

יולי 2011

# קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות

**3** נייר עמדה

יפעת סולל

**התוכנית לכלכלה וחברה**  
במכון ון ליר בירושלים

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

סדרת ניירות עמדה

נייר עמדה 3



סדרת ניירות עמדה

נייר עמדה 3

קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה  
של אוכלוסיות מוחלשות

יפעת סולל

**התוכנית לכלכלה וחברה**  
**במכון ון ליר בירושלים**



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

POSITION PAPERS

No. 3

**Social Cooperatives: Work Integration of Disadvantaged Workers**

Yifat Solel

עורכת לשון: נעה רוזן

הדעות המובאות בסדרת ניירות העמדה משקפות את דעתם של הכותבים  
ולאו דווקא את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה  
במכון ון ליר בירושלים

© תשע"א – 2011, מכון ון ליר בירושלים  
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן  
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

## התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי-חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית.

### פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודות למחשבה

### פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, [www.vanleer.org.il/economics](http://www.vanleer.org.il/economics)



## תוכן העניינים

### תקציר 9

#### א. הקדמה 11

#### ב. מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה 13

1. תקופת ההשתתפות במיזם החברתי 14
2. המסגרת המשפטית 15
3. המשתתפים במיזמים החברתיים 16
4. המימון 16
5. מאפיינים כלכליים של המיזם החברתי 17
6. מאפיינים חברתיים של המיזם החברתי 18

#### ג. הביקורת על מיזמים חברתיים 19

#### ד. המודל האיטלקי 20

1. רקע 20
2. המסגרת המשפטית 21
3. המימון: ציבורי, פרטי ומשולב 23
4. מאפיינים כלכליים של הקואופרטיבים החברתיים 25
5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים 25
6. אוכלוסיות היעד 26
7. דרכי פעולה 27
8. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים חברתיים 28
9. מעורבות השלטון 29
10. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים 29
11. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם 30



ה. המודל הגרמני 32

1. רקע 32
2. סוגים של מיזמים ליצירת תעסוקה 32
3. קואופרטיבים לשילוב בעבודה 33
4. המימון 33
5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים 34
6. אוכלוסיות היעד 34
7. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים חברתיים 34
8. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים 35
9. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם 35

ו. המודל השוודי 36

1. רקע 36
2. מטרות הקואופרטיבים החברתיים 37
3. המסגרת המשפטית 37
4. המימון 38
5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים 39
6. סוכנויות לפיתוח קואופרטיבים חברתיים 39
7. אוכלוסיות היעד 39
8. דרכי פעולה 40
9. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים 41
10. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם 41
- ז. המלצות: קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה בישראל 42
  1. קואופרטיבים חברתיים בקהילות מסורתיות 44
  2. קואופרטיבים חברתיים במקום קבלני שירותים 44
  3. קואופרטיבים חברתיים לקידודת הפעילות הסביבתית 45

ח. סיכום 46

רשימת מקורות 48

## תקציר

נייר עמדה זה בוחן את פעולתם של מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה של מובטלים זמן רב – בעיקר קואופרטיבים חברתיים – מתוך כוונה להביא לאימוץ שיטה זו בישראל. הקואופרטיבים החברתיים הם חלק ממגמה של שינוי המדיניות כלפי קבוצות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה שנים ארוכות – ממדיניות פסיבית שעיקרה מתן קצבאות, למדיניות אקטיבית שמבקשת למצוא דרכים לשילוב קבוצות אלו בשוק העבודה. הם פועלים בשני אפיקים עיקריים: פעולות הכשרה והשמה, והקמה של קואופרטיבים ייעודיים. מטרתם להביא בסופו של דבר לכניסת המשתתפים בהם למעגל העבודה – על ידי שילובם בשוק העבודה הרגיל, או על ידי הפיכתו של המיזם עצמו לעסק עצמאי שמסוגל להתמודד בשוק תחרותי ולהציע לחבריו משרות קבועות, בהיקף מלא או חלקי. מסגרת זו הופכת את המשתתפים לא רק לעובדים, אלא גם ליזמים – מי שיוצרים מקומות עבודה, מנהלים ומפתחים אותם למען עצמם ולמען חבריהם.

בנייר העמדה נבחנים שלושה מודלים קונקרטיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות – באיטליה, בגרמניה ובשוודיה. בשלוש המדינות מדובר במיזמים חברתיים מסוג קואופרטיבים חברתיים. המודל שנחשב למוצלח ביותר הוא המודל הפועל באיטליה, והוא יתואר בהרחבה. המודל הגרמני מדגיש יותר את הפן הכלכלי, ותמיכת המדינה בהקמת הקואופרטיב ובסיוע מתמשך לו קטנה יחסית. לעומתו, המודל השוודי מבוסס על תמיכה בקואופרטיבים לאנשים עם מוגבלויות נפשיות קשות ומאפשר תמיכה כלכלית של המדינה בקואופרטיב למשך שנים.

בחינת שוק העבודה בישראל מראה שמודל הקואופרטיבים החברתיים מתאים לו במיוחד. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל נמוך יחסית, בעיקר בשל מיעוט העובדים בקרב הציבור החרדי (בעיקר גברים) ובקרב הציבור הערבי (בעיקר נשים). גם בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות ישראל היא מהמדינות המפגרות בעולם המערבי. הקואופרטיבים החברתיים ניתנים ליישום בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות אלו ומאפשרים להתאים את השירותים ואת המוצרים שהם מציעים לסביבה החברתית הקרובה. בנייר העמדה מומלץ בין השאר להעדיף קואופרטיבים חברתיים כמתן שירותים

למשרדי הממשלה או מטעם המדינה (במקום קבלני שירותים), ולעודד הקמתם של קואופרטיבים חברתיים המפתחים יוזמות סביבתיות, לטובת כלל הציבור. הקואופרטיבים החברתיים מצריכים מימון ראשוני ותמיכה בדרך של הקלות במיסוי והעדפות במכרזים, לפחות בשלבי הקמתם. אולם לאורך זמן מדובר בדרך יעילה מבחינה כלכלית, אשר מפתחת את השוק ומאפשרת קיום בכבוד לרבים אשר קודם לכן נשענו על מוסדות הרווחה.

## א. הקדמה

שילוב אוכלוסיות מוחלשות בעבודה נעשה חלק מרכזי במדיניות הרווחה והתעסוקה של מדינות רבות באירופה מאז סוף שנות השמונים של המאה ה-20, הן בשל שינויים בתפיסות בענייני רווחה ובהתייחסות לקבוצות שהיו מודרות לחלוטין מן החברה הנורמטיבית, והן בשל שינויים אידיאולוגיים שלטוניים שהביאו לשאיפה לצמצם את מדינת הרווחה. בין הסיבות שהובילו לצורך בשינויים:

- **שינויים בתפיסה החברתית ביחס לאנשים עם מוגבלויות:** בעשרים השנים האחרונות חלו שינויים בתפיסת השילוב של אנשים עם מוגבלויות פיזיות ונפשיות בקהילה. אנשים שעוד בשנות השמונים היו נשלחים למוסדות אשפוז נתפסים היום כמי שיכולים וזכאים להיות חלק מן הקהילה, לגור בקרב אוכלוסייה נורמטיבית ולהיות פעילים בחברה. תהליכים אלו הצריכו יצירת מסגרות חדשות, הן למגורים והן לתעסוקה. נדרש לבחון כיצד ראוי וכיצד יעיל לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלות, בהתאם ליכולתם, לצורכיהם ולתרומתם האפשרית לעצמם ולחברה.
- **עלייה במספר הפליטים ומהגרי העבודה:** בעקבות העלייה במספר הפליטים ומהגרי העבודה במערב אירופה נותרו רבים מהם מחוץ לשוק העבודה, בשל חוסר התאמה למסגרות הקיימות. רשויות הרווחה במדינות רבות נאלצו לטפל במהגרי עבודה שלא הצליחו להתאים את עצמם לשוק העבודה המקומי ובפליטים שנותרו חסרי כול ואינם בעלי כישורים מתאימים להשתלב במקומות העבודה המוצעים.
- **טענות נגד תמיכה במובטלים:** במדינות רבות באירופה נשמעו טענות נגד התמיכה הרחבה במובטלים, ונעשה ניסיון לצמצם את מספר מקבלי קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה<sup>1</sup> ואת היקף התמיכה בהם.

עד סוף שנות השמונים היתה המדיניות בעיקרה פסיבית, של תשלום קצבאות לזכאים על פי קריטריונים משתנים, אך נשמעה דרישה הולכת וגוברת לנקוט מדיניות אקטיבית לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות, ומאז גובשו כמה

1 קצבת אבטלה היא בעלת משמעות דומה במדינות השונות, גם אם שיעוריה ותקופת הזכאות לה משתנים ממדינה למדינה. קצבאות סוציאליות למי שאינם זכאים לדמי אבטלה, או שהסתיימה התקופה שהיו זכאים לקבל קצבה זו, שונות מאוד ממדינה למדינה, הן בהיקפן והן ברמת האחריות שכל מדינה, על רשויותיה, מקבלת על עצמה לעניין זה. כשם כללי אני קוראת לקצבאות האלה, שהן קצבאות סוציאליות למי שאין לו כל הכנסה אחרת, "הבטחת הכנסה".

דרכי פעולה להתמודדות עם הנושא. דרך ידועה היא כפייה באמצעות הטלת סנקציות על מובטלים באבטלה עמוקה, אולם ננקטו גם דרכים אחרות, בהן הקמת מיזמים במסגרת הכלכלה החברתית, ובכלל זה קואופרטיבים חברתיים.

מטרתם העיקרית של הקואופרטיבים החברתיים היא שילוב בעבודה של אנשים המצויים מחוץ לשוק העבודה. מטרה זו מושגת בשתי דרכים: יצירת מוצר או שירות למכירה בשוק; ויצירת מקומות עבודה איכותיים לאוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה, או יצירת מיזם חברתי שיעסיק עובדים. הקואופרטיב חייב לשלב בין הפן החברתי לפן הכלכלי של פעולתו. אמנם מטרתו המקורית היא חברתית, אך הוא פועל כמיזם כלכלי לכל דבר ולאורך זמן חייב לעמוד על רגליו מבחינה כלכלית.

ההשקפה העומדת בבסיס הקמתם של הקואופרטיבים החברתיים היא שרוב האנשים, גם אנשים עם מוגבלויות וגם אנשים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה שנים רבות מסיבות אחרות, יכולים להיות עובדים יעילים – אם רק ימצא סוג העבודה המתאים להם, ואם תינתן להם ההכשרה המקצועית המתאימה. מציאת עבודה מתאימה לאדם מוחלש מורכבת ויקרה יותר מהתאמת עבודה לאדם ממוצע. רוב העסקים יימנעו מלהעסיק אנשים עם מוגבלויות, או אנשים המצריכים הכשרה ארוכה – בשל ההשקעה הרבה הנדרשת עד שאותו עובד נעשה יעיל לבעל העסק – ורובם יעדיפו להעסיק אדם שעלות הכשרתו נמוכה יותר. העדפה זו הגיונית מנקודת המבט של עסק פרטי, אולם שוק עבודה שאינו מאפשר שילוב של אנשים מוחלשים אינו יעיל. כשהשוק הפרטי הוא הגורם הפעיל היחיד, אנשים רבים המעוניינים לעבוד, אך זקוקים לשם כך להכשרה, נותרים מחוץ לשוק התעסוקה, ובמקום למצות את כישוריהם ואת יכולת ההשתכרות שלהם, הם נאלצים להיסמך על שולחן הממשלה. כשל שוק זה מצריך פתרון מערכת. כאמור, הקואופרטיבים לשילוב בעבודה פועלים בשני אפיקים לפתרון כשל זה: פעולות הכשרה והשמה, והקמה של קואופרטיבים ייעודיים.

בנייר עמדה זה יוצגו תחילה העקרונות העומדים בבסיס הגישה המצדדת בשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות באמצעות מיזמים כלכליים-חברתיים. יפורטו המאפיינים העיקריים המשותפים לרוב המיזמים האלה, מיזמים שבכוחם להעצים אוכלוסיות מוחלשות ולהעניק להן כוח כלכלי. כמו כן תצוין הביקורת שנמתחה על המיזמים ויתוארו בקצרה הדרכים להתמודד אתה. לאחר מכן ייבחנו שלושה מודלים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות – באיטליה, בגרמניה ובשוודיה. בשלוש המדינות מדובר במיזמים חברתיים מסוג קואופרטיבים חברתיים. לבסוף יפורטו היתרונות באימוץ מודל הקואופרטיבים החברתיים בישראל וההמלצות בעניין זה, ויבאו דוגמאות קונקרטיות לקואופרטיבים העשויים להתאים למבנה החברה והשוק בארץ.

## ב. מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה

"מיזם חברתי" (social enterprise) הוא שם כולל לפעילות כלכלית המשלבת אינטרסים כלכליים וחברתיים. מיזמים חברתיים פועלים בתחומי הספקת שירותים, ייצור מוצרים או שילוב בין השניים. מיזם חברתי יכול להיות ישות משפטית עצמאית, או חלק מישות משפטית; הוא עשוי לפעול במסגרת פרטית, במסגרת ציבורית או בשיתוף פעולה בין גורמים פרטיים לציבוריים. מקובל לחלק את הארגונים הפועלים בתחום הכלכלה החברתית לשלושה עד ארבעה: קואופרטיבים; אגודות שיתופיות למטרות ביטוח או מימון; אגודות שאינן למטרות רווח; וקרנות התומכות בכלכלה החברתית. חלק נכבד מהמיזמים החברתיים הם קואופרטיבים, המשלבים פעילות כלכלית עם קידום מטרות חברתיות בדרך של בעלות משותפת וניהול דמוקרטי (Chaves and Monzón 2005), ובכך יתמקד נייר העמדה.

נושא השילוב בעבודה הוא רכיב מרכזי בכלכלה החברתית ובמיזמים החברתיים ואף זכה למונח עצמאי: WISE – Work Integration Social Enterprise.<sup>2</sup> המודל שנחשב למוצלח ביותר הוא מודל הקואופרטיבים החברתיים הפועל באיטליה. קואופרטיבים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות פועלים גם באנגליה, בגרמניה, בספרד, בפורטוגל, בפינלנד ובעוד מדינות רבות באירופה. גם מחוץ לאירופה החלו להתפתח מודלים של מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה. למשל, מודלים כאלה נעשו חלק מרכזי במדיניות משרדי העבודה בכמה מחוזות בקנדה,<sup>3</sup> וכן במדינות מערביות אחרות.

למרות השוני בין המודלים, בסיס פעולתם דומה: מדובר במיזם כלכלי המיועד למי שנמצאים מחוץ לשוק העבודה, בתמיכה ציבורית כלשהי, ברוב המדינות לזמן מוגבל בלבד.<sup>4</sup> מטרתו של המיזם היא להביא בסופו של דבר לכניסת המשתתפים

2 רשת המחקר האירופית EMES עשתה שני מחקרים מקיפים בתחילת שנות האלפיים לבחינת מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה באירופה: בשנים 2001-2004 נעשה מחקר PERSE, שבחן יותר מ-150 מיזמים ב-11 מדינות של האיחוד האירופי, וסקר את המדיניות, את המסגרות הנורמטיביות ואת הפרקטיקה של המיזמים (ראו [www.emes.net/index.php?id=29](http://www.emes.net/index.php?id=29)); ובשנים 2002-2003 נעשה מחקר ELEXIES שהשווה בין מיזמים ב-12 מדינות באיחוד האירופי בעזרת פרמטרים קונקרטיים (ראו [www.elexies.info](http://www.elexies.info)).

3 "חוק הקואופרטיבים החברתיים" חל במחוזות קוויבק, אלברטה ואונטריו. ראו Bridge 2009; Dobrohoczki and Soles 2009. בכמה מחוזות בקנדה מפותח מאוד תחום הקואופרטיבים החברתיים להספקת שירותים, בין היתר בכלל הקשור לטיפול בזקנים (Restakis 2008), לבריאות (Leviton-Reid et al. 2009) ולדיוור.

4 יוצא מכלל זה הוא המודל השוודי, שעליו ירחב בהמשך.

בו למעגל העבודה – על ידי שילובם בשוק העבודה הרגיל, או על ידי הפיכתו של המיזם עצמו לעסק עצמאי שמחזיק את עצמו כלכלית ומסוגל להתמודד בשוק תחרותי ולהציע לחבריו משרות קבועות, בהיקף מלא או חלקי (Davister *et al.* 2004). להלן יפורטו כמה רכיבים עיקריים במיזמים החברתיים לשילוב בעבודה.

## 1. תקופת ההשתתפות במיזם החברתי

קיימים שני מודלים עיקריים לשילוב בעבודה (WISEs): שילוב לתקופת מעבר ויצירה של מקומות עבודה קבועים.<sup>5</sup>

### שילוב לתקופת מעבר

מדובר במיזמים שמטרתם לשפר את כישורי העבודה של המשתתף באמצעות הכשרה מקצועית – "הכשרה בעבודה" בשוק הכללי או במקומות עבודה מוגנים. המשתתפים לוקחים חלק במיזמים אלה למשך פרק זמן מוגבל, עד שיוכלו להשתלב בשוק העבודה הרגיל. מיזמים מסוג זה מאפיינים את רוב ה-WISEs בכלגיה ובפורטוגל, והם רווחים גם ברוב המדינות האחרות שפועלים בהן מיזמים חברתיים.

מקובל להבחין בין שני סוגים של הכשרה: הכשרה תוך כדי עבודה והכשרה מקצועית מובנית. הכשרה תוך כדי עבודה כרוכה לעתים קרובות ביצירת מקומות עבודה בתוך המיזם החברתי. היא כוללת מתן מידע לעובד על דרך ביצוע המטלות, ונמשכת בין שעות ספורות לימים אחדים. בדרך כלל היא מלווה בתמיכה של המיזם החברתי בעובד גם בהיבטים אחרים: כישורי עבודה, הרגלי עבודה והתמודדות עם לחצים. הכשרה מקצועית מובנית מטרתה לשפר את היכולות ואת כישורי העבודה

5 נוסף עליהם יש מודל של שילוב מקצועי מלווה בתמיכה ציבורית קבועה – חברות באמצעות עבודה – המיועד לאנשים עם מוגבלויות שאינם יכולים להשתלב בשוק העבודה הרגיל. מדובר במקומות עבודה קבועים ומוגנים הממומנים בכספי ציבור. נוסף על אנשים עם מוגבלויות פיזיות, המיזמים האלה מעסיקים גם אנשים בעלי ליקוי סוציאלי חמור, ומטרתם אינה שילוב מקצועי בשוק העבודה הפתוח (אם כי האפשרות אינה נפסלת), אלא חברות של קבוצת היעד באמצעות קשר חברתי, כבוד לכללים, אורח חיים מובנה וכיוצא בזה. הפעילות היא חצי פורמלית – אין היא מנוהלת באמצעות חוזה עבודה או הסכם משפטי. ההערכה היא שבאמצעות שילוב במיזמים מסוג זה המשתתפים נעשים מעורבים יותר בחברה ובקהילה והנטל על רשויות הרווחה יורד, שכן הם נוטים להיזקק פחות לטיפולם של עובדים סוציאליים ולשירותי רווחה אחרים. המיזמים האלה שייכים באופן מובהק לתחום מדיניות הרווחה, ואף על פי שיש להם השלכות כלכליות הם "שחקני שוק" במידה חלקית בלבד. מיזמים מסוג זה פועלים בכלגיה, בספרד, בצרפת ובשוודיה.

של המשתתף, וממילא את כושר התחרות שלו בשוק העבודה. הכשרה זו כוללת רכיבים תיאורטיים, ניתנת על ידי מאמנים מקצועיים ועשויה להימשך פרק זמן ארוך למדי, בדרך כלל כמה חודשים.

### יצירה של מקומות עבודה קבועים

מדובר ביצירה של מקומות עבודה יציבים ובני קיימא מבחינה כלכלית לאנשים מאוכלוסיות מוחלשות שמעולם לא מצאו את מקומם בשוק העבודה, או שהיו מחוץ לשוק העבודה פרק זמן ארוך. בשלב הראשוני ניתן מימון ציבורי, שנועד לסייע למשתתפים ולמיזם להתגבר על הקשיים המיוחדים הנובעים ממצבם. המימון הציבורי הוא בדרך כלל זמני, והוא נפסק כאשר כושר התחרות של העובדים גבוה דיו להתמודד בשוק העבודה הרגיל. פרק הזמן שבו המדינה תומכת במיזם משתנה ממדינה למדינה, וכן סוג התמיכה. במדינות אחדות המדינה מקימה את המיזם ומפעילה אותו באמצעות הקצאה של מימון, הנחיה, צוות מלווה ומקום פעילות; ובמדינות אחרות המדינה ממשיכה לתמוך במשתתפים אשר היו זכאים לקצבאות בטרים הצטרפו למיזם החברתי. לאחר פרק הזמן המוגדר אמור המיזם לשלם את שכר העובדים מהכנסותיו ולהשתחרר מן התמיכה הציבורית. בצרפת, למשל, יש מיזמים לטווח ארוך המציעים למובטלים באבטלה עמוקה עבודה לפרק זמן של עד שנתיים במסגרת תומכת המאפשרת להם לרכוש כישורי עבודה וכישורים ניהוליים כדי שיוכלו להיות "שחקנים כלכליים" במסגרת ניהולית שיתופית. גם מיזמים חברתיים בגרמניה ובאנגליה יוצרים עבודות בנות קיימא בסביבה יזמית. ברוב המיזמים הללו עיקר המימון, כמעט מתחילתו של המיזם, הוא ממשאבי שוק, המגיעים ממכירה של סחורות ושירותים שמיוצרים במיזמים.

## 2. המסגרת המשפטית

המסגרת המשפטית של המיזמים החברתיים שונה ממדינה למדינה. מדינות אחדות חוקקו חוקים מיוחדים שעוסקים במיזמים חברתיים לשילוב בעבודה או בקואופרטיבים חברתיים – כך באיטליה, בצרפת, בבלגיה, בספרד, בפורטוגל ובאנגליה.<sup>6</sup> במדינות אחרות המיזמים החברתיים פועלים בהיעדר מסגרת חקיקה

6 באיטליה: (1991) "Social Co-operative Law"; בבלגיה: "Social Purpose Company"; (1995) "Law"; בצרפת: "Collective Interest Co-operative Society Law"; בפורטוגל: "Social Solidarity Co-operative Law"; בספרד: "Social Initiative Co-operative Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise)"; באנגליה: "Law"; Act 2004; Community Interest Company Regulations 2005.



ייחודית, בעיקר בהתאם לחוקי קואופרטיבים, אשר עוסקים בתאגידים כבעלות עובדים. במצב זה מתעוררות לעתים בעיות בהתאגדות המיזם כקואופרטיב חברתי. למשל, בחוקי קואופרטיבים רבים יש סעיף הדורש שהקואופרטיב יפעל לקידום מטרות חבריו. לכן, באיטליה לא הסכימו בתי המשפט להכיר בקואופרטיבים החברתיים כקואופרטיבים על פי החוק הרגיל, משום שהיו בהם מתנדבים רבים ומשום שמטרותיהם אינן כוללות בהכרח הפקת רווחים.

יש קואופרטיבים חברתיים שמחלקים רווחים, אך בכולם חלק גדול מהרווחים מועבר לפיתוח הקואופרטיב. בשוודיה מאוגדים הקואופרטיבים החברתיים ככל הקואופרטיבים, אולם קואופרטיב לפי החוק השוודי אינו רשאי להימנע כליל מחלוקת רווחים. קואופרטיבים שאינם מעוניינים לחלק רווחים כלל מעבירים את רווחיהם לאגודה התנדבותית, בדרך כלל ארגון של ארגון אס, אף הוא כבעלות חברי הקואופרטיב. האגודה אינה חייבת לחלק רווחים.

### 3. המשתתפים במיזמים החברתיים

רוב המיזמים כמו כרי לתת פתרון לאנשים עם מוגבלויות, ובעקבות הצלחתם הורחבה פעילותם לקבוצות אוכלוסייה אחרות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה. באיטליה, בצרפת ובבלגיה החוק קובע אילו אוכלוסיות יהיו חלק מהמיזם החברתי, אולם המסגרת החוקית נדרשת רק לעניין התמיכה הציבורית שניתנת לפרויקט.

באיטליה ניתנת על פי חוק תמיכה רק לקואופרטיבים חברתיים המעסיקים לפחות שלושים אחוז אנשים עם מוגבלויות שהמדינה הכירה בהן, אסירים משוחררים או בני נוער שנשרו ממסגרות חינוכיות, אך רק כמחצית מהקואופרטיבים החברתיים מתאימים לקריטריונים אלו. קואופרטיבים חברתיים רבים נותנים פתרון תעסוקתי לפליטים, למובטלים שנמצאים זמן רב מחוץ לשוק העבודה, למכורים לסמים או לאלכוהול ולרבים אחרים. באנגליה מתמקדים הקואופרטיבים החברתיים בקבוצות מיעוטים, בעיקר נשים מקבוצות אלו, ובאנשים עם מוגבלויות.

החברים במיזמים החברתיים אינם רק המשתתפים. ברבות מן המדינות המיזמים מנהלים בשיתוף רשויות ציבוריות, בדרך כלל רשויות מקומיות, ולעתים רשויות אלו הן חלק מהקואופרטיב ממש, היינו חברות שוות זכויות בו.

### 4. המימון

על פי רוב, המיזמים החברתיים לשילוב בעבודה ממומנים חלקית בכספי ציבור. רוב המימון הציבורי, ובמקרים רבים כולו, ניתן למיזם בשלבי ההקמה. באחדות מהמדינות ניתנת תמיכה ציבורית למיזם עצמו, לעתים במסגרת פיתוח שירות של שילוב בקהילה (קואופרטיבים שמכשירים משתתפים בתוך הקואופרטיב לשם

השמה בשוק העבודה הרגיל), ובאחרות המימון ניתן למשתתפים, במקום הקצבאות שקיבלו מהמדינה טרם השתתפותם במיזם או נוסף עליהן. מיזמים מקבלים תמיכה גדולה יותר, לעתים אף קבועה, כאשר המשתתפים בהם מתחלפים, קרי כאשר המיזם משמש להכשרה מקצועית והמשתתפים בו משתלבים אחר כך במקומות עבודה בשוק הכללי.

מיזמים, שהם כאמור עסקים בפני עצמם, בדרך כלל נעשים עצמאיים מבחינה כלכלית בתוך פרק זמן מסוים (מכמה חודשים עד שנתיים). לעתים הם נתמכים בעקיפין – באמצעות מס מופחת בגין העסקת אחוז גבוה של אנשים עם מוגבלויות, או באמצעות תשלומים סוציאליים מופחתים לעובדים.<sup>7</sup>

יש הבדלים בין סוגי המיזמים ובין המדינות בכל הנוגע לרמת הסיכונים הכלכליים שהם מוכנים לקבל על עצמם. בדרך כלל מיזמים חברתיים באנגליה, בגרמניה, באירלנד ובשוודיה כרוכים בסיכון כלכלי קטן יותר משום שהם מתמקדים בשווקים מוגנים יחסית (תרבות, ספורט, איכות סביבה, טיפול בילדים ובזקנים) ומקבלים תמיכה ישירה או עקיפה מהמדינה לאורך זמן. המודל האיטלקי, המתמקד בהקמת עסקים עצמאיים, לעתים חדשניים, מאפשר סיכון כלכלי רב יותר, שכן לרשותו עומדים הן מימון מטעם המדינה והן רשתות תמיכה של התנועות הקואופרטיביות.

## 5. מאפיינים כלכליים של המיזם החברתי

- לרוב המיזמים החברתיים מאפיינים כלכליים משותפים, ואלה העיקריים שבהם:<sup>8</sup>
- פעילות מתמשכת לייצור סחורות או למכירת שירותים: המיזם עוסק ישירות בייצור סחורות או במתן שירותים. פעולת הייצור היא הרכיב הבסיסי, או אחד הרכיבים הבסיסיים, של המיזם.
  - רמה גבוהה של אוטונומיה: חברי המיזם החברתי מקימים את המיזם ומנהלים אותו באופן עצמאי. גם אם הם נתמכים בגורמים חיצוניים – ציבוריים או אחרים – הם עצמם מקבלי ההחלטות, והם רשאים לשנות את דרכו של המיזם או להחליט על פירוקו בכל עת.

7 במודל האיטלקי, למשל, אם הקואופרטיב מעסיק לפחות שלושים אחוז זכאים מוכרים הוא זכאי להקלות מס ואין הוא מחויב בתשלום הזכויות הסוציאליות לעובדים – את אלה סופגת המדינה.

8 ראו על כך Borzaga and Defourny 2001; Spear 2006.

- **סיכון כלכלי:** המשתתפים במיזם החברתי מקבלים על עצמם סיכון כלכלי, מלא או חלקי, בהפעלת המיזם. החיוניות הכלכלית של המיזם נסמכת בעיקרה על מאמציהם של החברים והעובדים, המחויבים להצלחתו.
- **רמה מינימלית של עבודה בשכר:** המיזם החברתי, כמו התארגנויות חברתיות אחרות, משלב משאבים כספיים ולא כספיים – עובדים ומתנדבים. עליו להעסיק אחוז מינימלי של עובדים בשכר.

## 6. מאפיינים חברתיים של המיזם החברתי

- לרוב המיזמים החברתיים מאפיינים חברתיים משותפים, ולהלן העיקריים שבהם:
- **יוזמה של קבוצה בעלת מטרות או צרכים משותפים:** מיזם חברתי הוא תוצר התארגנות של אנשים ששייכים לקהילה או לקבוצה שיש לה מטרות או צרכים משותפים.
- **מנגנון קבלת החלטות שאינו מבוסס על בעלות על הון:** רוב המיזמים החברתיים פועלים כקואופרטיבים שהניהול בהם דמוקרטי. בדרך כלל הוועד המנהל אינו מורכב רק ממנהלים וממנחים, אלא גם מעובדים-משתמשים-משתתפים ולעתים גם מנציגי הגופים המממנים – הרשויות המקומיות. העיקרון הוא שלכל אחד יש קול אחד, וכל הקולות שווים.
- **התנהלות שיתופית – המשתתפים הם חלק ממקבלי ההחלטות:** ייצוג ושיתוף של המשתתפים במיזם הם חלק עיקרי בו. כל בעלי העניין הם חלק ממנגנון ניהול דמוקרטי. אחת המטרות של המיזם החברתי היא חיזוק המעורבות הדמוקרטית של המשתתפים בקהילה ובחברה והעמקתה, באמצעות העשייה הכלכלית של המיזם.
- **חלוקת רווחים מוגבלת:** המיזם החברתי רשאי שלא לחלק רווחים ולהשקיע את כל הכנסותיו במיזם, אבל אין הוא מחויב לכך. המיזם החברתי אינו רשאי לחלק את כלל רווחיו לחברים, באשר האינטרס העיקרי שלו אינו מקסום רווחים.
- **מטרה מוצהרת – חיזוק רווחת הקהילה:** המטרה העיקרית של המיזם החברתי היא קידום הקהילה או קבוצה מסוימת בה. אחד המאפיינים העיקריים שלו הוא שאיפתו לטפח תפיסה של אחריות חברתית וקהילתית.

## ג. הביקורת על מיזמים חברתיים

המיזמים החברתיים סופגים ביקורת מכיוונים שונים ומבעלי תפיסות אידיאולוגיות שונות של מדיניות רווחה ותעסוקה. אחת הטענות היא כי המיזמים מאפשרים למדינה להתנער מחובותיה כספקית שירותי רווחה, שכן מדובר בסוג של מיקור-חוץ הנשען על גורמים פרטיים, גם אם הם בעלי תפיסת חברתית או אף קואופרטיבית. נטען כי המדינה מעוניינת בצמצום עלויות בלבד, וכי היא משתמשת בקואופרטיבים כדי להעביר תקציבים נמוכים הרבה ממה שהיתה חייבת להעביר אילו היה עליה לתת פתרונות ישירים. זו ביקורת נכונה, אולם ברוב מדינות המערב ניכר ממילא כרסום בשירותים הניתנים על ידי המדינה, ולפיכך פתרון המיזמים החברתיים אינו מוצע כנגד מתן שירותים ישירות על ידי המדינה, אלא כנגד מתן שירותים על ידי תאגידים למטרות רווח.

ביקורת אחרת נשמעת באשר לשימוש לרעה בדרך הרישום הקואופרטיבית על ידי גורמים אופורטוניסטיים. אחת הבעיות המאפיינות את התנועה הקואופרטיבית היא השימוש במונח "קואופרטיב" לקידום אינטרסים כלכליים של יחידים. ההקפדה על העקרונות הקואופרטיביים – ובראשם המחויבות לקבלת החלטות באופן דמוקרטי ושוויוני ושמירה על המצב שבו רוב המשתתפים הם חברים מלאים – מחייבת מנגנונים רגולטוריים שיבחנו את הקואופרטיבים וידאגו להצביע על כשלים ולתקנם, או לחלופין ימנעו את המשך הגדרתם כקואופרטיב.

דרך אחת להתמודד עם בעיה זו היא הפיכת הרשות הציבורית לחלק מהמיזם העסקי – חברה שוות זכויות בקואופרטיב, או בעלת מניות או כוח השפעה מסוג אחר בו. כך יכולה הרשות לקבל את מלוא המידע בזמן אמת והיא חלק ממנגנון קבלת ההחלטות. דרך אחרת, רשמית פחות, היא קונסורציומים של קואופרטיבים, הנותנים שירותים של ייעוץ כלכלי, הדרכה וסיוע בעת הצורך. תאגיד שמנסה לנצל את שם הקואופרטיב לקידום מטרות אחרות לא ירצה בחיבור עם הקונסורציום, שכן הלה יתערב בענייניו ויבקש לכפות עליו את הערכים הקואופרטיביים. הקונסורציום יכול אפוא להתריע על תאגידים אשר עושים שימוש בשם "קואופרטיב" שלא כדין ולפעול למחקתם.

## ד. המודל האיטלקי

### 1. רקע

באיטליה היסטוריה ארוכה של ארגונים ללא מטרת רווח שפועלים לקידום מטרת חברתיות. רבים מארגונים אלה קמו כארגוני צדקה והיו קשורים לכנסייה הקתולית. ארגונים אחרים פעלו בצד איגודים מקצועיים, מערכות קהילתיות ומוניציפליות, או התנועה הקואופרטיבית האיטלקית. לקואופרטיבים מקום מרכזי בתפיסה החברתית-כלכלית האיטלקית. חשיבותם הוכרה בחוקה האיטלקית, שנחקקה ב-1948, שבה נקבע כך: "המדינה מכירה בתפקיד החברתי של עקרון השיתופיות ליצירת רווח למען הכלל, משוחרר מספקולציות של הון פרטי. החוק מקדם ומעודד את יישום עקרון השיתופיות בהסדרים מתאימים ויוצר מנגנוני פיקוח המבטיחים את ערכיו ומטרותיו" (סעיף 145).

בשנות השמונים של המאה ה-20 סבלה איטליה ממחסור בשירותים חברתיים. כמו שנעשה במדינות רבות אחרות, הממשלה צמצמה את השירותים הניתנים מטעמה, והחליטה על מדיניות של אי-הוספת משרות בשירות הציבורי ואי-קליטה של עובדים חדשים. בעקבות זאת הלך וירד מספר המועסקים בשירות הציבורי במתן שירותים חברתיים, וממילא ירד גם היקף השירותים החברתיים הניתנים לציבור. אפשר להצביע על שלושה שינויים עיקריים במדיניות הרווחה באיטליה:

- שינוי במיקוד של מיקוד החוץ: לאחר העברה של תחומים רבים למיקור-חוץ נוצר צורך להבטיח לא רק את עלותו הנמוכה של השירות, אלא גם את איכותו ואת אופי הארגון המעורב.
- בחירת נותן השירות: זכות הבחירה בספק השירות הועברה לידי הצרכן, באמצעות חלוקת שוברים.
- חיזוק האוטונומיה של המגזר השלישי: בעזרת מערכת מיסוי תומכת להעברת תרומות, ובאמצעות פיתוח קרנות בנקאיות לטובת המגזר השלישי (Borzaga and Santuari 2000), חוזקה האוטונומיה של המגזר השלישי והוקטנה תלותו ברשויות הציבוריות.

את הלקונה שנוצרה בעקבות התנערות המדינה ממחויבויותיה החברתיות החלו למלא ארגוני מגזר שלישי: ארגוני מתנדבים, התארגנויות בחסות הכנסייה ועוד. שלא כבמדינות אחרות, באיטליה קמו גופים רבים שמצאו את התועלת הכלכלית שבהתארגנויות האלה ואת הכוח שבשילוב הקבוצות המוחלשות בניהול ענייניהן. לא מדובר בארגוני צדקה אלא בהתארגנויות הנותנות שירותים לאוכלוסיות מוחלשות ומסייעות בקידומן, אגב הפיכת חבריהן לגורמים מובילים ולמקבלי החלטות.

הצלחת ההתארגנויות הללו והתפשטותן יצרו צורך להסדיר את מעמדן החוקי. המסגרת המשפטית שנמצאה התואמת ביותר את מטרותיהן היתה המסגרת הקואופרטיבית, מן הטעמים האלה: מדובר בתאגיד כלכלי שיש לו עניין בקידום מטרות חברתיות; שאינו מחויב במס אם לא חילק רווחים; שאינו מצריך השקעת הון ראשונית גדולה; ושעקרונותיו מתיישבים עם העקרונות הדמוקרטיים שעמדו בבסיס ההתארגנויות הוולונטריות.<sup>9</sup>

הקואופרטיבים החברתיים הם חלק ממגמה של שינוי המדיניות החברתית כלפי מובטלים זמן רב וכלפי קבוצות מוחלשות אחרות מחוץ לשוק העבודה – ממדיניות פסיבית שעיקרה מתן קצבאות, למדיניות אקטיבית שמבקשת למצוא דרכים לשילוב הקבוצות האמורות בשוק העבודה. המדיניות האקטיבית דורשת חשיבה יצירתית והתאמה של מסגרות פעילות לקבוצות קטנות בעלות צרכים ייחודיים.

## 2. המסגרת המשפטית

אף על פי שהחוקה האיטלקית נדרשת לתפקיד החברתי של הקואופרטיבים, חוק הקואופרטיבים, שנחקק ב-1947, קובע כי הקואופרטיב יפעל לקידום האינטרסים של חבריו.<sup>10</sup> כיוון שכך, הקואופרטיבים החברתיים נתקלו בבעיה משפטית: בתי משפט רבים לא הכירו בהם כקואופרטיב, באשר מטרותיהם הן חברתיות כלליות, ובאשר חלק מחבריהם מתנדבים ואינם זוכים לרווחים מן הקואופרטיב. נטען כלפיהם שמבחינה חוקית מתנדבים אינם יכולים להיות מוגדרים חברי קואופרטיב משום שהקואופרטיב אינו פועל לקידום האינטרסים שלהם, ולא זו בלבד אלא שהוא פועל לקידום אינטרסים של אנשים – הקהילה או קבוצות מסוימות בקהילה – אשר אינם חברי הקואופרטיב דווקא (Goergen 2006).

לעומת זאת נטען שיש סתירה בין הוראת החוקה לבין חוק הקואופרטיבים, שכן החוקה נדרשת בפירוש לתפקידו של הקואופרטיב כסוכן חברתי, ואילו חוק הקואופרטיבים מונע את קידומן של מטרות חברתיות באמצעות הקואופרטיב, אם מטרות אלו אינן חופפות לאינטרסים של חבריו – אינטרסים שנמדדים בקנה מידה כלכלי בלבד.

9 הקואופרטיבים החברתיים שהוקמו טרם חקיקת החוק נקראו Social Solidarity Cooperatives – קואופרטיבים להספקת שירותים חברתיים, ו-Integrating Cooperatives – קואופרטיבים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות.  
10 The “Basevi” Law 1947, תוקן בחוק 59/1992. בחוק נקבע כי הקואופרטיב חייב להקצות שלושה אחוזים מרווחיו לקרן לטובת הקמה של קואופרטיבים ולסיוע לקואופרטיבים במצבי משבר.

הבדל חשוב נוסף בין קואופרטיב במתכונתו הקלאסית ובין הקואופרטיביים החברתיים הוא סוגיית החברות בקואופרטיב. הקואופרטיב החברתי הוא מיזם שחבריו הם בעלי עניין שונים (multiple stake holders enterprise), כמפורט להלן:

- חברים הממלאים תפקיד בקואופרטיב וזוכים לרווח כספי – עובדים, מנהלים.
- חברים הנהנים ישירות מהשירות שנותן הקואופרטיב – זקנים, אנשים עם מוגבלויות וכיוצא באלה.
- חברים שעובדים בקואופרטיב בהתנדבות (לא יותר מחצי מחברי הקואופרטיב).<sup>11</sup>
- חברים מממנים ומוסדות ציבוריים.

לנוכח המצב המשפטי האמור הוחלט ב-1991 לחוקק את "חוק הקואופרטיביים החברתיים".<sup>12</sup> החוק קבע כי מטרת הקואופרטיביים החברתיים היא לפעול לטובת כלל הקהילה ולמען שילוב של אזרחים בחברה. חוק הקואופרטיביים החברתיים באיטליה קובע שתי קטגוריות של קואופרטיביים, לפי סוג פעילותם:

- קואופרטיביים מסוג A, שנותנים שירותים בנושאים חברתיים. הקואופרטיביים מסוג זה מיועדים להעניק שירותים שהמדינה אמורה לספק, בין השאר טיפול באנשים עם מוגבלויות, סיעוד וחינוך.
- קואופרטיביים מסוג B, שפועלים לשילוב אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה. הקואופרטיביים מסוג זה מייצרים מוצרים, או נותנים שירותים שאינם חברתיים לצרכנים פרטיים או לגורמים ציבוריים, ומטרתם היא לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלויות או אחרים המתקשים למצוא מקום עבודה יציב. קואופרטיב שלפחות שלושים אחוז מעובדיו (חברים ושאינם חברים) שייכים לקבוצות המוכרות על ידי המדינה לצורך זה יזכה בהקלות

11 נושא המתנדבים חברי קואופרטיב עורר התנגדות רבה. ראשית, הובע חשש שייעשה שימוש לרעה באפשרות להעסיק אנשים בלא שכר. שנית, הובע חשש שפעולתם של המתנדבים תפגע באופי המיזמי של הקואופרטיב ותעצב את דמותו כארגון צדקה ולא כמיזם כלכלי. בעקבות דיון סוער בפרלמנט, שבתחילתו התנגדו נציגי המפלגות הסוציאליסטית והקומוניסטית להכיר בקואופרטיביים החברתיים כקואופרטיביים בשל החששות האמורים, הוחלט על פשרה: הארגונים האלה אכן יוכרו כקואופרטיביים, אבל שיעור המתנדבים החברים בהם לא יעלה על חמישים אחוז.

12 חוק מס' 381/1991 – הקואופרטיביים החברתיים.

במס ובחוזי התקשרות עם רשויות שלטוניות. הקואופרטיב פטור מהפרשות סוציאליות עבור עובדים אלה, וזכויותיהם מובטחות ישירות על ידי המדינה. קואופרטיבים אלו פועלים בזירה שהיתה ריקה קודם לכן – השמה בעבודה של אנשים וקבוצות אוכלוסייה שנחשבו בלתי ניתנים להשמה, בניית תוכניות הכשרה לאוכלוסיות שמעולם לא קיבלו הזדמנות לרכוש את הכישורים הנדרשים כדי להשתלב בשוק העבודה, ויצירת מקומות עבודה חדשים המותאמים לאוכלוסיות היעד.

חוק הקואופרטיבים החברתיים המקורי נתן עדיפות ניכרת לקואופרטיבים החברתיים בהתקשרות עם רשויות ציבוריות. החוק קבע כי רשויות ציבוריות יכולות להתקשר בחוזים עם קואופרטיבים חברתיים, וכי עד עשרים אחוז מהמוצרים והשירותים הציבוריים יירכשו בקואופרטיבים חברתיים הפועלים לשילוב של אנשים עם מוגבלויות בעבודה, ללא מכרז. אולם האיחוד האירופי מתח ביקורת על החוק האמור. הוא קבע שמדובר בהעדפה פסולה, ודרש מממשלת איטליה לתקן את הסעיף בחוק העוסק בכך (סעיף 5). בעקבות זאת שונה החוק, והיום הרשויות אינן רשאיות להעדיף את הקואופרטיבים החברתיים בהתקשרות למתן שירותים חברתיים. עם זאת, רוב המכרזים שמפרסמות רשויות ציבוריות באיטליה כוללים סעיף שמתיר התקשרות רק עם ארגונים שלפחות שלושים אחוז מעובדיהם הם אנשים עם מוגבלויות או עובדים מאוכלוסיות המוגדרות בחוק כקשות להשמה. בזכות הגבלה זו רוב ההתקשרויות נעשות עם קואופרטיבים חברתיים, שכן מעטות החברות למטרות רווח שמוכנות לעמוד בתנאים הללו.

### 3. המימון: ציבורי, פרטי ומשולב

הקואופרטיבים החברתיים לשילוב בעבודה מקבלים מימון מן המדינה. כאמור, השירותים החברתיים ומדיניות הרווחה והתעסוקה מופקדים באיטליה בידי השלטון האזורי ולעתים בידי השלטון המקומי, ומכאן שיש הבדלים בשיעורי התמיכה הציבורית הניתנת לקואופרטיבים. יש הבדלים ניכרים בדרך המימון ובשיעורו גם בין קואופרטיבים המקנים הכשרה מקצועית ומשלבים בשוק העבודה הרגיל ובין קואופרטיבים שהם מיזם כלכלי בפני עצמו.

קואופרטיב שעוסק בעיקר בהכשרה נמצא בקשר כלכלי מתמשך עם הרשות. חלק מהמשתתפים בו מתחלפים – הם באים לקואופרטיב לשם הכשרה, ולעתים לפרק זמן מוגבל של עבודה, ואז עוזבים ומשתלבים בשוק העבודה. הקואופרטיב מקבל לעתים תמיכה שוטפת מהרשות, אבל בדרך כלל הרשות קונה מהקואופרטיב שירות של הכשרה מקצועית של המשתתף. המשתתף עובד בקואופרטיב כחלק מתוכנית ההכשרה, ולעתים הוא מוסיף לקבל את קצבת הקיום מהרשות. משאביהם



של הקואופרטיבים מגובים בפעולה הכלכלית העצמאית שלהם כגורמי ייצור או ספקי שירותים.

לקואופרטיבים שהם מיזם כלכלי בפני עצמו ניתנת תמיכה ציבורית ראשונית בלבד – אם בתמיכה ישירה במימון שלבי ההקמה של הקואופרטיב, וכן בסיוע, בתמיכה ובליוי של עובדי הרשות או של עובדים במימון הרשות, ואם באמצעות המשך תשלום קצבאותיהם של החברים לזמן מוגבל. בתוך כמה חודשים, לכל היותר שנתיים, הקואופרטיבים נעשים עצמאיים לחלוטין, אך גם אז יש להם יתרונות במיסוי ועדיפות בהתקשרות חוזית עם הרשויות, כמפורט להלן. סעיף 5 לחוק הקואופרטיבים החברתיים אפשר למדינה להתקשר עם קואופרטיבים חברתיים לרכישת שירותים ומוצרים בלא צורך במכרז. בתיקון משנת 1996, בעקבות הביקורת של האיחוד האירופי, הוגבל יתרון זה, אך גם לאחר התיקון בחוק רשאית רשות מקומית לתת עדיפות לקואופרטיבים חברתיים, ולהתקשר עמם ללא מכרז באמצעות "חוזה חברתי", ובלבד שהיקפו אינו עולה על 206 אלף אירו לשנה.

כאמור לעיל, הרשויות מקנות יתרון לקואופרטיבים החברתיים באמצעות הכנסת סעיף במכרזים שהן מפרסמות אשר דורש שלפחות 30 אחוז מן המועסקים בתאגיד המבצע יהיו אנשים עם מוגבלויות או אנשים מאוכלוסיות מוחלשות. עד עתה היו רוב הארגונים העומדים בתנאים הללו קואופרטיבים חברתיים, אם כי בשנים האחרונות עלה מספר החברות למטרות רווח שעומדות בתנאים וזכות במכרזים. לרשות יש עניין רב בהעדפת הקואופרטיבים החברתיים, שכן אם לא ימצאו חברי הקואופרטיבים פרנסה במסגרת הקואופרטיב, הם ישובו להיסמך על שולחן הרשות והיא תאלץ לשלם להם קצבאות קיום.<sup>13</sup> בחישוב רב-שנתי, ההשקעה הציבורית בחברי הקואופרטיבים החברתיים מחזירה את עצמה. ההכנסה הממוצעת של עובדי הקואופרטיב החברתי נמוכה אך מעט מהשכר הממוצע במשק, כלומר מקבלי הקצבאות לשעבר הופכים למשלמי מסים.

כמחצית מהקואופרטיבים הפועלים כמיזם כלכלי עצמאי אינם נעזרים כלל במימון ציבורי אלא מפעילים את המיזם בעצמם, בדרך כלל בעזרת סיוע ראשוני ותמיכה מהתנועה הקואופרטיבית – באמצעות קונסורציום של קואופרטיבים, שיכול לתת מימון ראשוני ושירותים למיניהם.

13 על כך יש להוסיף תמיכות סוציאליות אחרות, שכן אנשים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה נזקקים לטיפולים פיזיים ונפשיים יותר מהממוצע, והרשות המקומית נושאת גם בעלויות הטיפול האלה. מחקרים מלמדים ששילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה והשבת מובטלים זמן רב לשוק העבודה מצמצמים במידה ניכרת את הקשיים הפיזיים והנפשיים של אותם אנשים.

#### 4. מאפיינים כלכליים של הקואופרטיבים החברתיים

הקואופרטיבים החברתיים באיטליה מתאפיינים ברמה גבוהה של יזמות עסקית. רק מיעוט מהכנסותיהם, כמפורט לעיל, מגיע מהמדינה. כדי להיות תחרותיים בשוק החופשי צריכה להיות להם מערכת ניהול דומה לתאגידים למטרות רווח. בין היתר הם נדרשים לקבל על עצמם רמה גבוהה למדי של סיכונים כלכליים. החברים בקואופרטיב החברתי נושאים ישירות בסיכונים, אבל רמת הסיכון הנדרשת מכל חבר היא בדרך כלל נמוכה. כמה מן המאפיינים הכלכליים של הקואופרטיבים החברתיים באיטליה מפורטים להלן:

- **רווחים:** שלא כבארגונים חברתיים אחרים, הקואופרטיב החברתי אינו מנוע מחלוקת רווחים (וגם אינו מחויב לעשות כן), אבל חלוקת הרווחים מוגבלת וחלק ניכר מרווחי הקואופרטיב חוזר אל הקואופרטיב לשם קידומו ופיתוחו.
- **נכסים:** לקואופרטיב נכסים משלו שאינם בני חלוקה. אם קואופרטיב מתפרק מועברים נכסיו לקואופרטיבים אחרים בעלי מטרות דומות.
- **מיסוי:** הקואופרטיבים החברתיים זכאים למע"מ מופחת בגין מכירת שירותים – ארבעה אחוזים בלבד (על רוב המוצרים באיטליה מוטל מע"מ של עשרים אחוזים).

#### 5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים

הקואופרטיבים באיטליה שומרים על מבנה של לא יותר מחמישים עובדים (Vanek 2001). היתרון העיקרי בהקמת קואופרטיב חברתי כגוף משפטי וכלכלי קטן הוא ביכולת לנהל את הגוף בדרך דמוקרטית, באופן שחברי הקואופרטיב מקבלים החלטות באשר להתנהלותו השוטפת, לאפיקי הפעילות שלו ולתוכניות התפתחותו. תכונות אלו, נוסף על הפעילות בתוך הקהילה, מאפשרות התאמה מרבית בין צורכי החברים ורצונותיהם לבין הביקוש למוצרים או לשירותים שהקואופרטיב מייצר או מספק. המחויבות הקהילתית של הקואופרטיב מקלה את שילובם של מתנדבים מן הקהילה בפעולת הקואופרטיב, ומאפשרת ליזמים ולבעלי רעיונות ומחשבה חדשנית להשפיע על דרכי פעולתו.

##### החברים בקואופרטיב

חברי הקואופרטיב הם גם היזמים שלו. חוץ מיזמים-עובדים יכולים להיות חברים בקואופרטיב גם גורמים התומכים בו. כך, לעתים קרובות הרשות המקומית היא חברה שוות זכויות בקואופרטיב. עוד יכולים להיות חברים בקואופרטיב מנחים שמלווים את הפרויקט ומתנדבים בו.

### ניהול דמוקרטי

בקואופרטיב לכל חבר קול אחד. מבחינה זו הקואופרטיבים החברתיים הם ככל הקואופרטיבים. בקואופרטיבים חברתיים שמקימים מיזם עסקי כל המשתתפים הם ממילא גם חברים ומקבלי החלטות, אולם בקואופרטיבים העוסקים בעיקר בהכשרות, המשתתפים הם לא בהכרח חברי הקואופרטיב. בקואופרטיבים אלה המשתתפים עובדים לעתים במסגרת הקואופרטיב פרקי זמן קצרים בלבד, מקבלים שירותי ייעוץ, הכשרה ותמיכה, ונשלחים לעבוד בשוק החופשי.

### שקיפות ואחריות

הקואופרטיב מנוהל בשקיפות מוחלטת כלפי כל חבריו. את ההחלטות מקבלים כלל החברים, והמשמעויות הכלכליות של כל צעד של הקואופרטיב ידועות ונדונות. לפיכך כל חבר יודע מה מצבו של הקואופרטיב בכל רגע נתון, וכולם משתתפים בבניית התקציב ובביצועו. החברים יודעים גם מה מצבם הכלכלי של החברים האחרים, ומטרת כולם לשפר את מצבם הכלכלי שלהם ושל החברים האחרים באמצעות הקואופרטיב.

### אפשרות לקידום ולפיתוח קריירה

לכל אחד מחברי הקואופרטיב יש אפשרות להתקדם ולפתח קריירה בקואופרטיב. הקואופרטיב תומך בחבריו ומסייע להם לפתח את כישוריהם. הוא מחויב לפיתוח מחשבה ביקורתית, כישורי ניהול ומנהיגות עצמית בקרב חבריו. הוא יוצר מסגרת להבעת ביקורת עצמית וביקורת על הארגון, מסייע לחברים בהערכת פעולותיהם מתוך מודעות עצמית, ועוזר בפתרון בעיות ובהתמודדות עם לחצים.

### מקסום יכולות

החברים בקואופרטיב מודעים לידע, לכישורים וליכולות של כל החברים והדבר מאפשר לקבוצה, כזממת, להגדיר מטרות ויעדים בהתאם למשאבים העומדים לרשותה.

## 6. אוכלוסיות היעד

החוק באיטליה קובע אוכלוסיות יעד ספציפיות ששיתופן בקואופרטיב החברתי מקנה לו הטבות מימון ומיסוי: אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית; מכורים לסמים או לאלכוהול; קטינים עם בעיות משפחתיות; ואסירים משוחררים. רשויות הרווחה הן שמופקדות על סיווג האדם לאחת הקבוצות האלה, והסיווג הוא לזמן מוגבל אלא אם מדובר באנשים עם מוגבלויות קבועות.

אולם קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה אינם פועלים רק בקרב האוכלוסיות המנויות בחוק. שיטת הקואופרטיבים החברתיים ננקטת גם כלפי קבוצות מוחלשות אחרות – למשל מובטלים זמן רב, מהגרי עבודה ופליטים – ועל ידיהן. גם אז מדובר בקואופרטיבים חברתיים, אולם הם אינם זוכים להקלות במס ובמימון ולפטור מתשלום זכויות סוציאליות, שכן כדי לקבל את ההקלות הקואופרטיב מחויב שלפחות שלושים אחוז מעובדיו ישתייכו לאחת האוכלוסיות המוגדרות בחוק. פחות מחצי מהקואופרטיבים החברתיים עומדים בתנאים האלה. כל האחרים הם מיזמים עסקיים בעלי חיות כלכלית הפועלים בלא כל תמיכה ציבורית (Loss 2004).

## 7. דרכי פעולה

### פעולות הכשרה והשמה

במסגרת פעולות ההכשרה מתמחים הקואופרטיבים לשילוב בעבודה בתוכניות מיוחדות המתאימות לציבור היעד – בין שמדובר באנשים עם מוגבלויות ובין שמדובר במובטלים זמן רב. עלותן של תוכניות ההכשרה של הקואופרטיבים החברתיים נמוכה יחסית בשל ההתמקצעות הרבה של הקואופרטיב ובשל ההתאמה המרבית לציבור המשתתפים – הנובעת מן העובדה שההחלטות בארגון מתקבלות בדרך של ניהול משותף של נותני השירות ומקביליו. התנהלות זו מביאה לכך שמשאבים אינם מבוזזים על תוכניות ועל הכשרות שאינן מקדמות את המטרה – שילובם של המשתתפים הקונקרטיים בשוק העבודה.

עם תום ההכשרות הרלוונטיות, הקואופרטיבים פועלים למציאת מקומות עבודה למשתתפים. הקואופרטיבים קנו להם שם של גורמים מקצועיים, הנותנים הערכות מדויקות באשר ליכולתם של העובדים שהם מציעים. בשל כך יש נכונות רבה בקרב בעלי עסקים לקלוט אצלם את המשתתפים בתוכניות הקואופרטיבים. יש לציין כי בחוק האיטלקי מעוגנת חובה שלפיה על כל תאגיד המעסיק יותר מ-15 עובדים להעסיק עובדים עם מוגבלויות.<sup>14</sup> הקואופרטיבים החברתיים יצרו מנגנוני השמה של אנשים עם מוגבלויות בעסקים הנדרשים לקלוט עובדים כאלה. הם בוחנים את כישוריהם של המשתתפים כדי להפיק את המרב מיכולותיהם ולהשימם בעבודה המתאימה להם ביותר. בכך מספקים הקואופרטיבים החברתיים שירות נדרש לטובת כל הצדדים המעורבים.

חשוב לציין שבעלי עסקים מתחו ביקורת על החוק המחייב העסקה של אנשים עם מוגבלויות, וחלקם מעדיפים לשלם את הקנסות המוטלים על מי שאינו עומד

14 מדיניות לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות מוגדרת בחוק מס' 482/68, שתוקן ב-1999 (68/99).

בתנאים, או להעסיק אנשים עם מוגבלויות כסרע עודף בלבד. הקואופרטיבים מסייעים ביישום החובה הקבועה בחוק: באמצעות תיווך מקצועי ומדויק בין העובדים ובין העסק הקולט הם מוכיחים את התאמתם של אנשים עם מוגבלויות לשוק העבודה הרגיל. הקואופרטיבים לשילוב בעבודה הם אפוא גורם חשוב בהקניית המודעות לשילוב המודדים משוק העבודה וליתרונות שבשילובם, הן בקרב בעלי העסקים והן בקרב מקבלי החלטות.

### יצירת מקומות עבודה: הקמת קואופרטיבים ייעודיים

יתרונם הגדול של הקואופרטיבים החברתיים לשילוב בעבודה הוא ביצירת מקומות עבודה. שלא כמו בתוכניות אחרות לשילוב של אוכלוסיות מוחלשות בעבודה, אין מדובר בעוד תוכנית השמה (אם כי גם באלה, כאמור לעיל, לקואופרטיבים החברתיים יתרון על פני תוכניות אחרות) אלא בשינוי השוק – יצירת מקומות עבודה בתוך הקואופרטיב, או הקמה של קואופרטיבים חדשים שמקימיהם הם המשתתפים-העובדים.

החברים בקואופרטיב נעשים יזמים. הקואופרטיב המקים מקבץ אנשים שכישריהם מתאימים לסוג מסוים של מיזם, או מסייע לקבוצה שבאה אליו עם רעיון להקים מיזם כלכלי מסוים, ונותן ייעוץ, תמיכה ומימון להקמת המיזם. כאמור, השכר הממוצע בקואופרטיבים החברתיים נמוך רק מעט מהשכר הממוצע במשק; מדובר בשכר הגבוה הרבה מיכולת ההשתכרות הקודמת של חברי הקואופרטיב, שרובם התקיימו מקצבאות סוציאליות בלבד.

## 8. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים חברתיים

כאמור לעיל, קואופרטיב חברתי מתנהל בעילות מרבית אם מספר חבריו אינו עולה על חמישים – כך הוא שומר על יכולתו לנהל את ענייניו בדרך דמוקרטית ולהתאים בין הצרכים והיכולות של החברים ובין פעילות הקואופרטיב, וכך הוא יכול גם להתמחות בנושא הייחודי לו. עובדה זו מקנה לקואופרטיבים יתרונות, אולם בצדם חסרונות כלכליים לא מבוטלים. על החסרונות מנסים הקואופרטיבים להתגבר באמצעות השתייכות לקונסורציום ושיתוף פעולה הדוק עם קואופרטיבים אחרים. הקונסורציום נותן תמיכה לקואופרטיבים החברתיים בשירותי שיווק, ייעוץ אדמיניסטרטיבי, הכשרה ופיתוח של כוח אדם, וייעוץ ארגוני וניהולי לחברים ולקואופרטיבים חדשים שעומדים לקום.<sup>15</sup>

15 אחד העקרונות הראשיים של התנועה הקואופרטיבית הוא עקרון שיתוף הפעולה בין קואופרטיבים (העיקרון השישי בעקרונות התנועה הקואופרטיבית משנת 1995). זהו אחד היתרונות של הקואופרטיב על פני סוגים אחרים של תאגידים – יכולתו לשתף

הקואופרטיבים החברתיים מיוצגים במוסדות הפוליטיים של התנועה הקואופרטיבית, והם חברים בקונסורציום של קואופרטיבים ברמה אזורית וברמה ארצית.<sup>16</sup> הקונסורציום הארצי של הקואופרטיבים עוסק באסטרטגיות לטווח ארוך, במחקר, ובהכשרה והדרכה של מנהלים והנהגה מקומית. לעתים הוא חותם על חוזים עם רשויות השלטון, אך בדרך כלל הוא משמש רק גורם מקשר בין הגופים השונים.

## 9. מעורבות השלטון

את השירותים החברתיים באיטליה מספק בעיקר השלטון המקומי – המחוז או הרשות המוניציפלית. מבחינת הרשויות המקומיות, שתקציבן לשירותי רווחה הלך וירד עם השנים, האפשרות להתקשר עם גורמים חיצוניים לשם מתן שירותים חברתיים פתרה מצוקה הולכת וגוברת. התפיסה העקרונית של השלטון היא שגורמים לא ציבוריים גמישים יותר ויעילים יותר בהתאמת השירות לצרכים, שכן השירות הציבורי מוגבל ביכולתו לבצע שינויים ולהתאים את עצמו לצורכיהם של מקבלי.

הקואופרטיב החברתי הוא צורת ההתאגדות המועדפת על הרשויות המקומיות לצורך שיתוף פעולה להספקת שירותים חברתיים. הן רואות בקואופרטיבים דרך יעילה להספקת שירותים באמצעות מיקור-חוץ וכלי להבניית שוק העבודה למי שלא מצאו בו את דרכם. מאחר שבקואופרטיב החברתי חברים גם מקבלי השירות עצמם וגם הרשות המממנת, השירות שהוא מציע לצרכניו תואם את צורכיהם במידה מרבית. כמו כן, הרשות יכולה להיות מעורבת ישירות בניהול המיזם, להשפיע על קבלת ההחלטות, לעקוב אחר הנעשה בו, ולהתריע על כשלים בעת הצורך.

## 10. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים

הקואופרטיבים החברתיים באיטליה פועלים במגוון רחב של תחומים. על פי החוק, מטרתם הראשונית היא לתרום לקהילה. על כן, חלקם משלבים בין הצורך ביצירת מקומות עבודה לחבריהם לבין פעילות שהיא תרומה חברתית בפני עצמה. קואופרטיבים רבים עוסקים אפוא בפעילות להגנת הסביבה, במתן שירותים

---

פעולה עם קואופרטיבים אחרים בלי סיכון ממשי, לפחות לעומת התקשרויות דומות בין תאגידים בבעלות משקיעים.

16 לא מדובר בקונסורציום של קואופרטיבים חברתיים. הקואופרטיבים החברתיים הם חלק מהתנועה הקואופרטיבית האיטלקית, והם מתחלקים בין כמה קונסורציומים של קואופרטיבים.

- לאוכלוסיות מוחלשות וכיוצא בזה. בין היתר עוסקים הקואופרטיבים החברתיים באיטליה בתחומים האלה:
- טיפול באשפה ומחזור – איסוף מוצרים למחזור, מבקבוקים ופחיות שתייה ועד למקררים ולרהיטים.
  - הפעלת חנויות יד שנייה, שבהן מוצעים למכירה חפצים הנאספים מבתים ומתוקנים.
  - שירותי הסעדה, בעיקר למוסדות ציבור ולבתי ספר.
  - שירותי הובלה.
  - שירותי ניקיון תעשייתיים וביתיים.
  - הפעלת מכבסות.
  - הפעלת נגריות.
  - הקלדת נתונים.
  - הפעלת מוקדי שירות.
  - התקנת קולטי שמש ליצירת אנרגיה סולרית.
  - גינון וטיפוח הגן.
  - שירותי תיירות ואירוח, ובכלל זה הפעלת בתי מלון, מסעדות, ברים ושירותי תיירות מיוחדים לאנשים עם מוגבלויות, וכן הנחיית סיורים וחינוך סביבתי.

### 11. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם

מספר הקואופרטיבים החברתיים שנרשמו באיטליה עם כניסתו של חוק הקואופרטיבים החברתיים לתוקף ב-1991 היה כמעט אלפיים. עד סוף 1997 נמנו 4,500 קואופרטיבים חברתיים, שבעים אחוז מהם קואופרטיבים נותני שירותים ושלושים אחוז קואופרטיבים לשילוב בעבודה.

בשנת 2003 נמנו 2,974 קואופרטיבים לשילוב בעבודה, והועסקו בהם 58,082 עובדים.<sup>17</sup> במפקד האוכלוסין שנערך שנתיים קודם לכן נמנו 1,927 קואופרטיבים לשילוב בעבודה, והועסקו בהם 36,986 עובדים. על פי הערכות, מספר המועסקים במסגרת זו בשנת 2005 עמד על כ-63 אלף איש.<sup>18</sup>

17 על פי מחקר שעשה בשנת 2003 מכון IRES FVG לחקר כלכלה וחברה. ראו [www.iresfvg.org](http://www.iresfvg.org)

18 בשנת 2005 היה מספרם של כלל המועסקים בקואופרטיבים החברתיים 189,550 איש; כשלושים אחוז מן המועסקים בקואופרטיבים החברתיים מועסקים בקואופרטיבים לשילוב בעבודה.

המחזור השנתי של הקואופרטיבים לשילוב בעבודה היה בשנת 2003 מיליארד ו-276 מיליון אירו. יש להדגיש כי במספרים הללו כלולים רק הקואופרטיבים לשילוב בעבודה העומדים בתנאי החוק. הקואופרטיבים החברתיים האחרים, שמעסיקים קבוצות מוחלשות שאינן זכאיות לתמיכה, אינם נכללים בנתונים הללו, וכאמור מדובר בכחמישים אחוז מכלל הקואופרטיבים החברתיים.



## ה. המודל הגרמני

### 1. רקע

נושא ההשבה לעבודה, או השילוב בשוק העבודה, הוא רכיב חשוב במדיניות הרווחה והתעסוקה בגרמניה בשני העשורים האחרונים, בשל הגידול באבטלה, שינויים בהרכב האוכלוסייה, ושינוי בתפיסת שילובם של אנשים עם מוגבלויות בחברה. על כל השינויים האלה, המשותפים למדינות רבות באירופה, נוספו הקשיים שהתעוררו עם איחוד גרמניה המערבית והמזרחית.

בגרמניה מופקדות שתי רשויות על המדיניות בנושאים הקשורים למובטלים – משרד העבודה הפדרלי, שהתשלומים שהוא משלם הם מכספי הצבירה הביטוחית של עובדים בתוספת מימון פדרלי, והרשות המקומית, המשלמת מתקציבה השוטף. משרד העבודה הפדרלי פועל בדרכים פסיביות – הוא משלם דמי אבטלה – אך הוא גם מממן הכשרות מקצועיות ועוסק בהשמת מובטלים. עם סיומה של תקופת זכאותו של המובטל לדמי אבטלה, האחריות החברתית עליו עוברת לרשות המקומית, והיא משלמת דמי קיום מינימליים למי שאינו מצליח למצוא עבודה.

בעשרים השנים האחרונות השתנתה המדיניות בשוק העבודה הגרמני: ממימון דמי אבטלה בלבד למדיניות אקטיבית של שוק העבודה – מימון תעסוקה, הכשרות והשמה. בעבר היתה המדינה מפעילה מוקדי תעסוקה במימון ציבורי, והיום היא משקיעה בפרויקטים המיועדים להשמה של מובטלים בשוק העבודה הרגיל. רבות מן הסמכויות הנוגעות להשמת מובטלים הועברו מן הרמה הלאומית אל הרשות המקומית, אשר יכולה לפעול בגמישות ולתמוך בתוכניות חדשניות.

### 2. סוגים של מיזמים ליצירת תעסוקה

- מיזמים חברתיים בבעלות הרשות המקומית (חברה ציבורית בע"מ או אגודה): מטרתם לשלב את מקבלי הקצבאות בשוק העבודה החופשי, באמצעות עבודה במימון הרשות המקומית ובאמצעות הכשרה, בעיקר תוך כדי עבודה. המיזמים מיועדים בעיקר לאנשים עם מוגבלויות, ולמובטלים זמן רב בני 55 ומעלה. הם עוסקים בעיקר כמתן שירותים ומאורגנים על ידי ארגוני רווחה.
- מיזמים חברתיים פרטיים: מיזמים הנרשמים כאגודות, או שאינם נרשמים כלל, שמועסקים בהם מובטלים זמן קצר – עד שנתיים. את השכר מממנת הרשות, והם מופעלים על ידי מתנדבים.

- **מיזמים של שילוב חברתי עם סובסידיות יורדות:** קיימים שני סוגים של מיזמים חברתיים לשילוב בעבודה שאינם ממומנים לאורך זמן: את הראשון מפעילים גופים חברתיים, ובו תוכניות משלימות לתוכניות הפרדליות והכלל-אירופיות, ואת השני מפעילים קואופרטיבים. להלן ארחיב בעניין הקואופרטיבים.

### 3. קואופרטיבים לשילוב בעבודה

את הקואופרטיבים לשילוב בעבודה מקימה קבוצה של מובטלים, שהם חברי הקואופרטיב. מטרת הקואופרטיב היא לתת שירות או לייצר מוצרים שיש להם דרישה בשוק החופשי, וליצור מקומות עבודה. שלא כפעולות אחרות לשילוב בשוק העבודה, הקואופרטיבים החברתיים אינם שלב ביניים או פתרון זמני, אלא הם נועדו ליצור לחבריהם מקומות עבודה שמתאימים להם התאמה מרבית לאורך זמן.

### 4. המימון

הקואופרטיב אינו מקבל מימון ישיר. חבריו ממשיכים לקבל תמיכה ציבורית בהתאם לזכאות שהיתה להם עם הקמת הקואופרטיב, לזמן מוגבל. אם היו זכאים לדמי אבטלה, למשל, הם ממשיכים לקבל את דמי האבטלה, ואם היו זכאים לדמי קיום הם ממשיכים לקבלם, לפרק זמן מוגדר המשתנה מאדם לאדם לפי גילו וסוג זכאותו.<sup>19</sup> הזכאות יכולה להימשך שנתיים לכל היותר. המימון יכול להיות עד מאה אחוז מהשכר, ובלבד שהשכר אינו עולה על שמונים אחוז מהשכר המקובל בענף (Blien et al. 2002). בשלב ההקמה מקבלים העובדים המשתתפים בקואופרטיב סובסידיות ממשרד העבודה. מדובר בסכומים ההולכים ויורדים עם הזמן, ולפיכך המיזם חייב להסתמך על הכנסות ממכירת מוצרים או שירותים. לרשות הקואופרטיב עומדים גם משאבים שאינם כספיים – הון חברתי ומתנדבים.

הרשויות המקומיות והמחוזיות שמו להן למטרה לשלב בשוק העבודה אוכלוסיות בעלות בעיות קשות בשילוב: אנשים עם מוגבלויות, אנשים עם בעיות בריאותיות, ומובטלים זמן רב בני 55 ומעלה. אם בקואופרטיב מועסקים אנשים עם מוגבלויות, הוא זכאי גם לסובסידיות מטעם משרד העבודה הפרדלי. רבים מהקואופרטיבים החברתיים משלבים בקואופרטיב אנשים עם מוגבלויות, ועל כן זוכים לתמיכה.

19 התמיכה ניתנת בדרך כלל באמצעות The Federal Labour Market Act.

המודל הקואופרטיבי מאפשר למובטלים לקבל על עצמם את הסיכון שבהשתתפות במיזם כלכלי משני טעמים. ראשית, הסיכון מתחלק בין כמה אנשים ולכן אין הוא גדול. שנית, עצם הכניסה למיזם הקואופרטיבי אינה מנתקת את המשתתף משירותי הרווחה. חבר הקואופרטיב ממשיך לקבל את הקצבה לזמן מוגבל, כאמור, עד שמצב הכלכלי של הקואופרטיב מאפשר לו לשלם לחבר את משכורתו. אם הקואופרטיב נכשל, חבר הקואופרטיב חוזר לסטטוס שהיה לו בעיני מוסדות השלטון לפני הקמת הקואופרטיב.

לא מכבר הוגשה הצעה לתיקון החוק, באופן שיאפשר לקבל מימון ציבורי להקמת עסק עצמאי. היום החוק מאפשר זאת לעסק של יחיד בלבד, ולפי ההצעה תוכל קבוצת יחידים לקבל את כל המימון המגיע לחבריה לשם השקעה בקואופרטיב.

### 5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים

הקואופרטיב החברתי הוא בבסיסו קואופרטיב עובדים, קרי העובדים הם חברי הקואופרטיב, אבל הוא רשאי למכור מניות גם למי שאינם עובדיו: מקבלי שירותים, צרכנים ותומכים אחרים של הקואופרטיב בקהילה. הקואופרטיב שומר על העיקרון הדמוקרטי שלפיו לכל חבר יש קול אחד וכל הקולות שווים. כוחו של הקואופרטיב בכך שתפקידו אינו מסתכם בהשמה בעבודה, אלא הוא מיזם שבו העובדים הם מקבלי ההחלטות. זהו גוף מעצים שמאפשר לחבריו לחזור להיות חברים מכובדים בקהילה.<sup>20</sup>

### 6. אוכלוסיות היעד

המשתתפים בקואופרטיבים שייכים לכלל האוכלוסיות המוגדרות "מובטלים עמוקים" – מי שנמצאים מחוץ לשוק העבודה 12 חודשים ויותר, בעיקר בני 55 ומעלה; אנשים עם מוגבלויות; ועובדים לא מקצועיים. אחת ממטרות הקואופרטיבים החברתיים היא שילוב בין אוכלוסיות מוחלשות שונות.

20 הנס-גרד נוטנבוהם (Nottenbohm), המתאם הבינלאומי של פרויקט "אינובה – שותפות לפיתוח", שססמתו "מתאים לשיתוף פעולה", אמר בעניין זה כי מובטלים יכולים להפוך קצבאות לעסקים בנייִקיימא. ראו [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/etg2-suc-innova.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/etg2-suc-innova.pdf)

## 7. שיתוף פעולה בין קואופרטיבים חברתיים

הקואופרטיבים החברתיים חברים בארגון־גג, NETZ, שמסייע בהכשרות מקצועיות ובקורסים ייעודיים שהקואופרטיב אינו יכול להפעיל או לממן. ההכשרות היחידות הניתנות לחברים במסגרת הקואופרטיב הן הכשרות הקשורות לפעולת המיזם, בדרך כלל תוך כדי עבודה.

## 8. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים

הקואופרטיבים החברתיים פועלים במגוון רחב של תחומים: ניקיון, מחזור, נגרות, גינון וכיוצא בזה. בגרמניה נרשמו שני סוגים של קואופרטיבים מיוחדים:

- קואופרטיב הנותן שירותים לאוכלוסיית הזקנים – כל השירותים הנחוצים תחת קורת גג אחת: בישול, ניקיון, גינון, קניות, תחבורה, שליחויות, התכתבויות וליווי לפעילויות תרבות.
- קואופרטיב הנותן סיוע להקמת קואופרטיבים – הכשרה ובחינת התוכניות העסקיות, תמיכה ארגונית שוטפת בתפעול, בהנהלת חשבונות ובשיווק.

## 9. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם

מספר הקואופרטיבים החברתיים בגרמניה שחבריהם מקבלים תמיכה כספית ממשרד העבודה הפדרלי היה בשנת 2001 בין 6,000 ל־7,000 (Schulz 2005). מדובר במיזמים קטנים עד בינוניים (שבעה עד חמישים חברים-עובדים). השינויים במספר הקואופרטיבים החברתיים אינם קשורים ישירות לסובסידיות הציבוריות, משום שהקואופרטיבים יכולים להשתמש במשאבים אחרים. הם מסתמכים במידה מסוימת על סובסידיות שנותן משרד העבודה הפדרלי לעובדים, אולם תקציבים אלה אינם מובטחים בשל השינויים התכופים במשאבים הכספיים של המשרד. כמות המשאבים המושקעים במדיניות שוק עבודה אקטיבית תלויה בהכנסות הביטוחיות של שוק העבודה. כשיעור האבטלה נמוך מספר המועסקים גבוה, והמשאבים לתמיכה במדיניות מעודדת תעסוקה גדולים יותר. כשיעורי האבטלה עולים, המימון הציבורי לסיוע ביצירת מקומות עבודה קטן.

## ו. המודל השוודי

### 1. רקע

יצירת מקומות עבודה מעולם לא נחשבה חלק ממדיניות הרווחה בשוודיה. תפקידה של המדינה הסתכם במתן קצבאות בעת הצורך. מדיניות התעסוקה של שוודיה היתה תמיד הבטחת שוק עבודה מתפקד ברמת המקרו, והבטחת תשלומים סוציאליים ברמת המיקרו. התערבות ממשלתית ביצירת מקומות עבודה נחשבה במשך השנים בלתי יעילה (Stryjan 2002).

הגישה העקרונית בשוודיה רואה במקסום אחוז המשתתפים בשוק העבודה אינטרס חברתי חשוב, לא רק בגלל הצורך לצמצם את מספר המובטלים. תעסוקה מלאה נתפסת כתורמת לצמיחה, לחלוקת משאבים יעילה ולשימוש יעיל בכוח אדם. עם זאת, ממשלת שוודיה אינה תומכת בשימור מקומות עבודה או ענפי תעשייה שכבר אינם רווחיים. כאשר ענף מסוים מאבד מרווחיותו, תפקידם של המדינה והארגונים המקצועיים למצוא את הדרכים הכואבות פחות לחסלו, וליצור מנגנונים של הסבה מקצועית לעובדים כדי שימצאו את מקומם בעבודה רווחית יותר. כאמור, מאז ומעולם היתה התנגדות גורפת ליצירת מקומות עבודה שאינם פרי יוזמת השוק.

המדיניות המתוארת השתנתה במידה מסוימת בעשור האחרון, מכמה סיבות:

- תמיכת הממשלה במפעלים מוגנים ירדה, ונוצר צורך במקורות מימון אחרים.
- הכנסות המפעלים המוגנים, שעסקו בהרכבה של מוצרי חשמל והיי-טק, ירדו בשל הצמצומים בשוק והעברת חלק גדול מהמפעלים למרכז אירופה ומזרחה.
- מדיניות הטיפול בנפגעי נפש השתנתה – מאשפוז במוסדות לשילוב בקהילה. אמנם נקבע שיש לאפשר לנפגעי הנפש להיות בקהילה, אך לא נמצאו מקומות עבודה מתאימים.
- לשוק המקומי הצטרפו מהגרי עבודה ופליטים, ורבים מהם לא מצאו את מקומם במערכות הקיימות.
- התעורר הצורך לסייע לצעירים שנשרו מבתי הספר ומעולם לא מצאו את דרכם לשוק העבודה.

מסיבות אלו החליטה ממשלת שוודיה לתמוך כלכלית ביצירת מקומות עבודה ואף לאפשר למגזר הציבורי להיות גורם פעיל בהקמה ובהפעלה שלהם. את היוזמות החדשות ואת ההתארגנויות למיניהן מארגנות בדרך כלל קואליציות מקומיות של גופים ציבוריים ופרטיים. ההתארגנויות הנפוצות ביותר הן קואופרטיבים חברתיים

ומיזמים לפיתוח קהילתי. שני סוגי ההתארגנות הם קואופרטיבים בחוקתם – החברים מקימים אותם ומנהלים אותם בדרך דמוקרטית, והם מיועדים לקידום האינטרסים של חבריהם ולהשגת מטרות חברתיות כלליות.

## 2. מטרות הקואופרטיבים החברתיים

מטרות הקואופרטיבים החברתיים בשוודיה שונות במידת מה ממטרות של מיזמים דומים באיטליה, בגרמניה ובמדינות אחרות. לא כל הקואופרטיבים החברתיים בשוודיה נועדו להיות עצמאיים מבחינה כלכלית. כאמור, השתתפות בשוק העבודה נחשבת בשוודיה לרכיב חשוב בשילוב בקהילה, והיא מטרה בפני עצמה. אנשים עובדים זקוקים פחות לתמיכה, לא רק תמיכה כלכלית, אלא גם תמיכה פיזית, נפשית וחברתית. השילוב בעבודה הוא אפוא אינטרס חברתי ואזרחי; יש לו משמעויות כלכליות ישירות (קיצוץ קצבאות חלקי או מלא) ועקיפות (צמצום בשירותי הרווחה הנלווים לאנשים עם מוגבלויות שאינם עובדים ולמובטלים זמן רב), אבל החיסכון הכלכלי אינו מטרתו היחידה.

## 3. המסגרת המשפטית

בחוק השוודי אין התייחסות מפורשת לצורת ההתאגדות הייחודית של הקואופרטיבים החברתיים, והם נאלצים להתאים את עצמם למסגרות המשפטיות הקיימות. רובם נרשמים כאגודה כלכלית (Stryjan and Laurelii 2008) – הגדרה שמתאימה לקואופרטיב הפועל למטרות מסחריות.

על פי החוק, מטרת האגודה היא לקדם את האינטרסים הכלכליים של החברים באמצעות ניהול עסק כלכלי שהחברים הם העובדים בו. החוק מתווה עקרונות קואופרטיביים בסיסיים ומחייב ניהול דמוקרטי, אבל אין הוא מגדיר מטרות חברתיות כלליות ואין הוא עוסק בארגון שאינו למטרות רווח.

קואופרטיבים חברתיים שמטרתם קיום כלכלי עצמאי לאורך זמן מתאימים להגדרות חוק זה. אולם קואופרטיבים שמטרתם העיקרית חברתית ולא כלכלית מעדיפים להגדיר את עצמם אגודה וולונטרית, שאינה ישות משפטית. רוב ההגדרות בחוק האגודות הכלכליות מוחלות על האגודות הוולונטריות אלא אם התקנון של האגודה קובע במפורש אחרת.

קואופרטיבים החברתיים שפועלים בשוק ואינם מעוניינים לחלק רווחים, או מעוניינים לחלק את מקצת רווחיהם בלבד, נדרשים למהלך משפטי משולב – הקמת קואופרטיב בעלות אגודה וולונטרית, והעברת הרווחים אל האגודה לצורך השקעה מחדש בקואופרטיב.

#### 4. המימון

המדינה מממנת עד חמישים אחוז מן הקואופרטיב, כחלק מהתמיכה בכלכלה החברתית. מדובר בתמיכה לאורך זמן, שמצד אחד מבטיחה לקואופרטיב בסיס כלכלי יציב, ומצד אחר מדרבנת אותו להשתלב בשוק ולהשיג את יתרת המימון לפעולתו (EQUAL 2006). ההתארגנויות, כאמור, הן במקרים רבים פרי שיתוף פעולה מקומי בין גורמים ציבוריים לפרטיים, ולפיכך גם המימון הוא ציבורי ופרטי גם יחד.

עד לעת האחרונה לא אפשר החוק בשוודיה למקבלי קצבאות לעבוד במשרה מלאה בלי לאבד את הזכויות הסוציאליות שלהם. בשל החשש מאיבוד הקשר עם מוסדות הרווחה העסיקו הקואופרטיבים את החברים, רובם מקבלי קצבאות, במשרות חלקיות בלבד. לאחרונה שונה החוק, וכעת אין נשללת עוד הזכאות לקצבה מיד. צריך עוד לבחון איך ישפיע השינוי על שיעורי העבודה וההשתכרות בקואופרטיבים החברתיים.

המגזר הציבורי מעביר משאבים לקואופרטיבים בכמה דרכים:

- **המרה של תשלומים סוציאליים לתשלומים למימון המיזם:** החברים המיועדים זכאים בדרך כלל להכנסה בסיסית (קצבה) ולשיקום מטעם הרשות המוסמכת, המחויבת להקצות משאבים למטרה זו. הרשות יכולה להמיר כספים אלה לתמיכה במיזם חברתי. סוגים שונים של משאבים ניתנים על ידי רשויות שונות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות) ומיועדים לקידום מטרות הנשלטות על ידי מערכות חוקים שונות (חוקי רווחה ועזרה סוציאלית, חוקים העוסקים במדיניות תעסוקה). הפתרונות משתנים בהתאם לרשות המקומית ודרגת גמישותה, ובהתאם להרכב חברי הקואופרטיב וסוג ההטבה שהם זכאים לה.
- **הקצאת משאבים לתמיכה בקואופרטיב:** הרשויות בדרך כלל מקצות מקום לפעילות או מממנות, לפחות חלקית, שכירת מקום כזה. הן מממנות גם תשלום למדריכים, אם אלה מועסקים על ידי המיזם. במקרים אחדים המדריכים הם עובדי הרשות ונותנים מזמנם למיזמים החברתיים.
- **מתן מענקי משכורות:** המענקים ניתנים לכל מעסיק שמציע משרה לאדם שהוכר רשמית כבעל כושר עבודה מופחת. העובד מקבל שכר מלא, והמעביד מקבל את הפרש הוצאותיו בגין כושרו החלקי של העובד. אין מדובר בתמיכה ספציפית למיזם חברתי. באופן דומה, צורות אחרות של סובסידיות או השמות ממומנות יכולות להתקיים על בסיס הסכמת הרשות.

## 5. מבנה הקואופרטיבים החברתיים

קואופרטיבים רבים מוקמים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, שהן חברות שוות זכויות בקואופרטיב. הרווחים מתחלקים בין הרשות המקומית לקואופרטיב.<sup>21</sup> קיימת העדפה להקמת ארגונים קטנים, שכן נשמר בהם הקשר האישי – ולכן ההתאמה בין השירותים הנדרשים לבין המשתתפים מרבית – והם מאפשרים הפעלה יעילה של מערך ניהול המוקרטי.

רכיב חשוב הוא ארגוני-גג של מיזמים חברתיים, אשר נותנים סיוע מקצועי, כסיס ידע והכשרה בתחומים שונים לארגונים הספציפיים.

## 6. סוכנויות לפיתוח קואופרטיבים חברתיים

בשוודיה פועלות סוכנויות לפיתוח קואופרטיבים (CDA – Co-operative Development Agencies), שעיקר פועלן הוא הפצת ידע וסיוע לקבוצות המעוניינות להקים קואופרטיבים חברתיים. סוכנויות אלו פועלות בכמה דרכים: תכנון והערכה של מודלים ארגוניים חדשים; שכנוע ארגונים פיננסיים פוטנציאליים; יצירת קואליציות, שותפויות ותיווך בין החברים בהן; גיוס והכשרה של משתתפים.

## 7. אוכלוסיות היעד

היוזמות לשילוב בעבודה נועדו ליצור בעבור המודרים משוק העבודה מקומות עבודה או פתרון תעסוקתי אחר. הקואופרטיבים הראשונים בשוודיה נוסדו בעקבות הרפורמה במדיניות הטיפול הפסיכיאטרי בחולי נפש. הקימו אותם מטפלים, מטופלים ומטופלים לשעבר. בהמשך הורחב המהלך לקבוצות אחרות שמודרות משוק העבודה.

קיימים שני סוגים עיקריים של קואופרטיבים, ובכל אחד מהם סוג אחר של חברים:

- **קואופרטיבים חברתיים:** מוקמים על ידי המודרים או בשבילם, וחבריהם הם בעיקר המובטלים לשעבר. מטרתם היא שילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות, ובהם אתמקד להלן.

21 משפט ההתאגדות בשוודיה אינו מכיר בישות משפטית שהיא בעלת אחריות מוגבלת וגם מוגבלת בחלוקת רווחים. לכן רוב המיזמים נרשמים כבעלי עירבון מוגבל וקובעים תקנון פנימי שלפיו יושקעו הרווחים בפעולות לרווחת הקהילה. ישנה גם אפשרות להקים תאגיד בעל שני רכיבים, שבו מניות התאגיד המסחרי מוחזקות בידי אגודה וולונטרית שבעליה הם בעלי התאגיד החברתי. האגודה מוגבלת בחלוקת רווחים.



- **מיזמים קהילתיים:** במיזמים אלו חברים פעילים מקומיים וארגונים קהילתיים, והם פועלים לקידומה של הקהילה המקומית. שילוב של אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה ברשות המקומית הוא רכיב אחד באסטרטגיה הכללית של קואופרטיבים אלו.

## 8. דרכי פעולה

הקואופרטיבים החברתיים מיוסדים על ידי החברים המיועדים. מטרתם ליצור מקום עבודה המבוסס על יכולות החברים ועל ניהול עצמי. האחריות שמקבלים על עצמם חברי הקואופרטיב, הניהול העצמי והעמידה במטלות הם רכיבים חשובים בשיקום החברים, והם תורמים רבות להעצמתם. הקואופרטיבים פועלים לשילוב בעבודה ולשילוב חברתי – הם שואפים ליצור מקום יציב שבו יוכלו החברים להיפגש ולעבוד. בקואופרטיב מועסקים בדרך כלל מדריכים, שתפקידם להפעיל את תוכניות ההכשרה ולייעץ לחברים; לעתים מדובר בעובדי הקואופרטיב ולעתים במתנדבים.

הקואופרטיבים פועלים בשלוש דרכים: הכשרה בקואופרטיב; עבודה זמנית בתוך הקואופרטיב ומעבר לעבודה בשוק החופשי בחוזה רגיל; פיתוח הקואופרטיב למיזם כלכלי עצמאי המעסיק את החברים. ההכשרה היא רכיב עיקרי בשלב ההקמה. קבוצת המקימים מתגבשת בדרך כלל במהלך תוכנית חינוכית של שלושה עד שישה חודשים, שבה היא עוברת הכשרה במינהל קואופרטיבי, ובפיתוח כישורים קבוצתיים וכישורים עסקיים רלוונטיים שיאפשרו לנהל את הקואופרטיב ולפתח תוכנית עסקית. קורסים נוספים ניתנים בהמשך הפעילות, אם יש לכך תקציב. חברים שמצטרפים אחרי שלב ההקמה לומדים תוך כדי עבודה או משתתפים בתוכניות הכשרה – בהתאם למימון האישי שניתן להם.

יש שלושה סוגים של התנהלות כלכלית של קואופרטיבים חברתיים:

- **שיקום אישי:** הקואופרטיב הוא תחנת ביניים בדרך להשמה בשוק החופשי.
- **שיקום קולקטיבי:** הקואופרטיב אינו אלא כלי, והשאיפה היא שהוא יהפוך למיזם רגיל ורוב חבריו יקבלו משכורת רגילה.
- **אסטרטגיה משולבת:** הקואופרטיב, במסגרת פעולותיו המסחריות, מוכר תוכנית שיקום לרשות. לפיכך רוב העובדים זמניים – הם עוברים שיקום בקואופרטיב וממשיכים הלאה – ורק מיעוטם בעלי משרה קבועה בקואופרטיב.

## 9. מיזמים של קואופרטיבים חברתיים

כאמור, שלא כמו באיטליה, בגרמניה ובמדינות אחרות, חלק מהקואופרטיבים החברתיים בשוודיה אינם עצמאיים מבחינה כלכלית והם מקבלים תמיכה שוטפת מן המדינה. כל המיזמים מציעים מוצרים ושירותים בשוק החופשי, בעיקר המקומי, ורובם מתמקדים בשירותים למשקי בית או במיזמים אחרים המיועדים לקהילה המקומית.

רבים מהקואופרטיבים החברתיים פועלים בהתקשרויות עם המגזר הציבורי. חלקם פועלים במסגרת מדיניות הרווחה או הסביבה, והם מספקים שירותי מחזור במימון המדינה; וחלקם מתקשרים עם הרשות המקומית להפעלת תוכניות שיקום והכשרה; מהם שמפעילים שירותים בשוק שיש בו תחרות נמוכה או מונופול מקומי, כמו תחזוקת בתים, הסעדה והפעלת קפטריות; ומהם שפועלים בשוק תחרותי: הפעלת חנות חיות, אחזקת אקווריומים, שיפוץ בתים וכדומה. כמה קואופרטיבים מציעים שירותים מיוחדים לאנשים עם מוגבלויות על בסיס כלכלי: ייעוץ תיירותי, הדרכה ותוכניות תיור מיוחדות למרותקים לכיסאות גלגלים, ושירותי תרגום לשפת הסימנים.

## 10. מספר הקואופרטיבים החברתיים והיקף פעילותם

ב-2002 נמנו בשוודיה תשעים קואופרטיבים חברתיים, שסיפקו עבודה לכ-1,400 חברים – מהם כ-500 עובדים קבועים, והשאר עובדים זמניים, המקבלים תמיכה והכשרה ויוצאים לעבודה בשוק הרגיל. באותה שנה היה המחזור הכספי של הקואופרטיבים כשישה מיליון אירו. על פי הערכות, ב-2009 פעלו בשוודיה בין 400 ל-500 קואופרטיבים חברתיים.<sup>22</sup>

22 על פי VITA Europe – The hub of the European non profit sector, May 12, 2009 (www.vita.it). מדובר בהערכות בלבד בשל הקושי בזיהוי הארגונים הרשומים, כמוסבר לעיל.

## ז. המלצות: קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה בישראל

שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל נמוך הרבה מן השיעור הממוצע בעולם המערבי, בעיקר בשל מיעוט העובדים בקרב הציבור החרדי (בעיקר גברים) ובקרב הציבור הערבי (בעיקר נשים). למרות זאת, רק בעשור האחרון גובשה מדיניות ממשלתית לשילוב בעבודה של המצויים מחוץ לשוק זה. הדרך שנבחרה ליישום המדיניות כונתה "תוכנית ויסקונסין", ועיקרה הפרטה של משימת השילוב בעבודה ומסירתה לידי חברות למטרות רווח. על התוכנית נמתחה ביקורת רבה, שנגעה להשלכותיה החברתיות הקשות על הציבור שחויב להשתתף בה ולא-הצלחתה הכלכלית. רוב המשתתפים בתוכנית הופנו לעבודות שמירה וניקיון, באמצעות קבלני שירותים, בתנאי העסקה גרועים וללא כל אופק תעסוקתי, והיא לא יכלה להציע פתרון ארוך טווח. בעקבות זאת נעשו שינויים רבים בזמן הפעלתה ולאחר תקופת הניסוי היא בוטלה.

גם בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות ישראל היא מהמדינות המפגרות בעולם המערבי. מקרב מקבלי קצבת הנכות עובדים רק שמונה אחוזים (שיעור זה אינו כולל אנשים עם מוגבלויות אשר עובדים ואינם מוכרים כנכים, בשל החקיקה אשר מנעה עד לאחרונה כמעט לחלוטין מעובדים לקבל קצבת נכות או שירותים מיוחדים וגם כעת מגבילה אפשרות זו). עד כה לא נעשה ניסיון מערכתי לשלב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה – שלא כמדינות רבות באירופה, שבהן שילוב בשוק העבודה נחשב חלק מרכזי בשיקומם של אנשים עם מוגבלויות. באוגוסט 2009 נכנס לתוקפו חוק שילוב נכים בעבודה ("חוק לרון"), המאפשר לאנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק העבודה מתוך שמירה חלקית על זכויותיהם לקצבה. אולם, כאמור, לא נעשה כל מהלך אקטיבי לשילובם של אנשים עם מוגבלויות – לא בחקיקה (על ידי מתן הטבות למעסיקים בגין קליטת אנשים עם מוגבלויות, או על ידי חיוב מקומות עבודה המעסיקים מעל מספר מסוים של עובדים לקלוט אנשים עם מוגבלויות) ולא ביצירת תוכניות ייחודיות.

מודל הקואופרטיבים החברתיים מתאים במיוחד למצב המתואר בשוק העבודה בישראל, שכן הוא ניתן ליישום בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, המצריכות מיזמים כלכליים חדשניים, שונים ממיזמים המיועדים לאוכלוסייה הכללית. הוא מאפשר להתאים את השירותים ואת המוצרים שהקואופרטיב מציע לסביבה החברתית הקרובה.

היתרון בהקמתם של קואופרטיבים לשילוב בעבודה בישראל הוא חברתי וכלכלי כאחד. הקואופרטיבים נמצאו יעילים יחסית בכל הנוגע לשילוב בעבודה של אוכלוסיות המצויות מחוץ לשוק העבודה, הן על ידי השמה בעבודה והן על ידי

יצירת מקומות עבודה חדשים, והם מביאים להפסקת הישענותם של חבריהם על מוסדות הרווחה. הקואופרטיבים החברתיים מציעים פתרון כלכלי וחברתי לטווח ארוך. הם מפתחים את יכולותיהם וכישוריהם של המשתתפים בהם, שהיו קודם לכן מחוץ לשוק העבודה, ואף יוצרים מקומות עבודה בני קיימא. הדבר עולה בקנה אחד עם עניינה של המדינה להגדיל את סך המועסקים במשק ולהקטין את מספר הנסמכים על שולחנה לאורך זמן. הניסיון באיטליה מלמד כי משתתפי הקואופרטיבים החברתיים מגיעים בתוך חמש שנים למשכורות הנופלות אך מעט מהשכר הממוצע במשק(!) – שלא כמו רוב התוכניות המציעות עבודה למצויים באבטלה עמוקה, שבהן משולם שכר מינימום ושאין מספקות ביטחון תעסוקתי.<sup>23</sup> קואופרטיבים חברתיים מחייבים מערך של הכשרה, תמיכה וליווי. במודל האיטלקי והגרמני הדבר נעשה בעזרת יצירת קואופרטיבים אשר מטרתם להקים את הקואופרטיבים החברתיים. הם מכשירים את החברים, מסייעים בהקמת המיזם ותומכים בו לאורך זמן. במודל השוודי, לעומת זאת, הקואופרטיבים מוקמים על ידי סוכנויות המדינה, והן אשר יוצרות את מערך ההכשרה והליווי. נראה כי המודל האיטלקי והמודל הגרמני הם המתאימים ביותר לשוק העבודה בישראל. שניהם מבוססים על העיקרון שהמדינה אינה מממנת את הקואופרטיבים לטווח רחוק, ולעתים אף אינה נותנת להם הטבות לאורך זמן – לעומת המודל השוודי, המבוסס על תפיסה עמוקה יותר של מדינת רווחה.

כדי ליישם את מודל הקואופרטיבים החברתיים בישראל בדרך היעילה ביותר יש להביא לחקיקת חוק קואופרטיבים חברתיים. במסגרת החוק יוקמו מרכזים אזוריים לפיתוח קואופרטיבים – על ידי משרד התמ"ת או על ידי תאגידים שאינם למטרות רווח – שיתנו הכשרה וייעוץ למיזמים שיוקמו, יתאימו אותם לאוכלוסיית היעד וילוו אותם בראשית דרכם. החוק יגדיר את אוכלוסיות היעד (אנשים עם מוגבלויות, אנשים השרויים במצב של אבטלה עמוקה, חרדים, נשים ערביות וכיוצא בזה), שלמדינה יש עניין מיוחד להביא לשילובן בעבודה, ויקבע כי מיזמים שבהם ישתתפו בני אוכלוסיות אלו יזכו להקלות במיסוי ולהעדפה במכרזים ציבוריים.

להלן אביא כמה דוגמאות למיזמים של קואופרטיבים חברתיים העשויים להצליח בישראל. מדובר במיזמים שמתאמים למבנה החברה והשוק בישראל ושכוחם לתרום תרומה חשובה לא רק לרווחת המשתתפים בהם אלא לרווחת המדינה והחברה כולה.

23 ביטחון תעסוקתי הוא רכיב חיוני בהגדרת יכולתו של אדם להיות פעיל במשק. בלעדיו אין אדם יכול לתכנן את חייו מבחינה כלכלית ולהתחייב להוצאות עתידיות.

## 1. קואופרטיבים חברתיים בקהילות מסורתיות

כאמור לעיל, שיעור ההשתתפות הנמוך בשוק העבודה בישראל נובע משיעור השתתפות נמוך בקרב קבוצות מסורתיות באוכלוסייה, בעיקר נשים ערביות וחרדים. אלו אוכלוסיות שקשה לשלבן בשוק העבודה הכללי: נשים ערביות מתקשות לעבוד מחוץ למקום מגוריהן, ובקרב החרדים שוררת רתיעה מהתרועעות עם ציבור לא חרדי. אחד היתרונות הגדולים של הקואופרטיבים לשילוב בעבודה הוא שהמשתתפים בהם אינם צריכים להתאים את עצמם למקומות עבודה קיימים, אלא הם יוצרים מקומות עבודה המתאימים התאמה מרבית ליכולותיהם, ולא פחות חשוב מכך – לתרבותם ולקהילתם. הניסיון באיטליה מלמד כי כאשר נבחנות אפשרויות כלכליות בשיתוף החברים המיועדים, רבים הסיכויים לגיבוש רעיונות למיזמים חדשניים המתאימים הן לעובדים והן לקהילה שבה הם חיים.

בקרב נשים ערביות, למשל, נוסו לא מעט פרויקטים של יזמות המאפשרים הקמת עסק עצמאי קטן. אולם הקמת עסק של אישה אחת או שתיים היא עניין מורכב וקרוך באחריות רבה, והדבר מתברר לא פעם כמשימה בלתי אפשרית למרות התמיכה הניתנת מבחוץ. לעומת זאת, יצירת מערך של קואופרטיב, לאחר הכשרה ומתוך ליווי צמוד, שבו האחריות והמחויבות מתחלקות בתוך קבוצה של נשים, עשויה להיות פתרון כלכלי מעשי ויעיל.

עוד דוגמה לקבוצת אוכלוסייה ייחודית שמודל הקואופרטיבים עשוי להתאים לה היא הנשים החרדיות. בין שאר פתרונות התעסוקה שהוצעו בשנים האחרונות לנשים אלו יש מיזמים של העסקה במקצועות בעלי ביקוש רב, למשל בתחום ההיי-טק. ואולם, הנסיבות החברתיות של הנשים החרדיות, אשר מחייבות אותן להישאר בעיר מגוריהן – אם מטעמי דת ומסורת ואם מסיבות מעשיות (בין השאר העובדה שהן מטופלות בילדים רבים) – הביאו יזמים רבים לנצל את מצבן. נשים אלו, רבות מהן בעלות יכולות מקצועיות מרשימות, מועסקות בתנאים גרועים ובשכר נמוך. לוו היתה מסגרת שתיתן להן תמיכה ותעודד אותן להתארגן במסגרת קואופרטיבית, לא היתה כל מניעה שיעשו את אותה עבודה ממש, אך בשכר הוגן וללא מתווכים המשלשלים את הרווחים לכיסם.

## 2. קואופרטיבים חברתיים במקום קבלני שירותים

קואופרטיבים חברתיים עשויים להחליף את קבלני השירותים בהספקת שירותים מטעם המדינה ובהספקת שירותים למשרדי הממשלה. למשל, אפשר לקבוע כי במכרזים למתן שירותי ניקיון למשרדי הממשלה יועדפו קואופרטיבים של עובדי ניקיון על פני קבלני שירותים. כך יימנע ניצול העובדים ושכרם יעלה (אינטרסים

ציבוריים כשלעצמם), והמדינה לא תצטרך להשלים את הכנסתם, כפי שנעשה ביחס לעובדי ניקיון רבים המועסקים באמצעות קבלני שירותים. תחום אחר שיש יתרון בהפעלתו באמצעות קואופרטיב חברתי הוא מוקדי השירות הטלפוניים. למתן שירות זה ראוי להעדיף קואופרטיב חברתי על פני חברה פרטית, אשר בעלי המניות בה מבקשים בראש ובראשונה להפיק רווחים. מוקד טלפוני המופעל על ידי קואופרטיב יוכל לתת שירות יעיל יותר, באשר הבעיה העיקרית במוקדים טלפוניים המופעלים על ידי קבלנים פרטיים היא התחלופה הרבה של העובדים בהם – בשל שכר העבודה הנמוך ותנאי העבודה הקשים. עובדי הקואופרטיב יזכו לתנאים טובים יותר ולביטחון תעסוקתי; הקואופרטיב יאפשר העסקה שלהם לטווח ארוך, וכך יוכלו להתמקצע בתפקידם ולזכות בביטחון כלכלי. יתרה מזו, היות שהשירות ניתן על ידי בעל העסק – חבר הקואופרטיב – לעובד יהיה אינטרס אישי לתת שירות טוב יותר, כדי למנוע את הפסקת ההתקשרות החוזית.

### 3. קואופרטיבים חברתיים לקידום הפעילות הסביבתית

אחד התחומים שיש למדינה אינטרס לקדם הוא פיתוח בר קיימא (sustainable development). מדובר בניצול משאבי טבע בקצב המאפשר את התחדשותם באופן טבעי ומאוזן, בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים ליהנות מהם. גם בתחום זה הקואופרטיבים החברתיים עשויים לתרום תרומה חשובה. כפי שנראה במודלים שתוארו לעיל, קואופרטיבים רבים עוסקים במחזור, ואחרים עוסקים בהתקנת קולטי שמש ליצירת אנרגיה סולרית. מדובר ביתרון כפול – מצד אחד המשתתפים הופכים לעובדים המשתכרים שכר הולם ומצד אחר המדינה מקדמת בעזרתם את פעילותה הסביבתית. דווקא משום שמדובר בתחום שאינו מפותח דיו בארץ, ישנה הזדמנות להקדים ולפתחו באמצעות קואופרטיבים חברתיים – בטרם יבינו בעלי הון את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהם, ישתלטו על השוק ויעשו רווחים לעצמם, על חשבון הכלל.

## ח. סיכום

קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות אינם הדרך היחידה לפתרון בעיית המובטלים לתקופות ארוכות, אולם זו דרך יעילה במיוחד באשר היא משלבת פתרון כלכלי – מניעת הצורך בהסתמכות על קצבאות, ופתרון חברתי – הפיכת המשתתפים לאזרחים פעילים, הנושאים באחריות על עצמם ועל אחרים. הקואופרטיבים פועלים במסגרת המדיניות השלטונית, ומטרתם אינה רק לחסוך כסף למדינה אלא גם להציע פתרונות בני קיימא לקבוצות רחבות אשר נדחקו לשולי החברה מסיבות חברתיות או בריאותיות.

המדינה היא גורם חשוב בהצלחתם של הקואופרטיבים החברתיים. המימון הראשוני הניתן להם, התמיכה המתמשכת בפעולותיהם (בין השאר בהכשרה מקצועית ובפיתוח כישורים), ההקלות במיסוי והתמיכה במשתתפים בראשית דרכם – כל אלו חיוניים להצלחתם. מדובר בהשקעה כספית לא מבוטלת, אולם זו השקעה המחזירה את עצמה, שכן בסופו של דבר חברי הקואופרטיב משפרים מאוד את כושר ההשתכרות שלהם והופכים לגורם יצרני ופעיל בשוק.

הקואופרטיבים לשילוב בעבודה נכנסים לזירה שהיתה ריקה קודם לכן. כל התוכניות לשילוב בעבודה שהופעלו עד עתה בישראל הסתמכו על מקומות עבודה קיימים ולא על יצירה של מקומות עבודה – הרכיב המרכזי של הקואופרטיבים החברתיים. הקואופרטיבים מציעים שיטות חדשניות לשילוב בעבודה של אנשים עם מוגבלויות ושל מי שהיו תקופות ארוכות מחוץ לשוק העבודה, על ידי יצירת מקומות עבודה אמתיים במסגרת הקואופרטיבית. לעתים הם מספקים שירות שניתן קודם לכן בדרך של ניצול עובדים מוחלשים, ובכך הם תורמים להעצמתם של עובדים אלו לטובת המשק כולו. המסגרת הקואופרטיבית לא רק הופכת את המשתתפים לעובדים, אלא ברוב המקרים היא הופכת אותם ליזמים – מי שיוצרים מקומות עבודה, מנהלים ומפתחים אותם למען עצמם ולמען חבריהם. מדובר אפוא במיזמים שאינם דומים ליוזמות אחרות במדיניות הרווחה או במדיניות התעסוקה. אין הם מבקשים להחליף פעולות הנעשות על ידי המגזר הציבורי או להשתלב בהן; מטרתם ליצור הכנסה, עושר ומקומות עבודה ובר כבוד למלא צרכים חברתיים; לקדם מטרות עסקיות ובר כבוד להשיג מטרות חברתיות.

רוב הקואופרטיבים החברתיים קטנים, הן כשלעצמם והן בשיעורם בכלל האוכלוסייה הרלוונטית, ועל כן השפעתם מצומצמת יחסית. לא מדובר אפוא במדיניות חברתית כוללת, הנותנת פתרון לכולם. היכולת של התארגנויות מסוג הקואופרטיבים החברתיים להשפיע תלויה ביצירת רשת ביניהן, מערכת של

שיתופי פעולה אשר יאפשרו הקמת קואופרטיבים נוספים ויחוללו שינויים בקהילה הסובבת, מעבר לתחומי הקואופרטיב עצמו.

היתרון המרכזי של הקואופרטיבים על פני תוכניות אחרות לשילוב בעבודה הוא כוחם להתאים התאמה מרבית ואישית את הפתרון התעסוקתי למבקש העבודה, מתוך הפיכת המשתתפים לחלק ממקבלי ההחלטות – מי שלוקחים אחריות על עצמם ועל העסק שהם מקימים ומפעילים. הקואופרטיבים החברתיים הם בעלי סיכוי ממשי לשפר את איכות חייהם של רבים על ידי שילוב בשוק העבודה ופיתוח יכולות דמוקרטיות, יכולות שהשפעתן משתרעת הרבה מעבר לפעילות הקואופרטיב עצמו. מדובר בקידום חברתי ניכר של חברי הקואופרטיב והפיכתם לאנשים פעילים, מעורבים, יצרניים ואחראים. מודל הקואופרטיבים החברתיים, אם יופעל ביעילות, יוכל לתת פתרון מכבד ומעצים לאוכלוסיות מוחלשות, אשר הפתרונות שהוצעו להן עד כה רק הוסיפו להחלשתן.



## רשימת מקורות

- Blien, U., U. Walwei, and H. Werner, 2002. "Labour Market Policy in Germany," *IABtopics* 49.
- Borzaga, C., and J. Defourny, 2001. *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge.
- Borzaga, C., and A. Santuari, 2000. *Social Enterprises in Italy: The Experience of Social Co-operatives*, Trento: ISSAN, Institute for Development Studies of Non Profit Enterprises, Faculty of Economics, University of Trento.
- Bridge, R., and S. Corriveau, 2009. *Legislative Innovations and Social Enterprise: Structural Lessons for Canada*, BC Centre for Social Enterprise (February).
- Chaves, R. A., and J. L. Monzón, 2005. *The Social Economy in the European Union*, The European Economic and Social Committee (EESC), [www.eesc.europa.eu/groups/3/index\\_en.asp?id=1405GR03EN](http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index_en.asp?id=1405GR03EN)
- Davister, C., J. Defourny, and O. Gregoire, 2004. *Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models*, Liège (Belgium): Centre d'Economie Sociale, University of Liège, EMES, The PERSE project, [http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/PERSE/PERSE\\_04\\_04\\_Trans-ENG.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/PERSE/PERSE_04_04_Trans-ENG.pdf)
- Dobrohoczki, R., and K. Soles, 2009. "Multi-stakeholder Co-op Legislation: The Need for Progressive Legislative Change," *Co-operative Spotlight* (November).
- EQUAL, 2006. *Co-operative Development Agencies: Support for Regional Support Structures, Creating Jobs and Business Growth in the Social Economy*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/200604-se-etg2-t5a.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/200604-se-etg2-t5a.pdf)
- Goergen, R., 2006. *Social Co-operatives in Italy*, paper presented to the Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment, Shanghai, China (May), [www.european-network.de/downloads/Social%20Co-operatives%20in%20Italy.%20Renate%20Goergen.doc](http://www.european-network.de/downloads/Social%20Co-operatives%20in%20Italy.%20Renate%20Goergen.doc)
- Leviton-Reid, C. et al., 2009. *The Role of Co-operatives in Health Care: National and International Perspectives (Conference Report)*, Saskatoon: Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan.

- Loss, M., 2004. *National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Italy*, EMES, The ELEXIES Project, [www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/ELEXIES/ELEXIES\\_WP\\_03-04\\_I.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/ELEXIES/ELEXIES_WP_03-04_I.pdf)
- Restakis, J., 2008. *Co-op Elder Care in Canada*, The Canadian Co-op Association's National Task Force on Co-op Elder Care, British Columbia Co-operative Association (May).
- Schulz, A., 2005. *National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Germany*, EMES, The ELEXIES Project, [www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/ELEXIES/ELEXIES\\_WP\\_03-05\\_D.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/ELEXIES/ELEXIES_WP_03-05_D.pdf)
- Spear, R., 2006. *National Profile of Work Integration Social Enterprises: United Kingdom*, EMES, The ELEXIES Project, [www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/ELEXIES/ELEXIES\\_WP\\_02-06\\_UK.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/ELEXIES/ELEXIES_WP_02-06_UK.pdf)
- Stryjan, Y., 2002. *Work Integration Social Enterprises in Sweden*, EMES, The PERSE Project, [www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/PERSE/PERSE\\_WP\\_04-02\\_S.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/PERSE/PERSE_WP_04-02_S.pdf)
- Stryjan, Y., and E. Laurelii, 2008. *National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Sweden*, EMES, The ELEXIES Project, [www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/ELEXIES/ELEXIES\\_WP\\_02-08\\_S.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/ELEXIES/ELEXIES_WP_02-08_S.pdf)
- Vanek, W. M., 2001. "Italian Social Cooperatives," *GEO Newsletter*, [www.caledonia.org.uk/papers/Italian\\_Social\\_Cooperatives.doc](http://www.caledonia.org.uk/papers/Italian_Social_Cooperatives.doc)

## הופיעו בסדרת ניירות עמדה

1. שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב לאה אחרות
2. שכר מחיה הוגן דותן פרסיץ

## ניירות עמדה אלקטרוניים בלבד

1. הרקע לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1984-2001 אריק שרמן
2. תרומת המדיניות הניאו-ליברלית לכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה: שאלות לוועדות אילון ווינוגרד פרנסס רדאי
3. המשבר הכלכלי ושוק העבודה: טיוטה לדיון לאה אחרות ונועם זוסמן



