

הערכה של התכנית אורות לתעסוקה

זרם התובעים באזורים בהם פעלה התכנית

תמצית

המוסד לביטוח לאומי – מנהל
המחקר והתכנון

נתנאלה ברקלי

אלכסנדר דוד גאליה

דניאל גוטליב

מרים שמלצר

גבריאלה היילברון

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

דניז נאון

ג'ק חביב

אסף בן שהם

יהודית קינג

נועם פישמן

המחקר בוצע בהזמנתה ובמימונה של ממשלת ישראל

1. מבוא

אורות לתעסוקה היא תכנית נסיונית לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה. התכנית החליפה באוגוסט 2007 את תכנית מהל"ב ובדצמבר 2007 הורחבה התכנית לאזורים סמוכים שהוגדרו בחוק. התכנית אורות לתעסוקה שונה מתכנית מהל"ב בכמה היבטים חשובים בהם: הגדרת האוכלוסייה המטופלת, יצירת מסלולים מיוחדים לתת-קבוצות, שינוי המודל הכלכלי ומתן תמריצים כספיים למשתתפים בגין התמדה בעבודה. לתכנית הופנו מקבלי גמלת הבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה ותובעים חדשים שהגישו תביעה לגמלה באזורים אלו.

מטרות המחקר הן לבחון את השינוי בדפוס הפנייה למערכת הבטחת הכנסה; לאמוד את ההשפעה של התכנית על מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שהופנו לתכנית, מבחינת תעסוקה, קבלת גמלת הבטחת הכנסה והמצב הכלכלי; לבחון את דפוסי ההשתתפות של המופנים לתכנית בפעילויות מקדמות תעסוקה מטעם המרכזים; ולעמוד על הערכת המשתתפים לגבי תרומת התכנית עבורם. המחקר אינו כולל בחינה של עלות התכנית (ניתוח עלות תועלת).¹

ממצאי המחקר מיועדים לתרום לתשתית העובדתית שתשמש את מקבלי ההחלטות בבואם לדון על עתיד התוכנית.

אוכלוסיית המחקר

במסגרת המחקר נעשתה הבחנה בין מלאי הזכאים המופנים לבין זרם התובעים: אוכלוסיית המלאי כוללת 1,889 משפחות המתגוררות באזורי ההרחבה של התכנית אשר נמצאו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה בנובמבר 2007, סמוך למועד ההרחבה של התכנית; אוכלוסיית הזרם כוללת 1,493 משפחות מכל האזורים בהם פועלת התכנית (אזורי מהל"ב וגם אזורי ההרחבה), שהגישו תביעה לגמלת הבטחת הכנסה בין ספטמבר 2007 לפברואר 2008.

לתכנית עשויה להיות השפעה הן על המלאי והן על הזרם. להשפעה על זרם התובעים שני מרכיבים:

1. השפעה על דפוס הפנייה (תביעה) למערכת הבטחת הכנסה: שינוי במספר הפונים ושינוי במאפייני הפונים.

2. השפעה על הפונים למערכת שתביעתם מטופלת במסגרת התכנית.

¹ התכנית מתמקדת בעיקר בחיזוק קשרי השתלבות בתעסוקה, ולא בפיתוח תשתיות תעסוקתיות וציבוריות (כגון תחבורה) אשר כידוע מגדילות את סיכויי התעסוקה של מי שנהנה מנגישות גבוה אליהן. מחקרים מצביעים על כך שחיזוק התשתיות תורם רבות להצלחה של תוכניות כגון אורות לתעסוקה ובכלל לשיפור מצב התעסוקה והרווחה.

תמצית זו מתייחסת לאוכלוסיית הזרם בלבד.² אוכלוסיית הזרם כוללת משפחות בהן לפחות אחד מבני הזוג מתחת לגיל 45, המתגוררות באזורים בהם פועלת התכנית.³ התקופה שבה נצבר זרם התובעים לצורך המחקר נפרשה על פני שישה חודשים, מה-1.9.07 ועד ה-29.2.08. במהלך תקופה זו הורחבו האזורים בהם פועלת התכנית כך שקבוצת הניסוי כוללת תובעים המתגוררים באזורים בהם פעלה בעבר תכנית מהל"ב ותובעים המתגוררים באזורי ההרחבה של התכנית אורות לתעסוקה:

1. מה-1.9.07 ועד ה-1.12.07: תובעים באזורים בהם החלה לפעול התכנית אורות לתעסוקה ב-1.7.07 (פרט לשדרות)—אשקלון, ירושלים המזרחית וחלקים מירושלים המערבית, חדרה, נצרת ונצרת עילית (אזורי מהל"ב)

2. מה-1.12.07: כלל התובעים באזורים בהם פועלת התכנית אורות לתעסוקה (פרט לשדרות)—אשקלון, ירושלים, חדרה, יישובים במועצה האזורית בסמ"ה, נתניה, נצרת, נצרת עילית ועין מאהל (אזורי מהל"ב ואזורי המיצוי).

זרם התובעים בקבוצת הניסוי כולל 1,655 משפחות המונות 2,215 פרטים. התובעים רואיינו במדורג כ-7 חודשים לאחר מועד הגשת התביעה. הראיון התייחס לתקופה שחלפה ממועד התביעה ועד למועד הראיון.

מערך המחקר

הערכת השפעת התכנית על המופנים מבוססת על השוואה בין שתי קבוצות: קבוצת הניסוי וקבוצת ביקורת. קבוצת הביקורת נבחרה בשני שלבים: בשלב הראשון נבחרו אזורים אשר דומים לאזורי הניסוי ביחס למדדים סוציו-כלכליים וביחס למאפיינים של שוק העבודה המקומי, ובשלב השני נבחרה עבור כל משפחה מקבוצת הניסוי משפחה דומה במאפייניה האישיים אשר תביעתה מטופלת בשירות התעסוקה.⁴ הדמיון בין אזור הניסוי לבין אזור הביקורת, ובין הפרטים באזור הניסוי ובאזור הביקורת, מאפשר לייחס את ההבדלים בין הקבוצות להשפעת התכנית. השפעת התכנית על קבוצת הניסוי נאמדת כהפרש בין מדדי התוצאה בקבוצת הניסוי לבין אותם המדדים בקבוצת הביקורת.⁵

² כמו כן, התמצית לא כוללת התייחסות למזרח ירושלים, למרות שאזור זה נכלל באזורי התכנית, זאת משום שלא נמצאה קבוצת ביקורת מתאימה לאוכלוסייה זו. הדוח המלא כולל פרקים על אוכלוסיית מזרח ירושלים במלאי ובזרם.

³ משפחות בהן שני בני הזוג מעל לגיל 45 אינן מחויבות להשתתף בתכנית אורות לתעסוקה. ישנן עילות אשר פוטרות מעמידה במבחן תעסוקה. אוכלוסיית הזרם כוללת רק משפחות שהיו זכאיות בעילת דורש עבודה או שכר נמוך המחייבות עמידה במבחן תעסוקה. במשפחות של זוגות נשואים, אלא אם אחד מבני הזוג פטור מכך, שני בני הזוג חייבים לעמוד במבחן תעסוקה. לפיכך, אוכלוסיית המחקר כוללת מופנים ובני/בנות זוגם.

⁴ מאפיינים דמוגרפיים וכן מאפייני תעסוקה, שכר והכנסות בהווה ובעבר ומאפיינים הקשורים למערכת הבטחת הכנסה (מספר חודשים מצטבר במערכת מהכניסה האחרונה למערכת, מספר הכניסות למערכת).

⁵ קבוצת הביקורת נבחרה בקפידה על מנת להשיב על השאלה "מה היה קורה לקבוצת הניסוי אילו זו היתה מטופלת בשרות התעסוקה?" (counterfactual) והיא אינה אמורה לייצג את האוכלוסייה באזורי הביקורת או את האוכלוסייה באזורי הארץ שאינם נכללים בניסוי.

השפעת התכנית נאמדת הן ברמת הפרט (ביחס לתעסוקה ושכר) והן ברמת המשפחה (ביחס לתעסוקה, קבלת גמלה והכנסות).

הממצאים מתייחסים לאוכלוסייה מוגדרת ונכונים לתקופה בה נערך המחקר.⁶ על המפעילים הוטלה המשימה לבנות מסלולים מיוחדים (אשר יכללו כלים ושירותים יחודיים) עבור עולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות רפואיות ובעלי ותק רב במערכת הבטחת הכנסה, אולם בתקופה בה נערך המחקר טרם הופעלו מסלולים אלו. לפיכך, בתקופת המחקר, על תובעים המשתייכים למסלולים המיוחדים חלה חובת התייצבות בהיקף של שעה אחת בשבוע. לכשיופעלו המסלולים, השפעת התכנית על קבוצת הניסוי ובפרט השפעתה על קבוצות אלו, עשויה להיות שונה מהממצאים במחקר זה.

כמו-כן, כאשר בוחנים את משמעות הממצאים יש להתחשב גם בכלי מדיניות אחרים ובתנאים המקרו-כלכליים בהם היא פעלה. בכלל זה הצמיחה הכלכלית שאפיינה את שנים האחרונות עשויה היתה להשפיע על התוצאות שהושגו בתכנית. הירידה המהירה בצמיחה והגלישה למיתון בסוף 2008 עשויה להקשות על שילובם של דורשי עבודה הן באזורי הניסוי והן באזורי הביקורת. לכן, לא ניתן לחזות מה תהיה ההשפעה של המיתון על גודל ההשפעה של התכנית, זו עשויה להיות גדולה או קטנה יותר. את ההחלטה לגבי הפעלת התכנית יש לבסס על בחינה כוללת של תרומת התכנית בתקופות גאות ובתקופות של שפל כלכלי.

2. מאפיינים של קבוצת הניסוי

אוכלוסיית המופנים בקבוצת הניסוי הינה הטרוגנית.

- 40% מהתובעים הם יהודים ותיקים, 21% הם ערבים ו-39% הם עולים. כחמישית מהעולים יוצאי אתיופיה והשאר, רובם ככולם, יוצאי ברה"מ לשעבר.⁷
- 33% ממשפחות התובעים הן משפחות של יחידים ללא ילדים; 34% הן חד-הוריות, מחציתן עולות; ו-30% מהמשפחות הם זוגות עם ילדים, כאשר למעלה ממחציתן ערביות.
- יש שונות גדולה ברמת ההשכלה של התובעים באוכלוסיית הניסוי: 27% הם בעלי 13 שנות לימוד ומעלה, ו-36% בעלי 12 שנות לימוד. לעומת זאת, 13% הם מעוטי השכלה—שלמדו עד 8 שנות לימוד ואינם בעלי תעודה המעידה על השכלה נוספת.

⁶ אזורי התכנית אינם מייצגים בהכרח את כלל האזורים בארץ כך שמתוך ממצאי המחקר לגבי השפעת התכנית על קבוצת הניסוי לא ניתן לגזור באופן ישיר מה תהיה השפעת התכנית אילו זו תורחב לכלל הארץ.
⁷ ההגדרה של עולה מבוססת על נתון מנהלי של המוסד לביטוח לאומי וכוללת כל מי שלא נולד בישראל. למעט מספר בודד של משפחות, שנת העלייה היא 1990 ואילך.

- לחלק מהתובעים חסמים שעשויים להקשות עליהם במציאת עבודה או בשדרוג עבודתם: 23% מהתובעים דווחו על חוסר יכולת או יכולת מועטה לשוחח ולכתוב בעברית; 33% מהתובעים לא עבדו בחמש השנים שקדמו למועד התביעה או זמן רב יותר; 26% דווחו על 3 מגבלות על היכולת לעבוד על רקע מצב בריאות גופנית ו/או נפשית (מגבלות על משך, סוג ותקופת העבודה) ו-31% הוגדרו כבעלי סיכון גבוה לבעיות נפשיות; בנוסף, 37% מהתובעים מטופלים בילדים מתחת לגיל 5 או לפחות ב-5 ילדים מתחת לגיל 12.
- לחלק מהתובעים יש משאבים היכולים לסייע להם בהשתלבות בתעסוקה: 46% עבדו במהלך השנה שקדמה להגשת התביעה; 27% הם בעלי השכלה על תיכונית; 52% דווחו שיכולתם לעבוד אינה מוגבלת בשל מצב בריאותם הגופני או הנפשי.

3. השפעת התכנית על תעסוקה ועל הכנסה מעבודה (פרטים)

- האוכלוסייה המטופלת במסגרת התכנית כוללת רק משפחות שהיו זכאיות בעילת דורש עבודה (בהן אין מועסקים) או שכר נמוך (משפחות בהן ישנו לפחות מפרנס אחד ומקבלות השלמת הכנסה).
- השפעת התכנית על תעסוקה נבחנה ביחס למספר מדדים: (1) השינוי בשיעור המועסקים; (2) שיעור התובעים העובדים שהרחיבו את היקף משרתם; (3) השינוי במצב התעסוקה, הכולל את שני המרכיבים 1-2; (4) ממוצע ההכנסה מעבודה. נציין כי 8% מהתובעים הם בני 45 ומעלה—בני זוג של תובעים שגילם נמוך מ-45—שאינם חייבים להשתתף בתכנית.
- לתכנית נמצאה השפעה חיובית על השינוי בשיעור המועסקים של זרם התובעים. בעוד ששיעור המועסקים בקבוצת הניסוי עלה מ-22.7% ל-49.3%--שינוי של 26.7 נקודות אחוז המהווה גידול ב-118%--שיעור המועסקים בקבוצת הביקורת עלה מ-22.4% ל-43.3%--שינוי של 20.9 נקודות אחוז המהווה גידול ב-93%. לפיכך, השפעת התכנית על השינוי בשיעור המועסקים נאמדת ב-5.8 נקודות אחוז—ההפרש בין השינוי בשיעור המועסקים בניסוי לבין השינוי בשיעור המועסקים בביקורת (לוח 1).

לוח 1: השינוי בשיעור המועסקים לאחר 7 חודשים בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, והשפעת התכנית על השינוי ביעור המועסקים, פרטים

השפעת התכנית על שיעור המועסקים	ביקורת	ניסוי	
	1,825	1,825	N
	22.4	22.7	שיעור המועסקים במועד התביעה
	43.3	49.3	שיעור המועסקים לאחר 7 חודשים
**5.8	20.9	26.7	השינוי בשיעור המועסקים (נקודות אחוז)
	93	118	הגידול בשיעור המועסקים (%)

מובהקות סטטיסטית: * p<0.10 ; ** p<0.05 ; *** p<0.01

- מרכיב נוסף של השפעת התכנית על מצב התעסוקה הוא שינוי בהיקף התעסוקה של תובעים שעבדו במועד התביעה ועבדו גם כשבעה חודשים לאחר מכן. השפעת התכנית על הרחבת משרה מחושבת כהפרש בשיעור הפרטים שהרחיבו את משרתם (בניכוי אלו שצמצמו, כלומר נטו) בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת בקרב כלל התובעים. לתכנית לא נמצאה השפעה על הרחבת המשרה של תובעים עובדים.
- לפיכך השפעת התכנית על מצב התעסוקה נאמדת ב-4.6 נקודות אחוז (לוח 2).

לוח 2: השפעת התכנית על מדדי תעסוקה שבעה חודשים לאחר התביעה, פרטים

השפעת התכנית	בביקורת	ניסוי	
**5.8	20.9	26.7	השינוי בשיעור מועסקים
-1.2	1.8	0.6	שיעור הפרטים שהרחיבו משרה (נטו)
*4.6	22.7	27.3	סה"כ השינוי במצב התעסוקה

* p<0.10 ; ** p<0.05 ; *** p<0.01

- הכנסה מעבודה נבחנה בשתי דרכים: ראשית, ההכנסה הממוצעת מעבודה של אנשים שהשתלבו בעבודה. השכר הממוצע של תובעים שהשתלבו בעבודה נאמד ב-3,012 ₪. אומדן זה כולל תובעים שהשתלבו במשרה חלקית ותובעים שהשתלבו במשרה מלאה.⁸ שנית, נבחנה השפעת התכנית על ההכנסה מעבודה ביחס לכלל התובעים, בין שהיו מועסקים ובין שלא היו מועסקים, זאת 7 חודשים לאחר מועד התביעה (כלומר, סך ההכנסות מעבודה של המועסקים חלקי כל אוכלוסיית התובעים). לתכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע ההכנסה מעבודה: ממוצע ההכנסה מעבודה עמד על 1,324 ₪ בקבוצת הניסוי ועל 1,047 ₪ בקבוצת הביקורת, לפיכך ההשפעה נאמדת בתוספת

⁸ השכר החודשי הממוצע בקרב מופנים מקבוצת הניסוי שהשתלבו בעבודה במשרה מלאה (57%) נאמד ב-3,812 ₪ ושל אלו שהשתלבו במשרה חלקית (33%) נאמד ב-2,118 ₪.

של 278 ₪ לחודש למופנה, המהווה תוספת של כ-27%. השכר המדווח הוא שכר ברוטו על פי דווח עצמי של המרואיינים (לוח 3).⁹

לוח 3: השפעת התכנית על ממוצע ההכנסה מעבודה בקרב כלל המופנים, 8 חודשים לאחר מועד ההפניה, פרטים

ההפרש בשכר הממוצע של כלל המופנים בניסוי לעומת הביקורת (%)	השפעת התכנית	בביקורת	ניסוי	
27	***278	1,047	1,324	ממוצע ההכנסה מעבודה בקרב כלל המופנים (₪)
--	--	--	3,012	ממוצע ההכנסה מעבודה בקרב מופנים שהשתלבו בעבודה (במשרה חלקית או מלאה)

מובהקות סטטיסטית: * p<0.10 ; ** p<0.05 ; *** p<0.01

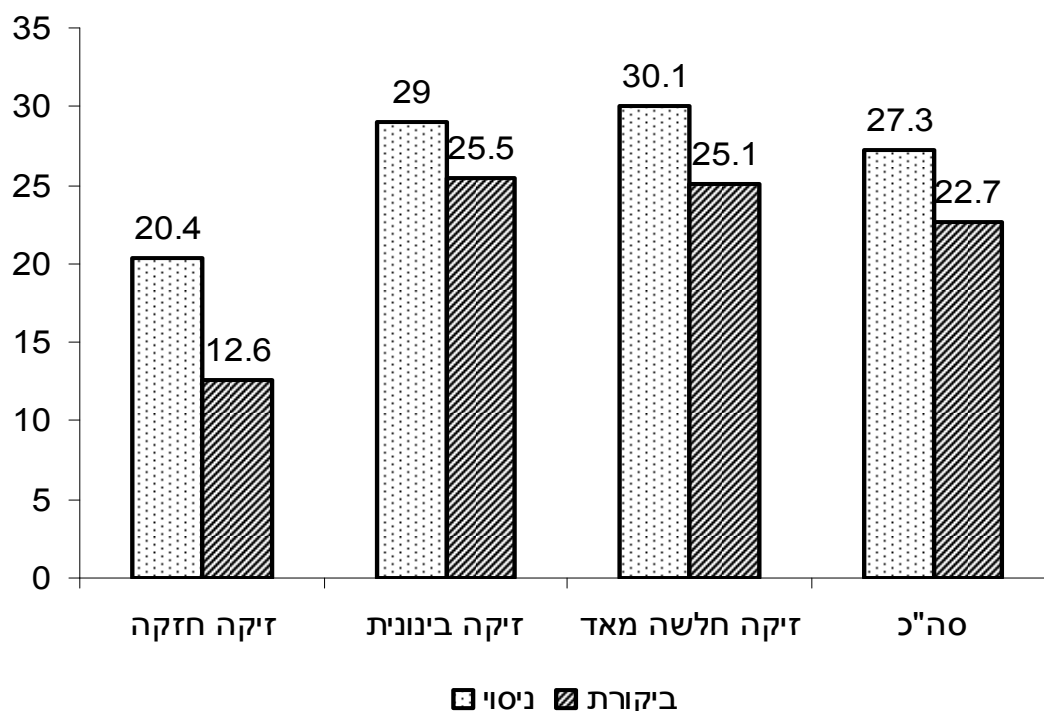
- ממוצע ההכנסה מעבודה משקף את שיעור המועסקים, את היקף המשרה של המועסקים ואת שכרם לשעת עבודה. את עיקר ההשפעה על ממוצע ההכנסה מעבודה ניתן לייחס להשפעת התכנית על הגידול בשיעור המועסקים.

השפעת התכנית לפי זיקה למערכת הבטחת הכנסה

- השינוי במצב התעסוקה, בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, שונה לפי מידת הזיקה למערכת ה"ה. כ-34% מהפרטים הם תובעים חדשים שמעולם לא היו במערכת הבטחת הכנסה; 42% מוגדרים בעלי זיקה בינונית; ו-24% מוגדרים כבעלי זיקה חזקה למערכת: אלו תובעים ששהו במערכת זמן רב במצטבר ומשך הזמן שחלף מהיציאה האחרונה שלהם מהמערכת הוא קצר.
- לתכנית היתה השפעה חיובית על השינוי בשיעור המועסקים רק בקרב בעלי זיקה חזקה למערכת אולם במקביל נמצאה השפעה שלילית על שיעור התובעים שהרחיבו את היקף משרתם כך שההשפעה הכוללת על השינוי במצב התעסוקה חיובית אולם אינה מובהקת (תרשים 1).
- עם זאת, לתכנית היתה השפעה דומה על ממוצע ההכנסה מעבודה בכל הקבוצות. אומדן ההשפעה על ממוצע ההכנסה מעבודה נע בין 226 ₪ ל-332 ₪.

⁹ בחישוב השכר לא כללנו שירותים תומכי עבודה הניתנים במסגרת התכנית ולא התייחסנו למענק בגין התמדה בעבודה שניתן לתובעים שהשתלבו בעבודה או הגדילו את שכרם ונמצאו זכאים למענק.

תרשים 1: השינוי במצב התעסוקה 7 חודשים לאחר מועד התביעה, בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת לפי זיקה להבטחת הכנסה, פרטים (נקודות אחוז)



השפעת התכנית לפי פרופיל דמוגרפי

- לתכנית נמצאה השפעה חיובית מובהקת בקרב יחידים ערבים וחד-הוריות עולות: בקרב תובעים ערבים יחידים (עם או ללא ילדים) השפעת התכנית על השינוי במצב התעסוקה נאמדת ב-27.4 נקודות אחוז והשפעתה על ממוצע הכנסתם מעבודה של תובעים אלו נאמדת ב-475 ₪; בקרב חד-הוריות עולות השפעת התכנית על השינוי במצב התעסוקה נאמדת ב-13.8 נקודות אחוז ועל שכרן ב-791 ₪ בממוצע.
- עוד נמצאה לתכנית השפעה מובהקת על שכרן מעבודה של חד-הוריות ותיקות (368 ₪) ועל שכרם של גברים ערבים נשואים (607 ₪).
- לתכנית השפעה שלילית על נשים ערביות נשואות. כמעט שלא חל שינוי בשיעור התעסוקה בקבוצת הניסוי בעוד שבקבוצת הביקורת גדל שיעור המועסקות ב-9.5 נקודות אחוז. לפיכך, נזקפת לתכנית השפעה שלילית של 9.8 נקודות אחוז על השינוי בשיעור המועסקות.¹⁰

¹⁰ לאור ההבדלים בהשפעת התכנית על גברים נשואים (השפעתה חיובית) ועל נשים נשואות (השפעה שלילית), ראוי לבחון מהי השפעת התכנית על מצב התעסוקה של המשפחה, כלומר של שני בני הזוג וכן לבחון מהי השפעת התכנית על הכנסות בני הזוג מעבודה.

השפעת התכנית לפי מאפיינים נבחרים נוספים

- **לפי גיל:** בקבוצת הגיל 25-34 ובקבוצת הגיל 35-44 נמצאה לתכנית השפעה דומה על השינוי בשיעור המועסקים (כ-8.4 נקודות אחוז). אולם, רק בקרב בני 25-34, נמצאה לתכנית השפעה מובהקת על השינוי במצב התעסוקה (8.1 נקודות אחוז) ועל ממוצע השכר מעבודה.
- **לפי שנות לימוד:** נמצאה השפעה חיובית של התכנית על השינוי במצב התעסוקה ועל שכרם של בעלי 9-11 שנות לימוד. נמצאה השפעה חיובית על ממוצע השכר מעבודה של תובעים בעלי 12 שנות לימוד ושל תובעים בעלי 13+ שנות לימוד.
- **לפי מוגבלות:** לתכנית לא נמצאה השפעה על תובעים המוגדרים כמוגבלים, לא על השינוי במצבם התעסוקתי ולא על ממוצע הכנסתם מעבודה.¹ נמצאה לתכנית השפעה (אם כי אינה מובהקת בשל גודלה הקטן של קבוצה זו) על תובעים המקבלים קצבת נכות (מוגבלים מאד).²

4. השפעת התכנית על תעסוקה ברמת המשפחה ועל ההכנסה המשפחתית ממקורות שונים (משפחות)

- בסעיף זה נציג ממצאים על היחידה המשפחתית. נזכיר כי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה וסכום הגמלה נקבעים ברמת המשפחה בהתאם לעמידה במבחן הכנסה ומבחן תעסוקה של שני בני הזוג.
- לתכנית נמצאה השפעה חיובית על השינוי במצב התעסוקה ברמת המשפחה.¹¹ שיעור המשפחות בהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה היה גבוה ב-7.2 נקודות אחוז בקבוצת הניסוי לעומת קבוצת הביקורת. השפעת התכנית על מצב התעסוקה שונה לפי הפרופיל הדמוגרפי של המשפחות המופנות: לתכנית השפעת על מצב התעסוקה של ערבים יחידים ועל השינוי בשיעור המועסקים בקרב חד הוריות עולות. לתכנית לא נמצאה השפעה מובהקת על מדדי התעסוקה בקרב זוגות נשואים, ערבים או יהודים.
- שיעור המשפחות שדווחו על קבלת גמלה להבטחת הכנסה שבעה חודשים לאחר מועד התביעה עמד על 32% בקבוצת הניסוי לעומת 40% מהמשפחות בקבוצת הביקורת. לפיכך, ניתן ליחס לתכנית ירידה של כ-8 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שקיבלו

¹¹ השינוי בתעסוקה של המשפחה מוגדר כסימן של סך השינויים במצב התעסוקה של בני-הזוג (1+ עבור שינוי חיובי ו-1- עבור שינוי שלילי). ההבדל באומדן ההשפעה על השינוי בשיעור המועסקים ברמת הפרט לבין אומדן ההשפעה על השינוי בתעסוקה ברמת המשפחה מקורו במשפחות של זוגות נשואים, בהן כל אחד מבני הזוג יכול לתרום לשינוי בתעסוקה ברמת המשפחה.

גמלה.¹² השפעת התכנית על קבלת גמלה שונה לפי הפרופיל הדמוגרפי של המשפחות המופנות: לתכנית נמצאה השפעה מובהקת על קבלת גמלת הבטחת הכנסה רק בקרב יחידים יהודים ללא ילדים. ההשפעה נאמדת בירידה של 12.1 נקודות אחוז.

- בחישוב הכנסות המשפחה נכללו ההכנסה הפנויה מעבודה של בני הזוג, הכנסה מגמלת הבטחת הכנסה, הכנסה מגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי (פרט לקצבת ילדים), הכנסה ממקורות אחרים ותמיכה כספית קבועה מבן משפחה. השפעת התכנית על הכנסת המשפחה נבחנה בשתי דרכים: ראשית, ההכנסה הממוצעת בקרב משפחות שדווחו כי לא היתה להן הכנסה מעבודה במועד הגשת התביעה אולם לפחות אחד מבני הזוג השתלב בעבודה במהלך 7 החודשים שלאחר מכן. שנית, נבחנה השפעת התכנית על ההכנסה החודשית של כלל המשפחות שהגישו תביעה. בפרט, חישוב הממוצע כולל את כל המשפחות התובעות בין שנמצאו זכאיות לגמלה ובין שנמצא שאינן זכאיות, ובכלל זה משפחות בהן אחד מבני הזוג בחר שלא להתייצב במרכז התעסוקה או משפחות שויתרו על הגמלה.
- לתכנית נמצאה השפעה על הכנסות בני הזוג מעבודה הנאמדת ב-353 ₪. השפעת התכנית על סכום גמלת הבטחת הכנסה נאמדת בירידה של 161 ₪ בממוצע למשפחה בקבוצת הניסוי לעומת משפחה בקבוצת הביקורת. נמצא כי לתכנית הייתה השפעה חיובית על השינוי בהכנסה המשפחתית הכוללת. ההשפעה נאמדת ב-271 ₪.
- כ-36% מהמשפחות בקבוצת הניסוי הן משפחות שלא היתה להן כלל הכנסה מעבודה במועד התביעה אולם לפחות אחד מבני הזוג עבד 7 חודשים לאחר מכן, השיעור המקביל בקבוצת הביקורת הוא כ-37%. שבעה חודשים לאחר התביעה, ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלה נאמדה ב-362 ₪ וההכנסה הממוצעת מעבודה ב-2,745 ₪, בסה"כ 3,107 ₪.
- 29% מהמשפחות בקבוצת הניסוי דווחו שאין להן הכנסה מעבודה או מגמלת הבטחת הכנסה (לעומת 23% בקבוצת הביקורת): 11% (8% בקבוצת הביקורת) דווחו על קבלת גמלאות אחרות של הביטוח הלאומי (רובן קצבת נכות).
- בחישוב ההכנסה מעבודה וכן בחישוב ההכנסה המשפחתית לא כללנו מענק על התמדה בעבודה שניתן לתובעים שהשתלבו בעבודה או הגדילו את שכרם ונמצאו זכאים למענק. זאת מכיוון שהשפעת התכנית נבחנת 7 חודשים לאחר מועד התביעה ועד מועד זה שיעור קטן של התובעים הספיק לקבל את המענק. יחד עם זאת, אנו ערים לכך

¹² יש לציין כי נתונים אלו מתייחסים לאוכלוסיית הזרם ואינם משקפים את הירידה בסך כל מקבלי הקצבה לאחר שבעה חודשים באזור הניסוי ובאזור הביקורת מכיוון שאינם כוללים השפעה על זכאותן של מלאי המשפחות בתקופה זו.

שהמענק מהווה תוספת משמעותית להכנסה של תובעים שהשתלבו בעבודה (תוספת חד-פעמית של 1,000 ₪ עד 4,200 ₪ בשנה, כלומר 80-350 ₪ בחודש).

- עשויה להיות השפעה צולבת של כלי מדיניות אחרים שפועלים במקביל לתכנית. בפרט, תכנית מס ההכנסה השלילי, שהוחל ביישומה באוגוסט 2008, עתידה להגדיל את ההכנסה הפנויה של עובדים בשכר נמוך ולפיכך עשויה להשפיע על ההשפעה של התכנית על הכנסות המשפחה. לדוגמה, אישה חד-הורית לילד אחד, המשתכרת שכר מינימום, זכאית ל-275 ₪ בכל חודש. בפועל, חוק מס הכנסה שלילי, שאחת ממטרותיו היא עידוד השתלבות בעבודה והרחבת היקף המשרה, נכנס לתוקף רק לאחר שהסתיימו הראיונות עם התובעים, ולפיכך ממצאי המחקר אינם מושפעים מהחלת החוק.

5. התייצבות במרכזים במסגרת התכנית (פרטים)

- 60% מהתובעים השתתפו בפעילות במרכזים. 11% מהתובעים לא התייצבו וגם לא היו חייבים להתייצב ואילו 29% היו חייבים להתייצב על מנת להבטיח את זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה אולם דווחו שבפועל הם לא התייצבו.
- שיעור הפרטים בניסוי שלא השתתפו בפעילויות במרכזים למרות חובת ההשתתפות החלה עליהם גבוה משיעור זה בקרב הפרטים בביקורת (30% לעומת 25%).
- שיעור הפרטים שוויתרו על הגמלה להבטחת הכנסה גבוה בניסוי לעומת הביקורת (8% לעומת 4%). אין הבדל בין קבוצת הניסוי לבין קבוצת הביקורת בדוח על סיבות אחרות לאי-התייצבות (אי זכאות, מעבר לקצבה אחרת, הכנסות גבוהות וכו').

6. השתתפות המתייצבים בפעילויות במסגרת התכנית (פרטים)

- על-פי דיווח עצמי של המשתתפים, במהלך 7 החודשים שחלפו ממועד התביעה 71% מהם קיימו פגישות אישיות באופן קבוע עם היועץ התעסוקתי שלהם, 47% השתתפו בחיפוש עבודה עצמאי, 33% בסדנאות ללימוד כישורי חיים ומיומנויות חיפוש עבודה, 13% בשירות בקהילה, 20% בקורסים עיוניים (בעיקר עברית, עברית תעסוקתית והכרת המחשב) ו-10% בקורסים ללימוד מקצוע. 15% עברו אבחון תעסוקתי ו-8% עברו שיקום מקצועי. 45% מהמשתתפים השתתפו לפחות בסדנה אחת או בקורס אחד. 15% מהמשתתפים דיווחו שהם לא לקחו חלק באף אחת מהפעילויות (בכלל זה פגישות עם היועץ התעסוקתי).

- משתתפים שהחלו לעבוד בטרם התייצבותם במרכז, ואשר לגביהם מטרת התכנית היא הגדלת היקף התעסוקה, דווחו על פחות תשומות מאשר משתתפים שלא היו מועסקים במועד התביעה. ניתן להניח גם שהם חויבו במספר שעות קטן יותר של פעילות, מאחר ששעות עבודתם מובאות בחשבון בקביעת התכנית האישית.
- בחנו את ההתאמה בין מאפייני הרקע של המשתתפים לבין הפעילויות בהן השתתפו. ערבים למדו בקורסים עיוניים, בעיקר קורסים ללימוד עברית, בשיעור גבוה יותר מיהודים ותיקים (30% לעומת 16%); שיעור גבוה יותר של משתתפים שהיו מרוחקים משוק העבודה—לא עבדו במהלך 5 השנים שקדמו למועד התביעה או זמן רב יותר—השתתפו בשירות בקהילה (21% לעומת 10% מהאחרים); משתתפים שדווחו על 3 מגבלות ביכולתם לעבוד מסיבות בריאותיות הופנו לאבחון תעסוקתי בשיעור גבוה הרבה יותר (31% לעומת 7% מהאחרים); שיעור גבוה יותר של מעוטי השכלה (פחות מ-9 שנות לימוד) השתתפו בשירות בקהילה.

7. הערכת המשתתפים לגבי התרומה של התכנית (פרטים)

- 50% מהמשתתפים סברו כי צוות המרכז רצה לעזור להם במידה רבה/ רבה מאד. שיעור גבוה יותר דווח על ידי משתתפים שהשתלבו בעבודה במהלך 7 החודשים שחלפו ממועד התביעה (58%).
- 26% מהמשתתפים סברו כי צוות המרכז אכן סייע להם במידה רבה או במידה רבה מאד לשפר את מצבם התעסוקתי. השיעור גבוה יותר בקרב משתתפים שהשתלבו בעבודה במהלך 7 החודשים שחלפו ממועד התביעה (36%).
- 36% מהמשתתפים ציינו שיש להם צורך בעזרה נוספת לזו שניתנה להם במרכז (64% לא ציינו צורך נוסף). המרואיינים ציינו צרכים הנוגעים לשיפור משאבי התעסוקה שלהם: לימודי מקצוע, השלמת השכלה, רשיון נהיגה, לימודי שפה (עברית או אנגלית) והכוונה מקצועית. כמו כן, הם ציינו צורך בעזרה במציאת עבודה וכן צורך בסיוע בסידור לילדים קטנים וסיוע בתחבורה.

8. ניתוח המגמה של היקף התביעות באזורי ההרחבה של הניסוי

במסגרת המחקר נבחנה המגמה של היקף התביעות שהוגשו באזורי ההרחבה של התכנית לאורך זמן בהשוואה למגמה באזורי הביקורת של התכנית ובהשוואה למגמה בשאר אזורי הארץ בהם לא פועלת התכנית, זאת, בין יולי - נובמבר 2007, ערב החלת התכנית באזורי ההרחבה לבין דצמבר 2008. ניתוח זה משלים את ההערכה על השפעת התכנית על זרם

התובעים בכך שהוא מנסה לאתר הבדלים בהיקף התביעות שהוגשו באזורי הניסוי שהגורם להם עשוי להיות קשור בהחלת התכנית באזורים אלו.

- לא נמצאו הבדלים מהותיים במגמה של היקף התביעות בין אזורי ההרחבה לאזורים האחרים. ניתן להסיק כי להחלת התכנית על אזורי ההרחבה לא היתה השפעה על היקף התביעות לגמלת הבטחת הכנסה.
- בחודשים הראשונים של החלת התכנית היתה אף עליה בהיקף התביעות באזורי ההרחבה לעומת האזורים האחרים. תופעה דומה נמצאה גם במסגרת מחקר ההערכה של התכנית מהלב.¹³

¹³ ישנה סברה שהדבר נובע מתיקון כלשהו ברישום במערכת המידע וניתן לראות כי לאחר מספר חודשים הבדל זה נעלם.