

## הערכה של התכנית אורות לתעסוקה

### מלאי הזכאים שהופנו לתכנית

#### 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).<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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 המלאי בלבד.<sup>2</sup> אוכלוסיית המלאי כוללת משפחות בהן לפחות אחד מבני הזוג מתחת לגיל 45, המתגוררות באזורי ההרחבה של התכנית: נתניה, עין מאהל, בסמ"ה, ושכונות במערב ירושלים, באשקלון ובנצרת עילית שלא נכללו באזורי מהל"ב.<sup>43</sup> המדגם שערכנו מקיף למעלה מ-95% מהאוכלוסייה - 1,820 משפחות מופנות המונות 2,375 פרטים. המופנים לתכנית רואיינו בין אוגוסט 2008 לאוקטובר 2008, בממוצע כ-8 חודשים לאחר מועד ההפניה. הראיון התייחס לתקופה שחלפה ממועד ההפניה לתכנית 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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 חלק על הזרם וכן פרקים על אוכלוסיית מזרח ירושלים במלאי ובזרם.

<sup>3</sup> כמחצית מהמשפחות במלאי מתגוררות בנתניה. הסיבה העיקרית לכך שהמלאי במחקר כולל רק מופנים מאזורי ההרחבה היא שחלק גדול מהמשפחות במלאי שמתגוררות באזורים בהם פעלה תכנית מהל"ב טופלו בעבר במסגרת תכנית מהל"ב וסביר להניח שלמשפחות אלו, שנשארו במערכת גם לאחר אוגוסט 2007, מאפיינים שונים ובפרט שהן 'קשות' יותר לטיפול.

<sup>4</sup> משפחות בהן שני בני הזוג מעל לגיל 45 אינן מחויבת להשתתף בתכנית אורות לתעסוקה. ישנן עילות אשר פוטרות מעמידה במבחן תעסוקה. אוכלוסיית המלאי 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.

<sup>5</sup> מאפיינים דמוגרפיים וכן מאפייני תעסוקה, שכר והכנסות בהווה ובעבר ומאפיינים הקשורים למערכת הבטחת הכנסה (מספר חודשים מצטבר במערכת מהכניסה האחרונה למערכת, מספר הכניסות למערכת).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

המחקר, על מופנים 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 שאפינה 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.

- 33% מהמופנים הם יהודים ותיקים, 32% הם ערבים ו-35% הם עולים. 25% מהעולים יוצאי אתיופיה והשאר, רובם ככולם, יוצאי ברה"מ לשעבר.<sup>8</sup>
- 20% ממשפחות המופנים הן משפחות של יחידים ללא ילדים; 45% הן חד-הוריות, כשני שלישי מהן עולות; ו-35% מהמשפחות הם זוגות עם ילדים, כאשר יותר ממחציתן ערביות.
- יש שונות גדולה ברמת ההשכלה של המופנים באוכלוסיית הניסוי: 19% הם בעלי 13 שנות לימוד ומעלה, ו-33% בעלי 12 שנות לימוד. לעומת זאת, 13% הם מעוטי השכלה—שלמדו עד 8 שנות לימוד ואינם בעלי תעודה המעידה על השכלה נוספת.
- לחלק מהמופנים חסמים שעשויים להקשות עליהם במציאת עבודה או בשדרוג עבודתם: 29% מהמופנים דווחו על חוסר יכולת או יכולת מועטה לשוחח ולכתוב בעברית; 40% מהמופנים לא עבדו בחמש השנים שקדמו למועד ההפניה או זמן רב יותר; 33% דווחו על 3 מגבלות על היכולת לעבוד על רקע מצב בריאות גופנית ו/או נפשית (מגבלות על משך, סוג ותקופת העבודה) ו-27% הוגדרו כבעלי סיכון גבוה לבעיות נפשיות; בנוסף, 41% מהמופנים מטופלים בילדים מתחת לגיל 5 או לפחות ב-5 ילדים מתחת לגיל 12.

<sup>8</sup> 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 מהמופנים יש משאבים היכולים לסייע להם בהשתלבות בתעסוקה: 44% עבדו במהלך השנה שקדמה להגשת התביעה; 19% 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 המופנים העובדים שהרחיבו את היקף משרתם; (3) השינוי במצב התעסוקה, הכולל את שני המרכיבים 1-2; (4) ממוצע ההכנסה מעבודה. נציין כי 13% מהמופנים הם בני 45 ומעלה—בני זוג של מופנים שגילם נמוך מ-45—שאינם חייבים להשתתף בתכנית.
- לתכנית נמצאה השפעה חיובית על השינוי בשיעור המועסקים של מלאי המופנים. בעוד ששיעור המועסקים בקבוצת הניסוי עלה מ-41.8% ל-52.2%--שינוי של 10.4 נקודות אחוז המהווה גידול ב-25%--שיעור המועסקים בקבוצת הביקורת עלה מ-41.8% ל-44.1%--שינוי של 2.3 נקודות אחוז המהווה גידול ב-6%. לפיכך, השפעת התכנית על השינוי בשיעור המועסקים נאמדת ב-8.2 נקודות אחוז—ההפרש בין השינוי בשיעור המועסקים בניסוי לבין השינוי בשיעור המועסקים בביקורת (לוח 1).

**לוח 1: שיעור המועסקים במועד ההפניה והשינוי בשיעור המועסקים שמונה חודשים לאחר ההפניה, פרטים**

השפעת התכנית על שיעור המועסקים	ביקורת	ניסוי	
	2,248	2,248	N
	41.8	41.8	שיעור המועסקים במועד ההפניה
	44.1	52.2	שיעור המועסקים לאחר 8 חודשים
***8.2	2.3	10.4	השינוי בשיעור המועסקים (נקודות אחוז)
	6	25	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 מופנים שעבדו במועד ההפניה ועבדו גם כשמונה 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 המופנים. לתכנית השפעה חיובית על הרחבת המשרה של פרטים מופנים עובדים הנאמדת ב-1.6 נקודות אחוז.
- לפיכך השפעת התכנית על מצב התעסוקה נאמדת ב-9.6 נקודות אחוז (לוח 2).

**לוח 2: השפעת התכנית על מדדי תעסוקה שמונה חודשים לאחר ההפניה, פרטים**

השפעת התכנית	בביקורת	ניסוי	
***8.2	2.3	10.4	השינוי בשיעור מועסקים
*1.6	2.1	3.8	שיעור הפרטים שהרחיבו משרה (נטו)
***9.6	4.6	14.2	סה"כ השינוי במצב התעסוקה

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

- הכנסה מעבודה נבחנה בשתי דרכים: ראשית, ההכנסה הממוצעת מעבודה של אנשים שהשתלבו בעבודה. השכר הממוצע של מופנים שהשתלבו בעבודה נאמד ב-2,503 ₪. אומדן זה כולל מופנים שהשתלבו במשרה חלקית ומופנים שהשתלבו במשרה מלאה.<sup>9</sup> שנית, נבחנה השפעת התכנית על ההכנסה מעבודה ביחס לכלל המופנים, בין שהיו מועסקים ובין שלא היו מועסקים, זאת 8 חודשים לאחר מועד ההפניה (כלומר, סך ההכנסות מעבודה של המועסקים חלקי כל אוכלוסיית המופנים). לתכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע ההכנסה מעבודה: ממוצע ההכנסה מעבודה עמד על 1,246 ₪ בקבוצת הניסוי ועל 941 ₪ בקבוצת הביקורת, לפיכך ההשפעה נאמדת בתוספת של 305 ₪ לחודש למופנה, המהווה תוספת של כ-32%. השכר המדווח הוא שכר ברוטו על פי דווח עצמי של המרואיינים (לוח 3).<sup>10</sup>

**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	
32	***305	941	1,246	ממוצע ההכנסה מעבודה בקרב כלל

<sup>9</sup> השכר החודשי הממוצע בקרב מופנים מקבוצת הניסוי שהשתלבו בעבודה במשרה מלאה נאמד ב-3,571 ₪ ושל אלו שהשתלבו במשרה חלקית ב-1,884 ₪.

<sup>10</sup> בחישוב השכר לא כללנו את המענק בגין התמדה בעבודה שניתן למופנים שהשתלבו בעבודה או הגדילו את שכרם ונמצאו זכאים למענק.

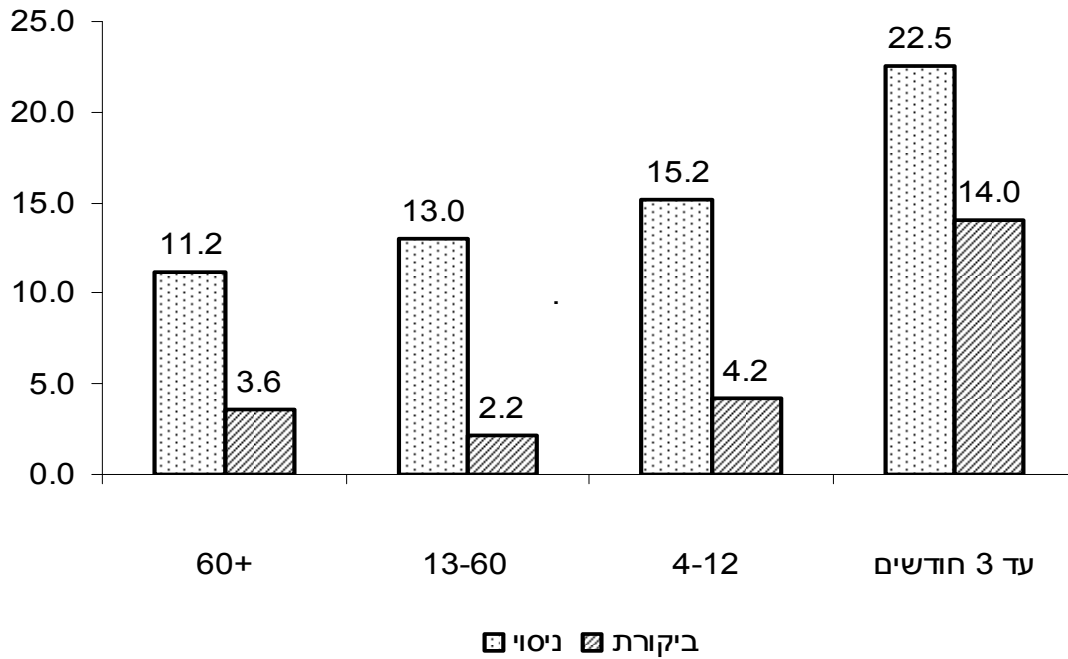
המופנים (ש)			
--	--	--	2,503
ממוצע ההכנסה מעבודה בקרב מופנים שהשתלבו בעבודה (במשרה חלקית או מלאה)			
מובהקות סטטיסטית: * $p < 0.10$ ; ** $p < 0.05$ ; *** $p < 0.01$			

- 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

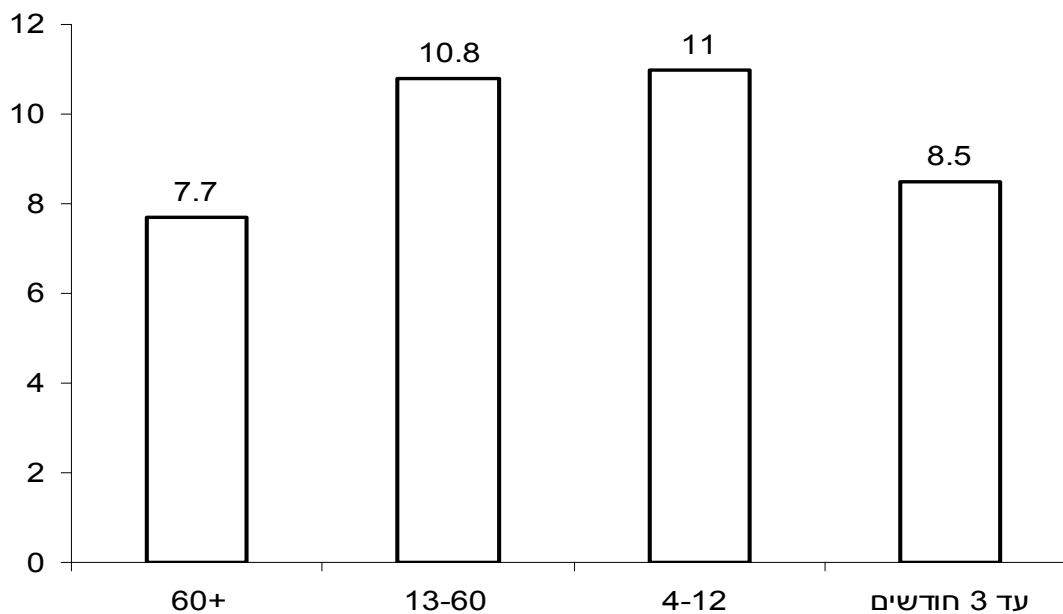
- השינוי במצב התעסוקה, בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, שונה לפי מספר חודשים ברציפות במערכת הבטחת הכנסה במועד ההפניה לתכנית (זיקה למערכת ה"ה). במועד ההפניה לתכנית, כ-13% מהפרטים בקבוצת הניסוי שהו במערכת עד שלושה חודשים; 18% שהו במערכת 4-12 חודשים; 35% שהו במערכת 13-60 חודשים; ו-33% שהו במערכת למעלה מ-60 חודשים.
- בקבוצת הניסוי השינוי במצב התעסוקה חיובי בכל הקטגוריות של זיקה למערכת ה"ה, והוא גדול יותר ככל שהזיקה למערכת חלשה יותר (פחות חודשים במערכת). בקבוצת הביקורת, ניכר שינוי חיובי מובהק רק בקרב מופנים ששהו במערכת עד שלושה חודשים ברציפות (תרשים 1).

**תרשים 1: השינוי במצב התעסוקה בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, לפי מספר חודשים ברציפות במערכת (זיקה למערכת ה"ה), פרטים (נקודות אחוז)**



- לפיכך, השפעת התכנית על מצב התעסוקה של מופנים ששהו עד שלושה חודשים במערכת הבטחת נאמדת ב-8.5 נקודות אחוז; בקרב מופנים ששהו 4-12 חודשים ב-11 נקודות אחוז; בקרב מופנים ששהו 13-60 חודשים במערכת ב-10.8 נקודות אחוז; ובקרב מופנים ששהו במערכת למעלה מ-60 חודשים ברציפות השפעת התכנית נאמדת ב-7.7 נקודות אחוז (תרשים 2).

**תרשים 2: השפעת התכנית על השינוי במצב התעסוקה של מלאי המופנים, לפי מספר חודשים ברציפות במערכת (זיקה למערכת ה"ה), פרטים (נקודות אחוז)**

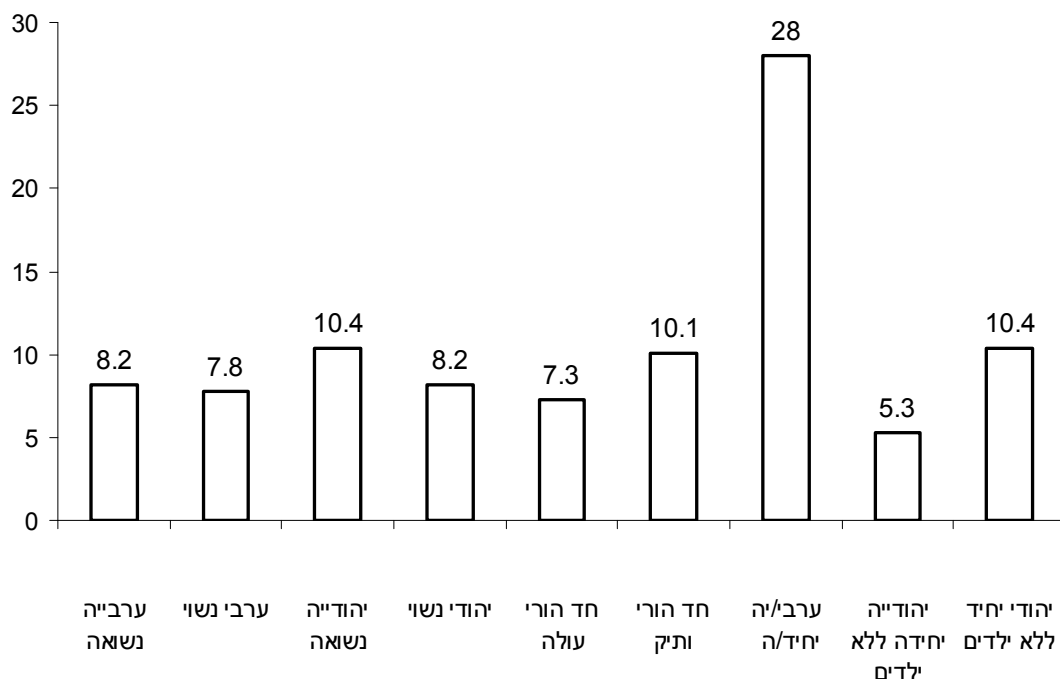


**השפעת התכנית לפי פרופיל דמוגרפי**



- בכל הפרופילים נמצאה השפעה חיובית על מצב התעסוקה. ההשפעה מובהקת בקרב כל הפרופילים למעט יחידים יהודים ללא ילדים, וגברים ערבים נשואים (תרשים 3).<sup>11</sup>
- לתכנית היתה השפעה גדולה במיוחד על ערבים יחידים (גברים ונשים, עם או ללא ילדים). השפעת התכנית על שינוי במצב התעסוקה נאמדת ב-28 נקודות אחוז.
- יש לציין כי במועד ההפניה לתכנית שיעור המועסקים בקרב נשים חד הוריות עולות עמד על כ-85%--השיעור הגבוה ביותר מבין הפרופילים הדמוגרפיים השונים. למרות זאת, לתכנית נמצאה השפעה חיובית על השינוי בשיעור המועסקים בקבוצה זו בנוסף להשפעה חיובית על הרחבת היקף משרתן.

**תרשים 3: השפעת התכנית על השינוי במצב התעסוקה של מלאי המופנים, לפי פרופיל דמוגרפי, פרטים (נקודות אחוז)**



- בכל הפרופילים, למעט גברים יהודים יחידים, נמצאה השפעה חיובית ניכרת על ממוצע ההכנסה מעבודה. ההשפעה נאמדת בתוספת של 523 ₪ בקרב גברים יהודים נשואים; ב-415 ₪ בקרב ערבים יחידים ללא ילדים (נשים וגברים); בכ-380 ₪ בקרב חד-הוריות עולות ובקרב גברים ערבים נשואים; בכ-240 ₪ בקרב חד-הוריות ותיקות ובקרב נשים נשואות; וב-139 ₪ בקרב נשים ערביות נשואות.

**השפעת התכנית לפי מאפיינים נבחרים נוספים**

<sup>11</sup> יש לציין עם זאת, כי המדגם בקרב היחידים היהודים הוא קטן.

- **לפי גיל:** נמצאה השפעה חיובית על השינוי במצב התעסוקה בקבוצת הגיל 25-34 (כ-15 נקודות אחוז), ועל בני 35-44 (כ-10 נקודות אחוז). לתכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע ההכנסה מעבודה בכל קבוצות הגיל.
- **לפי שנות לימוד:** נמצאה השפעה גדולה על בעלי 9-12 שנות לימוד (כ-14 נקודות אחוז). לא נמצאה השפעה על בעלי 13 שנות לימוד ומעלה או על מופנים בעלי 0-8 שנות לימוד. לתכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע ההכנסה מעבודה בכל רמות ההשכלה למעט בקרב בעלי 0-8 שנות לימוד.
- **לפי מוגבלות:** לתכנית הייתה השפעה על השינוי במצב התעסוקה בקרב מופנים המוגדרים מוגבלים ביותר, כ-8.6 נקודות אחוז לעומת 11.3 נקודות אחוז בקרב מופנים לא מוגבלים. ההשפעה על שכרם הממוצע של המוגבלים דומה להשפעתה על שכרם הממוצע של מופנים לא מוגבלים.<sup>12</sup>

#### **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.<sup>13</sup> שיעור המשפחות בהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה היה גבוה ב-12.5 נקודות אחוז בקבוצת הניסוי לעומת קבוצת הביקורת.
- שיעור המשפחות שדווחו על קבלת גמלה להבטחת הכנסה שמונה חודשים לאחר מועד התביעה עמד על 58% בקבוצת הניסוי לעומת 77% מהמשפחות בקבוצת הביקורת. לפיכך, ניתן ליחס לתכנית ירידה של כ-19 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שקיבלו גמלה.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> בעל מוגבלות הוגדר מי שדיווח על כל 3 מגבלות הבריאות הקשורות בעבודה או סיכון גבוה מאד לבעיות רגשיות (GHQ) או קיבל קצבת נכות במועד ההפניה. הגדרה מפורטת מופיעה בפרק 3 בדוח.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> יש לציין כי נתונים אלו מתייחסים לאוכלוסיית המלאי בחודש נובמבר 2007 ואינם משקפים את הירידה בסך כל מקבלי הקצבה לאחר שמונה חודשים באזור הניסוי ובאזור הביקורת מכיוון שאינם כוללים השפעה על הזרם שהצטרף למערכת הבטחת הכנסה במהלך החודשים שחלפו עד למועד הראיון.

- השפעת התכנית על קבלת גמלה שונה לפי הפרופיל הדמוגרפי של המשפחות המופנות. השפעת התכנית בקרב זוגות נשואים ערביים נאמדת בירידה של 38.5 נקודות אחוז, בקרב זוגות נשואים יהודים בירידה של 30.8 נקודות אחוז; בקרב ערביים יחידים בירידה של 30.4 נקודות אחוז; בקרב יחידים יהודים ללא ילדים בירידה של 27.5 נקודות אחוז; ובקרב משפחות חד הוריות ותיקות בירידה של 10.2 נקודות אחוז. לא נמצאה לתכנית השפעה על שיעור מקבלי הגמלה בקרב משפחות חד הוריות עולות.
- חושבה ההכנסה הפנויה מעבודה. קרי, מהשכר הופחתו הוצאות על טיפול בילדים שנלוו ליציאה לעבודה של חלק מהמופנים, ונוסף לשכר החזר או מימון הוצאות אלו עבור מופנים מקבוצת הניסוי שהשתתפו בתכנית. 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 שלא היתה להן הכנסה מעבודה במועד ההפניה לתכנית ולפחות אחד מבני הזוג השתלב בעבודה במהלך 8 החודשים שלאחר מכן. שנית, נבחנה השפעת התכנית על ההכנסה החודשית של כלל המשפחות המופנות לתכנית.
- כ-18% מהמשפחות בקבוצת הניסוי הן משפחות שלא היתה להן כלל הכנסה מעבודה במועד ההפניה לתכנית אולם לפחות אחד מבני הזוג עבד 8 חודשים לאחר מכן. ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלת הבטחת הכנסה עמדה על 1,920 ₪ בחודש ההפניה. שמונה חודשים לאחר מכן, ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלה נאמדה ב-533 ₪ וההכנסה הממוצעת מעבודה ב-2,294 ₪, בסה"כ 2,827 ₪. כלומר, גידול ממוצע של 927 ₪ (כ-48%) בהכנסה החודשית הממוצעת מגמלה ועבודה.
- לא נמצאה לתכנית השפעה על ממוצע ההכנסה החודשית הכוללת של משפחות המופנים: על אף הצמצום בסך הכל מקבלי הגמלה והיקף הגמלאות המשולמות במסגרת התוכנית, לא נמצא שינוי בסך הכל ההכנסה המשפחתית כאשר מפחיתים את הירידה הממוצעת בגמלאות מהגידול הממוצע בהכנסה הפנויה מעבודה. נציין כי חישוב הממוצע כולל את כל המשפחות המופנות בין שהן זכאיות לגמלה ובין שאינן זכאיות, ובכלל זה משפחות בהן אחד מבני הזוג בחר שלא להתייצב במרכז התעסוקה או משפחות שויתרו על הגמלה.
- יש לציין כי ייתכן שישנם אנשים שעבדו בשחור וויתרו על הגמלה בעקבות הפנייתם לתכנית. אם תופעה כזו קיימת בהיקף שאינו זניח, אזי האומדן לממוצע ההשפעה של התכנית על ההכנסה החודשית הכוללת של משפחות המופנים מבטא, בין השאר, ירידה שהינה מוצדקת ורצויה מבחינה ציבורית. בבדיקה שערכנו אנו מעריכים ש-5%

עד 7% מהמשפחות בניסוי הן משפחות שהנתונים עבורן עשויים להצביע על אי-דווח על הכנסות מעבודה ("עבודה בשחור").

- בחישוב ההכנסה מעבודה וכן בחישוב ההכנסה המשפחתית לא כללנו מענק על התמדה בעבודה שניתן למופנים שהשתלבו בעבודה או הגדילו את שכרם ונמצאו זכאים למענק. זאת מכיוון שהשפעת התכנית נבחנת 8 חודשים לאחר מועד ההפניה לתכנית ועד מועד זה שיעור קטן של המופנים הספיק לקבל את המענק. יחד עם זאת, אנו ערים לכך שהמענק מהווה תוספת משמעותית להכנסה של מופנים 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)

- בכל משפחה שהופנתה לתכנית לפחות אחד מבני הזוג היה חייב להתייצב לפעילות במסגרת התכנית. בפועל, חלק מהמופנים התייצבו וחלק לא התייצבו. מבין אלו שלא התייצבו יש מופנים שלא היו חייבים להתייצב ומופנים שחייבים להתייצב אולם לא עשו כן.<sup>15</sup>
- 79% מהמופנים לתכנית התייצבו במרכזים. 6% מהמופנים לא התייצבו וגם לא היו חייבים להתייצב ואילו 15% היו חייבים להתייצב על מנת להבטיח את המשך זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה אולם דווחו שבפועל הם לא התייצבו.
- שיעורי ההתייצבות גבוהים בקרב חד-הוריות (90% בקרב ותיקות ו-95% בקרב עולות) ובקרב נשים יהודיות יחידות ללא ילדים (91%). שיעור גבוה מהנשים הנשואות לא חייבות להתייצב.

---

<sup>15</sup> ייתכן שנתונים אלו יעודכנו במקצת בדוח הסופי.

- בהשוואה למתייצבים, הלא מתייצבים צעירים יותר, הם דווחו על מספר קטן יותר של בעיות בריאות הקשורות לעבודה ונמצא כי הם בעלי ציון נמוך יותר במדד סיכון לבעיות רגשיות. שיעור קטן יותר מהם עבדו במהלך השנה שקדמה למועד הפנייה לתכנית.
- אין הבדל בין קבוצת הניסוי לבין קבוצת הביקורת בשיעור ההתייצבות ואין הבדלים משמעותיים בדווח על הסיבות לאי-התייצבות.

## **6. השתתפות המתייצבים בפעילויות במסגרת התכנית (פרטים)**

- על-פי דיווח עצמי של המשתתפים, במהלך 8 החודשים שחלפו ממועד ההפניה 62% מהם קיימו פגישות אישיות באופן קבוע עם היועץ התעסוקתי שלהם, 24% השתתפו בחיפוש עבודה עצמאי, 20% בסדנאות ללימוד כישורי חיים ומיומנויות חיפוש עבודה, 5% בשירות בקהילה, 14% בקורסים עיוניים (בעיקר עברית, עברית תעסוקתית והכרת המחשב) ו-3% בקורסים ללימוד מקצוע. 19% עברו אבחון תעסוקתי ו-3% עברו שיקום מקצועי. 28% מהמשתתפים השתתפו לפחות בסדנה אחת או בקורס אחד. 26% מהמשתתפים דיווחו שהם לא לקחו חלק באף אחת מהפעילויות (בכלל זה פגישות עם היועץ התעסוקתי), כשני שליש מהם היו מועסקים במועד ההפניה.
- משתתפים שהחלו לעבוד בטרם התייצבותם במרכז, ואשר לגביהם מטרת התכנית היא הגדלת היקף התעסוקה, דווחו על פחות השתתפות בסדנאות, קורסים ושרות בקהילה, ועל פגישות ייעוץ ואבחון לעומת משתתפים שלא היו מועסקים בכניסתם לתכנית. ניתן להניח גם שהם חויבו במספר שעות קטן יותר של פעילות, מאחר ששעות עבודתם מובאות בחשבון בקביעת התכנית האישית. בבחינה של דפוסים אלו, יש לציין שוב כי המסלולים המיוחדים לא פעלו בתקופת המחקר.
- 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 (26% לעומת 10%); שיעור גבוה יותר של משתתפים שהיו מרוחקים משוק העבודה—לא עבדו במהלך 5 השנים שקדמו למועד התביעה או זמן רב יותר—השתתפו בשירות בקהילה (8% לעומת 3% מהאחרים); משתתפים שדווחו על 3 מגבלות ביכולתם לעבוד מסיבות בריאותיות הופנו לאבחון תעסוקתי בשיעור גבוה הרבה יותר (34% לעומת 9% מהאחרים).

## **7. הערכת המשתתפים לגבי התרומה של התכנית (פרטים)**

- 44% מהמשתתפים סברו כי צוות המרכז רצה לעזור להם במידה רבה/ רבה מאד. שיעור גבוה יותר דווח על ידי משתתפים שהשתלבו בעבודה במהלך 8 החודשים שחלפו ממועד ההפניה לתכנית (54%).
- 24% 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 8 החודשים שחלפו ממועד ההפניה לתכנית (37%).
- 20% מהמשתתפים ציינו שיש להם צורך בעזרה נוספת לזו שניתנה להם במרכז (80% 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.