



תוכנית 'למרחק' הכוונה תעסוקתית לבני העדה האתיופית מחקר הערכה מעצבת ומסכמת

אנה שורץ מורג יאירוב נועם קשת
אורן תירוש סמדר סומך

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי ג'וינט ישראל-תבת וזרוע העבודה במשרד הרווחה והביטחון החברתי,
ומומן בסיועם

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | כסלו תשפ"ב | נובמבר 2021

תקציר

רקע

שילוב בני העדה האתיופית בשוק העבודה הוא אחד האתגרים החברתיים-כלכליים המרכזיים של המשק הישראלי. שיעורי העוני בקהילה זו גבוהים, והם נגזרים בין היתר משיעור גבוה מבני העדה שמועסקים בשכר נמוך ובמשרות ללא אופק תעסוקתי. כמענה לכך פיתחו במשותף משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד העבודה והרווחה) וג'וינט ישראל-תבת את תוכנית 'למרחק' – הכוונה תעסוקתית לבני העדה האתיופית. מטרת התוכנית לסייע לבני העדה להשתלב בעבודות ההולמות את השכלתם ואת כישוריהם. התוכנית החלה פעילותה בשנת 2014 ומאז שנת 2019 היא מצויה בשלבי ההטמעה במשרד העבודה והרווחה. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה את התוכנית במחקר הערכה ובחינת השפעה בשנים 2015-2020. הדוח הנוכחי מסכם את ממצאי מחקר ההערכה המעצבת והמסכמת בשנים אלה.

מטרות המחקר

מטרות המחקר הן לבחון את האופן שבו מודל הפעולה של התוכנית יושם; את תוצאות התוכנית לנוכח היעדים שנקבעו לה; ואת ההשפעה של התוכנית על שכר המשתתפים.

שיטת המחקר

בדיקות היישום ותוצאות התוכנית התבססו על ניתוח נתונים ממערכת המידע המנהלי של התוכנית; על ראיונות עומק עם אנשי מטה ושטח, מעסיקים ומשתתפים בתוכנית; ועל סקר טלפוני עם משתתפים. בדיקת השפעת התוכנית על שכר המשתתפים התבססה על נתונים מנהליים שבחדר המחקר של המוסד לביטוח לאומי.

ממצאים

במהלך תקופת המחקר התוכנית התמודדה עם התאמת מענים ייחודיים למשתתפיה כך שהליווי יהלום את צורכיהם, פיתחה רכיב מרכזי של קשרי מעסיקים כדי להתמודד עם החסמים התעסוקתיים שעיימם מתמודדים בני העדה האתיופית והתאימה את ההכשרה של רכזי הקידום התעסוקתי לסביבה שבה היא פעלה.

28% מן המשתתפים השתתפו בסדנה או בהכשרה במסגרת שיתופי פעולה עם מעסיקים. מרביתם השתלבו בקורסים קצרי טווח למקצועות שפוטנציאל ההשתכרות בהם נמוך, ומיעוטם, בעיקר גברים, השתלבו בהכשרות טכנולוגיות למקצועות שפוטנציאל השתכרות בהם גבוה.

בחינת תוצאות התוכנית הראתה כי התוכנית עמדה ביעד-העל של קידום, ולפיו 75% מן המשתתפים התקדמו באחד מארבעת ממדי הקידום לפחות בתוך שנה וחצי ממועד הצטרפותם לתוכנית – שיפור כלכלי, שיפור בתנאי העבודה, שיפור מקצועי ושיפור בהיבט הסובייקטיבי.

ממצאי אמידת ההשפעה של התוכנית הראו כי השפעת התוכנית על שכרם של המשתתפים כשנה עד שנה וחצי מעת הצטרפותם לתוכנית היא תוספת של 644 ש"ח בממוצע לחודש (המבטאת תוספת של 10%, $p < 0.01$). עם זאת, ההשפעה של התוכנית היא בעיקר על גברים (עלייה של 908 ש"ח בממוצע בשכר החודשי, כשנה עד שנה וחצי מעת הצטרפותם לתוכנית, המבטאת תוספת של 12.5%, $p < 0.05$) ולא נמצאה השפעה של התוכנית על שכר הנשים.

סיכום

התוכנית הצליחה לשפר את איכות התעסוקה הנמוכה של בני העדה האתיופית בישראל, שכן תרומתה לשכרם של המשתתפים בה ניכרת ואף גבוהה מעט מהשפעתן של תוכניות דומות בעולם. ממצאי המחקר גם עולים בקנה אחד עם מחקרים שנערכו בישראל, ולפיהם עיקר ההשפעה של תוכניות דומות היא על גברים.

מאז שנת 2019 החלה הטמעה של התוכנית במשרד העבודה והרווחה, ונראה כי האתגרים של שילוב הנשים בנות העדה האתיופית בתעסוקה איכותית ושל מיגור הפער התעסוקתי בין בני העדה האתיופית ובין יהודים שאינם בני העדה ימשיכו להיות במוקד הפעילות של התוכנית בשנים הבאות.

רקע

שילוב בני העדה האתיופית בשוק העבודה הוא אחד האתגרים החברתיים-כלכליים המרכזיים של המשק הישראלי. שיעורי העוני בקהילה זו גבוהים, והם נגזרים בין היתר משיעורי תעסוקה ושכר נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה. מאז שנות התשעים השקיעה הממשלה מאמצים ניכרים בתחום התעסוקה של בני העדה האתיופית, רובם הופנו לשילובם בשוק העבודה. אולם על אף העלייה בשיעור התעסוקה, שיעור גבוה מבני העדה מועסקים בשכר נמוך, בענפים עם כריון נמוך ובמשלחי יד ובמשרות ללא אופק תעסוקתי.

במאי 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4624 – שיפור קליטת יוצאי אתיופיה, אשר קוראת להקים יחידות הכוון תעסוקתי על בסיס תשתיות קיימות במטרה לסייע לבני העדה האתיופית להשתלב בעבודות ההולמות את השכלתם וכישוריהם המקצועיים. בעקבות זאת פיתחו במשותף משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד העבודה והרווחה) וג'וינט ישראל-תבת את תוכנית 'למרחק' – הכוונה תעסוקתית לבני העדה האתיופית. מטרת התוכנית לסייע לבני העדה להתקדם בתעסוקה, להשתלב במשרות מקצועיות ולשפר את השכר.

בשנים 2012-2013 פעלה התוכנית כתוכנית חלוץ (פיילוט), ובשנת 2014 החלה פעילותה בשלושה מרכזי תשתית (להלן: מרכזים). כיום (שנת 2021) פועלת התוכנית ב-12 מרכזים ברחבי הארץ. בתקופה זו סיפקה התוכנית לאלפי משתתפים מגוון מענים שנועדו לקדם אותם בתעסוקה, כולל ליווי פרטני, הכוונה לסדנאות תעסוקה, הפניה להכשרה מקצועית ולהשכלה גבוהה והפניה להכשרות מקצועיות שהתוכנית גיבשה בשיתוף עם מעסיקים ואשר כוללת גם רכיב של השמה ובניית תוכנית אישית לפיתוח קריירה. מאז 2019 התוכנית מצויה בשלבי הטמעה במשרד העבודה והרווחה.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה את התוכנית במחקר הערכה מעצבת ומסכמת, כולל בחינת השפעה, בשנים 2015-2020. הדוח הנוכחי מסכם את ממצאי מחקר ההערכה של התוכנית בשנים אלה.

מטרות המחקר

מטרות המחקר הן לבחון את האופן שבו מודל הפעולה של התוכנית יושם, את הקשיים שעלו מהפעלת המודל ואת דרכי ההתמודדות שפותחו; לבחון את תוצאות התוכנית לנוכח היעדים שנקבעו לה; ולבחון את ההשפעה של התוכנית על שכר המשתתפים.

שיטת המחקר

בדיקות היישום ותוצאות התוכנית התבססו על ניתוח נתונים ממערכת המידע המנהלי של התוכנית על אודות 2,103 משתתפים פעילים שהשתתפו בה בשנים 2014-2018; על ראיונות עומק עם 33 אנשי מטה ושטח, מעסיקים ומשתתפים בתוכנית; ועל סקר טלפוני שנערך עם 243 משתתפים שצברו ותק של שנה וחצי בתוכנית.

בדיקת השפעת התוכנית על שכר המשתתפים התבססה על נתונים מנהליים שבחדר המחקר של המוסד לביטוח לאומי על 2,103 המשתתפים בתוכנית, ועל מדגם של 19,330 בני העדה האתיופית ושל 50,000 יהודים שאינם מבני העדה האתיופית, ששימשו

שתי קבוצות השוואה. אמידת ההשפעה התבצעה באמצעות השוואה בין משתתפי התוכנית לאנשים הדומים להם במאפייניהם שלא השתתפו בה, תוך שימוש בשיטה "התאמה על פי השכן הקרוב" (Nearest Neighbor Matching – NNM) ופיקוח על השכר בשנה שלפני ההצטרפות לתוכנית.

ממצאים

בדיקת היישום של התוכנית כללה ראיונות עומק עם אנשי מטה ושטח לאורך כל תקופת המחקר, ניתוח מערכת המידע של התוכנית מן השנים 2014-2018 וסקר טלפוני בקרב 243 משתתפי התוכנית שנערך ב-2017. מן הבדיקה עלה כי התוכנית התפתחה והבשילה, גילתה גמישות מבנית ותהליכית והתאימה עצמה לצרכים העולים מן השטח. התוכנית התמודדה עם סוגיית בידול מול שילוב משתתפיה, השכילה להתאים את מודל הליווי המקורי כך שיהלום את צורכי המשתתפים ורכזי הקידום התעסוקתי, פיתחה רכיב מרכזי של קשרי מעסיקים כדי להתמודד עם החסמים התעסוקתיים הניכרים שעמם מתמודדים בני העדה האתיופית והתאימה את ההכשרה של הרכזים לשינויים בעולם העבודה, לצורכי המשק ולסביבה העסקית המקומית של מרכזי התשתית שבהם היא פעלה.

כאמור, התוכנית פיתחה רכיב של קשרי מעסיקים, ובמסגרתו היא פיתחה פרויקטים מיוחדים בשיתוף פעולה עימם. המשתתפים בפרויקטים אלה עברו הכשרה מקצועית או טכנולוגית הדרושה למעסיק ובסופה השתלבו כעובדים בארגון. ראיונות העומק עם המעסיקים מראים כי יש עדויות לכך שלתוכנית פוטנציאל להשפיע לא רק על המשתתפים בה אלא גם על בני העדה שאינם משתתפים בה, שכן מקרב המשתתפים שנקלטו בארגונים שעמם שיתפה התוכנית פעולה היו שהביאו בעקבותיהם עובדים נוספים בני העדה שלא השתתפו בתוכנית.

ממצאי הסקר הטלפוני עולה כי 66% מ-234 המשיבים יצאו להכשרה או ללימודים במהלך התוכנית, שיעור גבוה מ-30% שהתוכנית קבעה כיעד בממד זה. נוסף על כך, ניתוח מערכת המידע של התוכנית ושיחות עם מפעילי התוכנית הראו כי 28% מכלל 2,103 המשתתפים השתתפו בסדנה או בהכשרה במסגרת שיתופי הפעולה עם המעסיקים. מרביתם השתתפו בקורסים או בסדנאות קצרי טווח ומיעוטם בקורסים ובהכשרות אינטנסיביים, ובהם הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות. עוד עלה כי היה הבדל בין דפוס ההכשרות של הנשים ובין זה של הגברים – נשים השתלבו בעיקר בקורסים קצרי טווח למקצועות שפוטנציאל ההשתכרות בהם נמוך, ואילו הגברים השתלבו במידה רבה יותר בהכשרות טכנולוגיות למקצועות שפוטנציאל השתכרות בהם גבוה. חשוב לציין כי תופעה זו אינה ייחודית לתוכנית 'למרחק', וכי היא מאפיינת תוכניות הכשרה נוספות בישראל.

תוצאות התוכנית נבחנו באמצעות הסקר הטלפוני. הבדיקה הראתה כי התוכנית עמדה ביעד-העל של קידום, ולפיו 75% מן המשתתפים התקדמו באחד מארבעת ממדי הקידום לפחות בתוך שנה וחצי ממועד הצטרפותם לתוכנית – שיפור כלכלי, שיפור בתנאי העבודה, שיפור מקצועי ושיפור בהיבט הסובייקטיבי. התוכנית אף עמדה בכל אחד מארבעת יעדי הקידום בנפרד, למעט בממד השיפור המקצועי. עם זאת חשוב לציין שבעת ביצוע הסקר חלק מן המשתתפים היו עדיין במהלך הכשרה או שלא עבר מספיק זמן כדי שמאמציהם במסגרת התוכנית יבואו לידי ביטוי בשיפור הממד המקצועי בתפקידם בעבודה.

ממצאי בדיקת היישום ובדיקת תוצאות התוכנית הוגשו למזמיני המחקר בשנים 2016, 2017 ו-2018. נראה כי חלק ניכר מן ההמלצות אומצו על ידי מפעילי התוכנית, וכי התוכנית השכילה להתמודד עם רבים מן האתגרים שניצבו בפניה. בצד זאת, חלק מן האתגרים

עדיין מלווים את מפעילי התוכנית, ובמיוחד סוגיית התאמת ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות לנשים, אשר ממשיכה לאתגר את מפעילי התוכנית גם בתום תקופת ביצוע המחקר.

השלב האחרון של המחקר כלל את אמידת ההשפעה של התוכנית על שכר המשתתפים לעומת בני העדה האתיופית בעלי מאפיינים דומים שלא השתתפו בה. המחקר בחן את ההשפעה תוך התמודדות עם חוסר איזון במאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים בין מדגם משתתפי התוכנית (קבוצת הטיפול) ובין מדגם בני העדה האתיופית (קבוצת השוואה) באמצעות שיטת התאמה (Matching). השפעת התוכנית נבחנה על שכר משתתפים שחלפה לפחות שנה מהצטרפותם לתוכנית, תוך פיקוח על השכר בשנה שלפני ההצטרפות.

ממצאי המחקר מראים כי השפעת התוכנית על שכרם של המשתתפים שהשתתפו בה, לאחר שהיא כבר התייצבה והתבססה ולאחר שחלפה כשנה עד שנה וחצי מהצטרפותם לתוכנית, היא תוספת של 644 ש"ח בממוצע לחודש (המבטאת תוספת של 10%, $p < 0.01$). השוואה לתוכניות דומות בעולם הראתה כי השפעת התוכנית על השכר גבוהה מעט מהשפעתן של תוכניות הכוון תעסוקתי והכשרה מקצועית שהשפעתן נבחנה כשנה עד שנתיים מסיום ההשתתפות בהן.

עם זאת, ההשפעה של התוכנית היא בעיקר על גברים – עלייה של 908 ש"ח בממוצע בשכר החודשי עבור קבוצת הגברים ששכרם נבחן כשנה עד שנה וחצי מעת שהצטרפו לתוכנית, ושל 608 ש"ח לקבוצת הגברים ששכרם נבחן שנה וחצי ועד שלוש שנים מעת הצטרפותם לתוכנית (תוספת של 8% ועד 12.5%, $p < 0.05$). לא נמצאה השפעה של התוכנית על שכר הנשים. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם מחקרים שנערכו בישראל, ולפיהם עיקר ההשפעה של תוכניות דומות היא על גברים, אך שונים ממצאי מחקרים בעולם המראים כי לתוכניות תעסוקה השפעה רבה יותר על נשים.

נוסף על כך, נערכה בדיקה נוספת ולפיה המחקר בחן עד כמה התוכנית מצליחה לצמצם פערי שכר בין בני העדה האתיופית המשתתפים בתוכנית ובין יהודים שאינם מבני העדה האתיופית שלא השתתפו בתוכנית, תוך פיקוח על מאפייני הרקע. ממצאי האמידה מראים כי השתתפות בתוכנית אומנם הצליחה לצמצם את פערי השכר אולם היא לא הצליחה למגרם¹.

סיכום

לנוכח ממצאי המחקר נראה כי תרומתה של התוכנית לשכרם של המשתתפים בה היא ניכרת אף לעומת תוכניות דומות אחרות. התוכנית מצליחה לשפר את איכות התעסוקה הנמוכה של בני העדה האתיופית בישראל, אולם ההצלחה ניכרת בעיקר בקרב גברים. ממצאי המחקר מצביעים גם על התרומה של התוכנית לצמצום פערי השכר בין בני העדה האתיופית ובין יהודים שאינם מבני העדה, סוגיה שעדיין מהווה אתגר גם יותר מ-35 שנה מאז החלה העלייה מאתיופיה, אך הפערים הללו עדיין קיימים.

מאז שנת 2019 החלה הטמעה של התוכנית במשרד העבודה והרווחה, ונראה כי האתגרים של שילוב הנשים בנות העדה בתעסוקה איכותית ושל מיגור הפער התעסוקתי בין בני העדה האתיופית ובין יהודים שאינם מבני העדה ימשיכו להיות במוקד הפעילות של התוכנית בשנים הבאות.

¹ צמצום של 250-300 ש"ח בקירוב.

דברי תודה

ברצוננו להודות ליוזמי התוכנית במשרד הרווחה והביטחון החברתי, מתן חמו וגל יעקבי, ובג'וינט ישראל-תבת, שגיא שיין וזיו כץ; לשרית צפדיה מנהלת התוכנית, לטובה אדהנני מנהלת ההדרכה ולצוות הרכזים המקצועי והמחויב; ולנילי בן טובים, ראש תחום בכירה מחקר, אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, על הערותיה המועילות שסייעו בעיצוב שיטת המחקר ובחינת הממצאים. תודה שלוחה גם לעמיתנו במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, פרופ' ברוך רוזן, ראש חטיבת המערכות במכון, על הערותיו הנבונות, ולד"ר יניב ריינגורץ, ראש השירות הכלכלי במכון, על הערותיו המתודולוגיות.

כמו כן אנו מודים לצוות חדר המחקר במוסד לביטוח הלאומי על הנכונות לסייע, על הליווי בבניית בסיס הנתונים ועל הנגשתו בחדר המחקר.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. קהילת בני העדה האתיופית בישראל: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים
3	2.1 רקע ודמוגרפיה
3	2.2 מבנה המשפחה
4	2.3 חינוך
4	2.4 שירות צבאי
5	2.5 השכלה גבוהה
5	2.6 תעסוקה
7	3. תוכנית 'למרחק' – הכוונה תעסוקתית לבני העדה האתיופית
7	3.1 אוכלוסיית היעד של התוכנית
8	3.2 מודל הפעולה של התוכנית
12	3.3 יעדי התוכנית
13	4. מחקר ההערכה
13	4.1 מטרות המחקר
13	4.2 שיטת המחקר
15	5. ממצאי המחקר
15	5.1 חלק ראשון: הערכת יישום מודל הפעולה של התוכנית והערכת תוצאותיה
24	5.2 חלק שני: בדיקת ההשפעה של התוכנית
36	6. עוד פרסומים של המכון בנושא
37	7. מקורות
40	נספח א: תוכניות ושירותים לשילוב תעסוקתי של בני העדה האתיופית

רשימת לוחות

- 9 לוח 1: סל מענים שהתוכנית הציעה למשתתפים בתקופת ביצוע המחקר
- 17 לוח 2: מספר הנרשמים ומספר המשתתפים הפעילים בתוכנית בשנים 2014-2018, לפי מרכז ושנת פתיחה
- לוח 3: בחינת עמידה ביעדים בקרב המשתתפים אשר עבדו במועד ההצטרפות לתוכנית, לפי דיווחי המשיבים לסקר
- 23
- 27 לוח 4: מאפייני קבוצות הטיפול וקבוצת ההשוואה
- 28 לוח 5: שכר ממוצע של קבוצות הטיפול וקבוצת ההשוואה, מתום ההשתתפות ועד כשנתיים לאחר מכן
- 30 לוח 6: חלוקת הקבוצות לתאים, לפי ציון ההתאמה
- לוח 7: אומדן ההשפעה הממוצע של ההשתתפות בתוכנית על השכר החודשי לעומת מי שלא השתתפו בה - ATE, לפי שיטת Nearest-Neighbor Matching
- 31
- לוח 8: אומדן ההשפעה הממוצע של השתתפות בתוכנית על השכר החודשי לעומת מי שלא השתתפו בה, לפי מגדר - ATE, לפי שיטת Nearest-Neighbor Matching
- 31
- לוח 9: תוצאות אמידת ההשפעה ובדיקות הרגישות
- 32
- לוח 10: אומדן ההשפעה הממוצע של השתתפות בתוכנית על השכר של המשתתפים לעומת יהודים שאינם בני העדה האתיופית - ATE, לפי שיטת Nearest-Neighbor Matching
- 34

רשימת לוחות בנספחים

- 40 לוח א-1: תוכניות תעסוקה לשילוב בני העדה האתיופית
- 43 לוח א-2: שירותים לבני העדה האתיופית למטרות שילוב בתעסוקה

רשימת תרשימים

- 14 תרשים 1: מהלך המחקר
- תרשים 2: המספר המצטבר של המשתתפים הפעילים בתוכנית בשנים 2014-2018, לפי דיווחי הרכזים
- 16 במערכת המידע המנהלי