



שירות התעסוקה הישראלי
איתק פדרך אַכּוּדָה



תכנית "מעגלי תעסוקה" תוצאות ראשוניות

– אוגוסט 2016 –

כתבו: רוני הכהן | רייצ'ל ברנר שלם | אלישבע אביצור
על בסיס תוצאות ראשוניות ממחקרם של:
ד"ר אנליה שלוסר | ינאי שני | ליאור בראון | יונתן לזר
שנערך בחדר המחקר של המוסד לביטוח לאומי
בהתבסס על קבצים שהוכנו על ידו



תקציר מנהלים

כללי

- שירות התעסוקה השיק בחודש מרץ 2014 את תכנית "מעגלי תעסוקה" – תכנית ניסיונית לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה, ואשר מתרחבת בימים אלו להיקף ארצי.
- מטרת התכנית היא לסייע למשתתפים בה להשתלב בעבודה המתאימה להם מוקדם ככל האפשר, ולמנוע את גלישתם לעומק אבטלה ולתלות בקצבאות. זאת באמצעות טיפול איכותי יעיל ומכבד הניתן על-ידי צוות הלשכה בסיוע מאמנים אישיים ומנחי סדנאות שהוכשרו לתת מענה לחסמים הייחודיים של כל קבוצת אוכלוסייה ושל כל אדם בפני עצמו.
- למסמך זה מטרה כפולה: האחת היא לפרט את עיקרי התכנית והמערך המחקרי הייחודי שלה; השנייה היא להציג בקצרה את תוצאות מחקר המעקב של התכנית לאחר 15 חודשי הפעלה. כל התוצאות המוצגות מבוססות על דוח מחקרי מפורט שנכתב על ידי ד"ר אנליה שלוסר, חוקרת ומרצה בכירה המתמחה בכלכלת עבודה בבית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל אביב, ועל ידי צוות המחקר שלה, בראשות ינאי שגן. את המחקר המלא ניתן למצוא באתר שירות התעסוקה או באתר מכון פורדר באוניברסיטת תל אביב¹.

עיקרי התכנית

- בשנים 2014–2015 התכנית הופעלה ב-16 לשכות מתוך 71 לשכות שירות התעסוקה. בשנת 2016 התכנית צפויה להתרחב לכ-10 לשכות נוספות. במהלך שנת 2017 התכנית צפויה להתחיל לפעול בכל לשכות שירות התעסוקה.
- מדי שבוע מצורפים לתכנית תובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 50, ושהם חדשים בהבטחת הכנסה (עם ותק של עד שנה). במהלך שנת 2016–2017 התכנית צפויה להתרחב גם לתובעי הבטחת הכנסה עם ותק רב יותר, ולגילאי 50–55.
- התכנית מורכבת מפגישה שבועית עם מתאם השמה ייעודי שהוא עובד שירות התעסוקה, ומשתי פגישות שבועיות עם מאמן אישי או עם מנחה סדנאות (שהם נותני שירות בעלי מומחיות שנשכרו על-ידי שירות התעסוקה). התכנים בתכנית פותחו בסיוע תב"ת (מיזם משותף של ג'וינט ישראל) והם מבוססים על מודל "סטרייב"².
- למשתתפים בתכנית ניתן סיוע בהחזר הוצאות הנסיעה, וכן מתאפשר להם לקבל את סל הכלים הנוסף הקיים בשירות התעסוקה (הפניה להכשרות מקצועיות, שוברים לסבסוד הכשרה מקצועית, וקורסים בעברית ובמחשבים), וזאת בכפוף למגבלות התקציב המוקצה לכלים אלו.
- ההשתתפות בתכנית היא חובה: למשתתפים מובהר כי זכאותם לקצבת הבטחת הכנסה מותנית בעמידה בדרישות הנוכחות בתכנית (כ-5–12 שעות שבועיות). עם זאת, שלילת זכאות נעשית רק לאחר בדיקה פרטנית על-ידי עובד שירות התעסוקה שרשאי להפעיל שיקול דעת בהחלטה (זמנית או קבועה) של משתתפים מהתכנית.
- נכון לסוף הרבעון הראשון לשנת 2016, השתלבו בתכנית כ-15 אלף דורשי עבודה – 3,611 בשנת 2014, 8,820 בשנת 2015 ו-2,556 ברבעון הראשון של שנת 2016. המחקר בוחן את השפעת התכנית על המשתתפים בה מתחילת הפעלתה ועד לחודש יוני 2015, סך הכל כ-5,700 משתתפים.

1. מעגלי תעסוקה, דוח הביניים. אנליה שלוסר וינאי שגן, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2016.
https://econ-english-cms.tau.ac.il/sites/economy_en.tau.ac.il/files/media_server/Economics/foerder/papers/16-2016.pdf
 2. ניתן לקרוא עוד אודות תכנית "סטרייב" באתר התכנית: <http://www.striveisrael.org/content.php?id=16>

מחקר ותוצאות



• המערך המחקרי של התכנית נבנה בשיטה של ניסוי אקראי מבוקר, שבו המשתתפים בתכנית נבחרים בצורה אקראית לקבוצות "טיפול" (משתתפי התכנית) ולקבוצות "ביקורת" (אלו שממשיכים להתייצב בלשכה ללא שינוי). זו הפעם הראשונה שמבוצע מחקר מן הסוג הזה בישראל על-ידי גוף ממשלתי. שיטת מחקר זו נחשבת בעולם כשיטה המתקדמת ביותר בבחינת אפקטיביות של תכניות התערבות.

• תוצאות המחקר מצביעות על כך שלתכנית תוצאות חיוביות משמעותיות, והן הבסיס להרחבתה בימים אלו: **הפחתת התלות בקצבאות:** נמצא כי שבעה חודשים לאחר הכניסה לתכנית, התכנית הביאה לירידה של 13 נקודות אחוז בשיעור הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי – מ – 49% בקבוצת הביקורת ל – 36% בקבוצת הטיפול (ירידה של 25% ביחס לקבוצת הביקורת).

שיפור בשיעור התעסוקה: נמצא כי אחרי כשנה מתחילת התכנית, התכנית הגדילה ב-8 נקודות אחוז בממוצע את שיעור המועסקים – מ – 32% בקבוצת הביקורת, ל – 40% בקבוצת הטיפול (שיפור של 25% יחסית לשיעור התעסוקה בקבוצת הביקורת). מרבית המצטרפים החדשים לתעסוקה עשו זאת במשרה חלקית.

השפעה על שכר וסך הכנסות הפרטים: נמצא כי בקרב קבוצת הטיפול ירדה ההכנסה החודשית מקצבאות הביטוח הלאומי ב 161 ₪ בממוצע. במקביל, נמצא כי השכר החודשי בקבוצת הטיפול עלה ב 204 ₪ בממוצע. עם זאת, סה"כ השינוי בהכנסת משק הבית, שמוגדר ע"י ההכנסה מעבודה בקיזוז הירידה בהכנסה מקצבאות, אינו מובהק. כלומר בשלב זה לא ניתן להסיק שחל שיפור בהכנסת משק הבית בעקבות התכנית. תוצאה זו מתיישבת עם העובדה שהתכנית מתמקדת בעיקר ביצירת מוטיבציה לעבודה ובסיוע בחיפוש עבודה, אך לא במתן הכשרות מקצועיות ושדרוג ההון האנושי. שירות התעסוקה שואף להרחיב את היקף ההכשרות המקצועיות למשתתפי התכנית, כתלות בתקציב.

השפעה על אוכלוסיות שונות: נמצא כי השפעת התכנית גדולה יותר בקרב אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה, ובפרט בקרב האוכלוסייה הערבית (למעט האוכלוסיה הבדואית בדרום), בקרב פרטים בעלי השכלה נמוכה ובקרב פרטים בעלי היסטוריה קודמת של תלות בקצבאות.

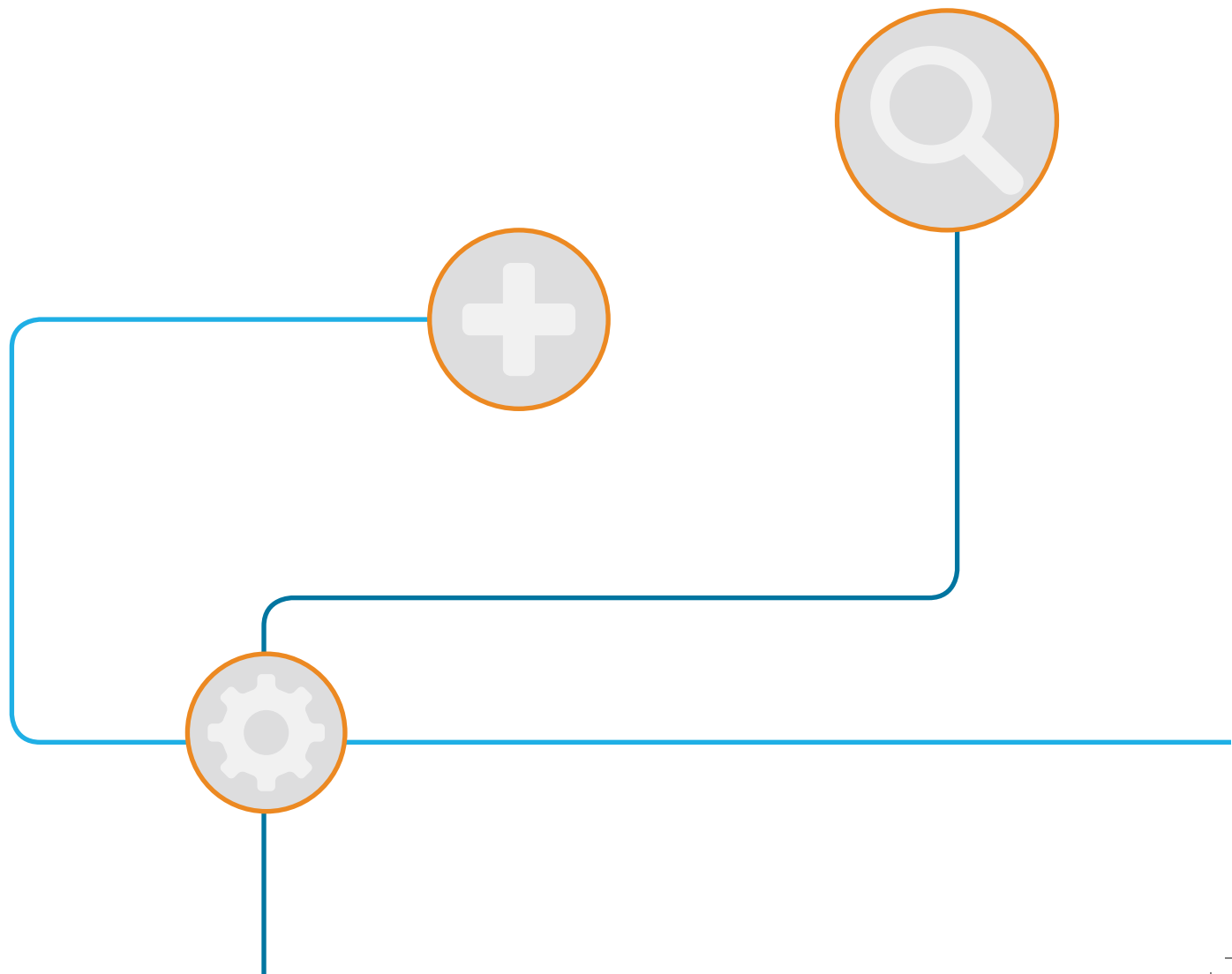
השפעת התכנית על פני זמן: מרגע כניסת המשתתפים לתכנית ניכר כי לפחות מחצית מן הפער בין קבוצת הטיפול לביקורת מתרחש תוך חודש, אך הוא ממשיך לגדול עד החודש הרביעי. ניתן ללמוד מכך שהשפעת התכנית נובעת כנראה משילוב של הכבדת נטל ההתייצבות, שקורה מיידית עם השיוך לתכנית, עם העזרה המקצועית שניתנת לאחר מכן, שהשפעתה ניכרת לאחר מספר חודשים.

תחושה סובייקטיבית של המשתתפים בתכנית: מסקר שבוצע בקרב משתתפים בתכנית ובקבוצת הביקורת עולה כי בין 43%-50% חשבו שרכיבי התכנית עזרו להם במידה רבה או במידה רבה מאוד, 17%-20% נוספים העידו כי הם עזרו להם במידה בינונית, ו-30%-40% כי הם לא עזרו להם כלל או במידה נמוכה. כמו כן עולה כי ביחס לקבוצת הביקורת התכנית הובילה לעלייה בתחושת המסוגלות העצמית התעסוקתית ומסוגלות חיפוש העבודה של המשתתפים. בקרב המשתתפים בתכנית מספר חודשים, התכנית הובילה לציפיות גבוהות יותר שתהיה להם תעסוקה בשנה הבאה. לא נמצאו הבדלים בין המשתתפים בתכנית לבין אלו שבקבוצת הביקורת בשביעות הרצון מהעבודה או שביעות הרצון הכללית.

עלות התכנית מול חסכון בקצבאות: עלות התכנית בממוצע למשתתף מוערכת בכ- 1,400 ₪ לשנה. המחקר מצא כי התכנית מביאה לחסכון ניכר בתשלום קצבאות, ובפרט כי תוך שבעה חודשים ההשתתפות בתכנית מכסה את עלותה ומביאה להפחתה בכ- 1,400 ₪ בסך תשלומי הגמלאות המצטבר, מכאן כי היא מחזירה את עלותה תוך שבעה חודשים.

השוואה לתכניות אחרות: המחקר השווה את תוצאות תכנית "מעגלי תעסוקה" לתוצאותיהן של תכניות דומות לטיפול במקבלי הבטחת הכנסה שהופעלו בעולם ולתוצאות תכניות דומות שהופעלו בעבר בישראל (תכנית מהל"ב ותכנית "אורות לתעסוקה"). ההשוואה אינה מדויקת בשל ההבדלים בתכניות, שיטות המחקר השונות ומחסור בנתונים, אולם תחת מגבלות אלו ההשוואה מלמדת כי:

- תכנית מעגלי תעסוקה זולה משמעותית מתכניות שהופעלו בישראל: עלות תכנית מעגלי תעסוקה היא כ-1,400 ₪ למשתתף לשנה, בעוד עלות תכנית "אורות לתעסוקה" הייתה כ-12,000 ₪ למשתתף לשנה.
- תוצאות תכנית מעגלי תעסוקה דומות או גבוהות ביחס לתוצאות תכניות אורות לתעסוקה ומהל"ב: מבחינת הגידול בשיעור התעסוקה, השפעת תוכנית מעגלי תעסוקה באוכלוסיית בעלי הותק (עד שנה) בהבטחת הכנסה (15 נקודות אחוז) היא גבוהה יותר מההשפעה בתוכניות אורות לתעסוקה באוכלוסייה זו (8 נקודות אחוז) ובתוכנית מהל"ב (10 נקודות אחוז). בקרב האוכלוסייה חסרי הותק בהבטחת הכנסה, ההשפעה דומה. כמו כן, מבחינת ירידה במספר הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה בעקבות תכנית מעגלי תעסוקה דומה לירידה בעקבות תכנית אורות לתעסוקה, כמו גם בהשפעת התכניות על השינוי בהכנסת משק הבית הכוללת, שאיה מובהקת בכל התכניות. הירידה במהל"ב נמדדה לאחר 15 חודשים, בעוד שמעגלי תעסוקה ואורות לתעסוקה נמדדו אחר 7, 8 חודשים, בהתאמה.
- השפעת תכנית מעגלי תעסוקה על שיעור התעסוקה דומה בגודלו להשפעת תכניות דומות בעולם.





צוות המחקר:

ד"ר אנליה שלוסר, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב (ראש צוות המחקר)
ינאי שנן, דוקטורנט לכלכלה, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב
ליאור בראון, מחלקת המחקר של בנק ישראל

צוות המחקר בשירות התעסוקה:

רייצ'ל ברנר שלם, מנהלת תחום בכיר מחקר ומדיניות
רוני הכהן, ממונה תחום מחקר ומדיניות
אלישבע אביצור, ממונה תחום מחקר ומדיניות
יונתן לזר, רכז מערכות מידע

תודה מיוחדת למחלקת המחקר בבנק ישראל, וכן לצוות חדר המחקר ומחלקת המחקר
במוסד לביטוח לאומי: לד"ר דניאל גוטליב, למרים שמלצר, לגבריאלה הלבון, לז'אנה פריד,
ולרחל מירזאי על שיתוף הפעולה, הייעוץ ועל הכנת קבצי הנתונים שנדרשו למחקר.

ראשי פרקים

2	תקציר מנהלים
6	ראשי פרקים
7	רקע
8	תכנית "מעגלי תעסוקה"
12	מתודולוגיה מחקרית
12	המערך המחקרי
12	מהו ייחודו של ניסוי אקראי מבוקר (Randomized Control Trial)?
13	תוצאות המחקר בנוגע לאפקטיביות התכנית
13	כיצד לפרש את התוצאות המוצגות?
13	הפחתת התלות בקצבאות
14	השפעת התכנית על ההשתלבות בעבודה
15	תוצאות לפי קבוצות אוכלוסייה שונות
17	ממה נובעת השפעת התכנית?
19	שביעות רצון המשתתפים ממרכיבי התכנית
20	עלות התכנית מול חסכון בקצבאות והשוואה לתכניות מישראל ומהעולם
21	סיכום

רקע

שירות התעסוקה פוגש מדי חודש כ-100 אלף תובעי קצבת הבטחת הכנסה. הבטחת הכנסה היא קצבה שנועדה לממן את הצרכים הבסיסיים ביותר של האזרח המקבל אותה. קצבה זו מיועדת לאזרחים העניים ביותר ולאלו שאינם מסוגלים לממן את צורכיהם בעצמם. חוק הבטחת הכנסה מגדיר את הזכאות לקצבה בין היתר בעמידה בשני מבחנים: מבחן תעסוקה, כלומר ניסיון של התובע להשתלב בתעסוקה ובמסגרת זו מתייצב באופן קבוע בלשכת התעסוקה; ומבחן הכנסה, שעורך המוסד לביטוח לאומי.

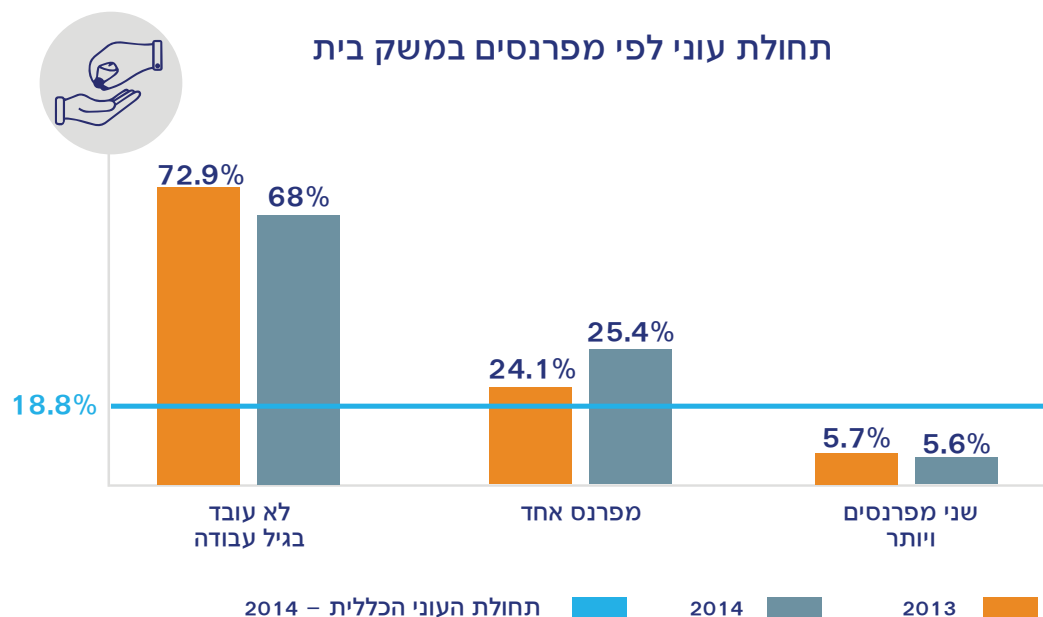


קצבת הבטחת הכנסה הינה קצבה משפחתית, כאשר סכומי הגמלה נעים בין 1,384 ₪ ל-4,400 ₪ בהתאם לפרמטרים שונים. בשנת 2014 שולמו סה"כ כ-2.6 מליארד ₪ לקצבאות הבטחת הכנסה.

הבטחת הכנסה היא קצבה המיועדת לאזרחים העניים ביותר ולאלו שאינם מסוגלים לממן את צרכיהם בעצמם

חוק הבטחת הכנסה נחקק בשנת 1982. בשנת 1985 עמד מספר מקבלי הקצבה על כ-25 אלף זכאים. במהלך שנות ה-90, שינויים במבנה החוק, שינויים בשוק העבודה וגלי העלייה, הביאו לעלייה במספר מקבלי הבטחת הכנסה, ובשנת 2003 עמד מספר הזכאים על כ-155 אלף. לאור הגידול החד במספר הזכאים, בשנת 1998 דו"ח בין-משרדי ראשון המליץ על יצירת תכנית ייעודית לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה. בשנת 2003 הוחמרו התנאים לקבלת הקצבה ומספר הזכאים ירד לכ-110 אלף. בשנת 2005 יצאה לדרך תכנית מהל"ב (התחלפה אחר כך בתכנית "אורות לתעסוקה"), שמטרתה הייתה סיוע לתובעי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה. תכניות אלו הופעלו על ידי גופים פרטיים. לאחר לחץ ציבורי ומשפטי לביטול התכניות, הן בוטלו סופית בשנת 2010. מאז ועד הפעלת תכנית מעגלי תעסוקה בשנת 2014 לא הושקעו משאבים כספיים משמעותיים בסיוע לתובעי הבטחת הכנסה לצורך חזרה מוצלחת לשוק העבודה. לעובדה זו משמעות חברתיות חשובות: ההסתברות להימצא מתחת לקו העוני קטנה ככל שמספר המפרנסים במשק הבית גדל. המשמעות היא ששילוב בתעסוקה יש בו גם כדי לסייע ביציאה מהעוני. "מעגלי תעסוקה" הוקמה כתכנית ניסיונית (פיילוט) שתכליתה טיפול בתובעי הבטחת הכנסה לצורך שילובם בעבודה מתאימה ומניעת גלישתם לעומק אבטלה ולתלות בקצבאות. התכנית מופעלת על-ידי שירות התעסוקה החל ממרץ 2014, והיא פותחה בשיתוף עם תב"ת - מיסודה של ג'וינט ישראל וממשלת ישראל, בהתבסס על תכנים שפותחו במסגרת תכנית "סטרייב ישראל" מבית תב"ת. מסמך זה מציג בקצרה את פרטי התכנית, את המערך המחקרי הייחודי שלה ואת תוצאותיה לאחר 15 חודשי הפעלה. כל התוצאות המוצגות בה מבוססות על דוח מחקרי מפורט שנכתב על-ידי ד"ר אנליה שלוסר, חוקרת ומרצה המתמחה בכלכלת עבודה בבית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל אביב, ועל ידי צוות המחקר שלה. את הדוח המלא והמפורט ניתן למצוא באתר שירות התעסוקה.

תחולת עוני לפי מפרנסים במשק בית



מקור: דוח העוני 2014, המוסד לביטוח לאומי

תכנית "מעגלי תעסוקה"

תכנית מעגלי תעסוקה הושקה במטרה לתת טיפול איכותי, יעיל ומכבד לאוכלוסיית תובעי הבטחת הכנסה שאינם עובדים במטרה לסייע להם להשתלב בעבודה שמתאימה להם, ולמנוע את היקלעותם לאבטלה ממושכת. אוכלוסיית היעד שאליה הופנתה התכנית בשלב הפיילוט היא תובעי הבטחת הכנסה שגילם מתחת ל-50, ללא ותק רב בהבטחת הכנסה (עד ותק של שנה).

הבחירה באוכלוסייה זו נועדה להתנסות תחילה עם אוכלוסייה שיש סיכוי רב יותר (באופן יחסי) לשלבה בעבודה, ובהמשך להרחיב את התכנית לשאר אוכלוסיות תובעי הבטחת הכנסה.

בהמשך הניתוח מתחלקת אוכלוסייה זו לשתי קבוצות עיקריות: קבוצת תובעי הבטחת הכנסה החדשים נקראת אוכלוסיית ה"זרם", וקבוצת תובעי הבטחת הכנסה שלהם ותק בלשכה, – נקראת אוכלוסיית ה"מלאי".

התכנית החלה פעולתה בחודש מרץ 2014, ב-7 לשכות ברחבי הארץ: ירושלים, בית שמש, בני ברק, אשדוד, אום אל פחם, עפולה וטבריה. ביוני 2014 הורחבה התכנית ל-8 לשכות נוספות: מודיעין, בית"ר עילית, תל אביב, חיפה, שפרעם, נצרת, צפת ובאר שבע. כעבור שנה, ביוני 2015 נפתחה התכנית גם בלשכת רהט. הפיזור הרחב אפשר את הפעלת התכנית בקרב אוכלוסיות שונות, בעלות חסמים תעסוקתיים שונים ומגוונים ואופני התמודדות שונים. המנחים, המאמנים ומתאמי ההשמה של התכנית הוכשרו לתת מענה פרטני ואישי לחסמים הייחודיים של כל קבוצת אוכלוסייה ולכל אדם בפני עצמו.

בימים אלו שירות התעסוקה פועל על מנת להרחיב את התכנית לכ-10 לשכות נוספות עוד במהלך שנת 2016, ובשנת 2017 צפויה התכנית להתרחב לכדי הפעלה ארצית, בכלל לשכות שירות התעסוקה.

היקף: מתחילת התכנית ועד סוף רבעון ראשון של שנת 2016 הוקצו לתכנית 14,987 דורשי עבודה. מתוכם 3,611 בשנת 2014; 8,820 נוספים בשנת 2015 ו-2,556 נוספים במהלך הרבעון הראשון של שנת 2016. יעדי התכנית לשנת 2016 הן לשלב בתכנית כ-15 אלף דורשי עבודה חדשים בשנת 2016 (שיתווספו לאלו שכבר עדיין פעילים).³

תקציב: עבור הפעילות שנעשתה בשנת 2014 הוקצה תקציב של כ-5.6 מלש"ח, תקציב 2015 עמד על 10.5 מלש"ח, ובשנת 2016 מוקדשים לתכנית כ-23 מלש"ח. שני שלישים מהתקציב מוקדשים לתשלום עבור שירותי הנחיית הקבוצות והאימונים האישיים שמופעלים במיקור חוץ. כ-10%-15% בשכירת חדרי הדרכה לביצוע פעילות זו, ויתר התקציב מוקדש לצרכים שונים כגון החזרי נסיעות למשתתפים בתכנית, הדרכה לצוותי הלשכות ולרכישות ציוד לתכנית.

הטיפול בתכנית

בתכנית מעגלי תעסוקה נדרשים המשתתפים להגיע ללשכה 3 פעמים בשבוע בהיקף מצטבר שאינו עולה על 12 שעות שבועיות: פעם אחת למפגש עם מתאם השמה (שאורכו כולל המתנה לא עולה על 90 דקות), ולשני מפגשים נוספים בהיקף של 3-5 שעות כל אחד. נוסף על כך, קיים תהליך זריז וגמיש המאפשר לעובד שירות התעסוקה להשהות זמנית או לגרוע מהתכנית משתתפים שלדעתו יש להם בעיה ייחודית ומשמעותית המקשה על השתתפותם. אחוז המשתתפים שנגרעו או הושהו קטן מאוד יחסית לכל המשתתפים, תוצאות המחקר כוללות משתתפים שנגרעו או הושהו מהתכנית.

3. יצוין כי לא כל דורשי העבודה שמוקצים לתכנית מתחילים לקבל טיפול בפועל משום שחלקם נעלמים כבר אחרי הרישום הראשוני (אך הקצאתם נשמרתם במערכת למקרה שהם יחזרו להתייצב במועד מאוחר יותר). התוצאות המחקריות וחישוב העלויות למשתתפת/ת אשר מופיעים בדוח המחקר, ואשר יוצגו בהמשך המסמך, נסמכות רק על המשתתפים שלכל הפחות קיבלו הודעה ייחודית ומשמעותית המקשה על השתתפותם. אחוז המשתתפים שנגרעו או הושהו קטן מאוד יחסית לכל המשתתפים, תוצאות המחקר כוללות משתתפים שנגרעו או הושהו מהתכנית.



1. אדם שמשויך לתכנית נשלח תחילה למתאם השמה ייעודי שעבר הכשרה מיוחדת (עובד שירות התעסוקה). מתאם ההשמה מסביר למשתתף על אודות מטרותיה ודרישותיה של התכנית, ומשמש הגורם האחראי בלשכה על ליווי המשתתף בתכנית. מרגע השיוך לתכנית, המשתתף נפגש עם מתאם ההשמה בכל שבוע כדי לבחון את התקדמותו בתכנית, כדי לטפל בבעיות ככל שצצות וכדי להפנות את המשתתף לעבודות מתאימות.

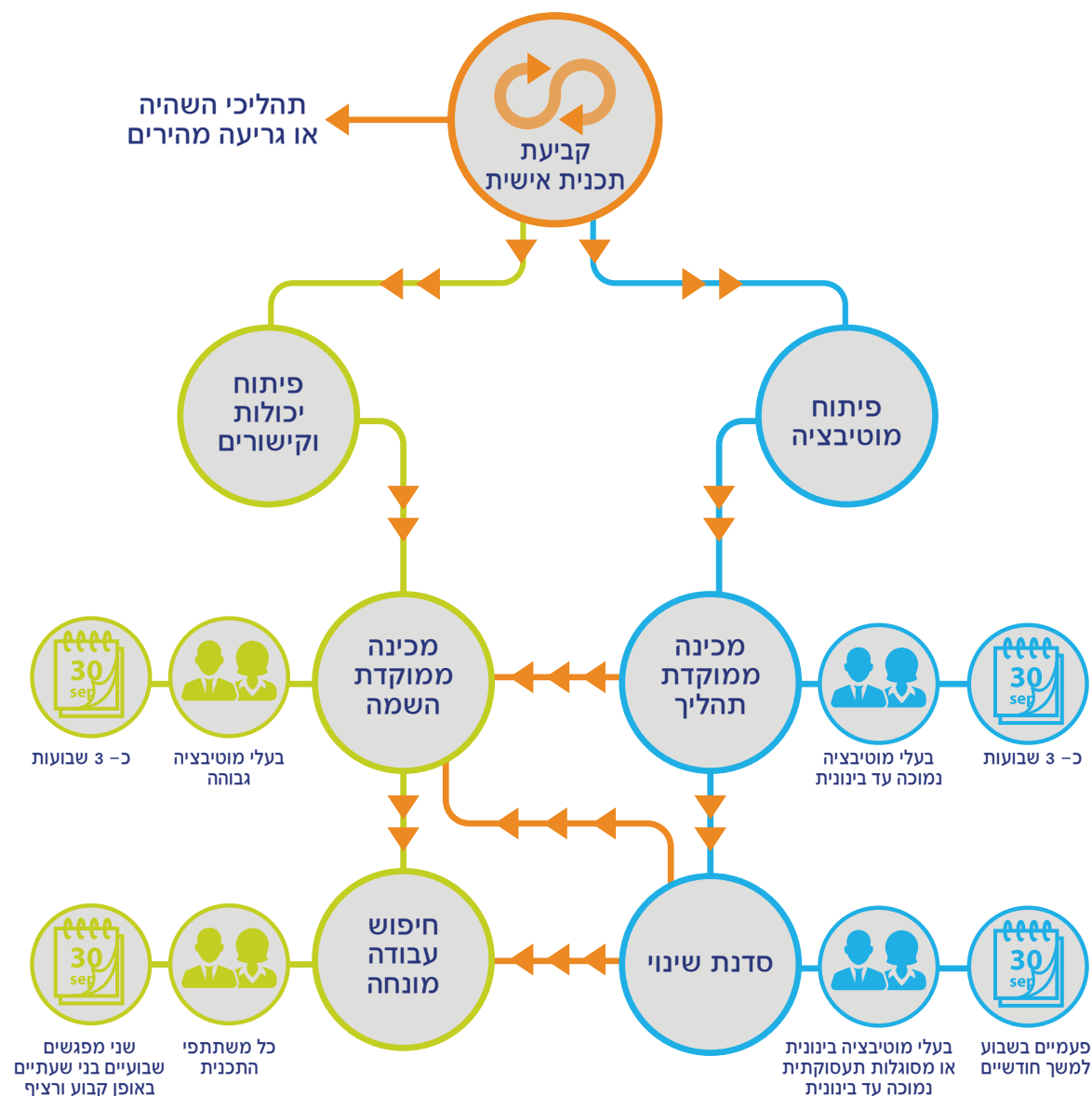
2. נוסף על מפגשים אלו, המשתתף נדרש להתייב בלשכה פעמיים נוספות בשבוע, לצורך השתתפות באבחונים, בהשתלמויות, בסדנאות ובאימונים אישיים, כמפורט בהמשך. המפגשים בלשכה אורכים לרוב בין 2-5 שעות. בכדי להקל על המשתתפים את העול הכלכלי הטמון בהגעה ללשכה לצורך פעילות התכנית, זכאים המשתתפים בתכנית להשתתפות בעלויות הנסיעה בגין נסיעות בין-עירוניות, בתעריף של 20 שקלים ליום.

3. לאחר הפגישה הראשונית עם מתאם ההשמה, מופנה המשתתף לשתי פגישות אבחון עם מאמן אישי (מאמן בעל מומחיות בתחום, שנשכר על-ידי שירות התעסוקה). בפגישות הללו מזהה המאמן חסמים תעסוקתיים ומעריך את רמת המוטיבציה של המשתתף.

4. צוות המורכב ממתאם ההשמה וממנהל הלשכה, ואשר מסתייע במאמן ובאבחון שהוא ביצע, בונה תכנית אישית עבור המשתתף, המורכבת מאחת או יותר מהסדנאות השונות:

- מכינה ממוקדת תהליך: מכינה זו מיועדת לבעלי מוטיבציה נמוכה עד בינונית, והיא מורכבת משישה מפגשים בני שעותיים הפרוסים על פני שלושה שבועות. בסדנה זו יש דגש על תהליך אישי, הגברת מוטיבציה, זיהוי חוזקות, הגברת אמונה ביכולת העצמית ודימוי עצמי תעסוקתי. בסיום הסדנה ממשיכים המשתתפים לסדנת חיפוש עבודה מונחה או לסדנת שינוי.
- סדנת פיתוח מיומנויות אישיות (סדנת שינוי): סדנה זו מיועדת לבעלי מוטיבציה בינונית או לבעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה עד בינונית אשר זקוקים לתהליך יצירת מוטיבציה ובניית יכולות לשם קידום השמה בעבודה. הסדנה מורכבת מ-8 מפגשים בני 5 שעות, הפרוסים על פני חודש. בסדנה מושקע זמן רב בליווי המשתתפים לאורך זמן, בהעמקה במסוגלות התעסוקתית שלהם ובבניית מסלול קריירה. סדנה זו כוללת עבודה ממוקדת בתהליך מציאת עבודה, כגון: הכנה לעולם העבודה, היכרות עם מונחים בסיסיים בעולם העבודה ודימוי יום עבודה. בסיום הסדנה ממשיכים המשתתפים לסדנת חיפוש עבודה מונחה.
- מכינה ממוקדת השמה: מכינה זו מיועדת לשני קהלים. משתתפים בעלי מוטיבציה גבוהה ומשתתפים שסיימו את המכינה הממוקדת תהליך או את סדנת שינוי. הסדנה מורכבת משישה מפגשים בני שעותיים הפרוסים על פני שלושה שבועות. בסדנה זו ילמדו המשתתפים מיומנויות חיפוש עבודה, יעברו היכרות עם זכויות המוקנות להם בהשתלבות בעולם העבודה (כגון מענק העבודה של רשות המיסים) ויקבלו כלים מעשיים שיכינו אותם להשתלבות בעבודה.
- חיפוש עבודה מונחה: זהו שלב של ליווי מודרך בחיפוש עבודה בחדר המחשבים על-פי תכניות עבודה אישיות, והוא מיועד לכל המשתתפים. אורך כל מפגש כשעתיים, פעמיים בשבוע באופן קבוע ורציף בלשכה.

5. הצוות יכול גם להחליט כי למשתתף יש בעיה שבגללה הוא לא יכול להשתתף בתכנית (דוגמת בעיה בריאותית, משבר משפחתי וכד') ולהעלות בקשה להשהיה זמנית או לגריעה קבועה של המשתתף מהתכנית. הבקשה נבחנת ומאושרת בתהליך זריז וגמיש (הנמשך כשבוע). עד כה נגרעו מהתכנית 231 משתתפות/ים וכ- 161 עברו השהיה זמנית עם תהליך ליווי למיצוי זכויות לקבלת קצבת נכות (לאנשים עם בעיה רפואית) או המתנה להשתלמויות בשפה העברית (אולפן - לאנשים עם בעיית שפה)





הכשרות מקצועיות והשתלמויות בעברית ניתנו לעשרות משתתפים בלבד, וזאת בעיקר בשל מגבלת התקציב של התכנית.

הכשרה מקצועית והחזר הוצאות: לנוכח מגבלת התקציב של התכנית, שתקציבה עומד על כ-1500 שקלים למשתתף/ת חדש/ה נכון לשנת 2016, מערך הכלים תומכי ההשמה מוגבל בהיקפו. מסיבה זו התקציב המוקצה לצרכים אלו צפוי ללעמוד על פחות ממיליון שקלים לשנה בשלב זה. תקציב זה משמש להשתלמויות במחשבים ובעברית, כמו כן עשרות בודדות מופנים לקורסים של האגף להכשרה מקצועית (בשל זמינות נמוכה של קורסי האגף) ולקבלת שובר לסבסוד הכשרה מקצועית. התכנית אינה כוללת סיוע בטיפול בילדים. בכפוף לתקציבים שיינתנו לטובת המשך פיתוח תכנית מעגלי תעסוקה, שירות התעסוקה מעוניין לעבות את מערך הכלים תומכי ההשמה של התכנית ולמקד אותם בקבוצות האוכלוסייה הזקוקות להם ביותר: הורים יחידים, משתתפים חסרי הכשרה מקצועית, משתתפים המתגוררים ביישובים מרוחקים ועוד.

הפעלת התכנית: התכנית מופעלת ישירות על-ידי לשכות שירות התעסוקה ומנוהלת על-ידי מנהלי לשכות השירות בפקוח מחוזות ומטה השירות. כל החלטה לגבי התאמה של מסלולי טיפול למשתתפים, הפניה לעבודה או שלילת גמלתם של משתתפי התכנית היא בסמכותם הבלעדית של עובדי שירות התעסוקה. הסדנאות, האבחונים והאימונים האישיים מופעלים על-ידי צוות מומחה המועסק במיקור חוץ, ואשר עובר הכשרה, פיקוח וליווי ייעודיים. הצוות נבחר באמצעות מבחני מיון קפדניים הכוללים תנאי סף גבוהים: תואר ראשון חובה, תעודה באימון או הנחיית קבוצות וניסיון של שלוש שנים לפחות בתחום. התשלום לעובדים אלו הוא לפי כמות שעות עבודתם, ללא תמריץ כלכלי כלשהו בגין תפוקות.



כל החלטה לגבי התאמת מסלולי טיפול למשתתפים, הפניה לעבודה או שלילת גמלתם של משתתפי התכנית הינה בסמכותם הבלעדית של עובדי שירות התעסוקה.

פיתוח התכנית: התכנית פותחה בשיתוף בין שירות התעסוקה ותב"ת – מיסודה של הג'וינט וממשלת ישראל, ונשענת על הידע שנצבר במסגרת תכנית "סטרייב ישראל" מבית תב"ת. נוסף על פיתוח התכנים, צוות תב"ת סייע לשירות התעסוקה בליווי המקצועי ובבקרת האיכות של המנחים והמאמנים בשנתיים הראשונות להפעלתה. שיתוף פעולה זה נעשה כדי לוודא כי התכנים הניתנים בתכנית הם איכותיים ומבוססים על מיטב הידע והניסיון הקיימים בתחום.

מתודולוגיה מחקרית

המערך המחקרי



בישראל זו הפעם הראשונה שמחקר מלווה מסוג Randomized Control Trial מתבצע על-ידי גוף ממשלתי בהיקף רחב. מחקר זה עומד בסטנדרט המדעי הגבוה ביותר, ומומלץ על ידי ה-OECD לצורך קבלת החלטות בתחומי החברה.

שירות התעסוקה מחזיק בתפיסה כי יש לבצע "מדיניות מבוססת ראיות" (Evidence Based Policy), כלומר יש לקבוע מדיניות על בסיס בדיקה קפדנית ותוצאות שהוכחו מחקרית. כדי לוודא כי התכנית נבדקת באופן קפדני, ננקטו שני צעדים עיקריים:

ראשית, תוצאות התכנית כולן הופקו מתוך מערך עצמאי של חוקרים בראשות ד"ר אנליה שלוסר מבית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל אביב. העובדה שחוקרת חיצונית היא זו שאמונה על ניתוח תוצאות התכנית היא חשובה לשמירת האובייקטיביות של הבדיקה.

שנית, המחקר עצמו הוא מסוג "ניסוי אקראי מבוקר" (RCT). סוג זה של מחקר עומד בסטנדרט המדעי הגבוה ביותר והוא הדרך המומלצת על-ידי ה-OECD וגופים דומים לביצוע מחקר אפקטיביות של מדיניות בתחומי החברה. יתרה מכך, בחלק מתחומי דעת, כגון רפואה, זהו סוג המחקר היחיד הנחשב קביל כדי להסיק אם טיפול מסוים עובד. בארה"ב, התחילו להשתמש במתודולוגיה

זו כבר בשנות הששים של המאה העשרים, ובעשור האחרון הוא הפך מקובל גם במדינות נוספות כדרך הטובה ביותר לבדוק את האפקטיביות של תכניות ציבוריות. בישראל זו הפעם הראשונה שניסוי אקראי מבוקר מתבצע בתחום השירותים החברתיים בהיקפים משמעותיים ועל-ידי גוף ממשלתי.

מהו ייחודו של ניסוי אקראי מבוקר (Randomized Control Trial)?



מחקר מסוג זה נשען על שני עקרונות יסודיים: האחד הוא קיומה של קבוצת ביקורת, כלומר קבוצת השוואה של אנשים שלא עברו את התכנית. ללא קיומה של קבוצה כזו, קשה להעריך את השפעת התכנית. נניח למשל ששנה אחרי התחלת התכנית ניתן לראות עלייה בשיעור המועסקים בלשכה מסוימת. כיצד ניתן לדעת אם העלייה קרתה בעקבות התכנית, או שהייתה מתרחשת גם ללא התכנית? ייתכן שקרה משהו אחר, כגון פתיחת מפעל בסביבה, שבגללו עלה שיעור התעסוקה. לעומת זאת, כאשר קיימת קבוצת ביקורת, ניתן להשוות את השינויים בשיעורי התעסוקה של הקבוצות. אם בקבוצת הטיפול (הקבוצה של אותם אנשים שהוקצו לתכנית) העלייה בשיעור התעסוקה הייתה גבוהה מזו שבקבוצת הביקורת – אזי ניתן לייחס זאת לתכנית.

עקרון היסוד השני הוא הקצאה אקראית של המשתתפים לקבוצת הטיפול ולקבוצת הביקורת. הקצאה אקראית חשובה כדי להבטיח כי שיטת הבחירה של המשתתפים לקבוצת הניסוי ולקבוצת הביקורת אינה מוטה, ובפרט אינה כזו אשר גורמת למשתתפים "החזקים יותר" להיות בקבוצת הניסוי – ובאופן זה להשיג תוצאות טובות יותר בניסוי (בהשוואה לקבוצת הביקורת). כך, למשל, אילו ניתנה בחירת המשתתפים בידי מתאמי ההשמה, סביר שאלו היו שולחים לתכנית משתתפים שנראים כבעלי פוטנציאל גבוה יותר להצליח בתכנית. סביר שאנשים אלו יהיו בעלי רקע קשה פחות ומוטיבציה גבוהה יותר. לעומת זאת, כאשר מקצים משתתפים לקבוצות טיפול וביקורת באופן אקראי, יש וודאות כי שתי הקבוצות יהיו דומות במאפייניהן, ולכן ניתן יהיה להשוות ביניהן ולראות אם היה ביניהן הבדל לאחר התכנית.

כאמור לעיל, השימוש בהקצאה אקראית של משתתפים, הוא חדשני וייחודי למחקר זה, והוא הרכיב שמחזק בצורה ניכרת את תוקפן של מסקנות המחקר המוצג. יודגש כי הספרות המחקרית העולמית מציינת כי ללא שימוש בהקצאה מקרית, יכולתו של מחקר מעקב אחר תכנית ממשלתית לתת תוצאות מהימנות על אודות השפעתה – מוטלת בספק.

השימוש בהקצאה אקראית אף סייע לשירות התעסוקה לפתור בעיה תפעולית: בשל מגבלת תקציב, לא ניתן לשייך לתכנית את כל תובעי הבטחת הכנסה העומדים בקריטריונים של התכנית. על כן, הקצאה אקראית היא דרך פשוטה ושוויונית לקבוע מי (מבין כל העומדים בקריטריונים) ישוּך לתכנית ומי לא.

במחקר המלא של ד"ר שלוסר ניתן לקרוא ביתר על פירוט אודות אופן הביצוע של ההקצאה האקראית, סטטיסטיקה תיאורית, מבחני איזון, תיאור מאגרי הנתונים והמתודולוגיה הסטטיסטית במחקר. את המחקר המלא ניתן למצוא באתר שירות התעסוקה או באתר מכון פורדר באוניברסיטת תל אביב.

תוצאות המחקר בנוגע לאפקטיביות התכנית

כיצד לפרש את התוצאות המוצגות?



כל התוצאות שיוצגו בהמשך בנוגע לאפקטיביות התכנית נגזרות מהשוואות בין משתני התוצאה של קבוצת המשתתפים שנבחרה אקראית להשתתף בתכנית (להלן: קבוצת הטיפול) לבין אלו של הקבוצה שנבחרה אקראית לקבוצה שלא תשתלב בתכנית (להלן: קבוצת הביקורת), כאשר ההפרש בין התוצאות של שתי הקבוצות היא השפעת התכנית. חשוב להדגיש כי התוצאות המוצגות לאורך כל המסמך, הן בגרפים והן במלל אינם תוצאה של השוואה בין הממוצעים הפשוטים של שתי הקבוצות, אלא הם תוצאותיה של גרסיה שמפקחת על יחידת ההקצאה, שהיא הלשכה ושבוע ההקצאה הרלוונטי. במילים אחרות, ההשוואה בין הקבוצות נעשית רק בין פרטים שהוקצו לקבוצת הטיפול ובין אלו שהוגרלו לקבוצת הביקורת באותה הלשכה ובאותו השבוע. התוצאות מבוססות על כלל הפרטים, כולל אלו שנגרעו מהתכנית⁴.

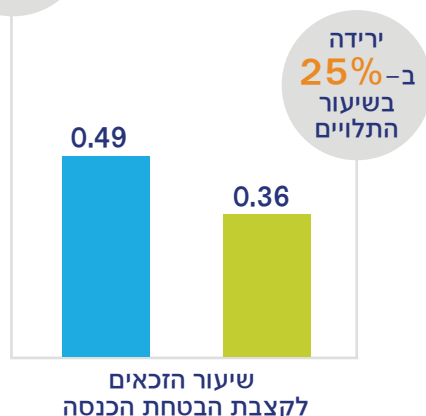
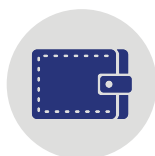
הפחתת התלות בקצבאות



בתרשימים שלהלן, העמודות בצבע תכלת מייצגות את משתנה התוצאה של קבוצת הטיפול, העמודות בצבע ירוק מייצגות את המשתנה המקביל לקבוצת הביקורת, וההפרש ביניהם היא השפעת התכנית. ניכר כי שבעה חודשים לאחר כניסתם של המשתתפים לתכנית, ניתן להצביע על ירידה של 13 נקודות אחוז בשיעור הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי – מ- 49% בקבוצת הביקורת ל- 36% בקבוצת הטיפול (ירידה של 25% ביחס לקבוצת הביקורת (תרשים 1)).⁵



שבעה חודשים לאחר כניסתם של המשתתפים לתכנית, ניתן להצביע על ירידה של 13 נקודות אחוז (25%) בשיעור הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי



תרשים 1
השפעת התכנית על שיעור הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה 7 חודשים לאחר כניסת המשתתפים לתכנית

■ ביקורת ■ טיפול
● השפעת התכנית – כאחוז מערך קבוצת הביקורת

4. במרבית המקרים הרגרסיות גם מכילות משתני פיקוח על הגיל, מספר ילדים, מגדר, שייכות למגזר הערבי, שייכות למגזר החרדי, מצב משפחתי נשוי, משפחה חד-הורית, קיום מגבלה בריאותית, עולה, וכל זאת בנוסף לפיקוח על יחידת ההקצאה. פרטים מלאים ניתן למצוא בדוח המחקרי המלא.
5. תרשים 1 מציג את שיעור הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה של כל המשתתפים בתכנית וקבוצת הביקורת שהם הזרם (ללא וותק בבטחת הכנסה) ושל המלאי (בעלי וותק של עד שנה).



השפעת התכנית על ההשתלבות בעבודה

על מנת לבחון את השפעתה של התכנית על השתלבותם של משתתפי התכנית בתעסוקה, בוצע סקר טלפוני בו נשאלו קבוצות הטיפול והביקורת שורה של שאלות בנוגע למצבם התעסוקתי.⁶ על בסיס ממצאי הסקר ניתן לקבוע כי:

התכנית הגדילה ב-8 נקודות אחוז בממוצע את שיעור המועסקים (תרשים 2) – מ-32% בקבוצת הביקורת, ל-40% בקבוצת הטיפול (שיפור של 25% יחסית לשיעור התעסוקה בקבוצת הביקורת). בקרב המשתתפים שהשתלבו בעבודה כתוצאה מהתכנית, החלו לעבוד בהיקף ממוצע של 22.5 שעות שבועיות בממוצע ובשכר של 2,550 ₪ בממוצע, כלומר מעט גבוה משכר מינימום. עובדה זו הביאה לגידול ממוצע של 1.8 שעות עבודה שבועיות בקבוצת הטיפול ביחס לקבוצת הביקורת (תרשים 3) ולעלייה ממוצעת (אך שאינה מובהקת עקב מספר תצפיות קטן במדגם הסקר) של 204 ₪ בהכנסה החודשית מעבודה, בקרב קבוצת הטיפול ביחס לביקורת (תרשים 4).⁷

• התכנית הגדילה ב-8 נקודות אחוז בממוצע את שיעור המועסקים (תרשים 2) – מ-32% בקבוצת הביקורת, ל-40% בקבוצת הטיפול (שיפור של 25% יחסית לשיעור התעסוקה בקבוצת הביקורת). בקרב המשתתפים שהשתלבו בעבודה כתוצאה מהתכנית, החלו לעבוד בהיקף ממוצע של 22.5 שעות שבועיות בממוצע ובשכר של 2,550 ₪ בממוצע, כלומר מעט גבוה משכר מינימום. עובדה זו הביאה לגידול ממוצע של 1.8 שעות עבודה שבועיות בקבוצת הטיפול ביחס לקבוצת הביקורת (תרשים 3) ולעלייה ממוצעת (אך שאינה מובהקת עקב מספר תצפיות קטן במדגם הסקר) של 204 ₪ בהכנסה החודשית מעבודה, בקרב קבוצת הטיפול ביחס לביקורת (תרשים 4).⁷

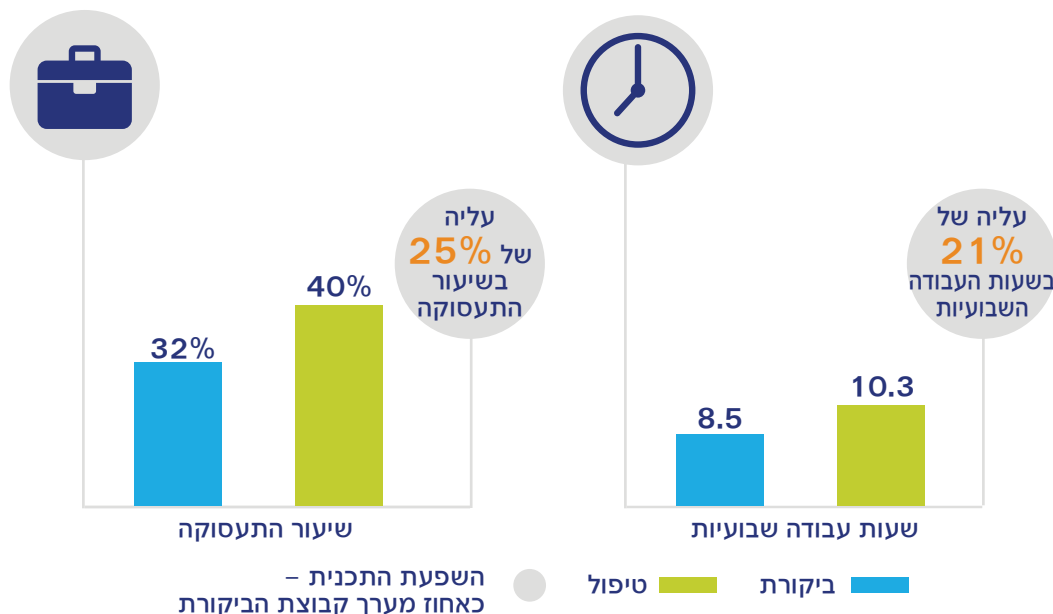
לא ניתן להסיק כי בטווח הקצר חל גידול בהכנסה המשפחתית בעקבות ההשתתפות בתכנית.

• במקביל, הממצאים מראים כי ההפסד של הכנסות מקצבת הבטחת הכנסה בעקבות התכנית עומד על 140 ₪ בממוצע, ובמדגם שעבורו נמדד הגידול בתעסוקה, הפסד ההכנסות מקצבת הבטחת הכנסה עומד על 161 ₪ בממוצע, ואינו שונה סטטיסטית מהגידול בהכנסה מעבודה. המשמעות היא כי לא ניתן נכון לעכשיו להסיק כי בטווח הקצר חל גידול בהכנסה המשפחתית בעקבות ההשתתפות בתכנית. תוצאה זאת מתיישבת עם העובדה שהתכנית מתמקדת בעיקר ביצירת מוטיבציה לעבודה ובסיוע בחיפוש עבודה, אך לא במתן הכשרות מקצועיות ושדרוג ההון האנושי. שירות התעסוקה פועל להגדלת היקף ההכשרות המקצועיות בתכנית, בכפוף לתקציב. עם זאת, רצוי להמתין לתוצאות הטווח הארוך מאחר שיתכן כי לאחר השפעתה על השתלבות בעבודה, התכנית תביא לעלייה בשכר עקב גידול בהיקף המשרה ושיפור בהתמדה בעבודה.

תרשים 2-3:

השפעתה של התכנית על מצב ההשתלבות בעבודה

12-15 חודשים מתחילת התכנית⁸



6. נתונים מנהליים אודות השתלבותה של אוכלוסיית המחקר בתעסוקה אינם זמינים בשלב הזה, אך ניתוחו במסגרת הדו"ח המחקרי הסופי, פירוט נוסף בעניין המתודולוגיה ומדגם של הסקר ניתן למצוא בדוח המחקרי המלא.
7. התוצאה של 22.5 שעות שבועיות נובעת מחישוב של 1.8 שעות עבודה שבועיות חלקי 8% גידול בשיעור התעסוקה. באופן דומה, התוצאה של 2,550 ₪ בשכר נובעת מחישוב של 204 ₪ עליה בהכנסה החודשית, חלקי 8% גידול בשיעור התעסוקה.
8. ניתוח זה נעשה על בסיס מדגם שמקבץ יחד את כל המשתתפים שהוקצו לקבוצות הטיפול או הביקורת נכון לתחילת הסקר, ללא קשר לזמן כניסתם לתכנית או לזמן שלהם בשירות התעסוקה (עומק האבטלה שלהם). וזאת על מנת שיהיה מדגם מספק לביצוע הניתוח.



תוצאות לפי קבוצות אוכלוסייה שונות

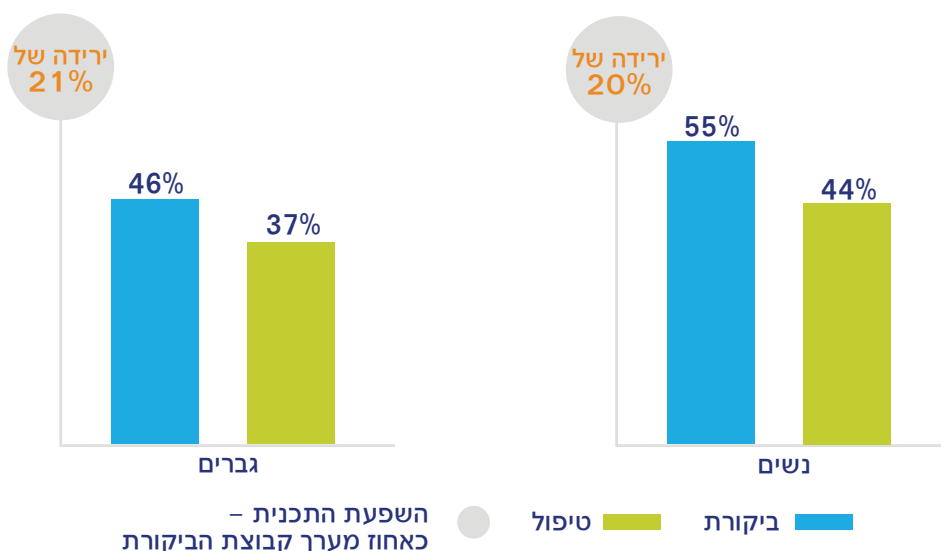
תרשים 4 מתאר את השפעתה של התכנית על שיעור התלויים בקצבת הבטחת הכנסה בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. ניתוח זה הוא נדבך חשוב במחקר משום שהוא מאפשר לזהות לאילו אוכלוסיות התכנית היא בעלת ערך מוסף (ולאילו אוכלוסיות לא), ובעקבות זאת להנחות את המשך פיתוחה של התכנית. המיקוד בבדיקת שיעור הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה ולא בבדיקת השתלבותן של קבוצות אלו בעבודה (שניתן לטעון כי היא חשובה יותר בבחינת הצלחתה של התכנית) נובע מהמדגם המוגבל של הסקר עליו מבוסס הניתוח. בשלב זה הסקר אינו מאפשר לפלח את ההשתלבות בעבודה ברזולוציה הנדרשת. בדוח הסופי יוצג השינוי בשיעור התעסוקה לפי אוכלוסיות, בהתבסס על נתונים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, סביר להניח כי קיים מתאם משמעותי מדד הזכאות לקצבה ובין מדד שיעור התעסוקה. באותו הקשר, חשוב להוסיף כי צעד נוסף שנעשה על מנת להבטיח מדגם מספק הוא לקבץ יחד את כל מי שהוקצה למחקר (לקבוצת הטיפול או לקבוצת הביקורת) 12 חודשים מרגע השקת התכנית, ללא קשר לזמן הימצאותו בתכנית. נציין כנקודת ייחוס להבנת התרשים, כי ההשפעה הממוצעת במדגם מקובץ זה על זכאות להבטחת הכנסה היא ירידה של 11 נקודות אחוז.

התוצאות מלמדות כי במרבית המקרים השפעתה של התכנית גדולה יותר בקרב אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה.

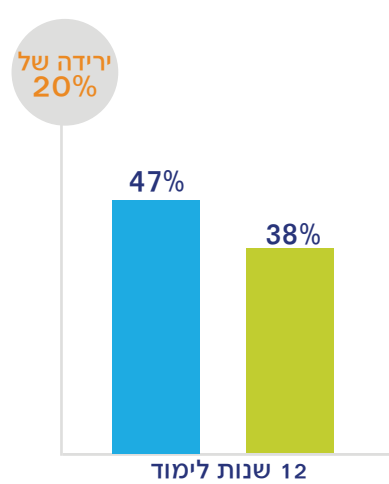
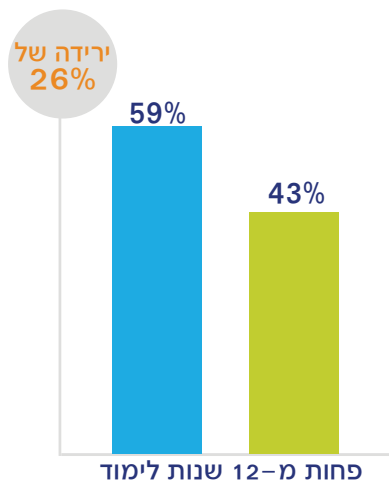
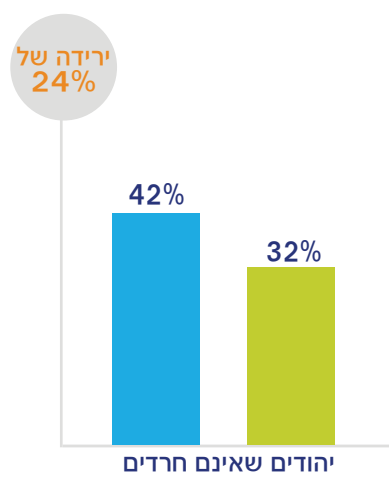
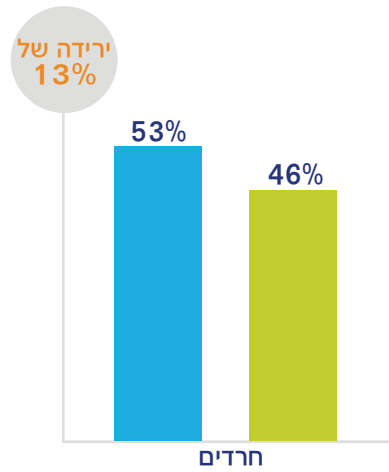
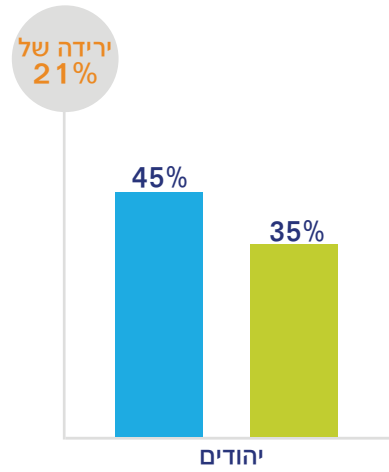
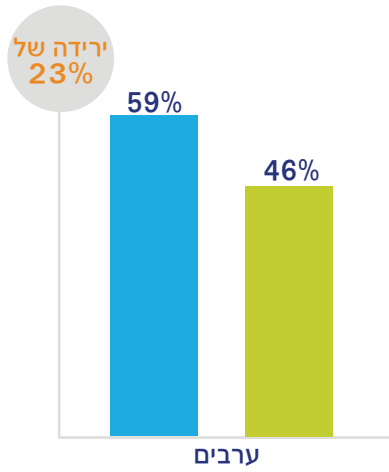
תרשים 4 כולל את שיעור התלויים בקצבה בקבוצת הטיפול ובקבוצת הביקורת, וכן את השפעת התכנית, הנמדדת הן כהפרש בין שיעור הזכאים לקצבה של קבוצת הביקורת לשיעור הזכאים של קבוצת הטיפול, והן כאחוז הירידה בשיעור הזכאים לקצבה יחסית לקבוצת הביקורת. התוצאות מלמדות כי במרבית המקרים השפעתה של התכנית גדולה יותר בקרב אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה: ההשפעה על ערבים (14 נק' אחוז, 23% ירידה) גבוהה מזו על יהודים (9 נק' אחוז, 21% ירידה), בעלי פחות מ-12 שנות לימוד (15 נק' אחוז, 26% ירידה) מושפעים יותר מאלו שהשכלתם היא בדיוק 12 שנות לימוד (9 נק' אחוז, 20% ירידה), והמלאי (בעלי וותק של עד שנה הבטחת הכנסה) (16 נק' אחוז, 26% ירידה) לעומת הזרם (ללא וותק בהבטחת הכנסה) (9 נק' אחוז, 18% ירידה). ההשפעה על נשים (11 נק' אחוז, 20% ירידה של ביחס לקבוצת הביקורת) דומה ביחס לגברים (10 נק' אחוז, 21% ירידה), האוכלוסיות שאינן מתנהגות לפי הדפוס המתואר הן המגזר הבדואי (6.5 נק' אחוז, 10% ירידה), וקבוצת בעלי יותר מ-12 שנות לימוד עבורם נראה כי התכנית לא אפקטיבית (תוצאה לא מובהקת עקב גודל הקבוצה – 321 משתתפים מתוך סך של 23,789).⁹ במסגרת הרחבת התכנית ופיתוחה שירות התעסוקה עוסק בהתאמה נוספת של התכנית לאוכלוסיות אלו.

תרשים 4:

השפעת התכנית על שיעור הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה, אוכלוסיות שונות 12 חודשים מתחילת התכנית



9. הנתון האחרון אודות האוכלוסייה הבדואית וכן פילוחים לפי שורה של אוכלוסיות נוספות אינם מופיעים בדוח זה, אך ניתן לעיין בהם בדוח המחקרי המלא.



השפעת התכנית -
כאחוז מערך קבוצת הביקורת

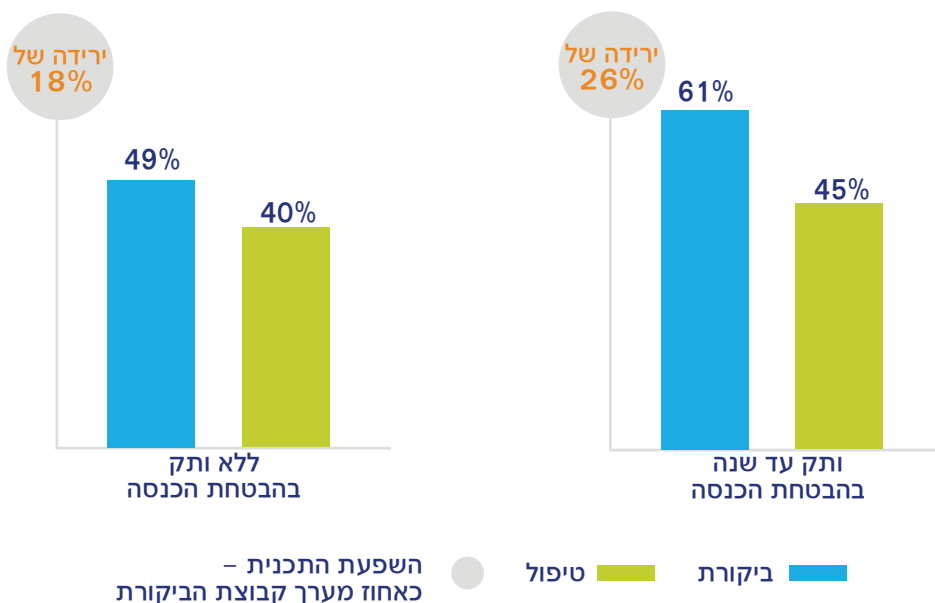


טיפול



ביקורת





ממה נובעת השפעת התכנית?



מעניין במיוחד לבחון את השפעתה של התכנית על פני החודשים מרגע כניסתם של המשתתפים בתכנית. ניתוח כזה מאפשר לנו להעריך באיזה שלב של התכנית ובאיזה מהירות התכנית משפיעה על המשתתפים. בשני התרשימים שלהלן הקו הכחול הוא שיעור התלויים בגמלת הבטחת הכנסה של קבוצת הטיפול. הקו הירוק הוא שיעור התלויים בקבוצת הביקורת והקו הכתום הוא ההפרש ביניהם – השפעת התכנית. תרשים 5 מציג את ההשפעות עבור אוכלוסיית ה"זרם", שהיא הקבוצה שאין לה וותק בהבטחת הכנסה, תרשים 6 מציג את השפעת התכנית עבור אוכלוסיית ה"מלאי", אלו שבזמן שיוכם לאוכלוסיית המחקר כבר צברו וותק של עד שנה בהבטחת הכנסה. ההפרדה בין הקבוצות חשובה משום שבחודשים הראשון לאחר הרישום, שהוא שלב בירור הזכאות בביטוח לאומי, התנהגות הפרטים מאוד שונה: בקרב דורשי העבודה מהזרם ניכרת עזיבה משמעותית של אלו שאינם זכאים לקצבה – תופעה שאיננה רלוונטית לקבוצת המלאי (משום שאלו שנמצאים במלאי בהכרח נמצאו זכאים לקצבה).

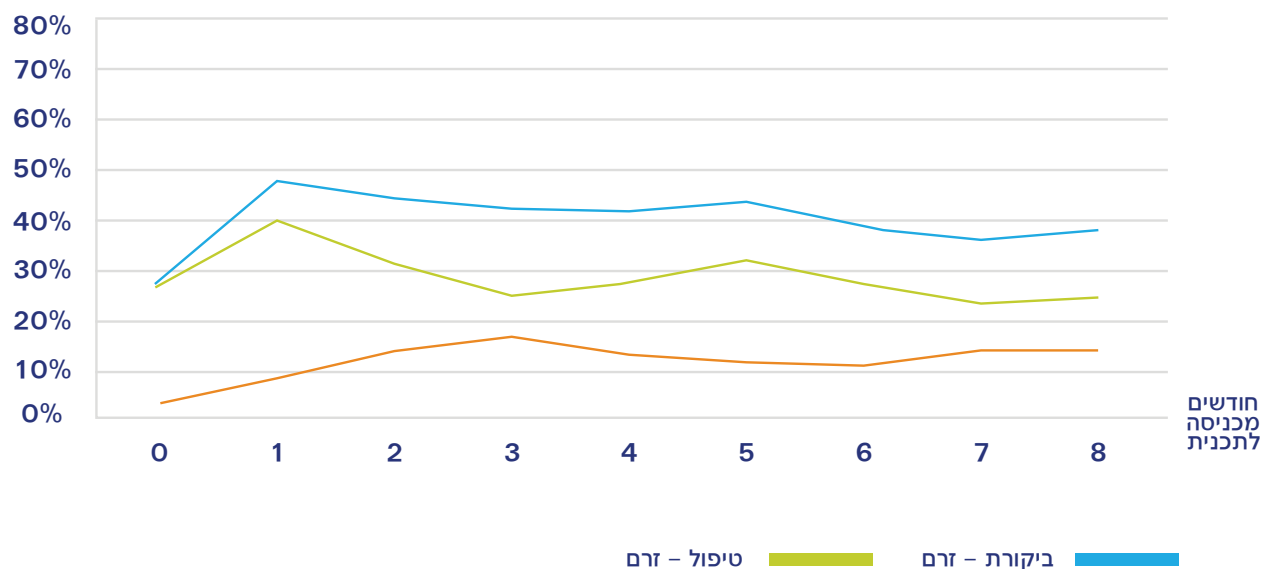
בקרוב הזרם, ניכר כי מרבית השפעתה של התכנית מושגת כבר חודש מרגע השיוך לתכנית (9 נקודות אחוז). זו ממשיכה לטפס בחודש השני ל-15 נקודות אחוז ומגיעה לשיא בחודש השלישי עם 17 נקודות אחוז ואז יורדת בהדרגה ומתייצבת על רמה של 13 נקודות אחוז. בקרב המלאי בחודש הראשון מושגת בערך חצי מההשפעה (11 נקודות אחוז), זו מטפסת בהדרגה עד החודש הרביעי לרמה של 21 נקודות אחוז, ונשארת יחסית יציבה לאחר מכן. אנו למדים מכך שהשפעתה התכנית נובעת כנראה מאפקט משולב: הכבדת נטל ההתייצבות (מפעם בשבוע ל-3 פעמים בשבוע), שקורית מיד עם השיוך לתכנית, והעזרה המקצועית שניתנת לאחר מכן, שמתחילה להיות אפקטיבית לאחר כמה חודשים. עדויות נוספות לכך שהשפעתה של התכנית לא נובעת רק מהכבדת נטל ההתייצבות מובאת בסעיף הבא בו נראה כי שביעות רצונם של המשתתפים מרכיבי התכנית גבוהה, וכי קיימת השפעה של התכנית על תחושת המסוגלות העצמית שלהם.

השפעת התכנית נובעת כנראה מאפקט משולב של הכבדת נטל ההתייצבות, עם העזרה המקצועית שניתנת לאחר מכן.

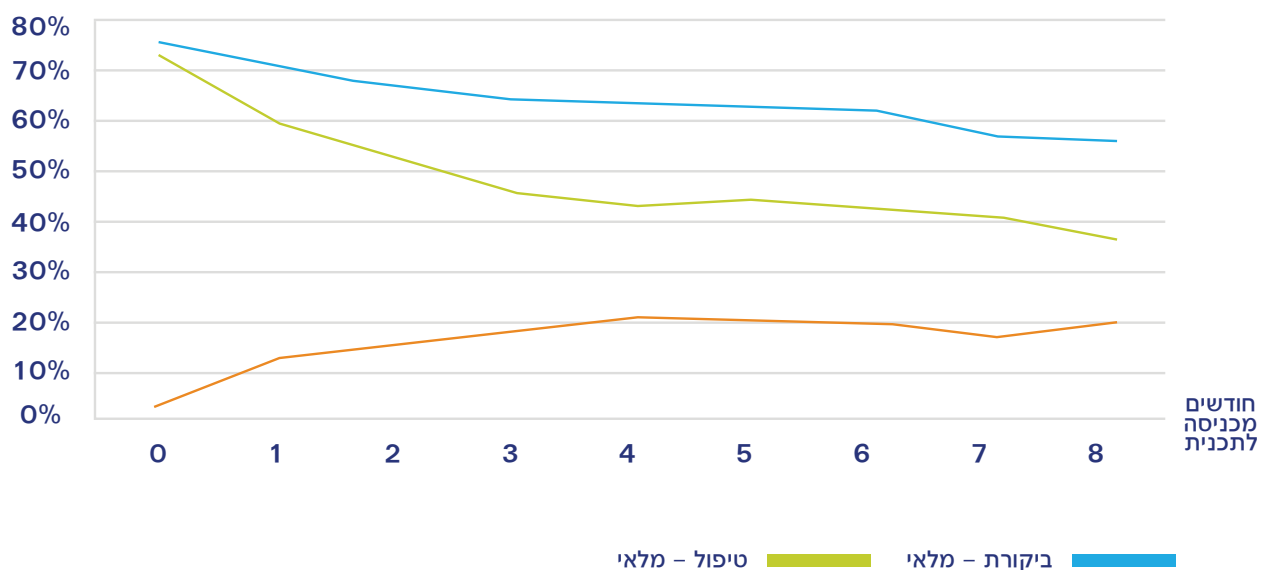
תרשים 5-6:

השפעת התכנית על שיעור הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה על פני זמן
1-8 חודשים מכניסה לתכנית

אוכלוסיית "זרם" – ללא ותק בהבטחת הכנסה



אוכלוסיית "מלאי" – ותק עד שנה בהבטחת הכנסה



שביעות רצון המשתתפים ממרכיבי התכנית

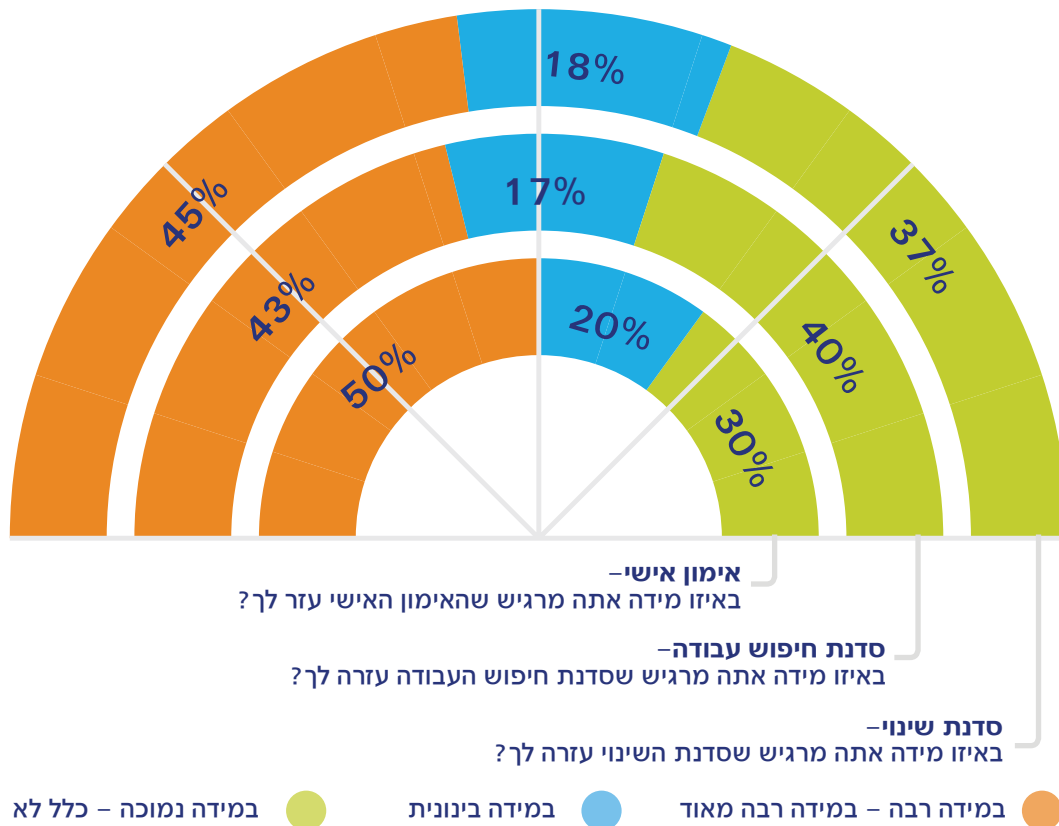


במסגרת הסקר שבוצע, נשאלה קבוצת הטיפול לגבי שביעות רצונם ממרכיבי התכנית: בין 43% ל-50% חשבו שרכיבי התכנית עזרו להם במידה רבה או במידה רבה מאוד, בין 17% ל-20% נוספים העידו כי הם עזרו להם במידה בינונית, ובין 30% ל-40% העידו כי הם לא עזרו להם כלל (תרשים 9). הפירוק לפי הרכיבים השונים מוצג מטה: אימונים אישיים הביאו לשביעות הרצון הגבוהה ביותר, סדנת "שינוי" הביאו לשביעות רצון מעט נמוכה יותר והאחרונה היא סדנת חיפוש העבודה.



חלק נוסף של הסקר עסק בהשפעת התכנית על המיומנויות הלא קוגניטיביות של משתתפים, וכן בתחושת שביעות הרצון שלהם והביטחון שלהם ביחס להווה ולעתיד המקצועי והאישי שלהם. התוצאות מהוות עדות נוספת לכך שלתמיכה המקצועית בתכנית הייתה תרומה חיובית למשתתפים: חל גידול בתחושת המסוגלות התעסוקתית, בהערכה העצמית של מיומנויות חיפוש העבודה שלהם וכן גידול באופטימיות לגבי מציאת עבודה בחודשים הקרובים, וכל זאת ביחס לקבוצת הביקורת. עם זאת, לא נמצאו הבדלים בין המשתתפים בתכנית לבין אלו שבקבוצת הביקורת בשביעות הרצון מהעבודה או שביעות הרצון הכללית.

תרשים 7:
שביעות רצונם של המשתתפים ממרכיבי התכנית





עלות התכנית מול חסכון בקצבאות והשוואה לתכניות מישראל ומהעולם

בדיקה חשובה נוספת היא השוואת תוצאותיה של התכנית לעלויות שלה, וכמו כן השוואתה לתכניות דומות מישראל ומהעולם. התכנית מפחיתה את הכנסותיהם של משתתפי התכנית מסך הגמלאות המשולמות בכ-1,400 ₪ תוך שבעה חודשים. לעומת זאת עלותה של התכנית מוערכת בכ-1,400 ₪ למשתתף בלבד, מכך יוצא כי התכנית מחזירה את עלותה למדינה תוך שבעה חודשים בלבד. כל זה ללא

תכלול של כלל התועלות העקיפות למשק מהגדלת שיעור התעסוקה. הלוח שלהלן מציג השוואה בין תוצאותיה של תכנית מעגלי תעסוקה לבין אלו של תכניות מקבילות שהופעלו על ידי הממשלה

בעבר. למרות ששיטת המחקר בתכניות אלו לא הייתה ניסוי מבוקר מלא (ולכן יש לקחת השוואה זו בערבון מוגבל) ניכר כי תוצאותיהן של התכניות דומות. כך למשל בקרב קבוצת הזרם (משתתפים ללא וותק בהבטחת הכנסה) – השפעת התכנית על קבלת קצבאות של דורשי עבודה נאמדת ב-9

נקודות אחוז (המהווים 21%) על משתתפי תכנית מעגלי תעסוקה לעומת 8 נקודות אחוז (20%) באורות לתעסוקה. מבחינת השפעת התכניות על

שיעור התעסוקה, לתכניות השפעה דומה על משתתפים ללא וותק בהבטחת הכנסה, אך התוכנית יעילה יותר בהשפעתה על אוכלוסייה בעלת וותק עד שנה בהבטחת הכנסה: ההשפעה של מעגלי תעסוקה עומדת על 15 נקודות אחוז, בעוד שהשפעת אורות לתעסוקה עומדת על 8 נקודות אחוז והשפעת מהל"ב עומדת על 10 נקודות אחוז. ההבדל המרכזי בין התכניות השונות הוא בעלויות שלהן: במסגרת תכנית מעגלי תעסוקה השקיעה הממשלה כ-1,400 ₪ למשתתף בממוצע, לעומת 6,000 ₪ במהל"ב, ו-12,000 ₪ באורות לתעסוקה.



התכנית מחזירה את עלותה למדינה תוך שבעה חודשים בלבד.

התוצאות של תכנית מעגלי תעסוקה דומות או גבוהות ביחס לתוצאות של תכניות קודמות שנוסו בישראל, אך העלות של תכנית מעגלי תעסוקה נמוכה משמעותית.

לוח 1:

השוואה בין מעגלי תעסוקה למהל"ב ולאורות לתעסוקה, פרמטרים שונים

מהל"ב 2006-2005	אורות לתעסוקה 2010-2007	מעגלי תעסוקה 2015-2014	אורות לתעסוקה 2010-2007	מעגלי תעסוקה 2015-2014	
בעלי וותק בהבטחת הכנסה			ללא וותק בהבטחת הכנסה		אוכלוסייה
ירידה של 27 נק' אחוז לאחר 15 חודשים	ירידה של 19 נק' אחוז לאחר 8 חודשים	ירידה של 16 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	ירידה של 8 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	ירידה של 9 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	השפעת התכנית על קבלת הבטחת השלמת הכנסה*
עליה של 10 נק' אחוז לאחר 15 חודשים	עליה של 8 נק' אחוז לאחר 8 חודשים	עליה של 15 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	עליה של 5 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	עליה של 5 נק' אחוז לאחר 7 חודשים	השפעת התכנית על שיעור התעסוקה*
₪ 6,000	₪ 12,000	₪ 1,400	₪ 12,000	₪ 1,400	עלות מוערכת למשתתף

*שינוי בנקודות אחוז בין קבוצת טיפול לקבוצת ביקורת

לבסוף נציין כי השפעת תכנית מעגלי תעסוקה על שיעור התעסוקה דומה בגודלו להשפעת תכניות דומות בעולם: על פי מטא-אנליזה עדכנית של תכניות ALMP ברחבי העולם, גודל ההשפעה של תכניות שעיקרן סיוע למשתתפים בחיפוש עבודה (להבדיל מהכשרות מקצועיות) על שיעורי תעסוקה בטווח הקצר (כשנה לאחר סיום התכנית) עומד בממוצע על 0.04¹⁰. כמו כן גודל ההשפעה הממוצע של תכניות שיש בהן סנקציה עומד על 0.18. גודל ההשפעה המקביל על שיעור התעסוקה בתכנית "מעגלי תעסוקה" הינו 0.17¹¹.



השפעת תכנית מעגלי תעסוקה על שיעור התעסוקה דומה בגודלו להשפעת תכניות דומות בעולם.

סיכום

בשנת 2014 הושקה התכנית הניסיונית "מעגלי תעסוקה". התכנית נבנתה על מנת לתת סיוע פרטני בכניסה למעגל העבודה לאחת הקבוצות הזקוקות לו ביותר – תובעי הבטחת הכנסה. שירות התעסוקה בנה את התכנית בהנחה כי לכל קבוצת אוכלוסייה חסמים ייחודיים משלה, ולכל אדם קשיים משלו. המשתתפים בתכנית קיבלו טיפול אישי ונבנתה להם תכנית אישית המורכבת מהשתתפות בסדנאות שונות שבהן קיבלו כלים להעצמה וכלים למציאת עבודה.

כדי שיהיה מדד אובייקטיבי-חיצוני להצלחתה של התכנית (ולא להסתפק בבדיקות פנימיות של שירות התעסוקה), "מעגלי תעסוקה" מלווה על-ידי קבוצת חוקרים בלתי תלויים מהאקדמיה, אשר בוחנים את הצלחתה. שירות התעסוקה הוא הגוף הממשלתי הראשון בישראל שתכנית ניסיונית שלו מלווה במחקר מסוג "ניסוי אקראי מבוקר". בשיטת מחקר זו נבחרים המשתתפים בתכנית בצורה אקראית לקבוצות "טיפול" (משתתפי התכנית) ו"ביקורת" (אלו שממשיכים להתייצב בלשכה ללא שינוי). שיטה זו נחשבת לשיטה המדעית המתקדמת ביותר בעולם לבחינת אפקטיביות של תכניות התערבות.

תוצאות הביניים של המחקר הבוחן את "מעגלי תעסוקה" מצביעות על הצלחתה של התכנית במהלך 15 חודשי הפעלתה הראשונים, ועל בסיס התכנית החלה להתרחב ללשכות נוספות. התוצאות מראות כי התכנית מסייעת למשתתפיה להשתלב בעבודה (השפעה של 8 נקודות אחוז ביחס לקבוצת הביקורת), מפחיתה את התלות של משתתפיה בקצבאות (ירידה של 13 נקודות אחוז תוך שבעה חודשים ביחס לקבוצת הביקורת). כמו כן השפעת התכנית חזקה יותר דווקא עבור אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה. בבחינה של תגובות המשתתפים לתכנית, נמצא כי מרבית המשתתפים בתכנית מביעים שביעות רצון ממרכיבי התכנית (בין 60%–70% העידו כי רכיבי התכנית עזרו להם במידה בינונית, במידה רבה או במידה רבה מאוד), חווים גידול בתחושת המסוגלות התעסוקתית שלהם, ובתחושה כי יצליחו למצוא עבודה בשנה הקרובה (אם טרם מצאו). לבסוף, בהיבט ההשקעה הממשלתית, ניכר כי מעגלי תעסוקה לא רק שלא נופלת בתוצאותיה מתכניות שהופעלו בישראל (ובעולם) בעבר, אלא גם שעלותה למשתתף עומדת על 12% בלבד (1,400 ש"ח לעומת 12,000 ש"ח) ביחס לתכנית האחרונה שהופעלה על ידי הממשלה (אורות לתעסוקה), ולכן היא מחזירה את השקעתה למדינה תוך 7 חודשים בלבד.

תכנית מעגלי תעסוקה מתרחבת בימים אלו להיקף ארצי: עד סוף הרבעון הראשון של 2016 השתתפו בתכנית כ- 15,000 איש. ביולי 2016 יחלו עשר לשכות תעסוקה נוספות להפעיל את התכנית, ובינואר 2017 מתוכננות להתחיל בהפעלת התכנית כל לשכות התעסוקה, ובכך להרחיב את שורות משתתפיה לכ- 25,000 איש בשנה.

10. ALMP - תכניות מדיניות פעילה בשוק העבודה. גודל ההשפעה במטא-אנליזה זו נמדד כהפרש בין התוצאה בקבוצת הטיפול לתוצאה בקבוצת הביקורת, מחולק בסטיית התקן של התוצאה בקבוצת הביקורת.
11. אלו תכניות אשר אינן בהכרח ממוקדות בסיוע בחיפוש עבודה אך הן רלוונטיות לטובת ההשוואה מול "מעגלי תעסוקה".