

## תמצית

### מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מס. 4

ממצאי המעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב:

על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי) – לאחר 15 חודשי

הפעלתה (אוגוסט 2005-נובמבר 2006)

ועל הפונים החדשים (הזרם) – לאחר 6 חודשים ממועד הגשת

התביעה (פברואר-יוני 2006 ועד אוגוסט-דצמבר 2006)

צוות המחקר  
מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

דניז נאון  
ג'ק חביב  
אסף בן-שוהם  
יהודית קינג  
נועם פישמן  
אברהם וולדה-צדיק  
פנינה נוימן

צוות המחקר  
המוסד לביטוח לאומי –  
מנהל המחקר והתכנון

לאה אחדות\*  
מרים שמלצר  
גבריאלה היילברון  
אלכסנדר גאליה  
תמי אליאב  
אסתר טולידנו  
נתנאלה ברקלי

\* כיום עמיתה בכירה במכון  
ון-ליר בירושלים

המחקר בוצע בהזמנתה ובמימונה של ממשלת ישראל

## מבוא

התכנית הניסיונית הקרויה בשם תכנית מהל"ב הופעלה באוגוסט 2005 בארבעה אזורים בארץ ואליה מופנים מקבלי גמלת הבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה. החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, המעגן בתוכו את התכנית, קבע כי ביצועה ילווה במחקר הערכה. זאת, במטרה לסייע לממשלה ולכנסת לגבש את המדיניות לעתיד בהיבטים השונים של מבחן התעסוקה, שעמידה בו היא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה. ממצאי המחקר מיועדים לספק למקבלי ההחלטות את התשתית העובדתית בבואם להחליט האם לאמץ את התפיסה המונחת בבסיס התכנית כמדיניות שראוי להרחיבה לאזורים נוספים בארץ, ואם כן באיזו מתכונת ואלו שינויים יש להנהיג בה.<sup>1</sup> המחקר אמור להצביע על המידה בה הושגו יעדיה של התכנית, אך במקביל גם לעמוד על הסיכונים הכרוכים בה ולהוות מקור למשוב על היישום. ממצאיו מהווים גם תשתית לניתוח עלות-תועלת של התכנית ובסיס לעיצוב מערכת המידע המינהלי. במסגרת המחקר פורסמו עד כה שלושה דוחות.

בדוח זה אנו מציגים ממצאים נוספים על השפעת התכנית על התעסוקה ועל הרווחה של המופנים לתכנית, ועל הערכת המשתתפים את התכנית. בדומה לדוחות הקודמים, ניתוח הממצאים מציג את ההבדלים בין קבוצות שונות של הפונים ובין המרכזים המפעילים את התכנית. ההבדלים בין המרכזים משקפים, כמובן, לא רק את ההבדלים באסטרטגיה שנקטו המרכזים, אלא גם את ההבדלים במאפיינים של האוכלוסייה שבטיפול כל מרכז.

ייחודו של דוח זה הוא בכך שלראשונה מוצגים בו ממצאים השוואתיים בין הניסוי לביקורת, המאפשרים לעמוד על השפעת התכנית, שהוא מתייחס למעקב על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית (המלאי) במשך תקופה של 15 חודשים מתחילת התכנית, וכן בכך שהוא מציג לראשונה ממצאים על השפעת התכנית על הפונים החדשים למרכזים (הזרם).

מספר המרואיינים בזרם קטן יחסית, ולכן יש להתייחס לממצאים של הניתוחים על תת-קבוצות בזהירות.

דוח סופי המתייחס למכלול הסוגיות הקשורות לתכנית והמסכם את ממצאי המחקר בהיבטיו השונים יוצג בהמשך. בדוח זה יוקדש מקום נכבד גם לנושאים שלא הוצגו בדוחות שפורסמו עד כה ולניתוחים רב-משתניים שיאפשרו לאמוד את ההשפעה ("הנקייה") של המרכזים בנפרד מההשפעה של המאפיינים הדמוגרפיים, הבריאותיים והתעסוקתיים של המשתתפים בתכנית. כמו-כן נרחיב בו, בין היתר, את הניתוח על רמת

<sup>1</sup> במהלך הפעלת התכנית הוכנסו בה מספר שינויים והקלות לקבוצות מסוימות של משתתפים. רק חלק מהשינויים הללו התבצעו בתקופת המחקר.

ההכנסות של המשפחות, תוך התייחסות למקורות הכנסה נוספים שדווחו על ידן ולשינויים בממדי העוני בקרב המשתתפים בתכנית.

## מערך המחקר

מערך המחקר הוא מערך ניסויי למחצה. מערך מסוג זה מאפשר להעריך את השפעתה של התכנית על מצבם של המשתתפים בה בתחומי חיים שונים, מאחר שהוא מבוסס על מעקב אחר שתי קבוצות: קבוצת הניסוי, הכוללת מדגם של המשתתפים בתכנית בארבעת אזורי הניסוי, וקבוצת ביקורת, שעליה נמנים מקבלי הגמלה אשר מתגוררים באזורים שהם בני השוואה לאזורי הניסוי ואשר דומים במאפייניהם למקבלי הגמלה באזורי הניסוי.<sup>2</sup> דמיון בין אזור הניסוי לבין אזור הביקורת, מחד, ודמיון בין הפרטים באזור הניסוי ובאזור הביקורת, מאידך, מאפשרים לייחס את ההבדלים שבין שתי הקבוצות מבחינת מדדי תוצאה שונים להשפעת התכנית. השפעת התכנית נאמדת באמצעות "הפרש הפרשים" - חישוב ההפרש בין השינוי שחל בקבוצת הניסוי בין שתי נקודות הזמן הנחקרות, ערב תחילת התכנית (אוגוסט 2005) וכעבור 15 חודשים (נובמבר 2006), לבין השינוי שחל בין שתי נקודות הזמן בקבוצת הביקורת.

המידע נאסף באמצעות ריאיונות טלפוניים בשפות שונות עם המשתתפים בתכנית ועם הפרטים בקבוצת הביקורת וכן על בסיס נתונים של מינהלת התכנית ושל מערכות המידע המינהליות של המוסד לביטוח לאומי.

קבוצת הניסוי וקבוצת הביקורת הוגדרו באופן נפרד עבור:

א. ה"מלאי" - מקבלי הגמלה ערב הפעלת התכנית שהוגדרו ע"י המוסד לביטוח לאומי כחייבים במבחן תעסוקה, כלומר, זכאים לגמלה בעילת "דורשי עבודה" או "שכר נמוך", ואשר הופנו לתכנית באזורי הניסוי, או מקבלי הגמלה ערב הפעלת התכנית באזורי הביקורת. הריאיונות עם המלאי נערכו ב-3 נקודות זמן: בתחילת התכנית, לאחר כ-7-9 חודשים (קבוצת הניסוי בלבד) ולאחר כ-15-17 חודשים מתחילת התכנית.

ב. ה"זרם" - הפונים החדשים למרכזי התעסוקה, או לסניפי המוסד לביטוח לאומי באזורי הביקורת, במהלך המחצית השנייה של שנת הניסוי – בתקופה שבין תחילת פברואר 2006 לאמצע יולי 2006 ואשר היו חייבים במבחן תעסוקה. הריאיונות עם הזרם נערכו בשתי נקודות זמן - בעת הגשת התביעה לגמלת הבטחת הכנסה ע"י כל אחד מהפרטים וכ-6-8 חודשים לאחר מכן.

---

<sup>2</sup> בשל הקושי לאתר אזור ביקורת שיתאים לשכונות שבמזרח ירושלים, הוחלט להתאים ביקורת רק לתושבים היהודיים של העיר.

## ממצאים עיקריים

הדוח מציג ממצאים לגבי השפעת התכנית בארבעה תחומים: שינוי במצב התעסוקה, בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה ובהכנסות המשפחה מעבודה וממקורות אחרים וכן ברווחת הילדים במשפחות שהופנו לתכנית ובתיפקודם במערכת החינוך. בנוסף לכך, מובאים נתונים על השירותים שקבלה קבוצת הניסוי במרכזי התעסוקה ועל הערכתה את התכנית. בדוח זה אנו מתייחסים בהרחבה לאוכלוסיית המלאי, ובמידה מצומצמת יותר לאוכלוסיית הזרם.

### 1. ממצאים לגבי המלאי לאחר 15 חודשים

#### 1.1 שינויים בתעסוקה בין תחילת התכנית ונובמבר 2006

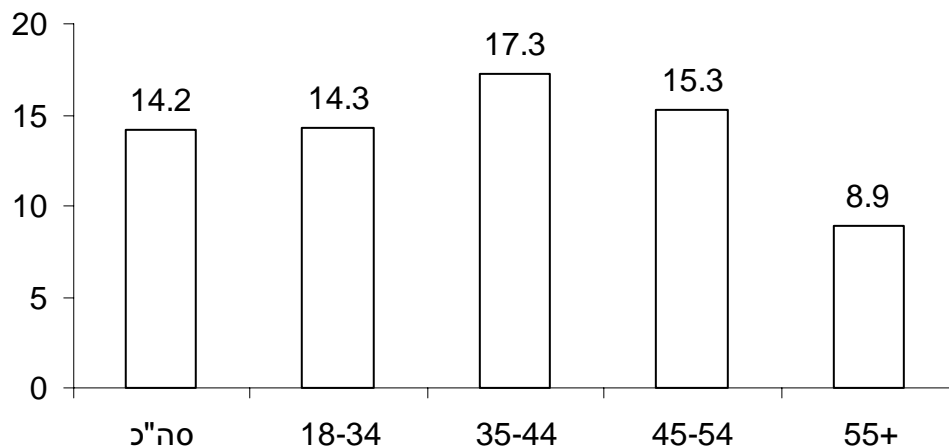
במהלך 15 החודשים הראשונים של התכנית גדל שיעור המועסקים בקרב המלאי וכמו כן חלק מאלה שכבר עבדו בתחילת התכנית הרחיבו את היקף שעות העבודה שלהם בין אוגוסט 2005 ונובמבר 2006. שיעור המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-10.3 נקודות אחוז יותר מאשר בקבוצת הביקורת. שיעור המועסקים בראשית התכנית שהגדילו את היקף משרתם בניסוי גדול ב-3.9 נקודות אחוז מהשיעור המקביל בביקורת. השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה (כניסות לתעסוקה בתוספת הגדלת היקף המשרה ע"י אנשים שהיו מועסקים בתחילת התכנית) נאמדת ב-14.2%. השפעה חיובית נמצאה בכל המרכזים. ההשפעה הגדולה ביותר היתה לגבי אמהות חד הוריות – 20 נקודות אחוז. בבדיקה לפי גיל נמצא כי השפעת התכנית הגדולה ביותר נאמדת בקרב גילאי 35-44 – 17.3 נקודות אחוז. גם בקרב גילאי 45-54 הייתה השפעה גדולה מהממוצע – 15.3 נקודות אחוז.

להלן פירוט הממצאים:

- הגידול בשיעור המועסקים לאחר 15 חודשים של הפעלת התכנית גבוה בקבוצת הניסוי ב-10.3 נקודות אחוז מהגידול המקביל בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי שיעור המועסקים עלה מ-24.6% ערב תחילת התכנית ל-38.8% בנובמבר 2006, גידול של 14.1 נקודות אחוז לעומת גידול של 3.8 נקודות אחוז בביקורת.
- שיעור הפרטים בקבוצת הניסוי שהרחיבו את היקף משרתם גבוה ב-3.9 נקודות אחוז מהשיעור בביקורת. שיעור הפרטים באוכלוסיית הניסוי אשר היו מועסקים בתחילת התכנית והגדילו (נטו) את היקף משרתם בנובמבר 2006 נאמד ב-7.5 נקודות אחוז, לעומת 3.5 נקודות אחוז באוכלוסיית הביקורת.

- השפעת התכנית על שינוי חיובי בתעסוקה נאמדת ב-14.2 נקודות אחוז. 21.6% (נטו<sup>3</sup>) מהמופנים, בהשוואה ל-7.4% באוכלוסיית הביקורת, דיווחו על שינוי חיובי במצבם התעסוקתי - השתלבו בעבודה או הרחיבו את היקף שעות העבודה לפחות בשעה אחת בשבוע.
- שיעור המועסקים במשרה מלאה עלה מ-21.3% ל-36.2% בקבוצת הניסוי בהשוואה לעלייה מ-11.1% ל-21.0% בביקורת.
- ההשפעה הגדולה ביותר של התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה נאמדה באשקלון – 17.3 נקודות אחוז. בנצרת נאמדה השפעה של 14.1 נקודות אחוז, בחדרה – 13.2 נקודות אחוז ובירושלים המערבית – 11.9 נקודות אחוז.<sup>4</sup>

**תרשים 1: השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה במלאי לפי קבוצות גיל (אחוזים)**

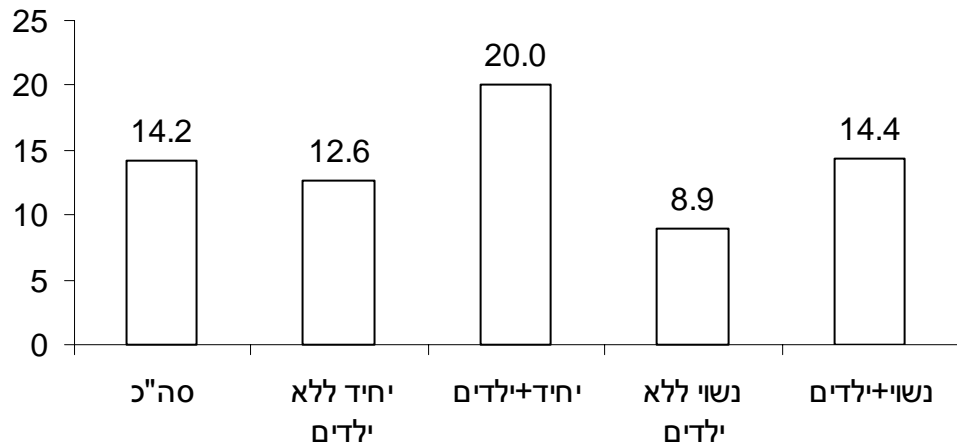


- עוצמת ההשפעה של התכנית שונה בקבוצות גיל שונות. השפעת התכנית בקרב גילאי 44-35 נאמדת ב-17.3 נקודות האחוז, ובקרב גילאי 54-45 ב-15.3 נקודות האחוז, מעל הממוצע. בקרב גילאי 55 ומעלה נאמדה השפעה קטנה באופן משמעותי – 8.9 נקודות האחוז (ראה תרשים 1).
- אין הבדל משמעותי בין השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה של גברים לעומת נשים (14.7 נקודות אחוז לעומת 14.0 נקודות אחוז, בהתאמה).

<sup>3</sup> כלומר, בניכוי אלה שהפסיקו לעבוד או הקטינו את שעות העבודה.

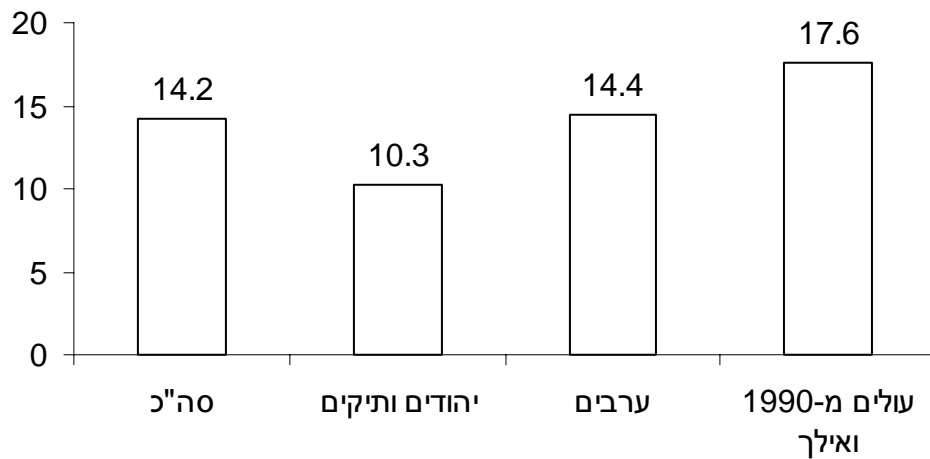
<sup>4</sup> אוכלוסיית הניסוי במחקר במערב ירושלים אינה כוללת פרטים דוברי ערבית ממזרח העיר, המהווים כרבע מכלל המופנים לתכנית באזור זה, משום שהיה קושי במציאת אזור ביקורת מתאים.

**תרשים 2: השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה במלאי לפי מצב משפחתי (אחוזים)**



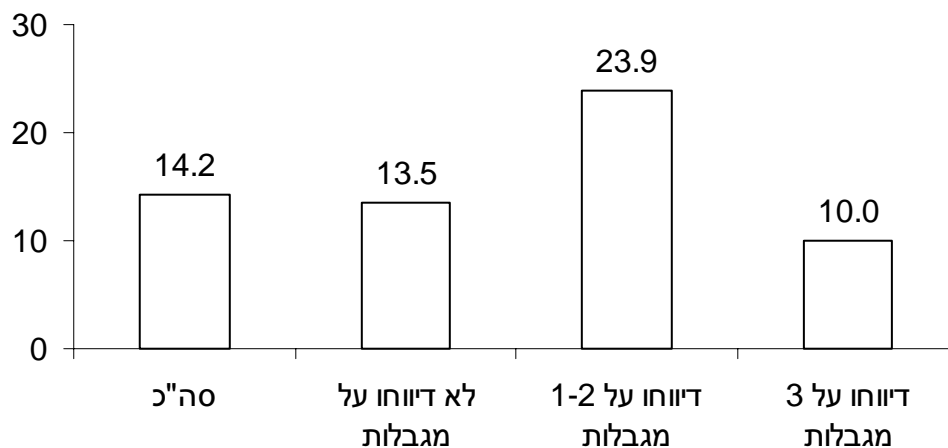
- השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה לגבי אמהות חד הוריות נאמדת ב- 20 נקודות האחוז, ועל פרטים נשואים עם ילדים – ב-14.4 נקודות האחוז. (ראה תרשים 2)

**תרשים 3: השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה במלאי לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים)**



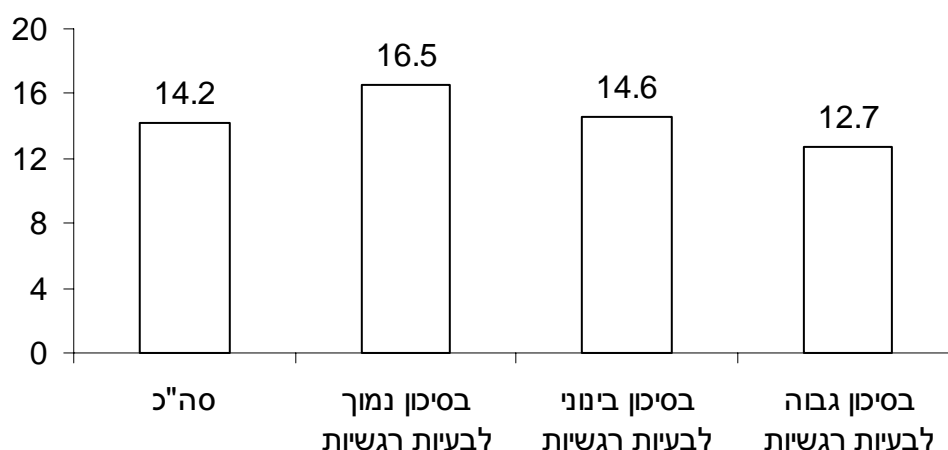
- השפעת התכנית גדולה יותר בקרב עולים (17.6 נקודות אחוז) ובקרב ערבים (14.4 נקודות אחוז) מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה (10.3 נקודות אחוז). (ראה תרשים 3).

**תרשים 4: השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה במלאי לפי דיווח על מגבלות ביכולת לעבוד מסיבות גופניות (אחוזים)**



- התכנית השפיעה פחות על בעלי מגבלות ביכולת עבודתם מסיבות גופניות או נפשיות. עם זאת, היא תרמה לשיפור בתעסוקה גם בקרב קבוצות מוגבלות.
- השפעת התכנית היא הגבוהה ביותר בקרב פרטים שדיווחו על 1-2 מגבלות על היכולת לעבוד בשל סיבות גופניות - 23.9 נקודות אחוז, והקטנה ביותר בקרב פרטים שדיווחו על 3 מגבלות כאלה - 10 נקודות אחוז. בקרב אלה שלא דיווחו על אף מגבלה ההשפעה היא 13.5 נקודות אחוז, מכיון שגם בביקורת היה שיפור משמעותי בקבוצה זו (ראה תרשים 4).

**תרשים 5: השפעת התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה במלאי לפי ציון במדד המודד את הסיכון לקיום בעיות רגשיות (GHQ) (אחוזים)**



- השפעת התכנית פוחתת ככל שעולה הסיכוי לבעיות נפשיות: היא נאמדת ב-16.5 נקודות אחוז בקרב פרטים בעלי סיכון נמוך לבעיות נפשיות, 14.6 נקודות אחוז בקרב

פרטים בעלי סיכון בינוני ו-12.7 נקודות אחוז בקרב פרטים בעלי סיכון גבוה (ראה תרשים 5).

## **1.2 שינויים בשכר החודשי הממוצע בקרב המועסקים בתחילת התכנית ובקרב המועסקים בנובמבר 2006**

הגידול בממוצע השכר החודשי מעבודה בקרב המועסקים בניסוי גבוה במידה משמעותית בהשוואה לביקורת. גידול זה נובע בעיקר מהשיעור הגבוה יותר של מועסקים במשרה מלאה בקבוצת הניסוי ומכך שהפרטים בניסוי שהיו מועסקים במשרה חלקית עבדו מספר שעות גדול יותר לעומת הביקורת. אין הבדל בשינוי בשכר החודשי הממוצע בקרב המועסקים במשרה מלאה בקבוצת הניסוי והביקורת. ההבדל בגידול בשכר החודשי הממוצע משקף באופן חלקי בלבד את השפעת התכנית, כיוון שאלו שנכנסו לעבודה הם בעלי מאפיינים שונים מאלה שעבדו בתחילת התכנית, ולכן נושר ההשתכרות שלהם שונה.

- לא נמצא הבדל משמעותי בשכר לשעת עבודה של המועסקים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת. השכר הממוצע לשעת עבודה הוא בסביבות שכר המינימום.
- ממוצע שכרם החודשי של המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-400 ₪ יותר מאשר גדל בממוצע שכרם של המועסקים בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי עלה ממוצע השכר מ-1,745 ₪ בחודש ל-2,479 ₪, כלומר, גידול של 734 ₪, ואילו בקבוצת הביקורת הוא עלה מ-1,527 ₪ ל-1,859 ₪, גידול של 332 ₪.
- הגידול בשכר של המועסקים בקבוצת הניסוי בהשוואה לקבוצת הביקורת נובע מהגידול בהיקף המשרה בקבוצת הניסוי.
- ממוצע השכר החודשי בקרב המועסקים במשרה חלקית גדל בקבוצת הניסוי ב-358 ₪ יותר מאשר בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי הוא גדל ב-436 ₪ בעוד שבקבוצת הביקורת הוא גדל ב-78 ₪. כפי שצוין, ניתן ליחס את ההבדל לשיעור הגבוה יותר של פרטים באוכלוסיית הניסוי שהגדילו את מספר שעות העבודה.

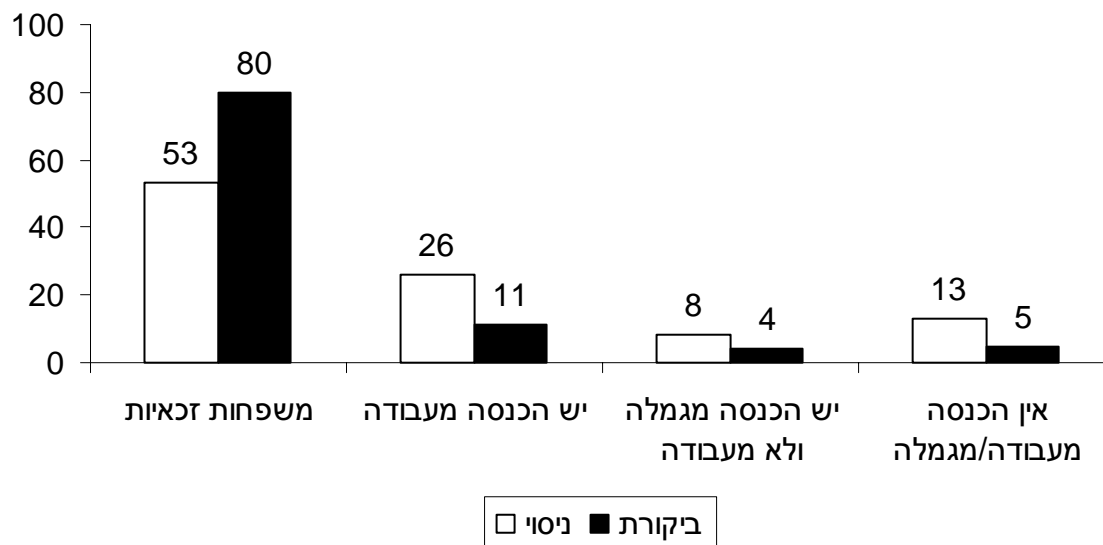
## **1.3 שינויים בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה**

בנובמבר 2006, 15 חודשים לאחר תחילת התכנית, שיעור המשפחות שדיווחו שהיו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי היה נמוך יותר ב-27 נקודות אחוז מהשיעור המקביל באוכלוסיית הביקורת. שיעור המשפחות שדיווחו שלא היו זכאיות לגמלה עמד על 47% בקבוצת הניסוי לעומת 20% בביקורת. 56% מהמשפחות הלא זכאיות בניסוי דיווחו

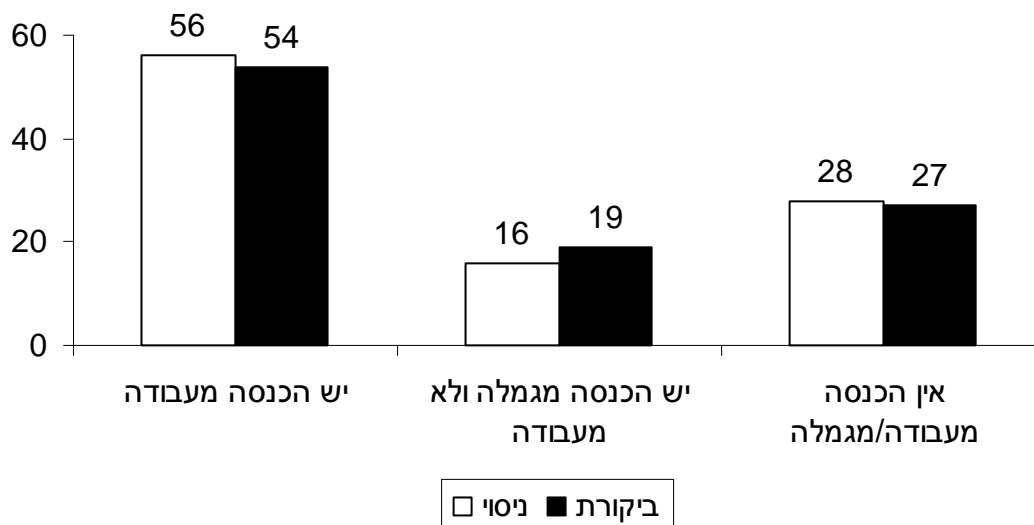
שהיתה להן הכנסה מעבודה, בדומה לביקורת (54%). השינוי החיובי במצב התעסוקה יכול להסביר 43% משיעור הירידה במספר המשפחות שלא היו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי, בדומה לאוכלוסיית הביקורת (40%). בקרב המשפחות שלא היו זכאיות, שיעור המשפחות ללא הכנסה מעבודה או גמלה דומה בניסוי וביקורת. יחד עם זאת, מכיוון ששיעור גבוה בהרבה של משפחות אינן זכאיות לגמלה בניסוי בהשוואה לביקורת, נמצא ש-13% מכלל המשפחות במלאי באוכלוסיית הניסוי לא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה וגם לא נהנו מהכנסות מעבודה או מגמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי, זאת לעומת 5% באוכלוסיית הביקורת, כלומר, הבדל של 8 נקודות אחוז. קבוצת הלא זכאים שאין להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות היא קבוצה חלשה במיוחד מבחינת השכלה, ניסיון תעסוקתי וסיכון לבעיות רגשיות ונפשיות. יש בה גם ריכוז גדול בהרבה של יחידים, צעירים וערבים.

- 47% מהמשפחות באוכלוסיית הניסוי, אשר דיווחו שהיו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה באוגוסט 2005, לא היו זכאיות עוד בנובמבר 2006, זאת לעומת 20% מהמשפחות באוכלוסיית הביקורת.
- 26% מכלל המשפחות באוכלוסיית הניסוי שהופנו לתכנית (56% מהמשפחות הלא זכאיות בנובמבר 2006) לא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה אך היו להן הכנסות מעבודה. 8% (16% מהמשפחות הלא זכאיות) לא היו זכאיות לגמלה ולא היו להן הכנסות מעבודה אבל הן קיבלו גמלה אחרת מביטוח לאומי (מחציתן קבלו גמלת נכות). כלומר, ל-34% מכלל המשפחות המופנות לתכנית (72% מהמשפחות הלא זכאיות) הייתה הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות.

**תרשים 6: השפעת התכנית על מקורות הכנסה של כלל אוכלוסיית הניסוי לעומת הביקורת מתוך כלל האוכלוסייה (אחוזים)**



**תרשים 7: השפעת התכנית על מקורות הכנסה של כלל אוכלוסיית הניסוי לעומת הביקורת מתוך הלא זכאים לגמלת הבטחת הכנסה (אחוזים)**



- בקרב המשפחות שלא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה, שיעור המשפחות ללא הכנסה מעבודה או גמלה אחרת דומה בניסוי ובביקורת. יחד עם זאת, מכיוון ששיעור גבוה בהרבה של משפחות אינן זכאיות לגמלה בניסוי בהשוואה לביקורת, נמצא ש-13% מכלל המשפחות במלאי באוכלוסיית הניסוי לא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה וגם לא נהנו מהכנסות מעבודה או מגמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי, זאת לעומת 5% באוכלוסיית הביקורת, כלומר, הבדל של 8 נקודות אחוז. (ראה תרשימים 6 ו-7).

- שיעור נמוך ביותר דיווחו על הכנסות מפנסיה מעבודה.

- לא בחנו לעומק את ההכנסות ממקורות אחרים שאינם גמלאות ועבודה. חלק מהמשפחות דיווחו על קבלת עזרה מהמשפחה על ידי תמיכה כספית או על ידי מגורים משותפים. נתעמק בנושא זה בדוח המסכם. יש לציין שהחוק אינו מטיל את האחריות על המשפחה, ולא בדקנו את ההשלכות של מתן עזרה זו על כלל משק הבית.
- מהשוואה בין המאפיינים של הזכאים ללא זכאים עולה כי קבוצת הלא זכאים חזקה יותר במובנים רבים מהקבוצה שהיתה עדיין זכאית. היא כוללת פחות מבוגרים בני 50 ומעלה (33% לעומת 49%, בהתאמה), פחות בעלי השכלה נמוכה עד 8 שנות לימוד (22% לעומת 31%), יותר בעלי ניסיון תעסוקתי בחמש השנים האחרונות (56% לעומת 47%), פחות בעלי מגבלות על היכולת לעבוד בשל סיבות גופניות ו/או נפשיות (62% לעומת 83%, ו-29% לעומת 47%, בהתאמה), שיעור נמוך יותר של בעלי סיכון גבוה לבעיות רגשיות (36% לעומת 52%).
- קבוצת הלא זכאים לגמלת הבטחת הכנסה מורכבת למעשה משתי תת קבוצות: אלה שיש להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות ואלה שאין להם הכנסה כזו.
- בקבוצת הלא זכאים שאין להם הכנסה מעבודה או מגמלה ישנו שיעור גבוה יותר של יחידים בהשוואה ללא זכאים שיש להם הכנסה מעבודה או גמלה (55% לעומת 30%), שיעור גבוה יותר של צעירים בני 18-35 (36% לעומת 26%) ושל ערבים (47% לעומת 36%) ושיעור נמוך יותר של עולים (16% לעומת 30%) ושל משפחות חד-הוריות (6% לעומת 14%). הקבוצה שאין לה הכנסה משכר או מגמלאות היא חלשה יותר מהלא זכאים שיש להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות. יש בה פחות בעלי +12 שנות לימוד, פחות בעלי ניסיון תעסוקתי, יותר אנשים בסיכון גבוה לבעיות רגשיות ויותר בעלי מגבלות ביכולת לעבוד מסיבות נפשיות.
- בהשוואה בין הלא זכאים ללא הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות לזכאים לגמלה נמצאו הבדלים דמוגרפיים (יותר יחידים, צעירים וערבים) והם פחות מוגבלים בתחומי הבריאות הגופנית והנפשית. שתי הקבוצות חלשות יותר מהלא זכאים שיש להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות.

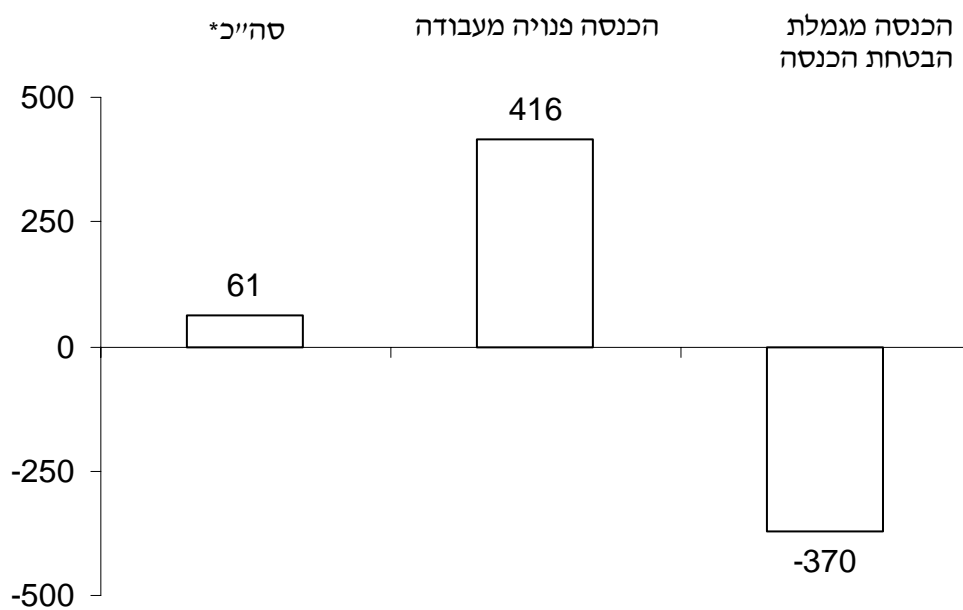
#### 1.4 השפעת התכנית על הכנסות המשפחה

בבחינת השפעת התכנית על הכנסות המשפחה נבחן את השינויים שחלו במקורות ההכנסה העיקריים של אוכלוסיית מקבלי הגמלה: הכנסה מעבודה, מגמלת הבטחת הכנסה ונכות וכן על הסיוע בשכר דירה. ניתוח מקורות הכנסה נוספים יוצג בדוח המסכם. הכנסה פנויה מעבודה חושבה בניכוי ההוצאות הנלוות ליציאה לעבודה שאין עליהן החזר, עבור אלה שנכנסו לעבודה, למשל, סידור ילדים והוצאות על תחבורה.

נמצאה השפעה חיובית של התכנית על ההכנסה הפנויה מעבודה של בני הזוג וכצפוי, השפעה שלילית על ההכנסות מגמלת הבטחת הכנסה. כאשר מתייחסים להכנסה המשפחתית הכוללת מכל המקורות הנ"ל לא נמצאה השפעה של התכנית על השינוי בהכנסה בקרב כלל האוכלוסייה, אולם נמצאה השפעה חיובית במשפחות בהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה לפחות של אחד מבני הזוג. נמצאו הבדלים בין המרכזים בהשפעת התכנית על ההכנסות ממקורות שונים כמו גם על סה"כ ההכנסות.

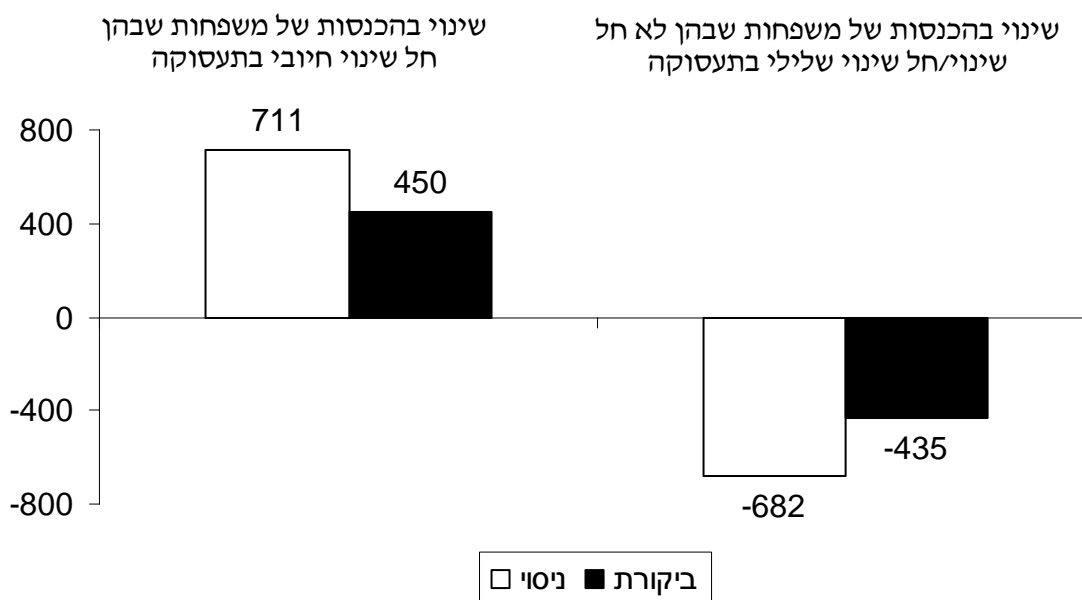
- ההכנסה המשפחתית הממוצעת מעבודה בנובמבר 2006 באוכלוסיית הניסוי בהשוואה למצב ערב תחילת התכנית גדלה ב-415 ₪ יותר מאשר ההכנסה בקבוצת הביקורת בקרב כלל המשפחות (כולל משפחות שבהן אף אחד מבני הזוג לא עובד). ממוצע ההכנסה של בני הזוג מעבודה, בניכוי הוצאות נלוות ליציאה לעבודה, גדל מ-556 ₪ ל-1,140 ₪, גידול של 584 ₪. בקבוצת הביקורת הגידול המקביל היה מ-434 ₪ ל-603 ₪, גידול של 169 ₪ (תרשים 8).
- ההשפעה הגדולה ביותר של התכנית על ההכנסות מעבודה היתה בנצרת (537 ₪) ואשקלון (464 ₪) והנמוכה ביותר בירושלים ובחדרה (305 ₪ ו-317 ₪, בהתאמה).
- ההכנסה המשפחתית מגמלת הבטחת הכנסה בקבוצת הניסוי ירדה ב-370 ₪ יותר מאשר היא ירדה בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי חלה ירידה של 868 ₪ לעומת ירידה של 498 ₪ באוכלוסיית הביקורת (תרשים 8).
- השפעת התכנית הגדולה ביותר על ההכנסה מהגמלה היתה בחדרה (ירידה של 528 ₪) והקטנה ביותר באשקלון (ירידה של 228 ₪). נצרת וירושלים נמצאות בתווך (ירידה של 340 ו-404 ₪, בהתאמה).
- שיעור גבוה יותר באוכלוסיית הניסוי מאשר באוכלוסיית הביקורת עברו לקבל קצבת נכות. בקבוצת הניסוי, 5% התחילו לקבל קצבת נכות. בקבוצת הביקורת לא היה גידול בשיעור המקבלים קצבה זו ואפילו חלה ירידה.
- לא נמצאה השפעה של התכנית על שיעור מקבלי הנחה בארנונה. לעומת זאת, נמצאה השפעה שלילית על שיעור מקבלי סיוע בשכר-דירה. בקבוצת הניסוי חלה ירידה מ-12.4% ל-7.2%, כלומר ירידה של 5 נקודות אחוז. בקבוצת הביקורת כמעט ולא חל שינוי בשיעור המקבלים סיוע בשכר-דירה.

**תרשים 8: השפעת התכנית על סה"כ ההכנסות ועל ההכנסה הפנויה מעבודה וההכנסה מגמלה להבטחת הכנסה לאחר 15 חודשים מתחילת התכנית (שקלים)**



\* כולל עבודה, גמלת הבטחת הכנסה, גמלת נכות וסיוע בשכר דירה

**תרשים 9: שינוי בהכנסות בקרב המשפחות במלאי לפי שינוי במצב תעסוקתי לאחר 15 חודשים מתחילת התכנית (שקלים)**



- התכנית לא השפיעה על ההכנסה המשפחתית הכוללת מכל המקורות משום שהגידול בהכנסות מעבודה קוּזוּ על-ידי ירידה בהכנסות מגמלת הבטחת הכנסה (תרשים 8) רק באשקלון נמצאה השפעה חיובית של התכנית (296 ש"ח).
- ההכנסה הכוללת של משפחות שבהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה גדלה הן בניסוי והן בביקורת, אולם הגידול בניסוי היה ב-261 ש"ח יותר מאשר בביקורת (תרשים 9).
- ההכנסה הכוללת של משפחות שבהן חל שינוי שלילי או לא חל שינוי במצב התעסוקה ירדה באופן משמעותי הן בניסוי והן בביקורת, אולם הירידה היתה גדולה יותר בקבוצת הניסוי. (תרשים 9).

### 1.5 שירותים הניתנים על-ידי המרכזים

הממצאים מעידים שב-15 החודשים הראשונים של הפעלת התכנית המרכזים יישמו את התפיסה של "השמה תחילה" יותר מאשר "שדרוג ההון האנושי". למרות שחל גידול בשיעור המשתתפים שלמדו בקורס מקצועי ו/או בקורס עיוני, עדיין המרכזים סיפקו בעיקר פעילויות קצרות שהתייחסו לכישורים רכים. חיפוש עבודה עצמאי והשתתפות בסדנא לכישורי חיים ולמיומנויות חיפוש עבודה היו הפעילויות העיקריות של כמחצית מהמשתתפים במרכזים. הקבוצה שהמשיכה לבקר במרכז לאחר 7 החודשים הראשונים, אשר כוללת בעלי חסמים קשים יותר שהמרכז לא הצליח לשלבם בעבודה, קבלה בתקופה השניה אבחון תעסוקתי, הכשרה מקצועית ולימודים עיוניים יותר מאשר בתקופה הראשונה.

- במהלך 15 החודשים הראשונים להפעלת התכנית השתתפו 51% מהמשתתפים בחיפוש עבודה עצמאי, 46% בסדנאות ללימוד כישורי חיים ומיומנויות חיפוש עבודה, 29% בשירות בקהילה, 31% בקורסים עיוניים (בעיקר לימוד עברית) ו-22% בקורסים ללימוד מקצוע.
- בהשוואה ל-6-9 החודשים הראשונים (הנתונים שפורסמו בדוח מס. 2), חלה עליה בשיעור המופנים לשירות בקהילה (מ-24% ל-29%) ולסדנאות כישורי חיים ומיומנויות חיפוש עבודה (מ-40% ל-46%). אך גידול גדול בהרבה היה בשיעור המשתתפים שלמדו בקורס מקצועי (מ-13% ל-22%) ובקורס עיוני (מ-20% ל-31%). למרות המספרים הקטנים, ניתן לציין גם גידול משמעותי בשיעור המשתתפים שעברו אבחון תעסוקתי (מ-2% ל-7%).
- 26% מהמשתתפים שבקרו במרכזים במהלך שתי התקופות לא השתתפו בשום הכשרה או לימודים, על-פי דיווחם.

- 14% מכלל המשתתפים דיווחו שהם לא השתתפו כלל בשום פעילות, להוציא פגישות עם מתכנן היעדים. כ-40% מהם עבדו בעת הריאיון וכנראה באו למרכז רק כדי למסור תלושי שכר.

### 1.6 הערכת תרומת התכנית ע"י המשתתפים

הערכת המשתתפים שהמשיכו לבקר במרכז בתקופה השנייה לגבי תרומת התכנית ליכולתם להשתלב בעבודה המשיכה להיות נמוכה. ההערכה כלפי מנהל היעדים התעסוקתיים חיובית יותר מאשר כלפי המרכז, אולם היא נמוכה יותר בכל ההבטים בהשוואה להערכת המשתתפים בתקופה הראשונה. השינוי יכול לשקף את העובדה שהאוכלוסייה שחייבת להשתתף לאורך זמן בתכנית מבלי להשתלב בעבודה מרגישה שהתכנית פחות תורמת לה.

- 7%-11% מכלל המשתתפים בתקופה השנייה העריכו לגבי כל אחד מ-5 הממדים של תרומה להשתלבות בתעסוקה (למשל, הגברת המוטיבציה לעבוד, הגברת היעילות בחיפוש עבודה) שהתכנית תרמה לחיזוק יכולתם להשתלב בעבודה.
- 20% מהמשתתפים בתקופה השנייה דיווחו כי התכנית עזרה להם לפחות מבחינה אחת לעומת 25% בתקופה הראשונה.
- 43% מהמשתתפים בתקופה השנייה (בהשוואה ל-63% בתקופה הראשונה), מרגישים שמנהל היעדים רוצה לעזור להם; 26% (בהשוואה ל-40%) דיווחו כי הוא מציע להם הצעות עבודה; 19% (בהשוואה ל-29%) דיווחו כי הוא מציע להם קורסים שיכולים לעזור להם להשתלב בעבודה.
- כ-17% בלבד הרגישו שלמרכז "אכפת מהם" במידה רבה או רבה מאד, ופחות מ-10% העריכו שהוא עזר להם במידה רבה או רבה מאד בחיפוש עבודה ובמתן קורסים מתאימים. 28% הרגישו כי המרכז "דוחף" אותם לקבלת עבודה בלתי מתאימה.

### 1.7 השפעת התכנית על רווחת הילדים ותפקודם במערכת החינוך

התחומים בהם נבדקה רווחת הילדים כוללים: תפקוד הילדים במערכת החינוך, השתתפותם בפעילות פנאי מחוץ לביה"ס, טיפול ופיקוח הורי על הילדים, רווחה חומרית של הילדים והתנהגות בלתי נורמטיבית. במרבית התחומים לא נמצאה השפעה של התכנית על הילדים, אך במספר מדדים של תפקוד לימודי נמצאה השפעה חיובית.

- בתחום תפקוד הילדים במערכת החינוך התכנית השפיעה לחיוב על שלושה מדדים: אחוז הילדים שנכשלו בשני מקצועות או יותר, אחוז הילדים שממוצע

ציוניהם היה טוב/טוב מאד ואחוז הילדים שהכינו את שיעורי הבית בצורה סדירה. לעומת זאת, לתכנית היתה השפעה שלילית על המדד של היעדרות מהלימודים.

- בתחומים של השתתפות בפעילות פנאי, טיפול בפיקוח הורי על הילדים, רווחה חומרית של הילדים והתנהגות בלתי נורמטיבית לא נמצאה השפעה של התכנית.

## **2. ממצאים לגבי הזרם (הפונים החדשים) שישה חודשים לאחר תביעת**

### **הגמלה**

בחלק זה אנו מתייחסים לזרם, כלומר הפונים החדשים באוכלוסיית הניסוי שהגישו תביעה לגמלת הבטחת הכנסה בתקופה שבין תחילת פברואר ואמצע יולי 2006. בחנו את מצבם 6 חודשים לאחר הגשת התביעה בהשוואה לקבוצה מקבילה באזורי הביקורת. נמצא שהפונים החדשים הם קבוצה חזקה יותר מהמלאי מבחינת משאביהם התעסוקתיים. השפעת התכנית על התובעים החדשים מתבטאת הן בשיעור נמוך יותר של משפחות שהפכו להיות זכאיות לגמלה (49% לעומת 69% בביקורת) והן באחוז גבוה יותר מתוך הזכאים שעזבו את מערכת הבטחת הכנסה לאחר 6 חודשים (60% לעומת 46%). בסיס הנתונים שעמד לרשות המחקר אינו מאפשר בדיקת השפעה נוספת של התכנית והיא: ההשפעה על דפוסי הפנייה למערכת הבטחת הכנסה. אנו חקרנו רק את הפונים החדשים ואין בידינו מידע לגבי מי היה פונה אלמלא תכנית מהל"ב. בתום 6 חודשים, 20% מהמשפחות בקבוצת הניסוי, לעומת 37% מהביקורת, היו זכאיות לגמלה. גם לגבי הזרם, בדומה למלאי, נמצאה השפעה של התכנית על שינוי חיובי במצב התעסוקה ועל יציאה ממערכת הבטחת הכנסה. כלל התובעים שבקרו במרכז השתתפו בעיקר בחיפוש עבודה עצמאי ובסדנאות להקניית מיומנויות לחיפוש עבודה. שיעור המקבלים סיוע בתחבורה היה מעט יותר נמוך. באופן כללי, דפוסי השירותים שהם קבלו דומים לאלה שקבלו המשתתפים במלאי בתוך משך זמן דומה.

### **2.1 מאפייני הזרם לעומת המלאי**

- הפונים החדשים הם קבוצה חזקה יותר מהמלאי. יש בקרבם שיעור גבוה יותר של גברים, צעירים, בעלי +12 שנות לימוד, יודעי עברית, בעלי כישורי מחשב, אנשים ללא מגבלות ביכולת עבודה מסיבות גופניות ואנשים שאינם בסיכון לבעיות רגשיות. יש להם יותר נסיון תעסוקתי, שיעור גבוה יותר מתוכם עבדו בזמן הגשת התביעה, ומתוך העובדים, שיעור גבוה יותר עבדו במשרה מלאה.

## 2.2 השפעת התכנית על התעסוקה

- לגבי הזרם אנו מדווחים רק על הכניסות לתעסוקה ולא על הרחבת שעות העבודה של אלה שעבדו בזמן הפנייה.
- הגידול בשיעורי התעסוקה בקבוצת הניסוי היה גבוה לאחר שישה חודשים ב-8 נקודות האחוז מהגידול בביקורת, ממצא אשר משקף את השפעת התכנית.
- השפעת התכנית היא הגבוהה ביותר בגילאים 46-55 והיא נאמדת ב-19 נקודות האחוז. יחד עם זאת, מספר המרואיינים שהיוו בסיס לניתוח בקבוצות הגיל השונות קטן, ולכן יש להתייחס לממצאים בזהירות.
- כשבדקנו את שיעור התובעים שנכנסו לעבודה בקבוצת הניסוי מצאנו מגמה דומה, כלומר, שיעור התובעים שנכנסו לעבודה גבוה יותר בגילאים 46-55.

## 2.3 השפעת התכנית על הזכאות לגמלה

- לא לכל התובעים נקבעת זכאות לגמלה; בחלק מהמקרים התביעה נדחתה. הסיבות לדחייה יכולות להיות קשורות לתנאי זכאות של הביטוח לאומי, למשל, לימודים, גובה הכנסה, בעלות על רכב וכדומה, ו/או לאי עמידה במבחן תעסוקה, שבמקרה של אוכלוסיית הניסוי הכוונה לאי השתתפות בפעילויות של המרכזים כפי שנדרש. לכן, השפעת התכנית משתקפת גם בשיעור השונה בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת של תובעים שהופכים להיות זכאים, וגם בשינוי בשיעור הזכאים לאורך זמן, כלומר, קצב היציאה מהגמלה.
- שיעור נמוך יותר מהמשפחות בקבוצת הניסוי הפכו להיות זכאיות לאחר התביעה: 49% לעומת 69% בקבוצת הביקורת. ייתכן שפער זה נובע מהחלטה של חלק מהפונים לוותר על הפניה למרכז והקושי של פונים אחרים לעמוד בדרישות של התכנית. בנוסף לכך יש לציין כי התובעים נדרשים להשתתף בפעילות המרכז מיד עם הגשת התביעה ולכן ייתכן שחלק נעזרים במרכזים למציאת עבודה, מוצאים עבודה ולכן אינם זכאים.
- 60% מהזכאים בקבוצת הניסוי, לעומת 46% בביקורת, עזבו את מערכת הבטחת הכנסה לאחר 6 חודשים.
- בתום 6 חודשים, 20% מהמשפחות בקבוצת הניסוי, לעומת 37% מהביקורת, זכאיות.

#### 2.4 שירותים שנתנו ע"י המרכזים

- כצפוי, תובעים שהפכו להיות זכאים השתתפו ביותר פעילויות מתובעים שלא נמצאו זכאים, אך גם האחרונים השתתפו בפעילויות, בעיקר סדנה לחיפוש עבודה וחיפוש עבודה עצמאי.
- באופן כללי, שיעורי הזכאים שהשתתפו בפעילויות שונות דומים לשיעורים המקבילים במלאי בשמונת החודשים הראשונים להפעלת התכנית, למעט שיעור נמוך יותר בזרם שהופנה לשירות בקהילה ושיעור גבוה יותר שלמד בקורסים מקצועיים. זה תואם את השינויים שהוכנסו בתכנית לגבי התכניות האישיות בשנת 2006.

## **דוחות שהתפרסמו במסגרת מחקר ההערכה על תכנית מהל"ב**

דוח מס. 1: דפוסי העבודה של מתכנני היעדים התעסוקתיים, קשייהם והגורמים המסייעים להם בעבודתם – ממצאים לאחר חצי שנה של הפעלת התכנית.

דוח מס. 2: המופנים לתכנית מהל"ב עם הפעלתה: מצב תעסוקתי, קבלת גמלה, השתתפות בפעילויות המרכז והערכת התכנית בעיני המשתתפים - ממצאים לתקופה של 6-9 חודשים מתחילת התכנית.

דוח מס. 3: דפוסי כניסה למערכת הבטחת הכנסה ויציאה ממנה: השוואה בין אזורי הניסוי של תכנית מהל"ב לבין אזורי ביקורת ושאר הארץ – ינואר 2005 – פברואר 2006.

דוח מס. 5: השותפות בין המרכז והמעסיקים, יצא בקרוב