

תקציר מנהלים

**בחינת תכנית השוברים המופעלת  
על-ידי שירות התעסוקה הישראלי  
ככלי מדיניות לפתרון בעיית האבטלה**

נור פרו זהראלדין  
עמיתת מכון מילקן



# תודות

ברצוני להודות למכון מילקן על שאפשרו לי לבצע מחקר מרתק מסוג זה: לפרופ' גלן יאגו, לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונו ו לסטיבן זכר.

כמו כן, ברצוני להודות לכל מי שהשתתפו בהוצאת מחקר חשוב זה לפועל משירות התעסוקה הישראלי, שבלעדיהם ספק אם היה נעשה. בראש ובראשונה לחגי לוי, סמנכ"ל תכנון ומחקר, ולמנחה שלי – רייצ'ל ברנר שלם, מנהלת תחום מחקר בשירות התעסוקה, על הליווי הצמוד והמסור עד להשלמת המחקר. לימית בראשי מהחשבות, שעזרה לאורך כל הדרך בכל הנוגע לנתונים, לסמנכ"לות השמה, לאתי צור, מנהלת תחום בכירה, ולשחר לוי, על נכונותן ועזרתן במתן תשובות. לאילנה ברדוגו, סגנית הממונה על החשבות, שיצאה לגמלאות אך לא שכחה לשתף אותנו בניסיונה רב השנים. ולבסוף, ליונתן לזר, סטודנט שנה שנייה לכלכלה באוניברסיטה העברית, שעזר מניסיונו הרב בתוכנות הסטטיסטיות במהלך המחקר.

## על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מותמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותנו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

## תקציר מנהלים

שוק העבודה הישראלי מאופיין בשנים האחרונות בשיעור אבטלה נמוך יחסית, העומד על כ-7%, ומנגד – בשיעור נמוך יחסית של השתתפות בשוק העבודה. שיעור ההשתתפות הנמוך נובע בעיקר משיעור השתתפות נמוך של אוכלוסיות מסוימות, כגון גברים חרדים ונשים לא-יהודיות.

חשוב לזכור שמצב התעסוקה בקרב אוכלוסיות מסוימות משליך גם על שאר ההיבטים בחיים. למשל, שיעור העוני במגזר הערבי מגיע ל-50% ובמגזר החרדי ל-60%. רמת העוני מחמירה את הבעיות החברתיות, התרבותיות והמשפחתיות, נוסף על הבעיות הכלכליות.

ישנן כמה סיבות לירידה בשיעור התעסוקה בקרב המגזר הלא-יהודי והמגזר החרדי. חשוב לציין שחלק מהחסמים משותפים לשתי האוכלוסיות:

### חסמים משותפים לשתי האוכלוסיות:

1. חסמי היצע של דורשי עבודה הקשורים בתכונות הפרט ובכישורי השכלה

א. **חסם המידע והמודעות:** חסם זה מתבטא בין היתר בהיעדר כישורים בסיסיים בדרכי חיפוש עבודה:

מיומנויות הכנה לריאיון עבודה וכתובת קורות חיים. מצב זה נוצר עקב פערי מידע והיעדר הכוונה תעסוקתית בגילאי 18-22 המקשים על הצעירים במגזרי המיעוטים להשתלב בתעסוקה או בלימודים אקדמיים.

ב. **השפה העברית (לאוכלוסייה הלא-יהודית) והשפה האנגלית לשתי האוכלוסיות הן חסם כבר בתהליך**

**ההתחלתי של הקבלה לעבודה:** השפה הערבית ידועה במורכבותה והיא נחשבת בקרב ערבים רבים כשפה שנייה בשל השימוש בשפה העממית כשפה יומיומית. לכן השפה העברית והשפה האנגלית נחשבות שפות זרות למגזר הלא-יהודי. סיבה נוספת לאי-השימוש בשפות הוא הריחוק הגיאוגרפי מהציבור ומהעסקים דוברי השפות.

ג. **השכלה אקדמית והכשרה מקצועית:** חסם המידע והמודעות, שהוזכר בסעיף א', מהווה גם כאן חסם בפני

הנגישות להשכלה גבוהה. נוסף על כך, ההוצאות הכלכליות הרבות הכרוכות בלימודים גבוהים מורידות את סיכוייהם של צעירי שני המגזרים לרכוש השכלה גבוהה.

ד. **היעדר ניסיון עבודה קודם:** בין היתר מאחר ששתי האוכלוסיות האלה אינן משרתות שירות חובה בצה"ל,

שירות המעניק ניסיון תעסוקתי חשוב לצעירים ביציאתם לעולם העבודה.

2. חסמים פסיכולוגיים ותרבותיים

3. מצב סוציו אקונומי נמוך

המגזר הלא-יהודי והמגזר החרדי הם שתי האוכלוסיות בעלות שיעור העוני הגבוה ביותר במדינת ישראל.

4. היעדר רישות (networking).

אחד הגורמים העיקריים המאפשרים השתלבות בתעסוקה, בעיקר ברמותיה הגבוהות, הוא קשרים עם אנשים אחרים המועסקים במקומות אלו. היעדר קשרים אישיים אלו לחברה הערבית והחרדית, שהן חברות סגורות יחסית (גם בגלל פערי שפה, פערי תרבות ואפליה) פוגעת בהשתלבותן. מאפיין זה בולט מאוד בענף ההיי-טק, שבו

בולטת שיטת ה"חבר מביא חבר", בעיקר ממעגלי היחידות הטכנולוגיות בצבא, החסומות למעשה בפני החברה הערבית והחרדית.

5. ייצוג נחות מאוד במעגלי קבלת ההחלטות המוסדיות הקשורות בכלכלה ובפיתוח (ג' בארין, 2010)

6. חסמי ביקוש ואפליה מצד המעסיקים

מחקרים רבים מראים שקיימת אפליית מעסיקים "בלתי פורמלית" המתבטאת הן באי-קבלה לעבודה של בני מיעוטים ושל חרדים, והן בפערי שכר לעומת עובדים אחרים (רכס, 2009).

## חסמים לאוכלוסייה הלא-יהודית:

1. חסמי רגולציה

חסמים אלה מתבטאים בין היתר בהגבלת הכניסה למקומות תעסוקה מסוימים בשל שיקולי ביטחון (רכס, 2009).

2. היעדר תשתיות, היעדר תכניות מתאר, אי-הסדרים בהתנהלות של השלטון היישובי המקומי והיעדר פיקוח של השלטון המרכזי ורשויות החוק עליו. הקושי בהשתלבותם של צעירי המגזר בשוק העבודה הישראלי משקף תמונת מצב ויוצר אי-אמון עמוק ביכולתם של הממסד ורשויות החוק לחולל שינוי אמיתי וארוך טווח.

3. חסמים מבניים:

א. תשתיות פיזיות לא מפותחות המתבטאות בין היתר במחסור באזורי התעשייה: ממצאים מראים כי רק 2.4% מסך כל שטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים ערביים. הדבר נובע בעיקרו ממחסור בקרקע זמינה ובהקצאת תקציבים מהממשלה (ג' בארין, 2010).

ב. מערך תחבורה ציבורית לא מפותח ביישובים הלא-יהודיים בפריפריה גם כאשר יש קווי אוטובוס המחברים את הפריפריה למרכז, רואים את העומסים הכבדים, שכן הביקוש עולה עם הזמן. לניידות יש השפעה רבה על יכולתם של אנשים, וכמובן של נשים ערביות בישראל, להגיע למקומות תעסוקה (מלכי, 2011).

ג. מגורים בפריפריה

המרחק הגיאוגרפי של היישובים הלא-יהודיים בהחלט מהווים קושי כשמדובר בפריצת דרך, במיוחד אצל הנשים.

## חסמים הרלוונטיים לאוכלוסייה החרדית:

1. חסמים תרבותיים המקדשים את לימוד התורה על חשבון התעסוקה.

2. תגמולים חומריים ממשלתיים ולא-ממשלתיים על פעילות המתחרה עם תעסוקה (למשל לימודים בכולל), שהופכים את התעסוקה לבלתי כדאית (לוי, 2009).

אפשר לחלק את מדיניות הממשלה לטיפול בבעיית האבטלה למדיניות אקטיבית ולמדיניות פסיבית:

#### מדיניות שוק עבודה פסיבית:

מדיניות המאופיינת בחלוקת קצבאות ללא דרישה בצדן וללא ניסיון אקטיבי להוציא את מקבלי הקצבאות לתעסוקה. מטרת מדיניות זו היא להבטיח קיום מינימלי (במקרה של קצבאות הבטחת הכנסה) או לאפשר למקבל הקצבה לכלכל את עצמו כמה חודשים עד למציאת עבודה חדשה (קצבת אבטלה).

#### מדיניות שוק עבודה אקטיבית:

מדינת ישראל מפעילה כמה תכניות התערבות חברתיות-ממשלתיות מכוונות חסמים ואשר עיקר מטרתן להעצים, לפתח ולקדם את ההון האנושי בתחומים רבים. במסגרת מדיניות זו המדינה מנסה לסייע לאנשים ולעודד אותם למצוא עבודה תוך מתן כמה כלים תומכים.

בעבודה זו אסקור תחום אחד ממגוון התכניות הנכללות במדיניות תעסוקה אקטיבית המופעלת על ידי שירות התעסוקה הישראלי, ALMP (Active Labor Market Policies) – תוכנית הכשרה מקצועית למבוגרים המיועדת להגדיל את ההון האנושי בתחומים מקצועיים ספציפיים ולפתוח למשתתפים צוהר לשוק התעסוקה המשתנה.

לתכנית השוברים מודל הפעלה ייחודי. תשלום השובר מועבר בשלוש פעימות לדורש העבודה: התשלום הראשון מתקבל לאחר הצגת אישור הלימודים ואישור על התשלום לקורס, התשלום השני מועבר לאחר הצגת תעודת סיום הקורס, והתשלום השלישי משולם לאחר שדורש העבודה מתקבל לעבודה בתחום הנלמד.

המחקר התבסס על נתוני שירות התעסוקה הישראלי משנת 2007, שבה החלה הפעלת תכנית השוברים, ועד חודש אוגוסט 2013. מאגר המידע כלל נתונים פרטיים על מקבלי השוברים, תאריך הגשת הבקשה לקבלת שובר, מספר התשלומים ששילם שירות התעסוקה הישראלי למקבל השובר, הנושא הנבחר ללימודים וכו'.

**תוצאות המחקר** מראות עלייה במספר מקבלי השוברים מתחילת התכנית בשנת 2007. בתחילת התכנית הייתה החלוקה בעיקרה לקבוצת היהודים, אך עם הזמן השתנתה המגמה וקבוצת הלא יהודים מקבלת יותר שוברים. הכמות הגיעה לשיאה בשנת 2011. עד שנת 2013 חולקו 5,226 שוברי הכשרה מקצועית לדו"ע.<sup>1</sup>

## נתונים על מקבלי השוברים:

1. אוכלוסיית הנשואים קיבלו את הנתח הגדול ביותר מקרב מקבלי השוברים, ואחריהם אוכלוסיית הרווקים/גרושים/אלמנים. הנשים קיבלו כ-65% ממקבלי השוברים, קבוצת הגיל 35-44 עם נתח של 35% ואחריהם קבוצת הגיל 25-34 עם 32%.

2. מבחינת משלחי היד עולה כי תכנית השוברים תורמת מעט מדי לשוק העבודה. היא אינה קולעת למשרות המבוקשות בשוק העבודה הישראלי בתחומים האלה: עובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי ועובדים מקצועיים אחרים, בעלי מקצועות חופשיים טכניים, ובעלי מקצועות אקדמיים. סוגיה זו מחייבת טיפול והתייחסות בתהליך אישור הקורסים או אפילו כבר בתהליך הייעוץ המתנהל בלשכות.

<sup>1</sup> דו"ע (דורש עבודה) מוגדר כאדם המתייצב בשירות התעסוקה הישראלי.

3. מבדיקת אזור המגורים של מקבלי השוברים עולה כי יותר ממחצית מדו"ע שקיבלו שוברים גרים באזורים בינוניים, שלפי מדד הפריפריאליות אינם נחשבים אזורי פריפריה אך גם לא אזורים מרכזיים. נתון זה מדגיש בכל זאת שיש פספוס מבחינת מטרותיה ויעדיה של התכנית.

4. נתוני ההשכלה של מקבלי השוברים מראים שהקבוצה הגדולה ביותר היא קבוצת בעלי ההשכלה התיכונית, גם כאשר נעשתה חלוקה לפי קבוצת הדת. נתון נוסף שעלה הוא שקבוצת האקדמאים היו שיעור משמעותי בקרב היהודים, הנוצרים וקבוצת האחרים: יותר מ-10% היו בעלי תואר ראשון ותואר שני. נתון זה בולט מאחר שאלה אינם חלק מאוכלוסיית היעד של תכנית השוברים.

5. בבחינת האפקטיביות של תכנית השוברים נבדק מספר מקבלי השובר השלישי – סימן חשוב במודל תכנית השוברים להכשרה מקצועית, המצביע על כך שדורש העבודה אכן מצא עבודה בתחום הנלמד. מתוצאות בדיקה זו עלה כי רק 19% ממקבלי השוברים קיבלו תשלום שלישי, דהיינו מצאו עבודה בתחום הנלמד. גם בבחינה מעמיקה יותר של ניצול תקציב השוברים ובדיקת עלות-תועלת עולה כי רק 30% מהתקציב המוקצה לתכנית נוצל על-ידי שירות התעסוקה הישראלי. בחישוב נוסף העלה שהסכום ששולם לכל דו"ע שקיבל שובר להכשרה מקצועית עמד בממוצע על 1,427 שקלים בלבד.

מודל תכנית השוברים שמפעיל שירות התעסוקה הוא מודל ייחודי שיכול להבטיח שכספי הממשלה יועברו ליעדם לפי הצורך. עם זאת, חשוב להביא בחשבון את אוכלוסיית היעד על כל מאפייניה, מאחר שעזרה זו חשובה ביותר לדו"ע המתמודדים עם חסם ההשכלה והחסם הכספי במציאת מקום תעסוקה.

עדיין ישנן סוגיות שבחינתן לא התאפשרה, מסיבות שונות. את הסוגיות האלה חשוב לבחון במחקרים באים: האם אותם דו"ע שקיבלו שוברים עברו עוד תהליך של תמיכה בהשמה מסוג כלשהו בתוך שירות התעסוקה? אם כן, כיצד השפיע הדבר על מימוש השובר? ועל הקבלה לעבודה? האם מקבלי השוברים המשיכו בלימודים מסוג כלשהו? איך שיפור ההשכלה עזר בצד הפיננסי, דהיינו ברמות השכר? האם דו"ע שקיבל את השובר חזר להיות מובטל בשלב מסוים? אם כן, אחרי כמה זמן ולמשך כמה זמן? האם אותם דו"ע היו משתתפים בקורסי הכשרה מקצועית גם בלי קבלת עזרה מהממשלה?

FELLOWS | MILKEN  
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן  
רחוב ושינגטון 4  
ירושלים, 9418704

[info@mifellows.org](mailto:info@mifellows.org)  
[www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)