- דו"ח תמצית -

מחקר בחינת אפקטיביות

הוראת מנכ"ל 4.64- תכנית סיוע לקליטת עובדים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב

ד"ר גיא יוגב, שמוליק בוזין, ד"ר הילה בראל, ג'אזי אבו-כף ויניר שמעון

המחקר הוא חלק מסדרת מחקרי אפקטיביות ומחקרי העמקה
אשר בוצעו בשיתוף האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב
אודות החלטת ממשלה 1279 - תוכנית חומש לפיתוח כלכלי חברתי
בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 – 2026.

דצמבר 2024 ט.ל.ח

מכון מחקר+ זוויות דיאלוג חכם
טלפון: 054-3603636; 054-2006185
office@muniplus.co.il | muniplus.co.il

חשון תשפ"ה | דצמבר 2024

תמצית מנהלים

רקע

מחקר זה נערך לבקשת האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב ואגף התקציבים במשרד האוצר אשר ביקשו לבחון את אפקטיביות התוכנית לתמרוץ מעסיקים 4.64 בקידום תעסוקה בחברה הבדואית בנגב שפעלה בין השנים 2021-2023. המחקר הוזמן מחברת Muni+ מבית זוויות ובוצע ע"י BDO במהלך 2024.

מתודולוגיה

לצורך מענה על שאלת המחקר כיצד הפעלת התוכנית השפיעה על תעסוקת הבדואים בקרב המשתתפים, נבנתה מתודולוגיה מגוונת שכללה: סקירת ספרות, ניתוח נתוני התוכנית, ראיונות עם 4 אנשי מקצוע, סקר כמותי עם 40% מהמעסיקים שהשתתפו בתוכנית וראיונות עם 32% מהם, ראיונות עם 17 מועסקים בתוכנית וראיונות עם 11 מעסיקים אקוויוולנטיים שלא השתתפו בתוכנית. במחקר נערכו התאמות תרבותיות שכללו חוקר מהחברה הבדואית שותף בצוות המחקר, היוועצות עם מומחים נוספים לאוכלוסיית הבדואים, ראיונות נעשו בחלקם בשפה הערבית, נערכה למידה מקדימה של מאפייני החברה הבדואית והתאמות לשוניות על בסיס שונות תרבותית בכלי המחקר.

סקירת ספרות

נבחנו תוכניות תמרוץ מעסיקים בעולם הכוללות את WOTC בארה"ב, Kikstart באנגליה, Flexicurity בדנמרק ו-IQ בגרמניה. מתוכן עולים הפרמטרים הבאים הרלוונטיים בעיצוב תוכניות תמרוץ מעסיקים ובמדידתן:

- **אפקט התחלופה וההדחה** - השאלה האם העסקת העובדים במסגרת התוכנית החליפה העסקת עובדים אחרים (עובדים מאוכלוסיות אחרות, עובדים שלא זכאים לתמרוץ, עובדים שזכאותם הסתיימה) או העסיקה עובדים שגם ללא התוכנית היו מועסקים היא שאלה שמעסיקה את רוב התוכניות שנסקרו.

- **בחינת תוכניות מקבילות ומשלימות** - ברוב המדינות שנסקרו, תוכניות תמרוץ מעסיקים הן חלק ממערך רחב יותר של תוכניות ALMP. בהערכת תוכניות יש לבחון האם התוכנית פעלה כחלק ממערך רחב יותר של תוכניות תעסוקה (בעיקר בדגש על אותה קבוצת יעד) והאם ובאילו אופנים תוכניות אלו השתלבו אחת בשנייה.

- **שינויים שנעשו בתוכנית** בתוכניות שנמשכות מספר שנים מתקבלת מחדש ההחלטה, מדי כמה שנים, האם להמשיך את התוכנית והאם יש לערוך בה שינויים לאור לקחים שנלמדים במהלכה. בחלק מהתוכניות נערכו שינויים במהלך השנים בקהלי היעד בהם היא ממוקדת (למשל בארה"ב) או במיקוד מטרותיה (למשל בגרמניה).

- **שיווק התוכנית** - דרכי שיווק התוכנית התוכנית למעסיקים, רמת החשיפה שזכתה לה התוכנית בקרב אוכלוסיות היעד והאם הגיעה ליעדים הרלוונטיים ביותר שלהם נועדה.

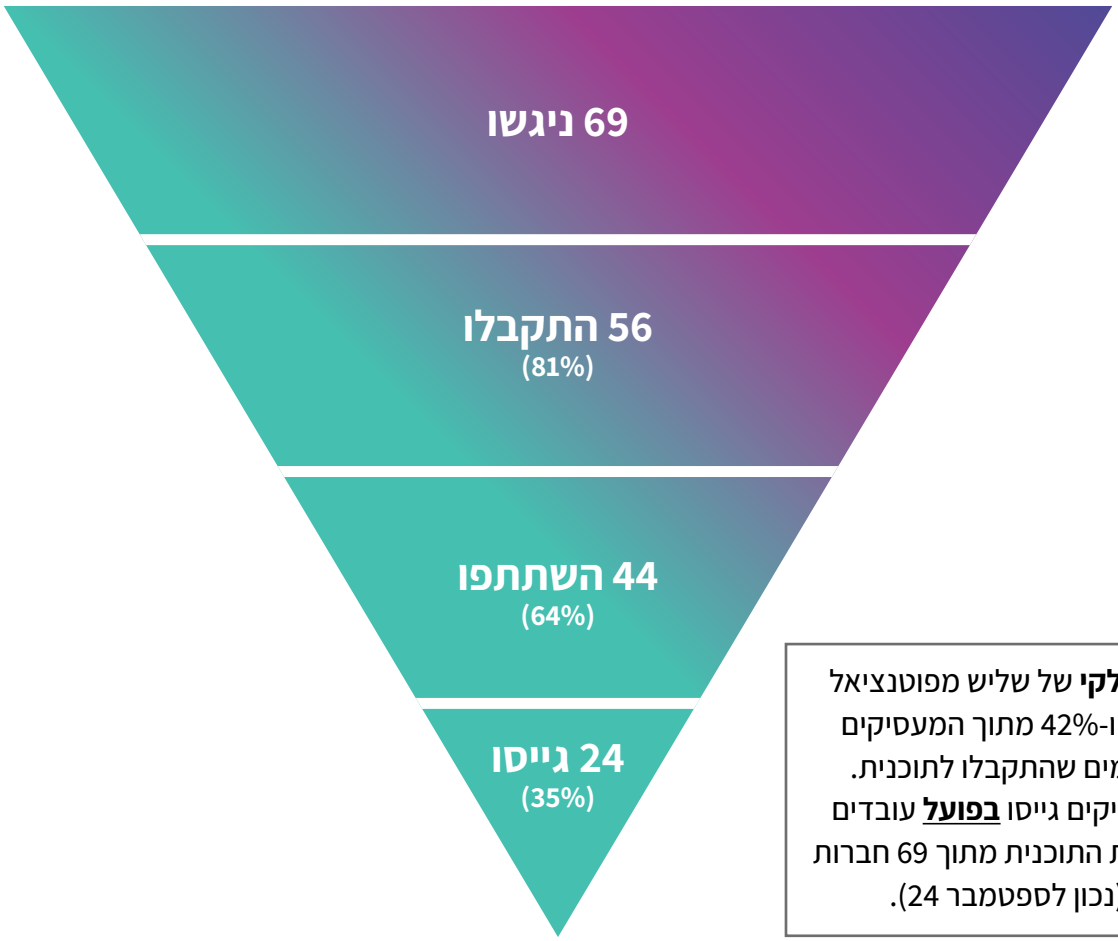
- **קביעת מכסות לגיוס עובדים במסגרת התוכנית** - בחלק מהמדינות, כמו ארה"ב, לא פורסמו, ככל הידוע, מכסות למספר הגיוסים שיכללו בתוכנית. באחרות, כמו באנגליה, הוגדרו מכסות כאלו. לקביעת מכסות ולאופן שבו הן נקבעות (בחלוקה שנתית/אזורית/לפי קהלי יעד) עשויה להיות השפעה על התנהלות התוכנית והאפקטיביות שלה.

- **השפעות עקיפות של התוכנית** - מעבר לתרומה להעסקה ועלייה בשכר תוכניות תמרוץ מעסיקים עשויות לתרום הן ברמת המיקרו- רכישת כישורים, חידוד הכיוון המקצועי והן ברמת המקרו- ירידה באבטלה, הפחתת תלות בקצבאות ושיפור איכות החיים.

ממצאים

ממצאי ניתוח נתוני התוכנית

שיעור המעסיקים שהשתתפו בתוכנית



מיצוי חלקי של שליש מפוטנציאל הפונים, ו-42% מתוך המעסיקים המתאימים שהתקבלו לתוכנית. 24 מעסיקים גייסו **בפועל** עובדים במסגרת התוכנית מתוך 69 חברות שניגשו (נכון לספטמבר 24).

מספר מועסקים משתתפים - גויסו בפועל נכון לספטמבר -24 484 עובדים מתוך 777 מתוכננים (62%) **אחוז העובדים המגויסים ניתן לשיפור**.

אפיון מעסיקים לפי מעסיקים חדשים/קיימים 93% מהמעסיקים שהשתתפו הם מעסיקים קיימים (הרחבה). 90% מהמשרות שהוקצו היו למשרות של מעסיקים קיימים (הרחבה) ו- 10% למשרות של מעסיקים חדשים (הקמה). **נתון זה לא עומד בהלימה** עם הערך המיוחד שרואה התוכנית בהצטרפות עסקים חדשים, אם כי ברורה המורכבות בגיוס עסקים בהקמה במיוחד בשוק הנוכחי.

אפיון מעסיקים לפי השתתפות חד פעמית או חוזרת - מתוך 56 מעסיקים שהתקבלו לתוכנית- 50 מעסיקים (89%) קבלו הקצאה אחת, 5 מעסיקים (9%) קבלו שתי הקצאות ומעסיק אחד (2%) קיבל 3 הקצאות. מאחר והמענק למעשה ניתן לשנתיים **הנתון הגיוני**.

אפיון מעסיקים לפי גודל הארגון - כחצי מהמעסיקים מעסיקים עד 50 עובדים, 70% מהעסקים מעסיקים עד 100 עובדים, אך רק 31% מהם (עסקים קטנים ובינונים) גייסו בפועל עובדים במסגרת התכנית עד כה

אפיון מעסיקים לפי ענף ראשי - 26 מעסיקים - שירותים, 25 - מעסיקים - תעשייה, 4 מעסיקים - אחר. **בסה"כ נראה גיוון ואיזון בגודל העסקים ובענפים המשתתפים, אך לא בתמהיל בין מעסיקים חדשים וקיימים.**

תעסוקת נשים - מס' הנשים שאושרו להעסקה במסגרת התוכנית **נמוך** עומד על 90 נשים המהוות 11% מסך המשרות המתוכננות בתוכנית. בפועל גויסו מקסימום 9.6% נשים מכלל העובדים בתוכנית. **פערי שכר - פער של 40% בין שכר גברים ממוצע לשכר נשים ממוצע בתוכנית** (6,077 ₪ לעומת 10,031 ש"ח). גבוה מהפער הממוצע במשק בין שכר גברים לנשים וכן **השכר נמוך מעלות השכר החודשית שהוגדרה בהנחיות התוכנית.**

ממצאי אפקטיביות התוכנית ביחס למעסיקים

התמרוץ **היווה שיקול בולט, אם כי לא יחיד**, בקרב המעסיקים האם להעסיק עובדים בדואים או עובדים אחרים.

הסיבה העיקרית שעלתה בראיונות ובסקר שקיימנו למיצוי החלקי היא **קושי באיתור וגיוס עובדים** שמאפיין במיוחד עסקים קטנים ובינונים (עד 100 עובדים) **המהווים כ-70% מהמעסיקים המשתתפים בתוכנית**.

בבחינת ההבדלים בין המעסיקים השונים בתוכנית עולה כי עסקים שכבר העסיקו עובדים בדואים לפני התוכנית יעסיקו נוספים בקלות רבה יותר מאשר כאלו שזו העסקתם הראשונה. עוד עולה, כי עסקים גדולים בעלי מנגנוני כוח אדם ויכולות גיוס מפותחות יותר יעסיקו בקלות רבה יותר.

אותם מעסיקים שהעסיקו בעבר עובדים מהחברה הבדואית או עסקים גדולים, היו מעסיקים אותם או חלק מהם, גם ללא קיום התוכנית. לעומתם, עסקים שלא התנסו קודם לכן בהעסקת עובדים בדואים, ובזכות התוכנית מבקשים לגייסם, בדגש על עסקים קטנים, נדרשים לכלים נוספים על מנת להצליח לממש את התמרוץ **ומתקשים לעשות זאת בלעדיהם**.

שביעות רצון המעסיקים מהתוכנית עומדת על 3.6 (מתוך 5).

ממצאי אפקטיביות התוכנית ביחס למועסקים

למרות שעולה שמעסיקים גדולים שהעסיקו קודם עובדים בדואים היו מעסיקים אותם גם ללא קיום התוכנית, **התמריץ מאפשר להם מרחב יותר גדול שמסייע לקליטה ולשימור של העובדים** (שכר יותר גבוה, הסעות, פעולות רווחה וזמן התאקלמות רב יותר). שימור העובדים מהחברה הבדואית עולה כאתגר בפני עצמו ולכן **יש ערך משמעותי בתרומת התמריץ גם באפיקים הללו**.

באשר לפרופיל העובדים המגויסים לא עולה כי הוא שונה מעובדים אחרים המועסקים מהחברה הבדואית. במדגם העובדים שנבדקו עולה כי **כולם (למעט אחת) עבדו או למדו טרם העסקה זו, כלומר לא נכנסו לשוק העבודה בזכות התוכנית.** במידה ויש רצון לקדם עובדים אשר נמצאים כיום מחוץ למעגל התעסוקה כמו חסרי מעש או נשים שטרם יצאו לעבודה **יש להפעיל כלים נוספים לצורך כך**.

שיפור באיכות התעסוקה - התוכנית תורמת בכניסה למעגל **עבודה מסודרת וקבועה**, מסוג עבודה שחלקם לא התנסה בה קודם לכן.

הסיכוי של מעסיקים להמשיך ולהעסיק את העובדים שגויסו במסגרת התכנית לאחר סיומה גבוה, כך שהאפקטיביות של התמריץ עשויה להמשך גם לאחר סיומו.

דיון והמלצות

השימוש בתמרוץ מעסיקים הוא פרקטיקה מקובלת בעולם לעידוד העסקת עובדים מאוכלוסיות שנמצאות בתת ייצוג בשוק התעסוקה ומתאימה גם למקרה של תעסוקת הבדואים בנגב, בשל ריבוי החסמים איתם הם מתמודדים כולל חסמים ועמדות מצד מעסיקים בשלב ההחלטה באשר לגיוס. ניכר שגיבוש ההנחיות למעסיקים בתוכנית 4.64 נעשה מתוך מחשבה ולקחי עבר מתוכניות תמריץ קודמות (לאו דווקא בחברה הבדואית) ותוך ניסיון לצמצם גיוסים שאינם בהלימה עם מטרות התכנית או מחליפים עובדים קיימים.

בבחינת התוכנית יש לקחת בחשבון גורמים המחזקים ומחלישים את נחיצותה: גורמים מחזקים- חסמים חברתיים, תרבותיים, מקצועיים הקיימים ביחס לעובדים מהחברה הבדואית וגורמים מחלישים- מחסור משמעותי בעובדים בתפקידים שונים בדגש על תפקידי בסיס בתעשייה בכל הארץ ובדרום בפרט, שמגדיל את הסיכוי להעסקת עובדים מהחברה הבדואית גם ללא התוכנית. התוכנית היא כלי אחד בתוך מערך פתרונות תעסוקה לחברה הבדואית וצריכה להבחן ככזו. היא לבדה אינה יכולה לייצר שינוי מהותי באקו-סיסטם התעסוקתי בחברה הבדואית. מתבקש חיבור עם מענים נוספים שהעדרו כיום מורגש.

ממצאי המחקר מלמדים כי התוכנית עולה כאפקטיבית (1) מאחר והיא מהווה שיקול בולט בקרב המעסיקים האם להעסיק עובדים בדואים או עובדים אחרים, (2) עקב נכונות המעסיקים להשקיע בעובד הנקלט, לטפחו ולייצר לו סביבת עבודה טובה, (3) עקב נכונות המעסיק להמשיך להעסיק את המועסקים במסגרת התוכנית גם לאחר סיומה. יחד עם זאת עולים אתגרים בגיוס ושימור העובדים בתוכנית, קושי בקרב חברות קטנות למיצוי השתתפותם בתוכנית ואתגרים בתעסוקת נשים.

צוות המחקר ממליץ על המשך התוכנית ומבקש להציע מספר כיוונים כדי להעלות את תרומתה הכוללים: מתן תמיכה וליווי שוטפים תוך כדי ההעסקה לכלל העסקים בתוכנית אבחנה בין עסקים קטנים וגדולים בשיט התמרוץ, סיוע בגיוס באמצעות חיבור לגורמים מתווכים, סיוע בשימור – פעולות שמטרתן הגדלת הסיכוי של העובד להתמיד בעבודתו. תעסוקת נשים- תמרוץ מוגדל על תעסוקת נשים, קורסי הכנה לעבודה ייעודים לנשים. ודיוק השימושים בכספי התמריץ- הכללת סעיף בתוכנית שמגדיר כי על המעסיק להשקיע חלק מהתמריץ ברווחת העובד ובמתן כלים להתפתחותו.

בניהול התוכנית מומלץ לייצר מנגנון שיאפשר גמישות רבה יותר בהגדרת מספר העובדים שמיועדים לגיוס בתוכנית, כולל אפשרות לעדכון תוך כדי תקופת הזכאות, בחינת פיצול ההליך הראשוני של ההגשה לתוכנית לשני חלקים- כשרק אחרי הגיוס יתבצע חלק, הרחבת מעגלי השיווק של התכנית לאמצעים נוספים כמו איגודים מקצועיים ובחינת מערכת הדיווחים הקיימת ואפשרות לשדרוגה.

