

## המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות

### הטמעת התכנית "אשת חיל" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מחקר הערכה

סוזאן חסן-דאהר ♦ יהודית קינג

המחקר הוזמן ומומן על ידי תבת



# הטמעת התכנית "אשת חיל" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מחקר הערכה

יהודית קינג

סוזאן חסן-דאהר

המחקר הוזמן ומומן על ידי תבת

דצמבר 2013

ירושלים

טבת תשע"ד

עריכת לשון: ענת ברבריאן  
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): אוולין איבל  
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל  
ת"ד 3886  
ירושלים 91037

טלפון : 02-6557400  
פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : [www.jdc.org.il/brookdale](http://www.jdc.org.il/brookdale)



## פרסומים נוספים של המכון בנושאים קשורים

חסן-דאהר, ס' ; שטרוסברג, נ'. 2011. התכניות "אשת חיל" ו"אביחיל" בקרב האוכלוסייה הערבית - מחקר הערכה. דמ-11-584

מנדלר, ד' ; נאון, ד' ; קינג, י'. תכנית העצמה כלכלית-חברתית לנשים במרכז מהות בחיפה ובקול האישה בירושלים. דמ-11-579.

קינג, י' ; רענן, ר'. 2011. מעברים: מרכז תעסוקה קהילתי במגזר הבדואי בנגב – חורה ושגב שלום: הערכת התכנית. דמ-11-591

קינג, י' ; נאון, ד' ; וולדה-צדיק, א' ; חביב, ג'. תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64. דמ-09-527 (ע') ; תמ-09-30 (ע') ; תמ-09-31 (א').

חסן-דאהר, ס'. 2012. בדואים לעסקים – קידום יזמות עסקית במגזר הבדואי בנגב. דמ-12-264.

חסן-דאהר, ס'. 2012. תכנית עידית-סכנין להשלמת השכלה ושילוב נשים ערביות בתעסוקה: מחקר הערכה - דוח סופי. דמ-12-617.

מנדלר, ד' ; קינג, י'. 2012. רשות מקדמת תעסוקה, השכלה וקהילה: הערכת מודל לקידום תעסוקה ברשויות מקומיות עירוניות. דמ-12-618.

להזמנת הפרסומים ניתן לפנות למאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ת"ד 3886, ירושלים 91037,

טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: [brook@jdc.org.il](mailto:brook@jdc.org.il) ;

ניתן למצוא את הפרסומים גם באתר המכון: [www.jdc.org.il/brookdale](http://www.jdc.org.il/brookdale)

# תמצית המחקר

## 1. הקדמה

התכנית "אשת חיל" שפותחה בשנות ה-90 של המאה העשרים על ידי ג'וינט ישראל נועדה לסייע ליוצאות אתיופיה להשתלב בעבודה ולהתמיד בה. בעקבות הצלחתה של התכנית, ומאחר שניתן להתאים את רכיביה למגוון גדול של אוכלוסיות יעד, החליטה תבת ב-2006 ליישם מודל זה בקרב נשים מאוכלוסיות נוספות: עולות מקווקז ומבוכרה, יהודיות ותיקות מקבוצות חלשות ונשים מהאוכלוסייה הערבית. בבסיס התכנית "אשת חיל" טמון הרעיון לשלב בתעסוקה נשים המגיעות מרקע של חברות מסורתיות ושהן מרוחקות מעולם העבודה. מודל ההפעלה של התכנית כלל כמה שלבים: הכנה לקראת יציאה לעבודה, השמה בעבודה, תמיכה וליווי אישי וקבוצתי לנשים עובדות, קידום תעסוקתי, אישי וחברתי ומינוף קהילתי-תעסוקתי.

בסוף שנת 2010 החליטה ועדה בין משרדית להעביר מספר תכניות לאחריות משרדי הממשלה, ובהן התכנית "אשת חיל". הוחלט להעבירה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים על מנת שיטמיע אותה במערכתיו וימשיך להפעילה על בסיס קבוע בשותפות עם משרדי ממשלה אחרים: משרד התמ"ת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, המשרד לקליטת עלייה, משרד החינוך, משרד השיכון והבינוי (האגף לשיקום שכונות חברתי) ורשויות מקומיות.

כדי לבחון את תהליך הטמעתה והפצתה של התכנית כשנתיים לאחר העברתה לאחריותו של משרד הרווחה פנה תבת למאירס-ג'וינט מכון ברוקדייל בבקשה לעריכת מחקר הערכה. דוח זה מתאר את ממצאי מחקר ההערכה. בתקופת המחקר הופעלה התכנית בכ-40 קבוצות (בסך הכול כ-1,300 משתתפות) על ידי החברה למתנ"סים ובליוי המקצועי של ג'וינט-תבת (המעטפת).

## 2. מושג ההטמעה

לתיאור ההטמעה משתמשים בספרות המקצועית במגוון מונחים: המשכיות, מיסוד והפיכה לשגרה. ריבוי המונחים ואי הבהירות הנוצרת בעקבותיו מעידים על מורכבותו של מושג ההטמעה. עם זאת, מסתמנת בספרות המקצועית הסכמה לגבי שני עניינים: א. קיומו של מתח בין מיסוד לגמישות. ככל שחידוש הופך לחלק מהשגרה, כך הטמעתו טובה יותר. אבל, בו בזמן גם קשה יותר לארגון להטמיע חידושים נוספים, בגלל הרצון לשמר את השינוי האחרון. כלומר, קיים מתח מובנה בין הטמעתם של רעיונות חדשניים לבין מידת יכולתו וגמישותו של הארגון להטמיע שינויים נוספים בתגובה לנסיבות משתנות; ב. בחינת ההטמעה במונחים של רצף – המידה שבה הוטמעה התכנית. מהספרות המקצועית מסתמן שלא ניתן לבחון את ההטמעה במונחים דיכוטומיים, באמצעות השאלה "האם התכנית הוטמעה או לא הוטמעה?", אלא במונחים של רצף – באמצעות השאלה "באיזו מידה הוטמעה התכנית?".

מהספרות המקצועית עולה שתופעת ההטמעה היא רב-ממדית, והממדים המשמשים לבחון את התופעה הם שניים: גודל ומיסוד חוקי ותקציבי. בספרות מצוינת מורכבות חקירתה של ההטמעה

ומדידתה, כיוון שקשה להבחין בין שלב היישום לשלב ההטמעה וקשה לקבוע מהו עיתוי המדידה המתאים.

על אף הקשיים שצוינו לעיל הציעו שדיאק-ריזקאלה ובון (Shediac-Rizkallah & Bone, 1998) לבחון את תופעת ההטמעה של תכניות לפי שלוש אמות מידה: 1. הטמעת תוצאות התכנית בארגון המטמיע; 2. מידת המיסוד של התכנית בארגון; 3. קיומו של פוטנציאל לשיפור התכנית בארגון. מלבד זאת, הם זיהו שלוש קבוצות עיקריות של משתנים העשויים להשפיע על הטמעת תכניות: גורמים הקשורים לתכנית, גורמים הקשורים לארגון שמפעיל את התכנית, גורמים הקשורים לקהילה ומדיניות הגורם המממן לגבי הטמעת התכנית לאחר תקופת המימון הראשונית.

### 3. מטרות המחקר ושיטת המחקר

מטרותיו של המחקר היו:

1. לתת משוב למובילי התכנית על תהליך ההטמעה של התכנית במחלקות הרווחה, תוך כדי ניסיון לבחון את קיומן של פעולות בתכנית המופיעות בספרות המקצועית כמשפיעות על תהליך ההטמעה של תכניות חברתיות.
2. לבחון את האתגרים התפעוליים שבהם נתקל הצוות המפעיל במהלך יישום שלבי התכנית ולבחון את השינויים שחלו ביישום לעומת המודל המתוכנן.
3. לבחון את רכיבי המעטפת הניתנת על ידי תבת.
4. לבחון את תוצאות התכנית בשלב המעבר ובשלב ההטמעה – שיעור המשתלבות והמתמידות בתעסוקה מקרב הנשים שהשתתפו בתכנית בתקופה שבין סוף 2010 לסוף 2012.

בחדשים יוני-דצמבר 2012 נערכו ראיונות עומק מובנים למחצה, חלקם פנים-אל-פנים וחלקם בטלפון, עם מפעילי התכנית ועם השותפים העיקריים בהפעלתה ברמת המטה והיישוב. נוסף על כך, נאסף מידע ממדגם הרכזות היישוביות באמצעות שאלונים למילוי עצמי. לצורך בחינת תוצאות התכנית, נעשה שימוש בנתונים ממאגר המידע הממוחשב של תבת.

### 4. תהליך העברת התכנית מתבת למשרד הרווחה

השינויים העיקריים בתכנית בעקבות ההעברה מפורטים להלן:

- ♦ החלפת הגוף המפעיל את התכנית: החברה למתנ"סים במקום עמותת "בעצמי" ושדולת הנשים; מעבר מריכוז לפי אוכלוסיות לריכוז לפי מחוזות, בהתאם למבנה הארגוני במשרד הרווחה וצמצום מספר תקני הרכזות בדרג הביניים; צמצום היקף הקבוצות של נשים יוצאות אתיופיה והגדלת מספר הקבוצות של נשים מהאוכלוסייה הערבית; מימון התכנית על ידי שותפים נוספים, כגון הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה; קיצוץ בתקציב התכנית באופן כללי; שינוי באופי השותפות עם הרשויות המקומיות – הרשות אחראית להספקת מקום פיזי לניהול עבודת הרכזות היישובית ולביצוע הפעילות הקבוצתית ונדרשת להשתתף במימון חלק מפעילויות התכנית.

- ◆ הקשיים העיקריים בתהליך ההעברה: תחלופה גבוהה בצוות; התמרמרות הרכזות שנשארו בתכנית על הורדת שכר; הפסקת הפעילות של התכנית בחלק מהקבוצות בעיקר בגלל חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות וגם בגלל הפסקת עבודת הרכזות; הצורך בהנחלת דפוסי העבודה של הגוף המפעיל החדש (החברה למתנ"סים); בעיות ביצירת שותפות בין צוות התכנית לבין עובדי המש"חים בחלק מהמחלקות.
- ◆ הפעולות הראשונות שננקטו לאחר ההעברה: הקמת צוות תפעול ארצי, שהיה אחראי על טיפול בקשיים שנוצרו בתהליך העברת התכנית; קיום מפגשי "התנעה" עם מובילי התכנית ביישובים שבהם היא פעלה על מנת לקשר בין הגורמים השותפים להפעלת התכנית ביישוב וליצור בקרבם מחויבות כלפי התכנית; קיום פגישות עם משרדים ממשלתיים שותפים ועם שותפים פוטנציאליים לצורך איגום משאבים וגיוס כספים; השקת התכנית והנחלת ידע ומושגים בתחום התעסוקה בקרב האחראים על התכנית במחלקות הרווחה; השקת מדריך הפעלה לתכנית; גיוס כוח אדם חדש במקום אלו שהפסיקו את עבודתם בתכנית.

## 5. שינויים והמשכיות ביישום השלבים המקדימים בתכנית

- ◆ חידוד קריטריונים בבחירת היישוב: הקריטריונים העיקריים שנקבעו היו: המצב החברתי-כלכלי של היישוב; הפוטנציאל לגיוס נשים מאוכלוסיית היעד; יכולתה ונכונותה של הרשות המקומית להוביל את התכנית.
- ◆ הכניסה ליישוב: תהליך הכניסה ליישוב נעשה על פי התכנון וללא שינויים מיוחדים. הוא כלל בעיקר יצירת שותפויות ביישוב ומיפוי צורכי אוכלוסיית היעד. שלב המיפוי של מאפייני האוכלוסייה ביישובים הערביים נעשה בסיוע השותף העיקרי בהפעלת התכנית במגזר הערבי – הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי במשרד ראש הממשלה.
- ◆ קבלת המועמדות לתכנית: צוות התפעול חידד את הקריטריונים לקבלת מועמדות. הקריטריונים שנקבעו היו: נשים יהודיות – ותיקות, נשים יהודיות מאוכלוסיות הנמצאות במעבר בין-תרבותי ונשים באוכלוסייה הערבית; אימהות לילדים; בעלות עד 12 שנות לימוד; גיל 22–55; בלתי מועסקות ואינן מקבלות קצבת הבטחת הכנסה.
- קריטריונים אלו הוגמשו על-פי היקף הפנייה, והצוות אפשר לקבל משתתפות גם אם אינן עומדות בכל הקריטריונים.

## 6. שינויים לעומת המשכיות ביישום שלבי התכנית

- השלבים הראשונים יושמו לפי המודל המתוכנן. חלק משלבי התכנית יושמו חלקית או שונו – בשל ניסיונם של המפעילים להתאים את התכנית לצורכי המשתתפות או בשל מחסור בתקציבים. להלן פירוט השינויים שנעשו בשלבי התכנית:
- ◆ הכנה לקראת היציאה לעבודה: הוספת קורסים לשיפור השליטה בעברית ועבודה עם מחשב בחלק מהקבוצות; הוספת סדנאות הכנה לתכנית; הוספת מפגשי תגבור של סדנת ההכנה לעבודה בתחום התעסוקה בקבוצות של יוצאות אתיופיה; פריסת הסדנה להכנה לעבודה על פני תקופה קצרה יותר מהמתוכנן (חודש וחצי במקום 3 חודשים) עקב אילוצים תקציביים; מימון סדנאות

ההכנה לעבודה על ידי האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת והפעלתן באמצעות זכיינים שנבחרו על ידי האגף.

- ◆ שילוב בעבודה: מהראיונות עם הרכזות בתכנית עולה כי גם תהליך שילוב המשתתפות בעבודה נעשה לפי המודל המתוכנן והוא לא שונה.
- ◆ תמיכה וליווי אישי וקבוצתי – מועדון "אשת חיל" שלב א: הפחתת העיסוק בהעברת סדנאות תהליכיות בעיקר עקב אי הכללת רכיב המועדון בתקציב התכנית; מיקוד בשיפור מיומנויות וכישורי עברית ומחשבים על חשבון סדנאות מתקדמות בתחום התעסוקה עקב דרישות המשתתפות.
- ◆ קידום תעסוקתי, אישי וחברתי - מועדון "אשת חיל" שלב ב: לאחר העברת התכנית למשרד הרווחה והשירותים החברתיים הופחת העיסוק ברכיבי הקידום והשדרוג המקצועי של המשתתפות עקב בעיות תקציביות.
- ◆ מינוף קהילתי-תעסוקתי: שלב חדש בתכנית, אשר פותח בעקבות השותפות עם השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והחליף את שלב "המנהיגות התעסוקתית" כשלב אחרון במודל.

## 7. שינויים והמשכיות בעבודת הצוות בתכנית

- ◆ המבנה הארגוני בתכנית: בצוות ההפעלה של התכנית נכללו ארבעה גורמים ברמה הארצית – מנהלת התכנית במשרד הרווחה, מנהלת התכניות מתבת, המנהלת הארצית של התכנית ומנהל תחום התעסוקה בחברה למתנ"סים; ברמה המחוזית – הרכזות המחוזיות, המפקחים המחוזיים ממשרד הרווחה, וברמה המקומית – הרכזות היישוביות, האחראים על התכנית במש"חים ומנהלי המתנ"סים המקומיים. השינויים העיקריים שחלו במבנה הארגוני בתכנית לאחר ההעברה היו: החלפת הגוף המפעיל; שינוי אופי הריכוז של התכנית – מריכוז לפי אוכלוסיות לריכוז אזורי לפי מחוזות; הקמת צוות תפעול ארצי שכולל את ארבעת הגורמים העיקריים האחראיים להפעלת התכנית ברמה הארצית.
- ◆ כוח האדם בתכנית: מרבית העובדים שעבדו בתכנית בתקופת הפעלתה על ידי תבת המשיכו לעבוד בתכנית גם לאחר העברתה לידי משרד הרווחה. על פי רוב, רכיבי התפקידים של צוות התכנית לא שונו; השינויים שנעשו בתחום זה היו שינוי באופי תפקידה של הרכזת היישובית והתחלת תהליך הסמכתן של הרכזות היישוביות באמצעות שילובן בקורסים ובהשתלמויות הקשורות לעבודתן בתכנית דרך תבת.

## 8. שותפויות

- ◆ שותפות ברמה הארצית: אחד השינויים שחלו בתכנית עם העברתה לאחריות משרד הרווחה היה חיזוק השותפות עם משרדי הממשלה. השותפים העיקריים להפעלת התכנית ברמה הארצית לצד משרד הרווחה ותבת היו: הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, משרד התמ"ת והמשרד לקליטת העלייה. המחקר מלמד כי לשותפות בין גורמים אלו הייתה תרומה משמעותית, בעיקר מבחינת הוספת רכיבים לתכנית והגדלת היקף האוכלוסייה שבה היא מטפלת.



♦ שותפות ברמה המקומית: עם העברת התכנית למשרד הרווחה נעשו מחלקות השירותים החברתיים – להלן מש"חים (כפי שנהוג לכנותן בשטח) – ביישוב לשותפות המובילות של התכנית; יחד עם המתנ"סים ביישוב ועם הרשויות המקומיות הן נדרשו להשתתף במימון חלק מפעילויות התכנית ביישוב.

הנהלת התכנית והרכזות המחוזיות ציינו כי על מנת להתמודד עם המחסור במשאבים בתכנית, הן ניסו ליצור שותפות עם ארגונים וולונטריים ועם מרכזי תעסוקה יישוביים. ארגונים אלו סייעו להן בעיקר בשיווק התכנית, בגיוס המשתתפות ובהפעלת הסדנאות.

## 9. קשיים ביישום שלבי התכנית

במהלך יישום שלבי התכנית התעוררו קשיים שחלקם עלו גם לפני העברת התכנית. הקשיים העיקריים היו ב-3 תחומים המפורטים להלן:

א. שילוב המשתתפות בעבודה: העדר במשאבים אישיים רלוונטיים ותפיסות שליליות לגבי חשיבות התעסוקה; מבנה הזדמנויות מוגבל; מחסור באמצעי פרסום ושיווק התכנית; העדר תפקיד של רכז קשרי מעסיקים.

ב. בתחום התקציב: מחסור בתקציב למימון סדנאות ופעילויות הכלולות בתכנית (כגון, מפגשי תגבור בסדנת ההכנה לעבודה, הפעלת סדנאות במועדון, פעילויות בתחום הקידום); מחסור בתקציב למימון פעילויות שאינן בתכנית אך הוצע להוסיף (כגון, סדנאות העצמה, קורסים להשלמת השכלה, סדנאות לבני המשפחה).

ג. תפעול סדנאות ההכנה לעבודה וסדנאות המועדון התעסוקתי: חוסר גמישות במבנה סדנאות ההכנה לעבודה מבחינת פריסת מספר המפגשים ומשך כל מפגש; קושי בהתאמת הקורסים לרמת הידע של המשתתפות כתוצאה מהשונויות ביניהן מבחינת רמת ההשכלה והידע הקודם שלהן; חוסר יכולתן של המשתתפות להגיע לסדנאות המועדון שהתקיימו בשעות הערב; חוסר הכשרה של הרכזות היישוביות הנחוצה להעברת סדנאות במועדון; מעורבות מועטה מדי של מחלקות הרווחה בהעברת סדנאות המועדון.

## 10. מיסוד התכנית במשרד הרווחה

### א. המיסוד הארגוני של התכנית ברמת המטה של משרד הרווחה

מיסודה הארגוני של התכנית במשרד הרווחה נמצא בשלבים התחלתיים. עם זאת, הממצאים מלמדים על פעולות המיועדות להפוך את התכנית לחלק בלתי נפרד מהתכניות שפועלות במשרד הרווחה: מינוי אחראית על התכנית מטעם השירות לפרט ולמשפחה; ביצוע שינוי במבנה הארגוני של צוות הרכזות בתכנית, ריכוז אזורי במקום ריכוז לפי אוכלוסיות, כדי להתאימו למבנה הארגוני של צוות המפקחים במשרד הרווחה; ארגון ימי למידה לצורך חשיפת התכנית בפני מנהלי המש"חים וקיום מפגשים ארציים ומקומיים עם מנהלי המש"חים לצורך עידודם לסייע בהפעלת התכנית.

## המיסוד הארגוני במחלקות לשירותים חברתיים

בדומה למה שצוין לעיל, הממצאים מלמדים כי גם מיסוד התכנית ברמה המקומית, במש"חים, הוא בחיתוליו. מידת המיסוד של התכנית בתוך מחלקות הרווחה נבחנה לפי ארבעה פרמטרים:

**א.** מינוי רפרנט או אחראי על התכנית במחלקה: בערך במחצית היישובים שבהם פעלה התכנית מונו רפרנטים שהיו אחראים למעשה על ליווי הרכזת היישובית בתכנית ועל יצירת החיבור בינה לבין יתר עובדי המחלקה. לדעתה של האחראית על התכנית במשרד הרווחה, יש צורך במינוי רפרנטים לתכנית בכל המחלקות.

**ב.** קשר קבוע בין רכזת התכנית לבין המש"ח: במרבית היישובים מתקיימות באופן סדיר פגישות בין הרכזת היישובית בתכנית לבין מנהל מחלקת הרווחה או הרפרנט האחראי על התכנית במחלקה. לדעת הרכזות היישוביות, תדירות הפגישות בין שני הגורמים נמוכה ויש צורך הן בהגברת התדירות והן בהעמקת התכנים הנדונים במסגרת פגישות אלו. בניגוד לכך, בחלק מהיישובים צוין כי הקשר בין שני הגורמים מאופיין בשותפות מלאה, בקיום פגישות תכופות ובמתן ליווי לרכזת במהלך הפעלת הקבוצה ביישוב.

**ג.** השתתפות הרכזות היישוביות בשיבות הצוות של המחלקה: על אף החשיבות המיוחסת לשילוב הרכזות היישוביות בשיבות הצוות במחלקות הרווחה, מהשאלונים שמולאו על ידי הרכזות היישוביות עולה כי פחות משליש מהן (4 מתוך 14) דיווחו כי הן משתתפות באופן קבוע בשיבות הצוות של העו"סים במחלקות הרווחה. מספר קטן יותר ציינו כי הן משתתפות בחלק משיבות הצוות אשר עוסקות בנושא התעסוקה.

**ד.** שימוש בתכנית כחלק מהכלים הטיפוליים הנמצאים בשימוש במש"ח: בראיונות עם נציגי המחלקות ועם צוות הרכזות בתכנית דווח על שינויים מורגשים בקרב חלק מעובדי המחלקות בנוגע להתייחסות לנושא התעסוקה באופן כללי. שינויים אלו מתבטאים בהכנסת נושא התעסוקה לתכנית הטיפולית של הפונים, בהפניית יותר ויותר מטופלות לתכנית ובפנייה של עו"סים לרכזות התכנית כשמתעורר צורך במתן "פתרון תעסוקתי" גם עבור מטופלים שאינם משתתפים בתכנית.

◆ שונות בין יישובים מבחינת מידת המיסוד של התכנית: קיימת שונות גדולה בין המחלקות לשירותים החברתיים מבחינת מידת המיסוד של התכנית. נראה כי שונות זו קשורה לחמישה גורמים עיקריים: ביצוע עבודת הרכזת בתוך המש"ח; קיומו של מתנ"ס מתפקד ביישוב; עמדת מנהל המש"ח כלפי התכנית; קיומן של תכניות תעסוקה אחרות; ותק התכנית ביישוב.

◆ מידת המעורבות של המש"חים בהפעלת התכנית: חלק מהמש"חים סייעו בהפעלת התכנית במגוון דרכים, כגון: סיוע בפרסום התכנית ושיווקה לקהילה, סיוע בגיוס משתתפות ובפתרון קשיים טכניים שצצים במפגשי הקבוצות. חלק מנציגי המש"חים הדגישו את רצונם בהרחבת מעורבותם בתחומים נוספים, כגון: תהליך ניהול התכנית; ניהול התקציב של התכנית; פיתוח המודל והתאמתו לאוכלוסייה. לעומתם, הדגישו מנהלות התכנית את הצורך בהגברת הערך הטיפולי המוסף של המש"ח באמצעות מתן הדרכה לצוות הרכזות בנושאי אלימות, הורות וכד'.

◆ קשיים בתהליך המיסוד : חוסר מעורבות מספקת של המפקחים המחוזיים בתכנית ; עומס בעבודת המש"ח השוטפת ; קונפליקטים סמויים בין השותפים להפעלת התכנית בחלק מהיישובים הערביים ; זיהוי פעילויות התכנית עם הגוף המפעיל ולא עם המש"ח, דבר שערער את תחושת הבעלות של המש"חים על התכנית.

## **ב. המיסוד החוקי**

המיסוד החוקי של התכנית נבחן על פי עיגון התכנית בהוראה בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). לדברי האחראית על התכנית במשרד הרווחה, תהליך זה טרם הושלם אך ננקטו שני צעדים שעשויים לקדם את כתיבת ההוראה : א. בניית תקציב יישובי שכולל את כל העלויות של התכנית לכל יישוב ; ב. כתיבת מדריך הפעלה של התכנית שכולל תיאור מפורט של רכיבי התכנית.

## **11. המעטפת של תבת**

המעטפת כללה רכיבים אלו :

- ◆ פיתוח כוח האדם בתכנית והדרכתו : הדרכות לצוות הרכזות ; הפעלת קורס אוריינטציה ייחודי לרכזות החדשות בתכנית ; הקצאת רפרנטית שאחראית על ליווי והדרכת המנהלת והרכזות המחוזיות.
  - ◆ פיתוח תכנית הסמכה לצוות הרכזות בתכנית : פיתוח מסלול הסמכה שכולל תכנים שונים שיסייעו לרכזות במהלך עבודתן. כיום, התהליך נמצא בשלבי גיבוש ופיתוח, והוא עתיד לשמש כפיילוט לתכניות אחרות בתבת.
  - ◆ איגוד ידע שנצבר במהלך הפעלת התכנית : נכתב מדריך הפעלה של התכנית על ידי הנהלת התכנית בתבת לצד הצוות מתחום ההדרכה ופיתוח ידע.
  - ◆ הנחלת ידע מקצועי בנושא התעסוקה בקרב מפעילי התכנית : קיום מפגשים ארציים עם מנהלי המש"חים ועם שותפים מקומיים לצורך השקת מדריך ההפעלה והעברת הדרכות ממוקדות סביב התכנית.
  - ◆ פיתוח רכיב הקידום בתכנית : התכנית "אשת חיל" היא חלק מתכנית הקידום של תבת – שתי רכזות נבחרו להשתתף במסלול ההכשרה למקדמות תעסוקה.
  - ◆ השתתפות במימון כוח האדם בתכנית : השתתפות במימון עלות צוות המטה בתכנית, כולל המנהלת הארצית של התכנית וחלק מן הרכזות המחוזיות.
  - ◆ החזקת תפעול ומימון בסיס הנתונים של תבת.
- מלבד רכיבים אלו, הליווי של תבת כלל מעורבות פעילה בהפעלת התכנית ובהמשך פיתוח מודל התכנית.

## **12. פריסת התכנית והיקפה**

עם העברת התכנית למשרד הרווחה חלו שלושה שינויים בפריסתה ובהיקפה : 1. מספר הקבוצות שפעלו בתכנית צומצם בהדרגה – מ-48 ל-30 ; 2. הוגדל מספר הקבוצות של הנשים הערביות – עד לסוף

שנת 2012 נפתחו 10 קבוצות; 3. בעקבות השותפות עם המשרד לקליטת העלייה הוחלט לפתוח קבוצות נוספות עבור נשים יוצאות אתיופיה.

### 13. מספר המשתתפות בתכנית

- ♦ מספר המשתתפות בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה: 1,366 נשים השתתפו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה. 40% מהן היו נשים ערביות; יותר מ-25% היו יוצאות אתיופיה והיתר היו ותיקות ועולות מקווקז או מבוכרה.
- ♦ שינויים במספר המשתתפות לאחר ההעברה: מספר המצטרפות לתכנית לאחר ההעברה ירד (מ-555 מצטרפות בשנת 2009 ל-276 מצטרפות בשנת 2011); מספר הערביות שהצטרפו לתכנית לאחר ההעברה גדל מאוד (מ-64 מצטרפות ב-2010 ל-194 ב-2012) ומספר יוצאות אתיופיה שהצטרפו לתכנית לאחר ההעברה גדל (מ-37 ב-2010 ל-87 ב-2011).

### 14. מאפייני המשתתפות במועד ההצטרפות לתכנית

- ♦ מאפייני המשתתפות בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה מפורטים להלן:
  - יותר משני שלישים מהמשתתפות (69%) היו עד גיל 39.
  - מרבית המשתתפות היו נשואות (75%) ורוב הנשואות היו אימהות לילדים.
  - 19% מן המשתתפות היו חד-הוריות.
  - שני שלישים מהמשתתפות היו בעלות 12 שנות לימוד לפחות, אם כי יש שונות בין האוכלוסיות.
  - כמחצית מהמשתתפות לא עבדו בשנתיים שלפני הצטרפותן לתכנית.
- ♦ הבדלים בפרופיל המצטרפות לתכנית - לפני ההעברה ואחריה:
  - המצטרפות אחרי ההעברה היו צעירות יותר מהמצטרפות לפני כן.
  - שיעור האימהות גבוה יותר בקרב המשתתפות החדשות.
  - שיעור בעלות 12 שנות לימוד לפחות גבוה יותר בקרב המצטרפות החדשות (68% לעומת 61% ו-58% בשתי הקבוצות הוותיקות).

### 15. תוצאות התכנית בתחום התעסוקה

- ♦ השתלבות בעבודה – במהלך חצי שנה ובמהלך שנה ממועד ההצטרפות לתכנית: מחצית המשתתפות שולבו בעבודה במהלך חצי השנה הראשונה מאז הצטרפותן לתכנית. במהלך שנה שולבו בעבודה יותר משני שלישים (67%). שיעורי ההשתלבות בעבודה גבוהים במיוחד בקרב המשתתפות יוצאות אתיופיה ובקרב הערביות (73% ו-69% שולבו במהלך שנה מההצטרפות לתכנית).
- ♦ התמדה בעבודה – לאחר חצי שנה ולאחר שנה ממועד ההשתלבות בעבודה: כמעט כל המשתתפות (93%) היו מועסקות כעבור חצי שנה ממועד השתלבותן בעבודה הראשונה לאחר הצטרפותן

לתכנית, אם כי לא בהכרח באותה עבודה. שיעור דומה היו משולבות כעבור שנה ממועד ההשתלבות בעבודה הראשונה.

- ♦ מאפייני העבודות שבהן עבדו המשתתפות לאחר ההצטרפות לתכנית: אחוז העובדות במשרה חלקית היה 54%. כמחצית מהעובדות (45%) השתכרו עד 22 ש"ח לשעה; כשליש 23-25 ש"ח לשעה והיתר השתכרו 26 ש"ח לשעה ומעלה.
- ♦ הבדלים בין המשתתפות החדשות (הצטרפו לתכנית אחרי ההעברה) למשתתפות הוותיקות (הצטרפו לתכנית לפני ההעברה) בשיעורי ההשתלבות בעבודה וההתמדה בה: שיעורי ההשתלבות בעבודה מעט גבוהים יותר בקרב המצטרפות החדשות לתכנית, גם במהלך חצי שנה וגם במהלך שנה מההצטרפות לתכנית. אין הבדלים ניכרים בין המשתתפות שהצטרפו לתכנית לפני העברתה ואחריה מבחינת שיעורי התמדתן בעבודה כעבור חצי שנה ושנה ממועד ההשתלבות בעבודה הראשונה לאחר התכנית.
- ♦ הבדלים במאפייני העבודות שבהן שולבו המשתתפות לפני ההעברה ואחרי כן: אין הבדלים ניכרים בין המשתתפות שהצטרפו לתכנית לפני ההעברה ואחריה מבחינת שיעור העובדות במשרה חלקית. קיימת שונות בין האוכלוסיות שבאה לידי ביטוי בירידה בשיעור העובדות במשרה חלקית מקרב המשתתפות הערביות. שיעור המשתכרות 23 ש"ח ומעלה לשעה גבוה יותר בקרב המשתתפות שהצטרפו לתכנית לאחר ההעברה – 62% לעומת 51% (ב-2009-2010) ו-46% (ב-2007-2008).

## 16. פעולות שנעשו בתכנית כדי להטמיעה

התמונה העולה מהמחקר מראה כי נעשו בתכנית מספר פעולות ותהליכים שמכוונים להטמיע את התכנית במשרד הרווחה ולהבטיח את המשכיותה לאחר יציאת תבת ואשר מוצגים בספרות כגורמים שעשויים להשפיע על הצלחת תהליך ההטמעה.

הפעולות העיקריות הקיימות: בניית מבנה ארגוני יציב; גיוס אחראים על התכנית בתוך משרד הרווחה; פיתוח כוח האדם בתכנית והדרכתו; המשך קשר ותמיכה בתכנית על ידי תבת לאחר העברתה; הכללת תקציב התכנית בבסיס התקציב של משרד הרווחה; פנייה למקורות מימון שונים ומגוונים; בניית שיתוף פעולה עם גופים ממשלתיים; בניית שיתוף פעולה עם ארגונים ומוסדות בקהילה; ליווי התכנית במחקר הערכה; שיווק התכנית בקהילה.

## 17. סוגיות להמשך תהליך ההטמעה

מממצאי המחקר עולות מספר סוגיות שחשוב להתייחס אליהן בהמשך תהליך ההטמעה של התכנית במשרד הרווחה:

### א. הטמעת התכנית במשרד הרווחה

- ♦ חיזוק מעמד משרד הרווחה, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, כגוף שמוביל את התכנית לעומת הגורם המפעיל בשטח ולעומת הגיוינט;
- ♦ יצירת מנגנונים מובנים למיסוד התכנית במחלקות לשירות רווחה הנושאות באחריות בשטח ושימוש בהם בכל היישובים בהם פועלת התכנית;

- ◆ הגברת מידת העניין והמעורבות של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בהפעלת התכנית ובליוי הרכזות היישוביות ;
- ◆ שימור הידע לגבי הפעלת התכנית, בקרב האחראים על התכנית במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים על מנת להבטיח רציפות בתכנית ולמניעת זעזועים בתכנית עקב שינוי הגוף המפעיל.
- ◆ חידוד תפקידי המעטפת שמספקת תבת.

## **ב. הליווי של תבת**

- ◆ משך תקופת הליווי של תבת לתכנית ;
- ◆ תהליך היציאה של תבת מהתכנית ומידת התכנון לתהליך יציאה הדרגתי מהתכנית ;
- ◆ רכיבי המעטפת שמספקת תבת ואופי המעורבות שלה בהפעלת התכנית ובהמשך פיתוח המודל של התכנית.

## **ג. השותפויות בתכנית**

- ◆ שותפויות שנוצרו ברמת הארצית ויישומן ברמה המקומית ;
  - ◆ ריבוי השותפים למימון והפעלת התכנית, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית והקשיים הביורוקרטיים שנוצרים עקב כך.
- הממצאים הוצגו למשרד הרווחה ולכל השותפים והם משמשים לחיזוק התהליך. למחקר זה השלכות רחבות-היקף, משום שהוא אחד המחקרים היחידים שבדקו תהליכים של העברה והטמעה.

## דברי תודה

ברצוננו להודות לכל מי שסייע במחקר. תודה לד"ר סיגל שלח, מנכ"לית תבת ולגב' נורית לפידות, מנהלת תכניות בתבת, על היוזמה למחקר ועל העזרה בביצועו.

המחקר לא היה יכול להתבצע לולא הסיוע הנרחב של צוות הפעלת התכנית. ברצוננו להודות לכל השותפים שרואיינו אשר ניהאנו לשתף פעולה עמנו ואשר בלעדיהם לא יכולה הייתה להתקבל התמונה העשירה שעלתה בדוח. תודה מיוחדת לאנשים הבאים על המידע ועל התובנות שסיפקו לנו לגבי התכנית והמשתתפות בה: גב' רחל אגמון, השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה; מר חיים פוזנר, מקדם ומפתח תעסוקה והשכלת מבוגרים בחברה למתנ"סים; גב' ורדית יצחקי-ליבוב, המנהלת הארצית של התכנית. לצוות הרכזות בתכנית – לגב' נארימאן סלימאן, לגב' מיכל גרין, לגב' עינת הלוי, לגב' רקפת מדור ולצוות הרכזות היישוביות, על עזרתן הרבה בביצוע המחקר ועל שניהאנו להשיב על שאלותינו.

נודה גם לעמיתינו ממאייס-ג'וינט-מכון ברוקדייל: תודה לנועם פישמן, חוקר במרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות על הסיוע ביצוא הנתונים ממערכת המידע המנהלי של תבת ובניתוחם. תודה לגב' דניז נאון, מנהלת המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, על הליווי.

## תוכן העניינים

|    |                                                                                                    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | <b>חלק א: הרקע והמבוא, סקירת הספרות, מטרות המחקר ושיטת המחקר (פרקים 1-3)</b>                       |
| 1  | 1. הרקע והמבוא                                                                                     |
| 2  | 2. מושג ההטמעה – סקירת הספרות                                                                      |
| 2  | 2.1 הקדמה                                                                                          |
| 3  | 2.2 מהי הטמעה?                                                                                     |
| 4  | 2.3 מדידת ההטמעה                                                                                   |
| 5  | 3. מטרות המחקר                                                                                     |
| 6  | 4. שיטת המחקר                                                                                      |
| 7  | <b>חלק ב: הערכת תהליך היישום וההטמעה של התכנית "אשת חיל" לאחר העברתה למשרד הרווחה (פרקים 5-13)</b> |
| 7  | 5. תהליך העברת התכנית מתבת למשרד הרווחה                                                            |
| 7  | 5.1 השינויים הראשוניים בתכנית בעקבות ההעברה                                                        |
| 8  | 5.2 הקשיים בתהליך ההעברה                                                                           |
| 8  | 5.3 הפעולות הראשונות שננקטו לאחר ההעברה                                                            |
| 9  | 6. שינויים והמשכיות ביישום השלבים המקדימים בתכנית                                                  |
| 9  | 6.1 חידוד קריטריונים בבחירת היישוב                                                                 |
| 9  | 6.2 תהליך הכניסה ליישוב                                                                            |
| 10 | 6.3 שינויים בקריטריונים לקבלת המועמדות לתכנית                                                      |
| 11 | 6.4 קשיים במיון המועמדות ובגיוסן                                                                   |
| 11 | 7. שינויים לעומת המשכיות ביישום שלבי התכנית                                                        |
| 11 | 7.1 הכנה לקראת היציאה לעבודה                                                                       |
| 12 | 7.2 שילוב בעבודה                                                                                   |
| 12 | 7.3 תמיכה וליווי אישי וקבוצתי - מועדון "אשת חיל" שלב א                                             |
| 13 | 7.4 קידום תעסוקתי, אישי וחברתי – מועדון "אשת חיל" שלב ב                                            |
| 13 | 7.5 מינוף קהילתי-תעסוקתי                                                                           |
| 14 | 8. שינויים והמשכיות בעבודת הצוות בתכנית                                                            |
| 14 | 8.1 המבנה הארגוני של התכנית                                                                        |
| 16 | 8.2 כוח האדם בתכנית                                                                                |
| 16 | 8.3 קשיים בעבודת הרכזות בעקבות העברת התכנית                                                        |
| 16 | 8.4 הכשרת הצוות                                                                                    |
| 17 | 8.5 שביעות הרצון של הרכזות מעבודתן                                                                 |
| 17 | 9. השותפויות                                                                                       |
| 17 | 9.1 השותפויות ברמת הארצית                                                                          |
| 19 | 9.2 השותפויות ברמה המקומית                                                                         |
| 19 | 9.2.1 התשומות העיקריות של הגורם המפעיל                                                             |



|    |                                                                        |
|----|------------------------------------------------------------------------|
| 19 | 10. קשיים ביישום שלבי התכנית                                           |
| 19 | 10.1 קשיים בשילוב המשתתפות בעבודה                                      |
| 20 | 10.2 קשיים תקציביים במימון הפעילויות                                   |
| 20 | 10.2.1 מחסור בתקציב למימון הסדנאות והפעילויות הכלולות בתכנית           |
| 20 | 10.2.2 מחסור בתקציב למימון פעילויות שאינן קיימות בתכנית והוצע להוסיפן  |
| 20 | 10.3 קשיים בתפעול סדנאות ההכנה לעבודה וסדנאות המועדון התעסוקתי         |
| 21 | 11. מיסוד התכנית במשרד הרווחה                                          |
| 21 | 11.1 המיסוד הארגוני של התכנית                                          |
| 21 | 11.1.1 המיסוד הארגוני ברמת המטה של משרד הרווחה                         |
| 22 | 11.1.2 המיסוד הארגוני במחלקות לשירותים חברתיים                         |
| 23 | 11.1.3 שונות בין יישובים מבחינת מידת המיסוד של התכנית                  |
| 24 | 11.1.4 מידת המעורבות של המש"ח בהפעלת התכנית                            |
| 24 | 11.1.5 הקשיים שעלו בתהליך המיסוד                                       |
| 25 | 11.2 המיסוד החוקי                                                      |
| 25 | 12. המעטפת של תבת                                                      |
| 26 | 13. פריסת התכנית והיקפה                                                |
| 27 | <b>חלק ג: תפוקות התכנית ותוצאותיה (פרקים 14-18)</b>                    |
| 27 | 14. מספר המשתתפות בתכנית                                               |
| 27 | 14.1 מספר המשתתפות שטופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה           |
| 28 | 14.2 שינויים במספר המשתתפות                                            |
| 29 | 15. מאפייני המשתתפות במועד ההצטרפות לתכנית                             |
| 29 | 15.1 מאפייני המשתתפות בתכנית שטופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה |
| 29 | 15.1.1 מאפיינים דמוגרפיים                                              |
| 29 | 15.1.2 השכלה                                                           |
| 30 | 15.1.3 ניסיון תעסוקתי                                                  |
| 30 | 15.2 ההבדלים בפרופיל המצטרפות לתכנית לפני ההעברה ואחריה                |
| 33 | 16. תוצאות התכנית בתחום התעסוקה                                        |
| 33 | 16.1 השתלבות בעבודה במהלך חצי שנה ושנה ממועד ההצטרפות לתכנית           |
| 33 | 16.2 התמדה בעבודה לאחר חצי שנה ולאחר שנה ממועד ההשתלבות בעבודה         |
| 34 | 16.3 מאפייני העבודות שבהן עבדו המשתתפות לאחר הצטרפותן לתכנית           |
| 35 | 16.4 הבדלים בשיעורי ההשתלבות בעבודה וההתמדה בה לפני ההעברה ואחרי כן    |
| 36 | 16.5 הבדלים במאפייני העבודות שבהן שולבו המשתתפות לפני ואחרי ההעברה     |
| 36 | 16.5.1 הבדלים מבחינת היקף המשרה                                        |
| 36 | 16.5.2 הבדלים מבחינת השכר                                              |
| 37 | 17. פעולות שנעשו בתכנית כדי להטמיעה                                    |
| 38 | 18. סוגיות להמשך תהליך ההטמעה                                          |
| 39 | הביבליוגרפיה                                                           |

## רשימת הלוחות

### פרק 4: שיטת המחקר

לוח 1 : מקורות המידע ושיטת איסוף הנתונים

6

### פרק 5: תהליך העברת התכנית מתבת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים

לוח 2 : התשומות של השותפים העיקריים בהפעלת התכנית

18

### פרק 14: מספר המשתתפות בתכנית

לוח 3 : המשתתפות שטופלו בתכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה, לפי סוג אוכלוסייה וותק בתכנית ולפי מערכת המידע של תבת בשנים 2009-2012

27

### פרק 15: מאפייני המשתתפות במועד ההצטרפות לתכנית

לוח 4 : המאפיינים הדמוגרפיים של המצטרפות לתכנית בשנים 2009-2012, לפי קבוצת אוכלוסייה

29

לוח 5 : משאבים וחסמים לתעסוקה של המצטרפות לתכנית בשנים 2009-2012, לפי אוכלוסיות

30

### פרק 16: תוצאות התכנית בתחום התעסוקה

לוח 6 : מאפייני עבודתן של המשתתפות שהצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012, לפי היקף משרה ושכר לשעה ולפי אוכלוסיות

35

## רשימת התרשימים

### פרק 5: תהליך העברת התכנית מתבת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים

תרשים 1 : המבנה הארגוני בתכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה

15

### פרק 14: מספר המשתתפות בתכנית

תרשים 2 : משתתפות שהצטרפו לתכנית בשנים 2007-2012, לפי אוכלוסיות

28

### פרק 15: מאפייני המשתתפות במועד ההצטרפות לתכנית

תרשים 3 : גיל המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית

31

תרשים 4 : המצב המשפחתי של המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית

31

תרשים 5 : מספר שנות הלימוד של המשתתפות, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית

32

תרשים 6 : ניסיון תעסוקתי קודם של המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית

32

### פרק 16: תוצאות התכנית בתחום התעסוקה

תרשים 7 : שיעור המשולבות בעבודה במהלך חצי שנה ובמהלך שנה ממועד ההצטרפות לתכנית, לפי אוכלוסיות (מבין אלה שעברה חצי שנה/שנה מאז הצטרפותן לתכנית)

33

תרשים 8 : שיעור העובדות כעבור חצי שנה ושנה ממועד ההשתלבות בעבודה לפי אוכלוסיות (מבין אלה שעברה חצי שנה/שנה מאז השתלבותן בעבודה)

34

תרשים 9 : שיעור המשולבות בעבודה במהלך חצי שנה ושנה ממועד ההצטרפות לתכנית, לפי שנים (מבין אלה שעברה חצי שנה/שנה מאז הצטרפותן לתכנית)

35

תרשים 10 : שיעור העובדות כעבור חצי שנה ושנה ממועד השתלבותן בעבודה, לפי שנים (מבין אלה  
שעברה חצי שנה/שנה מאז השתלבותן בעבודה)

36

תרשים 11 : שכר לשעה של המשתתפות לאחר הצטרפותן לתכנית, לפי שנים

37

# חלק א: רקע ומבוא, סקירת הספרות, מטרות המחקר ושיטת המחקר (פרקים 1-3)

## 1. רקע ומבוא

התכנית "אשת חיל" שפותחה בשנות ה-90 של המאה העשרים על ידי גיוינט ישראל נועדה לסייע ליוצאות אתיופיה להשתלב בעבודה ולהתמיד בה. בעקבות הצלחתה של התכנית, ומאחר שניתן להתאים את רכיביה למגוון אוכלוסיות יעד, החליט תבת (תנופה בתעסוקה - מיזם התעסוקה המשותף לממשלת ישראל ולגיוינט ישראל) ב-2006 ליישם מודל זה בקרב נשים מאוכלוסיות נוספות: עולות מקווקז ומבוכרה, יהודיות ותיקות מקבוצות חלשות ונשים מהאוכלוסייה הערבית.

"אשת חיל" שואפת לשלב בתעסוקה נשים מחברה מסורתית שמרוחקות מעולם העבודה, כדי לסייע להעצמתן. להלן פירוט עקרונותיה:

- ◆ רגישות תרבותית והתאמת התכנית לאוכלוסיית היעד.
- ◆ תפיסת תהליך השילוב בעבודה כתהליך רב-שלבי וארוך טווח.
- ◆ עבודה בשלושת המישורים: פרטני, קבוצתי וקהילתי.
- ◆ איגום כוחות ומשאבים ממשלתיים במישור הארצי ומשאבים עירוניים ווולונטריים.

מודל ההפעלה של התכנית מתחיל בהכנת התשתית: מציאת מקום לפעילות הקבוצה ומשרד לרכות, בחינת שיתוף הפעולה ביישוב, איתור מועמדות ויצירת קבוצה. לאחר מכן מתקיימים ברצף חמישה שלבים עיקריים:

- א. הכנה לקראת יציאה לעבודה – סדנה קבוצתית להגברת מוטיבציה ליציאה לעבודה ולפיתוח מסוגלות תעסוקתית.
- ב. השמה בעבודה – עזרה במציאת עבודה וליווי אישי בתהליך הכניסה לעבודה.
- ג. תמיכה וליווי אישי וקבוצתי לנשים עובדות – הנשים משתתפות במועדון תעסוקתי המקיים פעילות קבוצתית בנושאים תומכי תעסוקה. המפגשים במועדון מאפשרים להן לשתף את הקבוצה בקשיים אישיים ומשפחתיים הקשורים ליציאתן לעבודה ובהצלחות שלהן.
- ד. קידום תעסוקתי, אישי וחברתי – לאחר ההשמה מוסיפה התכנית להעניק למשתתפותיה כלים בתחום ההכשרה וההשכלה כדי לקדם ולשפר את איכות תעסוקתן.
- ה. מינוף קהילתי תעסוקתי – פעילות קהילתית בקרב המשפחות ומנהיגי הקהילה לשם שינוי בתפיסות והתנהגויות בתחום התעסוקה בסביבתן החברתית של המשתתפות.

בסוף שנת 2010, לאחר חמש שנות ניסיון בהפעלת המודל שתואר לעיל בידי תבת, החליטה ועדה בין משרדית לתכנית אשת חיל להעביר את התכנית למשרד ממשלתי מתאים שיטמיע אותה במערכותיו וימשיך להפעילה על בסיס קבוע. הניסיון להעביר את התכנית לשירות התעסוקה לא עלה יפה, למרות מאמצי הצדדים. כיום, התכנית נמצאת באחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. נוסף על

כך שותפים בה גם משרדי ממשלה אחרים: משרד התמ"ת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי במשרד ראש הממשלה, המשרד לקליטת עלייה, משרד החינוך, משרד השיכון והבינוי (האגף לשיקום שכונות חברתי) והרשויות המקומיות. בתקופת המחקר הופעלה התכנית בכ-40 קבוצות באמצעות החברה למתנ"סים ובליווי מקצועי של ג'וינט-תבת. כל הדברים המופיעים בדוח מתייחסים למסגרת ההפעלה הזו.

דוח זה מציג את ממצאי ההערכה של תהליך העברת התכנית "אשת חיל" והטמעתה במשרד הרווחה. הדוח מורכב משני חלקים: החלק הראשון עוסק בעיקר בהערכת תהליך ההטמעה והיישום של רכיבי התכנית השונים בשנתיים הראשונות לאחר העברתה לאחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010-2012); החלק השני מתמקד בתפוקות התכנית ובתוצאותיה מבחינת מספר הנשים שהשתתפו בה, שיעורי ההשמה בעבודה וההתמדה בה בתקופה זו.

## 2. מושג ההטמעה – סקירת הספרות<sup>1</sup>

### 2.1 הקדמה

בגלל שני תהליכים מקבילים שהתרחשו בעשורים האחרונים במדינות המפותחות – הקיצוץ בתקציבי הרווחה מכאן והגידול בצרכים חברתיים בלתי מסופקים מכאן – ממומנות כיום תכניות חברתיות חדשניות בידי סוכנויות ממשלתיות וקרנות ציבוריות ופרטיות במשך מספר קצוב של שנים בלבד. זאת, מתוך ההנחה שאם התכניות יצליחו והצורך בהן ימשיך להתקיים לאחר תקופת המימון הראשונה, הן תיעשינה לחלק בלתי נפרד ממערך שירותי הרווחה. אולם הניסיון מלמד שלא תמיד עומדת הנחה זאת במבחן המציאות.

לכן, הגופים המממנים את התכניות, הממשלה שאמורה לקלוט אותן, העמותות ואנשי השדה המפעילים אותן וגם החוקרים שעוסקים בהערכת תכניות מעוניינים לדעת כיצד להטמיע ולשמר תכניות חברתיות מוצלחות (Altman et al., 1991; The Corner Stone Consulting Group, 2002; The California Wellness Foundation, 2002; Sarriot et al., 2004; Goodman et al., 1993; Swerissen & Crisp, 2004).

החוקרים שְׁדִיאָק-ריזקללה ובון (Shediak-Rizkallah & Bone, 1998) ציינו שלוש סיבות עיקריות שבגללן חשוב שתכניות מוצלחות תימשכנה: א. כדי שמטרת התכנית תושג במלואה או כדי למצות את מלוא תועלתה של התכנית, בייחוד לאור ההשקעה הגדולה בהקמתה; ב. כדי ללמוד על ההשפעות ארוכות הטווח של התכנית וכדי להפיק לקחים ולשפרה; ג. כדי שהפסקת תכנית מוצלחת לא תחבל בסיכוייהן של תכניות חדשניות אחרות לזכות בתמיכה קהילתית.

ממצאי המחקר אינם מספקים תשובה הולמת לשאלה "כיצד משמרים תכניות חברתיות מוצלחות?". הסיבה העיקרית לכך היא שיש שוני בין המחקרים מבחינת הגדרת המושג, הממדים המשמשים למדידתו וזמני המדידה - החל בשנה וכלה בחמש עשרה שנים לאחר המימון הראשון. עם זאת, ובהתחשב במגבלות המתודולוגיות, הממצאים מצביעים על כך שכ-40% מסך כל התכניות החדשניות

<sup>1</sup> פרק זה מבוסס על סקירת הספרות שהובאה בידי דליה מנדלר, לשעבר חוקרת במכון ברוקדייל.

אינן שורדות מעבר לשנים הראשונות לאחר תקופת המימון הראשונה (Fagen, 2002; Steadman, et al., 2001; Goodson et al., 2001).

בישראל נערכו שלושה מחקרים בולטים בנושא זה. המחקר הראשון, בידי חובב וויינשטיין (1997), בדק את שיעור התכניות של פרויקט שיקום שכונות שפעלו לאחר יותר מחמש עשרה שנים לאחר המימון הראשון. נמצא שמתוך 241 תכניות 23% הופסקו בגלל העדר משאבים ו-4% בגלל העדר צורך להמשיך בהן, 28% המשיכו באופן חלקי במקום אחר או במתכונת אחרת והיתר -45% –המשיכו באופן מלא. במחקר השני שנערך בידי בייץ-מוראי ומורגנשטרן (2005) נמצא ש-36% מהתכניות שנתמכו בידי הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1972-2002 לא המשיכו בעת המחקר. במחקר השלישי שנערך בידי סויה ושפירו (2008) נמצא שמתוך 197 תכניות שמומנו בידי גופים שונים – הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, קרן סקטא-רש"י, ג'וינט ישראל והארגונים המסונפים לו, אשל ואשלים וקרנות אחרות – 28% לא פעלו בעת המחקר. במחקר זה נמצא גם שהתכניות ששרדו את תקופת המימון הראשונה כמעט שלא התרחבו לאחר מכן.

לאור החשיבות שבשימור תכניות חברתיות מוצלחות ערכו גרינהאל ואחרים (Greenhalgh, 2004) סקירת ספרות מקיפה עבור משרד הבריאות הבריטי כדי להגדיר מודל מושגי המבוסס על ניתוח שיטתי של הספרות הדנה בהטמעה ובהפצה מוצלחות. הדוח שלהם "How to Spread Good Ideas" התבסס על 450 מחקרים, שהשונות ביניהם הייתה גדולה מאוד. למרות זאת הצליחו החוקרים לגבש על פי מחקרים אלה הגדרות למושגים העיקריים בתחום:

- ◆ "יישום" (implementation): תהליך הכרוך במאמצים מתוכננים ואקטיביים כדי לשלב את הרעיון החדשני או את התכנית החדשנית, במערכת הכללית.
- ◆ "הפצה": החוקרים הבחינו בין הפצה פסיבית (diffusion) של הרעיון החדשני לבין הפצה אקטיבית (dissemination) הכרוכה במאמצים מתוכננים כדי לשכנע קבוצות מוגדרות לאמץ את החידוש.
- ◆ "הטמעה" (sustainability) - תהליך שבו אופני עבודה חדשים ותוצאות משופרות הופכים לנורמה שאומצה בידי הארגון (הגדרה של NHS Modernisation Agency [2003a] ושל חוקרים כמו: Edmondson et al., 2001; Grant, 2002).

## 2.2 מהי הטמעה?

לתיאור ההטמעה משתמשת הספרות המקצועית במושגים המשכיות (continuation), מיסוד (institutionalization), הפיכה לשגרה (routinization), שילוב (integration), תכנית קבועה (embedded) שהפכה לחלק של ממש מהארגון שהיא פועלת בו ועוד. מושגים אלה מבטאים לעתים מגוון תפיסות וגורמים לאנשים מתחומי עניין שונים זה מזה להשתמש באותם מושגים אך לא באותה משמעות. בעברית משתמשים במונחים כמו: "שרידות", "המשכיות", "מיסוד". אי בהירות עקב ריבוי המושגים היא אחד הביטויים למורכבותה של ההטמעה.

בצד אי הבהירות מסתמנת בספרות המקצועית הסכמה לגבי שני עניינים :

- א. קיומו של מתח בין מיסוד לגמישות : לכאורה, ככל שחידוש הופך לחלק משגרה, כך הטמעתו טובה יותר. אבל, בו בזמן גם קשה יותר לארגון להטמיע חידושים נוספים, בגלל הרצון לשמר את השינוי האחרון (Eveland, 1986). כלומר, קיים מתח מובנה בין הטמעתם של רעיונות חדשניים לבין מידת יכולתו וגמישותו של הארגון להטמיע שינויים נוספים בתגובה לנסיבות משתנות.
- ב. ההתייחסות לתופעה במונחים של רצף : מהספרות המקצועית מסתמן שלא ניתן לבחון את ההטמעה במונחים דיכוטומיים - התכנית הוטמעה או לא הוטמעה - אלא במונחים של רצף - המידה שבה הוטמעה התכנית.

## 2.3 מדידת ההטמעה

מהספרות המקצועית עולה שההטמעה רב-ממדית, וכי הממדים המשמשים לבחון את התופעה הם אלו :

- ◆ ממד הגודל – האם בשלב ההטמעה חלה עלייה או ירידה במספר התכניות, במספר הפעילויות, במספר המשתתפים, במספר היישובים שבהם מתקיימת התכנית או במספר התכניות המופעלות ובהיקף התקציב?
- ◆ ממד של מיסוד חוקי ותקציבי - האם התכנית מעוגנת בחקיקה, האם היא מוסדה מבחינה תקציבית, האם היא הוכנסה "לבסיס התקציב" או האם נוצרה שגרה של גיוס משאבים?

הספרות מצביעה על מורכבותה של מדידת ההטמעה בשל קשיים אלו :

- ◆ הקושי בהבחנה בין שלב היישום לשלב ההטמעה : חוקרים רבים התייחסו אל תהליך "יישום-הטמעה" כאל רצף והם טוענים שאחד הקשיים במדידת התופעה נובע מכך שמשתנים המשפיעים על היישום משפיעים גם על ההטמעה וקשה להבחין בין שני השלבים. יתרה מזו, קיימת השפעת גומלין בין שני השלבים. לעומתם, הבחינו החוקרים גודמן וסטקלר (Goodman & Steckler, 1988) בין יישום להטמעה וראו בהם שני שלבים נפרדים.
- ◆ הקושי בקביעת עיתוי המדידה המתאים : טווח הזמן של המחקרים שבחנו את תופעת ההטמעה היה מגוון : החל בשנה אחת וכלה בחמש עשרה שנים לאחר המימון הראשון. בספרות המקצועית נשאלת השאלה לגבי נקודת הזמן המתאימה לבחינת מידת ההטמעה של תכנית.

אשר להבחנה בין שלב היישום לשלב ההטמעה נשאלת השאלה מי מחליט מתי תכנית חדשנית הוטמעה ואיננה חדשנית עוד, כלומר מתי אפשר לקבוע כי התכנית עברה משלב אחד לשלב הבא? זאת ועוד, מה חשוב להטמיע, את התכנית המקורית במלואה, רכיבים עיקריים שלה או של התהליכים שהביאו להטמעתה? מי מחליט מהם הרכיבים העיקריים בתכנית?

על אף הקשיים שצוינו, הציעו שדיאק-ריזקאללה ובון (Shediac-Rizkallah & Bone, 1998) לבחון את הטמעתן של תכניות לפי שלוש אמות מידה : 1. הטמעת התכנית ותוצאותיה בארגון המטמיע ; 2. מידת המיסוד של התכנית בארגון ; 3. קיומו של פוטנציאל לשיפור התכנית בארגון. מלבד זאת, הם זיהו שלוש קבוצות של משתנים העשויים להשפיע על הטמעת תכניות :

**א.** גורמים הקשורים לתכנית: קיומה של תאוריה לגבי אופן פעולתה של התכנית; מידת השגת תוצאות של התכנית; היכולת להתאים את התכנית לנסיבות השטח; הכנת צוות העובדים והכשרתו; קיומם של מקורות מימון ומימון לטווח ארוך; הערכת התכנית.

**ב.** גורמים הקשורים לארגון שמפעיל את התכנית: מידת יציבותו של הארגון ויכולתו שלו לקלוט תכניות חדשות; קיומן של דמויות מפתח בארגון שפועלות לקידום התכנית; תמיכת הנהלת הארגון; שילוב התכנית במערכות ובשירותים הקיימים בארגון.

**ג.** גורמים הקשורים לקהילה: שיתוף הפעולה עם גורמים קהילתיים; לגיטימציה פוליטית; קיומם של ארגונים מתחרים ומידת הזמינות של משאבים מתחרים.

לטיפולוגיה זו הוסיפו פטריצי ואחרים (Patrizi et al., 2006) גורם רביעי:

**ד.** מדיניות הגורם המממן לגבי הטמעת התכנית לאחר תקופת המימון הראשונה: אופן יציאתו מהתכנית - יציאה מוחלטת או יציאה הדרגתית (phasing out), תוך ליווי התכנית במטרה לבנות יכולת ארגונית שתבטיח את הטמעת התכנית.

לעומת החוקרים שצוינו לעיל ושצינו גורמים להטמעה מוצלחת, חוקרים אחרים התמקדו בחשיבות התהליכים של הטמעה מוצלחת כמו: הכנסת שינויים לתכנית בעקבות ממצאי הערכה כאסטרטגיה של הטמעה (Elsworth & Astbury, 2004); שמירת שיתוף פעולה מחוץ לארגון ובתוכו (Johnson et al., 2004); שיתוף פעולה בין ארגונים לבין מימון התכנית ומתן שירותים במסגרתה (Mancini & Marek, 2004).

לסיכום, מורכבות התופעה גרמה להעדר סטנדרטים אחידים למדידתה. גם כאשר יש הוכחה במחקרי הערכה ששיטת יישום מסוימת היא מוצלחת, לא ניתן להניח מראש שאם היא תופעל במלואה במקום אחר היא תצליח באותה מידה. כלומר, חלק מהמדדים המצביעים על הצלחה הם תלויי מצב ואינם ניתנים להעברה. לכן, יישאר הצורך בבדיקה אמפירית של תהליכים ושל פרקטיקות ניהוליות כדי להסביר את ההצלחה.

### 3. מטרות המחקר

למחקר היו ארבע מטרות עיקריות, להלן פירוטן:

**1.** לתת משוב למובילי התכנית על תהליך ההטמעה של התכנית במחלקות הרווחה, תוך ניסיון לבחון את קיומן של פעולות המופיעות בספרות כמשפיעות על תהליך ההטמעה של תכניות חברתיות.

**2.** לבחון את האתגרים התפעוליים שבהם נתקל הצוות המפעיל במהלך יישום שלבי התכנית השונים ולבחון את השינויים ביישום בהשוואה למודל המתוכנן.

**3.** לבחון את רכיבי המעטפת הניתנת על ידי תבת.

**4.** לבחון את תוצאות התכנית בשלב המעבר ובשלב ההטמעה – שיעור המשתלבות והמתמידות בתעסוקה מקרב הנשים שהשתתפו בתכנית בתקופה שבין סוף 2010 לסוף 2012.

לצורך המחקר הוגדרה הטמעתה של התכנית כתהליך רציף שכולל צעדים מתוכננים ואקטיביים על מנת לשלב את התכנית ואת פעילויותיה בארגון המטמיע אותה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים) ולהפוך אותן לחלק אינטגרלי מפעילות הארגון.



התהליך נמדד בשלושה מישורים אלו:

#### 1. יישום התכנית

- היקף היישום של רכיבי התכנית השונים: יישום כל הרכיבים או יישום חלקי
- שמירה על הליבה של התכנית: ביצוע שינויים ברכיבי התכנית והסיבות לכך

#### 2. מיסוד התכנית

- מידת המיסוד הארגוני של התכנית במשרד הרווחה
  - מידת המיסוד הארגוני של התכנית במחלקות הרווחה: מינוי רפרנטים לתכנית; שילוב צוות התכנית כחלק אינטגרלי מצוות המחלקות
  - מיסוד חוקי: עיגון התכנית בהוראה בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)
- #### 3. הפצת התכנית
- הגדלת היקף הפעילות של התכנית: הגדלת מספר היישובים והקבוצות

## 4. שיטת המחקר

תהליך הטמעתה של התכנית והפצתה נבחן כשנתיים לאחר שהיא הועברה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. בחודשים יוני-דצמבר 2012 נערכו ראיונות עומק מובנים למחצה, מקצתם פנים-אל-פנים ומקצתם בטלפון, עם מפעילי התכנית ועם השותפים העיקריים בהפעלתה ברמת המטה והיישוב. עוד נאסף מידע ממדגם של רכזות יישוביות בשאלונים למילוי עצמי (לוח 1).

לשם בחינת תוצאות התכנית, נעשה שימוש בנתונים ממאגר המידע הממוחשב של תבת.

#### לוח 1: מקורות המידע ושיטת איסוף הנתונים

| מספר מרואיינים | מקור המידע                               |
|----------------|------------------------------------------|
|                | <b>תבת</b>                               |
| 1              | מנהלת תכניות בתבת*                       |
|                | <b>משרד הרווחה</b>                       |
| 1              | הרפרנטית של התכנית*                      |
| 1              | מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה         |
| 1              | מפקחת ארצית - השירות לעבודה קהילתית      |
| 10             | מדגם של מנהלי מחלקות הרווחה המקומיות     |
|                | <b>החברה למתנ"סים</b>                    |
| 1              | מקדם ומפתח תעסוקה והשכלת מבוגרים*        |
| 1              | מנהלת ארצית של התכנית*                   |
| 4              | רכזות מחוזיות של התכנית                  |
| 14             | רכזות יישוביות של התכנית                 |
|                | <b>משרד ראש הממשלה</b>                   |
| 1              | מנכ"ל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי  |
| 1              | ראש תחום מדיניות ממשלתית                 |
|                | <b>משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</b>      |
| 1              | הממונה על קידום נשים ופיתוח כישורי עבודה |
|                | <b>משרד הקליטה</b>                       |
| 1              | מנהלת אגף תעסוקה                         |

## **חלק ב: הערכת תהליך היישום וההטמעה של התכנית "אשת חיל" לאחר העברתה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים (פרקים 5-13)**

### **5. תהליך העברת התכנית מתבת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים**

החל מספטמבר 2010 הועברה התכנית לאחריותו של משרד הרווחה; הוא נעשה המשרד המוביל בשיתוף עם הרשויות המקומיות ועם משרדים ממשלתיים נוספים: משרד התמ"ת,<sup>2</sup> המשרד לקליטת עלייה, משרד ראש הממשלה – הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי ומשרד השיכון – שיקום שכונות חברתי. פרק זה מתאר את השינויים העיקריים שחלו בתכנית בתקופת העברתה למשרד הרווחה ואת הקשיים שהתעוררו בתהליך. כמו כן, מתוארות בפרק הפעולות העיקריות שנקטו מובילי התכנית ומפעיליה לאחר העברתה, כדי להתמודד עם קשיים אלו.

#### **5.1 השינויים הראשונים בתכנית בעקבות ההעברה**

אפשר לסווג את השינויים לחמישה תחומים, להלן פירוטם:

- א.** שינויים במבנה הארגוני של התכנית: החלפת הגוף המפעיל את התכנית – החברה למתנ"סים במקום עמותת "בעצמי" ושדולת הנשים; מעבר מריכוז לפי אוכלוסיות לריכוז לפי מחוזות בהתאם למבנה הארגוני במשרד הרווחה וצמצום מספר תקני הרכזות בדרג הביניים.
- ב.** שינויים בפריסת התכנית: צמצום במספר הכולל של הקבוצות הפועלות במסגרת התכנית; צמצום היקף הקבוצות של נשים יוצאות אתיופיה והגדלת מספר הקבוצות של נשים מהאוכלוסייה הערבית.
- ג.** שינויים בתקציב התכנית: מימון התכנית על ידי שותפים נוספים; קיצוץ בתקציב התכנית באופן כללי; הורדת שכרן של הרכזות המחוזיות והיישוביות ובניית תקציב יישובי, כלומר חישוב עלות התכנית עבור כל יישוב ויישוב.
- ד.** שינוי באופי השותפות עם הרשויות המקומיות: הרשות אחראית לאספקת מקום פיזי לניהול עבודת הרכזת היישובית ולביצוע הפעילות הקבוצתית ונדרשת להשתתף במימון חלק מפעילויות התכנית.
- ה.** שינוי באופי הליווי של תבת: בהשוואה למתוכנן על פי תכנית המעטפת שהיא מספקת לתכנית, תבת הגביר את מעורבותו בפיתוח המודל, בניהול הארצי של התכנית וביצירת שותפויות ברמת המטה וברמה המקומית.

<sup>2</sup> שמו של המשרד כיום הוא "משרד הכלכלה". בדוח זה נשתמש בשם המשרד כפי שהיה בתקופת המחקר – משרד התמ"ת.

## 5.2 הקשיים בתהליך ההעברה

- על פי דיווחי אנשי ההפעלה של התכנית, עם העברת התכנית למשרד הרווחה התעוררו קשיים שנובעים בעיקר מהשינויים שבוצעו בתכנית ואשר תוארו לעיל. הקשיים העיקריים שצינו הם אלו:
- ♦ תחלופה גבוהה בצוות - יותר משליש מהרכוזות היישוביות הפסיקו את עבודתן בעיקר בעקבות הורדת שכרן. הצורך בגיוס והכשרת רכוזות חדשות לצוות תוך פרק זמן קצר דרש מאמץ רב מההנהלה וגרם להסטת האנרגיות של ההנהלה מהעבודה על קידום מטרות התכנית.
  - ♦ התמודדות עם רכוזות שאמנם לא עזבו אך התמרמרו על הורדת שכרן וחשו אי יציבות עקב הזעזוע במעבר.
  - ♦ הפסקת הפעילות של התכנית בקרב חלק מהקבוצות בעיקר בגלל חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות וגם בגלל הפסקת עבודת הרכוזות והקושי בגיוס רכוזות מתאימה.
  - ♦ הצורך בהכשרת הרכוזות המחוזיות בתחומים חדשים הקשורים לקידום ולטיפול בקבוצות ממגוון אוכלוסיות.
  - ♦ הצורך בהנחלת דפוסי העבודה של הגוף המפעיל החדש (החברה למתנ"סים) בקרב הצוות הוותיק.
  - ♦ בעיות ביצירת שותפות בין צוות התכנית לבין חלק מעובדי מחלקות הרווחה.

## 5.3 הפעולות הראשונות שנקטו לאחר ההעברה

- עם העברת התכנית למשרד הרווחה הוקם צוות תפעול ארצי של התכנית. הוא כלל את האחראית על התכנית במשרד הרווחה; את מנהלת התכניות מתבת; את מקדם התעסוקה וההשכלה הגבוהה מהחברה למתנ"סים ואת המנהלת הארצית של התכנית. הצוות שהוקם הופקד על מתן פתרונות לקשיים שעלו בתהליך העברת התכנית. לצורך כך הוא נקט פעולות אלו:
- ♦ קיום מפגשי "התנעה" בכל יישובי התכנית. צוות התפעול הארצי הגיע ל-30 היישובים שבהם הופעלה התכנית וקיים פגישות עם אנשי המפתח ועם בעלי התפקידים שהובילו את התכנית באותם יישובים, כגון ראש הרשות המקומית, מנהל מחלקת הרווחה, מנהל המתנ"ס והרכוזות. הפגישות נועדו לקשר בין הגורמים השותפים להפעלת התכנית ביישוב וליצור בקרבם מחויבות כלפי התכנית. זאת ועוד, במהלך פגישות אלו גובשו ועדות היגוי מקומיות והתקבלו החלטות בנוגע למקום מושבה של הרכוזות ובנוגע למיקום פעילות התכנית.
  - ♦ קיום פגישות עם משרדים ממשלתיים שותפים ועם שותפים פוטנציאליים נוספים לצורך הרחבת היקף הפעילות ומספר הקבוצות בתכנית באמצעות איגום משאבים וגיוס כספים. למשל, גיוס תקציבים לפתיחת שלוש קבוצות של נשים יוצאות אתיופיה ושל חמש קבוצות של נשים מהאוכלוסייה הערבית.
  - ♦ השקת התכנית והנחלת ידע ומושגים בתחום התעסוקה בקרב האחראים על התכנית במחלקות הרווחה באמצעות קיום מפגשים ארציים שאורגנו והועברו על ידי צוות פיתוח ידע והדרכה מתבת.

♦ השקת מדריך הפעלה לתכנית שכולל הסבר על מטרות התכנית ועל שלביה. התקיימו מספר מפגשי השקה שנועדו להפוך את המדריך לכלי שימושי בידי צוות התכנית והשותפים להפעלתה ביישוב.

♦ גיוס כוח אדם חדש במקום אלו שהפסיקו את עבודתם בתכנית.

נוסף על פעולות אלו, הצוות היה אחראי על קבלת ההחלטה בנוגע להמשך התכנית בכל יישוב ויישוב או להפסקתה, בהתאם לשיקולים של ותק התכנית ביישוב; של מידת מיצוי האוכלוסייה המתאימה; של טיב השותפות עם הרשות המקומית ושל השלב שבו נמצאת קבוצת המשתתפות בתכנית.

החלטה נוספת שהתקבלה קשורה לחידוד הקריטריונים לכניסת התכנית ליישוב חדש.

## 6. שינויים והמשכיות ביישום השלבים המקדימים בתכנית

תהליך הפעלת התכנית התחיל בביצוע שלושה שלבים: בחירת היישובים, הכניסה ליישובים ובחירת המועמדות לתכנית. פרק זה מתמקד בסוגיות שעלו לגבי יישום שלבים אלו.

חשוב לציין כי במרבית היישובים שבהם פעלה התכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה היא החלה לפעול עוד בתקופת תבת. מרבית היישובים החדשים שבהם החלה התכנית לפעול בשנתיים האחרונות היו יישובים ערביים.

### 6.1 חידוד קריטריונים בבחירת היישוב

אחד השינויים העיקריים בתכנית מאז העברתה למשרד הרווחה הוא חידוד הקריטריונים לכניסה ליישובים החדשים.

הקריטריונים העיקריים שנקבעו היו אלו:

♦ המצב החברתי-כלכלי של היישוב לפי הדירוג של משרד הרווחה

♦ הפוטנציאל לגיוס נשים מאוכלוסיית היעד של התכנית

♦ יכולתה ונכונותה של הרשות המקומית להוביל את התכנית ולספק לה משאבים

קיומו של מתנ"ס "מתפקד" ביישוב היה שיקול של ממש בקבלת ההחלטה על כניסה לאותו יישוב, אם כי הוא לא היה קריטריון הכרחי בתהליך בחירת היישוב.

### 6.2 תהליך הכניסה ליישוב

תהליך הכניסה ליישוב נעשה על פי המודל המתוכנן וללא שינויים מיוחדים והוא כלל שני צעדים:

#### א. מיפוי צרכי אוכלוסיית היעד ומאפייניה

בתהליך זה מופו המאפיינים הדמוגרפיים, התרבותיים והקהילתיים של אוכלוסיית היעד ביישוב הנבחר, כדי ליצור תהליך ליווי אישי וקבוצתי רגיש-תרבות. במעט יישובים חסר מידע מנהלי במחלקות הרווחה או ברשויות המקומיות לגבי אוכלוסיית הנשים יוצאות אתיופיה.

מאפייני האוכלוסייה ביישובים הערביים מופו בסיוע השותף העיקרי בהפעלת התכנית במגזר הערבי – הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי במשרד ראש הממשלה.

### **ב. יצירת שותפויות ביישוב**

בתהליך זה נוצר קשר בין מפעילי התכנית לבין הגורמים העשויים לסייע באיתור המועמדות, בהפעלת רכיבי התכנית ובקידומה. הקשר הראשון עם הגופים המקומיים נוצר על ידי הצוות התפעולי של התכנית (המנהלת הארצית, מנהלת תכניות מתבת, האחראית על התכנית במשרד הרווחה, ומקדם תחום התעסוקה בחברה למתנ"סים) ובהמשך הוא נוהל בעיקר על ידי הרכוזות המחוזיות.

## **6.3 שינויים בקריטריונים לקבלת המועמדות לתכנית**

עם העברת התכנית למשרד הרווחה ניסה צוות התפעול להגדיר מחדש את אוכלוסיית היעד של התכנית ולחדד את הקריטריונים לקבלת המועמדות. הקריטריונים שנקבעו היו:

- ◆ נשים יהודיות ותיקות (ילידות הארץ או בעלות ותק של 15 שנים) ונשים מאוכלוסיות במעבר בין-תרבותי: יוצאות אתיופיה, נשים ערביות ועולות חדשות מקווקז או מבוכרה.
- ◆ מצב משפחתי: אימהות לילדים
- ◆ גיל: 22-55
- ◆ השכלה: עד 12 שנות לימוד
- ◆ מצב תעסוקתי: בלתי מועסקות שלא עבדו אף פעם או שהפסיקו את עבודתן חצי שנה לפחות לפני הצטרפותן לתכנית
- ◆ אינן מקבלות קצבת הבטחת הכנסה.

צוות התפעול בתכנית ניסה להגמיש את הקריטריונים לקבלת המשתתפות על פי היקף הפנייה ועל פי מאפייני אוכלוסיית היעד. הצוות אפשר לקבל בתכנית משתתפות שאינן עומדות בכל הקריטריונים. למשל, בכמה יישובים הביקוש של נשים ותיקות בעלות הכשרה מקצועית, של אימהות חד-הוריות שמקבלות גמלת הבטחת הכנסה ושל נשים צעירות מתחת לגיל 22 להצטרף לתכנית היה גדול. השיקולים בעד קבלתן לתכנית היו ניתוקן משוק העבודה והמוטיבציה הגבוהה שלהן להשתלב בעבודה.

עם זאת היו כמה תנאים מגבילים:

- ◆ שיעור המשתתפות שאינן אימהות לא יעלה על 10% מכלל המשתתפות בקבוצה.
- ◆ אין לקבל משתתפות מתחת לגיל 20.
- ◆ אין לקבל משתתפות בעלות השכלה אקדמית.
- ◆ שיעור המשתתפות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה לא יעלה על 20% מכלל המשתתפות בקבוצה.

חלק מנציגי מחלקות הרווחה, לצד חלק מהרכוזות המחוזיות, סברו כי ראוי לשקול את ביטולו של הקריטריון של אי קבלת גמלת הבטחת הכנסה, בעיקר בקרב מועמדות מהאוכלוסייה האתיופית והערבית.

הצעה נוספת שהעלו בעיקר נציגי מחלקות הרווחה הייתה להגדיל את אוכלוסיית היעד של התכנית ולקבל גברים מובטלים לתכנית.

## **6.4 קשיים במיון המועמדות ובגיוס**

לדברי אנשי ההפעלה של התכנית, גיוס המשתתפות נעשה על פי המודל וללא קשיים מיוחדים. הרכזות היישוביות שהיו אחראיות לתהליך ציינו כי עם הזמן היה קל יותר לגייס את המשתתפות ולפתוח קבוצות בעקבות הניסיון שצברו במהלך עבודתן; בעקבות ההכרה של מאפייני אוכלוסיית היעד ביישוב ובעקבות המוניטין החיוביים של התכנית.

הנשים גויסו במגוון דרכים, העיקריות בהן היו: פרסום מודעות במקומות ציבוריים (קופות חולים, בתי ספר, מתנ"סים); פנייה יזומה למועמדות ששמותיהן התקבלו ממתנ"סים או מארגונים שותפים אחרים ביישוב; שיטת "חבר מביא חבר"; הפניית מועמדות על ידי עובדים סוציאליים ממחלקות הרווחה.

על אף שהמשתתפות בתכנית אינן חייבות להיות מטופלות במחלקות הרווחה כדי להתקבל לתכנית, בראיונות צוין כי מפעילי התכנית ציפו שמחלקות הרווחה יסייעו בתהליך הגיוס ויפנו מועמדות. בפועל, צוין כי בממוצע כשליש מהמשתתפות הופנו על ידי עובדים סוציאליים ממחלקות הרווחה; הייתה שונות גדולה בין הקבוצות.

חלק מהרכזות של קבוצות הנשים מהאוכלוסייה הערבית ציינו כי נתקלו בקשיים בתהליך גיוס המשתתפות. הקושי העיקרי היה שכנוע המועמדות להשתלב בתכנית כה ממושכת. לדבריהן, הנשים חיפשו תוצאות מידיות ולא התעניינו בסדנאות ובקורסים ממושכים.

קושי נוסף היה המחסור בכלים הבוחנים את מידת מחויבותה של המועמדת כלפי התכנית ואת מידת נכונותה לחולל שינוי בחייה.

## **7. שינויים לעומת המשכיות ביישום שלבי התכנית**

מהראיונות עם מפעילי התכנית עולה כי באופן כללי התכנית יושמה לפי המודל המתוכנן. עם זאת, צוין כי חלק משלבי התכנית יושמו באופן חלקי או שונו; בעיקר בשל ניסיונם של המפעילים לפתח את התכנית ולהתאימה לצורכי המשתתפות ולציפיותיהן. סיבה נוספת הייתה המחסור בתקציבים.

פרק זה בוחן את אופן יישומם של שלבי התכנית ומתמקד בבחינת השינויים לעומת המשכיות.

### **7.1 הכנה לקראת היציאה לעבודה**

מטרותיה העיקריות של סדנת ההכנה לעבודה הן: להגביר את רצון של המשתתפות לצאת לעבודה; להכיר להן את שוק העבודה ולהקנות להן מיומנויות בחיפוש עבודה.

הסדנה ארכה כחודש וחצי בממוצע. היא כללה 5-7 מפגשים והם ארכו 30 שעות. תוכני הסדנה נבחרו על פי צורכי המשתתפות ונבנו על ידי הצוות בשיתוף עם מנחת הסדנה והאחראית על הפעלת הסדנאות במשרד התמ"ת. באופן כללי מדובר על רשימה אחידה ומובנית של נושאים שמועברים בכל הסדנאות לכל סוגי האוכלוסייה: מושגים עיקריים בעולם העבודה; דרכים וכלים לחיפוש עבודה; הכנה לראיונות עבודה; התמודדות עם קשיים בתהליך יציאת האישה לעבודה וזיהוי מוקדי חוזק וחולשה בקרב המשתתפות.

השינויים העיקריים שנעשו ברכיב זה היו:

- ◆ בחלק מהקבוצות של נשים ערביות ושל יוצאות אתיופיה נוספו קורסים לשיפור השליטה בעברית ובהפעלת מחשב.
- ◆ נוספו סדנאות הכנה ליוצאות אתיופיה לפני התחלת סדנת ההכנה לעולם העבודה שנועדו לסייע בגיבוש הקבוצה, בהעצמת המשתתפות ובתיאום ציפיות עם הקבוצה ויצירת מחויבות כלפי התכנית.
- ◆ הוספת מפגשי תגבור של סדנת ההכנה לעבודה בתחום התעסוקה בקבוצות יוצאות אתיופיה שבהן היה בכך צורך ושהתקציב אפשר זאת.
- ◆ פריסת הסדנה להכנה לעבודה על פני תקופה קצרה יותר לעומת המתוכנן (חודש וחצי במקום 3 חודשים) עקב אילוצים תקציביים.
- ◆ כחלק מהעברת התכנית לממשלה, הוחלט להפעיל את סדנאות ההכנה לעבודה בשיתוף עם האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת ובאמצעות זכיינים שנבחרו על ידי האגף.

## 7.2 שילוב בעבודה

מהראיונות עם הרכזות בתכנית עולה כי גם תהליך שילוב המשתתפות בעבודה נעשה על פי המודל המתוכנן ולא בוצעו בו שינויים לאחר העברת התכנית למשרד הרווחה. עבודת הרכזות היישובית התמקדה באיתור מקומות עבודה, בפיתוח קשר עם המעסיקים, בהכנת המשתתפות לקראת הכניסה לעבודה וליווייה לאחר השתלבותה בעבודה, כולל תמיכה רגשית וסיוע בפתרון בעיות שעולות במקום העבודה.

תהליך איתור מקומות העבודה עבור המשתתפות נעשה בעיקר על ידי הרכזות היישוביות בדרכים אלו: פנייה יזומה למעסיקים פוטנציאליים מקומיים; חיפוש מודעות באינטרנט; היעזרות במשאבים מקומיים רלבנטיים לתחום התעסוקה, כגון מקדמי תעסוקה במרכזי הון אנושי, רכזי קשרי מעסיקים ועובדי לשכת התעסוקה המקומית. עוד צוין כי לעתים קרובות השותפים העיקריים בהפעלת התכנית ברמה המקומית - המתנ"ס הקהילתי ומחלקת הרווחה - קולטים אף הם משתתפות בעבודה.

## 7.3 תמיכה וליווי אישי וקבוצתי - מועדון "אשת חיל" שלב א

לאחר תום סדנת ההכנה לעבודה ובמקביל לתהליך השילוב האישי בעבודה, פותחה בתכנית מסגרת קבוצתית – "מועדון "אשת חיל", אשר נועדה בעיקר לשמר את ההישגים של המשתתפות בתחום התעסוקתי ולהעניק להן תמיכה וליווי לאחר השתלבותן בעבודה.

בשלב זה של התכנית, השתתפו במועדון נשים מהקבוצה הגרעינית ששולבה בעבודה, נשים שנמצאו בתהליך של חיפוש עבודה ונשים נוספות המתגוררות ביישוב ושהיו מעוניינות להשתלב בתכנית מבלי שעברו את השלבים הקודמים.

הסדנאות הקבוצתיות במועדון הועברו הן על ידי הרכזות היישוביות והן על ידי שותפים מקומיים בהפעלת התכנית ואנשי מקצוע מתחומים שונים. תוכני הסדנאות כללו מגוון תחומים, כגון: קידום בעבודה, משפחה וזוגיות, ניהול תקציב משפחתי, בריאות. כמו כן, פעילויות המועדון כללו סיורים ופעילויות העשרה.

מהמחקר עולה, כי שלב א במועדון "אשת חיל" יושם באופן חלקי. השינויים העיקריים שנעשו בשלב זה היו אלו:

- ◆ הפחתת העיסוק בהעברת סדנאות תהליכיות, בעיקר עקב אי הכללת רכיב המועדון בתקציב התכנית.
- ◆ מיקוד בשיפור מיומנויות וכישורי עברית ומחשבים על חשבון סדנאות מתקדמות בתחום התעסוקה, עקב דרישת המשתתפות.

## **7.4 קידום תעסוקתי, אישי וחברתי – מועדון "אשת חיל" שלב ב**

שלב זה הוא שלב ממשיך בתכנית אשר התמקד בהקניית מיומנויות וכלים נוספים לצורך קידומן של המשתתפות ושדרוגן המקצועי.

הפעילויות לשדרוג מקצועי ניתנו רק בחלק מהישובים והן כללו בעיקר קורסים עיוניים של שיפור כישורי עברית וכישורי מחשב, ושילוב בהכשרות מקצועיות בחלק מהקורסים.

שלב זה בתכנית יושם באופן חלקי; לאחר העברת התכנית למשרד הרווחה הופחת העיסוק ברכיבי הקידום והשדרוג המקצועי של המשתתפות עקב בעיות תקציביות. על פי דיווחי ההנהלה, ברבע מהקבוצות בלבד ניתנו סדנאות קידום בעבודה.

## **7.5 מינוף קהילתי-תעסוקתי**

מינוף קהילתי-תעסוקתי הוא שלב חדש בתכנית; הוא החליף את שלב "המנהיגות התעסוקתית" כשלב אחרון במודל. שלב זה פותח בעקבות השותפות עם השירות לעבודה קהילתי במשרד הרווחה.

בהמשך פעילות הקבוצה בשלבי המועדון, הקבוצה מבצעת פעילות בתחום התעסוקה במרחב הקהילתי. מטרת הפעילות היא העצמת קבוצת הנשים ויצירת החיבור בין הקהילה הרחבה ומנהיגיה לבין עולם התעסוקה.

בחלק מהקבוצות – אור יהודה, נתיבות, רמלה ואילת – נעשו פרויקטים של מינוף קהילתי תעסוקתי, כגון, פרסום חוברת בנושא זכויות נשים בעבודה; כתיבת ספר של מתכונים אוכל לנשים עובדות; ארגון ערב הרצאות בתחום התעסוקה; ארגון ערב אופנה להצגת בגדי עבודה; השגחה על ילדים של נשים עובדות בזמן הימצאותן בעבודה.



## 8. שינויים והמשכיות בעבודת הצוות בתכנית

### 8.1 המבנה הארגוני של התכנית

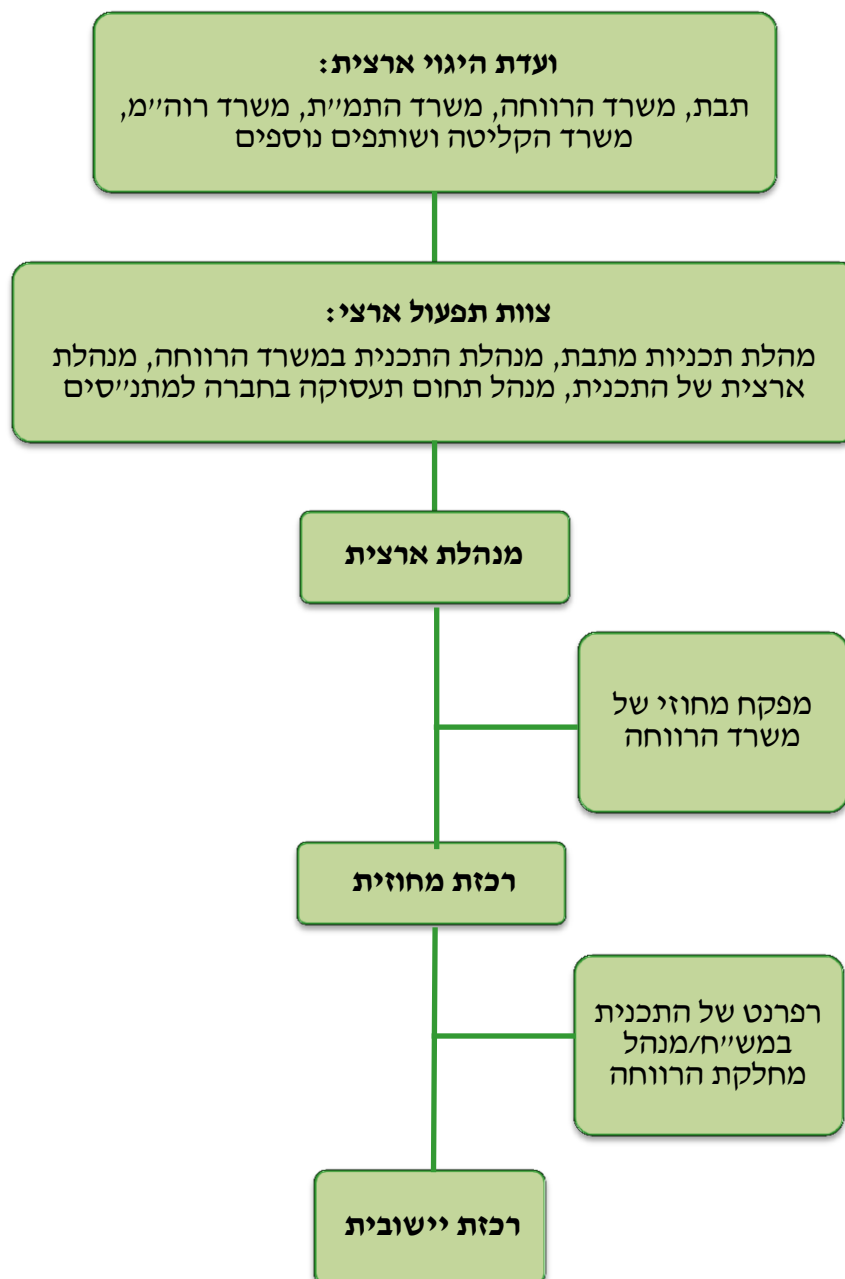
תרשים 1 מתאר את המבנה הארגוני של התכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה. מהתרשים עולה כי צוות ההפעלה של התכנית כלל:

- ♦ ארבעה שחקנים ברמה הארצית: מנהלת התכנית במשרד הרווחה; מנהלת תכניות מתבת, מנהלת ארצית של התכנית ומנהל תחום תעסוקה בחברה למתנ"סים.
- ♦ ברמה המחוזית: הרכזות המחוזיות, מפקחים מחוזיים ממשרד הרווחה.
- ♦ ברמה המקומית: הרכזות היישוביות, האחראים על התכנית במש"חים ומנהלי מתנ"סים מקומיים.

השינויים העיקריים שחלו במבנה הארגוני בתכנית לאחר ההעברה היו:

1. החלפת הגוף המפעיל: החברה למתנ"סים במקום שתי העמותות שהפעילו אותה בתקופה של תבת: עמותת "בעצמי" ועמותת "שדולת הנשים".
2. שינוי אופי הריכוז של התכנית מריכוז לפי אוכלוסיות לריכוז אזורי לפי מחוזות, בעקבות הרצון להתאים את המבנה הארגוני בתכנית למבנה הארגוני של משרד הרווחה, כך שמול המפקח המחוזי ממשרד הרווחה תעבוד רכזת מחוזית אחת ולא 3 רכזות מחוזיות לפי המודל הקודם. שינוי זה הביא לצמצום מספר תקני הרכזות בדרג הביניים (הרכזות המחוזיות) מחמש בתקופת תבת לארבע לאחר ההעברה.
3. הקמת צוות תפעול ארצי שכולל את ארבעת הגורמים העיקריים האחראים להפעלת התכנית.

**תרשים 1: המבנה הארגוני של התכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה**



## 8.2 כוח האדם בתכנית

רוב אלו שעבדו בתכנית כשהופעלה על ידי תבת המשיכו לעבוד בה גם בהפעלת משרד הרווחה. באופן כללי, ברכיבי התפקידים של צוות התכנית הוכנסו בעיקר שני שינויים אלו:

### 1. שינוי באופי התפקיד של הרכזת היישובית

נוספו רכיבים חדשים לתפקיד הרכזת מלבד איגום המשאבים התקציביים והאחרים ברמה היישובית, איתור משתתפות ואיתור מקומות עבודה מתאימים עבורן. התפקידים החדשים מתמקדים בעיקר במעורבות בהבניית תכנים למועדון, בהעברת חלק מהתכנים הללו ובהפעלת התערבויות קהילתיות בנושא תעסוקה. תפקיד הרכזת נעשה מורכב יותר, מאחר שהיה כרוך בהתנהלות מול ריבוי מנהלים. מצד אחד, על הרכזת להיצמד לניהול התכנית על פי המודל ומצד אחר עליה להתנהל מול מנהל המתנ"ס המקומי ומול מנהל המש"ח.

### 2. הסמכת עבודת הרכזת היישובית

כשנה לאחר שהתכנית הועברה למשרד הרווחה, התחילו בתבת לפתח תהליך הסמכה של הרכזות היישוביות בתכנית על ידי שילובן בקורסים ובהשתלמויות הקשורים לעבודתן בתכנית (ראה פירוט בפרק 11).

## 8.3 קשיים בעבודת הרכזות בעקבות העברת התכנית

הקשיים העיקריים בעבודת הרכזות המחוזיות והיישוביות בתכנית, על פי הראיונות שבוצעו אתן, היו אלו:

- ◆ קושי בהתנהלות מול מספר רב של גורמים האחראים על התכנית ביישוב (ר' סעיף 8.2 לעיל).
- ◆ ביצוע משימות נוספות שאינן קשורות לתכנית ואשר הוטלו על חלק מהרכזות היישוביות על ידי עובדי המש"חים או המתנ"סים המקומיים. קושי זה הופיע בעיקר בתקופה הראשונה לאחר ההעברה.
- ◆ השקעת זמן ומאמצים רבים באיגום משאבים עקב צמצום התקציב בעקבות ההעברה.
- ◆ תחושות שליליות, כגון מרידות ופגיעה בדימוי העצמי בעקבות הורדת שכרן.

## 8.4 הכשרת הצוות

הכשרת כוח האדם בתכנית לאחר העברתה לידי משרד הרווחה נעשתה בהתאם למודל וללא שינויים מהותיים לעומת התקופה שלפני ההעברה. הסיבה היא שתבת המשיך לספק את ההכשרות ואת ההדרכות לצוות הרכזות היישוביות והמחוזיות בתכנית גם לאחר העברת התכנית.

הרכזות דיווחו כי הן השתתפו בהשתלמויות ובהדרכות בתחומים שונים הקשורים לתעסוקה, כגון, ליווי קבוצתי, קידום בעבודה, קשרי מעסיקים והעסקת אימהות חד-הוריות. נוספו הדרכות אוריינטציה לרכזות החדשות שהחלו את עבודתן לאחר העברת התכנית למשרד הרווחה.

הקושי העיקרי שצוין בנוגע להכשרת הצוות הוא הקיצוץ בתקציבי התכנית. בין השאר, בעקבות קיצוץ בתקציבי התכנית צומצם מספר ההשתלמויות שקיבלו הרכזות היישוביות ולא הוקצתה רכזות הדרכה לתכנית מטעם תבת.

צוות הרכזות המחוזיות והיישוביות ציינו קשיים נוספים, כגון אלו:

- ♦ חוסר מעורבות מספקת של המש"חים ושל המפקחים של משרד הרווחה בתכנית ההדרכה של הרכזות היישוביות והמחוזיות.
- ♦ קושי במתן הדרכות והשתלמויות לצוות הרכזות עקב הפיזור הגאוגרפי של התכנית ועקב היקפי המשרה המצומצמים שבהם הועסק הצוות ואשר הקשו עליהם להקדיש זמן להשתתפות בהדרכות.
- ♦ מחסור בהכשרה בתחומים ספציפיים, כגון: גיוס משתתפות, איגום משאבים, יצירת שותפויות, התמודדות עם ריבוי מנהלים והנחיית סדנאות המועדון.
- ♦ קושי בקרב הרכזות המחוזיות בפיתוח ידע מעמיק וכלים לטיפול באוכלוסייה ספציפית בתכנית בעקבות שינוי המבנה הניהולי.

## 8.5 שביעות הרצון של הרכזות מעבודתן

הממצאים מהראיונות עם הרכזות המחוזיות והיישוביות בתכנית מצביעים על שביעות רצון גבוהה באופן כללי מעבודתן בתכנית. כמעט כל המרואיינות דיווחו כי הן מרוצות מאוד, בעיקר מאופי עבודתן בתכנית ומהקשר שלהן עם המשתתפות בתכנית. עם זאת, חלק גדול מהן ציינו כי הן אינן שבעות רצון מהשכר וכי הן חושבות ששכרן אינו הולם את המאמצים שהן משקיעות בעבודתן.

## 9. שותפויות

### 9.1 השותפויות ברמת הארצית

אחד השינויים שחלו בתכנית עם העברתה לאחריות משרד הרווחה היה חיזוק השותפויות עם כמה משרדים ממשלתיים כדי להביא לעבודה משותפת של הכוחות הפועלים ולאגם את המשאבים לקידום תעסוקת נשים.

השותפים העיקריים להפעלת התכנית ברמה הארצית היו: משרד הרווחה, תבת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, משרד התמ"ת ומשרד הקליטה. המחקר מלמד כי לשותפויות בין גורמים אלו היו תרומות רבות בעיקר מבחינת הוספת רכיבים לתכנית והגדלת היקף האוכלוסייה שבה היא מטפלת.

לוח 2 מתאר את התשומות העיקריות של השותפים להפעלת התכנית ברמה הארצית.

**לוח 2: תשומות של השותפים העיקריים בהפעלת התכנית**

| השתתפות במימון             | השירות לפרט ומשפחה - משרד הרווחה | השירות לעבודה קהילתית - משרד הרווחה | גיוינט – תבת | הרשות לפיתוח כלכלי- משרד ראש הממשלה | החברה למתנ"סים | האגף להכשרה מקצועית – משרד התמ"ת | האגף לתעסוקה- משרד הקליטה | האגף להשכלת מבוגרים – משרד החינוך | האגף לשיקום שכונות חברתי – משרד הבינוי והשיכון |
|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------|
| השתתפות במימון             |                                  |                                     |              |                                     |                |                                  |                           |                                   |                                                |
| כל הפעילות הקבוצתית        | ✓                                |                                     |              | *✓                                  |                |                                  | **✓                       |                                   |                                                |
| כוח אדם                    | ✓                                |                                     | ✓            |                                     |                |                                  |                           |                                   |                                                |
| קורסים לעברית              |                                  |                                     |              |                                     |                |                                  | ✓                         | ✓                                 |                                                |
| סדנאות הכנה לעבודה         |                                  |                                     |              |                                     |                | ✓                                |                           |                                   |                                                |
| סדנאות וקורסים אחרים       |                                  |                                     |              |                                     |                | ✓                                | ✓                         |                                   |                                                |
| הדרכות לצוות התכנית        |                                  |                                     | ✓            |                                     |                |                                  |                           |                                   |                                                |
| בחירת היישובים             | ✓                                |                                     | ✓            | ✓                                   | ✓              |                                  |                           |                                   |                                                |
| בחירת הצוות                | ✓                                |                                     | ✓            |                                     | ✓              |                                  |                           |                                   |                                                |
| השתתפות בוועדת היגוי ארצית | ✓                                | ✓                                   | ✓            |                                     | ✓              | ✓                                | ✓                         | ✓                                 | ✓                                              |
| הפצת התכנית                | ✓                                |                                     | ✓            | ✓                                   | ✓              |                                  |                           |                                   |                                                |
| שותפות ברמה המקומית        | ✓                                | ✓                                   |              |                                     | ✓              | ✓                                |                           |                                   | ✓                                              |

\* מימון מלא של 5 קבוצות לנשים בחברה הערבית ומימון חלקי של 3 קבוצות נוספות. מתוכן לממן 30 קבוצות נוספות לנשים ערביות במהלך השנתיים הקרובות.  
 \*\* מימון מלא של 3 קבוצות לנשים יוצאות אתיופיה.

## 9.2 השותפויות ברמה המקומית

נוסף על השותפויות בין הגורמים השונים ברמה הארצית, התכנית מושתתת על יצירת שותפויות עם גופים מקומיים שפועלים בתחום התעסוקה בכוונה לעודד שימוש במשאבים הקיימים ביישוב שעשויים לסייע בשילוב משתתפות התכנית בעבודה.

אחד השינויים שחלו בתחום זה לאחר העברת התכנית לאחריות משרד הרווחה הוא השינוי במעמדן של המחלקות המקומיות לשירותי הרווחה (המש"חים): כיום הן שותפות מובילות של התכנית ביישוב יחד עם המתנ"סים המקומיים. שינוי נוסף קשור לאופי השותפות עם הרשות המקומית: עם העברת התכנית למשרד הרווחה היא נדרשה להשתתף במימון חלק מפעילויות התכנית ביישוב.

הנהלת התכנית והרכזות המחוזיות ציינו כי כדי להתמודד עם המחסור במשאבי התכנית, שנפגעו בעיקר בשל הירידה בתקציבי הפעילויות, הן ניסו להרחיב את השותפויות עם גורמים מקומיים נוספים, כמו ארגונים וולונטריים ועמותות; מרכזי הון אנושי ומרכזי תעסוקה מקומיים; מחלקות נוספות ברשות המקומית; ממונ"י תעסוקה ממשרד הקליטה; שירות התעסוקה המקומי; נציגי מעסיקים. על פי הרכזות המחוזיות, השותפויות עם גורמים אלו סייעו להן בכל מיני תחומים, כגון: שיווק התכנית, גיוס משתתפות, שילוב משתתפות בעבודה, הפעלת סדנאות והרחבת ידע בנושאים הקשורים לעבודה עם אוכלוסיית המשתתפות בתכנית.

### 9.2.1 התשומות העיקריות של הגורם המפעיל

מהראיונות עם מפעילי התכנית עולה כי במרבית היישובים שבהם פעל מתנ"ס קהילתי (ששייך לחברה למתנ"סים), הוא סיפק עזרה מגוונת לרכזות היישוביות במהלך עבודתן בתכנית. התשומות העיקריות של המתנ"סים שצוינו היו בעיקר אלו:

- ◆ סיוע בחשיפת התכנית בפני קהל רחב ומגוון
- ◆ הפניית מועמדות לתכנית
- ◆ הקצאת מקום עבור עבודת הרכזות ועבור הפעילות הקבוצתית
- ◆ שילוב הרכזות בישיבות צוות או הדרכות רלוונטיות שהתקיימו במתנ"ס
- ◆ הספקת מסגרות לילדי המשתתפות בזמן הפעילות הקבוצתית

## 10. קשיים ביישום שלבי התכנית

ניתן לסווג את הקשיים העיקריים שעלו במהלך יישום שלבי התכנית (חלקם היו לפני ההעברה) לשלושה תחומים:

### 10.1 קשיים בשילוב המשתתפות בעבודה

להלן מפורטים הקשיים שהתעוררו בשילוב המשתתפות בעבודה:

- ◆ מחסור במשאבים אישיים בסיסיים הנחוצים להשתלבות בעבודה בכלל ובעבודה איכותית בפרט. לדברי הרכזות, קשה לשלב בעבודה משתתפות בעלות השכלה נמוכה, שאינן שולטות בשפה

העברית, שרמת כישורי המחשב שלהן נמוכה ושהן רחוקות משוק העבודה. הקושי מתעצם כשמדובר בנשים שמטופלות במחלקות הרווחה, אשר מלבד החסמים שלהן בתחום התעסוקה הן גם סובלות מבעיות אישיות ומשפחתיות אחרות.

♦ מוטיבציה נמוכה ותפיסות שליליות לגבי חשיבות התעסוקה ומיקומה בחיי האישה, בעיקר בקרב משתתפות מאוכלוסיות מסורתיות, כגון האוכלוסייה הערבית והאתיופית. המוטיבציה להשתלב בתעסוקה אמורה להיות אחד התנאים הבסיסיים בקבלת מועמדים לתכנית תעסוקה. אולם הרכזות ציינו שאין להן כלים תקפים לבחינת התאמת המועמדות מלבד הקריטריונים הפורמליים של גיל, השכלה וכד' (ראה פרק 5).

♦ מבנה הזדמנויות מוגבל בתחום התעסוקה, בעיקר למשתתפות הערביות, בשל הקושי שלהן להשתלב בעבודות מחוץ ליישוב. על פי הרכזות, יש נשים המעדיפות לעבוד במקום מגוריהן בשל בעיות התחבורה או בגלל התנגדות של בני הזוג או של המשפחה לעבודתן מחוץ ליישוב. זה מאלץ אותן להתמודד עם תנאי העסקה פוגעניים הקיימים בחלק רב מהעבודות המוצעות ביישובים הערביים.

♦ מחסור באמצעים לשם פרסום ושיווק התכנית בפני מעסיקים, כגון כרטיסי ביקור לרכזות וחוברות מידע על התכנית.

♦ העדר תפקיד של רכז קשרי מעסיקים. על פי הנהלת התכנית, הצורך בפיתוח קשרים עם מעסיקים גדולים עלה במיוחד בשלב המועדון שבו ניסה הצוות לקדם את המשתתפות ולשלבן בעבודות טובות יותר או לשפר את תנאי העסקתן במקומות העבודות שבהן כבר השתלבו.

## 10.2 קשיים תקציביים במימון הפעילויות

### 10.2.1 מחסור בתקציב למימון הסדנאות והפעילויות הכלולות בתכנית

- ♦ מפגשי תגבור בסדנת ההכנה לעבודה בחלק מהיישובים שבהם עלה הצורך בכך
- ♦ הפעלת סדנאות תהליכיות בשלב הראשון במועדון והזמנת אורחים ואנשי מקצוע
- ♦ פעילויות בתחום הקידום בעבודה והשדרוג המקצועי של המשתתפות, כגון, מלגות, שוברים (ואוצ'רים) ללימודים והכשרה וסדנאות "קידום בעבודה"
- ♦ הרחבת היקף הקורסים בעברית

### 10.2.2 מחסור בתקציב למימון פעילויות שאינן קיימות בתכנית ושהוצע להוסיפן

- ♦ סדנאות העצמה למשתתפות וקורסים להשלמת השכלה
- ♦ סדנאות בתחום התעסוקה לבני הזוג ולמשפחות של המשתתפות
- ♦ פעילויות בתחומים אחרים, למשל, טיולים, קיום מפגשים בין הקבוצות, פעילות עם המשפחות

## 10.3 קשיים בתפעול סדנאות ההכנה לעבודה וסדנאות המועדון התעסוקתי

- ♦ חוסר גמישות במבנה סדנאות ההכנה לעבודה מבחינת פריסת מספר המפגשים ומשך כל מפגש. על פי הרכזות, הסדנאות היו אינטנסיביות מדי – 7 מפגשים בני 5 שעות המתפרסים על פני חודש

וחצי; המתכונת הזאת לא התאימה לצורכי המשתתפות ולא אפשרה להן לעבד את התכנים של הסדנאות ולהתנסות בהם במידה מספקת.

- ◆ קושי בהתאמת הקורסים לרמת הידע של המשתתפות, כתוצאה מהשונויות ביניהן מבחינת רמת ההשכלה והידע הקודם שלהן בנושאי הקורסים.
- ◆ חוסר יכולתן של המשתתפות להגיע לסדנאות המועדון שהתקיימו בשעות הערב, במיוחד ביישובים שבהם לא ארגנו המפעילים סידורי השגחה על הילדים בשעת הפעילות של הסדנאות.
- ◆ חוסר הכשרתן של הרכזות היישוביות הנחוצה להעברת סדנאות במועדון.
- ◆ מעורבות מועטה מדי של מחלקות הרווחה בהעברת סדנאות המועדון.

## 11. מיסוד התכנית במשרד הרווחה

מיסוד התכנית נבחן משני היבטים: ארגוני - ברמת המטה וברמה המקומית וחוקי. בפרק זה מובאים הממצאים העיקריים בנוגע למידת מיסודה של התכנית. מלבד זאת, הפרק מתאר את מידת מעורבותן של מחלקות הרווחה היישוביות ביישום שלבי התכנית ובהפעלתם.

### 11.1 המיסוד הארגוני של התכנית

#### 11.1.1 המיסוד הארגוני ברמת המטה של משרד הרווחה

עם קבלת ההחלטה על העברת התכנית למשרד הרווחה, הוחלט שהתכנית תהיה באחריותו של השירות לפרט ולמשפחה בשיתוף עם השירות לעבודה קהילתית.

התמונה שעולה מהראיונות עם מפעילי התכנית ממשרד הרווחה ועם נציגי המחלקות לשירותים חברתיים מלמדת כי בתקופת המחקר, תהליך המיסוד הארגוני של התכנית במשרד הרווחה עמד בראשיתו. ההסבר לכך הוא, בין השאר, התמקדות המפעילים ממשרד הרווחה בתהליך קליטת התכנית ובטיפול בבעיות שוטפות שעלו בשלב העברת התכנית ובתקופת הפעלתה הראשונית.

עם זאת, הממצאים מצביעים על קיומן של פעולות המכוונות למסד את התכנית ולהפוך אותה לחלק בלתי נפרד מהתכניות שפועלות במשרד הרווחה. הפעולות העיקריות שצוינו היו אלו:

- ◆ מינוי אחראית על התכנית מטעם השירות לפרט ולמשפחה. היא מילאה תפקיד חשוב בפיתוח התכנית, טיפלה בסוגיות ובדילמות שעלו במהלך הפעלתה ובפיקוח על הפעלה שוטפת של התכנית ביישובים.
- ◆ ביצוע שינוי במבנה הארגוני של צוות הרכזות בתכנית, מריכוז לפי אוכלוסיות לריכוז לפי מחוזות, על מנת להתאימו למבנה הארגוני של צוות המפקחים במשרד הרווחה.
- ◆ ארגון ימי למידה חווייתיים לצורך חשיפת התכנית ודרכי הפעלתה בפני מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים.



- ◆ קיום מפגשים ארציים ומקומיים עם מנהלי המש"חים ונציגיהם הקשורים להפעלת התכנית, לצורך הגברת שיתוף הפעולה שלהם עם הגוף שמפעיל את התכנית (החברה למתנ"סים) ועידודם לסייע בהפעלת התכנית.

### **11.1.2 המיסוד הארגוני במחלקות לשירותים חברתיים**

בדומה למה שצוין לעיל בנוגע למידת המיסוד של התכנית ברמת המטה של משרד הרווחה, הממצאים מלמדים כי גם מיסוד התכנית ברמה המקומית במש"חים נמצא בשלבים התחלתיים.

מידת המיסוד של התכנית בתוך מחלקות הרווחה נבחנה לפי ארבעה פרמטרים המתייחסים ליצירת תפקידים מובחנים ודפוסי עבודה מוגדרים בהקשר של התכנית במסגרת המש"ח:

#### **א. מינוי רפרנט/אחראי על התכנית במחלקה**

מהמידע שהתקבל מהנהלת התכנית עולה כי בערך במחצית היישובים שבהם פעלה התכנית מונו רפרנטים לתכנית במחלקות הרווחה. הרפרנטים הם האחראים למעשה על ליווי הרכזת היישובית בתכנית ועל יצירת החיבור בינה לבין יתר עובדי המחלקה. ביתר היישובים צוין כי עדיין לא מונו רפרנטים לתכנית, בעיקר בשל עומס בעבודת המחלקה.

לדעתה של האחראית על התכנית במשרד הרווחה, תפקיד הרפרנט של התכנית במחלקה חשוב מאוד, ולכן יש למנות רפרנטים לתכנית בכל המחלקות.

#### **ב. קשר קבוע בין רכזת התכנית לבין המש"ח**

במרבית היישובים שבהם פעלה התכנית מתקיימות באופן סדיר פגישות בין הרכזת היישובית בתכנית לבין מנהל מחלקת הרווחה ו/או הרפרנט האחראי על התכנית במחלקה. הפגישות מתקיימות בתדירות של פעם עד פעמיים בחודש והן עוסקות לרוב במתן עדכונים לגבי התקדמות התכנית, בדיווחים טכניים ובהתייעצות לגבי פתרון בעיות נקודתיות שעולות במהלך הפעלת התכנית ביישוב.

לדעת הרכזות, תדירות הפגישות בין שני הגורמים נמוכה ויש צורך הן בהגברת התדירות והן בהעמקת התכנים הנדונים במסגרת פגישות אלו. בניגוד לכך, בחלק מהיישובים צוין כי הקשר בין הרכזות לבין מחלקות הרווחה מאופיין בשותפות המתבטאת בפגישות תכופות ובמתן ליווי וסיוע לרכזת במהלך הפעלת הקבוצה ביישוב.

#### **ג. השתתפות הרכזות בישיבות הצוות של המש"חים**

מפעילי התכנית ונציגי מחלקות הרווחה הדגישו את חשיבותו הרבה של שילוב הרכזות היישוביות בהשתלמויות ובישיבות הצוות של עובדי מחלקות הרווחה. לדבריהם, השתתפות הרכזות בישיבות אלו עשויה לתרום הן לרכזת היישובית והן לעובדים הסוציאליים במחלקה: מצד אחד, הרכזת תורמת להבאת תכנים מעולם התעסוקה לישיבות והיא עשויה להעשיר את הידע של העובדים הסוציאליים בתחום זה, ומצד אחר, היא מעשירה את סל הכלים שלה לטיפול בבעיות שמעלות משתתפות הקבוצה.

על אף החשיבות המיוחסת לשילוב הרכזות היישוביות בישיבות הצוות במחלקות הרווחה, מהשאלונים שמולאו על ידי הרכזות היישוביות עולה כי פחות משליש מהן (4 מתוך 14 שמילאו

שאלונים) דיווחו כי הן משתתפות באופן קבוע בישיבות הצוות של העו"סים במחלקות הרווחה. מספר קטן יותר ציינו כי הן משתתפות בחלק מישיבות הצוות אשר עוסקות בנושא התעסוקה.

#### **ד. שימוש בתכנית כחלק מהכלים הטיפוליים הנמצאים בשימוש במש"ח**

על פי מפעילי התכנית ממשרד הרווחה, הרציונל של קליטת התכנית במשרד נובע מאמונתם כי שילובה של אוכלוסיית המטופלים בתעסוקה פותחת פתח לשיפור היבטים אישיים נוספים בחיי אוכלוסייה זו. אי לכך, קיימת ציפייה שהעו"סים במש"חים יתחילו להסתייע בכלים שמציעה התכנית בתהליך הטיפול במשתתפים.

בראיונות עם נציגי המש"חים ועם צוות הרכזות בתכנית דווח על שינויים מורגשים בקרב חלק מעובדי המחלקות בנוגע להתייחסות לנושא התעסוקה באופן כללי. שינויים אלו מתבטאים בהכנסת נושא התעסוקה לתכנית הטיפולית של הפונים, בהפניית יותר מטופלות לתכנית ובפנייה של עו"סים לרכזות התכנית כשמתעורר צורך במתן "פתרון תעסוקתי" גם עבור מטופלים שאינם משתתפים בתכנית. באחד היישובים ציין מנהל מש"ח כי הרכזת היישובית, שהיא חלק בלתי נפרד מהצוות של המחלקה והאחראית על ההדרכות בתחום התעסוקה לעובדים הסוציאליים במחלקה, מהווה כיום מען כתובת מקצועית עבור העו"סים בנושא תעסוקה.

### **11.1.3 השונות בין יישובים מבחינת מידת המיסוד של התכנית**

כפי שצוין לעיל, קיימת שונות גדולה בין המחלקות לשירותים החברתיים מבחינת מידת המיסוד של התכנית. בהתבסס על הראיונות עם מפעילי התכנית ועל המידע שהתקבל מהרכזות היישוביות בתכנית, נראה כי שונות זו קשורה בעיקר לחמישה גורמים אלו:

#### **א. ביצוע עבודת הרכזת מתוך המש"ח**

מרבית הרכזות היישוביות ישבו במתנ"סים הקהילתיים (29 מתוך 37), 5 ישבו במרכזי הון אנושי או במרכזי תעסוקה אחרים ביישוב ומעטות (3) ישבו בתוך המש"ח.

מהמחקר עולה, כי באופן כללי, ביישובים שבהם הרכזת היישובית ביצעה את עבודתה במש"ח דווח על קשר אינטנסיבי יותר בין שני הגורמים ועל מידת מעורבות גבוהה של המש"חים בהפעלת התכנית.

עם זאת, חלק גדול מנציגי המש"חים ציינו כי המחסור של המש"חים במשאבים מקשה על הקצאת מקום עבור הרכזת היישובית בתוך המחלקה וכי הם היו מעדיפים שהרכזות ימשיכו לבצע את עבודתן במקומות חיצוניים, למשל, במתנ"ס המקומי שעשוי לספק להן תנאים פיזיים טובים יותר.

#### **ב. קיומו של מתנ"ס מתפקד ביישוב**

ביישובים שבהם קיימים מתנ"סים מקומיים אשר מציעים משאבים רבים הן עבור רכזות התכנית והן עבור המשתתפות, כגון, מיקום לפעילות הקבוצתית וסידורים לילדי המשתתפות, דווח כי מידת מעורבותם של המש"חים בהפעלת התכנית הייתה קטנה יותר, בעיקר בשל תחושתם של עובדי המחלקה כי תרומתם הפוטנציאלית תהיה קטנה לעומת תרומת המתנ"ס; לכן הם "סומכים על המתנ"ס שיעשה את עבודתו בצורה טובה".

### ג. עמדת מנהל המש"ח כלפי התכנית

על פי הרכזות המחוזיות, למידת העניין של מנהל המש"ח בתכנית ולחשיבות שהוא מייחס לה יש השפעה חיובית על מידת התמיכה והסיוע שמקבלת הרכזות מיתר עובדי המחלקה במהלך הפעלת התכנית.

### ד. קיומן של תכניות "מתחרות"

במחלקות שבהן יש תכניות נוספות, לאו דווקא בתחום התעסוקה, דווח על קשיים בקליטת התכנית בתוך המחלקה ובמיסודה, בעיקר בשל עומס העבודה השוטפת במחלקה. משום כך, לדברי הנהלת התכנית, ביישובים אלו הושקעו מאמצים רבים בעבודה עם המחלקות, לצורך שיווק התכנית והגברת שיתוף פעולתן עם התכנית, תוך ניסיון להדגיש את הערכים המוספים של התכנית ואת הייחודיות שבה.

### ה. ותק התכנית ביישוב

ביישובים שבהם התחילה התכנית לפעול לפני שהיא הועברה למשרד הרווחה, דווח על קשיים בתהליך קליטת התכנית במש"ח; אשר השפיעו לרעה על תהליך המיסוד במש"ח. הקושי העיקרי נובע משינוי מעמדו של המש"ח בתכנית – משותף בהפעלת התכנית לגוף המוביל האחראי להפעלת התכנית ביישוב. פיתוח המודעות לכך ודרבונן של המחלקות לקבל עליהן תפקיד פעיל יותר בהפעלת התכנית דרש מאמץ וזמן רבים מצד הנהלת התכנית ומנהלי המש"ח.

#### 11.1.4 מידת המעורבות של המש"ח בהפעלת התכנית

חלק מהמש"חים סייעו בתהליך היישום וההפעלה של שלבי התכנית במגוון דרכים, כגון אלו:

- ◆ סיוע בחשיפת התכנית ושיווקה לקהילה.
- ◆ סיוע בגיוס משתתפות והפניית מועמדות פוטנציאליות.
- ◆ השתתפות בהנחיית סדנאות במועדון התעסוקתי.
- ◆ מתן מענה לקשיים הטכניים שעולים במהלך תפעול מפגשי הקבוצות.
- ◆ מתן פתרונות מקצועיים כשמתעוררות בעיות משפחתיות או אישיות של המשתתפות ומשפחותיהן בתחומי אלימות במשפחה, בעיות עם הילדים וכד'.
- ◆ שילוב משתתפות בעבודות בתוך מסגרות חינוכיות וטיפוליות הפועלות באחריות המש"חים.

חלק מנציגי המחלקות הדגישו את רצונם בהרחבת מעורבותם בתחומים נוספים, כגון: תהליך ניהול התכנית; ניהול התקציב של התכנית; פיתוח המודל והתאמתו לאוכלוסייה.

לעומתם, מנהלות התכנית הדגישו את הצורך בהגברת הערך הטיפולי המוסף של המש"חים באמצעות הדרכת צוות הרכזות במגוון נושאים: אלימות, הורות וכד'.

#### 11.1.5 הקשיים שעלו בתהליך המיסוד

- ◆ הקשיים העיקריים שעלו בתהליך מיסוד התכנית היו אלו:
- ◆ חוסר מעורבות מספקת של המפקחים המחוזיים בתכנית.

- ♦ עומס בעבודת המש"חים השוטפת וקונפליקטים סמויים בין השותפים להפעלת התכנית בחלק מהישובים הערביים.
- ♦ זיהוי פעילויות התכנית עם הגוף המפעיל ולא עם המש"חים, הן בקרב הקהילה והן בקרב הצוות. זיהוי זה ערער את תחושת הבעלות על התכנית בקרב המש"חים.

## 11.2 המיסוד החוקי

המיסוד החוקי של התכנית נבחן על פי עיגון התכנית בהוראה בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). לדברי האחראית על התכנית במשרד הרווחה, תהליך זה טרם הושלם אך נעשו שני צעדים עיקריים שעשויים לקדם את כתיבת ההוראה: א. בניית תקציב יישובי שכולל את כל העלויות של התכנית פן-יישוב; ב. כתיבת מדריך הפעלה של התכנית שכולל תיאור מפורט של רכיבי התכנית.

## 12. המעטפת של תבת

את תהליך היציאה מהתכנית פיתח תבת והוא תהליך הדרגתי. כדי לשמר את האיכויות המקצועיות של התכנית מכאן וכדי להמשיך בפיתוחה מכאן מספק תבת את המעטפת לתכנית וממשיך בליווי משרד הרווחה והשותפים הנוספים להפעלת התכנית בשנים הראשונות לאחר העברתה לידי הממשלה.

במעטפת נכללים רכיבים אלו:

- ♦ **פיתוח כוח האדם בתכנית והדרכתו.** מהיראיון עם הנהלת התכנית בתבת עולה כי אחד הרכיבים העיקריים של המעטפת הוא הכשרה וקידום מקצועי של הצוות בתכנית. במהלך הפעלת התכנית, הדריך הצוות לפיתוח ידע בתבת את הרכזות היישוביות והמחוזיות בתחומים שונים, בהם קשרי מעסיקים וטיפול באוכלוסיית התכנית. אחת התשומות של תבת בתחום ההדרכה הייתה הפעלת קורס אוריינטציה ייחודי לרכזות החדשות בתכנית. הוא הותאם לתכנית "אשת חיל" ולצורכי אוכלוסיית היעד שלה. מלבד הדרכות אלו, הוקצתה רפרנטית של תחום ההדרכה ופיתוח ידע בתבת שאחראית על ליווי והדרכת המנהלת הארצית של התכנית והרכזות המחוזיות.
- ♦ **פיתוח תכנית הסמכה לצוות הרכזות בתכנית.** במהלך הפעלת התכנית הוחלט בתבת על פיתוח מסלול הסמכה מודולרי לרכזות התכנית. המסלול יכול לכלול תכנים שונים שיסייעו לה הן בתהליך קליטתן בעבודה והן במהלך עבודתן עם הקבוצה, למשל, הכרת היישוב, אוריינטציה לתפקיד, ליווי ואימון אישי, ליווי קבוצתי ופיתוח קשרי מעסיקים. כיום, התהליך נמצא בהליכי גיבוש ופיתוח על ידי צוות פיתוח הידע בתבת והוא עתיד לשמש כפיילוט לתכניות אחרות בתבת. הרעיון של תכנית הסמכה הוא הכשרה למקצוע שמעניקה תעודה מקצועית רשמית שתהיה מוכרת על ידי גוף מוסמך ותאפשר לרכזות שעברו את תהליך ההסמכה לעבוד במקצוע זה גם מחוץ לגבולות של תכנית תבת.
- ♦ **איגוד ידע שנצבר במהלך הפעלת התכנית.** עם העברת התכנית לידי משרד הרווחה, נכתב מדריך הפעלה לתכנית. במדריך תוארו בפירוט מטרותיה, של התכנית, שלבי הפעלתה והיה בה חומר רקע רלוונטי לגבי אוכלוסיות היעד. המדריך הוכן על ידי הנהלת התכנית בתבת לצד הצוות ממרכז ההדרכה בתבת.

- ♦ **הנחלת ידע מקצועי בנושא התעסוקה בקרב מפעילי התכנית.** הצוות מתבט קיים מפגשים ארציים עם מנהלי המש"חים, עם הרפרנטים האחראים על התכנית במש"חים ועם השותפים המקומיים. במפגשים אלו הושק מדריך ההפעלה של התכנית, והמשתתפים קיבלו הדרכות ממוקדות על התכנית ועל נושאים מתחום התעסוקה.
  - ♦ **פיתוח רכיב הקידום בתכנית.** על פי הנהלת התכנית בתבת, ניסיון העבודה בתכנית "אשת חיל" מלמד כי יש צורך בהשקעת מאמצים בקידום משתתפות בעבודה ולא רק בשילובן בעבודה. לצורך כך מפתחים בתבת תכנית קידום ובמסגרתה יסופקו למשתתפים שירותים תומכים, למשל, מציאת פתרונות לילדים, שיפור כישורים של שפה והשכלה והכשרה מקצועית. התכנית "אשת חיל" היא חלק מתכנית הקידום של תבת – שתיים מבין רכזות נבחרו להשתתף במסלול ההכשרה למקדמות תעסוקה.
  - ♦ **השתתפות במימון כוח האדם בתכנית.** בשל הירידה בתקציבי התכנית עם העברתה למשרד הרווחה, החליט תבת להשתתף במימון עלות צוות המטה בתכנית, כולל המנהלת הארצית של התכנית וחלק מן הרכזות המחוזיות. חשוב לציין, כי על פי התכנון, ההשתתפות במימון כוח האדם תרד באופן הדרגתי כך שבשנת 2014 התקציב יתמקד רק ברכיב ההדרכה שבמעטפת.
  - ♦ **החזקת בסיס הנתונים של תבת ומימונו.** בסיס המידע כולל פרטים ומידע לגבי המשתתפות בתכנית "אשת חיל" ומאפשר לעקוב אחר מצבן התעסוקתי.
- נוסף על רכיבים אלו, הליווי של תבת כלל מעורבות פעילה בהפעלת התכנית ובהמשך פיתוח מודל התכנית. מעורבות זו באה לידי ביטוי במספר אופנים: ליווי אינטנסיבי של צוות התפעול של התכנית, השתתפות בוועדות בין-משרדיות ולעתים אף בוועדות היגוי מקומיות, סיוע לצוות במתן מענה לסוגיות שעולות במהלך הפעלת התכנית ובהשתתפות בקבלת החלטות הקשורות לקביעת קריטריונים בבחירת אוכלוסיית היעד ובבחירת יישובים.

## 13. פריסת התכנית והיקפה

- עם העברת התכנית למשרד הרווחה חלו שלושה שינויים בפריסתה ובהיקף הקבוצות שפעלו במסגרת התכנית:
- ♦ הוקטן מספר הקבוצות בתקופה הראשונה לאחר ההעברה: בעקבות הירידה בתקציבי התכנית, הוקטן מספר הקבוצות שפעלו בתכנית באופן הדרגתי מ-48 ל-30.
  - ♦ הוגדל מספר הקבוצות של ערביות בהמשך הפעלת התכנית: החלטה זו התקבלה בעקבות השותפות עם הרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה ובעקבות המלצת ועדת טרכטנברג להגדיל את היקף פעילותה של התכנית כחלק מן הצעדים לעידוד תעסוקה במגזרי המיעוטים. על פי התכנון, היו צפויות להיפתח עוד 36 קבוצות של נשים ערביות עד סוף 2013. עד לתקופת ביצוע המחקר (סוף 2012) נפתחו 10 קבוצות.
  - ♦ בעקבות השותפות עם המשרד לקליטת עלייה, הוחלט לפתוח קבוצות נוספות עבור נשים יוצאות אתיופיה.

## חלק ג: תפוקות התכנית ותוצאותיה (פרקים 14-18)

חלק זה דן בתפוקות התכנית – במספר המשתתפות ובמאפייניהן החברתיים-כלכליים ובתוצאותיה מבחינת מאפייני התעסוקה שלהן – תוך השוואה לתפוקותיה ולתוצאותיה בתקופה שקדמה להעברתה למשרד הרווחה. המידע מבוסס על ניתוח נתונים ממערכת המידע המנהלי של תבת והוא מתייחס לנתונים לגבי הנשים שהצטרפו לתכנית בתקופה שבין ינואר 2007 - דצמבר 2012. הנתונים על השילוב בתעסוקה נכונים עד לחודש ינואר 2013. לצורך הניתוחים, חולקו הנשים שהצטרפו לתכנית בתקופה זו מוינו ל-3 קבוצות לפי הוותק שלהן בתכנית:

**א.** משתתפות ותיקות מאוד שהצטרפו לתכנית בתקופה ינואר 2007 - דצמבר 2008, ואשר מרביתן התחילו וסיימו את השתתפותן בתכנית לפני ההעברה.

**ב.** משתתפות ותיקות שהצטרפו לתכנית בתקופה שבין ינואר 2009 לדצמבר 2010, כלומר, הצטרפו לתכנית לפני ההעברה והמשיכו בה לאחריה.

**ג.** משתתפות חדשות שהצטרפו לתכנית בתקופה שבין ינואר 2011 לדצמבר 2012, כלומר, הצטרפו לתכנית לאחר ההעברה.

## 14. מספר המשתתפות בתכנית

### 14.1 מספר המשתתפות שטופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה

לוח 3 מתאר את מספר המשתתפות שטופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה, כולל הנשים שהצטרפו לתכנית לפני ההעברה והמשיכו בה לאחר מכן (המצטרפות בשנים 2009-2010) וכולל הנשים החדשות שגויסו לתכנית לאחר ההעברה (המצטרפות בשנים 2011-2012).

לוח 3: המשתתפות שטופלו בתכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה, לפי סוג אוכלוסייה וותק בתכנית ולפי מערכת המידע של תבת בשנים 2009-2012 (N)

| סך הכול                                      | ערביות | יוצאות אתיופיה | ותיקות | עולות בוכרה/קווקז |
|----------------------------------------------|--------|----------------|--------|-------------------|
| <b>סך הכול הצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012</b> |        |                |        |                   |
| 1,366                                        | 547    | 382            | 273    | 164               |
| <b>ותיקות (2009-2010)</b>                    |        |                |        |                   |
| 729                                          | 212    | 229            | 186    | 102               |
| <b>חדשות (2011-2012)</b>                     |        |                |        |                   |
| 637                                          | 335    | 153            | 87     | 62                |

מהלוח ניתן לראות כי:

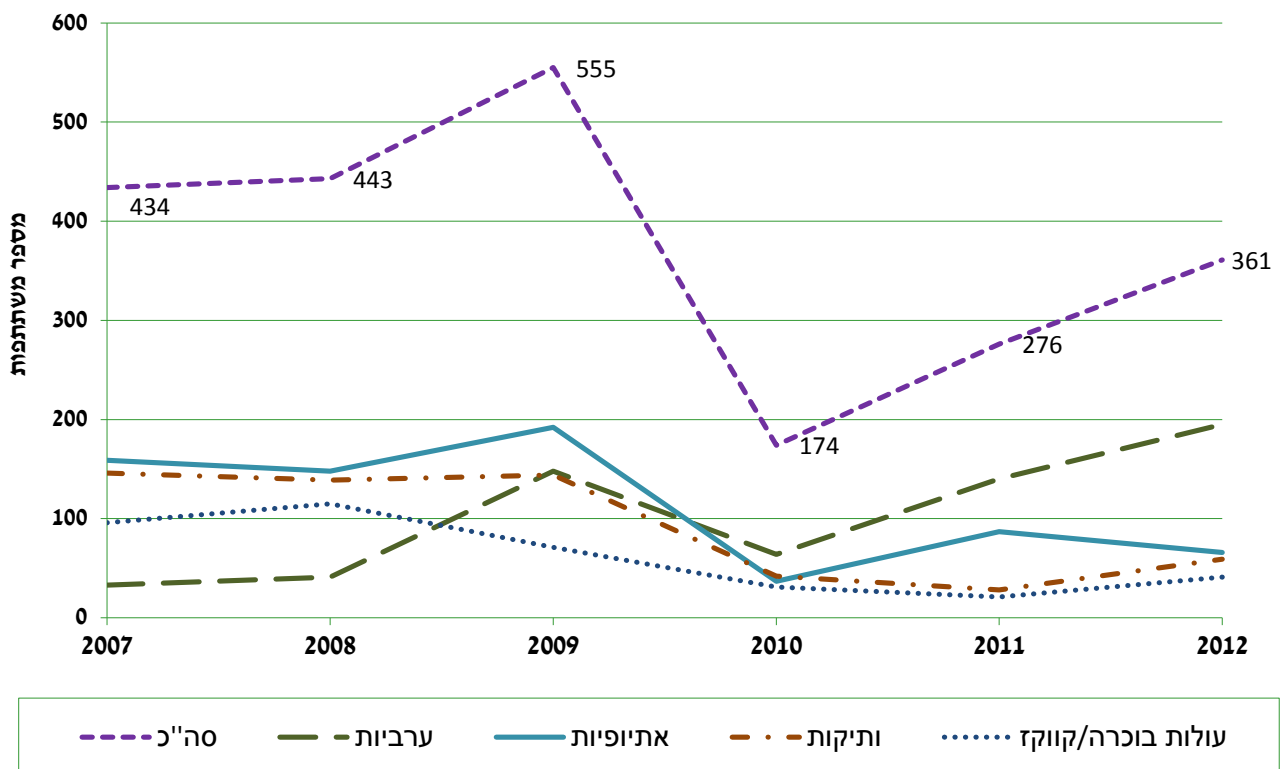
- ♦ 1,366 משתתפות טופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה, כמחציתן (53%) הצטרפו לתכנית לפני העברתה והשתתפו בה גם לאחר ההעברה ומחציתן הצטרפו לתכנית לאחר ההעברה.
- ♦ 40% מהמשתתפות שטופלו בתכנית מאז ההעברה היו נשים מהאוכלוסייה הערבית; יותר מרבע היו יוצאות אתיופיה והיתר היו ותיקות ועולות מקווקז או מבוכרה.

## 14.2 השינויים במספר המשתתפות

בתרשים 2 מתוארת המגמה בהצטרפות לתכנית בשנים 2007-2012 לפי קבוצת אוכלוסייה ולפי השנה. התמונה המצטיירת מהתרשים ממחישה את דבריהם של המרואיינים בנוגע לפריסת התכנית והיקפה (ר' פרק 13 לעיל):

- ♦ ירידת מספר המצטרפות לתכנית לאחר ההעברה (מ-555 מצטרפות בשנת 2009 ל-276 בשנת 2011); בעיקר עקב הירידה בתקציבי התכנית.
- ♦ עלייה גדולה והדרגתית במספר הערביות שהצטרפו לתכנית לאחר ההעברה (מ-64 מצטרפות ב-2010 ל-194 ב-2012), בעקבות השותפות עם הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי במשרד ראש הממשלה.
- ♦ עלייה במספר יוצאות אתיופיה שהצטרפו לתכנית (מ-37 ב-2010 ל-87 ב-2011), בעקבות השותפות עם המשרד לקליטת העלייה.

**תרשים 2: המשתתפות שהצטרפו לתכנית בשנים 2007-2012, לפי אוכלוסיות (N)**



## 15. מאפייני המשתתפות במועד ההצטרפות לתכנית

### 15.1 מאפייני המשתתפות שטופלו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה

בסעיף זה מוצגים מאפייני הנשים שהשתתפו בתכנית מאז העברתה לידי משרד הרווחה, כלומר הנשים שהצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012.

#### 15.1.1 מאפיינים דמוגרפיים (לוח 4)

- ♦ יותר משני שלישים מהמשתתפות (69%) היו עד גיל 39. המשתתפות הערביות ויוצאות אתיופיה היו צעירות יחסית (77% מקרב הערביות ו-73% מקרב יוצאות אתיופיה היו עד גיל 39).
- ♦ מרבית המשתתפות היו נשואות (75%) ורוב הנשואות היו אימהות לילדים.
- ♦ 19% מן המשתתפות היו חד-הוריות. שיעור החד-הוריות גבוה במיוחד בקרב העולות מקווקז ומבוכרה (30%) ובקרב יוצאות אתיופיה (27%) ונמוך בקרב הערביות (7%).

לוח 4: מאפיינים דמוגרפיים של המצטרפות לתכנית בשנים 2009-2012, לפי קבוצת אוכלוסייה (באחוזים)

| סך-הכול          | ערביות | יוצאות אתיופיה | יהודיות ותיקות | עולות בוכרה/קווקז |     |
|------------------|--------|----------------|----------------|-------------------|-----|
| סך הכול במספרים* | 1,306  | 540            | 349            | 257               | 160 |
| סך הכול באחוזים  | 100    | 100            | 100            | 100               | 100 |
| גיל              |        |                |                |                   |     |
| 29-20            | 22     | 23             | 20             | 14                | 34  |
| 39-30            | 47     | 54             | 53             | 36                | 33  |
| 49-40            | 24     | 22             | 21             | 29                | 25  |
| 50+              | 7      | 1              | 6              | 21                | 8   |
| מצב משפחתי       |        |                |                |                   |     |
| רווקה            | 6      | 0              | 7              | 13                | 12  |
| נשואה ללא ילדים  | 8      | 7              | 8              | 10                | 11  |
| נשואה עם ילדים   | 67     | 86             | 58             | 54                | 47  |
| חד-הורית         | 19     | 7              | 27             | 23                | 30  |

\*לא כולל 60 נשים אשר הצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012 אך לא דווח על גילן ועל מצבן המשפחתי.

#### 15.1.2 השכלה (לוח 5)

- שני שלישים מהמשתתפות היו בעלות 12 שנות לימוד לפחות, אם כי קיימת שונות בין האוכלוסיות:
- ♦ רמת ההשכלה של המשתתפות יוצאות אתיופיה נמוכה ביותר – 74% היו בעלות השכלה שאינה עולה על 11 שנות לימוד.
  - ♦ רמת ההשכלה של היהודיות הוותיקות והערביות היא הגבוהה ביותר – 30% מהוותיקות ו-27% מהערביות היו בעלות השכלה על-תיכונית.



### 15.1.3 ניסיון תעסוקתי (לוח 5)

כמחצית המשתתפות לא עבדו בשנתיים שקדמו להצטרפותן לתכנית. בקרב המשתתפות הערביות שיעור זה גבוה במיוחד - 67%.

**לוח 5: משאבים וחסימים לתעסוקה של המצטרפות לתכנית בשנים 2009-2012, לפי אוכלוסיות (באחוזים)**

| סך הכול                            | ערביות     | יוצאות אתיופיה | יהודיות ותיקות | עולות בוכרה/קווקז |
|------------------------------------|------------|----------------|----------------|-------------------|
| <b>סך הכול במספרים*</b>            | <b>523</b> | <b>341</b>     | <b>225</b>     | <b>144</b>        |
| <b>סך הכול באחוזים</b>             | <b>100</b> | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>        |
| <b>ניסיון תעסוקתי</b>              |            |                |                |                   |
| עבדה בשנתיים שקדמו להצטרפות לתכנית | 33         | 62             | 65             | 86                |
| <b>השכלה – שנות לימוד</b>          |            |                |                |                   |
| 11-0                               | 23         | 74             | 15             | 22                |
| 12 ללא בגרות                       | 22         | 15             | 35             | 36                |
| 12 עם בגרות                        | 28         | 6              | 20             | 22                |
| 15-13                              | 27         | 5              | 30             | 20                |

\*לא כולל 133 נשים אשר הצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012 אך לא דווח על השכלתן ועל ניסיון התעסוקתי.

## 15.2 ההבדלים בפרופיל המצטרפות לתכנית לפני ההעברה ואחריה

תרשימים 3-6 מציגים את ההבדלים במאפייניהן של המשתתפות בתכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה לבין מאפייניהן של המשתתפות בתכנית לפני שהועברה למשרד הרווחה.

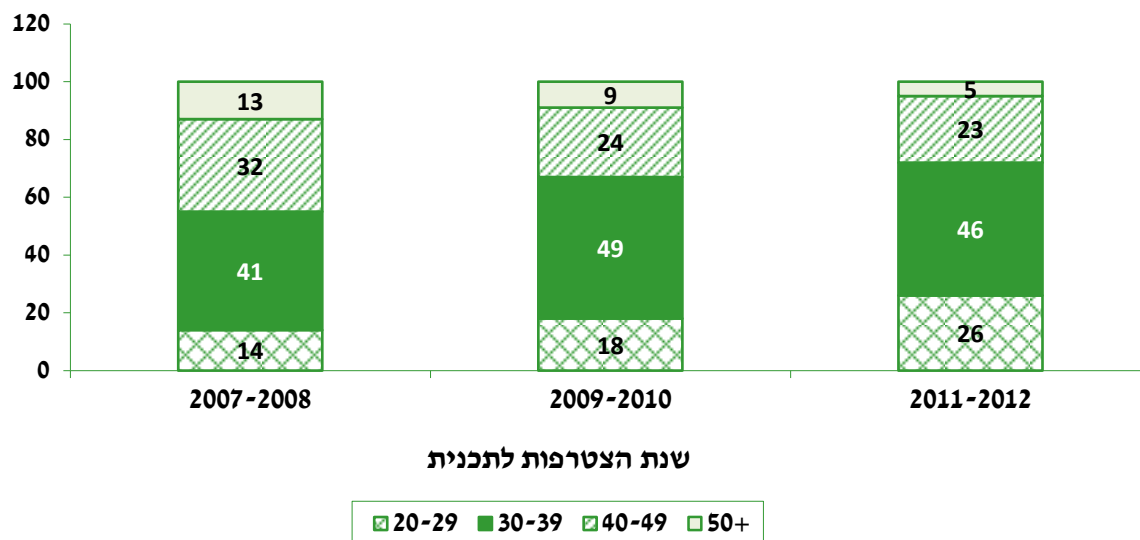
◆ המצטרפות החדשות לתכנית לאחר העברתה היו צעירות יותר מהמשתתפות בתכנית לפני העברתה. יותר מרבע היו עד גיל 29 בעת הצטרפותן לתכנית, לעומת 18%-ו 14% מהמשתתפות בשתי הקבוצות הוותיקות (תרשים 3).

◆ שיעור האימהות גבוה יותר בקרב המשתתפות החדשות (90% לעומת 83%-ו 85% בשתי הקבוצות הוותיקות); (תרשים 4).

◆ שיעור בעלות 12 שנות לימוד לפחות גבוה יותר בקרב החדשות (68% לעומת 61%-ו 58% בשתי הקבוצות הוותיקות). הפער בולט במיוחד לגבי אחוז בעלות 12 שנות לימוד עם תעודת בגרות (תרשים 5).

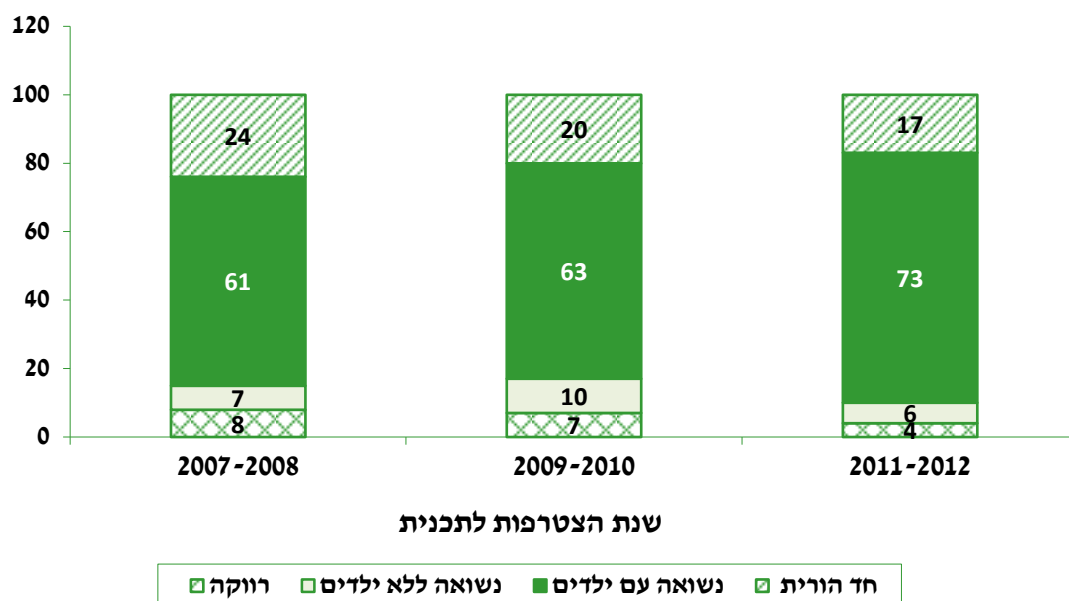
◆ אין הבדלים משמעותיים בין המשתתפות שהצטרפו לתכנית לפני ההעברה לבין אלו שהצטרפו לאחריה מבחינת ניסיון התעסוקתי לפני הצטרפותן לתכנית (תרשים 6).

**תרשים 3 : גיל המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית\* (באחוזים)**



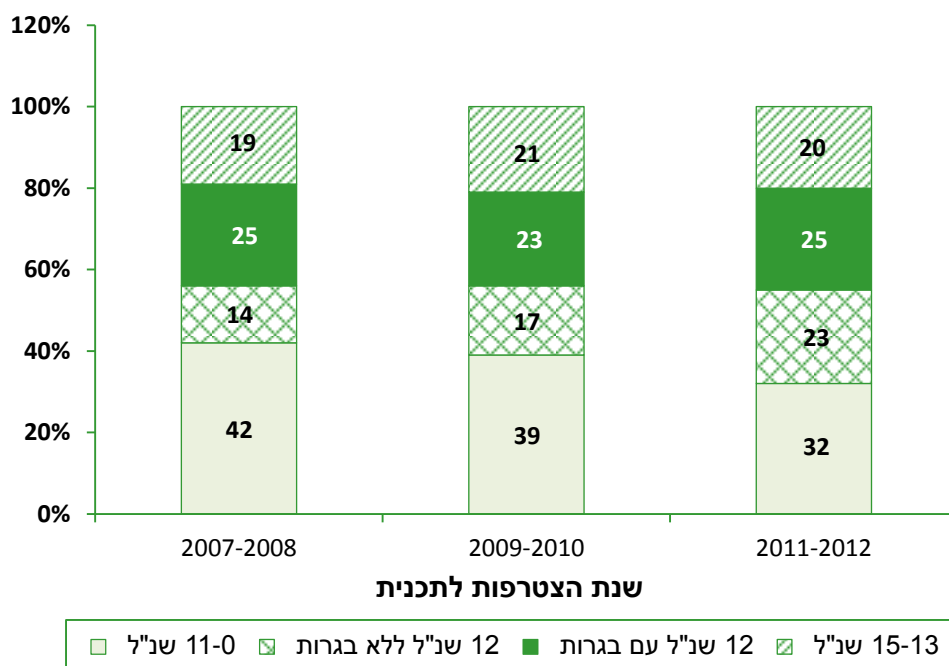
\* סה"כ מצטרפות שיש מידע לגבי גילן: 2,175 מצטרפות (869- מצטרפות בשנים 2007-2008, 702- מצטרפות בשנים 2009-2010, 604- מצטרפות בשנים 2011-2012).

**תרשים 4: המצב המשפחתי של המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית\* (באחוזים)**



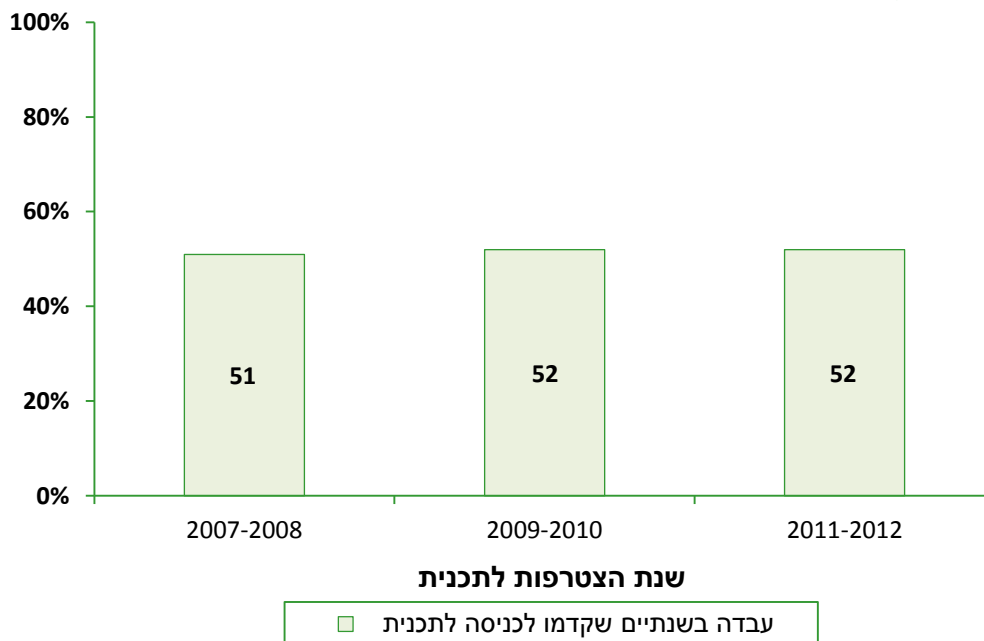
\* סה"כ מצטרפות שיש מידע לגבי מצבן המשפחתי: 2178 מצטרפות (872- מצטרפות בשנים 2007-2008, 714- מצטרפות בשנים 2009-2010, 592- מצטרפות בשנים 2011-2012).

**תרשים 5: מספר שנות הלימוד של המשתתפות, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית\* (באחוזים)**



\* סה"כ מצטרפות שיש מידע לגבי השכלתן: 2,072 מצטרפות (839- מצטרפות בשנים 2007-2008, 663- מצטרפות בשנים 2009-2010, 570- מצטרפות בשנים 2011-2012).

**תרשים 6: ניסיון תעסוקתי קודם של המשתתפות בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית\* (באחוזים)**



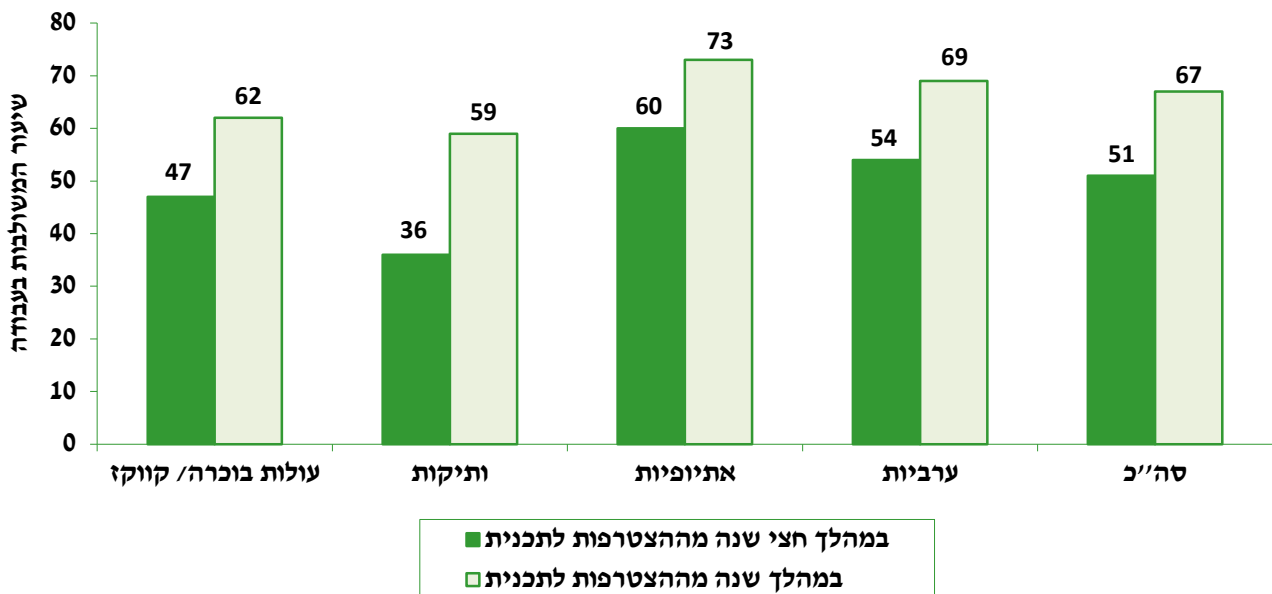
\* סה"כ מצטרפות שיש מידע לגבי הניסיון התעסוקתי: 1952 מצטרפות (831- מצטרפות בשנים 2007-2008, 591- מצטרפות בשנים 2009-2010, 530- מצטרפות בשנים 2011-2012).

## 16. תוצאות התכנית בתחום התעסוקה

### 16.1 השתלבות בעבודה במהלך חצי שנה ושנה ממועד ההצטרפות לתכנית (תרשים 7)

- ♦ מחצית המשתתפות שולבו בעבודה במהלך חצי השנה הראשונה מאז הצטרפותן לתכנית. במהלך שנה ממועד הצטרפותן לתכנית שולבו בעבודה יותר משני שלישים מהמשתתפות (67%).
- ♦ שיעורי השתלבות של המשתתפות יוצאות אתיופיה ושל הערביות בעבודה גבוהים במיוחד (73% ו-69% שולבו במהלך שנה מההצטרפות לתכנית).

**תרשים 7: שיעור המשולבות בעבודה במהלך חצי שנה ובמהלך שנה ממועד ההצטרפות לתכנית, לפי אוכלוסיות (מבין אלה שעברה חצי שנה/ שנה מאז הצטרפותן לתכנית); (באחוזים)**



\* סה"כ המשתתפות שמאז הצטרפותן לתכנית עברה חצי שנה: 1,141 (413 - ערביות, 356 - יוצאות אתיופיה, 234 - ותיקות, 138 - עולות בוכרה/קווקז). לא כולל נשים שהדיווח האחרון על מצבן התעסוקתי היה עד חודשיים לאחר הצטרפותן לתכנית – 78 נשים.

\*\* סה"כ המשתתפות שמאז הצטרפותן לתכנית עברה שנה: 997 (348 - ערביות, 322 - יוצאות אתיופיה, 206 - ותיקות, 121 - עולות בוכרה/קווקז). לא כולל נשים שהדיווח האחרון על מצבן התעסוקתי היה עד חודשיים לאחר הצטרפותן לתכנית – 54 נשים.

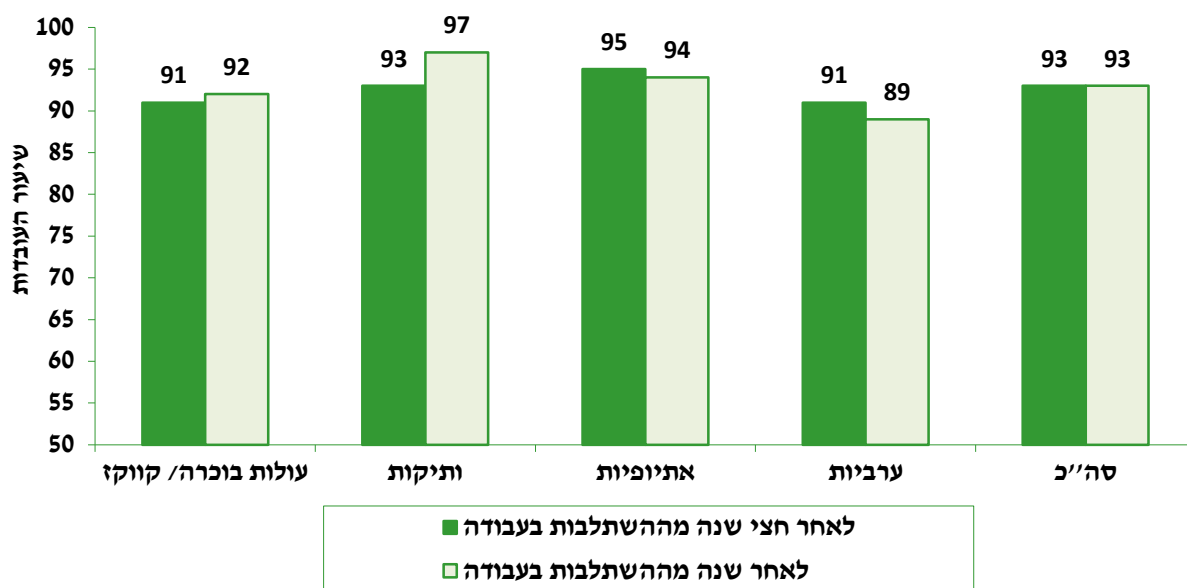
### 16.2 התמדה בעבודה לאחר חצי שנה ולאחר שנה ממועד ההשתלבות בעבודה

המדד של התמדה בעבודה הוא שיעור המועסקות כעבור חצי שנה וכעבור שנה ממועד תחילת העבודה הראשונה לאחר ההצטרפות לתכנית. מתרשים 8 ניתן לראות כי:

◆ כמעט כל המשתתפות (93%) היו מועסקות כעבור חצי שנה ממועד השתלבותן בעבודה הראשונה לאחר הצטרפותן לתכנית, אם כי לא בהכרח באותה עבודה. שיעור דומה היו משולבות כעבור שנה ממועד ההשתלבות בעבודה הראשונה.

◆ אין הבדלים משמעותיים בין האוכלוסיות השונות מבחינת שיעורי ההתמדה בעבודה.

**תרשים 8: שיעור העובדות כעבור חצי שנה ושנה ממועד ההשתלבות בעבודה לפי אוכלוסיות (מבין אלה שעברה חצי שנה/שנה מאז השתלבותן בעבודה); (באחוזים)**



\* סה"כ המשתתפות שעברה חצי שנה מאז השתלבותן בעבודה: 654 משתתפות (234- ערביות, 229 - יוצאות אתיופיה, 104 ותיקות, 87- עולות בוכרה/קווקז).

\*\* סה"כ משתתפות שעברה שנה מאז השתלבותן בעבודה: 429 משתתפות (153 - ערביות, 136- יוצאות אתיופיה, 74 - ותיקות, 66- עולות בוכרה/קווקז).

### 16.3 מאפייני העבודות שבהן עבדו המשתתפות לאחר הצטרפותן לתכנית

מבדיקת מאפייני עבודתן של המשתתפות לאחר הצטרפותן לתכנית עולה כי (לוח 6):

◆ שיעור העובדות בעבודות במשרה חלקית הוא 54%. שיעור זה גבוה יותר בקרב המשתתפות הערביות (64%).

◆ כמחצית (45%) מהמשתתפות השתכרו עד 22 ש"ח לשעה; כשליש השתכרו 23-25 ש"ח לשעה והיתר השתכרו 26 ש"ח ומעלה לשעה. שיעור המשתכרות עד 22 ש"ח לשעה גבוה במיוחד בקרב המשתתפות יוצאות אתיופיה (63%).

לוח 6: מאפייני עבודתן של המשתתפות שהצטרפו לתכנית בשנים 2009-2012, לפי היקף משרה ושכר לשעה ולפי אוכלוסיות (באחוזים) \*

| סך-הכול | ערביות | יוצאות אתיופיה | יהודיות ותיקות | עולות בוכרה/קווקז |                 |
|---------|--------|----------------|----------------|-------------------|-----------------|
| 741     | 266    | 247            | 124            | 104               | סך הכול במספרים |
| 100     | 100    | 100            | 100            | 100               | סך הכול באחוזים |
| 46      | 36     | 55             | 47             | 47                | היקף משרה       |
| 54      | 64     | 45             | 53             | 53                | משרה מלאה       |
|         |        |                |                |                   | משרה חלקית      |
| 19      | 15     | 25             | 17             | 17                | שכר לשעה**      |
| 26      | 26     | 38             | 20             | 18                | עד 20.7 ₪       |
| 30      | 36     | 25             | 36             | 22                | 21 - 22 ₪       |
| 23      | 23     | 12             | 27             | 43                | 23 - 25 ₪       |
|         |        |                |                |                   | 26 ₪ ומעלה      |

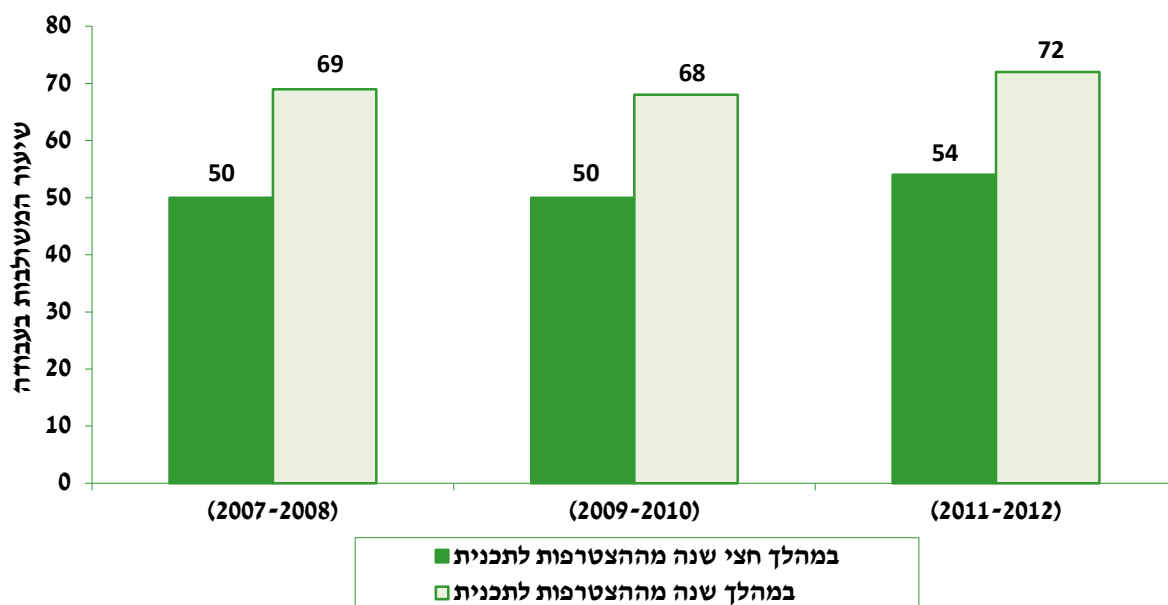
\* הנתונים בלוח זה הם לגבי העבודה האחרונה שלגביה קיים דיווח במערכת המידע.

\*\* הנתונים לגבי השכר לשעה הם לגבי השכר המרבי לשעה שדווח עליו במערכת המידע. שכר המינימום לשעה בשנים 2009-2011 היה 20.7 ש"ח לשעה, שכר מינימום לשעה בשנת 2012 היה 22.04 ש"ח.

## 16.4 ההבדלים בשיעורי ההשתלבות בעבודה וההתמדה בה לפני ההעברה ואחרי כן

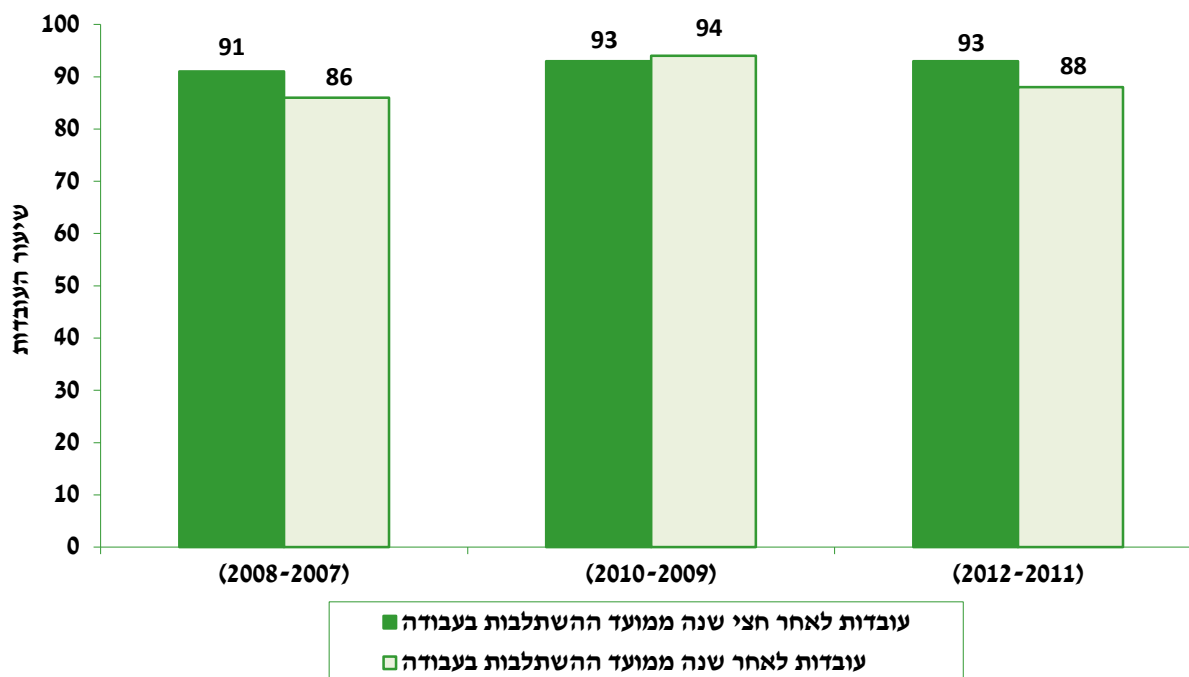
מהממצאים עולה כי שיעורי ההשתלבות בעבודה של מי שהצטרפו לתכנית לאחר העברתה למשרד הרווחה גבוהים מעט יותר במהלך חצי השנה וגם במהלך השנה לאחר ההצטרפות לתכנית (תרשים 9).

תרשים 9: שיעור המשולבות בעבודה במהלך חצי שנה ושנה ממועד ההצטרפות לתכנית, לפי שנים (מבין אלה שעברה עברה חצי שנה/ שנה מאז הצטרפותן לתכנית); (באחוזים)



אין הבדלים ניכרים בין המצטרפות לתכנית לפני העברתה ואחריה מבחינת שיעורי התמדתן בעבודה כעבור חצי שנה ושנה ממועד ההשתלבות בעבודה הראשונה לאחר התכנית (תרשים 10).

תרשים 10: שיעור העובדות כעבור חצי שנה וכעבור שנה ממועד השתלבותן בעבודה, לפי שנים (מבין אלה שעברה חצי שנה/שנה מאז השתלבותן בעבודה); (באחוזים)



## 16.5 ההבדלים במאפייני העבודות שבהן שולבו המשתתפות לפני ואחרי ההעברה

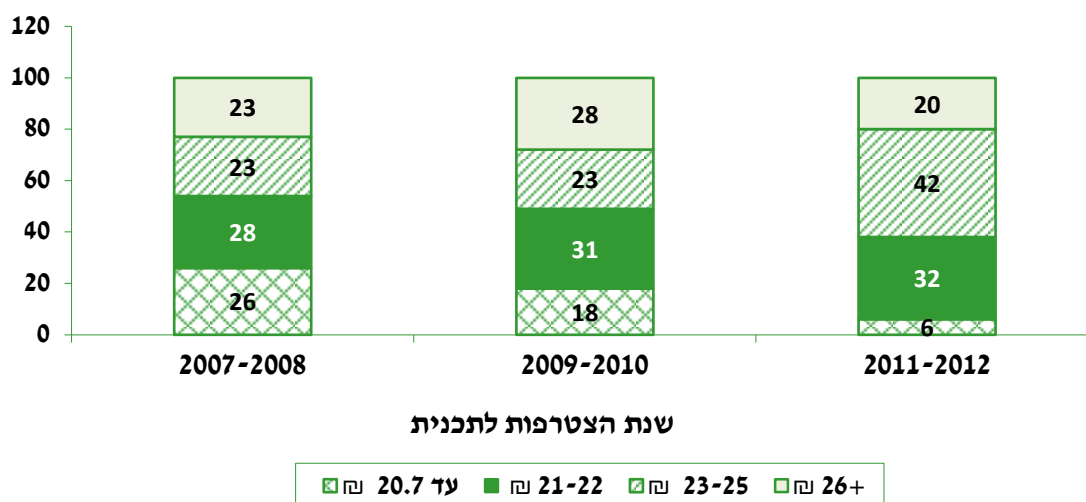
### 16.5.1 הבדלים מבחינת היקף המשרה

מהממצאים (אינם מוצגים בתרשים) עולה כי אין הבדלים משמעותיים בין המשתתפות שהצטרפו לתכנית לפני ההעברה ואחריה מבחינת שיעור העובדות במשרה חלקית. יש שונות בין האוכלוסיות והיא מתבטאת בירידה בשיעור העובדות במשרה חלקית מקרב המשתתפות הערביות שהצטרפו לתכנית לפני ההעברה ואחריה: מ-75% מתוך העובדות שהצטרפו בשנים 2008-2010, ל-57% מתוך העובדות שהצטרפו בשנים 2011-2012.

### 16.5.2 הבדלים מבחינת השכר (תרשים 11)

שיעור המשתכרות 23 ש"ח ומעלה לשעה גבוה יותר בקרב המצטרפות לתכנית לאחר ההעברה – 62% לעומת 51% (ב-2009-2010) ו-46% (ב-2007-2008). שיעור המשתכרות עד 20.7 ש"ח לשעה יורד במשך שנים.

**תרשים 11: שכר לשעה של המשתתפות לאחר הצטרפותן לתכנית, לפי שנים (באחוזים)**



## 17. הפעולות שנעשו בתכנית כדי להטמיעה

התמונה העולה מהמחקר מראה כי נעשו בתכנית פעולות ותהליכים שמכוונים להטמיע את התכנית במשרד הרווחה ולהבטיח את המשכיותה לאחר יציאת תבת; הם מוצגים בסקירת הספרות לעיל (ראה פרק 2) כגורמים שעשויים להשפיע על הצלחת תהליך ההטמעה.

הפעולות העיקריות שננקטו:

- ◆ בניית מבנה ארגוני יציב
- ◆ גיוס אחראים על התכנית בתוך משרד הרווחה
- ◆ פיתוח כוח האדם בתכנית והדרכתו
- ◆ המשך קשר ותמיכה בתכנית על ידי תבת לאחר העברתה
- ◆ הכללת תקציב התכנית בבסיס התקציב של משרד הרווחה
- ◆ פניה למקורות מימון שונים ומגוונים
- ◆ בניית שיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים
- ◆ בניית שיתופי פעולה עם ארגונים ומוסדות בקהילה
- ◆ ליווי התכנית במחקר הערכה
- ◆ שיווק התכנית בקהילה



## 18. סוגיות להמשך תהליך ההטמעה

מממצאי המחקר עולות הסוגיות המפורטות להלן. חשוב להתייחס אליהן בהמשך תהליך ההטמעה של התכנית במשרד הרווחה:

### א. הטמעת התכנית במשרד הרווחה

- ◆ חיזוק מעמד משרד הרווחה, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית כגוף שמוביל את התכנית ולא רק כשותף בהפעלתה.
- ◆ יצירת מנגנונים מובנים למיסוד התכנית במש"חים והשימוש בהם בכל היישובים שבהם פועלת התכנית.
- ◆ דרכי הגברת מידת העניין והמעורבות של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בהפעלת התכנית ובליוי הרכזות היישוביות.
- ◆ שימור הידע לגבי הפעלת התכנית, בקרב האחראים על התכנית במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים על מנת להבטיח רציפות בתכנית ולמניעת זעזועים בתכנית עקב שינוי הגוף המפעיל.

### ב. הליווי של תבת

- ◆ משך תקופת הליווי של תבת לתכנית.
- ◆ תהליך היציאה של תבת מהתכנית ומידת התכנון לתהליך יציאה הדרגתי מהתכנית.
- ◆ רכיבי המעטפת שמספקת תבת ואופי המעורבות שלה בהפעלת התכנית ובהמשך פיתוח מודל התכנית.

### ג. שותפויות בתכנית

- ◆ שותפויות שנוצרו ברמת הארצית ואופן יישומן ברמה המקומית.
- ◆ ריבוי השותפים למימון והפעלת התכנית, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית והקשיים הביורוקרטיים שנוצרים עקב כך.

בייץ-מוראי, ש'; מורגנשטרן, ב'. 2005. תכניות שקיבלו סיוע בשנים 1972-2002 – סיכום נתונים. בתוך: הקרן למפעלים מיוחדים: תוכניות והמשכיותם. 1972-2002 ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

חובב ח'; ויינשטיין, צ'. 1997. המשך או סיום? מעקב אחר תוכניות בשכונות בהן פרויקט השיקום הסתיים ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, אגף שיקום שכונות חברתי.

סויה, ר'; שפיר, ש'. 2008. מפרויקט לתוכנית: שרידות של יוזמות חינוכיות. אוניברסיטת תל-אביב, בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל.

Altman, D.; Endres, G.; Linzer, J.; Lorig, K.; Howard-Pitney, B.; Rogers, T. 1991. "Obstacles and Future Goals of Ten Comprehensive Community Health Promotion Projects". **Journal of Community Health** 16: 299–314

The California Wellness Foundation. 2002. **Reflections on Sustainability**.  
<http://www.tcwf.org/reflections/2002/feb/index.htm> (Accessed: july 2013).

The Cornerstone Consulting Group. 2002. **End Games: The Challenge of Sustainability**. Baltimore, MD: Annie E. Casey. <http://www.aecf.org/knowledgecenter/publications> (Accessed: september 2003).

Edmondson, A.C.; Bohmer, R.M.; Pisano, G.P. 2001. "Disrupted Routines: Team Learning and New Technology Implementation in Hospitals". **Administrative Sciences Quarterly** 46: 685–716

Elsworth, G.; Astbury, B. 2004. **Evaluating the Sustainability of Pilot Projects in Health Promotion**. Paper presented at the European Evaluation Society Conference, Berlin, Germany.

Eveland, J.D. 1986. Diffusion, Technology Transfer and Implementation. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation** 8: 303–22

Fagen, M. C. 2001. **Building a Conceptual Model for Sustaining Prevention Programs: A Multiple Case Study**. A Thesis submitted as partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Health Sciences in the Graduate College of the University of Illinois at Chicago.

Goodman, R.M.; Mcleroy, K.R.; Steckler, A.B.; Hoyle, R.H. 1993. Development of Level of Institutionalization Scales for Health Promotion Programs. **Health Education Quarterly** 20: 161–78

Goodman, R.M.; Steckler, A. 1988. The Life and Death of a Health Promotion Program – an Institutionalization Perspective. **International Quarterly of Community Health Education** 8: 5–19.

Goodson, P., Smith, M. M., Evans, A., Meyer, B., & Gottlieb, N. H. 2001. Maintaining Prevention in Practice: Survival of PPIP in Primary Care Settings. **American Journal of Preventive Medicine** 20: 184-189.

Grant, R.M. 2002. **Contemporary Strategy Analysis**. Oxford: Blackwell

Greenhalgh, T., Robert, G., Bate, P., Macfarlane, F., Peacock, R. 2004. **How to Spread Good Ideas. A Systematic Review of the Literature on Diffusion, Dissemination and Sustainability of Innovations in Health Service Delivery and Organization**. Report for the National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R & D (NCCSDO).

Johnson, K., Hays, C., Center, H., & Daley, C. 2004. "Building Capacity and Sustainable Prevention Innovations: A Sustainability Planning Model". **Evaluation and Program Planning** 27: 135-149.

Mancini, J. A.; Marek, L. I. 2004. "Sustaining Community-based Programs for Families". **Family Relations** 53: 339-347.

NHS Modernisation Agency. 2003a. **Spread and Sustainability of Service Improvement: Factors identified by Staff Leading Modernization Programmes**. Research into Practice Report No. 4: Overview of early research findings. London: Department of Health

NHS Modernisation Agency. 2003b. **NHS Modernisation: Making it Mainstream**. London: Department of Health.

NHS Modernisation Agency. 2003c. **The Improvement Leader's Guide to Spread and Sustainability**. London: Department of Health

Patrizi, P., Gross, E., & Freedman, S. 2006. "Strength in Flexibility: Lessons from a Cluster of Capacity Building Grants in the Juvenile Justice Field". **Evaluation and Program Planning** 29:162-170

Sarriot, E., Winch, P., Ryan, L., Edison, J., Bowie, J., Swedberg, E., et al. 2004. "Qualitative Research to Make Practical Sense of Sustainability in Primary Health Care Projects Implemented by Non-governmental Organizations". **International Journal of Health Planning and Management** 19: 3-22.

Shediac-Rizkallah, M.C. and Bone, L.R. 1998. "Planning for the Sustainability of Community-Based Health Programs: Conceptual Frameworks and Future Directions for Research, Practice and Policy". **Health Education Research** 13: 87–108.

Steadman, H., Cocozza, J., Dennis, D., Lassiter, G., Randolph, L., Goldman, H., et al. 2002. "Successful Program Maintenance when Federal Demonstration Dollars Stop: The Access Program for Homeless Mentally Ill Persons". **Administration and Policy in Mental Health** 29: 481-493.

Swerissen, H., & Crisp, B.R. 2004. The Sustainability of Health Promotion Interventions for Different Levels of Social Organization. **Health Promotions International** 19: 123-130.