

## לקראת מדיניות מבוססת ממצאים: סקירה שיטתית של תוכניות להתמודדות עם אבטלה בישראל

מימי אייזנשטדט\*, ג'וני גל\*\* ואלון שפירא\*\*\*

תקציר. מטרת המאמר להדגים גישה מחקרית של מחקרי-על (meta analysis) או סקירה שיטתית (systematic review) המאפשרים ניתוח של ממצאים משילוב של כמה מחקרי הערכה ובוחנים את השפעת התוכניות על המשתתפים בהן כבסיס לקבלת החלטות בתחום המדיניות החברתית והציבורית.

תופעת האבטלה וחוסר ההשתלבות של יחידים וקבוצות בשוק העבודה הן בעיות חברתיות בעלות השלכות שליליות עבור המובטלים עצמם, סביבתם והחברה כולה. הניסיון להתמודד עם תופעה זו הביא להתפתחותן של מגוון תוכניות שמטרתן לשלב את המובטלים בשוק העבודה. לעתים לוו התוכניות להתמודדות עם אבטלה במחקרי הערכה, ובשנים האחרונות הולך ומצטבר ידע רב באשר למידת היעילות שלהן. ריבוי התוכניות והידע מצד אחד, ומיעוט המשאבים והרצון למקד את המאמצים בצעדים יעילים בלבד מן הצד האחר, האיצו את השאיפה של קובעי המדיניות לזהות את סוגי התוכניות אשר מניבות את התוצאות היעילות ביותר בתחום זה. מטרת המחקר היו להעריך מהן התוכניות המועילות להתמודדות עם אבטלה בישראל, ולבדוק אילו אוכלוסיות יכולות להפיק תועלת מרבית על סמך מחקרי הערכה של תוכניות שבוצעו בישראל בין השנים 1990-2005. ממצאי המחקר מצביעים על כך כי התוכניות השונות שהופעלו בישראל בשלהי המאה העשרים הביאו בטווח הקצר והבינוני לעלייה מסוימת בהשתתפות בשוק העבודה. ההצלחה המרבית הייתה לתוכניות שהופנו לעבר עולים חדשים שהגיעו לארץ מברית המועצות לשעבר, ולנשים.

\* בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית והמכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

\*\* בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים

\*\*\* המחלקה לסטטיסטיקה, האוניברסיטה העברית בירושלים

המחברים מודים לעורכת כתב העת סוציולוגיה ישראלית ולקוראים האנונימיים על הערותיהם המועילות על גרסה קודמת של המאמר ולמר מרסיו גרינמן על עזרתו במחקר ובאיסוף הנתונים. המחקר מומן בחלקו על ידי קרן ע"ש וורבורג, האוניברסיטה העברית בירושלים.

## מבוא

ביסוס מדיניות או התערבויות אחרות על ניתוח שיטתי של מקבצי מחקרים הפך לאחת המגמות המרתקות ביותר בתחומי ידע מגוונים במדעי החברה בשנים האחרונות. הנחת היסוד המניעה מגמה מתרחבת זו היא כי על מנת להגיע לידע הממצה ביותר הכולל את מגוון הנתונים הרב ביותר לא ניתן להסתפק בתוצאות של מחקרים בודדים אלא רצוי לאמץ שיטות מחקר המאפשרות ליצור סינתזה של נתונים בני-השוואה הנשאבים מתוך אגד של תוכניות שמציעות התערבויות מגוונות. דבר זה מאפשר הסקת מסקנות לגבי מידת היעילות של התוכניות השונות.

שילוב כזה בין מחקרים נעשה במסגרת של מחקרי-על (meta analysis) או סקירה שיטתית (systematic review), המניחים כי תוצאותיו של מחקר הערכה יחיד של מדיניות או התערבות כלשהן הן מוגבלות. נטען כי מחקר בודד אינו מאפשר לחוקרים להסיק בכירור באיזו מידה התוכנית או ההתערבות אכן השיגה את ההשפעה הרצויה. מחקרי-העל, לעומת זאת, מאפשרים ניתוח של ממצאים ממספר רב של מחקרי הערכה ובוחנים את השפעת התוכניות על המשתתפים בהן.

במאמר זה אנו מבקשים להדגים את השימוש בגישה מחקרית זו ולעמוד על יתרונותיה וחסרונותיה באמצעות מחקר שיטתי בתחום ההתמודדות עם אבטלה. לאבטלה השלכות שליליות עבור המובטלים עצמם, סביבתם והחברה כולה. במהלך השנים התפתחו מגוון תוכניות המבקשות לשלב את המובטלים בשוק העבודה, ובשנים האחרונות הולך ומצטבר ידע רב באשר למידת היעילות שלהן. ריבוי התוכניות ומיעוט המשאבים, והרצון למקד את המאמצים בצעדים יעילים בלבד, הביאו את קובעי המדיניות לזהות את סוגי התוכניות אשר מניבות את התוצאות המרביות ביותר בתחום זה.

בישראל הבעיות המתלוות לאבטלה היוו מוקד להתערבות של רשויות המדינה מאז הקמתה, ובמשך השנים אומצו מגוון של תוכניות להתמודדות עם בעיה חברתית זו. חלק מתוכניות אלו לוו במחקרי הערכה ששימשו בסיס לסקירה שיטתית שערכנו ואשר תוצאותיה מוצגות כאן. במאמר נציג בתחילה סוגיות מרכזיות הנוגעות למחקרי-על ולסקירה שיטתית, ולאחר מכן נסקור את דרכי ההתמודדות עם בעיית האבטלה. בהמשך נציג וננתח את ממצאי המחקר השיטתי בנושא ההתמודדות עם אבטלה בישראל.

## מחקר שיטתי: התפתחויות וסוגיות מרכזיות

במהלך העשור האחרון טוענים אקדמאים, אנשי מקצוע ופוליטיקאים כי מדיניות בתחומי ידע כגון רפואה, חינוך, ענישה, שיקום ורווחה חייבת להישען על ידע הנשאב ממחקרים מדעיים ובמיוחד על מסקנות המתבססות על שילוב תוצאות מכמה מחקרים שנערכו בתחומים דומים. ואכן, השיח המדעי והציבורי הנוכחי שזור בנרטיב של מדיניות ופרקטיקה מבוססות-ממצאים (evidence-based policy, evidence-based practice). להתפתחות זאת מגוון סיבות מדעיות, פוליטיות ופרקטיות:

1. מבחינה אפיסטמולוגית – נטען כי ממצאיו של מחקר בודד מוגבלים ואין ביכולתם לספק את מלוא היקף הידע המאפשר להסיק מסקנות מדויקות לגבי התופעה הנחקרת. כבר בשנת 1959 טען מילס (Mills) כי אנשי המדע מעדיפים להתרכז במחקרים בודדים ואינם מבינים את החשיבות של יצירת סינתזה בין ממצאי מחקרים שונים: "אין בנמצא מספיק לְבָנִים וישנו רק קומץ אנשים המתמחים ביצירת תרכובות ומעוניינים לאתר את הלבנים ולבנות את הקיר. מומחים אלו מתרכזים יתר על המידה בנתונים שלהם" (Mills, 1959, p. 65). החל מסוף שנות התשעים של המאה העשרים חדרה לשיח האקדמי ההכרה כי שילוב של ממצאים מציג תמונה מורכבת יותר מזו המתקבלת מתוצאותיו של מחקר בודד. איגוד הנתונים ממחקרים בודדים ואיסופם יחד מאפשרים הסקת מסקנות שיטתיות בעלות תוקף אמפירי משמעותי יותר מאשר הניתוחים האמפיריים של נתוני המחקרים המקוריים. מחקר־על ומחקרים שיטתיים רואים את סך כל הממצאים של מחקרים שנעשו בתחום מסוים כמערך נתונים מורכב אחד שביחס אליו ניתן לבצע חישובים סטטיסטיים המעניקים תוקף ומהימנות גבוהים יותר מכפי שמאפשר כל מחקר יחיד בפני עצמו; חיבור המשתנים ותפיסתם כמערך אחד מחזק אפוא את כוח ההסקה של החוקר (Glass et al., 1981).
2. מבחינת היקף הידע – חוקרים נוכחו לדעת כי עם ריבוי המחקרים והגידול המשמעותי בתוצאות ובממצאים הם אינם מצליחים להקיף את כל מכלול הידע מבלי להשמיט מידע חשוב, במיוחד בתחומים שבהם רבה הנגישות למידע (Dobrow et al., 2004). לדברי האנט (Hunt, 1997), הרחבת הידע גרמה לאי־סדר בתחומי ידע שונים, עד שחוקרים ומכתיבי המדיניות התקשו לאתר את החומר הרלוונטי בתוך מכלול הנתונים. התחושה הייתה כי אין צורך במחקרים נוספים, אלא דווקא באמצעים שיעזרו לארגן את הידע שנצבר בעבר הטובים ביותר יש להשתמש בשיטות אובייקטיביות אשר יחברו בין נתוני מחקרים ויזהו מתוך שטף הנתונים ההולך ומתגבר תמות, מגמות ועדויות ביחס לרמת היעילות של התוכניות.
3. מבחינה מדעית – בשנים האחרונות התפתחו שיטות סטטיסטיות מורכבות המאפשרות לשלב נתונים שנאספו במחקרים בודדים ולהעריך את ההשפעה של נתונים אקסוגניים אך בעלי ייתכנות להשפיע על סביבת המחקר, כגון נתונים הקשורים לכלכלה ולמדדים חברתיים.
4. מבחינה פוליטית־אידיאולוגית – בשנות השישים צמחה תנועה ביקורתית אשר אתגרה את הקשר הליניארי הפשוט בין ממצאים, מדיניות ויישום המדיניות. חוקרים ביקרו את דרכי יצירת הידע, אופי המחקרים, הסקת המסקנות, ואת אופן השימוש בידע בידי אנשי מקצוע, במיוחד רופאים, פסיכיאטרים ועובדים סוציאליים (ראו דיון אצל Clegg, 1985; Cohen, 2005). על פי תפיסה זו תוכניות טיפול והתערבות אינן מבוססות על מידע אובייקטיבי למרות הנזק הרב שביכולתן לגרום למשתתפים בהן, אלא הן חלק ממדיניות מפקחת, מדירה ומתייגת. ביקורות אחרות טענו כי התוכניות יקרות ואינן מועילות. בתחום הקרימינולוגיה ביקורות אלו באו לידי ביטוי בפרסום סדרת מחקרים שעניינם בחינת המועילות של תוכניות טיפול ושיקום עבריינים. מחקרו של מרטניסון (Martinson, 1974), אשר סיכם באופן שיטתי ממצאים של 231 מחקרים שנערכו בין השנים 1947-1967 והעריכו תוכניות טיפול שמטרתן הייתה להקטין את הרצדיביזם של עבריינים, מצא כי "דבר לא עובד" וכי רוב התוכניות נכשלו בהשגת מטרותיהן המוצהרות. מסקנה זאת הובילה לרפיון ידיים בתחום הקרימינולוגיה ולהימנעות מפיתוח

תוכניות טיפול, שכן נראה היה כי התועלת בתוכניות טיפול ושיקום היא מינימלית (Visher & Weisburd, 1998). לאחרונה, קרימינולוגים וחוקרים אחרים טענו כי יש לפקח על החלטות אנשי המקצוע ולצייד אותם בידע מדויק ומדעי אשר יכוון וידריך אותם בפעילויותיהם והחלטותיהם (Nixon et al., 2002).

5. מבחינת מחקר המדיניות – אמנם מדיניות בתחומי הרפואה, החינוך, הקרימינולוגיה והעבודה הסוציאלית נשענה כמעט תמיד על מחקר (Davies, 1999; Chalmers & Altman, 1995; Mosteller & Boruch, 2002; Sherman, 1998) אך חוקרי המדיניות טענו כי השפעתו של המחקר על תהליכי גיבוש מדיניות ויישומה נדחק לשוליים. מכאן עלתה התביעה להעניק לידע מדעי אמפירי ולמצאי מחקרים מקום מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות (Nutley & Webb, 2000; Gough & Elbourne, 2002). קובעי מדיניות טענו כי עליהם לקבל החלטות מהירות במציאות שבה משאבים של כוח אדם ותקציבים הולכים ומתמעטים, וחיפשו דרכים שיאפשרו לזהות את התוכניות היעילות ביותר או בעלות הפוטנציאל ליעילות גבוהה יותר בהגשמת המטרות הרצויות (Macintyre & Petticrew, 2000). הפנייה לעבר מחקרי-העל נבעה אפוא מהרצון למצוא את התשובה בעלת התוקף האמפירי החזק ביותר ולגלות "מה עובד", למה, ועבור מי.

ביקורות וצרכים אלו הביאו להכרה הולכת וגוברת בצורך במחקרים שיטילו סדר במידע המפורז ויצרו סינתזה של מחקרים קודמים שתאפשר הסקת מסקנות והשגה של הנתונים הטובים ביותר (best evidence) (Cook et al., 1997). במחקרי העל נעשה מאמץ שיטתי ומובנה לבחון את מכלול המצאי המחקרים בתחום מדיניות זה או אחר כדי לזהות את המדיניות בעלת סיכויי ההצלחה הרבים ביותר. המטרה היא לזהות מהן התוכניות והמדיניות אשר הגשימו את מטרותיהן ומה היו ההקשרים שבמסגרתם הושגה ההצלחה (Millenson, 2000; Davies, 1999; Nutley & Davies, 1997). הנחת המוצא של מחקרים שיטתיים אלו היא כי כדי להבטיח שתוכניות התערבות תהיינה מועילות לקהל היעד יש לעמוד על השפעתם של גורמים שונים בתוך התוכניות (Farrington et al., 1986). יחד עם זאת החוקרים טוענים כי לא ניתן למצוא מדיניות אשר תתאים לכל משתפי התוכניות, אלא יש לזהות בזהירות רבה את הצרכים של קבוצות אוכלוסייה שונות ולהתאים להן מדיניות בשיטה של "tailor made" אשר תענה על צרכיהן בצורה המרבית (ראו לדוגמה McGuire & Priestley, 1995; Lipsey & Wilson, 2001).

במשך השנים פותחו סוגים שונים של מחקרי סינתזה המשלבים בין נתונים ממחקרים שונים בתחומים קרובים. השיטות הבולטות הן *scoping*, *meta analysis*, *systematic review* ו-*studies*. שיטות אלו אמנם שונות זו מזו בצורת איסוף הנתונים ובניתוחם, אך ככלל מחקרים אלו מקפידים על הכללים הבאים:

1. איתור שיטתי וממצה של מחקרים רלוונטיים בתחום מסוים – הן מחקרים שפורסמו והן כאלה שלא פורסמו ומכונים בספרות *grey literature* (ראו לדוגמה Bambra, 2005). המחקרים מאמצים גישה אפידמיולוגית המאתרת בצורה שיטתית וממצה מחקרים שנערכו בתחום מסוים (Welsh & Farrington, 2005).
2. החלטות ברורות וידועות לגבי הקריטריונים שמאמצים החוקרים בקביעתם אילו מחקרים יכללו בסקירה ואילו לא.

3. אומדן איכות שיטות המחקר; החוקרים מעוניינים לכלול במאגר מחקרים בעלי אופי מדעי אופטימלי. בנושא זה מתנהל לאחרונה ויכוח בין החוקרים: קבוצה אחת טוענת כי מחקרי-על צריכים להתבסס אך ורק על מחקרי הערכה הבנויים על מערך של חלוקה רנדומלית לקבוצות ביקורת וקבוצות ניסוי (randomized control trial). שיטת הערכה זו נחשבת לשיטה האופטימלית להסקת מסקנות משמעותיות מבחינה סטטיסטית (Welsh & Farrington, 2005). למחקרים אלה תוקף פנימי גבוה והם מאפשרים לבודד ולהעריך את השפעת המדיניות או ההתערבות על המשתתפים בניסוי (Boruch et al., 2000). עבור חוקרים אלו, מחקרים אחרים, שאינם מבוססים על השיטות הללו, אינם עומדים בסטנדרדים הנוקשים ולכן אינם נכללים במחקרי-העל.

קבוצה אחרת של חוקרים טוענת כי למרות החשיבות הרבה של מערכי מחקר אידיאליים אלו, הרי במרבית מחקרי ההערכה בתחומי החינוך, הענישה, השיקום והרווחה אין שימוש בטכניקה מחקרית זאת. הדבר נובע ממחסור במשאבים, מבעיות אתיות הקשורות לנגישות מועטה או מחשיפה רבה מדי לתוכניות וטיפולים אשר התועלת או הנוק שלהם למשתתפים לא הוכחו (ראו למשל Lum & Yang, 2005). כיוון שמחקרים הקשורים לרווחה ולמדיניות ציבורית אינם נערכים בתנאים סטרייליים המאפשרים לבודד משתנים, אלא בסביבות מורכבות ומסובכות, הרי לא ניתן להפריד בין תוכניות טיפול ותוצאותיהן לבין ההקשרים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים שהן נערכות בהם. כמו כן לא ניתן ליצור קבוצות מבחן וקבוצות ביקורת זהות. יוצא מכך כי מחקרים רבים המשתמשים במחקרי הערכה לא מורכבים אינם נכללים במעגל הידע. לאחרונה, מחקרי-על וסקירות שיטתיות החלו לכלול גם מחקרי הערכה העונים לקריטריונים אחרים של איכות המחקר, בהכירם בכך כי לתוצאותיהם תוקף פנימי נמוך וכי קיימת אי-ודאות לגבי השפעות הטיפול בתוכניות המוערכות. למרות מגבלותיהם הסטטיסטיות, המחקרים הללו חשובים הן משום שניתן לבצעם בקלות יחסית ובתחומים רבים והן משום שהם מכילים מידע ראשוני וגולמי ובכוחם להצביע על מגמות לגבי יעילות של טיפול או התערבות, ולהמליץ על מחקרים נוספים.

פעמים רבות קובעי מדיניות נאלצים לקבל החלטות מהירות לגבי יישום מדיניות או הפסקתה, לעתים בתחומים שטרם נחקרו דיים, ועל כן הם אינם יכולים לחכות לתוצאותיהם של ניתוחי-על המבוססים על ניתוחים מורכבים וניסויים מבוקרים. במקרים אלו, טוען אק (Eck, 2006), עדיף להסתמך על ידע המתקבל ממחקרים קטני היקף ופחות מבוקרים ומשילוב שיטתי ביניהם, מאשר על מקורות ידע אחרים שמקורם איננו בהכרח במחקרים אלא בשיקולים פוליטיים, תקציביים ואחרים (Whitehead et al., 2004; Greenhalgh et al., 2005).

החוקרים טוענים כי אין לראות את מחקרי ההערכה כמוצבים על סולם היררכי וכמתחרים זה בזה, אלא כממוקמים במרחב ומשלימים זה את זה (Becker & Bryman, 2004). על פי גישה זו יש ליצור קריטריונים אחרים להערכת האיכות המדעית של מחקרים, ולמקדם סביב שאלות שעניינן תכונות כגון שקיפות, בהירות, דיוק והלימות במבנה המחקר, שיטת הדגימה שבאמצעותה נבחרו המשתתפים, אופן היישום של המחקר, מהלך ניתוח הממצאים וקשרים בין כל חלקי המחקר (ראו Pawson et al., 2003). הערכת המחקר צריכה להיעשות לא רק ביחס לשיטות המחקר; עליה לשקול גם סוגיות רחבות יותר כגון מהי

מידת הרלוונטיות של ממצאי המחקר להקשר התרבותי והארגוני שבו הוא נעשה ולהיבט היישומי של תוכנית ההתערבות (Long & Godfrey, 2004). מגמה זו באה לידי ביטוי בניתוחי-על ובסקירות שיטתיות של מחקרים המתבססים על ניתוח איכותני. מחקרים אלו מכונסים לרוב תחת הקטגוריה של אתנוגרפיית-על (Meta ethnography) או של ניתוח-על של נרטיבים (Narrative analysis). החוקרים יוצרים מסגרת פרשנית שבתוכה הם מנסים לחבר את הנתונים השונים, תוך בחינה של ההקשר שבו נערכות תוכניות ושל המשמעות שהמשתתפים מעניקים לחוויותיהם ולניסיונם (ראו למשל; Attree, 2005; Graham, 1995; Davies, 2000).

## דרכי התמודדות עם אבטלה

נושא הסקירה השיטתית שלפנינו הוא התמודדות עם אבטלה – אחת המצוקות הקשות שחווים בני אדם בחברה המודרנית (Holme & Rahe, 1967). לאי-יכולתו של הפרט להשתלב בשוק העבודה השלכות שליליות רבות עליו, על משפחתו ועל מעגלים חברתיים רחבים יותר (גל ווייס, 2005; Hanisch, 1999). גם בעידן מדינת הרווחה, אבטלה משמעותה לעתים קרובות ירידה חדה ברמת החיים ואף הידרדרות לעוני, במיוחד כאשר המערכות המיועדות להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של מובטלים אינן נגישות דיין או שהן מספקות גמלאות המוגבלות ברמתן או בתקופת הזכאות להן. המתח הנפשי הכרוך בהיעדר תעסוקה, והפגיעה במצבו החומרי ובמעמד החברתי של המובטל, עלולים לגרור תופעות של דיכאון וחרדה (Blake-Turner, 1995; Warr, 1987). כן נקשרה האבטלה בהידלדלות הבריאות הפיזית ותוחלת החיים כתוצאה מפגיעה בתחושת הרווחה האישית ומהתגברות דפוסי התנהגות שהשלכותיהם שליליות – למשל עישון, שתיית אלכוהול ושימוש בסמים (Bellaby & Bellaby, 1999; Wadsworth et al., 1999). זאת ועוד – אבטלה עלולה ליצור חוסר איוון במערכת המשפחתית, להשפיע לרעה על מערכת היחסים בתוך המשפחה ולהחריף קונפליקטים; מחסור חומרי, כמו גם הפגיעה בביטחון העצמי של אחד מבני הזוג, עשויים לפגוע במערכת היחסים שבין בני זוג או בין הורה לבין ילדיו (Vinokur, Price & Caplan, 1996). ברמת הקהילה, אבטלה בקנה מידה נרחב תורמת לתופעות הקשורות בניכור ובתחושות בדידות ואי-שייכות, כגון הגירה שלילית מאזורים מוכי אבטלה והתרחבות הפשיעה (Lawless, Martin & Hardy, 1996; Witt, Clarke & Fielding, 1999).

מדינת ישראל, בדומה למדינות רווחה אחרות, מתמודדת עם סוגיית היעדר תעסוקה בקרב חלק מתושביה במשך כל שנות קיומה (יעקבסון, 2001). אף על פי שהיו שנים שבהן המשק הישראלי נהנה מתעסוקה מלאה, שיעור מחוסרי העבודה הגיע במשך תקופות זמן ארוכות לממדים ניכרים – כך בראשית שנות החמישים, בתקופת המיתון באמצע שנות השישים, וכן במהלך מרבית שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים (ישיב, 2000); לעתים נבעה האבטלה ממחסור במקומות עבודה ולעתים ממשברים כלכליים, כפי שהתרחש בתקופת המיתון באמצע שנות השישים (שלו, 1984; שפירא וגרינברג, 1988) ובשנים הראשונות של שנות האלפיים; בתקופות אחרות המחסור במקומות העבודה היה קשור בעיקר לאי-יכולתו של המשק לאפשר כניסה מסיבית של מהגרים לשוק העבודה תוך זמן קצר – כך אירע בעת

העלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר בראשית שנות התשעים (אחדות, לביא וסולה, 2000). התוצאה הייתה אבטלה, שהקיפה לעתים יותר מעשירית מכוח העבודה. היעדר תעסוקה נבע גם מאי-השתלבותם של פלחים ניכרים מהאוכלוסייה בגיל העבודה בשוק העבודה, מה שהביא לשיעור נמוך יחסית של תעסוקה, במיוחד בקרב נשים.

לנוכח המשך קיומה של תופעת האבטלה וההשלכות השליליות של בעיה חברתית זו, מדינות הרווחה אימצו דפוסי מדיניות מגוונים להתמודדות עמה; לבד מפעולות מקור-כלכליות, שמטרתן הייתה להביא לצמיחה כלכלית ובכך להגדיל את מספר מקומות העבודה הפנויים במשק, עם השנים אומצו תוכניות מגוונות המיועדות לטיפול במצוקותיהם של מובטלים. מקובל להבחין בין שני סוגים עיקריים של מדיניות ממלכתית ביחס למובטלים, והללו נבדלים זה מזה במטרתם העיקרית (Van Oorschot, 2002): הסוג האחד הוא תוכניות פסיביות שמטרתן העיקרית (אם כי לא הבלעדית) היא הבטחת הכנסתם ורווחתם הכלכלית של המובטלים כל עוד אינם מסוגלים לפרנס עצמם באמצעות עבודה. תוכניות מסוג זה מספקות גמלאות כספיות לאדם כל עוד איננו משולב בשוק העבודה ועל כן חסר פרנסה. אף שתוכניות אלה כוללות מרכיבים שונים המעודדים כניסה לשוק העבודה, כגון תקופת זכאות מוגבלת וגמלאות נמוכות, אין זו מטרתן העיקרית ועל כן הן מכוננות תוכניות פסיביות לטיפול באבטלה. תוכניות ביטחון סוציאלי דוגמת ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה הן הדוגמאות המובהקות לסוג זה של מדיניות בהקשר הישראלי. הסוג האחר הוא תוכניות אקטיביות המדגישות את שילובם של המובטלים בשוק העבודה (Van Berkel & Hornemann Moller, 2002); תוכניות אלה כוללות מגוון רחב של צורות התערבות של המדינה – הן באמצעות טיפול במובטל עצמו והן באמצעות שינוי התנאים הקיימים בשוק העבודה, במטרה לקלוט את המובטלים בעבודה. תוכניות מסוג זה יכולות לכלול צעדים שמטרתם להגביר את מידת ההתאמה (matching) של דורשי העבודה להיצע מקומות העבודה הפנויים בשוק, ולורזו את תהליך השמתם (Furaker, Johannson & Lind, 1990). שלוש הדרכים העיקריות לביצוע מגמה זו הן: (1) באמצעות שירותי תעסוקה ממלכתיים או פעולות שנועדו להעניק למובטל כלים טובים יותר לחיפוש עצמאי של מקום עבודה; (2) באמצעות פעולות שמגמתן שכלול ההיצע (supply-oriented), היינו שיפור היכולות של המובטל והתאמתן לצורכי השוק, כגון: שיפור יכולת התעסוקה של הפרט (employability), הכשרה מקצועית, והשלמת השכלה. בעוד שמטרת הדרך הראשונה היא לספק כלים לחיפוש עבודה, השיטה השנייה מנסה להתאים את כישוריו של המובטל ולהתאימם לצורכי ההעסקה בשוק; (3) התמקדות בצד הדרישה (demand-oriented), משמע הגדלת מספר המשרות הפנויות בשוק אשר עשויות לקלוט דורשי עבודה – באמצעות דחיקתם של חלק מהעובדים הנוכחים אל מחוץ לשוק העבודה או באמצעות הקצאת מקומות העבודה הקיימים בין עובדים רבים יותר – ביוזמת תוכניות להעסקת מובטלים במסגרת המגזר הציבורי, דוגמת עבודות יזומות, וכן בדרך של סבסוד התעסוקה במגזר הפרטי.

החל משנות התשעים הביטוי המובהק ביותר של המדיניות האקטיבית להתמודדות עם אבטלה היה תוכניות הרווחה לעבודה (welfare-to-work), המבקשות לעודד את השתלבותם בשוק העבודה של אנשים שמקור הכנסתם העיקרי הוא גמלאות על ידי שילוב סוגים שונים של פעולות להתמודדות עם אבטלה במסגרת ארגונית אחת (דורון, 2000; קטן, 2000).

ייחודן של תוכניות אלה בכך שהן קושרות באופן ישיר בין קבלת גמלאות במסגרת תוכניות המספקות סעד, דוגמת הבטחת הכנסה, לבין השתלבות בשוק.

## הדגש על אקטיביזציה במדיניות ביחס למובטלים

תוכניות פסיביות להתמודדות עם אבטלה, כגון ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה (social assistance), הפכו למרכיב אינטגרלי של מרבית מדינות הרווחה בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת. במדינת ישראל התהליך התרחש רק בשנות השבעים. עד לשנת 1973 ההתמודדות עם אבטלה בישראל התמקדה בעיקר בצעדים אקטיביים אשר נועדו לעודד את שילובם של מובטלים בשוק העבודה; עבודות יזומות, תוכניות להכשרה מקצועית וסבסוד עקיף של מעסיקים היוו את חוד החנית של המדיניות האקטיבית בתקופה זו, שהרי היקפן בפועל של תוכניות אלה לא היה רב. אימוץ תוכניות פסיביות כגון ביטוח אבטלה נדחה על ידי קובעי המדיניות בטענה שהדבר עלול לעודד אבטלה (גל, 2002). אולם האבטלה הרבה אשר אפיינה את תקופת המיתון של אמצע שנות השישים, והעובדה שרבים מהמובטלים היו ממעמדות הביניים, הביאו לתפנית בגישה זו וכתוצאה מכך אומץ חוק ביטוח אבטלה בשנת 1972 ובעקבותיו – חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980.

אף על פי שכמעט בכל מדינות הרווחה קיימות מזה שנים תוכניות שמטרתן להבטיח את רווחתם של המובטלים בעת שהותם מחוץ לשוק העבודה, ניכר כי בשני העשורים האחרונים חלו במרבית המדינות הללו תהליכים שעיקרם פגיעה, במידה זו או אחרת, בנדיבותן או בנגישותן של תוכניות פסיביות, ובמקביל שימת דגש הולך וגובר על התמודדות אקטיבית עם בעיית האבטלה וההשתתפות המצומצמת בשוק העבודה (Clasen & Clegg, 2003; Gilbert & Van Voorhis, 2001; Halvorsen & Jensen, 2004; Van Oorschot, 2002). מגמה זו, אשר נשענה על עידודם של ארגונים בין-לאומיים דוגמת OECD, ביטאה ניסיון של מדינות הרווחה להתמודד עם אבטלה והשתתפות מצומצמת בשוק העבודה, שנתפסו כבעיות מבניות, ועם הצורך להתאים את המשקים ואת שוקי העבודה במדינות הללו לתנאים המשתנים בעידן של גלובליזציה (Goul & Halvorsen, 2002); כמו כן היא שיקפה את השפעתן הרבה של תפיסות עולם ניאורליברליות ואת גישת "הדרך השלישית" לגבי השיה בתחום המדיניות הכלכלית והחברתית בתקופה זו (גידנס, 2000; Handler & Hasenfeld, 1997). נטייה זו באה לידי ביטוי במעבר ממדיניות חברתית "פסיבית", אשר הדגישה את זכותם של תושבים מחוסרי תעסוקה לסיועה של מדינת הרווחה, למדיניות "אקטיבית" יותר. ביטוי ראשוני לכך היה בהקצאת משאבים רבים יותר להפעלת תוכניות שביקשו לסייע למובטלים להשתלב בשוק העבודה ובתמיכה כספית במי שנמצאים בשוק זה אך שכרם נמוך. בד בבד גברה הנטייה להטיל מטלות וחובות רבים יותר על הפרט – תוכניות הרווחה לעבודה, הכוללניות והמחייבות את מקבלי הגמלאות להשתתף בהן, הן הביטוי המובהק ביותר למגמה זו.

במדינת ישראל מגמות אלה באו לידי ביטוי בעיקר בנטייה ברורה לערוך שינויים מרחיקי לכת שנועדו לצמצם במידה ניכרת את מאפייני תוכניות ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה הפוגעים, לדעת קובעי המדיניות, במוטיבציה לעבודה של הזכאים לגמלאות אלה



(גל, 2004). במקביל, אם כי בקנה מידה מצומצם למדי, נעשו מאמצים להגביר את תהליך שילובם בשוק העבודה של מובטלים או מי שאינם משתתפים בשוק זה על ידי הנהגת תוכניות מגוונות בעלות אופי פעיל. עד לאמצע שנות האלפיים, חלק ניכר מהתוכניות הללו לבשו אופי התנדבותי ורבות מהן יועדו לעולים חדשים. תפנית חדה התרחשה בשנת 2005, כאשר הונהגה לראשונה בישראל תוכנית רווחה לעבודה, תוכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין"), אשר חייבה את הצטרפותם של מקבלי הבטחת הכנסה המתגוררים באזורים מסוימים בארץ. מטרת הסקירה השיטתית המובאת כאן היא לבחון את תוצאות התוכניות הפעילות השונות אשר הונהגו בישראל במהלך שני העשורים האחרונים.

### מידת היעילות של תוכניות אקטיביות

בשנים האחרונות, הולך ומצטבר ידע רב באשר למידת היעילות של תוכניות פעילות להתמודדות עם אבטלה. הדגש הגובר על תוכניות פעילות במדינות הרווחה, ובמיוחד הנטייה לאמץ תוכנית "רווחה לעבודה", האיץ את השאיפה לזהות את סוגי התוכניות המניבות תוצאות יעילות יותר בתחום זה ואת הנטייה להישען על למידה בין-ארצית בעניין זה (Cebula et al., 2005). דחיפה משמעותית בהקשר זה כרוכה באימוץ החקיקה הפדרלית בארצות הברית בשנת 1996, שחייבה את המדינות לאמץ תוכניות "רווחה לעבודה" ויחד עם זאת חייבה ליווי מחקרי של התוכניות שהונהגו. ואכן, אין זה מפתיע כי מחקרי ההערכה האמריקאיים שימשו מקור עיקרי לתהליך הלמידה הבין-ארצית בכל הקשור למדיניות המעבר מרווחה לעבודה.

ניתן לזהות שלוש שיטות הערכה עיקריות ששימשו לחקירה של מידת היעילות של התוכניות לעידוד השתלבות בשוק העבודה (Ochel, 2005): שיטת הערכה נפוצה היא שימוש בניסויים רנדומליים, הנשענים על קבוצת ניסוי המשתתפת בתוכנית ועל קבוצת ביקורת שאיננה משתתפת בתוכנית. שיטה שנייה מכונה "מחקרי פורשים" (leavers' studies) ומבוססת על מעקב אחר משתתפי תוכניות מגוונות, אשר פרשו בעקבות השתתפות זו ממערכת הרווחה (שהייתה עבורם מקור הכנסה קודם להשתלבותם בתוכנית ספציפית), ובוחנת את מצבם בנקודת זמן זו או אחרת לאחר פרישתם. שיטה שלישית נשענת על הערכות אקונומטריות, מבוססות על מודלים של רגרסיות על נתונים מגוונים של שוק העבודה, כגון שיעור ההשתתפות בשוק העבודה. הבחינה מתבצעת על פני תקופת זמן. המשתנים הבלתי תלויים במחקר כוללים משתנים שונים ובכלל זה משתנה המשקף את המדיניות המיועדת להתמודד עם אבטלה.

לכל אחת מהשיטות הללו מגבלות שונות, וכולן נבחנו בהרחבה בספרות (Blank, 2002; Pepper, 2003), אולם מגבלה מרכזית של רבים מהמחקרים העוסקים בתוכניות להתמודדות עם אבטלה היא שהם מתמקדים בתוכנית אחת בלבד, ועל כן קיים קושי להשוות את יעילותה של התוכנית הנדונה אל מול תוכניות המאמצות שיטות התמודדות אחרות. על מנת להתגבר

1 תוכנית זו איננה נכללת בסקירה השיטתית בהמשך, שכן טרם ישנם ממצאים העוסקים בהערכת תוצאותיה.

על מגבלה זו נעשו ניסיונות לערוך בחינה שיטתית של הממצאים (Ochel, 2005), אך המגבלה העיקרית בסוג זה של עבודה היא שקיים קושי רב ביצירת בסיס אחיד להשוואה בין תוצאות מחקרי ההערכה השונים, גם כאשר הם נערכו בשיטות הערכה דומות.

הפתרון המוצע למגבלות הללו הוא בדמות מחקרי-על, הנשענים על ממצאים שמקורם במספר גדול של הערכות רנדומליות. המחקרים הללו מתבססים על נתונים שהם בני-השוואה ועם זאת מקיפים תוכניות המאמצות התערבויות מגוונות, דבר המאפשר הסקת מסקנות לגבי מידת היעילות של סוגים שונים של תוכניות. מחקרי-העל בוחנים את השפעת התוכניות על המשתתפים בהן על פני תקופת זמן ארוכה באופן יחסי (עד לשש שנים לאחר השתתפות הפרט בתוכנית). עם זאת, מגבלות המשאבים וקשיי הנגישות לנתונים בני-השוואה מגבילים מאוד את האפשרות לערוך מחקרים כאלו, ואכן עד כה פורסמו רק שלושה מחקרי-על העוסקים בתוכניות להתמודדות עם אבטלה (Greenberg, Ashworth, Cebulla & Walker, 2003; Greenberg, Michalopoulos & Robins, 2003; Bloom, Hill & Riccio, 2003; 2004), וכולם התמקדו בתוכניות שהופעלו בארצות הברית בלבד.

לצד מחקרי-העל המעטים שנערכו ביקשו חוקרים אחרים לערוך סקירות שיטתיות של מחקרי הערכה הבוחנים תוכניות להתמודדות עם אבטלה ובאופן זה להגיע למסקנות בעלות תוקף לגבי היעילות של התוכניות השונות. המחקרים הללו מבקשים להשוות בין תוכניות שונות דרך המאפיינים שלהן; לעתים ההשוואה מתמקדת באוכלוסיית יעד אחת (Bambra, Whitehead & Hamilton, 2005), בסוגים שונים של תוכניות במדינה אחת (Cebula, Ashworth, Greenberg & Walker, 2005; Blank, 2002; O'Connell, 2002), או בסוג אחד של תוכניות במדינות שונות (OECD, 2004). במקביל פורסמו עבודות אחרות אשר סוקרות מגוון של תוכניות להתמודדות עם אבטלה, והמטרה היא לכנס בסקירה זו טווח רחב של תוכניות הנערכות במדינות שונות ובקרב אוכלוסיות יעד אחדות (Martin, 2001; Ochel, 2005).

ממצאי מחקרי-העל והסקירות השיטתיות על מחקרי הערכה העוסקים בתוכניות לעידוד תעסוקה מצביעים על כך שהתוכניות הללו עשויות לסייע בשילובם של מובטלים בשוק העבודה ואף להביא לשיפור ברמת ההכנסה של חלק מהמשתתפים בתוכנית לעומת אלה שלא נטלו בה חלק. עם זאת, ההשפעות אינן אחידות לגבי כל המשתתפים, והשיפור ברמת ההכנסה קטן לעתים קרובות ואיננו נמשך על פני תקופת זמן ארוכה בהכרח. מרבית המחקרים מתמקדים בעיקר בשלושה סוגים של תוכניות: שירות בקהילה (workfare) או סבסוד תעסוקה בשוק הפרטי; שירותי השמה ופעולות קצרות טווח של הכנה לשוק העבודה ולחיפוש עבודה; והכשרה מקצועית. ההנחה הרווחת במרבית המחקרים היא כי שירות בקהילה, שמשמעותו בפועל תעסוקה מסובסדת במגזר הציבורי, איננו כלי יעיל במיוחד מסיבות שונות. אף שתעסוקה מסובסדת בשוק החופשי נחשבת לאמצעי יעיל יותר (Ochel, 2005), הרי עלותה גבוהה והתרומה הכוללת שלה מוגבלת בסופו של דבר (Martin, 2000).

לעומת זאת ההנחה הרווחת, במיוחד בספרות האמריקאית, היא ששירותי השמה ותוכניות קצרות טווח המיועדות לספק למובטלים כלים ראשוניים להשתלב בשוק העבודה הם הכלים היעילים ביותר. גישה זו, המכונה לעתים work-first, זוכה לביסוס אמפירי במחקרי-על שנערכו בארצות הברית: נטען כי סוג זה של התערבות מתאפיין בגמישות רבה ובעלות נמוכה, ומעביר את ההחלטה לגבי סוג ההכשרה למעסיק. זאת ועוד, תוכניות מסוג זה נחשבות

למועילות מפני שהן מצמצמות את תקופת השהות של המובטל במסגרת התוכנית ומסייעות להתגבר על החסמים הראשוניים להשתלבות בשוק העבודה. עם זאת, קיימים ספקות לגבי התרומה של גישה זו לאורך שהותו של המובטל בשוק העבודה ולגבי ההשפעה על שיפור רמת החיים שלו לאורך זמן (Cebulla, Ashworth, Greenberg & Walker, 2005). קיימת מחלוקת קשה בקרב חוקרים וקובעי המדיניות באשר לתרומת התוכניות להכשרה מקצועית לשילוב מוצלח של מובטלים בשוק העבודה. ההנחה שרווחה במהלך שנות התשעים הן בארצות הברית והן בבריטניה היא שתוכניות מסוג זה אינן מועילות משום שהן נוטות להשאיר את המובטלים זמן ארוך מדי מחוץ לשוק העבודה ומציידות אותם בכישורים שאינם בהכרח מסייעים במציאת תעסוקה (Ochel, 2005). עם זאת, הממצאים אינם אחידים בהקשר זה. ממצאים שהתפרסמו בשנים האחרונות, הבוחנים את השפעת ההכשרה המקצועית במדינות שונות ולאורך זמן רב, מצביעים על כך שהתוכניות הללו עשויות להיות יעילות, למרות עלותן הרבה (Cebulla, Ashworth, Greenberg & Walker, 2005). הדבר נכון במיוחד כאשר הן מתמקדות באוכלוסיות יעד מסוימות או כשהן מאומצות יחד עם תוכניות המספקות כלים להשמה.

## מתודולוגיה

מטרות המחקר הזה היו להעריך מהן התוכניות המועילות להתמודדות עם אבטלה בישראל ולבדוק מיהן האוכלוסיות שיכולות להפיק תועלת מרבית מתוכניות אלו. את המטרות הללו ביקשנו להשיג באמצעות סקירה שיטתית של מחקרי הערכה שנערכו בישראל במהלך 15 השנים האחרונות. לצורך כך נערכו השלבים המקובלים במחקר מעין זה:

1) קביעת תחום המחקר: ככלל סקירה שיטתית, נושא המחקר תוחם והתמקד בתוכניות שנערכו בישראל לסיוע ליחידים להשתלב בשוק העבודה. סקירה ראשונית העלתה כי רוב התוכניות בתחום זה פותחו ויושמו החל משנות התשעים של המאה העשרים, ולכן במחקר כללנו רק מחקרי הערכה שנערכו בין השנים 1990-2005. במחקר לא נכללו תוכניות שיועדו לאנשים בעלי מוגבלויות, מפני שההתמודדות עם צורכי האוכלוסייה הזו מחייבת התאמה של הפעולות לרמת המוגבלות של הנמנים על קבוצה זו, והללו שונות מהפעולות המיועדות למחוסרי עבודה אחרים – למשל פעולות ייחודיות של שיקום תעסוקתי והקמת מסגרות מוגנות מחוץ לשוק החופשי (רימרמן וכץ, 2004; Bambra, Whithead & Hamilton, 2005).

2) חיפוש המחקרים: לצורך איתור המחקרים שהתפרסמו הן בשפה העברית והן בשפה האנגלית השתמשנו בכמה אסטרטגיות חיפוש המקובלות במחקרים מסוג זה:

- א. חיפוש בקטלוגים של ספריות האוניברסיטאות בישראל.
- ב. חיפוש אלקטרוני במאגרי המידע הבאים: *dissertation abstracts*, *JSTOR*, *science*; *direct* (elsevier), *eric*, *sociological abstracts*, *social work abstracts*, *web of science* ובמאגר המידע של מוסד הנרייטה סאלד.
- ג. חיפוש באתרי אינטרנט, בספריות ובמאגרי מידע של גופי ידע, מדיניות ומחקר בישראל: המוסד לביטוח לאומי, מרכז פנחס ספיר לפיתוח, הרשות לתכנון כוח אדם

במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (קודם במשרד העבודה והרווחה), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרכז פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, המרכז לעסקים קטנים. ד. חיפוש ידני בכתבי עת רלוונטיים שהתפרסמו בישראל: מגמות, חברה ורווחה, בטחון סוציאלי ורבעון לכלכלה.

ה. חיפוש ידני ברשימות הביבליוגרפיה של כל אחד מהמחקרים הרלוונטיים. לצורך איתור מחקרי ההערכה השתמשנו במילות המפתח הבאות בהצלחה: "ישראל" "אבטלה" "עבודה" "מחקר". החיפוש העלה 420 מאמרים רלוונטיים.

(3) קנה מידה להכללת מחקרים: בחינת המאמרים העלתה שמרבית המאמרים לא עסקו במחקרי הערכה של תוכניות להתמודדות עם אבטלה אלא כללו מגוון רחב של סוגי מחקרים בנושאים כגון הגורמים לאבטלה; המדיניות ביחס למובטלים; השלכות האבטלה על פרטים, משפחות, קהילות וממשק; ותיאור תוכניות ספציפיות להתמודדות עם אבטלה. במחקר זה כללנו רק מחקרים אשר תאמו את הדרישה לקיום מחקר הערכה ולשימוש בשיטות סטטיסטיות ולו הפשוטות ביותר, או לחילופין הצגה של ממצאי איסוף נתונים כמותיים. לא נכללו בסקירה מחקרים שעשו שימוש בשיטות איכותניות, היות שנמצא רק מחקר אחד כזה. לאחר שלב זה נותרו בידינו 20 מאמרים.

אם כן, ניתוח המחקרים מתייחס לממצאי מחקרים על אודות תוכניות תעסוקה בישראל שפורסמו בין השנים 1990-2005. מחקרים אלו נעשו על מדגמים שונים מתוך אוכלוסיית המובטלים בישראל. תיאור מסכם שלהם מוצג בטבלה מס' 1.

כפי שניתן לראות בטבלה, מרבית המחקרים היו מחקרי הערכה אשר הציגו את ממצאיהם באמצעות סטטיסטיקה תיאורית בלבד; רק ארבעה מחקרים אימצו מודלים לזיהוי משתנים המשפיעים על תוצאות ההתערבות. מרבית המחקרים היו מהסוג של מחקרי נוטשים (leavers studies), ועקבו למשך תקופות זמן הנעות בין ארבעה חודשים לארבע שנים אחר מצבם של המשתתפים בתוכנית ספציפית להתמודדות עם אבטלה. רק מעטים מהמחקרים עשו שימוש בקבוצות ביקורת. מרביתם השתמשו בשאלונים, בעיקר באמצעות ריאיון טלפוני, כאמצעי עיקרי לאיסוף נתונים. המשתנה התלוי במרבית המחקרים הוא השמה בעבודה, אם כי בחלק מהמקרים נבחנו גם סוגי ההשמה (סוג התעסוקה) וההתמדה בעבודה.

ממצאי המחקרים סווגו על פי אוכלוסיות שהשתתפו במחקרים. סוגי האוכלוסיות הם:

- אזרחים ישראלים בכוח העבודה: מובטלים (כולל עולים), חיילים משוחררים;
- אוכלוסיית עולים חדשים שכוללת עולים צעירים מאתיופיה (17-25), עולים בוגרים מאתיופיה (25-45), עולים מחבר המדינות, עולים בני 45+, נשים עולות;
- אוכלוסיית מצוקה ונוקקים שכוללת אימהות חד-הוריות, תושבי שכונות מצוקה ואסירות משוחררות.

## טבלה מס' 1

מאמר	סוג התערבות ממשלתית	האוכלוסייה הנחקרת	גודל המדגם	מתודולוגיה מחקרית	כלי ניתוח כמותי	שאלות מחקר עיקריות
אחיטוב, אייל וכהן, 2001	הכשרה מקצועית	מובטלים ישראלים/ עולים חדשים	9,655	שאלונים למשתתפים	סטטיסטיקה תיאורית ומודל אקונומטרי למשתני תעסוקה	הערכת שינויים בתעסוקה ושכר בעקבות הכשרה מקצועית
בינשטוק, 1996	הכשרה מקצועית	ישראלים מובטלים	230,000	ניתוח קובץ ביטוח לאומי קבוצת ניסוי מול קבוצת ביקורת	מודלים של השרדות חישובי סיכויים לצאת ממעגל האבטלה	האם הכשרה מקצועית מגבירה סיכויים לצאת ממעגל האבטלה
גורדון ואליאב, 1994	הכשרה מקצועית	אמהות חד הוריות	'89 '51	מעקב וראיונות, קבוצת ניסוי מול קבוצת ביקורת	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת נכונות להיענות להצעה להשתתף בהכשרה מקצועית והערכת השפעת רכישת מקצוע על קליטה תעסוקתית
גורדון וטולידנו, 2000	תוכנית נידוד הקמת עסק קטן	ישראלים מובטלים	86	מעקב וראיונות, קבוצת ניסוי מול קבוצת ביקורת	סטטיסטיקה תיאורית	בדיקת שיעור הקמת עסקים קטנים והשרדותם בקבוצת הניסוי מול קבוצת ביקורת
גורדון וטולידנו, 2001	מענק לעידוד תעסוקה בעבודה מועדפת/ נדרשת	חיילים ממוחררים	260	מעקב וראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת המענק כתמריץ להשתלבות מיידית בעבודה חיונית והתמדה בתום המענק
גורדון וטולידנו, 1991	הכשרה מקצועית	ישראלים מובטלים	220	מעקב אחר מובטלים שנה לאחר תום ההכשרה	סטטיסטיקה תיאורית	באיזו מידה מסיימים המשתתפים את ההכשרה בהצלחה ובאיזו מידה נקלטים לעבודה בכלל ובמקצוע הנלמד בפרט
גורדון, 1993	קליטת מובטלים בצה"ל	מובטלים ישראלים/ עולים חדשים	70	ניסוי ייזום ומעקב	סטטיסטיקה תיאורית	מידת האיוש של משרות בצה"ל ושיעורי קליטה להמשך עבודה בצה"ל בתום תקופת ניסיון
טולדנו, 1993	הכשרה מקצועית במקצועות בניין	מובטלים ישראלים	174 <sup>3</sup>	שאלונים למשתתפים, ראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	מידת קליטתם של מובטלים בענף הבניין
יוגב, 2001	השלמת השכלה	ישראלים מובטלים	504	סקרי מעקב אחר משתתפי פרויקט להשלמת השכלה (בשני שלבים)	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת מצב תעסוקתי בעקבות התוכנית והשתלבות בעבודה של בוגרי התוכנית
יוסף, 1996	השמה וליווי תעסוקתי	אסירים ממוחררים	152	מעקב וראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת השתלבות תעסוקתית בעקבות התוכנית
יוסף, 1997	השמה וליווי תעסוקתי	אסירות ממוחררות	31	מעקב וראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת השתלבות תעסוקתית בעקבות התוכנית
כהן, 1998	הכשרה מקצועית	נשים עולות	502	ניתוח נתוני סקר	סטטיסטיקה תיאורית ובניית מודל Choice באמצעות רגרסיה לוגיסטית	השפעת השתתפות בקורסי הכשרה מקצועית על קליטה תעסוקתית
ליפשיץ ווולפסון, 1997	הכשרה מקצועית	עולים מאתיופיה 45-25	237	מעקב וראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת מידת ההצלחה של בוגרי התוכנית בהשתלבות בעבודה
ליפשיץ, 1997	הכשרה מקצועית	צעירים ועולים מאתיופיה	446	מעקב וראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת מידת השתלבות בעבודה בעקבות הכשרה מקצועית
מנחם ולרנר, 2001	הכשרה מקצועית, שכר מסובסד, תמיכה בהקמת עסק	עולים חדשים	910	ראיונות	סטטיסטיקה תיאורית וניתוח שונות דורכיווני	האם תוכניות ממשלתיות מגדילות סיכויי תעסוקה בעבודה שכירה וכעצמאיים? האם הן מקטינות אובדן מעמד תעסוקתי של עולים?
קינג ווולפסון, 1997	סדנה לחיפוש עבודה	עולים בעיקר קשי השמה	370	מעקב בעת התוכנית ואחריה (מחקר תלת שלבי), ראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת קליטה תעסוקתית ומידת התרומה של התוכנית למציאת תעסוקה הולמת
קינג, 1995א	סדנה לחיפוש עבודה	עולות הורות יחידות	138	ראיונות בסיום התוכנית	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת השתלבות בתעסוקה בעקבות התוכנית
קינג, 1995ב	סדנה לחיפוש עבודה	עולים בני +54	116	ראיונות בסיום התוכנית	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת השתלבות בתעסוקה בעקבות התוכנית
קינג, 1997	קורס פתיחת עסק פרטי	עולות הורות יחידות	97	מעקב לאחר סיום התוכנית בטווח הקצר והבינוני (מחקר דו שלבי), שאלוני משו, ראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת פרויקט לשילוב המשתתפים במגזר העסקי
שורץ, פרידמן וסידי, 1996	קורס יזמות עסקית	אוכלוסיית מצוקה	19	מעקב בעת התוכנית ואחריה (מחקר תלת שלבי), ראיונות	סטטיסטיקה תיאורית	הערכת יעילות הכשרה ליזומים בשיפור מצבם התעסוקתי של המשתתפים

1 קב' ניסוי

2 קב' ביקורת

3 חוסר ייצוג לעולים

בשלב הראשון זוהו משתני ההתערבות של המחקר, דהיינו סוג התוכנית שהופעלה ביחס לאוכלוסיות הללו. הן כללו הכשרה מקצועית, מענק כספי לעידוד תעסוקה, השלמת השכלה, קורס לעידוד פתיחת עסקים קטנים, סדנאות לחיפוש עבודה, תוכניות הכוונה תעסוקתית, השמה ולייווי תעסוקתי. בהיעדר נתונים מספיקים על כל תוכניות ההתערבות, שהיו מאפשרים קבלת תמונה רחבה יותר, הוחלט להתמקד במחקר זה בתוכניות להכשרה מקצועית, בסדנאות לחיפוש עבודה ובתוכניות הכוונה תעסוקתית. עם זאת, נתייחס בקצרה לתיאור הממצאים של הקורסים לעידוד פתיחת עסקים קטנים ולמענקים לעידוד תעסוקה.

לכל סוג של תוכנית ממלכתית הוגדרה סדרת מדדים רלוונטיים. המדדים חושבו בהתאם לממצאים הזמינים במחקרים ובאופן אחיד לצורך השוואה ביניהם. עבור חלק מהמחקרים לא חושבו חלק מהמדדים מחמת מחסור בממצאים הדרושים לצורך חישובם. המדדים חולקו לשלוש קבוצות כדלהלן, על מנת לבחון מספר היבטים של תרומה, השפעת חינוכית, ומועילות התוכנית:

- מדדים לשינוי במצב תעסוקתי
- מדדים לשינוי במעמד תעסוקתי
- מדדי הערכת תוכנית ההכשרה על ידי משתתפים

נציין כי לקבוצות אלה מדדים בהתאם לסוג תוכנית, זמינות הממצאים ורלוונטיות למחקרים. לכל סוג תוכנית מובא אופן חישוב המדדים ומשמעויותיהם בהערכת התוכניות. כמו כן חלק מן המחקרים על הערכת תוכניות אינם כוללים ממצאים ביחס לכל המדדים ולכן מספקים ידע מצומצם יותר על יעילות התוכניות הנחקרות.

## מדדים להערכת הכשרה מקצועית

### מדדים לשינוי במצב תעסוקתי

שיעור מועסקים לאחר התוכנית – מדד זה מחושב כשיעור המועסקים מתוך סך המשתתפים בהכשרה שרואיינו לצורך המחקר. בהנחה שהמשתתפים בהכשרה מקצועית מוגדרים כמובטלים, מדד זה מבטא את השפעת התוכנית על המובטלים בטווח הקצר והבינוני (עד שנתיים וחצי בהתאם למחקר). יצוין כי נתוני המדד היו זמינים בכל המחקרים ובפרט באלו שעסקו בהערכת תוכניות הכשרה מקצועית, והוא שימש בהם כממצא מרכזי ועיקרי להערכת תוכניות ממשלתיות לטיפול באבטלה בישראל. עם זאת, למדד זה כמה חסרונות: שיעור המועסקים בגמר התוכנית כולל את שיעור המועסקים בעבודות זמניות, בלתי מקצועיות ועבודות שהתקבלו ללא קשר לסיום ההכשרה המקצועית, וכן המדד מעריך את השפעת תוכנית ההכשרה בטווח של עד שנתיים וחצי ואינו בודק המשכיות והתמדה בעבודה בטווח ארוך.

שיעור השמה במקצוע הנלמד בתוכנית – מדד זה מחושב כשיעור המועסקים במקצוע הנלמד בתוכנית ההכשרה מתוך סך המשתתפים בהכשרה שרואיינו לצורך המחקר. המדד מעריך את מועילות תוכנית ההכשרה, דהיינו עד כמה מטרתה העיקרית הושגה בפועל. נציין כי חלק מהמחקרים לא סיפקו נתונים על אודות שיעור המועסקים במקצוע שנלמד בתוכנית,

וכמו כן חלקם דיווחו על שיעור מועסקים בעבודה מקצועית שאינה בהכרח קשורה למקצוע הנלמד בתוכנית ההכשרה. במקרים אלו, בהיעדר נתונים מדויקים יותר, נעשה שימוש בנתון זה לצורך חישוב מקרוב של המדר.

שיעור תעסוקה בקרב מובטלים שלא הועסקו לפני תוכנית ההכשרה – מדר זה מעריך את מועילות תוכנית ההכשרה בקרב האוכלוסייה שלא הייתה בכוח העבודה בישראל מסיבות שונות: שירות בצה"ל, עלייה לישראל וסיבות אחרות. נתונים לצורך חישובי מדר זה היו זמינים במחקרים בודדים בלבד, כך שלא ניתן היה לעשות בהם שימוש בכל המחקרים. עם זאת, הנתון נמצא זמין במחקר שהקיף 9655 משתתפים (אחיטוב, אייל וכהן, 2001) ולכן כוחו יפה בניתוח המוצג כאן.

### מדדים לשינוי במעמד תעסוקתי

שיעור העובדים ששכרם עלה לפחות ב-15% לאחר סיום תוכנית ההכשרה – מדר זה מחושב כשיעור משפרי שכר עבודה בגמר ההכשרה מתוך סך המשתתפים במחקר שהועסקו בעבודה כלשהי לפני ההכשרה. בדומה למדר הקודם, הנתונים להצגתו של מדר זה נמצאו רק במחקר של אחיטוב, אייל וכהן (2001).

שיעור משפרי מקום העבודה – מדר זה מחושב כשיעור המועסקים בגמר התוכנית מתוך סך המשתתפים שהועסקו לפחות פעם אחת לפני התוכנית ושדיווחו על שיפור מקום עבודה מבחינת תחום, עניין בעבודה, תנאים ושכר. נתוני מדר זה עבור הערכת הכשרה מקצועית היו זמינים רק במחקרה של כהן (1998) שכלל מדגם של 500 נשים עולות מחבר המדינות.

### מדדי הערכת תוכניות הכשרה מקצועית על ידי המשתתפים

שיעור מסיימים של תוכנית ההכשרה – מדר זה מיועד להעריך את חיוניות תוכנית ההכשרה ובמקביל את יעילותה מבחינת התאמת המועמד לתוכנית. מחקרים מסוימים דיווחו על מספר נושאי תוכנית ההכשרה בטרם סיומה בשל סיבות הקשורות למציאת עבודה. ניתן להניח כי גם המקרים הללו מעידים על חוסר חיוניות ההכשרה עבור אותם אנשים.

שיעור שבעי הרצון בקרב בוגרי תוכנית ההכשרה – מדר זה מחושב כשיעור בוגרי ההכשרה (מתוך סך הבוגרים) שדיווחו כי הם די מרוצים או מרוצים מאוד מהתוכנית, כלומר הוא מעריך את תוכנית ההכשרה מנקודת ראות של המשתתף בתוכנית. המדר מבוסס על שביעות רצון כללית של הלומד והוא כולל היבטים של ארגון, היקף חומר לימוד, הוראה, היבטים חברתיים של אווירת הקורס וכדומה.

שיעור הטוענים למידה מסוימת וגבוהה של מועילות/ישימות הקורס – מדר זה, המחושב מתוך סך בוגרי הקורס, מעריך את מועילות וישימות תוכנית ההכשרה בכל הקשור לחיוניות וישימות התוכנית לצורכי תעסוקה עתידית של הבוגר. ההיבטים הנכללים במדר זה הנם שימוש בחומר מקצועי הנלמד בעבודה, שימוש במידע הנרכש בקורס לצורך מציאת עבודה, מתאימה, מועילות הביקורים במפעלים, ארגונים וחברות לצורך יצירת קשרי תעסוקה, וכדומה.

## מדדים להערכת סדנאות לחיפוש עבודה ותוכניות הכוונה תעסוקתית

### מדדים לשינוי במצב תעסוקתי

שיעור מועסקים לאחר התוכנית – מדד זה לזה המחושב עבור הערכת תוכניות הכשרה מקצועית.

שיעור השמה בעבודה מקצועית – מדד זה מחושב כשיעור המשתתפים (מתוך סך מסיימי התוכנית שרואינו לצורך המחקר) המועסקים לאחר התוכנית במקצוע הזהה או הקרוב ביותר למקצועו של הנחקר בעת מעקב. נציין כי במחקרם של קינג וולפסון (1997) נערך מעקב אחר נחקרים שהמשיכו – בעקבות תוכנית ההכוונה לתעסוקה – לקורסי הכשרה מקצועית. עבור מחקר זה חושבו לסירוגין מדדי הערכת תוכנית הכוונה לתעסוקה ומדדי הערכת הכשרה מקצועית.

שיעור תעסוקה בקרב מובטלים שלא הועסקו לפני תוכנית ההכשרה – מדד זה לזה המחושב עבור הערכת תוכניות הכשרה מקצועית.

### מדדים לשינוי במעמד תעסוקתי

מחמת מחסור בממצאי המחקרים על סדנאות לחיפוש עבודה ותוכניות הכוונה תעסוקתית לא חושב מדד בקבוצה עבור סדנאות חיפוש עבודה.

### מדדי הערכה של המשתתפים ביחס לתוכניות הכוונה וסדנאות חיפוש עבודה

שיעור מסיימי תוכנית הכוונה או סדנה – מדד זה למקביל לו עבור תוכניות הכשרה מקצועיות.

שיעור שבעי רצון מהתוכניות – מדד זה מחושב כשיעור המשתתפים (מתוך סך מסיימי התוכנית) שדיווחו כי הם די מרוצים או מרוצים מאוד מהתוכנית. שביעות הרצון נבדקה בכמה מישורים כגון כלים ומיומנויות שנרכשו בסדנה, רמה מקצועית של התוכנית, יחס המדריכים, מידת הקשבה לבעיות והיבטים חברתיים.

שיעור שבעי רצון מהעבודה – שיעור המרוצים מהעבודה שהשתלבו בה בתום התוכנית מתוך סך משתתפי התוכנית שרואינו לצורך המחקר. בהנחה כי משתתפי התוכנית רכשו כלים ומיומנויות לחיפוש ואיתור מקומות עבודה התואמים את צורכיהם, מדד זה בודק את מימוש התוכנית במסגרות תעסוקה. יצוין כי המדד הנו בגדר אינדיקציה חלקית בלבד, היות שהוא מתאר את נקודת המבט הסובייקטיבית של המשתתף בתוכנית (קינג וולפסון, 1997) ואינו בהכרח מעריך את הצלחת התוכנית הלכה למעשה.

שיעור משתתפים בסדנה שמצאו עבודה דרך גורמי מרכז הכוונה – מדד זה מעריך את תרומת התוכנית מההיבט של יכולתה לסייע למובטל במציאת העבודה. הנתונים לחישוב מדד זה נמצאו זמינים במחקרם של קינג וולפסון (1997) בלבד. הניתוח נערך במספר מישורים. ראשית מובאים במחקר ממצאי סטטיסטיקה תיאורית למדדים הזמינים והרלוונטיים לכל תוכנית התערבות ממלכתית. בהמשך מוצגות השוואות המדדים בין קבוצות ניסוי וקבוצות ביקורת הרלוונטיות למספר מצומצם של מחקרים. ההשוואה נעשית באמצעות רווחי סמך לשיעור באוכלוסייה. לצורך השוואת פרופורציות בין קבוצות שונות של אוכלוסייה על סמך



מדגמים נתונים נעשה שימוש ברווחי סמך לפרופורציות באוכלוסייה. נסמן ב- $p$  פרופורציה כלשהי הנצפית במדגם בגודל  $n$ , וכך רווח סמך ברמת ביטחון של 95% יהיה כדלקמן:

$$p \pm Z_{0.975} \sqrt{p(1-p)/n}$$

כאשר  $Z_{0.975}$  מסמן את ערך האחוזון ה-97.5 בהתפלגות נורמלית. נסמן ב- $n_1$  ו- $n_2$  את גודל המדגמים שבהם נצפו פרופורציות כלשהן  $p_1$  ו- $p_2$ , וכך כלל ההחלטה הסטטיסטית לקיום הבדל (ברמת מובהקות של 0.05) בין שתי פרופורציות  $p_1$  ו- $p_2$  הנו כדלהלן:  
נאמר כי  $p_1 > p_2$  אם

$$p_1 - Z_{0.975} \sqrt{p_1(1-p_1)/n_1} > p_2 + Z_{0.975} \sqrt{p_2(1-p_2)/n_2}$$

ובהתאמה נאמר כי  $p_1 < p_2$  אם

$$p_1 + Z_{0.975} \sqrt{p_1(1-p_1)/n_1} < p_2 - Z_{0.975} \sqrt{p_2(1-p_2)/n_2}$$

באופן תיאורי ניתן לפרש זאת באופן הבא: אם הערך התחתון (העליון) של אחת הפרופורציות גבוה (נמוך) מהערך העליון (התחתון) של הפרופורציה השנייה, דהיינו אם הרווחי הסמך אין תחום משותף, כלומר הם אינם חופפים בתחומיהם, אזי נאמר כי קיים הבדל מובהק בין פרופורציות אלה.

## ממצאים

### הכשרה מקצועית

תשעה מחקרים בחנו את השפעת ההכשרה המקצועית על שילוב מובטלים בשוק העבודה. מאמרו של בינסטוק (Beenstock, 1996) איננו מציג ממצאים שמהם ניתן לחשב את המדדים שהוגדרו לצורך המחקר, ולכן אינו נכלל בניתוח. מנתוני טבלה מס' 2 ניתן להסיק כי באופן כללי תוכנית ההכשרה יוצרת מסגרת מועילה למציאת עבודה עבור המשתתפים. שיעור ההשתתפות נע בין 46.5% ל-90.7% מקרב המשתתפים. עם זאת, יעילותה של התוכנית במציאת עבודה במקצוע שנלמד בקורס הכשרה הנה נמוכה יותר ומגיעה עד לשיעור של 49%. באופן מיוחד, בקרב עולים/ות מחבר המדינות שיעורי התעסוקה הכללית וההשתלבות במקצוע שנלמד בתוכנית גבוהים. עם זאת, קשה להסיק מכך על ההבדלים בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסיות השונות, היות ששיעורי הנכונות לעסוק בעבודה בלתי מקצועית בקרב העולים עשויים להיות גבוהים יותר בהשוואה לוותיקים.

מבחן השוואת פרופורציות באוכלוסייה (באמצעות בניית רווחי סמך) מראה (ברמת מובהקות של 0.05) כי תרומת תוכנית ההכשרה לשיפור מעמד תעסוקתי גבוהה יותר בקרב נשים ישראליות (40.2%) בהשוואה לגברים ישראלים (34.8%).

**טבלה מס' 2: ממצאי מחקרי ההערכה ביחס להכשרה מקצועית**

אוכלוסייה	גברים ישראלים	נשים ישראליות	ישראלים בהכשרה למקצועות בניין	ישראלים טולדנו 1991	צעירים עולים מאתיופיה 1997	עולים מאתיופיה 45-25	נשים עולות חד הוריות	אמהות עולים חד הוריות
מקור הנתונים	אחזיטוב, אייל וכהן 2001		טולדנו 1993	טולדנו 1991	ליפשיץ 1997	ליפשיץ וולפסון 1997	כהן 1998	גורדון ואליאב וולפסון 1997
מספר תצפיות	4780	4875	174	220	446	237	502	89
<b>מדדי שינויים במצב תעסוקתי</b>								
שיעורי העבודה לאחר התוכנית	69.5	58.6	46.5	65.0	50.0	64.1	90.7	62.9
שיעורי השמה במקצוע הנלמד בתוכנית	33.4	26.3	19.0		49.0	26.9		45.9
<b>מדדי שינויים במעמד תעסוקתי</b>								
שיעור העובדים ששכרם עולה ביותר מ-15%	34.8	40.2	37.3					
מספר משיבים לשאלון מעמד תעסוקתי	1901	1634	3535					
<b>מדדים להערכת תוכניות על ידי המשתתפים</b>								
שיעור מסיימים של התוכנית			80.0	90		75.8	100	93.1
שיעור הטוענים ליעילות/ישימות הקורס				53.9	49.0	30.8		84

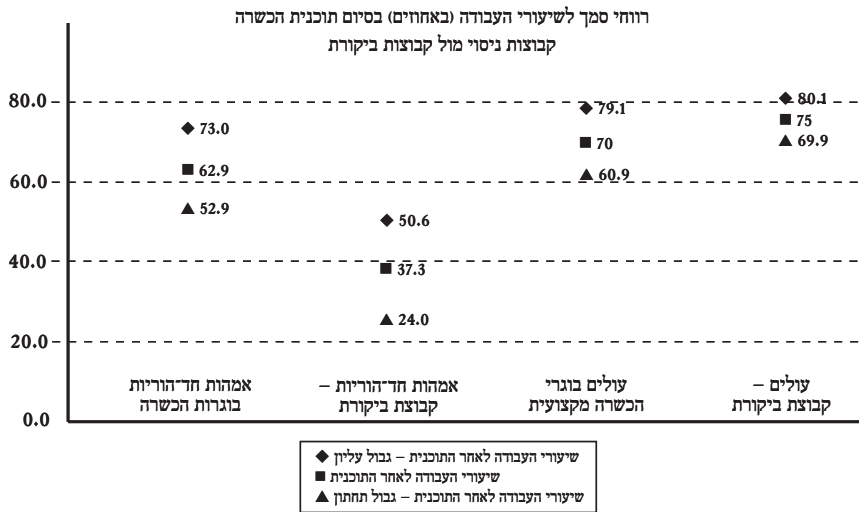
**טבלה מס' 3: השוואת קבוצת נחקרים עם קבוצת ביקורת ביחס להכשרה מקצועית**

אוכלוסייה	אימהות חד הוריות בוגרות הכשרה מקצועית	אימהות חד הוריות - קבוצת ביקורת	עולים בוגרי קורס מקצועי	עולים - קבוצת ביקורת
מקור הנתונים	גורדון ואליאב 1994		קינג וולפסון 1997	
<b>מדדי שינויים במצב תעסוקתי</b>				
שיעורי העבודה לאחר התוכנית	62.9	37.3	70	75
שיעורי השמה במקצוע הנלמד בתוכנית	46.1	11.9	45.9	
מספר תצפיות	89	51	98	272

בתרשימים 1 ו-2 מתוארים רווחי סמך (ברמת ביטחון של 95%) לשיעורי תעסוקה והשמה במקצוע הנצפים בקרב אלה שהשתתפו בקורס הכשרה מקצועית (קבוצת ניסוי) ואלה שלא השתתפו (קבוצת ביקורת). בתרשים 1 ניתן לראות כי בקרב אימהות חד-הוריות רווחי הסמך לשיעור התעסוקה בקבוצת ניסוי ובקבוצת הביקורת אינם חופפים, דהיינו שיעור זה גבוה (ברמת מובהקות של 0.05) בקבוצת הניסוי (62.9%) מזה של קבוצת הביקורת (37.3%). תוצאה דומה מסתמנת בהשוואת שיעורי השמה במקצוע בקרב אימהות חד-הוריות (ראו תרשים 2). שני רווחי הסמך לשיעור זה אינם חופפים, דבר המצביע על הבדל מובהק בשיעור השמה במקצוע בין בוגרות הכשרה (46.1%) ובין אלה שלא השתתפו בתוכנית זו (11.9%). בקרב אוכלוסיית עולים ניתן לראות כי השיעור הנצפה של תעסוקה בקרב בוגרי הכשרה (70%) נמוך מזה של קבוצת הביקורת (75%), אך בעקבות החפיפה של רווחי הסמך עבור שתי הקבוצות, ניתן להסיק כי ההבדל בין שיעורי התעסוקה בשתי תת-האוכלוסיות אינו מובהק (ראו תרשים 1).

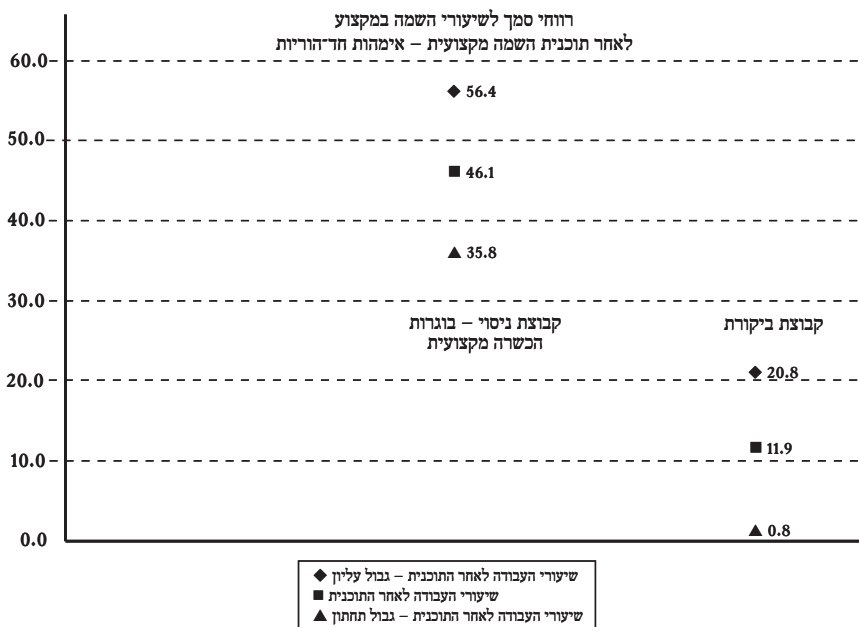
תרשים 1:

רווחי סמך לשיעורי עבודה לאחר הכשרה מקצועית – קבוצת נחקרים מול קבוצת ביקורת



תרשים 2:

רווחי סמך לשיעורי השמה במקצוע לאחר תוכנית הכשרה – קבוצת נחקרים מול קבוצת ביקורת



### סדנה לחיפוש עבודה/הכוונה תעסוקתית

המחקרים הזמינים שבחנו את נושא מועילות הסדנאות לחיפוש עבודה נערכו עבור מדגמים מתוך אוכלוסיית עולים מחבר המדינות. שלושה מחקרים מסוג זה נכללו בסקירה. מנתוני טבלה מס' 4 עולה כי בקרב עולים בוגרי סדנאות לחיפוש עבודה ישנו שיעור גבוה של מצטרפים לשוק העבודה. שיעור זה גבוה במיוחד (87%) בקרב עולים שגילם עולה על 45. שיעור השמה בעבודה מקצועית בקבוצה זו גם הוא גבוה יחסית (67%) בהשוואה לקבוצות עולים אחרות (בערך 30%).

טבלה מס' 4: ממצאי מחקרים הערכה על סדנאות לחיפוש עבודה

אוכלוסייה	עולים +45	עולים	עולות
מקור הנתונים	קינג 1995	קינג וולפסון 1997	קינג 1995
מספר תצפיות	116	370	138
<b>מדדי שינויים במצב תעסוקתי</b>			
שיעורי העבודה לאחר התוכנית	87.0	69.0	73.2
שיעורי השמה בעבודה מקצועית	67.0	29.0	33.3
<b>מדדי הערכת תוכניות על ידי המשתתפים</b>			
שיעור מסיימים של התוכנית		89.0	70.0
שביעות רצון מהעבודה	67.0	60.0	

### קורס יזמות/פתיחת עסקים קטנים

מחקרים בנושא מועילות תוכניות יזמות עסקית בוצעו על מדגמים קטנים מאוד ולכן ממצאיהם אינם משקפים את מידת המועילות של התוכניות ככלל. נראה כי בקבוצות שנחקרו שיעור מקימי העסקים גבוה יותר (32.6%) בקרב קבוצה מעורבת של מובטלים ישראלים בהשוואה לקבוצת עולות חד-הוריות (18.6%) וקבוצת תושבי שכונות מצוקה (15.8%). עם זאת ניתן לזהות תוצר לוואי של תוכנית יזמות והוא השתלבות בשוק העבודה כשכירים בתום הקורס, במיוחד בקרב עולות חד-הוריות (67%).

### מענקים לעידוד תעסוקה

המחקר בנושא מועילות מענקים לחיילים משוחררים לעידוד תעסוקה בעבודה חיונית/נדרשת מעלה כי בטווח הקצר 38% בלבד נענים להצעות עבודה. בטווח הבינוני שיעור זה עולה ל-61%. מתוך הנתונים בטבלה ניתן להסיק כי המענקים מהווים תמריץ ראשוני לכמחצית הקבוצה הנחקרת, אך שיעור הממשיכים בעבודה חיונית/נדרשת הנו נמוך (כ-17%). שיעור התמדה אצל אותו מעסיק בעבודה נדרשת הנו נמוך מאוד (4.5%), ושיעור התמדה באותו סוג עבודה הנו 21.7%. בטווח הארוך שיעור התעסוקה בקרב הקבוצה הנחקרת הנו 56%, אך בהיעדר ממצאים על קבוצת ביקורת שלא קיבלה מענקים, אין די בנתון זה כדי להסיק על מועילות התוכנית בטווח הארוך.

## דיון

מסקנות המחקר השיטתי ביחס לתוכניות להתמודדות עם אבטלה בישראל מושפעות, כמו כל הסקירות הסיסטמטיות, בראש ובראשונה ממאפייני מחקרי ההערכה, שעליהם הן נשענות. ממצאי הסקירה מוגבלים היות שאין בידינו אפשרות לבחון את תוצאות התוכניות בטווח הארוך. יתרה מזאת, אין בידינו ממצאים בדבר השפעת התוכניות על מרכיב מרכזי הנוגע לרמת חייהם של המשתתפים בתוכניות, היינו על רמת ההכנסות. בחינה השוואתית של רמת ההכנסה של המשתתפים לעומת קבוצות ביקורות, על פני זמן, הייתה מאפשרת הסקת מסקנות ברורות יותר לגבי היעילות של התוכניות. זאת ועוד, היעדר נתונים על עלויות התוכניות ואפשרות ממשית להשוות בין תוכניות שונות מגבילים אף הם את האפשרות להגיע לאמירות משכנעות לגבי הרצוי בתחום זה. לבסוף, מחקרי ההערכה הנסקרים כאן מתמקדים בתוכניות שבהן הופעלה התערבות ספציפית אחת בכל פעם ועל כן הם אינם מאפשרים הסקת מסקנות לגבי עדיפותו של סוג זה או אחר של התערבות. עם זאת, הסקירה השיטתית שבוצעה נשענה על מאגר גדול למדי של ממצאים, המספק מידע חשוב לגבי סוגי התערבות שונים בתחום ההתמודדות עם אבטלה. חשיבות איגוד הנתונים בשיטה זו מודגמת במחקר, היות שהממצאים הם בעלי תוקף אמפירי חזק יותר מאשר כל מחקר בודד. כמו כן בשיטה זו ניתן לרכז את כל הממצאים ולראות אותם ככלל.

באופן כללי, אנו רואים כי התוכניות השונות (הכשרה מקצועית, סדנה לחיפוש עבודה/הכוונה תעסוקתית, קורס יזמות/פתיחת עסקים קטנים ומענקים לחיילים משוחררים לעידוד תעסוקה) שהופעלו בישראל בשלהי המאה העשרים הביאו בטווח הקצר והבינוני לעלייה מסוימת בהשתתפות בשוק העבודה. שיעור המועסקים לאחר השתתפות בתוכניות נע בין 16% ל-67%. משתתפי התוכניות השונות הביעו שביעות רצון מהשתתפותם במסגרות אלו וממועילות התוכנית להשתלבותם בשוק העבודה. על אף הביקורת שהושמעה במדינות רווחה שונות לגבי מידת היעילות של תוכניות להכשרה מקצועית, ממצאי מחקר זה מצביעים על הצלחה לא מועטה של תוכניות מסוג זה בשילובם של מובטלים בשוק העבודה. במקביל, ניכר כי המחקר מחזק את הטענה כי תוכניות לטווח קצר, דוגמת סדנאות לחיפוש עבודה והכוונה תעסוקתית, עשויות לתרום אף הן לקידום תעסוקתם של מחוסרי עבודה.

הממצא המעניין, לדעתנו, נוגע למועילות התוכניות עבור עולים חדשים מחבר המדינות. אין זה מקרה, כמובן, שאוכלוסיית העולים מחבר המדינות הייתה יעד מרכזי של תוכניות לשילוב בשוק העבודה במהלך שנות התשעים, וזאת לנוכח המספר הרב של העולים שהגיעו לארץ בתקופה זו והמשאבים הרבים שהושקעו בהתמודדות עם האבטלה בקרב קבוצה זו (Stier & Levanon, 2003). במחקרים של קינג וולפסון (1997), וליפשיץ וולפסון (1997) ובמחקרים של קינג (1995א'; 1995ב') נמצא כי מבין העולים שהשתתפו בהכשרות מקצועיות ובסדנאות לחיפוש עבודה, אחוזי התעסוקה וההשמה בעבודה היו גבוהים ביותר לאחר השתתפות בתוכניות. תוכניות להתמודדות באבטלה בדרך של הכשרה והשמה בשוק העבודה, אשר כוונו לעולים, הופנו יותר לעולים מברית המועצות לשעבר ופחות לעולים מאתיופיה. האחרונים שהשתתפו בתוכניות להכשרה מקצועית (ליפשיץ, 1997; ליפשיץ וולפסון, 1997) אמנם תרמו להשתתפות רבה יותר בשוק העבודה אך בשיעור נמוך יותר מאשר אצל העולים מחבר המדינות (כ-55% עולים אתיופים לעומת כ-80% של גברים ונשים עולים מחבר

המדינות). פער דומה נמצא גם בין שיעורי המסיימים את ההכשרה המקצועית. בעוד שרוב העולים מחבר המדינות סיימו את התוכנית, הרי רק 75% עולים אתיופים הגיעו לקו הגמר. נתון מעניין נוסף הוא תרומת התוכניות לתעסוקת נשים. שיעור השתתפות נשים בשוק העבודה בישראל הוא נמוך ועומד על 50% בלבד מבין הנשים מעל גיל 15. לנוכח השפעת שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים על מצבן החברתי והכלכלי של נשים, במשך השנים נעשו מאמצים להרחיב את השתתפות הנשים באופנים שונים (ראו אייזנשטדט וגל, 2001; שטייר ולוין, 2002). המחקרים שנסקרו במאמר זה מראים כי תוכניות מספר כוונו לעבר קבוצות שונות של נשים (אחיטוב, אייל וכהן, 2001; כהן, 1998; קינג וולפסון, 1997). נמצא כי התוכניות השונות אכן הביאו להשתלבות נשים בשוק העבודה בשיעור הנע בין 58% לכ-91%. אחיטוב ואחרים (2001) מצביעים על כך כי עבור 40% מהנשים שהשתתפו בהכשרה מקצועית הייתה עלייה של למעלה מ-15% בשכרן לעומת השכר הקודם. רווח סמך ברמת סמך של 95% לשיעור זה המחושב על מדגם מייצג של 1634 נשים הנו [37.8 42.6], לעומת כ-35% אצל הגברים, כאשר רווח סמך על מדגם מייצג של 1901 גברים הנו [32.7 36.9]. מבחן השוואת שני רווחי סמך אלו מצביע על הבדל מובהק מבחינה סטטיסטית (רמת מובהקות 0.05). ייתכן שניתן להסביר נתון זה בכך ששכרן היחסי של נשים נמוך יותר ולכן כל תוכנית שמביאה לקידום מסוים ממילא מביאה לשיפור בשכר.

נשים לב כי אחוז הנשים שהועסקו במקצוע שהוכשרו לו הוא נמוך לעומת גברים (26% לעומת 33%) (אחיטוב ואחרים, 2001). מבחן השוואת רווחי סמך לאחוזים הללו בין הנשים לגברים מצביע על הבדל מובהק (רמת מובהקות 0.05). אחוז דומה נצפה גם בקרב עולים מאתיופיה בגילאים 25-45 (ליפשיץ וולפסון, 1997), אך בשאר הקבוצות אחוז העוסקים במלאכה שהוכשרו לה היה גבוה יותר (ראו תרשים 1).

שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר בשוק העבודה נמצא אצל נשים עולות (כהן, 1997). כל הנשים שהתחילו את ההכשרה המקצועית סיימו אותה ורובן (90.7%) עבדו לאחר סיום התוכנית. השתתפות בקורסים לזימות ולפתיחת עסקים קטנים הביאה להשתלבות של מובטלים ישראלים בשוק העבודה באמצעות פתיחת עסק (32.6%) יותר מאשר להשתלבות של נשים עולות חד-הוריות (18.6%). עם זאת, אחוז גבוה (67%) של משתתפות הקורס עבדו כשכירות עם סיומו. נתון זה מראה כי הקורס איננו מהווה וזו יחיד לפתיחת עסק, ונדרשים נתונים נוספים החסרים לעולים חדשים, כגון רשתות חברתיות, הכרת השוק ותמיכה משפחתית. הקורס יצר מסגרת תומכת לנשים להצטרף לשוק העבודה.

## סיכום

מטרת המאמר הייתה להדגים את השימוש בסקירה שיטתית כאמצעי להעריך מדיניות חברתית – במקרה זה מדיניות ביחס למובטלים. על אף המגבלות של מחקרי-על וסקירות שיטתיות, במדינות רווחה רבות ישנו שימוש הולך וגובר בשיטה זו כאמצעי להעריך את תוצאותיה של מדיניות חברתית ולהיעזר בממצאים בדרך לגיבוש קווים למדיניות בעתיד. בישראל, לעומת זאת, לא ניכר שנעשה שימוש בכלי זה כאמצעי לגיבוש מדיניות. לאור העובדה שקיים ידע רב בישראל בעקבות הפעלת תוכניות התערבות בתחומים שונים, רצוי

היה להיעזר באמצעי זה כדי להשעין החלטות לגבי מדיניות גם על תוצאות מחקרי ההערכה הללו.

הניתוח המובא במאמר זה מלמד מחד גיסא על הקושי בהסקת מסקנות חד־משמעיות וברורות על בסיס ממצאים של מחקרי הערכה, אשר אינם אחידים בנושאי מחקרם, בשיטות ההערכה המופעלות ובאיכות הנתונים שעליהם הם מתבססים, ומאידך גיסא הוא מאפשר מבט כוללני על תוצאות הפעולות השונות להתמודדות עם אבטלה, ומשמש בסיס מוצק לגיבוש מדיניות בנושא זה. הניתוח מצביע על כך שהן תוכניות הכשרה מקצועית והן תוכניות המיועדות לסייע למשתתפים בהן לעבור בקלות רבה יותר לשוק העבודה באמצעות הכוונה תעסוקתית וסדנאות לחיפוש עבודה עשויות להיות מועילות, וכי הדבר משתנה בהתאם לסוגי אוכלוסיות היעד של התוכניות. ניתוח זה ממחיש היטב הן את המגבלות והן את היתרונות שבסקירה שיטתית במדעי החברה, ומדגיש את הצורך בעריכת מחקרי הערכה בצמוד לתוכניות התערבות חברתיות.

## מקורות

- אחדות, לאה, לביא, ויקטור וסולה, ויקטור (2000). האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי. רבעון לכלכלה 3(47): 303-321.
- אחיטוב, אבנר, אייל, יונתן וכהן, לי (2001). ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית. ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם.
- אייזנשטרט, מימי וגל, ג'וני (2001). מגדר במדינת הרווחה בישראל: התפתחויות וסוגיות. ירושלים: המכון לחקר מדיניות חברתית בישראל.
- גורדון, דליה (1993). קליטת מובטלים בעבודה בצה"ל במקום אנשי מילואים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גורדון, דליה ואליאב, תמר (1994). הכשרה מקצועית של אמהות חד־הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה: מחקר מעקב 1990-1993. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גורדון, דליה וטולידנו, אסתר (2000). עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גורדון, דליה וטולידנו, אסתר (2001). מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה מועדפת ונדרשת. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גידנס, אנתוני (2000). הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאליזם-דמוקרטיה. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- גל, ג'וני (2002). האמנם נטל מרצון?. באר שבע: המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גל, ג'וני (2004). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003. ביטחון סוציאלי 67: 109-143.

גל, ג'וני ווייס, עידית (2005). עבודה סוציאלית, אבטלה ומובטלים. חברה ורווחה כ"ה(4): 510-485.

דורון, אברהם (2000). "מסעד לעבודה": איום על רשת מגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. ביטחון סוציאלי 57: 37-58.

טולידנו, אסתר (1993). פרויקט הכשרה למקצועות בבניין. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. יוגב, צבי (2001). השלמת השכלה למובטלים והשתלבות בעבודה. ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם.

יוסף, דבי (1996). ליווי תעסוקתי לאסירים משוחררים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. יוסף, דבי (1997). ליווי תעסוקתי לאסירות משוחררות. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. יעקבסון, דן (2001). באפס עבודה: אבטלה ומובטלים בישראל. בתוך: חנה הרצוג (עורכת), חברה במראה. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות. ישיב, ערן (2000). אבטלה ודינמיקה בשוק העבודה הישראלי. ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם.

כהן, שרית (1998). השפעת הכשרה מקצועית וניסיון העבודה המצטבר בישראל על קליטתן התעסוקתית של עולות מברית המועצות. עבודת מוסמך. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

ליפשיץ, חן (1997). מעקב אחר עולי אתיופיה בוגרי "פרויקט צעירים": פרויקט ייחודי למבוגרים צעירים. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

ליפשיץ, חן, וולפסון, מיכל (1997). מעקב אחר עולים מאתיופיה בוגרי קורסים להכשרה מקצועית. דוח מסכם. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

קטן, יוסף (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה – מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד. ביטחון סוציאלי 58: 151-172.

קינג, יהודית (1995א'). הערכת פרויקט לקידום תעסוקת עולות ראשי משפחות חד-הוריות מברית המועצות לשעבר. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

קינג, יהודית (1995ב'). מעקב אחרי עולים מברית המועצות לשעבר גילאי +45 שהשתתפו בסדנאות לחיפוש עבודה. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

קינג, יהודית (1997). הערכת פרויקט לשילוב עולות הורות יחידות במגזר העסקי. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

קינג, יהודית וולפסון, מיכל (1997). מעקב בתום שנה אחר העולים הלומדים במרכזי הכוונה לתעסוקה. דוח מחקר. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

רימרמן, אריק וכץ, שירי (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. ביטחון סוציאלי 65: 111-135.

שורץ, דפנה, פרידמן, טלילה וסידר, עדי (1996). הערכת אפקטיביות של הכשרה לזימות עבור קבוצות אוכלוסייה חלשות. המקרה של שכונה ד' בבאר שבע. הרשות לעסקים קטנים.



- שטייר, חיה ולוין, עליזה (2002). השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל. ביטחון סוציאלי 62: 28-48.
- שלו, מיכאל (1984). המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל. מחברות למחקר ולביקורת 9: 5-45.
- שפירא, יונתן וגרינברג, לב (1988). משבר התעסוקה המלאה 1965-1967, פרק בכלכלה המדינית של ישראל. תל אביב: מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה.
- Andersen, Goul, Jørgen & Halvorsen, Knut (2002). Changing labour markets, unemployment and unemployment policies. In: Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot and Knut Halvorsen (Eds.), *Europe's new state of welfare*. Bristol: Policy Press, pp. 1–21.
- Attree, Pamela (2005). Parenting support in the context of poverty: a meta-synthesis of the qualitative evidence. *Health and Social Care in the Community* 13(4): 330–337.
- Bambra, Clare (2005). Reviewing the evidence: revelations from experience. *Evidence and Policy* 1(2): 243–255.
- Bambra, Clare, Whitehead, Margaret & Hamilton, Val (2005). Does “welfare-to-work” work? a systematic review of the effectiveness of the UK’s “welfare-to-work” programmes for people with a disability or chronic illness. *Social Science and Medicine* 60: 1905–1918.
- Becker, Saul & Bryman, Alan (Eds.) (2004). *Understanding research for social policy and practice: themes, methods and approaches*. Bristol, UK: Policy Press.
- Beenstock, Michael (1996). Training and the time to find a job in Israel. *Applied Economics* 28: 935–946.
- Bellaby, Paul & Bellaby, Felix (1999). Unemployment and ill-health: local labour markets and ill health in Britain 1984–1991. *Work, Employment and Society* 13: 461–482.
- Blake, Turner (1995). Economic context and the health effects of unemployment. *Journal of Health and Social Behavior* 36: 213–229.
- Blank, Rebecca M. (2002). Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economic Literature* 15: 1105–1166.
- Bloom, Howard, Hill, Carolyn & Riccio, James (2003). Linking program implementation and effectiveness: lessons from a pooled sample of welfare-to-work experiments. *Journal of Policy Analysis and Management* 22: 551–575.
- Boruch, Robert, Snyder, Brooke & DeMoya, Dorothy (2000). The importance of randomized field trials. *Crime and Delinquency* 46: 156–180.
- Cebulla, Andaras, Ashworth, Karl, Greenberg, David & Walker, Robert (2005). *Welfare to work: new labour and the US experience*. Aldershot: Ashgate.
- Chalmers, Iain & Altman, Douglas (1995). *Systematic Reviews*. London: British Medical Journal Press.

- Clasen, Jochen & Clegg, Daniel (2003). Unemployment protection and labour market reform in France and Great Britain in the 1990s: solidarity versus activation? *Journal of Social Policy* 32(3): 361–381.
- Clasen, Jochen & Van, Oorschot Wim (2002). Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un)employment policy. In: Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot & Knut Halvorsen (Eds.), *Europe's new state of welfare*. Bristol: Policy Press, pp. 233–246.
- Clegg, Sue (2005). Evidence-based practice in educational research: a critical realist critique of systematic review. *British Journal of Sociology of Education*: 26(3): 415–428.
- Cohen, Stanley (1985). *Visions of social control*. Cambridge: Polity Press.
- Cook, Deborah, Mulrow, Cynthia & Haynes, Brian (1997). Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions. *Annals of Internal Medicine* 12(6): 376–380.
- Davies, Philip (1999). What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies* 47: 108–121.
- Davies, Philip (2000). Conclusions from qualitative research. In: Huw Davies, Sandra Nutley & Peter Smith (Eds.), *What works: Evidence based policy and practice in public services*. London: Policy Press, pp. 291–316.
- Dobrow, Mark, Goel, Vivek & Upshur, Roos (2004). Evidence-based health policy: context and utilization. *Social Science and Medicine* 58: 207–217.
- Eck, John (2006). When is a bologna sandwich better than sex? a defense of small-n case study evaluations. *Journal of Experimental Criminology* 2(3): 345–362.
- Farrington, David, Ohlin, Lloyd & Wilson, James (1986). *Understanding and controlling crime*. New York: Springer-Verlag.
- Furaker, Bengat, Johansson, Leif & Lind, Jens (1990). Unemployment and labor market policies in the Scandinavian countries. *Acta Sociologica* 33(2): 141–164.
- Gilbert, Neil & Van, Voorhis Rebecca (2001). *Activating the unemployed*. New Brunswick: Transaction.
- Glass, Gene, McGaw, Barry & Smith, Mary Lee (1981). *Meta-analysis in social research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Gough, David & Elbourne, Diana (2002). Systematic research synthesis to inform policy, practice and democratic debate. *Social Policy and Society* 1(3): 225–236.

- Graham, Sandra (1995). Narrative versus meta-analytic reviews of race differences in motivation: a comment on Cooper and Dorr. *Review of Educational Research* 65(4): 509–514.
- Greenberg, David, Ashworth, Karl, Cebulla, Andreas & Walker, Robert (2004). *Fiscal Studies* 25: 27–53.
- Greenberg, David, Michalopoulos, Charles & Robins, Philip K. (2003). A meta-analysis of government-sponsored training programs. *Industrial and Labor Relations Review* 57: 31–53.
- Greenhalgh, Grisha, Robert, Glenn Macfarlane, Fraser Bate, Paul, Kyriakidou, Olivia & Peacock, Richard (2005). Storyline of research diffusion of innovation: a meta-narrative approach to systematic review. *Social Science and Medicine* 61: 417–430.
- Halvorsen, Rune & Jensen, Per (2004). Activation in Scandinavian welfare policy. *European Societies* 6(4): 461–483.
- Handler, Joel & Hasenfeld, Yehezkel (1997). *We the poor people: work poverty and welfare*. New Haven: Yale University Press.
- Hanisch, Kathy (1999). Job loss and unemployment research from 1994–1998: a review and recommendations for research and intervention. *Journal of Vocational Behavior* 55: 188–220.
- Holme, Thomas & Rahe, Richard (1967). The social readjustment rating scale. *Journal of Psychosomatic Research* 11: 213–218.
- Hunt, Morton (1997). *How science takes stock: the story of meta-analysis*. New York: Russell Sage.
- Hunter, John, Schmidt, Frank & Jackson, Gregg (1982). *Meta analysis: cumulating research findings across studies*. Beverly Hills: Sage.
- Lawless, Paul, Martin, Ron & Hardy, Sally (Eds.) (1996). *Unemployment and social exclusion*. London: Jessica Kingsley.
- Lipsey, Mark & Wilson, David (2001). *Practical meta-analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Løedemel, Ivar & Trickey, Heather (2000). *An offer you can't refuse*. Bristol: Policy Press.
- Long, Andrew & Godfrey, Mary (2002). An evaluation tool to assess the quality of qualitative research methods. *International Journal of Social Research Methodology* 7(2): 181–196.
- Lum, Cynthia & Yang, Sue-Ming (2005). Why do evaluation researchers in crime and justice choose non-experimental methods? *Journal of Experimental Criminology* 1(2): 191–213.

- Macintyre, Sally & Petticrew, Mark (2000). Good intentions and received wisdom are not enough. *Journal of Epidemiology and Community Health* 54(11): 802–803.
- Martin, John P. (2000). What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. *OECD Economic Studies* 30: 79–113.
- Martinson, Robert (1974). What works: questions and answers about prison reform. *Public Interest* 35: 22–54.
- McFate, Katherine (1995). Trampolines, safety nets, or free fall? Labor market policies and social assistance in the 1980s. In: K. McFate, R. Lawson and W. J. Wilson (Eds.), *Poverty, inequality, and the future of social policy*. New York: Russell Sage, pp. 631–663.
- McGuire, James & Priestley, Philip (1995). Reviewing “what works”: Past, present and future. In: James McGuire (Ed.), *What works: reducing reoffending*. Chichester: Wiley, pp. 3–34.
- Menachem, Gila & Lerner, Miri (2001). An evaluation of the effect of public support in enhancing occupational incorporation of former Soviet Union immigrants to Israel: a longitudinal study. *Journal of Social Policy* 30(2): 307–331.
- Millenson, Michael (1997). *Demanding medical excellence: doctors and accountability in the information age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mills, C. Wright (1959). *The sociological imagination*. New York: Oxford University Press.
- Mosteller, Frederick & Robert, Boruch (2002). *Evidence matters: randomized trials in education*. Washington, DC: Brookings Press.
- Nixon, Jon, Walker, Melanie & Baron, Stephen (2002). From Washington Heights to the Raploch: evidence, mediation and the genealogy of policy. *Social Policy and Society* 1: 237–246.
- Noblit, George & Hare, R. Dwight (1988). *Meta-ethnography: Synthesising qualitative studies*. London: Sage.
- Nutley, Sandra & Davies, Huw (1999). The fall and rise of evidence in criminal justice. *Public Money and Management* 19: 47–54.
- Nutley, Sandra & Webb, Jeff (2000). Evidence and the policy process. In: Huw Davies, Sandra Nutley and Peter Smith (Eds.), *What works? evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: Policy Press, pp. 13–41.
- Ochel, Wolfgang (2005). Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries. *International Social Security Review* 58(4): 67–93.

- O'Connell, Philip (2002). Are they working? market orientation and the effectiveness of active labour-market programmes in Ireland. *European Sociological Review* 18(1): 65–83.
- Pawson, Ray, Boaz, Annette, Grayson, Lesley, Long, Andrew & Barnes, Colin (2003). Type and quality of knowledge in social care. *Knowledge Review* 3. London: Social Care Institute for Excellence ([www.scie/publications/list.asp](http://www.scie/publications/list.asp)).
- Pepper, John (2003). Using experiments to evaluate performance standards: what do welfare-to-work demonstrations reveal to welfare reformers? *Journal of Human Resources* 38(4): 860–880.
- Sherman, Lawrence (1998). *Evidence-based policing*. Washington DC: Police Foundation.
- Sinfield, Alan (2001). Benefits and research in the labour market. *European Journal of Social Security* 3(3): 209–235.
- Stier, Haya & Levanon, Varda (2003). Finding an adequate job: Employment and income of recent immigrants to Israel. *International Migration* 41(2): 81–108.
- Van Berkel, Ruk & Moller, Iver Hornemann (2002). The concept of activation. In: Rik Van, Berkel and Iver, Hornemann Moller (Eds.), *Active social policies in the EU*. Bristol: Poverty Press, pp. 45–72.
- Van Oorschot, Wim (2002). Miracle or nightmare? a critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy* 31(3): 399–420.
- Vinokur, Amiram, Price, Richard & Caplan, Robert (1996). Hard times and hurtful partners: How financial strain affects depression and relationship satisfaction of unemployed persons and their spouses. *Journal of Personality and Social Psychology* 71: 166–179.
- Visher, Christy & Weisburd, David (1998). Identifying what works: recent trends in crime prevention. *Crime, Law and Social Change* 28: 223–242.
- Wadsworth, Michael, Montgomery, Scott & Bartley, Mel (1999). The persisting effect of unemployment on health and social well-being in men early in working life. *Social Science and Medicine* 48: 1491–1499.
- Warr, Peter (1987). *Work, unemployment and mental health*. Oxford: Clarendon.
- Welsh, Brandon & Farrington, David (2005). Evidence-based crime prevention: conclusions and directions for a safer society. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* (April): 337–354.
- Whitehead, Margaret, Petticrew, Mark, Macintyre, Sally, Graham, Hilary, Bamba, Clare & Eagan, Matt (2004). Evidence for public health policy on

inequalities II: Assembling the evidence jigsaw. *Journal of Epidemiology and Community Health* 58(10): 817–821.

Witt, Robert, Clarke, Alan & Fielding, Nigel (1999). Crime and economic activity: a panel data approach. *British Journal of Criminology* 39: 391–400.

<http://www.cochrane.org>

<http://www.campellcollaboration.org>

<http://eppi.ioe.ac.uk>

<http://www.evidencenetwork.org>