

הערכה של
תוכניות מדיניות
אקטיבית
בשוק העבודה:
ניתוח וסקירה
כלכלית

ניסן אברהם
גלעד גיבל



תשרי תשפ"א – ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 64

גלעד גייבל חוקר בפורום קהלת לכלכלה

בוגר תואר ראשון (בהצטיינות) בכלכלה ובתכנית אמירים למצטיינים במדעיהרוחמהאוניברסיטההעברית, ובוגר תואר שני (בהצטיינות יתירה) בכלכלה במסלול המחקרי המשותף לאוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב.



ניסן אברהם חוקר בפורום קהלת לכלכלה

בוגר תואר ראשון בכלכלה מאוניברסיטת תל-אביב. תלמיד תואר שני בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. שימש בעבר ככלכלן באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, כמנהל אנליסטים במכון "בצדק"; וכיועץ כלכלי לחברות מסחריות.



תודה לפרופ' צבי אקשטיין, לד"ר טלי לרום, לאביעד שוורץ ולרועי מאור על הערותיהם המועילות לגרסה מוקדמת של מסמך זה.

הערכה של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: ניתוח וסקירה כלכלית

ניסן אברהם
גלעד גייבל



תשרי תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 64

**הערכה של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: ניתוח וסקירה כלכלית
ניסן אברהם וגלעד גייבל**

נדפס בישראל, תשרי תש"פ - ספטמבר 2020

מסח"ב 6-79-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר
3	א. הקדמה
5	ב. סוגי תוכניות מדיניות אקטיבית
5	1. תוכניות סיוע בחיפוש עבודה
6	2. סובסידיות לתעסוקה
8	3. תוכניות הכשרה
9	ג. השוואות בינלאומיות ומדיניות אקטיבית בישראל
9	1. השוואה בינלאומית
17	2. מדיניות אקטיבית בישראל
25	ד. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: סקירת ספרות
25	1. יעילות התוכניות
32	2. השפעות חיצוניות של התוכניות
37	3. הערכות של עלות מול תועלת
39	ה. מסקנות והמלצות
43	רשימת המחקרים המצוטטים
	נספח: סיכום הוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית
47	בישראל לשנת 2017
49	הערות



**”בעבודה זו
סקרנו את הידע
הכלכלי שהצטבר
על אודות תוכניות
מדיניות אקטיבית
בעולם. בין היתר,
הקדשנו תשומת
לב מיוחדת
לתוכניות מדיניות
אקטיבית שבוצעו
בשילוב עם מחקרי
הערכה במסגרת
של ניסויים
אקראיים מבוקרים.”**

תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP) הן תוכניות שמטרתן לסייע לדורשי עבודה למצוא עבודה מתאימה או להגביר את יכולת השתכרותם. תוכניות מדיניות אקטיבית זוכות לאהדה גדולה בדיון הציבורי בישראל ובעולם. לעיתים, אהדה זו מתבטאת בדרישה גוברת להגדלת ההוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית. בעבודה זו סקרנו את הידע הכלכלי שהצטבר על אודות תוכניות מדיניות אקטיבית בעולם. בין היתר, הקדשנו תשומת לב מיוחדת לתוכניות מדיניות אקטיבית שבוצעו בשילוב עם מחקרי הערכה במסגרת של ניסויים אקראיים מבוקרים. שימוש בשיטת מחקר זו מאפשר להצביע על קשרים סיבתיים בצורה אמינה, והיא נחשבת לשיטה המתקדמת ביותר בבחינת האפקטיביות של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה.

מסקנתנו המרכזית היא כי היחס כלפי תוכניות מדיניות אקטיבית אוהד מדי וראוי למתן אותו. שלוש סיבות עיקריות מביאות למסקנה זו:

- ראשית, הספרות המקצועית העוסקת ביעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית איננה מספקת תמונה חיובית רחבה וחד-משמעית אלא תמונה הטרורגנית למדי; ומאידך גיסא ידוע שהאפקטיביות של התוכניות רגישה מאוד לגורמים רבים. נוסף על כך, האומדנים המהימנים באשר להשפעת התוכניות צנועים למדי.
- שנית, טרם נצבר ידע מקיף על השפעות חיצוניות אפשריות של התוכניות, אך השפעות שכאלו עשויות להטות את אומדני יעילות התוכניות. מרבית המחקרים בַּתחום משווים בין פרטים שהשתתפו בתוכנית לבין פרטים שלא השתתפו בתוכנית; אולם

”בהיעדר גיבוי מחקרי ספציפי בנוגע לאפקטיביות של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה – מסוג זה או אחר – ראוי לכל הפחות למתן את היחס האוהד-מדי כלפי הגדלת ההוצאה הציבורית על תוכניות כאלו.”

מחקרים אלה לא בחנו את ההשפעה של תוכניות מדיניות אקטיבית על כלל המשק או על סגמנטים מסוימים בתוכו. כמו כן, הידע שנצבר עד כה באשר להשפעות חיצוניות של התוכניות על תחומים המצויים מחוץ לשוק העבודה (כגון בריאות, חינוך, משפחה ופשע) אינו מצביע על תוצאות חד־משמעיות. הזנחת השפעות חיצוניות יכולה להוביל למסקנות שגויות לגבי התועלות והעלויות של התוכניות. להשפעות שכאלו עשוי להיות משקל מכריע בהכרעה האם לאמץ תוכנית כלשהי ממין זה, בייחוד כאשר מדובר על יישום בקנה מידה רחב אשר צפוי שתהיינה לו השפעות חיצוניות משמעותיות.

- לבסוף, מעט המחקרים שהצליחו לבצע הערכות עלות מול תועלת הראו תוצאות מעורבות. המחקר הכלכלי אינו מספק תשובות ברורות לשאלה האם – ובאילו מצבים – העלויות הגבוהות של תוכניות מדיניות אקטיבית המוטלות על משלמי המיסים נמוכות מהתועלות החוזרות לחברה או שמא עודפות עליהן.

מכאן אנו מסיקים כי בהיעדר גיבוי מחקרי ספציפי בנוגע לאפקטיביות של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה – מסוג זה או אחר – ראוי לכל הפחות למתן את היחס האוהד-מדי כלפי הגדלת ההוצאה הציבורית על תוכניות כאלו. יובהר כי איננו טוענים שתוכניות מדיניות אקטיבית אינן יעילות כל עיקר ואינן עשויות להועיל. תחת זאת אנו ממליצים כי בטרם תתקבל תוכנית חדשה – וכן קודם שיוחלט להרחיב את היקף הפעילות של תוכנית קיימת – יש לבצע מחקר מעמיק ומבוקר שיבחן את השפעת התוכנית על המוטבים, ויעריך את עלויותיה ותועלותיה למשק. למעשה, בישראל מצויות כבר תוכניות מדיניות אקטיבית, שעודן פועלות ואשר נערכות (או נערכו) במסגרת ניסוי מבוקר תוך ליווי אקדמי הדוק. עם זאת, מופעלות תוכניות רבות בעלויות גבוהות אף שתועלותיהן לא נבחנו כל עיקר ומידת האפקטיביות שלהן מוטלת בספק. נוכח עלויות משמעותיות אלו, לא ברור כיצד תועלותיהן של התוכניות לא נבדקו באופן יסודי. יש להמשיך ולעודד עיצוב מדיניות מבוססת מחקר ולא להתפתות לשיח פופוליסטי העלול לגרום יותר נזק מתועלת.



א. הקדמה

תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP) הן תוכניות שמטרתן לסייע לדורשי עבודה למצוא עבודה מתאימה או להגביר את יכולת השתכרותם. תוכניות מדיניות אקטיבית מתחלקות לשלושה סוגים מרכזיים: (1) סיוע בחיפוש עבודה; (2) סובסידיות לתעסוקה במגזר הפרטי והציבורי; (3) תוכניות הכשרה.

אתגרים שונים בשוקי העבודה, שבאו לידי ביטוי בעיקר בשיעורי תעסוקה נמוכים בקרב קבוצות חלשות וכן באבטלה מתמשכת בקרב מבוגרים וצעירים, הפכו את השימוש בתוכניות מדיניות אקטיבית לכלי מדיניות נפוץ במדינות המפותחות. תוכניות מדיניות אקטיבית מצויות בשימוש כבר למעלה מחמישים שנה, אך ראיות אמינות על דבר יעילותן החלו להתפרסם רק בעשורים האחרונים. תובנה משמעותית שעלתה מן המחקרים בתחום היא שיעילות התוכניות רגישה מאוד לתנאים שבמסגרתן הן פועלות: סביבה חברתית, מצב המשק, קבוצת היעד של התוכנית, סוג התוכנית ועוד.

תוכניות מדיניות אקטיבית זוכות בישראל לאהדה גבוהה בקרב כלכלנים בעלי שם, בקרב קובעי מדיניות ובקרב אמצעי התקשורת. ביקורת כגון "המדינה לא עושה מספיק; ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה מצומצמת בהשוואה בינלאומית"¹ היא ביקורת שכיחה למדי בשיח הציבורי. יתר על כן, הגדלת ההוצאות על תוכניות כאלו מתוארת על ידי גורמי המקצוע השונים כמרכיב שעתיד להגדיל את התוצר לנפש ואף להוביל לצמצום הפערים בין מדינת ישראל ליתר המדינות המפותחות – כפי שעולה מדו"ח של משרד העבודה לשנת 2018.² רבים מבקשים ליזום – ולתגבר – תוכניות הכשרה מקצועית אינטנסיביות ונרחבות (וגם יקרות מאוד) שתכליתן להכשיר צעירים ומבוגרים לאתגרים הצפויים בשוק התעסוקה בעתיד.³

**”נוכח הביקורת
הנוקבת שנשמעת
ביחס להוצאה
הנמוכה על מדיניות
אקטיבית בישראל,
התייחסנו בעבודה
זו לידע הכלכלי
שהצטבר על אודות
תוכניות מדיניות
אקטיבית בעולם.”**

נוכח הביקורת הנוקבת שנשמעת ביחס להוצאה הנמוכה על מדיניות אקטיבית בישראל, התייחסנו בעבודה זו לידע הכלכלי שהצטבר על אודות תוכניות מדיניות אקטיבית בעולם. בין היתר, הקדשנו תשומת לב מיוחדת לתוכניות מדיניות אקטיבית שבוצעו בשילוב עם מחקרי הערכה במסגרת של ניסויים אקראיים מבוקרים (שיטת מחקר המכונה RCT – Randomized Controlled Trial). שימוש בשיטת מחקר זו מאפשר להצביע על קשרים סיבתיים בצורה אמינה והיא נחשבת לשיטה המתקדמת ביותר בעבור בחינת האפקטיביות של תוכניות כאלו.

המשך המסמך מאורגן כדלהלן. בפרק ב נגדיר את סוגי תוכניות המדיניות האקטיבית המוכרים ונרחיב על אודות מטרותיהם ויישומיהם הרווחים. בפרק ג נציג תמונת מצב רחבה של תוכניות המדיניות האקטיבית הקיימות בישראל ונשווה אותה למצב במדינות מתקדמות אחרות. בפרק ד נציע סקירת ספרות מחקרית על אודות יעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית, על אודות השפעות חיצוניות של תוכניות כאלו, ועל אודות ניתוחי עלות-תועלת שלהן. בפרק ה נסכם את ממצאינו.



ב. סוגי תוכניות מדיניות אקטיבית

תוכניות מדיניות אקטיבית מתחלקות לשלושה סוגים מרכזיים:
(1) סיוע בחיפוש עבודה; (2) סובסידיות לתעסוקה במגזר הפרטי או
הציבורי; (3) תוכניות הכשרה.⁴

1. תוכניות סיוע בחיפוש עבודה

ישנם כמה סוגים של תוכניות סיוע בחיפוש עבודה והן המוקדשות
בעיקר למיטוב ההתאמה בין דורשי עבודה לבין משרות פנויות.
לתוכניות סיוע בחיפוש עבודה שלושה מנגנונים עיקריים:

i. סיוע בחיפוש עבודה על ידי פגישות להגברת המוטיבציה,
הקניית כלים לחיפוש עבודה באופן עצמאי, וסדנאות הכנה
לראיונות עבודה. הפגישות מתנהלות בכמה מסגרות: פגישות
פרטניות, פגישות קבוצתיות או עבודה עצמאית.

ii. הכשרה "רכה" המתמקדת במיומנויות לא קוגניטיביות החשובות
לשוק העבודה (כגון התמדה, עמידה בזמנים, ויחסי עבודה עם
בעלי סמכות ועמיתים לעבודה).

iii. סנקציות – סיוע בחיפוש עבודה המלווה במעקב ובאכיפת
הדרישה לחיפוש עבודה אקטיבי. המעקב כרוך באיום בסנקציות
שיינקטו במצבים של חוסר שיתוף פעולה (בדמות קיצוץ
בקצבאות שהממשלה מעניקה לדורשי עבודה ואף שלילתן).

ברבות מן המדינות המפותחות, המגזר הציבורי הוא המספק תוכניות
המסייעות בחיפוש עבודה, אך בחלק מהן גם המגזר הפרטי עושה
זאת – במימון ציבורי. דרך כלל, קיים שוני ניכר בין קהל היעד של

”תוכנית מענק העבודה בישראל אינה נכללת בהשוואות בינלאומיות ובפרסומים הרשמיים של הוצאות הממשלה על תוכניות מדיניות אקטיבית. אילו נלקחה בחשבון, ההוצאה המדווחת על תוכניות מדיניות אקטיבית הייתה גדלה בכ-75%. במילים אחרות: ייתכן מאוד שמדינת ישראל משקיעה בתוכניות לעידוד תעסוקה הרבה יותר משנדמה במבט ראשון.”

שירותי התעסוקה הציבוריים לבין קהל היעד של שירותי התעסוקה הפרטיים: בעוד אלה הציבוריים פונים יותר לאוכלוסיות חלשות ולמובטלים במשך פרק זמן ארוך, הרי ששירותי התעסוקה הפרטיים פונים בעיקר לדורשי עבודה בעלי השכלה אקדמית ומקצועית.

2. סובסידיות לתעסוקה

העיקרון הכללי העומד ביסודן של תוכניות לסבסוד תעסוקה הוא גישור על הפער בין הביקוש לעובדים מיומנים לבין היצע דורשי עבודה בעלי מיומנות נמוכה (באופן יחסי) – וזאת על ידי כיסוי חלק מעלות ההעסקה. תוכניות אלו, במהותן, מיועדות לטפח זיקה של דורשי עבודה לתעסוקה ולעודד צבירת ניסיון תעסוקתי והגדלת פריון. סבסוד משרות עשוי לגרום למעסיקים ליטול סיכון ולהעסיק מובטל בעל תפוקה נמוכה, וכך נמנעת שחיקת ההון האנושי של העובד. על פי רוב, תוכניות אלו מכוונות לאוכלוסיות ספציפיות (כמו בעלי מוגבלויות או מובטלים לטווח ארוך) ומשלבות קריטריון חברתי (לדוגמה מופנות לקבוצות הסובלות מבעיות של השתלבות בחברה).

סובסידיות לתעסוקה מתחלקות לשתי קטגוריות:

(1) סובסידיות למגזר הפרטי. סובסידיות ממין זה מוענקות למעסיקים או לעובדים לתקופה מוגבלת. התמיכה במעסיקים נעשית במגוון צורות: תמיכה ישירה, תמיכה עקיפה (באמצעות החזר מס), שוברים להעסקת דורשי העבודה המוטבים ועוד. סוג נוסף של סובסידיות למגזר הפרטי הוא מענקים כספיים (ולעיתים גם תמיכה בדמות ייעוץ לתקופה קצובה) לפתיחת עסק עצמאי על ידי מובטלים; אולם, סוג תמיכה זה זניח למדי במדינות מתקדמות. סוג נוסף של תוכנית סבסוד למגזר הפרטי, המיועדת לעובדים, הוא תוכניות מענקי תעסוקה שבמסגרתה ניתן בונוס לשכרם של מובטלים שמתחילים לעבוד.

(2) סובסידיות למגזר הציבורי. מדיניות זו מתמקדת ביצירה ישירה של מקומות עבודה במגזר הציבורי או בפעילויות אחרות המייצרות מוצרים ציבוריים או שירותים ציבוריים. עבודות ציבוריות אלו מכוונות בעיקר למובטלים בעלי קשיי תעסוקה חריפים במיוחד, במטרה לשמר אותם בשוק העבודה. יחד עם זאת, לרוב, המשרות שנוצרות אינן קרובות באופיין לשוק העבודה בפועל ולכן אינן נוטות להקנות ניסיון מעשי או יתרון במציאת עבודות אחרות.

סוג נוסף של סובסידיות לתעסוקה, שאינו מבחין בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, הוא תוכניות מס הכנסה שלילי (או בכינוי המקובל "מענק עבודה"). בתוכניות אלו, הממשלה מעבירה בונוס לעובדים בשכר נמוך; גובהו של הבונוס תלוי בהכנסת העובדים ובמאפיינים אחרים שלהם – כגון מספר ילדיהם, גילם וכן הלאה (ראו פירוט לגבי התוכנית הישראלית בהמשך). התוכנית הראשונה מסוג זה הייתה התוכנית האמריקנית EITC – Earned Income Tax Credit, שבעקבותיה צעדו מדינות רבות אשר אימצו תוכניות דומות. לתוכנית מענק העבודה בישראל קווי דמיון רבים לרעותה האמריקנית.

על פי רוב, כלכלנים אינם מתייחסים לתוכניות הללו כתוכניות מדיניות אקטיבית, וזאת מכמה סיבות: משום שלדעתם תוכניות אלו במהותן הן כלי לתמיכה ישירה בשכבות החלשות ולא כלי לעידוד תעסוקה (Heckman *et al.* 1999); משום שהן ממוקדות דרך כלל באנשים שכבר עובדים ולא במובטלים (Heckman *et al.* 1999); ומשום שהן מיושמות בדרך כלל בהיקף רחב ואינן מוגבלות לקבוצות מסוימות (Card *et al.* 2015).

ברם, לפחות בנוגע לתוכנית מס הכנסה שלילי בישראל, נראה שהנימוקים הללו חלשים למדי. ראשית, מענק העבודה בישראל מבוסס בעיקרו על הכנסות אישיות ופחות על הכנסות משפחתיות, בעוד במדינות אחרות (למשל ארצות הברית ובריטניה) שיעור המענק נקבע בראש ובראשונה לפי הכנסות משפחתיות (ברנדר וסטרביצ'ינסקי 2020). המבנה האישי של מענק העבודה בישראל נובע מכך שהתוכנית מיועדת לעודד תעסוקה ולא רק לתמוך בחלשים (שם). כמו כן, אף שמבחינה פורמלית מענק העבודה בישראל אינו מוגבל לפלח מסוים באוכלוסייה, למעשה ישנם חלקים ספציפיים מהאוכלוסייה אשר מממשים אותו (שם). נוסף על כך, מענק העבודה בישראל אכן אינו ממוקד במעבר מאבטלה לתעסוקה בלבד, ועוסק גם בצמצום המעבר מתעסוקה לאבטלה. לבסוף, שמו של החוק שמכוחו ניתן מענק העבודה בישראל הוא "החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה)". מטרתו המרכזית של המענק אפוא היא להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולעודד תעסוקה.

תוכנית מענק העבודה בישראל מתפקדת אפוא כתוכנית מדיניות אקטיבית וכך לדעתנו ראוי להתייחס אליה. אכן, כיוון שמקובל שלא לראות בתוכנית זו תוכנית מדיניות אקטיבית, הרי שהיא אינה נכללת בהשוואות בינלאומיות ובפרסומים הרשמיים של הוצאות הממשלה על תוכניות מדיניות אקטיבית. אילו נלקחה בחשבון,

ההוצאה המדווחת על תוכניות מדיניות אקטיבית הייתה גדלה בכ-75%. במילים אחרות: ייתכן מאוד שמדינת ישראל משקיעה בתוכניות לעידוד תעסוקה הרבה יותר משנדמה במבט ראשון.

3. תוכניות הכשרה

מטרתן המרכזית של תוכניות הכשרה היא לאפשר לדורשי עבודה המתאפיינים ברמת כישורים נמוכה להיקלט במשרות איכותיות יותר – באמצעות שיפור כישוריהם. תוכניות ההכשרה נבדלות זו מזו בעדיפות שהן מעניקות לרכישת השכלה כללית (למשל קורסים בסיסיים כמו קורסי מחשב בסיסיים, קורסי שפה וכדומה) לעומת רכישת מיומנויות ספציפיות (למשל קורסי מחשב מתקדמים), וכן במשך תקופת ההכשרה. נוסף על כך, ישנו מגוון רחב של מערכות – במימון ציבורי מלא או חלקי – המספקות הכשרות ממוקדות, בין אם באמצעות מכונים חיצוניים בין אם באמצעות השתלמויות במסגרת העבודה.⁵



ג. השוואות בינלאומיות ומדיניות אקטיבית בישראל

1. השוואה בינלאומית

ארגון ה־OECD מסווג את תוכניות המדיניות האקטיבית על פי שישה סעיפים: (א) השָׁמָה ואדמיניסטרציה; (ב) הכשרה; (ג) תמריץ לתעסוקה; (ד) תמריץ לפתיחת עסק; (ה) סובסידיות ושיקום בעלי כושר עבודה מופחת; (ו) יצירת משרות. כדי להיות מתואמים עם יתר המסמך (ועם מחקרים מקצועיים אחרים) נמיון את תוכניות המדיניות האקטיבית על פי ארבעה סעיפים:

1. **שירותי השמה וסנקציות.** חלק זה מכיל את סעיף השמה ואדמיניסטרציה המתמקד בתוכנית סיוע בחיפוש עבודה.

2. הכשרות.

3. **סובסידיות למגזר הפרטי.** חלק זה מכיל שני סעיפי־משנה: תמריץ לתעסוקה, ותמריץ לפתיחת עסק. סעיף־המשנה הראשון מתמקד בתמריצים שונים להעסקת דורשי עבודה. סעיף־המשנה השני מתמקד בקידום יזמות על ידי עידוד דורשי עבודה וקבוצות יעד לפתוח עסק משלהם או להיות עצמאים. חלק זה, על שני סעיפי־המשנה שלו, מתמקד במגזר הפרטי.

4. **סובסידיות למגזר הציבורי.** חלק זה מכיל שני סעיפי־משנה: סובסידיות ושיקום בעלי כושר עבודה מופחת, ויצירת משרות. סעיף־המשנה הראשון מתמקד בקבוצות אוכלוסייה חלשות בעלות סיכוי גבוה להישאר מחוץ לשוק התעסוקה (למשל בעלי מוגבלויות). סעיף־המשנה השני מתמקד ביצירת מקומות עבודה – לרוב בעלי תועלת קהילתית או חברתית. שני סעיפי־משנה

**”יעד מרכזי של
ממשלת ישראל
ביחס לשוק
העבודה הוא
הגדלת שיעורי
התעסוקה
בקרב קבוצות
המתאפיינות
בשיעורי תעסוקה
נמוכים במיוחד:
גברים חרדים,
ונשים ערביות.”**

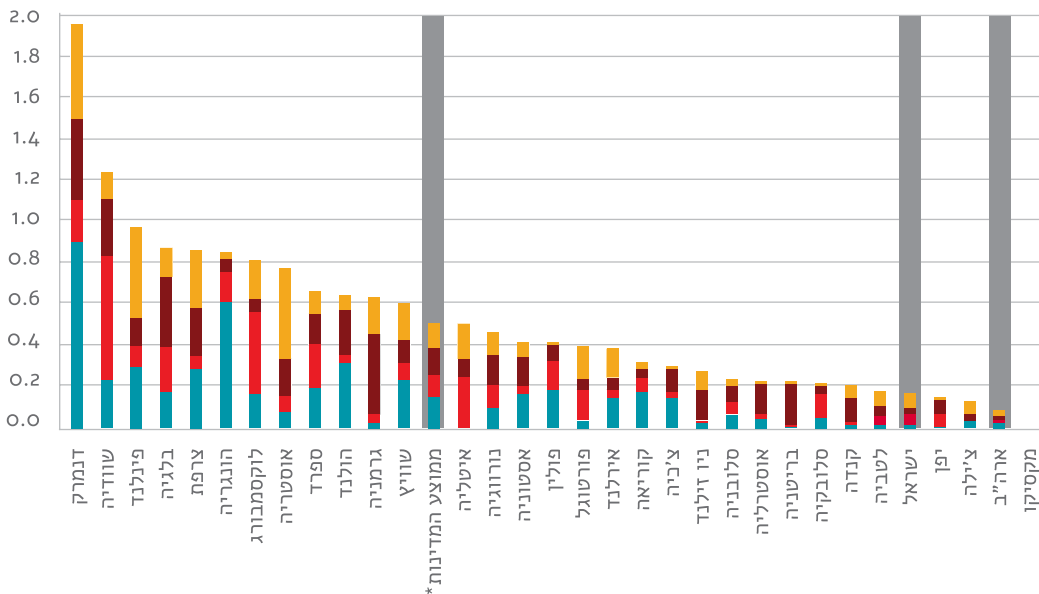
אלה מתמקדים בעיקר במגזר הציבורי או בארגונים ללא מטרות רווח, אף כי פרויקטים דומים במגזר הפרטי עשויים להיות זכאים לסבסוד ציבורי.

יש הטוענים שנתונים אלה לא מדויקים לגבי ישראל, ויתכן שגם לגבי מדינות אחרות בארגון ה-OECD. אולם בהיעדר אלטרנטיבה עדיפה ובהתחשב בכך שבסיס נתונים זה הוא המקובל להשוואות בינלאומיות, אנו מתבססים על נתוני ה-OECD לצורך השוואות של היקף השימוש בתוכניות מדיניות אקטיבית בעולם.

בקרב מדינות ה-OECD קיים מגוון רב – הן מבחינת היקף הן מבחינת מבנה – של תוכניות מדיניות אקטיבית (תרשים 1). המדינות הנורדיות מתאפיינות בהוצאות ממשלה גבוהות בתחום זה, בעוד המדינות האנגלו-סקסיות מתאפיינות בהוצאות נמוכות בתחום זה. מדינת ישראל מתאפיינת בהוצאה נמוכה בכל ארבעת הסעיפים הנזכרים. ההוצאה הכוללת בישראל על מדיניות אקטיבית בשנת 2017 הייתה כ-0.17 אחוזי תוצר, ובעניין זה ממוקמת מדינת ישראל במקום ה-28 מתוך 32 מדינות ה-OECD שלגביהן קיימים נתונים רלבנטיים (אך במקום גבוה יותר מאשר ארצות הברית ויפן – המדינות הגדולות בארגון). ההוצאה הממוצעת ב-32 המדינות הללו עמדה על 0.52 אחוזי תוצר. נציין שההוצאה המדווחת בישראל איננה כוללת כאמור את תוכנית מענק העבודה, וכן איננה כוללת הוצאות לטובת הכשרות מקצועיות במסגרת השירות הלאומי-אזרחי (ראו התייחסות בהמשך).

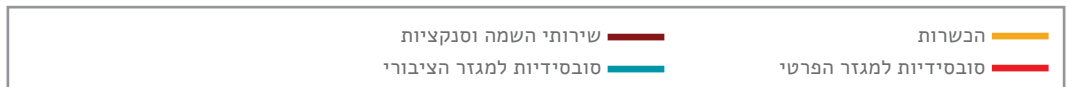
מדינות שונות בוחרות תמהיל שונה של סוגי תוכניות. התפלגות ההוצאה במדינות ה-OECD לפי סוגי תוכניות המדיניות האקטיבית מופיעה בתרשים 2. יעד מרכזי של ממשלת ישראל ביחס לשוק העבודה הוא הגדלת שיעורי התעסוקה בקרב קבוצות המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד: גברים חרדים, ונשים ערביות. עיקר הוצאתה של מדינת ישראל על תוכניות מדיניות אקטיבית (כאמור, ללא מענק עבודה וללא הכשרה מקצועית במסגרת השירות הלאומי-אזרחי) מנותבת להכשרות מקצועיות ולסבסוד תעסוקה במגזר הפרטי – בין היתר על ידי יצירת תמריצים למעסיקים לפתיחת משרות חדשות, ובאמצעות תוכניות למובטלים לקידום יזמות. מדינות אחרות נוטות לנתב חלק משמעותי מהוצאותיהן על מדיניות אקטיבית לסבסוד תעסוקה במגזר הציבורי, הכוללת סבסוד שכר לבעלי מוגבלויות, ויצירת עבודות ציבוריות יזומות למובטלים בעלי קשיי תעסוקה חריפים במיוחד (כ-30% מהוצאותיהן מיועדות לטובת סעיף זה, לעומת 12% בישראל).

תרשים 1 – הוצאות ממשלה על מדיניות אקטיבית בשנת 2017 (או לשנה הזמינה האחרונה) במדינות ה-OECD לפי סעיפים, באחוזי תוצר



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני OECD.Stat, Labour Market Programmes.
* מדינות שלגביהן לא היו נתונים לא נכללו בתרשים

תרשים 2 – חלוקה של מדיניות אקטיבית לשנת 2017 (או לשנה הזמינה האחרונה) במדינות OECD לפי סעיפים

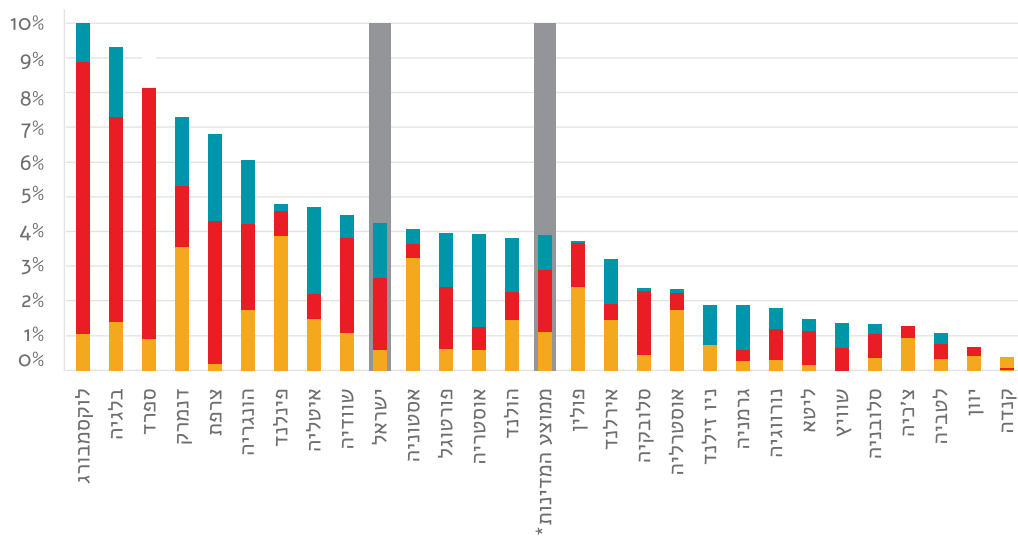


מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני OECD.Stat, Labour Market Programmes.
* מדינות שלגביהן לא היו נתונים לא נכללו בתרשים.
** מקסיקו אינה מקצה תקציבים למדיניות אקטיבית ולכן איננה מופיעה בתרשים זה.

תרשים 3 מציג את שיעור המשתתפים בתוכניות השונות של הכשרות מקצועיות וסבסוד תעסוקה במדינות ה-OECD, כשיעור מכוח העבודה. בשל היעדר נתונים, אין בתרשים זה התייחסות לתוכניות סיוע בחיפוש עבודה. נוסף על כך, מן הנתונים עולה כי שיעור המשתתפים בתוכניות הכשרה מקצועית וסבסוד למגזר הפרטי והציבורי עמד בישראל על 4.2% מכוח העבודה בשנת 2017 והיה גבוה בהשוואה לממוצע ב-28 מדינות ה-OECD (שלגביהן היו נתונים זמינים) אשר עמד על 3.8%.

בתחילת העשור הקודם, סבלה מדינת ישראל משיעור אבטלה גבוה ביחס לממוצע מדינות ה-OECD. שיעורי האבטלה הגבוהה והתעסוקה הנמוכה נמצאו בעיקר בקרב בעלי הכנסות נמוכות ובעלי משפחות מרובות ילדים. המדיניות הממשלתית בתקופה זו ביקשה לטפל במבנה התמריצים הבעייתי ולהגדיל את התמריצים לעבודה בקרב קבוצות חלשות אלו. הצעדים שנקטו היו רבים וכללו קיצוצים בתשלומי העברה (כגון קצבאות הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים ודמי אבטלה); במקביל, הוקשחו התנאים לקבלת קצבאות הבטחת הכנסה ודמי אבטלה (כולל הפחתת משך הזכאות). נוסף לכך, נעשו שינויים במערכת המיסוי (ובכלל זאת הפעלת מס הכנסה שלילי, העלאת גיל הפרישה, והגדרת שכר מינימום הגדל בקצב גבוה), הופעלו תוכניות מרווחה לעבודה, וצומצם שיעור העובדים הזרים. צעדי מדיניות אלה הגדילו בצורה משמעותית את התמריצים לקבוצות אוכלוסייה רבות להיכנס לשוק העבודה; ואכן, שיעור התעסוקה גדל במידה ניכרת בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה – ובפרט בקרב הקבוצות החלשות (יקיר וישראל, 2018). את מרביתו של הגידול הניכר בתעסוקה בעשור וחצי האחרונים ניתן לייחס לצעדי מדיניות אלה (אקשטיין, ליפשיץ ולרום, 2018).

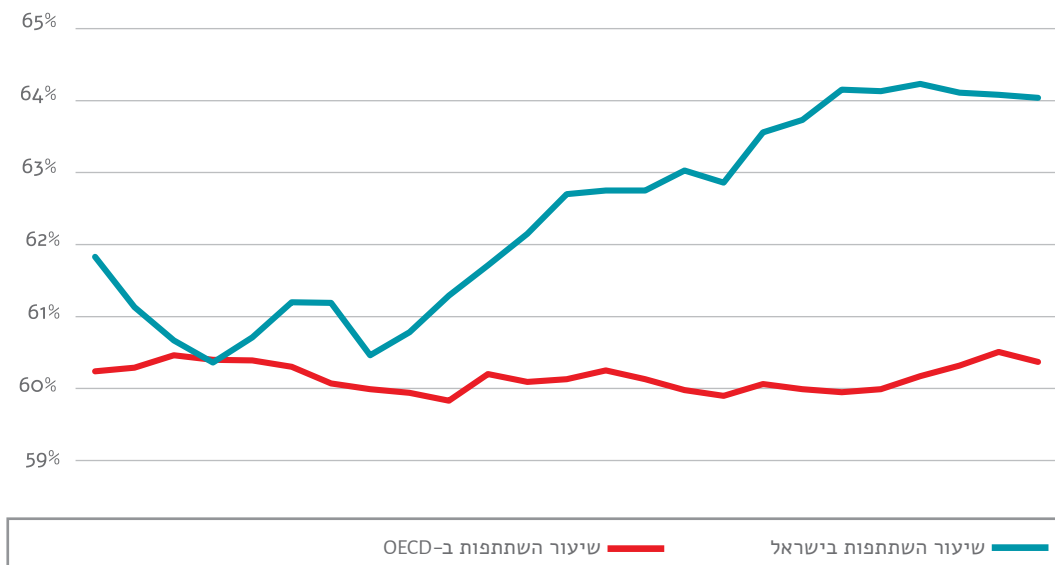
תרשים 3 – שיעור המשתתפים בתוכניות מדיניות אקטיבית (כאחוז מכוח העבודה) במדינות ה-OECD לפי סעיפים, בשנת 2017 (או בשנה הזמינה האחרונה)



■ סובסידיות למגזר הציבורי
 ■ סובסידיות למגזר הפרטי
 ■ הכשרות

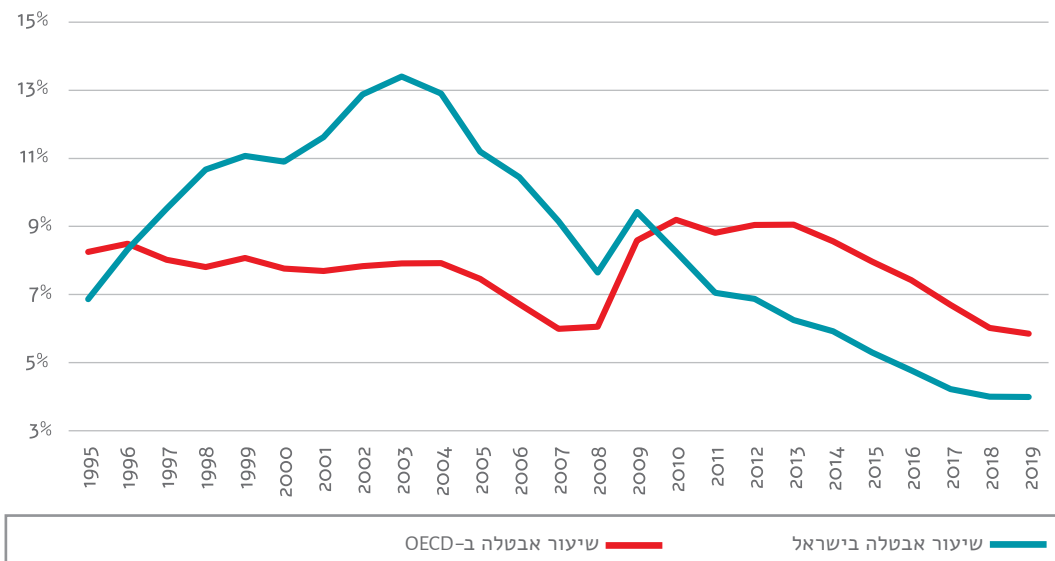
מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני OECD.Stat, Labour Market Programmes.
 * מדינות שלגביהן לא היו נתונים לא נכללו בתרשים.
 ** הנתונים בעבור סבסוד למגזר הציבורי בשווייץ הם חלקיים.

תרשים 4 – שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (מגיל 15 ומעלה), 1995–2019



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני הבנק העולמי.

תרשים 5 – שיעור האבטלה (מכוח העבודה), 1995–2019



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני קרן המטבע הבינלאומית.

**”הצטרפותן של
קבוצות אוכלוסייה
רבות לשוק
העבודה, לצד
צמיחת המשק,
הגדילו בצורה
דרמטית את שיעור
ההשתתפות בכוח
העבודה, בעוד
ביתר מדינות
ה־OECD שיעור
ההשתתפות
בכוח העבודה
נותר קבוע.”**

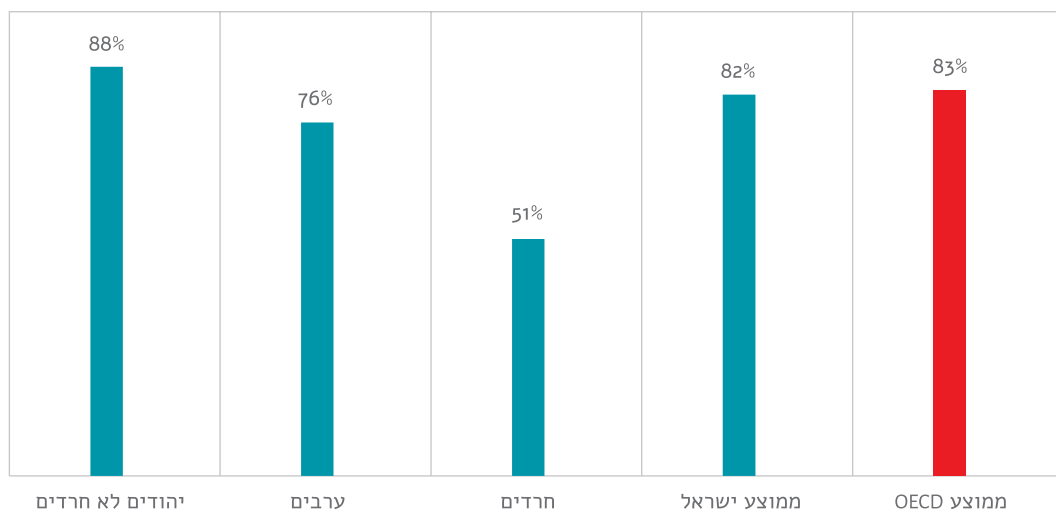
הצטרפותן של קבוצות אוכלוסייה רבות לשוק העבודה, לצד צמיחת המשק, הגדילו בצורה דרמטית את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, בעוד ביתר מדינות ה־OECD שיעור ההשתתפות בכוח העבודה נותר קבוע. הלכה למעשה, הפער לטובת ישראל הלך והתרחב עם השנים. גם בהיבט של שיעור האבטלה בישראל התחולל שינוי מהותי והחל מ־2010 שיעור האבטלה בישראל נמוך ביחס לרוב מדינות ה־OECD. למעשה, שוק העבודה הישראלי נכנס למשבר הכלכלי הגלובלי החמור שנוצר עקב התפרצות נגיף הקורונה במצב טוב ביחס למדינות המקבילות ב־OECD.

על אף התמורות החיוביות בשוק העבודה, הרי ששיעור התעסוקה של גברים ישראלים בשנת 2018 היה נמוך מעט ביחס לשיעור המקביל במדינות ה־OECD, בשל שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד בקרב גברים ערבים וחרדים (תרשים 6).

לעומת זאת, שיעור התעסוקה של נשים ישראליות בשנת 2018 היה גבוה באופן משמעותי ממקבילותיהן ב־OECD, הודות לשיעור תעסוקה גבוה בקרב נשים יהודיות (תרשים 7).

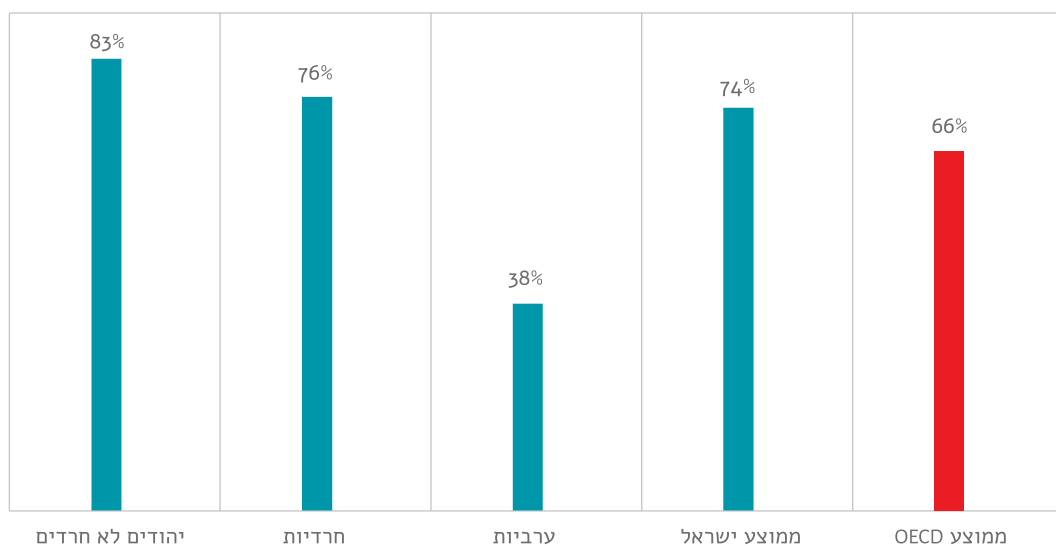
כאמור בתקופה המדוברת, יושמו צעדי מדיניות רבים לטובת הגדלת התמריצים לעבודה והללו הניבו פרי נאה. לעומת זאת, היקף השימוש בתוכניות מדיניות אקטיבית בישראל לא השתנה באופן מהותי לאורך תקופה זו. היקף ההוצאה הציבורית בישראל על תוכניות אלו כמעט לא השתנה; הוא עמד על כ־0.16–0.2 אחוזי תוצר ונותר נמוך ביחס למדינות ה־OECD. על אף זאת, ביצועי שוק העבודה לאורך תקופה זו היו טובים יותר ממרבית מדינות ה־OECD, כולל ביחס למדינות שבהן היקף ההוצאה על מדיניות אקטיבית גבוה מזה שבישראל.

תרשים 6 – שיעור התעסוקה של גברים לפי קבוצות אוכלוסייה בגילי 25–64, 2018



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה־OECD והלמ"ס.

תרשים 7 – שיעור התעסוקה של נשים לפי קבוצות אוכלוסייה בגילי 25–64, 2018



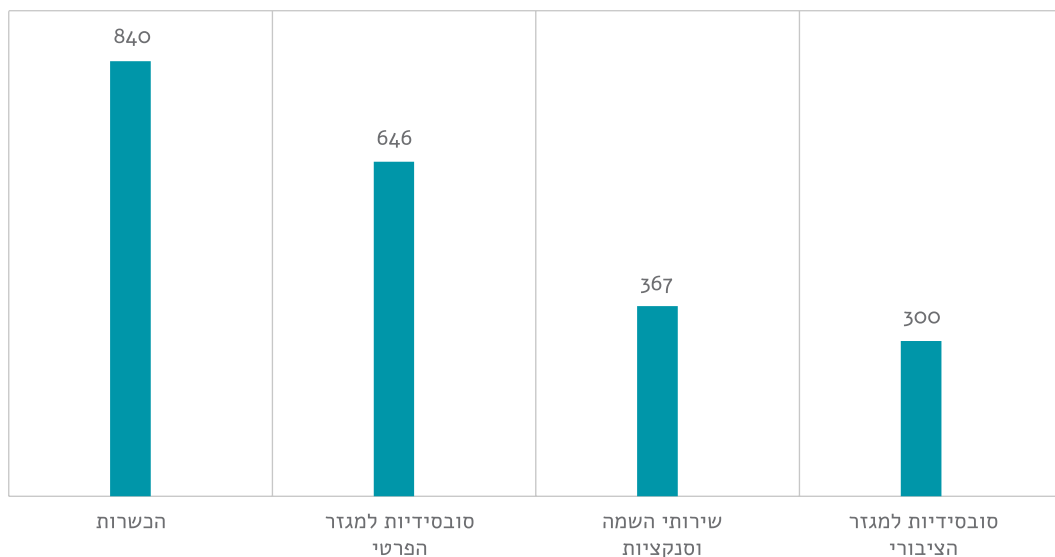
מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה־OECD והלמ"ס.

2. מדיניות אקטיבית בישראל

בשנת 2017 הוציאה מדינת ישראל כ־2.2 מיליארד שקלים על תוכניות מדיניות אקטיבית: 300 מיליון שקלים על סובסידיות למגזר הציבורי; 367 מיליון שקלים על שירותי השמה וסנקציות; 646 מיליון שקלים על סובסידיות למגזר הפרטי; ו־840 מיליון שקלים על הכשרות (תרשים 8). מלבד זאת, בשנת 2018 הוציאה מדינת ישראל 1.7 מיליארד שקלים על מענקים במסגרת תוכנית מענק עבודה, ותקציבים נוספים הופנו להכשרה מקצועית במסגרת השירות הלאומי־אזרחי. בנספח מופיע פירוט מלא לגבי ההוצאות בישראל על תוכניות מדיניות אקטיבית בשנת 2017.

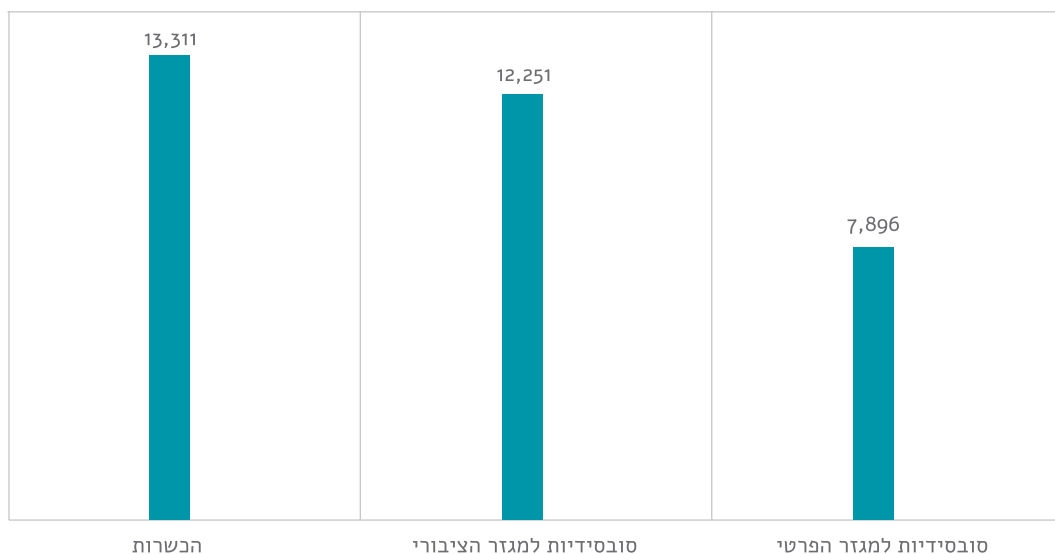
בשנת 2017, כמעט 82 אלף ישראלים השתתפו בתוכניות סבסוד במגזר הפרטי; כ־63 אלף ישראלים השתתפו בתוכניות הכשרה מקצועית (לא כולל שירות לאומי־אזרחי); וכ־24.4 אלף השתתפו בתוכניות סבסוד במגזר הציבורי. העלות השנתית הממוצעת בעבור כל משתתף בתוכנית סבסוד במגזר הפרטי עמדה על 7,896 שקלים (כאמור, ללא מענק עבודה); בתוכנית הכשרה, עמדה עלות זו על 13,311 שקלים למשתתף (ללא שירות לאומי־אזרחי); בתוכנית סבסוד במגזר הציבורי, עמדה העלות בעבור כל משתתף על 12,251 שקלים (תרשים 9). בסך הכול, כ־170 אלף ישראלים השתתפו בתוכניות אלו (לא כולל תוכניות סיוע בחיפוש עבודה, מענק עבודה ושירות לאומי־אזרחי), מתוך כוח עבודה הכולל כ־4 מיליון אנשים. במילים אחרות, שיעור המשתתפים בתוכניות סובסידיות תעסוקה למגזר הפרטי (כאחוז מכוח העבודה) עמד בישראל על 2.05%, לעומת 1.7% בממוצע במדינות ה־OECD, כ־1.6% השתתפו בתוכניות הכשרה (לא כולל שירות לאומי־אזרחי) בישראל לעומת 0.9% בממוצע במדינות ה־OECD, וכ־0.6% בתוכניות סובסידיות תעסוקה למגזר הציבורי בישראל לעומת 1.2% בממוצע במדינות ה־OECD.

תרשים 8 – הוצאות הממשלה (במיליוני שקלים) על תוכניות מדיניות אקטיבית בישראל לפי סעיפים, בשנת 2017



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני OECD.Stat, Labour Market Programmes.

תרשים 9 – עלות ממוצעת למשתתף לפי סעיפים, בשנת 2017



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני OECD.Stat, Labour Market Programmes.

נתונים לגבי תוכניות סיוע בחיפוש עבודה לא היו זמינים.

ההכשרות המקצועיות בישראל נמצאות תחת אחריות האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. האגף פועל להכשרה מקצועית של דורשי עבודה או להסבתם. ההכשרות נעשות על ידי גורמים פרטיים במימון הממשלה או במרכזי הכשרה ממשלתיים. האגף מפקח על תוכני הלימוד של ההכשרות, על בחינות ההסמכה ועל תהליך הכשרת המדריכים.

כמה תוכניות ייעודיות הופעלו לטובת מקבלי גמלת הבטחת הכנסה:

- תוכנית מהל"ב (=מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה או בכינויה "תוכנית ויסקונסין") הופעלה בשנים 2004–2007; תכליתה של התוכנית הייתה לספק לדורשי עבודה שירותי השמת כוח אדם, קורסים הנוגעים להכשרה מקצועית ולמציאת עבודה (כגון כתיבת קורות חיים והכנה לריאיון עבודה) וכן שירותים תומכים נוספים.

- תוכנית "אורות לתעסוקה", שהתבססה על המלצות הוועדה לבחינת מהל"ב (מדינת ישראל, 2007), פעלה עד שנת 2010. בתוכנית הובנסו שינויים מספר שהמרכזי בהם הוא שינוי מודל התשלום לחברות המפעילות (הושם דגש חזק יותר על איכות ההשמה ופחות על חיסכון בקצבאות; בין היתר בוטל התגמול שקיבלו החברות המפעילות בעת שנשללו קצבאות). כמו כן, ניתנו תמריצים כספיים למשתתפים בגין התמדה בעבודה; והוקמו מסלולי טיפול מיוחדים לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (כגון בעלי מוגבלויות רפואיות, אקדמאים, ובעלי ותק בקבלת קצבאות הבטחת הכנסה). נוסף על כך, התוכנית הפכה להתנדבותית בעבור משתתפים שגילם מעל 45.

- שירות התעסוקה השיק בשנת 2014 את התוכנית הניסיונית "מעגלי תעסוקה". התוכנית מתמקדת בתובעי הבטחת הכנסה שאינם מועסקים, בגילי 18–50. ב-2016 הורחבה התוכנית גם לגילי 50–55. מחקר על אודות התוכנית נעשה בידי שלוסר ושנן (2018), בשיתוף עם שירות התעסוקה; נרחיב עליו להלן בפרק ד.

תוכנית "מענק עבודה מרוחקת" של שירות התעסוקה פועלת משנת 2016 ומעניקה בונוס למשך זמן מוגבל לדורשי עבודה המתגוררים בפריפריה ועובדים מחוץ ליישוב מגוריהם. כמו "מעגלי תעסוקה", גם תוכנית זו פועלת במסגרת של ניסוי מבוקר.

”תוכניות מענק עבודה ושירות לאומי־אזרחי, שעלויות הפעלתן גבוהות מאוד, אינן נכללות בהוצאותיה של מדינת ישראל על תוכניות מדיניות אקטיבית המדווחות לארגון ה־OECD.”

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה מפעילה מסלול ”יזמים עסק” שמטרתו לסייע וללוות יזמים דורשי עבודה או יזמים המשתייכים לאוכלוסיות מסוימות – כגון חרדים, ערבים, עולים חדשים, ומבוגרים מעל גיל 45.

הרשות להשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה פועלת באמצעות ”מסלולי תעסוקה” על מנת לעודד מעסיקים לקלוט עובדים חדשים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים – כגון חרדים, ערבים, בעלי מוגבלויות ועוד. נרחיב על תוכנית זו להלן.

סובסידיות תעסוקה למגזר הציבורי מיושמות בישראל בהיקף מצומצם מאוד. הדוגמה הבולטת לתוכניות מעין אלו היא חברת ”המשקם” שנמצאת בבעלות משותפת של ההסתדרות הציונית העולמית (60%) ומדינת ישראל (40%). חברה זו משמשת מסגרת תעסוקתית לכ־2,700 עובדים בעלי מוגבלויות.

תוכניות מענק עבודה ושירות לאומי־אזרחי, שעלויות הפעלתן גבוהות מאוד, אינן נכללות בהוצאותיה של מדינת ישראל על תוכניות מדיניות אקטיבית המדווחות לארגון ה־OECD. כפי שצינו לעיל, הגם שתוכניות מענק עבודה אינן נתפסות ברוב מדינות ה־OECD כתוכניות מדיניות אקטיבית, הרי שאופייה של תוכנית זו בישראל הופך אותה לתוכנית שתכליתה להביא לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר, בפרט בקרב הקבוצות החלשות. כאמור, כך מורה גם שמו של החוק שמכוחו קיימת תוכנית זו: ”החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה)”.

תוכנית מענק עבודה מיושמת בישראל החל משנת 2012 בפריסה ארצית. המענק מיועד לעובדים בעלי שכר נמוך שגילם 23 ומעלה והם הורים לילדים או שגילם 55 ומעלה. במסגרת התוכנית, הורים עובדים ומבוגרים עובדים זכאים לבונוס שנתי בשכר, שגובהו תלוי בכמה גורמים – בעיקר ברמת ההכנסה האישית ובמספר הילדים. ככלל, מענק העבודה בנוי על פי מתווה דמוי טרפז: נכון לשנת 2019, עובדים בעלי שכר חודשי של החל מ־2,100 שקלים זכאים למענק התחלתי; לאחר מכן סכום המענק גדל עם ההכנסה, בשיעור קבוע, עד טווח הכנסות חודשיות של כ־3,600–4,900 שקלים ושם הוא נותר קבוע ביחס להכנסה; בעבור הכנסות גבוהות יותר הוא נשחק בשיעור קבוע עד הכנסה חודשית של כ־6,200 שקלים; בעבור הכנסה גבוהה משיעור זה, לא ניתן מענק. בעבור הורים יחידניים, הטרפז גדול יותר: החל מהכנסה חודשית של כ־1,300 שקלים הם זכאים למענק התחלתי; סכום זה גדל בשיעור קבוע עד

טווח הכנסות של כ-3,600–6,800, והוא נותר שם קבוע (וגדול עד פי 1.5 מהסכום שלו זכאים הורים לא יחידניים); בעבור הכנסות גבוהות מכך המענק נשחק בשיעור קבוע, עד הכנסה חודשית של 9,500 או 11,600 שקלים (כתלות במספר הילדים). סכומי מענקי עבודה ששולמו על ידי רשות המיסים לזכאים גדלו במהלך השנים, ובשנת 2018 עמדו על כ-1.7 מיליארד שקלים.

הרשות לשירות לאומי-אזרחי, הגוף הממשלתי המרכז תחתיו את הטיפול בנושא השירות הלאומי-אזרחי, הגדירה את "הכשרת המתנדבים לקראת שילובם במעגל הלימודים והתעסוקה" כאחד מיעדיה לשנת 2019. בהחלטת הממשלה להקמת הרשות (2007), נקבע כי "השירות ישים דגש משמעותי על הכשרה, הדרכה ופעילויות חינוכיות למתנדבי השירות. כל מתנדב יקבל, באמצעות הגוף המפעיל, את הידע וההכשרה הדרושים לשירותו, לביצוע מיטבי של פעילות ההתנדבות. תקופת השירות תנוצל גם להכשרה מקצועית-תעסוקתית, וכן לפיתוח והעצמה אישית של המתנדבים". הרשות מחייבת את מסיימי המסלול להשתתף בסדנת הכנה לשוק העבודה; תוכני הסדנה עוסקים בחיפוש עבודה. בשנים האחרונות פותחו כמה תוכניות לשיפור ההיבט התעסוקתי בעבור המשרתים; כלומר תקציבים ציבוריים רבים של השירות הלאומי-אזרחי מופנים לטובת הקניית כלים למתנדביו לשם השתלבות בשוק העבודה.

מסגרת הכשרות נוספת שהוצאות עליה אינן נכללות במסגרת ההוצאות על מדיניות אקטיבית היא הכשרה מקצועית במסגרת הצבא. צה"ל מפעיל מערך הכשרות פעיל בניהול פנימי. נתונים על פעילות האגף אינם מפורסמים, וניסיונות ישירים שלנו ליצור קשר עם מפעילי המערך לא נשאו פרי עד עתה. לפיכך אין בידינו נתונים על אופי ההכשרות והיקפן בפועל. מנתונים לא רשמיים שקיבלנו ממשד האוצר, האגף להכשרה מקצועית בצה"ל מופקד על מפעל הכשרות רחב המכשיר כמה עשרות אלפי חיילים מדי שנה.

באופן דומה, אנו ממליצים לבחון תוכניות שכבר נכללות בהוצאה על מדיניות אקטיבית בישראל ולהסיר את אלו שאינן עומדות בסטנדרט הבינלאומי. כך למשל, הממשלה מכילה תוכניות הכשרה לבני-נוער ותוכניות הכשרה להנדסאים וטכנאים כהוצאה על תוכניות מדיניות אקטיבית, בעוד שמדינות אחרות ב-OECD אינן מבילות תוכניות כאלה בהוצאה המדווחת על מדיניות אקטיבית. ככלל, על-מנת שהשוואות בינלאומיות בתחום זה תהיינה ברות-סמכא, יש להתאים את הסיווג בישראל לנהוג ביתר מדינות ה-OECD.

**”עלותן של
תוכניות מדיניות
אקטיבית בישראל
היא גבוהה בסך
הכול. נוסף על
כך, המוטבים
המשתתפים
בתוכניות אלו
אינם אלא חלק
קטן (באופן יחסי)
מתוך כוח העבודה
בישראל; ומכאן
נגזר הצורך לבחון
ביסודיות את
האפקטיביות של
התוכניות ואת
עלותן – אל מול
התועלות
המופקות מהן.
תוכניות רבות
בישראל מופעלות
בעלויות גבוהות
אף שתועלותיהן
לא נבחנו כל
עיקר ומידת
האפקטיביות שלהן
מוטלת בספק.”**

מן הנתונים שהוצגו עד עתה ניתן להסיק כי עלותן של תוכניות מדיניות אקטיבית בישראל היא גבוהה בסך הכול. נוסף על כך, המוטבים המשתתפים בתוכניות אלו אינם אלא חלק קטן (באופן יחסי) מתוך כוח העבודה בישראל; ומכאן נגזר הצורך לבחון ביסודיות את האפקטיביות של התוכניות ואת עלותן – אל מול התועלות המופקות מהן. בהקשר זה ראוי לציין כי תוכניות רבות בישראל מופעלות בעלויות גבוהות אף שתועלותיהן לא נבחנו כל עיקר ומידת האפקטיביות שלהן מוטלת בספק. דוגמאות בולטות לכך הן תוכנית ”עבודה מועדפת” ותוכנית ”מסלולי תעסוקה”.

בשנת 1982 יושם תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שתכליתו לעודד חיילים משוחררים לעסוק במקצועות שיש בהם מחסור בעובדים ישראלים מחד גיסא ואשר מאופיינים בתעסוקת עובדים זרים מאידך גיסא.⁶ במסגרת התיקון, הוחלט לתמרץ חיילים משוחררים לעבוד בענפים אלה באמצעות מתן מענק כספי מהביטוח הלאומי בעבור עבודה של שישה חודשים. בשנת 2017 הסתכמה עלות התוכנית בכ־143 מיליון שקלים.

התוכנית עומדת בסתירה למדיניותה של הממשלה להגדלת הפריזון ושכר העבודה. רשימת העבודות המועדפות כוללת תחומי עיסוק רבים (כגון מפעלי תעשייה ובתי מלאכה, תחנות דלק, אתרי בנייה, בתי מלון ואכסניות ועוד) הדורשים רמת כישורים נמוכה ואשר אינם מקנים בהכרח כישורים נדרשים בשוק העבודה. בהתאם, השכר המוצע במשרות הללו נמוך ביחס ליתר המשרות העומדות בפני צעירים בעת שחרורם מהצבא, והביקוש של ישראלים לאותן משרות נמוך באופן יחסי. סבסוד אותן משרות לישראלים גורם לעיוות ויוצר הקצאה לא יעילה של המשאבים במשק: הוא מושך ישראלים לעסוק במקצועות שבהם השכר ופריזון העבודה נמוכים. נוסף על כך, תוכנית זו גורמת לצעירים רבים להתחיל לרכוש השכלה גבוהה או מקצוע בגיל מבוגר יותר, ולפיכך מביאה לחוסר התמקצעות ולכניסה מאוחרת לשוק העבודה – דבר שעשוי לפגוע בכושר השתכרותם העתידי של המשוחררים. יתר על כן: בחלק מתחומי העיסוק המסובסדים (כגון מתדלקים בתחנות דלק) לא נהוג להעסיק זרים. סבסוד השכר מגדיל את היצע העובדים בענפים שזכו לסבסוד ומאפשר למעסיקים לשלם שכר נמוך יותר. כתוצאה מכך, חלק ניכר מכספי המענק משמש למעשה כסבסוד מעסיקים בענפים שאינם בהכרח בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת – תוך מתן יתרון שרירותי למעסיקים בענפים אלה לעומת מעסיקים בענפים אחרים.

**”אין מעקב מסודר,
מדידה או דיווח
לגבי השתלבותם
של בוגרי ההכשרות
המקצועיות בשוק
העבודה; ולפיכך
אין בנמצא מידע
אמין על אודות
היקף משרתם,
שכרם – והאם
הם עוסקים בכלל
במקצועות שלמדו.
ללא מעקב אחר
נתונים אלה, לא
ניתן לבחון את
האפקטיביות
של התוכנית
ולבצע ניתוחי
עלות-תועלת.”**

תוכנית נוספת שתועלתיה מוטלות בספק היא תוכנית ”מסלולי תעסוקה” של משרד הכלכלה והתעשייה. התוכנית מעניקה הטבות למפעלים ולעסקים ומטרתה היא להשתתף בעלות העסקת עובדים חדשים באזורי הפריפריה, וכן להשתתף בעלות העסקת עובדים חדשים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק התעסוקה נמוך. עלות התוכנית בשנת 2017 הסתכמה ב־161 מיליון שקלים בעבור תוספת של 1,604 משרות חדשות; כלומר המדינה השקיעה בממוצע 100,091 שקלים בשנה (או כ־8,341 שקלים בחודש) למועסק חדש – סכום העולה על 150% משכר המינימום. לא ברור כלל שהתוכנית משפרת את ההון האנושי של המועסקים החדשים ואת כושר ההשתכרות העתידי שלהם, או שיש במועסקים המסובסדים כדי תוספת נטו למספר המועסקים – ולא תחליף למועסקים אחרים בלבד. לכאורה, התוכנית מטילה עלויות מיותרות על משלמי המיסים ופוגעת ברווחה החברתית. נוכח עלויות משמעותיות אלו, לא ברור כיצד תועלתיה של התוכנית וכדאיותה לא נבדקו באופן יסודי.

מאמצים רבים מושקעים בתכנון אסטרטגי ביחס לשוק העבודה בישראל. בשנת 2017 מונתה ועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030. בהתייחס לביקוש הגובר לעובדים מיומנים, לצפי של שינויים מבניים בהרכב המשרות במשק בעתיד הלא־רחוק ולפערים הגדולים בכישורים ובהון האנושי בין מגזרים, המליצה הוועדה על יישום מתווה הרחבה והעמקה של מערך ההכשרות המקצועיות והחינוך הטכנולוגי בישראל.⁷ המלצה זו מסתמכת על הטענה שהתשואה השנתית בשכר בעבור שנת הכשרה איכותית אינה נמוכה מהתשואה לשנת לימודים אקדמיים;⁸ אולם, למיטב ידיעתנו לא קיים מחקר שבדק טענה זו בעזרת ניסוי אקראי מבוקר, ולפיכך יש להתייחס אליה בעירובן מוגבל (ראו פרק ד' סוף סעיף 1). מלבד זאת, המליצה הוועדה ליישם את מתווה ההרחבה באופן מבוקר, כך שרק תוכניות שיביאו לעלייה של 6% לפחות בשכר של בוגריהן, לכל 400 שעות הכשרה, תמשכנה לפעול.⁹ קביעת קריטריון הצלחה/כישלון של תוכנית הוא צעד ראוי וחשוב; אולם, הקריטריון שהציעה הוועדה איננו מספיק, שכן קריטריון נאות מוכרח להתייחס להיקף ההוצאות של המדינה על כל תוכנית אל מול היקף התועלות החוזרות ממנה – ולא רק לתשואה שמניבות תוכניות במונחי השכר של משתתפיהן.¹⁰ נוסף על כך, נכון להיום, אין מעקב מסודר, מדידה או דיווח לגבי השתלבותם של בוגרי ההכשרות המקצועיות בשוק העבודה; ולפיכך אין בנמצא מידע אמין על אודות היקף משרתם, שכרם – והאם הם עוסקים בכלל במקצועות שלמדו. ללא מעקב אחר נתונים אלה, לא ניתן לבחון את האפקטיביות של התוכנית ולבצע ניתוחי עלות-תועלת. נציין שהוועדה עמדה על כך שמערך

ההכשרות במתכונתו הנוכחית בעייתי מבחינות רבות, וכדי להפיק תשואה חיובית מן ההכשרות – נדרשים שינויים עמוקים וארוכי טווח במערך זה. במסגרת זו, ביקשה הוועדה לזהות את המרכיבים החשובים בתוכניות מוצלחות בעולם, להעתיקם ארצה ולכלול אותם בהמלצותיה.

הערכות שנעשו לגבי תוכניות מדיניות אקטיבית כגון "מעגלי תעסוקה" ו"מענק עבודה מרוחקת" הן נדירות למדי בנוף הישראלי. למרבה הצער, הערכות מהימנות בנוגע ליעילותן של רוב התוכניות בישראל אינן קיימות. לא ידוע אילו תוכניות משפרות את הרווחה החברתית ואילו תוכניות מבזבזות משאבים כספיים ואף עשויות לפגוע בפיריון העבודה ובצמיחה הכלכלית.



ד. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: סקירת ספרות

”בפרק זה נסקור
את המחקרים
החשובים
והמרכזיים על
אודות תוכניות
מדיניות אקטיבית;
ובפרט נתייחס
לידע על אודות
מידת יעילותן
של התוכניות
השונות, על
אודות השפעותיהן
החיצוניות, ועל
אודות הערכת
עלויותיהן אל
מול תועלותיהן.”

תוכניות מדיניות אקטיבית נמצאות בשימוש כבר למעלה מחמישים שנה והן מושא מחקר פופולרי בתחום כלכלת העבודה. במהלך העשורים שחלפו, כמות נכבדה למדי של מחקרים כלכליים בעלי זיקה לנושא פורסמה במגוון ערוצים. בפרק זה נסקור את המחקרים החשובים והמרכזיים על אודות תוכניות מדיניות אקטיבית; ובפרט נתייחס לידע על אודות מידת יעילותן של התוכניות השונות, על אודות השפעותיהן החיצוניות, ועל אודות הערכת עלויותיהן אל מול תועלותיהן.

1. יעילות התוכניות

בחלק זה אנו מתבססים במידה רבה על סקירתם של קרפון וואן־דן־ברג (Crépon and Van Den Berg 2016), מכיוון שסקירתם המקיפה מקדישה תשומת לב מיוחדת להערכות של תוכניות מדיניות אקטיבית שבוצעו בשילוב מחקרי הערכה במסגרת של ניסויים אקראיים (RCT). שימוש בשיטת מחקר זו מאפשר להצביע על קשרים סיבתיים בצורה אמינה והיא נחשבת לשיטה המתקדמת והאמינה ביותר בבחינת אפקטיביות של תוכניות כאלו. מלבד זאת, סקירתם מייחסת משנה־חשיבות להערכת עלויות התוכניות מול תועלותיהן; נתייחס לכך בפירוט בהמשך.

סיוע בחיפוש עבודה

שירותי סיוע בחיפוש עבודה נבדקו בהזדמנויות רבות. באופן כללי, לתוכניות אלו השפעות חיוביות על ההסתברות לתעסוקה (Card et al. 2010; 2015). לתוכניות סיוע בחיפוש עבודה יש עלות נמוכה ביחס לשאר סוגי התוכניות (Thomsen 2009). בשל זמינות הנתונים, רוב המחקרים מתמקדים בהשפעות של תוכניות אלו בטווח הקצר, אך קיימות גם מעט

”המחקרים שעסקו בתוכניות סיוע בחיפוש עבודה התקשו להבחין באיזו מידה הסיוע שניתן הוא עצמו זה שהביא לתוצאות החיוביות, ובאיזו מידה ההשפעה של הפיקוח המוגבר על המשתתפים בתוכניות אלו, והאינטנסיביות המוגברת של המפגשים שלהם עם יועצים ואנשי מקצוע, הם שגרמו לכך.”

ראיות להשפעות חיוביות ארוכות טווח בקרב גברים באנגליה (Dolton and O'Neill 2002). מאידך גיסא, המחקרים שנערכו התייחסו לרוב רק לסטטוס התעסוקה של המשתתפים בתוכניות (מועסק/לא מועסק) או למהירות שבה מובטלים מוצאים תעסוקה (Meyer 1995; Behaghel et al. 2014). משתני תוצאה אחרים וחשובים לא פחות – כגון שכר בעבודה החדשה, שביעות רצון מהעבודה, התמדה במשרה והיקף המשרה – לא נחקרו באופן מספק, ומידע אמין לגביהם עודנו חסר. כמו כן, המחקרים שעסקו בתוכניות סיוע בחיפוש עבודה התקשו להבחין באיזו מידה הסיוע שניתן הוא עצמו זה שהביא לתוצאות החיוביות, ובאיזו מידה ההשפעה של הפיקוח המוגבר על המשתתפים בתוכניות אלו, והאינטנסיביות המוגברת של המפגשים שלהם עם יועצים ואנשי מקצוע, הם שגרמו לכך.

במחקר הערכה לתוכנית מעגלי תעסוקה (שלוסר ושנן 2018), שיושמה במסגרת ניסוי מבוקר, הוצגו השפעות התוכנית על המשתתפים לאחר שנה מיום כניסתם אליה. נמצא כי התוכנית הביאה לשיפור של כ־8 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה ולעלייה של כ־2,000 שקלים בהכנסה החודשית מעבודה של קבוצת הטיפול לעומת קבוצת הביקורת. בפרט, השפעות אלו היו חזקות יותר בקרב אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה לשוק העבודה: ערבים, בעלי השכלה נמוכה, נשים, בני 35 ומעלה, בעלי מגבלה בריאותית ובעלי היסטוריה קודמת של תלות בקצבאות.

תוכניות נוספות שנבדקו בישראל הן מהל”ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) ו”אורות לתעסוקה” שבוצעו על ידי מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2008, 2010). הממצאים הצביעו על השפעה חיובית על התעסוקה ועל ההכנסה משכר לצד ירידה בתשלומי הרווחה למשתתפי התוכנית; אולם, ראיותיהם מבוססות על מודל שאינו ניסוי מבוקר ואשר ייחוס סיבתיות לתוצאותיו בעייתי.

סבסוד תעסוקה

לגבי תוכניות סבסוד תעסוקה יש להבחין בין שני מגזרים – הציבורי והפרטי. ההערכות הידועות בספרות באשר להשפעתה של יצירת מקומות עבודה במגזר הציבורי מצביעות על השפעות זניחות או אפילו שליליות (Card et al. 2010; 2015); ברם, מכיוון שהאוכלוסייה הטיפוסית של תוכניות כאלה היא ספציפית מאוד (חלשה במיוחד ומנותקת משוק העבודה זמן ממושך), הערכות של תועלתן בעייתיות למדי. למיטב ידיעתנו, לא קיים מידע אמין על אודות יעילותן של תוכניות סבסוד תעסוקה במגזר הציבורי (Crépon and Van Den Berg 2016) והחוקרים קפטיים לגביהן (Card et al. 2010; 2015).

”ההערכות הידועות בספרות באשר להשפעתה של יצירת מקומות עבודה במגזר הציבורי מצביעות על השפעות זניחות או אפילו שליליות.”

סבסוד תעסוקה במגזר הפרטי מתחלק גם הוא לשני אפיקים: (1) בונוס בשכר שמועבר למשתתפים בתוכנית המוצאים עבודה; (2) פיצוי או מענק שניתן למעסיקים שמקבלים לעבודה פרטים המשתתפים בתוכנית. במחקר משנות השמונים מצאו ודברי וספיגלמן (Woodbury and Spiegelman 1987) כי שני האפיקים מביאים לתוצאות שונות. החוקרים העריכו תוכנית סבסוד תעסוקה על בסיס ניסוי מבוקר, שבו לחלק מהמשתתפים ניתן בונוס לשכר אם מצאו עבודה, ובעבור חלק אחר ניתן פיצוי למעסיקיהם. נמצא שלבונוס לשכר העובדים השפעה חיובית על שיעורי התעסוקה של המוטבים, בעוד לפיצוי שניתן למעסיקים לא נמצאה השפעה משמעותית. השפעת תוכנית זו על חזרתם של דורשי עבודה לתעסוקה נבדקה גם על ידי מאייר (Meyer 1995). הממצאים לימדו כי הזכאים לבונוסים לשכר יצאו מאבטלה במהירות רבה יותר – שלושה עד שבעה ימים מהר יותר מקבוצת הביקורת – והחיסכון שהושג מבחינת תשלומי העברה היה גדול יותר מסכום הבונוסים ששולמו לזכאים.

מחקר בקנדה בחן תוכנית בשם (Self-Sufficiency Project (SSP) שיושמה במסגרת ניסוי בשנות התשעים. תוכנית זו התמקדה בהורים יחידניים וסיפקה להם בונוסים כספיים נדיבים במיוחד למשך פרק זמן ארוך ביחס לתוכניות אחרות. חוקרים שהעריכו את התוכנית (Card and Hyslop 2005) מצאו השפעה חזקה על שיעורי התעסוקה בטווח הקצר, אשר פחתה ונעלמה באופן של ארבע שנים. מחקר אחר מצא גם הוא עלייה מובהקת בשכר המשתתפים בתוכנית בטווח הקצר (Michalopoulos et al. 2005). כאמור, באופן של ארבע שנים ויותר לא נמצאה השפעה משמעותית לתוכנית.

תוכנית שנבדקה בימים אלה בישראל היא תוכנית ”מענק עבודה מרוחקת”, הפועלת משנת 2016 ומעניקה בונוס של כ־600 שקלים בחודש, למשך חמישה חודשים, לדורשי עבודה המתגוררים בפריפריה ועובדים מחוץ למקום מגוריהם. תוכנית זו פועלת במסגרת של ניסוי מבוקר. בשלב זה ישנן הערכות מוקדמות לגבי האפקטיביות של התוכנית והן מצביעות על שיעורי תעסוקה מעט גבוהים יותר בקרב משתתפי התוכנית, בטווח של 5–8 חודשים ממועד ההצטרפות, ועל כך שהקבוצה שהגיבה באופן החזק ביותר לתוכנית היא קבוצת מקבלי הבטחת הכנסה חדשים (עד שישה חודשי ותק) (גרשוני, ספורטא־אקשטין ושלוסר 2018).

ככל הידוע לנו, תוכניות מס הכנסה שלילי לא נבחנו כלל במסגרת של ניסוי מבוקר. התוכנית האמריקנית Earned Income Tax Credit – EITC – הייתה הראשונה מסוג זה, ובעקבותיה מדינות רבות אימצו

”ספרות מחקרית ענפה בחנה את השפעותיהן של תוכניות הכשרה מקצועית אלא שרובה המוחלט אינו מבוסס על ניסויים מבוקרים.“

תוכניות דומות. לתוכנית מענק העבודה בישראל קווי דמיון רבים לזו האמריקנית. הערכות של תוכניות כאלו מבוססות בדרך כלל על מודל הפרש-הפרשים. למשל, על בסיס שיטת אמידה זו, דו"ח מעקב על תוכנית מענק העבודה בישראל עד שנת הזכאות 2012 לא מצא השפעה סטטיסטית מובהקת של התוכנית על שיעורי התעסוקה או על ההכנסות השנתיות של מקבלי המענק באזורים שבהם פעלה התוכנית. מחקר המשך שערכו ברנדר וסטרביצ'נסקי (2020) התמקד דווקא בשיעור היוצאים מתעסוקה בקרב אוכלוסיית הזכאים למענק העבודה; כלומר המחקר התמקד בשאלה האם – ועד כמה – מענק העבודה מעודד פרטים לשמור על עבודתם ומונע מהם לצאת מתעסוקה לאבטלה ממושכת. מסקנתם המרכזית של ברנדר וסטרביצ'נסקי היא שהזכאות למענק העבודה בשנים 2008–2009 מתואמת עם ירידה של כ-1.5 נקודות אחוז בשיעור היוצאים מתעסוקה בשנת המס הבאה אחרי שנת הזכאות. נוסף על כך, אמדו החוקרים כי עלייה של 100 שקלים בסכום המענק מתואמת עם ירידה של כ-0.5 נקודות אחוז בהסתברות ליציאה מתעסוקה. הם לא מצאו ראיות להשפעות חיצוניות שליליות של זכאות למענק עבודה על שיעורי התעסוקה של בני/בנות הזוג של הזכאים (כפי שנמצאו בארצות הברית ובבריטניה שבהן המענק מבוסס על הכנסה משפחתית), למעט בקרב נשים חרדיות ובקרב אימהות צעירות – בקרבן נמצאה השפעה שלילית קלה על תעסוקתן כתוצאה מזכאות בני זוגן למענק. אולם, כפי שמציינים החוקרים בעצמם, ראיותיהם מבוססות על מודל שייחוס סיבתיות לתוצאותיו בעייתי (Nichols and Rothstein 2015; Kleven 2019).

הכשרה מקצועית

ספרות מחקרית ענפה בחנה את השפעותיהן של תוכניות הכשרה מקצועית אלא שרובה המוחלט אינו מבוסס על ניסויים מבוקרים. קארד ואחרים (Card *et al.* 2010; 2015) מצאו כי להכשרות מקצועיות ישנן השפעות קטנות – ואפילו שליליות – על המיומנויות בטווח הקצר, אולם בטווח הארוך השפעותיהן הופכות חיוביות ואף משמעותיות. ברגמן וואן-דן-ברג (Bergemann and Van Den Berg 2008) מצאו כי ההשפעות החיוביות מצויות בעיקר בקרב נשים.

באחד המחקרים הבודדים שנעשו על תרומת ההכשרה המקצועית בישראל (Cohen Goldner, Eckstein and Weiss 2012), החוקרים בחנו את תרומת ההכשרה לעולים ממדינות ברה"מ לשעבר בשנות ה-90. במחקר נמצא כי הכשרה מקצועית תרמה באופן משמעותי לסיכוי העולים למצוא עבודה והתשואה בשכר להכשרה במקצועות צווארון לבן הייתה משמעותית. אלו שבחרו שלא להשקיע בהתאמת ההון האנושי

**”הכשרות
מקצועיות נדמות
במבט ראשון
כפתרון מבטיח
לקשיי השתלבות
בשוק התעסוקה,
במיוחד בעבור
צעירים. ברם,
הראיות בדבר
ההשפעות
החיוביות של
תוכניות הכשרה
על סיכויי
התעסוקה של
המשתתפים הן
דלות למדי. נוסף
על כך, תוכניות
הכשרה הן יקרות
ביחס לתוכניות
מדיניות אקטיבית
אחרות, ולפיכך
שאלת עלות מול
תועלת מקבלת
בהקשר זה
משנה-חשיבות.”**

שלהם למשק הישראלי המשיכו להשתכר שכר נמוך או נשארו מובטלים. מחקר אחר (Lechner *et al.* 2011) ניתח את השפעתן של תוכניות הכשרה מקצועית בגרמניה. החוקרים חילקו את תוכניות ההכשרה לתוכניות הכשרה קצרות (פחות משישה חודשים), תוכניות ארוכות (למעלה משישה חודשים), ותוכניות להסבת מקצוע. החוקרים עקבו אחרי דורשי העבודה במשך שמונה שנים. תוצאות המחקר מורות על השפעה חיובית ניכרת, בטווח הארוך, על שיעור התעסוקה של המובטלים בכל סוגי תוכניות ההכשרה: כ־10 נקודות אחוז בעבור בוגרי תוכניות הכשרה קצרות או ארוכות; וכ־20 נקודות אחוז בעבור מובטלים שעברו הסבות מקצועיות. כמו כן, ההשפעות החיוביות הופיעו במהירות יחסית: תוך 6 חודשים בקרב בוגרי תוכניות הכשרה קצרות; תוך 12 חודשים בקרב בוגרי תוכניות ארוכות; ותוך 24 חודשים בקרב בוגרי תוכניות הסבות מקצוע. אכן, יש להדגיש שוב כי תוצאות אלו אינן מבוססות על ניתוח נתוני ניסוי מבוקר.

מעט המחקרים שהתבססו על ניסויים אקראיים הניבו ממצאים מאכזבים יותר. מרבית המחקרים שהשתמשו בשיטה זו בוצעו בארצות הברית. למשל, מחקר בארצות הברית (Schochet *et al.* 2008) בחן תוכנית הכשרה (Job Corps program) המנוהלת על ידי משרד העבודה של ארצות הברית. תוכנית זו הוצעה ללא תשלום לצעירים בגילי 16–24 כדי לשפר את בישוריהם בשוק העבודה. התוכנית כללה חינוך כללי, הכשרות מקצועיות, קורסים בכישורים חברתיים ולבסוף שירותי השמה. התוכנית הוערכה על ידי החוקרים באמצעות מדגם של מעל 15 אלף תצפיות. מן המחקר עלה כי השפעתה של התוכנית על שיעור התעסוקה ואיכותה הייתה חזקה בתחילה, אך הלכה ופחתה בהדרגה, ונעלמה כעבור ארבע שנים. השפעתה של התוכנית על הכנסת המשתתפים הייתה שלילית במשך שנתיים, לאחר מכן הייתה חיובית ומשמעותית למשך שנתיים נוספות, ולאחר מכן נמוגה כאמור.

מצויים כמה מחקרים נוספים בתחום שנעשו במדינות מתפתחות. קארד ואחרים (Card *et al.* 2011) בחנו את תוצאותיה של תוכנית הכשרה ברפובליקה הדומיניקנית ומצאו כי כעבור שנה מסיימה לא נודעה לה השפעה על תעסוקת המשתתפים. תוכנית אחרת בטורקיה הוערכה במשך שלוש שנים בהיקף רחב ולא נמצאה לה השפעה מובהקת (Hirshleifer *et al.* 2014). לעומת זאת, מחקר שבדק תוכנית בקולומביה (Attanasio *et al.* 2011) מצא השפעה חיובית של הכשרה מקצועית על תעסוקת צעירים בטווח הקצר.

**”קובעי מדיניות
השוקלים הפעלה
של תוכנית
מדיניות אקטיבית
זקוקים למידע
שיסייע להם
להעריך את
התועלת החברתית
הצפויה ממנה.
לפיכך, ישנה
חשיבות גדולה
לסיכום מסודר של
התובנות משלל
התוכניות שיושמו
ונחקרו בחמישים
השנים האחרונות.”**

הכשרות מקצועיות נדמות במבט ראשון כפתרון מבטיח לקשיי השתלבות בשוק התעסוקה, במיוחד בעבור צעירים. לכאורה, בכוחן לחולל שינויים דרמטיים בקרב אוכלוסיות שלהן קשיי השתלבות חריפים ויש בהן כדי פוטנציאל גדול לשיפור ההון האנושי. ברם, כפי שהראו קרפון וואן־ברג (Crépon and Van Den Berg 2016), הראיות בדבר ההשפעות החיוביות של תוכניות הכשרה על סיכויי התעסוקה של המשתתפים הן דלות למדי.¹¹ נוסף על כך, תוכניות הכשרה הן יקרות ביחס לתוכניות מדיניות אקטיבית אחרות, ולפיכך שאלת עלות מול תועלת מקבלת בהקשר זה משנה־חשיבות (ראו סעיף 3 בפרק זה).

כיצד יש לסכם את ממצאי המחקרים על אודות יעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית?

תוכניות מדיניות אקטיבית אינן עשויות מקשה אחת. השפעתן תלויה בגורמים רבים הנוגעים לעיצובן ולמצב החברתי־הכלכלי שבמסגרתן הן מיושמות. ישנם מחקרים המצביעים על השפעות חיוביות ומובהקות מבחינה סטטיסטית של תוכנית אחת, וישנם מחקרים המצביעים על היעדר השפעות כלשהן ואף על השפעות שליליות של תוכנית אחרת. בכל זאת, קובעי מדיניות השוקלים הפעלה של תוכנית מדיניות אקטיבית זקוקים למידע שיסייע להם להעריך את התועלת החברתית הצפויה ממנה. אפילו קובעי מדיניות זהירים שיבחרו ביישום של תוכנית במתווה של ניסוי מבוקר יפיקו תועלת רבה מידע שכבר נצבר. לפיכך, ישנה חשיבות גדולה לסיכום מסודר של התובנות משלל התוכניות שיושמו ונחקרו בחמישים השנים האחרונות.

קיימות שתי גישות במחקר הכלכלי כלפי סוגיה זו: מטא־אנליזה וסקר־ספרות. במטא־אנליזה נעשה ניסיון לסכם את הידע שנצבר מקבוצה של הערכות עבר בעזרת אומדנים סטטיסטיים סטנדרטיים. המחקרים המרכזיים שהשתמשו בשיטה הזו הם מחקריו של קארד ואחרים (2010), לעומת זאת, בגישת סקר־ספרות, סיכום הידע שנצבר מבוסס על רשמים כלליים מהערכות עבר ועל שיפוט איכותני שלהן. דוגמאות לסקר־ספרות שכזה הן עבודתם של קרפון וואן־ברג (2016) או עבודתם של הקמן ושותפיו (Heckman et al. 1999).

היתרון המרכזי של גישת מטא־אנליזה הוא ששיטה זו מספקת מדד כמותי ברור למידת התועלת שתוכנית פלונית צפויה להניב. אולם, הנחה משמעותית שעליה מיוסדת שיטה זו היא הסברה כי האומדנים שהתקבלו ממחקרים שונים שקולים הם ולפיכך בני השוואה זה לזה. זוהי הנחה בעייתית מכמה בחינות. לדוגמה, במחקר של ללונד (Lalonde 1986) נמצא שאומדנים המבוססים על שיטות הערכה סטנדרטיות שאינן מבוססות על ניסוי אינם מצליחים לשחזר אומדנים המבוססים

**”גורם מרכזי
העשוי להסביר
את ההבדלים בין
אומדנים שנעשו
בשיטת ניסויים
אקראיים לבין
אומדנים שלא
נעשו בשיטה זו
הוא ה'הטיית
בחירה עצמית'.”**

על ניסויים אקראיים מבוקרים (RCT) הנחשבים אמינים (או להתקרב לאומדנים ממין זה). גורם מרכזי העשוי להסביר את ההבדלים בין אומדנים שנעשו בשיטת ניסויים אקראיים לבין אומדנים שלא נעשו בשיטה זו הוא ”הטיית בחירה עצמית” (Self-selection bias). נניח שהמדינה מאפשרת לאוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך (באופן יחסי) לקבל מימון ציבורי לרכישת הכשרה מקצועית (או להשתתפות בתוכנית אקטיבית אחרת). מחקרים שלא בוצעו בשיטת ניסוי אקראי עשויים להסיק כי סיכונים של דורשי עבודה שהשתתפו בתוכנית הכשרה למצוא תעסוקה גבוה מזה של דורשי עבודה שלא השתתפו בה. אולם ההשתתפות בתוכנית ההכשרה לא הייתה מבוקרת: דורשי העבודה החליטו בעצמם אם להשתתף בתוכנית, וייתכן שישנו גורם נוסף המאפיין את דורשי העבודה שבחרו לעבור הכשרה מקצועית – והוא המסביר את סיכוייהם הגבוהים למצוא תעסוקה. למשל, מי שבחר לעבור הכשרה מקצועית היה מלכתחילה בעל כישורים ומוטיבציה גבוהים יותר ממי שלא בחר לעבור הכשרה מקצועית. כך עלולים לקבל קשר מוטעה שלפיו תוכנית ההכשרה שיפרה את סיכויי משתתפיה למצוא תעסוקה, בעוד שלמעשה התוכנית משכה מלכתחילה את בעלי הסיכויים הגבוהים יותר למצוא תעסוקה.

המטא-אנליזה של קארד ואחרים (2015) מציגה תמונה אופטימית למדי של תוכניות המדיניות האקטיבית השונות (למעט סבסוד תעסוקה במגזר הציבורי). בפרט הם טוענים שלתוכניות הכשרה נודעות השפעות חיוביות וחזקות על תעסוקה בטווחי הזמן הבינוני והארוך; ומלבד זאת כי באופן כללי לשאר התוכניות השפעות חיוביות בטווחי הזמן הקצר והבינוני. על מנת להתמודד עם הבעיה שהעלה מחקרו של ללונד (1986) בנוגע להבדלים באומדני מחקרים המבוססים על נתונים ניסויים לעומת נתונים לא ניסויים, קארד ושותפיו כללו במחקרם מבחן רגישות שבו הם מראים, כביכול, שסוג המחקר אינו מתואם סטטיסטית עם תוצאות המחקרים. אולם, בדיקה שכזו בוודאי איננה מספיקה לשם הוכחת הטענה כי אין הבדל בין אומדנים המבוססים על ניסויים ובין אומדנים שאינם מבוססים על ניסויים – וזאת מסיבות אקונומטריות קלאסיות;¹² אדרבה, במאמרם אף מוצגות ראיות לכך שמחקרים מבוססי-ניסוי שונים ממחקרים שאינם מבוססי-ניסוי. לפיכך, אנו סקפטיים בנוגע לאמינות תוצאות המחקר של קארד ואחרים (2015).

בניסיון לסכם את הידע שנצבר על בסיס סקר-ספרות, חוקרים בוחרים – לפי שיקול דעתם המקצועי – על אילו מחקרים לשים דגש רב יותר ועל אילו דגש מועט, וכך אינם מניחים שתוצאותיהם של מחקרים שונים הן בנות השוואה (כמובן, נדרשות לשם כך הן בקיאות הן יושרה). לעומת זאת, התובנות המופקות מסקר-ספרות מוגבלות מכיוון שאינן כמותיות ומדידות והן מספקות קווים כלליים לכל היותר.

”המסקנה מסקר- ספרות זה איננה שתוכניות מדיניות אקטיבית אינן יעילות אלא כי למרות הרושם הרווח כאילו תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה רצויות מאוד, הרי שלמעשה רב הנסתר על הגלוי בנוגע לתוכניות אלו – ולכן יש מקום ליישומן באופן זהיר תוך הערכה מקצועית וקפדנית של יעילותן במסגרת ניסויים.”

סקר הספרות של קרפון וואן-דר-ברג (2016), שהתמקד בפערים שבין מחקרים ניסויים למחקרים לא ניסויים, תיאר תמונת מצב מסויגת ביחס ליעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית מבחינת תעסוקה. באופן כללי, לתוכניות סבסוד תעסוקה במגזר הפרטי ולתוכניות סיוע בחיפוש עבודה ישנן השפעות רצויות אך מצומצמות למדי אשר דועכות עם הזמן. מעבר לכך, הראיות מתוכניות שיושמו במסגרת של ניסוי מוגבלות למדי אף הן.¹³ קרפון וואן-דר-ברג קובעים כי לא זו בלבד שתוכניות מדיניות אקטיבית אינן אפקטיביות כפי שמצופה מהן, אלא גם לא ברור אם התועלת שהן מספקות גבוהה מהעלות הכרוכה בהפעלתן.¹⁴ בלשון אחרת: מסקנת החוקרים הללו היא שהמחקר הכלכלי הענף, שנצבר במהלך העשורים האחרונים, אינו יכול לספק תחזיות בנות סמך – או תובנות חד-משמעיות – בנוגע ליעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית מסוגים שונים. אומנם בכוחה של הספרות המחקרית לספק המלצות כלליות בנוגע לעיצוב תוכניות ממין זה, אך גם להצלחת תוכניות ממין זה אין ערובה. המסקנה מסקר-ספרות זה איננה שתוכניות מדיניות אקטיבית אינן יעילות אלא כי למרות הרושם הרווח כאילו תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה רצויות מאוד, הרי שלמעשה רב הנסתר על הגלוי בנוגע לתוכניות אלו – ולכן יש מקום ליישומן באופן זהיר תוך הערכה מקצועית וקפדנית של יעילותן במסגרת ניסויים.

מרבית המחקרים – כולל אלו שבהם התמקד קארד – בחנו בעיקר את השפעתן של תוכניות מדיניות אקטיבית על ההסתברות לתעסוקה בקרב משתתפי התוכניות ולעומת זאת מיעטו לבחון את השפעת התוכניות על משתנים חשובים אחרים. קיים אפוא ידע דל מאוד על אודות השפעתן של תוכניות מדיניות אקטיבית בכל הנוגע להיבטים אחרים מלבד עצם ההסתברות לתעסוקה, ובכלל זאת רמות השכר במשרות החדשות, מידת הסיפוק בעבודה, היקף המשרה, הכנסה משפחתית, התמדה בעבודה; במיוחד מועט מאוד הידע לגבי תוצאות עקיפות, כגון לגבי איכות החינוך של הילדים, רמות פשיעה, השכלה ועוד. משתנים אלה חשובים לשם הערכת התועלת המופקת מתוכנית מסוימת והעלויות הכלכליות-החברתיות הנגזרות מהפעלתה.

2. השפעות חיצוניות של התוכניות

הפעלה של תוכנית מדיניות אקטיבית עשויה להשפיע לא רק על המשתתפים בה אלא גם על סביבתם, והשינויים בסביבה עשויים בתורם להשפיע הן על המשתתפים בתוכנית הן על פרטים אחרים באותה סביבה שאינם משתתפים בתוכנית. לתוכנית מדיניות אקטיבית עשויות אפוא להיות השפעות חיצוניות עקיפות מלבד ההשפעות הישירות על המשתתפים. דוגמה תיאורטית פשוטה להשפעה שכזו היא שינויים

**”השוואת שיעור
המועסקים
בקבוצת הטיפול
לשיעור המועסקים
בקבוצת הביקורת
עשויה להצביע
על כך שלתוכנית
מדיניות אקטיבית
יש ‘השפעה’
חיובית חזקה על
התעסוקה, בעוד
למעשה יש לה
השפעה חיובית
על המשתתפים
והשפעה שלילית
על מתחריהם,
עד שסך ההשפעה
אפסי ושיעור
האבטלה המקומי
לא ישתנה כלל.”**

בשכר שיווי המשקל בשוק העבודה כתוצאה מתוכנית סיוע בחיפוש עבודה. תוכנית מוצלחת תתמרץ את פעילות חיפוש העבודה של משתתפיה ותגדיל את היצע העבודה שלהם. היצע העבודה המצרפי יגדל גם הוא, בעוד הביקוש ייוותר ללא שינוי (לפחות בטווח הקצר) ולפיכך שכר שיווי המשקל ירד. ירידה שכזו בשכר שיווי המשקל נוגעת, כמובן, לכלל הפרטים בשוק ולא רק למשתתפי התוכנית.

השפעות חיצוניות בתוכניות מדיניות אקטיבית עשויות להיות שליליות או חיוביות. ההשפעות השליליות המרכזיות שבהן עוסקת הספרות הכלכלית הן השפעות שיווי משקל ואפקט דחיקה (Displacement Effect). השפעות שיווי משקל מתארות מצבים שבהם יישום התוכנית משנה את תנאי שיווי המשקל בשוק, ובפרט את מחירי שיווי המשקל בשוק או את עקומות ההיצע והביקוש (Angelucci and Di Maro 2016). למשל, כאמור, תוכנית שמעודדת דורשי עבודה רבים למצוא עבודה במהירות יוצרת עלייה בהיצע העבודה שתגרום לירידה בשכר שיווי המשקל, לפחות בטווח הקצר.

אפקט דחיקה מתאר מצב אחר שבו כתוצאה מכך שבתוכניות רבות רק חלק מהפרטים – בדרך כלל אלה שבקבוצת הטיפול – מקבלים תמריץ חזק לעבוד או מקבלים יתרון ביכולות חיפוש העבודה (אם באמצעות סיוע ישיר שניתן להם בחיפוש עבודות, אם באמצעות הנגשת ערוצי חיפוש בעבורם או הכשרה מקצועית וכדומה), משרות פנויות יתמלאו בעיקר על ידיהם, ופחות על ידי פרטים שלא טופלו (Calmfors 1994); בכך, נוצרת השפעה שלילית על פרטים בקבוצת הבקרה שאינם נעזרים בתוכנית ואשר איתם מתחרה קבוצת הטיפול על משרות בשוק העבודה. השוואת שיעור המועסקים בקבוצת הטיפול לשיעור המועסקים בקבוצת הביקורת עשויה להצביע על כך שלתוכנית מדיניות אקטיבית יש “השפעה” חיובית חזקה על התעסוקה, בעוד למעשה יש לה השפעה חיובית על המשתתפים והשפעה שלילית על מתחריהם, עד שסך ההשפעה אפסי ושיעור האבטלה המקומי לא ישתנה כלל.

קיימת חשיבות רבה להערכת סדר הגודל של ההשפעות החיצוניות מבחינת עיצוב מדיניות בתוכניות מדיניות אקטיבית (Calmfors 1994); Heckman et al. 1999; Abbring and Heckman 2007). אם הערכת מידת היעילות של התוכנית איננה מביאה בחשבון את פעולתן העקיפה של ההשפעות החיצוניות (במידה שזו קיימת ובעוצמה מספקת), הרי שהאומדנים שעל בסיסם מוערכת התוכנית – שגויים מעיקרם. יישום התוכנית בקנה מידה רחב, המסתמך על הערכות שגויות, עשוי להטיל עלות גבוהה על הציבור, הן מבחינת בזבוז כספים הן מבחינת השפעה

שתפגע באותה אוכלוסייה שלה מתיימרת התוכנית לסייע. נוסף על כך, הערכות שגויות בדבר האפקטיביות של תוכנית כלשהי פוגעות ביכולת להעריך את כדאיות היישום שלה מבחינת עלויות (Calmfors 1994).

לתוכניות מדיניות אקטיבית עשויות להיות השפעות חיצוניות אחרות, מחוץ למסגרת שוק העבודה. למשל, מחקר מצא השפעה שלילית של תוכנית הכשרה רחבת היקף בשוודיה על איכות ההוראה בבתי ספר ברחבי המדינה כתוצאה ממעבר של מורים ממערכת החינוך למערך ההכשרה (Björklund *et al.* 2005). מחקר אחר מצא שתוכנית הכשרה מקצועית בארצות הברית הפחיתה את שיעורי הפגיעה בקרב המשתתפים (Schochet *et al.* 2006).

האפשרות כי תיווצרנה השפעות חיצוניות בעטיין של תוכניות מדיניות אקטיבית ידועה לכלכלנים בתחום כבר שנים רבות (Woodbury and Spiegelman 1987; Davidson and Woodbury 1993; Heckman *et al.* 1998); אולם הספרות הכלכלית האמפירית שמנסה לבחון השפעות כאלו ולכמתן דלילה למדי (Davidson and Woodbury 1993; Blundell *et al.* 2003; Lise *et al.* 2004; Albrecht *et al.* 2009; Crépon *et al.* 2013; Ferracci 2018; Gautier *et al.* 2014; *et al.*). דלילות זו נובעת, בין היתר, מכך שאמידה אמפירית של השפעות חיצוניות היא משימה קשה, בייחוד אם מדובר בניסוי שלא תוכנן מראש לקחת בחשבון מרכיב זה (Angelucci 2018; Baird *et al.* 2017; Huber and Steinmayr 2016; and Di Maro 2016).

הספרות הכלכלית לגבי השפעות חיצוניות של תוכניות מדיניות אקטיבית לא עסקה כלל בהשפעות חיצוניות חיוביות, אך כפי שעולה ממחקרים כלכליים בתחומים משיקים, השפעות חיוביות הן בהחלט אפשריות. דוגמאות להשפעות חיוביות הן השפעת רשת (Networking), השפעות עמיתים, או השפעת נורמות חברתיות. השפעות רשת או השפעות עמיתים עשויות להתרחש אם פרטים בקבוצה מסוימת חולקים במידה מסוימת את ההזדמנויות שנקרות להם, או שהם מסייעים זה לזה על ידי הפניות הדדיות למעסיקים פוטנציאליים (Manski 1993; Bayer *et al.* 2008; Hellerstein *et al.* 2011). כך, בקרב קבוצה שחלק גדול מהפרטים השייכים אליה מקבלים סיוע במציאת עבודה, הסיכוי שאלו שלא מקבלים סיוע רשמי ימצאו עבודה עשוי לגדול. נורמות חברתיות עשויות גם כן להשפיע על פרטים ברמה מקומית, אם למשל שעות העבודה המקובלות בקרב קבוצה מסוימת מתארכות או הרגלי היוממות של הפרטים המשתייכים אליה משתנים.

המחקר הכלכלי לגבי השפעות חיצוניות של תוכניות מדיניות אקטיבית השתנה במשך השנים. המחקרים המוקדמים מבוססים בעיקר על תחזיות של מודלים תיאורטיים מבניים לאחר כיוול הפרמטרים המרכזיים

שלהם, בדגש על הערכת ההשפעות החיצוניות הצפויות בעת יישום רחב של תוכניות (למשל ברמת המדינה). לעומת זאת, המחקרים המאוחרים פונים בעיקר להסקה סטטיסטית סיבתית, בעזרת מחקר אקונומטרי, במטרה לאמוד את סדר הגודל של ההשפעות החיצוניות של תוכניות על המשתתפים בהן או על סביבתם הקרובה.

**”המחקר הכלכלי
מראה שההשפעות
החיצוניות
בתוכניות מדיניות
אקטיבית הן קלות
למדי, אולם עשוי
להיות להשפעות
אלו משקל מכריע
בנוגע לשאלה
האם לאמץ תוכנית
כלשהי – בפרט
כשמדובר על יישום
בקנה מידה רחב.”**

המחקר הראשון שפורסם בנוגע להשפעות חיצוניות בתוכניות מדיניות אקטיבית הוא מחקרם של דוידסון וודבורי (Davidson and Woodbury, 1993). שני החוקרים בנו מודל חיפוש והתאמה של שיווי משקל בשוק העבודה (Diamond-Mortensen-Pissarides search-and-matching model). על בסיס המודל, הם ביקשו לכמת את ההשפעות החיצוניות של תוכנית בונוס תעסוקה שיושמה בארצות הברית בתחילת שנות השמונים – אילו הייתה מיושמת בקנה מידה רחב, על כלל האוכלוסייה האמריקנית. החוקרים מצאו שכ־30%–60% מהשפעה הנאמדת של התוכנית על המשתתפים בה קשורה לדחיקה של דורשי עבודה שאינם זכאים להשתתף בתוכנית. מחקר אחר השתמש באותה מתודולוגיה על מנת להעריך תוכנית בונוס תעסוקה רחבת היקף בקנדה (Lise et al. 2004). מחקר זה מצא שתוצאות הערכת עלות-תועלת של התוכנית מתהפכות מחיוביות לשליליות אם לוקחים בחשבון את ההשפעות החיצוניות של התוכנית. מחקר נוסף שנערך בבריטניה בעקבות תוכנית מדיניות אקטיבית הגיע למסקנה דומה (Blundell et al. 2003). בנייתו אלטרנטיבי למחקר זה, אמדו בלנדל ושותפיו (Blundell et al. 2004) את ההשפעות החיצוניות של תוכנית הסיוע הבריטית בעזרת מודל הפרש-הפרשים. החוקרים השוו בין אזורים שנכללו בתוכנית לבין אזורים שלא נכללו בתוכנית, ובין פרטים בתוך אזורים שנכללו בתוכנית והשתתפו בה לבין פרטים שלא השתתפו בה. החוקרים לא מצאו השפעות חיצוניות של התוכנית.

מחקר אחר מדד את ההשפעות החיצוניות של תוכנית הכשרות מקצועיות שוודית לשיפור השכלת מבוגרים (Albrecht et al. 2009). הסימולציות של החוקרים הראו כי ישנן השפעות שיווי משקל חזקות למדי: בעבור חלק מהאוכלוסייה (בעלי כישורים נמוכים שהתוכנית לא קידמה אותם), ההשפעות היו שליליות מבחינת השכר וההסתברות לתעסוקה; ובעבור חלק אחר באוכלוסייה (בעלי כישורים בינוניים), ההשפעות היו חיוביות. מחקר אחר בחן תוכנית מדיניות אקטיבית שיושמה בדנמרק (Gautier et al. 2018). במחקר זה נמצא כי לא היו לתוכנית השפעות חיצוניות על השכר של עובדים, כי התוכנית גרמה לעלייה קלה בקצב פתיחת המשרות (הביקוש לעבודה) באזורים שבהם יושמה, וכי היא האריכה באופן משמעותי (ומובהק־סטטיסטית) את משך זמן האבטלה של אלו שהיו בסביבה של ”מטופלים” אך לא השתתפו בתוכנית בעצמם. בחלקו השני של מחקר זה, פיתחו החוקרים מודל שיווי משקל בשוק העבודה והראו שיישום מלא של התוכנית על האוכלוסייה הדנית יגרום לעלייה באבטלה, לעלייה בעלויות חיפוש העבודה של הפרטים, לעלייה במיסוי במדינה ולירידה בסך הרווחה החברתית.

**”מסקנותיו של
המחקר הכלכלי
לגבי השפעות
חיצוניות של
תוכניות ממין
זה על תחומים
המצויים מחוץ
לשוק העבודה
(דוגמת בריאות,
משפחה ופשע)
אינן חד־משמעיות
עובדה זו מגבילה
את היכולת לבצע
ניתוחי עלות מול
תועלת במובנם
הרחב, ומצמצמת
את מסקנותיהם
להיבטים כספיים
בלבד.”**

המחקר הניסויי היחיד שנערך במטרה לכמת את ההשפעות החיצוניות של תוכנית סיוע בחיפוש עבודה בוצע בצרפת (Crépon *et al.* 2013). במסגרת המחקר, תוכנית סיוע בחיפוש עבודה לצעירים אקדמאים שלא הצליחו להשתלב בשוק העבודה לאחר לימודיהם יושמה במתכונת של ניסוי מבוקר דו־שלבי. בשלב ראשון, לאחר שחילקו את אוכלוסיית התוכנית לפי אזורים גיאוגרפיים שבהם מתנהל שוק עבודה עצמאי בקירוב (כלומר שרוב הפרטים הרלבנטיים בכל אזור נוטים לגור ולעבוד בו), חילקו באופן רנדומלי את האזורים לחמש קבוצות, ולכל קבוצה שויכה פרופורציה שונה של מוקצים לטיפול: 0%, 25%, 50%, 75%, 100%. בשלב שני, הקצו את אוכלוסיית היעד של התוכנית (צעירים משכילים מובטלים) לטיפול ולביקורת בהתאם לפרופורציה שהוגרלה בכל שוק. הרעיון היה לנצל את השונות בין עוצמת ההתערבות ברמת השוק המקומי כדי לאמוד את ההשפעות החיצוניות של התוכנית באופן מדויק ובעל אופי סיבתי. המחקר מצא כי לתוכנית השפעה חיובית על המטופלים והשפעה שלילית קטנה ולא מובהקת על הלא־מטופלים, אם כי נמצא אפקט דחיקה גדול יותר ומובהק־סטטיסטית בקרב גברים. בסיום המחקר טען קרפון כי תוצאות אלו מעידות על כך שההתלהבות הנוכחית מתוכניות המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בקרב קובעי המדיניות באירופה צריכה להתמתן, שכן רוב הראיות הקיימות לטובתן אינן מביאות בחשבון אפקטים של שיווי משקל.¹⁵

מחקר נוסף שהשתמש ברעיון דומה, אך בנתונים נצפים (לא נתוני ניסוי), אמד את ההשפעות החיצוניות של תוכנית הכשרה צרפתית (Ferracci *et al.* 2014). החוקרים השתמשו באלגוריתם התאמה דו־שלבי (Two step Matching), שבו בשלב ראשון מתאימים בין שווקים בעלי מאפיינים דומים ובשלב שני מתאימים בין פרטים שטופלו ושלא טופלו בתוך כל אזור. מודל הרגרסיה שלהם הניב אומדנים מובהקים־כלכלית ומובהקים־סטטיסטית לנוכחות של השפעות חיצוניות שליליות.

לסיכום, הספרות הכלכלית על אודות השפעות חיצוניות במדיניות אקטיבית מציבה תמרורי אזהרה בפני מקבלי החלטות הלהוטים ליישם תוכניות מדיניות אקטיבית. אומנם הידע שנצבר בנושא השפעותיהן החיצוניות של תוכניות ממין זה עודנו מוגבל, אך חשיבותו כבר מבוססת. באופן כללי, המחקר הכלכלי מראה שההשפעות החיצוניות בתוכניות מדיניות אקטיבית הן קלות למדי, אולם עשוי להיות להשפעות אלו משקל מכריע בנוגע לשאלה האם לאמץ תוכנית כלשהי – בפרט כשמדובר על יישום בקנה מידה רחב.

”מעט מאוד

מחקרים הצליחו לבצע הערכות עלות מול תועלת, ולפיכך המחקר הכלכלי אינו מספק תשובות ברורות לשאלה האם עלויותיהן הגבוהות של תוכניות מדיניות אקטיבית המוטלות על משלמי המיסים עולות על התועלות החוזרות לחברה.”

3. הערכות של עלות מול תועלת

מאייר (Meyer 1995) פיתח מסגרת לניתוח של תועלת מול עלות בעבור תוכניות מדיניות אקטיבית; אולם מעט מאוד מחקרים בחנו ניתוחים ממין זה. הסיבה למיעוט המחקר בתחום היא שהחוקרים נדרשים למידע רב לגבי התועלות, מבחינת המשכורות שמשולמות לבוגרי התוכנית לאחר השתלבותם בשוק התעסוקה, וכן על אודות המיסים המשולמים למדינה על ידם. כמו כן, נדרש מידע לגבי עלויות התוכנית בפועל, וגם הן אינן ידועות תמיד. באופן כללי, מחקרים אלה בוצעו בעיקר בארצות הברית, בין היתר בגלל היקף האמצעים הניהוליים הנחוצים לאיסוף המידע (Bell and Orr 1994; Cave *et al.* 1993).

נזכיר שלתוכניות מדיניות אקטיבית עשויות להיות השפעות חיזונית משמעותיות מחוץ למסגרת שוק העבודה. בשל תועלתן או עלותן הגבוהה של התוכניות, הרי שבעת ניתוח עלות מול תועלת נדרש לקחת בחשבון את ההשפעות החיצוניות הללו. דוגמה לתועלת חיזונית העשויה להתקיים בעטייה של תוכניות מדיניות אקטיבית היא הפחתת הפשיעה בקרב אוכלוסיות חלשות (Schochet *et al.* 2008). מנגד, ייתכנו השפעות חיזונית שליליות לתוכניות אלו. למשל, תוכניות הכשרה רחבות היקף עשויות להוביל כאמור למשיכת מורים מהחינוך הרגיל לתוכניות ההכשרה, ובכך לפגוע באיכות החינוך הרגיל (לראיות אמפיריות משוודיה ראו Björklund *et al.* 2005). יתר על כן, במידה שתוכניות הכשרה רחבות היקף מאפשרות לשפר בקלות יחסית את המיומנויות בגילי העבודה, הרי שעבודה זו עשויה לתמרץ נערים לנשור מהחינוך הרגיל ולדחות את רכישת המיומנויות לגיל מאוחר יותר (Heckman *et al.* 1998). מסקנותיו של המחקר הכלכלי לגבי השפעות חיזונית של תוכניות ממין זה על תחומים המצויים מחוץ לשוק העבודה (דוגמת בריאות, משפחה ופשע) אינן חד־משמעיות (Crépon and Van Den Berg 2016). עובדה זו מגבילה את היכולת לבצע ניתוחי עלות מול תועלת במובנם הרחב, ומצמצמת את מסקנותיהם להיבטים כספיים בלבד.

בארצות הברית, תוכנית JobStart סיפקה הכשרה מקצועית, תמיכה וסיוע בהשמה לקבוצות חלשות של בני 17–21 ב־15 מקומות שונים. במחקר שליווה את התוכנית (Cave *et al.* 1993), הקצו באופן אקראי 2,312 אנשים לקבוצת טיפול שקיבלה שירותים אלו ולקבוצת ביקורת שלא קיבלה את אותם שירותים. משתתפים בקבוצת הטיפול הרוויחו פחות בממוצע מאלו שבקבוצת הביקורת בשנה הראשונה למעקב, אך שכרם הממוצע היה גבוה בשנתיים האחרונות למעקב. בסך הכול החוקרים הראו כי לתוכנית המסובסדת הייתה השפעה חיובית חלשה על שכרם של המשתתפים. מנקודת מבטם של משלמי המיסים, ושל החברה

בכללותה, ההשקעה בתוכנית לא נפרעה באמצעות עלייה בשכר של המשתתפים (ובמיסים הנגבים מהם) או מחיסכון בהטבות בסוף תקופת המעקב; העלויות היו גבוהות ואילו התועלות צנועות מאוד.

מחקר אחר (Bell and Orr 1994) בחן את היתרונות והעלויות של הכשרה ותעסוקה מסובסדת הניתנות למקבלי קצבאות הרווחה בשבע מדינות בארצות הברית. המחקר הניסיוני שימש להערכת ההשפעה של התוכנית על שכרם של בוגריה ועל הרווחה הכוללת של החברה לאורך 33 חודשים לאחר כניסת המשתתפים לתוכנית. שתי ההשפעות היו מהותיות. בשילוב עם נתונים על עלויות התוכנית, הממצאים מצביעים על כך שלמרות העלויות הגבוהות של התוכנית למשלמי המיסים, היא השיגה השפעות חיוביות־נטו למשתתפים ולחברה כולה.

שירות התעסוקה בישראל השיק בשנת 2014 את תוכנית "מעגלי תעסוקה" שבה עסקנו בהרחבה כמה פעמים לעיל. זוהי תוכנית ניסיונית לסייע בחיפוש עבודה שמטרתה לסייע לתובעי הבטחת הכנסה, המתייצבים בלשכות שירותי התעסוקה, להשתלב בשוק העבודה – ובכך למנוע אבטלה ממושכת ותלות בקצבאות. התוכנית מלווה במחקר שנעשה בשיטת ניסוי אקראי מבוקר. החוקרים פרסמו דו"ח ביניים שלפיו החיסכון בקצבאות של הבטחת הכנסה הנגרם בשל התוכנית גדול במידה משמעותית מעלות הפעלתה.¹⁶

לסיכום, מעט מאוד מחקרים הצליחו לבצע הערכות עלות מול תועלת, ולפיכך המחקר הכלכלי אינו מספק תשובות ברורות לשאלה האם עלויותיהן הגבוהות של תוכניות מדיניות אקטיבית המוטלות על משלמי המיסים עולות על התועלות החוזרות לחברה (Crépon and Van Den Berg 2016).



ה. מסקנות והמלצות

תוכניות מדיניות אקטיבית זוכות לאהדה גדולה בדיון הציבורי בישראל ובעולם. לעיתים, אהדה זו מתבטאת בדרישה להגדיל את ההוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית; במקרים אחרים, הגדלת ההוצאות על תוכניות ממין זה מתוארת כגורם שיגדיל את התוצר לנפש ואף יוביל לצמצום הפערים בין ישראל לבין יתר המדינות המפותחות. אלא שאהדה זו אינה נתמכת בידע המוגבל המצוי בספרות המקצועית בנושא.

הסקירה המובאת בעבודה זו דורשת למתן את היחס האוהד־מדי כלפי תוכניות מדיניות אקטיבית, מחמת שלוש סיבות מרכזיות:

- ראשית, הספרות המקצועית הקיימת לגבי יעילותן של תוכניות מדיניות אקטיבית איננה מספקת תמונה חיובית רחבה וחד־משמעית, אלא תמונה הטרוגנית למדי. ידוע שהאפקטיביות של התוכניות רגישה מאוד לגורמים רבים. נוסף על כך, ככלל, האומדנים המהימנים בדבר השפעתן החיוביות של התוכניות הם צנועים למדי.
- שנית, טרם נצבר ידע מקיף על השפעות חיצוניות אפשריות של התוכניות, והשפעות שכאלו עשויות להטות אומדנים של יעילות התוכניות. מרבית המחקרים משווים בין פרטים שהשתתפו בתוכנית לבין פרטים שלא השתתפו בתוכנית; אולם מחקרים אלה לא בחנו את השפעתן של תוכניות מדיניות אקטיבית על כלל המשק או על סגמנטים מסוימים בתוכו. כמו כן, הידע על השפעות חיצוניות בתחומים המצויים מחוץ לשוק העבודה (כגון בריאות, חינוך, משפחה ופשע) בעקבות תוכניות מדיניות אקטיבית אינו מצביע על תוצאות חד־משמעיות. הזנחת השפעות חיצוניות יכולה להוביל למסקנות שגויות לגבי התועלות והעלויות של התוכניות. השפעות שכאלו עשויות להיות בעלות משקל מכריע בנוגע להתלבטות האם לאמץ תוכנית כלשהי או

”קודם שמחליטים ליישם תוכנית חדשה – ואף קודם שמחליטים להרחיב את היקף הפעילות של תוכנית קיימת – יש לבצע מחקר מעמיק ומבוקר שמטרתו תהיה הן לבחון את השפעת התוכנית על המוטבים הן להעריך את עלויותיה ואת תועלתיה למשק.”

לא; בייחוד כאשר מדובר על יישום בקנה מידה רחב שצפויות בעטיו השפעות חיצוניות משמעותיות.

• לבסוף, מעט המחקרים שהצליחו לבצע הערכות עלות מול תועלת הראו תוצאות מעורבות. המחקר הכלכלי אינו מספק תשובות ברורות לשאלה האם – ובאילו מצבים – העלויות הגבוהות הכרוכות בתוכניות מדיניות אקטיבית ואשר מוטלות על משלמי המיסים עולות על התועלות החוזרות לחברה.

מכאן אנו מסיקים כי בהיעדר גיבוי מחקרי ספציפי בנוגע לאפקטיביות של תוכניות מדיניות אקטיבית – מסוג זה או אחר – ראוי לכל הפחות למתן את היחס האוהד־מדי כלפי הגדלת ההוצאה הציבורית לתוכניות כאלה. יודגש כי איננו טוענים שתוכניות מדיניות אקטיבית אינן יעילות כל עיקר; אלא כי קודם שמחליטים ליישם תוכנית חדשה – ואף קודם שמחליטים להרחיב את היקף הפעילות של תוכנית קיימת – יש לבצע מחקר מעמיק ומבוקר שמטרתו תהיה הן לבחון את השפעת התוכנית על המוטבים הן להעריך את עלויותיה ואת תועלתיה למשק. למעשה, כבר קיימות בארץ תוכניות מדיניות אקטיבית שפועלות בהווה ושנערכו במסגרת ניסוי מבוקר, תוך ליווי אקדמי אדוק. עם זאת, מופעלות תוכניות רבות בעלויות גבוהות אף שתועלתיהן לא נבחנו כל עיקר ומידת האפקטיביות שלהן מוטלת בספק. נוכח עלויות משמעותיות אלו, לא ברור כיצד תועלתיהן של התוכניות לא נבדקו באופן יסודי. במקרה שלא ניתן ליישם מחקר במסגרת ניסוי מבוקר, שימוש בשיטת מחקר אחרת תוך ליווי אקדמי אדוק עדיף על פני אי־ביצוע מחקר.

יש לעודד עיצוב מדיניות מבוססת מחקר, ולא להתפתות לשיח פופוליסטי שעלול לגרום יותר נזק מתועלת. חשוב להדגיש כי בניגוד לצעדי מדיניות אחרים כמו סלילת כבישים או הפחתת מיסים, שלגביהם קיימת ספרות כלכלית ענפה שמראה כי בנסיבות מסוימות התועלות תהיינה גבוהות מהעלויות בסבירות גבוהה, בתחום של מדיניות אקטיבית בשוק העבודה הספרות פחות חד־משמעית, כפי שמתואר בהרחבה במאמר. לכן נדרשת זהירות יתירה בקביעת מדיניות בתחום זה.

**”יש לאסוף נתונים
הקשורים לשוק
העבודה בקרב
בוגרי תוכניות
מדיניות אקטיבית,
לצורך טיפול
וביקורת – בייחוד
נתונים על היקף
משרה, תחום
תעסוקה, שכר,
התמדה בעבודה
ושיעורי תעסוקה.”**

ראוי לציין כי אין בישראל מעקב מסודר אחר רוב בוגרי תוכניות מדיניות אקטיבית ובכללם בוגרי תוכניות ההכשרה המקצועית. אין מידע זמין לגבי שיעורי השתלבותם של בוגרי התוכניות ולגבי שכרם. לא ידוע מהו שיעור בוגרי ההכשרות המקצועיות הממשיכים לעסוק במקצועות שלמדו. סוגיה זו הועלתה בפני הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, אך ההמלצות המפורטות של הוועדה ביחס לנושא זה טרם פורסמו.¹⁷ על כל פנים, ללא מעקב אחר בוגרי תוכניות מדיניות אקטיבית, לא ניתן לבחון את האפקטיביות של התוכניות ולשפרן. לפיכך, יש לאסוף נתונים הקשורים לשוק העבודה בקרב בוגרי תוכניות מדיניות אקטיבית, לצורך טיפול וביקורת – בייחוד נתונים על היקף משרה, תחום תעסוקה, שכר, התמדה בעבודה ושיעורי תעסוקה.

תוכניות מענק עבודה (או מס הכנסה שלילי) ושירות לאומי (או שירות אזרחי), שעלויות הפעלתן גבוהות מאוד, אינן נכללות בנתונים הרשמיים של ההוצאה על תוכניות מדיניות אקטיבית בישראל. עובדה זו מובילה לקיומו של פער משמעותי בין ההוצאה המדווחת על תוכניות מדיניות אקטיבית לבין ההוצאה בפועל. אנו ממליצים לכלול את מלוא ההוצאות בגין תוכנית מענק עבודה כחלק מההוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית, שהרי מטרתה המרכזית היא להעלות את שיעורי התעסוקה. בנוגע לרשות השירות הלאומי-אזרחי, אנו ממליצים לבחון את היקף התקציבים המופנים לטובת הגדלת שיעורי התעסוקה של מתנדביה, ולהחשיבם כחלק מההוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית. כמו כן, אנו ממליצים לבחון תוכניות שכבר נכללות בהוצאה על מדיניות אקטיבית בישראל ולהסיר את אלו שאינן עומדות בסטנדרט הבינלאומי. כך למשל, הממשלה מכילה תוכניות הכשרה לבני נוער ותוכניות הכשרה להנדסאים וטכנאים כהוצאה על תוכניות מדיניות אקטיבית, בעוד שמדינות אחרות ב-OECD אינן מכילות תוכניות כאלה בהוצאה המדווחת על מדיניות אקטיבית. ככלל, על-מנת שהשוואות בינלאומיות בתחום זה תהיינה ברות-סמך, יש להתאים את הסיווג בישראל לנהוג ביתר מדינות ה-OECD.



רשימת המחקרים המצוטטים

Abbring J.H., & Heckman, J.J. (2007). "Econometric Evaluation of Social Programs, Part III: Distributional Treatment Effects, Dynamic Treatment Effects, Dynamic Discrete Choice, and General Equilibrium Policy Evaluation." *Handbook of Econometrics*, Vol. 6, Part B.

Albrecht J., Van Den Berg G.J. & Vroman S. (2009). "The Aggregate Labor Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Program." *Review of Economic Dynamics*, Vol. 12.

Angelucci M., & Di Maro V. (2016). "Programme Evaluation and Spillover Effects." *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 8, No. 1.

Attanasio O., Kugler A., & Meghir C. (2011). «Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial." *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3, No. 3.

Baird S., Aislinn B.J., McIntosh C., & Özler B. (2018). "Optimal Design of Experiments in the Presence of Interference." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 100, No 5.

Bayer P., Ross S.L., & Topa G. (2008). "Place of Work and Place of Residence: Informal Hiring Networks and Labor Market Outcomes." *Journal of Political Economy*, Vol. 116, No. 6.

Behaghel L., Crépon B., & Gurgand M. (2014). "Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment." *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol 6, No. 4.

Bell S.H., & Orr L.L. (1994). "Is Subsidized Employment Cost Effective for Welfare Recipients? Experimental Evidence from Seven State Demonstrations." *Journal of Human Resources*, Vol. 29, No.1.

Bergemann A., & Van Den Berg J. (2008). "Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe – A Survey." *Annals of Economics and Statistics*, No. 91/92.

Björklund A., Clark M., Edin P., Fredriksson P., & Krueger A. (2005). *The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*. New York: Russell Sage Foundation.

Blundell R., Costa Dias M., & Meghir C. (2003). "The Impact of Wage Subsidies: A General Equilibrium Approach." Unpublished Manuscript.

Blundell R., Costa Dias M., Meghir C., & Van Reenen J. (2004). "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program." *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2, No. 4.

Calmfors, L. (1994), "Active Labor Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features." *OECD Economic Studies*, No. 22.

Card D., & Hyslop R. (2005). "Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers." *Econometrica*, Vol. 73, No. 6.

Card D., Ibararan P., Regalia F., Rosas-Shady D., & Soares Y. (2011). "The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic." *Journal of Labor Economics*, Vol. 29, No. 2.

Card D., Kluve J., & Weber A. (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis." *The Economic Journal*, Vol. 120.

Card D., Kluve J., & Weber A. (2015). "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations." Discussion Paper No. 9236, IZA.

Cave, G., Bos, H., Doolittle, F. & Toussaint, C. (1993). *JOBSTART: Final Report on a Program for School Dropouts*. New York: MDRC.

Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., & Zamora P. (2013). "Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128, No. 2.

Crépon B., & Van Den Berg G.J. (2016). "Active Labor Market Policies." *Annual Review of Economics*, Vol. 8.

Davidson C., & Woodbury S.A. (1993). "The Displacement Effect of Reemployment Bonus Programs." *Journal of Labor Economics*, Vol. 11, No. 4.

Dolton P., & O'Neill D. (2002). "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom." *Journal of Labor Economics*, Vol. 20, No. 2.

- Cohen Goldner, Sarit, Zvi Eckstein and Yoram Weiss (2012), "Immigration and Labor Market .Mobility in Israel, 1990 to 2009", The MIT Press.
- Ferracci M., Jolivet G., & Van Den Berg G.J. (2014). "Evidence of Treatment Spillovers Within Markets." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 96, No. 5.
- Gautier P., Muller P. & Van Der Klaauw B., Rosholm M., & Svarer M. (2018). "Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance." *Journal of Labor Economics*, Vol. 36, No. 4.
- Heckman J.J., Lochner L., & Taber C. (1998). "General-Equilibrium Treatment Effects: A Study of Tuition Policy." *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 88, No. 2.
- Heckman J.J., LaLonde R.J., & Smith J.A. (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs." *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3.
- Hellerstein J.K., McInerney M., & Neumark D. (2011). "Neighbors and Coworkers: The Importance of Residential Labor Market Networks." *Journal of Labor Economics*, Vol. 29, No. 4.
- Hirshleifer, S., McKenzie, D., Almeida, R. & Ridao-Cano, C. (2016). "The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Turkey." *The Economic Journal*, Vol. 26, No. 597.
- Huber M., & Steinmayr A. (2017). "A Framework for Separating Individual Treatment Effects from Spillover, Interaction, and General Equilibrium Effects." Discussion Paper No. 10648, IZA.
- Kleven, H. (2019). "The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal", NBER Working Paper No. 26405.
- LaLonde R.J. (1986). "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data." *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 4.
- Lechner, M., Wunsch, C., & Miquel, R. (2011). "Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany." *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, No.4.
- Lise J., Seitz S., & Smith J. (2004). "Equilibrium Policy Experiments and the Evaluation of Social Programs." Working Paper No. 10283, NBER.
- Manski C.F. (1993). "Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem." *The Review of Economic Studies*, Vol. 60, No. 3.
- Meyer B.D. (1995). "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments." *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, No. 1.
- Michalopoulos C., Robins P.K., & Card D. (2005). "When Financial Work Incentives Pay for Themselves: Evidence from a Randomized Social Experiment for Welfare Recipients." *Journal of Public Economics*, Vol. 89.

Nichols, A., & Rothstein J. (2015). "The Earned Income Tax Credit", Economics of Means Tested Transfer Programs in the United States, Vol. 1. University of Chicago Press.

Schochet P.Z., Burghardt J., & McConnell S. (2006). National Job Corps Study and Longer-term Follow-up Study: Impact and Benefit-Cost Findings using Survey and Summary Earnings Records Data. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research.

Thomsen L.T. (2009). "Job Search Assistance Programs in Europe: Evaluation Methods and Recent Empirical Findings." FEMM Working Papers 09018.

Woodbury S.A., & Spiegelman R.G. (1987). "Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois." The American Economic Review, Vol. 77, No. 4.

אנדבלד־סבג מ., בן־שוהם א., ברנדר ע., ברקלי נ., גאליה א., גוטליב ד., טננבוים ו., נאון ד., סופר־פורמן ח., סטרביצ'ינסקי מ., שחר א., וקלינר־קסיר נ. (2015). "מענק העבודה: דו"ח מעקב של צוות המחקר עד שנת הזכאות 2012".

יקיר א., ושראל מ. (2018). "דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי". פורום קהלת לכלכלה.

אקשטיין צ., ליפשיץ א., ולרום ט. (2018). "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני". מכון אהרן למדיניות כלכלית.

ברנדר ע., וסטרביצ'ינסקי מ. (2020). "מענק העבודה בישראל: השפעות על התעסוקה וראיות על ההשפעות הדיפרנציאליות של תוכנית על בסיס הכנסה משפחתית לעומת הכנסה אישית". סדרת מאמרים לדיון, 1.2020, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

גרשוני נ., ספורטא־אקשטיין א. ושלוסר א. (2018). "מענק עבודה מרוחקת – דו"ח ביניים". מכון למחקר כלכלי ע"ש ישעיהו פורדר, אוניברסיטת תל־אביב.

שלוסר א., ושנאן י. (2018). "דו"ח הערכה של תוכנית מעגלי תעסוקה". מכון למחקר כלכלי ע"ש ישעיהו פורדר, אוניברסיטת תל־אביב.



נספח: סיכום הוצאות על תוכניות מדיניות אקטיבית בישראל לשנת 2017

הוצאה (אלפי שקלים)	קטגוריה
366,658	1. השמה ואדמיניסטרציה (סה"כ)
255,783	שירות התעסוקה
5,000	משרד הכלכלה והתעשייה – מיועד לשילוב בשוק העבודה של אנשים עם מוגבלות בעבודה
54,000	משרד הכלכלה והתעשייה – מיועד לשילוב בשוק העבודה של אנשים מהאוכלוסייה הערבית
33,617	משרד הכלכלה והתעשייה – מיועד לשילוב בשוק העבודה של אנשים מהאוכלוסייה החרדית
18,258	משרד העלייה והקליטה – מיועד לשילוב בשוק העבודה של עולים
839,780	2. הכשרה (סה"כ)
212,500	מה"ט – הכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים
23,664	מרכזי הכשרה ממשלתיים
20,832	מרכזי הכשרה חיצוניים
23,161	שוברים להכשרה מקצועית
13,174	משרד העלייה והקליטה – שוברים להכשרה מקצועית ולשינוי קריירה לעולים
118,068	משרד הביטחון – הכשרה מקצועית לחיילים משוחררים
14,539	הכשרות במקום העבודה
3,342	מענקים לעובדים חדשים
408,800	הכשרה מקצועית לנוער

הוצאה (אלפי שקלים)	קטגוריה
610,685	3. תמריצים לתעסוקה (סה"ב)
29,674	משרד העלייה והקליטה – קידום תעסוקה לעולים
75,112	משרד העלייה והקליטה – העסקת עולים עם תארים מתקדמים במגזר הציבורי
4,410	משרד העלייה והקליטה – העסקת עולים עם תארים מתקדמים בשאר ענפי הכלכלה
5,679	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – שילוב של הורים יחידים בשוק העבודה
6,780	משרד העלייה והקליטה – קורסי הכשרה לעולים רופאים
2,500	משרד העלייה והקליטה – קידום תעסוקה לעולים במגזר הציבורי
10,758	משרד העלייה והקליטה – סיוע לאמנים ולספורטאים עולים
29,674	משרד העלייה והקליטה – העסקת מורים, רופאים ואקדמאים עולים
56,418	משרד העלייה והקליטה – הבטחת הכנסה לעולים במהלך קורסים
164,000	משרד הכלכלה והתעשייה (הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה) – מסלולי תעסוקה למיעוטים, חרדים ואוכלוסייה כללית
16,500	תב"ת (תנופה בתעסוקה) – מיזמי תעסוקה משותפים בין משרד הכלכלה לג'וינט ישראל
2,619	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תוכנית בת 5 שנים להעסקת יוצאי אתיופיה
2,779	משרד החקלאות – פרויקט לשילוב ישראלים בחקלאות
142,782	ביטוח לאומי – עבודה מועדפת
59,000	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – שילוב קבוצות חלשות בשוק העבודה
2,400	תוכנית רשות החדשנות
298,389	4. סובסידיות ושיקום של בעלי כושר עבודה מופחת (סה"ב)
44,000	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תמיכה לשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה
10,300	משרד הכלכלה והתעשייה – תמיכה והתאמת מקום עבודה לעובדים עם מוגבלות, כולל מרכזי ייעוץ ותמיכה למעסיקים של עובדים עם מוגבלות
244,089	ביטוח לאומי – שיקום בעבור אנשים עם מוגבלות
0	5. יצירת משרות (סה"ב)
35,659	6. תמריץ לפתיחת עסק (סה"ב)
15,133	משרד העלייה והקליטה – תמיכה ביזמות של עולים
8,726	משרד העלייה והקליטה – תמיכה בעולים
11,800	משרד הכלכלה והתעשייה – קורסי הכשרה ליזמים מהחברה החרדית
2,151,171	סך ההוצאה על תוכניות מדיניות אקטיבית

- 1 ליאור דטל וסיון קלינגבייל, "פלוג: אי השוויון במיומנויות בשוק התעסוקה משתקף באי השוויון בשכר", *The Marker*, 18.12.2019.
- 2 שוק העבודה בישראל: תמונת מצב ופעילות זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2019, עמ' 38.
- 3 עמירם ברקת, "שירות לאומי לכולם: המודל שרוצה להחליף את צבא העם", גלובס, 27.1.2020.
- 4 סיווג התוכנית בפרק זה מבוסס על המאמרים הבאים:
Crépon and Van den Berg 2016; Card *et al.* 2015; Heckman *et al.* 1999
- 5 נציין שבמסמך זה לא נתייחס למסגרות החינוך הטכנולוגי, או לסבסוד לימודים אקדמיים, אף שיעד מרכזי של מסגרות אלו הוא הנדלת שיעורי התעסוקה ויכולת ההשתכרות באוכלוסייה. ייתכן שמסגרות אלו מועילות וייתכן שהתועלת המופקת מהן אף עולה על עלותן; אולם למיטב ידיעתנו הללו לא נבדקו והוערכו עד כה. בפרט, ייתכן שסבסוד הלימודים האקדמיים הנהוג בישראל מופרז. ראו אורי כץ, השכלה עודפת בישראל, פורום קהלת, 2017.
- 6 דו"ח הצוות לבחינת ענפי התעסוקה המזכים במענק עבודה מועדפת, משרד הרווחה, משרד הכלכלה, משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי, ינואר 2014.
- 7 דו"ח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, יוני 2020.
- 8 ש.ם.
- 9 ש.ם.
- 10 בהתכתבות שערכנו עם כותבי הדו"ח, הם טענו שבמסגרת עבודת הוועדה נערך ניתוח עלות-תועלת של הרפורמה במערך ההכשרות שהוצעה. לדבריהם, במסגרת הניתוח נמצא כי הרפורמה המוצעת כדאית, מחזירה את ההשקעה ואף תורמת לצמיחת המשק. ברם, ניתוח זה לא נכלל בדו"ח. על כל פנים, הערכת עלות-תועלת שכזו איננה מבוססת על נתוני ניסוי או על מערך פעיל ולפיכך קשה לאמוד את רמת מהימנותה.
- 11 החוקרים כותבים: "The evidence for positive effects of training is rather slim" (עמ' 1523).
- 12 על מנת לטעון שאכן אין קשר בין היות תוכנית מסוימת ניסויית לבין האומדנים ליעילותה יש לוודא שלא קיים משתנה חשוב (ושמתואם עם היות התוכנית ניסויית ועם יעילותה) שאינו נכלל במודל. דוגמה למשתנה כזה היא שנת תחילת התוכנית ומשכה, כפי שמראים בעצמם קארד ושותפיו (2015). נוסף על כך, החוקרים כוללים במודל שלהם משתנים שהם בעצמם משתני תוצאה של תוכניות, כגון אינדיקטור לפרסום מחקר הערכה על אודות התוכנית וכמות הציטוטים שמחקר זה קיבל לאורך השנים. בעזרת משתנים אלה, מבקשים החוקרים להתגבר על "הטיית פרסום", אולם מאחר שאלו משתנים שהם תוצר של תוכניות ולא חלק מתנאי הרקע שעל בסיסם מיושמות תוכניות, הם גורמים להטייה פוטנציאלית של האומדנים המדווחים במאמר. לבסוף, בבדיקה פשוטה שערכנו על גבי נתוני החוקרים, ראינו שהמובהקות הסטטיסטית של מקדם האינדיקטור לסוג המחקר (ניסויי או לא) במודל הרגרסיה של החוקרים רגישה לשאלה אילו משתנים כוללים במודל. בפרט, המקדם מובהק סטטיסטית כאשר כוללים ברגרסיה את המשתנים של תקופת הניסוי ומסירים את האינדיקטור לפרסום המחקר ולכמות הציטוטים שקיבל.

- 13 בלשון החוקרים: "The general outlook for ALMPs is rather grim. On the whole, evaluations have not shown these programs to be particularly effective."
- 14 בלשון החוקרים: "Not only do the ALMPs seem less effective than might have been expected, but we do not really know if these programs are in fact an expense rather than a gain."
- 15 בלשון החוקרים: "The current enthusiasm among policy makers in Europe for active labor market programs should be tempered because most available evidence in their favor does not take equilibrium effects into account."
- 16 ראו עמרי סנדריי איסח, תכנית "מעגלי תעסוקה": דו"ח הערכה, שירות התעסוקה הישראלי, פברואר 2019.
(<https://tinyurl.com/y6nfg26c>)
- 17 פרסוקול דיון ועדת התעסוקה 2030: מכש עשירי - המלצות ביניים של צוות הכשרה והון אנושי, 14.2.2018.
(<https://tinyurl.com/y4qakj8p>)

חברות נוספות בסדרה



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019
נייר מדיניות מס' 53



תשרי תש"פ - אוקטובר 2019
נייר מדיניות מס' 52



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019
נייר מדיניות מס' 51



שבט תש"ף - פברואר 2020
נייר מדיניות מס' 56



חשוון תש"פ - נובמבר 2019
נייר מדיניות מס' 55



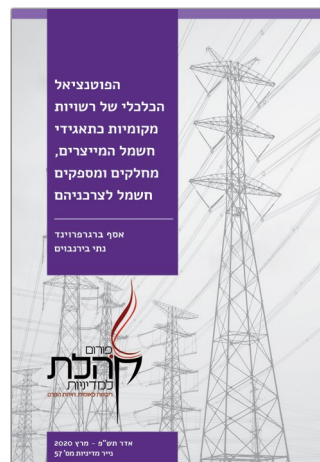
כסלו תש"פ - דצמבר 2019
נייר מדיניות מס' 54



סיון תש"פ - יוני 2020
נייר מדיניות מס' 59



אדר תש"פ - מרץ 2020
נייר מדיניות מס' 58



אדר תש"פ - מרץ 2020
נייר מדיניות מס' 57



אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 62



אב תש"פ - אוגוסט 2020
נייר מדיניות מס' 61



סיון תש"פ - יוני 2020
נייר מדיניות מס' 60

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-79-6



9 789657 674796