

**מדיניות פעילה בשוק העבודה:
השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות**

ליאור בראון*

סדרת מאמרים לדיון 2015.08
נובמבר 2015

* חטיבת המחקר, בנק ישראל, lior.brown@boi.org.il, טל' – 02-6552640.

מחקר זה נכתב כעבודת גמר לתואר מוסמך בכלכלה ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בהנחיית ד"ר אנליה שלוסר מביה"ס לכלכלה באוניברסיטת תל אביב.

תודתי נתונה לד"ר אנליה שלוסר על ההנחיה המלמדת והייעוץ המקצועי. כן אני מודה לינאי שגן, דוקטורנט בביה"ס לכלכלה באוניברסיטת תל אביב ושותף בצוות המחקר של "מעגלי תעסוקה" על העבודה המשותפת והכנת תשתית נתוני שירות התעסוקה. תודה לרייצ'ל ברנר-שלם, לרוני הכהן וליתר צוות "מעגלי תעסוקה" בשירות התעסוקה על הגישה המשתפת והעברת המידע על התכנית. תודה ליונתן לזר ותמר שולמן משירות התעסוקה, ולז'אנה פריד וסוניה וילנסקי מהמוסד לביטוח לאומי על הכנת הנתונים. תודה לרחל מירזאי על הסיוע בעבודה בחדר המחקר של המוסד לביטוח לאומי. תודה לעובד כהן ולצוות Strive ישראל על העברת המידע על סדנאות התכנית. ולבסוף – תודה לנעם זוסמן מחטיבת המחקר בבנק ישראל על הליווי וההערות המועילות.

מחקר זה הוא פרי שיתוף פעולה עם שירות התעסוקה. הממצאים המוצגים במחקר הם חלק מדוח ביניים של הערכת התכנית "מעגלי תעסוקה", שעליו מופקדת ד"ר אנליה שלוסר. הדוח עתיד להתפרסם בהמשך על ידי שירות התעסוקה.

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

חטיבת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007
Research Department, Bank of Israel, POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

מדיניות פעילה בשוק העבודה:
השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות
ליאור בראון

תקציר

בראשית שנת 2014 החל שירות התעסוקה הישראלי להפעיל את התכנית "מעגלי תעסוקה" – תכנית ניסיונית, שמטרתה לסייע לתובעי גמלה של הבטחת הכנסה להשתלב בתעסוקה ולמנוע אבטלה ממושכת ותלות בגמלאות. התכנית כרוכה בהשתתפות במגוון סדנאות, שמטרתן שיפור המסוגלות התעסוקתית וסיוע בחיפוש עבודה, תוך קשר הדוק יחסית עם מתאם השמה. התכנית הופעלה במערך ניסויי מבוקר: בלשכות המשתתפות בתכנית התבצעה הקצאה אקראית של תובעי גמלת הבטחת הכנסה לקבוצת טיפול ולקבוצת ביקורת. נעשה שימוש בנתונים מנהליים מלאים של שירות התעסוקה ובנתוני המוסד לביטוח לאומי על תעסוקה והכנסה מעבודה שכירה וקבלת גמלאות. נמצא כי לאחר שבעה חודשי ההשתתפות בתכנית ירד שיעורם של המקבלים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי בקבוצת הטיפול בכ-11–14 נקודות אחוז – הפחתה של כ-19%–22% בהשוואה לממוצע קבוצת הביקורת. בהתאם לכך נמצאה הפחתה ממוצעת של כ-1,270–1,450 ש"ח למשתתף בתשלומי הגמלאות בתקופה זו (כ-12%–18% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת). לפיכך נראה כי התכנית מחזירה את עלותה לממשלה – העומדת על כ-1,600 ש"ח למשתתף – כבר בתום שנת הפעלתה הראשונה. בשלב זה לא ניתן לבחון האם הירידה בשיעור מקבלי הגמלאות נובעת מגידול בתעסוקתם, היעד העיקרי של התכנית, והדבר ייבחן במחקר המשך.

Abstract

In 2014, the Israeli Employment Service (IES) initiated the "Employment Circles" pilot program aimed at enhancing job market participation and preventing long-term unemployment among Social Security beneficiaries. The program includes various workshops offering job search assistance and improving employability, as well as intensive sessions with IES employment coordinators. The program is conducted in a full experimental design: In each of the participating IES offices, beneficiaries are randomly assigned to either treatment or control groups. The data in use consist of the full set of IES and National Insurance Institute administrative information regarding benefits and income.

The study suggests that 7 months into the program, the share of benefit recipients among the treatment group declined by 11–14 percentage points more than in the comparison group—a decrease of 19–22 percent compared to the share of remaining recipients in the control group. Accordingly, benefits payments decreased by NIS 1,270–1,450, a 12–18 percent decline. Thus, it seems that the program returns its costs within the first year of implementation. At this point, the current data do not allow determining whether the aforementioned decrease is attributed to employment increase – the program's main objective. This issue will be addressed by an additional research.

1. מבוא

מדיניות פעילה בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP) הפכה בעשורים האחרונים לכלי מדיניות רווח, בפרט במדינות המפותחות. מטרתה לשפר את ההשתלבות של חסרי תעסוקה בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית, סובסידיות למעסיקים במגזר הפרטי, יצירת תעסוקה במגזר הציבורי וסיוע בחיפוש עבודה; תכניות סיוע בחיפוש עבודה נחשבות לזולות יחסית ובעלות רמת אפקטיביות גבוהה.

בישראל שיעור ההוצאה על ALMP נמוך בהשוואה למדינות OECD. רוב התכניות מסוג זה הופנו לפלחי אוכלוסייה שזיקתם לשוק העבודה נמוכה, ביניהם גם מקבלי גמלה של הבטחת הכנסה, המאופיינים בחסמים תעסוקתיים רבים. דוגמה לכך היא התכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" ("מהל"ב"), שהופעלה בשנת 2005 ובהמשך הוחלפה בתכנית "אורות לתעסוקה", שהתקיימה עד 2010 ואז הופסקה.

בשנת 2014 הנהיג שירות התעסוקה הישראלי את התכנית "מעגלי תעסוקה" – תכנית מדיניות פעילה בשוק העבודה, הנמנית עם תכניות הסיוע בחיפוש עבודה. מדובר בתכנית ניסיונית, המיועדת לתובעי גמלת הבטחת הכנסה גילאי 18–50, שמטרתה להוביל לשילוב בתעסוקה ומניעת התדרדרות לאבטלה ממושכת ותלות בגמלאות. בשלב הראשון (פברואר 2014) החלה התכנית לפעול בשבע לשכות של שירות התעסוקה ברחבי הארץ, ובשלב השני (יוני 2014) הורחבה ההפעלה לתשע לשכות נוספות. הלשכות המשתתפות בתכנית מרכזות כ-40% מסך דורשי העבודה הפעילים בארץ. בסך הכול השתתפו בתכנית עד אמצע יוני 2015, 6,848 פרטים. ההשתתפות בתכנית מחייבת, והיא תנאי לקבלת גמלה של הבטחת הכנסה. התכנית מורכבת מהשתתפות במגוון סדנאות, המבוססות על מודל Strive שהופעל בעשרות מוקדים בעולם, ובמפגשים תכופים עם מתאם השמה.

כדי לאפשר הערכה איכותית ומדויקת של התכנית היא הופעלה במתכונת של מערך ניסויי מבוקר: בכל שבוע התבצעה בכל לשכה הקצאה אקראית של משתתפים לקבוצת טיפול (משתתפים בתכנית) ולקבוצת ביקורת – מקרב תובעי הבטחת הכנסה החדשים ומחדשי הרישום (אוכלוסיית הזרם), ומקרב תובעי הבטחת הכנסה הנמצאים במערכת תקופה של עד שנה (אוכלוסיית המלאי). ההקצאה האקראית מאפשרת לבחון את השינוי במצב התעסוקתי ובקבלת הגמלאות של קבוצת הטיפול ביחס לאלו בקבוצת הביקורת, וכך ללמוד על התרומה הייחודית של התכנית. מדובר במערך מחקר חדשני, שכמעט לא הופעל לפני כן בהערכת תכניות מדיניות בישראל.

מטרת המחקר הנוכחי היא להעריך את השפעת התכנית, בעיקר על קבלת הגמלאות. לשם כך נעשה שימוש במסד נתונים מנהליים מלאים של שירות התעסוקה (עדכניים ל-16.6.2015), הכוללים בין היתר מידע על ההשתתפות בתכנית (למשל על מועד ההקצאה לתכנית והשייכות לקבוצת טיפול/ביקורת), נתוני ההתייצבויות בלשכה, ההשמות וסטטוס הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה. נוסף על אלה כוללים נתוני שירות התעסוקה מידע דמוגרפי מלא ונתונים המדווחים על ידי הפרטים (למשל על מצב בריאותם). לצד נתוני שירות התעסוקה נעשה שימוש בנתוני המוסד לביטוח הלאומי: התעסוקה וההכנסה מעבודה שכירה בתקופה שקדמה להפעלת התכנית (01/2010-12/2013) וקבלת הגמלאות בתקופה שקדמה להפעלת התכנית ובמהלכה (02/2015-01/2010). מדובר על מסדי נתונים מנהליים מקיפים בעלי רמת מהימנות גבוהה.

להלן הממצאים העיקריים של השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על המשתתפים ביחס לקבוצת הביקורת. לאחר שבעה חודשים ממועד הכניסה לתכנית ירד שיעור מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי בכ-11 נקודות אחוז בקרב אוכלוסיית הזרם (כ-22% ביחס למוצע קבוצת הביקורת), ובכ-14 נקודות אחוז בקרב אוכלוסיית המלאי (כ-19% ביחס למוצע קבוצת הביקורת); ניכר כי הפער בין קבוצת הטיפול לביקורת נפתח כבר בחודשי ההשתתפות הראשונים בתכנית. נמצאה הפחתה של כ-1,270-1,450 ש"ח למשתתף בסך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי בתקופה האמורה (כ-12%-18% ביחס למוצע קבוצת הביקורת). עלות התכנית עומדת על כ-1,600 ש"ח למשתתף, כך שאם הירידה של 11-14 נקודות אחוז בשיעור מקבלי הגמלאות תימשך, עלות התוכנית עתידה להיות מכוסה כבר בשנה הראשונה מתחילת ההשתתפות בה.

המחקר הנוכחי מהווה שלב ראשוני בהערכת התכנית "מעגלי תעסוקה", ואין בו כדי לספק הערכה מהימנה באשר להשפעתה על ההשתלבות בתעסוקה – שזו, כאמור, מטרת התכנית; זאת משום שנתוני התעסוקה וההכנסות שמקורם במוסד לביטוח לאומי מתקבלים בפיגור, ולא היו זמינים לגבי תקופת התכנית, ובגלל סבירות גבוהה להטיה בנתוני ההשתלבות בתעסוקה המדווחים על ידי שירות התעסוקה.¹ בהמשך עתיד להתפרסם דוח ביניים שיבוצע על ידי חוקרים מאוניברסיטת תל אביב, שיאפשר הערכה מסוג זה, אשר תתבסס על נתונים שמקורם בסקר מעקב טלפוני.

סדר העבודה הוא כדלקמן: בפרק 2 יורחב על כלי המדיניות הפעילה בשוק העבודה, ובפרט על תכניות מסוג סיוע בחיפוש עבודה, ויובאו דוגמאות לתכניות ממדינות שונות; פרק 3 יציג מודל חיפוש עבודה שישמש מצע תיאורטי; פרק 4 יסקור את המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל, עם דגש בזו המכוונת למקבלי גמלה של הבטחת הכנסה; פרק 5 יספק רקע מקיף על התכנית "מעגלי תעסוקה"; פרק 6 יסקור את מסד הנתונים למחקר ויגדיר את המשתתפים; בפרק 7 תוצג השיטה האמפירית; בפרק 8 תובא סטטיסטיקה תיאורית, ואחריה, בפרק 9, מבחני איזון בין קבוצת הטיפול והביקורת; פרק 10 יעסוק בממצאים העיקריים שהתקבלו, ופרק 11 – בממצאים מניתוחים נוספים. בפרק 12 תיערך השוואה עם מחקרים קודמים, ופרק 13 יחתום בסיכום.

2. מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP)

מדיניות פעילה בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP) למען חסרי עבודה הפכה במהלך העשורים האחרונים לכלי מדיניות מרכזי בתחום התעסוקה, בעיקר במדינות המפותחות. המטרה העיקרית של תכניות ALMP היא לשפר את כישורי העבודה והגישה לתעסוקה בקרב לא מועסקים; זאת בניגוד למדיניות פסיבית בשוק העבודה (תשלומי העברה למובטלים), שתכליתה לספק רשת ביטחון כלכלי לחסרי אמצעים, אך אין בכוחה לשפר את יכולת ההשמה או ההשתכרות שלהם. המדיניות הפעילה משפיעה על הביקוש לעובדים, על היצע העבודה או על יעילות מנגנון ההתאמה בין השניים (Betcherman et al., 2000).

¹ נתונים אלו מתקבלים מהתקשרות טלפונית של מתאם ההשמה עם תובעי גמלה של הבטחת הכנסה שהפסיקו להתייצב בלשכה, כאשר בהיעדרה הסטטוס של הפרט הוא של אי-תעסוקה; הנטייה להתקשר עם הנכללים בקבוצת הטיפול חזקה מהנטייה להתקשר עם הנכללים בקבוצת הביקורת.

תכניות ALMP נחלקות לארבעה סוגים מרכזיים (Klueve, 2010): (1) תכניות הכשרה (Training programs) – מטרתן לשפר את ההון האנושי והפרודוקטיביות של המשתתפים על ידי הקניית מיומנויות מקצועיות או השכלה כללית. (2) סובסידיות למגזר הפרטי (Private sector subsidies) – מספקות תמריצי תעסוקה למעסיקים ו/או עובדים. דוגמאות מרכזיות הן סובסידיות שכר, המעודדות מעסיקים לשכור עובדים חדשים או להימנע מקיצוצים, ומענקי סיוע לפתיחת עסק עצמאי על ידי לא מועסקים. (3) יצירת תעסוקה במגזר הציבורי (Direct public sector employment) – עבודות ציבוריות יזומות, המיועדות לרוב לבעלי קשיי תעסוקה חריפים, מאפשרות למשתתפים לרכוש הרגלי עבודה ולהימנע משחיקת הון אנושי כתוצאה מאבטלה. (4) סיוע בחיפוש עבודה (Job Search Assistance – JSA) – תכניות שנועדו להגביר את יעילותן של תהליך חיפוש העבודה באמצעות סדנאות הכשרה ו/או סנקציות הננקטות במצבים של חוסר שיתוף פעולה. "מעגלי תעסוקה", התכנית שבמוקד המחקר הנוכחי, משתייכת לסוג האחרון (הרחבה בהמשך).

מטא-אנליזה עדכנית (Card et al., 2015) מלמדת על הטרוגניות בסוגי התכניות ובהיקפן בין קבוצות מדינות: תכניות הכשרה הן חלק הארי מסך תכניות ה-ALMP באוסטרליה, גרמניה ושווייץ (כ-62%), בעוד שחלקן במדינות האנגלו-סקסיות² והנורדיות³ נמוך יותר (כ-45% וכ-17% בהתאמה); כמחצית מתכניות ה-ALMP במדינות האנגלו-סקסיות והנורדיות הן מסוג JSA⁴, ואילו באוסטרליה, גרמניה ושווייץ שיעורן כ-13%.

ההטרוגניות האמורה באה לידי ביטוי גם בבחינת ההוצאה הציבורית על ALMP כאחוז מהתוצר במדינות OECD (איור 1): המדינות האנגלו-סקסיות ממוקמות בחלק התחתון של ההתפלגות – בהתאם לשימוש הרגיל בתכניות JSA, שעלותן נמוכה יחסית (Thomsen, 2009). כן ניכר כי מדינות פעילה ומדיניות פסיבית משלימות זו את זו: ניתן לזהות קשר חיובי בין השתיים ($r=0.63$): ככל שמדינה מוציאה יותר על מדיניות פעילה, כך היא נוטה להוציא יותר גם על מדיניות פסיבית.⁵

כפי שעולה מאיור 1, ההוצאה הציבורית על ALMP בישראל בשנת 2011 היא כ-0.17% מהתמ"ג – שיעור נמוך ביחס למדינות ההשוואה. בחינה על פני זמן מלמדת כי שיעור הוצאה זה נמוך במקצת מאשר בשנים קודמות, אך באופן כללי הוא יציב על פני זמן. לעומת זאת במדינות OECD ירד שיעור ההוצאה לאורך שנים, ולאחר מכן עלה, כך שקשה לזהות מגמה עקבית (לוח 1). יש לזכור כי במרבית מדינות OECD הביא המשבר הכלכלי של 2008 לפגיעה קשה בשוק העבודה, ועמה גם להתרחבות ההתערבות הממשלתית, בעוד שבשראל השפעת המשבר הייתה מתונה.

² המדינות האנגלו-סקסיות שנחקרו הן אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, ניו-זילנד וקנדה.

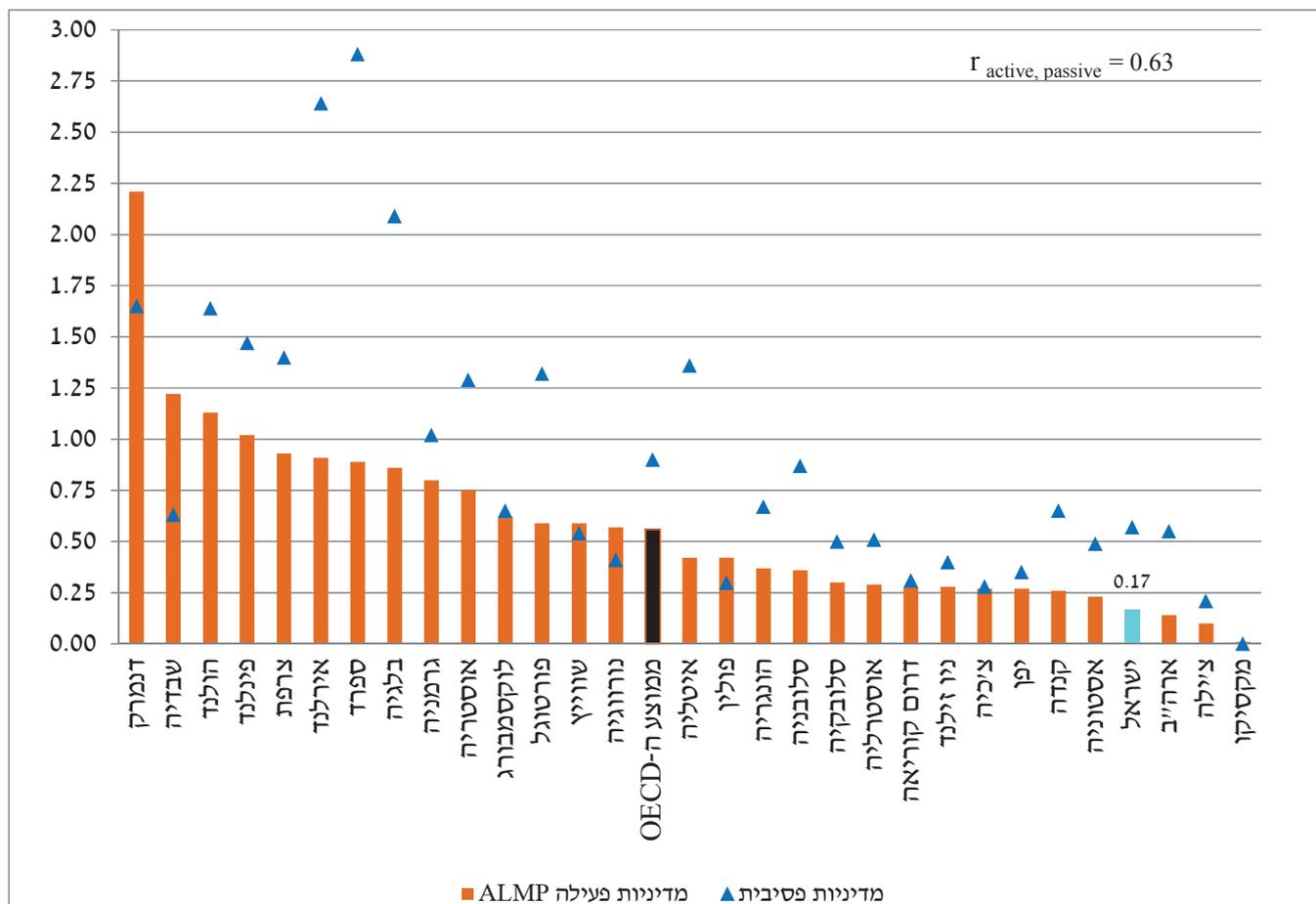
³ המדינות הנורדיות שנחקרו הן דנמרק, נורבגיה, פינלנד ושבדיה.

⁴ יש לשים לב כי במחקר הנוכחי תכניות JSA מוגדרות כבעלות רכיבי סיוע בחיפוש עבודה וכן סנקציות (בהתאם לחלוקה הנהוגה בספרות). המטא-אנליזה האמורה מפרידה בין תכניות המבוססות על סיוע בחיפוש עבודה לבין כאלה המבוססות על סנקציות, אך כדי לשמור על עקביות, הנתונים המוצגים לעיל הם ביחס לתכניות משני הסוגים.

⁵ מדינות הסוטות מן המגמה הכללית הן אירלנד וספרד, שבהן שיעור ההוצאה על מדיניות פסיבית גבוה באופן חריג (כנראה בגלל שיעורי האבטלה הגבוהים, תוצאת המשבר העולמי), וכן דנמרק ושבדיה, שבהן היקף ההוצאה על מדיניות פעילה גדול מהיקף ההוצאה על מדיניות פסיבית.

איור 1. ההוצאה הציבורית על מדיניות בשוק העבודה¹, 2011²

מדינות OECD³, האחוז מהתמ"ג



המקור: OECD.Stat(A) ועיבודי המחברת.

- (1) ההוצאה על מדיניות פעילה כוללת גם את ההוצאה על שירותי התעסוקה הציבוריים.
- (2) 2011 היא השנה האחרונה שלגביה יש נתונים זמינים על ההוצאה הציבורית למדיניות בשוק העבודה.
- (3) על איסלנד, בריטניה, טורקיה ויוון לא היו נתונים זמינים.

לוח 1. ההוצאה הציבורית על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל¹ וב-OECD,

2011–2005², (האחוז מהתמ"ג)

שנה	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
ישראל	0.17	0.18	0.18	0.18	0.19	0.21	0.19	
OECD	0.56	0.62	0.58	0.49	0.49	0.53	0.55	

המקור: OECD.Stat(A).

- (1) נתונים אלו שונים מהנתונים שהתפרסמו בדוח בנק ישראל לשנת 2010, שכן בדוח נכלל כחלק מההוצאה על ALMP רכיב של סבסוד מעונות יום ומשפחותונים – שאינו מוגדר על ידי OECD כמדיניות פעילה בשוק העבודה. לפי הדוח משקלו של רכיב זה הוא הגדול ביותר בסך ההוצאה השנתית על ALMP.
- (2) 2011 היא השנה האחרונה שלגביה ישנם נתונים זמינים על ההוצאה הציבורית למדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל.

א.2. תכניות סיוע בחיפוש עבודה (JSA) – סקירת תכניות מהעולם

התכנית "מעגלי תעסוקה" משתייכת לסוג תכניות ה-JSA, ועל כן יורחב לגבי סוג זה. תכניות JSA פועלות באמצעות שלושה מנגנונים עיקריים (Klerman et al., 2012): (1) סיוע בחיפוש עבודה – הגברת המוטיבציה והמסוגלות לתהליך חיפוש העבודה, למשל על ידי שיפור המיומנויות הנדרשות (כגון קורסי חיפוש עבודה, סדנאות הכנה לראיונות עבודה ולכתיבת קורות חיים) ושיפור ההתמודדות עם דחייה. הפעילות יכולה להתנהל במתכונת של פגישות פרטניות עם מחפש העבודה, פגישות קבוצתיות (שבכוהן ליצור מערך תמיכה והעצמה הדדית בין המשתתפים) או עבודה עצמאית. (2) הכשרה "רכה"⁶ – עבודה על מיומנויות לא-קוגניטיביות החיוניות לשוק העבודה, כגון התמדה ועמידה בזמנים, יסודיות במילוי משימות, יחסי עבודה עם סמכות ועמיתים. הפעילות מתבצעת במתכונת פרטנית או קבוצתית. (3) אכיפה – מערך הפעילויות לרוב מלווה בהחמרת הפיקוח ואכיפת הדרישה לחיפוש עבודה אקטיבי. אי שיתוף פעולה מוביל לסנקציה בדמות קיצוץ או שלילת גמלאות.

להלן מספר דוגמאות מהעולם לתכניות מדיניות מסוג JSA. הסיבה להתמקדות בדוגמאות אלו היא שהן התנהלו במסגרת של מחקרי הערכה במתכונת של ניסוי מבוקר, כפי שנעשה ב"מעגלי תעסוקה".

Van den Berg and Van der Klaauw,) Counseling and Monitoring – C&M (2006

באפריל 1998 החלו לשכות שירות התעסוקה בהולנד (unemployment insurance agencies) להפעיל תכנית למען דורשי דמי אבטלה שהוגדרו כבעלי כישורים מספקים למציאת עבודה. אחת לחודש, במשך חצי שנה, זומן דורש דמי האבטלה לפגישה אישית עם עובד בלשכה, ובה נבחן תהליך חיפוש העבודה שנעשה עד כה, והוגדרה תכנית אישית להמשך החיפוש. אי שיתוף פעולה גרר הפחתה מדמי האבטלה (הפחתה ממוצעת של 10% למשך חודשיים). הערכת התכנית התבססה על ניסוי מבוקר, שבו ההקצאה לקבוצת הטיפול הייתה מחייבת, והמשתתפים לא היו מודעים להשתתפותם בניסוי. השפעת התכנית נבחנה לאחר 10 חודשים מהפעלתה. באופן כללי הממצאים מעידים על העדר השפעה מובהקת של התכנית על קצב היציאה מאבטלה או על הסיכוי להשתלבות תעסוקתית.

Maryland UI Work-Search Demonstration במרילנד, ארה"ב (Klepinger, 2002)

התכנית הופעלה החל מינואר 1994 בלשכות שירות התעסוקה במרילנד (unemployment offices) במתכונת של מערך ניסוי מבוקר. דורשי דמי האבטלה הופנו באופן אקראי לקבוצת ביקורת או לאחת מארבע קבוצות טיפול. סוגי הטיפול: (1) השתתפות בסדנת חיפוש עבודה (שכללה סימולציות של ראיונות, סיוע אישי בבניית אסטרטגיית חיפוש, סיוע במילוי טופסי מועמדות ועוד); (2) דרישה ליצירת קשר שבועית עם ארבעה מעסיקים (במקום שניים – הדרישה הסטנדרטית מכל דורשי דמי האבטלה); (3) פיקוח מחמיר יותר על חיפוש העבודה; (4) דרישה לחיפוש עבודה פעיל בלי לחייב בדיווח שבועי על פניות ספציפיות למעסיקים. סוגי הטיפול (1)–(3)

⁶ הכשרה "קשה" כגון לימוד מקצוע או רכישת השכלה כללית (למשל מתמטיקה, אנגלית) אינה נכללת בתכניות מסוג JSA אלא בתכניות מסוג הכשרה.

היו כרוכים בסנקציה של שלילת הגמלה השבועית במקרה של אי שיתוף פעולה. במחקר נכללו פרטים שהגישו תביעה לדמי אבטלה במהלך שנת 1994. נמצא כי הטיפול מסוג (1)–(3) הביא להפחתה של \$75–\$116 בסך תשלום דמי האבטלה שהתקבלו בשנת 1994 – המהווים 3.6%-5.6% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת. לעומת זאת הטיפול מסוג (4) הביא לעלייה של \$34, אף כי לא מובהקת (1.6% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת). בקרב קבוצות שקיבלו טיפול מהסוגים (1)–(3) לא נמצאה השפעה על שיעור התעסוקה או על ההכנסות בשנה שמאז הגשת התביעה לדמי אבטלה, ואילו בקבוצה שקיבלה טיפול מסוג (4) נמצאה עלייה של \$347 בהכנסות לאחר שנה מהגשת התביעה (4.1% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת).

New UI Experiment בהונגריה (Micklewright and Nagy, 2010)

באפריל 2003 החלה לפעול ב-48 לשכות של שירות התעסוקה (employment offices) בהונגריה תכנית ניסיונית המיועדת לתובעי דמי אבטלה חדשים בעלי ותק תעסוקתי של 1–2.5 שנים מתוך 4 השנים שקדמו לתביעת דמי האבטלה.⁷ התכנית הניסיונית פעלה במשך 3 חודשים במתכונת של ניסוי מבוקר, שבו המשתתפים אינם מודעים להשתתפותם בניסוי. במסגרת התכנית נדרשו המשתתפים להגיע ללשכה בתדירות של אחת ל-3 שבועות לשם ראיון בקרה על פעילותם בחיפוש עבודה מאז הגעתם הקודמת ללשכה. משתתפי קבוצת הביקורת נדרשו להגיע ללשכה בתדירות של אחת ל-3 חודשים ולא נערכה בקרה על פעילותם בחיפוש עבודה. אי הגעה ללשכה גררה השעיה של תשלום דמי האבטלה – לרוב עד למועד הגעתם הגעה שוב, ובמקרים חוזרים ונשנים – עד תום תקופת הזכאות. סירוב לא סביר להצעת עבודה או התנהגות חריגה (למשל הגעה לריאיון במצב שכרות) הובילו לשלילת הזכאות. לא נמצא הבדל בשיעור ההשתלבות בתעסוקה בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת. רק בקרב נשים בנות 30 ומעלה נמצא כי התכנית מובילה ליציאה מהירה יותר מאבטלה (הימצאות של 102 ימים באבטלה בקבוצת הביקורת לעומת 85 ימים בקבוצת הטיפול בהסתברות של 0.75), ולהשתלבות גבוהה יותר בתעסוקה (30% בקבוצת בטיפול אל מול 23% בביקורת – שיפור של כ-30%).

הדוגמאות שנסקרו מצביעות על שונות בלתי מבוטלת בממצאים המתקבלים ממחקרי ההערכה השונים. מטא-אנליזה עדכנית, הבוחנת 207 מחקרי הערכה שבוצעו במערך של ניסוי מבוקר או מבוקר למחצה (Card et al., 2015) מלמדת כי מכל סוגי התכניות (שנסקרו בתחילת פרק 1), תכניות ה-JSA הן בעלות הסיכוי הגבוה ביותר להוביל להשפעה חיובית על הפעילות בשוק העבודה בטווח הקצר (עד שנה לאחר ההשתתפות בתכנית). כן ניכר כי השפעת תכניות אלו מתחזקת בטווח הבינוני (שנה-שנתיים לאחר ההשתתפות בתכנית), אך נחלשת בטווח הארוך (מעל שנתיים מההשתתפות בתכנית). ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם מחקרי מטא-אנליזה קודמים (Card et al., 2010; Kluge, 2010). עוד נמצא במטא-אנליזה כי עבור משתתפים המגיעים מאבטלה ממושכת – ביחס לתובעי דמי אבטלה רגילים – תכניות ה-JSA הן פחות אפקטיביות. ביחס לתכניות אחרות (מסוג הכשרה מקצועית, סבסוד מעסיקים או השמה במגזר הציבורי). פילוח תכניות מקטגוריית ה-JSA לכאלה המתמקדות בסנקציות לכאלה המתמקדות בסיוע

⁷ ההתמקדות באוכלוסייה זו נבעה מאילוץ לוגיסטי לנוכח תקופת זכאות לדמי אבטלה ארוכה יותר שחרגה מתקופת הניסוי בקרב אוכלוסייה בעלת ותק תעסוקתי ממושך יותר.

מלמדת כי הראשונות מובילות להשפעה פחותה בקרב משתתפים המגיעים מאבטלה ממושכת ואילו האחרונות מובילות להשפעה מוגברת (ביחס לתובעי דמי אבטלה רגילים). עוד נמצא כי תכניות JSA מובילות להשפעה מוגברת בקרב משתתפים מבוגרים (ביחס לתכניות שבהן הגילאים מעורבים) – אך השפעה זו אינה מובהקת. יש לציין כי הניתוח לעיל מתבסס על מספר מועט יחסית של מחקרים (על פי הפילוח לסוגי תכניות והכללה רק של מחקרים אשר היה ניתן להשוות את גודל ההשפעה שמצאו), ועל כן יש לסייג את ממצאיו (Card et al., 2015).

באופן כללי תכניות ה-JSA זולות מיתר התכניות (הכשרה מקצועית, סבסוד מעסיקים והשמה במגזר הציבורי). אשר להערכת כדאיותן – הספרות כמעט אינה מתייחס לצד העלות, ולכן חסרות הערכות עלות-תועלת. (ראו גם Card et al., 2010).

מיומנויות לא-קוגניטיביות

אחד המנגנונים שבאמצעותם פועלות תכניות JSA הוא "הכשרה רכה" – עבודה על מיומנויות לא-קוגניטיביות. הספרות הכלכלית על הון אנושי עוסקת בעיקרה במיומנויות קוגניטיביות, ואילו הבחינה של מיומנויות לא-קוגניטיביות נדחקה באופן יחסי – אולי מפאת הקושי למדוד מיומנויות אלו בדרך אמינה. יוצא אפוא שהספרות הכלכלית הבוחנת את ההשפעה הסיבתית של "הכשרה רכה" על תפקוד בשוק העבודה היא יחסית דלה. ואולם, כפי שעולה מהמחקר בתחום, למיומנויות לא-קוגניטיביות – למשל מוטיבציה, התמדה, עיקשות – תפקיד משמעותי בהשפעה על התפקוד בשוק העבודה. כך למשל עולה ממחקר של Heckman ואחרים (2006), שמשקלם של כישורים לא-קוגניטיביים אינו נופל מזה של כישורים קוגניטיביים בהסבר פרמטרים שונים הקשורים בתעסוקה.

בסוגיית טווח הזמן שבו ניתן להשפיע על מיומנויות אלו אין הסכמה (Brunello and Schlotter, 2011): לפי אסכולה אחת מיומנויות אלו ניתנות להשפעה רק עד סוף שנות ההתבגרות; לפי גישה אחרת הן ניתנות לרכישה בכל גיל. מסוגיה זו נגזרות השלכות הנוגעות לאפקטיביות של תכניות הפועלות דרך אפיק זה. עם זאת, מטא-אנליזה שנערכה על בסיס הספרות בפסיכולוגיה, וכוללת מחקרי הערכה של תכניות התערבות בתחום הסיוע בחיפוש עבודה – מחקרים שבוצעו במערך של ניסוי מבוקר או מבוקר למחצה – תומכת בגישה האחרונה (Liu et al., 2014): נמצא כי תכניות הכוללות רכיבי "הכשרה רכה" הן אפקטיביות יותר מתכניות שאין בהן רכיב כזה. כך למשל תכניות סיוע בחיפוש עבודה שבהן נכלל אלמנט של שיפור תחושת המסוגלות העצמית שיפרו את סיכויי התעסוקה של המשתתפים פי 3.25 ביחס לקבוצות ההשוואה; לעומתן, תכניות סיוע בחיפוש עבודה ללא אלמנט זה שיפרו את סיכויי התעסוקה של המשתתפים רק פי 1.73 ביחס לקבוצת ההשוואה. הממצאים לגבי תכניות הכוללות אלמנט של עידוד גישה פרו-אקטיבית או של הצבת יעדים עולים בקנה אחד עם אלו הנוגעים למיומנויות הלא-קוגניטיביות. עוד נמצא כי האפקטיביות הגבוהה ביותר של תכניות סיוע בחיפוש עבודה מתקבלת כשאלו כוללות רכיבים מוטיבציוניים לצד רכיבים המפתחים כישורי חיפוש עבודה; תכניות שבהן נכלל רק סוג אחד של רכיבים, האפקטיביות שלהן פחותה.

3. רקע תיאורטי – מודל חיפוש עבודה

ההשפעה של תכניות JSA על פרמטרים בשוק העבודה מושגת בעיקרה באמצעות השפעה על יעילות התהליך של חיפוש העבודה ועל עלויותיו. לפיכך, מודל חיפוש עבודה (Job search model), כפי שמוצג אצל Mortensen (1986), ישמש להלן מצע התיאורטי. זהו מודל רב-תקופתי. בכל תקופה מחפש העבודה מקבל n הצעות שכר, הנדגמות מקרית מתוך התפלגות של הצעות $F(w)$ שמוכן הוא ניצב, ועליו להחליט אם להסכים לשכר ולקבל את העבודה (כלומר להפסיק את תהליך החיפוש תוך ויתור על הצעת עבודה עתידית פוטנציאלית בשכר גבוה יותר), או להמשיך בתהליך החיפוש (ולשאת בעלות החיפוש הנגזרת מכך). אסטרטגיית החיפוש האופטימלית מקיימת שוויון בין עלות החיפוש לבין התשואה מהמשכו. השכר המקיים את השוויון (reservation wage) הוא השכר המינימלי שתמורתו הפרט מוכן להיענות לעבודה. באופן פורמלי, מתקיים:

$$\frac{\lambda}{r} \int_{w^*}^{\infty} [x - w^*] dF(x) = c + w^* - b \quad (1)$$

עלות החיפוש היא הביטוי בצד ימין של המשוואה, והיא מורכבת מעלות החיפוש הישירה c ומהעלות האלטרנטיבית של העדר עבודה (ההפרש בין ה-reservation wage המסומן ב- w^* לבין שווי הפנאי והגמלאות המוענקות במצב אי-תעסוקה, b); התשואה מהמשך החיפוש היא הביטוי בצד שמאל של המשוואה, והיא מורכבת מהערך המהווך (לפי שיעור ריבית r) של תוחלת תוספת השכר מעבר לזה המוצע $\int_{w^*}^{\infty} [x - w^*] dF(x)$, משוקללת בקצב הגעתן של הצעות העבודה λ . קצב היציאה מאבטלה \emptyset מושפע מקצב הגעתן של הצעות העבודה ומהסיכוי להיענות להצעת עבודה (כאשר פרט ידחה עבודה בשכר הנמוך מה-reservation wage שלו), ובאופן פורמלי ניתן לייצוג על ידי:

$$\emptyset = \lambda[1 - F(w^*)] \quad (2)$$

ממשוואות (1)–(2) נובע כי עלייה בעלות החיפוש הישירה מובילה לירידה ב-reservation wage, ומכאן לעלייה בהיקף העבודות שפרט יסכים לקבל ולעלייה בקצב היציאה מאבטלה. כמו כן עולה ממשוואה (2) כי האצה בקצב הגעתן של ההצעות λ יוביל גם הוא להחשת קצב היציאה מאבטלה.

תכניות JSA מעלות את עלות החיפוש הישירה c מפני הדרישה לחיפוש אינטנסיבי, המלווה בהתייצבות במרכזים ייעודיים, חובת דיווח לשם פיקוח, והשתתפות בפעילויות. כפי שהוסבר לעיל, התייקרות העלות הישירה של החיפוש מתבטאת בירידת השכר שהפרט יהיה מוכן לקבל ובעלייה של קצב היציאה מאבטלה. השפעה נוספת של תכניות JSA היא על יעילותו של תהליך חיפוש העבודה. יכולת חיפוש משופרת מובילה לשיפור בהתפלגות הצעות העבודה המגיעות אל הפרט. נגדיר התפלגות חדשה G כהתפלגות F המוזחת ימינה בגודל קבוע, כלומר מתקיים $F(w) = G(w + \mu)$, כאשר $\mu > 0$. אחת מתוצאות המודל היא ששינוי כזה יוביל לגידול

איטי יותר של ה-reservation wage (כלומר, בפחות מהגודל μ), ולפיכך לגידול קצב היציאה מאבטלה.⁸ שיפור ביכולות הלא-קוגניטיביות של הפרט מוביל גם הוא לשיפור בהתפלגות הצעות העבודה שמולה הוא ניצב, ולפיכך, בהתאם למוצג לעיל, מזרז את היציאה מאבטלה. השפעה אפשרית נוספת של תכניות JSA היא על קצב הגעתן של הצעות העבודה λ , שהאצתו גוררת גידול של קצב היציאה מאבטלה.

לנוכח ההשפעות המנוגדות המוצגות לעיל כיוון ההשפעה הסופי על השכר אינו ברור. כאמור, עלייה בעלות החיפוש הישירה מביאה לירידת השכר, ושיפור ביעילות החיפוש ובמיומנויות הלא-קוגניטיביות מביא לעלייתו. באשר להשפעה על קצב היציאה מאבטלה (המתורגם לשיעור התעסוקה), ניכר כי הכוחות הפועלים – דהיינו עלייה בעלות החיפוש הישירה, שיפור ביעילות החיפוש, שיפור במיומנויות הלא-קוגניטיביות ועלייה בקצב הגעתן של הצעות העבודה – דוחפים למגמת גידול בשיעור התעסוקה.

4. מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל והגמלה להבטחת הכנסה

4א. מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל

אחד מיעדיה העיקריים של הממשלה בשוק העבודה הוא הגדלת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של כלל האוכלוסייה בכוח העבודה – בדגש על אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי השתתפות נמוכים (מדינת ישראל, 2013). מדיניות פעילה בשוק העבודה, לצד כלי מדיניות נוספים, מופעלת לשם הגשמת יעד זה; להלן סקירת תכניות של מדיניות פעילה בשוק העבודה, בחלוקה לתחומים העיקריים: הכשרה מקצועית, סובסידיות למגזר הפרטי, יצירת תעסוקה במגזר הציבורי וסיוע בחיפוש עבודה.

באשר לתכניות ההכשרה המקצועית – על פי נתונים משרות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה פועל להכשרה או הסבה מקצועית של דורשי עבודה; בשנת 2014, 7,897 דורשי עבודה הופנו לקורסי הכשרה מקצועית. נוסף על כך מפעיל משרד הכלכלה תכנית שוברים לקורסי הכשרה מקצועית (בהפניית שירות התעסוקה וגופים נוספים), המקנה השתתפות בעלות ההכשרה, תכנית שאליה הופנו 2,096 דורשי עבודה בשנת 2014. בשנה זו גם הופנו 3,092 דורשי עבודה ללימוד יישומי מחשב, ו-560 הופנו ללימוד שפה במסגרת שירות התעסוקה. ישנם אפיקי הכשרה נוספים לאוכלוסיות ספציפיות, ביניהן עולים חדשים (שוברים במימון המשרד לקליטת עלייה), האוכלוסייה הערבית (מתוקף החלטות הממשלה על תכנית החומש לקידום כלכלי של המגזר הערבי), האוכלוסייה החרדית (למשל במסגרת מרכזי הכוון תעסוקתי) ואוכלוסיית מטופלי הרווחה (כחלק מהתכניות "מתעסוקה לרווחה" ו"אשת חיל", המופעלות על ידי משרד הרווחה) (מדינת ישראל, 2012). שיעור המשתתפים בתכניות ההכשרה המקצועית עמד בשנת 2014 על כ-3% מ-479,389 דורשי העבודה הפעילים בשנה זו.

אשר למערך סובסידיות למגזר הפרטי – החל משנת 2012 מיושם חוק מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי") בפריסה ארצית. לחוק, שבמסגרתו ניתנים מענקים לעובדים בעלי הכנסה נמוכה, מטרה משולבת – תמיכה בעובדים בעלי שכר נמוך ועידוד תעסוקה. בשנת 2013 מימשו את זכאותם למענק 240,577 עובדים – כ-62% מהזכאים (רשות המסים בישראל ואחרים, 2015).

⁸ לפיתוח המתמטי המלא ראו: Mortensen, 1986.

כמו כן מופעלת תכנית "יזמים עסק", הכוללת סיוע וליווי מטעם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים עבור יזמים דורשי עבודה או יזמים המשתייכים לאוכלוסיות יעד (עולים חדשים, ערבים, חרדים, בני +45 ועוד); בשנת 2013 נפתחו 436 קבוצות "יזמים עסק", שבהן לקחו חלק כ-7,000 משתתפים – מתוכם כ-27% דורשי עבודה, כ-22% מעל גיל 45 וכ-20% מהמגזר החרדי (משרד הכלכלה, 2014). כן ניתן סבסוד מצד מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה במסגרת התכנית "מסלול תעסוקה" בגין העסקת אוכלוסיות המאופיינות בשיעור תעסוקה נמוך (כגון נשים ערביות ובדואים); בשנת 2014 אושרו 94 בקשות תעסוקה, הצפויות להוסיף כ-1,700 משרות חדשות (משרד הכלכלה, ח"ת).

הממשלה מיישמת גם אפיק של יצירת תעסוקה במגזר הציבורי, אך בהיקפים נמוכים יחסית. דוגמה בולטת היא חברת "המשקם", הפועלת ליצירת תעסוקה לבעלי מוגבלויות, בלוויית הכשרה והכנה לשילוב בעולם העבודה. (זאת לא רק במגזר הציבורי אלא גם מול המגזר הפרטי; בסך הכול מועסקים דרך חברה זו כ-400 עובדים).⁹

קיימות גם תכניות מסוג JSA שהגורם העיקרי המפעיל אותן הוא שירות התעסוקה, תכניות בהיקפים נמוכים יחסית. בשנת 2014 מתוך 479,389 דורשי עבודה פעילים, 9,357 הופנו לסדנאות הכשרה להשתלבות בתעסוקה, 9,498 הופנו לייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי, 2,366 הופנו לסדנאות יזמות עסקית, 412 הופנו לאבחון תעסוקתי, 355 הופנו לתהליך של שיקום תעסוקתי ו-43,270 הופנו לירידי תעסוקה או מפגשי מעסיקים בלשכות.¹⁰ כן מתבצעת פעילות במסגרת מרכזי הכוון של משרד הרווחה עבור המגזרים הערבי והחרדי (במסגרת תכניות כדוגמת "מתעסוקה לרווחה" ו"אשת חיל" שהוזכרו לעיל). בעבר הופעלו תכניות ייעודיות למקבלי גמלה של הבטחת הכנסה – התכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" (להלן "מהל"ב") שהוחלפה בתכנית "אורות לתעסוקה".¹¹ (הרחבה ראו בפרק ג.4).

4.ב. אוכלוסיית מקבלי גמלה של הבטחת הכנסה

מתוך כלל אוכלוסיית היעד של המדיניות הפעילה בשוק העבודה ניתן לזהות את אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה כאוכלוסייה משמעותית – הן מפני היקפה (יורחב בהמשך) והן לאור החסמים התעסוקתיים הרבים המאפיינים אותה. בין חסמים אלו ניתן למנות מיעוט הון אנושי והעדר הרגלי עבודה, דבר המוביל לזיקה חלשה לשוק העבודה. מחקר (קינג, 2004) המתבסס על מדגם ארצי מלמד כי כ-80% ממקבלי הגמלה הם בעלי השכלה תיכונית לכל היותר, וכרבע מסך המקבלים הם בעלי השכלה של פחות מ-8 שנות לימוד; כ-35% ממקבלי הגמלה לא עבדו מעולם תמורת שכר, או עבדו רק בעבודות מזדמנות עד שלושה חודשים, וכ-30% נמצאים מחוץ לשוק העבודה לפחות חמש שנים.

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (להלן ה"ה) הם אוכלוסיית היעד של התכנית "מעגלי תעסוקה", ועל כן יורחב לגבי אוכלוסייה זו. גמלת הבטחת הכנסה משולמת למי שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה – במתכונת מלאה עבור חסרי הכנסה ובמתכונת חלקית עבור מי שהכנסתם נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה (השלמת הכנסה). שלושה תנאים

⁹ ראו אתר חברת "המשקם": <http://www.hameshakem.co.il/Profile.html>

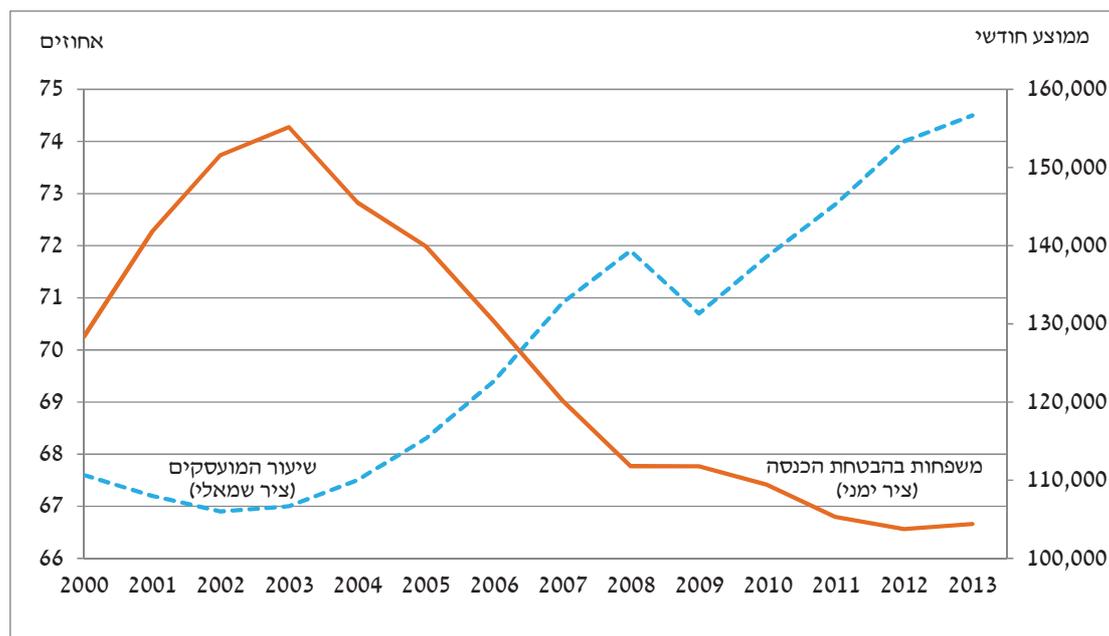
¹⁰ נתוני שירות התעסוקה.

¹¹ התכנית כללה גם קורסי הכשרה מקצועית וקורסים עיוניים – אשר משתייכים לתכניות מסוג הכשרה – אך עיקר ההפניות היו לתכנים מסוג JSA (המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, 2008; 2010).

קובעים את הזכאות לגמלה: ¹² (1) הגיל והתושבות – מעל גיל 20 ותושב ישראל 24 חודשים רצופים לפחות. ¹³ (2) ההכנסות ובעלות על רכב – הכנסות משכר, פנסיה, גמלה מחליפת שכר (למשל דמי לידה ותגמולי מילואים) והכנסות ממקורות אחרים (למשל הון או רכוש – פרט לדירת מגורים) שאינן עולות על סכום מסוים, הנקבע לפי הגיל, המצב המשפחתי ומספר הנפשות במשפחה. בעלות על רכב (כתלות בשוויו) עשויה לגרור שלילת זכאות או ניכוי מגובה הגמלה. (3) התייצבות בשירות התעסוקה¹⁴ – הזכאות מוקנית כל עוד לא נמצאה עבודה על ידי שירות התעסוקה, או שנמצאה עבודה בשכר נמוך (מתחת לסף המקנה זכאות להשלמת הכנסה), או שניתנה הפניה מטעם שירות התעסוקה להכשרה מקצועית (המוסד לביטוח לאומי, 2014א). בשנת 2013 גובה הגמלה החודשית להבטחת הכנסה עמד על 2,843 ש"ח לזוג עם שני ילדים – כשליש מהשכר החודשי הממוצע בשנה זו (המוסד לביטוח לאומי, 2014ב).

נכון לשנת 2013, כ-104 אלף משפחות במוצע לחודש קיבלו גמלת ה"ה – כ-4.5% מסך משקי הבית בישראל. מדובר על ירידה של שליש ביחס לשנת 2003, אז מספר המשפחות שקיבלו גמלת ה"ה עמד על שיא של כ-155 אלף משפחות במוצע לחודש (איור 2). את הירידה של מספר מקבלי הגמלה ניתן לייחס הן למגמת עלייה בשיעורי התעסוקה והן להחמרת תנאי הזכאות לאורך השנים, ובכללה הרחבת החובה לעמוד במבחן תעסוקה והקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה (המוסד לביטוח לאומי, 2014ב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

איור 2. הממוצע החודשי של מספר המשפחות שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה ושיעור המועסקים בגילי העבודה העיקריים (25–64), 2000–2013



המקור: המוסד לביטוח לאומי (2007, 2014ב), נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברת.

¹² אם יש בן/בת זוג גם עליו לעמוד בתנאים; ישנן אוכלוסיות מיוחדות שאינן זכאיות לגמלה גם אם עמדו בתנאים לעיל (למשל מי שנמצא במוסד וכל החזקתו על חשבון המדינה).

¹³ בתנאים מיוחדים תתאפשר זכאות גם בגיל צעיר יותר או על תקופה קצרה יותר של תושבות.

¹⁴ פטורים מהתייצבות בשירות התעסוקה מי שאינם יכולים לעבוד (למשל אסיר בעבודות שירות, אם לילד עד גיל שנתיים, מטפל בבן משפחה חולה).

מעבר להבטחת ההכנסה, מערכת הביטוח הסוציאלית כוללת גמלאות נוספות המקנות ביטוח נגד התממשות סיכון של אי תעסוקה (למשל במצבי פגיעה בעבודה, נכות או אבטלה). תופעה המתועדת בספרות היא תחליפיות בין גמלאות רווחה שונות. מחקר שבחן את השינויים במערכת קצבת הנכות בארה"ב בשנות ה-80 וה-90 (Autor and Duggan, 2003) מצא כי קצבת הנכות משמשת תחליף לדמי אבטלה, כך שלמעשה שיעור האבטלה המחושב על בסיס נתוני דמי האבטלה הוא אומדן חסר של כחצי נקודת אחוז. ניתוח שערך המוסד לביטוח לאומי (טולידנו, 2012) לגבי כלל השכירים בגילי העבודה בישראל שעבדו בשנת 2007 מלמד גם הוא על תופעה זו: נמצא כי שיעור מקבלי קצבת הנכות בקרב פרטים שקיבלו דמי אבטלה לפני קבלת הקצבה גבוה משמעותית מאשר בקרב אלה שלא קיבלו דמי אבטלה קודם לכן.

4.ג. תכניות מדיניות פעילה בשוק העבודה למקבלי גמלה של הבטחת הכנסה

מדיניות פעילה בשוק העבודה הופעלה בישראל באופן ממוקד באוכלוסיית מקבלי גמלת ה"ה (אוכלוסייה המאופיינת, כאמור, בחסמים תעסוקתיים רבים). באוגוסט 2005 – מתוקף הוראת שעה בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (חוק ההסדרים) – החלה לפעול התכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" ("מהל"ב") במתכונת ניסיונית. בהמשך היא הוחלפה בתכנית "אורות לתעסוקה" (שבה הוכנסו כמה שינויים ביחס לתכנית המקורית), וזו הופעלה עד אפריל 2010. התכנית עוררו דיון ציבורי נוקב, בין היתר משום שנתפסו כהפרטה של שירות שהמדינה אמורה לספק, ולאור ביקורת על אופן הפעלתן (טל-ספירו, 2013). להלן הרחבה על התכניות האמורות וממצאים של מחקרי הערכה שבחנו את השפעתן.

התכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" ("מהל"ב")

התכנית "מהל"ב" הושקה במתכונת ניסיונית באוגוסט 2005 בארבעה אזורים בארץ (ירושלים, נצרת, חדרה, אשקלון – להלן אזורי הניסוי). זאת במטרה לקדם את שילובם בתעסוקה, להעלות את כושר השתכרותם של מקבלי גמלת ה"ה (בכללם גם מקבלי השלמת הכנסה), ובכך לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות כלכלית וחברתית (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004). כל מקבלי גמלת ה"ה באזורי הניסוי – המחויבים בהתייצבות בשירות התעסוקה – חויבו להשתתף בתכנית.¹⁵

במסגרת התכנית הופעלו, באמצעות התקשרות עם חברות פרטיות, מרכזי תעסוקה שתפקידם היה לבדוק אם המשתתפים עומדים במבחן תעסוקה (תנאי לקבלת גמלת ה"ה מהמוסד לביטוח לאומי), לבנות למענם תכנית אישית לרכישת מיומנויות להשתלבות בתעסוקה ולשלבם בשוק העבודה. על הטיפול במשתתפי התכנית הופקד מתכנן יעדים תעסוקתי (עובד המרכז התעסוקתי שאינו עובד מדינה) – בסמכותו להפנות את המשתתפים לעבודה ולבנות עבור כל אחד מהם את התכנית האישית. התכנית האישית כללה מכסה שבועית של 30–40 שעות,¹⁶ שהורכבה מפעילויות לקידום השילוב בתעסוקה (הכשרה לחיפוש עבודה, סדנאות כישורי חיים, לימודים מקצועיים ועיוניים וסדנת שיקום תעסוקתי), שירות בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת, או עבודה בהיקף חלקי (הנמוך ממכסת השעות המרבית). כן סופקו במרכזים שירותים תומכי עבודה, כגון תחבורה וסיוע בהשגחה על ילדים צעירים. השתתפות בתכנית האישית היוותה

¹⁵ מקבלי גמלת ה"ה שאינם נדרשים להתייצב בשירות התעסוקה (כגון אם לילד עד גיל שנתיים – כפי שמתואר בפרק 4.ב לעיל) אינם משתתפים בתכנית.

¹⁶ במקרים מיוחדים מתכנן יעדים תעסוקתי מוסמך להפחית את המכסה השבועית.

תנאי לקבלתה של גמלת ה"ה: אי השתתפות גררה שלילה חודשית של הגמלה. סירוב לקבלת עבודה שהמשתתף הופנה אליה גרר שלילה של הגמלה למשך חודשיים.

עקרון מרכזי של המודל הכלכלי להתקשרות עם החברות המפעילות את מרכזי התעסוקה היה תגמול מבוסס-יעדים: תגמול/קנס בגין עמידה/אי-עמידה ביעד חיסכון של 35% בהוצאה הממשלתית על גמלאות; תגמול בגין עמידה ביעד של יציאה ממערכת גמלת ה"ה (50% תיקים סגורים למשך 9 חודשים); תגמול בגובה 5% מהחיסכון בתקציב שירותים תומכי השמה. יעדי הביצוע לא התבססו על השמה בעבודה (לוי, 2007). נכון לדצמבר 2006 הופנו לתכנית כ-22 אלף משקי בית, ההוצאה הממשלתית בגינה עמדה על 186 מיליוני ש"ח, והחיסכון הממשלתי בגין תשלומי גמלאות עמד על 122 מיליוני ש"ח (לוי, 2007; מנהלת תכנית מהל"ב, 2006).

מחקר הערכה (המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, 2008) בחן את השפעת ההשתתפות בתכנית "מהל"ב" באמצעות מערך מחקר ניסויי למחצה. הסיבה לשימוש במערך מסוג זה, ולא במערך ניסויי מבוקר, היא שבאזורים שבהם פעלה התכנית כל האוכלוסייה הרלוונטית חויבה להשתתף, ועל כן לא בוצעה הקצאה מקרית בין קבוצת טיפול לקבוצת ביקורת. קבוצת השוואה הורכבה ממקבלי גמלת ה"ה הדומים במאפייניהם למקבלי הגמלה בקבוצת הטיפול ומתגוררים באזורים שהם בני השוואה לאזורי הטיפול (בשיטה של Propensity Score Matching). בסיס הנתונים הורכב בעיקרו משאלונים שהועברו בסקר טלפוני. הסקר הטלפוני וניתוח הממצאים נערכו בנפרד לגבי פרטים שהיו במערכת ה"ה טרם תחילת התכנית (להלן מלאי), ועבור פרטים שלא היו במערכת ה"ה טרם תחילת התכנית, אלא הגישו תביעה לה"ה לאחר שהיא החלה לפעול (להלן זרם). הממצאים התקבלו מניתוח בשיטת הפרש הפרשים: לגבי כל פרט חושב הפער במשתני התוצאה בין התקופה שלפני הכניסה לתכנית לתקופה שאחריה, בניכוי הפער שהתקבל עבור פרט תואם מקבוצת השוואה.

השפעת ההשתתפות בתכנית נבחנה בקרב אוכלוסיית המלאי 15 חודשים לאחר תחילתה, ונמצא כי ההשתתפות בתכנית הביאה לעלייה של 10.3 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה (עלייה של כ-37% ביחס לשיעור התעסוקה הממוצע בקבוצת השוואה). לא נמצאה השפעה על השכר השעתי הממוצע, שעמד על כ-20 ש"ח (מעט מעל לשכר המינימום דאז). בקרב משתתפים שעבדו לפני התכנית נמצאה עלייה של 7.5% בשיעור העובדים שהרחיבו את היקף משרתם¹⁷ – ביחס לעלייה של 3.6% בקבוצת השוואה. כן הובילה התכנית לירידה של כ-27 נקודות אחוז בשיעור המשפחות המקבלות גמלת ה"ה (כ-34% ביחס לשיעור הזכאים הממוצע בקבוצת השוואה). בחינת השפעתה של התכנית על ההכנסה המשפחתית (מעבודה, מגמלת ה"ה ומקצבת נכות) מצביעה על עלייה של כ-5 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שהגדילו את הכנסותיהן ביותר מ-10% (כ-20% ביחס לשיעור הממוצע בקבוצת השוואה), לצד עלייה של כ-2 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שהקטינו את הכנסותיהן ביותר מ-10% (כ-5% ביחס לשיעור הממוצע בקבוצת השוואה).¹⁸

במחקר ההערכה אין התייחסות לצד העלות ובהתאם לכך אין גם ניתוח של עלות-תועלת.

¹⁷ משיעור ההרחבה האמור מנוכה שיעור המשתתפים שצמצמו את היקף משרתם.

¹⁸ ממצאי קבוצת הזרם אינם מוצגים, משום שבמחקר ההערכה מוצגים קשיים שעלו, המעמידים את הממצאים בספק (בניהם מיעוט מרואיינים, קושי בהתאמת קבוצת השוואה, פערי זמנים במועד הסקר בין קבוצת הטיפול לקבוצת השוואה).

התכנית "אורות לתעסוקה"

באוגוסט 2007, על בסיס המלצות הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב (מדינת ישראל, 2007), החליפה התכנית "אורות לתעסוקה" את התכנית "מהל"ב" באזורים שבהם זו פעלה, ובדצמבר 2007 הורחבה לאזורים הסמוכים לארבעת אזורי הפעילות המקוריים (המוסד לביטוח לאומי ומאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, 2010). בתכנית "אורות לתעסוקה" הוכנסו מספר שינויים ביחס לתכנית "מהל"ב", ואלה העיקריים שבהם: (1) שינוי מודל התשלום לחברות המפעילות – דגש באיכות ההשמה (למשל על ידי מתן בונוס המושפע מגובה השכר ומשך ההשמה), ופחות בחיסכון בגמלאות (כפי שהיה במקור); (2) מתן תמריצים כספיים למשתתפים בגין התמדה בעבודה; (3) מסלולי טיפול מיוחדים לעולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות רפואיות ובעלי ותק רב במערכת ה"ה; (4) הפיכת התכנית להתנדבותית עבור משתתפים מעל גיל 45. באפריל 2010 הופסקה התכנית, כי וועדת העבודה והרווחה של הכנסת לא האריכה את תוקפה. מאז נעשו ניסיונות נוספים, שלא צלחו, להעביר תכניות דומות בחקיקה (למשל הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"ה-2010; הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה התשע"ג-2013).

השפעת התכנית נבחנה בקרב אוכלוסיית המלאי 8 חודשים לאחר תחילתה, בשיטה זהה לזו שתוארה לעיל (המוסד לביטוח לאומי ומאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, 2010). הממצאים לגבי אוכלוסיית המלאי מתייחסים רק לאוכלוסייה המשתייכת לאזורי ההרחבה, ולא כוללים משתתפים מארבעת אזורי הפעילות המקוריים שכן יתכן שהושפעו גם מתכנית "מהל"ב". נמצא כי ההשתתפות בתכנית הובילה לעלייה של 8.2 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה (כ-18% ביחס לממוצע קבוצת ההשוואה). נמצאה עלייה של 305 ש"ח בהכנסה החודשית הממוצעת (כ-32% ביחס לממוצע קבוצת ההשוואה).¹⁹ נמצא כי שיעור המשתתפים שהרחיבו משרה עומד על 3.8% ביחס ל-2.1% בקבוצת ההשוואה.²⁰ נוסף על אלה הביאה התכנית לירידה של כ-19 נקודות אחוז בשיעור המשפחות המקבלות גמלת ה"ה (כ-24% ביחס לממוצע שיעור הזכאות בקבוצת ההשוואה). לא נמצאה השפעה על ההכנסה המשפחתית החודשית (מעבודה, גמלת הבטחת הכנסה וגמלת נכות) – עקב השפעות מנוגדות של עליית השכר מעבודה לצד ירידת ההכנסה מגמלת ה"ה. נבחנה גם ההשפעה בקרב אוכלוסיית הזרם 7 חודשים לאחר הגשת הבקשה לגמלת ה"ה. נמצא כי ההשתתפות הובילה לעלייה של 5.8 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה (כ-28% ביחס לממוצע קבוצת ההשוואה); לעלייה יחסית של 278 ש"ח בהכנסה החודשית הממוצעת (כ-27% ביחס לממוצע קבוצת ההשוואה); ולירידה של כ-8 נקודות אחוז בשיעור המשפחות המקבלות גמלת ה"ה (כ-19% ביחס לשיעור הזכאות הממוצע בקבוצת ההשוואה). כמו כן נמצאה עלייה של כ-270 ש"ח בהכנסה המשפחתית החודשית (מעבודה, גמלת ה"ה וקצבת נכות) – שיפור של כ-14% ביחס לממוצע קבוצת ההשוואה. זאת בשונה מהממצאים לגבי קבוצת המלאי ולגבי תכנית "מהל"ב", שהוצגו לעיל.

¹⁹ מחקר ההערכה לא כולל ממצאים לגבי השינוי בשכר השעתי.

²⁰ משיעור ההרחבה האמור מנוכה שיעור המשתתפים שצמצמו את היקף משרתם.

5. התכנית "מעגלי תעסוקה"²¹

"מעגלי תעסוקה" היא תכנית ניסיונית של מדיניות פעילה בשוק העבודה מסוג JSA, שמטרתה לטפל במקבלי גמלת ה"ה לצורך שילובם בעבודה מתאימה ומניעת גלישה לאבטלה מתמשכת ותלות בגמלאות. "מעגלי תעסוקה" מתבססת על מודל תכנית Strive²² – תכנית שנוסחה ביותר מ-30 מוקדים, ומטרתה להכשיר לעצמאות כלכלית ולפיתוח קריירה על ידי מתן כלים למימוש הפוטנציאל האישי והתעסוקתי. התכנית מופעלת על ידי שירות התעסוקה הישראלי ומיועדת לתובעי גמלת ה"ה²³ בגילים 18–50, הנחלקים לשתי קבוצות: (1) זרם – תובעים המגיעים לראשונה לשירות התעסוקה, או מחדשים רישום (כלומר לא התייצבו בשירות התעסוקה לפחות שנה); (2) מלאי – תובעים הנמצאים במערכת תקופה של עד שנה.

התכנית יושמה בשלבים: בפברואר 2014 היא החלה לפעול בשבע לשכות של שירות התעסוקה ברחבי הארץ (אום אל-פחם, אשדוד, בית-שמש, בני-ברק, טבריה, ירושלים ועפולה) – להלן לשכות הגל הראשון; ביוני 2014 החלה פעילות בתשע לשכות נוספות (באר-שבע, ביתר עילית, חיפה, מודיעין, נצרת, צפת, רהט, שפרעם ותל-אביב) – להלן לשכות הגל השני. בסך הכול מדובר על כ-22% מסך הלשכות של שירות התעסוקה ברחבי הארץ, המשרתות כ-40% מסך דורשי העבודה הפעילים בארץ (נכון למארס 2014). בסך הכול השתתפו בתכנית, עד אמצע יוני 2015, 6,848 פרטים.

5א. מערך התכנית

תובעי ה"ה המשתתפים בתכנית נדרשים להתייצב בלשכה שלוש פעמים בשבוע. בשתי ההתייצבויות הראשונות הם לוקחים חלק בתכנים ייחודיים לתכנית, המועברים על ידי צוות מקצועי של מאמנים תעסוקתיים²⁴; בהתייצבות השלישית נערכת פגישה עם מתאם ההשמה הייעודי של התכנית²⁵ לצורך חיפוש עבודות מתאימות (מתוך מאגר הזמנות העבודה שבלשכה). התכנים המועברים למשתתפים הם: אבחון תעסוקתי; סדנת חיפוש עבודה מונחה – המורכבת ממפגשים בני שעתיים שמספרם אינו מוגבל; סדנה לבניית מוטיבציה להשתלבות בשוק העבודה ולמתן כלים למסוגלות תעסוקתית ("סדנת שינוי"), המורכבת מ-13 מפגשים בני 5 שעות; אימון אישי; ליווי לתמיכה בהשתלבות בעבודה. החל מיולי 2014 כוללת הפעילות גם סדנאות הכנה לקראת סדנת חיפוש העבודה המונחה וסדנת שינוי. סדנאות ההכנה מורכבות מ-6 מפגשים של 2 עד 3 שעות, והן נועדו, בין היתר, לספק מענה לתקופה שבין הכניסה לתכנית "מעגלי תעסוקה" לבין תחילת ההשתתפות בסדנאות חיפוש העבודה וסדנת השינוי. (הרחבה על הסדנאות ראו בנספח 1.)

בשלב הראשון המשתתפים עוברים אבחון ובניית תכנית אישית (תהליך המכונה מפגשי "אינטייק"). לאחר מכן הם מנותבים לסדנאות לתקופה של 3–5 חודשים. (התמהיל האישי נקבע בהתאם למסוגלות התעסוקתית והמוטיבציה ליציאה לעבודה.) לאחר 7 חודשים מהכניסה

²¹ כל המידע בפרק זה מבוסס על מידע שהועבר על ידי גורמים בשירות התעסוקה ועל מסמכי שירות התעסוקה הנוגעים לתכנית "מעגלי תעסוקה".

²² בישראל תכנית Strive פועלת החל משנת 2006 במסגרת תבת – חברה לתועלת הציבור, שהוקמה על ידי גיונת ישראל וממשלת ישראל. ראו: <http://www.striveisrael.org/content.php?id=16>.

²³ לא נכללים פרטים העובדים בשכר נמוך ומקבלים השלמת הכנסה.

²⁴ הצוות המקצועי הוא צוות הייצוגי שאינו מועסק בשירות התעסוקה.

²⁵ מתאם ההשמה הייעודי של התכנית הוא עובד שירות התעסוקה, לרוב אחד ממתאמי ההשמה הבולטים בלשכה.

לתכנית – אם טרם בוצעה השמה, כך שהפרט עדיין מתייצב באופן שוטף – מתקיימת הפוגה מהסדנאות לשם הטמעה ויישום של הכלים שהוקנו. במהלכה נדרשת התייצבות בתדירות של אחת לשבוע לשם פגישה עם מתאם ההשמה הייעודי.²⁶

הדרישה מתובעי ה"ה שאינם משתתפים בתכנית היא התייצבות בשירות התעסוקה אחת לשבוע ופגישה עם מתאם השמה בתדירות של אחת לשלושה שבועות. לרשות שירות התעסוקה עומד סט של כלים תומכי השמה – בכללם סדנת עברית תעסוקתית, שוברים להכשרה מקצועית והשתלמויות ביישומי מחשב – שאליהם מופנים דורשי ה"ה בהתאם לצורך ולעמידה בתנאי הזכאות. השימוש בכלים אלו בקרב אוכלוסיית התכנית מועט (מוצג בפרק 11 בהמשך).

ב.5. סנקציות

דרישת הנוכחות המוגברת וההשתתפות בתכנים שהתכנית מקנה היא מחייבת. היעדרות לא מוצדקת או חוסר שיתוף פעולה מובילים לשלילה חודשית של גמלת ה"ה. סירוב לקבלת הפניית עבודה של מתאם ההשמה מוביל לשלילת גמלת ה"ה למשך חודשיים. נהלים אלו אחידים גם ביחס לתובעי ה"ה שאינם נכללים בתכנית (פרט לשלילה בגין אי השתתפות בתכנים, שהיא רלוונטית רק לתכנית).²⁷ רק מנהל הלשכה רשאי לשלול גמלה ממשותפת בתכנית בגין חוסר שיתוף פעולה. בשונה מתכניות "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה", שתוארו לעיל, עובדי הצוות המקצועי (שאינם עובדי מדינה) אינם מוסמכים לשלול זכאות לגמלה.

ג.5. עלות התכנית ומודל התשלום למפעיל

בשנת 2014 עמד תקציב התכנית (ההוצאה בפועל) על 5.6 מיליוני ש"ח, והעלות למשתתף עמדה על כ-1,600 ש"ח (בהתאם לכ-3,500 משתתפים בקבוצת הטיפול בשנה זו); התקציב לשנת 2015 הורחב ועומד על 11.5 מיליוני ש"ח, והצפי הוא ל-8,000–8,500 משתתפים (ולפיכך העלות העתידית למשתתף מוערכת בכ-1,400 ש"ח).²⁸ מאחר והתכנית מופעלת על ידי שירות התעסוקה, ונעשה שימוש בתשתיות הקיימות של השירות, עלות זו מורכבת בעיקר מעלות שכר לצוות המפעיל. מודל התשלום לצוות המקצועי לא כולל רכיב תגמול המבוסס על השגת יעדים – יעדי הפחתה של מספר תובעי גמלת ה"ה או יעדי השמה. לעומת זאת מודל התשלום לכלל מתאמי ההשמה בשירות התעסוקה כולל שכר עידוד בשיעור ממוצע של 5% מהשכר, בהתאם להשמה של תובעי ה"ה בעבודה כתוצאה מהפניה של מתאם ההשמה או כתוצאה משימוש בכלי תמיכה בהשמה שמספקת הלשכה. השמה עצמית לא נמנית עם ההשמות המקנות שכר עידוד. בניגוד לכך, לגבי מתאמי ההשמה הייעודיים של התכנית "מעגלי תעסוקה" השמה עצמית נכללת גם היא בשכר העידוד. יש לשים לב שזה רק רכיב אחד מסך הרכיבים הנכללים בשכר העידוד בגין השמות (אשר כאמור כולל גם רכיבים בגין השמות כתוצאה מהפניית מתאם השמה או מהשתתפות בכלי תמיכה-בהשמה). רכיב שכר העידוד בגין השמה עצמית, שממנו נהנים מתאמי ההשמה הייעודיים של "מעגלי תעסוקה" שלא כיתר מתאמי ההשמה, נאמד בכ-1% בלבד מהשכר.

²⁶ נכון למועד כתיבת המחקר הנוהל לגבי המשתתפים תקופה של למעלה משנה עדיין בתהליכי גיבוש.

²⁷ תובע ה"ה שזכאותו לגמלה נשללה רשאי לערער על ההחלטה בפני ועדת ערר.

²⁸ במועד כתיבת המחקר הנוכחי שנת 2015 טרם הסתיימה, ולכן לא ניתן לדעת איזה חלק מהתקציב ימומש בפועל.

ד5. ההקצאה לתכנית

התכנית מיושמת במתכונת של מערך ניסוי מבוקר (RCT – Randomized Controlled Trial): בכל שבוע נערכת הקצאה מקרית של תובעי ה"ה – ברמת הלשכה – לקבוצות טיפול וביקורת (בנפרד עבור אוכלוסיית הזרם והמלאי). ההקצאה חלה גם על בן/בת הזוג (אם ישנו/ה). כל פרט מוקצה רק פעם אחת לקבוצת טיפול או ביקורת, והסטטוס שלו נשאר קבוע במהלך כל תקופת התכנית.

התכנית היא מחייבת עבור מי שהוקצה לקבוצת הטיפול, ובכך נמנעות בעיות של סלקציה על בסיס מוטיבציה. עיקרון זה הוא משמעותי למחקר, משום שבמקרה של סלקציה לא ניתן לדעת אם התוצאות המתקבלות נובעות מהשפעות התכנית עצמה או ממאפיינים ייחודיים של אלה שבחרו להשתתף בה. מצבים חריגים שבהם נדרשת גריעה מהתכנית (בשל חסמים בריאותיים או אישיים) מאושרים על ידי סמנכ"ל ההשמה בלבד, על פי נוהל מוסדר. בפועל נגרעו מהתכנית 55 משתתפים בלבד – 0.45% מסך המיועדים לה. ניתוח הממצאים מתבסס על כלל הפרטים, כולל אלה שנגרעו מהתכנית כדי למנוע בעיות של הטיה.

6. בסיס הנתונים והמשתנים

מסד הנתונים למחקר מורכב מבסיסי נתונים שיאפשרו לבחון את השפעות התכנית – בעיקר על הנוכחות במערכת הגמלאות (למשל יציאה מהמערכת או מעבר מהבטחת הכנסה לגמלאות אחרות). יתרון חשוב של מסד הנתונים היא התבססותו על נתונים מנהליים מלאים שרמת מהימנותם גבוהה.

להלן פירוט בסיסי הנתונים והמשתנים המופקים מהם:

(1) **בסיס הנתונים המנהלי של שירות התעסוקה הישראלי** (עדכני ל-16.6.2015) –

מכיל שלושה סוגים של נתונים:

- נתונים על פעילות דורשי העבודה בלשכות שירות התעסוקה – לשכת הפעילות, סוג התביעה (ה"ה או אבטלה), סטטוס הפעילות (פעיל/לא פעיל), מועדי ההתייצבויות בלשכה, ההפניות לעבודה, הסירובים להפניות, ההשמות בעבודה כתוצאה מהפניית מתאם ההשמה, ההשמות בעבודה שאינן כתוצאה מהפניית מתאם השמה²⁹, ההפניה לכלים תומכי השמה.
- נתונים על פעילות דורשי העבודה במסגרת התכנית "מעגלי תעסוקה" – מועד ההקצאה לתכנית, השתייכות לקבוצת טיפול/ביקורת, השתייכות לאוכלוסיית זרם/מלאי, הפניה לסדנאות התכנית השונות.
- נתונים חברתיים-דמוגרפיים ונתונים המדווחים על ידי הפרט (למשל על מצב בריאותו).

בסיס נתונים זה מאפשר להפיק משתנה תוצאה המלמד על פעילות הפרט בשירות התעסוקה וכן משתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (להלן וקטור משתנים מפקחים), הכול בהתאם לסטטוס של הפרט, נכון ל-16.6.2015:

²⁹ משתנה זה מחושב על בסיס התקשרות של מתאם ההשמה עם תובע ה"ה לאחר שהאחרון מפסיק להתייצב בלשכה.

• *appearance* – מקבל את הערך 1 אם הפרט התייצב בשבועיים האחרונים בשירות התעסוקה, 0 אחרת ;
וקטור משתנים מפקחים :

- *female* – מקבל את הערך 1 לאישה, 0 אחרת ;
- *age* – גיל הפרט (נכון למועד ההקצאה לתכנית) ;
- *married* – מקבל את הערך 1 למצב משפחתי נשוי, 0 אחרת ;
- *children* – מספר הילדים מתחת לגיל 18 שהם בחזקת הפרט ;
- *immigrant* – מקבל את הערך 1 אם ארץ הלידה של הפרט אינה ישראל, 0 אחרת ;
- *health_limitation* – מקבל את הערך 1 אם הפרט דיווח על מגבלה בריאותית, 0 אחרת ;
- *arab* – מקבל את הערך 1 אם הפרט שייך למגזר הערבי, 0 אחרת ;
- *charedy* – מקבל את הערך 1 אם הפרט שייך למגזר החרדי, 0 אחרת. הזיהוי התבצע לפי אחד משלושה קריטריונים: (1) הפרט מחזיק בטלפון כשר³⁰; (2) מתאם ההשמה זיהה את הפרט כחרדי; (3) מתגורר ביישוב חרדי לפי הגדרת הלמ"ס ;
- *single_parent* – מקבל את הערך 1 עבור הורים יחידנים – אם לפרט ילדים ואינו נשוי.

בסיס הנתונים של שירות התעסוקה מכיל נתונים לגבי השמות בתעסוקה שהתבצעו, ומכאן מאפשר לבחון את המצב התעסוקתי של הפרטים. יש להדגיש כי השמות עצמיות (המוגדרות כהשמות שלא בוצעו עקב הפנייה של מתאם השמה) מחושבות על בסיס התקשרות טלפונית של מתאם ההשמה עם המשתתפים. התמריץ של מתאמי ההשמה הייעודיים של התכנית לדווח על השמות כאלה של משתתפים בקבוצת הטיפול חזק מן התמריץ של מתאמי ההשמה ביחס לקבוצת הביקורת; זאת משום שרכיב שכר העידוד חל, כאמור, רק על הראשונים. הדבר מוביל להטיה בנתונים אלו, אשר גם אוששה בעזרת נתונים שהתקבלו מסקר טלפוני. (עליו יורחב בהמשך). לפיכך המחקר הנוכחי לא כולל ניתוח של ההשתלבות בתעסוקה. מחקרי המשך יתבססו על נתוני תעסוקה ממקורות נוספים (שעליהם יורחב בהמשך הפרק) יכללו ניתוח כזה.

(2) **בסיס הנתונים המנהלי של המוסד לביטוח לאומי** – כולל את נתוני ההכנסות והגמלאות (הנתונים המאוחרים ביותר הזמינים במערכת) :

- ההכנסות: ההכנסות החודשיות (ברוטו) מעבודה שכירה לחודשים 1/2010–12/2013, בנפרד לכל מעסיק.³¹ מקור נתונים אלו הוא רשות המסים בישראל (נתוני מס ההכנסה), כך שמדובר בהכנסה המדווחת למס בלבד.

³⁰ טלפון כשר הוא טלפון סלולרי הנמצא בשימוש נרחב בציבור החרדי, בעל קידומת ייחודית המאפשרת את זיהויו. להרחבה: https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A1%D7%9C%D7%95%D7%9C%D7%A8%D7%99_%D7%9B%D7%A9%D7%A8

- הגמלאות: גובה הגמלאות החודשיות לחודשים 01/2010–05/2015, בנפרד לכל גמלה (ה"ה, דמי אבטלה, נכות, מזונות, שארים, פגיעה בעבודה). הנתונים על גמלת ה"ה ודמי אבטלה מתעדכנים בפיגור ממושך יותר מאשר נתוני יתר הגמלאות וזמינים רק עד 02/2015.

נתוני הגמלאות הבאים יאפשרו לבחון את השפעת התכנית על קבלת גמלאות, וכן על התחליפיות בין גמלאות, בהתאם למידע הקיים על הפרט בחודש 2/2015:

- *recieved_HH* – מקבל את הערך 1 אם הפרט מקבל גמלת ה"ה, 0 אחרת;
 - *recieved_benefit* – מקבל את הערך 1 אם הפרט מקבל גמלה כלשהי מביטוח לאומי, 0 אחרת;
 - *recieved_unemployment* – מקבל את הערך 1 אם הפרט מקבל דמי אבטלה, 0 אחרת;
 - *recieved_disability* – מקבל את הערך 1 אם הפרט מקבל קצבת נכות, 0 אחרת;
 - *HH_benefits* – סך ההכנסות המצטבר מגמלת ה"ה שקיבל הפרט מאז הכניסה לתכנית (מחירי 2014);
 - *HH_benefits_per_month* – הממוצע החודשי של ההכנסות מגמלת ה"ה שקיבל הפרט מאז כניסתו לתכנית (מחירי 2014);
 - *total_benefits* – סך ההכנסות המצטבר מגמלאות שקיבל הפרט מאז הכניסה לתכנית (מחירי 2014);
 - *total_benefits_per_month* – הממוצע החודשי של ההכנסות מגמלאות שקיבל הפרט מאז כניסתו לתכנית (מחירי 2014).
- הנתונים להלן יאפשרו גם בחינת השפעות הטרוגניות של התוכנית בהתאם לפעילות במערכת הגמלאות ובשוק העבודה בתקופה שקדמה לתכנית:
- *employed2010_2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט עבד לפחות חודש אחד בשנים 2010–2013, 0 אחרת;
 - *employed2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט עבד לפחות חודש אחד בשנת 2013, 0 אחרת;
 - *HH_benefits2010_2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט קיבל גמלת ה"ה במשך חודש אחד לפחות בשנים 2010–2013, 0 אחרת;
 - *HH_benefits2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט קיבל גמלת ה"ה במשך חודש אחד לפחות בשנת 2013, 0 אחרת;
 - *total_benefits2010_2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט קיבל גמלאות מהביטוח הלאומי במשך חודש אחד לפחות בשנים 2010–2013, 0 אחרת;

³¹ מדובר בשכר השנתי מחולק במספר חודשי העבודה במהלך השנה.

- *total_benefits2013* – מקבל את הערך 1 אם הפרט קיבל גמלאות מהביטוח הלאומי במשך חודש אחד לפחות בשנת 2013, 0 אחרת;
- *disability* – מקבל את הערך 1 אם הפרט קיבל קצבת נכות במשך חודש אחד לפחות בשנים 2010–2013, 0 אחרת.

מאחר שנתוני ההכנסות מעבודה מתעדכנים במוסד לביטוח לאומי בפיגור משמעותי³², לא היו נתונים עדכניים זמינים בעת ביצוע המחקר לתקופה שלאחר יישום התכנית, ועל כן משתנים אלו לא יוכלו לשמש משתני תוצאה במחקר זה.

נתוני סקר טלפוני

כחלק מהמחקר המלווה של התכנית נערך, בחודשים פברואר עד יוני 2015 (לאחר כשנה מתחילתה), סקר טלפוני לקבוצות הטיפול והביקורת, וזאת כדי לאסוף נתונים נוספים מעבר לאלו המצויים בשירות התעסוקה ובמוסד לביטוח לאומי – ביניהם נתונים על תעסוקה עדכנית, רקע תעסוקתי ומיומנויות לא-קוגניטיביות. המחקר הנוכחי מתבסס על נתונים מנהליים בלבד. ניתוח של ממצאי הסקר יוצג בדוח ביניים של התכנית "מעגלי תעסוקה", שעתיד להתפרסם בהמשך על ידי שירות התעסוקה.

בסיס הנתונים הסופי

מאז תחילת יישום התכנית בפברואר 2014 ועד למועד האחרון שלגביו ישנם נתונים הנכללים במחקר (כאמור – 16.6.2015) היו אמורים להיכלל בניתוח 12,129 תובעי ה"ה (מתוכם 6,848 בקבוצות הטיפול והיתר בקבוצת הביקורת). שתי לשכות של שירות התעסוקה המשתתפות בתכנית לא נכללות בניתוח: בלשכת רהט ההקצאה לקבוצת טיפול החלה רק ביוני 2015, ועל כן אין לגביה נתונים לתקופה הנחקרת (122 תובעי ה"ה); בלשכת העיר מודיעין לא התבצעה הקצאה לקבוצת ביקורת, ועל כן לא ניתן לעמוד על השפעות התכנית בה (124 תובעי ה"ה). לא נכללו בניתוח 1,735 תובעי ה"ה שהוגרלו לקבוצת הטיפול או הביקורת, אבל חדלו להתייצב בלשכות שירות התעסוקה מיד לאחר הקצאתם לאחת משתי הקבוצות, לפני שנמסר לשייכים לקבוצת הטיפול על השתתפותם בתכנית "מעגלי תעסוקה"³³. ניתוח המאשש כי אין סלקציה בין קבוצות הטיפול והביקורת בקרב אוכלוסייה זו מובא בנספח 2.³⁴ אוכלוסיית המחקר הסופית עומדת על 10,148 פרטים – מתוכם 5,698 משתתפים בקבוצת הטיפול.³⁵

³² נתוני השכר מתעדכנים במוסד לביטוח לאומי בפיגור של כשנה וחצי. (על כן הנתונים לשנים 2014–2015 לא היו זמינים בעת ביצוע המחקר.)

³³ בהתייצבות הראשונה בלשכה מתבצעת ההקצאה לתכנית, ורק בהתייצבות הבאה נמסר לפרטים שהם משתתפים בה.

³⁴ בנספח מוצגת אמידה שממנה עולה כי האוכלוסייה שהפסיקה להתייצב לפני הכניסה לתכנית שונה במרבית מאפייניה מיתר אוכלוסיית המחקר, וניכר כי מדובר באוכלוסייה חזקה יותר: שיעורי הנשים, הערבים והחד-הוריים בה נמוכים יותר מאשר ביתר אוכלוסיית המחקר; האוכלוסייה צעירה יותר, לה פחות ילדים; בעלת יותר ניסיון תעסוקתי קודם ופחות ניסיון קודם במערכת הגמלאות. ואולם, בקרב האוכלוסייה שהפסיקה להתייצב אין הבדלים בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת במאפיינים השונים, או שיש הבדלים קטנים יחסית ולא מובהקים. הדבר הגיוני, משום שההקצאה לתכנית היא אקראית, ואוכלוסייה זו הפסיקה להתייצב לפני שידעה על השתייכותה לאחת משתי הקבוצות.

³⁵ יחס ההקצאה היה אמור לעמוד על 1/3 לקבוצת הביקורת ו-2/3 לקבוצת הטיפול, אולם בפועל, בגלל אילוצים תפעוליים, בוצעה הקצאה בשיעור גדול יותר לקבוצת הביקורת.

7. השיטה האמפירית

א. מערך המחקר

התכנית "מעגלי תעסוקה" מיושמת כאמור במערך של ניסוי מבוקר (RCT) – גישה חדשנית, שכמעט שלא יושמה לפני כן בהערכת תכניות התערבות בישראל. מערך מחקר זה מבוסס על הקצאה מקרית לקבוצת טיפול ולקבוצת ביקורת – דבר המאפשר הזדמנות ייחודית לבחון את השפעת התכנית באופן מדויק וללא הטיות.

באופן פורמלי, לגבי תכנית מדיניות נתונה, לכל פרט i ישנם שני מצבי עולם אפשריים: הפרט עשוי להשתתף בתכנית (מצב עולם $w_i = 1$) או לא להשתתף בה (מצב עולם $w_i = 0$). בהתאם לכך ניתן להגדיר שתי תוצאות אפשריות לפרט:

$$Y_i = \begin{cases} Y_i(0) & \text{if } w_i = 0 \\ Y_i(1) & \text{if } w_i = 1 \end{cases}$$

כאשר $Y_i(0)$ היא תוצאה אפשרית אם הפרט לא ישתתף בתכנית, $Y_i(1)$ היא תוצאה אפשרית אם הפרט כן ישתתף בתכנית. לו שתי התוצאות הללו היו ניתנות לצפייה, מתוך השוואה ביניהן היה ניתן ללמוד על האפקט הסיבתי של התכנית ברמת הפרט. ואולם באפשרותנו לצפות רק בתוצאה אפשרית אחת, שכן פרט לא יכול להימצא בשני מצבי העולם (להשתתף בתכנית וגם לא להשתתף בה), ועל כן הסקה סיבתית ברמה זו אינה אפשרית. זוהי הבעיה הבסיסית של הסקה סיבתית (Holland, 1986). ניתן לאמוד את ההשפעה הממוצעת של התכנית כהפרש בין ממוצע התוצאות של פרטים שהשתתפו בתכנית ובין ממוצע התוצאות של פרטים שהשתתפו בתכנית (Average Treatment Effect - ATE):

$$ATE = E[Y_i(1)] - E[Y_i(0)]$$

ואולם בהעדר הקצאה אקראית לתכנית, ה-ATE מוטה, כי הוא מכיל גם הטיית סלקציה, המבטאת את ההבדל הממוצע בין תוצאותיהם האפשריות של הפרטים המשתתפים בתכנית לבין אלו של הפרטים שאינם משתתפים בה, כאשר הם אינם משתתפים בתכנית.³⁶ במצב של הקצאה אקראית לתכנית אין הטיית סלקציה, ומכאן שה-ATE הוא אומד ללא הטיות לאפקט הסיבתי של התכנית.

על אף המערך הניסויי, המחקר כרוך בכמה אתגרים מתודולוגיים. ראשית, כיוון שההקצאה האקראית מתבצעת בתוך יחידה של לשכת שירות התעסוקה X שבוע ההקצאה לתכנית X שייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי, לא ניתן להשוות ישירות את תוצאות קבוצת הטיפול לאלו של קבוצת הביקורת, אלא נדרשת אמידה הכוללת פיקוח על יחידת ההקצאה האקראית. הסיבות לכך הן: הבדלים בין לשכות בדפוסי הפעילות, המשפיעים על השמות; הבדלים בין הלשכות בהפעלת

³⁶ ניתן לחשוב למשל על מצב שבו יכולת הלמידה או רמת המוטיבציה של פרטים הבוחרים להשתתף בתכנית נתונה גבוהות מאלו של פרטים הבוחרים שלא להשתתף בה – דבר שהיה עשוי להביא לפער בין תוצאותיהם גם ללא השתתפותם של הראשונים בתכנית.

התכנית; הבדלים בין האזורים במצב שוק העבודה; שינויים במצב שוק העבודה על פני זמן; והבדלים בין דורשי עבודה חדשים לוותיקים.

שנית, מערך המחקר מאפשר לעמוד רק על השפעת התכנית כמכלול, ולא על השפעת רכיביה השונים. יחד עם זאת, בחינת השפעתה של התכנית בטווח המידי עשויה ללמד על רכיב דרישת ההתייצבות המוגברת, כי בטווח הזה טרם החלה ההיחשפות לתכנים השונים. באופן דומה ניתן יהיה ללמוד על השפעת רכיבים אחרים של התכנית תוך בחינת השפעתה בנקודות זמן שונות – ניתוח שיתבצע במחקר המשך.

שלישית, יש לזכור שהלשכות המשתתפות בתכנית לא נבחרו באופן אקראי אלא על סמך מאפייניהן (למשל יכולותיהן הלוגיסטיות וגודלן), ולהביא זאת בחשבון בעת הכללת הממצאים לרמה הארצית.

בהמשך המחקר יש התמודדות עם הסוגיות הללו.

ב.7. המודל הנאמד

השפעת התכנית נאמדת כפער במשתני התוצאה בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת תוך פיקוח על יחידת ההקצאה המקרית (הלשכה שבה רשום הפרט X שבוע ההקצאה לתכנית X השייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי). להלן המשוואה הנאמדת:

$$(3) \text{ Outcome}_{ijt} = \alpha + \beta \text{ Treatment}_i + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijt}$$

כאשר:

- Outcome_{ijt} – משתנה תוצאה עבור פרט i הרשום בלשכת שירות תעסוקה j שהוקצה לתכנית בשבוע t ושייך לאוכלוסיית זרם/מלאי p .³⁷
- Treatment_i – משתנה הטיפול, מקבל את הערך 1 אם פרט i שייך לקבוצת הטיפול, 0 עבור קבוצת הביקורת.
- $\mu_j * \gamma_t * \delta_p$ – אפקט קבוע עבור לשכת שירות תעסוקה j * שבוע הקצאה לתכנית t * שייכות לאוכלוסיית זרם/מלאי p (כאמור, רמת ההקצאה האקראית).
- ε_{ijt} – טעות מקרית (מקובצות ברמת לשכת שירות תעסוקה j * שבוע הקצאה לתכנית t * שייכות לאוכלוסיית זרם/מלאי p בכדי לאפשר התחשבות במתאם בין הטעויות בתוך רמת ההקצאה האקראית).

הפרמטר המרכזי במשוואה הוא β , המציין את ההשפעה הממוצעת של התכנית על משתני התוצאה.

משוואה (3) נאמדה גם תוך פיקוח על וקטור משתנים חברתיים-דמוגרפיים ברמת הפרט:

³⁷ משתני התוצאה לגבי כל הפרטים נצפים במועד אחיד – יוני 2015 לנתוני שירות התעסוקה, פברואר 2015 לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

$$(4) \text{ Outcome}_{ijt} = \alpha + \beta \text{ Treatment}_i + X_i' \lambda + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijt}$$

כאשר :

- X_i – וקטור משתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים עבור פרט i (הוגדר בפרק 6).

יתר המשתנים הם כפי שהוגדרו במשוואה (3).

הוספת וקטור המשתנים מאפשרת לפקח על הבדלים בין קבוצות הטיפול והביקורת – אם יש כאלה על אף ההקצאה האקראית מאחר שמדובר במדגם סופי, להקטין את השונות ולהגיע לרמת דיוק גבוהה יותר באמידה. הממצאים המוצגים בעבודה הם אלו שהתקבלו מאמידת משוואה (4). האומדים שהתקבלו ממשוואות (3) ו-(4) היו דומים מאוד, אך מדויקים יותר במשוואה (4) כפי שצפוי במצב של ניסוי מבוקר.

בניתוח נכללים גם 55 משתתפים שנגרעו מהתכנית (0.45% מהמשתתפים) – כפי שתואר בפרק 5. מפני שיעור הגריעה הזניח ניתן להתייחס לבחינה המתבצעת לפי ההקצאה המקורית לטיפול כאל בחינה של קבלת הטיפול בפועל – ולא כבחינת ה-Intention To Treat. לו הפער בין ההקצאה לטיפול ובין הטיפול בפועל היה משמעותי, ניתן היה להשתמש במשתנה עזר של ההגרלה לתכנית כדי לאמוד את השפעת התכנית רק על הפרטים שעברו טיפול בפועל (בחינת ה-Treatment on the treated). הואיל ומדובר, כאמור, בפער זניח ניתוח זה אינו מתבצע.

משוואה (4) נאמדה גם בנפרד עבור כל אחת מלשכות שירות התעסוקה המשתתפות בתכנית ועבור תת-אוכלוסיות שונות, מה שמאפשר לבחון השפעות הטרוגניות של התכנית.

מאחר שכל פרט מוקצה לתכנית בנקודת זמן שונה, בחינת משתני התוצאה בנקודת זמן קבועה מובילה למשך טיפול שונה בכל פרט. כדי לאמוד את השפעות התכנית לאחר פרקי זמן קצובים הוגדרו משתני התוצאה לאחר 0-7 חודשים ביחס למועד הקצאתו של הפרט לתכנית (חודש ההקצאה לתכנית מוגדר כתקופה שלאחר 0 חודשים ממועד ההקצאה), ובהתאם לכך נערכו 8 אמידות – אמידה נפרדת לכל פרק זמן שנבחן.³⁸ בכוחן של אמידות מסוג זה, המבחינות בין פרקי הזמן השונים שחלפו מאז ההקצאה לתוכנית, ללמד על השפעת רכיביה השונים, שכן סביר כי בשלב של התחלת התכנית השפעתה נובעת מדרישת ההתייצבות המוגברת – ולא מהתכנים הייחודיים לה; זאת משום שבתחילת ההשתתפות בתכנית נערך אבחון, ורק בהמשך ובהדרגה המשתתפים נוטלים חלק בתכנים, ואילו חובת ההתייצבות חלה מהיום הראשון להשתתפות בתכנית.

המשוואה הנאמדת היא בעלת מבנה מקביל למשוואה (4) עם שינוי באופן הגדרת משתני

התוצאה :

$$(5) \text{ Outcome}_{Mijt} = \alpha + \beta \text{ Treatment}_i + X_i' \lambda + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijt}$$

כאשר :

³⁸ לגבי משתני שירות התעסוקה התבצעה בחינה של עד 9 חודשים מהכניסה לתכנית – יורחב בפרק 10.

- $Outcome_{ijt}$ – משתנה תוצאה לאחר M חודשים ממועד ההקצאה לתכנית (כאשר $M = 0, 1, 2, \dots, 7$) עבור פרט i הרשום בלשכת שירות תעסוקה j שהוקצה לתכנית בשבוע t ושייך לאוכלוסיית זרם/מלאי p .

כדי לאפשר השוואה של התוצאות הנמדדות בפרקי זמן שונים נאמדה משוואה (5) גם לגבי קבוצת הפרטים הנמצאים במערכת (בקבוצת הטיפול או בקבוצת הביקורת) 7 חודשים לפחות.

מסד הנתונים העשיר, המכיל מידע על המשתייכים לקבוצת הטיפול ולקבוצת הביקורת גם בתקופה שקדמה ליישום התוכנית, מאפשר לאמוד גם את השינוי שחל במשתני תוצאה של משתתפי התוכנית בין התקופה שקדמה לה לתקופה שלאחר תחילתה, יחסית לשינוי המקביל בקבוצת הביקורת. בחינה זו תיערך באמצעות אמידה פאנלית עם אפקט קבוע עבור הפרט. המודל נאמד כך שלכל פרט 2 תצפיות – האחת מהתקופה שקדמה לכניסה לתכנית והשנייה מהמועד האחרון שלגביו מצויים נתונים זמינים (פברואר 2015 עבור נתוני המוסד לביטוח לאומי). להלן המשוואה הנאמדת³⁹:

$$(6) \quad Outcome_{it} = \alpha + \beta Treatment_{it} + \lambda_i + \tau_t + \varepsilon_{it}$$

כאשר:

- $Outcome_{it}$ – משתנה תוצאה עבור פרט i בחודש קלנדרי t .
- $Treatment_{it}$ – מקבל את הערך 1 אם בחודש קלנדרי t הפרט משתתף בתכנית (כלומר אם מועד ההקצאה לטיפול קודם לחודש זה), 0 אחרת. אומד משתנה זה מבטא את השפעת התכנית.
- λ_i – אפקט קבוע לפרט i .
- τ_t – אפקט קבוע לחודש קלנדרי t .
- ε_{it} – טעות מקרית.

8. סטטיסטיקה תיאורית

א8. אוכלוסיית לשכות שירות התעסוקה

בלוח 2 מוצגת השוואת פרופיל של אוכלוסיית לשכות שירות התעסוקה – אלה שבתכנית ואלה שמחוץ לה. בלוח 3 מוצגת השוואה מקבילה, שבה נכללת אוכלוסיית תובעי גמלת ה"ה בגילים 18–50 בלבד (אוכלוסיית היעד של התכנית). מידע זה חשוב כדי ללמוד על מאפייני הלשכות והפרטים המשתתפים בתוכנית, ומלמד עד כמה יהיה ניתן להכליל את ממצאי המחקר מעבר ללשכות שירות התעסוקה המשתתפות בתכנית (תוקף חיצוני).

מלוח 2 עולה כי הלשכות המשתתפות בתכנית מרכזות פלח אוכלוסייה משמעותי: מספר דורשי העבודה הפעילים בהן הוא כ-40% מסך דורשי העבודה הפעילים בכל הלשכות (לשכות "מעגלי תעסוקה" ויתר הלשכות) – בעוד שהלשכות המשתתפות הן רק כ-22% מכל הלשכות. בהתאם לכך לשכות התכנית חשופות למספר גבוה יותר של הזמנות עבודה ומבצעות בהן יותר

³⁹ שינויים במאפייני הפרט במהלך התקופה הנחקרת (למשל מספר הילדים) לא מובאים בחשבון משום שהם זניחים.

השמות חודשיות מאשר בלשכות האחרות. ואולם ביחס להיקף דורשי העבודה הפעילים בלשכות – אין פער בין לשכות התכנית ליתר הלשכות בארץ. כן ניכר כי אין הבדלים משמעותיים בדירוג חברתי-כלכלי האזורי או בשיעור האבטלה האזורי בין לשכות התכנית לבין יתר הלשכות בארץ. מבחינת המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים יש דמיון רב בין הלשכות; השוני הבולט היחיד הוא שיעור גבוה יחסית של דורשי עבודה ערביים בלשכות התכנית. זאת משום שלשכות הגל השני המשתתפות בתכנית כוללות את נצרת, רהט ושפרעם, שבהן אוכלוסייה ערבית בלבד. ההשוואה הממוקדת באוכלוסיית היעד של התכנית, המוצגת בלוח 3, מלמדת על רמת דמיון גבוהה בין אוכלוסיית לשכות התכנית לבין יתר הלשכות. זאת למעט שיעור הערבים, שהוא גבוה יותר בלשכות התכנית.

בסיכום, ממצאי לוחות 2 ו-3 מלמדים כי אוכלוסיית הלשכות שבתכנית דומה לאוכלוסיית שאר הלשכות.

לוח 2. פרופיל אוכלוסיית לשכות שירות התעסוקה¹,

(ממוצעים משוקללים על פי גודל האוכלוסייה / מחפשי העבודה הפעילים)

הלשכות שאינן משתתפות בתכנית	לשכות "מעגלי תעסוקה" (הגלים הראשון והשני)	לשכות הגל השני	לשכות הגל הראשון	
3,826,200	3,327,700	1,722,100	1,605,600	אוכלוסיית האזור ² (2012)
128,339	85,202	52,344	32,858	מספר דורשי העבודה הפעילים החודשי
45.4	44.8	44.7	44.8	גיל
10.2	9.9	9.6	10.3	מספר שנות לימוד
1.8	2.1	2.3	2.0	מספר ילדים נתמכים
56%	54%	54%	55%	שיעור הנשים
55%	55%	55%	56%	שיעור הנשואים
29%	37%	48%	23%	שיעור הערבים
31%	27%	23%	32%	שיעור העולים
78%	74%	72%	77%	שיעור בעלי הניסיון התעסוקתי ³
49%	57%	60%	52%	שיעור תובעי ה"ה
45%	40%	36%	44%	שיעור תובעי דמי אבטלה
2%	2%	2%	2%	שיעור תובעי ה"ה + דמי אבטלה
280	833	875	779	הזמנות העבודה החודשיות
123	223	244	195	ההשמות החודשיות
84	96	85	110	הזמנות העבודה החודשיות לאלף דורשי עבודה
39	29	27	33	ההשמות החודשיות לאלף דורשי עבודה
5.1	5.0	5.9	4.0	הדירוג החברתי-כלכלי האזורי ⁴ (2012)
7.2%	6.5%	7.0%	5.8%	שיעור האבטלה האזורי ⁵ (2012)
57	16	9	7	מספר הלשכות

המקור: נתוני שירות התעסוקה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי שירות התעסוקה.

- (1) המאפיינים הדמוגרפיים ושיעורי תביעת הגמלאות מבוססים על כלל אוכלוסיית דורשי העבודה הפעילים במערכת נכון למאוס 2014; הנתונים על הזמנות עבודה והשמות חושבו לתקופה 01-04/2014.
- (2) הנתון לגבי אוכלוסיית הישובים בתחום הלשכה מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012.
- (3) נתון זה מתבסס על דיווח של הפרט על כל ניסיון תעסוקתי קודם. יש להתייחס לנתון בזהירות, שכן אמינותו מוטלת בספק.
- (4) חושב כממוצע משוקלל של הרשויות באזור שבו פועלת הלשכה. מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012. הדירוג החברתי-כלכלי נע מ-1 ל-10 (10 – הדרגה הגבוהה ביותר) ומבוסס על מגוון נתונים המעידים על רמת החיים – ביניהם נתונים על ההכנסה, ההשכלה, הדיור, קבלת גמלאות, המצב המשפחתי, רמת המינוע ועוד. להרחבה ראו יצחקי ואחרים (2013).
- (5) שיעור האבטלה האזורי מבוסס על נתוני שירות התעסוקה לשנת 2012.

לוח 3. פרופיל אוכלוסיית לשכות שירות התעסוקה – תובעי גמלת הבטחת הכנסה בגילים 18–50¹,

(ממוצעים משוקללים על פי מחפשי העבודה הפעילים)

מספר דורשי העבודה הפעילים החודשי	לשכות הגל הראשון	לשכות הגל השני	לשכות "מעגלי תעסוקה" (הגלים הראשון והשני)	הלשכות שאינן משתתפות בתכנית
8,380	17,285	25,665	30,973	
38.4	38.1	38.2	38.4	
10.2	8.7	9.4	9.6	
2.3	3.2	2.8	2.4	
62%	60%	61%	64%	
46%	56%	52%	47%	
47%	76%	63%	54%	
16%	10%	13%	16%	
64%	56%	60%	63%	
96%	97%	97%	96%	
7	9	16	57	

המקור: נתוני שירות התעסוקה ועיבודי שירות התעסוקה.

- (1) המאפיינים הדמוגרפיים ושיעורי תביעת הגמלאות מבוססים על כלל אוכלוסיית דורשי העבודה הפעילים במערכת נכון למארכ 2014.
- (2) נתון זה מתבסס על דיווח הפרט על כל ניסיון תעסוקתי קודם. יש להתייחס לנתון בזהירות, שכן אמינותו מוטלת בספק.

ב8. אוכלוסיית המחקר

תיאור אוכלוסיית המחקר – בנפרד לגבי קבוצות הטיפול והביקורת ואוכלוסיות הזרם והמלאי – מוצג בלוח 4. מעט יותר ממחצית אוכלוסיית המחקר הן נשים; כמחצית הם נשואים וכחמישית הם חד-הוריים. כמו כן יש ייצוג ניכר לאוכלוסייה הערבית (כ-50% בקבוצת הביקורת וכ-40% בקבוצת הטיפול).⁴⁰ יתכן כי הבחירה לכלול ב"מעגלי תעסוקה" לשכות שבהן יש ריכוז גבוה של ערבים נובעת מחולשתה היחסית של אוכלוסייה זו מבחינה חברתית-כלכלית⁴¹, מצב שמאפשר לה להיתרם רבות מהתכנית. חלקה של האוכלוסייה החרדית אינו מבוטל (כ-11% בקבוצת הביקורת וכ-18% בקבוצת הטיפול); כחמישית מהאוכלוסייה אינה ילידת ישראל; הגיל הממוצע עומד על כ-35 שנים, מספר הילדים מתחת לגיל 18 נע בין 2 ל-3; 32%–37% מדווחים על מגבלה בריאותית כלשהי. באופן כללי המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים דומים בין אוכלוסיות הזרם והמלאי, אם

⁴⁰ ההבדל בשיעור הערבים בין קבוצת הטיפול לביקורת התקבל למרות ההקצאה האקראית; כפי שעולה ממבחני האיזון המוצגים בפרק 9 בהמשך, הבדל זה לא מובהק סטטיסטית בקרב אוכלוסיית המחקר בכללותה ובקרב אוכלוסיית המלאי. בכל מקרה, האמידות הסטטיסטיות כוללות וקטור משתנים מפקחים המאפשר לשלוט על הבדלים, במידה וקיימים, בין קבוצת הטיפול לביקורת.

⁴¹ כך למשל בשנים 2010–2013 שיעור הפרטים באוכלוסיית המחקר שהיו מועסקים לפחות חודש אחד במהלך שנה עמד על כ-40% בקרב הערבים לעומת כ-53% בקרב היהודים.

כי ניכר כי אוכלוסיית המלאי מבוגרת יותר ומרבה יותר לדווח על מגבלות בריאותיות. פערים אלו צפויים משום שבאוכלוסיית המלאי נמצאים אנשים השוהים במערכת ה"ה זה מכבר. שיעור הפרטים שקיבלו גמלה מהמוסד לביטוח לאומי (למשך לפחות חודש אחד) עמד בשנת 2013 על כ-48% בקבוצת הביקורת ועל כ-43% בקבוצת הטיפול – עלייה משמעותית של כ-6-8 נקודות אחוז ביחס לשיעור הממוצע בשנים 2010-2013. אותה מגמת עלייה מתקיימת גם לגבי מקבלי גמלת ה"ה. כמצופה, בקרב אוכלוסיית המלאי ניתן לזהות גידול משמעותי של הפער בין שיעור מקבלי הגמלאות בשנת 2013 לבין השיעור הממוצע בשנים 2010-2013, שהרי בהגדרה אוכלוסייה זו הייתה במערכת ה"ה בשנה שקדמה לתכנית. בהתאם, בקרב אוכלוסיית המלאי ניתן לזהות ירידה בשיעורי התעסוקה: מכ-43%-46% בשנים 2010-2013 לכ-39%-42% בשנת 2013 בלבד.

לוח 4. סטטיסטיקה תיאורית לאוכלוסיית התכנית "מעגלי תעסוקה"¹ (ממוצעים)

אוכלוסיית המלאי		אוכלוסיית הזרם		סך אוכלוסיית המחקר		
טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים						
37.6	37.3	34.6	34.1	35.5	34.7	גיל
2.4	2.5	2.1	2.3	2.2	2.4	מספר ילדים
53%	54%	55%	59%	55%	58%	שיעור הנשים
38%	47%	40%	53%	39%	52%	שיעור הערבים
22%	14%	16%	10%	18%	11%	שיעור החרדים
48%	52%	48%	52%	48%	52%	שיעור הנשואים
24%	24%	22%	19%	23%	20%	שיעור החד-הוריים
18%	18%	22%	20%	21%	19%	שיעור העולים
49%	49%	32%	29%	37%	32%	שיעור בעלי המגבלות הבריאותיות
נתוני התעסוקה והשכר לשנים 2010–2013						
46%	43%	49%	46%	48%	45%	שיעור התעסוקה ²
1,630	1,542	1,916	1,764	1,829	1,727	ההכנסה החודשית ³
3,579	3,612	3,877	3,870	3,791	3,829	השכר החודשי (בקרב השכירים)
נתוני התעסוקה והשכר לשנת 2013						
42%	39%	51%	47%	48%	46%	שיעור התעסוקה ²
1,317	1,240	2,002	1,815	1,794	1,719	ההכנסה החודשית ³
3,163	3,189	3,962	3,856	3,751	3,761	השכר החודשי (בקרב השכירים)
נתוני גמלאות הביטוח הלאומי לשנים 2010–2013						
52%	47%	31%	32%	38%	35%	שיעור מקבלי הגמלאות ⁴
1,052	963	665	658	783	709	ההכנסה החודשית מגמלאות ⁵
2,020	2,067	2,127	2,033	2,082	2,040	ההכנסה החודשית מגמלאות (מוטבים בלבד)
41%	35%	21%	23%	27%	25%	שיעור מקבלי גמלת ה"ה ⁶
639	556	346	367	435	398	ההכנסה החודשית מגמלת ה"ה ⁷
1,575	1,583	1,636	1,577	1,608	1,578	ההכנסה החודשית מגמלת ה"ה (מוטבים בלבד)
נתוני גמלאות הביטוח הלאומי לשנת 2013						
76%	73%	36%	37%	48%	43%	שיעור מקבלי הגמלאות ⁴
1,540	1,512	772	791	1,005	911	ההכנסה החודשית מגמלאות ⁵
2,020	2,073	2,139	2,135	2,082	2,118	ההכנסה החודשית מגמלאות (מוטבים בלבד)
64%	58%	23%	25%	36%	31%	שיעור מקבלי גמלת ה"ה ⁶
981	904	399	398	576	483	ההכנסה החודשית מגמלת ה"ה ⁷
1,544	1,558	1,709	1,595	1,620	1,583	ההכנסה החודשית מגמלת ה"ה (מוטבים בלבד)
1,730	743	3,968	3,707	5,698	4,450	מספר התצפיות

המקור: נתוני שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברת.

- (1) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2013.
- (2) פרט הוגדר כמועסק במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל שכר מעבודה שכירה במשך לפחות חודש אחד.
- (3) ההכנסה החודשית הממוצעת מעבודה שכירה במחירי 2013 – בחישוב נכללים גם כאלו שלא הייתה להם הכנסה מעבודה שכירה – ההכנסה עבורם היא אפס.
- (4) פרט הוגדר כמקבל גמלאות במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלה כלשהי מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.
- (5) ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלאות המוסד לביטוח לאומי במחירי 2013. בחישוב נכללים גם מי שלא קיבלו גמלאות – ההכנסה מגמלאות עבורם היא אפס.
- (6) פרט הוגדר כמקבל גמלת ה"ה במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלת ה"ה מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.
- (7) ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלת ה"ה במחירי 2013. בחישוב נכללים גם מי שלא קיבלו גמלת ה"ה – ההכנסה מגמלת ה"ה עבורם היא אפס.

יש לזכור שהואיל וההקצאה האקראית התבצעה ברמת הלשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי השוואה ישירה של קבוצת הביקורת מול קבוצת הטיפול אינה מספיקה כדי לבחון את מידת הדמיון ביניהן. לפיכך מוצגים, בפרק 9, מבחני איזון. סטטיסטיקה תיאורית בנפרד עבור לשכות שירות התעסוקה השונות המשתתפות בתכנית מוצגת בנספח 3.

9. מבחני איזון

נערכו מבחני איזון, שמטרתם לבחון אם קבוצות הטיפול והביקורת דומות זו לזו, כלומר אם קבוצת הביקורת היא אכן בת-השוואה לקבוצת הטיפול. מבחנים אלו עוזרים גם לזהות שאכן נעשתה בשטח הקצאה אקראית. לשם כך נאמדה משוואה הבודקת אם ישנם מאפיינים כלשהם המשפיעים על הסיכוי להיכלל בטיפול ($Treatment_{ijtp}$), תוך פיקוח על יחידת ההקצאה. הציפייה היא לא למצוא השפעה כזאת, מפני ההקצאה האקראית. המשוואה שנאמדה היא:

$$(7) \quad Treatment_{ijtp} = \alpha + X_i' \lambda + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijtp}$$

משתני המשוואה הוגדרו במשוואות (3)-(4) בפרק 7.

ממצאי מבחני האיזון מוצגים בלוח 5 :

לוח 5. המתאם בין מאפיינים שונים של הפרט לבין הסיכוי להיכלל בקבוצת הטיפול^{3,2,1}

אוכלוסיית המלאי	אוכלוסיית הזרם	אוכלוסיית המחקר (הזרם + המלאי)	
(3)	(2)	(1)	
המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים			
0.0002 (0.002)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	גיל
-0.005 (0.007)	-0.001 (0.003)	-0.002 (0.003)	מספר ילדים
0.001 (0.021)	-0.010 (0.012)	-0.009 (0.010)	אישה
-0.025 (0.044)	**0.033 (0.016)	0.024 (0.016)	ערבי
*0.068 (0.040)	0.011 (0.022)	0.028 (0.019)	חרדי
-0.013 (0.037)	0.019 (0.017)	0.010 (0.015)	נשוי
-0.035 (0.032)	0.008 (0.020)	-0.004 (0.017)	חד-הורי
-0.012 (0.034)	-0.012 (0.015)	-0.012 (0.014)	עולה
-0.033 (0.021)	0.013 (0.012)	0.0003 (0.010)	מגבלה בריאותית
נתוני התעסוקה וגמלאות הביטוח הלאומי לשנים 2010–2013			
0.001 (0.029)	0.011 (0.017)	0.008 (0.015)	בעל היסטוריה תעסוקתית בשנים 2010–2013 ⁴
**0.002 (0.001)	*-0.001 (0.0004)	-0.0001 (0.0004)	ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה
0.051 (0.053)	0.014 (0.019)	0.014 (0.018)	יש ותק קודם במערכת הגמלאות ⁵
0.003 (0.002)	-0.00004 (0.001)	0.001 (0.001)	ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות
0.011 (0.026)	-0.012 (0.016)	-0.004 (0.014)	יש ותק קודם בגמלת ה"ה" ⁶
נתוני התעסוקה וגמלאות הביטוח הלאומי לשנת 2013			
0.022 (0.032)	-0.019 (0.016)	-0.006 (0.014)	עבד בשנת 2013 ⁴
-0.001 (0.001)	**0.001 (0.0004)	0.0003 (0.0004)	ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה
-0.051 (0.040)	-0.024 (0.022)	-0.019 (0.019)	קיבל גמלה בשנת 2013 ⁵
*-0.003 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.00005 (0.001)	ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות
1.6	1.2	0.8	מבחן F למובהקות משותפת של המשתנים המסבירים
2,473	7,675	10,148	מספר התצפיות

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
- (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת הלשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
- (3) נתוני ההכנסות נקובים ביחידות של 1/1000 שקלים, מחמת ריבוי הספרות אחרי הנקודה העשרונית (מחירים שוטפים).
- (4) פרט הוגדר כבעל ותק קודם בשוק העבודה בתקופה נתונה אם במהלכה הוא קיבל הכנסה מעבודה שכירה במשך לפחות חודש אחד.
- (5) פרט הוגדר כבעל ותק קודם במערכת הגמלאות בתקופה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלה כלשהי מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.
- (6) פרט הוגדר כבעל ותק קודם בגמלת ה"ה בתקופה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלת ה"ה מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.

כפי שעולה מהלוח – הן לגבי סך אוכלוסיית המחקר והן לגבי אוכלוסיות הזרם והמלאי – מבחן F לבחינת המובהקות המשותפת של המשתנים המסבירים מגלה אי מובהקות; משמעות הדבר היא כי כאשר מפקחים על יחידת ההקצאה, למשתנים המסבירים שנבחנו אין כוח הסבר באשר לסיכוי להיכלל בטיפול, ומכאן שקבוצות הטיפול והביקורת מאוזנות. בקרב אוכלוסיית המלאי/הזרם בנפרד נמצאה מובהקות עבור מספר משתנים בודדים. יש לציין כי מדובר ב-6 משתנים לא-מאוזנים בלבד מתוך 54 המשתנים שנבדקו. (כשנבדק מספר כזה של משתנים צפוי לקבל הבדלים מובהקים). בכל אופן, כאמור – גם עבור אוכלוסיות המלאי והזרם כמכלול לא נמצא פער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת. (ראו מבחן F בלוח).

נערכה גם אמידה המאפשרת בחינה של המגמה על פני זמן במשתני התוצאה בשנים שקדמו לתכנית בקרב קבוצות הטיפול והביקורת; זאת כדי ללמוד אם לפני התכנית התקיימו דפוסים שונים בין הקבוצות:

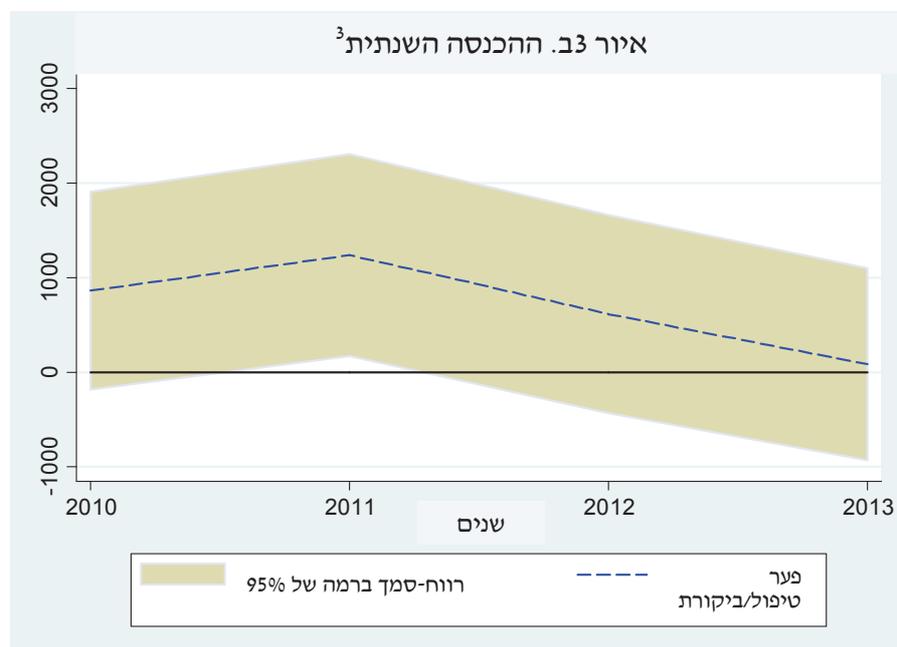
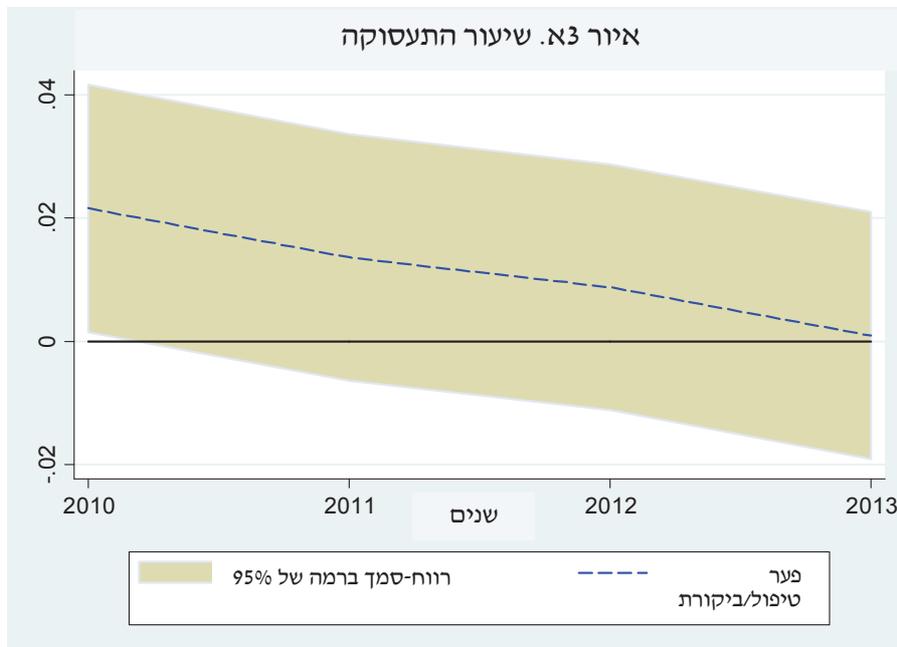
$$(8) \quad Outcome_{ijt\pi} = \alpha + \beta_1 year2011_{i\pi} + \beta_2 year2012_{i\pi} + \beta_3 year2013_{i\pi} \\ + \beta_4 T * year2010_{i\pi} + \beta_5 T * year2011_{i\pi} + \beta_6 T * year2012_{i\pi} \\ + \beta_7 T * year2013_{i\pi} + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijt\pi}$$

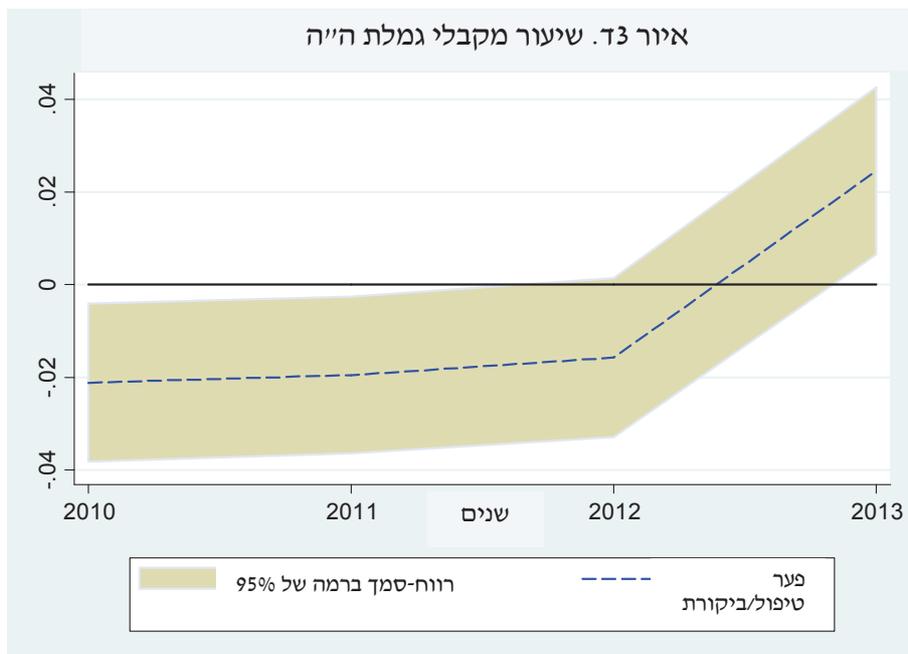
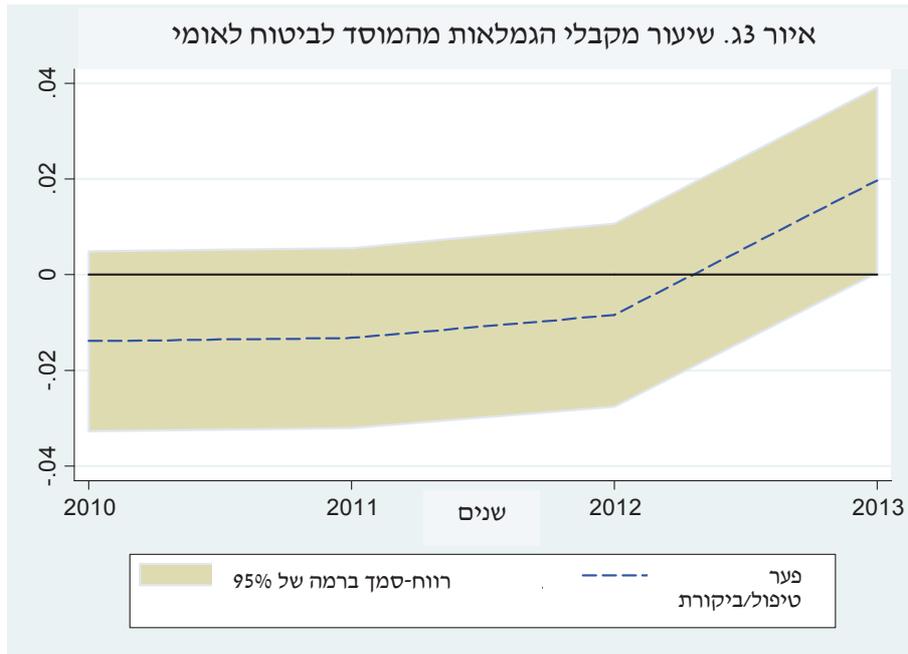
כאשר:

- $yearYYYY_{i\pi}$ – משתנה דמי לשנה, מקבל את הערך 1 אם התצפית ה- π של פרט i היא משנה $YYYY$, 0 אחרת;
 - $T * yearYYYY_{i\pi}$ – משתנה האינטראקציה בין קבוצת טיפול/ביקורת והשנה. אומד משתנה זה מבטא את הפער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת במשתנה התוצאה בשנה הנתונה.
- יתר המשתנים והאומדים הוגדרו במשוואה (3).

לגבי הפעילות בשוק העבודה, בכל השנים שנבחנו לפני תחילת התכנית נמצאו מגמות דומות בקבוצות הטיפול והביקורת (בכל השנים הפער בין הקבוצות אינו מובהק) – איורים 3א-3ב; באשר לנוכחות במערכת הגמלאות, נמצא כי שיעור מקבלי גמלאות הביטוח הלאומי (איור 3ג), ובפרט גמלת ה"ה (איור 3ד), דומה בין הקבוצות בשנים 2010–2012; בשנת 2013 שיעור מקבלי גמלת ה"ה בקבוצת הטיפול עולה באופן מובהק על זה בקבוצת הביקורת. יחד עם זאת, על פי מבחן האיזון שהוצג לעיל והדמיון ביתר המשתנים עדיין נראה כי הקבוצות מאוזנות. בכל אופן, ניתוח התוצאות שלאחר התכנית יפקח על ההבדלים שהיו בין הקבוצות בתקופה שקדמה ליישום התכנית.

איורים 3א-13. הפער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת במאפייני הפעילות בשוק העבודה ובמערכת גמלאות הביטוח הלאומי בשנים טרם התכנית, 2010–2013^{1,2}





- (1) האיורים על בסיס האומדים $\beta_4 - \beta_7$ ממשוואה (8). הקו המקווקו הוא הפער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת. האזור הצבוע סביב הקו המקווקו הוא רווח-סמך ברמת 95%.
- (2) כדי לעבור למונחי נקודות אחוז נדרשת הכפלה ב-100 (למשל שיעור של $0.02 = 2$ נקודות אחוז).
- (3) במחירים שוטפים.

בסיכום, מבחני האיזון מלמדים כי לא נמצאו הבדלים בסיכוי של פרטים להיכלל בקבוצות הטיפול והביקורת כתלות במאפייניהם האישיים, וכי המגמות של משתני תוצאה שונים (כתעסוקה וקבלת גמלאות ביטוח לאומי) בשנים שקדמו לתכנית "מעגלי תעסוקה" היו דומות בשתי הקבוצות. מכאן שקבוצת הביקורת אכן דומה לקבוצת הטיפול, תוצאה שאינה מפתיעה בהתחשב בבחירה האקראית.

10. הממצאים

10.1. ניתוח כללי

בלוח 6 מוצגות השפעות ההשתתפות בתכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי ועל הפעילות בשירות התעסוקה. בחינת ההשפעה על הפעילות בשירות התעסוקה – מעבר לבחינת ההשפעה על קבלת הגמלאות – תאפשר להאיר במידת מה את מנגנון הזכאות לגמלה: ככל שיש תאימות בין השניים ניתן להסיק שהפעילות היא תנאי לקבלת גמלה, ככל שימצא פער הדבר מלמד על מצבים שבהם אין הדבר כך (יורחב בהמשך). הלוח מציג את האומדים וסטיות התקן בסוגריים המתבססים על אמידת משוואה (4) (המופיעה בפרק 7). חשוב להדגיש כי אמידה זו מציגה תמונת מצב נתונה נכון לפברואר (גמלאות) /יוני (התייצבות בשירות התעסוקה) 2015 ולא מביאה לידי ביטוי את משך ההימצאות בתכנית, שהוא שונה ממשותף למשתתף. (בסעיף 10ג בהמשך יוצגו אמידות המתחשבות בכך.) את הממצאים יש לפרש אפוא כהשפעה כללית של התכנית.

נערך גם ניתוח שבו לא נכללו פרטים אשר נכנסו לתכנית פחות מ-3 חודשים לפני תום התקופה הנחקרת (כלומר לאחר אמצע מארס 2015), וזאת כדי לאפשר לטיפול פרק זמן מספיק להשפיע, שהרי חולף זמן ממועד הכניסה לתכנית ועד לתחילת ההשתתפות בתכנים השונים המוקנים במסגרתה.⁴² הואיל ותקופת הניתוח של נתוני הביטוח הלאומי קצרה יותר ומתאפשרת רק עד פברואר 2015, קטימה זו רלוונטית רק לניתוח נתוני שירות התעסוקה. לא נערך ניתוח נוסף שבו לא נכללים פרטים אשר נכנסו לתכנית לאחר דצמבר 2014, וזאת מפני המיעוט היחסי של חודשי החקירה הנכללים בתקופה זו.

בקרב אוכלוסיית **הזרם**, ההשתתפות בתכנית מובילה להפחתה של כ-9 נקודות אחוז בקבלת גמלת ה"ה מהביטוח הלאומי (כ-18% ביחס לשיעור הממוצע של מקבלי גמלת ה"ה בקבוצת הביקורת, שהוא כ-50%). לצד זאת נמצאה הפחתה של כ-16 נקודות אחוז בהתייצבות של תובעי ה"ה בלשכות שירות התעסוקה (כ-33% ביחס לשיעור ההתייצבות הממוצע בקבוצת הביקורת העומד על כ-49%). כמצופה, השפעת התכנית על ההתייצבויות בשירות התעסוקה – בהשמטת פרטים שנכנסו לפני תום תקופת החקירה – חזקה יותר ועומדת על כ-18 נקודות אחוז (כ-41% ביחס לממוצע ההתייצבויות בקבוצת הביקורת).

ניתן לראות כי השפעת התכנית על ההתייצבות בשירות התעסוקה חזקה מהשפעתה על הפסקת קבלת גמלאות. יש לזכור כי פרק הזמן שבמוקד הניתוח של הפסקת קבלת גמלאות שונה מזה שבמוקד ניתוח ההתייצבויות בשירות התעסוקה. (נתוני שירות התעסוקה זמינים עד ליוני 2015 בעוד נתוני הגמלאות זמינים עד לפברואר 2015.) עם זאת, לנוכח השפעתה של התכנית לאחר פרקי זמן קצובים ממועד הכניסה לתכנית (המוצגת בסעיף 10ג בהמשך) סביר שלא זה מקור ההבדל, שכן נראה כי יש פער גם בדפוס ההשפעות על פני זמן. ניתן לשער כי הפער בין הממצאים לגבי קבלת גמלת ה"ה לבין ממצאי ההתייצבות מקורו בפרטים שאינם נדרשים להתייצב, או נדרשים להתייצבות פחותה במסגרת תנאי הזכאות לגמלת ה"ה, וכי הייצוג של פרטים אלו בקבוצת הטיפול גבוה יותר מאשר בקבוצת הביקורת. כך, למשל, ייתכן שישנם פרטים אשר החלו לעבוד בהיקף משרה המזכה בהשלמת הכנסה (ומופיעים במערכת כמקבלי ה"ה) ומחויבים בהתייצבות פחותה בשירות התעסוקה, וכתוצאה מההשתתפות בתכנית ההשתלבות

⁴² משך הזמן הממוצע עד לכניסה לסדנאות עומד על 2.5 חודשים.

התעסוקתית האמורה מוגברת בקבוצת הטיפול. בנוסף, ייתכנו גם מצבים של שינוי בסטטוס של פרטים לאחר ההקצאה לתכנית, שינוי הפוטר אותם מהתייצבות בשירות התעסוקה כתנאי לקבלת גמלת ה"ה. כן אפשרי שדרישת ההתייצבות המוגברת כחלק מההשתתפות בתכנית מובילה, בקבוצת הטיפול, לניסיון מוגבר למצות את אפשרות הפטור מהתייצבות. דוח הביניים שיתפרסם בהמשך יבחן סוגיות אלו.

לא נמצא שינוי בקבלת דמי אבטלה או קצבת נכות כתוצאה מהתכנית – משמע שאין עדות לתופעה של תחליפיות בין גמלאות. בהתאם לכך הירידה בקבלת כלל הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי כמעט זהה לזו שהתקבלה ביחס לגמלת ה"ה. התכנית הובילה להפחתה של 731 ש"ח בסך ההכנסות המצטבר מגמלאות לפרט בממוצע⁴³ (כ-13% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת), ולהפחתה של 107 ש"ח לפרט בממוצע ההכנסות החודשי מגמלאות (כ-10% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת).

באוכלוסיית המלאי נמצאה הפחתה של כ-16 נקודות אחוז בקבלת גמלת ה"ה (כ-26% ביחס לממוצע מקבלי גמלת ה"ה בקבוצת הביקורת) – השפעה חזקה מזו שנמצאה באוכלוסיית הזרם; כמו כן הביאה ההשתתפות בתכנית להפחתה של כ-19 נקודות אחוז בהתייצבות בלשכות (כ-31% ביחס לממוצע ההתייצבויות בקבוצת הביקורת), ולהפחתה של כ-21 נקודות אחוז בניכוי פרטים אשר נכנסו לתכנית לפני תום תקופת החקירה (כ-40% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת). בדומה לממצאים ביחס לקבוצת הזרם, לא נמצאה השפעה מובהקת על מעבר לגמלאות חלופיות, כך שההשפעה על קבלת כלל הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי דומה למדי לזו שנמצאה ביחס לגמלת ה"ה. התכנית הובילה להפחתה של 1,874 ש"ח בסך ההכנסות המצטבר לפרט בממוצע מגמלאות (כ-16% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת) ולהפחתה של 215 ש"ח לפרט בממוצע ההכנסות החודשי מגמלאות (כ-15% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת).

ניכר כי באופן כללי השפעות התכנית על אוכלוסיית המלאי - חזקות יותר מהשפעותיה על אוכלוסיית הזרם. יתכן כי הואיל ומדובר באוכלוסייה חלשה יותר מבחינה כלכלית-חברתית (שהרי כהגדרה היא נמצאה זמן ממושך יותר במערכת ה"ה טרם התכנית), היא בעלת פוטנציאל גדול יותר להיתרם מהתכנית.

בחירת השפעותיה של התכנית בנפרד עבור כל לשכה (נספח 4) מלמדת על שונות רבה בין הלשכות. ההשפעות החזקות ביותר נמצאו בלשכות שבהן יש ריכוז של אוכלוסייה ערבית (אום אל-פאחם ונצרת). השפעות חזקות נמצאו גם בלשכות שבהן ריכוז גבוה של אוכלוסייה חרדית – לשכות בני-ברק, ירושלים וצפת. בלשכת בית שמש, שבה יש ריכוז חרדי גבוה יחסית, נמצאה השפעה חלשה, אך עקב מיעוט יחסי של משתתפים בה יש לסייג ממצא זה. יש לשים לב כי התכנית "מעגלי תעסוקה" הופעלה בהדרגה (לשכות הגל הראשון והגל השני כפי שתואר בפרק 5). בהתאם לכך התכנית פועלת מספר חודשים שונה בלשכות השונות – כך שייתכן שעובדה זו תורמת לגודל ההשפעה גם כן.

⁴³ משך הזמן שלגביו נבחנו ההכנסות המצטברות שונה מפרט לפרט בהתאם למועד ההקצאה לתכנית.

לוח 6. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה^{3,2,1}

אוכלוסיית המלאי		אוכלוסיית הזרם		
השפעת התכנית	ממוצע קבוצת הביקורת	השפעת התכנית	ממוצע קבוצת הביקורת	
(4)	(3)	(2)	(1)	
גמלאות הביטוח הלאומי – פברואר 2015				
***-0.159 (0.026)	0.614	***-0.091 (0.018)	0.498	קבלת גמלת ה"ה
***-1,969 (357.789)	9,249	***-652 (177.580)	4,213	סך ההכנסות המצטבר מגמלת ה"ה
***-230 (41.826)	1,091	***-99 (29.111)	802	ההכנסה החודשית מגמלת ה"ה
***-0.143 (0.027)	0.691	***-0.094 (0.018)	0.573	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
***-1,874 (437.846)	11,854	***-731 (227.775)	5,719	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות המוסד לביטוח לאומי
***-215 (50.052)	1,392	***-107 (31.651)	1,064	ההכנסה החודשית מגמלאות הביטוח הלאומי
0.003 (0.002)	0.002	-0.002 (0.005)	0.022	קבלת דמי אבטלה
0.015 (0.012)	0.031	-0.006 (0.006)	0.029	קבלת קצבת נכות
הפעילות בשירות התעסוקה – יוני 2015				
***-0.190 (0.022)	0.612	***-0.163 (0.016)	0.489	ההתייצבות בשבועיים האחרונים ⁴
***-0.209 (0.025)	0.518	***-0.175 (0.018)	0.429	ההתייצבות בשבועיים האחרונים ⁴ (ללא פרטים שנכנסו לאחר מרץ 2015)
1,500		5,135		מספר התצפיות ⁵

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע ההקצאה, ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית).
- (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע ההקצאה.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
- (4) השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015, המועד האחרון שלגבי ישנם נתוני התייצבויות זמינים.
- (5) לגבי משתני התוצאה של שירות התעסוקה תום תקופת המדגם הוא 16.6.2015, ובהתאם לכך מספר התצפיות בקבוצת הזרם הוא 7,675 (6,115 בניכוי הפרטים שנכנסו לאחר מארס 2015) ובקבוצת המלאי 2,473 (1,700 בניכוי הפרטים שנכנסו לאחר מארס 2015).

10ב. השפעות הטרוגניות

מעבר לניתוח הנסב על כלל האוכלוסייה, שהוצג לעיל, נבחנה השפעת התכנית בנפרד על תת-אוכלוסיות שונות, כדי לבדוק אם יש לה השפעות הטרוגניות על קהלי יעד שונים.⁴⁴ נאמדה משוואה (4) לגבי כל תת-אוכלוסייה ומשתנה תוצאה בנפרד. בלוח 7 מוצגים הממצאים המרכזיים.⁴⁵

נמצא כי לתכנית השפעות דומות על גברים ונשים לגבי קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, אך אצל נשים ההפחתה היחסית בסך תשלומי הגמלאות (וכן בממוצע החודשי) חזקה יותר. כפי שתואר בסעיף 10א, גם כאן ניתן לראות כי השפעת התכנית על ההתייצבות בשירות התעסוקה חזקה מן ההשפעה על קבלת גמלאות. ההשפעה על פרטים שאינם ילידי ישראל פחותה מאשר על ילידי ישראל. ייתכן שהעולים סובלים מחסמים נוספים להשתלבות בשוק העבודה, כגון קשיי שפה, ובאלה יש לטפל באופן ייחודי.

בהתאם לממצאים שהתקבלו מהניתוח הנפרד לפי לשכות (נספח 4) נמצא כי השפעתה של התכנית על האוכלוסייה הערבית חזקה יותר מאשר על האוכלוסייה היהודית.⁴⁶ השפעת התכנית על קבלת הגמלאות ועל ההכנסות מהן אצל נשים ערביות חזקה מהשפעה זו על גברים ערבים. עם זאת יש לסייג ממצא זה כי ייתכן שהעדר מובהקות של חלק מהממצאים בקרב גברים ערבים נובע ממיעוט התצפיות היחסי בקבוצה זו. לגבי ההתייצבויות בשירות התעסוקה ההשפעה חזקה יותר דווקא בקרב הגברים. ייתכן שמקור הפער הוא בגורמים שנידונו בסעיף 10א.

בשונה מהממצאים בפילוח לפי לשכות, נמצא כי ההשפעה על האוכלוסייה החרדית נמוכה מאשר על יתר האוכלוסייה ולא מובהקת. ואולם מפאת מיעוט יחסי של תצפיות יש לסייג ממצא זה.

הניתוח מאפשר גם להשוות את השפעתה של התכנית בין פרטים שדיווחו על מגבלה בריאותית לבין פרטים המקבלים קצבת נכות בפועל (אולם יש לזכור שקבלת קצבת נכות בעבר מתבססת על זכאות בשנים 2010–2013, ואילו הדיווח על מגבלה בריאותית הוא בהתאם לסטטוס של הפרט נכון ליוני 2015): הפער בין שני הדיווחים בא לידי ביטוי בגודלי האוכלוסיות הללו (קבוצת המדווחים על מגבלה בריאותית גדולה משמעותית מקבוצת המקבלים קצבת נכות) ובפער בין השפעה יחסית של התכנית על משתתפים שדיווחו על מגבלה בריאותית לעומת השפעה לא מובהקת או נמוכה על משתתפים שקיבלו קצבת נכות בעבר. עם זאת, מדובר במספר תצפיות נמוך מאוד, כך שלממצא זה יש להתייחס בערבון מוגבל. דווקא בקרב אלו שלא דיווחו על מגבלה בריאותית ובקרב אלו שלא קיבלו קצבת נכות בעבר נמצאו השפעות דומות מאוד.

באותו אופן נראה כי העדר ההשפעות המובהקות של התכנית על יוצאי אתיופיה ועל הורים יחידניים נובע גם הוא ממספר קטן של תצפיות, כך שיש לסייג ממצאים אלו. במחקר המשך, ולאחר הצטרפותם של פרטים נוספים לתכנית, יהיה אפשר למדוד את ההשפעה על אוכלוסיות אלו. אשר לחלוקה הגילית – נמצא שהשפעת התכנית על משתתפים צעירים (בני 20–35) חזקה יותר מאשר על מבוגרים (בני 35–50).

⁴⁴ לא בוצע פילוח נוסף של ההשפעות הטרוגניות לפי אוכלוסיית זרם/מלאי בשל מיעוט תצפיות; באמידת משוואה (4) נוסף משתנה שייכות לאוכלוסיית זרם/מלאי כמשתנה מפקח.

⁴⁵ בנספח 5 מוצגות תוצאות של השפעות הטרוגניות על אוכלוסיות נוספות.

⁴⁶ לגבי סך ההכנסות מגמלאות מתקבלת השפעה חזקה יותר בקרב היהודים, אך הואיל והניתוח אינו מביא בחשבון את משך הזמן בתכנית ומאחר שמרבית האוכלוסייה הערבית נכללת בלשכות הגל השני (ולכן נמצאה בתכנית זמן קצר יותר), יש לייחס לממצא זה חשיבות פחותה.

נבדקה השפעת התכנית על אוכלוסיית הזרם בלבד (ללא אוכלוסיית המלאי) בפילוח לתובעי ה"ה חדשים ומחדשי רישום. נמצא כי השפעת התכנית על תובעי ה"ה חדשים חזקה יותר מאשר על מחדשי רישום. ייתכן כי קיים שוני מהותי בין מחדשי הרישום לבין קבוצות הקצה (התובעים החדשים ואוכלוסיית המלאי).

נמצא כי התכנית הביאה לירידה של הסיכוי לקבל גמלאות, של ההכנסות מגמלאות ושל ההתייצבויות בשירות התעסוקה הן בקרב האוכלוסייה שלא עבדה בשנים 2010–2013 והן בקרב האוכלוסייה שעבדה לפחות חודש אחד במהלך התקופה הזאת. בחינת נתוני התעסוקה משנת 2013 בלבד (השנה שקדמה לתוכנית) מלמדת כי הירידה בסיכוי לקבל גמלאות ובהכנסה מגמלאות בקרב הפרטים שלא עבדו ב-2013 הייתה גדולה יותר מאשר בקרב אלה שעבדו לפחות חודש אחד, אך הירידה בשיעור ההתייצבויות באחוזים הייתה דומה בשתי הקבוצות.

לוח 7. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה בקרב אוכלוסיות שונות^{3,2,1}

עולים	ילדי ישראל	חרדים	לא חרדים	נשים ערביות	גברים ערבים	ערבים	יהודים	נשים	גברים	ממוצע קבוצת הביקורת	
										(9)	(10)
0.080 (0.040)	0.114 (0.019)	-0.079 (0.059)	0.111 (0.017)	0.136 (0.029)	0.096 (0.049)	0.124 (0.024)	0.095 (0.023)	0.106 (0.022)	0.096 (0.024)	0.531	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
0.516	0.610	0.606	0.589	0.658	0.640	0.639	0.544	0.634	0.531	ממוצע קבוצת הביקורת	ממוצע קבוצת הביקורת
-340 (562.768)	1,201 (255.723)	1,453 (802.914)	1,065 (232.015)	1,184 (379.927)	564 (440.319)	1,027 (268.120)	1,221 (335.501)	1,198 (332.034)	691 (295.691)	5,540	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי
6,719	6,623	6,961	6,603	6,586	5,259	6,144	7,124	7,433	5,540	ממוצע קבוצת הביקורת	ממוצע קבוצת הביקורת
-45 (87.588)	156 (33.132)	159 (96.947)	138 (31.415)	179 (54.253)	94 (70.309)	153 (37.180)	134 (43.689)	163 (46.054)	87 (46.526)	925	ההכנסה החרדית מגמלאות הביטוח הלאומי
1,118	1,112	990	1,128	1,166	970	1,101	1,125	1,248	925	ממוצע קבוצת הביקורת	ממוצע קבוצת הביקורת
0.103 (0.029)	0.186 (0.016)	0.136 (0.044)	0.170 (0.014)	0.204 (0.027)	0.243 (0.036)	0.222 (0.022)	0.122 (0.014)	0.166 (0.017)	0.161 (0.019)	0.470	התייצבות שבועיים האחרונים ⁴
0.400	0.536	0.490	0.512	0.623	0.566	0.603	0.409	0.538	0.470	ממוצע קבוצת הביקורת	ממוצע קבוצת הביקורת
1,361	5,274	984	5,651	1,825	993	2,818	3,817	3,728	2,907	מספר התצפיות ⁵	מספר התצפיות ⁵

אתוּפּוּס ⁶	לֹא אֲתוּפּוּס ⁶	גִּילָאֵי 50-30	גִּילָאֵי 35-20	חֶד-הוֹרִיִּים	לֹא חֶד-הוֹרִיִּים	קִיבְּלוּ 2013-2010 ב-2010-2013	לֹא קִיבְּלוּ 2013-2010 ב-2010-2013	דִּיוּחוֹ עַל מִגְבְּלָה בְּרִיאוֹתִית	לֹא דִּיוּחוֹ עַל מִגְבְּלָה בְּרִיאוֹתִית	
(20)	(19)	(18)	(17)	(16)	(15)	(14)	(13)	(12)	(11)	
-0.168 (0.114)	***-0.104 (0.017)	***-0.116 (0.022)	***-0.109 (0.024)	** -0.101 (0.039)	***-0.106 (0.018)	-0.020 (0.188)	***-0.111 (0.015)	***-0.117 (0.028)	***-0.107 (0.020)	קִבְּלָה גְּמִלְאוֹת מִהֶמוּסָד לְבִיטוּחַ לְאוּמִי
0.554	0.592	0.665	0.518	0.717	0.559	0.685	0.588	0.671	0.554	מִמוּצֵעַ קִבְּנֻצַּת תְּבִיקוֹרָת
-1,080 (1923.394)	***-1,114 (233.443)	***-1,048 (335.480)	***-1,313 (335.935)	-819 (702.578)	***-988 (216.631)	-508 (3,527)	***-1,118 (202.386)	** -945 (466.130)	***-1,158 (289.961)	סֵךְ הַחֲכִנְסוֹת הַמַּצְטָבֵר מִגְּמִלְאוֹת הַבִּיטוּחַ הַלְאוּמִי
7,218	6,618	7,762	5,544	11,131	5,521	8,910	6,562	8,027	6,007	מִמוּצֵעַ קִבְּנֻצַּת תְּבִיקוֹרָת
-206 (291.247)	***-143 (30.487)	***-158 (45.419)	***-160 (50.139)	-114 (89.283)	***-135 (29.177)	253 (664.701)	***-146 (26.478)	***-171 (65.029)	***-128 (38.128)	הַהֲכִנְסָה הַחוּדְשִׁית מִגְּמִלְאוֹת הַבִּיטוּחַ הַלְאוּמִי
1,172	1,111	1,268	961	1,798	942	1,425	1,102	1,295	1,030	מִמוּצֵעַ קִבְּנֻצַּת תְּבִיקוֹרָת
*-0.155 (0.081)	***-0.170 (0.013)	***-0.197 (0.018)	***-0.145 (0.019)	***-0.153 (0.027)	***-0.174 (0.015)	-0.096 (0.190)	***-0.169 (0.013)	***-0.219 (0.022)	***-0.145 (0.016)	הַתֵּיבּוֹת בְּשִׁבוּעִיִּים ⁴ הָאֲחוֹרֹנִים ⁴
0.472	0.511	0.599	0.421	0.536	0.503	0.469	0.511	0.592	0.471	מִמוּצֵעַ קִבְּנֻצַּת תְּבִיקוֹרָת
272	6,363	3,443	3,192	1,406	5,229	248	6,387	2,236	4,399	מִסְפֵּר הַתַּצְפִּיּוֹת ⁵

לא עבדו בשנת 2013	עבדו בשנת 2013	היסטוריה בשנים 2013-2010	ללא היסטוריה תעסוקתית בשנים 2013-2010	קיבלו בשנת 2013 גמלת ה"ה	לא קיבלו בשנת 2013 גמלת ה"ה	קיבלו גמלת ה"ה בשנים 2013-2010	לא קיבלו גמלת ה"ה בשנים 2013-2010	תובעים חדשים (מתוך הזרם)	מחדשי תביעה (מתוך הזרם)
(30)	(29)	(28)	(27)	(26)	(25)	(24)	(23)	(22)	(21)
***-0.082 (0.024)	***-0.135 (0.020)	***-0.106 (0.018)	***-0.124 (0.026)	***-0.142 (0.027)	***-0.088 (0.020)	***-0.123 (0.022)	***-0.094 (0.023)	***-0.121 (0.038)	***-0.086 (0.022)
0.514	0.656	0.550	0.664	0.793	0.505	0.743	0.490	0.493	0.605
***-896 (301.148)	***-1,329 (288.354)	***-1,070 (277.284)	***-1,090 (382.341)	***-1,370 (364.340)	***-1,024 (261.473)	***-948 (300.637)	***-1,242 (297.394)	***-1,565 (587.236)	**-613 (281.887)
5,819	7,332	6,409	7,062	8,957	5,657	8,305	5,539	5,400	5,846
** -99 (40.709)	***-191 (37.551)	***-121 (36.50)	***-182 (50.711)	***-193 (51.864)	***-114 (34.490)	***-139 (46.604)	***-128 (41.362)	** -213 (82.766)	** -89 (42.965)
1,017	1,194	1,072	1,187	1,494	951	1,406	919	882	1,136
***-0.139 (0.019)	***-0.195 (0.018)	***-0.153 (0.015)	***-0.197 (0.024)	***-0.234 (0.022)	***-0.142 (0.016)	***-0.215 (0.020)	***-0.135 (0.017)	***-0.174 (0.026)	***-0.162 (0.018)
0.426	0.580	0.447	0.620	0.639	0.453	0.608	0.442	0.460	0.500
3,108	3,527	4,392	2,243	2,150	4,485	2,822	3,813	1,380	3,755

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

-
- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, משתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-חורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית); נוסף אל אלה משתנה מפקח של השייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי.
 - (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
 - (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
 - (4) השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015 המועד האחרון שלגביו יש נתוני התיציבות זמינים.
 - (5) מספר התצפיות מתייחס למזגם הכולל את נתוני הביטוח הלאומי בו נכללים רק פרטים שהוקצו לתכנית לפני פברואר 2015 – המועד האחרון שלגביו זמינים נתוני גמלאות.
 - (6) יוצאי אתיופיה הוגדרו כמי שארץ לידתם היא אתיופיה, לא כולל בני משפחות אתיופיות שולדו בישראל.

10. השפעות בטוחי זמן שונים

נבחנו גם ההשפעות הדינמיות של התכנית בהסתמך על משוואה (5) לאחר 0, 1, 2 ועד 7 חודשים מאז כניסתו של פרט לתכנית. (כאשר החודש 0 מציין את חודש הכניסה לתכנית).⁴⁷ לניתוח מסוג זה מספר יתרונות. הוא מאפשר לבחון את ההשפעה הדיפרנציאלית על פני זמן, לאתר את נקודות הזמן הקריטיות שבהן מושגת השפעה, וכן לענות על השאלה מהו משך הזמן שאחריו הערך המוסף של התכנית נמוך. ניתוח זה גם מאפשר ללמוד על השפעתה של דרישת ההתייבבות המוגברת – שכן בטוח הזמן המייד, שבו המשתתף טרם הספיק לקחת חלק בתכנים השונים המוקנים במסגרת התכנית, השפעתה היא בלעדית.

הניתוח בוצע בשני אופנים: (א) ניתוח שנשב על כל הפרטים שהיה להם הפוטנציאל להימצא בתכנית במשך הזמן שנבחן. (למשל: בניתוח לאחר 3 חודשים נכללו פרטים שהוקצו לתכנית לפני 3 חודשים לפחות, וכן הלאה). בניתוח זה גודל המדגם משתנה מחודש לחודש (להלן – אוכלוסייה משתנה), שכן מועד הכניסה לתכנית שונה מפרט לפרט (מוצג בנספח 6); (ב) ניתוח שבו נכללה רק אוכלוסייה שהוקצתה לתכנית לפני 7 חודשים לפחות, כך שהיה לה הפוטנציאל להימצא בתכנית בכל פרקי הזמן הנבחנו (להלן – אוכלוסייה קבועה),⁴⁸ מוצג באיורים 4א-14. (הנתונים המלאים שעליהם מבוססים האיורים מוצגים בנספח 7). הסיבה לניתוח האחרון היא הצורך לזקק את מקורו של השוני בהשפעה לאחר פרקי הזמן השונים, אם יימצא שוני כזה, שכן אם בכל פרק זמן נבחנת אוכלוסייה שונה לא ניתן לדעת אם מקור ההבדל הוא שוני בין האוכלוסיות או שוני במשכי ההשתתפות בתכנית. מצד שני, מעקב אחר אותה האוכלוסייה על פני הזמן מבוסס על תת-מדגם של פרטים שהצטרפו לתכנית באותה תקופה (70% מקרב האוכלוסייה הקבועה הצטרפו לתכנית במהלך חודשי הקיץ מאי-יולי 2014), ולכן חלק מההשפעות הדינמיות יכולות לנבוע מהשפעות של עונתיות או זעזועים מאקרו-כלכליים. ניתוח המשך יאפשר להבדיל בין שתי ההשפעות משום שנוכל לכלול פרטים אשר הצטרפו לתוכנית בתקופות שונות.

מהאיורים ניתן לראות כי בחודשיים הראשונים לתכנית יורד שיעור קבלת הגמלאות בקבוצת הטיפול יחסית לקבוצת הביקורת. פער זה נשמר יחסית קבוע לאחר מכן ועומד על כ-11 נקודות אחוז בקרב אוכלוסיית הזרם ועל כ-14 נקודות אחוז בקרב אוכלוסיית המלאי לאחר 7 חודשים מתחילת התכנית (איורים 4א-14). יתכן כי מקור הפער הוא בדרישת ההתייבבות המוגברת של התכנית, שכן הפער בין קבוצות הטיפול והביקורת נפתח לאחר חודש-חודשיים מאז כניסתם של הפרטים לתכנית; מניתוח מועדי הכניסה של משתתפים לסדנאות הכנה/שינוי/חיפוש עבודה עולה כי משך הזמן הממוצע עד לכניסה לסדנאות הוא כ-2.5 חודשים.

בהתאם לכך נמצאה הפחתה בתשלומי הגמלאות על פני זמן בקרב קבוצת הטיפול ביחס לקבוצת הביקורת (איורים 4ג-14). זו הצטברה לאחר 7 חודשים לכ-1,450 ש"ח באוכלוסיית הזרם (כ-18% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת) ולכ-1,270 ש"ח באוכלוסיית המלאי (כ-12% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת). מאחר שההשפעה על שיעורי היציאה ממערכת הגמלאות מגיעה להתכנסות סביב 11 עד 14 נקודות אחוז, צפויה הפחתה גדולה עוד יותר בתשלומי הגמלאות

⁴⁷ ישנם פרטים מעטים שממועד כניסתם לתוכנית ועד תום תקופת המחקר חלפו יותר מ-7 חודשים. עבור נתוני שירות התעסוקה, העדכניים לתקופה מאוחרת יותר מאשר נתוני גמלאות הביטוח הלאומי, התאפשרה בחינה של עד 9 חודשים מהכניסה לתכנית.

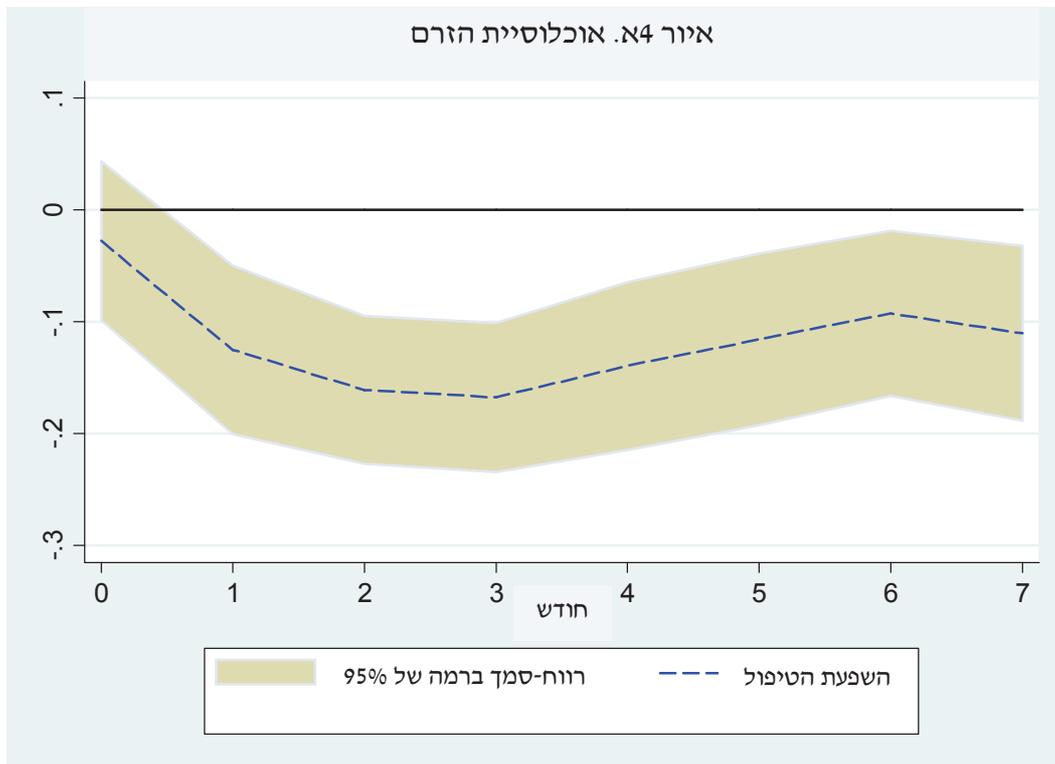
⁴⁸ לגבי ניתוח נתוני שירות התעסוקה, בוצעה תחימה לאוכלוסייה שהשתתפה בתכנית לפחות 9 חודשים.

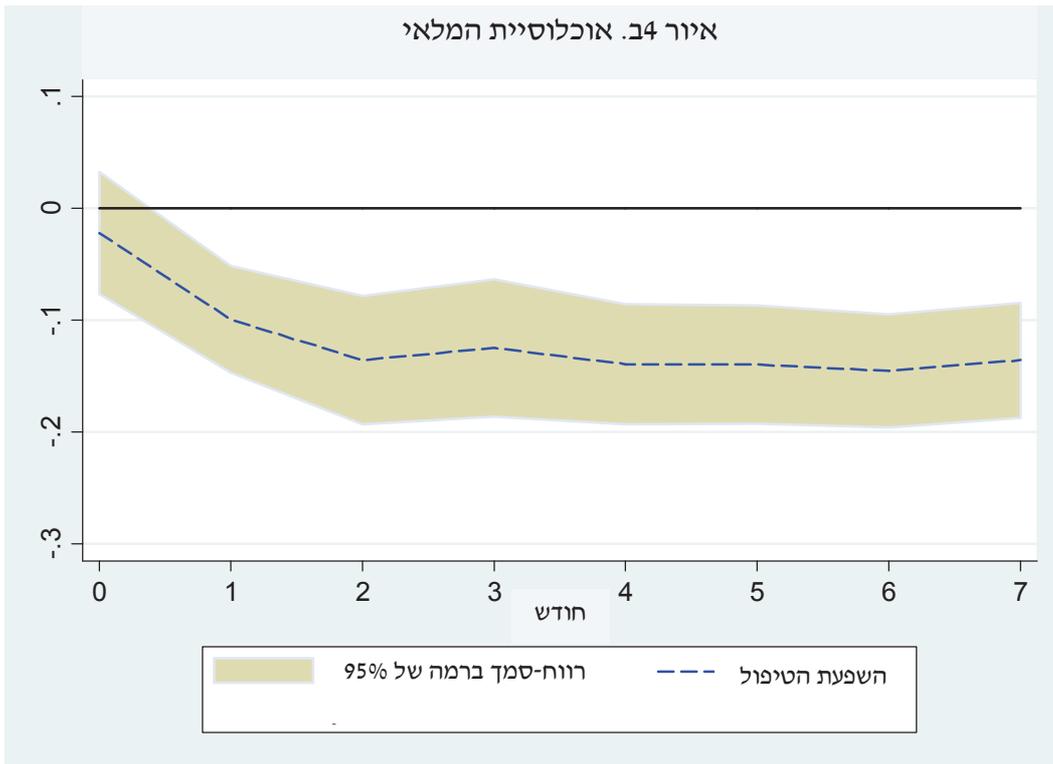
בטווח זמן ארוך מ-7 חודשים. בהינתן שעלות התכנית למשתתף היא כ-1,600 ש"ח ניתן להסיק שיש החזר של העלות לממשלה לאחר שנה מתחילת ההשתתפות בה.

לצד הירידה בקבלת גמלאות מתקבלת ירידה של כ-13 (20 נקודות אחוז בקרב אוכלוסיית הזרם (המלאי) בהתייצבות בשירות התעסוקה (איורים 4-ה14). במקרה זה נראה כי הפער בין קבוצת הטיפול לבין קבוצת הביקורת נפתח בחודשיים הראשונים של התוכנית, אך הולך ומתרחב במהלך הזמן. כפי שצוין בסעיף 10 א ייתכן כי ההבדל בין התוצאות לגבי קבלת הגמלאות לבין התוצאות לגבי ההתייצבות מקורו בפרטים הממשיכים לקבל גמלה ללא דרישת התייצבות. אלו יכולים להיות פרטים שהתחילו לעבוד במשרה חלקית או פרטים שמסיבות כלשהן קיבלו פטור מדרישת ההתייצבות.

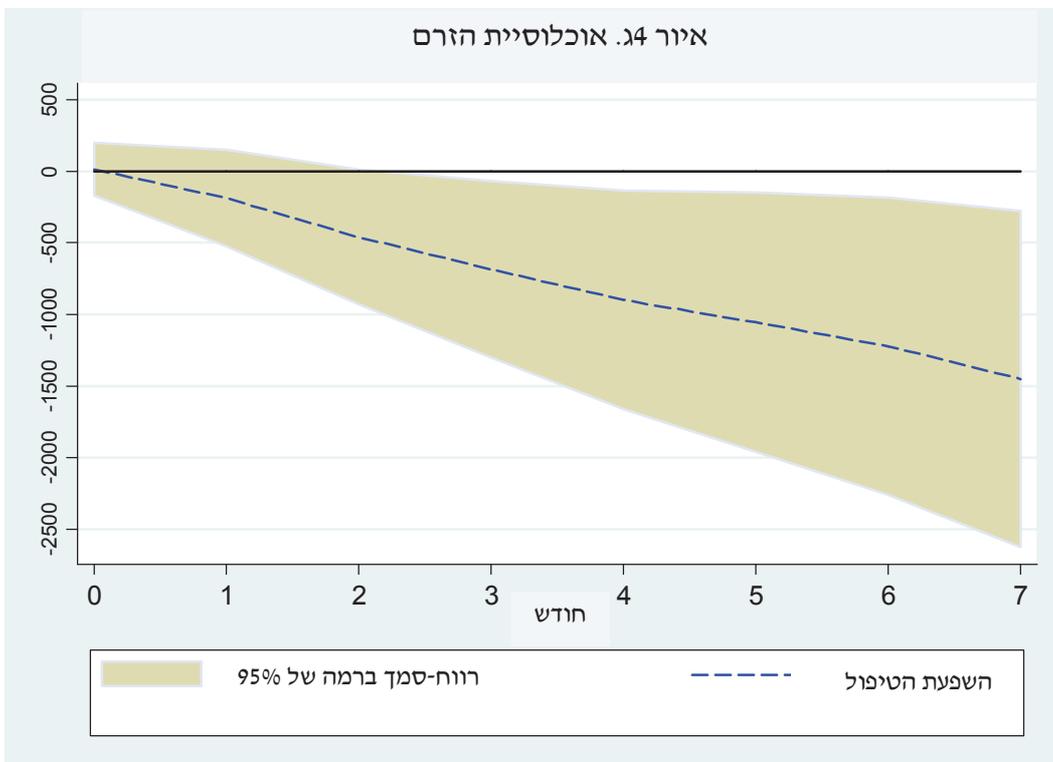
איורים 4-14. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה
לאחר 0-7/9 חודשים מההקצאה לתכנית, אוכלוסייה קבועה^{2,1}

השפעת התכנית על קבלת גמלאות (שיעור)³

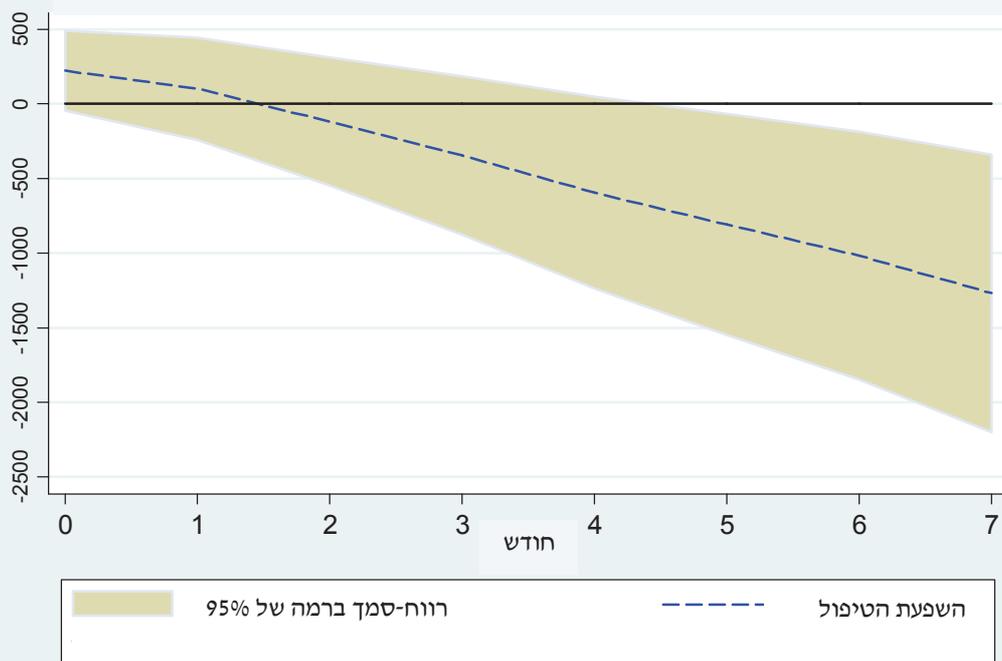




השפעת התכנית על ההכנסות המצטברות מגמלאות (ש"ח, במחירי 2014)

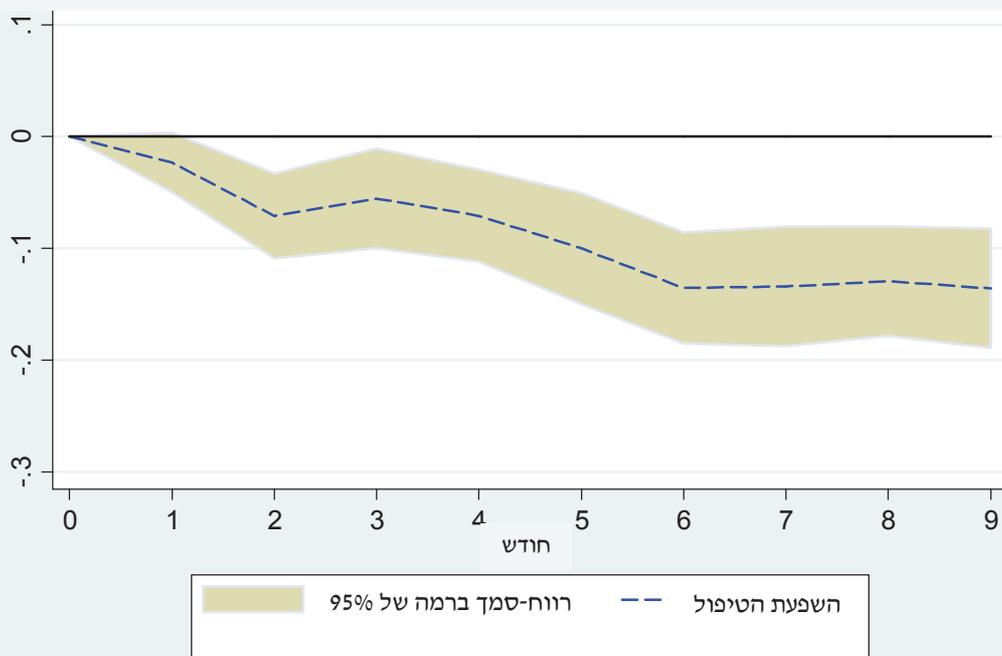


איור ד4. אוכלוסיית המלאי

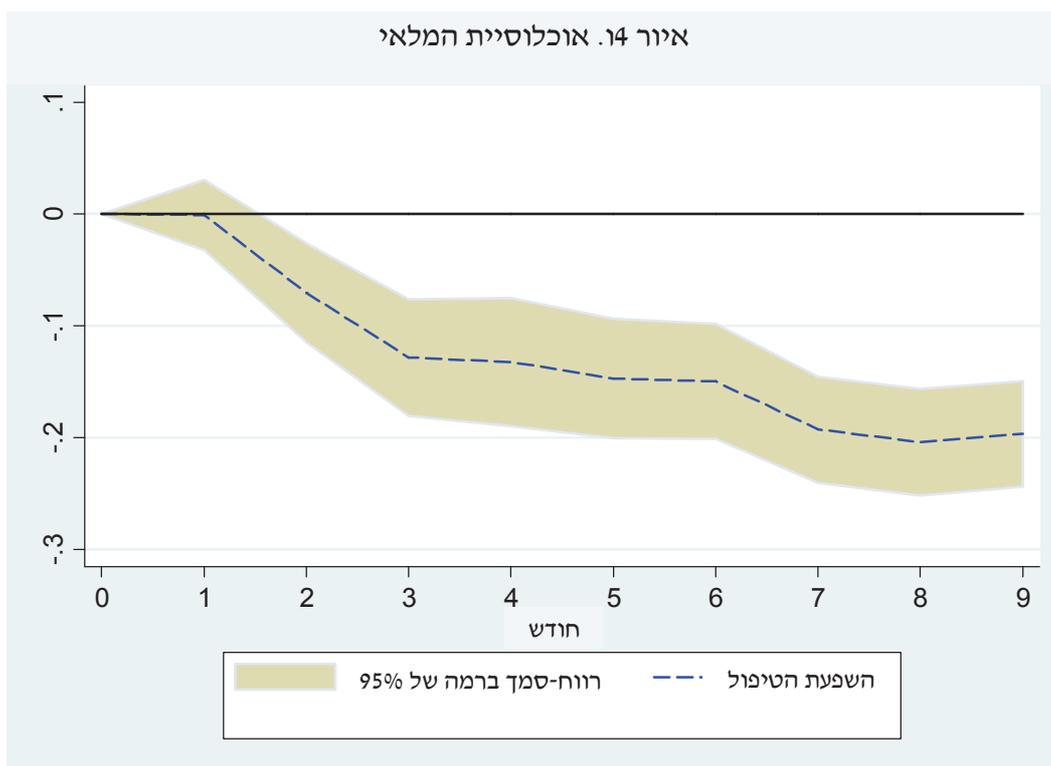


השפעת התכנית על ההתייצבות בשירות התעסוקה (שיעור)³

איור ה4. אוכלוסיית הזרם



איור 14. אוכלוסיית המלאי



- (1) הקו המקווקו מסמן את השפעת התכנית ביחס לקבוצת הביקורת. האיזור הצבוע סביב הקו המקווקו מסמן רווח-סמך ברמת מובהקות של 95%.
- (2) בניתוח משתני התוצאה של המוסד לביטוח לאומי – מספר התצפיות עומד על 1,420 בקרב אוכלוסיית הזרם ו-1,102 בקרב אוכלוסיית המלאי; בניתוח משתני התוצאה של שירות התעסוקה – מספר התצפיות הוא 2,925 באוכלוסיית הזרם ו-1,457 באוכלוסיית המלאי.
- (3) כדי לעבור למונחי נקודות אחוז נדרשת הכפלה ב-100 (למשל שיעור השפעה של 0.1 = 10 נקודות אחוז).

11. בדיקות נוספות

11.1. השמטת חודשי התכנית הראשונים

ייתכן כי בחודשים הראשונים שלאחר תחילת יישום התכנית עדיין לא גובשה שגרה סדורה של הפעלת הסדנאות ויתר התכנים, כך שהטיפול אשר ניתן בפועל למשתתפים היה חלקי במידת מה. לפיכך נערך ניתוח נוסף, שבו הפרטים אשר הוקצו לתכנית באותה תקופה ראשונית אינם נכללים: לגבי לשכות הגל הראשון, שהחלו לפעול באמצע פברואר 2014, נכללים רק פרטים אשר נכנסו לתכנית החל ממאי 2014; עבור לשכות הגל השני, שהחלו לפעול באמצע יוני 2014, נכללים רק פרטים אשר נכנסו לתכנית החל מספטמבר 2014.^{49,50}

עבור אוכלוסיית הזרם, הממצאים בניתוח זה (לוח 8) דומים מאוד לאלו שהתקבלו מהניתוח הכללי (לוח 6 לעיל). לכן נראה שהחודשים הראשונים לפעילות התכנית לא היו שונים משמעותית מחודשים מאוחרים יותר. עבור אוכלוסיית המלאי, בניתוח הנוכחי התקבלו השפעות חזקות יותר לתכנית על קבלת הגמלאות. לעומת זאת ההשפעה על התייצבות הייתה חזקה יותר במדגם המלא כך שלא ניתן להצביע באופן מובהק על הבדלים בהשפעת התכנית לאחר הטמעתה.

⁴⁹ בלשכת ביתר עלית ההקצאה בפועל החלה רק מיולי 2014 ולכן עבור לשכה זו נכללים פרטים אשר הוקצו לתכנית מחודש אוקטובר 2014 ואילך; בלשכת אום אל-פאחם ההקצאה הראשונית לתכנית החלה ב-29/1/2014 ולגבי חודש פברואר נחשב לחודש הראשון להפעלה, כך שעבורה נכללים פרטים אשר הוקצו לתכנית מחודש מאי 2014.

⁵⁰ התקבלו מאמידת משוואה (4) בהשמטת הפרטים שהוקצו לתכנית בחודשי ההפעלה הראשונים.

לוח 8. השפעת תכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה,

ללא חודשי ההפעלה הראשונים^{3,2,1}

אוכלוסיית המלאי		אוכלוסיית הזרם		
השפעת התכנית	ממוצע קבוצת הביקורת	השפעת התכנית	ממוצע קבוצת הביקורת	
(4)	(3)	(2)	(1)	
גמלאות הביטוח הלאומי				
***-0.240 (0.037)	0.694	***-0.081 (0.021)	0.517	קבלת גמלת ה"ה
***-2,791 (548.234)	9,727	***-515 (148.975)	3,502	סך ההכנסות המצטבר מגמלת ה"ה
***-349 (69.546)	1,212	***-95 (32.710)	824	ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלת ה"ה
***-0.172 (0.046)	0.733	***-0.085 (0.019)	0.590	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
***-2,060 (752.305)	11,494	***-688 (195.350)	4,658	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי
** -242 (85.650)	1,422	***-117 (34.589)	1,081	ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלאות הביטוח הלאומי
0.003 (0.004)	0	0.002 (0.006)	0.023	קבלת דמי אבטלה
0.028 (0.018)	0.02	-0.011 (0.007)	0.03	קבלת קצבת נכות
פעילות בשירות התעסוקה				
***-0.177 (0.029)	0.703	***-0.169 (0.017)	0.524	התייצבות בשבועיים האחרונים ⁴
680		3,849		מספר התצפיות ⁵

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע ההקצאה, ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית).
- (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת הלשכה X שבוע ההקצאה.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
- (4) השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015 המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני ההתייצבויות זמינים.
- (5) לגבי משתני התוצאה של שירות התעסוקה תום תקופת המדגם הוא 16.6.2015, ובהתאם לכך מספר התצפיות בקבוצת הזרם הוא 4,829 ובקבוצת המלאי 880.

11ב. מודל אפקט קבוע ברמת פרט

נאמד מודל נוסף עם אפקט קבוע ברמת הפרט, כפי שמוצג במשוואה (6) בפרק 7. במודל זה לכל פרט שתי תצפיות – האחת מהתקופה שלפני הכניסה לתכנית והשנייה מהתקופה שאחריה⁵¹; באפקט הקבוע לפרט מוכלים כלל מאפייני הפרט הקבועים על פני זמן, כך שאין צורך לפקח על השייכות ללשכה או לאוכלוסיית הזרם/המלאי. המודל נאמד בשני אופנים: (א) כאשר התצפית לתקופה שלפני הכניסה לתכנית היא מחודש פברואר 2013 (מוצג בלוח 9); (ב) כאשר התצפית לתקופה שלפני הכניסה לתכנית היא מהחודש שקדם לכניסה לתכנית. (זו משתנה מפרט לפרט).⁵² בשני האופנים התקופה שאחרי הכניסה לתכנית היא פברואר 2015 – המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני גמלאות במסד נתוני המחקר.

נמצא כי ההשתתפות בתכנית הובילה לירידה של כ-10 (18) נקודות אחוז באוכלוסיית הזרם (המלאי) ביחס לקבוצת הביקורת בסיכוי לקבל גמלה מהביטוח הלאומי; בהתאם לכך נמצאה הפחתה יחסית של כ-160 (330) ש"ח בהכנסה החודשית הממוצעת מגמלאות באוכלוסיית הזרם (המלאי). ההשפעות הללו חזקות מעט יותר מאלו שהתקבלו בנייתוח הכללי (לוח 6), אך עולות עמן בקנה אחד.

לוח 9. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, מודל אפקט קבוע ברמת פרט^{2,1}

סך הכול (הזרם + המלאי)	אוכלוסיית המלאי	אוכלוסיית הזרם	
(3)	(2)	(1)	
***-0.117 (0.014)	***-0.179 (0.032)	***-0.097 (0.016)	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
***-217 (34.539)	***-326 (81.474)	***-156 (38.654)	ההכנסה החודשית הממוצעת מגמלאות הביטוח הלאומי ³
13,270	3,000	10,270	מספר התצפיות ⁴

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.
 (1) סטיות התקן מוצגות בסוגריים.
 (2) האמידות כוללות אפקט קבוע לפרט ואפקט קבוע לחודש הקלנדרי.
 (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
 (4) המדגם כולל 6,635 פרטים, ולכל פרט 2 תצפיות.

11ג. אוכלוסיית המתמידים בתכנית

זמן ההימצאות בתכנית – המוגדר כזמן שחלף ממועד ההקצאה לתכנית ועד להתייצבות האחרונה של הפרט בלשכה – הוא בממוצע כ-3.5 חודשים. עד תקופה של 7 חודשים המשתתפים לוקחים

⁵¹ במודל זה אין פיקוח על המגמה שקדמה לתכנית. יחד עם זאת מהניתוח שנערך קודם לכן (איורים 3א–3ד) עולה שבקבוצות הטיפול והביקורת הייתה במאפייני התעסוקה וקבלת הגמלאות בתקופה שקדמה לתכנית מגמה דומה.
⁵² לא התאפשר פיקוח על כל החודשים הקלנדריים הנכללים בתקופה שלפני התכנית, כפי שנדרש במודל (ב), כי היו מקרים שבהם יש רק פרט אחד בחודש נתון; התאפשר רק פיקוח כללי יותר על התקופה שלפני/אחרי הכניסה לתכנית. ואולם, מאחר שרמת הדיוק בפיקוח כזה פחותה מזו של מודל (א), כי אין שליטה על עונתיות אפשרית בתוך התקופה שלפני התכנית, מודל (ב) אינו מוצג.

חלק במערך של תכנים. לאחר תקופה זו ישנה הפוגה, ונדרשת התייצבות שבועית לשם מפגש עם מתאם ההשמה בלבד. (להרחבה ראו פרק 5.5) נערכה השוואה של פרטים שזמן הימצאותם בתכנית עולה על 7 חודשים (להלן מתמידים) מול יתר אוכלוסיית המחקר, השוואה העשויה ללמד על מאפייניה השונים של אוכלוסייה זו, אם יש כאלה. ההשוואה מבוצעת רק מול פרטים שפוטנציאל הימצאותם בתכנית עד סוף תקופת המחקר הוא למעלה מ-7 חודשים. זאת אומרת שלא נכללים בהשוואה פרטים אשר הוקצו לתכנית לאחר אמצע נובמבר 2014.

הסטטיסטיקה התיאורית (לוח 10) מלמדת כי בקרב המתמידים בתכנית, לעומת יתר האוכלוסייה בעלת פוטנציאל הימצאות של לפחות 7 חודשים בתכנית, יש ייצוג יתר לנשים, ערבים, בעלי בעיות בריאות והורים יחידים. אוכלוסייה זו גם מבוגרת יותר, ויש לה יותר ילדים. מאפיינים אלו מלמדים כי אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה הן אלו שנשארות בתכנית זמן ממושך יותר. עם זאת, לא ניכר באוכלוסיית המתמידים ייצוג יתר לחרדים. ביחס לעולים ונשואים יש ייצוג חסר. אוכלוסיית המתמידים מאופיינת בוותק תעסוקתי נמוך יותר ובנוכחות גבוהה יותר במערכת הגמלאות.

לוח 10. סטטיסטיקה תיאורית עבור משתתפי התכנית וקבוצת הביקורת לפי משך הפעילות בשירות

התעסוקה (מתחת ומעל 7 חודשים)¹

[בקרוב אוכלוסיית המחקר בעלת פוטנציאל לפעילות של מעל 7 חודשים בשירות התעסוקה]

קבוצת הטיפול		קבוצת הביקורת		סה"כ		
מעל ל-7 חודשים בתכנית	מתחת ל-7 חודשים בתכנית	מעל ל-7 חודשים בתכנית	מתחת ל-7 חודשים בתכנית	מעל ל-7 חודשים בתכנית	מתחת ל-7 חודשים בתכנית	
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים						
36.4	34.9	36.4	33.1	36.4	34.2	גיל
2.3	1.9	2.8	1.7	2.6	1.8	מספר ילדים
57%	53%	60%	56%	59%	54%	שיעור הנשים
35%	32%	54%	36%	45%	34%	שיעור הערבים
20%	19%	12%	13%	16%	17%	שיעור החרדים
45%	45%	55%	48%	50%	46%	שיעור הנשואים
26%	20%	22%	19%	24%	20%	שיעור החד-הוריים
19%	23%	17%	26%	18%	24%	שיעור העולים
40%	36%	38%	28%	39%	33%	שיעור בעלי המגבלות הבריאותיות
נתוני התעסוקה וגמלאות הביטוח הלאומי בשנים 2010–2013						
64%	70%	57%	71%	60%	70%	בעל היסטוריה תעסוקתית בשנים 2010–2013 ²
12,553	16,349	11,232	15,472	11,868	16,006	ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה ³
67%	58%	61%	49%	64%	55%	יש ותק קודם במערכת הגמלאות
8,005	5,068	6,601	4,323	7,277	4,777	ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות
55%	42%	48%	32%	52%	38%	יש ותק קודם בגמלת ה"ה
970	1,442	1,045	925	2,015	2,367	מספר התצפיות

המקור: נתוני שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברת.

(1) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2013.

(2) פרט הוגדר כמועסק במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל שכר מעבודה שכירה במשך לפחות חודש אחד.

(3) ההכנסה מעבודה שכירה – חישוב זה מביא לידי ביטוי גם מצבים של העדר הכנסה מעבודה כזאת.

כדי ללמוד על רמת הדמיון בין קבוצות הטיפול והביקורת בעלות פוטנציאל פעילות של לפחות 7 חודשים בשירות התעסוקה לא די בהשוואה פשוטה, כזו המופיעה בלוח 10; נדרש פיקוח על יחידת ההקצאה – הלשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי (כמוסבר בפרק 7). נערכה אפוא אמידה הבודקת אם יש פער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת במאפיינים שונים. להלן המשוואה:

$$(9) \quad X_{ijtp} = \alpha + \beta_1 Treatment_i + \beta_2 More_Than_7_M_i + \beta_3 Treatment_X_More_Than_7_M_i + \mu_j * \gamma_t * \delta_p + \varepsilon_{ijtp}$$

כאשר:

- X_{ijtp} – מאפיין של פרט i הרשום בלשכת שירות תעסוקה j שהוקצה לתכנית בשבוע t ושייך לאוכלוסיית הזרם/המלאי p ;
- $More_Than_7_M_i$ – מקבל את הערך 1 אם פרט i נמצא מעל 7 חודשים בתכנית, 0 אחרת;
- $Treatment_X_More_Than_7_M_i$ – משתנה האינטראקציה המקבל את הערך 1 אם פרט i שייך לקבוצת הטיפול ונמצא מעל 7 חודשים בתכנית, 0 אחרת.

יתר המשתנים והאומדים הוגדרו במשוואה (3).

מהדפוס הכללי שמוצג בלוח 11 נראה כי יש בקרב אוכלוסיית המתמידים בשירות התעסוקה ייצוג יתר לאוכלוסיות מסוימות – בהתאם לדפוס שתואר בלוח 10. יחד עם זאת, בקרב אוכלוסיית המתמידים, לאלה שבקבוצת הטיפול מאפיינים חברתיים-כלכליים חזקים יותר מאשר לאלה שבקבוצת הביקורת: הם צעירים יותר, יש להם פחות ילדים, ושיעור הערבים ובעלי מגבלות בריאותיות בקרבם נמוך יותר; לקבוצת הטיפול גם יותר ותק קודם בשוק העבודה, ובהתאם לכך הכנסתם מגמלאות בשנים שלפני התכנית נמוכה יותר. תוצאות אלו מצביעות על הצלחתה של התכנית בקרב אוכלוסיות חלשות יחסית (נשים, ערבים, חד-הוריות, בעלי היסטוריה תעסוקתית מצומצמת וזיקה חזקה יותר למערכת הקצבאות) שסיכויים להימצא בטיפולו של שירות התעסוקה פרק זמן ממושך גבוהים יותר. כאמור, בשלב זה הצלחתה של התכנית נבדקה רק בהתבסס על בחינת הסיכויים לקבל גמלה של הבטחת הכנסה וגמלאות נוספות ועל הסיכוי להתייצב בשירות התעסוקה. הפרמטר העיקרי החסר בשלב זה הוא הסיכוי לתעסוקה. זה ייבחן במחקר המשך.

לוח 11. השפעת השייכות לקבוצת טיפול/לאוכלוסיית המתמידים על מגוון מאפייני פרט^{1,2,3}
 (בקרוב אוכלוסיית המחקר בעלת פוטנציאל לפעילות של מעל 7 חודשים בשירות התעסוקה)

חד-הורי (7)	נשוי (6)	חרדי (5)	ערבי (4)	אישה (3)	מספר ילדים (2)	גיל (1)	
-0.001 (0.022)	0.009 (0.023)	*0.024 (0.014)	**0.033 (0.015)	-0.014 (0.023)	**0.309 (0.120)	***1.296 (0.461)	השייכות לקבוצת הטיפול
***0.056 (0.016)	*0.046 (0.026)	*0.023 (0.014)	***0.080 (0.020)	0.011 (0.027)	***1.042 (0.152)	***3.263 (0.449)	השייכות לאוכלוסיית המתמידים
-0.001 (0.027)	-0.053 (0.033)	-0.016 (0.021)	**0.050 (0.021)	0.040 (0.033)	***-0.643 (0.167)	***-2.036 (0.597)	השייכות לקבוצת הטיפול X אוכלוסיית המתמידים
יש ותק קודם בגמלת ה"ה בשנים 2013-2010	ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות בשנים 2013-2010	קיים ותק קודם במערכת הגמלאות בשנים 2013-2010	ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה בשנים 2013-2010	בעל היסטוריה תעסוקתית בשנים 2013-2010	עולה	בעל מגבלות בריאותיות	
(14)	(13)	(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	
143 (422.432)	*0.043 (0.023)	0.023 (0.025)	641 (1,172.123)	-0.034 (0.027)	-0.029 (0.019)	0.021 (0.020)	השייכות לקבוצת הטיפול
1,727 (420.432)	***0.114 (0.026)	**0.072 (0.027)	***-2,935 (1,113.929)	***-0.118 (0.027)	***-0.057 (*0.017)	***0.081 (0.025)	השייכות לאוכלוסיית המתמידים
542 (597.464)	**0.069 (0.033)	-0.040 (0.032)	-118 (1,542.836)	**0.077 (0.033)	0.019 (0.024)	*-0.056 (0.034)	השייכות לקבוצת הטיפול X אוכלוסיית המתמידים

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.
 (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע לשפה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי; בכל האמידות נכללו 4,382 תצפיות.
 (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשפה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
 (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2013.

11ד. בחינת השימוש בכלים נוספים של תמיכה בהשמה

לרשות שירות התעסוקה עומדים כלים נוספים לתמיכה בהשמה (כמפורט בפרק 5 לעיל), שאליהם מופנים תובעי ה"ה בלי תלות בהשתתפות בתכנית "מעגלי תעסוקה". עולה חשש שמא נוצרה הטיה בשימוש בכלים אלו לטובת קבוצת הביקורת, כלומר שזו נהנתה מ"טיפול" מסוים. במצב כזה אומדני ההשפעה של "מעגלי תעסוקה" שנמצאו עד כה הם אומדני חסר. כנגד זאת ייתכן שבקרב קבוצת הטיפול נעשה שימוש מוגבר בכלים אלו, כדי להעצים את השפעת התכנית, ואם כך אומדני ההשפעה של "מעגלי תעסוקה" הם אומדני יתר.

משוואה (4) נאמדה כאשר ההשתתפות בכלי התמיכה בהשמה הנוספים משמשת משתנה מוסבר. כפי שמוצג בלוח 12, לגבי מרבית כלי התמיכה בהשמה נמצא כי שיעור ההשתתפות בקבוצת הטיפול גבוה יותר מאשר בקבוצת הביקורת. עם זאת מדובר בשיעורי השתתפות זניחים – בסדר גודל של 1% – ועל כן אין חשש שהייתה הסטה העלולה להטות את הממצאים.

לוח 12. ההפניה לכלים נוספים לתמיכה בהשמה במהלך ההשתתפות ב"מעגלי תעסוקה" –

הפער בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת^{3,2,1}

תכנית תנופה בשיתוף מרכזי השיקום של הרווחה	Strive הורים יחידים	השתלמויות בעברית/ ביישומי מחשב	תכנית השוברים להכשרה מקצועית של משרד הכלכלה	קורסים של האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה	
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
0.001 (0.001)	0.003 (0.003)	***0.014 (0.003)	*0.004 (0.002)	**0.010 (0.004)	הפער בין קבוצת הטיפול לביקורת
0.001	0.010	0.009	0.005	0.013	ממוצע קבוצת הביקורת

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

(1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, משתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית); נוסף אל אלה משתנה מפקח של השייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי.

(2) בכל האמידות נכללו 10,148 תצפיות.

(3) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.

12. השוואת ממצאים מ"מעגלי תעסוקה" לממצאי תכניות דומות בישראל ובעולם

כפי שעולה מהסקירה בפרק 2 ניכרת שונות רבה בהשפעות של תכניות מדיניות מסוג JSA: תכנית ה-C&M בהולנד, המאופיינת בעצימות טיפול נמוכה מזו שב"מעגלי תעסוקה", לא השפיעה על משך קבלת הגמלאות (Van den Berg and Van der Klaauw, 2006); סוגי הטיפול הכרוכים בסנקציות במסגרת תכנית ה-UI Work-Search Demonstration במרילנד (Klepinger, 2002) הביאו להפחתה בתשלום הגמלאות – אך בשיעור נמוך מאשר "מעגלי תעסוקה"; תכנית ה-New UI Experiment בהונגריה (Micklewright and Nagy, 2010) השפיעה רק על אוכלוסייה שזיקתה לשוק העבודה נמוכה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר הנוכחי.

כפי שצוין בפרק 4, בישראל הופעלו בעבר התכניות "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה", אשר יועדו למקבלי גמלת ה"ה – אוכלוסיית היעד של התכנית "מעגלי תעסוקה". בלוח 13 מוצגת השוואה בין ממצאים מהמחקר הנוכחי לממצאים מהתכניות האמורות. יש לזכור כי ישנם הבדלים רבים בין התכנית "מעגלי תעסוקה" לבין יתר התכניות (במנגנון התמריצים, בעלות, בכלים המוענקים במסגרת התכנית, במוקדי הפעילות ועוד), וכן יש הבדלים רבים בין המחקר הנוכחי למחקרי ההערכה של התכניות (במסדי הנתונים ששימשו למחקר, באופן הרכבת קבוצת הביקורת, בשיטה הסטטיסטית ועוד), ועל כן נדרש להתייחס להשוואה דלהלן בזהירות. כפי שניתן להתרשם מהלוח, השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" דומה לזו שהתקבלה מהתכנית "אורות לתעסוקה". הממצאים מהתכנית "מהל"ב" התקבלו לאחר 15 חודשים ממועד הכניסה לתכנית, ומפני השוני בפרקי הזמן שנבחנו ביחס למחקר הנוכחי, קשה יותר להשוות אותם לאלו האחרונים.

העלות למשתתף של התכנית "מהל"ב", כפי שמוצג בפרק 4, עומדת על למעלה מ-8,000 ש"ח.⁵³ מדובר בפער ניכר ביחס לעלות למשתתף של "מעגלי תעסוקה" העומדת על כ-1,600 ש"ח, אשר מקורו, בין היתר, בעובדה ש"מעגלי תעסוקה" מופעלת על ידי שירות התעסוקה כך שנעשה שימוש בתשתיות קיימות של השירות.

לוח 13. ההשפעה על קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי,

השוואה בין התכנית "מעגלי תעסוקה" לבין התכניות "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה"¹

אוכלוסיית המלאי			אוכלוסיית הזרם ²		
"אורות לתעסוקה"	"מהל"ב"	"מעגלי תעסוקה"	"אורות לתעסוקה"	"מעגלי תעסוקה"	
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
-0.19	-0.27	-0.14	-0.08	-0.11	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי ³ (נקודות אחוז)
0.77	0.80	0.70	0.40	0.51	ממוצע קבוצת הביקורת
25%	34%	19%	20%	22%	ההשפעה ביחס לממוצע קבוצת הביקורת
8 חודשים	15 חודשים	7 חודשים	7 חודשים	7 חודשים	מועד הבחינה ביחס לכניסה לתכנית

(1) הממצאים לקוחים ממחקרי ההערכה של התכניות: המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל (2010); המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל (2012).

(2) לא מוצגים ממצאים לגבי אוכלוסיית הזרם בתכנית "מהל"ב", בשל סייגים לגבי אמינותם – כפי שמוצג במחקר ההערכה.

(3) הממצאים מתכניות "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה" מתייחסים לקבלת גמלת ה"ה – ולא לקבלת גמלאות נוספות מהמוסד לביטוח לאומי.

13. סיכום

בתחילת שנת 2014 החלה לפעול במסגרת שירות התעסוקה הישראלי התכנית "מעגלי תעסוקה", המיועדת לתובעי גמלה של הבטחת הכנסה, ומטרתה לסייע בשילובם בתעסוקה ובמניעת

⁵³ לא נמצאו נתונים לגבי העלות למשתתף בתכנית "אורות לתעסוקה".

התדרדרות לאבטלה ממושכת ותלות בגמלאות. תחילה הופעלה התכנית בשבע לשכות ברחבי הארץ, ולאחר מספר חודשים הורחבה לתשע לשכות נוספות, המרכזות יחד כ-40% מדורשי העבודה הפעילים ברחבי הארץ. התכנית כרוכה בהשתתפות במגוון סדנאות, שמטרתן פיתוח מסוגלות תעסוקתית וסיוע בחיפוש עבודה, לצד מפגשים תכופים יחסית עם מתאם השמה. מדובר בתכנית המחייבת את מי שנבחר להשתתף בה, כתנאי לקבלת גמלה של הבטחת הכנסה.

"מעגלי תעסוקה" יושמה במתכונת של מערך ניסויי מבוקר: בכל שבוע נערכה הקצאה אקראית של תובעי הבטחת הכנסה לקבוצת טיפול (המשתתפים בתכנית) ולקבוצת ביקורת, שביחס אליה נבחן השינוי במצבם של המשתתפים בקבוצת הטיפול. מערך מחקר זה מאפשר להתגבר על בעיה של סלקציה עצמית לטיפול – בעיה רווחת בהערכה של תכניות התערבות. מדובר במערך מחקר חדשני, שכמעט לא יושם לפני כן בתכניות מדיניות בישראל, ומאפשר הערכה אמינה ומדויקת של השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה".

המחקר בחן בעיקר את השפעת ההשתתפות בתכנית על קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי. לשם כך נבנה מסד נתונים, המבוסס על נתונים מנהליים של שירות התעסוקה הישראלי עד יוני 2015 ועל נתוני המוסד לביטוח לאומי. נתוני התעסוקה וההכנסות מעבודה שכירה מתעדכנים במוסד לביטוח לאומי בפיגור משמעותי, ולכן הם היו זמינים רק לגבי התקופה שקדמה לתחילת התכנית. במחקר המשך ייבדקו תוצאות אלו וכן תוצאות המבוססות על סקר טלפוני, שבו נאספו גם נתונים על התעסוקה, איכות המשרה, ההכנסה ונתונים על מסוגלות תעסוקתית של הפרטים ושביעות רצונם.

השפעות התכנית נבחנו בנפרד לגבי תובעי הבטחת הכנסה חדשים או מחדשי רישום (להלן אוכלוסיית הזרם) ולגבי אוכלוסייה שנמצאה במערכת הבטחת הכנסה תקופה של עד שנה (להלן אוכלוסיית המלאי). נמצא כי בחודשים הראשונים להשתתפות בתכנית נפתח פער בשיעורי קבלת הגמלאות בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת, פער שנשמר לאחר שבעה חודשים ברמה של כ-11 נקודות אחוז באוכלוסיית הזרם וכ-14 נקודות אחוז באוכלוסיית המלאי – תוצאת הפחתה של כ-19% עד 22% בקבוצת הטיפול ביחס למוצע קבוצת הביקורת. בהתאם לכך נמצא כי ההשתתפות בתכנית מובילה להפחתה יחסית של כ-1,270-1,450 ש"ח בסך תשלומי הגמלאות המצטבר לאחר שבעה חודשים; זאת ירידה של כ-12% עד 18% ביחס למוצע בקבוצת הביקורת. לפיכך נראה כי התכנית צפויה להחזיר את עלותה – העומדת על כ-1,600 ש"ח למשתתף – כבר בשנת הפעלתה הראשונה.

אין בכוחו של המחקר הנוכחי לספק הערכה מהימנה של השפעות התכנית על התעסוקה והשכר, מפני שבעת ביצועו לא היו, כאמור, נתונים זמינים על כך. דוח ביניים של הערכת התכנית "מעגלי תעסוקה", שעתיד להתפרסם בהמשך, יסתמך על סקר מעקב טלפוני אשר יבחן, בין השאר, את השפעה של התכנית על התעסוקה, השכר, שעות עבודה ואיכות המשרה ועל משתנים רכים כמסוגלות תעסוקתית, מסוגלות לחיפוש עבודה ושביעות רצון. בהמשך עתיד להתפרסם גם דוח סופי, שיאפשר בחינה של אפקטיביות התכנית בטווח הארוך, דוח אשר יכלול גם תוצאות לגבי התעסוקה, השכר וההכנסה.

החלת התכנית הנוכחית במערך ניסויי מבוקר – המבוסס על הקצאה אקראית של משתתפים לקבוצות הטיפול והביקורת – היא צעד חשוב, המאפשר לקבל החלטות מדיניות באופן מושכל על בסיס מחקר מהימן. בתכניות התערבות עתידיות רצוי אפוא לנקוט גישה זו, שהיא מקובלת בעולם, אך כמעט לא יושמה עד כה בישראל.

ביבליוגרפיה

- בנק ישראל (2011). *דוח בנק ישראל 2010*, פרק ה': שוק העבודה, לוח ה'-8: ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה 2005 עד 2010, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015). *משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה*, הודעה לתקשורת 029/2015, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2014א). *חוברות הסברה – הבטחת הכנסה*, אוחזר ב-19 לאוגוסט, 2014: http://www.btl.gov.il/Publications/booklet/hebrew_booklet/Pages/default.aspx
- המוסד לביטוח לאומי (2014ב). *דוח שנתי 2013*, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – הבטחת הכנסה, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2007). *דוח שנתי 2006*, פרק 3: הבטחת הכנסה למעוטי יכולת, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל (2010). *הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר דוח סופי*, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל (2008). *מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מסכם, ממצאי מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב: על הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה בתחילת התכנית (המלאי) לאחר 15 חודשי הפעלתה, ועל הפונים החדשים (הזרם) לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה לגמלת הבטחת הכנסה (דוח מס' 6)*, ירושלים.
- הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"ה-2010. אוחזר ב-4 לאוקטובר, 2015: <https://shituf.gov.il/discussion/314>
- הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה התשע"ג-2013. אוחזר ב-4 לאוקטובר, 2015: http://www.nevo.co.il/law_word/Law15/memshala-769.pdf
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה). אוחזר ב-6 לאוגוסט, 2014: http://www.nevo.co.il/law_html/Law01/999_241.htm
- טולידנו, א' (2012). *מעבר מדמי אבטלה לקצבת נכות*, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- טל-ספירו, א' (2013). *התכנית לשילובם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה*, מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- יצחקי, ש', י' גולן וא' טור-סיני (2013). *דירוג רשויות – על פי מדד חברתי כלכלי*, סדרת ניירות עבודה מס' 77, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- לוי, ש' (2007). *תכנית מהל"ב – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה*, מרכז המידע והמחקר, הכנסת.
- מדינת ישראל (2007). *דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב*, ירושלים.
- מדינת ישראל (2012). *דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD): שוק העבודה והמדיניות החברתית*, ירושלים.
- מדינת ישראל (2013). *תקציב המדינה הצעה לשנות התקציב 2013-2014*, ירושלים.

מנהלת תכנית מהל"ב (2006). שינויים בתוכנית מהל"ב לצורך ביצוע הארכת התוכנית לשנה שלישית והרחבת האזורים, אוחר ב-29 בספטמבר, 2015 :

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6L9l8RydHNQJ:www.ital.gov.il/NR/rdonlyres/1BB0CE55-92E0-4CB5-9334-790E885002CB/0/%25D7%25A9%25D7%2599%25D7%25A0%25D7%2595%25D7%2599%25D7%2599%25D7%259D%25D7%2591%25D7%25AA%25D7%2595%25D7%259B%25D7%25A0%25D7%2599%25D7%25AA%25D7%259E%25D7%2594%25D7%259C.ppt+&cd=1&hl=en&ct=clnk>

משרד הכלכלה (2014). דוח תקופתי על מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2013-2014, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, ירושלים.

משרד הכלכלה (ח"ת). סיכום פעילות מרכז ההשקעות בשנת 2014, אוחר ב-14 לספטמבר, 2015 : http://www.economy.gov.il/Industry/InvestmentCenter/Pages/Activity_2014.aspx

קינג, יי (2004). חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים, בטחון סוציאלי, 66, 9-34.

רשות המסים בישראל, מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל (2015). מענק העבודה : דוח מעקב של צוות המחקר עד שנת הזכאות 2012, ירושלים.

Autor, D. H. and M. G. Duggan (2003). "The Rise in Disability Rolls and the Decline in Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, 118, Issue 1, 157–205.

Banerji, A., W. Cunningham, A. Fiszbein, E. King, H. Patrinos, D. Robalino and J. Tan (2010). *Stepping up Skills for More Jobs and Higher Productivity*, The World Bank, Washington, D.C.

Betcherman, G., A. Dar, A. Luinstra and M. Ogawa (2000). *Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia*, Social Protection, Discussion Paper 5, The World Bank, Washington, D.C.

Brunello, G. and M. Schlotter (2011). *Non Cognitive Skills and Personality Traits: Labour Market Relevance and their Development in Education & Training Systems*, Discussion Papers No. 5743, Institute for the Study of Labor (IZA).

Card, D., J. Kluge and A. Weber (2010). "Active Labor Market Evaluations: A Meta-Analysis", *The Economic Journal*, 120, Issue 548, F452–F477. doi: 10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x

Card, D., J. Kluge and A. Weber (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, No. w21431, National Bureau of Economic Research.

- Heckman, J. J., J. Stixrud and S. Urzua (2006). "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior", *Journal of Labor Economics*, 24, No. 3, 411–482.
- Holland, P. W. (1986). "Statistics and Casual Inference", *Journal of Statistical American Association*, 81, Issue 396, 945–960.
- Klepinger, D. H., T. R Johnson and J. M. Joesch (2002). "Effects of Unemployment Insurance Work-Search Requirements: The Maryland Experiment", *Industrial and Labor Relations Review*, 56, No. 1, 3–22.
- Klerman, J., R. Koralek, A. Miller and K. Wen (2012). *Job Search Assistance Programs – A Review of the Literature*. OPRE Report No. 2012-39, Washington, DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Kluve, J. (2010). "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Labour Economics*, 17, Issue 6, 904–918.
- Liu, S., J. L. Huang, and M. Wang, (2014). "Effectiveness of Job Search Interventions: A Meta-Analytic Review", *Psychological Bulletin*, 140, No. 4, 1009–1041.
- Micklewright, J. and G. Nagy, (2010). "The Effect of Monitoring Unemployment Insurance Recipients on Unemployment Duration: Evidence from a Field Experiment", *Labour Economics*, 17, No. 1, 180–187.
- Mortensen, D. T. (1986). "Job Search and Labor Market Analysis", In: O. Ashenfelter and R. Layard (editors), *Handbook of Labor Economics*, 2 Elsevier: Amsterdam, 849–919.
- OECD.Stat (A). *Public Expenditure as a percentage of GDP*, extracted on 20 October 2014: <http://stats.oecd.org>
- OECD.Stat (B). *Annual Labour Force Statistics Summary Tables*, extracted on 20 October 2014: <http://stats.oecd.org>
- Thomsen, S. L. (2009). *Job Search Assistance Programs in Europe: Evaluation Method and Recent Empirical Findings*, WP No. 18, Otto-von-Guericke University Magdeburg, Faculty of Economics and Management.
- Van der Berg, G.J. and B. Van der Klaauw (2006). "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economics Review*, 47, No. 3, 895–936.

נספחים

נספח 1. סילבוס תכנים עבור סדנת "שינוי"

פתיחה והכרות

- ↑ הכרות עם כללי הסדנה כסימולציה של מקום עבודה.
- ↑ תרגול התגברות על מבוכות וחששות לקראת התנסויות עתידיות בתוכנית ובעולם העבודה.
- ↑ הכרות שמית ויצירת קירבה ראשונית.
- ↑ הכרה בחשיבות המחויבות הנדרשת לתהליך פיתוח הקריירה.
- ↑ הכרות עם המחויבויות הנדרשות בתהליך והבנה כי הינן תנאי בסיסי להשתלבות מלאה בתוכנית.

מיפוי נטיות וכישורים

- ↑ איתור הנטיות, הכישורים והמיומנויות האישיות.
- ↑ מיפוי תעסוקתי אישי.

מתן משוב

- ↑ הכרות עם העקרונות למתן משוב אפקטיבי.
- ↑ תרגול מתן משוב אפקטיבי.

חזון תעסוקתי

- ↑ הבנת המושג חזון.
- ↑ הבהרת חשיבות החזון ככוח מוטיבציוני והיכרות עם הרווחים של חזון.
- ↑ תרגול ויישום יצירת חזון תעסוקתי.

סגנון חיים של תעסוקה

- ↑ דיון סביב היתרונות הגלומים באורח חיים שבמרכזו עבודה יצרנית ומכניסה.

מטרות ויעדים

- ↑ הכרה בחשיבות הצבת יעדים ככלי לפיתוח קריירה.
- ↑ הכרות עם מודל SMART להצבת מטרות.

שיעור סביבות עבודה

- ↑ היכרות עם סביבות עבודה ומשרות כניסה לשוק.
- ↑ הבנת מדרגות הקריירה כאמצעי למימוש החלום התעסוקתי.
- ↑ לימוד ראשוני של שיטות לתחקיר משרה.
- ↑ הרחבת אפשרויות תחומי התעסוקה.

כתיבת קורות חיים

- ↑ הכרות מעמיקה עם כלי "קורות החיים" וכלי "המכתב הנלווה" ככלים מרכזיים בתהליך חיפוש עבודה.

↑ תרגול עקרונות כתיבת קורות חיים באופן אפקטיבי.

דיבור עצמי חיובי

↑ הכרות עם המושג "דיבור עצמי".

↑ תרגול מודל להבניה מחדש של הדיבור העצמי.

התמודדות עם משימה חדשה

↑ היכרות עם משימות מעולם העבודה.

↑ תרגול מיומנויות לביצוע משימות חדשות.

ארוויזיון הצגה עצמית

↑ תרגול כישורי ההצגה הכלליים (דיבור מול קהל והפעלת כישורי הדיבור בציבור) וכן תרגול טכניקת התגברות על התרגשות ועצבנות.

↑ התמודדות עם קבלה ונתינת משוב.

סגנונות התמודדות

↑ הכרות עם סגנונות שונים של התמודדות במצבים מלחיצים.

↑ הבנת דפוסי התנהגות מקדמי שליטה.

מצוינות בעבודה

↑ דיון והבהרת המושג " השקעה מעבר לנדרש" בתפקיד.

↑ הבנה והפנמת הרווחים הגלומים בנקיטת יוזמה בעבודה, הן עבור העובד והן עבור הארגון.

הכנה לראיון והתנסות

↑ הבנת החשיבות של שלב הראיונות בתהליכי קבלה לעבודה ומכאן את הצורך להתכונן כראות לקראת מצב זה.

↑ איסוף מידע לקראת הראיון.

↑ איך להכין עצמך לראיון.

↑ הראיון- תשובות ענייניות, הצגת גישה חיובית, שפת גוף וכדומה.

↑ קבלת משוב ובחינה עצמית לאחר הראיון.

ניהול קונפליקטים

↑ הכרות עם אסטרטגיות ליישוב עימותים אישיים בעבודה ומחוצה לה.

↑ הכרות עם דפוס תקשורת המסייע ליישוב עימותים.

כפר נופש

↑ בחינה ועיבוד של הנטיות האישיות ובירור התאמתם לתפקידים שונים.

↑ הכרות נוספת עם עולם המקצועות.

התנהגויות בולמות ותומכות

- ↑ הבחנה בין התנהגויות בולמות לבין התנהגויות תומכות ומקדמות.
- ↑ זיהוי התנהגויות אישיות לאור ההבחנה לעיל.
- ↑ הכרות עם דרכים למיתון התנהגויות בולמות ולקידום התנהגויות תומכות.

שיטות למציאת עבודה

- ↑ הכרות עם מגוון רחב של שיטות לחיפוש עבודה.
- ↑ התנסות בפועל בחיפוש עבודה בשיטות השונות.
- ↑ בניית לוח משרות עדכני עבור משתתפי הסדנה.

הכנה למרכזי הערכה

- ↑ הכנה לקראת מרכז הערכה חיצוני.
- ↑ התנסות ולמידה אישית.

אימון תעסוקתי

- ↑ מהו אימון תעסוקתי- רקע והסבר.
- ↑ הכרות עם המשך מסגרת הליווי בתוכנית סטרייב.
- ↑ הדגמה והתנסות של תהליך אימון.

סיכום ופרידה

- ↑ בחינת הכלים שרכשתי בסדנה ודיון על המשך הדרך.

המקור: מסמכי Strive ישראל.

נספח 2. סטטיסטיקה תיאורית –

האוכלוסייה שהפסיקה להתייצב לפני הכניסה לתכנית / יתר אוכלוסיית המחקר¹

יתר אוכלוסיית המחקר		הפסיקו להתייצב לפני הכניסה לתכנית		
		ביקורת	טיפול	
(4)	(3)	(2)	(1)	
המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים				
33.8	31.9	35.5	34.7	גיל
1.7	1.6	2.2	2.4	מספר ילדים
51%	51%	55%	58%	שיעור הנשים
29%	41%	39%	52%	שיעור הערבים
18%	12%	18%	11%	שיעור החרדים
47%	47%	48%	52%	שיעור הנשואים
17%	13%	23%	20%	שיעור החד-הוריים
25%	23%	21%	19%	שיעור העולים
28%	24%	37%	32%	השיעור של בעלי מגבלות בריאותיות
נתוני התעסוקה וגמלאות הביטוח הלאומי בשנים 2010–2013				
75%	73%	67%	64%	בעל היסטוריה תעסוקתית בשנים 2010-2013 ²
18,535	17,876	16,049	14,900	ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה ³
47%	47%	61%	56%	יש ותק קודם במערכת הגמלאות ⁴
4,040	3,863	6,302	5,652	ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות ⁵
30%	28%	45%	41%	יש ותק קודם בגמלת ה"ה" ⁶
1,025	710	5,698	4,450	מספר התצפיות

המקור: נתוני שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברת.

- (1) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2013.
- (2) פרט הוגדר כמועסק במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל שכר מעבודה שכירה במשך לפחות חודש אחד.
- (3) ההכנסה השנתית הממוצעת מעבודה שכירה במחירי 2013. בחישוב נכללים גם מי שלא הייתה להם הכנסה מעבודה כזאת – לגביהם ההכנסה היא אפס.
- (4) פרט הוגדר כמקבל גמלאות במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלה כלשהי מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.
- (5) ההכנסה השנתית הממוצעת מגמלאות המוסד לביטוח לאומי במחירי 2013. בחישוב נכללים גם כאלו שלא קיבלו גמלאות – ההכנסה מגמלאות עבורם היא אפס.
- (6) פרט הוגדר כמקבל גמלת ה"ה במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלת ה"ה מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.

נספח 2. בדיקת סלקציה עבור אוכלוסייה שהפסיקה להתייצב לפני הכניסה לתוכנית^{3,2,1}

חז-הורי (7)	נשוי (6)	חרדי (5)	ערבי (4)	אישה (3)	מספר ילדים (2)	גיל	
						(1)	
-0.011 (0.010)	0.012 (0.012)	0.011 (0.007)	0.007 (0.008)	-0.015 (0.013)	0.002 (0.054)	0.151 (0.223)	שייכות לקבוצת הטיפול
***-0.093 (0.016)	-0.033 (0.020)	-0.005 (0.013)	** -0.036 (0.017)	** -0.055 (0.022)	***-0.692 (0.094)	***-3.339 (0.386)	שייכות לאוכלוסייה שהפסיקה להתייצב טרם הכניסה לתכנית
0.015 (0.021)	*0.049 (0.026)	-0.014 (0.017)	0.006 (0.020)	0.029 (0.029)	***0.236 (0.115)	***1.186 (0.487)	שייכות לקב' הטיפול X הפסיקו ⁴ להתייצב טרם הכניסה לתכנית

יש ותק קודם בגמלת ה"ה בשנים 2013-2010 (14)	הכנסה השנתית המוצעת 2013-2010 (13)	יש ותק קודם במערכת הגמלאות בשנים 2013-2010 (12)	הכנסה השנתית המוצעת בשנים 2013-2010 (11)	בעל היסטוריה תעסוקתית בשנים 2013-2010 (10)	בעל מגבלות בריאותיות (9)	עולה (8)	שייכות לקבוצת הטיפול
-0.007 (0.011)	58 (221.751)	-0.003 (0.012)	708 (637.103)	0.009 (0.012)	0.004 (0.011)	-0.012 (0.010)	שייכות לקבוצת הטיפול
***-0.119 (0.019)	***-1,760 (353.477)	***-0.080 (0.021)	1,856 (1,201.165)	***0.076 (0.021)	***-0.090 (0.018)	0.008 (0.018)	שייכות לאוכלוסייה שהפסיקה להתייצב טרם הכניסה לתכנית
-0.013 (0.024)	-671 (478.672)	*-0.047 (0.028)	-606.166 (1,471.036)	-0.019 (0.027)	-0.014 (0.024)	0.010 (0.023)	שייכות לקב' הטיפול X הפסיקו ⁴ להתייצב טרם הכניסה לתכנית

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע ללשכה X שבוע החקאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי. בכל האמידות נכללו 11,883 תצפיות.
- (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע החקאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחזורי 2013.
- (4) משמעות האומדן של משתנה זה היא קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת בקרב האוכלוסייה שהפסיקה להתייצב לפני החקאה לתכנית.

נספח 3. סטטיסטיקה תיאורית עבור משתתפי התכנית – ברמת הלשכה¹

בני ברק	ביתר עלית		בית שמש		באר שבע		אשדוד		אום אל-פחם	
	טיפול	ביקורת								
(12)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
37.8	35.1	34.0	36.0	37.0	32.6	33.2	37.8	37.2	33.9	33.6
2.6	4.9	4.9	2.6	2.3	3.1	3.1	2.2	2.0	2.4	2.5
46%	40%	33%	56%	52%	64%	62%	58%	51%	67%	74%
1%	0	0	1%	0	70%	66%	1%	0.4%	100%	100%
95%	100%	100%	31%	19%	1%	1%	19%	16%	0	0
49%	81%	97%	44%	22%	60%	53%	38%	32%	68%	69%
27%	12%	2%	33%	56%	21%	24%	35%	35%	5%	5%
12%	21%	14%	32%	22%	14%	17%	44%	45%	0.3%	0.4%
55%	22%	16%	43%	48%	25%	22%	42%	35%	36%	39%
המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים										
48%	34%	35%	51%	57%	36%	40%	53%	58%	38%	32%
1,827	1,041	1,314	1,814	1,831	1,453	1,603	2,000	2,269	1,432	1,192
3,813	3,092	3,718	3,560	3,190	4,018	4,021	3,787	3,932	3,811	3,735
נתוני התעסוקה והשכר לשנים 2010–2013										
שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²	שעור התעסוקה ²
התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³	התכנסה החודשית ³
השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)	השכר החודשי (בקרב השכירים)

נתוני גמלאות הביטוח הלאומי לשנים 2010–2013													
51%	45%	26%	9%	38%	50%	40%	42%	44%	37%	34%	39%	שעור מקבלי הגמלאות ⁴	
998	957	433	200	844	1,214	743	803	935	822	653	738	ההכנסה החדשית מגמלאות ⁵	
1,943	2,132	1,648	2,213	2,243	2,427	1,846	1,919	2,140	2,247	1,933	1,916	ההכנסה החדשית מגמלאות (מוטבים בלבד)	
2014, בפברואר, 17	2014, ביולי, 20	2014, 17 בפברואר, 17	2014, 18 ביוני, 18	2014, 17 בפברואר, 17	2014, 29 בינואר, 29	מועד תחילת יישום התכנית							
263	44	78	58	232	27	614	1,071	518	237	354	467	מספר התצפיות	

עפולה	נצרת		מודיעין ⁶		ירושלים		טבריה		חיפה		
	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	
(24)	(23)	(22)	(21)	(20)	(19)	(18)	(17)	(16)	(15)	(14)	(13)

המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים

34.4	34.8	36.7	35.5	38.0		36.3	36.0	34.8	33.5	35.0	35.0	35.0	גיל
1.8	1.8	2.6	2.4	3.6		2.0	2.2	1.9	1.9	1.4	1.4	1.4	מספר ילדים
58%	63%	62%	64%	48%		45%	49%	49%	51%	53%	53%	53%	שיעור הנשים
52%	52%	100%	100%	0		9%	8%	8%	3%	34%	35%	35%	שיעור הערבים
\$4	5%	0	0	67%		23%	27%	30%	26%	10%	7%	7%	שיעור החרדים
41%	40%	68%	67%	65%		44%	47%	43%	39%	30%	32%	32%	שיעור הנשואים
20%	27%	9%	9%	21%		25%	23%	27%	27%	30%	29%	29%	שיעור החד-הוריים
18%	23%	1%	1%	28%		29%	31%	14%	13%	37%	40%	40%	שיעור העולים
30%	28%	48%	46%	52%		26%	28%	34%	33%	35%	36%	36%	השיעור של בעלי מגבלות בריאותיות

נתוני התעסוקה והשכר לשנים 2010-2013

59%	51%	42%	44%	40%		53%	51%	52%	54%	54%	57%	57%	שיעור התעסוקה ²
2,399	1,843	1,563	1,697	1,574		2,015	1,955	1,657	1,814	2,042	2,077	2,077	ההכנסה החדשית ³
4,098	2,626	3,700	3,868	3,913		3,807	3,896	3,206	3,351	3,572	3,668	3,668	השכר החדשי (בקרב השכירים)

נתוני גמלאות הביטוח הלאומי לשנים 2010–2013													
33%	36%	37%	34%	44%		29%	25%	50%	46%	34%	32%	שעור מקבלי הגמלאות ⁴	
741	734	806	725	892		601	552	987	906	732	641	ההכנסה החדשית מגמלאות ⁵	
2,264	2,064	2,185	2,160	2,014		2,061	2,208	1,985	1,975	2,129	2,028	ההכנסה החדשית מגמלאות (מוטבים בלבד)	
2014, בפברואר, 17	2014, בפברואר, 17	2014, ביוני, 18	2014, ביוני, 18	2014, בפברואר, 17	2014, בפברואר, 17	2014, ביוני, 18	2014, בפברואר, 17	2014, בפברואר, 17	2014, בפברואר, 17	2014, ביוני, 18	2014, ביוני, 18	מועד תחילת יישום התכנית	
404	211	419	420	92	0	573	674	448	163	547	355	מספר התצפיות	

תל אביב		שפיעם		רהט ⁷		צפת	
		טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת
(32)	(31)	(30)	(29)	(28)	(27)	(26)	(25)

המאפיינים החברתיים-דמוגרפיים

39.1	38.4	35.7	34.6		32.3	32.7	32.4	גיל
1.3	1.3	2.4	2.3		3.1	2.1	2.3	מספר ילדים
53%	52%	65%	64%		63%	37%	45%	שיעור הנשים
17%	11%	100%	100%		99%	10%	11%	שיעור הערבים
1%	2%	0	0		0	55%	38%	שיעור החרדים
20%	24%	66%	67%		63%	64%	64%	שיעור הנשואים
39%	35%	9%	7%		10%	12%	11%	שיעור החד-הוריים
27%	26%	1%	1%		2%	31%	44%	שיעור העולים
51%	53%	41%	38%		30%	27%	17%	השיעור של בעלי מגבלות בריאותיות

נתוני התעסוקה והשכר לשנים 2010-2013

63%	57%	40%	44%		44%	39%	30%	שיעור התעסוקה ²
2,759	2,640	1,526	1,595		1,773	1,173	914	ההכנסה החודשית ³
4,405	4,647	3,828	3,646		4,031	2,975	3,003	השכר החודשי (במקרב השכירים)

נתוני גמלאות הביטוח הלאומי לשנים 2010–2013									
40%	34%	39%	33%		30%	24%	21%	שיעור מקבלי הגמלאות ⁴	
997	836	799	663		475	455	391	ההכנסה החדשית מגמלאות ⁵	
2,468	2,437	2,058	1,987		1,599	1,886	1,874	ההכנסה החדשית מגמלאות (מוטבים בלבד)	
2014	18 ביוני, 2014	18 ביוני, 2014	20 באוגוסט, 2014	2014	18 ביוני, 2014	18 ביוני, 2014	18 ביוני, 2014	מועד תחילת יישום התכנית	
473	169	432	379	0	112	343	175	מספר התצפיות	

המקור: נתוני שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברת.

- (1) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2013.
- (2) פרט הוגדר כמועסק במהלך שנה נתונה אם במהלכה קיבל שכר מעבודה שכירה במשך לפחות חודש אחד.
- (3) הכנסה חודשית ממוצעת מעבודה שכירה במחירי 2013. בחישוב נכללים גם כאלו שלא הייתה להם הכנסה מעבודה שכירה – ההכנסה עבורם היא אפס.
- (4) פרט הוגדר כמקבל גמלאות במהלך שנה נתונה אם במהלכה הוא קיבל גמלה כלשהי מהמוסד לביטוח לאומי במשך לפחות חודש אחד.
- (5) הכנסה חודשית ממוצעת מגמלאות המוסד לביטוח לאומי במחירי 2013. בחישוב נכללים גם כאלו שלא קיבלו גמלאות – ההכנסה מגמלאות עבורם היא אפס.
- (6) בלשכת מודיעין לא התבצעה הקצאה לקבוצת ביקורת.
- (7) בלשכת רהט ההקצאה לקבוצת טיפול החלה רק החל באמצע יוני 2015 – לאחר תקופת המחקר.

נספח 4. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על מונון משתני תוצאה – ברמת הלשכה^{3,2,1}

חיפה	בני ברק	ביתר עילית ⁶	בית שמש	באר שבע	אשדוד	אום אל-פחם	
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
-0.059 (0.053) 0.547	** -0.300 (0.139) 0.540	0.588 0.625	-0.148 (0.151) 0.630	* -0.061 (0.032) 0.629	-0.79 (0.059) 0.517	*** -0.299 (0.054) 0.649	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי ממוצע קבוצת הביקורת
-542 (684.433) 5,926	** -6,144 (2,994.144) 11,397	3,942 4,760	-4,607 (2,988.890) 14,562	** -638 (255.244) 5,516	-712 (882.785) 7,657	*** -2,888 (690.204) 6,840	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי ממוצע קבוצת הביקורת
-52 (110.920) 1,147	-480 (304.409) 1,153	705 780	-553 (345.144) 1,704	*** -154 (43.511) 1,217	-65 (116.039) 1,137	*** -308 (86.311) 1,008	ההכנסה החדשית מגמלאות הביטוח הלאומי ממוצע קבוצת הביקורת
*** -0.141 (0.027) 0.406	* -0.229 (0.117) 0.341	0.641 0.500	-0.098 (0.093) 0.333	*** -0.114 (0.028) 0.561	** -0.071 (0.033) 0.397	*** -0.299 (0.051) 0.638	התייבות בשבועיים האחרונים ⁴ ממוצע קבוצת הביקורת
559	221	57	193	1,028	491	550	מספר התצפיות ⁵

תל אביב (15)	שפרעם (14)	צפת (13)	עפולה (12)	נצרת (11)	מודיעין ⁷ (10)	ירושלים (9)	טבריה	
							(8)	
-0.086 (0.059)	***-0.126 (0.035)	-0.108 (0.089)	0.021 (0.051)	***-0.215 (0.037)	0.435	**-0.118 (0.048)	**0.123 (0.057)	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
0.478	0.596	0.634	0.506	0.696		0.525	0.636	ממוצע קבוצת הביקורת
-659 (604.311)	-606 (653.766)	-646 (899.361)	414 (957.624)	*-1,248 (655.066)	6,893	**-1,894 (806.619)	***-2,026 (846.889)	סך ההכנסות המצטבר
5,924	6,025	6,834	8,107	5,696		7,001	9,801	ממוצע קבוצת הביקורת
-102 (95.996)	-105 (89.476)	-160 (143.996)	64 (119.066)	*-190 (95.159)	1,001	**202 (87.774)	**221 (105.742)	ההכנסה החדשה מגמלאות הביטוח הלאומי
1,026	1,046	1,110	1,091	1,129		1,024	1,283	ממוצע קבוצת הביקורת
***-0.140 (0.033)	***-0.181 (0.030)	***-0.179 (0.054)	**0.099 (0.037)	***-0.395 (0.040)	0.185	***-0.197 (0.027)	-0.035 (0.042)	התייצבות בשבועיים האחרונים ⁴
0.325	0.530	0.577	0.436	0.688		0.418	0.356	ממוצע קבוצת הביקורת
403	445	321	484	499	69	903	481	מספר התצפיות ⁵

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע לשכבה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, משתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-חורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית); נוסף אל אלה משתנה מפקח של השייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי.
- (2) סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחיר 2014.
- (4) השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015 המועד האחרון שלגבי ישנם נתוני התייצבויות זמניים.
- (5) מספר התצפיות מתייחס למדגם הכולל את נתוני הביטוח הלאומי, שבו נכללים רק פרטים שהוקצו לתכנית לפני פברואר 2015 – המועד האחרון שעליו ישנם נתוני גמלאות זמניים.
- (6) לגבי לשכת ביתר עלית מוצגים ממוצעי קבוצות הטיפול והביקורת ולא ממצאי האמידה – מפאת מיעוט התצפיות.
- (7) לגבי לשכת מודיעין מוצג ממוצע של קבוצת הטיפול ולא ממצאי האמידה – לשכה זו לא נכללה באמידה מאחר שלא התבצעה בה הקצאה לקבוצת ביקורת.

נספח 5. השפעת התכנית "מעגלי העסקה" על משתני תוצאה בקרב אוכלוסיות שונות^{1,2,3}

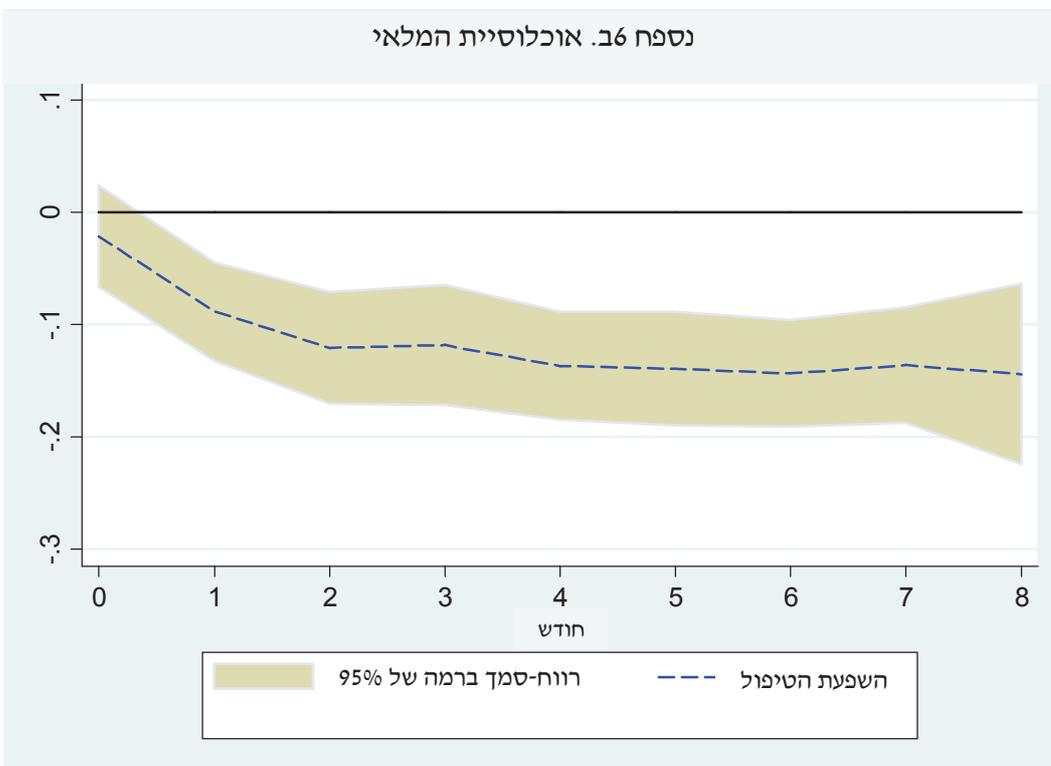
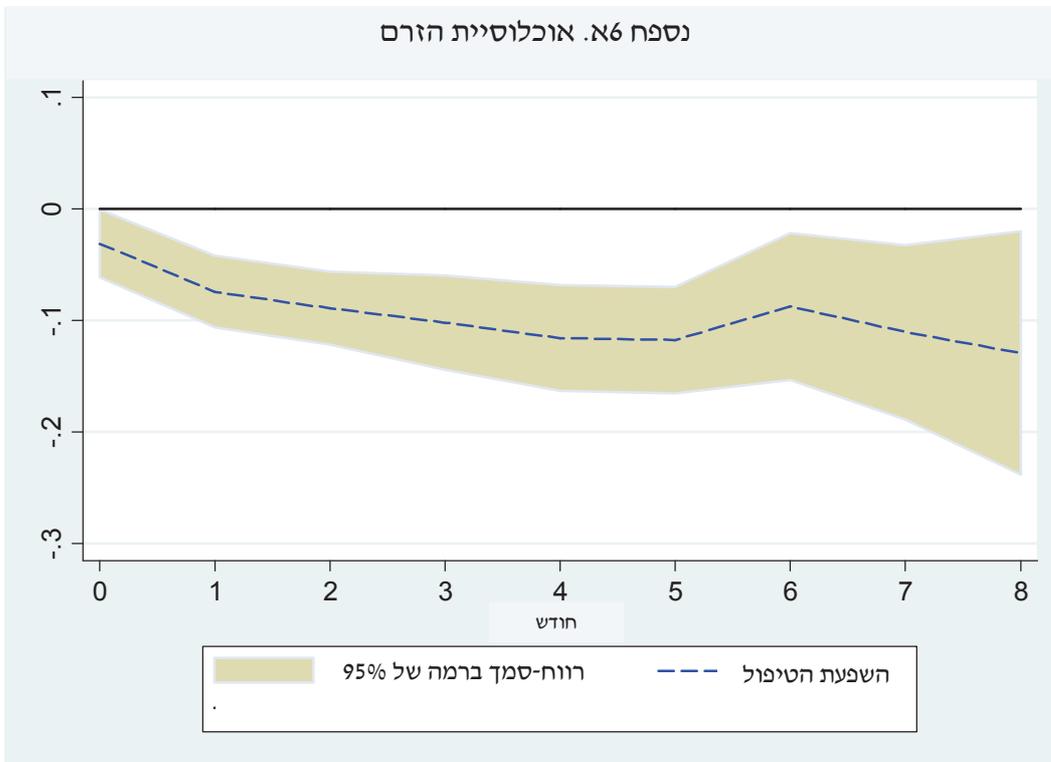
קטגוריה	ביטוח לאומי בשנת 2013	ביטוח לאומי בשנת 2010-2013	ביטוח לאומי בשנת 2010-2013	לא קיבלו ביטוח לאומי בשנים 2010-2013	נשים ערביות – מתחת לגיל 30	נשים ערביות – מעל גיל 30	ערבית – בדואית ⁴	אוכלוסייה ארבעת-בדואית ⁴
	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
קיבלו גמלאות	***-0.113 (0.022)	***-0.095 (0.023)	***-0.117 (0.018)	***-0.076 (0.028)	** -0.104 (0.052)	***-0.155 (0.037)	-0.072 (0.044)	***-0.141 (0.026)
ממוצע קבוצת הביטוח	0.753	0.473	0.701	0.456	0.504	0.769	0.663	0.629
לא קיבלו גמלאות	***-1,304 (345.830)	***-992 (277.885)	***-1,048 (278.564)	***-1,002 (329.849)	-823 (703.737)	** -1,223 (568.467)	** -723 (269.071)	***-1,127 (344.683)
ממוצע קבוצת הביטוח	9,323	4,690	8,350	4,559	4,868	7,835	5,461	6,437
הכנסה החדשה	***-171 (54.599)	***-115 (37.788)	***-139 (41.986)	** -104 (45.770)	-146 (107.941)	** -181 (84.111)	***-180 (56.355)	***-144 (46.517)
ממוצע קבוצת הביטוח	1,525	813	1,386	780	884	1,370	1,204	1,056
התייצבות בשבועיים	***-0.207 (0.019)	***-0.141 (0.018)	***-0.196 (0.017)	***-0.130 (0.021)	***-0.128 (0.049)	***-0.260 (0.032)	***-0.130 (0.036)	***-0.252 (0.025)
ממוצע קבוצת הביטוח	0.587	0.451	0.562	0.444	0.451	0.738	0.619	0.596
מספר התצפיות ⁶	2,977	3,658	3,827	2,808	730	1,095	704	2,114

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- כל האמידות כוללות אפקט קבוע לשפה X שבע התקאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית); נוסף אל אלה משתנה מפקח של השייכות לאוכלוסיית הזרם/המלאי.
- סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מוקצות ברמת הלשכה X שבע התקאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי.
- הכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
- בדואים הוגדרו כערבים בלשכות שירות התעסוקה בדרום הארץ. ישנם גם בדואים בצפון הארץ, אך בחלק מהמקרים קשה לזהות אותם בתונים.
- השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015 המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני התייצבויות זמינים.
- מספר התצפיות מתייחס למדגם הכולל את נתוני הביטוח הלאומי, שבו נכללים רק פרטים שחוקצו לפני פברואר 2015 – המועד האחרון שעליו ישנם נתוני גמלאות זמינים.

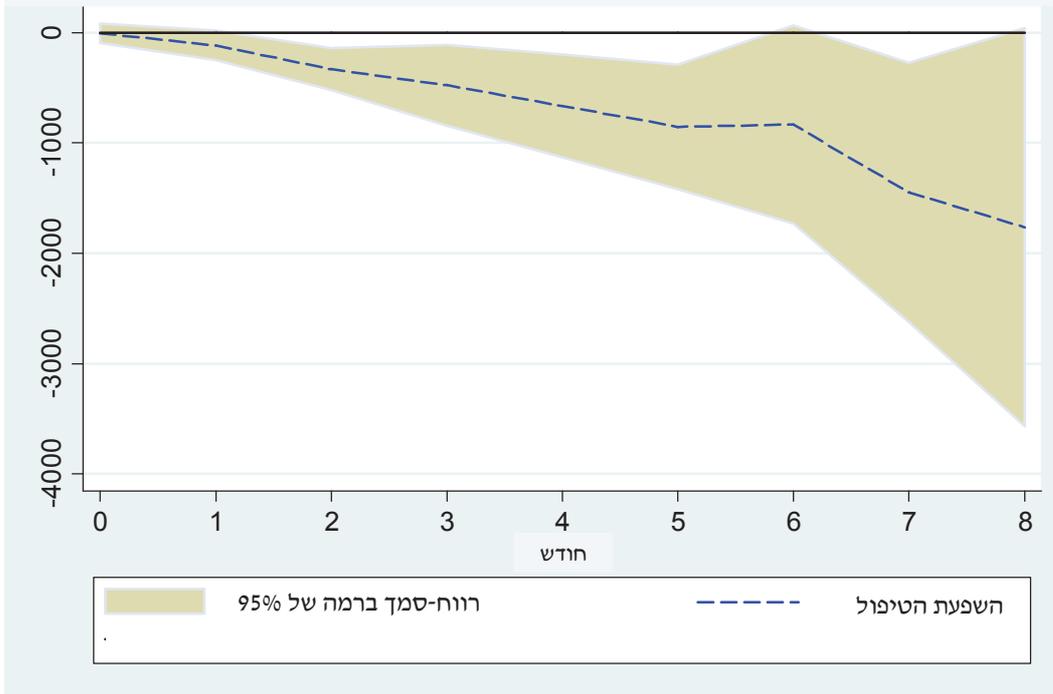
נספחים 6א-16. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה
לאחר 0-8 / 0-9 חודשים מההקצאה לתכנית, אוכלוסייה משתנה¹

השפעת התכנית על קבלת גמלאות (שיעור)²

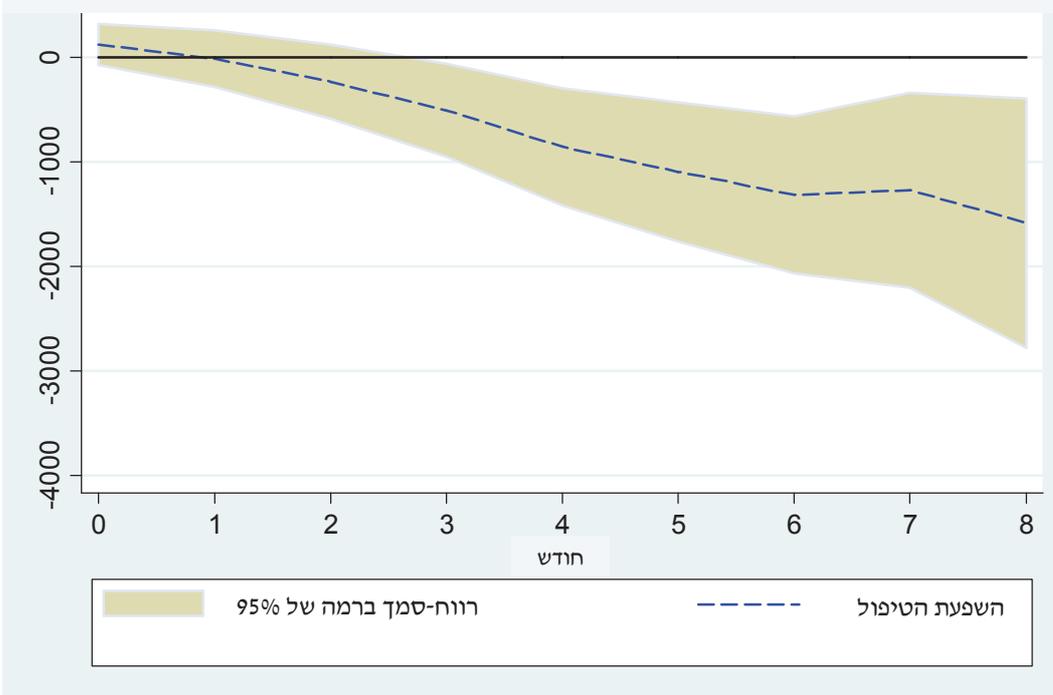


השפעת התכנית על סך ההכנסות המצטבר מגמלאות (ש"ח, במחירי 2014)

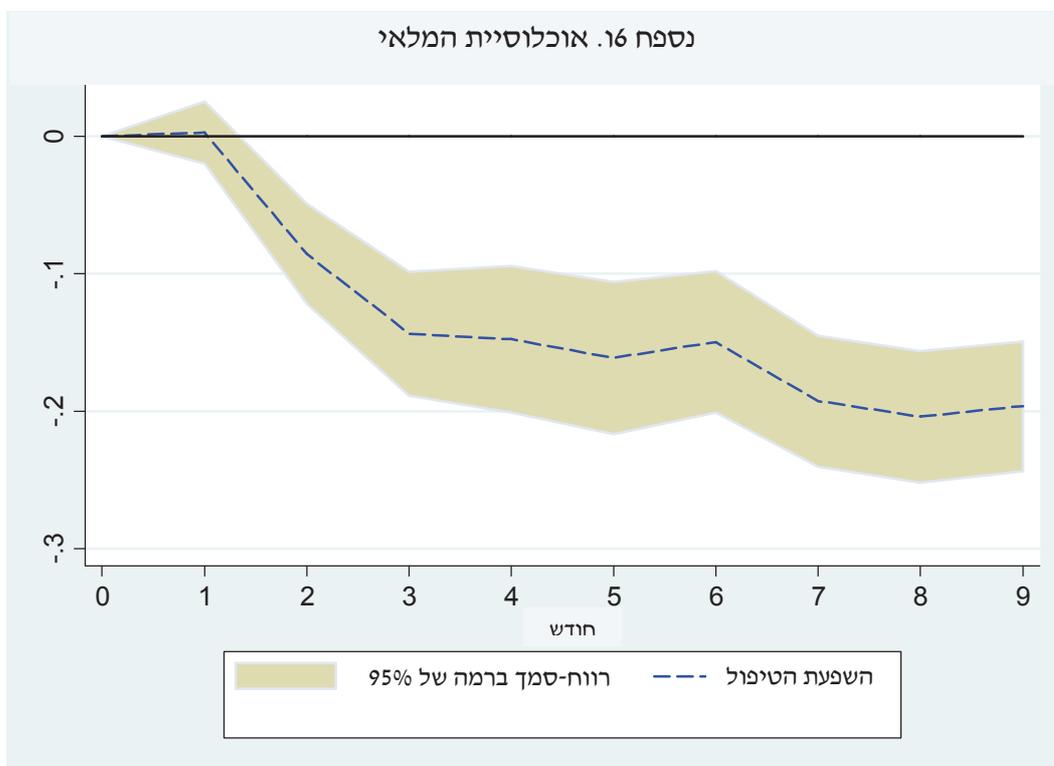
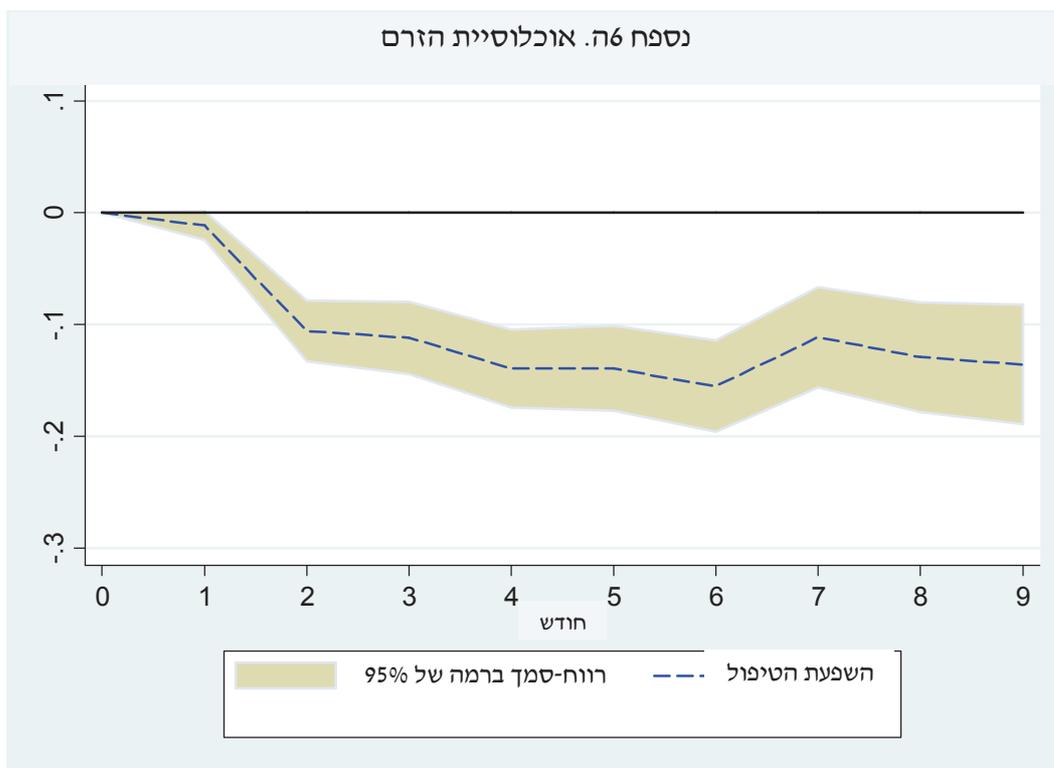
נספח 6.ג. אוכלוסיית הזרם



נספח 6.ד. אוכלוסיית המלאי



השפעת התכנית על ההתייצבות בשירות התעסוקה (שיעור)²



- (1) הקו המקווקו הוא השפעת התכנית ביחס לקבוצת הביקורת. האזור הצבוע סביב הקו המקווקו הוא רווח-סמך ברמת 95%.
- (2) נדרשת הכפלה ב-100 כדי לעבור למונחי נקודות אחוז (למשל: שיעור השפעה של 0.1 = 10 נקודות אחוז).

נספח 7א. השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על משתני תוצאה

לאחר 0-7 / 9 חודשים מההקצאה לתכנית (אוכלוסייה קבועה), לפי מספר החודשים שחלפו מאז תחילת התכנית^{1,2,3}

אוכלוסיית הזרם ⁴										
מספר החודשים שחלפו מאז תחילת התכנית :										
9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	
		***-0.110 (0.040)	***-0.093 (0.038)	***-0.116 (0.039)	***-0.140 (0.038)	***-0.168 (0.034)	***-0.161 (0.034)	***-0.125 (0.038)	-0.028 (0.036)	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
		0.505	0.531	0.569	0.594	0.579	0.571	0.609	0.437	ממוצע קבוצת הביקורת
		***-1,451 (599.647)	**-1,222 (528.986)	***-1,054 (461.231)	**-899 (389.493)	***-686 (315.045)	*-460 (239.824)	-188 (171.986)	13 (92.231)	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי
		8,270	7,293	6,285	5,220	4,105	3,036	1,966	819	ממוצע קבוצת הביקורת
***-0.136 (0.027)	***-0.129 (0.025)	***-0.134 (0.027)	***-0.135 (0.025)	***-0.100 (0.025)	***-0.071 (0.021)	**-0.055 (0.023)	***-0.071 (0.019)	*-0.023 (0.014)	0	התייצבות בשבועיים ⁵ האחרונים
0.417	0.444	0.477	0.511	0.520	0.570	0.667	0.840	0.938	1	ממוצע קבוצת הביקורת

ב. אוכלוסיית המלאי⁶

מספר החודשים שחלפו מאז תחילת התכנית:

9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	
		***-0.136 (0.026)	***-0.146 (0.026)	***-0.140 (0.027)	***-0.139 (0.027)	***-0.125 (0.031)	***-0.136 (0.029)	***-0.099 (0.024)	-0.022 (0.028)	קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי
		0.700	0.728	0.728	0.748	0.756	0.776	0.810	0.738	ממוצע קבוצת הביקורת
		***-1,269 (474.900)	**-1,016 (424.669)	**809 (378.066)	*-595 (328.281)	-345 (269.971)	-119 (219.523)	102 (174.249)	222 (137.158)	סך ההכנסות המצטבר מגמלאות הביטוח הלאומי
		10,987	9,688	8,419	7,137	5,780	4,405	2,964	1,516	ממוצע קבוצת הביקורת
***-0.196 (0.024)	***-0.204 (0.024)	***-0.193 (0.024)	***-0.150 (0.026)	***-0.147 (0.027)	***-0.132 (0.029)	***-0.128 (0.027)	***-0.070 (0.023)	-0.001 (0.016)	0	התייצבות בשבועיים האחרונים ⁵
0.593	0.639	0.645	0.684	0.667	0.721	0.810	0.853	0.948	1	ממוצע קבוצת הביקורת

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע לשעה X שבוע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגבלה בריאותית).
- (2) בלוח מוצגים האומדים ממשואה (5). סטיית התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שבוע ההקצאה.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
- (4) בקרב אוכלוסיית הזרם – באמידות משתני הגמלאות נכללו 1,420 תצפיות ובאמידות ההתייצבות בשירות התעסוקה 2,925 תצפיות.
- (5) השבועיים האחרונים ביחס ל-16.6.2015. המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני התייצבויות זמינים.
- (6) בקרב אוכלוסיית המלאי – באמידות משתני הגמלאות נכללו 1,102 תצפיות ובאמידות ההתייצבות בשירות התעסוקה 1,457 תצפיות.

ב. אוכלוסיית המלאי

מספר החודשים שחלפו מאז תחילת התכנית :

9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	
	***-0.144 (0.041)	***-0.136 (0.026)	***-0.143 (0.024)	***-0.139 (0.026)	***-0.137 (0.025)	***-0.118 (0.027)	***-0.121 (0.025)	***-0.088 (0.022)	-0.021 (0.023)	קבלת גמלאות מהמוסד
	0.668	0.770	0.722	0.730	0.749	0.764	0.783	0.806	0.843	לביטוח לאומי
	-1,583 (608.475)	*-1,269 (474.900)	***-1,316 (383.964)	***-1,095 (339.479)	***-855 (286.441)	***-506 (225.542)	-234 (181.081)	-13 (136.881)	122 (100.077)	ממוצע קבוצת הביטוח הממוצע
	11,842	10,987	9,967	8,697	7,361	5,912	4,489	3,002	1,536	סך ההכנסות המצטבר
										מגמלאות הביטוח הלאומי
										ממוצע קבוצת הביטוח
-0.196 *** (0.024)	***-0.204 (0.024)	***-0.193 (0.024)	***-0.150 (0.028)	***-0.161 (0.028)	***-0.148 (0.027)	***-0.143 (0.023)	***-0.086 (0.019)	0.003 (0.012)	0	התייבות בשונועיים
0.593	0.639	0.645	0.684	0.677	0.736	0.826	0.866	0.957	1	האחרונים ⁴
	727	1,102	1,392	1,416	1,457	1,457	1,457	1,500	1,500	ממוצע קבוצת הביטוח ⁵
										מספר התצפיות

*** מובהק ברמה של 1%; ** מובהק ברמה של 5%; * מובהק ברמה של 10%.

- (1) כל האמידות כוללות אפקט קבוע לשכה X שבע ההקצאה X אוכלוסיית הזרם/המלאי, ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים מפקחים (גיל, מספר ילדים, מגדר, ערבי, חרדי, נשוי, משפחה חד-הורית, עולה, קיום מגלה בריאותית).
- (2) בלוח מוצגים האומדים ממשואה (5). סטיות התקן מוצגות בסוגריים – מקובצות ברמת לשכה X שביע ההקצאה.
- (3) ההכנסות נקובות בשקלים, במחירי 2014.
- (4) השונועיים האחרונים ביחס ל-2015:6.16 המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני התייבותיות זמניים.
- (5) מספר התצפיות מתייחס למזגם הכולל את נתוני הביטוח הלאומי, שבו נכללים רק פרטים שחוקצו לתכנית לפני פברואר 2015 – המועד האחרון שלגביו ישנם נתוני גמלאות זמניים.