The Foerder Institute for Economic Research
at Tel Aviv University

The Eitan Berglas School of Economics

מכון למחקר כלכלי על שם
ד"ר ישעיהו פורדר
על יד אוניברסיטת תל אביב

בית-הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס

עמותה רשומה

Using Employment Subsidies to incentivize Job Search and Employment of Job Seekers in Remote Areas

Naomi Gershoni, Itay Saporta-Eksten, Analia Schlosser

(Paper in Hebrew)

"כלים לעידוד תעסוקה של תושבי הפריפריה: הערכת ההשפעה של "מענק עבודה מרוחקת"

נעמי גרשוני, איתי ספורטא אקשטין, אנליה שלוסר

Working Paper No. 12-2020

The Foerder Institute for Economic Research
and
The Sackler Institute of Economic Studies

כלים לעידוד תעסוקה של תושבי הפריפריה: הערכת ההשפעה של "מענק עבודה מרוחקת"

ד"ר נעמי גרשוני – המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

ד"ר איתי ספורטא אקשטין – בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב

ד"ר אנליה שלוסר – בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב[1]

מרץ 2020

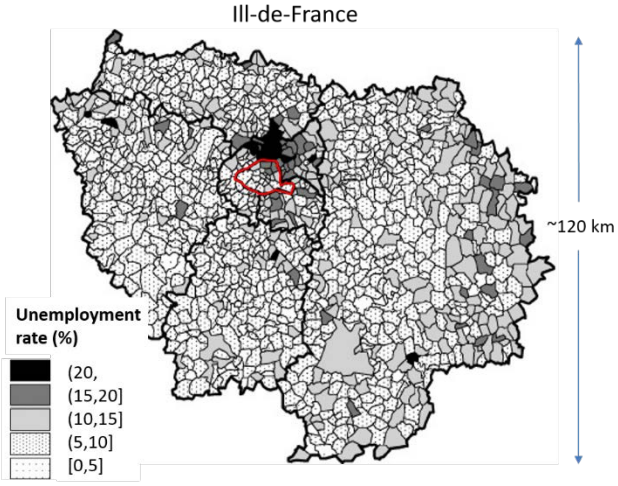
תקציר

מאמר זה בוחן את ההשפעה של תוכנית "מענק עבודה מרוחקת" אשר יושמה על ידי שירות התעסוקה בישראל החל מסוף 2015 ועד סוף 2019. מטרת התוכנית הייתה לעודד את דורשי העבודה המתגוררים ביישובים פריפריאליים בעלי מדד סוציו כלכלי נמוך למצוא עבודה מחוץ ליישוב מגוריהם. במסגרת התוכנית, זכאי דורש עבודה לקבל מענק של כ-600 ש"ח בחודש למשך 5 חודשים אם השתלב בעבודה מחוץ ליישוב מגוריו בתקופת הזכאות, העומדת על 3 חודשים מיום קבלת ההודעה על התוכנית. התוכנית יושמה במתכונת של ניסוי מבוקר: כאחת לחודש התבצעה הקצאה של דורשי עבודה לקבוצת טיפול, אשר קיבלו הסבר על התוכנית ועל האפשרות לקבל מענק, ולקבוצת ביקורת, אשר המשיכה לקבל שירותים בלשכת התעסוקה ללא כל שינוי. הניתוח במאמר זה מתבסס על מדגם של 20,910 דורשי עבודה (8,621 בקבוצת טיפול), אשר ניתן לבחון את מצבם התעסוקתי 18 חודשים לאחר תאריך ההקצאה לתוכנית ו-39,697 דורשי עבודה (18,162 בקבוצת טיפול), אשר ניתן לבחון את מצבם לאחר 12 חודשים מתאריך ההקצאה לתוכנית. הממצאים מלמדים כי כ-9% מהפרטים שהוקצו לקבוצת הטיפול ניצלו לפחות חודש אחד של מענק. הממצא המרכזי הינו כי לתוכנית השפעה חיובית מובהקת על תעסוקה. הגידול הממוצע בשיעור התעסוקה על פני הקבוצות באופק של 18 חודשים (לאחר מיצוי מוחלט של תקופת הזכאות למענק) עומד על 1.2 נקודות אחוז לעומת שיעור תעסוקה של 38.3% בקבוצת הביקורת (גידול של 3.1%). ההשפעה המשמעותית ביותר נאמדה בקבוצה של תובעי ה"ה ותיקים – גידול של 2.5 נקודות אחוז לעומת שיעור תעסוקה של 17.9% בקבוצת הביקורת (גידול של כמעט 14%). עבור קבוצה זו, העלייה בשיעור התעסוקה מלווה גם בגידול מובהק בהכנסה החודשית מעבודה, ובירידה בהסתברות לקבלת קצבה.

[1] המחברים מודים למאי מלמד ולהדס שטיאסני על הסיוע בניתוח הנתונים. תודה רבה לצוות מנהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי אשר סייע רבות בהכנת הנתונים למחקר וכיוון אותנו בעולם הקצבאות של ביטוח לאומי. גרשוני, ספורטא ושלוסר מודים לפורום ספיר על התמיכה במחקר. ספורטא ושלוסר מודים למכון פורדר ולמרכז ספיר על התמיכה במחקר.

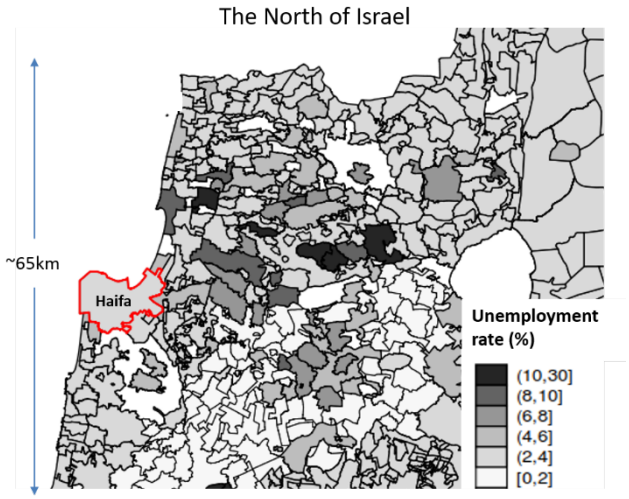
1. הקדמה

הספרות הכלכלית מתעדת הבדלים משמעותיים בתנאים הסוציו-אקונומיים וברמת החיים בין מדינות שונות, ערים שונות באותה מדינה, ואפילו בין שכונות שונות בתוך אותה עיר. הבדלים גדולים עשויים להתקיים אפילו בתוך אזורים גיאוגרפיים קטנים מאוד. למשל, איור 1 (מתוך Gobillon, Magnac, and Selod (2011)) מתעד הבדלים גדולים בשיעורי האבטלה בין 1,300 רשויות באזור ill-de-France (העיר פאריס מסומנת באדום). באופן דומה, איור 2 מציג את השונות בשיעור האבטלה בין רשויות מקומיות בצפון ישראל. למרות שחלק מהפערים נובע מהבדלים במאפייני האוכלוסייה המקומית (גיל, רמת השכלה וכדומה), המשתנים הנצפים אינם יכולים להסביר את כל השונות וחלק גדול נותר בלתי מוסבר.[2] יתר על כן, כפי שמראה למשל Moretti (2011), הפערים הגדולים שקיימים אינם נוטים להצטמצם על פני זמן.



Source: Figure 2 from Gobillon, Magnac, Selod (2011), p. 1084

איור 1: שונות באבטלה בIll-de-France



איור 2: שונות באבטלה על פי נתוני שירות התעסוקה בצפון של ישראל

במטרה לצמצם את הפערים הגדולים והעקביים בין איזורים, ממשלות מפעילות כלי מדיניות מבוססי מיקום (Place-Based Policies). סוג אחד של מדיניות מנסה לפתח באופן ישיר את האזורים החלשים, כאשר המטרה היא למשוך פעילות כלכלית ולייצר משרות באזורים אלו. התוצאות של מחקרים כלכליים הבוחנים את השפעתן של תוכניות מסוג זה אינן חד משמעיות, אך Gobillon, Magnac, and Selod (2012) כמו גם Busso, Gregory, and Kline (2013) מוצאים השפעה חיובית על תעסוקה ושכר של תושבי אזורים שבהם הופעלו תוכניות אלו. סוג אחר של כלי מדיניות מבוססי מיקום מתמקד במתן סיוע ותמריצים למעבר של פרטים מאזורים חלשים לאזורים חזקים ומשגשגים יותר. שתי דוגמאות בולטות הינן הניסוי של תוכנית Moving to opportunity (MTO) בארה"ב (ראו Kling, Liebman, and Katz, 2007; Chetty, Hendren, and Katz, 2016) והתוכנית לסיוע למעבר דירה לטובת עבודה בגרמניה (ראו Caliendo, Kunn, and Mahlstedt, 2017).

[2] למשל, בישראל, ניתן להסביר עד כ45% מהשונות בין שיעורי אבטלה ברמת רשויות מקומיות באמצעות מאפיינים דמוגרפיים של הפרטים ביישוב (השכלה, מוצא אתני, הרכב גילאים וכו').

לצד מחקר נרחב על שיפור תשתיות תחבורה, כלי המדיניות המתוארים לעיל זכו לעניין רב בספרות הכלכלית. עם זאת, באופן מפתיע הספרות כמעט ולא התייחסה לכלי מדיניות שמעודדים יוממות (commuting) של עובדים בין אזורים חלשים וחזקים, וזאת על אף העדויות לקיומם של פערים גדולים גם בתוך אזורים גיאוגרפיים קטנים (רשויות סמוכות או שכונות בתוך ערים). מאמר זה מתמקד במדיניות שמספקת תמריץ כלכלי ליציאה לעבודה באזורים רחוקים יותר ממקום המגורים, בהם צפויות אפשרויות תעסוקה רבות ואיכותיות יותר. המחקר בוחן את השפעת תוכנית "מענק עבודה מרוחקת" שמופעלת על ידי שירות התעסוקה הישראלי. במסגרת התוכנית דורשי-עבודה המטופלים בשירות התעסוקה ומתגוררים ביישובים פריפריאליים, בעלי דירוג סוציואקונומי נמוך, קיבלו מענק כספי במידה והשתלבו בתעסוקה מחוץ ליישוב המגורים שלהם.

פרטים המתגוררים באזורים חלשים עשויים למצוא את עצמם מנותקים משוקי עבודה חזקים, גם אם שוקי העבודה האלו קרובים יחסית ונגישים גיאוגרפית. הניתוק יכול לנבוע מקיומם של חסמים שונים, החל בהיעדר אינפורמציה לגבי משרות או לגבי התשואה לעבודה בשוק המרוחק והחזק יותר, דרך היעדר רשת של קשרים המאפשרת גישה למשרות פנויות, וכלה בנורמות חברתיות של עוני ואבטלה (ראו למשל דיון ב Neumark and Simpson (2015). במטרה להתגבר על חסמים אלו, שירות התעסוקה הישראלי השיק בשנת 2015 תוכנית ניסיונית בשם "מענק עבודה מרוחקת" המעניקה לתושבי פריפריה המתגוררים ביישובים ברמה סוציו-כלכלית נמוכה מענק כספי המותנה במציאת עבודה מחוץ ליישוב מגורים של הפרט במשך 5 חודשים. אחת התזות המרכזיות בבסיס תוכנית "מענק עבודה מרוחקת", היא שתוכניות שמעודדות תעסוקה מחוץ ליישוב מסייעות לפרטים לפרוץ חסמים מהסוגים המתוארים לעיל ולכן להתערבות קצרת טווח שמעודדת יוממות, עשויות להיות השלכות ארוכות טווח.

התוכנית נוהלה כניסוי מבוקר (RCT - Randomized Controlled Trial), כאשר בכל חודש ובכל לשכה הוקצו פרטים לקבוצת טיפול (אשר קיבלו הודעה על הזכאות למענק) ולקבוצת ביקורת (אשר המשיכו להתייצב כרגיל בשירות התעסוקה). מערך המחקר מאפשר לאמוד את הקשר הסיבתי בין הזכאות למענק עבודה לביצועים בשוק העבודה בצורה שקופה וללא הטיות על ידי השוואה בין קבוצת טיפול וביקורת. ניתוח הנתונים עד כה, המאפשר לעקוב לאחר הפרטים במהלך 18 חודשים מיום הקצאה לתוכנית, מספק תימוכין לתזה לעיל. בפרט, מצאנו שלתוכנית יש השפעה חיובית על תעסוקה הן בטווח הקצר (כאשר הפרט זכאי למענק) והן בטווח הארוך יותר (לאחר מיצוי תקופת הזכאות למענק). הגידול הממוצע בשיעור התעסוקה הנמדד18 חודשים לאחר הקצאה לתוכנית עומד על 1.2 נקודות אחוז לעומת שיעור תעסוקה של 38.3% בקבוצת הביקורת (גידול של 3.1%). ההשפעה המשמעותית ביותר נאמדה בקרב תובעי הבטחת הכנסה (ה"ה) בעלי ותק גבוה בשירות התעסוקה. לקבוצה זו אמדנו גידול של 2.5 נקודות אחוז לעומת שיעור תעסוקה של 17.9% בקבוצת הביקורת (גידול של כמעט 14%). לקבוצה זו ההשפעה החיובית של התוכנית על תעסוקה נשארת יציבה לאורך זמן (החל מהחודש ה9). חשוב לציין, כי 12 חודשים לאחר הכניסה לתוכנית, דורשי עבודה (להלך דו"ע) ממצים את ניצול המענקים כמעט לחלוטין, ועל כן ניתן לייחס את ההשפעות שנמצאו באופק של 18 חודשים להשפעות של התוכנית על התנהגות דו"ע בטווח הארוך ולא להשפעה הישירה של המענק על ההסתברות לעבוד בחודש נתון.

פרק 2 במאמר זה מתאר את התוכנית ואת אוכלוסיית היעד, פרק 3 את שיטת המחקר, פרק 4 את הנתונים והמדגם, ופרק 5 את הממצאים. פרק 6 מסכם.

2. התוכנית ואוכלוסיית היעד

מסוף שנת 2015 ועד סוף שנת 2019 הפעיל שירות התעסוקה את תוכנית מענק עבודה מרוחקת, באזורים פריפריאליים. הנחת היסוד היא שדורשי עבודה באזורים אלה מתקשים להשתלב בשוק העבודה בשל העלות הגבוהה, במונחי זמן וכסף, של ההגעה לאגני תעסוקה פוטנציאלית. הזכאות לתוכנית הוגדרה על בסיס יישוב המגורים של דורש העבודה (דו"ע), ביישובים בעלי דירוג 5 ומטה במדד הפריפריאליות ודירוג 4 ומטה במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. אוכלוסיית התוכנית כללה תובעי הבטחת הכנסה (להלן – ה"ה) ואבטלה בגילאי 55-18.

במסגרת התוכנית, זכאי דו"ע לקבל מענק של כ-600 ש"ח בחודש למשך 5 חודשים אם השתלב בעבודה מחוץ ליישוב מגוריו בתקופת הזכאות, העומדת על 3 חודשים מיום קבלת ההודעה על התוכנית. סכום המענק התעדכן בהתאם לשינויים בשכר המינימום ועמד בסוף 2019 על 625 ש"ח. מאפיין ייחודי של התוכנית הינו הקלות היחסית של ניצול המענק והיעדר עומס בירוקרטי. המענק משולם לדו"ע זכאי במזומן באמצעות בנק הדואר. הזכאות נקבעת על בסיס דיווח על הגעה לעבודה לפחות 11 ימים בחודש, באמצעות אפליקציה המתעדת גם את המיקום הגיאוגרפי ממנו נשלח הדיווח.

התוכנית החלה כפיילוט בלשכות ירוחם ושפרעם והורחבה בהדרגה ל-26 לשכות של שירות התעסוקה, בהן התוכנית הופעלה החל מפברואר 2017. קיימת שונות רבה בחתכי האוכלוסייה שהלשכות השונות משרתות במסגרת התוכנית. נכון ל2017, קרוב ל-40% מהלשכות טיפלו באמצעות התוכנית באוכלוסייה ערבית בלבד. בכ-70% מהלשכות שיעור האבטלה הממוצע נע בטווח של 9%-5. הלשכות בהן שיעורי האבטלה היו גבוהים במיוחד ונעו בין 15%-12 הן הלשכות המשרתות את מרבית האוכלוסייה הבדואית הזכאית להשתתף בתוכנית בדרום ולשכת סכנין בצפון. לשכות אלה מאופיינות גם בשיעור גבוה של תובעי ה"ה ובשיעורים נמוכים של דורשי עבודה בעלי השכלה על-תיכונית. מאמר זה מסכם ממצאים ראשוניים עבור התוכנית.

3. שיטת המחקר

התוכנית מיושמת במתכונת של ניסוי מבוקר: כאחת לחודש התבצעה הקצאה של דו"ע לקבוצת טיפול, אשר לה מוצע המענק, ולקבוצת ביקורת, הממשיכה לקבל שירותים בלשכת התעסוקה ללא כל שינוי. ההקצאה התבצעה באופן אקראי בכל חודש ובתוך כל לשכה בנפרד ל-3 קבוצות אוכלוסייה: תובעי קצבת אבטלה בעלי ותק של 60-30 יום, תובעי ה"ה בעלי ותק של 60-30 יום (להלן – ה"ה זרם) ותובעי ה"ה בעלי ותק של יותר מ-60 יום (להלן – ה"ה מלאי). דו"ע אשר הוקצה לקבוצת הטיפול קיבל הסבר על התוכנית ממתאם ההשמה בלשכת התעסוקה במהלך ההתייצבות הבאה שלו בלשכה. לוח 1 מסכם את מספר הפרטים אשר הוצעה להם התוכנית, ואת מספר הפרטים אשר הוקצו לקבוצת ביקורת על פני השנים ולפי קבוצות.

לוח 1: מספר הפרטים אשר הוקצו לקבוצת טיפול ומספר הפרטים אשר הוקצו לקבוצת ביקורת

	הבטחת הכנסה מלאי		הבטחת הכנסה זרם		אבטלה		סה"כ	
שנה	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת	טיפול	ביקורת
2015	111	44	22	16	100	43	233	103
2016	1,428	718	117	63	687	302	2,232	1,083
2017	5,502	8,869	3,455	2,287	6,742	9,193	15,699	20,349
2018	1,245	620	1,073	362	2,367	5,893	4,685	6,875
2019	861	442	738	405	2,207	4,827	3,806	5,674
סה"כ	9,147	10,693	5,405	3,133	12,103	20,258	26,655	34,084

במסגרת המחקר אנו מודדים את השפעת התוכנית על מדדים שונים להשתלבות בשוק העבודה ובפרט תעסוקה, שכר והכנסות, בטווחי זמן שונים. כמו כן, נמדדת השפעת התוכנית על תשלומי הקצבאות השונות של ביטוח לאומי (לרבות, אבטלה, הבטחת הכנסה ונכות). מכיוון ששירות התעסוקה הוציא לפועל את התוכניות כניסוי (RCT - Randomized Controlled Trial), קיימת קבוצת ביקורת, אשר מאפשרת לנו להעריך מה היה קורה לפרטים בקבוצת הטיפול אילולא היו מופנים לתוכנית. בפועל, ההקצאה האקראית של פרטים לתוכנית התבצעה ברמת הלשכה בכל חודש מחדש ובנפרד לתובעי אבטלה, תובעי הבטחת הכנסה חדשים (להלן ה״ה זרם) ותובעי הבטחת הכנסה ותיקים (להלן ה״ה מלאי). לכן יחידת הקצאה היא ברמה של חודש-לשכה-קבוצה (כאשר קבוצה מתייחס לקטגוריות של אבטלה, ה״ה זרם וה״ה מלאי).

על מנת לאמוד את ההשפעה של התוכנית נחשב את ההפרש במשתני תוצאה שונים הנמדדים לאחר מועד ההקצאה בין קבוצת הטיפול וקבוצת הביקורת בתוך כל יחידת הקצאה. בכדי לשפר את דיוק האומדים ולתקן סטיות קטנות במאפייני קבוצות הטיפול והביקורת שעשויות להתעורר במדגמים קטנים, נוסיף באמידה משתני בקרה (משתנים דמוגרפיים, היסטוריה תעסוקתית, היסטוריית שכר וכו׳). משוואת הרגרסיה שבאמצעותה נאמוד את ההשפעות של כל אחת מהתוכניות בנפרד הינה:

$$y_{ijtg} = \eta_j * \mu_t * \nu_g + \beta * Treatment_i + X_i'\theta + u_{ijtg}, \qquad (1)$$

כאשר y_{ijtg} הוא משתנה תוצאה ספציפי (למשל תעסוקה או שכר) לפרט i שהוקצה לטיפול בלשכת תעסוקה j, בתאריך t ומקבוצה g (אבטלה, ה״ה זרם או ה״ה מלאי). $Treatment_i$ הוא אינדיקטור (משתנה דמי) שמקבל את הערך 1 אם הפרט בקבוצת הטיפול של התוכנית ו-0 אם הפרט בקבוצת הביקורת. η_j הוא אפקט קבוע (Fixed effect) ללשכת תעסוקה, μ_t אפקט קבוע לחודש הקצאה, ו-ν_g אפקט קבוע לקבוצה. האינטראקציה בין שלושת האפקטים הקבועים הללו מפקחת על יחידת ההקצאה. X_i' הוא וקטור של משתנים דמוגרפיים שנמדדו לפני התוכנית כולל בין השאר גיל, מגדר, מספר ילדים, מצב משפחתי, מגזר (ערבי / יהודי), רמת דתיות (חרדי), אינדיקטור לאם חד-הורית ולעולה חדש ורמת השכלה. בנוסף X_i' כולל היסטוריה תעסוקתית, היסטורית שכר וקצבאות, על בסיס נתונים אדמיניסטרטיביים (נתוני ביטוח לאומי). u_{ijtg}, מייצג את הטעות

המקרית ברגרסיה. באמידה אנו מתקנים את שגיאות התקן כדי לאפשר מתאם בין הטעויות של פרטים שונים באותה יחידת הקצאה (לשכה j, חודש הקצאה t וקבוצה g) ע"י הקבצה (clustering).

4. המדגם והנתונים

נכון לסוף שנת 2019, מענק עבודה מרוחקת הוצע ל- 26,655 דו"ע: 14,552 תובעי הבטחת הכנסה ו- 12,103 תובעי קצבת אבטלה. הניתוח במאמר זה מבוסס על נתוני שירות התעסוקה, בשילוב עם נתונים מהביטוח הלאומי. הניתוח מבוסס על שני מדגמים עיקריים:[3]

(1) **מדגם ביטוח לאומי ל12 חדשי ותק**: כולל פרטים מהקצאות עם תאריך הפצה בין נובמבר 2015 ודצמבר 2017. מדגם זה ישמש אותנו לתת תמונת מצב על השפעות התוכנית על תעסוקה, שכר וקצבאות.

(2) **מדגם ביטוח לאומי ל18 חדשי ותק**: כולל פרטים מהקצאות עם תאריך הפצה בין נובמבר 2015 ויוני 2017. מדגם זה קטן יותר מהמדגם של 12 חדשי ותק (ועקב כך, התוצאות פחות מדויקות), אבל מאפשר לנו לוודא שהתוצאות העיקריות שאותרו לותק של 12 חודשים ממשיכות גם אחרי 18 חדשים. זהו מדגם חשוב במיוחד בהקשר של תוכנית "מענק עבודה מרוחקת" משום ששאלה מרכזית היא האם השפעת התוכנית ממשיכה גם אחרי מיצוי הזכאות למענקים ונשמרת בטווח הארוך.

להלן פרוט של גודל המדגמים השונים:

סוג נתונים	טיפול	ביקורת	סה"כ
מדגם ביטוח לאומי ל12 חדשי ותק	18,162	21,535	39,697
מדגם ביטוח לאומי ל18 חדשי ותק	8,621	12,289	20,910

לצורך ניתוח השפעות התוכנית, שילבנו שלושה מקורות נתונים עיקריים:

(1) **נתוני שירות התעסוקה**. נתונים אלו מבוססים על מאגר הנתונים של שירות התעסוקה וכוללים שני סוגי משתנים:

א. <u>משתנים דמוגרפיים</u>: הנתונים כוללים משתנים דמוגרפיים רבים כגון רמת ההשכלה, דיווח עצמי על מגבלות בריאותיות, מספר ילדים ועוד. נתונים אלו חשובים הן כמשתני פיקוח ברגרסיות והן לצורך פילוח האוכלוסייה ואמידה של השפעות הטרוגניות לתוכניות.

ב. <u>פעילות בשירות התעסוקה</u>: הנתונים כוללים פרטים מלאים בתדירות גבוהה על הפעילות של דורש העבודה במסגרת שירות התעסוקה כולל רישום של התייצבויות

[3] טווח החודשים לבחירת המדגם נובע מהצורך לבחון את מדדי התוצאה בתקופה של 12 או 18 חודשים לאחר ההקצאה לקבוצת טיפול וביקורת ובהינתן שכרגע קיימים נתוני שכר ותעסוקה זמינים לניתוח בחדר מחקר של ביטוח לאומי עד לדצמבר 2018. כלומר, על מנת לצבור אופק של 12 חודשים, אנו נדרשים להתמקד בפרטים שהוקצו לתוכנית עד לחודש דצמבר 2017 ועל מנת לצבור אופק של 18 חודשים, אנו מתמקדים בפרטים שהוקצו לתוכנית עד יוני 2017.

בלשכות, הפניות לעבודה מטעם שירות התעסוקה, סירובים להפניות לעבודה, הפניה לתוכניות אחרות מטעם שירות התעסוקה ועוד.

(2) **נתוני ביטוח לאומי**. נתוני הביטוח הלאומי כוללים נתונים אדמיניסטרטיביים על הפרטים ובני/בנות הזוג שלהם בשתי קטגוריות עיקריות:

א. נתוני שכר (על בסיס קבצי מס הכנסה לשכירים ועצמאים): כולל סך הכנסות ברוטו וחודשי עבודה בנפרד לכל מעסיק.

ב. נתוני קצבאות: כולל פרטים מלאים על סכום הקצבה החודשים לקצבאות השונות (הבטחת והשלמת הכנסה, דמי אבטלה, קצבת נכות, מזונות, שארים, פגיעה בעבודה).

נתונים אלו שימשו אותנו כמשתני תוצאה עיקריים לאמידה של השפעות התוכנית בטווח הקצר והארוך. בפרט, בחנו את ההשפעה על תעסוקה, הכנסות מעבודה, והכנסות כוללות (כולל קצבאות). כמו כן, הם מאפשרים לאמוד את השפעת התוכנית על ההוצאה הציבורית בקצבאות.

(3) **נתוני סקרים**. מערך סקרים שתוכנן יחד עם שירות התעסוקה מאפשר לבחון את השפעת התוכנית על משתנים שאינם זמינים בנתונים האדמיניסטרטיביים. מערך הסקרים כולל מדידה של אופן חיפוש עבודה, היצע העבודה (כולל שעות עבודה), מיקום העבודה, סיפוק של הפרט מהעבודה ורווחת הפרט באופן כללי יותר. בנוסף, נתוני סקרים שמתבצעים טרם הכניסה של הפרטים לתוכנית מאפשרים לנו לבחון מאפיינים של הפרט שאינם זמינים בנתונים מנהליים. לניתוח של נתוני הסקרים ראו Gershoni, Saporta-Eksten and Schlosser, 2018.

5. ממצאים

5.1 משפך השתתפות בתוכנית

לוח 2 מציג את המשפך לתוכנית: מספר המוקצים לטיפול וביקורת במדגם העיקרי עם אופק של 12 חודשים לפחות, מספר מטופלים, ומספר מקבלי מענק מלא או חלקי.

לוח 2: משפך: טיפול וניצול מענק עבודה מרוחקת - דו"ע עם ותק של 12 חודשים

	כולם (1)	ה"ה מלאי (2)	ה"ה זרם (3)	אבטלה (4)
מספר דו"ע המוקצים לתכנית טיפול+ביקורת	39,697	16,673	5,957	17,067
מספר המשתתפים בקבוצת הטיפול	18,162	7,041	3,592	7,529
(אחוז מתוך סך דו"ע המוקצים)	46%	42%	60%	44%
מספר מקבלי מענק חלקי או מלא	1,940	335	311	1,294
(אחוז מתוך אוכלוסיית הטיפול)	11%	5%	9%	17%

הלוח מציג את נתוני המשפך עבור כלל האוכלוסייה (עמודה 1) ועבור ל3 תתי-אוכלוסיות (עמודות 2 עד 4 בהתאמה):

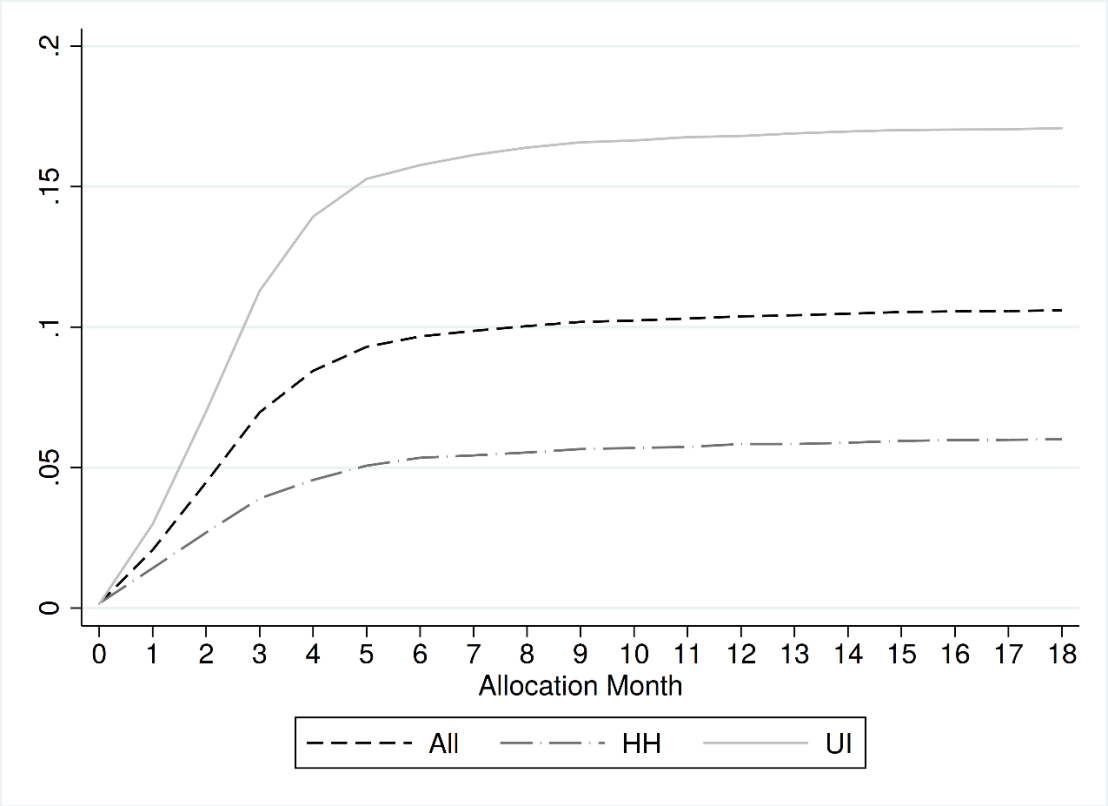
- הבטחת הכנסה (ה"ה) מלאי: תובעי הבטחת הכנסה בעלי ותק בהבטחת הכנסה של יותר מ60 ימים.
- הבטחת הכנסה (ה"ה) זרם: תובעי הבטחת הכנסה חדשים, בעלי ותק של עד 60 יום.
- אבטלה: דו"ע מובטלים.

מהלוח ניתן ללמוד כי מתוך 18,162 דו״ע ששויכו לקבוצת הטיפול במדגם זה, 11% קיבלו מענק בגין השתלבותם לעבודה ב12 החודשים הראשונים מיום הפצת רשימת המשתתפים בתוכנית ללשכות. שיעור מקבלי המענק מתוך קבוצת אבטלה גבוה יותר ועומד על 17%, דבר המתיישב עם הזיקה הגבוהה יותר של קבוצה זו לשוק העבודה. שיעור מקבלי המענק בקרב קבוצת ה״ה מלאי וזרם עומד על 5% ו-9% בהתאמה. חשוב לציין כי ההבדלים בשיעור מקבלי המענק בין הקבוצות אינם מלמדים על השונות באפקטיביות של התוכנית בין הקבוצות (אשר תבחן בלוחות הבאים בהשוואה מול קבוצת הביקורת המתאימה בתוך כל קבוצה) אלא רק על שיעור ניצול שונה של ההטבה.

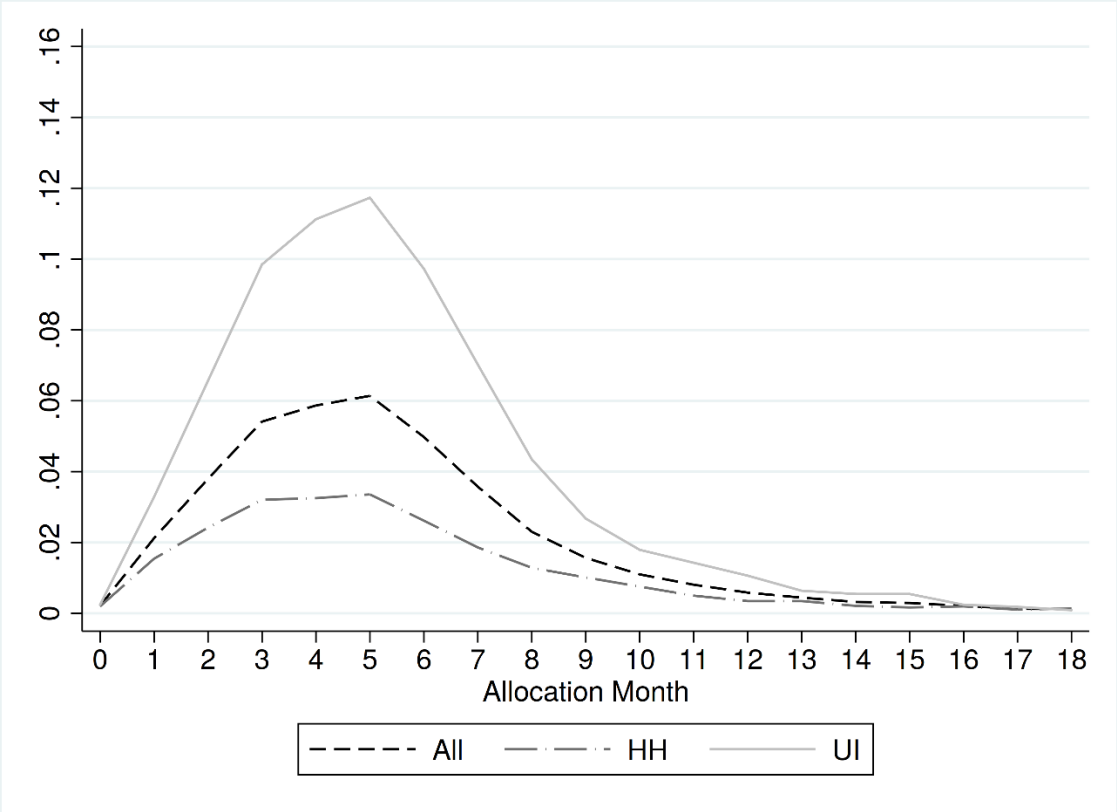
איור 3 מציג את שיעור דורשי העבודה שקיבלו לפחות חודש אחד של מענק על פני זמן, שנמדד בחודשים שחלפו ממועד ההפצה של הרשימות של הזכאים לתוכנית ללשכות. השיעור המוצג בתרשים לחודש מסוים מחושב כשיעור דורשי העבודה שקיבלו לפחות חודש אחד של מענק עד לאותו החודש. האיור מציג את שיעור קבלת המענק בנפרד עבור אוכלוסיית הבטחת הכנסה (HH), אוכלוסיית אבטלה (UI) וכלל האוכלוסייה (All). המדגם כולל דו״ע בעלי ותק של 18 חודשים לפחות בתוכנית (זהה למדגם ותק 18 של ביטוח לאומי), כך שניתן לבחון את שיעור קבלת המענק על פני 18 חודשים בסה״כ (חודש 0 הוא החודש בו התבצעה ההפצה ללשכות של רשימת הפרטים הזכאים לתוכנית). נזכיר כי משך הזכאות למענק הינו 3 חודשים מיום *מסירת ההודעה* לדורש העבודה על התוכנית, לפיכך יתכן כי מימוש המענק יחל יותר מ-3 חודשים לאחר מועד ההקצאה. מהתבוננות באיור, ניתן לראות כי שיעור מקבלי המענק בכל החתכים עולה בקצב קבוע עד החודש השלישי לאחר ההפצה של הרשימות ללשכות ולאחר מכן השיעור ממשיך לעלות אך בקצב הולך ופוחת, עד שכמעט מתייצב לחלוטין החל מהחודש השישי. כלומר, ניתן להעריך כי פרט אשר יממש את זכאותו למענק יעשה זאת לכל היותר 6 חודשים לאחר חודש ההפצה.

איור 4 מציג את שיעור דורשי העבודה שקיבלו מענק עבודה מרוחקת בכל אחד מהחודשים אחרי חודש ההפצה (בניגוד לאיור 3 שהציג את מספר דו״ע שקיבלו מענק <u>עד</u> לחודש מסוים). כפי שניתן לראות, דו״ע ממשיכים לקחת מענקים עד כ12 חודשים לאחר חודש ההפצה, אך בשיעורים מאוד נמוכים. שיא הביקוש למענקים הוא בחודש החמישי, ואחריו השיעור הולך ופוחת עם הזמן.

כפי שציינו לעיל, במאמר נדון גם בתוצאות לאופק של 18 חודשים. נקודה חשובה שעולה מאיור 4 היא שאחרי 18 חודשים פרטים מיצו לחלוטין את המענקים, ועל כן ניתן לייחס תוצאות שנראה באופק של 18 חודשים להשפעות שיש לתוכנית על התנהגות דורשי עבודה בטווח הארוך, ולא להשפעה ישירה של המענק על ההסתברות לעבוד בחודש נתון.



איור 3: Take up מצטבר



איור 4: Take up חודשי לכל חודש אחרי ההקצאה

5.2 השפעת התוכנית על תעסוקה, שכר וקצבאות

בפרק זה נתאר את השפעות התוכנית על תעסוקה, שכר וקצבאות 12 עד 18 חודשים אחרי תאריך הפצת רשימת קבוצת הטיפול ללשכות התעסוקה. בפרקים הבאים נדון בהשפעות המצטברות של התוכנית ובהשפעות הטרוגניות.

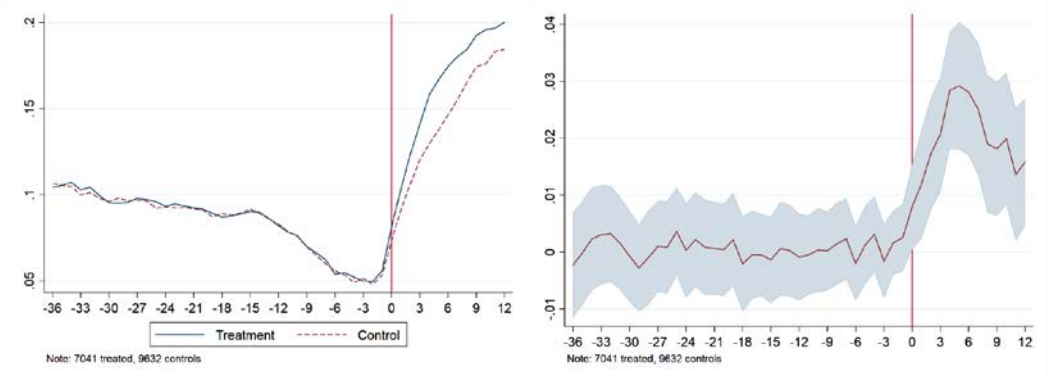
5.2.1 השפעות התוכנית אחרי 12 חודשים

לוח 3 מציג את השפעת התוכנית על פרטים שהוצע להם "מענק עבודה מרוחקת", כאשר התוצאות נמדדות בטווח זמן של 12 חודשים ממועד הפצת הרשימות ללשכות. העמודות מסודרות לפי אותן תתי אוכלוסיות בהן דנו בפרק הקודם: כלל האוכלוסייה, ה"ה מלאי, ה"ה זרם, ואבטלה. עבור כל אחד ממשתני התוצאה, השורה הראשונה מציגה את האומד להשפעת התוכנית, השורה השנייה את שגיאות התקן (בסוגריים) והשורה השלישית את הממוצע של משתנה התוצאה עבור קבוצת

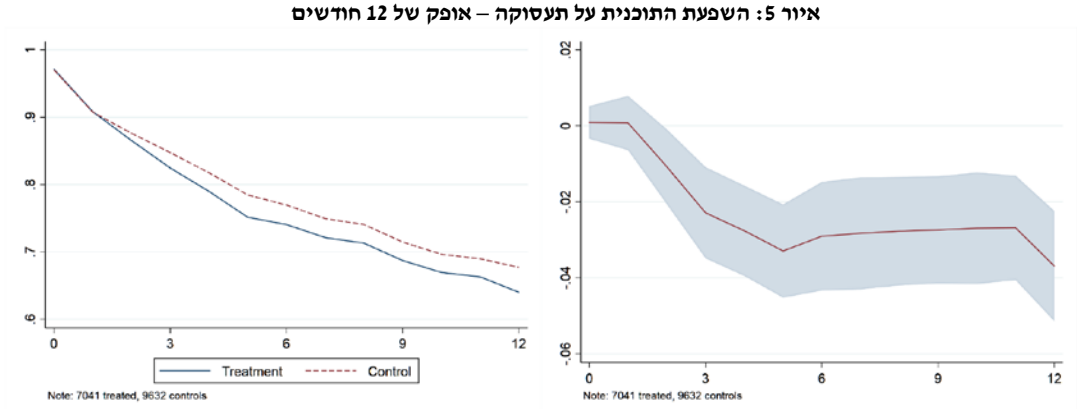
לוח 3: נתוני ביטוח לאומי: השפעת התכנית 12 חודשים אחרי הקצאה

	כולם (1)	ה"ה מלאי (2)	ה"ה זרם (3)	אבטלה (4)
תעסוקה	0.014***	0.017***	0.010	0.012*
	(0.005)	(0.006)	(0.013)	(0.007)
	0.420	0.184	0.359	0.672
הכנסה חודשית מעבודה (כולל אפסים)	74.048**	50.158*	113.979	84.162
	(32.558)	(26.498)	(70.317)	(65.419)
	2575.618	654.005	1484.596	4786.926
מקבל ה"ה	-0.009**	-0.023***	0.011	-0.006**
	(0.004)	(0.007)	(0.013)	(0.003)
	0.372	0.700	0.393	0.034
ה"ה חדשית (כולל אפסים)	-17.410**	-43.356***	22.962	-11.698**
	(6.876)	(12.865)	(21.419)	(4.666)
	606.374	1157.511	602.780	50.638
מקבל אבטלה	-0.001	0.001	-0.001	-0.003
	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)
	0.010	0.001	0.009	0.018
דמי אבטלה חדשיים (כולל אפסים)	-4.240	1.725	-6.295	-8.747
	(3.792)	(2.227)	(9.884)	(7.924)
	33.547	5.112	27.513	63.761
מקבל קצבה	-0.009**	-0.020***	0.012	-0.009**
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(0.004)	(0.006)	(0.012)	(0.004)
	0.405	0.726	0.435	0.073
סכום קצבאות חדשי	-15.898*	-30.140**	17.363	-18.070
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(8.703)	(13.160)	(26.282)	(12.484)
	729.031	1256.976	761.410	187.797
סך הכנסה חדשית מעבודה או קצבאות	58.150*	20.018	131.342*	66.093
	(32.210)	(26.721)	(67.999)	(64.761)
	3304.649	1910.981	2246.007	4974.724
התייצבות בלשכה	-0.017***	-0.037***	0.000	-0.006
	(0.005)	(0.009)	(0.014)	(0.004)
	0.366	0.677	0.329	0.060
הסתברות ל"היעלם"	0.001	0.013***	-0.017	-0.002
	(0.004)	(0.005)	(0.011)	(0.007)
	0.189	0.102	0.258	0.260
מספר תצפיות	39,680	16,672	5,944	17,064

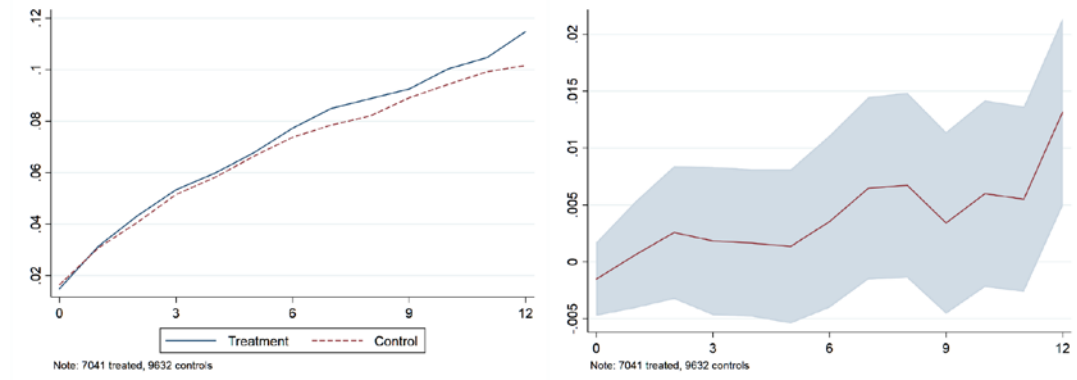
הביקורת, אשר מלמד אותנו מה היה קורה לפרטים מקבוצת הטיפול לולא היו מציעים להם להשתתף בתוכנית. כל החתכים המוצגים בלוח מקורם במשוואה (1) שהוצגה לעיל. נדון בתוצאות המוצגות בלוח 3 יחד עם תוצאות המוצגות באיורים 5 עד 7 המתארים את הדינאמיקה של חלק ממשתני התוצאה על פני הזמן (החל מ-36 חודשים לפני מועד הפצת הרשימות ללשכות ובמהלך החודשים שלאחר ההקצאה לקבוצת טיפול וביקורת).



איור 5: השפעת התוכנית על תעסוקה – אופק של 12 חודשים



איור 6: השפעת התוכנית על התייצבות בשירות התעסוקה – אופק של 12 חודשים



איור 7: השפעת התוכנית על "היעלמות" של פרטים מהמערכת – אופק של 12 חודשים

ראשית, נתמקד בתוצאות בלוח 3. כפי שניתן לראות, לתוכנית השפעה חיובית על תעסוקה. ההשפעה גדולה במיוחד לקבוצה של ה"ה מלאי – גידול של 1.7 נקודות אחוז אל מול שיעור תעסוקה של 18% בקבוצת הביקורת (עלייה של כ9 אחוזים). בעוד שגם לאבטלה מאותרת השפעה חיובית של התוכנית על תעסוקה, ההשפעה קטנה יותר ומבהקת פחות – גידול של 1.7 נקודות אחוז אל מול שיעור תעסוקה של 18% בקבוצת הביקורת (עלייה של כ2 אחוזים בלבד). העלייה בתעסוקה מלווה

בעלייה בהכנסה החודשית מעבודה (לרבות אפסים), כאשר שוב, ההשפעה הגדולה ביותר נרשמה לקבוצת ה״ה מלאי – עלייה של כ50 ₪ בהכנסה מעבודה, אל מול ממוצע של כ650 ₪ בקבוצת הביקורת (עלייה של כ8%). נשים לב, כי מבחינת השינוי באחוזים ביחס לקבוצת הביקורת, השינוי בהכנסות מעבודה (כולל אפסים) דומה לשינוי בתעסוקה. ממצא זה עקבי עם ההשערה שההשפעה החיובית של התוכנית על ההכנסה חודשית מעבודה נובעת בעיקר מעלייה בתעסוקה (ולא מעלייה בשכר החודשי לעובד).

עבור קצבאות, לתוכנית השפעה שלילית על הסיכוי לקבל הבטחת הכנסה, ועל סך הקצבה החודשית (כולל אפסים). גם כאן, ההשפעה הגדולה ביותר היא על דו״ע מקבוצת ה״ה מלאי – ירידה של 2.3 נקודות אחוז בהסתברות לקבלת ה״ה, ושל 43 ₪ בחודש על מול קבוצת הביקורת. נראה שלתוכנית יש גם השפעה קטנה על ההסתברות של מובטלים לדרוש ה״ה ועל גובה הקצבה באופק של 12 חודשים. לכל הקבוצות, לא נאמדת השפעה של ממש של התוכנית על קצבת אבטלה, לכן ההשפעה התוכנית על קבלת קצבאות באופן כללי נובעת בעיקרה מההשפעה על קבלה של הבטחת הכנסה.[4]

עד כה, ראינו שלתוכנית בו זמנית השפעה חיובית על הכנסות מעבודה ושלילית על קצבאות, ולכן חשוב לבדוק את השפעת התוכנית על ההכנסה הכוללת של הפרט. כפי שמדווח בלוח 3, לתוכנית בסה״כ השפעה חיובית על סך ההכנסה מעבודה ומקצבאות אחרי 12 חודשים, אך ההשפעה אינה מובהקת למרבית הקבוצות.

חלקו התחתון של לוח 3, מדווח את ההשפעה של התוכנית על התייצבות בלשכות התעסוקה. בעוד שלכלל האוכלוסייה נראה שההשפעה על התייצבות דומה (בסימן הפוך) להשפעה על תעסוקה, התמקדות בקבוצות השונות חושפת ממצא שונה. בפרט, לקבוצת ה״ה מלאי, ניתן לראות שיש ירידה חדה של 3.7 נקודות אחוז בהתייצבות, בעוד שלקבוצה זו נצפית עלייה של 1.7 נקודות אחוז בלבד בתעסוקה. את מרבית הפער, ניתן להסביר באמצעות השפעת התוכנית על ״היעלמות״ של פרטים מהמערכת. היעלמות מהמערכת מתארת מצב שבוא אנחנו לא רואים את הפרט בשירות התעסוקה, במערכת הקצבאות, או בקבצי השכר לשכירים. כפי שמדווח בשורה האחרונה של לוח 3, לתוכנית השפעה חיובית על היעלמות מהמערכת בקרב קבוצת ה״ה מלאי. כלומר, ההשפעה השלילית של התוכנית על התייצבות בשירות התעסוקה מוסברת בעיקרה (אם כי לא במלואה) ע״י שילוב של השפעה חיובית של התוכנית על תעסוקה ועל ״היעלמות״.

בכדי לנתח את תופעת ההיעלמות, איורים 5-7 מציגים את הדינמיקה על פני זמן של השפעת התוכנית לקבוצת ה״ה מלאי, לאותו מדגם בו נעשה שימוש בלוח 3. המבנה של כל האיורים זהה, כאשר האיור השמאלי מציג את הממוצע של משתנה התוצאה עבור קבוצות הטיפול והביקורת על פני הזמן, והאיור הימני מציג את ההפרש בין שתי הקבוצות ואת רווח הסמך של ההפרש לאחר פיקוח על כל משתני הבקרה שצוינו לעיל. איור 5 מציג את ההשפעות הדינמיות על תעסוקה. ניתן לראות שלפני מועד ההקצאה, שיעורי התעסוקה בקבוצות הטיפול והביקורת זהים – ממצא המעיד על ההצלחה של הניסוי ביצירת שתי קבוצות מאוזנות לא רק במשתני הבקרה אלה גם בדינמיקה של משתני התוצאה במהלך התקופה שקדמה לתוכנית. על פי ההגדרה, קבוצת ה״ה מלאי היא קבוצה שנכון לתאריך ההקצאה צברה ותק של חודשיים לפחות בהבטחת הכנסה, לכן לא מפתיע

[4] התוכנית גם לא השפיעה על הסיכוי לקבל קצבת נכות (התוצאות לא מדווחות כאן כדי לחסוך מקום בהצגת התוצאות).

ששיעורי התעסוקה בקבוצה זו נמוכים מאוד. כפי שניתן לראות, השפעת התוכנית על תעסוקה מגיעה לשיא כ-5 חודשים אחרי תאריך ההפצה (אותו שיא שצפינו בניצול המענקים), ואחר כך נראית ירידה בהשפעה אך חשוב לציין שהיא אינה מתפוגגת גם לאחר 12 חודשים. איור 6 מציג את ההשפעה של התוכנית על התייצבות בשירות התעסוקה. ניתן לראות כי אחרי כ-5 חודשים ההשפעה על התייצבות כמעט זהה (בהיפוך סימן) להשפעה על תעסוקה – כ-3 נקודות אחוז. עם זאת, החל מהחודש ה-6, הירידה בהשפעת התוכנית על תעסוקה, לא באה לידי ביטוי בעלייה ההתייצבות בשירות התעסוקה (איור 6), אלא בעלייה בהיעלמות (איור 7). הסבר אפשרי לדינמיקה של תעסוקה, התייצבות והיעלמות, הוא שעבור חלק מהפרטים קיימת השפעה של התוכנית על תעסוקה רק בטווח הקצר. מתוך קבוצה זו, חלק מהפרטים אינם חוזרים למערכת הקצבאות ולשירות התעסוקה אחרי שמפסיקים לעבוד.

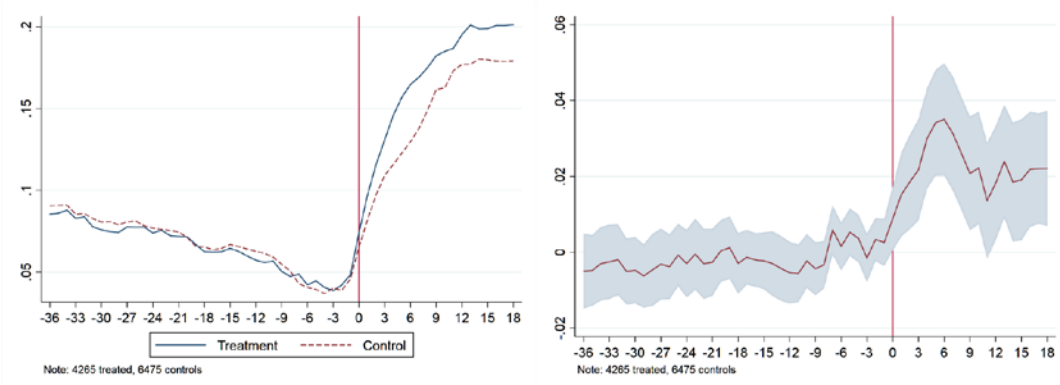
5.2.2 השפעות התוכנית אחרי 18 חודשים

לוח 4 מציג את השפעות התוכנית באופן דומה ללוח 3, כאשר התוצאות נמדדות בטווח זמן של 18 חודשים ממועד הפצת הרשימות ללשכות. כאמור, אמידת התוכנית על משתני תוצאה באופק של 18 חודשים מקטינה את המדגם, ועל כן שגיאות התקן של האומדים המדווחים בפרק זה גדולות יותר.

השינוי במדגם בין לוחות 2 ו-3 מכתיב משנה זהירות כאשר משווים את התוצאות בין הלוחות. שוני באומדים בין הלוחות עשוי לנבוע משני גורמים – השינוי באופק (18 מול 12 חודשים), או השינוי במדגם והמעבר למדגם אחר (וקטן יותר). בכדי לוודא שהשינוי במדגם הוא לא הגורם המרכזי להבדלים בתוצאות, אמדנו את השפעת התוכנית אחרי 12 חודשים גם עבור פרטים במדגם החדש (בעלי אופק של 18 חודשים). התוצאות משתנה תעסוקה לאחר 12 חודשים מדווחות בחלק העליון של לוח 4 (כל שאר התוצאות בלוח 4 נאמדו לאופק של 18 חודשים). כפי שניתן לראות, בעוד שלה"ה מלאי התוצאות לתעסוקה דומות בין שני המדגמים, לקבוצות האחרות התוצאות שונות ביניהם. בפרט, למובטלים, שם יש ירידה של כ56% בגודל המדגם במעבר בין לוחות 2 ו-3, השפעת התוכנית על תעסוקה באופק 12 חודשים כפי שאותרה במדגם הגדול בלוח 3, אינה מאותרת עוד במדגם הקטן יותר בלוח 4. לנוכח הממצא הזה, אנו מתמקדים בהשפעות התוכנית אחרי 18 חודשים, בה"ה מלאי בלבד, כלומר בעמודה 2 של לוח 4. עבור קבוצה זו, ניתן להתרשם שהשפעות התוכנית אחרי 18 חודשים דומות מאוד להשפעות אחרי 12 חודשים. זוהי תוצאה חשובה, משום שהיא מעידה על כך שהשפעות התוכנית נמשכות גם אחרי מיצוי מוחלט של המענקים על ידי הפרטים. איור 8 מחזק את הממצא האחרון – אף על פי שהמענקים כמעט מוצו עד תום אחרי 12 חודשים (כפי שהראינו באיור 4 לעיל), לא נראית דעיכה של השפעת התוכנית על תעסוקה אחרי החודש ה-12.

לוח 4: נתוני ביטוח לאומי: השפעת התכנית 18 חודשים אחרי הקצאה

	כולם (1)	ה"ה מלאי (2)	ה"ה זרם (3)	אבטלה (4)
תעסוקה אחרי 12 חודשים	0.011*	0.021**	-0.003	0.003
	(0.007)	(0.009)	(0.019)	(0.012)
	0.391	0.177	0.371	0.695
תעסוקה	0.012*	0.025***	-0.001	0.002
	(0.006)	(0.009)	(0.017)	(0.011)
	0.383	0.179	0.351	0.679
הכנסה חודשית מעבודה (כולל אפסים)	6.261	70.454**	-37.928	-23.464
	(44.826)	(34.237)	(99.551)	(113.292)
	2465.269	677.304	1648.241	5186.703
מקבל ה"ה	-0.008	-0.023**	0.026*	-0.008*
	(0.006)	(0.009)	(0.015)	(0.005)
	0.388	0.653	0.329	0.033
ה"ה חדשית (כולל אפסים)	-17.805*	-44.874**	38.035	-11.679*
	(10.473)	(17.901)	(25.683)	(6.881)
	643.138	1091.929	511.930	47.428
מקבל אבטלה	-0.001	0.000	-0.003	-0.001
	(0.002)	(0.001)	(0.005)	(0.004)
	0.011	0.003	0.013	0.021
דמי אבטלה חדשיים (כולל אפסים)	-1.038	3.746	-26.483	4.135
	(6.194)	(4.196)	(17.429)	(15.233)
	38.531	9.789	50.750	75.689
מקבל קצבה	-0.007	-0.018**	0.023	-0.009
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(0.006)	(0.009)	(0.017)	(0.007)
	0.430	0.688	0.385	0.079
סכום קצבאות חדשי	-8.099	-23.120	15.345	-4.936
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(14.104)	(20.243)	(40.425)	(22.181)
	797.145	1227.156	718.724	214.073
סך הכנסה חדשית מעבודה או קצבאות	-1.838	47.334	-22.584	-28.399
	(43.895)	(34.575)	(102.453)	(109.079)
	3262.414	1904.459	2366.965	5400.775
התייצבות בלשכה	-0.024***	-0.046***	0.017	-0.013**
	(0.006)	(0.010)	(0.016)	(0.005)
	0.378	0.628	0.270	0.057
הסתברות ל"היעלם"	0.002	0.013*	-0.039**	0.006
	(0.006)	(0.007)	(0.017)	(0.011)
	0.197	0.136	0.311	0.253
מספר תצפיות	20,892	10,739	2,725	7,428



איור 8: השפעת התוכנית על תעסוקה לקבוצת ה"ה מלאי – אופק של 18 חודשים

5.2.3 השפעות מצטברות של התוכנית

לוח 5 מדווח על ההשפעות המצטברות של התוכנית לאופק של 12 חודשים. לתוכנית השפעה חיובית על סך חודשי העבודה שהפרטים עבדו במהלך השנה הראשונה, ועל הכנסותיהם מעבודה, לצד השפעה שלילית על סך קצבאות ה"ה וסך דמי האבטלה ששולמו במהלך השנה. בסה"כ, לכלל האוכלוסייה, התוכנית הקטינה את סך ההוצאות הממוצע על קצבאות לכל פרט ב-12 החודשים הראשונים ב236 ₪ – ירידה של 1.6 אחוז ביחס להוצאות על קבוצת הביקורת בתקופה זו.

בדומה לניתוח בפרק הקודם, גם בהקשר של השפעות מצטברות של התוכנית יש להבדיל בין 3 קבוצות האוכלוסייה. בעוד שיש השפעה על תעסוקה והכנסות מעבודה גם לה"ה מלאי וגם לאבטלה, מבחינת גודל ההשפעה ביחס לקבוצת הביקורת, ההשפעה חזקה יותר בקרב ה"ה מלאי. התוכנית העלתה את התעסוקה של קבוצת ה"ה מלאי ב0.27 חודשים, אל מול 1.84 חודשי תעסוקה לקבוצת הביקורת (עלייה של 15%), בעוד שלקבוצת האבטלה התוכנית העלתה את התעסוקה ב0.17 חודשים את מול 6.5 חודשי תעסוקה לקבוצת הביקורת (עלייה של 2.6%). במונחי אחוזים אל מול קבוצת הביקורת, גם ההשפעה על סך ההכנסות מעבודה גדולה יותר בעבור ה"ה מלאי. השפעת התוכנית על הירידה בקצבאות דומה בין ה"ה מלאי ואבטלה, אם כי המקור של הירידה שונה בין שתי התוכניות – בעיקר ירידה בתשלומי ה"ה לקבוצת ה"ה מלאי, לעומת ירידה גם בתשלומי ה"ה וגם בתשלומי אבטלה עבור קבוצת תובעי אבטלה.

לוח 5: נתוני ביטוח לאומי: השפעות מצטברות של התכנית 12 חודשים אחרי הקצאה

	כולם (1)	ה"ה מלאי (2)	ה"ה זרם (3)	אבטלה (4)
חדשי תעסוקה	0.205***	0.272***	0.088	0.168**
	(0.045)	(0.063)	(0.123)	(0.069)
	4.160	1.843	4.161	6.500
הכנסות מעבודה	925.511***	624.392***	862.388	1,160.643*
	(321.016)	(216.766)	(672.834)	(661.143)
	23683.285	5879.176	15590.394	43671.633
הבטחת הכנסה	-122.666*	-311.759**	267.921	-126.709***
	(70.852)	(128.073)	(238.398)	(36.514)
	8548.229	16304.837	9550.525	465.806
דמי אבטלה	-140.887**	-4.399	-29.237	-235.992
	(68.622)	(16.736)	(67.435)	(145.721)
	5793.031	46.773	345.652	12947.377
קצבאות	-235.682**	-268.203**	130.677	-304.217*
(אבטלה, ה"ה ונכות)	(96.029)	(122.666)	(231.878)	(161.748)
	15133.668	17178.971	11057.695	14078.757
סכום קצבאות חדשי + מענק	38.534	-152.263	317.308	150.019
(אבטלה, ה"ה או נכות + מענק)	(95.961)	(119.906)	(232.141)	(161.937)
	15134.200	17179.412	11058.964	14079.197
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	689.829**	356.189*	993.065	856.425
	(300.698)	(211.620)	(649.371)	(617.876)
	38816.953	23058.148	26648.090	57750.391
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	964.045***	472.129**	1,179.696*	1,310.662**
כולל מענק עבודה	(302.554)	(212.862)	(651.932)	(621.150)
	38817.484	23058.588	26649.357	57750.832
מספר תצפיות	39,680	16,672	5,944	17,064

לאחר שניתחנו את השפעת התוכנית על סך תשלומי הקצבאות, ניתן לשאול – האם הסכום שנחסך בתשלום קצבאות מפצה על הסכום ששולם במענקים? התשובה תלויה בקבוצת האוכלוסייה. בעוד שהחיסכון בקצבאות דומה לה״ה מלאי ולאבטלה, כפי שהראינו באיורים 3 ו-4, שיעור מקבלי המענק גבוה באופן משמעותי בקרב קבוצת אבטלה. כתוצאה משיעור מקבלי המענק השונה, עלות המענק הממוצעת לפרט בה״ה מלאי ב-12 החודשים הראשונים עומדת על כ110 ₪ אל מול חיסכון של כ270 ₪, כלומר החיסכון בקצבאות גדול מהעלות. העלות לפרט מקבוצת תובעי אבטלה לעומת זאת, עומדת על כ460 ₪, אל מול חיסכון של כ300 ₪. יש לקחת בחשבון שחישוב זה אינו מתחשב בהשפעה אפשרית של התוכנית על הכנסות ממיסים מתעסוקה (בעיקר בקרב קבוצת האבטלה).

השורה השישית בלוח 5 מוסיפה לסכום הקצבאות את הסכומים ששולמו עבור מענק עבודה מרוחקת, ומדווחת את השפעת התוכנית על תשלומי הקצבאות כולל המענק. באופן עקבי עם החישוב שהוצג לעיל, האומד הנקודתי להשפעת התוכנית על תשלומי קצבאות כולל המענק עדיין

שלילי עבור קבוצת ה״ה (למרות שאינו מובהק), ובניגוד אליו האומר הנקודתי להשפעה על קבוצת מקבלי אבטלה חיובי (אך אינו מובהק).[5]

החלק התחתון של לוח 5 מציג את השפעת התוכנית על סך ההכנסות של הפרטים מעבודה ומקצבאות על פני 12 החודשים הראשונים לאחר ההקצאה לתוכנית, ראשית בלי לכלול את סכום המענק, ובהמשך עם סכום המענק. באופן גורף, האומדים חיוביים, וכאשר כוללים את סכום המענק, גם מובהקים.

לוח 6 חוזר על הניתוח של ההשפעות המצטברות של התוכנית עבור מדגם של פרטים עם ותק של 18 חודשים. בהמשך לדיון על המדגמים מהפרק הקודם, נתמקד בקבוצת ה״ה מלאי בלבד. באופן גורף, האומדים להשפעות המצטברות של התוכנית על תעסוקה, שכר וקצבאות לקבוצת ה״ה מלאי גדולים באופן משמעותי אחרי 18 חודשים בהשוואה לאומדים שדווחו לאופק של 12 חודשים. ממצא זה עקבי עם הממצא בלוח 4 ובאיור 8 לגבי השפעות המתמשכות של התוכנית על קבוצת ה״ה מלאי גם אחרי מיצוי המענקים. במידה וההשפעות ימשיכו גם מעבר ל18 חודשים, ההשפעה המצטברת תמשיך לגדול כמובן. כתוצאה מכך, החיסכון בהוצאות על קצבאות ימשיך לגדול עבור קבוצה זאת כאשר ההוצאה על מענקים לא תשתנה.

5.2.4 השפעות הטרוגניות של התוכנית בתוך קבוצת הבטחת הכנסה מלאי

עד כה, דנו בהטרוגניות של השפעת התוכנית על קבוצות ה״ה מלאי, ה״ה זרם ואבטלה. בפרק זה מוצג ניתוח של משתני התוצאה לאופק של 12 חודשים לתת-אוכלוסיות בתוך קבוצת ה״ה מלאי – הקבוצה שעבורה אותרו ההשפעות הגדולות ביותר לתוכנית.

לוח 7 מציג את התוצאות בנפרד עבור 4 תתי אוכלוסיות : נשים ערביות, גברים ערבים, נשים יהודיות וגברים יהודים. בסה״כ ההבדלים באומדים הנקודתיים בין הקבוצות קטנים, ולרוב ההשפעות דומות בין הקבוצות. לנשים יהודיות לא מאותרת השפעה על תעסוקה, לצד השפעה גדולה יחסית על קצבאות. זוהי תוצאה שקשה ליישב עם התמריצים שנותנת התוכנית, ויתכן מאוד שזהו ממצא מקרי הנובע מהמדגם הקטן לקבוצה זו. גם ההשפעות המצטברות של התוכנית (לוח 8) דומות בסה״כ בין הקבוצות, למעט נשים יהודיות, כאשר שוב יתכן ומקור ההבדל נובע מגודל המדגם הקטן בקרב קבוצה זו.

6 סיכום

הספרות הכלכלית מתעדת הבדלים משמעותיים בתנאים הסוציו-אקונומיים וברמת החיים בין אזורים גאוגרפיים קטנים וסמוכים, למשל בין שכונות שונות בתוך אותה עיר. במאמר זה בחנו את השפעת תוכנית ״מענק עבודה מרוחקת״ שהופעלה בצורה של ניסוי מבוקר על ידי שירות התעסוקה הישראלי. במסגרת התוכנית דורשי-עבודה המטופלים בשירות התעסוקה ומתגוררים ביישובים

[5] למרות שהיו שינויים קטנים בגובה המענק (צמוד לשכר המינימום), חישובים אלו מבוססים על חישוב של 600 ₪ למענק.

פריפריאליים, בעלי דירוג סוציואקונומי נמוך, קיבלו מענק כספי במידה והשתלבו בתעסוקה מחוץ ליישוב המגורים שלהם. ניתוח השפעת התוכנית מראה שלתוכנית השפעה חיובית על תעסוקה, בעיקר בקרב תובעי הבטחת הכנסה בעלי ותק בשירות התעסוקה. מהניתוח עולה כי ההשפעה על תעסוקה יציבה גם באופק של 18 חודשים, בעוד שדו״ע ממצים את ניצול המענקים כמעט לחלוטין עד לחודש ה-12. ממצא זה עקבי עם הרעיון שניתן לייחס את ההשפעות שנמצאו באופק של 18 חודשים להשפעות של התוכנית על התנהגות דו״ע בטווח הארוך, כדוגמת הסרת חסמים להשתלבות בתעסוקה מחוץ ליישוב המגורים, ולא לתמריץ הכלכלי הישיר של המענק על ההסתברות לעבוד בחודש נתון.

לוח 6: נתוני ביטוח לאומי: השפעות מצטברות של התכנית 18 חודשים אחרי הקצאה

	כולם	ה"ה מלאי	ה"ה זרם	אבטלה
	(1)	(2)	(3)	(4)
חדשי תעסוקה	0.302***	0.476***	-0.009	0.214
	(0.092)	(0.127)	(0.232)	(0.155)
	6.090	2.758	6.217	10.733
הכנסות מעבודה	925.114	1,256.589***	700.682	1,156.558
	(641.721)	(452.577)	(1373.106)	(1655.711)
	36278.809	9277.266	25476.330	76978.234
הבטחת הכנסה	-249.552	-666.524***	595.243	-168.144*
	(155.634)	(254.205)	(442.594)	(93.531)
	13624.822	23103.721	12006.858	743.173
דמי אבטלה	-93.608	-32.163	126.168	-246.960
	(80.278)	(23.212)	(106.708)	(212.230)
	4912.692	100.776	448.689	12825.458
קצבאות	-238.377	-488.704**	569.589	-359.380
(אבטלה, ה"ה ונכות)	(183.253)	(246.309)	(501.848)	(316.200)
	19975.680	24662.674	14476.805	14827.188
סכום קצבאות חדשי + מענק	1.929	-374.858	777.846	81.444
(אבטלה, ה"ה או נכות + מענק)	(182.889)	(240.855)	(503.428)	(318.803)
	19976.611	24663.330	14479.307	14828.098
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	686.737	767.885*	1,270.270	797.177
	(618.826)	(435.607)	(1373.045)	(1585.280)
	56254.484	33939.941	39953.137	91805.422
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	927.042	881.731**	1,478.527	1,238.001
כולל מענק עבודה	(621.397)	(437.370)	(1373.747)	(1593.789)
	56255.418	33940.598	39955.637	91806.328
מספר תצפיות	20,892	10,739	2,725	7,428

לוח 7: נתוני ביטוח לאומי לה"ה מלאי: השפעת הטרוגניות התכנית 12 חודשים אחרי הקצאה

	כולם	נשים ערביות	גברים ערבים	נשים יהודיות	גברים יהודים
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
תעסוקה	0.017***	0.018**	0.016	-0.005	0.027
	(0.006)	(0.008)	(0.013)	(0.028)	(0.026)
	0.184	0.151	0.201	0.313	0.235
הכנסה חודשית מעבודה (כולל אפסים)	50.158*	47.756*	63.571	39.460	77.471
	(26.498)	(24.600)	(71.513)	(105.547)	(155.109)
	654.005	416.141	927.370	974.365	1199.648
מקבל ה"ה	-0.023***	-0.029***	-0.012	-0.049**	-0.024
	(0.007)	(0.009)	(0.013)	(0.025)	(0.031)
	0.700	0.715	0.697	0.693	0.602
ה"ה חדשית (כולל אפסים)	-43.356***	-47.898***	-49.031**	-70.944	-34.169
	(12.865)	(17.151)	(22.639)	(56.075)	(55.539)
	1157.511	1223.201	996.978	1341.325	988.866
מקבל אבטלה	0.001	0.001	-0.000	0.001	0.003
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.004)	(0.002)
	0.001	0.001	0.002	0.007	0.001
דמי אבטלה חדשיים (כולל אפסים)	1.725	0.348	2.739	-5.573	9.608
	(2.227)	(1.283)	(5.505)	(16.221)	(7.728)
	5.112	1.480	5.482	31.062	2.624
מקבל קצבה	-0.020***	-0.024***	-0.012	-0.044*	-0.023
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(0.006)	(0.008)	(0.012)	(0.023)	(0.026)
	0.726	0.728	0.733	0.749	0.666
סכום קצבאות חדשי	-30.140**	-39.533***	-26.530	-63.321	-3.173
(אבטלה, ה"ה או נכות)	(13.160)	(14.895)	(27.698)	(56.585)	(53.638)
	1256.976	1269.438	1146.058	1554.980	1201.783
סך הכנסה חדשית מעבודה או קצבאות	20.018	8.222	37.041	-23.861	74.297
	(26.721)	(24.295)	(68.365)	(105.253)	(141.397)
	1910.981	1685.579	2073.427	2529.345	2401.430
התייצבות בלשכה	-0.037***	-0.051***	-0.024*	-0.010	-0.007
	(0.009)	(0.012)	(0.014)	(0.025)	(0.029)
	0.677	0.701	0.671	0.621	0.571
הסתברות ל"היעלם"	0.013***	0.015**	0.016*	0.011	0.021
	(0.005)	(0.006)	(0.009)	(0.018)	(0.021)
	0.102	0.111	0.080	0.080	0.127
מספר תצפיות	16,672	9,618	4,321	1,436	1,199

לוח 8: נתוני ביטוח לאומי לה"ה מלאי: הטרוגניות בהשפעות מצטברות 12 חודשים אחרי הקצאה

	כולם	נשים ערביות	גברים ערבים	נשים יהודיות	גברים יהודים
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
חדשי תעסוקה	0.272***	0.309***	0.239**	0.098	0.228
	(0.063)	(0.084)	(0.121)	(0.232)	(0.250)
	1.843	1.490	1.881	3.679	2.374
הכנסות מעבודה	624.392***	619.483***	714.853	107.856	1,012.589
	(216.766)	(231.183)	(568.838)	(951.724)	(1225.076)
	5879.176	3717.487	7969.331	10359.908	10408.058
הבטחת הכנסה	-311.759**	-344.320**	-396.288*	-893.913*	-163.893
	(128.073)	(168.490)	(226.037)	(506.304)	(508.685)
	16304.837	17057.205	14224.468	18948.945	14587.440
דמי אבטלה	-4.399	-19.439*	45.527	-23.836	-56.919
	(16.736)	(10.414)	(35.308)	(56.413)	(163.565)
	46.773	23.061	20.669	127.438	227.629
קצבאות	-268.203**	-355.902**	-129.598	-943.188**	-224.092
(אבטלה, ה"ה ונכות)	(122.666)	(148.886)	(222.156)	(458.481)	(477.811)
	17178.971	17500.230	15444.561	20747.734	16570.791
סכום קצבאות חדשי + מענק	-152.263	-249.679*	0.909	-799.196*	-111.530
(אבטלה, ה"ה או נכות + מענק)	(119.906)	(145.492)	(219.591)	(461.146)	(476.623)
	17179.412	17500.338	15446.037	20747.734	16570.791
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	356.189*	263.581	585.255	-835.332	788.497
	(211.620)	(207.537)	(529.779)	(912.184)	(1102.634)
	23058.148	21217.717	23413.891	31107.643	26978.850
סך הכנסה מעבודה או קצבאות	472.129**	369.804*	715.763	-691.340	901.059
כולל מענק עבודה	(212.862)	(209.244)	(530.933)	(917.876)	(1114.735)
	23058.588	21217.824	23415.367	31107.643	26978.850
מספר תצפיות	16,672	9,618	4,321	1,436	1,199

ביבליוגרפיה

[1] Busso, M., Gregory, J. and Kline, P., 2013. Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy. *American Economic Review*, *103*(2), pp.897-947.

[2] Caliendo, M., Künn, S. and Mahlstedt, R., 2017. The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed. *Journal of Public Economics*, *148*, pp.136-151.

[3] Chetty, R., Hendren, N. and Katz, L.F., 2016. The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, *106*(4), pp.855-902.

[4] Gershoni, Saporta-Eksten and Schlosser, 2018. Remote Work Grant. Midterm Report. (Hebrew) Available: https://en-econ.tau.ac.il/sites/economy_en.tau.ac.il/files/19-2018%20midterm%20report%2020180410_all_english_hebrew.pdf

[5] Gobillon, L., Magnac, T. and Selod, H., 2012. Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience. *Journal of Public Economics*, *96*(9-10), pp.881-892.

[6] Gobillon, L., Magnac, T. and Selod, H., 2011. The effect of location on finding a job in the Paris region. *Journal of Applied Econometrics*, *26*(7), pp.1079-1112.

[7] Kling, J.R., Liebman, J.B. and Katz, L.F., 2007. Experimental analysis of neighborhood effects. *Econometrica*, *75*(1), pp.83-119.

[8] Moretti, Enrico. 2011. "Local Labor Markets." Chapter 14 in Handbook of Labor Economics, Volume 4b, eds. David Card and Orley Ashenfelter, New York: Elsevier, pp. 1237-1313.

[9] Neumark, D. and Simpson, H., 2015. Place-based policies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 5, pp. 1197-1287). Elsevier.