

דוח עבור מלגה מטעם המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2023

השפעה ארוכת-הטווח של שוברים להכשרות מקצועיות בישראל

איתמר יקיר

רקע: למרות שקיימות הצדקות שונות לסבסוד ציבורי של הכשרה מקצועית למובטלים, לא ברור לחלוטין אם ומתי תוכניות כאלה הן אפקטיביות, ובאיזו מידה תוכניות כאלה יכולות להועיל למשתתפים בשיפור עמיד וארוך-טווח של ביצועיהם בשוק העבודה. בישראל, בפרט, לא נבחנה עד כה באופן שיטתי ההשפעה ארוכת הטווח של הכשרות מקצועיות. מאמר זה בא להשלים את החסר והוא בוחן את ההשפעות ארוכות הטווח של שוברי הכשרה מקצועית על תוצאות שוק העבודה של מובטלים בישראל.

השערות המחקר: קבלת שובר להכשרות מקצועיות תתרום למוכשרים הן בממד התעסוקה והן בממד השכר – ותהיה חזקה יותר ככל שמדובר במועמדים בעלי כישורים מועטים יותר.

שיטת המחקר: התאמה בין קבוצות המבוססת על משקול-מחדש (*re-weighting*).

תוצאות: לאחר 4 שנים מהטיפול נמצאו השפעות משמעותיות וחיוביות על התעסוקה (+6%) ועל ההכנסה המצטברת משכר (+7%). פערים בין הקבוצות ניכרים גם שש שנים לאחר הטיפול. השפעת התכנית חזקה יותר בקרב נשים, ערבים, עובדים בעלי השכלה מועטה ובקרב מי שהיו מובטלים לאורך זמן; אך כמעט שאינה מורגשת בקרב מקבלי הבטחת הכנסה. בנוסף לכך, נראה שקבלת השובר אינה מגדילה את שיעורי השרידות בשוק העבודה וגם אינה תורמת לגידול בשכר אל מעבר לשיא האישי של הפרטים בתקופה שקדמה ליציאה לאבטלה.

מסקנות: שוברים להכשרות הם אפקטיביים יותר עבור קבוצות העובדים החזקות-פחות, המאופיינות בזיקה נמוכה יחסית לשוק העבודה, אך לא בקרב הקבוצה בעלת הזיקה הנמוכה ביותר. מכאן עולה שהכשרה שמשכה קצר עד בינוני, הניתנת למובטלים, היא כלי אפקטיבי למיתון הנזקים הנגרמים מאבטלה ולהשבת המצב לקדמותו; אך אין בה די כדי להביא לקפיצת מדרגה בביצועי הפרטים בשוק העבודה.

* תודתי נתונה לצוות של חדר המחקר במוסד לביטוח לאומי, ז'אנה פריד, תומר מליחי, רחל קוצ'רנקו ורותם חשדי; לצוות של סמנכ"לות מחקר ותכנון בשירות התעסוקה, אופיר פינטו, גל זהר, איילה שטוב ואסתי ספטימוס ולנציגי זרוע העבודה, מורן רייכמן ונילי בן-טובים – על העזרה באספקת הנתונים והכנתם לניתוח. כמו-כן אני מודה לגופים הבאים על מלגות במסגרת מחקר זה ובמסגרת הדוקטורט: המוסד לביטוח לאומי (מענק מס' 3031000401); המועצה להשכלה גבוהה; בית-ספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית; ומכון לוי אשכול לחקר החברה, הכלכלה והמדיניות בישראל.

תקציר מנהלים

הכשרה מקצועית היא אחד המרכיבים המרכזיים במסגרת תוכניות אקטיבציה, וממשלות יכולות לספק בעצמן או באמצעות הפנייה לספקים פרטיים – על-בסיס סבסוד מלא או חלקי. אחת הדרכים לסבסד הכשרה מקצועית היא באמצעות מתן שוברים. בהשוואה להכשרות המסופקות במישרין על ידי הממשלה, שיטת השוברים אמורה לאפשר בחירה רחבה יותר של הכשרות על-ידי הפרטים. בחירה נרחבת יותר אמורה בתורה לאפשר השגת אפקטיביות רבה יותר של ההכשרות. מבחינה מדיניותית ופוליטית, הבטחת האפקטיביות של הכשרות מסובסדות חשובה הן מבחינת עלות הזמן של המועמדים להכשרה, והן מבחינת השימוש הראוי בכספים של משלמי המיסים.

ניתן להבחין בין שלוש אוכלוסיות יעד עיקריות של שוברים להכשרות מקצועיות (או הכשרה מסובסדת בכלל): בני נוער, עובדים מכהנים, ומובטלים. בעוד שמספר לא-מבוטל של מחקרים עשו שימוש בהקצאה אקראית לצורך ניתוח האפקטיביות של הכשרות במקרה של בני נוער ועובדים מכהנים, הדבר אינו נפוץ במיוחד במקרה של אוכלוסיית המובטלים. הערכת אפקטיביות עבור אוכלוסייה זו שלא על-בסיס הקצאה אקראית היא מאתגרת ממספר סיבות. ראשית, נשאלת השאלה למי מבין המובטלים מוצע שובר. המועמדים האפשריים הם אלו שהפקידים משערים שיהנו מההכשרה במידה הרבה ביותר ("נזקקים" ביותר להכשרה); או דווקא בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר לנצל את השוברים או להשלים את ההכשרה ("גריפת השמנת"). שנית, את מי יש לכלול בקבוצת ההשוואה? ולבסוף, כיצד יש לזהות או להרכיב באופן מלאכותי את עיתוי הטיפול עבור אותה קבוצה?

מאמר זה בוחן האם שוברי הכשרה מקצועית למובטלים הם אפקטיביים בטווח הארוך, באיזו דרך הם מועילים למשתתפים, האם קבוצות מסוימות של משתתפים נתרמות יותר מאחרות מן השימוש בשוברים, ואם כן, מדוע.

המאמר מבוסס על מיזוג של שלושה מסדי נתונים שהגיעו מהביטוח הלאומי, זרוע העבודה ושירות התעסוקה. על-בסיס נתונים אלו ובאמצעות שיטת "שידוך" מבוססת משקול-מחדש (re-weighting based matching), אני בוחן את התוצאות בשוק העבודה של מובטלים שעברו ייעוץ תעסוקתי ובנוסף לכך קיבלו שובר להכשרות מקצועיות (קבוצת הטיפול) בהשוואה לתוצאות של מדגם אקראי של מובטלים שקיבלו ייעוץ תעסוקתי מבלי לקבל שובר (קבוצת הביקורת). התוצאות נבחנות בטווח הזמן הבינוני-ארוך (48 חודשים ממועד הטיפול) והארוך (70 חודשים).

תרומתו של המחקר טמונה במספר היבטים. ראשית, זהו המחקר הראשון שבוחן באופן שיטתי את האפקטיביות ארוכת הטווח של הכשרה מקצועית בישראל: במסגרת המחקר מוצגות תוצאות לטווח של עד כשש שנים ממועד הטיפול. בכך מצטרף מחקר זה למספר מצומצם יחסית של

מחקרים, ברחבי העולם, הבוחנים את ההשפעה של הכשרה מקצועית על תוצאות שוק העבודה של מובטלים בטווח הארוך. בחינת הטווח הארוך חשובה במיוחד מכיוון שכפי שהראו מספר מחקרים, השפעת ההכשרה בטווח הארוך עשויה להיות שונה מאוד מהשפעות בטווח הקצר, בין היתר על רקע התקופה שבה מורגש lock-in effect, כלומר, התקופה שבה אנשים מצויים בהכשרה ופנויים פחות להשקיע בחיפוש עבודה. לפיכך, השוואות ארוכות-טווח הן בעלות חשיבות מנקודת מבט של עלות-תועלת, שכן תוכניות מסוימות עשויות להפוך לאפקטיביות רק בטווח הארוך.

שנית, אני עושה שימוש במגוון נתונים סוציו-דמוגרפיים כדי לחקור את הטרונגניות ההשפעה של השוברים על קבוצות חברתיות שונות. למרות שחלק מקבוצות אלו ייחודיות למקרה הישראלי, לניתוח זה יש רלוונטיות עבור חקר השפעתן של תוכניות דומות על התוצאות של מהגרים וקבוצות מיעוט בכלכלות מפותחות. מהגרים וקבוצות מיעוט מאופיינים במקרים רבים בהשתתפות נמוכה בשוק העבודה, בהשוואה לקבוצת הרוב, על רקע נורמות תרבותיות, או משום שהם נתקלים באתגרים הנובעים מתהליך ההשתלבות במדינה חדשה. כך למשל, נשים ערביות בישראל מאופיינות בשיעור השתתפות נמוך מאוד בשוק העבודה, בהשוואה לשאר הנשים בחברה בין השאר על רקע נורמות משפחתיות וקהילתיות.

לבסוף, אני מראה שהכשרה מקצועית למובטלים – לפחות כפי שהופעלה בישראל במהלך העשור השני של המאה הנוכחית – הייתה אפקטיבית בעיקר כאמצעי להחזרת המובטלים לתעסוקה (גם אם באמצעות שיקום של הון אנושי שנפגע), אך מבלי שהביאה לשיפור של ביצועיהם בשוק העבודה לרמות חדשות מעבר לאלו ההיסטוריות.

תוצאות האמידה מראות כי על-פני 48 חודשים, קבלת שובר הביאה לגידול מובהק של 1.5-2 חודשי עבודה נוספים בהשוואה ל-33 חודשים שנצפו בקבוצת הביקורת (הפרש של 4.5%-6%). עבור הכנסות מצטברות משכר, אפקט הטיפול משקף גידול בשיעור של 7%-9%. על-פני 70 חודשים, אפקט הטיפול על התעסוקה מגיע לכ-6-5 חודשים נוספים, הבדל של יותר מ-10% ביחס לממוצע קבוצת הביקורת (47.9 חודשים). אפקט הטיפול עבור הכנסה מצטברת משכר נע סביב 18%-20%.

ניתוח האפקט הטרונגני מראה שהתוכנית הייתה אפקטיבית ומועילה יותר עבור פרטים בעלי זיקה נמוכה יותר לשוק העבודה. בפרט, השפעה חזקה יותר נצפתה בקרב נשים יחסית לגברים, חסרי השכלה על-תיכונית בהשוואה לבעלי השכלה על-תיכונית כלשהי, ובקרב מובטלים מבוגרים בהשוואה לצעירים. הבדלים אלו עולים בקנה אחד עם הממצאים בספרות המצביעים על תרומה חזקה יותר של תכניות אקטיבציה עבור נשים ובעלי כישורים נמוכים. אחד ההסברים לדפוס זה טמון בעובדה שהאחרונים מאופיינים בזיקה חלשה יותר לשוק העבודה, ולכן יש סיכוי גבוה יותר שהם יפיקו תועלת מתוכניות אקטיבציה ובכלל זה הכשרה. לעומת זאת, גברים ובעלי כישורים

גבוהים יותר נוטים להסתדר – ולהשתלב מחדש בשוק העבודה – בכוחות עצמם, ולפיכך נתרמים פחות מתוכניות מסוג זה. עם-זאת, למרות שהזיקה לשוק העבודה, ככלל, מתואמת באופן שלילי עם אפקטיביות התוכנית, הדבר אינו נכון עבור כל עוצמה של זיקה. נראה כי פרטים בעלי זיקה נמוכה במיוחד לשוק העבודה, למשל, מקבלי הבטחת הכנסה, נתרמים פחות ביחס לשאר, כנראה על-רקע מחוסר במיומנויות רכות.

על רקע זה נראה אם-כן שגם כאשר מתמקדים באוכלוסיות שנתרמו במידה הרבה ביותר מהכשרה מקצועית מסוג זה (הכשרה מסובסדת למובטלים, קצרת-משך ברובה), תרומתה העיקרית של הכשרה זו באה לידי ביטוי בשיקום סיכויי התעסוקה, או בהקלה על חזרה לתעסוקה; וכי רק במידה פחותה ניתן להתייחס אליה כמפתח לשיפור רמת ההון האנושי, באופן המגיע אל מעבר לרמה המקבילה בתקופה שקדמה לטיפול. בנוסף לכך, נראה כי להכשרה קצרה יש השפעות מוגבלות עבור בעלי זיקה חלשה מאוד לשוק העבודה. תובנות אלו יש בהן כדי להנחות קביעת מדיניות אופטימלית, כך למשל מבחינת האיתור של קבוצות-משנה בתוך אוכלוסיית המובטלים, שיש הצדקה חזקה יותר להפנותן להכשרה, בהינתן מגבלת תקציב לסבסוד הכשרות מקצועיות.

כללו של דבר, התוכנית נמצאה אפקטיבית בעיקר מבחינת הגדלת שיעורי התעסוקה בקרב מקבלי השוברים, בהשוואה לקבוצת הביקורת. ואולם, לא חלה בעקבות קבלת השוברים קפיצת מדרגה משמעותית במונחי שכר. עובדה זו עקבית עם ההשפעה הניכרת יותר בקרב פרטים בעלי זיקה נמוכה יחסית לשוק העבודה. ההכשרות המקצועיות שנבחנו, שרובן היו קצרות-משך, תרמו אפוא להגדלת סיכוייהם של מובטלים לחזור לתעסוקה אך לא הגדילו את ההון האנושי שלהם מעבר לרמתו בנקודת המוצא, לפחות כפי שהדבר מתבטא ברמת השכר.