

תמיכה במבקשי עבודה: איך הטבות עשויות לסייע למובטלים ולחזק יצירת משרות¹

אקהארד ארנסט²

תקציר

העלייה המהירה בשיעורי האבטלה, שחלה בשל המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008, עוררה עניין מחודש בהשפעת מערכות מתוכננות היטב של תמיכה באבטלה על קצב הבראתם של שוקי עבודה והתחדשות היווצרותם של מקומות עבודה. על בסיס מאגר מידע חדש בעניין התנועה בשוק העבודה, מאמר זה משתמש במודל מקרו-כלכלי, הנשען על יסודות מיקרו-כלכליים, כדי להעריך השפעות שונות של הוצאות אקטיביות ופסיביות של שוק העבודה על הצמיחה בתעסוקה ועל מצב הקופה הציבורית. הוא מלמד, בעיקר, שבמדינת G20 מתקדמת ממוצעת מניבה ההוצאה על קצבאות אבטלה בטווח הקצר והארוך רווחי תעסוקה העולים על אלה שנצפו עקב מדיניות פעילה בשוק העבודה. יתרה מזאת, במקום להדק את החגורה בטרם עת, התנהלו מדינות ה-G20 המתקדמות טוב לאין ערוך, כשהכילו עוד הידרדרות בעתודות הקופה הציבורית שנבעו מהוצאה גדולה יותר על העברות סוציאליות כדי לעודד צמיחה מהירה יותר בתעסוקה, שהובילה גם לשיקום מהיר יותר של הקופה הציבורית.

מלות מפתח: אבטלה, קצבת אבטלה, היווצרות משרות, בינלאומי

1 המחבר מודה לקייטריין סאגט (Catherine Saget) על הערותיה המועילות על טיוטת המאמר ולמארגני ועידת המחקר הבינלאומית של ISSA (International Social Security Association), שנערכה בנובמבר 2014, בירושלים, על הזמנתם הנדיבה.

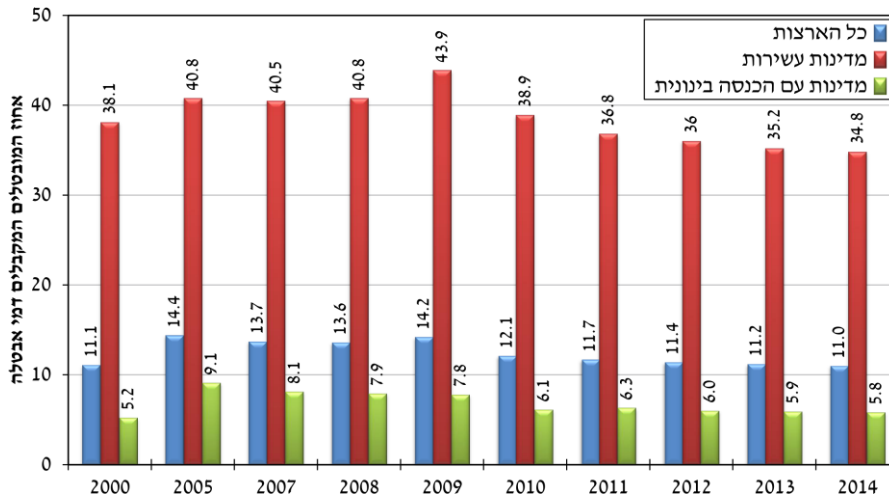
2 משרד העבודה הבינלאומי (International Labour Office), ז'נבה, שווייץ.

מבוא

עם פרוץ המשבר הכלכלי העולמי בסוף 2008, הואץ באחת קצב האבטלה ברחבי העולם, ובמהלך 12 חודשי המשבר הראשונים הוסיף יותר מ-20 מיליון מבקשי עבודה. מחצית מהעלייה במספר המובטלים היתה בכלכלות מפותחות, אבל ככל שהמשבר התמשך, החל המחסור במקומות עבודה להיות שכיח גם בכלכלות מתעוררות ובכלכלות מעוטות הכנסה. נכון לעכשיו, כשמשוויים את מספר מקומות העבודה שהיו נוצרים אילו לא המשבר למספרם בפועל, מגיעים למחסור של 60 מיליון מקומות עבודה ברחבי העולם, מספר שישלך ויגדל בשנים הבאות. וכמו לא די בכך, גם איכות מקומות העבודה הידרדרה, והותירה עוד ועוד אנשים ללא תמיכה סוציאלית אפקטיבית או ביחסי עבודה לא יציבים (ILO, 2015).

המחסור המואץ במקומות עבודה לא גובה בקצבאות אבטלה הולמות שיקלו על הקשיים הכרוכים באובדן עבודה והכנסה. אכן טרם המשבר נהנו רק אחוזים מוגבלים מכוח העבודה העולמי מכיסוי של תוכנית הגנה מפני אבטלה, שתאפשר להם לעבור תקופות אבטלה בלי לכלות את חסכוניהם או להסתמך על הסולידריות המשפחתית. גם בכלכלות מתקדמות, המצויות במדינות רווחה מפותחות למדי, פחות מאחד מכל שני עובדים מכוסה בצורה טובה בידי תוכנית כלשהי של קצבת אבטלה (ILO, 2015, pp. 92-93), ונדרש לחסכוניות, למשפחה או לחברים שיכסו על גירעונות בהכנסה הפנויה שלו. כשהמשבר נמשך, המשיך לצנוח היקף הכיסוי האפקטיבי של קצבאות האבטלה במדינות בעלות הכנסה גבוהה, למרות עלייה תלולה בשיעורי האבטלה, והגיע לרמות נמוכות מאלה שקדמו למשבר, כשיעורי האבטלה היו נמוכים לאין ערוך (ראו תרשים 1).

תרשים 1: מידת הכיסוי של דמי אבטלה



מגמות דומות נצפו במדינות ממוצעות הכנסה, אבל הכיסוי האפקטיבי במדינות אלה היה נמוך בהרבה. בהשוואה למוטבילים אחרים של ביטחון סוציאלי במדינות שונות, הופנתה במהלך השנים אך תשומת לב זניחה לאלה הזקוקים לקצבת אבטלה (ראו תרשים 2). כאשר בכל המדינות כמעט ניתן למצוא כעת קצבאות לזקנים, לנכים ולשאיירים, רק בפחות ממחציתן יש קצבאות אבטלה. בחלקו ניתן לייחס זאת לכך שבכלכלות לא פורמליות רחבות היקף, שבהן 60% ויותר מהמועסקים עובדים לעתים בתעסוקה לא פורמלית, הצורך בביטוח מקיף שיכסה אובדן הכנסה בתקופות אבטלה דוחק פחות. אפשר גם שלא מופעל די לחץ פוליטי לספק קצבאות אבטלה, משום שאלה שעזבו את עבודתם מאורגנים פחות ומתעניינים במציאת עבודה יותר מאשר בשדלנות (lobbying) למען תוכניות חלופת הכנסה. קצבת האבטלה הפכה מקור לדאגה גם במדינות בעלות הכנסה גבוהה, שבהן גבר הלחץ לצמצם את היקף הכיסוי של הקצבאות ולקצר את משכן על רקע האבטלה הגוברת מ-2009 ואילך.

להיעדרן של תוכניות קצבת אבטלה בנויות היטב או לקיצוץ בתוכניות נוהגות צפויות השלכות חברתיות וכלכליות. מצד אחד מאמינים ששיעורי תחלופה נמוכים או תוכניות נדיבות פחות מבחינת משך תשלום הקצבה יקצרו את תקופות האבטלה וייתנו תמריץ לחזור למעגל העבודה. במקרים קיצוניים, כשאין כל קצבה שהיא, ייקח על עצמו מבקש העבודה כל סוג של עבודה, כולל תעסוקה לא פורמלית. זוהי אחת הסיבות לכך שעבודה לא פורמלית כה נפוצה במדינות מתפתחות שבהן אין כמעט

תוכניות סיוע למובטלים. לחילופין, במקומות שבהם ניתנות קצבאות אבטלה נדיבות לתקופות זמן ארוכות מקבליהן מחפשים עבודה באופן פחות אינטנסיבי ושוהים זמן ארוך יותר מחוץ לשוק העבודה. עקב כך עולה רמת האבטלה הכללית וגובר הנטל על הקופה הציבורית. בנקודת הזמן הזו הנטל הנוסף מגיע, כשהמשאבים הכספיים של מדינות רבות מדולדלים מאוד מחמת המשבר.

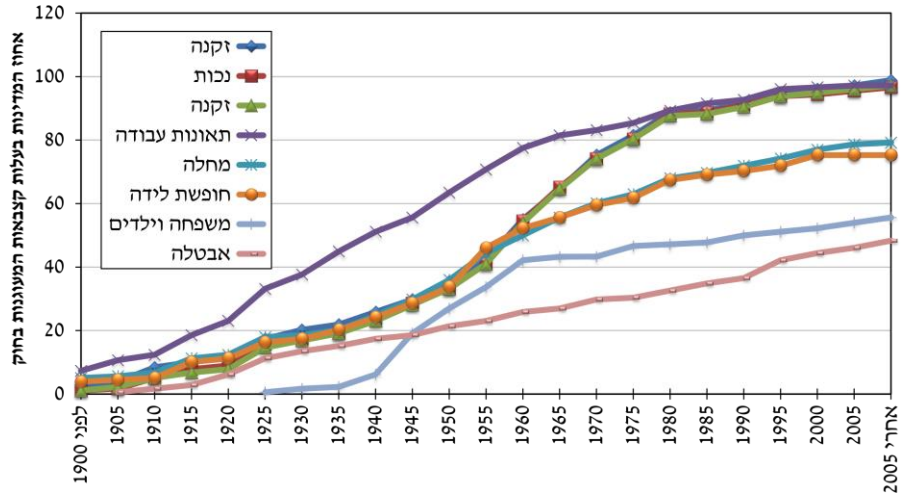
מהצד האחר, קצבאות אבטלה – במיוחד כשהן גבוהות – מאפשרות, כשהן מנוהלות נכון, התייצבות אוטומטית של תנודות ההכנסה, לא רק ברמה המיקרו-כלכלית, אלא גם ברמה המקרו-כלכלית.

על מערכות גמולים אלה לתפקד במיוחד בתקופות גירעון הנובע מירידה בהכנסות ומעלייה בהוצאות עקב גל אפשרי של מקבלי קצבת אבטלה. כשאין תוכניות סיוע סוציאליות, תנודות ההכנסה עלולות להיות גדולות, וליצור לחץ כבד על הקופה הציבורית לקצץ בסעיפים אחרים, במיוחד כשיש ירידה בהכנסות ממסים וממקורות אחרים.

מאמר זה מציע פרספקטיבה רחבה על כוחות מנוגדים אלה, ובוחן מודל מקרו-כלכלי מפורט המשלב בין התמריצים המיקרו-כלכליים שהגתה מערכת הטבת המס לבין ייצוב ההכנסה המקרו-כלכלי שמספקות תוכניות ביטחון סוציאלי בנויות היטב, ובמיוחד קצבאות אבטלה.

החלק הבא יספק סקירה של המחקר העדכני על השפעת קצבאות האבטלה על שוק העבודה. לאחר מכן נציג את המודל התיאורטי, המבוסס על ניתוח מיקרו-כלכלי מפורט של תנודות שוק העבודה, את החומרים האמפיריים ואת אומדני המודל. הממצאים העיקריים מוצגים כאשר ההדמיות (סימולציות) השונות מתייחסות לממוצע של מדינות G20 המתקדמות. התוצאות מראות איך בהתארגנות נכונה בתקופות משבר עשויה הקצאה נכבדה לקצבאות אבטלה, מיד עם פריצתו, להשפיע לטובה, הן על התאוששות מהירה יותר של שוק העבודה והן על שיפור מצבה של הקופה הציבורית. נחתום את המאמר בדיון.

תרשים 2: אחוז המדינות המבטיחות קצבאות בחוק לפי סוג הקצבה



תפקידן של קצבאות האבטלה: סקירת ספרות

הספרות עסקה רבות בקצבאות אבטלה, בנדיבותן ובמשכן, כשהיא מעמתת השפעות של תמריצים מיקרו-כלכליים עם השפעות של יצירת מקומות עבודה ושל ייצוב מקרו-כלכלי. בפרק זה אנו סוקרים אחדות מההתפתחויות האחרונות בתחום, ובוחנו הן מנגנוני תמסורת תיאורטיים והן הוכחות אמפיריות. הייגדורן, מנובסקי ומיטמן (Hagedorn, Manovskii, & Mitman, 2015) תמצתו לאחרונה את המנגנונים השונים בעבודה, והמחישו אותם במשוואת מציאת עבודה זו:

$$JobFindingRate_t = s_t \times f(\theta_t) \tag{1}$$

θ_t מייצג את עודף הביקוש בשוק העבודה, הנמדדת באמצעות השוואת מספר המשרות הפנויות למספר מבקשי העבודה, ו- s_t מייצג את עצימות החיפוש. במערך זה התמריצים המיקרו-כלכליים של קצבאות האבטלה משפיעים על שיעור חיפוש העבודה דרך עצימות החיפוש של מחוסרי העבודה. מנגד ההשפעות המקרו-כלכליות (השונוות) משליכות על עודף הביקוש בשוק העבודה כולו ועל תנודות של מחזור העסקים הנובעות מכך. אנו בוחנים השפעות אלה בהמשך.

תמריצים מיקרו-כלכליים

הספרות המיקרו-כלכלית על קצבאות אבטלה התמקדה בטרזיז שנתקע עקב העלייה בנדיבות הקצבה בין היצע העבודה לבין שיעורי הצריכה. ואכן עלייה בנדיבות הקצבאות מעוררת סיכון (מוסרי) של ניצול לרעה הגורם לירידה בהיצע העבודה ולמוטיבציה נמוכה יותר של המובטלים לחפש עבודה. הטיעון התיאורטי עובד בצורה הטובה ביותר, כשמובטל מקבל תשלום חד פעמי של קצבת אבטלה רק על סמך היותו מובטל, ללא קשר לרקע שלו כמועסק לפני כן. אבל ברוב המערכות בעולם האמיתי אדם זכאי לקצבת אבטלה, רק אם עבד תקופת מינימום כלשהי טרם איבד את עבודתו, ויש בכך כדי לצמצם את הסיכון המוסרי. הספרות האמפירית זיהתה תמריץ זה עם עלייה ביציאה מהאבטלה אצל אלה שעמדו לאבד את קצבותיהם או לספוג קיצוץ כבד בשיעורן. עלייה זו תועדה היטב (ראו למשל Katz & Card & Levine, 2000; Meyer, 1990; Moffitt, 1985) ופורשה כאות להערכה מחדש שעושה המובטל בין פנאי לבין צריכה, כאשר תקופת הקצבה עומדת להסתיים. ואולם אומדנים עדכניים של משמעות השפעה זו מצביעים על השפעה קטנה יחסית על שיעורי האבטלה, לפחות בעתות משברים גדולים (Farber & Valletta, 2013).

לאחרונה נתן צ'טי (Chetty, 2008) פרשנות שונה לעלייה שנצפתה במשך האבטלה, כשקשר אותה לכך שמשקי בית מובטלים מוגבלים לעתים קרובות מבחינת נזילות: קצבאות אבטלה מאפשרות למשקי בית לשמור על רמת הצריכה בתקופות של ירידה ארעית בהכנסה, וכך לכוון "מענה מועיל חברתית לתיקון כשלי שוק האשראי והביטוח" (Chetty, 2008, p. 173). ניתוחו האמפירי מצביע שכ-60% מהעלייה במשך האבטלה קשורים לגורם הנזילות הזה, ועל כן מצדיקים תקופות קצבת אבטלה ארוכות יותר. ואולם לתקופות אבטלה מתמשכות השפעות שליליות, גם בשל גורם הנזילות (Calvo-Armengol & Jackson, 2004): הן מובילות לייאוש, לרפיון ידיים ולהשפעות שליליות על ההשתתפות בשוק העבודה, שאין להן ביטוי הולם בגישתו של צ'טי.

לקצבאות אבטלה עשויה להיות גם השפעה ישירה על איכות ההתאמה למשרה, כשהן מפיגות במידת מה את ההשפעות השליליות (מבחינת הרווחה) של הארכת הקצבה על משך האבטלה. אכן, כשמאפשרים למובטלים, המחפשים עבודה בהתמדה, אורך נשימה ולשמר את היקף הצריכה שלהם, כדי שיוכלו למצוא את המשרה המתאימה להם, איכות ההתאמה עשויה להשתפר (Acemoglu, 2001).

נמצא שכאשר קצבאות האבטלה משולמות תקופות ארוכות יותר והן נדיבות יותר, שיעור ההתמדה בעבודה אחרי תקופת אבטלה גבוה יותר (Lalive, 2004; Centeno, 2007). לכן אף שמבקשי עבודה נוטים להישאר מובטלים זמן ארוך יותר במערכות נדיבות יותר, כשהם נחלצים מהאבטלה, הם מוצאים משרות יציבות יותר. ההשפעה הכוללת של תהליך זה חיובית יותר, ככל שתוחלת ההתמדה שלהם בעבודה ארוכה יותר (Tatsiramos, 2014).

תמיכה מקרו-כלכלית ביצירת מקומות עבודה

מלבד ההשפעות על היצע העבודה ועל עצימות החיפוש, מערכות קצבת אבטלה נדיבות עשויות להשפיע על הדרישה לעבודה, כפי שהוצבע לעיל במשוואה 1. לדרישה לעבודה עשויים להיות שני מרכיבים: במישרין ברמת החברה העסקית דרך עלייה במשכורות, ובעקיפין ברמת הביקוש המצרפי, כשמאפשרים למשקי בית לשמר את רמת הצריכה שלהם במחזור העסקים.

קצבאות אבטלה נדיבות מחזקות את "האופציה החיצונית" (כלומר את העלות המיוחסת לחיפוש עבודה) במסגרת מודל המיקוח על השכר, ועל כן מעלות את דרישות השכר ואת המשכורות. העדר קשיחות במחירים יצמצם את הדרישה לעבודה ויגביר את האבטלה. לאחרונה ניסו הייגדורן, מנובסקי ומיטמן (Hagedorn, Manovskii, & Mitman, 2015) לזהות את ההשפעה הזאת בארצות הברית, כשבחנו את ההבדלים בין תקופות קצבת האבטלה במדינות שונות. מחקרם מתעד השפעות שליליות רחבות היקף הנובעות מהשילוב של זעזוע שלילי של שוק העבודה עם הארכת הקצבה. זה מתיישב עם עדויות אחרות של השפעת העלויות בשיעורי התחלופה נטו על העלייה בשכר בשוודיה, עם עלייה של 1% בקצבאות האבטלה שהובילה לעלייה של 0.1%-0.2% במשכורת לפני ניכוי מס (Benmarker, Calmfors & Seim, 2014).

מכל מקום, רוב רובם של מחקרים אלה – גם כשהם מבוססים על מסגרת כללית – מתעלמים מקשיחות המחירים. במקרה כזה או כאשר אין המשק מגיע לנקודת האיזון של תעסוקה מלאה, קצבאות אבטלה עשויות לשמש גם כמייצבים אוטומטיים, כשהן עוזרות למשקי בית לשמר את רמת הצריכה שלהם לאורך מחזור העסקים. לאחרונה ניסו מספר מחקרים (Di Maggio & Kermani, 2015) להביא היבט

זה בחשבון במפורש, כשזיהו את השפעות הדרישה המקומית, הנובעות מהבדלי גובה קצבאות האבטלה במדינות השונות בארצות הברית. מחקרם של די מאג'יו וקרמאני מראה, שהן התמיכה הישירה במשקי הבית הסובלים מאבטלה והן ההשפעה העקיפה של קצבאות האבטלה, המובילה למשכורות גבוהות יותר, עשויות לסייע בקידום הביקוש המצרפי, ובכך ביצירת מקומות עבודה, יותר מאשר לדכא את הדרישה לעבודה, לפחות בתקופות של צניחה תלולה בביקוש. ההשפעה המקרו-כלכלית שהם מזהים משלימה מחקרים מוקדמים יותר ברמת הפרט, המצביעים על שמירה נחושה יותר של רמת הצריכה, כשיש עלייה בקצבאות האבטלה (ראו Bloemen & Stancanelli, 2005).

מאמר זה מבקש להחיל ניתוח זה על ההשפעות החוזרות המקרו-כלכליות של קצבאות אבטלה. כשאנחנו משתמשים במסגרת ניאוקיינסיאנית תמציתית עם עקומת היצע מצרפי המבוססת על אופטימיזציה בין-תקופתית, אנחנו אומדים מודל מקרו-כלכלי קטן, הכולל הן תמריץ מיקרו-כלכלי והן השפעות של דרישה מקרו-כלכלית, כדי להעריך את משמעותם היחסית מבחינת הדינמיקה של המודל. אנחנו משווים את ההשפעות הנובעות מקצבאות אבטלה לאלה הנובעות מיישומי מדיניות אחרים בשוק העבודה, כמו תמריצים למעסיקים שיעסיקו מובטלים ותקציבים המופנים להכשרת עובדים. הפרק שלהלן דן בפרטי המודל ונחתם בהערכה ובהדמיה של תרחישי מדיניות חלופיים בתקופה של ביקוש נמוך לעובדים ואבטלה גבוהה.

ניתוח מקרו-כלכלי של קצבאות אבטלה

פרק זה מציג את המסגרת האנליטית ששימשה לניתוח הערוצים השונים שדרכם קצבאות אבטלה יכולות להשפיע על תוצאות שוק העבודה ועל הדינמיקה המקרו-כלכלית. הפרק נפתח במודל בסיס המציג תגובות מתומצתות על שוק העבודה, המבוססות על אחדים מהשיקולים שהוצגו בפרק הקודם. לאחר מכן משובץ מודל זה במסגרת מקרו-כלכלית ונבחן על פי נתונים המשתנים עם הזמן באחדות ממדינות ה-OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

שיטה

מודל הבסיס: הניתוח במאמר זה מבוסס על גישת חשבונאות זרמים בשוק העבודה, המתוארת בפרוטרוט אצל ארנסט וראני (Ernst & Rani, 2011). היסודות התיאורטיים נלקחו מהספרות העוסקת בחיפוש ובהתאמה של עבודה (Mortensen & Pissarides, 1990; Pissarides, 1994). נקודת המוצא של מתודולוגיה זו היא משוואת החישוב להלן, הקושרת שינויים במצב האבטלה להבדל בין הגידול בכוח העבודה לבין הגידול באבטלה מזה ולהבדל בין שיעורי הכניסה לאבטלה לשיעורי היציאה ממנה מזה:

$$\Delta U_t = \Delta L_t - \Delta E_t = IN_t - OUT_t \quad (2)$$

ΔU_t : שינוי באבטלה (ספירת ראשים); ΔL_t : שינוי בכוח העבודה; ΔE_t : שינוי בתעסוקה; IN_t : כניסה לאבטלה; OUT_t : יציאה מאבטלה.

במלים אחרות, כאשר כוח העבודה גדל מהר (לאט) יותר ממספר המשרות, תגדל (תקטן) האבטלה, וזה שקול לשיעורי כניסה לאבטלה הגבוהים (נמוכים) משיעורי היציאה ממנה.

איך מושפעים מרווחי הזרמים השונים בשוק העבודה? בהתחשב בתהליך של יצירת משרות או גריעתן ברמת החברה העסקית, תעסוקה מלאה מתפתחת בהתאם לדינמיקה שלהלן:

$$\Delta E_t = JobCreation_t - JobDestruction_t \quad (3)$$

במלים אחרות, שינויים ברמת התעסוקה נובעים מההבדל בין משרות שנוצרו או נגרעו.

על פי מודלים סטנדרטיים של התאמה למשרות בשוק העבודה (ראו Carlsson, Eriksson, & Gottfries, 2006; Pissarides, 1990), יצירת משרות – כלומר השוליים האקסטנסיביים של הביקוש לעבודה³ – נקבעת בידי שילוב של הגורמים שלהלן:

³ תשומת העבודה הכוללת בחברה עסקית נקבעת על פי מספר המועסקים (השוליים האקסטנסיביים) ועל פי מספר שעות העבודה (השוליים האינטנסיביים). במאמר זה אין אנו מתייחסים לשינויים בשוליים האינטנסיביים.

$$JobCreation_t = \alpha_1 + \beta_{11}ET_{t-1} + \beta_{12}w_t + \beta_{13}AD_t + \beta_{14}U_t + \beta_{15}V_t + \beta_{16}r_{t-1} \quad (4)$$

ET_{t-1} : תעסוקה בעבר; w_t : משכורות עכשוויות; AD_t : ביקוש מצרפי; U_t : אבטלה; V_t : משרות פנויות; r_{t-1} : שערי ריבית לטווח ארוך בתקופה הקודמת; המקדמים α ו- β נקבעים על ידי אמידת משוואה 4.

באופן דומה תושפע גריעת משרות מקצב ההתקדמות הטכנולוגית, משערי הריבית הריאליים (דרך הערך המהוון של תקבולי האבטלה העתידיים של משרה קבועה), מתחרות ביבוא, מגובה המשכורות ומהביקוש המצרפי:

$$JobDestruction_t = \alpha_2 + \beta_{21}TFP_t + \beta_{22}r_t + \beta_{23}\varepsilon_t + \beta_{24}IMP_t + \beta_{25}w_t + \beta_{26}AD_t \quad (5)$$

TFP_t : הפריון הכולל; r_t : שיעורי הריבית הריאליים (ארוכי הטווח); ε_t : שער החליפין האפקטיבי הריאלי; IMP_t : היקף חדירת היבוא (כלומר היקף היבוא בהשוואה לתמ"ג) או הצמיחה הריאלית של היבוא.

לבסוף, דינמיקת האבטלה מושפעת גם משינויים בכוח העבודה. אנחנו משקפים את התיאוריות המקובלות על גורמים מכריעים בהיצע העבודה באמצעות משוואת השינויים בהיצע העבודה שלהלן (ראו, למשל, Burniaux, Duval, & Jaumotte, 2003):

$$\Delta L_t = \alpha_3 + \beta_{31}\Delta L_{t-1} + \beta_{32}\Delta u_{t-1} + \beta_{33}Tax_t \quad (6)$$

Δu_{t-1} : שינויים בשיעורי האבטלה של התקופה הקודמת; Tax_t : מידת נטל המס (שיעורי המס הממוצע או השולי); β_{32} מייצג את תופעת העובד המיואש, כאשר עליות חדות (ומתמידות) באבטלה מדכאות את הצמיחה בכוח העבודה.⁴

$$w_t = \alpha_4 + \beta_{41}K_t + \beta_{42}CB_t + \beta_{43}\Delta u_{t-1} + \beta_{44}Tax_t \quad (7)$$

שש המשוואות 2-7 יוצרות את הבסיס של מודל זרימת שוק העבודה שבנינו. בהעדר נתונים בינלאומיים, שניתן להשוות ביניהם, על שיעורי היווצרות מקומות עבודה או

4 השפעת העובד המיואש על האינפלציה בשכר נלקחת בחשבון רק בעקיפין, דרך זרמי האבטלה. הבחנה בין עובדים מובטלים לטווח קצר או לטווח ארוך בהקשר שלנו תצריך לבנות מודל מפורש של זרמים המבחינים בין קטגוריות שונות של מובטלים.

גריעתם, יש לשכתב את המודל, כדי לקשר את שיעורי היווצרות המשרות להיקף היציאה מאבטלה מזה ואת שיעורי גריעת המשרות להיקף הכניסה לאבטלה מזה.⁵ זה דורש שהגורמים הקובעים את היצע העובדים, כפי שצוין במשוואה 6, ישובצו למשוואת זרימת האבטלה המתאימה, כדי שאפשר יהיה לדווח על השינויים בהיצע זה. אכן חלק מההצטרפויות למעגל האבטלה נובעות מהעדר פעילות בזמן התאוששות המשק, כאשר אנשים המאבדים את עבודתם עשויים ליפול לאלתר לאי פעילות, אם אין הם זכאים לכל קצבה שהיא. באופן דומה, משרות יכולות להיווצר מתוך אי פעילות (למשל דרך עבודה עצמאית), כאשר יש אנשים שעשויים "להיפלט" בסוף תקופת הקצבה שלהם ממעגל האבטלה לבטלה. עקב כך השימוש בתנודות האבטלה במקום בשיעורי ההיווצרות והגריעה של משרות עשוי להביא להערכת יתר של דינמיקת ההעסקה, על רקע אי ההצלחה להוציא מהמשוואה תנועות קדימה ואחורה לתוך אי פעילות והחוצה ממנה. הוא עשוי גם להעריך יתר על המידה את השונות של הגידול בתעסוקה, כששיעור אי הפעילות מתנדנד בהתאם למחזור העסקי (כפי שנטען בהקשר של אפקט העובד המיואש).⁶

בניסוח המודל שלנו אנחנו מביאים בחשבון שאפקט העובד המיואש ייצור עוד תנועות של יציאה מאבטלה. לעומת זאת גידול בהיצע כוח האדם יביא להצטרפות עוד אנשים למעגל האבטלה. שינויים בהיצע העובדים הנוגעים למיסוי משפיעים מנקודת מבטנו גם על הכניסה לאבטלה וגם על היציאה ממנה. מלבד ההתאמות האלה למודל שלנו, אנחנו רואים בכניסה למעגל האבטלה וביציאה ממנו תהליכי הסתגלות דינמיים ולא משוואות שקולות. כך אנחנו מתמודדים עם הערכת חסר או הערכת יתר שיטתיות של התנועות במהלך מחזור, הנובעות מתנודות בין תעסוקה ואבטלה להעדר פעילות.⁷ זאת ועוד, כשלוקחים בחשבון אינטראקציות בו-זמניות בין שני כיווני הזרימה, אנחנו גם ערים לאפשרות שאנו מעריכים יתר על המידה את השפעת תנועות האבטלה על שונות התעסוקה: יותר כניסות בו-זמניות למעגל האבטלה יעלו גם את מספר היציאות, משום שחלקן הופכות להעדר פעילות. באורח דומה יותר יציאות ממעגל האבטלה

5 ראו OECD (2009), סקירה של תפיסות שונות של התנודות בשוק העבודה.
 6 הבדל אחר בין אבטלה לזרימה בשוק העבודה נובע מהמעברים ממשרה למשרה. בשל המחסור בנתונים שניתן להשוות ביניהם לאורך זמן, אנחנו מתעלמים מדינמיקה זו כאן.
 7 בשנים האחרונות מתייחסים יותר ויותר למושג של פעילות כמושג שכולל בתוכו גם עבודה בשכר, גם עבודה במשק הבית, גם התנדבות וכו'. ראו דוח ועדת שטיגליץ, סן ופיטוסי (OECD, 2009).

עשויות לרמוז בחלקן על עלייה בהעדר פעילות, העלולה לדרבן עלייה בשיעורי הכניסה למעגל האבטלה. על כן נאמוד כך את שתי המשוואות להלן, המתייחסות לדינמיקת האבטלה:

$$OUT_t = \alpha_{OUT} + \beta_{11}OUT_{t-1} + \beta_{12}IN_{t-1} + \beta_{13}X_t^{JobCreation} + \beta_{14}\Delta u_{t-1} + \beta_{15}Tax_t \quad (8)$$

$$IN_t = \alpha_{IN} + \beta_{21}IN_{t-1} + \beta_{22}OUT_{t-1} + \beta_{23}X_t^{JobDestruction} + \beta_{24}\Delta L_{t-1} + \beta_{25}Tax_t \quad (9)$$

מתייחסים למשתנים המסבירים השונים במשוואות 4 ו-5 $X_t^{JobDestruction}$ ו- $X_t^{JobCreation}$ בהתאמה.

אינטראקציות מקרו-כלכליות: המודל שהתוו משוואות 3, 4 ו-6 מתאר את מרכיב שוק העבודה שיש לשלבו במסגרת מקרו-כלכלית רחבה יותר, כדי לנתח את דינמיקת האיזון הכללי שלו. זה מחייב אותנו לפרט את דינמיקת הביקוש וההיצע המצרפיים, משום שהם נובעים מהתנהלות משקי הבית, מהשקעת החברה (הפירמה) ומחוקי התקציב של הממשלה. במסגרת זו אנו מתמקדים אך ורק בדינמיקה הריאלית ומתעלמים מהדינמיקה האינפלציונית ומהתערבות הבנק המרכזי. בהתאם למטרת מאמר זה אנו מתמקדים ספציפית בהוצאה על מדיניות שוק העבודה ובהשפעתה המקרו-כלכלית והמיקרו-כלכלית.

ההוצאה על פי מדיניות שוק העבודה והכנסות הממשלה עשויות להשפיע במישרין על שיעור היווצרותן או גריעתן של משרות. מצד אחד הן עשויות להצביע באופן כללי על הביקוש המצרפי וכך להאט גריעת משרות ולהאיץ את היווצרותן. הן גם עשויות להיות מכוונות, כדי להשפיע ביתר דיוק על דינמיקת שוק העבודה, כשמשלבים צעדים אקטיביים ופסיביים של השוק. למשל: קובעי המדיניות יכולים לתת לחברות עסקיות תמריצים לגיוס עובדים, כשהם מפחיתים את עלויות העסקתם דרך סבסוד שכרם, או לחזק את תהליך ההתאמה דרך תקצוב תוכניות הכשרה ושירותי תעסוקה ציבוריים המסייעים למבקשי עבודה למצוא משרות פנויות. מנגד, הגידול (הפרו-מחזורי) בהכנסות שנוצר כדי לממן את מדיניות שוק העבודה עלול למתן או אף להפוך את ההשפעה ברמה המיקרו-כלכלית, ולהאט יצירת משרות או לחילופין להאיץ גריעת משרות.

במידה שבה ההוצאה, הן על מדיניות שוק עבודה אקטיבית והן על מדיניות פסיבית, ממומנת מהתקציב הציבורי הכללי, לתנודות מחזוריות בהוצאות ובהכנסות עשויות להיות השלכות מהמעלה הראשונה על הלוואות ממשלתיות נטו ועל החוב הציבורי. נשתמש בקישורים אלה כדי לשרטט את עקומת ההיצע המצרפי, הקושרת שערי ריבית ארוכי טווח גם להלוואה הממשלתית נטו וגם לחוב הציבורי. ההשפעה הכלכלית של השינויים בתמיכה החברתית נקבעת אז בידי שתי לולאות משוב. קודם כול, ייצוב אוטומטי נובע הן מההוצאה הממשלתית הכללית והן ממדיניות שוק העבודה המגיבות למצב שוק העבודה. במיוחד אנו מצפים שיהיה מתאם בין שיעורים גבוהים יותר של יציאה מאבטלה להוצאה נמוכה יותר ובין שיעורים גבוהים יותר של כניסה לאבטלה להוצאה גבוהה יותר. זאת ועוד, הוצאה ציבורית גבוהה יותר תצריך שערי ריבית ארוכי טווח שיעלו את ההלוואה הממשלתית נטו. זה עשוי לקרות כשהשפעות ריקרדיאניות יגרמו לתנאי ההלוואה הממשלתית להרחיק לוויים פרטיים, אבל גם בשל הגברת הסיכון על חוב ממשלתי אשר תשליך גם על משקיעים פרטיים. כך או אחרת, שערי ריבית גבוהים וארוכי טווח ישפיעו לשלילה על דינמיקת האבטלה – הם יצמצמו את שיעורי היציאה מאבטלה ויגדילו את שיעורי הכניסה אליה. כדי שמדינה תצריך נכונה את ההשלכות ארוכות הטווח של תכנון הוצאותיה, חיוני שתביא בחשבון מנגנוני משוב מעין אלה, בבואה לבחון את טיב ההשפעה של התערבויותיה על שוק העבודה.

לשם כך נדרש לבנות מודל משוואה בו-זמנית, כמו זה שלהלן:

$$IN_{i,t} = \alpha_i^{In} + \beta_{11}IN_{i,t-1} + \beta_{12}OUT_{i,t-1} + \beta_{13}X_{i,t} + \beta_{14}POL_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^{In} \quad (10)$$

$$OUT_{i,t} = \alpha_i^{Out} + \beta_{21}OUT_{i,t-1} + \beta_{22}IN_{i,t-1} + \beta_{23}X_{i,t} + \beta_{24}POL_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^{Out} \quad (11)$$

$$POL_{i,t} = \alpha_{Pol} + \beta_{31}OUT_{i,t} + \beta_{32}IN_{i,t} + \varepsilon_t^{Ub} \quad (12)$$

$$RIRL_{i,t} = \alpha_R + \beta_{41}NGL_{i,t} + \beta_{42}LLGDP_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^{Rirl} \quad (13)$$

מערכת זו מבוססת על המשוואות הבסיסיות של כניסה לאבטלה ויציאה ממנה, 8 ו-9, אבל כוללת עוד משתני מדיניות, POL_t , המתייחסים להתערבויות מדיניות ברמה הפיסקלית (כולל מסים, כאמור לעיל). כל סעיפי הוצאה נמדדים במונחים של הוצאה על תוכניות מסוימות בהתייחס לתמ"ג, כדי לחשב כיאות את הנטל התקציבי

הצפוי בשל אפשרויות פיסקליות שונות או בשל המדיניות שתניקט בנוגע לשוק העבודה. כאמור לעיל, משוואת המדיניות (12) מבוססת על השפעות משוב הנובעות מייצוב אוטומטי; לא נלקחות כאן בחשבון השפעות אחרות. במיוחד אין מחשבים הוצאות לפי שיקול דעת עצמי או עליות במסים. בהתייחס להשפעות המשוב ארוכות הטווח, הוספנו למודל עקומת היצע מצרפי (13) באמצעות משוואה רביעית, המביאה בחשבון את השפעתה של דינמיקת ההוצאה הממשלתית על שערי הריבית הריאלית (ארוכי הטווח), $RIRL_t$. במשוואה זו שער הריבית אמור להיות מושפע מהלוואת הממשלה נטו, NLG_t (כשלעצמה פונקציה של הוצאת הממשלה) ומזמינות החסכונות שחושבה על פי סכום חבויות הנזילות במשק, $LLGDP_t$.

מצב יציב: ניתן לפתור את מערכת המשוואות (10-13) שלעיל, כך שיתקבל מצב יציב, כאשר המשוואה $OUT_t = OUT_{t-1} = \overline{OUT}$ ו- $IN_t = IN_{t-1} = \overline{IN}$ מניבה באופן אפקטיבי את ההשפעה ארוכת הטווח של המדיניות על הכניסה לאבטלה ועל היציאה ממנה בניגוד למקדמים שנמדדו β_{14} ו- β_{24} , שרק מצביעים על ההשפעה המידית:

$$\overline{OUT} = \frac{(\alpha^{OUT} + \bar{X}\beta_{23} + \alpha^{POL}\beta_{24})(1 - \beta_{11} - \beta_{14}\beta_{32}) + (\alpha^{IN} + \bar{X}\beta_{13} + \alpha^{POL}\beta_{14})(\beta_{22} + \beta_{24}\beta_{32})}{(1 - \beta_{21} - \beta_{24}\beta_{31})(1 - \beta_{11} - \beta_{14}\beta_{32}) + (\beta_{12} + \beta_{14}\beta_{31})(\beta_{22} + \beta_{24}\beta_{32})}$$

$$\overline{IN} = \frac{\alpha^{IN} + \bar{X}\beta_{13} + \beta_{12}(\alpha^{OUT} + \bar{X}\beta_{23} + \alpha^{POL}\beta_{24}) + \beta_{14}(\alpha^{POL}(1 - \beta_{21}) + (\alpha^{OUT} + \bar{X}\beta_{23})\beta_{31})}{1 - \beta_{21} - \beta_{22}(\beta_{12} + \beta_{14}\beta_{31}) - \beta_{24}\beta_{31} - \beta_{11}(1 - \beta_{21} - \beta_{24}\beta_{31}) - (\beta_{14}(1 - \beta_{21}) + \beta_{12}\beta_{24})\beta_{32}} - \frac{(\alpha^{IN} + \bar{X}\beta_{13})(\beta_{21} + \beta_{24}\beta_{31})}{1 - \beta_{21} - \beta_{22}(\beta_{12} + \beta_{14}\beta_{31}) - \beta_{24}\beta_{31} - \beta_{11}(1 - \beta_{21} - \beta_{24}\beta_{31}) - (\beta_{14}(1 - \beta_{21}) + \beta_{12}\beta_{24})\beta_{32}}$$

בהמשך נשווה את השפעות מדיניות שוק העבודה, הן על ההשפעה המידית (כלומר ב $t + 1$) והן על המצב המתמיד. כפי שהנוסחה מראה, ייתכנו הבדלים בין כיווני ההשפעה של משתני מדיניות מסוימים בטווח הקצר והארוך; זה תלוי בגודל הפרמטרים הנאמדים (חלק מהם). בפרק התוצאות נראה שאכן ככה זה בחלק מכלי המדיניות, במיוחד במדיניות שוק העבודה הפעיל, אבל – וזה חשוב – לא באשר להשפעה המידית של קצבאות האבטלה.

נתונים ואסטרטגיה אמפירית

נתונים: הניתוח האמפירי משתמש במאגר המידע הבינלאומי החדש על תנודות האבטלה, הזמין כחלק ממאגר המידע **סמני המפתח של שוק העבודה (KILM)**, של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO).⁸ תנודות אבטלה מודדות את התגלגלויותיהם של עובדים מתעסוקה לאבטלה וחוזר חלילה, והן מבוססות על שיטה שפיתח שימר (Shimer, 2012), והרחיבו אלסבי, הוביגין וסאהין (Elsby, Hobijn, & Sahin, 2013). הנתונים על זרמי האבטלה ב-70 מדינות מפותחות ומתפתחות הם שנתיים, אבל בשל העדר סדרות ארוכות של נתוני הוצאה על מדיניות שוק העבודה, ובמיוחד על קצבאות האבטלה, הוגבל המדגם ל-14 מדינות ה-OECD.

נתונים מקרו-כלכליים, על התמ"ג ומרכיביו, שערי הריבית והאשראי הפרטי למשל, נלקחו ממאגר המידע של ה-OECD, Economic Outlook. נתונים על ההוצאות על קצבאות סוציאליות נלקחו ממאגר המידע של ה-OECD, Social Expenditure. ומידע על שוק העבודה, הנוגע לתעסוקה, להשתתפות בכוח העבודה ולאבטלה, נלקח ממאגר המידע של ארגון העבודה הבינלאומי, ILOStat. הנתונים נוגעים לשנים 1968-2007, ולכן אין הם כוללים את המשבר הכלכלי העולמי של 2008; מלבד זאת ברוב המדינות הנתונים הזמינים על תנודות האבטלה נוגעים לשנות ה-90 של המאה הקודמת.

אסטרטגיה אמפירית: כדי לאמוד את מקדמי המודל, מערכת המשוואות 10-13 נאמדת באמצעות השפעות קבועות (fixed effects) של נתוני מעקב (panel). הוספנו משתנים מוסדיים כמו חקיקת הגנה על העסקה, כדי להסביר טוב יותר את הבדלי הדינמיקה בין מדינות המדגם. בהעדר סדרה שתפרס על פני זמן ארוך מספיק ובתדירות גבוהה, לא היו בידינו אומדנים של כל מדינה ומדינה, משום שרוב זרמי האבטלה החלו להימדד רק אחרי 1990. באופן עקרוני האמידה בתוך כל מדינה על פי שיטת ה-OLS מאפשרת לבחון את הגורמים השונים של זרמי האבטלה, ובמיוחד את השפעת ההוצאה על מדיניות שוק העבודה. בהקשר זה עולות שלוש סוגיות:

- המידע הספציפי של מדינה בנוגע לכל המשתנים לאורך התקופה כולה לא תמיד זמין.

- מגמות הכניסה לאבטלה והיציאה ממנה עקיבות מאוד בכל מדינה, ויוצרות בעיות של מתאם עצמי.
- אחדים מהמשתנים בצד הימני של המשוואה אנדוגמיים למשתנה התלוי (כניסה לאבטלה ויציאה ממנה).

אפשר היה לתת מענה לשלוש בעיות אלה באמצעות השימוש בשיטת האמידה של Arellano-Bond במסגרת אמידה לפי GMM (Generalized Method of Moments). אבל במקרה שלנו מספר התצפיות הזמינות לכל מדינה גבוה (יחסית למספר התצפיות לאורך זמן), מה שמביא בדרך כלל לדחיית מבחני זיהוי היתר. על כן השתמשנו באמידת GMM מותאמת כדי לזהות גורמים נפרדים של כניסה לאבטלה ויציאה ממנה, המבוססים על משוואות 8 ו-9 (ראו Ernst, 2011). מטרתנו היא להגיע לזיהוי נכון של דינמיקות מקרו-כלכליות, ובהעדר מספר כלים תקפים החלטנו לאמץ את שיטת 3SLS (Three Stage Least Squares), כדי לאמוד את מודל המקרו הקטן.

סקירת התוצאות⁹

יש להביא בחשבון את המצב המקרו-כלכלי, כדי להעריך את האפקטיביות של מדיניות שוק העבודה, ובמיוחד של קצבאות האבטלה (ראו נספח 1, סיכום התוצאות). הניתוח חושף תמונה מפורטת של תוכניות מדיניות שונות הנוגעות לשוק העבודה ומאפשר הבנה מדויקת יותר של שקלולי תמורות (trade-offs) שהמדינות ניצבות לפנייהם נכון לעכשיו. למשל: מתברר שיצירת משרות ישירה מחוץ למגזר הציבורי כרוכה בעלויות עודפות, כי יש לכך השפעה סטטיסטית מובהקת על הכניסה לאבטלה אבל לא על היציאה ממנה. במלים אחרות, לעתים קרובות מתברר שהתוכניות מיטיבות עם אלה שכבר יש להם עבודה או היו מוצאים עבודה גם בהעדר מדיניות כזאת (ראו נספח 1, עמודה 1). יש לציין גם שלא נראה השפעה של ממש של יציאה מאבטלה על ההוצאה על יצירת משרות ישירה, סימן לכך שתוכניות אלה לוקות מאוד מבחינת התייחסותן למחזור העסקים. בניגוד אליהן, מתברר שסובסידיות על העסקת עובדים עונות על הציפיות ומשפיעות על היציאה מאבטלה, אבל לא על הכניסה אליה

9 פרק זה נלקח מ (Ernst 2011).

(ההשפעה שנמדדה לא ממש שונה סטטיסטית מאפס; ראו נספח 1, עמודה 2), תוצאה שניתן היה לחזות לאור המבנה המסוים של תוכניות תמריצים אלה (המשמשות רק כאשר חברה מתכננת להציע משרות חדשות).

ההוצאות על תוכניות הכשרה (נספח 1, עמודה 3) ועל שירותי תעסוקה ציבוריים (נספח לוח 1, עמודה 4) מניבות את ההשפעות (החיוביות) המצופות על היציאה מאבטלה, ומאששות את העדויות המופיעות בספרות. אין ההשפעות המצופות בנספח 1, עמודה 4, מביאות בחשבון את המבנה המסוים של שירותי תעסוקה ציבוריים (PES) או את תוכניות ההכשרה במדינות מדגם זה. אפשר שבחלק מהמדינות תהיה השפעת מדיניות זו על דינמיקת האבטלה טובה בהרבה משום שהיא תשלב בה גם קצבאות אבטלה שתוכננו בשום שכל. למרות זאת יש לציין שתוכניות אלה כרוכות גם בעלייה תלולה באבטלה. מתברר ששיעורי האבטלה שנמדדים תלויים מאוד במבנה התוכנית, משום שההשתתפות בתוכניות מסוימות דורשת מהמובטלים להתייצב באופן סדיר בשירות התעסוקה.¹⁰

תוכניות אלה הן לא רק דרך יעילה להשיב מובטלים למעגל העבודה; נראה שהן גם מעמידות כלי מועיל להפעלת אלה שקשריהם עם שוק העבודה רופפים למדי או אלה שנשרו ממנו לגמרי. יתרה מזאת, ההשפעות בהבשלה מלאה של תוכניות אלה מצמצמות את הכניסה לאבטלה לא פחות מכלי מדיניות אחרים של שוק העבודה, וזהו סימן למועילותן ארוכת הטווח. לבסוף, תוכניות קצבה למובטלים כרוכות, כמצופה, בהשפעות כבדות משקל הן על הכניסה לאבטלה והן על היציאה ממנה (ראו נספח 1, עמודה 5). הן גם מתפקדות כמייצב אוטומטי, משום שגם הכניסה לאבטלה וגם היציאה ממנה מתניעות את דפוסי ההוצאה הכספית במחזור העסקים בכיוון המצופה.

10 בחלקה ניתן לראות בעלייה בשיעורי האבטלה בעקבות העלייה בהוצאות על שירותי תעסוקה ציבוריים ועל תוכניות הכשרה תוצאה סטטיסטית מלאכותית: פעולות אלה נועדו להחזיר אנשים לא פעילים לשוק העבודה, והן גורמות לעלייה בשיעורי האבטלה המדודים ולירידה במספר האנשים הלא פעילים.

השפעות קצרות טווח וארוכות טווח

האומדנים של כלי המדיניות השונים שקיבלנו לא בהכרח תואמים לחשיבות הכמותית ולמובהקות הסטטיסטית שלהם. זאת ועוד, האומדנים של הטווח המידי שונים מהשפעות ההבשלה המלאה, המתחוללות כאשר מאפשרים לדינמיקות של המודל שלעיל להתממש במלואן. כדי להשוות את תרומותיהם של חמשת כלי המדיניות השונים של שוק העבודה (מוצגים בנספח 1) לדינמיקה של זרמי האבטלה, עלינו לחשב את שיעורי תרומתם (contribution rate). אלה מחושבים כחס בין השוניות על פני זמן של כל כלי מדיניות כשלעצמו חלקי השונות של הכניסות לאבטלה והיצאות ממנה, וכל זה כפול מקדם הרגרסיה של כל כלי.

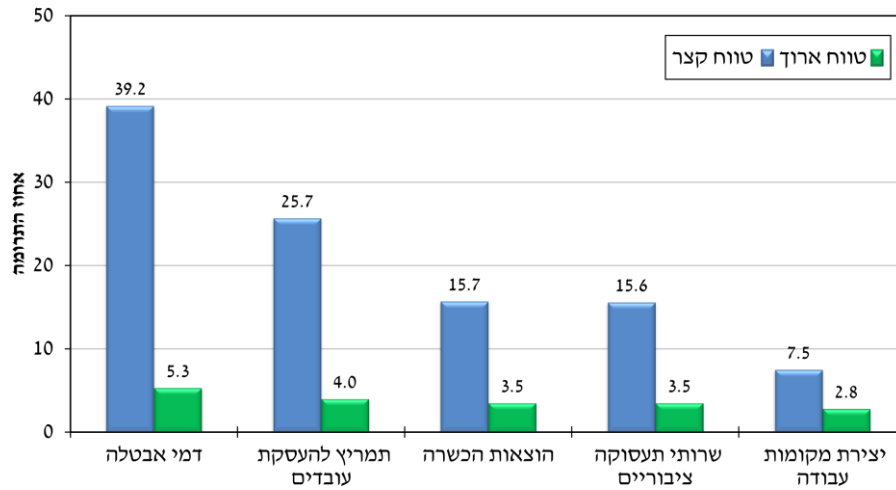
$$\text{Contribution Rate} = \beta^{\text{Policy}} \cdot \frac{\text{Var}(\text{Policy})}{\text{Var}(\text{Unemployment Flow})} \quad (14)$$

Policy מתייחס לאחד מחמשת כלי המדיניות; Unemployment Flow לזרם הכניסה או היציאה מאבטלה; β^{Policy} למקדם הנאמד לאותה מדיניות, ו- Var לשונות המשתנה הנדון באותה נקודת זמן (פאנל).

התוצאות בנוגע למדיניות שוק העבודה מוצגות בתרשים 3, בשני לוחות נפרדים: לוח א', יצירת משרות, ולוח ב', גריעת משרות. ככלל, התערבויות מדיניות מועילות בטווח המידי יותר מאשר בטווח הארוך, לפחות בנוגע להשפעתן על שיעורי יצירת משרות. מתברר שלקצבאות אבטלה יש ההשפעה החזקה ביותר על העלייה בשיעורי יצירת המשרות, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, גם כשלוקחים בחשבון השפעות שליליות אפשריות של תמריץ מיקרו-כלכלי. מעניין שליצירת משרות ישירה – למשל דרך הרחבה של העסקה במגזר הציבורי – יש בטווח הקצר השפעה קטנה בלבד על יצירת משרות ועל גריעתן; בטווח הארוך קצבאות האבטלה יעילות קצת יותר. ואולם אפשר שהממצא על השפעתה הדלה של ההעסקה הציבורית על יצירת משרות נוגע למדגם הנוכחי שנעשה בתקופה שבה ההעסקה הציבורית היתה יציבה או הצטמצמה בהשוואה להעסקה במגזר הפרטי. בהתייחס להשפעתן של אפשרויות שונות של מדיניות שוק העבודה על גריעת משרות, ההשפעות ה"חיוביות" קצרות הטווח מבחינת מדיניות שוק עבודה פעילה הופכות "שליליות" בטווח הארוך. בכך הן מאששות את ההסבר הראשוני של בעיית בחירת המדגם, המתעוררת כשמדיניות שוק העבודה הפעילה מבקשת להחזיר אנשים לכוח העבודה.

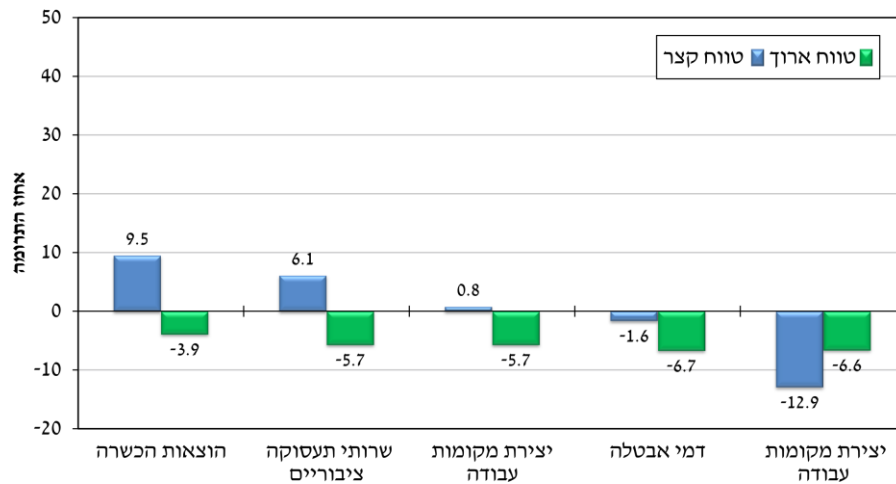
תרשים 3א: הערכת השפעות קצרות וארוכות טווח של מדיניות –

יצירת מקומות עבודה



תרשים 3ב: הערכת השפעות קצרות וארוכות טווח של מדיניות –

אובדן מקומות עבודה



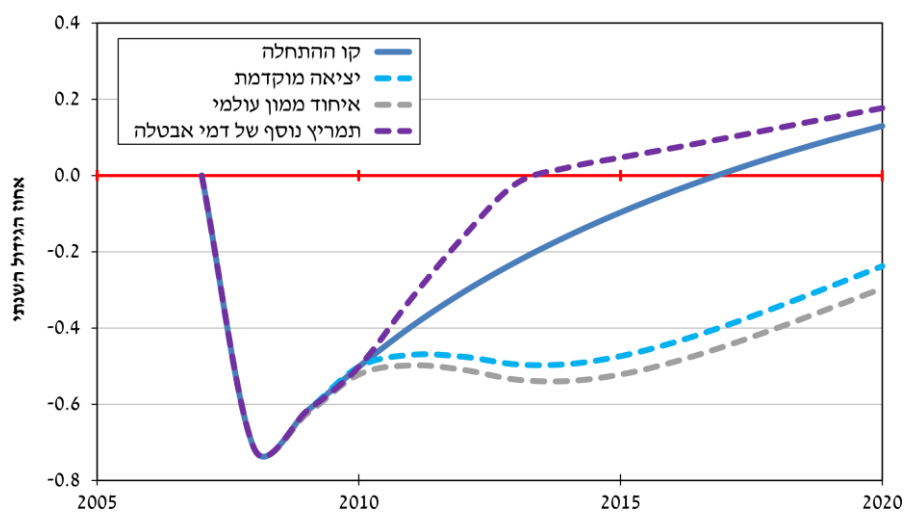
איך ממשלות יכולות לשפר את תוצאות שוק העבודה?

המשבר הכלכלי העולמי ב-2008 השאיר אחריו פערי משרות גדולים ברחבי העולם, הפוגעים בהכנסות משקי בית והמכבידים על קופותיהן של ממשלות. בניסיון לאזן את התקציב הציבורי שימשו להן חובותיהן התופחים והולכים כעילה לקיצוץ קצבאות סוציאליות, ובייחוד קצבאות האבטלה. אלה החלו להיבחן בזוכית מגדלת, לאחר שמדינות רבות חשו את כובד משאן הכספי. ואולם הניתוח בחלק הקודם מראה שלקיצוצים במדיניות שוק העבודה עלולות להיות השפעות קשות במיוחד, משום שקצבאות אלה עשויות לעודד מאוד את התאוששות התעסוקה. בחלק אחרון זה אנחנו חוקרים את ההיקף של התאוששות תעסוקה מעין זו ומשווים אותה עם ההשפעות של מדיניות קיצוצים שתכליתה הראשונית והעיקרית היא לתת מענה לגירעון הציבורי. חשוב מכך, אנחנו חוקרים ערוצי מדיניות חלופיים שעשויים לחזק את התאוששות שוק העבודה. על בסיס הניתוח שהוצג לעיל (ראו תרשים 4), ניתן להבחין נכון לעכשיו בארבעה תרחישי מדיניות אפשריים.

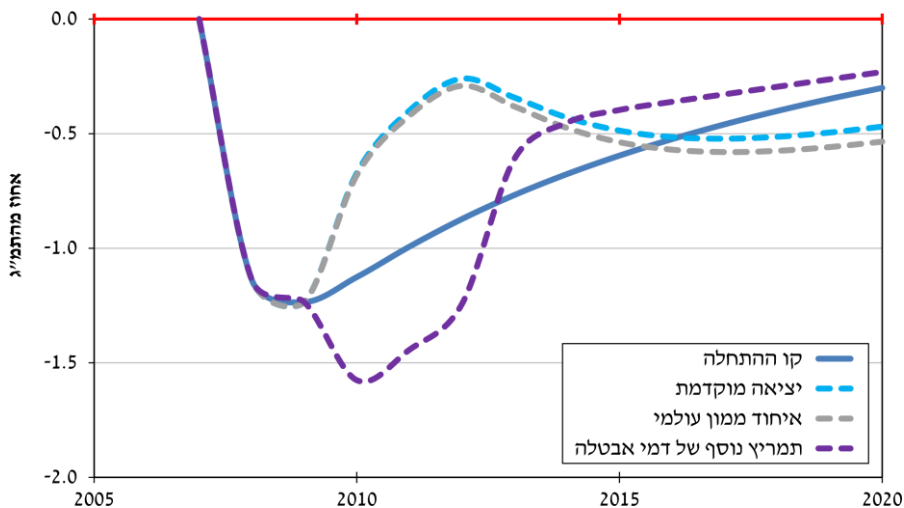
התרחיש הבסיסי משקף את המדיניות ממוקדת העיסוק, כפי שיושמה עם פרוץ המשבר, כאילו נמשכה במהלך 2015 ואילך. נקיטת אמצעים אלה לאורך חמש שנים, למרות עלותם הגבוהה לקופה הציבורית בטווח הקצר, לא היתה עולה למשלם המסים יותר מאשר העלות שהיתה מצטברת על פני אותה תקופה, אילו היתה המדיניות מופסקת כעבור זמן קצר. כלומר: מתן דגש גדול יותר לכלי שוק העבודה היה יכול להגביל את העלייה בגריעת המשרות, למנוע ירידה תלולה בשכר ולתת זריקת עידוד להיווצרות משרות. בניגוד לכך, ההדמיות מראות שכאשר זונחים בטרם עת צעדים ממוקדי עיסוק, ומאמצים למשל צעדים ממוקדי צמצום, כפי שעשה האיחוד האירופי, יש בכך תרומה לתחזית תעסוקה קודרת במיוחד. ויתור מהיר כזה על התמריצים אינו יכול לשפר את המאזנים הכספיים בטווח הקצר, כפי שראינו בתרשים 4. אולם השיפור הוא לטווח הקצר בלבד, והוא מושג במחיר החמרה בדינמיקת שוק העבודה בטווח הקצר ובטווח הארוך גם יחד. נקיטת אמצעים כה מגבילים גורמת לשיעור התעסוקה לצנוח ב-3% (במצטבר) לאורך חמש שנים. חשוב לציין שהפסקה בטרם עת של התמריצים מובילה להידרדרות המצב הכלכלי, אחרי שיפור מזערי בלבד. אלה הסיבות לכך: (א) עובדים רבים הנושרים משוק העבודה מרוקנים את הכלכלה ממשאבים יקרי ערך ומצמצמים את בסיס המס. (ב) אבטלה והעדר פעילות כלכלית

בשוק העבודה, הנובעים מעצירה פתאומית של מדיניות שנקבעה, מעמיסים על הקופה הציבורית נטל כבד. הבעיה מחמירה, אם אמצעי הצמצום ננקטים במתואם במדינות מספר, כפי שמראה התרחיש השלישי.

תרשים 4א: תרחישי יציאה מהמשבר (מדינות ה-G20 המתקדמות) – הגידול בתעסוקה



תרשים 4ב: תרחישי יציאה מהמשבר (מדינות ה-G20 המתקדמות) – גירעון פיסקאלי



בהמשך אנו משווים את התרחיש הבסיסי ואת שני תרחישי הצמצום לתרחיש חלופי שבו מעלים עוד את ההוצאה על קצבאות אבטלה למשך שלוש שנים, בסכום שווה ערך ל-3% מהתמ"ג. תרחיש זה יוביל לתגובת תעסוקה חיובית חזקה מאוד, כפי שניתן לראות בתרשים 4, לוח ב. הגידול הנוסף בתעסוקה חזק מספיק כדי לפצות, ומעבר לכך, על ההידרדרות הראשונית במצב הקופה הציבורית (תרשים 4, לוח א). ארבע שנים לאחר החלת המדיניות, יהיה הגירעון בתקציב המדינה נמוך מזה שבתרחיש הבסיסי. אם מתאפשר מרחב מדיניות פיסקלית מספיק, תרחיש כזה מגדיל את רווחת הציבור ויכול לשפר את מצבה הכלכלי של מדינה, לפחות לאורך תקופת הביניים.

התרחישים מלמדים שגם כשלוקחים בחשבון את ההשפעות המיקרו-כלכליות והמקרו-כלכליות של כלי מדיניות שונים של שוק העבודה – ובייחוד את אלה של קצבאות האבטלה – זעזועים גדולים שעובר שוק העבודה, כמו זה שעמו התמודדה הכלכלה העולמית בשנים האחרונות, יכולים להצדיק גישה נדיבה יותר. אף לא אחד מהתרחישים לקח בחשבון את האתגרים המבניים שיצר המשבר בשוקי העבודה. אין הם משקפים כהלכה את הארגון מחדש של ההקצאות המגזריות של משאבים ומשרות שנבע מטבעו האסימטרי של הזעזוע – למשל צמצום נרחב ביצירת משרות – ויש להוציא לפועל אמצעי מדיניות כדי להבטיח תקופת מעבר חלקה בין מגזרים ועיסוקים. אולם במידה שבה יש לאמצעים אלה גם אי אלה השתמעויות כספיות, הדמיות התרחיש ממחישות שאותם אמצעים, המחוללים ביקוש מצרפי בטווח הקצר, מצביעים במהלך תקופת הביניים על השפעות שוק עבודה גדולות יותר, הטומנות בחובן את אפשרות צמצום הגירעון.

סיכום

שש שנים ויותר אחרי פרוץ המשבר הפיננסי העולמי, שוקי התעסוקה נמצאים עדיין בלחץ, שיעורי האבטלה גבוהים, ותנאי העבודה של המועסקים הולכים ומורעים. המחסור העולמי במקומות עבודה שנפער ב-2007 הולך וגדל, ואין סימן להתאוששות גדולה יותר בתעסוקה, שתעודד יצירת משרות. אבטלה כה רחבה וירידה או עלייה איטית בלבד במשכורת שחקו את בסיס הקופה הציבורית, ודחפו ממשלות רבות לקצץ גם בשירותים חיוניים ובתמיכה הסוציאלית, למשל בקצבאות אבטלה. אכן שוב החלה להיחלש התמיכה החוקית של מערכת הקצבאות – בדרך כלל אחד הענפים

הפחות מפותחים של מערכות התמיכה הסוציאלית – במבקשי עבודה. בה בעת הוצדקו הקיצוצים בכך שהם ימריצו את המובטלים לחפש עבודה מיוזמתם, וכך יעזרו להוריד את שיעורי האבטלה הגבוהים.

מאמר זה טוען שזוהי טעות לבחון אך ורק את מצב הקופה הציבורית או את השפעת התמריץ המיקרו-כלכלי, כששופטים את השפעת מדיניות שוק העבודה ובמיוחד את השפעת קצבאות האבטלה על דינמיקת שוק העבודה. אכן, כפי שהראה הניתוח במאמר זה, קצבאות אבטלה שתוכננו בתבונה ממשיכות לספק את ההגנה החזקה ביותר נגד נפילות בשיעורי יצירת המשרות ונגד נסיקות בגריעת משרות בעתות משבר. בהסתמך על מודל דינמי מקרו-כלכלי, שיש לו ביסוס מיקרו-כלכלי, ההערכות מראות שלקצבאות האבטלה השפעות חזקות וחיוניות על היווצרות משרות מהירה יותר בטווח הקצר והארוך, בעוד שלאמצעים אקטיביים – כמו הוצאות על סובסידיות לשכירת עובדים או על הכשרה – השפעה פחותה בהרבה. כשהוא מנתח את ההשפעות בצורה דינמית, המאמר מראה גם שהפסקה מוקדמת מדי של תמריצים והקלה של צמצומים, דרך קיצוץ קצבאות האבטלה, הן בעצם "גול עצמי", משום שהן ישפרו את המאזן הכספי רק לזמן מה, ובטווח הארוך יובילו לתוצאות גרועות הרבה יותר, הן מבחינת התעסוקה והן מבחינת הקופה הציבורית.

למרות חשיבותו של התמריץ הכלכלי קצר הטווח שנותנות קצבאות האבטלה, על מדיניות שוק העבודה לשפר גם את איכות היצע העבודה. תחרות בינלאומית ושינויים טכנולוגיים דורשים שדרוג מתמיד של כישורי העובדים ומיומנותיהם, במיוחד של אלה המועדים יותר לאבטלה. במובן זה, חיזוק מוסדות שוק העבודה ועידוד מדיניות שוק עבודה אקטיבית יעזרו להגדיל את סיכוייהם להשתלב במשרות טובות, המציעות צמיחה יציבה בשכרם.

מקורות

- Acemoglu, D. (2001). Good jobs versus bad jobs. *Journal of Labor Economics*, 19 (1).
- Benmarker, H., Calmfors, L., & Seim, A. (2014). Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: Empirical evidence from Sweden. *IZA Journal of Labor Policy*, 3 (54).
- Blanchflower, D. G. & Oswald, A. J. (1994). *The wage curve*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Bloemen, H. G. & Stancanelli, E. G. F. (2005). Financial wealth, consumption smoothing and income shocks arising from job loss. *Economica*, 72 (287).
- Burniaux, J. M., Duval, R., & Jaumotte, F. (2003). *Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries* (OECD Economics Department working paper, No. 371). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Calvo-Armengol, A. & Jackson, M. O. (2004). The effects of social networks on employment and inequality. *American Economic Review*, 94 (3).
- Card, D. & Levine, P. B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78 (1).
- Carlsson, M., Eriksson, S., & Gottfries, N. (2006). *Testing theories of job creation: Does supply create its own demand?* (IZA discussion paper, No. 2024). Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Centeno, M. (2004). The match quality gains from unemployment insurance. *Journal of Human Resources*, 39 (3).

Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 116 (2).

Di Maggio, M. & Kermani, A. (2015). *The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer* (Columbia Business School research paper, No. 15-31). New York, NY, Columbia Business School.

Elsby, M. W. L., Hobijn, B., & Sahin, A. (2013). Unemployment dynamics in the OECD. *Review of Economics and Statistics*, 95 (2).

Ernst, E. (2011). *Determinants of unemployment flows. Labour market institutions and macroeconomic policies* (Discussion paper, No. 209). Geneva, International Labour Office – International Institute of Labour Studies.

Ernst, E. & Rani, U. (2011). Understanding unemployment flows. *Oxford Review of Economic Policy*, 27 (2).

Farber, H. S. & Valletta, R. G. (2013). *Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the U.S. labor market* (NBER Working Papers, No. 19048). Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

Hagedorn, M., Manovskii, I., & Mitman, K. (2015). *The impact of unemployment benefit extensions on employment: The 2014 employment miracle?* (NBER working paper, No. 20884). Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

ILO (2014). *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva, International Labour Office.

ILO (2015). *World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs*. Geneva, International Labour Office.

- Katz, L. F. & Meyer, B. D. (1990). Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (4).
- Lalive, R. (2007). Unemployment benefits, unemployment duration, and postunemployment jobs: A regression discontinuity approach. *The American Economic Review*, 97 (2).
- Moffitt, R. (1985). Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells. *Journal of Econometrics*, 28 (1).
- Mortensen, D. T. & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *Review of Economic Studies*, 61 (3).
- OECD (2009). *OECD employment outlook: Tackling the jobs crisis*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pissarides, C. A. (1990). *Equilibrium unemployment theory*. Cambridge MA, MIT Press.
- Shimer, R. (2012). Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 15 (2).
- Tatsiramos, K. (2014). *Unemployment benefits and job match quality: Do unemployment benefits help those seeking work to obtain better jobs?* (IZA World of Labour, No. 44). Bonn, Institute for the Study of Labor.

נספח 1: מדיניות שוק העבודה ותנועות תעסוקה – הערכת תוצאות המדיניות

(2)				(1)				
תמריצי קליטת עובדים				יצירה ישירה של מקומות עבודה				
<i>RIRL_t</i>	<i>HIR_t</i>	<i>OUT_t</i>	<i>IN_t</i>	<i>RIRL_t</i>	<i>Job_t</i>	<i>OUT_t</i>	<i>IN_t</i>	
	*** 0.001	-0.146	*** 0.895		*** 0.001	-0.038	*** 0.949	<i>IN_{t-1}</i>
	(0.000)	(0.101)	(0.073)		(0.000)	(0.096)	(0.076)	
			*** 2.785				*** 2.625	<i>ET_{t-1}</i>
			(0.749)				(0.788)	
			*** 9.180				*** 9.660	$\Delta POPT_{t-1}$
			(2.373)				(2.673)	
			*** 0.283				*** 0.250	ΔTFP_t
			(0.085)				(0.097)	
			*** 0.016				*** 0.018	<i>RIRL_{t-1}</i>
			(0.004)				(0.005)	
			-1.211				0.654	<i>TIND_{t-1}</i>
			(0.891)				(0.992)	
	0.000	*** 0.590	*** -0.241		0.000	*** 0.605	*** -0.239	<i>OUT_{t-1}</i>
	(0.000)	(0.051)	(0.052)		(0.000)	(0.052)	(0.055)	
		0.006	0.004			-0.023	-0.032	<i>EPL_{t-1}</i>
		(0.037)	(0.034)			(0.036)	(0.035)	
		*** 3.566				*** 3.689		<i>ET_t</i>
		(0.940)				(0.967)		
		0.000				0.007		<i>UCC_t</i>
		(0.005)				(0.005)		
		*** -0.068				*** -0.086		<i>WI_t</i>
		(0.021)				(0.023)		
		*** 4.173				*** 4.594		<i>INV_t</i>
		(0.773)				(0.856)		
		0.656				0.363		$\Delta YDRH_t$
		(0.460)				(0.489)		
	*** -0.159				*** -0.166			<i>NLG_{t-1}</i>
	(0.053)				(0.053)			
	*** -6.508				*** -6.109			<i>LLGDP_{t-1}</i>
	(1.325)				(1.350)			
						9.273	*** -62.276	<i>Job_{t-1}</i>
						(14.472)	(13.590)	
		*** 71.203	-9.271					<i>HIR_{t-1}</i>
		(18.955)	(15.468)					
								<i>TRN_{t-1}</i>
								<i>PES_{t-1}</i>
								<i>UB_{t-1}</i>
	140	140	140	140	140	140	140	Observations
	0.484	0.863	0.985	0.972	0.484	0.622	0.986	R ²

(4)				(3)				
שירות תעסוקה ציבורי				הוצאה להכשרה				
<i>RIRL_t</i>	<i>PES_t</i>	<i>OUT_t</i>	<i>IN_t</i>	<i>RIRL_t</i>	<i>TRN_t</i>	<i>OUT_t</i>	<i>IN_t</i>	
	0.000	0.067	*** 0.972		0.000	0.005	*** 0.894	<i>IN_{t-1}</i>
	(0.000)	(0.085)	(0.075)		(0.000)	(0.088)	(0.073)	
			*** 4.717				*** 3.689	<i>ET_{t-1}</i>
			(0.986)				(0.860)	
			** 7.097				*** 11.317	<i>ΔPOPT_{t-1}</i>
			(3.156)				(2.936)	
			*** 0.352				*** 0.278	<i>ΔTFP_t</i>
			(0.108)				(0.101)	
			*** 0.034				*** 0.016	<i>RIRL_{t-1}</i>
			(0.006)				(0.005)	
			** 2.963				-0.022	<i>TIND_{t-1}</i>
			(1.433)				(1.204)	
	0.000	*** 0.578	*** -0.236		*** -0.001	*** 0.581	*** -0.291	<i>OUT_{t-1}</i>
	(0.000)	(0.054)	(0.058)		(0.000)	(0.050)	(0.057)	
		-0.057	-0.09			-0.016	0.006	<i>EPL_{t-1}</i>
		(0.060)	(0.070)			(0.034)	(0.037)	
		*** 4.559				*** 4.254		<i>ET_t</i>
		(1.083)				(0.898)		
		0.006				0.006		<i>UCC_t</i>
		(0.006)				(0.005)		
		*** -0.077				*** -0.070		<i>WI_t</i>
		(0.025)				(0.021)		
		*** 5.718				*** 5.307		<i>INV_t</i>
		(0.913)				(0.762)		
		0.247				0.512		<i>ΔYDRH_t</i>
		(0.512)				(0.444)		
	* -0.095				*** -0.148			<i>NLG_{t-1}</i>
	(0.051)				(0.053)			
	*** -7.362				*** -5.541			<i>LLGDP_{t-1}</i>
	(1.197)				(1.319)			
								<i>Job_{t-1}</i>
								<i>HIR_{t-1}</i>
						* 26.080	* 27.543	<i>TRN_{t-1}</i>
						(13.730)	(15.282)	
		50.128	* 70.153					<i>PES_{t-1}</i>
		(40.310)	(41.456)					
								<i>UB_{t-1}</i>
	128	128	128	140	140	140	140	Observations
	0.545	0.815	0.986	0.481	0.855	0.986	0.972	R ²

(5)				
דמי אבטלה				
<i>RIRL_t</i>	<i>UB_t</i>	<i>OUT_t</i>	<i>IN_t</i>	
	*** 0.005	-0.101	*** 0.949	<i>IN_{t-1}</i>
	(0.001)	(0.098)	(0.076)	
			0.807	<i>ET_{t-1}</i>
			(0.781)	
			** 4.388	Δ <i>POPT_{t-1}</i>
			(2.199)	
			0.12	Δ <i>TFP_t</i>
			(0.079)	
			0.006	<i>RIRL_{t-1}</i>
			(0.005)	
			0.34	<i>TIND_{t-1}</i>
			(0.839)	
	*** -0.006	*** 0.789	*** -0.293	<i>OUT_{t-1}</i>
	(0.001)	(0.057)	(0.065)	
		-0.017	0.016	<i>EPL_{t-1}</i>
		(0.035)	(0.035)	
		*** 2.760		<i>ET_t</i>
		(0.946)		
		0.031***		<i>UCC_t</i>
		(0.005)		
		*** -0.070		<i>WI_t</i>
		(0.018)		
		*** 3.797		<i>INV_t</i>
		(0.694)		
		0.116		Δ <i>YDRH_t</i>
		(0.396)		
	*** -0.168			<i>NLG_{t-1}</i>
	(0.051)			
	*** -4.809			<i>LLGDP_{t-1}</i>
	(1.228)			
				<i>Job_{t-1}</i>
				<i>HIR_{t-1}</i>
				<i>TRN_{t-1}</i>
				<i>PES_{t-1}</i>
		* 8.734	*** -19.648	<i>UB_{t-1}</i>
		(4.477)	(4.498)	
140	140	140	140	Observations
0.478	0.685	0.976	0.971	R ²

הערה: כל המשוואות וההערכות מבוססות על 3SLS. בכל בחישובים נלקחה בחשבון השפעת המדינה. טעות התקן בסוגריים

p<0.1 *
p<0.05 **
p<0.01 ***

שמות המשתנים: IN_t = כניסה לאבטלה; OUT_t = יציאה מאבטלה; ET_t = יחס המועסקים/אוכלוסייה; $\Delta POPT_t$ = הגידול באוכלוסייה בגיל העבודה; ΔTFP_t = גידול בפרייון העבודה הכללי; $\Delta YDRH_t$ = גידול בהכנסה הפנויה הריאלית של משקי בית; $RIRL_t$ = שיעורי ריבית בטווח הארוך; UCC_t = מחיר ההון (כלומר: שיעורי הריבית בטווח הארוך פחות שחיקת ההון); WI_t = יחס שכר/שיעור-הריבית; INV_t = שינוי שנתי ביצירת ההון הגולמי; $LLGDP_t$ = חבות לאומית נזילה כחלק התמ"ג; $TIND_t$ = מסים עקיפים כחלק מהתמ"ג; NLG_t = הוצאה ממשלתית להלוואות (ערך חיובי מראה עודף); HIR_t = תמריצי העסקה כחלק מהתמ"ג; JOB_t = הוצאות יצירת מקומות עבודה כחלק מהתמ"ג; TRN_t = הוצאות להכשרה מקצועית כחלק מהתמ"ג; PES_t = הוצאה על שירותי תעסוקה ציבוריים כחלק מהתמ"ג; UB_t = דמי אבטלה כחלק מהתמ"ג; EPL_t = נוקשות חוקי ההגנה על העובד.

מקור: חישובי המחבר על בסיס הנתונים ILO KILM וה- OECD Social Expenditure.