



מרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות

דוח מחקר

הערכת עלות-תועלת של תכניות חדשניות
לקידום התעסוקה של אוכלוסיות
עם שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה

ניר לוי ✦ צביקה דויטש

המחקר נערך ביוזמת תבת ובמימונו

**הערכת עלות-תועלת של תכניות חדשניות
לקידום התעסוקה של אוכלוסיות
עם שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה**

ניר לוי צביקה דויטש

המחקר נערך ביוזמת תבת ובמימונו

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): נעמי הלסטד
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

פקס: 02-5612391

כתובת האינטרנט: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

פרסומים נוספים של מאיירס-ג'וינט ברוקדייל בנושא

המבורגר, ע' (עור'). 2011. השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות – תהליך תכנון בין-מגזרי.

קייב, ל'; עבודי, ח'. 2011. התועלות והעלויות של תכניות התעסוקה לחרדים המופעלות על ידי קרן קמח. באתר המכון בלבד.

מנדלר, ד'; נאון, ד'. 2001. איכות חיים של אנשים סיעודיים עם פיגור שכלי קשה או עמוק בדיור קהילתי. דמ-370-01.

להזמנת פרסומים נוספים ניתן לפנות למאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, ת"ד 3886, גבעת הג'וינט, ירושלים 9103702, טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il

ניתן לעיין בפרסומים אלה גם באתר המכון: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

תמצית

1. רקע

מכון מאירס-ג'וינט ברוקדייל התבקש על-ידי ארגון תבת לסייע בהערכת עלות-תועלת של שלוש מתכניות הארגון המיועדות לשלב שלוש אוכלוסיות מיוחדות בעבודה:

1. אשת חיל בחברה הערבית – לנשים ערביות
2. מפת"ח – לאוכלוסייה החרדית
3. סטרייב – לצעירים עם משאבים מוגבלים.

2. ניתוח עלות-תועלת

ניתוח עלות-תועלת כולל:

- א. פירוט שיטתי של סעיפי תועלת ועלות של תכניות והערכת ערכן הכספי
- ב. השוואה בין התועלת לעלות - בעבודה זו מתבצעת ההשוואה על-פי שני מדדים מקובלים:
 1. התועלת נטו: התועלת פחות העלות
 2. היחס בין התועלת לעלות
- ג. פירוט של סעיפי תועלת ועלות שלא הובאו בחשבון בהערכה הכספית.

הניתוח הסטנדרטי בוחן את סוגי התועלת והעלות משלוש נקודות מבט: של המשק (הגדלת המשאבים העומדים לרשות החברה), של הממשלה (חיסכון בתקציב הממשלתי נטו) ושל המשתתף (שיפור המצב הכלכלי). נקודת המבט של המשק היא בדרך כלל העיקרית. בעבודה זו אנו מציגים בגוף העבודה את נקודת המבט של המשק. נקודות המבט של תקציב הממשלה ושל המשתתפים מוצגות בנספחים.

3. שיטת המחקר

שיטת הערכת השפעה של התכניות

אומדן התועלת מתכנית תעסוקה מבוסס על אומדן השפעת התכנית. אומדן זה מחייב התייחסות לא רק לשינויים בקרב קבוצת המשתתפים בתכנית אלא גם השוואה לאנשים דומים להם שלא השתתפו בתכנית, כדי לבחון את הערך המוסף של התכנית. הדרך הנחשבת לטובה ביותר היא לערוך ניסוי על בסיס בחירה אקראית של מועמדים לתכנית. אם הדבר אינו מתאפשר מנסים לזהות קבוצת השוואה שהיא דומה לקבוצת המשתתפים. גם במקרה זה יש שיקולים מתודולוגיים ויש שיקולים הקשורים לזמינות המידע. עקב ההתלבטויות הרבות הנוגעות למתודולוגיה ולמקורות מידע, נהוג לבצע ניתוח רגישות הבוחן איך משפיעות הנחות חלופיות על הממצאים.

האתגר המרכזי במחקר זה היה למצוא קבוצות השוואה לתכניות של תבת. התכניות לא בוצעו מראש עם קבוצות ביקורת, לכן היה עלינו למצוא, בדיעבד, קבוצות השוואה. לשם כך השתמשנו במתודולוגיה שפותחה במכון לצורך בחינת תכניות תעסוקה, המתבססת על נתוני הפאנל בסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הערכנו איך השפיעו התכניות על השילוב של משתתפיהן בתעסוקה בעזרת שתי הערכות-משנה :
1. שיעורי התעסוקה של משתתפי התכניות שנה לאחר תחילת השתתפותם בתכנית, על-פי מערכת המידע של תבת,

2. שיעורי התעסוקה של קבוצת השוואה, על-פי סקרי כוח אדם של הלמ"ס (סקרי כוח אדם מספקים אינדיקציה גם לגבי המוטיבציה למצוא עבודה).

הערכתנו לגבי השפעת התכניות על שיעורי התעסוקה של משתתפיהן היא ההפרש בין שתי הערכות-המשנה הללו.

סקר כוח אדם מאפשר מעקב אחר המרוויינים במהלך שנה. לכן יכולנו לאמוד בוודאות יחסית את ההבדל בין קבוצת המשתתפים לקבוצת השוואה רק לגבי השנה הראשונה. נתונים גם לגבי השנה השנייה היו לנו רק על קבוצת המשתתפים. נתונים אלו הצביעו על יציבות שיעור התעסוקה. לכן החלטנו לבסס את ההערכה על תקופה של שנתיים ולהניח שהשפעת התכנית נמשכת בשנה השנייה באותה מידה כמו בסוף השנה הראשונה. ייתכן כי למעשה ההשפעה קטנה בשנה השנייה, ואילו הערכתנו יוצרת אומדן-יתר של השפעת התכנית. מנגד הנחנו הנחות 'שמרניות' משמעותיות, כלומר כאלו אשר מקטינות את השפעת התכנית : אנו לא מתחשבים בהמשך השפעת התכנית מעבר לשנתיים, בשל מחסור בנתונים על קבוצת השוואה. כמו-כן לא הבאנו בחשבון את האפשרות שההשתתפות בתכנית משפיעה לא רק על השילוב בעבודה אלא גם על טיב העבודה שהאדם מצליח למצוא. ומאחר שאין בסקר כוח אדם נתוני שכר, לא הבאנו בחשבון את ההשפעה על רמת השכר.

שיטת הערכת העלות-תועלת של התכניות

עבודה זו מתמקדת בעלות-תועלת מנקודת המבט של המשק. הערכת העלות התבססה על הערכות של תבת, ובתכנית אשת חיל גם על מכרז שפרסם משרד הרווחה להפעלת התכנית. ההערכה נעשתה עבור הממוצע של כל משתתפי התכנית, כמקובל. הממוצע כולל גם את אלו שהשתלבו בעבודה וגם את אלו שלא השתלבו. ההערכה מתייחסת לפרק זמן של שנתיים מאז שהמשתתפים החלו את השתתפותם בתכניות. בשל מגבלות הנתונים לא יכולנו להתייחס לפרק זמן ארוך יותר.

כדי להציג זווית נוספת על הממצאים חישבנו את פרק הזמן שבו התועלת מן התכנית בגין משתתף משתווה לעלות שלה, כלומר פרק הזמן שבו התכנית 'מחזירה את ההשקעה' למשק.

4. ממצאים: עלות-תועלת למשק

מן הממצאים עולה כי בכל שלוש התכניות, שנתיים מאז שהמשתתפים החלו את השתתפותם בהן – התועלת למשק בגין משתתף, בממוצע, גדולה מן העלות למשק. כלומר התועלת נטו (התועלת פחות העלות) חיובית :

- ◆ אשת חיל : התועלת נטו היא כ-6,300 ₪ עד 8,400 ₪ בגין משתתף.
- ◆ מפת"ח : התועלת נטו היא כ-8,200 ₪ עד 11,300 ₪ בגין משתתף.
- ◆ סטרייב : התועלת נטו היא כ-6,700 ₪ בגין משתתף.

טווחי התועלת בהערכת התכניות אשת חיל ומפת"ח נובעים מהשימוש בשתי קבוצות השוואה: באחת – לכל המשתתפים היה עניין להשתלב בעבודה, ואילו בשנייה היו גם בעלי עניין להשתלב בעבודה וגם כאלו שלא היה להם עניין. בתכנית סטרייב הסתמכנו על מחקר הערכה של התכנית שביצע המכון (זיו, שטרסברג וסליטר, 2011). קבוצת השוואה במחקר זה כללה רק בעלי עניין להשתלב בעבודה.

פרק הזמן שבו התכניות מחזירות את ההשקעה בהן למשק – פחות משנה במפת"ח, ופחות משנה וחצי בשתי התכניות האחרות:

- ◆ אשת חיל: התועלת משתווה לעלות כעבור 1.3 עד 1.4 שנים.
- ◆ מפת"ח: התועלת משתווה לעלות כעבור 0.6 עד 0.7 שנים.
- ◆ סטרייב: התועלת משתווה לעלות כעבור 1.4 שנים.

בדיעבד, ממצאים אלו גם מקלים עלינו את ההנחה שהנחנו מראש שההשפעה של התכניות נמשכת שנתיים, משום שגם אם היא נמשכת פחות מכך, התכניות רווחיות.

נוסף על נקודת המבט של המשק בדקנו כאמור גם את נקודות המבט של המשתתפים ושל תקציב הממשלה:

מנקודת המבט של המשתתפים התכניות כדאיות. תכניות תבת אינן מיועדות למקבלי קצבת הבטחת הכנסה ולכן המשתתפים אינם מפסידים קצבה זו כשהם משתלבים בעבודה. יוצא אפוא שהשכר שהמשתתפים מרוויחים כשהם יוצאים לעבודה גבוה מן העלויות הכרוכות ביציאה לעבודה, ואילו ההשתתפות בתכנית אינה כרוכה בתשלום מצדם.

מנקודת המבט של תקציב הממשלה התכניות אינן כדאיות. חלק מן המשתתפים המשתלבים בעבודה זכאים למענק עבודה (מס הכנסה שלילי), ורק מיעוטם מגיעים לרמות שכר גבוהות מספיק בשביל לשלם מס הכנסה. ומכיוון שכאמור התכנית אינה מיועדת למקבלי קצבת הבטחת הכנסה, הממשלה אינה חוסכת בתשלומי קצבה זו.

אם כך התכניות כדאיות למשק ולמשתתפים, אך אינן כדאיות לתקציב הממשלה.

5. מבחן רגישות התוצאות להערכת ההשפעה

בחנו את רגישות התוצאות לדרך שבה נעשתה ההערכה של השפעתן על שיעורי התעסוקה של משתתפיהן. הבדיקה העלתה שהתכניות נותרות רווחיות למשק כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בהן, גם אם השפעתן קטנה בעשרה אחוזים מזו שאנו הערכנו.

6. היבטים נוספים שיש להתחשב בהם בהערכת הממצאים

הערכת עלות-תועלת מחייבת החלטות רבות לגבי הגורמים שייכללו בהערכה הכספית. היא כרוכה גם בשיקולים עקרוניים וגם בזמינות המידע. להלן הגורמים שלא נכללו בהערכה הכספית:

א. תועלת שלא הובאה בחשבון

1. בשל מגבלות הנתונים ההערכה אינה מתייחסת להשפעת תכניות התעסוקה על משתתפים שעבדו בעת תחילת ההשתתפות בתכנית (מבחינת קידום בעבודה). מגבלה זו רלוונטית לתכנית מפת"ח, כיוון ש-17% מהמשתתפים בתכנית זו עבדו בתחילתה.

2. ההערכה אינה מתחשבת בהשפעות רחבות יותר של התכניות על התעסוקה של אנשים שאינם משתתפים בתכנית, כגון השפעה :
(א). על קרובי משפחה ומכרים של המשתתפים,
(ב). על נכונות המעסיקים להעסיק אנשים דומים נוספים,
(ג). על האווירה בקהילה רחבה יותר שמעודדת אנשים דומים להשתלב בתעסוקה.

ב. עלות שלא הובאה בחשבון

1. מימון לתכנית מתקציבם של גופים שונים (למשל, שוברים שניתנים על-ידי משרד הרווחה ; עובדים סוציאליים שמפנים לתכנית ומקבלים את משכורתם ממשרד הרווחה) ;
2. עלות של שירותים שתומכים ביציאה לעבודה, כגון מעונות יום, גם למשתתפים שמשלמים עבורם וגם לממשלה שמסבסדת אותם.

העבודה נערכה ביוזמת תבת ובמימונו. ממצאי העבודה מסייעים לארגון לערוך תהליך מעמיק של בחינת האפקטיביות של תכניותיו.

דברי תודה

ברצוננו להודות למיכאל דינוביץ', סמנכ"ל הכספים של תבת, אשר סיפק לנו את הערכות תבת לעלות התכניות וסייע בכל שאלה שעלתה במהלך העבודה. אנו מודים לדניז נאון, מנהלת המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות במכון ברוקדייל, על הליווי המקצועי לכל אורך הדרך. תודתנו נתונה לרעיה כהן על עריכת הלשון וללסלי קליינמן על העריכה הגרפית וההבאה לדפוס.

תוכן העניינים

1	1. רקע
2	2. השיטה להערכת השפעת התכניות
2	2.1 רקע כללי על הערכת השפעת תכניות
2	2.2 מקורות הנתונים לגבי משתתפי התכניות וקבוצות השוואה
3	2.3 בניית קבוצות השוואה
5	3. השפעת התכניות - ממצאים
5	3.1 השפעת תכנית אשת חיל
6	3.2 השפעת תכנית מפת"ח
8	3.3 השפעת תכנית סטרייב
8	3.4 סיכום
12	4. עלות התכניות
12	5. תועלת מול עלות
12	5.1 מדדי עלות-תועלת
13	5.2 ממצאי הערכת התועלת מן התכניות מול העלות שלהן
14	6. זמן החזר ההשקעה למשק
14	7. מבחני רגישות
15	8. מגבלות הערכה זו
15	8.1 מגבלות שמטות את התועלת נטו כלפי מטה (יוצרות תת-אומדן)
16	8.2 מגבלות שמטות את התועלת נטו כלפי מעלה (יוצרות אומדן-יתר)
17	8.3 מגבלה שלא ניתן לדעת את כיוון השפעתה
17	8.4 שיקולי מדיניות נוספים מעבר לתוצאות ההערכה
18	מקורות
	נספחים
19	נספח א – חישוב עלות הפעלת התכנית
22	נספח ב – מודל תועלת מול עלות משלוש נקודות המבט: המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק
23	נספח ג – חישוב העלות והתועלת משלוש נקודות המבט: המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק
30	נספח ד – הצגה פורמלית של המדדים
	רשימת הלוחות
	פרק 3: השפעת התכניות – ממצאים
6	לוח 1: תכנית אשת חיל לנשים ערביות: השפעה על שיעורי התעסוקה לפי שתי קבוצות השוואה חלופיות
6	לוח 2: תכנית מפת"ח לנשים: השפעה על שיעורי התעסוקה לפי שתי קבוצות השוואה חלופיות
7	לוח 3: תכנית מפת"ח לגברים: השפעה על שיעורי התעסוקה
8	לוח 4: תכנית סטרייב: השפעה על שיעורי התעסוקה

- 10 לוח 5 : הערכת התפוקה החודשית הממוצעת של משתתף שהשתלב בעבודה, שנה לאחר תחילת השתתפותו בתכנית
- 11 לוח 6 : הערך הכספי של תפוקת משתתף שהשתלב בעבודה
- 11 לוח 7 : הערכת התועלת הכספית המצטברת למשק בגין משתתף, מכלל המשתתפים בתכנית, במשך שנתיים מאז שהמשתתפים התחילו את השתתפותם בתכנית
- פרק 4: עלות התכניות**
- 12 לוח 8 : הערכת סך ההשקעה של תכנית במשתתף, בממוצע על פני כלל המשתתפים
- פרק 5: תועלת מול עלות**
- 13 לוח 9 : תכנית אשת חיל : התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתפת
- 13 לוח 10 : תכנית מפת"ח : התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתף
- 14 לוח 11 : תכנית סטרייב : התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתף
- פרק 6: זמן החזר ההשקעה למשק**
- 14 לוח 12 : משך הזמן מתחילת ההשתתפות בתכנית ועד שהתועלת ממנה, למשק, משתווה לעלות שלה
- פרק 7: מבחני רגישות**
- 15 לוח 13 : רגישות מדדי העלות-תועלת לשינוי של 10% כלפי מעלה וכלפי מטה בהערכת השפעת התכניות על התעסוקה של משתתפיהן מבחינת המשק, שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית
- נספח א**
- 20 לוח א1 : עלויות בתכנית אשת חיל
- 21 לוח א2 : עלויות בתכנית מפת"ח
- 21 לוח א3 : עלויות בתכנית סטרייב
- נספח ב – מודל תועלת מול עלות משלוש נקודות המבט : המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק**
- 22 לוח ב1 : עלות-תועלת של תכניות תעסוקה
- נספח ג – חישוב העלות והתועלת משלוש נקודות המבט : המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק**
- 26 לוח ג1 : רכיבי הבסיס לחישוב העלות והתועלת, בממוצע לחודש, בגין משתתף
- 27 לוח ג2 : הערכת התועלת והעלות של תכנית אשת חיל, בממוצע למשתתפת, שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית
- 28 לוח ג3 : הערכת התועלת והעלות של תכנית מפת"ח לגברים, בממוצע בגין משתתף, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית
- 28 לוח ג4 : הערכת התועלת והעלות של תכנית מפת"ח לנשים, בממוצע בגין משתתפת, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית
- 29 לוח ג5 : הערכת התועלת והעלות של תכנית סטרייב, בממוצע בגין משתתף, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

1. רקע

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל התבקש על-ידי ארגון תבת לסייע בהערכת עלות-תועלת של שלוש מתכניות הארגון:

1. אשת חיל (בחברה הערבית)

2. מפת"ח

3. סטרייב

מטרת התכניות שנבחנו היא לסייע לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מיוחדות. 'אשת חיל' בחברה הערבית מיועדת לנשים ערביות, 'מפת"ח' מיועדת לאוכלוסייה החרדית, ו'סטרייב' מיועדת לצעירים עם משאבים מוגבלים.

הערכת התועלת שביצענו התבססה על מודל מקובל להערכת עלות-תועלת של תכניות תעסוקה (Greenberg & Knight, 2007). מודל זה מבחין בין שלוש נקודות מבט:

1. **המשק (החברה)** מפיק תועלת מן התפוקה של העובדים שמשתלבים בעבודה בעקבות השתתפותם בתכניות ונושא בעלויות של הפעלת התכניות ושל הגברת השימוש בשירותים תומכי עבודה כגון מעונות יום לילדים.

2. **הממשלה** מרוויחה מן החיסכון בקצבאות ומהגדלת תשלומי המסים בעקבות ההשתלבות בעבודה ונושאת בעלויות של הגברת השימוש בשירותים תומכי עבודה כגון מעונות יום לילדים.

3. **המשתתפים בתכנית** אשר משתלבים בעבודה מפיקים תועלת מן השכר שהם מקבלים אך חלקם מפסידים קצבאות ונושאים בתשלומי מסים. כמו-כן נושאים חלק מן המשתתפים בעלויות של שירותים תומכי עבודה, כגון השתתפות בתשלום על מעונות יום לילדיהם.

בגוף הדוח אנו מציגים את נקודת המבט של המשק, שהיא נקודת המבט העיקרית בספרות. בנספח ג מוצגות גם נקודות המבט של המשתתפים ושל הממשלה.

המסמך בנוי באופן הבא: תחילה מתוארת השיטה להערכת השפעת התכניות (פרק 2). לאחר מכן אנו מציגים את תוצאות ההערכה של השפעת התכניות. בחינת ההשפעה משמשת להעריך את התועלת הכספית מן התכניות למשק, בממוצע למשתתף (פרק 3). לאחר מכן אנו בוחנים את העלות הממוצעת למשתתף בכל תכנית (פרק 4). אחרי הערכת התועלת בנפרד והעלות בנפרד אנו בוחנים אותן זו מול זו על-פי מדדי עלות-תועלת מקובלים (פרק 5). אנו בודקים גם כמה זמן חולף עד שההשקעה בתכניות מוחזרת (פרק 6). בנוסף אנו עורכים עוד בדיקות ומבחיני רגישות (פרק 7). לסיום יובא דיון במגבלות העבודה (פרק 8).

2. השיטה להערכת השפעת התכניות

2.1 רקע כללי על הערכת השפעת תכניות

הערכת עלות-תועלת של תכנית מחייבת הערכה של **השפעת התכנית** על משתתפיה. סביר שחלק מן המשתתפים בתכניות היו משתלבים בתעסוקה גם אילו התכניות לא היו קיימות. לכן ההערכה של השפעת תכנית מבוססת על שתי הערכות-משנה:

א. הערכת השיפור במצב התעסוקה של המשתתפים;

ב. הערכת השיפור במצב התעסוקה של קבוצת ביקורת או השוואה. קבוצה זו מורכבת מאנשים שדומים למשתתפים אך לא השתתפו בתכנית.

הערכת **השפעת התכנית** נעשית על-ידי חישוב ההפרש שבין שתי הערכות המשנה האלה.

השיטה הנחשבת כטובה ביותר לאיתור קבוצת אנשים שדומים למשתתפי התכנית היא עריכת ניסוי אקראי מבוקר (randomized controlled trial). בשיטה זו מאתרים מועמדים לתכנית ובוחרים מתוכם באופן אקראי את אלו שישתתפו בתכנית ואת אלו שיהיו קבוצת ביקורת. כיוון שבשלוש התכניות שבהן אנו עוסקים לא נערך ניסוי אקראי מבוקר, השתמשנו במערך דמוי-ניסויי (quasi-experimental design). במערך זה מאתרים אנשים שדומים למשתתפי התכנית מבלי שנעשתה הקצאה אקראית. אנשים אלו נקראים קבוצת השוואה. המשך הפרק מתאר את השיטה שבה הרכבנו את קבוצות השוואה לשלוש התכניות.

2.2 מקורות הנתונים לגבי משתתפי התכניות וקבוצות השוואה

א. תכניות תבת

מקור הנתונים לגבי משתתפי תכניות אשת חיל ומפת"ח הוא מערכת המידע המנהלי של תבת. הנתונים מתייחסים למי שהחלו את השתתפותם בתכניות בשנים 2009 עד 2012, והם כוללים נתוני מעקב אחר המשתתפים במשך שנתיים. במערכת המידע של תבת יש נתונים לגבי מצב תעסוקתם של המשתתפים מרגע שהחלה השתתפותם בתכנית ועד שלוש שנים לאחר מכן.

מקור הנתונים לגבי משתתפי תכנית סטרייב הוא סקר בקרב מי שהחלו להשתתף בתכנית בשנים 2006 עד 2008, שנעשה במסגרת מחקר הערכה שערך המכון (זיו, שטרסברג וסלייטר, 2011).

ב. קבוצות השוואה

כאמור, התכניות לא בוצעו מראש עם קבוצות ביקורת, לכן היה עלינו למצוא בדיעבד קבוצות השוואה. לשם כך השתמשנו במתודולוגיה שפותחה במכון לצורך בחינת תכניות תעסוקה, המתבססת על נתוני המעקב (פאנל) בסקרי כוח אדם של הלמ"ס. סקרים אלו כוללים נתונים על מצב התעסוקה של המרואיינים במשך כשנה. קבוצות השוואה שבנינו כוללות אנשים שרואיינו בסקר הלמ"ס ושדומים במאפייניהם לאנשים שהשתתפו בתכניות תבת.

לצורך בניית קבוצות ההשוואה לתכניות אשת חיל ומפת"ח איחדנו את נתוני הסקרים מן השנים 2009 עד 2011 כדי להגדיל את מספר התצפיות (בעת כתיבת הדברים, נתוני 2012 עדיין אינם זמינים לניתוח).¹ את קבוצת ההשוואה לתכנית סטרייב לקחנו כאמור ממחקר קודם של המכון (זיו, שטרסברג וסלייטר, 2011). קבוצה זו מבוססת גם היא על סקרי כוח אדם של הלמ"ס, אולם הם משנים מוקדמות יותר – 2005 עד 2009.

מכיוון שמספר המשתתפים בכל תכנית קטן לעומת מספר האנשים באוכלוסיית היעד הארצית של אותה תכנית שמעוניינים לעבוד, סביר שמרבית המרואיניים בסקר כוח אדם לא השתתפו בתכנית. האוכלוסייה היחידה שבה ייתכן שחלק לא מבוטל מן המרואיניים השתתפו בתכנית היא החרדים. על-פי בדיקתנו השתתפו בתכנית מפת"ח כ-12% מן החרדים המעוניינים לעבוד בישראל.² לפיכך ייתכן שהערכת השפעת התכנית על אוכלוסייה זו מוטה מעט כלפי מטה, כלומר השפעת התכנית מעט גדולה יותר מזו שמוצגת בעבודה זו.

2.3 בניית קבוצות ההשוואה

סעיף זה מתאר את המאפיינים של משתתפי התכניות אשר הובאו בחשבון בבניית קבוצות ההשוואה.

א. הגדרת הקריטריונים הראשוניים של קבוצות ההשוואה

הקריטריונים הראשוניים שעל-פיהם קבענו אילו נסקרים מסקרי כוח אדם ייכללו בקבוצות ההשוואה הם:

1. קבוצות אוכלוסייה: כללנו בקבוצת ההשוואה לתכנית אשת חיל רק מרואיניות בסקר כוח אדם מן המגזר הערבי שאינן מתגוררות בדרום. זאת משום שמרבית הנשים מן המגזר הערבי המתגוררות בדרום הן בדואיות, ואילו מרבית משתתפות התכנית אינן בדואיות. בקבוצת ההשוואה לתכנית מפת"ח כללנו רק מרואיניים חרדים. קבוצת ההשוואה לתכנית סטרייב כללה קרוב ל-90% יהודים. שיעור זה דומה לשיעור היהודים מקרב משתתפי התכנית בשנים שאותן בחנו.

2. לא עבדו במועד הראשון שאותו בחנו: בחנו את נתוני המרואיניים בסקר כוח אדם בשני מועדים, בהפרש של כשנה ביניהם. בקבוצות ההשוואה כללנו רק מרואיניים שלא עבדו במועד הראשון, והשווינו ביניהם לבין משתתפי התכניות אשר לא עבדו בעת תחילת השתתפותם בתכנית:

תכניות אשת חיל וסטרייב אינן מיועדות לאנשים שמועסקים בעת תחילת ההשתתפות בהן. לעומת זאת, בתכנית מפת"ח כ-17% מן המשתתפים עבדו במועד תחילת השתתפותם בתכנית (גם בקרב הגברים וגם בקרב הנשים), ונראה שהצטרפו לתכנית משום שלא היו מרוצים ממקום עבודתם. לא יכולנו למצוא קבוצת השוואה מתאימה לאנשים אלו, מכיוון שבאמצעות סקר כוח אדם אין לנו יכולת לאתר אנשים שאינם

¹ ההבדלים בין מועדי איסוף הנתונים לגבי משתתפי התכניות (2009 עד 2012) לעומת קבוצת ההשוואה (2009 עד 2011) עשויים לגרום להטיות בתוצאות, בשל שינויים מקרו-כלכליים שחלו במשק. להערכתנו הטיות אלו אינן גדולות, מכיוון שבשנת 2012, שבה נאסף מידע לגבי המשתתפים ולא לגבי קבוצת ההשוואה, לא חלו שינויים גדולים במשק.

² זאת על-פי מערכת המידע של התכנית וסקר כוח אדם, שנות התחלה 2007 עד 2010. שנת ההתחלה האחרונה שבדקנו היא 2010, מפני שהלמ"ס עוד לא פרסמה נתונים של סקר כוח אדם שמאפשרים לבדוק שנים מאוחרות יותר. בעבודה זו אנו זקוקים למעקב של שנה אחר המשתתפים, כלומר עד שנת 2011, וזוהי השנה האחרונה שנתונה פרסמו בעת כתיבת הדברים.

מרוצים מעבודתם.³ הערכת התועלת מן התכנית מביאה אפוא בחשבון רק את השפעתה על אנשים שלא עבדו בתחילת התכנית, ולא על אנשים שעבדו בעת ההצטרפות אליה ושיפרו את מצבם בעקבותיה. לפיכך נוצרת הטיה כלפי מטה של הערכת התועלת מן התכנית (לפירוט מגבלות עבודה זו ר' 8 להלן).

ב. התאמה בין המשתתפים בתכניות למרואיינים בסקר כוח אדם (matching)

באמצעות התאמה על-פי מאפיינים דומים (matching) מצאנו בסקר כוח אדם מרואיינים שדומים למשתתפי תכניות אשת חיל ומפת"ח:

בחרנו את משתני ההשוואה על-פי שני שיקולים: ראשית, המשתנים מופיעים גם במערכת המידע של תבת וגם בסקר כוח אדם; שנית, המשתנים מתייחסים למאפיינים שמשפיעים על שילוב בתעסוקה.

המשתנים שבחרנו: מין, גיל, השכלה ומספר ילדים.

ג. התייחסות למוטיבציה להשתלב בעבודה

ההשתתפות בתכניות תבת נעשית מרצון ולא מתוך חובה, לכן סביר שלמשתתפים יש עניין להשתלב בעבודה שמתאימה להם. זו הייתה ההנחה במחקר על תכנית סטרייב (זיו שטרסברג וסלייטר, 2011), ולכן קבוצת ההשוואה שבחרנו מתוך סקר כוח אדם כללה רק מרואיינים שחיפשו עבודה בארבעת השבועות שקדמו לריאיון או שאמרו שהם מעוניינים לעבוד בעבודה שמתאימה להם.⁴ עם זאת, תכניות תבת פועלות גם לגיוס משתתפים באופן אקטיבי ואף מגיעות אליהם פיזית במקום לחכות שהמשתתפים יגיעו מרצונם למוקד הפעילות של התכנית (reaching out). נוסף על כך, סביר שהפעילויות במסגרת התכנית מגבירות את המוטיבציה של המשתתפים להשתלב בעבודה מתאימה. יש אפוא בסיס לכלול בקבוצת ההשוואה גם מרואיינים שאינם מחפשים עבודה ואינם מדווחים שהם מעוניינים בעבודה מתאימה. לפיכך בנינו שני סוגי קבוצות השוואה מתוך נתוני סקר כוח אדם:

1. קבוצת כלל המרואיינים הלא מועסקים – גם המעוניינים לעבוד וגם אלו שלא חיפשו עבודה ולא הצהירו שהם מעוניינים לעבוד;

2. קבוצת המעוניינים לעבוד – מרואיינים אשר חיפשו עבודה בארבעת השבועות שלפני המועד הראשון שנבדק או שהצהירו שהם מעוניינים לעבוד בעבודה מתאימה.

המעוניינים לעבוד נוטים כמובן להשתלב בעבודה יותר מאשר כלל הלא מועסקים. לכן ההשוואה לקבוצה זו יוצרת את הגבול התחתון להערכת השפעת התכנית, ואילו ההשוואה לכלל הלא מועסקים יוצרת את הגבול העליון.

ערכנו השוואות אלו לתכנית אשת חיל ולתכנית מפת"ח-נשים. בתכנית מפת"ח-גברים עלה מבדיקתנו שהתכנית כנראה אינה מבצעת פעילות גיוס אקטיבי בקהילה. לכן קבוצת ההשוואה כללה רק את המעוניינים לעבוד. כפי שנראה בהמשך, ההבדל בין שתי קבוצות ההשוואה – כלל המרואיינים הלא מועסקים (גם אלו שמעוניינים לעבוד וגם אלו שאינם מעוניינים) לעומת המעוניינים לעבוד בלבד – אינו גדול

³ מבדיקתנו עולה שהנשירה מעבודה כעבור שנה גבוהה יותר בקרב משתתפי תכנית מפת"ח שיעבדו בעת ההצטרפות לתכנית מאשר בקרב מרואיינים בסקר כוח אדם בעלי מאפיינים דומים (אם כי הבדל זה אינו מובהק סטטיסטית).

⁴ השאלה על עניין בעבודה היא: "האם מעוניין לעבוד עכשו בעבודה המתאימה לך?" (שאלה 4.270 בשאלון 2011)

כל כך. קבוצת ההשוואה של תכנית סטרייב כללה כאמור רק את המעוניינים לעבוד, משום שזו הייתה ההשוואה שנעשתה במחקר שעליו הסתמכנו (זיו, שטרסברג וסלייטר, 2011).

3. השפעת התכניות – ממצאים

לשם בדיקת תוצאות התכניות מול קבוצת ההשוואה (השפעת התכניות) חישבנו כאמור את ההפרש בין שיעור התעסוקה של המשתתפים בתכניות לשיעור התעסוקה של מי שנמנים עם קבוצת ההשוואה⁵ כעבור שנה מאז נקודת הזמן הראשונה.⁶ לגבי תכנית אשת חיל ותכנית מפת"ח לנשים השתמשנו כאמור בשתי קבוצות השוואה לכל תכנית, כמתואר בסעיף 2.3. תוצאות ההערכות מוצגות בלוחות 1 עד 4.

3.1 השפעת תכנית אשת חיל

קבוצת ההשוואה לתכנית אשת חיל כוללת כאמור נשים ערביות שאינן מתגוררות בדרום (להסבר ר' 2.3 סעיף א לעיל).

כפי שאפשר לראות בלוח 1, הפער בשיעורי התעסוקה בין משתתפי התכנית לבין חברי קבוצת ההשוואה היה בין כ-51 ל-57 נקודות אחוז. זהו ההפרש שבין שיעור משתתפות התכנית שלא עבדו בתחילת השתתפותן בתכנית ועבדו כשנה לאחר מכן (67%) לבין שיעור הנשים מקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הראשון שנבדק ועבדו כשנה לאחר מכן (9% עד 16%).

כאמור, הניתוח אינו כולל את השפעת התכנית על נשים שעבדו בתחילת התכנית אך רצו להחליף את מקום עבודתן, בשל מגבלות הנתונים. שיעור העובדות בתחילת התכנית לא היה גבוה (כ-4%). למיעוט זה נדרשת הערכה נפרדת.

⁵ לגבי משתתפי שהתחיל את התכנית בינואר 2011, בדקנו במערכת המידע של תבת אם עבד בינואר 2012. לגבי משתתפי שהתחיל את התכנית ביוני 2012, בדקנו אם עבד ביוני 2013. אם לא היה דיווח בדיוק כעבור שנה התייחסנו לדיווח הקרוב ביותר למועד של שנה, בתקופה שבין שנה ל-15 חודשים. אם לא היה דיווח בתקופה זו, התייחסנו לדיווח הקרוב ביותר למועד של שנה בתקופה שבין 9 חודשים לשנה. נתוני קבוצת ההשוואה מתייחסים כאמור לשני ראיונות בסקר כוח אדם בהפרש של שנה, כאשר בראשון המרואיין לא עבד. לדוגמה, לגבי אדם שרואיין בפעם הראשונה בינואר 2011 ולא עבד במועד זה, בדקנו אם הוא עבד בינואר 2012.

⁶ צוותי התכניות מקבלים הנחיה להזין למערכת המידע של התכנית רק עבודות שהעסקה בהן היא על-פי החוק. מנגד, ייתכן שחלק מאנשי קבוצת ההשוואה עובדים בעבודות שאינן מדווחות ('שחורות'). לפיכך ייתכן שנוצרת הטיה כלפי מטה, כלומר השפעת התכנית המוערכת היא נמוכה מהשפעתה האמיתית. אולם על-פי הערכתנו הטיה זו אינה משמעותית. השוואה בין נתוני הביטוח הלאומי לנתוני סקר כוח אדם מלמדת ששיעורי התעסוקה בנתוני סקר כוח אדם עשויים להיות גבוהים רק במעט משיעורי התעסוקה בנתוני הביטוח הלאומי (גוטליב וטולדנו, 2014).

לוח 1: תכנית אשת חיל לנשים ערביות: השפעה על שיעורי התעסוקה לפי שתי קבוצות השוואה חלופיות

קבוצת השוואה	שיעור הנשים בקבוצת ההשוואה שעבדו לאחר שנה	שיעור המשתתפות בתכנית שעבדו כשנה לאחר תחילת השתתפותן	השפעה (בנקודות אחוז)
כלל הלא עובדות	9	67	57
לא עובדות אך מעוניינות לעבוד	16	67	51

הערכים מוצגים באחוזים שלמים אך חישוב ההפרש (ההשפעה) נעשה לפי הערכים הלא מעוגלים. לכן ההשפעה המוצגת בלוח עשויה להיות שונה מעט מן ההפרש בין המספרים השלמים.⁷ מקור הנתונים לגבי משתתפות התכנית הוא מערכת המידע המנהלי של תבת. הם מתייחסים למשתתפות שהתחילו את התכנית בשנים 2009 עד 2012. מקור הנתונים לגבי קבוצת ההשוואה הוא סקרי כוח אדם 2009 עד 2011. מספר הנבדקות: משתתפות התכנית: 376 קבוצת השוואה א - כלל הלא עובדות: 2,368 קבוצת השוואה ב - לא עובדות אך מעוניינות לעבוד: 268

3.2 השפעת תכנית מפת"ח

עבור תכנית מפת"ח, המיועדת לאוכלוסייה החרדית, בדקנו את ההשפעה בנפרד לנשים ולגברים, מכמה סיבות. ראשית, יש הבדלים ניכרים בין תת-אוכלוסיות במגזר החרדי מבחינת המוסכמות החברתיות לגבי יציאה לעבודה וחסימי תעסוקה אחרים. שנית, פעילות התכנית מתבצעת בנפרד לנשים ולגברים. לוח 2 מציג את הערכת השפעת תכנית מפת"ח על משתתפותיה (נשים בלבד).

לוח 2: תכנית מפת"ח לנשים: השפעה על שיעורי התעסוקה לפי שתי קבוצות השוואה חלופיות

קבוצת השוואה	שיעור הנשים בקבוצת ההשוואה שעבדו לאחר שנה	שיעור המשתתפות בתכנית שעבדו כשנה לאחר תחילת השתתפותן	השפעה (בנקודות אחוז)
כלל הלא עובדות	23	46	24
לא עובדות אך מעוניינות לעבוד	26	46	20

הערכים מוצגים באחוזים שלמים אך חישוב ההפרש (ההשפעה) נעשה לפי הערכים הלא מעוגלים. לכן ההשפעה המוצגת בלוח עשויה להיות שונה מעט מן ההפרש בין המספרים השלמים.⁸ מקור הנתונים לגבי משתתפות התכנית הוא מערכת המידע המנהלי של תבת. הם מתייחסים למשתתפות שהתחילו את התכנית בשנים 2009 עד 2012. מקור הנתונים לגבי קבוצת ההשוואה הוא סקרי כוח אדם 2009 עד 2011. מספר הנבדקות: משתתפות התכנית: 4,773 קבוצת השוואה א - כלל הלא עובדות: 959 קבוצת השוואה ב - לא עובדות אך מעוניינות לעבוד: 146

⁷ אלה השיעורים היותר מדויקים: שיעור משתתפות התכנית שלא עבדו בתחילתה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 66.7%, ואילו שיעור הנשים בקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הבחינה הראשונה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 9.2% עד 16.1%. ההפרש הוא 50.6 עד 57.5 נקודות אחוז.

⁸ אלה השיעורים היותר מדויקים: שיעור משתתפות התכנית שלא עבדו בתחילתה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 46.2%, ואילו שיעור הנשים בקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הבחינה הראשונה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 22.6% עד 26.1%. ההפרש הוא 20.1 עד 23.6 נקודות אחוז.

לוח 2 מראה שהפער בין שיעורי התעסוקה בתכנית ובקבוצות ההשוואה היה כ-20 עד 24 נקודות אחוז. זהו ההפרש שבין שיעור משתתפות התכנית שלא עבדו בתחילת השתתפותן בה ועבדו כשנה לאחר מכן (46%) לבין שיעור הנשים בקבוצות ההשוואה שלא עבדו במועד הראשון שנבדק ועבדו כשנה לאחר מכן (23% עד 26%).

לוח 3 מציג את השפעת תכנית מפת"ח על שיעור התעסוקה בקרב גברים.

לוח 3: תכנית מפת"ח לגברים: השפעה על שיעורי התעסוקה

קבוצת ההשוואה	שיעור הגברים בקבוצת ההשוואה שעבדו לאחר שנה	שיעור המשתתפים בתכנית שעבדו כשנה לאחר תחילת השתתפותם	השפעה (בנקודות אחוז)
לא עובדים אך מעוניינים לעבוד	28	40	11

הערכים מוצגים באחוזים שלמים אך חישוב ההפרש (ההשפעה) נעשה לפי הערכים הלא מעוגלים. לכן ההשפעה המוצגת בלוח עשויה להיות שונה מעט מן ההפרש בין המספרים השלמים.⁹ מקור הנתונים לגבי משתתפי התכנית הוא מערכת המידע המנהלי של תבת. הם מתייחסים למשתתפים שהתחילו את התכנית בשנים 2009 עד 2012. מקור הנתונים לגבי קבוצת ההשוואה הוא סקרי כוח אדם 2009 עד 2011. מספר הנבדקים הוא: משתתפי התכנית: 1,698; קבוצת השוואה - לא עובדים אך מעוניינים לעבוד: 112.

לוח 3 מראה שהפער בין שיעורי התעסוקה בתכנית ובקבוצת ההשוואה היה כ-11 נקודות אחוז. זהו ההפרש שבין שיעור משתתפי התכנית שלא עבדו בתחילת השתתפותם בה ועבדו כשנה לאחר מכן (40%) לבין שיעור האנשים בקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הראשון שנבדק ועבדו כשנה לאחר מכן (28%). הערות לגבי הניתוח של תכנית מפת"ח:

1. על מנת לבנות את קבוצת ההשוואה, זיהויו של אדם חרדי בסקר כוח אדם נעשה לפי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה (לויין והכהן, 2010): אדם מזוהה כחרדי אם מוסד הלימודים האחרון של אחד מבני משק הבית היה חרדי או משק הבית נמצא באחד מיישובי הליבה החרדית.
2. כאמור, לא השתמשנו בקבוצת השוואה הכוללת את 'כלל הלא עובדים' עבור גברים חרדים משתתפי מפת"ח, הואיל ולפי בדיקתנו, התכנית פועלת בעיקר עם משתתפים שכבר מעוניינים לעבוד.
3. מספר הנבדקים בתכנית כולל גם משתתפים שעבדו בעת תחילת השתתפותם בה (כ-17% מן המשתתפים). כאמור לא הבאנו בחשבון את השינוי החיובי במצב התעסוקה של אנשים שעבדו מבחינת חלקי משרה ואיכות העבודה. לפיכך נוצרת הטיה כלפי מטה של ההערכה. (פרק 8 מסכם את כל המגבלות המוזכרות בעבודה לפי כיווני ההטיה שהן עשויות ליצור).

⁹ אלה השיעורים היותר מדויקים: שיעור משתתפי התכנית שלא עבדו בתחילתה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 39.8%, ואילו שיעור האנשים בקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הבחינה הראשונה ועבדו כשנה לאחר מכן הוא 28.4%. ההפרש הוא 11.4 נקודות אחוז.

3.3 השפעת תכנית סטרייב

הערכת ההשפעה של תכנית סטרייב על שיעורי התעסוקה של משתתפיה נעשתה כאמור במחקר הערכה של מכון ברוקדייל על התכנית (זיו, שטרוסברג וסלייטר, 2011), ואנו מסתמכים על ממצאיו.

לוח 4 מציג את תוצאותיה של ההערכה שנעשתה במחקר.

לוח 4: תכנית סטרייב: השפעה על שיעורי התעסוקה (גברים ונשים יחד)

קבוצת ההשוואה	שיעור הגברים בקבוצת ההשוואה שעבדו לאחר שנה	שיעור המשתתפים בתכנית שעבדו כשנה לאחר תחילת השתתפותם	השפעה (בנקודות אחוז)
לא עובדים אך מעוניינים לעבוד	36	59	23

מקור: מכון ברוקדייל, מחקר הערכה של התכנית (זיו, שטרוסברג וסלייטר, 2011). המחקר אסף נתונים על המשתתפים באמצעות סקר מעקב שנערך בקרב משתתפים שהתחילו את התכנית בשנים 2006 עד 2008. מקור הנתונים של המחקר לגבי קבוצת ההשוואה הוא סקרי כוח אדם 2005 עד 2009. מספר הנבדקים: משתתפי התכנית: 99 קבוצת השוואה - לא עובדים אך מעוניינים לעבוד: 99

לוח 4 מראה שהפער בין שיעורי התעסוקה בתכנית ובקבוצת ההשוואה היה כ-23 נקודות אחוז. זהו ההפרש שבין שיעור משתתפי התכנית שלא עבדו בתחילת השתתפותם בתכנית ועבדו כשנה לאחר מכן (59%) לבין שיעור האנשים בקבוצת ההשוואה שלא עבדו במועד הראשון שנבחנו ועבדו כשנה לאחר מכן (36%).

הערות לגבי הניתוח של תכנית סטרייב:

1. מספר הנבדקים בתכנית אינו כולל משתתפים שעבדו בתחילת השתתפותם בתכנית. על-פי נתוני השנים 2009 עד 2012 שיעור זה לא היה גבוה (כ-6%), כך שהשפעתו על תוצאות ההערכה כנראה אינה גדולה.
2. המחקר לא השתמש בקבוצת השוואה של 'כלל הלא עובדים', על-כן התוצאות מוצגות רק לגבי קבוצת ההשוואה של המעוניינים לעבוד. קבוצה זו כללה כאמור רק מרואיינים שחיפשו עבודה בארבעת השבועות שלפני המועד הראשון שנבדק או שדיווחו שהם מעוניינים לעבוד.

3.4 סיכום

כעבור שנה מתחילת ההשתתפות בתכנית אשת חיל ניתן לייחס לה שילוב בתעסוקה של 51 עד 57 אחוז ממשתתפותיה, לתכנית מפת"ח – שילוב של 20 עד 24 אחוז ממשתתפותיה הנשים ו-11 אחוז ממשתתפיה הגברים ולתכנית סטרייב – שילוב של 23 אחוז ממשתתפיה (נשים וגברים יחד).

מגבלה של הניתוח היא באיסוף המידע לגבי המשתתפים בדרך שונה מדרך איסוף המידע לגבי קבוצות ההשוואה. המידע לגבי המשתתפים נאסף כאמור ממערכת המידע המנהלי של תבת או מסקר שנערך לצורך מחקר הערכה. המידע המנהלי של תבת מוזן למערכת על-ידי צוותי התכניות. לעומת זאת, המידע לגבי קבוצות ההשוואה נאסף בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ייתכן שההבדלים בין שיטות איסוף המידע יוצרים הבדלים בין דיווחי התעסוקה. לא ניתן לצפות את כיוון ההטיה. אולם ערכנו בדיקות שבהן

השווינו בין נתוני מערכת המידע לנתוני סקרים שערכנו בקרב משתתפי תכניות שונות של תבת (אייל ופישמן, 2013). הבדיקות הראו שככלל, הנתונים במערכת המידע דומים לאלו שנאספו בסקר.

לנוכח המגבלות המתוארות בסעיף זה וכן מגבלות אחרות שמתוארות לכל אורך דוח זה, ראוי להתייחס לתוצאות ההערכה במידה רבה של זהירות. זוהי הערכה כללית הנותנת סדר גודל ולא תוצאות מדויקות.

כדי להעריך את התועלת יש להביא בחשבון לא רק את הערכת עצם השילוב בתעסוקה, אלא גם את אומדן השכר שמקורו בשילוב זה. זאת משום שהתועלת למשק נובעת כאמור מהגדלת התפוקה של העובד, ומקובל להעריך את תפוקתו של העובד על-פי עלות שכרו. לשם כך השתמשנו בנתוני השכר במערכת המידע של תבת.¹⁰ מכיוון שאין לנו נתונים על השכר של קבוצות ההשוואה הנחנו שהשכר של המרואיניים בסקר כוח אדם שעבדו דומה לזה של המשתתפים בתכנית לאחר ששולבו בעבודה. כלומר התכנית משפיעה בכך שהיא מגדילה את שיעור האנשים שעובדים אך לא את השכר שהם מקבלים בהשוואה לשכר שהיו מקבלים אילו התחילו לעבוד שלא בעקבות התכנית. הנחה זו נראית סבירה משום שעל-פי בדיקתנו השכר של רוב המשתתפים בתכנית שמשלבים בעבודה קרוב לשכר המינימום. לכן אין עדות לשיפור לעומת השכר שהיו מקבלים אילו היו משלבים בעבודה בלי להשתתף בתכנית. כמו כן, בדיקתנו העלתה כי היקף המשרה של המשתתפים שמשלבים בעבודה דומה להיקף המשרה של אנשי קבוצות ההשוואה שמשלבים בעבודה.¹¹

כדי להעריך את עלות השכר הוספנו לשכר הברוטו את הערכתנו לגבי הפרשות המעסיק לביטוח לאומי, לביטוחים פנסיוניים ולקרנות השתלמות. הנחנו שהעובדים קיבלו את מינימום הפרשות שהחוק מחייב.¹² שיעור זה היה כ-7.5% בתקופה שההערכה חלה עליה.¹³

תוצאות הערכת עלות השכר הממוצעת של המשתתפים שעבדו בעקבות השתתפותם בכל אחת מהתכניות מוצגות בלוח 5.

¹⁰ התדירות של דיווחי התעסוקה והשכר אינה קבועה, והיא משתנה ממשנת למשתתף. לכן הגדרנו את השכר שדווח שנה לאחר מועד ההצטרפות לתכנית כרמת השכר שתשמש לחישובי התועלת של התכניות. את ממוצעי השכר התאמנו למחירי 2012 (שכר רֶאָלִי). לדוגמה, אם השכר בשנת 2010 היה 4,000 ₪, ומשנת 2010 עד שנת 2012 המחירים עלו ב-5%, אזי השכר הרֶאָלִי של שנת 2010 לפי מחירי 2012 הוא 4,200 ₪.

¹¹ בדקנו זאת לגבי תכניות אשת חיל וסטרייב. לגבי תכנית מפת"ח לא היו די נתונים בשביל לבדוק זאת.
¹² סביר כי מיעוט מן המועסקים מקבלים הפרשות מעסיק גבוהות יותר ומיעוט מן המועסקים עובדים בעבודות זמניות שאינן כלולות בצו של ביטוח פנסיוני חובה.

¹³ בשנת 2008 הוציא שר התמי"ת דאז צו המחייב לבטח את העובדים בביטוח פנסיוני כנגד גובה השכר הבסיסי (ללא תוספות לשכר). צו ביטוח פנסיוני חובה קובע כי המעסיק חייב להפריש אחוז מתוך השכר לקרן פיצויים ואילו העובד והמעסיק חייבים להפריש אחוז מתוך השכר לקרן פנסיה. נוסף על כך נקבע כי שיעור ההפרשה לביטוח הפנסיוני מתוך השכר יגדל בהדרגה בשנים 2008–2014.

לוח 5: הערכת התפוקה החודשית הממוצעת של משתתפי השתלב בעבודה, שנה לאחר תחילת השתתפותו בתכנית (נ"מ במחירי 2012)

אשת חיל	מפת"ח-גברים	מפת"ח-נשים	סטרייב	שכר ממוצע של משתתף שעובד ¹⁴
1,800	5,000	3,100	4,100	

לוח 5 מראה הבדלים ניכרים בין התכניות בשכר הממוצע לחודש עבודה של משתתפיהן. הבדלים אלו מדגישים את הצורך להעריך כל תכנית בנפרד. ממוצע עלות השכר לחודש עבודה בקרב משתתפים שהשתלבו בעבודה היה 1,800 ₪ בתכנית אשת חיל, 5,000 ₪ בתכנית מפת"ח לגברים, 3,100 ₪ בתכנית מפת"ח לנשים, ו-4,100 ₪ בתכנית סטרייב. הבדלים אלו נובעים מהיקפי המשרה של המשתתפים (נשים נוטות להשתלב במשרות שהיקפן נמוך יותר) ומהבדלים בשכר לשעה וקשורים למאפיינים אחרים של המשתתפים ושל סוגי העבודות שבהן השתלבו.

השלב הבא בהערכת התועלת הוא הערכה של משך הזמן שאדם עובד בשכר. כאמור נתוני סקר כוח אדם מאפשרים הערכה שנה אחת ממועד תחילת ההשתתפות בתכנית.¹⁵ אולם זוהי תקופה קצרה להערכת עלות-תועלת של תכנית תעסוקה. על כן הערכנו את התועלת בתקופה של שנתיים, על-סמך הנחה לגבי כל אחת מהשנים. לגבי השנה הראשונה הנחנו שהמשתתפים ואנשי קבוצת ההשוואה שהשתלבו בתעסוקה במהלך שנה זו עבדו בממוצע 6 חודשים כל אחד. זאת מפני שחלק מהם החלו לעבוד בתחילת השנה, חלקם באמצעה וחלקם בסופה. לגבי השנה השנייה הנחנו שהפער בין שיעור התעסוקה של המשתתפים לשיעור התעסוקה של קבוצת ההשוואה נותר יציב. לדוגמה, הנחנו שבתכנית סטרייב הפער של 23 נקודות האחוז שמצאנו בסוף השנה הראשונה המשיך להתקיים במהלך כל 12 החודשים של השנה השנייה. זאת משום שעל-פי נתוני מערכת המידע של תבת שיעור התעסוקה של המשתתפים בכל שלוש התכניות נותר יציב בשנה השנייה.¹⁶ כמו-כן הנחנו שהשכר של המשתלבים בעבודה נותר קבוע במהלך תקופת עבודתם. הנחה זו תואמת את נתוני מערכת המידע של תבת. בסקר כוח אדם אין מידע לגבי שכר. לא המשכנו לחשב את ההשפעה על חודשי עבודה מעבר לשנתיים לאחר נקודת הזמן הראשונה בשל מגבלות הנתונים. אם השפעת התכנית נמשכת גם לאחר תום השנה השנייה, התועלת ממנה כמובן הולכת וגדלה.

תחת הנחות אלו הערכנו במונחים כספיים את התפוקה בעבודה של המשתתפים בשלוש התכניות אשר השתלבו בעבודה. תוצאות ההערכה מוצגות בלוח 6.

¹⁴ הערכים מתייחסים לעלות השכר למעסיק.

¹⁵ תקופת המעקב המקסימלית אחר המרוואיינים בסקר הייתה 15 חודשים, אבל לא כל התצפיות היו מלאות. בחרנו להגדיר תקופת מעקב של שנה כדי להגדיל את מספר המרוואיינים הכלולים בבדיקה.

¹⁶ מרבית המשתתפים מתמידים בעבודה. המיעוט שמפסיק לעבוד מתקזז עם משתתפים אחרים שמתחילים לעבוד בשנה זו. כך עולה גם מן הסקר שערכנו במחקר סטרייב, שכלל מעקב של שנתיים אחר המשתתפים (זיו, שטרוסברג וסלייטר, 2011).

לוח 6: הערך הכספי של תפוקת משתתף שהשתלב בעבודה (ש במחירי 2012)

זמן מאז שהמשתתף התחיל את התכנית	אשת חיל	מפת"ח-גברים	מפת"ח-נשים	סטרייב
סה"כ	31,700	87,200	55,000	72,500
שנה	10,800	29,700	18,800	24,700
שנתיים	20,900	57,500	36,200	47,800

הערכים מעוגלים למאות ש.

הערכים בשנה השנייה מהוונים לפי שער היוון של 3.5%.

לוח 6 מראה כי הערך הכספי של התפוקה בשנה הראשונה של משתתף אשר השתלב בעבודה היה: בתכנית אשת חיל לנשים ערביות 10,800 ש, בתכנית מפת"ח 29,700 ש לגברים ו-18,800 ש לנשים, ובתכנית סטרייב 24,700 ש הן לנשים הן לגברים. בשנה השנייה היה הערך הכספי כמעט כפול (אך לא בדיוק, בגלל ההיוון), משום שכאמור אנו מניחים ששיעורי השילוב בתעסוקה מעידים על 6 חודשי עבודה בשנה הראשונה ו-12 חודשי עבודה בשנה השנייה. לפיכך, להלן הערך הכספי המצטבר של התפוקה בעבודה של משתתף כעבור שנתיים: בתכנית אשת חיל לנשים ערביות 31,700 ש, בתכנית מפת"ח 87,200 ש לגברים ו-55,000 ש לנשים, ובתכנית סטרייב 72,500 ש הן לגברים הן לנשים.

לוח 7 מציג את הערכת התועלת הכספית המצטברת מכל תכנית בכל שנה, בממוצע למשתתף. תועלת זו נובעת מן התועלת הכספית מההשתלבות של המשתתף בתעסוקה ומשיעור המשתתפים המשתלבים בעבודה בהשפעת התכנית (לוח 1 עד לוח 4).¹⁷ לתכניות אשת חיל ומפת"ח-נשים מוצג טווח המתקבל כתוצאה מהערכת ההשפעה בהשוואה למעוניינים לעבוד (השפעה מינימלית) ולכלל הלא עובדים (השפעה מקסימלית), כמתואר ב-2.3 (סעיף ג). חישוב מפורט יותר לכל תכנית מוצג בנספח ג.

לוח 7: הערכת התועלת הכספית המצטברת למשך בגין משתתף, מכלל המשתתפים בתכנית, במשך שנתיים מאז שהמשתתפים התחילו את השתתפותם בתכנית (ש במחירי 2012)

זמן מאז שהמשתתף התחיל את התכנית	מפת"ח-נשים		מפת"ח-גברים	אשת חיל		סטרייב
	מינימלית	מקסימלית		מינימלית	מקסימלית	
סה"כ	16,000	18,200	9,900	11,100	13,000	16,700
שנה	5,500	6,200	3,400	3,800	4,400	5,700
שנתיים	10,600	12,000	6,500	7,300	8,600	11,000

הערכים מעוגלים למאות ש"ח.

הערכים הרלוונטיים לשנתיים מהוונים לפי שער היוון של 3.5%.

זהו הממוצע של המשתתפים בתכנית, גם אלו שהשתלבו בתעסוקה וגם אלו שלא השתלבו.

¹⁷ למשל, בתכנית מפת"ח-גברים, סך הכול התפוקה הממוצעת של משתתף ששולב בעבודה הייתה 87,200 ש"ח בתום השנה השנייה מאז שהתחיל את התכנית (לוח 6). כדי לחשב את התועלת הממוצעת בגין כל המשתתפים בתכנית, כולל אלו שלא השתלבו בעבודה, את התפוקה הני"ל מכפילים בהשפעת התכנית על השילוב בתעסוקה, כלומר ב-11% (לוח 3).

לוח 7 מראה כי בשנה הראשונה לפעילות התכניות, התועלת הכספית למשק מכלל המשתתפות בתכנית אשת חיל לנשים ערביות הייתה 5,500 ₪ עד 6,200 ₪ בגין משתתפת והתועלת מתכנית מפת"ח הייתה 3,400 ₪ בגין משתתף לגברים ו-3,800 עד 4,400 ₪ בגין משתתפת לנשים. התועלת מתכנית סטרייב הייתה 5,700 ₪ בגין משתתף/משתתפת לגברים ולנשים יחד. בשנה השנייה התועלת מכל תכנית הייתה כמעט כפולה מזו שבשנה הראשונה (אך לא בדיוק, בגלל ההיוון). לפיכך התועלת המצטברת בסוף השנה השנייה הייתה 16,000 ₪ עד 18,200 ₪ בגין משתתפת מתכנית אשת חיל לנשים ערביות, 9,900 ₪ בגין משתתף מתכנית מפת"ח לגברים, 11,100 ₪ עד 13,000 ₪ בגין משתתפת מתכנית מפת"ח לנשים ו-16,700 ₪ מתכנית סטרייב לגברים ולנשים יחד.

4. עלות התכניות

המרכיב המשמעותי ביותר בעלות תכנית הוא ההוצאה הישירה עליה, כלומר התקציב המשמש להפעלת התכנית. ישנן גם עלויות נוספות כגון משאבים שניתנים על-ידי גופים אחרים (למשל עלות שימוש זמני במבנה פיזי של הרשות המקומית). בעבודה זו הערכנו רק את העלויות הישירות, ולכן הערכתנו נמוכה מן העלות האמיתית, אם כי אנו משערים שההפרש אינו גדול מאוד. לוח 8 מציג את הערכת העלות הממוצעת בגין משתתף בכל תכנית, הכוללת את כל השירותים שהמשתתף מקבל מן התכנית בכל תקופת השתתפותו. כלומר, זוהי ההשקעה הממוצעת של התכנית בכל משתתף.

הערכתנו לגבי תכנית אשת חיל התבססה על המכרז שפרסם משרד הרווחה להפעלת התכנית בשנת 2012 ועל הערכת תבת. הערכתנו לגבי תכניות מפת"ח וסטרייב התבססה רק על חישוב של תבת. החישובים ששימשו להערכות מפורטים בנספח ג.

לוח 8: הערכת סך ההשקעה של תכנית במשתתף, בממוצע על פני כלל המשתתפים (₪ במחירי 2012)

אשת חיל	מפת"ח	סטרייב
9,800	1,700	10,000

לוח 8 מראה שהעלות הממוצעת למשתתף היא 9,800 ₪ בתכנית אשת חיל, 1,700 ₪ בתכנית מפת"ח ו-10,000 ₪ בתכנית סטרייב.

5. תועלת מול עלות

5.1 מדדי עלות-תועלת

פרק 3 הציג את הערכת התועלת הכספית מן התכניות, ופרק 4 הציג את הערכת העלות שלהן. פרק זה בוחן אותן זו מול זו.

הבחינה נערכה על-פי שני מדדי העלות-תועלת המקובלים בספרות:

א. ההפרש שבין התועלת הממוצעת למשתתף לעלות הממוצעת למשתתף

מדד זה מציג את הרווח הכספי הממוצע מכל משתתף בתכנית ('התועלת נטו') במונחים אבסולוטיים.

ב. היחס שבין התועלת לעלות

מדד זה מציג את היחס שבין התועלת לעלות (המנה המתקבלת מחלוקת תועלת בעלות) היחס משקף את ההחזר עבור כל שקל של השקעה בתכנית.

5.2 ממצאי הערכת התועלת מן התכניות מול העלות שלהן

לוחות 9, 10 ו-11 מציגים את שני המדדים לשנתיים הראשונות, כל אחד מהם בתכנית אחרת. כל לוח מתייחס לשתי תקופות זמן: סוף השנה הראשונה וסוף השנה השנייה מאז תחילת ההשתתפות בתכנית. לגבי התכניות שבהן השתמשנו בשתי קבוצות השוואה להערכת השפעתן (אשת חיל ומפת"ח-נשים) מוצג הטווח של התוצאות בהתאם לשתי ההשוואות.

לוח 9: תכנית אשת חיל: התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתפת

משך הזמן שבו המשתתפת הייתה בתכנית	התועלת נטו (תועלת פחות עלות) (ש במחירי 2012)	היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)
שנה	-3,600 עד -4,300	0.6
שנתיים (מצטבר)	6,300 עד 8,400	1.6 עד 1.9

התועלת נטו מעוגלת למאות ש"ח.

ערכי היחס בלוחות מעוגלים לעשיריות. היחס בשנה הראשונה הוא בטווח שמ-0.56 עד 0.64, לכן מופיע רק 0.6. הערכים בשנה השנייה מהוונים לפי שער היוון של 3.5%.

לוח 9 מראה שבסוף השנה הראשונה התועלת הממוצעת למשתתפת בתכנית אשת חיל נמוכה ב-3,600 עד 4,300 ש מן העלות. מבחינת היחס, התועלת היא כ-60% מן העלות. בסוף השנה השנייה התועלת המצטברת כבר עולה על העלות ב-6,300 ש עד 8,400 ש למשתתפת. במועד זה התועלת המצטברת גדולה פי 1.6 עד 1.9 מן העלות.

לוח 10: תכנית מפת"ח: התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתף

משך הזמן שבו המשתתף היה בתכנית	גברים		נשים	
	התועלת נטו (תועלת פחות עלות) (ש במחירי 2012)	היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	התועלת נטו (תועלת פחות עלות) (ש במחירי 2012)	היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)
שנה	1,700	2.0	2,100 עד 2,700	2.2 עד 2.6
שנתיים (מצטבר)	8,200	5.9	9,400 עד 11,300	6.6 עד 7.7

התועלת נטו מעוגלת למאות ש"ח.

הערכים בשנה השנייה מהוונים לפי שער היוון של 3.5%.

לוח 10 מראה שכבר בסוף השנה הראשונה התועלת הממוצעת למשק מתכנית מפת"ח גדולה מן העלות. בסוף השנה השנייה התועלת המצטברת מן התכנית גדולה מן העלות ב-8,200 עד 11,300 ש למשתתף (גבר או אישה). מבחינת היחס, התועלת המצטברת במועד זה גדולה מן העלות פי 5.9 עד 7.7. בקרב משתתפות נשים הפער בין התועלת לעלות גדול יותר מאשר בקרב משתתפים גברים (גם ההפרש גדול יותר וגם היחס).

לוח 11 מציג את הממצאים לגבי תכנית סטרייב. הממצאים מוצגים לגברים ולנשים יחד, כשם שהיה בממצאי מחקר ההערכה של המכון על התכנית, שעליו הסתמכנו (זיו, שטרוסברג וסלייטר, 2011).

לוח 11: תכנית סטרייב: התועלת נטו והיחס בין התועלת לעלות, למשק, בממוצע למשתתף (גברים ונשים יחד)

משך הזמן שבו המשתתף היה בתכנית	התועלת נטו (תועלת פחות עלות) (נ"ש במחירי 2012)	היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)
שנה	-4,300	0.6
שנתיים (מצטבר)	6,700	1.7

התועלת נטו מעוגלת למאות ש"ח. הערכים בשנה השנייה מהוונים לפי שער היוון של 3.5%.

מלוח 11 עולה שבסוף השנה הראשונה התועלת הממוצעת למשתתף בתכנית סטרייב נמוכה ב-4,300 ש"ח מן העלות. מבחינת היחס, התועלת במועד זה היא בערך 60% מן העלות. בסוף השנה השנייה התועלת כבר עולה על העלות בכ-6,700 נ"ש למשתתף. התועלת המצטברת במועד זה גדולה פי 1.7 מן העלות.

6. זמן החזר ההשקעה למשק

נוסף על מדדי העלות-תועלת המוצגים בפרק הקודם בדקנו גם את משך הזמן שעובר מתחילת השתתפותו של משתתף בתכנית ועד שהתועלת ממנה משתווה לעלות שלה. כלומר, כעבור כמה הזמן התכנית מחזירה את ההשקעה בה מנקודת המבט של המשק.

לוח 12 מציג את הממצאים. גם לגבי המדד הזה הסתכלנו על שתי קבוצות השוואה לאשת חיל ולמפת"ח לנשים: אחת כוללת את כלל העובדים, והשנייה רק את המעוניינים לעבוד.

לוח 12: משך הזמן מתחילת ההשתתפות בתכנית ועד שהתועלת ממנה, למשק, משתווה לעלות שלה

תכנית	אשת חיל	מפת"ח-גברים	מפת"ח-נשים	סטרייב
זמן (שנים)	1.3 עד 1.4	0.7	0.6 עד 0.7	1.4

לוח 12 מראה כי בכל התכניות, התועלת למשק משתווה לעלות בתוך פחות משנתיים בתכנית אשת חיל התועלת משתווה לעלות כעבור 1.3 עד 1.4 שנים, בתכנית מפת"ח כעבור 0.7 שנים לגברים ו-0.6 עד 0.7 שנים לנשים, ובתכנית סטרייב כעבור 1.4 שנים לנשים ולגברים יחד.

7. מבחני רגישות

בחנו עד כמה אומדן התועלת רגיש לשינויים בהערכה של השפעת התכניות על תעסוקת משתתפיהן. לגבי תכניות אשת חיל ומפת"ח לנשים בדקנו כבר את ההבדל בין אומדן גבוה לאומדן נמוך של השפעה על תעסוקה, על-פי שתי קבוצות השוואה שונות (לוחות 1 ו-2 לעיל). כעת אנו מרחיבים את טווח הבדיקה של השפעת כל התכניות בעשרה אחוזים לכל כיוון. כלומר, אנו בודקים את העלות-תועלת במקרה שההשפעה גבוהה בעשרה אחוזים מן האומדן הגבוה או נמוכה בעשרה אחוזים מן האומדן הנמוך. למשל, על-פי הערכתנו הגבול התחתון של ההשפעה של תכנית אשת חיל לנשים ערביות הוא 51 נקודות אחוז. הורדנו עשרה אחוזים מהשפעה זו, (כלומר הפחתנו מן ההשפעה 5.1 נקודות אחוז) ובדקנו את השינוי בתוצאות ההערכה. באופן דומה, הגבול העליון של השפעת התכנית הוא 58 נקודות אחוז. בדקנו כיצד תוצאות

ההערכה היו משתנות אילו השפעת התכנית הייתה גבוהה בעשרה אחוזים (כלומר הוספנו להשפעה 5.8 נקודות אחוז). לגבי תכניות סטרייב ומפת"ח לגברים, שבהן יש אומדן אחד של ההשפעה, שינינו אומדן זה בעשרה אחוזים כלפי מעלה וכלפי מטה.

לוח 13 מציג את מדדי העלות-תועלת שמתקבלים בבדיקה המגדילה או מקטינה את השפעת שלוש התכניות.

לוח 13: רגישות מדדי העלות-תועלת לשינוי של 10% כלפי מעלה וכלפי מטה בהערכת השפעת התכניות על התעסוקה של משתתפיהן מבחינת המשק, שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

תכנית	השפעת התכנית (נקודות אחוז)	תועלת נטו (תועלת פחות עלות)	היחס שבין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)
אשת חיל	46 עד 63	4,700 עד 10,300	1.5 עד 2.1
מפת"ח-נשים	18 עד 27	8,300 עד 12,600	5.9 עד 8.5
מפת"ח-גברים	10 עד 12	7,200 עד 9,200	5.3 עד 6.5
סטרייב	21 עד 25	5,000 עד 8,400	1.5 עד 1.8

לוח 13 מראה שגם אם מביאים בחשבון שינוי של השפעת התכניות ב-10% כלפי מטה, התועלת נטו למשק מן התכניות היא לפחות 4,700 ₪, והיא גבוהה לפחות פי 1.5 מן העלות. אם מביאים בחשבון הגדלת השפעת התכניות ב-10%, התועלת נטו למשק היא לפחות 8,400 ₪, והיא גבוהה לפחות פי 1.8 מן העלות. ממצאים אלו מראים שסביר שהתכניות אכן מחזירות את ההשקעה למשק בתוך פחות משנתיים.

8. מגבלות הערכה זו

אנו מחלקים את מגבלות הערכה זו לשלוש קבוצות: אלו שמטות את אומדן התועלת נטו כלפי מטה (יוצרות תת-אומדן); אלו שמטות את אומדן התועלת נטו כלפי מעלה (יוצרות אומדן-יתר); ואלו שלא ניתן לדעת את כיוון השפעתן. רוב המגבלות נובעות מחוסר מידע או מקושי לייחס למידע ערך כספי. לא ניתן לדעת את סך ההשפעה נטו של המגבלות על האומדן.

8.1 מגבלות שמטות את התועלת נטו כלפי מטה (יוצרות תת-אומדן)

א. סוגי תועלת שלא הובאו בחשבון

1. השפעה על קידום בעבודה - כאמור, בשל מגבלות הנתונים ההערכה אינה מתייחסת להשפעת תכניות התעסוקה על משתתפים שעבדו בעת תחילת ההשתתפות בהן, מבחינת קידום בעבודה. מגבלה זו רלוונטית לתכנית מפת"ח ש-17% ממשתתפיה עבדו בתחילתה
2. השפעה על מעגלים רחבים מעבר למשתתפים: בני הזוג של המשתתפים, ילדיהם, קרובי משפחה אחרים, המעגל החברתי של המשתתפים, המעסיקים והקהילה
3. השפעה בטווח ארוך יותר, מעבר לשנתיים - ייתכן שהשפעת התכנית על תעסוקה נמשכת שנים רבות, וייתכן למשל שהתכנית מניעה תהליכי רכישת כישורים והון אנושי שמבשילים כעבור זמן רב

4. השפעה עקיפה של שילוב בתעסוקה על איכות חייהם של המשתתפים: שיפור הבריאות, שיפור תחושת הערך העצמי ושביעות הרצון מהחיים

5. השפעה עקיפה של שילוב בתעסוקה על הציבור, כגון: הקטנת שיעורי פשיעה והקטנת העומס על שירותי הרווחה.

ב. גורמים שעשויים להטות את הערכת השפעת התכנית על שיעורי התעסוקה

בהערכת השפעת התכניות הנחנו הנחות שמרניות, כך שאם קיימות הטיות אז הן מטות את התוצאות כלפי מטה. כלומר, ייתכן כי השפעתן האמיתית של התכניות גבוהה יותר. הגורמים להטיות מפורטים במהלך העבודה, נזכיר אותם כאן בקצרה:

1. ייתכן כי חלק מאנשי קבוצת ההשוואה של תכנית מפת"ח השתתפו בתכנית (ר' 2.3 לעיל).

2. צוותי התכניות מקבלים הנחיה להזין למערכת המידע של התכנית רק עבודות שהעסקה בהן היא על-פי החוק. עם זה ייתכן שחלק מאנשי קבוצת ההשוואה עובדים בעבודות שאינן מדווחות ('שחורות'). לפיכך כאמור ייתכן שנוצרת הטויה, אולם על-פי הערכתנו הטויה זו אינה משמעותית. כך עולה מהשוואת נתוני התעסוקה של הביטוח הלאומי לנתוני התעסוקה בסקר כוח אדם (גוטליב וטולדנו, 2014). (ר' הערת שוליים 7 לעיל).

8.2 מגבלות שמטות את התועלת נטו כלפי מעלה (יוצרות אומדן-יתר)

1. מימון של גופים שונים לתכנית שמגיע מתקציבים (למשל: שוברים שניתנים על-ידי משרד הרווחה, עובדים סוציאליים שמפנים לתכנית ומקבלים את משכורתם ממשרד הרווחה)

2. עלויות של שירותים שתומכים ביציאה לעבודה, כגון מעונות יום, גם למשתתפים שבעבורם משלמים וגם לממשלה שמסבסדת אותם. להערכתנו עלויות אלו אינן גבוהות (נספח ג)

3. שימוש בתשתיות שהתכנית אינה משלמת עליהן, אך לולא הייתה משתמשת בהן היה יכול להיות להן שימוש אחר, כגון חדרים שמוקדשים לפעילות התכנית

4. תחלופת עובדים – הנחנו שמשותפי התכניות שמשלבים בעבודה אינם תופסים מקומות עבודה שהיו מתמלאים ממילא על-ידי עובדים אחרים. בטווח הקצר תלויה השפעת התחלופה בתנאים המקרו-כלכליים. כאשר שוק העבודה מתרחב היא קטנה, וכאשר הוא מתכווץ היא גדולה יותר. כמו כן תלויה השפעת התחלופה בשאלה עד כמה חוסר התעסוקה של המשתתפים נובע מכשלי שוק. מחקרים אמפיריים לגבי הטווח הארוך מעידים שבטווח זה השפעת התחלופה ככל הנראה דועכת. לפיכך ישנן עבודות שממליצות לבדוק את השפעת התחלופה בטווח הקצר במבחי רגישות שבהם קטנה השפעת התכנית ב-20 אחוז (Greenberg et al., 2011; Fujiwara, 2010)

5. הפסד הזמן של המשתתפים אשר משלבים בעבודה - זמן זה עשוי להיות מוקדש למשל לטיפול בבני משפחה, עבודות בית, פעילות בקהילה ופנאי. בספרות יש עבודות הממליצות לחשב תועלת מופחתת כדי להביא זאת בחשבון אולם אין על כך הסכמה (Greenberg, 1997; Greenberg, 1994; Bell & Orr, 2008; Fujiwara, 2010).

8.3 מגבלה שלא ניתן לדעת את כיוון השפעתה

המידע לגבי המשתתפים נאסף כאמור בדרך שונה מן המידע לגבי קבוצות ההשוואה. יתכן כי ההבדלים יוצרים הבדלים גם בין דיווחי התעסוקה. אולם על-פי בדיקותינו הנתונים במערכת המידע דומים בסך הכול לאלו שנאספו בסקר; (אייל ופישמן, 2013).¹⁸

8.4 שיקולי מדיניות נוספים מעבר לתוצאות ההערכה

כדי להגביר את רווחת כלל הפרטים בחברה יש להפעיל מכלול של שיקולים בבחינה השוואתית של תכניות תעסוקה, נוסף על עלות-תועלת במונחים כספיים. זאת במיוחד אם התכניות מיועדות לאוכלוסיות יעד שונות. מכלול זה כולל בין היתר שיקולים אלו:

א. עלות ותועלת לממשלה ולפרט

עד כה הצגנו את מדדי העלות-תועלת מנקודת המבט של המשק. זוהי כאמור נקודת המבט העיקרית בספרות. אולם יש להביא בחשבון גם את נקודת המבט של המשתתפים, כלומר עד כמה התכניות משפרות את מצבם הכלכלי. זאת משום שמטרתן של התכניות היא לא רק הגברת התועלת למשק אלא גם שיפור המצב הכלכלי של משתתפיהן. נוסף על כך יש לשקול גם את נקודת המבט של תקציב הממשלה, משום שמשאביה מוגבלים. התועלת והעלות לפרט ולממשלה מוצגות בנספח ג.

ב. ערכים בחברה

תכניות נועדו לא רק להגדיל את הרווח למשק במונחים כספיים, אלא גם לסייע לאוכלוסיות מיוחדות. למשל, ייתכן כי העלות של שילוב של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה גבוהה מהעלות של שילוב אוכלוסיות אחרות בתעסוקה. אולם החברה מחזיקה בערכים שתומכים בסיוע לאוכלוסייה זו, ויש להביאם בחשבון.

ג. שילוב תכניות התעסוקה במדיניות ממשלתית מקיפה

תכניות תעסוקה עשויות להיות חלק ממדיניות ממשלתית מקיפה כלפי אוכלוסיות מיוחדות, שבמסגרתה נעשים גם שינויים בקצבאות או במערכת החינוך, או שמוענק סיוע לאוכלוסיות אלו בתחומים שונים, כגון תכנית החומש ליוצאי אתיופיה או לאוכלוסיית הבדואים בדרום.

¹⁸ ערכנו בדיקה נוספת לצורך עבודה זו, שבה השווינו בין נתוני מערכת המידע המנהלי לגבי תכנית סטרייב למידע שנאסף בסקר במסגרת מחקר על התכנית (זיו, שטרוסברג וסלייטר, 2011). גם בדיקה זו הראתה כי הפערים בין הנתונים קטנים.

מקורות

- אייל י'; פישמן נ'. 2013. **סקירת אמינות ושלמות נתוני מערכת המידע של תב"ת**. מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. ירושלים. (מסמך פנימי; לא פורסם)
- גוטליב, ד'; טולדנו, א'. 2014. **תעסוקה ושכר בישראל באוכלוסיות נבחרות, מידע מינהלי מ-2001 עד 2011**. המוסד לביטוח לאומי. ירושלים.
- זיו, ע'; שטרסברג, נ'; סלייטר, י'. 2011. **תכנית "סטרייב" לקידום בעבודה של צעירים בלתי מועסקים המתקשים להשתלב בעבודה: מחקר הערכה**. מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. ירושלים.
- לוי, ח'; הכהן, ר'. 2010. **שיטות לזיהוי ואפיון כמותי של המגזר החרוז**. המועצה הלאומית לכלכלה. ירושלים.
- משרד הרווחה. 2012. **הפעלת תכנית אשת חיל**. מכרז פומבי מס' 204/2012. משרד הרווחה והשירותים החברתיים. ירושלים.
- משרד התחבורה; משרד האוצר. 2006. **נוהל פר"ת 2006: הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים**. ירושלים.
- משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים; משרד האוצר. 2013. **נוהל פר"ת 2012: הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים**. ירושלים.
- Bell, S.H.; Orr, L.L. 1994. "Is Subsidized Employment Cost Effective for Welfare Recipients? Experimental Evidence from Seven State Demonstrations". **Journal of Human Resources** 29(1):42-61.
- Fujiwara, D. 2010. **The Department for Work and Pensions Social Cost-Benefit Analysis Framework**. Department for Work and Pensions Working Paper.
- Greenberg, D.H. 1997. "The Leisure Bias in Cost-benefit Analyses of Employment and Training Programs". **The Journal of Human Resources** 32(2):413-439.
- Greenberg, D.; Knight, G. 2007. **Review of the DWP Cost Benefit Framework and How It has been Applied**. 40, Department of Work and Pensions. Leeds.
- Greenberg, D.H.; Knight, G.; Speckesser, S.; Hevenstone, D. 2011. **Improving DWP Assessment of the Relative Costs and Benefits of Employment Programmes**. Rochester, Rochester.
- Greenberg, D.H.; Robins, P.K. 2008. "Incorporating Nonmarket Time into Benefit-cost Analyses of Social Programs: An Application to the Self-sufficiency Project". **Journal of Public Economics** 92(3-4):766-794.
- HM Treasury, U.K. 2011. **The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government: Treasury Guidance**. London.
- Moore, M.A.; Boardman, A.E.; Vining, A.R.; Weimer, D.L.; Greenberg, D.H. 2004. "Just Give Me a Number!? Practical Values for the Social Discount Rate". **Journal of Policy Analysis and Management** 23(4):789-812.

נספח א – חישוב עלות הפעלת התכנית

נספח זה מציג את פרטי הערכת העלות של שלוש התכניות (אשת חיל לנשים ערביות, מפת"ח וסטרייב). הסתמכנו על הערכה שביצע ארגון תבת לגבי עלות שלוש התכניות, ולגבי תכנית אשת חיל התבססנו גם על המכרז להפעלת התכנית שפרסם משרד הרווחה בשנת 2012 (משרד הרווחה, 2012). הערכת תבת מתייחסת רק לעלויות שוטפות לאחר הקמת התכניות (steady state), כלומר היא אינה כוללת עלויות חד-פעמיות הכרוכות בהקמת התכניות. מקורות המידע והשניים שאליהן מתייחסים הנתונים מפורטים בהמשך הנספח.

ההערכה מתייחסת כאמור לסך ההשקעה של התכנית במשתתפים. הנחנו שבתכנית אשת חיל השקעה זו נעשית על-פני שנתיים, ואילו בתכניות מפת"ח וסטרייב היא נעשית כולה בשנה הראשונה של ההשתתפות בתכנית.

א. אשת חיל לנשים ערביות

הערכנו כאמור את עלות תכנית אשת חיל על סמך שני מקורות:

1. המכרז האחרון של משרד הרווחה להפעלת תכנית אשת חיל, משנת 2012;
2. נתוני תבת לגבי עלות המעטפת.

התבססנו על המכרז משנת 2012, מפני שמכרז זה מפרט במדויק את עלויות הפעלת התכנית שלא נכללו בנתוני תבת. כלומר, נתוני תבת משלימים את נתוני מכרז משרד הרווחה, ויחד הם מדווחים כמעט על כל עלויות התכנית. הנחנו שהעלויות המופיעות במכרז היו דומות לניצול התקציב בפועל בשנת 2012.

בפירוט העלות של התכנית במכרז של משרד הרווחה אין התייחסות לתקופה שבה נעשית ההוצאה, לכן הנחנו כמה הנחות על-סמך היכרותנו עם התכנית ועל-סמך מערכת המידע שלה:

א. הרכזת מלווה כל קבוצה במשך שנתיים באופן בלעדי ושכרה נשאר קבוע בתקופה זו. לאחר מכן היא ממשיכה ללוות את הקבוצה, אך עושה זאת במקביל לליווי קבוצה חדשה.

ב. התכנית כוללת 30 קבוצות שבכל אחת מהן 25 משתתפות.

ג. הנשים משתתפות בסדנאות, כגון סדנת הכנה לעולם העבודה וסדנת עברית תעסוקתית. הן משתתפות פעם אחת בכל סדנה במהלך התכנית.

על-סמך הנחות אלו הערכנו את העלות למשתתפת כמתואר בלוח א.1.

לוח א1: עלויות בתכנית אשת חיל (ש"ח במחירי 2012)

סוג העלות	עלות
עלות שנתית ממוצעת של הפעילויות לקבוצה	38,100
עלות עבודת רכזת הקבוצה במשך שנה	67,945
עלות המעטפת לקבוצה לשנה	18,330
סך העלות לקבוצה לשנה	124,380
מספר המשתתפות בקבוצה	25
העלות הממוצעת בגין משתתפת – לשנה ראשונה	4,970
העלות הממוצעת בגין משתתפת – לשנה שנייה	4,810
סך העלות הממוצעת בגין משתתפת	9,780

מקור: משרד הרווחה, 2012 וחישובי תבת העלות בשנה השנייה מהוונת לפי שער היוון של 3.5%.

לוח א1 מראה שהעלות הכוללת של תכנית אשת חיל בגין משתתפת היא 9,780 ש"ח. הערכתנו נעשתה באופן הבא: הערכנו את עלות התכנית לקבוצה לשנה. עלות זו כללה שלושה רכיבים:

1. שכרה של רכזת קבוצה: על-פי המכרז, עלות שכרה של רכזת קבוצה אחת במשך שנה הוא 67,945 ש"ח לשנה.

2. פעילויות לקבוצה: בסעיף זה נכללות עלויות כדוגמת סדנאות, מלגות ומועדון תעסוקתי. הבאנו את עלותן בחשבון רק פעם אחת במשך שלוש השנים, משום שכאמור פעילויות אלו ניתנות פעם אחת בכל תקופת התכנית. על-פי המכרז עלות הפעילויות היא 76,200 ש"ח. לכן העלות לשנה היא חצי מסכום זה, כלומר 38,100 ש"ח.

3. מעטפת התכנית: המעטפת כוללת בין היתר מימון רכזת-על לחברה הערבית, הכשרה והדרכה של צוות התכנית. על-פי חישוב ארגון תבת, אשר סיפק מעטפת זו ומימן אותה בשנים 2010 עד 2012, עלות המעטפת היא 550,000 ש"ח לשנה. חילקנו סכום זה ב-30, כמספר הקבוצות, וקיבלנו את עלות המעטפת לקבוצה לשנה, שהיא 18,330 ש"ח.

הסכום של שלושת רכיבי העלות לקבוצה לשנה, 124,380 ש"ח, הוא העלות הכוללת לקבוצה לשנה. על-פי מערכת המידע של תבת, בכל קבוצה יש בממוצע 25 משתתפות. לפיכך העלות הממוצעת בגין משתתפת לשנה היא 124,380 ש"ח מחולקים ב-25 משתתפות, כלומר: 4,970 ש"ח, וסך העלות בגין משתתפת בשנתיים הוא 9,780 ש"ח.

ב. מפת"ח

לוח א2 מציג עלות ממוצעת לתכנית מפת"ח לשנה, כפי שהיא נמסרה לנו על-ידי תבת. החישוב נעשה כאמור לשנה, בהנחה שכל ההשקעה של התכנית במשתתפים נעשית בשנה הראשונה להשתתפותם בה. על-פי נתוני תבת, העלות הכוללת של התכנית לקבוצה לשנה היא 7,600,000 ש"ח, מתוכם 1,300,000 ש"ח הם עלויות המעטפת. בתכנית זו 4,530 משתתפים בשנה. לפיכך, העלות הממוצעת בגין משתתף לשנה היא 1,678 ש"ח.

לוח א2: עלויות בתכנית מפת"ח (ש" במחירי 2012)

עלות	סוג העלות
6,300,000	עלויות ישירות
1,300,000	עלות המעטפת
7,600,000	סך העלות בשנה
4,530	מספר המשתתפים בשנה
1,678	סך העלות הממוצעת בגין משתתף

מקור: חישובי תבת

ג. סטרייב

לוח א3 מציג את העלויות לתכנית סטרייב כפי שנמסרו לנו על-ידי תבת. החישוב נעשה כאמור לשנה, בהנחה שכל ההשקעה של התכנית במשתתפים נעשית בשנה הראשונה להשתתפותם בה. על-פי נתוני תבת, העלות הכוללת של התכנית לקבוצה לשנה היא 5,980,000 ש"ח, מתוכם 1,000,000 ש"ח הם עלויות המעטפת. בתכנית זו כ-600 משתתפים בשנה. לפיכך, העלות הממוצעת למשתתף לשנה היא 4,470 ש"ח.

לוח א3: עלויות בתכנית סטרייב (ש" במחירי 2012)

עלות	סוג העלות
4,980,000	סך העלות הישירה
1,000,000	עלות המעטפת
5,980,000	סך העלות לשנה
600	מספר המשתתפים בשנה
9,967	סך העלות הממוצעת בגין משתתף

מקור: חישובי תבת

נספח ב – מודל תועלת מול עלות משלוש נקודות המבט: המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק

נספח זה מציג את מודל הערכת העלות-תועלת המשמש בעבודה זו.

נזכיר את שלוש נקודות המבט על עלות ותועלת:

א. המשק – המשק מפיק תועלת מן התפוקה של העובד ונושא בעלויות של הפעלת התכנית ושל שירותים תומכי עבודה, כגון מעונות יום לילדים ונסיעות.

ב. הממשלה – הממשלה מרוויחה מן החיסכון בקצבאות ומהגדלת תשלומי המסים ונושאת בעלויות של הפעלת התכנית, מענקים תומכי עבודה כגון מענק עבודה ('מס הכנסה שלילי') וסבסוד שירותים תומכי עבודה, כגון מעונות יום לילדים.

ג. המשתתפים בתכניות – משתתפי התכניות מרוויחים שכר מעבודה ומענקים תומכי עבודה, כגון מענק עבודה, ומפסידים קצבאות, מסים ואת חלקם בעלויות של שירותים תומכי עבודה, כגון זמן נסיעה והשתתפות בתשלום על מעונות יום לילדים.

לוח ב1 מציג את האופן שבו עלויות ותועלות אלו מובאות בחשבון לפי שלוש נקודות המבט.

לוח ב1: עלות-תועלת של תכניות תעסוקה

משק	ממשלה	משתתפים	
			תפוקה מעבודה
+	0	+	גידול בהכנסות
+	0	+	הטבות נלוות
			שירותים תומכי עבודה
-	0	-	הוצאות הפרט לטיפול בילדים
-	-	0	סבסוד לטיפול בילדים (מעונות יום)
			מסים וקצבאות
0	+	-	תשלומי מסי עבודה
0	-	+	מענק עבודה
0	+	-	קצבאות והנחות
			הוצאות של התכנית
-	-	0	הפעלת התכנית

סימן פלוס מציין תועלת, סימן מינוס מציין עלות וסימן אפס מציין חוסר השפעה.

מבוסס על מודל משרד העבודה והפנסיות הבריטי (Greenberg & Knight, 2007) בהתאמה לישראל¹⁹

במודל זה מקובל להניח שהתועלת למעסיק היא אפס, כי כאמור התפוקה של העובדים שווה לעלות שכרם. אולם לעתים יוצרת התכנית תועלת או עלות לגורם שלישי, נוסף על הממשלה והמשק. במקרה זה מביאים גם גורם זה בחשבון.

¹⁹ המקור מציין גם את הנסיעות לעבודה כהוצאה של הפרט, אולם בישראל מחויב המעסיק לשלם על כך על-פי חוק. ההנחה היא שתפוקת העובד שווה לעלות שכרו, הכוללת את עלות הנסיעות. לכן ההפסד למעסיק (שהוא גם הפסד למשק) בשל עלות הנסיעות מתקזז עם הרווח מתפוקת העובד.

נספח ג – חישוב העלות והתועלת משלוש נקודות המבט: המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק

א. רכיבי הבסיס של החישוב

נספח זה מציג את החישוב של התועלת והעלות משלוש נקודות המבט. ראשית, נציג את רכיבי הבסיס של החישוב.

1. עלות השכר

נתוני השכר נלקחו ממערכת המידע של תבת. התדירות של דיווחי התעסוקה והשכר אינה קבועה. הגדרנו את השכר שדווח שנה לאחר מועד תחילת השתתפותו של אדם בתכנית כרמת השכר שתשמש לחישובי התועלת של התכניות.

את ממוצעי השכר התאמנו למחירי 2012 כדי שהחישוב יתייחס לשכר הֶרְאֵלִי, כלומר השכר בניכוי השפעת האינפלציה. לדוגמה, אם שכר של משתתף בשנת 2010 היה 4,000 ₪, ומשנת 2010 עד שנת 2012 עלה מדד המחירים לצרכן ב-5%, אזי שכרו במחירי 2012 הוא 4,200 ₪.²⁰

2. הטבות נלוות

הפרשות של המעסיק לביטוחים פנסיוניים או לקרנות השתלמות אינן מגולמות בשכר וצריך להוסיף לסך התועלת שיש למשתתפים ולמשק. במגבלת הנתונים לא היה ניתן לחשב את הסכומים שהמעסיקים מפרישים.

בשנת 2008 הוציא שר התמי"ת צו ביטוח פנסיוני חובה כנגד גובה השכר הבסיסי (ללא תוספות לשכר). הצו קובע כי המעסיק חייב להפריש אחוז אחד מתוך השכר לקרן פיצויים ואילו העובד והמעסיק חייבים להפריש אחוז אחד מתוך השכר לקרן פנסיה. עוד נקבע כי שיעור ההפרשה לביטוח הפנסיוני מתוך השכר יגדל בהדרגה בשנים 2008 עד 2014.

אנו הנחנו שרוב המשתתפים ששולבו בעבודות מקבלים הפרשות מעסיק בשיעור שהחוק מחייב בלבד. נוסף על כך הנחנו שמיעוט מן המועסקים עובדים בעבודות זמניות שאינן כלולות בצו ביטוח פנסיוני חובה. כמו כן הנחנו כי חלקו של המועסק בהפרשות נכלל בדיווחי שכר הברוטו שבמערכת המידע, ולכן יש להוסיף לשכר הברוטו רק את חלקו של המעסיק. הערכנו שחלקו של המעסיק בהפרשות היה 7.5%. זהו השיעור הממוצע של ההפרשות המחויבות בחוק בתקופה שאליה מתייחסת ההערכה בעבודה זו.²¹

²⁰ היו דיווחים חסרים רבים לגבי שכר המשתתפים המועסקים בתכנית מפת"ח בקרב גברים (77%) ובתכנית סטרייב (48%). גם בתכנית אשת חיל שיעור הדיווחים החסרים היה לא מבוטל (26%), ואילו בתכנית מפת"ח בקרב נשים הוא היה נמוך יחסית (8%).

²¹ סך ההפרשות כאחוז מהשכר שעל המעסיק להפריש בשנים 2008 עד 2014 היה: בשנת 2008 1.67%, בשנת 2009 3.34%, בשנת 2010 5%, בשנת 2011 6.67%, בשנת 2012 8.34%, בשנת 2013 10% ובשנת 2014 12%. דיווחי השכר למחקר זה התפרשו על פני השנים 2010-2013. בממוצע לתקופה, המעסיק היה חייב להפריש בסך הכול 7.5%.

3. מסים ומענק עבודה

(א) מס הכנסה

שיעור מס הכנסה מחושב באופן מדורג כאחוז מתוך השכר החודשי. רמת השכר המינימלית לתשלום מס לגברים היא כ-4,800 ₪ ולנשים כ-5,700 ₪. זיכויים שונים יכולים להפחית באופן משמעותי את שיעור המס המשולם. ישנם זיכויים אזוריים, כגון הטבת מס לאוכלוסייה ביישובים עם עדיפות לאומית, וישנם זיכויים הקשורים במצב המשפחתי, כגון מספר הילדים. אבות זכאים לשתי נקודות זיכוי בגין ילדים עד גיל שלוש. אימהות מקבלות שתי נקודות זיכוי עבור כל ילד עד גיל חמש ונקודת זיכוי עבור ילדים בגילים 5–17. בשל מחסור במידע לא היה אפשר לחשב במדויק את שיעורי המס, לכן הנחנו כי גברים משלמים מס הכנסה ללא זיכוי כלל ומנגד נשים אינן משלמות כלל מס הכנסה.

(ב) מענק עבודה (לשעבר 'מס הכנסה שלילי')

מענק עבודה ניתן להורים או לבני 55 ומעלה. גובה המענק פוחת אם סך ההכנסות של משק הבית גבוהות מהקבוע בחוק לצורך מתן המענק. אנו הנחנו כי מענק עבודה נקבע לפי ההכנסה האישית של המשתתפים וללא תלות בגובה ההכנסות של בן הזוג. זאת מפני שסביר שהכנסות בני הזוג של המשתתפים היו נמוכות ובשל כך הן לא הפחיתו את גובה מענק העבודה.

הנחנו גם כי המשתתפים שהיו זכאים לקבלת מענק עבודה קיבלו אותו בפועל. כלומר, הנחנו ששיעור ניצול המענק היה 100%, אף שהנתונים שבידינו מעידים שהניצול נמוך יותר. בהערכתנו התייחסנו למענק שניתן עבור שנת 2012, כדי להביא בחשבון את הסכום העדכני. המענק לשנה זו לאימהות עובדות או לגבר שהוא הורה יחיד היה גבוה ב-50% מן המענק בשנים הקודמות. הנחנו כי בין משתתפי התכניות לא היו גברים שהם הורים יחידים.

(ג) דמי ביטוח לאומי

גובה תשלום דמי ביטוח לאומי למועסקים נקבע באופן מדורג כאחוז מתוך השכר. גובה התשלום לאנשים שאינם עובדים קבוע: הסכום משלמים גברים שאינם עובדים ונשים רווקות עומד על 160 ₪, תלמידי ישיבות משלמים 100 ₪, ואילו נשים נשואות שאינן עובדות פטורות מתשלום. דמי הביטוח הלאומי למועסק מתחלקים בין המועסק למעסיק. חלק המועסק מנוכה מהשכר ברוטו ועל כן יש לחשבו כעלות למשתתף ותועלת לממשלה. אך מחלק זה יש לנכות את גובה דמי הביטוח הלאומי בהעדר התכנית. החלק של המעסיק הוא תוספת לשכר ברוטו, ועל כן יש לחשבו גם כתועלת למשק. הערכותינו מוצגות בהמשך בלוח ג1.

4. קצבאות

תכניות תבת אינן מיועדות למקבלי הבטחת הכנסה. לכן הקצבאות היחידות שאותן הבאנו בחשבון הן אלו שניתנות לאברכי כוללים.

(א) קצבה רגילה לאברכים

אברכי כוללים מקבלים ממועד החינוך מלגה חודשית ממוצעת של כ-400 ₪.²² קצבה זו אינה מתוקצבת לפי אברך. התקציב השנתי לכלל האברכים קבוע מראש. אם יורד מספר האברכים, כל אחד מן הנותרים מקבל קצבה גבוהה יותר.

²² בשנים האחרונות היו שינויים תכופים בגובה קצבה זו. אנו התייחסנו לקצבה שהייתה נהוגה בינואר 2014.

לפיכך, לפי שיטת התקצוב הפורמלית, לממשלה אין חיסכון תקציבי בסעיף קצבאות האברכים בעקבות הצטרפות אברכים לשוק העבודה. אך ייתכן שמספר האברכים בשנה מסוימת משפיע על גובה התקציב המוקצה לקצבת אברך בשנה שלאחר מכן. לכן הנחנו כי התועלת לממשלה מהצטרפות של אברך לשוק העבודה היא 50% מגובה הקצבה, החל בשנה לאחר ההצטרפות לשוק העבודה. אולם כאמור ייתכן שאין כלל חיסכון לממשלה בתקציב קצבאות אלו.

(ב) הבטחת הכנסה לאברכים

אברכים שיש להם שלושה ילדים וההכנסה הכוללת של משפחתם אינה עולה על 1,200 ₪ זכאים למלגת הבטחת הכנסה ממושרד החינוך בגובה ממוצע של כ-1,050 ₪. החל בשנת 2011 הוגבלה תקופת הזכאות לארבע שנים בלבד עבור אברכים שלא מלאו להם 29 שנה בתאריך 19.12.2010. בדומה לקצבאות של אברכי כוללים, סך התקציב למלגה זו קבוע, וגובה המלגה נקבע בהתאם למספר הזכאים לקבלת המלגה. לנוכח התנאים, אפשר להניח שהמדינה אינה חוסכת בעקבות הצטרפות לעבודה של אברך שהיה זכאי למלגה.

5. סוגי תועלת ועלות שלא נכללו בהערכה הכספית

(א) הבטחת הכנסה: כאמור, עלות הבטחת הכנסה לא נכללה בחישובים משום שארגון תבת אינו מיועד לשרת מקבלי הבטחת הכנסה.

(ב) מעונות יום: לא הבאנו בחשבון את עלות המעונות, לא לממשלה ולא למשתתפים, מפני שלא היו בידינו די נתונים על גיל הילדים והכנסת בן הזוג. נוסף על כך, שיעור האנשים ששולחים את ילדיהם למעונות בעקבות יציאה לעבודה הוא ככל הנראה נמוך. על-פי ניתוח שערכנו לסקר ההוצאות של הלמ"ס, שיעור הנשים הערביות שדומות למשתתפות התכנית אשת חיל ושמשלמות עבור טיפול בילדיהן בגילים 0 עד 4 גבוה בכ-7 נקודות אחוז בקרב העובדות מאשר בקרב אלו שאינן עובדות. בקרב הנשים החרדיות שדומות למשתתפות מפת"ח הפרש זה הוא 12 נקודות אחוז.

(ג) נסיעה לעבודה: כאמור, הנחנו שעלות הנסיעה מגולמת בשכר, ולפיכך אין לה השפעה על החישובים. מצד אחד זוהי עלות למשק (ולמעסיק), ומצד שני התפוקה של המשתתפים בעבודה מפצה את המשק (ואת המעסיק) על עלות זו, שכן כאמור התפוקה שלהם שווה לעלות שכרם. נציין כי במרבית המקרים הנסיעה היא בתוך מקום היישוב: כ-91% מן המרואיינים בסקר כוח אדם שהיו מועסקים דיווחו כי הם עובדים במקום היישוב שלהם.

(ד) הנחה בארנונה: לא הבאנו עלות זו בחשבון מפני שלא היו בידינו נתונים על גודל הדירה והכנסת בן הזוג. העלויות והתועלות שלא חושבו מקוזזות בחלקן זו את זו, על כן ייתכן כי ההטיה בהשמטת משתנים אלו אינה גדולה. אולם בעבודה בהיקף רחב יותר מומלץ כמובן להביא אותם בחשבון.

לוח ג1 מציג את ההערכה הכספית של רכיבים אלו. הערכים מוצגים לחודש בממוצע בגין משתתף, בלא התייחסות לנקודות המבט השונות (המשתתפים, תקציב הממשלה והמשק). לוחות ג2 עד ג5 מציגים על סמך רכיבים אלו את העלות והתועלת לשתיים משלוש נקודות המבט.

לוח ג1: רכיבי הבסיס לחישוב העלות והתועלת, בממוצע לחודש, בגין משתתף (נ) במחירי 2012)

סטרייב	מפת"ח נשים	מפת"ח גברים	אשת חיל	
עלות השכר של המשתתפים שהשתלבו בתעסוקה				
3,700	2,810	4,460	1,620	שכר
280	210	330	120	ביטוח פנסיוני (7.5%)
130	100	160	60	ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק
4,110	3,120	4,950	1,800	סך עלות השכר
מסים ומענק עבודה				
190	0	170	0	מס הכנסה
190	130	290	60	תשלומי ביטוח לאומי של מועסקים
100	40	100	0	תשלומי ביטוח לאומי של לא מועסקים
290	50	140	140	מענק עבודה
קצבאות				
0	0	400	0	קצבת אברך כולל

הערכים מעוגלים לעשרות ₪.

ב. חישוב משלוש נקודות המבט

הערכות הבסיס האלו שימשו להערכת העלות והתועלת משלוש נקודות המבט (המשק, תקציב הממשלה והמשתתפים), במועד של שנתיים מתחילת השתתפותם של המשתתפים בתכנית.

1. תכנית אשת חיל

לוח ג2 מציג את הערכת העלות-תועלת מתכנית אשת חיל. הלוח מתייחס כאמור למועד של שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית. ההערכות הן כולן בממוצע לכלל משתתפות התכנית, גם אלו שהשתלבו בתעסוקה וגם אלו שלא השתלבו. נזכיר כי בגוף העבודה הערכנו את השפעת התכנית בעזרת שתי קבוצות השוואה (ר' 3 לעיל). בהתאם לכך, הלוח מציג את התועלת הכספית לפי שתי קבוצות אלו.

מלוח ג2 עולה שבעבור שנתיים תכנית אשת חיל לנשים ערביות כדאית למשק (כפי שהוצג בגוף העבודה) וכן למשתתפות. לעומת זאת, התועלת של התכנית לממשלה נמוכה מן העלות שלה בכ-10,000 ₪ למשתתפת.

לוח ג2: הערכת התועלת והעלות של תכנית אשת חיל (ש במחירי 2012), בממוצע למשתתפת, שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

עלות התכנית	משתתפת	ממשלה	משק
	0	9,780	9,780
תועלת קבוצת השוואה: כלל העובדים			
שכר	16,410	0	16,410
תוספת הטבות (7.5%)	1,230	0	1,230
ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק	0	580	580
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-600	600	0
מענק עבודה	1,360	-1,360	0
סך התועלת	18,410	-180	18,230
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)			
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	-0.02	1.86
תועלת קבוצת השוואה: מעוניינים לעבוד			
שכר	14,450	0	14,450
תוספת הטבות (7.5%)	1,080	0	1,080
ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק	0	510	510
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-530	530	0
מענק עבודה	1,200	-1,200	0
סך התועלת	16,200	-160	16,040
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)			
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	-0.02	1.64

הערכים הכספיים מעוגלים לעשרות ₪.
התועלת והעלות העתידיות הונו לפי שער ריבית של 3.5%.

2. תכנית מפת"ח

עבור תכנית מפת"ח בדקנו כאמור את ההשפעה בנפרד לנשים ולגברים, מכמה סיבות. ראשית, קיימים הבדלים ניכרים בין אוכלוסיות אלו בחברה החרדית מבחינת המוסכמות החברתיות לגבי יציאה לעבודה וחסמי תעסוקה אחרים. שנית, פעילות התכנית מתבצעת בנפרד לנשים ולגברים.

לוח ג3 מתאר את הערכת העלות-תועלת עבור הגברים ואילו לוח ג4 מתאר את ההערכה עבור הנשים. לגבי הנשים, נזכיר כי בגוף העבודה הערכנו את השפעת התכנית בעזרת שתי קבוצות השוואה (ר' 3 לעיל). בהתאם לכך, הלוח מציג את התועלת הכספית לפי שתי קבוצות אלו.

לוח ג3: הערכת התועלת והעלות של תכנית מפת"ח לגברים (נח במחירי 2012), בממוצע בגין משתתף, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

עלות התכנית	משתתף	ממשלה	משק
	0	1,680	1,680
תועלת			
שכר	8,870	0	8,870
תוספת הטבות (7.5%)	670	0	670
ביטוח לאומי - מעסיק	0	320	320
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-710	710	0
מענק עבודה	340	-340	0
קצבאות אברכים	-800	400	0
סך התועלת	8,370	1,090	9,860
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)	8,370	-580	8,180
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	0.6	5.9

כאמור הנחנו כי התועלת לממשלה מהצטרפות של אברך לשוק העבודה היא 50% מגובה הקצבה, החל בשנה לאחר ההצטרפות לשוק העבודה. לכן האברך מפסיד 800 ש"ח אך הממשלה מרוויחה רק 400 ש"ח. שאר מקבלי קצבת אברך באותה שנה מרוויחים גם הם 400 ש"ח (כולם יחד), משום שהקצבה שלהם גדילה. כאמור בשנים האחרונות היו שינויים תכופים בגובה קצבה זו. אנו התייחסנו לקצבה שהייתה נהוגה בינואר 2014. הערכים הכספיים מעוגלים לעשרות ש"ח התועלת והעלות העתידיות הווננו בשיעור של 3.5%

לוח ג4: הערכת התועלת והעלות של תכנית מפת"ח לנשים (נח במחירי 2012), בממוצע בגין משתתפת, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

עלות התכנית	משתתפת	ממשלה	משק
	0	1,680	1,680
תועלת קבוצת השוואה: כלל העובדות			
שכר	11,690	0	11,690
תוספת הטבות (7.5%)	880	0	880
ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק	0	420	420
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-370	370	0
מענק עבודה	660	-660	0
סך התועלת	12,850	130	12,980
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)	12,850	-1,550	11,300
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	0.1	7.0
תועלת קבוצת השוואה: מעוניינות לעבוד			
שכר	9,950	0	9,950
תוספת הטבות (7.5%)	750	0	750
ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק	0	350	350
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-320	320	0
מענק עבודה	560	-560	0
סך התועלת	10,940	110	11,050
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)	10,940	-1,570	9,380
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	0.1	6.6

הערכים הכספיים מעוגלים לעשרות ש"ח. התועלת והעלות העתידיות הווננו בשיעור של 3.5%

לוח 3 ולוח 4 מראים שתכנית מפת"ח כדאית מנקודת המבט של המשק ושל המשתתפים, גם לגברים וגם לנשים. מנקודת המבט של תקציב הממשלה התועלת מן התכנית נמוכה מעלותה. לגבי משתתפים גברים מחזירה התכנית לממשלה כ-60% מן העלות ואילו לגבי משתתפות נשים מחזירה התכנית לממשלה 10% מן העלות.

הערות לניתוח תכנית מפת"ח :

(א). זיהוי חרדי בסקר כוח אדם נעשה לפי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה (לויך והכהן, 2010) : מי שמוסד הלימודים האחרון של אחד מבני משק ביתו היה חרדי או שמשק הבית שלו נמצא באחד מיישובי הליבה החרדית.

(ב). עבור קצבת אברכים התועלת למשק אינה שווה לסכום התועלות של הממשלה והמשתתפים, מפני שכאמור ירידה במספר האברכים גוררת גידול בגובה הקצבה ליתר האברכים (ר' סעיף 'קצבאות' לעיל). לפיכך הנחנו כי התועלת לממשלה מהצטרפות של אברך לשוק העבודה היא 50% מגובה הקצבה, החל בשנה לאחר ההצטרפות לשוק העבודה.

3. תכנית סטרייב

לוח 5 מתאר את הערכת התועלת והעלות עבור תכנית סטרייב.

לוח 5: הערכת התועלת והעלות של תכנית סטרייב (שנ 2012), בממוצע בגין משתתף, כעבור שנתיים מתחילת ההשתתפות בתכנית

עלות התכנית	משתתף	ממשלה	משק
	0	9,970	9,970
תועלת			
שכר	15,010	0	15,010
תוספת הטבות (7.5%)	1,130	0	1,130
ביטוח לאומי – תשלום ע"י מעסיק	0	540	540
סך הכול מסים – תשלום ע"י מועסק	-600	600	0
מענק עבודה	920	-920	0
סך התועלת	16,450	220	16,670
התועלת נטו (תועלת פחות עלות)	16,450	-9,750	6,700
היחס בין התועלת לעלות (תועלת חלקי עלות)	לא רלוונטי כי אין עלות	0.02	1.67

הערכים הכספיים מעוגלים לעשרות ש. התועלת והעלות העתידיות הונו בשיעור של 3.5%.

לוח 5 מראה שתכנית סטרייב כדאית למשק ולמשתתפיה. מנקודת המבט של הממשלה התועלת קטנה מאוד ביחס לעלות.

לסיכום, לפי הניתוחים, תחת ההנחות בעבודה זו, התכניות כדאיות למשתתפים ולמשק כעבור שנתיים. לעומת זאת, הן אינן כדאיות לממשלה. ממצא זה צפוי, מכיוון שתכניות תבת אינן מיועדות למקבלי קצבת הבטחת הכנסה; והואיל ורוב המשתתפים משתלבים בעבודה בשכר נמוך, כמעט שלא מתווספות לממשלה הכנסות והיא אף משלמת לחלק מן העובדים מענק עבודה.

נספח ד – הצגה פורמלית של המדדים

נספח זה מציג באופן פורמלי את האופן שבו התועלת מהוונת (ר' 3 בגוף הדוח לעיל) ואת מדדי העלות-תועלת (ר' 5 בגוף הדוח לעיל).

א. היוון התועלת

משוואה (1) מציגה את סך התועלת הכספית מהוונת לערך נוכחי שהוא שנת ההתחלה.²³

$$(1) \quad BPV(r, n) = \sum_{t=1}^n \frac{b_{mw} \cdot m_t}{(1+r)^{t-1}}$$

כאשר:

b_{mw} - התועלת הממוצעת מחודש עבודה של המשתתפים שעובדים

m_t - ממוצע מספר חודשי העבודה למשתתף אשר ניתן לייחס לתכנית בשנה t

n - מספר השנים

r - שער הריבית להיוון

ב. מדדי עלות-תועלת

משוואה (2) מתארת את מדד ההפרש שבין התועלת הממוצעת למשתתף לעלות הממוצעת למשתתף, ומשוואה (3) מתארת את היחס שבין התועלת לעלות.

$$(2) \quad NPV(r, n) = BPV - CPV$$

$$(3) \quad B/C = \frac{BPV}{CPV}$$

כאשר:

BPV - סך התועלות של התכנית מהוונת לערך הנוכחי

CPV - סך העלויות של התכנית מהוונת לערך הנוכחי

²³ להרחבה ר' משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, 2013.