

אוניברסיטת בר-אילן

**השפעת מסלול התעסוקה של מרכז
השקעות על התעסוקה: מחקר תיאורטי
ואמפירי**

אמציה סמקאי

עבודה זו מוגשת כחלק מהדרישות לשם קבלת תואר מוסמך
במחלקה לכלכלה של אוניברסיטת בר-אילן

תשע"ד

רמת גן

עבודה זו נעשתה בהדרכתה של ד"ר שרית כהן גולדנר, מן המחלקה לכלכלה של

אוניברסיטת בר-אילן.

תודה לאשר שטרית, סגן מנהל מרכז השקעות, לאיתי יחזקאלי הכלכלן הראשי במרכז השקעות ולד"ר דניאל גוטליב סמנכ"ל מחקר וכלכלה בביטוח הלאומי.

כמו כן תודה לעובדי תבור: אלי דהן, בני בורובסקי, יוני קורנייב ודוד מאר ולעובדי מנהל המחקר של הביטוח הלאומי: הגב' אסתר טולדנו ומר אלכס גאליה על הסיוע בארגון הנתונים הגולמיים.

תוכן עניינים

א.....	תקציר	
2	מבוא	1
4	סקירת ספרות	2
4	בארץ	2.1
12	בעולם	2.2
16	המסגרת התיאורטית	3
16	מודל סטטי ברמת הפרט	3.1
23	מודל דינמי ברמת הקבוצה	3.2
25	תעסוקה והשתתפות בכח העבודה בישראל	4
25	כללי	4.1
27	מצב התעסוקה בישראל - חלוקה גיאוגרפית	4.2
28	מצב התעסוקה בישראל – חלוקה מגזרית	4.3
33	מצב התעסוקה בישראל – סיכום	4.4
34	מסלול התעסוקה של מרכז השקעות	5
34	כללי	5.1
34	הגדרות מסלול התעסוקה	5.2
36	נתוני פעילות 2005-2011	5.3
47	הניתוח האמפירי	6
47	נתונים	6.1
48	מתודולוגיה	6.2
53	ממצאים	7
53	גברים חרדים	7.1
55	נשים חרדיות	7.2
57	גברים בני מיעוטים	7.3
59	נשים בנות מיעוטים	7.4
62	גברים יהודים לא חרדים בפריפריה	7.5
63	נשים יהודיות שאינן חרדיות בפריפריה	7.6
64	תוצאות נוספות	7.7
66	סיכום ומסקנות	8
69	איורים	9
69	טבלאות	10
70	ביבליוגרפיה	11
Abstract.....		A

תקציר

מסלול התעסוקה הוקם בשנת 2005 במטרה לעודד תעסוקה בפריפריה ובאוכלוסיות בהן שיעור תעסוקה נמוך כגון חרדים ובני מיעוטים. לשם כך ניתנו מענקים לפירמות שיתחייבו להעסיק עובדים מאוכלוסיות אלו. ב-2010 הוגדרו שיעורי התעסוקה בקבוצות: גברים חרדים ובנות מיעוטים, כיעד מרכזי לשיפור עד שנת 2020, ושיעורי התעסוקה של האוכלוסיות: גברים ערבים, נשים חרדיות ויהודים לא חרדים בפריפריה, הוגדרו כיעדי משנה. המחקר בוחן את השפעת המענקים שניתנו בין השנים 2005-2010 על שיעור התעסוקה באוכלוסיות היעד, וכן את השפעת מענקים שניתנו לאוכלוסיות אחרות על אוכלוסיות יעד אלו. במחקר זה נעשה שימוש בקובץ נתונים ייחודי ברמת הפרט המכיל בין השאר את פרטיו האישיים של הפרט שמשכורתו סובסדה ואת כמות הסבסוד שניתן בגינו לפירמה. נתונים אלו הוצלבו עם נתוני הביטוח הלאומי על הפרטים בקובץ וכן על כלל הפרטים במשק. על ידי חלוקה ליישוב מגורים וקבוצת אוכלוסייה התקבלו כ-81,000 תצפיות של קבוצות אוכלוסייה, כאשר על כל תצפית נתונים שיעור התעסוקה בה וכמות המענקים שניתנו לפרטים בקבוצה בכל אחת מהשנים 2005-2010.

הפרק התיאורטי מורכב משני חלקים: החלק הראשון מציג מודל סטטי המסביר כיצד ערך הסבסוד האופטימלי להכנסת פרט לתעסוקה הינו פונקציה של פוטנציאל התפוקה של העובד מצד הביקוש לעבודה, אך גם פונקציה של מאפיינים תרבותיים, חברתיים, ואידיאולוגיים המגדירים את גמישות התועלת של הפרט מהיציאה לעבודה. החלק השני מציג מודל דינמי המסביר כיצד שיעור התעסוקה בקבוצה מסוימת הינו פונקציה של הסבסוד השנה אך גם של הסבסוד בשנים קודמות כיוון שרכיב זה משפיע על הרגישות החברתית של הפרט ובשל כך גם של הקבוצה.

בחלק האמפירי נמצא שהשפעת מסלול התעסוקה מתנהגת בצורה שונה לחלוטין בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה, בהתאם למאפייניה הייחודיים: גברים חרדים מושפעים בצורה חיובית ומובהקת אך מושפעים בצורה שלילית ממענקים שניתנים לנשים חרדיות, בעוד שנשים חרדיות מושפעות בצורה חיובית ומובהקת אף הן, אך אינן מושפעות כלל ממענקים שניתנו לגברים החרדים. ההשפעה הישירה על בנות מיעוטים אינה חזקה מספיק אך מענקים שניתנו לקבוצות אחרות של בנות מיעוטים ביישוב השפיעו באופן חיובי וחזק. הגברים בני המיעוטים הושפעו בצורה שלילית ונראה שהמסלול במתכונתו הנוכחית אינו מתאים לאוכלוסייה זו. נשים שאינן חרדיות בפריפריה הושפעו בצורה חיובית ומובהקת אך הגידול בשיעור התעסוקה שלהן בא על חשבונם של הגברים. שימוש נכון בתמריצי התעסוקה, המביא בחשבון את השפעותיו השונות על קבוצות האוכלוסייה ואת ההשפעות הצולבות, עשוי להוות כלי חשוב להשגת יעדי התעסוקה באוכלוסיות היעד.

1 מבוא

מסלול התעסוקה הוקם בשנת 2005 על בסיס החלטת וועדת שרים לענייני חברה וכלכלה, במטרה לעודד תעסוקה בפריפריה ובאוכלוסיות בהן שיעור תעסוקה נמוך כגון חרדים ובני מיעוטים. לשם כך ניתנו מענקים לפירמות שיתחייבו להעסיק עובדים מאוכלוסיות אלו. סבסוד השכר מהווה התערבות כלכלית שעל מנת להצדיקה יש צורך להוכיח שקיים כשל שוק ושהתערבות כלכלית זו אכן מסייעת לפתור אותו. וועדה שהוקמה על ידי משרד התמ"ת בראשותו של פרופסור צבי אקשטיין מבנק ישראל ובשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה קבעה ב-2010 כי אכן קיים כשל שוק בהעסקת קבוצות אוכלוסייה בישראל, בין השאר מסיבות גיאוגרפיות וסיבות תרבותיות-חברתיות, ואף קבעה יעדים לשיפור התעסוקה עד שנת 2020: שיפור של כ-23 נקודות אחוז בקרב גברים חרדים, שיפור של כ-18 נקודות אחוז בקרב נשים ערביות ושיפור של 4-6 נקודות אחוז בקרב גברים ערבים, נשים חרדיות ושאר האוכלוסייה. לפיכך ייתכן והסבסוד אכן מגשר על מחסומים פסיכולוגיים וחברתיים הקשורים בהעסקת אוכלוסיות שכיום מעסיקים נרתעים להעסיקם או מפצה על החסרונות הגיאוגרפיים והעלויות הנובעות מקליטת אוכלוסיות הזקוקות להכשרה או תנאים מיוחדים.

ביחס לשאלה האם המסלול אכן מסייע לפתור את כשל השוק, במחקר זה ייבחנו השאלות הבאות:

1. האם המשרות המסובסדות מהוות משרות חדשות? החשש הוא שהמשרות באו על חשבונן של משרות קיימות ובפועל לא חל שינוי בשיעור התעסוקה אפילו באותה תקופה שבה סובסדו המשרות. במשרות חדשות אין כוונה בהכרח שאותם פרטים שסובסדו לא היו מועסקים בתקופה שקדמה לסבסוד שכן המטרה עשויה להיות מושגת גם אם אותם פרטים עבדו קודם אך פינו משרה אחרת לטובת פרט אחר באוכלוסיית היעד.
2. בהנחה שאכן נוצרו משרות חדשות באוכלוסיית היעד, האם משרות אלו אכן שרדו לאחר תקופת הסבסוד או שמא שיעור התעסוקה חזר לרמתו הקודמת עם סיום הסבסוד.
3. כיצד השפיעו מענקים שניתנו לקבוצה אחת על שיעור התעסוקה של קבוצה אחרת. האם בעצם הסבסוד של אוכלוסייה אחת אנחנו גורמים לאפליה כלפי אוכלוסייה אחרת ופוגעים בכישורי ההעסקה שלה או אולי אפילו יוצרים מגמה חיובית המרחיבה את אפשרויות התעסוקה או משפיעה חברתית על הרצון להצטרף למעגל התעסוקה.

מספר מחקרים עסקו בהשפעות מענקים שניתנו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון על התעסוקה בפריפריה. חוקרים מסוימים מצאו כי למענקים לא הייתה כלל השפעה על התעסוקה (מואב וריינגוורץ 2006, נבון ופריש 2008) ואחרים מצאו השפעה חיובית (פלזנשטיין 2004, דוח בנק ישראל 2006). בניגוד לחוק עידוד השקעות הון ששיפור התעסוקה הינו רק אחת ממטרותיו, מסלול התעסוקה נועד לטפל בסוגיית התעסוקה בלבד, וככל הנראה זהו המחקר הראשון הבוחן את השפעות המסלול ואת יעילותו.

במחקר זה ייבחן המתאם בין המענקים שניתנו לקבוצות אוכלוסייה והשינויים בשיעור התעסוקה של קבוצות אלו בשנה שבה ניתן המענק וכן בשתי השנים העוקבות. כמו כן תבחן השפעת מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב על שיעור התעסוקה של הקבוצה הנבדקת. בדומה לשיטת Difference-in-differences ועל מנת להימנע ככל האפשר מבעיית סימולטניות ייבחנו בנפרד השפעות המענקים על קבוצות אוכלוסייה שונות, אשר מחד מתמודדות עם אותם אתגרים ביחס לנגישות לתעסוקה ומנגד הן בעלות סיכויים שווים לקבלת מענקי תעסוקה. בהתאם נבחנו בנפרד השפעות המענקים על הקבוצות הבאות: גברים חרדים, נשים חרדיות, גברים בני מיעוטים, נשים בנות מיעוטים, גברים יהודים שאינם חרדים באזורי עדיפות א, נשים יהודיות שאינן חרדיות באזורי עדיפות א.

פרק 2 סוקר את הספרות הרלוונטית, פרק 3 מציע מסגרת תאורטית, פרק 4 סוקר את אתגרי התעסוקה של מדינת ישראל הן בחלוקה גיאוגרפית והן בחלוקה מגזרית. פרק 5 סוקר את מסלול התעסוקה, הגדרת המסלול, תנאי המענקים וסקירה מקיפה של פעילות המסלול בשנים 2005-2011. פרק 6 מתאר את נתוני המחקר ומקורותיהם והספציפיקציה האמפירית. פרק 7 מציג ומנתח את ממצאי המחקר ופרק 8 מסכם ומציע מסקנות.

2 סקירת ספרות

2.1 בארץ

כיוון שמסלול התעסוקה נפתח ב-2005, המחקר הנוכחי הינו ככל הנראה המחקר הראשון שבוחן את השפעותיו. שאר המחקרים, גם אלו המתייחסים להשפעות תמריצים על התעסוקה, מתייחסים לתמריצי הון ולא לתמריצים ישירים לעידוד תעסוקה. אחת הבעיות במחקרים אלו נובעת מהעובדה שעידוד התעסוקה הוא רק אחד ממטרותיו של החוק ולאנשי מרכז השקעות לעיתים יש שיקולים אחרים במתן המענקים, שיקולים שהינם חשובים לא פחות אך אינם נוגעים באופן ישיר לעידוד התעסוקה.

2.1.1 השפעת תמריצי הון על התעסוקה

רזין (1982) מוצא כי הנהלותיהן של מרבית מפעלי התעשייה בפריפריה (60% מהמפעלים המעסיקים 80% מהמועסקים בתעשייה) ממוקמות במרכז הארץ. **רזין (1986)** בוחן האם ישנה השפעה לעובדה זו על מידת יציבותם של המפעלים. הוא מוצא כי 3 המאפיינים המרכזיים המשפיעים על נטיית המפעל להסגר הם: גודל המפעל, גיל המפעל, והענף בו המפעל פועל. צורת ההתארגנות של המפעל הינו הגורם הרביעי בסדר ההשפעה על סיכויי להסגר.

מבחינת גודל המפעל נמצא כי למפעל בעל 50 עובדים ומטה נטייה גבוהה יותר להסגר. מבחינת גיל המפעל נמצא כי מפעלים צעירים מאוד בני פחות מ-4 שנים נטו להסגר יותר אך לאחר שהמפעל עבר את מחסום 4 השנים לגיל לא הייתה השפעה מהותית על נטייתו להסגר. המאפיין הענפי מושפע מהשפעות מקרו כלכליות על הענפים ובהתאם מפעלים בענפים שסבלו ממשברים ושיעורי צמיחה נמוכים נטו להסגר יותר. באותה תקופה נטייה זו הורגשה בעיקר במפעלים בענפים: יהלומים, טקסטיל, הלבשה ועור.

גורם הבעלות כאמור הינו הרביעי בחשיבותו. מבחינת גורם זה התגלה כי מפעלים בבעלות קיבוצית נוטים להיות יציבים ביותר, אם כי רזין מעיר כי למפעלים אלו חסרונות מהותיים אחרים. גורם חשוב נוסף הינו מבנה התאגיד, תאגידיים רב-מפעליים, כלומר כאלו שבבעלותם מספר מפעלים בתחומים מגוונים ובמקומות שונים, נטו ליציבות גבוהה יחסית. עם זאת, רזין מוצא כי יציבות זו מושפעת בעיקר מגודל התאגיד ובניכוי גורם זה מצטמצם הפער ביחס למפעלים חד מפעליים. לבעלות חיצונית אין השפעה חד משמעית על סיכויי המפעל להסגר. למפעלים בבעלות מקומית ולמפעלים בבעלות תושבי עיר אחרת או למפעלים עם הנהלה מקומית ולמפעלים שנוהלו מעיר אחרת היו סיכויי סגירה שווים. הפער המשמעותי נמצא במפעלים בהם הנהלה היתה רחוקה משמעותית מהמפעל, כך למשל למפעל בפריפריה שהנהלתו יושבת במטרופולין תל-אביב סיכויי סגירה גבוהים יותר ממפעל המנוהל ממטרופולין קרוב כגון חיפה או באר שבע.

שפר ופרנקל (1989) מבצעים סקר בקרב מפעלי תעשייה בשש ערים שהתאפיינו באותה תקופה ברמת חיים נמוכה: קריית שמונה, חצור, ערד, ירוחם, דימונה ומצפה רמון. מלבד רמת חיים נמוכה התאפיינו ערים אלו ברמת השכלה נמוכה של האוכלוסייה, בשיעור גבוה של עובדים בתעשייה, בהגירה שלילית וכתוצאה מכך שיעור גבוה של דירות ריקות. בשנות השמונים חלה ירידה משמעותית בתעסוקה בענפים המסורתיים, כגון: מתכת בסיסית, הלבשה, ומינרלים אל-מתכתיים. בסה"כ בין השנים 1979-1987 ירד מספר המועסקים בתעשייה בפריפריה ב-9% לעומת עליה של 11% בכלל המשק. רק רבע מהמפעלים בפריפריה השתייכו לענפי צמיחה, 37% השתייכו לענפים בצמיחה נמוכה וכ-36% השתייכו לענפים דועכים. שפר ופרנקל מוצאים, באופן עקבי לממצאים של גרדוס וקרקובר¹ (1976), כי רוב העובדים מועסקים במפעלים השייכים לענפי תעשייה שאינם צומחים, וכ-80% מהמועסקים בתעשייה בערים אלו הינם עובדים בלתי מקצועיים. באופן עקבי עם הממצאים של רזין (1986), הם מוצאים כי מפעלים בבעלות מקומית דומיננטיים יותר ביצירת מקומות תעסוקה, והשפעתם העקיפה גדולה יחסית, אך לטענתם שיעור העובדים הבלתי מקצועיים במפעלים אלו גבוה במיוחד. יש לציין כי מפעלים בבעלות מקומית חשופים פחות להשפעה של חוק עידוד השקעות הון, משתי סיבות עיקריות: א. רוב המפעלים הללו הם קטנים יחסית, ולכן לא עמדו בתנאי חוק עידוד השקעות הון (נכון לתקופת המחקר); ב. מפעלים אלו נמצאים בבעלות מקומית, ולכן התמריץ שלהם לקבוע את מקומם בישוב אחר קטן יחסית, גם ללא קשר למענקי ההשקעות. ואכן, 70% מסך המפעלים (לא רק אלו שבבעלות מקומית) ציינו כי שיקולי המיקום לא הושפעו מהכוונה ציבורית, וכן שמרכז הארץ לא היווה מיקום אלטרנטיבי. יחד עם זאת, החוק לעידוד השקעות הון מהווה גורם חשוב, והוא היה התמריץ החשוב ביותר בקרב מפעלים שקיבלו סיוע ממשלתי. כ-2/3 מן המפעלים הללו ציינו כי החוק השפיע עליהם בבחירת המיקום.

אלפנדרי ושפר (1992) ביצעו סקר בקרב אוכלוסייה המתגוררת, מועסקת או התגוררה בעבר ב-6 ערי הפיתוח: קריית שמונה, מגדל העמק, חצור הגלילית, ערד, דימונה ומצפה רמון. הם מצאו כי ביישובים אלו התרחש תהליך של "סלקציה שלילית" שבו הפרופיל החברתי-כלכלי של המהגרים אל ערי הפיתוח היה נמוך מהפרופיל של העוזבים. הסיבה העיקרית להגירה של אוכלוסייה חזקה מערי הפיתוח היא מחסור במקורות תעסוקה. שילוב הממצאים בין מחקר זה והמחקר של שפר ופרנקל מצביע על בעיה של ביצה ותרנגולת לגבי זמינות העובדים וזמינות מקורות התעסוקה. כמו קבוצת העוזבים גם הקבוצה שהחליטה להגר אל אזורי הפיתוח מונעת משיקולי תעסוקה למרות שלסיבה זו נלווים במקרים רבים גם הרצון לשיפור הדיור או לשיפור איכות החיים. קבוצה בולטת שהיגרה לפריפריה באותה תקופה היו בעלי מקצועות חופשיים שעברו אל ערי הפיתוח כתוצאה מרוויה של מקצועות אלו בערי המרכז. תופעה נוספת שהתגלתה היא שהמשרות הבכירות בערים אלו לרוב אינן מאוישות על ידי תושבי העיר אלא על ידי תושבי קיבוצים

¹ ראו בהמשך

ומושבים או תושבי ערים אחרות המיוממים² אליהן מרחוק. החוקרים הגיעו למסקנה שאין לנתק את תכנון הפתרונות לקידום התעסוקה בפריפריה מהתהליכים האזוריים, ושבחינה מדוקדקת של תהליכים מקרו כלכליים אלו תאפשר לאתר הזדמנויות שיעודדו אוכלוסייה חזקה לקשור את גורלה עם ערי הפיתוח. כמו כן ממליצים החוקרים לבחון כל עיר בפני עצמה שכן התגלה שכל עיר הגיבה באופן שונה לתהליכים שעברו עליה בהתאם למאפייניה הייחודיים.

רזין (2004) בוחן את השפעות מפעל אינטל בקריית גת, מפעל שנבנה הודות למענקים שאינטל קיבלה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, והשפעות פארק התעשייה החדש שצמח סביבו. הוא מוצא כי בהתאם לציפיות לפני הקמת הפארק, רק 11% מעובדי אינטל קריית גת מתגוררים בקריית גת, אך למעלה מ-51% מתגוררים באזור הדרום (כולל קרית גת). לעומת זאת, 67.5% מעובדי הקבלן במפעל מתגוררים בקריית גת. בסה"כ מתוך כלל המועסקים בפארק התעשייה החדש בקריית גת כ-40% הם תושבי קריית גת ו-31% נוספים מגיעים מאזור הדרום. רק 29% מגיעים ממרכז הארץ. מבחינת המנהלים ובעלי השכר הגבוה מוצא רזין כי אלו נוטים שלא להתגורר בקריית גת או בערי הדרום בכלל אך הם נוטים להעדיף את האזורים הכפריים בדרום על פני מגורים במטרופולין תל אביב.

פלזנשטיין ופרימן (2004) בוחנים אף הם את התעשייה בקריית גת. הם בונים מודל תשומה-תפוקה רב אזורי, וטוענים כי פארק התעשייה מהווה מנוע עיקרי לכלכלה המקומית. הם מוצאים כי שיעור התפוקה של עובד ממוצע בפארק התעשייה החדש בקריית גת גבוהה פי 5 מעובד ממוצע במשק הישראלי, ושבועיר עובדים כ-18,000 איש - כמות זהה לכח העבודה בעיר. מבחינת רכש, מתוך כלל הרכישות של המפעלים בפארק התעשייה, 23% מבוצעים בתוך קריית גת ו-10% נוספים במחוז הדרום. מבחינת יחס תשומה-תפוקה, עבור שנת 2001 הם מוצאים כי התפוקה הנוצרת בפארק עלתה על 5.5 מיליארד שקלים לעומת תשומות של 831 מיליון שקלים בלבד. להערכתם אילולא הקמת מפעל אינטל ופעילות הפארק שקמה סביבו, הפעילות הכלכלית האלטרנטיבית הייתה משיגה כ-30% מפעילות הפארק מה שהיה הופך את המבנה הכלכלי של העיר למבנה של ענפי תעשייה ישנים וסקטור גדול של שירותים ציבוריים. לצד אינדיקציות חיוביות אלו, מצביעים החוקרים על דליפת ביקושים בתחום המסחר ומדגישים את חשיבותה של מדיניות תכנונית שתפתח פעילויות כלכליות משלימות לפארק התעשייה כגון מוקדי מסחר ובילוי.

² יוממות = מגורים בעיר אחת ועבודה בעיר אחרת, המונח נמצא בשימוש לרוב כשמדובר על נסיעה ארוכה לעבודה ובחזרה.

מואב וריינגוורץ (2006) בחנו האם היקף אישורי ההשקעה משפיע על מספר מקבלי קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה בקרב 12 יישובים באזור דרום. החוקרים הגיעו למסקנה שאישורי ההשקעה ביישובים באזור הפיתוח אינם מקטינים את שיעור מקבלי דמי האבטלה וגמלת הבטחת הכנסה ביישוב וזאת כיוון שלא נמצא מתאם מובהק בין היקף אישורי ההשקעה והשינוי בשיעור מקבלי האבטלה. המחקר אינו מתייחס כלל להשפעות אקסוגניות אזוריות אשר השפיעו על המשתנים הנבדקים, וכן מתייחס רק למקבלי הקצבאות ודמי האבטלה שאינם משקפים בהכרח את מצב התעסוקה ביישוב. מחקר זה אינו מתייחס להגדרות המטרה של המענק, כך למשל ייתכן והמענקים כוונו להשפיע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות וההשפעה על כלל היישוב אינן רלוונטיות וייתכן וההשפעה באה לידי ביטוי דווקא בהכנסה למעגל העבודה אוכלוסיות שלא היו זכאיות למענקי אבטלה. בעיה נוספת באמידה פשטנית של הנתונים עשויה לנבוע מסימולטניות בין השפעת המענק על התעסוקה והשפעת מצב התעסוקה על החלטת המענק. בדו"ח **בנק ישראל לשנת 2006** (תיבה ב' 3) פורסם מחקר מקביל הבוחן אף הוא את השפעת המענקים על התעסוקה. החוקרים בחנו את השפעת המענקים שניתנו בין השנים 1987-2003 על שיעור המועסקים ושיעור המובטלים ב-15 אזורים טבעיים הנכללים באזור פיתוח א, באמצעות בחינת ההשפעה המצטברת של מענקים שניתנו במשך 5 שנים על שיעור התעסוקה בשנה השישית, תוך פיקוח על המצב המקרו-כלכלי במשק, שיעור העולים, שיעור המשכילים ומאזן ההגירה הפנימית בכל אזור. נמצא כי למענקים ישנה השפעה מסוימת על התעסוקה, גם אם מועטה. כמו כן נמצא כי על מנת להוריד את שיעור האבטלה בנקודת האחוז, בכלל אזור פיתוח א, יש להשקיע כ-2 מיליארד ₪ בשנה למשך 5 שנים. בהקשר זה מזכיר הדוח את מסלול התעסוקה שהחל לפעול באותה תקופה והמליץ להגדיל את תקציבו.

נבון ופריש (2009) בחנו את פריון ההון המסובסד ביחס להון שאינו מסובסד³ וכן את השפעות המענקים על השקעות הפירמה והגדלת כמות העובדים בה. נבון ופריש זיהו כי בחינה ישירה של השלכות המענק תהיה אנדוגנית ומוטה כיוון שמפעל הנתקל בהזדמנות השקעה רווחית בשנה מסוימת ייטה לבקש ולקבל מענק הון ולהשקיע באותה שנה או סמוך לה, ואילו מפעלים שלא נתקלו בהזדמנות כזאת לא יבקשו מענקים, לא יקבלו מענקים ולא ישקיעו. לפיכך, למרות שבאמידה ישירה התוצאות הצביעו על תרומה מובהקת להשקעות ולתעסוקה, תוצאות אלו הוגדרו כמוטות ונפסלו. על מנת להתגבר על בעיית האנדוגניות בוצעה האמידה בשני שלבים, כאשר בשלב ראשון נאמדה ההסתברות של מפעל לקבל מענק ובשלב שני נבחנה ההשפעה של הסתברות זו על כמות ההשקעות והשינוי בתעסוקה. באמידה זו נמצא כי לקבלת ההטבות אין השפעה חיובית ומובהקת על הגידול בהשקעות והתעסוקה של המפעלים. יש לציין כי האמידה התמקדה בתוכניות

³ ראה פירוט לקמן בפרק 2.1.2

הרחבה בלבד ולא על תכניות הקמה של מפעלים חדשים, עקב מחסור בנתונים על מפעלים שתוכננו אך לא הוקמו.

2.1.2 השפעת חוק עידוד השקעות הון על התעשייה באזורי הפיתוח גרדוס וקרקובר (1976) בדקו את רמת התיעוש ומאפייניה באזורי המרכז והפיתוח, בשנים ⁴1971-1965. הם מצאו כי בהסתכלות על כלל המשק בארץ רמת התיעוש באזורי הפיתוח גדלה, תוך פיזור שוויוני יותר של התעשייה בארץ. עם זאת, באזורי הפיתוח הם מוצאים ירידה במגוון של ענפי התעשייה, וכן מגמה של ריבוי ענפים עם צמיחה נמוכה באזורי הפיתוח, לעומת ריבוי של ענפים עם צמיחה גבוהה במרכז כאשר לאורך שנות המחקר המגמה הלכה והתחזקה.

החוקרים בחנו את ההיסטוריה הדמוגרפית של אזורי הפיתוח ביחס לסוג התעשייה שקיבלה עידוד על ידי קובעי המדיניות. בשנים הראשונות ערי הפיתוח אוכלסו בעיקר בעולים, רובם חסרי הכשרה מקצועית ותעשייתית, והאבטלה הייתה קשה. בהתאם הועדפו מפעלים שיוכלו לספק במהירות מקומות עבודה רבים שיתאימו לכישורי התושבים, קרי מפעלים גדולים בענפי המזון והטקסטיל. כבר בתחילת שנות השבעים התברר כי תופעת הלוואי של עידוד מקומות תעסוקה לאנשים בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך הייתה הגירה שלילית מסיבית בעיקר של אוכלוסייה בעלת פוטנציאל כלכלי לכיוון מרכז הארץ. כאשר למרות פעילות קובעי המדיניות⁵ הפערים בין המבנה הענפי במרכז ובפריפריה לא נסגרו במהלך השנים⁶.

בורוכוב (1989) דן בהתפתחות התעשייה בערי הפיתוח בשנים 1976-1983. הוא סוקר את שיעור התעסוקה הנמוך והתלות של תושבי הפריפריה בענף התעשייה: 40% מכוח העבודה בערי הפיתוח היה מועסק בתעשייה לעומת 25% בכלל המשק, נכון לאמצע שנות ה-70. צמיחת התעשייה בערי הפיתוח הואטה מאוד בשנים 1976-1983 ולהערכתו מגמה זו עלולה להמשך משום שהתעשיות עליהן מבוססות עירות הפיתוח נמצאות במגמת דעיכה, בעוד שתעשיית ההיי-טק ותעשיות מתקדמות אחרות פועלות לרוב במרכז הארץ.

בורוכוב מגדיר שתי סיבות עיקריות למגמה זו: סיבה אובייקטיבית ומדיניות ממשלתית. הבעיה האובייקטיבית היא מרחק מריכוזי האוכלוסין הבא לידי ביטוי בריחוק מספקים, מלקוחות, חוסר בעובדים בעלי מיומנויות ייחודיות בסביבה הקרובה שיאפשר לפירמה את הגמישות הנדרשת וריחוק מאוניברסיטאות ומוסדות מחקר. בעיית המדיניות נעוצה לדעתו, בדומה לשוורץ, בעובדה שחוק עידוד השקעות הון עשוי למשוך לפריפריה

⁴ ראה גם: גרדוס, י' ועיני י' (1980) "הפער התעשייתי בין מרכז לפריפריה בישראל", רבעון לכלכלה, כ"ו (106), עמ' 262-275.
⁵ ראה לדוגמה: דו"חות היחידה לאזורי פיתוח, משרד התעשייה והמסחר, 1979-1986, קווי יסוד של הממשלה לשנים 1981-1983.
⁶ ראה גם: (בורוכוב, א. 1989; בר-אל, ר. 1982; בר-אל, ר. ואחרים, 1989; ברקוביץ, י. שפיץ, ר., בן בט, א. וברגמן, א. 1970; גרדוס וקרקובר 1976; גרדוס ועיני, 1980; גרדוס, 1998; קיפניס, 1976; שחר וליפשיץ, 1980; Lithwick, H. & Gradus, 1999; Y).

פרויקטים מסוכנים שסיכויי ההישרדות שלהם קטנים. מאחר שהחוק במתכונתו אז אפשר מעמד של מפעל מאושר גם למפעלים בפריפריה שאינם מייצאים, הגיעו לפריפריה בעיקר מפעלים המייצרים לשוק המקומי בעלי פוטנציאל צמיחה נמוך. עם זאת בורוכוב סבור שהחוק חשוב ותרם תרומה משמעותית לפיתוח התעשייה בפריפריה, כיוון שלדעתו אלמלא התמריצים התעשייה הקיימת לא הייתה מתפתחת כלל.

רזין ושוורץ (1992) סוקרים את הגורמים לקיפאון בהתפתחות התעשייה בפריפריה בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת. בשנות השמונים התרחש משבר בענפים המסורתיים שהשפיע במיוחד על הפריפריה שהייתה רוויה במפעלים מתחומי התעשייה המסורתית. היחלשותם של מפעלי ההסתדרות והכישלון בפזור הולם של התעשיות הביטחוניות לא סייעו למשבר זה. כמו כן, לטענת החוקרים בשנות השמונים לא היה כלל מחסור בעתודות קרקע לתעשייה באזור המרכז מה שהפך את התחרות עם המרכז לבלתי אפשרית. בשנות ה-90 פחת באופן יחסי התמרוץ להשקעות הון בפריפריה בעיקר בשל הבהלה הלאומית ליצירת מקורות תעסוקה לגל העלייה מברית המועצות ומאתיופיה. הצורך ביצירת מקורות תעסוקה באופן בהול גרם להרחבת התמריצים גם להשקעות במרכז הארץ.

החוקרים טוענים כי תהליכי ההתפתחות שעוברת התעשייה בעולם פועלים נגד אזורי הפריפריה וזאת למרות ירידה במשמעות של הוצאות ההובלה. לדעתם, עלות העסקה תלויה יותר ויותר במרחק כיוון שהתעשייה המודרנית, ובעיקר תעשיית ההיי-טק, דורשת אלמנטים של שיתופי פעולה וניהול מו"מ. מסיבה זו לדעתם פירמה הפועלת בפריפריה תתקשה ליצור קשרים חדשים ושמירה על קשרים קיימים ובהתאם עלויות העסקה שלה יהיו גבוהות משמעותית מפירמה במרכז. כדוגמאות הם מביאים את עמק הסיליקון, תעשיית הסרטים בקליפורניה, ותעשיית הרכב בדטרויט, שבהם מרוכזים ספקים, עובדים מיומנים, משווקים ועוד. תהליך נוסף שפוגע בערי הפיתוח הוא תהליך של חלוקת הפירמה למרכזים שונים כאשר ההנהלות ומרכזי המו"פ פועלים במרכז ואילו הייצור הרוטיני מתבצע בפריפריה.⁷ בהקשר זה מזהירים החוקרים כי פיתוח מואץ של התחבורה לפריפריה ללא יצירת כלים משלימים תחריף את המגמה של הפרדה בין מרכזי הניהול והידע במרכז ובין הייצור הפשוט והרוטיני בפריפריה.

⁷ ראה גם:

שוורץ, ד' (1985) "התמריץ האפקטיבי הגלום בחוק עידוד השקעות הון", רבעון לכלכלה, ל"ב (124), עמ' 12-21.
 שוורץ, ד' (1986) "תרומת התמריצים הממשלתיים הישירים לפתרון בעיות התעסוקה באופקים", רבעון לכלכלה, ל"ג (128), עמ' 555-563.
 שוורץ, ד' (1990) "השפעת חוק עידוד השקעות הון על ההשקעות בתעשייה בערי הפיתוח", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
 שוורץ, ד' (1994) "האם לשנות את חוק עידוד השקעות הון", נייר עמדה מס' 1 – משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי.

שוורץ (1993) בחנה את תמריצי המיקום שנועדו לשפר ולייצב את כלכלת הפריפריה וערי הפיתוח. ערי הפיתוח מוגדרות כעיריות מרוחקות וקטנות, שבהן אוכלוסייה בעלת השכלה וכישורים גבוהים הינה משאב נדיר. מאפיין הגודל והמרחק גורם באופן ישיר לכך שלערים אלו חיסרון בכל הקשור לפרויקטים הדורשים קשר הדוק עם ספקים ומתן שירות ללקוחות וגורם כח האדם מביא לחיסרון יחסי בפרויקטים הדורשים כח אדם מקצועי ומגוון. הפתרונות שהוצעו באותה תקופה כנגד חסרונות מובנים אלו, היו מענקי מיקום שסבלו משני חסרונות עיקריים: א. המענקים היו קצרי טווח וניתנו כנגד ההשקעה הראשונית בעוד שהנהלת המפעל בוחנת השקעה בהתאם לכדאיותה בטווח הבינוני ומעלה. ב. היקפם הכספי של המענקים לא היה ודאי מה שהקשה עוד יותר על תכנון ראוי. בהתאם משכו המענקים יזמים שאינם מנוסים או כאלה הסובלים מחוסר בהון עצמי ופרויקטים בהם צפוי שההשקעה בהם תבשיל במהירות. התוצאה הייתה מפעלים שאינם יציבים ובעלי ניצולת נמוכה של הון. שוורץ מוצאת כי בין השנים 1977-1983, כ-77% מהמענקים למפעלים בענפים מסורתיים התקבלו בעיריות הפיתוח בעוד שסך המענקים שניתנו לענפי צמיחה רק 32% ניתנו בערי הפיתוח. שוורץ בוחנת האם ישנו מתאם בין היקף ההשקעות לשינוי בכמות המועסקים בתעשייה ומגלה כי מתאם זה אינו קיים למעט המתאם עם רמת ההשכלה הנמוכה. נעיר כי כחלק ממגמת המיכון ייתכן ודווקא השקעת הון תגרום באופן ישיר להפחתת כמות המועסקים דבר שאינו שלילי בהכרח שכן הוא משפר את הפריון לעובד ומגדיל באופן עקרוני את שרידותם של המפעלים והיציבות הכלכלית האזורית. שוורץ מסיקה כי האופי קצר הטווח של המענקים באותה תקופה לא עודד את המעסיקים לבצע שינויים במבנה ההשקעות וכן שהאזורים עצמם לא היו ערוכים לקליטת התועלות הנובעות מהמפעלים מבחינת תשתיות פיזיות, אנושיות, ארגוניות ועסקיות. היא מוצאת כי לחוק עשוי להיות תפקיד מכריע בצמיחתן התעשייתית של ערי הפיתוח והפריפריה ובתנאי שמתן התמריצים ילווה בפעולות נוספות של בניית תשתיות, שיביאו לשיפור הכדאיות הכלכלית לא רק בשלב ההשקעה אלא גם בטווח הארוך יותר, בשלב התפעול השוטף.

Lavy (1994) בחן את יציבות ושרידותם של מפעלים שקיבלו מענקים במסגרת חוק עידוד השקעות הון. הממצאים תומכים במסקנותיה של שוורץ לגבי יציבותן של פירמות שקיבלו מענקי הקמה וזאת מכיוון שעל פי הנתונים הגולמיים עולה שפירמות שקיבלו מענקי הקמה שרדו פחות מפירמות שהוקמו ללא מענקים כלל. עם זאת לגבי מענקי הרחבה, מפעלים שהורחבו הודות למענקים שרדו יותר מפירמות שלא קיבלו מענקים. תוצאות אלו עשויות להיות מוטות כיוון שמענקי ההון אינם ניתנים באופן מקרי, וייתכן כי אם אף אחת מהקבוצות לא הייתה מקבלת מענקים עדיין היו הבדלים בסיכויי ההישרדות שלהן עקב המאפיינים הייחודיים של הפירמות הפונות לבקש מענקים. בעיית הסלקציה נפתרה באמצעות אמידה בשני שלבים. בשלב הראשון נבחנה ההסתברות של המפעל לקבלת מענק התלויה בגורמים כגון: שיעור ייצוא, מיקום גיאוגרפי וכו', ובשלב השני

נבחנו סיכויי ההישרדות בהינתן המענק. נמצא כי גם לאחר נטרול גורם הסלקציה עדיין למענקי ההקמה השפעה שלילית ולמענקי ההרחבה השפעה חיובית על סיכויי ההישרדות של המפעל.

Bregman Fuss & Regev (1999) בחנו את ההשפעה של חוק עידוד השקעות הון על התפוקה של מפעלי תעשייה בשנים 1990-1995. המחקר מהווה המשך של מחקרים קודמים של ברגמן ואחרים לגבי התעשייה הישראלית, (ברגמן, 1986; תמרי, 1980; ועוד) החוקרים נעזרו בנתוני פנל על 620 מפעלים שחלקם נהנו ממענקי הון. הקובץ כלל נתונים ברמת המפעל על היקף מענקי הון וכן על התפוקה, התוצר, תשומת עבודה, שירותי הון הפיזי, שיעור העובדים המשכילים, ההשקעה במחקר ופיתוח, ענף כלכלי, עבודה במשמרות ועוד. החוקרים אמדו את פונקציית הייצור ומצאו כי, כאשר יתר הדברים קבועים, התפוקה לעובד נמוכה יותר במפעלים שקיבלו סובסידיה. מפעל שהיקף מענקי הון שלו הגיע ל-10 אחוזים מסך ההון שלו (שיעור הסבסוד הממוצע בקרב המפעלים במדגם) השיג תפוקה לעובד הנמוכה ב-3 אחוזים ביחס למפעל שלא נהנה. עם זאת, בהשוואה בין האזורים (א, ב ומרכז הארץ) נמצאו הבדלים בתחום זה בין האזורים: הפער חיובי וגבוה במרכז הארץ וחיובי אך נמוך באזור פיתוח ב, אך באזור פיתוח א התוצאה מתהפכת באופן ששיעור ההחזר על ההון באזור פיתוח א היה גבוה יותר בקרב הפירמות שסובסדו בהשוואה לאלה שלא סובסדו.

נבון ופריש⁸ (2009) בחנו אף הם את ההשפעה של שיעור ההון המסובסד על הפיריון, ואף אימצו את גישתם של BREGMAN FUSS & REGEV ואמדו את פונקציית הייצור של המפעלים. עם זאת, בניגוד ל-BFR פונקציית הייצור לא נאמדה ישירות על מנת שלא להיקלע לבעיה של סימולטניות, שכן לקבלת המענקים ישנם קריטריונים ספציפיים שייתכן ומלכתחילה מפלים לטובה מפעלים שבהם פריון נמוך (למשל עקב עלויות הובלה גבוהות למרכז). על מנת לשקלל את משתני העזר המשפיעים על הסיכוי לקבלת המענק, נבון ופריש השתמשו בטכניקת TSLS ומצאו כי לא ניתן להצביע על פריון נמוך יותר להון המסובסד ביחס לשאר רכיבי ההון. אף אם נניח שנבון ופריש היו מקבלים גם הם כי פריון ההון המסובסד נמוך מההון שאינו מסובסד, יש לזכור כי המפעלים המקבלים סבסוד כבולים במקרים רבים להסכמים עם המדינה המשפיעים על פריון ההון ובראשם התחייבות להעסקת כמות אנשים מוגדרת. כפי שהוזכר בצדק שהתנאים לקבלת המענק מטים את האמידה הרי שגם התנאים שלאחר קבלת המענק עשויים להטות את האמידה. יתרה מזו, על מנת לבחון האם החוק ממלא את תפקידו אין זה מספיק לבחון את יעילות הייצור באופן זה משלוש סיבות עיקריות: א. כפי שאכן עשו נבון ופריש יש לבחון השפעות נוספות של המענק כגון על התעסוקה, ועל היקף ההשקעות של המפעל אך בניגוד לנבון

⁸ ראה לעיל בפרק 2.1.1 התייחסות לחלק השני של מחקרם הבוחן את ההשפעה על התעסוקה

ופריש יש לבחון השפעות נוספות כגון רכש, מכפילי תעסוקה, רכש והשקעות של ספקים באזור ותרומה להכנסה הלאומית כתוצאה מהצריכה הפרטית של העובדים החדשים המועסקים במפעלים וספקיהם. ב. מחיר ההון של הממשלה אינו בהכרח זהה למחיר ההון של הפירמה ולכן יש להשוות את הפיריון של ההון המסובסד להשקעות ממשלתיות אחרות⁹ ובמידת הצורך לקזז מזה את ההשפעות השליליות על ההון של הפירמה. הדבר בולט במיוחד כשההון שאינו מסובסד מקורו בפירמה זרה שעבורה החלופה אינה מרכז הארץ אלא מדינות זרות. ג. המחקר בוחן מצב נתון שבו כבר בוצעו השקעות רבות בפריפריה ולכן בוחן את השפעה השולית של ההון המסובסד על הפיריון אך על מנת לבחון האם החוק ראוי יש לבחון מהי ההשפעה של סך ההון המסובסד או ההון המסובסד הממוצע. כמובן שאין אפשרות לבחון בצורה אמפירית מצב היפותטי של ביטול החוק למפרע, אך יש לאמץ הסתייגות זו בבחינת תוצאות של מחקרים דומים.

2.2 בעולם

Cannon (1980) בדק את השפעת תכנית התמריצים שהופעלה במשך שנתיים (1966-1965) באזור מפרץ ג'רג'אן שבאונטריו קנדה. הוא בדק את השינויים שחלו באזור, בהיקף התעשייה ובמאפיינה, בתקופת התמריצים. לאחר מכן בדק את השינויים שחלו לאחר הפסקת התמריצים. החישובים נעשו בערכים מוחלטים ובמונחים יחסיים, בהשוואה לשינויים שחלו באותה תקופה במדינה כולה. ממחקרו מסתבר כי בתקופה ההטבות גדל מספר המועסקים בתעשייה באזור. מרבית הגידול (97.5%) מקורו במפעלים שקבלו סיוע, בעיקר במפעלים חדשים שהוקמו. תוספת התעסוקה יכולה הייתה להיות גדולה יותר לולא הצמצומים שהיו באותה תקופה במפעלים שלא זכו לסיוע, וייתכן שזו השפעת לוואי בלתי רצויה של התמריצים באזור. השפעת לוואי נוספת היא חוסר היציבות התעסוקתית באזור. מסתבר כי בשנים שלאחר תום תקופת התמריצים חלו במפעלים שזכו לתמריצים צמצומים ניכרים בכוח-אדם, וחלק מהם אף נסגר לחלוטין. התמריצים גרמו גם לשינוי במבנה התעשייה באזור, וגם כאן Cannon מראה כי חלק מן השינוי היה זמני בלבד, הצטמצם לתקופת התמריצים בלבד. נמצא כי בתקופת התמריצים, בהשוואה למצב לפני כן, הייתה צמיחה מואצת במיוחד בארבעה ענפים (מבחינת תעסוקה): אלקטרוניקה ומוצרי חשמל, גומי ופלסטיק, מינרלים אל-מתכתיים וטקסטיל. מגמה זו לא נשמרה בתקופה שלאחר התמריצים. בתקופה זו המשיך לצמוח בקצב מואץ רק ענף המינרלים האל-מתכתיים ואילו בשלשת הענפים האחרים קצב הגידול קטן. התמריצים גרמו כנראה גם לשינוי באזור מבחינת מבנה הבעלות על המפעלים, כאשר חלקם היחסי של המפעלים שהם בבעלות חיצונית, בעיקר של תושבי ארצות הברית, גדל. ממצא נוסף מתייחס לקשר בין האזור לבין המפעלים שנעזרו בסיוע. נמצא כי הקשרים הכלכליים בין המפעלים האלה לבין האזור מועטים ביותר, וכי את מרבית קשריהם מפנים המפעלים אל מחוץ לאזור.

⁹ ראו למשל Schalk, H. J. & Unittedt, G (2000) כדאיות יצירת משרה באמצעות תמריצים לעומת עלות מובטל.

Bond (1981) הגיע בעבודתו לממצאים דומים כאשר הוכיח כי בטווח הארוך עלולים התמריצים לגרום לחוסר יציבות באזורים המועדפים. חוסר היציבות נובע מן העובדה שלמפעלים כדאי לבוא לאזורים המועדפים רק בגלל ההטבות, ולעזוב לאחר שנים אחדות בלבד. עובדה זאת גורמת לתחלופה גבוהה של מפעלים באזורים אלה, לחוסר יציבות כלכלית ולהעדר שינוי ארוך בטווח במצבו של האזור.

McHone (1984) בדק את ההשפעה שהייתה לתמריצים על הפריסה המרחבית של היצע התעסוקות בין מחוזות ובין מדינות בארה"ב. בדומה ל-Cannon, בחן גם הוא את השינויים בהשוואה לסביבה, כלומר הוא ייחס חלק מתוספת המועסקים בתעשייה במקום הנבדק לגידול שהיה בתעסוקה התעשייתית במשק בכלל, ולגידול שהיה באזור שאליו שייך המחוז. רק את ההפרש (תוספת התעסוקה בהשוואה לסביבה) הוא ייחס להשפעה של התמריצים. ממחקרו עולה כי האפקטיביות של התמריצים גדלה, כאשר הפירמה צריכה להחליט על מחוז מסוים בתחומי אזור מטרופוליני נתון כלשהו. במקרים כאלה, יש הבדלים מועטים בלבד בין המחוזות (בתחומי האזור) לגבי מרבית גורמי המיקום (כגון, נגישות לשוק ותנאי שוק העבודה), ולכן יש לתמריצים השפעה מכרעת מבחינת בחירת המחוז המועדף.

Harrison, S. C. Jr. et el (1999) חישבו את היעילות של תוכנית ה-IDIP (Industrial Development Incentive Program) במסגרת תוכנית זו ניתנו בין השנים 1992-1997 תמריצים לחברות שהשקיעו במחוז Iredell בצפון קרוליינה. התמריצים באו לידי ביטוי בפיתוח תשתיות אנושיות ופיזיות: תוכניות הכשרת עובדים, והנחה במחיר הקרקע ופיתוח האתר. היזמים חוייבו לעמוד בתנאים כגון: מינימום השקעות (3 מיליון דולר), רמות שכר שלא יפחתו מהשכר הממוצע במשק וקריטריונים של איכות סביבה. התועלת חושבה לפי היחס שבין עלות התמריצים מול התוספת להכנסות למדינה ממיסים במקרים רבים התועלת למשק עשויה להיות גבוהה עקב ההכנסות ממיסים עקיפים והתרומה להכנסה הלאומית בטווח הקצר והארוך. עם זאת גם על-פי קריטריון מחמיר זה התמריצים התגלו כיעילים. סביר להניח כי חלק ניכר מהצלחת המיזם יש לייחס לתוכניות הכשרת העובדים המאפשרים למפעלים לגוון את ענפי התעסוקה באזור היעד וזאת בניגוד לחוק עידוד השקעות הון במתכונתו בשנות השמונים שקיבע את מקורות התעסוקה בפריפריה לענפי תעשייה מסורתיים.

Schalk, H. J. & Unittedt, G (2000) בחנו את השפעת תמריצי ההשקעה האזוריים על תיעושם של אזורים חלשים בגרמניה המערבית בין השנים 1978-1989. נמצא כי תמריצים כגון מענקי השקעה ופחת מואץ סייעו לעודד השקעות ולהביא לגידול בתעסוקה. בהשוואה בין העלות של מימון מובטל ובין יצירת מקום עבודה חדש באמצעות תמריצים נמצא כי זול יותר לייצר מקום עבודה חדש באמצעות תמריצי השקעה.

עם זאת, למרות שהושג גידול בתעסוקה, התמריצים לא הצליחו להגדיל את הפריזון לעובד ולא הספיקו על מנת לצמצם את הפער בין האזורים החלשים והחזקים. בתקופה זו

הפערים בין האזורים אף גדלו. החוקרים הסיקו מכך שהפריון לעובד ורמת הפיריון האזורית תלויים במאפייני האזור ואין בכוחם של התמריצים בלבד לשנות מאפיינים אלו. על מנת לשפר את רמת הפיריון האזורית יש לבצע השקעות בגורמים המשפיעים על היעילות הטכנולוגית כגון תשתיות פיזיות וכוח אדם מיומן, במקביל לתמריצי המיקום. Sridhar (2001) בחן את תכניות המענקים של אזור היזמות באוהיו. הוא מצא כי ברוב המקרים התועלת עלתה על העלות ומסיק כי הטבות מס הן כלי יעיל אך יעילותו עולה ככל ששיעור התעסוקה נמוך יותר¹⁰

Peters and Fisher (2002) בחנו את השפעות המענקים על פירמות באזורי היזמות ב-13 מדינות בארה"ב, בשנים 1989-1995. הם מצאו כי לאזורי היזמות אין השפעה על שיעורי התעסוקה וההכנסה. Greenbaum & Engberg (2004) מגיעים לתוצאות דומות במחקר המתייחס ל-6 מדינות, הם מצאו כי בעוד פירמות חדשות הושפעו לטובה מקיומו של אזור יזמות, התברר שפירמות ותיקות הושפעו לרעה, כך ששתי ההשפעות קיזזו זו את זו.

Greenbaum and Bondonio (2006) חקרו בשיטות אקונומטריות את השפעת התכנית 'Objective 2' של האיחוד האירופי על הגידול במספר המועסקים במרכז וצפון איטליה בין השנים 1995-1998. הם השתמשו בנתוני התעסוקה של אזורים שהשתתפו בתכנית ובנתונים של אזורים דומים שלא השתתפו בתכנית. על מנת לבטל השפעות שאינן רלוונטיות הם אספו נתונים אקסוגנים של מגמות כלכליות שעשויות היו להשפיע באופן שונה על האזורים וכן על מגמות שעשויות היו להשפיע באופן שווה על האזורים. בניגוד למחקר מ-2004, מסקנתם הייתה שהשפעת התכנית על יצירת מקומות עבודה חדשים היא מובהקת ושניתן ליחס 17-23 אלף משרות חדשות להשפעות התכנית. הם אמדו את העלות של יצירת משרה בכ-30-16 אלפי יורו. הם מציינים כי עלות זו גבוהה יחסית למחקרים אחרים בתחום אך מטילים ספק במהימנות המחקרים כיוון שלא נעשו בשיטות אקונומטריות. החוקרים מצאו גם כי התוצאות הטובות ביותר התקבלו בהפעלת התוכנית לתעשיות שהציגו תוצאות טובות בשנים שקדמו להפעלתה של התוכנית וכן באזורים שהציגו גידול משמעותי במספר המועסקים. מסקנתם היא כי בעוד התוכנית

¹⁰ ראו גם:

Sridhar (2000)

Felsenstein D., J. Persky (1999) "When is a Cost Really a Benefit? Local Welfare Effects and Employment Creation in the Evaluation of Economic Development Programs," *Economic Development Quarterly*, 13 (1), 46-54.

Boarnet M. J. (2001) "Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice," *Economic Development Quarterly*, 15 (3), 242-254.

יכולה להיות יעילה לעידוד צמיחה בתחומי פעילות מצליחים או במצב סביר, היא יעילה פחות בתעשיות באזורים במצוקה.

Greenbaum and Bondonio (2012) בחנו את השפעתם של תוכניות שונות של תמיכה בעסקים על הגידול במספר המועסקים בפירמות. הם השתמשו במאגר נתונים ייחודי המצליב בין תוכניות תמיכה של האיחוד האירופי ובין נתונים על הפירמות שהתקבלו מהלשכה לסטטיסטיקה של איטליה. הם התמקדו במיוחד בהבדל בין ההשפעה של מענקים להשפעה של סיוע בעזרת הלוואות והגיעו למסקנה שהשפעתם על הגידול בתעסוקה דומה, אך כיוון שברוב המקרים הלוואות מוחזרות יוצא שמבחינת עלות-תועלת ההשקעה בהלוואות לעסקים משתלמת יותר. עם זאת הם מסייגים ואומרים כי הלוואות מנציחות מינוף גבוה בפירמות (ובכך מסכנות את יציבותם כך שלטווח ארוך השפעתם תהיה פחות מוצלחת).

3 המסגרת התיאורטית

3.1 מודל סטטי ברמת הפרט

קבוצות האוכלוסייה במשק נבדלות זו מזו הן בנכונות להשתתף בכח העבודה והן בכישורים המתאימים ובפרט ברמת ההשכלה וההכשרה המקצועית. לצורך הדיון התיאורטי נגדיר שני סוגים של קבוצות אוכלוסייה: אוכלוסייה רגילה R ואוכלוסייה מיוחדת S.

3.1.1 היצע העבודה

באוכלוסייה רגילה, הפרט רוצה למקסם את התועלת הבאה:

$$\max U(C, l)$$

s.t

$$C = (T - l)w_R$$

כאשר:

C - היא כמות התצרוכת במונחים נומריים ($1 = P_C$)

l - היא כמות הפנאי במונחי יחידות זמן

T - הוא מלאי יחידות הזמן העומד לרשות הפרט

w_R - הוא השכר ליחידת זמן

המקרים בהם הפרט ייבחר שלא לעבוד מתוארים לרוב כמקרי קצה בהם השכר הפוטנציאלי הינו נמוך מידי או שהתועלת מפנאי היא גבוהה כל כך שאין השקה בין פונקציית התועלת של הפרט לעקומת מגבלת התקציב.

באוכלוסיות מיוחדות פונקציית התועלת מושפעת לא רק מהפנאי אלא גם מעצם הגדרתם כ"לא מועסקים". במקרים מסוימים השפעה זו עשויה להיות שלילית, כגון החרפה מאי יכולתו של הפרט לפעול לפרנסת משפחתו אך לצורך הדיון נניח כי חיובית תמיד. ההשפעה צפויה להיות חיובית הן מסיבות אידיאולוגיות, הן כתוצאה מהשפעות חברתיות והן מסיבות משפחתיות:

א. **סיבות אידיאולוגיות** - באוכלוסיות הנבדקות במחקר זה, סיבות אידיאולוגיות עשויות להיות הרצון של הגבר החרדי ללמוד תורה או שהתפקיד האידיאלי לאשה

הוא להיות עקרת בית. בפשטות נניח שלפחות בטווח הקצר והבינוני¹¹ אין מתאם בין ההשפעה האידיאולוגית וההשפעה החברתית.

ב. **השפעות חברתיות** - השפעות חברתיות באוכלוסיות הן תוצאה של הסיבות האידיאולוגיות אך נובעות מההשקפות האידיאולוגיות של הסביבה. במקרים רבים השקפות הסביבה זהות להשקפה של הפרט אך ניתן להפריד בין ההשפעות כך שגם אם הפרט החליט שבמקרה שלו התועלת מצריכה גבוהה מהפסד התועלת מהוויתור האידיאולוגי, עדיין היציאה לעבודה תגרור הפסד תועלת כתוצאה מהפגיעה במעמד החברתי.

ג. **השפעה משפחתית** - את ההשפעה המשפחתית ניתן לחלק לשני רכיבים: הראשון הוא תוצאה של ההשפעות האידיאולוגיות והחברתיות על בני המשפחה, כך למשל החלטה של גבר חרדי לעזוב את הישיבה ולצאת לעבוד, עשויה להשפיע על מעמד החברתי של בני המשפחה האחרים. השני רלוונטי בעיקר במקרה שהצד שלא עובד (לרוב זו האשה) נוטל על עצמו את האחריות למטלות הבית. יציאה לעבודה במקרה זה לא רק תקטין כמותית את שעות הפנאי של הצד השני כדי שייטול חלק במטלות, אלא גם תעביר אליו חלק מהאחריות. העברת האחריות עשויה אולי לשפר את רמת הרווחה של הפרט אך עשויה לפגוע ברווחת התא המשפחתי ואף למתחים ומריבות. לא כאן המקום לבחון את הימצאותם או היעדרם של צידוקים מוסריים ופרקטיים למצב זה, רק נניח לצורך המודל התיאורטי שהפרט רואה לנגד עיניו אובדן תועלת סובייקטיבי.

בעיית הצרכן באוכלוסיות מיוחדות, תיראה כך:

$$(1) \quad \max U(C, l, S, I, F)$$

s.t

$$(2) \quad C = (1 - E)(T - l')w_s + E \cdot h$$

$$(3) \quad l = T - E(T - l')$$

כאשר:

הפרמטרים (Social, Ideological, familial) S,I,F – מסמלים בהתאמה את ההשפעות החברתיות, האידיאולוגיות והמשפחתיות על הפרט כאשר אינו עובד. אני מניח שלרכיבים אלו השפעה חיובית על התועלת באוכלוסיות הרלוונטיות.

l' – כמות הפנאי l שהפרט בוחר לצרוך במידה והוא עובד.

$-E$ – הינו אופרטור המקבל ערך 0 כאשר הפרט עובד ו-1 כאשר אינו עובד.

¹¹ כלומר התקופה הנבדקת במחקר זה

h – הוא תשלום העברה המתקבל כאשר הפרט אינו עובד.

לצורך הפשטות נניח כי במקרה של החלטה לצאת לעבוד, שעות העבודה הן סטנדרטיות כך שהפרט לא בוחר את כמות שעות העבודה. כמו כן נניח כי כאשר הפרט אינו עובד שעות הפנאי המקבילות לשעות העבודה הסטנדרטיות אינן פנאי במונחי הרגיל (במיוחד נכון הדבר לגבר חרדי הלומד תורה שמבחינתו זו משימה המקבילה לעבוד. הנחה זו רלוונטית במקרים רבים גם עבור עקרת הבית), ולכן נצמצם את השפעת הפנאי בשעות אלו להשפעה על המעמד החברתי של בני המשפחה, כלומר על הרכיב F . בנוסף, מכיוון שההחלטה האם להצטרף לכח העבודה הינה החלטה חשובה בחיי הפרט, עקב השפעתה על עולמו הערכי ועל התדמית הסביבתית, נניח כי מדובר בהחלטה חד פעמית וכלל הערכים שהפרט רואה לפניו הינם ערכים מהוונים של סך התועלות והתשלומים העתידיים, וכן הפרט רואה לנגד עיניו את החלטתו של בן הזוג והחלטתם של הפרטים בקבוצת האוכלוסייה שלו כנתון קבוע. נגדיר את 3 הרכיבים S , I ו- F כפונקציה אחת:

$$(4) \quad SIF_i(E_i, \delta) = \delta E_i = \left(p \left(\frac{\sum_{i=1}^n E_i}{n} \right)^\theta + (1-p) \right) E_i$$

כאשר:

δ - מייצג את עוצמת ההשפעה הסביבתית, ככזה הוא תלוי במצב התעסוקה של שאר הפרטים בקבוצת הייחוס.

n - הינו מספר הפרטים בקבוצת הייחוס.

θ - הינו פרמטר קבוע המייצג את ההשפעה המשתנה לגודל, $\theta > 1$, כך שככל שיותר פרטים באוכלוסייה בוחרים שלא לעבוד השפעתם השולית על החלטת הפרט קטנה. לחילופין, הפרטים הראשונים שמחליטים לסטות מהנורמה ולצאת לעבוד משפיעים יותר מהפרטים הבאים אחריהם.

ρ - הינו המשקל שהפרט מייחס לתועלת מהמעמד החברתי (שלו ושל משפחתו) כתוצאה מאי העבודה שלו לעומת התועלת ממילוי השקפתו האידיאולוגית.

במקרה כזה פונקציית ההחלטה תיראה כך:

$$(5) \quad \max U(C, SIF)$$

s.t

$$(6) \quad C = (1 - E)w_s + E \cdot h$$

משוואת הלגראנג' תהיה:

$$(7) \quad L(C, E, \lambda) = U(C, SIF(\delta E)) - \lambda(C - w_s - E(h - w_s))$$

ותנאי סדר ראשון:

$$(8) \quad \frac{\partial L}{\partial C} = \frac{\partial U}{\partial C} - \lambda = 0$$

$$(9) \quad \frac{\partial L}{\partial E} = \frac{\partial U}{\partial SIF} \delta + \lambda(h - w_s) = 0$$

$$(10) \quad \frac{\partial L}{\partial \lambda} = C - w - E(h - w_s) = 0$$

מכאן שעל מנת שהפרט ייבחר לצאת לעבוד השכר צריך לקיים:

$$(11) \quad w_s \geq h + \frac{\frac{\partial U}{\partial SIF}}{\frac{\partial U}{\partial C}} \delta = h + e_{sif}$$

כאשר e_{sif} הינו מקדם גמישות התחלופה של פונקציית התועלת בין התועלת מצריכה והתועלת מהשפעות חברתיות, אידיאולוגיות ומשפחתיות של אי יציאה לעבודה.

על פי משוואה (4) $\bar{\delta}$ גדל ככל שיותר פרטים באוכלוסיית הייחוס בוחרים שלא לעבוד, כלומר ככל שיותר פרטים יצאו לעבוד, יקטן השכר המינימלי שהפרט בקבוצה ידרוש.

3.1.2 הביקוש לעבודה

הביקוש של הפירמה לעבודה נובע בפשטות ממקסום פונקציית הרווח:

$$\text{Max } \pi(K, L) = F(K, L) - \text{TC}(K, L)$$

כאשר, K ו- L הם כמויות ההון והעובדים בהתאמה, F היא פונקציית הייצור ו- TC היא פונקציית הרווח הכולל.

בהינתן כמות הון נתונה, הביקוש לעבודה של אוכלוסיות רגילות R ייגזר מתנאי סדר ראשון של הפונקציה:

$$\pi(R) = F(R) - w_R R$$

וכמות העובדים בשווי משקלה תהיה הכמות שבה $F'(R) = MP_R = w_R$.

הביקוש לעבודה של אוכלוסיות מיוחדות S יהיה חיובי כל עוד פונקציית הרווח של הפירמה תהיה שווה או גבוהה לפונקציית הרווח של הפירמה כאשר היא מעסיקה רק עובדים מאוכלוסיות רגילות R:

$$\max \pi (pS + (1 - p)R) \geq \max \pi (R)$$

כאשר p מבטא את שיעור העובדים מאוכלוסיות מיוחדות.

ההנחה היא כי מבחינתו של המעסיק הצפי לתפוקה מפרט באוכלוסייה המיוחדת נמוך מתפוקתו של פרט רגיל. צפי זה עשוי לנבוע כתוצאה מהיעדר השכלה והכשרה רלוונטית או בגלל הבדלי תרבות וחוסר אינפורמציה היוצרים אצל המעסיק חוסר וודאות לגבי התפוקה הצפויה מהעובד. בדומה לצד ההיצע גם כאן נניח שההחלטה האם להעסיק עובד מאוכלוסייה מיוחדת הינה החלטה חד פעמית, בין השאר בגלל העלויות הכרוכות בפתיחת שלוחה באזורים בהם אוכלוסייה זו מתגוררת. הנחה זו מאפשרת להסתפק במודל סטטי, כך שהמעסיק מניח תוחלת מסוימת לתפוקה הצפויה מהעובד הכוללת את רכיב חוסר הודאות.

פונקציית הייצור תהיה:

$$(12) \quad F(K, R, S) = K^\alpha (R + \theta S)^\beta$$

כאשר:

K הינו רכיב ההון

β, α הינם מקדמי התפוקה של ההון והעבודה בהתאמה

θ הינו מקדם חוסר היעילות או חוסר הודאות לגבי תפוקתו של העובד באוכלוסייה המיוחדת, $\theta < 1$.

בפונקציה לעיל אמנם מתקיים $\frac{\partial MP_k}{\partial S} > 0$, אך החלפה של עובד מסוג R בעובד מסוג S, תפגע לא רק בתפוקה השולית של העובדים אלא גם בתפוקה השולית של ההון. כדוגמא ניתן לקחת חברת תכנה, העובד מסוג S שכותב פחות שורות קוד בזמן נתון מעובד סוג R משפיע גם על תפוקת עמדת המחשב שלו. כדי לכתוב את אותה כמות של שורות קוד שעובדים מסוג R היו כותבים, לא די לשכור יותר עובדים מסוג S אלא צריך לרכוש יותר עמדות מחשב.

את התכונה הזו ניתן לבטא בפונקציית הרווח גם בדרך אחרת, כך שבמקום אובדן תפוקה להון נגדיר עלויות נוספות הנובעות מהעסקת עובדים מסוג S. ביטוי אלטרנטיבי זה

מאפשר להתעלם משיקולי תפוקת ההון בפונקציית הייצור, ולצורך הבנת שיקולי בחירת העובדים ניתן להגדיר פונקציה פשוטה יותר:

$$(13) \quad F(R, S) = (R + \theta S)^\beta$$

פונקציית ההחלטה של הפירמה בנוגע לכמות העובדים מכל סוג תהיה אם כך:

$$(14) \quad \text{Max } \pi(R, S) = F(R, S) - R w_R - S(w_S + \gamma)$$

כאשר:

w_R – שכרו של עובד מסוג R

w_S – שכרו של עובד מסוג S

γ – מייצג עלויות נוספות הכרוכות בהעסקת עובד מסוג S כגון עלות הכשרה ואובדן התפוקה להון.

מתנאי סדר ראשון של (14) עולה:

$$(15) \quad \frac{MP_R}{MP_S} = \frac{1}{\theta} = \frac{w_R}{w_S + \gamma}$$

כלומר על מנת שהפירמה תסכים להעסיק עובד מסוג S, עליו להסתפק בשכר:

$$(16) \quad w_S = \theta w_R - \gamma$$

במידה והפירמה מקבלת סבסוד a על כל עובד מסוג S שהיא מעסיקה, הרי שהבעיה תוגדר:

$$(17) \quad \text{Max } \pi(R, S) = F(R, S) - R w_r - S(w_S + \gamma - a)$$

והשכר לעובד יהיה:

$$(18) \quad w_S = \theta w_R - \gamma + a$$

אם נציב כאן את (11) נקבל:

$$(19) \quad h + e_{sif} \leq w_S = \theta w_R - \gamma + a$$

במידה ומטרת הסבסוד היא רק עידוד תעסוקה הרי שניתן להתייחס ל-(19) כשוויון ולכן הסבסוד האופטימלי צריך להיות בגובה:

$$(20) \quad a = h + e_{sif} + \gamma - \theta w_R$$

3.1.3 סטיקה השוואתית

ממשוואה (20) נראה כי:

- $\frac{da}{dh} > 0$ - ככל שתשלומי העברה גדולים יותר, כך נדרש להגדיל את הסבסוד על מנת שהפרט יצא לעבוד.
- $\frac{da}{de_{sif}} > 0 \leftarrow \frac{da}{d\delta} > 0 \leftarrow \frac{da}{d\sum_{i=1}^n E_i} > 0$ - גובה הסבסוד תלוי בגמישות התחלופה של פונקציית התועלת בין התועלת מצריכה והתועלת מהשפעות חברתיות, אידיאולוגיות ומשפחתיות של אי יציאה לעבודה. הפרמטר האקסוגני היחיד המשפיע על גמישות זו הינו שיעור הפרטים באוכלוסיית הייחוס שבחרו שלא לצאת לעבוד. מכאן, שככל שיותר פרטים בקבוצה ייצאו לעבוד, ניתן יהיה להקטין את הסבסוד.
- $\frac{da}{dw_R} < 0$ - ככל שהמשכורת שעל המעסיק לשלם לפרט מאוכלוסייה רגילה עולה, כך הסבסוד הנדרש להעסקת פרט באוכלוסייה מיוחדת קטן.
- $\frac{da}{d\theta} < 0$, $\frac{da}{dy} > 0$ - ככל שהכשרה הנדרשת קטנה וככל שיעילותו של הפרט באוכלוסייה מיוחדת מתקרבת לזו של הפרט מאוכלוסייה רגילה, כך הסבסוד הנדרש להעסקת פרט באוכלוסייה מיוחדת קטן. כאמור, במקרה שמקדם היעילות נובע מחוסר באינפורמציה לגבי יעילותו של הפרט, הרי שככל שלמעסיק ישנה יותר אינפורמציה על כישורי הפרט כך הסבסוד הנדרש יקטן.

3.2 מודל דינמי ברמת הקבוצה

המודל הסטטי של הפרט הסתיים בשוויון הבא, כאשר על מנת שהפרט יהיה מועסק, הסבסוד a צריך לקיים:

$$(21) \quad a = h + e_{sif} + \gamma - \theta w_R$$

נזכיר:

e_{sif} – גמישות התחלופה של פונקציית התועלת בשיקול בין צריכה לאובדן התועלת האידיאולוגית, החברתית והמשפחתית כתוצאה מיציאה לעבודה.
 γ – עלות עודפת הנובעת מהעסקת עובד מאוכלוסייה מיוחדת, עלות זו כוללת בין השאר עלויות הכשרה ועלות אובדן תפוקה להון.
 θ – מקדם חוסר היעילות או חוסר הוודאות לגבי תפוקתו של העובד.
 h – הוא תשלום העברה המתקבל כאשר הפרט אינו עובד.

השוויון מתייחס כמובן למצב אופטימלי בו מקבלי ההחלטות יכולים להתאים את הסבסוד המינימלי הדרוש לכל פרט, אך כאשר מדובר על סבסוד אקסוגני לפרט, על מנת שהפרט יעבוד צריך להתקיים:

$$(22) \quad a \geq h + e_{sif} + \gamma - \theta w_R$$

נזכיר כי:

$$e_{sif} = \frac{\frac{\partial U}{\partial SIF}}{\frac{\partial U}{\partial C}} \delta = \left[p \left(\frac{\sum_{i=1}^n E_i}{n} \right)^\theta + (1-p) \right] \frac{\frac{\partial U}{\partial SIF}}{\frac{\partial U}{\partial C}}$$

כאשר P הינו המשקל שהפרט מייחס לתועלת החברתית, $(1-P)$ הינו המשקל של התועלת האידיאולוגית והתועלת החברתית תלויה במספר הפרטים בקבוצה שאינם עובדים (E). מספר המועסקים בקבוצה יהיה מספר הפרטים X שלגביהם מתקיים אי השוויון במשוואה (22):

$$(23) \quad n - \sum_{i=1}^n E_i = \left(\sum_{i=1}^n X_i \mid a \geq h + \gamma - \theta w_R + e_{sif} \right)$$

ושיעור המועסקים בקבוצה יהיה:

$$(24) \quad Y = \frac{n - \sum_{i=1}^n E_i}{n} = \frac{(\sum_{i=1}^n X_i | a \geq h + \gamma - \theta w_R + e_{sif})}{n}$$

החלטת הפרט תלויה בהחלטות הקבוצה, אך נניח שאין מדובר בהחלטה סימולטנית אלא רקורסיבית, כלומר הפרט מקבל החלטה בתקופה מסוימת בהסתמך על מצב תעסוקת הקבוצה בתקופה קודמת.

אם כך, המודל הדינמי הכללי יהיה:

$$(25) \quad Y_t = \frac{n - \sum_{i=1}^n E_{it}}{n} = \frac{(\sum_{i=1}^n X_i | a_t \geq h + \gamma - \theta w_R + e_{sif_{it}})}{n}$$

כאשר:

$$(26) \quad e_{sif_{it}} = \frac{\partial U}{\partial U} \delta_{it} = \left[p \left(\frac{\sum_{i=1}^n E_{it-1}}{n} \right)^\vartheta + (1-p) \right] \frac{\partial U}{\partial C}$$

$$(27) \quad e_{sif_{it}} = \left[p \left(\frac{(\sum_{i=1}^n X_{it-1} | a_{t-1} \geq h + \gamma - \theta w_R + e_{sif_{it-1}})}{n} \right)^\vartheta + (1-p) \right] \frac{\partial U}{\partial C}$$

כך קיבלנו שבהנחה וכל שאר הרכיבים קבועים $\left(\frac{\partial U}{\partial U}, h, \gamma, \theta w_R, p, \vartheta \right)$, רגישות הפרט

לתועלת החברתית ואידיאולוגית $e_{sif_{it}}$ היא פונקציה של הסבסוד בשנה קודמת a_{t-1} ורגישות הפרטים בשנה קודמת $e_{sif_{it-1}}$.

באופן דומה רגישות הפרטים בשנה קודמת היא פונקציה של הסבסוד והרגישות לפני שנתיים, וכן הלאה:

$$(28) \quad e_{sif_{it}} \left(a_{t-1}, e_{sif_{it-1}} \left(a_{t-2}, e_{sif_{it-2}} \left(a_{t-3}, e_{sif_{it-3}} (\dots a_0) \right) \right) \right)$$

ולכן:

$$(29) \quad e_{sif_{it}} (a_{t-1}, a_{t-2}, a_{t-3} \dots a_0)$$

ואם נשליך מכאן למשוואה (25) נקבל ששיעור התעסוקה הינו פונקציה של גובה הסבסוד השנה ובשנים קודמות:

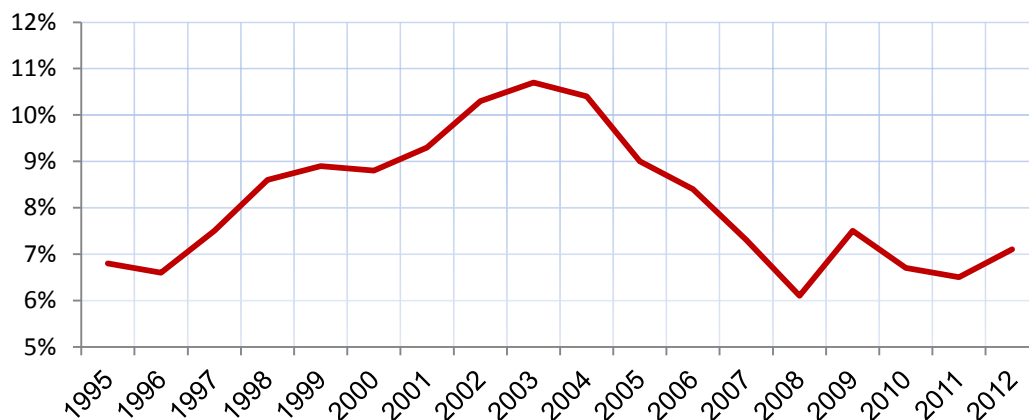
$$(30) \quad Y_{it} (a_t, a_{t-1}, a_{t-2} \dots a_0)$$

4 תעסוקה והשתתפות בכח העבודה בישראל

4.1 כללי

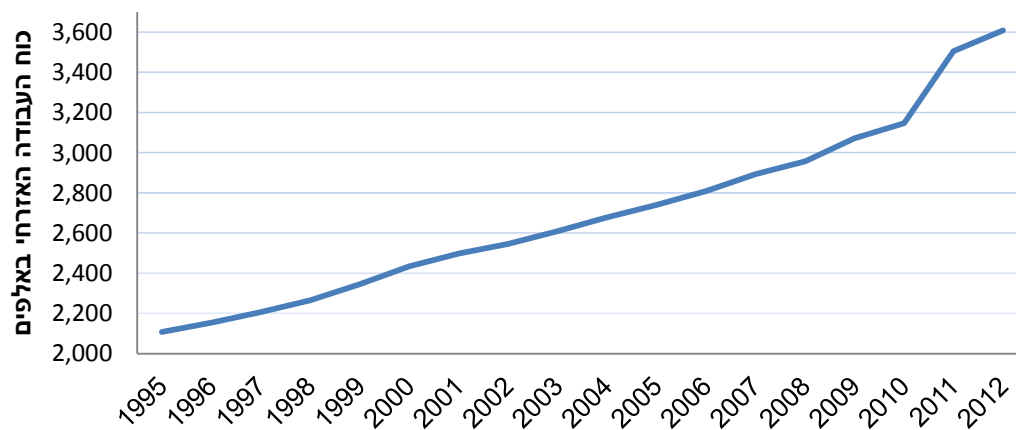
המיתון בתחילת שנות ה-2000 התבטא, בין היתר, בהתרחבות שיעור האבטלה, מ-8.8 אחוזים בשנת 2000 ל-10.7 אחוזים בשנת 2003. בשנת 2004, השתנתה המגמה וההתאוששות הכלכלית העולמית והמקומית באה לידי ביטוי בין היתר בירידה עקבית בשיעור האבטלה, עד לשיעור של 6.1% ב-2008. מאז, עומד שיעור האבטלה סביב אזור ה-7% וזאת למרות טלטלות קשות בכלכלה העולמית (משבר הסאב-פריים והמשבר בגוש הירור).

איור 1 - שיעור האבטלה בישראל בשנים 1995-2012



בנוסף לירידה בשיעורי האבטלה לרמות נמוכות היסטורית, ניכר גידול עקבי בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. ניתן לייחס גידול זה לשילוב של העלייה מרוסיה בשוק העבודה ולמדיניות הממשלה לעידוד מעבר מקצבאות לעבודה, הקטנת מספר העובדים הזרים וכן תהליכים ארוכי טווח כגון גידול משקלה של האוכלוסייה המשכילה בשוק העבודה ודחיית גיל הפרישה (תרמה לגידול בשיעור ההשתתפות אך לא להקטנת האבטלה).

איור 2 - כוח העבודה האזרחי בישראל בשנים 1995-2012



טבלה 1 - נתוני יסוד על שוק העבודה

שינוי בשיעור המועסקים (בנק' אחוז)	שיעור המועסקים מאוכלוסייה בגיל העבודה	שיעור המובטלים מכוח העבודה האזרחי	שיעור כוח העבודה האזרחי מהאוכלוסייה בגיל העבודה	מובטלים (אלפים) ¹⁵	מועסקים (אלפים) ¹⁴	כוח העבודה האזרחי (אלפים) ¹³	אוכלוסייה בגיל העבודה (אלפים) ¹²	
	47.1	7.1	50.6	104	1,368	1,472	2,906	1986
2.4	49.5	8.8	54.3	214	2,221	2,435	4,487	2000
-0.2	49.3	9.3	54.4	233	2,271	2,504	4,605	2001
-0.8	48.5	10.3	54.1	262	2,284	2,547	4,706	2002
0.1	48.6	10.7	54.5	280	2,330	2,610	4,792	2003
0.6	49.2	10.4	54.9	278	2,401	2,679	4,876	2004
1.0	50.3	9.0	55.2	246	2,494	2,740	4,963	2005
0.7	50.9	8.4	55.6	236	2,574	2,810	5,053	2006
1.2	52.2	7.3	56.3	212	2,682	2,894	5,142	2007
0.9	53.1	6.1	56.5	180	2,777	2,957	5,233	2008
-0.7	52.3	7.6	56.6	230	2,786	3,015	5,325	2009
1.2	53.5	6.6	57.3	209	2,938	3,147	5,489	2010
4.9	58.4	6.5	62.5	227	3,279	3,506	5,610	2011 ¹⁶
0.7	59.1	7.1	63.7	255	3,350	3,610	5,667	5/2012

המחצית הראשונה לשנת 2005, התאפיינה בהמשך הצמיחה הכלכלית במשק, אולם בקצב נמוך מ-2004. קצב גידול הייצוא הואט ורמת ההשקעה בנכסים קבועים ירדה, אך חל שיפור בשיעור התעסוקה, בהמשך למגמה שנרשמה משנת 2003. השכר הריאלי במגזר העסקי רשם עלייה, כנראה, לאור גידול בביקוש לעובדים. שיעורי ריבית בנק ישראל הופחתו ושיעורי האינפלציה היו נמוכים. סקר החברות לאותה תקופה מצביע על הרחבת הפעילות בתחומי בענפי התעשייה, המסחר והשירותים, התחבורה התקשורת והמלונאות ותיירות. נתוני המשך צמיחה נרשמו גם עבור ענף ההיי-טק.

פרוץ מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 הביאה לחשש מנפילת המשק לשפל כלכלי חדש, אולם עד מהרה נמוגו החששות והכלכלה המקומית הוכיחה כי השפעת המלחמה הייתה מזערית - הבורסה עלתה, הפעילות הכלכלית צמחה, ההכנסות ממסים גדלו והשקעות החוץ זרמו יותר מבעבר.

¹² גיל 15 ומעלה.

¹³ בני 15 ומעלה אשר מועסקים או חיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לסקר (תלמידים, מתנדבים, עקרות בית, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד, אנשים החיים מקצבאות ובני משפחה העובדים ללא תשלום פחות מ- 15 שעות בשבוע אינם כלולים בכוח העבודה).

¹⁴ אנשים שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע לפני הסקר.

¹⁵ אנשים שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע לפני הסקר וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לו אך לא הוצעה להם עבודה מתאימה.

¹⁶ בינואר 2012 שינה הלמ"ס את השיטה למדידת האבטלה בהתאם לכללים של ארגון ה-OECD: הכנסת חיילי צה"ל (חובה וקבע) לכוח העבודה האזרחי והגדלת מספר הישובים במדגם מ-370 ל-470 ישובים.

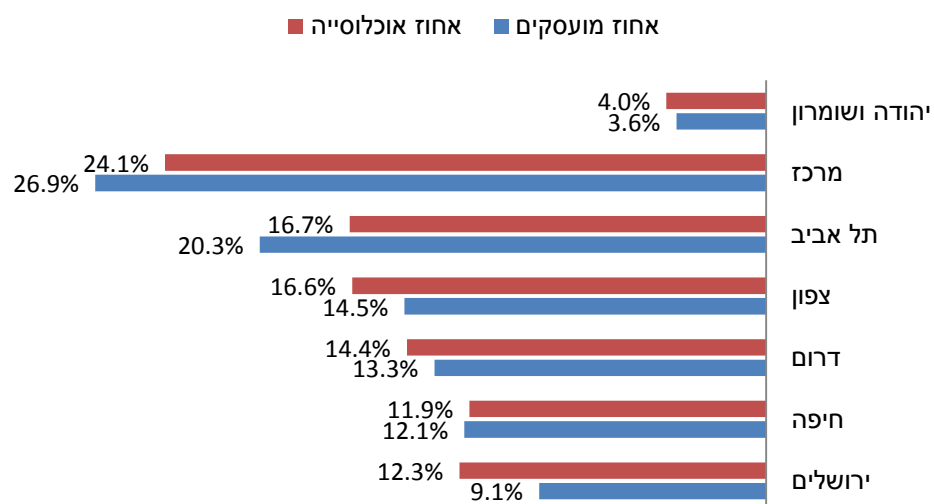
המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 הראה את חוסנה של כלכלת ישראל. על אף הורדת הריבית, האינפלציה נותרה בטווח סביר (פחות מ-4%), שיעור האבטלה עלה באופן מתון בלבד ולאחר מכן חזר בהדרגה לרמתו קודם למשבר, התוצר לא פחת וכן נמשכו השקעות חוץ. ההאטה במשק באה לידי ביטוי בשוק העבודה בעיקר בשנים 2008-2009 כאשר שיעור הבלתי מועסקים עלה מ-6.1% בשנת 2008 ל-7.5% בשנת 2009.

4.2 מצב התעסוקה בישראל - חלוקה גיאוגרפית

ככלל, המושג פריפריה משמעו אזורים המרוחקים ממרכז הארץ מבחינה גיאוגרפית, אך על-פי רוב למיקום גיאוגרפי זה יש השלכות כלכליות-חברתיות ותרבותיות, הן עקב המרחק מהמרכז, שהוא גם המרכז הכלכלי-התרבותי של המדינה, והן בשל מדיניות ההתיישבות הישראלית במשך שנים רבות.

קיימות מספר הגדרות של אזורי עדיפות לאומית ושל פריפריה¹⁷, בין היתר בחוקים, בהחלטות ממשלה ובתוכניות מתאר ארציות. ההגדרה המהותית לענייננו היא ההגדרה שמכוח החוק לעידוד השקעות הון שבו קבועים אזורי העדיפות הלאומית.

איור 3 - התפלגות המועסקים בישראל לשנת 2010 (4)



47.2% מכלל המועסקים במדינת ישראל מתגוררים במחוזות תל אביב והמרכז, אך תושבי מחוזות אלה מהווים רק 40.8% מאוכלוסיית המדינה. למעט חיפה, בכל שאר המחוזות קיים פער הפוך לזה הנראה במחוזות תל אביב והמרכז.

הריחוק ממרכז הארץ מתבטא ברוב אזורי הפריפריה במיעוט מוסדות להשכלה גבוהה ותרבות, חוסר בהיצע ומגוון משרות וסיכונים ביטחוניים המפריעים מידי פעם לפעילות כלכלית תקינה. למצב זה השלכות כלכליות וחברתיות כבדות משקל, והן באות לידי ביטוי

¹⁷ להגדרת היישובים ראה: צו לעידוד השקעות הון (קביעת התחומים של אזורי פיתוח), התשס"ג-2002.

במדד הכנסה נמוך יחסית ובתחולת עוני גבוהה באזורים המרוחקים לעומת מחוז תל-אביב ומחוז המרכז.

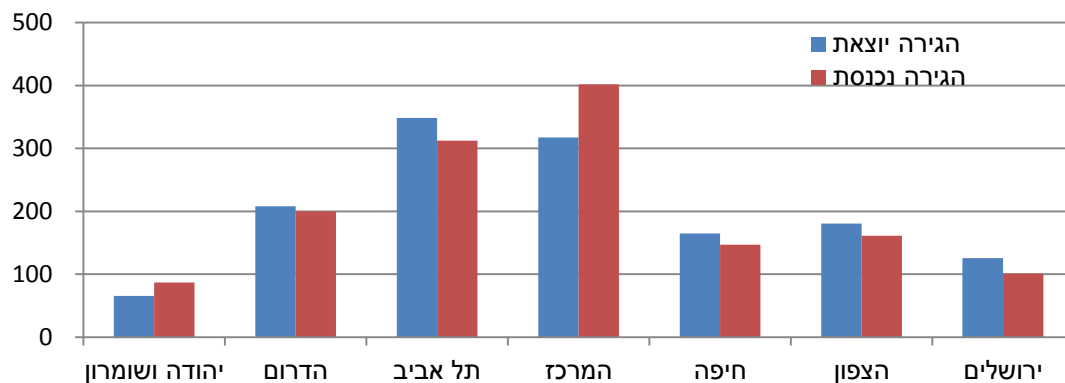
טבלה 2 - שיעור העוני וההכנסה הפנויה לפי מחוזות

יחס פער ההכנסות ¹⁸		תחולת העוני						מחוז
		ילדים		נפשות		משפחות		
2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	
34.3	74.2	47.6	40.6	37.2	31.6	33.2	29.0	צפון
33.3	82.1	36.8	34.2	25.3	25.2	21.0	23.8	דרום
42.9	83.4	57.7	55.6	46.0	41.7	36.6	32.3	ירושלים
31.2	104.5	34.9	27.8	22.3	19.2	19.3	17.9	חיפה
32.7	115.2	17.4	17.7	12.5	12.4	11.2	11.6	מרכז
34.8	120.3	23.7	26.0	13.9	16.0	11.6	13.8	תל אביב
35.9	100.0	35.3	35.2	24.4	24.8	19.8	20.6	ישראל

כפי שניתן לראות בטבלה לעיל, ההכנסה היחסית בצפון, בדרום ובאזור ירושלים נמוכה במידה ניכרת מזו שבאזור המרכז ובתל-אביב בהתאמה. תחולת העוני בצפון, בדרום ובאזור ירושלים גבוהה במידה ניכרת מתחולת העוני שבאזור המרכז ובתל-אביב. למרות מיקומה הגיאוגרפי של ירושלים, מבחינה כלכלית-חברתית יש בה אלמנטים פריפריאליים ברורים.

מנתוני ההגירה הפנימית בישראל, המצביעים על הגירה שלילית כמעט מכל המחוזות אל מחוז המרכז, ניתן להסיק כי רבים מתושבי הפריפריה מחפשים שיפור במצבם דרך העתקת מקום מגורים:

איור 4 - הגירה יוצאת ונכנסת בשנים 2000-2005 לפי מחוזות (באלפי אזרחים)



4.3 מצב התעסוקה בישראל – חלוקה מגזרית

4.3.1 חרדים

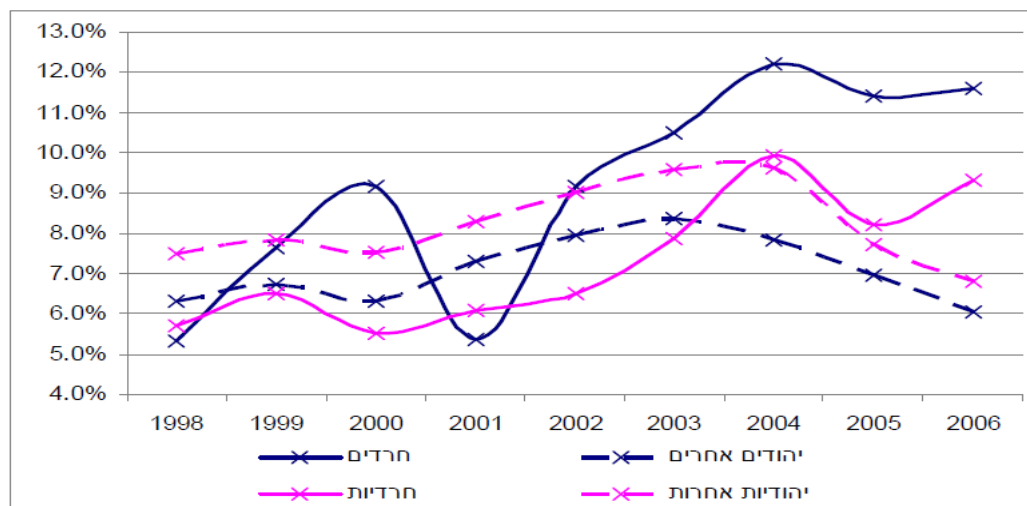
חוזר המנכ"ל 4.17 מגדיר חרדי כיהודי שומר מצוות אשר ייחודו בהקפדה הדתית שהוא נוהג בדרכי החינוך, אופי הקהילה ואורחות החיים. מעמדם (כחרדים) ייקבע על ידי ועדת ההקצאה על-פי מקום מגוריהם, מקום לימודיהם או מקום לימוד ילדיהם. פיזור אוכלוסיית

¹⁸ עומק העוני – המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני.

המגזר החרדי הינו נמוך ביחס לכלל האוכלוסייה, וקיימת בו נטייה להתגורר בתוך או בסמוך לערים מרכזיות כגון ירושלים, בני ברק ובערים שונות בצפון הארץ - כשליש מהמגזר החרדי גר בירושלים וסביבתה, כ-39% באזור המרכז (מתוכם 18% בבני ברק) ו-14% באזור הצפון.

בשנת 2010 היוותה האוכלוסייה החרדית כ-6% מכלל האוכלוסייה בגילאי העבודה, אולם בשל שיעור הריבוי הטבעי, עד שנת 2020 גודלה היחסי צפוי כמעט להכפיל את עצמו והחרדים עתידים להיות כ-11% מהאוכלוסייה בגילאים 25-64. שיעור ילודה גבוה, בד בבד עם חינוך שאינו מכוון ליצירת כושר השתכרות עתידי - חסך אשר מתורגם לשיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, מהווים גורמים מרכזיים לעוני במגזר החרדי. הריבוי הטבעי בקהילה החרדית עולה על 7%, לעומת 1.4% בקרב שאר האוכלוסייה, ושיעורי הילודה עולים על שאר המגזרים (7.7 ילדים לאישה במוצע מול 2.6 לשאר האוכלוסייה). נכון ל-2009, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים מהמגזר החרדי היה 38.8%. שיעור זה נמוך לאין ערוך משיעור ההשתתפות של גברים בכלל האוכלוסייה לאותה שנה, שעמד על 68.5% (ללא החרדים שיעור זה היה גבוה יותר). הסיבה המדווחת העיקרית לאי השתתפות בכוח העבודה הינה לימודים. שיעור השתתפות הנשים החרדיות בכוח העבודה גבוה ביחס לגברים, ובשנת 2009 עמד על 54%, עדיין נמוך בכ-6% משיעור התעסוקה של נשים לא-חרדיות.

איור 5 - שיעורי האבטלה 19 בקרב יהודים



מהגרף לעיל עולה כי בין שנת 1998 ל-2006 הייתה בקרב הקהילה החרדית עלייה מתמדת בשיעור האבטלה – המייצג את שיעור האנשים המדווחים כי הם מחפשים עבודה אך לא מצליחים למצוא. לדוגמה, בין השנים 2002-2006 עלתה האבטלה בקרב הגברים החרדים מ-9.2% ל-11.6%, זאת לעומת ירידה בשיעור האבטלה של גברים יהודים לא חרדים מ-7.3% ל-6%. מנתוני האבטלה משתמע כי בשנים אלו מתרחשת עלייה בנכונות של הקהילה

¹⁹ מובטלים: שיעור הבלתי-מועסקים בכוח העבודה האזרחי.

החרדית (והגברים בפרט) ליציאה לעבודה. שיעור האבטלה במגזר החרדי, הגבוה יותר כיום מאבטלת שאר היהודים, מעלה בקרב חוקרי המועצה הלאומית לכלכלה סברה, כי חסמים שונים לתעסוקה הם גורם המקשה על חרדים למצוא עבודה, ומונע הגדלה נוספת של שיעור התעסוקה במגזר זה.

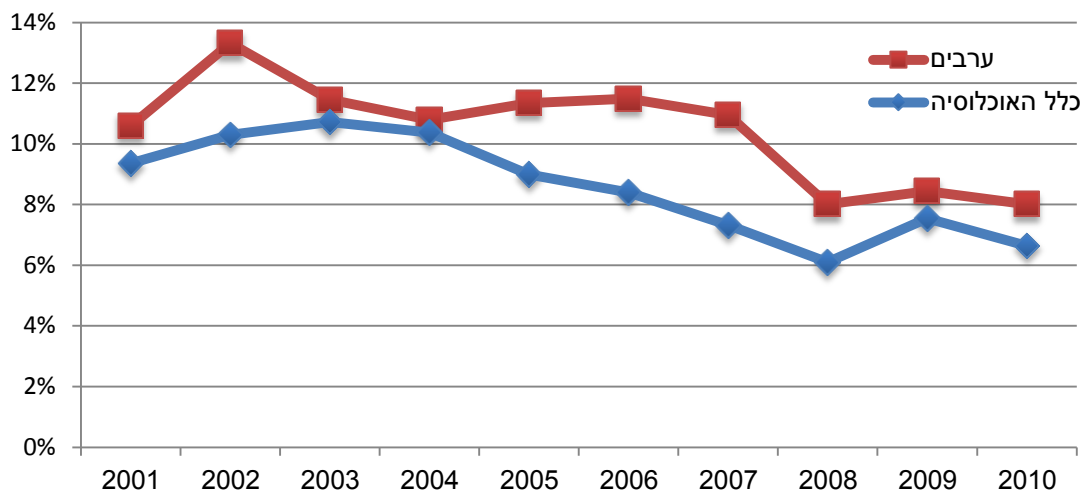
4.3.2 בני מיעוטים

הגדרת בני מיעוטים על פי חוזר מנכ"ל 4.17 הינה: "ערבים, דרוזים או צ'רקסים".

ערבים

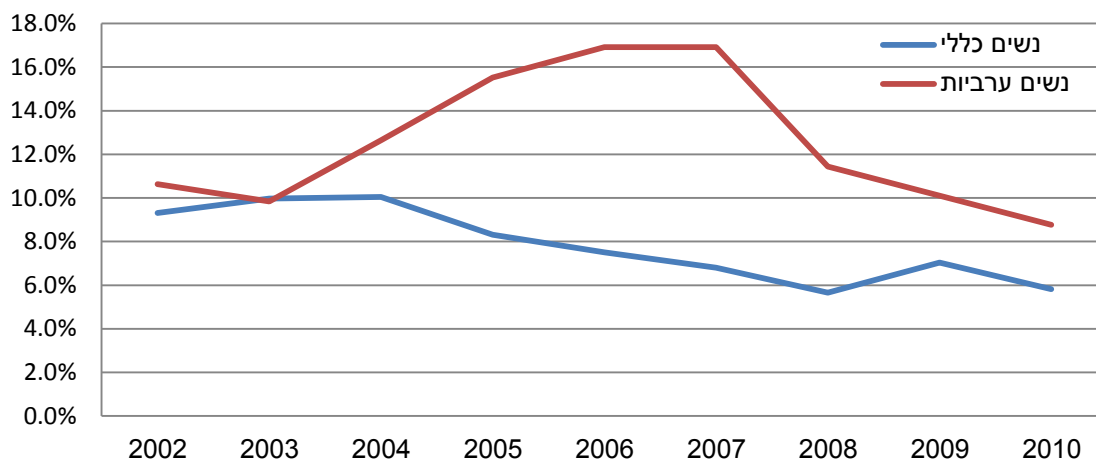
נכון לשנת 2010 ערבי ישראל מהווים כחמישית מאוכלוסייתה, אולם רק כ-15% מכלל המועסקים. סוגיית שיעורי ההשתתפות של ערביי ישראל זוכה לתשומת לב ניכרת, בעיקר בשל שיעורי ההשתתפות נמוכים של הנשים הערביות בכוח העבודה ובשל פרישה מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית אצל ערביי ישראל הגברים.²⁰

איור 6 - שיעורי האבטלה בקרב ערביי ישראל מול כלל האוכלוסייה



בקרב הנשים הערביות פערי האבטלה מול הנשים היהודיות עלו משמעותית במהלך שנות ה-2000 אך נמצאים מאז 2007 בתהליך של צמצום הפער, כאשר לפני כן, ובמשך תקופה ארוכה, היו אחוזי האבטלה בקרב הנשים הערביות נמוכים מאלה של הנשים היהודיות.

איור 7 - שיעורי האבטלה בקרב נשים



²⁰ החוקרים מבנק ישראל ביססו טענה זו על סקרי כח אדם והסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2005, עם זאת ראו באיור 20 בעמוד 54 שנתוני המחקר לא מראים הבדלים כלל בין קבוצות הגיל אצל גברים ערבים.

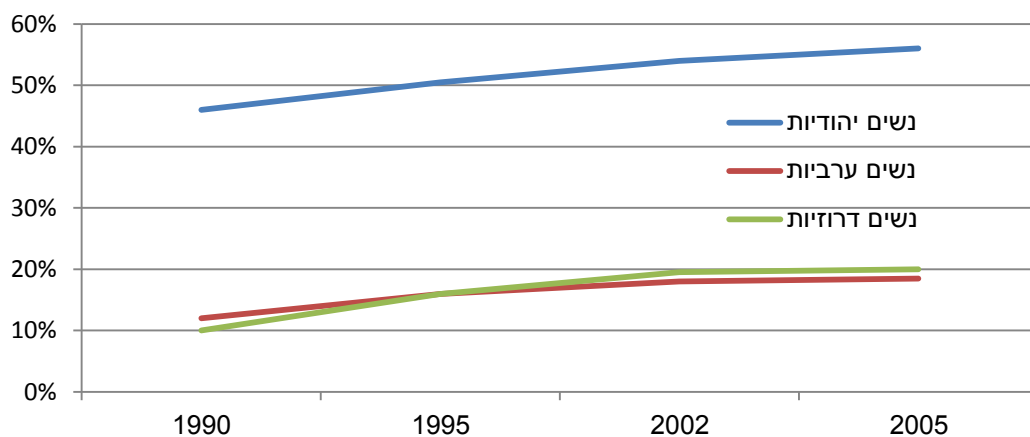
המגזר הערבי מתרכז במקצועות הדורשים רמת מיומנות נמוכה ורמה פיזית גבוהה, בתחומים כמו בנייה, תעשייה, מסחר וחקלאות. נשות המגזר הערבי עוסקות בעיקר בחינוך, בריאות ותעשייה. המועסקים הערבים משתכרים בשכר הנמוך משכר האוכלוסייה היהודית, וזאת משני טעמים - הראשון, מספר שעות עבודה נמוך יותר והשני, שכר שעות נמוך יותר. אי השוויון התעסוקתי בא לידי ביטוי בסיכוי למציאת עבודה ובאפשרויות התעסוקה, כאשר הסיבות המרכזיות לכך הינן אזורי המחיה של המגזר, אשר בניגוד למגזר החרדי המתואר לעיל, מצויים רחוק ממוקדי התעסוקה, ורמת השכלה והתמחות נמוכות לעומת כלל האוכלוסייה.

דרוזים

נכון לשנת 2005 מנתה אוכלוסיית הדרוזים בישראל כ-115,000 איש, כ-76,000 מתוכם בגיל עבודה. בשנה זו, בקרב הגברים הדרוזים, השתתפו בכוח העבודה כ-53%, שיעור הנמוך ב-8% משיעור השתתפות הגברים היהודים. בהקשר זה, יש לציין כי מדובר כאן על שיעורי השתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאינם כוללים שירות במערכת הביטחון, שהוא אפיק תעסוקה של רבים מהגברים הדרוזים.

שיעור ההשתתפות של גברים דרוזים ירד מעט בין השנים 1987-2005 מ-56% ל-53% בעוד שיעור ההשתתפות של הנשים הדרוזיות כמעט הוכפל בתקופה זו, מ-11% בשנת 1987 ל-19% בשנת 2005, זאת לעומת 56% בקרב הנשים היהודיות. שיעור זה, נכון לשנת 2005, היה גבוה משיעור השתתפות הנשים הערביות (ערביות שאינן דרוזיות) שעמד על 18% כפי שניתן לראות בגרף הבא:

איור 8 - שיעורי השתתפות נשים בכוח העבודה



ענפי התעסוקה העיקריים של המגזר הינם: המגזר הציבורי 40.5%, תעשייה - 20% ובנייה - 11.8%. השכר הממוצע של המגזר נמוך מהשכר הממוצע במשק - בשנת 2002 השכר הממוצע במגזר הדרוזי היה נמוך מ-6,500 ₪ בעוד שהשכר הממוצע במגזר היהודי עמד על 8,400 ₪.

4.4 מצב התעסוקה בישראל – סיכום

הקבוצות בהן נרשמו שיעורי השתתפות נמוכים באופן בולט הם גברים חרדים ונשים ערביות. השוואה בינלאומית של שיעור ההשתתפות מעלה כי על אף הגידול בשיעור ההשתתפות בישראל בשנים האחרונות, אנו עדיין נמצאים מתחת לשיעורי ההשתתפות הממוצעים במדינות ה-OECD.

וועדה מיוחדת שהוקמה בידי משרד התמ"ת לבחינת מדיניות התעסוקה בראשותו של פרופ' אקשטיין מבנק ישראל ובשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה, קבעה את יעדי התעסוקה לטווח ארוך הבאים:

טבלה 3 - נתוני תעסוקה ויעדים לפי מין ומגזר

האוכלוסייה	גיל	נתוני 2008	יעד 2020
גברים חרדים	25-64	40.4%	63%
		56.7%	63%
		74.1%	78%
		23.4%	41%
		77.4%	83.3%
		6%, יציב ב-5 השנים הקודמות	ירידה ל-5% בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית
נשים חרדיות	25-64	6%, יציב ב-5 השנים הקודמות	ירידה ל-7.2% בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית
		8.2%, יציב ב-5 השנים הקודמות	ירידה ל-7.2% בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית
גברים ערבים	20-24	61%	65%
נשים ערביות		20.2%	42%
שאר האוכלוסייה		45.8%	57%

במחקר זה נבחן האם מסלול התעסוקה של מרכז השקעות הינו כלי יעיל להשגת יעדים אלו, מהו הסבסוד הנדרש ובאילו גורמים הוא תלוי.

5 מסלול התעסוקה של מרכז השקעות

5.1 כללי

מטרתו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הינה לפעול לעידוד הצמיחה הכלכלית של ישראל. להשגת מטרה זו מפעיל המשרד מספר כלי סיוע שמטרתם עידוד השקעות, עידוד מחקר ופיתוח, תשתיות לאזורי תעשייה, עידוד ותמיכה ביצוא, סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, קידום ופיתוח הון אנושי, חונכות והעצמה ארגונית ועוד. מרכז ההשקעות שהוקם במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (1959), מעודד הקמה והרחבה של מפעלים תעשייתיים ומבנים לתעשייה ע"י מתן מעמד של "מפעל מאושר" לתוכנית השקעות. מעמד זה מאפשר ליזם ליהנות מהטבות באחד ממסלולי ההטבות שמעניק החוק. המרכז הינו הגורם האחראי על יישום החוק לעידוד השקעות הון אשר מטרתו, על פי תיקון תשע"א, הינן עידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, באופן שבו תינתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח באופן שיקדם את:

- א. פיתוח כושר הייצור של משק המדינה
- ב. שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים
- ג. יצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא

מרכז ההשקעות מוסמך להעניק לחברות מעמד של מפעל מאושר, מעמד זה מאפשר ליזם ליהנות מאחד ממסלולי ההטבות הקבועים בחוק. נכון להיום, קיימים שלושה מסלולי סיוע כלליים: מענקים, הטבות מס ותעסוקה, כאשר האחרון נוסף ב-2005, והוא אינו כלול במסגרת החוק לעידוד השקעות הון אלא כחלק מהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה. מסלולי המענקים והתעסוקה מטופלים בידי מרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר ומסלול הטבות המס נמצא באחריות המחלקה המקצועית ברשות המסים. מסלול התעסוקה מהווה כלי משלים לחוק עידוד השקעות הון ומטרתו לעודד נקודתית את התעסוקה בפריפריה ובקרבת אוכלוסיות בהן שיעור התעסוקה נמוך במיוחד.

5.2 הגדרות מסלול התעסוקה

מסלולי ההקצאה במסגרת התכנית בשנים 2005-2008 היו מסלול "כללית", שהעניק סיוע באזורי פריפריה, מסלול "חרדים", שהעניק סיוע לחברות שפעלו או העסיקו עובדים תושבי 4 ערים חרדיות (אלעד, מודיעין עילית, בית"ר עילית ועמנואל), ומסלול "מיעוטים", שהעניק סיוע לחברות שפעלו ביישובים ערביים, דרוזיים או צ'רקסיים או העסיקו את תושביהם. מסלולי המיעוטים והחרדים קיבלו בתחילה היקפים נמוכים יחסית מסך ההקצאות שחולקו (23%), אך בשנת 2007 הם עלו ונהנו מכ-48% מכספי ההקצאה.

כיום פועל המסלול בשלושה אפיקים מרכזיים מתוך הוראת מנכ"ל 4.17 (1-3) ועוד שניים שנוספו בהוראת מנכ"ל 4.18 (4-5):

1. **במסלול שדרות ועוטף עזה, פריפריה ואזור פיתוח א' יוכל להגיש בקשה לסיוע מי שבכוונתו להקים עסק באחד מן האזורים הללו, או להרחיב עסק בהם, או להעתיק עסק אליהם.**
2. **במסלול אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך, שבו לא קיימת מגבלה בדבר האזורים הזכאים, יוכל להגיש בקשה לסיוע מי שבכוונתו להקים או להרחיב עסק בכל אזור באשר הוא, ובלבד שלפחות 90% מהעובדים בעסק, ובהרחבה - לפחות 90% מהעובדים הנוספים מעבר למשרות הבסיס, יהיו מאותה אוכלוסייה.**
3. **במסלול אנשים עם מוגבלות, שבו לא קיימת מגבלה בדבר האזורים הזכאים, יוכל להגיש בקשה לסיוע מי שבכוונתו להקים או להרחיב עסק בכל אזור באשר הוא, ובלבד שלפחות 90% מהעובדים בעסק, ובהרחבה - לפחות 90% מכל העובדים הנוספים מעבר למשרות הבסיס, יהיו מאוכלוסיית האנשים בעלי מוגבלות.**
4. **במסלול שכר גבוה הזכאיות לקבלת הסיוע הן חברות המתחייבות לגייס מספר עובדים מינימאלי של 15, בתוך 4 שנים מתאריך הוצאת כתב האישור לכל המאוחר, ולהעסיקם לתקופה שלא תפחת מ-4 שנים, בשכר מינימאלי לעובד של פי 2.5 מהשכר הממוצע במשק (ואם הוא עובד במשרה חלקית בהתאם לחלקיות משרתו).**
5. **במסלול עוגן הזכאיות לקבלת הסיוע הן חברות המתחייבות לגייס מספר עובדים מינימאלי של 100, בתוך 4 שנים מתאריך הוצאת כתב האישור לכל המאוחר, ולהעסיקם לתקופה שלא תפחת מ-4 שנים, בשכר מינימאלי של פי 1.5 מהשכר הממוצע במשק (ואם הוא עובד במשרה חלקית בהתאם לחלקיות משרתו).**

5.3 נהוני פעילות 2005-2011

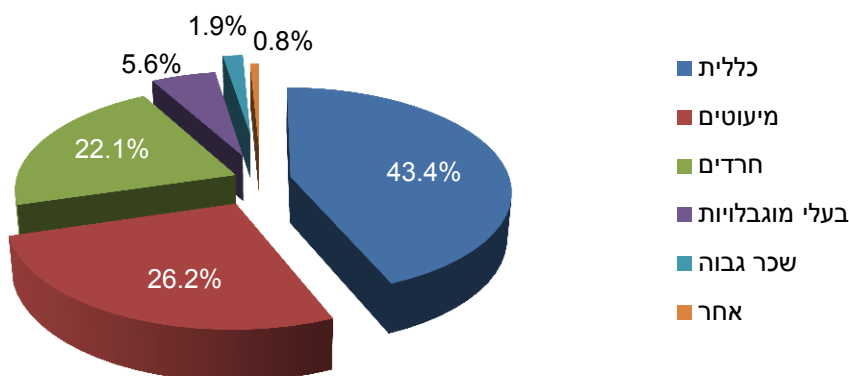
5.3.1 הגשת בקשות

טבלה 4 - התפלגות כמות הבקשות מאושרות לפי שנת הגשת בקשה וסוג הקצאה

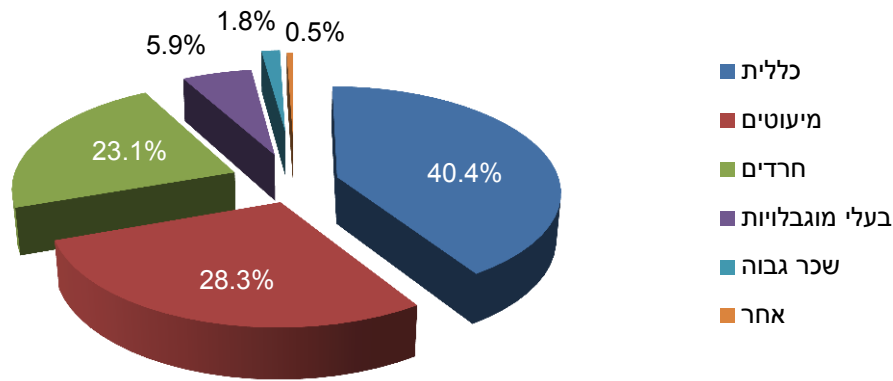
סה"כ	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
227	18	88	25	1	32	37	26	כללית
159	21	63	38	1	16	9	11	מיעוטים
130	29	39	25		22	10	5	חרדים
33	31	2						בעלי מוגבלויות
10	7	1	1		1			שכר גבוה
3		3						אחר
562	106	196	89	2	71	56	42	סה"כ

ניתן לראות כי כמות הבקשות המאושרות גדלה בצורה עקבית לאורך השנים, למעט שנת 2008 שבה עצר משרד התמ"ת את המסלול לצורך חשיבה מחדש ועדכון ההגדרות. כמות הבקשות שהוגשו במהלך שנת 2010, מתוכה אושרו 196 ו-176 נשארו פעילות, היא הכמות הגדולה ביותר של בקשות שאושרו באופן אבסולוטי במהלך התקופה, וזאת אף על פי העובדה כי שיעור הבקשות שאושרו בשנה זו נמוך מהממוצע. ניתן להסביר תופעה זו של גידול משמעותי בכמות הבקשות שהוגשו, הן על ידי התנאים המקלים שהוגדרו במתווה החדש, הן בהיקף הסכומים שאושרו בידי המסלול בשנה זו והן מהחשיפה הגדלה והולכת של המסלול בקרב המגזר העסקי.

איור 9 - התפלגות כלל הבקשות שהוגשו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



איור 10 - התפלגות בקשות מאושרות שהוגשו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



טבלה 5 - התפלגות סיוע מאושר לפי סוג ההקצאה ולפי שנת הגשת הבקשה במיליוני ₪

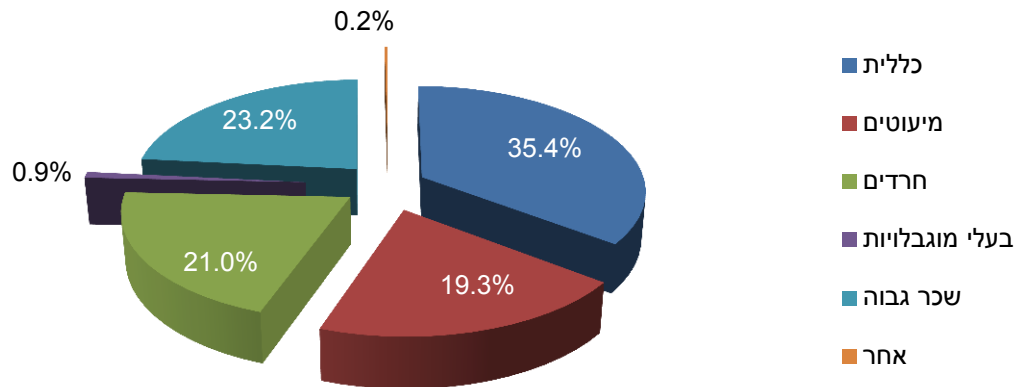
סה"כ	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
400	15	74	22	3.0	52	100	134	כללית
218	21	59	45	5.4	45	14	30	מיעוטים
237	33	40	24		93	32	16	חרדים
10.4	9.2	1.1						בעלי מוגבלויות
262	208	4.6	4.0		45			שכר גבוה
2.6		2.6						אחר
1,130	285	181	95	8.4	235	145	180	סך סיוע מאושר
1,132	274	187	100	8.4	266	96	201	מסגרת תקציב שנתית

הטבלה לעיל מציגה את התפלגות הסכומים שאושרו במסגרת בקשות אשר הוגשו בשנים 2005-2011. ניתן לראות שקיימת תנודתיות רבה בגובה הסכום המאושר בכל אחת מהשנים, הקשורה להיקף הכספים שהוקצו על ידי המדינה למסלול בכל שנה ולשינויים בסדרי העדיפויות בין אוכלוסיות נתמכות.

בשנים 2006 ו-2011 סך הסיוע המאושר גדול מהתקציב. ההבדל נובע מאופן הצגת הנתונים: סכומי הסיוע המאושר הינם על פי שנת הגשת הבקשה והתקציב הינו על פי שנת אישור הבקשה. לחלק מהבקשות, שהוגשו לקראת סוף שנה או שהיה צורך בעדכון, כתב האישור הונפק לא בשנת ההגשה אלא בשנה הבאה. כמו כן, בשלוש השנים הראשונות (2005-2007) ניתן היה לעשות שימוש בתקציב שנה קודמת שלא נוצל מסיבה של סגירה של בקשות.

בשנים הראשונות לפעילות המסלול (2005-2008), עיקר האישורים ניתנו להקצאה "כללית (מעל 50% מסך ההקצאה בשנים 2005-2008). לאחר אישור התכנית מחדש ב-2009, ניתנו בשנים 2009-2010 אישורים תוך דגש על מסלולי "מיעוטים" ו-"חרדים" (כ-61% אישורים מסך ההקצאה בשנת 2011). בשנת 2011 73% מסך האישורים (בהיקף כספי) אושרו להקצאה "שכר גבוה", בזכות אישור בקשות ל-3 תוכניות גדולות לחברות בתחום התוכנה.

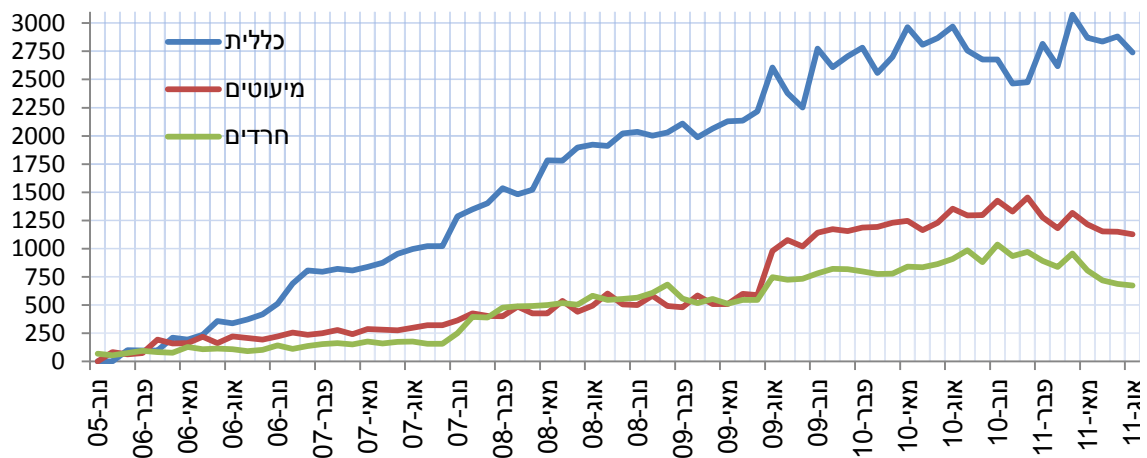
איור 11 - התפלגות סך הקצאות (נתון כספי) שאושרו לפי סוג הקצאה 2005-2011



5.3.2 דיווחים ותשלומים

במהלך חיי המסלול דווח למרכז השקעות על העסקת עובדים ב-254 תוכניות, תחת הקצאות "כללית", "מיעוטים", "חרדים" ו-"בעלי מוגבלויות", מתוכן הועברו לידינו נתונים לגבי 225 תוכניות של 183 תאגידיים. הגרף להלן מציג התפלגות כמות משרות חודשיות מדווחות באותן 225 תוכניות, בהקצאות הנ"ל, פרט להקצאה "בעלי מוגבלויות" (עבורה דווח על הפעלת תכנית אחת בלבד).

איור 12 - כמות משרות חודשיות מדווחות לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



הירידה בהקצאה כללית משנת 2010 נובעת, ככל הנראה, מכך ש-12 התוכניות בהקצאה זו סיימו לדווח על העסקת העובדים לפני סיום התקופה המאושרת בת 5 השנים (מתוך 62 התוכניות שהיו פעילות בשנת 2010 בהקצאה 'כללית'). העלייה בכמות המשרות המדווחות באותה הקצאה בתחילת שנת 2011, הינה בזכות הפעלת 27 תוכניות חדשות בהקצאה זו. ניתן להסביר את הירידות בכמות המשרות המדווחות בשנת 2011 בכלל ההקצאות על ידי שני הגורמים: חלק מהתוכניות הפעילות בשנת 2011 סיימו לדווח על העסקת העובדים עקב גמר תקופת הסיוע המאושרת וכן לא כל התאגידים העבירו עדיין את כל הדיווחים לשנת 2011 נכון לנקודת הזמן שבה נתקבלו הנתונים.

טבלה 6 - נתונים על תוכניות פעילות לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011

סוג הקצאה	כמות תוכניות פעילות ²¹	מוצע משרות לתכנית ²²	סך משרות בהקצאה ²³	סך משרות חודשיות מדווחות ²⁴	סך משרות חודשיות מסובסדות ²⁵	מכפיל תעסוקה מידי ²⁶	סך משרות חודשיות מאושרות ²⁷	עמידה ביעד ²⁸
כללית	93	42.4	3,943	126,708	102,461	1.24	114,347	89.6%
מיעוטים	81	22.6	1,827	48,846	44,307	1.10	50,718	87.4%
חרדים	50	25.9	1,294	36,163	34,859	1.04	45,891	76.0%
בעלי מוגבלויות	1	28.6	29	258	227	1.14	231	98.3%
סה"כ/ממוצע	225	31.5	7,092	211,975	181,854	1.165	211,187	86.1%

מתוך סך 211,187 משרות חודשיות שאושרו (לא כולל הקצאות שלא אושרו, נסגרו, או שלא דיווחו, לאורך התקופה), סובסדו בפועל כ- 86% מהן. מנגד, כמות המשרות החודשיות המדווחות גדולה בכ- 16.5% מכמות המשרות החודשיות המסובסדות. הסיבה לכך נובעת מהעובדה שחברות רבות דיווחו על תוספת משרות שהינה גדולה מזו אליה התחייבו אולם סבסוד המשרות מתבצע בפועל רק מול הנמוך מבין המשרות המדווחות וכמות המשרות שאושרה מראש.

ניתן לראות כי, בממוצע, סבסוד של משרה אחת הביא ליצירת 1.165 משרות נוספות (להלן "מכפיל התעסוקה המידי"). מכפיל תעסוקה מציין את הערך המוסף במונחי משרות שייצר המסלול בפועל ביחס למשרות המדווחות אותן סבסד, מכפיל התעסוקה המידי מתייחס רק למשרות שנוספו באותו תאגיד שקיבל את הסבסוד. המכפיל המידי אינו מגלם את יחס היקף ההשקעה של המסלול לשכר שניתן על ידי המעסיק וכן אינו לוקח בחשבון את ההשפעות העקיפות של סבסוד שכר. בנוסף לכך, לא כל התאגידים מדווחים על כל

²¹ 225 תוכניות שדיווחיהן נמסרו ע"י מרכז השקעות מתוך 254 תוכניות פעילות (כולל תוכניות שכבר נסגרו)

²² הממוצע להקצאה של ממוצעי משרות מדווחות חודשיות בכל תכנית

²³ הסך המצטבר להקצאה של ממוצעי משרות מדווחות חודשיות בכל תכנית

²⁴ הסך המצטבר של כל המשרות החודשיות עליהן דיווחו מעסיקים במסגרת ההקצאה

²⁵ הסך המצטבר של כל המשרות החודשיות המדווחות שסובסדו במסגרת ההקצאה

²⁶ היחס בין סך המשרות שדווחו לסך המשרות שסובסדו

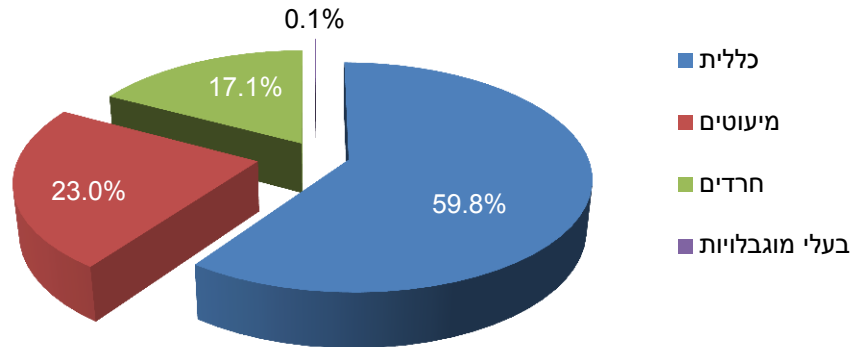
²⁷ הסך המצטבר של כל המשרות שבגינן התאגידים שדיווחו על העסקת עובדים היו יכולים לקבל סיוע במידה והיו

מדווחים על אותה כמות המשרות שאושר להם סיוע בגינן.

²⁸ שיעור המשרות החודשיות המסובסדות מסך המשרות החודשיות המאושרות בחברות שדיווחו על העסקת עובדים, כולל תקופת ההקמה.

המשרות שנוספו אלא רק על המשרות שאושר סבסוד בגינן, לפיכך ניתן להניח כי מכפיל התעסוקה המלא גדול משמעותית מהמכפיל שמוצג לעיל.

איור 13 - התפלגות סך משרות חודשיות שדווחו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



טבלה 7 - סך מענקים בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011 נתונים באלפי ₪

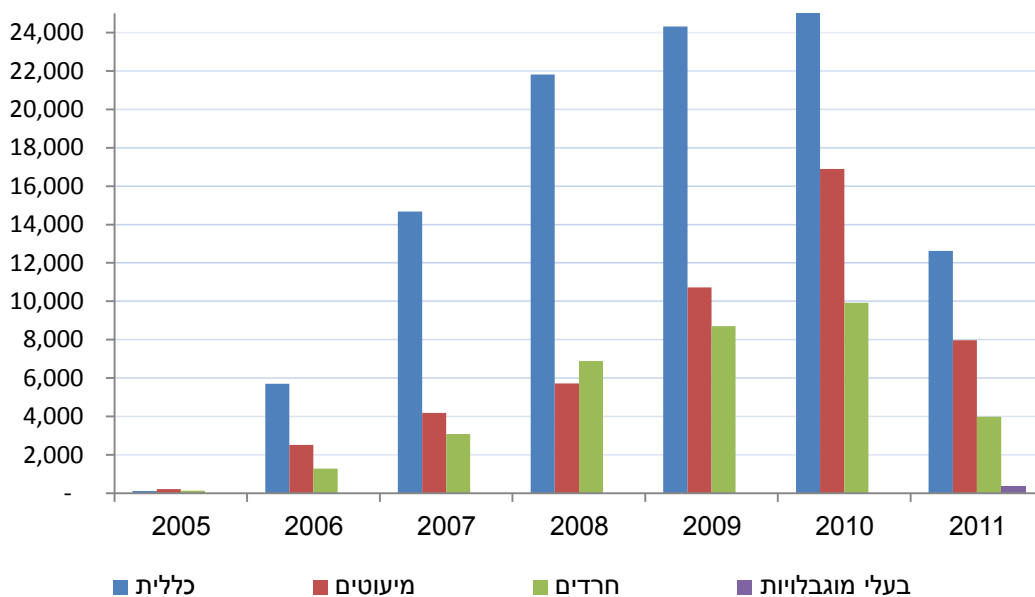
ס"ה"כ	2011 ²⁹	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
105,047	12,623	25,804	24,309	21,818	14,668	5,706	120	כללית
48,242	7,976	16,891	10,718	5,727	4,185	2,517	228	מיעוטים
34,036	3,996	9,932	8,712	6,883	3,081	1,287	144	חרדים
388	388							בעלי מוגבלויות
187,713	24,983	52,627	43,739	34,429	21,934	9,510	492	סך סיוע

מאחר והתוכניות שאושרו ב-2011 עדיין לא התחילו לדווח על העסקת עובדים, נכון יהיה לבחון את התוכניות שאושרו עד 2010 כולל. בטבלה לעיל נראה כי ס"ה"כ במסגרת מסלול תעסוקה שולם בפועל עבור הוספת משרות חדשות בתוכניות המדווחות כ-163 מיליוני ₪ (באותן תוכניות מדווחות עד סוף 2010). סך סיוע שאושר לאותן התוכניות המדווחות עומד על כ-419 מיליוני ₪. נתון זה מהווה כ-50% מתוך כלל ההקצאות שאושרו עד סוף שנת 2010 – כ-844 מיליון ₪. ההפרש נובע מ-140 תוכניות שאושרו בשנים 2005-2010 אך לא היה בהן דיווח עד כה (רק 223 תוכניות מתוך 363 שאושרו ולא נסגרו, דיווחו על העסקה של עובדים).

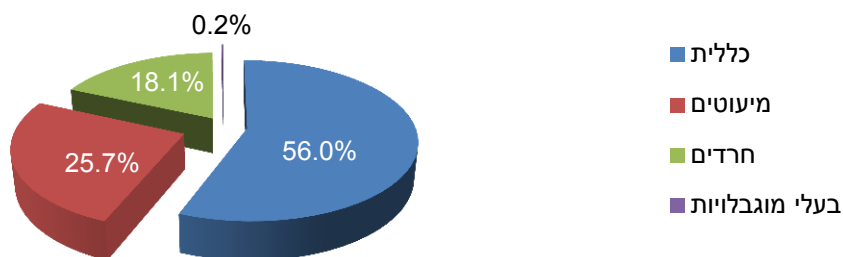
לשם הבחנה, שיעור העמידה בהתחייבות, שהוזכר לעיל (86%), מחושב מתוך המשרות שאושרו לתאגידים שדווחו על העסקת עובדים, כלומר כל התוכניות שנסגרו או טרם דווחו על ביצועיהן מסיבה כלשהי אינן נכללות בו.

²⁹ נתונים עבור שנת 2011 הינם חלקיים בלבד – התאגידים טרם סיימו לדווח על העסקת עובדים בשנה זו.

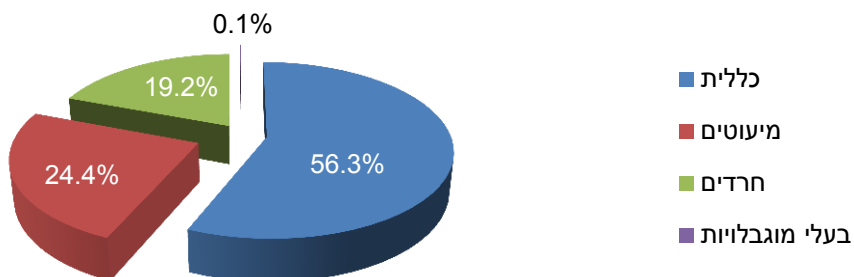
איור 14 - התפלגות סך סיוע בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011 באלפי ₪



איור 15 - התפלגות סך סיוע ששולם בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



איור 16 - התפלגות סך משרות חודשיות מדווחות שסובסדו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011



פערים קיימים בין חלקה של הקצאה מסוימת מתוך הכלל בהקשר של המשרות שסובסדו לבין חלקה בהקשר של כספים ששולמו עשויים להיות מוסברים בהבדלי השכר הממוצע בין ההקצאות השונות (ראה הטבלה להלן).

טבלה 8 - שכר ממוצע ברוטו³⁰ (₪) לפי שנים 2005-2011

ממוצע בהקצאה	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
10,936	10,732	10,130	9,995	11,659	11,249	9,941		כללית
5,247	6,469	6,056	5,588	5,285	4,342	4,362	3,897	מיעוטים
5,914	7,591	6,922	6,410	5,937	4,893	4,542	4,708	חרדים
4,960	4,960							בעלי מוגבלויות
7,994	8,397	7,964	7,983	8,008	7,744	6,251	4,073	ממוצע שנתי

ממוצע רמות השכר בהקצאה הכללית גבוה מהממוצע ביתר ההקצאות לאורך השנים. בשנים 2006-2008 היה השכר הממוצע בהקצאה זו כפול מהשכר הממוצע בהקצאות החרדים והמיעוטים. החל ב- 2009 הפער בשכר בין ההקצאות הולך ומצטמצם כאשר ב- 2011 השכר הממוצע בהקצאת מיעוטים וחרדים מהווה כ- 60% ו- 70% בהתאמה מהשכר הממוצע בהקצאה כללית. ניתן לראות את השפעתו של המשבר הכלכלי על השכר בשנת 2009 בהקצאה כללית, שבה בחלק מהתכניות חלה ירידה בשכר והופעלו 20 תכניות חדשות עם שכר ממוצע של כ-7,600 ₪. השכר ששולם בהקצאה מיעוטים נמוך בכ-11% בממוצע מהשכר בהקצאה חרדים.

השכר לשעה הממוצע בשנים 2005-2011 עמד בהקצאה כללית על כ-47 ₪, בהקצאה מיעוטים – 26 ₪, בהקצאה חרדים – 27 ₪ ובהקצאת בעלי מוגבלויות – 22 ₪. למרות הפער בשכר הממוצע, בהתאם לחישוב בטבלה הבאה נראה כי עלות הסבסוד שניתן למשרה שנתית ב-3 המסלולים המובילים נעה בטווח של 12% בלבד:

טבלה 9 - חישוב: סך מענקים למשרה שנתית

מענקים חלקי משרות שנתיות	סך המענקים ששולמו 2005-2011	סך משרות שנתיות 2005-2011	סך משרות חודשיות 2005-2011	
12.3	105,047	8,538	102,461	כללית
13.1	48,242	3,692	44,307	מיעוטים
11.7	34,036	2,905	34,859	חרדים

הטבלה הבאה מראה כי הפרדת ההקצאה לאוכלוסיות שונות באה לידי ביטוי גם בהתפלגות של סוגי הענפים בהם סובסדו העובדים. במיוחד בולט השוני בין הקצאת החרדים שבה סובסדו משרות רבות במיוחד בתחום התכנה וההיי-טק לעומת הקצאת בני המיעוטים שבה סובסדו בעיקר משרות בענפי תעשייה מסורתית ובמיוחד טקסטיל. בחירת ענפי התעשייה שסובסדו לא בוצעה באופן פעיל על ידי מרכז השקעות והיא תלויה בעיקר בהגשת הבקשות על ידי יזמים המעוניינים להשתתף במסלול. סביר שלמאפייניה הבסיסיים של אוכלוסייה מסוימת ישנה השפעה על סוג היזם והענף בו הוא מעריך שניתן יהיה להעסיק אוכלוסייה זו ביעילות. עם זאת, ייתכן מאוד ולסוג הענפים שסובסדו בפועל ישנה השפעה על יעילות המענקים והצלחת המסלול באוכלוסיות השונות.

³⁰ מחושב כממוצע משוקלל של שכר ממוצע ברוטו בכל תכנית בהקצאה משוקלל לפי סך משרות חודשיות שדווחו בתכנית.

טבלה 10 - ענפים ותתי ענפים דומיננטיים לפי סוג הקצאה בתקופה 2005-2011

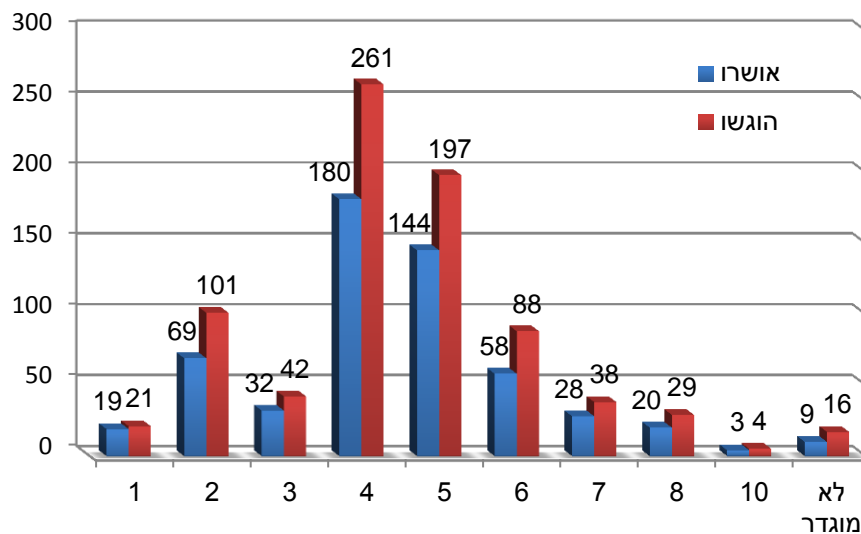
עמידה ביעד	מכפיל תעסוקה	סך משרות חודשיות מדווחות	כמות תוכניות פעילות	ענף תת ענף	סוג הקצאה
91.1%	1.24	117,280	82	תעשייה	כללית
94.3%	1.20	20,374	12	בתי תוכנה	
84.8%	2.33	16,217	3	מתכת בסיסית	
91.8%	1.09	14,130	11	כימיקלים תרופות וצבעים	
90.8%	1.31	13,392	11	מוצרי מתכת	
88.7%	1.09	9,148	9	רכיבים אלקטרוניים	
88.1%	1.01	8,713	2	כלי הובלה	
93.6%	1.07	6,732	4	פלסטיקה וגומי	
93.0%	1.09	5,406	5	תעשיות שונות	
91.7%	1.18	4,572	5	תקשורת אלקטרונית	
96.9%	1.31	4,286	1	נעליים, עור ומוצרי	
89.0%	1.32	2,921	5	מכשור רפואי וכירורגי	
91.3%	1.22	2,825	4	תעשיית מכונות וציוד	
75.6%	1.15	9,428	11	שירותים	
79.6%	1.00	4,844	4	שרותי מחשוב	
83.0%	1.45	3,708	5	מרכז תמיכה טלפונית	
89.6%	1.24	126,708	93	סה"כ	
89.7%	1.12	36,545	64	תעשייה	מיעוטים
93.8%	1.14	19,690	11	טקסטיל	
88.9%	1.03	4,163	5	תקשורת אלקטרונית	
95.0%	1.13	2,398	8	מוצרי מזון	
84.6%	1.02	1,435	4	עץ (למעט רהיטים)	
86.6%	1.04	1,301	7	מוצרי מתכת	
86.8%	1.15	1,292	3	מוצרי הלבשה	
63.0%	1.05	1,244	8	בתי תוכנה	
94.7%	1.47	1,150	2	מתכת בסיסית	
81.4%	1.06	12,301	17	שירותים	
85.2%	1.08	8,197	11	מרכז תמיכה טלפונית	
65.1%	1.00	2,053	2	שרותי מחשוב	
88.4%	1.06	1,608	3	מרכזים לוגיסטיים	
87.4%	1.10	48,846	81	סה"כ	
77.6%	1.02	19,683	25	תעשייה	חרדים
74.1%	1.02	15,044	20	בתי תוכנה	
96.0%	1.02	2,793	1	מרכזי מחקר ופיתוח	
91.2%	1.05	1,036	1	הוצאה לאור ודפוס	
82.4%	1.02	499	1	ציוד לבקרה ולפיקוח	
74.0%	1.05	16,480	25	שירותים	
72.5%	1.05	11,437	9	מרכז תמיכה טלפונית	
74.2%	1.03	3,759	11	שרותי מחשוב	
100.0%	1.49	464	1	שרותי דת	
84.7%	1.05	447	1	מרכזים לוגיסטיים	
76.0%	1.04	36,163	50	סה"כ	
98.3%	1.14	258	1	שירותים/סה"כ	בעלי מוגבלויות
98.3%	1.14	258	1	מרכז תמיכה טלפונית	
88.7%	1.19	173,507	171	תעשייה	סה"כ
76.8%	1.08	38,467	54	שירותים	

5.3.3 התפלגות בקשות לפי דירוג סוציו-אקונומי על הדירוג

ערך המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס לרשויות מקומיות חושב על סמך סדרת מאפיינים, ובכללם: הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות), רמת מינוע (שיעור אחזקת רכב), שיעור כלי רכב חדשים, שיעור זכאים לתעודת בגרות, שיעור סטודנטים, שיעור דורשי עבודה, שיעור המשתכרים עד שכר מינימום ועוד (סה"כ 14 משתנים לערים 9-1 למועצות אזוריות). לאחר קבלת המדדים, סווגו הרשויות המקומיות ל-10 אשכולות, כאשר אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר.

על פי מדד חברתי-כלכלי 2006, מבין 5 הערים הגדולות ירושלים נמצאת באשכול חברתי-כלכלי 4, תל אביב-יפו באשכול 8, חיפה וראשון לציון באשכול 7 ואשדוד באשכול 5. בדירוג של עיריות ומועצות מקומיות: באשכול 10 (הגבוה ביותר) נכללות עומר, כפר שמריהו וסביון, ובאשכול 1 (הנמוך ביותר) נכללות תל שבע, כסיפה, ערעה-בנגב, שגב-שולם וערים ומועצות בעלות מאפיינים דומים (17).

איור 17 - כמות בקשות לפי דירוג סוציו-אקונומי של מיקום התאגיד 2005-2011



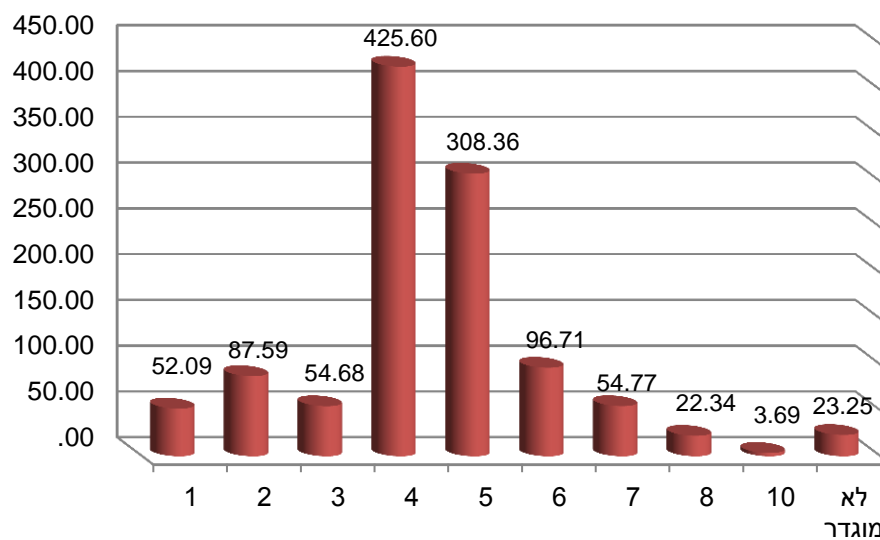
ניתן לראות כי חברות הפועלות באזורי יישובים בדירוג סוציו-אקונומי 4 ו-5 הגישו את מספר הבקשות הרב ביותר. חברות אלה גם מקבלות את הסכומים הגבוהים ביותר, כך שתאגידים הרשומים ביישובים ברמה זו קיבלו מענקים בסך הגבוה מ-734 מיליון ₪, שהם כ-65% מסך הסיוע שאושר במהלך התקופה.

כפי שניתן לראות בטבלה הבאה, לא ניתן לזהות העדפה או מגמה כלשהי בשיעור האישור בהתייחס לדירוג הסוציו-אקונומי.

טבלה 11 - התפלגות מספר בקשות לפי דירוג סוציו-אקונומי של כתובת התאגיד 2005-2011

אחוז אישור	מאושר	סך בקשות	דירוג סוציו-אקונומי
90%	19	21	1
68%	69	101	2
76%	32	42	3
69%	180	261	4
73%	144	197	5
66%	58	88	6
74%	28	38	7
69%	20	29	8
75%	3	4	10
59%	10	17	לא סווג
71%	562	797	סה"כ

איור 18 - פילוח סכומים שאושרו לפי דירוג סוציו-אקונומי 2005-2011 במיליוני ₪



עולה כי חברות הממוקמות ביישובים מ-3 העשירונים האחרונים הגישו רק כ-20% מהבקשות וקיבלו 21% מהאישורים, ניתן להסביר עובדה זו במיעוט חברות הממוקמות ביישובים אלה.

טבלה 12 - יישובים דומיננטיים לפי סוג הקצאה בתקופה 2005-2011

עמידה ביעד	מכפיל תעסוקה	סך משרות חודשיות מדווחות	כמות תוכניות פעילות	ישוב רישום כתובת תאגיד	סוג הקצאה
92.6%	1.33	16,197	10	ירושלים	כללית
99.5%	2.72	14,269	1	סאסא	
94.7%	1.16	12,598	7	כרמיאל	
97.9%	1.28	10,809	5	בר-לב	
87.6%	1.05	9,933	4	באר שבע	
97.0%	1.04	9,000	3	חצרים	
93.5%	1.08	5,853	1	אור עקיבא	
94.2%	1.10	5,824	1	רמת חובב	
76.5%	1.18	5,017	5	מגדל העמק	
78.3%	1.14	4,513	7	שדרות	
96.9%	1.31	4,286	1	נאות מרדכי	
88.8%	1.14	3,491	3	עכו	
93.2%	1.41	2,674	1	שלומי	
73.7%	1.12	2,654	4	קריית שמונה	
89.0%	1.04	2,612	2	שמיר	
86.2%	1.17	2,299	5	קצרין	
89.6%	1.24	126,708	93	סה"כ	
96.2%	1.07	7,081	3	טמרה	מיעוטים
89.1%	1.04	5,753	4	תפן	
71.5%	1.03	5,504	11	נצרת	
92.9%	1.06	4,231	11	דאלית אל-כרמל - עספיא	
98.4%	1.05	3,915	1	כפר מנדא	
87.0%	1.07	2,841	2	בית ג'ן	
80.6%	1.08	2,757	5	תרדיון	
96.0%	1.89	2,666	1	חרפיש	
80.0%	1.13	2,200	6	סח'נין	
95.4%	1.01	1,742	1	מעלות-תרשיחא	
81.5%	1.08	1,645	2	ג'ולס	
97.0%	1.10	1,285	1	צפת	
87.4%	1.10	48,846	81	סה"כ	
86.5%	1.02	15,187	8	מודיעין עילית	חרדים
71.6%	1.06	6,623	9	אלעד	
49.0%	1.02	3,444	5	ביתר עילית	
81.2%	1.02	3,135	8	ירושלים	
86.4%	1.11	2,942	1	צפת	
86.2%	1.04	1,205	3	חיפה	
59.2%	1.03	1,009	6	בני ברק	
81.6%	1.00	914	1	רמת גן	
81.6%	1.19	509	1	טבריה	
76.0%	1.04	36,163	50	סה"כ	
98.3%	1.14	258	1	ראשון לציון	בעלי מוגבלויות
86.1%	1.165	211,975	225	סה"כ	

6 הניתוח האמפירי

הניתוח האמפירי בוחן את היעילות בפועל של מענקי התעסוקה שניתנו במסגרת מסלול התעסוקה של מרכז השקעות, בהתאם לקשר המתואר במשוואה (30) בין שיעור התעסוקה והמענקים שניתנו לקבוצה לאורך השנים. באמצעות ניתוח סך השפעות המענקים תתקבל העלות הדרושה להכנסת פרט ממוצע לכח העבודה, עלות זו מקבילה לרכיב a במודל הסטטי כפי שמתואר במשוואה (20). מכיוון שערך זה תלוי בפרמטרים תרבותיים ואחרים המשתנים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, האמידה תתבצע לכל אחת מהקבוצות בנפרד. בנוסף, כפי שיוסבר בהמשך, רכיבים שונים של משוואת האמידה עשויים ללמד אותנו על רכיבים שונים של משוואה (20) כגון גמישות התחלופה ומקדם היעילות של העובד בקבוצת האוכלוסייה.

6.1 נתונים

מקורות נתונים:

- נתוני מרכז השקעות על הסבסוד שניתן במסגרת מסלול התעסוקה בין השנים 2005-2010. מאגר המידע הייחודי כולל מאות אלפי תצפיות המספקות מידע על זהות הפרטים שהועסקו במסגרת התוכנית במפעלים שקיבלו סבסוד וכמות הסבסוד החודשית שהוענקו כנגד כל אחד מהפרטים. בבניית המאגר הושקעו מאמצים רבים ומאות שעות של טיוב נתונים. (המאגר מכיל פרטים אישיים וסודות מסחריים ולכן מוגדר כסודי ואינו חשוף לציבור).
- נתוני תעסוקה ונתונים מסווגים אחרים של הביטוח הלאומי על כלל אזרחי ישראל בין השנים 2004-2010 (המחקר בוצע בחדר המחקר של הביטוח הלאומי).

המחקר התמקד בשנים 2005-2010 כיוון שלפני 2005 היקף המענקים במסגרת המסלול לא היו משמעותיים (ניתנו מספר מענקים מועטים להקמת מרכזי "call center" בלבד) ובנוגע לשנים שאחרי 2010 היה חוסר בנתונים. נתוני מרכז השקעות הוצלבו עם נתוני הביטוח הלאומי לגבי מאפייניהם האישיים של כלל הפרטים בכח העבודה בישראל³¹. את נתוני הפרטים במאגר המידע המוצלב חילקנו לקבוצות המוגדרות על פי 4 המאפיינים הבאים:

א. יישוב מגורים, ב. מין, ג. 4 קבוצות גיל³², ד. קבוצה תרבותית³³.

כל אחת מהקבוצות האלה הוגדרה כתצפית בכל אחת מהשנים 2005-2010, כך שעבור יישוב המכיל את כלל סוגי הקבוצות (כגון ירושלים) הוגדרו 24 קבוצות ובסה"כ 168 תצפיות.

³¹ לצורך המחקר הוגדר כח העבודה בטווח הגילאים 20-64

³² 20-30, 30-40, 40-50, 50-64

³³ יהודי לא חרדי, יהודי חרדי, מייעוטים

מאגר המידע המעובד מכיל נתונים של כ-4.5 מיליון פרטים המפולחים לכ-11,600 קבוצות לפי 4 המאפיינים לעיל, על פני 7 שנים, ובסך הכל כ-81,000 תצפיות.

כתוצאה מהגדרת התצפיות הן אינן מאוזנות מבחינת מספר הפרטים בכל תצפית.

עבור כל תצפית הוגדרו המשתנים הבאים:

- א. **שיעור התעסוקה בקבוצה** – שיעור התעסוקה מוגדר כמועסקים חלקי לא מועסקים, ללא התחשבות במאפייני השתתפות בכוח העבודה.
- ב. **סך המענקים שניתנו לקבוצה** – בשנת התצפית t , בשנה $t-1$ ובשנה $t-2$.
- ג. **סך המענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב** - בשנת התצפית t , בשנה $t-1$ ובשנה $t-2$.
- ד. **רמת החיים ביישוב** – ערך מדד חברתי-כלכלי לרשויות מקומיות של הלמ"ס, מתוך מדד חברתי-כלכלי 2006, להרחבה ראו פרק 5.3.3.
- ה. **אזור עדיפות** – מכיוון שהגדרת אזור עדיפות א מתייחסת לעיתים לאזורי תעשייה או לחלקים מסוימים בתוך מועצות מקומיות, כיישוב באזור הוגדר יישוב שישנה לפחות נקודה אחת המוגדרת כאזור עדיפות א ברדיוס של 5 ק"מ מהיישוב.

6.2 מתודולוגיה

העבודה בוחנת האם קיים מתאם בין היקף הסבסוד שניתן לקבוצה מסוימת i , בהתאם להגדרות הקבוצה לעיל, ובין השינוי בשיעור התעסוקה Y בקבוצה זו משנה לשנה. בנוסף נבחנה השפעת הסבסוד על שיעור התעסוקה בשנים שאחרי מתן המענק או לחילופין את השפעת המענקים שניתנו בשנים קודמות על השינוי בשיעור התעסוקה בקבוצה. כמו כן נבחנו השפעות עקיפות של מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב על שיעור התעסוקה.

מטרת המסלול אינה שינויים במספר המובטלים או בתשלומי העברה אלא הכנסת אוכלוסיות למעגל התעסוקה, כלומר גם הגדלת מספר המשתתפים בכח העבודה וגם יצירת משרות ותנאים תעסוקתיים שיקלטו גם את המשתתפים החדשים וגם את המובטלים. בהתאם לא בחנו יחסים שנבחנו במחקרים אחרים כגון שיעור האבטלה או שינויים במספר מקבלי הקצבאות, והיחס שנבחן הינו שיעור התעסוקה הכללי³⁴:

$$\frac{\text{number of employed}}{\text{population}}$$

בוצעו מספר רגרסיות, שמטרתן מציאת המתאם בין היקף הסבסוד לנפש הישיר והעקיף כמתואר לעיל, לבין השינוי בשיעור התעסוקה. הרגרסיות כללו קבוצות מכלל היישובים

³⁴ המועסקים והאוכלוסייה מתייחסים לפרטים בגילאי 20-64

ומכלל הגילאים, ועבור כל השנים, כך שיובאו בחשבון המאפיינים השונים של כל קבוצה, וכן השפעות מאקרו כלכליות בכל אחת מן השנים. מכיוון שכלל המשתנים הם ממוצעים והקבוצות אינן שוות בגודלן, הרגרסיות הורצו לפי משקלות אנליטיות של המשתנה POP = מספר הפרטים בקבוצה.

המשתנה המוסבר $\Delta Y_{i,t} = Y_{i,t} - Y_{i,t-1}$, הינו הפרש בין שיעור התעסוקה Y בשנה t בקבוצה i ובין שיעור התעסוקה בשנה הקודמת $t-1$.

המשתנים המסבירים הינם:

1. סך המענק לנפש Sub בקבוצה³⁵ i בשנה t , בשנה t_1 ובשנה t_2 .

2. מענקים Sub שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב, בשתי גרסאות:

א. סך המענקים Sub שניתנו לקבוצות אחרות j ביישוב, מנורמל באופן הבא:

$$\frac{sub\ j}{pop\ j} \times \frac{pop\ j}{pop\ i} = \frac{sub\ j}{pop\ i}$$

ב. מענקים Sub שניתנו לקבוצות אחרות j ביישוב לפי מעגלי קירבה לקבוצה הנבדקת:

i. מעגל קרוב, j_1 – קבוצות מאותו שיוך תרבותי ומאותו המין אך מקבוצות גיל אחרות.

ii. מעגל שני, j_2 – קבוצות מאותו שיוך תרבותי אך מהמין השני.

iii. מעגל שלישי, j_3 – קבוצות מאותו יישוב שאינן מאותו שיוך תרבותי.

גם מענקים אלו מנורמלים באותו אופן:

$$\frac{sub\ j}{pop\ j} \times \frac{pop\ j}{pop\ i} = \frac{sub\ j}{pop\ i}$$

ג. משתני עזר: רמת החיים ביישוב L , השינוי במספר הפרטים Δpop בקבוצה i בשנה t ביחס לשנה $t-1$, ועבור חרדים ומיעוטים משתנה דמי P המקבל ערך 0 אם הקבוצה i מתגוררת במרכז או 1 אם היא מתגוררת בפריפריה.

ד. $Year\ fixed\ effect$ ³⁶, $Age\ groups$ ³⁷ $fixed\ effect$.

³⁵ סך המענקים שניתנו לפרטים בקבוצה בשנה נתונה חלקי סך הפרטים בקבוצה.
³⁶ 2005-2010

האמידה בוצעה ב-3 גרסאות הבאות:

1. ללא השפעת מענקים לקבוצות אחרות:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 Sub_{i,t} + \beta_2 Sub_{i,t-1} + \beta_3 Sub_{i,t-2} + \gamma_1 L_i + \gamma_2 \Delta POP_{i,t} + \gamma_3 P_i + Year FE + Age FE + \varepsilon_{i,t}$$

2. עם השפעת המענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב, ללא חלוקה לפי מעגלי קירבה:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 Sub_{i,t} + \beta_2 Sub_{i,t-1} + \beta_3 Sub_{i,t-2} + \beta_4 Sub_{j,t} + \beta_5 Sub_{j,t-1} + \beta_6 Sub_{j,t-2} + \gamma_1 L_i + \gamma_2 \Delta POP_{i,t} + \gamma_3 P_i + Year FE + Age FE + \varepsilon_{i,t}$$

3. עם השפעת המענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב, בחלוקה לפי מעגלי קירבה:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 Sub_{i,t} + \beta_2 Sub_{i,t-1} + \beta_3 Sub_{i,t-2} + \beta_4 Sub_{j1,t} + \beta_5 Sub_{j1,t-1} + \beta_6 Sub_{j1,t-2} + \beta_7 Sub_{j2,t} + \beta_8 Sub_{j2,t-1} + \beta_9 Sub_{j2,t-2} + \beta_{10} Sub_{j3,t} + \beta_{11} Sub_{j3,t-1} + \beta_{12} Sub_{j3,t-2} + \gamma_1 L_i + \gamma_2 \Delta POP_{i,t} + \gamma_3 P_i + Year FE + Age FE + \varepsilon_{i,t}$$

מכיוון שעל פי הגדרות מסלול התעסוקה בתקופה הנבדקת לסוגי אוכלוסייה שונים היו סיכויים שונים לקבל סבסוד, ועל מנת שלא להיכנס לבעיות של סימולטניות, הרגרסיות הורצו בנפרד עבור כל אחת מהאוכלוסיות הבאות:³⁸

1. גברים חרדים
2. גברים בני מיעוטים
3. גברים יהודים שאינם חרדים באזורי עדיפות א
4. נשים חרדיות
5. נשים בנות מיעוטים
6. נשים יהודיות שאינן חרדיות באזורי עדיפות א

כאמור, בהתאם להגדרה של המודל התיאורטי, ההפרדה לסוגי אוכלוסיות מאפשרת גם להתחשב בהשפעות השונות על כל אחת מהקבוצות בהתאם לאופי התרבותי והמגדרי.

³⁷ 50-64, 40-50, 30-40, 20-30

³⁸ בדומה לבחינת השפעות טיפול (Treatment Effect) בשיטת Difference-in-differences, בחינת השפעות טיפול על קבוצות אוכלוסייה דומות שההבדל המרכזי ביניהן הוא קבלת הטיפול.

כפי שהראיתי שם, סכום הסבסוד האופטימלי a , ובהתאם גובה השפעתו של הסבסוד שניתן בפועל, תלוי בגורמים הבאים:

e_{sif} – גמישות התחלופה של פונקציית התועלת בשיקול בין צריכה לאובדן התועלת האידיאולוגית, החברתית והמשפחתית כתוצאה מיציאה לעבודה.

γ – עלות עודפת הנובעת מהעסקת עובד מאוכלוסייה מיוחדת, עלות זו כוללת בין השאר עלויות הכשרה ועלות אובדן תפוקה להון.

θ – מקדם חוסר היעילות או חוסר הוודאות לגבי תפוקתו של העובד.

תחת ההנחה שלסבסוד ישנה השפעה חיובית על שיעור התעסוקה, נצפה שהמקדם β_1 של המענק שניתן בשנה t שבה ניתן המענק יהיה חיובי. במידה והוא אינו חיובי או אינו מובהק פירושו שלסבסוד אין השפעה על התעסוקה וככל הנראה העובדים שסובסדו היו כאלה שכבר עבדו בתקופה שלפני הסבסוד או תפסו את מקומם של חברים אחרים בקבוצה.

לגבי המקדמים β_1, β_2 של המענקים שניתנו בשנים קודמות, t_1, t_2 :

1. מקדם אפסי, $\beta \approx 0$, פירושו שהמענק הכניס את העובדים המסובסדים למעגל העבודה והם לא נפלטו ממנו בסיום המענק.

2. מקדם חיובי, $\beta > 0$, פירושו שלמענק ישנה השפעה חיובית על גם שיעור התעסוקה של השנים הבאות. מצב כזה יכול להתרחש במקרה בו העובדים המסובסדים נקלטו למעגל התעסוקה ולא נפלטו ממנו אך גם משכו אחריהם פרטים נוספים מהקבוצה, בין אם בגלל אלמנטים חברתיים (מצד היצע העבודה, למשל הקטנת הגמישות e_{sif}) ובין אם כתוצאה ממכפילי תעסוקה (מצד הביקוש עבודה), קרי משרה חדשה שיצרה צורך במשרות נוספות.

3. מקדם שלילי, $\beta < 0$, פירושו שהעובדים שסובסדו נפלטו ממעגל התעסוקה עם סיום הסבסוד, לפחות בטווח הקצר.

ההשפעות מענקים שניתנו לקבוצות אחרות עשויות לבוא לידי ביטוי הן בצד הביקוש והן בצד היצע העבודה:

א. **השפעות מצד ההיצע** – כאמור, מענקים שניתנו לקבוצות אחרות עשויים להשפיע על הגמישות e_{sif} . יש לזכור כי הגמישות כוללת 3 אלמנטים: אידיאולוגית, חברתית ומשפחתית. נניח שהגמישות האידיאולוגית לא תשתנה, אך כן נצפה לראות השפעות על הגמישות החברתית והמשפחתית. חברתית - ככל שיותר פרטים בסביבתו הקרובה של הפרט יוצאים לעבוד נצפה שאובדן התועלת החברתית יהיה קטן יותר ולכן הפרט יסכים לצאת לעבוד גם ברמות שכר נמוכות יותר. בהתאם נצפה שהשפעת המענקים תגדל, השפעה זו נראה בקבוצה המכונה "המעגל הראשון" וגם בהשפעות המענק הישיר בשנים שלאחר מתן המענק, כפי שנזכר לעיל. מנגד, בתא המשפחתי נצפה לראות השפעה הפוכה. ככל שניתנים

יותר מענקים לבני המין השני נצפה שהגמישות תגדל והרצון לצאת לעבוד יקטן, הן בגלל הגידול בצריכה (בהנחה של תועלת שולית פוחתת) והן בגלל הצורך לקחת יותר אחריות על מטלות הבית.

ב. **השפעות מצד הביקוש לעבודה** - במידה והמקדם יהיה חיובי, הפירוש הוא שהמענקים שניתנו לקבוצות אחרות פינו מקום תעסוקה של עובדים קיימים או פתחו בפני הקבוצה הנבדקת מקומות תעסוקה נוספים. במידה והמקדם יהיה שלילי הפירוש הוא שהמענקים שניתנו לקבוצות אחרות גרמו למעסיק להעדיף את הקבוצות האחרות על פני הקבוצה הנבדקת ובעצם פגעו בשיעור התעסוקה של הקבוצה הנבדקת. השפעה נוספת עשויה להגיע מכיוון הפרמטר θ (מקדם אי היעילות או חוסר הוודאות לתפוקת העובד) גם למענקים הישירים וגם למענקים שניתנו לקבוצות במעגל הראשון (ואולי גם במעגל השני) עשויה להיות השפעה חיובית על הוודאות לגבי תפוקתו של העובד בעקבות איתותים שיגיעו לפירמות אחרות ואף לאותה פירמה לגבי רמת התפוקה של עובד ממוצע באוכלוסייה זו. לגורם זה עשויה להיות גם השפעה שלילית, במידה ופיזור הערפל סביב תפוקתו של העובד הראתה תפוקה נמוכה יותר מהצפוי.

7 ממצאים

7.1 גברים חרדים

טבלה 13 - תוצאות האמידה, גברים חרדים

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F
0		0		0		R-squared
0.0548		0.0533		0.0516		Adj R-squared
0.053		0.0519		0.0505		
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0.02	0.00308	0.014	0.00323	0.02	0.00307	מענק לנפש (ש) בשנה t
0.13	-0.00276	0.118	-0.00286	0.087	-0.00313	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.397	0.00159	0.39	0.00161	0.423	0.00151	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.082	-0.00105					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.001	0.00323					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.014	-0.00232					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.075	-5.60E-04					השפעת המעגל השני בשנה t
0.019	0.00172					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0.05	-0.00158					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.692	-1.70E-05	0.372	-3.75E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.863	-1.38E-05	0.596	4.18E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.123	-1.07E-04	0.036	-1.43E-04			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	0.6877	0	0.7259	0	0.795	שנת 2005
0.274	0.1268	0.17	0.15372	0.049	0.21906	שנת 2006
0.001	0.38275	0	0.42838	0	0.49007	שנת 2007
0.124	0.17185	0.053	0.20992	0.016	0.26011	שנת 2008
0	-1.41633	0	-1.33014	0	-1.30468	שנת 2009
0	0.68388	0	0.68237	0	0.70608	גילאים 20-30
0	0.45957	0	0.45583	0	0.47324	גילאים 30-40
0.103	0.18561	0.102	0.18627	0.11	0.18201	גילאים 40-50
0	-0.03566	0	-0.03634	0	-0.03737	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0	-2.38019	0	-2.35875	0	-2.36974	שינוי באוכלוסיית היישוב
0.228	0.0787	0.172	0.08878	0.386	0.05592	פריפריה (אזור עדיפות א)
0	0.76537	0	0.73223	0	0.68579	קבוע

ניתן לראות כי השפעת המענק על שיעור התעסוקה בשנה t היא חיובית ומובהקת ואילו בשנים הבאות היא אינה מובהקת אך גם במידה ונסכום את ההשפעות על פני 3 השנים, תתקבל בסופו של דבר השפעה חיובית, כלומר מענקים שניתנו לצורך סבסוד משכורת של גברים חרדים סייעו בהכנסתם למעגל התעסוקה באופן תמידי.

על פי התוצאות לעיל, ניתן לומר כי אם ניתן מענקי תעסוקה ל-850 גברים חרדיים³⁹ (בסך של 10 מיליון ₪) למשך שנה אחת ביישוב שבו 10,000 גברים חרדים, סביר שנשפר את שיעור התעסוקה בטווח⁴⁰ של 2.3-3.1%. עלות (חד פעמית) הכנסת גבר חרדי למעגל התעסוקה היא בטווח של 33,000-50,000 ₪. מכיוון שרוב תכניות המענקים הן ל-30 חודשים, אם נתעלם מהשפעות שאינן מובהקות, ניתן לומר כי תכנית מענקים בגובה 1,000 ₪ לנפש בשנה (ביחס למספר הפרטים באוכלוסיית היעד) על פני 2.5 שנים היא כ-7.75 נקודות האחוז, כלומר סבסוד משרות של 850 גברים חרדים צפוי להכניס למעגל התעסוקה לאחר שנתיים וחצי כ-775 איש.

השפעת מענקים שניתנו לקבוצות אחרות של גברים חרדים על הקבוצה הנבדקת בשנה t הינה שלילית ומובהקת, אך בשנה שלאחר מכן היא חיובית ובסך הכל ב-3 שנים ההשפעה היא שלילית ברמה של 0.13%- (לפי מענק של 1000 ₪ לנפש) אך אם נניח שהמענקים מתפזרים באופן שווה על פני קבוצות הגיל ושקבוצות הגיל שוות בגודלן יהיה עלינו לכפול השפעה זו ב-3 (יש בסה"כ 4 קבוצות גיל), התוצאה תהיה אם כן 0.04%-, כלומר השפעת המענק הישיר תרד מ-3.1% ל-2.7%, בהתאם סבסוד 850 עובדים על פני שנתיים וחצי תכניס למעגל התעסוקה 675 איש.

השפעת מענקים שניתנו לקבוצות של נשים חרדיות על הגברים החרדים אף היא מובהקת ושלילית על פני 3 השנים, אך היא גבוהה יותר. אם נניח יישוב שבו מספר גברים נשים שווה ושניתן מענק שווה לנשים ולגברים התוצאה תהיה השפעה מצטברת שלילית של 1.7%, כלומר ירידה מרמה של 2.7% לרמה של 1% בלבד.

השפעה חזקה זו מובנת לאור הנורמות החברתיות בציבור החרדי. מבחינת החברה החרדית, תפקידם של הגברים החרדים הוא ללמוד תורה ואילו גבר שיוצא לפרנס את ביתו עושה זאת מחוסר ברירה. האישה לעומת זאת היא המפרנסת הלגיטימית ולכן אין זה מפתיע שכשהאישה מקבלת מענקים שמאפשרים לה לצאת לעבוד הדבר משחרר את הבעל מעול הפרנסה והוא עוזב את עבודתו וחוזר ללמוד תורה.

מנגד, כפי שנראה בהמשך, מענקים שניתנו לגברים אחרים ביישוב לא השפיעו על שיעור התעסוקה של הנשים החרדיות, כיוון שהגבר שהצטרף למעגל התעסוקה לא פעל על מנת לפטור את אשתו ממטלה זו. יש לציין כי ברוב המקרים, תכניות תעסוקה למגזר החרדי מופרדות מבחינה מגדרית וזאת על מנת לאפשר לחרדים לעבוד בסביבה מתאימה מבחינת נורמות הצניעות המקובלות במגזר זה. הפרדה זו עשויה לסייע למתכנני המדיניות למקסם את הצלחת התוכנית לאור המסקנה לעיל.

למענקים שניתנו לקבוצות אוכלוסייה אחרות (חילונים או מיעוטים) אין השפעה מובהקת על הגברים החרדים.

יש כמובן לסייג ולומר כי התוצאות במחקר זה הן ליניאריות, ומתייחסת לרמת מענקים נתונה מבחינה מקרו כלכלית, אך המציאות אינה ליניארית בהכרח. כלומר ייתכן ובמידה ויינתנו מענקי תעסוקה בהיקפים דומים למספר גדול יותר של גברים חרדים או לקבוצה נתונה על פני יותר שנים, השפעת המענקים תגדל או תפחת מהערכים שצוינו לעיל, בין השאר בעקבות הסיבות שצוינו בפרק התיאורטי כגון שינוי בגמישות תחלופה של פונקציית התועלת, הקטנת חוסר הוודאות וכיו"ב. הסתייגות זו רלוונטית לניתוח כלל התוצאות במחקר זה.

³⁹ החישוב בוצע לפי 10 מיליון ₪, ההמרה למספר הפרטים בוצעה בהתאם לטבלה 9 בעמוד 9

⁴⁰ הטווח הוא בין ההשפעה השנה (בהנחה שמתעלמים מהשפעות על השנים הבאות כיוון שאינן מובהקות) ובין סכימת ההשפעות על פני 3 השנים ובכלל זה ההשפעות הלא מובהקות.

7.2 נשים חרדיות

טבלה 14 - תוצאות האמידה, נשים חרדיות

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F R-squared Adj R-squared
0	0.0703 0.0684	0	0.0698 0.0685	0	0.0687 0.0676	
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0.001	0.00406	0.001	0.00402	0.001	0.00393	מענק לנפש (ש) בשנה t
0.002	-0.00698	0.002	-0.00701	0.002	-0.00681	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.032	0.00524	0.029	0.00533	0.032	0.00525	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.517	2.11E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.378	-6.95E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.265	9.53E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.225	-6.54E-04					השפעת המעגל השני בשנה t
0.387	7.56E-04					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0.964	3.84E-05					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.013	1.01E-04	0.02	9.28E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.161	-1.07E-04	0.187	-9.95E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.127	-1.03E-04	0.165	-9.24E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	2.29938	0	2.28145	0	2.31436	שנת 2005
0	1.33403	0	1.31455	0	1.3582	שנת 2006
0	1.45549	0	1.4292	0	1.48293	שנת 2007
0	1.5174	0	1.48901	0	1.52996	שנת 2008
0.158	0.16564	0.166	0.15716	0.131	0.17077	שנת 2009
0	1.02612	0	1.0185	0	1.01905	גילאים 20-30
0	0.42378	0	0.4206	0	0.42112	גילאים 30-40
0.012	0.30416	0.012	0.30553	0.012	0.30398	גילאים 40-50
0	-0.03797	0	-0.03843	0	-0.03872	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0.392	0.41989	0.365	0.44226	0.369	0.43934	שינוי באוכלוסיית היישוב
0.009	-0.17976	0.011	-0.17509	0.008	-0.18215	פריפריה (אזור עדיפות א)
0.667	0.0698	0.533	0.09558	0.639	0.07169	קבוע

בניגוד לגברים החרדים, אצל הנשים החרדיות השפעות המענק מובהקות על פני 3 השנים, וגם כאן ההשפעה המצטברת היא חיובית. למענקים שניתנו לקבוצות חרדיות אחרות ביישוב (גברים ונשים) אין השפעה מובהקת על קבוצות הנשים החרדיות ולמענקים שניתנו לקבוצות לא חרדיות ביישוב הייתה השפעה חיובית אך נמוכה בשנה הראשונה.

על פי התוצאות לעיל, ניתן לומר כי אם ניתן מענקי תעסוקה ל-850 נשים חרדיות⁴¹ (בסך של 10 מיליון ₪) למשך שנה אחת ביישוב שבו 10,000 נשים חרדיות, סביר שנשפר את שיעור התעסוקה בטווח של 2.3%. עלות הכנסת אישה חרדית שאינה מועסקת למעגל התעסוקה היא כ-43,500 ₪.

⁴¹ החישוב בוצע לפי 10 מיליון ₪, ההמרה למספר הפרטים בוצעה בהתאם לטבלה 9 בעמוד 9

מכיוון שרוב התכניות הן ל-30 חודשים, השפעת המענק צפויה להיות באופן הבא:

טבלה 15 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על נשים חרדיות⁴²

שנה	1	2	3	4	5
השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t	4.1%	-7.0%	5.2%		
השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t-1		4.1%	-7.0%	5.2%	
השפעת 500 ₪ לנפש ⁴³ , שנה t-2			2.0%	-3.5%	2.6%
שינוי שנתי	4.1%	-2.9%	0.3%	1.8%	2.6%
שינוי מצטבר	4.1%	1.1%	1.4%	3.2%	5.8%

כלומר, סבסוד העסקה של 850 נשים חרדיות ביישוב שבו 10,000 נשים חרדיות בגילאי העבודה, במסגרת תכנית של 30 חודשים, סביר שתשפר את שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיית הנשים ב-5.8% (580 נשים ייכנסו למעגל התעסוקה). נזכיר בהקשר זה כי היעד הרשמי שנקבע לשיפור התעסוקה ביחס לנשים חרדיות הוא 6.3 נקודות האחוז בין 2008 ל-2020⁴⁴.

⁴² ההשפעה החיובית של קבוצות שאינן חרדיות ביישוב אינה מופיעה בטבלה זו עקב הקושי להניח הנחה סבירה על היחס המייצג בין הקבוצות

⁴³ מענק ברמה של 1000 ₪ לנפש שנתי, למשך חצי שנה

⁴⁴ ראו לעיל בפרק 4.4

7.3 גברים בני מיעוטים

טבלה 16 - תוצאות האמידה, גברים בני מיעוטים

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F R-squared Adj R-squared
0		0		0		
0.3101		0.3025		0.3023		
0.3076		0.3006		0.3008		
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0.145	-0.00289	0.199	-0.0025	0.195	-0.00252	מענק לנפש (ש) בשנה t
0	-0.01523	0	-0.01982	0	-0.01984	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.013	0.0126	0.006	0.01363	0.006	0.01361	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.003	0.00244					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.021	-0.00439					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.36	0.00223					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.107	0.00103					השפעת המעגל השני בשנה t
0	-0.00613					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0	0.00384					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.298	-1.81E-05	0.445	-1.34E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.601	2.30E-05	0.868	7.33E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.895	-5.46E-06	0.874	6.60E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	1.22964	0	1.23446	0	1.23608	שנת 2005
0	0.96302	0	0.98533	0	0.98617	שנת 2006
0	1.18096	0	1.13125	0	1.13118	שנת 2007
0.099	0.17356	0.094	0.1739	0.095	0.17368	שנת 2008
0	-3.03525	0	-3.05785	0	-3.05766	שנת 2009
0.634	-0.05048	0.742	-0.03456	0.742	-0.0345	גילאים 20-30
0.649	0.0467	0.557	0.05996	0.557	0.05997	גילאים 30-40
0.531	-0.06206	0.565	-0.05717	0.565	-0.05727	גילאים 40-50
0.015	-0.01978	0.016	-0.01953	0.015	-0.01964	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0.434	-0.80904	0.452	-0.78114	0.439	-0.80286	שינוי באוכלוסיית היישוב
0.044	-0.27581	0.034	-0.2909	0.034	-0.2906	פריפריה (אזור עדיפות א)
0	1.78777	0	1.78197	0	1.78275	קבוע

השפעת המענקים על הגברים בני המיעוטים קשה להסבר. ניתן לראות כי ההשפעה בשנה t (השנה שבה ניתן המענק) אינה מובהקת ואף שלילית, והסך המצטבר של השפעות המענק לאורך 3 השנים הינו שלילי, גם ללא השפעת השנה הראשונה.

הסבר אפשרי לתופעה זו הוא כי ייתכן וביישובים הערביים שבהם פעל המסלול ובעלי המפעלים שהשתתפו בו ביקשו לשכור גברים, לא היו מספיק גברים שאינם עובדים בעלי כישורים מתאימים (או שהייתה בעיה של מידע לגבי גברים אלו בקרב אנשי כח האדם של המפעלים). עובדה זו עשויה הייתה לגרום למצב ששכירת העובדים גרמה לצמצומים ואולי אף סגירה של חלק ממקומות העבודה, עקב עזיבת העובדים. תופעה כזו כשלעצמה עשויה לפגוע בשיעור התעסוקה הכולל כי הצמצומים וסגירת בתי עסק לא נוגעת רק לאותם עובדים שעברו אלא משפיעה גם על עובדים אחרים ועל בעל העסק. על אחת כמה וכמה

אם לאחר סיום התכנית המפעל המסובסד סגר את שעריו והתעסוקה ביישוב יצאה קירחת מכאן ומכאן.

ההשפעה המצטברת של מענקים שניתנו לקבוצות אחרות של מיעוטים, גברים ונשים, הינה שלילית אף היא וגבוהה מאוד. ביישוב של 20,000 בני מיעוטים, גברים ונשים, שבו יינתן מענק של 20 מיליון ₪ שיפוזר באופן שווה בין קבוצות הגיל והמגדר, ההשפעה על אוכלוסיית הגברים עשויה להיות הרסנית עד לירידה של 17.5% בשיעור התעסוקה. ייתכן ומקור הבעיה הוא באופי המשרות והענפים בהם ניתן סבסוד או בהשפעות חברתיות כלשהן אך נראה על פניו כי המענקים למגזר זה גורמים נזקים במתווה הנוכחי.

7.4 נשים בנות מיעוטים

טבלה 17 - תוצאות האמידה, נשים בנות מיעוטים

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F R-squared Adj R-squared
0	0.1035 0.0999	0	0.1027 0.1	0	0.1023 0.1001	
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0	0.00811	0	0.00835	0	0.00834	מענק לנפש (ש) בשנה t
0.001	-0.00929	0	-0.01004	0	-0.01003	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.844	5.69E-04	0.354	0.00253	0.355	0.00253	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.846	7.09E-05					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.389	-5.39E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.055	0.00131					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.253	-2.03E-04					השפעת המעגל השני בשנה t
0.297	3.79E-04					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0.913	4.97E-05					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.449	-9.03E-06	0.49	-8.14E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.838	5.96E-06	0.875	4.55E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.796	-6.97E-06	0.844	-5.22E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	0.59161	0	0.58536	0	0.58901	שנת 2005
0	0.83199	0	0.82497	0	0.82819	שנת 2006
0	1.38184	0	1.37195	0	1.37461	שנת 2007
0	0.92558	0	0.91918	0	0.92112	שנת 2008
0.002	-0.26852	0.001	-0.2722	0.001	-0.27092	שנת 2009
0	0.56515	0	0.55469	0	0.55458	גילאים 20-30
0	0.59526	0	0.58407	0	0.58418	גילאים 30-40
0	0.29276	0.001	0.2868	0.001	0.28695	גילאים 40-50
0	0.02429	0	0.02414	0	0.02394	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0.071	1.67397	0.072	1.66665	0.077	1.63737	שינוי באוכלוסיית היישוב
0	-0.56788	0	-0.56759	0	-0.5682	פריפריה (אזור עדיפות א)
0.705	0.08645	0.651	0.10331	0.646	0.10463	קבוע

השפעת המענקים לנשים בנות מיעוטים הינה חיובית ומובהקת בשנה t אך מיד בשנה שלאחריה ההשפעה מתאפסת באופן שמחזיר את המצב לקדמותו ואף מביא לירידה מסוימת בשיעור תעסוקה. בהשוואה לנשים חרדיות, אצל בנות המיעוטים השפעת המענקים היא עוצמתית הרבה יותר (כמעט פי 2, לשני הכיוונים) בשנתיים הראשונות אך בניגוד לנשים החרדיות, אצל בנות המיעוטים לא מתרחש תיקון בשנה השלישית (שנה 2) המעלה שוב את שיעור התעסוקה. אם נסתכל רק על תוצאות ההשפעה הישירה, ניתן לכאורה לומר כי מענקים שניתנים לסבסוד שכר של בנות מיעוטים מגדילים את שיעור התעסוקה אך לא מכניסים פרטים למעגל התעסוקה באופן קבוע.

מכיוון שרוב התכניות הן ל-30 חודשים, השפעות המענק הישירות צפויות להיות באופן הבא:

טבלה 18 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על בנות מיעוטים, ללא השפעות מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב

5	4	3	2	1	שנה
			-9.3%	8.1%	השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t
		-9.3%	8.1%		השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t-1
	-4.6%	4.1%			השפעת 500 ₪ לנפש ⁴⁵ , שנה t-2
	-4.6%	-5.2%	-1.2%	8.1%	שינוי שנתי
-3.0%	-3.0%	1.7%	6.9%	8.1%	שינוי מצטבר

בהתאם לתוצאות ההשפעות הישירות בלבד, ניתן לומר כי אם ניתן מענקי תעסוקה לנשים בסך של 10 מיליון ₪ ביישוב שבו 10,000 בנות מיעוטים, סביר שנשפר את שיעור התעסוקה ב-8%, אך השפעת השנה השנייה היא שלילית ואף גבוהה יותר כך שעל מנת לשמור על שיעור זה נצטרך להמשיך ולסבסד את התעסוקה באותו היקף באופן תמידי ואף להעלות אותו בכ-14% משנה לשנה. עם זאת, בחישוב פשוט ניתן לראות כי עלות משרה חדשה היא כ-12,500 ₪ בשנה, ועל מנת לשמר את המשרה על פני 5 שנים יש להשקיע במצטבר בין 62 ל-83 אלפי ₪.

הטבלה לעיל מציגה את השפעות המענקים הישירים בלבד, אך אם ניקח בחשבון גם את ההשפעות הסביבתיות של מענקים שניתנו לבנות מיעוטים אחרות ביישוב נקבל את התוצאה הבאה:

טבלה 19 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על בנות מיעוטים, כולל השפעות מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב

5	4	3	2	1	שנה
			-9.3%	8.1%	השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t
		3.9%			השפעת 1,000 ₪ לנפש שניתנו לקבוצות בנות מיעוטים אחרות ביישוב ⁴⁶ , שנה t
		-9.3%	8.1%		השפעת 1,000 ₪ לנפש, שנה t-1
	3.9%				השפעת 1,000 ₪ לנפש שניתנו לקבוצות בנות מיעוטים אחרות ביישוב, שנה t-1
	-4.6%	4.1%			השפעת 500 ₪ לנפש ⁴⁷ , שנה t-2
2.0%					השפעת 500 ₪ לנפש שניתנו לקבוצות בנות מיעוטים אחרות ביישוב, שנה t-2
2.0%	-0.7%	-1.3%	-1.2%	8.1%	שינוי שנתי
6.9%	4.9%	5.6%	6.9%	8.1%	שינוי מצטבר

מעניין לראות כי ההשפעה הסביבתית משנה לגמרי את התמונה והופכת את ההשפעה הכוללת לחיובית וגבוהה. השפעות צולבות אלו עשויות להיות מוסברות בשלושה אופנים:

⁴⁵ מענק ברמה של 1000 ₪ לנפש שנתי, למשך חצי שנה

⁴⁶ לפי הנחה של יחס 3:1 בין הקבוצות

⁴⁷ מענק ברמה של 1000 ₪ לנפש שנתי, למשך חצי שנה

- א. ייתכן ומפעלים במגזר זה חששו להתחייב לכמות עובדות שבסופו של דבר נשכרו בפועל ולכן ההשפעה היא ישירה, אותו מפעל ששוכר את הנשים המסובסדות בקבוצות האחרות שכר עובדות נוספות מהקבוצה הנבדקת.
- ב. ייתכן ומדובר במכפיל תעסוקה, כלומר הגידול במספר המועסקים גרם לגידול בצריכה וזה הצריך משרות נוספות ביישוב.
- ג. השפעה חברתית סביבתית – למרות הנורמה החברתית המעודדת בנות מיעוטים לתפקד כעקרות בית, נשים רבות רואות את חברותיהן יוצאות לעבוד והדבר מעודד אותן להשתתף גם בכוח העבודה.

נראה כי העובדה שההשפעה מתרחשת רק לאחר שנתיים מחליש מאוד את הסבר א, והעובדה שלא התקבלה תופעה מקבילה אצל הגברים מחלישה אף היא את סעיף א, שכן בניגוד לחרדים אצל בני המיעוטים אין תכניות הומוגניות מבחינה מגדרית, וכן מבטלת את סעיף ב שכן אין סיבה שמכפיל תעסוקה ישפיע רק על אוכלוסיית הנשים. אם כן, ההשפעה החברתית המתוארת בסעיף ג היא המתאימה ביותר להסביר תוצאה זו, והפער של השנתיים הגיוני ומוסבר באמצעות הזמן שלוקח להשפעה החברתית לפעול והזמן שעובר מרגע קבלת ההחלטה ליציאה לעבודה ועד למציאת המשרה המתאימה ותחילת העבודה בפועל.

מענקי תעסוקה ל-765 נשים⁴⁸ (בסך של 10 מיליון ₪) למשך שנה אחת ביישוב שבו 10,000 בנות מיעוטים, ישפרו באופן מצטבר את שיעור התעסוקה ב-2.8% לאחר 3 שנים. במסגרת תכנית של 30 חודשים (765 נשים, 10 מיליון ₪ לשנה) שיעור התעסוקה ישתפר ב-6.9 נקודות האחוז בשנה ה-5, כלומר הכנסה של 690 נשים למעגל התעסוקה. עלות הכנסת אישה שאינה מועסקת למעגל העבודה היא כ-35,700 ₪.

⁴⁸ החישוב בוצע לפי 10 מיליון ₪, ההמרה למספר הפרטים בוצעה בהתאם לטבלה 9 בעמוד 9

7.5 גברים יהודים לא חרדים בפריפריה

טבלה 20 - תוצאות האמידה, גברים יהודים לא חרדים בפריפריה

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F R-squared Adj R-squared
0		0		0		
0.2983		0.2979		0.2978		
0.2975		0.2973		0.2973		
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0	0.00267	0.002	0.00229	0.002	0.0023	מענק לנפש (ש) בשנה t
0.001	-0.00385	0.001	-0.0036	0.001	-0.00358	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.807	2.71E-04	0.709	-4.05E-04	0.701	-4.16E-04	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.189	5.07E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.148	-8.61E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.997	-2.08E-06					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.043	-0.00112					השפעת המעגל השני בשנה t
0.04	0.00182					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0.044	-0.00189					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.806	-6.77E-06	0.819	-6.24E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.348	5.89E-05	0.349	5.80E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.431	-4.62E-05	0.364	-5.27E-05			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	1.7605	0	1.79667	0	1.79504	שנת 2005
0	0.66166	0	0.69956	0	0.69774	שנת 2006
0	1.16799	0	1.20291	0	1.20224	שנת 2007
0	0.71445	0	0.74516	0	0.74539	שנת 2008
0	-3.44097	0	-3.43398	0	-3.43362	שנת 2009
0	-0.24003	0	-0.23713	0	-0.23702	גילאים 20-30
0	-0.69868	0	-0.69363	0	-0.69358	גילאים 30-40
0	-0.56948	0	-0.57366	0	-0.5731	גילאים 40-50
0	-0.0434	0	-0.043	0	-0.04314	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0.557	0.25584	0.55	0.26009	0.543	0.26481	שינוי באוכלוסיית היישוב
0	1.38572	0	1.33963	0	1.34408	קבוע

השפעת המענק על גברים יהודים (לא חרדים) בפריפריה אמנם מבוהקת וחיובית בשנה הראשונה אך לאחר שנה ההשפעה היא שלילית וגבוהה יותר, באופן שבמצטבר אף גורם נזק מסוים לשיעור התעסוקה. ניתן לומר כי אם ניתן מענקי תעסוקה לכ-800 יהודים לא חרדים בפריפריה⁴⁹ (בסך של 10 מיליון ש"ח), ביישוב שבו 10,000 גברים יהודים שאינם חרדים, סביר שנשפר את שיעור התעסוקה באותה השנה ב-2.7%, אך שנה לאחר מכן שיעור התעסוקה ירד ב-3.85%, כלומר במצטבר ירד שיעור התעסוקה ב-1.15%.

למענקים שניתנו לקבוצות של גברים יהודים אחרים שאינם חרדים או קבוצות אוכלוסייה אחרות אין השפעה מובהקת על התעסוקה אך למענקים שניתנו לנשים יהודיות שאינן חרדיות ישנה השפעה שלילית מובהקת.

⁴⁹ החישוב בוצע לפי 10 מיליון ש"ח, ההמרה למספר הפרטים בוצעה בהתאם לטבלה 9 בעמוד 9

7.6 נשים יהודיות שאינן חרדיות בפריפריה

טבלה 21 - תוצאות האמידה, נשים יהודיות לא חרדיות בפריפריה

תחלופה מעגלים		תחלופה עם שאר היישוב		ללא תחלופה		Prob > F R-squared Adj R-squared
0	0.1863	0	0.1862	0	0.1862	
	0.1854		0.1856		0.1857	
P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	
0.085	0.00199	0.084	0.002	0.083	0.002	מענק לנפש (ש) בשנה t
0.529	0.00112	0.538	0.0011	0.541	0.00109	מענק לנפש (ש) בשנה t-1
0.293	-0.00204	0.292	-0.00204	0.291	-0.00205	מענק לנפש (ש) בשנה t-2
0.889	-2.10E-05					השפעת המעגל הקרוב בשנה t
0.656	1.30E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-1
0.395	-3.23E-04					השפעת המעגל הקרוב בשנה t-2
0.677	2.63E-05					השפעת המעגל השני בשנה t
0.441	-1.05E-04					השפעת המעגל השני בשנה t-1
0.351	1.60E-04					השפעת המעגל השני בשנה t-2
0.71	9.65E-06	0.776	5.29E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t
0.929	-4.72E-06	0.855	-7.13E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-1
0.891	-6.84E-06	0.974	1.08E-06			השפעת מענקים לקבוצות אחרות ביישוב בשנה t-2
0	2.30378	0	2.30233	0	2.30216	שנת 2005
0	1.81597	0	1.81483	0	1.81483	שנת 2006
0	2.0975	0	2.09583	0	2.09588	שנת 2007
0	1.45299	0	1.45125	0	1.45126	שנת 2008
0	-0.81489	0	-0.81607	0	-0.81614	שנת 2009
0	0.43461	0	0.43523	0	0.43521	גילאים 20-30
0	-0.32425	0	-0.32358	0	-0.32359	גילאים 30-40
0	-0.43142	0	-0.43106	0	-0.43105	גילאים 40-50
0	-0.05749	0	-0.05754	0	-0.05756	רמת חיים ביישוב (למ"ס)
0.465	-0.29898	0.467	-0.29728	0.466	-0.29773	שינוי באוכלוסיית היישוב
0	0.82745	0	0.82976	0	0.83031	קבוע

בניגוד לגברים, השפעת המענקים על נשים יהודיות לא חרדיות בפריפריה היא חיובית ומובהקת גם בשנה הראשונה וגם באופן מצטבר. ניתן לומר כי אם ניתן מענקי תעסוקה לכ-800 נשים בפריפריה⁵⁰ (בסך של 10 מיליון ₪) ביישוב שבו 10,000 נשים יהודיות שאינן חרדיות, סביר שנשפר את שיעור התעסוקה ב-2% באופן קבוע, אם כי שיפור זה יבוא על חשבון הגברים. עלות הכנסת אישה שאינה עובדת למעגל התעסוקה הינה 50,000 ₪. תכנית מענקים בגובה 1,000 ₪ לנפש בשנה על פני 30 חודשים (ביחס למספר הפרטים באוכלוסיית היעד, לדוגמא: 10 מיליון ₪ לשנה ביישוב של 10,000 נשים בגיל העבודה, כלומר סבסוד העסקת 800 נשים) תביא לשיפור של כ-5 נקודות האחוז בשיעור התעסוקה.

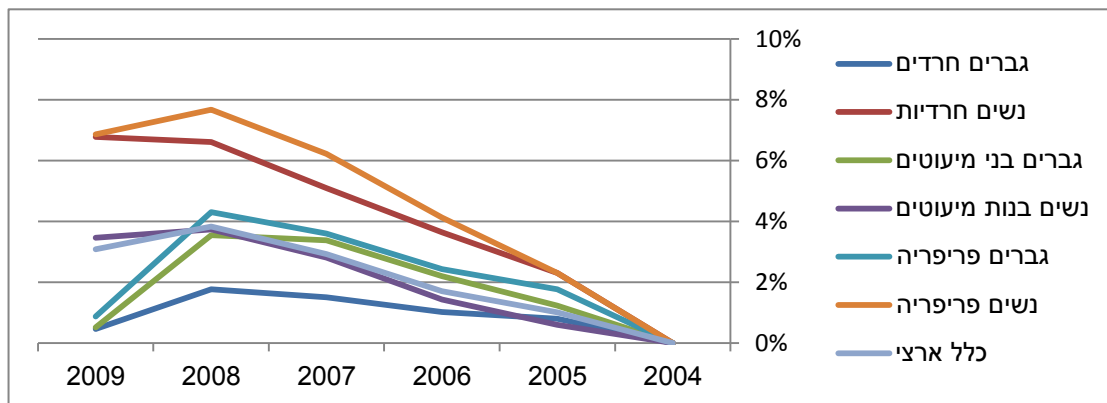
⁵⁰ החישוב בוצע לפי 10 מיליון ₪, ההמרה למספר הפרטים בוצעה בהתאם לטבלה 9 בעמוד 9

7.7 תוצאות נוספות

התוצאות שלהן הן הצגה רוחבית של משתני ה-FE של השפעות השנים והשפעות קבוצת הגיל על שיעור התעסוקה באוכלוסיות השונות. לתוצאות אלו אין קשר ישיר למטרת המחקר אך הן מהוות הזדמנות ללמוד ההבדלים בנגישות לתעסוקה וההתנהגות התעסוקתית של הקבוצות השונות ומדגישות את הצורך לבחון את השפעת המסלול בנפרד על כל אחת מקבוצות האוכלוסייה.

7.7.1 השפעת השנים על שיעור התעסוקה בקבוצות אוכלוסייה

איור 19 - השפעת השנים על השינוי בשיעור התעסוקה (מצטבר, בנק' אחוז) של הקבוצות השונות בנטרול השפעות המסלול והשפעות גיל וגיאוגרפיה⁵¹



ניתן לראות הבדל ברור בהשפעת השנים על אוכלוסיות הנשים לעומת הגברים. קבוצות הגברים בני מיעוטים והגברים היהודים (לא חרדים) בפריפריה הושפעו באופן חד ביותר מהמשבר העולמי, שבא לידי ביטוי בשוק התעסוקה בישראל בעיקר בשנים 2008-2009.

7.7.2 השפעת קבוצת הגיל על שיעור התעסוקה בקבוצות אוכלוסייה

איור 20 - שיעור השינוי בתעסוקה השנתי (בנק' אחוז) השוואה בין קבוצות גיל שונות - ביחס לקבוצה המבוגרת (50-64) בנטרול השפעות המסלול, השפעות שנה וגיאוגרפיה



⁵¹ הנתונים על כלל האוכלוסייה – עיבוד לנתוני הלמ"ס ראו לעיל פרק 4.1

אצל הגברים החרדים, הנשים החרדיות והנשים בנות המיעוטים, התנהגות קבוצות הגיל תואמת את הציפיות, קרי השינוי בשיעור התעסוקה יורד עם העלייה בגיל. אצל הגברים בני המיעוטים לא נצפתה השפעה מובהקת כלל וזאת למרות האפיון המקובל של קבוצה זו כאוכלוסייה העוסקת ביותר עבודות פיזיות משאר האוכלוסייה ופורשת מתעסוקה בגיל צעיר.

מעניין לראות כי דווקא אצל גברים ונשים בפריפריה ישנה התנהגות הפוכה מהציפיות, ייתכן והדבר מצביע על ירידה גוברת והולכת למשרות המתאימות לצעירים בפריפריה ועל היעדר רצון של הצעירים להשתלב במקומות התעסוקה הנפוצים באזורי הפריפריה – מפעלי תעשייה.

8 סיכום ומסקנות

מסלול התעסוקה הוקם בשנת 2005 כחלק מהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה, הוא פועל תחת מרכז השקעות של משרד התמ"ת ומטרתו לעודד תעסוקה בפריפריה ובאוכלוסיות בהן שיעור תעסוקה נמוך. ב-2010 קבעה וועדה של משרד התמ"ת את יעדי התעסוקה הבאים:

שיפור של כ-23 נקודות אחוז בקרב גברים חרדים, שיפור של כ-18 נקודות אחוז בקרב נשים ערביות ושיפור של 4-6 נקודות האחוז בקרב גברים ערבים, נשים חרדיות ושאר האוכלוסייה עד שנת 2020.

מחקרים רבים בחנו את יעילותו של חוק עידוד השקעות הון באמצעות בחינת השפעותיו על התעסוקה בפריפריה. חוקרים מסוימים מצאו כי למענקים לא הייתה כלל השפעה על התעסוקה (מואב וריינגוורץ 2006, נבון ופריש 2008) ואחרים מצאו השפעה חיובית (פלזנשטיין 2004, דוח בנק ישראל 2006), אך בחינת השפעת החוק לעידוד השקעות הון אינה יכולה להתמקד רק בתרומה ישירה לתעסוקה בלי לבחון את השפעותיו הנוספות על השקעות הון, רכש, הגדלת הצריכה והשפעות עקיפות נוספות. למסלול התעסוקה אין מטרה לעודד השקעות הון והוא מתמקד בשיפור שיעור התעסוקה בלבד. עקב השנים המועטות בהם המסלול פועל, ככל הנראה זהו המחקר הראשון שבוחן את יעילותו והשפעתו על התעסוקה באוכלוסיות היעד.

במחקר זה נבחן המתאם בין המענקים שניתנו לקבוצות אוכלוסייה והשינויים בשיעור התעסוקה של קבוצות אלו בשנה שבה ניתן המענק וכן בשתי השנים העוקבות. כמו כן נבחנה השפעת מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב על שיעור התעסוקה של הקבוצה הנבדקת.

בחלק התיאורטי הוצג כיצד ערך הסבסוד האופטימלי להכנסת פרט למסלול התעסוקה הינו פונקציה של פוטנציאל התפוקה של העובד מצד הביקוש לעבודה אך גם פונקציה של מאפיינים תרבותיים, חברתיים, ואידיאולוגיים המגדירים את גמישות התועלת של הפרט מהיצאה לעבודה.

תוצאות המחקר האמפירי מציגות בפנינו כיצד מסלול מענקים אחד פעל באופן שונה כל כך על כל קבוצת אוכלוסייה בהתאם למאפייניה הייחודיים. תוצאה זו מדגישה בפנינו שככל שמדובר על תכניות מענקים וסבסוד אין אפשרות להכריז הכרזות כוללניות בדבר יעילותה של שיטה אחת לעומת האחרת, לפחות כל עוד אין יכולת לפקח באופן מלא על השפעתם של מאפיינים חברתיים, דתיים, מגדריים, גיאוגרפיים ועוד.

חרדים – השפעות המסלול הן חיוביות ומובהקות ונראה שבתנאים הנכונים, מסלול התעסוקה עשוי להיות כלי מרכזי בדרך לפתרון בעיית התעסוקה באוכלוסייה זו. ככל

הנראה, האתגרים החברתיים בתוך החברה החרדית לא ייעלמו כל כך מהר, אך המסלול מאפשר היצע תעסוקתי לאותם חרדים המעוניינים לעבוד. כפי שניתן להסיק מהתוצאות, אצל חלק מהגברים החרדים גם הרצון לעבוד הוא שברירי, והוא תלוי לא מעט בלחץ הפרנסה ברגע נתון. כך שבמקרים שבהם ניתנו מענקים לנשים חרדיות, חלה ירידה משמעותית בשיעור התעסוקה של הגברים החרדים. לו היה מדובר בהשפעת תחלופה שבה הפרט שקיבל סבסוד תפס את מקום עבודתו של הפרט שלא קיבל, היינו מצפים לראות יחס סימטרי בין הגברים לנשים, אך למענקים שניתנו לגברים חרדים לא הייתה כלל השפעה על שיעור התעסוקה אצל הנשים החרדיות. המסקנה היא אם כך שמכיוון שהאתגר התעסוקתי בחברה החרדית הוא בעיקר בגזרת הגברים, יש להגביר מאמצים בכיוון זה ובעיקר להימנע ככל הניתן מהקמת תכניות המיועדות לנשים באזורים בהם נושא התעסוקה של הגברים החרדים נמצא בטיפול, וזאת למרות ההצלחה הגדולה של התכניות לנשים חרדיות, ואולי דווקא בגלל הצלחה זו.

בני מיעוטים – למסלול התעסוקה הייתה השפעה שונה בתכלית על אוכלוסיית הגברים ואוכלוסיית הנשים בקרב בני המיעוטים. בעוד שאצל הנשים כיווני ההשפעה מסתדרים עם ההיגיון ועם תוצאות שהתקבלו באוכלוסיות אחרות – השפעה חיובית בשנה t , ושלילית בשנה $t+1$, הרי שאצל הגברים השפעת המסלול אינה מובהקת ואף שלילית באותה השנה שבה התקבלו המענקים (שנה t). מומלץ לבחון האם ביישובים שבהם פעל המסלול התרחשה תופעת קניבליזציה שבה הסיוע לבית עסק אחד גרם נזק לבית עסק אחר עקב עזיבת עובדים וכן מומלץ לבחון האם שינויים בסוגי המשרות והענפים או שינויים בתנאי המסלול עשויים לשפר את השפעות המסלול על אוכלוסייה זו. בכל מקרה, נראה כי המסלול במתכונתו הנוכחית גורם נזקים לגברים בני מיעוטים.

על אוכלוסיית הנשים למסלול ישנה השפעה חיובית וחזקה. אמנם סך ההשפעה הישירה של המענקים היא שלילית, אך דווקא תופעת הלוואי שהיא השפעת מענקים שניתנו לקבוצות נשים אחרות, הפכה להיות גורם מרכזי בניתוח השפעות המסלול. לא רק שההשפעה החיובית של תופעה זו הופכת את כלל המענקים ליעילים וכדאיים, אלא ניתן ללמוד ממנה גם שבאוכלוסיית בנות המיעוטים ישנה השפעה סביבתית-חברתית חזקה מאוד וניתן לנצל אותה על מנת לקדם נורמות סוציו-אקונומיות כמו השתתפות בכוח העבודה ואולי גם רכישת השכלה ואחרות. נראה כי מסלול התעסוקה יעיל ביותר לטיפול באוכלוסיית בנות המיעוטים, אם כי חשוב לפקח על ההשפעה השלילית של המענקים לנשים על שיעור התעסוקה של אוכלוסיית הגברים.

כמו כן מומלץ לבחון שינויים במסלול שיעודדו הגשת בקשות למענקים גם בתעשיות מתוחכמות יותר, בדומה להצלחה של תעשיית ההיי-טק אצל הנשים החרדיות.

פריפריה – גם בקרב הציבור היהודי שאינו חרדי בפריפריה, המסלול משפיע חיובית על אוכלוסיית הנשים אך גורם נזקים לאוכלוסיית הגברים. אמנם בניגוד לבני המיעוטים, בשנה שבה ניתן המענק ישנה השפעה חיובית מובהקת על הגברים אך בשנה שבאה אחריה השפעה זו נמחקת וחלה אף ירידה בשיעור התעסוקה. אצל הנשים לעומת זאת השפעת השנה השנייה אינה מובהקת ואף חיובית. במידה וישנה אפשרות להקים תכניות שיסבסדו רק שכר של נשים, ייתכן ותכניות אלו ישפרו את שיעור התעסוקה של נשים בפריפריה אך יש לזכור כי שיפור זה יבוא על חשבונם של הגברים.

בניגוד לאוכלוסיות החרדים ובני המיעוטים, בקרב היהודים שאינם חרדים בפריפריה אין מחסומים תרבותיים לא מצד היצע העבודה (השתתפות בכח העבודה) וגם המחסור בביקוש לעובדים נובע משיקולים כלכליים ובעיקר המרחק מהמרכז ולא עקב מחסומים חברתיים ותרבותיים. המחסור במשרות בפריפריה אינו משמעותי כמו המחסור במגוון המשרות. ביישובי הדרום והצפון פועלים אלפי מפעלי תעשייה וסביר להניח שרוב מחפשי העבודה יוכלו למצוא בקלות רבה עבודה כפועל תעשייה באזורים אלה. ייתכן וחוסר ההצלחה של המסלול בקרב הגברים בפריפריה נעוץ בין השאר בעובדה שרוב המשרות שהוצעו באזורים אלו היו אף הן בתחומי התעשייה. ניתן להפליג רבות בשבחי התעשייה ותרומתה לכלכלה אך עבודה כפועל אינה מתאימה לכל אחד ובוודאי שלא ניתן לבסס תעסוקה באזורים שלמים רק על סוג אחד של משרות. ב-2009 החלה לפעול תכנית חדשה במסגרת מסלול התעסוקה הנקראת "מסלול שכר גבוה", תכנית זו מיועדת לעודד העסקת עובדים בתפקידים בהם השכר המוצע הוא פי 2.5 מהשכר הממוצע במשק. לתכנית זו פוטנציאל גבוה לפתור את בעיית גיוון המשרות בפריפריה וכך להגדיל ולייצב את התעסוקה באזורים אלו וכן להפסיק הגירה שלילית של צעירים ואף למשוך אוכלוסיות חזקות.

בראייה כוללת של סך ההשפעות על סוגי האוכלוסיות נראה כי יש להמשיך ולהפעיל את המסלול ואף להגדיל את תקציביו אך למקד את פעילותו באוכלוסיית הגברים החרדיים ואוכלוסיית בנות המיעוטים. אוכלוסיות אלו מוגדרות כיעד מרכזי להגדלת התעסוקה מצד אחד, ובהן ישנה השפעה טובה ומובהקת של המסלול מצד שני.

ניתן במקומות ותנאים מסוימים להמשיך ולהפעיל תכניות גם לנשים חרדיות ונשים בפריפריה אך יש לפקח על השפעת תכניות אלו על שיעור התעסוקה של הגברים. כמו כן מומלץ להגדיל את תקציבי מסלול השכר הגבוה תוך מעקב ובחינה של השפעותיו בפועל ותרומתו לעמידה ביעדי גיוון התעסוקה בפריפריה.

9 איורים

- 25 איור 1 - שיעור האבטלה בישראל בשנים 1995-2012
- 25 איור 2 - כוח העבודה האזרחי בישראל בשנים 1995-2012
- 27 איור 3 - התפלגות המועסקים בישראל לשנת 2010 (4)
- 28 איור 4 - הגירה יוצאת ונכנסת בשנים 2000-2005 לפי מחוזות (באלפי אזרחים)
- 29 איור 5 - שיעורי האבטלה בקרב יהודים
- 31 איור 6 - שיעורי האבטלה בקרב ערביי ישראל מול כלל האוכלוסייה
- 31 איור 7 - שיעורי האבטלה בקרב נשים
- 32 איור 8 - שיעורי השתתפות נשים בכוח העבודה
- 36 איור 9 - התפלגות כלל הבקשות שהוגשו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- 37 איור 10 - התפלגות בקשות מאושרות שהוגשו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- 38 איור 11 - התפלגות סך הקצאות (נתון כספי) שאושרו לפי סוג הקצאה 2005-2011
- 38 איור 12 - כמות משרות חודשיות מדווחות לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- 40 איור 13 - התפלגות סך משרות חודשיות שדווחו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- איור 14 - התפלגות סך סיוע בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- 41 באלפי ₪
- איור 15 - התפלגות סך סיוע ששולם בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-
- 41 2011
- איור 16 - התפלגות סך משרות חודשיות מדווחות שסובסדו לפי סוג הקצאה בשנים 2005-
- 41 2011
- איור 17 - כמות בקשות לפי דירוג סוציו-אקונומי של מיקום התאגיד 2005-2011
- 44 איור 18 - פילוח סכומים שאושרו לפי דירוג סוציו-אקונומי 2005-2011 במיליוני ₪
- 45 איור 19 - השפעת השנים על השינוי בשיעור התעסוקה (מצטבר, בנק' אחוז) של הקבוצות השונות
- 64 איור 20 - שיעור השינוי בתעסוקה השנתי (בנק' אחוז) השוואה בין קבוצות גיל שונות - ביחס לקבוצה המבוגרת (64-50)
- 64

10 טבלאות

- 26 טבלה 1- נתוני יסוד על שוק העבודה
- 28 טבלה 2 - שיעור העוני וההכנסה הפנויה לפי מחוזות
- 33 טבלה 3 - נתוני תעסוקה ויעדים לפי מין ומגזר
- 36 טבלה 4 - התפלגות כמות הבקשות מאושרות לפי שנת הגשת בקשה וסוג הקצאה
- טבלה 5 - התפלגות סיוע מאושר לפי סוג הקצאה ולפי שנת הגשת הבקשה במיליוני ₪
- 37
- 39 טבלה 6 - נתונים על תוכניות פעילות לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011
- טבלה 7 - סך מענקים בגין העסקת עובדים לפי סוג הקצאה בשנים 2005-2011 נתונים באלפי ₪
- 40
- 42 טבלה 8 - שכר ממוצע ברוטו (₪) לפי שנים 2005-2011
- 42 טבלה 9 - חישוב: סך מענקים למשרה שנתית
- 43 טבלה 10 - ענפים ותתי ענפים דומיננטיים לפי סוג הקצאה בתקופה 2005-2011
- טבלה 11 - התפלגות מספר בקשות לפי דירוג סוציו-אקונומי של כתובת התאגיד 2005-
- 45 2011
- 46 טבלה 12 - יישובים דומיננטיים לפי סוג הקצאה בתקופה 2005-2011
- 53 טבלה 13 - תוצאות האמידה, גברים חרדים

- טבלה 14 - תוצאות האמידה, נשים חרדיות 55
- טבלה 15 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על נשים חרדיות..... 56
- טבלה 16 - תוצאות האמידה, גברים בני מיעוטים 57
- טבלה 17 - תוצאות האמידה, נשים בנות מיעוטים 59
- טבלה 18 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על בנות מיעוטים, ללא השפעות מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב 60
- טבלה 19 - השפעות תכנית מענקים של 30 חודשים על בנות מיעוטים, כולל השפעות מענקים שניתנו לקבוצות אחרות ביישוב 60
- טבלה 20 - תוצאות האמידה, גברים יהודים לא חרדים בפריפריה 62
- טבלה 21 - תוצאות האמידה, נשים יהודיות לא חרדיות בפריפריה 63

11 ביבליוגרפיה

אלפנדר, ט. שפר, ד. (1992) ההגירה אל ומערי הפיתוח בישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, הטכניון.

בורוכוב, א. (1989) התעשייה בערי הפיתוח ובעיותיה, רבעון לכלכלה מ (142) 260-271.

בנק ישראל, דברי הסבר לדוחות הכספיים לשנת 2005

בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2006, תיבה ב-3: החוק לעידוד השקעות הון והשפעתו על

התעסוקה בערי הפיתוח, עמ' 64-67.

בנק ישראל, כוח העבודה האזרחי – גברים – שיעור השתתפות. אתר בנק ישראל [צוטט: 8 יולי 2012]

הועדה לבחינת מדיניות התעסוקה, דו"ח סופי. 2010.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל. 2011.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, התעסוקה במגזר החרדי. פורום קיסריה ה-18 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, 2010.

המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח לשנת 2010.

המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, הרכב התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה בישראל בשנות ה-2000. 2011.

המועצה הלאומית לכלכלה, המגזר החרדי בישראל – העצמה תוך שילוב בתעסוקה. 2009.

ועדת השרים לחברה וכלכלה, החלטה מס' חכ/147. 2005.

גרדוס, ש. קרקובר, י. (1976) רמת התיעוש ומאפייניה באזורי המרכז והפיתוח, רבעון לכלכלה כ"ג (88-89) 66-78

מואב, ע. ריינגוורץ, י. (2006) חוק עידוד השקעות הון בישראל: התעסוקה באזורי פיתוח בשנים 1984-2004, מרכז שלם

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על הדרוזים בשוק העבודה בישראל. 2007.
- משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. 2006.
- משרד התמ"ת, אוכלוסיית הדרוזים בישראל מאפייני כוח עבודה, תעסוקה ואבטלה. אתר משרד התמ"ת, 2005. [צוטט: 9 יולי 2012]
- משרד התמ"ת, מטרות המשרד, אתר משרד התמ"ת [צוטט: 3 יוני 2012]
- נבון ופריש (2009) השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו, בנק ישראל חטיבת המחקר
- קסיר, ערן ישיב וניצה (2009), דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה. בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- רזין, ע. (1982) מיקום ההנהלות ויחידות הייצור של חברות תעשייתיות רב מיקומיות בישראל תוך התייחסות מיוחדת לתעשיות ערי הפיתוח, האוניברסיטה העברית.
- רזין, ע. (2004) מקומות המגורים של עובדי פארק התעשייה החדש בקריית גת, בתוך: השפעות מקומיות ואזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית גת, המכון ללימודים עירוניים אזוריים האוניברסיטה העברית ומרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- רזין, ע. שוורץ, ד. (1992) הערכת מדיניות פיזור התעשייה בישראל לאור תנאים משתנים, רבעון לכלכלה מ"ד (153) 276-236.
- פלזנשטיין, ד. ופרימן, ד. (2004) ניתוח ההשפעות הכלכליות הבין אזוריות של פארק התעשייה, בתוך: השפעות מקומיות ואזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית גת, המכון ללימודים עירוניים אזוריים האוניברסיטה העברית ומרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- שוורץ, ד. (1993) השפעת חוק עידוד השקעות הון על תיעושן של ערי הפיתוח, המרכז ללימודי הפיתוח.
- שחר, א. גרדוס י. רזין ע. קרקובק ש. וולזנשטיין ד. (2005) פיתוח גלובלי בעיר מקומית - השפעות מקומיות ואזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית גת, המכון ללימודים עירוניים אזוריים האוניברסיטה העברית ומרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- שפר, ד. ופרנקל, א. (1989), יצירת מקורות תעסוקה בעיר הפיתוח, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, הטכניון.
- Bond, E. (1981). Tax Holidays and Industry Behavior, The Review of Economics and Statistics, vol. LXIII, no. 1, pp: 88-95.**
- Bregman, A. (1985) The Slowdown of Industrial Productivity – Causes Explanations, and Surprises, Bank of Israel, Economic Review . 56.**

Bregman, A., M. Fuss and H. Regev (1991) *High-Tech and Productivity: Evidence from Israeli Industrial firms*, *European Economic Review*. 35,. 1191-1221.

Bregman, A., M. Fuss, and H. Regev (1998) *The Effects of Capital Subsidization on Israeli Industry*, NBER Working Paper No. W6788.

Cannon, J. (1980). *The Impact of Investment Incentives on Manufacturing change: The Georgian Bay Region of Ontario*, *Canadian Geographer*, vol. XXIV, no. 2, pp: 131-148.

Greenbaum, R. Engberg, J. (2004) *The Impact of State Enterprise Zones on Urban Manufacturing Establishments*, *Journal of Policy Analysis & Management*, 23 (2), 315.

Greenbaum, R. Bondonio, D (2006) *Do Business Investment Incentives Promote Employment in Declining Areas? Evidence from EU Objective 2 Regions*. *European Urban and Regional Studies*. Vol. 13, no. 3: 225-244.

Greenbaum, R. Bondonio, D (2012) *Revitalizing Regional Economies through Enterprise Support Policies: An Impact Evaluation of Multiple Instruments*. *European Urban and Regional Studies*. (IF: 1.222) (Formally Accepted)

Harrison, S.C. Jr., Elmquist, K., Evans, B., Meyer, M., Wrubel, D. (1999) *Assessing the costs and benefits of incentives in a Carolina country*, *Economic Development Review*, December 1999, pp: 21-26.

Lavy, V. (1994). *The effects of Investment Subsidies on the Survival of Firms in Israel*, Discussion paper 94.04, Mauric Falk, Jerusalem.

McHone, W.W. (1984). *State Industrial Development Incentives and Employment growth in Multistate SMSAs*, *Growth and Change*, vol. 15, pp: 8-15.

Peters A. H., P. S. Fisher (2002) *State Enterprise Zone Programs. Have They Worked?*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Schalk, H. J. & Unittedt, G. (2000). *Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth*, *Regional Science*, 34, pp: 173-195.

Sridhar, K. S. (2001) *Benefits and Costs of Regional Development: Evidence from Ohio's Enterprise Zone Program*, *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 31 (2), 1-32

Abstract

The Employment Path program was established by the Israeli government in 2005, to encourage employment in the periphery and in low employment rate populations such as ultra-orthodox groups (Haredim) and Arabs. To this end, subsidies were awarded to firms that commit to hire employees from these populations. In 2010, employment rates were divided by two major groups: the first group, Haredi men and Arab women, as the major goal for improvement by 2020; and the employment rate of the second group, Arab men, Haredi women & non-Haredi Jews in the periphery, as a secondary goal.

This study examines the effect of the grants given in the years 2005 to 2010 on the employment rate in the target populations, and the impact of grants given to other populations on those target populations. The study uses a unique database containing, including personal data regarding subsidized salaries of individuals and the amount of subsidies given to the firm due to their employment. This data was cross-referenced with the National Insurance data on the national population, whether subsidized or not. Dividing the data by cities and population groups, I received over 81,000 observations of groups, each containing data on the employment rate and the amount of the grants given to individuals for each year, between the years 2005- 2010.

The theoretical chapter consists of two parts: the first part presents a static model that explains how the value of the optimal subsidy, required in order to add individuals to the labor force is a function of the worker's productivity potential from the side of demand for labor, but also a function of cultural, social & ideological traits, which define the individual's benefit elasticity by participating in the workforce. The second part presents a dynamic model that explains how a group employment rate is a function of the annual subsidy as well as the subsidies in previous years, because it affects the individual's social sensitivity and thus also of the groups.

In the empirical section, I find that the effect of employment subsidies acts very differently in each of the groups, according to its unique characteristics: Haredi men are affected in a positive and significant way but are affected negatively by grants given to Haredi women. Haredi women are affected in a positive and statistically significant way as well, but are not affected at all by grants given to Haredi men. Direct impact on Arab women is not strong enough but this group is affected

positively by grants given to other groups of Arab women in the community. Arab men were affected in a negative way and it seems that the program in its current form is not suitable for this population. The influence on non-Haredi women in periphery is positive and significant, but the increase in their employment rate comes at the expense of men.

Therefore, Proper use of work incentives that take into account the different effects on population groups, as well as cross effects, can be an important tool for achieving employment goals in target populations.

This work was carried out under the supervision of Dr. Sarit Cohen-Goldner, from the Department of Economics, Bar-Ilan University.

Bar-Ilan University

The impact of the *Employment Path* of the *Investment Center* of the Israeli government on the employment rate: a theoretical and empirical study

Amatzia Samkai

Submitted in partial fulfillment of the requirements for the Master's degree in the Department of Economics, Bar-Ilan University

Ramat-Gan, Israel

2013