

השפעת חובת ההתייצבות בשירות התעסוקה על ניצול ימי האבטלה ומיצוי תקופת הזכאות

ניסן אברהם, פורום קהלת לכלכלה

גל זהר, שירות התעסוקה

מדיניות משולבת כלפי מקבלי קצבאות אבטלה

ממד ההתניות

הפעלה של מערך התניות כלפי הזכאים לדמי אבטלה:

1. הגבלת תקופת זכאות.

2. תקופת אנשרה.

3. התייצבות חובה בשירות התעסוקה:
סירוב של המובטל יפגע בזכאותו לקבלת קצבה.

ממד הזכויות

הפעלה של תוכניות תעסוקה אקטיביות (ALMPs):

1. סיוע בחיפוש עבודה.

2. סובסידיות לתעסוקה במגזר הפרטי והציבורי.

3. תוכניות הנשרה.



שאלת המחקר

באופן כללי

האם ממד ההתניות המוטל על מקבלי דמי אבטלה משפיע על החלטותיהם?

באופן ממוקד

האם חובת התייצבות בשירות התעסוקה משפיעה על ניצול דמי אבטלה?

ממד ההתניות: צמצום הסיכון המוסרי (Moral hazard)

- האחריות על פעולות הפרט אינה חלה במלואה עליו ולכן נוטה להיות פחות זהיר בהשוואה למצב של אחריות מלאה.
- תנאים "נדיבים" ← תמריץ עבור הזכאים להאריך ולהתאים את תקופת האבטלה.

נוטל סיכון גבוה יותר
בגלל שאינו מפנים את
מלוא המחירים
הכלכליים



הפרט ניצב בפני
החלטה בעלת מחירים
כלכליים

סקירת ספרות

- בישראל - מרבית המחקרים התמקדו בממד "הזכויות" כגון מעגלי תעסוקה (שלוסר ושנאן, 2019) ו"תנופה" (יקיר, ספורטא-אקשטין ושלוסר, 2019), אך יש מעט התייחסות לממד "ההתניות".
- בעולם - מחקרים מראים בעקביות שמעקב אחר חיפוש עבודה והתניות מפחיתים את משך האבטלה ומגדילים את הכניסה לעבודה. אך יש מעט ספרות בנוגע להשפעות לטווח ארוך, ולרוב מדובר על מחקרים לא ניסויים (Pattaro et al. 2022).
- סיכון מוסרי - שיטת מחקר נפוצה בניסיון לזהות סיכון מוסרי בביטוח אבטלה היא רגרסיה אי רציפות.
- מחקרים באוסטריה (Lalive, 2008) ובגרמניה (Caliendo et al. 2016) ניצלו את אי הרציפות בימי הזכאות לקצבה ומצאו הבדל מובהק בין המובטלים המצויים בסמיכות לסף.
- שירות התעסוקה - במחקרים שונים באירופה (דנמרק, צרפת, גרמניה ושבדיה) נמצא כי קיום פגישות אינטנסיביות עם יועצי השמה בתקופת האבטלה תורם להשתלבות מהירה יותר בשוק התעסוקה (Cheung et al, 2019),
- מנגד, החמצת פגישה עם יועצי השמה מאיטה את תהליך החזרה לתעסוקה (Schiprowski, 2020).

התייצבות חובה בלשכות תעסוקה כאמצעי לצמצום הסיכון המוסרי

לשירותי התעסוקה תפקיד בצמצום הסיכון המוסרי בשני אופנים:

1. מבחן תעסוקה: התייצבות חובה בלשכת שירות התעסוקה, מעקב ונקיטת צעדים אקטיביים למציאת

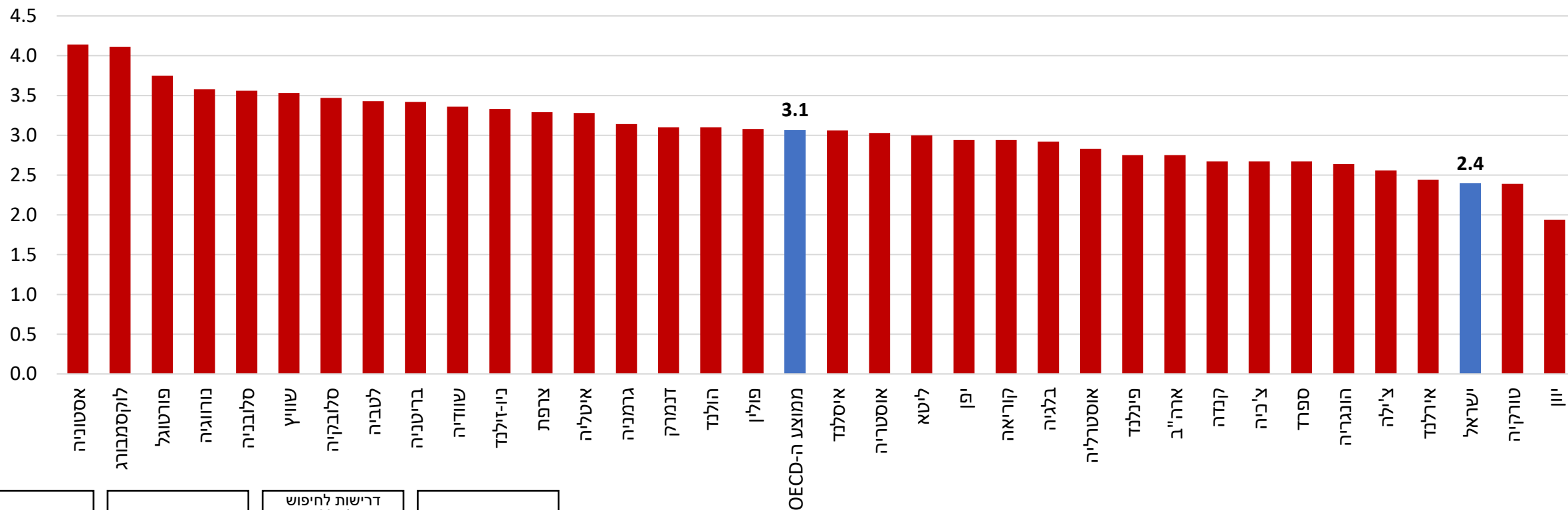
עבודה דורשים מאמץ - מפחיתים את התועלת מלהיות מובטל.

2. אסימטריה במידע: הפיקוח של שירות התעסוקה על חיפוש העבודה של המובטל מצמצם את חוסר

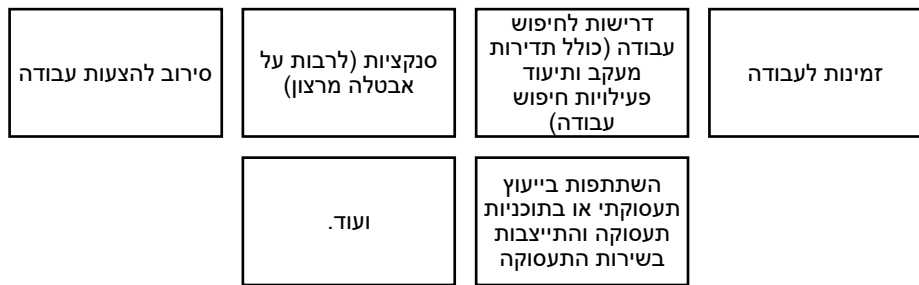
הסימטריה במידע בין המדינה (מבטח) לבין המבוטח.

התניות לקבלת דמי אבטלה נפוצות בכל מדינות ה-OECD, ובישראל חומרת ההתניות נמוכה באופן משמעותי

מדד חומרת התניות להמשך זכאות לדמי אבטלה, 2022
 המדד נע בין 1 (הכי פחות מחמיר) ל-5 (הכי מחמיר)



מדד ה-OECD
 לבחינת חומרת
 התניות



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD

מתודולוגיה: מערך המחקר שלנו מנצל את ההבדל בתנאי אבטלה

מגיל 50

מתחת לגיל
50

- ימי זכאות מרביים לדמי אבטלה עד 175 יום – ללא תלות במספר התלויים.
- אותה תקופת אכשרה - לפחות 12 חודשי עבודה כשכיר מתוך 18 החודשים האחרונים.
- המשרות הפנויות שמוצעות למובטלים בני 35 ומעלה חייבות להיות 'עבודה מתאימה' כמוגדר בחוק.

נדרשים להתייצב פעם בחודש.

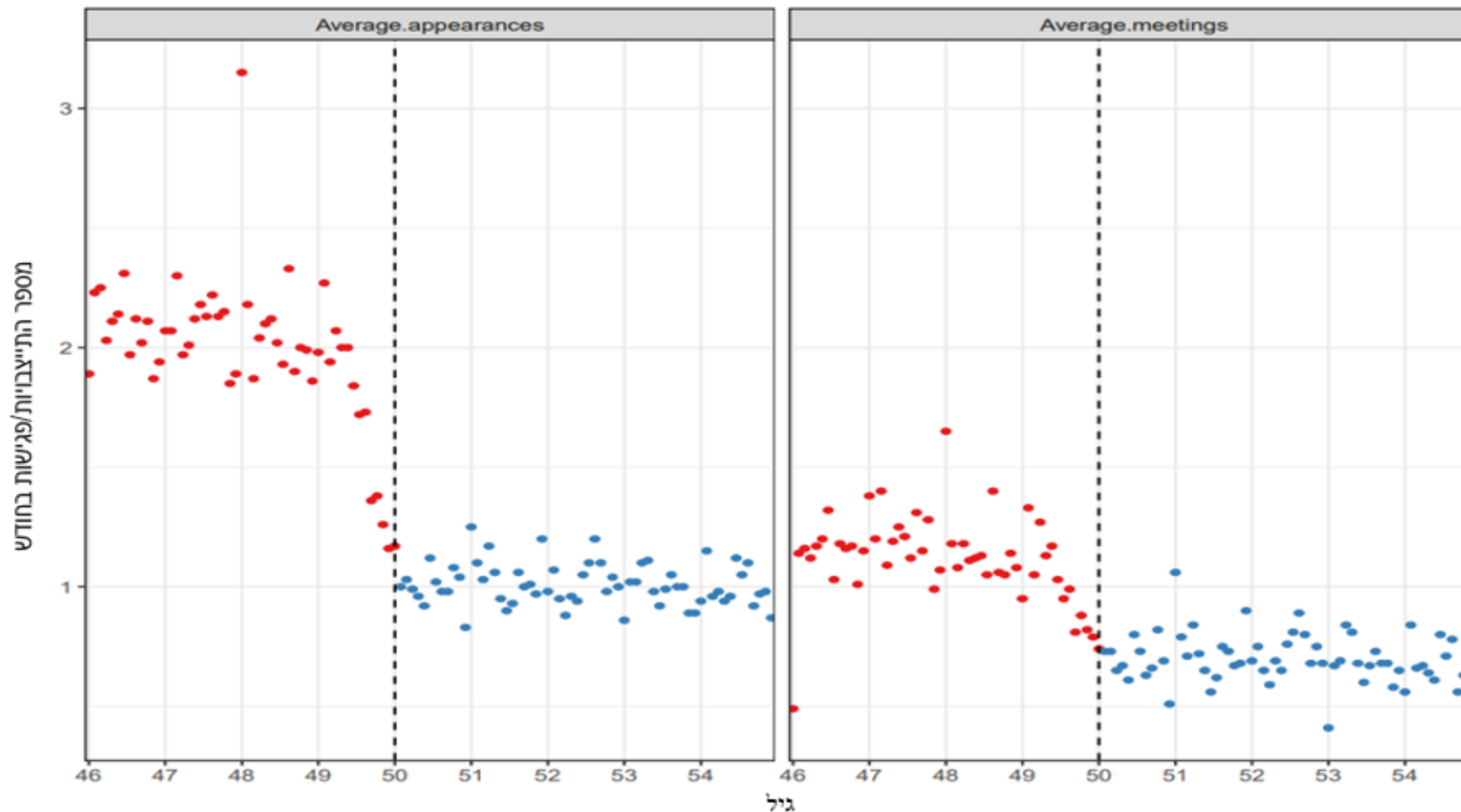
≠

נדרשים להתייצב פעמיים בחודש.

תדירות חובת ההתייצבות בשירות התעסוקה משתנה בגיל 50

- מובטלים מתחת לגיל 50 נדרשים להתייצב פעם בשבועיים, ומובטלים מגיל 50 ומעלה נדרשים להתייצב פעם בחודש.
- נטרול הקבוצה שנמצאת מעט לפני גיל 50.

מספר התייצבויות ופגישות ממוצע חודשי, גילי 46-54



מתודולוגיה: נתונים

- **נתונים מנהליים** נתוני התייצבות של שירות התעסוקה ונתונים משלימים של המוסד לביטוח הלאומי.
- קבוצת המחקר כוללת **36.5 אלף מובטלים** שקיבלו דמי אבטלה בגילי 46-54, תוך התמקדות ב-18 אלף מובטלים שמעט מעל או מתחת גיל 50.
- תקופת המחקר: **ינואר 2018 עד ינואר 2023**.
- על מנת להתגבר על מודל החל"ת, מחקר זה מתמקד רק במובטלים שסיימו את הזכאות לדמי אבטלה עד התפרצות הקורונה (פברואר 2020), או התחילו את תקופת האבטלה מאפריל 2021 עד יוני 2022.
- שלוש דוגמאות:
 - i. סיום תקופת הזכאות לפני פברואר 2020 (לפני הקורונה) – נכנס למאגר.
 - ii. התחלת הזכאות לאחר יוני 2022 - לא נכנסה למאגר.
 - iii. התחלת הזכאות ביוני 2022 נכנסה למאגר הנתונים שלנו.פרט כזה זכאי לקבל דמי אבטלה עד ינואר 2023, לכן אנו עוקבים אחריו עד תום תקופת הזכאות.

מתודולוגיה: המודל האקונומטרי

• גרסיה אי־רציפות (Regression Discontinuity Design - RDD).

• מודל זה מאפשר לבצע מבחן מעין-ניסוי שמטרתו לקבוע את ההשפעות הסיבתיות של התערבויות, זאת מכיוון שהסף שנקבע הוא אקראי.

• משתני התוצאה שנבדקו:

✓ מספר ימי אבטלה מנוצלים.

✓ שיעור ניצול ימי האבטלה

• משתני הרקע המפוקחים הינם משתנים אשר עשויים לגרום לפער בתוצאות בין הגילים:

✓ משתנה דמי להשכלה אקדמאית.

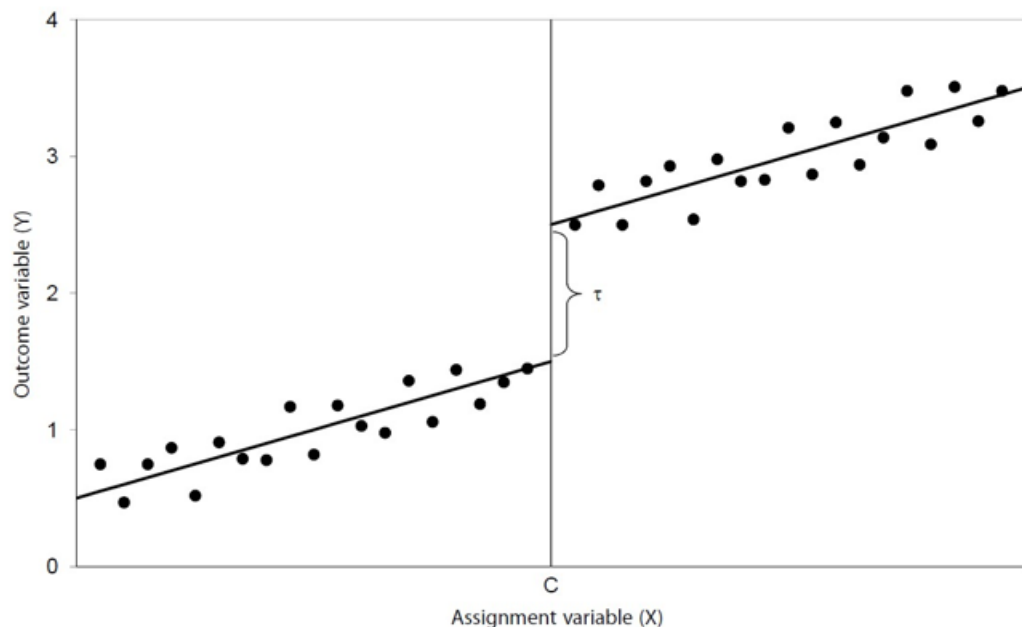
✓ משתנה דמי לשכר אחרון של מעל ל-7 אלף ₪.

✓ קבוצות אוכלוסייה (יהודים לא-חרדים, חרדים, ערבים ואחרים).

✓ אשכול חברתי-כלכלי לאזור הסטטיסטי בו מתגורר המובטל.

✓ משתנה דמי למגדר.

✓ משלח יד (בפירוט של ספרה אחת).



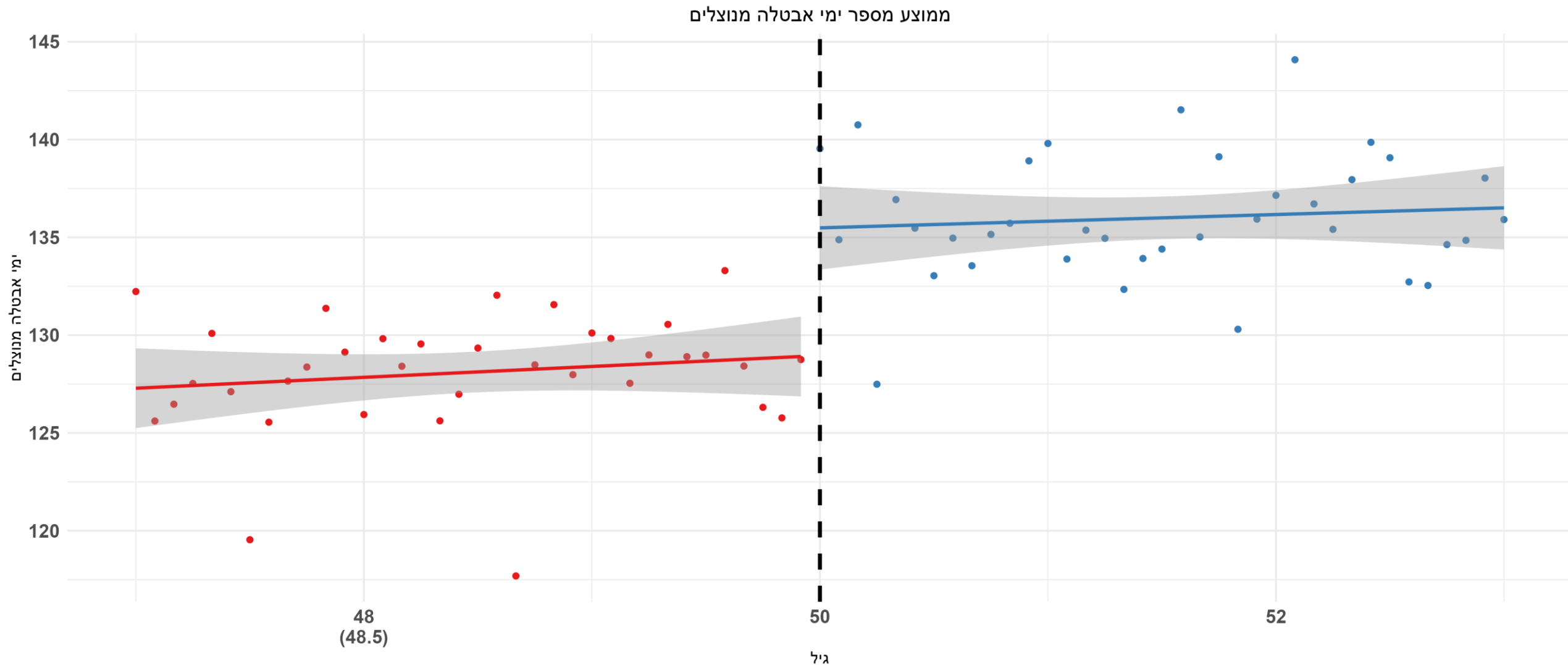
סטטיסטיקה תיאורית: אין שינוי דרמטי במאפיינים בגיל 50

התפלגות זכאי דמי אבטלה לפי מאפיינים שונים

כמות תצפיות	סיבת עזיבת עבודה		השכלה		אשכול חברתי כלכלי אזור הסטטיסטי		קבוצות אוכלוסייה				מגדר		גילים
	התפטרות	פיטורין	ללא השכלה אקדמית	בעלי השכלה אקדמית	נמוך (1-5)	גבוה (6-10)	אחרים	חרדים	ערבים	יהודים לא חרדים	גברים	נשים	
4,474	8.2%	91.8%	80.3%	19.7%	48.2%	51.8%	7.9%	5.6%	17.6%	69.0%	45.1%	54.9%	47
4,148	8.3%	91.7%	81.4%	18.6%	48.3%	51.7%	8.5%	5.0%	17.9%	68.5%	45.9%	54.1%	48
4,070	8.7%	91.3%	81.9%	18.1%	48.0%	52.0%	8.3%	5.7%	17.0%	69.1%	45.7%	54.3%	49
4,058	8.1%	91.9%	82.2%	17.8%	48.2%	51.8%	9.4%	4.6%	17.7%	68.3%	46.7%	53.3%	50
3,944	7.9%	92.1%	82.4%	17.6%	48.5%	51.5%	8.1%	4.3%	18.1%	69.4%	46.4%	53.6%	51
3,830	7.7%	92.3%	83.1%	16.9%	48.7%	51.3%	9.0%	4.6%	18.4%	68.0%	45.6%	54.4%	52
3,661	6.5%	93.5%	83.5%	16.5%	48.8%	51.2%	8.3%	5.2%	16.5%	70.0%	44.4%	55.6%	53

אי-רציפות במשך האבטלה מצביעה על השפעה חזקה של ירידה בתדירות ההתייצבויות

פרטים שלא הגיעו לסף של גיל 50 מנצלים 129 ימי אבטלה בממוצע, ובתאי הגיל של בני 50 ומעלה המספר קופץ ב-6 ימים נוספים.



גם לאחר פיקוח על משתנים רלוונטיים, נמצא כי בממוצע הפחתה בתדירות ההתייצבות מגדילה בצורה מובהקת את ימי האבטלה המנוצלים ב-5 ימים

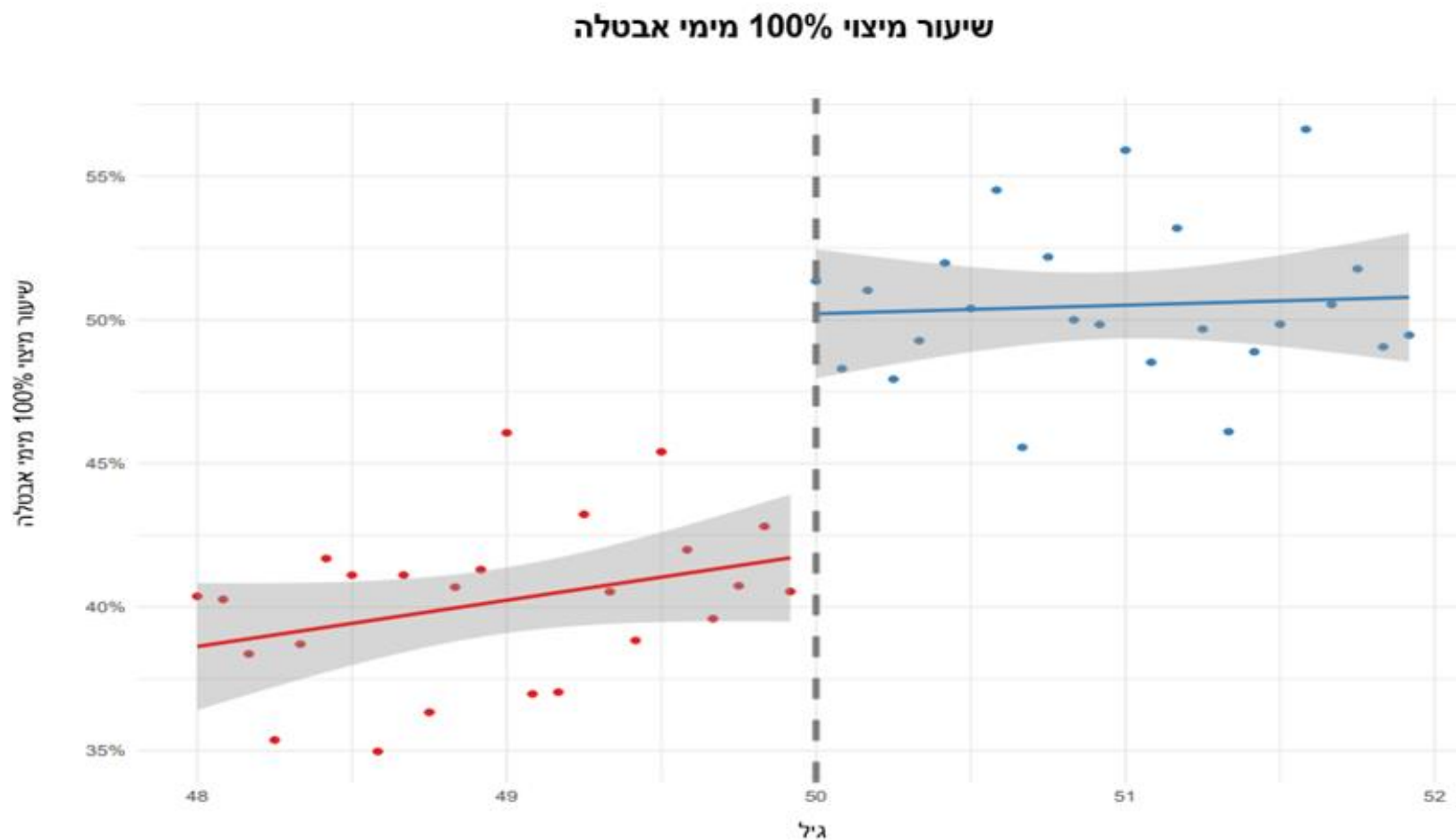
• במבחני רגישות נבחנו רצועות גיל שונות, ונבחנו גם הפערים עד לתקופת הקורונה לבין התקופה לאחר הקורונה. לא נמצאו פערים משמעותיים.

המשתנה המוסבר הוא אורך ימי אבטלה מנוצלים							רצועת גיל: שנתיים ו-4 חודשים מעל גיל 50 ומתחת לגיל 49 וחצי
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
4.90**	5.00**	4.95**	4.94**	4.86**	4.92**	4.98**	הפער בימי אבטלה
(1.84)	(1.84)	(1.83)	(1.83)	(1.83)	(1.83)	(1.83)	
	√	√	√	√	√	√	השכלה
		√	√	√	√	√	שכר אחרון מעל ל-7 אלף
			√	√	√	√	קבוצות אוכלוסייה
				√	√	√	אשכול חברתי כלכלי לאזורים סטטיסטיים
					√	√	מגדר
						√	משלח יד בספרה 1
18,186	18,186	18,186	18,186	18,136	18,136	18,136	מספר תצפיות

שגיאות־תקן בסוגריים. רמת מובהקות סטטיסטית: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

השפעה משמעותית גם על שיעור מיצוי מלוא הזכאות: ירידה של 10 נקודות אחוז בעקבות הפחתה בתדירות ההתייצבות

- שיעור המובטלים שמעט מתחת לסף המנצלים את מלוא הזכאות עמד על 40%, ומעט לאחר מכן השיעור עמד על יותר מ-50%.



לאחר פיקוח על משתנים רלוונטיים, הפחתה בתדירות ההתייצבות הביאה לעלייה מובהקת של 8% בשיעור מיצוי הזכאות

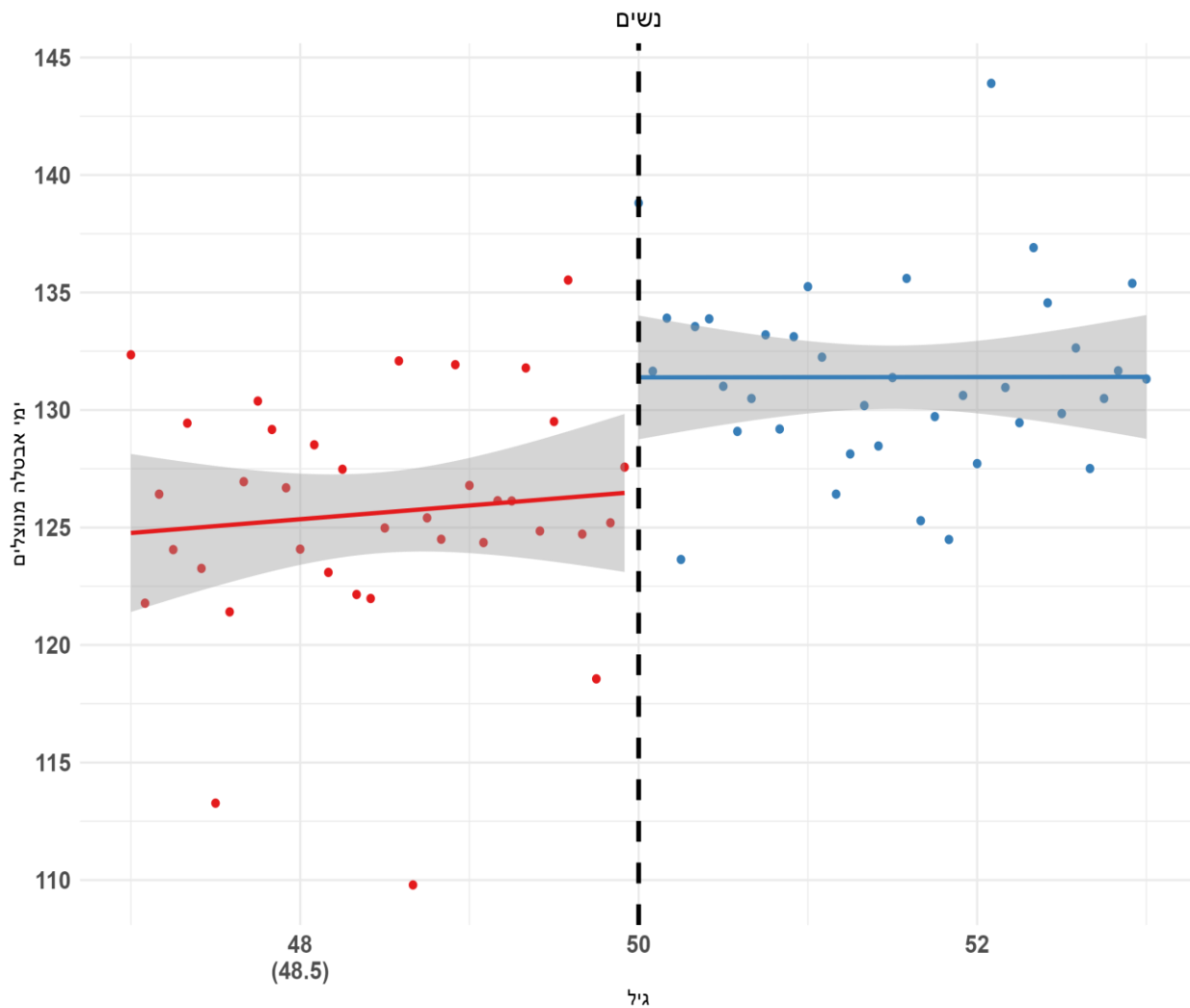
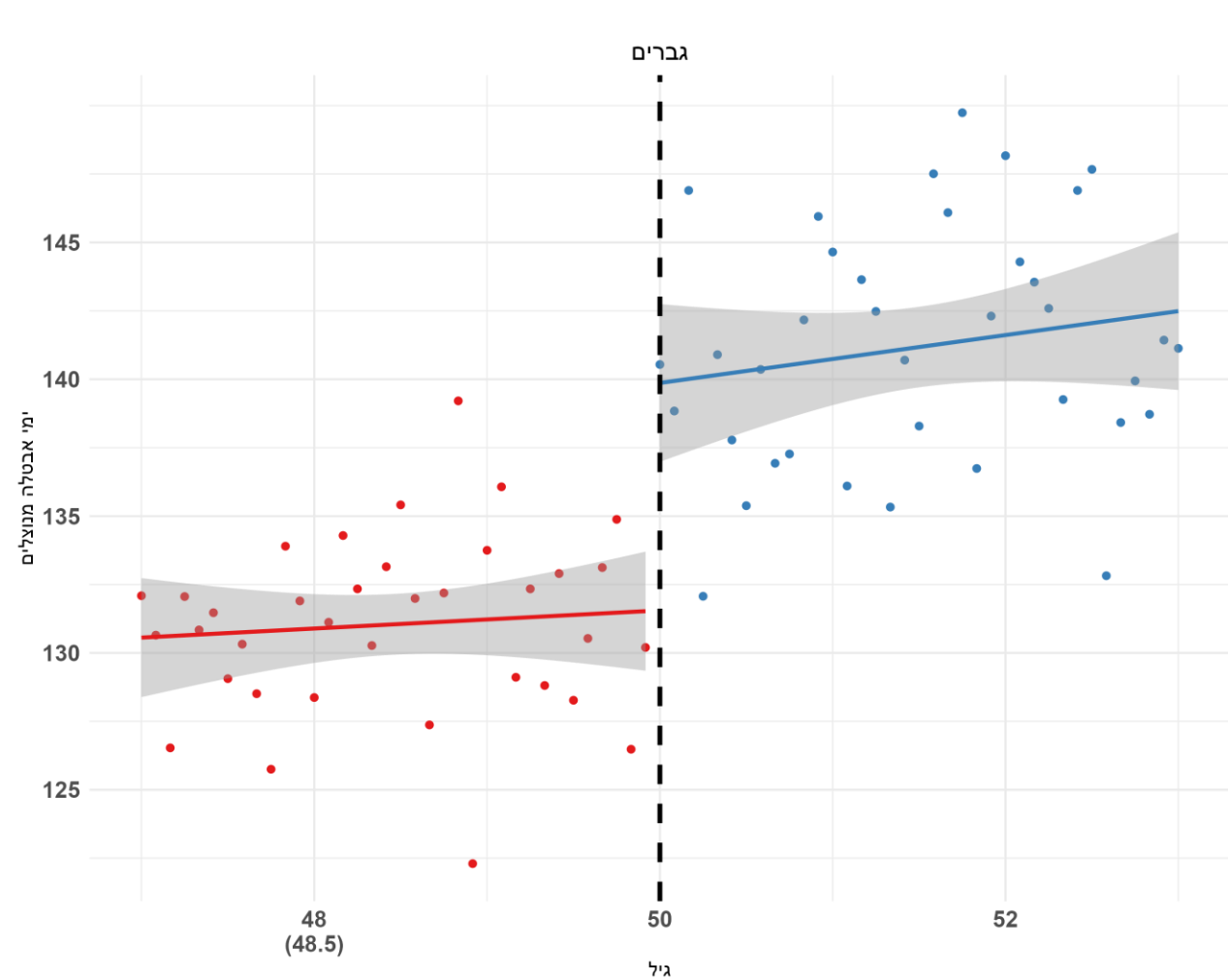
• במבחני רגישות נבחנו רצועות גיל שונות, ונבחנו גם הפערים עד לתקופת הקורונה לבין התקופה לאחר הקורונה. לא נמצאו פערים משמעותיים.

המשתנה המוסבר הוא לוג לשיעור ניצול ימי האבטלה							רצועת גיל: שנתיים ו-10 חודשים מעל גיל 50 ומתחת לגיל 49 וחצי
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
0.08***	0.08***	0.08***	0.08***	0.08***	0.08***	0.08***	הפער בימי אבטלה
(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	
	√	√	√	√	√	√	השכלה
		√	√	√	√	√	שכר אחרון מעל ל-7 אלף
			√	√	√	√	קבוצות אוכלוסייה
				√	√	√	אשכול חברתי כלכלי לאזורים סטטיסטיים
					√	√	מגדר
						√	משלח יד בספרה 1
18,186	18,186	18,186	18,186	18,136	18,136	18,136	מספר תצפיות

שגיאות־תקן בסוגריים. רמת מובהקות סטטיסטית: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

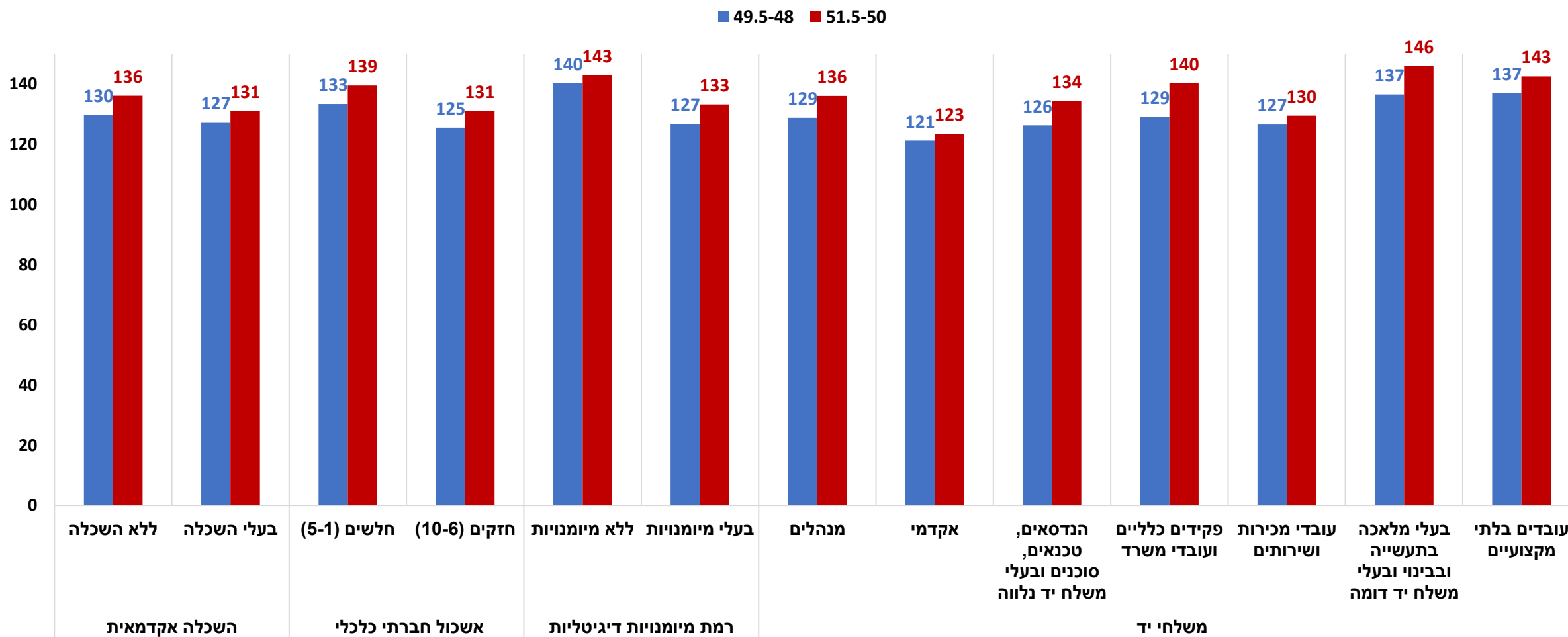
השפעת ההתייצבות על ניצול ימי האבטלה חזקה יותר עבור גברים

- נשים שמעט מתחת לסף מנצלות כמעט 127 ימים בממוצע, ומשך ימי האבטלה עולה בכמעט 4 ימים נוספים.
- גברים שמעט מתחת לסף מנצלים 132 ימים בממוצע, ומשך ימי האבטלה עולה בכ-8 ימים נוספים.



היפותזה: קיימת תרומה מקצועית לחובת התייצבות, לצד ההתייצבות מהווה גורם שמצמצם את הסיכון המוסרי

מספר ימי אבטלה מנוצלים לפי אשכול כלכלי-חברתי, השכלה אקדמאית, רמת מיומנויות דיגיטליות ומשלחי יד



סיכום

- חובת ההתייצבות בשירותי התעסוקה, וכתוצאה מכך הפגישות עם יועצי השמה, מהווה גורם המצמצם את ניצול היתר של קצבאות אבטלה.
- האומדן לניצול יתר של הקצבאות של בני 50 ומעלה (בעקבות הפחתת תדירות ההתייצבות) עמד על 72.83 מיליון ש"ח ב-2022.
- השפעת חובת ההתייצבות הייתה משמעותית, הן בקרב בעלי רקע חלש והן בקרב בעלי רקע חזק.
- למערך ההתניות יש תפקיד בניצול ימי אבטלה, ועל כן נדרש לקחת זאת בחשבון בעת קביעת מדיניות ובעת ביצוע מחקרי ALMPs.
- תרומה מחקרית – שינוי תדירות חובת ההתייצבות:

מחקר זה הוא הראשון בישראל שבחן את השפעת שינוי התדירות של חובת ההתייצבות על ניצול דמי אבטלה, ולכן מכיל תימוכין אמפיריים לטענה ששירות התעסוקה "מצמצם את ניצול היתר של קצבאות אבטלה".

כיוונים למחקר עתידי

- קשה לומר בבירור מהי התרומה המקצועית של שירות התעסוקה לעלייה בניצול ימי האבטלה ומהי התרומה של הסיכון המוסרי. מחקר עתידי יכול לנטרל את ההשפעה של כל אחד.
- מחקר זה התמקד בממד אחד מרכזי של צמצום תדירות ההתייצבות. על מחקרי המשך להמשיך ולבחון גם את ההשפעה של מאפיינים נוספים של מערך ההתניות.
- מבחני המשך יכולים לבחון תוצאות הנוגעות לטווח ארוך, כגון שכר, יציבות תעסוקתית, בריאות, פשע ועוד.

תודה רבה!

למבקשים לקבל את המחקר המלא

נא לשלוח מייל לכתובת:

navraham@kohelet.org.il