

**"שוברי תעסוקה" לסיבסוד קליטת עולים אקדמאים  
בעבודה התואמת את כישוריהם\***

צבי אקשטיין וחמי גוטליבובסקי

ביה"ס לכלכלה ע"ש ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב

אוגוסט 1996

---

מסמך זה הינו עדכון ושיכתוב של דו"ח הועדה "לבדיקת תוכניות לקידום תעסוקת מהנדסים ומומחים אחרים מקרב \* העולים ולניצול ההון האנושי של גל העליה הנוכחי". חברי הועדה: שמואל אדלר, צבי אקשטיין (יו"ר), קלמן גייר, יורם וייס, צבי זוסמן, גיק חביב, שלום טיין, דליה גורדון, אלי לשם, גור עופר, בני פפרמן וחמי גוטליבובסקי, השתתפו דיונים ותרמו רבות לעיצובו של מסמך זה. האחראיות על תוכן מאמר זה היא על הכותבים בלבד. תודה מיוחדת נתונה למר יאיר צבן (שר הקליטה בעת עבודת הועדה), אשר דבקונו במשימה של קליטת העולים האקדמאיים הקרינה על עבודת הועדה.

## תקציר

עבודה זו מהווה סכום של דיוני הועדה "לקידום תעסוקת מהנדסים ומומחים אחרים מקרב העולים ולניצול ההון האנושי של גל העליה הנוכחי" אשר הוקמה ע"י שר הקליטה ביולי 1994, על רקע קשיי הקליטה התעסוקתית שבפניהם עמדו העולים בעלי המקצועות האקדמיים. הנתונים שעמדו בפני הועדה הצביעו על מספר קשיים שעמדו בפני העולים, בעת נסיונם להשתלב בשוק העבודה בישראל. קשיים אלה התבטאו בעיקר בסיכוי נמוך של עולים בעלי מקצועות אקדמיים להשתלב במקצועם או במקצוע קרוב והיו חמורים במיוחד בקרב עולים מבוגרים; רק כ- 37% מבין העולים האקדמאים מצאו עבודה בתחום המקצועות האקדמיים בחלוף שלוש שנים לשהותם בישראל.

להערכת הוועדה, קיימים שני מקורות מרכזיים לקשיי ההשתלבות של העולים האקדמאים במקצועם: חוסר מתאם מלא בין ההון האנושי של העולים לדרישות שוק העבודה בישראל וכשלי שוק הפוגעים ביכולת העולים להשתלב במשרות שדורשות השכלה אקדמית. כשלי שוק אלו הם בעיקר תוצאה של הצורך המיידי של העולים במקורות הכנסה ואי קיומו של מקור מימון להתאמת הידע של העולים לביקושי השוק הישראלי. בעוד שבאי התאמת ההון האנושי לנדרש בארץ טמון הפסד אישי עבור העולים, הרי שכשלי השוק עלולים להביא להפסד חברתי.

כדי להבין את התופעה הוצג מודל תיאורטי המסביר את המגבלות העומדות בפני העולים ואשר מונעות מהם לקבל להכשרה מקצועית מתאימה, כאמור. כשל השוק מתבטא באי נגישות של העולים למקורות אשראי בשער הריבית העומד בפני המשק. על פי המודל, כדאיות ההשקעה האישית של העולים בהכשרה מקצועית יורדת עם הגיל בעוד שהכדאיות החברתית אינה פונקציה רציפה של הגיל והיא גבוהה במרבית הגילאים מהכדאיות האישית. לכן מתקבל שיטת הצדקה כלכלית לסיבסוד תהליך ההצטרפות של העולים לעבודות הדורשות הכשרה משמעותית.

אי לכך, המליצה הועדה ליצור כלי מדיניות חדש בתחום התעסוקה של עולים מבוגרים (35 עד 60) בעלי השכלה גבוהה. כלי מדיניות זה נקרא מילגות תעסוקה, שהן שוברים (vouchers) שיינתנו באופן חד-פעמי לעולים מבוגרים שיועסקו במקצועות אקדמיים או טכניים וחופשיים (סיווג 0-2 של הלמ"ס) ושיזכו במשך תקופה מוגבלת את המעביד בחלק מהשכר המשולם. מטרת המילגה היא לשפר את התאמת מקום עבודה לכישורי העולה ולעודד רכישת הכשרה מקצועית במקום העבודה. כלי מדיניות זה נועד להחליף מספר אמצעי מדיניות ולהשלים אחרים.

## 1. נתוני הקליטה

בגל העליה הנוכחי, שהחל בסוף 1989 ונמשך עד היום, הגיעו לישראל ממדינות חבר העמים כ- 640,000 עולים. עד 1991 (ועד בכלל) הגיעו כ- 350 אלף עולים ומ- 1992 זרם העולים התייצב על כ- 65 אלף בשנה. מבין העולים, בולט מספרם של בעלי ההשכלה הגבוהה אשר הועסקו לפני בואם ארצה במקצועות מדעיים, אקדמיים ומנהליים. עד לסוף 1994 מנתה קבוצת האקדמאים כ- 34% מקרב העולים שעבדו בחבר העמים, בהשוואה לשעור של 10% בקרב האוכלוסייה הישראלית ערב העליה. השעור הגבוה של העולים בעלי משלח היד האקדמי ומספרם המוחלט, שבמספר מקצועות לא היה נמוך ממספר בעלי המקצוע הישראליים (לדוגמא: פיסיקאים), בצירוף ההבדלים הטכנולוגיים בין המשקים, היוו חסם משמעותי בפני ההשתלבות של העולים האקדמאים במקצועם (או במקצועות קרובים).

נתוני הקליטה התעסוקתית של העולים מלמדים כי מבין 48,108 עולים עם +16 שנות השכלה שעלו עד סוף 1993 ושנמצאו בסוף שנת 1993 בכח העבודה, כ- 15% היו מובטלים וכ- 48% הועסקו במשלח יד לא אקדמי. תהליך זה נמשך וסביר שיביא לכך שמרבית ההון האנושי של אוכלוסיית העולים לא ימצא את ביטויו בעבודות עם תפוקה גבוהה. מצב זה הרתיע, ככל הנראה, את היהודים בעלי משלחי היד האקדמאים שנותרו בחבר העמים מלעלות לישראל ובין 1990 ל- 1994 חלק ירידה כמעט רציפה במשקלם בכלל העולים (מכ- 38% ב- 1990 לכ- 28% ב- 1994).

נתונים אלה היוו רקע להחלטה הפוליטית להקים ועדה שתבחן את המשמעות הכלכלית האישית והחברתית של תעסוקת העולים האקדמאים שלא בתחום מקצועם ולהציע דרכים לשיפור המצב.

כאמור, אחד המאפיינים הבולטים של גל העליה הנוכחי הוא שיעור ההשכלה הממוצע הגבוה של העולים. טבלאות 1 ו- 2 מציגות את התפלגות ההשכלה וההתפלגות המקצועית של העולים, לפי שנת העליה.

טבלה 1 : התפלגות שנות הלימוד של עולי חבר העמים בני +15 לפי שנת עליה  
אחוזים

מספר שנות לימוד	שנת עליה				
	1994	1993	1992	1991	1990
8 - 0	12.9	13.8	12.1	12.3	10.8
10 - 9	22.2	23.1	20.4	17.4	15.9
12 - 11	21.3	19.9	18.3	17.6	16.0
15 - 13	36.6	36.0	38.8	41.4	45.0
+ 16	7.0	7.2	10.4	11.3	12.3
	100	100	100	100	100

מקור : למ"ס.

## טבלה 2 : כלל העולים ועולים מחבר העמים לפי שנת עליה ועיסוק בחו"ל

בסוגריים - כלל העולים

שנת עליה	1990		1991		1992		1993		1994		סך הכל
	אלפים	%	אלפים	%	אלפים	%	אלפים	%	אלפים	%	
מספר המגיעים	185,227		147,839		65,093		66,145		68,079		532,383
	(199,996)		(177,456)		(78,485)		(83,716)		(79,156)		(618,779)
מזה: בני 15 +	142,944		117,395		52,037		52,569		54,706		419,651
	(153,395)		(133,987)		(60,451)		(60,607)		(63,615)		(472,055)
עבדו בחבה"ע	<sup>1</sup>		79,743		33,696		33,141		35,145		181,725
	(100,720)		(84,693)		(36,948)		(36,128)		(39,232)		(297,721)
מזה:											
מקצועות אקדמיים	<sup>1</sup>		28,318		10,816		8,761		9,831		99,634
	(38,760)		(29,217)		(11,420)		(9,406)		(10,831)		
מקצועות חופשיים	<sup>1</sup>		26,021		10,872		10,736		11,748		98,232
	(34,443)		(27,321)		(11,631)		(11,658)		(13,179)		
שאר מקצועות	<sup>1</sup>		25,404		12,008		13,644		13,566		99,855
	(27,517)		(28,155)		(13,897)		(15,064)		(15,222)		

מקור: למ"ס.

<sup>1</sup> ביחס לשנה זו אין נתונים נפרדים לגבי עולים מארצות חבר העמים.

מטבלה 1 ניתן ללמוד על השיעור הגבוה של העולים בעלי השכלה העל תיכונית. הנתונים מצביעים על כך שלכ- 40% מהעולים השכלה של 13 עד 15 שנים, בעוד שבקרב האוכלוסיה הישראלית בגיל העבודה שיעור בעלי השכלה של 13 עד 15 שנות לימוד הינו כ- 18%. מאידך, שיעור העולים בעלי השכלה מעל 16 שנות לימוד הוא כ- 10%, שהוא אחוז דומה לשיעור הישראלים בקטגוריה זו. מהטבלה ניתן גם לראות את מגמת הירידה בחלקם של העולים בעלי ההשכלה הגבוהה; בקרב העולים שהגיעו בשנת 1990 עמד שיעור העולים בעלי השכלה של יותר מ- 12 שנות לימוד על כ- 57%, בעוד שבקרב העולים שהגיעו בשנת 1994 עמד שיעור העולים בעלי השכלה זו על כ- 44% בלבד.

מימד נוסף לרמת ההון האנושי הגבוהה של העולים ניתן לראות מנתונים על ההתפלגות המקצועית שלהם בחבר העמים. מטבלה 2 עולה כי כשליש מבין העולים שעבדו בחבר העמים עסקו במקצועות אקדמאים ומדעיים ושליש נוסף עסקו במקצועות חופשיים. זאת, בהשוואה לשיעור של כ- 10% שעסקו במקצועות אקדמיים ומדעיים בישראל ערב העליה.

נתוני הקליטה התעסוקתית של העולים מלמדים כי העולים שהגיעו לארץ נתקלו בקשיים במציאת עבודה. עם זאת, מאז תחילת גל העליה מסתמנת מגמה ברורה של גידול בשיעור תעסוקת העולים. למרות שמגמה זו התרחשה במקביל לירידה בשיעור האבטלה בכלל המשק, הירידה בשיעור האבטלה בקרב העולים היתה חדה יותר מאשר שיעור הירידה באבטלה בקרב כלל האוכלוסיה.

טבלה 3 מוצגים נתונים על הקליטה התעסוקתית של העולים במספר נקודות זמן, לצד נתונים מקבילים על כלל האוכלוסיה.

טבלה 3 : שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה של עולים שהגיעו החל משנת 1990 ושל כלל האוכלוסיה בשנים 1991 - 1994

עולים		כלל האוכלוסיה	
נמצאים בכח העבודה	מובטלים	נמצאים בכח העבודה	מובטלים
המצב ב:	אלפים	אלפים	אחוז
ממוצע 91	96.4	45.7	37.1
ממוצע 92	153.8	52.0	44.0
ממוצע 93	192.7	53.8	37.3
ממוצע 94	228.6	55.1	30.2

מקור: למ"ס.

מנתוני הטבלה אנו רואים כי בין השנים 1991 ל - 1994 חלה ירידה ניכרת בשעור האבטלה של העולים, לצד עליה בשעור השתתפותם. הירידה בשעור האבטלה התרחשה למרות שבתקופה זו גדלה אוכלוסיית העולים הנמצאים בכח העבודה מ - 96,000 ל - 229,000. נתונים אלה מצביעים על התכנסות מהירה של שעורי ההשתתפות ושעורי האבטלה בקרב העולים לאלו שבקרב הישראלים, כאשר שעור ההשתתפות של העולים אף עולה על זה שבקרב הישראלים.

למרות הירידה החדה בשעור האבטלה הממוצע בקרב העולים והתכנסותו לשעור האבטלה שבקרב הישראלים, קיים שוני ניכר במצבם התעסוקתי של עולים בעלי מאפיינים אישיים שונים. בטבלה 4 מוצגים נתונים על ההשתלבות העולים בשוק העבודה בחתך לפי מין וגיל.

טבלה 4 : עולי 1990 ואילך בני 15 ומעלה לפי תכונות כח העבודה האזרחי.

קבוצת גיל ומין

1994

ממוצע בישראל	עולים					
	בלתי מועסקים - אחוז מכח העבודה	בלתי מועסקים - אחוז מכח העבודה	בלתי מועסקים (אלפים)	בכח העבודה האזרחי - אחוזים	בכח העבודה האזרחי - אלפים	
7.8	13.2	30.2	55.1	228.6	414.8	סך הכל
16.0	15.7	4.3	49.9	27.4	54.9	18 - 24
7.6	10.4	6.5	76.7	62.4	81.4	25 - 34
5.6	12.4	8.2	84.0	66.3	78.9	35 - 44
	13.3	5.9	79.2	44.2	55.8	45 - 54
4.4	17.5	3.7	42.8	21.2	49.5	55 - 64
						גברים
6.2	9.2	11.3	65.1	122.4	188.1	סך הכל
13.5	13.1	1.7	50.6	13.0	25.7	18 - 24
5.7	5.5	1.8	85.1	32.5	38.2	25 - 34
4.2	8.2	2.8	90.4	34.0	37.6	35 - 44
	7.7	1.9	91.8	24.6	26.8	45 - 54
4.5	15.2	2.1	66.3	13.8	20.8	55 - 64
						נשים
10.0	17.8	18.9	46.8	106.2	226.7	סך הכל
18.4	18.1	2.6	49.3	14.4	29.2	18 - 24
10.2	15.4	4.6	69.2	29.9	43.2	25 - 34
7.3	16.7	5.4	78.1	32.5	41.6	35 - 44
	20.9	4.1	67.6	19.6	29.0	45 - 54
4.4	21.6	1.6	25.8	7.4	28.7	55 - 64

מקור: למ"ס



מניתוח השתלבות העולים בשוק העבודה לפי גיל ומין, כפי שמצטיירת ממצב העולים ב-1994, עולה כי לעולים המבוגרים קושי רב להשתלב בשוק העבודה וכן כי הקושי בהשתלבות בשוק העבודה גדול יותר בקרב הנשים. הקושי בהשתלבות של הנשים משקף מגמה דומה של קושי בהשתלבות של כלל אוכלוסיית הנשים בארץ, בעוד שהקושי בהשתלבות אוכלוסיית העולים המבוגרת עומד בניגוד לשיעורי האבטלה הנמוכים מהממוצע של כלל האוכלוסייה המבוגרת בישראל (עם זאת יש לזכור כי מרבית הישראלים המבוגרים לא נאלצו לחפש את עבודה בגיל מבוגר).

הנתונים על שיעור האבטלה בקרב העולים אינם מייצגים את התמונה המלאה של השתלבות העולים בשוק העבודה בישראל. מימד נוסף, ואולי חשוב לא פחות, של השתלבות העולים בשוק העבודה הינו שיעור החזרה של העולים בעלי ההשכלה הגבוהה למקצועם המקורי (או למקצועות קרובים). החשיבות בבחינת שיעורי החזרה למקצוע המקורי (או למקצוע קרוב) נובעת מכך ששיעורי חזרה גבוהים יכולים להעיד על רמה גבוהה של ניצול ההון האנושי של העולים בישראל.

טבלה 5 מציגה את תמונת מצב של ההשתלבות המקצועית של העולים בעלי השכלה של 16 שנות לימוד ויותר בשוק העבודה בישראל בשנת 1993.

טבלה 5 : סה"כ עולים בעלי השכלה של 16 + שנות לימוד לפי מעמד בכח העבודה בסוף שנת 1993

נשים		גברים		סך הכל		המעמד בכח העבודה
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	
	34.0		36.0		70.1	אוכלוסייה בגיל העבודה
100	21.2	100	26.9	100	48.1	משתתפים בכח העבודה
24.1	5.1	15.2	4.1	19.1	9.2	מובטלים
75.9	16.1	84.8	22.8	80.9	38.9	מועסקים
100		100		100		מזה :
41.6	6.7	40.4	9.2	40.6	15.8	במשלחי יד אקדמיים
58.4	9.4	59.6	13.6	59.4	23.1	במשלחי יד אחרים

מקור : למ"ס.

מטבלה 5 עולה כי לעולים בעלי השכלה גבוהה (שרובם עסקו בחבר העמים במקצוע אקדמי) קיים קושי להשתלב בישראל במקצוע אקדמי - רק כ- 40% מהעולים בעלי השכלה של +16 שהועסקו ב- 1993 עבדו בתחום המקצועות האקדמי (סיווג 0 לפי הלמ"ס), כאשר שיעור ההשתלבות דומה בקרב גברים ונשים. עם זאת, הסיכוי של עולים אלה למצוא עבודה כלשהי אינו שונה באופן מהותי מהסיכוי של כלל העולים למצוא עבודה (שיעור אבטלה של 19.1% לעומת שיעור אבטלה ממוצע של 19.4% בקרב כלל העולים ב- 1993). התמונה שמצטיירת מנתונים אלה היא כי קיימים קשיים גדולים לעולים המשכילים במיצוי הונם האנושי בישראל.

טבלה 5 הציגה את שיעורי ההשתלבות המקצועית של העולים המשכילים בנקודת זמן אחת. על מנת ללמוד על הדינאמיקה של תהליך הקליטה התעסוקתית ובעיקר על סיכויי החזרה למקצוע של עולים משכילים שטרם השתלבו במקצועם, מוצגת בטבלה 6 ההשתלבות המקצועית של קבוצת עולים נתונה לאורך מספר נקודות זמן.

טבלה 6 : השינויים על פני זמן במצב התעסוקתי של עולים מחבר העמים שהגיעו לישראל ברבע האחרון של 1990

		המצב בישראל בתקופה :				המצב בחבר העמים		
		94/1-4		93/1-4		92/1-4		
	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים
סך עולים במדגם	100	63.9	100	63.9	100	63.9	100	63.9
בכח האזרחי העבודה	58.8	37.6	57.2	36.5	57.2	36.6		
מועסקים	91.2	34.3	81.7	29.9	67.7	24.8	67.4	43.1
מובטלים	8.8	3.3	18.3	6.6	32.3	11.8		
התפלגות המועסקים :								
מקצועות אקדמיים	13.5	4.6	12.8	3.8	7.1	1.8	36.4	15.7
מקצועות חופשיים	13.0	4.5	12.0	3.6	8.8	2.2	19.3	8.3
מקצועות אחרים	73.5	25.2	75.2	22.5	84.1	20.8	44.3	19.1

מקור : סיקרי מעקב שנערכו ע"י הלמ"ס בשנים 1992, 1993 ו- 1994.

מהטבלה אנו למדים כי למשך השהייה בישראל השפעה חיובית על סיכויי התעסוקה של העולים במקצועות אקדמיים וחופשיים, אולם השפעה זו פוחתת לאורך זמן, ובסך הכל גם לאחר תקופת שהייה של למעלה משלוש שנים בארץ, רק כ- 30% מקרב העולים שעבדו בחבר העמים בתחום המקצועות האקדמיים והמדעיים (והועסקו בישראל) שבו לעסוק בתחומים אלה בישראל. שילוב של הנתונים שהוצגו לעיל עם תוצאות שהתקבלו במחקרו של אמיר (1993), שחקר את קליטתם התעסוקתית של העולים האקדמאים שהגיעו בשנות השבעים ומצא שסיכויי העולים שלא עובדים במקצוע אקדמי או מדעי לאחר פרק זמן של שנתיים - שלוש בארץ לעסוק במקצועות אלה הינם קלושים, מעלים את החשש כי ללא שינויים מהותיים בתנאים השוררים בשוק העבודה לא יצליחו עולים אקדמאים שלא מצאו במשך השנים הראשונות לשהותם בארץ עבודה במקצוע מדעי או אקדמי להשתלב בתחומים אלה.

אומדן למידת הפסד המקורות הפוטנציאלי למשק כתוצאה מאי ניצול ההון האנושי של העולים ניתן בעבודה שנעשתה לאחרונה על ידי יורם וייס וחמי גוטליבובסקי (1994), שאמדו את האובדן הפוטנציאלי כתוצאה מאי ניצול ההון האנושי של אוכלוסיית העולים אשר הגיעו עד סוף 1993 בכ- 2 מיליארד דולר בקירוב.

## 2. מודל פשוט של קליטה בתעסוקה<sup>2</sup>

לאור מכלול הנתונים שהוצגו בפני הועדה ושמהם עלה הקושי של העולים בעלי המקצועות האקדמיים להשתלב במקצועם או במקצועות דומים, עמדה בפני הועדה השאלה הבאה:

האם תנאי המשק הישראלי ומדיניות התעסוקה מאפשרים לעולים בעלי השכלה אקדמאית להשתלב בשוק העבודה במשרות אשר ינצלו בצורה יעילה למשק את פוטנציאל ההון האנושי שהביאו עמם, ואם לא, איך ניתן לקדם את ניצול ההון האנושי של העולים.<sup>3</sup>

על מנת להתמודד עם השאלה שלעיל, הוצג בפני הועדה מודל כלכלי אשר מבוסס על תאוריה של השקעה בהון אנושי, והמשלב שני מאפיינים עיקריים:

א. קיימים כשלי שוק בתהליך ההשתלבות של עולים בעלי השכלה. כשלי השוק מאריכים את משך חיפוש העבודה של חלק מהעולים וכן גורמים לחלק גדול מהם להתפרנס לאורך זמן ממשרות פשוטות.

ב. ההשכלה הפורמלית של עולים בעלי השכלה גבוהה אינה תואמת את תנאי המשק הישראלי. לכן, העובדה שעולים בעלי השכלה אקדמית ממדינות חבר העמים אינם עובדים במשלה יד אקדמי, מבטאת את האובדן האישי שנגרם לעולים אך לא את האובדן למשק.

### א. תיאור כללי של המודל

#### 1. מצב העולה בשלב הראשון

העליה לישראל כרוכה במעבר משיטה כלכלית סובייטית (או פוסט-סובייטית) לכלכלה עם שוק עבודה חופשי וטכנולוגיה שונה. כתוצאה מכך, חלק מהידע שנרכש על ידי העולים בברה"מ (לשעבר) אינו תואם את דרישות השוק בישראל. כדי להשתלב בשוק העבודה על העולים להשקיע בלימוד שפה מדוברת, שפה מקצועית, הבנת תנאי שוק העבודה הישראלי, לימוד טכנולוגיות יצור חדשות ובנוסף, הכשרה ספציפית הנדרשת מכל עובד המצטרף למקום עבודה חדש.

<sup>2</sup> מודל זה נבנה בשיתוף עם פרופ' יורם וייס.

<sup>3</sup> יש לציין שהועדה לא דנה בהשלכות החברתיות, התרבותיות והפסיכולוגיות של העדר תעסוקה מתאימה של רבות רבות של עולים בעלי השכלה אקדמית.

## 2. הכשרה מקצועית

ההכשרה המקצועית של העולה לשוק העבודה הישראלי דורשת את המרכיבים הבאים: הכשרה כללית ועידכון או הסבה מקצועית, הכשרה ספציפית והתאמה למקום העבודה ויצירת מוניטין אישי. הממשלה מספקת מסגרות אירגוניות ותקציבים העוזרים לעולה להשקיע בהכשרה כללית, כגון, לימוד השפה, הבנת תנאי השוק הישראלי ולימוד טכנולוגיות במסגרת קורסים ממוסדים. אולם, הכשרה זו אינה מגשרת בדרך כלל על הפער שעל העולה לסגור כדי להיקלט במקום העבודה. לכן, כל מקום עבודה מספק ישירות או בעקיפין הכשרה נוספת. סביר שחלק מרכזי מההכשרה הספציפית וההתאמה הנדרשת למקום העבודה החדש ממומנת על ידי המעביד. כמות ההכשרה הספציפית שהפירמה תתן לעולה תלויה במשך הזמן הצפוי לתעסוקתו בחברה ובהערכתה לגבי כישוריו. כתוצאה מכך, מעסיקים ימנעו מהכשרת עולים מבוגרים עקב קשיים גדולים יותר בהכשרה ותקופת החזר קצרה יותר.

## 3. מגבלות העומדות בפני העולים על רכישת הכשרה

לעולה יכולת מוגבלת ביותר לשלם עבור רכישת הכשרה ספציפית, אם באופן ישיר או על ידי ויתור על חלק משכרו בתקופת התעסוקה הראשונה. נכונות העולה לשלם עבור ההכשרה הכללית צפויה להיות גבוהה יותר אצל עולים צעירים ועולים עם השכלה גבוהה. בשל מגבלות אשראי הנובעות מכך שהעולה לא יכול לקחת הלוואה כנגד הכנסתו העתידית, לעולה יכולת מוגבלת לשלם בעקיפין עבור ההכשרה המקצועית הכללית הניתנת על ידי המעביד. בדרך כלל, לעולים מבוגרים יש קושי רב יותר לקבל אשראי ואי לכך, הם אינם יכולים להשתתף במימון הכשרתם המקצועית. לעולים עם השכלה גבוהה יש צורך בתקופת הכשרה ארוכה יותר ולכן מגבלת האשראי חמורה יותר.<sup>4</sup>

## 4. אי ודאות לגבי כישורי העולה

למעסיקים חסר מידע על כישורי העולים ועל התאמתם מקצועם לתנאי המשק הישראלי. לכן, דרושה תקופת ניסיון המאופיינת בשכר נמוך. מכיוון שהמעביד מקבל רק תמורה חלקית מתוצאות הניסיון, הוא יעסיק את העולה רק בשכר התחלי נמוך מאוד. בהעדר מקורות הכנסה אלטרנטיביים, לא יוכל העולה לשלם תמורת הניסוי ויעדיף עבודה פשוטה בשכר גבוה יותר.

<sup>4</sup>גורם נוסף המגביל מתן הכשרה כללית על ידי הפירמות הוא קשיחות שכר הנובעת מהסדרים מוסדיים, בהם הסכמים קיבוציים המתנים את גובה השכר ברמת ההשכלה והמקצוע. לגבי עולים עם רמות השכלה נמוכות יותר, עשוי שכר המינימום להוות מגבלה אפקטיבית. מאידך, לפני הועדה הופיעה עולה בעלת השכלה אקדמית אשר סיפרה שעבדה חיים

על כן, עולים רבים עשויים להעדיף לקבל עבודה במקצועות נחותים יחסית לכישוריהם. בכך הם רוכשים הכשרה כללית העשויה להקל על מציאת מקום עבודה עדיף. מאידך, קיים הסיכון כי יציאה מתחום העיסוק המקצועי מהווה איתות שלילי כלפי מעסיקים בתחומים אקדמיים על יכולתם המקצועית.<sup>5</sup>

#### 5. משמעות מאפייני הביקוש על בחירת המקצוע

בהינתן ההסתברות הנמוכה לקבל הצעת עבודה התואמת את כישוריהם, יטו העולים המשכילים להפנות את משאבי חיפוש העבודה למקצועות עם דרישות השכלה נמוכות.<sup>6</sup> זאת, במיוחד כאשר ההסתברות לעבודה במקצוע עם דרישות השכלה נמוכות גבוהה יותר. (יש לציין שמצב זה מאפיין את המשק הישראלי הן כתוצאה מגל העליה והן כתוצאה מכך שעבודת ערביי השטחים בישראל הוגבלה בשנים האחרונות בצורה משמעותית, ולפחות בתחילת התקופה, מספר העובדים הזרים בארץ היה נמוך יחסית והם לא היוו תחליף לעובדי השטחים). בשלב ראשון מצפה העולה שעבודות עם דרישות מקצועיות נמוכות הן זמניות ובעתיד יתאפשר מעבר לעבודה התואמת את הכישורים, אולם מכיוון שקיים קושי רב לחפש עבודה כאשר העבודה הנוכחית אינה במקצוע, המעבר כלפי מעלה למשרות שדורשות השכלה גבוהה לא בהכרח יתממש עבור מרבית העולים.

---

<sup>5</sup> ראוי לציין שעדויות העולים ומנהלי כח אדם אשר הופיעו בפני הועדה נתנו תמיכה חד-משמעית לתאור זה של תהליך ההשתלבות של עולים אקדמאיים בשוק העבודה בישראל. מנהלי כח האדם הדגישו את שיעור הקליטה הגבוה לאחר קבלת ההכשרה וכמו כן ציינו את חשיבות רכישת השפה המיוחדת את העבודה בכל פירמה כתנאי הכרחי להסתגלות, בעוד שהעולים הדגישו את החשיבות המיוחדת של הניסיון הראשון בארץ לגבי הסיכויים להשתלב בעבודה במקצועם. מציאת עבודה מתאימה לעולה תלויה בהסתברות שתוצע לו עבודה. הסתברות זו תלויה במאמץ שהעולה משקיע בחיפוש<sup>6</sup>

עבודה, במאמץ שהפירמה משקיעה בחיפוש העולה, ובמספר העולים המחפשים עבודה יחסית למספר המשרות הפנויות. כאשר קיימת קבוצה גדולה של עולים עם מאפיינים דומים (השכלה גבוהה) המחפשים עבודה, ההסתברות לקבל הצעת

עבודה עבור משרה הדורשת מאפיינים אלו היא נמוכה. מאחר וההסתברות להצעת עבודה מושפעת ממספר מחפשי העבודה באותו תחום מקצועי, נוצרת השפעה חיצונית שלילית מכך שישנם אנשים רבים המחפשים עבודה בצורה זהה.

ב. מודל פורמלי פשוט<sup>7</sup>

להלן מוצג מודל פשוט שבו קיימות מגבלות על לקיחת אשראי בידי עולים לצורך השקעה בהכשרה מקצועית והכולל את שיקולי ההשקעה בהכשרה מקצועית מנקודת המבט של העולים ושל המדינה.

## הנחות

- (1) העולה מגיע עם איכות מקצועית נתונה. כדי לממש את פוטנציאל ההון האנושי על העולה להשקיע בהון אנושי מקומי כללי.
- (2) זמן ההשקעה בהכשרה במקצוע הוא  $t_0$  ואינו תלוי בתכונות הפרט.
- (3) נגדיר את  $w_1$  כשכר ברוטו בעת תקופת ההכשרה,  $w_2$  הינו השכר ברוטו בעבודה שאינה דורשת הכשרה ו-  $w_3$  הינו השכר ברוטו לאחר ההכשרה.
- (4) אנו מניחים שמתקיים:  $w_3 > w_2 > w_1$ .
- (6) קיים במשק מס פרופורציונאלי בשעור  $\delta$  על כל ההכנסות משכר.
- (7) שער הריבית הראלי ושיעור העדפת הזמן הם, לשם פשטות בלבד, אפס.
- (8) פונקציית התועלת -  $U$ , היא אדיטיבית על פני חיי הפרט עם תועלת שולית פוחתת.
- (9) לעולה אין אפשרות ללוות כסף כדי להשקיע בהכשרה מקצועית כללית.

נסמן ב-  $T$  את מספר תקופות התעסוקה שנותרו לכל עולה עם הגיעו לישראל עד ליציאה לפנסיה. מבחינת המשק, כדאי שהעולה ירכוש הכשרה אם מתקיים התנאי:

$$(1) t_0 w_1 + (T - t_0) w_3 \geq T w_2$$

נסמן ב-  $\hat{T}$  את ערך  $T$  המקיים את משוואה 1 כשוויון.

בהעדר אפשרות ללוות, העולה יבחר להשקיע בהכשרה מקצועית במידה ויתקיים התנאי הבא:

$$(2) t_0 U((1 - \delta) w_1) + (T - t_0) U((1 - \delta) w_3) \geq T U((1 - \delta) w_2)$$

נסמן ב-  $T^*$  את ערך  $T$  המקיים את משוואה (2) כשוויון.

<sup>7</sup> המודל הוצג לוועדה ע"י יורם וייס מהחוג לכלכלה באוניברסיטת תל-אביב.

לאור קעירות פונקציית התועלת, מתקיים כי:<sup>8</sup>

$$(3) \frac{t_0(u((1-\delta)w_3) - u(w_1(1-\delta)))}{u(w_3(1-\delta)) - u(w_2(1-\delta))} = T^* > \frac{t_0(w_3 - w_1)}{w_3 - w_2} = \bar{T}$$

משמעותו של אי השוויון המוצג במשוואה (3) הינה כי כתוצאה מהעדר שוק אשראי לעולים, עולים שלהם אופק עבודה שבין  $T^*$  ל- $\bar{T}$  לא ירכשו הכשרה מקצועית, אף כי למשק כדאי כי עולים אלה ירכשו הכשרה מקצועית.

כדי להתמודד עם אי יעילות זו, אנו מניחים כי הממשלה מוכנה לתת לעולים סובסידיה בתקופת ההכשרה, בתנאי שסך תקבולי המיסים הנוספים (מעבר למיסים שהיו משולמים אם העולים לא היו מבצעים הכשרה) הצפויים לאחר תום תקופת ההכשרה עולים על סך תשלומי הסובסידיה בתקופת ההכשרה. תנאי זה נועד למנוע פגיעה של התוכנית ברווחת התושבים הוותיקים. לכן, גובה הסובסידיה התקופתית שהממשלה מוכנה לתת לעולה בעל אופק עבודה  $T$  מקיים את המגבלה:

$$(4) t_0\delta w_1 + (T - t_0)\delta w_3 - T\delta w_2 \geq t_0S$$

### תוצאות

(1) נגדיר את  $S^d$  כגודל המינימלי של סובסידיה תקופתית הנדרשת על מנת שהעולה ישקיע בהכשרה (כך שסך הסובסידיה הנדרשת הינה  $S^d \times t_0$ ). עבור עולים עם  $T$  הקטן מ- $T^*$ , הגודל של  $S^d$  פותר את המשוואה:

$$(5) t_0U(w_1 + S^d) + (T - t_0)U((1-\delta)w_3) = TU(w_2).$$

ממשואה (5) מתקבל שהגודל הנדרש של הסובסידיה יורד עם אופק העבודה שנותר לעולה עם הגיעו לישראל, כאשר בגיל נמוך מסויים לא נדרש כלל סיבסוד כדי להניע את העולים להשקיע בהכשרה מקצועית.

(2) גובה הסובסידיה המקסימלי שהממשלה מוכנה לתת לעולה בעל אופק עבודה  $T$  הוא  $S^g$ , שפותר את משוואה 6 כשוויון:

$$(6) S^g = \frac{t_0\delta(w_1 - w_3) + T\delta(w_3 - w_2)}{t_0}$$

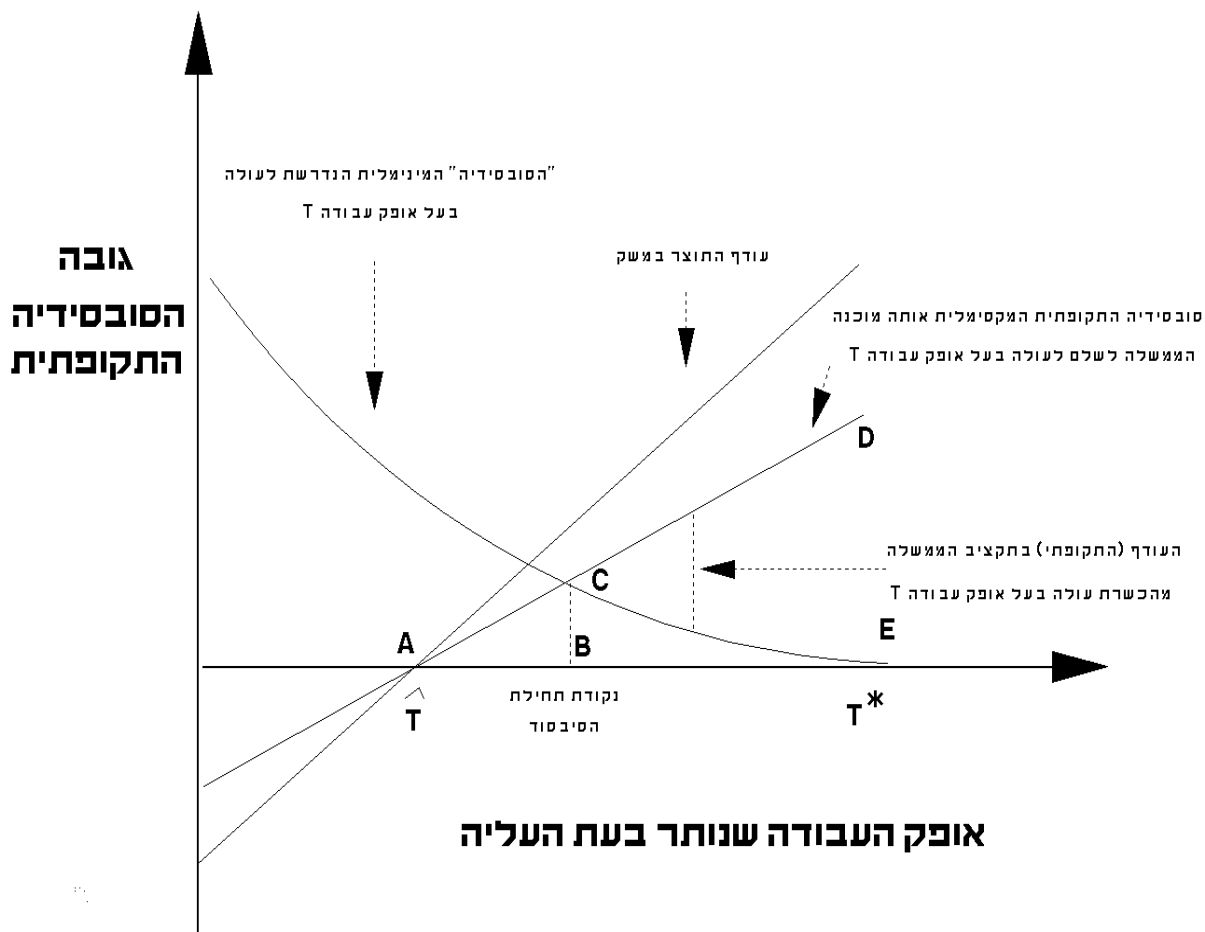
<sup>8</sup> ניתן להוכיח אי שוויון זה באמצעות משפט ערך הביניים.



ממשוואה (6) מתקבל כי בהנתן כל שעור מס, אופק העבודה ממנו כדאי לממשלה לשלם סובסידיה זהה לאופק העבודה שבו כדאי למשק לסבסד את העולים ( $T$ ). תוצאה זו נובעת מהעובדה כי תקבולי הממשלה ממיסים יכולים לגדול (ובכך לממן את הסובסידיה) רק אם התוצר גדל. יחד עם זאת, מכיוון שבאופק עבודה של  $T$  גובה הסובסידיה המקסימלי שהממשלה מוכנה לשלם בהנתן כל שיעור מס הינו 0, בעוד שעולים שלהם אופק עבודה של  $T$  דורשים סובסידיה חיובית כדי לבצע את ההכשרה (משוואה (3)), לא קיים צירוף של מס וסובסידיה שיביא להכשרה של כל העולים שאופק עבודתם הינו בטווח שבין  $T^*$  ל- $T$ .

ממשוואה (6) מתקבל גם כי גובה הסובסידיה המקסימלי אותו מוכנה הממשלה לשלם לעולים שנמצאים בהכשרה מקצועית עולה ככל שאופק העבודה של העולים גבוה יותר. לעומת זאת, גובה הסובסידיה שדורשים העולים יורד ככל שאופק העבודה גבוה יותר (משוואה (5)). לכן, עשויים בעיקר עולים בעלי אופק עבודה שקרוב ל- $T$  שלא להסתפק בסובסידיה המוצעת, למרות שכדאי למשק שהם יבצעו הכשרה.

תוצאות המודל מוצגות בתרשים הבא :



### הסובסידיה המוצעת

מהתרשים שמוצג לעיל מתקבל כי לכל עולה שלו אופק עבודה שבין  $T^*$  ל-  $T$  קיים טווח של סובסידיות שישפר את מצבו בלא לפגוע במצבם של הוותיקים (לכן, השטח הכלוא בין הנקודות D, C ו- E מייצג את כלל הסובסידיות האפשריות במשק). הערך המדויק של הסובסידיה שתיקבע יקבע את חלוקת העודף שנוצר כתוצאה מתהליך ההכשרה בין העולים לוותיקים ואת גובה ההוצאה הממשלתית הנדרשת בתקופת ההכשרה. הוועדה החליטה לקבוע את גובה הסובסידיה לכל עולה כך שההשקעה הממשלתית תהיה מינימלית (ובתנאי שיתקיים שכל העולים בעלי אופק עבודה שגדול מ- B יבצעו הכשרה). לכן, הסובסידיה שנקבעה עולה עם גיל העולה והיא שווה בדיוק לגודל שנדרש על מנת לגרום לו לצאת להכשרה.

## מסקנה

מהאמור לעיל עולה שלעולים מבוגרים בעלי השכלה אקדמית יש בעיות מיוחדות בתחום ההכשרה המקצועית. הסיבה המרכזית לכך היא שמצד אחד הם מעוניינים להשקיע בהתאמה מקצועית, ומצד שני אין הם מסוגלים לממן השקעה זו. בנוסף, אי ודאות לגבי ההתאמה המקצועית ושנאת סיכון גורמים לעולים להשקעת חסר בחיפוש מקצוע מתאים.

גורמים אלה מביאים לאובדן רווחה למשק בנוסף לאובדן הרווחה הפרטית של העולים. מבחינה חברתית כדאי לעודד חיפוש עבודה מתאימה, מכיוון ששער הריבית במשק נמוך משער הריבית שלו חשופים העולים ומאחר שהסיכון החברתי נמוך מהסיכון הישיר לעולים, כיוון שכישורי העולים הם בלתי-תלויים. כמו כן, יתכן כי לתעסוקת העולים בעבודות מתאימות יש השפעה על התשואה להון של התושבים הוותיקים וכן השפעות חיצוניות חיוביות על כלל המשק. לכן, על הממשלה לסבסד את שלב ההכשרה המקצועית של העולים במקום העבודה בו הם מתאימים. מסקנה זו תואמת את התאוריה ואת נתוני הקליטה של העליה הנוכחית.<sup>9</sup>

## יתרונות התוכנית

- היתרון המרכזי של התוכנית הוא בכך שסיבסוד השתלבות העולה בעבודה במקצוע אקדמי אינו דורש מעורבות ישירה של הממשלה בשיקולי העולים והפירמות. למעשה, השוק החופשי יקבע לאילו ענפים ומקצועות תינתן הסובסידיה בפועל.
- מסירת המילגה בידי העולה מקנה בידו אופציה לסכום כספי הניתנת למימוש על פי הבנתו והערכתו את כשרונותיו ותנאי השוק. סביר שהעולים (ברובם) ימנעו מלבזבז אופציה זו על ידי כך שיבחרו את מקום העבודה בו יכולתם המקצועית תמצא את ביטויה המירבי. מעדויות העולים בפני הועדה הובלטו הקשיים של העולים בעת חיפוש עבודה להציג בפני המעסיקים את יכולתם המקצועית. המילגה מיועדת להפחית את עלות תקופת הניסיון.

<sup>9</sup> במידה והיתה לעולים אפשרות לקחת הלוואות כדי לממן את ההכשרה והתצרוכת, הקצאת המקורות היתה שונה מזו<sup>9</sup> המתקבלת על ידי הסובסידיה שהוצגה לעיל. בתנאי שוק הון חופשי, העולה יקח הלוואה אשר תגרום לכך שהתצרוכת (גובה ההלוואה בתקופת ההכשרה יהיה גבוה מגובה הסובסידיה המחושבת. בנוסף, T תיחיה זהה לאורך כל התקופה) עולים צעירים יקחו הלוואה גדולה יותר לעומת סובסידיה נמוכה יותר. ההקצאה המתקבלת על ידי שוק הון חופשי היא ומעלה יבצעו הכשרה). את ההבדל בהתנהגות העולים בהנתן  $\hat{T}$  אופטימלית (כלומר, עולים בעלי אופק עבודה של המדיניות המוצעת ובהנתן שוק הון משוכלל ניתן לראות גם באמצאות התרשים: בהנתן שוק הון משוכלל יבצעו, (, בעוד שבהנתן התוכנית המוצעת יבצעו הכשרה רק A ומעלה הכשרה (נקודה  $\hat{T}$  כאמור, עולים בעלי אופק עבודה של ומעלה B. עולים בעלי אופק עבודה של

- עלות ההכשרה וההתאמה המקצועית למשרה אקדמאית עבור עולים יורדת בצורה משמעותית וגורמת להרחבת מספר המשרות. לטענה זו יש תמיכה ממחקרים המראים שקיימת גמישות ביקוש לעובדים התלויה בצורה משמעותית במאפייני העובדים, כגון, גיל, השכלה, משלח יד וכד'. מאידך, מאחר וסה"כ עלות ההכשרה הפנים מפעלית למשרות אקדמאיות היא גבוהה, מעסיקים לא יפטרו עובד שנקלט בחברה כדי לקבל עולה בעבור שובר התעסוקה. לכן, צפוי שמעסיקים יגדילו את כמות המשרות המוצעות במשק לכל העובדים בעלי יכולת והכשרה גבוהה. ראוי לציין, שתוכנית הקליטה של מדענים, הכוללת סובסידיה הגדולה יותר מכפליים מזו המוצעת כאן, לא גרמה בדרך כלל להחלפת עובדים ותיקים בעולים.
- המילגה מהווה תמריץ נוסף לתת הכשרה כללית, אשר אינה מיוחדת לפירמה. ולכן, גם במידה שהעובד עוזב את הפירמה, הוא רכש ידע כללי, ניסיון ומוניטין, אשר ישמשו אותו ואת המשק בעתיד.
- בתוכנית המוצעת המילגה ניתנת לשימוש אצל מעסיקים שונים. לכן, לעולים יכולת מיקוח ויכולת לשמור על הזכאות לקבל תמורה מתאימה במקום העבודה. סביר שהפרט יבחר לו מקום עבודה אשר במשך תקופת המילגה יתן לו את ההכשרה המקצועית, המעמד המקצועי וסיכויי הקידום הטובים ביותר. לא סביר שמרבית הפרטים יבחרו במקום זמני מזדמן כדי לממש את המילגה.
- מקומות עבודה אשר בהם ההכשרה המקצועית בתקופה הראשונה היא משמעותית יותר יקבלו למעשה שיעור סיבסוד גבוה יותר באמצעות המילגה. לכן, סביר שהפרטים יעדיפו לבחור בעבודות מסוג זה.
- מאחר שלהכשרה מקצועית תוך כדי עבודה (ניסיון) יש חשיבות מרכזית בהצבר ההון האנושי של הפרטים במשק, ולהון זה יש השפעות חיצוניות חיוביות, אזי לתוכנית יש השפעה חיובית על הכלכלה מעבר למה שמחושב ישירות מהתוכנית.
- בשנים 1989-92 נקלטו במקצועות אקדמיים 11,800 עולים. מזה, 4,000 עולים בסקטור העיסקי ו- 7,800 בסקטור הציבורי. בתקופה זו נוצרו 20,000 משרות לאקדמיים בסקטור הציבורי ו- 15,000 משרות בסקטור הפרטי. מכאן, שלעולים אקדמאים נטיה גדולה יותר לעבוד בסקטור הציבורי. תוכנית זו נותנת תמריץ להשתלבות עולים אקדמיים בסקטור העיסקי.
- לתוכנית המילגות תיהיה השפעה חיובית על החלטות העליה של משקי בית בהם ההורים הם בעלי השכלה אקדמאית ובמיוחד בגילאים 35 עד 50. החלק היחסי של משקי בית אלו באוכלוסיית העולים ירד בשנים האחרונות.

### 3. עיקרי תוכנית מלגות התעסוקה

בהסתמך על תוצאות המודל התיאורטי ועל מאפייני הקליטה התעסוקתית של העולים כפי שהצטיירו מהנתונים שהוצגו בפני הועדה, גיבשה הועדה תוכנית לעידוד הקליטה התעסוקתית של העולים באמצעות מלגות תעסוקה. תוכנית זו קיבלה את אישור כל חברי הועדה.

בסעיפים שלהלן מוצגת התוכנית שגובשה.

#### א. אוכלוסיית הזכאים

אוכלוסיית הזכאים לתוכנית הינם עולים אשר ביום תחולת התוכנית נמצאים בארץ פרק זמן שאינו עולה על שלוש שנים, ומקיימים את התנאים הבאים<sup>10</sup>:

1. בעלי תעודה של השכלה אוניברסיטאית המאושרת על ידי משרד החינוך.
2. עברו בחינה בידע בסיסי בעברית.
3. גיל העולה בזמן העליה הוא 35 ומעלה.

#### ב. הזכויות

##### 1. מילגת תעסוקה

המילגה הנה זכאות של העולה לשובר (Voucher) אותו יוכל העולה להציע למעסיק בהתאם לתנאים המצויינים בסעיף 3. ערך השובר יהיה נקוב בסכומים חודשיים כאחוז מהשכר החייב בדמי ביטוח לאומי ועד לתקרה של 1500 ש"ח בחודש (במחירי 1995 וצמוד לשכר הממוצע במשק). אחוזי התמיכה מהשכר ומשך תקופת התשלום תלויים בגיל העולה ביום העליה, כדלקמן:

- לעולים בגילאים 35 עד 40 - 25% מהשכר למשך 9 חודשים.  
 לעולים בגילאים 41 עד 50 - 40% מהשכר למשך 9 חודשים ו- 25% מהשכר למשך 9 חודשים נוספים.  
 לעולים בגילאים 50 עד 60 - 50% מהשכר למשך 9 חודשים ו- 25% מהשכר למשך 9 חודשים נוספים.

<sup>10</sup> לגבי עולים אשר ביום תחולת התוכנית נמצאים בארץ פרק זמן שאינו עולה על שלוש שנים אך גדול מחצי שנה, יש לשקול הטלת מגבלות נוספות.

## 2. מילגת הכשרה תוך כדי עבודה

מילגת ההכשרה הנה זכאות לשובר (Voucher) אותו יוכל העולה להציע לכל נותן הכשרה בכפוף לתנאים המצוינים בסעיף 3. ערך השובר הוא עבור עלות ישירה של עד 400 שעות לימוד והוא אחיד לכל העולים הזכאים (בכפוף לתעריף מירבי שיקבע לשעת הכשרה).

## ג. תנאי הזכאות

## 1. מילגות תעסוקה

- א. תוקף תחילת מימוש המילגה הוא מחצי שנה ועד שלוש שנים בארץ.
- ב. השובר הינו בר-תוקף למעסיק רק במקרה שהעולה מועסק מעל ל- 3 חודשים. בתנאי זה יקבל המעסיק את ערך השובר גם בעבור שלושת חודשי העסקה הראשונים.
- ג. המילגה מיועדת למעסיקים למעט משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.
- ד. המילגה מיועדת אך ורק למשרות שכירים בתפקיד אקדמאי המוגדר כמקצועות 0-2 לפי הלמ"ס. המעביד והעובד ידווחו על תפקיד העולה בעבודה.
- ה. עולה יכול להשתמש במילגה רק אם אינו מקבל (בו זמנית) כל תמיכה ציבורית אחרת בתחום התעסוקה מכח החוק או תוכנית תעסוקה אחרת. עולה שהתקבל לתוכנית המדענים אינו זכאי להיכלל בתוכנית זו. תוכנית זו תבטל את תוכניות +45 ותוכנית המהנדסים הבכירים המופעלות כיום.
- ו. אין המעסיק יכול להעסיק קרובי משפחה.
- ז. עולים שיועסקו במקצועות אקדמאים יהיו זכאים למילגה רק אם לא עבדו אצל אותו מעביד לפני תחילת התוכנית.
- ח. המילגה יכולה להתפרס על פני מספר מעבידים.

## 2. מילגות הכשרה

- א. ניתן להשתמש במילגה רק כאשר העולה מועסק במקצוע אקדמי המוגדר כמקצועות 0-2 לפי הלמ"ס ומשתמש במילגת התעסוקה.
- ב. השימוש יכול להתפצל על פני מספר קורסים.
- ג. כל קורס או השתלמות חייבים להיות מאושרים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. הקורסים וההשתלמויות יכולים להתבצע במקום העבודה או מחוצה לו.

ד. הערכה תקציבית של התוכנית

1. בהנחה של זרם קבוע של עולים

להלן הערכה תקציבית (במחירי 1995) המתאימה לזרם עליה קבוע של 65,000 עולים בשנה. על פי נתוני העליה של השנים 1992-94, כ- 6.5% (4,225) הם אקדמאים בגילאים 35-40, כ- 12% (7,800) הם אקדמאים בגילאים 41-50 וכ- 9.5% (6,175) הם אקדמאים בגילאים 51-60. שיעור ההשתתפות צפוי לעמוד על 75% ולכן אוכלוסיית הזכאים המצטרפים כל שנה חזויה לעמוד על כ- 13,650 עולים.

מתוך נתוני הסקרים עולה ההתפלגות הבאה עבור העולים האקדמאים המועסקים במשלח יד אקדמאי לאחר שנתיים של שהות בארץ: גילאים 35-40 - 25%; גילאים 41-50 - 20%; גילאים 51-60 - 10%.

בהנחה שהתוכנית תעודד את השתלבות העולים במקצועות אקדמיים, אנו צופים את ההתפלגות הבאה עבור העולים האקדמאים שיועסקו במשלח יד אקדמאי תוך שימוש במילגות: גילאים 35-40 - 35% (1,109 עולים); גילאים 41-50 - 35% (2,044 עולים); גילאים 51-60 - 20% (926 עולים). הערכה זו גורמת לכך שבמקום כ- 14% מהעולים האקדמאים המועסקים במקצוע היום, יהיו כ- 24% מהם מועסקים במקצוע.

להערכתנו, מועסקים לפחות 20% מהעולים בממשלה וברשויות המקומיות. המשכורת במקצוע אקדמי בתקופה הראשונה מוערכת כנמוכה מזו המתקבלת מעבודה פשוטה והיא כדלקמן:

גילאים 35-40 משכורת ממוצעת של 2500 ש"ח לחודש ב- 9 חודשים ראשונים.  
גילאים 41-50 משכורת ממוצעת של 2000 ש"ח לחודש ב- 9 חודשים ראשונים.  
גילאים 41-50 משכורת ממוצעת של 2200 ש"ח לחודש ב- 9 החודשים הבאים.  
גילאים 51-60 משכורת ממוצעת של 1800 ש"ח לחודש ב- 9 חודשים ראשונים.  
גילאים 51-60 משכורת ממוצעת של 2000 ש"ח לחודש ב- 9 החודשים הבאים.

• העלות השנתית המשוערת של הפעלת התוכנית עבור זרם עליה קבוע של 65,000 עולים בשנה היא כדלקמן (ש"ח במחירים נוכחיים):

א. עלות שוברי תעסוקה

גילאים 35-40 תשלום חודשי ממוצע של 625 ש"ח X 9 חודשים X 887 עולים.  
גילאים 41-50 תשלום חודשי ממוצע של 800 ש"ח X 9 חודשים X 1638 עולים.  
גילאים 41-50 תשלום חודשי ממוצע של 550 ש"ח X 9 חודשים X 1638 עולים.

גילאים 51-60 תשלום חודשי ממוצע של 1000 ש"ח X 9 חודשים X 741 עולים.  
 גילאים 51-60 תשלום חודשי ממוצע של 500 ש"ח X 9 חודשים X 741 עולים.  
 סה"כ העלות לשנה מוערכת ב- 34.2 מיליוני ש"ח.

#### ב. עלות שוברי הכשרה

בהנחה ש- 50% מקרב העולים שינצלו את מילגות התעסוקה יממשו את מילגות ההכשרה במלואן, 3,150 מילגות הכשרה תשולמנה כל שנה. עלות ממוצעת של מילגת הכשרה מלאה היא 4,500 ש"ח. לכן סה"כ עלות מילגות ההכשרה היא 7.4 מיליון ש"ח.

#### ג. עלות כוללת

סך עלות התוכנית (ברוטו) הכוללת את מילגות התעסוקה וההכשרה נאמדת בכ- 41.6 מיליון ש"ח. במונחי עלות של המילגות לעולה המממש את האופציה מקבלים:

גילאים 35-40 - תשלום כולל של 7,875 ש"ח, גילאים 41-50 - תשלום כולל של 14,400 ש"ח וגילאים 51-60 - תשלום כולל של 14,850 ש"ח.

כדי להעריך את העלות התקציבית נטו של התוכנית יש לנכות את עלויות התוכניות שיבוטלו וכן ירידה בתשלומי דמי אבטלה והבטחת הכנסה. התוכניות שיבוטלו (+45 ותוכנית לתעסוקת מהנדסים בכירים) הן בעלות של 5 מיליון ש"ח. לכן, בהערכה שאינה לוקחת בחשבון את הירידה בתשלומי אבטלה, הבטחת הכנסה וקורסים נוספים בהכשרה מקצועית, מסתכמת סה"כ העלות של התוכנית בכ- 37 מיליון ש"ח.

#### 2. עלות צפויה בשנה הראשונה

בשנה הראשונה להפעלת התוכנית קיימות שתי השפעות מנוגדות על העלות הצפויה של התוכנית. מחד, העלות התקציבית צפויה להיות נמוכה ביחס לעלויות שפורטו לעיל עקב הזמן שלוקח לאוכלוסיית הזכאים למצוא עבודה ועקב כך שחלק מאוכלוסייה זו כבר מועסקת במשלח יד אקדמי ולא צפוי כי תשנה את מקום עבודתה בעקבות הפעלת התוכנית. מאידך, בעת הפעלת התוכנית קיים מלאי גדול של עולים הזכאים להשתמש בשוברים, כך שסך העלות בשנה הראשונה תלויה בהגדרת אוכלוסיית הזכאים על פי שנת העליה.

כדי לקבל סדר גודל צפוי להוצאה בשנה הראשונה, ניתן להעריך את העלות לכל עולה שעובר לעבודה אקדמאית בשנה זו בכ- 10,000 ש"ח בממוצע. במידה ו- 10% ממלאי העולים אשר אינם



עובדים במקצוע אקדמאי יעברו לעבודה אקדמאית, ניתן להעריך את מספר העולים שיצטרפו לתוכנית בכ- 2,500. מכאן מתקבלת עלות של כ- 25 מיליון ש"ח בשנה הראשונה לתוכנית.

ה. בקרה ומחקר

בקרה מחקרית על התוכנית תערך באמצעות מדגמים על אוכלוסיית הזכאים. הבקרה תבוצע ע"י גוף מחקרי החיצוני למשרד. מטרת המחקר היא לבחון את מידת ההצלחה של התוכנית. ההצלחה תמדד על פי הערכה מחקרית של התמורה להשקעה בסיבסוד התעסוקה וההכשרה של העולים. הצלחת התוכנית תתקבל אם התשואה לסיבסוד זה תהיה דומה לתשואה הנאמדת במחקרים כלכלים עבור סיבסוד השכלה גבוהה. כלומר, המחקר יפתח כלים אובייקטיביים לבחינת עלות-תועלת חברתית של התוכנית. כמובן שהמחקר עשוי להוביל לשיפור התוכנית על ידי הגברת האפקטיביות של המגבלות וההיתרים השונים.

ו. הסברים על התוכנית והשפעותיה

1. כאן אימצנו את ההגדרה המקובלת לגבי עולה, כמי ששוהה בארץ עד שלוש שנים. יתכן ולגבי גל העליה הנוכחי ובמיוחד לגבי העולים עם ההשכלה האקדמית יש לחרוג חד-פעמית מהגדרה זו ולהחיל את התוכנית על כל העולים מאז תחילת 1990. יש לציין שהתמורה נטו למשק מכל עולה הנמצא מעל לשנה ומממש את המילגה היא גבוהה יותר מהתמורה נטו מהאוכלוסייה המצטרפת. תוצאה זו נובעת מכך שעבור אלו שנמצאים כאן הטובים (או בני המזל) מביניהם כבר עובדים במקצוע ולא סביר שהם יחליפו מעביד עבור משרה עם תנאים זהים. לכן, כל מימוש של המילגה מביא גם תמורה חיובית להם ולמעבידים ובכך סביר שהתמורה נטו למשק תהיה חיובית (ראה דיון בהמשך).

2. יש לבנות בחינה אחידה בעברית עבור כל העולים המעוניינים להצטרף לתוכנית. דרישה זו מסתמכת על כך שלידע בעברית יש השפעה חיובית מובהקת על ההשתלבות העולים בעבודה. כרגע אין בידינו אמצעים לבחון את המשמעות של סעיף זה לגבי אחוז הזכאים. הבחינה צריכה להיות ברמה של סיום אולפן א' ולא ידע של שפה מקצועית.

3. שימוש בתוכנית מילגות התעסוקה וההכשרה אינן מונעות מהעולה להשתמש בתוכניות ההכשרה, ההכוונה וסיוע בחיפוש עבודה המופעלות היום על ידי הממשלה.

## ז. הערכת עלות-תועלת חברתית של התוכנית

### 1. הערכת עלות-תועלת עבור זרם עולים קבוע

תוספת התועלת המחושבת עבור זרם עולים קבוע, נובעת מתוספת העולים אשר הצטרפו לעבודה אקדמית עקב תוכנית המילגות, ועל ידי כך מיצרים תפוקה גבוהה יותר במשלח ידם החדש. חישוב תוספת התועלת נעשה על ידי הערכת תוספת התוצר בערך נוכחי הנובעת ממעבר העולים למשרות הדורשות השכלה אקדמית.

החישוב להלן מבוסס על עבודת מחקר שנערכה ע"י יורם וייס וחמי גוטליבובסקי (1994) אשר אמדו את הפסד השכר הנובע מעבודה לא אקדמית במונחים של הפסד שנות לימוד. בעבודה זו נאמדו שעולים אקדמיים אשר אינם עובדים במקצוע מפסידים שנות לימוד כדלקמן: בגילאי 35-40 - הפסד של 1.74 שנות לימוד, בגילאי 41-50 - הפסד של 1.77 שנות לימוד ובגילאי 51-60 - הפסד של 2.15 שנות לימוד.

אנו מעריכים כי השכר הממוצע במונחים ראליים עבור משרה לא אקדמית הוא כדלקמן: בגילאי 35-40 - 3,200 ש"ח, בגילאי 41-50 - 2,600 ש"ח ובגילאי 51-60 - 2,200 ש"ח. אופק תקופת העבודה לכל עולה חושב עד גיל 65, התשואה לכל שנת לימוד מנוצלת הינה 4% (הערכה מינימלית) ושיעור ההיוון הוא של 3% לשנה.

על סמך ההנחות לעיל, תוספת התוצר למשק בערך נוכחי לפי קבוצות הגיל הינה: בגילאי 35-40 - 50,651 ש"ח לכל עובד ובסה"כ 13.8 מיליון ש"ח; בגילאי 41-50 - 34,370 ש"ח לכל עובד ובסה"כ 26.0 מיליון ש"ח; ובגילאי 51-60 - 22,831 ש"ח לכל עובד ובסה"כ 9.1 מיליון ש"ח.

הערך הנוכחי הכולל של התוכנית הוא תוספת של 45.4 מיליון ש"ח למשק. מכאן, עבור הוצאה של 40 מיליון ש"ח לתוכנית המילגות, מתקבלת תשואה נטו של 23%.

### 2. הערכת עלות-תועלת בשנה ראשונה

בשנה הראשונה צפוי כי מרבית העולים אשר יממשו את המילגה הם מבין העולים השוהים בארץ למעלה משנה ושאינם מועסקים במקצועם. בהנחה שהעולים אשר כבר עובדים במקצוע אקדמי לא יעברו למקום עבודה אקדמי אחר בעיקבות התוכנית, מרבית העולים אשר ינצלו את המילגות הם אלה אשר ללא התוכנית היו ממשיכים לעבוד במקצוע לא אקדמי. מכאן, שהתמורה נטו הממוצעת לכל מילגה ממומשת בשנה הראשונה, תהיה גבוהה מהחישוב לעיל.

## 4. סיכום

מסמך זה מציג את הסיבות התיאורטיות והאמפיריות לגיבוש מדיניות קליטה תעסוקתית מיוחדת לעולים המגיעים ממדינות חבר העמים לישראל. חשיבות מסמך זה היא בכך שעוצבה בו חשיבה חדשה לפתרון בעיות בקליטה התעסוקתית של קבוצות אוכלוסיה מיוחדות. השיטה שגובשה מוצגת כאלטרנטיבה לשיטות הקיימות למעורבות של הממשלה בתהליך הכניסה של אוכלוסיות רבות לשוק העבודה.<sup>11</sup>

---

שיטות הסיוע הקיימות לקליטה תעסוקתית של העולים מוצגות בנספח למסמך זה.<sup>11</sup>

נספח: מדיניות הממשלה והרשויות הציבוריות בתחום הקליטה<sup>12</sup>

א. מדיניות הממשלה והרשויות הציבוריות בתחום הקליטה התעסוקתית לאחר שהתבררו מימדי גל העליה וקשיי הקליטה התעסוקתית של העולים החלו להסתמן, גיבשו הרשויות שטיפלו בקליטת העליה תוכניות להכשרה מקצועית ולסיוע בקליטה התעסוקתית. מתוך בחינת מדיניות ההכשרה והקליטה התעסוקתית, נראה שלא קיימת מדיניות כוללת ושיטתית של קליטה בתעסוקה. במיוחד, אין כל מסלול הכשרה כללי עבור עולים עם תעודות של השכלה אקדמאית המוכרות בארץ. בנוסף, התוכניות הקיימות סובלות מבירוקרטיה רבה, המקשה על יישומן. בסעיפים שלהלן מוצגות תוכניות הסיוע בתעסוקה וההכשרה המקצועית שהועלו מאז תחילתו של גל העליה.

תוכניות ההכשרה של משרד העבודה והרווחה קיימים שלושה סוגים עיקריים של הדרכה מקצועית בפקוח המדינה המיועדים לסייע לעולים להשתלב בשוק העבודה: הסבה, הכשרה והשתלמות. בנוסף, קיימים מרכזים להכוונה תעסוקתית המיועדים לעולים שלהם קשיי השתלבות בשוק העבודה. עולים שנמצאו מתאימים להכלל באחת משלושת הקטגוריות שפורטו לעיל, זכאים למימון השתתפות בקורס (או בהכוונה התעסוקתית) בידי המדינה, וכמו כן, הם זכאים לדמי אבטלה אם היו מועסקים בתקופה שקדמה לקורס. במידה שהעולה לא הועסק טרם הקורס (ולכן אינו זכאי לדמי אבטלה) ובעת הקורס גם בן זוגו אינו מועסק, הוא זכאי לדמי הבטחת הכנסה למשך כל תקופת ההדרכה. המדינה מממנת גם את הוצאות הנסיעה להדרכה.

האורך הממוצע של קורס הסבה או הכשרה הינו כחצי שנה, ומשך הזמן המקסימלי המאושר לשהייה במרכז הכוונה מקצועית הוא חודשיים. בין השנים 1990 - 1993 השתתפו במסלולי ההכשרה וההסבה המקצועית 77,508 עולים (מתוך כ- 315,000 עולים בגילאי 19 - 64 שהגיעו בשנים אלה לארץ). מזה, כ- 40,000 עולים השתתפו במסלול של הסבת אקדמאים. אחוז המשתתפים בקורסים להכשרה או הסבה מקצועית הוא כ- 25%. יש לציין שמנתוני מדגמים של אוכלוסיית העולים מתקבלים אחוזים דומים של השתתפות בקורסים מקצועיים.

<sup>12</sup> תוכניות אלה הוצגו בפני הועדה טרם גיבוש תוכנית מלגות התעסוקה, והן מוצגות בסיום עבודה זו על מנת ליצור אצל

הקוראים תמונה מלאה של אפשרויות הקליטה ויכולת השוואה בין התוכנית המוצעת והתוכניות הקיימות.

טבלה 1A : השתתפות בקורסי הכשרה והסבה מקצועית לפי גילאים  
עולי 1990 ואילך

אחוז המשתתפים מבין גילאי 64 -	אחוז המשתתפים <sup>13</sup> מבין גילאי 44 -	הכל	סך (אלפים)	
19	19			
24.7	35.8		77,508	עולים בהכשרה מקצועית
				מזה :
25.8	39.2		37,523	במסלול הכשרת יום
21.7	30.5		39,925	במסלול הסבת אקדמאים

מקור : למ"ס

במקביל לתוכניות ההדרכה לפני הכניסה לשוק העבודה, קיימת תוכנית לסיוע בהדרכת מועסקים חדשים בתעשייה תוך כדי עבודתם הנקראת תוכנית אימון בעבודה בענפי תעשייה מאושרים. זוהי תוכנית של משרד העבודה והרווחה שמיועדת לסבסד הכשרת עובדים חדשים בתעשייה. זכאי לסבסוד מפעל אשר בכוונתו לקלוט ולהכשיר עובדי ייצור, עובדי תחזוקה, עובדי שרותים טכניים או עובדי מחסן. הסיוע ניתן למעסיקים לפרק זמן של ארבעה חודשים בעבור עולים וחודשיים עבור קליטת וותיקים. עובד חדש מוגדר מי שהיה מובטל לפני כן, וגובה הסיוע הוא כ - 250 דולר לחודש בעבור כל עובד חדש שנקלט. על המעסיק להתחייב בתמורה להמשיך ולהעסיק, בתום תקופת ההכשרה, לפחות מחצית מהעובדים החדשים לתקופה המקבילה לתקופה עבודה קיבל סיוע.

#### תוכניות תעסוקה - משרד הקליטה

הופעלו מספר תוכניות הכוללות השתתפות בשכר העבודה של העולים לתקופות קצובות (יש לציין כי חלק מהתוכניות יועד גם לאוכלוסייה הוותיקה). במרבית התוכניות נדרש המעסיק בתמורה להשתתפות בשכר העובדים להתחייב להעסיקם לתקופה נוספת מעבר לתקופת התמיכה. חלק מהתוכניות מיועד לכלל ציבור העולים בעוד שתוכניות אחרות מיועדות למגזרים מסויימים בקרב העולים. בטבלה 2A מוצגות מרביתן של תוכניות הסיוע בתעסוקה ובהכשרה המקצועית, מספר המשתתפים בהן ועלותן התקציבית :

<sup>13</sup> עד שנת 1993.



להלן מובאת סקירה קצרה של התוכניות השונות שהופעלו לאחר תחילת גל העליה (בחלקן כבר הסתיימה קליטתם של מצטרפים חדשים):  
תוכנית סיוע למדענים עולים וחוזרים

תוכנית זו מיועדת לסייע באופן פרטני למדענים בעלי תואר שלישי שפירסמו שלושה מאמרים מדעיים או שהמציאו שלושה פטנטים, בעלי תואר שני שעומדים בקריטריונים הנ"ל בתוספת נסיון של ארבע שנים במו"פ ממועד סיום התואר השני, או בעלי תואר שני עם נסיון של ארבע שנים במו"פ. הסיוע ניתן עד לתקופה של עד שלוש שנים (בהתאם לבחירת המעסיק). בעבור העסקת כל עולה חדש מארץ מצוקה שעומד בקריטריונים, זכאי המעסיק בשנה הראשונה להשתתפות בערך של כ- 800 דולר לחודש בתנאי שהוא מוסיף לשכרו כ- 200 דולר. בשנה השנייה והשלישית השתתפות הממשלה הינה בסך של 500 דולר לעובד לחודש והיא מותנה בהשתתפות בסכום דומה מצד המעסיק.

הסיוע לבעלי התואר השלישי ניתן עבור השתלבות במוסדות המחקר והפיתוח בכל המגזרים, ואילו לבעלי התואר השני שעומדים בדרישות הפירסומים האקדמיים (או בדרישות הפטנטים) ניתן הסיוע עבור השתלבות בכל מוסדות המחקר והפיתוח מלבד המוסדות להשכלה גבוהה (עולים בעלי תואר שני עם נסיון של ארבע שנים לפחות במו"פ, אך ללא פרסומים אקדמיים או פטנטים רשומים, זכאים לסיוע רק לקליטה בעבודות מו"פ במגזר התעשייתי - עסקי). משלהי שנות ה- 80 ועד למחצית 1994 עלו לישראל כ- 10,000 מדענים שהוכרו כזכאים לסיוע (כ- 9,000 מהם מברית המועצות לשעבר). מתוכם, כ- 6,000 נקלטו בעזרת הסיוע בתחום המחקר הפיתוח ועוד כאלף נקלטו בתחום זה ללא הסיוע.

#### פרוייקט מהנדסים בכירים

פרוייקט זה החל בשלהי 1993 ומיועד לסייע למהנדסים מעל גיל 45 להשתלב בעבודה במקצועם. במסגרת הפרוייקט משתתפת הממשלה בסך של כ- 400 דולר בשכרו של מהנדס שגילו בין 45 ל- 55, וזאת בתנאי שהמעסיק מוסיף לעובד סכום של כ- 700 דולר נטו. הממשלה משתתפת בסכום גבוה יותר בהעסקת מהנדס עולה שגילו מעבר ל- 55 (ועד 65). מעבר להשלמת השכר לעובדים, נדרש המעסיק להתחייב להעסיק כל עובד שעבורו קיבל סיוע לפחות לתקופה נוספת שאורכה כתקופת הסיוע. עד היום מועסקים באמצעות פרויקט זה 150 מהנדסים מבוגרים.

#### פרוייקט בני +45

פרוייקט זה מופעל בשיתוף פעולה של משרד הקליטה והגיוינט מ- 1994, ומיועד לסייע בתעסוקת בני +45 בכל המקצועות. התוכנית כוללת "הכשרה אישית משולבת" במסגרתה מסייע משרד הקליטה למעסיק לתקופה של עד ששה חודשים בצורת תשלום חודשי של כ- 250 דולר עבור כל עולה חדש מעל לגיל 45 שנקלט בעבודה. במחצית השנייה של השנה תומך הגיוינט בשכר העולה בכ- 200 דולר לחודש. בנוסף, יתמוך משרד הקליטה בהשתלמויות מקצועיות על פי צרכי המעסיק וכחלק מתוכנית שתאושר. מעסיק אשר יקלוט קבוצה של לפחות חמישה עולים בני +45 בעבודה מקצועית מובהקת יהיה מסייע של הגיוינט לשנה נוספת בגובה של כ- 100 דולר לחודש בעבור כל עובד חדש. מעסיק אשר קלט פחות מחמישה עובדים (ולכן קיבל סיוע לשנה בלבד) נדרש בתמורה להעסיק את העובד לתקופה נוספת הזוהה לתקופת הסיוע. מעסיק אשר קלט חמישה עובדים או יותר וקיבל סיוע

במשך שנתיים נדרש בתמורה להעסיק את העולים שנה נוספת (שלישית). ב- 1994 שולבו בתעסוקה 509 עולים באמצעות פרויקט זה.

סיוע לאומנים

לשם הטיפול באומנים, המהווים כ- 2.5% מאוכלוסיית העולים שהועסקו בארצות חבר העמים, הוקם מרכז מיוחד המופעל ע"י משרדי הקליטה והאומנויות בשיתוף הסוכנות היהודית. תפקידו של המרכז הינו לסייע בקליטה התעסוקתית של אומנים עולים שנמצאו זכאים לסיוע ע"י הועדה הבינמישרדית לקליטת אומנים עולים. הסיוע כולל עזרה ברכישת ציוד מוזיקלי, הוצאת ספר, הפקת אירוע, ציוד לציור וכו'. גובה המענק הינו נע בין 400 ל- 650 דולר. כמו כן ניתן סיוע לגופים המעסיקים אומנים עולים. עד היום הושמו באמצעות המרכז כ- 2000 אומנים עולים. יוזמה עסקית

משרד קליטה מעודד פתיחת עסקים קטנים לעולים באמצעות הלוואות נוחות הניתנות בערבות ממשלתית. ההלוואה ניתנת לאחר ייעוץ ובדיקת כדאיות. סכום ההלוואה הממוצע נע בין 6,000 ל- 9,000 דולר. בתום שלוש שנים הופך 20% מההלוואה למענק. העולה זכאי להגיש בקשה לקבלת ההלוואה במשך חמש השנים הראשונות לשהותו בארץ. בתקופה הנוכחית מושם דגש ניכר ע"י הגופים הממשלתיים לעידוד פתיחת עסקים קטנים בידי עולים, וזאת באמצעות מסע הסברה נרחב הכולל, בין השאר, סדנאות הדרכה לפתיחת עסקים קטנים. דגש מושם על עידוד פתיחת עסקים בידי עולות, כדרך להתמודדות עם שעורי האבטלה הגבוהים יותר בקרב העולות בהשוואה לעולים (כ- 17% בהשוואה ל 13%). מאז הפעלת התוכנית בשנת 1991, ניתנו הלוואות ללמעלה מ- 2,000 עולים יזמים. חממות טכנולוגיות

תוכנית זו מופעלת ע"י משרד המסחר והתעשייה ומטרתה לעזור למדענים ויזמים בשלבים הראשונים של הפרוייקט, שבהם הופך הרעיון הבסיסי למוצר מסחרי. שלבים אלה, הכוללים הקמה וניהול של חברה וגיוס הון, נמצאו במיקרים רבים כמכשול שעמד בפני יישום המצאות מבריקות. משרד התמ"ס מסייע לעולים הנמצאים בשלבי היישום הראשוניים ע"י מימון משכורות וציוד עד לתיקרה של 125,000 דולר למשך שנתיים. בתום השנתיים, במידה והיוזמה מוכיחה את עצמה, יכול היזם להעזר בתוכניות סיוע ממשלתיות אחרות. מאז התחלת הפרוייקט הוחל בפיתוחן של 290 תוכניות, מהן הושלמו כבר 50. מבין התוכניות שהושלמו, 32 השיגו את היעדים שהוצבו עבורם, ומתוכם 18 חתמו על חוזה פיתוח עסקיים.

החוק לעידוד המגזר העסקי (המוסד לביטוח לאומי)

בעקבות גל העליה שהביא לעליה בשעור האבטלה, התקבל בחודש יולי 1991 החוק לעידוד המגזר העסקי. על פי החוק, מעניקה הממשלה תמריץ למעסיקים בכל המגזר העסקי (בעבור העסקת וותיקים ועולים) לפי התנאים הבאים:

\* העסיק מעל לחמישה עובדים לפני קבלת החוק.

\* אינו גוף ציבורי הממומן ע"י הממשלה או הרשויות המקומיות ביותר מ- 30% מתקציבו.

\* העסיק עובד נוסף באופן רצוף לפחות במשך רבעון.

התמריץ ניתן עבור כל עובד חדש עד לתקופה של שנתיים. בשנה הראשונה להעסקת העובד יעמוד התמריץ על שליש משכר העובד (עם תקרת מקסימלית של ההשתתפות) ובשנה השניה יעמוד



התמריץ על רבע משכר העובד (עם תקרה מקסימלית של השתתפות). המעסיק אינו נדרש להתחייב על תקופת העסקה נוספת בתמורה לסיוע. תוקף קבלת עובדים חדשים במסגרת החוק נקבע לשנתיים. ביטוח לאומי מונה כגוף הממונה על יישום החוק.

### ב. תקציב הקליטה

למרות הבעיות הרבה של הקליטה התעסוקתית, רובו ככולו של תקציב הקליטה מופנה למימון סל הקליטה ונושאי השיכון של העולים. חלק זה בא להציג בצורה כללית את התקציב המופנה לקליטת העליה ואת התפלגות ההוצאה התקציבית לקליטת עליה לפי תחומי ההוצאה המרכזיים. המטרה היא לתת תמונה כללית על העדפות הממשלה בהפניית התקציבים, ובמיוחד על משקל התמיכה בקליטה התעסוקתית בסך תקציב הקליטה.

### טבלה 3A : סעיפי התקציב לקליטת עליה בשנים 1993 ו- 1994<sup>14</sup>

הסעיף	תקציב 1993 (מחירי 1994)	תקציב מתוכנן 1994
סך הכל	9,161	10,583
שיכון (ללא התחייבויות רכישה)	4,650	5,356
שרותי חברה	1,269	1,502
תקציב משרד הקליטה	1,310	1,431
תשלומי העברה לביטוח לאומי	1,197	1,497
תשתיות	735	797

מקור : אגף התקציבים

<sup>14</sup> לא הצלחנו במסגרת העבודה של הועדה לקבל פירוט מלא של חלוקת התקציב לעולים במונחי הוצאה ראלית ובמונחי

סיבסוד או תוספת תקציבית מעבר למה שמקבל כל אזרח. הנתונים בטבלה הם נתוני אגף תקציבים על סה"כ הכספים אשר מופנים בשנת התקציב לפעילויות הקשורות ישירות או בעקיפין עם אוכלוסיית העולים ואינם מציגים את התקציב המיוחד המופנה לעולים עקב המדיניות המפלה אותם.

## הערות על סעיפי תקציב

תקציב השיכון: כ - 1.8 מליארד ש"ח מסכום תקציב השיכון מופנה לאשראי לרכישת דיור (סכום זה אינו כולל את מרכיב הסבסוד), כך שיש להפחית סכום זה מההוצאה הממשית לקליטת העליה. סכום המענקים בתקציב, המיועד לעזרה בשכר דירה, ברכישת דירה ולסובסידיה הגלומה במשכנתאות עומד על כ - 2.5 מיליארדי ש"ח.

השתתפות הממשלה בתשלומי סל הקליטה ובמענקי מכס: בשנת 1994 עמד גובה תקציב ההשתתפות הממשלתית בתשלומי סל הקליטה ומענקי המכס על 700 מיליוני ש"ח.<sup>15</sup>

תשלום בעבור הכשרה והסבה מקצועית: בשנת 1993 הסתכמו הוצאות הישירות והעקיפות בעבור הכשרה והסבה של אוכלוסיית העולים (למעט תשלום דמי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה ע"י המוסד לביטוח לאומי בעת הקורסים) בכ - 98 מיליוני ש"ח (במחירי 1993). תשלומים אלה שולמו בעבור קורסים והשתלמויות שנערכו בחסות משרד העבודה והרווחה ובחסות משרד הקליטה. חלק מהקורסים וההשתלמויות פתוח בפני עולים בלבד וחלקם פתוח בפני כלל האוכלוסייה.

תמיכה בקליטה תעסוקתית: סך עלות הסיוע בשכר לקליטה תעסוקתית בשנת 1993 הסתכמה בכ - 250 מיליון ש"ח. התוכניות הבולטות לסיוע בשכר היו החוק לעידוד המגזר העסקי (שהיה פתוח לכלל האוכלוסייה) ושבמסגרתו שולמו תמיכות בשכר העולים בשנת 1993 בערך של כ - 160 מיליון ש"ח<sup>16</sup> (הצטרפות זכאים חדשים לפרוייקט זה הסתיימה בחודש יולי 1993 והשתתפות הממשלה תפוג בסוף שנת 95) ופרוייקט המדענים הבכירים שנועד לסייע במימון העסקתם של מדענים בכירים ושתקציבו עמד בשנת 1993 על כ - 80 מיליון ש"ח.

בשנת 1993 הוחלט על הקמת תוכנית לעידוד התעסוקה של עולים בגילאי +45 ששמשו כמהנדסים בכירים בארצות חבר העמים. תקציב תוכנית זו עמד בשנת 1994 על 3.8 מיליון ש"ח. בנוסף, בתחילת שנת 1994 החל משרד הקליטה בשיתוף הגיוינט להפעיל פרוייקט להשתתפות בשכרם של כלל העולים מעל לגיל 45. גם פרוייקט זה נוסד על רקע קשיי ההקלטות בעבודה של העולים המבוגרים, ותקציבו בשנת 1994 עמד על 1.7 מיליון ש"ח.

תשלומי ביטוח לאומי לעולים בעבור הבטחת הכנסה ודמי אבטלה: בשנת 1993 שילם הביטוח הלאומי סכום של כ - 440 מיליוני ש"ח (במחירי 1993) בעבור הבטחת הכנסה ודמי אבטלה לעולים בלתי מועסקים. חלק מתשלומים אלה מיועדים לתמיכה בעולים שלא מצאו עבודה ומקצתם מיועד לתמוך בעולים בעת שהותם בקורסי הסבה והכשרה מקצועית. תשלומים אלו משולמים לעולים על פי קריטריונים דומים לאלו של כלל האוכלוסייה.

<sup>15</sup> יש לציין כי בעוד שתשלומי סל הקליטה כרוכים בתשלום ישיר מקופת המדינה, מענקי המכס מהווים הקטנה של <sup>15</sup> תקבולי גביה פוטנציאליים ולא הוצאה תקציבית.

<sup>16</sup> סכום המחושב על בסיס ההנחה כי חלקם של העולים בקרב מקבלי ההשתתפות לא השתנה בין שנת 1992 ל - 1993 וכן <sup>16</sup> כי ההשתתפות הממוצעת בשכר העובדים היתה זהה לגבי עובד ותיק ולגבי עולה חדש.

שרותי חברה: מרבית התקציב הינו תשלום על הוצאות חינוך ושירותים אחרים המופנים לעולים כחלק מההוצאה הכללית על תחומים אלו. רק חלק קטן הינו תוצאה של תקציב מיוחד עבור אוכלוסית העולים. על סמך הנתונים להלן וניתוח הנתונים ממקורות תקציביים שונים אנו מקבלים את ההערכה הבאה על תקציב העליה לשנת 1994: סה"כ התקציב אשר מופנה לעולים בשל מעמדם המיוחד הוא כ- 4.5 מיליארד ש"ח. כ- 500 מיליון ש"ח הופנו ישירות או בעקיפין לתוכניות שנועדו לשפר את הקליטה בתעסוקה. מרבית הכספים (כ- 2 מיליארד ש"ח) הועברו לתקציבי שיכון. תקציב משרד הקליטה (1.4 מיליארד ש"ח) מחולק בין מימון סל הקליטה (700 מיליון ש"ח) ותוכניות תעסוקה שונות כולל תוכנית קליטת מדענים.

לסיכום, אנו רואים כי רובה ככולה של ההוצאה התקציבית לקליטת עליה מופנה לתחום הדיור ולתשלומי סל הקליטה, בעוד שלנושא הקליטה התעסוקתית מופנים תקציבים נמוכים ביותר. יתר על כן, יש לזכור כי החל משנת 1994 הסתיימה קליטתם של זכאים חדשים לתוכנית לעידוד המגזר העסקי, שהיוותה מרכיב משמעותי בהוצאה הממשלתית כעל קליטה תעסוקתית, כך שהמעורבות הממשלתית בנושאי התעסוקה צפויה להיות קטנה באופן משמעותי החל משנת 1995.