



# עלות-תועלת מהפעלת תכנית שירות אזרחי-לאומי בישראל בקרב אוכלוסיות מוחלשות

**תמצית מנהלים**

אוקטובר 2011

## 1. מבוא

מחקר זה בוצע לבקשת הפורום לקידום השירות האזרחי-לאומי (להלן: "הפורום" ו"השירות" או "התכנית" בהתאמה) ע"י עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ. הפורום פועל להגדלת כמות תקני השירות המיועדים לאוכלוסיות מוחלשות, תוך הרחבת והעמקת ההתנדבות לשירות בקרב אוכלוסיות היעד הבאות:

- ▶ צעירים וצעירות בני ובנות המגזר הערבי.
- ▶ צעירים וצעירות עם מוגבלות פיזית או נפשית שגיוסן נמנע על פי רוב.
- ▶ צעירים וצעירות במצבי סיכון ומצוקה שגיוסן נמנע על פי רוב.
- ▶ עולות חדשות (בעיקר יוצאות אתיופיה וקווקז), המקבלות פטור משירות צבאי מטעמי דת אך אינן משולבות, על פי רוב, במסלול השירות האזרחי-לאומי עקב רקע חלש.

מטרת הפורום הינה להעניק הזדמנות שווה לכל צעיר וצעירה בישראל, הנמנים על אוכלוסיות מוחלשות כאמור, שאינם יכולים או אינם נקראים לשירות צבאי, להתנדב לשירות, וזאת על מנת שהשירות יתרום לקידום שילובם בחברה ובתעסוקה.

התקציר שלהלן מתמקד בהצגה תמציתית של תחשיב כלכלי של עלות-תועלת מהפעלת התכנית בקרב אוכלוסיות מוחלשות כאמור, באמצעות הערכת התרומה הכלכלית של תקן שירות בודד של מתנדב מקרב כל אחת מהאוכלוסיות הנ"ל, אל מול עלויותיו הכלכליות<sup>1</sup> של תקן שירות כאמור.

## 2. השירות האזרחי-לאומי – תמונת מצב

### 2.1. התפלגות תקני השירות

60.0%	8,500	צעירות דתיות
12.0%	1,700	צעירים חרדים
12.0%	1,700	צעירות וצעירים חילונים מרקע מחוזק
10.6%	1,500	צעירות וצעירים בני מיעוטים
2.5%	350	צעירות וצעירים בסיכון
2.1%	300	צעירות וצעירים עם מוגבלות
0.8%	120	צעירות עולות חדשות
<b>100%</b>	<b>14,170</b>	<b>סה"כ</b>

\* כל תקן מיצג שנת שירות אחת

### 2.2. עלות תקן מתנדב

להלן עלויות תקציביות שנתיות ממוצעות של תקני השירות (אלפי ₪):

עלות חדשות	צעירים בסיכון	ערבים	בעלי מוגבלויות	
20.6	20.6	17.5	19.5	תקן בסיס
8.2	8.2	8.2	8.2	מענק שחרור + פיקדון אישי
<b>28.8</b>	<b>28.8</b>	<b>25.7</b>	<b>27.7</b>	<b>סה"כ עלויות תקן במימון המדינה</b>
11.1	11.1	11.4	11.6	תוספות לתקן הבסיס (במימון המגזר השלישי)
<b>39.9</b>	<b>39.9</b>	<b>37.1</b>	<b>39.3</b>	<b>עלות תקן כוללת</b>

הערות והנחות עבודה:

- א. עלות תקן הבסיס כוללת תקורות בשיעור של 15%.
- ב. מענק השחרור והפיקדון האישי הינם בהתאם לחוק חיילים משוחררים, חושבו תחת הנחה מפשטת לפיה משך השירות הממוצע לתקן הינו שנה וכן שמיצוי הזכויות הינו מלא. המקור התקציבי למימון ניתן ע"י הקרן לחיילים משוחררים במשרד הבטחון.

<sup>1</sup> מודגש כי הניתוח הכלכלי משווה בין תועלות כלכליות לבין עלויות כלכליות (ולא בין תועלות תקציביות ועלויות תקציביות).

- ג. העלויות הממוצעות לתקן חושבו תחת הנחה לפי כ- 67% מתקני השירות הינם תקני בית (תקן למתנדב המשרת בסמוך לביתו) ואילו כ- 33% הינם תקני חוץ (תקן יקר יותר, המיועד למתנדב שאינו משרת בסמוך לביתו ועל כן נדרש למימון מגורים ונסיעות בסופי שבוע לביתו).
- ד. התוספות לתקן הבסיס משמשות לצורך מעטפת ליווי לאוכלוסיות מוחלשות.

### 3. עלות-תועלת מהפעלת תקני שירות של מתנדבים מקרב אוכלוסיות מוחלשות

כיוון שאופי התועלות והעלויות מושפע באופן ישיר מהמאפיינים האישיים והקבוצתיים של המתנדבים לשירות, ממאפייניהם הלאומיים והתרבותיים ומשאיפותיהם האישיות, מתמקד הניתוח הכלכלי באומדן התועלת הנקייה של התכנית במונחי תוצר ושימושים, בהתייחס לתקן בודד מקרב כל אחת מאוכלוסיות היעד.

#### 3.1 הנחות מוצא

- ▶ למרות שקשה מאוד לאמוד את המשמעויות הכלכליות הכוללות של השירות בראיית המדינה, ניתן בהחלט לומר כי ההתמקדות באוכלוסיות מוחלשות נשענת על הנחה לפיה על השירות להיות מנוף לקידום המוביליות החברתית של קבוצות אוכלוסייה אלו.
- ▶ המשמעות העיקרית של הקצאת תקני שירות לאוכלוסיות מוחלשות נמדדת בהתרמות המתנדב מהשירות וממסגרות הליווי התומכות ולא בתרומה הישירה של התנדבותו לחברה - למעשה, מדובר בהשקעה שתניב את עיקר פירותיה בטווח הזמן שלאחר סיום השירות.

#### 3.2 מתודולוגיה

- ▶ **כללי** - בסעיפים הבאים מתוארת בתמציתיות התשתית המתודולוגית על בסיסה בוצע הניתוח הכלכלי. ככלל, נשענת המתודולוגיה על עבודתו של ד"ר זלמן שיפר<sup>2</sup>, שהורחבה ושוכללה במסגרת עבודה זו.
- ▶ **היבטים תקציביים, היבטים כלכליים והשלכות חברתיות** - לצורך ביצוע אומדן עלות-תועלת מהשירות, ניתן להסתכל על ארבעה רבדים עיקריים של עלויות ותועלות:
  - (1) עלויות ותועלות תקציביות.
  - (2) עלויות ותועלות כלכליות הנמדדות בהתאם להשפעתן על התוצר הלאומי.
  - (3) עלויות ותועלות אישיות אשר אינן נכללות בחשבונאות הלאומית.
  - (4) עלויות ותועלות חברתיות אשר אינן נכללות בחשבונאות הלאומית.

הערה - קיימת חפיפה בין עלויות ותועלות תקציביות ובין עלויות ותועלות כלכליות. בפועל, מסתפקים מרבית האומדנים בהערכה חלקית של עלויות תקציביות ושל עלויות ותועלות כלכליות, הן בשל עיקרון המהותיות והן בשל פערים ניכרים ביכולת המדידה.
- ▶ **תיאור הרכיבים שנכללו במסגרת התחשיב הכלכלי:**

- (1) **ערך השירות הישיר של המתנדב** – תועלת המתבססת על ערך השירות הישיר של מתנדב לשירות, הנאמד בהתאם לגובה השכר התיאורטי שהיה משולם לו בתקופת השירות, אילו לא התנדב (כלומר, אילו ביצע עבודתו ההתנדבותית תמורת שכר).
- (2) **חיסכון בתשלומי הבטחת הכנסה בתקופת השירות** – תועלת המתבססת על חיסכון תקציבי בתקופת השירות, המבטא את גובה תשלומי הבטחת הכנסה שהיו משולמים (בממוצע) למתנדב בתקופת השירות, אילו לא התנדב לשירות.
- (3) **תוספת ההשתכרות במהלך חיי העבודה** – ניתן להתייחס לשירות כמסגרת תומכת בעבור קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, המהווה פלטפורמה להעצמתם האישית, להקניית כלים, ערכים, ניסיון תעסוקתי ולשיפור סיכויי השתלבותם בחברה ובתעסוקה. הסעיף מכמת את

<sup>2</sup> ד"ר זלמן שיפר ואפרת כהן: "היבטים כלכליים של השירות האזרחי (לאומי), מצע לדיון" (יוני 2004) וכן - ד"ר זלמן שיפר: "חוות דעת כלכלית על התכנית להפעלת שירות אזרחי בישראל" שהוגשה לועדת עברי והמועצה לביטחון לאומי באפריל 2005.

התועלת העיקרית מהשירות, כפי שאנו רואים אותה באמצעות אמידת הערך הנוכחי של תוספת ההכנסה מעבודה במהלך החיים.

הערה - למרות שקיימים מחקרים המכמתים את התשואה להשכלה, נמנענו במסגרת עבודה זו, מטעמי שמרנות ועקב מחסור בנתונים, מלאמוד את התשואה הנוספת מהשכלה והסתפקנו באמידת השכר המצטבר ללא מתן ביטוי מלא לתשואה הנוספת כאמור.

**4 הפסד התוצר האלטרנטיבי בתקופת השירות** - מבטא עלות אלטרנטיבית בתקופת השירות, באמצעות אמידת התוצר שיכל היה המתנדב לייצר אילו לא הצטרף לשירות. כלומר, מהו השכר האלטרנטיבי של המתנדב, אותו היה משתכר אילו פנה לתעסוקה ולא התנדב לשירות.

**5 המקורות הכלכליים הריאליים הדרושים להפעלת תקן שירות** - בנוסף לכוח האדם של המתנדבים עצמם לשירות, כרוכה הפעלת תקן שירות גם בתשומות נוספות של רכזים, ציוד, נסיעות, ביטוחים ועוד. עלויות אלה כלולות בתוך העלויות התקציביות הישירות למימון תקן שירות, אולם אינן זהות להן מאחר שהעלויות התקציביות כוללות הן הפעלת גורמי ייצור נוספים (עלויות ריאליות) והן הוצאות מחיה ותשלומי העברה למתנדבים שאינם צריכים להיכלל כאן (למעשה, נוצרת כפילות בספירת ההוצאות כיוון שהתשלומים הישירים למתנדבים נכללו כבר במסגרת הפסד התוצר האלטרנטיבי). על מנת לנטרל כפילות זו, הפחתנו מהעלויות התקציביות של התכנית את התשלומים הישירים למשתתפים.

**6 השפעת הנטל העודף של המס על התוצר** – עלות הנוצרת תחת הנחה מחמירה, לפיה כל תקן שירות נוסף ממומן באמצעות הרחבה תקציבית, קרי, באמצעות מיסוי. בהתאם לאמור, מוערך שיעור הפגיעה הנגרמת לתוצר בשל העלאת המס.

הערות:

- א. הנחה שמרנית היות וניתן לממן תקנים נוספים גם באמצעות הקצאה שונה של התקציב.
- ב. לצורך חישוב השפעת הנטל העודף של המס על התוצר, ניכנו מהעלות התקציבית של תקן שירות את החיסכון התקציבי המתקבל מצמצום תשלומי הבטחת הכנסה בתקופת השירות.
- ג. ניתן להעריך שאף אם בטווח הקצר יחול גידול בעלות התקציבית הכרוכה בשירותם של מתנדבים מקרב אוכלוסיות מוחלשות, הרי שלאורך זמן יביא שירות זה לחיסכון תקציבי, וזאת בעיקר בשל תועלות מהותיות לטווח ארוך התורמות לתוצר. עם זאת, מטעמי שמרנות, הנחנו כי בתקופת השירות עצמה תתבטא תוספת התקנים בנטל מס עודף, כמוסבר לעיל.

**7 השלכות הדחיקה של עובדים אחרים** - הנחת העבודה הינה כי מתנדבים לשירות מקרב אוכלוסיות מוחלשות יבואו בנוסף לעובדים הקיימים ולא במקומם, ועל כן לא כללנו בתחשיב מרכיב עלות בגין דחיקת עובדים.

### 3.3. הנחות מוצא לתחשיב הכלכלי

- ▶ הניתוח מתמקד בכימות העלויות והתועלות מנקודת מבטו של המשק הלאומי, באמצעות מדידת השפעת השירות במונחי תוצר ושימושים.
- ▶ הניתוח משווה בין קבוצות בוגרים של השירות מקרב כ"א מאוכלוסיות היעד של הפורום ("קבוצות המחקר") אל מול קבוצות ביקורת מקרב אותן אוכלוסיות.
- ▶ הניתוח מתמקד בהערכת התועלת נטו מהפעלת תקן שירות בודד של מתנדב מקרב כל אחת מקבוצות המחקר.
- ▶ בשל מחסור בנתונים תומכים ומטעמי שמרנות, לא בוצע אומדן של התועלות הנובעות מצמצום פשיעה, על אף שניתן לשער כי השירות עשוי לצמצם את שיעור הפשיעה, בעיקר בקרב צעירים בסיכון. כמו כן, לא בוצע אומדן של תועלות חברתיות ושל תועלות אישיות של המתנדבים.
- ▶ הניתוח אינו עוסק בהשלכות התקציביות הנובעות מהצורך לממן את כלל תקני השירות אלא עוסק אך ורק בתוספת המקורות הנדרשת למימון תקן שירות נוסף.

### 3.4. תועלת נטו לתקן שירות

להלן טבלה המסכמת את מכלול התועלות והעלויות לתקן שירות (אלפי ₪):

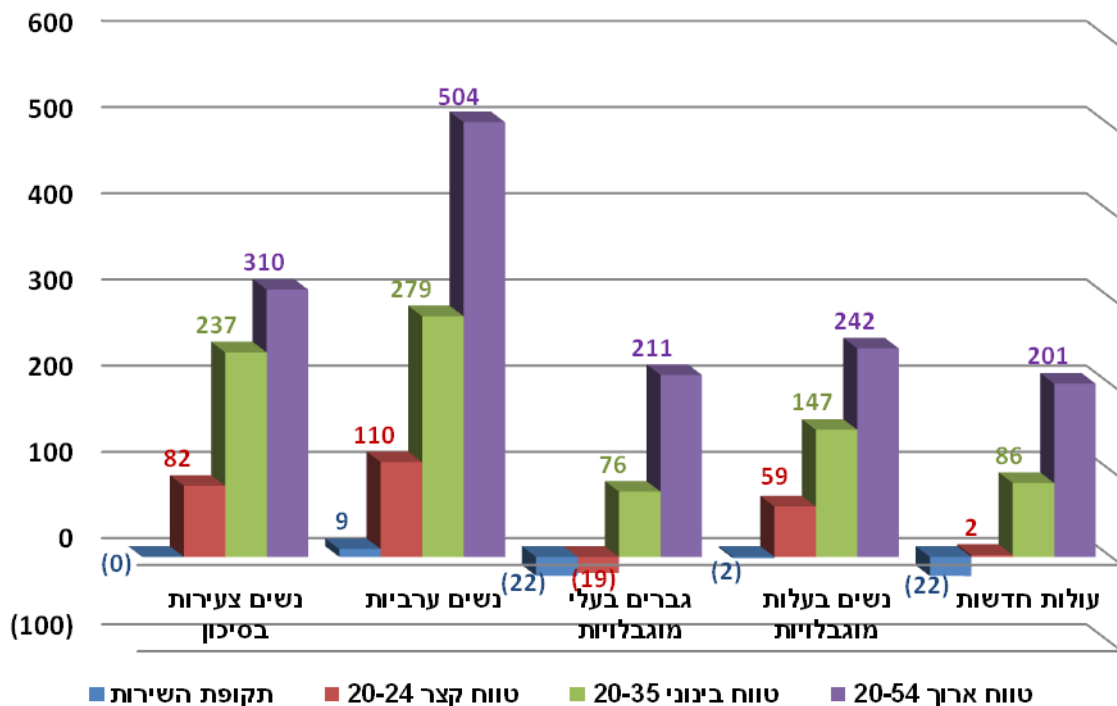
עלויות חדשות	צעירות בסיכון	בעלי מוגבלות		נשים ערביות	עלות + תועלת -	
		נשים	גברים			
44	44	44	44	44	+	ערך השרות הישיר של מתנדב
0.5	3.4	1.1	0.9	1.5	+	צמצום תשלומי הבטחת הכנסה בתקופת השירות
223	310	244	233	495	+	תוספת ההשתכרות במהלך חיי העבודה (PV)
40	22	19	39	12	-	הפסד התוצר האלטרנטיבי בתקופת השירות
4.9	4.9	6.9	6.9	4.9	-	המקורות הכלכליים הריאליים הדרושים להפעלת תקן שרות
10.3	10.3	11.6	11.6	11.4	-	
8.4	8.4				-	תקן בית
12.6	12.6				-	תקן חוץ
9.9	8.9	9.3	9.4	8.5	-	נטל המס העודף
<b>201</b>	<b>310</b>	<b>242</b>	<b>211</b>	<b>504</b>		<b>תועלת נטו מהשירות</b>

להלן טבלה מרכזת ובה הבחנה בין התועלת (עלות) נטו לתקן בתקופת השירות ובטווח הארוך (אלפי ₪):

עלויות חדשות	צעירות בסיכון	בעלי מוגבלות		נשים ערביות	
		נשים	גברים		
100%	80%	50%	50%	85%	התפלגות המתנדבים בשירות לפי מין
45	47	45	45	46	תועלות בתקופת השירות
56	37	35	55	25	עלויות בתקופת השירות (מדינה)
11	11	12	12	11	עלויות בתקופת השירות (מגזר שלישי)
(11)	11	10	(10)	20	תועלת (עלות) נטו בתקופת השירות (מדינה)
(22)	(0)	(2)	(22)	9	תועלת (עלות) נטו בתקופת השירות (מדינה + מגזר שלישי)
223	310	244	233	495	תועלות בטווח הארוך (תוספת השתכרות בגילאי 20-54 בערך נוכחי)
212	321	253	223	516	סך תועלת נטו לתקן (מדינה)
201	310	242	211	504	סך תועלת נטו לתקן (מדינה + מגזר שלישי)

הערה – בשל העדר נתונים תומכים בסקר שבוצע בקרב בוגרי השירות, בו נדגם מס' קטן מדי של גברים ערבים וכלל לא נדגמו גברים צעירים בסיכון, לא מוצגים ממצאים בנוגע לאוכלוסיות אלו.

להלן פירוט התועלת נטו לתקן שירות בטווחי זמן שונים (אלפי ₪ בערך נוכחי):



## ממצאים עיקריים:

- ▶ **בטווח המייד (תקופת השרות)** - לא נמצאה תועלת כלכלית מובהקת בגין אף אחת מקבוצות המחקר. עם זאת, ראוי לציין, כי בשל אופיין המוחלש של קבוצות המחקר, הרי שבהשוואה לתקן שירות "רגיל", קיימת תוספת משמעותית לעלות התקן, הממומנת ע"י המגזר השלישי (מעטפת תמיכה וליווי).
- ▶ **בטווח הקצר (בוגר שירות עד גיל 25)** - מושגת תועלת כלכלית נטו (תועלת עודפת, לאחר החזר ההשקעה), בגין תקן שירות בודד מקרב כל אחת מאוכלוסיות המחקר (למעט גברים בעלי מוגבלויות, הנדרשים לתקופה ארוכה מעט יותר).
- ▶ **בטווח הבינוני (בוגר שרות עד גיל 35)** - מושגת תועלת כלכלית נטו מובהקת, בגין כל אחת מאוכלוסיות המחקר.
- ▶ **תועלת טווח ארוך (בוגר שרות עד גיל 54)** - מושגת תועלת כלכלית נטו משמעותית ומובהקת בגין כל אחת מאוכלוסיות המחקר.

## 3.5. מסקנות עיקריות

- ▶ נמצא כי השירות תורם ערך כלכלי חיובי, מובהק ומהותי למשק הלאומי, בגין כל אחת מאוכלוסיות המחקר. ממצא זה מעיד כי עבור מתנדבים מקרב אוכלוסיות מוחלשות מהווה השירות מסגרת תומכת ובונה, המביאה לתרומה ניכרת לתוצר הלאומי.
- ▶ ממצאים המחקר מורים כי נכון להתייחס לשירות האזרחי-לאומי כהשקעה שנועדה לקדם אוכלוסיות מוחלשות להשתלבות בחברה ובתעסוקה, המצמצמת באופן ניכר את התלות של אותן אוכלוסייה כמו גם את הצורך להשקיע, בשלבים מאוחרים יותר, בפעילות שיקום.
- ▶ הערך הכלכלי העודף אינו מתקבל משנת השירות עצמה, בה מבוצעת "ההשקעה", אלא מתרומת המשתתף לתוצר במהלך "חיי העבודה" (ערך זה מתחיל להיווצר מייד עם תום תקופת השירות).
- ▶ לאור החלטות ממשלה קיימות בנושא הגדלת מס' תקני השירות בעבור האוכלוסייה הערבית והחרדית, הרי שמדובר בחיזוק המגמה והרחבתה לאוכלוסיות מוחלשות נוספות, וזאת על בסיס הוכחת הכדאיות הכלכלית למשק.
- ▶ הסתייגות - על אף האמור לעיל, ברצוננו לציין כי בתוצאות המוצגות קיימת הטיה כלפי מעלה, הנובעת ממינוט תקני השירות המוקצים כיום לטובת מתנדבים מקרב קבוצות המחקר. בשל מינוט תקנים זה ואופיו ההתנדבותי של השירות, אנו מניחים כי ניתן התועלות בטווח הארוך בחן אוכלוסייה חזקה יחסית שאינה מייצגת את ממוצע האוכלוסייה. לפיכך, סביר כי גם אלמלא התנדבו לשירות היו נתוני הביקורת של בוגרי השירות שנבחנו<sup>3</sup> גבוהים מהנתונים הממוצעים של קבוצות הביקורת.
- עם זאת ועל אותו משקל, ברור כי ככל שיגדל מס' התקנים המוקצה לאוכלוסיות כאמור, בד בבד עם שיפור היכולת ל"משוך" אוכלוסיות אלו לשירות, הרי שהתועלת נטו מהשירות עשויה אף לגדול באופן משמעותי על זו המוצגת לעיל.

<sup>3</sup> נוער בעל מוטיבציה גבוהה שסיכויי השתלבותו בחברה ובתעסוקה גבוהים מהסיכויים הממוצעים של האוכלוסייה עליה הוא נמנה.