

השקעה חברתית בישראל

ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי

נייר מדיניות מס' 04.2020

ירושלים, אב תש"ף, אוגוסט 2020

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

השקעה חברתית בישראל

ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי

תקציר

באופן מסורתי, תפקידה העיקרי של מדינת הרווחה היה להבטיח הגנה חברתית לתושביה במצבים של היעדר הכנסה מספקת והיעדר משאבים ראויים לענות על צוריהם. אולם אפשר גם לראות במדינת הרווחה גורם שיוכל לא רק לחלק מחדש את המשאבים אלא גם לתרום לייצורם. גישת ההשקעה החברתית גורסת כי למדינת הרווחה תפקיד חשוב בחיזוק ההון האנושי של תושביה על מנת שיוכלו לממש את יכולותיהם ובכך גם לתרום לצמיחת המשק. אף שהרעיון של השקעה חברתית לא השתרש בשיח הציבורי בישראל, שורה של תוכניות חברתיות שאומצו בשנים האחרונות – כגון השקעה במערכת החינוך והטיפול בגיל הרך, תוכניות לשילוב בשוק העבודה ותוכנית חיסכון לכל ילד – נועדו לקדם הלכה למעשה השקעה חברתית בתושבי ישראל. ואמנם, ממצאי המחקר מצביעים על כך שחלקה של ההוצאה החברתית המוקדש להשקעה חברתית בישראל גדל במהלך העשור האחרון והוא גבוה לעומת מדינות רווחה אחרות. עם זאת, היות וסך ההוצאה החברתית בישראל נמוכה, גם ההוצאה על השקעה חברתית עדיין נמוכה באופן יחסי. המחקר בוחן את היתרונות ואת המגבלות של השקעה חברתית בישראל ובמדינות רווחה אחרות עם דגש על ההשלכות של אימוץ מדיניות זו על המאבק בעוני ובאי שוויון בהווה ועל הנטייה של תוכניות השקעה חברתית להיטיב עם אוכלוסיות חזקות יותר ולא דווקא עם מי שחיים בעוני. מסקנות המחקר מצביעות על האפשרויות הגלומות באימוץ מדיניות של השקעה חברתית, אולם מוטב אם תתאפשר נגישות לתוכניות הללו גם לקבוצות מודרות ולא ייפגע תפקידה של מדינת הרווחה כמספקת הגנה חברתית ראויה.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי ויו"ר תוכנית מדיניות הרווחה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב; גיא ינאי, עוזר מחקר, מרכז טאוב.

מבוא

המשבר שהביאה עימה מגפת הקורונה הדגיש את חשיבותה של מדינת הרווחה כמערכת המספקת מענה בעיתות מצוקה, בזמנים שמנגנוני השוק החופשי אינם יכולים להתמודד עם צורכיהם של יחידים ומשפחות. נוסף על כך, המשבר חייד שאלות באשר לתפקידי מדינת הרווחה גם בימי שגרה. האם תפקידה העיקרי הוא לספק ביטחון כלכלי בהווה לתושבים שהכנסתם אינה מספקת מכל מיני סיבות, או שמא חשוב לא פחות לטפח את כישוריהם ויכולותיהם כדי שיוכלו להשתלב באופן מיטבי בשוק העבודה בחייהם הבוגרים? האם מדינת הרווחה צריכה להיצמד לתפקידה המסורתי – תיקון השפעותיהם השליליות של כשלי השוק על יחידים ועל משפחות לאחר מעשה – או שעליה לעסוק גם בהכנה ובמניעה, כגון יצירת מערכות שיאפשרו לתושבים לממש את יכולותיהם במלואן ולצלוח תקופות של משבר בצורה חלקה על מנת לשוב ולקחת חלק פעיל בשוק העבודה ובכלכלה? האם למדינת הרווחה יש תפקיד בעידוד צמיחה ופיתוח ולא רק בהספקת הגנה חברתית? האם אפשר בכלל להתמודד עם אי שוויון ועוני ובה בעת גם לטפח כישורים ולשכלל הון אנושי? ואם כן, כיצד מאזנים בין שתי המשימות הללו?

סוגיות אלו עומדות במרכז הדיון הציבורי על מדינת הרווחה בשנים האחרונות. הן עוסקות באופן שבו רצוי לחלק את משאבי החברה בין קבוצות אוכלוסייה ובין תוכניות חברתיות, כמו גם בהעדפות באשר למאפייני התוכניות הללו ולאופן הפעלתן. דיון זה מתמקד בצורך להתאים את מדינת הרווחה, על מגוון מערכותיה, למציאות של העידן הפוסט-תעשייתי, לשינויים הדמוגרפיים הנרחבים ולגלובליזציה המואצת, וכן בהשלכות של התהליכים הללו על מאפייני החברה, שוק העבודה והמשק. הדוגלים באימוץ שינויים במבנה מדינת הרווחה מבקשים ללכת מעבר למדינת הרווחה המסורתית, אשר התמקדה בהקצאת משאבים ניכרים כדי להבטיח הגנה חברתית לתושביה, בעיקר באמצעות מערכות ציבוריות או באחריותן. עם זאת, הם שואפים לתקן את המגמות הניאו-ליברליות אשר אפיינו את העשורים האחרונים, שעיקרן צמצום תפקידה של המדינה, אימוץ גורף של מנגנוני השוק החופשי והטלת עיקר האחריות לרווחה על הפרט. תחת זאת, לדבריהם, יש לחתור לאימוץ מדינת רווחה שבמרכזה הרעיון של השקעה חברתית.

השקעה חברתית

רעיון ההשקעה החברתית (social investment) צמח כמענה לקשייה של מדינת הרווחה המסורתית להתמודד עם סיכונים חברתיים שנוצרו בעקבות תהליכים כלכליים ודמוגרפיים, אשר אתגרו את מערכותיה המרכזיות שהתמקדו בהספקת הגנה חברתית וקידום שוויון חברתי. התהליכים הללו כללו את הזדקנות האוכלוסייה ומשמעותה מבחינת מערכות הפנסיה והקצבאות; שינויים טכנולוגיים והשפעתם על שוק העבודה, ובייחוד על

תעסוקתם של בעלי הכשרה נמוכה; ותמורות במבנה המשפחה, כגון התרחבות תופעת המשפחה החד-הורית, שילוב גובר של נשים בשוק העבודה ודחיית לידת הילד הראשון, שמשמעותם קושי באיזון בין משפחה ועבודה.

שורה של מחקרים ומסמכי מדיניות אשר פורסמו בראשית שנות האלפיים בידי הוגי רעיון ההשקעה החברתית (Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles, 2002) הציגו לאמץ שינויים במדינת הרווחה כדי להתמודד עם האתגרים הללו. הנחת יסוד מרכזית בשיח הזה הייתה שטעות לראות במדיניות חברתית נטל על המשק. נכון יותר לראות במדינת הרווחה גורם יצרני, החיוני לצמיחה כלכלית ולהתרחבות התעסוקה. התומכים בגישה המתגבשת של השקעה חברתית ביקשו להתמודד עם מאפייני הכלכלה ושוק העבודה בעידן הפוסט-תעשייתי, על הסיכונים החברתיים שעידן זה מציב בפנינו, בשתי דרכים עיקריות: אימוץ מדיניות חברתית הרואה את הפרטים בחברה במשך כל תקופת חייהם, והבנה שכלי מדיניות חברתית הם אמצעי חיוני להתמודדות עם היבטים מגדריים של חיי המשפחה והעבודה.

במהלך שני העשורים שחלפו מאז נוסח לראשונה רעיון ההשקעה החברתית, הוצבו במרכזו שלוש מטרות עיקריות (Van Kesbergen & Hemerijck, 2012). ראשית, להשקיע בפיתוח הון אנושי במהלך כל חייו של האדם, החל מהגיל הרך. שנית, לנצל באופן היעיל ביותר את ההון האנושי הזה באמצעות מערכות המעודדות את שילובם של נשים וגברים בעבודה ועל ידי רגולציה של שוק העבודה והגנות המאפשרות כניסה ויצאה קלה משוק זה. המטרה השלישית היא לעודד הכלה חברתית על ידי מיקוד המאמצים לשילוב קבוצות חברתיות מודרות. בפועל זוהו תחומי מדיניות מגוונים שבהם ניתן לאמץ גישה זו ולהציע מדיניות שונה הן מזו שאפיינה את מדינת הרווחה המסורתית והן מזו שעוצבה בהשראת הגישה הניאו-ליברלית. התחומים הללו כוללים טיפוח וחינוך בגיל הרך; חינוך והשכלה גבוהה; הכשרה לאורך כל החיים; תוכניות לאיזון בין משפחה ועבודה ולעידוד תעסוקת נשים; תוכניות לעידוד הזדקנות פעילה; ושיפור כישורי תעסוקה. התוכניות המבטיחות נגישות למערכות חינוך איכותיות מהגיל הרך ועד להשכלה הגבוהה מיועדות לשפר את ההון האנושי של התושבים על מנת לאפשר את השתלבותם המיטבית בכלכלת הידע ובכלכלה מוטת-שירותים. התוכניות המתמקדות בשוק העבודה, כגון הכשרה מקצועית ואקטיבציה, נועדו לשמור על יכולותיהם של העובדים ולשכלל את כישוריהם בהתאם לשינויים המתרחשים בעולם התעסוקה, לסייע להם לצלוח את המעברים הצפויים במהלך חייהם הבוגרים בין מקומות עבודה ואל מחוץ לשוק העבודה ובחזרה אליו, ולאפשר לאנשים שפרשו רשמית משוק העבודה להמשיך לתרום לסביבתם גם בזקנתם. לצד אלה, תוכניות השקעה חברתית המתמקדות בנשים ובמשפחה, כגון מערכות לטיפול בילדים ובחולים וחופשות לידה נדיבות לאימהות ולאבות, נועדו לאפשר שילוב מרבי של נשים בשוק העבודה ולסייע לכל ההורים ביצירת איזון סביר בין עבודה ומשפחה (Morel, Palier & Palme, 2012).

ההשקעה החברתית נתפסת כאבן יסוד במדינת הרווחה המודרנית על ידי האיחוד האירופי וה-OECD, והדבר בא לידי ביטוי במסמכי מדיניות מגוונים של הארגונים הללו (European Commission, 2013; OECD, 2015). זאת ועוד, תומכיה מציגים אותה כפרדיגמה חדשה, אשר בכוחה לשמש תחליף הן למדינת הרווחה המסורתית והן לזו שצמחה בהשראה נאו-ליברלית (Hemerijck, 2018). עם זאת, מבקרי רעיון ההשקעה החברתית מעלים ספקות לגבי (Cantillon & Van Lancker, 2013). הם מצביעים על הקושי במעבר ממדיניות בדגש על הגנה חברתית לכזאת שמדגישה השקעה חברתית, ומטילים ספק בתועלות שיצמחו ממנה אם תאומץ. אולם מעל לכל ניכר כי לדעתם דגש על השקעה חברתית עשוי לפגוע באחת המטרות המרכזיות של מדינת הרווחה – התמודדות עם עוני ואי שוויון. לטענתם יש חשש שמדיניות המתמקדת בהון אנושי ובשילוב בשוק העבודה תעדיף את קבוצות האוכלוסייה אשר יכולות לתרום לצמיחה כלכלית ונתפסות כיצרניות (להלכה לפחות), ובכך תביא לפגיעה באוכלוסיות שאין באפשרותן להשתלב בשוק מסיבות שונות. יתר על כן, בעידן שבו ממילא יש קושי גדול להתמודד עם אי שוויון וקיימת מגבלת משאבים מתמשכת, הקצאת משאבים להשקעה חברתית על חשבון הגנה חברתית תוביל להתרחבות הפערים והמצוקה החברתית.

השקעה חברתית בישראל

שלא כבמדינות אירופה, שבהן מתקיים דיון ציבורי ואקדמי ער על יתרונותיו ומגבלותיו של רעיון ההשקעה החברתית זה כשני עשורים, בישראל השיח על השקעה חברתית עדיין בחיתוליו. המונח השקעה חברתית עדיין לא נעשה חלק מהותי מהדיון על המדיניות החברתית בישראל, והעיסוק המחקרי בהשקעה חברתית מצומצם ביותר. עם זאת, ניכר כי מרכיבים מרכזיים של גישת ההשקעה החברתית, כגון הצורך להקדיש יותר משאבים לפיתוח מערכות המיועדות לגיל הרך (בנק ישראל, 2019; וקנין, שביט וששון, 2019), או חשיבותה של יצירת מערכות ייעודיות המעודדות השתלבות בשוק העבודה של אוכלוסיות מודרות, או לחלופין תומכות במוביליות חברתית (ישיב וקלינר קסיר, 2018; מלאך, 2018), חדרו לסדר היום החברתי בישראל ואף קודמו בעשור האחרון על ידי קובעי המדיניות החברתית והכלכלית. עדות לאימוץ מרכיבים מרכזיים מגישת ההשקעה החברתית ניתן למצוא בשתי עבודות מחקר מעניינות העוסקות בנושא זה אשר התפרסמו לאחרונה. העבודות הללו מראות כיצד רעיונות ותפיסות המזוהים עם גישת ההשקעה החברתית מכים שורש בקרב קובעי המדיניות הכלכלית בישראל, ומצביעות על האופן שבו רעיונות אלו באים לידי ביטוי במדיניות ביחס לילדים בגיל הרך ולחברה הערבית (Zehavi & Breznitz, 2020; Maron, 2018). עם זאת טרם נעשתה חשיבה ממוקדת על השקעה חברתית, על יתרונותיה ומגבלותיה, ובחינה אמפירית של אימוץ מדיניות זו בישראל.

מטרות המחקר

במחקר זה נבקש להציב את רעיון ההשקעה החברתית במוקד הדיון על מדיניות חברתית בישראל, ובאמצעותו לעודד חשיבה על מטרות מדינת הרווחה, על אופן הקצאת המשאבים לנושאים חברתיים ועל היקפם. כמו כן נבקש לבחון את החששות שמעלים מבקרי גישת ההשקעה החברתית באמצעות נתונים מן ההקשר הישראלי. לצורך כך אנו בוחנים את דפוסי ההוצאה החברתית בישראל, מעריכים מהו היקף ההוצאה על השקעה חברתית מתוך הוצאה זו ובודקים את מאפייני ההשקעה.

מתוך כך, השאלות העומדות במרכז המחקר הן: מהם ממדי ההשקעה החברתית בישראל ומיהו קהל היעד שנהנה ממנה; מה היקף ההוצאה על השקעה חברתית בישראל בהשוואה למדינות רווחה אחרות; מהן המגמות של ההשקעה החברתית בישראל ובעולם בשנים האחרונות; ומהם חסרונותיה ומגבלותיה של מדיניות הנשענת על השקעה חברתית.

הגדרות ונתונים

נקודת המוצא במחקר זה היא שגישת ההשקעה החברתית, שנועדה לקדם השקעה בפרטים בחברה, נבדלת (באופן חלקי או מלא) מגישת ההגנה החברתית על אוכלוסיות בחברה. על כן, על מנת לבחון את היקף ההשקעה החברתית בישראל ובמדינות רווחה אחרות, נדרשת הבחנה בין שני המושגים. מטבע הדברים לא תמיד יש הבחנה ברורה בין שתי הגישות. לדוגמה, יש תוכניות (כגון ביטוח אבטלה) שיכולות להיחשב בעת ובעונה אחת גם כהשקעה חברתית וגם כהגנה חברתית. הספרות המחקרית מציעה כמה הגדרות תיאורטיות ופונקציונליות לשאלה מהי בדיוק השקעה חברתית ואילו צעדי מדיניות נכללים בה. הגדרות אלו תלויות לא רק בשאלות עקרוניות בדבר טבעה של ההשקעה החברתית, אלא גם, כשמדובר בעבודות אמפיריות, בטבעם ובאופיים של הנתונים הזמינים. במחקר זה נבחין בין שלוש קטגוריות של הוצאה חברתית (Kuitto, 2016):

הגנה חברתית כוללת תוכניות אשר מטרתן לספק הגנה, באמצעות קצבאות ושירותים בעין (כלומר לא בכסף), לאנשים שהכנסתם הכספית מהשוק החופשי אינה מאפשרת להם לקיים רמת חיים מתקבלת על הדעת, ולתת מענה לצורכיהם ולצורכי משפחתם. דוגמאות לתוכניות של הגנה חברתית הן קצבאות הקשורות להבטחת קיום, כגון הבטחת הכנסה או קצבאות זקנה, סיוע המיועד להתמודדות עם צרכים כמו גידול ילדים (קצבאות ילדים), ומימון טיפול במוגבלות (כגון חוק סיעוד).

השקעה חברתית כוללת תוכניות אשר מבקשות לחזק את יכולותיהם של פרטים, לקדם מוביליות חברתית, לסייע בשילוב הפרט בשוק העבודה או להגדיל את הכנסתו מעבודה. דוגמאות לכך הן השקעה במערכות חינוך החל מהגיל הרך ועד להשכלה הגבוהה, הוצאות

על מחקר ופיתוח, ותוכניות המסייעות בשילוב בעבודה (ALMP) או מרחיבות את התמורה לעבודה (מענק עבודה).

הוצאות אחרות הן כאלה שקשה לשייך אותן לאחת משתי הקטגוריות הללו ועל כן לא כללנו אותן בניתוח שלנו. הוצאות על מערכת הבריאות הן דוגמה לסוג זה של פעילות מדינת הרווחה שאי אפשר לשייך באופן ברור להגנה חברתית או להשקעה חברתית.

ככלל, ההבחנה בין השקעה חברתית להגנה חברתית בהוצאה הציבורית נערכת לרוב על בסיס סוג ההטבה הניתנת; קצבאות שייכות על פי רוב להגנה חברתית, ושירותים והטבות שאינם כספיים נחשבים לרוב להשקעה חברתית. בעבודה זו נעשה שימוש בחלוקה של רונצ'י (Ronchi, 2016), שהסתייע במדדים שונים של הוצאה חברתית כדי לבחון את התפשטות גישת ההשקעה החברתית במדינות האיחוד האירופי. רונצ'י מסווג הוצאות ממשלתיות שונות להשקעה חברתית, הגנה חברתית והוצאות אחרות, אך הוא גם מבחין בין קצבאות ושירותים חברתיים המיועדים לקבוצות שונות באוכלוסייה – ילדים ומשפחות, אנשים בגיל העבודה, וזקנים. לצורך המחקר שלנו ערכנו בחלוקה זו כמה שינויים על מנת להתאים אותה למקרה הישראלי. החלוקה הסופית מוצגת בלוח 1 להלן.

לוח 1. חלוקת ההוצאה החברתית

השקעה חברתית	הגנה חברתית	ילדים ומשפחות
שירותים בעין (לא בכסף) חינוך לגיל הרך, יסודי ועל-יסודי תוכנית חיסכון לכל ילד	קצבאות לילדים ומשפחות	
ALMP – תוכניות לשילוב בשוק העבודה שיקום תעסוקתי מס הכנסה שלילי (מענק עבודה) מו"פ השכלה גבוהה	פרישה מוקדמת סיוע לדיור קצבאות נכות דמי אבטלה הבטחת הכנסה	אנשים בגיל העבודה
שירותים בעין (לא בכסף)	קצבאות זקנה קצבאות שארים סיעוד	זקנים

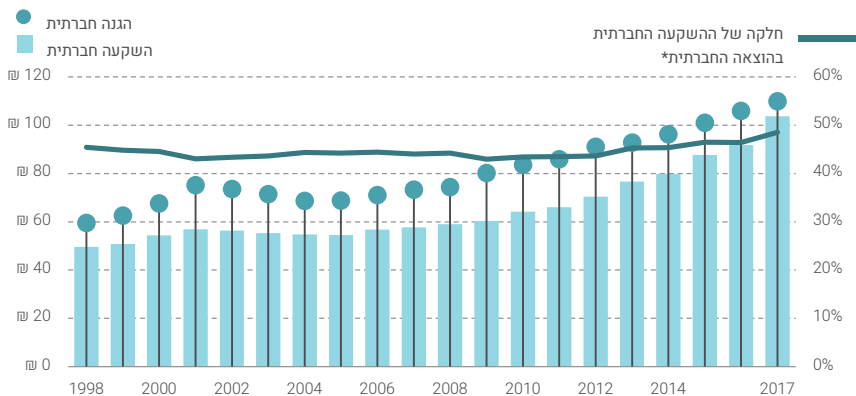
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וג'יא ינאי, מרכז טאוב, בהתבסס על Ronchi, 2016

הנתונים על ההוצאה החברתית בגין הסעיפים המפורטים בלוח לעיל, בישראל ובמדינות ההשוואה, מתבססים על נתוני ה-OECD. הנתונים על מאפייני המשתמשים במעונות ובמשפחותונים מקורם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הנתונים על תוכנית חיסכון לכל ילד מבוססים על נתוני המוסד לביטוח לאומי, והנתונים על שיעור בעלי השכלה גבוהה מקורם בלמ"ס.

האם יש השקעה חברתית בישראל?

מבט מהיר על ההוצאה החברתית¹ בישראל בשני העשורים האחרונים מעיד על גידול שהתרחש במקביל גם בהוצאות על הגנה חברתית וגם בהוצאות על השקעה חברתית. חלקה של ההגנה החברתית בעוגה התקציבית אמנם גדול יותר, אך לא במידה ניכרת (תרשים 1 להלן). ניתן גם לראות כי בשנים האחרונות ההוצאה על השקעה חברתית בישראל צומחת בקצב מהיר למדי, בין השאר בזכות הפעלת תוכניות כמו חיסכון לכל ילד. האצה זו הביאה את ישראל ב-2017 לשיא של 20 שנה בחלקה של ההוצאה על השקעה חברתית מתוך ההוצאה החברתית – 48.5%.

תרשים 1. הוצאה ציבורית על השקעה חברתית והגנה חברתית בישראל בשנים 2017–1998 במיליארדי ש"ח, מחירי 2017

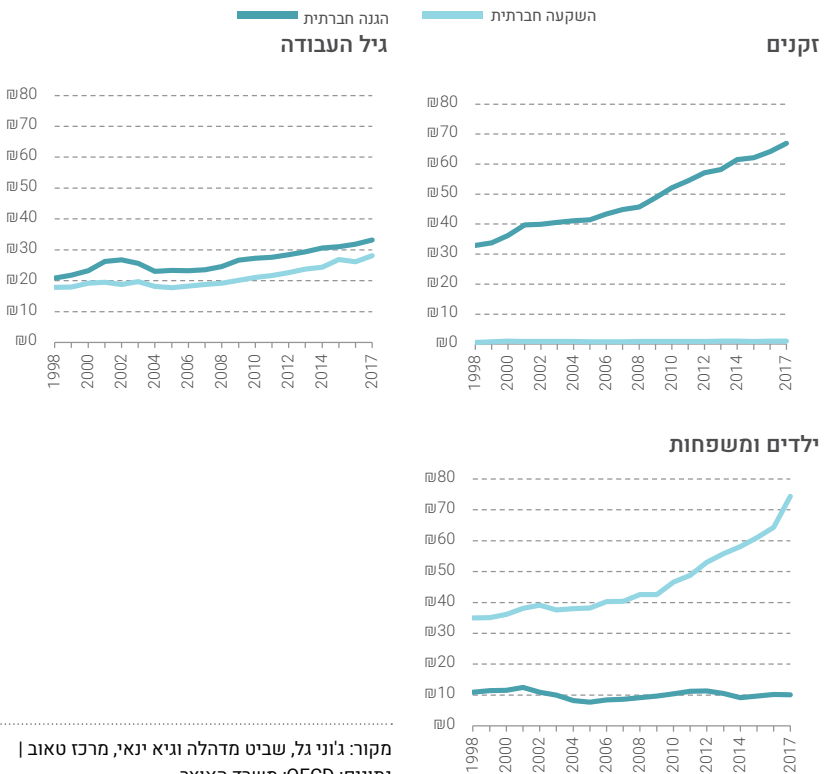


* ההוצאה החברתית מוגדרת כסך ההוצאה על הגנה חברתית והשקעה חברתית, ללא סעיפים אחרים. מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD; משרד האוצר

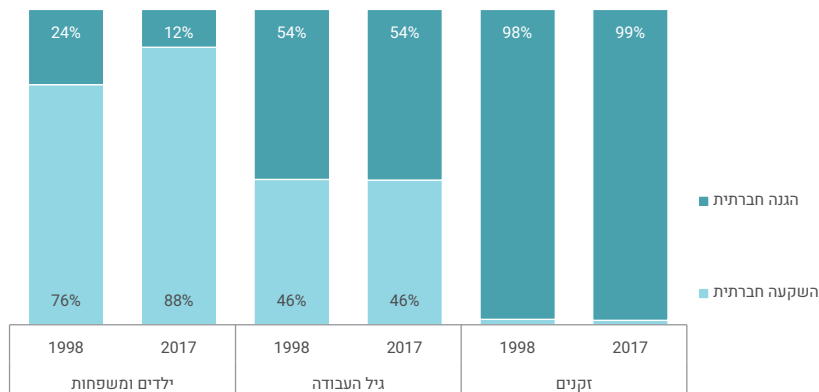
1 ההוצאה החברתית בעבודה זו מוגדרת כסך ההוצאה הציבורית להגנה חברתית ולהשקעה חברתית וכוללת את ההוצאה על כלל הסעיפים המפורטים בלוח 1 בלבד. סעיפי הוצאה אחרים שאינם מפורטים בטבלה, כגון ההוצאה הציבורית על בריאות, לא נכללו בהגדרה זו.

כאשר מתמקדים בקבוצות היעד השונות של המדיניות החברתית בישראל (תרשים 2), ניתן לראות כי הגידול בהוצאות על השקעה חברתית ועל הגנה חברתית התרחש בסעיפים שונים. בעוד תקציב ההגנה החברתית צמח בעיקר בסעיפים הנוגעים לזקנים (מ-33 מיליארד ש"ח ב-1998 ל-67 מיליארד ש"ח ב-2017 בקטגוריה זו), עיקר הגידול בהוצאות על השקעה חברתית מקורו בהוצאות על ילדים ומשפחות (מ-35 מיליארד ש"ח ב-1998 ל-74 מיליארד ש"ח ב-2017 בקטגוריה זו). תרשים 3 להלן ממחיש את הדגש ההולך והגדל שמקבלת ההשקעה החברתית בכל הקשור לתקצוב אוכלוסיות צעירות. אם בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים היוו קצבאות ילדים ומענקים כספיים למשפחות – צעדי מדיניות המזוהים עם הגנה חברתית – כמעט רבע מהתקציב המיועד לפלח זה של האוכלוסייה, הרי ב-2017 הם כבר עמדו על פחות מ-12%. אשר לאנשים בגיל העבודה ולזקנים, נראה שכמעט לא היה שינוי בחלקה של ההשקעה החברתית בתקציבים המיועדים לאוכלוסיות אלו, והוא נשאר 46% וכ-2% בהתאמה.

תרשים 2. ההוצאה החברתית לפי קבוצות יעד במיליארדי ש"ח, מחירי 2017



תרשים 3. שיעור ההשקעה החברתית וההגנה החברתית מסך ההוצאה החברתית לכל קהל יעד



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD; משרד האוצר

השקעה חברתית: השוואה בין-לאומית

מבט על ההוצאות עבור השקעה חברתית במדינות אחרות בעולם מאפשר לנו לבחון את מאפייני ההשקעה החברתית בישראל מזווית שונה. בהשוואה זו נכללות, לצד ישראל, מדינות המייצגות סוגים שונים של מדינת רווחה (תרשיש, 2017): ארצות הברית והממלכה המאוחדת (מדינות רווחה ליברליות); גרמניה וצרפת (מדינות רווחה שמרניות); שוודיה ודנמרק (מדינות רווחה סוציאל-דמוקרטיות); וספרד ואיטליה (מדינות רווחה ים תיכוניות). אף שלמדינת הרווחה הישראלית יש מאפיינים הדומים לכל אחד מהסוגים של מדינת הרווחה, ובמיוחד זו הליברלית, מקובל לשייכה למדינות הרווחה הים תיכוניות (Gal, 2010). מנתוני ההשוואה בתרשים 4 ניתן לראות כי לאורך השנים הדגש התקציבי הניתן בישראל להשקעה חברתית גבוה מאוד וממקם את מדינת הרווחה הישראלית בראש הטבלה לצד מדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות (שוודיה ודנמרק), המתאפיינות במדיניות חברתית אוניברסלית ונדיבה לצד מיסים פרוגרסיביים וגבוהים. גם בניכוי ההוצאה הציבורית על חינוך ומו"פ, אשר בישראל מהווה חלק ניכר מההוצאה החברתית, ישראל עדיין מקדישה חלק גדול מההוצאה להשקעה חברתית – יותר מאשר מרבית המדינות שנבחנו כאן (ראו תרשים נ'1 בנספח).

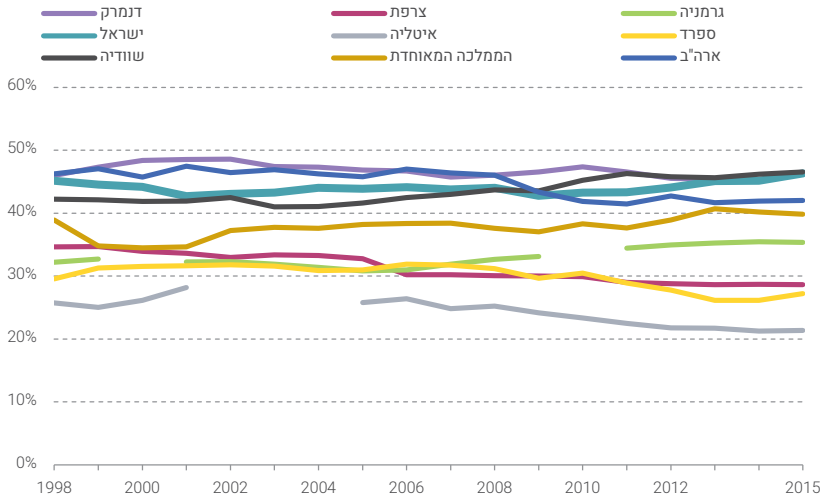
מעניין לראות כי על אף השיח הער במדינות אירופה ובאיחוד האירופי בדבר חשיבותה של השקעה חברתית, לאורך השנים לא ניתן להבחין במגמה משמעותית של גידול בחלקה של ההוצאה על השקעה חברתית מסך ההוצאה החברתית במדינות אלו. מגמות דומות

תועדו גם על ידי קיטו (Kuitto, 2016), אשר בחנה 23 מדינות רווחה באירופה לאורך העשור הראשון של שנות האלפיים, ומצאה כי אין מגמה ברורה המעידה על גידול בחשיבותן של תוכניות השקעה חברתית בתוך כלל ההוצאה החברתית.

על אף האמור לעיל ניתן להבחין במגמות שינוי מסוימות. כך למשל בצרפת הצטמצם חלקה של ההשקעה החברתית לאורך התקופה הנבדקת, בשל גידול מסיבי יותר בהוצאה המוקדשת לתוכניות הגנה חברתית. בממלכה המאוחדת לעומת זאת נצפתה מגמה הפוכה: בתחילת התקופה ירד חלקה של ההוצאה על השקעה חברתית אך לאחר מכן הוא הלך וגדל לאורך השנים, עקב גידול משמעותי יותר בהוצאה הנומינלית על תוכניות השקעה חברתית. לאחר המשבר הכלכלי ב-2008 הייתה נקודת מפנה מעניינת, שבאה לידי ביטוי בדפוסים שונים של שינוי בקרב המדינות. כך למשל, במדינות הרווחה הים תיכוניות – ספרד ואיטליה – חלה ירידה בחלקה של ההוצאה על השקעה חברתית. זאת עקב גידול בהוצאות הנומינליות על תוכניות הגנה חברתית ובפרט על דמי אבטלה, ובמקביל הפחתה בהוצאות על תוכניות השקעה חברתית. גם בארצות הברית ניכרת ירידה בחלקה של ההשקעה החברתית; אמנם ככלל חל בה גידול, בפרט בתוכניות לשילוב בשוק העבודה (ALMP), אך הגידול המסיבי היה בהוצאה על תוכניות הגנה חברתית. לעומת זאת בגרמניה, בממלכה המאוחדת, בשוודיה ואף בישראל ניתן יותר דגש לתוכניות של השקעה חברתית בשנים שלאחר המשבר.

מחקר שנערך לאחרונה (Kim & Choi, 2019) בחן את הקשר בין שני סוגי ההוצאות, תוכניות הגנה חברתית ותוכניות השקעה חברתית, במדינות ה-OECD. המחקר עקב אחר דפוסי ההוצאות של מדינות אלו בשנים 1980–2010 וניסה לברר האם התרחבות סוג אחד של הוצאות מביאה בהכרח לצמצום הסוג השני. ממצאי המחקר מלמדים כי יש קשר חיובי בין שני סוגי ההוצאות, וכי עלייה בהוצאה על תוכניות הגנה חברתית מלווה בדרך כלל בעלייה בהוצאה על תוכניות השקעה חברתית, אם כי בשנים האחרונות של הבדיקה הקשר הזה נחלש באופן ניכר. המגמות שנמצאו בקרב המדינות השונות היו מעורבות והראו כי בתקופות של התרחבות בהוצאה החברתית, מדינות רווחה מקיפות כגון שוודיה ונורווגיה הרחיבו את שני סוגי ההוצאה, בעוד מדינות רווחה מצומצמות יותר, כגון יפן, לא עשו כך. עם זאת, כאשר התרחבות ההוצאה החברתית מגיעה לקצה גבול היכולת שלה, אם מסיבה פוליטית ואם מסיבה פיננסית, יתקיים אפקט של דחיקה ויהיה צורך לצמצם סוג אחד של הוצאות על מנת להרחיב את האחר.

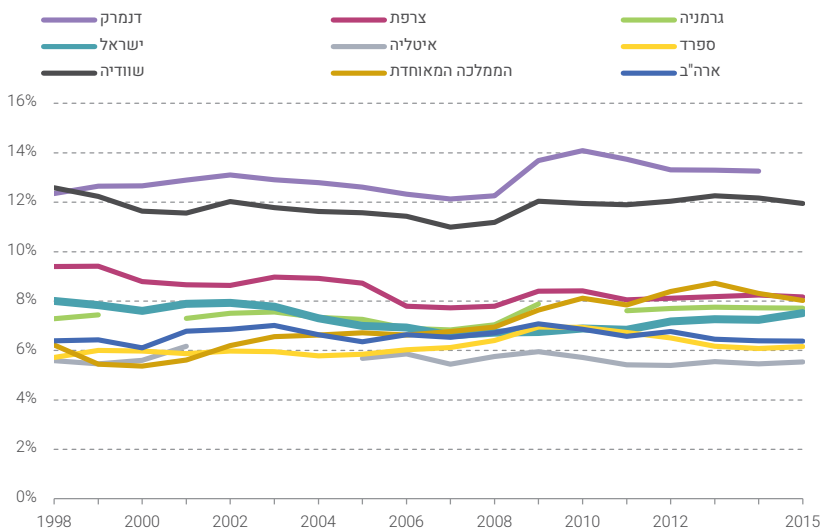
תרשים 4. חלקה של ההשקעה החברתית בסך ההוצאה החברתית



* ההוצאה החברתית מוגדרת כסך ההוצאה על הגנה חברתית והשקעה חברתית, ללא סעיפים אחרים.
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וג'יא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

הבחינה ההשוואתית של מדינות הרווחה השונות המוצגת בתרשים לעיל ממקמת את ישראל בין המדינות המייעדות חלק גדול יותר מהוצאותיה החברתיות לתוכניות השקעה חברתית. אולם כשבוחנים את ההיקף הכולל של ההוצאה המוקדשת להשקעה חברתית מתגלה פער ניכר בין ישראל למדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות, שמקדישות משאבים רבים להשקעה חברתית. פער גדול זה מתבטא בהיקפה של ההוצאה על השקעה חברתית כאחוז מהתמ"ג (תרשים 5): בעוד דנמרק ושוודיה הוציאו באופן עקבי למעלה מ-11% מהתמ"ג שלהן על השקעה חברתית, בישראל נעה ההשקעה החברתית בין 6.7% ל-8% מהתמ"ג בלבד. פער זה משקף הכרעות פוליטיות וחברתיות לגבי היקף המשאבים שהמדינה מגייסת מהציבור בצורה של מיסים והאופן שבו היא בוחרת להקצות את המשאבים הללו. אשר למיסוי, ראוי לציין כי שיעור ההכנסות ממיסים בישראל נמוך יחסית למרבית מדינות הרווחה, ונמוך משמעותית לעומת מדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות.

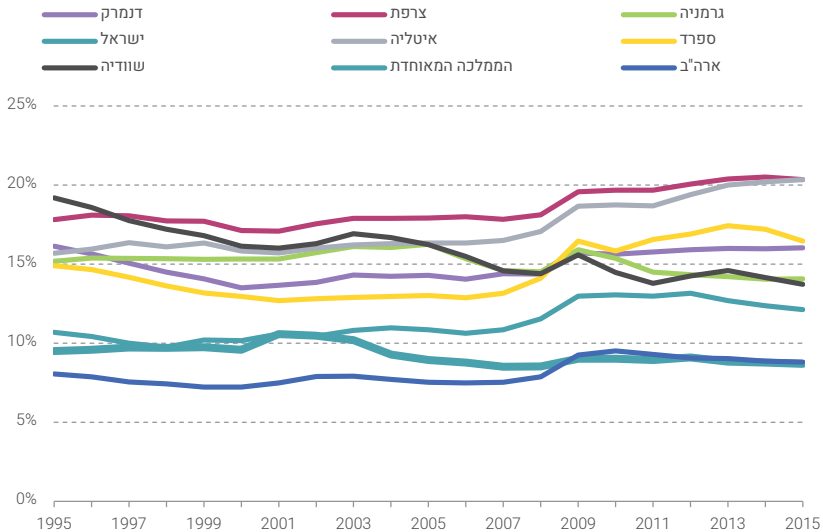
תרשים 5. השקעה חברתית כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

תמונת הפער בין ישראל למדינות הרווחה האחרות מתחדדת עוד יותר כאשר בוחנים את ההוצאה על הגנה חברתית כאחוז מהתמ"ג (תרשים 6). בחינה כזאת מראה כי ישראל דומה יותר בדפוסי ההוצאה שלה למדינות הרווחה הליברליות (הממלכה המאוחדת וארצות הברית), וכי ההוצאה הגבוהה שלה על תוכניות השקעה חברתית מסך ההוצאה החברתית נובעת בעיקר מכך שההוצאה שלה על הגנה חברתית נמוכה. למעשה, מאז 2009 הוציאה ישראל על תוכניות הגנה חברתית אחוז קטן יותר מהתמ"ג מכל אחת ממדינות השוואה, כולל ארצות הברית. אמנם חלק מהגידול בהוצאות אלו במדינות אחרות קשור גם למשבר הכלכלי של 2008–2009, אשר פגע פחות בישראל, אך מיקומה היחסי של ישראל במדד זה היה נמוך גם קודם לכן והוא אינו נמצא במגמת עלייה.

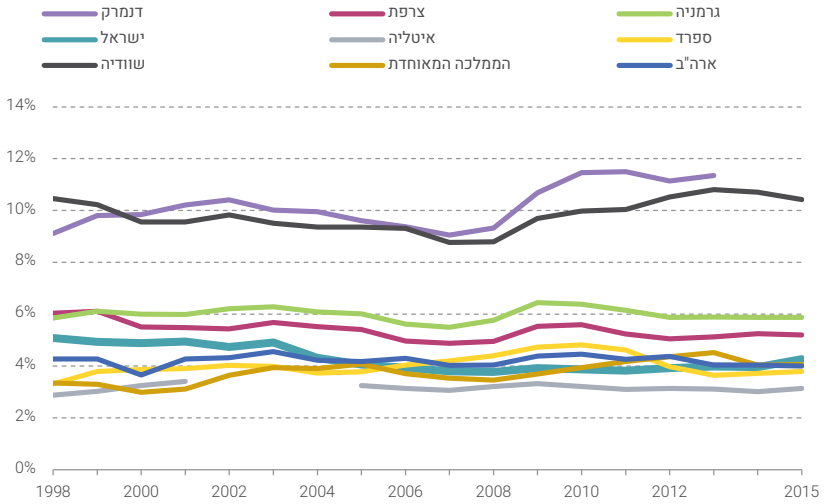
תרשים 6. הגנה חברתית כאחוז מהתמ"ג



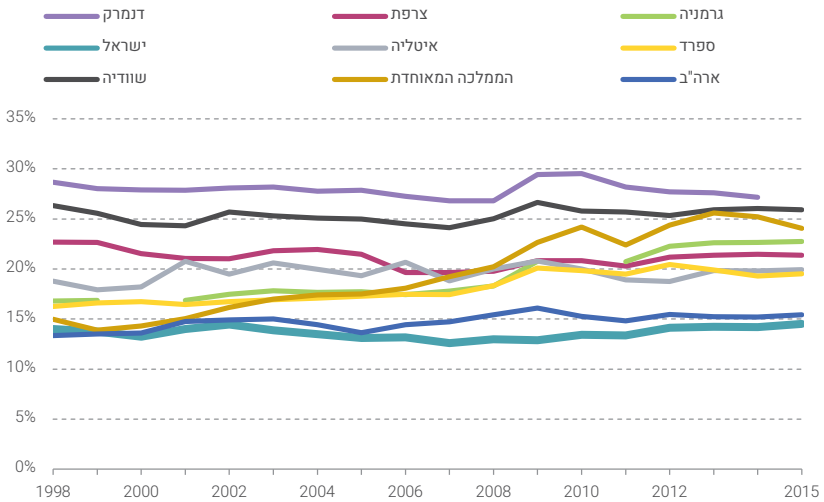
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

נראה אפוא שחלקה הגדול יחסית של ההשקעה החברתית מתוך ההוצאה החברתית בישראל נובע במידה לא מבוטלת מהוצאותיה הנמוכות של ישראל על הגנה חברתית. נקודה זו מתבהרת באופן מיוחד כאשר בוחנים את ההוצאה על השקעה חברתית לנפש. באמצעות מדד זה ניתן לראות שישראל מוציאה על השקעה חברתית עבור אדם בגיל העבודה (20–64) כ-4% בלבד מהתמ"ג לנפש, בדומה למדינות הרווחה הים תיכוניות (איטליה וספרד) ולמדינות הרווחה הליברליות (ארצות הברית והממלכה המאוחדת), אשר נמצאות בתחתית המדרג ככל שמדובר בהשקעה חברתית (תרשים 7). המצב מחמיר כאשר בוחנים את ההשקעה החברתית לנפש עבור ילדים ונוער (גילאי 0–19), שם ישראל נמצאת במקום האחרון, עם השקעה חברתית של כ-15% בלבד מהתמ"ג לנפש מתחילת שנות האלפיים (תרשים 8). ממצא זה משקף מחד גיסא את השיעור הגדול יחסית של ילדים באוכלוסייה בישראל, ומאידך גיסא – היקף נמוך של הוצאה חברתית.

תרשים 7. השקעה חברתית לנפש בגילי 20-64, כאחוז מהתמ"ג לנפש



תרשים 8. השקעה חברתית לנפש בגילי 0-19, כאחוז מהתמ"ג לנפש



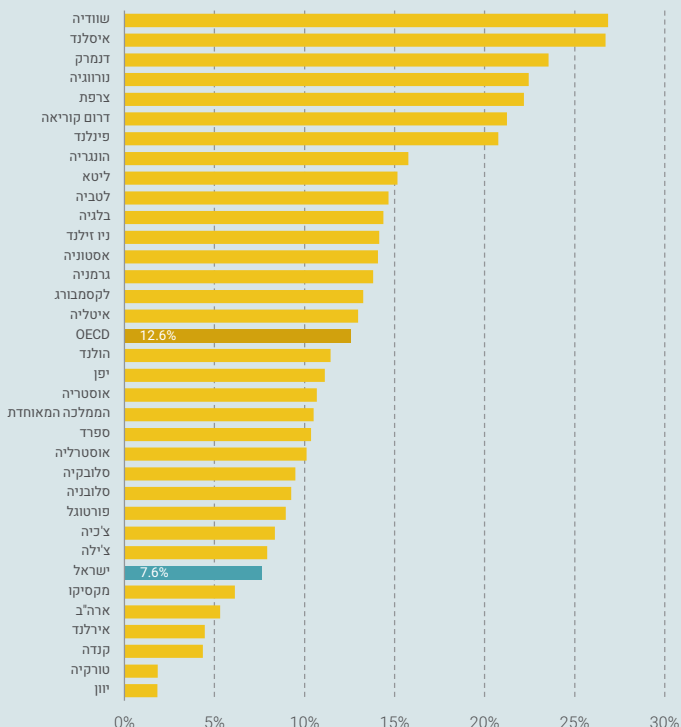
מקור לשני התרשימים: ג'וני גל, שביט מדהלה וג'יא ינאי, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: OECD

זרקור

ההשקעה החברתית בישראל: חינוך בגיל הרך ותוכניות תעסוקתיות

בחינה של שני תחומי הוצאה מרכזיים המזוהים עם השקעה חברתית – חינוך וטיפול בגיל הרך (Early Childhood Education and Care) והשקעה בתוכניות הקשורות לשוק העבודה (ALMP) – מלמדת על מגבלות ההוצאה בפועל על השקעה חברתית בישראל. מבין כלל רכיבי ההשקעה החברתית, השקעה בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך צפויה להניב תמורה גבוהה במיוחד. רכישת מיומנויות בשלב זה של החיים עשויה להשפיע באופן מהותי על הפרט בהמשך חייו בהיבטים של השכלה, תעסוקה, שכר ועוד (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018). מלבד התמורה בטווח הארוך, ההשקעה ביצירת מערכות חינוך מסובסדות לגיל הרך נושאת עימה גם תמורה מיידית – תמרוץ ומתן אפשרות להורים (ואימהות במיוחד) להצטרף לשוק העבודה. על אף חשיבותה הברורה של ההוצאה עבור חינוך וטיפול בגיל הרך, השוואה בקרב מדינות ה-OECD מגלה פערים ניכרים בגובה ההשקעה בין המדינות השונות (תרשים 9). ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול עבור ילד בגילי 0-4 כאחוז מהתוצר לנפש במדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות היא מהגבוהות בעולם ומגיעה לשיעורים של כ-27% מהתמ"ג לנפש. בישראל ובארצות הברית, לעומת זאת, ההוצאה נמוכה במיוחד ועומדת על כ-8% וכ-5% בלבד, בהתאמה. זאת ועוד, בחינה של ההוצאה על חינוך לפעוטות בגילי 0-2 בלבד תמקם את ישראל במקום נמוך עוד יותר, כיוון שהמדיניות להרחבת חינוך חינוך שאומצה בעקבות המחאה החברתית ב-2011 נוגעת רק לילדים מגיל 3 ומעלה, ורוב הפעוטות בגילי 0-2 עדיין מטופלים במסגרות פרטיות.

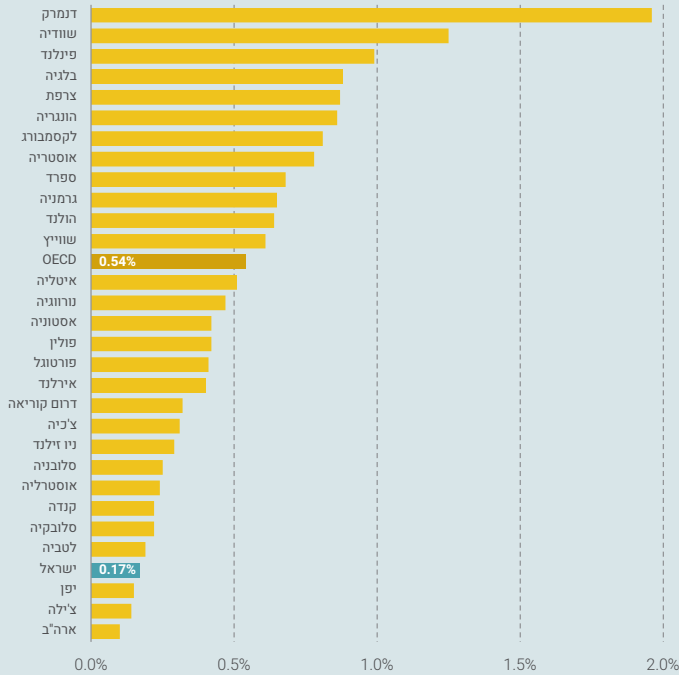
תרשים 9. ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול בגיל הרך לילד בגילי 0-4 כאחוז מהתמ"ג לנפש, 2015



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

רכיב אחר של השקעה חברתית אשר תופס תאוצה בעשורים האחרונים הוא תוכניות לשילוב בשוק העבודה (ALMP). רכיב זה מתמקד בסיוע לאוכלוסיות בגיל העבודה להשתלב בתעסוקה וכולל בתוכו הכשרות מקצועיות, תוכניות סיוע במציאת עבודה, תמריצי עבודה וכדומה. השוואה בין-לאומית מלמדת כי שיעור ההשקעה של ישראל ברכיב זה הוא מהנמוכים ב-OECD ועומד על כ-0.17% בלבד מהתוצר (תרשים 10).

תרשים 10. הוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) כאחוז מהתמ"ג, 2017



* עבור ניו זילנד ואיטליה הנתונים הם לשנים 2015 ו-2016, בהתאמה. מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וג'אי ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

בניגוד לרכיב ההשקעה המרכזי בקבוצת גילאי העבודה – סבסוד של השכלה גבוהה – תוכניות לסיוע בהשתלבות בשוק העבודה מתמקדות בעיקרן בסיוע לאוכלוסיות מוחלשות המתקשות להשתלב בתעסוקה. הצורך בסבסוד רחב יותר בתחום זה ניכר ביתר שאת כאשר בוחנים את הסיבות לאי השתתפות בלימודים או בהכשרות בקרב המעוניינים בכך. בחינה כזאת מראה כי בהשוואה למדינות ה-OECD, בישראל יש שיעור גבוה יותר של אי השתתפות בשל עלות יקרה מדי, וכי זאת הסיבה העיקרית דווקא בקרב אוכלוסיות שמעמדן בשוק העבודה הוא הפגיע ביותר (מדהלה, 2019).

מגבלות ההשקעה החברתית

מבקרי גישת ההשקעה החברתית מצביעים על מגבלות שונות הקשורות באימוץ גישה זו במדינות הרווחה ומזהירים מפני ההשלכות הצפויות. הביקורות מתמקדות בסוגיית התועלת של הקצאת משאבים להשקעת חברתית, בהשלכות השליליות של הפניית משאבים להשקעה חברתית במקום חתירה למטרות אחרות של מדינת הרווחה (למשל, התמודדות עם עוני ואי שוויון על ידי הגנה חברתית), ובהמשך לסוגיה השנייה, בחשש שתוכניות המכוונות להשקעה חברתית מתעדפות דווקא את הקבוצות החברתיות-כלכליות החזקות יותר באוכלוסייה, בהתאם לתופעת היתרון המצטבר או מה שמכונה "אפקט מת'יו" (Matthew effect).

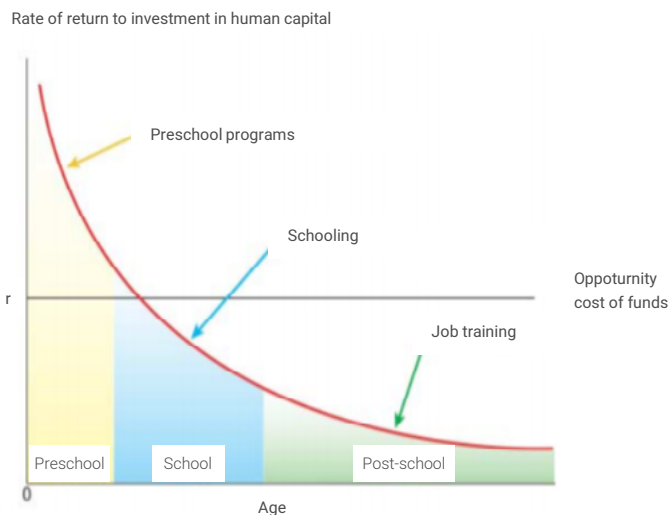
האם השקעה חברתית מועילה?

רעיון ההשקעה החברתית מניח כי השקעה במרכיבים שונים של הון אנושי בגלים מוקדמים (ובמידה מסוימת במהלך כל חייו של האדם) והפעלת מערכות שנועדו לאפשר שילוב אופטימלי של פרטים בשוק העבודה יניבו תועלת לפרטים ולכלל. זאת ועוד, הפעולות הללו לא רק יגדילו את המשאבים של פרטים ושל הכלל אלא גם יצמצמו את הצורך החברתי להשקיע משאבים ציבוריים בתיקון מצבם של פרטים לאחר מעשה – כלומר כאשר יסבלו מהיעדר הכנסות מספיקות על מנת לקיים את עצמם ואת משפחתם ויזדקקו להגנה חברתית. במילים אחרות, על ידי אימוץ מדיניות של השקעה חברתית, מדינת הרווחה תתרום לצמיחת המשק ולהרחבת סך המשאבים החברתיים.

מחקריו של הקמן (למשל Heckman, 2006) על התועלת הכלכלית של השקעה בחינוך בגיל הרך מהוים מרכיב מרכזי בטענה כי בהשקעה חברתית טמונה תועלת לפרטים ולכלל. במחקרים שערך עם גרסיה (García) הם בחנו את השפעותיהן החברתיות והכלכליות של שתי תוכניות חינוך (ABC; CARE) על ילדים מאוכלוסיות מוחלשות מגיל 8 שבועות ועד גיל 5, ועקבו אחריהם עד לאמצע שנות השלושים שלהם. הממצאים הראו כי לתוכניות הייתה השפעה חיובית על הבריאות, ההשכלה, התעסוקה וההכנסה מעבודה של המשתתפים, ואפילו על היכולת שלהם לרכוש כישורים קוגניטיביים וכישורים חברתיים בהמשך החיים. בנוסף הם הראו שלתוכניות הללו יש גם השפעה על ההורים, חלקה אף בטווח המידי. לנגישות לחינוך חנים לילדים הייתה השפעה חיובית משמעותית על שיעורי התעסוקה וההכנסות מעבודה ועל רכישת השכלה בקרבם. החוקרים תרגמו את התועלת הללו למונחים של תשואה, ובסך הכול העריכו כי התשואה הנובעת מהשקעה כזאת לאורך חייו של משתתף היא כ-14% לשנה, ובמונחי עלות-תועלת, כל דולר שהושקע יניב חזרה רווח של 7.3 דולרים (García, Heckman & Ziff, 2018; García, Heckman, Leaf & Prados, 2019). הקמן טען לא רק שהשקעה בגיל הרך תניב תשואה חיובית גבוהה, אלא גם כי בהשוואה

לתוכניות השקעה בגילים אחרים זוהי השקעה כלכלית משתלמת יותר. הקמן מראה כי התשואה עבור השקעה בילדים מאוכלוסיות מוחלשות פוחתת עם ההתקדמות בשלבי החיים (תרשים 11).

תרשים 11. התשואה עבור השקעה בהון אנושי בפרקי זמן שונים בחיים



מקור: Heckman, 2006

אל מול הטענות בדבר התועלת שבתוכניות השקעה חברתית מועלות ביקורות עקרוניות ואמפיריות. תומכי מדינת הרווחה המסורתית טוענים כי מערכת הרווחה קיימת בעיקר על מנת להתמודד עם כשלי השוק החופשי והשלכותיהם על הביטחון החברתי של התושבים ולהקל עליהם את ההתמודדות עם מצוקות חברתיות שונות. ביטוי ברור לתפקיד זה התגלה בעת משבר הקורונה, כאשר מערכות ההגנה החברתית בישראל ובמדינות רווחה אחרות נדרשו להבטיח הכנסה כלכלית לחלקים נרחבים באוכלוסייה שהפכו מובטלים בעל כורחם ונתרו ללא הכנסות מעבודה. בהקשר זה נולן (Nolan, 2013) תוהה, למשל, אם תרומה לצמיחה הכלכלית או לתפקוד המשק היא אכן קנה המידה הנכון להערכת תוכניות שעיקר מטרתן אמור להיות קידום צדק חברתי והבטחת זכויותיהם החברתיות של התושבים. במקביל מועלים ספקות לגבי הבסיס האמפירי לתועלת ארוכת הטווח של תוכניות ספציפיות של השקעה חברתית. ניסיונותיהם של חוקרים לבחון מרכיבים מרכזיים של תוכניות ספציפיות בתחום זה, כגון תוכניות המתמקדות בשילוב אנשים מאוכלוסיות

מודרות בשוק התעסוקה והגדלת הכנסתם מעבודה, אכן אינם מצביעים בבירור על תועלת כזאת (Bonoli, 2012). הדבר נובע בחלקו ממגבלות מתודולוגיות, אך גם ממצאים שמלמדים כי קיימת שונות רבה לגבי התועלת שבתוכניות אלו עבור קבוצות אוכלוסייה שונות. כך למשל, מחקר שבדק את התועלת של תוכניות לסיוע בשילוב בעבודה ב-14 מדינות שונות הצביע על תועלתן המצומצמת של תוכניות הכשרה עבור בעלי הכשרה נמוכה (Bonoli & Liechti, 2018).

על התועלת הישירה וארוכת הטווח של תוכניות חינוך וטיפול בגיל הרך בישראל אין די נתונים. בתחום התעסוקתי, לעומת זאת, נעשו ניסיונות להעריך תוכניות השקעה חברתית שהונהגו בשנים האחרונות בתחום ולהצביע על התועלות שלהן. ממצאי המחקרים הללו מלמדים שיש תועלת בהפעלת תוכניות המיועדות לגברים חרדים (Cave & Aboody, 2011). בתוכניות לקידום תעסוקה המופעלות על ידי ארגון תבת כגון אשת חייל, מפת"ח וסטרייב (לוי ודויטש, 2016), וגם בתוכנית הממשלתית "מעגלי תעסוקה" שמפעיל שירות התעסוקה (בראון, 2015; שלוסר ושנן, 2018). עם זאת, ראוי לציין שאופן הפעלת התוכניות הללו ומגבלות שונות באשר לשיטות הבדיקה עדיין מקשים מאוד להסיק מסקנות חד-משמעיות לגבי המשתתפים בטווחי זמן ארוכים.

האם השקעה חברתית משפיעה על עוני ואי שוויון?

לצד הספקות באשר לתועלת שבהשקעה חברתית, אחת הטענות העיקריות נגד רעיון זה היא שהתמקדות בשיפור הונם האנושי של אזרחים ובהבטחת שילובם האופטימלי בשוק העבודה עשויה לפגוע במאמצי מדינת הרווחה להתמודד עם עוני ואי שוויון. בבסיס הביקורת הזאת שתי טענות עיקריות. ראשית, הדגש על השקעה חברתית צפוי לגרום להעברת משאבים שהוקדשו בעבר (או היו יכולים להיות מוקדשים בעתיד) לתוכניות בעלות אופי של הגנה חברתית, למימון תוכניות המתמקדות בהון אנושי. משמעות הדבר היא שמדינת הרווחה תעדיף תוכניות "אקטיביות", שקשורות ישירות לשילוב בשוק העבודה, על פני תוכניות "פסיביות" המיועדות להגדיל את הכנסותיהן של קבוצות אוכלוסייה שאינן משתתפות בשוק העבודה. שנית, אם הנחת היסוד של השקעה חברתית היא שיש לעשות מאמצים לשלב את התושבים בשוק העבודה, יש חשש שהדבר לא רק יתרום להשבחת הונם האנושי של פרטים אלא גם ייצור מגננוני לחץ שמטרתם לדחוף את הלא-מועסקים להשתתף בשוק העבודה בכל מחיר. התוצאה הישירה של הלחץ הזה צפויה להיות הקשחה של תנאי הזכאות וצמצום מידת הנדיבות בקצבאות המיועדות לבלתי מועסקים בגיל העבודה.

כדי לבחון את הביקורת הזאת כלפי מדיניות ההשקעה החברתית, נבחן בספרות אם יש קשר בין הגידול בהוצאות על השקעה חברתית ובין הגידול בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה והירידה בשיעורי האבטלה, ובמקביל אם יש ירידה בתחולת העוני וברמת אי

השוויון. מחקרים שבחנו את המצב במדינות אירופה, בעיקר עד סוף העשור הראשון של שנות האלפיים, מלמדים שאכן יש עלייה בשיעורי התעסוקה במדינות הללו, אך במקביל הם מצביעים על סטגנציה או על גידול בתחולת העוני ואי השוויון (Cantillon, 2011; Vandembroucke & Vleminckx, 2011). ניכר אפוא כי השקעה חברתית לא תרמה תרומה של ממש להתמודדות עם עוני ואי שוויון בטווח הקצר, ואולי אף החמירה את המצב. עם זאת, מחקרים מאוחרים יותר, שבחנו לעומק את הקשר בין השקעה חברתית לבין התמודדות עם עוני (Taylor-Gooby, Gummy & Otto, 2014), אינם מגיעים למסקנה חד-משמעית לגבי מהות הקשר הזה. הם אמנם מעידים על כך שהשקעה חברתית, לפחות בטווח הקצר, אינה תורמת לירידה בתחולת העוני, אך גם אינם מוצאים ביסוס אמפירי לכך שהיא תורמת לגידול בעוני (Van Vliet & Wang, 2015).

בחינת חלקה של ההוצאה על השקעה חברתית מסך ההוצאה החברתית ביחס לשיעורי העוני בקרב המדינות הנבדקות בעבודה זו (תרשים 12), גם היא אינה מעידה על קשר בין השניים. ניתן לראות כי לצד מדינות המאופיינות ביחס השקעה גבוה ושיעורי עוני נמוכים, דוגמת המדינות הסוציאל-דמוקרטיות, ניתן למצוא מדינות המאופיינות גם הן ביחס השקעה גבוה יחסית אך עם שיעורי עוני גבוהים, דוגמת ישראל וארצות הברית.

תרשים 12. חלקה של השקעה החברתית בסך ההוצאה החברתית ושיעור העוני בקרב משפחות, 2015–2000



* ההוצאה החברתית מוגדרת כסך ההוצאה על הגנה חברתית והשקעה חברתית, ללא סעיפים אחרים.
 ** עבור השנים שבהן הייתה זמינות של נתונים.

מקור: ג'וני גל, שבט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

לעומת זאת, בחינה של שיעורי העוני ביחס לגודל ההשקעה החברתית מהתמ"ג מציגה תמונה מפוזרת פחות (תרשים 13). אף שאי אפשר להעיד על קשר בין השניים, נראה כי כאשר מדובר בשיעורי הוצאה גבוהים יותר על השקעה חברתית, למשל במדינות הרווחה השמרניות ואף בממלכה המאוחדת בחלק מהשנים, שיעורי העוני נמוכים יותר. הדבר מודגש עוד יותר כשמתבוננים בשיעור ההוצאה במדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות, המאופיינות בשיעורי השקעה גבוהים ושיעורי עוני נמוכים.

תרשים 13. שיעור ההוצאה על השקעה חברתית מהתמ"ג ושיעור העוני בקרב משפחות, 2000–2015

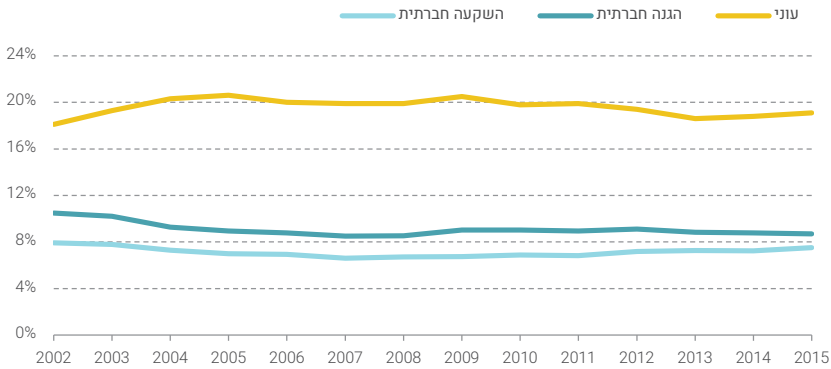


* עבור השנים שבהן הייתה זמינות של נתונים.

מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

תרשים 14 מציג את המצב בישראל מתחילת שנות האלפיים. נראה כי לאורך התקופה הנמדדת לא חלו שינויים גדולים. עם זאת, מבחינת המגמות ניתן להבחין כי בתחילת שנות האלפיים, לצד התרחבות שיעורי העוני חל צמצום הן בהוצאה על השקעה חברתית והן בהוצאה על הגנה חברתית, שנמשך עד לשנת 2007. לעומת זאת, משנת 2009 בד בבד עם צמצום ראשוני בשיעורי העוני רואים גידול בהוצאה על השקעה חברתית, לעומת סטגנציה ואף ירידה קלה בהוצאה על תוכניות הגנה חברתית.

תרשים 14. שיעור ההוצאה על הגנה חברתית והשקעה חברתית מהתמ"ג ושיעורי העוני בקרב משפחות בישראל



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וג'יא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD, המוסד לביטוח לאומי

על אף הסימנים הנצפים במגמות בישראל, השינויים קטנים יחסית וקשה להעיד על קשר חד-משמעי בין גובה ההוצאה על השקעה חברתית לבין עוני. גם מהתבוננות בנעשה בזירה הבין-לאומית הקשר אינו ברור, לפחות בטווח הקצר. נדמה כי לפחות ברמת המאקרו אין די במדיניות שנועדה לעודד השתתפות בשוק העבודה כדי לצמצם באופן משמעותי את תחולת העוני. עם זאת, הנתונים ממדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות מצביעים על כך שהוצאה גבוהה על השקעה חברתית, כאשר היא מלווה גם ברשת ביטחון משמעותית, אינה מלווה בהכרח בתחולת עוני גבוהה.

האם השקעה חברתית מתעדפת את מעמדות הביניים (אפקט מת'יו)?

הביקורת הרווחת ביותר כנגד רעיון ההשקעה החברתית נשענת על טענה בדבר "אפקט מת'יו" (Matthew effect). מדובר בתופעה שזוהתה לראשונה לפני יותר משלושה עשורים ולפיה הנהנים העיקריים ממדינת הרווחה אינם בהכרח מי שחיים בעוני אלא דווקא מעמדות הביניים. תופעה זו נתגלתה בתחומים שונים של מערכת הביטחון הסוציאלי ושל שירותי הרווחה, ההשכלה והבריאות במדינות שונות, ובהן ישראל (גל, 1998). הגורמים לתופעה זו מגוונים. לעיתים הדבר נובע מכך שתוכניות חברתיות מיועדות גם – או בעיקר – למעמדות הביניים; ברור למשל שתוכניות אוניברסליות מיועדות לשרת גם את מעמדות הביניים. במקרים אחרים הדבר הוא תוצאה לא מתוכננת של תוכניות שמיועדות לקבוצות אוכלוסייה אחרות, אך בפועל גם מעמדות הביניים נהנים מהן. מעבר לתוכניות בעלות

מאפיינים ספציפיים ניתן להצביע על יכולת גבוהה יותר של תושבים מקבוצות חברתיות מסוימות לנצל לטובתם תוכניות חברתיות. כך למשל, לבעלי השכלה גבוהה יותר או הון חברתי רב יותר, יש אפשרות לנצל בצורה טובה יותר תוכניות חברתיות או תוכניות בתחום הבריאות או החינוך. עם התפתחות הדיון על השקעה חברתית שב אפקט מת'יו אל קדמת הבמה (Bonoli, Cantillon & Van Lancker, 2017). נראה כי אף שמטרתן של תוכניות השקעה חברתית היא לשפר את כישוריהן של קבוצות אוכלוסייה מודרות ולהביא לשילובן המיטבי בשוק העבודה, התוצאה בפועל של תוכניות אלו הפוכה, או לפחות איננה חד-כיוונית, כך שבפועל הן משרתות גם אוכלוסיות שאינן היעד. עולה אפוא חשש כי דווקא מי שנמנים עם מעמדות הביניים – פרטים בעלי כישורים והון חברתי רבים יותר אשר כבר משולבים בשוק העבודה – יצליחו לנצל את התוכניות הללו בצורה טובה יותר. להלן נדגים את אפקט מת'יו בשלושה מתחומי הפעילות של מדינת הרווחה בישראל שבהם פעולות תוכניות בעלות היגיון של השקעה חברתית. התחומים הם מעונות יום, תוכנית חיסכון לכל ילד ומערכת ההשכלה הגבוהה.

1. מעונות יום

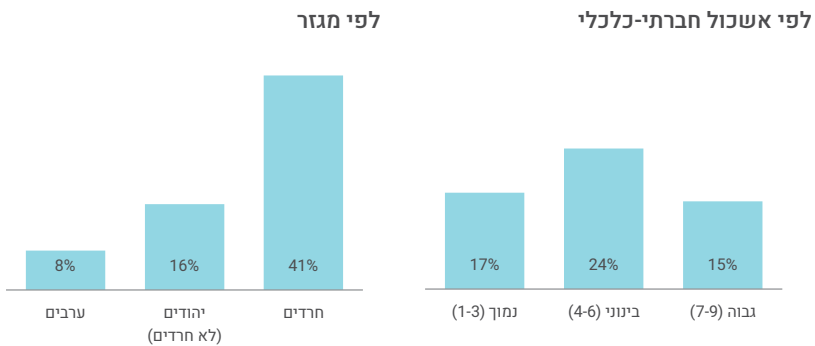
החינוך בגיל הרך הוא תחום הפעילות המזוהה באופן המובהק ביותר עם השקעה חברתית. עם זאת, מחקרים שנעשו במדינות רווחה אחרות מראים כי בחלקן הובילה המדיניות שנקטה לאפקט מת'יו (Pavolini & Van Lancker, 2018). נתוני השימוש במעונות יום בישראל מצביעים על קיומו של אפקט מת'יו גם במקרה הישראלי. על אף הרחבה משמעותית של ההשקעה הממשלתית בהקמת תשתית של מעונות יום במהלך העשור האחרון (גל ומדהלה, 2018), הנתונים מורים כי דווקא בקרב קבוצות האוכלוסייה המודרות ביותר השימוש במערכת זו אינו גדול. בתרשים 15א, שמציג את נתוני השימוש לפי אשכול חברתי-כלכלי, ניתן לראות שיעור גבוה יותר של משתמשים במעונות ובמשפחתונים המוכרים בקרב אשכולות מעמדות הביניים. בעוד באשכולות התחתונים (1-3) עומד שיעור משקי הבית שילדיהם משולבים במסגרות אלו על 17%, ובאשכולות העליונים (7-9) על 15%, באשכולות 4-6 עומד השיעור על 24%. משפחות אלו ממעמדות הביניים אמנם מהוות כ-31% מהאוכלוסייה בעלת ילדים בגילים הרלוונטיים (3 חודשים עד 3 שנים), אך חלקן בקרב משתמשי המעונות והמשפחתונים עומד על כ-41%. בקרב משפחות מהאשכולות התחתונים השיעורים הם כ-35% ו-31%, בהתאמה. יש לציין כי סבסוד השהות במעונות ובמשפחתונים המוכרים ומתן עדיפות בקבלה אליהם מותנים במבחני זכאות אשר נועדו להתאים לנשים עובדות ולאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. בהתאם לכך, הנתונים מעידים כי השכר הממוצע של הורים לילדים המטופלים במעונות המוכרים נמוך מהשכר בקרב כלל ההורים לילדים בגילים אלו (כמחצית השכר בקרב האבות וכ-70% מהשכר בקרב האימהות). עם זאת, שיעור האבות והאימהות המשתכרים

פחות מ-5000 ש"ח ברוטו² בחודש בקרב כלל המשפחות לילדים המטופלים במעונות היום עומד על כ-30% מהאבות וכ-40% מהאימהות, ושאר המשפחות המשתמשות בשירות משתכרות שכר חודשי גבוה יותר (פינטלברג-ברמץ, 2017).

חלוקה לפי מגזרים באוכלוסייה מלמדת כי האוכלוסייה המשתמשת במעונות היום בצורה המשמעותית ביותר היא האוכלוסייה החרדית, שבה 41% ממשקי הבית עם ילדים בגילים הרלוונטיים משלבים את ילדיהם במעונות או במשפחותונים. לעומת זאת, במשפחות יהודיות (לא כולל משפחות חרדיות) עומד שיעור זה על 16%, ובמשפחות ערביות על 8% בלבד (תרשים 15).

יש להניח כי הגורמים לניצול חסר של מערכת מעונות היום בידי האוכלוסיות המוחלשות קשורים במאפייני מדיניות הסבסוד וההשתתפות של פעוטות במערכת זו (הולר וגל, 2011) ובאופן השימוש בהטבות מס על מנת לעודד את השימוש בה. מעבר לכך הדבר עשוי לנבוע גם מהיעדר תשתיות מספיקות, בוודאי בהקשר של האוכלוסייה הערבית. מיעוט השימוש במעונות בקרב אוכלוסייה זו קשור בין השאר להיעדר מעונות ביישובים ערביים. אמנם מאז 2014 מוקצים כ-20% מסך תקציבי הפיתוח השנתיים לבניית מעונות במגזר הערבי, אך אין בכך די כדי לצמצם את הפערים הקיימים.³

תרשים 15. שיעור משקי הבית עם ילדים במעונות מסך משקי הבית עם ילדים בגילי 3 חודשים עד 3 שנים באותה הקבוצה



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב, בהתבסס על פינטלברג-ברמץ 2017

2 נתוני השכר נכונים לשנת 2015.

3 ראו [התוכנית לשילוב החברה הערבית בכלכלה יוצאת לדרך](#) באתר משרד האוצר.

2. חיסכון לכל ילד

אחת מתוכניות ההשקעה החברתית שנועדו לסייע בהתמודדות עם עוני ובקידום מוביליות חברתית אשר הונהגה בישראל בשנים האחרונות היא תוכנית חיסכון לכל ילד (גל ובלייך, 2019). התוכנית מבקשת לעודד מוביליות חברתית עתידית על ידי הבטחת משאבים לפרטים בגיל בגרות (גילאי 18–21), על מנת לסייע להם להשתלב בצורה טובה יותר בשוק העבודה, בהשכלה הגבוהה או בתוכניות הכשרה, בבגרותם. זאת באמצעות חיסכון על שמם במימון המדינה ובשיתוף עם הוריהם.

תוכנית חיסכון לכל ילד היא תוכנית אוניברסלית, שבמסגרתה מועבר מדי חודש מיום לידתו של הילד סכום של 51 ש"ח לחשבון על שמו. הסכום שמצטבר זמין לילד כשימלאו לו 18, או אם ירצה בכך (בתוספת סכום קטן) – כשימלאו לו 21. דמי ניהול החשבון משולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. להורי הילד יש אפשרות לבחור את אפיק ההשקעה של הכסף מכמה אפיקים שונים, בבנק או בקופת גמל. האפיקים נבדלים זה מזה במידת הסיכון ובגובה התשואה הצפויה על החיסכון. אם הורים לא בוחרים אפיק חיסכון מסוים, הביטוח הלאומי משקיע את כספי החיסכון של ילדיהם בתוכנית בנקאית שמרנית. להורים יש גם אפשרות להכפיל את סכום החיסכון החודשי על ידי הפקדת סכום של 51 ש"ח מקצבת הילד לחשבון החיסכון.

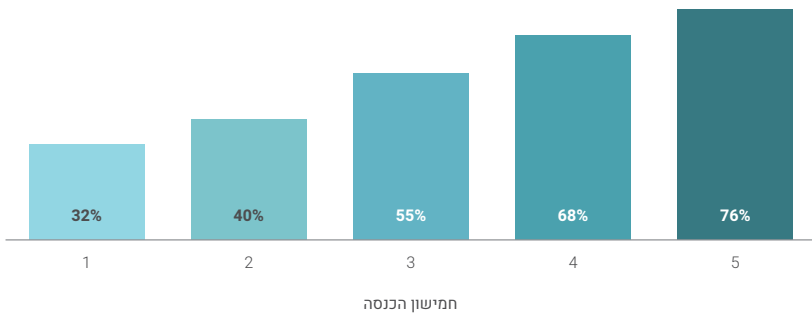
ניתוח שערך לאחרונה המוסד לביטוח לאומי בנוגע לדפוסי השימוש בתוכנית חיסכון לכל ילד (פינטו וגוטליב, 2019) מצביע על הקושי להתגבר על אפקט מת'יו בתוכניות השקעה חברתית.⁴ ממצאי המחקר מלמדים כי התוכנית אמנם צפויה לספק בעתיד חיסכון ממוצע של כ-24 אלף ש"ח לכל ילד המשתתף בה, אך יש הבדלים ניכרים בין ילדים להורים ממצב חברתי-כלכלי שונה, ונמצא כי קיים מתאם משמעותי בין מצבם החברתי-כלכלי של הורי הילד ערב הפעלת התוכנית לבין הסכום שנצבר עבורו בתוכנית. כך נמצא כי שיעור ההורים המשקיעים 50 שקלים נוספים בהפקדה החודשית מקצבת הילדים,⁵ ושיעור ההורים הבוחרים עבור ילדיהם מסלול השקעה מניב, גבוהים יותר בקרב משפחות מהחמישון העליון, והולכים ומצטמצמים ככל שהכנסת המשפחה קטנה יותר. תרשים 16 מראה כי פחות משליש מההורים בחמישון התחתון מוסיפים כסף להפקדות ילדיהם, בעוד שבחמישון העליון מדובר ביותר מ-75% מההורים. אשר למסלול ההשקעה, מהמחקר עולה

4 בבחינת ההוצאה הכוללת על התוכנית חיסכון לכל ילד ניתן לחשוב כי משקי בית מהשכבות החלשות של האוכלוסייה, אשר נוטים להיות בעלי מספר רב יותר של ילדים, "יקבלו" מהתוכנית בסך הכול סכום גבוה יותר ממשקי בית אחרים. אולם מאחר שבתוכנית זו החיסכון ניתן לכל ילד בנפרד וממומש בשלב שהילדים כבר בגירים, ואולי אף אינם גרים עוד במשק הבית המקורי, אין מדובר בהטבה שמשק הבית נהנה ממנה. על כן בחינת ההוצאה צריכה להיעשות ברמת הפרט ולא ברמת משק הבית.

5 בעת עריכת המחקר הסכום עמד על 50 ש"ח ובהמשך הוא עלה ל-51 ש"ח.

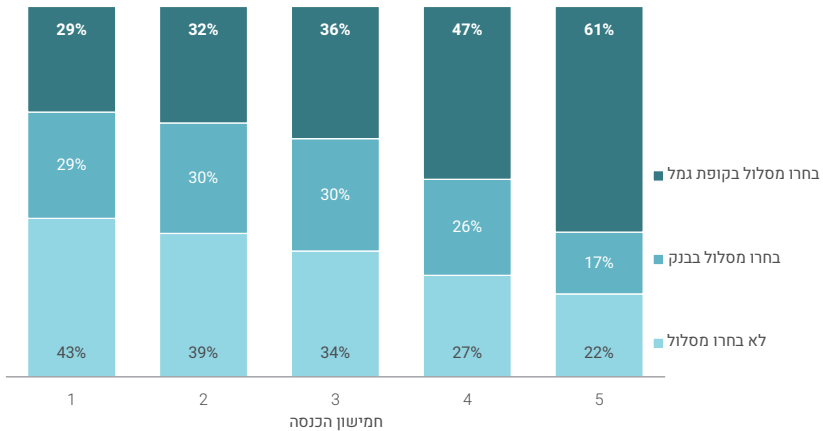
כי ככל שמצבם הכלכלי של הורי הילד טוב יותר, כך עולה הסיכוי שהם יימנעו ממסלול ההשקעה אשר ניתן כברירת מחדל ויבחרו עבורו מסלול מניב יותר (תרשים 17).

תרשים 16. שיעור המשפחות שבחרו להוסיף 50 שקלים להשקעה החודשית בשנת 2017 לפי חמישון הכנסה



מקור: גל ובלייך, 2019, תרשים 13

תרשים 17. שיעור המשפחות שבחרו מסלול השקעה מסוים בשנת 2017 לפי חמישון הכנסה

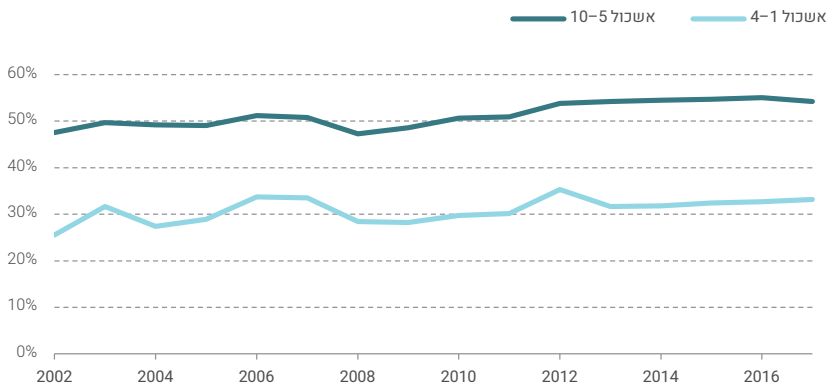


מקור: גל ובלייך, 2019, תרשים 14

3. השקעה בהשכלה גבוהה

רכיב משמעותי נוסף של השקעה חברתית הוא ההשכלה הגבוהה. רכיב זה מהווה כ-40% מסך ההוצאה על השקעה חברתית בגילי העבודה. אף שברור כי ההשקעה בהשכלה גבוהה נועדה לקדם מטרות חברתיות מגוונות, כגון פיתוח הכישורים של האוכלוסייה ופיתוח ידע, ולא רק לצמצם פערים בין קבוצות האוכלוסייה, גם כאן ניכר אפקט מת'ו בפעילות מדינת הרווחה הישראלית. כפי שניתן לראות בתרשים 18, ההשקעה הציבורית בהשכלה הגבוהה אינה מתחלקת באופן שווה בין כל חלקי האוכלוסייה. שיעור הנהנים מסבסוד ההשכלה הגבוהה גבוה באופן עקבי בקרב אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובקרב המגזר היהודי. בקרב מסיימי תיכון שגדלו ביישובים באשכולות 5-10, שיעור הממשיכים ללימודים גבוהים בתוך שמונה שנים מסיום לימודי התיכון גבוה באופן עקבי בכ-20 נקודות אחוז משיעורם באוכלוסיות מיישובים חלשים יותר. תמונה דומה מצטיירת גם בהשוואה בין יהודים וערבים: בקרב יהודים נע שיעור הממשיכים להשכלה גבוהה בשנת 2017 סביב 50%, ובקרב האוכלוסייה הערבית שיעורם כמעט לא עלה על 30%.

תרשים 18. שיעור הממשיכים להשכלה גבוהה בתוך שמונה שנים מסיום התיכון לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

סיכום

בשנים האחרונות עומדת ההשקעה החברתית – הרעיון שמדינת הרווחה יכולה וצריכה להקצות משאבים לפיתוח ההון האנושי של תושביה ולעודד את שילובם המלא והאופטימלי בשוק העבודה במהלך כל תקופות חייהם – במרכז השיח על מדיניות חברתית במדינות אירופה. התומכים ברעיון זה מצדדים במעבר מדגש על הגנה חברתית, שמבקשת להבטיח הכנסה כספית לתושבים במקרים שאין די בהכנסתם מהשוק החופשי ולאפשר להם לקיים רמת חיים מתקבלת על הדעת, לאיזון נכון יותר, לתפיסתם, בין מניעת הזדקקות לסיוע לבין מתן סיוע בעת הצורך. אף שהמונח "השקעה חברתית" לא חדר לשיח המקומי עד כה, ממצאי מחקר זה מלמדים כי בפועל חל גידול בהוצאה על השקעה חברתית במדינת הרווחה הישראלית בשנים האחרונות. זאת ועוד, שיעור ההוצאה על תוכניות של השקעה חברתית בישראל מסך ההוצאה החברתית גבוה ודומה למדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות (שוודיה ודנמרק). עם זאת, בחינה של היקף ההוצאה על השקעה חברתית מלמדת שבפועל הן ההוצאה על השקעה חברתית והן ההוצאה על הגנה חברתית בישראל נמוכות בהשוואה למדינות רווחה אחרות, והדבר מציב אותה בשורה אחת עם מדינות הרווחה הים תיכוניות (איטליה וספרד). במצב כזה, יכולתה של מדינת הרווחה להתמודד עם עוני (על ידי מתן סיוע מספק בעת מצוקה) או לעודד מוביליות חברתית בעתיד על ידי פיתוח מערכות של השקעה חברתית, כגון חינוך וטיפול בגיל הרך או תוכנית שילוב בשוק העבודה, מוגבלת מאוד.

ואולם אף שבישראל ניכרת עלייה מתמדת במשאבים המוקצים לתוכניות של השקעה חברתית מתוך המשאבים המועטים יחסית המוקדשים לנושאים חברתיים, הדבר נעשה בלא דיון ציבורי מעמיק; לא נבחנו כיווני ההתפתחות הרצויים של מערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה, ובמיוחד לא נבחנה המידה שבה רצוי להקצות משאבים למטרה זו ולא האופן שבו הקצאה זו תבוא לידי ביטוי. מצב זה מטריד ומעורר אי נוחות, משום שהמחקר בתחום מלמד שלצד יתרונותיה האפשריים של מדיניות זו עולים לא מעט סימני שאלה לגבי התוצאות הצפויות של אימוץ תפיסה זו במדינת הרווחה בישראל. יש להגדיר היטב את המטרות לטווח ארוך של תוכניות השקעה חברתית, להעריך את התועלת שבהן ולהתאים את מאפייניהן למטרות שנקבעו. יש לבחון גם את מה שמכונה "אפקט מת'יו", כלומר התופעה שבה הנהנות העיקריות מתוכניות רווחה אינן בהכרח אוכלוסיות מודרות וכאלה שחיות בעוני אלא דווקא אוכלוסיות בעלות אמצעים. לבסוף, המחקר מדגיש את חשיבות הדיון בנושא של השקעה חברתית על מנת לסייע לקובעי המדיניות החברתית ליצור איזון בין השאיפה הראויה לשפר את הונום החברתי של התושבים ובכך לתרום לרווחתם, לבין הצורך להתמודד עם עוני ואי שוויון על ידי הספקת הגנה חברתית ראויה.

מקורות

- בנק ישראל (2019). [דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרייון העבודה](#). ירושלים: בנק ישראל.
- בראון, ל' (2015). [מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעת התכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות](#). ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג' (1998). "העיקרון של מתי"ו": על תפקידם של מעמדות הביניים במדינת הרווחה. [ביטחון סוציאלי](#), 51, 5-28.
- גל, ג', ומדהלה, ש' (2018). [מערכת הרווחה: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018](#) (עמ' 257-272). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', ובלייך, ח' (2019). [מערכת הרווחה: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019](#) (עמ' 61-84). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הולר, ר', וגל, ג' (2011). [סכסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל כפרספקטיבה בינלאומית משווה](#). [ביטחון סוציאלי](#), 87, 37-63.
- וקנין, ד', שביט, י', וששון, י' (2019). [אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני והישגים לימודיים עתידיים](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019](#) (עמ' 277-317). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ישיב, ע', וקלינר קסיר, נ' (2018). [כלכלת החברה הערבית בישראל](#). ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- לוי, נ', ודויטש, צ' (2016). [דוח מחקר: הערכת עלות-תועלת של תכניות חדשניות לקידום התעסוקה של אוכלוסיות עם שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה](#). ירושלים: מכון מאיר-סג'וינט-ברוקדייל, מרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות.
- מדהלה, ש' (2019). [סיכון למחשוב בשוק העבודה בישראל](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019](#) (עמ' 147-175). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מלאך, ג' (2018). [שילוב חרדים בתעסוקה יעדים ותוכניות לשנת 2030](#). ירושלים: ג'וינט ישראל-תבת והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינטלברג-ברמץ, א' (2017). [מאפייני משקי הבית המשתמשים במעונות ובמשפחותונים המוכרים בהשוואה למאפיינים של כלל משקי הבית עם ילדים בגיל הרך](#). ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- פינטו, א', וגוטליב, ד' (2019). [תכנית חסכון לכל ילד: השלכות על האי שיויון, וחלופות מדיניות](#). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- שביט, י', פרידמן, י', גל, ג', ווקנין, ד' (2018). [אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שלוסר, א', ושנון, י' (2018). [דו"ח הערכה של תכנית מעגלי תעסוקה](#). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, מכון פורדר.

תרשיש, נ' (2017). [מדינות רווחה בראייה משווה: כיצד להגדיר את ישראל?](#) ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Bonoli, G. (2012). Comment on Anton Hemerijck. *Sociologica*, 1, 1–5.

Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2017). Social investment and the Matthew effect. In A. Hemerijck (Ed.), *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

Bonoli, G., & Liechti, F. (2018). Good intentions and Matthew effects: Access biases in participation in active labour market policies. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 894–911.

Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449.

Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2013). Three shortcomings of the social investment perspective. *Social Policy & Society*, 12(4), 553–564.

Cave, L., & Aboody, H. (2011). [The benefits and costs of employment programs for the Haredim \(UltraOrthodox\) implemented by the Kemach Foundation](#). Jerusalem: Myers-JDC–Brookdale Institute.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

European Commission (2013). *Towards social investment for growth and cohesion — including implementing the European Social Fund 2014–2020*. Brussels: European Commission.

Gal, J. (2010). Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20(4), 283–300.

García, J. L., Heckman, J. J., & Ziff, A. L. (2018). Gender differences in the effects of early childhood education. *European Economics Review*, 109, 9–22.

García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2019). *Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical early childhood program*. Working Paper No. 23479, National Bureau of Economic Research.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 1900–1902.

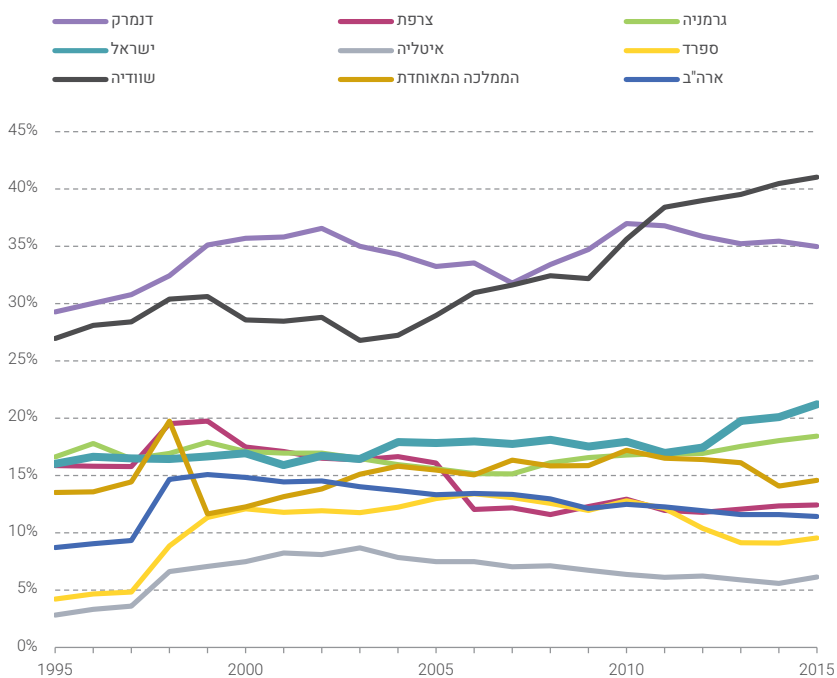
Hemerijck, A. (2018) Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810–827.

Kim, Y. Y., & Choi, Y. J. (2019). Does social protection crowd out social investment? *Policy and Society*, 39(2), 208–225.

- Kuitto, K. (2016). From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective. *Journal of European Social Policy*, 26(5), 442–459.
- Maron, A. (2020). Translating social investment ideas in Israel: Economized social policy's competing ideas. *Global Social Policy*, 20(1), 97–116.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.) (2012). *Towards a social investment welfare state?* Chicago: University of Chicago Press.
- Nolan, B. (2013). What use is “social investment”? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459–468.
- OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD.
- Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: A matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878–893.
- Ronchi, S. (2016). *The social investment welfare expenditure data set (SIWE): A new methodology for measuring the progress of social investment in EU welfare state budgets*. University of Cologne, GK SOCLIFE.
- Taylor-Gooby, P., Gumy, J. M., & Otto, A. (2014). Can “New Welfare” address poverty through more and better jobs? *Journal of Social Policy*, 44(1), 83–104
- Van Kesbergen, K., & Hemerijck, A. (2012). Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment state. *Journal of Social Policy*, 41(3), 475–492.
- Van Vliet, O., & Wang, C. (2015). Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries. *Journal of European Social Policy*, 44(3), 611–638.
- Vandenbroucke, F., & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: Is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450–471.
- Zehavi, A., & Breznitz, D. (2018). The neoliberal targeted social investment state: The case of ethnic minorities. *Journal of Social Policy*, 48(2), 207–225.

נספח

תרשים נ'1. חלקה של ההשקעה החברתית מסך ההוצאה החברתית ללא הוצאות מו"פ וחינוך



* ההוצאה החברתית מוגדרת כסך ההוצאה על הגנה חברתית והשקעה חברתית, ללא סעיפים אחרים. מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: OECD