

מענק העבודה: דיווח ראשוני על סקר ייעודי בקרב הזכאים למענק

- לאחר שלוש שנים שבהן שולם מענק העבודה בפריסה ארצית, בשנת 2014 הגיע מספר מקבלי (בגין העבודה ב-2013) לכ-255 אלף איש¹. בשנה הראשונה לפריסה הארצית של התכנית עמד מספר המקבלים על 181 אלף.
- סקר שנערך בקרב העובדים הזכאים מלמד כי המענק מהווה עזרה ממשית עבור מרבית הזכאים, וכי ברוב המקרים הם הפנו את המענק למימון הוצאות חיוניות – כגון מזון, דיור ושירותים – או להחזר חובות.
- מענק העבודה ממוקד באוכלוסייה חלשה – שיעור ניכר מבין הזכאים עם ילדים דיווחו כי ב-12 החודשים הקודמים לסקר הם נקלעו למצבים של קושי כלכלי: כמעט מחציתם ויתרו על טיפול שיניים, לכ-30% הוגבל חשבון הבנק, כרבע ויתרו על ביקור אצל רופא מומחה, וכחמישית דיווחו כי בתקופה הנסקרת ניתקו להם את החשמל או את הטלפון.
- ב-2014 חלה עלייה קלה בשיעורו של מימוש הזכאות (בגין העבודה ב-2013), והוא הגיע ל-64%. נתונים ראשוניים מלמדים כי הוא המשיך לעלות גם ב-2015. שיעור זה גבוה יחסית לתכניות דומות במדינות אחרות בשלב כה מוקדם של הפעלתן. מדיווחי הזכאים עולה כי הסיבה העיקרית לכך שזכאים אינם מגישים בקשה למענק נעוצה בחוסר ידיעה על קיומו או על הדרכים לקבלו.
- גודל המענק מתואם חיובית עם המידה שבה העובד מתמיד בתעסוקה בשנים האחרונות.

מענק העבודה הוא כלי מדיניות שנועד להפחית את המצוקה הכלכלית והעוני בקרב משפחות של עובדים. המענק משפר את רווחתם הכלכלית של הזכאים ללא פגיעה בתמריץ לעבוד, מאחר שהוא מותנה בעבודה וסכומו תלוי בשכרו של הזכאי. המענק משולם לעובדים שיש להם ילדים והכנסה נמוכה יחסית, ובזכות מיקודו באוכלוסיית העובדים החלשים הוא מגדיל את רווחתם הכלכלית בתקציב נמוך יותר בהשוואה למכשירי תמיכה אחרים². בישראל סכום המענק נמוך יחסית לסכומים שניתנים במסגרת תכניות דומות במדינות אחרות, והגדלתו תאפשר צמצום נוסף בתחולת העוני בקרב העובדים בעלות נמוכה יחסית³.

מענק העבודה משולם בעיקר למשפחות של עובדים עם ילדים וגם לעובדים מבוגרים (בני 55+). סכום המענק תלוי ברמת השכר של הזכאי ובמספר ילדיו: עובד עם 3 או יותר ילדים זכאי למענק מוגדל⁴. הזכאות למענק אינדיווידואלית ולכן בני הזוג יכולים לקבלו אם ימצאו זכאים. החל משנת 2013 משלמים לאימהות מענק גבוה ב-50% מהמענק המשולם לאבות או לזכאים ללא ילדים עד גיל 19. את הזכאות למענק קובעת רשות המסים על סמך הדיווחים שבידיה, והיא

¹ הנתונים לשנת 2014 מעודכנים לנובמבר 2015. הזכאות למענק מתבססת על השכר החודשי הממוצע בשנת העבודה (שנת הזכאות) והמענק משולם בשנה העוקבת. ניתוח זה מתייחס לשנת התשלום ולא לשנת הזכאות.

² ראו לדוגמה השוואה בין מענק העבודה ושכר המינימום כמכשירי מדיניות לצמצום העוני: בנק ישראל (2015), דין וחשבון לשנת 2014, פרק ה'.

³ <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/דוח2014בנק2014%ישראל2014%chap-5.pdf>

⁴ הצעות להרחבת המענק והשפעותיו על תחולת העוני מופיעות בתוך בנק ישראל (2013), "תשלום מענק העבודה ב-2012: השנה הראשונה לפריסתו הארצית", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 136.

⁵ סכום המענק תלוי גם בהכנסות אחרות של המשפחה, כולל שכרו של בן הזוג של הזכאי.

שולחת לזכאים הודעות על כך. על מנת לממש את הזכאות ולקבל את המענק, על הזכאי להגיש בקשה בסניף הדואר. מדובר בהליך מהיר ופשוט: הוא כולל מילוי טופס קצר ובו הצהרה על מספר המעסיקים ודיווח על חשבון הבנק לתשלום, ואין צורך להגיש מסמכים נוספים⁵. רשות המסים פועלת לקידום מהלך שיאפשר לאלה שהגישו בעבר בקשה למענק (אם בדואר ואם במשרד השומה) להגיש את הבקשה דרך האינטרנט, וזאת החל מ-2016.

תשלום המענק החל בשנת 2008 כפיילוט, והוא פעל באזורים שבהם יושמה תכנית "אורות לתעסוקה" (המוכרת גם בשם "תכנית ויסקונסין"). לאחר שנתיים של פיילוט (2008—2009) ושנתיים של פריסה ארצית חלקית (רק עבור אימהות לילדים עד גיל שנתיים, 2010—2011), הורחב תשלום המענק בפריסתו הארצית לכלל הזכאים⁶. עלותם השנתית של התשלומים גדלה מ-74 מיליוני ש"ח בשנה הראשונה (2008) לכמיליארד ש"ח בשנת 2014. בשנה זו נערך בקרב הזכאים סקר מיוחד על מנת להכיר טוב יותר את האוכלוסייה שהכספים נועדו לה⁷. הסקר כלל כ-1,300 משיבים והוא נערך במסגרת פעילותו של הצוות הבין-משרדי המלווה את יישום החוק הנוגע למענק העבודה⁸. מסמך זה מציג דיווח ראשוני על תוצאות הסקר, ותוצאותיו המלאות יוצגו בדוח שהוועדה עתידה לפרסם בשנת 2016. הניתוח מתבסס הן על נתוני הסקר והן על נתונים מנהליים של רשות המסים.

מאפייני הזכאים

מספר הזכאים למענק עלה לאחר הפריסה הארצית של התשלום ב-2012, וב-2014 (בשל עבודה ב-2013) הוא הגיע לכ-396 אלף איש (לוח 1). כ-64% מהזכאים הגישו בקשה למענק וקיבלו אותו – כ-6% מכלל השכירים במשק. שיעורם של מממשי הזכאות גבוה יחסית לשיעורם בתכניות דומות בעולם בשלבים המוקדמים ליישומן: בארה"ב למשל מימשו את הזכאות כ-70% מהזכאים לאחר 30 שנות תשלום של מענק העבודה (EITC). המענק השנתי הממוצע ששולם הסתכם בכ-3,422 ש"ח למקבל, והוא גבוה מהסכום הממוצע של המענק השנתי הפוטנציאלי לזכאי מאחר שהפרטים הזכאים למענק גבוה נוטים יותר לממש את זכאותם. לפיכך, שיעור המיצוי של סכומי המענק היה גבוה משיעור המימוש של הזכאים והסתכם בכ-70%.

בשנת 2014 נערך בקרב הזכאים סקר במטרה להכיר את מאפייניהם, נגישות המענק, השימוש שהם עושים בו, ותפיסתם לגבי השפעתו על רווחתם הכלכלית ועל תעסוקתם. לנתוני הסקר צורפו נתונים מנהליים של רשות המסים על סכום המענק לכל זכאי, מימוש המענק בפועל, המאפיינים הדמוגרפיים, השכר, ועוד.

⁵ הגשת הטופס נדרשת מכיוון שבפניות לממשלת ישראל לא נהוגה עדיין חתימה אלקטרונית, משום שחלק מהמעסיקים מדווחים לרשות המסים באיחור וכן על מנת לוודא כי הפרטים שדווחו בעבר לרשות המסים הינם נכונים, מדויקים ושלמים, וכוללים גם את פרטי חשבון הבנק אליו יועבר המענק.

⁶ הרחבה על יישום החוק בשנות הפיילוט ועל הפריסה הארצית החלקית מופיעה בתוך בנק ישראל (2012), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 134, "תוצאות ראשוניות של ארבע שנות יישום חוק מענק הכנסה".

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/RecentEconomicDevelopments/develop134h.pdf>

⁷ הסקר נערך בקרב הזכאים לקבל מענק בשנת 2012 בגין העבודה בשנת 2011.

⁸ הצוות כולל נציגים מבנק ישראל, רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל – שגם ערך את הסקר – והאוניברסיטה העברית.

מהנתונים המנהליים עולה כי הרוב המכריע של הזכאים הם עובדים עם ילדים עד גיל 18 (כ-80%), וכי לשליש מכלל הזכאים יש 3 או יותר ילדים. כ-24% מהזכאים הם עולים, 21% ערבים ו-14% חרדים. לזכאים נוכחות יציבה בשוק העבודה: כ-85% מתוכם עבדו לפחות ב-4 מתוך 5 השנים האחרונות. על פי הדיווח בסקר, מרביתם בעלי מקצוע (כ-77%) ומתוכם כ-85% צברו ניסיון מקצועי. כ-39% מהזכאים רכשו השכלה על-תיכונית או אקדמית.

לוח 1

תוצאותיו העיקריות של תשלום המענק, 2012 עד 2014

שנת התשלום			המאפיינים
2014 ¹	2013	2012	
395,887	386,131	370,000	הזכאים
254,992	240,577	181,000	המממשים
3,729	3,680	2,923	המענק השנתי הממוצע ששולם, בש"ח
3,422	3,365	2,675	המענק השנתי הממוצע לזכאי, בש"ח
64	62	50	שיעור המימוש, באחוזים
1.0	0.9	0.5	העלות התקציבית, במיליארדי ש"ח

המקור: נתוני רשות המסים וקובץ השכירים של רשות המסים, 2014.
¹ הנתונים לשנת 2014 מעודכנים לנובמבר 2015.

אף כי מרבית הזכאים מתמידים בשוק העבודה וצברו ניסיון מקצועי, מדובר על אוכלוסייה חלשה יחסית. מהסקר עולה כי כמחצית מהזכאים עברו בחמש השנים האחרונות תקופה שבה חשו עניים, וכ-70% מהזכאים דיווחו שהם אינם מצליחים לכסות את ההוצאות החודשיות של משק הבית. על רקע זה שיעור ניכר מבין הזכאים דיווחו כי ב-12 החודשים שקדמו לסקר הם התנסו במצבים של קושי כלכלי: במשפחותיהם של זכאים עם ילדים כמעט מחצית ויתרו על טיפול שיניים, לכ-30% הוגבל חשבון הבנק, כרבע ויתרו על ביקור אצל רופא מומחה, וכחמישית דיווחו כי בתקופה הנסקרת ניתקו להם את החשמל או את הטלפון (לוח 2).

לוח 2

מצבים של קושי כלכלי שהזכאים נקלעו אליהם ב-12 החודשים שקדמו לסקר, באחוזים, 2014

זכאים בני 55+	זכאים עם ילדים	כלל הזכאים	
39	48	46	ויתר על טיפול שיניים
13	30	27	חשבון הבנק הוגבל
23	27	26	ויתר על ביקור אצל רופא מומחה
18	26	24	ויתר על קניית תרופות
7	20	17	החשמל או הטלפון נותקו

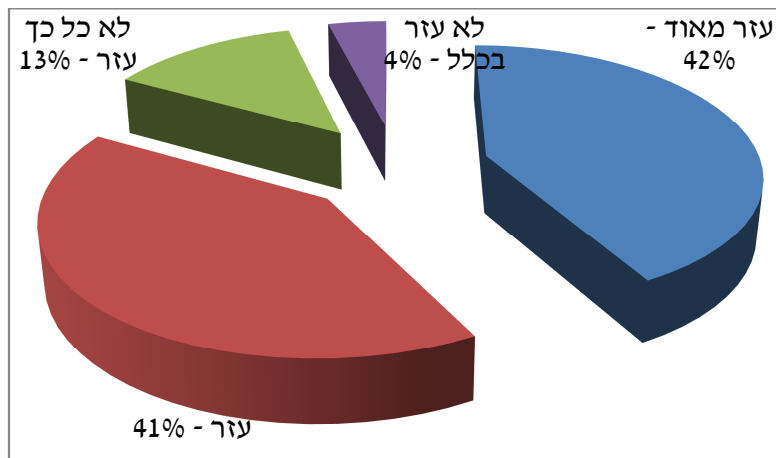
המקור: סקר מענק העבודה, 2014

השפעת המענק על רווחתם הכלכלית של מקבלי

לנוכח קשייהם הכלכליים של הזכאים, מענק העבודה מהווה עבורם מקור הכנסה משמעותי שמקל את הקשיים. מעל ל-80% ממקבלי המענק דיווחו כי המענק עזר להם או עזר מאוד (איור 1).

איור 1

מידת הסיוע הכלכלי הגלומה במענק, על פי תפיסת מקבלי, 2014



המקור: סקר מענק העבודה, 2014

חשיבותו של המענק למשפחות הזכאים משתקפת גם בשימושים שהן עשו בו (לוח 3). במרבית המקרים הן הפנו אותו לתשלום ההוצאות השוטפות של המשפחה (כגון מזון, דיור, חשבונות) או להחזר חובות, ועובדה זו מדגישה את חיוניותו של המענק בשבילן. רק 5% ממקבלי המענק דיווחו כי השתמשו בו לצורך חיסכון. ניתן לראות שהמשפחות ניתבו את המענק גם להוצאות מסוגים אחרים, כגון ביגוד והנעלה, בריאות וחינוך, אולם במקרים אלה מדובר בשיעורים נמוכים יותר.

לוח 3

השימושים שמקבלי המענק עשו בו, 2014

סוגי ההוצאות ¹	אחוזים
הוצאות שוטפות	71
כיסוי אוברדרפט/ החזר חובות	62
ביגוד והנעלה	26
בריאות	18
חינוך	12
מוצרי אלקטרוניקה	7
ריהוט	5
חיסכון	5
תרבות ופנאי	5
שיפוץ הדירה/ תיקון הרכב	4

¹ בסקר ניתן לציין יותר מסוג הוצאה אחד.

המקור: סקר מענק העבודה, 2014

מימוש הזכאות והגורמים המשפיעים עליו

למרות העובדה שהמענק משפר את רווחתם הכלכלית של מקבלי, כשליש מהזכאים אינם מגישים בקשה לקבלו אף שההליך מזורז: כ-80% ממגישי הבקשה דיווחו בסקר כי ההליך בסניף הדואר נמשך בין רבע שעה לחצי שעה.⁹ בסקר נשאלו הזכאים אם הם היו רוצים לקבל את המענק ללא הגשת הבקשה אלא דרך המעסיק. מרבית המקבלים (65% מאלו שהשיבו לשאלה¹⁰) השיבו בשלילה, בין היתר בגלל החשש שהדבר יפגע בשכרם או בתנאי העסקתם (31% מאלו שהשיבו בשלילה). נוסף לכך, מחצית מאלו שלא מימשו את זכאותם והשיבו לשאלה, העדיפו שהוא לא ישולם באמצעות המעסיק.

הסקר מלמד כי הסיבה העיקרית לכך שזכאים אינם מגישים את הבקשה למענק נעוצה באי-ידעה על קיומו או על הדרכים לקבלו. מחקרים מראים כי לידע מפורט על המענק יש השפעה חשובה על קבלתו ועל סכומו.¹¹ בשנת 2014 דיווחו כרבע מהזכאים שהם כלל לא ידעו על המענק. רמת הידע הנמוכה בלטה בקרב גברים (38% מהגברים הזכאים לא ידעו על החוק לעומת 20% בקרב הנשים), חילונים (22% מהחילונים הזכאים לא ידעו על החוק לעומת 9% בלבד מהחרדים הזכאים) ומבוגרים (שליש מהזכאים שגילם +55 לא ידעו על החוק לעומת רבע מהזכאים הצעירים). המודעות לחוק מתואמת עם רמת ההשכלה של הזכאי: בקרב זכאים בעלי השכלה על תיכונית/ אקדמית 65% שמעו על החוק, לעומת 54% בקרב משכילים פחות.

הסקר מלמד כי מקור המידע המרכזי על המענק הוא קרובי משפחה וחברים (לוח 4), וכי יותר מכשליש מהזכאים נחשפו למידע על המענק בעקבות הודעת הזכאות שרשות המסים שלחה אליהם ו/או בעקבות שידורים בטלוויזיה. הסקר מגלה מקורות מידע נוספים, ואלה מרחיבים את האפשרויות לחשוף את המידע על המענק לקבוצות אוכלוסייה מסוימות: עיתונות עבור הזכאים החרדים ורדיו ואינטרנט עבור הזכאים העולים. הלוח אינו כולל מידע על האוכלוסייה הערבית מאחר שבסקר נתקבלו דיווחים סותרים: חלק משמעותי ממקבלי המענק (על בסיס הנתונים המנהליים) דיווחו כי לא שמעו על קיומו.

⁹ כאמור בהערה 1, לא ניתן לקבל את המענק באופן אוטומטי וללא הגשת הטופס. אחת הסיבות לכך היא שהזכאי חייב לחתום על הבקשה ובכך לאשר את הפרטים שהוא מוסר לרשות המסים. כיום אין בסיס חוקי לשימוש בחתימה אלקטרונית לצרכים אלו. נוסף לכך, בטופס מוסר הזכאי את פרטי חשבון הבנק שאליו יש להעביר את המענק.

¹⁰ לא כולל את אלו שהשיבו "לא יודעת".

¹¹ ראו לדוגמה מחקרם של Chetty, Friedman and Saez (2013), "Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impact of the EITC on Earnings", *American Economic Review*.

לוח 4

המקורות שדרכם קיבלו הזכאים מידע על המענק (באחוזים), 2014

מקורות המידע על המענק	כלל הזכאים	חרדים	עולים	יהודים לא-עולים
ידעו על המענק	72	91	74	84
מתוכם :				
קרובי משפחה או חברים	67	77	75	62
מכתב מרשות המסים	36	40	33	41
טלויזיה	36	4	34	40
רדיו	22	15	27	19
עיתונות	19	38	13	23
אינטרנט	18	10	24	17
סניף הדואר	11	7	13	11
המעסיק	4	5	7	3
גוף ממשלתי כלשהו	2	2	1	3
פרסום במשרדי רשות המסים	2	0	2	2
עמותה	1	3	0	1

המקור : סקר מענק העבודה, 2014

המכתבים שבהם רשות המסים מודיעה על הזכאות למענק נשלחים לקראת תום המועד להגשת הבקשה (בדרך כלל ספטמבר) לזכאים שעדיין לא הגישו אותה. הודעות זכאות אלו תורמות להגברת המימוש – 48% מהזכאים שקיבלו את המכתבים הגישו בקשה בעקבותיהם (לוח 5). תרומת המכתבים משתנה מקבוצת אוכלוסייה אחת לאחרת. היא גבוהה במיוחד בקרב חרדים (59% מהחרדים הזכאים שקיבלו את ההודעה הגישו בקשה למענק) ובקרב אימהות במשפחות חד-הוריות (56%). לעומת זאת, ההודעות תורמות פחות לאוכלוסייה הערבית – רק כשליש מהזכאים הערבים שנשלחו אליהם הודעות הגישו בקשה למענק. ייתכן כי הדבר נובע מקושי בהבנת השפה העברית או מכתובות בלתי מעודכנות. החל משנת 2013 נוספה למכתב הודעה קצרה בשפות אחרות (לרבות ערבית), והודעה זו כוללת גם מספר טלפון של מוקד מידע טלפוני בשפות שונות, אך תוספת זו לא שינתה מהותית את תרומת המכתבים.

לוח 5

יעילותן של הודעות הזכאות מטעם רשות המסים :

שיעור המימוש בקרב הזכאים שרשות המסים שלחה אליהם הודעות זכאות, 2014

קבוצות האוכלוסייה	אחוזים
חרדים	59
אימהות במשפחות חד-הוריות	56
נשים	55
זכאים בני 55+	50
עולי שנות ה-90	50
כלל מקבלי המכתבים	48
זכאים עם ילדים	47
גברים	40
ערבים	35

המקור : קובץ השכירים של רשות המסים, 2014

כאשר מנתחים באמצעות רגרסיה הסתברותית רב-משתנית את הגורמים המשפיעים על היכרות הזכאים עם המענק, מוצאים כי לזכאים שגילם עולה על 45 יש סיכוי נמוך יחסית לדעת על המענק – הוא נמוך בכ-8%–10% בהשוואה לזכאים הצעירים יותר; אצל אבות לא-נשואים עם ילדים עד גיל 18 סיכוי זה נמוך בכ-17% ביחס לשאר הזכאים. שליטה נמוכה בעברית מהווה גורם נוסף לחוסר מודעות למענק – אצל עולים שמתקשים לקרוא עברית הסיכוי נמוך בכ-18%. עם הגורמים המגבירים את הסיכוי לדעת על המענק נמנים השכלה על-תיכונית/ אקדמית וזכאות למענק בשנים הקודמות.

השפעת המענק על התעסוקה¹²

הסקר בדק כיצד מקבלי המענק ב-2012 תופסים את השפעתו על תעסוקתם בשנת 2014. מקרב הזכאים שקיבלו את המענק ב-2012 ועבדו במועד הסקר, למעלה משליש דיווחו כי יש לו השפעה על המשך עבודתם. שיעור זה גבוה יותר בקרב הגברים הזכאים (לוח 6). לפי תפיסתם של מקבלי המענק, השפעתו על שעות העבודה נמוכה יותר ומתרכזת בעיקר בגברים. כרבע מהגברים שקיבלו את המענק השיבו כי יש לו השפעה על החלטתם בנוגע לשעות העבודה. בחישוב כולל כ-12% מהנשאלים השיבו כי המענק יתרום להגדלת מספרן של שעות העבודה.

לוח 6

השפעת המענק על התעסוקה, על פי תפיסתם של מקבלים שעבדו במועד הסקר, באחוזים, 2014

המידה שבה המענק של המרואייין משפיע על החלטתו:	סה"כ	גברים	נשים
להמשיך לעבוד			
משפיע	36	41	34
לא משפיע כלל/ לא יודע	64	65	71
לעבוד יותר שעות או פחות			
משפיע	18	24	14
לא משפיע כלל/ לא יודע	82	76	86

המקור: סקר מענק העבודה, 2014

מתאם חיובי בין קבלת המענק לסיכויי הזכאי להמשיך לעבוד בשנת 2014 נמצא גם בניתוח רב-משתני המתבסס על נתוני הסקר. הניתוח בודק את הגורמים המתואמים עם ההסתברות של הזכאים להתמיד בשוק העבודה. הוא מציף את חשיבותו של סכום המענק להתמדה בשוק העבודה – הסיכוי להתמדה עולה עם העלייה בסכום (גם כאשר נכללה בקרה על השכר) – ומלמד כי גם השכלת הזכאי ומספר ילדיו מתואמים אתה חיובית. לעומת זאת, הסיכוי להישאר בשוק העבודה נמוך יותר בקרב זכאיות עם ילד עד גיל 3.

¹² ניתוח מפורט של השפעת המענק על התעסוקה מופיע בתוך בנק ישראל (2015), "מענק העבודה: דוח מעקב של צוות המחקר על שנת הזכאות 2012".

<http://bankisrael.gov.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/2020-2020%20מענק%20העבודה.pdf>

ממצאי הסקר מאשרים כי מענק העבודה ממוקד היטב באוכלוסיית העובדים שמתמודדים עם קשיים כלכליים והוא יעיל בשיפור מצבם הכלכלי. לפיכך הגדלתו של סכום המענק תאפשר לחזק באופן יעיל את התמיכה במשפחות של עובדים בעלי הכנסה נמוכה. דרך נוספת להגדיל את יעילות המענק היא להעלות את שיעור המימוש בקרב הזכאים. שיעור המימוש הכללי אמנם גבוה יחסית אך בקרב הזכאים הערבים הוא נותר נמוך, וממצאי הסקר מלמדים כי הודעות הזכאות של רשות המסים אינן יעילות באוכלוסייה זו, כנראה בשל קשיי השפה. משום כך רצוי להשתמש בהודעות זכאות בשפות שונות (לרבות ערבית, אמהרית, רוסית ועוד) כדי להעלות את שיעור המימוש.