

השנה הראשונה להפעלת התוכנית "מס הכנסה שלילי"

- בשנה הראשונה להפעלת מס הכנסה השלילי שולמו מענקים לכ-28.8 אלף זכאים; המענק השנתי הממוצע עמד על כ-2,600 ש"ח לעובד, ובסך הכול שולמו כ-74 מיליוני ש"ח.
 - כמחצית ממקבלי המענקים קיבלו סכומים שנתיים שבין 2,000 ל-4,000 ש"ח.
 - 65 אחוזים מסכומי המענק הופנו לעובדים שהכנסותיהם נמוכות במיוחד - בשליש התחתון של ההכנסה מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית.
 - המענק השפיע בעיקר על הכנסתם של המקבלים המצויים בחמישונים הנמוכים של ההכנסה לנפש סטנדרטית.
 - 45 אחוזים מהזכאים הפוטנציאליים מימשו את זכאותם למענק בשנת 2008 (אשר נקבע על פי הכנסותיהם ב-2007) - שיעור גבוה יחסית לתוכניות דומות בעולם בשלבי ההפעלה הראשונים.
 - על פי נתוני 2007 נמנו כ-64,000 זכאים פוטנציאליים למענק מס הכנסה שלילי, מתוכם כ-85 אחוזים הורים לילדים ומתמידים בשוק העבודה לאורך שנים, בעלי שכר נמוך אך יציב.
- משנת 2008 מופעלת בישראל, על בסיס ניסיוני, תוכנית מס הכנסה שלילי, המיועדת לצמצם את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ולעודד השתתפות בשוק העבודה באמצעות סבסוד עובדים בעלי שכר נמוך, כדי להגדיל את הכנסתם. בשנה הראשונה להפעלת התוכנית שולמו לעובדים שעמדו בתנאי החוק בשנת המס 2007 מענקים של עד 840 ש"ח לחודש (למשפחות שבהן שני עובדים זכאים ולפחות 3 ילדים). התוכנית מתמקדת בעובדים עם ילדים ובעובדים מבוגרים (בני 55 ומעלה) ללא ילדים עד גיל 18 שהכנסתם נמוכה, ומיושמת באזורים שבהם פועלת גם התוכנית "אורות לתעסוקה" (להלן "אזורי השילוב"). המענק ניתן במספר תשלומים בשנה על בסיס ההכנסות בשנת המס הקודמת ועל סמך תביעות מצד הזכאים. התביעות מוגשות בהליך מזורז וקל לביצוע באמצעות סניפי דואר הממוקמים באזורי השילוב. כדי לסייע לזכאים שלחה רשות המסים הודעות לכל מי שנמצאו זכאים על פי נתוניה - על בסיס הכנסותיהם ב-2007 - ועודדה אותם לבקש את המענק אם הם אכן עומדים בקריטריונים. בשנת 2008 נכללו בתוכנית שכירים בלבד, אך החל משנת 2009 (על בסיס ההכנסות ב-2008) היא מקיפה גם עצמאיים. הרחבת החוק לפריסה ארצית נדחתה - על פי חוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010

- משנת 2010 לשנת 2012 (על בסיס ההכנסות ב-2011). עם זאת, בהתאם ל"חוק המטפלות" תופעל התוכנית בכל הארץ לגבי אימהות לילדים בגיל הרך (עד גיל שנתיים)¹² כבר בשנים 2010 ו-2011 (על בסיס ההכנסות בשנים 2009 ו-2010).

בסקירה זו מוצגים עיקרי הממצאים לגבי השנה הראשונה ליישום החוק: המאפיינים העיקריים של אוכלוסיית הזכאים, גובה המענק והתפלגותו בקרב הזכאים, המגמות העיקריות במימוש הזכאות במסגרת התוכנית והשפעתה על רווחת העובדים הנהנים ממנה.

1. תיאור אוכלוסיית הזכאים¹³

חוק מס הכנסה שלילי מתמקד בעובדים בעלי שכר נמוך ונועד לתמוך בשתי אוכלוסיות עיקריות: משפחות של שכירים עם ילדים (85 אחוזים מהזכאים באזורי השילוב), ועובדים בעלי שכר נמוך בגילים מתקדמים (מעל 55). מתוך המשפחות עם ילדים כ-12 אחוזים הם משפחות חד-הוריות¹⁴. 26 אחוזים מהזכאים הם עולי שנות התשעים, לעומת 23 אחוזים מכלל השכירים במשק¹⁵. שיעורם של הזכאים הערבים - 20 אחוזים - גבוה משמעותית משיעור הערבים באוכלוסיית השכירים בכללה (14 אחוזים).

¹² החוק חל גם על גבר חד-הורי שיש לו ילדים בגיל הרך.

¹³ הניתוח נסב על קובץ השכירים שהוכן על בסיס טופסי 126 ממוכנים. הטופס מוגש לרשות המסים על ידי המעביד, ובו ריכוז של כל התשלומים והניכויים, נקודות הזיכוי, פירוט חודשי העבודה, היקף המשרה וכו' לגבי כל אחד מעובדיו ברמה השנתית. בקובץ נכללו 10 אחוזים מסך השכירים במשק והוא מונה כ-303,000 נדגמים בשנת 2007. לבסיס הנתונים הוספו נתוני הזכאות, סכומי המענק והמיצוי בפועל. מאפיינים נוספים שצורפו הם מספר ילדים וגילם, תאריך העלייה ומקום המגורים - על סמך הנתונים שנתקבלו ממשד הפנים.

¹⁴ מהמחקרים שנערכו בארה"ב עולה כי קבוצה זו הושפעה בצורה מובהקת מהחוק, וכי היקפי התעסוקה של אימהות חד-הוריות מתואמים חיובית עם תשלומי המענק. ראו לדוגמה: N. Eissa and J. Leibman, "Labor Supply Response to the EITC", 1996; B. Meyer and D. Rosenbaum, "Welfare, the EITC and the Labor supply of the Single Mothers", 2001.

¹⁵ הניתוח נערך על סמך נתונים מינהליים, השונים במקצת מהנתונים של סקר כוח האדם וסקר ההכנסות של הלמ"ס עקב הבדלים בהגדרת אוכלוסיית השכירים: בסיס הנתונים המינהלי מגדיר כשכיר כל פרט שעבד לפחות יום אחד בשנת המס, ואילו בסקרים הני"ל הגדרת השכיר מצומצמת יותר.

לוח ב'-2: מאפיינים עיקריים של דפוסי התעסוקה של הזכאים בשנת 2007

עובדים מעל גיל 23 עם עד 2 ילדים		עובדים מעל גיל 23 עם 3 ויותר ילדים		עובדים מבוגרים 55+	
זכאים	לא זכאים*	זכאים	לא זכאים*	זכאים	לא זכאים*
3,735	8,932	3,866	8,674	3,661	9,315
10	11	10	11	10	10
36	40	38	40	61	62
3,019	6,422	2,125	4,652	3,884	9,460
1,437	2,974	928	1,874	2,315	4,743

* שכירים לא זכאים המתגוררים באזורי השילוב.

אפיונים נוספים המצביעים על נוכחות יציבה בשוק העבודה הם משק עבודה שנתי ממוצע של כ-10 חודשים לאורך השנים והיקפי משרה¹⁷ קבועים (לוח ב'-4).

מרבית הזכאים עבדו בשנת 2007 תקופה ממושכת (כ-10 חודשים בממוצע) והשתכרו מעט מעל לשכר המינימום¹⁶ (לוח ב'-2).

לוח ב'-4: דפוסי התעסוקה של הזכאים בשנים 2002 עד 2007*

2007	2006	2005	2004	2003	2002
3,782	3,686	3,591	3,558	3,558	3,579
3,679	3,501	3,335	3,335	3,335	3,267
3	5	8	7	7	10
10.2	10.3	10	10	10	9.8

* מתוך זכאים אשר עבדו כשכירים באותן שנים.
** השכר מחושב על פי חודשי העבודה בפועל.

יציבותו של השכר השנתי הממוצע נובעת בין היתר מהעובדה ששכרם של כמחצית מהזכאים (ב-2008) שעבדו בשנים 2002 עד 2006 (לאורך מרבית התקופה) נותר ברמה קבועה לאורך השנים: יותר מ-30 אלף מן הזכאים האמורים היו באותה תקופה בעלי ניסיון תעסוקתי של 3 שנים ויותר, השתכרו בין 2,000 ל-4,000 ש"ח, ואצל רובם רמת השכר

נתוני הלוח מדגישים את המיקוד של חוק מס הכנסה שלילי בעובדים בעלי שכר נמוך מאוד: שכרם עומד בממוצע על 42 אחוזים מזה של שאר השכירים בעלי מאפיינים דמוגרפיים דומים המתגוררים באזורי השילוב. ההכנסה מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית של הזכאים אינה מגיעה למחצית ההכנסה לנפש סטנדרטית של הלא-זכאים שתכונותיהם דומות אף באחת מקבוצות הזכאות.

ניתוח התעסוקה של הזכאים בחמש השנים שקדמו ל-2007 מבהיר כי מדובר באוכלוסייה המשולבת היטב בשוק העבודה: יותר ממחצית מהזכאים עבדו ברצף בשנים 2002 עד 2006 (לוח ב'-3), וכ-70 אחוזים עבדו באותה תקופה לפחות שלוש שנים.

לוח ב'-3: שיעור הזכאים שעבדו ברצף כשכירים בשנים 2002-2006 (אחוזים)

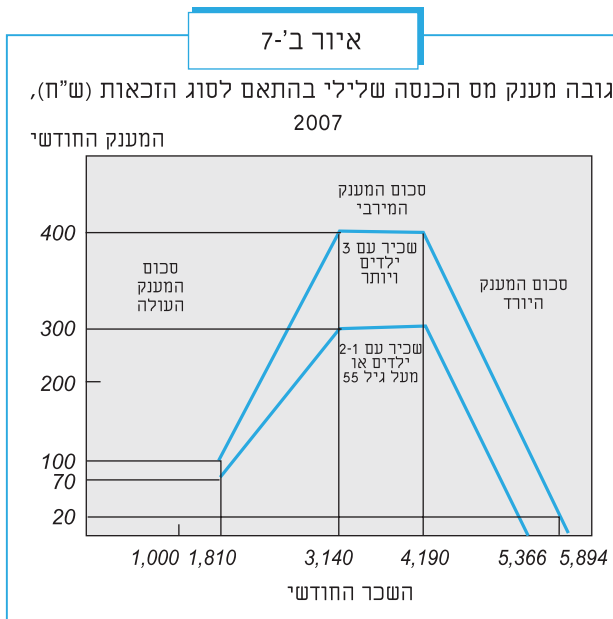
שנה	5 שנים 2002-2006	4 שנים 2003-2006	3 שנים 2004-2006	שנתיים 2005-2006
כלל הזכאים	56	61	69	77

¹⁷ נתוני הקובץ לא כוללים שעות עבודה, ולכן הערכנו את היקף המשרה על פי נתוני השכר החודשי הממוצע.

¹⁶ שכר המינימום הממוצע לשנת 2007 היה 3,679 ש"ח לחודש.

2. גובה המענק והתפלגותו בקרב אוכלוסיית הזכאים

חישוב המענק ביחס לרמת ההכנסה הממוצעת בנוי בצורת טרפז: סכום המענק עולה תחילה עם השכר, מגיע למקסימום בטווח הכנסות מסוים, ובו הוא נשאר קבוע, ובטווח ההכנסות הגבוהות יותר המענק יורד בהדרגה (איור ב'-7).



35 אחוזים מסך הזכאים שיש להם ילדים נמצאים בתחום השטוח של הטרפז - כלומר משתכרים ברמות השכר המקנות את המענק המרבי (290 ש"ח לחודש לזכאי עם עד 2 ילדים ו-420 ש"ח לחודש לזכאי עם 3 ויותר ילדים). באוכלוסייה זו ניכרת מגמת עלייה של שיעור הזכאים בהתאם לעליית שכרם החודשי, וחלק גדול מזכאים אלו (36 אחוזים), נמצא בתחום היורד של הטרפז. כנגד זאת, משקלה של קבוצת העובדים המבוגרים הזכאים למענק המרבי נמוך יותר (30 אחוזים), וחלק גדול ממנה (39 אחוזים) נמצא בתחום העולה.

בהתפלגות על פני הטרפז ניכר הבדל מגדרי - בין הזכאים לזכאיות. בשל הבדלי השכר חלקם של הגברים הזכאים הולך עולה - מ-23 אחוזים ברמות השכר הנמוכות, ל-35 אחוזים בתחום השטוח ועד ל-43 אחוזים בתחום היורד - ואילו שיעורן של הנשים גבוה ביותר ברמות השכר הנמוכות (36 אחוזים), והוא הולך ויורד: ל-33 אחוזים בתחום השטוח ועד ל-29 אחוזים בתחום היורד.

נותרה יציבה¹⁸. בשנים 2005-2006 כשני שלישים מהזכאים עבדו יותר מ-8 חודשים בממוצע שנתי (לוח ב'-5). עם זאת המספר הגדול של עובדים שלא עבדו במשך מלוא התקופה מלמד על הקושי לשמור על תעסוקה יציבה בקצה הנמוך של שוק העבודה.

לוח ב'-5: התפלגות הזכאים לפי חודשי עבודה, ממוצע 2005 ו-2006

מספר חודשי עבודה, ממוצע	משקל (אחוזים)
1-4	11
5-8	22
9-11	24
12	43
סה"כ	100

בדקנו את השכר שקיבלו בשנים 2005 ו-2006 העובדים שהיו זכאים ב-2008 למס הכנסה שלילי. למרות ההתמדה התעסוקתית במשך חמש השנים הקודמות שכרם של מרבית הזכאים נותר נמוך או קרוב לשכר המינימום (לדוגמה בשנים 2005 ו-2006 - לוח ב'-6). מכאן שחוק מס הכנסה שלילי אכן תומך בעובדים שלמרות נוכחותם היציבה בשוק העבודה שכרם נמוך לאורך שנים.

לוח ב'-6: התפלגות הזכאים לפי רמות השכר, ממוצע 2005 ו-2006

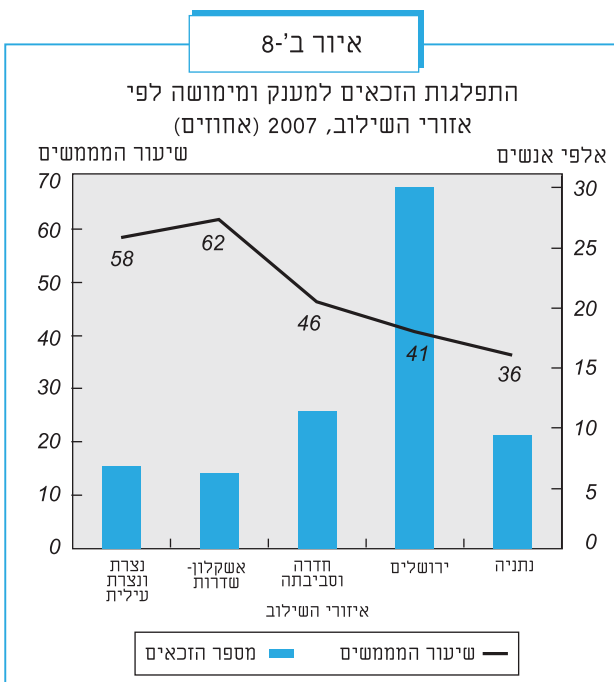
טווח השכר (ש"ח לחודש)	משקל (אחוזים)
1,000-0	2
2,000-1,001	10
3,000-2,001	23
4,000-3,001	30
5,000-4,001	23
6,000-5,001	8
7,000-6,001	2
8,000-7,001	2

¹⁸ השכר השנתי הממוצע (המחושב בהתאם למספר חודשי העבודה בפועל) הוגדר כיציב אם סטייתו מהשכר הממוצע של העובד בחמש השנים 2002 עד 2006 לא עולה על 20 אחוזים.

45 אחוזים ממשותפי התוכנית מימשו את זכאותם; שיעורי המימוש גבוהים במקצת מהמוצע בקרב עולי שנות התשעים (48 אחוזים) והערבים (49 אחוזים).²⁰ שיעורי המימוש של הזכאות בישראל גבוהים מאשר בתכנית הפדרלית של ארה"ב בשנים הראשונות להפעלתה.

המימוש לפי אזורים

שיעורי המימוש שונים במידה ניכרת מאזור לאזור²¹: בעוד שבנצרת/נצרת-עילית ואשקלון/שדרות מימשו את הזכאות מעל למחצית הזכאים, בנתניה מימשו את זכאותם רק כשליש מהזכאים (איור ב'-8).



המימוש לפי ההיסטוריה התעסוקתית

שיעור המימוש מתואם עם שנות הניסיון התעסוקתי בחמש השנים שקדמו לשנת הזכאות: בקרב הזכאים שעבדו בשנים 2002 עד 2006 עד 3 שנים הוא עולה מ-38 אחוזים ל-44 אחוזים, ובקרב הזכאים שעבדו באותה תקופה 4 ו-5 שנים הוא גבוה יותר - 46 אחוזים ו-47 אחוזים, בהתאמה.

²⁰ ללא תושבי מזרח ירושלים.

²¹ התפלגות הזכאים באזורי השילוב: בירושלים - כ-47 אחוזים מסך הזכאים; בחדרה וסביבתה - כ-18 אחוזים; בנתניה - כ-15 אחוזים; בנצרת/נצרת-עילית - כ-10 אחוזים; בשדרות/אשקלון - כ-10 אחוזים.

מקומו של הזכאי על פני הטרפו משפיע על התנהגותו התעסוקתית: הפרוגרסיביות של מס ההכנסה השלילי בתחום העולה של הטרפו מעודדת את הזכאים להגדיל את היצע עבודתם כדי להביא את סכום המענק למקסימום, ואילו בחלק היורד של הטרפו יש לזכאים תמריץ להפחית את שעות עבודתם כדי לצמצם את הקטנת המענק.

3. מיצוי הזכאות למענק מס הכנסה שלילי

במהלך השנים 2008 ו-2009 הוגשו יותר מ-52 אלף תביעות למענק מס הכנסה שלילי בגין ההכנסות בשנת 2007. מהן אושרו 28.8 אלף, כ-20 אלף נדחו, והשאר נמצאות בטיפול¹⁹. במסגרת התוכנית שולמו כ-74.1 מיליוני ש"ח, וסכום המענק השנתי הממוצע היה כ-2,560 ש"ח. ב-1,140 משפחות קיבלו שני בני הזוג את המענק, בסכום ממוצע של כ-4,700 ש"ח, וסכום המענק השנתי המרבי הגיע ל-9,000 ש"ח. כמחצית ממממשי התוכנית קיבלו מענקים שנתיים שבין 2,000 ל-4,000 ש"ח (לוח ב'-7).

באזורי השילוב מתגוררים כ-490 אלף שכירים, שמתוכם מספר הזכאים הפוטנציאליים נאמד בכ-64,000 - כ-13 אחוזים מכלל השכירים באזורים אלו.

לוח ב'-7: התפלגות מקבלי המענק לפי סכום המענק

משקל הקבוצה בסך המקבלים (אחוזים)	מספר המקבלים	טווח המענק השנתי, ש"ח
16	4,742	999-0
21	5,925	1,999-1,000
23	6,745	2,999-2,000
26	7,503	3,999-3,000
6	1,826	4,999-4,000
7	2,075	5,000+
100	28,818	סה"כ

¹⁹ הסיבה העיקרית למשך הטיפול הארוך בתביעות היא אי-הגשת טופס 126 על ידי המעביד לרשות המסים - הטופס הכולל מידע על סך התשלומים והניכויים בגין שנת המס. על המעביד להגיש טופס זה עד סוף חודש מארס לגבי השנה הקודמת, אך פעמים רבות ניתנת ארכה להגשתו. במקרים שבהם לא הוגש הטופס אושר לתובע להציג את טופס 106, שאותו המעביד חייב להמציא לכל עובד. (נתוני טופס 106 זהים לאלה של טופס 126.)

המימוש לפי סכום המענק

כצפוי שיעור המימוש הולך ומתרחב עם העלייה בסכום המענק השנתי (לוח ב'-8) - מ-18 אחוזים ברמות המענק הנמוכות ועד ל-51 אחוזים בגבוהות יותר. ואולם ברמה המרבית של המענק שיעור המימוש יורד מעט; זאת בעוד שעל פי הניסיון הבין-לאומי, שיעור המימוש הגבוה ביותר הוא בסכום המענק המרבי. ההסבר לתופעה זו הוא שמרבית הזכאים למענק המרבי (עובדים עם 3 ויותר ילדים המשתכרים קרוב לשכר המינימום) מתגוררים במזרח ירושלים²², שם שיעורי המימוש נמוכים מאוד - ככל הנראה בשל חוסר מודעות לקיומה של התוכנית²³.

(כ-48 מיליוני ש"ח) ניתנו לעובדים הנמצאים בשתי השכבות התחתונות של ההתפלגות. מעל ל-60 אחוזים מהתשלומים לעובדים ברמות ההכנסה הגבוהות יותר (מעל 4,000 ש"ח לנפש סטנדרטית) ניתנו לעובדים בגילים 55 ומעלה במשקי בית קטנים, קבוצה המהווה רק כ-15 אחוזים ממקבלי המענק.

תשלומי המענק הגדילו משמעותית את ההכנסה החודשית הממוצעת מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית במשפחות המצויות בשני החמישונים התחתונים של מממשי המענק (לוח ב'-10). בחמישון התחתון התוספת להכנסה היא כ-12 אחוזים, ובחמישון השני - כ-7 אחוזים. לעומת זאת עבור מממשי המענק המצויים בחלק הגבוה יותר של התפלגות ההכנסות - חלקם הגדול בני 55 ומעלה, ללא ילדים - התוספת להכנסה היא נמוכה מאוד.

לוח ב'-8: שיעורי המימוש של הזכאות למענק לפי סכום המענק השנתי

שיעור המימוש (אחוזים)	מספר ממצים	מספר זכאים	טווח מענק (ש"ח לשנה)
18	42	229	100-20
32	2,221	6,929	600-101
41	9,267	22,479	2,100-601
51	14,497	28,640	4,600-2,101
49	2,792	5,724	4,601+
45	28,818	64,000	סה"כ

לוח ב'-9: התפלגות תשלומי המענק בהתאם לקבוצות ההכנסה החודשית מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית באזורי השילוב*

התפלגות המענק לפי קבוצות הכנסה (אחוזים)	סכום המענק ששולם, (אלפי ש"ח)	השיעור מסך הממצים (אחוזים)	משקל הקבוצה (אחוזים)	טווח ההכנסות (ש"ח לחודש)
27	19,957	24	19	1,000-0
38	28,351	38	19	1,001-2,000
20	14,808	21	16	2,001-3,000
11	7,850	12	13	3,001-4,000
3	2,438	5	9	4,001-5,000
1	648	1	6	5,001-6,000
0	78	0	4	6,001-7,000
0		0	13	7,001+
100	74,130	100	100	סה"כ

* חישוב מספר הפרטים במשק בית מתבסס על מצבו המשפחתי של הפרט ועל מספר ילדיו עד גיל 18.

4. השפעת התוכנית על רווחת העובדים

הרוב המכריע של המענק במסגרת התוכנית, אשר הסתכם, כאמור, בכ-74 מיליוני ש"ח, ניתן לשכבות העובדים שהכנסותיהם מעבודה נמצאות בתחתית ההתפלגות (לפי ההכנסות מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית (לוח ב'-9); זאת בהתאם למטרתו של חוק מס הכנסה שלילי - לצמצם את הפערים החברתיים. מניתוח התפלגות ההכנסות של כלל השכירים באזורי השילוב עולה כי 65 אחוזים מסך התמיכה

²² תושבי מזרח ירושלים מהווים כמחצית מסך הזכאים למענק המרבי (בין 400 ל-420 ש"ח בחודש).

²³ לעומת זאת נרשם שיעור מיצוי גבוה יחסית בקרב זכאים ערבים המתגוררים באזורי שילוב אחרים, שבהם נערכה פעילות הסברתית לגבי התוכנית. באזור נצרת הוקם פרויקט משותף של עמותת "ידיד", חברת אגם-מהל"ב, המפעילה את התוכנית "אורות לתעסוקה" באזור זה, ורשות המסים. עובדי הרשות הדריכו את מתנדבי עמותת "ידיד" ואת יועצי התעסוקה של אגם-מהל"ב בדבר פרטי התוכנית.

לוח ב'-10: התפלגות מקבלי המענק לפי חמישוני ההכנסה

חמישוניים					
5	4	3	2	1	
3,710	2,331	1,600	1,136	656	ההכנסה לנפש סטנדרטית (ש"ח לחודש)
87	84	84	83	79	המענק לנפש סטנדרטית (ש"ח לחודש)
2	4	5	7	12	המענק לנפש סטנדרטית כאחוז מההכנסה לנפש סטנדרטית (אחוזים)