

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים

ד"ר מיכאל שראל
ראש פורום קהלת לכלכלה
msarel@kohelet.org.il



מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) בישראל: מי באמת מקבל, וכמה?

1 במרץ 2021

י"ז באדר ה'תשפ"א

אריאל קרלינסקי*

akarlinsky@kohelet.org.il

* כלכלן בפורום קהלת לכלכלה.
אני מבקש להודות לתחום הנגשת מידע למחקר בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולעמיתיי ועמיתותיי בפורום קהלת על הערותיהם המועילות.

תוכנית מענק העבודה בישראל (מס הכנסה שלילי), או בשמה המלא "חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים" הינה תוכנית רווחה ממשלתית להורים לילדים שעובדים ומשתכרים בשוק העבודה הכנסה נמוכה יחסית ולגילאי 55 ומעלה גם אם אינם הורים לילדים.

מאז שנת 2014 כללה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) בסקר המרכזי שלה, "סקר הוצאות משק הבית", שאלה לגבי קבלת מענק עבודה וכן הסכום שהתקבל בגינו. עם זאת, האומדנים מסקרים אלו וכן סך התשלומים בגינם אינם תואמים לנתונים הרשמיים של רשות המסים. סקר הוצאות משק הבית הינו סקר מרכזי של הלמ"ס ועל בסיסו מחושבים, בין היתר, שיעור העוני, חלוקת האוכלוסייה לעשירוני הכנסה, מדדי אי השוויון, ההכנסה הממוצעת למשק בית ועוד.

עקב חוסר התאמה זה, הן בנק ישראל¹ והן הכלכלן הראשי במשרד האוצר² ביקשו לבדוק את התחלקות מענק העבודה והשפעתו בעזרת סימולציות המזהות זכאים על סמך קריטריונים לקבלת המענק וכן על סמך הנחות שונות לגבי שיעור המיצוי בקרב הזכאים.

נייר זה מציג, לראשונה, גישה שונה: על ידי מיזוג בין נתוני סקר הוצאות משק הבית ובין נתונים מנהליים מרשות המסים על קבלת מענק העבודה והסכום שהתקבל עבור מי שנסקרו בסקר הוצאות משק בית, אנו אומדים את מספר המשפחות בישראל שקיבלו מענק עבודה, את הסכום אותו הן קיבלו וכן מה מאפיין את מקבלי המענק בפועל. כלומר, עבור כל נדגם בסקר הוצאות משק הבית, אנו יודעים האם רשות המסים נתנה לו מענק עבודה במהלך שנת הסקר וכן באיזה סכום. לכל נדגם בסקר קיימת "משקולת ניפוח", המבטאת את מספר הפרטים באוכלוסיית ישראל שהוא מייצג. לכן, אם יוסי נדגם בסקר והוא קיבל מענק עבודה (לפי נתוני רשות המסים) והוא מייצג 500 איש, אזי דרכו אנו אומדים 500 מקבלי מענק עבודה. סכימת כל הפרטים שנסקרו בסקר ועבורם רשות המסים סיפקה נתונים על כך שהם קיבלו מענק עבודה, ייתן לנו אומדן לסך מקבלי מענק עבודה בישראל וכן סך המענק שחולק בשנה הנידונה.

השילוב בין נתוני סקרי הוצאות והכנסות משק הבית של הלמ"ס עם נתונים מנהליים מרשות המסים אודות מקבלי מענק העבודה בפועל מאפשר לנו לנצל הן את היקף הנתונים המנהליים והן את עומק הסקר, כך שאנו יכולים לאפיין את מקבלי מענק העבודה לפי מגוון רחב של תכונות שאינן אפשריות בנתונים מנהליים – בין היתר רמת דתיות, עשירון הכנסה למשק בית, בעלות על דירה, הרגלי הוצאה ועוד.

¹ בנק ישראל: דוח בנק ישראל 2019. פרק ז' – סוגיות ברווחה. זמין בכתובת:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/chapter7-2019.aspx>

² משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי: סקירה כלכלית שבועית 11 ביוני 2017: "השפעת מענק העבודה (מס הכנסה שלילי) על העוני ואי השוויון". זמין בכתובת:

https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/weekly_economic_review_11062017/he/weekly_economic_review_weekly_economic_review_11062017.pdf

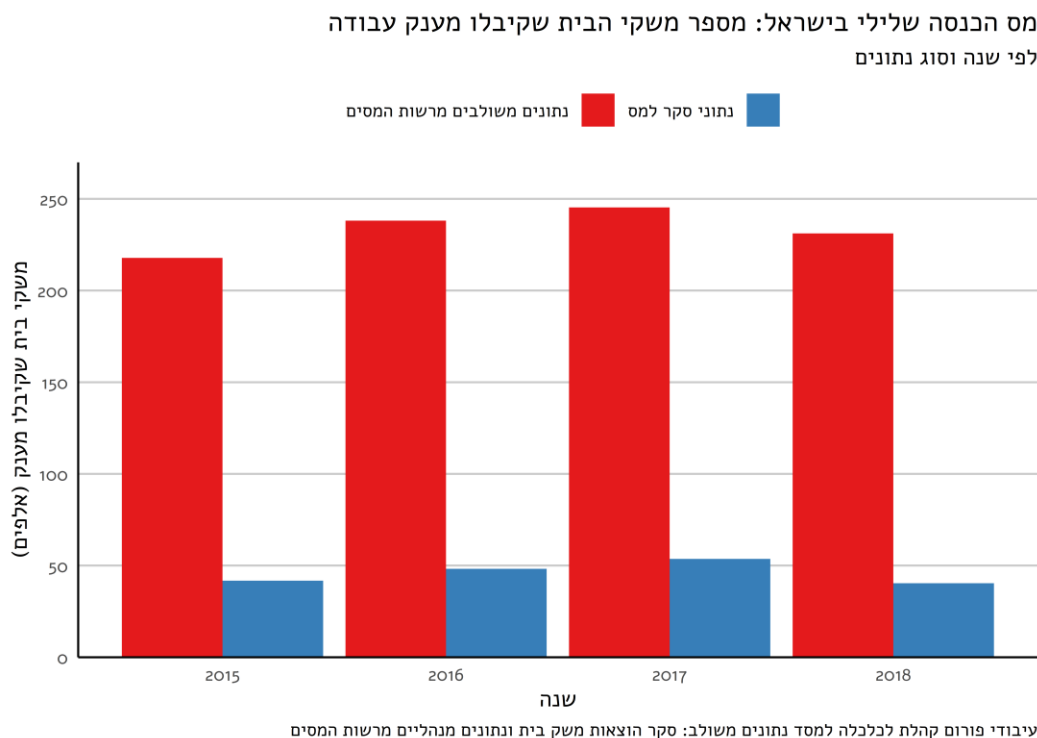
1. נמצאה התאמה נמוכה בין המדווחים בסקר על מענק עבודה לעומת הנתונים המנהליים.

בשנת 2018, 50.1% ממי שדיווחו בסקר על קבלת מענק עבודה אכן קיבלו אותו לפי הנתונים המנהליים. מן הצד השני, 8.6% בלבד ממי שקיבלו מענק עבודה לפי הנתונים המנהליים דיווחו כי קיבלו אותו בסקר הלמ"ס.

2. סך מענק העבודה ששולם גבוה בהרבה מאשר האומדן של סקרי הלמ"ס.

בשנת 2018, לדוגמה, סך תשלומי מענק העבודה הסתכמו ב-628 מיליון שקלים לפי הלמ"ס, אך האומדן המבוסס על שילוב הנתונים המנהליים עם נתוני הסקר מעלה כי הסכום כמעט כפול ועומד על 1.12 מיליארד שקלים, אומדן הקרוב יותר לנתון המדווח על ידי רשות המסים (העומד על 1.32 מיליארד שקלים).³ בנוסף, בעוד שלפי הלמ"ס מענק העבודה הגיע לכמה עשרות אלפי משקי בית בלבד (40 אלף בשנת 2018, 1.5% מסך משקי הבית בישראל), לפי האומדן שלנו המענק מגיע למספר רחב בהרבה של משקי בית ובשנת 2018 הוא הגיע ל-231 אלף משקי בית (8.8% מסך משקי הבית בישראל).

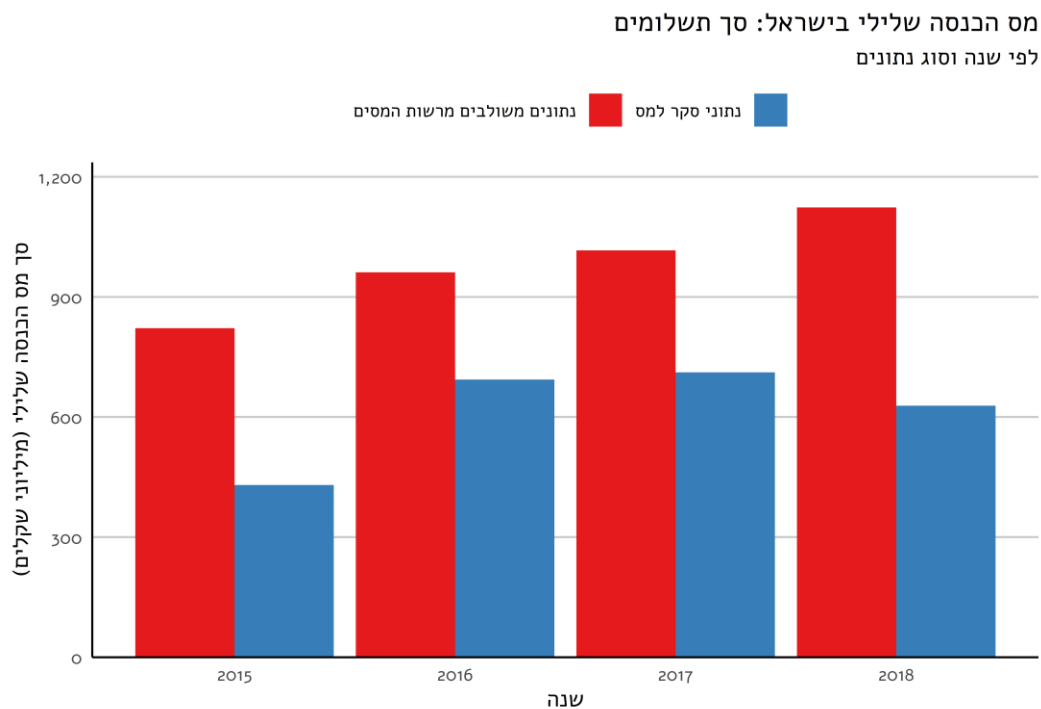
מספר משקי הבית שקיבלו מענק עבודה לפי סוג נתונים ושנה, 2015 עד 2018:



³ התרשים מופיע בנספח לעבודה זו. מקור: רשות המסים בישראל: דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2019. עמ' 47-49. זמין בכתובת:

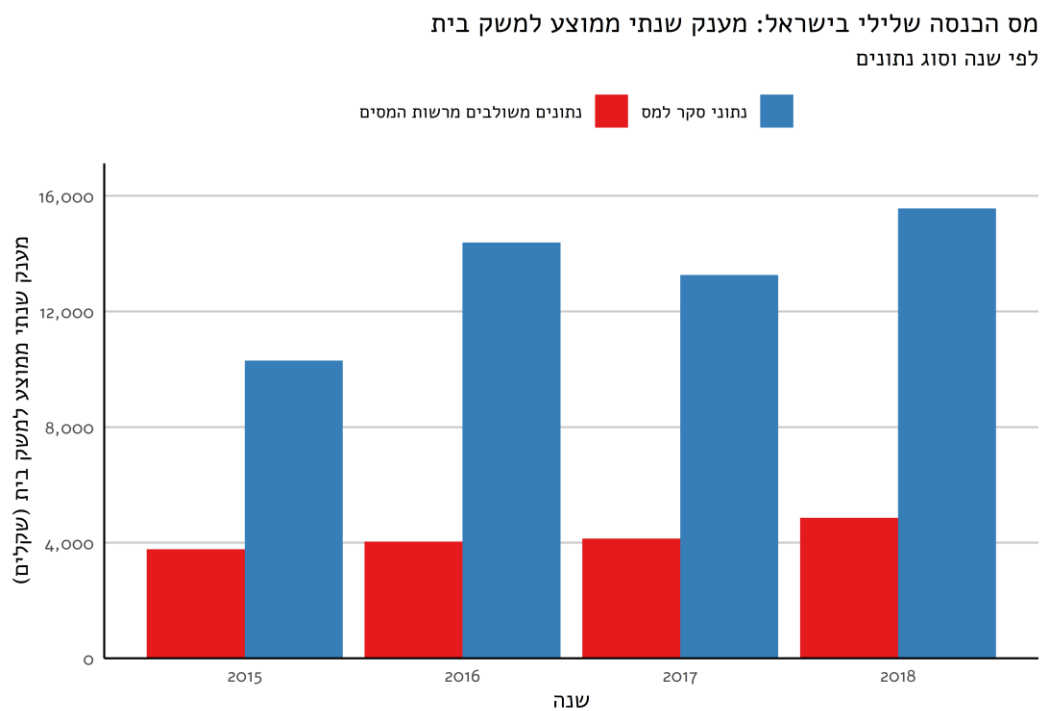
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/tax-freedominformation/he/hofeshmeda2019_acc.pdf

סך תקבולי מענק עבודה לפי סוג נתונים ושנה, 2015 עד 2018:



עיבודי פורום קהלת לכלכלה למסד נתונים משולב: סקר הוצאות משק בית ונתונים מנהליים מרשות המסים

באותה דרך ניתן לבחון את סכום המענק הממוצע למשק בית לפי שנה וסוג הנתונים. ניתוח המעלה כי המענק הממוצע למשק בית בנתוני הלמ"ס גבוה בהרבה מאשר האומדן המבוסס על הנתונים המנהליים המשולבים, עקב התחלקותו על מספר משקי בית גבוה בהרבה:



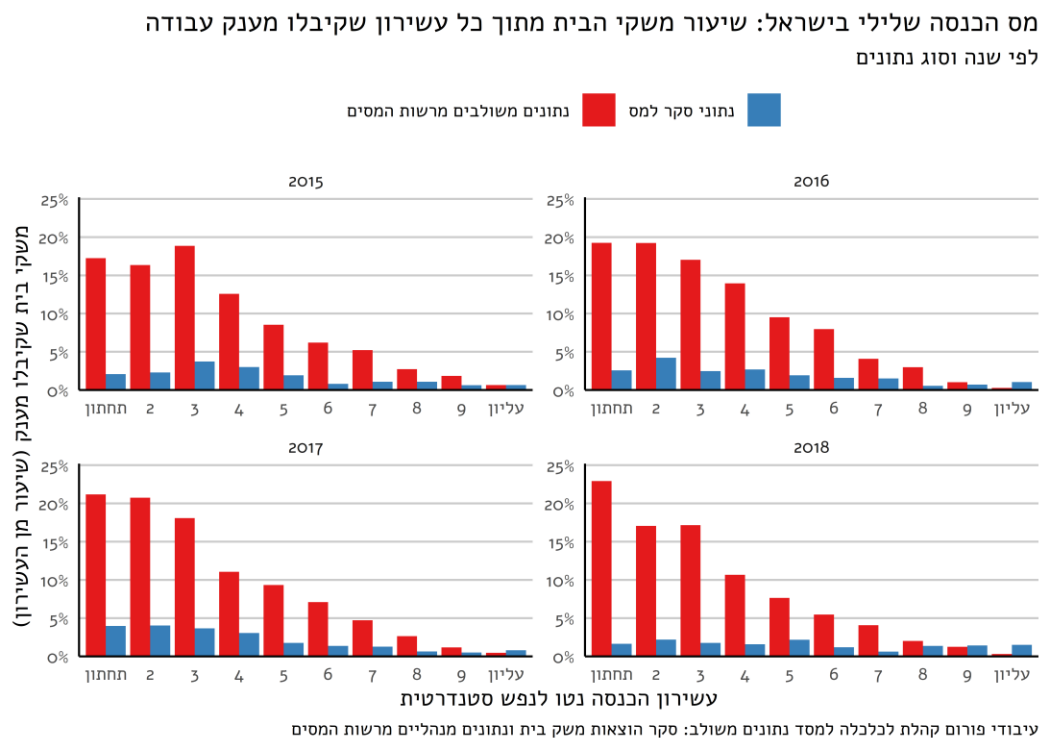
עיבודי פורום קהלת לכלכלה למסד נתונים משולב: סקר הוצאות משק בית ונתונים מנהליים מרשות המסים

3. התפלגות מקבלי המענק על פני עשירונים מוסטת כלפי העשירונים הנמוכים – בשונה מנתוני הסקר.

לפי הלמ"ס התפלגות מקבלי מענק העבודה כמעט "שטוחה" על פני עשירוני ההכנסה של משקי הבית בישראל⁴ – בשנת 2018 כ-1.65% מן העשירון התחתון קיבלו את המענק לעומת 1.5% מן העשירון העליון. כיוון שמדובר במענק שאמור להגיע בעיקרו לבעלי הכנסות נמוכות, היינו מצפים כי התפלגות מקבלי המענק תהיה מוסטת יותר כלפי העשירונים התחתונים.

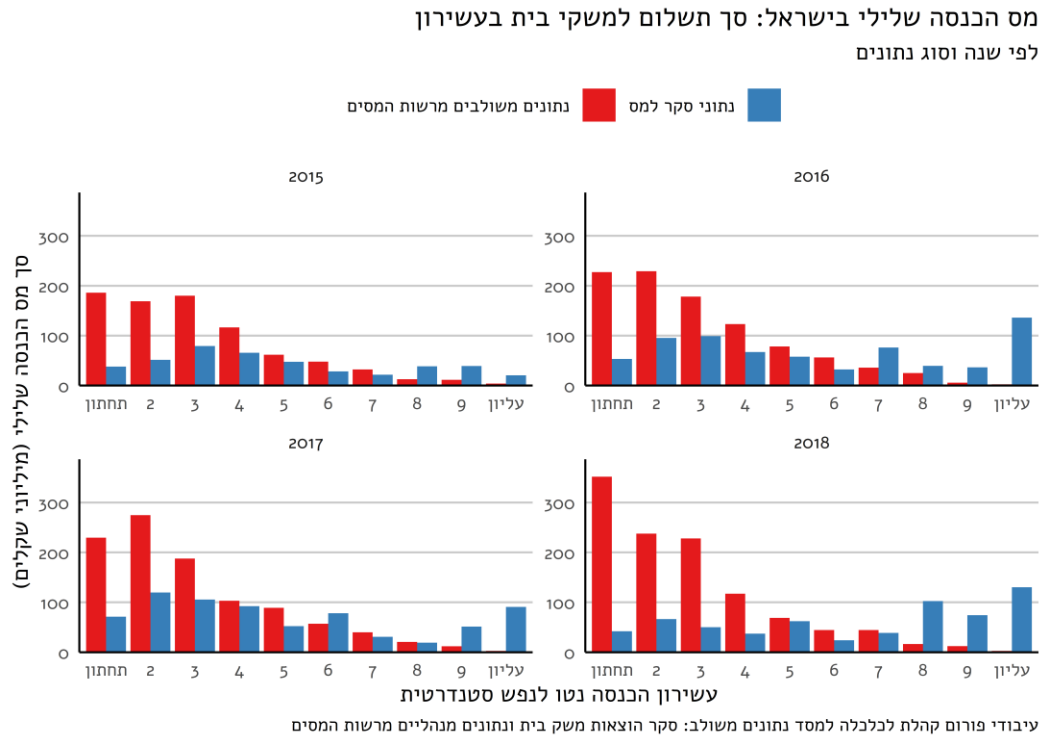
האומדנים על בסיס מיזוג הנתונים המנהליים עם נתוני הסקר מראים כי זהו אכן המצב: בשנת 2018 כ-22.9% ממשקי הבית בעשירון התחתון קיבלו מענק עבודה, לעומת 0.3% מן העשירון העליון. בנוסף, סך המענק שמגיע לעשירונים השונים שונה מאוד בין מקורות הנתונים: לפי נתוני הסקר, בשנת 2018 העשירון העליון קיבל פי 3 יותר כסף במענק עבודה מאשר העשירון התחתון: 130 מיליון שקלים לעומת 42 מיליון שקלים. לפי האומדנים שלנו המצב שונה בתכלית: משקי בית בעשירון התחתון קיבלו 351.6 מיליון שקלים במענק עבודה, לעומת 2.5 מיליון שקלים שקיבלו משקי בית בעשירון העליון.

מספר משקי בית שקיבלו מענק עבודה, כשיעור ממשקי הבית בכל עשירון, לפי שנה וסוג נתונים, 2015 עד 2018:



⁴ משקי הבית חולקו לעשירונים על ידי הלמ"ס לפי ההכנסה נטו לנפש תקנית.

סך תקבולי מענק עבודה בכל עשירון, לפי סוג נתונים ושנה, 2015 עד 2018:



4. ההתפלגות המגזרית של מקבלי מענק העבודה שונה משמעותית מאשר בסקר.

בשנת 2018, לפי דיווחי הלמ"ס, 12% ממשקי הבית שקיבלו מענק עבודה היו ערבים ו-62% יהודים לא-חרדים. לפי האומדן שלנו, מדובר ב-28% ו-50% בהתאמה. שיעור היהודים החרדים מתוך מקבלי המענק דומה בין האומדנים: 20% לפי הלמ"ס ו-19% לפי האומדן שלנו.

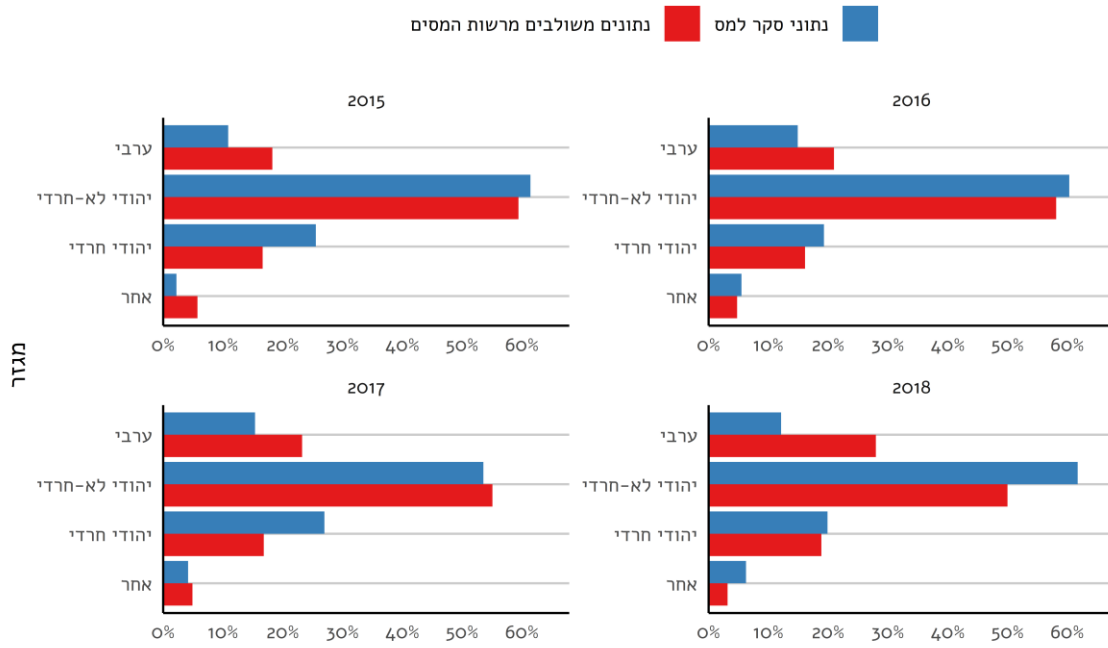
שיעור מקבלי מענק העבודה מתוך כל מגזר שונה באופן חד אף יותר: לפי סקר הלמ"ס, 1.3% בלבד ממשקי הבית הערביים והיהודים הלא-חרדים קיבלו את המענק, ו-4.6% ממשקי הבית החרדים.

לפי האומדן שלנו, 25% ממשקי הבית החרדיים קיבלו מענק עבודה, 17% ממשקי הבית הערביים ו-6% ממשקי הבית היהודים לא-חרדים.

התפלגות מקבלי מס הכנסה שלילי לפי מגזר:

מס הכנסה שלילי בישראל: התפלגות מקבלי מענק עבודה

לפי מגזר, שנה ומקור נתונים



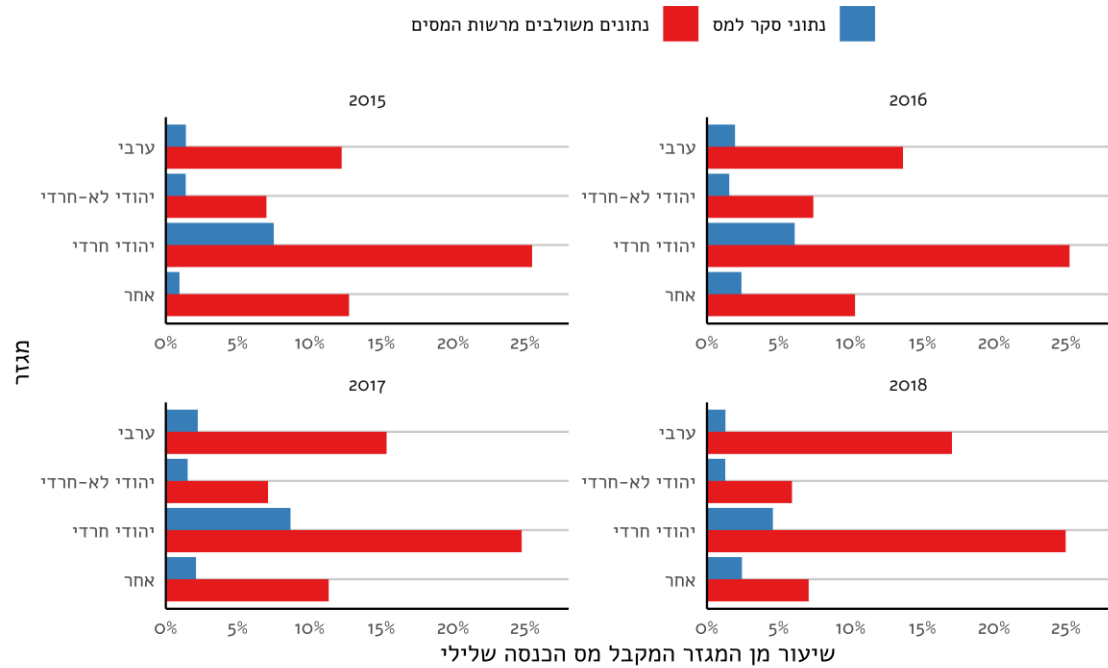
שיעור מסך מקבלי מס הכנסה שלילי בשנה

עיבודי פורום קהלת לכלכלה למסד נתונים משולב: סקר הוצאות משק בית ונתונים מנהליים מרשות המסים

שיעור מקבלי מס הכנסה שלילי מתוך כל מגזר:

מס הכנסה שלילי בישראל: מקבלי מענק עבודה כשיעור מכל מגזר

לפי מגזר, שנה ומקור נתונים



שיעור מן המגזר המקבל מס הכנסה שלילי

עיבודי פורום קהלת לכלכלה למסד נתונים משולב: סקר הוצאות משק בית ונתונים מנהליים מרשות המסים

ממצאים אלה מעלים חשד כבד כי הדיווחים בסקר הוצאות משק הבית אודות מענק העבודה אינם אמינים. השאלה שנשאלים הנסקרים בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס מנוסחת כדלקמן: "ב-3 החודשים האחרונים, האם היו לכם הכנסות שוטפות מהסוגים הבאים: ... החזר מס הכנסה שלילי?"⁵.

ייתכן שנסקרים רבים פירשו סעיף כזה כ"החזר מס הכנסה", כלומר כהחזר של מס הכנסה ששולם ביתר עד 6 שנים אחורה, שהוא מקור הכנסה שונה בתכלית מ"מענק עבודה". הבלבול של הנסקרים בין המושגים השונים יכול להסביר מדוע סך מקבלי המענק ושיעורם באוכלוסייה שונה בין הנתונים המנהליים לנתוני הסקר. כמו כן הוא מסביר את המאפיינים השונים של מקבלי המענק לפי סוג הנתונים ומדוע התחלקות סך תשלומי כל המענקים בין עשירוני ההכנסות בסקר שונה באופן מהותי מאלה הידועים שתואמים את הקריטריונים הידועים לקבלתו.

על בסיס ממצאים אלו, יש לנו שתי הצעות אפשריות:

1. יש לשנות את נוסח השאלה בסקר מ-"החזר מס הכנסה שלילי" ל-"מענק עבודה (מס הכנסה שלילי)". שינוי נוסח זה יפחית באופן משמעותי בלבול אפשרי בין שני המושגים והוא גם מדויק יותר, שכן מענק עבודה אינו החזר (הוא בלתי תלוי בכמות המס ששילם הפרט) אלא מענק.
2. לוותר על שאלה זו ולמשוך את הנתון האמיתי מרשות המסים. מהלך זה יפחית את נטל ההשבה של הנסקרים ומונע באופן מוחלט הטייה אפשרית עקב אי הבנה של שאלת הסקר על ידי הנסקרים.

בנוסף, מחקרי המשך לגבי תחולתו, חלוקתו והשפעתו של מענק העבודה בישראל על תעסוקה, הכנסה, אי-שוויון, עוני יחסי ועוד, צריכים לקחת בחשבון את הפער אותו זיהינו. ייתכן שיש מקום אף לבדוק מחדש פרסומים רשמיים של הלמ"ס על ממצאים עיקריים מסקרי הוצאות והכנסות משק הבית, כמו מדד ג'ני לאי-שוויון, עוני יחסי (המוסד לביטוח לאומי), החלוקה לעשירוני הכנסה נטו ועוד.

מחקר זה נשלח ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לתגובה, ואלו עיקריה:

אנו מסכימים על פי רוב עם הכתוב במחקר. סקר הוצאות משק הבית הוא המקור הבלעדי לאיסוף כל נתוני ההכנסות הכספיות השוטפות של משקי הבית בישראל (עבודה, הון ורכוש, פנסיות ותמיכות). מענק העבודה היא סעיף קטן מאוד במדידת ההכנסות השוטפות של סקר הוצאות משק הבית (פחות מ-0.1% מסך ההכנסות של משקי הבית). הלמ"ס בודקת כל שנה את מהימנות ואיכות הנתונים הנאספים מהמשפחות ביחס לנתונים חיצוניים שונים (כמו נתוני מס הכנסה), על מנת להשתפר ולדייק באיסוף הנתונים ממשקי הבית, ידוע לנו כי קיימת הטייה באיסוף הנתון של מענק העבודה בגלל 3 סיבות מרכזיות:

1. שגיאה במינוח וחוסר היכרות של משקי הבית עם המונח.
2. תקופת החקירה.
3. אופן קבלת המענק (רטרואקטיבי).

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבצעת "הסטה" של אומדנים מסוג זה כך שיתאימו לשנה הקלנדרית של הסקר, וכן מבצעת התאמות כך שהסכומים השונים בו יהיו מבוטאים בצורה חודשית.

מחקר זה אף מחזק זאת.

לכן שונתה השאלה, ומשקי הבית נשאלים החל מסקר 2021 על מענק עבודה (ולא על מס הכנסה שלילי). בהמשך, ובהתאם לזמינות הקבצים המנהליים ולבדיקות נוספות שנערוך, אף נשקול לוותר על השאלה בסקר על מנת למנוע הטיות ולהקל על ההשבה בקרב משקי הבית.

אנו מודים על הסיוע בבחינת מהימנות ואיכות נתוני הסקר.

בנוסף, המלצנו לביטוח לאומי ומשרד האוצר לא לעשות שימוש בנתון זה מהסקר להערכת המדיניות בנושא זה, אלא בנתונים מנהליים.

רשות המיסים: סכומי מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) ששולמו – 2007-2018:



סכומי המענק ששולמו עבור שנות המס 2007-2018

