

רמת ההכנסה והתמריץ לעבודה של הנמצאים במערכת הבטחת הכנסה

- * הגמלה להבטחת הכנסה בישראל אינה נדיבה בהשוואה בין-לאומית.
- * רמתה הנמוכה יחסית של הגמלה, פרוגרסיביות רבה של מערכת המיסוי הישיר בישראל, שיעורי קיזוז נמוכים של הגמלה להבטחת הכנסה ושל הטבות כספיות נוספות כנגד הכנסה מעבודה ומס הכנסה שלילי (המיושם באזורי השילוב בלבד) יוצרים למקבלי הגמלה תמריץ גבוה, בהשוואה בין-לאומית, לצאת לעבודה.
- * הקפדה על אכיפת חוקי העבודה, הגדלת המענק שמקנה תוכנית מס ההכנסה השלילי והרחבת התוכנית לפריסה ארצית יצמצמו את העוני בקרב עובדים בשכר נמוך ויעודדו תעסוקה.

מטרתן המרכזית של מערכות הבטחת ההכנסה בישראל ובעולם היא להבטיח הכנסה מינימלית ("רשת ביטחון" סוציאלית) לאוכלוסייה שאינה מתפרנסת ברמה מספקת או שאינה עובדת בשל חוסר מסוגלות או חוסר מקומות עבודה. עם זאת, מאפייניהן של המערכות להבטחת הכנסה (ובכלל זה שיעורי הקיזוז מהגמלה כנגד הכנסה מעבודה ודרישות מבחן התעסוקה) משמשים אמצעים לעידוד האוכלוסייה המקבלת תשלומי העברה אשר מסוגלת לעבוד להשתלב בתעסוקה (או להגדיל את היצע העבודה שלה) ולהגיע לעצמאות כלכלית. בשנת 2008 קיבלו כ-111 אלף משקי בית בישראל גמלה להבטחת הכנסה, מהם כ-30 אחוזים עולים וכ-26 אחוזים משפחות חד-הוריות. כ-29 אחוזים (כ-32 אלף) מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה היו בעלות הכנסה מעבודה. הכנסתן מעבודה של כ-86 אחוזים מהמשפחות האלה הייתה נמוכה מ-3,000 ש"ח לחודש¹.

גמלה להבטחת הכנסה (חלקית או מלאה) משולמת בישראל על פי חוק הבטחת הכנסה (התשמ"א) למי שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה. במהלך השנים חלו במערכת הבטחת הכנסה בישראל שינויים, ששיקפו תמורות בתפיסה לגבי הקשר בין הגמלאות, ההשתתפות בשוק העבודה והעצמאות הכלכלית של מקבלי הגמלאות. מאז חקיקת חוק הבטחת הכנסה ועד שנת 2003 עלה שיעורם של מקבלי הגמלה מהאוכלוסייה בגיל העבודה עלייה תלולה ורצופה². מגמת הגידול המהיר של מספרם התהפכה בשנת 2003: במסגרת חוק ההסדרים הוכנסו בחוק הבטחת הכנסה תיקונים שהחמירו את התנאים לקבלת גמלה, קיצצו אותה ושינו את המבנה שלה במטרה להפחית את התלות בגמלאות ולעודד יציאה לעבודה. הקבוצות המרכזיות שנפגעו הן הורים יחידים וזוגות עם שני ילדים³.

¹ המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון (2009), סקירה שנתית 2008.

² לפירוט הסיבות לעלייה החדה של מספר מקבלי הגמלה ראו: ע' ברנדר, א' פלד וני' קסיר (קלינר) (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות ה-90", סקר בנק ישראל 74, בנק ישראל – חטיבת המחקר; ני' זוסמן ורי' ופריש (2005), "השפעת תשלומי ההעברה על היצע העבודה של אימהות חד-הוריות", סדרת מאמרים לדיון, 2005.08, בנק ישראל, מחלקת המחקר; ק' פלוג, ני' קסיר (קלינר) וא' ומידן (2005), "חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני", סדרת מאמרים לדיון, 2005.05, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

³ לפירוט ראו המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון (2004), סקירה שנתית 2003-2002.

הזכאות לגמלה וגובהה מותנות במבחן הכנסות ובמבחן תעסוקה. זכאי לגמלה משק בית שהכנסתו מעבודה, מחסכוניות ומנכסים כספיים ואחרים נמוכה מספים שנקבעו⁴ ועמד במבחן תעסוקה⁵ - התייצבות בשירות התעסוקה (או במרכזי התעסוקה של התוכנית "אורות לתעסוקה", שנסגרה בתחילת חודש מאי 2010) - וגילה נכונות לעבוד, בכפיפות למגבלותיו. בהתאם לעמידה במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה ולפי מבנה המשפחה משולמת **גמלה מלאה** למי שאינם יכולים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה: חולים, נכים, נפגעי עבודה ומובטלים – שאינם זכאים לגמלה לפי תוכניות אחרות. **גמלה חלקית** (השלמת הכנסה) משולמת למי שהכנסתם מעבודה וממקורות אחרים נמוכה מרמתה של ההכנסה המינימלית שנקבעה כנדרשת למחיה, כאשר מן הגמלה המלאה מקוזזת באופן חלקי ההכנסה מעבודה וממקורות אחרים.

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה זכאים להטבות נוספות, בכפיפות לתנאים שונים: (1) **סיוע בדיור**⁶; (2) תוספת **לקצבת הילדים** למשפחות שבהן 3 ילדים ויותר וכן מענק לימודים להורים יחידים ולמשפחות שבהן 4 ילדים ויותר עבור כל שנת לימודים לילדים בני 6-14; (3) **מס הכנסה שלילי** למשתכרים מעבודה 1,810 ועד 5,366 ש"ח לחודש. (תשלום זה ניתן גם למי שאינם זכאים לגמלה להבטחת הכנסה המתגוררים באזורי הניסוי של התוכנית "אורות לתעסוקה"). נוסף על אלה, מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ואחרים שהכנסותיהם נמוכות זכאים להנחות שונות, שערך, ביחס להכנסותיהן, אינו מבוטל: **הנחה על תשלומי ארנונה** (בשיעור שבין 40 ל-90 אחוזים, על פי מבחן הכנסות), **הנחה על שכר הלימוד במעונות-יום** (על פי מבחן הכנסות), **הנחה** אוטומטית של כ-50 אחוזים **על התשלום הקבוע בעבור קו טלפון** בחברת "בזק" ועוד.

גובה הגמלה להבטחת הכנסה ומבנה הגמלה (למשל שיעור הקיזוז ממנה כנגד הכנסה מעבודה), וכן תנאי הזכאות להטבות הנוספות, ובכללן ההנחות, משפיעים על היצע העבודה.

השוואה בין-לאומית של הגמלה להבטחת הכנסה ותשלומי ההעברה

גובה הגמלה להבטחת הכנסה

השוואה בין-לאומית נערכה עבור משקי בית המורכבים משני הורים ושני ילדים (בני 4 ו-6)⁷ עם מפרנס אחד (בישראל האב), שאין לו הכנסות מהון ואין בבעלותו דירת מגורים. הסיבה להתמקדות במשקי בית עם מפרנס אחד היא התרחבות התופעה של עניים עובדים בשנים האחרונות: בשנים 2008-2009 למעלה מ-60 אחוזים מהנפשות העניות התגוררו במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד⁸. סביר כי ההשוואה הבין-לאומית אינה מציגה את מצבן של המשפחות

⁴ דירה יחידה שבה מתגורר התובע אינה נכללת במניין הנכסים. בעלות על רכב מאפשרת קבלת גמלה בכפיפות למגבלות על ערכו ושימושיו של הרכב.

⁵ פטורים ממבחן תעסוקה מי שהגיעו לגיל פרישה, אימהות לילדים עד גיל שנתיים, אב שהוא הורה יחיד שבהחזקתו הבלעדית ילד שטרם מלאו לו שנתיים וקבוצות נוספות. לפירוט ראו אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי (www.btl.gov.il).

⁶ השתתפות בשכר דירה בשוק הפרטי (בסכומים של כ-400-774 ש"ח לחודש למשפחות שני ילדים והורים שגילם נמוך מ-55, המתגוררות ב"אזורי עדיפות לאומית ג'"), סיוע ברכישת דירה וכן עדיפות בקבלת דיור ציבורי. הסיוע ניתן בכפיפות לאי בעלות על דירה ולמאפיינים נוספים. לפירוט ראו אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון (www.moch.gov.il).

⁷ הרכב זה של משק הבית נבחר מטעמי זמינות הנתונים ומידת הרלוונטיות שלו לעומת הרכבים אפשריים אחרים. מספר הילדים וגילם משפיעים בישראל ובמדינות האחרות על גובה תשלומי ההעברה.

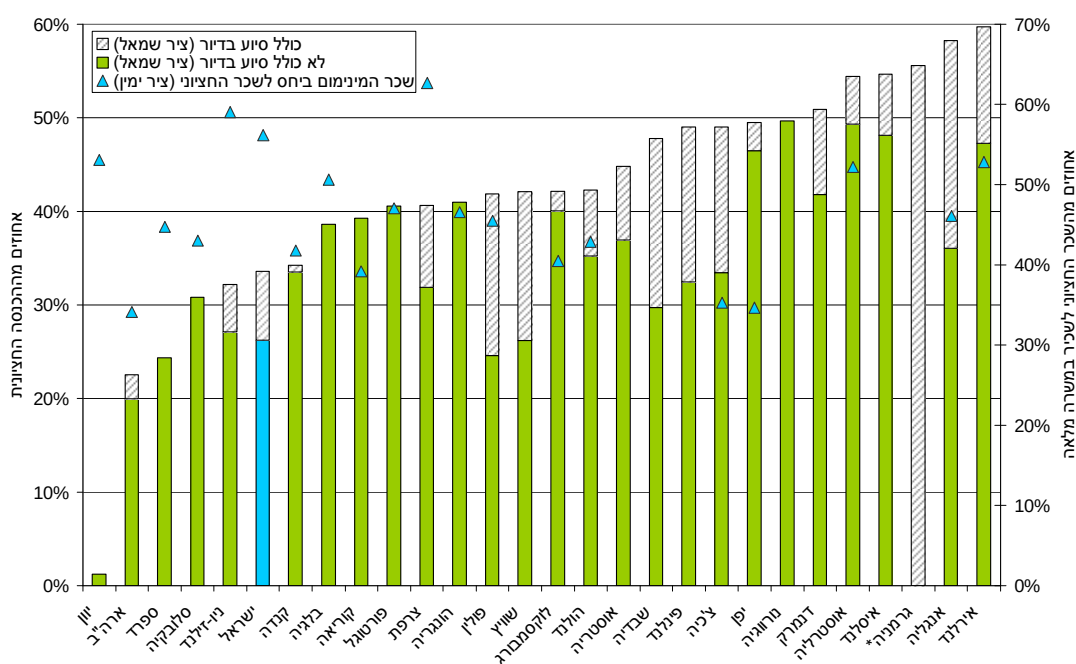
⁸ בנק ישראל (2010), *דין וחשבון* 2009, פרק ח'.

הישראליות העניות שבהן מפרנס אחד במלוא חומרתו, שכן בחלק ניכר מהמשפחות העניות בישראל יש יותר משני ילדים.⁹

איור 1 מראה כי הן בישראל והן ברבות ממדינות OECD ההכנסה של משק בית עם שני הורים ושני ילדים המתקיים מתשלומי העברה בלבד נמצאת לרוב עמוק מתחת לקו העוני על פי ההגדרה היחסית (50 אחוזים מההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית מתוקנת בגין גודלו של משק הבית, על פי השיטה המקובלת ב-OECD). בישראל, גם בתוספת סיוע בדיוור, הכנסתו של משק הבית תיוותר מתחת לקו העוני ובמיקום נמוך מאוד יחסית למדינות אחרות. לעומת זאת שכר המינימום בישראל אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית: רמתו של שכר המינימום בישראל השווה על פי חוק ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע (בחודש אפריל בכל שנה), גבוהה יחסית למדינות אחרות (בהן יש חוק שכר מינימום), וכן רמתו גבוהה ביחס לשכר החציוני לשכיר במשרה מלאה (איור 1). בישראל, וכן ברבות ממדינות ההשוואה, הצטרפות מפרנס נוסף, גם ברמת שכר המינימום, תעלה את הכנסותיו של משק בית זה מעל לקו העוני.¹⁰

איור 1

ההכנסה נטו של משק בית עם שני הורים ושני ילדים מתשלומי העברה¹ כאחוזים מההכנסה החציונית² ושכר המינימום (ברוטו) כאחוזים מהשכר החציוני (ברוטו) לשכיר במשרה מלאה



המקור: OECD, המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל. ישראל: נתונים ל-2008. יתר המדינות – 2007.

הערות לאיור:

⁹ הגימלה להבטחת הכנסה אינה גדלה אם במשפחה יותר משני ילדים. (אמנם משפחות עם שלושה ילדים ומעלה זכאיות לתוספות לקיצבת הילדים, אולם אלה אינן פרופורציוניות לעליית ההוצאות הכרוכות בגידול ילדים נוספים) בנוסף, מספר הנפשות במשפחה ממוצעת בישראל גדול בכנפ מן הממוצע ב-OECD; לכן יש להניח כי הכנסתם של משקי בית שבהם מפרנס אחד בישראל נמוכה אף יותר מזו המופיעה בניתוח – הן באופן מוחלט והן ביחס ל-OECD. Immervoll, H. (2010), "Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100, OECD, Paris, 2009.

1. תשלומי ההעברה כוללים: גימלה להבטחת הכנסה, תשלומים למשפחה (קצבאות ילדים), סיוע בדיוור (עבור תשלום שכר דירה בשוק הפרטי), זיכוי מס. הנתונים באיור מייצגים את הרמה המרבית האפשרית של תשלומי ההעברה.
2. ההכנסה החציונית מתוקנת בגין גודלו של משק הבית, לפי השיטה המקובלת ב-OECD.
- * הנתון לגרמניה הוא סך תשלומי ההעברה, כולל הסיוע בדיוור.

בחינת הרכב ההכנסות של משקי הבית המתקיימים מתשלומי העברה מעלה כי הרכבן שונה בין מדינות. בעוד שבשראל ובגרמניה, למשל, הגמלה להבטחת הכנסה מספקת את החלק הגדול ביותר של ההכנסה, במדינות אחרות סיוע לדיוור (למשל בשבדיה ובאנגליה) ותשלומים למשפחה (למשל בארה"ב) תורמים חלק ניכר יותר להכנסת משקי בית בעלי הכנסות נמוכות מאוד. ממצא זה מלמד כי תשלומי ההעברה למשקי הבית ברמות ההכנסה הנמוכות ניתנים במדינות אחרות כ"תשלומים מיועדים", שגובהם נקבע על פי הערכת ההוצאה של משק הבית (בגין גידול ילדים, דיוור וכו'); זאת בניגוד לקצבה בישראל.

התמריץ ליציאה לעבודה שיוצרות מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי

שיעור המס האפקטיבי השולי (Marginal Effective Tax Rate - METR) מציין איזה חלק מגידולה של ההכנסה בעקבות המעבר לעבודה מקוזז על ידי מסים ישירים והפחתת תמיכות שונות; זהו מדד מקובל הבוחן באיזו מידה מערכות המס ותשלומי ההעברה מתמרצות עבודה¹¹. איור 2 מציג את ערכו של METR במעבר של משק בית עם שני הורים ושני ילדים (בני 4 ו-6) עם מפרנס אחד (בישראל האב), שאין לו הכנסות מהון ואין בבעלותו דירת מגורים מהסתמכות על תשלומי העברה בלבד (כאשר אין הכנסה מעבודה) למצב שבו יש במשק הבית מפרנס יחיד המשתכר מעבודה שכר מינימום (כ-3,700 ש"ח בשנת ההשוואה – 2008). מהאיור עולה כי בישראל שיעור המס האפקטיבי השולי נמוך יחסית למדינות OECD, ולכן הוא מבטא תמריץ גבוה יחסית ליציאה לעבודה; זאת בזכות מספר גורמים: (א) מקומה הנמוך יחסית של ישראל בהשוואה בין-לאומית מבחינת ההכנסה שתשלומי ההעברה מקנים; (ב) שיעור קיזוז מתון של הגמלה להבטחת הכנסה ושל תשלומי ההעברה האחרים כנגד ההכנסה מעבודה; (ג) מס הכנסה שלילי (באזורים שבהם מופעלת התוכנית); (ד) שיעורים נמוכים של מיסוי ישיר על בעלי הכנסות נמוכות, בעיקר בגלל סף מס (הכנסה) גבוה, ושיעורים נמוכים של דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

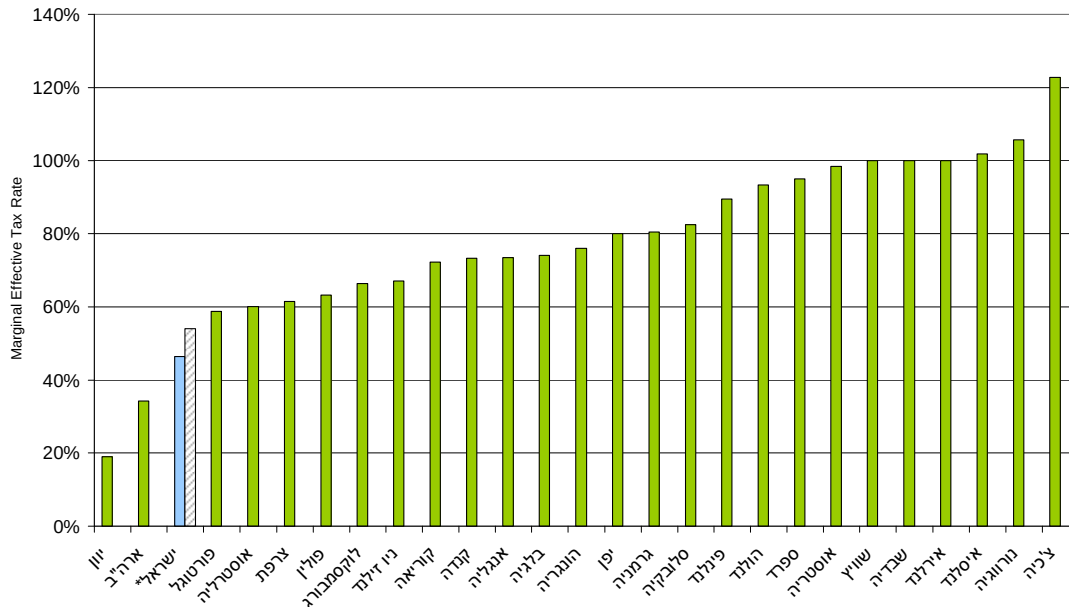
¹¹ $METR = 1 - \frac{\Delta Y_{NET}}{\Delta Y_{GROSS}}$ רכיבי ההכנסה שהובאו בחשבון: שכר, גמלאות להבטחת הכנסה, דמי אבטלה

(כשהם רלוונטיים), תשלומי מס הכנסה, מס בריאות ותשלומי ביטוח לאומי, מס הכנסה שלילי (כאשר קיים), סיוע בדיוור ותשלומי העברה למשפחות (קצבאות ילדים). הסבר מקיף לגבי אופן חישוב המדד ושימושו ניתן למצוא ב-OECD (2005), *Employment Outlook*, Chapter 3: Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-Work Benefits.

איור 2

שיעור המיסוי האפקטיבי השולי (METR)

במעבר מקבלת גמלה להבטחת הכנסה בלבד לתעסוקה בשכר מינימום, 2008



המקור: OECD Tax and Benefits (<http://oecd.org/els/social/workincentives>), המוסד לביטוח לאומי, רשות

המסים בישראל, משרד הביטוי והשיכון ועיבודי בנק ישראל.

*העמודה המלאה מייצגת את האינדיקטור כאשר קיים מס הכנסה שלילי והמקווקות ללא.

סיכום

הגמלה להבטחת הכנסה בישראל אינה נדיבה בהשוואה בין-לאומית: הכנסתם של המתקיימים מהגמלה בלבד ומתשלומי העברה נוספים (כקצבת ילדים ובתוספת סיוע בדיוור) עומדת על כ-34 אחוזים בלבד מההכנסה החציונית, מתוקנת בגין גודלו של משק הבית. בשל פרוגרסיביות רבה של מערכת המיסוי הישיר בישראל, שיעורי קיזוז נמוכים יחסית של הגמלה כנגד הכנסה מעבודה ומס הכנסה שלילי (באזורים שבהם התוכנית מופעלת) - כניסתם של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה למעגל העבודה, אפילו בשכר מינימום, מביאה לשיפור של ממש בהכנסה הפנויה של משק הבית; מכאן שהתמריץ הנובע ממערכת המיסוי הפרוגרסיבית ומתשלומי ההעברה הנמוכים להשתתפות בשוק העבודה בישראל גבוה ביחס למקובל במדינות אחרות. באופן כללי, יש במדינות ההשוואה מיתאם גבוה בין גובה תשלומי ההעברה ו-METR. (במילים אחרות: מערכת לא נדיבה של גמלאות מתואמת עם תמריצים גבוהים לעבודה.) עם זאת, אף ששכר המינימום בישראל גבוה יחסית לשכר החציוני של שכיר במשרה מלאה, הסיכוי למצוא עבודה יציבה במשרה מלאה ברמת שכר זו אינו גבוה, והציות לשכר המינימום לוקה בחסר¹². מכאן שיש להגביר את יכולתם של מקבלי הגמלאות ובעלי כושר ההשתכרות הנמוך להשתלב בתעסוקה ולהבטיח את זכויותיהם בשוק העבודה. במסגרת זו יש לגבש מודל כלל ארצי חלופי ל"אורות לתעסוקה", שיסייע למקבלי

¹² על פי סקר הכנסות לשנים 2008-2009 כ-14 אחוזים מכלל העובדים במשרה מלאה השתכרו בתקופה זו פחות משכר המינימום.

הבטחת הכנסה לצאת לעבודה ולהתמיד בה. נוסף על כך יש להקפיד על אכיפת חוקי העבודה, להגדיל את המענק שמקנה תוכנית מס ההכנסה השלילי, להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית וכן להגדיל את היצע השירותים תומכי-העבודה (כשיפור הנגישות התחבורתית של מקומות העבודה וסידורים איכותיים של השגחה על ילדים¹³).

¹³ בעניין זה ראו גם OECD (2010), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*.