

כי הם זכאים למענק צריכים להגיש לרשות המיסוי טופס בקשה לקבלתו באמצעות סניפי הדואר, הפרוסים ברחבי הארץ.

חשוב להדגיש כי על פי הערכות של קובעי המדיניות ומחקרים בעולם, השיטה שנבחרה בארץ, של מתן המענק ישירות למוטב, יעילה יותר מן השיטות המעניקות את ההטבה דרך המעסיקים בהשגת מטרותיה של התוכנית - הפחתת העוני והגדלת ההשתתפות בשוק העבודה; זאת משום שבהענקת ישירה לעובד הזליגה של ההטבה אל המעסיקים נמוכה יותר. גם בארץ נמצא, ביישום תוכניות דומות, כי מתן ההטבה ישירות למוטב השיגה את מטרותה ומנעה את זליגתה אל המעסיקים¹⁸.

שיעור המיצוי של התוכנית בישראל עד ינואר 2009

הגשת הטפסים החלה בחודש ספטמבר 2008, ובסיום השלב הראשון, שבו ניתנו המענקים על סמך ההכנסות ב-2007, הוגשו 52,593 בקשות על ידי מועמדים למענק, ומתוכם 25,770 נמצאו זכאים. מתוך אלה שלא נמצאו זכאים, כ-70 אחוזים לא עמדו בתנאים המזכים במענק (בעיקר על פי מבחן ההכנסה), וכ-30 אחוזים לא נמצאו זכאים מסיבות אחרות (כגון אי-דיווח על הכנסותיהם על ידי המעסיקים). מאחר שעם הלא-זכאים נמנים כ-5,000 מגישי בקשות שלגביהם טרם התקבלו נתוני

לוח ב'6: התפלגות התביעות והזכאים

מקום המגורים של מגישי התביעות	התביעות שהוגשו לרשות המיסוי	מזה: זכאים
נצרת	8,674	3,749
חדרה	8,963	4,494
נתניה	5,045	3,018
ירושלים	19,824	11,337
אשקלון	7,952	3,171
לא ידוע	2,115	1
סה"כ	52,593	25,770

¹⁸ ראו: אסתר טולדנו ונעם זוסמן *מס הכנסה שלילי וגלגול סבסוד השכר על ידי מעסיקים: המקרה של המענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת*, המוסד לביטוח לאומי, יוני 2008.

אמנם קופות החולים הן הלקוח העיקרי של בתי החולים הציבוריים, אך לאלו הכנסות גם מהמוסד לביטוח לאומי (850 מיליוני ש"ח)¹⁵, ממשרד הביטחון וצה"ל (200 מיליוני ש"ח) ומצרכני שירות פרטיים אחרים (500 מיליוני ש"ח) – בעיקר שירותים שצורכות חברות הביטוח. העלאת התעריף של יום אשפוז תגדיל את ההוצאה של מערכת הביטחון ושל המוסד לביטוח לאומי בכ-110 מיליוני ש"ח.

מס הכנסה שלילי: מאזן ביניים מאז הפעלת התוכנית בספטמבר

- משאלוני המעקב של המחקר הרשמי על מס הכנסה שלילי בישראל נמצא כי כרבע מהמשתתפים הכירו את התוכנית טרם הפעלתה.
- עד סוף ינואר 2009 אושרו כ-26 אלף בקשות להענקת מס הכנסה שלילי - שיעור מיצוי של כ-38.5 אחוזים, בהתאם לסטנדרטים של תוכניות מקבילות בעולם בשלבים ההתחלתיים להפעלתן.
- בארה"ב נמצא כי שיעור הנהנים ממס הכנסה שלילי עלה, בתגובה על שיפור נרחב בתנאי התוכנית לאחר שנים רבות להפעלתה.

דברים כלליים

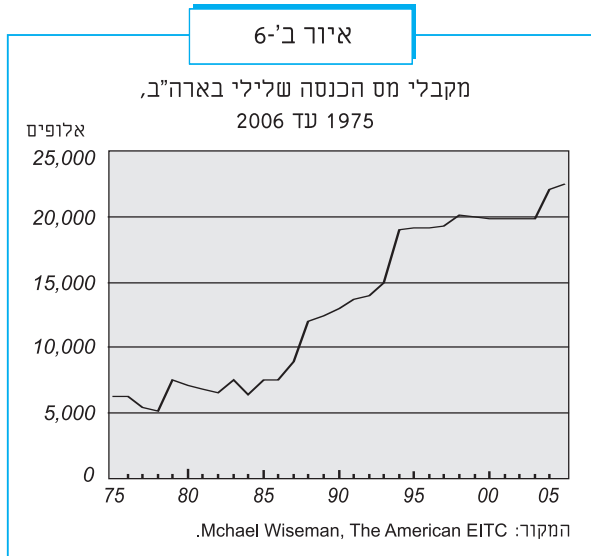
תוכנית מס הכנסה שלילי מופעלת באזורים נבחרים בארץ – האזורים שבהם מופעלת התוכנית "אורות לתעסוקה"¹⁶ - החל מאוקטובר 2008. התוכנית מעניקה לעובדים בעלי הכנסה נמוכה סכומים שיגיעו עד כ-400 ש"ח לחודש. הסכומים הגבוהים ביותר, במסגרת זו, מוענקים למשפחות שבהן 3 ילדים ויותר ולמשפחות עם שני מפרנסים שהכנסתם הכוללת לא עולה על 10,000 ש"ח¹⁷. על פי החוק התוכנית תורחב בשנת 2010 לכל אזורי הארץ. כדי להשתתף בתוכנית, אזרחים הגרים באזורי הפעלתה אשר מעריכים

¹⁵ המוסד לביטוח לאומי משלם לבתי החולים מענק אשפוז למימון הוצאות הלידה והאשפוז של היולדות והיילודים.

¹⁶ ירושלים, אשקלון ושדרות, נצרת ונצרת עילית (כולל עין מאהל), וחדרה (כולל באקה-גית, משמרות, עין עירון, ערעה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור, בסמ"ה) ונתניה.

¹⁷ בהשוואה בין-לאומית התוכנית בישראל היא נדיבה יחסית עבור משפחות עם שני מפרנסים. ראו סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 122, עמ' 22-25.

זינוק בשיעור המיצוי, לרמה השוררת היום. על פי אומדן שנערך בשנת 2001 שיעור המיצוי באותה שנה עמד על כ-75 אחוזים¹⁹.



לוח ב'-8: גידול ההשתתפות בקליפורניה שבארה"ב (מבוסס על Hotz et al 2003)*

השנה	אחוז המשתתפים בעלי ההכנסה/הרווחים (החיוביים)	אחוז המשתתפים מתוך מקבלי קצבאות הרווחה
1992	50	23
1993	50	24
1994	56	30
1995	62	37
1996	64	40
1997	69	47
1998	70	51
1999	73	56
הגידול (ב-%) מ-1992 עד 1999		
	46	140.6

* Hotz, Mullin and Scholz, "Trends in the EITC take-up and receipt for California's welfare population", 1992-1999.

¹⁹ אומדן זה נערך על ידי ה-U.S. General Accounting Office על סמך הצלבה של נתוני רשות המיסוי (IRS) וסקר ההכנסות.

לוח ב'-7: הפריסה החודשית של המענקים בישראל*

	2009	2008
ספטמבר	2,484	2,671
אוקטובר	11,317	5,185
נובמבר	25,770	4,113
דצמבר	2,484	2,671
ינואר	25,770	4,113
סה"כ	64.3	11.6

* המענק מתייחס לסכום המגיע לזכאים על סמך הכנסותיהם ב-2007. עד כה שולם בפועל רק חלק ממנו (בסך הכול 30.5 מיליון ש"ח).

המעבידים, סביר שמספר הזכאים יעלה. לוח ב'-6 מציג את התפלגות התביעות לפי מרכזי הגבייה של רשות המיסוי, ולוח ב'-7 מראה את הפריסה החודשית של הזכאים, הן על פי מספרם והן על פי המענק שאושר. עד כה אושרו מענקים בסך 64.3 מיליון ש"ח - כאמור, על סמך הכנסות הזכאים בשנת 2007.

אוכלוסיית הזכאים כוללת, על פי האומדנים של רשות המיסוי, כ-67,000 זכאים פוטנציאליים, ומכאן ששיעור המיצוי של התוכנית עומד היום על כ-38.5 אחוזים – שיעור התואם את הסטנדרטים של תוכניות מקבילות בעולם בשלבים הראשונים להפעלתן. קצב הגשתן של הבקשות עולה (לוח ב'-7), והוא הוסיף וגבר בדצמבר, בעקבות מאמץ מיוחד של רשות המיסוי להגברת המודעות של הזכאים; לפיכך ניתן לחזות כי בשלב השני של התוכנית, שהחל ב-2008, ומבוסס על ההכנסות של שנת 2008, יושג אחוזי השתתפות גבוהים מאלו שנרשמו בשלבים המקבילים של ניסיונות קודמים בעולם. מאמץ זה כלל משלוח מכתבים לזכאים הפוטנציאליים בחודשים האחרונים של 2008 והארכת האפשרות להגשת בקשות למענק עד סוף ינואר 2009.

רמת המיצוי במס הכנסה שלילי: הניסיון בארה"ב

באיור ב'-6 ניתן לראות את השינוי במספר המשתתפים בהפעלת מס ההכנסה השלילי הפדראלי (EITC) בארה"ב: מספרם אופיין תחילה בעלויות וירידות, ובעשר השנים הראשונות להפעלת התוכנית הוא עלה ב-2.4 אחוזים בלבד. רק ב-1987, לאחר הרחבה ושיפור של תנאי התוכנית (תחילה הצמדת המענקים לאינפלציה, ולאחר מכן, בין השאר, הגדלתם למשפחות מרובות ילדים), הושג בארה"ב

המחקר תאפשר להתחקות אחר הסיבות למיצוי/אי מיצוי של התוכנית, ואחר השפעת מס ההכנסה השלילי על התעסוקה והעוני; זאת על ידי השוואת התעסוקה וההכנסה של הפרטים שהשתתפו בתוכנית לאלה של אוכלוסייה בעלת מאפיינים כלכליים דומים שלא השתתפה בה. במסגרת המחקר ייעשה ניסיון לבדוק גם אם עובדים שטופלו ביותר מתוכנית אחת (מס הכנסה שלילי ו"אורות לתעסוקה") מגיבים על תמריצי המדיניות החדשים בעוצמה חזקה יותר מאשר אלה שטופלו בתוכנית מס הכנסה שלילי בלבד, או שלא טופלו כלל.

נתוני המחקר שימשו כדי לבדוק, באמצעות שאלונים טלפוניים, מה הייתה רמת המודעות של הנשאלים בקבוצת הטיפול המתגוררים באזורים שבהם מופעלת התוכנית. (בקבוצה זו רוב הפרטים, אך לא כולם, הם בטווח ההכנסה המזכה במס הכנסה שלילי). מן השאלונים התקבל כי כ- **25 אחוזים** מהנשאלים ידעו על התוכנית בקיץ 2008 (אז התקיימו השאלונים הטלפוניים) – כלומר כחודשיים לפני הפעלת התוכנית. שיעור זה נמוך יחסית, והוא נבע כנראה מחוסר מודעות של המשתתפים הפוטנציאליים בתקופה שלפני הפעלת התוכנית. חשוב להזכיר שבאותה תקופה לא הופעלו אמצעים להגברת המודעות לתוכנית.

שיעור ההשתתפות בהמשך יושפע ממאמצי האיתור והפרסום של גופים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים, הפועלים להגדלת הכיסוי ולמימוש הזכויות שהתוכנית מעניקה. לשם כך מתנהלת בימים אלה פעילות של גופים חוף-ממשלתיים כגון "אגם מהל"ב", המפעילה את התוכנית "אורות לתעסוקה" בנצרת, ועמותת "ידיד", ופעילות זו אמורה להתרחב בעתיד. גם בארה"ב גברה מאוד הפעילות של גופים לא-ממשלתיים (עם וללא כוונות רווח), והדבר הגדיל משמעותית את שיעור הכיסוי של התוכנית²⁰.

בארה"ב הופעלו תוכניות רבות של מס הכנסה שלילי גם ברמת המדינות. בקליפורניה הושג בשנת 1992 שיעור השתתפות של 23 אחוזים מתוך מקבלי קצבאות הרווחה - האוכלוסייה שהכנסתה מזכה את המשתתפים במס הכנסה שלילי – ומאז הוא גדל (לוח ב'-8). הלוח מראה שמספר המשתתפים בקליפורניה עלה באופן מתמשך; הוא לא התייצב גם לאחר שבע שנים של הפעלת רפורמות המגדילות את ההשתתפות בשוק העבודה (בשנת 1992), אלא הוסיף ועלה שנה אחר שנה. בשנים 1992 עד 1997 שיעור גידולה של ההשתתפות נע בין 46 אחוזים (כשהוא מחושב כאחוז ממקבלי השכר/הרווחים) ל-141 אחוזים (כשהוא מחושב כאחוז הנזקקים לקצבאות ממערכת הרווחה).

ממצאים על המודעות לתוכנית על פי מחקר המעקב בישראל

במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית של הממשלה הוקם צוות מחקר בין-משרדי שינתח את ההשפעות הצפויות של הפעלת תוכנית מס הכנסה שלילי בישראל על העוני ועל ההשתתפות בשוק העבודה. המחקר ינתח גם את סוגיית שיעור המיצוי של התוכנית. במחקר משתתפים חוקרים מבנק ישראל, ממכון ברוקדייל ומהמוסד לביטוח לאומי, וכן נציגים של המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, של האגף למחקר וכלכלה במשרד האוצר ושל רשות המסים, שהיא הגוף המופקד על הפעלת התוכנית בישראל.

לצורך המחקר נבחר מדגם של כאלפיים אנשים המתגוררים באזורים שבהם תופעל התוכנית – ביניהם ירושלים, אשקלון ושדרות, נצרת, נצרת עילית וחדרה. כן נבחרה קבוצת ביקורת מתוך האזורים שבהם לא יופעל השלב הראשון של התוכנית (בשנים 2008 ו-2009). שיטת

²⁰ראו, למשל, מחקרים של Dodd, Poplawski and Zochowski (2008), Dept. of Economics, University of Oregon.