



**המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון**

**”מס הכנסה שלילי” וגלגול סבסוד השכר לידי מעסיקים:  
המקרה של מענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת\***

מאת

**אסתר טולידנו<sup>†</sup> ונעם זוסמן\***

**ירושלים, סיון התשס”ח, יוני 2008**

---

\* במחקר נעשה שימוש בקבצי חיילים משוחררים משירות סדיר בצה”ל. מטעמי סודיות לא ניתן לחשוף נתונים כלשהם מהם ניתן יהיה לגזור את מספרם. מגבלה זו מונעת הצגת נתונים מפורטים רבים במחקר.  
<sup>†</sup> מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי; \* מחלקת המחקר, בנק ישראל.

## תמצית

"מס הכנסה שלילי" היא מתוכניות ההתערבות הפעילה בשוק העבודה המובילות בעולם, ולאחרונה אף הונהגה בישראל. מטרה מרכזית שלה היא העלאת ההכנסה מעבודה של המוטבים וחילוצם ממעגל העוני. סבסוד השכר עלול להתגלגל לידי המעסיקים, באמצעות הפחתת שכר העובדים, ולפגוע ביעילות התוכנית. המחקר בחן האם בישראל המענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת מתגלגל לידי המעסיקים. ביטול המענק בתעשייה בראשית שנות האלפיים והשבתו לאחר מכן, בשיעור מופחת, שימשו מעין ניסויים טבעיים. הממצא המרכזי הוא שקרוב לודאי לא קיימת תופעה של גלגול הסבסוד לידי המעסיקים, ולכל היותר הגלגול בהיקף מצומצם. הסבר מרכזי לכך עשוי להיות שרבים מהחיילים המשוחררים מקבלים שכר מינימום או קצת מעליו.

## א. מבוא

מאז אמצע שנות התשעים התרחבו מאוד התוכניות להתערבות פעילה בשוק העבודה, והן זוכות לתמיכה הולכת וגוברת של מקבלי ההחלטות. מטרת אותן תוכניות היא העלאת הרווחה של אוכלוסיות השרויות במצוקה – צמצום תלותן בתשלומי העברה, שילובן בתעסוקה וחילוצן ממעגל העוני.

אחת מהתוכניות הבולטות בתחום היא סבסוד שכר למועסקים בשכר נמוך, לרוב דרך זיכוי במס, ואלו מכונות בטעות "מס הכנסה שלילי". כאלו הן, לדוגמא, תוכניות ה-EITC בארה"ב וה-WFTC בבריטניה. לאחרונה הונהג בישראל "מס הכנסה שלילי", החל על עובדים באזורים בהם מתנהלת תוכנית "אורות לתעסוקה", שהכנסתם בתחום של כ-2-6 אלפי ש"ח לחודש. אלו ייהנו מסבסוד חודשי בגובה מרבי של 400 ש"ח (לפירוט ראו פרק ג').

מחקרים מלמדים<sup>1</sup> שלסבסוד שכר השפעה חיובית, אם כי קטנה, על ההשתתפות בשוק העבודה, העשויה להיות מקווצת בחלקה עם צמצום היקף התעסוקה של אלו המועסקים, ושיפור מסוים בהכנסה המשפחתית.

יעילות סבסוד השכר כאמצעי להעלאת ההכנסה המשפחתית וחילוצה מעוני תלויה לא רק בגידול בהיצע העבודה, שהוא לכשעצמו כפי הנראה מצומצם למדי, אלא גם בעליית ההכנסה הנובעת ישירות מקבלת הסבסוד. ואולם, חלק מהסבסוד עלול להתגלגל בסופו של דבר לידי המעסיקים בדמות הפחתת שכר העובדים. הגלגול יכול להתרחש גם באותם מקרים שהסבסוד מועבר ישירות מרשויות המס לידי העובדים – כאשר המעסיקים יכולים להעריך את היקפו – ואפילו אצל עובדים המשתכרים פחות משכר המינימום, במקרה של אי-ציות לחוק. יתר על כן, גלגול חלק מהסבסוד לידי המעסיקים עלול להתבטא, במצב של שיווי משקל בשוק העבודה, גם בירידת שכרם של עובדים שאינם זכאים לסבסוד. מעטים הם המחקרים שבחנו סוגיות אלו והממצאים אינם חד-משמעיים. בישראל הסוגיה לא זכתה כלל להתייחסות.

יוצא, אפוא, כי אילו חלק ניכר מהסבסוד מתגלגל לידי המעסיקים אזי הנהגת "מס הכנסה שלילי" בישראל עשויה להרחיב במידת מה את התעסוקה (ברנדר וסטרבצינסקי, 2006), אך תהיה לה השפעה מוגבלת על צמצום ממדי העוני, שהיא כאמור אחת המטרות המרכזיות של התוכנית.

המחקר מתמקד בתוכנית סבסוד שכר הנהוגה בארץ שנים רבות ובוחרן באיזו מידה, אם בכלל, הסבסוד מתגלגל לידי המעסיקים. הכוונה היא למענק הניתן לחיילים משוחררים שעבדו לפחות חצי שנה בעבודה נדרשת. בשנת 2008 עמד המענק על כ-8.1 אלפי ש"ח. המחקר ניעזר בשינוי חקיקה שאירע בשנת 2001 או אז בוטל המענק בתעשייה; הוא הושב רק כעבור למעלה משנה וגובהו הופחת.

<sup>1</sup> לסקירות ספרות ראו: Blank, Card and Robins, 1999; Blank, 2002; Hotz and Scholz, 2003; Kluge, 2006; Neumark and Wascher, 2007; Neumark, 2007; Eisa and Hoynes, 2006; האקדמיה הלאומית למדעים, 2007; Neumark, 2008.

בהתבסס על שינויי החקיקה, המהווים מעין ניסויים טבעיים, ועל בסיסי נתונים מגוונים המצויים ברשות המוסד לביטוח לאומי, המחקר מעלה שקרוב לודאי לא קיימת תופעה של גלגול הסבסוד לידי המעסיקים, ולכל היותר הגלגול בהיקף מצומצם. הסבר מרכזי לכך עשוי להיות שרבים מהחייילים המשוחררים מקבלים שכר מינימום או קצת מעליו.

סדר העבודה כדלקמן: בפרק ב' תיערך סקירת ספרות; בפרק ג' יתואר חוק ביטוח אבטלה שבמסגרתו ניתן מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת, ושינויי החקיקה בענף התעשייה בהם מתמקד המחקר; לאחר מכן יוצגו שיטת האמידה, בסיס הנתונים וסטטיסטיקה תיאורית; בפרק ה' יובאו תוצאות האמידה ונחתום בסיכום.

## ב. סקירת ספרות

אחד התחומים שזכו להתייחסות מועטה בניתוח ההשפעות הכלכליות של "מס הכנסה שלילי" הוא התחלקות ההטבה בין העובדים למעסיקים, כפי שכבר עמדו על כך Hotz and Scholz (2003):

"We can think of no major EITC-related topic that has not received at least some attention from serious scholars, possibly with the exception of the economic incidence of the credit", (p.192).

Leigh (2005) מצא, בהתבסס על שונות במבנה זיכוי המס במדינות שונות בארה"ב (Earned Income Tax Credit – EITC), כי עלייה של 10 אחוזים בנדיבות הזיכוי מקטינה את השכר לשעת עבודה של נושרים מבית הספר ב-4 אחוזים, של בוגרי תיכון ב-2 אחוזים ובקרב משכילים לא נרשמה תגובה. כמו כן לא היה הבדל בין מועסקים עם ובלי ילדים. יצוין כי בארה"ב זיכוי המס מועבר ישירות מרשויות המס לידי העובדים. Rothstein (2005) התבססה על הרפורמה בתוכנית EITC, שהגדילה מאוד את נדיבות זיכוי המס, ולא מצאה אצל נשים חד-הוריות לא-משכילות גלגול של ההטבה לידי המעסיקים.

Leigh (2007) בחן את ההשפעה של העלאת נדיבות "מס הכנסה שלילי" בבריטניה (Working Families' Tax Credit – WFTC) על היצע העבודה, והראה כי לא ניתן להצביע על ירידה בשכר לשעת עבודה, חרף העובדה שהזיכוי ניתן דרך המעביד. בהתבסס על אותו שינוי חקיקה, מצא Azmat (2006) כי בקרב גברים משכילים שיעור הגלגול עמד על כ-35 אחוזים; לא קיים גלגול בקרב עובדים המשתכרים קרוב לשכר המינימום – שמעבידיהם אינם יכולים להפחית את שכרם וגם לציית לחוק; יש השפעת רוחב חלשה על השכר של יתר העובדים, והיא משמעותית במקרה שמדובר בחברות גדולות, בהן יש סיכוי רב יותר להימצאות חברים לעבודה באותם עיסוקים כמו מקבלי זיכוי המס. הממצא לפיו לא נרשם אצל נשים גלגול של זיכוי המס לידי המעסיקים עשוי להיות מוסבר בחלקיות המשרה שלהן, שבעטייה ההטבה קטנה יחסית, ובשכיחות גבוהה של מקבלות שכר מינימום.

מחקרים נוספים בעלי עניין הם אלו הבוחנים את התחולה של דמי ביטוח לאומי ומיסים ישירים על ההכנסה. Gruber and Krueger (1991) הראו שכ-85 אחוזים מהגידול בנטל ביטוח חובה של עובדים בארה"ב, החל על מעבידיהם, התגלגל להפחתת שכר העובדים. Gruber (1994) מצא כי במלוא העלות למעסיקים בארה"ב הכרוכה בהנהגת ביטוח בריאות לילודות נשאו האמהות העובדות. Anderson and Meyer (1997, 2000) הראו שבין 40 אחוזים למלוא נטל ביטוח אבטלה בארה"ב, שהוחל על המעסיקים, נפל על כתפי העובדים בדמות הפחתת שכר. Gruber (1997) הראה כי בעקבות הפחתה ניכרת של דמי ביטוח לאומי המושתים על המעסיקים בציללה פחת שכרם של העובדים (בתעשייה) באותו שיעור.

בהתבסס על הפחתת שיעורי מס הכנסה בארה"ב, במהלך הרפורמה המקיפה של 1986, מצא Kubik (2004) כי ירידה של 10 נקודות אחוז בשיעור מס ההכנסה השולי החציוני הביאה להפחתה של 1.3-2.5 אחוזים בשכר החציוני ברוטו לשעת עבודה. בהתבסס על תנודות בשיעורי מס ההכנסה על פני זמן בדנמרק, וההבדלים בשיעורי המס המושגים על עובדים באותן חברות במגזר העסקי אך המתגוררים במקומות שונים, הראו Bingley and Lanot (2002) כי סדר גודל של 40 אחוזים מהשינויים בנטל המס התגלגלו על המעסיקים.

לסיכום, ממצאי המחקרים השונים אינם חד-משמעיים: בחלקם לא נמצא כלל גלגול של הסבסוד לידי המעסיקים או של השתת הגידול בנטל המס על העובדים, באחרים נמצא גלגול חלקי, ובשאר המחקרים אותר גלגול מלא. תוצאה זו אינה מפתיעה, כיוון שהיא תלויה במידה רבה בגמישויות הביקוש וההיצע: בשווקים תחרותיים העובדים נושאים בכל המיסים כאשר ההיצע קשיח לחלוטין או הביקוש גמיש לחלוטין, והמעסיקים במקרה ההפוך – אחרת הן העובדים והן המעסיקים מתחלקים בנטל בהתאם לגמישויות.

## ג. מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת

ביולי 1982 התקבל בכנסת תיקון לחוק ביטוח אבטלה שמטרתו לעודד חיילים משוחררים לעבוד בעבודה נדרשת, דהינו בעבודה חיונית למשק המדינה, ולצמצם את הסתמכותם על דמי אבטלה. מאז עבר החוק גלגולים רבים (לפירוט ראו: טולידנו, 2001; המוסד לביטוח לאומי, 2007). לפי המצב הנוכחי, חיילים שהחלו לעבוד במהלך השנתיים הראשונות ממועד שחרורם משירות חובה (או בנות משירות לאומי) בעבודה נדרשת – בענפי החקלאות, התעשייה והבינוי, וכן בתחנות דלק ובבתי מלון – ועבדו בעבודה הנדרשת במשורה מלאה לפחות 6 חודשים (4 חודשים בחקלאות), נהנים ממענק חד-פעמי בגובה 8,114 ש"ח (נכון לשנת 2008). המענק משולם על ידי המוסד לביטוח לאומי ישירות לידי המוטבים.

זיהוי השפעת המענק על שכר החיילים המשוחררים מבוסס במידה רבה על הוצאה זמנית של ענף התעשייה מרשימת הענפים המזכים במענק: חיילים שהשתחררו מיולי 2001 ואילך ועבדו בתעשייה לא היו זכאים למענק עד נובמבר 2002. חיילים משוחררים שעבדו בתעשייה בחודשים דצמבר 2002 ואילך היו זכאים למענק בגובה 80 אחוזים מהמענק המלא, אם עמדו בכללי הזכאות הרגילים<sup>2</sup>. במחצית הראשונה של 2001, ערב ביטול המענק בתעשייה, עמד המענק בכל הענפים המזכים על 7,004 ש"ח (במחירים שוטפים). עם השבת המענק בתעשייה בדצמבר 2002 הוא עמד על 5,904 ש"ח (השיעור המופחת) וביתר הענפים המזכים על 7,380 ש"ח (המענק המלא), ונותר באותה רמה בשנים 2003-2004.

ביטול המענק בתעשייה הביא לירידה חדה בשיעור החיילים המשוחררים שפנו לעבוד בתעשייה מכלל החיילים המשוחררים השכירים (תרשים 1)<sup>3</sup>. לעומת זאת בקרב צעירים נרשמה באותה תקופה מגמת ירידה קלה בשיעור השכירים המועסקים בתעשייה.

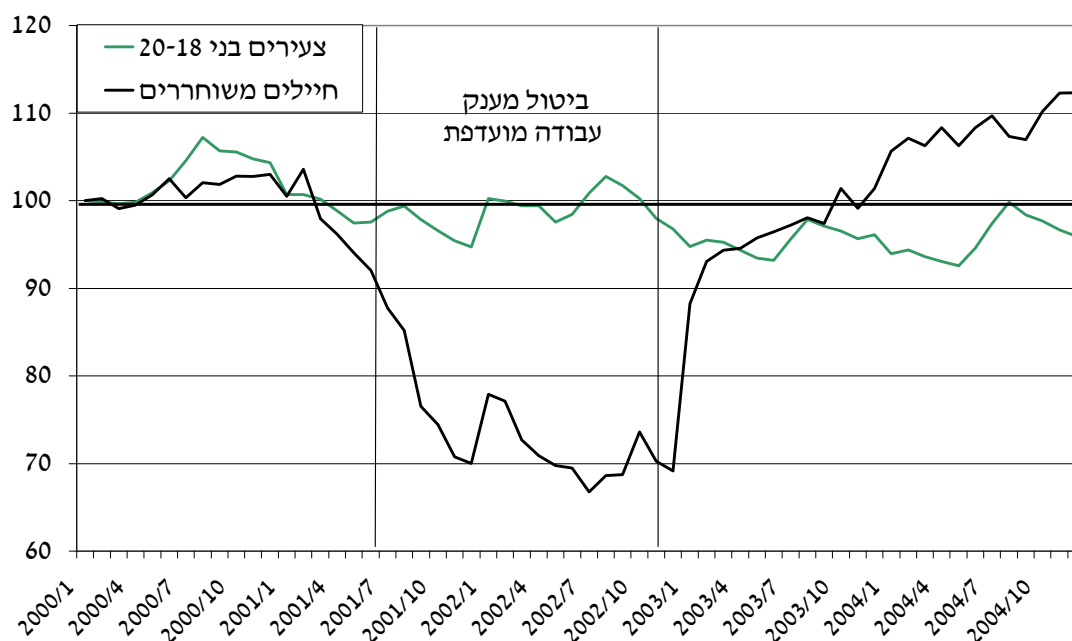
---

<sup>2</sup> ביולי 2006 הושב המענק המלא לתעשייה.

<sup>3</sup> תוצאה זו עולה בקנה אחד עם הממצא של צור ואליהו (2005), שהראו כי בעקבות התיקון לחוק ביטוח אבטלה, שהביא למתן מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת בענפים מזכים, נרשמה עלייה בשיעור הצעירים הפונים לעבוד באותם ענפים.

**תרשים 1. שיעור החיילים המשוחררים והצעירים העובדים בתעשייה מתוך השכירים בקרבם,**

**2004-2000 (מדד, ינואר 2000 = 100)**



המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.

לשם השוואה נציג את מבנה תוכנית "מס הכנסה שלילי" בישראל. בראשית 2008 אושר החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), תשס"ח-2007. בתרשים 2 מוצג גובה הסבסוד כתלות בהכנסה ובמספר הילדים. עובד – שכיר או עצמאי – המתגורר באזור שבו מופעלת התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה ("אורות לתעסוקה") – שמלאו לו 23 שנים ויש לו 1-2 ילדים (+3 ילדים) או עובד ללא ילדים שמלאו לו 55 שנים, והכנסתו החודשית הממוצעת עולה על 1,725 ש"ח ופחותה מ-3,000 ש"ח יקבל 70 (100) ש"ח לחודש (קטע A-A'), בתוספת 16.1 (23.5) אחוזים מהכנסתו העולה על 1,725 ש"ח (קטע A'-B); אם הכנסתו החודשית בין 3,000 ל-4,000 ש"ח ייהנה מ-275 (400) ש"ח לחודש (קטע B-B'); ואם הכנסתו החודשית בין 4,000 ל-5,200 (ל-5,700) ש"ח ייהנה מ-275 (400) ש"ח לחודש בניכוי 23.0 (23.5) אחוזים מההכנסה העולה על 4,000 ש"ח, עד קיזוז הסבסוד (קטע B'-C).<sup>4</sup>

מתווה חוק "מס הכנסה שלילי" מאפשר גלגול של הסבסוד המוענק לשכירים גם לידי מעסיקיהם המציייתים לחוק שכר מינימום, וזאת משני טעמים: ההכנסה המרבית המזכה בסבסוד גבוהה בהרבה משכר המינימום למשרה מלאה; החוק אינו מתייחס לחלקיות המשרה של העובדים ולכן יתכן מצב בו ייהנו מהסבסוד שכירים שהכנסתם החודשית נמוכה משכר המינימום אבל שכרם

<sup>4</sup> בחוק ניתן למצוא את הכללים החלים על הכנסות בן/בת זוג והכנסות שלא מעבודה.



בתחום שבו סבסוד ההכנסה קבוע (קטע B-B') מצוי חלק גדול מהזכאים ל"מס הכנסה שלילי", והסבסוד דומה למעשה למענק לחיילים משוחררים הניתן כסכום קבוע ובלתי תלוי בהיקף ההשתכרות. שיעור הסבסוד המרבי ב"מס הכנסה שלילי" עומד במקרה של עובד עם 2-1 (3+) ילדים על כ-9 (כ-13 אחוזים) מההכנסה. לעומת זאת, במקרה של חיילים משוחררים עומד המענק המלא בשנת 2008 על 1,352 ש"ח לחודש, שהם כ-36 אחוזים משכר המינימום, שיעור הגבוה בהרבה מהשיעור המרבי של הסבסוד ב"מס הכנסה שלילי".

סבסוד השכר במסגרת "מס הכנסה שלילי" ישולם על ידי רשות המיסים ישירות לעובדים אחת לרבעון. ניתן להעריך שמעטים מהם יהיו מודעים למבנה התוכנית. הערכה זו נסמכת על המצב הקיים בארה"ב, שם ניתן הסבסוד בתוכנית EITC אחת לשנה כחלק מהחזרי המס, ומעטים מהמוטבים מכירים את מבנה התוכנית<sup>5</sup>. לפיכך, במובנים רבים המענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת דומה, מנקודת מבטם של המוטבים, ל"מס הכנסה שלילי".

## תרשים 2. סבסוד שכר במסגרת "מס הכנסה שלילי"<sup>1</sup>, לפי הכנסה חודשית ממוצעת

(ש"ח לחודש)



**המקור:** חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), תשס"ח-2007; עיבודי המחברים.

1) עובד בן 23 ומעלה לו 2-1 ילדים (או עובד ללא ילדים שמלאו לו 55) או 3+ ילדים. לשם פשוטות ההצגה ההנחה היא כי בן/בת הזוג לא עובדים ואין הכנסות שלא מעבודה (למעט קצבאות ילדים).

תוכנית סבסוד בולטת נוספת שהופעלה בישראל בעבר הייתה החוק לעידוד המגזר היצרני (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להרחבה ראו: המוסד לביטוח לאומי, 1996). במסגרת החוק, שהונהג בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים והאמרת שיעור האבטלה, ניתן במהלך

<sup>5</sup> זכאים לסבסוד בארה"ב, שהכנסתם גבוהה יחסית, נמצאים מעל סף המס, בדומה למצב בישראל, והדבר מקשה עליהם להבין את מבנה התוכנית.



#### ד. שיטת האמידה, בסיס הנתונים וסטטיסטיקה תיאורית

במהלך התקופה יולי 2001 עד נובמבר 2002 הוצא, כאמור, ענף התעשייה מרשימת הענפים המזכים את החיילים המשוחררים במענק, ולאחר שהמענק הושב הוא נקבע בגובה 80 אחוזים מהמענק שניתן לפני יולי 2001. שינויי החקיקה יצר למעשה מעין שלושה ניסויים טבעיים: א. מעבר מהתקופה המוקדמת בה ניתן המענק לתקופה בה הוא בוטל; ב. מעבר מתקופת הביטול לתקופת המענק המאוחרת; ג. מעבר, לא רציף, ממענק מלא למענק בשיעור 80 אחוזים.

במהלך המחקר נעשה שימוש בשתי קבוצות ביקורת לחיילים המשוחררים שקיבלו מענק (קבוצת הטיפול): חיילים משוחררים שלא קיבלו מענק וצעירים שהיו בני 18-20 במועד המשרה הראשונה שלהם – אשר עבדו באותן חברות בהן הועסקו החיילים המשוחררים שקיבלו מענק. הצעירים, בדומה לחיילים המשוחררים, הם בעלי ותק מועט בשוק העבודה וכפי הנראה לא רכשו השכלה על-תיכונית, ולכן מתאימים לשמש קבוצת ביקורת. משוואה (1) מתארת באופן כללי את שיטת האמידה:

$$(1) \quad W_i = \alpha + \beta X_i + \delta_1 D_i^1 + \delta_2 D_i^2 + \delta_3 (D_i^1 \cdot D_i^2) + \varepsilon_i$$

כאשר:

$W_i$  – השכר החודשי הממוצע (במחירים קבועים של 2000) של פרט  $i$ <sup>6</sup>;

$X$  – מערך מאפיינים דמוגרפיים ואחרים: מגדר, מצב משפחתי, מספר ילדים, לאום, מחוז מגורים, ענף כלכלי, צעיר שהוא גם חייל משוחרר;

$D^1$  – משתנה דמה המציין השתייכות לקבוצת הטיפול;

$D^2$  – משתנה דמה המציין תקופה מאוחרת;

$D^1 \cdot D^2$  – משתנה דמה המציין השתייכות לקבוצת הטיפול בתקופה המאוחרת.

$\delta_3$  הוא האומדן המשקף את ההשפעה של שינוי החקיקה על השכר של קבוצת הטיפול, שהיא מעל ומעבר לתרומה לשכר שיש להשתייכות לקבוצת הטיפול ( $\delta_1$ ) ולהמצאות בתקופה המאוחרת ( $\delta_2$ ). האומדן האחרון נועד לפקח על ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במעבר מהתקופה המוקדמת למאוחרת.

בתקופה בה בוטל המענק לא ניתן לזהות את אותם חיילים משוחררים שהיו נהנים מהמענק אילו ניתן. לכן באמידת השפעת ביטול המענק, או השבתו, על השכר (ניסויים טבעיים א' ו-ב', בהתאמה) ההשוואה היא בין כלל החיילים המשוחררים לצעירים. אפשר בכל זאת לחשב את השפעת שינויי החקיקה הללו על השכר של חיילים משוחררים מקבלי מענק בכפוף לשתי הנחות: (א) השכר של החיילים המשוחררים שלא קיבלו מענק בתקופה בה בוטל המענק, וגם לא היו

<sup>6</sup> חישוב השכר החודשי הממוצע אצל מעביד נתון בשנה מסוימת מבוסס על חלוקת השכר השנתי במספר חודשי העבודה, ובלבד שהיו לפחות שלושה חודשי עבודה. התבססות על פחות משלושה חודשי עבודה עלולה להיות בעייתית בגלל תנודתיות השכר על פני השנה והשפעה גדולה יחסית של התחלה/סיום משרה באמצע החודש על החישוב.

ניתן לזהות מעין ניסוי טבעי נוסף החל על חיילים משוחררים בכל ענפי המשק המזכים במענק, ולא רק בתעשייה: כיוון שהמענק ניתן עבור ששת חודשי העבודה הראשונים המצטברים בעבודה נדרשת, חודשי העבודה הבאים של החייל המשוחרר (ובכלל זה אצל אותו מעביד) לא מובאים בחשבון לצורך קבלת מענק. ניתן על כן לאמוד את המשוואה הבאה:

$$(2) \quad \Delta W_i = \alpha + \beta X_i + W_{i0} + \delta_1 D_i^1 + \varepsilon_i$$

כאשר:

$\Delta W_i$  – ההפרש בין השכר החודשי הממוצע (במחירים קבועים של 2000) של פרט  $i$ , שהועסק אצל אותו מעביד, לאחר התקופה בגינה ניתן המענק לבין השכר בתקופה בה ניתן המענק;<sup>7</sup>  
 $W_{i0}$  – השכר בתקופה בגינה ניתן המענק;

במקרה זה השפעת הסבסוד על השינויים בשכר מגולמים באומדן  $\delta_1$ .

### בסיס הנתונים וסטטיסטיקה תיאורית

המקור הראשוני של הנתונים הוא קובץ חיילים שהשתחררו משירות סדיר בצה"ל בשנים 1998-2004. קובץ החיילים המשוחררים זווג עם קבצי שכר לשנים 1998-2005.<sup>8</sup> נלקחו מהקובץ המאוחד רק חיילים משוחררים שהחלו לעבוד בשנה וחצי מאז שחרורם, שכן רק אותם חיילים עשויים היו ליהנות ממענק בגין עבודה נדרשת. מקבצי השכר ניתן ללמוד על המאפיינים הדמוגרפיים הבסיסיים של החיילים המשוחררים,<sup>9</sup> על תעסוקתם ושכרם במהלך תקופת המחקר, וכן ניתן לזהות את מעסיקיהם ואת הענף הכלכלי שלהם.<sup>10</sup> הקובץ המזווג הופגש עם קובץ חיילים משוחררים שקיבלו מהמוסד לביטוח לאומי מענק בגין עבודה נדרשת.

<sup>7</sup> נלקחו רק עובדים שהחלו את עבודתם בחודש יולי והתמידו בה לפחות תשעה חודשים (כלומר לפחות שלושה חודשים בשנה הבאה). כך ניתן לזהות בוודאות את כל ששת חודשי העבודה בגינם ניתן המענק ואת החודשים לאחר מכן.

<sup>8</sup> שנת 2005 היא השנה האחרונה עבורה היו קבצי שכר זמינים בעת עריכת המחקר.

<sup>9</sup> נתונים על המצב המשפחתי וסמל ישוב מגורים התקבלו מקובץ בריאות, ועל מספר הילדים מקובץ קצבאות ילדים.

<sup>10</sup> בסיכומו של דבר הוגדרו חיילים משוחררים כאלו אשר התחילו לעבוד במהלך השנה וחצי הראשונות ממועד שחרורם ועבדו ברציפות לפחות שלושה חודשים אצל אותו מעביד. זאת במטרה להסתמך רק על משרות שאינן זמניות באופן קיצוני. הדרישה לגבי משך התעסוקה חלה גם על הצעירים.

במהלך המחקר נעשה, כאמור, שימוש בשתי קבוצות ביקורת לחיילים המשוחררים שקיבלו מענק: חיילים משוחררים שלא קיבלו מענק, וצעירים שהיו בני 18-20 במועד המשרה הראשונה שלהם. עבור הצעירים נלקחו רק אותן משרות ראשונות שהיו אצל מעסיקים שהעסיקו חיילים משוחררים ונאספו המאפיינים החברתיים-כלכליים שלהם. יצוין כי חלק מהצעירים היו בהמשך חיילים משוחררים.

אוכלוסיית המחקר הסתכמה בשנים 1998-2005 בכ-479 אלפים, מהם כ-84 אלף חיילים משוחררים שקיבלו מענק. כ-35 אחוזים מהחיילים המשוחררים שקיבלו מענק בשנת 1999 עבדו בתעשייה, בהשוואה לכ-15 אחוזים מהצעירים היהודים בני 18-24 (טולידנו, 2001).

שני שלישים מהחיילים המשוחררים שקיבלו מענק עבודה נדרשת בתעשייה בשנת 2000 הם גברים, רובם ככולם של החיילים יהודים – וכך גם בקרב החיילים המשוחררים שלא קיבלו מענק. לעומת זאת, אצל הצעירים בני 18-20 ניתן למצוא כצפוי שיעור גבוה יותר של נשים וערבים.

### לוח 1. מאפיינים דמוגרפיים-כלכליים של מועסקים בתעשייה

#### הכלולים באוכלוסיית המחקר בשנת 2000<sup>1</sup> (אחוזים)

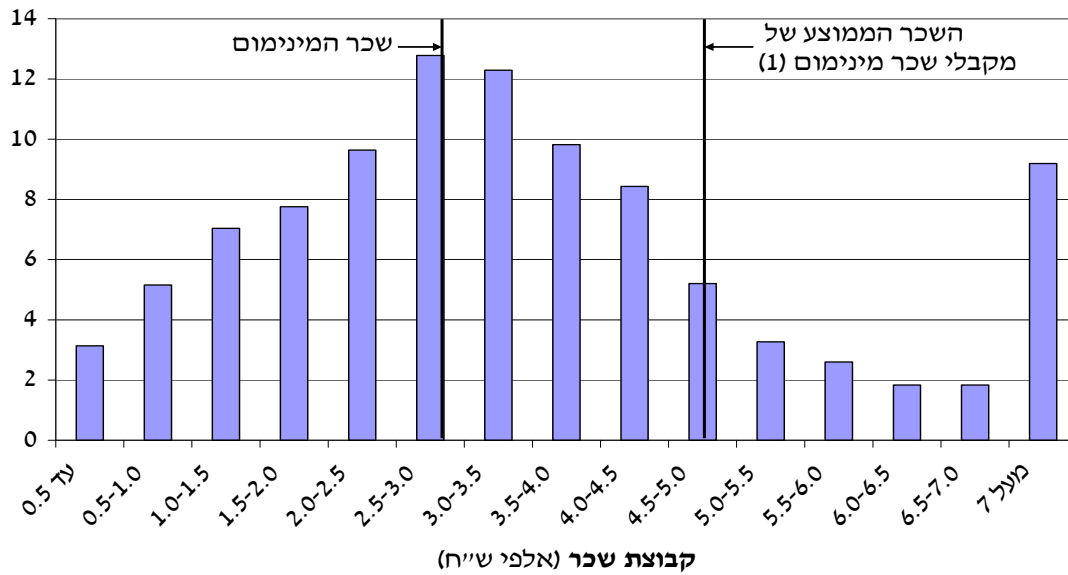
צעירים בני 18-20	חיילים משוחררים		
	לא קיבלו מענק	קיבלו מענק	
55.7	63.7	64.7	גברים
76.8	97.4	98.5	יהודים
5.6	2.8	1.4	עם ילדים
			מחוזות:
35.8	27.6	30.6	הצפון
11.0	13.6	10.9	חיפה
29.2	37.3	35.0	ת"א והמרכז
5.2	4.0	4.4	ירושלים
17.0	14.9	17.0	הדרום וחבל עזה
1.8	1.3	2.2	יהודה ושומרון
2,443	3,759	3,855	ממוצע שכר חודשי (ש"ח):
2,441	3,174	3,554	חציוני
2,923	2,923	2,923	שכר המינימום במשק (ש"ח)
8.2	11.1	13.2	התמדה במשרה <sup>2</sup> (חודשים)

המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.

- (1) שכירים שהחלו לעבוד בשנת 2000 והועסקו לפחות שלושה חודשים אצל אותו מעסיק.
- (2) אצל אותו מעסיק.

### תרשים 3. התפלגות השכר החודשי הממוצע של חיילים משוחררים שקיבלו מענק

עבודה נדרשת בתעשייה בשנת 2000 (אחוזים)



**המקור:** המוסד לביטוח לאומי; דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל; עיבודי המחברים. (1) סקר שערכה התאחדות התעשיינים (ראו דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל, 2000) מלמד שבשנת 1999 אלו שקיבלו שכר מינימום לשעת עבודה השתכרו 4,750 ש"ח לחודש, לעומת שכר מינימום בחוק של 2,965 ש"ח לחודש.

השכר החודשי הממוצע (החציוני) של מקבלי המענק בתעשייה עמד על כ-3.9 (כ-3.6) אלפי ש"ח, בעוד ששכרם של יתר החיילים היה נמוך במקצת וזה של הצעירים הרבה יותר נמוך – יתכן בשל חלקיות משרה קטנה יחסית. באותה העת עמד שכר המינימום על כ-2.9 אלפי ש"ח לחודש וכ-46 אחוזים מהחיילים המשוחררים השתכרו שכר השווה או הנמוך ממנו (תרשים 3). ואולם, מדוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל (יולי 2000) עולה כי המקבלים שכר מינימום לשעת עבודה בתעשייה בשנת 1999 השתכרו 4,750 ש"ח לחודש, כיוון שרכיבי שכר שונים (כשעות נוספות, פרמיות, משמרות) אינם נכללים בשכר המינימום. יוצא אפוא, כי גם אם החיילים המשוחררים אינם מקבלים חלק מאותם רכיבי שכר, ניתן להעריך כי שיעור גבוה מהם משתכר שכר מינימום (הגבול העליון אצל מקבלי המענק עומד על קרוב ל-80 אחוזים). מעניין לציין כי החיילים המשוחררים שקיבלו מענק התמידו במשרה כ-13 חודשים, פרק זמן ארוך יותר מזה של שאר החיילים המשוחררים והרבה יותר מהצעירים. סטטיסטיקה תיאורית נוספת על החיילים המשוחררים שקיבלו מענק ניתן למצוא אצל טולידנו (2001) והמוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם).

מהתבוננות במאפייני החיילים המשוחררים שקיבלו מענק בהשוואה לשאר החיילים ולצעירים עולה, אפוא, בבירור כי החיילים המשוחררים שלא קיבלו מענק מהווים קבוצת ביקורת טובה יותר למקבלי המענק מאשר הצעירים.

## ה. תוצאות האמידה

בלוחות 2-5 מוצגים אומדני השפעת שינויי החקיקה במענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת בתעשייה, והפסקת הזכאות למענק בכל הענפים בתום ששה חודשי עבודה, על השכר החודשי הממוצע של חיילים משוחררים.

האומדנים מצביעים על כך שנשים, ערבים ואלו ללא ילדים משתכרים פחות מגברים, מיהודים וממטופלים בילדים. שכרם של המתגוררים מחוץ לגוש דן (מחוזות ת"א והמרכז) נמוך מזה של המתגוררים במרכז הארץ, והכנסתם של המועסקים בכל הענפים – במיוחד בכרייה וחציבה ובתעשיות המתקדמות – עולה על הכנסתם של המועסקים בענפי המזון, המשקאות והטבק.

שכרם של חיילים משוחררים עולה על שכרם צעירים בני 18-20 העובדים באותן חברות בהם הועסקו החיילים המשוחררים. בתקופה בה בוטל המענק השכר היה דומה לשכר בתקופה קודם לכן.

### ביטול המענק בתעשייה

אומדני השפעת ביטול המענק לחיילים משוחררים בתעשייה על שכרם החודשי הממוצע מוצגים בלוח 2. בעקבות ביטול המענק לא חל שינוי מובהק בשכר של חיילים משוחררים בהשוואה לשכר של צעירים<sup>11</sup>. חישוב השינוי הצפוי בשכר של חיילים משוחררים שהיו יכולים לקבל מענק במידה והוא היה בתוקף (להסבר ראו פרק ד') מלמד כי השכר היה צריך לעלות בסדר גודל של 300 ש"ח לחודש. כיוון שהמענק בעבודה נדרשת עמד ערב ביטולו על 7,004 ש"ח, שהם כ-1,167 ש"ח לחודש, אזי יתכן שסדר גודל של רבע מהמענק התגלגל לידי המעסיקים, אך אומדן זה אינו מובהק.

באמידות נפרדות עבור כל אחד מהענפים הראשיים לא נמצאה השפעה מובהקת של שינוי החקיקה על שכר החיילים המשוחררים, למעט בענפי המזון המשקאות והטבק (עלייה של כ-8 אחוזים, שהם כ-300 ש"ח לחודש) ובתעשיות המתקדמות (כ-19 אחוזים, שהם כ-700 ש"ח לחודש). יצוין כי במרבית הענפים שכרם של החיילים המשוחררים היה קרוב מאוד לשכר המינימום ערב ביטול המענק (ראו גם תרשים 3) – במיוחד בענף המזון, המשקאות והטבק – ורק בענפי הכרייה והחציבה ובתעשיות המתקדמות השכר היה גבוה הרבה יותר.

### השבת המענק בתעשייה

אומדני השפעת השבת המענק לחיילים משוחררים העובדים בעבודה נדרשת בתעשייה על שכרם, יחסית לשכר של צעירים, מוצגים בלוח 3. לא נמצאה כל השפעה כאשר המשתנה המוסבר הוא השכר החודשי הממוצע. במקרה שבו המשתנה המוסבר הוא לוג השכר החודשי הממוצע נרשמה דווקא עליית שכר יחסית בסדר גודל של 6-7 אחוזים (כ-250 ש"ח), וזאת בשעה שאם קיימת

<sup>11</sup> אמידה שבה נכללו מועסקים רק משנת 2000, על מנת להתקרב ליולי 2001, המועד בו בוטל המענק, הניבה תוצאות דומות.

### **הפחתת המענק בתעשייה**

לאחר השבת המענק, הוא נקבע בגובה 80 אחוזים מהמענק שהיה ערב ביטולו – המענק ירד מ-7,004 ש"ח ל-5,904 ש"ח (במחירים שוטפים), שהם הפחתה של 183 ש"ח (242 ש"ח במחירי 2000) לחודש עבודה. כאשר בוחנים את שכרם החודשי הממוצע של חיילים משוחררים שקיבלו מענק בתקופה בה הוא הושב בהשוואה לשכרם ערב ביטול המענק, כל זאת לעומת השכר באותם מועדים של חיילים משוחררים שלא קיבלו מענק, מסתבר כי שכרם החודשי היחסי של מקבלי המענק עלה בסדר גודל של כ-300 ש"ח (לוח 4א). השוואה דומה בין חיילים משוחררים מקבלי מענק לבין צעירים (לוח 4ב) מעלה כי שכרם החודשי היחסי של הראשונים עלה בסדר גודל של 300 ש"ח (700 ש"ח במקרה של לוג השכר).

ממצאים אלו עשויים להעיד על גלגול מלא, ואף למעלה מכך, של המענק לידי המעסיקים. ואולם, יש לזכור שלוש עובדות: א. ההפחתה בגובה המענק קטנה יחסית לזו שהייתה בעת ביטולו, ובהתחשב באופן חישוב השכר החודשי ובתנודתיות שלו קשה לזהות את השפעת הפחתת המענק; ב. חלף פרק זמן לא מבוטל בין מועד ביטול המענק והשבתו, וגורם זה מכביד אף הוא על זיהוי תופעת גלגול השכר; ג. כאשר עורכים השוואה בין שכרם של חיילים משוחררים שלא קיבלו מענק לשכרם של צעירים, בתקופת המענק החלקי לעומת המענק המלא – מעין ניסוי טבעי דמה (פלסבו) – מסתבר כי (לוג) שכרם היחסי של הראשונים עלה בסדר גודל של 400 ש"ח (לוח 4ג). ממצא זה יכול להצביע על תנודתיות בשכר או על השתנות בדפוסי התעסוקה של לפחות אחת משתי האוכלוסיות (למשל חלקיות המשרה), וגורמים אלו יכולים להקרין גם על השימוש באותן אוכלוסיות כקבוצות ביקורת לחיילים המשוחררים שקיבלו מענק במקרה של הפחתה קטנה יחסית בגובה המענק.

### **הפסקת קבלת מענק בכל הענפים**

לבסוף, נבחנה השאלה כיצד סיום קבלת מענק עבודה נדרשת על ידי חיילים משוחררים בשנים 1999-2004, שעבדו בכל הענפים המזכים במענק<sup>12</sup>, השפיעה על שכרם אצל אותו מעביד בחודשי העבודה הבאים, כל זאת בהשוואה לחיילים משוחררים שלא זכו למענק או בהשוואה לצעירים. הבדיקה נערכה בקרב אלו שהחלו לעבוד בחודש יולי של שנה נתונה ועבדו לפחות תשעה חודשים רצופים אצל אותו מעביד. במקרה של חיילים משוחררים שקיבלו מענק, המענק ניתן בגין כל ששת חודשי העבודה בשנה המוקדמת ולא ניתן בכל חודשי העבודה בשנה הבאה, כך שזיהוי תקופת קבלת המענק ודאי. מסתבר כי שכרם החודשי הממוצע של החיילים המשוחררים שקיבלו מענק פחות יחסית לשכרם של החיילים המשוחררים שלא קיבלו מענק – בניגוד לצפוי במידה וקיים גלגול כלשהו של המענק לידי המעסיקים – ולעומת זאת כאשר ההשוואה היא ביחס

<sup>12</sup> למעט ענפי החקלאות והתעשייה, כיוון שבחוק ביטוח אבטלה חלו שינויי חקיקה הנוגעים למענק עבודה נדרשת באותם ענפים.



---

<sup>13</sup> אמידה נפרדת לתעשייה עבור השנים 1999-2004 (למעט 2001-2002 בהן חלו שינויי החקיקה), המבוססת על השוואה בין חיילים משוחררים מקבלי מענק לחיילים משוחררים שלא קיבלו מענק, מגלה כי השכר של הראשונים עלה ב-351 ש"ח (מובהק ב-10%). בהשוואה בין חיילים משוחררים מקבלי מענק לצעירים השכר של הראשונים עלה ב-905 ש"ח (מובהק ב-1%).

## ו. סיכום

"מס הכנסה שלילי" היא מתוכניות ההתערבות הפעילה בשוק העבודה המובילות בעולם, ולאחרונה אף הונהגה בישראל באזורים בהם מתנהלת תוכנית "אורות לתעסוקה" וממוקדת בבעלי שכר נמוך. מטרה מרכזית של סבסוד השכר הוא העלאת הרווחה של אוכלוסיות השרויות במצוקה – צמצום תלותן בתשלומי העברה, שילובן בתעסוקה וחילוצן ממעגל העוני. ואולם, חלק מהסבסוד עלול להתגלגל בסופו של דבר לידי המעסיקים בדמות הפחתת שכר העובדים, וכך לצמצם את יעילות התוכנית בחילוץ המוטבים מעוני.

מזה זמן רב מופעלת בישראל תוכנית לסבסוד שכר – מענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת בענפים מזכים לפרק זמן של שישה חודשים לפחות במהלך השנתיים הראשונות לשחרורם. בראשית שנות האלפיים בוטל המענק בתעשייה, והושב לאחר מכן בשיעור מופחת. המחקר נעזר בשינויי החקיקה, המהווים מעין ניסויים טבעיים, כדי לבחון את מידת גלגול סבסוד השכר לידי המעסיקים, תוך שהוא מסתמך על בסיסי מידע מגוונים המצויים ברשות המוסד לביטוח לאומי.

הממצא המרכזי הוא שקרוב לודאי לא קיימת תופעה של גלגול הסבסוד לידי המעסיקים, ולכל היותר הגלגול בהיקף מצומצם. ההסבר המרכזי לכך הוא, כפי הנראה, שרבים מהחיילים המשוחררים מקבלים שכר מינימום, או קצת מעליו.

מכאן שהנהגת "מס הכנסה שלילי" בישראל עשויה לצמצם את ממדי העוני בקרב המוטבים, גם אם היצע העבודה לא יתרחב – כל זאת בהנחה שקיימים קווי דמיון משותפים בהתנהגות המעסיקים והעובדים בתוכנית "מס הכנסה שלילי" ובמענק לעבודה נדרשת.

**לוח 2. השפעת ביטול המענק לחיילים משוחררים בתעשייה על שכרם החודשי**

(חיילים משוחררים וצעירים)

לוג שכר		שכר (ש"ח, במחירי 2000)		משתנה מוסבר :	
***0.301	***0.346	***868	***1,045		חייל משוחרר
-0.004	-0.025	22	-53		תקופת ביטול המענק
<b>0.022</b>	<b>0.004</b>	<b>2</b>	<b>-85</b>		<b>חייל משוחרר * תקופת ביטול המענק</b>
***-0.213	***-0.225	***-769	***-811		אישה
***-0.190	***-0.178	***-356	***-276		ערבי
***0.106	***0.103	***602	***594		מספר ילדים
					מחוז מגורים <sup>1</sup> :
**-0.042	***-0.039	***-218	***-169		ירושלים
***0.030	***0.043	***-155	***-132		הצפון
-0.008	-0.006	**98	***-109		חיפה
0.016	***0.045	*-72	9		הדרום וחבל עזה
-0.046	-0.034	**238	**184		יהודה ושומרון
***-0.167	***-0.172	***-459	***-482		תעסוקה לפני השחרור
					ענפי כלכלה ראשיים <sup>2</sup> (מספר ענף) :
***0.370		***1,244			כרייה וחציבה (10-13)
***0.148		***371			הלבשה והנעלה (17-19)
***0.055		***182			עץ ונייר (10-22, 36)
***0.148		***373			כימיה (23-26)
***0.179		***465			מתכת (27-28, 35)
***0.255		***641			מכונות וציוד (29-31)
***0.510		***2,131			תעשיות מתקדמות (32-34)
***0.162		***272			יהלומים (37-39)
***7.849	***7.958	***3,088	***3,391		חותך
24,876	24,876	24,876	24,876		מספר תצפיות
0.160	0.118	0.209	0.131		Adjusted R <sup>2</sup>

**המקור:** המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.  
 \*, \*\*, \*\*\* – מובהק ברמת מובהקות של 10, 5, 1 אחוזים, בהתאמה.

(1) ביחס למחוזות ת"א והמרכז.

(2) ביחס לענפי מזון, משקאות וטבק (14-16).

**לוח 3. השפעת השבת המענק לחיילים משוחררים בתעשייה על שכרם החודשי**

(חיילים משוחררים וצעירים)

לוג שכר		שכר (ש"ח, במחירי 2000)		משתנה מוסבר :	
***0.316	***0.345	*886	***985		חייל משוחרר
**0.059	**0.058	86	83		תקופת השבת המענק
**0.059	**0.067	50	71		חייל משוחרר * תקופת השבת המענק
V	V	V	V		משתנים מפקחים <sup>1</sup>
V		V			ענפי כלכלה ראשיים
13,187	13,187	13,187	13,187		מספר תצפיות
0.134	0.095	0.161	0.109		Adjusted R <sup>2</sup>

**המקור:** המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.  
 \*, \*\*, \*\*\* – מובהק ברמת מובהקות של 10, 5, 1 אחוזים, בהתאמה.  
 (1) המופיעים בלוח 2 (למעט ענפים ראשיים).

**לוח 4. השפעת הפחתת המענק לחיילים משוחררים בתעשייה ב-20 אחוזים**

**על שכרם החודשי**

**א. חיילים משוחררים בלבד**

לוג שכר	שכר (ש"ח, במחירי 2000)		משתנה מוסבר :
***0.204	***0.215	***319	***346
-0.002	*-0.027	*-85	***-211
**0.077	**0.096	***289	***370
V	V	V	V
V		V	
0.124	0.073	0.157	0.066
			Adjusted R <sup>2</sup>

**ב. חיילים משוחררים מקבלי מענק וצעירים**

לוג שכר	שכר (ש"ח, במחירי 2000)		משתנה מוסבר :
***0.432	***0.479	***1,188	***1,341
***-0.091	***-0.105	***-138	***-187
***0.181	**0.182	***297	***300
V	V	V	V
V		V	
0.231	0.203	0.259	0.213
			Adjusted R <sup>2</sup>

**ג. חיילים משוחררים שלא קיבלו מענק וצעירים (פלסבו)**

לוג שכר	שכר (ש"ח, במחירי 2000)		משתנה מוסבר :
***0.211	***0.250	***703	***867
***-0.087	***-0.109	**126	***-217
***0.118	***0.106	129	64
V	V	V	V
V		V	
0.126	0.076	0.191	0.096
			Adjusted R <sup>2</sup>

**המקור:** המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.  
 \*, \*\*, \*\*\* – מובהק ברמת מובהקות של 10, 5, 1 אחוזים, בהתאמה.  
 (1) המופיעים בלוח 2 (למעט ענפים ראשיים).

**לוח 5. השפעת סיום תקופת קבלת המענק על השינוי בשכר החודשי של חיילים משוחררים<sup>1</sup>**

(ש"ח, במחירי 2000)

חיילים משוחררים מקבלי מענק וצעירים	חיילים משוחררים	
*432	***-209	חייל משוחרר מקבל מענק
***-205	***-482	אישה
***-239	***-720	ערבי
406	86	מספר ילדים
		מחוז מגורים <sup>2</sup> :
-81	-37	ירושלים
***-192	13	הצפון
-77	** -149	חיפה
29	-17	הדרום וחבל עזה
-210	-37	יהודה ושומרון
***-202	-17	תעסוקה לפני השחרור
		ענפי כלכלה <sup>3</sup> (מספר ענף):
-82	** -341	מכירה קמעונית של דלק (504)
121	-33	שירותי אירוח (55)
-142	***-483	שירותי כוח אדם, שמירה וניקיון (75-74)
57	123	אחר
1,081	***-1,284	לא ידוע
***-0.25	***-0.40	שכר חודשי ממוצע בשנה הקודמת
		שנת התחלת עבודה <sup>4</sup>
-88	***-196	2000
-47	**178	2001
-42	*-166	2002
-37	-90	2003
-101	-32	2004
***1,212	***3,082	חותך
0.110	0.193	Adjusted R <sup>2</sup>

**המקור:** המוסד לביטוח לאומי ועיבודי המחברים.

\*, \*\*, \*\*\* – מובהק ברמת מובהקות של 10, 5, 1 אחוזים, בהתאמה.

(1) מועסקים שהחלו לעבוד בחודש יולי והתמידו אצל אותו מעסיק לפחות תשעה חודשים. כולל רק ענפים המזכים חיילים משוחררים במענק עבודה נדרשת, למעט ענפי החקלאות והתעשייה בהם חלו שינויי חקיקה.

(2) ביחס למחוזות ת"א והמרכז.

(3) ביחס לענף הבינוי (45-46).

(4) ביחס לשנת 1999.

## ביבליוגרפיה

ברנדר, ע' ומ' סטרבצ'ינסקי (2006), "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", הרבעון לכלכלה, חוברת 3, עמ' 407-439.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל, ירושלים, יולי 2000.

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (2007), המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, רקע מדעי, עמ' 38-78.

המוסד לביטוח לאומי (1996), הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי: תמריץ למעסיקים 1995-1991 (סקר מעקב), מינהל המחקר והתכנון, סקר מס' 138. --- (2007), מענק לחייל משוחרר העובד בעבודה נדרשת. --- (טרם פורסם), סקירה שנתית 2007, מינהל המחקר והתכנון.

חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), תשס"ח-2007.

טולידנו, אי' (2001), מקבלי דמי אבטלה בשנת 2000, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקרים תקופתיים, מס' 175, עמ' 13-22.

צור, שי וא' אליהו (2005), השפעת חוק עבודה מועדפת בישראל על התעסוקה בקרב חיילים משוחררים, עבודת סמינר, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

Anderson, P.M. and Meyer, B.D. (1997), "The Effect of Firm Specific Taxes and Government Mandates with an Application to the U.S. Unemployment Insurance Program", *Journal of Public Economics*, Vol. 65, No. 2, pp. 119-145.

--- and --- (2000), "The Effect of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Wages, Employment, Claims and Denials", *Journal of Public Economics*, Vol. 78, No. 1-2, pp. 81-106.

Azmat, G.Y. (2006), *The Incidence of an Earned Income Tax Credit: Evaluating the Impact on Wages in the UK*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 724.

Bingley, P. and Lanot, G. (2002), "The Incidence of Income tax on Wages and Labour Supply", *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 1, pp. 173-194.

Blank, R.M., Card, D. and P.K. Robins (1999), *Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families*, NBER Working Paper 6998.

--- (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 4, pp. 1105-1166.

Eissa, N. and Hoynes, H.W. (2006), "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply", In: J.M. Poterba (editor), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 20, NBER, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Gruber, J. and Krueger, A.B. (1991), "The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance", In: D. Bradford (editor), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, NBER, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

--- (1994), "The Incidence of Mandated Maternity Benefits", *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 622-641.

--- (1997), "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, Vol. 15, No. 3, pp. S72-S101.

Hotz, V.J. and J.K. Scholz (2003), "The Earned Income Tax Credit", In: A. Moffitt (editor), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

Kluve, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA DP No. 2018.

Kubik, J.D. (2004), "The Incidence of Personal Income Taxation: Evidence from the Tax Reform Act of 1986", *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 7-8, pp. 1567-1588.



Leigh, A. (2005), *Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence Among Recipients, Coworkers and Firms*, The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 94.

--- (2007), "Earned Income Tax Credits and Labor Supply: New Evidence from British Natural Experiment", *National Tax Journal*, Vol. 60, No. 2, pp. 205-224.

Neumark, D. and W. Wascher (2007), *Minimum Wages, the Earned Income Tax Credit, and Employment: Evidence from the Post-Welfare Reform Era*, IZA DP No. 2610.

--- (2008), *Alternative Labor Market Policies to Increase Economic Self-Sufficiency: Mandating Higher Wages, Subsidizing Employment and Raising Productivity*, IZA DP No. 3355.

Rothstein (2005), *The Mid-1990s EITC Expansion: Aggregate Labor Supply Effects and Economic Incidence*, Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section, Working Papers No. 883.

## **Abstract**

The earned income tax credit is one of the leading active labor market programs around the world, and recently it has been implemented in Israel. The main goal of the program is to raise the work income of beneficiaries to above the poverty line. If employers react to the wage subsidy by lowering wages, in effect shifting the subsidy to themselves, this may harm the program's effectiveness. The study examined whether the grant to army veterans in Israel employed in specific jobs has been shifted to the employers. The cancellation of the grant to veterans employed in industry in the early 2000s and its later restoration at a lower rate served as natural experiments. The main finding is that there is probably no subsidy shifting to the employers, or at most a small-scale shifting. The main explanation for this may be that most veterans receive the minimum wage or slightly higher.



**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE**  
**Research and Planning Administration**

**Earned Income Tax Credit and Subsidy Shifting:  
The Case of Grants to Employed Army Veterans**

by  
**Esther Toledano<sup>1</sup> and Noam Zussman<sup>2</sup>**

**Jerusalem, June 2008**

---

<sup>1</sup> The Research and Planning Administration, the National Insurance Institute of Israel.

<sup>2</sup> Research Department, Bank of Israel.