

עוני, עבודה במשרה חלקית ומענק העבודה¹

מירי אנדבלד

המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטה העברית בירושלים

לאה אחדות

המרכז האקדמי רופין, המחלקה לכלכלה ומנהל

מישל סטרבצינסקי

האוניברסיטה העברית בירושלים, החוג לכלכלה ובית הספר למדיניות ציבורית ע"ש פדרמן

תקציר

בעבודה זו אנו בודקים מהם המאפיינים הגורמים לתעסוקה בשכר נמוך ולתעסוקה במשרה חלקית והאם ואילו תמורות חלו בתחום זה בעשור שבין 2004 ו-2014. מצאנו שבקרב קבוצות מסוימות ההסתברות לקבל שכר נמוך גבוהה במיוחד ואף עלתה בעשור האמור אצל חרדים, ערבים, מקבלי דמי אבטלה ועובדים בענף המסחר והאוכל. לאחר מכן הרחבנו את הבדיקה לבעלי משרה חלקית – המוגדרת עד חצי משרה. מצאנו כי במרוצת העשור נותרו סיכוייהן של נשים להימצא בשכר נמוך או בשכר שמתחת לשכר המינימום דומים מאוד, לצד הגידול שחל בתעסוקת נשים בעשור זה. כן נמצא כי סיכוייהם של עולים בכלל ועולי אתיופיה בפרט לעבוד בשכר נמוך ירדו במהלך העשור, אם כי הסיכויים של עולי אתיופיה (ובמיוחד העולות) נותרו גבוהים גם ב-2014 בהשוואה ליתר האוכלוסייה. מצאנו עוד שנשים (יהודיות וערביות), כמו גם גברים חרדים, הם בעלי הסתברות גבוהה לעבוד במשרות חלקיות. בולטת קבוצת העובדים הלא מקצועיים, המהווה הקבוצה היחידה שעבורה ההסתברות לעבוד חלקית עלתה בין 2004 ו-2014. לאחר מכן אנו מציגים שתי חלופות מדיניות שנועדו להתמודד עם הבעיה של עוני בקרב ההכנסות הנמוכות במיוחד – על ידי הרחבת מענק העבודה כך שהוא יינתן החל מהשקל הראשון או החל מ-1,000 ש"ח. ראשית, אנו בודקים מהי ההשלכה של יישום המדיניות על הכניסה לשוק העבודה תוך שימוש במודל תיאורטי שנועד לכייל את הטעמים ביחס לפנאי של קבוצות שונות. בדיקה זו מראה כי קיים פוטנציאל משמעותי לכניסה לשוק העבודה במשרה חלקית – תוך עלייה של כ-900 משרות חלקיות (כ-1.3 אחוזים). שנית, אנו בודקים את ההשפעה על העוני: בהינתן שהמענק מרוכז במשפחות העניות, העוני צפוי לרדת בכאחוז אחד. עלות ההטבה הזו בתעסוקה ובירידת העוני נאמדת בכשש מאות מיליוני ש"ח לשנה.

¹ כתובות דוא"ל: mirie@nioi.gov.il; leaha@vanleer.org.il; michel.strawczynski@mail.huji.ac.il. על קבלת הערות מועילות אנו מודים למשתתפי סמינר בית הספר למדיניות ציבורית ע"ש פדרמן באוניברסיטה העברית בירושלים ולמשתתפי הכנס ה-11 של התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בתמיכת קרן Konrad Adenauer.

א'. הקדמה

הסוגיה של עובדים בשכר נמוך הפכה לחשובה בהרבה מדינות מפותחות כתוצאה מהעלייה באי השוויון ובחלקם של עובדים אלה בכלל העובדים בעשורים האחרונים (Cappellari, 2000); (Salverda et al. 2001). תופעה זו היא כמובן שלילית עבור עובדים אלה עצמם, שכן לעתים קרובות כרוכות משרותיהם גם בהיעדר הסדרי פנסיה או ביטוח בריאות, היעדר ימי חופשה ומחלה ואפשרויות קידום נמוכות. אולם גם ברמה המשקית ישנם חסרונות רבים לדומיננטיות של עבודה בשכר נמוך. ראשית, הפחתת מספרם תורמת משמעותית למאבק בעוני, מאחר שהשכר הוא המרכיב העיקרי במקורות הכספיים של המשפחות. שנית, מצב של שכר נמוך עלול להרתיע אנשים מלהיכנס באופן מלא לשוק העבודה. שלישית, שכר נמוך עשוי ליצור תמריצים לעבודה בלתי חוקית (OECD 1998) ולתלות בקצבאות. חסרונות נוספים שנמצאו במחקרים מתקדמים יותר קשורים בתמריץ השלילי לרכישת השכלה הנובע מהעלייה בחלקם של בעלי השכלה גבוהה במצב של שכר נמוך (Thiess, 2012), דבר שעלול לגרום לירידה ברמת ההשכלה הממוצעת של הציבור. אין פלא לכן שהנושא מטריד את קובעי המדיניות במדינות מערביות רבות ונעשה מאמץ להקטין את התופעה, לרוב באמצעות כלים כמו מערכות זיכויי מס או מענקי עבודה, קביעת שכר מינימום, הקצאת משאבים לאכיפת חוקי עבודה, הבטחת השכלה גבוהה ועוד.

מחקרים שנעשו לגבי התחולה והמאפיינים של העובדים בשכר נמוך מצאו בדרך כלל שהגורמים שנמצאו כאחראים לעבודה בשכר נמוך או לעובדים עניים² הם בראש ובראשונה עבודה בחלקי משרה (מרצון או שלא מרצון) ושכר נמוך לשעה. העובדים הפגיעים למצב זה הם: נשים, בני מיעוטים (כמו שחורים והיספנים בארה"ב), בעלי השכלה נמוכה, מועסקים בענפי האירוח והמזון (בארה"ב למשל כ-75% מהעובדים המזון לעומת 3% בקרב מהנדסים ואדריכלים עובדים בשכר נמוך), מועסקים במשרות חלקיות ועוד (OECD, 1999, Cardoso, 1997).

מגמות אלה לא פסחו על ישראל. ממדי העוני בקרב משפחות עובדות בשנים האחרונות עלו בעקביות ותחולת העוני של משפחות אלו גבוהה פי 2 ויותר מזו ששררה בשנות ה-80 של המאה הקודמת (ביטוח לאומי, שנים שונות). פלוג וקסיר-קלינר (2001) איפיינו את העובדים העניים בשנים 1987-1999, ומצאו שהגורם העיקרי לעוני של משפחות הוא העדר תעסוקה של ראש משק הבית ומיעוט מפרנסים במשפחה. נמצא קשר גם בין עוני וגורמים נוספים, כמו לאום וקצבאות. כן

² אין זהות מוחלטת בין השניים, ראו בהמשך בפרק השיטה את הגדרת המונחים.

נמצא כי השכלה היא גורם חשוב בהקטנת עוני ושיעורי תעסוקה. ואולם נתוני העוני המוצגים מידי שנה בדוחות העוני של הביטוח הלאומי מראים כי בד בבד עם הירידה הנמשכת בשיעורי האבטלה בישראל, העלייה הניכרת בשיעורי התעסוקה, ואינדיקטורים שונים המצביעים על עלייה בשיעורי ההשכלה בישראל לאורך השנים והעשורים האחרונים והירידה באי השוויון הכלכלי - שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת גדלים. אפילו בקרב משפחות שבהן שני מפרנסים ויותר חלה מגמת עלייה בתחולת העוני (ביטוח לאומי, שנים שונות). כך שנראה שיש מקום לחפש את הגורמים לתופעה זו גם במקומות אחרים. במחקר שהשווה פרוץ ורמת שכר של עובדים בישראל בהשוואה בינלאומית, גם דגש על עובדים בשכר מינימום, מצאו אנדבלד והלר (2015) שרמת השכר של עובדים בישראל נמוכה בישראל באופן יחסי למדינות מפותחות גם כאשר מביאים בחשבון את הפריון הנמוך יחסית של עובדים בישראל בכלל ועובדים בשכר נמוך בפרט.

שני כלי המדיניות העיקריים לשיפור רמת השכר הנהוגים במדינות מערביות הם שכר מינימום ומענקי עבודה (או נקודות זיכוי ברי החזר).³ מדינות רבות לא בוחרות רק אחד מהם אלא תמהיל של השניים. העובדה שהנושא מטריד את קובעי המדיניות בישראל קיבלה ביטוי בשני צעדי מדיניות אלה. הנהגת מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי") יושם בפריסה ארצית מאז 2012 והעלייה המדורגת בשכר המינימום שנקבעה לשנים 2014-2017 לרמה של 5,300 ₪ לחודש מהווה נדבך נוסף של מאמצי קובעי המדיניות להביא לשיפור במצבם של העובדים בשכר נמוך.

מטרת העבודה הנוכחית היא לאפיין את העובדים בשכר נמוך והעובדים העניים בישראל, ואת השינויים שחלו במאפיינים אלו בעשור האחרון, בהתבסס בעיקר על הנתונים המנהליים הכוללים נתונים מלאים על אוכלוסיית העובדים בישראל, שכירים ועצמאים, וכן מאפשרים בשנים האחרונות שילוב של משתנים דמוגרפיים החשובים להבנת הנושא. כהשוואה וכהשלמה נציג ממצאים גם מסקרי המשפחות של הלמ"ס, המאפשרים לקבל מידע שאינו זמין בנתונים המנהליים. נציע צעדי מדיניות המכוונים לצמצום התופעה של העובדים העניים והעובדים בשכר נמוך ולהגברת תחולת הנהנים מהתוכנית מענקי העבודה בקרב העובדים בשכר נמוך מידי, בהתבסס על תוצאות המחקר.

³ לאור הירידה בביקוש למשרות בעקבות ההתקדמות הטכנולוגית, כלי שנידון לאחרונה הוא מתן הכנסה מובטחת תוך עידוד תעסוקה רק למי שמעוניין לעבוד. שינוי זה מחייב רפורמה דרסטית של מערכת הרווחה והדיון בו הוא מעבר למסגרת של המאמר הנוכחי.

ב'. השיטה ובסיס הנתונים

ב.1 הגדרת עובדים בשכר נמוך

על אף הדימיון בין השניים, אין חפיפה מוחלטת בין המושג "עובדים עניים" לבין "עובדים בשכר נמוך" (Chang, 2004; ביטוח לאומי, 2004). האחרונים יכולים למשל להתגורר במשפחות שיש בהן הכנסות שאינן מעבודה, או עם בני זוג המשתכרים שכר גבוה, כך שהכנסות אלו מפצות על ההכנסה הנמוכה שלהם מעבודה ומעלות את המשפחה כולה אל מעל לקו העוני.

אין הגדרה אחת למונח "עובדים בשכר נמוך". ההחלטה על ההגדרה עשויה להשתנות בהתאם לסוג הנתונים הזמינים, לצורת השכר המדווחת (ברוטו/נטו) ועוד, אולם היא ביסודו של דבר שרירותית למדי. עם זאת במרבית העבודות שנסקרו בנושא הוגדרו העובדים בשכר נמוך כאלה הנמצאים סביב השליש התחתון של התפלגות השכר. כך לדוגמה הם הוגדרו כמי שנמצאים בשלושת העשירונים התחתונים אצל Cappellari (2000), או כמי שמשכרים שני שלישים מחציון ההכנסה על פי הסטטיסטיקה השוטפת של ארגון ה-OECD (OECD, 2016) וכד'. הגדרות אפשריות נוספות הן שכר שמתחת לשכר המינימום החוקי, או שכר הנופל ממחצית החציון של השכר.

לצורך קביעת אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך השתמשנו לרוב בהגדרה של ה-OECD, שהפכה למקובלת במדינות רבות המשתייכות לארגון. כמו כן נעשה שימוש בהגדרה נוספת, של עובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום החודשי הממוצע לשנת ההתייחסות. לצורך השוואה השתמשנו גם בעובדים העניים (כלומר עובדים החיים במשפחות עניות) כאשר מקור הנתונים איפשר זאת.

כמו כן התייחסנו לקטגוריה נוספת של שכר, והיא העובדים שרמת שכרם אינה עולה על סף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה המוּנהגת בתחולה ארצית מאז 2012.

ב.2 בסיסי הנתונים

העבודה מתבססת בעיקרה על נתונים מקבצים מנהליים של קובצי השכר של שכירים כפי שנרשם ברשויות המס (מס הכנסה). לנתונים אלה הוצמדו גם נתוני ההכנסה של עצמאים⁴ וכן נתוני

⁴ המונח "שכר" בעבודה זו מתייחס תמיד (אלא אם צוין אחרת) לשכר מעבודה ולהכנסה עצמאית מעבודה.

קצבאות של הביטוח הלאומי. כמו כן שולבו נתונים דמוגרפיים ממרשם האוכלוסין. לצורך נוחיות העבודה הוצא מדגם מקרי הכולל 20% מכלל העובדים בישראל⁵ בני 25 ומעלה.

בנוסף לשימוש במקור המינהלי נעשה שימוש גם בקבצי הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המשמשים לחישובי העוני והאי שוויון. נתוני הסקר מאפשרים לזהות "עובדים עניים", דהיינו עובדים המתגוררים במשפחות עניות, וכן חלקיות משרה ורמת השכלה. לכן במקור נתונים זה השתמשנו, בנוסף להגדרה של עובדים בשכר נמוך (2/3 מהתציון) גם בהגדרה של עובדים עניים, כדי לעמוד על הבדלים (אם קיימים) ביניהם.

שני מקורות הנתונים נבנו כך שניתן יהיה לקבל מידע גם על בני הזוג של העובדים העניים ועל רמת השכר שלהם.

3.ב האומדנים

לצורך זיהוי מאפייני אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך נעשה שימוש ברגרסיות לוגיסטיות לגבי שנת 2014 (לגבי הנתונים המנהליים ולגבי נתוני סקר המשפחות), וכן בשנת 2004 כנקודה להשוואה בעשור החולף, לגבי הנתונים המנהליים.

בנתונים המנהליים, המשתנה התלוי היה "עובד בשכר נמוך" (המשתכר פחות משני שלישים מחציון ההכנסה מעבודה באותה שנה, או המשתכר פחות משכר המינימום הרשמי לחודש) והמשתנים הבלתי תלויים הם מאפיינים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים של העובד, לרבות רמת השכר של בני הזוג שלהם. בין המשתנים הבלתי תלויים נכלל הענף הכלכלי שבו מועסק העובד (במרבית חודשי העסקתו במשך השנה), שקובץ באופן המאפשר לזהות את המועסקים בענפים המסורתיים, בשירות הציבורי, בענף ההייטק ועוד. ההכנסה מעבודה (שכירה ועצמאית) היא ההכנסה לחודש עבודה (ולא חודש בשנה). למשתנים הבלתי תלויים הוכנסה הגדרה של חרדים, על פי אלגוריתם שנבנה במנהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי⁶.

⁵ המדגם גדול במיוחד ומכיל מאות אלפי רשומות. בכל חישוב שנעשה לצורך השוואה בין המדגם למסגרת הדגימה נמצאו הבדלים מזערניים אם בכלל.

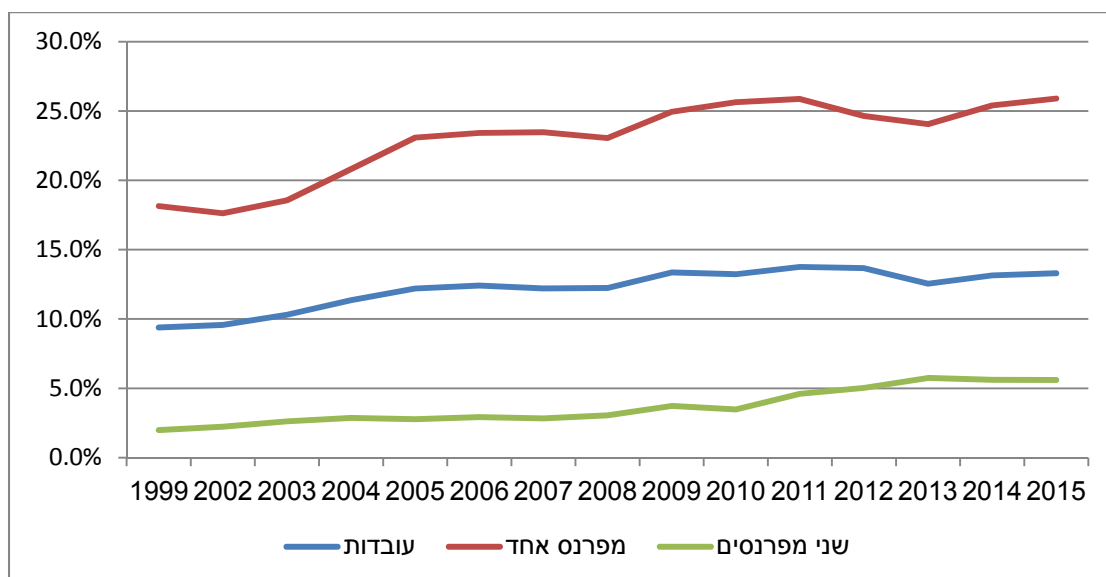
⁶ על פי הגדרה זו, החרדים מאותרים בעיקר על פי הימצאותו של שיעור גבוה של גברים יהודים שאינם מועסקים באזור. הגדרה זו נמצאה תואמת את המציאות הישראלית.

ב.4 ממצאים

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 1999 תחולת העוני של משפחות עובדות עמדה על 9.4% והיא הגיעה ל-13.3% ב-2015, תוך מגמת עליה הדרגתית, לרוב עקבית, במהלך התקופה. אף שיש הבדלים עמוקים ברמת העוני של משפחות עובדות על פי מספר המפרנסים בהן, העלייה הנמשכת בתחולת העוני של משפחות עובדות לאורך העשור ומחצה המוצגים בתרשים משותפת הן למשפחות עם מפרנס אחד והן למשפחות עם שני מפרנסים ויותר (תרשים 1).

תרשים מס' 1: תחולת העוני של משפחות עובדות, משפחות עם מפרנס אחד, ומשפחות עם שני

מפרנסים ויותר, 1999-2015*



*המקור לשנים 1999-2011 – סקרי הכנסות משקי בית; לשנים 2012 ואילך – סקרי הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בין 2011 ל-2012 קיים "שבר" בסדרה הסטטיסטית והנתונים אינם ברי השוואה.

לוח 1 מציג מספר אינדיקטורים בשתי השנים הנחקרות, 2004 ו-2014. בין שתי השנים עלה מדד המחירים לצרכן ב-23.9%. השכר הממוצע עלה ריאלית בכ-6% והשכר החציוני והגדרת השכר הנמוך הנגזרת ממנו עלתה ב-7.5% (השכר הממוצע והחציוני הם אלה המחושבים על פי בסיס הנתונים ששימשו לעבודה זו). שכר המינימום הרשמי (ממוצע שנתי) עלה בשיעור גבוה יותר, של 10.5%, ואף כאחוז מהשכר הממוצע הוא עלה ב-7 עשיריות האחוז, מ-45.9% מהשכר הממוצע ל-46.6% ממנו. מספר חודשי העבודה עלה אף הוא, מ-10.9 ב-2004 ל-11.1 ב-2014. למרות העלייה הריאלית בשכר החציוני, ב"קו העובדים בשכר נמוך" (שני שלישים מחציון השכר) – מעבר לעליות השכר הממוצע, ולמרות העלייה הריאלית בשכר המינימום, לא פחת ואף עלה קלות שיעור

העובדים שהם מתחת לקו שני השלישים מחציון השכר ושיעור העובדים מתחת לשכר המינימום הרשמי, עלה בכנקודת אחוז אחת (מ-26.1% ב-2004 ל-27.2% ב-2014). העובדים מתחת לסף הכניסה להשתתפות בתוכנית למענק עבודה מהווים כ-8% ב-2014 לעומת שיעור גבוה יותר כאשר מחשבים את השכר המקביל במונחי השכר הממוצע ב-2004 – 10%.

כמוצג בלוח, מדד ג'יני לאי השוויון בהכנסה מעבודה ירד ב-2.7% בין שתי השנים, לכן גם עלייה באי השוויון אין בכוחה להסביר את הגידול בשיעור העובדים בשכר הנמוך משכר מינימום. ההסבר נעוץ בשינויים דמוגרפיים בשוק העבודה במהלך העשור וכניסתן של אוכלוסיות בשכר נמוך מהממוצע לשוק העבודה. כך למשל חלקן של הנשים, המשתכרות שכר נמוך משל הגברים, עלה בין שתי השנים מ-45.7% ב-2004 ל-47.4% ב-2014. במקביל עלה שיעור החרדים מ-4.0% ל-5.7% בין שתי שנות העשור.

לוח 1: נתוני הכנסה מעבודה (ש, מחירים שוטפים), חודשי עבודה והתפלגות, 2004 ו-2014

שינוי ריאלי	2014	2004	
5.9%	10,610	8,085	שכר ממוצע לחודש עבודה
7.6%	7,421	5,569	שכר חציוני לחודש עבודה
10.5%	4,563	3,335	שכר המינימום החודשי (ממוצע שנתי)
			שכר מקביל לסף הכניסה לתוכנית מענקי עבודה*
	2,100	1,600	
7.6%	4,947	3,712	שכר נמוך (2/3 מהשכר החציוני)
	46.6	45.9	שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע
	11.1	10.9	מספר חודשי עבודה ממוצע
	30.9	30.8	אחוז עובדים מתחת ל-2/3 חציון שכר
	27.2	26.1	אחוז העובדים מתחת לשכר המינימום
			אחוז העובדים מתחת לסף הכניסה למענקי עבודה
	7.9	10.1	
-2.7%	0.4577	0.4704	מדד ג'יני לאי השוויון בהכנסה מעבודה

מספרים מעוגלים. ל-2004 בטרם הופעלה התוכנית חושבה רמת השכר כאחוז זהה של סף הכניסה ב-2014 מהשכר הממוצע. המקור: עיבודי המחברים לנתונים המנהליים של רשויות המס לשנים שבלוח.

לכניסה לתוכנית מענקי העבודה מגבלת שכר כוללת של שני בני הזוג ("תקרה") עומדת על כ-13,000 ₪ ב-2014 (הערך המקביל ב-2004 הוא 9,900 ₪ כאחוז מהשכר הממוצע). על פי הנתונים המינהליים, ב-2004 היו 36% פרטים עובדים נשואים שהכנסתם והכנסת בני הזוג שלהם היתה

נמוכה מתקרה זו וב-2014 עלה שיעור זה לכ-38%. בלוח 2 מוצגים הזכאים למענק עבודה (בני 55 ויותר או משפחות עם ילדים), שהכנסתם הזוגית נמוכה מהתקרה של 2014, על פי הרכב ההכנסות של בני הזוג. החישוב נעשה לגבי אנשים נשואים שלפחות אחד מבני הזוג עובד.

לוח 2: הרכב הכנסות מעבודה של בני הזוג למשפחות נשואים עובדות הזכאיות לתוכנית מענקי עבודה (הכנסתם

הכוללת מעבודה שכירה ועצמאית נמוכה מ-13,000 ₪ לחודש), 2014

דרגת הכנסת ב"ז / מדרגת הכנסה של העובד	אפס	שכר עד סף הכניסה לתוכנית מענק עבודה	מסך הכניסה לתוכנית עד 2/3 מחציון השכר	מקו העוני עד חציון	מחציון עד ממוצע	מעל הממוצע	סה"כ
שכר עד סף הכניסה לתוכנית מענק עבודה	7.6%	0.8%	1.7%	1.4%	1.2%	0.3%	12.9%
מסך הכניסה עד 2/3 מחציון השכר	17.5%	1.8%	6.4%	4.8%	2.9%	0.0%	33.4%
מקו העוני עד חציון	11.7%	1.5%	5.0%	3.2%	0.1%	0.0%	21.6%
מחציון עד ממוצע	9.4%	1.3%	3.0%	0.1%	0.0%	0.0%	13.9%
מעל הממוצע	17.8%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	18.1%
סך הכול	64.0%	5.7%	16.2%	9.6%	4.2%	0.3%	100.0 %

לוח 2 מציג מטריצה של רמות ההכנסה של העובדים ב-2014 וההכנסה של בן/בת הזוג שלהם, לגבי מי שעונים על כלל התקרה של התוכנית למענק עבודה, ולפיה הכנסת שני בני הזוג לא תעלה על 13,000 ₪ לחודש יחד. בקרב קבוצה זו כ-64% מבני ובנות הזוג של העובדים (שכירים ועצמאים) ב-2014, אינם עובדים ("הכנסה אפס"), ורק שיעור זניח (0.3%) של בני הזוג משתכרים מעל לשכר הממוצע במשק. הקבוצות שאינן זכאיות למענק העבודה אף על פי שהכנסתן הכוללת החודשית דומה לאלה הזכאים על פי התוכנית, הן משפחות שאחד מבני הזוג עובד בהכנסה עד סף הכניסה (כ-2100 ₪) ובן הזוג אינו עובד כלל או עובד אף הוא בהכנסה הנמוכה מסף הכניסה, המהוות 8.4% מאוכלוסיית המשפחות הנשואות שהכנסתן מעבודה מגיעה לתקרה. לכך יש להוסיף שיעור נמוך יחסית של משפחות, שאחד מבני הזוג עובד בהכנסה גבוהה (מעל הממוצע) והשני אינו עובד כלל או עובד בהכנסה מתחת לסף הכניסה (0.3%). כלומר כמעט עשירית מהמשפחות העובדות, שעונות על התנאי של תקרה נמוכה מ-13,000 ₪ והם דווקא בעלי ההכנסות

הנמוכות ביותר, אינם זכאים ליהנות מהתוכנית. עוד מלמד הלוח כי בשליש מהמשפחות הזכאיות על פי קריטריון התקרה, בן הזוג אינו עובד.

יצוין שגם המשפחות שבני הזוג בהם עובדים בשכר גבוה יחסית לתנאי התוכנית (מעל לחציון ופחות מהממוצע), ואשר בני הזוג שלהם עובדים באותה רמת שכר או אינם מגיעים לסף הכניסה – נהנים מהתוכנית במידה זניחה אם בכלל (שכן רמת המיצוי בהכנסות אלה נמוכה מאוד) - ומדובר בעוד כ-11% מהאוכלוסייה הרלבנטית.

מאפייני העובדים בשכר נמוך על פי הנתונים המינהליים הגולמיים (נספח א'1) מראים כי הם מרוכזים בקבוצות הגיל הצעירות יותר, וכי ישנה דומיננטיות לעובדים ערבים ולמקבלי קצבאות נכות בהשוואה לחלקם באוכלוסייה. מבחינה ענפית הם מרוכזים בענפי שירותי החינוך והבריאות והשירותים הבלתי מקצועיים (מסחר, אוכל). עם זאת במרוצת העשור עלה חלקם בענפים המאופיינים בשכר בינוני וגבוה (הייטק, מגזר ציבורי). מספר חודשי העבודה הממוצעים היה 9.6 ב-2004 ועלה ל-10.2 בסוף העשור הנחקר (2014), והכנסתם רחוקה בכ-40% מ"קו השכר הנמוך" המגיע ב-2014 לכ-5000 ₪ לחודש.

בלוחות 3 ו-4 מוצגות תוצאות יחס הסיכויים (Odds ratio) מרגרסיה לוגיסטית להסבר שני המשתנים הבאים: (א) משתכרים עד לסף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה (כ-2,100 ש"ח ב-2014 והשכר המקביל לכך כאחוז מהשכר הממוצע ב-2004, שהוא כ-1,600 ש"ח לחודש) (ב) משתכרים עד קו השכר הנמוך (2/3 חציון) בהתבסס על הנתונים המינהליים של 2014 ו-2004 בהתאמה (בנספח א' מוצגים הנתונים גם עבור עובדים שהכנסתם נמוכה משכר המינימום הרשמי ששרר בכל אחת מהשנים). בכל לוח מוצגים הנתונים לגבי כלל העובדים העניים, וכן בהפרדה לפי קבוצות מגדר. השכר שאליו מתייחסים הוא כאמור השכר לחודש עבודה (ולא לחודש בשנה).

הממצאים ל-2014 (לוח 3) מלמדים שכל חודש עבודה מקטין את הסיכויים להימצאות בשכר נמוך ב-16%-22% (התופעה בולטת יותר אצל גברים מאשר אצל נשים). סיכוייהן של עולות נשים (מלבד אתיופיה) להימצא בשכר נמוך גבוהים ב-12% מהיתר ואילו סיכוייהן של עולות אתיופיה גבוהים פי 2 ויותר מכלל האוכלוסייה. גם סיכויי הגברים העולים מאתיופיה להימצא בשכר נמוך גבוהים יחסית, אם כי בשיעורים נמוכים יותר. מגורים בפריפריה מעצימים את סיכויי הנשים להימצא בשכר נמוך או בשכר הנמוך מסף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה. קבלת קצבאות נכות ואבטלה מעלות את הסיכויים פי 17 ופי 3 בהתאמה (כאשר אצל הגברים המצב חמור יותר לגבי קצבת

הנכות וחמור פחות מנשים לגבי קצבת אבטלה). המקדמים יותר מתונים כאשר המשתנה התלוי הוא עובדים מתחת לסף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה אך המגמה דומה.

בחלוקה לפי ענפי כלכלה שבהם מועסקים העובדים, כאשר הבסיס הוא שירותים מקצועיים (שירותים פיננסיים, משפטיים בנקאיים וכו'), ענף חזק יחסית – רואים כי ענפי החינוך והבריאות שבהם מועסקים עובדי כ"א ועובדי קבלן רבים יחסית, וכן בענף השירותים הבלתי מקצועיים (מסחר, אוכל, שירותים אישיים וכו') – הסיכוי להיות עובדים בשכר נמוך או עובדים עד סף הכניסה לתוכנית למענקי עבודה גדולים באופן ניכר יחסית לענפים האחרים. כן נמצא כי סיכויים אלה גדלו בין 2004 ל-2014.

ממצאי הרגרסיות הלוגיסטיות ל-2014 ול-2004 (לוחות 3 ו-4 בהתאמה) מורים עוד כי במרוצת העשור נותרו סיכוייהן של נשים להימצא בשכר נמוך או בשכר שמתחת לשכר המינימום דומים מאוד, בד בבד עם הגידול שחל בתעסוקת נשים בעשור זה (ראו לעיל). בשתי השנים ילדים מעלים במעט את הסיכויים להימצאות בשכר נמוך – באופן מפתיע יותר לגברים מאשר לנשים, בשיעורים שבין 2%-4% לכל ילד נוסף, אם כי לגבי נשים שמתחת לסף הכניסה ב-2014 שיעור זה עולה לכ-10%. הממצאים מראים כי בקבוצות הגיל העיקריות שלפני גיל הפרישה, 35-55, הסיכויים להימצא בשכר נמוך נמוכים משמעותית, בדרך כלל, מאשר בגיל הצעיר (34-25) ומצב זה משתנה רק מעל לגיל הפרישה, אז גדלים הסיכויים להימצא בשכר נמוך פי 2-4 בקבוצות השונות. עם זאת לגבי נשים, כבר בגילאי 55 עד גיל פרישה הסיכוי להימצא בשכר שמתחת לסף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה גבוהים יותר בהשוואה לקבוצת הבסיס, בכ-8%.

ההשוואה בין שתי השנים מראה עוד כי לגבי אוכלוסיית העולים ועולי אתיופיה בפרט, חלה הטבה מבחינת הסיכויים להימצא בשכר נמוך: ב-2004 סיכוייהן של נשים היו פי 5.5 מהאוכלוסייה הכללית וגברים פי 2.5 – לעומת פי 2.1 ופי 1.3 בהתאמה. המגמות דומות אם כי המקדמים מתונים יותר, גם בקבוצת המועסקים עד סף הכניסה. כמו כן לגבי נשים המקבלות קצבת נכות הסיכויים להימצא בשכר נמוך היו נמוכים יותר משמעותית ב-2004 לעומת 2014 – תוצאה אפשרית של חוק לרון שעודד נכים להיכנס למעגל התעסוקה. מצבם של הערבים נותר פחות או יותר דומה בין שתי השנים במהלך העשור. על פי הנתונים, יתכן שהעלאת גיל הפרישה היטיבה את מצבם של הגברים המבוגרים העובדים (בני 55 עד גיל פרישה) – ב-2004 סיכוייהם להיות בשכר נמוך היו גבוהים יותר מאשר ב-2014.

נספח א' מראה שההשוואה מול סיכויי ההמצאות ברמת שכר שמתחת לשכר המינימום החודשי החוקי דומים לאלה שמחושבים לגבי מי שנמצאים בשכר נמוך משני שלישים מהחציון בשתי השנים, שכן, על פי רמות השכר (ראו לוח 1) מדובר באוכלוסיות חופפות למדי.

לוח 3. תוצאות מרגרסיה לוגיסטית להסבר המשתנים: עובדים עד סף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה ועובדים המשתכרים עד שני שלישים מהחציון ב-2014, על פי הנתונים המינהליים.

מתחת ל-2/3 חציון			מתחת סף הכניסה (2100 ₪)			
נשים	גברים	כלל העובדים	נשים	גברים	כלל העובדים	
		3.11***			2.36***	נשים
0.84***	0.78***	0.82***	0.81***	0.78***	0.80***	מספר חודשי עבודה
0.95***	0.98***	0.97***	0.96***	0.97***	0.97***	מספר חודשי עבודה בני זוג
0.99	0.95	0.96	0.95	1.5	1.03	נשואים
1.15***	1.09***	1.13***	1.12***	1.03	1.11***	עולים (מלבד אתיופיה)
2.05***	1.27***	1.73***	1.23**	1.06	1.19**	עולי אתיופיה
1.39***	1.08***	1.26***	1.24***	1.11***	1.21***	גרים בפריפריה
1.77***	3.19***	2.41***	1.51***	3.57***	2.34***	חרדים
7.15***	6.08***	6.96***	0.60***	0.01***	0.31***	עצמאים
1.02***	1.03***	1.02***	1.02***	1.10***	1.04***	מספר ילדים
3.01***	2.10***	2.48***	2.49***	0.92	1.88***	ערבים
13.44***	19.24***	16.75***	6.36***	12.32***	8.33***	מקבלים קצבת נכות
3.72***	2.22***	3.02***	2.08***	1.22***	1.77***	מקבלים קצבת אבטלה
גיל (הבסיס: צעירים 25-34)						
0.67***	0.61***	0.65***	0.71***	0.51***	0.65***	גיל 35-45
0.73***	0.70***	0.72***	0.80***	0.62***	0.74***	גיל 45-55
0.94**	0.96	0.96**	1.08*	0.95	1.02	גיל 55- גיל פרישה
1.96***	3.11***	2.34***	2.71***	4.45***	3.10***	מעל גיל פרישה
ענף (הבסיס: ענף שירותים מקצועיים)						
1.56***	1.03	1.30***	1.32***	1.03	1.16***	ענפים מסורתיים
0.69***	0.41***	0.58***	0.95	0.55***	0.80***	הייטק
0.49***	0.38***	0.46***	0.67***	0.67***	0.68***	מגזר ציבורי (עובדי מדינה ורשויות)
0.38***	0.25***	0.32***	0.52**	0.24***	0.36***	חשמל ומים
2.07***	2.00***	2.00***	2.25***	3.20***	2.43***	חינוך ובריאות
2.59***	1.69***	2.22***	2.34***	1.68***	2.13***	שירותים אחרים (מסחר, אוכל)
2.51***	2.15**	1.04	0.51	0.22*	0.20***	_cons
Statistics						
164009	171527	335536	164009	171527	335536	N
22	22	23	22	22	23	df_m
34541.27	28994.89	72579.48	11885.53	9477.41	22896.26	chi2

גיל הפרישה חושב על פי גיל הפרישה הרשמי: 62 לנשים 67 לגברים

לוח 4. תוצאות מרגרסיה לוגיסטית להסבר המשתנים: עובדים עד סף הכניסה לתוכנית מענקי

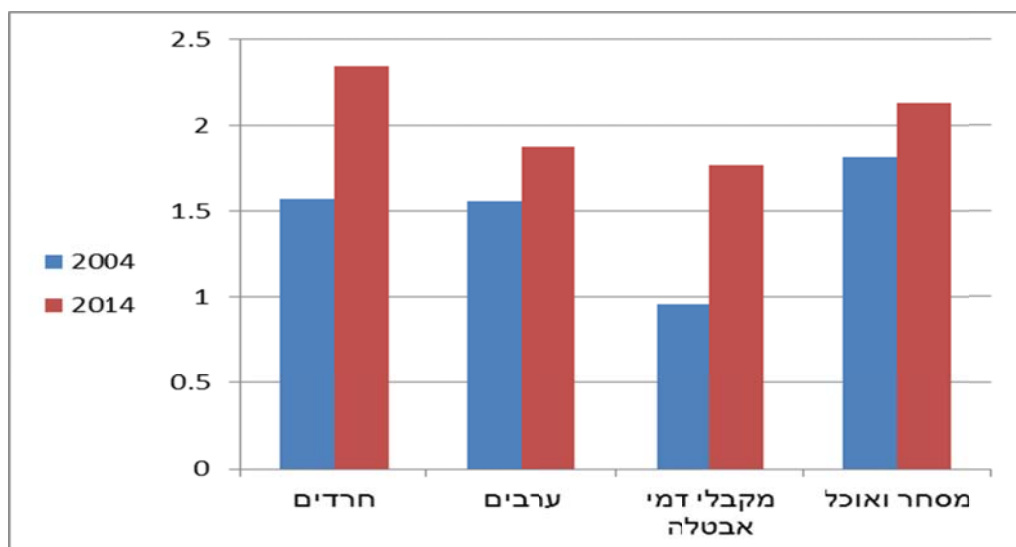
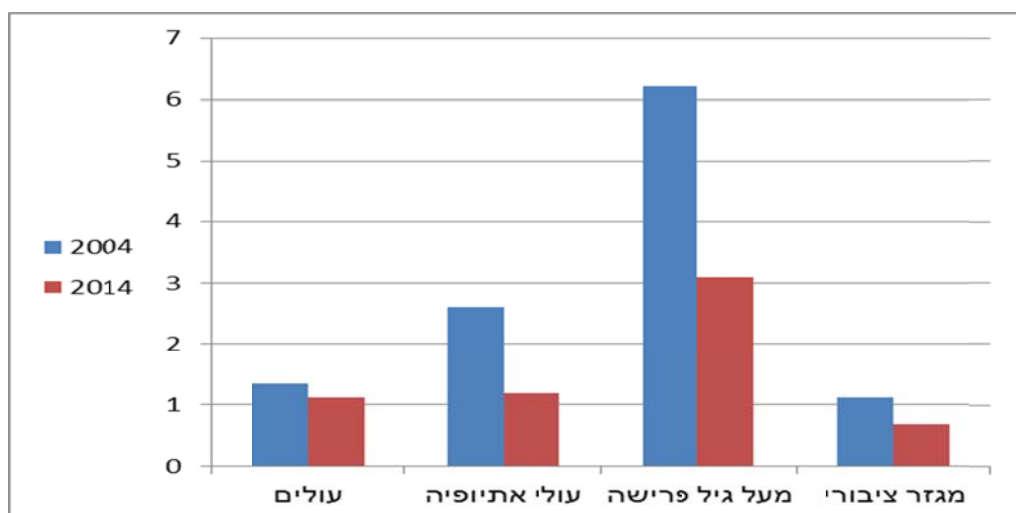
העבודה ועובדים המשתכרים עד שני שלישים מהחציון, 2004, על פי הנתונים המינהליים.

מתחת ל-2/3 חציון			מתחת סף הכניסה (1600 ₪)			
נשים	גברים	כלל העובדים	נשים	גברים	כלל העובדים	
		3.24***			2.46***	נשים
0.76***	0.74***	0.75***	0.75***	0.75***	0.75***	מספר חודשי עבודה
0.95***	0.97***	0.97***	0.96***	0.98***	0.97***	מספר חודשי עבודה בני זוג
1.4	1.67	1.45	1.99	1.22	1.67	נשואים
1.77***	1.50***	1.68***	1.33***	1.38***	1.35***	עולים (מלבד אתיופיה)
5.47***	2.50***	3.66***	3.09***	1.77***	2.61***	עולי אתיופיה
1.34***	1.18***	1.28***	1.29***	1.29***	1.29***	גרים בפריפריה
1.62***	2.78***	2.06***	1.21***	2.22***	1.57***	חרדים
8.95***	7.02***	9.65***	9.95***	7.76***	9.68***	עצמאים
1.03***	0.99*	1.01***	1.04***	1	1.02***	מספר ילדים
2.24***	2.42***	2.30***	1.86***	1.10*	1.56***	ערבים
11.32***	21.58***	17.15***	8.32***	9.04***	8.66***	מקבלים קצבת נכות
2.19***	1.51***	1.88***	1.02	0.85**	0.96	מקבלים קצבת אבטלה
						גיל (הבסיס: צעירים 25-34)
0.82***	0.74***	0.79***	0.99	0.75***	0.90***	גיל 35-45
0.89***	0.91***	0.90***	1.26***	1.03	1.17***	גיל 45-55
1.22***	1.29***	1.28***	1.88***	1.59***	1.81***	גיל 55- גיל פרישה
3.37***	6.13***	4.54***	5.93***	6.06***	6.21***	מעל גיל פרישה
						ענף (הבסיס: ענף שירותים מקצועיים)
1.61***	0.69***	1.17***	0.88**	0.42***	0.67***	ענפים מסורתיים
0.48***	0.21***	0.38***	0.57***	0.24***	0.44***	הייטק
1.39***	0.24***	0.88***	1.44***	0.45***	1.11*	מגזר ציבורי (עובדי מדינה ורשויות)
0.53***	0.26***	0.40***	0.68	0.27***	0.43***	חשמל ומים
2.18***	1.28***	1.85***	2.49***	2.15***	2.33***	חינוך ובריאות
2.89***	1.36***	2.28***	2.19***	1.20***	1.82***	שירותים אחרים (מסחר, אוכל)
4.04***	2.34**	1.47	0.46	0.43	0.24***	_cons
						Statistics
126444	130590	257034	126444	130590	257034	N
22	22	23	22	22	23	df_m
28576.39	27006.7	64336.08	17100.52	10913.99	30571.21	chi2

גיל הפרישה חושב על פי גיל הפרישה הרשמי: 60 לנשים 65 לגברים

תרשים 2 להלן ממחיש את הקבוצות שסיכוייהן להיכלל בעבודה בשכר נמוך ירדו בין 2004 ל-2014 (חלקו הראשון של התרשים) או עלו לאורך העשור (חלקו השני של התרשים). כפי שניתן לצפות, מצבם של העולים השתפר, וכך גם מצבם של עובדים מעל לגיל הפרישה ועובדי המגזר הציבורי. לעומת זאת הקבוצות העניות ביותר בחברה הישראלית – חרדים, ערבים שבחלקן חופפות עובדים במגזר המסחר והאוכל, העלו את סיכוייהן להיכלל בקבוצת העובדים בשכר נמוך בין שתי נקודות הזמן.

תרשים 2: השוואת יחס הסיכויים להיכלל בעובדים בשכר נמוך, קבוצות שסיכוייהם להימצא בשכר נמוך ירדו (תרשים עליון) או עלו (תרשים תחתון) ב-2014 בהשוואה ל-2004:



הממצאים המוצגים בלוח 5, המבוססים כאמור על סקרי המשפחות שערכת הלמ"ס, מאפשרים להשתמש בנתונים מסוימים שאינם קיימים במקור המינהלי כמו השתייכות למשפחה עניה (המשתנה התלוי במקרה שלנו)⁷, גודל משרה וכן השכלה ומשלח יד, לפיכך המודל שנאמד משתמש במשתנים אלה כדי להוסיף מידע על זה המתקבל דרך המקורות המנהליים. כמו כן נעשה החישוב גם לגבי עובדים ברמת סף הכניסה לתוכנית מענקי העבודה ב-2014.

על אף שקיימת חפיפה רבה בין עובדים בשכר נמוך לבין עובדים עניים (מנתוני סקר הוצאות 2014 עולה כי כ-85% מהעובדים החיים במשפחות העניות עובדים בשכר נמוך על פי ההגדרה שאימצנו), הממצאים מציינים הבדלים במאפיינים וביסיון ההימצאות בכל אחת מהקבוצות. נתוני לוח 4 מלמדים, באופן המנוגד לנתונים המינהליים, כי סיכוייהן של נשים להיות עובדות החיות במשפחות עניות **נמוכים** בכ-24% מאלה של הגברים, ממצא המוסבר דווקא בחשיבות היחסית הנמוכה יותר של נשים בהשוואה לגברים מבחינת גובה הכנסתן, במשפחות בעלות הכנסה נמוכה. דרך אחרת להסביר זאת היא ששיעור המשפחות העניות שבהן יש מפרנס אחד (ובד"כ מדובר במפרנס גבר) גבוה באוכלוסייה הענייה בהשוואה לאוכלוסייה הכללית (30% לעומת 40% בהתאמה) דהיינו הסיכוי של בן הזוג **העובד** במשפחה להיות גבר גבוה יותר. כך, סיכוייו של עובד ערבי להיות עני גבוהים כמעט פי 8 ביחס ליתר, ולעומת זאת מאחר שהוא המפרנס העיקרי בבית לעיתים קרובות ועובד במשרה מלאה, סיכוייו לעבוד בשכר הנמוך מסף הכניסה **נמוכים** בכמחצית מיתר האוכלוסייה. בממצאי הרגרסיה שבה המשתנה התלוי הוא "עובדים עד 2100 ₪" (סף הכניסה לתוכנית מענק עבודה), הממצאים דומים מבחינה זו לממצאים המתקבלים על פי הנתונים המינהליים וסיכוייהן של נשים גבוה פי 1.8 להיות עובדים בשכר נמוך בהשוואה לגברים.

בסיס נתונים זה (סקר הוצאות משקי בית) מאפשר גם לדעת האם העובדים עובדים במשרות חלקיות (הוגדר כפחות מחצי משרה). הממצאים מורים כי הסיכוי של עובדים לחיות במשפחות עניות אם הם עובדים במשרות חלקיות גבוה פי 2.5 אם הם גברים, ופי 1.8 אם הן נשים. יוזכר שבהסתכלות על הסיכויים להיכלל בקבוצת העובדים בשכר נמוך, הן גברים והן נשים מעלים את הסיכויים להיות בקבוצה זו כאשר הם מועסקים במשרות חלקיות, אם כי הגברים בשיעורים גבוהים פי 2 ויותר מאשר הנשים, כאמור בשל התפקיד הדומיננטי יותר בדרך כלל שממלאים

⁷ על פי ההגדרה היחסית לפיה משפחה שהכנסתה הפנויה מכל המקורות נופלת ממחצית החציון של ההכנסה הרלוונטית נחשבת כעניה.

הגברים בשוק העבודה במשקי בית מעוטי הכנסה. תקופת גידול ילדים קטנים – הגילאים שבין 25-35 מגדילה באופן ניכר את הסיכויים להיות עובדים החיים במשפחות עניות וכך גם עולים (משנות ה-90) כאשר כל יתר המשתנים האחרים מוחזקים כקבועים.

סיכוייהם של עובדים ערבים להיות עניים גבוהים פי 8 מסיכוייהם של גברים יהודים ושל נשים ערביות פי 3. לעומת זאת באוכלוסייה החרדית תמונת המצב הפוכה, וסיכוייהן של נשים להיות עובדות עניות גבוהים יותר מגברים חרדים (פי 18 לעומת פי 11 בהתאמה) בהשוואה לגברים יהודים. בשתי האוכלוסיות – גברים ערבית ונשים חרדיות, סיכוייהם של מי שמשתתפים יותר בשוק העבודה מבני זוגם גבוה יותר להיות עובדים עניים. לבסוף, המקדמים לגבי מגורים בפריפריה נמצאו לא מובהקים בהסבר הסיכויים להיות מועסקים החיים במשפחות העניות.

לוח 5. תוצאות מרגרסיה לוגיסטית להסבר המשתנה עובדים החיים במשפחות עניות ועובדים בשכר עד 2100 ש"ח, 2014 (סה"כ, נשים וגברים)

עובדים החיים במשפחות עניות		עובדים בשכר עד 2100 ש"ח/חודש				
נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
		1.76***		0.76***		נשים
						קבוצות גיל (הבסיס: גיל 65 ויותר)
						גיל 25-35
0.27***	0.78	0.43***	2.96***	5.53***	3.49***	גיל 35-50
0.22***	0.39***	0.29***	3.51***	5.71***	4.36***	גיל 50-65
0.29***	0.42***	0.35***	1.25	1.49	1.38	נשוי
0.77**	0.51***	0.61***	0.62***	3.86***	1.31***	עולה
1.19	0.74	1.03	0.83	1	0.96	ערבי
1.71***	0.47***	0.97	3.00***	7.64***	5.58***	משלח יד (הבסיס: אקדמאים ומנהלים)
1.07	0.97	1	0.73*	1.65***	1.09	מקצועות חופשיים ופקידים
2.85***	1.59***	2.27***	3.13***	3.38***	3.40***	מקצועיים אחרים
4.23***	3.67***	4.10***	5.15***	5.66***	5.17***	בלתי מקצועיים
2.55***	7.19***	4.00***	1.87***	2.47***	2.03***	עובדים במשרה חלקית
2.17***	2.06***	2.12***	18.33***	10.74***	14.66***	חרדים
0.99	1.06	1.01	1.08	1	1.05	גרים בפריפריה
0.13***	0.04***	0.05***	0.01***	0.00***	0.01***	_cons
4864	5270	10134	5030	5517	10547	N
12	12	13	12	12	13	df_m
339.71	346.42	722.01	664.09	1061.92	1615.42	chi2

המקור: עיבודי המחקרים לסקר הוצאות 2014

*פחות מ-180 ש"ש

לבסוף, השתמשנו בסקר הוצאות משקי בית הכולל גם נתון על חלקיות המשרה (שאינו נכלל בנתונים המינהליים) כדי לאפיין את העובדים במשרות חלקיות. לוח 6 מציג את התוצאות לגבי העובדים עד חצי משרה (עד 20 ש"ש) ב-2004 וב-2014. העיבוד נעשה לגבי שכירים בלבד, שכן רק לגביהם קיים מידע על מספר שעות העבודה.

התוצאות מורות כי ב-2014, לעומת גברים יהודיים, הסיכוי של נשים לעבוד במשרה חלקית גבוה יותר – במקרה של יהודיות פי 3 ובמקרה של ערביות כמעט פי 6. לעומת זאת סיכויי גברים ערבים לעבוד במשרה חלקית נמוכים מאלה של גברים יהודים (ב-2014 הנתון אינו מובהק). בגילאי הביניים 35-50 הסיכויים הנמוכים ביותר לעבוד במשרה חלקית. ב-2014 הסיכויים של עובדים בלתי מקצועיים ושל חרדים לעבוד במשרד חלקית גבוהים פי 2-3 לעומת הקבוצות המשלימות, ואילו הסיכויים של עובדים בפריפריה לעבוד במשרה חלקית באופן מפתיע נמוכים יותר מהיתר.

בחינת ההבדלים בין 2004 ל-2014 מלמדת שהסיכויים של נשים יהודיות וערביות לעבוד בחצי משרה ופחות פחתו במעט ב-2014. לעומת זאת לגבי עובדים בלתי מקצועיים, העשור שחלף בין שתי נקודות הזמן הרע את מצבם של עובדים אלו, וסיכוייהם לעבוד במשרות חלקיות עלה במידה ניכרת.

בתרשים 3 אנחנו מראים את הקבוצות שעבורם המקדם (odds ratio) הוא גדול מ-1 – כלומר, הן בעלות סיכוי גבוה לעבוד בעבודה חלקית.

מהתרשים עולה שהקשיים המשמעותיים ביותר מתגלים אצל נשים ואצל עובדים בלתי מקצועיים. בעוד שאצל הנשים חל שיפור לאורך זמן – בעיקר בקרב נשים ערביות – בקבוצת העובדים הבלתי מקצועיים חלה הרעה והדבר דורש טיפול ברמה של המדיניות.

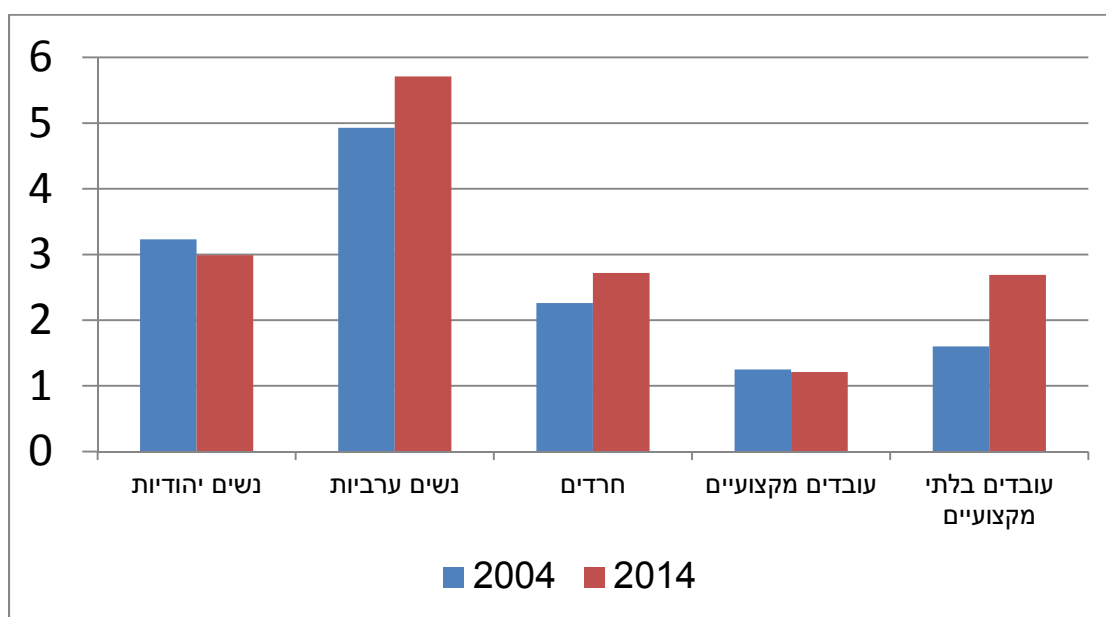
לוח 6. תוצאות מרגרסיה לוגיסטית להסבר המשתנה "שכירים העובדים עד חצי משרה",

odds ratios ,*2014-ו 2004

עד חצי משרה 2014	עד חצי משרה 2004	
		מין ולאום (הבסיס: גברים יהודים)
2.99***	3.23***	נשים יהודיות
5.71***	4.93***	נשים ערביות
0.75	0.49***	גברים ערבים
		גיל (הבסיס: +65)
0.17***	0.19***	גיל 25-35
0.13***	0.13***	גיל 35-50
0.24***	0.23***	גיל 50-65
0.74***	0.79***	נשואים
0.85*	1.09	עולים
		משלח יד (הבסיס: מנהלים ואקדמאים)
0.71***	0.88*	מקצועות חופשיים ופקידותיים
1.21**	1.25***	עובדים מקצועיים
2.69***	1.60***	עובדים בלתי מקצועיים
2.72***	2.26***	חרדים
0.86*	0.89*	גרים בפריפריה
0.28***	0.26***	_cons
		Statistics
8920	18380	N
13	13	df_m
566.22	794.76	chi2

*המקור לנתוני 2004: סקר הכנסות משולב של הלמ"ס; לנתוני 2014: סקר הוצאות של הלמ"ס (סקר הכנסות בוטל החל מ-2012). חלק מההבדלים עשויים לנבוע מכך שמדובר בשני סקרים שונים (ב-2012 ביטלה הלמ"ס את סקר הכנסות המשולב לכן לא ניתן לבצע את העיבודים על שני סקרים ברי השוואה). הגדרת "חרדי" שונה בין שני הסקרים: ב-2004 היא מבוססת על אומדן (לפי בית ספר אחרון) וב-2014 על דיווח סובייקטיבי.

תרשים 3 – יחס ההסתברות לעבוד במשרה חלקית: 2014 מול 2004



ג'. מענק העבודה בישראל והשפעתו על היצע העבודה

1.ג המצב הקיים

זכאים למענק שכירים או עצמאים בני 23 מעלה שיש להם ילדים (שטרם מלאו להם 19 שנה) ובני 55 ומעלה גם אם אין להם ילדים. הזכאות וסכום המענק הם אישיים ולא משפחתיים, אך מותנים ברמת ההכנסה מעבודה של העובד ומהכנסות נוספות שיש לו, וכשמדובר בבני זוג – גם בהכנסותיו של בן הזוג. כשמדובר בבני זוג המענק משולם לכל אחד מהם בגין הכנסתו, אולם הוא עשוי לפחות ואף להתבטל אם הכנסות משק הבית עולות על סכום מרבי שקבע החוק, אם למשק הבית הכנסה עודפת. כמו כן מי שבעלותו או בבעלות בן זוגו זכות במקרקעין (למעט דירת מגורים יחידה), בין בישראל ובין מחוץ לישראל, ובלבד שחלקם בזכות יחד עולה על 50%, אינם זכאים למענק. דגם חישוב גובה המענק בנוי משלושה טווחים של הכנסה מעבודה: בטווח הראשון, שראשיתו בהכנסת סף שנקבעה כתנאי לזכאות, נקבע המענק בסכום התחלתי, ולאחר מכן הוא עולה עם עליית ההכנסה מעבודה בקצב שנקבע בחוק (שיעור הסבסוד) עד לסכום מרבי; בטווח ההכנסה השני המענק נותר קבוע בסכום המרבי ("פלאטו"); ובטווח ההכנסה השלישי המענק פוחת עם ההכנסה בשיעור מסוים שנקבע בחוק (שיעור קיזוז) עד לאיפוסו. ההגדרה של שלושת טווחי ההכנסה וגובה שיעורי הסבסוד והקיזוז משתנים בהתאם לגיל העובד ולמספר ילדיו.

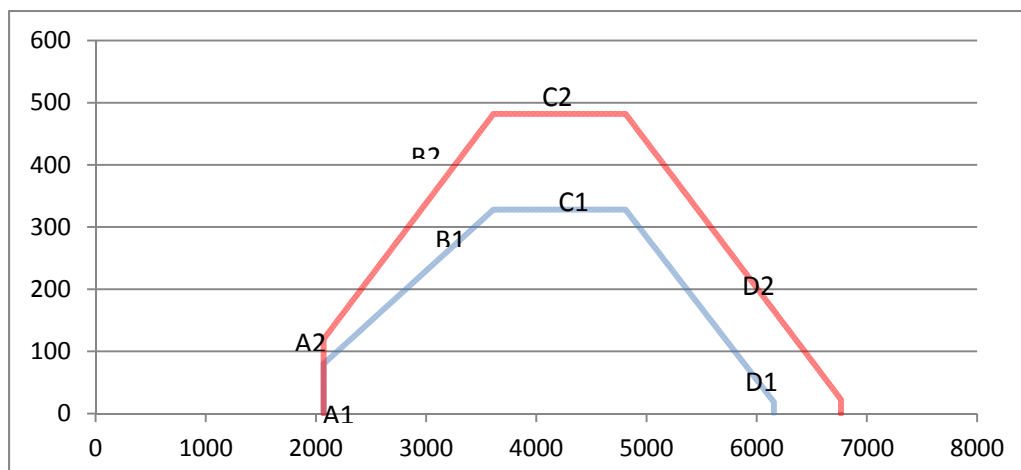
בכל טווח הכנסה ובעבור כל מספר ילדים סכום המענק לנשים עובדות עם ילדים ולעובדים שהם הורים יחידניים גבוה ב-50% מסכום המענק לזכאים אחרים, בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף ב-2012 בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג.

הטבלה והתרשים שאחריה מרכזים באופן גרפי ומספרי את המשתנים הקובעים לצורך קבלת המענק לשתי הקבוצות העיקריות הנהנות ממנו: עובדים שלהם עד שני ילדים או עובדים מעל גיל 55, ועובדים עם שלושה ילדים ויותר (טיפוס א' וטיפוס ב' בהתאמה).

לוח 7: הזכאות למענק: משתני התוכנית ל-2014 (ש' לחודש)

טיפוס א	טיפוס ב	
מעל 55/עד שני ילדים	שלושה ילדים ויותר	
2070	2070	נקודת הכניסה
80	120	סכום קבוע בנק' הכניסה
0.161	0.23	שיפוע העלייה במענק
3610	3610	פלאטו - נקודה ראשונה
4810	4810	פלאטו - נקודה שנייה
0.23	0.235	שיפוע הירידה במענק
6157	6766	נקודת האיפוס (הכנסה מאפסת)

תרשים 4: תוכנית מענק עבודה ב-2014



אחד מתוצרי העבודה הנוכחית הוא המלצת מדיניות בנוגע לשינויים בתוכנית מענק העבודה המיושמת כיום בישראל. נבחן את המשמעות של מתן מענק לא רק למשתכרים מחצית משכר

המינימום החודשי אלא לכל העובדים בשכר נמוך, דהיינו החל מהשקל הראשון של השכר. אין ספק בדבר ההשפעה החיובית שיש לשינוי כזה על הטבת מצבם הכלכלי של העובדים בשכר נמוך מאוד, אולם בנוסף לכך יש לצעד זה השפעה חיובית על היצע העבודה במשק, כפי שנראה להלן.

2. הצעת מדיניות

אחד הפתרונות הזמינים להטבת מצבם של העובדים בשכר נמוך והמשפחות העניות העובדות, וכן להגדלת היצע העבודה שלהם, הוא שימוש מושכל בכלי של מענק העבודה המיושם בישראל ברמה הארצית מאז 2012 (והחל מ-2008 באזורי השילוב). כיום, נקודת הכניסה היא כאמור בשכר של כ-2,100 ₪, תנאי המונע מעובדים בשכר נמוך יותר בשל חלקיות משרה שלא מבחירה, ושל עובדים בעלי מוגבלויות, להיכלל בתוכנית. כפי שראינו בלוח 2, שיעור נמוך מאוד של העובדים עד לשכר של 2,100 ₪ הם כאלה שבני הזוג שלהם משתכרים שכר גבוה (רק כ-2% מבני/בנות הזוג משתכרים שכר הגבוה מהשכר הממוצע), ולכן ברוב המקרים מדובר בסיוע למשפחות שאינן נמנות על העשירונים הגבוהים.⁸ להצגה גרפית של הצעות המדיניות ראו נספח ב'.

3. השפעת הצעת המדיניות על הגדלת ההשתתפות של בעלי משרה חלקית

לשם פשטות נניח שפונקציית התועלת מפנאי וצריכה היא לוגריתמית:

$$(1) \quad U = \ln(C) + \delta \ln(1 - l)$$

כאשר c מייצג צריכה, l מייצג את שעות העבודה ($1-l$ הוא הפנאי) ו- δ הוא פרמטר שמייצג את טעמי הפרט ביחס לפנאי.

קו התקציב של הפרט הוא:

$$(2) \quad c = A + wl$$

כאשר w הוא השכר לשעה ו- A היא הקצבה שמקבל הפרט מהממשלה במידה שהוא לא עובד.

המקסימיזציה של פונקציית התועלת לאחר הצבת קו התקציב היא:

⁸ קיימים כמובן צעדי מדיניות אלטרנטיביים שישפרו את נגישות שוק העבודה לעובדים עניים, כגון שיפור התשתית התחבורתית או סבסוד מעונות יום. עם זאת, צעדים אלה לא ממוקדים במתן תמריצים לבעלי המשרות החלקיות.

$$MAX_l U = \ln(A + wl) + \delta \ln(1 - l)$$

כאשר התנאי מסדר ראשון הוא:

$$\frac{w}{A + wl} = \frac{\delta}{1 - l}$$

ומכאן ש-:

$$\delta(A + wl) = w - wl$$

ומכאן שהיצע העבודה שווה ל-:

$$(3) \quad l = \frac{1}{1+\delta} \left[1 - \frac{\delta A}{w} \right]$$

כלומר, כדי שהיצע העבודה יהיה חיובי והפרט ישתתף בשוק העבודה, הביטוי בצד ימין בתוך הסוגריים צריך להיות חיובי.

נניח שתנאי זה מתקיים והפרט עובד. כעת הממשלה נותנת מענק עבודה באחוז $\beta - 1$ מהשכר. היצע העבודה לאחר התערבות הממשלה הוא:

$$(4) \quad l = \frac{1}{1+\delta} \left[1 - \frac{\delta A}{\beta w} \right]$$

כעת ניתן להגדיר את שכר הסף (השכר שמעליו פרטים יעבדו):

$$(4)' \quad w > \underline{w} = \frac{\delta A}{\beta}$$

כלומר, ככול שהסובסידיה הממשלתית עולה היצע העבודה עולה. כשחושבים על הטורפים שיש היום בישראל הסובסידיה ניתנת לפרטים שהם בעלי הכנסה הגבוהה מ- 2,100 ש"ח. אילו הטורפו היה מתחיל מהכנסה 0, הרי שהתמריץ הגבוה ביותר להגדלת שעות העבודה היה מתקבל אצל הפרטים בעלי הכנסה הנמוכה ביותר.

חשוב להבין שהפרמטרים במשוואה (4)' משתנים לפי קבוצות אוכלוסייה. כך הפרמטר A מבוסס בעיקר על קצבאות הילדים, כאשר מספרם משתנה לפי טיפוסים. גם השכר לשעה הוא שונה עבור הטיפוסים השונים כפונקציה של ההשכלה הממוצעת בקבוצה ועוד.

כדי ליישם את המודל אנו נאמוד את הפרמטרים לפי שמונה טיפוסים: חילונים, חילונים חד-הוריים, חרדי, חרדי חד-הורי, חרדיה, חרדיה חד-הורית, ערבי, ערבי חד-הורי, ערביה וערביה

חד-הורית. אנו נתבסס על סמואלוב (2016) אשר אמד את ה-Aים השונים לכול קבוצה. תוך שימוש בנתוני השכר מסקר ההכנסות ניתן להפעיל את נוסחה (4) כדי לאמוד את δ . פרמטר זה יהיה נמוך יותר ככול שה-A של הקבוצה גבוה יותר, ה-w נמוך יותר ומענק העבודה נמוך יותר. למשל אצל החרדים צפוי A גבוה ו-w נמוך, ולכן צפוי שהערך של δ עבור החרדים יהיה נמוך בעוד שעבור החילונים הוא יהיה גבוה.

בהנחה שההתפלגות היא פרטו⁹, ניתן לאמוד את הפרמטר המרכזי μ על ידי כליאת שטח ההשתתפות בפועל בשוק העבודה – תוך שימוש בערך של δ כפי שנגזר ממשוואה (4). לאחר שימוש במתודולוגיה זו אנו מסוגלים לאמוד מה אחוז הכניסה הפוטנציאלי של פרטים לשוק העבודה בעקבות הנהגת מענק העבודה. בסעיף הבא אנו מציגים שתי חלופות - א' ו-ב' המעניקות מענק עבודה החל מ-1000 ש"ח או החל מהשקל הראשון. על פי הנתונים על עבודה חלקית מסקר ההכנסות אנו מסוגלים לאמוד את תוספת שעות העבודה למשק בעקבות יישום ההצעה.

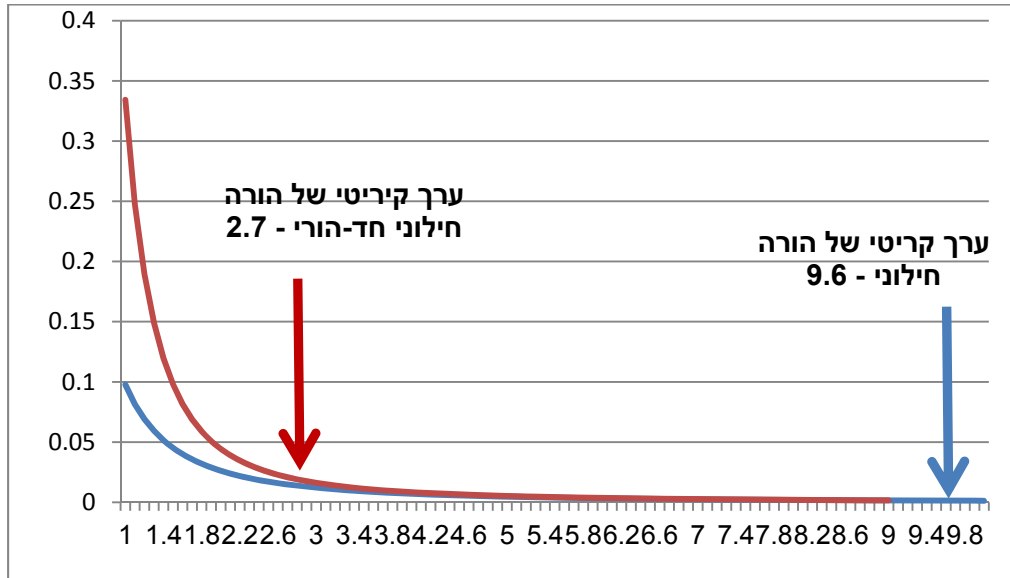
ביחס לצורת ההתפלגות של הקבוצות השונות ניתן לצפות כי אצל הגברים החרדים תהיה צורה פונקציונלית תלולה יותר: הירידה בכמות הפרטים שמוכנים לעבוד יורדת מהר יותר בגלל הגישה המכונה "תורתו אומנותו". באופן דומה אצל הנשים הערביות יש לצפות לירידה תלולה בהתפלגות כתוצאה מהנטיה להישאר בבית במסגרת הכללים שחלים עבור "משפחה מסורתית" (ישיב וקסיר, 2012).

להלן ארבעה תרשימים עבור שמונה טיפוסים שונים – חילוניים וחילונים חד-הוריים; חרדי וחרדי חד-הורי; ערבי וערבי חד-הורי; וערביה וערביה חד-הורית. באופן כללי ניתן לראות שלהורים החד הוריים יש התפלגות עם צפיפות גבוהה יותר בערכים הנמוכים – כלומר, פוטנציאלית הם מוכנים לעבוד יותר מההורים במשפחות עם שני הורים. יחד עם זאת, הערך הקירטי שלהם נמוך יותר, ולכן בפועל ההשתתפות נמוכה יותר יחסית לקבוצה של המשפחות עם שני הורים (כי יש מסה גדולה יותר של פרטים עם ערכים גבוהים של פרמטר הטעמים). בהשוואה בין קבוצות ניתן לראות שלחילונים יש את הנכונות הגבוהה ביותר להיכנס לשוק

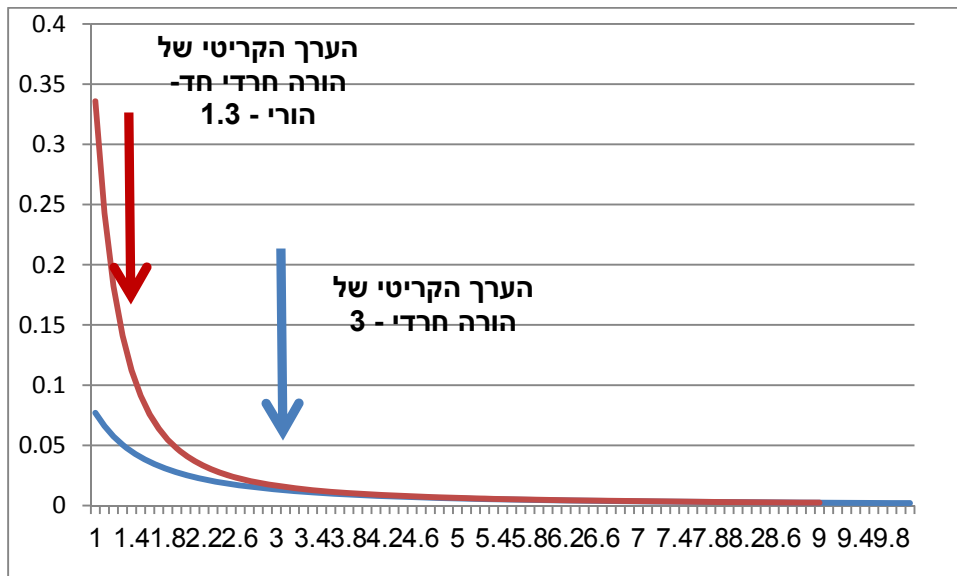
⁹ להלן הצורה הפונקציונלית: $\frac{\mu * a(0)^\mu}{w^{\mu+1}}$ כאשר μ הוא הפרמטר שמגדיר את הקעירות ו-a(0) הוא הערך ההתחלתי.

העבודה. לגברים הערבים ערך קריטי גבוה יותר מזה של החרדים, מה שמעיד שהם מוכנים יותר להיכנס לשוק העבודה. ערך קריטי נמוך במיוחד מתקבל אצל ערביות חד-הוריות.

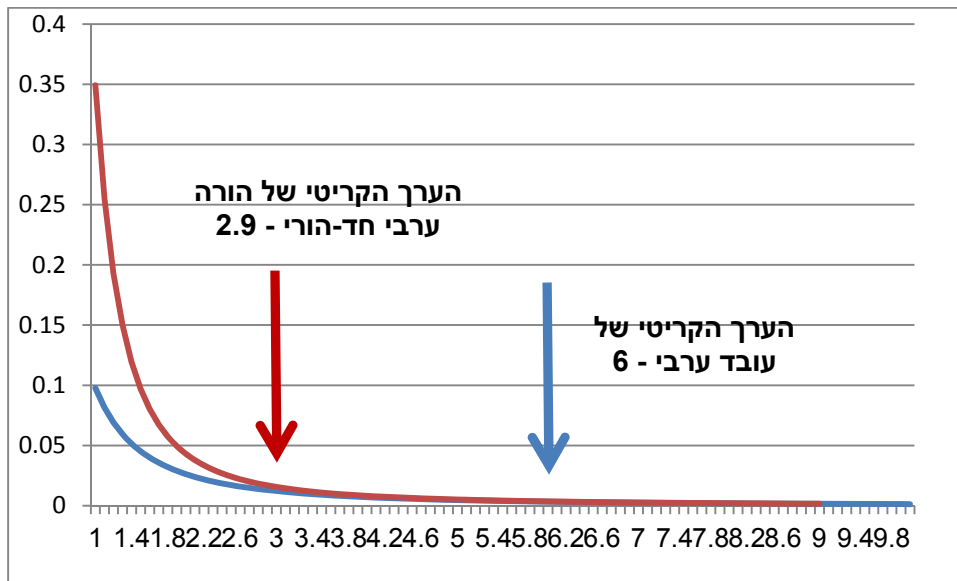
תרשים 5 – הערך הקריטי לכניסה לשוק העבודה של הורים חילוניים



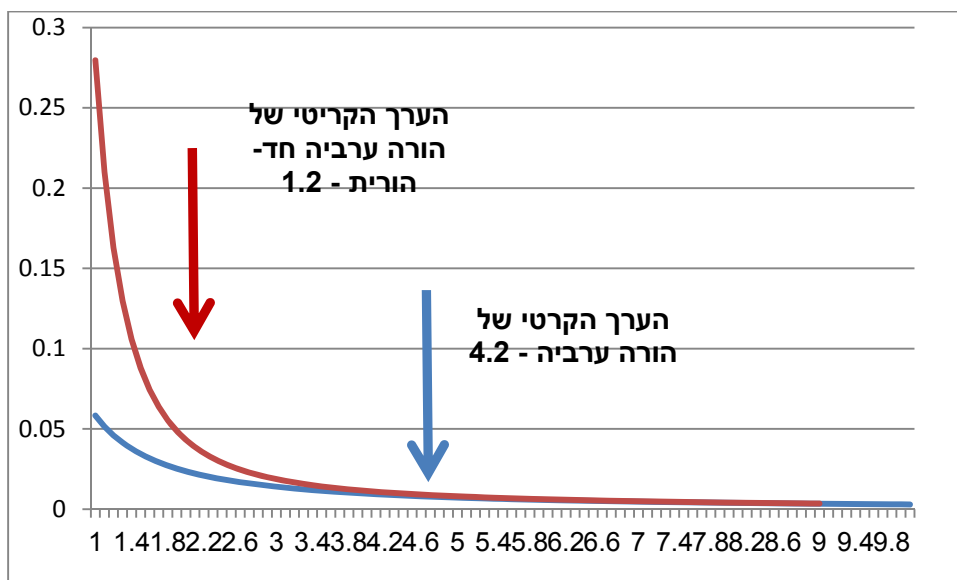
תרשים 6 – הערך הקריטי של כניסה לשוק העבודה של הורה חרדי



תרשים 7 – הערך הקריטי של כניסה לשוק העבודה של הורה ערבי



תרשים 8 – הערך הקריטי של כניסה לשוק העבודה של הורה ערביה



הלוח הבא מראה מהו הגידול בהיצע העבודה עבור עשרה טיפוסים שונים בהתאם לשיעור הסבסוד הקיים היום בישראל, בהנחה שבנקודת המוצא עבודתם היא חלקית מאוד (על פי ההתפלגות בפועל לפי סקר הכנסות – ראו נספח). הטיפוסים נבדלים ביניהם לפי טעמי הפרטים ביחס לפנאי. בפרט, בולט כי החילונים הם הקבוצה עם טעמים המוטים הכי הרבה לקראת עבודה, בעוד שמשפחות חד-הוריות מאופיינות באהבת פנאי גבוהה יותר – כנראה עקב הנגישות של מימון לא תלוי עבודה והצורך להיות קרוב לילדים. בין הקבוצות של פרטים

נשואים אהבת הפנאי היא גבוהה בקרב הגברים החרדים ("תורתו אומנותו") ונשים ערביות (משפחה מסורתית). ניתן גם לראות שבקרב משפחות חד-הוריות הפרמטר של התפלגות פרטו גבוה – משמע יש צפיפות גבוהה ורחבה של פרטים עם רצון גבוה לפנאי.

לוח 8: השפעת הרחבת מענק העבודה על הכניסה לשוק העבודה

טיפוס	δ	פרמטר של התפלגות פרטו	עלייה בהשתתפות (בחצאי משרות, חלופה א')	עלייה בהשתתפות (בחצאי משרות, חלופה ב')	עלייה בהשתתפות (יחסית לגודל הקבוצה, חלופה ב')	עלייה בהשתתפות (יחסית לגודל הקבוצה, חלופה א')
חילונים	9.6	0.9	47.6	45.1	0.0%	0.0%
חילונים-חד הורי	2.2	2.7	52.1	49.4	0.3%	0.5%
חרדי	3	0.6	71.1	67.4	0.3%	0.5%
חרדי-חד הורי	1.3	3	62.3	59.1	2.1%	3.8%
חרדיה	2.3	1.8	70.6	66.9	0.4%	0.7%
חרדיה-חד הורית	1.1	15	36.4	34.6	1.8%	3.3%
ערבי	6	0.9	22.6	21.4	0.1%	0.1%
ערבי-חד הורי	1.8	2.9	19.9	18.9	0.6%	1.1%
ערביה	4.2	0.3	56.0	53.1	0.1%	0.2%
ערביה-חד הורית	1.2	2.5	495.3	469.8	2.7%	5.0%
סה"כ			933.8	885.7	0.9%	1.6%

התוצאות מראות כי פוטנציאל הכניסה משתנה לפי קבוצות, כאשר הפוטנציאל הגבוה ביותר הוא בקרב נשים חרדיות וערביות חד-הוריות. גם בקרב חרדים וחרדים חד-הוריים יש פוטנציאל גבוה של כניסה לשוק העבודה (עד חצי משרה). בסך הכול העלייה בהשתתפות היא של 1.6 ו-0.9 אחוזים עבור חלופות א' ו-ב' בהתאמה.

ג.4 השפעת חלופות המדיניות על העוני

לשם בדיקת השפעת השינוי בתוכנית מענק הכנסה באופן שהמינומם לכניסה יהיה נמוך יותר, ובכך ישיג את שתי המטרות כאמור לעיל, עשינו סימולציה על בסיס סקר הוצאות 2014. הסימולציה נערכה בהנחה של מיצוי מלא של ההטבה¹⁰, אך ללא התוספת בכניסה שהראנו בסעיף הקודם.¹¹ היא

¹⁰ לסימולציות לגבי מענק הכנסה בסקרי משפחות של הלמ"ס יש יתרון על פני אמידה באמצעות נתונים מינהליים בשל עושר הנתונים שבהם (למשל לגבי נכסים מעבר לדירת המגורים). הן אומדות במידה טובה את ההבדלים בין תוכניות שונות, וכמובן יש להם יתרון גם באמידת ההשפעה על העוני. עם זאת המספרים האבסולוטיים לגבי הזכאים והסכומים מוטים כלפי מטה. זאת מהסיבה שהעובדים שמקבלים מס הכנסה שלילי

נעשתה לגבי שתי חלופות. החלופה הראשונה מאפשרת כניסה בשכר נמוך בכמחצית מהשכר כיום (1000 ₪), והחלופה השנייה מאפשרת כניסה לתוכנית מענק העבודה כבר בשקל הראשון של השכר, דהיינו מבטלת את הסף המינימלי לכניסה לתוכנית.

לוח 7 להלן מתאר את הפרמטרים של התוכניות המוצעות. בשתי התוכניות, הן בכניסה מסך של 1000 ₪ (חלופה א') והן בכניסה מהשקל הראשון (חלופה ב'), שיפוע העלייה במענק נותר זהה לזה של התוכנית היום – 16.1% במקרה של עובדים שלהם עד שני ילדים או עובדים מעל 55 שנה, ו-23% לעובדים עם 3 ילדים ויותר. החלק הקבוע ("פלאטו") יורד מ-330 ₪ בחלופה א' ל-2200 ₪ בחלופה ב', וסכום הכניסה לתוכנית יורד בחלופה ב' מ-80 ל-40 ₪ במשפחות מטיפוס א' ומ-120 ל-80 ₪ במשפחות מטיפוס ב'. גם השיפוע היורד שונה במעט: 35% בחלופה א' ו-38% בחלופה ב' (הדגמה גרפית של שתי החלופות מוצגת בנספח ב').

עלות שתי התוכניות דומה מאוד: 1.57 מיליארדי ₪ לעומת 1.56 מיליארדי ₪ בחלופה א' ובחלופה ב' בהתאמה, במימון מלא. דהיינו במימון של שני שלישים (כיום המימון הוא כ-60% ובהנחה שיעלה במעט) – מדובר על תוכניות שעלותן כמיליארד ₪.

לוח 9: סימולציה לכניסה בשכר נמוך לתוכנית מענק העבודה:

כניסה מהשקל הראשון		כניסה מ-1000 ש"ח		
טיפוס ב	טיפוס א	טיפוס ב	טיפוס א	
שלושה ילדים ויותר	מעל 55 עד שני ילדים	שלושה ילדים ויותר	מעל 55 עד שני ילדים	
1	1	1000	1000	נקודת הכניסה
80	40	120	80	סכום קבוע בנק' הכניסה
0.235	0.161	0.235	0.161	שיפוע העלייה במענק
2200	2200	3300	3300	פלאטו - נקודה ראשונה
4810	4810	4810	4810	פלאטו - נקודה שנייה
597	394	661	450	מענק מקסימלי
0.38	0.38	0.35	0.35	שיפוע הירידה במענק
6380.4	5846.9	6697.1	6096.6	נקודת האיפוס (הכנסה מאפסת)

עובדים במוצא 10 חודשים בשנה ובסקר קיים מידע על תעסוקה רק ב-3 החודשים האחרונים. לכן יש להכפיל את התוצאות האבסולוטיות המתקבלות מהסקר ב-12/10 כדי לקבל אומדן קרוב יותר למציאות.

¹¹ סביר להניח שהגדלת היצע העבודה תארוך זמן, והיא תושפע גם מצד הביקוש. בהקשר הזה יש להזכיר את חוק Say לפיו ההיצע יוצר את הביקוש (למשל בעזרה בעבודות בית) אך ברור כי תהליכים אלה אורכים זמן. הסימולציה מתעלמת מהשפעה זו כדי להראות את התוצאות בטווח הקצר – כמובן שהתחשבות בהשפעת הגדלת ההשתתפות משמעותה הקטנה משמעותית יותר בעוני.

תוצאות הסימולציה לגבי ההשפעות החברתיות של התוכניות המוצעות מרוכזות בלוח 8 שלהלן ומראות כי מעבר להשגת היעד החשוב של הגדלת היצע העבודה, תמורת סכום לא גדול במונחי מדיניות כלכלית (כ-300 מיליוני ₪ בשנה), עולה מספר הזכאים הפוטנציאלי בכ-16% וב-18.5%, וכ-60 ו-80 אלף עובדים בשכר נמוך נכנסים למערכת בחלופה א' ובחלופה ב' בהתאמה. השינוי הדרמטי ביותר מתקבל לגבי זכאים שמקבלים קצבת נכות, המאופיינים בעבודה בשכר נמוך מאוד: שיעורם עולה בכ-25% במעבר למינימום כניסה בשכר של 1000 ₪, ובכ-52% כאשר המענק מוענק כבר מהשקל הראשון של העבודה. נתונים אלה מתייחסים רק לבעלי מוגבלויות המקבלים קצבאות נכות מהביטוח הלאומי, ולא למקבלי קצבאות ממערכת הביטחון ולבעלי מוגבלויות אחרים אשר אינם ממצים את זכאותם, או שמוגבלותם גבולית ואינה מזכה בקצבה. כמו כן צפוי היצע העובדים בעלי מוגבלות לגדול. נראה אפוא שיישום התיקון במענק העבודה באופן המוצע, ובייחוד בחלופה ב', יכניס למעגל הנהנים מההטבה מספר גדול בהרבה של בעלי מוגבלות בעבודה.

עיקר ההשפעה של יישום השינוי בתוכנית מענק ההכנסה קשורה בהטבת מצבם של העובדים בשכר נמוך ובהגדלת היצע העבודה שלהם. עם זאת קיימת גם השפעה על ממדי העוני: מספר המשפחות הנחלצות מעוני בעקבות המענק יורד בכ-12,000 ובכ-15,000 בחלופה א' וב', ומדד ג'יני לאי השוויון בהכנסה הפנויה יורד בכמעט מחצית האחוז בשתי החלופות. כמוכן, התאמת שיעור המיזוי מפחיתה את העלות במקביל להפחתה במספר הנהנים ובהשפעות על ירידת ממדי העוני.

לוח 10: תוצאות מסימולציה לכניסה מוקדמת יותר לתוכנית מענק עבודה

השינוי לעומת מצב קיים		תוכניות מענק עבודה			
כניסה בשקל הראשון	כניסה ב-1000 ₪	כניסה בשקל הראשון	כניסה ב-1000 ₪	מצב קיים	
55.8%	56.8%	1.56	1.57	1.00	עלות שנתית (מיליארדי ₪)
17.0%	14.8%	364,781	357,790	311,721	מספר משקי בית נהנים
18.5%	16.1%	430,400	421,395	363,078	מספר זכאים
51.7%	24.8%	14,926	12,280	9,840	מהם: מקבלי ק. נכות
31.8%	35.0%	3,633	3,722	2,757	מענק ממוצע לשנה
65.3%	52.1%	13,176	12,121	7,971	מספר משפחות נחלצות מעוני
-1.1%	-0.9%	18.21%	18.25%	18.42%	תחולת עוני משפחות
-1.3%	-0.9%	29.94%	30.04%	30.32%	תחולת עוני ילדים
-0.4%	-0.4%	0.3673	0.3673	0.3687	מדד ג'יני של הכנסה פנויה

בעבודה נחקר מצב העובדים בשכר נמוך בעשור שבין 2004 ו-2014 ובדיקת ההסתברות להימנות בקבוצה זו. ההגדרה שבה השתמשנו היא זו המקובלת כיום בארגון ה-OECD שלפיה עובדים בשכר נמוך הם כאלה המשתכרים 2/3 מהחציון ומטה. התמקדות מיוחדת ניתנה לעובדים בשכר שעד סף הכניסה לתוכנית מענק הכנסה ("מס הכנסה שלילי") הקיימת כיום, במטרה להציע שינויים בתוכנית בנוגע לעובדים אלה, שב-2014 מהווים כמעט מחצית ממספר העובדים בשכר נמוך.

הממצאים מצביעים על כך שעובדים בשכר נמוך הם בדרך כלל גם עובדים ממשפחות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה עד בינונית, למעט שיעור זניח של עובדים שבני זוגם משתכרים שכר גבוה (מעל הממוצע). סיכוייהם של עובדים המקבלים קצבת נכות להימצא בשכר נמוך גבוהים בהרבה בהשוואה לכלל האוכלוסייה. עוד קבוצות שנמצאו בסיכון לכך הן עולים (ובייחוד עולות אתיופיה); מתגוררים בפריפריה, המועסקים בענפי השירותים הבלתי מקצועיים (מסחר, וכל וכד') ועוד. ההשוואה בין נקודת ההתחלה ונקודת הסיום של העשור (2004 מול 2014) מלמדת על הטבה במצבן של קבוצות מסוימות כמו העולים ועולי אתיופיה בפרט לעומת הרעה במצבן של קבוצות אחרות כמו נשים נכות ומקבלי דמי אבטלה.

על פי המודל התיאורטי שהוצג, הכנסת העובדים בשכר נמוך מתחת לנקודת הכניסה הנוכחית (כ-2,100 ₪ ב-2014) תביא להגדלת היצע העבודה, וזאת מעבר לתרומה של צעד כזה להטבת מצבם הכלכלי של העובדים שכבר משולבים במעגל העבודה.

תוצאות מסימולציה שנעשתה מראות כי שינויים בתוכנית מענק העבודה, בצורת כניסה מוקדמת יותר לתוכנית (בשכר של 1000 ₪ או מהשקל הראשון - שתי החלופות שנבחנו) משיגים תוצאות חיוביות הן בתחום היצע העבודה והן בתחום המצב החברתי של עובדים בשכר נמוך ומשפחות עניות, וזאת בעלות יחסית נמוכה. שינוי חשוב מושג לגבי זכאים שמקבלים קצבת נכות, המאופיינים בעבודה בשכר נמוך מאוד: שיעורם עולה בכ-25% במעבר למינימום כניסה בשכר של 1000 ₪, ובכ-52% כאשר המענק מוענק כבר מהשקל הראשון של העבודה.

תוכנית מענק הכנסה עשויה אפוא להיות כלי מתאים ליישום המאמץ להכניס בעלי מוגבלויות לשוק העבודה כפי שהתבטא ב"תוכנית לרון". להטבת מצבם של העובדים בשכר נמוך והגדלת היצע העבודה שלהם, צעד זה מקטין במעט גם את ממדי העוני והאי שוויון. עם זאת יש מקום להעיר כי הממצאים המוצגים מצביעים גם על מוגבלותם של כלים מתחום שוק העבודה, ובהם מענק העבודה, בהפחתת העוני והאי שוויון, וכי נדרשים כלים משלימים ונוספים לצורך מימוש מטרה זו.

מקורות

אנדבלד, מ. והלר א. (2015), "התמורה לעבודה ותרומתה לחילוץ מעוני", מחקר מס' __ בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

דהן, מ. (2006), "מדוע ירד שיעור ההשתתפות בקרב גברים בכוח העבודה הישראלי?" רבעון לכלכלה, עמודים 7-29. דצמבר 2006, אורים הוצאה לאור, ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי, "דוח ממדי העוני והפערים החברתיים", שנים שונות.

המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2004, תיבה 2 "עובדים בשכר נמוך ועובדים עניים".

סמואלוב, שחר (2016), "השפעת העלאת מענק עבודה על הכניסה לשוק העבודה לפי טיפוסים שונים", עבודה סמינריונית במסגרת פכ"מ, האוניברסיטה העברית בירושלים.

פלוג, ק. קסיר (קלינר) נ. (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", בנק ישראל.

ישיב, ע. ונ. קסיר (2012), "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", סדרת מאמרים לדיון 05.2012

Chung, L. (2004) "Low-paid workers: How many live in low-income families?", Statistics Canada, Catalogue no. 75-001-XIE

Cappellari, L., (2000) "Low-wage mobility in the Italian labour market", International Journal of Manpower, Vol. 21 Iss: 3/4, pp.264 – 290.

OECD. (1998). Employment outlook.

OECD (2016), OECD Employment Outlook.

נספח א'1: מאפייני העובדים בשכר נמוך, נתונים גולמיים, מקור מנהלי, 2004 ו-2014*

<u>2014</u>	<u>2004</u>	<u>המשך</u>	<u>2014</u>	<u>2004</u>	
		ענפים מסורתיים (תעשייה, חקלאות ובניה)	2949.3	2129.9	הכנסה מעבודה
12.1%	13.0%	הייטק	10.2	9.6	מספר חודשי עבודה ממוצע
2.9%	1.0%	ציבורי			
3.9%	2.6%	חשמל ומים	2%	1%	אתיופים
0.2%	0.2%	חינוך ובריאות שירותים פיננסיים ומקצועיים	19%	15%	ערבים
18.2%	22.1%	שירותים אחרים	44.13	43.11	ממוצע גיל
7.7%	9.8%	מחוז ירושלים	35%	37%	קבוצות גיל:
39.2%	33.5%	צפון	22%	22%	גיל 25-35
10.3%	8.9%	חיפה	17%	20%	גיל 35-45
18.0%	16.9%	מרכז	11%	10%	גיל 45-55
12.7%	13.5%	תל אביב	15%	11%	גיל 55-65
23.0%	24.4%	דרום	64%	57%	גילאי 65 ומעלה
17.8%	19.2%	י"ש	8%	5%	נשים
14.4%	14.4%	גרים בפריפריה	19%	23%	חרדים
3.7%	2.8%	נשואים	9953.5	7613.2	עולים
		חד הוריות	11.1	10.9	הכנסת ב"ז
		בני זוג עובדים	2.5	2.4	חודשי עבודה ב"ז
32.4%	31.2%		16%	16%	מס' ילדים עד גיל 17
64%	68%		5%	3%	שיעור עצמאים
7%	6%		9%	7%	מקבלי קצבת נכות
71%	68%				מקבלי קצבת אבטלה

*עובדים בשכר שמתחת ל-2/3 מהחציון. הערכים לגבי נתוני השכר וההכנסה הם בש"ח לחודש. המקור: עיבודי המחברים לנתונים מינהליים של רשויות המס

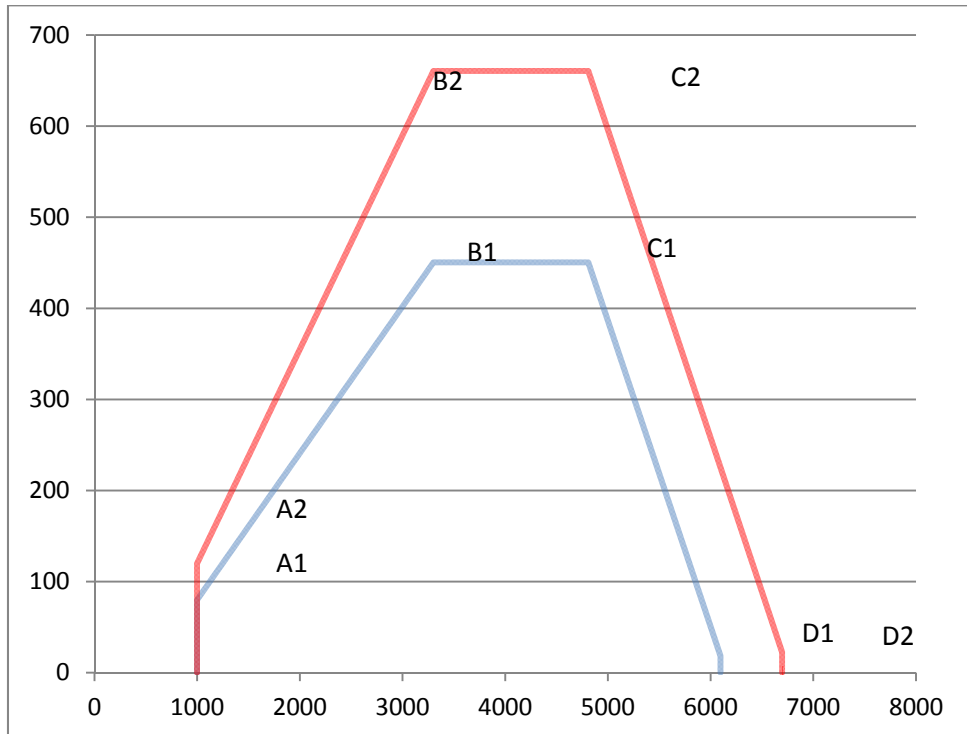
נספח א'2: מאפייני העובדים המשתכרים עד לשכר המינימום הרשמי, מקור מנהלי, 2014,

תוצאות מרגרסיה לוגיסטית (Odds ratios)

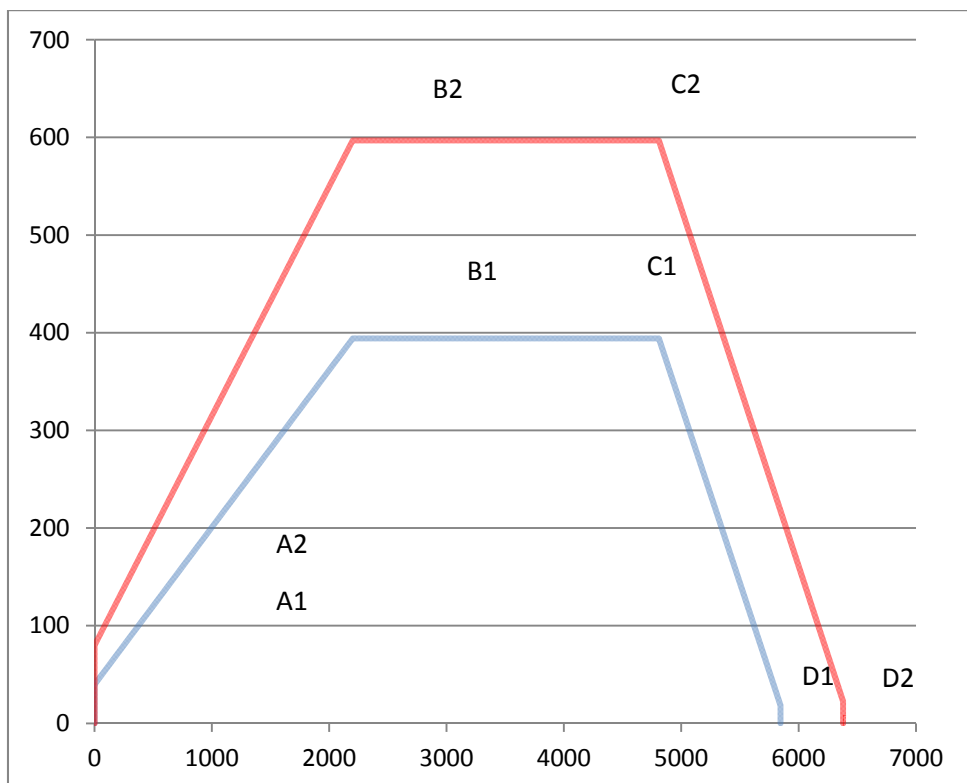
	2014			2004			
	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	
			3.04***			3.17***	נשים
0.84***	0.78***	0.82***	0.76***	0.75***	0.76***		מספר חודשי עבודה
0.95***	0.98***	0.97***	0.95***	0.98***	0.97***		מספר חודשי עבודה בני זוג
1.08	1.42	1.15	1.32	1.66	1.4		נשואים
1.11***	1.07***	1.10***	1.60***	1.45***	1.56***		עולים (מלבד אתיופיה)
1.66***	1.15*	1.49***	4.98***	2.14***	3.43***		עולי אתיופיה
1.37***	1.09***	1.26***	1.35***	1.20***	1.29***		גרים בפריפריה
1.73***	3.07***	2.33***	1.52***	2.49***	1.87***		חרדים
7.11***	5.84***	6.77***	9.46***	7.55***	10.26***		עצמאים
1.03***	1.03***	1.02***	1.04***	0.98**	1.02***		מספר ילדים
2.91***	1.91***	2.35***	2.09***	2.05***	2.04***		ערבים
12.22***	18.77***	15.81***	11.75***	20.32***	16.59***		מקבלים קצבת נכות
3.50***	2.11***	2.88***	1.96***	1.39***	1.71***		מקבלים קצבת אבטלה
							גיל (הבסיס: צעירים 25-34)
0.67***	0.61***	0.65***	0.85***	0.74***	0.80***		גיל 35-45
0.73***	0.71***	0.72***	0.94***	0.94**	0.94***		גיל 45-55
0.97	1.01	1	1.31***	1.34***	1.35***		גיל 55- גיל פרישה
2.02***	3.24***	2.40***	3.68***	6.22***	4.76***		מעל גיל פרישה
							ענף (הבסיס: ענף שירותים מקצועיים)
1.46***	0.95	1.20***	1.47***	0.61***	1.06***		ענפים מסורתיים
0.71***	0.40***	0.58***	0.49***	0.22***	0.39***		הייטק
0.50***	0.42***	0.48***	1.37***	0.28***	0.92***		מגזר ציבורי (עובדי מדינה ורשויות)
0.35***	0.21***	0.28***	0.52***	0.24***	0.39***		חשמל ומים
2.07***	2.04***	2.00***	2.32***	1.40***	1.99***		חינוך ובריאות
2.46***	1.57***	2.10***	2.78***	1.25***	2.16***		שירותים אחרים (מסחר, אוכל)
1.95**	1.11	0.71	2.95***	1.47	1.01		_cons
							Statistics
164009	171527	335536	126444	130590	257034		N
22	22	23	22	22	23		df_m
32190.67	25985.44	66146.76	27136.85	23877.09	58690.17		chi2

נספח ב': תרשים תוכנית מענק העבודה לפי שתי החלופות המוצעות (על פי נתוני טבלה 6)

חלופה א



חלופה ב



נספח ג' – תיאור החישוב של מספר השעות שמרוויח המשק עקב הגידול בכניסה לשוק העבודה

על פי המודל שהוצג לעיל חלק מהפרטים יישארו מחוץ לשוק העבודה כי שכרם נמוך משכר הסף. לשם קביעת כמות הפרטים שמחוץ לשוק העבודה התמשנו בעבודתו של סמואלוב (2016) המחשבת את שכר הסף בהתאם למענק שמקבל כול סוג אוכלוסייה כאשר התחשבנו בטיפוסים הבאים: חילונים, חילונים חד-הוריים, חרדי, חרדי חד-הורי, חרדיה, חרדיה חד-הורית, ערבי, ערבי חד-הורי, ערביה וערביה חד-הורית.

כדי לקבוע כמה פרטים יכולים להיכנס אנו מניחים שיש התפלגות פרטו של פרמטר הטעמים, הנאמד בהתאם לשכר הממוצע ולמענק שמקבלת כול טיפוס. הדרך בה אנחנו מחשבים את הפרמטר של ההתפלגות פרטו היא על ידי בדיקת האחוז של הפרטים שכלוא מתחת לשכר הסף בהתאם לנתוני ההשתתפות הקיימים לפי נתוני סקר כוח אדם.

בדרך זו אנחנו יכולים לאמוד מהי ההשפעה של שינוי במענק העבודה על הכניסה לפי טיפוסים. בנוסף, אנו מתחשבים בנתונים בפועל ביחס לקיומן של משרות חלקיות, תחת ההנחה שכול הנכנסים עובדים בעבודה חלקית על פי הלוח הבא.

לוח ג'1 – התפלגות העבודה החלקית לפי שעות בטווחי ההכנסה החדשים במסגרת חלופות

המדיניות

טווח שעות	חלופה א'	חלופה ב'
0-10	2.3	6.2
11-20	18.0	20.0
21-30	37.8	36.3
31-40	41.8	37.5

אחוז הכניסה של הטיפוסים השונים יחד עם כמות האנשים שיש בכול טווח הכנסה – וכול זאת בהתאם להתפלגות של עבודה חלקית – מאפשרים לנו לאמוד את סך השעות שירוויח המשק בעקבות החלת מענק העבודה החל מ-1,000 ש"ח (חלופה א') או החל מהשקל הראשון (חלופה ב'). הנתונים על עבודה חלקית מתבססים על ההתפלגות בפועל בעוד שהפוטנציאל הוא על פי אוכלוסייה מאוד משמעותית שלא משתתפת (ואף הנמצאת בכוח העבודה האזרחי ולא מחפשת עבודה). חשוב גם לזכור שההחלטה על עבודה חלקית היא פחות "דרמטית" מההחלטה להתחייב באופן מתמשך על עבודה מלאה. סה"כ האוכלוסייה בגיל העבודה בישראל היא 6 מיליון והאוכלוסייה בכוח העבודה היא כ-3.8 מיליון – מתוכה כ-1.3 מיליון לא משתתפים. על פי לוח 1 כ-27 אחוזים מתוך המשתתפים הם בעלי שכר נמוך משכר המינימום המשקף (תחת הנחה של אכיפת שכר מינימום סבירה) משרה חלקית. לפיכך אומדן שמרני מאוד המתייחס לקבוצה הפוטנציאלית שיכולה להיכנס הוא של 300,000 פרטים. נציין גם שבקרוב הלא משתתפים יש אסימטריה בהרכב – כפי שזה נטבע מעבודתו של דהן (2006).