



הצעה: מענק העצמה לילד

מאת

דניאל גוטליב ואסתר טולדנו¹

העוני בקרב ילדים גבוה בישראל הן בהשוואה למדינות ה-OECD והן בהיבט היסטורי (תרשימים 1 ו-2). הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים ככל שהעוני של משפחתו פרמננטי יותר. מניתוח ההוצאות וההכנסות של משפחות עניות אנו לומדים שבקרב רוב המשפחות העניות עם ילדים לא רק ההכנסה המשפחתית מתחת לקו העוני אלא גם הוצאות התצרוכת שלהם. מקובל לראות עובדה זאת כאינדיקציה לעוני מתמשך. לפיכך למצב העוני השלכות שליליות ארוכות טווח מבחינת הילד וחשוב שיינקטו צעדים לצמצום הבעיה. מענק ההעצמה המוצע בהמשך אינו מסוגל לפתור את הבעיה אלא הוא מהווה כלי משלים לשורה ארוכה של כלים שתוצג בקרוב במסגרת תכנית למאבק בעוני מקיפה. נמצא גם כי הסיכוי להימצא בעוני מתמשך גבוה יותר ככל שהמשפחה גדולה יותר.

לאחר הבשלתו מענק ההעצמה נועד להעניק לילד נקודת זינוק לקראת לימודים אקדמיים או מקצועיים (כשיגיע לגיל 18/21 עד 30), או לחילופין לפתיחת עסק (בגיל 25 עד 30) או לקניית דירה (למשל בגיל 30+). במקרה שלא יממש אף אחת מהתכניות הללו החיסכון יוכל לשמש לו לתוספת פנסיונית.

החיסכון נועד בין היתר להשריש לילד הרגלי חיסכון במיוחד אם לא הורגל לכך עקב מצב כלכלי ירוד במשפחה, או עקב חוסר מודעות לחשיבות החיסכון ארוך הטווח. תכניות מעין אלה נוסו במדינות שונות בעולם, בחלקן בהצלחה ניכרת. בשלב בטווח הארוך שכן הוא יוצר מודעות לחיסכון, לצבירת נכסים. מטרה נוספת של מענק ההעצמה היא לצמצם את ממדי העוני הבין-דורי.

¹ הצעה זו מהווה המשך להצעה קודמת בנוגע למענק העצמה לילדים שהוצעה על ידי הביטוח הלאומי כבר ב-2008. הטיוטא הנוכחית גובשה בהמשך לסדנא בנושא חשבונות חסכון של ילדים (Child Development Account) שהתקיימה במנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בהשתתפות מומחים בין-לאומיים, ביניהם פרופ' Michael Sherraden, שזכה להיכלל ב-100 ההוגים המשפיעים ביותר בשבועון Time וזאת על רקע תרומתו בתחום ספציפי זה. כן השתתפו Mark Iwri, מהיועצים הכלכליים הבכירים של נשיא ארה"ב, אובמה, Ray Boshara סגן הנשיא של ה-New America Foundation וכן פרופ' מיכל גרינשטיין, שקידמה את נושא חשבון החיסכון לילד ואת הקשר בין הצוותים האמריקאי והישראלי. יחד עם מנהל המחקר השתתפו בסדנא גם נציגים נוספים של הביטוח הלאומי, של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר, האקדמיה וממכון ברוקדייל, בנק ישראל ועמותות.

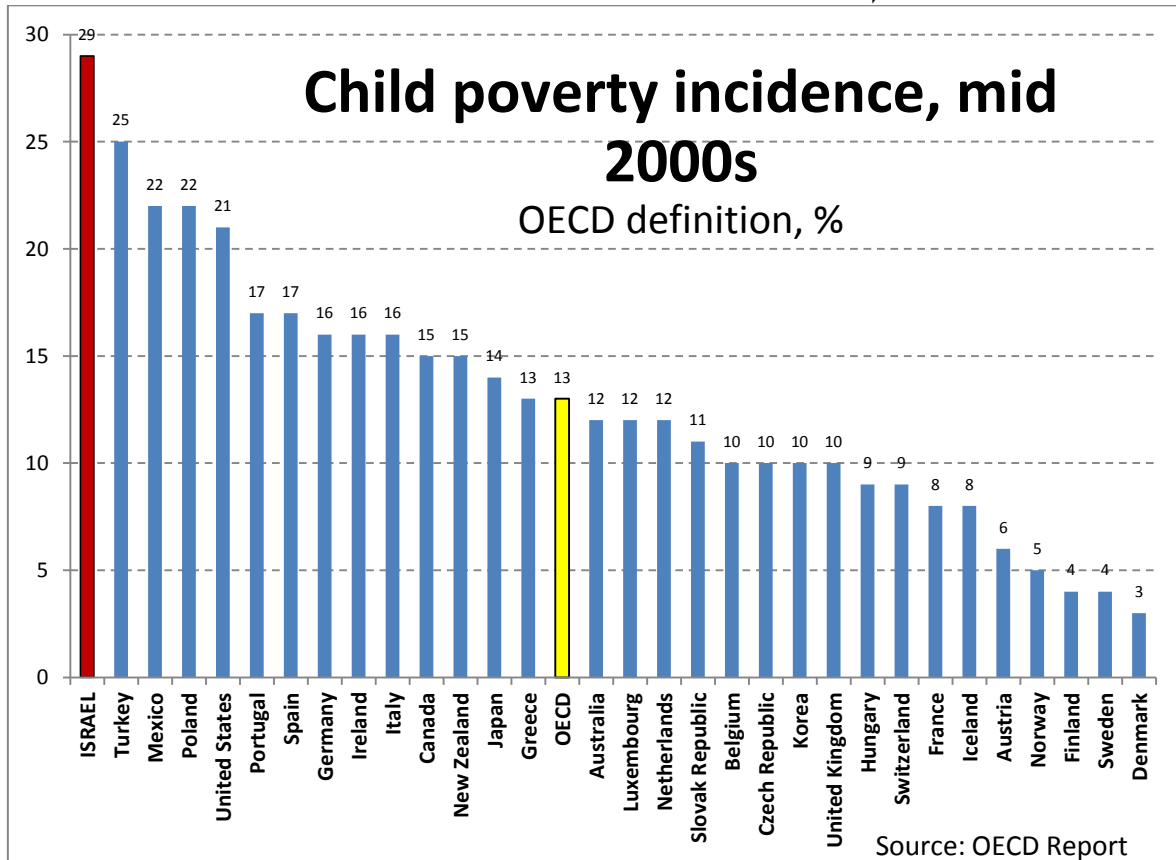


תרשים 1: ממדי העוני בקרב ילדים (1997 עד 2008)



המקור: נתוני סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודים של מנהל המחקר והתכנון.

תרשים 2: תחלת העוני בקרב ילדים – השוואה למדינות ה-OECD (שנות ה-2000)





לוח 1: אומדן לעוני מתמשך - שיעור המשפחות והנפשות שהוצאותיהן הכספיות לנפש תקנית נופלות מקו העוני (אחוזים) 2007 ו-2008

נפשות		משפחות		קבוצות אוכלוסייה**
2008	2007	2008	2007	
64	61	61	57	סך כל האוכלוסייה
65	65	62	61	יהודים
63	55	61	50	ערבים
72	56	69	56	קשישים
73	69	68	67	עולים
66	63	63	60	משפחות עם ילדים-סה"כ
58	52	57	53	1-3 ילדים
72	72	71	71	4 ילדים ויותר
72	76	72	76	5 ילדים ויותר
72	57	61	56	משפחות חד הוריות
				מצב תעסוקתי של ראש משק הבית:
58	58	56	54	עובד
55	62	55	56	שכיר
59	34	55	36	עצמאי
74	69	64	62	לא עובד בגיל עבודה
59	59	56	55	מפרנס אחד
				קבוצות גיל של ראש משק הבית:
63	64	54	56	עד 30
65	65	61	60	בגילאי 31 - 45
60	58	59	57	בגילאי 46 עד גיל הפנסיה
74	58	70	57	בגיל הפנסיה לפי חוק
				קבוצות השכלה של ראש משק הבית:
73	64	71	61	עד 8 שנות לימוד
65	57	62	54	בין 9 ל-12 שנות לימוד
56	63	52	55	13 ומעלה שנות לימוד

המקור: סקרי הוצאות משקי בית 2007 ו-2008 של הלמ"ס.

מאחר שמדגם סקר הוצאות נמוך ביותר ממחצית מהמדגם בסקר הכנסות, לא היה אפשר לבסס אומדן סביר לכל סוגי האוכלוסייה.

להלן עיקרי התכנית:

- (1) **מענק הלידה וזכות הסירוב**: הביטוח הלאומי יציע ליולדת להפקיד לחשבון מיוחד על שמו של הנולד את מענק הלידה שמגיע כיום לכ-1600 ₪. למשפחה תהיה זכות סירוב והיא תוכל להמשיך לקבל את מענק הלידה במתכונת הרגילה.
- (2) **סכום מינימאלי**: בעת הלידה יוצע להורה כברירת מחדל להפקיד לחשבון הילד בהוראת קבע סכום מינימאלי, למשל 50 ₪, מקצבת הילדים. למשפחה תהיה זכות סירוב כך שתוכל להמשיך לקבל את קצבת הילדים במתכונת הרגילה. המשפחה תוכל גם להפקיד סכומים



נוספים מתוך אמצעיה. מי שלא יפקיד סכום כזה לפחות אך הסכים להפקדה הראשונית של מענק הלידה, צבירת חסכונו והכנסותיו יהיו בהתאם.

(3) **הענקת ההטבה:** במהלך 18 שנות ילדותו הממשלה תפקיד בחשבון סכום מקביל לכל הפקדותיו של הילד (matching). השקעה ממשלתית זו תהיה מוגבלת בתקרה מסוימת, שעליה תכריז מראש. מחקרים על תכניות דומות בעולם מצביעים על כך שהכרזה כזאת מעודדת חיסכון, שכן המשפחה נכנסת לאמביציה להשיג את הסבסוד הממשלתי. כלי זה נמצא כמעודד יותר מאשר ה-matching הפרוגרסיבי, דהינו הבטחה להפקדה ממשלתית גבוהה יותר מסכום ההשקעה למשל הכפלת השקעת המשפחה.

(4) **יעוד החיסכון:** חסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, לפחות עד גיל 21, כאשר הקרן המצטברת תוכל לשמש להעצמת בניית יכולתו של הילד להתפרנס בכבוד. לכן קרן זו צריכה להיות מיועדת לרכישת השכלה, הכשרה מקצועית, שיקדמו את יכולתו להשתלב באופן מוצלח בשוק העבודה. מטרות אחרות אפשריות לקרן כזו הן סיוע בפתיחת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה.

(5) **הזכאות למענק העצמה:** מוצע שהזכאות לתכנית ההעצמה תיבחר לפי העיקרון הבא: זכאי להטבה מי שלא נהנה כיום מפטור ממס הכנסה על תכניות חיסכון מסוג כלשהו כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד'. כידוע האוכלוסייה הענייה לא נהנית מהטבות כאלה משתי סיבות: רבים מהעניים לא מגיעים לסף המס או שאינם מצליחים לחסוך בתכניות מועדפות כאלה. זה כולל בעיקר את המשפחות ללא מפרנסים והן את מי שעובד במקומות עבודה לא יציבים מבחינת זכויות העובד. הפעלת התכנית תסייע בצמצום אי-השוויון בהטבות הממשלה בתחום החיסכון וכן תצמצם את אי-השוויון בנכסים של הציבור.

(6) **היתכנות הפרויקט** מבחינת קיום המידע לגבי הזכאות: אושרה על ידי מנהל הכנסות המדינה. אכן קיימות רשימות של תעודות זהות של מפרנסים שנהנים מהטבות במס בתחום החיסכון, כך שכלל הזכאות יהיה אי-הימצאותם ברשימה בחודש מסוים של הוריו של תינוק שנולד. הובהר לנו כי קיימים אפילו נתונים לגבי גודל ההטבה, דבר שיאפשר לעדן את התכנית בבוא העת.

(7) **מעורבות מערכת הבנקאות:** התוכנית תוכל להיות מבוצעת על ידי מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת על החשבונות. לדעתנו יהיה צורך ברגולציה כך שהעמלות יהיו מינימאליות. סביר להניח שהבנקים יהיו מעוניינים לשפר את תנאי החיסכון במסגרת תחרות על הלקוחות העתידיים. לחילופין אפשר לחשוב על שילוב בנק הדואר בעמלה מינימאלית.

(8) **תועלת התכנית לחוסך:** בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ₪ לצורך הוצאות נורמטיביות. סביר להניח שהאוניברסיטאות, המכללות ומכוני ההכשרה למיניהם יראו בכך פוטנציאל מבחינתם ויגדילו את ההטבות בתחרות על התלמידים הפוטנציאליים. מי שירצה לשמור את הכסף להקמת עסק בגיל 25 ייהנה מסכום התחלתי של כ-64,000 ₪.

(9) **הסבסוד (matching) וסיבסוד ריבית בגובה 5% ריאלית:** מוצע להתחיל עם 50 ₪ לחודש עד גיל 18. לפי הכללים המתוארים לעיל ובהנחה של ריבית נומינלית על החיסכון.



(10) **עלות התכנית** (במחירי תחילת 2010): לפי אומדן ראשוני בשנה הראשונה עלות ה-matching- לפי 50 ₪ לחודש היא 30 מיליון ₪. בכל שנה העלות מוכפלת במספר השנים מאז תחילת התכנית, שכן מדובר בעלות מצטברת. בהבשלה מלאה העלות מגיעה למעט יותר מחצי מיליארד ₪. במידה שתינתן גם ריבית מסובסדת, למשל 5% ריאלית, קרי סבסוד של כ-2.5% בהשוואה לריבית שוק, עלות סבסוד הריבית תנוע מ-35 ₪ לחוסך בשנה הראשונה לכ-480 ₪ בגיל 18. סבסוד הריבית מוסיף כ-1.9 מיליון ₪ בשנה הראשונה וכ-25 מיליון ₪ בהבשלה כך שסך התקציב להטבות מסתכם בכ-33 מיליון ₪ בשנה הראשונה ומעט פחות מ-600 מיליון בשנת ההבשלה (בעוד 18 שנים).

(11) **מחקר מעקב וסיום התכנית**: כדאי לחשוב מראש על עיתוי הפסקת התכנית, דהיינו ה-"exit" מתכנית הסבסוד. התכנית תוכל לקטון באופן הדרגתי ואף להיעלם כאשר מחקרי מעקב אחר ביצועה יבחינו בשינוי נורמות התנהגות בתחום החיסכון בכיוון הרצוי וכאשר תגדל מעורבות הסקטור הפרטי בעידוד חסכון מסוג זה. מוצע שמנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי ינהל מחקר מעקב אחר הפרויקט והשפעותיו השונות יחד עם צוות מומחים.

תכניות דומות מופעלות בהצלחה במספר מדינות. באנגליה מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו, באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל עבור הנולד, וחלקו עם הגיעו של הילד לגיל 7. מענק זה מוענק לכלל הילדים, אך לילדים באוכלוסייה הנזקקת ניתן מענק מוגדל. תכניות דומות מופעלות באופן ניסיוני גם בארה"ב, סינגפור וקוראה.

השקעה שוטפת של המשפחה ברמה של 30 ₪ לחודש מתוך קצבת הילדים תצטבר לקרן של כ-31,000 ₪ עבור הילד כאשר ההפקדה הראשונה היא של 1600 ₪. קרן זו יכולה להגיע לכ-70,000 ₪ עבור משפחה נזקקת אשר תשקיע 50 ₪ ואשר לגביה הממשלה תתמוך בהפקדה כפולה.

רשימת מקורות

Sherraden Michael, 1991, Assets and the Poor: A New American Welfare Policy,
M.E. Sharpe, March

מנהל המחקר והתכנון, 2008, יוני, הצעות הביטוח הלאומי לשינוי בקצבאות הילדים, מסמך פנימי.