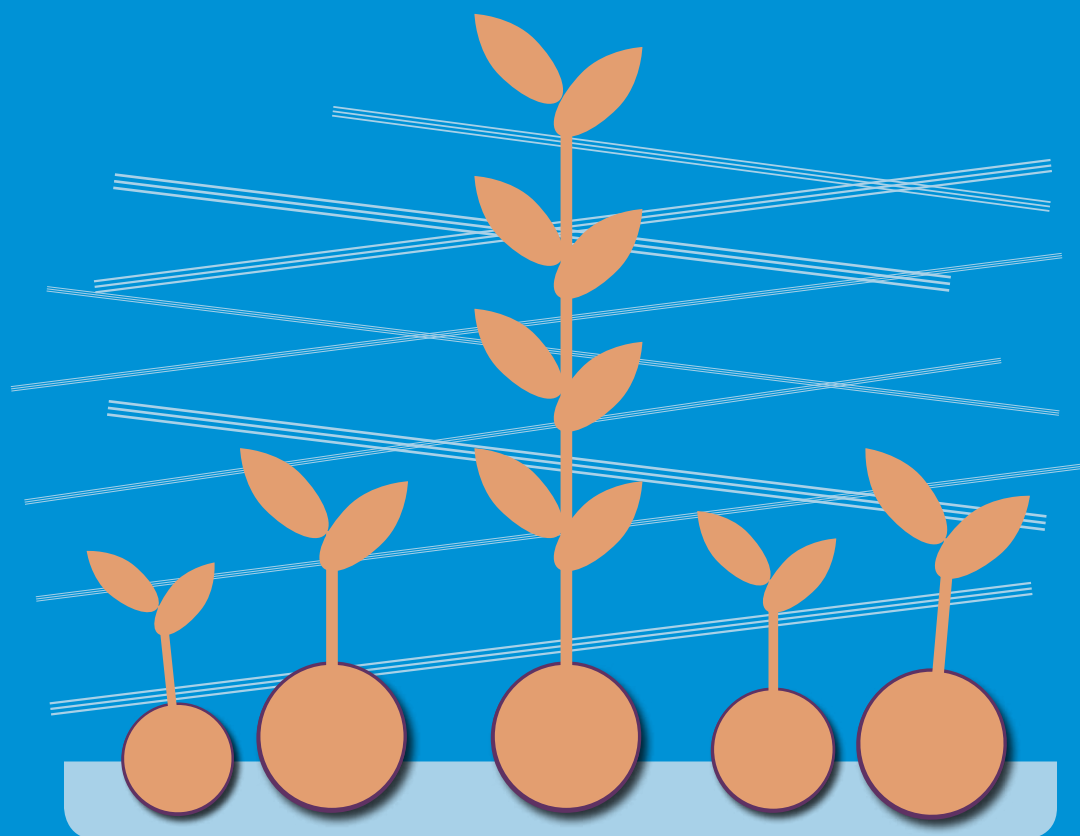




המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



תכנית חסכון לכל ילד: השלכות על האי שיוויון, וחלופות מדיניות

אופיר פינטו ודניאל גוטליב

מחקרים לדיון 130
סיון התשע"ט, יולי 2019





המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

תכנית חסכון לכל ילד: השלכות על האי שיוויון, וחלופות מדיניות

אופיר פינטו, דניאל גוטליב¹

1 ד"ר אופיר פינטו, מנהל היחידה לתכנון מדיניות במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי.
פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון של הביטוח הלאומי ופרופסור חבר בביה"ס לעו"ס ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים.
תודתינו לנתנאלה ברקלי על סיועה בתחילת המחקר.

מחקרים לדיון 130

ירושלים, סיוון התשע"ט, יולי 2019

www.btl.gov.il

תוכן עיניינים

1	.....	תקציר
2	.....	מבוא
4	.....	מתווה התכנית ונקודת המוצא שלה
6	.....	מתודולוגיה
7	.....	מקורות המידע
9	.....	רמת הכנסה של ההורים
9	.....	אוכלוסיית המחקר
10	.....	השוואת חלופות מדיניות
11	.....	מדדים רלוונטיים להצגת החלופות
13	.....	תוצאות
22	.....	סיכום ומסקנות
25	.....	מקורות

תקציר

בתחילת 2017 הוחל בישראל ביישומה של התכנית "חסכון לכל ילד" שבמסגרתה מופקדים מדי חודש, לכל ילד באופן אוניברסאלי 50 ש"ח מטעם המדינה לחשבון חסכון ייעודי בבנקים או במוסדות פיננסיים – הנבדלים במידת הסיכון ובתשואה - עם אפשרות להפקיד 50 ש"ח נוספים מקצבת הילדים החודשית – הכל לפי בחירת ההורים. במקרה שההורה לא החליט במשך חצי שנה לגבי תכנית ההשקעה מופעלת ברירת המחדל שנקבעה על ידי המדינה ומותנית בגיל הילד. מקובל לראות בתכניות חסכון לכל ילד (Child Development Accounts) כלי יעיל לניתוק הקשר בין ההזדמנויות הכלכליות של ההורים לאלה העתידיות של ילדיהם – מעין חיזוק של הניעות (המוביליות) הבין-דורית של הילדים. אי-שוויון בין דורי בהזדמנויות מזוהה בדרך כלל עם פגיעה בסיכויי הילד לפתח את ההון האנושי הדרוש להצלחה כלכלית בעתיד ולמניעת עוני מתמשך.

במחקר זה אנו בוחנים איך דפוסי ההחלטה של הורים בנוגע לבחירת התכנית ותוספת ההשקעה, כפי שנתגלו בפועל במסגרת תכנית החסכון לכל ילד בישראל שהחלה ב-2017. לשם כך אנו משווים בין האי-שוויון הבין-דורי בהזדמנויות הילדים כפי שאלה מתבטאות בהכנסות הילדים בעת הבשלת תכנית החסכון, לבין האי-שוויון בהכנסות בהכנסה המשפחתית הנוכחית נטו, שנקבעת מהכנסות ההורים ערב תקופת החסכון. כמו כן, אנו בוחנים את יעילותן של מספר חלופות מדיניות אפשריות לצמצום אי-שוויון בהזדמנויות של הילדים.

תוצאות המחקר מלמדות כי לילדים שעבורם יופקדו הפקדות מלאות במשך 18 שנים צפוי להצטבר חסכון ממוצע של כ-24 אלף ש"ח. יחד עם זאת, לאור ההבדלים בבחירה כפי שהיא מסתמנת בהחלטות ההורים, השילוב בין תשואות וסיכונים הצפויים בין המסלולים שעומדים לבחירה והאופי האוניברסאלי של תכנית החסכון כיום, קיים מתאם משמעותי בין המצב החברתי-כלכלי של ההורים ערב הפעלת התכנית לבין זה שצפוי לילדיהם בעת הבשלת התכנית. התוצאה המרכזית של המחקר היא שבניגוד לכוונה לצמצם את האי-שוויון בהזדמנויות, שהיא מטרה אופיינית של תכניות מסוג זה, האי-שוויון נטו בין הכנסות הילדים בעת הבשלת התכנית צפוי לגדול בהשוואה לזה של הוריהם ערב יישום התכנית.

תוצאות אלה מחושבות בעזרת סימולציות על בסיס ההחלטות בפועל, בהנחה שאלה לא ישתנו במשך כל תקופת החסכון. אנו בוחנים מספר חלופות מדיניות סלקטיביות שמטרתן למנוע את התוצאה הלא-רצויה המסתמנת אם לא תשונה התכנית.

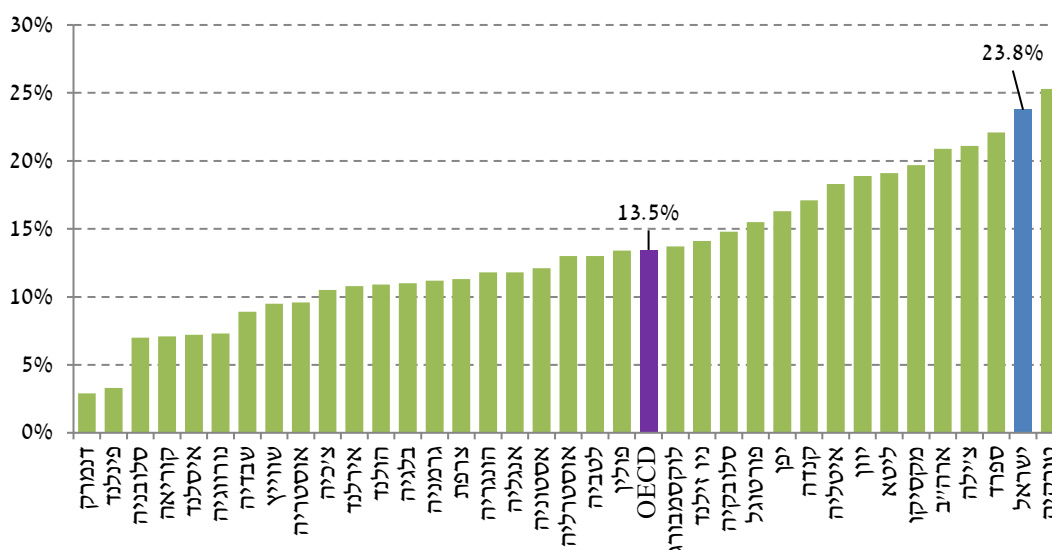
מבוא

יש הורים שדואגים לחסוך עבור ילדיהם ויש שחוסכים בעיקר לעת זקנה של עצמם, כאשר הם מייעדים את שארית החסכון שייוותר לאחר "המאה-עשרים" שלהם. רבים ההורים שלא מצליחים לחסוך בכלל עקב מצבם הכלכלי, מאחר שהכנסתם בקושי מספיקה לכיסוי הוצאות היומיום שלהם, לא של עצמם ולא של ילדיהם. משפחות רבות כאלה חיות בעוני כבר בהווה, חלקם בעוני חמור ומתמשך. ילדיהם עוברים את תקופת ילדותם במצוקה כלכלית ולכן הסיכוי שלהם לשפר את הזדמנויות ההשתכרות שלהם בהשוואה לזו של הוריהם קטנה יחסית כי הסיכון לקשיים בבניית ההון האנושי שלהם גבוה. פגיעה זו צפויה להתבטא בעתיד בקשיי תעסוקה ופרנסה שלהם כבוגרים, כך שהסיכון שלהם גבוה להפוך בבגרותם לדור נוסף של משפחות שחיות בעוני. בעיה זו חמורה במיוחד בישראל, שבה שיעור הילדים החיים בעוני הוא מהגבוהים ביותר במדינות ה-OECD (תרשים 1).

תרשים 1

שיעור הילדים החיים בעוני – השוואה בין-לאומית

(נתונים לאומיים מעודכנים ביותר 2012-2015, ישראל 2017)



המקור: דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2017, ביטוח לאומי.

קיים מגוון רחב של כלי מדיניות שבכוחם לצמצם עוני עכשווי וביניהם התערבות בשוק העבודה להגדלת שיעור התעסוקה של אוכלוסיות עם השתתפות מועטה, הגדלת התמורה לעבודה באמצעות העלאת שכר המינימום או מענק העבודה, הכשרה מקצועית, סבסוד פרוגרסיבי של מערכת ההשכלה הגבוהה, תשלום קצבאות סוציאליות במגוון אירועי חיים, הגדלה של סכום הקצבה, ושל הדיסריגרד, הפחתת שיעור הקיזוז עם העליה בהשתכרות, מתן הטבות נוספות ועוד. עם זאת הכלי של חסכון לכל ילד מאפשרת טיפול דווקא בעוני המתמשך. היא אחת הדרכים החדשניות והחשובות לשיפור הביטחון הכלכלי ארוך הטווח של דור הילדים, ולעידוד צבירת נכסים (asset building),

בפרט אם זו מושקעת בתכנית להעצמת היכולת הכלכלית העתידית של הילדים (Child Development Accounts; Sherraden, 1991).

תכניות העצמה לילדים בעולם נפתחות ברובן לילדים וילודים חדשים, וזאת במטרה לאפשר למשפחות מעוטות הכנסה לצבור נכסים עבור ילדיהם, אשר יעזרו לילדים בבוא העת להשתכר בכבוד. על פי רוב, תכניות כאלה כוללות הפקדות חודשיות לחשבון חסכון ייעודי של סכום קבוע על-ידי ההורים והמדינה (בחלק מהמקרים במתכונת של הפקדה ממשלתית משלימה לזו של ההורים – matching). מעבר לרווח הכלכלי מהתכנית, עצם ההצטרפות לתכנית כזו וצבירת הנכס הכרוכה בכך עשויה לעורר תקווה וציפייה של המשפחה לשינוי עתידי חיובי, ולגרום לבני המשפחה לחשוב לא רק על קשיי היומיום אלא גם על הזדמנויות בעתיד. כמו כן יש בכוחה של מדיניות כזו להשפיע על התנהגותם הכלכלית של בני המשפחה ועל צבירת ידע פיננסי, והשקעות בהון אנושי (Beverly & Sherraden, 1999).

במשק שבו כל ההורים חוסכים משאבים כלכליים לפי החלטה מושכלת להשקעה בעתיד ילדיהם אין צורך בתכניות חסכון כאלה. אך במציאות יש הורים רבים שלא חוסכים עבור ילדיהם, אם מתוך מצוקה כלכלית, קוצר ראייה (Myopia) של צורכי העתיד של הילד או מתוך הסתמכות על ירושה שעשויה להישאר לרווחת הילדים. סביר להניח שמי שלא חוסך עבור עצמו גם מתקשה לחסוך עבור ילדיו. כמו כן ניתן להניח שירושה עשויה להגיע במקרים רבים בעיתוי מאוחר מדי מבחינת צרכי בניית ההון האנושי של הילד.

אין כיום מידע מינהלי מקיף לגבי חסכוניות המשפחה של כלל האוכלוסייה. בסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2011/12 נמצא כי שיעור החוסכים לפנסיה בקרב בני 20 ומעלה נמוך, על אף שהוא אינטרס מובהק של בעלי הכנסה נמוכה. תוצאה זאת התקבלה על אף שבשנים אלה כבר היה קיים חוק ביטוח פנסיה חובה. יש להוסיף לקבוצה הלא-מכוסה בחסכוניות גם אנשים מ"דור המדברי", שכונו כך לנוכח העובדה שבעת קבלת החוק הם כבר היו בגיל עבודה מתקדם יחסית לפני 2008 כך שלמרות החוק הם לא הספיקו לצבור פנסיה ברמה מספקת. לפי ממצאי הסקר יש אפוא צורך ניכר בתכנית חסכון הילדים. על רקע זה ממשלת ישראל החליטה במאי 2015 ליישם את התכנית "חסכון לכל ילד", ולאפשר לילד ליהנות ממשאבים זמינים למימוש תכניותיו לכשיזדקק להם לראשונה. זהו בוודאי אחד ההסברים להיענות הגבוהה של הציבור בכל רמות השכר ליוזמת "חסכון לכל ילד" בישראל. השיקולים הנ"ל מצדיקים את הצורך בגישה אוניברסלית, כפי שיושמה בתכנית הישראלית – בניגוד למרבית התכניות המקבילות בעולם (Sherraden et al, 2016). מהלך זה מבטיח מיצוי גבוה כפי שאכן היה (בפרט כשכוללים בתכנית הגדרת ברירת המחדל, כך שגם ילדיו של מי שלא בחר במסלול באופן אקטיבי, יהנו מהתכנית).

שאלה מרכזית לגבי השינוי הדרוש בתכנית הקיימת היא לגבי השפעת השינויים האפשריים על מצב האי-שוויון. נבדוק את ההשפעה ארוכת הטווח של התכנית הקיימת על מידת הפרוגרסיביות של ההצעות לשינוי. מאחר שמדובר בשני דורות – דור ההורים ודור הילדים – נשאלת השאלה איך רצוי שהתכנית תשפיע על האי-שוויון הבין-דורי ואיך השפיעה. ניתן אפוא לראות את ההשפעה הצפויה כשאלה של מוביליות (להלן ניעות) בין-דורית. במילים אחרות נשאל באיזו מידה קיימת ניעות נמוכה, דהיינו מצב שבו האי-שוויון בהזדמנויות בדור הילדים מוכתב במידה רבה מהאי-שוויון

בהכנסות של דור ההורים (גמישות הכנסה בין-דורית גבוהה בין הכנסות הילדים להכנסות ההורים). מקובל למדוד אי-שוויון בהזדמנויות מסוג זה באמצעות הקשר בין הלוגריתם של הכנסת ההורים לבין זה של הכנסת ילדיהם. ככל שהגמישות גבוהה יותר כך האי-שוויון בהזדמנויות של דור הילדים קשור יותר לזה של האי-שוויון בהכנסות ההורים, ומשמעות הדבר ניעות נמוכה. במחקר זה הכנסת ההורים בהווה (לפני הפעלת התכנית) ידועה ואילו הכנסת הילדים נמדדת באמצעות ההכנסה מהחסכון בעת הבשלה, דהיינו בעוד כ-18 עד 21 שנים.

מתווה התכנית ונקודת המוצא שלה

באוגוסט 2013 בוצע קיצוץ עמוק בקצבת הילדים במטרה המוצהרת לצמצם את הגרעון הממשלתי. בתגובה לכך הוחלט, במסגרת הסכמים קואליציוניים שנחתמו במאי 2015, להחזיר למשפחות את ההוצאה על קצבאות ילדים לרמתן טרום הקיצוץ, בין היתר באמצעות תכנית של 'חסכון לכל ילד'. במסגרת ההסכם הוחלט כי גובה קצבאות הילדים יועלה בסכום של 60 ש"ח לחודש עבור הילד הראשון והחמישי ומעלה, ובסכום של 98 ש"ח לחודש עבור הילד השני, השלישי והרביעי. כמו כן, נקבע אז כי מתוך הסכום שהתווסף לקצבאות הילדים, 50 ש"ח בחודש יופקדו כחסכון חובה ארוך טווח לכל ילד, במטרה לצבור לילד סכום כסף התחלתי עם הגיעו לבגרות.

לכל הורה הזכות לבחור בגוף הפיננסי שבו יתנהל החסכון, וכן במסלול החסכון מבחינת השילוב בין תשואה וסיכון. כן ניתנה להורים האפשרות להשקיע סכום נוסף של 50 ש"ח מתוך קצבת הילדים. במקרה שההורים לא החליטו בעצמם, החסכון מתנהל לפי ברירת מחדל שנקבעה מראש על ידי הממשלה.

במסגרת מכרז שפורסם בשנת 2016 ע"י החשב הכללי באוצר נבחרו 12 קופות גמל ו-9 בנקים כרשאיות לנהל את כספי החסכון שיצטברו לילדים. חוסכים שבוחרים להפקיד את החסכון החודשי של הילד בקופת גמל יכולים לבחור בין חמישה מסלולי השקעה חלופיים:

- 1) סיכון מוגבר, שבו מושקעים כ-75% מהסכום במניות והיתר באגרות חוב;
- 2) סיכון בינוני שבו מושקעים כ-50% מהסכום במניות והיתר באגרות חוב;
- 3) סיכון מועט שבו מושקעים כ-25% מהסכום במניות והיתר באגרות חוב – זהו גם מסלול ברירת המחדל לילדים מתחת לגיל 15;
- 4) השקעה לפי כללי ההלכה היהודית;
- 5) השקעה לפי כללי השריעה המוסלמית.

חוסכים שמפקידים את החסכון החודשי בבנק יכולים לבחור בין 3 מסלולי השקעה:

- 1) ריבית משתנה – זוהי גם ברירת המחדל לילדים בני 15 ומעלה;
- 2) ריבית קבועה ולא צמודה למדד המחירים לצרכן;
- 3) מסלול ריבית קבועה וצמודה למדד המחירים לצרכן.

מגוון הגופים המנהליים ומסלולי ההשקעה יוצרים רווח כלכלי פוטנציאלי שונה מהותית בין תכניות החסכון השונות. כך לדוגמא, תכנית חסכון המבוססת אך ורק על ההפקדה הממשלתית במסלול השקעה סולידי צפויה להניב כ-20 אלף ש"ח בחלוף 21 שנים, זאת בהנחה שהתשואות מתנהגות

בדומה לתשואה הממוצעת של תכניות דומות בשנים האחרונות. רמת הסיכון במסלול זה היא הגבוהה ביותר מבין החלופות.

הפקדה של 50 ש"ח נוספים מדי חודש על ידי המשפחה צפויה לפחות להכפיל את הסכום, והפקדה במסלול חסכון עם סיכון, שמניב בטווח הארוך תשואה גבוהה יותר, עשויה לשלש את הסכום בהשוואה למסלול הבנקאי ללא סיכון. משמעות הדבר, שלהחלטת ההורים וליכולתם הכלכלית השפעה גדולה על הסכום שייצבר לילדיהם בסוף התקופה, בהתאם ליכולתם ובחירתם של ההורים להגדיל את החסכון לגבי סכום ההפקדה החודשית ומסלול ההשקעה.

זאת ועוד, קיים תמריץ למשפחות לשמור על החסכון עד גיל 21, שכן חשבון החסכון פטור מתשלום דמי ניהול עד גיל 21 ולכל ילד שישמור על חשבון החסכון שלו מובטחת הפקדה של 500 ש"ח נוספים באופן חד פעמי עם הגיעו לגיל 21. חשבון החסכון אינו מוגבל מבחינת השימוש בו.

מחקר שבחן את דפוסי הרישום וההשתתפות של הורים במסגרת תכנית החסכון לכל ילד בשנה הראשונה מצא כי, ככל שההורים משתייכים למעמד כלכלי גבוה יותר וככל שרמת השכלתם גבוהה יותר, שיעור ההורים שביצעו בחירה אקטיבית היה גבוה יותר, ובמסלולי ההשקעה הצפויים להניב תשואות גבוהות יותר בעתיד (Grinstein-Weiss et al, 2019). ככלל, רצוי היה שהמדיניות לצבירת נכסים לילדים תבקש לנתק את הקשר בין המצב הכלכלי של ההורים לבין גובה החסכון הצפוי לילדיהם. אולם ממצאי המחקר מעלים כי במתכונת הנוכחית התכנית "חסכון לכל ילד", שמיועדת מלכתחילה לעזור בעיקר לילדים ממשפחות מעוטות הכנסה לצבור נכסים, תורמת לצבירת חסכון גדול יותר דווקא בקרב ילדים להורים ממעמד כלכלי גבוה.

מטרת המחקר הנוכחי לבחון את השפעת התכנית ומאפייניה על מצב הכלכלי העתידי של הילדים ועל האי-שוויון ביניהם. במאמר זה אנו אומדים את ערך הנכס החזוי לכל ילד כפונקציה של החלטות ההורים לגבי סכום ההפקדה החודשית ולגבי מסלול ההשקעה, כפי שהן בוצעו בפועל ומתוך הנחה שהן לא ישונו בעתיד. אנו בוחנים את התלות בין התשואה הנגזרת לילד מהחלטות אלה בעתיד לבין המעמד הכלכלי של הוריו. אנו אומדים את ההשפעה החזויה של מתווה התכנית, כפי שהוא קיים היום, על האי-שוויון הכלכלי בין הילדים בעתיד. כמו כן אנו בוחנים את השלכותיהן של מספר חלופות מדיניות אפשריות, על בסיס ההצעה להענקת מענק העצמה לילדים שהוכנה ע"י גוטליב וטולדנו (2010), וכן הצעות של גל ואחרים (2016).

מתודולוגיה

בחינת שאלת המחקר מחייבת מדידה של מצב האי-שוויון בשני הדורות. המצב הכלכלי של דור ההורים מיוצג על ידי הכנסותיהם וזה של הילדים מיוצג על ידי החסכון המצטבר בעת הבשלת החסכון. הכנסות המשפחה מורכבות באופן כללי מהכנסות מעבודה, הכנסות מהון (בעיקר מהתשואה על נכסים פיננסיים, דירות להשכרה, רווחי הון, הפסדי הון וכו'), כמו כן מקצבאות.

הספרות האמפירית אודות מדדי אי-שוויון מצביעה על פערים ניכרים ברמת האי-שוויון בין נכסים (מלאים) ל להכנסות (זרמים) כך למשל בפרסום OECD, 2008. זו הסיבה שבעבודה זו אנו משווים בין מדדי גייני לגבי הכנסות שוטפות הן של ההורים והן של דור הילדים. לחילופין ניתן היה גם להשוות בין נכסי ההורים לבין נכסי הילדים אך מידע כזה לגבי דור ההורים לא קיים. אנו מודדים אפוא את ההכנסות של הילדים בשנת ההבשלה המלאה של התכנית. ההכנסות השוטפות נטו של ההורים בהווה לבין הכנסות הילדים השוטפות בסוף תקופת הצבירה.

אחת המטרות החשובות של תכניות חסכון לכל ילד היא לצמצם את האי-שוויון בהזדמנויות. סביר להניח שהוא פועל לרעת האוכלוסייה הענייה יותר והפריפריאלית יותר. ניתן לתרגם מטרה זו למדיניות של הגדלת הניעות הבין-דורית. במילים אחרות נרצה להביא לצמצום גמישות ההכנסה בין הכנסות ההורים לזו של הילדים. ככל שניתן לנתק את הקשר בין הסיכוי של הילד להתפרנס מזה של ההורה אזי היכולת של ילד לשפר את מצב השתכרותו בהשוואה לזו של ההורים אזי הניעות גדלה. הקטנת השפעת ההכנסה של ההורים על ההכנסה הצפויה של הילדים, אמורה בסופו של דבר לצמצם את הסיכון לעוני מתמשך של ילדים שחיים כיום בעוני.

הסיבה להתמקדותנו במחקר זה רק בהכנסות של נולדים חדשים בשנת 2017, ולא בילדים גדולים יותר, שגם נכללו בתכנית החסכון לכל ילד היא מתוך ניסיון להתחקות אחר המצב המתמיד שלהם (steady state). מצב זה משקף את הזרם השנתי המלא לאחר שהילדים צברו את מירב החסכון על פני כל תקופת ההשקעה. הפערים בצבירה בין הילדים ינבעו רק מהבדלי התגובה של ההורים למתווה התכנית. הכנסה זו של הילדים מסומנת y_i , כלומר הכנסת הילד ממשפחה i כתוצאה מהחלטת ההורים להשקיע בתכנית החסכון A_i ¹. ההכנסה נוצרת על ידי ההכפלה של שיעור התשואה הכולל של הנכס, בהתאם לבחירת המאפיינים השונים כגון הוספת 50 ש"ח, השארת הכסף מגיל 18 עד לגיל 21 ובחירת מסלול ההשקעה. כל אלה מתבטאים בסופו של דבר באי-שוויון בין הכנסות ההורים והילדים.

$$(1) y_i = \rho_i * A_i$$

¹ ההורים יכולים לשנות את בחירתם במהלך תקופת ההשקעה, כך שרכיב זה פחות וודאי משמוצג פה, לעת עתה הנחנו שההחלטה הראשונית נשארת בעינה. ניתן יהיה לבחון סבירות הנחה זו בעתיד.

ההכנסה של משפחה i , הוא ההורה (בדור ההורים) או הילד של אותה משפחה (בדור הילדים), מתקבלת כמכפלה של הנכס A_i בשיעור התשואה ρ_i . כך משקפת ההכנסה השוטפת של ההורה במידה רבה את המכפלה של ההון האנושי של ההורה/הורים בשיעור התשואה ρ_i המתאים.²

שיעור התשואה על הון אנושי משקף את התשואה מהשקעה בלימודים והנסיון המקצועי במקום העבודה. שיעור התשואה מהון שצובר הילד (תכנית החסכון) משקף את ההכנסה מריבית, דיבידנדים וכו' על החסכון הפיננסי שנחסך בתקופת ילדותו. ככל שהילד ייטה להשתמש בתמורה לצורך מימון השכלתו ו/או הכשרתו, כך התמורה שלו תהפוך מתמורה פיננסית כתוצאה מהחלטות ההשקעה של ההורים בתכנית החסכון לכל ילד לתשואה להון אנושי מהשקעתו של הילד בלימודיו. השלמת פן מחקרי זה של תכנית החסכון לכל ילד ניתן יהיה לעשות רק בעוד כמה שנים.

אפשרות אחת לביצוע המחקר הנוכחי היא להשוות בין החסכון (הנכס) של הילד בעת הבשלתו לבין הנכס של ההורים (ההון האנושי שלהם) המיצר את כושר ההשתכרות. גישה זו רואה בהכנסה השוטפת מעבודת ההורים בזמן T_0 ביטוי לתשואה שלהם מההון האנושי ושיעור ההכנסה מההון האנושי משקף את שיעור התשואה עליו. אמידת משוואה בין ההכנסה למספר שנות הלימוד מאפשר לחשב שיעור תשואה ממוצע אחיד על שנת לימוד, כאשר ההכנסה מהון אנושי משתנה בהתאם למלאי ההון של המשפחה. גישה זו מוגבלת למדי, מאחר שבמציאות שיעור התשואה על ההון האנושי מושפע בוודאי מגורמים נוספים, רובם לא מזוהים. לעומת גישה זו ניתן להשוות ישירות בין הכנסות ההורים בתחילת התקופה (סוף 2016) לבין ההכנסות הצפויות לילדים בעת הבשלת התכנית – זרם ההכנסות העתידיות שנובע מהתשואה על החסכון בעת הגיעם לגיל 18 או 21, ובהתאם להחלטות ההשקעה של ההורים.

מקורות המידע

ברשות הביטוח הלאומי מאגר מידע רחב הכולל מידע דמוגרפי, מידע על הכנסות מעבודה וקצבאות. מידע זה קיים על כל האוכלוסייה הרלוונטית, והוא מתעדכן מידי חודש. מאגר זה מאפשר למצוא קשרים בין מאפייני ההורים לבין התשואה הצפויה לפרט. כן מאפשר מאגר זה לנתח התנהגות של אוכלוסיות גם אם הן קטנות יחסית, זאת מאחר שמאגר מינהלי זה כולל מידע לגבי כלל האוכלוסייה.

תכנית החסכון לכל ילד מאפשרת להורים לבחור בין 75 צורות חסכון שונות המנוהלות ע"י 21 גופים (12 קופות גמל ו-9 בנקים). כאמור, כל ילד שמשולמת עבורו קצבת ילדים זכאי להפקדה חודשית של 50 ש"ח מצד המדינה בתכנית החסכון, ומהפקדה עצמאית של 50 ש"ח נוספים מצד ההורים אשר מנוכה מקצבת הילדים.³ המידע בבסיס מחקר זה מאפשר לזהות את סכום ההפקדה החודשית ואת מסלול ההשקעה שנבחר לכל אחד מהילדים.

מידי חודש מדווחות קופות הגמל לרשות שוק ההון באוצר על התשואות הנומינאליות שהשיגו, על יתרת הנכסים, ועל דמי הניהול שנגבו וכן על הצבירה נטו שנוהלה במהלך התקופה. כל המידע

² מקובל ליחס את האי-שוויון בהכנסות לאי-שוויון בהשכלת ההורים, שהיא הביטוי להון האנושי. ר' על כך Mincer, 1974 ומחקר על נתונים ישראלים של רוני פריש, 2007.

³ מקורה של ההפקדה של 50 ₪ מהמדינה אף הוא בקצבת הילדים: זו קוצצה באוגוסט 2013 על ידי הממשלה והיא הוחזרה בעקבות הסכם קואליציוני בממשלה החדשה בצורת חסכון לכל ילד.

שמצטבר מופיע באתר האינטרנט 'גמל-נט' ומאפשר השוואת ביצועים בין קופות הגמל. על אף שמסלולי ההשקעה המוצעים לבחירה במסגרת התכנית 'חסכון לכל ילד' הינם ייחודיים לתכנית ולכן לא קיים מידע לגבי התפלגות התשואות שלהם, התבקשו כל הקופות שנבחרו ע"י האוצר לדווח לרשות שוק ההון על מסלולי השקעה קיימים, שמדיניות ההשקעה שלהם דומה למדיניות ההשקעה של כל אחת מהתכניות. מידע זה איפשר לנו לאמוד, מתוך המידע המופיע במערכת גמל-נט, את התשואה הצפויה מהתכנית, תוך התבססות על מידע היסטורי לגבי התקופה 1999 עד 2017.

מחקרי שוק הון מצביעים על כך שמחירי מניות שסוטים ממגמת הטווח הארוך שלהם נוטים לחזור למגמת התשואה בטווח הארוך (mean preserving spread). משמעות הדבר שאם מניה נמצאת מעל לממוצע בטווח הקצר, הרי שבעתיד צפוי תיקון לכיוון הממוצע. ממצא נוסף בכיוון זה הוא כי קרנות שהשיגו תשואות גבוהות בשלוש שנים מסוימות נוטות להציג תשואות פחותות בשלוש השנים שלאחר מכן, ולהיפך לגבי קרנות שמשיגות תשואות נמוכות (Cornell, Hsu & Nanigian, 2017). על בסיס ממצאים אלה מיוצג אומדן התשואה של כל אחת מהתכניות על ידי המסלול הדומה בכל קרן. התשואה לכל חוסך תהיה אפוא זהה כל עוד החוסכים בחרו במסלול זהה.

שאלה נוספת שהיה צריך להכריע לגביה היא טווח הזמן הרלוונטי לאמידת התשואה. לשם כך השווינו את התשואות הממוצעות ב-4 מסלולים (אשר לגביהם קיים מידע) שהתקיימו ב-5, 10, 15 ו-19 השנים⁴ שקדמו לשנת 2017. הממצאים שהתקבלו מוצגים בלוח 1: כצפוי, התשואה הממוצעת בכל מסלול גדלה בדרך כלל עם משך תקופת הזמן. נקטנו הנחה זהירה של תשואה סולידית (דהינו קונסרבטיבית) דהינו התשואה של 5 השנים האחרונות, שהיא הנמוכה ביותר.

לוח 1

תשואות ריאליות ממוצעות על פני תקופות זמן שונות בתכניות עם מדיניות ניהול השקעות זהה לנקבע בתכנית חסכון לכל ילד

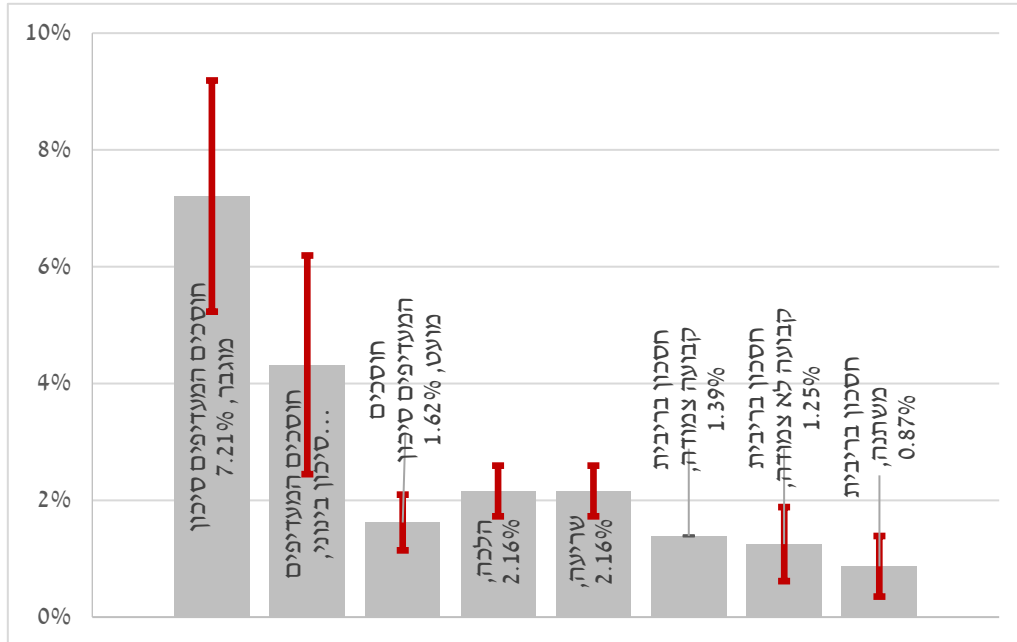
מסלול	ממוצע ל-5 שנים	ממוצע ל-10 שנים	ממוצע ל-15 שנים	ממוצע ל-19 שנים
חוסכים המעדיפים סיכון מוגבר	7.2%	8.6%	9.8%	9.7%
חוסכים המעדיפים סיכון בינוני	4.3%	5.6%	7.6%	7.3%
חוסכים המעדיפים סיכון מועט	1.6%	3.1%	3.0%	3.1%
הלכה ושריעה	2.2%	2.6%	2.9%	2.9%

באמצעות שימוש בנוסחה של ערך עתידי חישבנו לכל ילד את ערך הנכס כשיגיע לגיל 18, בהתאם לתשואה הממוצעת (תרשים 2) של מסלול ההשקעה ולהיקף ההשקעה. לצורך חישוב התשואה הצפויה במסלול ריבית משתנה בבנקים הנחנו שריבית הפריים תעלה בהדרגה ל-2%.

⁴ המועד המוקדם ביותר שלגביו קיימים נתונים במערכת גמל-נט

תרשים 2

תחזית תשואה לשנה וסטיית התקן בכל אחד ממסלולי ההשקעה בתכנית חסכון לכל ילד



רמת הכנסה של ההורים

נתוני ההכנסות הקיימים במאגר המידע המנהלי מאפשרים זיהוי של ההכנסה הכלכלית מעבודה של כלל הורי הילדים המשתתפים בתכנית.⁵ המידע על ההכנסה הוא לפני מס, דהיינו ברוטו מעבודה שכירה ועצמאית משנת 1987 ואילך. חישובנו את פונקציית מס ההכנסה הישיר שמשלמים ההורים, על ההכנסה ברוטו, ההכנסות הפטורות ממס, מדרגות המס, הניכויים והזיכויים.⁶ הרמה הכלכלית של ההורים נקבעה על סמך ההכנסה החודשית נטו הממוצעת של ההורים בשנת 2016. לאחר חלוקה של ההכנסה נטו של המשפחה במספר הנפשות התקניות, בהתאם למקובל (לפירוט נוסף ראה: דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2017), סודרו כל הילדים על פי ההכנסה המשפחתית-התקנית המשויכת אליהם. כך נאמד האי-שוויון הקיים ערב יישום תכנית החסכון.

אוכלוסיית המחקר

השפעת התכנית צפויה להיות הגדולה ביותר לאחר הבשלת תקופת ההשקעה המלאה – 18 שנים. לכן הוצאנו מהניתוח ילדים שנולדו לפני 2016, על אף שגם הם כלולים בתכנית החסכון לכל ילד. בנוסף לכך התייחסנו רק לילדים אשר לגביהם הסתיימה התקופה שבמהלכה ההורים יכולים לבחור את מסלול ההשקעה ולהחליט אם ברצונם להפקיד סכום נוסף עבור ילדיהם עד למועד איסוף

⁵ כמובן תוך הקפדה מלאה על הגנת הפרטיות

⁶ פונקציית המס שלנו מניחה שכל האנשים עורכים תיאום מס, אולם ברור כי חלקם אינם עושים זאת ולכן חבות המס שלהם גבוהה יותר.

הנתונים (יוני 2017). אוכלוסיית המחקר כוללת את כל הילדים שעונים לכללים אלה - 172,249 ילדים.

במודלים של מחזור חיים (life cycle hypothesis) מקובל להניח שרמת ההכנסה של הפרט עולה עם הגיל, תוצאה שמגובה בממצאים אמפיריים. מכיוון שהתייחסנו רק למשפחות עם ילדים שנולדו בשנת 2016, התקבלה אוכלוסייה בה קיים ייצוג רב יותר של הורים עם הכנסה נמוכה. על אף שהחלוקה לחמישוני הכנסה התבצעה רק על אוכלוסייה זו נמצא כי להרכב האוכלוסייה השפעה על מדדי האי שוויון שהתקבלו.

זאת ועוד, היות שהילדים נולדו לאורך כל שנת 2016 (ינואר עד דצמבר), ומתוך כוונה לתאר בצורה המיטבית את ערך החסכון הצפוי, תוך התעלמות מהבדלים הנוצרים כתוצאה מהבדלים בחודש הלידה, התבססנו בסימולציה על הנחה שכל ילד זכאי ל-216 הפקדות זהות (18*12).

השוואת חלופות מדיניות

בעבר הוצעו מספר חלופות למדיניות אלטרנטיבית בנוגע לתכניות חסכון ילדים. גוטליב וטולדנו (2010) הציעו שהממשלה תפקיד לחשבון מיוחד לטובת הנולד סכום חד-פעמי, של 1600 ש"ח (שהיה אז דומה בגובהו למענק הלידה המוגדל). בעת הלידה ההורה יהיה רשאי להפקיד סכום חודשי מוגבל במינימום (למשל 30 ש"ח) ובמקסימום (למשל 100 ש"ח) מתוך קצבת הילדים. על כל הפקדה של ההורה הממשלה תפקיד סכום זהה מידי חודש. הממשלה תוכל לעודד משפחות עניות במיוחד באמצעות יחס השקעה (matching) נדיב יותר, למשל באמצעות הפקדת סכום כפול. חסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, עד גיל 18 או 21, כאשר הקרן המצטברת יכלה לשמש להעצמת בניית יכולתו העתידית של הילד להתפרנס בכבוד. לכן קרן זו צריכה להיות מיועדת לפעולה רלוונטית למטרה זו, בין אם זה רכישת השכלה, הכשרה מקצועית, או יצירת ביטחון סוציאלי במקרה שכושר ההשתכרות ארוך הטווח מוגבל. לכן מטרות נוספות אפשריות לשימוש בקרן על ידי החוסך יכול גם להיות סיוע בפתיחת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה. זכאי להטבה הממשלתית מי שלא נהנה בתקופה האחרונה (למשל 5 שנים) מפטור ממס הכנסה על חסכון ארוך טווח (כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד').⁷ וגל ואחרים (2016) הציעו שאם הורים במעמד כלכלי נמוך יבחרו להפקיד בחסכון עבור ילדיהם כסף מתוך קצבת הילדים להם זכאים, המדינה תכפיל את הסכום המופקד על ידם מדי חודש במתכונת של matching.

גם כאן אחת האופציות שאנו בודקים היא שהמדינה תחלק לכל ילד 50 ש"ח. נוסף על כך, כל ילד להורים מחמישון ההכנסה הנמוך זכאי לקבל מהמדינה 50 ש"ח נוספים בתנאי שהוריו בחרו להפקיד עבורו 50 ש"ח מתוך קצבת הילדים. כך ילד להורים מארבעת חמישוני ההכנסה הגבוהים יכול ליהנות מהפקדה חודשית מקסימאלית בגובה של 100 ש"ח, בעוד שילד להורים מחמישון ההכנסה הנמוך יכול ליהנות מהפקדה חודשית מקסימאלית בגובה של 150 ש"ח. מלבד היכולת לתמוך ביציאה מעוני של ילדים ממשפחות חלשות כלכלית, הצעה זו עשויה לעודד הורים מחמישון

⁷ בסופו של דבר הוחלט להשאיר את סוגיית ההפקדה של סכום התחלתי כגון מענק הלידה לטיפול במאמר נוסף, מאחר שגם ההפקדות האחרות שנעשו הושארו מחוץ לדיון במאמר הנוכחי. ברור שהפקדה בתחילת הדרך מגדילה את הרווחיות באופן משמעותי ודיפרנציאלי בהתאם לתכניות ההשקעה. גם בהקשר זה יש צורך לבחון איך לעצב ברירת מחל סביב הפקדה כזאת.

ההכנסה הנמוך לחשוב יותר על העתיד הכלכלי של ילדיהם ובכך ההצעה עשויה להשפיע על התנהגותם הכלכלית, ובכלל זה על החלטות צריכה וחסכון, התנהלות כלכלית יומיומית ועל הרצון לרכוש ידע פיננסי (Sherraden, 1991; Beverly & Sherraden, 1999).

במטרה לבחון את ההשפעה של הפקדה כפולה בלתי מותנית ע"י המדינה לילדים ממעמד כלכלי נמוך, הנחנו באחד התרחישים אפשרות של הפקדה חודשית אוטומטית בסך 100 ש"ח ע"י המדינה לכל ילד להורים מחמישון ההכנסה הנמוך, כך שילדים יוכלו ליהנות מהפקדה חודשית מרבית של 150 ש"ח (100 ש"ח מהמדינה ו-50 ש"ח נוספים מהוריהם), לעומת ילדים מארבעת החמישונים הגבוהים יותר שיוכלו ליהנות מהפקדה חודשית מרבית של 100 ש"ח בחודש, כפי שקיים היום (50 ש"ח מהמדינה ו-50 ש"ח מההורים). אמנם ההשפעה הפוטנציאלית של הצעה זו על ההתנהלות הכלכלית של ההורים מחמישון ההכנסה הנמוך לא מובטחת, אולם אם מבקשים לשרת את המטרה המקורית של התכנית שהיא צמצום העוני הבין-דורי והבטחת הביטחון הכלכלי של הדור הבא (Sherraden, 1991), אזי חלופה זו מבטיחה מיצוי מלא ולכן תמורה גבוהה לילדים שהוריהם במצב כלכלי ירוד, ועל ידי כך החלופה גם משפיעה להחלשת הקשר שבין המצב הכלכלי של ההורים לבין סכום החסכון שנצבר לטובת הילדים, כלומר יש בה כדי להגביר את הניעות הבין-דורית.

מדדים רלוונטיים להצגת החלופות

כדי להכריע בין אופציות מדיניות שונות יש צורך במשנה סדורה לגבי מטרות התכנית ולגבי ייצוג התוצאות על פיהן. התכנית שנבחרה היא אוניברסלית ולכן חשוב להציג אותה בהתאם למדדים שמתחשבים בכלל האוכלוסייה הרלוונטית – במקרה זה אוכלוסיית כלל המשפחות עם ילדים. מכאן שאחד המדדים הרלוונטיים הוא בוודאי האי-שוויון בהכנסות בקרב אוכלוסייה זו לפני ואחרי התכנית. האי-שוויון ניתן למדידה בשני אופנים שהם שונים בתכלית אחד מהאחר – אי שוויון בתוצאות ואי-שוויון בהזדמנויות. האי-שוויון בתוצאות מפנה את הזרקור לתוצאה הכספית הפשוטה לפני ואחרי התכנית. הסתכלות זו קריטית כאשר המדיניות לא מתמקדת בנסיון לשנות התנהגות של הציבור המטופל אלא בעיקר מנסה לטפל במצוקה קצרת הטווח שלהם או לחילופין מנסה לשפר את עמדת הפתיחה של ציבור שלא ניתן להשפיע על התנהגותו בטווח הקצר. זהו בדיוק המצב במקרה של תכנית חסכון לכל ילד. זו תכנית שמנסה לשפר את יכולת התפקוד העתידית של הילדים בשוק העבודה אך כיום כשהילדים רק נולדו זה עתה האפשרות להשפיע עליהם היא דרך ההורים או באמצעות החלטות מינהליות פטרנליסטיות, כלומר עם התחשבות מועטה בדעת ההורים. במקרה הנוכחי אין סתירה בין הפטרנליזם לבין צמצום האי-שוויון של הזדמנויות של דור הילדים לאחר שיתבגרו.

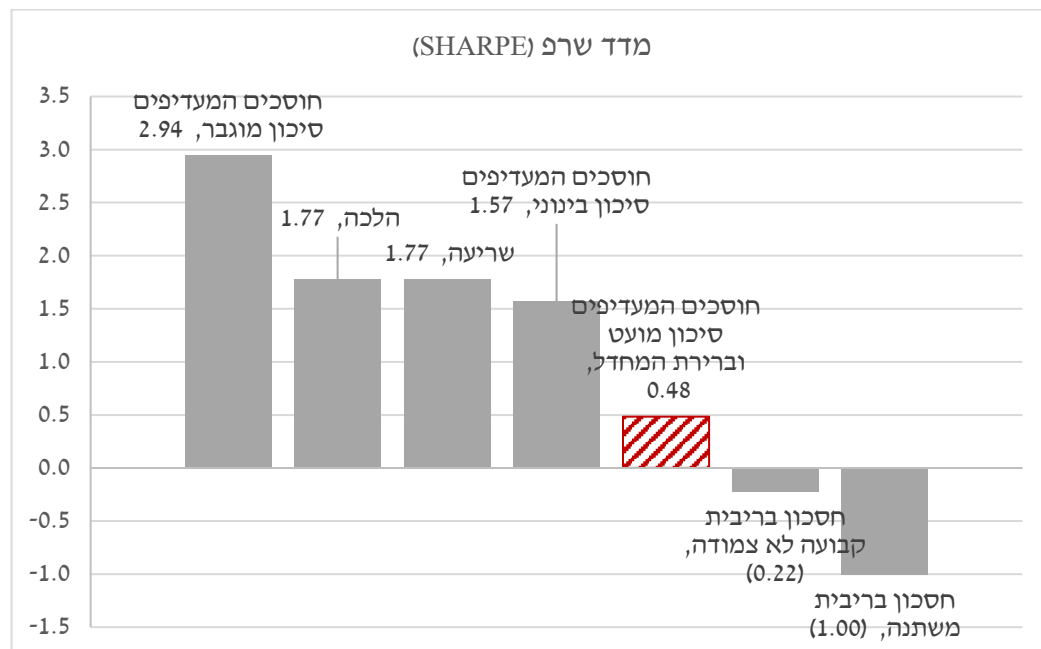
ההשוואה יכולה להתמקד בתשואות בלבד או במידת הסיכון של ההשקעה. אך מאחר ששני המדדים בדרך כלל הא בהא תליא לרצוי למדוד את השפעתם במדד משולב כגון מדד Sharpe שמווד את הפער של התשואה חסרת סיכון (R_f) מהתשואה הממוצעת של הנכס (R_p) יחסית לסטיית התקן של תשואת הנכס (σ_p).

$$(2) \text{ Sharpe Ratio} = (R_p - R_f) / \sigma_p$$

לפי מדד זה ברור שעדיף לממשלה לבחור בברירת מחדל בעלת מדד שרף הגבוה ביותר, שכן ככל שהתשואה של חלופה גבוהה יותר בסיכון נתון או ככל שהסיכון נמוך יותר בתשואה נתונה של החלופות האחרות כך החלופה בעלת מדד גבוה עדיפה על האחרות. מסיבות אלה חשוב לבחור את ברירת המחדל בצורה יעילה, כך שהיא תקדם את המטרה המרכזית של התכנית. כיום לילדים מתחת לגיל 15 ברירת המחדל שבחירה הממשלה היא של השקעה בסיכון מועט, כאשר הבחירה בין קופות הגמל היא מיקרית. מאחר שאוכלוסיית המחקר כוללת רק ילדים בגיל 0, אשר יוכלו למשוך את הכסף רק בעוד 18 שנים בדקנו כיצד ישנתה דירוג החלופות לפי מדד Sharpe. חישוב מדד Sharpe מצביע על כך שהשקעה לכאורה מסוכנת (לפי מדד תשואה פשוט) עדיפה על ברירת המחדל שנבחרה, גם מבחינת מזעור הסיכון.

תרשים 3

ערכי מדד SHARPE לבחינת הביצועים של מסלולי ההשקעה השונים וברירת המחדל



בכוחה של חלופה זו לתרום יותר לילדים שהוריהם מהעשירון הנמוך, היות ששיעור גבוה יותר של הורים בני חמשון זה בחרו להיצמד לתכנית ברירת המחדל שהציעה המדינה (Grinstein-Weiss et al, 2019). יתרון בולט של חלופה אוטומטית זו הוא שלא נדרשת השקעה כספית-חודשית נוספת מצד המשפחה וגם לא מצד המדינה לתמיכה בילדים ממשפחות חלשות, זאת מאחר שאופק ההשקעה הארוך יבטיח בסבירות גבוהה שהתמורה תבוא משוק ההון. חסרון מסוים של התכנית הוא שהאוטומטיות של ברירת המחדל לא מעודדת רכישת חינוך פיננסי.

תוצאות

לוח 2 מציג את ההבדלים הקיימים בגודל ההפקדה החודשית בפועל לפי חמישוני ההכנסה הכלכלית של ההורים. כצפוי שיעור ההורים שבחרו להכפיל את ההפקדה החודשית לחסכון עבור ילדיהם גדל עם רמת ההכנסה – בקרב הורים מחמישון ההכנסה התחתון רק כ-32% בחרו להפקיד בחסכון 50 ש"ח נוספים, בעוד שבקרב הורים מחמישון ההכנסה העליון התמונה הפוכה - רק 24% מהם בחרו שלא להגדיל סכום ההפקדה החודשית לחסכון של ילדיהם.

לוח 2

התפלגות סכום ההפקדה החודשית לחסכון בהתאם לחמישון ההכנסה הכלכלית של ההורים

הפקדה חודשית בחסכון		סה"כ	
100 ש"ח	50 ש"ח		
88,416	83,833	172,249	סה"כ אנשים
31.7%	68.3%	100%	חמישון 1
39.9%	60.1%	100%	חמישון 2
55.1%	44.9%	100%	חמישון 3
67.8%	32.2%	100%	חמישון 4
76.3%	23.7%	100%	חמישון 5

במטרה לבחון את הקשר בין דירוג הילדים בהתאם לגודל הנכס החזוי לבין דירוג הילדים על פי ההכנסה של הוריהם כיום (לפי נפש תקנית), ערכנו מבחן גרסיה ליניארית כדלקמן:

$$(3) R_{Ci} = \alpha_0 + \alpha_1 * R_{Pi} + \alpha_2 * D_{Ci} + \alpha_3 * I_{Ci}$$

כאשר: המשתנה המוסבר הוא מיקום הילד במדרג של דור הילדים (R_{Ci}), והמשתנים המסבירים הם: מיקום הילדים במדרג ההכנסות התקניות של ההורים (R_{Pi}); החלטת ההפקדה של ההורים (D_{Ci}); והבחירה של מוסד ההשקעה (I_{Ci}). המקדם α_1 דומה למקדם המוביליות של המשוואה הידועה שפותחה בין היתר על ידי Corak ואשר זכתה לפרסום עקב הצגתה ע"י A. Krueger (2012) כעקומת ה-Great Gatsby. שם מושווית ההכנסה מעבודה של הבן כפונקציה של הכנסת האב. במקום ההכנסה אנו מציבים במשוואה את הדירוג של הילד/ה בתכנית החסכון, כאשר דירוג ההכנסה (התקנית) של ההורה הוא טרם הפעלת תכנית החסכון.

כדי לנכות השפעה אפשרית של סימולטניות בין רמת ההכנסה של ההורים לבין החלטת ההפקדה הנוספת ובחירת מוסד ההשקעה בדקנו את היציבות (robustness) של הקשר שבין הדירוג החזוי

לבין הדירוג כיום. לצורך בחינת סימולטניות בקביעת הפרמטרים הרצונו 3 מודלים אשר כללו שימוש במשתנים מסבירים שונים.

$$R_{Ci} = \alpha_0 + \alpha_1 * R_{Pi}$$

$$D_{Ci} = \beta_0 + \beta_1 * R_{Pi}$$

$$I_{Ci} = \gamma_0 + \gamma_1 * R_{Pi}$$

כך ש :

$$(4) R_{Ci} = \alpha_0 + \alpha_1 * R_{Pi} (D_{Ci} (R_{Pi}), I_{Ci} (R_{Pi}))$$

כפי שניתן לראות מלוח 3 ללא שימוש במשתנים נוספים (מודל 1), במבחן רגרסיה ליניארית נמצא מתאם של כ-28% בין הדירוג החזוי של הילדים לבין דירוג ההורים על סמך תכנית החסכון. אולם כאשר מוסיפים לרגרסיה הליניארית משתנים נוספים (מודל 2) כגון הפקדת 50 ש"ח נוספים ובחירת המוסד לניהול ההשקעה הקשר בין הדירוג הנוכחי לבין הדירוג החזוי קטן לכ-10% בלבד. ברור אפוא שהיחלשות הקשר בין הדירוגים עשויה להיות מוסברת ע"י המתאם שקיים בין הדירוג על סמך ההכנסה הכלכלית לבין תנאי התכנית כפי שמתבטאים בזכות להפקדת 50 ש"ח נוספים ולבחירת המוסד לניהול החסכון. כדי לבחון אפשרות של סימולטניות בחרנו לבצע מבחן רגרסיות סימולטניות (מודל 3), אשר בחן את הקשר שבין דירוג הילדים החזוי לבין דירוג הילדים הנוכחי, הפקדה של 50 ש"ח נוספים ובחירה בקופת גמל. בלוח מוצגים תוצאות הרגרסיה הכוללות (total standardized effects) לפיהן דירוג הילדים החזוי על סמך הצבירה בתכנית חסכון לכל ילד מתואם בכ-31% עם דירוג הילדים הנוכחי על סמך ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית במשפחתם. תוצאות הרגרסיה מלמדות כי 10.9 נקודות אחוז מייצגות קשר ישיר (direct) בין המשתנים ואילו 20.8 נקודות אחוז מייצגות קשר עקיף (indirect) ביניהם.

תוצאות רגרסיה ליניארית לבחינת הגורמים המשפיעים על ערך החסכון הצפוי בגיל 18

(משתנה מוסבר – דירוג הילדים החזוי)

משתנים	מודל 1	מודל 2	מודל 3	
	Linear Model	Linear Model	Simultaneous Model (CALIS)	
קבוע	0.358 *** (0.001)	0.134 *** (0.001)	n.a.	
דירוג לפי הכנסה כלכלית	0.283 *** (0.002)	0.097 *** (0.001)	0.317 *** (0.002)	
לנפש תקנית				
הפקדת 50 ש"ח נוספים		0.273 *** (0.001)	0.523 *** (0.001)	
קופת גמל		0.331 *** (0.001)	0.639 *** (0.001)	
R ²	0.0811	0.8132	0.9682	
מספר תצפיות	172,249	172,249	172,249	

מקרא: (***) – רמת מובהקות של 1%

הערה: במודל הסימולטני אחוז השונות המוסברת מייצג את מדד טיב ההתאמה (GFI)

ההשפעות המשמעותיות שיש למרכיבי התכנית (הפקדה נוספת מתוך קצבת הילדים ובחירת הגוף לניהול החסכון), ויתרה מכך ההשפעה של הדירוג על סמך המצב הכלכלי של ההורים, מציפים את הדיון אודות חלופות מדיניות אפשריות ביחס לתכנית חסכון לכל ילד, אשר יכולות להשפיע על המיקום היחסי של הילד בהשוואה למיקום היחסי של הוריו. כאמור, חלופות המדיניות שבחנו הן:

- א. שמירה על המצב הקיים, הווה אומר שהמדינה מפקידה 50 ש"ח לכל ילד, להורים יש אפשרות להפריש 50 ש"ח נוספים מתוך קצבת הילדים להם זכאים, וכן עומדים לרשותם 6 חודשים לבחור מסלול השקעה לחסכון הילדים. אם בחלוף חצי שנה ההורים לא בוחרים לילדם מסלול חסכון, הכסף מופקד בקופת גמל אקראית במסלול עם סיכון מועט;
- ב. שינוי תכנית ברירת המחדל לילדים עד גיל 15, כך שלהורים שלא בחרו הכסף יופקד בקופת גמל במסלול חסכון עם מדד Sharpe המרבי. היתרון בחלופה זו הוא שעלותה לסקטור הציבורי היא אפסית, מאחר שהתמורה מסופקת ע"י שוק ההון. היא גם עשויה להשפיע לצמצום האי-שוויון בהזדמנויות של כלל הילדים ולא רק של בני המעמד הנמוך;
- ג. הכפלה של הסכום החודשי המופקד מטעם המדינה בחשבונות חסכון לילדים להוריהם מחמישון ההכנסה הנמוך, אשר החליטו להפקיד 50 ש"ח מקצבת הילדים במתכונת של matching, ללא שינוי נוסף במדיניות הקיימת. מלבד התמיכה הממוקדת בילדים מהמעמד הנמוך, יתרון בולט של הצעה זו הוא האפשרות להשפיע על ההתנהלות הכלכלית היומיומית של ההורים; כך יש בחלופה זו כלי משמעותי נוסף – הפקדת מענק בתחילת התכנית.

ד. הפקדה חודשית של 100 ש"ח מטעם המדינה לחשבון החסכון של ילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון ללא תלות בהחלטה של הוריהם, וללא שינוי נוסף במדיניות הקיימת. הצעה זו אמנם לא צפויה להשפיע על ההתנהלות הכלכלית של ההורים, אך היא עשויה להבטיח תמורה גבוהה לילדים שגדלו בעוני.

ההצדקה להצעה לשינוי רמת הסיכון של תכנית ברירת המחדל מבוססת על ערכי מדד Sharpe לבחינת הביצועים של תיקי השקעות. מדד שארפ בוחן את הפרש התשואה בין תיקי ההשקעות האפשריים לבין התיק חסר הסיכון (חסכון בבנק בריבית קבועה וצמודה). הלכה למעשה מדד זה מאפשר לאמוד את התשואה העודפת לכל יחידת סיכון בתיקים השונים. כפי שניתן לראות בתרשים 3, המסלול עם הביצועים הטובים ביותר הוא המסלול חסכון עם סיכון גבוה, אשר ערך מדד שארפ שלו שווה ל-2.94 בהשוואה ל-0.48 במסלול ברירת המחדל הנוכחי עם הסיכון המועט.

לוח 4 בוחן את השפעת החלופות השונות על המיקום היחסי של הילדים בהתפלגויות ההכנסות הנוכחית והעתיידית. לשם כך מוצגת השוואה בין חמישון הילדים החזוי על-פי הדירוג העתידי שלהם לפי הצבירה הצפויה ע"פ חלופות המדיניות שהוצגו לבין החמישון הנוכחי של הילדים, שנקבע לפי הכנסת הוריהם בשנת 2016. מהתבוננות בלוח ניתן לראות שהחלופות להגדלת סכום ההפקדה החודשית מטעם המדינה לילדים להורים מחמישון ההכנסה הנמוך משפיעות באופן משמעותי על ההתפלגות העתיידית של הילדים לחמישוני הכנסה ביחס לחמישוני ההכנסה הנוכחיים. בפרט ניתן לראות כי על פי התכנית המקורית 51.6% מהילדים להורים בחמישון ההכנסה התחתון צפויים להשתייך ל-2 חמישוני ההכנסה הנמוכים בעתיד. אולם, אם המדינה מעניקה מצינג להורים שבחרים להפקיד 50 ש"ח בחסכון לילדיהם ושיעור הבחורים להפקיד סכום זה מוכפל – שיעור הילדים להורים בחמישון ההכנסה התחתון שישתייכו ל-2 חמישוני ההכנסה הנמוכים בעתיד צפויה לרדת ל-46.1%. יתרה מזאת, אם המדינה תבחר להפקיד בחסכון 50 ש"ח נוספים לכל הילדים שהוריהם משתייכים לחמישון ההכנסה התחתון – שיעור הילדים להורים בחמישון ההכנסה התחתון שישתייכו ל-2 חמישוני ההכנסה הנמוכים בעתיד יפחת בעתיד ל-18.2% בלבד.

לוח 5 בוחן את המתאם בין דירוג הילדים לפי תוצאות החסכון הצפוי לבין הקיים לפי ההכנסה לנפש תקנית של ההורים. ככלל, ככל שמקדם המתאם גבוה יותר אזי מתקיים קשר חזק יותר בין המצב הכלכלי של ההורים כיום לבין ערך החסכון החזוי של הילדים. במקרה כזה המוביליות הבין-דורית קטנה יותר כי פוטנציאל ההשקעה בהון אנושי בדור הבא קטן יותר. על פי המתכונת הנוכחית של תכנית החסכון הקשר שבין הדירוג העתידי לדירוג הנוכחי של הילדים הוא 28.26%. כאשר משנים את ברירת המחדל למסלול עם מדד שרפ גבוה, אזי הקשר בין דירוג ההורים לדירוג הילדים פוחת לכ-23.35%. יתרה מזו, המתאם בין דירוג הילדים צפוי לקטון עוד בהדרגה מ-24.62% ל-17.44% אם המדינה מכפילה את סכום החודשי המוענק מטעמה במתכונת של matching. גודל המתאם יורד יותר ככל שתגובת ההורים לתמריץ הכלכלי שתעמיד המדינה בפניהם גדולה יותר. בלוח מוצגים ארבע אפשרויות תגובה: (1) שיעור הבחורים להפקיד 50 ש"ח נוספים לא מושפע; (2) גדל ב-10%; (3) ב-20%; (4) ב-30% (שיעור כפול ביחס למצב כיום). כמו כן, ירד המתאם בין הדירוג הנוכחי לדירוג העתידי של הילדים ל-7.5% בלבד אם הממשלה מעניקה לכל ילדי החמישון הנמוך 50 ש"ח באופן חד-צדדי. אם בנוסף לכך המדינה תחליט לשנות את מסלול ברירת המחדל לפי מדד שרפ הגבוה ביותר אזי המתאם יפחת עוד יותר – ל-4.84% בלבד.

לוח 4

הכנסות המוצב המתממז (שנה אחרוונה לחסכון) של הילדים מול ההכנסות מעבודה של ההורים בתחילת התכנית

					(2) ברירת מחדל מודל שרפ גבור					(1) תכנית קיימת								
					תמישון ילדים					תמישון ילדים								
					סד	סד				סד	סד							
					הכל	5	4	3	2	1	הכל	5	4	3	2	1	הכל	תמישון הורים
20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	100.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	100.0	100.0	סד הכל
8.2	22.6	20.1	23.6	25.6	100.0	7.6	18.3	22.5	28.6	23.0	100.0	1						
9.6	24.3	20.2	21.4	24.5	100.0	9.1	18.3	21.6	26.0	25.1	100.0	2						
17.1	21.6	19.5	20.8	21.1	100.0	17.1	19.3	21.2	20.1	22.4	100.0	3						
27.9	17.0	20.5	19.3	15.3	100.0	28.5	22.4	19.6	13.9	15.6	100.0	4						
37.2	14.5	19.7	15.0	13.6	100.0	37.8	21.8	15.1	11.5	13.9	100.0	5						
(4) הפקדה כפולה לכל התמישון ראשון																		
(3) מצ'ינג לבוחרים, בהנחה שישעור הבוחרים מוכפל																		
					תמישון ילדים					תמישון ילדים								
					סד	סד				סד	סד							
					הכל	5	4	3	2	1	הכל	5	4	3	2	1	הכל	תמישון הורים
20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	100.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	100.0	100.0	סד הכל
10.2	25.5	46.1	13.0	5.2	100.0	10.1	30.5	13.3	29.5	16.6	100.0	9.8	19.2	19.5	28.5	23.0	100.0	1
9.9	16.4	27.5	24.8	21.5	100.0	10.1	16.3	22.4	27.3	23.9	100.0	10.1	17.4	21.6	25.7	25.1	100.0	2
16.2	15.5	10.6	25.8	31.9	100.0	16.2	13.1	25.4	19.5	25.8	100.0	16.2	18.4	22.7	20.3	22.4	100.0	3
27.2	21.1	9.0	20.4	22.3	100.0	27.2	19.7	22.4	12.8	18.0	100.0	27.3	22.5	20.6	14.0	15.6	100.0	4
36.5	21.5	6.9	16.0	19.1	100.0	36.5	20.5	16.5	10.9	15.7	100.0	36.5	22.4	15.6	11.6	13.9	100.0	5

**מקדמי מתאם שבין דירוג הילדים החזוי לבין דירוג הילדים הנוכחי בהתאם ל-4 חלופות
מדיניות שונות**

מקדם מתאם	רמת מובהקות	
28.26%	0.000	א. מתאם לפי התכנית הקיימת
23.35%	0.000	ב. מתאם לפי ברירת מחדל עם מדד שרפ גבוה
24.62%	0.000	ג. מתאם לאחר מצינג לבוחרים
22.16%	0.000	ג. מתאם לאחר מצינג לבוחרים + 10%
19.77%	0.000	ג. מתאם לאחר מצינג לבוחרים + 20%
17.44%	0.000	ג. מתאם לאחר מצינג לבוחרים + 30%
7.50%	0.000	ד. מתאם בהפקדה כפולה לחמישון ראשון
4.84%	0.000	ה. מתאם לפי ברירת מחדל בסיכון גבוה וגם הפקדה כפולה לחמישון ראשון
172,249		מספר תצפיות

זאת ועוד, בלוח 6 חישבנו את מדד גייני החזוי למידת האי-שוויון הכלכלי בין הילדים בהגיעם לגיל 18, תוך הסתמכות על תחזית הצבירה בתכנית החסכון שיצטבר לרשותם בסוף התקופה על בסיס 4 חלופות המדיניות הנ"ל. כאמור לעיל, חישוב האי-שוויון שיתקיים בין הילדים בעתיד מבוסס על אמידת התשואות השוטפות על ההשקעה בעת הבשלתה. מאידך, האי-שוויון הנוכחי בין הילדים משקף את האי-שוויון בהתחלקות הכנסה נטו לנפש תקנית על סמך ההכנסות נטו הקיימת של ההורים. כפי שניתן לראות, יישום תכנית החסכון לכל ילד כפי שהיא כיום מגדילה את האי-שוויון בין הילדים מ-0.5278 כיום ל-0.5727 - עלייה של כ-4.5 נקודות אחוז או ב-8.5% בערך מדד גייני בעקבות יישום תכנית החסכון לילדים הנוכחית.

אם יוחלט שתכנית ברירת המחדל תהיה לפי מדד שרפ גבוה, אזי האי-שוויון הכלכלי צפוי לרדת ל-47.72% בלבד, שכן במצב זה תפחת ההשפעה של היעדר ידע פיננסי בקרב אוכלוסיות החיות בעוני. אם תחליט המדינה להעניק מאציינג לבוחרים מחמישון ההכנסה הנמוך, האי-שוויון הכלכלי יהיה בטווח בין 0.583 לבין 0.5656, בהתאם לתגובת ההורים לתמריץ הכלכלי. בנוסף, אם יוחלט על הפקדה כפולה מטעם המדינה לחשבונות חסכון של ילדים מהחמישון התחתון, אזי האי-שוויון החזוי יהיה 0.5563. חשוב לשים לב שבשתי חלופות המדיניות הללו מדידת אי השוויון עשויה להטעות, שכן היא מייצגת הבדלים בתקבולים בין הילדים ובהינתן הפקדה נוספת מצד המדינה

לילדים להורים מחמישוני ההכנסה הנמוכים אי השוויון מייצג התפלגות הכנסות מוטת דווקא לטובת ילדים ממשפחות חלשות.

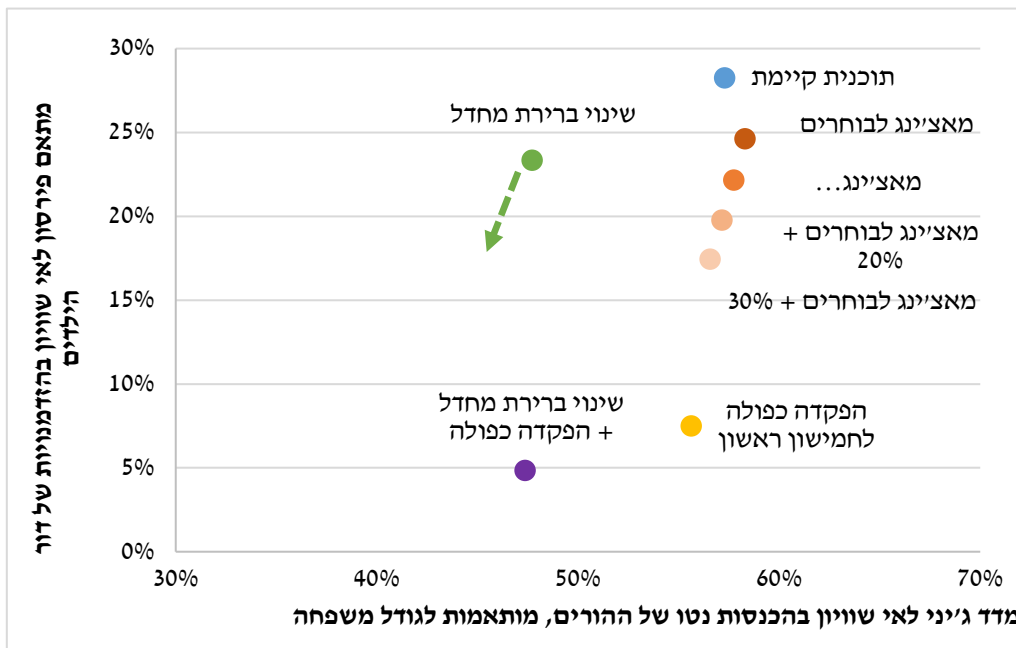
לוח 6

ערכי מדד ג'יני למדידת אי השוויון בין הילדים בהתאם ל-4 חלופות מדיניות שונות

ערך מדד ג'יני	
52.78%	אי שוויון ללא חסכון לכל ילד
57.27%	א. אי שוויון לפי התכנית הקיימת
47.72%	ב. אי שוויון לפי ברירת מחדל בסיכון גבוה
58.30%	ג1. אי שוויון לאחר מאצינג לבוחרים
57.74%	ג2. אי שוויון לאחר מאצינג לבוחרים + תגובה של 10%
57.16%	ג3. אי שוויון לאחר מאצינג לבוחרים + תגובה של 20%
56.56%	ג4. אי שוויון לאחר מאצינג לבוחרים + תגובה של 30%
55.63%	ד. אי שוויון בהפקדה כפולה לחמישון ראשון
47.37%	ה. אי שוויון לפי ברירת מחדל בסיכון גבוה וגם הפקדה כפולה לחמישון ראשון

בחינת האפקטיביות של חלופות המדיניות השונות מוצגת בעזרת עקומת ה-Great Gatsby (תרשים 4). תרשים זה מציג את אי השוויון בהכנסות הנמדד על סמך מדד ג'יני במצב הקיים (ציר X) לבין אי השוויון בהזדמנויות הנמדד על סמך מקדם מתאם פירסון (ציר Y). הצלחה של התוכנית נמדדת בהקטנת אי-השוויון ובהגדלת הניעות בקרב הילדים בהשוואה לזה שבקרב ההורים – קרי בהחלשת הקשר שבין מדרג הילדים בהתאם להכנסות הוריהם לבין מדרג הילדים בהתאם להכנסותיהם מתכנית החסכון. כפי שניתן לראות מהתרשים, מדיניות המשלבת שינוי מסלול ברירת המחדל למסלול עם מדד שרף גבוה וכן הפקדה אוטומטית מצד המדינה של 100 ש"ח לילדים להורים מחמישוני ההכנסה הנמוך היא המדיניות אפקטיבית ביותר בבחינת הקטנת אי-השוויון ובהגדלת המוביליות בקרב הילדים. חשוב לשים לב שמדיניות הכוללת הפקדה כפולה לחמישון הראשון זהה למדיניות הכוללת מצינג לבוחרים, שבה כל ההורים (כלומר תגובה של 100%) מהחמישון הראשון בחרו להפקיד לילדיהם 50 ש"ח נוספים מתוך קצבת הילדים.

עקומת Great-Gatsby: השוואה בין 4 חלופות המדיניות



סך ההוצאה החודשית הממוצעת עבור תכנית החסכון לכל ילד נאמדת בכ-226 מיליון ש"ח, כך שההוצאה על התכנית חסכון מסתכמת בכ-2.7 מיליארד ש"ח לשנה. מתוך סכום זה: כ-1.8 מיליארד ש"ח מהעלות נובעים מהחלק האוניברסאלי התוספתי שמשלמת המדינה לכל הילדים, והיתר (כ-900 מיליון ש"ח) נובעים מההפקדות הנוספות שביצעו ההורים בתכנית חסכון, מתוך קצבת הילדים החודשית להם זכאים עבור ילדם.

לוח 7 משקף לקובעי המדיניות את היקף ההשפעה של החלופות השונות על מספר הזוכים ואת תוספת העלות התקציבית שלהן.⁸

ההצעה למתן מאצ'ינג לילדים להורים מהחמישון הנמוך שהוריהם בחרו להפקיד עבורם 50 ש"ח מתוך קצבת הילדים החודשית מוערכת בתוספת עלות שנתית לתכנית בין 7.3 מיליון ש"ח לבין 15.2 מיליון ש"ח לשנתון – בהתאם לעוצמת התגובה של ההורים לתמריץ הכלכלי שתעמיד המדינה בפניהם. הצעה למתן הפקדה חודשית כפולה לחשבונות חסכון של ילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון מוערכת בכ-20.7 מיליון ש"ח בשנה. כפי שנאמר לעיל, שינוי ברירת המחדל לילדים מתחת לגיל 15 למסלול הנושא רמת סיכון גבוהה אינו טומן בחובו עלות שנתית נוספת למדינה, על אף שמשינוי זה צפויים ליהנות כ-33 אלף ילדים חדשים מדי שנה. לפיכך, באם יוחלט לאמץ תכנית אשר משלב גם את שינוי רמת הסיכון במסלול ברירת המחדל וגם להעניק באופן אוטומטי 50 ש"ח

⁸ יצויין כי בבסיס אומדני העלות האלה קיימת הנחה ששינויי המדיניות המוצעים יחולו רק על ילודים חדשים (שהם אוכלוסיית המחקר הנוכחית). לא זאת בלבד, מבחני הכנסה שהוצגו בעבודה ניתנים לשינוי, כך שגודל האוכלוסייה שתושפע מהשינוי עשויה להתרחב או להצטמצם. אם יוחלט ליישם את המדיניות המוצעת בעבודה יהיה צורך בעריכת חישובי עלות נוספים.

נוספים מטעם המדינה (מעבר למה שניתן היום) לילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון, העלות התקציבית תהיה 20.7 מיליון ש"ח אולם מהצעה זו ייהנו כ-59 אלף ילדים.

לוח 7

תחזית עלות שנתית נוספת לתכנית בגין ילודים חדשים בהתאם ל-4 חלופות המדיניות השונות

עלות שנתית נוספת (ש"ח)	מספר ילדים שיושפעו	
-	-	א. שמירה על התכנית הקיימת
-	32,690	ב. שינוי ברירת מחדל לסיכון גבוה
7,336,800	12,228	ג1. מתן מציינג לבוחרים מהחמישון ה-I
9,962,400	14,416	ג2. מתן מציינג לבוחרים מהחמישון ה-I + 10%
12,616,800	16,628	ג3. מתן מציינג לבוחרים מהחמישון ה-I + 20%
15,205,200	18,785	ג4. מתן מציינג לבוחרים מהחמישון ה-I + 30%
20,669,400	34,449	ד. מתן הפקדה כפולה לחמישון ה-I
20,669,400	58,922	ה. שינוי ברירת המחדל וגם הפקדה כפולה לחמישון ה-I

סיכום ומסקנות

בינואר 2017 הוחל בישראל ביישומה של התכנית "חסכון לכל ילד", אשר מבטיחה לכל ילד בישראל, שמשולמת עבורו קצבת ילדים, הפקדה חודשית של 50 ש"ח מטעם המדינה לחשבון חסכון ייעודי בקופת גמל או בבנק, תוך מתן אפשרות להורים להוסיף 50 ש"ח נוספים מתוך קצבת הילדים להם זכאים עבורו. תכנית זו נועדה לצמצם את העוני הבין-דורי בישראל ולאפשר לילדים ביטחון כלכלי משופר, באמצעות העמדתו של סכום כסף התחלתי שיעמוד לטובת פיתוחם האישי עם הגיעם לגיל 21. סך ההוצאה השנתית בתכנית נאמדת בכ-2.7 מיליארד ש"ח, ובהתאם למתכונת התכנית הקיימת לילודים חדשים צפוי להצטבר חסכון ממוצע של כ-24 אלף ש"ח, כאשר שונות החסכון החזוי גבוהה כתלות בבחירת ההורים לגבי הפקדה חודשית של 50 ש"ח נוספים ובחירה בגוף המנהל את החסכון וברמת הסיכון של החסכון.

מחקר שבחן את דפוסי הרישום וההשתתפות של הורים במסגרת התכנית חסכון לכל ילד מצא כי הורים מהמעמד הנמוך בחרו להיצמד לתכנית ברירת המחדל שהציעה המדינה בשיעורים גבוהים יותר, ומסלולי השקעה בהם בחרו הורים ממעמד כלכלי נמוך להפקיד את הכסף צפויים להניב תשואות נמוכות יותר בעתיד, ושיעור ההורים בני המעמד הנמוך שבחרו להפקיד 50 ש"ח נוספים מדי חודש היה קטן משמעותית בהשוואה לשיעור ההורים מהמעמד הגבוה (Grinstein-Weiss et al, 2019). כתוצאה מבחירת ההורים קיים מתאם של 28.26% בין דירוג הילדים לפני יישום התכנית לבין דירוגם לאחר 18 שנים, ומתקבל כי האי-שוויון הכלכלי בין הילדים צפוי לגדול בכ-4.5 נקודות אחוז (או 8.5%) בגלל האופי האוניברסאלי של התכנית החסכון.

מכאן שהשאלה שנשאלת במאמר הנוכחי חשובה לצורך הכוונת המדיניות לגבי הנהגת שיפורים אפשריים של התכנית הנוכחית לכיוון שכבות ההכנסה הנמוכות. מאחר שהבעיה היא כללית אך אקוטית יותר ברמות ההכנסה הנמוכות, המדיניות האופטימלית היא של תכנית אוניברסלית עם השקעה ציבורית מוגברת בשכבות ההכנסה הנמוכות, דהיינו שילוב בין רכיב אוניברסלי לבין רכיב פרוגרסיבי.

במטרה לשפר את אפקטיביות התכנית על החילוץ מעוני של ילדים להורים ממעמד כלכלי נמוך, בחנו 4 חלופות מדיניות שבכוון לשפר את המוביליות של ילדים בין המעמד הכלכלי של ההורים לבין החסכון שיצטבר לילדיהם: (א) שמירה על התכנית חסכון לילדים בהתאם למצב הקיים; (ב) שינוי מסלול ברירת המחדל לילדים עד גיל 15 למסלול עם סיכון גבוה בקופת גמל; (ג) הכפלה במתכונת של matching של הסכום החודשי שמפקידה המדינה בחסכונות לילדים להוריהם מחמישוון ההכנסה הנמוך שבחרו להפקיד 50 ש"ח נוספים מקצבת הילדים; (ד) הפקדה חודשית של 100 ש"ח מטעם המדינה לחשבון החסכון של ילדים להורים מחמישוון ההכנסה התחתון (במקום 50 ש"ח כיום לכלל הילדים), ללא תלות בהחלטת ההורים.

תוצאות המחקר מלמדות כי למדינה אפשרות להקטין משמעותית את המוביליות של ילדים במעמד כלכלי נמוך יחסית לדירוג הכלכלי של ההורים. בפרט נמצא כי הענקת מאצ'ינג מצד המדינה להורים לילודים חדשים שבחרים להפקיד 50 ש"ח בחסכון לילדיהם עשויה להקטין את הסיכוי של ילדיהם להשתייך לשני חמישוני ההכנסה הנמוכים מ-51.6% ל-46.1%, ובכך להקטין את המתאם שבין

דירוג הילדים לדירוג ההורים ב-3.6 עד 10.8 נקודות אחוז. ההשפעה על המוביליות תלויה בתגובת ההורים לתמריץ הכלכלי שתעמיד המדינה בפניהם, כאשר מידי שנתון מספר הילודים החדשים שעשויים להיות מושפעים מתיקון זה נע בין 12.2 אלף ילדים לבין 18.8 אלף ילדים והעלות השנתית המוערכת לתכנית שכזו היא בין 7.3 מיליון ש"ח לבין 15.2 מיליון.

עוד נמצא כי ההצעה להפקיד לכל הילדים להורים מחמישון ההכנסה התחתון 50 ש"ח נוספים מוערכת בכ-20.7 מיליון ש"ח בשנה, כאשר תכנית זו צפויה להשפיע על כ-34.5 אלף ילדים ולהפחית בעתיד את שיעור הילדים להורים בחמישון ההכנסה התחתון שישתייכו ל-2 חמישוני ההכנסה הנמוכים ל-18.2% בלבד, והמתאם בין הדירוג הכלכלי של הילדים להוריהם יהיה 7.5% בלבד.

בנוסף נמצא כי למדינה אפשרות להשפיע לטובת מוביליות יתרה ללא צורך בהשקעה כספית נוספת, זאת אם הממשלה תחליט חד-צדדית שברירת המחדל לילדים עד גיל 15 תהיה תכנית חסכון בקופת גמל במסלול עם סיכון גבוה. שינוי כזה צפוי להשפיע על כ-32.7 אלף ילדים ועשוי לבטל את הגידול הצפוי באי-שוויון הכלכלי שנובע מיישום תכנית החסכון במתכונתה הנוכחית. אף על פי כן, ניתן להניח כי תוכנית המשלבת שינוי ברמות הסיכון על פני גיל (בדומה למודל הציליאני בחיסכון הפנסיוני) עשויה להיות המדיניות האופטימאלית עבור הילדים והמדינה. לשם המחשה ניתן לקבוע כי עד גיל 15 רמת הסיכון בתיק היא גבוהה וסמוך לגיל 18 רמת הסיכון בתיק יורדת לרמה הנמוכה ביותר. בדרך זו לאורך שנים רבות התשואה שתצטבר בתיק עבור ילדים רבים תהיה גבוהה מהמצב הנוכחי, ובסמוך למועד הפרעון של החיסכון רמת הסיכון תפחת כדי למנוע פגיעה בתקבולי החיסכון החזויים בגלל זעזועים קצרי טווח. אם המודל טוב בשוק הפנסיוני הוא כנראה יהיה טוב גם עבור שוק החיסכון לילדים.

נדגיש כאן נקודה נוספת: תשלום מענקים כבר בלידה, מאפשר צבירת תשואה מרבית ולכן צבירת נכס גדול יותר בסוף התכנית מאשר לפי התכנית הקיימת (המשלמת פעמיים 250 ש"ח בגיל 3 ו-12). ניתוח שערכנו מצביע על היתרון של צעד כזה בשילוב עם שיפור מדיניות ברירת המחדל.⁹ רק אז מובטחת תשואה יפה לחלקים גדולים באוכלוסיה יחד עם צמצום באי-שוויון בהזדמנויות. שילוב מהלכים של אוריינות פיננסית ממוקדת תסייע אף היא להצלחת צמצום האי-שוויון בהזדמנויות.

תכניות העצמה לילדים בעולם נפתחות ברובן לילדים וילודים חדשים ומיועדות לאפשר למשפחות מעוטות הכנסה לצבור מספיק נכסים עבור ילדיהם, אשר יעזרו להם בבגרותם להשתלב בחברה, כאשר פונקציית המטרה של הממשלה היא להחליש (עד כמה שניתן) את הקשר שבין המצב הכלכלי של ההורים לבין סכום החסכון שנצבר לטובת הילדים. בניגוד למרבית התכניות המקבילות בעולם, תכנית החסכון לילדים בישראל ייחודית בשל הזכאות האוניברסאלית של כל ילד לחסכון מטעם המדינה, ללא מבחן הכנסה כלשהו להורים (Sherraden et al, 2016).

נראה כי עצם התכנון האוניברסלי של התכנית הוביל למעורבות גבוהה יחסית של ההורים (Sherraden et al, 2016 ; Grinstein-Weiss et al, 2019), כלומר שהכללת ילדים גדולים יותר כנראה שהבטיחה מיצוי גבוה של התכנית כולה. יחד עם זאת, נראה כי בחלוף שנתיים מתחילת יישום התכנית הבשילו התנאים ליישום מדיניות פרוגרסיבית ביחס לתכנית. הקושי בהפעלת רכיב

⁹ על פי חישוב שערכנו נמצא כי תשלום המענקים במועד הלידה מגדיל בממוצע את החיסכון ב-371 ש"ח ומקטין את אי השוויון ב-0.06%.

פרוגרסיבי היא בדרך כלל החשש מחוסר מיצוי כתוצאה מסטיגמה וסרבול. ניצול חכם של המידע המנהלי הקיים כיום בביטוח הלאומי לגבי הטבות הון בתחום ההפקדות הפנסיוניות שניתנות כיום, כך שילד של הורה שלא מקבל הטבות כאלה (עקב אי-עבודה ועקב אי-מילוי החובה החוקית של המעסיק) יהיה זכאי אוטומטית למטשינג (matching) בגובה ההפקדה הנוספת.

מקורות

- ביטוח לאומי (2017). ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח לשנת 2016, ירושלים.
- ביטוח לאומי (2017). דוח שנתי, פרק א', המדיניות חברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ירושלים.
- גוטליב ד., טולדנו א' (2010). מענק העצמה לילד. המוסד לביטוח הלאומי, ירושלים.
https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/haazama.pdf
- גל ג., מדהלה-בריק ש', גרינשטיין-וייס מ', קובינגטום מ' (2016). תכנית חסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת ספרות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פריש ר., (2007). התשוואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר, מאמר לדיון 03.2007, פברואר, 1-30, <http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp0703h.pdf>
- Beverly, S. G., & Sherraden, M. (1999). Institutional determinants of saving: Implications for low-income households and public policy. *The Journal of Socio-Economics*, 28(4), 457-473.
- Corak, M., 2013a. Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives* 27 (3), 79–102.
- Corak, M., 2013b. Inequality from generation to generation: The United States in comparison. In: Rycroft, R. S. (Ed.), *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*. ABC-CLIO, SantaBarbara,CA,Ch.6.
- Corak, M., Heisz, A., 1999. The intergenerational earnings and income mobility of Canadian men: Evidence from longitudinal income tax data. *Journal of Human Resources* 34 (3), 504–556.
- Corak, M., Lindquist, M. J., Mazumder, B., 2013. A comparison of upward and downward intergenerational mobility in Canada, Sweden and the United States, paper presented at the 2013 EALE Conference, Turin, http://www.eale.nl/Conference2013/program/Parallel%20session%20A/add215310_konuoQdIq.pdf.
- Cornell, B., Hsu, J., & Nanigian, D. (2017). Does Past Performance Matter in Investment Manager Selection?. *Journal of Portfolio Management*, 43(4), 33-43.
- Förster M. and Mira d'Ercole, Marco. Chapter 11 in "Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD countries",

- Gregg Murnane Richard, 2011, *Whither Opportunity: Rising Inequality and the Uncertain Life Chances of Low-Income Children*, New York, Russell Sage Foundation.
- Grinstein-Weiss Michal, Ofir Pinto, Olga Kondratjeva, Stephen P. Roll, Sam Bufe, Netanela Barkali, Daniel Gottlieb; 2019, 'Enrollment and participation in a universal child savings program: Evidence from the rollout of Israel's National Program', *Children and Youth Services Review*, Vol. 101, June, Pages 225-238.
- Krueger, Alan. 2012. "The Rise and Consequences of Inequality." Presentation made at the Center for American Progress, Washington, DC.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/krueger_cap_speech_final_remarks.pdf.
- Krueger, Alan, 2015, "The great utility of the Great-Gatsby Curve",
<https://www.brookings.edu/blog/social-mobility-memos/2015/05/19/the-great-utility-of-the-great-gatsby-curve/>
- Mincer, J., (1974), "Schooling, Experience and Earnings, New York, Columbia University Press.
- OECD (2008), "How is Household Wealth Distributed? Evidence from the Luxembourg Wealth Study", in *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264044197-12-en>.
- Saunders Peter, 2012, *Social Mobility Delusions*, London, Civitas.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. New York: ME Sharpe.
- Sherraden, M., Cheng, L.C., Ssewamala, F. M., Kim, Y., Loke, V., Zou, L., Han, C.K. (2016). *International Child Development Accounts (CSD Working paper No. 16-48)*. St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.

Summary

In early 2017, the Israeli government and the National Insurance Institute implemented the program "Saving For Every Child", which invests a monthly deposit of NIS 50 for every child universally, into a dedicated savings account, either in a bank or a financial institution, as chosen by the parents. The parents can choose among several possibilities offering different yields and risk exposure. They can also choose to make an additional deposit of NIS 50 per month out of the monthly child allowance. If after half a year the parents have not chosen any savings program, the authorities apply a default option depending on the child's age. The 'Saving For Every Child' Program (Child Development Account) is typically viewed as an effective tool for relaxing the link between the parents' economic opportunities and those of the children in the future – a kind of strengthening the children's intergenerational mobility, mainly through the channel of making it possible for every child to finance higher education and develop its human capital to enhance the chances of future economic success and prevent persistent poverty.

We examine decision patterns regarding the parents' choice concerning the type of program selected and the possibility of an additional investment. To this purpose, we compare intergenerational inequality in children's opportunities, by comparing the children's income when the saving program reaches maturity with the parents' current net family income from earnings prior to the saving period. Furthermore, we explore the efficiency of several possible policy alternatives aiming at reducing inequality in the children's opportunities.

We find that children for whom full deposits were made over 18 years are expected to accumulate average savings of approximately NIS 24,000 (about US\$ 6,720). However, due to the differences in the combination of the parents' choices and the official default decisions, there is a significant correlation between the parents' socio-economic situation on the eve of the program implementation and that of their children as anticipated at the time of the maturity of the program. The prominent result of the research shows that, contrary to the goal of reducing inequality in opportunities, which is typical for programs of this kind, net inequality between children's incomes by the time the program reaches maturity is expected to increase in comparison with that of their parents prior to the execution of the program.

These results are obtained by simulations based on actual decisions, on the assumption that these decisions will not change during the entire saving period. We also tested some policy alternatives designed to prevent the unwanted outcome of the present program if it remains unchanged.



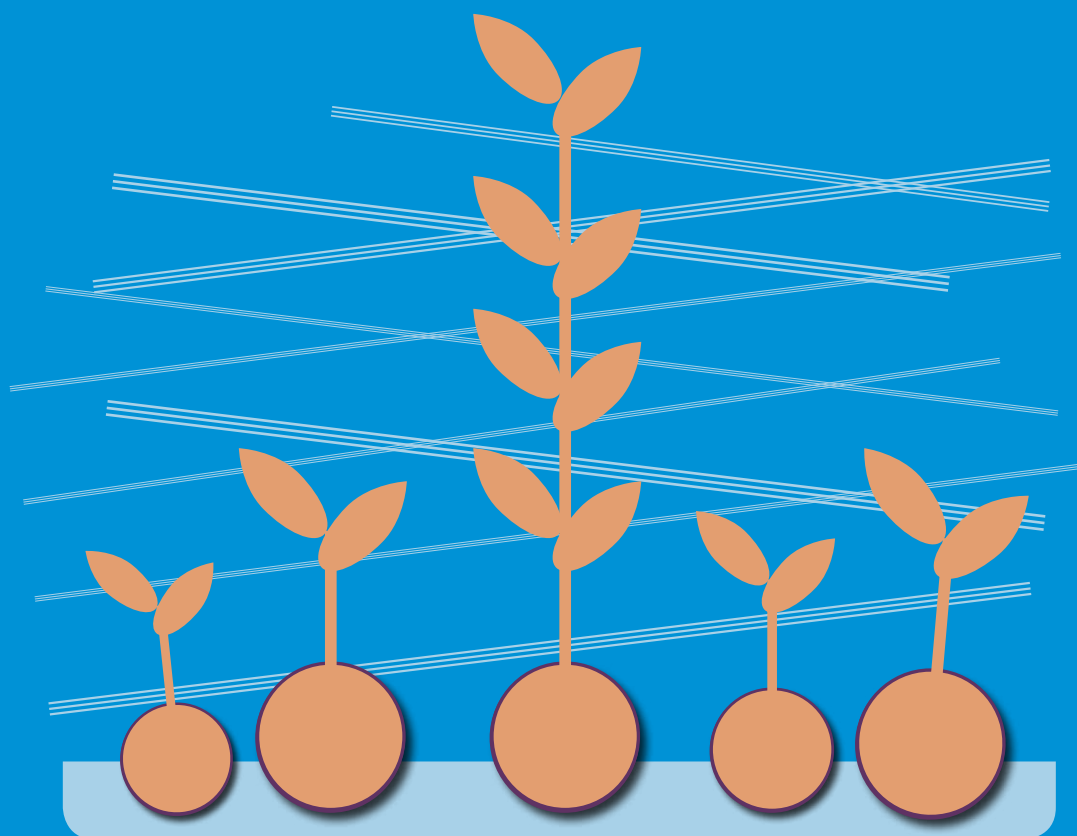
Saving For Every Child Program: Implications for inequality, and policy alternatives

Ofir Pinto, Daniel Gottlieb¹

¹ Dr. Ofir Pinto, Director of the Policy Planning Unit at the Research and Planning Administration of the National Insurance Institute.

Professor Daniel Gottlieb, PhD, Head of the Research and Planning Administration and Deputy Director General at the National Insurance Institute, and Professor at the School of Social Work and Social Welfare at the Hebrew University of Jerusalem.

We thank Netanela Barkali for valuable comments and help.



Saving For Every Child Program: Implications for inequality, and policy alternatives

Ofir Pinto, Daniel Gottlieb

