

"סנאט" מספר 289 בנושאים מדיניים :

## השינוי בנושא קצבאות הילדים אל מול מבקרו

### תקציר

1. הקיצוצים שנעשו בשנים 2002-2006 בסך 1.78 מיליארד ש"ח בקצבאות הילדים הובילו לגידול במספר הילדים החיים מתחת לקו העוני בסדר גודל של כ-120 אלף ילדים.
2. קיימת ביקורת על מערכת התמיכה בילדים הבוחנת האם הקצבאות השיגו את מטרתן.
3. הועלו מספר הצעות חלופיות שמטרתן להוציא כמה שיותר משפחות וילדים בפרט מקו העוני. ביניהן סבסוד מעונות יום ומטפלות לפעוטות בגילאים 0-3 ועידוד יציאה לעבודה של מפרנס שני.

שינויים בקצבאות הילדים מתרחשים בתדירות גבוהה בשנים האחרונות, לפיכך נשאלות השאלות הבאות: האם שינויים אלו מייצרים את האפקט אותו מנסים להשיג המעורבים בדבר - האם הגדלת התקציב מגדילה גם את פריון הילודה, האם תוצאה זו היא רצויה? האם הקטנתן מעודדת יציאה לעבודה? האם הגדלת הקצבאות היא הפיתרון היחיד להתמודדות עם בעיית העוני של משפחות מרובות ילדים?

במסמך זה ננסה לסקור ולהשוות את התקציבים השונים שיושמו בשנים האחרונות ואת תוצאותיהם מבחינת עלויות וכן השלכות לטווח הארוך ולטווח הקצר. להלן נפרט את כל השינויים שהוצעו והוחלו מאז שנת 2002:

מספר הילדים	גובה הקצבה בש"ח לחודש לפי תיקון הלפרט	גובה הקצבה בש"ח לחודש לפי תוכנית נתניהו	גובה הקצבה בש"ח לחודש לפי 2005	גובה הקצבה בש"ח לחודש לפי הצעת קדימה ליהדות התורה
1	171	144	148	148
2	171	288	296	296
3	343	483	474	474
4	694	937	803	1203
5	856	2459	1132	1532
6	856	1981	1461	1861
כל ילד נוסף	856	522	-----	-----

**צוות ההיגוי**  
מר עוזי ברעם, יו"ר  
ח"כ גלעד ארדן  
מר הרמן בונץ  
ח"כ ד"ר יוסי ביילין  
ח"כ איתן כבל

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני,  
מר חיים י. צדוק ז"ל  
ד"ר יהודה לנקרי  
ח"כ מיכאל איתן  
עו"ד יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ גדעון סער  
ח"כ יצחק הרצוג, שר  
ח"כ אתי לבני

**בשיתוף:**  
**קרן פרידריך אברט**  
**חשובות:**  
משה קורניק

**Steering Committee**  
Mr. Uzi Baram Chair  
Mr. Gilad Erdan, MK  
Mr. Hermann Bünz  
Dr. Yossi Beilin, MK  
Mr. Eitan Kabel, MK

**Former members of the steering committee**  
Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
The Late Mr. Haim J.  
Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Mr. Michael Eitan, MK  
Adv. Yossi Katz  
Dr. Winfried Veit  
Mr. Gideon Saar, MK  
Mr. Isaac Herzog, MK  
Minister  
Ms. Eti Livni, MK

**In cooperation with:**  
**Friedrich Ebert**  
**Stiftung**  
**Sponsors:**  
Moshe Kornik

הטבלה מחושבת עפ"י ההצעה המינימאלית של "קדימה" העומדת על סך של 400 ש"ח למשפחה בעלת 4 ילדים ומעלה.

מספר הילדים העניים בישראל 2005-2000

שנה	מספר הילדים מתחת לקו העוני (באלפים)
2000	525
2001	588
2002	618
2003	652
2004	714
2005	738

"תיקון הלפרט" שהוחל בשנת 2002 ע"י מפלגת "יהדות התורה" מתוך מטרה להיטיב עם משפחות מרובות ילדים קבע כי לכל ילד נוסף החל מהילד החמישי יינתן סכום קבוע בסך של 856 ₪. בשנת 2003 במסגרת התוכנית להבראת כלכלת ישראל, קבעה "תוכנית נתניהו" כי לכל ילד נוסף, מעבר לילד הרביעי יינתן סכום קבוע בסך של 522 ₪. בשנת 2005 חל עדכון בסכום הקצבאות, כך שלכל ילד נוסף, החל מהילד הרביעי יינתן סכום קבוע בסך של 329 ₪ לחודש. כיום הממשלה בראשות "קדימה", המעוניינת ליצור קואליציה חזקה ורחבה, הציעה תיקון נוסף בקצבאות הילדים למפלגת "יהדות התורה", אשר שואפת להחזיר את הקצבאות לכפי שהיו לפני "תוכנית נתניהו". ממשלת "קדימה" מציעה תוכנית פשרה בה הסכומים שנקבעו בשנת 2005 יישארו כפי שהם, אך לכל משפחה בה יש 4 ילדים ומעלה יינתן מענק שינוע בין 400 ל-500 ₪ לחודש. ככל הנראה תוספת זו תקטין את מספר משפחות מרובות הילדים החיות מתחת לקו העוני בכ-4,580 משפחות בשנה הקרובה.

לעומת זאת, אם תוכנית נתניהו תמשיך ולא תכנס לתוקף ההצעה אשר העלתה מפלגת קדימה, קצבאות הילדים יקוצצו בתקציב 2006 בהיקף של כ-550 מליון ₪, לאחר שב-2003 קוצצו בהיקף של כ-480 מליון ₪ וב-2002 בהיקף של כ-750 מליון ₪, כלומר היקף הקיצוץ המצטבר בקצבאות הילדים עד כה הוא כ-1.78 מיליארד ₪.

שנה	קיצוץ	משפחות בעלות 4 ילדים ומעלה
2002	750 מיליון	68,600
2003	480 מיליון	73,800
2004	סה"כ בשנים אלו נערך	83,200
2005	קיצוץ של 550 מיליון	86,000

ניתן לראות כי בשנת 2003 בזמן החלת "תוכנית נתניהו" הממשלה קיצצה 480 מיליון ₪ מתקציב קצבאות הילדים, ובכך גרמה לכניסתן של 5,200 משפחות מרובות ילדים אל קו העוני. מנתונים אלו ניתן להעריך כי בשנת 2006, אם הממשלה תקצה 400 ₪ לחודש לכל משפחה מרובת ילדים ובכך תגדיל את התקציב בכ-413 מיליון ₪ לשנה, יצאו כ-4,586 משפחות מרובות ילדים מקו העוני.

בטווח הקצר, כפי שניתן לראות מהפירוט לעיל, יש השפעה מיידית לשינויים בקצבאות. השינוי אותו דורשת מפלגת "יהדות התורה", אכן יצמצם את הפער הכלכלי בין משפחות מרובות ילדים לבין משפחות עם מספר ילדים קטן. בנוסף, צעד זה יוציא מספר רב של ילדים מקו העוני ויצמצם את הפערים החברתיים בחברה הישראלית. לעומת זאת, בטווח הארוך הקצבאות עלולות להפחית את המוטיבציה לצאת לעבודה, ככל שההכנסה מקצבאות הילדים גדלה כך פוחת הצורך לחפש מקורות פרנסה והמפרנסים הפוטנציאליים נפלטים ממעגל העבודה. מאחר שאחת המטרות ששמה לעצמה הממשלה בעת הגדרת קווי המתאר של תקציב 2006 הינה צמצום ההסתמכות על קצבאות ועידוד יציאה לעבודה, יש לקחת השפעה זו בחשבון בעת קביעת גובה הקצבאות.

הביקורת בנוגע לקצבאות הילדים ואופן חלוקתן היא רבה ומתפלגת על פני מספר תחומים כדלקמן:

❖ ניתן לראות כי מערכת התמיכה הענפה לתמיכה בילדים, היא בעלת הטיה לטובת ילדים מסדר רביעי ומעלה, כלומר קיימת חלוקה פרוגרסיבית של הקצבאות. העלות השולית של עלויות גידול ילדים הולכת ופוחתת ככל שמספר הילדים גדל, כך שהחל מהילד הרביעי הקצבה החודשית היא בגדר הכנסה נטו עבור ההורים. לכן חשוב שקצבאות הילדים יתחלקו באופן שוויוני כך שעבור הילד הראשון והשני, אשר בגידולם חלות ההוצאות הגדולות ביותר, ההורים יקבלו סכום סביר המסייע בכיסוי ההוצאות.

❖ אין בקרה על כספי הקצבאות המוזרמים לחשבון ההורים, לא ניתן לוודא כי אכן כספים אלו מוקצים לטובת הילדים ולרווחתם.

❖ מטרת חוק משפחות ברוכות ילדים היא לעודד ילודה, אי לכך ובהתאם לזאת יש לבחון את השפעת גודל הקצבאות על פריון הילודה: עפ"י מחקר שערך רוני פריש (2001), ממחלקת המחקר של בנק ישראל, בו ניסה למצוא קשר בין גודל קצבאות הילדים ופריון הילודה, עולה כי באוכלוסיות הבדויות והדרוזיות, למרות הגדלת הקצבאות לא חל גידול בפריון הילודה, כלומר יש השפעה מתמשכת חלשה על פריון הילודה. לעומת זאת, יורם מישר וצארלס מנסקי (2000) ממכון פאלק טוענים כי קצבאות הילדים הגדילו את פריון הילודה באוכלוסיות מסוימות בעוד באוכלוסיות אחרות לא חל שינוי משמעותי בפריון הילודה, סה"כ לא נמצא קשר סיבתי בין קצבאות הילדים ודפוסי הילודה.

❖ עפ"י מחקרו של דניאל גוטליב (2006) נראה כי לקצבאות הילדים הייתה השפעה הכי גדולה דווקא בקרב משפחות בעלות שני מפרנסים ופחות אצל משפחות בעלות מפרנס אחד. כמו כן, לא התרחש שינוי בעקבות התמורות שחלו בקצבאות הילדים במשפחות בהן אין מפרנסים.

קיימות הצעות חלופיות שמטרתן העלאת רמת החיים של ילדים החיים בעוני ומשפחותיהם ושאינן מתנות את מצבה הכלכלי של המשפחה בגורמים חיצוניים (גודל קצבאות הילדים), אלא מקנות כלים ומיומנויות לבני המשפחה. למשל, סבסוד מעון יום או מטפלת לפעוטות בגילאים 0-3. באופן זה הממשלה מסירה את נטל התשלום הכבד מההורים, ומאפשרת למפרנס שני לחזור למעגל העבודה. במשפחות רבות כיום אחד ההורים מוותר על יציאה לעבודה כדי לחסוך את מאות השקלים המוקצים לתשלום לגני הילדים. עלות התוכנית היא כ-2 מיליארד ₪ לשנה.

הצעה אחרת היא עידוד יציאה לעבודה של מפרנס שני באמצעות סובסידיות למעסיקים שיקלטו עובדים מחוץ למעגל העבודה ובכך להגדיל את ההכנסה המשפחתית. סבסוד שכר העבודה מפחית את עלות העסקת העובד וממריץ את המעביד לשכור עובדים חדשים, או לחילופין ניתן להמיר את דמי האבטלה לסובסידיה לעבודה. עפ"י דוח העוני של ביטוח לאומי לשנת 2005 כ-33.5% מהמשפחות עם מפרנס יחיד נמצאות מתחת לקו העוני לעומתן רק כ-4.4% מהמשפחות בעלות שני מפרנסים, עפ"י נתונים אלו ניתן להבין את חשיבות יישום הצעה זו במטרה לצמצם את שיעור העוני.

על מנת להתמודד עם חוסר הודאות לגבי האם השימוש בכסף שמתקבל מהקצבאות נעשה למען רווחת הילדים, יש ליצור בקרה כל שהיא על כספים אלו, אולי אף להשקיע אותם בפיקדון על שם הילד שישמש אותו בגיל מאוחר יותר ללימודים, הכשרה מקצועית, דיור או הקמת עסק – מקביל לפיקדון לחייל המשתחרר.

לסיכום, אמנם לקצבאות הילדים יש השפעה מיידית על תחולת העוני, בעיקר מאחר שקבוצות האוכלוסייה הראשיות המצויות מתחת לקו העוני הן אלה בעלות מספר הילדים הממוצע הגבוה ביותר. כעת יש לחזק שכבות אלו כדי לעודד את יציאתם מקו העוני, לא רק ע"י חלוקת קצבאות, אלא ע"י השקעה בטווח הארוך בהון האנושי: השקעה בחינוך מהגיל הרך ועד לגיל התיכון, השמת "תוכנית הליבה" כדי להקנות מיומנויות למידה וערכי יסוד שתכליתם להבטיח מכנה משותף בסיסי לכל תלמיד במסגרות החינוך השונות, עידוד יציאה לעבודה של מפרנסים פוטנציאליים תוך סבסוד מעסיקים והשמת מס הכנסה שלילי בקרב אמהות עובדות או לחילופין סבסוד מעון יום לפעוטות.

### מקורות

1. לאה אחדות, רפאלה כהן, מירי אנדבלד "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004/5 - ממצאים עיקריים", ביטוח לאומי, ינואר 2006.
2. יורם מישר צ'ארלס מנסקי, קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים, רבעון לכלכלה, 47 (4): 535-565, 2000.
3. רוני פריש, קצבאות הילדים והשפעתן על פיריון הילודה בישראל, מחלקת מחקר בנק ישראל, 2004.
4. ההשלכות של תוכנית ההבראה למשק הישראלי על המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, מרס 2003.
5. דניאל גוטליב, עוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית, מאי 2006.
6. רובי נתנוון, הגר צמרת ועדי כהן, עידוד מעסיקים להעסקת נשים בישראל: מחקר השוואתי, מהדורה שניה, מרץ 2005.
7. רובי נתנוון והגר צמרת, דרכים למלחמה בעוני: סבסוד החינוך לגיל הרך, 2005.