

נייר עבודה

מדיניות הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים

בשנים 2012--2013:

מי הרוויח ומי הפסיד, וכמה?

לאה אחדות

ריטה טרויצקי

א. מבוא*

בעשור האחרון הונהגו שינויים ניכרים במדיניות הממשלה בתחום התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים. מאז 2003 צומצם במידה ניכרת הסיוע באמצעות מערכת קצבאות הילדים האוניברסלית, וב-2012 הופנו משאבים להורים עובדים בלבד במסגרת תוכנית מס הכנסה שלילי (שייקרא להלן מענק עבודה) ובאמצעות זיכוי מס נוספים בגין ילדים קטנים במערכת מס הכנסה. תוכנית מענק עבודה היא סלקטיבית באופייה ומיועדת בעיקרה לעובדים בשכר נמוך או בינוני, והזכאים להטבות המס באמצעות נקודות זיכוי הם בעיקר בעלי שכר בינוני וגבוה, שכן הכנסתם של העובדים בשכר נמוך ממילא אינה עולה על סף המס המתאים.

מאז 2002 עברה מערכת קצבאות הילדים שינוי מבני מרחיק לכת שלוה בקיצוץ עמוק בהיקף התשלומים. הקיצוץ בהוצאה על קצבאות הילדים, כמו על קצבאות אחרות של הביטוח הלאומי, היה חלק ממדיניות כוללת שנועדה לצמצם את ההוצאה הציבורית. אולם, לתפיסת קובעי המדיניות, הקיצוץ בקצבאות הילדים נועד גם להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר של מגזרי האוכלוסייה המאופיינים בשיעורי השתתפות נמוכים. מדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים נעצרה בשנים 2009--2012, והקצבאות אף עלו, אך היא השתנתה באמצע 2013 כדי לצמצם את הגירעון שהיה צפוי אז בתקציב המדינה. בין 2001 ל-2013 (במונחי הקצבה שלאחר הקיצוץ) נפלה קצבת הילדים בכ-60% בממוצע לילד במונחים ריאליים. הקיצוץ האחרון שהונהג ב-2013 שחק לבדו את התשלומים בכ-2.6 מיליארד שקל (כשליש מהתשלומים).¹

תוכנית מענק עבודה נועדה להתמודד עם הגידול בממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים בעקבות הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי. היא עוגנה ב"חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007", אך הופעלה בכל אזורי הארץ רק ב-2012. התוכנית מעניקה מענק לעובדים שהכנסתם מעבודה נמוכה יחסית, והיא נועדה להשיג שתי מטרות: האחת, לעודד פרטים שאינם עובדים להשתלב בשוק העבודה ולעודד עובדים במשרה חלקית להגדיל את היקף עבודתם; והשנייה, לצמצם את פערי השכר וההכנסות במשק. האחריות להפעלת התוכנית ולתשלום המענק הוטלה על רשות המסים. עלות התוכנית בהפעלה כלל-ארצית ובשיעור מיצוי של 60%, כפי שהנחנו בעבודה זו,² נאמדת בקרוב למיליארד שקל.

נקודות הזיכוי הנוספות להורים עובדים בגין ילדים קטנים ניתנו ב-2012 בשני הקשרים שונים. נקודות הזיכוי לאישה עובדת ולהורה במשפחה חד-הורית לילדים שלא מלאו להם 5 שנים הוענקו כהכרה בהוצאות על השגחת ילדים לעניין תשלום מס הכנסה. לעומת זאת, נקודות הזיכוי לגבר עובד בגין פעוטות שטרם מלאו להם 4 שנים הוענקו בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג כדי לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים בשכבות הביניים. ההוצאה על מתן נקודות הזיכוי במונחים של הפסד בהכנסות המדינה ממס הכנסה נאמדת בכ-1.5 מיליארד שקל.

מטרתה של עבודה זו היא לבחון את ההשפעה המצרפית של המדיניות שהונהגה בשנים 2012--2013 במערך ההטבות בכסף למשפחות עם ילדים על מצבן הכלכלי ועל ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקת ההכנסה בכלל המשפחות באוכלוסייה. חשוב לציין שעבודה זו אינה בוחנת את ההשפעה של הקיצוץ הכולל בקצבאות הילדים מאז 2002 על העוני ועל חלוקת ההכנסות, אלא

* לאה אחדות, [המחלקה לכלכלה וניהול, המרכז האקדמי רופין והתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים](#). ריטה טרויצקי, [המכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון](#).

¹ הקיצוץ בשנים 2002--2013 הסתכם בכ-7 מיליארד שקל במונחים ריאליים (על פי השוואת היקף התשלומים בפועל לאחר הקיצוץ של אמצע 2013 להיקף התשלומים שהיה מתקבל אם הייתה הקצבה לילד נותרת ברמה של 2001).

² שיעור המיצוי בפועל עומד כיום על 50%, אך ההנחה היא שהוא יעלה בעתיד ל-60%.

מתמקדת בהתפתחויות האחרונות. על פי האומדנים, סדר הגודל של המענק והטבות המס באמצעות נקודות הזיכוי דומה לזה של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013, ויש לבחון באיזו מידה מענק העבודה ונקודות הזיכוי פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים של אוגוסט 2013 בקרב משפחות בעשירונים השונים של האוכלוסייה. העבודה מתמקדת בצד ההטבות ולא בצד המימון שלהן, ולפיכך ניתוח הממצאים אין התייחסות לשינויים שחלו בשיעורי המס הישירים או העקיפים בשנים 2012--2013.

השינויים בהטבות בכסף אמנם משקפים את עיקר השינויים במדיניות הסיוע בשנים 2012--2013, אך בעקבות המלצות טרכטנברג יישמה הממשלה באופן מלא ובכל היישובים את חוק לימוד חובה לילדים בני 3--4 והפעילה את הסיוע במסגרות הלימודים בשעות אחר הצהריים (צהרונים) לילדים בני 3--9 במשפחות המתגוררות ביישובים הנמנים עם שלושת האשכולות הראשונים במדד חברתי-כלכלי ובירושלים (שנמצאת באשכול הרביעי). לעומת הצעד הראשון, שמשקף מדיניות אוניברסלית, הצעד השני הוא סלקטיבי באופיו. הבדיקה של מי נשכר וכמה מהמדיניות המרחיבה במערכת החינוך היא נושא למחקר משלים.

לאחר המבוא מובא פרק שיטת המחקר, ולאחריו יוצגו בפרק השלישי ממצאים מסכמים של ההשלכות של השינויים בתמיכה הכספית על ממדי העוני ועל חלוקת ההכנסות בקרב כלל המשפחות ובקרב משפחות עם ילדים. בפרקים הרביעי, החמישי והשישי יוצג ניתוח נפרד לכל אחד מאמצעי המדיניות: קצבאות ילדים, מענק עבודה ונקודות זיכוי. מתוצאות המחקר עולות המסקנות הבאות:

- המדיניות על כל מרכיביה הגדילה את ממדי העוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים ובקרב כלל המשפחות באוכלוסייה. היא גם הובילה לעלייה באי-השוויון בהכנסה הפנויה. תוצאה זו יש לתלותה בקיצוץ בקצבאות הילדים שהיה גרסיבי באופיו.
- שני העשירונים התחתונים, ובעיקר התחתון, הפסידו הכנסה, והתוספות שניתנו באמצעות המענק ונקודות הזיכוי לא פיצו על הקיצוץ בקצבאות הילדים.
- הזיכוי היה משמעותי יותר למשפחות בעשירוני הביניים ועוד יותר בעשירונים העליונים, אך הרבה פחות בעשירונים התחתונים. לעומת זאת, מענק עבודה משמעותי בעיקר לחמשת העשירונים התחתונים.
- מענק עבודה מילא תפקיד חשוב בקיצוץ חלקי של העלייה בשיעור המשפחות העניות בשל הקיצוץ בקצבאות הילדים.
- נקודות הזיכוי מילאו תפקיד שולי, אם בכלל, במיתון העלייה בממדי העוני שנבעה מהקיצוץ בקצבאות הילדים.
- לא רק הקיצוץ בקצבאות פעל להרחבת הפערים, אלא גם נקודות הזיכוי. לעומת זאת, מענק עבודה פעל לקיצוץ של חלק מההשפעה מרחיבת אי-השוויון של נקודות הזיכוי ובעיקר של הקיצוץ בקצבאות הילדים.

בהתייחס להשלכות תוצאות המחקר על המדיניות חשוב לציין את היתרונות הגלומים בקצבאות ילדים כמערכת אוניברסלית המסייעת באופן פרוגרסיבי לכל המשפחות, ובכלל זה עובדות בשכר נמוך ולא עובדות, ומבטיחה מיצוי מלא של הקצבאות במערכת שהיא פשוטה להפעלה.

כלי מדיניות סלקטיבי כמו מענק עבודה אינו מבטיח סיוע לכל המשפחות העובדות, וודאי שאינו פתרון למצוקה של משפחות שנפלטו באופן זמני משוק העבודה או למשפחות המתקשות להשתלב בשוק העבודה בשל חסמי בריאות או חסמים אחרים. זאת ועוד, כתמיכה סלקטיבית שיעור המיצוי של המענק יהיה תמיד חלקי, בניגוד לאוניברסליות של קצבאות הילדים. כיום עומד שיעור המיצוי של המענק על 50%. הניסיון בישראל ובמדינות אחרות מלמד ששיעורי המיצוי של תוכניות סלקטיביות מעין אלה נשאר תמיד רחוק ממיצוי מלא. כתמיכה סלקטיבית מוביל המענק לעלייה בשיעור המס השולי העומד בפני עובדים בטווח ההכנסות שבו המענק מתחיל לרדת עם עליית השכר. לכך עשויה להיות השפעה שלילית על היצע העבודה. הדברים נכונים בייחוד לנשים, שכן הגדלת המענק ב-50% ב-2012 לא לוותה בהזזה של רמת ההכנסה המרבית המזכה במענק ולפיכך הגדילה בפועל את המס השולי הגלום במענק. למענק עבודה יש מקום במערכת הסיוע בכסף למשפחות עם ילדים. הוא פועל לצמצום העוני והפער בהכנסות. עם זאת, האפשרויות להעלות את רמת המענק מבלי להרחיב את אוכלוסיית הזכאים ולכלול בעלי שכר גבוה יותר ומבלי להגדיל את שיעור המס הגלום בתמיכה הן מצומצמות יחסית.

ולבסוף, מתן נקודות זיכוי התברר ככלי שאינו פרורגרסיבי וודאי שאינו יעיל בצמצום העוני. הוא מיועד לשיפור מצבן של משפחות בעשירוני הביניים ובעשירונים העליונים. מנקודת המבט של חלוקת הכנסות הוא אינו מומלץ.

ב. שיטת המחקר

העבודה מתבססת על נתוני סקר הוצאות משק הבית 2012 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.³ הסקר מספק מידע על המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של משקי הבית בישראל ועל הכנסותיהם ממקורות שונים. אוכלוסיית הסקר מכסה כ-94% מהמשפחות עם ילדים ומכלל הילדים (בהשוואה לנתוני הביטוח הלאומי). על נתוני ההכנסות המופיעים בסקר דיווחו המראיינים, למעט קצבאות הילדים ותשלומי המסים הישירים שנזקפו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הדמיה של אמצעי המדיניות

נתוני הסקר מאפשרים לדמות אמצעי מדיניות שונים בתחומים של תשלומי העברה ומסים ישירים. במסגרת מחקר זה נעשתה הדמיה של השינויים הבאים:

- א. הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013.
- ב. הפעלת תוכנית מענק עבודה בכל אזורי הארץ והגדלת המענק לנשים ולגברים יחידנים ב-2012.
- ג. הענקת נקודות זיכוי להורים עובדים בגין ילדים בני 0-5 ב-2012.
- ד. שינויים בשיעורים השוליים של מס הכנסה על יחידים בשנים 2012--2013.

במסגרת ההדמיה חושבו קצבאות הילדים⁴ על פי מספר הילדים וגילם (בהבחנה בין מי שנולדו לפני יוני 2003 למי שנולדו לאחר מכן) ובהתאם לכללים שהיו תקפים לפני אוגוסט 2013 ולאחריו.

³ ראו: http://www.cbs.gov.il/skarim/mainseker_h_new.htm

⁴ ללא התוספת המשפחתית למשפחות עם 3 ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות.

מס הכנסה ושווי נקודות הזיכוי לכל פרט ומשק בית נזקפו בהתאם למאפיינים הדמוגרפיים של בני משק הבית, ובכלל זה גיל הילדים, ובהתאם לשיעורי המס ולכללי חישוב המסים שהיו תקפים ב-2013. מדרגות המס ושווי נקודות הזיכוי הותאמו למחירי סקר 2012. ההבדלים שנמצאו בין הסכומים שהלמ"ס זקפה ל-2012 ובין אלה שאנו זקפנו לשנה זו היו זניחים.

ההדמיה של הזכאות למענק עבודה וחישוב המענק התבססה על הכללים שהיו נהוגים ב-2012. בחישוב המענק הובאו בחשבון הן הכללים הנוגעים להכנסות מעבודה ולהכנסות נוספות של התובע ובן זוגו והן הכללים הנוגעים לבעלות על דירה נוספת מעבר לדירת המגורים, במגבלות המידע הכלול בסקר הוצאות משק הבית. ההנחה בעבודה היא שגם תושבי אזורי השילוב קיבלו את המענק לראשונה ב-2012. עוד הנחנו ששיעור המיצוי בקרב הפרטים⁵ הזכאים למענק עומד על 60%. בחירת הפרטים שמיצו את זכאותם מתוך כלל הזכאים נעשתה במנגנון של דגימה מקרית בשיעור של 60%.

כדי לבחון את ההשפעה הנפרדת של כל אחד משלושת אמצעי המדיניות על משפחות עם ילדים ואת ההשפעה הכוללת שלהם, נקודת המוצא להשוואה הייתה מצב החקיקה ללא שלושת האמצעים האלה. השינוי בשיעורי המסים הישירים בא לידי ביטוי בנתונים המתייחסים לנקודת המוצא.

חישוב עשירונים ומדדים

כדי לנתח את ההשלכות של אמצעי המדיניות על מצבן הכלכלי של המשפחות חושבו סכומי הקיצוץ בקצבאות הילדים, סכומי המענק ושווי נקודות הזיכוי שמוצו לכל משפחה ומשפחה. עוד חושבו הסכומים הממוצעים למשפחה בקבוצות שונות ובעשירונים של כלל האוכלוסייה. סכומים אלו מוצגים גם כאחוז מההכנסה הפנויה של המשפחות בנקודת המוצא של המחקר.

לבניית העשירונים מוינו המשפחות לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (בנקודת המוצא); כל עשירון מונה 10% מכלל המשפחות באוכלוסייה. חשוב להדגיש שההשתייכות של המשפחות לעשירונים אינה משתנה לאורך הניתוח בעבודה. לכל עשירון חושבו ההכנסה הפנויה בממוצע למשפחה וההכנסה הפנויה לנפש תקנית. ההכנסה לנפש תקנית חושבה לפי סולם הביטוח הלאומי, וקו העוני חושב כפי שהביטוח הלאומי מחשב (50% מההכנסה החציונית עם שקלול משפחות, משקל שווה לכל משפחה).

הערכת השפעת השינויים במדיניות על חלוקת ההכנסות התבססה על שלושה מדדי עוני – תחולת העוני (שיעור העוני), מדד FGT⁶ ומדד Watts⁷ – על מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה (G) ועל מדד הקיטוב של וולפסון (Wolfson, P_w)⁸ שבאמצעותו אפשר לבחון מה קורה גם לשכבות הביניים. המשקל שיוחס לכל משפחה בחישוב מדדי אי-השוויון והקיטוב הוא מספר

⁵ ההנחה של שיעור מיצוי של 60% בקרב משפחות (ולא פרטים) אינה משנה באופן מהותי את היקף הזכאים ואת היקף התשלומים.

⁶ מדד FGT הוא מדד לחומרת העוני המתבסס הן על שיעור העניים והן על פער העוני. הוא נותן משקל גדול יותר למשפחות העניות יותר.

⁷ מדד Watts שווה לסכום של הפער שבין לוג קו העוני ובין לוג ההכנסה על פני העניים, מחולק במספר הפרטים העניים $(\sum_{i=1}^q (\ln(Z) - \ln(Y_i)))$; $W = 1/q$; $Z =$ קו העוני, $Y_i =$ ההכנסה).

⁸ מדד הקיטוב של וולפסון: $P_w = (G^B - G^W) \cdot \frac{u}{m}$; $u =$ ממוצע ההכנסה, $m =$ חציון ההכנסה, $G =$ מדד גייני,

$G^B =$ אי-השוויון בין קבוצות, $G^W =$ אי-השוויון בתוך הקבוצות. $G = G^B + G^W$

הנפשות במשפחה. מדדי העוני לאחר הפעלת אמצעי המדיניות מתבססים על חישוב מחדש של קו העוני. זאת ועוד, חישוב מדדי אי-השוויון לאחר הפעלת אמצעי המדיניות מתבסס על הדירוג החדש של המשפחות.

ג. ההשפעה של צעדי המדיניות על עוני וחלוקת הכנסות: ממצאים עיקריים

ב-2012 היו קצת מעל מיליון משפחות עם ילדים, שהן כ-45% מכלל המשפחות בישראל. בכ-57% מהמשפחות עם ילדים יש ילדים בני 0--5. ב-95% מכלל המשפחות עם ילדים יש לפחות מפרנס אחד. סדרי הגודל של שיעורי התעסוקה בקרב משפחות עם ילדים מאפיינים את כל העשירונים, למעט העשירון התחתון, שכ-70% מהמשפחות בו עובדות (ראו נספח 2).

ההשפעה על ההכנסה הפנויה לפי עשירונים של כלל המשפחות

לוחות 1--3 מציגים את התוספת/ההפחתה בהכנסה בשקלים לחודש לפי שלושת אמצעי המדיניות למשפחות עובדות עם ילדים, למשפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 ולכלל המשפחות באוכלוסייה, בהתאמה. הממצא המשותף הוא ששני העשירונים התחתונים, ובעיקר התחתון, הפסידו הכנסה, ובתוספות שניתנו באמצעות המענק ונקודות הזיכוי לא היה כדי לפצות על הקיצוץ בקצבאות הילדים. לעומת סכום הזיכוי, שעולה עם ההכנסה והוא משמעותי למשפחות בעשירונים העליונים אף יותר מאשר לעשירוני הביניים, מענק עבודה רלוונטי בעיקר לחמשת העשירונים התחתונים.

לוח 1: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדות עם ילדים בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	5,263	17	141	-283	-124	-2.4
2	7,554	75	107	-225	-42	-0.6
3	10,065	83	135	-198	21	0.2
4	11,830	124	132	-167	89	0.7
5	14,325	150	66	-152	63	0.4
6	17,049	174	32	-156	50	0.3
7	19,572	205	11	-140	75	0.4
8	22,887	229	2	-133	97	0.4
9	29,320	241	2	-146	97	0.3
10	43,828	241	0	-131	110	0.3
סך הכול	16,191	144	71	-177	38	0.2
* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים						

לוח 2: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	5,434	27	151	-321	-143	-2.6
2	7,614	123	95	-262	-44	-0.6
3	10,319	157	146	-246	57	0.6
4	12,061	215	121	-201	135	1.1
5	14,332	263	65	-180	148	1.0
6	16,746	311	22	-178	154	0.9
7	19,506	364	9	-164	209	1.1
8	22,516	405	1	-154	252	1.1
9	29,262	456	4	-167	293	1.0
10	44,321	490	0	-162	327	0.7
סך הכול	15,765	254	71	-210	115	0.7
* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים						

לוח 3: השינוי ברמת ההכנסה הפנויה של כלל המשפחות באוכלוסייה בעשירונים השונים לפי אמצעי מדיניות הסיוע (בשקלים, בממוצע למשפחה לחודש)

עשירון	הכנסה פנויה*	נקודות זיכוי	מענק עבודה	קצבאות ילדים	כל האמצעים	אחוז מההכנסה
1	3,620	7	61	-176	-108	-3.0
2	5,634	37	55	-117	-25	-0.4
3	7,639	40	72	-99	13	0.2
4	9,446	65	81	-90	56	0.6
5	11,372	74	46	-75	45	0.4
6	12,951	71	25	-64	32	0.2
7	15,312	87	15	-60	42	0.3
8	17,739	88	5	-52	41	0.2
9	21,844	86	3	-52	37	0.2
10	32,675	52	0	-28	24	0.1
סך הכול	13,824	61	36	-81	16	0.1
* הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי המסים						

משפחות עובדות עם ילדים: הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים גדלה בממוצע בכ-40 שקל (0.2% מההכנסה הממוצעת של משפחה מטיפוס זה לפני הפעלת המדיניות). הכנסתה של משפחה בעשירון התחתון קטנה בכ-125 שקל לחודש (שהם כ-2.4% מהכנסתה), והכנסת העשירון השני פחתה בכ-40 שקל (שהם כ-1% מההכנסה). לעומת זאת, הכנסת שאר העשירונים עלתה בסכומים הנעים בין כ-20 שקל בעשירון השלישי (0.2% מההכנסה) ל-110 בעשירון העליון (0.3% מההכנסה). בולט השיפור היחסי במצבו של העשירון הרביעי, שהכנסתו גדלה ב-0.7%.

משפחות עובדות עם ילדים בני 0-5 : הממצאים הנוגעים למשפחות העובדות עם ילדים קטנים מחזקים את התמונה ומבליטים את השיפור במצבן של המשפחות בעשירונים השלישי ואילך אל מול ההרעה בעיקר במצבן של המשפחות בעשירון התחתון. הממצאים מבליטים גם את תוספת ההכנסה הגבוהה הנובעת ממתן נקודות הזיכוי למשפחות בעשירונים העליונים – בין 450 ל-500 שקל לחודש. הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים קטנים גדלה בממוצע בכ-115 שקל (0.7% מההכנסה הממוצעת של משפחה מטיפוס זה). הכנסתה של משפחה עובדת עם ילדים קטנים בעשירון התחתון קטנה בכ-145 שקל לחודש (כ-2.6% מהכנסתה), והכנסת העשירון השני פחתה בכ-45 שקל (כ-1% מההכנסה). לעומת זאת, הכנסת שאר העשירונים עלתה בסכומים הנעים בין כ-57 שקל בעשירון השלישי (0.6% מההכנסה) ל-327 שקל בעשירון העליון (0.7% מההכנסה).

כלל המשפחות באוכלוסייה : אף שהמדיניות כוונה כלפי משפחות עם ילדים חשוב לבחון את השפעתה גם על כלל האוכלוסייה. בחישוב זה מובא בחשבון גם המענק שניתן לעובדים בני 55 ומעלה ללא ילדים. ההכנסה הממוצעת למשפחה גדלה בכ-15 שקל (0.1% מההכנסה), והכנסתן הפנויה של המשפחות בשני העשירונים התחתונים ירדה. בהסתכלות על כלל המשפחות בולט השיפור היחסי בהכנסתן של המשפחות בעשירונים הביניים.

ההשפעה על התחלקות ההכנסות

לוח 4 מציג את חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה לפני הפעלת אמצעי המדיניות ולאחריה. חלקם המצטבר של העשירונים השלישי עד השביעי (שכבות הביניים) עלה בעשירית נקודת האחוז על חשבון ירידת חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה הפנויה מ-2.6% ל-2.5%. חלקם של שלושת העשירונים העליונים נותר ללא שינוי. מדד ג'יני עלה מ-0.3772 לפני הפעלת שלושת אמצעי המדיניות ל-0.3787 לאחריה, כלומר ב-0.4%. בהסתכלות על כל אחד מאמצעי המדיניות עולה שמענק העבודה פעל לקיזוז של חלק מההשפעה מרחיבת אי-השוויון של מתן נקודות הזיכוי ובעיקר של הקיצוץ בקצבאות הילדים. מדד הקיטוב נותר כמעט ללא שינוי (ירד מ-0.1702 ל-0.1701). גם במקרה זה ההשפעה החיובית של מענק העבודה על צמצום הקיטוב קיזזה את ההשפעה המרחיבה קיטוב של הקיצוץ בקצבאות ושל נקודות הזיכוי.

לוח 4: השפעת השינויים במדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים על התחלקות ההכנסה הפנויה:
חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה, מדד ג'יני לאי-שוויון ומדד הקיטוב של וולפסון

עשירון	נקודת מוצא*	נקודות זיכוי	מענק מס הכנסה שלילי	קצבאות ילדים	כל האמצעים
1	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
2	4.1	4.1	4.1	4.0	4.1
3	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
4	6.8	6.8	6.9	6.8	6.9
5	8.2	8.2	8.2	8.2	8.3
6	9.4	9.3	9.3	9.3	9.4
7	11.1	11.1	11.0	11.1	11.1
8	12.8	12.8	12.8	12.9	12.8
9	15.8	15.8	15.8	15.9	15.8
10	23.6	23.7	23.7	23.9	23.6
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
מדד ג'יני	0.3772	0.3781	0.3766	0.3827	0.3787
מדד הקיטוב Pw	0.1702	0.1706	0.1691	0.1729	0.1701
*הכנסה פנויה לאחר השינויים בשיעורי השוליים של מס הכנסה					

ההשפעה על העוני

לוח 5 מציג את ההשפעה הנפרדת של כל אחד מצעדי המדיניות על שיעור הילדים העניים ועל שיעור המשפחות העניות בכלל המשפחות ובקרב קבוצות של משפחות עם ילדים.⁹ הלוח מציג גם את ההשפעה המצרפית של שלושת הצעדים. לוח 6 להלן מציג ממצאים מקבילים על פי שני מדדי עוני נוספים: מדד FGT ומדד Watts.

לוח 5: שיעור העוני בקרב ילדים ומשפחות לפי אמצעי מדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים (באחוזים)

שיעור המשפחות העניות					
שיעור הילדים העניים	סך כל המשפחות העובדות	משפחות עם ילדים	משפחות עובדות עם ילדים	משפחות חד-הוריות עובדות	
נקודת מוצא*	33.9	14.2	25.0	21.0	25.4
נקודות זיכוי	33.7	14.1	24.8	20.8	26.0
מענק עבודה	33.7	14.1	24.9	20.9	25.2
קצבאות ילדים	34.7	14.5	25.6	21.6	26.0
כל האמצעים	34.3	14.3	25.2	21.3	25.5
* לפי ההכנסה הפנויה לאחר השינויים בשיעורי המס השוליים					

⁹ בניתוח ההשפעה על העוני קו העוני משתנה עם ההפעלה של אמצעי מדיניות כלשהו. קו העוני לנפש תקנית עלה מ-2,260 שקל לחודש בנקודת המוצא ל-2,264 שקל לחודש לאחר הפעלת אמצעי המדיניות, ולפיכך נקבל פחות או יותר אותם ממצאים גם אם נשאיר את קו העוני קבוע.

לוח 6: השפעת השינויים במדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים על ממדי העוני בקרב משפחות

לפי ממדי העוני FGT ו-Watts

משפחות עובדות עם ילדים	סך כל המשפחות	
FGT		
0.0248	0.0325	נקודת מוצא*
0.0248	0.0327	נקודות זיכוי
0.0235	0.0321	מענק עבודה
0.0279	0.0344	קצבאות ילדים
0.0263	0.0339	כל האמצעים
Watts		
0.0811	0.0886	נקודת מוצא*
0.0807	0.0889	נקודות זיכוי
0.0778	0.0875	מענק עבודה
0.0893	0.0944	קצבאות ילדים
0.0846	0.0929	כל האמצעים
* לאחר השינויים בשיעורי המס השוליים		

משפחות עובדות עם ילדים: כצפוי, הממצאים מראים כי הקיצוץ בקצבאות הילדים הרחיב את ממדי העוני, ואילו הענקת מענק עבודה וזיכויי המס בגין ילדים קטנים צמצמו את העוני. בעוד שהקיצוץ בקצבאות העלה לבדו את תחולת העוני מ-21.0% ל-21.6%, זיכויי המס ובעיקר המענק קיזזו במידה חלקית את ההשפעה השלילית של הקיצוץ בקצבאות, כך שתחולת העוני עלתה ל-21.3% בלבד. גם ממדי העוני האחרים, אלה המביאים בחשבון גם את חומרת העוני, מעידים על עלייה בממדי העוני. מדד FGT, למשל, נותר ללא שינוי לאחר ההתחשבות בזיכויי המס בלבד, ירד בכ-5% בשל תשלום המענק, אך עלה ב-12% בשל הקיצוץ בקצבאות הילדים, כך ששלושת הצעדים הובילו לעלייה של 6% במדד זה.

הממצאים מראים שלזיכויי המס ולמענק העבודה לא הייתה השפעה חיובית על ממדי העוני בקרב משפחות חד-הוריות, והקיצוץ בקצבאות הילדים העלה את תחולת העוני בקרבן מ-25.4% ל-26.0%. חשוב להדגיש כי למשפחות החד-הוריות היה סף מס גבוה יחסית גם לפני התוספת של נקודות הזיכוי לילדים קטנים, וכי שכרן של העניות שבהן הוא ממילא מתחת לסף המס.

כלל המשפחות באוכלוסייה: תחולת העוני עלתה מ-19.4% ל-19.7% עקב הקיצוץ בקצבאות הילדים, אך ירדה ל-19.6% בשל המענק שניתן לא רק למשפחות עם ילדים, אלא גם לעובדים בני 55 ומעלה ללא ילדים. ממדי העוני לפי שני המדדים האחרים הושפעו אף הם בעיקר מהקיצוץ בקצבאות, ועלו ב-4%-5%. נקודות הזיכוי אף העלו את ממדי העוני לפי מדדים אלו. שיעור העוני בקרב ילדים בכלל האוכלוסייה עלה מ-33.9% ל-34.7% בשל הקיצוץ בקצבאות וירד ל-34.3% לאחר התחשבות בכל האמצעים.

ד. קצבאות ילדים

הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי המשתלמות לאוכלוסייה בגיל העבודה היה אחד הצעדים הבולטים של המדיניות הכלכלית-חברתית של העשור האחרון. עם קצבאות אלו נמנות גם קצבאות הילדים.

המדיניות בעשור האחרון

המדיניות שבאה לידי ביטוי בתיקוני החקיקה שהונהגו בשנים 2003--2004 הציבה לא רק את היעד ארוך הטווח של קצבה אחידה לכל ילד, אלא גם קצבה ברמה נמוכה, בעיקר כדי להקטין את ההוצאה הציבורית. קיצוץ זה, וההפחתה הניכרת של הגמלה להבטחת הכנסה, הובילו מהר מאוד להתרחבות ניכרת בממדי העוני בעיקר בקרב משפחות עם ילדים בישראל. רמת העוני הגבוהה בקרב ילדים (כשליש מכלל הילדים) נותרה בעינה במהלך כל העשור האחרון.¹⁰

יישומה של מדיניות זו נעצר זמנית בשנים 2009--2012 בשל הגדלת הקצבאות לילד השני עד הרביעי במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009--2010 ובעקבות הסכמים קואליציוניים, אם כי תוספת זו הייתה אמורה להישחק ריאלית לאורך השנים.¹¹ ואולם מדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים נשנתה באוגוסט 2013 על אף כישלונה של הממשלה לצמצם את ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים. כבעבר, נפגעו המשפחות הקטנות והגדולות כאחד. מדיניות זו לא הסתפקה רק בביטול התוספת שניתנה לילד השני עד הרביעי, אלא גם העמיקה את הקיצוץ בקצבה האחידה מ-175 שקל ל-140 שקל. הקצבה לילד השני עד הרביעי פחתה ריאלית בכ-47% ולילדים האחרים בכ-21%. בסוף 2013 שולמה קצבה ברמה האחידה לכ-95% מהילדים, ולכ-5% (כ-133 אלף ילדים) שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003 שולמה קצבה גבוהה יותר.

ב-2001 עמד היקף התשלומים במחירי 2012 על כ-9.9 מיליארד שקל בהשוואה לכ-4.7 מיליארד ב-2013 (במונחי רמת הקצבה לאחר הקיצוץ של אוגוסט 2013). השוואת היקף התשלומים בפועל לאחר הקיצוץ של אמצע 2013 להיקף התשלומים שהיה מתקבל אילו הייתה הקצבה לילד נותרת במונחים ריאליים ברמה של 2001 (כ-11.8 מיליארד) מעלה כי הקיצוץ בשנים 2002--2013 הסתכם בכ-7 מיליארד שקל במונחים ריאליים. 2.6 מיליארד מקיצוץ זה הושת באמצע 2013.

ניתוח ההשלכות של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013

ב-2012 היו קצת מעל מיליון משפחות עם ילדים, שהן כ-45% מכלל המשפחות בישראל. בכ-57% מהמשפחות עם ילדים יש ילדים בני 0--5. לוח 7 מציג את ההשלכות של הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013 על ההכנסה הפנויה של המשפחות העובדות עם ילדים לפי עשירונים. סכום הקיצוץ בקצבאות הילדים באוגוסט 2013 עמד על 177 שקל לחודש בממוצע למשפחה עובדת עם ילדים, שהם 1.1% מההכנסה הפנויה בממוצע למשפחה כזו. סכום הקיצוץ היה גבוה בייחוד למשפחות בעשירונים התחתונים. הוא עמד על 283 שקל בעשירון התחתון (5.4% מההכנסה הממוצעת של משפחה עובדת עם ילדים בעשירון זה), ופחת בהדרגה ל-131 שקל בעשירון העליון

¹⁰ התוספת המשפחתית שניתנה לילד השלישי והרביעי במשפחות המקבלות גמלה למינימום קיום (הבטחת הכנסה או מזונות) הייתה שולית לעומת הקיצוץ בקצבאות. ב-2013 שולמה תוספת זו לכ-24 אלף משפחות בסכום שנתי של כ-54 מיליון שקל.

¹¹ מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, 2011. ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי 2010, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

(0.3% מההכנסה הממוצעת של משפחה עובדת עם ילדים בעשירון זה). בכלל המשפחות עם ילדים מתקבלת תמונת קיצוץ כמעט זהה, שכן ל-93% מהמשפחות עם ילדים יש לפחות מפרנס אחד.

לוח 7: קצבאות הילדים לפני הקיצוץ (אוגוסט 2013) ולאחריו למשפחות עובדות עם ילדים לפי עשירונים ובמשפחות העניות שבהן (בשקלים בממוצע למשפחה בחודש)

ההפחתה כאחוז מההכנסה הפנויה	סכום ההפחתה	קצבה לאחר הקיצוץ	קצבה לפני הקיצוץ	הכנסה פנויה ממוצעת של משפחה עם ילדים	
5.4	283	510	793	5,263	עשירון 1
3.0	225	409	634	7,553	עשירון 2
2.0	198	365	563	10,061	עשירון 3
1.4	167	308	474	11,831	עשירון 4
1.1	152	285	438	14,318	עשירון 5
0.9	156	291	447	17,067	עשירון 6
0.7	140	266	406	19,608	עשירון 7
0.6	133	258	391	22,984	עשירון 8
0.5	146	272	418	29,525	עשירון 9
0.3	131	252	383	44,273	עשירון 10
1.1	177	328	505	16,244	סך הכול
4.0	255	461	717	6,404	משפחות עניות

גם הממצאים הנוגעים למשפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 מלמדים על תמונה דומה, אם כי סכום הקיצוץ היה גבוה יותר. הוא עמד על כ-210 שקל לחודש בממוצע למשפחה (1.3% מההכנסה הפנויה), על כ-321 שקל למשפחה בעשירון התחתון (5.9% מההכנסה הממוצעת של משפחה כזו בעשירון זה), ופחת בהדרגה ל-162 שקל למשפחה בעשירון העליון (0.4% מההכנסה הממוצעת של משפחה כזו בעשירון זה).¹²

המשפחות העניות עם ילדים מתרכזות בשני העשירונים התחתונים של האוכלוסייה. 24.8% מהמשפחות עם ילדים הן עניות וכ-28% מהמשפחות עם ילדים בני 0--5 הן עניות. סכום הקיצוץ עמד על כ-255 שקל לחודש למשפחה ענייה עובדת עם ילדים (שהם כ-4.0% מההכנסה הפנויה), ועל כ-295 שקל למשפחה עובדת עם ילדים בני 0--5 (כ-4.5% מההכנסה).

ה. תוכנית מענק עבודה

תוכנית מענק עבודה הופעלה תחילה במתכונת מצומצמת, באזורי "השילוב"¹³ שבהם יושמה התוכנית "אורות לתעסוקה" (מהל"ב או ויסקונסין בשמותיה הקודמים), וב-2012 הורחבה לכלל אזורי הארץ.

¹² לוחות מקבילים למשפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 ולכלל המשפחות עם ילדים נמצאים בידי המחברות.
¹³ ירושלים, אשקלון, שדרות, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, באקה-ג'ית, משמרות, עין עירון, ערעה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה (מועוויה, ברטעה ועין א-סאלה), נתניה.

תיאור התוכנית

הזכאות למענק היא אישית. 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 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). פירוט מבחני ההכנסה מופיע בנספח 1. זאת ועוד, מי שבבעלותו 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; ובטווח ההכנסה השלישי המענק פוחת עם ההכנסה בקצב 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 יחידנים גבוה ב-50% מסכום המענק לזכאים אחרים, בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף ב-2012 בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג.

לוח 8 מציג את טווחי ההכנסה ואת שיעורי הסבסוד/הקיזוז לשתי קבוצות של עובדים: עובדים שלהם ילד אחד או שניים או עובדים שאין להם ילדים ומלאו להם 55 שנה; ועובדים שלהם 3 ילדים ויותר. לוח 9 מפרט את הסכום ההתחלתי ואת הסכום המרבי של המענק לפי מין, מצב משפחתי ומספר ילדים, ותרשים 1 מציג גרפית את דגם המענק למשפחה עם ילד אחד או שניים. תיאור מילולי של הדגמים מופיע בנספח 1.

לוח 8: טווחי ההכנסות בדגם המענק לפי טיפוס העובד (בשקלים לחודש), 2012

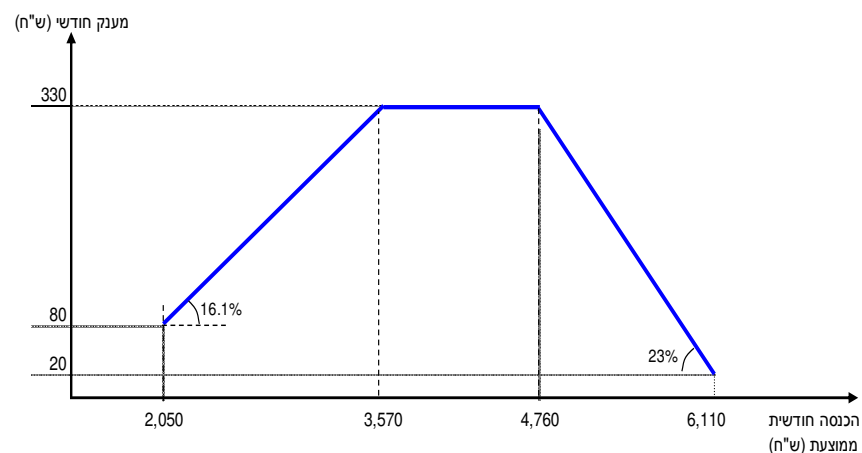
טיפוס העובד	הכנסה סף מזערי	טווח הכנסה ראשון	שיפוע העלייה במענק	טווח הכנסה שני	טווח הכנסה שלישי	שיפוע הקיזוז במענק
עובדים עם ילד אחד או שניים או בני 55 ומעלה ללא ילדים	2,050	3,570--2,050	0.161 שקל לכל שקל הכנסה	4,760--3,570	6,190--4,760	0.23 שקל לכל שקל הכנסה
עובד עם 3 ילדים ויותר	2,050	3,570--2,050	0.23 שקל לכל שקל הכנסה	4,760--3,570	6,790--4,760	0.235 שקל לכל שקל הכנסה

--	--	--	--	--	--	--

לוח 9: הסכום ההתחלתי והמרבי של המענק לפי טיפוס עובדים (בשקלים לחודש), 2012

טיפוס העובד	מענק התחלתי	מענק מרבי
גבר נשוי עם ילד אחד או שניים וגברים ונשים שמלאו להם 55 שנה ואין להם ילדים	80	330
גבר נשוי עם 3 ילדים ויותר	120	480
אישה נשואה או יחידנית או גבר יחידני שלהם ילד אחד או שניים	120	495
אישה נשואה או יחידנית או גבר יחידני שלהם 3 ילדים ויותר	180	720

תרשים 1: דגם מענק עבודה למשפחה עם ילד אחד או שניים



ההשלכות של הפעלת התוכנית בכל הארץ והגדלת המענק לנשים ולהורים יחידנים ב-2012

משפחות עובדות עם ילדים: בהנחה ששיעור המיצוי עומד על 60%, תוצאות ההדמיה שבלוח 10 מראות כי כ-20% מהמשפחות העובדות עם ילדים קיבלו מענק עבודה (כ-187 אלף מקרב כ-956 אלף משפחות עובדות עם ילדים). שיעור הזכאות גבוה בחמשת העשירונים התחתונים (נע בין 39% בעשירון התחתון לכ-20% בעשירון החמישי), ולעשירונים אלו משתייכות הרוב המכריע של המשפחות הזכאיות למענק (92%).¹⁴ שיעור המקבלים מענק מקרב המשפחות העובדות העניות עם ילדים עומד על כ-35%. קרוב ל-60% מכלל המשפחות המקבלות מענק זכאיות למענק מוגדל, רובן משפחות של זוגות ומיעוטן (כ-10%) משפחות חד-הוריות. כשמדובר במשפחות העניות רק 30% זכאיות למענק המוגדל. בקרב 10% מהמשפחות המקבלות מענק שני בני הזוג זכאים לו. סכום המענק בממוצע למשפחה זכאית עומד על 362 שקל לחודש, שהם 3.5% מההכנסה הפנויה של משפחה זכאית. שיעור המענק מתוך ההכנסה הפנויה נע בין 6.2% בעשירון התחתון לכ-0.6% בעשירון העליון.

¹⁴ מספר זניח של משפחות בעשירונים העליונים זכאיות למענק. הן משתייכות לעשירונים אלו בשל הכנסות גבוהות מהון שאינן מובאות בחשבון בקביעת הזכאות למענק.

בעשירון העליון. סכום המענק הממוצע הגדול ביותר (412 שקל לחודש) משולם למשפחות בעשירון השלישי. תמונה דומה מתקבלת אצל משפחות עובדות עם ילדים בני 0--5. קרוב ל-104 אלף משפחות כאלה מקבלות מענק בסכום ממוצע של 372 שקל לחודש.¹⁵

לוח 10: משפחות עובדות עם ילדים שקיבלו מענק עבודה וסכום המענק לפי עשירונים

עשירון	כלל המשפחות שקיבלו מענק	אחוז מכלל המשפחות עם ילדים	אחוז המשפחות שקיבלו מענק מוגדל מתוך סך המשפחות שקיבלו מענק	אחוז המשפחות שבהן שני בני הזוג קיבלו מענק, מתוך סך המשפחות שקיבלו מענק	סכום ממוצע למשפחה עם ילדים בשקלים	אחוז מההכנסה נטו (של המשפחה המקבלת את המענק)
עשירון 1	37,992	39.0	15.6	0.6	363	6.2
עשירון 2	33,473	30.3	48.4	6.2	353	4.5
עשירון 3	35,954	32.9	73.6	19.6	412	4.0
עשירון 4	42,092	35.2	72.0	13.7	374	3.1
עשירון 5	22,153	19.8	88.3	16.4	333	2.4
עשירון 6	10,408	11.3	77.7	0.0	281	1.8
עשירון 7	3,680	3.8	80.6	0.0	294	1.4
עשירון 8	725	0.8	68.8	0.0	192	1.1
עשירון 9	654	0.8	100.0	0.0	244	0.7
עשירון 10	124	0.3	100.0	0.0	120	0.6
סך הכול	187,255	19.6	59.2	10.0	362	3.5
בערכים מוחלטים		187,255	110,780	18,772		362

משפחות עובדות של בני 55 ומעלה ללא ילדים: הנתונים שבלוח 11 מראים שכ-10% ממשפחות אלו זכאיות למענק (כ-62 אלף משפחות מתוך כ-623 אלף משפחות עובדות). סכום המענק עומד בממוצע על 239 שקל לחודש, שהם 2.2% מההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחות אלו. מספר זניח של משפחות עניות מקרב קבוצה זו קיבלו מענק.

לוח 11: עובדים בני 55 ומעלה שקיבלו מענק עבודה וסכום המענק לפי עשירונים

משפחות +55	משפחות שקיבלו מענק – סך הכול	אחוז מהמשפחות העובדות	סכום ממוצע בשקלים	אחוז מההכנסה נטו (של משפחה שמקבלת מענק) של המשפחות העובדות
עשירון 1	334	2.1	283	8.5
עשירון 2	3,057	11.8	243	3.8
עשירון 3	6,016	11.7	256	3.9
עשירון 4	11,207	17.7	236	3.0

¹⁵ לוחות מפורטים על טיפוסים משפחה אחרים נמצאים בידי המחברות.

עשירון 5	12,220	20.1	258	2.8
עשירון 6	12,066	17.2	229	1.9
עשירון 7	9,972	14.4	235	1.7
עשירון 8	4,327	5.4	217	1.2
עשירון 9	2,420	3.1	230	1.2
עשירון 10	525	0.5	130	0.5
סך הכול	62,144	10.0	239	2.2
משפחות עניות	2,570	1.9	225	4.8

ו. זיכויי מס למשפחות עם ילדים בני 0-5

המדיניות בשנים 2012--2013

החל בינואר 2012 מוענקת לאישה עובדת ולהורה יחידני נקודת זיכוי נוספת על כל ילד משנת המס שלאחר לידתו ועד שנת המס שבה מלאו לו 5 שנים (ועד בכלל), בהתאם לחוק שהתקבל ב-2009. תוספת זו ניתנה כהכרה בהוצאות על השגחת ילדים לעניין תשלום מס הכנסה. החל בינואר 2012 מוענקת לגבר נקודת זיכוי אחת בשנת לידתו של פעוט – ילד שטרם מלאו לו ארבע שנים – ובשנת המס שבה מלאו לו שלוש שנים, וכן מוענקות לו שתי נקודות זיכוי בשנת המס שלאחר לידתו של הפעוט ובשנת המס שלאחריה. תוספת זו ניתנה בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג, ומטרתה לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים בשכבות הביניים.

חשוב לציין כי ב-2012 הורד שיעור המס השולי במדרגת המס השלישית מ-23% ל-21% (בניגוד להמלצותיה של ועדת טרכטנברג לעצור לחלוטין את הורדת המסים). לעומת זאת, ב-2013 הועלו שיעורי המס השוליים בנקודת אחוז אחת במדרגת המס הרביעית והחמישית בהכנסות שביין כ-14 אלף שקל וכ-42 אלף שקל והונהג מס יסף של 2% על הכנסות שמעל כ-68 אלף שקל בחודש. נוסף על כך, תקרת מדרגות המס של 31% ושל 34% הוקטנו ותקרת מדרגת המס של 48% לא עודכנה בהתאם לעליית המחירים. כל אלה העלו את נטל המס על המשתכרים מעל 14 אלף שקל בחודש.¹⁶ ב-2012 הועלו שיעורי המס על הכנסות משוק ההון. שיעור המס על הכנסות מריבית, מדיבידנד, מרווח הון ומשבח מקרקעין הועלה מ-20% ל-25%.

ההשפעה של הוספת נקודות זיכוי להורים עם ילדים בני 0-5 על הכנסת המשפחות

נתוני לוח 12 מראים כי 66% מכלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 0-5 יצאו נשכרות בפועל במידה חלקית או מלאה מהפחתה במס הכנסה בשל תוספת נקודות הזיכוי שניתנו בגין ילדים קטנים (כ-357 אלף מתוך כ-543 אלף משפחות עובדות). שליש מהמשפחות לא מיצו כלל את תוספת נקודות הזיכוי בשל הכנסתן הנמוכה. שיעור הממצים את נקודות הזיכוי עולה מכ-21% בלבד מהמשפחות עם ילדים בני 0-5 בעשירון התחתון לכ-90% בארבעת העשירונים העליונים. המשפחות בעשירונים העליונים גם ניצלו את מלוא הטבת המס הגלומה בתוספת נקודות הזיכוי. סכום שווי תוספת הזיכוי בממוצע למשפחה (שיצאה נשכרת בפועל) עמד על 254 שקל לחודש, שהם 1.6% מההכנסה הפנויה. שווי הזיכוי בפועל עומד על 27 שקל בלבד למשפחה בעשירון

¹⁶ העלאת שיעורי המס שהייתה מתוכננת ל-2014 בוטלה, אך מדרגות המס וערך נקודת זיכוי לא עודכנו בעליית המחירים בינואר 2014.

התחתון (0.5% מההכנסה הפנויה), אך הוא עולה עד 490 שקל בעשירון העליון (1.1% מההכנסה הפנויה). דפוס דומה של השתנות לפי עשירונים מתקבל גם כאשר מביאים בחשבון את גודל המשפחה ומשווים את שווי הזיכוי לנפש תקנית. באשר למשפחות העניות, כ-45 אלף משפחות (שליש מהמשפחות העובדות עם ילדים קטנים שהן עניות) יצאו נשכרות חלקית מהפחתת מס הכנסה בסכום ממוצע של 77 שקל לחודש.

לוח 12: משפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 שיצאו נשכרות בפועל מהפחתת מס בשל הזיכויים בגין ילדים קטנים וסכום הזיכוי הממומש, לפי עשירונים

עשירון	משפחות שקיבלו את הזיכוי בפועל	משפחות עובדות עם ילדים בני 0--5 כאחוז מכלל המשפחות העובדות עם ילדים	אחוזים מכלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 0--5	סכום זיכוי ממוצע למשפחה עובדת עם ילדים בני 0--5 בשקלים	אחוז מההכנסה נטו שלה
עשירון 1	12,859	64.3	20.5	27	0.5
עשירון 2	33,053	61.1	48.9	123	1.6
עשירון 3	26,856	52.7	46.6	157	1.5
עשירון 4	44,068	57.6	64.1	215	1.8
עשירון 5	46,153	57.0	72.4	263	1.8
עשירון 6	40,426	55.9	78.3	311	1.9
עשירון 7	47,182	56.2	86.8	364	1.9
עשירון 8	44,539	56.5	89.9	405	1.8
עשירון 9	39,218	52.8	91.3	456	1.5
עשירון 10	22,225	49.1	92.1	490	1.1
סך הכול	356,579	56.8	65.7	254	1.6

נספח 1: דגם מס הכנסה שלילי לפי טיפוסי משפחה ומנגנון הפחתת המענק בגין הכנסה נוספת והכנסה עודפת

דגמים לפי טיפוסי משפחה

דגם 1: גברים נשואים שלהם ילד אחד או שניים או עובדים שמלאו להם 55 שנה ואין להם ילדים :

- א. הכנסה חודשית של 2,050--3,750 שקל תזכה במענק של בין 80 ל-330 שקל עם הגידול בהכנסה (תוספת של 0.161 שקל לכל 1 שקל תוספת בהכנסה בטווח זה).
- ב. הכנסה חודשית של 3,570--4,760 שקל תזכה במענק של 330 שקל.
- ג. הכנסה חודשית של 4,760--6,190 שקל תזכה במענק של בין 330 שקל שִׁירד בשיפוע של 0.23 עם הגידול בהכנסה, עד סכום של 20 שקל (הפחתת המענק ב-0.23 שקל לכל 1 שקל תוספת). לפי החוק, אין משלמים מענק הנמוך מ-20 שקל, ולפיכך עובד שהכנסתו גבוהה מ-6,110 שקל אינו זכאי בפועל למענק.

דגם 2: נשים עם ילד אחד או שניים או יחידנים עם ילד אחד או שניים :

הדגם זהה לדגם 1, אלא שבכל טווחי ההכנסה זכאים עובדים אלו למענק השווה ל-150% מסכום המענק שחושב לפי דגם 1. במקרים אלו אין משלמים מענק הנמוך מ-30 שקל לחודש.

דגם 3: גברים נשואים עם 3 ילדים ויותר :

- א. הכנסה חודשית של 2,050--3,570 שקל תזכה במענק של בין 120 ל-480 שקל עם הגידול בהכנסה (תוספת של 0.235 שקל לכל 1 שקל תוספת בהכנסה בטווח זה).
- ב. הכנסה חודשית של 3,570--4,760 שקל תזכה במענק של 480 שקל.
- ג. הכנסה חודשית של 4,760--6,790 שקל תזכה במענק של 480 שקל שִׁירד עם הגידול בהכנסה, עד סכום של 20 שקל (הפחתה במענק בסך 0.235 שקל לכל 1 שקל תוספת). לפי החוק, אין משלמים מענק הנמוך מ-20 שקל, ולפיכך עובד שהכנסתו גבוהה מ-6,719 שקל אינו זכאי בפועל למענק.

דגם 4: נשים עם 3 ילדים או יותר ויחידנים עם 3 ילדים ויותר :

מודל זה זהה למודל 3, אלא שבכל טווחי ההכנסה עובדים אלו זכאים למענק השווה ל-150% מסכום המענק שחושב לפי מודל 3. במקרים אלו אין משלמים מענק הנמוך מ-30 שקל לחודש.

מנגנוני הפחתת המענק בגין הכנסות נוספות ועודפות

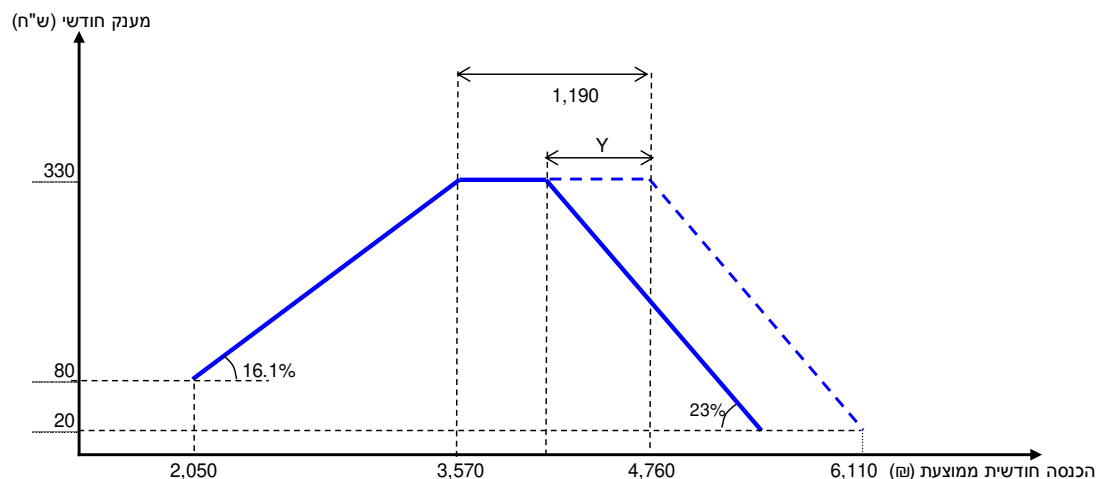
סכום המענק תלוי גם ברמת ההכנסות הנוספות שיש לעובד (בעיקר פנסיה או דמי פגיעה ודמי תאונה שמשלם המוסד לביטוח לאומי), והוא עשוי לפחות ואף להתבטל אם ההכנסות הנוספות עולות על סכום מסוים (2,050 שקל ב-2012). כשמדובר בזוגות המענק משולם לכל אחד מבני הזוג בגין הכנסתו, אולם המענק עשוי לפחות ואף להתבטל אם סך הכנסות משק הבית יעלה על סכום מרבי שקבע החוק, כלומר אם למשק הבית הכנסה עודפת.

הזכאות למענק לא תחול על העובד אם בבעלותו או בבעלות בן זוגו או בבעלות ילדו הסמוך על שולחנו זכות במקרקעין (למעט דירת מגורים יחידה), בין בישראל ובין מחוץ לישראל,

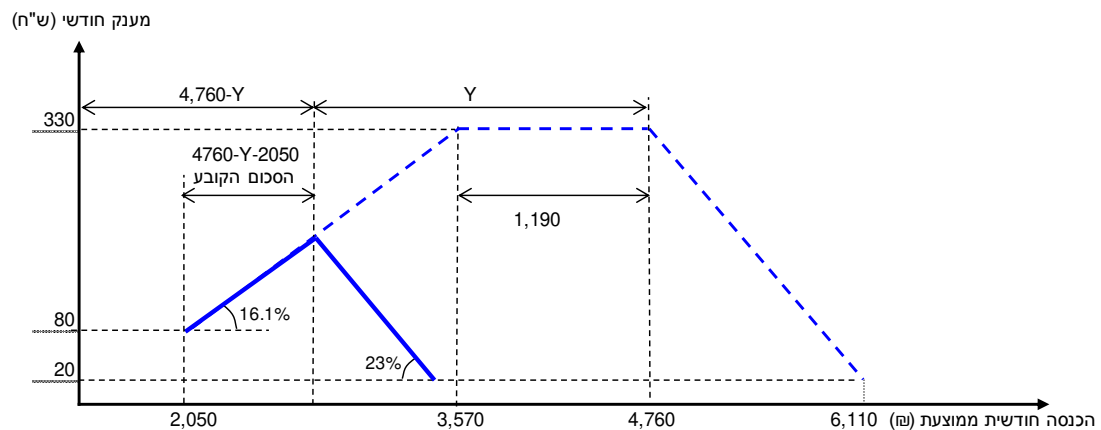
ובלבד שחלקם בזכות יחד עולה על 50%. מנגנוני ההפחתה של סכום המענק בהתאם לעודף הכנסה של השכיר או העצמאי או של בן זוגו מעל תקרות מסוימות מעוגנים בסעיפים 4 ו-5 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

הכנסה נוספת כוללת דמי פגיעה ודמי תאונה שמשלם המוסד לביטוח לאומי, וכן פנסיה. טווחי ההכנסה של הדגם (למעט הכנסת הסף המזערי) מופחתים בסכום של ההכנסה, ובכך משנים את מבנה הטרפו של הדגם או משנים לחלוטין את מבנה הדגם לצורת משולש. בטווחי ההכנסה של 2012, אם ההכנסה הנוספת אינה עולה על 1,190 שקל אזי החלק היורד של דגם הטרפו זו שמאלה בגודל של ההכנסה הנוספת (ובמקביל הטווח שבו המענק נותר קבוע בסכום המרבי קטן בסכום של ההכנסה הנוספת). אם ההכנסה הנוספת עולה על 1,190 שקל מבנה הדגם נעשה משולש. להמחשת ההשפעה של הכנסה נוספת על המענק ראו תרשימים 1 ו-2.

תרשים 1: מענק לשכיר עם ילד אחד או שניים והכנסה נוספת ממוצעת (Y) של עד 1,190 שקל לפי הכנסתו החודשית הממוצעת בשנת המס 2012



תרשים 2: מענק לשכיר עם ילד אחד או שניים והכנסה נוספת ממוצעת (Y) של עד 1,190 שקל ויותר לפי הכנסתו החודשית הממוצעת בשנת המס 2012



הכנסה עודפת בשל הכנסות של בן זוג: סכום המענק שחושב לעובד שכיר או לעצמאי בהתאם להכנסותיו שלו יופחת אם לבן זוגו של העובד הייתה הכנסת עבודה (או הכנסה מעסק או משלח יד) או הכנסה נוספת. בגין כל שקל שנקבע כ**הכנסה עודפת** יופחת המענק ב-0.23 שקל לעובד עם ילד אחד או שניים, או לעובד בלי ילדים שמלאו לו 55 שנים בשנת המס; וב-0.235 שקל לעובד עם 3 ילדים ומעלה.

הכנסה עודפת היא ההפרש החיובי שבין סך ההכנסות החודשיות (כולל הכנסות והכנסות נוספות) של העובד ובן זוגו ובין 11,910 שקל בתוספת שני סכומים (חיוביים שלא יעלו כל אחד על 1,430 שקל) שהם – לגבי כל אחד מבני הזוג בנפרד – ההפרש שבין סך ההכנסות החודשיות (כולל הכנסות נוספות) של בן הזוג ובין 4,760 שקל. אם סכומי ההפרש שמתווספים ל-11,910 שקל בחישוב לעיל לכל אחד מבני הזוג הוא שלילי יהיה הסכום 0. להלן ה**נוסחה לחישוב ההכנסה העודפת**:

$$\left(\begin{array}{c} \text{סך ההכנסות} \\ \text{הממוצעות} \\ \text{של שני בני} \\ \text{הזוג} \end{array} \right) - \left(\begin{array}{c} \text{הנמוך} \\ \text{מבין} \\ 11,910 + \left(\begin{array}{c} \text{סך הכנסות} \\ \text{ממוצעות} \\ \text{של העובד} \\ - 4,760 \\ \text{(אך לא פחות מ-} \\ \text{1,430 ש"ח)} \end{array} \right) \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{הנמוך} \\ \text{מבין} \\ \left(\begin{array}{c} \text{סך הכנסות} \\ \text{ממוצעות} \\ \text{של בן הזוג} \\ - 4,760 \\ \text{(אך לא פחות מ-} \\ \text{1,430 ש"ח)} \end{array} \right) \end{array} \right)$$

נספח 2: משפחות עם ילדים בישראל לפי עשירונים, 2012

משפחות עם ילדים עד גיל 5				משפחות עובדות עם ילדים		משפחות עם ילדים		
אחוז מכלל המשפחות עם ילדים בני 5--0	כלל המשפחות העובדות עם ילדים בני 5--0	אחוז המשפחות עם ילדים בני 5--0 מכלל המשפחות עם ילדים	סך הכול	אחוז מכלל המשפחות עם ילדים	סך הכול	אחוז מכלל המשפחות	סך הכול	
69	62,589	64	91,173	68	97,409	63	142,722	עשירון 1
94	67,552	60	71,762	92	110,612	53	119,704	עשירון 2
95	57,619	53	60,737	95	109,419	51	114,716	עשירון 3
98	68,796	57	69,906	98	119,513	54	122,310	עשירון 4
100	63,775	57	63,775	99	111,802	50	112,812	עשירון 5
98	51,600	56	52,477	99	92,237	41	93,386	עשירון 6
100	54,359	56	54,359	100	96,791	43	96,791	עשירון 7
100	49,524	56	49,524	100	87,721	39	87,843	עשירון 8
100	42,955	53	42,955	100	81,336	36	81,336	עשירון 9
100	24,132	49	24,132	100	49,141	22	49,326	עשירון 10
93	542,901	57	580,800	94	955,981	45	1,020,946	סך הכול

עיבודי החוקרות מתוך סקר הוצאות משק הבית 2012. בכל עשירון 10% מכלל המשפחות באוכלוסייה. המשפחות מויון לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כפי שהייתה לפני השינויים במדיניות הסיוע ובשיעורי מס הכנסה.