

## קצבאות ילדים בפרספקטיבה מחקרית

ספק אם בישראל יש תוכנית ביטחון סוציאלי, אשר זכתה לשינויים כה רבים ולהתייחסות ציבורית כה רבה, כמו תוכנית קצבאות הילדים. רק לאחרונה שבה תוכנית זו לסדר היום הציבורי והפכה למוקד של ויכוח פוליטי נוקב. עם זאת, לעתים קרובות נדמה שאין הדיון הציבורי בתוכנית זו נשען על בחינה מעמיקה של הסוגיות השונות, הקשורות לתוכניות ביטחון סוציאלי בכלל ולתוכנית זו ולהשלכותיה בפרט. ברשימה זו מספר נקודות שעשויות לתרום לדיון זה.

נקודת המוצא בדיון מעין זה היא שתוכניות ביטחון סוציאלי, בדומה לכל מדיניות ממשלתית אחרת, מיועדות לקדם מענה לצורך חברתי אך, בד בבד, הן תמיד כרוכות במחיר. אימוץ תוכנית (או שינוי בתוכנית קיימת) מחייב אפוא לאזן בין ההשלכות החיוביות הצפויות של המדיניות לבין המחיר הכרוך באימוצה. ההשלכות החיוביות של התוכנית צריכות לבוא לידי ביטוי באפקטיביות שלה במימוש המטרות שהוצבו לה וביחס לאוכלוסיות היעד שאותן היא מבקשת לשרת. אם כן, תוכנית רצויה תהיה זו המאפשרת מימוש מלא או חלקי של המטרות, שהן סיבת קיומה מלכתחילה. המשאבים המוקצים לתוכנית והמבנה שלה צריכים להיות כאלה המקדמים את המטרות הללו. במקביל חיוני לקחת בחשבון את ההשלכות השליליות של תוכנית ביטחון סוציאלי, את המחיר. ראשית, ברור שתוכניות ביטחון סוציאלי לעולם כרוכות בהקצאת משאבים ציבוריים. בהנחה שמשאבים אלה מוגבלים, אזי הקצאת משאבים לתוכנית אחת מחייבת גיוס אותם משאבים והעדפת תוכנית זו על פעולות אחרות בתחום הביטחון הסוציאלי או בתחומי פעולה אחרים של הממשלה. שנית, ברור שלהפעלת תוכנית ביטחון סוציאלי, שבמרכזה העברת תשלומים לידי קטגוריה חברתית זו או אחרת, עלולות להיות השלכות שליליות על הנמנים עם קטגוריה זו ולחילופין על אלה שאינם זכאים לקבל את התשלומים הללו. כך, למשל, הפעלת התוכנית עשויה ליצור פערים בין אלה הזכאים לסיוע לבין אלה שלא. היא עשויה לחייב היערכות אדמיניסטרטיבית מורכבת ויקרה, או שהיא עלולה לגרור התנהגות בלתי רצויה של הנמנים עם הזכאים לה, למשל חוסר מוטיבציה להשתלב בשוק העבודה. מכאן שתוכנית מוצלחת תהיה זו שהמבנה שלה והמשאבים המוקצים לה משיגים בצורה מיטבית את מטרותיה, כשהמחיר וההשלכות השליליות מצטמצמים ככל האפשר.

הנה מספר שאלות עקרוניות הנוגעות למטרות הראויות, למשאבים הסבירים ולמבנה הרצוי בכל הקשור לתוכנית קצבאות הילדים, שאלות שראוי לבחון אותן בעת אימוץ או שינוי בתוכנית:

מה הן המטרות של קצבאות ילדים? קצבאות ילדים הן חלק אינטגרלי ממערכות הביטחון הסוציאלי בכל מדינות הרווחה כמעט (אופיר ואליאב, 2005). אין זו יד המקרה. זהו, ככל הנראה, שיקוף של הסכמה רחבה על כך שתוכנית זו היא מרכיב חיוני במערכת מדינת הרווחה. נראה שהסכמה זו היא תוצר של תהליך ארוך של התפתחות המערכות הללו באותן המדינות. ניתן לזהות מספר מטרות, שקובעי המדיניות ביקשו להשיג באמצעות התוכנית האלה: (1) השתתפות הכלל במימון עלויות גידול ילדים. זאת מתוך הנחה שלחברה מחויבות לסייע בידי משפחות במשימה שאותה הגדירה כראויה למרות העלויות הרבות שהיא כרוכה בהן. (2) עידוד הילודה, מטרה שאפיינה את התוכנית הללו בראשית דרכן. נקודת המוצא היתה ששיקולים כלכליים משחקים תפקיד מרכזי בהחלטה על הבאת ילד לעולם. (3) קצבאות ילדים נתפסות גם כאמצעי לחלוקה מחדש אופקית (בין יחידים לבין משפחות עם ילדים) ואנכית (בהנחה שהמשפחות הגדולות יותר הן בעלות הכנסה נמוכה יותר). (4) קצבאות ילדים מיועדות לצמצם את תופעת העוני בקרב ילדים (דורון, 2004). ייתכן בהחלט שהחשיבות שהחברה מייחסת למטרות אלה תשתנה לאורך זמן. סביר שדיון ציבורי על קצבאות ילדים יבחן שאלות כגון אלה: האם המטרות הללו הן אכן מטרות שראוי להקצות להן משאבים? האם הן מטרות ראויות להקצאה יותר מאשר מטרות חברתיות אחרות? האם מבנה תוכנית קצבאות ילדים אכן משיג את המטרות העיקריות, אשר למען נוצרה מלכתחילה?

האם קצבאות ילדים הן הדרך הטובה ביותר להשיג את המטרות הללו? קצבאות ילדים אינן האמצעי היחיד להשגת המטרות שהוצגו כאן. בכל מדינות הרווחה המדיניות ביחס למשפחות וילדים מצריכה מערכות מורכבות הכוללות, בדרך כלל, שירותים חברתיים המספקים בידי המדינה או בעבורה, ניכויים וזיכויים במערכת המס, כמו גם תשלומי העברה שונים (גל ובן-אריה, 2002). ברורה חשיבותם של שירותים חברתיים כאמצעי להבטחת נגישותה של כלל אוכלוסיית המשפחות והילדים לשירותי חינוך, בריאות ורווחה. עם זאת, שירותים חברתיים כרוכים בעלויות הפעלה גבוהות, ואלה מצמצמות את חופש הפעולה של המשתמשים בהם. זיכויים וניכויים במערכת המס אמנם אינם סובלים מהחסרונות הללו, אבל הם מספקים מענה רק למשפחות החייבות במס ממילא. אלה שאינם מתפרנסים בשוק העבודה או שאין הכנסתם מגיעה לסף המס לא יכולים ליהנות ממערכת זו. זאת ועוד, השימוש במערכת המס כאמצעי תגמול למשפחות אמנם תורם לעידוד התעסוקה, אבל כרוך, לעתים קרובות, בקשיי נגישות ובשיעורי אי מיצוי גבוהים. יתרון של קצבאות הילדים הוא שהעלויות הכרוכות בהפעלת תוכנית זו נמוכות, ואילו שיעור המצוי גבוה בדרך כלל. יתר על כן, תוכנית מעין זו משאירה בידי ההורים חופש פעולה מרבי בנוגע לשימוש במשאבים ומונעת עיוותים בשוק.

מה המבנה העדיף של תוכנית קצבאות ילדים? למבנה תוכנית קצבאות ילדים השלכות הניכרות על האפקטיביות שלה. תוכנית סלקטיבית, המתנה את הזכאות בעמידה במבחן

אמצעים שבוחן נזקקות כלכלית, תכוון את הקצבה למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. על כן היא עשויה לאפשר את מיקוד הסיוע באלה הנזקקים לו ביותר. באופן זה צפוי ניצול מיטבי של משאבים, במיוחד אם המטרה היא התמודדות עם עוני. ואולם מבנה מעין זה פוגע בנגישות לתוכנית, מחייב מערכת אדמיניסטרטיבית מורכבת כדי להפעילה ועלול לערער את התמיכה בה בקרב שכבות ביניים והשכבות הגבוהות. הניסיון הישראלי הכושל בסוף שנות ה-80, להנהיג קצבאות ילדים סלקטיביות, הוא עדות ברורה לכך (גורדון ואליאב, 1997). משמעות מבנה אוניברסלי היא שהפעלת התוכנית פשוטה, המיזוי גבוה והזכאות לא בטלה, כשאדם עובר מרווחה לעבודה או כשחל גידול ברמת ההכנסה של המשפחה. במובן זה קצבה אוניברסלית מצמצמת את הדיסמוטיבציה לעבודה. עם זאת, אימוץ הגישה האוניברסלית מחייב הוצאה גדולה, במיוחד אם מבקשים להבטיח שהקצבאות יהיו ברמה סבירה.

סוגיה אחרת הנוגעת למבנה קשורה בשאלת גובה הקצבה בעבור כל ילד. הגישה שאומצה בישראל בשנים האחרונות היא שהקצבאות יהיו ברמה זהה, בלי קשר לגיל הילד או למספרו הסידורי במשפחה. גישה זו היא יוצאת דופן בין מדינות הרווחה וגם שונה מהגישה שאומצה בישראל בעבר (אופיר ואליאב, 2005). שיטה זו קלה להפעלה ולהבנה ואינה יוצרת פער גדול ברמה הכוללת של התמיכה הניתנת למשפחות גדולות לעומת קטנות. היא מניחה שהצרכים של כל ילד, ללא קשר לגילו או למספר הילדים במשפחה, זהים. המגבלה של גישה זו שהיא מתעלמת מהקשר הברור בין גודל המשפחה לסיכוי לסבול מנזקקות כלכלית. גם אין היא מכירה בכך שלילדים בגילאים שונים יש צרכים שונים, ולדבר זה גם משמעות כספית.

לנדיבות הקצבה השלכות משמעותיות על האפקטיביות של התוכנית אך בה בעת גם על המחיר הכרוך בהפעלתה. ככל שהנדיבות רבה יותר, התוכנית תורמת יותר לצמצום הנטל הכלכלי הכרוך בטיפול בילדים ובסכנת העוני בקרב ילדים. עם זאת, קצבאות נדיבות לא רק שכרוכות בנטל כלכלי גדול, אלא שהן עלולות לעודד דיסמוטיבציה לעבודה במקרים קיצוניים של משפחות גדולות במיוחד. לבסוף, סביר להניח שההשפעה של קצבאות על ילודה תהיה רבה יותר, ככל שהקצבאות יהיו נדיבות יותר. בהקשר זה ראוי לציין שלא רק שקצבאות הילדים בישראל היו נדיבות הרבה יותר בעבר, אלא שמחקר משווה מלמד שנדיבותן פחותה בהרבה מהמקובל ברוב מדינות הרווחה (אופיר ואליאב, 2005).

האם קצבאות ילדים אכן משיגות את מטרתיהן? ממצאי מחקרים העוסקים בהשלכות קצבאות ילדים בתחומים שונים שופכים אור על תרומת התוכנית להשגת חלק מהמטרות שלה. מחקרים אלה התמקדו בעיקר בתרומת התוכנית להתמודדות עם עוני ובהשלכותיה על פרוץ. ככל הקשור לתרומת התוכנית להתמודדות עם עוני בקרב ילדים, הממצאים מלמדים שהדבר קשור למבנה התוכנית (למשל, אם היא אוניברסלית או אם הקצבאות ממוסות) ולנדיבות הקצבאות. מחקרים משווים ומיקרו-סימולציות, אשר נערכו במספר

מדינות אירופיות, מלמדים שתוכניות אוניברסליות ונדיבות, אשר ממקדות קצבאות נדיבות יותר במשפחות עם מספר גדול יותר של ילדים ובילדים בגילאים גבוהים יותר, הן אפקטיביות יותר בהתמודדות עם עוני בקרב ילדים. זה המצב בעיקר במדינות שבהן המשפחות האלה בעלות הכנסה כלכלית נמוכה במיוחד (Immervoll, Sutherland, & de Vos, 2000; Matsaganis et al., 2006). ניכר שממצאי המחקר בישראל ממחישים היטב את המסקנות הללו. מחקרן של פלוג וקסיר (2001), אשר בחן את הגורמים לעוני בקרב משקי בית בשנת 1999, הצביע על התרומה הרבה של קצבאות ילדים לצמצום העוני בקרב משפחות גדולות. ממצאים דומים עולים ממחקר משווה שערכו אופיר ואליאב (2005).

בעוד ששורת הסכמה רחבה בנוגע לתרומת קצבאות ילדים להתמודדות עם עוני, במיוחד בקרב משפחות גדולות ובעלות הכנסה כלכלית נמוכה, הרי שבשאלת ההשפעה של הקצבאות על פירון הממצאים פחות חד משמעיים. בעניין זה נראה שהגישה הרווחת בקרב חוקרים במדינות הרווחה היא שלקצבאות השפעה מועטה למדי על הילודה (Gauthier & Hatzius, 1997), ושלגורמים תרבותיים, חברתיים וכלכליים אחרים השפעה הרבה יותר מרחיקת לכת על ההחלטות אם ללדת ילדים ומתי. בישראל נערכו מספר מחקרים אשר אימצו גישות מתודולוגיות שונות, כדי לבחון את הנושא הזה. הממצאים בעניין זה אינם חד משמעיים. בעוד שחוקרים אחדים מצביעים על קשר זה או אחר בין נדיבות קצבאות הילדים לבין פירון באוכלוסיות שונות (מישר ומנסקי, 2000; סכלקנס ואופיר, 2006; Cohen, Dehajia, & Romanov, 2007), מחקרים אחרים לא מצאו קשר בין קצבאות לבין ילודה (פריש, 2004). ממצאי המחקרים האלה צריכים לספק תשתית אמפירית לקובעי המדיניות בכל הקשור להשלכות התוכנית והסיכויים לממש את מטרותיה. ההכרעה בדבר המטרה הראויה ומאפייני התוכנית הנגזרים ממנה היא כמובן הכרעה פוליטית ערכית.

תוכנית קצבאות ילדים היא אמצעי חשוב במערכת הביטחון הסוציאלי לקידום מטרות מגוונות. הניסיון בעולם ובישראל מצביע על תרומתה האפשרית של התוכנית לקידום מטרותיה. ההכרעות על המבנה הרצוי של התוכנית ועל נדיבות הקצבאות שהיא מעניקה מחייבות לזהות את המטרות המועדפות, להתאים את מבנה התוכנית למטרות הללו ולהכיר במחיר הכרוך בהפעלתה. מחיר זה כולל, בין היתר, עלות כלכלית כבדה במיוחד, כשמדובר באוכלוסיית יעד גדולה במיוחד. רצוי היה שהדיון הציבורי בתוכנית זו יקיף את הסוגיות הללו וייקח בחשבון את הידע הקיים בנושאים הללו.



אני מבקש להודות מקרב לב, בשמי ובשם מערכת "ביטחון סוציאלי", לעו"ד אריה וולף, עורך מדור חקיקה סוציאלית, עם פרישתו מעריכת המדור. עו"ד וולף כתב וערך את המדור במסירות ובמקצועיות מגיליון מס' 3, בשנת 1972, והשכיל לספק לקוראי כתב העת תמונה עקבית, בהירה ומתומצתת של מערכת הביטחון הסוציאלי בארץ ושל השינויים בה במהלך השנים. בזכותו קיבלו הקוראים אמצעי ברור ואמין להבין את מהות המדיניות המשתנה באמצעות החקיקה. אנו מאחלים לעו"ד וולף עוד שנים רבות של עבודה פורייה.

בהזדמנות זו אני מברך את העורכת החדשה של המדור, עו"ד רות הורן, שהיתה היועצת המשפטית של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2000-2005, והיא מומחית בתחום משפט הביטחון הסוציאלי. בשמי ובשם המערכת אני מאחל לה הצלחה בתפקידה החדש.

ג'וני גל

העורך הראשי

---

## מקורות

---

אופיר, מ' וואליאב, ת' (2005). קצבאות ילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גל, ג' ובן-אריה, א' (2002). תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה. ביטחון סוציאלי, 63, 69-96.

דורון, א' (2004). מדיניות קצבאות הילדים בישראל. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית.

מישר, י' ומנסקי, צ' (2000). קצבאות ילדים והילודה בישראל, ממצאים ראשוניים. רבעון לכלכלה, 47, 535-564.

סכלקנס, י' ואופיר, מ' (2006). השפעת קצבאות הילדים והנישואין על הילודה. ירושלים, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית.

- פלוג, ק' וקסיר, נ' (2001). על עוני, עבודה ומה שביניהם. סדרת מאמרים לדיון 2001.08, בנק ישראל.
- פישר, ר' (2004). קצבאות ילדים והשפעתן על פריון הילודה בישראל. סדרת מאמרים לדיון 2004.09, בנק ישראל.
- Cohen, A., Dehajia, R., & Romanov, D. (2007). *Do financial incentives affect fertility?* NBER Working Paper 13700. National Bureau of Economic Research, Washington, DC.
- Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, 51, 295-306.
- Immervoll, H., Sutherland, H., & de Vos, K. (2000). *Child poverty and child benefits in the European Union*. EUROMOD Working Paper No. EM1/00.
- Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S., & Tsakoglou, P. (2006). Reforming family transfers in southern Europe: Is there a role for universal child benefits? *Social Policy and Society*, 5:2, 189-198.