

ניבנה ע"ש"ל
16



המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

מערכת התמיכות בישראל
ערב פיחות נובמבר 1974 ואחריו

מרג'ורי הוניג
יפה קוזלוב
אפרת ברונפלד
מוטי לקסר

טיוטא להערות

פרסומי האגף למחקר ותכנון

1971/72 (האחרון שהופיע 1968/69).	—	שנתון סטטיסטי
החל להופיע בשנת 1971 ¹	—	רבעון סטטיסטי

סקרים

"נתוח דחיות של תביעות לקצבת זקנה ושאירים לפי סיבות לשנים 1969/70" מאת: שלמה כהן, 1971 (אזל).	—	מס' 1
"העדרות נשים מעבודה כתוצאה מסיבוכים בהריון (מאי-יוני 1971)" מאת: תמר בן-יוסף, 1971.	—	מס' 2
"המבוטחים הלא-שכירים, עיבודים סטטיסטיים ממשלוח פנקסי מקדמות לשנת 1971/72" מאת: ראובן שטיינר ונילי חלפרין, 1971 (אזל).	—	מס' 3
"החוב, הפוטנציאל ועומק הפיגור, בגבייה ממעבידים לחם 31.3.71" מאת: ראובן שטיינר, 1971 (אזל).	—	מס' 4
"מקבלי קצבאות זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971" מאת: חנה ולדהורן, 1972 (אזל).	—	מס' 5
"יתומים בגיל בית ספר תיכון" מאת: שלמה כהן, 1972 (אזל).	—	מס' 6
"משפחות עם ילדים בישראל; 1969—1970" מאת: נירה שמאי וחנה ולדהורן, 1972 (אזל).	—	מס' 7
"שיקום נכים בשנים 1968—1970" מאת: אלחנן בלומנטל, 1972 (אזל).	—	מס' 8
"המבוטחים הלא-שכירים — 1970/71; 1971/72" מאת: ראובן שטיינר ונילי חלפרין, 1972.	—	מס' 9
"הגבייה ממעבידים — 1971/72" מאת: ראובן שטיינר, 1973.	—	מס' 10
"שרותי הביטוח הלאומי לברואים בנגב" מאת: ראובן שטיינר ושלמה כהן, 1973.	—	מס' 11
"עולים חדשים מקבלי גמלאות זקנה 1972/73" מאת: שלמה כהן, 1974.	—	מס' 12
"מקבלי קצבת משפחה מרובת ילדים, לפי יישוב, 1973" מאת: חנה קרן יער (ולדהורן), 1974.	—	מס' 13
"שיקום נכים 1971-1972" מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.	—	מס' 14

מחקרים

"סקלה אקוילנטית למבוגר סטנדרטי, ממצאים ישראליים", (באנגלית) מאת: יעקב חביב יוסי טחיל, 1974.	—	מס' 1
"השפעת החוצאה הציבורית לשרותים סוציאליים על החלוקה מחדש של החכנסות", מאת: מוריה אבנימלך, 1974.	—	מס' 2
"השפעת קצבאות ילדים על הילודה", (באנגלית) מאת: מרג'ורי הוניג, 1974.	—	מס' 3
"העוני בישראל לפני ואחרי התמיכות הממשלתיות" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1974.	—	מס' 4
"דפוסי תזונה ויעילות בצריכת מזון בישראל", מאת: יוסי זמירי, 1974.	—	מס' 5
"שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי", מאת: יוסי טחיל, 1974.	—	מס' 6

מפעלים מיוחדים

"הבראה לאמהות למשפחות מרובות ילדים", מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.	—	מס' 1
--	---	-------

¹ בא במקומו של זיכרון הסטטיסטי וכולל סדרות מאז הקמת המוסד.

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

מערכת החמיכות בישראל
ערב פיחות נובמבר 1974 ואחריו

מרג'ורי הוניג
יפה קוזלוב
אפרת ברונפלד
מוטי לקסר

טיוטא להערות

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	
	הבעת תודה
	רשימת הלוחות
1	הקדמה
4	פרק 1. מערכת התמיכות בישראל - ערב הפיחות
16	פרק 2. מבנה המערכת בינואר 1975
30	סיכום
נ' 1	נספח 1
נ' 14	נספח 2

רשימת לחות

<u>עמוד</u>	
5	מספר הנהגים מהתמיכות, המענקים וההנחות, מתכניות התמיכה העיקריות
7	<u>לוח 1:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 2 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פיחות נובמבר 1974
11	הקשר בין המשכורת להכנסה הנקיה; משפחות עם 2 ילדים
13	טבלה מסכמת; הכנסה נקיה ומס שולי עבור משפחות עם ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פיחות נובמבר 1974
17	<u>לוח 5:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 2 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
19	טבלה מסכמת; הכנסה נקיה ומס שולי עבור משפחות עם ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
23	שינוי היחס על פני זמן בין השכר במשק להכנסה הקובעת, עבור משפחות עם 2 ילדים
27	<u>לוח 9:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 2 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, אפריל 1974
8 נ'	<u>לוח 2:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פיחות נובמבר 1974
9 נ'	<u>לוח 3:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 6 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פיחות נובמבר 1974
10 נ'	<u>לוח 4:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 8 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פיחות נובמבר 1974
11 נ'	<u>לוח 6:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
12 נ'	<u>לוח 7:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 6 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
13 נ'	<u>לוח 8:</u> שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 8 ילדים, שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975

הבעת תודה

עבודה זו היא חלק ממחקר מקיף הנערך במחלקת המחקר הבסיסי של המוסד לביטוח לאומי על מבנה מערכת התמיכות בארץ.

בביצוע העבודה נעזרו המחברים רבות בחברים לעבודה במוסד לביטוח לאומי ובאישים במוסדות אחרים ועל כך יבואו על התודה.

במיוחד מודים המחברים למר רפאל רוטר, משנה למנכ"ל ומנהל האגף למחקר ותכנון ולגב' נירה שמאי, מנהלת מחלקת המחקר השוטף על הערותיהם ועזרתם בהבהרת מבנה מערכת התמיכות. תודה מיוחדת מגיעה לעובדי מדור המשכורות של המוסד. כמו כן מבקשים המחברים להודות לכל המשתתפים בסמינר המחקר של המחלקה על הערותיהם המועילות וכן למר ז. ירושלמי ולמר י. תומר על עזרתם הטכנית.

המחברים מבקשים להודות גם לעובדים רבים במשרדי הסעד, החינוך והשיכון וכן לעובדי עיריית ירושלים, שלא חסכו מזמנם וסיפקו את הנתונים וההסברים ששימשו בסיס לעבודה.

תודה מיוחדת מגיעה למר א. הרשקוביץ, מנהל המחלקה לתקצוב ולמר י. פאר, העוזר הראשי לתקצוב ממשרד החינוך.

במשרד הסעד מודים המחברים לגב' י. לונדון יערי, מנהלת השירות לסיוע ורווחה, לסגניתה גב' נ. יפה, למר י. קדמן, המפקח הארצי של השירות, מר י. בהגן, עוזר תקציבי של השירות ולמר א. גרבר, סגן מנהל המחלקה לתקצוב.

ד"ר הוניג היא מנהלת המחלקה למחקר בסיסי באגף למחקר ותכנון, יפה קוזלוב, אפרת ברונפלד ומוטי לקסר הינם כלכלנים במחלקה.

ה ק ד מ ה

מערכת התמיכות בישראל, בדומה למערכות הקיימות במדינות אחרות, התפתחה כסדרה של צעדים אד-הוק, שמטרתם הייתה הבטחת הכנסה והקטנת העוני.

תכניות תמיכה נקבעו בהתאם לצרכים המיוחדים שהתעוררו ולעיתים קרובות לא לקחו בחשבון את ההשלכות שיש לתכניות-החדשות על מבנה התמיכות הקיים.

בראש גבראשונה התפתחה מערכת בסיסית של תמיכות כספיות כדי להבטיח הכנסתה של האוכלוסיה הנזקקת. בצד מערכת זו של תמיכות כספיות, המותנות או שאינן מותנות בהכנסה, התפתחה מערכת של תמיכות בעין (בצורה של אספקת ציוד ביתי, דיור ומזון) ושל הנחות בחשלומים מסויימים (כמו בשכר דירה, בשכר לימוד ובמיסים) שהותנו בהכנסת הזכאים.

מערכת נוספת זו, שנועדה להשלים את החשלומים הכספיים של המערכת הבסיסית ולהוזיל את מחירים היחסי של מוצרים שנמצא ראוי לעודד את צריכתם (כמו חינוך), שינתה בצורה משמעותית את מבנה המערכת הבסיסית. לא רק שתמיכות נוספות אלו העלו את גובה ההכנסה המובטחת - ההכנסה הסופית הנקיה, מעבודה ומתמיכות, העומדת להשות המשפחה - הן גם העלו את שיעורי "המס השולי" (1) העומדים בפניה של משפחה נתמכת, הרוצה להכנס לשוק העבודה או להרחיב את היקף עבודתה. על מנת להגדיל את הכנסתה.

(1) מס שולי מוגדר בדרך כלל כתוספת המיסים שמשלם העובד כשעולה הכנסתו בלירה אחת.

בעבודה זו התיחסנו כאל "מס שולי" ראשית, לגידול המתחייב, מהגדלת השכר, במיסי ההכנסה ובחשלומים הסוציאליים (ביטוח לאומי, ביטוח רפואי וקופות גמל). כמו כן כוללת הגדרת המס השולי בעבודה זו גם את ההפסד בתמיכות השונות להן היה העובד זכאי בגלל הכנסתו הנמוכה ושקטנו עכשיו עקב הגדלת הכנסתו.

דוגמא: אם בעקבות הרחבת עבודתו והגדלת הכנסתו בלירה אחת, על העובד להגדיל את תשלומיו למס הכנסה ולביטוחים הסוציאליים בחצי לירה, נאמר שהעובד משלם מס שולי של 50%. אם בעקבות הרחבת עבודתו והגדלת הכנסתו בלירה אחת, לא רק שהוא מגדיל את תשלומיו אלה ב-50 אגורות, אלא שהוא מפסיד גם 25 אגורות, אוחז קיבל קודם מפני שהיה זכאי לתמיכה בשל הכנסתו הנמוכה מעבודה, הרי שעכשיו ניתן לאמר שהעובד משלם 75% מס בשוליים. אם הוא מפסיד לא 25 אגורות של תמיכה, אלא לירה שלמה, אז נאמר שהעובד משלם מס שולי של 150%.

גם להכנסה מובטחת גבוהה וגם למיסים שוליים גבוהים, יש השלכות ברורות על התמריצים לעבודה.

בנוסף על התמריץ השלילי לעבודה שיש בהכנסה המובטחת הגבוהה ובמיסים השוליים הגבוהים הנובעים מריבוי תכניות התמיכה, יש במערכת תמיכות, בה מקבלים תמיכות ממקורות שונים ושהם נעשים מבחני הכנסה במקומות רבים, משום סרבול אדמיניסטרטיבי הגורם לחוסר יעילות ולעידוד רמאויות. קיומן של תמיכות ממקורות שונים מציג מגבלה מיוחדת על מערכת העוברת שינויים. כל תכנית תמיכה חייבת להשתנות בד בבד עם תכניות אחרות כדי למנוע עיוותים במבנה הבסיסי. בחסרונם של שינויים בו זמניים כאלה עשויה עלייה בתמיכה מתכנית אחת להתבטל על ידי ירידה אוטומטית בתמיכה בתוכנית אחרת שכן העלייה בתמיכה גרמה לעליית סך כל הכנסות המשפחה ועשויה להוציא את המשפחה מתחום הזכאות לתכנית האחרת.

במקרה זה, קיום מספר תכניות תמיכה, המותנות כולן בהכנסה, מסבך את תהליך השינוי של המערכת כולה. (2)

עבודה זו תציג את מערכת התמיכות בארץ, כפי שהתפתחה ונהייתה ערב פיחות נובמבר 1974 ותנתח את הבעיות שנוצרו במערכת זו בשל היבוי מקורות התמיכה. היא תראה את התמריץ השלילי לעבודה הטמון במערכת ותדבר על השלכות אחרות שיש למערכת מסורבלת זו.

כל הבעיות והעיוותים שנוצרו במערכת מתחזקים ומודגשים בבירור לאחרונה בעקבות הצעדים שננקטו בשל התחייבות הממשלה בנובמבר 1974 לשמור קבוע את כח הקניה של האוכלוסיות הנתמכות, שעה שכח הקניה של האוכלוסיה הלא נתמכת קטן.

הפרק הראשון מציג ומנתח את תשלומי ההעברה השונים מתוכניות התמיכה הקיימות העומדים לרשות משפחות בעלות גודל שונה, כפי שהיו ערב פיחות נובמבר 1974, יחד עם שיעורי המס השוליים שנבעו מהן, ומראה את הבעיות המתעוררות מקיום תמיכות רבות ממקורות שונים.

(2) ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה (1972) המליצה, בין היתר, ליצור בסיס הגיוני יותר לתוכניות התמיכה הקיימות וכן יעצה לשלב ביניהן. המלצה זו לא הוצאה אל הפועל. עבודה זו מצביעה על כמה מן הבעיות הרציניות הנובעות מאי-ביצוע המלצות אלה.

הפרק שאחריו ינתח את המצב כפי שיבוא לידי ביטוי בינואר 1975, בעקבות הצעדים שונקטו על פי המלצות הוועדה לבחינת הפיצוי על ההתייקרויות כתוצאה ממדיניות החירום הכלכלית, שהקימה הממשלה בדצמבר 1974.

פרק זה יתמקד על סדר הגודל של השינויים בהכנסה הבסיסית המובטחת, בשיעורי המס השוליים, ובהיקף האוכלוסיה הזכאית לתמיכות.

הוא ינסה להסתכל אחורנית על התפתחות היחס שבין שכר המינימום במשק (שגם הוא נועד לשמש מכשיר לאבטחת הכנסה) והשכר הממוצע, לבין מערכת תמיכות הסעד, ולהסביר את המצב הקיים לאור המגמה בהתפתחות זו. בשלב האחרון יבחן פרק זה כמה מן הבעיות שהתעוררו בעקבות חוסר התיאום שבין תכניות התמיכה השונות.

עבודה זו אינה מתיימרת להציע פתרונות לכל הבעיות אותן היא מעלה. מטרתה העיקרית היא להצביע על הסתירות הקיימות במערכת הנוכחית ולהדגיש את הצורך בשינוי מעמיק בה.

העבודה מציגה בפרק הסיכום כמה הצעות כלליות לפתרונות לטווח קצר לבעיות שנוצרו לאחרונה ומצביעה על הצורך בשיטת תמיכות אחידה ובהירה המשתלבת במערכת הרחבה יותר של המיסוי.

שיטה מסוג זה מעלה כמובן סוג אחר של בעיות, שהדיון בהן וההצעות לפתרונן הם מחוץ לתחום עבודה זו.

דבר אחד ברור מכל מקום מן העובדות המובאות בעבודה; המערכת הקיימת רחוקה משלמות והיא זקוקה לשינוי יסודי ומעמיק.⁽³⁾

(3) הבעיות הנוצרות מחפיפה בחוכניות תמיכה היוו מוקד תשומת הלב גם בארצות אחרות. ראה, למשל: for the U.S., James R. Storey, Public Income Transfer Programs: The Incidence of Multiple Benefits and the Issues Raised by Their Receipt, Studies in Public Welfare, Paper No. 1, a study prepared for the use of the Subcommittee on Fiscal Policy, Joint Economic Committee, U.S. Government Printing Office, Washington, April 10, 1972, and Robert I. Lerman, "Incentive Effects in Public Income Transfer Programs" and Leonard J. Hausman, "Cumulative Tax Rates in Alternative Income Maintenance Systems", both in Income Transfer Programs: How They Tax the Poor, Studies in Public Welfare, Paper No. 4, in the same series, December 22, 1972. In addition, for Israel, see Yair Aharoni, Amir Barnea and Yizhar Cohen, Principles and Proposals for a Co-ordinated System of Direct Taxes and Income Maintenance; The Leon Recanati Graduate School of Business Administration, Tel Aviv University, December 1974.

1. מערכת התמיכות בישראל - ערב הפיחות

א. המערך

מערכת התמיכות בישראל מורכבת מכמה סוגים של תמיכות: תשלומים כספיים לקבוצות דימוגרפיות מסוימות, שגובהן אינו מותנה בהכנסה (כמו למשל, הקצבות למשפחות מרובות הילדים הניתנות ע"י המוסד לביטוח לאומי⁽⁴⁾), תשלומים כספיים שאף הם אינם מותנים בהכנסה אך הינם ברי-מיסוי (כגון קיצבות הביטוח הלאומי לילדי עובדים, הניתנות לשכיר עבור שני ילדיו הראשונים), תשלומים כספיים המותנים בגובה ההכנסה (כמו ההטבה הסוציאלית לקשישים שרמתה נקבעת עפ"י הכנסתו ברוטו של המקבל), תמיכות כספיות של משרד הסעד המותנות בהכנסה לאחר ניכויי מיסים וזיכוי אישי, והנחות בתשלומים שונים שאף הן מותנות בהכנסה⁽⁵⁾ (הנחות במיסים עירוניים, בשכר לימוד, בהזנה בביה"ס, בגני ילדים ובתשלום חלקי של שכר דירה⁽⁶⁾).

תשלומים אלו הם בנוסף להנחות בדמי הביטוח הלאומי ובמס ההכנסה הקיימים במערכת המיסוי החיובי. הטבלה בעמוד הבא מראה את תכניות התמיכות העיקריות הקיימות ואת מספר הנהנים בפועל מכל תוכנית.

התכניות הקיימות מנוהלות ע"י מספר משרדים ממשלתיים הקובעים את גובה התמיכות ואת תנאי הזכאות של מקבליהן: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, משרד הסעד, החינוך והשיכון וכך הרשויות המקומיות.

כל אחת מתוכניות התמיכה מגדירה אוכלוסיה מסוימת של נהנים, החורגת לעיתים אוכלוסיות הנהנות מתוכניות אחרות. תופעה זו נכונה במיוחד לאור העובדה שמרבית התוכניות מכוונות, כמובן, לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה, כך שבמשפחה המוצאת עצמה זכאית

(4) התמיכות הניתנות למשפחות מרובות הילדים הן בעלות שיעור קבוע, והסכום שהמשפחה מקבלת תלוי רק במספר הילדים שיש לה. למרות זאת, כאשר התמיכות למשפחות מרובות הילדים הועלו באפריל, הוסכם להוריד סכום משמעותי ממס ההכנסה בגין הילד השלישי.

(5) בהנחות הנ"ל אנו רואים תוספת להכנסת המקבלים אותן, שכן לולא קיבלו אותן קרוב לוודאי שהיו נאלצים לשלם את המחיר המלא.

(6) בנוסף לאלה, זכאים בעלי ההכנסות הנמוכות להנות מהעברות בעין (כמו, למשל, בצורה של השלמת ציוד ביתי ע"י משרד הסעד) ומשירותים גוספיים (כמו שירותי יעוץ). 2 סוגי תמיכות אלה לא נלקחו בחשבון בעבודה בגלל הקושי לזקוף את ערכן.

מספר הנהנים מהתמיכות, המענקים וההנחות מתכניות התמיכה העיקריות

מספר הנהנים

התכנית

סעד

25,000	משפחות המקבלות תמיכת סעד ב- 1974
58,000	משפחות הנהנות מהנחות בשכ"ד ב- 1974
	תלמידים המקבלים מענקים בבתי ספר יסודיים
140,000	ועל-יסודיים בתשל"ה

ביטוח לאומי

187,600	משפחות המקבלות קיצבאות למשפחות מרובות ילדים
	באוקטובר 1974
350,000	משפחות המקבלות קיצבאות לילדי עובדים ב- 1974

משרד החינוך

110,000	תלמידים המקבלים הנחות בשכ"ל תיכון בתשל"ה
180,000	תלמידים שקבלו הנחות בקייטנות ובהזנה בתשל"ד
47,232	תלמידים שקבלו הנחות בגני ילדים (טרום חובה) בתשל"ד

לתוכנית אחת, קרוב לודאי שנמצאת זכאית למספר תוכניות אחרות. (7) אולם, עקב היות קבלת התמיכות מותנה לעיתים להשתייכות לקבוצה דמוגרפית מסויימת, לא תמיד יהיה זה נכון - כך קורה שמשפחות עניות שאינן זקנות ואינן להן ילדים, תהיינה זכאיות לתמיכה נמוכה בהשוואה למשפחה מרובת ילדים, גם אם ההכנסה לנפש שווה בשני טיפוסים המשפחות. זאת, בזמן שמשפחה מרובת ילדים עניה, תהא זכאית למספר סוגי תמיכות שהוזכרו לעיל: קיצבת ילדי עובדים עבור שני הילדים הראשונים, קצבת ממ"י, תמיכות כספיות ממשרד הסעד, ותשלומים מיוחדים עבור ספרים, ביגוד, הנחה בשכר דירה, בשכר לימוד ובהזנה בבית הספר.

הלוחות שחושבו במאמר זה, יבואו להדגים לאלו תמיכות זכאית משפחה עפ"י החוק, ברמות הכנסה שונות.

אינן להבין מתוך זה כי אנו מניחים שכל משפחה מנצלת בכל המקרים את מלוא זכויותיה, או שכל המקבלים תמיכות בפועל זכאים להן על פי החוק. אינן להניח שמשפחה המשתכרת 500 ל"י לחודש תשלח את בנה לבית ה"ס התיכון ותהנה מההנחה בשכר הלימוד. הלוחות יראו רק מאילו תמיכות זכאית משפחה זו להנות.

ברור גם שמשפחות רבות הזכאיות לתמיכת סעד, מעדיפות שלא לקבל אותה ושלא להיות "מקרי סעד". יתר על כן, יתכן שביצוע החוק אינו קפדני וחלק מן הפונים הזכאים אינם מקבלים את התמיכה. או להיפך, עשוי מאד להיות שחלק מן הנהנים בפועל אינם זכאים על פי החוק. (8)

ב. הכנסה נקיה ושיעור מס שולי

לוח מס' מראה את מערכת התמיכות הרלוונטית למשפחה שראש המשפחה שכיר, אשתו אינה עובדת ויש להם 2 ילדים. הלוח מראה את סך כל התמיכות הכספיות והתמיכות

(7) יש לציין כי משפחה המקבלת הכנסה ממספר תוכניות תמיכה אינה עוברת בכך, בשום אופן, על החוק.

(8) יתכן שאחת הסיבות למס שולי גבוה ובלתי ריאלי נעוץ בכך שחלק מהנתמכים אינם מדווחים על הכנסות נוספות שיש להם, ושחלק מהפקידים יודעים על העלמת הכנסות זו.

לוח 1: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 2 ילדים כשראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערכ פיחות נובמבר 1974

(הסכומים שבלוח, הוצ מהסור האחרון, הם בל"י לחודש)

(7) ב	(6)	(5) ז ק י פ ר ח			(4) ב				(2)			(1) א
		הנחה בקישנות	הנחה בנן ילדים	הנחה בארנונה ב"ס יסודי	השתתפות בשכ"ד בעמידר (עמידור)	מענקים לתלמידי ב"ס יסודי ועל יסודי	המיכת סעד	קופות גמל	ביטוח רפואי	טביטוח לאומי	מס הכנסה + מלווה מלחמה	
110	1,096	15	89	31	85	10	434	20	35	13	-	500
111	1,086	12	89	24	85	10	346	24	40	16	-	600
113	1,075	10	84	20	85	10	258	28	44	20	-	700
115	1,062	7	80	14	85	10	167	32	46	23	-	800
110	1,047	4	74	8	85	10	76	36	48	26	-	900
42	1,037	-	74	-	85	10	-	40	50	30	12	1,000
59	1,095	-	70	-	85	10	-	44	51	33	42	1,100
111	1,136	-	70	-	85	-	-	48	53	36	82	1,200
45	1,125	-	-	-	85	-	-	52	58	40	110	1,300
69	1,180	-	-	-	64	-	-	56	55	43	130	1,400
52	1,211	-	-	-	42	-	-	60	56	46	169	1,500
84	1,259	-	-	-	42	-	-	80	56	50	197	1,600
45	1,275	-	-	-	-	-	-	85	56	53	231	1,700
46	1,330	-	-	-	-	-	-	90	56	56	268	1,800
52	1,384	-	-	-	-	-	-	95	56	59	306	1,900
	1,432	-	-	-	-	-	-	100	56	63	349	2,000

(א) שכר לחודש + קצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).

(ב) כמבלה זו חסרה עמורה (3) שהיא עמודת ממ"י + קי"ץ כמבלאות האחרות; משפחות עם 2 ילדים אינן זכאיות לממ"י + קי"ץ.

$$(ג) \{ [(1)_{i+1} - (6)_{i+1}] / (1)_{i+1} - (1)_{i+1} \} \cdot 100 = (7)$$

כאשר i הולך מקבוצת הכנסה של 500 ל"י לחודש עד לקבוצת הכנסה של 2,000 ל"י לחודש.

בצורת הנחות בחשלושים שונים מהן זכאית המשפחה להנות ברמות הכנסה שונות. סכומי התמיכות שבלוח הם אלה שהיו בפועל באוקטובר 1974 לפני הצעדים שנקטו על מנת לפצות שכבות נתמכות, בגלל ההתייקרויות שנבעו מן הפיחות ומקיצוץ הסובסידיות, ולפני תוספת היוקר של ינואר 1975.

טור (1) בטבלה מראה את השכר החודשי כולל קיצבת ילדי עובדים עבור שני ילדים ראשונים. בטור (2) מופיעים ניכויים הכוללים מס הכנסה, מלווה מלחמה, דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח רפואי (מס אחיד) וניכויים לקופות גמל. טור (3) אינו מופיע בלוח זה, שכן הוא מהווה את עמודת ממ"י, ממנה אך משפחה זו זכאית להנות. טור (4) כולל את תמיכות משרד הסעד המתאימות לכל רמת הכנסה. טור (5) מראה את סכומי ההנחות הניתנות ע"י משרד החינוך. בטור (6) מופיעה הכנסתה הנקיה של המשפחה, במידה והיא מקבלת את כל התמיכות והזקיפות שאנו מכלילים בדיון זה, שהיא זכאית להם. (עבור אופן החישוב המדויק של הסכומים בלוחות, ראה נספח 1.) טור (7) בלוח מחשב את שיעור המס השולי עבור מעבר בין כל שתי רמות הכנסה שבטור (1). (לשם הבנת טור זה ראה את ההסבר לחישובו בנספח מס' 1 וכך הערה מס. 1, עמ' 1).

הכנסתה הנקיה של משפחה עם שכר של 500 ל"י הגיעה ערב הפיחות ל- 1,096 ל"י. אילו היתה מגדילה את שכרה ברוטו ב- 100 ל"י, היתה הכנסתה הנקיה יורדת ב- 10 ל"י ומגיעה ל- 1,086 ל"י בלבד. משפחה זו משלמת אם כך מס שולי בשיעור של 110 אחוז (עמודה (7)); מצב זה נבע, ראשית מן המיסוי של 100% על השכר נטו שנקבע ע"י משרד

(9) בעבודה זו יש הערכת חסר לסכום ההכנסות המועבר למשפחות נזקקות. לדוגמא: לא נכללו בזקיפות ערך השירותים של מוצרים ברי-קיימא שניתנים ע"י משרד הסעד, וכך לא ניסינו לאמוד את התמיכות הניתנות ע"י הרשויות המקומיות (תמיכות אלו אינן זהות בכל הארץ). כמו כן, לא נכללו החשלושים של משרד הסעד לקופת חולים ולביטוח לאומי עבור משפחות שאין להן כל הכנסה. גם את הסובסידיה לשיכון הניתנת לזוגות צעירים ולמשפחות מרובות ילדים לא לקחנו בחשבון. ועוד, משפחה עם שני ילדים שהאחד הולך לגן והאחר לבי"ס תיכון. נהנית מתמיכות גדולות יותר בהשוואה למשפחה עם שני ילדים קטנים אותה הדגמנו בלוחות שלנו.

ההערכות לתשלומי העברה בכל רמת שכר נאמדו כמיטב אפשרויותינו. במשרדים אחדים מבחן ההכנסות מעורפל ולכן פתוח לשיקול דעתו של הפקיד. מצב זה מדגיש שוב את נחיצותו של משרד ממשלתי אחד אשר יקבע מבחן הכנסות יחיד וברור עם הוראות ברורות לתשלומי העברה ברמות ההכנסה השונות.

הסעד (שכרה ברוטו של המשפחה עלה ב- 100 ל"י, מיסיה עלו ב- 12 אחוז, כלומר, שכרה נטו של המשפחה עלה ב- 88 ל"י, וזהו אף הסכום בו הקטינן משרד הסעה את התמיכה הניתנת למשפחה); שנית, מפסידה משפחה ברמת הכנסה זו 10 ל"י נוספות כתוצאה מירידה בהנחה בארוחות בבי"ס יסודי (7 ל"י) ובהנחה בקייטנות (3 ל"י).

במקרה פרטי זה, ירידת ההכנסה הנקיה מתוכניות תמיכה אחרות לא העלתה את שיעור המס השולי באופן משמעותי מעל 100 האחוזים שהוטל ע"י משרד הסעד.

שיעור המס השולי הגבוה איננו נובע בלעדית מן המיסוי של 100% המנטל ע"י משרד הסעד על מקבלי התמיכות. אם משפחה בעלת שכר של 1,200 ל"י, אשר נמצאה באוקטובר מעל לגבול המזכה אותה בתמיכת סעד, ועל כן לא היתה כפופה למיסוי הסעד של 100%, היתה מעלה את שכרה ב- 100 ל"י, היתה הכנסתה הנקיה יורדת ב- 1.1 ל"י, משמע היה עליה לעמוד בפני מס שולי של 111 אחוז, שהוא הפעם תוצאה של עליה במיסים, בד בבד עם הפסד ההנחה בתשלום לגן הילדים.

קבלת תמיכות ממספר תוכניות העלה את שיעור המס השולי מעבר לשיעור שנגרם ע"י משרד הסעד וגרמו בו בזמן גם להגדלת הטווח של שיעורי מס שולי גבוהים גם אל רמות הכנסה שהן מעבר לאלו המקנות זכאות לתמיכת סעד.

בנוסף לכך, ההכנסה הבסיסית המובטחת למשפחה - אותה הכנסה נקיה המובטחת למשפחה גם כאשר אין לה הכנסות משכר - עולה אף היא עקב קיומם מספר רב של תוכניות תמיכה.

ההכנסה המובטחת למשפחה עם שני ילדים וללא הכנסה משכר, הגיעה ערב הפיחות ל- 955 ל"י. מתוך סכום זה תמיכת הסעד בלבד היתה 71.1 ל"י.

תופעה נוספת שריבוי התמיכות גרם להיווצרותה: משפחה שראש משפחתה עובד, ושאיננה זכאית לתמיכת סעד ולמרבית ההנחות והזקיפות; חייבת להגיע לשכר של 1,100 ל"י בטרם תשתווה הכנסתה הנקיה לזו של משפחה המשתכרת 500 ל"י בלבד והזכאית לתמיכות ממספר תוכניות.

השרטוט בעמוד הבא מדגים את הקשר שבין המשכורת ברוטו של המשפחה להכנסה הנקיה שלה, ברמות שונות של שכר.

שרטוט זה חוזר ומתאר בצורה דיאגרמטית את מה שניתן לראות מתוך לוח מס' 1.

קו (א) מראה את הקשר בין המשכורת ברוטו (טור (1) בלוח מס' 1) לבין ההכנסה הנקיה, כאשר ההכנסה הנקיה היא הכנסת המשפחה המתקבלת אחרי הורדת המיסים והוספת כל התמיכות להן היא זכאית, אם בצורה של תשלומים כספיים ואם בצורת הנחות (טור (6) בלוח מס' 1).

קו (ב) מראה את הקשר בין המשכורת ברוטו (טור (1) בלוח מס' 1) לבין ההכנסה הנקיה לה היתה זכאית המשפחה אילו נהנתה מקיצבת ילדים מן הביטוח הלאומי ותמיכת סעד בלבד (שווה לטור (1) פחות טור (2) ועוד העמודה הראשונה של טור (4) בלוח מס' 1), שהן שתי התמיכות הבסיסיות.

מתוך הדיאגרמה ניתן לראות ביתר בירור מה שראינו קודם מתוך הלוח.

קיום מספר רב של תכניות מגדיל את ההכנסה הסופית המובטחת למשפחה המשתכרת 500 ל"י לחודש מ- 866 ל"י (אותם היתה מקבלת אילו נהנתה מהתמיכות הבסיסיות בלבד) ל- 1,096 ל"י לחודש (2 נקודות החיתוך של קוים א' ו-ב' עם הציר האנכי של מערכת הצירים).

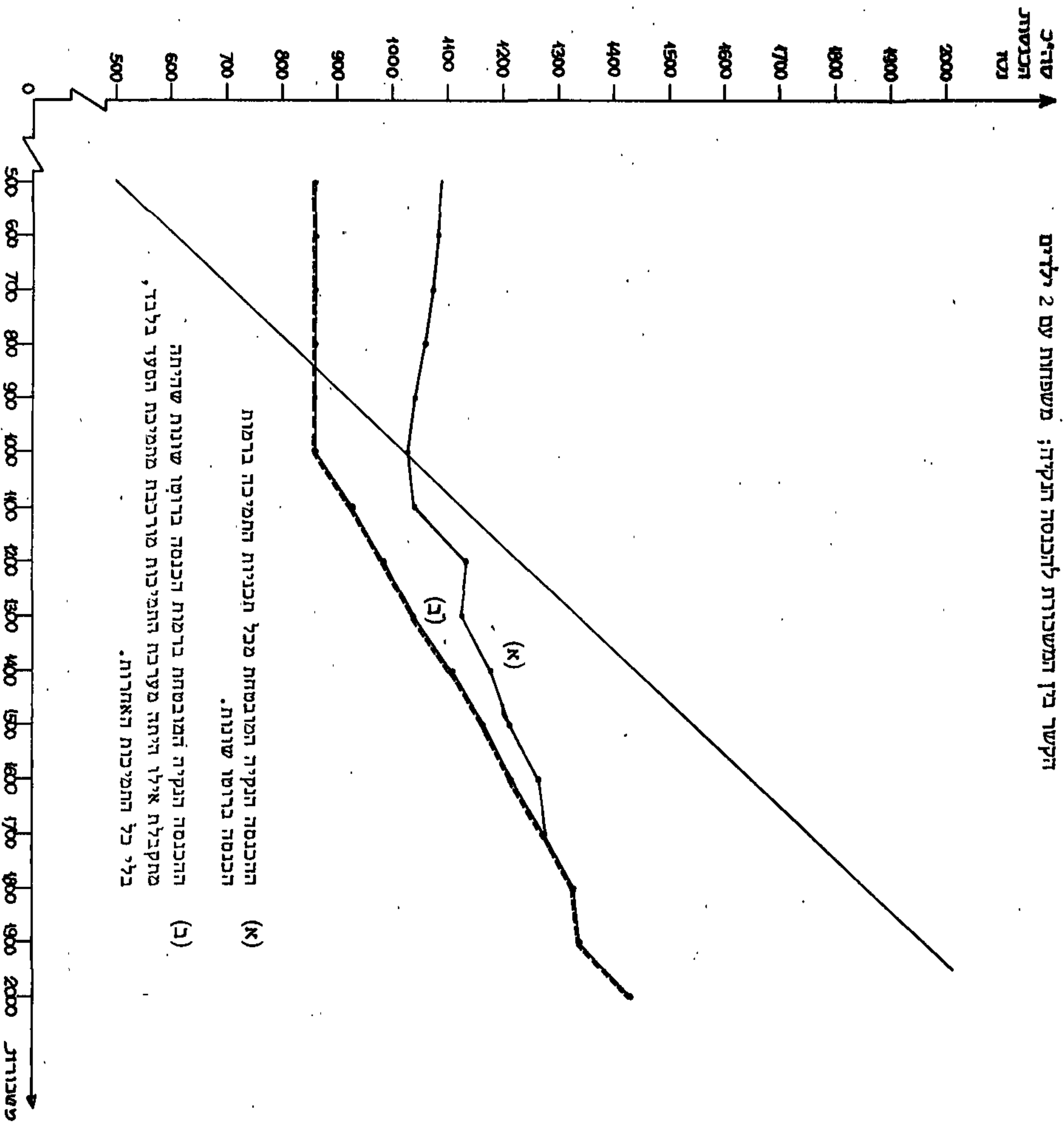
קיום מספר רב של תכניות מגדיל את המיסים השוליים העומדים בפני המשפחה אם ברצונה להרחיב את עבודתה.

ניתן לראות כי אילו נהנו מהתמיכות הבסיסיות בלבד היו המשפחות המשתכרות בין 500 ל- 1,000 ל"י ברוטו משלמות מס שולי של 100% "בלבד", דבר זה ניתן לראות מתוך שקו (ב) בתחום שבין שתי הכנסות אלו, הוא ישר ומקביל לציר האופקי של מערכת הצירים.

ניתן לראות כי בטווח משכורות זה הוספת תמיכות ממקורות נוספים מגדילה את המס השולי, והוא עולה על 100%. זאת רואים מתוך שקו (א) בטווח משכורות זה הוא בעל שיפוע שלילי.

השפעת קיום תכניות תמיכה נוספות מעבר לשתיים הבסיסיות, לא רק שגורמת למיסים שוליים העולים על 100%, היא גם מרחיבה את התחום בו משולמים מיסים שוליים גבוהים ומעלה אותו כלפי מעלה בהתפלגות ההכנסות.

דקטר בן המשכורת להכנסה הנקיה: משפחות עם 2 ילדים



(א) ההכנסה הנקיה המובטחת מכל תכניות החמיכה ברמות הכנסה ברוטו שונות.

(ב) ההכנסה הנקיה המובטחת ברמות הכנסה ברוטו שונות שהיתה מתקבלת אילו היתה מערכת החמיכות מורכבת מהמיכס הסעד בלבד, בלי כל המיכוס האחרות.

החל משכר של 1,000 ל"י לא זכאיות המשפחות לתמיכה סעד והמיסים השוליים, המבוטאים בשיפוע קו (ב), מבטאים לכן את המס המוטל על הכנסת המשפחה בשוליים בעקבות גידולים בתשלומים למס הכנסה; ביטוח לאומי ולקופות הגמל. העובדה ששיפוע הקו קטן משיפוע קו ה-45⁰ (המציין מס שולי של 0%), מעידה כי מיסים אלה גדולים מ-0. אולם, שוב ניתן לראות כי קיום התוכניות הנוספות מגדיל את המס השולי; שכן בטווח המשכורות שמעל 1,000 ל"י לחודש, ועד 1,700 ל"י לחודש, גדול שיפוע קו (א) מזה של קו (ב). קיום תוכניות תמיכה נוספות העלה את תחום המשכורות בו משלמים מיסים שוליים גבוהים עד לשכר של למעלה מ-1,700 ל"י לחודש (החל משכר זה אין לקיום התוכניות הנוספות השפעה על המס בשוליים וקו (א) מתלכד עם קו (ב)).

ואחרון, שרטוט 1 מראה גם את רמת השכר ברוטו שערך שהמשפחה לא מגיעה אליה, נופלת הכנסתה נטו מזו של משפחה מאותו סוג המשתכרת 500 ל"י בלבד. זאת ניתן לראות ע"י העברת קו ישר ומקביל לצירים מנקודת החיתוך של קו (א) עם הציר האנכי, הנקודה בה ישר זה יחתוך שנית את קו (א) תהיה נקודת השכר האמורה. ניתן לראות בציור כי ישר כזה יחתוך את קו (א) ברמת שכר ברוטו של כ-1,100 ל"י. כל הנקודות על קו (א) בין רמת שכר של 500 ל"י ל-1,100 ל"י לחודש, נמצאות כולן מתחת לקו ישר זה, מה שמראה שבטווח זה יש למשפחות הכנסה נקיה הנופלת מהכנסתה הנקיה של משפחה המשתכרת 500 ל"י בחודש. כאמור, רק בשכר של 1,100 ל"י משתוות ההכנסות נטו של שתי המשפחות.

ניתן לראות גם, שבקו (ב), לא קיים איזור בו למשפחה בעלת שכר גבוה יותר משל אחרת תהיה הכנסה נטו נמוכה יותר מאשר למשפחה השניה.

הלוח בעמוד הבא מראה את רמות ההכנסה הנקיה, והמיסים השוליים המתקבלים עבור משפחות עם 4, 6 ו-8 ילדים, בהשוואה לאלה עם 2 ילדים. (ראה נספח 1 עבור הלוחות המלאים של המשפחות הגדולות יותר).

עקרונית, אותה תמונה המתקבלת עבור משפחות עם 2 ילדים מצטיירת גם עבור המשפחות הזוטר גדולות - מיסים שוליים גבוהים מ-100% בטווחים אחדים של הכנסות והכנסה נקיה מובטחת ברמת שכר של 500 ל"י לחודש לאוכלוסייה הנתמכת (המוגדרת כאן באופן לא מדויק ככלל המשפחות המקבלות תמיכות גבוהות), זהה להבנסתן הנקיה של משפחות השייכות לאוכלוסיות לא נתמכות והמשתכרות בין 1,200 ל"י ל-1,450 ל"י לחודש. ההכנסה הנקיה המובטחת גדלה עם גודל המשפחה; מהכנסה נקיה של 1,096 ל"י עבור משפחה עם 2 ילדים המשתכרת 500 ל"י לחודש, ל-2,301 ל"י עבור משפחה עם 8 ילדים בעלת אותו שכר.

להכנסה מובטחת ומיסים שוליים גבוהים, בטווח כה רחב של הכנסות, השפעה ברורה על התמריצים לעבודה.

טבלא מסכמת; הכנסה נקייה ומס שוליי עבור משפחות עם ילדים שראש המשפחה עובד
 ואשתו אינה עובדת, ערב פירות נובמבר 1974

משפחות עם 8 ילדים		משפחות עם 6 ילדים		משפחות עם 4 ילדים		משפחות עם 2 ילדים		משכורת (בל"י) לחודש (א)
שיעור המס השוליי (%)	הכנסה סופית (נמו)	שיעור המס השוליי (%)	הכנסה סופית (נמו)	שיעור המס השוליי (%)	הכנסה סופית (נמו)	שיעור המס השוליי (%)	הכנסה סופית (ב) (נמו)	
100	2,301	100	2,064	100	1,674	110	1,096	500
100	2,301	100	2,064	100	1,674	111	1,086	600
100	2,301	105	2,064	123	1,674	113	1,075	700
100	2,301	100	2,059	118	1,651	115	1,062	800
100	2,301	118	2,059	118	1,633	110	1,047	900
105	2,301	118	2,041	118	1,615	110	1,037	1,000
70	2,296	99	2,023	127	1,588	42	1,095	1,100
21	2,405	102	2,022	91	1,597	59	1,136	1,200
26	2,479	8	2,022	61	1,597	111	1,125	1,300
32	2,479	48	2,114	68	1,636	45	1,125	1,400
115	2,547	24	2,166	85	1,668	69	1,180	1,400
32	2,532	69	2,242	88	1,683	52	1,211	1,500
12	2,600	108	2,273	60	1,695	84	1,259	1,600
44	2,688	59	2,265	60	1,735	45	1,275	1,700
44	2,744	44	2,306	43	1,775	46	1,330	1,800
47	2,797	44	2,362	47	1,832	52	1,384	1,900
					1,885		1,432	2,000

(א) משכורת = שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + חוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).
 (ב) הכנסה סופית (נמו) = (משכורת + קי"ע) + (מיסים) + (מס"י וקי"י"ץ) + (חוספת מעד) + (זקירות).

ההכנסה המובטחת כשלעצמה מעלה את הכנסת המשפחה וגורמת לכן לתחלופה של עבודה בפנאי, בהנחה הרגילה שפנאי הוא מוצר נורמלי, ושהמשפחה תגדיל את צריכתה ממנו ככל שתעלה הכנסתה. המיסים השוליים הגבוהים מקטינים את התמורה הכספית לשעת עבודה נוספת ומקטינים את המחיר של השימוש האלטרנטיבי בזמן, כך שגם הם גורמים למעבר מעבודה לפנאי, קיימת ספרות כלכלית רחבה על גודל ההשפעה של הכנסה מובטחת ומיסים שוליים גבוהים, הטמונים בתוכניות תמיכה, על היצע העבודה.⁽¹⁰⁾

אם טווח ההערכות השונות לגבי גודל ההשפעה רחב מכדי להסיק מסקנה חד-משמעית לגביו, יש ספק מועט בלבד שרמות ההכנסה המובטחת, והמיסים השוליים הגבוהים הקיימים היום בישראל, גורמים להקטנת היצע העבודה, אם בצורת צמצום שעות העבודה ואם בצורת יציאה מכוח העבודה, אם של המפרנס הראשי ואם של מפרנסי המשנה במשפחה.

באותו אופן, ברור שאין להתעלם מן ההשלכה שיש למיסים השוליים הגבוהים בצורה בלתי מציאותית, על התמריצים לרמות את השיטה.⁽¹¹⁾

השלכות מצב זה על החלטותיהם של קובעי המדיניות צריכות להיות ברורות.

פרק זה הציג את המבנה הבסיסי של מערכת התמיכות, כפי שהיה בערב פיחות נובמבר 1974, בהתמקדו על הבעיות המתעוררות מקיום מספר תוכניות המספקות תמיכות לאוכלוסיות חופפות. התוצאה של חפיפה כזו היא הצטברות של הכנסות מובטחות נקיות גבוהות, מיסים שוליים העולים על 100% בטווח רחב של הכנסות (על השלכות שיש להם על התמריצים

(10) ראה, למשל: Glen G. Cain and Harold W. Waits (eds), Labor Supply and Income Maintenance, (Chicago: Markham Press), 1974; Irwin Gaffinkel, Income Transfer Programs and Work Effort: A Review, "How Income Supplements Can Affect Work Behavior, Studies in Public Welfare, Paper No. 13, Subcommittee on Fiscal Policy, Joint Economic Committee (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office), February 18, 1974; and Summary Report: New Jersey Graduated Work Incentive Experiment, U.S. Department of Health, Education and Welfare, December 1973.

(11) במידה ורמאות הופכת להיות חלק מן השיטה, המספר של המשפחות המקבלות סעד הופך פחות פונקציה של קריטריונים אובייקטיביים (כמו רמת הכנסה), ויותר פונקציה של הנטייה לרמות את המערכת.

לעבודה) וכמובן מערכת מסורבלת, המזמינה טיפול בלתי הולם בזכאים, ונסיונות להערים עליה.

הפרק הבא ינתח את ההחמרה בכל הבעיות הללו, שנבעה מן הפיצויים המיוחדים שניהנו לאוכלוסיות הנתמכות בגין ההתייקרויות שחלו אחרי הפיחות.

מבנה המערכת בינואר 1975 .2

בעקבות פיחות הלירה בנובמבר 1974 וההתייקרויות שחלו בעקבותיה, הוקמה ועדה ממשלתית בכדי לבדוק מהי רמת הפיצוי שיש לתת לאוכלוסיה הנתמכת על מנת לשמור על כוח הקניה שלה. מאחר והממשלה התחייבה להגן על האוכלוסיות הנתמכות מן הירידה ברמת החיים שהיתה צפויה לאוכלוסיה העובדת, לא נותר לוועדה אלא להעריך במדויק ככל האפשר את רמת הפיצוי הנדרשת.⁽¹²⁾ מאחר וכוונת הממשלה היתה שלא לפצות מיד (ואולי לעולם לא באופן מלא) את האוכלוסיה העובדת, היה ברור שתחול תזוזה משמעותית במצבה היחסי של האוכלוסיה הנתמכת לעומת זו העובדת.

למרות שהיה ברור, כאמור, שמדיניות זו תעלה את ההכנסה המובטחת למשפחות שאין להן הכנסה מעבודה, או שיש להן הכנסה קטנה בלבד, יחסית למשפחות בעלות הכנסה מעבודה בלבד, היקף ההשפעה של גורם זה לא יכול היה להראות ללא ניתוח מבנה שיטת התמיכות כולה. באופן דומה, למרות שהיה ברור שמדיניות הממשלה תרחיב את תחום ההכנסות שבעליהן זכאים לסעד והסובלות לכן משיעור גבוה של מיסים שוליים, ותכלול רמות הכנסה גבוהות יותר וקרובות יותר לשכר הממוצע במשק, הרי שמידת התרחבות זו אינה ברורה עד שלא מסתכלים במערכת כולה ולוקחים בחשבון את השיעורים המצטברים של המס.

בלוח מס' 5 אנו מתארים את מבנה התמיכות, עבור משפחות השכירים בנות 2 הילדים בהן האשה אינה עובדת, כפי שתהיה בינואר 1975.

בטור (0) שבלוח מופיעה המשכורת של המשפחה, כפי שהיתה ערב הפיחות (זאת, על מנת להקל את ההשוואה עם לוח מס' 1). בטור (1) מופיעה המשכורת החדשה של המשפחה שכוללת הפעם את תוספת היוקר של 30% (עד גג של 300 ל"י) וכן עליה של 36 ל"י בקיצבת ילדי עובדים. המיסים והניכויים בטור (2) חושבו בהתאם להכנסה החדשה. (בטור (3) שאינו

(12) המלצות הוועדה ביחס למשפחות עם ילדים היתה לתת לאלה מהן, שהן נתמכות סעד, פיצוי מלא של 24% על ההתייקרויות, עד הילד השלישי, ומן הילד השלישי ואילך להעלות (לכל האוכלוסיה) את קיצבאות הביטוח הלאומי ב- 50 ל"י לילד. מאוחר יותר הוסכם ע"י הממשלה וההסתדרות להעלות גם את קיצבת ילדי עובדים ב- 18 ל"י לילד.

לוח 5: שיעור דמי השוואה עבור משפחות עם 2 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
(המסומנים שבגלוח, חוץ מהמסור האחרון, הם בל"י לחודש)

(ד) (7)	(6)	(5) ז ק י פ ת				(4) ת		(2) נ י כ ו י י מ						(1) (ב)	(0) (א)
		הנהגה בקיסנות	הנהגה בגן ילדים	הנהגה בארוחות ב"י יסודי	השקמה בשכ"ד בעמידה (עמידה)	מענקים להלכידי ב"י יסודי	המיכה סעד	קופות גמל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי	כס המנסה + מלווה מלחמה	(0) + תוספת הדיקור + תוספת לקייס	משכורת אקסטר		
109	1,433	12	89	24	85	10	704	23	40	15	-	587	500		
112	1,422	10	84	20	85	10	604	28	44	19	-	700	600		
113	1,409	7	80	14	85	10	501	33	46	22	-	813	700		
111	1,394	4	74	8	85	10	399	37	49	26	-	926	800		
103	1,382	-	74	-	85	10	299	42	51	30	1	1,038	900		
163	1,378	-	70	-	85	10	209	46	52	34	17	1,153	1,000		
100	1,308	-	-	-	85	10	151	51	53	37	62	1,265	1,100		
100	1,308	-	-	-	85	10	77	55	55	41	92	1,379	1,200		
53	1,308	-	-	-	85	10	2	60	56	45	120	1,492	1,300		
30	1,362	-	-	-	85	-	-	80	56	49	145	1,607	1,400		
38	1,439	-	-	-	85	-	-	86	56	52	174	1,722	1,500		
53	1,510	-	-	-	85	-	-	92	56	56	208	1,837	1,600		
75	1,566	-	-	-	85	-	-	98	56	60	260	1,955	1,700		
58	1,597	-	-	-	64	-	-	104	56	64	325	2,082	1,800		
83	1,649	-	-	-	64	-	-	110	56	68	387	2,206	1,900		
62	1,670	-	-	-	42	-	-	117	56	72	457	2,330	2,000		
62	1,710	-	-	-	42	-	-	122	56	76	514	2,436	2,100		
64	1,748	-	-	-	42	-	-	127	56	79	568	2,536	2,200		
104	1,784	-	-	-	42	-	-	132	56	83	623	2,636	2,300		
67	1,780	-	-	-	-	-	-	137	56	83	681	2,736	2,400		
	1,813	-	-	-	-	-	-	142	56	83	742	2,836	2,500		

(א) שכר לחודש + קצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י); כפי שהיה לפני פירוחה נובמבר 1974.
(ב) שכר לחודש + תוספת יוקר (תוספת הדיקור עד לא של 300 ל"י, חושבה לפי השכר הנמיסי המתאים לסור (1) + קצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (136 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).
(ג) בטבלה זו המרה עבודה (3) שהיא עבודה כ"י + קייץ בטבלאות האחרות; משפחה עם 2 ילדים אינן זכאות לכ"י ולקייץ.

(ד) $100 = (7) \cdot (1)_{i+1} - (1)_{i+1} - (6)_{i+1} - (1)_{i+1} - (6)_{i+1} - (1)_{i+1}$
כאשר: הולך במקבוצה הכנסה של 587 ל"י לחודש ועד לקבוצה הכנסה של 2,836 ל"י לחודש.

קיים בלוח זה, אך הקיים בלוחות עבור 4, 6 ו-8 ילדים, יופיעו הקיצבאות המוגדלות של הביטוח הלאומי החל מהילד השלישי). בטורים (4) ו-(5) מופיעות תמיכות הסעד וההנחות החדשות המתאימות למכסות הסעד המוגדלות.⁽¹³⁾ טור (6) מראה את ההכנסה הנקיה של המשפחה (אחרי ניכוי מיסים והוספת כל התמיכות), המתאימה להכנסה של טור (1). בטור (7) יחושבו המיסים השוליים⁽¹⁴⁾ המתאימים. (עבור הסבר מפורט יותר, ראה נספח 1).

השוואה של לוח 5 עם לוח 1 מראה את גודל השינוי בהכנסה הסופית המובטחת ברמות שונות של הכנסה ואת רמות השכר בהן קיימים שיעורי מס שולי גבוהים.

עבור משפחה עם 2 ילדים ושכר חודשי של 500 ל"י באוקטובר (או 587 ל"י בינואר 1975), ההכנסה המובטחת מגיעה ל-1,433 ל"י, עליה של 30% מעל להכנסה שהובטחה לאותה משפחה ערב הפיחות⁽¹⁵⁾. המיסים השוליים גדלו, אבל מה שחשוב יותר, המיסים השוליים הגבוהים מ-100% הוזזו למעלה בהתפלגות ההכנסות והתקרבו יותר לשכר הממוצע במשק, בהשוואה למצב ערב הפיחות.

לפני הפיחות, כפי שכבר ראינו, משפחה עם 2 ילדים והכנסה של 500 ל"י, שקבלה את כל החשלומים וההעברות להם היתה זכאית, נהנתה מהכנסה נקיה השווה לזו של משפחה שהשתכרה 1,100 ל"י ושקבלה הטבות מעטות בלבד.

ניתן לראות מתוך הלוח כי במצב החדש, אותה משפחה, עם שכר של 500 ל"י ערב הפיחות (או 587 ל"י בינואר), נהנית מהכנסה נקיה השווה לזו של משפחה ששכרה לפני הפיחות היה 1,500 ל"י (או 1,722 ל"י אחריו), הכנסה המתקרבת לשכר הממוצע במשק כפי שהיה באוקטובר 1974.

הלוח הבא מסכם את המצב שלאחר הפיחות עבור משפחות בגדלים שונים, ומראה את רמות ההכנסה הנקיה בכל רמת שכר ברוטו ואת המיסים השוליים המתאימים (ראה נספח 1 עבור הלוחות המלאים למשפחות של 4, 6 ו-8 ילדים).

(13) מכסות הסעד עלו מ-711 ל"י לחודש עבור משפחה בת 4 נפשות ערב הפיחות, ל-966 ל"י למשפחה, בינואר 1975 (הזיכוי האישי בגובה חצי מיכסת בודד עלה מ-155 ל"י ל-217 ל"י). רמות זכאות ורמות חשלומים לא השתנו עבור תכניות תמיכה של משרד החינוך.

(14) ראה הערה מספר 1, עמ' 1.

(15) בשיעור זה יש משום הערכת חסר, מאחר ותכניות תמיכה אחדות עדיין לא התאימו עצמן לשינויים.

טבלה מסכמת: הכנסה נקדה ומס שולי עבור משפחות עם ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975

משפחות עם 8 ילדים	משפחות עם 6 ילדים	משפחות עם 4 ילדים	משפחות עם 2 ילדים	משפחות עם 2 ילדים		משפחות עם 2 ילדים	משפחות עם 2 ילדים	משפחות עם 2 ילדים	משפחות עם 2 ילדים
				הכנסה סופית	הכנסה סופית				
שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)	שיעור המס השולי (%)
100	100	100	100	109	109	1,433	587	500	2,830
100	104	120	120	112	112	1,422	700	600	2,830
100	105	116	116	113	113	1,409	813	700	2,830
104	111	116	116	111	111	1,394	926	800	2,830
105	116	123	123	103	103	1,382	1,038	900	2,825
111	126	124	124	163	163	1,378	1,153	1,000	2,819
140	156	148	148	100	100	1,308	1,265	1,100	2,807
30	100	67	67	100	100	1,308	1,379	1,200	2,761
46	21	51	51	53	53	1,308	1,492	1,300	2,840
8	44	65	65	30	30	1,362	1,607	1,400	2,902
118	12	59	59	38	38	1,439	1,722	1,500	3,008
8	99	68	68	53	53	1,510	1,837	1,600	2,987
61	61	70	70	75	75	1,566	1,955	1,700	3,095
47	69	56	56	58	58	1,597	2,082	1,800	3,145
70	58	60	60	83	83	1,649	2,206	1,900	3,211
95	138	76	76	62	62	1,670	2,330	2,000	3,248
48	71	76	76	62	62	1,710	2,436	2,100	3,253
82	53	58	58	64	64	1,748	2,536	2,200	3,305
38	72	78	78	104	104	1,784	2,636	2,300	3,323
69	55	59	59	67	67	1,780	2,736	2,400	3,385
						1,813	2,836	2,500	3,416

1
1
1

א) משכורת אקסטרנר = שכר חודשי + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + הוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י); לפני פירוט נובמבר 1974.

ב) משכורת ינואר = משכורת אקסטרנר + הוספת יוקר (ערך לנג של 300 ל"י) חושבה הוספת היוקר לפי השכר הנסייסי המתאים למשכורת אקסטרנר + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (136 ל"י) + הוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).

ג) הכנסה סופית (נטו) = (משכורת + קי"ע) - (מסיים) + (מכ"י וקי"ץ) + (הוספת מעד) + (זקופות).

ניתן להשוות בצורה ישירה לוח זה עם הלוח המסכם (עמ' 13) של ערב הפיחות ולראות את ההשפעה שהיתה לשינויים שקרו לאחר הפיחות עבור כל סוג משפחה. רמות ההכנסה ברוטו, שמי שמשתכר אותן אינן הכנסתו נטו עולה על הכנסת משפחות המשתכרות 500 ל"י לחודש והמקבלות תמיכות ממקורות שונים, מגיעות ל- 1,600 ל"י עבור משפחה עם 4 ילדים, 1,450 ל"י עבור משפחה עם 6 ילדים ול- 1,300 ל"י עבור משפחה עם 8 ילדים.

אותו כיוון שינוי ברמת תמיכת הסעד ובמיסים השוליים עבור משפחות עם 2 ילדים קיים גם עבור המשפחות הגדולות יותר.

כדי לבדוק את היקף הבעיות שנתעוררו ולראות אספקט מסויים של השפעת צעדי הפיצוי שננקטו וההעלאות בתמיכות, על האוכלוסייה הנתמכת, שאלנו את עצמנו את השאלות הבאות: (א) כמה משפחות יש היום בארץ שהכנסתן הנקיה אינה עולה על הכנסתן הנקיה של משפחות בעלות אותן תכונות דמוגרפיות ושמקבלות תמיכות ממקורות שונים ובאיזה שיעור עלה מספרן מאז אוקטובר 1974. (ב) כמה משפחות מכלל האוכלוסייה בארץ נמצאות היום, במצב החדש, זכאיות לסעד על פי החוק, לעומת מספרן ערב הפיחות. (ג) כמה מתוך המשפחות הזכאיות לסעד משתכרות מעל לשכר המינימום במשק בהשוואה למספרן לפני השינויים.

במצב החדש, בערך 85,000 משפחות שכירים עירוניים עם ילדים, בעלות מפרנס יחיד, או 39% מכלל המשפחות מסוג זה, ישתכרו בינואר שכר שיתן להן הכנסה נקיה אשר אינה עולה על הכנסתה הנקיה של משפחה שמפרנסה משתכר את שכר המינימום במשק (777 ל"י בינואר) ומקבלת תמיכות ממקורות שונים. (ראה בנספח 2 את פרטי החישוב הנ"ל). מספר זה יש להשוות עם המספר של 41,500 משפחות כנ"ל, שהיה קיים ערב הפיחות, והיווה 19% מסך המשפחות של שכירים עירוניים עם ילדים שיש להן מפרנס יחיד.

הפיצוי המלא שניתן לאוכלוסייה הנתמכת והגדיל את התמיכות בשיעור גדול יותר משיעור עליית השכר במשק גרם, כמובן, לכך שמספר המשפחות הזכאיות לתמיכות השונות יגדל. על מנת לחשב בכמה גדל מספר סה"כ המשפחות הזכאיות לתמיכות, היה צורך לחשב את המספר המצטבר מכל התמיכות הקיימות. קירוב טוב למספר הזכאים (אם כי הערכת חסר שלו) יהיה מספר המשפחות הזכאיות לתמיכת סעד ממשרד הסעד בלבד וקירוב טוב למספר הנ"ל (אם כי שוב הערכת חסר שלו) יהיה מספר משפחות השכירים העירוניות עם ילדים שיש להן

מפרנס יחיד ושהן זכאיות לסעד⁽¹⁶⁾.

ערב הפיחות, כ- 26,000 משפחות שכירים עירוניות עם ילדים ומפרנס יחיד, או 12% מכלל המשפחות מסוג זה, היו זכאיות לתמיכה ממשרד הסעד, במובן זה שהכנסתן מעבודה + קי"ע, אחרי מיסים ואחרי הורדת הזיכוי האישי (השווה לחצי מכסת יחיד), היתה נמוכה ממכסת הסעד.

משפחה עם שני ילדים ששכרה (כולל קי"ע) עלה ערב הפיחות על 1,000 ל"י לחודש (לוח 1), לא היתה זכאית לסעד.

החל מינואר, בעקבות השינויים בתמיכות, אותה משפחה תהיה זכאית לסעד כל עוד שכרה (כפי שהיה לפני תוספת היוקר והעלאת קיצבת ילדי עובדים) לא עלה על 1,300 ל"י (לוח 2). סך של 48,000 משפחות עירוניות עם ילדים ובעלות מפרנס יחיד, או 22% מכלל המשפחות מסוג זה יהיו זכאיות עכשיו לתמיכה ממשרד הסעד⁽¹⁷⁾.

מספר המשפחות הזכאיות לסעד (בסוג זה של משפחות בלבד) עלה בכ- 22,000 או בכ- 85%.

המקור לעליה זו במספר הזכאים לסעד ניתן להימצא בשינוי שחל על פני זמן בקשר שבין שכר המינימום והשכר הממוצע במשק, לבין ההכנסה הקובעת של משרד הסעד (השווה לאותה הכנסה ברוטו אשר כל זמן שמשפחה משתכרת פחות ממנה היא עדיין זכאית לסעד)⁽¹⁸⁾.

(16) קבוצה זו מהווה את מרביתה של האוכלוסייה הזכאית לתמיכות ממשרד הסעד. היא אינה כוללת: משפחות עם ילדים, שאינן עירוניות (המתגוררות ביישובים עם פחות מ- 2,000 נפש), משפחות (עירוניות ולא עירוניות) ללא ילדים, משפחות עם ילדים שהנשים בהן עובדות, ומשפחות של עצמאים. כמו כן, אין היא כוללת את כל הזכאים לסעד שאין להם כל הכנסות.

(17) אין פירוש הדבר שכל המשפחות הללו הן מקבלות סעד בפועל, אנו מחשבים את מספר המשפחות הזכאיות לכך על פי החוק.

(18) המשפחה תהיה זכאית לסעד כל זמן שהכנסתה ברוטו אינה עולה על מכסת הסעד + הזיכוי האישי + המיסים שהיא משלמת (כולל מס אחיד וביטוח רפואי). צירוף 3 הסכומים הנ"ל מהווה גם את ההכנסה המובטחת ברוטו למשפחה, שכן משרד הסעד ישלים את הכנסת המשפחה מעבודה לסכום זה.

הלוח הבא מראה את הקשר הזה עבור מספר נקודות על פני זמן. נקודות הזמן שנבחרו היו אותן נקודות שבין אפריל 1972 לינואר 1975 בהן חלו שינויים ברמת מכסות הסעד או ברמת שכר המינימום במשק.

טור (7) בלוח מראה את היחס בין ההכנסה הקובעת (ההכנסה שמעליה לא זכאים לתמיכת סעד). (טור 6), לשכר המינימום (טור 4) ⁽¹⁹⁾.

טור (8) מראה את היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר הממוצע למשרת שכיה.

טור (9) מראה את היחס שבין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק ⁽²⁰⁾.

מתוך טור (7) ניתן לראות כי קיימת על פני זמן מגמה של הגדלת היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק, כלומר, קיימת על פני זמן מגמה של הגדלת ההכנסה הקובעת בשיעור גדול יותר מהגדלת שכר המינימום. שלושה גורמים היו ביסוד השינוי על פני זמן של הקשר שבין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק. במאי 1973 החל משרד הסעד להוריד מהכנסת המשפחה (לצורך חישוב ההשלמה לה היא זכאית), בנוסף לזיכוי האישי, את מיסי ההכנסה אותם היא משלמת. עד לתאריך זה נעשתה ההשלמה להכנסה המובטחת מן ההכנסה ברוטו של המשפחה (מה שגרם למס שולי של למעלה מ-100%). באותו תאריך הועלה גם הזיכוי האישי מסכום קבוע של 35 ל"י לחודש והוצמד לחצי מכסת יחיד. ושלישית ואחרונה, מכסות הסעד עצמן הועלו בשיעורים גבוהים יותר מאלה שבהם עלה שכר המינימום (ביולי 1973 ב-27% לעומת 10% בשכר המינימום, ולאחר פיחות נובמבר ב-40% לעומת כ-13% בהם עלה שכר המינימום). לפני יולי 1973 הועלו מכסות הסעד באותה פרופורציה בה עלה שכר המינימום ⁽²¹⁾.

(19) ההכנסה הקובעת ושכר המינימום (טורים 6 ו-4) מופיעים במונחי נטו, אחרי שהורדו מן ההכנסות ברוטו מיסי ההכנסה והתשלום לביטוח לאומי.

(20) יש לשים לב ששכר המינימום וההכנסה הקובעת הם במונחי נטו ואילו השכר הממוצע הוא במונחי ברוטו. אילו היה השכר הממוצע מחושב אף הוא במונחי נטו היו היחסים שבטורים 8 ו-9 גבוהים יותר.

(21) לפני ההחלטה ביולי 1973 להעלות את מכסות הסעד ביותר מן העליה בשכר המינימום במשק, הביא המוסד לביטוח לאומי לתשומת ליבו של משרד הסעד את בעיית התמריץ השלילי לעבודה העלולה להתעורר. למרות זאת החליט משרד הסעד להעלות את מכסות הסעד באותו אחוז בו העלה המוסד לביטוח לאומי את הפנסיות וההטבות הסוציאליות לזקנים. האספקטים של חוסר תמריציות לעבודה אצל האחרונים חלשים יותר בהשוואה לאלה אצל אוכלוסיית הסעד.

שירי החיס על פני זמן בין השכר במשק להכנסה הקורבעת, עבור משפחה עם 2 ילדים

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	שכר מוצע למשרת שכיר	שכר מינימום במשק	שכר מינימום + קי"ע + קי"ע לא עובדת (שכר מינימום בדרוט)	שכר מינימום + קי"ע + קי"ע לא עובדת - מיסים (שכר מינימום נטו)	מסדה סעד	הכנסה הקורבעת + נטו	(6)/(4)	(6)/(1)	(2)/(1)
אפריל 1972	857	375	420	406	320	339	0.84	0.40	0.44
אוקטובר 1972	925	375	425	411	320	339	0.82	0.37	0.41
אפריל 1973	1,053	425	475	459	413	430	0.94	0.41	0.40
אוגוסט 1973	1,211	450	500	483	438	523	1.08	0.43	0.37
נובמבר 1973	1,210	450	532	515	462	552	1.07	0.46	0.37
ינואר 1974	1,273	485	567	549	500	600	1.09	0.47	0.38
פברואר 1974	1,327	500	602	583	560	667	1.14	0.50	0.38
אפריל 1974	1,373	625	727	706	560	667	0.94	0.49	0.46
יולי 1974	1,596	687	797	774	711	866	1.12	0.54	0.43
ינואר 1975	1,907	777	923	897	996	1,213	1.35	0.61	0.41

* מי שמשתכר נטו (שכר בדרוט + קי"ע + 10 ל"י - מיסים) נהנה להכנסה של שור זה זכאי לסעד, ומקבל השלכה עד להכנסה הקורבעת הנ"ל.

ניתן לראות כי באפריל 1972 עמד יחס זה על 0.84, כלומר, מי שהשתכר אז את שכר המינימום במשק לא היה זכאי לסעד. מאוקטובר 1972 ועד אוגוסט 1973 שומר עדיין שכר המינימום על מקבליו מלהיות מקרי סעד. ערב המלחמה, באוגוסט 1973, ניתן להבחין בתפנית חדה; היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום מתהפך והוא גבוה מ-1, כלומר, ההכנסה שמי שמשכר מתחתיה זכאי לתמיכת סעד גבוהה משכר המינימום, ומכאן שכל המשתכרים את שכר המינימום, למרות שעובדים במשרה מלאה ומקבלים תמיכה עבור ילדיהם מן המוסד לביטוח לאומי, עשויים להיהפך למקרי סעד. מגמה זו הולכת ונמשכת, להוציא תקופת זמן קצרה שבין אפריל ליולי 1974⁽²²⁾ ומתחזקת אחרי המלחמה ומגיעה לשיאה היום, בינואר 1975, כאשר היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום מגיע ל-1.35, כלומר, במקרה זה מי שמשכר את שכר המינימום ומקבל סעד, הכנסתו הסופית הנקיה גבוהה פי 1.35 מהכנסתו נטו לפני תמיכת הסעד.

בד בבד עם מגמת העליה ביחס שבין מכסות הסעד לשכר המינימום, אנו רואים בטור (8) מגמת עליה דומה ביחס שבין ההכנסה הקובעת לשכר הממוצע במשק. ההכנסה הקובעת או ההכנסה שכל הנמצאים מתחתיה זכאים לסעד, הולכת ומתקרבת לשכר הממוצע במשק.

משמעותה של התקרבות זו לשכר הממוצע היא שוב, ששיעור הזכאים לסעד מתוך כלל האוכלוסייה העובדת הולך וגדל ושתמיכת הסעד אותה הם מקבלים (מאחר והם מקבלים השלמת הכנסה עד גובה ההכנסה הקובעת נטו) הולכת ומתקרבת לשכר הממוצע במשק.

מאחר וכל הנמצאים מתחת להכנסה הקובעת זכאים להשלמת הכנסה ממשרד הסעד, וכולם זכאים להשלמתה לאותו גובה הכנסה נקיה, איך במצב דברים זה משום עידוד ותמריץ לכל הנמצאים מתחת להכנסה הקובעת להרחיב את עבודתם ושלא לצמצם אותה אפילו.

מתוך טור (9) בלוח ניתן לראות תופעה נוספת; היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק איננו קבוע והוא הולך וקטן בצורה משמעותית מאז אפריל 1974. שתי תוספות היוקר האחרונות, ביולי 1974 ובינואר 1975, קיפחו את משתכרי שכר המינימום לעומת הממוצע באוכלוסייה. קיפוח זה גורם לכך שחלק הולך וגדל מתוך הזכאים לסעד יהיה משפחות שמפרנסיהן

(22) המצב בפרק זמן קצר זה הוא יוצא דופן ולא משמעותי במגמה הכללית, הוא נבע מכך שהשינוי במכסות הסעד פיגר בחודשיים ימים אחרי השינוי שחל באפריל בשכר המינימום. כפי שניתן לראות, חזרו המכסות ו"תיקנו" מצב זמני זה ע"י קפיצה גדולה ביולי.

עובדים עבודה מלאה ומשתכרים למעלה משכר המינימום במשק.

מתוך חישובינו (ראה נספח 2) קיבלנו, שאם באוקטובר 1974 היו במשק כ- 13,500 משפחות שכירים עירוניות עם ילדים בעלות מפרנס יחיד שהיו זכאיות לסעד, למרות שהשתכרו מעל לשכר המינימום במשק, והן היוו 52% מכלל המשפחות הזכאיות. מסוג זה, הרי שמספרם בינואר 1975 עלה לכ- 29,500 (יותר מפי שניים) והם מהווים עכשיו 62% מתוכן.

אילו היה שכר המינימום במשק עולה באותו יחס בו עלה השכר הממוצע, והיה מגיע ל- 865 ל"י (במקום ל- 777 ל"י), היה שיעור הזכאים לסעד נשאר אותו שיעור; מאחר ועדיין כל המשתכר את שכר המינימום היה זכאי לסעד, אבל כמובן שהתמיכה לה היו זכאים היתה אז קטנה הרבה יותר ועבור חלק גדול מהם היתה זניחה. לעומת זאת, אילו העלו את שכר המינימום ברוטו בשיעור גבוה מזה שבו עלה השכר הממוצע במשק, ואילו העמידוהו על 1,067 ל"י והיו פוטרים אותו ממיסי הכנסה, כי אז לא היה מי שמשתכר את שכר המינימום במשק זכאי לסעד, ונתמכי הסעד היו כולם מקרים שאינם מסוגלים לעבודה מלאה.

לפתרון בעית המספר הרב של הזכאים דרך העלאת שכר המינימום יש חסרונות מצד ההשלכות שיש לו על הכמות המבוקשת לעבודה במשק.

העלאה של שכר המינימום עשויה לגרום לאבטלה של השכבות המשתכרות שכר נמוך (ששיעורה תלוי בגמישויות הביקוש וההיצע לעבודה) ולניצול לא מלא ולא יעיל של כוח האדם במשק.

פתרון אחר למספר הרב של הזכאים עשוי להיות הורדה של מכסת הסעד, אבל אם מכסת הסעד היא ההכנסה המינימלית שבלעדיה אין קיום למשפחה, ניתן להקטין את ההכנסה הקובעת ע"י ביטול, או הקטנה של הזיכוי האישי בו מזכים את הכנסת המשפחה במידה ויש לה הכנסה משכר.

הזיכוי האישי (אותו מנכים מהכנסתה הנקיה של המשפחה לצורך חישוב הכנסתה הנחשבת) עומד היום על חצי מכסת בודד, וצמוד לכן לשינוי במכסות הסעד. אילו הצמידו זיכוי זה לשכר הממוצע במשק, הרי שעליה במכסות הסעד שאינה קשורה לעליה בשכר הממוצע במשק (כמו העליה האחרונה בהן בשיעור של 24% מעבר לעליית השכר במשק), לא תעלה את הזיכוי באותו שיעור. הזיכוי האישי אותו מקבל העובד בגין עבודתו, צריך להיות צמוד (אם בכלל) לשכר במשק, ולא למכסות הסעד בו.

יתכן ופתרון אופטימלי לבעיה עשוי להימצא על ידי שילוב שני האמצעים וצריך להתבטא הן בהעלאת שכר המינימום והן בהורדת ההכנסה הקובעת ע"י הורדת הזיכוי האישי.

כדי להדגים את האמור בלוח ולהראות שמגמת הבעיות שהתעוררו הולכת ומתחזקת עם הזמן, בנינו את לוח התמיכות עבור משפחה עם 2 ילדים (בעמ' הבא), כפי שהיו באפריל 1974, לפני תוספת היוקר של יולי. ניתן לראות שלמרות שאותה תמונה כללית מצטיירת כבר אז, הרי שבאפריל 1974 היא היתה פחות קיצונית לא רק מזו של ינואר 1975 אלא אף מזו של דצמבר 1974.

אם בינואר 1975 היו משפחות בנות 2 ילדים זכאיות לסעד עד הכנסה של 1,300 ל"י לחודש (במונחי שכר של ערב הפיחות) ובערב הפיחות היו זכאיות רק עד שכר של 900 ל"י לחודש, הרי שבאפריל 1974 פסקה זכאותם ב-800 ל"י לחודש (במונחי שכר של ערב הפיחות).

אם בינואר תהיה הכנסתה הנקיה של המשפחה שווה לזו שיש למשפחה נתמכת המשתכרת 500 ל"י לחודש (במונחי אוקטובר 1974) רק משתגיע הכנסתה ל-1,500 ל"י (במונחי אוקטובר 1974); ובאוקטובר 1974 (ערב הפיחות) היתה הכנסה זו 1,100 ל"י, הרי שבאפריל 1974 קרה הדבר כבר בשכר של 800 ל"י לחודש.

אם בינואר 1975 השתרע טווח המיסים השוליים הגבוהים עד רמת שכר של 1,300 ל"י בחודש (במונחי אוקטובר 1974) ובאוקטובר 1974 השתרע הטווח עד הכנסה של 1,000 ל"י, הרי שבאפריל נעצר המס השולי העולה על 100% כבר ב-800 ל"י בחודש (במונחי אוקטובר).

מכאן ניתן להסיק שבזמן האחרון (מאז תוספת היוקר של יולי 1974) הלכו המגמות המוזכרות בעבודה והחמירו בצורה חריפה יחסית למצב שהיה קיים בשנים 1972, 1973 ובתחילת 1974.

לסיכום, ההשפעה המלאה של השינויים ברמת התמיכות הנובעים מן הפיצוי עבור ההתייקרויות היא להעלות את ההכנסה הנקיה העומדת לרשות משפחות נתמכות בעלות שכר נמוך לרמתה של ההכנסה הנקיה העומדת לרשות כל מי שמשתכר לא הרבה פחות מן השכר הממוצע במשק. יתירה מזאת, משפחות בעלות שכר המתקרב אל השכר הממוצע במשק, תהיינה נתונות למיסים שוליים העולים על 100%. למצב זה יש השלכות חזקות וברורות על כמות העבודה שחלק משמעותי של האוכלוסיה העובדת יהיה מוכן לספק. התקבולים

לוח 9: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם שני ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, אפריל 1974
(המכונים שבלוח, חוץ מהמסד האחרון, הם בל"י לחודש)

(2) (א)	(2) (ב)	(3) ג י י י י י י						(4) תמיכות משרד המסד				(5) ז ק י פ ר ת			(6) הכנסה מרפיה (נטו) [(2)-(3)+(4)+(5)]	(7) (ג) שיעור המס השולי (%)	
		מס הכנסה + מלוחה מלוחה	ביטוח לאומי	ביטוח רפואי	קופות גמל	המייכה מעד	השתתפות בשכ"ד בעפ"ד (עמ"גור)	הנחה בארזותם בי"ס יסודי	הנחה בגל ילדים	הנחה בקייטנות	הנחה בקייטנות						
500	457	-	12	33	18	273	75	18	75	75	60	75	18	75	9	844	115
600	548	-	15	38	22	194	75	22	194	75	69	75	13	75	6	830	116
700	639	-	18	43	26	115	75	26	115	75	64	75	6	75	3	815	113
800	730	-	21	45	29	32	75	29	32	75	60	75	1	75	-	803	47
900	821	-	25	47	33	-	75	33	-	75	60	75	-	75	-	851	29
1,000	912	13	28	48	36	-	75	36	-	75	54	75	-	75	-	916	62
1,100	1,003	41	31	50	40	-	56	40	-	56	54	56	-	56	-	951	69
1,200	1,094	73	34	51	44	-	37	44	-	37	50	37	-	37	-	979	64
1,300	1,184	88	36	52	47	-	-	47	-	-	50	-	-	-	-	1,011	91
1,400	1,274	112	39	53	51	-	-	51	-	-	-	-	-	-	-	1,019	36
1,500	1,364	136	42	54	55	-	-	55	-	-	-	-	-	-	-	1,077	38
1,600	1,453	163	45	55	58	-	-	58	-	-	-	-	-	-	-	1,132	45
1,700	1,540	194	48	56	62	-	-	62	-	-	-	-	-	-	-	1,180	46
1,800	1,623	226	51	56	65	-	-	65	-	-	-	-	-	-	-	1,225	45
1,900	1,706	258	53	56	68	-	-	68	-	-	-	-	-	-	-	1,271	49
2,000	1,788	291	56	56	72	-	-	72	-	-	-	-	-	-	-	1,313	-

(א) שכר לחודש + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י) באוקטובר 1974. משכורת אפריל הנתאיבה לפי משכורת המקבילה באוקטובר, כלומר משכורת אוקטובר מינוס תוספת היוקד של יולי (על שכר היסוד של אפריל), מינוס 8 ל"י שנוספו לקי"ע ביולי.

(ג) $100 = (7) : [(2)_{i+1} - (2)_i] / [(2)_i - (6)_i] - (6)_{i+1} - (2)_{i+1}$ כאשר i הולך מקבוצת הכנסה של 457 ל"י לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 1,788 ל"י לחודש.

הכספיים מעבודה מוקטנים באופן משמעותי, ובכך אף התמריץ לספק עבודה לשוק.

הבעיה האחרונה, המתעוררת מקיום מספר רב של תכניות תמיכה, חמורה במיוחד בתקופות של שינוי מהיר, כמו בהווה⁽²³⁾. כאשר יש מספר רב של תמיכות הניתנות ממקורות שונים, יש צורך לדאוג לתיאום ביניהן.

בהעדר תיאום כזה, קיימת אפשרות שההשפעה הרצויה של תכנית אחת, תתבטל ע"י התכניות האחרות. בתקופה של שינויים, אם ברמות התמיכה של תכניות ואם ברמת השכר במשק, חשוב במיוחד שכל חלקי המערכת (כולל מערכת המיסים) יהיו מתואמים ביניהם וישתנו בו זמנית.

דוגמא לעיוותים הנגרמים כאשר תכנית תמיכה אחת אינה מתקנת את עצמה עם שינוי בתכניות אחרות, ניתן לראות בשיטת המיסים העירוניים בירושלים.

הלוח הבא מראה (עבור משפחות בנות 2, 4, 6 ו-8 ילדים) את ההכנסה המכסימלית ברוטו שעדיין מזכה אותן בהנחות במיסים העירוניים. הסכומים המצויינים בלוח היו אלה שהיו אפקטיביים במשך כל שנת 1974⁽²⁴⁾.

ההכנסות המכסימליות המזכות בהנחה ממיסי עירייה בירושלים, משפחות בגדלים שונים :

הפטור	משפחות עם 2 ילדים	משפחות עם 4 ילדים	משפחות עם 6 ילדים	משפחות עם 8 ילדים
100%	618	820	1,026	1,231
75%	659	862	1,067	1,270
50%	699	899	1,118	1,324
25%	739	953	1,163	1,360

(23) ככל שקצב האינפלציה מהיר יותר, על מבנה התמיכות להשתנות לעיתים קרובות יותר, והבעיות המתעוררות בשל הצורך בתיאום ביניהן חמורות יותר.

(24) ההנחות במיסים העירוניים לא הוכנסו ללוחות שבעבודה מאחר וההכנסה לפיה ניתנות ההנחות היא הכנסה ברוטו + קיצבאות ילדים + תמיכות סעד וזו (גם עבור משפחה ששכרה 500 ל"י; השכר בו מתחילים הלוחות) תמיד גבוהה מן ההכנסה המזכה עדיין בהנחה.

משפחה בת 2 ילדים שהכנסתה היחידה הייתה מכסת הסעד של משרד הסעד (711 ל"י) הייתה זכאית באוקטובר 1974 ל- 25% הנחה במיסיה העירוניים. אותה משפחה, בינואר 1975, בגלל העלייה ברמת המכסות אינה זכאית יותר לתמיכה. יותר מזה, אותה משפחה עד יולי 1974 הייתה זכאית ל- 50% הנחה ואיבדה מחצית מהנחה זו בגלל העלאת המכסות ביולי. כדי לשוב ולאפשר למשפחה זו לזכות ב- 50% ההנחה ממנה נהנתה לפני יולי 1974, יש צורך להעלות את ההכנסה המקסימלית המותרת ב- 42%, מ- 699 ל"י ל- 996 ל"י, שהיא מכסת הסעד עבור משפחה עם שני ילדים שאין לה בינואר הכנסות מעבודה.

כדי לשוב ולהכניס את ההנחה המינימלית של 25% עבור משפחה בת 8 ילדים, בינואר, על הרשויות המקומיות להכפיל כמעט את סטנדרד השכר המקסימלי המותר.

דוגמא שניה לסוג זה של עיוותים ניחן למצוא בקשר שבין תחום ההכנסות משכר בו זכאיות המשפחות לתמיכת סעד לבין תחום ההכנסות משכר בו אין הן חייבות במסי הכנסה.

בתקופה שלפני פירות נובמבר 1974 חפפו שני תחומים אלה עבור משפחות עם 2 ילדים, המשפחה חדלה להיות זכאית לתמיכת סעד ברמת שכר שבין 900 ל- 1,000 ל"י לחודש וברמת שכר זו אף היה עליה להתחיל לשלם מיסים (לוח 1).

דבר זה מנע מצב בו כספים שהתקבלו כתשלומים ממשרד הסעד יוחזרו לאוצר המדינה בצורה של מיסים. בינואר 1975 לא נשמרה חפיפה זו, שיעורי המיסים לא השתנו, ומאחר ואין משלמוס מס על תוספת היוקר, יהיה השכר, שהחל ממנו מתחילה המשפחה לשלם מיסים, אותו שכר במונחים של לפני תוספת היוקר (לוח 5 טור (0)), כלומר, כ- 900 ל"י לחודש. לעומת זה, הזכאות לתמיכה ממשרד הסעד לא נפסקת עד הכנסה של 1,300 ל"י בחודש. בכל תחום ההכנסות שבין 900 ל"י (או 1,038 ל"י אחרי תוספת היוקר) ו- 1,300 ל"י (או 1,492 ל"י אחרי תוספת היוקר) זכאיות המשפחות מצד אחד לקבל תמיכת סעד אך חייבות מצד שני בתשלום מיסים.

כדי שלא ייווצרו עיוותים מן הסוג שתואר למעלה יש לכן צורך בשינוי סימולטני של כל התמיכות במערכת. שינוי כזה יש בו משום מעמסה אדמיניסטרטיבית וכבדה וספק אם הוא יכול להיות מבוצע ביעילות.

ס י כ ו ם

עבודה זו ניסתה לנתח את מבנה מערכת התמיכות הקיים היום בארץ עם תשומת לב מיוחדת לבעיות המתעוררות מקיומן של מספר תכניות תמיכה המותנות כולן בהכנסה. נמצא שההכנסה המצטברת מכל התמיכות של תכניות אלה גרמה להבטחת הכנסה נקיה גבוהה למשפחות בעלות הכנסה נמוכה מעבודה לעומת משפחות להן הכנסה גבוהה יותר מעבודה והן זכאיות לתמיכות מעטות בלבד. שיעורי המס השוליים האפקטיביים המתקבלים בגלל ריבוי תכניות התמיכה עשויים לעלות על 100% עבור חלק גדול מן האוכלוסיה, מצב שיש לו השלכות ברורות על התמריץ לעבודה.

לאחר מכן, דנה העבודה במידת ההשפעה על המערכת, שהיתה להעלאות האחרונות בגודל התמיכות, שחלו בעקבות פיחות הלירה בנובמבר 1974, לאור הבעיות הקיימות כבר במבנה. התחייבות הממשלה לפצות במלואן את השכבות הנחמכות שעה שכח הקניה של האוכלוסיה העובדת קטן, הגדילה והדגישה את העיוותים שנמצאו במערכת עוד לפני הפיחות.

ההכנסות המובטחות למשפחות נתמכות בעלות הכנסה נמוכה מעבודה, שוות עכשיו להכנסתם הנקיה של שכירים, ששכרם אינו נופל בהרבה מן השכר הממוצע במשק! מיסים שוליים הגבוהים בהרבה מאלה המוטלים על בעלי ההכנסות הגבוהות בארץ יהיו מוטלים למעשה על משפחות שהכנסתם קרובה לשכר הממוצע במשק. השפעתם העיקרית של צעדי הפיצוי שננקטו היתה להעביר את העיוותים שנוצרו בשוק הסחורות שנבעו מערכה הגבוהה מדי של הלירה ומן הסובסידיות על מוצרי המזון הבסיסיים, אל שוק העבודה, והמתבטאים בו בצורה של קשר בלתי מציאותי בין החגמולים המתקבלים מהעבודה לבין אלו המתקבלים ממערכת התמיכות.

אחר כך הראתה העבודה כיצד הגדילו השינויים שנעשו בכ- 85% את מספר המשפחות הזכאיות לסעד, וכיצד שינויים אלה הגדילו בלמעלה מ- 100% את מספר הזכאים לסעד המשתכרים מעל לשכר המינימום במשק.

העבודה הראתה גם כי מגמה זו בשינוי מערכת התמיכות אינה תולדה של השינויים האחרונים בלבד.

שינוי היחס בין השכר במשק לבין ההכנסה המינימלית המובטחת למשפחות דרך מערכת התמיכות, החל עוד בערב המלחמה, באוגוסט 1973 ומאז הוא נמשך ומתחזק. חלק מן

העליה הגדולה במספר הזכאים המשתכרים מעל שכר המינימום מוסבר בכך, ששכר המינימום במשק, לא עלה באותו שיעור בו עלה השכר הממוצע במשק בשתי תוספות היוקר האחרונות.

ניתן להציע מספר פתרונות למצב שנוצר לאחרונה.

א. להעלות במידת מה את השכר ברמות הנמוכות של התפלגות ההכנסות, כך שהקשר בין התקבולים מעבודה לתקבולים מתכניות תמיכה ידמה יותר לזה שהיה ביניהם בשנת 1972;

ב. להוריד את ההכנסה המובטחת למשפחות באמצעות מערכת הסעד, ע"י הצמדת הזיכוי האישי של משרד הסעד להכנסה מעבודה ולא למחצית מכסת בודד.

הצעה אחרונה זו גם תקטיף את מספר הזכאים לתמיכת סעד וגם תקטיף את "המיסים השוליים" הגבוהים העומדים בפני מקבלי התמיכות, כשהללו רוצים להרחיב עבודתם.

ג. להקטיף את הפער בהתחלקות ההכנסות ע"י העלאה גדולה יחסית בתוספת היוקר עבור בעלי ההכנסות הנמוכות, והעלאת החלקים המורשים במיסוי מתוך קיצבאות הביטוח הלאומי עבור שני הילדים הראשונים.

כל הפתרונות האלה הם פתרונות של הזמן הקצר. בטווח הארוך יהיה תמיד במערכת מסורבלת המורכבת ממספר רב של תכניות תמיכה המותנות כולן בהכנסה משום הזמנה ליצירת עיוותים. הן תיצורנה שוב ושוב הכנסות מובטחות גבוהות, מיסים שוליים גבוהים, הוצאות אדמיניסטרטיביות כבדות ותגרומנה לנסיונות לרמות את המערכת. חוסר הגמישות של מערכת מסורבלת להתאים עצמה לשינויים אקסוגניים ואנדוגניים יהיה תמיד בעובריה.

הפתרון בטווח הארוך הוא בשיטת תמיכות אחידה משולבת במערכת מיסים מתוקנת, המתבססת על מבחן הכנסה אחד, על תשלום מזומן אחד ושההכנסה המובטחת בה ושיעורי המס השוליים שינבעו ממנה יבחנו בזהירות, על מנת להוריד למינימום את התמריץ השלילי לעבודה הטמון בה.

הצעה מפורטת למערכת כזו היא מעבר למטרת עבודה זו הבאה רק להצביע על צורך משווע בה.

נספח מס. 1:

הסבר לאופן בניית הלוחות

בלוחות חושבה הכנסתן הנקיה של משפחות ברמות שונות של הכנסה ברוטו ואת המיסים השוליים שהן משלמות עם השתנות רמות אלו. המשפחות שבחרנו להציג הן משפחות שכירים שראש המשפחה הוא גבר, אשתו אינה עובדת ויש להן ילדים.

נבנו לוחות נפרדים למשפחות עם 2, 4, 6 ו- 8 ילדים.

סה"כ תשעה לוחות: 4 לוחות (לוח מס. 1 - לוח מס. 4, עבור 2, 4, 6 ו- 8 ילדים בהתאמה) מציגים את המצב כפי שהיה ערב פיחות נובמבר 1974 והנתונים בהם מתייחסים לאוקטובר 1974; 4 לוחות (לוח מס. 5 - לוח מס. 8, עבור 2, 4, 6 ו- 8 ילדים בהתאמה) מציגים את המצב כפי שהוא בינואר 1975; ולוח אחד (לוח מס. 9, עבור משפחות עם שני ילדים) המציג את המצב כפי שהיה באפריל 1974, לפני תוספת היוקר של יולי אותה שנה.

טור 1

בכל הלוחות, בטור מס. 1 מופיעה ההכנסה ברוטו של המשפחה.

הכנסה ברוטו = הכנסה גרוטו מעבודה + קיצבת ילדי עובדים עבור שני הילדים הראשונים, כפי שהיתה בתאריך אליו מתייחס הלוח (דהיינו, 100 ל"י בלוחות 1-4, 136 ל"י בלוחות 5-8 ו- 92 ל"י בלוח מס. 9) + תוספת לאשה לא עובדת (גובה התוספת היה 10 ל"י בכל הלוחות).

טור 2

בטור זה מופיעים הניכויים שנהוג לנכותם משכרם של השכירים במשק, ושהשכירים רואים בהם מס, למרות שחלק מהם מוחזר להם אם בצורת מזומנים בעתיד ואם בצורת שירותים.

ניכויים אלה כוללים מס הכנסה ומלווה מלחמה המופיעים בלוח בצורת "נטו", כלומר כבר הופחתה מהם ההנחה במס ובמלווה לה זכאים חברי קופות גמל (מאחר והנחנו שראשי המשפחות אמנם חברים בקופות גמל). ההנחה במס ובמלווה הולכת וגדלה עם ההכנסה בשיעור גדול יותר משיעור הגידול בהכנסה, לכן מקטינה הנחה זו לא רק את גובה המס שיש לשלם בכל רמת הכנסה, אלא גם את השיעורים השוליים שלו, ומקטינה לכן את הפרוגרסיביות של מערכת המיסוי. יש להעיר שבלוחות 5, 6, 7 ו-8 שהם הלוחות המתייחסים לינואר 1975, אחרי מתן תוספת היוקר, כוללת עמודת מס ההכנסה והמלווה גם את חלק תוספת היוקר שמעל 200 ל"י עד גג של 300 ל"י, שיינתן לשכירים בצורה של אגרות חוב ממשלתיות.

בנוסף למס ההכנסה ומלווה המלחמה, כוללים הניכויים גם את חלקו של העובד בדמי הביטוח הלאומי - התשלום לביטוח הלאומי מתאים למרכיב השכר ברוטו + תוספת לאשה לא עובדת שבהכנסה בטור 1.

ביטוח רפואי (מס אחיד) - הונח שכל האוכלוסיה בה אנו דנים מבטחת עצמה בביטוח בריאות בקופ"ת של ההסתדרות. היא משלמת, אם כן, מס אחיד בהתאם להכנסה שבטור 1.

תשלום לקופת גמל - הונח שהשכירים חברים בקופות גמל ולכן מורד להם התשלום לקופה בהתאם להכנסה שבטור 1.

טור 3

בטור זה יופיע סכום הקיצבה למשפחות מרובות ילדים + קיצבה לשכירים יוצאי צבא בגין ילדיהם. הקיצבות משולמות למשפחות ע"י המוסד לביטוח לאומי. הקיצבות משולמות החל מן הילד השלישי ומעלה והן מתאימות בכל לוח למספר הילדים של המשפחה ולתאריך אליו מתייחס הלוח.

הערות: (1) בלוחות מס. 1 ו-5 לא מופיע טור 3 שכן משפחות עם שני ילדים אינן זכאיות לקיצבות כאלה. (2) הוספנו את קיצבות יוצאי צבא שכן 80% ממקבלי מ"י זכאים לקי"ץ.

בטור זה תופענה תמיכות ממשרד הסעד להן זכאיות המשפחות. אם בצורת תשלומים כספיים ואם בצורת הנחות.

תמיכת סעד - מתוך הוראות והודעות של משרד הסעד מיום 10.1.74 מס. 309/73 (לפרק 3 בתע"ס), ניתן לעמוד על כללי הזכאות לתמיכה. מתוך משפחות השכירים בהן אנו דנים, תהיה זכאית לתמיכה משפחה שראשה עובד במשרה מלאה ומשתכר שכר המקובל בענף בו הוא עובד אולם הכנסתו הנחשבת אינה מגיעה כדי המיכסה. כמו כן, זכאית לתמיכה משפחה שראשה סוכל מנכות או מוגבלות ושהגבלה ביכולתו לעבוד נקבעה לפי תעודה של מוסד רפואי מוסמך.

מתוך כך הנחנו כי כל המשפחות באוכלוסיה שלנו שראש משפחתן משתכר מעל לשכר המינימום במשק תהיינה זכאיות לתמיכה אם הכנסתן הנחשבת לא תעלה על גובה המיכסה. באשר למשפחות שראשן משתכר פחות משכר המינימום, הנחנו כי מאחר והוא המפרנס היחיד של המשפחה, ועובד, הרי שהסיבה לאי יכולתו להגיע לשכר המינימום נעוצה במגבלה כל שהיא שאף היא מזכה אותו בתמיכה. גובה התמיכה לה זכאית משפחה (מסוג המשפחות הנדון בעבודה זו) נקבע בצורה הבאה: בשלב הראשון נבדקת הזכאות ע"י הישוב ההכנסה הנחשבת [כאשר ההכנסה הנחשבת שווה להכנסה החודשית הממוצעת נטו של שלושת החודשים האחרונים (לא כולל: מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס אחיד וכו')] ממנה מנכים לראש המשפחה זיכוי אישי בגובה 50% של המכסה לבודד [ובדיקה אם ההכנסה הנחשבת הינה נמוכה מגובה מכסת המשפחה או גבוהה ממנה. אם היא נמוכה ממכסת המשפחה ישלים משרד הסעד את הכנסתה הנחשבת של המשפחה לגובה התמיכה. (תמיכת הסעד שווה, איפוא, למכסת המשפחה מינוס ההכנסה הנחשבת).

ה ע ר ה : לצורך הישוב הזכאות וגובה התמיכה לקחנו בעבודה זו, את השכר של החודש אליו מתייחס הלוח ולא את השכר לשלושת החודשים האחרונים; לכן לוחות ינואר מראים למעשה את מצב המשפחה כפי שיהיה בפברואר, אחרי שראש המשפחה נהנה כבר מתוספת היוקר בחודשים דצמבר 1974, ינואר ופברואר 1975.

מכסות הסעד (מתוך תע"ס 3.18 מיום ה-9 לאוקטובר 1974) המתאימות ללוחות

1, 2, 3 ו-4 הינן:

(לכל הלוחות):	נפש אחת - 310 ל"י	(חצי מכסת בודד = 155 ל"י)
(לוח 1):	4 נפשות - 711 ל"י	
(לוח 2):	6 נפשות - 829 ל"י	
(לוח 3):	8 נפשות - 829 ל"י	
(לוח 4):	10 נפשות - 829 ל"י	

מכסות הסעד כפי שהוחלט עליהן בינואר 1975 בעקבות המלצות הוועדה לבחינת הפיצוי על ההתייקרויות שחלו בעקבות המדיניות הכלכלית החדשה, והמתאימות ללוחות 5, 6, 7 ו-8 הן:

(לכל הלוחות):	נפש אחת - 434 ל"י	(חצי מכסת בודד = 217 ל"י)
(לוח 5):	4 נפשות - 996 ל"י	
(לוח 6):	6 נפשות - 996 ל"י	
(לוח 7):	8 נפשות - 996 ל"י	
(לוח 8):	10 נפשות - 996 ל"י	

מכסות הסעד ללוח 9 הן:

נפש אחת - 215 ל"י	(חצי מכסת בודד = 107 ל"י)
4 נפשות - 560 ל"י	

דוגמא לאופן החישוב: בלוח 1 שורה ראשונה, המספר : 434 ל"י תמיכה למשפחה התקבל בצורה הבאה: ההכנסה הנחשבת = טור (1) - טור (2) - 155 ל"י (= 1/2 מכסת בודד). $277 = 500 - 68 - 155$

תמיכת הסעד = מכסת הסעד - ההכנסה הנחשבת.
כלומר, $434 = 711 - 277$

מענקים לתלמידים בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים

משרד הסעד מסייע לתלמידי בי"ס יסודי ועל-יסודי ברכישת ספרי לימוד, מכשירי לימוד, תלבושת אחידה או הלבשה, תלבושת גדנ"ע, טיולים לימודיים וילקוט, ע"י נתינת מענק חד-פעמי לכל שנת לימודים. בהוראות והודעות משרד הסעד מיום ה-20.3.74 (318/74 לפרק 8 בתע"ס) מצויינים כללי הזכאות וכך אופן חישוב גובה המענק.

גובה המענק תלוי בכיתה בה לומד הילד. אנו הנחנו:

- (1) למשפחות עם שני ילדים - ילד אחד בגן טרום חובה, וילד שני בבי"ס יסודי בכיתה א'-ו'.
- (2) למשפחות עם ארבעה ילדים - שני ילדים בכיתות א'-ו', ילד אחד בכיתה ז' או ח' וילד אחד בבי"ס תיכון בכיתה י"א או י"ב.
- (3) למשפחות עם ששה ילדים - ילד אחד בגן טרום חובה; שלושה ילדים בכיתות א'-ו', ילד אחד בכיתה ז' או ח', וילד אחד בבי"ס תיכון בכיתה י"א או י"ב.
- (4) למשפחות עם שמונה ילדים - ילד אחד בגן טרום חובה, ילד אחד בגן חובה, שלושה ילדים לומדים בכיתות א'-ו', ילד אחד בכיתה ז' או ח', ילד אחד בבי"ס תיכון בכיתה ט', וילד אחד בכיתה י"א או י"ב.

הנחה בשכר דירה

משרד הסעד נותן זיכויים והנחות למי שגרים בשכירות חודשית ועונים על הקריטריונים לזכאות של משרד הסעד. כללים אלה מופיעים בהוראה של משרד הסעד מן ה- 11 באוגוסט 1974.

מאחר ומנתונים שקבלנו ממשרד הסעד מתברר כי רוב הנהנים מההנחות גרים בשכר דירה בעמידר או בעמיגור, הנחנו כי כל הזכאים להנחות גרים בעמידר או בעמיגור. בנפרד, ולפני הנחות משרד הסעד, נותן עמידר הנחה של 20% בשכר הדירה למשפחות בנות 6 נפשות, 35% למשפחות בנות 8 נפשות ו- 50% למשפחות בנות 10 נפשות. לכן זיכינו את השכירים בעלי התכונות הדמוגרפיות הנ"ל בהנחות אלו, ומיתרת שכר הדירה זיכינו אותם בהנחות משרד הסעד (מכאן שחלק מן ההנחה המיוחסת למשרד הסעד, ניתנת למעשה ע"י עמידר).

שכר הדירה המכסימלי (ולכן ההנחה המכסימלית) שלקחנו לצורך החישובים הוא 85 ל"י לחודש, שהוא - מתוך נתוני עמידר - השכר השכיח בדירותיהם (40-50 מ"ר לאנשים הגרים באיזור השכיח בארץ - איזור ג').

קיימת בעבודה הנחה סמויה כי כל השכירים גרים בשכר דירה. הנחה זו סבירה לגבי השליש התחתון של התפלגות ההכנסות (ודאי לגבי רובם המכריע של מקרי הסעד). באשר ליתר השכירים, הורדת הנחה זו רק תחזק את ממצאי העבודה, שכן שלילת הזיכוי בשכר הדירה מהם תגדיל את מיסייהם השוליים.

כל הזקיפות של טור 5 הן זקיפות של הנחות הניתנות למשפחות השונות ממשרד החינוך בגין ילדיהם.

בטור 5 תופענה זקיפות להנחות שמקבלות המשפחות בשכר לימוד בבי"ס תיכון (פרט למשפחות עם שני ילדים הנחנו כי לכל יתר המשפחות ילד אחד הלומד בבי"ס תיכון), הנחה בארוחות בבי"ס יסודי (ראה את ההנחות שהנחנו לגבי מספר הילדים הלומדים בבית ספר יסודי בכל סוג משפחה בהסבר לטור 4), הנחה בתשלום לגן ילדים טרום חובה (פרט למשפחות עם ארבעה ילדים יש לכל המשפחות האחרות ילד בגן טרום חובה); והנחה בקיטנות הניתנות לכל הילדים הנהנים מהנחה בארוחות בבתי הספר היסודיים. הנחה בשכר לימוד בבי"ס תיכון - בעמודה זו זקפנו את ההנחה בשכר הלימוד לה זכאית המשפחה. התשלום המלא לילד הלומד בתיכון (בכיתה י"א) הוא 196 ל"י לחודש. הכנסת המשפחה לצורך חישוב הזכאות היא הכנסתה ברוטו (כולל קי"ע ומענק לאשה לא עובדת) + קיצבה למשפחות מרובת ילדים, כפי שהיתה בחודש מאי, מאחר ומבתן ההכנסה נעשה אחת לשנה בתחילת שנת הלימודים. מאותה סיבה לא השתנו גם סכומי ההנחה עבור אותו גודל משפחה בין לוחות חודש אוקטובר ללוחות ינואר.

זכאיות לפטור מלא משפחות שהכנסתן (כמוגדר למעלה) אינה עולה על 275 ל"י לחודש לנפש. מהכנסה חודשית לנפש זו, הולכת ההנחה וקטנה. המשפחות חייבות בתשלום המלא כשמגיעה ההכנסה לנפש ל- 540 ל"י לחודש.

הנחה בארוחות בבי"ס יסודי. בעמודה זו מופיעה ההנחה בארוחות לה זכאית המשפחה בגין ילדיה הלומדים בבי"ס יסודי. המחיר המלא לארוחה הוא 35 ל"י לחודש. למכסימום ההנחה (33 ל"י) זכאיות משפחות שהכנסתן לנפש (ברוטו) אינה עולה על 120 ל"י לחודש. מהכנסה זו הולכת ההנחה וקטנה, עד להכנסה לנפש של 230 ל"י אשר ממנה ומעלה חייבת ההכנסה בתשלום מלא.

הנחה בתשלום לגן ילדים טרום חובה. בעמודה זו תופיע ההנחה לה זכאית המשפחה בגין הילד הנמצא בגן טרום חובה. התשלום המלא לגן הילדים הוא 100 ל"י לחודש. משפחה שהכנסתה החודשית לנפש אינה עולה על 100 ל"י זכאית לפטור מלא. מהכנסה זו ומעלה, הולכת ההכנסה וקטנה, והמשפחה חייבת בתשלום מלא משהגיעה הכנסתה לנפש ל- 300 ל"י לחודש.

הנחה בקייטנות. משפחות הזכאיות להנחות בארוחות בני"ס יסודי, זכאיות להנחות גם בתשלום לקייטנות. המחיר השנתי המלא לקייטנה גדול פי 6 ממחיר הארוחות בבית הספר, ולכן ההנחה החודשית המופיעה בעמודה זו שווה בדיוק למחצית ההנחה בתשלום החודשי לארוחות בני"ס יסודי.

טור 6

טור זה מראה את סה"כ הכנסתה הנקיה של המשפחה. כלומר, הוא שווה להכנסתה נטו (טור 1) פחות המיסים השונים בהם היא חייבת (טור 2) ועוד כל החמיכות והזקיפות מהן היא זכאית להינות (טורים 3, 4 ו-5).

$$(6) = (1) - (2) + (3) + (4) + (5)$$

בטור 6 מופיעה, אם כך, הכנסתה הנקיה של המשפחה השווה להכנסתה ברוטו - מיסים + תשלומי העברה.

ברמות ההכנסה בהן תשלומי העברה גבוהים מן המיסים, תהא ההכנסה הנקיה גבוהה מן ההכנסה ברוטו המופיעה בטור 1.

טור 7

טור 7 הוא טור המס השולי, והוא מראה את החישוב בכל רמת הכנסה של:

$$\frac{\text{השינוי במס}}{\text{השינוי בהכנסה}} \times 100$$

המס בכל הכנסה שווה להכנסה ברוטו פחות ההכנסה הנקיה (טור 1 מינוס טור 6). במרבית ההכנסות הנמוכות יהיה מס זה מספר שלילי, כלומר, הוא למעשה תשלום העברה. השינוי במס במעבר מהכנסה i להכנסה $i+1$ יהיה לכך:

$$[(1)_{i+1} - (6)_{i+1}] - [(1)_i - (6)_i]$$

השינוי בהכנסה במעבר מהכנסה i להכנסה $i+1$ הוא:

$$[(1)_{i+1} - (1)_i]$$

המס השולי באחוזים שווה, איפוא, ל:

$$\left\{ [((1)_{i+1} - (6)_{i+1}) - ((1)_i - (6)_i)] / ((1)_{i+1} - (1)_i) \right\} \times 100$$

לוח 2: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים שראש המשפחה עובד ראשון אינה עובדת, ער - פירות נוסבר 1974
(המסומנים שבלוח, חוץ מהשורה האחרון, הם בליי לחודש)

(7) ב	(6)	(5) ז ק י פ ת			(4) תמיכות משרד המעד		(3)	(2) נ י כ ו י י מ				(1) א	
		הנחה בקיסמנה	הנחה בארנות ביי"ס יסודי	הנחה בשכ"ל תיכון	השתתפות בשכ"ל בעמידד (עמידד)	מענקים לתלמידי ביי"ס יסודי ועל יסודי		תמיכה מעד	קצבת ילדים + קיי"ץ	קופנה נמל	ביטוח רפואי		ביטוח לאומי
100	1,674	50	99	196	85	53	552	207	20	35	13	-	500
100	1,674	50	99	196	85	53	464	207	24	40	16	-	600
123	1,674	50	99	196	85	53	376	207	28	44	20	-	700
118	1,651	42	84	196	85	53	285	207	32	46	23	-	800
118	1,633	36	72	196	85	53	194	207	36	48	26	-	900
127	1,615	30	60	196	85	53	104	207	40	50	30	-	1,000
91	1,588	21	42	196	85	53	12	207	44	51	33	-	1,100
61	1,597	21	42	196	68	-	-	207	48	53	36	-	1,200
68	1,636	12	24	196	51	-	-	207	52	54	40	8	1,300
85	1,668	12	24	196	17	-	-	207	56	55	43	34	1,400
88	1,683	-	-	196	17	-	-	207	60	56	46	75	1,500
60	1,695	-	-	157	17	-	-	207	80	56	50	100	1,600
60	1,735	-	-	137	17	-	-	207	85	56	53	132	1,700
43	1,775	-	-	118	17	-	-	207	90	56	56	165	1,800
47	1,832	-	-	118	17	-	-	207	95	56	59	200	1,900
	1,885	-	-	118	17	-	-	207	100	56	63	238	2,000

(א) שכר לחודש + קצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ליי) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ליי).

$$(7) = 100 - [(1)_{i+1} - (1)_i - (6)_{i+1} - (6)_i] / [(1)_{i+1} - (1)_i - (6)_{i+1} - (6)_i] \quad (2)$$

כאשר i הולך מקבוצת הכנסה של 500 ליי לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 2,000 ליי לחודש.

לוח 3: שיעור המס השולי עבור משפחות עם 6 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת. ערב פרוזות נובמבר 1974 (המכונים שבבלות, הויז פהטור האחרון, הם בל"י לחודש)

(7) \bar{z}	(6)	(5) ז ק י פ ו ת				(4) תמיכות משרד המעד		(3) קצבת ילדים + קי"ץ	(2) נ י כ ו י י מ				(1) א	
		הנחה בקייטנות	הנחה בגן ילדים	הנחה בארוחות ב"ים יסודי	הנחה בשכ"ל היכון	השהות בשכ"ל בעמידה (עמיתות)	מענקים לתלמידי ב"ים יסודי ועל יסודי		המיכה מעד	קופות נמל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי		מס הכנסה + פלגותה
100	2,064	66	100	132	196	85	63	552	438	20	35	13	-	500
100	2,064	66	100	132	196	85	63	464	438	24	40	16	-	600
105	2,064	-66	100	132	196	85	63	376	438	28	44	20	-	700
100	2,059	66	95	132	196	85	63	285	438	32	46	23	-	800
118	2,059	66	95	132	196	85	63	194	438	36	48	26	-	900
118	2,041	62	89	124	196	85	63	104	438	40	50	30	-	1,000
99	2,023	56	89	112	196	85	63	12	438	44	51	33	-	1,100
102	2,024	48	89	96	196	30	63	-	438	48	52	36	-	1,200
8	2,022	40	84	80	196	30	-	-	438	52	54	40	-	1,300
48	2,114	40	84	80	196	30	-	-	438	56	55	43	-	1,400
24	2,166	28	80	56	196	30	-	-	438	60	56	46	-	1,500
69	2,242	28	80	56	196	30	-	-	438	80	56	50	-	1,600
108	2,273	16	80	32	196	30	-	-	438	85	56	53	25	1,700
59	2,265	-	74	-	196	30	-	-	438	90	56	56	71	1,800
44	2,306	-	74	-	176	30	-	-	438	95	56	59	102	1,900
	2,362	-	74	-	176	30	-	-	438	100	56	63	137	2,000

א) שבר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).

$$z = 100 \cdot \frac{(1)_{i+1} - (1)_i}{(1)_i - (6)_{i+1} - (6)_i} \cdot [(1)_{i+1} - (6)_{i+1}]$$

ב) כאשר i הוא מקצוע הכנסה של 500 ל"י לחודש ועד לקבוצה הבאה של 2,000 ל"י לחודש.

לוח 4: שיעור המס השולי עבור משפחות עם 8 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערך פיתוח נובמבר 1974 (המכנים שבלוח, חוץ מהסדר האחרון, הם בל"י לחודש)

(ב) (7)	(6)	(5) ז ק י פ ו ה					(4) תמיכות משרד הטעך		(3) קיצבת ילדים + קי"ץ	(2) ג י כ ו י י מ				(א) (1) משכורת
		הנחה בקייפנות	הנחה בגן ילדים	הנחה בארוחות ב"י"ם יסודי	הנחה בשכ"ל תיכון	השתתפות בשכ"ל בעמ"ד (עמ"נור)	מענקים לתלמידי ב"י"ם יסודי ועל יסודי	תמיכת טעך		קיצבת ילדים	קופות גמל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי	
100	2,301	66	100	132	196	85	86	552	652	20	35	13	-	500
100	2,301	66	100	132	196	85	86	464	652	24	40	16	-	600
100	2,301	66	100	132	196	85	86	376	652	28	44	20	-	700
100	2,301	66	100	132	196	85	86	285	652	32	46	23	-	800
100	2,301	66	100	132	196	85	86	194	652	36	48	26	-	900
105	2,301	66	100	132	196	85	86	104	652	40	50	30	-	1,000
70	2,296	66	95	132	196	85	86	12	652	44	51	33	-	1,100
21	2,326	66	89	132	196	42	86	-	652	48	53	36	-	1,200
26	2,405	62	89	124	196	42	86	-	652	52	54	40	-	1,300
32	2,479	56	89	112	196	42	86	-	652	56	55	43	-	1,400
115	2,547	48	89	96	196	42	86	-	652	60	56	46	-	1,500
32	2,532	48	84	96	196	42	-	-	652	80	56	50	-	1,600
12	2,600	40	84	80	196	42	-	-	652	85	56	53	-	1,700
44	2,688	40	80	80	196	42	-	-	652	90	56	56	-	1,800
47	2,744	28	80	56	196	42	-	-	652	95	56	59	-	1,900
89	2,797	28	80	56	196	42	-	-	652	100	56	63	38	2,000
53	2,808	16	80	32	196	42	-	-	652	105	56	66	83	2,100
68	2,855	16	74	32	196	42	-	-	652	110	56	69	122	2,200
98	2,887	16	74	32	176	42	-	-	652	115	56	73	161	2,300
71	2,889	-	74	-	176	42	-	-	652	120	56	76	203	2,400
	2,918	-	74	-	157	42	-	-	652	125	56	79	247	2,500

(א) שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + חוספה לאשה לא עובדת (10 ל"י).

$$(7) = [(1)_{i+1} - (1)_i] / [(1)_{i+1} - (6)_i - (6)_{i+1} - (1)_{i+1}]$$

(ב) כאשר i הוא מקבוצת הכנסה של 500 ל"י לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 2,500 ל"י לחודש.

לוח 6: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, יטאר 1975
(המכונים שבלוח, הן: מסגור האחרון, הם בלתי לחודש)

(ד) (7)	(6)	(5) ד ק פ ו ת			(4) תמיכות משרד הסעד			(3) קצבת ילדים + קי"ץ	(2) נ כ ו י י מ			(1) (ב) (א) (0)		
		הנחה בקישנות	הנחה בארוחות בי"ם יסודי	הנחה בשכ"ל תיכון	השתתפות בשכ"ל בעמידד (עמיתות)	מענקים לתלמידי בי"ם יסודי ועל יסודי	תמיכה סעד		קצבת ילדים	קופות גמל	ביטוח רפואי		ביטוח לאומי	מס הכנסה + מלווה מלחמה
100	2,003	50	99	196	85	53	704	307	23	40	15	-	587	500
120	2,003	50	99	196	85	53	604	307	28	44	19	-	700	600
116	1,980	42	84	196	85	53	501	307	33	46	22	-	813	700
116	1,962	36	72	196	85	53	399	307	37	49	26	-	926	800
116	1,944	30	60	196	85	53	298	307	42	51	30	-	1,038	900
123	1,917	21	42	196	85	53	192	307	46	52	34	-	1,153	1,000
124	1,890	12	24	196	85	53	89	307	51	53	37	-	1,265	1,100
148	1,835	12	24	196	68	51	-	307	55	55	41	-	1,379	1,200
67	1,872	-	-	196	51	-	-	307	60	56	45	13	1,492	1,300
51	1,928	-	-	196	51	-	-	307	80	56	49	48	1,607	1,400
65	1,968	-	-	196	17	-	-	307	86	56	52	80	1,722	1,500
69	2,004	-	-	157	17	-	-	307	92	56	56	110	1,837	1,600
68	2,042	-	-	137	17	-	-	307	98	56	60	160	1,955	1,700
70	2,080	-	-	118	17	-	-	307	104	56	64	220	2,082	1,800
56	2,134	-	-	118	17	-	-	307	110	56	68	280	2,206	1,900
60	2,183	-	-	118	17	-	-	307	117	56	72	344	2,330	2,000
76	2,208	-	-	98	17	-	-	307	122	56	76	396	2,436	2,100
76	2,232	-	-	78	17	-	-	307	127	56	79	444	2,536	2,200
58	2,274	-	-	78	17	-	-	307	132	56	83	493	2,636	2,300
78	2,296	-	-	59	17	-	-	307	137	56	83	547	2,736	2,400
59	2,337	-	-	59	17	-	-	307	142	56	83	601	2,836	2,500

(א) שכר לחודש + קצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י):
כפי שהיה לפני פיתוח נובמבר 1974.

(ב) שכר לחודש + תוספת יוקר (תוספת היוקר עד לגג של 300 ל"י, הושבה לפי השכר הבסיסי המתאים לסדר (1) + קצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (136 ל"י) + תוספת אשה לא עובדת (10 ל"י).

$$(7) = 100 \cdot [(1)_{i+1} - (1)_i] / [(1)_{i+1} - (6)_i] - (6)_{i+1} - (1)_{i+1} \quad (7)$$

כאשר i הוא מקבוצת הכנסה של 587 ל"י לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 2,836 ל"י לחודש.

לוח 7: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 6 ילדים שראש המשפחה שבו ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
(המסומנים שבלוח, חוץ מהמסור האחרון, הם בל"י לחודש)

שיעור המס השולי (%)	(6) הכנסה טופיה (נטו) $[(1)-(2)+(3)+(4)+(5)]$	(5) הנתה				(4) הנתה		(3) קצבה + ילדים קרי"ץ		(2) גיבורים				(1) $+ (0) =$ הוספה יוקר + הוספה לקרי"ץ	(0) משכורת
		הנתה בקיסנות	הנתה בגן ילדים	הנתה בארוחות בי"ם יסודי	הנתה בשכ"ל תינוך	השמהפחה השכ"ר בעמידד (עמידד)	מענקים להלכידים בי"ם יסודי ועל יסודי	המייכה סעד	קופנה בגל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי	כס הכנסה + מלווה פלחמה			
100	2,493	66	100	132	196	85	63	704	638	23	40	15	-	587	500
104	2,493	66	100	132	196	85	63	604	638	28	44	19	-	700	600
105	2,488	66	95	132	196	85	63	501	638	33	46	22	-	813	700
111	2,482	66	89	132	196	85	63	399	638	37	49	26	-	926	800
116	2,470	62	89	124	196	85	63	298	638	42	51	30	-	1,038	900
126	2,452	56	89	112	196	85	63	192	638	46	52	34	-	1,153	1,000
156	2,423	48	84	96	196	85	63	89	638	51	53	37	-	1,265	1,100
100	2,359	40	84	80	196	30	63	-	638	55	55	41	-	1,379	1,200
21	2,359	28	80	56	196	30	-	-	638	60	56	45	-	1,492	1,300
44	2,450	28	80	56	196	30	-	-	638	80	56	49	-	1,607	1,400
12	2,514	16	74	32	196	30	-	-	638	86	56	52	-	1,722	1,500
99	2,615	16	74	32	196	30	-	-	638	92	56	56	4	1,837	1,600
61	2,616	-	74	-	196	30	-	-	638	98	56	60	63	1,955	1,700
69	2,666	-	70	-	196	30	-	-	638	104	56	64	126	2,082	1,800
58	2,705	-	70	-	176	30	-	-	638	110	56	68	181	2,206	1,900
138	2,757	-	70	-	176	30	-	-	638	117	56	72	242	2,330	2,000
71	2,717	-	-	-	157	30	-	-	638	122	56	76	290	2,436	2,100
53	2,746	-	-	-	137	30	-	-	638	127	56	79	333	2,536	2,200
72	2,793	-	-	-	137	30	-	-	638	132	56	83	377	2,636	2,300
55	2,821	-	-	-	118	30	-	-	638	137	56	83	425	2,736	2,400
	2,866	-	-	-	118	30	-	-	638	142	56	83	475	2,836	2,500

א) שכר לחודש + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + הוספה לאשה לא עובדת (10 ל"י) \$ לפני פיתוח נכסב 1974.
 ב) שכר לחודש + הוספה יוקר (עד לגב של 300 ל"י) הושבה הוספה היוקר לפי השכר הבסיסי המתאים לטור (4) + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (136 ל"י) + הוספה לאשה לא עובדת (10 ל"י).

$$(7) \quad 100 = [(1)_{i+1} - (6)_{i+1}] / [(1)_i - (6)_i] \quad (7) \quad 100 = [(1)_{i+1} - (6)_{i+1}] / [(1)_i - (6)_i]$$

נאשר i הולך מקבוצה הכנסה של 587 ל"י לחודש ועד קבוצה הכנסה של 2,836 ל"י לחודש.

לוח 8: שיעורי רמת השולל עבור משפחת עם 8 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975 (המבוססים שבלוח, חוץ מהסדר האחרון, הם בל"י לחודש)

(7) i	(6) הנכסה מופיה (נמו) [=(1)-(2)+(3)+(4)+(5)]	(5) ק י פ ו ה				(4) הטינות משורד הסער		(3) קצבה ילדים + קי"ץ	(2) ג י כ ו י י מ				(1) ב	(0) א	
		הנחה בקישטה	הנחה בגן ילדים	הנחה בארוחות ב"ים יסודי	הנחה בשכ"ל היכון	השחמורה בשכ"ד בעמידר (עמיתור)	מענקים להלפידים ב"ים יסודי ועל יסודי		המיכה סער	קצבה ילדים + קי"ץ	קופות גבל	ביטוח רפואי			ביטוח לאומי
100	2,830	66	100	132	196	85	86	704	952	23	40	15	-	587	500
100	2,830	66	100	132	196	85	86	604	952	28	44	19	-	700	600
100	2,830	66	100	132	196	85	86	501	952	33	46	22	-	813	700
104	2,830	66	100	132	196	85	86	399	952	37	49	26	-	926	800
105	2,825	66	95	132	196	85	86	298	952	42	51	30	-	1,038	900
111	2,819	66	89	132	196	85	86	192	952	46	52	34	-	1,153	1,000
140	2,807	62	89	124	196	85	86	89	952	51	53	37	-	1,265	1,100
30	2,761	56	89	112	196	86	86	-	952	55	55	41	-	1,379	1,200
46	2,840	48	89	96	196	86	86	-	952	60	56	45	-	1,492	1,300
8	2,902	40	84	80	196	42	86	-	952	80	56	49	-	1,607	1,400
118	3,008	40	84	80	196	42	86	-	952	86	56	52	-	1,722	1,500
8	2,987	28	80	56	196	42	-	-	952	92	56	56	-	1,837	1,600
61	3,095	28	80	56	196	42	-	-	952	98	56	60	-	1,955	1,700
47	3,145	76	80	32	196	42	-	-	952	104	56	64	31	2,082	1,800
70	3,211	16	74	32	196	42	-	-	952	110	56	68	73	2,206	1,900
95	3,248	16	74	32	196	42	-	-	952	117	56	72	149	2,330	2,000
82	3,253	-	74	-	196	42	-	-	952	122	56	76	193	2,436	2,100
38	3,305	-	74	-	196	42	-	-	952	127	56	79	233	2,536	2,200
69	3,323	-	70	-	176	42	-	-	952	132	56	83	282	2,636	2,300
69	3,385	-	70	-	176	42	-	-	952	137	56	83	315	2,736	2,400
69	3,416	-	70	-	157	42	-	-	952	142	56	83	360	2,836	2,500

א) שכר לחודש + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + הוספה לאשה לא עובדת (10 ל"י); כפי שצויה לפני פיתוח טכניקה 1974.
 ב) שכר לחודש + הוספה יוקר (הוספה הוקר עד לגב של 300 ל"י הושבה לפי השכר הבסיסי המתאים לסדר (1) + קיצבה ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים, (136 ל"י) + הוספה לאשה לא עובדת (10 ל"י).
 ג) $100 \times [((1)_{i+1} - (6)_{i+1}) - ((1)_i - (6)_i)] K(1)_{i+1} - (1)_i = (7)$
 כאשר i הולך מקבוצה הנכסה של 587 ל"י לחודש ועד לקבוצה הנכסה של 2,836 ל"י לחודש.

נספח מס. 2

**חישוב שיעור המשפחות הזכאיות לסעד מתוך סך משפחות השכירים
העירוניים עם ילדים שיש להן מפרנס אחד (א)**

חישוב שיעור המשפחות הזכאיות לסעד נעשה מתוך עיבודים של סקר הכנסות 1973, ומשקף למעשה את שיעור הזכאים לסעד בקרב אוכלוסיה זו, בשני מקרים:

(א) אילו היו קיימות ב- 1973 רמות ההכנסה הקובעת לצורך זכאות לסעד, שהתקיימו ערב פיחות נובמבר 1974.

(ב) אילו היו קיימות ב- 1973 רמות ההכנסה הקובעת לצורך זכאות לסעד, שמחקיימות בינואר 1975, עפ"י המלצות הוועדה לבחינת הפיצוי על ההתייקרויות כתוצאה ממדיניות החירום הכלכלית.

האוכלוסיה שלנו כוללת שלושה סוגי משפחות:

סוג (1): משפחות של גברים הנשואים לאשה שאינה עובדת וכן אלמנים/ות גרושים/ות עם 1-2 ילדים, שהם המפרנס היחיד (ב).

סוג (2): משפחות של גברים הנשואים לאשה שאינה עובדת וכן אלמנים/ות, גרושים/ות עם שלושה ילדים ויותר, שהם המפרנס היחיד (ב).

סוג (3): נשים נשואות, עובדות, עם ילדים, שהן מפרנסות יחידות.

סה"כ האוכלוסיה בכל אחד מן הסוגים הוא:

סוג (1): 108,815 משפחות (מספרים מנופחים).

סוג (2): 91,324 משפחות (" ").

סוג (3): 8,590 משפחות (" ").

סה"כ 208,729 משפחות.

(א) בחישוב הנחנו שאין למשפחות הכנסות מרכוש; יש לציין שמשרד הסעד לוקח בחשבון את הכנסות המשפחה מרכוש לצורך חישוב ההכנסה הקובעת לזכאות, אולם אין הוא לוקח בחשבון הכנסות מניירות ערך ולא הכנסה זקופה מרכוש שהמשפחה משתמשת בו, כמו למשל מדירה הנמצאת בשימוש המשפחה.

(ב) בסוג זה כללנו גם משפחות שיש להן מפרנס נוסף (שאיננו אשת ראש המשפחה) מאחר שלצורך קביעת זכאות לסעד נחשבים מפרנסים נוספים אלה, בדרך כלל, כיחידה נפרדת.

אופן החישוב:

(א) שיעור הזכאים ערב פיחות נובמבר 1974.

לגבי כל אחד מסוגי המשפחות בדקנו מה היתה ההכנסה החודשית הקובעת (משכר + קי"ע) לצורך חישוב הזכאות לתמיכת סעד ערב פיחות נובמבר 1974.

- סוג (1): 1,000 ל"י, שהיא ההכנסה הקובעת עבור משפחה בת 4 נפשות.
- סוג (2): 1,100 ל"י, שהיא ההכנסה הקובעת עבור משפחה בת 6 נפשות.
- סוג (3): 1,000 ל"י, שהיא ההכנסה הקובעת עבור משפחה בת 4 נפשות.

לגבי כל אחד מן הסוגים חישבנו את ההכנסה הקובעת בל"י של 1973 ע"י שחילקנו את כל אחד מן הסכומים הנ"ל ב- 1.7137 שהוא שיעור עליית השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר מראשית שנת 1973 (992 ל"י) ועד נובמבר 1974 (1,700 ל"י לחודש), וקיבלנו:

- (1) 583.50 ל"י של 1973 עבור סוג 1.
- (2) 641.85 ל"י של 1973 עבור סוג 2.
- (3) 583.50 ל"י של 1973 עבור סוג 3.

לגבי כל אחד מן הסוגים בדקנו כמה משפחות נמצאו מתחת להכנסה הקובעת הנ"ל בשנת 1973 ומצאנו:

- סוג (1): 7,930 משפחות (מספרים מנופחים).
- סוג (2): 13,583 " " (" ")
- סוג (3): 3,624 " " (" ")
- סה"כ 25,137 " " (" ")

שיעור הזכאים לסעד שהיה מתקבל ב- 1973 אילו היו קיימים אז חוקי הסעד של ערב פיחות נובמבר 1974 הוא 12 אחוז.

בהנחה שלא חל שינוי משמעותי בהתפלגות ההכנסות הכלכליות + קי"ע ובמבנה הדימוגיה-מתחילת 1973 ועד נובמבר 1974, יהיה חישוב השיעורים הללו נכון גם להיום.

(ב) שיעור הזכאים בינואר 1975.

ההכנסה החודשית הקובעת לצורך זכאות לתמיכת סעד אחרי תוספת היוקר ולאחר קבלת המלצות הוועדה הינה:

- סוג (1): 1,500 ל"י.
- סוג (2): 1,370 ל"י.
- סוג (3): 1,500 ל"י.

- (1) מי שמשתכר 1,500 ל"י לחודש בינואר 1975, השתכר 1,310 ל"י לחודש ערב הפיחות (לפני תוספת היוקה והעלאה קי"ע) שהם 764.43 ל"י של שנת 1973.
- (2) מי שמשתכר 1,370 ל"י לחודש בינואר 1975, השתכר 1,200 ל"י לחודש ערב הפיחות, שהם 700.24 ל"י של שנת 1973.
- (3) מי שמשתכר 1,500 ל"י לחודש בינואר 1975, השתכר 1,310 ל"י לחודש ערב הפיחות, שהם 764.43 ל"י של שנת 1973.

לגבי כל אחד מן הסוגים בדקנו כמה משפחות נמצאו מתחת להכנסה הקובעת הנ"ל בשנת 1973, ומצאנו:

- סוג (1): 22,770 משפחות (מספרים מנופחים).
- סוג (2): 17,910 " " (" ")
- סוג (3): 5,153 " " (" ")
- סה"כ 45,833 משפחות.

מכאן ששיעור הזכאים לסעד, מתוך האוכלוסייה הנ"ל, שהיה מתקבל ב- 1973, אילו היו קיימים אז חוקי הסעד של ינואר 1975 הוא 22 אחוז.

אם תתקבלנה הנחותינו כי הן התפלגות ההכנסות הכלכליות + קי"ע, והן המבנה הדימוגרפי לא השתנו בצורה משמעותית מאז 1973 ועד היום, הרי שניתן להגיד כי שיעור הזכאים לסעד מתוך משפחות עם ילדים שיש להן מפרנס יחיד ואין להן הכנסות מרכוש, יעלה מ- 12 אחוז בערב פיחות נובמבר 1974 ל- 22 אחוז בינואר 1975. אם מאז 1973 צמחה האוכלוסייה בשיעור ממוצע של 3 אחוז לשנה, כלומר מאז אמצע 1973 ועד סוף 1974 היה גידול ממוצע של 4.545 אחוז, ניתן לומר כי בערב פיחות נובמבר 1974 היו בארץ 26,279^ג משפחות כאלה הזכאיות לסעד ומספרן כמעט הוכפל והגיע ל- 47,916^ג משפחות בינואר 1975. יש לציין כי עלייה זו נגרמת רק בעקבות המלצות הוועדה, שכן עובדת היות

(ג) $25,137 \times 1.04545 = 26,279$
 $45,833 \times 1.04545 = 47,916$

מכסות הסעד צמודות לתוספת היוקר, והעובדה שחלה תוספת יוקר בין שני התאריכים הנ"ל אינה משנה את שיעור הזכאים.

חישוב שיעור המשפחות שהכנסתן נטו אינה עולה על זו של נתמך סעד
המשתכר את שכר המינימום במשק

נתון שעשוי להיות מעניין הוא מספר המשפחות אשר הכנסתן נטו אינה עולה על הכנסתו נטו (כולל תמיכות וזקיפות) של נתמך סעד המשתכר את שכר המינימום במשק.

(א) ערב פיחות נובמבר 1974

לצורך החישוב ניקח שוב את שלושת סוגי המשפחות הנ"ל.

שכר המינימום בנובמבר 1974 היה 797 ל"י (כולל קי"ע ותוספת לאשה לא עובדת).

(1) הכנסתו נטו (אחרי ניכויים וזקיפות) של נתמך סעד מסוג 1 שהשתכר בנובמבר 1974 את שכר המינימום במשק, היתה 1,062 ל"י לחודש. אילו היה מרטיב את עבודתו ומפסיק להיות נתמך סעד, היה מגיע לאותה הכנסה נטו, רק באם שכרו (כולל קי"ע) היה עולה ל-1,050 ל"י לחודש, שהן 612.71 ל"י של שנת 1973.

ב-1973 היו במשק 9,628 משפחות מסוג 1 שנמצאו מתחת לקו הכנסה זה של 612.71 ל"י.

(2) הכנסתו נטו של נתמך סעד מסוג 2, המשתכר את שכר המינימום במשק הגיעה בנובמבר 1974 ל-1,651 ל"י לחודש. שכיר השייך לסוג זה של משפחות היה מגיע לאותה הכנסה נטו, רק באם השתכר בנובמבר 1974: 1,350 ל"י לחודש, שהן 787.77 ל"י של שנת 1973. בשנת 1973 היו במשק 26,176 משפחות מסוג 2 שנמצאו מתחת לקו הכנסה זה.

(3) הכנסתו נטו של נתמך סעד מסוג 3, המשתכר שכר מינימום הגיעה ל-1,062 ל"י בחודש נובמבר 1974 (כמו זו של סוג 1). לכן שכיר מסוג 3 יגיע לאותה הכנסה נטו רק באם השתכר 1,050 ל"י בנובמבר 1974, שהן 612.71 ל"י בלירות של שנת 1973.

ב-1973 היו בארץ 3,862 משפחות כאלה ששברן לא עלה על 612.71 ל"י לחודש.

סה"כ היו במשק בשנת 1973 39,666 משפחות שכירים עם ילדים שיש להן מפרנס אחד ושהכנסתן נטו לא עלתה על זו של נתמך סעד (מאותו סוג משפחה) שהשתכר את שכר המינימום. משפחות אלה היו 19 אחוז מכלל משפחות השכירים עם ילדים שיש להן מפרנס אחד.

אם נכפול את מספר המשפחות שקיבלנו בשיעור הצמיחה הממוצע של האוכלוסיה מ- 1973 ועד היום, נקבל כי ערב הפיחות היו בישראל 41,469 משפחות כאלה.

(ב) ינואר 1975.

שכר המינימום לאחר תוספת היוקר עלה ל- 923 ל"י לחודש (כולל קי"ע ותוספת לאשה לא עובדת). נבדוק מהו מספרן של משפחות שכירים עם ילדים בעלות מפרנס יחיד ושהכנסתן נטו אינה עולה על זו של נתמך סעד המשתכר את שכר המינימום במשק בינואר 1975.

סוג (1): בינואר 1975 מקבל נתמך סעד מסוג 1 שמשכר את שכר המינימום במשק, הכנסה נטו של 1,400 ל"י. רק אם ירחיב עבודתו וישתכר 1,700 ל"י לחודש, שהן 1,500 ל"י לפני תוספת היוקר, ו- 875.30 ל"י של שנת 1973, תגיע הכנסתו נטו להכנסתו כנתמך סעד. ב- 1973 היו בארץ 34,855 משפחות כאלה.

סוג (2): נתמך סעד מסוג 2, המשתכר את שכר המינימום במשק, מקבל בינואר 1975 1,970 ל"י נטו. רק אם יגיע שכרו ל- 1,750 ל"י שהן 1,550 ל"י של חודש נובמבר, או 904.48 של 1973, תגיע הכנסתו נטו לאותה הכנסה שקיבל בהיותו נתמך סעד. בשנת 1973 היו בארץ 40,539 משפחות כאלה.

סוג (3): נתמך סעד מסוג 3, כמוהו כנתמך סעד מסוג 1, ורק אם השתכר ב- 1973 875.30 ל"י, תגיע הכנסתו נטו לזו שהיתה לו כנתמך סעד, המשתכר את שכר המינימום. ב- 1973 היו בארץ 5,925 משפחות כאלה.

סה"כ היו במשק ב- 1973 81,319 משפחות שכירים עם ילדים שיש להן מפרנס אחד ושהכנסתן נטו לא עלתה על זו של נתמך סעד (מאותו סוג משפחה), שהשתכר את שכר המינימום. משפחות אלה היוו 39 אחוז מכלל משפחות השכירים עם ילדים שיש להן מפרנס אחד.

אם נכפול את מספר המשפחות שקיבלנו בשיעור הצמיחה הממוצע של האוכלוסיה מ- 1973 ועד היום, נמצא כי בינואר 1975 ישנן 85,015 משפחות כאלה.

שיעור המשפחות שהכנסתן אינה עולה על הכנסת משפחה נתמכת סעד, עלה, איפוא, מ- 19 אחוז (41,469 משפחות) ערב הפיחות, ל- 39 אחוז (85,015 משפחות) בינואר 1975.

לסיכום:

מתוך חישובינו התקבל כי:

(א) בנובמבר 1974 היו בישראל 26,279 משפחות שכירים עירוניים, שיש להן ילדים והן בעלות מפרנס יחיד שהיו זכאיות לסעד. הן היו 12 אחוז מכלל המשפחות. (כמחצית ממשפחות אלו השתכרו מתחת לשכר המינימום - 12,660 משפחות - והיתר השתכרו מעל שכר המינימום):

בינואר 1975 עלה מספר המשפחות הזכאיות לסעד ל- 47,916 משפחות, שהן 22 אחוז מכלל המשפחות הנ"ל (38 אחוז מתוכן השתכרו מתחת לשכר המינימום והיתר - 29,466 משפחות - השתכרו מעל שכר המינימום).

(ב) בנובמבר 1974 היו בישראל 41,469 משפחות שכירים עירוניים, שיש להן ילדים והן בעלות מפרנס יחיד, ששכרן נטו לא עלה על הכנסתה נטו של משפחה נתמכת סעד. שראש המשפחה השתכר את שכר המינימום במשק, והן היו 19 אחוז מכלל המשפחות הנ"ל.

בינואר 1975 עלה מספרן ל- 85,015 משפחות, המהוות 39 אחוז מכלל המשפחות.

