

## מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון

דניאל גוטליב, מירי אנדבלד ואלכס פרומן<sup>1</sup>

### תמצית

בימים אלה אנו עדים להתגייסות ציבורית וחברתית חסרת תקדים במקומותינו בדרישה לכוון במדינת ישראל "צדק חברתי". מובילי המחאה החברתית הם, כך נראה, צעירים שלרוב אינם משתייכים לשכבות החלשות של החברה (אף כי גילויים של הזדהות מגיעים גם מאוכלוסייה זו), אלא מהשכבה החיונית לתפקודה התקין של כל חברה דמוקרטית – מעמד הביניים, אשר הגדרה סבירה שלו היא האוכלוסייה שנמנית עם העשירונים השלישי עד השמיני ועד בכלל.

המסמך מכיל כמה הצעות מעשיות לצמצום האי-שוויון ולחיזוק המצב הכלכלי של מעמד הביניים ושל השכבה החלשה ממנו – האנשים החיים בעוני של ממש. להלן מוצגות הצעות מדיניות, חלקן כבר עם תוצאות ארעיות, עם פירוט בנוגע להשפעת ההצעות על מדדי רווחה העיקריים, תוך התייחסות לעלויות התקציב שלהן. המתווה כולל בשלב זה הצעות בארבעה תחומים: (1) ההוצאה הציבורית (חינוך, בריאות); (2) מיסוי ומימון ההצעות; (3) השכר ותנאי העבודה; (4) חיסכון וביטחון סוציאלי; (5) הצעות בתחום הדיור. בהמשך יובאו הצעות נוספות.

העלות הכוללת של הצעדים המוצעים כאן היא כ-15 מיליארד ש"ח, הממומנים בעיקר באמצעות הגברת הפרוגרסיביות של מערכות המס. צעדים אלה מביאים לשיפור מובהק בממדי האי-שוויון והעוני, בייחוד של משפחות צעירות עם ילדים.

התוצאות של המדיניות נמדדות כאן על-פי מידת השיפור ההכנסה הפנויה, אף שחלק מההטבות יכולות להינתן בעין (כך לדוגמה מתבטא ביטול אגרות החינוך כהטבה בעין אשר מפנה הכנסה פנויה שקודם שימשה למימון ההוצאה, מבלי שההכנסה הפנויה בהגדרתה המקובלת משתנה). כדי לבטא שינויים אלה במסגרת המושגית המקובלת של מדדים חברתיים (עוני, אי-שוויון וכד'), תרגמנו את ההטבות בעין למונחים של תוספת להכנסה הכספית הפנויה. כל התוצאות מבוססות על ההשפעה **קצרת המועד** מבלי להביא בחשבון תגובות בהתנהגות הפרטים כתוצאה מהשינויים המוצעים או שינויים בקו העוני בעקבות צעד מדיניות כלשהו. יתר על כן, יש תמורות של ממש לצמצום האי שוויון בתחומים כגון חינוך ובריאות. הן למעשה מהוות השקעה שמחזירה את עצמה אפילו במונחים כלכליים של יכולת השתכרות, מלבד השיפור שהן מעניקות בתחום רווחת הציבור. צמצום המצוקה החברתית משתלם בטווח הארוך גם במונחים של הפחתת פשיעה וכיו"ב, יתרונות שניתנים אף הם למדידה כמותית.

<sup>1</sup> טיוטה זו תוסיף להיות מפותחת בתקופה הקרובה. טיוטה מוקדמת של מסמך זה הופצה כמסמך פנימי ב-30 באוגוסט 2011. במסמך משתקף גם סיעור מוחות שהתקיים במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בשלב מוקדם של הכנת התוכנית. תודתנו גם לגיוני גל, דוד קליין ואריאל רובינשטיין על הערות מועילות לטיוטה הראשונה. מובן שהאחריות לטענות ולטעויות במסמך היא של הכותבים בלבד.

---

כידוע ממדי העוני מבטאים את ההשפעה של המדיניות על החלשים ביותר מבחינה כלכלית ואילו גל המחאה מובל בידי ציבור שמשתייך במידה רבה לשכבת הביניים, מבלי שזו הוגדרה בצורה ברורה. מדד גייני לאי-שוויון וכן ניתוח לפי חמישונים מתייחסים ל**כלל הציבור** ובמובן זה הם כוללים גם השפעות חברתיות-כלכליות על שכבת הביניים. מדדים נוספים, כמו למשל יחס ההכנסה הפנויה העליונה של העשירון ה-9 לזו של העשירון החמישי, מבטא אולי בצורה ממוקדת ביותר את ההשפעה הרלוונטית לרבים מן המשתתפים במחאה.

בתקופה הקרובה נפרט תוכניות שמובאות כאן באופן כללי ונציג מתווה מעשי שלהן, הן מבחינת עלות תקציבית והן מבחינת תועלת חברתית: כך לדוגמה נכלול הצעה לשיפור של ממש במערכת הקצבאות, הגדלת תחולת הסיוע בדיוור, שיפור נקודת הכניסה במערכת מס הכנסה שלילי הקיימת, הרחבת סל הבריאות, כולל הערכות עלות-תועלת של צעדים אלה. כן נביא מדדים נוספים שרגישים לרמת החיים של שכבת הביניים.

ההנחה היא כי כל הצעה בעלת משמעות תקציבית תמומן בין בשינוי בסדרי העדיפויות בתקציב ובין בהגדלת מיסים. לכל אחת מצורת המימון יש משמעות חלוקתית ולכן גם השפעה על האי-שוויון בחברה ועל ממדי העוני. עם גיבוש החבילה המועדפת יהיה אפשר לעשות אומדן משופר של ההשפעות החברתיות.

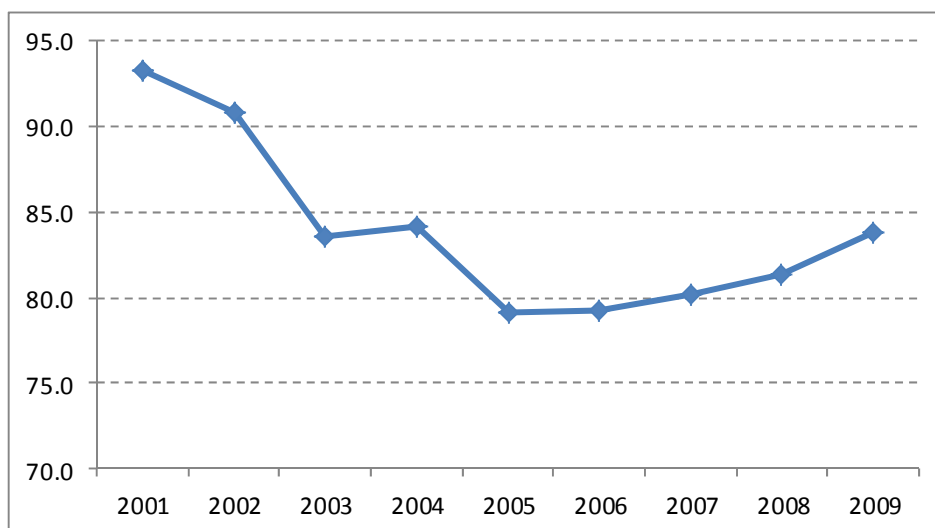
## 1. מבוא

בימים אלה אנו עדים להתגייסות ציבורית וחברתית חסרת תקדים במקומותינו בדרישה לכונן במדינת ישראל "צדק חברתי". מובילי המחאה החברתית הם, כך נראה, צעירים שלרוב אינם משתייכים לשכבות החלשות של החברה (אף כי גילויים של הזדהות מגיעים גם מאוכלוסייה זו), אלא מהשכבה החיונית לתפקודה התקין של כל חברה דמוקרטית – מעמד הביניים, אשר הגדרה סבירה שלו היא האוכלוסייה שנמנית עם העשירונים השלישי עד השמיני ועד בכלל. עקרון יסודי שצריך ללוות אותנו בבואנו להכין תוכנית רציונלית לשיפור רווחת הציבור הוא הגדרת יעדים ובחירת כלים לביצוע המדיניות והצגת התוצאות.

תרשים 1 מראה על ירידה ניכרת ברמת החיים כפי שהיא נמדדת על פי התוצר לפי שוויון כוח הקנייה ביחס לממוצע מדינות ה-OECD. בשלוש שנות הסקרים האחרונים (עד 2009) חל שיפור מסוים אולם הרמה עדיין נמוכה בהרבה לעומת תחילת העשור. זוהי תוצאה משולבת של התפתחות התוצר והמחירים. חלק ניכר של הירידה ב-2002-3 היה בוודאי קשור למיתון במשק, ואולם המשך הירידה ב-2004/5 שבהן היתה צמיחה במשק, מצביעה כנראה על **העלייה ביוקר המחיה** יחסית למדינות ה-OECD, שכן ריאלית התוצר לנפש עלה בישראל בשיעור גבוה מזה של ממוצע מדינות ה-OECD (כ-10% לעומת כ-7.5% מ-2000 עד 2009). נראה כי המשך הצמיחה המהירה יחסית בשנים האחרונות הצליחה לצמצם רק במעט את הפער שנוצר מתחילת שנות ה-2000. תרשים זה מצביע על פוטנציאל גלום ניכר לשיפור רמת החיים באמצעות הורדת מחירים כתוצאה מחיזוק התחרותיות במשק.<sup>2</sup>

**תרשים 1: תוצר מקומי גולמי לנפש לפי שוויון כוח קנייה (PPP),**

**(2009-2001) (ממוצע OECD=100)**

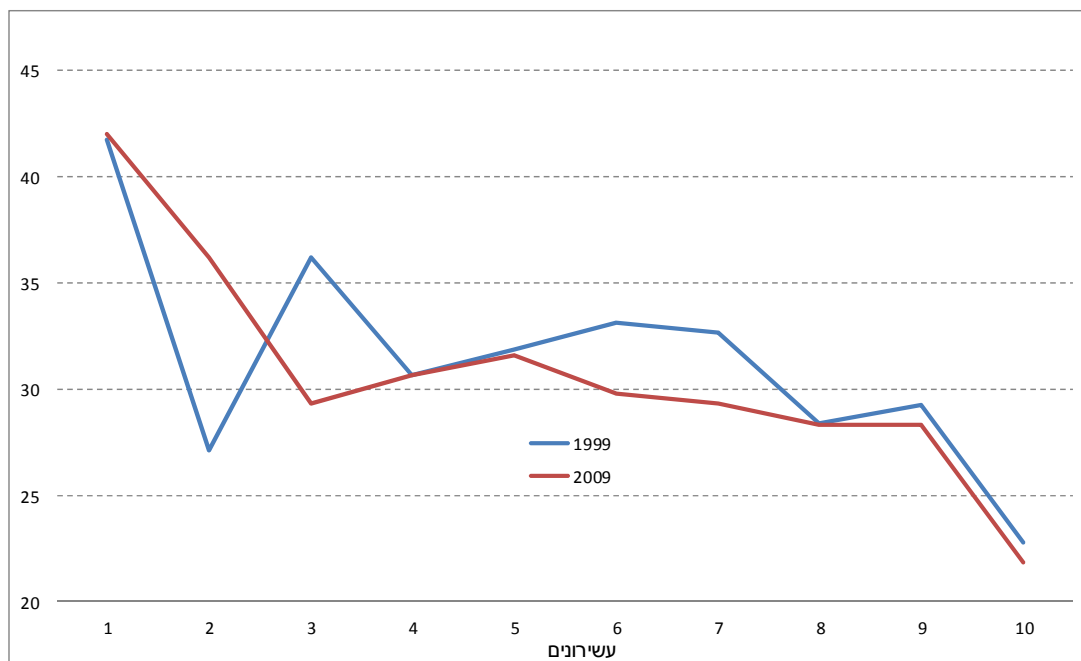


<sup>2</sup> בהקשר זה חשוב לשמור על תנאי העבודה של העובדים המועסקים בענפים שחשיפתם לתחרותיות תוגבר, כדי שירידת המחירים לא תפגע בשכרם של העובדים החלשים בענף (ר' על כך דיון בהמשך וכן מאמרו של מיכאל זכים בכלכליסט (מ-8.8.2011)).

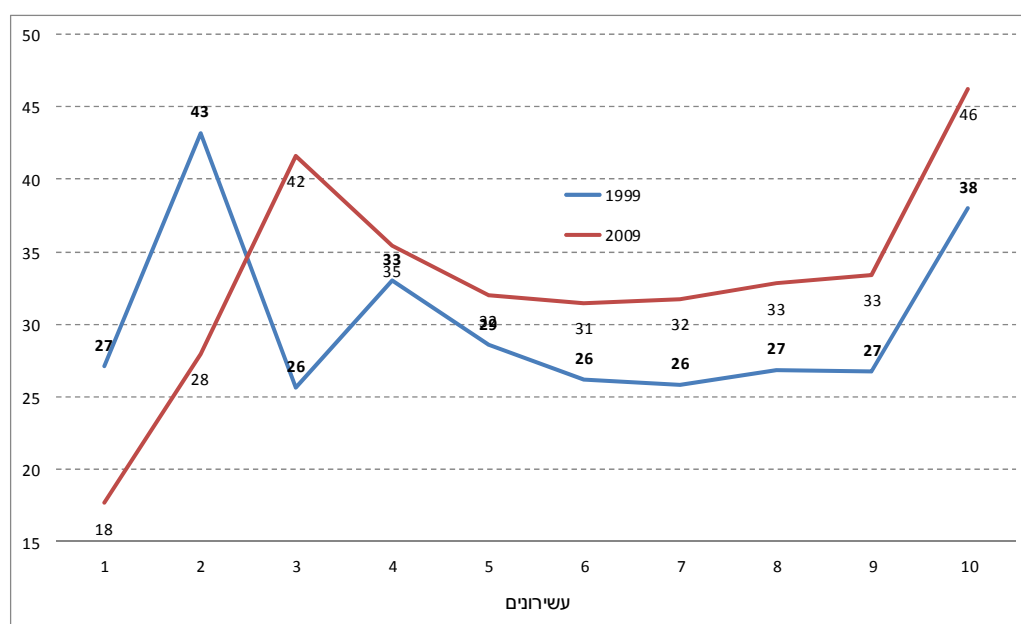
תרשים 2 מבליט את העובדה שרוב המשפחות עם ילדים מצויות בחמישון הראשון (50%) ואילו בחמישון האחרון משפחות אלה מהוות רק 20% מכלל המשפחות עם ילדים. לעומת זאת ריכוז משקי הבית המבוגרים יותר נמצא בחמישונים הגבוהים – 80% מהם נמצאים בשני העשירונים העליונים. הרכב הגילאים מהווה ביטוי לצבירת הון אנושי ולצבירת ותק בעבודה ולכן אין זה מפתיע ששכיחות הצעירים בעשירונים הנמוכים גבוהה למדי. הבעיה בישראל נובעת מעוצמת התופעה ומההידרדרות שחלה בשנים האחרונות בקרב המשפחות הצעירות.

תרשים 2 מלמד על כך שבבעשור שחלף חלה הרעה בייצוג הצעירים בעשירונים הגבוהים והבינוניים: שיעור הצעירים בעשירונים השלישי, השישי והשביעי הצטמצם באופן ניכר על חשבון העשירון השני. בחלקו מצב זה משקף את שיפור מצבם של המבוגרים למדי (ראש משק בית בן +55), בין היתר בעקבות הגדלת קצבת הזיקנה בשנים האחרונות (תרשים 3). בשנים אלה חלה הרעה של ממש במדד גייני לאי-שוויון בהכנסות (תרשים 5). כפי שמתואר בהמשך, הרעה זו לא נבעה מכוחות השוק אלא משינויים במערכת המיסוי הישיר ומפגיעה במערכת הקצבאות (העשירונים מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, כאשר בכל עשירון 10% מהנפשות באוכלוסייה).

**תרשים 2: חלקם של הצעירים (עד 35) בכל עשירון, 2009 לעומת 1999**

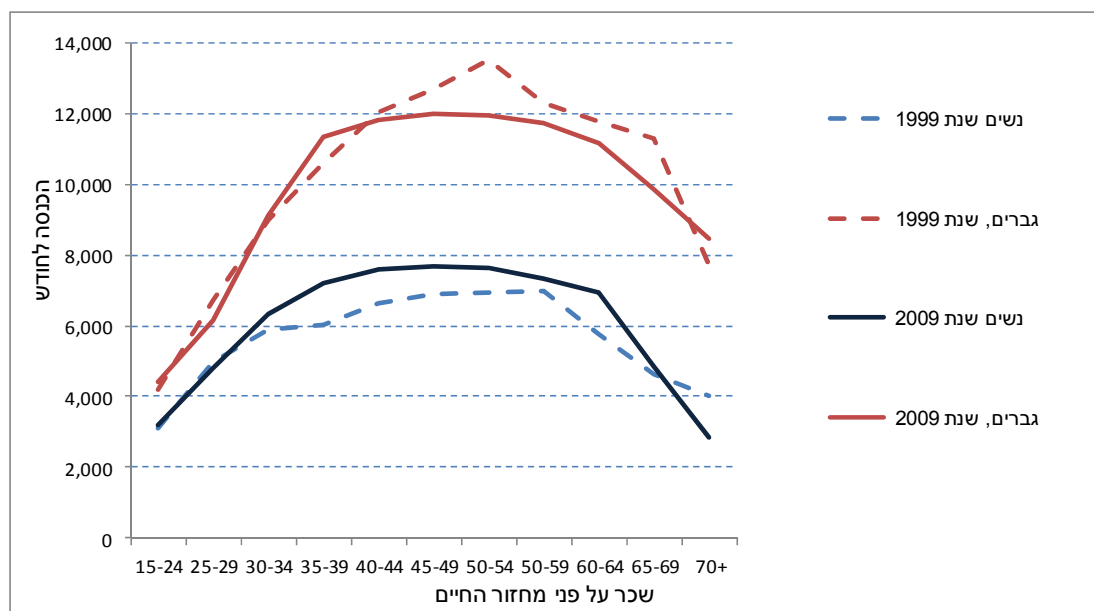


### תרשים 3: חלקם של המבוגרים (+55) בכל עשירון, 2009 לעומת 1999



אחת המשמעותיות של הניתוח לעיל היא שההכנסה על פני מחזור החיים הפכה לפחות ופחות צודקת מבחינת חלוקתה על פני גיל ומין: כפי שאפשר לראות מתרשים 4 הפער הוא ניכר – ב-2009 הגיע הפער לשיא של כ-4,000 ש"ח בגילאים מ-35 ועד גיל הפנסיה, קצת פחות ממה שהיה ב-1999 (קווים מקווקים).

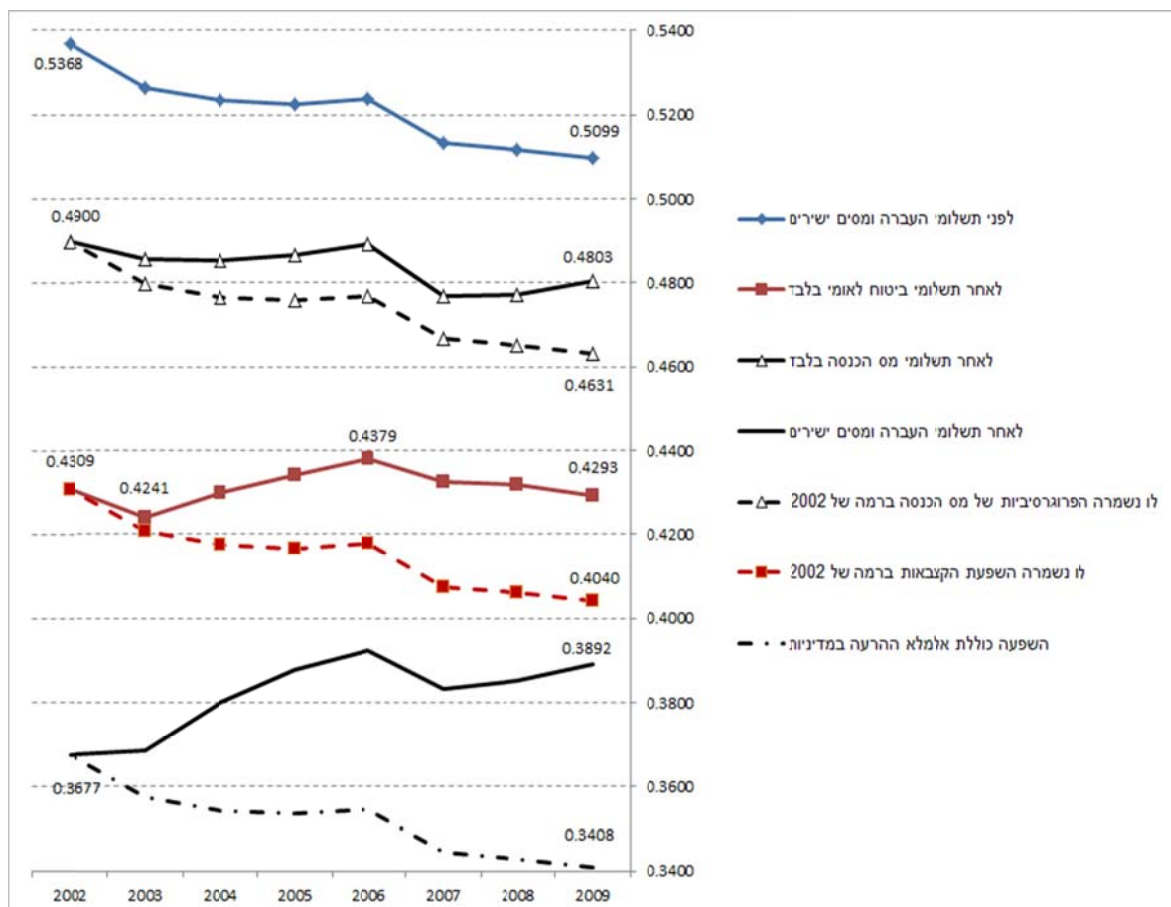
### תרשים 4: פערים בעקומת השכר החודשי על פני מחזור החיים לפי מין, 2009 לעומת 1999



לפערים בעקומת השכר יש הסבר הגיוני הקשור ברכישת ניסיון ומומחיות על פני שנות העבודה. יתכן שדחיסת העקומות על פני העשור משקפת את הגידול במספר העובדים הבלתי מאוגדים (עובדי קבלן

ועוד) ואת חילופי הדורות בין בני הדור המבוגר, שנהנה יותר מתנאי עבודה ושכר הוגנים, לבין הדור הנוכחי.

### תרשים 5: השפעת המיסוי והקצבאות על ממדי האי-שוויון



תרשים 5 מראה את מדד גייני לאי-השוויון בהכנסות, בשנים 2002-2009. הקו הכחול מייצג את המדד המתניח להכנסת השוק, דהיינו ההכנסה משכר, פנסיה והון. בדומה למגמות בכל העולם, מדד גייני המחושב לפי הכנסה זו גבוה מהמדד המחושב להכנסה שלאחר התערבות הממשלה, דהיינו לאחר הפעלת מיסים ישירים (מס הכנסה, ביטוח לאומי) וקצבאות. לאחר הפעלת מערכת המיסוי הישיר, שבה שיעור המס עולה עם ההכנסה ולכן היא מקטינה את רמת אי-השוויון, יורד מדד גייני ב-2009 לרמה של 0.48 ולאחר הוספת הקצבאות הוא יורד עוד עד רמה של 0.39.

עם זאת, המתווה לאורך השנים מראה כי בעוד שמדד גייני של הכנסות שנובעות מהשוק מצביע על שיפור במהלך השנים, הפחתת אי-השוויון כתוצאה ממדיניות הממשלה בתחום המיסוי הישיר והקצבאות (בהשוואה למדד שלפי הכנסת השוק) נשחקה לאורך זמן. המדיניות הכלכלית שהונהגה ב-2002-2003 ובשנים שלאחר מכן, שבמסגרתה נשחקו הקצבאות ומערכת המס הפכה להיות פחות פרוגרסיבית (שכן הרפורמה הפחיתה את שיעורי המס לבעלי הכנסות בינוניות וגבוהות בלבד), העלתה את אי-השוויון בהכנסה הפנויה.

לו נשמר היחס בין מדד גייני לפי ההכנסה הכלכלית לבין המדד לפי ההכנסה הפנויה שהיה קיים ב-2002, היה מדד גייני שלאחר תשלומי העברה ומיסים מגיע לרמה של 0.34. המשמעות היא שמדיניות המיסוי והקצבאות של הממשלה תרמו מ-2002 עד 2009 כ-14% לגידול באי-השוויון של ההכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית.

## 2. יעדים, כלים ומדדי תוצאה לניטור המדיניות (monitoring)

לתוכנית המוצגת כאן נדרש תקציב ניכר: שינוי תקציבי בכיוון חברתי בהיקף כזה לא הוכן שנים רבות במשק הישראלי – אולי מאז הקמת תשתית המדיניות החברתית למיסוד הביטחון הסוציאלי לאחר קום המדינה.

מטרת מסמך זה היא לסייע בהכנת מסגרת רציונלית של הגדרת יעדים, כלים והשפעות חברתיות-כלכליות צפויות הניתנות לכימות בעקבות המהלכים שייבחרו בסופו של דבר. כדי לאפשר בחירה רציונלית בין חלופות, הצגת התוכניות היא מודולרית. ההיקף הגדול של הסכומים וההצעות המופרחים לחלל האוויר מחייבים התייחסות למסגרת רב-שנתית וליעדי ביניים ברורים. כך הממשלה והציבור גם יחד יוכלו להבחין במידת ההתקדמות של הפעולות שבהן יוחלט להתמקד. ככל שהתוכנית גדולה יותר כך חשוב לפרוש אותה על פני תקופה ארוכה מספיק. כדי לשכנע את הציבור ברצינות כוונות הממשלה, חשוב שהשלב הראשון של התוכנית יהיה מהותי, מורגש ורחב, ובמלים אחרות שהוא יהווה נתח ניכר ומשמעותי של התוכנית הכוללת. כן חשוב ששלב ראשון זה של התוכנית יכלול כבר למן ההתחלה את רוב רכיבי התוכנית גם אם ביצועם יכול להימשך על פני זמן (front-loaded).

**מדדי רווחה חלופיים:** מלבד המדדים המקובלים כגון תחולת העוני, פער ההכנסות ומדד לחומרת העוני<sup>3</sup>, מוצגים גם מדדים רלוונטיים לשכבת הביניים (למשל מדד ההכנסה נטו של המאיון ה-90 יחסית לזה של העשירי ושל ה-50 וכן מדד הכנסה יחסי של המאיון ה-50 ל-10) ולכלל האוכלוסייה (מדד גייני לאי-שוויון). כן יוספו עוד מדדים לפי הצורך ותורחב הגדרת ההכנסה, כך שלא תבטא רק הכנסה כספית אלא תתתייחס גם – במידת האפשר – להטבות בעין ככל שייכללו בתוכנית.<sup>4</sup>

**מעקב אחר ההשפעה על תקציב המדינה בטווח הקצר והבינוני:** חשוב לבחון את תוכנית הפעולה לא רק לפי הטווח הקצר אלא לכלול גם השפעות לטווח הבינוני והארוך. כך למשל ייתכן שהתוכנית תלווה

<sup>3</sup> יעד חברתי מקובל על הממשלה, שכן הוא נלקח ממסמך האג'נדה שנוסח ב-2007 במשרד ראש הממשלה. לפי מסמך זה הממשלה מעוניינת לפעול לשיפור ממדי העוני והתעסוקה. בדוח של המועצה הכלכלית שפורסם ב-18 באפריל 2007, הציע ראש המועצה הלאומית לכלכלה אז, פרופ' מנואל טרכטנברג, יעד של הפחתת ממדי העוני ב-3 נקודות אחוז תוך שלוש שנים או נקודת אחוז אחת לשנה בממוצע, בשנים 2008 עד 2010. לפחות עד 2009 הממשלה לא עמדה ביעד זה, שכן תרגום סביר של הצעה זו היה צריך להביא את הממשלה (בממוצע) ל-18.9% ב-2008, 17.9% ב-2009 ו-16.9% ב-2010. לגבי 2008 ו-2009 אנו יודעים שהממשלה התרחקה מיעד זה ולגבי 2010 יהיה אפשר לשפוט את המצב בחודשים הקרובים – עם פרסום דוח העוני של 2010. אמנם צפויה ירידה מסוימת ב-2010 אך זו לא צפויה להיות גדולה דיה כדי להשיג את היעד של 16.9%.

<sup>4</sup> בשלב זה נקודת הבסיס עדיין מוגדרת במונחים של הכנסה כספית. בטייטה הבאה גם נקודת הבסיס תוצג במונחים של מדד הרווחה הנייל.

בתחילה בגידול של הגירעון בתקציב, לא כתוצאה של תכנון לא נכון אלא לנוכח הדינמיקה של רישום הוצאות יחסית להכנסות. עיתוי ההוצאות נקבע בתהליך שיש בו אלמנט מינהלתי חזק, בעוד שצד ההכנסות תלוי בגורמים כבדי משקל כגון מצב התעסוקה, הצמיחה וכד' – שהם גדלים אנדוגניים שהשליטה בהם, בייחוד בטווח הקצר, מוגבלת יותר. חשוב גם לזכור שתוכנית של הגברת ההוצאה הציבורית, גם אם היא מאוזנת מבחינת המימון, מאופיינת בהשפעה כלכלית מרחיבה.<sup>5</sup>

**יעדים חברתיים:** אפשר להפעיל צעדים ולקוות שישפיעו בצורה חיובית על המדדים החברתיים כגון אי-שוויון, עוני וכד', מבלי להציב יעדים להשגה בטווח הקצר, הבינוני והארוך, אך תוכנית רציונלית נבדלת מ"חבילת צעדים" בדיוק בהיבט הזה: תוכנית כוללת יעדים ברורים ונמדדים, אשר באמצעותם הממשלה והציבור יכולים לבחון את המצב. מעקב הביצוע מאפשר לבחון את יעילות הכלים ואת הצורך בתיקונים יחסית ליעדים שנקבעו. זאת גם דרך שקופה להצגת כוונות הממשלה ומגבלותיה. אמינות הממשלה תגדל גם אם לא תשיג את המטרות שהציבה למדיניותה, כל עוד יש סיבות משכנעות לעיכוב בתוצאות. במסמכים מעודכנים בהמשך נציג הצעות ליעד עוני משופר לעומת היעד שהיה לממשלה ב-2008.<sup>6</sup>

שמירה על המסגרת התקציבית לאורך זמן תבטיח את יכולת הביצוע של התוכנית, בייחוד אם תיבחר תוכנית שאפתנית מבחינת היקפה שתהיה מחייבת יותר ולכן עשויה להימשך תקופה ממושכת עד השלמתה.

### כלל ההחלטה לגבי דירוג ההצעות

דירוג ההצעות נעשה באמצעות היעד של צמצום אי-שוויון באופן הזה: התוכניות השונות שמובאות במסמך זה מדורגות באמצעות יעילות השפעתן על האי-שוויון כמוגדר במדד ג'יני. ככל שהעלות של הורדת האי-שוויון בשיעור נתון (כאן של אחוז אחד) נמוכה יותר, כך עדיפותה גדלה. אנו גם מדווחים על ההשפעה על תחולת עוני ("שיעור המשפחות העניות"), פער הכנסות הממוצע מקו העוני ומדד חומרת העוני (לפי מדד FGT) הכלליים וכן על אותם המדדים בנוגע לציבור היעד הרלוונטי בכל כלי מוצע.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ר' התיאורמה של Haavelmo, כלכלן נורווגי שזכה בפרס נובל ב-1989 וחי בשנים 1911-1999. לפי התיאוריה שלו, תוכנית של הגדלת הוצאות, גם אם היא מאוזנת מבחינת המימון דרך מיסים, תגרום להגדלת הביקושים, דבר שבזמן אבטלה מגדיל את התוצר באותו היקף של ההגדלה התקציבית. עם זאת, בעת תעסוקה גבוהה, המהלך עשוי לגרום ללחצים אינפלציוניים, אשר כצפוי בעידן של שליטה טובה של הבנק המרכזי על המדיניות המוניטרית, יגרמו להעלאת ריבית, ובסופו של התהליך לשינוי מסוים בהרכב הביקושים לטובת הביקושים שהוגדלו ולהקטנת ביקושים אחרים, בעיקר השקעות. ההשפעה של Haavelmo נובעת מכך שההוצאה הציבורי משפיעה מיד בעוד שהשפעת המיסוי (שמקטינה את הצריכה) פועלת בפיגור, שכן הנטייה השולית לצרוך קטנה מ-1, בייחוד אם התוכנית מצד המיסים פרוגרסיבית, כאשר הנש"צ של העשירים נמוכה יותר מזו של השכבות הפחות עשירות והעניות. מאחר שגם הגדלת ההוצאה תיעשה באופן פרוגרסיבי (הוצאות חינוך, בריאות וכד'), השפעת הצריכה הציבורית תהיה אף מוגברת. Haavelmo כתב את התיאורמה בהשראת התפישה הקיינסיאנית בתקופה שבה היתה אבטלה גבוהה. לכן הוא צפה בעיקר שהשפעת התוכנית המאוזנת תגרום להגדלת התוצר הלאומי. אך כאמור, במידה שהמשק בתעסוקה גבוהה, הדבר יתורגם בחלקו לדחיקה מסוימת של השקעות (השפעת ה-crowding out) אך לצד המחיר (הנסבל במונחי יעילות כלכלית), התוכנית תפעל לחלוקת משאבים צודקת יותר.

<sup>6</sup> כזכור קבעה הממשלה ב-2007 יעד עוני ל-2008 עד 2010 אשר נדחה ללא התייחסות ל-2013 ולמעשה נעלם משיח המדיניות החברתית. ליעד היו בעיות מושגיות שנדונו בסקירה השנתית של הביטוח הלאומי, 2007, עמ' 35.

<sup>7</sup> כך למשל אם מוצעת הצעה של מימון גנון, אגרת חינוך, צהרון וכד' באמצעות תקציב החינוך, אזי נבחרו ממדי העוני הנ"ל של הקבוצה המשתמשת בשירותים כקבוצת היעד הרלוונטית.



חשוב לשים לב לכך שגם אם הממשלה תאמץ את ההצעות שמופיעות בהמשך, אין לצפות שפעולות המדיניות יראו מיידית ובמלואן במדדי האי-שוויון והעוני הרשמיים, כאשר אלה יפורסמו במועדם. השיפורים אמנם יורגשו על ידי הציבור, אך מאחר שהגדרת העוני הרשמית נוגעת רק לשינויים בהכנסה הכספית ואילו המדיניות עשויה להתבטא בחלקה בהכנסות בעין (למשל ביטול אגרות החינוך, אם אלה ייטמעו בתקציב החינוך), אזי המדידה המקובלת של עוני ואי-שוויון לא יתפסו השפעות אלה. עם זאת, כדי לבטא השפעות אלה ואחרות במדדי העוני והאי-שוויון, הרחבנו במסמך זה את הגדרת מדד העוני הרשמי וכללנו בו, נוסף על ההכנסה הכספית, גם הכנסות בעין שנובעות מביצוע ההצעות השונות. משמעות הדבר היא שהממשלה תצטרך לקבל עליה החלטה להוסיף לצד מדדי העוני והאי-שוויון המקובלים גם מדדים חדשים מהסוג המחושב במסמך זה. יצוין שבחודשים האחרונים ישבה ועדה בראשות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבה היו שותפים הביטוח הלאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר ובנק ישראל, וגיבשה מסקנות ברוח זו. המסקנות סוכמו אך טרם פורסמו.

### 3. כלי המדיניות הנשקלים בתוכנית

התוכנית מתמקדת בארבעה סוגי כלים:

#### (1) הגדלת הוצאות בתחום ההוצאה הציבורית

נתייחס במיוחד לאלה שעברו בעשורים האחרונים הפרטה זוחלת. בשלב זה כללנו הצעות בתחומי החינוך, הדיור והבריאות. בנוגע לתחבורה הציבורית נוסיף הצעות וניתוחן בשלב מאוחר יותר.

#### (2) הצעות בתחום המימון והמיסוי

חלק מההצעות נוגעות לשיקום הפרוגרסיביות של מערכת המס

- i. הפחתת סעיפי מע"מ בעלי משקל גבוה בהוצאות חיוניות
  - ii. שיקום הפרוגרסיביות במס הכנסה
  - iii. הגדלת מס החברות בנקודת אחוז לעומת 2010 והפסקת ההפחתה המתוכננת לשנים שלאחר מכן – תוספת להכנסות הממשלה ממיסים של כמיליארד ₪ לשנה.
  - iv. הנהגת מס עיזבון
- מס עיזבון קיים במדינות OECD רבות, לרבות ארה"ב. הגבייה בבליגיה וצרפת – בסדר גודל של 0.3-0.5 אחוזי תוצר. במונחים ישראלים מדובר במקור הכנסה של בערך 4 מיליארד ש"ח לשנה (ר'נספח 5 של השוואה בין-לאומית בנושא זה).
- v. צמצום הפטור ממס הכנסה על הון
- במדינת ישראל יש מערכת ענפה של פטור ממיסים. להלן מידע שנלקח מדוח מינהל הכנסות המדינה האחרון (2009-10), הסכומים מתייחסים לתחזית הסכומים לשנת 2012.

ההבחנה בין שני חלקי לוח 1 (הפרדה בקו) אינה מקרית: הפטורים המכוונים לעשירונים העליונים ולבעלי הון "כבדים" הם שלושת הסעיפים הראשונים בלוח 1 ועלותם המצטברת מגיעה לכ-20 מיליארד ש"ח. ייתכן בהחלט שיש סיבות ענייניות לסכום מסוים בהקשר להטבות הללו אך נראה כי קשה יותר לטעון ש-20 מיליארד ש"ח אלה נחוצים כולם ליציבות הכלכלית

ולצמיחת המשק הישראלי. יתרה מזו, יש מחקרים מלפני כמה שנים אשר טוענים שההטבות בחוק לעידוד השקעות הון במידה רבה מיותרות. יש גם כמה דוחות של ועדות שהציעו לצמצם או לבטל חלקים נרחבים של הטבות אלה (ר' דוח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים, 1998 [י"דוח ששינסקי"] ודוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה, 2000 [י"דוח בן-בסט"]).

### לוח 1: הטבות מס בצורה של פטור, תחזית 2012

מצטבר	מיליארדי ש"ח	סוגי הטבות
20.0	8.8	קופות גמל ללא השתלמות
11.2	5.9	שוק הון - ריבית ובורסה
5.3	5.3	החוק לעידוד השקעות הון
14.0	2.4	קרנות השתלמות
11.6	2.3	הסדר סולר
9.3	2.2	מס שבח על דירת מגורים
7.1	2.2	ילדים ונשים
4.9	2.1	מע"מ פירות וירקות
2.8	2	קיבאות
0.8	0.8	אזורי פיתוח
	34	<b>סך הטבות עיקריות</b>

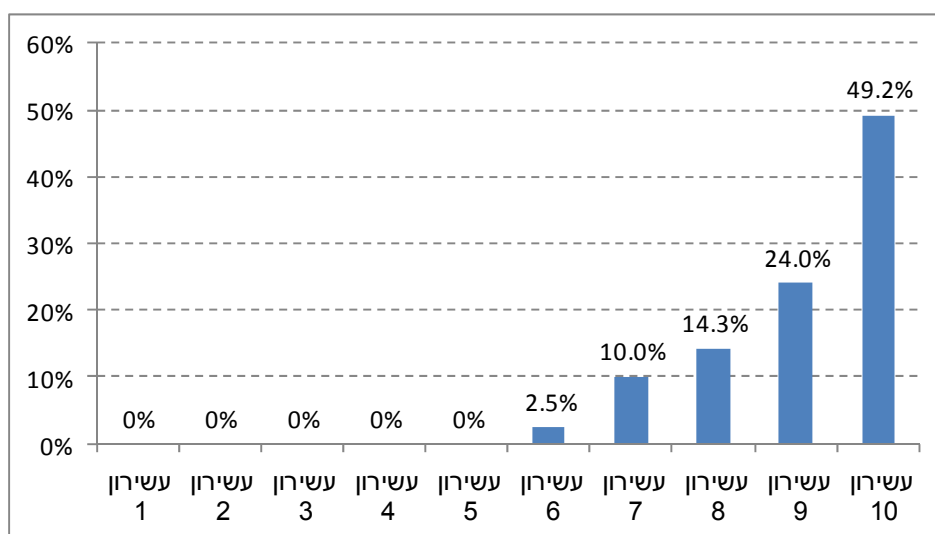
מתוך פרק ד', עמ' 65 דו"ח מינהל הכנסות המדינה – 2009/2010

בנוגע לפטור ממס הכנסה על חיסכון, למדנו מנתוני משרד האוצר שמי שנהנה מההטבות שהיקפן כ-8.5 מיליארדי ש"ח, הם בעיקר השכירים של העשירון העליון (כ-49% מסך ההטבות מגיע לכיסם (ר' התרשים שלהלן)). שני העשירונים העליונים שמיוחסים לעתים קרובות כשכבה העשירה נהנים אפוא מ-73% ושלושת העשירונים העליונים מכמעט 90% מכלל ההטבות ממיסים על חיסכון. במלים אחרות, המדינה מוותרת על שפע של מיסים כדי לתמוך באמצעות כספים אלה ברמת חייהם של השכבות היותר עשירות לעת זיקנה. ההכרה היחידה בצורכי החיסכון של עובדים חלשים יותר היא במסגרת חוק פנסיה חובה אם כי ללא הטבות דומות. להלן שתי הצעות אשר באמצעותן אפשר לנתב חלק מכספים אלה למימון פנסיה צודקת יותר מבחינה חלוקתית:

- **פנסיה תעסוקתית שוויונית**, שתבוצע בעבור המדינה על ידי הביטוח הלאומי אשר בנתוניו מידע מהימן על מספר שנות העבודה של כל מבוטח (ר' נספח 3). לפיכך אפשר לשלם תוספת ותק תעסוקתי של קצבת הזיקנה הבסיסית על בסיס מימון של חלק מכספי מיסים אלה, זאת כדי שיישאר תמריץ גם לשכבות העליונות לחסוך. גובה החלק שיונתב לכך יקבע את היקף הפנסיה מתוכנית כזו (ר' הרחבה בנספח 2).
- **מענק העצמה לילדים, שהוריהם אינם זוכים להטבות בתחום החיסכון הפיננסי** – הצעה זו מוצעת במסגרת ניסיון בין-לאומי שנצבר בנושא "חינוך לחיסכון פיננסי" (היא מתוארת

בנספח 2) ולפיה משולם מענק העצמה לילדים שהוריהם אינם נהנים מהטבות מס בתחום החיסכון הפיננסי. לפי הצעה זו יוכל הילד בהגיעו לבגרות להשתמש בכספים שיצטברו בחשבוננו למימון לימודים, פתיחת עסק או רכישת דירה. אם לא עשה שימוש בכסף באף אחד מן השלבים הללו, הוא יוכל לקבל את הכספים בעת זיקנה כקצבה או כחיסכון. אפשר לממן חלק מההטבות באמצעות מענק הלידה של הביטוח הלאומי – **לפי בחירה חופשית של המשפחה**, ולאפשר להורה להקציב חלק מקצבת הילד להפקדה קבועה, **גם זאת לפי בחירה חופשית של המשפחה**. בתמורה למאמץ החיסכון של המשפחה, המדינה תזכה את הילד בתוספת הפקדה ("matching") חודשית מצד המדינה. מוצע כי המימון יבוא מביטול הפטור, שכן זהו ניסיון לחלק את תקבולי ביטול הפטור בחיסכון הפיננסי בצורה שוויונית יותר. לפי חישובי מינהל המחקר, העלות של תוספת ההפקדה נמוכה בשנים הראשונות – 30 מיליון ש"ח בשנה הראשונה, ומאחר שהיא מכפילה עצמה עם השנים, היא צומחת בהבשלה מלאה של התוכנית לקצת יותר מחצי מיליארד ש"ח לשנה. יחסית לפטורים הללו זהו היקף סביר של תמיכה, שכן התועלת היא לא רק לילדים שיזכו במימון לימודים, עסק או בסיס לחיסכון לדירה, אלא שחיסכון כזה עשוי לסייע להם להיחלץ ממעגל של עוני מתמשך שבו שרויות משפחות ששילובן בחברה לוקה בחסר.

**תרשים 6: התפלגות הטבות מפטור ממס הכנסה על חיסכון פיננסי, לפי עשירונים (שכירים ועצמאים)**



המקור: אגף שוק ההון, משרד האוצר, 2010.

- .vi הגדלת השתתפות המעסיקים בדמי ביטוח לאומי ובביטוח הבריאות
- .vii הגדלת שיעור מס הכנסה על רווחי הון
- .viii ניכוי מס על חלק מהוצאות הריבית על משכנתה של דירה ראשונה
- .ix שיפורים בתוכנית מענק מס ההכנסה ("מס הכנסה שלילי")
- .x הגבלת דמי ניהול בחיסכון פיננסי

.xi **הספקת שירותים פיננסיים בסיסיים זולים**, למשל בבנק הדואר: מוצע לאפשר לבנק הדואר להקים מסלול של פעולות בסיסיות (כגון ניהול חשבון עו"ש) בעלות מינימלית ללקוח.<sup>8</sup>

### (3) מדיניות שכר וסביבת עולם העבודה

במקביל להפרטת השירותים והגידול בהוצאה הפרטית לשירותים שמטבעם הם ציבוריים, היינו עדים לשינויים מבניים בשוק העבודה. שינויים אלה הובילו, בד בבד עם הגמתו של שוק העבודה (התפרקות איגודים מקצועיים, גידול משמעותי בשיעור "עובדי קבלן" ועוד), למצב שבו שכירים רבים אינם יכולים, באמצעות הכנסותיהם, לכסות את ההוצאות הללו.

#### i. **אכיפת חוקי העבודה – בעיקר שכר מינימום וכן חוקי עבודה נוספים:** לפי חישובי מינהל

המחקר הדבר יביא להפחתת עוני בהיקף של 0.7 נקודות אחוז (בהשוואה לאכיפה חלקית כפי שהיא קיימת כיום). תקן ה-OECD קובע שיש צורך במפקח אחד לכל 10,000 שכירים. לפי חישובי התמ"ת משמעות הדבר שבישראל יש צורך בכ-200 עד 300 מפקחים. המצבת הקיימת היא של כ-35 מפקחים במשרה מלאה (48 תקנים) וכ-50 סטודנטים בחצי משרה (61 תקנים). לפי אנשי מקצוע בתמ"ת, 61 תקנים של סטודנטים שווים בערך ל-20 תקני מפקחים מלאים, כך שכיום יש כ-20+48=68 תקנים (סטודנטים פחות מתאימים כי מדובר בעבודה מקצועית). לפיכך העלות התקציבית לכל 10 מפקחים היא כ-20 מיליון ש"ח (לפי 200,000 לעלות משרה לשנה). וזה צעד כדאי מאוד על פי מסקנות בין-לאומיות. יצוין שמשרד התמ"ת השתפר מאוד באכיפה והבעיה העיקרית היא חוסר במפקחים.

ii. **העלאה נוספת של שכר המינימום**, ר' נספח לוחות ומחקרים בנושא באתר הביטוח הלאומי ומצוטטים בהמשך.

#### iii. **המרת המעמד של "עובדי קבלן" למעמד של עובדים מהשורה במקרים שאופי העבודה אינו מצדיק דפוס עבודה זה, וחיזוק מעמד עובדי קבלן:** הפחתת חלקם של עובדי קבלן או עובדי

חברת כוח אדם המייצגת גם מעסיקים אחרים, המעסיקים את העובדים שלהם כחוק, בשכר המינימום, אך בפועל לעובדים משולם פחות משכר המינימום. הדבר קורה מאחר שעובדים רבים מועסקים כעובדים יומיים ושעתיים, אף שאופי עבודתם הוא חודשי, ולכן הם אינם מקבלים או מקבלים באופן חלקי בלבד זכויות הניתנות לעמיתיהם המועסקים באותה עבודה ממש אך כעובדים חודשיים. כך למשל בכל חודש שיש בו חגים או חופשות (ובו הוצאות המשפחה דווקא צפויות לגדול) חל קיצוץ במשכורתם שכן הם משולמים לפי שעת עבודה והם אינם נוכחים בעבודתם בזמן החגים או החופשות.

על פי מסמך של מרכז המידע בכנסת, שיעור עובדי הקבלן במגזר הציבורי מגיע לכ-20% בהשוואה לשיעורים נמוכים בהרבה במדינות מערביות אחרות. מובן שצורת העסקה זו נפוצה מאוד גם במגזר הפרטי, שבו עובדים אלה חשופים – נוסף על העסקה בלתי הוגנת – גם לאי ציות לחוקי העבודה של חלק מהמעסיקים. בהיבט של הביטחון הסוציאלי, עובדים יומיים אינם

<sup>8</sup> ר' מאמרו של אריאל רובינשטיין, **בנק שהוא באמת בשבילך**, ידיעות אחרונות, 5.6.2006.

מצליחים לזכות בדמי אבטלה בגלל תנאי הזכאות כפי שהם מנוסחים בחוק, אף שהם משלמים דמי ביטוח אבטלה ככל המבוטחים (ר' גם סעיף 4 להלן).

**iv. קביעת יחס מרבי בין שכר המינימום לבין שכר הבכירים במגזר הציבורי** (בהגדרה מורחבת, הכוללת חברות ממשלתיות ומלכ"רים ציבוריים<sup>9</sup>).

**v. ביטול סעיף השלמת ההכנסה בשכר בתקציב המדינה** וקביעת רמה מינימלית מעל לשכר המינימום של בעלי השכלה אקדמית בשירות הציבורי (כולל מלכ"רים ציבוריים).

#### (4) הצעות בתחום הביטחון הסוציאלי

**i. חיזוק ביטוח האבטלה והחלתו גם על עובדים "יומיים" ו"שעתיים"** שכיום למעשה אינם זוכים להיות מבוטחים בביטוח אבטלה אף שהם מפרישים משכרם לשם כך מדי חודש בחודש (יש הצעה מפורטת של הביטוח הלאומי בנושא זה).

**ii. חיזוק הבטחת הכנסה בגיל העבודה** – דיסריגרד, שיעור קיזוז, הגדלת קצבה.

**iii. הגדלת קצבאות הילדים**

**iv. חלוקה מחדש של דמי ביטוח בריאות בין עובדים ומעסיקים:** חלוקה צודקת יותר של הנטל. כיום העובד משלם 3.1% עד 60% משכר ממוצע ו-5% מעבר לכך. כל 0.5% נוסף = 1.2 מיליארד ש"ח.

**v. מענק העצמה בתחום החיסכון<sup>10</sup>** – הצעת רובד שני בביטוח הלאומי (בכספי צמצום הפטור במס הכנסה על חסכונות).

#### 4. תוצאות הצעדים והשפעתם על המדדים החברתיים<sup>11</sup>

ההצעות שלהלן משפיעות כל אחת במידה שונה על צמצום הפערים הכלכליים בחברה. דירוג הצעדים נעשה כך שהצעד בעל יכולת צמצום הפערים הרב ביותר מוצב בראש הרשימה וכך הלאה, כך שבמסגרת הכלים המוצעת המדרג המוצג מבטיח צמצום מרבי של הפערים.

להלן פירוט החלופות. המדרג שהתקבל מוצג בפרק האחרון של סיכום ומסקנות בהמשך (ר' לוחות 7 ו-8).

#### (1) הגדלת הוצאות בתחום ההוצאה הציבורית

##### א. חינוך

על אף כוונת המחוקק שמימון הוצאת החינוך יהיה ציבורי ("חינוך ממלכתי חינוכי"), חלה במהלך השנים הפרטה זוחלת אשר חייבה את הציבור לממן חלק הולך ותופח של ההוצאה מהכיס הפרטי. כך קרה ששיעור ההוצאה על חינוך (בכל הדרגים שעד לגיל בית הספר התיכון) הלך וגדל עם השנים. משקל

<sup>9</sup> מלכ"ר ציבורי מוגדר כמוסד ללא כוונת רווח, שנתמך ביותר מ-50% מתקציבו בכספי מדינה.

<sup>10</sup> בנוגע לפירוט ההצעה ר' נספח 1.

<sup>11</sup> כאמור, בשלב זה חושבו רק חלק מההשפעות החלוקתיות של ההצעות הרבות המופיעות במסמך זה. בתקופה הקרובה נשלים את החישובים גם להצעות שלא הובאו בחשבון ולהצעות מעניינות נוספות.

ההוצאה על חינוך של הדור הצעיר (ראש משק בית עד גיל 35) בשני החמישונים הנמוכים עלה בעשור המסתיים ב-2009 ב-51% ו-58% בהתאמה.<sup>12</sup>

ילדי הגן ותלמידי בית הספר היסודי יקבלו את השירותים בחינם והמוסדות ימומנו ישירות באמצעות משרד החינוך. מאחר שבמקרה זה השליטה בהעברת הכספים היא של משרד החינוך, ההעברות יכולות להיות שוות ערך בין בתי הספר ובין המשפחות לפי מאפייניהן, כך שההוצאה הציבורית הופכת לפרוגרסיבית<sup>13</sup>. אפשר יהיה אף להגביר את הפרוגרסיביות באמצעות תשלומים דיפרנציאליים לפי רמת האשכול (על בסיס אשכולות הלמ"ס), ואפשר לבקש תשלום הורים באזורים חזקים כלכלית (בישובים של האשכול הגבוה ביותר).

מוצע אפוא להחזיר את "גלגל הפרטת השירות" לאחור בתחום זה כך שלפחות שירותי החינוך הבסיסיים של גן ילדים, מעון, צהרון ובית ספר ימומנו באופן מלא בתקבולי מיסים. הצעד המשמעותי המוצע בתחום ההוצאות הציבוריות הוא שכלל התשלומים על מערכת החינוך יוחזרו לתקציב המדינה. צעד זה מתגלה כמהלך פרוגרסיבי מאוד (ר' לוחות נספח 2) ועל אף שעלותו לכאורה ניכרת – כ-7.5 מיליארדי ש"ח – מתברר שהיא צפויה לצמצם את האי-שוויון על פי מדד גייני בצורה משמעותית – יותר מ-4% (ר' לוח 2), אם מתחשבים כאמור בהכנסה בעין שנוצרת למשקי הבית מכך, כהכנסה רלוונטית לחישוב המדדים החברתיים.

#### לוח 2: השפעה על מדדים חברתיים של הכללת הוצאות החינוך בתקציב המדינה (חלופות שונות)

חומרת העוני (FGT)	פער הכנסות מקו העוני	תחולת העוני ילדים	תחולת העוני נפשות	תחולת עוני משפחות	P90/P50	P50/P10	P90/P10	מקדם ההשתנות	אי-שוויון על פי מדד ג'יני	הוצאות
אחוזים	נקודות אחוז				אחוזים					
										לפני (בסיס) מעונות גנים צהרון בה"ס יסודי בה"ס תימן סה"כ חינוך סה"כ חינוך (עד בה"ס) סה"כ חינוך (בה"ס)
-9.0%	-2.1	-1.0	-0.6	-0.4	-0.6%	-1.5%	-2.1%	-0.6%	-1.0%	
-6.4%	-3.7	-2.3	-1.3	-0.8	-1.7%	-2.3%	-4.0%	-0.9%	-1.6%	
11.2%	-1.2	-0.5	-0.3	-0.2	-0.5%	-0.9%	-1.4%	-0.3%	-0.5%	
-2.6%	-1.9	-0.8	-0.6	-0.3	-0.6%	-1.2%	-1.8%	-0.4%	-0.8%	
6.0%	-0.5	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2%	-0.2%	-0.3%	-0.1%	-0.2%	
-33.4%	-8.9	-6.6	-3.7	-2.0	-3.3%	-6.3%	-9.4%	-2.2%	-4.1%	
18.9%	-5.7	-3.7	-2.0	-1.3	-2.0%	-4.3%	-6.1%	-1.5%	-2.6%	
16.7%	-2.4	-1.3	-0.7	-0.4	-0.6%	-1.8%	-2.4%	-0.5%	-1.0%	

צעד זה ישפר גם את ממדי העוני וכן את הפערים בין העשירונים: פער ההכנסות (כולל הכנסות בעין) בין עשירים ועניים (P90/P10) יפחת בכ-10%, ובין עשירים והעשירון ה-5 (דהיינו קבוצה מייצגת של שכבת הביניים) בכ-3.3%. חומרת העוני – הממד המועדף של חוקרי עוני לניהול מדיניות למאבק בעוני – תפחת בשליש! ותחולת העוני של ילדים, שכידוע מזיקה במיוחד, שכן היא במקרה זה תולדה של אי-שוויון בחינוך תרד ירידה של ממש – ב-6.6 נקודות אחוז, אם החינוך ייהפך לחינוך חינם בהתאם לכוונת המחוקק. נבחנה גם אופציה של החזר הוצאות למשפחות על חינוך והיא נמצאה נחותה מבחינת שיקול

<sup>12</sup> ר' גוטליב ופרומן (2011) [http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Pages/chinuch.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/chinuch.aspx)  
<sup>13</sup> ר' מ' סבג-אנדבלד, המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתפלגות ההכנסות 2001 – 2005, פרסום מס' 88 בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

השווינויות יחסית לעלות. יתרה מזו היא לוקה בסיכון לתת-מיצוי של האוכלוסיות הזכאיות ומזמינה סרבול ביורוקרטי. היא גם לוקה בסיכון של הונאה בשיטת "תעשיית הקבלות".

### ב. סיוע בדיור

בפני הממשלה עומדות כמה דרכים להקטנת נטל הוצאות הדיור על האזרחים, רובן בתוספת הוצאה ממשלתית. כך, היא יכולה לפעול כרגולטור בשוק שכר הדירה ולפקח על רמות המחירים, להרחיב את מלאי הדיור הציבורי תוך שימוש בכספים שהוקצו לשם כך, להגדיל את מעגל הזכאים לסיוע בשכר דירה, להגדיל את הסיוע הניתן כיום לזכאים, לסייע לזכאים ברכישת דירה (בדומה למדיניות שננקטה בעבר או באמצעות זיכוי מס על תשלומי הריבית על המשכנתא) ועוד.

אחד הפתרונות שאפשר ליישם מייד הוא הרחבת מעגל הזכאים לסיוע בשכר דירה. כיום ניתן הסיוע רק לאוכלוסיות החלשות ביותר מבחינה סוציו-אקונומית ולאחר עמידה בכללים נוקשים. על פי סקר הוצאות משקי בית 2009 של הלמ"ס, כשליש מאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה שאין דירה בבעלותם מקבלים סיוע בשכר דירה. הלוח שלהלן מתאר את ההשפעות התקציביות והחברתיות שיהיו לצעד כזה, בחלופות שונות של רמת סיוע. חשוב שהעיוות הבלתי נמנע כתוצאה מהתערבות ממשלתית יהיה קטן ככל האפשר. לשם כך נדרשת עבודה נוספת של עיצוב ההצעה אשר תובא בטיטה הבאה.

### לוח 3: השפעות מתן סיוע בשכר דירה למשפחות עד חמישון חמישי\*, אלטרנטיבות שונות

ההחזר	עלות תקציבית (מיליוני שקלים)	רמת מדד גייני לאחר הפעלת הצעד	תחולת עוני של משפחות	תחולת העוני של נפשות	תחולת העוני של ילדים	פער הכנסות	חומרת העוני לפי מדד FGT	שינוי במדד גייני (%)	עלות תקציבית להורדת גייני ב-1%
המצב הבסיסי (2009)		0.3920	20.3	24.6	35.5	33.3	0.0397		
500	1,177	0.3900	19.5	24.1	35	32.2	0.0382	-0.51%	2,307
600	1,411	0.3890	19.5	24	35	32.1	0.038	-0.77%	1,844
700	1,641	0.3890	19.4	24	34.9	31.9	0.0378	-0.77%	2,144
800	1,865	0.3880	19.4	23.9	34.7	31.7	0.0376	-1.02%	1,828
900	2,083	0.3880	19.2	23.7	34.4	31.6	0.0374	-1.02%	2,041
1000	2,292	0.3880	19	23.5	34.1	31.5	0.0373	-1.02%	2,246
1100	2,489	0.3870	19	23.5	34.1	31.4	0.0372	-1.28%	1,951
1200	2,678	0.3870	18.9	23.5	34.1	31.3	0.037	-1.28%	2,100

\*ההכנסה המשפחתית הממוצעת בעשירון החמישי ב-2009 היתה כ-10,000 ש"ח – שזו גם התקרה המשפחתית לסיוע במסגרת חוק מס הכנסה שלילי.

כפי שאפשר לראות בלוח 3, סיוע צנוע של כ-500 ש"ח לחודש למשפחות עד עשירון חמישי כרוכה בעלות תקציבית של כ-1.2 מיליארדי ש"ח לשנה, כאשר כ-200,000 משפחות, מחציתן משפחות עם ילדים, נהנות מההטבה. ההשפעה על מדד גייני לאי-השוויון בחלוקת ההכנסות גדולה למדי: ירידה של כ-7 עשיריות האחוז, וכפי שאפשר לראות מהלוח, גם במדדי העוני ניכר שיפור בשיעורים שבין 2% ל-4%.

### ג. ביטוח בריאות משלים

בדומה לצעדים המוצעים בתחום החינוך, גם כאן הרעיון המרכזי הוא להכליל את השירותים שהופרטו במסגרת הביטוחים המשלימים של קופות החולים בסל הבריאות. צעד זה מחייב כמובן את הגדלת דמי ביטוח הבריאות או מיסים אחרים, כדי לשמור על היציבות הפיננסית ועל הצדק הבין-דורי של מערכת הבריאות. כדי לקבל מושג של היקף ההשפעה החברתית של צעד כזה (צד המימון ייכלל בשלב מאוחר

יותר), נעשו בשלב זה רק חישובים על בסיס ההנחה של החזר הוצאות, שכאמור אינה מומלצת. בהמשך יוצגו תוצאות של חישובים שכוללים חלוקה שוויונית ולכן פרוגרסיבית יותר של הוצאה תקציבית זו. לוח 4 מראה את התפלגות ההוצאה על ביטוח בריאות משלים לפי עשירונים.

#### לוח 4: הוצאה על ביטוח בריאות משלים לפי עשירונים, 2009

ממוצע	הוצאה לפי עשירונים										אחוז החזר הוצאות עבור ביטוח משלים
	עשירונים										
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
153	176	181	162	159	165	154	143	147	122	118	100% - חודשי
1,834	2,113	2,177	1,947	1,907	1,985	1,842	1,716	1,764	1,469	1,416	100% - שנתי

#### (2) מיסוי עבודה והביטחון הסוציאלי

א. הפחתת מע"מ המע"מ הוא מס יעיל מבחינת הגבייה אך רגרסיבי בהשוואה לצורות מיסוי אחרות, בייחוד בהשוואה למס הכנסה או למס עיזבון, שמתאימים יותר להפעלה פרוגרסיבית. הרגרסיביות של המע"מ נובעת מפשטותו – שיעור אחיד, ומכך ששיעור ההוצאה מההכנסה הולך וקטן עם העלייה בהכנסה. למרות רגרסיביות זו של מערכת המיסוי העקיף, ישראל היא אחת המדינות שבה נטל המיסוי העקיף הוא מהגבוהים ביותר ב-OECD.<sup>14</sup> המיסוי על הפחתה בשיעור מס ערך מוסף, על אף שהוא מקטין לכאורה את הרגרסיביות של מימון ההוצאה הציבורית, גורם גם להפסד תקבולים ממס שלא קל להחזיר למערכת, כי הרי בלי הכנסה נאותה מתקבולי מיסים אי אפשר לקיים לאורך זמן שירותים ציבוריים נאותים. חלק מהמע"מ נגבה מתשלומי השכר של מוסדות פיננסיים (בשיעור נמוך יותר מהמע"מ הכללי – 7.5% במקום 16%). חלק נוסף נגבה ממוסדות ללא כוונת רווח – בשיעור הרגיל (16%). מכירת ירקות ופירות טריים פטורה ממע"מ בישראל. כמה מדינות מקטינות את הרגרסיביות של צורת מס זו באמצעות הנהגת שיעור מע"מ נמוך יותר על הוצאות, שמשקלן בסל הצריכה של שכבות הכנסה נמוכות גבוה למדי (בעיקר מוצרי מזון בסיסיים). במסמך זה נציג את התוצאות החברתיות הצפויות מהפחתה כללית במע"מ בשיעורים הולכים וגדלים מ-0.5 נקודת אחוז ועד ל-4 נקודות אחוז. בסיס המס שנגבה מהוצאות הצריכה של משקי הבית הוא כ-36.1 מיליארדי ש"ח וכל הפחתה של נקודת אחוז שווה כ-2 מיליארד ש"ח.

הפחתת המע"מ במחצית נקודת האחוז תביא לירידה של כמעט מיליארד ש"ח בגבייה, סכום שיהיה צורך בגיוס מחדש אם רוצים לשמור על רמת ההוצאה הציבורית הקיימת.

בעשירון הראשון התוספת להכנסה הפנויה שתצמח מכך תהיה כ-290 ש"ח לשנה ואילו בעשירון העליון ההכנסה השנתית תגדל ביותר מפי 2 – בסך כ-770 ש"ח, כך שאין בכך בשורה של ממש מבחינת חלוקת הנטל.

<sup>14</sup> מקום שלישי אחרי איסלנד ודנמרק, נכון ל-2007, ר' פרק כ', דוח מינהל הכנסות המדינה 2009/2010.



עיקר החיסרון של השימוש בכלי זה הוא המידה הפחותה של השיפור בממדי האי-שוויון. הורדת המ"מ בחצי נקודת אחוז משפרת את מדד גייני בכעשירית עד שתי עשיריות האחוז. שיפור אפשרי בתחום זה מושג כאשר מייצרים, בדומה למדינות רבות במערב, "שיעור מע"מ מופחת" בתחום שהצריכה היחסית של השכבות החלשות גבוהה בו, למשל מזון. במקרה של הפחתת המע"מ על כלל המוצרים והשירותים לרמה של 14%, מושגת ירידה של כ-3.5% בתחולת העוני של נפשות וילדים, חומרת העוני יורדת בכ-6% וההפסד של הכנסות המדינה הוא בסך של 4 מיליארדי ש"ח לשנה. אילו המע"מ על כלל המוצרים והשירותים היה נותר ברמתו אך המע"מ על מוצרי מזון היה יורד ל-7%, היתה העלות התקציבית זהה, אך היו מושגות תוצאות טובות יותר בתחום העוני ואי-השוויון: תחולת העוני של נפשות וילדים היתה יורדת בכ-5% והמדד לחומרת העוני היה יורד בכ-9%.

**לנוכח שיקולים אלה ולאחר בדיקת העלות מול התועלת החברתית, הגיע מינהל המחקר למסקנה שהפחתת מע"מ כללית** אינה משתלמת בהשוואה לתוכניות חלופיות. הכוונה להפחתת מע"מ בשיעור אחיד על כלל המוצרים. עם זאת כן כללנו בהצעות האלה צעד של הפחתת מע"מ דיפרנציאלית. לפי הצעה זו ירד המע"מ על מוצרי המזון לכמחצית מגודלו היום ויתר הסעיפים ישארו עם אותו שיעור מע"מ. הפסד ההכנסות למדינה יהיה דומה להורדה של המע"מ ב-2 נקודות אחוז לכל המוצרים והשירותים, תוך הפחתה גדולה פי 2 במדד גייני בהשוואה להורדה כללית של המע"מ (ר' להלן בפרק 5, "סיכום ומסקנות", וכן תוצאות חישובים בלוחות הנספח).

### **ב. הגברת הפרוגרסיביות במס הכנסה**

הדוגמה – חזרה למבנה שיעורי המס של 2004: כדי שתוכנית תהיה בת-ביצוע, חיוני שיהיה לה מקור מימון יציב. לנוכח המטרה של צמצום אי-השוויון, על תוספת הגבייה להיות פרוגרסיבית באופן מובהק. בחלופה הנוכחית, שהיא אחת מני רבות, בחרנו בהחזרת מדרגות המס לרמה שהיתה ב-2004 במערכת מס ההכנסה. על פי חישובים המבוססים על סקר ההוצאות של 2009, משמעות הדבר היא של גבייה נוספת בסך כ-13 מיליארדי ש"ח. לצעד זה, אם יבוצע, יתלווה שיפור במדד גייני לאי-שוויון בהכנסות של כ-3%. צעד מסוג זה חיוני, שכן העלות הצפויה של צמצום או ביטול הוצאות פרטיות בתחומי החינוך ו/או הבריאות מחייבים מימון פרמננטי, שנראה שאינו יכול להיות מושג ללא שימוש באמצעי זה. בלוח 4 מוצגות מדרגות המס במס הכנסה של השנים האחרונות. לוח 5 מפרט את ההשפעה של המעבר מהמצב ב-2009 לשנה אחרת, הן מבחינת ההשפעה על תקבולי המס והן על האי-שוויון.

**לוח 5: מדרגות מס ההכנסה בשנים האחרונות ולפי התכנון הקיים (אחוזים)**

שנה	1	2	3	4	5	6
2004	10	25	30	43	45	49
2005	10	23	32	37	39	49
2006	10	22	29	36	37	49
2007	10	21	29	35	36	48
2008	10	16	26	33	35	47
2009	10	15	23	30	34	46
2010	10	14	23	30	33	45
2011	10	14	23	30	33	45
2012	10	14	21	29	32	44
2013	10	14	20	28	31	43
2014	10	14	19	27	30	42
2015	10	14	18	26	29	41
2016	10	14	18	24	27	39

המקור: מינהל הכנסות המדינה

**לוח 6: שינוי בהכנסה הפנויה ובתקבולי מס הכנסה לעומת 2009 לפי מדרגות המס של אותה שנה, מחירי 2009**

עשירון	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
תחתון	4	5	5	6	9	-	10	10	10	10	10	10	10
2	-63	-47	-38	-30	11	-	28	28	29	29	30	30	30
3	-142	-116	-92	-76	4	-	41	41	47	50	53	56	56
4	-351	-303	-249	-221	-64	-	17	17	36	46	56	67	71
5	-443	-369	-285	-243	-6	-	120	120	151	168	186	203	211
6	-745	-611	-468	-401	-42	-	166	166	226	262	298	334	358
7	-1,019	-817	-618	-526	-36	-	258	258	345	399	452	506	547
8	-2,063	-1,598	-1,242	-1,083	-348	-	172	172	351	473	595	717	849
9	-2,832	-2,119	-1,584	-1,360	-362	-	407	407	693	892	1,090	1,289	1,511
עליון	-5,605	-3,931	-3,038	-2,585	-1,225	-	123	123	682	1,130	1,577	2,025	2,699
סך השינוי בתקבולי מס הכנסה	-13,258	-9,906	-7,610	-6,519	-2,061	-	1,341	1,341	2,568	3,458	4,347	5,237	6,342

**ג. אכיפת שכר מינימום**

אכיפת שכר המינימום באמצעות התאמת משאבי משרד התמ"ת בתחום האכיפה נחוצה כדי להגיע לתקן הבין-לאומי, כפי שהוצע על ידי ארגון ה-OECD. המשמעות התקציבית צנועה במיוחד בהשוואה לתועלת הרבה שיהיה לצעד זה הן מבחינת צמצום אי-שוויון ועוני והן מבחינת תחושת הצדק מעצם השיפור בתחום כיבוד החוק, שיפור שמקרין לטובה על ההתנהגות הנורמטיבית בכלל. מבחינת צעדי ההוצאה היחס של עלות תועלת הוא הטוב ביותר מבין הצעדים בצד ההוצאות.

#### ד. העלאת הדיסריגרד בהבטחת הכנסה ל-17% מהשכר הממוצע

העלאת הדיסריגרד להכנסה מעבודה למקבלים קיימים ומקבלים פוטנציאליים חדשים (מ-5% או 7% למי שטרם הגיעו לגיל 55 ו-13% ליחידים בני 55 ויותר) ל-17% מהשכר הממוצע, ללא תלות בהרכב המשפחה, תפחית באופן ניכר את ממדי העוני של **מקבלי הבטחת הכנסה**: תחולת העוני שלהם צפויה לרדת מכ-70% לכ-53% (ר' נספח 4) וחומרת העוני שלהם, שמהווה בעיה גדולה של ציבור זה, צפויה להצטמצם בכ-30%. גם ברמה הארצית צעד זה ישפר את נתוני האי-שוויון והעוני. העלות של צעד זה תסתכם בכ-780 מיליון ש"ח, זאת בהנחה שיהיה מיצוי מלא למצטרפים החדשים. מחקר בתהליך בנושא זה מצביע על שיעור מיצוי נמוך כך שהעלות ללא הגברת המיצוי צפויה להגיע למחצית מכך ואולי אף פחות.

#### 5. סיכום ומסקנות

ההשוואה בלוח המסכם מביאה את העלויות התקציביות למכנה משותף, שכן אפשר לגזור ממנה את גודל התקציב להפחתת האי-שוויון בהתאם להיקף המשאבים שהמדינה מוכנה להקצות לכך. כלל ההחלטה המוצע על קביעת סדר העדיפויות בין חלופות המדיניות נעוץ בהיקף התקציב הדרוש להשגת הפחתה של **אחוז אחד** במדד גייני לאי-שוויון.

על פי ניתוח זה, הכלי המועדף הוא קודם כל החזרת הפרוגרסיביות למערכת מס הכנסה, שכן היא מספקת תמורות של הקטנת אי-שוויון וכן יוצרת תקציב למדיניות חברתית. צמוד אליה מופיעה ההשקעה ביכולת האכיפה של משרד התמי"ת בהתאם לתקן הבינלאומי המקובל ב-OECD. מדובר בתוכנית שעלותה התקציבית נמוכה והתשואה המובטחת גבוהה, הן ברמת הקריטריון של מדד גייני והן בשיפור הציות לחוק בישראל בכלל. ביטול אגרת החינוך מופיע בסדר עדיפות גבוה בין החלופות ואחריו הסעיפים השונים של הוצאות החינוך מצהרון ועד למימון תקציבי של מעונות. מעניין לציין שכל הסעיפים הקשורים למערכת החינוך דומים למדי מבחינת התמורה החברתית, בעוד שיש פערים ניכרים בין העלויות התקציביות של כל אחד מהצעדים. ההבדל בין שיטת החזר הוצאה לבין הכללת ההוצאה בתקציב החינוך ניכרת – כ-430 מיליון ש"ח. מובן שיש שיקולים נוספים לטובת ההצעה הנבחרת, שצוינו לעיל.

הפחתת המע"מ פחות משתלמת ממדיניות החינוך, ואם בכלל לנקוט אותה, אז עדיף לבצע הפחתה דיפרנציאלית, כלומר על הוצאת המזון. בנוגע לסל הבריאות, נביא בקרוב תוצאות טובות יותר מזו המוצגת כאן (של החזר הוצאות).

**לוח 7: דירוג החלופות\***

מדרג התכניות לפי השפעתן על הפערים הכלכליים	עלות תקציבית להפחתת 1% במדד גייני*	עלות תקציבית
1	-4,477.9	-13,258.4
2	37.3	33.4
3	1,681.2	1,396.6
4	1,712.9	912.2
5	1,819.9	2,940.0
6	1,827.7	1,865.0
7	1,841.4	4,793.5
8	1,827.7	1,865.0
9	1,888.2	437.8
10	1,909.2	1,853.5
11	4,329.4	4,329.4
12	5,658.2	7,540.1
13	7,200.6	1,008.1
14	7,987.9	3,195.2

\*הניתוח מבוסס על נתוני סקר הוצאות 2009; ההכנסות כוללות הכנסות כספיות ובעין.

להלן הצעה לתוכנית כלכלית-חברתית ראשונית שכוללת צעדים בתחומים של חינוך, דיור, שוק עבודה ומיסוי. התוכנית מאוזנת מבחינה תקציבית והיא מצליחה לצמצם את ממדי האי-שוויון (כולל הכנסות בעין) צמצום של ממש – במצטבר מדובר בהפחתת אי-שוויון בכ-11%, על אף העובדה שהתוכנית משאירה זרבה להפעלת תוכנית נוספת בסדר גודל של 1.4 מיליארד ש"ח. בהמשך העבודה נוכל להוסיף משאבים למסגרת הכוללת של התוכנית. כיום המסגרת היא כ-13 מיליארדי ש"ח. ככל שנוכל להגדיל את המסגרת וככל שנבחן תוכניות נוספות, נוכל לשפר את היקף המדיניות ואת תמורותיה החברתיות.

השיפור במדד גייני יחזיר את מדד האי-שוויון לרמה שהיתה בתחילת שנות ה-2000.

להלן כמה נושאים שיטופלו באותה מסגרת מושגית בשבועות הקרובים. סעיפים אלה עשויים לייצר הישגים נוספים במידה שהממשלה תחליט על הגדלת המשאבים למדיניות באמצעות העמקת הגבייה והמיסוי וכן באמצעות שינוי סדרי העדיפויות בהוצאות המדינה:

- השפעת גלישת השכר בקרבת שכר המינימום ואפשרות של העלאה נוספת של שכר המינימום;
- הוספת מס עזבון, העלאת מס הכנסה על הכנסות מהון, צמצום פטורים נוספים ממס (למשל בנושא חוק עידוד השקעות הון). מובן שיהיה גם צורך להתחשב בהשפעות על חלוקת ההכנסות כתוצאה משינוי אפשרי בסדרי העדיפויות בתקציב.

לוח 8: ההשפעה על הפערים הכלכליים של הצעדים המוצעים, בהתחשב ביחס עלות תועלת<sup>15</sup>

שינוי אבסולוטי במדד גייני	שינוי באחוזים	0.3925		מצב לפני המדיניות (2009)
				<b>צעדי מדיניות והשפעתם</b>
-0.0116	-3.0%	0.3808	-13,258.4	החזרת שיעורי מס הכנסה לרמה של 2004
-0.0161	-4.1%	0.3648	7,540.1	סה"כ חינוך
-0.0035	-0.9%	0.3612	33.4	אכיפת שכר מינימום
-0.0039	-1.0%	0.3573	4,329.4	הפחתת מע"מ על מוצרי מזון ל-7.5%
-0.0039	-1.0%	0.3534	1,865.0	סיוע בהוצאת דיור עד לחציון (800 ש"ח לחודש)
		<b>0.3534</b>		רמת אי-שוויון חדשה לאחר הפעלת הצעדים
<b>-0.0391</b>	<b>-10.0%</b>		509.5	<b>סה"כ שינוי</b>

<sup>15</sup> כרגע ההצעה אינה מאוזנת אלא מביאה לגירעון של חצי מיליארד ש"ח. אין כל קושי לאזן אותה, שכן כל התכניות מוצגות בצורה מודולרית וניתן לאזן אותה הן באמצעות הגדלת הכנסות והן באמצעות הקטנת תכניות. עידון ההצעה ייעשה בהמשך.

---

**נספחים :**

**נספח 2: מענק העצמה**

**נספח 3: תוספת ותק לעובדים שהגיעו לגיל הפרישה במקום הטבות מס בגין הפרשות לקופות פנסיוניות**

**נספח 4: חלופות לתוספת עלות עקב הגדלת הדיסריגרד להכנסה מעבודה בהבטחת הכנסה בגיל העבודה**

**נספח 5: מס ירושה – השוואה בין-לאומית**

## נספח 1: נספח לוחות

לוחות נ.1: הכללת אגרות חינוך, גנים, מעונות וצהרונים בתקציב החינוך (ש"ח)

## משפחות עם ילדים - ממוצע הכנסה פנויה לפי עשירונים

עשירון	לפני (בסיס)	מעונות	גנים	צהרון	בה"ס יסודי	בה"ס תיכון	סה"כ חינוך	סה"כ חינוך (עד בה"ס)	סה"כ חינוך (בה"ס)
תחתון	4,013	4,246	4,421	4,140	4,201	4,064	4,988	4,640	4,248
2	6,468	6,652	6,794	6,566	6,618	6,512	7,262	6,978	6,660
3	8,040	8,206	8,286	8,121	8,176	8,080	8,735	8,461	8,215
4	10,013	10,206	10,279	10,090	10,133	10,046	10,664	10,465	10,161
5	11,919	12,050	12,137	11,988	12,023	11,953	12,478	12,272	12,056
6	14,228	14,358	14,413	14,288	14,327	14,260	14,754	14,551	14,360
7	16,639	16,755	16,819	16,694	16,731	16,667	17,126	16,942	16,759
8	20,407	20,533	20,583	20,467	20,491	20,445	20,925	20,731	20,535
9	24,924	25,040	25,138	24,983	25,004	24,957	25,409	25,224	25,045
עליון	46,979	47,107	47,150	47,034	47,056	47,011	47,449	47,279	47,093

## משפחות עם ילדים - שינוי הכנסה פנויה לפי עשירונים (שקלים חודשי)

עשירון	מעונות	גנים	צהרון	בה"ס יסודי	בה"ס תיכון	סה"כ חינוך	סה"כ חינוך (עד בה"ס)	סה"כ חינוך (בה"ס)
תחתון	233	408	127	188	51	975	627	235
2	184	326	98	150	43	794	510	192
3	166	246	81	136	40	694	421	175
4	193	265	77	119	33	651	452	148
5	131	218	69	104	34	559	353	137
6	129	185	60	99	31	526	322	131
7	116	180	56	93	29	487	304	120
8	126	176	59	84	38	517	323	127
9	116	214	59	80	33	485	299	121
עליון	127	170	54	77	32	470	300	114

**לוחות נ.2: הכללת אגרות חינוך, גנים, מעונות וצהרונים בתקציב החינוך**

<b>שינוי הכנסה פנויה לפי עשירונים (שקלים שנתי)</b>								
עשירון	מעונות	גנים	צהרון	בה"ס יסודי	בה"ס תיכון	סה"כ חינוך	סה"כ חינוך (עד בה"ס)	סה"כ חינוך (בה"ס)
תחתון	2,798	4,902	1,528	2,261	614	11,697	7,526	2,821
2	2,214	3,911	1,172	1,805	522	9,532	6,119	2,302
3	1,987	2,946	967	1,632	476	8,333	5,053	2,096
4	2,316	3,182	924	1,433	391	7,809	5,422	1,771
5	1,576	2,614	830	1,244	410	6,709	4,233	1,641
6	1,554	2,217	714	1,184	377	6,309	3,869	1,575
7	1,394	2,160	669	1,113	345	5,844	3,644	1,442
8	1,510	2,108	713	1,002	452	6,207	3,877	1,530
9	1,387	2,571	711	959	392	5,823	3,593	1,447
עליון	1,526	2,045	652	920	384	5,636	3,595	1,368

<b>שינוי הכנסה פנויה לפי עשירונים (אחוזים)</b>								
עשירון	מעונות	גנים	צהרון	בה"ס יסודי	בה"ס תיכון	סה"כ חינוך	סה"כ חינוך (עד בה"ס)	סה"כ חינוך (בה"ס)
תחתון	5.5	9.2	3.1	4.5	1.3	19.5	13.5	5.5
2	2.8	4.8	1.5	2.3	0.7	10.9	7.3	2.9
3	2.0	3.0	1.0	1.7	0.5	7.9	5.0	2.1
4	1.9	2.6	0.8	1.2	0.3	6.1	4.3	1.5
5	1.1	1.8	0.6	0.9	0.3	4.5	2.9	1.1
6	0.9	1.3	0.4	0.7	0.2	3.6	2.2	0.9
7	0.7	1.1	0.3	0.6	0.2	2.8	1.8	0.7
8	0.6	0.9	0.3	0.4	0.2	2.5	1.6	0.6
9	0.5	0.9	0.2	0.3	0.1	1.9	1.2	0.5
עליון	0.3	0.4	0.1	0.2	0.1	1.0	0.6	0.2

<b>תוספת לילד</b>								
עשירון	מעונות	גנים	צהרון	בה"ס יסודי	בה"ס תיכון	סה"כ חינוך	סה"כ חינוך (עד בה"ס)	סה"כ חינוך (בה"ס)
לחודש בשקלים	363	841	109	125	66	268	401	113
לשנה בשקלים	4,352	10,092	1,305	1,499	791	3,217	4,817	1,360
סך הוצאה שנתי (מיליונים)	1,854	2,940	912	1,397	438	7,540	4,793	1,834



### לוח נ.3: הוצאות חינוך של משפחות – זוג הורים - עם ילדים, המצב הקיים (2009)

הוצאה שנתית במיליוני ₪								שיעור באוכלוסיית הזוגות	מספר משפחות	מעמד בשוק העבודה של בני הזוג
סה"כ חינוך	מוסדות השכלה גבוהה ועל תיכונית	חטיבת ביניים ובה"ס תיכון	חינוך עד יסודי (ועד בכלל)	בה"ס יסודי	צהרון	גנים	מעון			
1,205	284	149	772	315	23	314	120	18.9	163,594	שניהם לא עובדים
1,131	117	52	963	90	134	460	279	8.7	75,669	שניהם עובדים במשרה מלאה
2,239	344	131	1,764	288	317	746	413	18.2	157,310	שניהם עובדים - סה"כ במשרה וחצי לפחות
481	91	32	358	48	20	210	81	4.8	41,676	שניהם עובדים: אחד מלא והשני בפחות מחצי
1,572	265	110	1,196	182	139	618	257	19.4	167,505	אחד עובד במשרה מלאה, השני לא עובד
582	102	42	439	88	76	195	79	6.0	52,215	שניהם עובדים בחצי משרה או יותר כל אחד
1,956	356	128	1,471	319	100	553	499	24.0	207,606	היקף אחר (שניהם פחות מחצי משרה, אחד פחות מחצי והשני כלל לא זכו)
4,433	653	257	3,523	514	547	1,611	852	37.8	326,869	כל המשפחות של בני זוג העובדות מעל למינימום מסוים (לא כולל שורה 7, פחות 5)
7,961	1,274	495	6,191	1,015	787	2,782	1,607	81.1	701,980	כל המשפחות של בני זוג העובדות
9,166	1,558	644	6,963	1,331	810	3,096	1,727	100.0	865,574	כל המשפחות של בני זוג
הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית משלם ב-₪										
994	1,182	454	763	456	519	586	943			שניהם לא עובדים
1,528	928	325	1,463	283	784	1,397	1,780			שניהם עובדים במשרה מלאה
1,507	1,519	423	1,360	388	750	1,175	1,449			שניהם עובדים - סה"כ במשרה וחצי לפחות
1,374	849	441	1,158	313	583	1,208	1,086			שניהם עובדים: אחד מלא והשני בפחות מחצי
1,091	1,116	362	986	274	663	920	1,402			אחד עובד במשרה מלאה, השני לא עובד
1,151	1,230	371	1,029	428	670	955	784			שניהם עובדים בחצי משרה או יותר כל אחד
1,046	987	420	913	374	471	688	1,059			היקף אחר (שניהם פחות מחצי משרה, אחד פחות מחצי והשני כלל לא זכו)

### לוח נ.4: הוצאות חינוך של משפחות חד-הוריות עם ילדים, המצב הקיים (2009)\*

הוצאה שנתית במיליוני ₪								מס' משפחות	אחוז מסך החד הוריות	מעמד בשוק העבודה של האם החד-הורית
סה"כ חינוך	מוסדות השכלה גבוהה ועל תיכונית	חטיבת ביניים ובה"ס תיכון	חינוך עד יסודי (ועד בכלל)	בית ספר יסודי	צהרון	גנים	מעון			
175	34	21	120	40	14	43	23	34.2	38,250	לא עובדת
83	23	5	55	16	11	25	4	14.5	16,229	עד חצי משרה
242	41	51	150	37	18	53	41	29.9	33,428	חצי משרה עד מלאה
258	61	11	187	31	60	64	32	21.4	23,945	מלאה
501	102	62	337	69	78	117	73	51.3	57,372	עובדת חצי משרה או יותר
584	125	67	392	85	89	142	77	65.8	73,601	כל המשפחות של בני זוג העובדות
758	159	87	512	125	103	185	100	100.0	111,851	כל המשפחות של בני זוג
הוצאה חודשית ממוצעת במשק בית משלם ב-₪										
574	862	416	472	212	445	714	802			לא עובדת
618	1,149	213	491	239	393	545	393			עד חצי משרה
931	1,254	544	795	282	510	1,002	1,556			חצי משרה עד מלאה
1,307	1,184	257	1,152	354	1,014	1,029	1,190			מלאה

\* עליית המחירים בתחום החינוך מ-2009 ועד יולי 2011 הסתכמה בכ-6%.

לוח נ.5: שינויים בעוני ואי-שוויון עקב החזר הוצאות עבור ביטוח בריאות משלים

משלמי ביטוח	סה"כ	
-0.8	-0.6	תחולת עוני משפחות, נקודות %
-0.8	-0.6	תחולת עוני נפשות, נקודות %
-0.8	-0.6	תחולת עוני ילדים, נקודות %
-6.3%	-3.1%	עומק עוני נפשות, אחוזים
-7.9%	-3.8%	חומרת עוני נפשות, אחוזים
-0.8%	-0.4%	מדד ג'יני
156		החזר ממוצע (ש"ח לחודש)
	3,195	עלות תקציבית - מיליוני ש"ח לשנה

לוח נ.6: אכיפת שכר המינימום והשפעת ההעלאה הצפויה של 2011 ו-2012

שינוי בעקבות המדיניות	שינוי בנקודות אחוז	אחרי שינוי שכר המינימום אחוזים או ערכי מדד	לפני שינוי שכר המינימום			
			מלאי	אחוזים או ערכי מדד		
-5.9%	-1.2	19.3	435,109	20.5	תחולת העוני משפחות תחולת העוני נפשות תחולת העוני ילדים יחס פער ההכנסות FGT השפעת האכיפה מדד ג'יני לא-שוויון	אכיפה מלאה
-6.2%	-1.5	23.4	1,774,777	25.0		
-5.2%	-1.9	34.4	850,339	36.3		
-7.5%	-2.7	32.8		35.5		
-7.4%	-0.00345	0.0433		0.0467		
-0.9%						
-1.7%	-0.00646	0.3827		0.3892		
-2.4%	-0.5	20.0	435,109	20.5	תחולת העוני משפחות תחולת העוני נפשות תחולת העוני ילדים יחס פער ההכנסות FGT מדד ג'יני לא-שוויון	אכיפה רגילה
-2.7%	-0.7	24.3	1,774,777	25.0		
-2.3%	-0.8	35.4	850,339	36.3		
-3.8%	-1.4	34.1		35.5		
-3.7%	-0.00175	0.0450		0.0467		
-0.8%	-0.00297	0.3862		0.3892		
0.1%	0.0	20.5	435,109	20.5		
-0.9%	-0.2	24.8	1,774,777	25.0		
-0.9%	-0.3	35.9	850,339	36.3		
-2.8%	-1.0	34.5		35.5		
-1.7%	-0.00079	0.0459		0.0467		
-0.8%	-0.00297	0.3862		0.3892		

לא כולל השפעה על מקבלי שכר מעל ומתחת לשכר המינימום

ליתר פירוט ר' מסמך באתר הביטוח הלאומי

[http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Pages/emda012011.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/emda012011.aspx)

## לוח נ.7: אי-ציות לשכר מינימום לפי מאפיינים שונים – 2009

(אחוזים מסך השכירים באותה קבוצה)

אחוזים	
<b>12.7</b>	<b>כללי</b>
35.6	עולים ומהגרים (עו"ז) (2000)
23.1	ערבים
21.4	לא נשואים
18.7	עולים ומהגרים (עו"ז) (1990)
15.0	עובדי משרה חלקית
14.1	נשים
11.4	גברים
11.3	יהודים
8.4	נשואים
<b>לפי ענפים</b>	
43.1	שירותים למשק הבית על ידי פרטיים
24.5	שירותי אירוח ואוכל
22.1	חקלאות
17.9	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים, אופנועים, קטנועים וטובין לשימוש אישי וביתי
15.5	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחית)
15.2	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
13.0	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
<b>לפי גיל</b>	
30.8	גיל 18-24
12.4	גיל 25-34
14.2	גיל +65
29.5	שנות לימוד 0-8
19.2	שנות לימוד 9-12

מקור: סקר הכנסות, 2009, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, עיבודים מינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ר' אליאב ואחרים, יוני 2009, מחקר 99, [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

לוח נ.8: הפחתת מע"מ בחצי נקודת אחוז – מ-16% ל-15.5%

תוספת הכנסה שנתית	תוספת ההכנסה באחוזים	הפחתת המע"מ סכום חודשי = הגדלת ההכנסה	מע"מ אחרי הפחתה	מע"מ לפני הפחתה	הכנסה פנויה משפחתית אחרי המע"מ	הכנסה פנויה משפחתית לפני הפחתת שיעור המע"מ	עשירון
463	0.33	39	1,388	1,427	11,656	11,617	ממוצע
286	0.73	24	858	882	3,263	3,239	תחתון
273	0.51	23	819	842	4,510	4,487	2
344	0.48	29	1,030	1,058	5,990	5,962	3
393	0.42	33	1,179	1,212	7,772	7,739	4
414	0.37	35	1,242	1,277	9,430	9,396	5
478	0.36	40	1,431	1,471	11,129	11,089	6
499	0.32	42	1,496	1,537	12,943	12,901	7
544	0.30	45	1,630	1,675	15,136	15,091	8
627	0.29	52	1,878	1,931	18,094	18,042	9
774	0.23	64	2,318	2,383	28,260	28,195	עליון
מחירי 2008							
				שנתי	חודשי	סכום בש"ח	
				36,068,397,804	3,005,699,817	מע"מ בשיעור של 16%	
				35,092,521,240	2,924,376,770	מע"מ בשיעור של 15.5%	
				975,876,564	81,323,047	ירידה בגבייה	
מחירי 2008							

מע"מ									
12%	12.5%	13%	13.5%	14%	14.5%	15%	15.5%	16%	
18.4	18.6	18.7	18.9	19.0	19.1	19.2	19.4	19.6	תחולת העוני משפחות
21.8	22.0	22.1	22.3	22.5	22.5	22.7	23.1	23.4	תחולת העוני נפשות
31.0	31.2	31.3	31.6	32.0	32.1	32.3	32.8	33.2	תחולת העוני ילדים
29.2	29.6	30.0	30.4	30.8	31.2	31.6	32.0	32.4	יחס פער ההכנסות
0.0314	0.0319	0.0325	0.0330	0.0335	0.0341	0.0347	0.0352	0.0358	FGT

## נקודות אחוז ירידה

מע"מ									
12%	12.5%	13%	13.5%	14%	14.5%	15%	15.5%		
1.19	1.03	0.92	0.77	0.58	0.56	0.46	0.23		תחולת העוני משפחות
1.61	1.42	1.31	1.12	0.87	0.82	0.68	0.32		תחולת העוני נפשות
2.19	1.98	1.87	1.53	1.17	1.09	0.88	0.37		תחולת העוני ילדים
-9.8%	-8.6%	-7.4%	-6.2%	-4.9%	-3.7%	-2.5%	-1.2%		יחס פער ההכנסות
-12.3%	-10.8%	-9.3%	-7.8%	-6.3%	-4.7%	-3.2%	-1.6%		FGT

## מדדי אי-שיויון

P90/P50	P50/P10	P90/P10	מקדם ההשתנות	גייני	מע"מ
2.51	2.416	6.059	0.7459	0.3810	16.0%
2.51	2.403	6.024	0.7449	0.3804	15.5%
2.50	2.371	5.935	0.7439	0.3799	15.0%
2.50	2.337	5.849	0.7429	0.3794	14.5%
2.51	2.302	5.773	0.7418	0.3789	14.0%
2.51	2.269	5.702	0.7408	0.3784	13.5%
2.51	2.240	5.632	0.7397	0.3779	13.0%
2.52	2.208	5.564	0.7387	0.3774	12.5%
2.52	2.174	5.489	0.7377	0.3769	12.0%

## שינוי

## מדדי אי-שיויון

P90/P50	P50/P10	P90/P10	מקדם ההשתנות	גייני	מע"מ
שינוי באחוזים					16.0%
-0.02	-0.56	-0.57	-0.14	-0.14	15.5%
-0.16	-1.88	-2.04	-0.27	-0.27	15.0%
-0.20	-3.27	-3.46	-0.41	-0.41	14.5%
0.04	-4.75	-4.71	-0.55	-0.54	14.0%
0.22	-6.09	-5.89	-0.69	-0.67	13.5%
0.28	-7.29	-7.04	-0.83	-0.81	13.0%
0.50	-8.63	-8.17	-0.97	-0.94	12.5%
0.69	-10.03	-9.41	-1.11	-1.07	12.0%

ירושלים, 14 במאי, 2010

### הצעה: מענק העצמה לילד

מאת

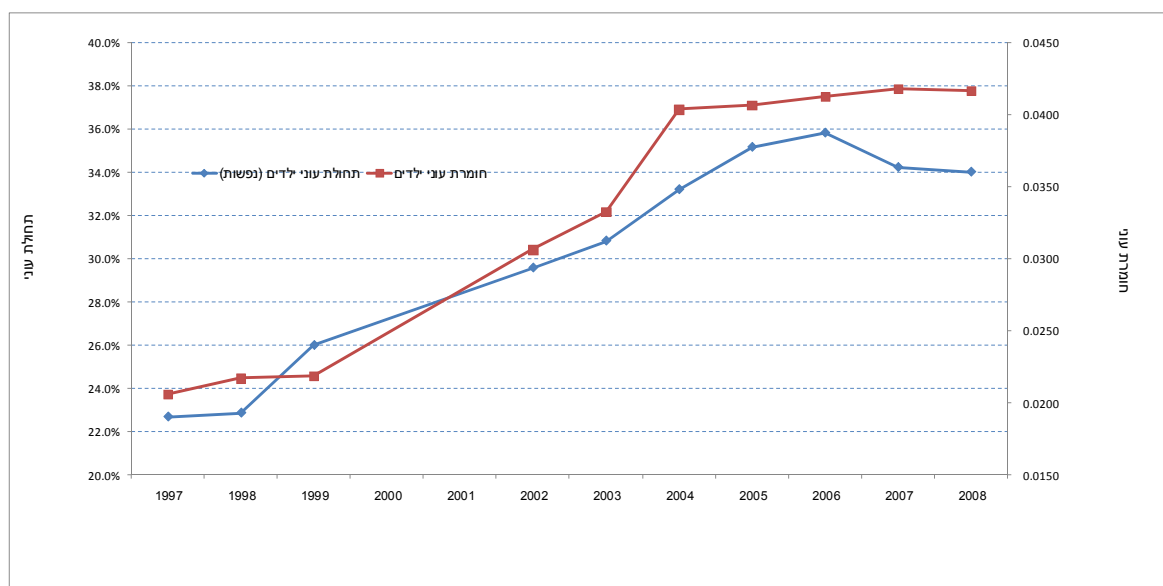
דניאל גוטליב ואסתר טולדנו<sup>17</sup>

העוני בקרב ילדים גבוה בישראל הן בהשוואה למדינות ה-OECD והן בהיבט היסטורי (תרשימים 1 ו-2). הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים ככל שהעוני של משפחתו פרמננטי יותר. מניתוח ההוצאות וההכנסות של משפחות עניות אנו לומדים שבקרב רוב המשפחות העניות עם ילדים לא רק ההכנסה המשפחתית מתחת לקו העוני אלא גם הוצאות התצרוכת שלהם. מקובל לראות עובדה זאת כאינדיקציה לעוני מתמשך. לפיכך למצב העוני השלכות שליליות ארוכות טווח מבחינת הילד וחשוב שיינקטו צעדים לצמצום הבעיה. מענק ההעצמה המוצע בהמשך אינו מסוגל לפתור את הבעיה אלא הוא מהווה כלי משלים לשורה ארוכה של כלים שתוצג בקרוב במסגרת תוכנית למאבק בעוני מקיפה. נמצא גם כי הסיכוי להימצא בעוני מתמשך גבוה יותר ככל שהמשפחה גדולה יותר.

לאחר הבשלתו מענק ההעצמה נועד להעניק לילד נקודת זינוק לקראת לימודים אקדמיים או מקצועיים (כשיגיע לגיל 18/21 עד 30), או לחילופין לפתיחת עסק (בגיל 25 עד 30) או לקניית דירה (למשל בגיל +30). במקרה שלא יממש אף אחת מהתוכניות הללו החיסכון יוכל לשמש לו לתוספת פנסיונית. החיסכון נועד בין היתר להשריש לילד הרגלי חיסכון במיוחד אם לא הורגל לכך עקב מצב כלכלי ירוד במשפחה, או עקב חוסר מודעות לחשיבות החיסכון ארוך הטווח. תוכניות מעין אלה נוסו במדינות שונות בעולם, בחלקן בהצלחה ניכרת. בשלב בטווח הארוך שכן הוא יוצר מודעות לחיסכון, לצבירת נכסים. מטרה נוספת של מענק ההעצמה היא לצמצם את ממדי העוני הבין-דורי.

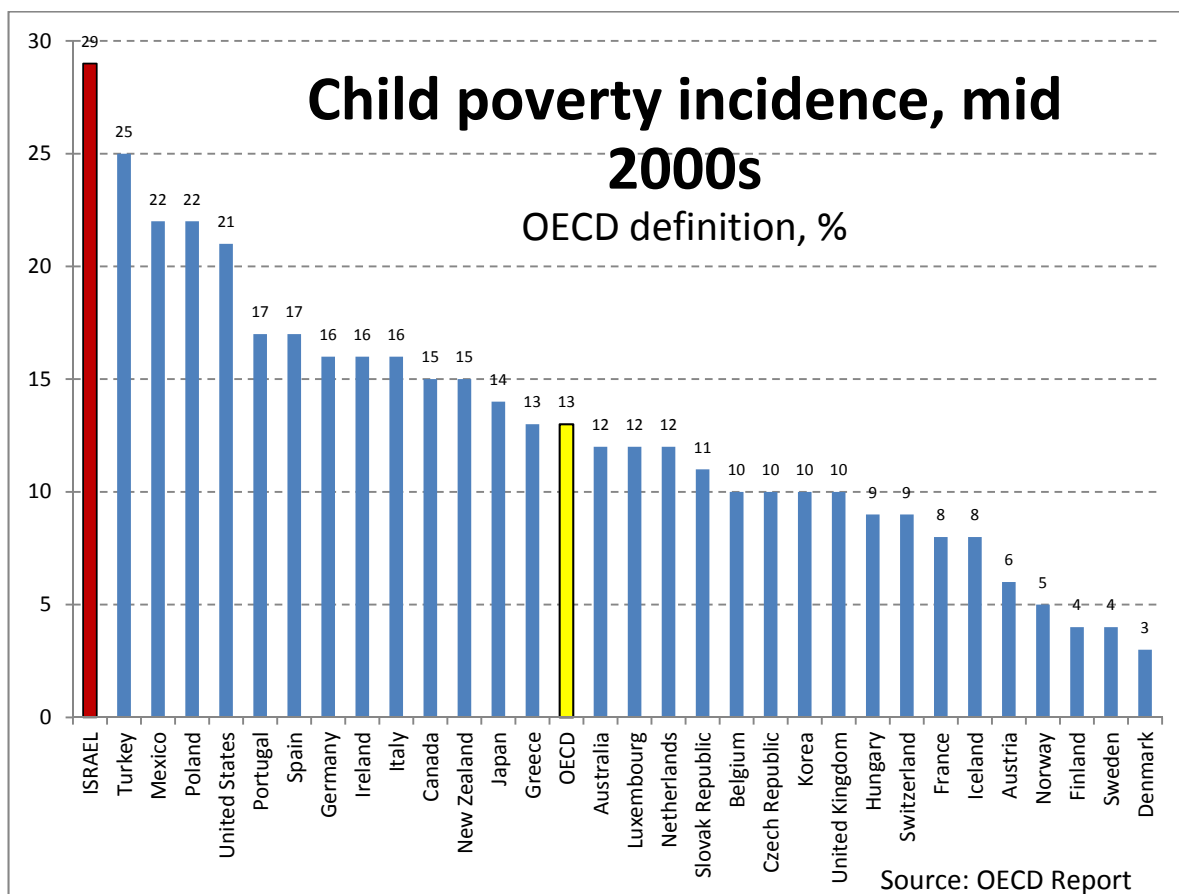
<sup>17</sup> הצעה זו מהווה המשך להצעה קודמת בנוגע למענק העצמה לילדים שהוצעה על ידי הביטוח הלאומי כבר ב-2008. הטיוטא הנוכחית גובשה בהמשך לסדנא בנושא חשבונות חסכון של ילדים (Child Development Account) שהתקיימה במנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בהשתתפות מומחים בין-לאומיים, ביניהם פרופ' Michael Sherraden, שזכה להיכלל ב-100 ההוגים המשפיעים ביותר בשבועון Time וזאת על רקע תרומתו בתחום ספציפי זה. כן השתתפו Mark Iwri, מהיועצים הכלכליים הבכירים של נשיא ארה"ב, אובמה, Ray Boshara סגן הנשיא של ה-New America Foundation וכן פרופ' מיכל גרינשטיין, שקידמה את נושא חשבון החיסכון לילד ואת הקשר בין הצוותים האמריקאי והישראלי. יחד עם מנהל המחקר השתתפו בסדנא גם נציגים נוספים של הביטוח הלאומי, של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר, האקדמיה וממכון ברוקדייל, בנק ישראל ועמותות.

תרשים 1: ממדי העוני בקרב ילדים (1997 עד 2008)



המקור: נתוני סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודים של מנהל המחקר והתכנון.

תרשים 2: תחלת העוני בקרב ילדים – השוואה למדינות ה-OECD (שנות ה-2000)



**לוח 1: אומדן לעוני מתמשך - שיעור המשפחות והנפשות שהוצאותיהן הכספיות לנפש תקנית נופלות מקו העוני (אחוזים) 2007 ו-2008**

נפשות		משפחות		קבוצות אוכלוסייה**
2008	2007	2008	2007	
64	61	61	57	סך כל האוכלוסייה
65	65	62	61	יהודים
63	55	61	50	ערבים
72	56	69	56	קשישים
73	69	68	67	עולים
66	63	63	60	משפחות עם ילדים-סה"כ
58	52	57	53	1-3 ילדים
72	72	71	71	4 ילדים ויותר
72	76	72	76	5 ילדים ויותר
72	57	61	56	משפחות חד הוריות
				מצב תעסוקתי של ראש משק הבית :
58	58	56	54	עובד
55	62	55	56	שכיר
59	34	55	36	עצמאי
74	69	64	62	לא עובד בגיל עבודה
59	59	56	55	מפרנס אחד
				קבוצות גיל של ראש משק הבית :
63	64	54	56	עד 30
65	65	61	60	בגילאי 31 - 45
60	58	59	57	בגילאי 46 עד גיל הפנסיה
74	58	70	57	בגיל הפנסיה לפי חוק
				קבוצות השכלה של ראש משק הבית :
73	64	71	61	עד 8 שנות לימוד
65	57	62	54	בין 9 ל-12 שנות לימוד
56	63	52	55	13 ומעלה שנות לימוד

המקור: סקרי הוצאות משקי בית 2007 ו-2008 של הלמ"ס.

מאחר שמדגם סקר הוצאות נמוך ביותר ממצצית מהמדגם בסקר הכנסות, לא היה אפשר לבסס אומדן סביר לכל סוגי האוכלוסייה.

להלן עיקרי התוכנית:

- (1) מענק הלידה וזכות הסירוב:** הביטוח הלאומי יציע ליוולדת להפקיד לחשבון מיוחד על שמו של הנולד את מענק הלידה שמגיע כיום לכ-1600 ₪. למשפחה תהיה זכות סירוב והיא תוכל להמשיך לקבל את מענק הלידה במתכונת הרגילה.
- (2) סכום מינימאלי:** בעת הלידה יוצע להורה כברירת מחדל להפקיד לחשבון הילד בהוראת קבע סכום מינימאלי, למשל 50 ₪, מקצבת הילדים. למשפחה תהיה זכות סירוב כך שתוכל להמשיך לקבל את קצבת הילדים במתכונת הרגילה. המשפחה תוכל גם להפקיד סכומים נוספים מתוך אמצעה. מי שלא יפקיד סכום כזה לפחות אך הסכים להפקדה הראשונית של מענק הלידה, צבירת חסכונו והכנסותיו יהיו בהתאם.



**(3) הענקת ההטבה:** במהלך 18 שנות ילדותו הממשלה תפקיד בחשבון סכום מקביל לכל הפקדויות של הילד (matching). השקעה ממשלתית זו תהיה מוגבלת בתקרה מסוימת, שעליה תכריז מראש. מחקרים על תוכניות דומות בעולם מצביעים על כך שהכרזה כזאת מעודדת חיסכון, שכן המשפחה נכנסת לאמביציה להשיג את הסבסוד הממשלתי. כלי זה נמצא כמעודד יותר מאשר ה-matching הפרוגרסיבי, דהינו הבטחה להפקדה ממשלתית גבוהה יותר מסכום ההשקעה למשל הכפלת השקעת המשפחה.

**(4) יעוד החיסכון:** חסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, לפחות עד גיל 21, כאשר הקרן המצטברת תוכל לשמש להעצמת בניית יכולתו של הילד להתפרנס בכבוד. לכן קרן זו צריכה להיות מיועדת לרכישת השכלה, הכשרה מקצועית, שיקדמו את יכולתו להשתלב באופן מוצלח בשוק העבודה. מטרת אחרות אפשריות לקרן כזו הן סיוע בפתוחת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה.

**(5) הזכאות למענק העצמה:** מוצע שהזכאות לתוכנית ההעצמה תיבחר לפי העיקרון הבא: זכאי להטבה מי שלא נהנה כיום מפטור ממס הכנסה על תוכניות חיסכון מסוג כלשהו כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד'. כידוע האוכלוסייה הענייה לא נהנית מהטבות כאלה משתי סיבות: רבים מהעניים לא מגיעים לסף המס או שאינם מצליחים לחסוך בתוכניות מועדפות כאלה. זה כולל בעיקר את המשפחות ללא מפרנסים והן את מי שעובד במקומות עבודה לא יציבים מבחינת זכויות העובד. הפעלת התוכנית תסייע בצמצום אי-השוויון בהטבות הממשלה בתחום החיסכון וכן תצמצם את אי-השוויון בנכסים של הציבור.

**(6) היתכנות הפרויקט** מבחינת קיום המידע לגבי הזכאות: אושרה על ידי מנהל הכנסות המדינה. אכן קיימות רשימות של תעודות זהות של מפרנסים שנהנים מהטבות במס בתחום החיסכון, כך שכלל הזכאות יהיה אי-הימצאותם ברשימה בחודש מסוים של הוריו של תינוק שנולד. הובהר לנו כי קיימים אפילו נתונים לגבי גודל ההטבה, דבר שיאפשר לעדן את התוכנית בבוא העת.

**(7) מעורבות מערכת הבנקאות:** התוכנית תוכל להיות מבוצעת על ידי מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת על החשבונות. לדעתנו יהיה צורך ברגולציה כך שהעמלות יהיו מינימאליות. סביר להניח שהבנקים יהיו מעוניינים לשפר את תנאי החיסכון במסגרת תחרות על הלקוחות העתידיים. לחילופין אפשר לחשוב על שילוב בנק הדואר בעמלה מינימאלית.

**(8) תועלת התוכנית לחוסך:** בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ₪ לצורך הוצאות נורמטיביות. סביר להניח שהאוניברסיטאות, המכללות ומכוני ההכשרה למיניהם יראו בכך פוטנציאל מבחינתם ויגדילו את ההטבות בתחרות על התלמידים הפוטנציאליים. מי שירצה לשמור את הכסף להקמת עסק בגיל 25 ייהנה מסכום התחלתי של כ-64,000 ₪.

**(9) הסבסוד (matching) וסיבסוד ריבית בגובה 5% ריאלית:** מוצע להתחיל עם 50 ₪ לחודש עד גיל 18. לפי הכללים המתוארים לעיל ובהנחה של ריבית נומינלית על החיסכון.

**(10) עלות התוכנית** (במחירי תחילת 2010): לפי אומדן ראשוני בשנה הראשונה עלות ה-matching לפי 50 ₪ לחודש היא 30 מיליון ₪. בכל שנה העלות מוכפלת במספר השנים מאז תחילת התוכנית, שכן מדובר בעלות מצטברת. בהבשלה מלאה העלות מגיעה למעט יותר מחצי מיליארד ₪. במידה שתניתן גם ריבית מסובסדת, למשל 5% ריאלית, קרי סבסוד של כ-2.5% בהשוואה לריבית שוק, עלות סבסוד הריבית תנוע מ-35 ₪ לחוסך בשנה הראשונה לכ-480 ₪ בגיל 18. סבסוד הריבית

---

מוסיף כ-1.9 מיליון ₪ בשנה הראשונה וכ-25 מיליון ₪ בהבשלה כך שסך התקציב להטבות מסתכם בכ-33 מיליון ₪ בשנה הראשונה ומעט פחות מ-600 מיליון בשנת ההבשלה (בעוד 18 שנים).

תוכניות דומות מופעלות בהצלחה במספר מדינות. באנגליה מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו, באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל עבור הנולד, וחלקו עם הגיעו של הילד לגיל 7. מענק זה מוענק לכלל הילדים, אך לילדים באוכלוסייה הנזקקת ניתן מענק מוגדל. תוכניות דומות מופעלות באופן ניסיוני גם בארה"ב, סינגפור וקוראה.

השקעה שוטפת של המשפחה ברמה של 30 ₪ לחודש מתוך קצבת הילדים תצטבר לקרן של כ-31,000 ₪ עבור הילד כאשר ההפקדה הראשונה היא של 1600 ₪. קרן זו יכולה להגיע לכ-70,000 ₪ עבור משפחה נזקקת אשר תשקיע 50 ₪ ואשר לגביה הממשלה תתמוך בהפקדה כפולה.

#### **רשימת מקורות**

Sherraden Michael, 1991, Assets and the Poor: A New American Welfare Policy, M.E.

Sharpe, March

מנהל המחקר והתכנון, 2008, יוני, הצעות הביטוח הלאומי לשינוי בקצבאות הילדים, מסמך פנימי.

5 מאי, 2011

א' אייר תשע"א

### תוספת ותק לעובדים שהגיעו לגיל הפרישה במקום הטבות מס בגין הפרשות לקופות פנסיוניות

מאת

דניאל גוטליב, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר<sup>18</sup>

במסגרת הדיונים של הוועדה לעידוד חסכון פנסיוני העלתה המנכ"לית של המוסד לביטוח לאומי הצעה לפיה הסכומים הניתנים כיום במערכת מס הכנסה לעידוד החיסכון הפנסיוני כמוגדר בפקודת מס הכנסה יועדו לרשות כלל אוכלוסיית הקשישים שהיו פעילים בשוק העבודה המקבלים קצבת זיקנה אוניברסאלית בעת פרישתם. הצעה זו עולה בקנה אחד עם מטרת הוועדה ליצור פרוגרסיביות בין הזכאים להטבות.

מוצע לתת תוספת לקצבת הזיקנה הקיימת כיום לכל מי שעבד מאז גיל 18 בהתאם למספר שנות העבודה. גובה התוספת אחיד ומוגדר כאחוז מקצבת הזיקנה הבסיסית וישתנה מפרט לפרט בהתאם למספר שנות עבודתו ובכך אף מהווה תמריץ לעבודה.

כידוע הטות המס הניתנות כיום הן רגרסיבית מאוד, לעומת זאת, הצעת הביטוח הלאומי פרוגרסיבית, שכן התוספת לקצבה תינתן בצורה אוניברסאלית, כאשר המימון יבוא מהשכבות החזקות יותר בחברה (עשירון שישי ומעלה).

ההצעה פשוטה ואיתנה מבחינה פיננסית. בפרמטרים המוצעים כאן היא איתנה לכ-45 שנה.

להלן הנחות העבודה עליהן התבססנו בחישובי העלות.

#### הנחות לחישוב

1. החישובים נעשו על כלל האוכלוסייה בהבשלה מלאה. ניתן להכיל את התוכנית בהדרגה דבר שיתרום להגדלת הקרן הראשונית.
2. שיעור גידול האוכלוסייה מבוסס על גידול דמוגרפי ועל גידול בותק ביטוחי בקצבת הזיקנה על בסיס תחזית מודל האיתנות הפיננסית של מנהל המחקר והתכנון.
3. מספר שנות העבודה לאדם נקבע עפ"י הסתברות להיות מועסק בכל גיל, זאת כדי לשקף את ההתנהגות בשוק העבודה על פני מחזור החיים. מספר שנות העבודה חושב לפי סקרי כוח אדם משנת 2000 עד 2009. בשנת 2009 מספר שנות העבודה עומד על כ-32 שנה.

<sup>18</sup> שמות המחברים לפי א-ב'. תודה לאלכס פרומן על חישוב השפעת התכנית על רווחת הציבור (אי-שוויון ועוני).

4. לפי סקרי כוח אדם ניתן להבחין לאורך השנים 2000 עד 2009 בגידול ממוצע של כרבע שנה לכל שנה במספר שנות העבודה על פני מחזור החיים.. אנו השתמשנו בגידול של 0.1 לשנה על מנת לעדן חלק מהפרמטרים של הוותק הביטוחי.
5. החישוב מבוסס על תקציב קבוע (במחירים קבועים) לאורך זמן. סכום זה מסתכם כיום בכ-8.8 מיליארד ₪. הנחנו בשלב זה שסכום זה אינו גדל עם האוכלוסייה<sup>19</sup>.
6. אוכלוסיית המקבלים מבוססת על מקבלי זיקנה ושאיירים לפי חוק בלבד לפי 2011.
7. קצבת הזיקנה נכונה ל-2011.
8. בשנים הראשונות נותר סכום (הפער בין הקצבת האוצר של 8.8 מיליארד לשנה לבין העלות ההולכת וגוברת עקב גידול אוכלוסיית הזקנים וגידול במספר שנות עבודה במהלך החיים) שהולך וקטן עם השנים ונהפך בבוא העת לשלילי. כל עוד נותר סכום חיובי מונח שהוא מופקד בריבית של 3%. רזרבה זו משמשת את התוכנית בשנים שהזרם התקציבי הופך להיות קטן מהעלות השוטפת.

בהתאם להנחות אלה בנינו שתי הצעות חלופיות:

#### הצעה 1:

תוענק תוספת ותק תעסוקתי של 1.3% מהקצבה הבסיסית עבור כל שנת עבודה שאדם עבד עד לפרישה, אזי לאחר 18 שנה (ב-2029) ההוצאה תהיה גבוהה מהסכום המוקצב (8.8 מיליארד ש"ח) ולאחר 45 שנה (ב-2056) הקרן הנצברת תתאפס..

כדי להמחיש את משמעות ההצעה מבחינת הפרט המייצג (הממוצע) גובה התוספת לקצבת הזיקנה לשנת עבודה עומד על 18.77 ש"ח לחודש, כך שעבור מי שעבד 32 שנה התוספת החודשית תעמוד על 600.7 ₪ לחודש. למי שעבד רק 10 שנים במהלך חייו התוספת תהיה 187.7 ₪ לחודש.

#### הצעה 2:

אם רוצים למנוע את חיסול הרזרבה לאורך זמן יש צורך בהגדלת תקציב האוצר מידי כמה שנים או לחילופין בהקטנת שיעור התוספת מ-1.3% מהקצבה לפחות מכך. אם תוספת הוותק התעסוקתי תהיה רק 1% מהקצבה הבסיסית עבור כל שנת עבודה שאדם עבד עד לפרישה, אזי לאחר 31 שנה (ב-2042) ההוצאה תחרוג מהסכום המוקצב (8.8 מיליארד ש"ח) והרזרבה למשל לאחר 48 שנים (ב-2059) תעמוד על שיעור כיסוי של 18 שנה של ההוצאה באותה שנה על התוספת.

במקרה זה הפרט יהנה מתוספת כספית של 14.44 ש"ח לחודש לכל שנת עבודה, כך שלמי שעבד 32 שנה התוספת החודשית תהיה 462.1 ₪ לחודש. לאנשים עם וותק בעבודה של 10 שנים במהלך חייהם התוספת תהיה 144.4 ₪. הצעה זו תצמצם את פערי ההכנסות במשק, שכן העשירונים העליונים ישלמו מסים שקודם היו פטורים מהם, וזאת באופן פרוגרסיבי<sup>20</sup>:

החישובים על בסיס הרכב הגילאים הקיים ב-2009 מראים שמדד גייני לאי-שוויון קטן בכמעט נקודת אחוז מ-0.379 ל-0.379. זהו צמצום של כ-2.5% מרמת מדד גייני של 2009. אומדן זה מהווה תת-אומדן של ההשפעה המלאה, שכן האומדן לא מתחשב בגידול המשמעותי במשקל הזקנים באוכלוסייה לאורך זמן, שמגדיל את קבוצת הנהנים..

<sup>19</sup> כמובן שעדיף היה להגדיר את הסכום בתקציב הבסיסי כך שהוא יגדל בהתאם לאוכלוסייה הרלוונטית לתכנית. <sup>20</sup> על פי חישובים של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (שנ. 2011-7378, 15 בפברואר, "עקרונות מודל ההטבות לחיסכון הפנסיוני"), ההטבות מחולקות באופן רגרסיבי ביותר בין 5 העשירונים העליונים: בתחום השכר כ-1.6% מההטבה מגיעים לעשירון ה-6, ולבאים אחריו מגיעים 10.3%, 13.9%, 23.3%, ו-50.9% בהתאמה. בתחום הכנסות העצמאים החלוקה גם רגרסיבית אם כי פחות.

---

גם בתחולת העוני של משפחות צפויה ירידה ניכרת - כ-2.3 נק' אחוז, שמהוות ירידה של כ-11% משיעור המשפחות העניות ב-2009. גם השפעה זאת, אילו היתה מתחשבת בגידול משקל הזקנים באוכלוסייה בטוח הארוך, היתה מצביעה על ירידה גדולה יותר בשיעור העניים.

**חלופות לתוספת עלות עקב הגדלת הדיסריגרד להכנסה מעבודה  
מ-5% (יחידים) ו-7% (משפחות) ל-10% עד 17% מהשכר הממוצע**

מאת

גבריאלה היילברון, אלכס פרומן, מרים שמלצר, מירי אנדבלד

העלאת הדיסריגרד להכנסה מעבודה למקבלים קיימים ומקבלים פוטנציאליים חדשים (מ-5%, 7% לכאלו שטרם הגיעו לגיל 55 ו-13% ליחידים בני 55 ויותר) ל-10% ועד 17% מהשכר הממוצע ללא אבחנה בהרכב המשפחה, תגדיל את עלות תשלומי הבטחת הכנסה בכ-150 מיליון ₪ ל-10% ועד כ-780 מיליון ₪ להעלאה ל-17%, זאת בהנחה של מיצוי מלא לגבי המצטרפים החדשים.

העלאת הדיסריגרד עד ל-13% מהשכר הממוצע כוללת רק מקבלים שטרם מלאו להם 55 והעלאה ל-14% ועד ל-17% כוללת גם יחידים בני 55 ומעלה, שכן בני 55 ומעלה זוכים לדיסריגרד גבוה יותר (13% ליחיד ו-17% להרכבי משפחה האחרים).

מחקר שבוצע על ידי מנהל המחקר בשיתוף עם חוקרים מבחוץ על מיצוי זכויות הצביע על רמת מיצוי נמוכה בהבטחת הכנסה. לפיכך העלות של מצטרפים חדשים (עמודה שנייה של נתונים) עשויה להגיע לכמחצית הסכום שבלוח, כך שהעלות הכוללת תהיה בסביבות 100 מיליון ₪ ו-450 מיליון ₪ בהתאמה. יישום ההמלצה תצמצם את הפער בין שיעורי הדיסריגרד מעבודה יחסית לעובדים מבוגרים יותר בכיוון הרצוי. מדיניות זו תשפר את סיכוייהם של מקבלי קצבה צעירים להשתלב בשוק העבודה.

מבחינת ההשפעה על ממדי העוני, מתברר שהעלאת הדיסריגרד ל-10% מפחיתה את העוני **בקרוב מקבלי משפחות המקבלות הבטחת הכנסה** בכ-7 נקודות האחוז (מכ-70% לכ-63%) והעלאתו ל-17% מפחיתה את תחולת העוני של משפחות אלה ב-6 נקודות אחוז נוספות, לרמה של 57%. עומק העוני יורד אף הוא בשיעורים דומים לאלה של תחולת העוני.

**לוח 1. אומדן להצטרפות חדשים ולעלות השנתית של המקבלים הקיימים והחדשים**

סה"כ	משפחות בתוך המערכת (אפריל 2011)	משפחות שיתווספו למערכת	
<b>1. הגדלת הדיסריגארד (מתחת לגיל 55) ל-10% מהשכר הממוצע</b>			
29,000	21,000	8,000	מספר משפחות
151	44	107	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>2. הגדלת הדיסריגארד (מתחת לגיל 55) ל-11% מהשכר הממוצע</b>			
30,000	21,000	9,000	מספר משפחות
198	56	142	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>3. הגדלת הדיסריגארד (מתחת לגיל 55) ל-12% מהשכר הממוצע</b>			
32,900	21,000	11,900	מספר משפחות
245	68	177	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>4. הגדלת הדיסריגארד (מתחת לגיל 55) ל-13% מהשכר הממוצע</b>			
34,500	21,000	13,500	מספר משפחות
295	80	215	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>5. הגדלת הדיסריגארד ל-14% מהשכר הממוצע</b>			
51,000	21,500	29,500	מספר משפחות
528	91	437	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>6. הגדלת הדיסריגארד ל-15% מהשכר הממוצע</b>			
55,100	21,500	33,600	מספר משפחות
608	102	506	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>7. הגדלת הדיסריגארד ל-16% מהשכר הממוצע</b>			
60,000	21,500	38,500	מספר משפחות
693	112	581	עלות לשנה (במיליוני ₪)
<b>8. הגדלת הדיסריגארד ל-17% מהשכר הממוצע</b>			
64,100	21,500	42,600	מספר משפחות
782	122	660	עלות לשנה (במיליוני ₪)

25/08/2011

**זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל והשוואה בינלאומית – תמצית**

בישראל, כידוע, חוקקו שני חוקי יסוד שהקנו מעמד חוקתי לזכויות אזרחיות אך הניסיונות לחוקק חוק יסוד "זכויות חברתיות", טרם נשא פרי.

יחד עם זה, מפסיקותיו של בית המשפט העליון עולה כי הזכויות החוקתיות המנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עשויות לכלול היבטים מתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי, ככל שהן נוגעות לזכות שיהיו לאדם תנאי מחיה המאפשרים מינימום קיום אנושי בחברה בה הוא חי. אולם השאלה האם זכויות בתחום הבריאות, החינוך, הביטחון הסוציאלי הן זכויות חוקתיות בעלות היקף רחב יותר מהרמה הבסיסית הנדרשת לקיום אנושי בחברה – לא הוכרעה<sup>21</sup>.

זכויות חברתיות, שלא כמו זכויות אזרחיות, הן זכויות פוזיטיביות שמימושן משמעותה הטלת חובת עשה על המדינה, דבר הכרוך בהקצאת משאבים ציבוריים רבים. היקף המימוש מותנה לכן, בהקצאת משאבים אלה ותלוי בסדרי עדיפויות הנגזרות, בין היתר, מאופי המשטר הכלכלי סוציאלי הנוהג במדינה.

במדינות האיחוד האירופי קיימים מספר אבות טיפוס בהתייחסות לזכויות חברתיות בחוקה. העמדה הליברלית הבסיסית שבאה לידי ביטוי באוסטריה ובבריטניה (שם אין כלל חוקה) לא קובעת כלל זכויות חברתיות בחוקה, אולם ישנם חוקים המסדירים זכויות חברתיות ברמת הפרט. בארצות השפלה (בלגיה, הולנד, לוקסמבורג), בצרפת ובמדינות סקנדינביה ישנה הכרה חוקתית בזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. ההכרה היא גם בפסקאות מדיניות המצהירות על מטרות המדינה וגם בהגדרת הזכויות שעל המדינה לספק ברמת הפרט. חוקות אלה אינן יורדות לפרטי הזכויות ואלה מוגדרות בחקיקה מדינתית רגילה.

במדינות דרום אירופה (איטליה, ספרד, פורטוגל, יוון) החוקה כוללת רשימת זכויות חברתיות מפורטת המוגדרות כזכויות לפרט ולא רק כהצהרת כוונות של המדינה. אולם מעבר למלל הזכויות אינן ברות אכיפה ונדרשת חקיקה כדי להפוך אותן לאפקטיביות.

מההשוואה המפורטת בין מדינות האיחוד האירופי עולה בבירור כי לא ניתן לקשור בין קיום זכויות חברתיות בחוקה לבין היקפן ויישומן בפועל בכל מדינה ומדינה.

**המסמך המלא מופיע באתר הביטוח הלאומי תחת הכותרת "ניירות עמדה" [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)**

<sup>21</sup> בג"צ 3071/05 גילה לוזון ואח' נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 28.7.2008; בג"צ 888/03 366/06 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח', פד ס 464 (ניתן ביום 12.12.2005).



## נספח 5: השוואה בין-לאומית בנושא מס עיזבון במדינות ה-OECD (המקור – OECD)

4310 Estate and inheritance taxes			4310 Estate and inheritance taxes			
Tax revenue as percentage of total taxation			Tax revenue as percentage of GDP			
2009	2008	2007	2009	2008	2007	Year
..	..	..	..	..	..	Australia
..	..	..	..	..	..	Austria
1.2	1.2	1.2	0.5	0.5	0.5	Belgium
..	..	..	..	..	..	Canada
..	..	..	..	..	..	Chile
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Czech Republic
..	..	..	..	..	..	Denmark
0.5	0.7	0.5	0.2	0.3	0.2	Finland
0.9	0.8	0.9	0.4	0.4	0.4	France
0.5	0.5	0.4	0.2	0.2	0.2	Germany
..	..	..	..	..	..	Greece
0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	Hungary
0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	Iceland
..	0.6	0.5	..	0.2	0.2	Ireland
..	..	..	..	..	..	Israel
..	..	..	..	..	..	Italy
..	..	..	..	..	..	Japan
0.4	0.4	0.4	0.1	0.1	0.1	Korea
0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	Luxembourg
..	..	..	..	..	..	Mexico
..	0.8	0.9	..	0.3	0.3	Netherlands
..	..	..	..	..	..	New Zealand
0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	Norway
..	..	..	..	..	..	Poland
..	..	..	..	..	..	Portugal
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Slovak Republic
..	..	..	..	..	..	Slovenia
0.8	0.8	0.7	0.2	0.3	0.3	Spain
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Sweden
0.9	0.9	0.9	0.3	0.2	0.3	Switzerland
..	..	..	..	..	..	Turkey
0.5	0.6	0.8	0.2	0.2	0.3	United Kingdom
..	..	..	..	..	..	United States
..	0.4	0.4	..	0.1	0.1	OECD - Total

data extracted on 04 Aug 2011 06:51 UTC (GMT) from OECD.Stat