

# פיתוח תוכניות היסכון לילדים ונוער במשפחות מעוטות הכנסה

איתמר יקיר  
עמית מכון מילקן



## תודות

ברצוני להודות למנחה המחקר, סטיבן זכר, על עצותיו הבהירות והמדויקות, ולצוות התוכנית, אורלי מובשוביץ-לנדסקרונר ופרופ' גלן יאגו, על התמיכה החמה לאורך שנת ההתמחות.

תודתי נתונה לעובדי האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שאירחו אותי בשנה החולפת בסבר פנים, ובמיוחד לקותי צבע, מנהל האגף, שערך לי היכרות עם עולמן של תוכניות CDA ועם אפשרות התאמתן לישראל.

תודה גם לדניאל גוטליב, מיכל גרינשטיין-וייס, אייל קמחי, נעם זוסמן, מאיה הרן ושאל אמסטרדמסקי - על הערותיהם המועילות ועל התובנות בהן שיתפו אותי.

## על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי - התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים בממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותנו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים™ במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.



**פיתוח תוכניות היסכון לילדים ונוער  
במשפחות מעוטות הכנסה**

**איתמר יקיר**  
עמית מכון מילקן



# תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים
5	1. מבוא
6	2. רקע: הצורך בנכסים והיכולת לצבור נכסים
6	2.1 מבנה ההכנסות וההוצאות של משק הבית
7	2.2 הצורך בחסכונות
8	2.3 היווצרותם של הצרכים החדשים
17	2.4 התמדתם של האילוצים הישנים
62	2.5 מודל מחזור החיים והנטייה השולית לחסוך
82	2.6 סיכום
92	3. עוני בחתך נכסים (Asset Poverty)
29	3.1 רקע
23	3.2 תחולת העוני בחתך נכסים בארצות הברית
34	3.3 עוני בחתך נכסים בישראל
44	3.4 סיכום
45	4. תוכניות לתמרוץ חיסכון בקרב משפחות מעוטות הכנסה
64	4.1 חלופות לחיסכון וכלים לעידוד חיסכון בישראל
49	4.2 תוכניות לתמרוץ חיסכון בקרב מעוטי הכנסה בארצות הברית ובעולם
52	4.3 תוכניות IDA
53	4.4 תוכניות CDA
55	4.5 הניסיון בעולם
57	4.6 ממצאים, מסקנות ולקחים מהתוכניות השונות
75	4.7 הניסיון בישראל
59	4.8 סיכום
60	5. הזדמנויות ואתגרים בהשקת תוכנית חיסכון ייעודית לילדים ונוער בישראל
60	5.1 הסיבות וההצדקות ליצירתה של התוכנית
16	5.2 מטרות התוכנית
16	5.3 שיקולים בעיצוב התוכנית ובקביעת מאפייניה
66	5.4 סיכום

**6. מתווה לתוכנית לחיסכון ייעודי בישראל** ..... 66

6.1 מרכיבי התוכנית..... 66

6.2 מתווה חיסכון ברמת היחיד ..... 96

6.3 העלויות הכוללות של התוכנית..... 71

6.4 אומדן תועלות למשקי הבית ולמדינה ..... 27

6.5 תרחישים נוספים, תועלותיהם ועלויותיהם..... 74

**7. המלצות** ..... 67

7.1 מיפוי עדכני של מצבת הנכסים של פרטים ומשקי בית והערכת עוני הנכסים בישראל..... 76

7.2 עיצוב מדדים לנגישות פיננסית וקביעת יעדים להכללה פיננסית..... 76

7.3 הקמת מועצה מייעצת בין-משרדית ..... 77

7.4 יצירת מעורבות של גורמים מחקרניים ..... 77

7.5 עיצוב פתרונות מודולריים בתחום תמרוץ החיסכון..... 78

7.6 חיבור גורמים פילנתרופיים וגופים חברתיים..... 78

7.7 יצירת זיקה בין תוכניות ה-CDA לשדה ההשקעות החברתיות והאשראי הזעיר..... 78

**8. סיכום ומסקנות** ..... 97

**נספח א: אומדן לעוני נכסים בישראל** ..... 80

**נספח ב: עלויות ותועלות** ..... 81

**מקורות** ..... 84

## תקציר מנהלים

התנהלותם הכלכלית של משקי בית מושפעת מזרמים שוטפים של הכנסות והוצאות, אך גם משימוש בחסכונות ונכסים שנצברו בתקופות קודמות או על ידי הדורות הקודמים. חסכונות ונכסים משמשים את משקי הבית לצורכי השקעה וספיגת זעזועים כלכליים ("החלקת צריכה").

תהליכים כלכליים ודמוגרפיים שהתרחשו בעשורים האחרונים במדינות המפותחות, וישראל בכלל זה, הביאו להיווצרותם של צרכים חדשים, הרובצים על משקי הבית למשך תקופות ממושכות ודורשים הגדלה של היקף הנכסים והחסכונות. תהליכים אלו הם בראש ובראשונה התארכות תוחלת החיים, הגידול בתשואה להון אנושי והדינמיות הגוברת של שוק העבודה. התארכות תוחלת החיים הגדילה את מספר השנים שמשקי בית נדרשים לממן לאחר הפרישה מעבודה, והיא כרוכה, נוסף על כך, גם בעלות הגבוהה של שנות החיים בגילאים המאוחרים, במיוחד בשל הצרכים הרפואיים. הגידול בתשואה להון אנושי הביאה לכך שמספר רב יותר של פרטים נכנסים למערכת ההשכלה הגבוהה, ורבים אחרים לומדים לתארים מתקדמים ואינם מסתפקים עוד בתואר ראשון. במציאות זו נדרשים משקי בית רבים לממן שכר לימוד, וכן עלויות נוספות הנובעות מדחיית הכניסה לשוק העבודה. לבסוף, הדינמיות של שוק העבודה מגדילה את מספר המעברים בין עבודות, ולכן גם את התנודתיות ברמת ההכנסה. תהליך זה מצריך מימון של תקופות המעבר ומימון נוסף להכשרה והשתלמות לאורך שנות העבודה, כדי להקל על המעברים בין משרות ועיסוקים.

במציאות זו ישנו צורך בהיערכות מחדש של מערכות הבריאות והרווחה של המדינות המפותחות. תהליך זה כבר החל להתרחש בשנים האחרונות במדינות שונות. ואולם ניתן לשער שגם אם היערכות זו תיעשה בצורה טובה ויסודית, ייוותר נטל מימוני בהיקף לא מבוטל שייפול על כתפיהם של משקי הבית, שכן העלות הנובעת מתהליכים אלו לתקציב המדינה, במקרה של ישראל, עשויה להגיע בעשורים הקרובים עד כדי 4% תוצר ואף למעלה מכך. נטל זה הוא אפוא, לגבי משקי בית רבים, צורך חדש בסוגו ובהיקפו.

הצרכים החדשים מורגשים ביתר שאת בקרב משקי בית מעשירוני ההכנסה הנמוכים, המתמודדים מאז ומתמיד עם מגבלות ואילוצים בתחום המימון, כמו נגישות נמוכה לשירותים פיננסיים ובפרט לאשראי ולמכשירי חיסכון רלוונטיים. נוסף על כך, קטנה עם הזמן יכולתם של משקי בית אלה להסתמך על כלים חוץ-מוסדיים, כמו עזרה של המשפחה המורחבת והקהילה, שכן בקרב אוכלוסיות רבות הגיעו כלים אלה לידי שחיקה ומיצוי. שחיקת הנכסים והחסכונות של הדורות הבוגרים – שגם במעמדות הביניים הם מהווה מקור הכנסה חשוב ביותר – מקשה על פריצת מעגל העוני הבין-דורי, ולגבי הדור היחיד היא אחד הגורמים להתמדתו של העוני. אכן, נכסים וחסכונות הם אחד המפתחות לקיצור משך ההימצאות בעוני (בישראל שניים מכל שלושה משקי בית עניים מצויים בעוני מתמשך).

ללא הגדלה משמעותית של חלק המקורות המיוחד לצבירת חסכונות, יתקשו משקי בית רבים להגדיל את פוטנציאל ההכנסה שלהם ולבטח את עצמם נגד מצבים בלתי צפויים. החסכונות שיש צורך בהגדלתם אינם רק חסכונות פנסיוניים לגיל הפרישה, אלא גם חסכונות לטווח קצר ובינוני, הדרושים לפיתוח הון אנושי ויזמות עסקית בשנים המוקדמות של החיים הבוגרים, ולספיגת זעזועים כלכליים וגישור על פערי הכנסה בשנים מאוחרות יותר.

בעידן הנוכחי, המחסור במכשירי חיסכון לטווח הבינוני עשוי להיות חסם משמעותי בפני ההתחזקות הכלכלית של פרטים ומשקי בית בישראל.

הצורך של משקי הבית לממן שירותים רבים יותר לאורך תקופות ממושכות יותר מעצים את חשיבותם של הנכסים העומדים לרשות משקי הבית. את משקי בית שאין ברשותם נכסים היכולים לכלכלם תקופת זמן מסוימת שבה הם נטולי הכנסה שוטפת ניתן להגדיר כ"עניי נכסים" (Asset poor). השימוש במושג "עוני נכסים" מאפשר להעריך את מצבן של אוכלוסיות שונות שאינן בהכרח מצויות מתחת לקו העוני על פי ההגדרה המקובלת (הכנסה שוטפת), ובכלל זה למשל אוכלוסיות ממעמד הכנסה בינוני-נמוך ואוכלוסיית העובדים העניים. נוסף על כך, ניתן להתייחס בצורה זו להיבטים שונים בחייהם של משקי בית עניים או מעוטי הכנסה, ובפרט לשקף את יכולת ההתמודדות שלהם עם מצבי חיים בלתי צפויים, ואת הפוטנציאל העומד בפניהם להגדלת יכולת ההשתכרות ולגיוון מקורות ההכנסה.

"קו העוני במונחי נכסים" מוגדר כמכפלה של "קו העוני במונחי הכנסה" במספר חודשים. בארצות הברית מדובר בתקופה של שלושה חודשים, כלומר שלושה חודשים של רמת הכנסה בגובה קו העוני. כך למשל, אם "קו העוני במונחי הכנסה" למשק בית, בהתאם למספר הנפשות שבו, עומד על 7,000 ₪, "קו העוני במונחי נכסים" יעמוד על 21,000 ₪. אחת ההנחות העומדות ביסוד הגדרה זו, היא שמדובר בפרק הזמן הדרוש לצורך התאוששות מזעזוע כלכלי משמעותי, ושנדרש היקף נכסים מינימלי על מנת לגבות פיננסית את תקופת ההתאוששות, למשל זו הנמשכת ממועד הפיטורין ועד למציאת עבודה חדשה. משיקולים שונים – כמו הדינמיות של המשק והיקפי התמיכה של מערך הביטחון הסוציאלי – מספר החודשים הרלוונטיים להגדרת קו העוני במונחי נכסים בישראל עשוי להיות גבוה או נמוך משלושה חודשים.

בארצות הברית, שבה קיימים מסדי נתונים מפורטים של היקף וסוג הנכסים המצויים בידי משקי הבית, מוערך שיעורם של עניי הנכסים בין 25% ל-45% מכלל האוכלוסייה. שיעור העניים מושפע מסוג הנכסים הנכללים בחישוב; לדוגמה: הכללת שווי בית המגורים מפחיתה משמעותית את שיעורם. מתוך דמיון מסוים לעוני במונחי הכנסה – אך באופן בולט יותר – ההסתברות של פרט כלשהו להשתייך לקבוצת עניי הנכסים הולכת ופוחתת עם התבגרותו, במיוחד במהלך הגילאים 35–50, והיא שבה ועולה בשנים שלאחר הפרישה מעבודה.

בישראל חסרים מסדי נתונים שיאפשרו להעריך בצורה טובה את שיעורה ומאפייניה של אוכלוסייה זו. עם זאת על פי הערכות שונות ניתן לאמוד, בקירוב גס, שבין 40% ל-50% ממשקי הבית בישראל הם עניים בחתך נכסים. הגידול בצורכי המימון, ונוסף על כך היקפה של אוכלוסיית עניי הנכסים בישראל, מצדיקים את הפעלתם של כלים חדשים בתחום מדיניות החיסכון, ובכלל זה שימוש בתמריצים לחיסכון מסוג חדש. הפעלתם של כלים אלו נדרשת בראש ובראשונה בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה, המהוות את החלק העיקרי של עניי הנכסים. עיצוב הכלים החדשים צריך להיעשות בהתחשב במכשירי החיסכון הרווחים בישראל, ומתוך התייחסות למערך התמריצים הקיים ולאילוצים הניצבים בפני אוכלוסיית היעד. תפוצתם של מכשירים פנסיוניים – מכשירי חיסכון לטווח ארוך – הולכת ומתרחבת מאז קידום פנסיית החובה, המהווה מוקד עניין מרכזי מבחינת המחוקק והרגולטור. לעומת זאת מכשירי חיסכון לטווח הבינוני – המשמשים להשקעה בהון אנושי ולצורך ספיגת זעזועים כלכליים – נפוצים בעיקר בקרב מעמדות ההכנסה הבינוניים והגבוהים, וכמעט שאינם מצויים בידי משקי בית בעשירונים הנמוכים. נוסף על כך, חלק הארי של הטבות המס על חיסכון מגיע לעשירונים העליונים.

פיתוח אפיקי חיסכון חדשים לטווח הבינוני, עבור אוכלוסיות רחבות, יכול להיעשות בהתבסס על היצע המגוון של מכשירי חיסכון חדשניים המקובלים במדינות שונות. אמנם רק חלק מהמכשירים הללו רלוונטיים בהקשר הנידון, אך בחינתם של המכשירים העשויים להתאים לישראל חשובה ביותר. חיוב של הפרשה לחיסכון, כמקובל במכשירים הפנסיוניים, הוא קשה להצדקה מבחינה כלכלית ומבחינה פוליטית. בדומה לכך, הטבות מס על הפרשה לחיסכון הן

משמעותיות בעיקר ברמות הכנסה בינוניות וגבוהות, והאפקטיביות שלהן כתמריץ עבור מי שאיננו מפריש היום לחיסכון היא מוגבלת למדי. על רקע זה מוצע שהכלים החדשים שיפותחו יתבססו על תמרוץ הפקדה לחיסכון על בסיס השוואת ההפקדות (match), ושחסכוניות אלו יפתחו בגילאים מוקדמים ככל האפשר וישמשו כחשבונות חיסכון ייעודיים, שישרתו כמה מטרות מוגדרות.

תוכניות מסוג זה הושקו בשנים האחרונות בכמה מדינות מערביות. המודל המרכזי שעל פיו עוצבו תוכניות אלו הוא מודל ה-Individual Development Accounts (IDA), המתמרץ אוכלוסייה מעוטת הכנסה לחסוך מכספה לחשבונות ייעודיים המשמשים לרכישת השכלה, רכישת דיור ופתיחת עסקים, באמצעות השוואת ההפקדות. על פי מודל זה הושקו גם תוכניות חיסכון ייעודיות לילדים ולבני נוער במשפחות מעוטות הכנסה: Child Development Accounts (CDA). המרכיבים המרכזיים של תוכניות מסוג זה הם: 1. פתיחת חשבון על שם הילד; 2. הפקדת סכום ראשוני בחשבון; 3. השוואת הסכומים המופקדים על ידי משפחת הילד מדי חודש על פי יחס מוגדר (1:1 למשל) ועד לסכום שנתי מוגדר; 4. מתן חינוך, הכשרה וליווי בנושאים רלוונטיים; 5. הגבלת השימוש בכסף למספר ייעודיים; 6. ניהול תהליכי מחקר ומעקב אחר ההישגים והתמורות שחלו בקרב המשתתפים בתוכנית.

בכמה מדינות – ובראשן בריטניה, ארצות הברית, קנדה וקוריאה הדרומית – הושקו בעשור החולף תוכניות CDA בהיקפים שונים, מהן שהותו כתוכניות אוניברסליות ומהן שכוונו לאוכלוסיות יעד ספציפיות. בהתחשב בצרכים החדשים ובאילווצים החלים על משפחות מעוטות הכנסה, דומה שיש טעם בפיתוח תוכניות על פי מודל זה גם בישראל. ואמנם, בשנים האחרונות נעשו בישראל מספר ניסיונות להשקתה של תוכנית CDA. הניסיון הבולט ביותר – שנעשה ב-2010 על ידי משרד הרווחה והביטוח הלאומי – משמש כנקודת התייחסות בדיון המוצע להלן.

הפעלתה של תוכנית מסוג זה בישראל מותנית בהתגברות על מספר לא מבוטל של אתגרים, אולם היא טומנת בחובה הזדמנויות חשובות. האתגרים העיקריים הם העלות הגבוהה של התוכנית (למשתתף ובאופן כולל) והקושי לזהות את המשתתפים לאוכלוסיית היעד שהוגדרה, וכן אתגרים הנובעים משאלות פוליטיות ושאלות של צדק חלוקתי. ההזדמנויות העיקריות הן העלאת רמת ההון האנושי בקרב פרטים רבים, והגדלת הפוטנציאל של הקמת עסקים ופיתוחם. שני אלה מוצאים את ביטויים בהמשך בהרחבת האופציות התעסוקתיות, בהאצת הפעילות הכלכלית במשק ובהגדלת הכנסות המדינה ממסים.

הגישור בין האתגרים להזדמנויות תלוי בין השאר בקביעת המאפיינים של התוכנית הנידונה, ובכלל זה: 1. **קהל היעד** – קהל היעד של התוכנית יהיה כשליש מילדי המדינה (משנתונים חדשים) והיקפי התמריצים יהיו אחידים לכלל המשתתפים; 2. **וולונטריות** – משק בית שאותר כזכאי להשתתף בתוכנית לא יחויב להשתתף בה; 3. **הפקדות בהיקף מצומצם על פני תקופה ממושכת** – על מנת למזער את היקף הוויתור על צריכה בהווה, ההפקדות במסגרת התוכנית ייפרסו על פני 18 עד 25 שנה ולא יעלו על סכום של 40–60 ₪ בחודש; 4. **התבססות על כסף המגיע ממספר מקורות** – כדי להקטין את ההוצאה הממשלתית וליצור מעורבות של מספר שחקנים בפרויקט, ועל מנת לבסס מקור איתן ועקבי להפקדות, תתבסס התוכנית על מקור ממשלתי לצד קרנות פרטיות ופילנתרופיות וגופים חברתיים אחרים, וכן על משקי הבית עצמם ועל המשפחה המורחבת של המשתתפים; 5. **הגבלת השימוש בכספי החיסכון** – כספי החיסכון יוגבלו לכמה ייעודים, בהם השכלה, מחייה בתקופת הלימודים, פתיחת עסק וכדומה; 6. **עיצוב תהליכים משמעותיים של ליווי וחניכה** – על מנת להגדיל את הסיכוי שיעשה שימוש אפקטיבי בכסף הנחסך, יעוצבו תהליכי ליווי וחניכה של בני הנוער שעבורם



נחסך הכסף; 7. **הבטחת דמי ניהול נמוכים** – יובטחו דמי ניהול נמוכים מצד הבנקים שינהלו את החשבונות, על יסוד האטרקטיביות הגלומה בפתחת חשבונות בגיל מוקדם; 8. **שימוש בטכניקות אדמיניסטרטיביות מתקדמות** – לצורך עידוד והרחבת ההשתתפות בתוכנית ייעשה שימוש בטכניקות אדמיניסטרטיביות המתבססות על אלמנטים כגון הפקדה אוטומטית, עיצוב ברירת מחדל פשוטה וכדאית ושימוש במנגנוני opt-out.

קידומה של תוכנית מסוג זה הוא מרכיב אחד במהלך רחב יותר של חיזוק הנגישות של אוכלוסייה מעוטת הכנסה לשירותים פיננסיים רלוונטיים, והגדלת היצע המכשירים הפיננסיים המתאימים לצרכיה של אוכלוסייה זו, יכולותיה והעדפותיה, במטרה לחזק ולהרחיב את היקף הנכסים שברשותה. בתוך כך מוצעים שני מתווים אופרטיביים: מתווה לתוכנית כללית, שקלה היעד שלה הוא כשליש מהילדים שיוולדו בכל אחת מ-23 השנים הראשונות של התוכנית; ומתווה לתוכנית מצומצמת, מוכוונת-אוכלוסייה, שבמרכזה כמה אלפים של בוגרי פנימיות ומסגרות חוץ-ביתיות לנוער.

לרשותו של משתתף שישלים את התוכנית הכללית בגיל 18 יעמוד סכום של כ-47 אלף ₪; לרשותו של מי שהשתתפותו בתוכנית תסתיים בגיל 25, יעמוד סכום של כ-64 אלף ₪; ולרשותם משתתפים בתוכנית המיועדת לבוגרי פנימיות – שתאריך בין 6 ל-9 שנים – יעמוד סכום בגובה של 21 עד 28 אלף ₪.

הפעלתה של התוכנית הכוללת, עבור שלישי מילידי כל שנתון, תדרוש הפקדות מצד המדינה ומצד שותפים מהמגזר השלישי בגובה של 22 מיליארד ₪ על פני 23 השנים הראשונות (מתוך 47) להפעלת התוכנית (כמיליארד ₪ בשנה בממוצע) – נוסף על הפקדות משקי הבית. בהנחה זהירה של הגידול בהכנסות הפרטים כתוצאה משיפור ההון האנושי ופתיחת עסקים, יגדלו הכנסות הפרטים ב-19 השנים האחרונות של התוכנית (שנים 28–47) ב-137 מיליארד ₪ (18.5 מיליארד ₪ בשנה). והכנסות המדינה ממסים, נוסף על החיסכון התקציבי הנובע למשל מאי-תשלום דמי אבטלה, יגדלו בכ-60 מיליארד ₪ (כ-3 מיליארד ₪ בשנה). הפעלת תוכנית ייעודית לבוגרי פנימיות (מאות חניכים בשנה וכמה אלפים בסך הכול) תצריך כ-53 מיליון ₪ בשנה על פני 10 שנים.

## המלצות

1. מיפוי רחב ועדכני של מצבת הנכסים של פרטים ומשקי בית והערכת עוני הנכסים בישראל.
2. עיצוב מדדים לנגישות פיננסית וקביעת יעדים ל"הכללה פיננסית" (financial inclusion).
3. הקמת מועצה מייעצת בין-משרדית שתהיה אמונה על עיצוב מכשירים פיננסיים אטרקטיביים הרלוונטיים לאוכלוסיות ברמות הכנסה שונות, כדי לחזק ולהרחיב את מצבת הנכסים בקרב אוכלוסיות אלו על פני מחזור החיים.
4. יצירת מעורבות של גורמים מחקריים, מכוני מחקר וגורמים אקדמיים מובילים, לצורך מיפוי מצבת הנכסים וחקר התופעות הרלוונטיות.
5. עיצוב פתרונות מודולריים בתחום תמרוץ החיסכון עבור מעמדות הכנסה בינוניים ונמוכים, ובכלל זה יזום תוכניות CDA ייעודיות לאוכלוסיות שונות.
6. חיבור גורמים פילנתרופיים, ובכלל זה גורמים העוסקים בהשקעות חברתיות, לפיתוח הנכסים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה.
7. יצירת זיקה בין תוכניות ה-CDA לבין תחומי ההשקעות החברתיות והאשראי הזעיר, ההולכים ומתפתחים בישראל.

## 1. מבוא

“Men are disposed, as a rule and on the average, to be forward-looking animals”

(Modigliani & Brumberg, 1954)

הדיון בהרגלי החיסכון של פרטים מתחיל בדרך כלל משאלות בנוגע למידת ה**רציונליות** של החלטותיהם. הספרות הענפה העוסקת בשאלות אלו מציעה תשובות מגוונות, אך קיים ממצא משמעותי התומך בטענה שככלל, התנהלותן של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות משקפת מידה שווה של מחושבות ורציונליות (Mullainathan & Shafir, 2009). אולם למרות ההנחה שכל בני האדם נוטים לפעול באופן רציונלי, הרגלי החיסכון של משקי בית רבים מביאים לתוצאות שאינן אופטימליות, וממילא נוצר ספק לגבי יכולתם להיערך כראוי לעתיד ולהתאים את שיעור החיסכון לנסיבות המשתנות ולצרכים המתחדשים.<sup>1</sup>

הקושי להגיע לתוצאות מיטביות בתחום החיסכון נובע בין השאר מהמורכבות של התחום, ומהאינפורמציה הרבה והמסועפת הנדרשת לקבלת החלטות מושכלות בנושא. מורכבותן של סוגיות אלו נובעת תחילה מהקושי לחשב את גובה ההפקדה האידיאלי ואת מספר תקופות ההפקדה הנדרשות, אך עוד קודם לכן היא נובעת גם מהצורך להכיר היטב את הצרכים החדשים הניצבים בפני פרטים ומשפחות בעידן הנוכחי. הופעתם של צרכים אלו מגדילה את אי-הוודאות (שכשלעצמה מצריכה מימון), מעצימה את התחרות בין השימושים השונים, ובכך מרחיבה את היקף החסכונות הדרוש למשקי הבית.

למעשה, גם הבנה טובה של המורכבות ושליטה בידע הרלוונטי אין בהן די. שכן, הלכה למעשה, צבירת חיסכון מצריכה רמת מינימלית של מקורות פנויים, העשויים לנבוע מעבודה, נכסים או קיטון מתמשך בהוצאות. מתווה ההוצאה, ובפרט ההוצאה על תצרוכת משק הבית, אינו יכול לרדת מסף מסוים (בסיס הקיום), ומכאן שלגבי משקי בית מעוטי הכנסה פוטנציאל החיסכון הוא מוגבל למדי. נוסף על כך, הקטנה יזומה של ההוצאות דורשת אכיפה עצמית, שכן למרות ההכרה בצורך לחסוך, פרטים רבים מאופיינים ב"העדפת הווה" מובהקת המקשה עליהם להפריש מקורות לחיסכון (Thuler & Sunstein, 2008). לפיכך ככל שהמשאבים מועטים נדרש מאמץ רב יותר על מנת לחסוך, וככל שנדרש מאמץ רב יותר יש צורך בתנאים סביבתיים תומכים ובתמריצים מתאימים, לצד תיווך של מידע רלוונטי וההכרה של משקי הבית בחשיבות שינוי הרגלי החיסכון.

ללא הגדלה משמעותית של חלק ההכנסה המוקדש לצבירת חסכונות יתקשו משקי בית רבים לתפקד ולהתפתח בעידן הנוכחי. החסכונות שיש צורך בהגדלתם אינם רק חסכונות פנסיוניים לגיל הפרישה, אלא גם חסכונות לטווח קצר ובינוני הדרושים לפיתוח הון אנושי ויזמות עסקית בשנים המוקדמות של החיים הבוגרים, ולצורך ספיגת זעזועים כלכליים וגישור על פערי הכנסה בשנים מאוחרות יותר.

**נקודת המוצא היא אפוא שהמחסור בחיסכון לטווח בינוני עשוי להוות נקודת תורפה לגבי אופק ההתחזקות הכלכלית של פרטים ומשקי בית בישראל.**

<sup>1</sup> חשוב להדגיש שמרווח הטעות של בעלי הכנסות גבוהות הוא גבוה יותר, ולפיכך גם כאשר אופי ההתנהלות הכלכלית דומה (למשל מספר החלטות הכלכליות ה"שגויות" בשנה), השוני בהיקף המקורות הפנויים (לפני או אחרי ההוצאות השוטפות) גורם שההשלכות של כל טעות עשויות להיות חמורות יותר במקרה של משקי בית מעוטי הכנסה.

בדברים שלהלן מוצע תיאור של הבעיה – הקשריה הרחבים, עוצמתה והשלכותיה – וכמה שיקולים וכיווני פעולה שיאפשרו עיצוב מענה רלוונטי עבורה. **בפרק 2** מאופיין הצורך בחסכונות, ובפרט הצורך בחיסכון לטווח בינוני והתמורות שחלו בטיבו של צורך זה. **בפרק 3** מוצעות דרכים להערכת המחסור בנכסים במשקי בית בישראל ("עוני נכסים"). על רקע היקפו של עוני הנכסים מתברר הפער בין הצורך לבין היכולת של משקי בית רבים. צמצום הפער מותנה במידה רבה בחיזוק, עדכון והרחבה של מערך התנאים והתמריצים העומדים בפני משקי הבית בהקשרים של נכסים וחסכונות. **בפרק 4** נידונות חלופות החיסכון הקיימות בישראל ונבחנת התאמתן לטיפוסים שונים של משקי בית, וכן נידונות החלופות הנוהגות במדינות אחרות ונבחנת אפשרות השקתן בישראל. בהתחשב בצורך בחסכונות, ביכולת המצומצמת לחסוך ובחלופות הקיימות בישראל – מוצע לפתח מכשירי חיסכון לטווח בינוני לצורך הגדלת ההון האנושי וחיזוק הפוטנציאל ליזמות עסקית. מוצע לעצב כלי זה כך שישמש ילדים למשפחות מעוטות הכנסה בהגיעם לבגרות. **בפרק 5** נידונים השיקולים הנוגעים לעיצובה של תוכנית מסוג זה; **ובפרק 6** מוצע מתווה לתוכנית שכזו. **בפרק 7** מובאות שבע המלצות לקידום מצבן של האוכלוסיות הרלוונטיות, על רקע הניתוחים והסקירות המוצגים בפרקים הקודמים; **ופרק 8** מוקדש לסיכום כללי של המחקר.

## 2. רקע: הצורך בנכסים והיכולת לצבור נכסים

### 2.1 מבנה ההכנסות וההוצאות של משק הבית

מצבו הכלכלי של משק הבית מתפתח סביב הצורך לספק מגוון צרכים, כאשר המקורות מוגבלים ולנוכח אילוצים מסוגים שונים. בדומה למשקים של מדינות ופירמות עסקיות, גם משק הבית נדרש באופן יומיומי ולאורך זמן לקבל החלטות הנוגעות לתקצוב ולמימון. החלטות אלו נוגעות מצד אחד לאופן הקצאתם של משאבים קיימים, ומצד אחר לוויסות מקורות והיקפי צריכה לאורך זמן, בהסתמך על תחזית בדבר יכולת החזר והשינויים הצפויים ברמת ההכנסה והיקף הצריכה. הפערים הנוצרים בין זרמי ההכנסה וההוצאה מביאים לצבירה של חובות או חסכונות. חסכונות מאפשרים צריכה עתידית והשקעה, ואילו מימון חוב מצריך הקטנה של הצריכה לפרק זמן מסוים או לחלופין נטילת אשראי, שאף היא מצריכה הקטנת צריכה עתידית או הגדלת היקף ההכנסות. זרם האשראי מאפשר פעולות בהווה שהמקורות הקיימים אינם מספיקים עבורן, כלומר הסטת מקורות והיקפי צריכה בין זמנים. נוסף על אשראי, שמטרתו לגשר על פערים (מתוכננים או בלתי צפויים), עושה משק הבית שימוש גם בכלים ביטוחיים. כלים אלה מאפשרים לבצר את ערכם של נכסים ולמנוע את הצורך ברכישתם מחדש במקרה של אבדה או פיחות בערכם, ולהבטיח את התמדתם של זרמי הכנסה (באמצעות ביטוחי חיים וביטוח מפני אבדן כושר עבודה) – על מנת להקטין את השפעתם של מצבים בלתי צפויים על יציבותו הכלכלית של משק הבית.

במוקד ההווייה הכלכלית של משקי הבית מצויים אפוא זרמים של הכנסות והוצאות, וסביב מוקד זה פועל מערך של גיבוי ותיקון המורכב כאמור מחוב, חיסכון, אשראי וביטוח. לאורך השנים נדרש משק הבית לקבל החלטות מורכבות בנוגע להתאמת היקפם של זרמים אלו ולשימוש במכשירים השונים. אמנם לא כל משקי הבית עושים שימוש בכלים ביטוחיים, אולם כל משקי הבית מנהלים מעגל של צריכה והכנסה, ורובם מתנסים בניהול של חוב, חיסכון ואשראי.

## 2.2 הצורך בחסכונות

חסכונות נוצרים מהצטברות של הפרשים חיוביים בין ההכנסות השוטפות לבין ההוצאות בתקופה נתונה, וכן מהשגת תשואה על כסף המושקע באפיקים שונים ומהעברות נכסים בין משקי בית ובין הדורות. לחסכונות<sup>2</sup> שתי מטרות עיקריות: מימון צריכה עתידית (ובאופן כללי יותר: "החלקת צריכה")<sup>3</sup> והשקעה.<sup>4</sup>

פרטים ומשקי בית זקוקים לחסכונות על מנת לגשר על פערים נקודתיים או מתמשכים בין הוצאה להכנסה, היוצרים קושי לשמר את רמת החיים על פני הזמן. פערים אלו עשויים להיווצר לאור קיטון לא צפוי בהכנסה, למשל כאשר המפרנס העיקרי הופך למובטל או נקלע למחלה ממושכת. באופן אחר נוצרים פערים כאשר חל גידול לא מתוכנן בהוצאות, למשל כשיש צורך לתקן רכוש שאינו מבוטח (דירה, רכב, מכשיר חשמלי), או לממן שירותי בריאות נדירים שאינם מכוסים על ידי ביטוח הבריאות שבבעלות משק הבית.

חסכונות מאפשרים למנוע את היווצרותם של פערים כאלה מלכתחילה, כלומר לממן הוצאות מתוכננות, ולאפשר גידול בהכנסה עתידית. בהוצאות מסוג זה ניתן לכלול הוצאות גדולות וחד-פעמיות שאינן חלק מההוצאה השוטפת (למשל רכישת דירה או תמיכה בילדים שנישאו), אך גם השקעה, למשל השקעה בפיתוח ההון האנושי בדרך של רכישת השכלה.

החסכונות מהווים אמצעי של גישור והשלמה תוך כדי התמדה ברמת החיים המוכרת, והם מחזקים את עמידותם של משקי הבית כלפי מצבי חיים בלתי צפויים. לצד זה הם מאפשרים השקעה שיכולה להרחיב את ההזדמנויות להעלאת רמת ההכנסה ורמת החיים של משק הבית, ולחיזוק עמידותו כלפי מצבים שונים.

במציאות של מיעוט משאבים, שני סוגי היעדים שמשרתים החסכונות – החלקת צריכה והשקעה – הם על פי רוב יעדים מתחרים. משום כך, ההבטחה שכספי החיסכון ישמשו להשקעה תלויה במניעה או בצמצום הצורך להשתמש בכספי החיסכון ליעדים שוטפים. לתחרות בין יעדי החיסכון ישנה משמעות רבה בעיצוב המדיניות, הכלים, והתמריצים המכוונים לעידוד החיסכון, במיוחד כשמדובר במשקי בית מעוטי הכנסה (ראו להלן פרק 4).

יצירת חסכונות והגדלתם כרוכה בויתור על צריכה בהווה. הקטנת היקף הוויתור תלויה מצד אחד בפזורה ההפרשות לחיסכון על פני תקופה ממושכת – כך שבכל מועד מופרשת כמות כסף קטנה יחסית – ומצד אחר בהשגת תשואה על הכסף הנחסך. ואולם חסכונות הכוללים רמת סיכון נמוכה אינם עשויים בדרך כלל להניב תשואות גבוהות. לפיכך כלים

<sup>2</sup> במחקר הכלכלי נהוג להבחין בין "נכסים" (assets) כגודל מלאי, לבין "חיסכון" (saving) כגודל זרם. מלאי נכסים נוצר על פי זמן מצבירה של זרמי חיסכון. המונח "חסכונות" (savings) משמש כמילה נרדפת ל"נכסים", אם כי המונח "נכסים" מתייחס גם לנכסים

לא פיננסיים, ומכאן שמדובר במונח כללי יותר. בדיבור היומיומי הבחנות אלו נפוצות פחות. בחיבור זה נעשה שימוש במונחים "חיסכון" ו"חסכונות" בעיקר במובן של "נכסים", אך לפי ההקשר מונחים אלה יכולים להופיע גם במובן האחר של גודל זרם.

<sup>3</sup> "החלקת צריכה" היא הנטייה של משקי בית לחלק את צריכתם באופן שווה (בקירוב) על פני כמה תקופות. התאוריה של החלקת צריכה מבוססת על הצפי של משק הבית לגבי הכנסתו התמידית (הפרמננטית), כלומר על בסיס הערכת המקורות הפנויים שיהיו בידו בהתחשב בהכנסתו בהווה והכנסותיו בעתיד.

<sup>4</sup> מודליאני וברומברג (Modigliani & Brumberg, 1954) מציעים ארבע סיבות לקיומו של חיסכון: א. הורשה; ב. שימור רמת הצריכה בהינתן צפי לתנודות בהכנסה; ג. מוכנות למצבי חירום וזעזועים כלכליים; ד. השקעה ברכישת נכסים ברי קיימא כהגנה מפני חוסר וודאות. מטעמי פשטות הוצעו לעיל שתי מטרות עיקריות החופפות במידה רבה לסיבות שהציעו מודליאני וברומברג. הורשה, למשל, מהווה מצד אחד אופן של החלקת צריכה (בין דורות) ומצד אחר צורה של השקעה (ביכולת ההכנסה של הדור הבא).

המכוונים לפיתוח חסכוניות קונבנציונליים וסולידיים, המאופיינים ברמת סיכון נמוכה עבור אוכלוסיות רחבות, צריכים – ככלל – להיסמך בעיקר על משך תקופת ההפרשה ופחות על הציפייה לתשואה גבוהה על כספי החיסכון. משפחות מעוטות הכנסה מתקשות להפריש מהכנסותיהן השוטפות לצורכי חיסכון משום שהכנסתן הפנויה נמוכה מאוד – לעתים אף נמוכה מהוצאותיהן השוטפות (ראו להלן תרשים 15) – ומשום היעדר תנאים ותמריצים המעודדים חיסכון. היעדרו של חיסכון בקרב משפחות מעוטות הכנסה מגדיל את פגיעותן כלפי מצבי חיים שונים, והדבר רובץ על עתידן ועל עתיד ילדיהן ובמיוחד על האפשרות לתכנן את עתיד הילדים וליצור הזדמנויות מגוונות להתפתחות אישית ולהגדלת ההכנסה. ילדים למשפחות מעוטות הכנסה הם על כן אוכלוסייה פגיעה במיוחד. מצבן הכלכלי של משפחותיהם משפיע לא רק על רמת החיים שלהם בהווה, במונחי צריכה ופנאי, אלא גם על ההזדמנויות שיעמדו בפניהם בעתיד ועל התפתחותם האישית כאזרחים בוגרים.

הצורך בפיתוח תוכניות חיסכון ארוך טווח עבור משפחות מעוטות הכנסה, ובפרט עבור ילדים ובני נוער המשתייכים למשפחות אלו, מתחזק על רקע מספר תהליכים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים, המורגשים בישראל ובמערב בעשורים האחרונים. חלק מן התהליכים הללו נוגעים לכלל האוכלוסייה, וחלקם קשורים באופן מיוחד במצבן של אוכלוסיות המצויות בעוני או כאלו המועדות לעוני;<sup>5</sup> התהליכים מהסוג הראשון הם ברובם כאלה שהביאו להיווצרותם של **צרכים חדשים**, והתהליכים מן הסוג השני קשורים בהתמדתם של **אילווצים ישנים**, כלומר תנאים ומגבלות החלים לאורך שנים על האוכלוסייה הענייה, והשפעתם המצטברת הולכת ומתחזקת על רקע היווצרותם של צרכים חדשים.

## 2.3 היווצרותם של הצרכים החדשים

בין התהליכים הכלליים המשפיעים על מצבה של החברה ראוי לציין שלושה מרכזיים: התארכות תוחלת החיים; הצורך ההולך וגובר בפיתוח הון אנושי באמצעות מערכות החינוך וההשכלה הגבוהה; ותמורות דרמטיות שחלו בדפוסי התעסוקה ובראשן היחלשות היציבות התעסוקתית, כלומר היחלשותה של האופציה להתמיד במשרה אחת לאורך זמן רב.

### 2.3.1 התארכות תוחלת החיים

התארכות תוחלת החיים הביאה לכך שמספר שנות החיים של הפרט לאחר גיל הפרישה הוא היום גבוה משמעותית בהשוואה לעשורים הקודמים, והוא ממשיך לגדול (ראו להלן תרשים 1). משמעות הדבר היא שפרטים רבים נדרשים לשנות את הרגלי החיסכון שלהם על חשבון צריכה בהווה, כדי למנוע הידרדרות דרמטית ברמת החיים עם פרישתם מעבודה. אם לא מובאת בחשבון אפשרות של תשואה בשיעור גבוה בהרבה מהמוכר במכשירי חיסכון סולידיים, הגדלת היקף החסכוניות עשויה להיווצר בשתי דרכים: הגדלת ההפקדה התקופתית, או הארכת תקופת ההפקדה. הארכת התקופה אפשרית על ידי דחיית גיל היציאה לגמלאות וכן על ידי הקדמת הגיל שבו מתחיל הפרט לחסוך; או לחלופין הקדמת הגיל שבו מתחילים אחרים – המדינה, המשפחה או הקהילה – לחסוך עבורו.

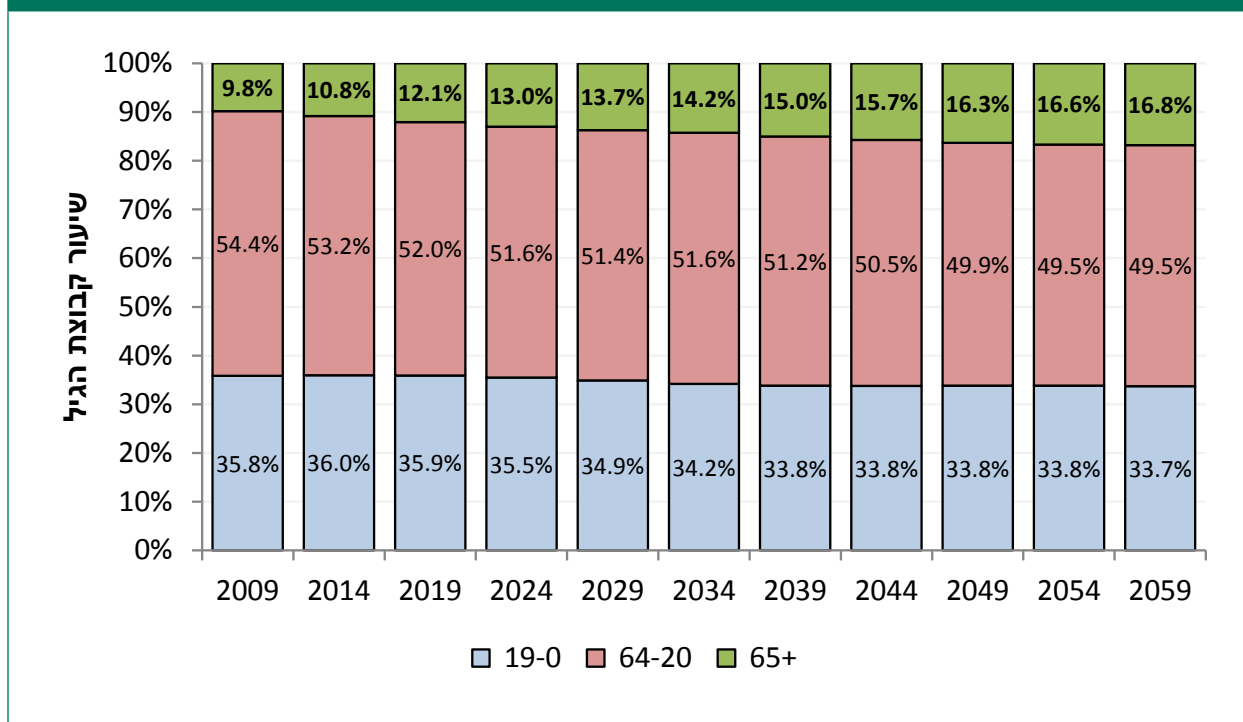
<sup>5</sup> באחרונה גובר העניין, בישראל ובמערב, בהיקף ובמאפיינים של אוכלוסיית העובדים העניים (Working poor), אוכלוסיית מעמד בינוני נמוך שהיקפה ככל הנראה הולך ומתרחב על רקע תהליכים מבניים המתרחשים בכלכלת המדינות המפותחות. אוכלוסייה זו מתוארת לעתים כמועדת לעוני או מצויה "על סף העוני". הדברים המוצעים בחיבור זה קשורים במידה רבה באוכלוסייה זו, שחיזוקה עשוי לנבוע בין השאר מחיזוק והגדלת מלאי הנכסים שלה. ראו גם: Guy Standing, The Precariat, The New Dangerous Class, Bloomsbury Publishing, 2011.

העלאה משמעותית של גיל הפרישה מעבודה – שכבר נעשתה או נידונה ברצינות בחלק מן המדינות המפותחות, וישראל בכלל זה – היא מוגבלת באופן מבני (שוורץ, 2011). משום כך, אפשר שגם כאשר תחול לא יהיה בה די כדי לכסות את מלוא היקפם של הצרכים החדשים הנובעים מהתארכות תוחלת החיים, בהתחשב בקצב שבו צרכים אלו מתפתחים. מכאן, שיטתנו צורך הולך וגובר בפיתוח תוכניות חיסכון עבור הפרטים כבר מגיל מוקדם, ושמהלך זה צריך להיעשות נוסף על דחיית גיל הפרישה.

התארכות תוחלת החיים מגדילה את הצורך בחסכונות לא רק בגלל העלייה במספר השנים בגמלאות אלא גם בגלל הגדלת הסיכויים להימצא במצב בריאותי שהטיפול בו כרוך בעלויות גבוהות. הגידול בעלויות השירותים הרפואיים הצריך היערכות מחדש של מערכת הבריאות הממלכתית ושל מערכות המס במדינות המפותחות, היערכות שבחלקה כבר החלה להתרחש. אולם נראה שגם לאחר היערכות זו, הצרכים הרפואיים של האוכלוסייה המבוגרת ידרשו מימון נוסף בהיקף לא מבוטל ממקורות פרטיים (ראו טבלה 1 להלן).

לסיכום, העלייה בתוחלת החיים מגדילה את הצורך בחיסכון בשלושה אופנים עיקריים: 1. שנות החיים לאחר הפרישה הן רבות יותר; 2. בשנים אלה הביקוש לשירותי רפואה, רווחה, פנאי ושירותים חברתיים אחרים הוא גבוה; 3. הצרכים האמורים מצויים בתחרות עם הצורך לצבור נכסים לשם תמיכה בדור הבא (אמנם גודל המשפחות הצטמצם, אולם גם גיל היציאה מבית ההורים הולך ומתאחר).

### תרשים 1: קבוצות גיל באוכלוסיית ישראל בעשורים הבאים, על פי התרחיש הבינוני של הלמ"ס



מקור: למ"ס, תחזית אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך, 2009–2059, מרץ 2012.

## טבלה 1: הוצאות ציבוריות התלויות במבנה הדמוגרפי, באחוזי תוצר, 2009–2059: סעיפים נבחרים

	2059	2049	2039	2029	2019	2009
<b>בריאות</b>	4.9%	4.9%	4.7%	4.6%	4.3%	4.1%
<b>קצבת זקנה וסיעוד</b>	5.3%	5.0%	4.7%	4.1%	3.6%	3.1%
<b>סה"כ הוצאות ציבוריות תלויות*</b>	<b>19.0%</b>	<b>19.2%</b>	<b>19.3%</b>	<b>19.1%</b>	<b>18.6%</b>	<b>17.8%</b>

מקור: גבע, 2013

\* הגידול בהוצאות הציבוריות המיוחס לשינוי בשיעורה של האוכלוסייה המבוגרת הוא למעשה נרחב יותר, והוא מקוּוּז על ידי קיטון בהוצאות על שכבות הגיל הצעירות, שחלקן היחסי באוכלוסייה צפוי להצטמצם בתקופה זו.

**המשמעות הכלכלית:** השינוי הדמוגרפי, שבמרכזו הגידול הדרמטי של האוכלוסייה המבוגרת, צפוי להביא לעלייה של 1.5% תוצר (בתרחיש הדמוגרפי הבינוני) עד 5.3% תוצר (בתרחיש הדמוגרפי הגבוה) בהוצאה הציבורית (כלומר הממשלתית).<sup>6</sup> אך גם מבחינת משקי הבית עצמם צפויה הגדלה מתמשכת בהוצאה על בריאות ועל שירותי סיעוד. בין 1999 ל-2010 גדל החלק היחסי של ההוצאה על בריאות מתוך כלל ההוצאה של משקי הבית ב-21%: מ-482 ל-674 ₪ בחודש (במחירי 2010). בעשירון 10 ובעשירון 9 ההוצאה על בריאות הגיעה בשנת 2010 ל-1,218 ₪ ו-959 ₪ בהתאמה, ובעשירון 1 ובעשירון 2, ל-325 ₪ ו-375 ₪ בהתאמה בלבד.<sup>7</sup> הפער העצום בהוצאות הבריאות של משקי הבית אינו יכול להיות מוסבר, לפחות לא במלואו, על ידי השונות בהרכב הגילאי של משקי הבית בכל עשירון, והוא משקף לכן פער מהותי ביכולתם של משקי הבית לממן באופן פרטי שירותי בריאות.<sup>8</sup>

לבסוף, יש לציין שהגידול בהוצאה של משקי בית על בריאות, הנובע מהגידול בתוחלת החיים, מושפע כיום מתוחלת החיים של ילידי שנות ה-20, ה-30 וה-40 של המאה העשרים. השפעת הגידול בתוחלת החיים של ילידי שנות ה-50 וה-60 על הביקוש לשירותי בריאות עשויה להיות דרמטית עוד יותר. ילידי עשורים אלו יחיו שנים רבות יותר, ומשקלם באוכלוסייה יהיה גבוה יותר. בתוך כשלושים שנה (מאז שנת 1975) עלתה בישראל תוחלת החיים בלידה ב-8.3 שנים (תוספת של שנה שלמה בכל 4.2 שנים), ותוחלת החיים של בני ה-50 עלתה ב-5.9 שנים (תוספת של שנה שלמה בכל 6 שנים).

**לסיכום**

**המגמה:** גידול בתוחלת החיים.

**קבוצת הגיל שבמוקד:** האוכלוסייה בגיל הפרישה (62-85).

**סוג הנכסים הדרוש:** נכסים לטווח זמן ארוך (בעיקר חסכונות פנסיוניים).

**מערכות תומכות הדורשות חיזוק ועדכון במקביל:** בריאות, ביטחון סוציאלי.

<sup>6</sup> ההנחות בחישוב זה הן שהגידול בהוצאות בכל הסעיפים יהיה בהתאם לגידול הצפוי בשיעורה של כל קבוצת גיל, כאשר שאר המשתנים דומים למצב כיום. יש לציין שקצב גידול האוכלוסייה בשנים 2009–2011 היה בין התרחיש הבינוני לתרחיש הגבוה של הלמ"ס (גבע, 2013). לפי נתון זה, קצב הגידול בסעיפי ההוצאה הרלוונטיים עשוי לנוע סביב 3.4% תוצר. ראו גם ברוידא, 2003. לפי חישוביו של ברוידא, במהלך העשור שבין 2010 ל-2020 צפויה עלייה של כ-7% בהוצאה הציבורית על בריאות.

<sup>7</sup> למ"ס: שנתון סטטיסטי לישראל 2012, לוח 5.27.

<sup>8</sup> אמנם משקי הבית בעשירונים הגבוהים הם משקי בית מבוגרים יותר, אולם הפערים בגיל הממוצע של ראש משק הבית בין העשירונים השונים אינם כה משמעותיים.

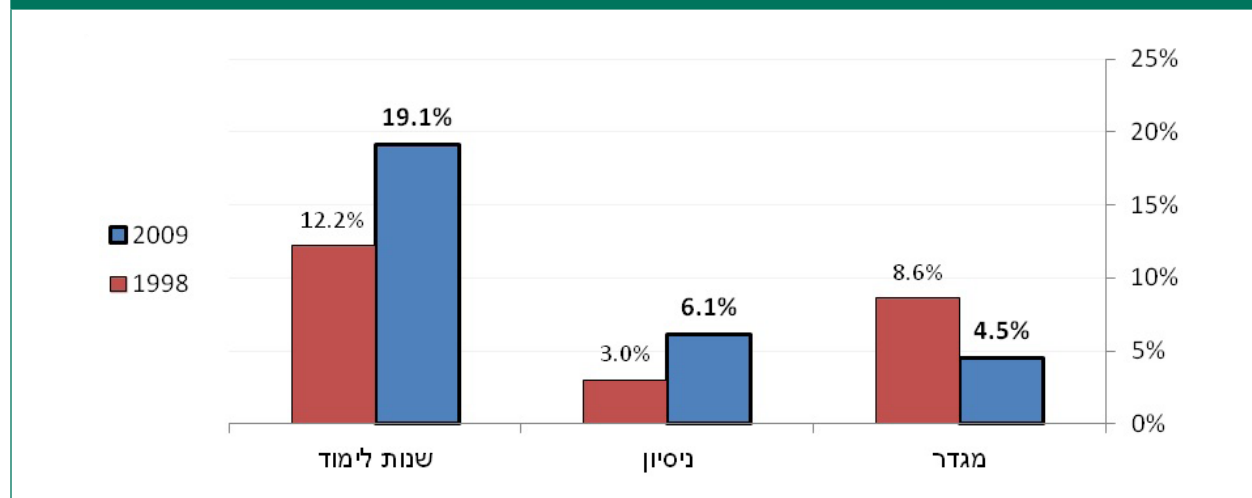
### 2.3.2 עלות ההשקעה בהון אנושי

הגדלת היקפי היסכון נדרשת גם בשל הצורך ההולך וגובר להשקיע **בפיתוח הון אנושי** כתנאי להשתתפות בענפים השונים המרכיבים כלכלה מתקדמת שבמרכזה מסחר, שירותים ותעשייה עתירת ידע. ההון האנושי של הפרט – הפותח בפניו אפשרויות תעסוקתיות שונות והזדמנויות לעצב את חייו – קשור בראש ובראשונה לכישורים ולרמת ההשכלה שלו, ואלו תלויים במספר שנות ההכשרה במוסדות השכלה שונים ובאיכותם של המוסדות הללו.

הגדלת ההון האנושי מצריכה השקעת מקורות כספיים בהיקף לא מבוטל על פני שנים רבות: ראשית, ישנה העלות הישירה של ההכשרה, כלומר שכר הלימוד והמחייה במהלך שנות הלימודים. שנית, שנות ההכשרה – במיוחד ככל שמדובר בהכשרה שאיכותה גבוהה ומשכה ארוך – מצמצמות את אפשרותו של הפרט להיות מועסק ולהשתכר במהלך לימודיו, ודוחות את כניסתו למעגל העבודה (לכל הפחות כעובד במשרה מלאה).

הביקוש להגדלת ההון האנושי, מצד המועסקים, עלה במשך השנים עם העלייה בתשואה להשכלה (ראו להלן תרשים 2). בשנת 2010 השכר ברוטו לשעת עבודה בקרב עובדים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד היה 56.90 ₪, ובקרב עובדים בעלי פחות מ-12 שנות לימוד – 34 ₪ בלבד, פער של 67% (קמחי, 2012). פערים גדולים ניכרים גם ברמות השכר של משלחי יד שבהם מועסקים בעלי השכלה גבוהה, בהתאם למספר שנות הלימוד ומקצוע הלימוד. התשואה להשכלה עבור בוגרי תואר ראשון בישראל, בהשוואה לבעלי תעודת בגרות, עמדה על 29%.<sup>9</sup> עבור בוגרי תואר שני עמדה התשואה להשכלה, בהשוואה לתואר ראשון, על 7% (פריש, 2007).

#### תרשים 2: גורמים המשפיעים על שכר העבודה - שיעורי ההסבר של השונות בשכר העבודה לפי מרכיבים שונים



מקור: קמחי, 2011.

<sup>9</sup> התשואה חושבה עבור אוכלוסייה שנדגמה מתוך ממפקד האוכלוסין של 1995.



הגידול בתשואה להשכלה הביא לזינוק במספר הסטודנטים בישראל בעשורים האחרונים (ראו להלן טבלה 2). זינוק זה משמעו בין השאר עלייה ניכרת בהוצאה הממשלתית על מערכת ההשכלה הגבוהה. נוסף על כך, גדל מאותה סיבה היקף ההוצאה על השכלה גבוהה מצד האזרחים עצמם: תחילה מצד מי שקודם לכן לא היו שותפים למעגל הלומדים לתואר ראשון, ובהמשך גם מצד מי שעתה יצרו רמות גבוהות יותר של ביקוש לתארים מתקדמים.

הגידול בביקוש להשכלה מעצים את חשיבותם של נכסים וחסכוניות כמקור למימון שנות הלימודים. חשיבות הנכסים משתקפת בין השאר במתאמים הקיימים בין עוצמתו הכלכלית של משק הבית (דור ההורים) לבין שנות ההשכלה וההישגים הלימודיים (של דור הילדים), ובהמשך לכך בין שנות ההשכלה וההישגים הלימודיים לבין גובה ההכנסה (של הילדים) וחוזר חלילה.

הפרשנות הניתנת למתאמים אלו צריכה להיבחן בזהירות. במחקרים אותרו משתנים מתווכים שונים המטילים בספק חלק מן הפרשנויות המקובלות, המזהות את הרקע הכלכלי כגורם הישיר והמרכזי המשפיע על מספר שנות הלימוד. כך למשל, נמצא שבמקרים מסוימים העוצמה הכלכלית של ההורים משפיעה דווקא על ההישגים הלימודיים בשנות בית הספר היסודי ובית הספר התיכון, והישגים אלו הם שמשפיעים על הנגישות ללימודים הגבוהים (פריש, 2007). עם זאת כמה מחקרים זיהו השפעה ניכרת, ישירה לכאורה, של היכולת הכלכלית על הנגישות להשכלה גבוהה.

פריש ופרידמן ביקשו לבדוק את ההשפעה של מגבלת הניזילות על מידת הנגישות להשכלה גבוהה. הם מצאו שהסיכוי של בוגר תיכון, המשתייך למשק בית מהרביע התחתון של התפלגות ההכנסות, ללמוד במוסד אקדמי, נמוך ב-7.7 נקודות אחוז מהסיכוי של תלמיד בעל הישגים לימודיים דומים בתקופת התיכון, המשתייך למשק בית מהרביע העליון. בקרב תלמידות הפער בחתך זה הוא 8.8 נקודות אחוז. עוד מצאו השניים, שתלמידים ותלמידות מהרביע התחתון נוטים להאריך את לימודיהם בחמישה חודשים מעבר לתקופת הלימודים המקובלת אצל תלמידים מהרביע העליון. ממצא משמעותי נוסף הוא, שמגבלת ניזילות גרמה ל-4.5% מהבנות ול-3.3% מהבנים לוותר לגמרי על האפשרות של לימודים גבוהים (פריש ופרידמן, 2008). בדומה לכך הראה פרידמן שקיים פער של 10.6 נקודות אחוז בין ההסתברות שתלמיד המשתייך לחמישון ההכנסה התחתון ישלים את לימודיו לתואר ראשון לבין ההסתברות שתלמיד מהחמישון העליון – בעל הישגים לימודיים דומים בתקופת התיכון – יסיים את לימודיו (פרידמן, 2007).

הקשר בין היקף המקורות הפנויים לבין הסיכוי להגדיל את ההון האנושי, והמגבלה הנובעת מכך לגבי פוטנציאל הניעות החברתית, אינם באים אפוא לידי ביטוי רק בעצם הקושי לממן את שכר הלימוד. הם גם אינם מתמצים בזיקה שבין הכנסתו של משק הבית וההישגים הלימודיים בתקופת היסודי והתיכון (שבתורם משפיעים על סיכויי הקבלה ללימודים גבוהים). המקורות העומדים לרשותו של הסטודנט עשויים להשפיע גם על איכות המוסד האקדמי שבו ילמד ועל יכולתו להקדיש זמן ממושך ופנאי ללימודי תואר איכותי – כלומר, תואר שרכישתו מניבה הון אנושי גבוה. הקצאת זמן ללימודים בצורה טובה כרוכה בהתפנות מעבודה או עבודה בהיקף מוגבל, ומגבלה זו דורשת מקורות פנויים נוספים.<sup>10</sup> הון פיננסי הוא אפוא אחד הגורמים החשובים – גם אם לא היחיד – המשפיעים על הסיכוי לרכוש השכלה איכותית.

<sup>10</sup> ואכן, בסקר שפרסמה התאחדות הסטודנטים בישראל נמצא אישור נוסף לכך, שמרבית הסטודנטים הם ילדים להורים בעלי הכנסה בינונית וגבוהה. נוסף על כך, עולים מהסקר ממצאים הנוגעים לתמיכה הכלכלית שמקבלים הסטודנטים מהוריהם במהלך שנות הלימודים. להלן כמה מהם: א. 51% מהסטודנטים מקבלים מהוריהם סיוע כלכלי; ב. גובה הסיוע השנתי הממוצע עומד על 14 אלף ₪ (כלומר, כ-52 אלף ₪ לתואר ממוצע); ג. לעומת 56% מתלמידי האוניברסיטאות הזוכים לסיוע כלכלי מהוריהם, במכללות המתוקצבות והבלתי-מתוקצבות זוכים רק 46% מהתלמידים לסיוע כזה (ממצא זה עשוי ללמד

על מנת להעריך את עוצמת הצורך בהעלאת ההון האנושי ואת היקף ההשקעה הדרושה לשם כך, מבחינת משקי הבית ומבחינת המדינה, יש חשיבות בתיאור המכניזם היוצר תשואה להשכלה. תשואה זו נוצרת בשני אופנים: ראשית, ההשכלה הגבוהה מרחיבה את הידע, את היכולות ואת המיומנויות של הפרט, ומבחינת המעסיקים הרלוונטיים העובד המשכיל הוא פרודוקטיבי יותר ולכן גם אטרקטיבי יותר. שנית, ההשכלה הגבוהה מהווה איתות לשוק העבודה לגבי יכולותיו של העובד.<sup>11</sup> בענפים רבים ובסיטואציות משקיות שונות – במיוחד כאשר קיים עודף היצע של עובדים משכילים – מקבל איתות זה משקל רב, החורג מהצורך האמתי של המעסיקים בעובדים בעלי רמת המיומנות המיוצגת לכאורה על ידי האיתות (overqualification).<sup>12</sup>

במציאות כזו גדל הביקוש לתואר ראשון מצד אוכלוסיות שעד כה השתתפו בשיעורים נמוכים במוסדות להשכלה גבוהה – משיקולי איתות. נוסף על כך, ומאותה הסיבה, גדל הביקוש לתארים מתקדמים מצד אוכלוסיות שעד כה הסתפקו בתואר ראשון: במצב החדש הן מבקשות לבדל את עצמן באמצעות איתות חזק יותר לשוק העבודה. תהליך מעין זה עשוי להביא לגידול משמעותי בהיקפי ההוצאה על רכישת השכלה גבוהה – מצד המדינה ומצד הפרטים גם יחד – אך בעיקר למטרות איתות, ובאופן שיוסיף תרומה מועטה יחסית לעובדים מצד המיומנויות והכישורים הרלוונטיים עצמם (הון אנושי במונחי המקורי). בתרחיש מעין זה, ההשקעה בהגדלת ההון האנושי עשויה להיות בעלת תשואה מוגבלת למדי, ואף שלילית ברמה המשקית.<sup>13</sup>

על עוצמת ההצטרפות, או לחלופין על הרקע של הסטודנטים בכל סוג מוסד; ד. שיעור העובדים במהלך לימודים הוא 67% באוניברסיטאות, 91% במכללות הבלתי-מתוקצבות ו-74% במכללות המתוקצבות; ה. מבין הסטודנטים שאינם עובדים, 79% העידו שהסיבה לכך היא שלימודיהם אינם מאפשרים להם לעבוד; ו. תשובה זו בולטת באופן מיוחד (כצפוי) בקרב מקצועות ההנדסה (85%), מדעי המחשב (80%), רפואה (75%) ומדעים מדויקים (74%), ובשיעורים נמוכים יותר בקרב תלמידי משפטים (60%) ומדעי החברה והרוח (59%); ז. נראה שבין הסטודנטים העובדים, רמת ההכנסה היא מוגבלת למדי: 18% מהסטודנטים מרוויחים עד 1,000 ₪ בחודש, 24% מהם מרוויחים בין 1,000 ל-2,000, 22% מהם מרוויחים בין 2,000 ל-3,000, ו-12% נוספים מרוויחים בין 3,000 ל-4,000 ₪ (התאחדות הסטודנטים בישראל, 2012).

כאשר מדובר בעצמאים, המיומנות והאיתות על קיומה של מיומנות זו רלוונטיים לגבי הקריטריונים שלפיהם בוחנים הלקוחות והספקים את העצמאים המבקשים לעמוד עמם בקשר.

תודה לגלעד ברנד עמו דנתי בנושא זה.

מבחינתם של היחידים, השקעה כזו היא כדאית כל זמן שהיא מאפשרת להם לבדל עצמם מעובדים אחרים ולמנוע שחיקה בהכנסתם כתולדה של הגידול בהיצע העובדים המשכילים. לכאורה, גם ברמה המשקית השקעה באיתות כשלעצמו יכולה להיות מתוארת כמהלך יעיל – אך רק אם העובדים המשכילים יותר, המשקיעים מאמץ רב יותר להישאר בקבוצת העובדים המשכילה יותר, עשויים אמנם לתרום ערך רב יותר לכלכלה (ללא תלות במיומנות הנובעת מהכשרתם). לו כך היה הדבר, התשואה למשק הייתה נובעת מהמשך ההקצאה היעילה של המקורות. אולם אין כל סיבה להניח שכך הם פני הדברים. סביר יותר להניח שהפער בנקודת המוצא (בעלי תואר ראשון לעומת בעלי תעודת בגרות) מקורו בנסיבות היסטוריות וחברתיות שונות.

## טבלה 2 : הגידול במספר הסטודנטים ובאוכלוסיית המדינה על פני 25 שנה

שיעור השינוי			תקופה			משתנה
1986-2011	1997-2011	1986-1997	2011	1997	1986	
260%	63%	121%	245.7	150.5	68.2	סטודנטים (באלפים)
261%	61%	124%	183.2	113.9	50.8	סטודנטים לתואר ראשון (באלפים)
81%	33%	36%	7,836.6	5,900.0	4,331.3	אוכלוסיית ישראל (באלפים)
0.10%	-1.5%	1.6%	74.6%	75.7%	74.5%	אחוז הסטודנטים לתואר ראשון
	34.0%		7,681	5,734		ההוצאה הממשלתית על השכלה גבוהה (מיליוני ₪, ראלי)

מקור: הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2012.

**המשמעות הכלכלית:** בתוך 25 שנים, בין שנת 1986 לשנת 2011, גדל מספר הסטודנטים בישראל ב-260%, יותר מפי 3 מהגידול באוכלוסייה. העלות השנתית של כל 7,100 סטודנטים נוספים (היקף הגידול השנתי הממוצע בשנים 1986–2011) לתקציב המדינה היא כ-277 מיליון ₪<sup>14</sup> וכ-1.03 מיליארד ₪ בסך הכול עבור השלמת תואר ראשון של הסטודנטים החדשים (בהנחה שנדרשות בממוצע כ-3.7 שנות לימוד להשלמת תואר ראשון).<sup>15</sup>

האצת השתלבותם של החרדים והערבים בכלכלה צפויה לבוא לידי ביטוי בגידול נוסף במספרם של הסטודנטים – מעבר למגמה המאפיינת את שאר האוכלוסייה. בתוך כך, הגידול בביקוש לתואר ראשון מצד אוכלוסיות אלו עשוי להאיץ את הגידול בביקוש של שאר האוכלוסייה לתארים מתקדמים, שעלותם השנתית מבחינת הפרטים היא על פי רוב גבוהה יותר (מבחינת עלות שכר הלימוד, אך בעיקר משיקולי עלות אלטרנטיבית ועיכוב היציאה לעבודה). נוסף על כך, הגידול בהשקעות המדינה בהשכלה הגבוהה צפוי לנבוע גם מגידול במספרם ובשיעורם של הסטודנטים הלומדים מקצועות שעלותם עבור המדינה גבוהה במיוחד בהשוואה לתואר ממוצע: בראש ובראשונה מקצועות הרפואה ומקצועות הנדסיים וטכנולוגיים. הסבירות של תרחיש זה גבוהה למדי בהתחשב בביקושים המשקיים לעובדים במקצועות אלו.

הגידול במספר בעלי הון אנושי גבוה צפוי אמנם למצוא את ביטויו בגידול בתוצר, ובהתאמה גם בגידול בהכנסות ממסים שאמורות לכסות את עלות ההשקעה ואף למעלה מכך. אולם סביר שייווצר פער תזרימי בין השנים שבהן תגדל ההשקעה בהגדלת מספר הסטודנטים לבין השנים שבהן יחול גידול משמעותי בהכנסות ממסים בשל הרחבת הפעילות הכלכלית. ניתן לשער שחלק מהפער הזה יוסט אל משקי הבית, בדמות עלייה משמעותית בשכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה. עלייה כזו נידונה מספר פעמים בשנים האחרונות ונראה שגדלים הסיכויים שהיא תבוצע

<sup>14</sup> בהתחשב בתעריף ההשתתפות של הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה במימון תואר בשנת תשע"ג. תעריף זה עמד בממוצע על 39,000 ₪ לשנת לימודים (ממוצע משוקלל של תעריפי תואר ראשון ושני בתחומי הלימוד השונים, בהתחשב במספר הלומדים לכל תואר באוניברסיטאות).

<sup>15</sup> ראו זוסמן, טור-סיני ורומנוב, 2007.

בשנים הקרובות. על פי הערכות שונות תחול עלייה של כ-50% בשכר הלימוד האוניברסיטאי. אם כך יהיה, היקף ההוצאה של סטודנט על שכר הלימוד באוניברסיטה או במכללה ציבורית עבור תואר ראשון יעלה מ-30–40 אלף ₪ ל-45–60 אלף ₪. בכך יצטמצם הפער בין מוסדות אלו לבין המכללות הפרטיות, שבהן מגיע שכר הלימוד כיום עד כדי 90–100 ₪ עבור תואר ראשון.<sup>16</sup>

#### לסיכום

**המגמה:** גידול בביקוש להון אנושי.

**קבוצת הגיל שבמוקד:** ראשית החיים הבוגרים (גילאי 21–30).

**סוג הנכסים הדרוש:** נכסים לטווח זמן בינוני.

**מערכות תומכות הדורשות חיזוק ועדכון במקביל:** סבסוד פרוגרסיבי של שכר לימוד במקרה של העלאתו; חיזוק הנגישות למלגות ממקורות שונים; מערך הלוואות לסטודנטים.

### 2.3.3 אי-יציבות תעסוקתית

התמורות שחלו במבנה הכלכלה באות לידי ביטוי לא רק בהתרחבות הפער בין רמות השכר של עובדים מסוגים שונים, בהתאם לרמת ההון האנושי שלהם, אלא גם בהתערערות היציבות התעסוקתית. תופעה זו היא תולדה של המהירות בה צומחים ודועכים ענפים כלכליים והתמחויות חדשות, כפועל יוצא של טכנולוגיות חדשות ושינויים בביקוש הצרכני, ושל השינויים באופי הכלכלה שהגדילו את הצורך של עסקים הפועלים בסביבה תחרותית לבצע התאמה מהירה למציאות משתנה, ובפרט התאמת היקף וסוג כוח האדם המועסק על ידם (לכך יש להוסיף את היחלשותה של העבודה המאורגנת בענפים רבים).

מציאות של חוסר יציבות תעסוקתית וריבוי מעברים בין משרות מצריכה גמישות מצד העובדים. גמישות זו תלויה ברמה ובסוג ההון האנושי שיש בו כדי לאפשר התאמה מהירה למשרות חדשות, וביכולת ליטול חלק בהשתלמויות והכשרות לאורך שנות העבודה, ולהכיר עולמות תוכן חדשים מספר פעמים במהלך הקריירה. פיתוחו של הון אנושי כזה כרוך בעלויות לא מבוטלות.

מציאות זו מצריכה הגדלה של מלאי הנכסים כדי לגשר על פערים בין הכנסה להוצאה בתקופות שבין עבודות, פערים הצפויים להיעשות שכיחים יותר ויותר עם הדינמיות הגוברת של שוק העבודה. הצורך לגשר על הפערים הללו דוחק במיוחד כאשר מערך התמיכה התעסוקתית שמספקת המדינה הוא רזה יחסית, וכאשר מערך זה אינו עובר את השינויים הנדרשים, הכרוכים בהשקעה ניכרת לפיתוח כלי מדיניות מתקדמים בתחום ההכשרה וההכוונה התעסוקתית.

הגדלת שיעור הפרשה לפיצויים מאז שנת 2008 מהווה מענה מסוים לצורך בגישור בתקופות שבין עבודות, אולם הגדלת תדירות המעברים, והתרחשותם כבר בשלב מוקדם בקריירה, מצדיקים חיזוק מקביל של שני המערכים: פיצויי פיטורים ודמי אבטלה.

<sup>16</sup> המעבר משכר לימוד של 30–40 אלף ₪ (עבור 3–4 שנות לימוד) לשכר לימוד של 45–60 אלף ₪ צריך לכלול ממד פרוגרסיבי מובנה, שכן מצאי המלגות האקדמיות (הממלכתיות והפרטיות) הקיים עשוי לא להספיק, בהתחשב בגידול במספר המבקשים ללמוד ובגידול בגובה שכר הלימוד.

**המשמעות הכלכלית:** ככל שתתחזק ההתבססות של המשק על תעשיות עתירות ידע ועל מגזרי מסחר ושירותים, וככל שיצליח המשק להתגבר על תקופה של **אבטלה מבנית**<sup>17</sup> הנובעת משינוי זה – ובפרט מהיעלמותם והצטמצמות של ענפי תעשייה מסורתיים – כך תגדל הסבירות שהמשק ייאלץ להתמודד עם **אבטלה חיכוכית**<sup>18</sup> מסוג חדש, ובכלל זה עם תכיפות גבוהה יותר של מעברים בין עבודות, שכן הענפים מוטי הידע, החשופים לתחרות בינלאומית, הם גם הענפים הדינמיים ביותר בכלכלה והאחראים להגדלת התנודתיות בביקוש לעובדים.

התמודדות עם אתגרים אלו תדרוש הגדלה של היקף ההוצאה על *Active labor market policy* – מדיניות הכוללת כלים לעידוד תעסוקה, הכשרה מקצועית וחיזוק האפקטיביות של מערכות ההשמה. השוואת היקף ההוצאה למוצע ה-OECD משמעותו הגדלה של 0.5% תוצר בתקציב המדינה.<sup>19</sup> חיזוק הגמישות של שוק העבודה על ידי העלאת גובה קצבת האבטלה (למשל מ-50% מהשכר הממוצע, היום, ל-75% בעתיד), כך שהעובד יידרש לפרשות מועטות בקבלת עבודה שתספק תשואה נמוכה לכישוריו, והגדלת שיעור המובטלים הזכאים לקצבה (למשל מ-30% ל-90%), בין השאר על ידי שינוי בקריטריונים לזכאות, יהיו כרוכים בעלות של כ-800 מיליון ₪ מדי שנה במהלך השנים הקרובות (כ-0.3% מתקציב המדינה).

#### לסיכום

**המגמה:** הגברת הדינמיות של שוק העבודה והגדלת "הסיכונים התעסוקתיים".

**קבוצת הגיל שבמוקד:** שנות העבודה המרכזיות (35–60).

**סוג הנכסים הדרוש:** נכסים לטווח זמן קצר ובינוני.

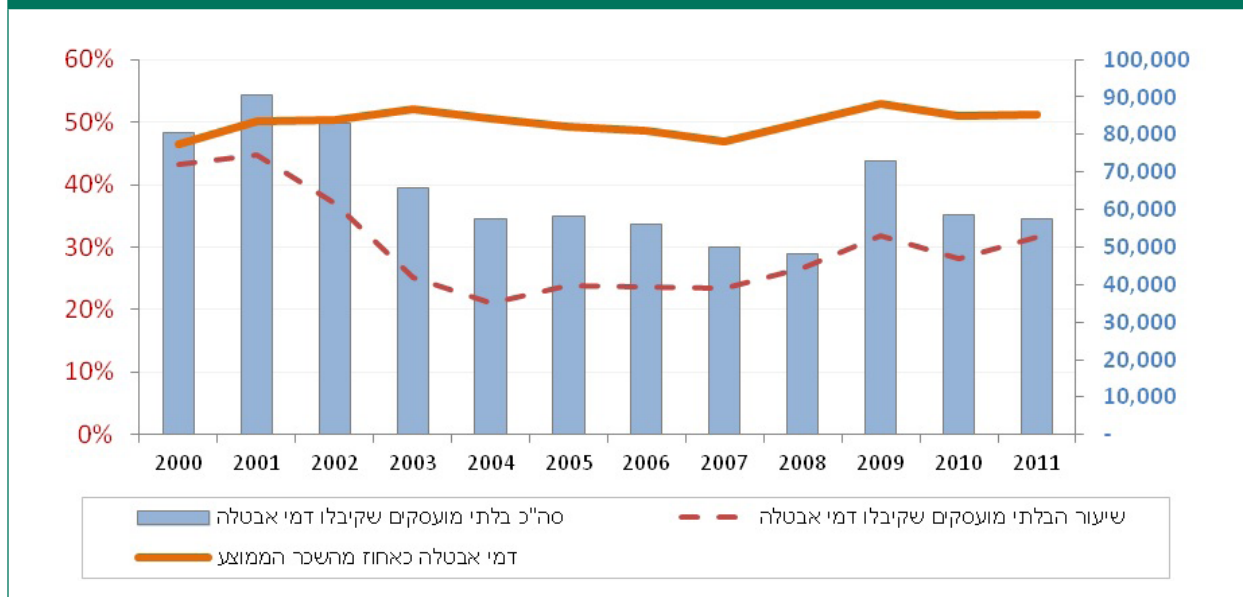
**מערכות תומכות הדרושות חיזוק ועדכון במקביל:** דמי אבטלה ופיצויי פיטורים.

<sup>17</sup> אבטלה מבנית היא מצב בו מאפיינים מבניים של המשק (כלומר מאפייניהם של ענפי המשק העיקריים) יוצרים פער אינהרנטי בין היצע העבודה לבין הביקוש לעובדים. פער מעין זה עשוי להיווצר למשל בשל התמקדות הביקוש בעובדים מיומנים או משכילים בהיקף שאינו מוצא עדיין את ביטויו בהיצע העבודה. סגירת הפער יכולה להיווצר בטווח הארוך כאשר עולה רמת המיומנות וההשכלה הממוצעת של העובדים במשק, או כאשר סוגי ההכשרות מתאימים את עצמם למקצועות הנדרשים.

<sup>18</sup> אבטלה חיכוכית היא אבטלה הנובעת מגורמים המקשים על היווצרות התאמות חדשות בין מחפשי עבודה למעסיקים, כתולדה של פערי מידע ושינויים בפריסה הגיאוגרפית של הביקוש לעובדים. אבטלה מסוג זה עשויה להתקיים גם כאשר ישנו למעשה עודף ביקוש לעובדים.

<sup>19</sup> ראו *Labour market programmes: expenditure and participants, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)*

### תרשים 3: מקבלי דמי אבטלה וגובה הקצבה כאחוז משכר ממוצע



**מקור:** המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2007, פרק 4, לוחות 1, 3, 7; סקירה שנתית 2011, פרק 3, לוחות 1, 2, 5.

צמיחתם של הצרכים החדשים הביאה לגידול משמעותי בצורכי המימון של האזרחים, וכן נדרש בין השאר שינוי וחיזוק של מערכת הבריאות ומערך הביטחון הסוציאלי (אינס-קניג, בן-שלום וסבטו, 2004). אולם ככלל, ניתן לשער שהגידול בצרכים לא ימומן במלואו על ידי המדינה אלא יוטל בחלקו על משקי הבית. אפשרות זו צריכה להביא לשינוי משמעותי בדפוסי החיסכון של פרטים ומשקי בית. אלו יצטרכו לחסוך היקפים גדולים יותר ממקורותיהם לאורך פרקי זמן רצופים וממושכים יותר.

הצורך בהגדלת החסכונות הוא משמעותי גם משום התלות בין הצרכים השונים. מימון השנים המתארכות לאחר גיל הפרישה והצרכים הבריאותיים הרבים יותר דורשים רמת הכנסה ממוצעת שאינה נופלת מסף מסוים לאורך זמן, ורצף ארוך יותר של שנים בהן מתקיימת הפרשה לחיסכון. במשק דינמי, רצף תעסוקתי והכנסה בגובה קבוע תלויים ביכולת התאמה למגוון משרות. התאמה כזו מותנית בקיומו של הון אנושי איכותי ובמלאי נכסים או תמיכה ממלכתית, שיספקו גישור על תקופות הביניים בין עבודות ויאפשרו התאמה מיטבית בין מעסיקים למועסקים. הון אנושי ומענקי התאמה דורשים מימון רב. התלות בין הצרכים השונים מגדילה את הניגוד ואת התחרות בין צורכי המימון של הדורות השונים, ובין הצרכים השונים לאורך מחזור החיים של כל דור. צורכי המימון של שנות הפרישה ושירותי הבריאות והסיעוד באותה תקופה חלים על פי רוב על דור ההורים (או בתקופת הזקנה), ואלו עשויים להתנגש בשאיפה לתמוך ברכישת הון אנושי, בספיגת זעזועים כלכליים ובגישור על תקופות שבין עבודות – דברים הנדרשים לדור הילדים (או בתקופת ראשית החיים הבוגרים).

## 2.4 התמדתם של האילוצים הישנים

השפעתם של הצרכים החדשים, שהתפתחו בעשורים האחרונים, על אוכלוסיות מעוטות הכנסה היא חזקה במיוחד. הסיבה לכך היא שכמה מהמאפיינים הסוציו-כלכליים, וכן נסיבות החיים של אוכלוסייה זו, מקשים עליה להיענות לצרכים החדשים, וכך מתחזק האפקט של צרכים אלו לגביה. הגידול בצורכי המימון מצד אחד (שנות חיים, השכלה, ומעבר בין

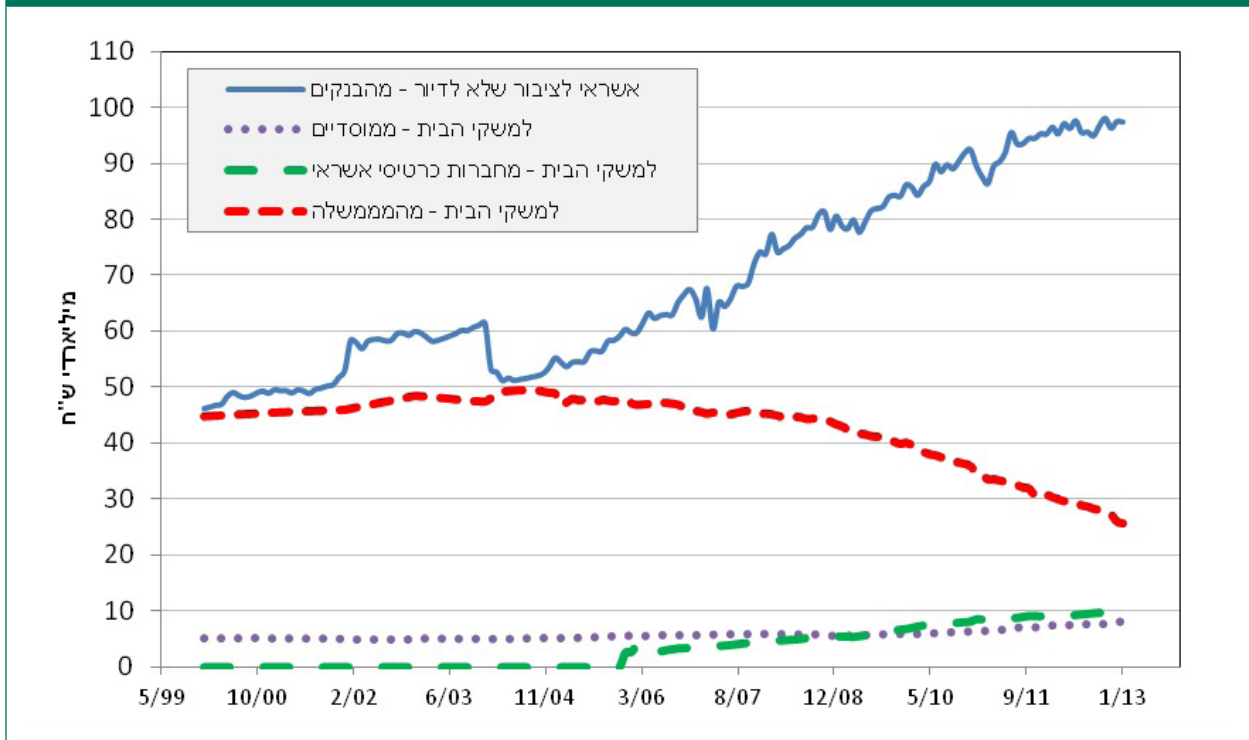
עבודות), והמגבלות החלות על מקורות המימון מצד אחר, מעצימים את קשיי הקיום של אוכלוסייה זו. מגבלות המימון קשורות בראש ובראשונה לנגישות (או להיעדר נגישות) לשירותים פיננסיים ובאופן מיוחד לאשראי, אך גם להיקפי ההעברות הכספיות המבוצעות בין הדורות בתוך המשפחה.

### 2.4.1 נגישות נמוכה לאשראי בנקאי

פרטים ומשקי בית בעלי הכנסות נמוכות הם על פי רוב בעלי נגישות נמוכה לאשראי, ועובדה זו מציבה מגבלה על צד המקורות. נגישות נמוכה לאשראי היא תולדה של היעדר חשבון בנק, או לחלופין תוצאה של עלויות המימון הגבוהות החלות על בעלי הכנסה נמוכה (ראו מסגרת להלן). עלויות המימון הגבוהות נובעות משערי הריבית הגבוהים שמציבים המוסדות הפיננסיים כלפי בעלי יכולת החזר נמוכה, שהם גם נטולי ביטחונות, על מנת לגלם את הסיכון הכרוך מבחינתם במתן אשראי לאוכלוסיות אלו.

לגבי משפחות רבות, משמעות הדבר היא אפוא הבררה בין מחסור מוחלט באשראי לבין שימוש באשראי יקר. אמנם הבנקים אינם המקור היחיד לקבלת אשראי, אולם היקף האשראי החוץ-בנקאי בישראל עודנו נמוך יחסית (למרות הגידול שחל בשנים האחרונות בזירה זו בעיקר מצדן של חברות כרטיסי האשראי).

תרשים 4: אשראי משקי בית ממקורות שונים (ללא אשראי בנקאי לדיור), במיליארדי ₪



מקור: בנק ישראל, החטיבה למידע ולסטטיסטיקה, יחידת שוק ההון, בנקאות וביטוח, 2012.

## 2.4.2 הזמינות המוגבלת של מקורות חלופיים לאשראי בנקאי

לצד האשראי הבנקאי שבידי הציבור (כ-250 מיליארד ₪ לדיור וכ-100 מיליארד ₪ שלא לדיור), יש בידי הציבור גם אשראי ממשלתי בהיקף של 26 מיליארד ₪ (בעיקר לדיור), ההולך ומצטמצם בשנים האחרונות, ועוד אשראי מחברות האשראי ומהגופים המוסדיים בהיקף כולל של פחות מ-20 מיליארד ₪ (ראו לעיל תרשים 4). בפני משקי בית מעוטי נכסים, מעוטי הכנסה ובעלי נגישות נמוכה לאשראי בנקאי, ניצבות אמנם חלופות שונות לצורך קבלת הלוואה לגישור על פערים תזרימיים שוטפים. אולם הלכה למעשה האפשרות להיסמך על מקורות אשראי אלו היא מוגבלת למדי. מקורות אשראי אלה מפורטים להלן:

- א. **ניצול חסכוניות ומימוש נכסים** שונים, פיזיים או פיננסיים, למשל 'פתיחה' של פיקדון, קרן השתלמות או קופת גמל, או מכירה של נכס בעל ערך כמו דירה. אפשרות זו רלוונטית באופן מוגבל למדי עבור בעלי הכנסה נמוכה, שכן רמת הכנסה נמוכה מגדילה את הצורך לממש נכסים קיימים (ומכאן שהתמדה ברמת הכנסה נמוכה צפויה להביא למיצוי מהיר של הנכסים הקיימים) ומקטינה את היכולת לצבור נכסים חדשים. נוסף על כך, מוצרי חיסכון לטווח בינוני – כמו קרנות השתלמות או קופות גמל (מהסוג הישן) – אינם נפוצים בקרב מעוטי הכנסה. ולבסוף, מכירת נכס פיזי משמעותי, כמו רכב או בית מגורים, כרוכה בטלטלה כלכלית דרמטית ואף בפגיעה ביכולת ההשתכרות של המפרנסים הראשיים.
- ב. **לקיחת הלוואות מגופים חוץ-בנקאיים** – גופים פיננסיים כמו חברות כרטיסי האשראי וחברות הביטוח, או גופים אחרים, חוקיים ולא חוקיים. היקפו של האשראי החוץ-בנקאי (החוקי) בישראל עודנו נמוך למדי, אף שחלה התחזקות בתחום זה. אפיק אשראי זה כרוך באילוצים שחלקם דומים לאילוצי הלוואות ממוסד בנקאי, כלומר נודעת משמעות ליכולת החזר של הלווה. אשר להלוואות ממקורות לא חוקיים ולא מוסדרים, הסיכונים הכרוכים בהן לגבי משק הבית הם גבוהים מאוד.
- ג. **לקיחת הלוואות במקום העבודה** בדרך של הקדמת משכורות וחלקי משכורות או בדרך של מפרעות, כלומר קבלת הלוואה מהמעסיק, שתוחזר בהמשך על ידי פרישתה בדרך של קיזוז מהמשכורות הבאות. הלוואות אלו הן בדרך כלל ללא ריבית ובשנים האחרונות הן הולכות ונעשות נפוצות – גם בקרב שכירים מרמת הכנסה בינונית (ראו מסגרת להלן). אולם היקף הלוואות שיכולים פרטים לקחת במסגרת זו הוא מטבע הדברים מוגבל: מועד תחילת הפירעון של הלוואות מסוג זה הוא מוקדם מאוד (מתוך המשכורות הבאות), ואם לא די בכך, כבר בטווח הקצר הלוואות אלו באות על חשבון ההכנסה השוטפת (הן אינן משקפות למשל תוספת הכנסה ברמה השנתית כפי שקורה כאשר נלקחת הלוואה ממקור בנקאי), ומכאן שבמונחי "החלקת צריכה" (או "החלקת הכנסה") האטרקטיביות של הלוואות אלו, לפחות מבחינת היקפן, היא מוגבלת.

### מסגרת 1: בעלות על חשבון עו"ש ומקורות אשראי חלופיים

ל-15% מבעלי הכנסה הנמוכה מ-5,000 ₪, ל-9% מבעלי הכנסה שבין 5,000 ל-10,000 ₪, ול-19% מהבלתי מועסקים אין חשבון עו"ש.

כ-17% מבעלי הלוואות (כ-8% מהאוכלוסייה) נטלו את הלוואתם מהמעסיק. 28% מבעלי הלוואות (13% מהאוכלוסייה) נטלו את הלוואתם מאדם פרטי.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> הלמ"ס: סקר אוריינות פיננסית (מצגת) [http://www.cbs.gov.il/kenes/kns\\_3\\_10\\_01.pdf](http://www.cbs.gov.il/kenes/kns_3_10_01.pdf)



ד. **היעזרות במשפחה המורחבת** בדרך של קבלת מתנה או בדרך של הלוואה ללא ריבית.<sup>21</sup> יש הגורסים כי היקפן של העברות כספיות בתוך המשפחה הוא גדול מאוד. נתוני סקר הכנסות של הלמ"ס מורים, שלגבי החמישון התחתון של משקי הבית מדובר ב-3.4% מההכנסה ברוטו (של משקי הבית המעבירים). ניתן לשער שהלכה למעשה היקפה של תופעה זו נרחב אף יותר, לפחות בקרב חלק מקבוצות ההכנסה, ובמיוחד ככל שמובאות בחשבון העברות בעין, ובכלל זה העברות של זמן והעברות של רכוש ומתנות שאינן נכללות במלואן בסקר ההכנסות. אולם שחיקה ברמת ההכנסה של משקי בית רבים, והמשך ההתייקרות של מוצרים ושירותים מרכזיים, מביאים בחלק מן המקרים לקיטון ביכולתם של פרטים ומשפחות להיסמך על אפשרות זו (ראו להלן סעיף 2.4.3).

טבלה 3: העברות בין משקי בית לפי חמישונים						
חמישון	סה"כ	תחתון	2	3	4	עליון
תמיכות שוטפות ממשקי בית בארץ, בשנה	₪ 2,401	₪ 2,263	₪ 2,848	₪ 2,356	₪ 1,470	₪ 3,066
כאחוז מהכנסה כספית ברוטו למש"ב	1.3%	3.4%	2.7%	1.5%	0.7%	0.8%
העברות למשקי בית אחרים, בשנה	₪ 5,332	₪ 989	₪ 2,261	₪ 3,403	₪ 5,285	₪ 14,723
כאחוז מסך הכול הוצאות מש"ב	2.6%	0.9%	1.6%	1.9%	2.3%	4.1%
כאחוז מהוצאות מש"ב שלא לתצרוכת	14.8%	19.7%	21.2%	16.7%	13.6%	14.0%

מקור: למ"ס, סקר הוצאות כל משקי הבית, 2011, לוח 56.

ה. **העברות ואשראי בקהילה.** בקרב חברות מסורתיות בישראל, ובאופן בולט במגזר החרדי ובמגזר הערבי, רווח הנוהג של העברות בתוך הקהילה. העברות אלו (הכוללות העברות בעין, העברות של כסף והעברות של זמן) הן בחלקן העברות חד-כיווניות, ממבוגרים לצעירים או מבעלי נכסים לחסרי נכסים, ובחלקן הן העברות דו-כיווניות ומחזוריות שיש דמיון בינן לבין נטילת אשראי. העברות מהסוג הראשון מתבססות על המשפחה המורחבת והחמולתית (מגזר ערבי) או על תורמים עשירים במיוחד, ובכלל זה גורמים מחוץ לארץ הקשורים למוסדות הקהילה ולמנהיגיה (מגזר חרדי). העברות מהסוג השני כוללות מתנות הניתנות בשמחות, במיוחד בחתונות (בשני המגזרים), וכן מאגרים משותפים של מוצרים רב-פעמיים או כסף נזיל, שמרבית חברי הקהילה או מספר תורמים אחראים ליצירתם והזנתם, וכלל הקהילה עושה בהם שימוש לזמן מוגבל (גמ"ח במגזר החרדי).<sup>22</sup> אפשרות זו היא מעין החלקת צריכה בקרב כלל הקהילה. אף שההתבססות על כלים אלו הייתה במשך שנים משמעותית למדי, ואפשרה למשקי בית רבים לייצב ולשפר את

<sup>21</sup> בהקשר זה נודעת משמעות רבה להון החברתי של משק הבית, שהיקפו אינו מתואם דווקא עם רמת ההכנסה.

<sup>22</sup> חלק מהתמיכה ההדדית הקהילתית בא לידי ביטוי לא על בסיס העברות ישירות אלא בדרך של הוזלת עלויות באמצעים קולקטיביים, מהלך המאפשר פינוי מקורות והימנעות מחובות. כך למשל בניית בית באופן עצמאי תוך היעזרות בבני המשפחה המורחבת (במגזר הערבי), או רכישה מרוכזת בהיקפים גדולים ובנייה מאורגנת באמצעות פרויקטים קבליים הכוללים רווח יזמי מזערי (במגזר החרדי).

מצבם הכלכלי בתקופות קשות, קיימות אינדיקציות להיחלשותה של חלופה זו, ובראשן התחזקות המגמות של אינדיבידואליזם על חשבון המחויבות למשפחה המורחבת (המגזר הערבי), הגידול במספר חברי הקהילה ביחס למספר התורמים הפוטנציאליים (המגזר החרדי), והיחלשות הדפוס של מגורים בסמיכות למשפחה הקרובה (המגזר החרדי והמגזר הערבי).

### 2.4.3 העברות בתוך המשפחה

מקור חשוב לקיום הכלכלי של משקי הבית – בפרט לצורך גישור על פערים שוטפים בין הכנסה להוצאה – הוא העברות המתבצעות בתוך המשפחה.<sup>23</sup> מסקרי הלמ"ס עולה שקיימים פערים משמעותיים בהיקף ההעברות המתקיימות בין משקי בית בקבוצות ההכנסה השונות (ראו להלן תרשים 5). בעוד שמשק בית בחמישון העליון מעביר למשקי בית אחרים כמעט 15 אלף ₪ בשנה, משק בית בחמישון התחתון מעביר פחות מאלף ₪ מדי שנה.<sup>24</sup>

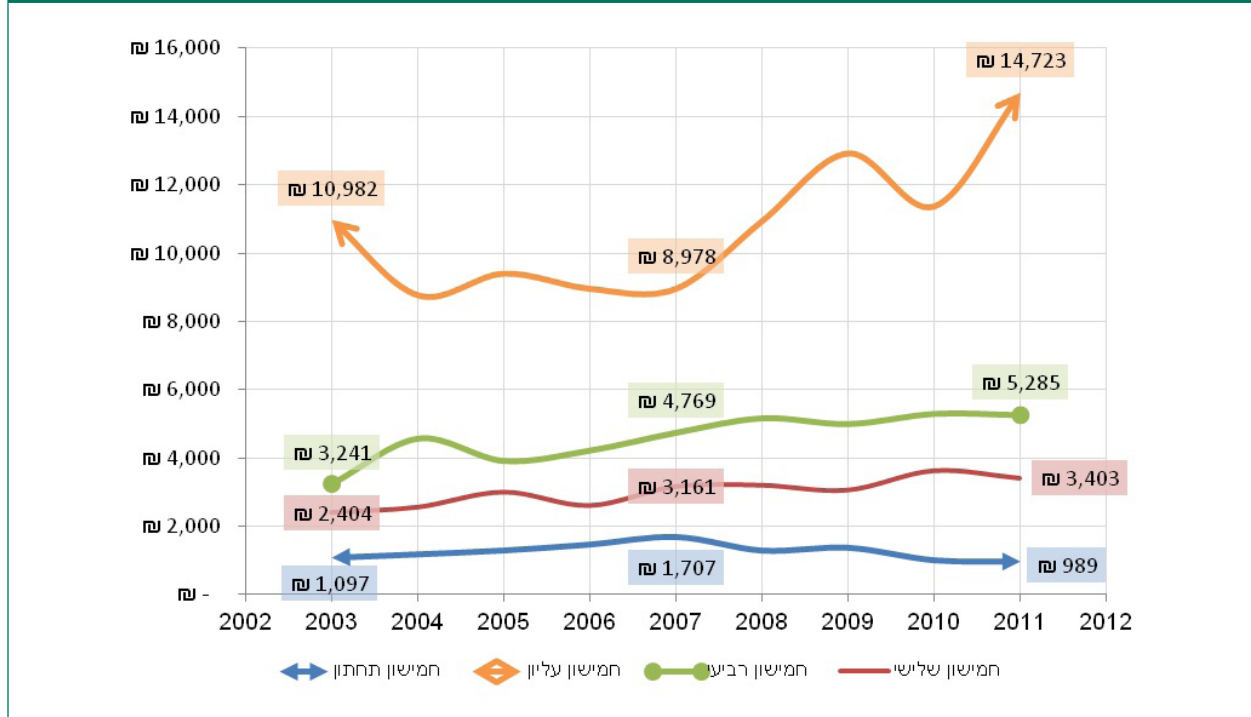
בעשור החולף חלו שינויים ניכרים בהיקף ההעברות הבין-דוריות שמבצעים משקי הבית בישראל. בחמישון התחתון קטן היקף ההעברות ב-10%. החמישון השני והחמישון הרביעי הגדילו את היקף ההעברות בכ-64%, ובחמישון השלישי ובחמישון העליון גדלו ההעברות ב-41% וב-34% בהתאמה.

על פי הספרות העוסקת בתחום ההעברות הבין-דוריות, כיוון ההעברה המקובל בין משקי בית הוא – באופן מוחלט כמעט – כלפי מטה: מדור ההורים לדור הילדים (ליטוין, 2008; רול, 2013). אם הגידול שחל בהיקף ההעברות נובע אמנם מהגידול במידת ההזדקקות של דור הילדים, ופחות מזה משיפור ביכולותיו הכלכליות של דור ההורים, אזי הגידול בהיקף ההעברות משקף למעשה האצה בקצב השחיקה של נכסי דור ההורים. בהנחה שדור הילדים משתייך לכל היותר לאותה קבוצת הכנסה אליה משתייכים הוריו או לקבוצת הכנסה נמוכה יותר, העובדה שדווקא בחמישונים 2–4 חל גידול משמעותי יותר (41%–64%) מהגידול שחל בחמישון העליון (34%) עשויה להוות חיזוק להשערה, שהגידול בהיקף ההעברות בקבוצות הביניים מרמז על שחיקת הנכסים של דור ההורים בקרב חמישונים אלו.

<sup>23</sup> יש טעם להתייחס בזהירות לנתונים הרשמיים בנוגע להכנסה ממקור זה. ניתן לשער שהנתונים הרשמיים מוטים כלפי מטה בשל דיווח חלקי ובשל הקושי להגדיר העברות כספיות והעברות שאינן כספיות המתקיימות בשגרה. הערכות שונות לגבי העברות בתוך המשפחה עולות גם בדרך של השערה, למשל כשמדובר במיפוי דפוסי הבעלות והרכישות בתחום הנדל"ן, בפרט כשמדובר בגיוס הון עצמי לצורך נטילת משכנתאות.

<sup>24</sup> לכאורה, חלק מהפער עשוי להיות מוסבר בכך שבמשפחה מורחבת אחת דור הילדים עשוי להשתייך למשק בית מחמישון נמוך מזה של דור ההורים. אולם התפלגות הגילאים בקבוצות הכנסה איננה כה הטרוגנית. בנוסף, המוביליות המוגבלת יחסית של משקי בית בין עשירוני הכנסה (בן נאים ובלניסקי, 2010) מורה שמשקי הבית של הילדים, אלא אם הם בשנים המוקדמות ביותר של חייהם הבוגרים, אינם רחוקים מאוד מקבוצת הכנסה של משקי הבית של הוריהם.

**תרשים 5: העברות שנתיות למשקי בית אחרים בשנים 2003–2011, במחירים שוטפים (השינוי במדד המחירים בתקופה הוא 18%)**



מקור: למ"ס, סקרי הוצאות, 2003–2011, לוח 1.1.

ההעברות הבין-דוריות, והתמורות שחלו בהיקפן, קשורות באופן הדוק בשירותים ובתמיכה הניתנים למשקי הבית, בכסף או בעין, ממקורות ציבוריים. מצד אחד, תמיכה ציבורית נרחבת הניתנת לאוכלוסייה המבוגרת מפנה עבודה משאבים (ובכלל זה משאבים כספיים ומשאבי זמן) שעשויים לשמשה לתמיכה בדור הילדים. מצד אחר, תמיכה ציבורית הניתנת לאוכלוסייה בגיל העבודה, ובפרט למשפחות צעירות, מקטינה את הצורך של דור הילדים להיתמך על ידי הוריהם (רול, 2013). מבחינה זו מתחזקת האפשרות שהגידול שחל בין השנים 2003–2011 בהיקפי ההעברות של משקי הבית מעיד דווקא על התרחבות הצרכים של דור הילדים יותר מאשר על גידול בנכסי דור ההורים, שכן בשנים אלו חלה שחיקה בהוצאה הממשלתית על שירותים ומוצרים ציבוריים, בפרט כאלו הנדרשים לאוכלוסייה בגיל העבודה (שלו, גל ואזרי-ויזל, 2012; גרונאו, 2012). כך או אחרת, עוצמת הפער בין היקפי ההעברה של קבוצות ההכנסה השונות היא משמעותית לא פחות מעצם התמורה שחלה בקרב כל קבוצת הכנסה ומשקפת את הפער ביכולתם של משקי בית להיסמך על נכסי דור ההורים לצרכים שוטפים ולצורך גישור על פערי הכנסה-הוצאה.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> ממצאים דרמטיים עוד יותר, בהשוואה לנתוני הלמ"ס, עולים מסקר שנערך עבור מוסף כלכליסט ביוני 2013 (<http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3606096,00.html>). על פי נתוני הסקר, 66% מההורים מעניקים לילדיהם סיוע כספי קבוע ו-76% מתוכם מעניקים סיוע כספי חד-פעמי רחב היקף. סכום הסיוע הקבוע עומד על 2.142 אלף ₪ בממוצע מדי חודש; וסכום הסיוע עבור הוצאות חד-פעמיות מגיע ל-63 אלף ₪ בשנה. בדיקת ההעברות מכיוון המקבלים (דור הילדים) העלתה כי 38% מהמשפחות הצעירות בישראל מקבלים סיוע כספי קבוע ו-72% מתוכן מקבלות סיוע בהוצאות חד-פעמיות נרחבות. סכום התמיכה הקבועה הוא 1.509 אלף ₪ והסכום השנתי של תמיכה בהוצאות חד-פעמיות עומד על 59 אלף ₪.

אינדיקציות כלליות ועקרוניות יותר לגבי דפוסי ההעברות הבין-דוריות עולות מן המחקרים העוסקים בניתוח הנתונים שקובצו משני הגלים שנבדקו בסקר SHARE-Israel ב-2004/5 וב-2009/10. ממחקר שניתח את נתוני הגל הראשון, המתייחסים לקבוצות הגיל (קבוצות המשנה) המרכיבות את האוכלוסייה המבוגרת, עולה שהיקף התמיכות הכספיות שמעבירות קבוצת המשנה הבוגרת – גילאי ה-70 ומעלה – לדור הילדים<sup>26</sup> נמוך משמעותית מהיקף התמיכות הכספיות המועברות על ידי קבוצת המשנה הצעירה יותר, גילאי ה-50-69 (ליטווין, 2008). ממחקר שניתח את נתוני הגל הראשון והגל השני של הסקר עולים ממצאים דומים: היקף ההעברות לדור הילדים מושפע באופן חיובי (כצפוי) מרמת ההכנסה ומקיומה של העברה כספית בתקופה מוקדמת (בגל בראשון), ובאופן שלילי מגיל ההורים (בתוך הקבוצה המבוגרת). הקשר השלילי לגיל ההורים מחזק את הממצא מהמחקר המוקדם, והוא עקבי גם עם תוצאות המקובלות בספרות העוסקת בתחום, המראות ירידה ניכרת בהיקף ההעברות לדור הילדים לאחר גיל 70 (רול, 2013).

השוני בין יכולותיהן של קבוצות הגיל השונות לתמוך בדור הילדים עשוי להיות מוסבר בכמה אופנים: ראשית, אפשר שמצבן הכלכלי, ובכלל זה מצב הנכסים, של קבוצות הגיל 50-59 ו-60-69 הוא טוב יותר בהשוואה לזה של גילאי 70 ומעלה, משום שבמהלך שנות העבודה עמדו בפניהם אפשרויות טובות יותר של תעסוקה ושכר בהשוואה לאוכלוסייה לידת שנים מוקדמות יותר. אם אמנם כך הדבר, קבוצות אלו צפויות להעביר יותר כסף לילדיהן בהגיען לגילאי ה-70. שנית, קיימת גם האפשרות שקבוצת הגיל של בני ה-70 ומעלה שחקה שיעור גדול יותר מנכסיה בשל העלות הגבוהה יותר של שנות החיים בגיל מתקדם. שלישיית, הקיטון עשוי להיות מוסבר כשינוי לטובה במצבו של הדור הנתמך, ולא כשינוי לרעה במצב הדור התומך, כלומר שיפור שחל במצב הכלכלי של הילדים ובהמשך לכך במידת ההצטרפות שלהם לתמיכה – לכל הפחות כתולדת התבגרותם, גם אם ללא קשר למאפייני התקופה בה הם חיים (רול, 2013); שכן ילדיהם של בני ה-70 הם בממוצע בגילאי ה-40, ומצבם הכלכלי צפוי להיות טוב יותר בהשוואה למצב ילדיהם של בני ה-60, שהם בגילאי ה-30. מנתוני הגל הראשון עולה שגם על פי המשתנים המשקפים את כוונות ההורשה ואת הסבירות לנתינה וקבלה של מתנות גדולות (משתנים המשקפים את יכולותיו של דור הורים, במנותק לכאורה מצורכי דור הילדים), קבוצות הגיל הצעירות (50-69) משקפות היקף נכסים גבוה יותר מזה של קבוצות הגיל המבוגרות (70 ומעלה). כיוון שכך, ניתן לומר באופן כללי ששתי ההשערות הראשונות מתחזקות על חשבון זו האחרונה, כלומר: ההשפעה של היחלשות הצרכים מצד דור הילדים נמוכה יותר, יחסית לעניינים האחרים, והבחנה מדויקת יותר בין קבוצות הגיל הבוגרות אכן תלויה בממצאים שיעלו מהגלים הבאים של סקר SHARE-Israel.

תמונת ההעברות הבין-דוריות, והשחיקה שחלה בהן, מהווה אם כן אופן נוסף שבו מתחזקת השפעתם של הצרכים החדשים על רקע התמדתם של האילוצים הישנים. הזדקנות האוכלוסייה, והגידול בעלויות המימון בשנים שלאחר פרישה מעבודה, מקטינים את הנכסים הפנויים הנדרשים בתקופות אחרות ועבור צרכים אחרים, שכאמור גם עלותם גדלה. אולם תופעה זו איננה מתרחשת רק לגבי מחזור החיים של משק בית יחיד, אלא רווחת גם בין כמה משקי בית המשתייכים למשפחה אחת. יכולותיו של משק הבית המבוגר לתמוך במשק הבית הצעיר קטנה אם כן משתי הסיבות גם יחד: צורכי המימון של דור הילדים (על פני מחזור החיים) גדלים, ובה בעת קטנים (על פני מחזור החיים) משאביו הפנויים של דור ההורים.

<sup>26</sup> היקף ההעברות המיוצג על ידי ההסתברות להעברה כספית בין-דורית בגובה למעלה מ-1.5 אלף ₪ בשנה.

#### 2.4.4 עוני מתמשך ועוני בין-דורי

קישור בהוצאה הממשלתית האזרחית, או שחיקה באיכות ובאפקטיביות של אספקת המוצרים הציבוריים על ידי המדינה, מביאה למימון של מוצרים תחליפיים ממקורות פרטיים של משקי הבית, ולשחיקה בהיקף נכסיהם. נכסים אלה מוסיפים ונשחקים בתקופות שבהן מתעצם הצורך לתמוך בדור הבא. בעשור האחרון תופעה זו בולטת גם בקרב משקי בית מעוטי הכנסה וגם בקרב מעמדות הביניים. אולם קודם שדנים במציאות הכלכלית המורכבת יותר, הכוללת העברות בין-דוריות, יש לשים לב שהישחקות הנכסים – מבחינת משק הבית הבודד – נוצרת גם בגלל **מיעוט הכנסה ועוני מתמשך**. מצב מתמשך זה מביא להישחקות הנכסים או אף לחוסר יכולת לצבור נכסים מלכתחילה, וממילא הולכת וקטנה היכולת לתמוך בדור הבא.

עוני מתמשך – להבדיל מעוני זמני שפרטים ומשפחות נכנסים אליו ויוצאים ממנו כעבור זמן – עשוי להימדד באמצעות סקרי מעקב, המאפשרים להתחקות על מצבם הכלכלי של פרטים לאורך זמן. מכיוון שבישראל לא קיימים סקרים מעין אלו, נוהג המוסד לביטוח לאומי להגדיר את המצויים בעוני מתמשך כאותם עניים שהיקף ההוצאות שלהם לצריכה נמוך מקו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 2012).<sup>27</sup> לפי הגדרה זו, בשנים האחרונות נמצאו כ-6% עד 66% מהעניים בישראל (כשישית מכלל האוכלוסייה) במצב של עוני מתמשך. עוני מתמשך הוא אינדיקציה לשחיקה הולכת וגדלה של הנכסים, וליכולת הולכת וקטנה לספק תמיכה כלכלית לדור הבא (ראו להלן טבלה 4).

#### 2.4.5 מיעוט אפיקי חיסכון רלוונטיים

נוסף על האילוצים הנזכרים, העובדה שבפני אוכלוסיות מעוטות הכנסה עומדות חלופות מועטות לפיתוח חסכונות מעצימה את הקושי לעמוד בצורכי המימון המתרחבים (ראו להלן פרק 3).

<sup>27</sup> הגדרה זו לעוני מתמשך מבוססת על "תאוריית ההכנסה הפרמננטית" של מילטון פרידמן. על פי תאוריה זו, פרטים ומשקי בית משתדלים לשמר את רמת הצריכה שלהם באופן מאוזן ככל האפשר על פני זמן, בלי לשנותה לאור זעזועים זמניים ומתונים בהיקפם ברמת ההכנסה. רק שינויים דרמטיים ברמת ההכנסה, שאינם ניתנים לקיזוז בטווח הקצר, מביאים להתאמה כלפי מטה של רמת ההוצאה. מכאן, שאיתור משקי הבית שרמת ההוצאה שלהם (נוסף על רמת ההכנסה) נמוכה מקו העוני, מאפשרת "לנקות" את משקי הבית שלפי שיטה זו הם עניים באופן זמני בלבד, כלומר מי שטרם התאימו כלפי מטה את הוצאותיהם (המוסד לביטוח לאומי, שם).

טבלה 4: שיעור האוכלוסייה בעוני מתמשך כאחוז מהמצויים בעוני ומכלל האוכלוסייה בחתכים נבחרים						
קבוצת אוכלוסייה			משפחות			נפשות
			2011	2010	2009	2011
			2010	2009	2009	2010
<b>שיעור העניים בקבוצת אוכלוסייה שונות (A)</b>						
סך הכול אוכלוסייה	24.8%	24.4%	25.0%	19.9%	19.8%	20.5%
משפחות עם 1-3 ילדים	26.9%	25.4%	26.1%	20.4%	20.1%	20.2%
משפחות עם 5 ילדים ויותר	76.5%	76.3%	77.7%	67.4%	69.5%	69.4%
משפחות חד-הוריות	51.7%	48.3%	50.3%	30.8%	30.5%	32.3%
מפרנס אחד	52.7%	51.4%	49.7%	25.9%	25.6%	24.9%
שני מפרנסים ויותר	9.2%	6.9%	7.7%	4.6%	3.5%	3.7%
<b>שיעור המצויים בעוני מתמשך מתוך העניים בכל קבוצת האוכלוסייה (B)</b>						
סך הכול אוכלוסייה	66%	59%	64%	63%	57%	59%
משפחות עם 1-3 ילדים	56%	54%	58%	55%	54%	56%
משפחות עם 5 ילדים ויותר	75%	65%	73%	74%	65%	72%
משפחות חד-הוריות	69%	64%	57%	67%	57%	52%
מפרנס אחד	66%	56%	64%	61%	53%	59%
שני מפרנסים ויותר	60%	44%	52%	53%	41%	47%
<b>שיעור המצויים בעוני מתמשך בקבוצת האוכלוסייה (A*B)</b>						
סך הכול אוכלוסייה	16.4%	14.4%	16.0%	12.5%	11.3%	12.1%
משפחות עם 1-3 ילדים	15.1%	13.7%	15.1%	11.2%	10.9%	11.3%
משפחות עם 5 ילדים ויותר	57.4%	49.6%	56.7%	49.9%	45.2%	50.0%
משפחות חד-הוריות	35.7%	30.9%	28.7%	20.6%	17.4%	16.8%
מפרנס אחד	34.8%	28.8%	31.8%	15.8%	13.6%	14.7%
שני מפרנסים ויותר	5.5%	3.0%	4.0%	2.4%	1.4%	1.7%

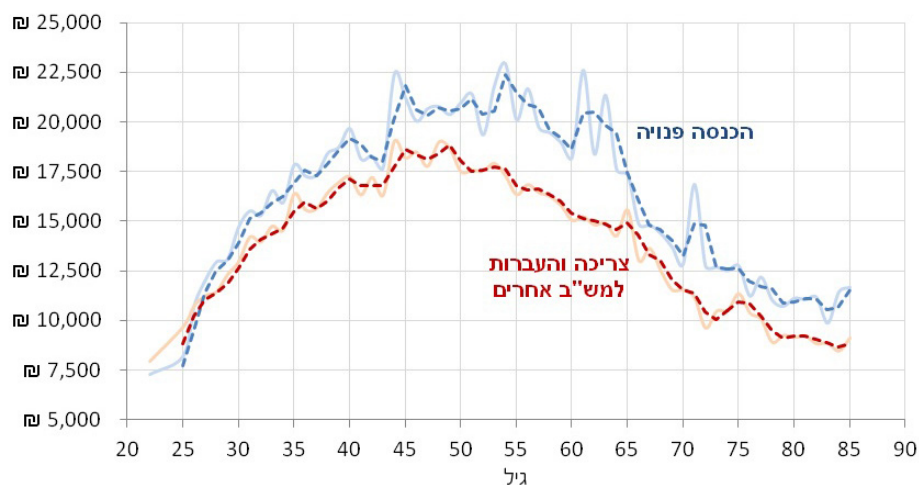
מקור: עיבוד לנתוני המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים לשנים 2010 ו-2011, לוח 12.

## 2.5 מודל מחזור החיים והנטייה השולית לחסוך

הפערים ההולכים וגדלים בין הצרכים החדשים לבין האילוצים הישנים מוצאים את ביטויים באופנים שונים לאורך שלבי החיים של פרטים ומשקי בית. פערים אלו מעמיקים בשנים בהן חל גידול משמעותי בהוצאות השוטפות לצד גידול מתון יחסית בהכנסה, ובמיוחד בעשור שבין גיל 25 ל-35, שבו מתבטא עיקר העול של רכישת השכלה גבוהה, פתיחת עסקים והקמת משפחה, ובעשור של גילאי 35–45. כדי להתחקות על טיבם והיקפם של פערים אלו מקובל להשתמש במודלים של "מחזור חיים", שבמרכזם השוואת זרמי ההכנסה וההוצאה (והחיסכון) על פני מספר שנים. הצרכים החדשים שנוצרו, והאילוצים הישנים שנותרו בעינם, משווים צורה שונה למתווה החיסכון לאורך מחזור החיים של פרטים המשתייכים לעשירונים שונים ולשנתוני לידה (קוהורטות) שונים.<sup>28</sup>

בחתך מחזור חיים "מוקפא" (נתוני רוחב), ניתן להיווכח שאכן בגילאים 45–65 נצבר חלק משמעותי של החסכונות (ראו להלן תרשים 6), ובעשורים שלפני כן ואחרי כן הפער בין הכנסה להוצאה הוא מצומצם יותר. לעומת זאת בחתך מחזור חיים ממשי (נתוני אורך), המשקף את היחס בין הוצאה להכנסה של כמה קוהורטות על פני 18 שנים (ראו להלן תרשים 7), ניכר שחיסכון חיובי מתחיל להיווצר בין גיל 35 ל-40, וגדילתו הולכת ומתמתנת לאחר גיל הפרישה מעבודה. נוסף על כך ניכר שהקוהורטות הצעירות צוברות, בכל גיל, חיסכון מעט גדול יותר בהשוואה למה שהצליחו קוהורטות מבוגרות יותר לחסוך בגיל זה. תופעה זו עשויה ללמד על כך שהקוהורטות המבוגרות יותר זכו בסך הכול לתמיכה מועטה יותר מדור ההורים בהשוואה לקוהורטות הצעירות. לחלופין, אפשר שהוצאותיהן של הקוהורטות הבוגרות על תמיכה בדור הילדים (הקוהורטות הצעירות) הן מרובות יותר, ומכאן הקיטון בחיסכון בהגיע קבוצות אלו לגיל מתקדם. לבסוף, בחתך מחזור חיים "מוקפא" (נתוני רוחב) של ארבעה עשירוני ההכנסה הנמוכים (ראו להלן תרשים 8), ניכר שיש פער גדול בין הכנסה להוצאה לאורך רוב שנות החיים, ופער זה הולך ומצטמצם רק בשנים המאוחרות.

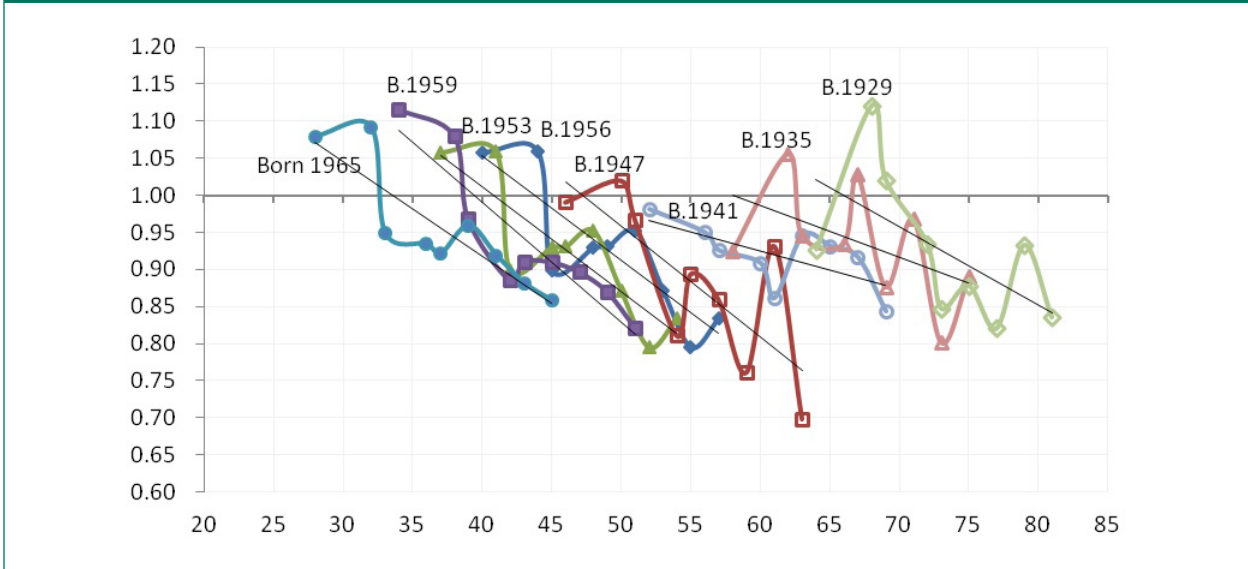
### תרשים 6: מחזור חיים "מוקפא" – הכנסה פנויה והוצאה על צריכה של משקי בית בשנת 2010 על פי גיל המפרנס הראשי



מקור: עיבוד לנתוני סקר הוצאות, 2010.

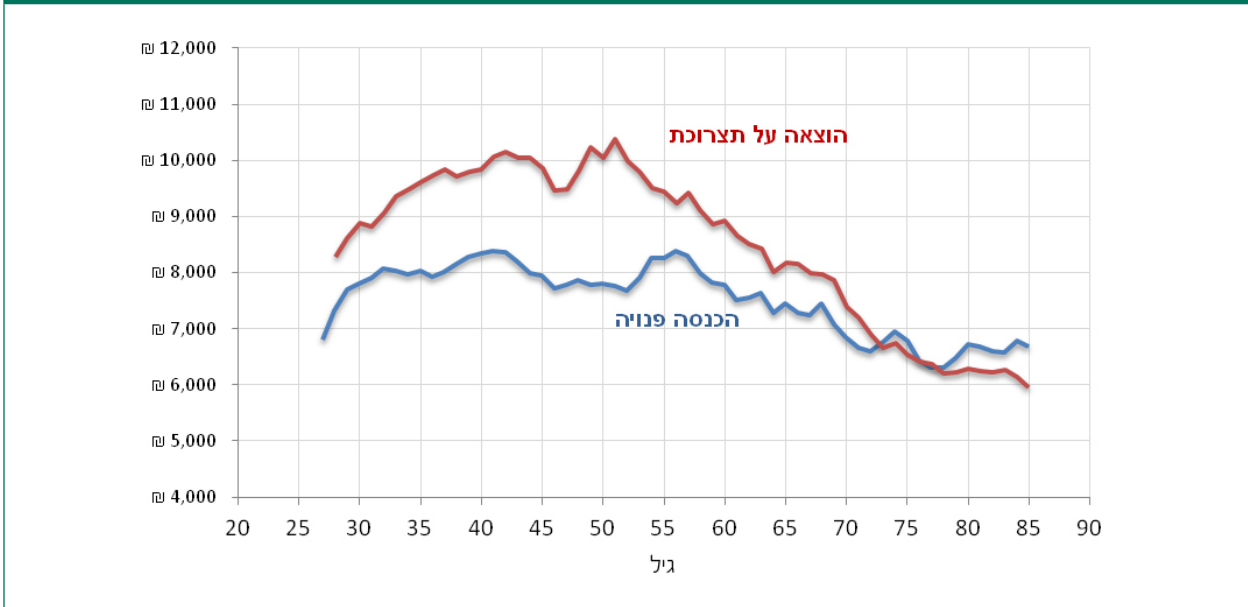
<sup>28</sup> תודתי נתונה לרויטל בר על העזרה בעיבוד הנתונים לצורך המחקר.

**תרשים 7: יחס הוצאה-הכנסה עבור משקי בית ממספר שנתוני לידה על פני מחזור חיים בשנים 1992–2010**



מקור: עיבוד לנתוני סקר הוצאות, 2010.

**תרשים 8: מחזור חיים "מוקפא" של משקי בית בארבעה עשירונים תחתונים, ממוצע נע, 2010**



מקור: עיבוד לסקר הוצאות, 2010.

\* לא נכללה ההוצאה על העברות למשקי בית אחרים, שמוסיפה להוצאה בממוצע 1.7%.



**מנתוני רוחב** המשווים את התנהלותן של קבוצות ההכנסה השונות, עולה שהנטייה הממוצעת של הפרטים לצרוך –  $APC$  (Average propensity to consume), כלומר חלק ההכנסה הפנויה המוקדש לצריכה – מתואמת באופן שלילי עם גובה ההכנסה הפנויה. משמעות הדבר היא שבעלי הכנסה גבוהה נוטים לחסוך חלק גדול יותר מהכנסתם בהשוואה לבעלי הכנסה נמוכה. בניגוד לכך, הנטייה השולית לצרוך ( $MPC$ ) – כלומר שיעור הגידול בצריכה הנובע מעלייה של שקל אחד בהכנסה – ולכן גם הנטייה השולית לחסוך ( $MPS$ ), אינן מושפעות מרמת ההכנסה הפנויה והן זהות בקרב בעלי רמות הכנסה שונות. לעומת זאת, בחתך של **נתוני אורך** המשווים את התנהלות כלל משקי בית על פני שנים, הנטייה הממוצעת לצרוך זהה לנטייה השולית לצרוך ושיעורן קבוע.

על פי היפותזת מחזור החיים (Modigliani & Brumberg, 1954; Jappelli & Modigliani, 2005), המקור לפער בין נתוני האורך לנתוני הרוחב נובע מהשוונות בגילאים של משקי הבית המרכיבים את האוכלוסייה. הירידה ב- $APC$  עם העלייה בהכנסה, המשתקפת בנתוני הרוחב, מתארת את המעבר בין קבוצות גיל: משקי בית שבראשם עומדים מפרנסים בגילאי ה-50 מצויים במצב שבו הפרש החיובי בין הכנסה להוצאה הוא בדרך כלל גבוה יותר בהשוואה למשקי בית של מפרנסים בגילאי ה-40. לעומת זאת מבחינת התנהלות של כלל האוכלוסייה על פני זמן, ה- $APC$  הוא אמנם קבוע ולכן גם שיעור החיסכון. מכאן שבהנחה שהעדפותיהם של הפרטים עקביות ואינן משתנות משמעותית על פני הזמן, גידול בהכנסה יבוא לידי ביטוי בגידול בצריכה, ולכן גם בגידול בהיקף החיסכון בשיעור זה (מישר, 2009).

הנחות אלו – שהורחבו ושוכללו בספרות ואף אומתו (אך גם סויגו) על בסיס ממצאים אמפיריים מגוונים – מהוות נקודת מוצא חשובה לעיצובה של מדיניות החיסכון ומדיניות תמרוץ החיסכון. שכן אם אמנם משקי בית נוטים לצרוך ולחסוך בפרופורציה קבועה מהכנסתם השוטפת, הגדלת ההיקף (האבסולוטי) של חסכונותיהם "היום" – בלי להמתין לשלב בחייהם שבו יש הסתברות גבוהה שיצברו הפרש חיובי גדול יותר בין הכנסה להוצאה – עשויה לנבוע אך ורק מגידול בהכנסותיהם. אלא אם כן יחול שינוי משמעותי במבנה ההעדפות שלהם, שיביא לשינוי בנטייה הממוצעת לחסוך. שינוי זה יכול להיעשות לכאורה בדרך של עיצוב תמריצים מתאימים ומתן מידע בנוגע לחשיבות השינוי (ראו להלן פרק 4).

## 2.6 סיכום

בשל תמורות כלכליות ודמוגרפיות מרחיקות לכת, האזרחים המתבגרים בראשית המאה הנוכחית ניצבים בפני צורכי מימון נרחבים, הגדולים מאלו שעמדו בפני הוריהם. המענה לצרכים אלו יכול להיעשות בחלקו על ידי היערכות מחדש של מערכת מדינתיות, לצורך אספקת מוצרים ציבוריים בצורה שונה מזו המוכרת כיום ועל פי עקרונ מארגן חדש. הגידול בתוחלת החיים ובצרכים הרפואיים מצריך הכנסת שינויים משמעותיים במערכות הפנסיוניות, ובכלל זה העלאת גיל הפרישה. חלק מהצרכים החדשים עשויים להיות ממומנים על ידי מקורות שיתפנו, למשל לאור הקיטון המקביל בחלקה של אוכלוסיית הילדים. ואולם גישור על חלק מן הפערים הללו – גם אם המדינה תשנה באורח מהותי את אספקת המוצרים הציבוריים – יצטרך ככל הנראה להיעשות על ידי משקי הבית עצמם, בין השאר בדרך של חיזוק עמידותם הכלכלית על פני זמן והגדלת היקף הנכסים שברשותם. מהלך זה יהיה מאתגר במיוחד עבור משפחות מעוטות הכנסה, הניצבות בפני חלופות מוגבלות למדי של מימון ונטילת אשראי.

## 3. עוני בחתך נכסים (Asset Poverty)

### 3.1 רקע

העוני בישראל ובמדינות רבות במערב מוגדר ונמדד בראש ובראשונה במונחי הכנסה שוטפת.<sup>29</sup> קו העוני בישראל מוגדר כ-50% מההכנסה החציונית, והוא מותאם למספר הנפשות במשק הבית כך שמשקלה של כל נפש לצורך החישוב הולך ופוחת עם העלייה במספר הנפשות. ב-2011 היה קו העוני למשק בית בן שלוש נפשות – 5,301 ₪; למשק בית בן חמש נפשות – 7,502 ₪; ולמשק בית בן שבע נפשות – 9,502 ₪.

לאופני ההגדרה והמדידה של העוני יש השפעה רבה על צורת הטיפול בתופעה. למעשה, הם משקפים מלכתחילה את רוחם של כלי המדיניות המקובלים להתמודדות עם עוני ואת המאפיינים המערכתיים של כלים אלו. ואמנם הטכניקות המרכזיות להתמודדות עם העוני בישראל ובמערב התייחסו במשך שנים רבות, ועודן מתייחסות, לגובה ההכנסה השוטפת. מבחינת עיצוב כלי מדיניות רלוונטיים, ההכנסה השוטפת נידונה בשני הקשרים: מצד אחד מופעלים אמצעים להרחבת אפשרויות התעסוקה ולעידוד היציאה לעבודה, כדי להגדיל את ההכנסה מעבודה של משקי הבית. מצד אחר מתבצעת העברת קצבאות להגדלת הכנסתם של פרטים המוגבלים ביציאה לעבודה, או שהיקף הכנסתם מעבודה אינו מספיק לצורך קיום בכבוד. המשותף לפעולות ולאמצעים השונים הוא ההתמקדות בהכנסה השוטפת כראי למצבם של הפרטים וכמפתח לקידומם.

ואולם בשנים האחרונות הולכת ומתחזקת ההכרה, שהעוני הוא תופעה רב-ממדית שהגדרתה ומדידתה על פי מאפייני הכנסה בלבד אין בה כדי לשקף נאמנה את מצבם של הפרטים ואת אופק ההתפתחות שלהם (הלמ"ס, 2008). משום כך, יש להביא בחשבון את מצבם של פרטים ומשקי בית בהתחשב גם בהיקף הנכסים שלהם, קרי ההון הפיזי והפיננסי שברשותם. היקף הנכסים, בדומה לזרמי ההכנסה ובנוסף אליהם, מהווה מדד או היבט של רמת החיים ושל עמידות משק הבית לנוכח מצבים שונים. לפיכך היקף הנכסים שברשות משקי הבית מהווה טכניקה נוספת למדידת תחולת העוני ועומק העוני בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב מגזרים שונים.<sup>30</sup> השימוש בקריטריון של "עוני נכסים" מאפשר בין השאר לזהות את קבוצת האוכלוסייה שעל פי הכנסתה השוטפת מצויה מעל לקו העוני, אך היא בעלת עמידות נמוכה ביותר כלפי זעזועים כלכליים.

ישנן מספר הגדרות ל"עוני במונחי נכסים" (Asset Poverty). על פי ההגדרה המקובלת בארצות הברית, אדם יוגדר עני במונחי נכסים אם היקף הנכסים שבידו אין בו כדי לכלולו במשך שלושה חודשים שבהם הוא נטול הכנסה שוטפת (Rank & Hirschl, 2008).<sup>31</sup> קו העוני במונחי נכסים מוגדר לפיכך כרמת הכנסה השקולה לקו העוני (במונחי הכנסה) כשהיא מוכפלת במספר חודשים. הגדרה זו יכולה להיבחן גם בהתחשב בגיל המפרנסים במשק הבית (שכן היקף נכסים מועט צפוי יותר בגילאים הצעירים והוא בעל משמעות קשה יותר בגילאים מתקדמים), ובהתמשכותו של המצב על פני זמן, כאינדיקציה לחוסר היכולת לחדש את מלאי הנכסים.

<sup>29</sup> הכוונה להכנסה שוטפת מכלל המקורות. לפיכך מקובל גם להבחין בין עוני על פי הכנסה כלכלית, כלומר (בעיקר) הכנסה מעבודה, לבין עוני על פי הכנסה פנויה, כלומר הכנסה כלכלית לאחר התוספות תשלומי העברה והפחתת מסים.

<sup>30</sup> "תחולת העוני" היא שיעור האנשים המצויים בעוני מתוך כלל האוכלוסייה; "עומק העוני" הוא המרחק של משק הבית מקו העוני.

<sup>31</sup> הגדרה זו מבוססת בין השאר על ההנחה שבמצבי משבר, הנכסים שבידי הפרט ישמשו לצורך החזקתו ברמת חיים סבירה עד לחידוש זרם ההכנסות שנקטע או עד להפחתה בהיקף ההוצאות.

תחולת העוני על פי היקף הנכסים משתנה ככל שמדובר בסוגים שונים של נכסים, ואלו נבדלים זה מזה בראש ובראשונה **בקלות שבה ניתן להנזילם או לממשם** בטווחי זמן קצרים, במידה שבה מימושם כרוך בעלויות ארוכות טווח, כלכליות ולא כלכליות, ובהיווצרותם של אילוצים חדשים.<sup>32</sup> החלוקה המקובלת בסקרי ה-PSID,<sup>33</sup> כוללת סיווג של שבעה מרכיבי נכסים: 1. השווי (נטו) של בית המגורים; 2. נכסי נדל"ן נוספים להוציא בית המגורים; 3. נכסים עסקיים או חקלאיים; 4. מניות; 5. חשבונות היסכון וחשבונות עו"ש; 6. פיקדונות ומכשירים פיננסיים אחרים; 7. חוב.

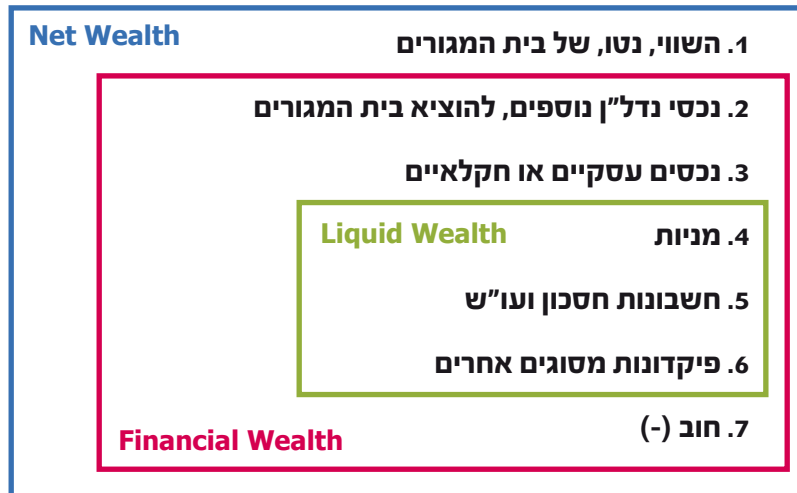
על יסוד חלוקה זו מקובלת התייחסות לשלושה סוגי מדדים, הכוללים קבוצות שונות מתוך שבעת המרכיבים:

- א. שווי נכסים כולל (Net worth)** – מרכיבים 1–6 בהפחתת ערך החוב (מרכיב 7), כלומר סך הנכסים פחות ההתחייבויות בלי להתחשב במידת זמינותם בפועל כמקורות פנויים או כאמצעי תשלום. מדד זה מהווה את השיקוף הכללי וההיפותטי ביותר למצבו הנכסי של פרט או משק בית, אך אינו משקף את יכולתו של משק בית להתמודד עם זעזועים כלכליים בטווח קצר ובינוני.
- ב. נכסים פיננסיים (Financial wealth)** – מרכיבים 2–7, כלומר כלל הנכסים בהפחתת ערכו של בית המגורים (מרכיב 1). מדד זה משלים למדד של שווי נכסים כולל, ומגלם את כלל הנכסים הנזילים ואת אלו שאפשר שיונזלו בזמן קצר יחסית.
- ג. נכסים פיננסיים נזילים (Liquid wealth)**: מרכיבים 4–6, כלומר נכסים שניתן להנזילם באופן מידי. מדד זה הוא לכאורה המדד הרלוונטי ביותר לשיקוף יכולות העמידה וההתאוששות של משק בית בתקופת זמן קצרה יחסית של שלושה חודשים. עם זאת העובדה שגודל החוב אינו כלול במדד זה, משמעה שמחיר הוויתור, וגם עלות המימון של ההתמודדות עם המצוקה התקופתית, אינם באים לידי ביטוי באופן מספק במסגרת זו.

<sup>32</sup> ישנם נכסים שלאחר שמומשו לא ניתן לרכשם מחדש כאשר מתחדש זרם ההכנסות. כך למשל, השימוש בכסף שהתקבל ממכירת בית לצורך מימון הוצאות שוטפות אינו מתמצה בעצם הכלי ההדרגתי של שווי הבית, אלא כרוך גם בויתור על יתרונות נוספים, כלכליים ואחרים, שקשה להעריכם, כמו מיקום הבית ביחס למוקדי שגרת החיים של המפרנסים, תחושת הביטחון והמוכרות שהתלוו למגורים באזור זה וכן הלאה.

<sup>33</sup> The Panel Study of Income Dynamics, באוניברסיטת מישיגן. אתר הבית של הסקר: <http://psidonline.isr.umich.edu/>

## תרשים 9: שווי נכסים כולל, נכסים פיננסיים ונכסים פיננסיים נזילים, לפי חלוקת סקרי PSID



מקור: Rank & Hirschl, 2008, על פי הגדרות PSID.

הערכת מצבם של פרטים ומשקי בית על פי מדדים אלו יש בה כדי לשקף את עמידותם מול משברים הנוצרים בתקופות שבהן חל קיטון או הפסקה בזרם ההכנסות, או גידול משמעותי בהוצאות. נוסף על כך, יש בהערכה זו כדי לשקף את הפוטנציאל העומד בפניהם לפיתוח ההון האנושי ולהגדלת יכולת ההשתכרות על פני זמן. עמידות זו ופוטנציאל זה הם היבטים נוספים של רמת החיים ואיכות החיים, ולכן גם דרך נוספת לשקף את מאפייני העוני וחומרת העוני של פרטים ומשקי בית.

הגדרת המושג "עוני נכסים" היא חלק מהתחדשות מתודולוגית ומחקרית, שנוצרה בין השאר כתגובה לשינויים במבנה הכלכלי, שהביאו להיווצרות תופעות חדשות של עוני. מסגרת מושגית זו מאפשרת להתייחס לקבוצות אוכלוסייה חדשות, כמו קבוצת העובדים העניים, שהן בעלות עמידות נמוכה כלפי זעזועים מקרו-כלכליים, אף שרבים בתוכן מצויים מעל לקו העוני הרשמי. מסגרת זו מצטרפת למדדים נוספים שבהם נעשה שימוש בישראל, כמו סיכון לעוני, חומרת העוני ומשך העוני.<sup>34</sup> מדד עוני הנכסים מהווה השלמה למה שעולה מהמדדים האחרים.

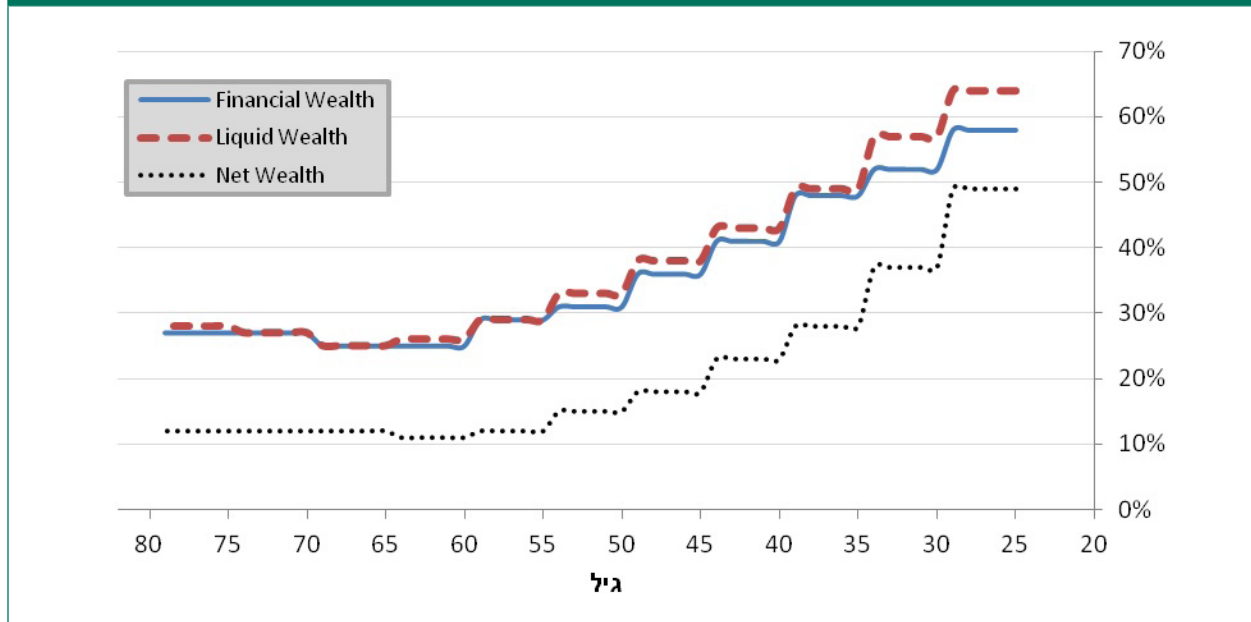
<sup>34</sup> בעוד שקו העוני מוגדר כ-50% מההכנה הכספית לנפש סטנדרטית, קו הסיכון לעוני מוגדר כ-60% מההכנסה מסוג זה. לפיכך האוכלוסייה המוגדרת בסיכון לעוני כוללת בתוכה את האוכלוסייה המוגדרת כענייה. באחרונה גם בישראל נעשה שימוש במדד זה (ראו למשל למ"ס, "פני החברה בישראל", דוח מס' 6, אוקטובר 2013). הפחתת מספר העניים ממספר המצויים בסיכון לעוני משקפת באופן נוסף את היקפה של אוכלוסייה המצויה על סף העוני, שזעזוע מקרו-כלכלי כמו זה המתרחש אחת למספר שנים עשוי להורידה מתחת לקו העוני על פי הגדרתו הפורמלית (גודלה של אוכלוסייה זו בישראל הוא 11% ממשקי הבית: 31% בסיכון לעוני פחות 20% המצויים בעוני). "חומרת העוני", הנידונה גם לעתים בתור "עומק העוני", נמדדת על פי המרחק של הכנסת משק הבית מקו העוני.

### 3.2 תחולת העוני בחתך נכסים בארצות הברית

המדדים שבאמצעותם מוערך עוני הנכסים של משקי בית מקבוצות שונות משקפים את עמידותם ואת פוטנציאל הניעות החברתית שלהם. ראנק והירשל (Rank & Hirschl, 2008) מצאו ששיעור עוני הנכסים בקרב אוכלוסיית ארצות הברית נע בין 25% ל-45%. כאשר מובאים בחשבון אך ורק הנכסים הפיננסיים הנזילים, שיעור העניים עשוי להגיע עד 45%, וכאשר מובא בחשבון שווי הנכסים הכולל, ובכלל זה בית המגורים, מדובר בכ-25% (ראו תרשים 10 להלן).

עוד עולה ממחקרם של ראנק והירשל, שעל פי כל המדדים שיעור העוני על פני מחזור החיים יורד ברצף החל במחצית שנות העשרים לחיי הפרט, ומתייצב – ואפילו עולה במעט – לאחר גיל הפרישה מעבודה. מגמה זו דומה, כצפוי, למגמת העוני בחתך ההכנסה, אך השיעור על פי נכסים גבוה משמעותית בכל קבוצת גיל. שיעור העוני בחתך הנכסים הנזילים מצוי ברמות הגבוהות מ-50% בגילאי העשרים והשלושים, ואינו יורד מ-30% עד לגילאי השישים. משמעות הדבר היא של-25%–30% מאוכלוסיית ארצות הברית בגילאי השישים והשבעים, ול-35%–40% מבני הארבעים אין יכולת להתמודד בצורה טובה עם שיבושים שיחולו בהכנסה או בהוצאה השוטפת אם השפעתם של השיבושים תימשך מספר חודשים.

תרשים 10: היסכון להימצא בעוני נכסים בחתכים שונים על פי גיל בארצות הברית (ממוצע גילים 1984, 1989, 1994, 1999, 2004)

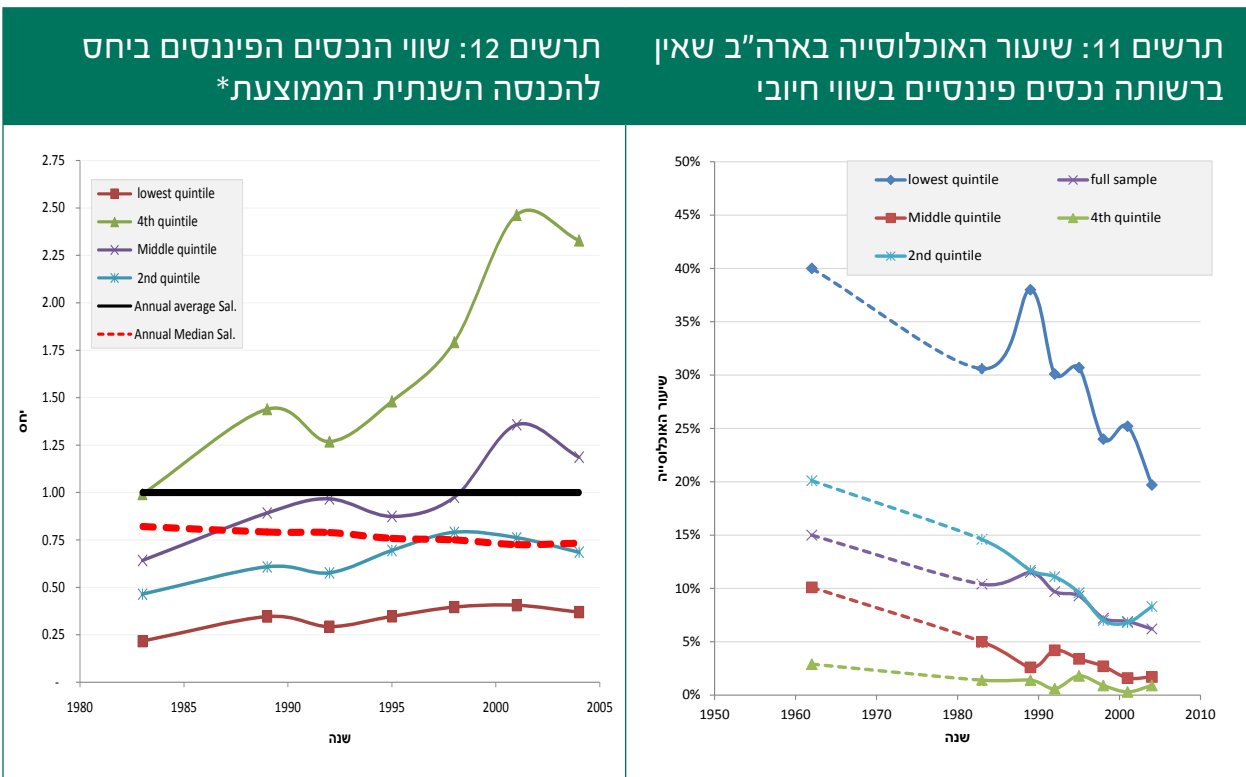


מקור: Rank & Hirschl, 2008.

שולץ וסשדרי (Scholz & Seshadri, 2009) מצאו שבשנת 2004 ל-6% אחוז מאוכלוסיית ארצות הברית – ובפרט ל-20% מהחמישון התחתון ול-8% מהחמישון השני – לא היו נכסים פיננסיים בשווי חיובי. ואולם חל שיפור בנתונים אלו בעשורים האחרונים (ראו תרשימים 11, 12 להלן). מתוך האוכלוסייה שהיו בידה נכסים פיננסיים בשווי חיובי, שווי הנכסים הפיננסיים

בחמישון התחתון היה שקול ל-37% מההכנסה השנתית הממוצעת בארצות הברית (50% מההכנסה החציונית).  
בחמישון השני שווי הנכסים הפיננסיים היה שקול ל-68% מההכנסה השנתית הממוצעת (93% מההכנסה החציונית).

קשה ללמוד מהמצב במשק האמריקני על מצבם של משקים אחרים ובכלל זה ישראל, בשל השוני באופי המשקים ובמבנה החברתי: השוני בהתפזרות הנכסים, בבעלות על בתים, בעלויות הדיור, באופי המערכת הבנקאית ובהרכב האוכלוסייה. עם זאת ניתן ללמוד משהו מהמגמות הכלליות, ובעיקר ממגמת הקיטון בשיעור עוני הנכסים לאורך מחזור החיים, ומהפער הגדול בין שיעור עניי הנכסים בחמישון התחתון לשיעורם בחמישונים האחרים, והמרכזיות של שווי בית המגורים לגבי הערכת שיעור העניים.



מקור: Scholz & Seshadri, 2009.

\* עבור משקי-הבית בארה"ב שברשותם נכסים פיננסיים בשווי חיובי.

בישראל המידע על שווי הנכסים של התושבים הוא דל למדי. עם זאת קיימים מספר אופנים שבהם ניתן לקבל רושם, גם אם חלקי, על מצבת הנכסים של הציבור. אמנם מרבית הנתונים המדויקים הם נתונים מצרפיים, שאינם כוללים שיקוף של התפלגות הנכסים בין קבוצות אוכלוסייה ומעמדות הכנסה. אולם הצלבה של חלק מהנתונים המצרפיים עם נתונים שונים המתייחסים לקבוצות הכנסה, מאפשרת במקרים מסוימים אומדן של תמונת הנכסים.

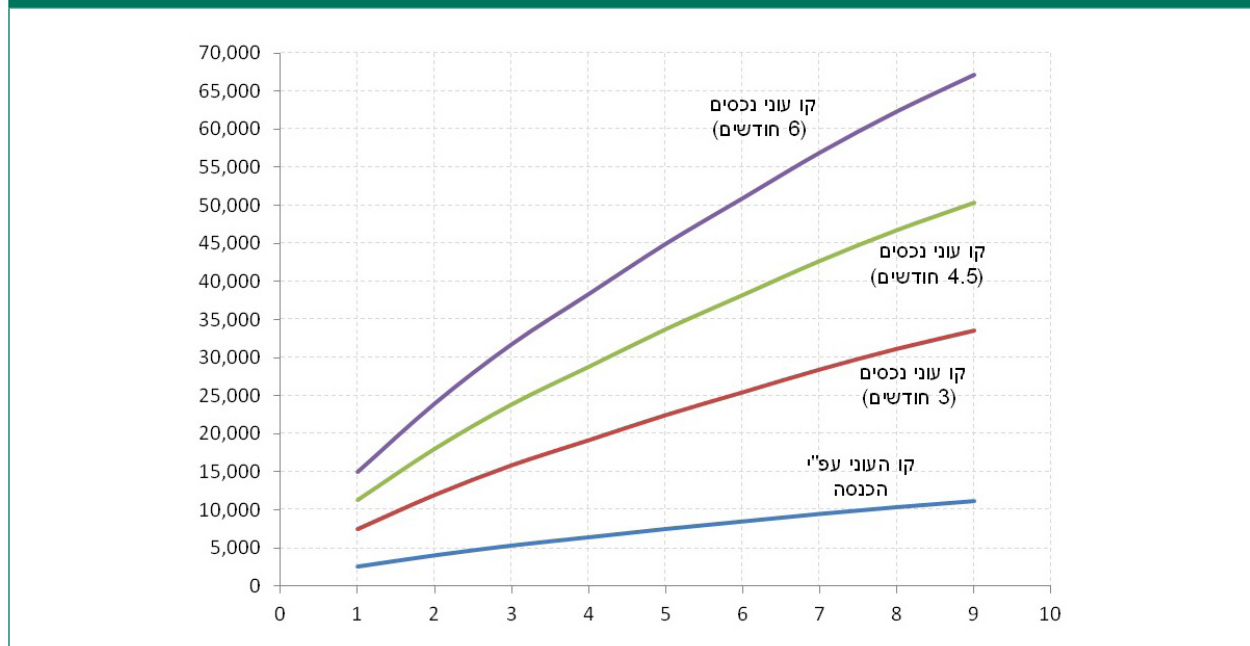
### 3.3 עוני בחתך נכסים בישראל

כאמור, ניתן להגדיר את קו העוני בחתך נכסים בתור כמות (שווי) הנכסים שיש בה כדי לכלכל את משק הבית במשך שלושה חודשים (שבהם אין הוא נהנה מהכנסה שוטפת המציבה אותו מעל לקו העוני). הבחירה בשלושה חודשים מטרחה

לשקף את "משך ההתאוששות" של משק הבית מזעזוע כלכלי כמו אבדן תעסוקה או מהוצאה דרמטית בהיקפה ובלתי צפויה. אולם כיוון שהכלכלה הישראלית היא מבחינות מסוימות פחות דינמית מזו האמריקנית, ומאופיינת במגוון מצומצם יותר של הזדמנויות (לעובד) – ומצד אחר היא מושפעת במידה רבה יותר ממערכת של ביטחון סוציאלי ושירותים ציבוריים – חושב להלן (ראו תרשים 13) עוני הנכסים בהתבסס על 3, 4.5 ו-6 חודשים.<sup>35</sup>

לצורך הדיון להלן יוגדר קו העוני בחתך נכסים כמכפלה של רמת ההכנסה המהווה את קו העוני בחתך הכנסה – כלומר 50% מההכנסה החציונית המותאמת למספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית – במספר החודשים. על פי חישוב זה, קו העוני בחתך נכסים למשק בית בן חמש נפשות, ב-4.5 חודשים, הוא אלף ש. הנכסים הפנסיוניים כמעט שאינם רלוונטיים לצורך הערכת עוני הנכסים, שכן נזילותם מוגבלת למדי בתקופה הקודמת לגיל הפרישה.<sup>36</sup> לפיכך הגם ששיעור הכיסוי של המכשירים הפנסיוניים בישראל הוא סביר בהשוואה למדינות מערביות, אין בכך כדי להעיד על חוסנם הכלכלי של משקי הבית לנוכח האתגרים הכלכליים העשויים לפקוד אותם במהלך השנים. משום כך יידונו להלן המדדים לעוני נכסים בנטרול הנכסים הפנסיוניים.

### תרשים 13: קו העוני במונחי נכסים בישראל, 2010



מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח העוני והפערים החברתיים 2011.

<sup>35</sup> אף שהעובדה שבישראל רווחת תמיכה ממלכתית משמעותית, מצדיקה לכאורה התייחסות לתקופה הקצרה משלושה חודשים, שכן בחלק מן הזמן, או לגבי חלק מצרכיו, עשוי משק הבית להיתמך על ידי המדינה.

<sup>36</sup> הפשרתם של הנכסים הפנסיוניים קודם הזמן הנקוב כרוכה בהפסד ניכר (עד כדי 35%), כך שגם במצבי חירום קיצוניים קיים תמריץ שלילי משמעותי להנזלתם בטרם עת. יתרה מזאת, גם לאחר גיל הפרישה מרבית המכשירים הפנסיוניים מובנים כמסלול קצבתי ואינם מאפשרים משיכה חד-פעמית של סכום גדול.

הערכת שיעורם באוכלוסייה של עניי הנכסים יכול להיעשות בשני אופנים: מצד אחד, על ידי ניסיון לשער ולאמוד את האופן בו סך הנכסים וההתחייבויות במשק מתפלגים על פני קבוצות ההכנסה; ומצד אחר, על ידי סכימה של הסוגים השונים של נכסי משק הבית עבור כל עשירון.<sup>37</sup>

להלן יוצגו אינדיקציות שונות להערכת מצב החסכוניות והנכסים של משקי בית בישראל בהתחשב בנתונים הקיימים.

### 3.3.1 שיעור החיסכון של משקי הבית וההפרש בין הוצאה להכנסה שוטפת

חיסכון חיובי, כל זמן שאינו נדרש לצורך מימון של חוב קיים, נצבר על פני זמן לכדי נכסים. עם זאת מדינות שנצפה בהן שיעור חיסכון נמוך במשך מספר שנים אינן דווקא מדינות שמצויה בידי אזרחיהן כמות נכסים קטנה. במדינות שבהן יש בידי הציבור כמות גדולה של נכסים מתקופות מוקדמות (יציבות מדינית ודמוגרפית מאפשרת צבירת נכסים בין דורות), ושבהן המערכת הציבורית מגשרת על צורכי המימון של הפרטים בדרך של אספקה נרחבת של שירותים או תמיכה באמצעות העברות, הצורך בחיסכון של משקי הבית הוא לכאורה נמוך יותר, וקצב השימוש בנכסים קיימים (או "שחיקתם") עשוי להיות נמוך יותר.

בין השנים 2007–2012 שיעור החיסכון של משקי הבית<sup>38</sup> בישראל היה גבוה בהשוואה לשיעור החיסכון הממוצע במדינות ה-OECD (ראו להלן תרשים 14). משמעות הדבר היא שבכל אחת מהשנים הנזכרות, משקי הבית בישראל חסכו **בסך הכול** חלק גדול יותר מהכנסתם הפנויה בהשוואה למשל לדנמרק, אירלנד והולנד. שיעור חיסכון בגובה 11% (או 14.6%) משמעות שמשק בית בישראל חוסך מדי חודש 1,358 (או 1,802) ש"ח.<sup>39</sup> כיוון שמדובר בנתון אגרטיבי, ניתן לומר ששיעור החיסכון **הממוצע** של משק הבית הישראלי גבוה מזה של משקי בית במדינות אחרות, אך לא ניתן לדעת מהם שיעורי החיסכון הרווחים בקרב עשירוני ההכנסה השונים. כיוון שמקור ההכנסה העיקרי, ולכן גם המקור העיקרי לצבירת חסכוניות בקרב רוב העשירונים, הוא הכנסה מעבודה, על אף השיעור הגבוה של חיסכון משקי בית ברמה המצרפית, אפשר שפערי ההכנסות בין משקי הבית מיתרגמים על פני זמן לפערים בהיקפי הנכסים של העשירונים באוכלוסייה. אם כך הדבר, שיעור החיסכון הממוצע "נחשב" כלפי מעלה על ידי שיעור החיסכון הגובה במיוחד בקרב העשירונים העליונים.<sup>40</sup>

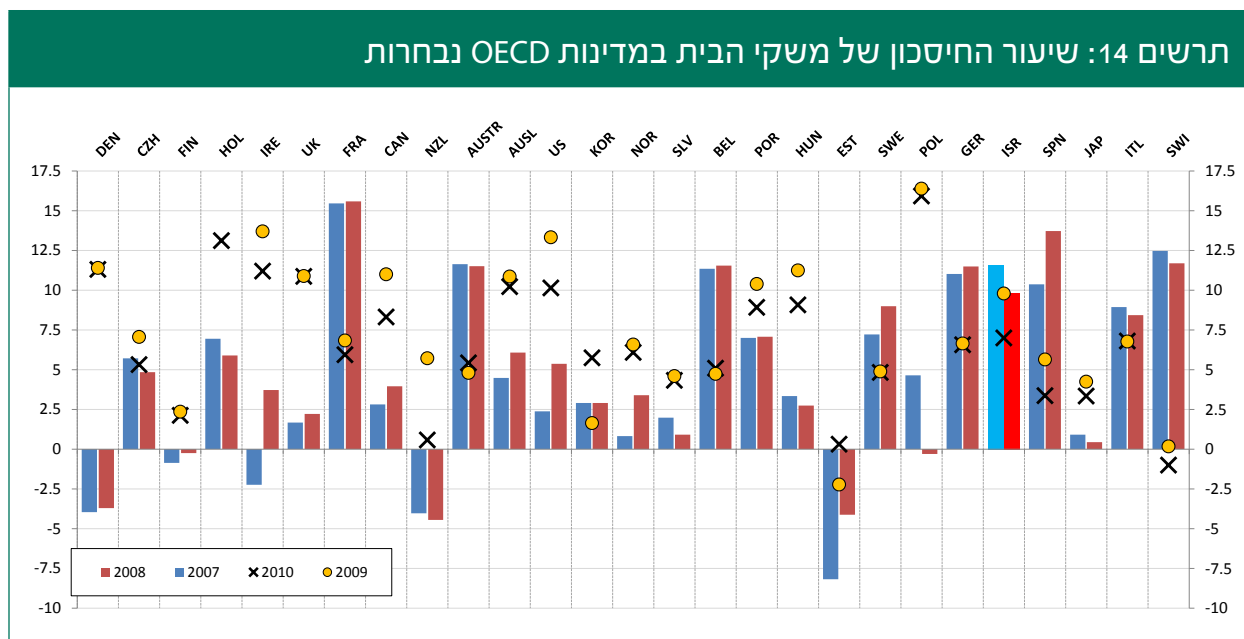
<sup>37</sup> חסרונן של שיטות אלו נעוץ בכך, שהן מתבססות על החלוקה הקיימת לקבוצות הכנסה ואינן בלתי-תלויות, שכן העשירונים מוגדרים על פי רמת הכנסה, והכנסה זו מורכבת בחלקה (הקטן אמנם) מהכנסה שאינה מעבודה.

<sup>38</sup> היקף החיסכון הנקי של משקי הבית הוא ההפרש בין "ההכנסה הפרטית הפנויה המתואמת" (כלומר סך ההכנסות של משקי הבית פחות המסים ובתוספת תשלומי ההעברה) לבין "ההוצאה לצריכה אינדיבידואלית בפועל". שיעור החיסכון של משקי הבית הוא מנת החלוקה של גודל החיסכון הנקי ב"הכנסה פרטית פנויה מתואמת".

<sup>39</sup> על פני נתוני 2011, שיעור החיסכון הוא 11% (על פי לוח 15 של הלמ"ס: "הכנסה פנויה מתואמת וחיסכון של משקי בית ומוסדות פרטיים ללא כוונת רווח"), ושיעור החיסכון הממוצע של משק בית הוא 14.6%, כאשר החיסכון מחושב בתור ההפרש בין ה"הכנסה הכספית נטו" ל"הוצאה כספית לתצרוכת". הפער של 3.6 נקודות אחוז (או 33%) מקורו בשיטות שונות של החישוב.

<sup>40</sup> במילים אחרות, כיוון ששיעור החיסכון של משקי הבית מחושב באופן אגרטיבי, גם אם הנטייה הממוצעת לחסוך דומה בשיעורה אצל כל משקי הבית, החסכוניות הגבוהים יותר של העשירונים הגבוהים מטים כלפי מעלה את השיעור המצרפי. מכאן, ששיעור חיסכון גבוה בקרב כלל משקי הבית עשוי להתקיים במקביל לאי-שוויון נרחב בחתך הנכסים.





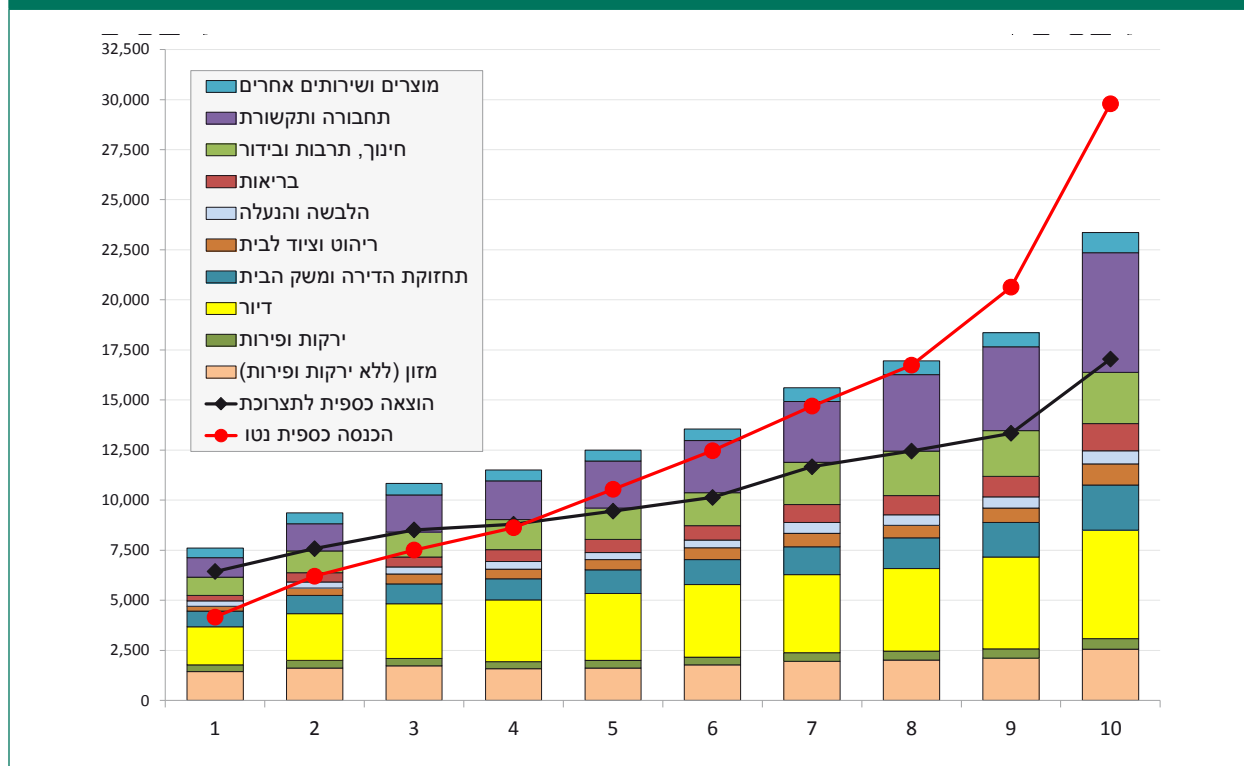
מקור: OECD Economic Outlook 92 database December 2012. למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל: הכנסה פנויה מותאמת וחיסכון של משקי בית ומוסדות פרטיים ללא כוונת רווח.

אף שקשה להתחקות על שיעור החיסכון של משקי הבית בכל קבוצת הכנסה, אינדיקציה לשיעור החיסכון גלומה בגודל הפער בין הכנסה להוצאה שוטפת בכל קבוצה. כאשר מחושב ההפרש בין ההכנסה נטו של משק הבית לבין הוצאותיו הכספיות לתצרוכת (המרחק בין העקומות בתרשים 15 להלן), 41 עולה שההוצאות של משקי הבית בארבע העשירונים התחתונים גבוהות במוצע מהכנסותיהם: בשני העשירונים התחתונים בכ-2,000 ₪, בעשירון השלישי ב-1,000 ₪ ובעשירון הרביעי מתקיים בקירוב שוויון בין הכנסה להוצאה שוטפת.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> המרחק בין העמודות לבין עקומת ההוצאה הכספית על תצרוכת משקפת את היקף ההוצאות הזקופות, בעיקר על רכב ועל דיור. אמנם, הכנסה לא מדווחת (הרווחת ככל הנראה בקרב כל קבוצות הכנסה) עשויה להקטין בפועל את הגירעון השוטף של משקי הבית, אולם קשה לשער שהיקפה של זו מסביר את מלוא הפער.

<sup>42</sup>

## תרשים 15: הוצאות והכנסות של עשירונים של משקי בית על פי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית (2012)<sup>43</sup>



מקור: למ"ס: שנתון סטטיסטי לישראל 2013, לוח 5.27, הכנסה והוצאה חודשית בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.

האינדיקציות לקיומו של גירעון חודשי בקרב שיעור נרחב של האוכלוסייה משמעותן צבירת חוב, הישחקות של נכסים קיימים וחוסר יכולת לצבור נכסים חדשים. לפיכך, בהנחה שהעשירונים הנמוכים אינם בעלי נכסים רבים (במידה שמייתרת את הצורך להגדילים באמצעות זרמי היסכון נוספים) – ואין סיבה מיוחדת להניח את ההפך מזה 44 – סביר לומר ששני החמישונים התחתונים, או לפחות רובם, כלומר כ-30% עד 40% מהאוכלוסייה, אינם מסוגלים להפריש מהכנסותיהם השוטפות לצורך צבירת היסכון. נוסף על כך, גודל הפער מורה שגם לו היו נוצרים עבור אוכלוסייה זו נכסים – גם אם 'מבחוץ' ובאופן מלאכותי – היה צורך דוחק לעשות בהם שימוש על מנת לגשר על פערי הכנסה והוצאה. **על פי נתונים אלו עולה שבין 30% ל-40% ממשקי הבית בישראל הם עניים בחתך נכסים** (ההתחשבות בגיל משק הבית כמעט שאינה משנה את התמונה).

<sup>43</sup> הפער הממשי הוא בין ההכנסה הכספית נטו לבין ההוצאה הכספית לתצרוכת, הנמוכה מסכום סעיפי המשנה שכוללים גם זקיפת הוצאות ומגלמים בכך את היקף הפעילות הכלכלית, ובכלל זה את מה שאינו בא לידי ביטוי בדרך של הוצאה כספית שוטפת.

<sup>44</sup> חריג לכלל זה הוא שיעור הבעלות על דיור, הגבוה יחסית בקרב חרדים וערבים – בהשוואה לרמת ההכנסה הממוצעת המאפיינת מגזרים אלו.

### 3.3.2 הפקדות במכשירי חיסכון שאינו פנסיוני

לצד שיעור החיסכון השקול להפרש בין הכנסה להוצאה שוטפת, ההפקדה במכשירי חיסכון שאינו פנסיוני מהווה אינדיקציה נוספת לחוזק הנכסים של משקי הבית. אחת מצורות החיסכון הנפוצות ביותר בקרב מעמדות הביניים והמעמדות הגבוהים היא הפרשה לקרנות השתלמות וקופות גמל. האטרקטיביות של כלים אלו טמונה בין השאר בכך, שהפרשה לחיסכון באמצעותם מזכה את החוסך בהטבות מס ושניתן לנצלם בגמישות רבה. בקרב עשירוני הכנסה הנמוכים, שיעור ההפרשות לקרנות השתלמות וקופות גמל הוא נמוך למדי, ועובדה זו מהווה אינדיקציה נוספת למיעוט החיסכון בקרב אוכלוסייה זו (ראו להלן טבלה 5). החל בשנת 2008, עם השינוי בחקיקה, חדלו קופות הגמל לשמש אמצעי חיסכון לטווח בינוני (ראו להלן סעיף 4.1) והצטרפו באופן סופי לקבוצת מכשירי החיסכון לטווח ארוך. בעקבות זה נותרו קרנות ההשתלמות ככלי מרכזי וכמעט בלעדי בשדה מכשירי החיסכון הקונבנציונליים לטווח קצר ובינוני, המזכים את בעליהם בהטבת מס משמעותית.

#### טבלה 4: היקף הפרשה שנתית ממוצעת לקופות גמל וקרנות השתלמות על פי חמישון הכנס

חמישון	סך הכול	תחתון	2	3	4	עליון
<b>תשלומים לקופת גמל</b>	1,204	104	317	817	1,550	3,230
<b>תשלומים לקרנות השתלמות</b>	1,939	136	618	1,345	2,552	5,047

מקור: למ"ס, לוחות סקר הוצאות כל משקי הבית 2011, לוח 56, הכנסה והוצאה חודשית לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית עם קוד מוצר, בש"ח.

#### טבלה 5: שיעור ההפרשה לקרן השתלמות עפ"י עשירוני הכנסה

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	סה"כ
<b>עפ"י נתוני תקציב 2012-2011</b>	4%	8%	13%	18%	26%	35%	46%	61%	75%	81%	37%
<b>עפ"י נתוני תקציב 2014-2013</b>	2%	4%	9%	12%	20%	30%	43%	62%	80%	93%	34%
<b>ממוצע שנים 2014-2011</b>	3%	6%	11%	15%	23%	32%	44%	61%	77%	87%	35.5%
<b>שיעור באוכלוסייה</b>	0.3%	0.6%	1.1%	1.5%	2.3%	3.3%	4.5%	6.2%	7.8%	8.7%	36.1%
<b>שיעור באוכלוסיית המפרישים</b>	0.8%	1.7%	3.0%	4.2%	6.4%	9.0%	12%	17%	21%	24%	100%

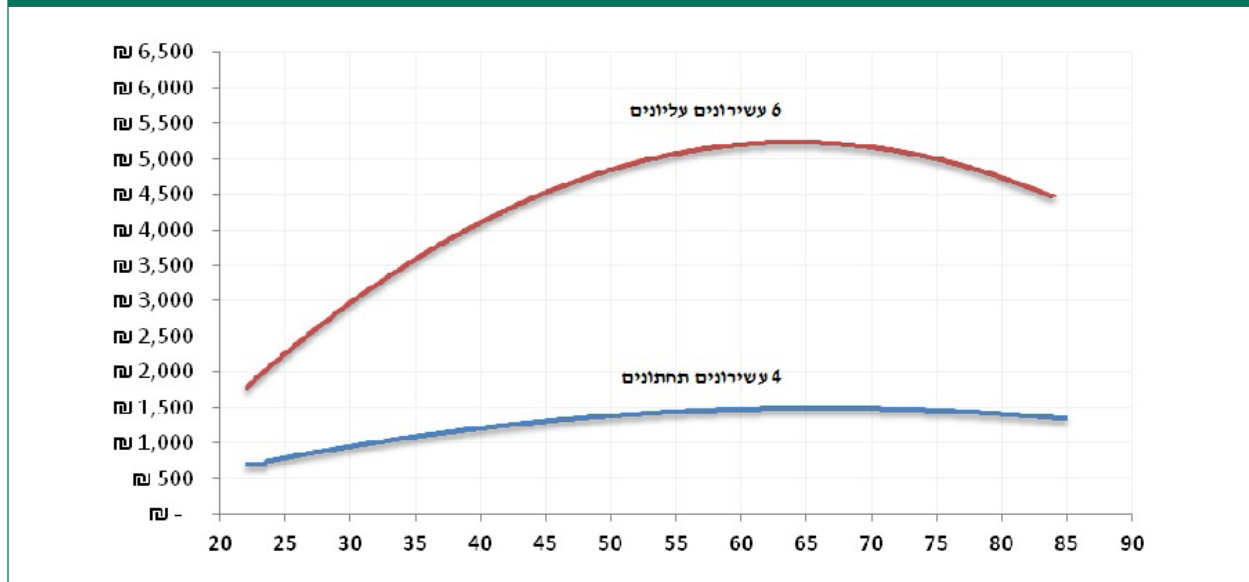
מקור: משרד האוצר, תחזית הטבות המס לתקציב לשנים 2011-2012 ולשנים 2013-2014.

### 3.3.3 הכנסות מהון בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב אוכלוסיית העצמאיים

מידע על מקורות ההכנסה מהון של אוכלוסיית משקי הבית, מהווה אינדיקציה נוספת לחוזק נכסי. אלו אינם נתונים על אודות היקף ההון עצמו, אלא על אודות ההכנסה הנובעת מן ההון, אולם הכנסה זו מהווה קירוב להיקף (שווי) ההון, גם אם היא למעשה חלק קטן מאוד ממנו.<sup>45</sup> ההכנסה מהון של משקי בית בעשירונים 5–10 גבוהה לאורך מחזור החיים פי 2 עד פי 4 מההכנסה מהון של משקי הבית בעשירונים 1–4 (ר' תרשים 16).<sup>46</sup>

לגבי אוכלוסיית העצמאיים קיימים נתונים מדויקים יותר. העצמאיים מהווים אמנם רק 13.3% מהעובדים במשק, אך בעשירונים 8, 9 ו-10 משקלם הוא 15.5%, 19.2% ו-29.5% בהתאמה. במגזר העצמאיים ניכר שהתפלגות ההכנסה מהון היא שוויונית פחות, באופן משמעותי, בהשוואה להתפלגות ההכנסה מעבודה (ראו להלן תרשים 17).

#### תרשים 16: הכנסות מהון בחתך גיל והכנסה של משקי בית, קווי מגמה, 2010

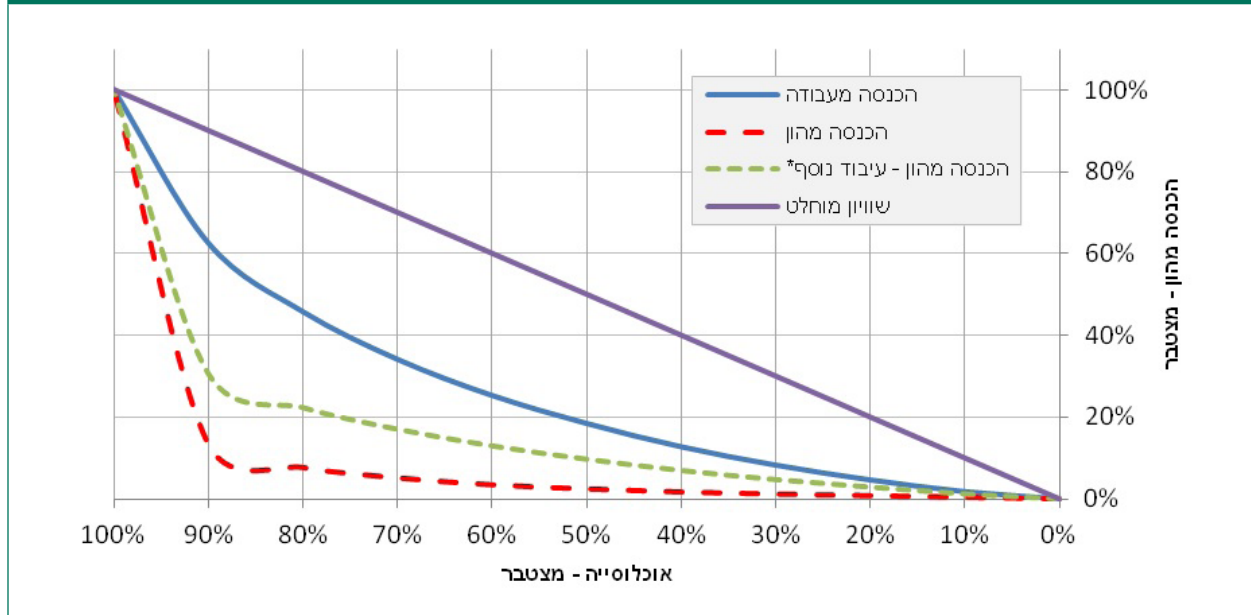


מקור: עיבוד לסקר הוצאות של הלמ"ס, 2010.

<sup>45</sup> בנכסים נדל"ניים יש מתאם גבוה בין ההכנסה מהון לשווי ההון – למשל, נכס נדל"ני ששווי 1.6 מיליון ₪ יניב דמי שכירות של 3,500 ₪, ונכס נדל"ני ששווי 750,000 ₪ יניב דמי שכירות של 2,000 ₪. בניגוד לכך, בנכסים פיננסיים "טהורים" המתאם הוא בדרך כלל נמוך. מתיק מניות בשווי מאות אלפי שקלים עשוי לנבוע דיווידנד שנתי שהיקפו נע בין אפס לעשרות אלפי שקלים.

<sup>46</sup> על פי סקר הוצאות של הלמ"ס, ההכנסה מהון כוללת ארבעה תחומים – דיור, רכב, שכירות ורכוש – וכן ריבית ודיבידנד.

### תרשים 17: מדד ג'וני להכנסה מעבודה ומהון בקרב העצמאים



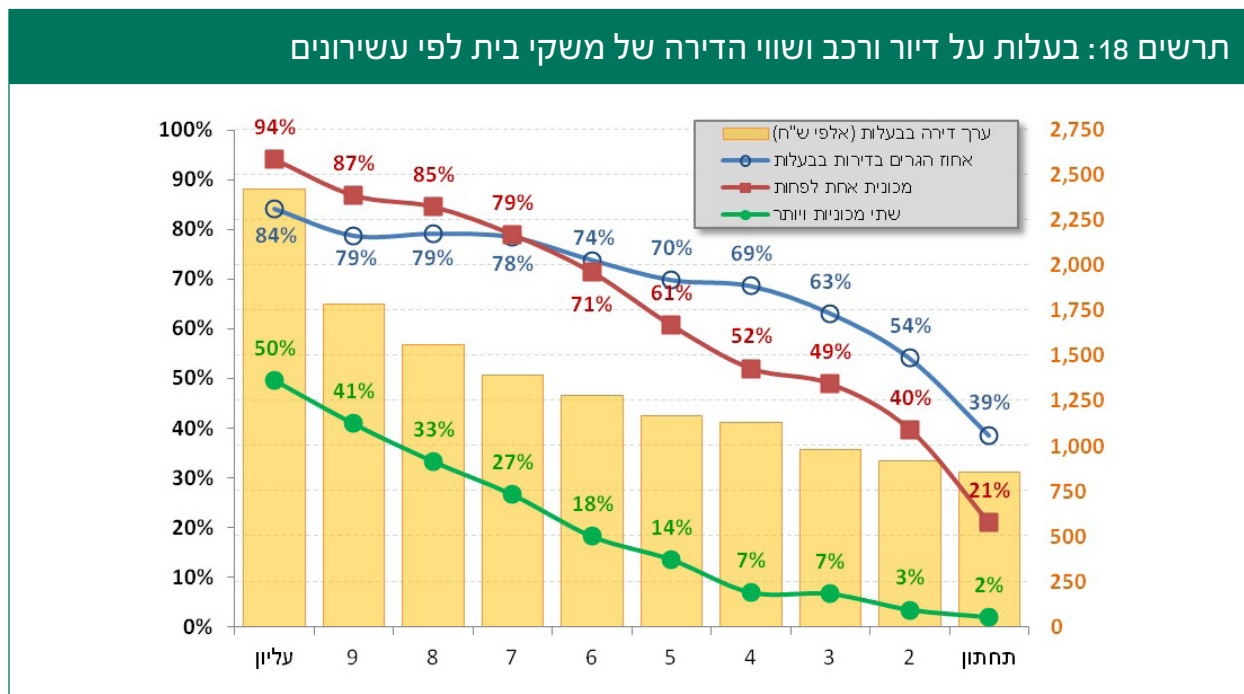
**מקור:** עיבוד לנתוני מנהל הכנסות המדינה, סקירה שנתית 2009-2010.  
 \* ההכנסה מעבודה של עצמאים מתחלקת ל"הכנסה משכר ופנסיה" ולהכנסה מ"עסק וממשלח יד".  
 במסגרת העקומה המשורטטת על פי "עיבוד נוסף", נמנו 30% מהכנסה מ"עסק וממשלח יד" כ"הכנסה מהון", ושאר ה-70% נותרו במסגרת "הכנסה מעבודה".

### 3.3.4 בעלות על דיור וערך הדיור, ובעלות על הון פיזי אחר

בית המגורים מהווה מרכיב בנכסים של משק הבית. אמנם בשונה משאר הנכסים, משק הבית עשוי להתקשות במכירת בית המגורים בשעת משבר, ובמובן זה מדובר במרכיב שהוא "האחרון בתור" להנזלה. עם זאת הבעלות על דיור קשורה במצב ההון הכולל בשני אופנים: הבית עצמו הוא נכס, ונוסף על כך הבעלות על דיור מפנה מקורות שיכולים להיות מוקצים לחיסכון. בשלושת החמישונים התחתונים הוצאה על דיור (לבד מהעלויות של תחזוקת הדירה) מהווה בין 20% ל-22% מסך ההוצאה החודשית. לעומת זאת בחמישון השני שיעור ההוצאה על דיור מהווה 17% ובחמישון העליון 13% (בלבד). שני החמישונים העליונים מסוגלים להפנות חלק גדול יותר ממקורותיהם לצרכים אחרים, אף ששווי הדיור שברשותם הוא בדרך כלל גבוה יותר.

שיעור הבעלות על דירות בישראל גבוה יחסית בהשוואה למדינות מערביות, אך תמונת הבעלות על דיור משקפת פערים גדולים למדי בפניזור הנכסים בין העשירונים (ראו להלן תרשים 18): בעשירון התחתון ובעשירון השני שיעור הבעלות על דירה הוא, 39%-ו-54% בהתאמה, לעומת 78.7%-ו-84.1% בשני העשירונים העליונים. פערים אלו מועצמים בהתחשב בערך הדירות: ערך דירה בעשירון העליון גבוה כמעט פי 2.8 מערך דירה בעשירון התחתון. למציאות זו יש שתי השלכות עיקריות: ראשית, אותו חלק באוכלוסיית העשירונים התחתונים שבבעלותו דירה מעביר לדור הבא נכס שערכו נמוך בהשוואה לנכסים שבבעלות העשירונים הגבוהים יותר. שנית, אף שמשקי בית בעשירונים אלו מוציאים כמעט רבע מהכנסתם על דיור (לבד מ"שירותי דיור"), כמחצית מהם אינם נעשים ברבות השנים לבעלי נכס שניתן להעבירו לדורות הבאים. הקיטון

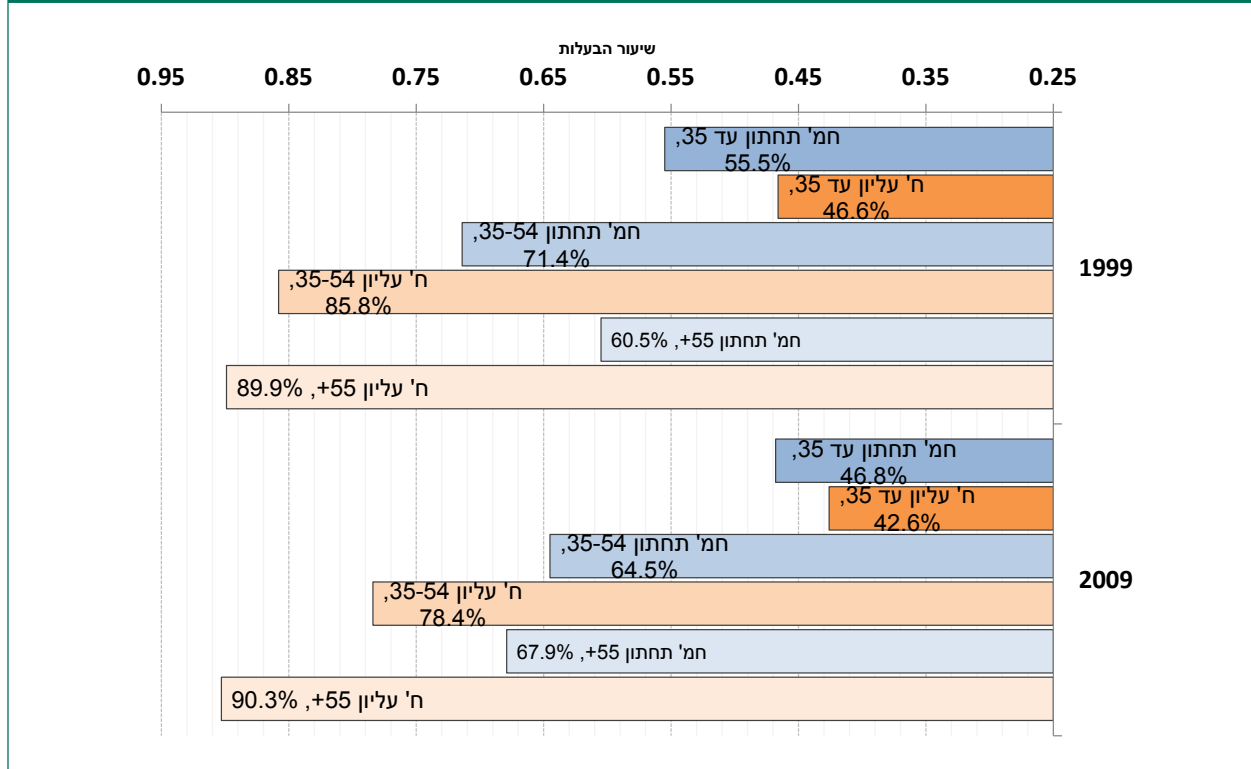
בשיעור הבעלות על דיור, לצד הגידול במשקל ההוצאה על שכר דירה או על משכנתא מתוך סך ההוצאה (ברוב קבוצות הגיל וברוב החמישונים), משקפים הרעה במצבן של אוכלוסיית החמישונים התחתונים גם מבחינה זו – מגמה שאינה צפויה להשתנות לפחות כל זמן שלא תתבסס בישראל חלופה משמעותית בתחום השכירות.



**מקור:** למ"ס, 2011, לוח 21, נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – גרים בדירות בבעלותם; לוח 12, בעלות על מוצרים בני קיימה בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 2011.

גם כאשר נבחן שיעור הבעלות על דיור של קבוצות הכנסה שונות בחתך גילאי, מתקבל פער משמעותי (ראו להלן תרשים 19). בקבוצת הגיל הצעירה (בני 35 ומטה), חלה ירידה של כ-16% בשיעור הבעלות על דיור בקרב כלל החמישונים על פני עשור (על פי כלל הנתונים המהווים את המקור לתרשים 19). גם בהסתכלות על מצבה של קבוצת גיל מסוימת על פני זמן ניכרים הבדלים משמעותיים. בקרב הקוהורטות שהתבגרו במהלך העשור החולף, שיעור הבעלות על דיור בחמישון העליון טיפס באופן דרמטי, ובחמישון התחתון טיפס שיעור הבעלות בצורה מתונה יותר ואף נשחק בקרב הקוהורטות המבוגרות. בחמישון העליון רוב גדול (78%) של משקי הבית רוכשים דיור עד גילאי מחצית החיים או לכל המאוחר עד העשור השישי לחייהם (90%), ובחמישון התחתון אותם משקי בית שלא עלה בידם להיעשות לבעלים עד אמצע החיים הבוגרים (64% – 71%) לא יעשו כן גם בגילאים מאוחרים יותר (60% – 68%). הפער בין קבוצות ההכנסה ובין קבוצות הגיל, והתרחבות פערים אלו לאורך השנים האחרונות, מהווים אינדיקציה נוספת לגידול בחלק האוכלוסייה שבידה היקף נכסים מצומצם למדי.

**תרשים 19: שיעור הבעלות על דיור בחמישון העליון ובחמישון התחתון, לפי קבוצות גיל על פני עשור**



מקור: המוסד לביטוח לאומי, שיעור בעלות על דירה והוצאה על שכר הדירה לפי קבוצות גיל, 1999–2009 (יולי 2011).

באופן דומה, ניתן לעסוק בהרכבם של נכסים פיזיים אחרים שבידי משקי הבית ובראשם כלי רכב פרטיים. שיעור הבעלות על כלי רכב – המהווים במקרים רבים 'אמצעי ייצור' – בקרב כלל האוכלוסייה הולך וגדל עם השנים. כך גם הבעלות על מוצרים ברי-קיימא מסוגים שונים – בין השאר כתוצאה של ירידת מחירים. אולם כאמור, מרבית המוצרים האלה אינם מהווים נכסים במובן של ערובה נגד זעזועים כלכליים משמעותיים, שכן רובם אינם נסחרים בקלות או שאינם בעלי ערך רב. רכב לעומת זאת הוא נכס פיזי שניתן לכאורה להנזילו בקלות, והוא עשוי לספק הכנסה בהיקף לא מבוטל ובתוך זמן קצר. אולם מכירה של כלי רכב מהווה בדרך כלל פגיעה ברמת החיים של משק הבית, ואף פגיעה ביכולת ההשתכרות בטווח הארוך.

### 3.3.5 שיעורם של עניי הנכסים בישראל

התקדמות בחיזוק ובהרחבת הנכסים של משקי בית מעוטי הכנסה תלויה במיפוי יסודי ומעמיק של מצב הנכסים בקרב קבוצות הכנסה ומגזרים שונים. הפילוחים שהוצגו לעיל מהווים היבטים שונים של מצבת הנכסים של משקי הבית בישראל, ולכן גם היבטים של עוני הנכסים. אולם מדובר בקירובים בלבד, שכן יש קושי למפות את חלוקת הנכסים של הציבור לפי קבוצות. עם זאת ניתן להציע שיטות למדידת חוזק הנכסים בקרב אוכלוסיות שונות, בהתבסס על אופנים שונים של חיבור וקיבוץ הנתונים שהוצגו לעיל. שיטה אחת מבוססת על תוחלת שווי הנכסים של משקי בית בכל קבוצת ההכנסה; ושיטה

שנייה – על חלוקת סך הנכסים וההתחייבויות במשק ושייכותם לעשירונים של משקי בית על פי התפלגויות שונות, כמו למשל הכנסה כלכלית, הכנסה מעבודה או הכנסה מהון.

**שיטה א:** שיטת זו מתבססת על תוחלת שווי הנכסים של משק בית בעשירון. בהינתן משק בית משתייך לעשירון מסוים (על פי הכנסה נטו), מובא בחשבון שיעור הבעלות בעשירון על הנכס הנבחן בתור ההסתברות שמשק הבית יהיה בעליו של נכס מסוג זה. ההסתברות מוכפלת בשווי הממוצע של נכס מסוג זה בעשירון הרלוונטי ומתקבלת תוחלת שווי הנכס בעשירון. סכימת התוחלות של שווי הנכסים השונים של משקי הבית, והשוואת הסכום עם קו העוני בחתך נכסים כפי שהוגדר (ראו לעיל תרשים 13), מאפשרות לאמוד את המרחק של כל עשירון מקו עוני הנכסים. שקלול המרחקים מאפשר לגבש קירוב של התפלגות הנכסים הכוללת של משקי הבית במדינה. המרכיבים שצריכים להיבחן הם בין השאר: דירה, רכב, חיסכון לטווח בינוני (קרן השתלמות וקופת גמל) פיקדונות ומזומן, וחוב.

על פי שיטה זו, תוחלת השווי של בית המגורים בעשירון התחתון היא 331 אלף ₪, המהווים כ-16% מתוחלת שווי בית מגורים בעשירון העליון. אם נמדדת תוחלת שווי הדירה בתור הגיבוי שהיא עשויה לספק לצורכי דיור במונחי שנות שכירות, מתברר שבשני העשירונים התחתונים תוחלת שווי הדירה יכולה להוות מקור לפחות מעשרים שנות שכירות (מבלי להתחשב בהשפעת האינפלציה).

בהתייחס לכלי רכב – בהסתמך על התפלגות משוערת של שווי כלי הרכב המוחזקים בעשירונים השונים – עולה כי בשלושת העשירונים התחתונים תוחלת שווי כלי הרכב נעה בין 5.2 ל-22.5 אלף ₪, כלומר בין 16% ל-69% מקו עוני הנכסים למשק בית בן חמש נפשות.

תוחלת השווי של קרנות ההשתלמות בשני העשירונים העליונים גבוהה יותר מפי 30 מתוחלת השווי של הקרנות בשני העשירונים התחתונים. מקור הפער טמון בכך, שבעשירונים העליונים חלק גדול יותר מהאוכלוסייה מפקיד בקרנות ההשתלמות, ובכך שסכום ההפקדה הממוצעת גבוה יותר. השלמת החישוב על פי שיטה זו מוגבלת, שכן חסרים נתונים בסיסיים לגבי ההתפלגות של נכסים – פיננסיים או פיזיים – מסוגים אחרים.

**שיטה ב:** פיקדונות הציבור בבנקים בישראל, בתוספת המזומנים והסכומים שמצויים עבור הציבור בפיקדונות ע"ש, הגיעו בשנת 2011 ל-656 מיליארד ₪, ממוצע של 297 אלף ₪ למשק בית (בהינתן 2.204 מיליון משקי בית). חלוקת הממוצע הפשוט בהתאם להתפלגות ההכנסות ברטו של העשירונים עשויה להוות קירוב (גס למדי) של היקף הנכסים הפיננסיים של משקי בית בעשירונים שונים. על פי אפשרות זו, שווי הנכסים נע מ-45.3 אלף ₪ ו-87.6 אלף ₪ בשני העשירונים הנמוכים עד 513 אלף ₪ ו-887 אלף ₪ בשני העשירונים העליונים. לעומת זאת, אם החוב של משקי הבית (459 מיליארד ₪)<sup>47</sup> ייפרש בהתפלגות שווה כך שלכל משקי הבית יהיה חוב בגובה זהה, יעמוד גובה החוב על 208 אלף ₪ בממוצע. הפחתת גובה החוב מגובה הפיקדון משקפת התפלגות היפותטית של נכסים פיננסיים (אך כאמור ללא אג"ח, מניות, ונכסים פנסיוניים). בהתחשב באפשרות זו, כ-50% ממשקי הבית בישראל הם עניי נכסים. התמונה המתקבלת מחישוב זה קרובה יותר להשערות אינטואיטיביות בנוגע לפערי הנכסים בין עשירונים של משקי בית בישראל. אם מובאת בחשבון האפשרות שמעמדות הכנסה נמוכים מוגבלים ביכולתם לצבור ("לגייס") חוב ממקורות קונבנציונליים, עיקר ההתחייבויות מצוי דווקא בעשירונים הבינוניים. באופן דומה, ניתן לשער שלעשירונים העליונים ביותר (9-10) נדרש ככלל היקף חוב מצומצם יותר. משיקולים אלו, שיעור עוני הנכסים עשוי להתרחב ולהצטמצם סביב הרמה הנזכרת של 50%.

<sup>47</sup> כמעט שני שלישים מהחוב הם חוב לדיור.



## טבלה 6: אמדן לעוני נכסים בישראל

נתון הבסיס	שיעור עניי הנכסים	הרלוונטיות של הנתון לשיקוף העוצמה הנכסית של משק הבית	רמת הדיוק של הנתון
היחס בין הכנסה להוצאה שוטפת <sup>48</sup>	~ 40%	בינונית	בינונית
נכסים פיננסיים על פי התפלגות הכנסה כלכלית, התחייבויות בהתפלגות שווה	~ 50%	גבוהה	נמוכה
נכסים פיננסיים על פי התפלגות הכנסה כלכלית, התחייבויות עשירונים תחתונים חסומה <sup>49</sup>	60%–40% ~	גבוהה	נמוכה
משקי בית ללא דירה בבעלות, מעל לגיל 55 בשני החמישונים התחתונים <sup>50</sup>	~35%	בינונית-נמוכה	בינונית-גבוהה
מיצוע השיטות	~ 45%	--	--

## 3.4 סיכום

במצב הדברים הנוכחי ניתן לשער ש-40% עד 50% מהאוכלוסייה בישראל משתייכים לקבוצת עניי הנכסים. יכולתה של קבוצה זו לממן משברים כלכליים ולהשקיע בעתידה ובעתיד ילדיה היא מוגבלת למדי.

משקי בית רבים יידרשו להגדיל את נכסיהם בשנים הקרובות על מנת לחזק את יכולת ההתמודדות שלהם עם הצרכים החדשים שנוצרו. מהלך זה הכרחי במיוחד אצל משקי הבית מעוטי הכנסה. במציאות החדשה אוכלוסייה זו היא הפגיעה

<sup>48</sup> חוסר היכולת לכסות את ההוצאות נמדד על ידי הלמ"ס בשני אופנים: באמצעות סקר הוצאות שבו נמדד הנושא בצורה אובייקטיבית על סמך נתונים כספיים (כ-37% בממוצע במהלך השנים 2002–2011), ובאמצעות הסקר החברתי שמדד זאת באופן סובייקטיבי בדרך של שאלה (כ-43% בשנים הנזכרות). ממוצע השיטות עומד על 40% (למ"ס: "פני החברה בישראל", דוח מס' 6: "ישראל מאין ולאן?", ירושלים, 2013).

<sup>49</sup> ההנחה לעניין זה היא שהיכולת של משקי הבית לצבור חוב (לפחות ככל שמדובר בחוב כלפי מוסדות קונבנציונליים) היא מוגבלת, ומשום כך היקף ההתחייבויות שלהם נמוך מהממוצע.

<sup>50</sup> נתון זה הוא ממוצע שיעור אי-הבעלות בעשור החולף (1999–2009) בקרב משקי בית מבוגרים, בשני החמישונים התחתונים. ההנחה לעניין זה היא שאלו משקי בית בעלי הכנסה מועטה, חסרי נכס נדלני משלהם, המאופיינים בפגיעות גבוהה במיוחד. באותה קבוצת גיל יורד שיעור אי-הבעלות בחמישון האמצעי ל-20%, ובחמישון הרביעי והעליון – ל-12% ו-8% בלבד (גוטליב ופרומן, 2011). כאשר נבחן שיעור אי-הבעלות ללא חרדים וערבים, השיעור עולה ל-45%–50% בחמישון התחתון, ונותר דומה או מעט נמוך מהנתון המקביל בחמישון השני (שלו, 2012). קבוצה זו תלויה אפוא בנכסים פיננסיים (ובפרט פנסיוניים) או בתמיכה שוטפת של המדינה או של משפחתם.

ביותר. קידום מצבה של אוכלוסייה זו בתחום החיסכון צריך להיעשות על רקע חלופות החיסכון המרכזיות הקיימות היום, ובהתחשב ביתרונות ובחסרונות הגלומים בחלופות אלו לגבי אוכלוסייה זו.

## 4. תוכניות לתמרוץ חיסכון בקרב משפחות מעוטות הכנסה

מהפרקים הקודמים עולה שרמת החיים והפוטנציאל לפיתוח ההון האנושי תלויים במידה רבה בקיומם של נכסים, ולכן חשוב – אולי יותר מאי-פעם – שבבעלותם של משקי בית יימצאו נכסים בהיקף מינימלי מסוים. אולם לשיעור ניכר מהאוכלוסייה – לאוכלוסיית משקי בית שניתן להגדירה כענייה במונחי נכסים – יש נכסים מועטים בלבד או שאין בבעלותם כל נכסים ובפרט נכסים נזילים. לפיכך נראה שיש טעם בפיתוח תוכניות ומכשירים, שמטרתם לתמרוץ משקי בית המשתייכים לאוכלוסייה זו ולעודדם לפתח ולצבור נכסים. הכוונה היא לנכסים שישימשו את משקי הבית לאורך מחזור החיים – ובכלל זה בעשורים המרכזיים של גיל העבודה, גילאי 30–50. נכסים אלו עשויים לשמש את משק הבית לא רק להחלקת צריכה ובלימת זעזועים כלכליים, אלא גם ובעיקר לצורך השקעה בפיתוח הון אנושי או בהגדלת מקור ההכנסה באופן אחר באמצעות פלטפורמה יזמית.

מכיוון שמתקיימת "תחרות" על כספי החיסכון בין סוגי השימוש השונים (השקעה והחלקת צריכה); מכיוון שיעד ההשקעה עשוי להביא להגדלת הכנסה עתידית (מה שאין כן ביעד של החלקת צריכה, שעשוי לכל היותר למנוע צבירת חוב ועלויות מימון); ומכיוון שלצורך החלקת צריכה יש גיבוי קצבתי חלקי לפחות ממקור ממלכתי – נראה שיש טעם שהנכסים שיפותחו ישמשו בעיקר את יעדי ההשקעה של משקי הבית, ובפרט את דור הילדים. הון אנושי באיכות גבוהה, או לחלופין יזמות עסקית, עשויים להוות מפתח להגדלת הכנסה לאורך זמן, ומשום כך הם בעלי עדיפות עקרונית מול היעד של החלקת הצריכה. בכמה מדינות מערביות הולך ומתרחב הניסיון לפתח ולנהל תוכניות לעידוד חיסכון בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה. בחינתן של תוכניות אלו, ושל מידת התאמתן למקרה הישראלי, עשויה להועיל בעיצוב תוכניות שיהיו רלוונטיות לפיתוח נכסים של צעירים ממשפחות מעוטות הכנסה בישראל.<sup>51</sup> הופעתן של תוכניות אלו אירעה על רקע תמורות שחלו במחקר מדיניות הרווחה ותופעות העוני, ובתגובה לשינויים מבניים שחלו בכלכלה והצריכו חשיבה חדשה על שיטת התמיכה המסורתית שמשפקות מדינות לאוכלוסייה מעוטות הכנסה.

בד בבד עם ההתפתחות שחלה באופני ההגדרה ובשיטות המדידה של העוני, ובמקביל להתעניינות ההולכת וגדלה במציאות העוני בחתך נכסים, החלו להופיע בשני העשורים האחרונים כלי מדיניות חדשים המכוונים לתמרוץ משפחות עניות, או המועדות להתדרדר לעוני, לצבירת נכסים. בתוך כך התחזקה ההשקפה, ששוב אין די במערכות המסורתיות של תשלומי העברה לצורך הגדלת ההכנסה השוטפת על בסיס כסף ממשלתי (Midgley & Sherraden, 1997). השקפה זו מבוססת על מספר הנחות: ראשית, העלות התקציבית של מנגנון הביטחון הסוציאלי שבמרכזו תשלומי העברה היא גבוהה למדי, וקיים

<sup>51</sup> תוכניות אלו עוצבו בארצות הברית, ועובדה זו איננה מקרית. בארצות הברית יש לנכסים תפקיד חשוב במערכת הכלכלית לאורך ההיסטוריה. נוסף על כך, התמיכה הסוציאלית השוטפת של המדינה באזרחיה היא רזה יחסית. בשל כך, ובשל הפערים האדירים בהון ובמשאבים בין האוכלוסיות, נוצר בארצות הברית, בשלב מוקדם יותר בהשוואה למדינות אירופה, הצורך ליצור תוכניות המעודדות בניית נכסים. עם זאת ניתן לראות את היווצרותן של תוכניות אלו בהקשר היסטורי כללי יותר, שעם הזמן עתיד להיעשות רלוונטי יותר גם בישראל ובמדינות מערביות אחרות, ככל שיתרחבו ויורגשו ביתר שאת הצרכים החדשים שהוזכרו קודם לכן.

קושי לספק לאורך זמן תמיכה משמעותית שתתבסס אך ורק על תשלומי ההעברה. שנית, בעוד שתשלומי העברה מהווים מקור הכנסה בלבד, תוכניות לתמרוץ חיסכון עשויות להיות בעלת השפעה חיובית על עצם ההתנהלות הכלכלית של משקי הבית ולתרום תרומה ארוכת טווח לתפקוד ולעצמאות הכלכלית שלהם, ולכן גם להתפתחות הכלכלית והתעסוקתית שלהן לאורך זמן. לבסוף, יש לציין שתמיכה מהסוג החדש נתפסת כיסוד משלים למערך הקצבאות ולא דווקא כתחליף. מובן שתוכניות חדשניות לעידוד חיסכון צריכות להיות נידונות על רקע המצאי הקיים היום של אפיקי חיסכון בישראל.

## 4.1 חלופות לחיסכון וכלים לעידוד חיסכון בישראל

בישראל קיימים כלים שונים המאפשרים חיסכון לטווח בינוני וארוך, והם נבדלים זה מזה בכמה היבטים: א. המגבלות החלות על השימוש בכסף הצבור, ובפרט על תזמון השימוש בכסף בהתאם לגיל החוסך או מספר שנות החיסכון; ב. הסוג והיקף של התמריצים וההטבות המוצעים על ידי המדינה לחוסכים; ג. מידת החירות שיש לפרט לחסוך או להימנע מכך; ד. האופן שבו מוקצה הכסף הצבור במועד הפדיון: מסלול קצבתי מול מסלול הוני (המסלול הקצבתי מאפשר אך ורק קבלה של קצבה חודשית שהיקפה על פי רוב מוגדר בתחילת תקופת הקבלה, והמסלול ההוני מאפשר משיכה חד-פעמית); ה. מדיניות ההשקעה הנהוגה בכל תוכנית, שיעורי התשואה הממוצעים על ההפקדות וגובה דמי הניהול; ו. שיעור האוכלוסייה העושה שימוש בכל סוג של כלי.

### 4.1.1 טווחי הזמן וצורת ההפקדה והמשיכה

בישראל רווחת הבעלות על מוצרי חיסכון ארוכי טווח: קרן פנסיה, ביטוח מנהלים וקופות גמל. ההפרשה למוצרים אלו מקורה בחובה חוקית, ועבור עובדים שכירים היא נעשית באופן אוטומטי באמצעות הפרשה מהמשכורת החודשית. אופן ניצול החסכונות הוא בדרך של קצבה חודשית המתחילה להינתן בגיל הפרישה. הקדמה של מועד פתיחת החיסכון כרוכה באבדן הטבת המס, בשיעור של עד כ-35%.

לטווח זמן בינוני קיימים מסלולים של קרן השתלמות, פיקדונות ותוכניות חיסכון של הבנקים המסחריים, ועד לאחרונה (2008) גם קופות גמל. ההפרשה לקרן השתלמות נעשית דרך מקום העבודה על בסיס חודשי, ופדיון הקרן יכול להיעשות בטווח קצר וללא מגבלה על היקף המשיכה: לאחר שש שנים מתאפשרת משיכת מלוא הסכום בבת אחת, בין שמדובר בהוצאה לצורכי לימודים ובין שמדובר בהנזלה חד-פעמית של מלוא הסכום. במסגרת שימוש למטרות של רכישת השכלה, השימוש בסכום אפשרי בכל עת.

לצד קרנות ההשתלמות קיימים גם פיקדונות ותוכניות חיסכון עם תחנות יציאה בטווחי זמן שונים המוצעים על ידי הבנקים המסחריים. כלים אלו משמשים כאפיקי חיסכון סולידיים לטווח קצר ובינוני. התשואות בתוכניות אלו – על אף השוני בטווחי הזמן ובתנאי היציאה – הן על פי רוב נמוכות משמעותית בהשוואה למסלולי השקעה אחרים, ובכלל זה מסלולים מנייתיים הכרוכים בסיכונים רבים יותר. אוכלוסייה מעוטת הכנסה נוטה על פי רוב להימנע מהשקעות העשויות להניב תשואות גבוהות יחסית, כדי לא לסכן את מעט הנכסים שברשותה. נוסף על כך, ההיקף הקטן יחסית של נכסיה גורם שהחזיר אחר אוכלוסייה זו איננו כדאי מבחינת הבנקים, ומשום כך לא מוצעים לה תנאים ומסלולים אטרקטיביים להשקעה.

## 4.1.2 הטבות, סנקציות ותמריצים

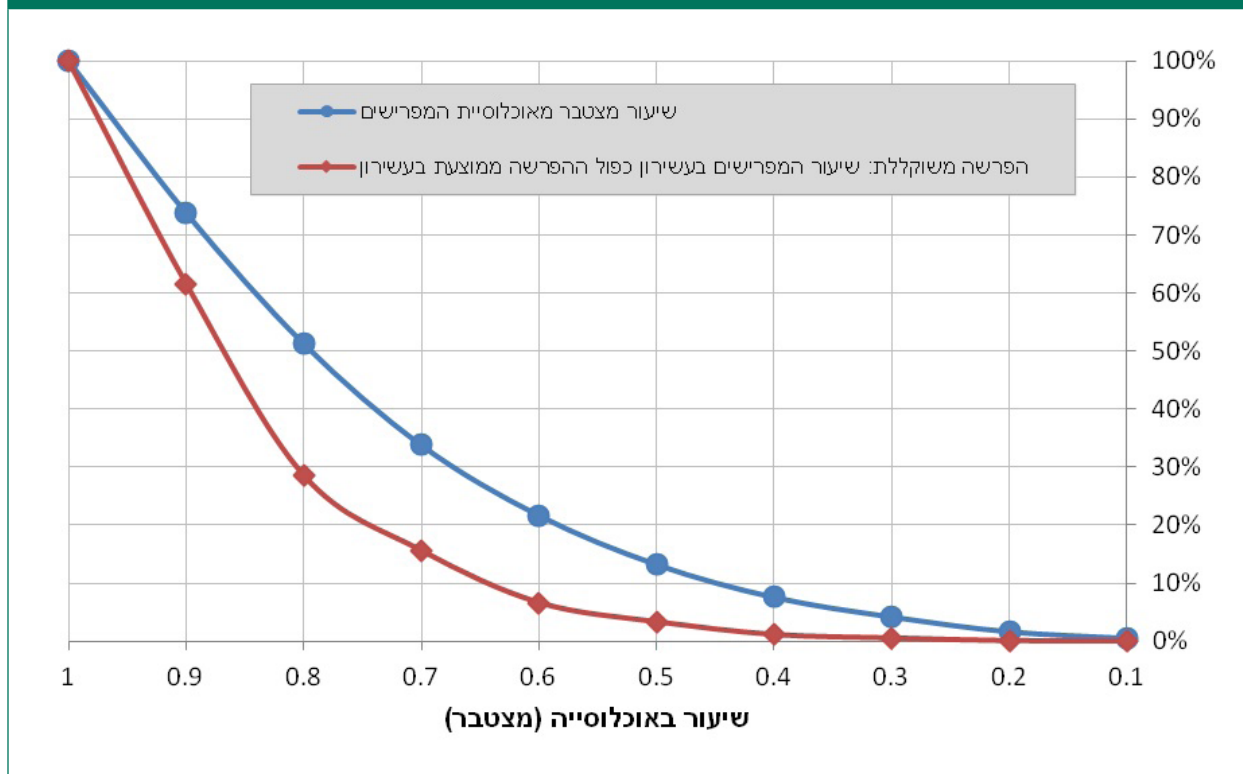
קרנות ההשתלמות וקופות הגמל מזכות את החוסכים בהטבות מס משמעותיות. שיעור הטבת המס עבור הפקדות במכשירים אלו עשוי להגיע עד כ-35%. באופן כזה, גובה ההטבה השנתית על הפקדה בקופת גמל עבור פרט בעל הכנסה חודשית ממוצעת במשק עשוי להגיע – בהתחשב במגבלת התקרה להטבה – ל-2%–3% מהכנסתו השנתית. גם קרנות הפנסיה וביטוחי המנהלים מזכים בהטבות מס בשיעורים דומים. הן באמצעות קופת גמל הן באמצעות קרן השתלמות ניתן לחסוך עבור ילדים, הורים ובני זוג ולזכות בהטבות המס.<sup>52</sup>

## 4.1.3 שיעור האוכלוסייה העושה שימוש בכל כלי

64% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל ו-82% מהמועסקים מפרישים ממשכורתם החודשית לחיסכון ארוך טווח (למ"ס, 2013). שיעור המפרישים לחיסכון פנסיוני גדל מאז החלת פנסיית החובה בשנת 2008, אך גם קודם לכן היה גבוה יחסית בהשוואה למדינות מפותחות. אולם עם עליית גיל היציאה לעבודה – כתולדה של הגידול במספר הלומדים ובמספר שנות הלימוד – הולך ומתאחר הגיל בו מתחילים השכירים להפריש לחיסכון. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה של-59% מהאוכלוסייה הבוגרת (בני עשרים ומעלה) יש קרן פנסיה, ל-25.6% יש ביטוח מנהלים, ול-31.3% יש קופות גמל. חלק האוכלוסייה שאינו מפריש לחיסכון פנסיוני (36%) משתייך למספר קבוצות: אוכלוסייה צעירה מעל גיל עשרים שטרם החלה בעבודה סדירה; קבוצות שונות במגזר העצמאים שחבריהן אינם מפרישים לעצמם לצורכי חיסכון (לפחות לא באמצעות מכשירים אלו); בלתי מועסקים; שכירים בענפים שאינם מפקחים כראוי או מי שעובדים במסגרת עבודה לא מדווחת. אף ששיעור ההפרשה מהשכר ותקופת ההפרשה (בכלל זה גיל תחילת ההפקדה וגיל הפרישה), כפי שהם רווחים בענפים שונים, טעונים שיפור משיקולים מיקרו-כלכליים ומקרו-כלכליים כאחד, שיעור הכיסוי של החיסכון ארוך הטווח בישראל הוא כשלעצמו טוב למדי. הקצבה הנובעת מחסכונות אלו מצטרפת בגיל הפרישה לקצבת הזקנה, ולעתים גם לקצבאות אחרות (שארים, נכות) הניתנות לאזרחים מהמוסד לביטוח לאומי. מטרתם של החסכונות ארוכי הטווח לגיל הפרישה היא בעיקר מימון הצריכה של משק הבית המבוגר בשנות הפרישה.

<sup>52</sup> הטבות אלו הן בחלקן תולדה של התפתחויות היסטוריות בענפי עבודה שונים ובהסכמי עבודה שנחתמו במשק לאורך השנים.

## תרשים 20: התפלגות קרנות השתלמות: עפ"י שיעור המפרישים ושיעורי ההפרשה



מקור: משרד האוצר, תחזית הטבות המס לתקציב לשנים 2011–2012 ולשנים 2013–2014. למ"ס, לוחות סקר הוצאות כל משקי הבית 2011, לוח 56, הכנסה והוצאה חודשית לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית עם קוד מוצר, בש"ח.

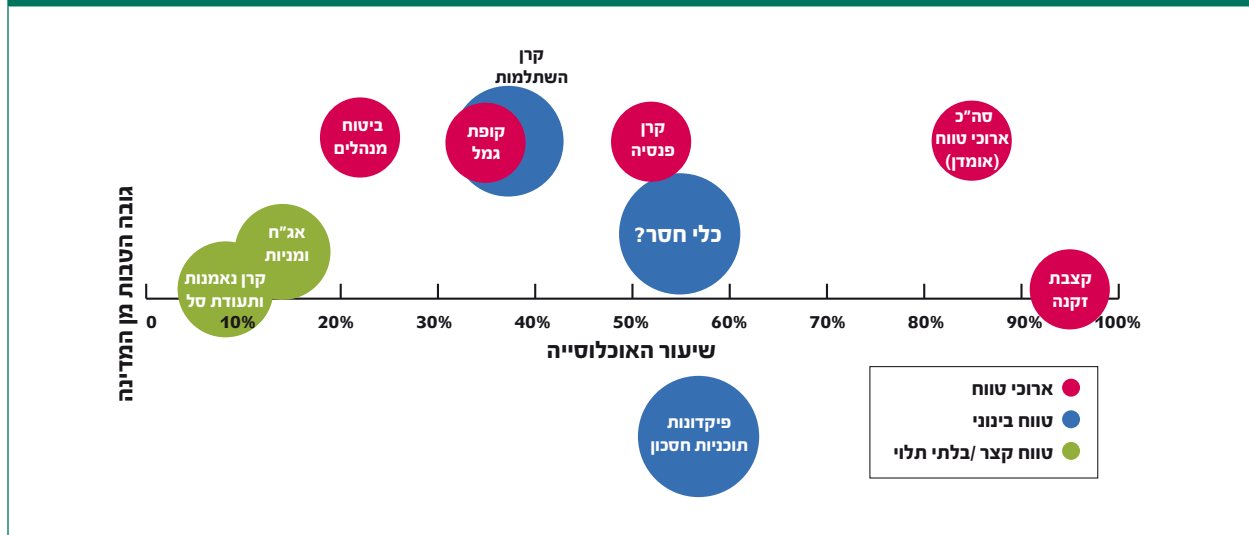
שלא כמו בתחום היסכון לטווח ארוך, ההיצע והמגוון של החסכונות לטווח בינוני וקצר הוא דל למדי. היצע הפתרונות לטווח בינוני הצטמצם משמעותית משעה ששונו ב-2008 החוק והתקנות הנוגעים לקופות הגמל, ואלו חדלו לשמש חסכונות לטווח בינוני. מאז נותרו בתחום זה בעיקר קרנות השתלמות, וכן הפיקדונות ותוכניות היסכון שמחזיק הציבור בבנקים המסחריים. אולם קרנות השתלמות מצויות רק בידי 37% מהציבור, והן אינן שכיחות כלל במעמדות הכנסה נמוכים: כ-6% בלבד בחמישון התחתון הם בעלי קרנות השתלמות, לעומת כ-78% בחמישון העליון (ראו לעיל טבלה 5). פיקדונות ותוכניות היסכון מצויות אמנם בידי כ-57% מהאוכלוסייה – שיעור גבוה בהשוואה לקרנות השתלמות<sup>53</sup> – אולם התשואות על מכשירים אלו הן כאמור נמוכות למדי; לא ניתנת עבורם כל הטבה או תמריץ ממקור מדינתי, והן אינן מגובשות סביב תקופה מוגדרת או סביב ייעוד מרכזי.<sup>54</sup> השקעה ישירה באיגרות חוב ובמניות היא מנת חלקה של אוכלוסייה קטנה במיוחד, והיא ככלל איננה רלוונטית לאוכלוסייה מעוטת הכנסה בשל היסכון הכרוך בהשקעה מסוג זה.

<sup>53</sup> הלמ"ס, הודעה לעיתונות, "סקר אוריינות פיננסית: ידע, דעות והתנהלות בנושאים פיננסיים", 4 בנובמבר, 2012.

<sup>54</sup> אמנם ל-14% מהאוכלוסייה יש איגרות חוב ומניות, ול-8% יש קרן נאמנות או תעודת סל, אך ניתן לשער שחלקים אלו של הציבור חופפים לפחות בחלקם ל-57% המחזיקים בתוכניות היסכון ופיקדונות בבנקים.

במצב עניינים זה קיים מחסור במכשירי חיסכון מובנים לטווח הבינוני שישמשו לצרכים שונים לאורך מחזור החיים – בתחילת החיים הבוגרים ובמקביל לשנות העבודה העיקריות. מכשירי החיסכון העיקריים הנתמכים על ידי המדינה מיועדים בעיקר לצרכים עתידיים לאחר הפרישה מעבודה, ורק מיעוטם (קרנות ההשתלמות) עשויים לאפשר השקעות ייעודיות לצורך בלימת זעזועים או הגדלת כושר ההשתכרות במהלך השלבים העיקריים (ובפרט הראשונים) של החיים הבוגרים. יעדים אלו מכוסים על ידי משקי הבית באופן עצמאי באמצעות הלוואות ותוכניות חיסכון שהפרטים מנהלים בבנקים. יש אפוא טעם בתמרוץ אוכלוסיות מעוטות הכנסה לפיתוח חסכוניות לטווח זמן בינוני וארוך, שיהיו מכוונים לשימושים מוגדרים. הטעם לכך מתחדד בשל כשלי שוק המקשים על אוכלוסיות אלו לחסוך: חוסר רצון מצד בנקים וגופים פיננסיים אחרים להציע תוכניות אטרקטיביות לאוכלוסיות אלו, בהתחשב בעלויות התפעוליות הנדרשות למתן שירות רלוונטי תוך שמירה על רמת סיכון נמוכה (ובפרט העלויות של בחינת הלקוח ומעקב אחר עמידתו בהתחייבויותיו). ניתן לשער שבמצב הדברים הנוכחי, דמי הניהול שהיו נגבים מאוכלוסיות אלו על ידי הגופים הפיננסיים היו שוחקים שיעור ניכר מן התשואה המושגת מהשקעת כספים באפיקים השונים.

## תרשים 21: כלים לחיסכון בישראל



מקור: למ"ס 2012 (סקר אוריינות פיננסית, הסקר החברתי); סקר כלכליסט בשיתוף מכון מדגם<sup>55</sup> ועיבודי המחבר.

## 4.2 תוכניות לתמרוץ חיסכון בקרב מעוטי הכנסה בארצות הברית ובעולם

אפיקי החיסכון הזמינים בישראל מייצגים רק חלק קטן יחסית מכלי המדיניות ומן הטכניקות לבניית חסכוניות הרווחים במדינות המפותחות. במדינות שונות נעשה שימוש בכלים נוספים שיש טעם לבחון את פיתוחם גם בישראל. טופאנו ושניידר (Tufano & Schneider, 2009) הציעו טיפולוגיה כללית של הכלים השונים לפי מספר קריטריונים (ראו להלן טבלה 7). עקרון-העל להבחנה בין סוגי כלים הוא אפיון המכניזם שבאמצעותו משתנה היכולת או המוטיבציה של הפרט להפריש ממקורותיו לצורך הגדלת החיסכון. על פי עקרון זה מבחינים השניים בין שלוש משפחות של כלים:

<sup>55</sup> ראו <http://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3579117,00.html>.

1. כלים המכוונים **להוציא את ההחלטה על החיסכון מידי של החוסך** בדרך של חיובו לחסוך, למשל על פי חוק, או בדרך של העברת כספים במישרין מן המדינה לפרט. לסוג זה משתייכות ההפרשות הנעשות במסגרת מנגנון הביטחון הסוציאלי (בישראל, ההפרשה שכנגדה ניתנות קצבת הזקנה) ובמידה רבה גם פנסיית החובה. במקרה הראשון מחייבת המדינה את הפרט להפריש מהכנסתו לצורך מימון הקצבה (דמי ביטוח לאומי) וקובעת את גובה ההפרשה, ובמקרה השני נקבעת החובה להפריש לפנסיה אך הפרט חופשי לשנות את גובה ההפרשה כל זמן שאין היא פוחתת מהמינימום המחויב בחוק.
2. כלים הפועלים **לאפשר חיסכון בצורה קלה יותר** או באמצעות הערמת קשיים על אי-חיסכון. כלים אלו מותירים את ההחלטה בידי החוסך אך משנים את תהליך ההפרשה לחיסכון על ידי שינוי התזמון והמיקום שבהם מתקבלת ההחלטה. לסוג זה משתייכים כלים המבססים את החיסכון בדרך של ברירת-מחדל או יצירת מחויבות של הפרט לעתידו, למשל בהתבסס על הכנסות ממקום העבודה או על עסקאות שנעשות באמצעות כרטיסי אשראי או כרטיסי debit.
3. כלים המכוונים **להשפיע על שיקולי העלות והתועלת הניצבים בפני הפרט**, באמצעות הצעת תמריצים כלכליים או פסיכולוגיים. לסוג זה שייכים כלים המאפשרים החזרי מס (בישראל, קרנות ההשתלמות ובמידת מה גם ההפקדות לגיל הפרישה), וכן כלים מתוחכמים יותר המופעלים ברמה המקומית ומבנים את ההפרשה לחיסכון כפעולה קבוצתית חברתית או כפעולה שיש בה משום שעשוע, ובכלל זה פעילות הכרוכה בסיכוי לזכות בפרס. כל הכלים הללו נבחנים גם על פי קריטריונים נוספים: סוגי החסמים שעליהם הם אמורים להתגבר, הגורמים המעורבים בהפעלה ובמימון של הכלי, ועלויות השימוש בכלי הכוללות את עלות המנגנון ואת עלות התמיכות והתמריצים שבהם נעשה שימוש להנעת החוסכים. הכלים הנזכרים נבדלים זה מזה במידת התאמתם למטרות כלכליות וחברתיות שונות – בהתחשב באוכלוסייה הנידונה ובאילוצים העומדים בפניה ובפני המערכות עמן היא באה במגע (ראו להלן פרק 5). בשני קצות הסקאלה קיימים כלים שקשה להביאם בחשבון לצורך השגת המטרות הנזכרות של פיתוח חסכונות לטווח בינוני. חיוב גמור של הפרשה לחיסכון איננו רלוונטי מטעמים של התקבלות חברתית, מטעמים אתיים ומטעמים של יעילות כלכלית. רבות מההצדקות לחיוב האזרחים להפרשה לחיסכון פנסיוני אינן רלוונטיות במקרה של חיסכון לטווח קצר ובינוני. אף שחיסכון מסוג זה עשוי לשרת מגוון מטרות, הגיוון במאפיינים ובצרכים של משקי הבית גורם שיצירתו מצריכה בכל זאת ממד של הסכמה ונכונות של החוסכים. מצד אחר, ניתן לשער שהיסמכות על טכניקה כגון הטבת מס עשויה להביא לתוצאות מוגבלות למדי. שכן הטבת מס מהווה גורם משיכה (להגדלת ההפקדות) כאשר כבר קיים הרגל של הפרשה לחיסכון, או (בתור זרז) כאשר כבר ישנה כוונה מובהקת להפרשה לחיסכון. בנוסף, הטבת המס רלוונטית במיוחד למי שכבר מנוסים בהפקדה לחיסכון, ולבעלי הכנסות בינוניות וגבוהות. התבססות על טכניקות כמו תמיכה חברתית או הכנסת ממד השעשוע וההנאה לחיסכון אינן טכניקות חזקות דיין על מנת להביא משקי בית מעוטי הכנסה לכדי חיסכון משמעותי. על רקע זה נראה שקיימים סיכויי הצלחה גבוהים יותר לטכניקות הכוללות השפעה על משוואת העלות-תועלת בפניה ניצב הפרט שלא בדרך של הטבות מס. אחת התוכניות הללו היא התוכנית העשויה על פי המודל של Individual Development Account (IDA).

טבלה 7 : כלי מדיניות לעידוד חיסכון						
סוג הכלי	חיוב הפרשה לחיסכון	הקשיה על אי-חיסכון	הקלה על הפרשה לחיסכון	תמרוץ החיסכון	תמיכה חברתית לחיסכון	חיסכון כפעולה מהנה
<b>החסמים עמם מתמודד הכלי</b>	יכולת ורצון	חסמים מוסדיים; אינרציה	החיסכון אינו כדאי דיו; ישנה עדיפות לצריכה ("העדפת הווה")			
<b>מעמדו / תפקידו של החוסך</b>	נטול בחירה	מוכרח לסרב לחסוך	ניצב מול נוחות רבה יותר לחסוך	ניצב מול אפיקי חיסכון מגוונים, אך עליו להחליט		
<b>סוג ההתערבות</b>	שינוי תהליך קבלת ההחלטות של החוסך	שינוי המקום והזמן של פעולת החיסכון	שינוי משוואת העלות-תועלת הסובבת את החיסכון			
<b>שותפים רלוונטיים</b>	ממשלה	מעסיקים, ממשלה, ספקי סחורות ושירותים	הסקטור הקמעונאי, מעסיקים, רשויות המס, בתי-ספר	ממשלה, קרנות פילנתרופיות	קהילות ורשתות חברתיות	נותני שירותים פיננסיים, ממשלה
<b>עלות / רווח פוטנציאלי</b>	עלות גבוהה (תמיכות) עד בינונית (חיוב חיסכון)	בדרך כלל עלות נמוכה יחסית	עלות בינונית (אפיקים חדשניים) עד נמוכה (אפיק מיסוי)	High dollar cost (בונוסים, matches)	Low dollar , cost מאמץ משמעותי מצד הקהילה	פוטנציאל לרווחים בטווח הארוך
<b>דוגמה (ארצות הברית)</b>	Mandate (Social Security), grant (Child Trust)	Opt-ins, bundling, commitment products	New distribution channels, SMarT, buynig savings	401(k), IDA's, Saver's Credit	ROSCA's and gifting savings	Prize-linked saving, collectible savings
<b>דוגמה (ישראל)</b>	קצבת זקנה, פנסיית חובה			קרן השתלמות, קופת גמל עד 2008		

מקור: Tufano & Schneider, 2009.



### 4.3 תוכניות IDA

בשנת 1991 הציג מייקל שרדן מאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס (Sherraden, 1991) כלי מדיניות חדש בעולם הביטחון הסוציאלי: Individual Development Account (IDA). תוכנית זו ואחרות מסוגה נוצרו על רקע זיהוין של אוכלוסיות רחבות כנטולות נכסים וכמתקשות לחסוך, ולכן גם כמתקשות לתכנן לעצמן יעדים ארוכי טווח. תוכניות אלו כווננו, על כן, ליצירת נכסים עבור אוכלוסייה זו כהשלמה לתמיכה לה היא זוכה בצורת הכנסה שוטפת. ברקע התוכניות עמדה גם העובדה שתמריצים לחיסכון, בפרט בדרך של הטבות מס, היו קיימות בארצות הברית מספר עשורים, אך האוכלוסייה מעוטת הכנסה כמעט שלא זכתה ליהנות מהן (בדומה למצב בישראל).

החשבונות מסוג IDA והתוכניות שנבנו סביבם כווננו לתמרוץ אוכלוסייה מעוטת הכנסה להפריש מכספה לצורך חיסכון לטווח ארוך או בינוני, בעיקר שלא לצורכי גיל הפרישה. התמריץ המרכזי בתוכניות אלו, נוסף על עצם פתיחת החשבון המלווה בהפקדה ראשונית מטעם התוכנית,<sup>56</sup> הוא השוואת הסכומים הנחסכים (matching) בשיעורים שונים (בין 1:1 ל-3:1). להפקדה הראשונית ולסכומים המושוים מצטרפים כלים שונים המכוונים לחיזוק ההתנהלות הכלכלית של משקי בית ביומיום על ידי הצעת מסגרות של הכשרה, חניכה וליווי בנושאים פיננסיים.

תוכניות ה-IDA עוצבו כך שהכסף הנחסך ישמש למטרות מוגדרות של השקעה או רכש חד-פעמי: רכישת השכלה, בעלות על דיור, פתיחה ותמיכה בעסקים קטנים, ולבסוף גם הפרשה לפנסיה. בתחילה היו מעורבים בהפעלת התוכניות ובמימון גורמים פילנתרופיים, אך בהמשך התבססה הממשלה (המקומית או הפדרלית) כגורם מרכזי השותף במימון ובתפעול התוכניות.

בשני העשורים שחלפו מאז הציג שרדן לראשונה את מודל ה-IDA התרחב השיח בארצות הברית בנוגע להרחבת הנכסים של מעמדות הכנסה הבינוניים והנמוכים, ונבנו – בארצות הברית ובמדינות אחרות – עשרות תוכניות המבוססות על מודלים דומים. חלק ניכר מהתוכניות הללו פותחו או לוו על ידי המרכז לפיתוח חברתי (Center for Social Development) שבאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס. תוכניות אלו, שהן וריאציות שונות על מודל הבסיס שהציע שרדן, כווננו בראש ובראשונה למעוטי הכנסה, אך חלקן התמקדו בקהלי יעד ספציפיים יותר כמו אימהות חד-הוריות. התוכניות בארצות הברית וברחבי העולם הראו השפעה חיובית, ולעתים אף דרמטית, על חייהן של משפחות מעוטות הכנסה. מעל לכל, הן הוכיחו חד-משמעית שאוכלוסייה מעוטת הכנסה מסוגלת לחסוך כאשר היא ניצבת בפני תמריצים ותנאים מתאימים (Sherraden, 2009).

בסוף שנת 1997 הושקה בארצות הברית תוכנית ה-IDA הראשונה עבור היקף גדול של אוכלוסייה: The American Dream Demonstration (ADD). לצורך עיצוב, הטמעה ותפעול של התוכנית, נבחרו בהליך תחרותי 13 ארגונים ברחבי ארצות הברית. התוכנית הופעלה במשך ארבע שנים ולוותה במחקר מעמיק ומפורט בתקופת הפעלתה ובשנים שלאחר מכן. חשיבות המחקר נבעה מכך, שמדובר היה בתוכנית חדשנית שהתנסות בה – בהיקף גדול – הייתה מוגבלת; וכן מהצורך לבסס המלצות מדיניות בנוגע להשפעתה של התוכנית על המשתתפים בה. המחקר התבסס על הקצאה רנדומלית של המשתתפים בתוכנית: קבוצת המשתתפים וקבוצת ביקורת.

הממצאים שעלו משלושת גלי הבדיקה הראשוניים של התוכנית (1998–1999, 2000–2001, ו-2003) הראו השפעה משמעותית על היקף הבעלות על דיור, וכן השפעה חיובית בהקשרים פסיכולוגיים, כלכליים והתנהגותיים. מבחינת

<sup>56</sup> לגבי חלק לא מבוטל מן המשתתפים עצם פתיחת החשבון היוותה מעבר לסטטוס חדש, בהיותם חסרי חשבון בנק עד לאותו רגע.

התגובות של המשתתפים לתמריצים שנכללו בתוכנית, נמצא שלמרכיב של יעד החיסכון (כלומר הרף המקסימלי המוצה בהשוואת ההפרשה מצד התוכנית: match) ולמרכיב החינוך הפיננסי, כל אחד כשלעצמו, הייתה השפעה רבה על היקף ההפרשה לחיסכון בקרב המשתתפים בתוכנית (Sherraden, 2009).

ממצאי גל הבדיקה הרביעי שנערך ב-2008–2009, כעשור לאחר תחילת התוכנית ושש שנים לאחר סיומה, פורסמו בשנים 2011–2012. בין השאר נמצא שהתוכנית השפיעה באופן חיובי על הישגים לימודיים (בעיקר בקרב גברים) ועל הנטייה להשקיע בתחזוקת הבית ושיפוצו, כלומר פעולות שיש בהן כדי לתרום לרמת החיים של משקי הבית ובמידת מה גם להעלות את ערכו של הנכס שברשותם (Grinstein-Weiss et al., 2012).

עוד נמצא, שהאופנים שבהם עוצבה התוכנית והמנגנונים שכללה השפיעו על היקפי החיסכון יותר משהשפיעו המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של המשתתפים. כך למשל, למאפיינים כמו שיעור ה-matching ליעד החיסכון (המוגדר כגובה הסכום המקסימלי שעבורו יזכה החוסך ל-match) או מספר שעות החינוך הפיננסי שניתנו למשתתפים, הייתה השפעה גדולה יותר על היקף החיסכון בהשוואה למאפיינים כמו רמת ההשכלה של הפרט, או היותו מועסק או מובטל. ממצא זה מדגיש את הפוטנציאל החיובי של התוכנית, ובפרט את העובדה שהן עשויות להיות מועילות לאוכלוסייה מגוונת אם תעוצבנה באופן רלוונטי.

עיצוב התוכניות הללו היה קשור גם בשיקולים מוסדיים כלליים יותר. ראשית, התוכנית היו מעוצבות מלכתחילה כך שישקפו את ההעדפות, המגבלות והאילוצים הנובעים מהעלויות הגבוהות ומהתמריצים הניתנים באופן ממוקד לאוכלוסיות מסוימות, וכדי שיגלמו את הידע המחקרי הקיים בנושא קבלת החלטות וחיסכון. שנית, המסקנות העולות מן התוכניות משמשות כנקודות מוצא למהלכים שונים בתחום פיתוח הנכסים בקרב מעוטי הכנסה. אחד ממהלכים אלה הוא ההמלצה לבנות את החיסכון על פני תקופה ארוכה ככל הניתן, החל בגילאים צעירים. מסקנה זו מצאה את ביטויה עם ייסודן של תוכניות ה-CDA.

#### 4.4 תוכניות CDA

אחד הפיתוחים החשובים של מודל ה-IDA הוא תוכניות מסוג CDA (Children Development Account). תוכניות אלו מכוונות לפיתוח ארוך טווח של חסכונות עבור ילדים ובני נוער. תוכניות CDA הופעלו לראשונה בהיקפים משמעותיים בתחילת העשור הראשון של המאה הנוכחית, וכיום פועלות ברחבי העולם כמה תוכניות מסוג זה (ראו להלן תרשים 22).<sup>57</sup> על יסוד ההכרה בחשיבות בנייתם של נכסים בקרב כלל האוכלוסייה – ובפרט בקרב מעמדות ההכנסה הנמוכים (ראו לעיל פרק 3), כדי לצמצם פערים ולפרוץ את מעגל העוני הבין-דורי – ובהתחשב בתוצאות המוצלחות (אמנם ראשוניות) שעלו מתוכניות ה-IDA, נוצרה השאיפה ליצירתן של תוכניות מסוג CDA. לתוכניות אלו כמה יתרונות: ראשית, כיוון שהן כוללות פתיחת חשבון חיסכון עבור הילד בגיל צעיר, לעתים עם הלידה, הן פרוסות על תקופה ארוכה שבה ניתן להפריש מקורות לחיסכון, והתקופה הממושכת מאפשרת הפקדות קטנות יחסית בכל מועד. שנית, פיתוח החסכונות והבעלות על נכסים עשויים להביא לעיצוב השקפה מורכבת ולהתייחסות בוגרת לנושאים כלכליים בקרב ילדים ובני נוער, ודבר זה קל יותר שיעשה בגילאים צעירים קודם הכניסה למעגל התעסוקה והצריכה. לבסוף, תוכניות חיסכון לילדים עשויות להועיל בכך שהן מערבות את המשפחה כולה בתהליך פיתוח החיסכון והגדלתו, ומפתחות ציפיות חיוביות בקרב ההורים בנוגע לעתיד

<sup>57</sup> הלכה למעשה, CDA הוא שם כללי תאורטי עבור מגוון תוכניות בעלות מאפיינים משותפים.

ילדיהם. מהלך זה הוא בעל ערך על רקע העובדה שהספרות העוסקת בגורמים המשפיעים על פיתוח הון אנושי מצביעה על קשר חיובי בין ציפיות ההורים לבין ההישגים הלימודיים של ילדיהם (ראו למשל Grinstein-Weiss, 2005; Davis-Kean, 2009). לצד זה, ההתוודעות של ההורים ובני המשפחה לנושאים הנוגעים להתנהלות כלכלית ולניהול חיסכון, עשויה לחזק גם בקרבם מיומנויות של התנהלות כלכלית (Sherraden & Loke, 2009).

לצד ההזדמנות וההבטחה הגדולה, תוכניות אלו כרוכות בכמה אתגרים. הן מצריכות, כמו במקרה של תוכניות ה-IDA, שכנוע של אוכלוסייה מעוטת הכנסה לוותר על השימוש במקורות פנויים המשמשים לצריכה שוטפת. נוסף על כך, ובה מתייחד מודל ה-CDA, המטרות שלשמן נחסף הכסף רחוקות מאוד (כרונולוגית) מן החוסכים, ומכאן הצורך לשכנע אותם ברלוונטיות של החיסכון ובהזדמנות הגלומה בהשתתפות בתוכניות ובניצול הכלים וההטבות המוצעים במסגרתה. מרבית תוכניות ה-CDA כוללות שישה מרכיבים מרכזיים:

- א. פתיחת חשבון על שם הילד: כאמור, לגבי רבות מהמשפחות מעוטות הכנסה, הקושי לחסוך מקורו לא רק במיעוט הכנסה אלא גם בקשיים מול המערכת הבנקאית, ובכלל זה אי-בעלות על חשבון או קשיים בביצוע פעולות במערכת הבנקאית. עבור חלק מהמשפחות פתיחת החשבון היא פעולה בעלת ערך בפני עצמה. נוסף על כך, פתיחת החשבון על שמו של הילד עשויה ליצור "כיוון" חיובי בהתייחסות המשפחה בכללותה לעתידו של הילד.
- ב. הפקדת סכום ראשוני בחשבון: הפקדת סכום ראשוני בחשבון מעניקה משמעות לפתיחת החשבון שנפתח עבור הילד, ובכך עשויה לקדם את המשפחה לעסוק בחיסכון.
- ג. השוואת הסכומים הנחסכים על ידי משפחת הילד מדי חודש (matching): זהו התמריץ המרכזי הכלול בתוכניות מסוג זה, ועל פי רוב זה גם המרכיב שמצריך את עיקר המימון של התוכנית. התוכניות השונות נבדלות זו מזו בשיעור ה-match, הנע בין 1:1 ל-3:1, ובהגדרת הסכום המקסימלי המזכה בהטבה.
- ד. חינוך פיננסי והכשרות נוספות: חינוך פיננסי ניתן לילדים עצמם ועשוי להינתן גם למשפחות. החינוך הפיננסי של הילדים ושל המשפחה מטרתו לא רק להגדיל את היקף הסכומים הנחסכים, אלא גם להבטיח שבבוא העת יעשה בכסף שימוש מושכל ויעיל. נוסף על כך יכולים להיכלל בתוכנית תכנים נוספים כמו עידוד מעורבות חברתית וחינוך להישגיות לימודית.
- ה. ייעוד החיסכון: ברוב התוכניות הכסף הנחסך מוגבל לכמה שימושים מוגדרים: השכלה גבוהה, פתיחת עסק, רכישת דיור, שיפוץ בית המגורים, וחסכון לגיל הפרישה. מבחינה זו קיים הבדל לא מבוטל בין התוכניות השונות, אולם ברובן השימוש בכסף שלא לאחת מן המטרות המוגדרות איננו אפשרי או שהוא כרוך בקיטון בשיעור ההטבה. בחלק מהתוכניות ניתן לבצע unmatched withdrawal למטרות בוערות, כלומר משיכת הכסף כשהוא מנוכה מההטבה. עם זאת לעתים מתאפשרת החזרה של הסכום שנמשך לחשבון החיסכון וקבלה מחדש של ההטבה.
- ו. מחקר ומעקב: ראשוניותן של התוכניות הללו, ובמידת מה גם עלותן הגבוהה, מהוות הצדקה למחקר מעמיק של השפעתן בשנות ההשתתפות בתוכנית ובשנים שלאחר מכן.

באופן כללי ניתן לשער, שסיכויי ההצלחה (במונחי היקף החיסכון ושיעור החוסכים מתוך כלל המשתתפים) של תוכניות מסוג CDA, על אף האתגרים הכרוכים בכך, עשויים להיות גבוהים יותר מאלו של תוכניות IDA. הסיבה לכך היא בראש ובראשונה טווח הזמן לחיסכון המאפשר הפרשה קטנה יחסית בכל תקופה, וכן העובדה שקל יותר לכאורה להצדיק סט

קבוע וסופי של יעדים שאותם ישמש הכסף. הניסיון המצטבר מהתוכניות השונות שעוצבו על פי מודל ה-CDA מראה שתוכניות אלו הצליחו להביא משפחות מעוטות הכנסה לצבירת סכומי כסף לא מבוטלים עבור ילדיהן. נוסף על כך, ניכרים שינויים חיוביים בכמה משתנים התנהגותיים ותפיסתיים בקרב הילדים ובני משפחותיהם, ובפרט בנוגע לשאיפות האישיות ולביטחון באפשרות לממשן.

## 4.5 הניסיון בעולם

בכמה מדינות בעולם מופעלות בשנים האחרונות תוכניות לעידוד חיסכון עבור ילדים ונוער. מרבית התוכניות מיועדות להגדלת החיסכון, חלקן מכוונות ליעד השקעה יחידי וחלקן מאפשרות שימוש ללא הגבלה בכסף שבחשבון עם הגעה לבגרות. נוסף על כך קיימים מספר הבדלים מהותיים במידת המעורבות, היקף המימון ואופן ההפעלה של התוכניות בכל מדינה, כפי שיפורט להלן.

### 4.5.1 בריטניה

באפריל 2005 השיק ראש ממשלת בריטניה דאז, טוני בלייר, את תוכנית ה-Child Trust Fund (CTF). התוכנית מיועדת לפיתוח חיסכון עבור ילדים על פני 18 שנה. במסגרת התוכנית זוכים הילדים עם לידתם להפקדה ראשונית בגובה £250 (1,390 ש"ח). הפקדה נוספת באותו גובה מופקדת בחשבון הילד בהגיעו לגיל 7. ילדים למשפחות מעוטות הכנסה זוכים, בשני המועדים, להפקדות כפולות בגובה £500 (2,780 ש"ח). נוסף על כך מתאפשרות הפקדות נוספות, ממשפחה וחברים, עד לגובה £1,200 (6,673 ש"ח) בשנה, הזכות לפטור ממס. עבור ילדים המצויים בפנימיות ובאומנה מפקידה הממשלה £100 (556 ש"ח) מדי שנה. את הכסף המופקד בחשבון, בתור voucher, יכולות המשפחות להפקיד באחד משלושה סוגי חשבון המופעלים על ידי בנקים פרטיים:

- א. **חשבון השקעות (Stakeholder accounts):** מסלול השקעות בשוק ההון הכולל פיזור השקעה ומעבר הדרגתי לאפיקים בעלי סיכון נמוך יותר החל בגיל 13. דמי הניהול באפיק זה מוגבלים ל-1.5% בשנה.
- ב. **חשבון פיקדון סטנדרטי וסולידי (Savings account):** על הכסף מתווספת ריבית סולידי, ללא דמי ניהול מובחנים (אלו מגולמים בריביות).
- ג. **חשבון השקעות מנייתי (Share accounts):** חשבון החשוף לסיכון גבוה יותר בהשוואה לשתי האופציות האחרות. אפיק זה כולל דמי ניהול שגובהם אינו מוגבל בחוק.

ברירת המחדל לחשבון שעבורו לא בחרו ההורים באחד האפיקים במהלך השנה הראשונה לקיום החשבון הוא אפיק חשבון ההשקעות (Stakeholder accounts). אך בחלוף שנה מפתחת התוכנית, שיעור ההורים שבחרו באפיק כלשהו היה גבוה למדי (75%). מתוכם 74% בחרו באפיק חשבון השקעות, 22% בחשבון פיקדון ו-4% הנותרים בחשבון השקעות מנייתי (Tufano & Schneider, 2009).

בגיל 18 יכול הנער שעל שמו החשבון לפדות את הכסף ולעשות בו שימוש כפי שהוא רואה לנכון. עם זאת שמורה לו הזכות להעביר את הסכום ל-Individual Savings Accounts, שהוא חשבון מסוג IDA לפרטים בוגרים, שהחל להיות מופעל בבריטניה בשנת 1999.

ממצא בולט שעלה מתוכנית ה-CTF היה הגידול בהיקף ההפקדות החודשיות לחשבון החיסכון מצד משקי הבית. בשנים שלאחר השקת התוכנית גדל היקף ההפקדות מ-£15 ל-£24 (Nam et al., 2013), כלומר גידול של 60%. על רקע המשבר הכלכלי וחילופי הממשלות הפסיקה ממשלת בריטניה (ממשלתו של דייוויד קמרון) את העברת הכספים לתוכניות ה-CTF במאי 2010, ואלו הוחלפו בתוכנית Junior ISA. התוכנית החדשה כוללת שני אפיקי חיסכון הפטורים ממס עד לגובה הפקדה שנתית של £3,720: חשבון מסוג cash Junior ISA, המזכה בפטור ממס על תשואות החיסכון, וחשבון מסוג stocks and shares Junior ISA, המזכה בפטור ממס על תשואה מהשקעות ודיוונדנדים. בניגוד לתוכנית ה-CTF, ניתן להחזיק בשני סוגי אפיקי חיסכון במקביל. נוסף על כך, בתוכנית זו המדינה אינה מפקידה סכומים ראשוניים בחשבון, ובגיל 18 החשבון ממיר עצמו אוטומטית לחשבון ISA רגיל לבוגרים. בשאר המאפיינים התוכניות דומות.<sup>58</sup>

## 4.5.2 קנדה

בקנדה נהוגות שתי תוכניות לתמרוץ חיסכון עבור ילדים, המיועדות ללימודים גבוהים בלבד. כלל ההפקדות, במסגרת שתי התוכניות, מוזרמות אך ורק לחשבונות ייעודיים ללימודים גבוהים: Registered Education Savings Plan (RESP). מאז 1998 מופעלת בקנדה תוכנית (CESG) Canada Education Savings Grant, המציעה match בשיעור של 20% על 2,000 הדולרים הקנדיים (ש 6,858) הראשונים המופקדים בחשבון. למשפחות ממעמד הכנסה נמוך ובינוני מוצע גם match בשיעור 20% ו-10% (נוסף על ה-20% הראשונים) על 500 הדולרים הקנדיים הראשונים המופקדים על ידי ההורים. הסכום המקסימלי שעשוי להתקבל מהמדינה במסגרת התוכנית הוא 500 דולר קנדי בשנה אחת, ו-7,200 דולר קנדי בסך הכול. נוסף על תוכנית ה-CESG, החלה לפעול ביולי 2005 תוכנית נוספת: Canada Learning Bond. תוכנית זו היא נדיבה יותר מבחינת השתתפות המדינה, אך קשוחה יותר מבחינת ההגבלות הכלולות בה ואוניברסלית פחות. הפקדה ראשונית בגובה 500 דולר קנדי, בחשבון RESP, ניתנת למשפחות הזכאיות לקצבת ילדים (משפחות מעוטות הכנסה בלבד). כל זמן שהמשפחות זכאיות לקצבה זו, המדינה מפקידה בחשבון על שם הילד – 100 דולר מדי שנה על פני 15 שנים לכל היותר. 25 דולר נוספים ניתנים למשפחות עם ההפקדה הראשונית לצורך כיסוי העלות האדמיניסטרטיבית של פתיחת חשבון RESP. אם המשפחה לא פותחת חשבון ייעודי מסוג זה עד ליום הולדתו ה-21 של הילד, ההטבות שניתנו מטעם המדינה נלקחות בחזרה (Sherraden, 2009).

## 4.5.3 ארצות הברית

בארצות הברית הופעלו בעשור האחרון כמה תוכניות CDA במדינות שונות. אחת הבולטות והחלוציות שבהן היא: Saving for Education, Entrepreneurship and Down payment for Oklahoma Kids, או בקיצור: Seed OK, שהופעלה במדינת אוקלהומה ונחקרה באופן מעמיק. על שם המשתתפים בתוכנית נפתח, באופן אוטומטי, חשבון בבעלות המדינה מסוג 529 (חשבון ייעודי למטרות השכלה על-תיכונית, הכולל הטבות מס על השימוש בכסף לצורכי השכלה), ומתאפשרת יציאה מן התוכנית (opt out). בחשבון מופקד סכום ראשוני של 1,000 דולר. 100 דולר נוספים ניתנים למשקי בית הפותחים חשבון 529 פרטי בתוך פרק זמן שהוגדר בתוכנית, לצורך תמרוץ פתיחת חשבון מוקדם ככל הניתן. הפקדות שקולות מטעם המדינה (match) ניתנות בשיעור של 1:1 ו-0.5:1 על הפקדות המשתתפים בהתאם לרמת ההכנסה שלהם. במחקרים

<sup>58</sup> ראו <https://www.gov.uk/child-trust-funds/overview>.

ראשוניים שנעשו, עולה שהמשפחות שנבחרו להשתתף בתוכנית הצליחו לצבור בחשבונות 529 סכומים גדולים באופן ניכר מאלו שנצברו בחשבונות דומים על ידי משפחות המשתתפות לקבוצת הביקורת (בעלי חשבונות 529 שאינם משתתפים בתוכנית): 1,080 דולר בממוצע במשפחות שבתוכנית, לעומת 41 דולר בממוצע בקבוצת הביקורת (Nam et al., 2013).

#### 4.5.4 קוריאה הדרומית

התוכנית הקוריאנית פשוטה ממקבילותיה ומבוססת על הפקדה שקולה בלבד. עם זאת היא מתייחדת בהיקף האוכלוסייה הזוכה להטבה. התוכנית מבוססת על הרחבה הדרגתית: בשנה הראשונה (2007) השתתפו בתוכנית 40,000 ילדים ובני נוער שהיו מצויים במוסדות הרווחה; בשנה השנייה התרחבה התוכנית גם לילדים במשפחות מעוטות הכנסה; בשנה השלישית היא התרחבה גם לילדים ממשפחות של עובדים עניים; ובשנה הרביעית גם לילדים ממעמד הכנסה בינוני. בכך התייבשה התוכנית בסך הכול על 50% מאוכלוסיית הילדים במדינה. שיעור ה-match של התוכנית הוא 1:1, וההשוואה מתבצעת עד לרף של 30,000 וון (won) בחודש (כ-100 ₪). ילדים המצויים במוסדות רווחה זוכים בהפקדה נוספת בגובה של 60,000 וון (כ-200 ₪), מחצית מטעם המדינה ומחצית מטעם גופים פרטיים. החל בשנת 2010 החליטה ממשלת קוריאה הדרומית להוסיף כ-650 ₪ עם הלידה, וסכום נוסף בגודל זהה בגיל שבע.

#### 4.6 ממצאים, מסקנות ולקחים מהתוכניות השונות

המכנה המשותף לכלל התוכניות שנסקרו לעיל טמון באופן שבו הן מציעות את האפשרויות השונות לפני המשתתפים בתוכנית. התוכניות, רובן ככולן, שמוות דגש על פשטות, ובכלל זה על קיומו של אפיק ברירת מחדל, כך שהצעתם של מסלולים מורכבים יותר אינה פוגעת באטרקטיביות של התוכנית לגבי כל המשתתפים הפוטנציאליים. רוב התוכניות הן מודולריות, ומרכיביהן השונים אינם מתנים זה את זה (כך למשל, ההפקדה הראשונית ניתנת ללא תלות בהפקדות שוטפות), אם כי האפקטיביות שלהן אכן תלויה בהפעלה של כלל המרכיבים יחדיו. בחלק מהתוכניות קיימת גמישות מסוימת לגבי גיל ההצטרפות (ובמיוחד כשמדובר בנוער המצוי בפנימיות), אך הכיוון המרכזי המשתקף מתוואי התוכניות השונות הוא פתיחת החשבון בגיל מוקדם ככל האפשר (עם הלידה), מהלך שמאפשר הגדלה מקסימלית של תקופת ההפקדות ולכן גם הפקדה נמוכה יחסית בכל תקופה. הדבר קשור בהיתכנות הגבוהה לגיוס ההורים בסמוך ללידת ילדם. על אף המכנה המשותף ברמה המבנית, ניכרים כמה הבדלים משמעותיים בתוכניות CDA השונות שהושקו בעשור החולף במדינות השונות. ראשית, מבחינת היקף האוכלוסייה: בעוד שהמודל הבריטי הוא אוניברסלי ופרוגרסיבי, המודל הקנדי הוא ממוקד אוכלוסייה ואף פרוגרסיבי בתוך קבוצה זו. התוכנית האמריקנית היא אוניברסלית ופרוגרסיבית, אם כי במסגרת ניסיונית ומצומצמת למדי. שנית, מבחינת הגבלת השימושים: בעוד שהמודל הבריטי מאפשר חירות מלאה לשימוש בכסף החל בגיל 18, המודל האמריקני מגביל את השימוש בכסף להשכלה גבוהה. לבסוף, ניתן להבחין בטכניקות שונות לשילוב בין שלושת סוגי התמריצים: בתוכנית האמריקנית, למשל, ניתן פטור ממס נוסף על הפקדה ראשונית והשוואת ההפקדות, ואילו בתוכנית הבריטית חלה הצטמצמות להטבות מס בלבד.

#### 4.7 הניסיון בישראל

בין השנים 2008–2010 נעשו מספר ניסיונות לקידום תוכניות CDA בישראל, אולם נכון למועד כתיבת שורות אלו הדבר טרם הסתיים. בשנים הנזכרות החל בישראל תהליך של לימוד והיכרות עם עולמן של תוכניות ה-IDA וה-CDA. שיאו של

התהליך היה בסדנה שנערכה בירושלים בשנת 2010 ביוזמת האגף למחקר, תכנון והכשרה שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנהל מחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי. בסדנה השתתפו נציגי ממשלה וגורמים מובילים בתחום, ובהם מייקל שרדן ומיכל גרינשטיין-וייס, נציגי המרכז לפיתוח חברתי (CSD) שבאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס.

באותה שנה, וכתולדה של הסדנה האמורה, הציג בפני הממשלה שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, חבר הכנסת יצחק הרצוג, מתווה לתוכנית CDA רחבת היקף, שהוכן על ידי מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי (גוטליב וטולדנו, 2010).<sup>59</sup> על פי הצעת המוסד לביטוח לאומי ישמשו קצבאות הילדים כבסיס להפקדות: המשפחות יתומצו להקצות חלק מן הקצבאות לצורכי חיסכון על מנת לזכות ב-match מטעם המדינה. עוד הוצע במתווה, שההורים יוכלו להפקיד את מענק הלידה בתור הפקדה ראשונית, ובכך לפתוח על שם הילד חשבון ובו כ-1,600 ש.ה. הפקדה החודשית תיעשה בהוראת קבע על בסיס קצבת הילדים. נוסף על כך הוצע שהתוכנית תכלול match בשיעור 1:1 וסבסוד ריבית ראלית על החיסכון בגובה 5%.

המתווה המוצע לא הבשיל לכדי תוכנית שאושרה, אולם היווה ציון דרך בהתפתחות השיח בנושא פיתוח נכסים עבור מעוטי הכנסה בישראל. הסיבה העיקרית לדחיית המתווה הייתה ככל הנראה הקושי להוביל מהלך הכרוך בויתור על מקור לצריכה שוטפת של אוכלוסייה מעוטת הכנסה, כמו גם העלות התקציבית הגבוהה למדי הכרוכה במימון התוכנית (ראו להלן פרקים 5 ו-6).

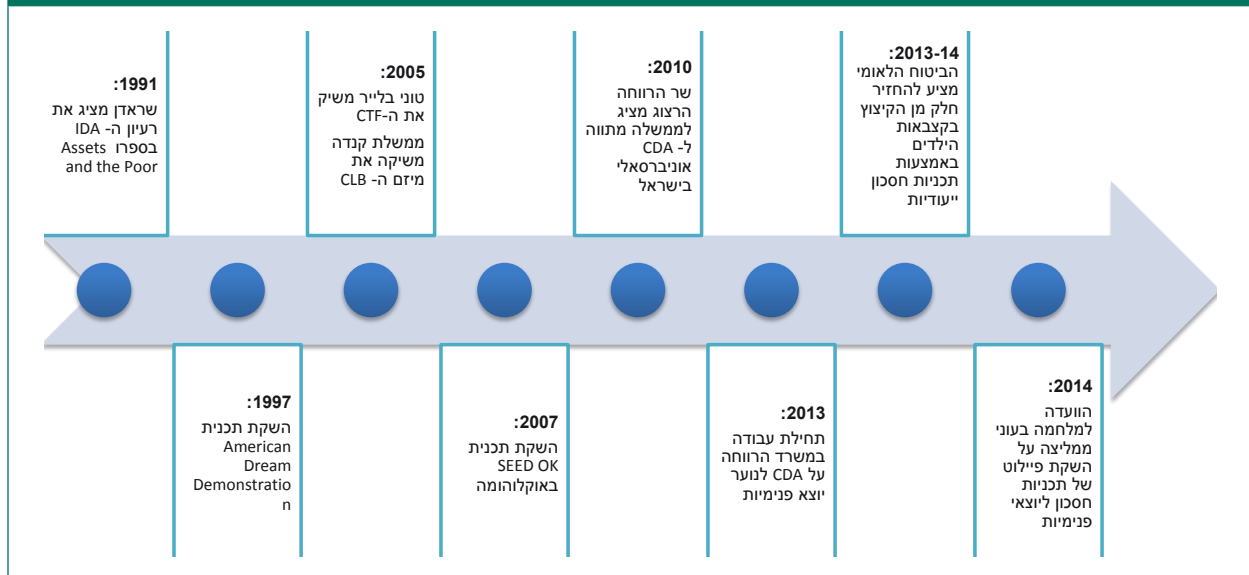
בשנת 2012 נעשה ניסיון – בהובלת האגף למחקר, תכנון והכשרה שבמשרד הרווחה – ליזום תוכנית CDA לנוער השוהה במסגרות חוץ-ביתיות שבפיקוח המשרד. חלק ניכר מבוגרי המסגרות החוץ-ביתיות מתחילים את חייהם הבוגרים ללא כל חסכוניות, והעובדה שרבים מבוגרי המוסדות אינם מקיימים קשר סדיר עם בני משפחותיהם או שאינם נתמכים על ידן כלכלית, מקשה עליהם לבסס את עצמם בחייהם הבוגרים, לממן הוצאות בסיסיות ולהשקיע ברכישת כלים שעשויים להגדיל את פוטנציאל ההכנסה שלהם על פני זמן. התוכנית המוצעת אמורה להוות מענה לקושי זה.

אף שההצעות השונות לפיתוח תוכניות חיסכון מסוג זה טרם הבשילו לכדי תוכנית אופרטיבית, דומה שהדיון שהתפתח תרם בכל זאת ליצירת שיח ולחשיפת הפקידות הבכירה, מעצבי מדיניות ופוליטיקאים בישראל, לעולמן של תוכניות ה-CDA. בכך נזרעו הזרעים שיוכלו לנבוט ולקדם תוכנית של ממש, כאשר תתהווה קונסטלציה תקציבית ופוליטית מתאימה.

דוח הוועדה למלחמה בעוני, שפורסם ביולי 2014, שב וקרא לבחינה של ייסוד "מענק העצמה" במתכונת דומה לזו שנידונה בשנים האחרונות (כלומר חסכון לילדים במשפחות עניות), ובין המלצותיו נכללת הפעלתה של תכנית פיילוט הממוקדת בבוגרי פנימיות (הוועדה למלחמה בעוני, 2014). אם תצא לפועל המלצה זו, תהיה זו הפעם הראשונה שתנוסה בישראל תוכנית מסוג זה. תוכנית מהסוג המוצע נידונה להלן בפרק 6.

<sup>59</sup> התוכנית הופיעה גם בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2009, וכן בספרו של הרצוג שפורסם בסוף אותה שנה (הרצוג, 2010). ראו גם <http://www.themarket.com/consumer/1.562550>.

## תרשים 22: ציוני דרך בפיתוח CDA, בישראל ובכמה מדינות מפותחות



### 4.8 סיכום

המקורות של משק הבית בתקופה נתונה נובעים מהכנסה שוטפת, סדרתית בחלקה (מעבודה, מהון ומהעברות ממקורות שונים), וממצי חסכוניות ונכסים שנוצרו על ידי משק הבית או על ידי הדורות שקדמו לו. השימושים כוללים צריכה, השקעה והפרשה לחיסכון (עבור צריכה והשקעה שיעשו בעתיד על ידי משק הבית עצמו או על ידי הדורות הבאים). החיסכון משמש אפוא אמצעי מגשר, כלומר כמלאי המתווך בין מקורות ושימושים בתקופות שונות.

בדברים שהוצעו בפרק זה נטען כי בעידן הנוכחי יש צורך בעדכון הסקמה המתייחסת לשלושה סוגי שימושים: תצרוכת, העברות בין-דורות, וחיסכון ארוך טווח. סקמה זו צריכה לכלול מעתה שימוש רביעי: חיסכון המנוהל על פני מחזור החיים לטווחי זמן קצרים ובינוניים (Asset Building). החיסכון לטווחים אלו צריך לשמש גיבוי לזעזועי הכנסה ולהבטיח התמדה ברמת הצריכה, אך בעיקר לאפשר השקעה בהון אנושי וביזמות, כלומר השקעה שמאפשרת הגדלת הכנסה עתידית. עודפי החיסכון, שנותרו מהשקעות שהשיגו את מטרותיהן, עשויים להיות מנוקזים למלאי הגדול יותר של החיסכון ארוך הטווח לצורכי גיל הפרישה ולהורשה.

בניית חסכוניות לטווח הבינוני היא מהלך מורכב לא פחות מבניית חסכוניות ארוכי טווח לגיל הפרישה, מבחינת משקי הבית ומבחינת המוסדות הממשלתיים והפרטיים, וזאת מכמה סיבות: ראשית, קשה להגדיר את היקף החיסכון הדרוש, במיוחד משום שבתקופה בה נדרשת תחילת החיסכון היקף הצרכים אינו ידוע במדויק, וכך גם הצפי להכנסה עתידית. קושי זה גובה את מחירו: הפקדת יתר מגדילה את הלחץ על הצריכה השוטפת, והפקדת חסר מרחיקה את החוסכים מהשגת מטרותיהם. שנית, כיוון שחיסכון לטווח קצר ובינוני עשוי לשרת מגוון מטרות וצרכים, אפיונו האידיאלי אינו אחיד ואינו בהיר. משום כך קשה לגבש הסכמה רחבה על האופן שבו יעוצבו תוכניות ומכשירים רלוונטיים. חוסר ההסכמה מקשה כמובן על פיתוח התשתית הרגולטורית והעסקית המתאימה. לבסוף, בהתחשב בפזורה של הילדים שוויוני של הנכסים, הצרכים המשמעותיים ביותר שחיסכון מסוג זה עשוי לשרת הם דווקא הצרכים של מעמדות ההכנסה הנמוכים והבינוניים-הנמוכים. התוכניות



המופעלות עבור מעמדות אלו, או התוכניות המוצעות עבורם, הן על פי רוב עתירות מימון (מדינתית) ודורשות תמריצים משמעותיים כדי לעודד כניסת גופים עסקיים לעיסוק בתחום.

על אף המורכבות הכרוכה בכך, דומה שהצורך בהובלת מהלכים חדשניים בתחום זה הוא רב, וכך גם גדולה ההזדמנות הגלומה בו. מדיניות המקדמת חיסכון באופנים הנזכרים יכולה לשאוב מהניסיון שנצבר בעולם בפיתוח תוכניות מסוג זה, ולעשות שימוש מושכל במאפיינים של תוכניות קיימות ובממצאים של מחקר הכלכלה ההתנהגותית בנוגע להרגלי חיסכון ותגובה לתמריצים.

## 5. הזדמנויות ואתגרים בהשקת תוכנית חיסכון ייעודית לילדים ונוער בישראל

עיצוב מדיניות המעמידה במרכזה בניית חסכוניות עבור ילדים ונוער במשפחות מעוטות הכנסה, כרוך במורכבויות רבות בתחומים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. מדיניות כזו נוגעת בשאלות היסוד שמעסיקות את מדינת הרווחה – צדק חלוקתי, הסכמה חברתית, אי-שוויון כלכלי ופיזור העושר בחברה – וכן בקשר שבין שאלות אלו לבין פוטנציאל הצמיחה הכלכלית והיקף הפערים החברתיים.

העדפת עקרונות וערכים מסוג אחד מובילה בהכרח לעיצוב מדיניות בעלת מאפיינים הנובעים מעקרונות וערכים אלו. ואולם אילוצים מעשיים, בפרט תקציביים, וכן אילוצים הנובעים מהצורך במדיניות שתהא פשוטה להבנה ולתפעול, שבים ומצמצמים את מגוון העקרונות שהם ברי יישום. קיימים גם מאפיינים טכניים בעולמן של תוכניות הרווחה ותוכניות החיסכון, שיש בהם כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה. מאפיינים אלו מגלמים בין השאר את הידע שהצטבר בספרות העוסקת בכלכלה התנהגותית, ואת מה שעולה מהממצא האמפירי המתייחס לתוכניות דומות.

בפרק זה יוצגו הסיבות וההצדקות לפיתוח תוכניות חיסכון מסוג CDA בישראל. בהמשך לכך יידונו המטרות והיעדים העיקריים בהפעלת תוכנית כזו, אם יוחלט על פיתוחה. לבסוף, יוצגו השיקולים השונים בעיצוב התוכנית והמאפיינים המועדפים של תוכנית כזו, בהתחשב בהצדקות לפיתוחה ובמטרות הפעלתה. שלבי הדיון יוצגו על פי האופן שבו עולות השאלות מנקודת מבטה של המדינה, ועל פי האופן שבו נוגעות שאלות אלה למצבו של היחיד.

### 5.1 הסיבות וההצדקות ליצירתה של התוכנית

מבחינתן של משפחות מעוטות הכנסה ושל ילדים המשתייכים למשפחות אלו, תוכנית מסוג CDA יאפשרו השקעה בהון אנושי, פתיחת עסק קטן, או שימשו כעתודה למימון צרכים בלתי צפויים ("כיבוי שריפות"). נוסף על כך, לפתיחתה של תוכנית החיסכון ולעיסוק בה יכולים להיות גם תוצרי לוואי חיוביים מבחינת המשפחות. לגבי חלקן זו תהיה היכרות ראשונית עם המערכת הבנקאית, ולכן גם פתח להמשך הקשר עם המערכת ולשימוש במוצרים השונים המוצעים על ידה, ובכלל זה האפשרות של פתיחת חשבון עו"ש בבנק. כמו כן ההכשרה, החניכה והליווי שיינתנו במסגרת התוכנית יחזקו את הידע ואת המיומנות של המשפחות ואת התנהלותן הפיננסית.

מצד המדינה, השקעה בהון אנושי ובפתיחת עסקים עשויה להגדיל את הכנסותיהן של המשפחות, ובכך להקטין את אי-השוויון בחברה ולהגדיל את פוטנציאל המוביליות החברתית. יתרה מזאת, הגדלת ההון האנושי ופתיחת עסקים (שמביאה

להגדלת מספר המועסקים) מובילות להגדלת היקף ההכנסות ממסים. לעומת זאת המדינה צפויה להתנגד או לצמצם עד כמה שניתן את השימוש בכסף לצורך החלקת צריכה, שימוש שבו התשואה להשקעה, מבחינת המדינה, היא נמוכה יחסית. לצד הפוטנציאל הגלום בתוכניות מסוג זה – כלומר התועלות המקרו-כלכליות והפיסקליות – קיימים גם שיקולים נוספים, עקרוניים ומבניים. ראשית, הרחבת היקף האוכלוסייה הנהנית מתמריצים לחיסכון. העלות המצטברת של הטבת המס לקרנות ההשתלמות בלבד בשנות התקציב 2013–2014 תגיע ל-5.8 מיליארד ₪. אולם הנהנים מהטבות אלו מרוכזים באופן מובהק בשלושת העשירונים הגבוהים (ראו לעיל תרשים 20). בשל כך ישנה לכאורה הצדקה לפיזור תמריצי המס באופן שוויוני יותר. שנית, מתן מענה לפערי אינפורמציה העומדים בפני ההתרגלות של אוכלוסיות שונות לעידן החדש, שבו יש צורך רב בצבירת חסכונות לאורך מחזור החיים.<sup>60</sup> שלישית, הצעת פתרון חדשני לכשל שוק המאפיין את תחום החיסכון עבור מעוטי הכנסה. כאמור, למשקי בית מעוטי הכנסה מוצעים אפיקי חיסכון שאינם אטרקטיביים במיוחד (ראו לעיל סעיף 4.1). צבירת חסכונות המגיעים ממשקי בית רבים וניהולם – על ידי גוף ממלכתי או באמצעות בנקים מסחריים – לטווח הזמן המוצע, עשויה לאפשר השגת תשואות גבוהות מן המקובל באפיקי החיסכון הקונבנציונליים. לבסוף, כלים מסוג זה עשויים להוות כתובת לתמיכות והשקעות מצד גופים חברתיים ופילנתרופיים, המבקשים שכספם יושקע באופן אפקטיבי ויביא לתמורה משמעותית בחייהן של משפחות מעוטות הכנסה.

## 5.2 מטרת התוכנית

האינטרס הראשוני של המשפחות המשתתפות בתוכנית הוא הגדלת היקף החסכונות העומדים לרשות ילדיהן בתחילת חייהם הבוגרים, וצבירת סכום שיהיה בו כדי לאפשר השקעה בעלת אפקטיביות. לשם כך התוכנית צריכה להיות, מבחינתן של המשפחות, נגישה, בהירה ופשוטה. מבחינת המשפחות, רצוי שבמקרה שהכסף לא ינוצל לאחת המטרות המוגדרות ניתן יהיה להמירו או לתעלו למכשיר חיסכון אחר, למשל לחיסכון פנסיוני. ולבסוף, חשוב שההפרשה לחיסכון עבור הדור הבא לא תפגע באופן משמעותי בהפרשות לחיסכון פנסיוני של דור ההורים.

מבחינת המדינה, ניתן להצביע על שלוש מטרות עיקריות בהפעלת התוכנית: א. אפקטיביות גבוהה של השימוש בכסף, מבחינת איתור האוכלוסייה הרלוונטית ועיצוב התוכנית באופן מועיל; ב. מיצוי מעורבותם של גופים חוץ-מדינתיים, פרטיים ואחרים, כדי להזיל את עלויות התוכנית במרכיבי התפעול והמימון; ג. הקטנת הסיכון המוסרי (moral hazard) שעשוי לאפיין את שלב הכניסה לתוכנית ואת שלב השימוש בכסף.

## 5.3 שיקולים בעיצוב התוכנית ובקביעת מאפייניה

הסיבות וההצדקות ליצירת התוכנית, והמטרות שרואה לפנייה המדינה ורואות המשפחות בהפעלת התוכנית, מתנקזות לסדרה של שיקולים הנוגעים לאופן שבו יש לעצב תוכנית חיסכון מהסוג האמור (Sherraden, 2009). ההכרעה בנוגע לכל אחד משיקולים אלו צריכה להוות בסיס למאפייני התוכנית.

<sup>60</sup> למעשה, פערי האינפורמציה וההתרגלות לעידן החדש מאפיינים את כלל האוכלוסייה, אולם הם רובצים בצורה קשה יותר על האוכלוסייה מעוטת הכנסה.

### 5.3.1 אוניברסליות מול חלקיות

השאלה הראשונה הנשאלת לגבי עיצובה של תוכנית מסוג זה נוגעת לקהל היעד. לצד חלופה אוניברסלית לחלוטין, המאפשרת לכלל האוכלוסייה להשתתף בתוכנית, קיימות כמה חלופות שבמסגרתן מוצעת התוכנית לחלקים מן האוכלוסייה.<sup>61</sup> השתתפות חלקית עשויה להתבסס על הגדרת רמה סוציו-אקונומית, שמשפחה המצויה מתחתיה תהיה זכאית להשתתף בתוכנית, או על הגדרת כמה קהלי יעד על פי מספר פרמטרים (למשל, פרמטרים גאוגרפיים ומגזריים). לצד שאלת האוניברסליות (מי מקבל) ניצבת שאלת הפרוגרסיביות (כמה מקבל כל משתתף). כלומר, לצד שני המצבים הקיצוניים שבאחד מהם "רבים מקבלים מעט" ובאחר "מעטים זוכים להרבה", ישנן אפשרויות ביניים רבות שבהן חלקים שונים באוכלוסייה זוכים בהיקף שונה של הטבה.<sup>62</sup>

לבסוף, טמון קושי בעובדה שהפעלת התוכנית בשנה מסוימת אך ורק עבור ילדים שנולדו באותה שנה (ואלה שיוולדו בעתיד) מפלה לכאורה משפחות שילדיהם נולדו בשנים קודמות. עם זאת, משיקולי אפקטיביות (תקופת הפקדה ממושכת) יש עדיפות גבוהה לקיום התוכנית עבור שנתונים מסוימים בלבד. עם זאת ניתן להביא בחשבון פתיחת תוכנית שתכלול ילדים עד גיל 3 או 5 וכך הלאה, ובלבד שתקופת ההפקדה לא תהא קצרה מדי ולא תדרוש בשל כך הפקדות גבוהות.

### 5.3.2 פרוגרסיביות מול אחידות

שאלת הפרוגרסיביות משלימה כאמור את שאלת האוניברסליות. בפועל, תוכנית פרוגרסיבית עשויה לבוא לידי ביטוי במרכיבי ההפקדה השונים (הפקדה ראשונית, הפקדה שוטפת והטבת מס). אם נבחר כיוון פרוגרסיבי, יישומו יכול להיעשות על פי קריטריון סוציו-אקונומי או על פי משתנים סוציו-דמוגרפיים ייחודיים. במקרה הישראלי, נראה שמשקולים תקציביים ומשיקולים של ישימות פוליטית והסכמה חברתית (אך גם מטעמי פשטות) יש עדיפות לתוכנית אוניברסלית-פרוגרסיבית או לתוכנית חלקית מבחינת קהלי היעד, שתזכה את כלל המשתתפים בהטבות בגובה אחיד.

### 5.3.3 איתור האוכלוסייה הרלוונטית

גם לאחר קבלת החלטה בנוגע לאוכלוסייה שתהווה את קהל היעד של התוכנית, עשוי להיווצר קושי בזיהוי אוכלוסייה זו, למשל כאשר מדובר בקריטריון סוציו-אקונומי – ובפרט משום שרמת ההכנסה, ולכן גם רמת החסכונות, של משק הבית משתנה על פני מחזור החיים. לפיכך גם ההזדקקות של האוכלוסייה לתמיכה או לתמריצים עשויה להשתנות על פני הזמן בהתאם לגיל. אמנם ניתן לשנות את היקף ההטבה על פני הזמן. אולם שינוי כזה עשוי להוסיף מורכבות (ולכן גם עלות) לתוכנית, ולעורר מחלוקת בנוגע לקריטריונים שעל פיהם היא פועלת. גוטליב וטולדנו (2010) הציעו שהקריטריון לזיהוי האוכלוסייה הזכאית להשתתפות בתוכנית יהיה: משק בית שאינו נהנה מהטבות מס על חיסכון (שאינו פנסיוני) במסגרת השיטה הקיימת. אולם הורים לילדים קטנים, שהם בסוף שנות העשרים או בתחילת שנות השלושים לחייהם, עשויים להתחיל ליהנות מהטבות אלו רק בשנים מאוחרות יותר. לפיכך מוצע שאיתור האוכלוסייה ייעשה באחת משתי דרכים

<sup>61</sup> האופציה האוניברסלית היא לדברי שראדן זו שיש בה המידה הרבה ביותר של הכללתיות (inclusiveness), שהיא לתפיסתו ערך מרכזי שיש לקדמו בתוכניות אלו. עם זאת אוניברסליות אינה עומדת בסתירה להטבה הניתנת באופן מדורג ופרוגרסיבי.

<sup>62</sup> ואמנם בתוכניות שהופעלו בקוריאה הדרומית, בקנדה ובבריטניה, קיימים שילובים שונים של שתי השאלות הלו הנוגעות לקהל היעד, לפילוח קהל היעד לקבוצות משנה, ולגובה ההטבה.

אלה: 1. התבססות על מבחן הכנסה ו-match בשיעור משתנה, כך שמשק בית יוכל להיות זכאי ל-match בשיעור של 1:1 בסמוך ללידת הילד. אם במלאות לילד שש שנים תעבור הכנסת משק הבית סף מסוים, ירד שיעור ה-match ל-0.5:1. וכך הלאה; 2. ההשתתפות בתוכנית תוגבל למשקי בית שבן הזוג המבוגר בהם חצה את גיל השלושים – בהנחה שבשלב זה הכנסתו מעבודה משקפת בצורה טובה יחסית את פוטנציאל ההכנסה של משק הבית (בניגוד לעשור 20–30 שהוא תנודתי יותר מצד ההכנסה).

### 5.3.4 הגבלת ייעודים מול אפשר הנזלה

כיוון שההצדקה המרכזית בפיתוח תוכנית חיסכון לטווח בינוני היא כאמור השקעה ופיתוח אישי, תוכנית חיסכון מסוג CDA בישראל צריכה לכלול הגבלה של השימושים בכסף שייחסך. הגבלת השימושים מוצדקת גם מהטעם שחלק לא מבוטל ממימון התוכנית יגיע מתקציבי המדינה, ולכן על התוכנית להיות אפקטיבית מאוד (האפקטיביות עשויה לנבוע מהגבלת השימושים). ואמנם, מלבד התוכנית הבריטית, כל תוכניות ה-CDA במדינות השונות כוללות הגבלת ייעודים.

ניתן לומר שהגבלת הייעודים היא ביטוי לגישה פטרנליסטית, אולם יש להעמיד את הדברים מול שאלות של יעילות, אי-וודאות ובמידת מה גם מחסור באינפורמציה רלוונטית. כלומר, גם בהנחה שכלל משקי הבית בישראל מנהלים את משאביהם באופן רציונלי ויעיל למדי, אפשר שחלק לא מבוטל מהם טרם הפנימו את עוצמת השינוי בהרכב הגילאים במדינה ובמבנה המשק, ואת הצורך להשקיע בפיתוח הון אנושי איכותי וגמיש. לפיכך ההתרחקות מפטרנליזם עלולה להיות, במקרה זה, התנערות של המדינה מההזדמנות לחשוף אוכלוסיות רחבות לאינפורמציה חשובה ולתמוך בהן ביישומה באמצעות תמריצים. היעדים המועדפים הם כאמור השכלה גבוהה ופתיחת עסק. לבסוף, נראה שחשיפתם של אזרחים צעירים יחסית לסכומי כסף גדולים עשויה להביא לבזבוז שאינו מחושב דיו של החסכונות למען מטרות לא-אופטימליות.<sup>63</sup>

עם זאת ניתן לכלול בתוכנית "אפיק חירום", שיאפשר הנזלת חלק מחשבון החיסכון כסכום חד-פעמי לאורך שנות הצבירה או במהלך תקופת המימוש, אך תחת מגבלה. אם תבוצע משיכה כזו שלא לאחת ממטרות התוכנית, תיגרע ההטבה המגיעה עבור סכום הכסף שיימשך. אולם אם בתוך זמן מוגדר יוחזר לחשבון הסכום שנמשך, יוחזר גם סכום ההטבה המתאים. נוסף על כך ניתן להפעיל גם מסלול קצבתי, שבמסגרתו יועבר למשתתפים בגיל בחרות סכום כסף קבוע מדי חודש למשך תקופה מוגדרת, למשל בתור מלגת מחייה בתקופת הלימודים הגבוהים.

### 5.3.5 מימון ממקורות ממלכתיים בלבד מול מעורבות של קרנות וארגונים חיצוניים

כיוון שעלות התוכנית – גם אם לא תהיה אוניברסלית – צפויה להיות גבוהה, ניתן להביא בחשבון מעורבותן של קרנות חיצוניות (למשל על בסיס שותפויות ברמה המקומית בין רשות מוניציפלית לבין גוף חברתי או גוף פילנתרופי) במודלים של for-profit או non-profit. מעורבות זו עשויה לבוא לידי ביטוי במרכיבי התפעול אך גם במרכיבי המימון עצמם. מעורבות גורמים חברתיים במרכיבי התפעול והמימון גם יחד יכולה להיעשות על פי מודל של השקעה חברתית (ראו להלן סעיף 6.1).

<sup>63</sup> אמנם גם פרטים ממעמד הכנסה בינוני וגבוה עשויים להיות חסרי מודעות לצרכים החדשים, אך התנהלותם ובפרט הכנסתם עשויות להספיק לעידן החדש.

### 5.3.6 פיתוח תשתית "מאפס" מול שימוש בתשתית קיימת

פיתוחה ועיצובה של תוכנית CDA כרוכים בקבלת החלטות הנוגעות לשלושה שלבים: 1. **גיבוש** הסכמה בדבר העקרונות והערכים המרכזיים שמאחורי התוכנית; 2. **הכרעה** בנוגע למקורות המימון ושיטת המימון של התוכנית; 3. **עיצוב** שלב התפעול והפקדתו בידי גורמים ממלכתיים או פרטיים. על מנת להוזיל את עלויות התוכנית וכדי להגדיל את סיכויי הצלחתה, יש טעם שתפעולה יכלול שימוש בפלטפורמות קיימות. ואמנם, תוכניות ה-CDA בקנדה ובארצות הברית עושות שימוש בפלטפורמות קיימות (חשבונות ייעודיים ללימודים גבוהים), והתוכנית הבריטית מאפשרת ניקוז של הכסף בגיל 18 לחשבונות IDA המצויים בשימושה של האוכלוסייה הבוגרת.

### 5.3.7 מחקר ומעקב

אחד המאפיינים הבולטים בתוכניות ה-IDA וה-CDA שהושקו על ידי המרכז לפיתוח חברתי (CSD), הוא מעקב צמוד ומחקר מדוקדק סביב ההשתתפות בתוכניות. תכלית המחקרים היא תחילה וידוא של אפקטיביות התוכניות וניסיון לוודא שהכסף המושקע משיג את מטרתו, ובהמשך לכך מיפוי היתרונות והחסרונות של כל תוכנית כך שניתן יהיה להתאימה ולעדנה על פני זמן. מחקר מעמיק – כמו המחקרים שמנהל ה-CSD – צריך על כן לכלול השמה רנדומלית של המשתתפים בתוכנית. בישראל כמעט שאין ניסיון בהשמה רנדומלית של הטבות כספיות מטעם המדינה, ומהלך מעין זה עשוי להיתקל בקשיים פוליטיים. אולם מצד אחר, השמה כזו לא רק מהווה תנאי חשוב להערכת האפקטיביות של התוכנית, היא גם עשויה לחול למשך מספר שנים בלבד (למשל 3 או 5 שנים), כך שלאחריהן, בהתאם לביצועי התוכנית, היא תורחב לכלל אוכלוסיית היעד.<sup>64</sup>

### 5.3.8 היקף החיסכון וגובה ההטבה: אופטימלי וראלי

בהתחשב בכלל השיקולים שהוצגו וביעדי התוכנית, ניתן להגדיר יעד חיסכון שיהיה אפקטיבי במועד השימוש וסביר מבחינת מתווה ההפקדות ברמת הפרט על פני 18 או 25 שנים ומבחינת עלויות המימון הכוללות של התוכנית. לצורך כיסוי שכר הלימוד של 3–4 שנות לימוד נדרשים בין 30 ל-40 אלף ₪. לצורך כיסוי עלויות המחייבה בשנים אלו נדרש סכום נוסף בגובה של כ-100 אלף ₪ (סטודנט רווק המתגורר במעונות סטודנטים או בדירת שותפים). הסכום שניתן לצפות שמשקי בית מעוטי הכנסה יחסכו עבור ילדיהם במסגרת תוכנית CDA, על פי המאפיינים המתוארים להלן בפרק 6, נע בין 45 ל-60 אלף ₪ ל-18 שנות הפקדה, ועשוי להגיע גם לסכום הנע בין 65 ל-85 אלף ₪ במקרה של 25 שנות הפקדה. באמצעות מלגות שכר לימוד ממקורות שונים, המאפשרות מימון לשנת הלימודים הראשונה או לתואר הראשון במלואו, ושימוש בכספים הניתנים לחיילים משוחררים, ניתן אפוא לממן את מלוא שכר הלימוד ואת עלויות המחייבה ל-3–4 שנים בלי שהסטודנט יידרש לעבוד במהלך לימודיו. בדומה לכך, סכום כולל הנע בין 50 ל-100 אלף ₪ (סכום החיסכון בתוספת מענקי השחרור מהצבא או מהשירות הלאומי) עשוי להוות פלטפורמה הונית ליזמות עסקית ראשונית.

### 5.3.9 התנגדויות

תוכניות לעידוד החיסכון מעוררת לעתים קרובות התנגדויות מצד גורמים שונים. ההתנגדויות עשויות להיות לעצם הרעיון של חיסכון מסובסד מכספים ציבוריים, או לעיצובה של התוכנית המסוימת. מן הצד הפוליטי של הסוגיה, עשויות לנבוע

<sup>64</sup> לפי הצעתו של גוטליב (שיחה אישית, 2013).

התנגדויות מכיוונים שונים: מבחינתם של בעלי השקפה התומכת בהרחבת תמיכתה של המדינה במשפחות מעוטות הכנסה, יש בהפעלת תוכנית כזו קסם רב. שכן מדובר בתמיכה תקציבית ישירה בהיקפים משמעותיים. עם זאת, מבחינת אותה השקפה עצמה, התוכנית עשויה להיות מזוהה כשלב בתהליך ההפרטה של מערך הביטחון הסוציאלי, שהמשכו בצמצום ההוצאה הממשלתית על מוצרים ציבוריים, בהנחה שאלו צריכים להיות ממומנים על ידי הפרטים שהמדינה תמכה בהרחבת מקורותיהם הכספיים. לעומת זאת בעלי השקפה המעדיפה את צמצום המעורבות הממשלתית עשויים להתנגד למהלך, משום שמדובר בתוכנית עתירת מימון ציבורי. ואולם בעלי השקפה זו עשויים לתמוך בתוכנית הללו, משום שהן מאפשרות למשפחות מעוטות הכנסה לעמוד על רגליהן (באמצעות הגדלת ההון), ובכך הן נבדלות מתמיכות של מערכת הביטחון הסוציאלי בדרך של העברה ישירה המשמשת לצריכה.

לצד שאלת המסגור הפוליטי הכללי, עולות התנגדויות הנוגעות לשיקולים כלכליים וחברתיים קונקרטיים יותר. טענות אלו מטילות ספק בהצדקתה של מניעת הכנסה שוטפת (גם אם בדרך של תמרוץ ושכנוע) ממשפחות עניות. לכך נוספת סוגיית הפטרנליזם, כלומר הטלת ספק בזכות שלוקחת המדינה לקבוע את שימושי החיסכון, והטלת ספק בהנחה שהמדינה תביא לשימוש אפקטיבי יותר בכספי החיסכון בהשוואה לשימוש שיעשו בו משקי הבית עצמם. עם זאת הגבלת השימושים של כספי החיסכון עשויה להיות תנאי להשגת הסכמה רחבה להשקת התוכנית: תוכנית שחלק ניכר ממימונה מקורו בכסף ציבורי עשויה להתקבל רק כאשר ישנו סיכוי גבוה לשימוש אפקטיבי בכספי החיסכון.

התנגדויות עשויות אפוא לעלות מכיוונים שונים ומסיבות שונות. עם זאת האפשרות להתעלות מעל להתנגדויות אלו תלויה ביכולת ההראות שלתוכניות יש פוטנציאל של אפקטיביות משמעותית בטווח הארוך והן עשויות להשפיע לטובה על מצבם של פרטים ומשקי בית ולהועיל ברמה המקרו-כלכלית והפיסקלית.

לבסוף, נראה שככל שהמדיניות היא עתירת תקציב כך ההסכמה הציבורית לגביה תלויה לכאורה באוניברסליות או לכל הפחות באפקטיביות שלה.

### 5.3.10 מורכבות

פשטותה של התוכנית לגבי המשתתפים – הפשטות והקלות להשתתף בתוכנית ולהבין את האפשרויות הגלומה בה – מהווה כאמור תנאי להצלחתה. נוסף על כך, פשטות מגדילה את הסיכויים שהתוכנית תישמר שוויונית ותיתפס ככזו. חוסר מובנות עשוי להביא את משתתפי התוכנית לבחירות תת-אופטימליות, והוא עשוי לגרום להם – כמו גם לשאר הציבור – להטיל ספק בשוויוניות, בשקיפות ובאמינות של הגופים המפעילים את התוכנית. יחד עם זאת, פשטות רבה מדי גובה את מחירה בחוסר גמישות. וכך למשל, match בשיעור משתנה בין קבוצות משתתפים בהתאם לעוצמתם הכלכלית, ובמיוחד ככל שמדובר בשיעור match המשתנה לאורך תקופת החיים של משק בית יחיד, עשויים להיות יעילים יותר אך הם כרוכים במורכבות תפעולית ואולי גם בחוסר מובנות. לבסוף, נראה כי הפשרה מבחינת מורכבותה של התוכנית תלויה בשני עניינים: ראשית, יש להבחין בין המורכבות עבור המשתתפים בתוכנית לבין מורכבותה התפעולית. מידת מה של מורכבות תפעולית אינה צריכה בהכרח להיות כרוכה במורכבות מבחינת המשתתפים. שנית, קיומן של אפיקי חיסכון מגוונים ומורכבים יחסית אינה סותרת את קיומו של אפיק סטנדרטי שישמש גם כברירת מחדל למשתתפים שיתקשו לקבל החלטה בנוגע לצורת החיסכון המועדפת עליהם.

## 5.4 סיכום

על אף האתגרים הצפויים לתוכנית מהסוג המוצע – אתגרים שבחלקם כבר מנעו בעבר את השקתה של תוכנית כזו בישראל – דומה שהיא טומנת בחובה הזדמנויות רבות מבחינת משקי הבית ומבחינה משקית כוללת. הגשמתן של הזדמנויות אלו תלויה במידה רבה באופנים שבהם תעוצב התוכנית. אופנים אלו יהוו מענה לשאלות הנוגעות להיקף ולזהות המשתתפים בתוכנית, ובהמשך לכך גם לאופן שבו היא תנוהל על פני זמן.

## 6. מתווה לתוכנית לחיסכון ייעודי בישראל

בפרק זה יוצע מתווה לתוכנית חיסכון לטווח בינוני, על פי מתכונת של תוכניות CDA, עבור נוער המשתייך למשפחות מעוטות הכנסה. המתווה יכולת התייחסות לתוכנית שעוצבה בשנת 2010 על ידי הביטוח הלאומי, ויצביע על עקרונות ואלמנטים שראוי לאמץ מתוכנית זו. במהלך הפרק יוצגו העלויות הכוללות של התוכנית על פני שנות הפעלתה, והתועלות הצפויות ממנה. לבסוף יכלול המתווה תרחיש משנה, הנוגע לאוכלוסיות ייחודיות של בוגרי פנימיות, שיש טעם לשקול את הפעלתו בנוסף או לפני הפעלתה של תוכנית אוניברסלית כוללת.

### 6.1 מרכיבי התוכנית

#### 6.1.1 ההפקדה הראשונית

מוצע שההפקדה הראשונית תהיה בגובה 3,000 ₪. מדובר בסכום גבוה יחסית, ואולם יש טעם בסכום מעין זה בשל הצורך לדחוף ולעודד משפחות לכניסה לתוכנית ועל מנת שהתשואה על החיסכון תיאחז כבר מההתחלה בסכום משמעותי. בתוכנית של גוטליב וטולדנו הוצע שההפקדה הראשונית תתבסס, באופן וולונטרי, על מענק הלידה (גובה המענק בשנת 2013 עמד על 1,719 ₪).<sup>65</sup> יש בהחלט טעם לאמץ הצעה זו, כך שהשלמה ל-3,000 ₪ תהווה תמריץ להפקדת כסף בחשבון. עבור משפחה שתבחר שלא להפקיד את המענק בחשבון, יופקד – בתור הפקדה ראשונית – סכום שגובהו כמחצית ההפרש בין 3,000 ₪ לבין הסכום המגיע למשפחה בגין מענק הלידה.

#### 6.1.2 ההפקדה החודשית הבסיסית

ההפקדה החודשית יכולה להתבסס על אחת משלוש אפשרויות:

**א. SMarT:** אפשרות אחת היא לקשור בין שינוי עתידי בשכר ההורים לבין התחייבות להפקדה בחשבון על שם הילד – על פי המודל של Save More Tomorrow. את המודל פיתח שלמה בן-ארצי על מנת להניע עובדים להגדיל את גובה ההפרשה לחיסכון הפנסיוני שברשותם (Thaler & Sunstein, 2008; Thaler & Benartzi, 2004). על פי מודל זה מתחייב העובד בתקופה א' לכך ששיעור מסוים מהעלאת השכר שתתרחש בתקופה ב' יופקד בחשבון החיסכון הפנסיוני שלו. ההתחייבות נעשית בתקופה מוקדמת ככל האפשר ביחס לכניסה לעבודה, וההפרשה חלה

<sup>65</sup> סכום זה מתקבל עבור הילד הבכור (עבור הילד השני מתקבל סכום בגובה 773 ₪, והחל בילד השלישי ואילך מתקבל סכום של 516 ₪). עבור לידת תאומים מתקבל סכום של 8,594 ₪, ועבור שלישייה – 12,891 ₪ (על פי אתר המוסד לביטוח לאומי, הנתונים משקפים את המדיניות שנהגה החל ב-1 בינואר 2013).

באופן אוטומטי עם העלייה הבאה בשכר. חלופה זו מופעלת בדרך של opt-in אך הצלחתה מבוססת על ההנחה, שלפרטים קל יותר להתחייב כלפי העתיד ובפרט כלפי סכום שעדיין לא מצוי בידם. אפשרות זו טומנת בחובה יתרון משמעותי משיקולי כלכלה התנהגותית אך הינה בעייתית מבחינתם של עצמאיים ובלתי מועסקים, ונוסף על כך היא תדרוש יצירת מנגנון חדש.

**ב. הסטה חלקית מקצבת הילדים:** אפשרות נוספת – הדומה להצעה של גוטליב וטולדנו – היא התבססות על הסטה חלקית של קצבת הילדים. גובה ההפקדה המינימלית לצורך השתתפות בתוכנית יהיה 40 ₪ מדי חודש, אך תתאפשר גם הפקדה של חלקים גדולים יותר מהקצבה ועד כדי מלוא הקצבה. ברירת המחדל של התוכנית תהיה הסטה של 50 ₪ ללא תלות בסכום המלא של הקצבה. סכום זה ישמש כבסיס לחישוב עלויות התוכנית. אופן ההפקדה ייעשה בדרך של opt-out, כך שעבור האוכלוסייה שתוגדר כזכאית להשתתף בתוכנית יועברו באופן אוטומטי לחשבון החיסכון על שם הילד 50 ₪. ההפקדה תחול כבר מקצבת הילדים הראשונה המגיעה למשפחה עבור החודש שבו נולד הילד. להורים תתאפשר יציאה מן התוכנית, הקטנת הסכום (עד למינימום של 40 ₪) או הגדלתו עד כדי מלוא הקצבה באמצעות הגשת בקשה לגורם המפעיל.

**ג. תמרוץ להתחייבות מוקדמת להפקדה:** אפשרות זו היא השמרנית ביותר, אך גם משאירה מידה רבה יותר של חירות להורים. על פי אפשרות זו ההתחייבות להפקדה חודשית תתבצע בדרך של opt-in. עם זאת יוצע להורים תמריץ – בדרך של הגדלת ההפקדה הראשונית – על מנת שיתחייבו להפקדה חודשית קבועה מוקדם ככל האפשר ועל מנת שגובה ההפקדה לא יפחת מסכום מסוים (גרינשטיין-וייס, שיחה אישית). הזכאות להפקדה ראשונית מוגדלת (בתמורה להתחייבות להפקדה שוטפת) תהיה מוגבלת בזמן וגובהה יפחת באופן הדרגתי או שיינתן רק אם לא עבר משך זמן מוגדר ממועד קביעת הזכאות.

### 6.1.3 הפקדה נוספת

הפקדה נוספת, באופן סדיר או מזדמן, תוכל להגיע מהמשפחה הקרובה, מהמשפחה המורחבת או מחברים. בתוך כך תתאפשר גם הפקדה ממשכורת אם הנער שעל שמו החשבון יעבוד בגילאים הרלוונטיים (15–18). ככלל, התוכנית תעודד את המשתתפים לביצוע הפקדות סדרתיות אוטומטיות בחשבון החיסכון. מהניסיון הקיים בתוכניות חיסכון, עולה שהקושי העיקרי הוא לשכנע את הפרטים להשתתף בתוכניות ולחתום על ביצוע ההפקדה; משנעשה הדבר, הסיכוי שיחזרו בהם מהסכמתם הוא נמוך למדי (Thaler & Sunstein, 2008). לפיכך יישלחו הודעות מטעם התוכנית למשפחת הילד, בכמה הזדמנויות, כדי לעודד הפקדות נוספות (המועדים הרלוונטיים הם לקראת גיל שש, סביב המעבר מהגן לבית הספר, לקראת יום הולדת שתיים עשרה או שלוש עשרה, ולקראת המעבר לחטיבה העליונה, בגיל חמש עשרה). במועדים אלו יוצע לסבים ולסבתות של הילד להפקיד בחשבונו סכום בסיסי. אם הסבים מכל צד יפקידו מדי חודש 25 ₪ בחשבונו של הילד החל בגיל שש, הסכום הצבור בגיל שמונה עשרה יגדל ב-25% (בהנחה שהפקדת הבסיס החודשית היא 50 ₪).

### 6.1.4 השוואת ההפקדות

השוואת ההפקדות (match) תיעשה ביחס של 1:1. השוואה תחול על סכום ההפקדה החודשית הבסיסית וסכום ההפקדות הנוספות. הסכום המקסימלי של השוואת ההפקדה לא יעלה על 750 ₪ בשנה (עבור מרכיב השוואה



כשלעצמו). יש אמנם טעם ב-match דיפרנציאלי, בהתאם לעוצמת הצורך, אולם מטעמי פשטות ובהירות מוטב לדבוק בשיעור אחיד עבור כלל המשתתפים.

### 6.1.5 המשך התוכנית לאחר גיל שמונה עשרה וחיבור לתשתית קיימות

התוכנית הבסיסית תחל עם הלידה ותסתיים, לעניין ההפקדה, בגיל שמונה עשרה. עם זאת יוצעו תמריצים לצורך הארכת תקופת ההפקדה, ובפרט לצורך הפקדות במשך תקופת השירות הצבאי (או השירות האזרחי-הלאומי) על בסיס המשכורת, ולצורך הסטה של חלק מהמענק הצה"לי ומהפיקדון הצה"לי לחשבון החיסכון.

### 6.1.6 ניהול הכספים

הכספים ינוהלו בבנקים פרטיים שיתחרו זה בזה בדרך של הצעת דמי ניהול מינימליים. עם זאת מוצע שהגוף הממשלתי – למשל המוסד לביטוח לאומי – יהיה הגורם שינהל את הרישום לתוכניות, או שיהיה שותף בניהולו. מכאן ואילך תופעל התוכנית על בסיס קשר בין האזרחים לבין הבנקים. הגוף הממשלתי יתערב במקרים של מחלוקת ויהיה מעורב בעיקר בשלב של הנזלת הכסף והשימוש בו במסגרת מטרות התוכנית.

האטרקטיביות מבחינת הבנקים גלומה בשלושה עניינים עיקריים: ראשית, הילד שעבורו נפתח החשבון בבנק מסוים צפוי בסבירות גבוהה, להישאר בבנק במהלך חייו הבוגרים; שנית, יש סיכוי ששביעות הרצון של ההורים, גם אם הם לקוחות של בנק אחר, עשויה להביאם להעביר את כספם לבנק המנהל את החשבון עבור בנם; לבסוף, עם הזמן יצטברו סכומים משמעותיים בחשבונות של התוכנית וניהולם יהיה אטרקטיבי במיוחד עבור הבנקים.

### 6.1.7 תשואה ודמי ניהול

התשואה השנתית על הכסף המופקד בחשבון החיסכון (לצורכי חישוב) תהיה 4% בממוצע. תחת הנחת אינפלציה של 2% בשנה, מדובר בתשואה ראלית של 2%. עם זאת לצורך איזון כולל של התוכנית תידרש תשואה בשיעור ממוצע של 2.5% בלבד (נומינלית). דמי הניהול יחולו על הצבירה ושיעורם, לצורך החישוב, ינוע בין 0.135% ל-0.405% מהצבירה (בחישוב נבחנה גם מדרגת ביניים של 0.270%).

### 6.1.8 חינוך והכשרה והמעורבות של גורמים עסקיים וחברתיים

האפקטיביות של התוכנית תיבחן באמצעות שלוש קבוצות מדדים. קבוצה אחת תבחן את ההשפעה על הרגלי החיסכון של משק הבית; קבוצה שנייה תהיה קשורה בשינויים שחלו בתפיסה העצמית, בתחושת הביטחון ובאופטימיות של המשתתפים ושל בני משק הבית כתוצאה מההשתתפות בתוכנית; וקבוצה שלישית תעריך את השפעת החיסכון על ההישגים הלימודיים של הילדים. בתוכניות CDA האמריקניות נמצא שההשתתפות בתוכנית והחיבור של המשפחות ליעדי החיסכון ולשאיפות הקשורות בכך, ובכלל זה הדאגה לעתידו של הילד וטיפולו, השפיעו על ההישגים הלימודיים של הילדים כבר בגילאים צעירים יחסית (Elliott, 2009; Elliott et al., 2010).

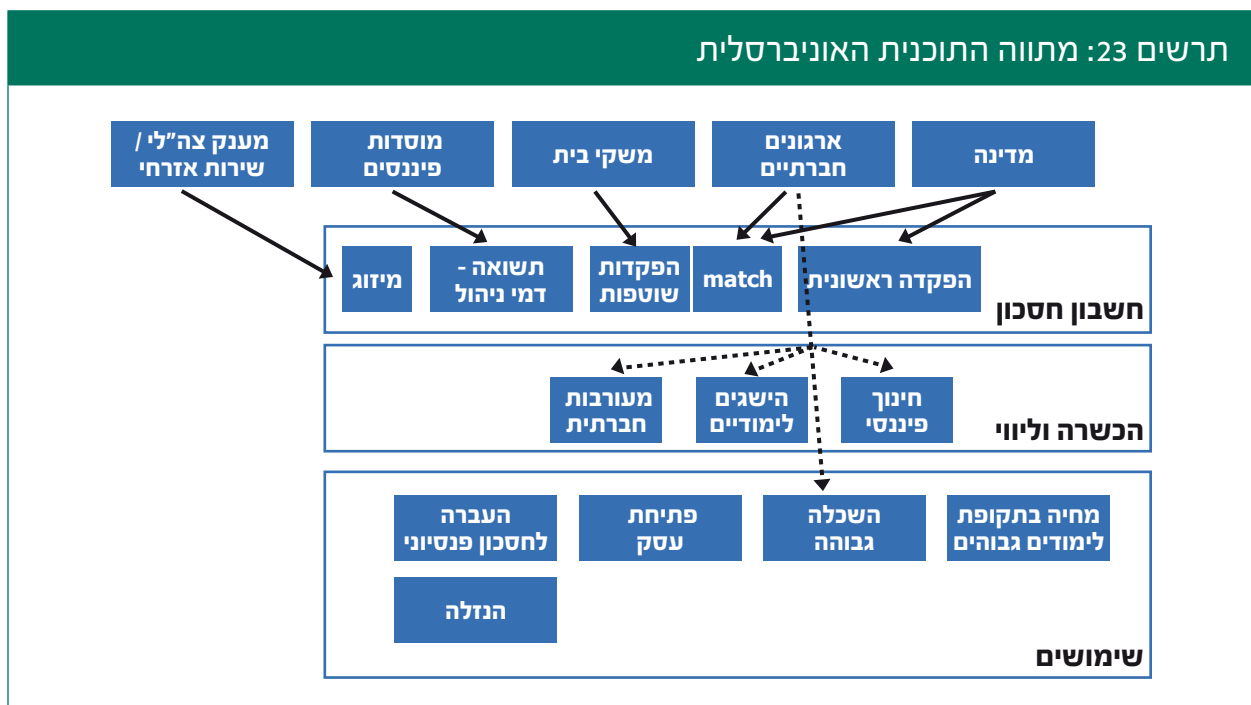
להשגת אפקטיביות גבוהה יש צורך במעורבותם של גופים מפעילים, שילוו את הילדים ויספקו שירותי חניכה והערכה. גופים אלו יפעלו ברמה המקומית או האזורית כדי שעבודתם תהיה מותאמת לצרכים המקומיים, אך גם ברמה הארצית – לצורך ניצול הצלחות ושימור ידע חיוני. תפקידם של הגופים המלווים יכלול מערכי הסברה לילדים כבר מגילאי יסודי,

וכן העברת סדנאות להורים. בגילאים מתקדמים יותר (גילאי חטיבה ותיכון) ישתתפו הילדים בסדנאות הכוללות תכנים מתקדמים הנוגעים להיכרות עם תחומי לימוד ומקצוע הרלוונטיים לחייהם הבוגרים.

מכיוון שהאפקטיביות של השימוש בכספי החיסכון תשפיע במישרין על היקף השינוי בהכנסות הפרטים מעבודה ועל הכנסות המדינה ממסים, יש טעם שדרך עבודתם של הגורמים המפעילים תיעשה על פי מודל של השקעה חברתית. באופן זה, הגופים המלווים יתומצו להשגת תוצאות קונקרטיות ומדידות, עשויות לנבוע מליווי, הכשרה והכוונה בשנות התיכון ובשנים שלאחר הצבא.

### 6.1.9 השימוש בכספי החיסכון

השימוש בכסף יתאפשר החל בגיל שמונה עשרה, אך המשתתפים יעודדו לעשות בו שימוש בגילאי העשרים שלהם, על מנת להגדיל את הצבירה ולהבטיח שיעשה שימוש רלוונטי בכסף. אם יועלה שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה בשנים הבאות, תגדל הסבירות שהכסף יידרש לצורך מימון שכר הלימוד האקדמי. משתתפים בתוכנית שיהיו זכאים למלגות ממוקד אחר יוכלו לעשות בכסף שימוש לצורכי מחייה – אך על בסיס חודשי-קצבתי. נוסף על כך יתאפשר שימוש בכסף למטרות יזמות, ולצורך כך משתתפי התוכנית ובוגריה יופגשו עם גורמים מלווים בתחום זה.



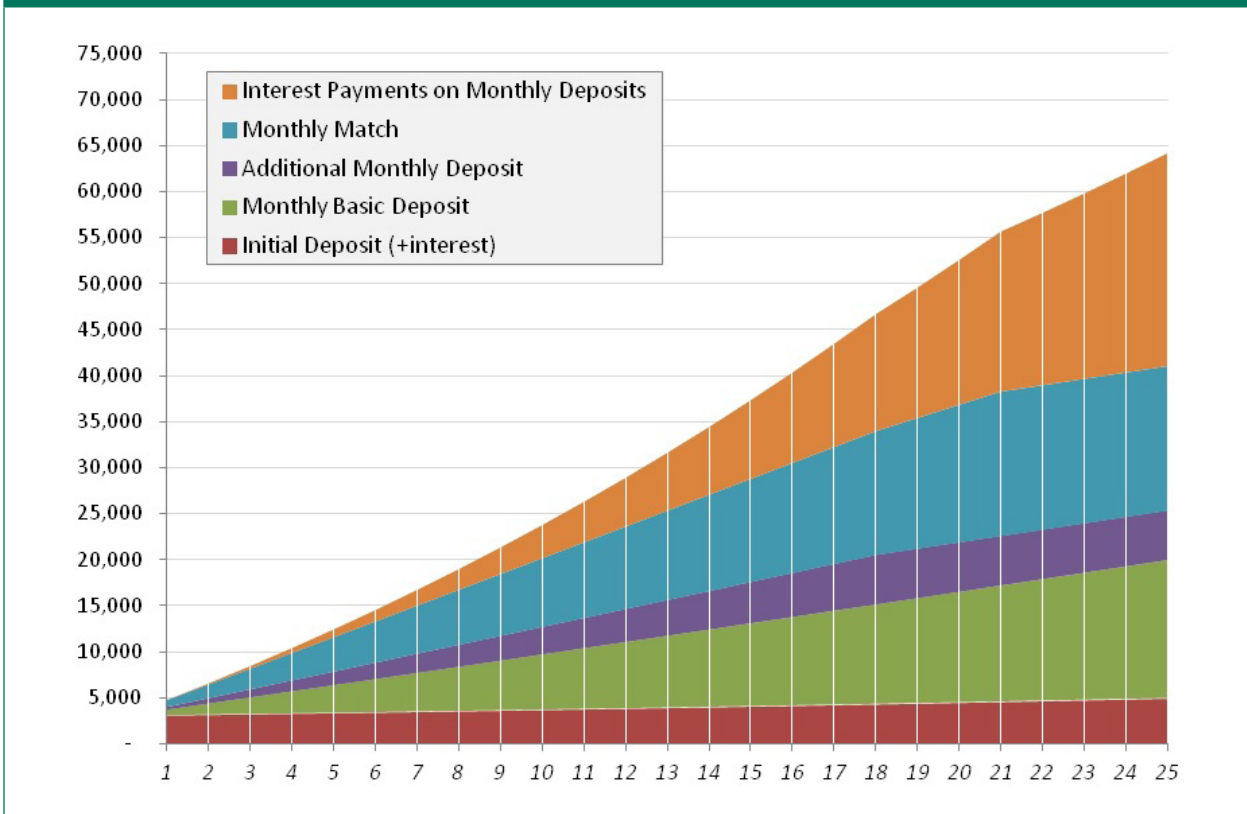
### 6.2 מתווה חיסכון ברמת היחיד

מתווה החיסכון ברמת המשתתף מבוסס על ההנחות הבאות:

א. ההפקדה הראשונית תהיה בגובה 3,000 ₪.

- ב. ההפקדה החודשית מצד הורי הילד – שתחול באופן אוטומטי על בסיס קצבת הילדים, על בסיס התחייבות וולונטרית או על בסיס הפרשה משינויים שיחולו בשכר (על פי מודל SMarT) – תהיה בגובה של 50 ₪. גורם משפחתי אחר יפקיד הפקדה חודשית נוספת בגובה 25 ₪. בדרך זו ההפקדות החודשיות יגיעו לסך של 900 ₪ בשנה.
- ג. בגילאים שלאחר שמונה עשרה, ימשיך המשתתף להפקיד בחשבון 50 ₪ מדי חודש, אך 25 השקלים הנוספים ייפסקו.
- ד. שיעור ה-match יהיה 1:1, אך הוא יוגבל לסכום מרבי של 750 ₪. בהנחה שיופקדו 900 ₪ בשנה מצד משק הבית, יזוכה החשבון בסכום המרבי. ה-match יחול גם בגילאים תשע עשרה – עשרים ואחת, אך תחת ההנחה שבשנים אלו ההפקדות יהיו בגובה 50 ₪ מדי חודש. ה-match בשנים אלו יגיע ל-600 ₪ בלבד.
- ה. התשואה הממוצעת על החיסכון לאורך שנות התוכנית תהיה 2%.
- ו. תחת הנחות אלו, בבעלותו של משתתף שיסיים את התוכנית בגיל שמונה עשרה יהיו כ-47 אלף ₪, ובבעלותו של משתתף שישלים את התוכנית בגיל עשרים וחמש יהיו כ-64 אלף ₪, מלבד המענקים על שירות צבאי או אזרחי (ראו להלן נספח ב).

### תרשים 24: מתווה החיסכון עבור משתתף יחיד שאינו עושה שימוש בכסף עד גיל עשרים וחמש



נוסחת חישוב סכום החיסכון ל 21 השנים הראשונות (המשך מושמט ה-match)

$$FinalSum = [ID + [12 \times MD + \min\{Cap, (12 \times MD \times MR)\}] \times y] \times (1 + r)^y$$

ID גובה ההפקדה הראשונית (סכום)      MD גובה ההפקדה החודשית (סכום)  
 Cap הסכום המקסימלי שישווה (סכום)      MR שיעור ההשוואה (אחוז)  
 y מספר השנים בתוכנית      r הריבית (אחוז)

### 6.3 העלויות הכוללות של התוכנית

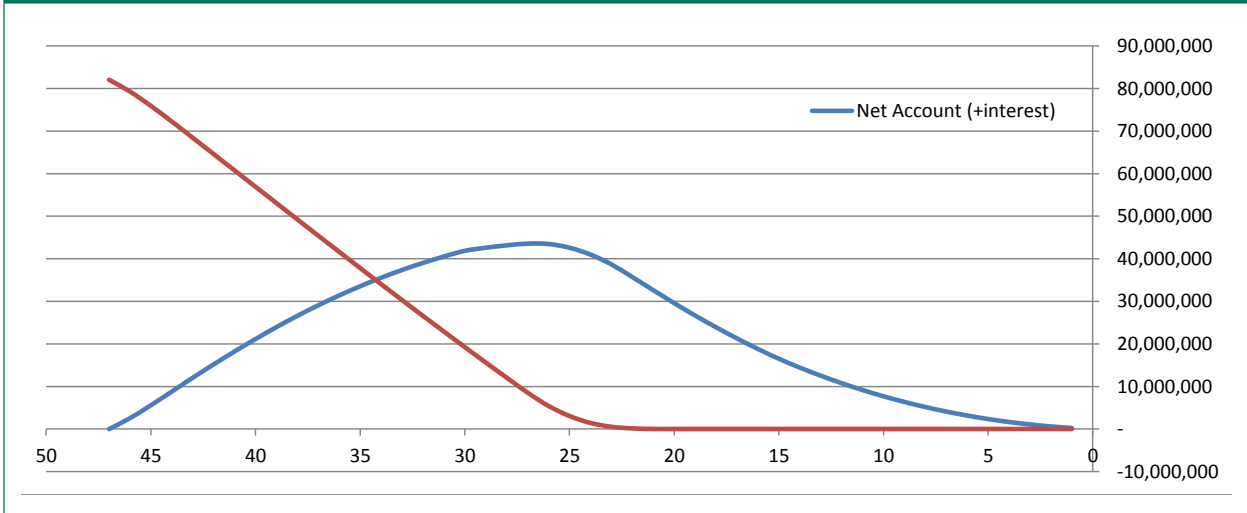
המשך המלא של התוכנית יהיה 47 שנים. ב-23 השנים הראשונות ייכנסו משתתפים חדשים מדי שנה, וב-47 שנים יסיימו את התוכנית המשתתפים שנכנסו בשנה האחרונה והשלימוה במלאות להם עשרים וחמש. הנחת המוצא לעניין זה היא שב-47 שנות התוכנית יהיו כ-188,000 לידות בממוצע (למ"ס, 2012), וששליש מילידי אותה שנה יהיו זכאים להשתתף בתוכנית – כ-62 אלף ילדים חדשים בכל שנה בממוצע (המפתח לחישוב הוא שבשנת 2011 היו 35.6% מילדי ישראל מתחת לקו העוני). תחילת השימוש בכסף תתאפשר החל בגיל שמונה עשרה, אולם היא תוכל להימשך עד לגיל עשרים ושמונה. ההנחה היא ששיעור המשתתפים שיחלו לעשות שימוש בכסף יגדל החל בגיל עשרים ואחת ויגיע לשיאו סביב גיל עשרים וחמש. מסיימי התוכנית בגילאים אלו יצברו סכומים גבוהים יותר (ראו להלן טבלה בנספח ב). כיוון שב-18 השנים הראשונות ייכנסו לחשבונות התוכנית מדי שנה סכומים קבועים בלי שישולם כל סכום, תתאפשר השקעה ארוכת טווח של הכסף.

תחת ההנחות האמורות, סך כל ההפקדות על פני 47 שנים יהיה כמפורט להלן:

- א. 34 מיליארד ₪ על ידי משקי הבית (734 מיליון ₪ בממוצע מדי שנה).
- ב. 22.5 מיליארד ₪ על ידי המדינה ועל ידי גופים חברתיים ופילנתרופיים, מהם 18 מיליארד ₪ בצורת match (387 מיליון ₪ בשנה), ו-4.28 מיליארד ₪ עבור הפקדות ראשוניות (186 מיליון ₪ בממוצע, ב-23 השנים הראשונות בלבד).
- ג. בהנחה שהתשוואה על החיסכון תהיה 2.5% בשנים 1–15 של התוכנית, 3% בשנים 16–30 שלה, ו-1.92% בשנים 31–47 שלה, צפוי שכ-25 מיליארד ₪ יגיעו מהשקעת הסכומים הפנויים בחשבונות התוכנית. תחת ההנחה של תשוואות בשיעור האמור, יאופס המאזן של התוכנית בשנה ה-47.
- ד. החל בשנה ה-18 של התוכנית יחלו להתבצע התשלומים, וסך התשלומים בתוכנית יגיע ל-82 מיליארד ₪ (כ-2.74 מיליארד ₪ בממוצע בשנים 18–47 של התוכנית), ראו להלן תרשים 25.

**דמי הניהול:** דמי הניהול ינוכו בתדירות שנתית מהסכום הצבור בחשבונות. דמי ניהול בגובה 0.4% משמעם הפחתה של 2,491 ₪ מסכום החיסכון, ושיעורים נמוכים יותר (0.135%-0.27%) משמעם הפחתה בגובה 830 ₪ ו-1,661 ₪ בהתאמה.

### תרשים 25: היקף התשלומים המצטבר והחשבון השוטף של התוכנית (באלפי ₪)



**מבחינה רגישות:** ככלל, גובה ההפקדות החודשיות השוטפות משפיע על הסכום הסופי יותר מגובה ההפקדה הראשונית. בהפקדות החודשיות הנמוכות ביותר (30–50 ₪), תוספת של כל 250 ₪ לסכום ההפקדה הראשונית תביא להגדלה בשיעור של בין 1% ל-2% בסכום הסופי, ובהינתן הפקדות חודשיות גבוהות יותר, ההבדל קטן עוד יותר. לעומת זאת, בהינתן סכום ההפקדה הראשוני, ישנה משמעות רבה לגובה ההפקדה החודשית – משום ריבוי תקופות ההפקדה. תוספת של כל 10 או 15 ₪ ברמות ההפקדה הנמוכות תביא לגידול הסכום הסופי בשיעורים של 60% ואפילו 90% (ראו להלן טבלה בנספח ב).

## 6.4 אומדן תועלות למשקי הבית ולמדינה

הצרכים והיעדים שכספי החיסכון עשויים לשרת, מבחינתם של היחידים שישתתפו בתוכנית, פורטו בהרחבה בפרקים הקודמים. מימוש הפוטנציאל הגלום בתוכניות החיסכון עבור היחידים צריך להיתרגם לסדרה של תועלות ברמה המשקית והפיסקלית. מבחינתם של היחידים התועלות המשמעותיות ביותר גלומות באפשרות להגדיל את ההכנסה העתידית במהלך חייהם הבוגרים. דבר זה עשוי לנבוע מהגדלת הסיכוי לרכוש השכלה גבוהה איכותית או לפתוח עסק. הסיכוי לרכוש השכלה גבוהה תלוי בהיצע החסכוניות במספר אופנים. ראשית, משום שלגבי חלק מהאוכלוסייה מגבלת הנוזילות מהווה חסם בפני לימודים גבוהים (פריש ופרידמן, 2008). שנית, משום שלגבי חלק אחר באוכלוסייה השכלה גבוהה היא אמנם בהישג יד, אך היצע של מימון בשנים הרלוונטיות עשוי לאפשר לימודים לתואר איכותי יותר, שהשלמתו מצריכה השקעת זמן רב ועשויה להיות מושפעת באופן שלילי מהצורך לעבוד בעת הלימודים. השגת תואר איכותי או תואר מתקדם משמעה תשואה מצטברת גבוהה יותר לשנות הלימודים (זוסמן ואחרים, 2009). לבסוף יש לציין, שמהניסיון של פרויקטים דומים בארצות הברית, ניכר שעצם קיומה של תוכנית החיסכון והרתימה של משק הבית לטיפול עתידו של הילד – מתוך התייחסות לתוכנית – משפיעים באופן חיובי על הישגיו הלימודיים של הילד בבית הספר היסודי ובתיכון, וכך גדל הסיכוי שלו להיכנס למערכת ההשכלה הגבוהה ולרכוש תואר אקדמי. בדומה לכך, לפתיחה של עסק קטן דרוש בחלק מהמקרים הון בהיקף העולה על סכום של 50–100 אלף ₪, כלומר מעבר למה שתוכנית מהסוג המוצע עשויה לספק. עם זאת, פתיחת עסק עם

הון עצמי משמעותי מקטינה את עלויות המימון הראשוניות – שהן על פי רוב גבוהות עבור עסק חדש – ומגדילה את סיכויי ההצלחה של העסק בתחילת דרכו. במובן כללי יותר, הפרטים שיצליחו לממן רכישת השכלה גבוהה או פתיחת עסק בלי לנצל את כספי החיסכון, יוכלו לעשות בכסף זה שימוש שגרתי כאמצעי לבלימת זעזועים כלכליים, או לנקז את כספי התוכנית לחיסכון הפנסיוני (גוטליב וטולדנו, 2010).

התועלות המשקיות הכלליות צפויות לפיכך בארבעה מרכיבים עיקריים: 1. גידול בהכנסות הפרטים כתוצאה מגידול בהון האנושי; 2. גידול בהכנסות כתוצאה מפתחת עסקים חדשים וגידול במספר המשרות; 3. גידול בהכנסות המדינה ממסים (משכר שכירים ומרווחי חברות); 4. מניעת הוצאה על תשלומי העברה הקשורים בהכנסה נמוכה ובקשיי תעסוקה (הבטחת הכנסה, מענק הכנסה, דמי אבטלה). הגידול בהכנסות הפרטים מעודד פעילות עסקית וצמיחה, והגידול נטו בהכנסות המדינה מגדיל את מקורותיה ומפנה אותם להשקעה ממשלתית בתחומים אחרים. חישוב היקף השינוי נטו תלוי בהנחות הנוגעות לשיעורי ההצלחה של הפרטים ברכישת השכלה גבוהה ופתיחת עסקים:

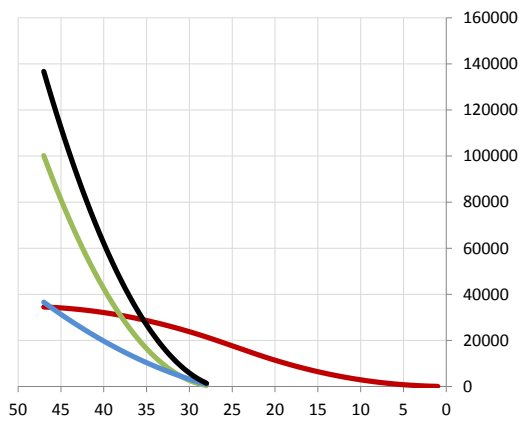
- לעניין רכישת השכלה גבוהה תוגדר הצלחה כהשלמת תואר ראשון או שני. השכר הממוצע של בוגרי התוכנית שירכשו תארים יהיה גבוה בממוצע ב-70% משכרם אם לא היו משלימים תואר (קמחי, 2012). בהתחשב בהנחה זו, ובהנחה שרק 15% מבוגרי התוכנית יצליחו להשלים תואר, משמעות הדבר היא גידול מצרפי בהכנסות הפרטים של 100 מיליארד ₪ בין השנים 28–47 להפעלת התוכנית (כ-5 מיליארד ₪ בשנה בממוצע).
- בתקופה זו יגדלו ההכנסות ממסים כתוצאה מהגידול בשכר ב-15 מיליארד ₪ (780 מיליון ₪ בשנה), בהינתן מדרגות המס הנוכחיות.
- אם 50% מהבוגרים יצליחו לרכוש תואר יחול גידול של 333 מיליארד ₪ בהכנסות הפרטים, מתוכם כ-50 מיליארד ₪ גידול בהכנסות ממסים (בממוצע 16.7 ו-2.6 מיליארד ₪ בשנה בהתאמה).
- באופן דומה, בהנחה ש-1.5% מבוגרי התוכנית יצליחו בהקמת עסקים קטנים שישדרו כמה שנים (כ-21 אלף עסקים חדשים), יתווספו למשק כ-32,000 משרות חדשות (בהנחה של 1.5 משרה לכל עסק), הכנסות הפרטים יגדלו ב-36.6 מיליארד ₪ וההכנסות ממסים יגדלו ב-9.1 מיליארד ₪ על פני 19 השנים הנזכרות (בממוצע 1.8 מיליארד ₪ ו-450 מיליון ₪ בשנה בהתאמה).
- נוסף על הגידול בהכנסות הפרטים ובהכנסות ממסים, יתהווה חיסכון בהוצאה תקציבית של כ-8.4 מיליארד ₪ על דמי אבטלה (620 מיליון ₪ בשנה).
- סך השינוי הפיסקלי על פי הנחות אלו עשוי לנוע בין 32 ל-67 מיליארד ₪ על פני שני עשורים, שהם בין 1.7 ל-3.5 מיליארד ₪ בשנה.

יש להודות בקושי ליצור תחזיות לטווח זמן כה ארוך, הנשענות על הנחות בדבר התשואה להון אנושי, על הצורך במימון לעסקים וסיכויי ההישרדות של עסקים אלו, וכן על הנחות בדבר יציבותם של מרכיבי היסוד של התוכנית – למשל שינוי בגובה מענק הלידה או בגובה קצבאות הילדים. ניתן גם לשער, שחלק מהפרטים באוכלוסייה זו היו מגיעים להישגים אלו, ובפרט להשגת תואר, גם ללא המימון המוצע (אף שהחיסכון עשוי לאפשר להם לימודים איכותיים יותר ואולי גם חיסכון בזמן הנדרש להשלמתם).

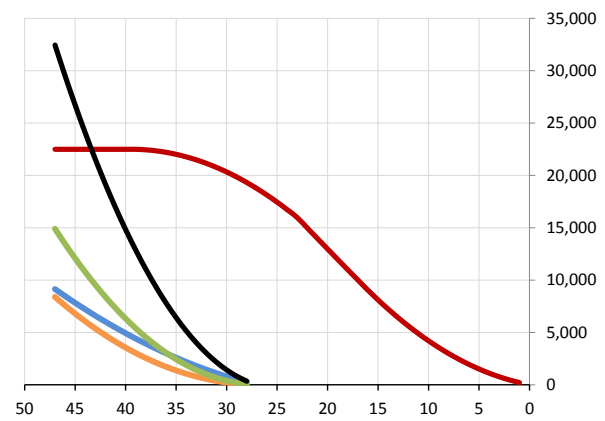
לאור זאת, משתנה הבחירה, שהמדינה תוכל לשנותו על פני זמן, הוא היקף המשתתפים בתוכנית כשיעור ממספר הלידות בשנה. אם שיעור הילדים המצויים בעוני (שהוגדר כ-benchmark להגדרת היקף המשתתפים בתוכנית) יקטן עם הזמן, ניתן יהיה לצמצם את היקף המשתתפים בתוכנית. כתוצאה מכך אפשר יהיה להגדיל את הסכומים המנותבים למשתתף יחידי בתוכנית, ובכך להגדיל את היקף החיסכון שיעמוד לרשות הפרטים בתחילת חייהם הבוגרים, או לחלופין לצמצם את ההוצאה הכוללת על התוכנית.

כך או אחרת, הדברים שהוצעו לעיל הם בבחינת סקיצה כללית שיש בה כדי להציע את כיוון החשיבה ולהוות שרטוט ראשוני לגבי סדרי הגודל התקציביים שיידרשו לצורך הפעלת תוכנית מסוג זה בגרסה רחבת היקף.

**תרשים 27 : הפקדות וגידול בהכנסות: משקי בית (במיליוני ₪, מצטבר)**



**תרשים 26 : הפקדות המדינה וגידול בהכנסותיה (במיליוני ₪, מצטבר)**



לצד תוכנית אוניברסלית כזו, יש טעם גם בעיצובן של תוכניות בהיקף מצומצם יותר שיהיו מיועדות לקהלים ייחודיים.

## 6.5 תרחישים נוספים, תועלותיהם ועלויותיהם

אף שתוכנית רחבה וארוכת שנים כמו זו שתוארה בסעיפים הקודמים ניתנת להצדקה בהקשרים שונים, וטומנת בחובה הזדמנויות רבות, יש טעם גם בפיתוח תוכניות בהיקף מצומצם יותר המכוונות לקהלי יעד מסוימים בעלי צרכים ייחודיים. בין השאר, קהלים הרלוונטיים לתוכניות אלו הם בוגרי פנימיות חוץ-ביתיות, ילדים ובני נוער המצויים במשפחות אומנה, נשים המצויות במקלט, וכן ילדים למשפחות חד-הוריות מעוטות הכנסה.

להפעלתן של תוכניות אלו יש יתרונות מובהקים בהשוואה לתוכנית אוניברסלית: ראשית, קל יותר לאתר את אוכלוסיית היעד ובאופן שאינו עשוי לעורר מחלוקת, והיקף האוכלוסייה הוא ככלל יציב יותר על פני זמן; שנית, כיוון שמדובר באוכלוסיות מוגדרות שהיקפן מצומצם יחסית, העלות התקציבית של תוכניות אלו היא נמוכה באופן ניכר בהשוואה לתוכנית כוללת; שלישית, האפקטיביות המשוערת של חלק מהתוכניות עשויה להיות גבוהה מזו של תוכנית כללית ורחבה, שכן המצב בו מצויות אוכלוסיות אלו במועד השקת התוכנית גורם לכך, שהיקף החיסכון עשוי להיות בעל משמעות רבה יותר עבורן (אמנם בהינתן הכשרה וליווי מתאימים); רביעית, אוכלוסיות אלו מטופלות על ידי מספר רב של גופים,

כך שקיימת הפלטפורמה התפעולית הנדרשת לצורך הפעלת התוכנית; לבסוף, בשל הסיבות האמורות, קל יותר לגבש הסכמה רחבה בנוגע להפעלתן של תוכניות מסוג זה, ולפיכך גם לגבש לגביהן הקצאה תקציבית. הפעלתן של כמה תוכניות המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות עשויה להביא להיווצרותו של מארג תוכניות ממוקדות, ובניית האחת תיעשה על סמך הניסיון שנצבר מהפעלת האחרת.

ברוח זו נוסחה באגף למחקר, תכנון והכשרה שבמשרד הרווחה תוכנית ייעודית לפיתוח חסכוניות עבור בוגרי פנימיות חוץ-ביתיות.<sup>66</sup> עקרונות התוכנית דומים בעיקרם לתוכנית האוניברסלית, אולם חלק מן הסכומים שונים כיוון שמספר תקופות ההפקדה במקרה זה הוא נמוך יותר.

בתוכנית זו ישתתפו בשנה הראשונה כ-3,000 חניכי פנימיות. בחשבונות הראשוניים יופקדו 1,000 ₪ וההפקדה החודשית תהיה בגובה 85 ₪ על בסיס קצבת הילדים – סכום זה ישווה ב-match – ו-85 ₪ נוספים ממקורות שונים. בהינתן תשואה בגובה 2%, ו-6 או 9 שנות השתתפות בתוכנית, הסכום הסופי בחשבון יהיה 20 או 28.5 אלף ₪ בהתאמה. העלות הכוללת של התוכנית על פני 10 שנים תגיע ל-53 מיליון ₪, כ-5.3 מיליון ₪ בשנה (ראו להלן נספח ב).

#### טבלה 8: מרכיבי תוכנית חיסכון לבוגרי פנימיות

הפקדה ראשונית חד-פעמית (A)	1,000 ₪
הפקדה חודשית ע"ב קצבת ילדים (B)	85 ₪
הפקדה חודשית נוספת: משפחה, חברים, תורמים, משכורת נוער (C)	85 ₪
שיעור ה-matching: חל על B או על C בלבד (D)	1:1
תשואה שנתית (E)	2.00%

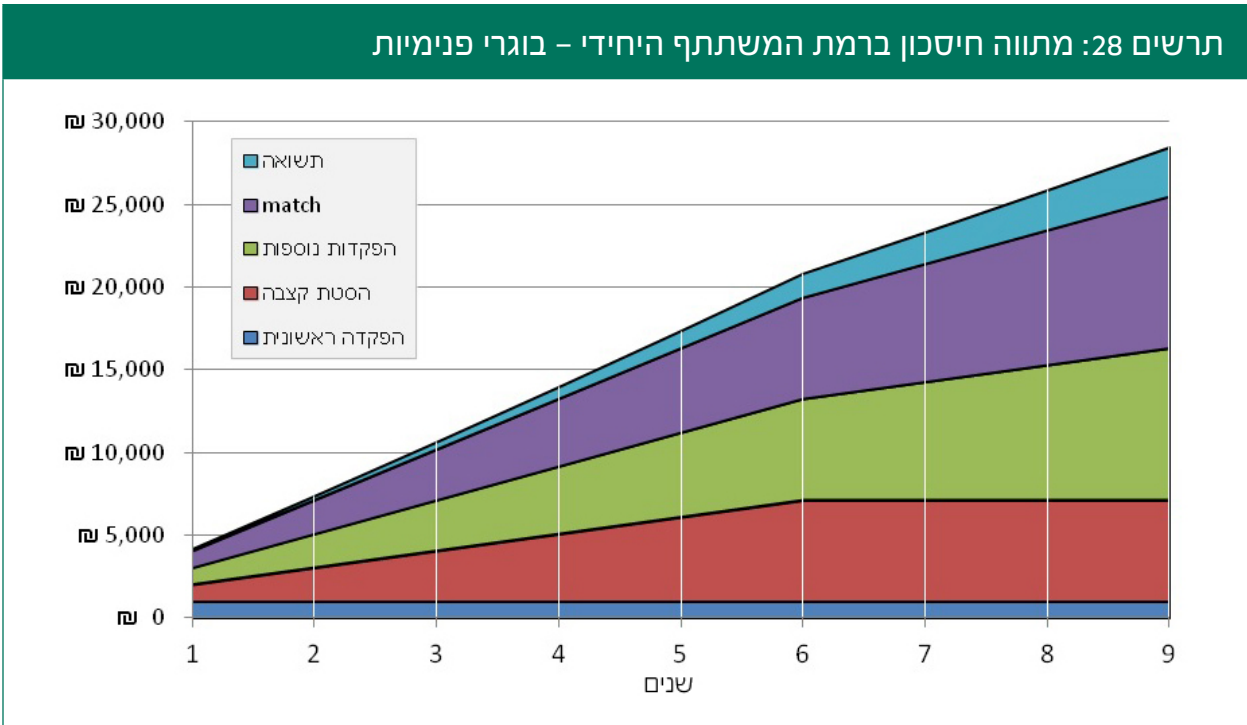
#### טבלה 9: מתווה חיסכון ברמת המשתתף היחיד – בוגרי פנימיות

שנה לתוכנית	גיל (בתום שנה)	סכום (בתום שנה, ב₪)
1	13	4,141
2	14	7,345
3	15	10,613
4	16	13,947
5	17	17,347
6	18	20,815
7	19	23,312
8	20	25,859
9	21	28,457

מקור: מכון מילקן, 2013.

<sup>66</sup> התוכנית נוסחה בעקבות הצעת מדיניות שנוסחה על ידי פרופ' מיכל גרינשטיין-וייס לבקשת האגף, ועל רקע סדרת דיונים בנושא בהשתתפות נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי המוסד לביטוח לאומי ובהיוועצות עם פרופ' גרינשטיין-וייס.





## 7. המלצות

### 7.1 מיפוי עדכני של מצבת הנכסים של פרטים ומשקי בית והערכת עוני הנכסים בישראל

תנאי הכרחי לחיזוק יעד ההכללה הפיננסית (financial inclusion) והרחבת היקף הנכסים המצויים בידי קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל לאורך מחזור החיים, הוא גיבוש תמונה עדכנית ומפורטת של מצבת הנכסים של משקי הבית, בהתחשב בסוגים השונים של הנכסים ובמאפיינים הסוציו-דמוגרפיים המגוונים. מיפוי מצבת הנכסים צריך להיעשות באמצעות הצלבת נתונים מנהליים קיימים, ועל ידי איסוף נתונים מסוג חדש. מדידות אלו ראוי שיכללו בין השאר סקרי אורך, שיהיה בהם כדי לשקף את מצבת הנכסים, ובתוך כך גם את שיעור עוני הנכסים, על פני זמן. התפלגות הנכסים באוכלוסיית משקי הבית תהווה בסיס לתכנון ברמה המקרו-כלכלית ולהעשרת שיח המחקר והמדיניות בנושאים כמו שוויון הזדמנויות ומידת המוכנות של משקי הבית לתמורות כלכליות.<sup>67</sup>

### 7.2 עיצוב מדדים לנגישות פיננסית וקביעת יעדים להכללה פיננסית

כפועל יוצא של מיפוי מצבת הנכסים, יש צורך בניסוח מדדים שישקפו את מידת הנגישות של האוכלוסיות השונות לשירותים ולמכשירים פיננסיים. מדדים אלו צריכים להיות מתוחכמים ומורכבים דיים, כך שישקפו את הנגישות, היקף

<sup>67</sup> בשעה שהדברים נכתבים החל בנק ישראל במהלך בכיוון זה.

הבעלות ומידת השימוש במכשירים ובשירותים פיננסיים שונים, ובהמשך לכך את התועלת שמשק הבית מסוגל להפיק ממכשירים ושירותים אלו בהתחשב במאפייניו ובהעדפותיו. כך למשל, הנגישות לאשראי עשויה להוות הזדמנות אך גם נקודת תורפה, כאשר נוצרת צריכת יתר של אשראי. על בסיס מדדים אלו ראוי שייקבעו יעדי מדיניות להכללה פיננסית, כלומר הגדרת המצב הראוי מבחינת היכולת וההתנהלות הפיננסית של אוכלוסיות שונות.

### 7.3 הקמת מועצה מייצעת בין-משרדית

מוצע להקים מועצה מייצעת בין משרדית שתהא אמונה על עיצוב מכשירים פיננסיים אטרקטיביים הרלוונטיים לאוכלוסיות ברמות הכנסה שונות, לצורך חיזוק והרחבה של מצבת הנכסים בקרב אוכלוסיות אלו על פני מחזור החיים. המעבר מהשלב התיאורי-המחקרי לשלב עיצוב המדיניות מצריך את כינוסם יחד של גורמים מקצועיים מכל המגזרים לניסוח המלצות למהלכים ארוכי טווח, ולעיצוב מדיניות שתקדם את נגישותן של אוכלוסיות מגוונות לשירותים פיננסיים רלוונטיים. מוצע שבמועצה זו יהיו חברים נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בנק ישראל, נציגי ציבור ונציגי הבנקים המסחריים. המועצה תציע לפני הממשלה פתרונות חדשניים ותבחן פתרונות מקובלים במדינות מערביות להגדלת היקף הנכסים ולקידום מדיניות חיסכון ופיתוח הון בין-דורי בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה בעלות מאפיינים מגוונים. השירותים יצטרכו לאפשר התגברות על כשל השוק הנובע מהעלויות הגבוהות של ה-screening וה-monitoring שמפעילים הגופים הפיננסיים, במקרה של אוכלוסיות מעוטות הכנסה. מכשירים אלו יצטרכו להיות פשוטים מבחינת אופן ותדירות הפעלתם. מבחינתם של הגופים הפיננסיים גלומה אטרקטיביות בניהול כספים בהיקפים גדולים על פני טווח זמן של שנים. אפשר שחשבונות אלו יקדמו וירחיבו את הפעילות הכלכלית של האוכלוסייה, יגדילו את היקפי הכסף המנוהל, ויחזקו את הממד התדמייתי של האחריות כלפי הקהילה.<sup>68</sup> המועצה המייצעת תתרום גם לקידום האינטגרציה בין ביקושים וצרכים, מוסדות פיננסיים וגורמים התנדבותיים וחברתיים שונים הפעילים בתחום תוכניות העשרה, ליווי תלמידים והקצאת מלגות.

### 7.4 יצירת מעורבות של גורמים מחקרניים

כאמור, מומלץ ליצור מעורבות של גורמים מחקרניים מובילים לצורך מיפוי מצבת הנכסים, חקר התופעות הרלוונטיות וייזום מדיניות חברתית מבוססת מחקר. אף שמיפוי המצב צריך להתבסס במידה רבה על פעילות איסוף ועיבוד שתיעשה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי, יש טעם במעורבותם של גורמים מחקרניים נוספים לצורך איסוף המידע, ניתוחו ועיבודו, ולעריכת מחקרים בנושאים רלוונטיים. איסוף והפצת חומר בנושאים אלו יהוו גורם משיכה עבור גורמי מחקר נוספים, ופעילות זו תהווה זרז לעיסוק ציבורי ומדיניות בתחום. הקמתו של גוף מקביל ל-CSD שבאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס תהיה בעלת תרומה משמעותית לישראל; גוף מעין זה ישלב בין מחקר חברתי לבין ייזום מדיניות ותוכניות התערבות רלוונטיות בעלות גיבוי מחקר.

<sup>68</sup> הקמת המועצה יכולה להיעשות בדרך של הרחבת התחומים שבהם יעסוק הגוף המייצע המוגדר בפרק ז' לחוק "להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005". בהצעת לתיקון שהוגשה מטעם הממשלה באוקטובר 2011 מוגדר הגוף בתור מועצה ציבורית המייצעת לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, ומוגדרות סמכויותיה. מוצע אפוא שאלו יורחבו אל מעבר לפעולות בתחום קידום החינוך הפיננסי ויכללו כאמור הצעות לקידום מכשירי-חיסכון שונים שיהיו אטרקטיביים לטווח הזמן הבינוני והארוך עבור בעלי הכנסה נמוכה.

## 7.5 עיצוב פתרונות מודולריים בתחום תמרוץ החיסכון

מומלץ לעצב פתרונות מודולריים בתחום תמרוץ החיסכון עבור מעמדות הכנסה בינוניים ונמוכים, וליזום תוכניות CDA ייעודיות לאוכלוסיות שונות. תוכנית CDA אוניברסלית או מקומית לקבוצות ייעודיות יכולה להיות מעוצבת בהתאם למתווה המוצע לעיל בפרק 6. מבחינת השימות, יש טעם להתחיל דווקא בהפעלת תוכניות מקומיות ייעודיות, שעלותן התקציבית נמוכה יחסית, ולהתקדם בהמשך לתוכנית רחבה יותר או אוניברסלית – בהתאם להישגים של התוכניות המקומיות ובהתחשב בממצאי המחקר ובהתאמות ובעידונים שיידרשו.

תוכנית אוניברסלית שתופעל עבור 23 שנתונים תצריך מימון תקציבי של 22.5 מיליארד ₪ על פני 47 שנים (כחצי מיליארד ₪ בשנה), אך עשויה להביא – ב-19 השנים האחרונות של הפעלת התוכנית – לגידול בהכנסות הפרטים ובהכנסות המדינה ממסים ומחיסכון תקציבי בהיקף מצטבר של בין 32 ל-67 מיליארד ₪ כתולדה של גידול ההון האנושי של העובדים, פתיחת עסקים וגידול במספר המשרות.

## 7.6 חיבור גורמים פילנתרופיים וגופים חברתיים

מומלץ על חיבור גורמים פילנתרופיים וגופים חברתיים ליעדי פיתוח נכסים לאוכלוסייה מעוטת הכנסה. יצירת חיבור בין גורמים כאלה, העוסקים כיום בקידום ילדים ובני נוער מאוכלוסיות מעוטות הכנסה או מעוניינים להשתלב בתחום זה, תאפשר ניצול מועיל של כסף חדש בפלטפורמות רחבות קיימות, שאפשרו בעבר הצלחה מוכחת וארוכת טווח. חיבור זה עשוי למצוא את ביטויו במימון התפעול של תוכניות החניכה וההכוונה, אך גם בהשתתפות במרכיבי התמרוץ עצמם בדרך של match ובדרכים אחרות.

## 7.7 יצירת זיקה בין תוכניות ה-CDA לשדה ההשקעות החברתיות והאשראי הזעיר

מראשית דרכן קשורות התוכניות לתמרוץ חיסכון מסוג IDA ו-CDA במימון אשראי זעיר, ובפרט במימון עסקים זעירים. הקשר בין סוגי התוכניות מתבטא בכלים ובטכניקות פיננסיות דומות, באוכלוסיות יעד זהות ובמטרות משותפות. כספי חיסכון הנצברים באמצעות התוכניות הנזכרות יכולים לשמש ליזמות עסקית ראשונית באמצעות הפלטפורמות שכבר פעילות בישראל למתן אשראי זעיר וליווי עסקי. נוסף על כך, כיוון ששימוש אפקטיבי בכסף מותנה בתהליכים משמעותיים של ליווי, הכשרה וחניכה בתקופות הלימודים בבית הספר היסודי והתיכון, וכיוון ששימוש אפקטיבי טומן בחובו תועלות כלכליות בהיקף משמעותי, יש מקום למעורבותם של גופי השקעה חברתית בהפעלת התוכניות. גופי ההשקעה יממנו גופים מפעילים, ואם יוכלו להביא לגידול ניכר באחוזי ההצלחה של התוכניות יוכלו לזכות בחלק מן הגידול בהכנסות הנובע ממסים והקטנת ההוצאה הממשלתית.

## 8. סיכום ומסקנות

תמורות שחלו במבנה שוק העבודה, בתוחלת החיים ובתשואה להון אנושי, מגדילות את צורכי המימון של משק הבית על פני מחזור החיים. בהנחה שגם מדינות שירחיבו לצורך כך את ההוצאה הממשלתית וישנו את הרכבה יתקשו לכסות צרכים אלו במלואם, נדרשים משקי הבית עצמם להרחיב את היקף נכסיהם וחסכוניהם – למימון צרכים בטווח הזמן הבינוני והארוך. הצורך בהרחבת הנכסים חל על כל שכבות האוכלוסייה, ובאופן מיוחד על אוכלוסיות שהיו עד עתה מעוטות נכסים או חסרות נכסים לגמרי (אוכלוסיות בעלת רמת הכנסה נמוכה ובינונית, ובכלל זה קבוצת "העובדים העניים"). ואולם רבים, המשתייכים לאוכלוסייה הנדרשת במיוחד להרחיב את נכסיה, ניצבים בפני חסמים כמו נגישות נמוכה לאשראי ולמוסדות פיננסיים, תמיכה כלכלית מוגבלת ברמה הבין-דורית, והיצע מצומצם של אפיקי חיסכון רלוונטיים.

הסרת חלק מהחסמים הללו מותנית ביצירת תנאים מתאימים – ובפרט תמריצים – לעידוד חיסכון בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה. רבים סבורים, שהשאיפה לפיתוח חיסכון בקרב אוכלוסיות אלו היא נטולת היגיון וחסרת סיכוי, שכן עיקר הכנסתה של אוכלוסייה זו (ואף מעבר לכך) משמש לצריכה. אולם מצד אחר, ההתבססות אך ורק על תשלומי העברה היא מוגבלת באופייה וממוקדת בגיבוי הצריכה, ואינה תורמת לחיזוק פוטנציאל ההתפתחות של הפרטים. נוסף על כך, הניסיון בעולם מורה שאוכלוסייה מעוטת הכנסה מסוגלת לחסוך כאשר עומדים בפניה התנאים והתמריצים המתאימים. חיזוק העמידות של אוכלוסייה זו, והוצאתה ממצב העוני, עשויים להיות מקודמים בין השאר באמצעות עיצוב תנאים שיעודדו הפקדות לחיסכון.

אף ששינוי יסודי ומהותי של המצב תלוי בחיזוק היכולת לחסוך על פני מחזור החיים – כך שתתחזק היכולת של משק הבית לחדש את מלאי נכסיו גם לאחר ניצולו עבור אירועים בלתי צפויים או בתקופות של פער מובנה בין הכנסה להוצאה – האילוצים התקציביים הכרוכים בהפעלת מדיניות זו מצדיקים בשלב ראשון צבירת מלאי חיסכון בהיקף מוגדר, שינותב לכמה יעדים מובהקים העשויים להגדיל את פוטנציאל ההכנסה של הפרטים. הגדלת פוטנציאל ההכנסה היא בעלת סיכוי גבוה במיוחד כאשר מדובר בהשקעה בהתפתחותם האישית של ילדים ובני נוער. תוכניות שישמשו למטרה זו יכולות לשאוב את השראתן מתוכניות הפועלות בשנים האחרונות בכמה מדינות מפותחות, ובראשן תוכניות הפועלות על פי מודל CDA. הניסיון שנעשה בישראל בשנים האחרונות להשקת תוכנית מסוג זה טרם צלח, וטרם התהוו תוכניות CDA בישראל. אולם נדמה שהניסיונות להשקת תוכנית כזו קידמו בכל זאת את ההכרה בחשיבותו של התחום ובהזדמנויות הגלומות בפיתוחם של מכשירים רלוונטיים מסוג זה. מטעמים של התקבלות ומשום החשיבות שתוכניות מדיניות עתירות מימון יעוצבו על סמך ניסיון מצטבר, יש אפוא טעם להשיק תחילה – בדומה לניסיון הקוריאני – תוכניות ממוקדות-אוכלוסייה ומצומצמות בהיקפן, כך שמתוכן ובכפוף להצלחתן תפותח בהמשך תוכנית כוללת שתספק מענה לאוכלוסיות רחבות.

## נספח א: אומדן לעוני נכסים בישראל

שנות שכירות המתאפשרות מתוחלת שווי דירה*	דירוג תוחלת (100=עשירון תחתון)	תוחלת שווי דירה באלפי ₪ (P*V)	שווי דירה באלפי ₪ בשנת 2011 (V)	שיעור הבעלות על דירה בשנת 2011 (P)	עשירון
12.1	100	331	857	38.6%	1
18.2	150	497	919	54.1%	2
22.6	187	618	979	63.1%	3
28.3	234	774	1,128	68.6%	4
29.7	246	815	1,167	69.8%	5
34.6	286	947	1,283	73.8%	6
39.8	329	1,090	1,390	78.4%	7
45.0	373	1,233	1,559	79.1%	8
51.3	425	1,406	1,786	78.7%	9
74.3	615	2,035	2,420	84.1%	10

דוגמאות לאומדן תוחלת נכסים בקרב עשירוני הכנסה (דירור ורכב):

\* נלקחו דמי שכירות ממוצעים: 2,282 ₪ (למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2012, לוח 5.34).

למ"ס, 2011, לוח 21: נתונים נבחרים על דירור בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – גרים בדירות בבעלותם.

דירוג תוחלת (100=עשירון תחתון)	תוחלת שווי כלי רכב בעשירון באלפי ₪**	שווי רכב באלפי ₪ (משוער)*	שני כלי רכב ויותר	כלי רכב אחד	ללא רכב	עשירון
100	5.2	24.67	1.9%	19.0%	79.1%	1
203	10.5	26.37	3.4%	36.3%	60.3%	2
437	22.5	46.02	6.6%	42.3%	51.1%	3
616	31.8	61.06	6.9%	45.1%	48.0%	4
876	45.2	74.38	13.5%	47.2%	39.3%	5
1,101	56.8	79.50	18.2%	53.2%	28.6%	6
1,313	67.7	85.68	26.6%	52.4%	21.0%	7
1,697	87.5	103.40	33.3%	51.3%	15.4%	8
1,990	102.6	118.09	40.9%	46.0%	13.1%	9
3,007	155.0	164.54	49.7%	44.5%	5.8%	10

\* המנה של תוחלת השווי בשיעור הבעלות על רכב בעשירון, כלומר שווי הרכב של בעלי הרכב.

\*\* על פי התפלגות של זקיפת הכנסות מרכב בבעלות (סקר הוצאות, 2010) ובהיתן נקודת ייחוס של שווי רכב משוער בעשירון העליון.

## נספח ב: עלויות ותועלות

מתווה היסכון ברמת היחיד							
	A	B1	B2	C	D=B1+B2+C	E=D*(1+r)	E+A
שנה (גיל)	הפקדה ראשונית (לרבות ריבית)	הפקדה חודשית בסיסית	הפקדה חודשית נוספת	match חודשי	סך הכול הפקדות	הפקדות בתוספת ריבית	סכום סופי
מקור	ממשלה וארגונים	הורים / מוטב	משפחה וחברים	ממשלה	--	--	--
1	3,060	600	300	750	1,650	1,683	4,743
2	3,121	1,200	600	1,500	3,300	3,433	6,555
3	3,184	1,800	900	2,250	4,950	5,253	8,437
4	3,247	2,400	1,200	3,000	6,600	7,144	10,391
5	3,312	3,000	1,500	3,750	8,250	9,109	12,421
6	3,378	3,600	1,800	4,500	9,900	11,149	14,527
7	3,446	4,200	2,100	5,250	11,550	13,267	16,713
8	3,515	4,800	2,400	6,000	13,200	15,466	18,981
9	3,585	5,400	2,700	6,750	14,850	17,747	21,332
10	3,657	6,000	3,000	7,500	16,500	20,113	23,770
11	3,730	6,600	3,300	8,250	18,150	22,567	26,297
12	3,805	7,200	3,600	9,000	19,800	25,111	28,916
13	3,881	7,800	3,900	9,750	21,450	27,748	31,629
14	3,958	8,400	4,200	10,500	23,100	30,480	34,438
15	4,038	9,000	4,500	11,250	24,750	33,310	37,348
16	4,118	9,600	4,800	12,000	26,400	36,242	40,360
17	4,201	10,200	5,100	12,750	28,050	39,277	43,477
18	4,285	10,800	5,400	13,500	29,700	42,419	46,704
19	4,370	11,400	5,400	14,250	31,050	45,234	49,604
20	4,458	12,000	5,400	15,000	32,400	48,145	52,603
21	4,547	12,600	5,400	15,750	33,750	51,154	55,701
22	4,638	13,200	5,400	15,750	34,350	53,104	57,742
23	4,731	13,800	5,400	15,750	34,950	55,113	59,843
24	4,825	14,400	5,400	15,750	35,550	57,180	62,005
25	4,922	15,000	5,400	15,750	36,150	59,308	64,230

מתווה היסכון ברמת היחיד (המשך)

	A	B1	B2	C	D=B1+B2+C	E=D*(1+r)	E+A
שנה (גיל)	הפקדה ראשונית (לרבות ריבית)	הפקדה חודשית בסיסית	הפקדה חודשית נוספת	match חודשי	סך הכול הפקדות	הפקדות בתוספת ריבית	סכום סופי
מקור	ממשלה וארגונים	הורים / מוטב	משפחה וחברים	ממשלה	--	--	--
26	5,020	15,600	5,400	15,750	36,750	61,498	66,518
27	5,121	16,200	5,400	15,750	37,350	63,752	68,873
28	5,223	16,800	5,400	15,750	37,950	66,072	71,295
29	5,328	17,400	5,400	15,750	38,550	68,459	73,786
30	5,434	18,000	5,400	15,750	39,150	70,915	76,349

הסכום הסופי בחשבון כפונקציה של גובה ההפקדה הראשונית והחודשית (בש) (משך: 18 שנה, ריבית: 2%)

הפקדה חודשית \ הפקדה ראשונית	15	30	50	60	75	90	120	150	180
<b>250</b>	9,612	18,867	31,207	37,377	42,776	47,403	56,659	65,914	75,169
<b>500</b>	9,969	19,224	31,564	37,734	43,133	47,761	57,016	66,271	75,526
<b>750</b>	10,326	19,581	31,921	38,091	43,490	48,118	57,373	66,628	75,883
<b>1,000</b>	10,683	19,938	32,278	38,448	43,847	48,475	57,730	66,985	76,240
<b>1,500</b>	11,397	20,652	32,635	39,163	44,561	49,189	58,444	67,699	76,954
<b>2,000</b>	12,112	21,367	32,992	39,877	45,275	49,903	59,158	68,413	77,668
<b>2,500</b>	12,826	22,081	33,350	40,591	45,990	50,617	59,872	69,127	78,382
<b>3,000</b>	13,540	22,795	33,707	41,305	<b>46,704</b>	51,331	60,586	69,841	79,096
<b>3,500</b>	14,254	23,509	34,064	42,019	47,418	52,045	61,300	70,555	79,810
<b>4,000</b>	14,968	24,223	34,421	42,733	48,132	52,759	62,014	71,269	80,525
<b>4,500</b>	15,682	24,937	34,778	43,447	48,846	53,474	62,729	71,984	81,239
<b>5,000</b>	16,396	25,651	35,135	44,161	49,560	54,188	63,443	72,698	81,953

## מתווה תקציבי כולל לתוכנית היסכון לבוגרי פנימיית (עלויות למדינה)

עלות כוללת בשנה	Match (1:1)	הפקדה ראשונית (1000 ₪)	משתתפים (נטו)	יוצאים	נכנסים	שנה
7,407,197	3,740,268	3,666,929	3,667	0	3,667	1
4,548,268	4,148,268	400,000	4,067	0	400	2
4,701,268	4,301,268	400,000	4,217	250	400	3
4,854,268	4,454,268	400,000	4,367	250	400	4
5,007,268	4,607,268	400,000	4,517	250	400	5
5,262,268	4,862,268	400,000	4,767	150	400	6
5,517,268	5,117,268	400,000	5,017	150	400	7
5,823,268	5,423,268	400,000	5,317	100	400	8
6,129,268	5,729,268	400,000	5,617	100	400	9
3,987,268	3,587,268	400,000	3,517	2,500	400	10
<b>53,237,605</b>	45,970,676	7,266,929				סך הכול



## מקורות

- Davis-Kean, P. E. (2005). "The influence of parent education and family income on child achievement: the indirect role of parental expectations and the home environment", *Journal of family psychology* 19 (2): 294.
- Elliott, W. 2009. "Children's College Aspirations and Expectations: The Potential Role of Children's Development Accounts (CdAs)", *Children and Youth Services Review* 31 (2): 274—283.
- Elliott, W., M. Sherraden, L. Johnson & B. Guo, 2010. "Young Children's Perceptions of College and Saving: Potential Role of Child Development Accounts", *Children and Youth Services Review* 32 (11): 1577—1584.
- Grinstein-Weiss, M., Y. H. Yeo, K. Irish & M. Zhan, 2009. "Parental assets: A pathway to positive child educational outcomes", *Journal of Sociology & Social Welfare* 36 (1): 61—85.
- Grinstein-Weiss, M., M. Sherraden, W. M. Rohe, W. Gale, M. Schreiner & C. Key, 2012. "Long-Term Follow-up of Individual Development Accounts: Evidence from the Add Experiment", *CSD Report*: 12—43.
- Jappelli, T. & F. Modigliani, 2005. "The Age-Saving Profile and the Life-Cycle Hypothesis", *The Collected Papers of Franco Modigliani*, vol. 6: 141—172.
- Midgley, J. & M. Sherraden, 1997. *Alternatives to Social Security: An International Inquiry*, Westport, Conn. : Auburn House.
- Modigliani, F. & Brumberg, R. 1954. "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data", in K. K. Kurihara (ed.), *Post Keynesian Economics*, New Jersey: the Trustees of Rutgers College.
- Mullainathan, S. & E. Shafrir, 2009. "Saving Policy and Decisionmaking in Low-Income Households", in R. M. Blank & M. S. Barr (eds.), *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit and Banking among Low-Income Households*, New York: Russell Sage Foundation.
- Nam, Y., Y. Kim, M. Clancy, R. Zager & M. Sherraden, 2013. "Do Child Development Accounts Promote Account Holding, Saving, and Asset Accumulation for Children's Future? Evidence from a Statewide Randomized Experiment", *Journal of Policy Analysis and Management* 32 (1): 6—33.
- Rank, M. R. & T.A. Hirschl, 2008. "Estimating the Life Course Dynamics of Asset Poverty", *Proceeding of the Panel Study of Income Dynamics Conference on Financial Well-Being Over the Life Course*, University of Michigan, November.
- Scholz, J. K. & A. Seshadri, 2009. "The Assets and Liabilities Held by Low-Income Families", in Blank, R. M. & M. S. Barr (eds.), *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit and Banking among Low-Income Households*, New York: Russell Sage Foundation.
- Sherraden, M. 1991. *Assets and the Poor*, New York: M. E. Sharpe.
- Sherraden, M. 2009. "Individual Development Accounts and Asset-Building Policy: Lessons and Directions", in Blank, R. M. & M. S. Barr (eds.), *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit and Banking among Low-Income Households*, New York: Russell Sage Foundation.

- Sherraden M. & V. Loke, 2009. "Building Assets from Birth: A Global Comparison of Child Development Account Policies", *International Journal of Social Welfare* 18: 119—129.
- Thaler, R. H. & C. R. Sunstein, 2008. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- Thaler, R. H. & S. Benartzi, 2004. "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving", *Journal of Political Economy*, 112 (1): 164—187.
- Tufano, P. & D. Schneider, 2009. "Using Financial Innovation to Support Savers: From Coercion to Excitement", in Blank, R. M. & M. S. Barr (eds.), *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit and Banking among Low-Income Households*, New York: Russell Sage Foundation.
- אינס-קניג, א', י' בן-שלום, י' סבטו, 2004. "שינויים חברתיים וביטחון סוציאלי", ביטחון סוציאלי 67: 38–9. המוסד לביטוח לאומי, 2012. ממדי העוני והפערים החברתיים 2011.
- הוועדה למלחמה בעוני, 2014. דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1: דוח המליאה (מהדורה שנייה, יולי 2014). התאחדות הסטודנטים בישראל, 2012. סקר בקרב סטודנטים בנושאי רווחה: דוח סופי לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ג.
- בן נאים, ג' וא' בלינסקי, 2010. התבדרות השכר בישראל – ניתוח מוביליות השכר במשק בעשור האחרון, ירושלים: מנהל הכנסות המדינה.
- ברוידא, ק', 2003. "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך", רבעון לכלכלה 50 (4): 770–748.
- גבע, א', 2013. "השלכות השינויים הדמוגרפיים על ההוצאה הציבורית בין השנים 2012–2009", סקר בנק ישראל (יפורסם בקרוב).
- גוטליב, ד' וא' טולדנו, 2010. מענק העצמה לילד – הצעה, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גוטליב, ד' וא' פרומן, 2011. שיעור בעלות על דירה וההוצאה על שכר הדירה לפי קבוצות גיל, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גרונאו, ר', 2012. "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות", בתוך ד' בן-דוד (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות, 2012–2011, ירושלים: מרכז טאוב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008. דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013. לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2012 בנושא הסדרי פנסיה (הודעה לעיתונות), ירושלים.
- הרצוג, י', 2010. תוכנית עבודה: מתכון לרווחה כלכלית, תל אביב: הוצאת טפר.
- הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2012. התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"ג, ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- זוסמן, נ', א' פורמן, ט' קפלן, וד' רומנוב, 2009. הבדלים באיכות ההשכלה בין אוניברסיטאות למכללות: בחינה באמצעות התמורה בשוק העבודה, סדרת ניירות עבודה, נייר מס' 42, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

- ליטוויץ, ה', 2008. "העברות בין-דוריות פרטיות בקרב בני 50 ומעלה: חילופי זמן, כסף ומגורים משותפים", ביטחון סוציאלי 268–247:76.
- מישר, י', 2009. המקור-כלכלה של ישראל, ירושלים: פרדס.
- זוסמן, נ', א' טור-סיני וד' רומנוב, 2007. תעסוקת סטודנטים לתואר ראשון והשלכותיה על מהלך לימודיהם, סדרת ניירות עבודה, נייר מס' 31, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- פרידמן, י', 2007. מגבלת נזילות בלימודי ההשכלה הגבוהה בישראל, בנק ישראל.
- פריש, ר', 2007. התשואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר, בנק ישראל.
- פריש, ר' וי' פרידמן, 2008. השפעת מגבלת הנזילות על הנגישות להשכלה גבוהה, בנק ישראל.
- קמחי, א', 2011. "פערי הכנסות בישראל", בתוך ד' בן-דוד (עורך), דוח מצב המדינה, חברה כלכלה ומדיניות, 2010, ירושלים: מרכז טאוב.
- קמחי, א', 2012. "מגמות בשוק העבודה: פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר", בתוך ד' בן-דוד (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012, ירושלים: מרכז טאוב.
- רול, ע', 2013. "המאפיינים ההוריים המנבאים העברות כספיות לילדים". בתוך ל' אחדות וה' ליטוויץ (עורכים), תמורות במחצית השנייה של החיים, ממצאים עדכניים מסקר האורך Share Israel על בני 50 ומעלה, 2005–2010, ירושלים: מרכז הידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל ופריקט *Share Israel*.
- שוורץ, א', 2011. דחיית גיל הפרישה לנשים – נתוני רקע והשלכות והמידע, הכנסת: מרכז המידע והמחקר.
- שלו, מ', 2012. "הרקע הכלכלי למחאה החברתית של קיץ 2011", בתוך ד' בן-דוד (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות, 2011–2012, ירושלים: מרכז טאוב.
- שלו, מ', ג' גל וש' אזרי-ויזל, 2012. "עלות שירותי הרווחה: ישראל במבט השוואתי", בתוך ד' בן-דוד (עורך), דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות, 2011–2012, ירושלים: מרכז טאוב.

## אתרים

אתרים של הממשלה הבריטית בנוגע לתוכנית של ממשל טוני בלייר (CTF), ובנוגע לתוכנית החדשה, של ממשל דיוויד קמרון (Junior ISA):

<https://www.gov.uk/child-trust-funds/overview>

<https://www.gov.uk/junior-individual-savings-accounts/overview>

אתר המרכז לפיתוח חברתי שבאוניברסיטת ווינגטון בסנט לואיס:

<http://csd.wustl.edu/Pages/default.aspx>

תוכנית SEED OK באתר משרד האוצר של מדינת אוקלהומה:

[/http://www.ok.gov/treasurer/SEED\\_OK](http://www.ok.gov/treasurer/SEED_OK)

## שיחות וראיונות

שאל אמסטרדמסקי, כלכליסט.

דניאל גוטליב, ראש מנהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.

מיכל גרינשטיין-וייס, חוקרת במרכז לפיתוח חברתי, אוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס.

מאיה הרן, אגף שוק ההון ביטוח וחסכון, משרד האוצר.

נעם זוסמן, מחלקת המחקר, בנק ישראל.

יקותיאל צבע, מנהל האגף למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

אייל קמחי, סגן מנהל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

FELLOWS | MILKEN  
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן  
רחוב וושינגטון 4  
ירושלים, 9418704

[info@mifellows.org](mailto:info@mifellows.org)  
[www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)