

# המכון הישראלי לתכנון כלכלי (ע"ר)

## צמצום העוני בישראל המלצות למדיניות כלכלית

הוכן על ידי



ד"ר יעקב שיינין

"כנס הרצליה", ינואר 2007

## המכון הישראלי לתכנון כלכלי – כרטיס ביקור

---

המכון הישראלי לתכנון כלכלי הינו עמותה ללא כוונת רווח, הפועלת לעיצובה ולבנייתה של כלכלת ישראל כמשק חופשי, תחרותי, יעיל ונטול חסמים ולהגברת התחרותיות של ישראל בזירה הגלובלית.

המכון שם לו למטרה לעסוק במחקר והצגת פתרונות לבעיות יסוד המכשילות את הפיכתה של כלכלת ישראל למשק פתוח, יעיל וצומח ולחסמים המסכלים את חופש היוזמה והתחרות במשק.

המכון עוסק כיום בבעיית העוני בישראל ופתרונותיה, בעיית תקציב הביטחון וכן בבעיות הקרקעות בישראל, בעיית הבירוקרטיה העודפת וקידום נושא חופש המידע וזכותו של האזרח והעסק לקבל מידע ושירות במהירות.

בראש המכון עומד עו"ד דרור שטרום (לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים). המכון נטול כל זיקה פוליטית או סקטוריאלית, הוא מעסיק מומחים בתחומים הרלבנטיים, ומחויב לניתוח מקצועי של בעיות, והגשת המלצות מעשיות למקבלי החלטות, בבית המחוקקים, בממשלה ולציבור הרחב בכלל.

המכון מקיים קשר שוטף עם אישי ציבור מכל הזרמים, חברי כנסת ואנשי ביצוע ומייעץ ומלווה יוזמות חקיקה בתחומים אותם הוא חוקר.

המכון נרשם כעמותה בחודש ספטמבר 2006.

## הקדמה

עבודה זו הוכנה על ידי כלכלני מודלים כלכליים בע"מ, בראשותו של החתום מטה, על פי הזמנה של "המכון הישראלי לתכנון כלכלי (ע"ר)".

מטרת העבודה, גיבוש מדיניות כלכלית אפקטיבית, לשימוש מעצבי המדיניות הכלכלית, שתאפשר צמצום משמעותי של העוני בישראל, תוך גידול בתוצר והעלאה של רמת החיים. להערכתנו, המדיניות הכלכלית המוצעת במסמך זה, תצליח להפחית את שיעור משקי הבית העניים, בתוך 5 שנים, אל מתחת ל-10% (כיום מעל 20%), אל מתחת למוצע המשוקלל בקרב המדינות המפותחות.

אנו בדעה, שהשגת היעד צריכה להיעשות באמצעות מדיניות פרטנית למשקי הבית העניים, ולא על ידי תשלומי קצבאות אוניברסאליים, המוענקים גם למשקי בית בריאים בגיל העבודה. הדרך למיגור העוני בקבוצת גיל העבודה הינה באמצעות עידוד ההשתתפות בכוח העבודה, תוך עידוד מקביל של ההשקעות, במטרה להעלות את הפריזון, כך שיתאפשר שיפור מהותי בתנאי השכר. מנגד, לקבוצת משקי הבית העניים בגיל מבוגר, שסיכוייהם לחזור למעגל העבודה קלושים, יש להשלים הכנסה (באופן פרטני) עד לרמה של קו העוני, זאת במקביל לחקיקת חוק פנסיה חובה, על מנת שתופעה זו, של עוני בגיל מבוגר, לא תישנה בדורות הבאים. יישום המדיניות מחייב, כמובן, חובת דיווח כללי על הכנסות לכלל תושבי ישראל.

לדעתנו, יש הכרח לשפר מיידית את מצבם של הילדים במשקי הבית העניים ובמעמד הביניים הנמוך, אולם לא באמצעות קצבאות ילדים אוניברסאליות. הדרך האפקטיבית לעשות זאת הינה בדרך של מעבר מיידית ליום לימודים ארוך (הכולל חוגי העשרה ועזרה בשיעורי בית), במימון פרוגרסיבי של המדינה. במסגרת יום הלימודים יש לכלול הזנה מלאה, של שתי ארוחות בבי"ס, לכל תלמידי ישראל, כתחליף לקצבאות ילדים.

ניתוח הנתונים על העוני בעבודה זו, לפי קבוצות אוכלוסייה, נעשה על פי העיבודים וההנחות של "מודלים כלכליים", בהתבסס על סקרי הוצאות וההכנסות לשנת 2005 של הלמ"ס. "המכון הישראלי לתכנון כלכלי (ע"ר)" לא התערב בתהליך העבודה או בממצאים.

ד"ר יעקב שיינין

מודלים כלכליים בע"מ

***1. סיכום הממצאים וההמלצות***

## 1. סיכום הממצאים וההמלצות

### א. הממצאים וההמלצות

1. על פי המוסד לביטוח לאומי, שיעור משקי הבית העניים בישראל עומד על 20.6% – הגבוה מבין 30 המדינות המפותחות (חברות ארגון ה-OECD). הממוצע המשוקלל (לפי אוכלוסייה) בקרב מדינות אלו, עומד על כ- 13.6%.
2. שיעור העוני הגבוה יחסית בישראל הינו תולדה של מצב ולא של מדיניות מכוונת. זו תוצאה של היות ישראל מדינת הגירה קרוב ל-60 שנה, המכילה קבוצות אוכלוסייה שונות, הנבדלות זו מזו בדת, בלאום, בתרבות, בטכנולוגיה ובהשכלה.
3. מעל 200 אלף עובדים זרים, המהווים כ-8% מכלל המועסקים במשק, עובדים בישראל באופן חוקי ובלתי חוקי, ברמת שכר נמוכה, ותורמים משמעותית לשיעור האבטלה הגבוה ולשיעור העוני בקרב משקי בית בגיל העבודה. על כן, יש להפסיק העסקתם.
4. אנו רואים בעוני כשל כלכלי, אשר ניתן לצמצמו על ידי העלאת רמת ההשכלה, עידוד התעסוקה ועידוד ההשקעות, אשר יביאו לעליית פריון ובעקבות כך לעליית שכר.
5. אנו בדעה, כי מדיניות אוניברסאלית לטיפול בעוני הינה לא יעילה, מנציחה את מצב העוני וצפויה לגרום להתדרדרות בדורות הבאים. אנו בדעה, כי רק מדיניות פרטנית מתמשכת תצליח למגר את תופעת העוני.
6. אנו רואים במערכת החינוך ובמעבר מידי ליום לימודים ארוך ואפקטיבי (עד 17:00) את הבסיס (גם לטווח הקצר וגם לטווח הארוך) לצמצום העוני ולעידוד התעסוקה, בעיקר תעסוקת נשים. לכן, אנו ממליצים על הגדלת התקציב למימון חלקי ופרוגרסיבי של הארכת שעות הלימודים. העלות התקציבית של סעיף זה הנה כ-2.4 מיליארדי ש"ח לשנה.
7. אנו בדעה, כי חובת דיווח שנתית על הכנסות, לכלל משקי הבית בישראל, הינה הכרח לאזרחות טובה, ומהווה כלי חיוני לטיפול פרטני בכשלים כלכליים. ניתן להחיל חובה זו באופן מיידי, תוך אכיפה אפקטיבית.
8. אנו בדעה, כי ניתן לבער כמעט לחלוטין את העוני בישראל בתוך 10 שנים, אולם פערי ההכנסות במשק, לא יצטמצמו באופן משמעותי, בשל פתיחותו המלאה של המשק לעולם המפותח (רמת ההכנסות בעשירונים העליונים לא תלויה במבנה ההכנסות בתוך משק הישראלי).

## 1. סיכום הממצאים וההמלצות

9. להערכתנו, ניתן בעזרת התוכנית הכלכלית המוצגת להלן, לרדת בתוך 5 שנים למחצית משיעור העוני (על פי הגדרת הביטוח הלאומי), לרמה של כ-10%, אל מתחת לרמה הממוצעת במדינות המפותחות.
10. התוכנית לצמצום העוני המוצגת להלן, כוללת 9 מרכיבים: חובת דיווח כללי, הפסקת העסקת עובדים זרים, עידוד השקעות, עידוד תעסוקה, מעבר ליום לימודים ארוך, העברת קצבאות הילדים לילדים עצמם, פיצוי פרטני לקשישים וביטול המע"מ על כל מוצרי המזון.
11. ניתוח ממצאי העוני מצביע על שלוש קבוצות עיקריות: ערבים (כ-52% ממשקי הבית הערביים הם עניים), חרדים (כ-52% עניים) ואוכלוסיית הקשישים (מעל גיל 65, עם כ-22% עניים).
12. סיוע פרטני למשקי הבית העניים בקרב האוכלוסייה המבוגרת (+55), בגובה הפער בין הכנסתם לבין קו העוני, בסכום שנתי של כ-1.4 מיליארדי ₪ בלבד, היה מוריד מיידית את שיעור העוני לכ-14% בלבד. אנו ממליצים על צעד זה במסגרת התוכנית למיגור העוני.
13. לדעתנו, מבחן העוני בישראל צריך להיעשות לפי הכנסה הכוללת זקיפות (בעיקר בעלות על דירת מגורים), ולא על פי הכנסה כספית בלבד. לכן, נראה כי אומדני המוסד לביטוח לאומי, המבוססים על הכנסה כספית, עלולים להיות מוטעים כלפי מעלה, אם כי התיקון המוצע לא יהפוך את תמונת המצב הבסיסית.
14. לפי אומדנים שלנו, נראה כי שיעור העוני בישראל לא רחוק מזה שבארה"ב, יפן, אירלנד ואיטליה, אולם רחוק משמעותית משיעור העוני הנמוך הקיים במדינות צפון אירופה.
15. סך התוספת התקציבית הנדרשת להערכתנו, לפתרון מידי, הינה כ-3.8 מיליארדי ₪ לשנה (2.4 מיל' ₪ להארכת יום הלימודים ו-1.4 מיל' ₪ עבור סיוע פרטני לקשישים). תוספת זו תביא לירידה משמעותית בשיעור העוני, לכ-12.5% בלבד.
16. אנו ממליצים על ביטול המע"מ לכל סעיפי המזון, כתחליף להמשך הפחתת שיעור המע"מ הכללי. ביטול המע"מ על המזון הינו מהלך פרוגרסיבי, בעל משמעות רבה עבור המשפחות בשכבות החלשות, אצלן מרכיב המזון הינו מרכזי בהוצאה.

## 1. סיכום הממצאים וההמלצות

### ב. מבט נוסף על העוני בישראל

**שיעור משקי הבית העניים בישראל עומד על 20.6%, הגבוה ביותר מבין 30 המדינות המפותחות. אולם בניגוד לכל המדינות המפותחות, ישראל הינה מדינת הגירה, שאוכלוסייתה גדלה ביותר מפי 6 בתוך 60 שנה, בעיקר בשל גלי עלייה. תיקון חלק מכשלי העבר, שנוצרו בתהליכי ההגירה, אפשרי היום באמצעות כ-800 מיליון ₪ לשנה (כתוספת פרטנית למשקי הבית העניים שראשיהם מעל גיל 65), אשר יורידו באופן מיידי את שיעור העוני מ-20.6% לכ-16%. בתוספת כ-600 מיליון ₪ לשנה (גם הם כתוספת פרטנית למשקי הבית העניים שבין גיל 55 לבין 64), ניתן להוריד מיידי את שיעור העוני לכ-14%.**

מעל 21% ממשקי הבית העניים שייכים לקבוצה בה ראש משק הבית הינו מעל גיל 65, כלומר אוכלוסייה מבוגרת יחסית. חלקה הגיעה לישראל כאוכלוסייה מבוגרת, וחלקה התדרדר לעוני כיוון שלא קיבלה תנאי פנסיה הולמים. במצב האבטלה הנוכחי, הסיכוי שהכנסתה של אוכלוסיית הקשישים העניים תעלה, הנו קלוש, ועל כן, מצבה הכלכלי אינו צפוי להשתפר, אלא אם תקבל תוספת הכנסה מהמדינה.

הסכום השנתי הנוסף, הנדרש על מנת להעביר קבוצה זו אל מעבר לקו העוני, הינו כ-800 מיליון ₪ בלבד לשנה. במידה והמדינה תיתן למשפחות העניות, שראש משק הבית שלהן מעל גיל 65, קצבה נוספת, בגובה הפער בין ההכנסה של כל אחת מהן לבין קו העוני, שיעור העניים בישראל ירד לכ-16%. אם נוסיף לקבוצת הקשישים העניים גם את קבוצת המבוגרים העניים, (בגילאים שבין 55 ל-64, שגם סיכוייהם למציאת עבודה אינם גבוהים), סך תוספת הפיצוי שתידרש על מנת להעביר את כל קבוצת גילאי 55+ אל מעבר לקו העוני הינה כ-1.4 מיליארדי ₪ לשנה, ושיעור העוני ירד לכ-14%.

הדרך לפיצוי חייבת להיות על פי השיטה הפרטנית ולא האוניברסאלית, וניתן ליישמה באמצעות חובת דיווח כללית על הכנסות. בעיית העוני העתידי בגיל מבוגר יכולה וצריכה, להיפתר באמצעות פנסיה חובה, שתעביר את המבוטח העתידי אל מעל לקו העוני, כך שבדורות הבאים כמעט ולא יהיה מצב בו מבוגרים שעבדו בצעירותם, יהיו מתחת לקו העוני.

שיעור עוני של 16% עדיין גבוה מאוד ביחס למוצע המדינות המפותחות, וגם 14% הינו משמעותית מעל הממוצע, אולם שיעורים אלו כבר דומים למצב בארה"ב, יפן, אירלנד ואיטליה.

## 1. סיכום הממצאים וההמלצות

אנו ממליצים על הגדלת קצבאות הילדים הפרטניות לשם הארכת יום הלימודים עד 17:00. לדעתנו, ניתן להפעיל מערכת פרוגרסיבית (לפי הכנסות), שבה המימון לשכבות החלשות יהיה מתקציב המדינה ואילו המימון לשכבות המבוססות יהיה ממימון עצמי (כלומר, ירכשו את השירות בעצמם). העלות התקציבית הינה כ-2.4 מיליארדי ₪ לשנה והדבר יביא, בתוספת הפיצוי למשפחות המבוגרות העניות, לירידה בעוני לשיעור של כ-12.5% בלבד. כלומר, באמצעות תוספת פרטנית של כ-3.8 מיליארדי ₪ לשנה, ניתן להוריד באופן משמעותי את שיעור העוני הנוכחי.

נטרול בעיית העניים הזקנים (אותה אנו רואים כבעיה זמנית הניתנת לפיתרון), יוצר בהירות ביחס לתמונה הקשה של קבוצת המשפחות העניות בגיל העבודה, עם ילדים. כ-70% מהמשפחות העניות, שבראשן מבוגר מתחת לגיל 55, הינן מקבוצות החרדים והערבים, וזאת כאשר החרדים והערבים מהווים רק כ-30% מהמשפחות העניות (ללא המבוגרים) במדינה. כאן גלומה ליבת בעיית העוני בישראל. ללא מדיניות מתאימה, צפויה החמרה של העוני בקרב קבוצות אלו. התוכנית המוצגת להלן מיועדת להקטין משמעותית את בעיית העוני בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה, מחד, ולעזור מיידית לילדים ממשפחות אלו, מאידך.

לדעתנו, הפסקת העסקתם של עובדים זרים הנו המהלך היעיל והנכון ביותר להעלאת שכר השכבות החלשות (הרבה יותר ממס הכנסה שלילי והעלאת שכר המינימום). העלאת השכר תואמת התנהגות של "שווי משקל" כלכלי, וצפויה להביא לגידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. עליית שכר וניתוב כל קצבאות הילדים ישירות לילדים עצמם, יהוו תמריץ נוסף לעידוד ראשי המשפחות העניות לחפש עבודה. לכן, הגידול הצפוי של עובדים ישראלים, ברמות שכר גבוהות יותר, הוא שיביא לגידול בהכנסות משקי הבית בעשירונים התחתונים ולירידה משמעותית בשיעור העוני.

אנו לא חוששים, כי היעדרותם של העובדים הזרים תפגע במשק הישראלי. נהפוך הוא, ללא עובדים זרים, הביקוש לעובדים ישראלים יגדל, ההשקעות יגדלו ועימן פריון העבודה. הגידול בפריון יאפשר רמת שכר גבוהה יותר, עבור יותר ישראלים. העלייה בהכנסות תגדיל את הביקושים המקומיים ותאיץ את פעילות המשק. במקביל, תקטן האבטלה ועמה התשלומים לדמי אבטלה והבטחת הכנסה. כך, תשלם המדינה פחות תשלומי העברה ובמקביל יעלו ההכנסות ממיסים.



**2. ניתוח העוני בישראל**

## 2. ניתוח העוני בישראל

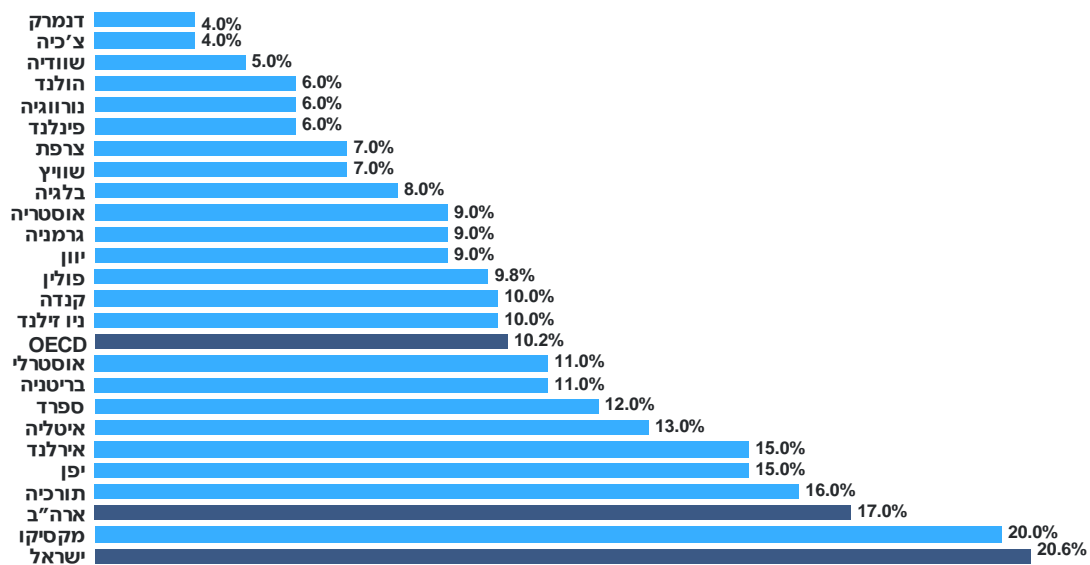
### 2.1 מצב העוני

ישראל הינה מדינת הגירה צעירה יחסית, המאגדת אוסף של קבוצות אוכלוסייה שונות, הנבדלות זו מזו בדת, בלאום, בתרבות, בטכנולוגיה ובהשכלה, עם פערי הכנסות גדולים מאוד בהשוואה למדינות המפותחות. התוצר לנפש בישראל הינו כ-20 אלף דולר, מקום 23 בעולם (אולם גבוה, בסדר גודל, מכל שכנותיה, שהישגיהן מתחת ל-2,000 \$ לנפש לשנה).

שיעור המשפחות העניות בישראל בשנת 2005, על פי הגדרת הביטוח הלאומי, עמד על כ-20.6%, הגבוה מבין 30 המדינות המפותחות (שיעור עוני ממוצע של כ-10%).

#### שיעור העוני במדינות ה-OECD

ישראל - 2005, שאר המדינות - 2000



אין ספק, כי שיעור העוני בישראל הינו מהגבוהים בקרב המדינות המפותחות, אולם נראה כי יש במדידה הטיה מיותרת כלפי מעלה, באמצעות שיטות חישוב מחמירות ביותר, אשר מטות את מדידת העוני בטווח של עד 5 נקודות האחוז. כלומר, ניתן להראות, כי שיעור משקי הבית העניים בישראל הוא קרוב יותר ל-15% מאשר ל-20%. ברור, שגם שיעור עוני של 15% הינו גבוה למדי בהשוואה למקובל במדינות המפותחות, אם כי הוא בתחום של ארה"ב, יפן ואירלנד (ראה פירוט להלן). עם זאת, חשוב לציין, כי ניתן להפעיל מדיניות פשוטה יחסית על מנת להפחית את העוני בתוך 5 שנים, לרמה נמוכה מהממוצע של המדינות המפותחות.

## 2. ניתוח העוני בישראל

ניתוח אוכלוסיית העניים על פי חלוקה לארבע קבוצות (חרדים, ערבים, מהגרים ואוכלוסיית הרוב), מצביע על ריכוזם בקרב שלוש הקבוצות הראשונות (כ-66% מהעניים).

א. אוכלוסיית החרדים ואוכלוסיית הערבים, המהוות יחד כ-20% מכלל המשפחות בישראל, מהוות כ-50% מכלל העניים. באוכלוסיות אלו, כ-52% מהמשפחות מוגדרות כעניות והן מרכזות את עיקר הבעיה.

ב. אוכלוסיית המהגרים החדשים (משנת 1990), המהווה כ-18% מכלל המשפחות בישראל, וכ-18% מכלל העניים. באוכלוסיה זו כ-20% מהמשפחות עניות. אולם תופעה זו הינה זמנית בלבד, עד להתערות העולים באוכלוסייה (תוך דור) ומעבר לדור הצעיר.

שאר האוכלוסייה (קבוצת הרוב, ללא חרדים, ללא ערבים וללא מהגרים חדשים), המהווה כ-63% מכלל המשפחות במשק, מהווה רק כ-34% מכלל העניים במשק (באוכלוסייה זו רק כ-11% מהמשפחות עניות). הטבלה להלן מסכמת את התפלגות קבוצות האוכלוסייה.

### אומדן התפלגות משקי הבית העניים בשנת 2005

(לפי הגדרות העוני של הביטוח הלאומי, ע"פ סקר הוצאות המשפחה)

הרוב	מהגרים	ערבים	חרדים	סה"כ	
הוותיק	חדשים <sup>1</sup>				
1,256	361	258	114	1,989	<b>משקי בית (באלפים)</b>
63%	18%	13%	6%	100%	התפלגות משקי הבית
140	73	137	61	411	<b>משקי הבית העניים<sup>2</sup></b>
34%	18%	33%	15%	100%	התפלגות העניים בין הקבוצות
<b>11.2%</b>	<b>20.3%</b>	<b>53.0%</b>	<b>53.1%</b>	<b>20.6%</b>	<b>שיעור העוני בתוך הקבוצה</b>
3.0	2.8	5.0	5.4	3.3	מספר נפשות למשק בית
11,702	7,456	6,340	7,024	9,968	הכנסה חודשית ממוצעת ב- ש

מקור: סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס לשנת 2005 ואומדן "מודלים" לאוכלוסיית החרדים.

<sup>1</sup> היגרו לישראל משנת 1990 והלאה.

<sup>2</sup> מותאם לאחוז המוסק מסקר ההכנסות.

## 2. ניתוח העוני בישראל

שלושה מרכיבים מרכזיים מייחדים את משקי הבית בקבוצות החרדים והערבים: מספר נפשות למשפחה גבוה מאוד ביחס לקבוצת הרוב (כ-66% יותר), שיעור השתתפות בכוח העבודה נמוך ביחס לקבוצת הרוב, והכנסה נמוכה ביחס לקבוצת הרוב (44% פחות).

### 2.2 אפיון כיסי העוני

במטרה לאפיין את כיסי העוני המרכזיים, נעשה ניתוח בשני מימדים: שלוש קבוצות אוכלוסייה (חרדים, ערבים והרוב) וששה סוגי משקי בית (צעירים ללא ילדים, קשישים, מבוגרים, משפחות עד 3 ילדים, מרובות ילדים, חד הוריות). הטבלה להלן מציגה את משקל החתך (מתוך 18 חתכים), מסך העניים בישראל (100%).

#### התפלגות העניים לפי קבוצות האוכלוסייה<sup>1</sup>

סה"כ עניים = 100%

סך הכול	ערבים	חרדים	רוב ומהגרים	
5.6%	0.8%	0.6%	4.2%	ראש משק בית עד גיל 35 ללא ילדים
23.0%	4.3%	0.1%	18.6%	קשישים מעל גיל 65
9.4%	3.0%	0.6%	5.9%	ראש משק בית מבוגר בן 55 ל-64
33.4%	12.7%	6.8%	13.9%	משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) עד 3 ילדים
19.6%	11.2%	6.3%	2.0%	משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) מרובות ילדים
9.0%	1.3%	0.3%	7.4%	חד הוריות
100.0%	33.3%	14.8%	51.9%	סה"כ משקי בית עניים

1. מקור: סקר הוצאות של הלמ"ס לשנת 2005 ואומדן "מודלים" לאוכלוסיית החרדים.

טבלה זו מצביעה על כך, כי בעיית העוני בקרב אוכלוסיית הרוב מתמקדת בקשישים ומבוגרים (רובם מקרב העולים) ובמשפחות חד-הוריות, ואילו בעיית העוני בקרב החרדים והערבים נובעת ממשפחות מרובות ילדים. צעירים, בריאים, ללא ילדים מהווים כ-5% מכלל העניים. להערכתנו, רובם סטודנטים שאינם עובדים, או צעירים הנמצאים בשלב בו טרם החליטו על כיוון. לכן, אנו מניחים כי רובם אינם שייכים לקבוצת העניים "הקשה".

## 2. ניתוח העוני בישראל

### 2.3 אורח החיים של העניים

ניתוח העניים על פי בעלות על דירה, מכונית, מחשב וחיבור לאינטרנט, מצביע בברור על הבדלים משמעותיים בתרבות הצריכה ועל משמעות מושג העוני.

#### בעלות על מוצרים בני קיימא בקרב העניים

לפי קבוצות האוכלוסייה, על פי סקר הוצאות

ערבים	חרדים	הרוב	
84%	61%	53%	בעלות על דירה
36%	16%	18%	בעלות על מכונית (אחת לפחות)
38%	31%	38%	בעלות על מחשב
25%	58%	49%	בעלות על מזגן
7%	56%	16%	בעלות על מייבש כביסה
96%	0%	94%	בעלות על טלוויזיה
9%	4%	26%	מוני לאינטרנט

בולטת מאוד העובדה, כי 84% ממשקי הבית העניים בקרב האוכלוסייה הערבית בעלי דירה, ולכ-36% מהם בעלות על מכונית. לפיכך, נודעת חשיבות רבה לחישוב העוני לא רק על בסיס הכנסה כספית, אלא גם על פי הכנסה "בעין" של שירותי דיור (ראה להלן).

לצורך השוואה, ל-38% מהמשפחות העניות יש מחשב בישראל, לעומת כ-20% בלבד בעשירון התחתון בארה"ב. לעומת זאת, ל-47% מהעשירון התחתון בארה"ב יש מייבש כביסה, בהשוואה ל-20% מהעניים בישראל (במקרה זה, למזג האוויר יש השפעה גדולה).

## 2. ניתוח העוני בישראל

### 2.4 עומק העוני

למרות ששיעור העניים גבוה יחסית, "עומק העוני" אינו כה חריף. קיים מחסור (תיאורטי) של כ-7.3 מיליארד ₪ לשנה, על מנת שהפער בין הכנסת כל משפחה ענייה לבין הכנסת קו העוני ייסגר, ולא יהיו יותר משפחות "עניות" (ז"א שיתקבל שיעור עוני של 0%). במונחי תוצר, עומק העוני הינו כ-1.5% תוצר לאומי. לעומת זאת, אם יינתן פיצוי מלא לכל המשפחות הזקנות העניות, על מנת להעבירן אל מעל קו העוני, תעמוד העלות על כ-0.8 מיליארד ₪ בלבד, ושיעור העוני, על פי הביטוח הלאומי, ירד מיידיית ל-16.5%.

#### הפיצוי הנדרש כדי לסגור את פער העוני (להגיע לקו העוני)

שיטת הביטוח הלאומי, ע"פ סקר הוצאות המשפחה

הרוב הוותיק	מהגרים חדשים	חרדים	ערבים	
138	72	60	135	מספר המשפחות העניות (באלפים)
1,109	907	2,174	1,940	תוספת חודשית ממוצעת הנדרשת למשפחה (ב- ₪)
1.8	0.8	1.6	3.1	תוספת שנתית נדרשת לקבוצה לסגירת פער העוני (במיליארדי ₪)

מטבלה זו, נראה בברור, עוני עמוק מאוד בקרב החרדים והערבים, הנובע מכך שקו העוני מוגדר על פי מספר הנפשות, ועל פי הגדרות הביטוח הלאומי, משקל הילדים בחישוב נפש סטנדרטית (שקילות) גבוה מאוד. על פי הביטוח הלאומי, קו העוני למשפחה של 5 נפשות (3 ילדים) הינו 5,600 ₪ לחודש, לעומת קו עוני של כ-3,960 ₪ בלבד למשפחה עם 3 נפשות (ילד 1). על פי סולם השקילות של ה-OECD, קו העוני המתקבל למשפחה בעלת 5 נפשות הוא 5,000 ₪, לעומת 3,900 למשפחה עם 3 נפשות.

## 2. ניתוח העוני בישראל

### 2.5 העניים המבוגרים

בחתך אחר ניתן לחלק את העוני בישראל לשתי קבוצות מרכזיות: קבוצת הקשישים והמבוגרים שיצאו ממעגל העבודה ולא ישובו אליו, המהווה מעל 30% מהעניים, וקבוצת האוכלוסייה בגיל העבודה עם ילדים, המהווה כ-65%. ישנם כ-5% עניים נוספים בישראל, המהווים כנקודת אחוז אחת של העוני, שהם צעירים (עד 34), בריאים, ללא ילדים, שאינם עובדים, ככל הנראה כיוון שלומדים, או מחפשים עבודה מתאימה לכישוריהם. לדעתנו, קבוצה זו אינה בקבוצת העניים "הקשה" של ישראל.

ניתוח הנתונים מראה, שבקרב המשפחות המבוגרות קיים כשל חברתי זמני. בחלקו נובע מקליטת עולים מבוגרים מברית המועצות לשעבר ללא כל פנסיה, ובחלקו העיקרי נובע מתנאי העבודה הקשים של שנות החמישים והשישים, שנעשו ללא הבטחת פנסיה מינימום. לכן, במידה שיחוקק חוק פנסיה חובה (עד לרמת קו העוני הצפוי), תיפתר בעתיד בעיית העוני של הקשישים. העלמם של הקשישים העניים בדור הבא ימקד את בעיית העוני בציבור החרדי והערבי. ציבור זה צפוי להוות מעל 70% מכלל המשפחות העניות בדור הבא. על פי הערכתנו, בתוואי הריבוי הטבעי הקיים, קבוצת החרדים והערבים יחדיו תהווה בדור הבא מעל 35% מכלל האוכלוסייה. לכן, במגמה הנוכחית, רוב העוני יזוהה עם הציבור החרדי והערבי, שהוא ציבור צעיר יחסית בעל פוטנציאל השתכרות שאינו ממומש.

שיעור העוני בקבוצת הרוב הוותיק (שאינם חרדים, ערבים או מהגרים חדשים), המונה כ-63% ממשקי הבית בישראל, נמוך יחסית לקבוצות האחרות ומסתכם רק בכ-11%. אולם, גם בתוך קבוצה זו קיימים פערי הכנסות גדולים יחסית, ושיעור העוני בקבוצה זו, כאשר הוא מחושב עבורה כקבוצה עצמאית, מגיע לכ-17%. זהו עדיין שיעור עוני גבוה יחסית, למרות שקו העוני הפנימי גבוה בכ-30% מקו העוני של כלל האוכלוסייה (קו העוני הוא יחסי), אם כי שונה באופיו מהעוני בקרב החרדים, הערבים או המהגרים החדשים.

## 2. ניתוח העוני בישראל

### 2.6 העוני בישראל לפי מבחן ההכנסה הכוללת

אין ספק ששיעור העוני בישראל הינו מהגבוהים בקרב המדינות המפותחות, אולם נראה כי קיימת הטיה כלפי מעלה באופן חישובו. חישוב העוני בישראל נעשה על פי הכנסה כספית, שאינה כוללת הכנסה זקופה משימוש עצמי בדירה שבבעלות (שווי שכר הדירה), או הכנסה זקופה משימוש עצמי במכונית בבעלות, או במוצרים שהעובד מקבל מהמעביד, זאת למרות שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגה הכנסה זקופה זו (הכנסה ב"עין") בסקר הוצאות המשפחה. כלכלית, ברור שהכנסה זקופה זו הינה הכנסה לכל דבר ועניין. חישוב העוני אינו יכול להתעלם מהעובדה, שישנן משפחות שבבעלותן דירה, לעומת כאלו שלא.

בעשירון הנמוך משקל ההכנסה "בעין" הינו כ- 58% מההכנסה הכספית נטו, וגם בעשירון השני משקל ההכנסה "בעין" הינו כ- 40% מסך ההכנסה הכספית נטו. לכן, אסור להתעלם ממרכיב דומיננטי זה בהכנסת משקי הבית.

אומדן העוני על פי ההכנסה הכוללת, מראה כי שיעור העוני בישראל הינו כ-17.5%, לעומת 20.4% על פי מבחן ההכנסה הכספית נטו. זוהי להערכתנו, תוצאה הגיונית, לאור העובדה של- 84% מהעניים הערבים ול- 50% מהעניים מקבוצת הרוב ישנה בעלות על דירת מגורים.

מתוך הטבלאות להלן, נראה כי הקריטריון של הכנסה כוללת מוריד את שיעור הקשישים העניים ומגדיל דווקא את שיעור משקי הבית הצעירים, עד גיל 34, כיוון שאין ברשותם דירת מגורים. במקביל, שיעור העניים בקבוצת הערבים יורד מ- 52% ל- 47%.

#### אומדן למספר משפחות עניות לפי קבוצות האוכלוסייה

ע"פ הכנסה כוללת בסולם השקילות של הביטוח הלאומי, באלפים

סך הכול	ערבים	חרדים	רוב	
347	121	54	173	סך משפחות עניות
100.0%	34.8%	15.5%	49.7%	התפלגות המשפחות העניות
17.5%	46.9%	47.1%	10.7%	שיעור העוני בקבוצה



## 2. ניתוח העוני בישראל

### התפלגות סך העניים לפי קבוצות האוכלוסייה

הכנסה כוללת בסולם השקילות של הביטוח הלאומי, סה"כ עניים = 100%

סך הכול	ערבים	חרדים	רוב	
7.5%	1.2%	0.5%	5.9%	ראש משק בית עד גיל 35 ללא ילדים
17.2%	3.4%	0.1%	13.8%	קשישים (מעל 65)
8.7%	2.9%	0.5%	5.3%	ראש משק בית מבוגר 55-64
33.9%	13.1%	6.7%	14.0%	משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) עד 3 ילדים
22.1%	12.8%	7.2%	2.0%	משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) מרובות ילדים
10.6%	1.4%	0.5%	8.8%	חד הוריות
100.0%	34.8%	15.5%	49.7%	סה"כ משפחות עניות

על פי סקר הוצאות של הלמ"ס לשנת 2005, ואומדן "מודלים" לאוכלוסיית החרדים ועל פי קו העוני של הכנסה הכספית הנקייה.

### 2.7 העוני לפי סולם שקילות לנפש סטנדרטית של ה-OECD

סולם השקילות (העברת מספר הנפשות במשק בית לסולם אחיד - "נפש סטנדרטית") הנהוג בארץ, נתון לביקורת רבה במחקרים הבוחנים את העוני בישראל. הסולם קובע כיחידת בסיס משק בית בן שתי נפשות ונותן משקל שולי פוחת לכל נפש נוספת ככול שמספר הנפשות עולה. אולם, הביטוח הלאומי נותן משקל שולי גדול יחסית למשקל השולי הנהוג כיום בארגון ה-OECD.

סולם ה-LIS, המקובל בהשוואות בינלאומיות שעורך ה-OECD, משקף יתרונות לגודל משמעותיים יותר בהשוואה לשיטה הנהוגה בארץ. על פי סולם זה, מספר הנפשות התקניות מחושב כשורש מספר הנפשות במשפחה. על פי הביטוח הלאומי, במשפחה עם 3 נפשות מספר הנפשות הסטנדרטיות הוא 2.65, בעוד שלפי סולם ה-LIS, מספר הנפשות הסטנדרטיות הוא 1.73 בלבד.

## 2. ניתוח העוני בישראל

### קו העוני בש"ח לחודש לשנת 2005

לפי סולם שקילות של הביטוח הלאומי ולפי ה-LIS

LIS		הביטוח הלאומי		מספר הנפשות העניות במשפחה
התוספת השולית	קו העוני	התוספת השולית	קו העוני	
	2,258		1,866	1
935	3,193	1,120	2,986	2
718	3,911	970	3,956	3
605	4,516	821	4,778	4
533	5,049	821	5,599	5
482	5,531	747	6,345	6
443	5,974	747	7,092	7
412	6,387	672	7,764	8
387	6,774	597	8,361	9
366	7,140	597	8,958	10

השוואת האוכלוסייה הענייה על פי שני סולמות השקילות מעלה, כי תחולת העוני בקרב משפחות בכלל האוכלוסייה אינה רגישה לשינוי בסולם השקילות, ומספר המשפחות נותר כמעט ללא שינוי במעבר לסולם השקילות של ה-LIS. כמו כן, עומק העוני, הנמדד באמצעות יחס פער ההכנסות בכלל האוכלוסייה, מצביע על אותה רמה.

עם זאת, ניתן לראות, כי שימוש בסולם שקילות ה-LIS משנה את הרכב האוכלוסייה הענייה: קיים ייצוג גדול יותר לאוכלוסיית הרוב על חשבון החרדים והערבים, אשר משקלם קטן בסך העניים. מעבר לכך, הפער הגדול בעומק העוני בין אוכלוסיית הרוב לחרדים ולערבים מצטמצם באופן ניכר, תוך החמרת מצבה של אוכלוסיית הרוב.

שיעור העוני בקבוצות הדמוגרפיה השונות, בשני סולמות השקילות, מלמד כי ייחוס יתרונות לגודל גבוהים יותר מגדיל את ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית בקרב משפחות עם ילדים, ומקטין את חלקן בסך העניים על חשבון משקלן של משפחות ללא ילדים ואוכלוסיית הקשישים. ההטיה, הנובעת משימוש בסולמות שקילות שונים, משמעותית בעיקר בקרב משפחות מרובות ילדים. הקטנת חלקן של המשפחות הגדולות בקבוצת העוני גוררת ירידה בתחולת העוני בקרב הסקטורים המאופיינים בריבוי ילדים (החרדים והערבים).

## 2. ניתוח העוני בישראל

אומדן משקי הבית העניים, על פי ההכנסה הכוללת (כוללת הכנסה "בעין") ושיטת סולם השקילות של ה-OECD, מראה כי שיעור העוני יורד ל- 16.5%, לעומת 20.4% בשיטת ההכנסה הכספית וסולם השקילות של הביטוח הלאומי. ירידה זו הינה תוספת של נקודת אחוז אחת לעומת שיעור העוני על פי ההכנסה הכוללת ושיטת השקילות של הביטוח הלאומי.

### מספר משפחות עניות לפי קבוצות האוכלוסייה

על פי הכנסה כוללת ובסולם השקילות בשיטת LIS, באלפים

סך הכול	ערבים	חרדים	רוב	
329	100	44	185	<b>סך עניים</b>
100.0%	30.3%	13.5%	56.2%	<b>התפלגות העניים</b>
<b>16.5%</b>	<b>38.7%</b>	<b>38.8%</b>	<b>11.4%</b>	<b>שיעור העוני בקבוצה</b>

### התפלגות סך העניים לפי קבוצות האוכלוסייה

על פי הכנסה כוללת ובסולם השקילות בשיטת LIS, סה"כ עניים = 100%

סך הכול	ערבים	חרדים	רוב	
9.5%	1.2%	0.6%	7.7%	<b>ראש משק בית עד גיל 35 ללא ילדים</b>
22.4%	4.0%	0.1%	18.2%	<b>קשישים (מעל 65)</b>
9.2%	2.9%	0.3%	6.0%	<b>ראש משק בית מבוגר 55-64</b>
31.1%	11.3%	6.4%	13.4%	<b>משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) עד 3 ילדים</b>
16.5%	9.6%	5.6%	1.3%	<b>משפחות (לא חד הוריות, מתחת ל-55) מרובות ילדים</b>
11.3%	1.3%	0.5%	9.5%	<b>חד הוריות</b>
<b>100.0%</b>	<b>30.3%</b>	<b>13.5%</b>	<b>56.2%</b>	<b>סה"כ עניים</b>

השינוי הבולט ביותר הינו עליית משקל הקשישים לרמה גבוהה (מ-17% ל-22%), ובמקביל עליית שיעור העניים בקרב הצעירים ללא ילדים מכ-8% לכ-10%, כלומר מעבר של כ-2 נקודות האחוז ממשקי הבית העניים לקטגוריית ה"עניים הרכים".

## 2. ניתוח העוני בישראל

### 2.8 הוויכוח על מושג העוני

הוויכוח הנוקב סביב סוגיית עוני "יחסי" או "מוחלט" במדינות מפותחות, הינו עתיק יומין, ונראה כי לא יוכרע בעתיד הנראה לעין. ארגון המדינות המפותחות (OECD) מודד את העוני למטרות השוואה בינלאומית, על בסיס יחסי, כאשר קו העוני מוגדר כ- 50% מההכנסה החציונית. מנגד, בארה"ב נמדד העוני כ"עוני מוחלט". בארה"ב, ההכנסה הנדרשת למשפחה על מנת להיות מעל קו העוני, מוגדרת כ-3 פעמים ההכנסה הנדרשת לרכישת סל מזון הולם למשפחה. שיעור העוני בארה"ב, על פי הסל המוחלט, עמד בשנת 2005 על כ-12.7%, אולם על פי מדידת העוני היחסי כפי שארגון ה-OECD מודד, שיעור העוני בארה"ב הינו כ-17%.

ויכוחים גדולים ישנם גם לגבי אמינות הנתונים וההגדרות השונות. גם כאן, אין הכרעה ויש צורך להבין את ההנחות וההגדרות ולהיות מודעים למגבלת הנתונים הסטטיסטיים (שאלונים שמשקי הבית ממלאים, עם אפשרות לסטייה משמעותית ואינטרפרטציה לא נכונה). לכן, אנו רואים הכרח להגדיר במדויק את העוני ולהבין את משמעויות השינויים בהגדרות.

מדד ג'יני לאי השוויון בחלוקת ההכנסות במשק (שוויון מוחלט 0%, אי שוויון מוחלט, 100%), מצביע על אי שוויון של 39% בישראל, לעומת ממוצע של 31% במדינות המפותחות. אי השוויון במדינות צפון אירופה נמוך יותר ועומד על כ- 25% בלבד. בארה"ב לדוגמא מדד ג'יני לאי השוויון עומד על כ- 37%. להערכתנו, עקב פתיחותה של כלכלת ישראל למדינות המפותחות, אי השוויון בחלוקת ההכנסות במשק לא יצטמצם באופן משמעותי, אולם נראה כי ניתן יהיה למגר את העוני כמעט לחלוטין. באופן תיאורטי, ייתכן מצב בו לא תהיה אף משפחה שרמת ההכנסה שלה תהיה נמוכה מ- 50% מההכנסה החיצונית, ויתקיים מצב של אי שוויון בחלוקת ההכנסות. לכן, אנו בדעה כי הבעיה המרכזית שיש להתמקד בה, בשלב הנוכחי, הינה בעיית העוני היחסי ולא בעיית אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

**3. התוכנית לצמצום העוני**

## 3. התוכנית לצמצום העוני

### 3.1. עקרונות התוכנית לצמצום העוני

להערכתנו, ניתן להקטין את שיעור העניים בכמחצית ולהגיע לממוצע המדינות המפותחות, בתוך 5 שנים, וזאת ללא תוספת תקציבית גבוהה. כלכלת ישראל יכולה לתמוך בתהליך זה, ולא להיגרר להחמרת הבעיה והנצחת המצב. הפיצוי הכולל הנהוג היום הינו בזבזני, לא יעיל וחמור מכך, מחמיר את מצבם היחסי של הילדים ממשפחות עניות. התוכנית המוצעת, מיועדת לפתור חלק ניכר מבעיית העוני. הפתרון חייב להיות מבוסס, כאמור, על מדיניות פרטנית, שמטרתה להכניס את האוכלוסייה הרלוונטית למעגל העבודה (לצורך זה צריך לספק מקומות עבודה) ולתמוך במוגבלים ובזקנים העניים. במקביל, יש לתת לילדים את החינוך, ההשכלה וההזנה הנדרשים, ללא כל קשר למצב הכלכלי של ההורים, על מנת שבדור הבא יהיו פחות עניים ותדרש התערבות קטנה יותר.

עוני הינו כשל חברתי (כמו שמחלה הינה כשל בריאותי), ועל כן צריך לטפל בנזקים ולמנוע מהאוכלוסייה להיכנס למצב של עוני. העקרונות צריכים להיות ברורים וחד משמעיים: פיצוי פרטני לזקנים ומוגבלים, כדי להעלותם מעל קו העוני ועידוד האוכלוסייה הבריאה בגיל העבודה לעבוד ולשפר את רמת החיים. מטרת המדיניות; שאיפה למצב בו כמעט ואין עניים. אנו מציעים, כיעד התחלתי, העברת מחצית מהעניים (כ-10% מהמשפחות בישראל), מקבוצת המיעוט אל קבוצת הרוב, כך ששיעור העוני יהיה 10%, מתחת לממוצע המשוקלל במדינות המפותחות. המשמעות הכלכלית של ביעור העוני היחסי, היא שכל משפחה תשתכר מעל 50% מההכנסה החצינית. יעד זה, אפשר ורצוי לשאוף אליו. הוא אינו מקטין בהכרח את פערי ההכנסות, כיון שבתחום העליון של המשפחות (מעל החציון) אין כל מגבלה לגובה ההכנסה. לכן, כלכלה חופשית וביעור העוני היחסי, הינן שתי מטרות היכולות לגור בכפיפה אחת.

התנאי הבסיסי הנדרש למדיניות פרטנית הינו חובת דיווח כללי על סך ההכנסות לכל תושבי ישראל. חובה זו היא גם בבחינת הכרח לאזרחות הוגנת (דיווח אמת) וחייבת להיעשות בהקדם האפשרי. אכיפתה, כמו אכיפת כל יתר החוקים, הינה חלק מקיום ממשל דמוקרטי. את תהליך חובת הדיווח ניתן להשלים בתוך שנתיים, וניתן לקיים אכיפה אפקטיבית בדרך של התניית תקבולים מהממשלה בדיווח על הכנסות (ההתנגדות של רשות המס לחובת הדיווח נובעת מכך שעלות הפעלה של מערכת זו גבוהה מתוספת התקבולים הצפויים ממנה. אולם, מובן שזה אינו השיקול היחיד בראייה הלאומית).

### 3. התוכנית לצמצום העוני

התוכנית עצמה כוללת 9 סעיפים, המשתלבים יחדיו לתוכנית אפקטיבית, הניתנת לביצוע ללא הפלייה של קבוצות אחרות. עיקריה הם:

1. חובת דיווח שנתי כללי על הכנסות לכל אוכלוסיית ישראל. חובה זו תהיה תנאי הכרחי לקבלת סיוע ממשלתי (הדיווח הינו בטופס פשוט המכיל מעט מידע, בדומה לשיטה הנהוגה בארה"ב).
  2. עידוד התעסוקה על ידי הפסקת העסקת עובדים זרים, צעד שיביא להעלאת שכר משמעותית קרב השכבות החלשות.
  3. עידוד השקעות בענפי המשק המסורתיים ובתשתיות הלאומיות, צעד שיביא להחלפת עובדים זרים זולים במכונות וציוד, ולהכשרת עובדים ישראלים לתפקוד גדולה יותר.
  4. מעבר מיידי ומלא ליום לימודים ארוך, עד 17:00, לכל התלמידים, שיכלול חוגי העשרה, עזרה בשיעורי בית והזנה מלאה (שתי ארוחות בכל בתי הספר בישראל, לכל הילדים).
  5. העברת כל קצבאות הילדים מההורים לילדים עצמם למטרות הזנה בבתי הספר (ההקצבה החודשית לילד הניתנת כיום יכולה לממן הזנה של שתי ארוחות בבי"ס, וערכה הכלכלי גדול משמעותית ממתן מזומן להורים).
  6. הגדלת התקציב להארכת יום הלימודים, למימון ילדים ממשפחות חלשות. תשלומי ההורים יהיו על בסיס פרוגרסיבי, על פי רמת ההכנסה.
  7. פנסיה אקטוארית חובה (בהשתתפות העובדים והמעבידים) לכל העובדים בישראל, כך שבעיית העניים הזקנים תמוגר בדור הבא.
  8. פיצוי פרטני לקשישים ולמבוגרים העניים בדור הנוכחי, על מנת להעלותם מעל קו העוני.
  9. ביטול המע"מ על כל מוצרי המזון, כתחליף להפחתה נוספת של המע"מ בעתיד, כחלק מהרפורמה העתידית במיסוי העקיף.
- ברור לכולם, שהעסקה של מעל 200 אלף עובדים זרים (כמספר המובטלים בישראל) הינו הגורם המרכזי לשיעור הבלתי מועסקים הגבוה כל כך בשכבות החלשות ושיעור עוני גבוה בהתאם. החשש, שללא עובדים זרים תפגע כלכלת ישראל, הינו מוטעה ושגוי. הפסקת העסקת עובדים זרים תביא דווקא להאצת הצמיחה ולגידול בהשקעות בענפי המשק (כדי לחסוך בכוח אדם ישראלי יקר יחסית), גם אם השכר ברמות הנמוכות יעלה.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

להערכתנו, השילוב בין עובדים ישראלים והשקעות יוכל להניב תפוקה הגדולה משמעותית מתפוקת הזרים כיום, ולכן ברור שניתן יהיה להגדיל את שכר השכבות החלשות בשיעור ניכר (מחליף להעלאת שכר המינימום ל-\$1,000). הגדלת התעסוקה ועליית השכר יביאו בהכרח לירידה בשיעור העוני (כיוון שמשקי הבית בעשירון הנמוך יקבלו שכר גבוה יותר ומספר המועסקים בקרבם יעלה).

עם זאת, אנו מעריכים שבמידה ולא תעשה רפורמה מרחיקת לכת בתחום החינוך, המשלבת ביטול השימוש בקצבאות ילדים כהטבה להורים למטרות לא מוגדרות, ולא לילדים עצמם, יהיו השינויים שצוינו לעיל, לא מספקים, והנזקים לדור הבא יהיו בלתי הפיכים. שיעור הילדים בחברה הישראלית, אשר כה גבוה (כ-28% מהאוכלוסייה הינם מתחת לגיל 15, לעומת כ-16% בלבד במדינות האיחוד האירופי), ממחיש את הנזקים העצומים שיכולים להיגרם לחברה הישראלית, אם שיעור העניים בה ימשיך לגדול. לאור זאת, אנו מציגים בסעיפים להלן, תוכנית לשינוי מדיניות קצבאות הילדים, הכוללת הגדלת תשלומים בכ-2.4 מיליארדי ₪ לשנה, כאשר כול סכומי הקצבאות יינתנו ישירות לילדים למטרות חינוך, השכלה ותזונה נכונה.

#### 3.2 המדיניות המוצעת לקצבאות ילדים הקיימות

התשלומים לקצבאות ילדים (לאחר הקיצוץ והרפורמה בשנת 2003) הינם על סך כ-4 מיליארדי ₪ לשנה. כיום, התשלום הינו אחיד לכל ילד (כ-143 ₪ לחודש), בלתי תלוי ברמת הכנסת המשפחה וללא כל קשר לרמת החינוך, ההשכלה והתזונה שההורים מקנים לילדיהם. קצבאות הילדים עברו גלגולים אין ספור בחקיקה הישראלית, והיו בחלק מהזמן, מיועדות למשפחות עניות בלבד. בחלק מהזמן ניתנו מרביתן ליוצאי צבא בלבד.

על פי אומדנינו, רק כ-1.8 מיליארדי ₪ מקצבאות הילדים ניתנות למשפחות עניות (ולכאלו שהיו הופכות לעניות, אילו לא היו מקבלות את הקצבאות). מנגד, 2.2 מיליארדי ₪ (כ-55%) ניתנים למשפחות שמעל קו העוני. כלומר, מבחינת העוני, זוהי מדיניות לא אפקטיבית.

מדיניות קצבאות הילדים במתכונתה הנוכחית אינה חלק ממערכת פרוגרסיבית עקבית ברמת ההכנסה של משקי הבית. זוהי מדיניות שכל יעודה (ההיסטורי) הוא "עידוד הילודה", במדינה בה מלכתחילה שיעור הילודה הינו מהגבוהים בקרב המדינות המפותחות (במערב אירופה ישנן מדינות המעודדות ילודה, כיוון ששיעור הריבוי הטבעי שם נמוך ביותר ואף שלילי).



### 3. התוכנית לצמצום העוני

חמור מכך, זוהי מערכת המעודדת ילודה, אולם מקנה לחלק מהילדים רמת השכלה וידע הנמוכים בהשוואה למדינות המפותחות. החשש הוא, שרמת ההשכלה הנמוכה המוקנית לחלק לא מבוטל מהילדים, תביא בסופו של התהליך, לדור נוסף של עוני.

אנו מציעים (בסעיף 3.4 להלן) מדיניות של יום לימודים ארוך שימומן בחלקו מתקציב המדינה ובחלקו במימון עצמי. החלק שימומן מתקציב המדינה יהיה פרוגרסיבי וינתן למשפחות ברמת הכנסה נמוכה. ניתן לראות בכך הגדלת קצבת הילדים ובתנאי שתהיה ייעודית ופרוגרסיבית. מטרת יום הלימודים הארוך הינה להעלות את רמת ההשכלה והחינוך (ברור שיום לימודים ארוך, אם יהיה אפקטיבי, יעזור לכך).

בנוסף, כאלטרנטיבה למדיניות הנוכחית, אנו מציעים מדיניות לפיה להורים לא תהיה כל אפשרות לניגוד אינטרסים בין טובת הילד לבין נוחותם הם. אנו מציעים, שכל קצבת הילדים המשולמת כיום, תופנה ישירות לילדים עצמם, למען עתידם. כלומר, במקום תשלום להורים בגובה של כ- 140 ₪ לחודש כקצבת ילדים, ישמש סכום זה להזנת הילדים במסגרת יום לימודים ארוך בבתי הספר ובגנים.

מערכת החינוך יכולה לקנות (באמצעות מיקור חוץ) ארוחה חמה מלאה (ארוחת צהרים) וארוחה קלה נוספת בעלות יומית של כ-10 ₪ לילד. סכום זה נמוך משמעותית מהעלות למשקי הבית ולכן הערך האפקטיבי של הארוחות גבוה משמעותית מהעלות למשקי הבית. שיטה זו תבטיח שילדים לא יהיו בתת תזונה (תזונה לא מאוזנת), או יסבלו ממחסור בוויטמינים ומינרלים. בכך תושג, לכל הפחות, המטרה של תזונה בריאה ומלאה לכל הילדים בזמן הלימודים. לשינוי כזה, שהינו לטובת הילדים (בעיקר מקרב העשירונים הנמוכים), אין כל עלות תקציבית נוספת, ולכן ברור שאלטרנטיבה זו עדיפה על המצב הקיים בו לא מובטחת התמורה לילדים עצמם.

המערכת המוצעת אינה משנה את התפלגות ההכנסות, ועל כן אינה פוגעת במשקי הבית עצמם (בוודאי שלא במשקי הבית העניים). לעומת זאת, היא מנטרלת לחלוטין את היכולת לראות בילד "מקור הכנסה" ומהווה תמריץ נוסף להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה.

מדיניות זו של המרת קצבאות הילדים לארוחות בבתי הספר ובגנים מיועדת לילדים מגיל 4 ואילך. בהתאם לאומדנים שלנו, ישנם כיום כ-550 אלף ילדים עד גיל 4, ולגביהם אין לנו, בשלב זה, פתרון אלטרנטיבי לקצבאות הילדים. לפיכך המרת קצבאות הילדים להזנה בבתי הספר מיועדת רק לילדים מעל גיל 4, המקבלים קצבאות ילדים.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

#### 3.4 הגדלת קצבאות ילדים להשכלה וחינוך

העלאת רמת החינוך וההשכלה בישראל הינה תנאי הכרחי להקטנת מימדי העוני בטווח הארוך. הקשר החיובי ההדוק בין רמת ההשכלה לשיעור התעסוקה ולרמת הכנסה הינו ברור וידוע. מעבר ליום לימודים ארוך (עד 17:00) ואפקטיבי, הכולל מחשוב, ספרים, תוספת חוגי העשרה, עזרה בשיעורי בית, חוגי ספורט וכד', הינו תנאי הכרחי לכך. אולם, להעלאת רמת ההשכלה והחינוך ישנה עלות תקציבית משמעותית, שלהערכתנו יכולה להסתכם בכ- 4 מיליארדי ₪ לשנה (לפי תוספת של כ-200 ₪ לתלמיד לחודש). אנו מציעים, שתוספת זו, תמומן בחלקה מתקציב המדינה ובחלקה מתשלומי הורים.

לדעתנו, ניתן להפעיל מערכת מימון פרוגרסיבית, המבוססת על רמת ההכנסה של משק הבית (בהתאם לחובת הדיווח על ההכנסות), כך שתקציב המדינה ייועד למימון ילדים משכבות נמוכות, ומימון הילדים משכבות כלכליות מבוססות, יעשה באמצעות תשלומי הורים עבור תוספת השכלה וחוגים.

משמעות המימון לשכבות החלשות הינה, כאמור, תוספת הכנסה של 200 ₪ לחודש לכל ילד (הכנסה ייעודית לטובת הילד). תוספת זו תקטין את הפער בין הכנסה של משפחה ענייה לבין קו העוני, כך שבנוסף לביעור העוני בטווח הארוך, יושג גם צמצום העוני בטווח המיידי.

במדיניות המוצעת, כ-60% מהעלות הכוללת של המעבר ליום לימודים ארוך תמומן מתקציב המדינה ו-40% תמומן על ידי משקי הבית המבוססים. סך המימון על ידי המדינה יעמוד על כ-2.4 מיליארדי ₪ לשנה, ומימון ההורים מהעשירונים העליונים יעמוד על 1.6 מיליארדי ₪ לשנה.

על פי המודל המוצג להלן, מדיניות התשלומים לתוספת ההשכלה ביום לימודים ארוך תהיה לפי 10 קבוצות הכנסה של משקי הבית, בהתאם לעשירוני ההכנסה:

**שני העשירונים התחתונים**, הכוללים את כל הילדים השייכים למשפחות העניות, לא ישלמו כלל עבור יום לימודים ארוך, ויקבלו מעשית, תוספת הכנסה ייעודית של 200 ₪ לילד לחודש. קבוצה זו כוללת כ-35% מכל הילדים, והיא תקבל כ-55% מכלל התקצוב הממשלתי שיועד להרחבת ההשכלה.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

**העשירון השלישי** ישלם רק 20% מהעלות, כלומר 40 ₪ לחודש עבור כל ילד. משק הבית בעשירון השלישי יקבל הכנסה ייעודית נוספת של 160 ₪ לחודש. הקבוצה כוללת כ-13% מהילדים והיא תקבל כ-17% מכלל ההוצאה מתקציב המדינה.

**מהעשירון הרביעי עד לעשירון העשירי**, שיעור התשלום של כל עשירון יהיה לפי מיקומו (כלומר עשירון רביעי ישלם 40%, חמישי 50%, שישי 60%, שביעי 70%, שמיני 80%, תשיעי 90%, ורק העשירון העשירי ישלם 100%). 52% מכלל הילדים הם ממשפחות בעשירונים הרביעי עד העשירי, והם יקבלו מהמדינה, רק כ-28% מהמימון.

סיכום המדיניות הפרוגרסיבית המוצעת, מוצגת בטבלה שלהלן. מדיניות זו תצליח, להערכתנו, להפחית את העוני בכנקודת האחוז. (במידה וההכנסה הייעודית תרשם כהכנסה למשק הבית)

#### קצבת ילדים פרוגרסיבית מודרנית למעבר ליום לימודים ארוך, מגיל 4

העלות לילד ולתקציב המדינה (ע"פ סקר הוצאות)

התפלגות המימון הממשלתי	המימון הממשלתי במיליוני ₪ לשנה	התפלגות הילדים	סך התשלום ע"י הילד, ₪ לחודש	שיעור התשלום (מוצע)	העשירון
33.0%	748.8	20.7%	-	0.0%	1. ראשון
22.5%	511.0	14.1%	-	0.0%	2. שני
16.8%	381.8	13.1%	38.6	20%	3. שלישי*
11.4%	259.3	11.9%	80	40%	4. רביעי
9.2%	209.3	11.6%	100	50%	5. חמישי
6.0%	137.4	9.5%	120	60%	6. שישי
4.2%	94.3	8.7%	140	70%	7. שביעי
2.5%	55.8	7.7%	160	80%	8. שמיני
1.0%	21.7	6.0%	180	90%	9. תשיעי
0.0%	-	4.4%	200	100%	10. עשירי
<b>100%</b>	<b>2,420</b>	<b>100%</b>	<b>75.8</b>	<b>37.9%</b>	<b>סה"כ (או ממוצע)</b>

\* משקי בית עניים לא ישלמו

### 3. התוכנית לצמצום העוני

אנו רואים במדיניות זו הכרח לצורך ביעור העוני בטווח הארוך. ייחודה ויתרונה של מדיניות זו הינו הגדלה אפקטיבית של "קצבאות הילדים" באופן שיתרום ישירות לילדים ולא יהווה הכנסה להורים (הקטנת תמריץ להשתתפות בכוח העבודה).

מדיניות יום לימודים ארוך לא תהיה בגדר חובה, והעשירונים העליונים לא יהיו מחויבים להשתתף בה. אנו מציעים, להפעיל מדיניות זו בשלב הראשון, באזורי פריפריה, בהם רוב מכריע של התושבים יהיה פטור מתשלום, כך שמבחינה אפקטיבית לא יהיה צורך בדיווח כללי על ההכנסות כתנאי להפעלת התוכנית.

#### 3.5 עידוד ההשקעות, התעסוקה והשכר

שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה (אלו המעוניינים לעבוד) בישראל בהשוואה למדינות המפותחות (55% בישראל לעומת 66% בארה"ב), והמצב בו רבים מאלו המעוניינים לעבוד אינם מוצאים עבודה, מסבירים את תופעת העוני הגדול בישראל. אנו רואים בעובדים הזרים הנמצאים בישראל, סיבה מרכזית למיעוט ההשתתפות בכוח העבודה בישראל.

כיום, ישנם בישראל כ-100 אלף עובדים זרים חוקיים, ועוד כ-100 אלף עובדים זרים ופלשתינים בלתי חוקיים. מנגד, שיעור האבטלה עומד על כ-8.3%, שמשמעותו מעל 200 ישראלים מובטלים. הפסקת העסקת זרים תשנה לחלוטין את השוק העבודה המקומי, ותביא במקביל, לעליית שכר משמעותית ברמות שכר המינימום, תוך גידול מואץ בהשקעות מחליפות כוח אדם זול, אשר מצידן יביאו לגידול בפרייון. אנו מעריכים, שהפסקת העסקת עובדים זרים תביא לגידול בביקוש לעובדים מקומיים בהיקף של כ-25% ממספר העובדים הזרים שעבודתם תופסק, ויש לצפות לעליית שכר של מעל 25% ברמות הנמוכות. שיעור עלייה זה אינו גבוה במיוחד, כיוון שההבטחה להעלאת שכר המינימום ל-\$1,000 בשער החליפין שהיה (כ-4.6 ש"ד לדולר), משמעותה תוספת של מעל 30% בשכר המינימום.

כלכלית, עליית השכר ברמות הנמוכות והעדר עובדים זרים, צפויים להביא לגידול ניכר בהשקעות אשר יחליפו עובדים. תהליך זה, שנעצר בעשור האחרון, הוא שגרם לניוון הענפים המסורתיים, והתוצאה הייתה היעדר פרייון במשך תקופה של 10 שנים. רמת מלאי ההון (מלאי מכונות, ציוד ומבנים) לעובד בענפים המסורתיים, נמוכה מאוד (פחות מ-50% מהמקובל בארה"ב), לכן הפרייון נמוך מאוד, ובעקבותיו השכר לעובד נמוך מאוד (כ-50% מהמקובל בארה"ב). כלומר, גם כאשר עובד ישראלי מועסק במשרה מלאה, שכרו נמוך.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

להערכתנו, מדיניות עידוד ההשקעות היעילה ביותר והמהירה ביותר בענפים המסורתיים, בעיקר בענפי השירותים, החקלאות והבנייה הינה הפסקת העסקת עובדים זרים. כבר עתה ניתן לראות את השינויים החדים בטכנולוגיית הבנייה (מעבר לטכנולוגיה מתועשת), עם צמצום העובדים הזרים בענף זה.

לדעתנו, השלמת תשתית תחבורה לאומית (בעיקר מסילות), בין הפריפריה למרכז, תביא לניידות גדולה יותר של האוכלוסייה ותאפשר לאוכלוסייה בפריפריה להיחשף למגוון התעסוקה הרחב הקיים במרכז. לדעתנו, לפיתוח תשתית תחבורה מודרנית תהיה השפעה מכרעת על התעסוקה והפריון (ולכן גם על השכר) במשק.

#### 3.6 עידוד תעסוקת נשים (אמהות לילדים)

חלק מהותי נוסף, הצפוי לתרום מיידית לעידוד הצמיחה, התעסוקה והשכר, הנו הרחבת יציאת נשים לשוק העבודה, בעיקר מקרב השכבות החלשות, פועל יוצא של המעבר ליום לימודים ארוך. כיום, מסתיימים הלימודים בשעות הצהריים המוקדמות, ולכן, יציאת בן הזוג השני לעבודה גוררת עלות העסקת הילדים עד לשעות אחה"צ. עלות זו יוצרת, בעיקר עבור הנשים, מגבלה ליציאה לשוק העבודה. המגבלה העיקרית היא בקרב נשים מהשכבות החלשות, אשר כושר ההשתכרות שלהן נמוך, ובחישובי עלות תועלת אינן מוצאות כדאיות ביציאה לשוק העבודה, לעומת מימון השמירה על הילדים בשעות אחה"צ.

#### השפעת ילדים במשפחה על שיעור תעסוקת נשים בגילאי 20-49

הפרש שיעור התעסוקה בהשוואה לנשים באותה קבוצת גיל ללא ילדים כלל, באחוזים

מספר הילדים במשפחה			
+3	2	1	
-51%	-21%	-14%	ישראל
-25%	-8%	-4%	ממוצע אירופה
-34%	-12%	-9%	יהודיות (ישראל)
-75%	-56%	-62%	ערביות (ישראל)

נתוני תעסוקת הנשים, המבוססים על סקר הכנסות של הלמ"ס משנת 2001, מצביעים על כך שקרב העשירונים הנמוכים, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, נמוך משמעותית בהשוואה לעשירונים הגבוהים (85% ממוצע 3 עשירונים עליונים לעומת 40% ממוצע שלושה עשירונים נמוכים, בקרב נשים בגילאי 25-40 שהן אמהות לילדים בגילאי 6-14).

### 3. התוכנית לצמצום העוני

מעבודה שערכנו בשנת 2004, עבור משרד החינוך, הגענו למסקנה כי תוספת התעסוקה הפוטנציאלית בטווח הארוך, נעה בין 47 ל-60 אלף נשים (בתנאי משק בתעסוקה מלאה), שמשמעותה תוספת הכנסה למשק בהיקף של כ-5.5 עד 7.7 מיליארד ₪. ממצא נוסף, בעל ערך חברתי גבוה הנו שמרבית תוספת התעסוקה (כ-75%) תהיה מקרב ששת העשירונים הנמוכים. מכאן, שמהלך הארכת יום הלימודים יאפשר באופן עקיף גם להביא להקטנת פערי ההכנסות במשק.

המעבר ליום לימודים ארוך יאפשר לנשים עם ילדים קטנים, להמשיך ולעבוד במשרה מלאה ולהמשיך ולפתח את הקריירה שלהן בתקופה זו. השארת נשים במעגל העבודה גם בתקופה בה גדלים הילדים, תאפשר להן צבירת ניסיון נוסף ותביא לעלייה בפריור עבודתן.

#### 3.3 ביטול המע"מ על מוצרי מזון

הרפורמה במיסוי הינה מטרה ברוכה. אולם הבעיה המרכזית הינה במיסוי העקיף, שהינו בין הגבוהים במדינות המפותחות. בדרך כלל, מיסוי עקיף אינו נחשב כמיסוי פרוגרסיבי ובטווח הקצר הוא אף אינו מיסוי יחסי (להכנסה). אנו מציעים, בשלב הנוכחי, להגביר את הפרוגרסיביות במיסוי העקיף באמצעות ביטול מוחלט של המע"מ על כל מוצרי המזון (מלבד ארוחות מחוץ לבית). עלות מדיניות זו כ-5 מיליארדי ₪ לשנה, והיא בעלת אופי פרוגרסיבי מובהק, שכן היקף המע"מ על מזון כאחוז מההכנסה של שני העשירונים הנמוכים הינו פי 10 בקירוב בהשוואה לזה של העשירון העליון. אנו חושבים שביטול המע"מ על מזון צריך להיות מדיניות בעדיפות עליונה, לפני כל הפחתת מיסים אחרת. ברור לנו שביטול המע"מ על מזון אפקטיבי הרבה יותר מקצבאות הילדים (ועלותו למדינה דומה). החיסכון מביטול המע"מ על מזון צפוי להיות מועבר כולו לצרכן (ירידת מחיר של כ-15.5%), כיוון שבענף המזון ישנה תחרות משוכללת.

בארה"ב לדוגמא, כ-70% מהמדינות (States) פטורות תשלום מס מכירה (מקביל למע"מ) על כל מוצרי המזון. גם במדינות האיחוד האירופי שיעור המע"מ על מוצרי המזון הינו כ-50% בלבד משיעור המע"מ הרגיל. מכאן, שרעיון הורדת המע"מ על מוצרי מזון, עד כדי ביטולו, מקובל ברוב המדינות המפותחות. בישראל, בה שיעור העוני כה גבוה, מתבקשת מדיניות הפחתת המע"מ על מוצרי מזון.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

#### 3.8 הפיצוי לקשישים ומבוגרים

אוכלוסיית העניים המוגדרים כקשישים ומבוגרים, מעל גיל 55, מגיעה לכ-32% מכלל העניים. המייחד קבוצה זו הוא שהיא אינה צפויה לחזור באופן מסיבי למעגל העבודה בשנים הקרובות. לכן, ברור לכל, שהטיפול בקבוצה זו חייב להיות טיפול פרטני, (ברמת המשפחה הבודדת).

מדיניות הבטחת הכנסה בגובה קו העוני, הינה סבירה ביותר ביחס למצב הקיים במשק. אנו רואים במדיניות זו, הכרח זמני המיועד לגשר על תקופת הזמן, עד שאוכלוסיית הקשישים העתידית תהנה מפנסיה מלאה בעקבות החלת חוק פנסיה חובה. ברור לנו, שמדיניות זו מחייבת חובת דיווח מלא על הכנסות, על מנת שהפיצוי יהיה פרטני וינתן לנזקקים בלבד. אנו מקווים שבדורות הבאים לא יהיה כמעט מצב בו משקי בית מבוגרים יהיו מתחת לקו העוני.

מעל 21% ממשקי הבית העניים שייכים לקבוצה בה ראש משק הבית הינו מעל גיל 65, כלומר אוכלוסייה מבוגרת יחסית. חלקה הגיעה לישראל כאוכלוסייה מבוגרת, וחלקה הגיעה למצב של עוני כיוון שלא קיבלה בעבר תנאי פנסיה הולמים. במצב האבטלה הנוכחי, הסיכוי שהכנסתה של אוכלוסיית הקשישים העניים תעלה, קלוש, ועל כן היא אינה צפויה לשפר את מצבה הכלכלי, אלא אם כן תקבל תוספת הכנסה מהמדינה.

הסכום השנתי הנוסף, הנדרש על מנת להעביר קבוצה זו אל מעבר לקו העוני, הינו כ-800 מיליון ₪ בלבד לשנה. במידה והמדינה תיתן למשפחות העניות, שראש משק הבית שלהן מעל גיל 65, קצבה נוספת, בגובה הפער בין ההכנסה של כל אחת מהן לבין קו העוני, שיעור העניים בישראל ירד לכ-16%. אם נוסיף לקבוצת הקשישים העניים גם את קבוצת המבוגרים העניים בגילאים שבין 55 ל-64, אשר גם סיכוייהם למציאת עבודה אינו גבוה, סך תוספת הפיצוי שתידרש להעברת כל קבוצת גילאי +55 אל מעבר לקו העוני, תעמוד על כ-1.4 מיליארדי ₪ לשנה, ושיעור העוני ירד לכ-14%.

שיעור עוני של 16% עדיין גבוה מאוד ביחס למדינות המפותחות, וגם 14% הינו משמעותית מעל לממוצע המדינות המפותחות, אולם שיעורים אלו כבר דומים למצב בארה"ב, יפן, אירלנד ואיטליה.

### 3. התוכנית לצמצום העוני

#### 3.9 השפעת התוכנית

תוספת ההכנסה למשקי הבית, בגין קצבת ילדים פרטנית ייעודית למטרת הארכת יום הלימודים, מקטינה את שיעור העוני בכנקודת האחוז (ללא שינוי קו העוני). למרות שהשפעה זו על שיעור העוני בטווח הקצר אינה כה מהותית, ההשפעה העקיפה (עידוד התעסוקה) וההשפעה לטווח ארוך, חשובות ביותר.

ההשפעה הכוללת של שני מרכיבים מהתוכנית המוצעת (פיצוי למשפחות העניות והמבוגרות ומימון יום למודים ארוך למשקי הבית החלשים), על שיעור העוני בקרב משקי הבית, צפויה להיות משמעותית ביותר. על פי אומדנינו, ללא שינוי בקו העוני, יביאו שינויים אלו לירידה בשיעור עוני מ- 20.6% ל-12.4%, וזאת בעלות כוללת של כ-3.8 מיליארדי ₪ בשנה בלבד. לאור זאת, אנו מעריכים שהפעלת התוכנית במלואה (כולל החלפת עובדים זרים בישראלים בשכר יותר גבוה), תצליח להביא לירידה משמעותית בשיעור העוני, אל מתחת ל-10%.

אנו מעריכים שהצלחתה של התוכנית תאפשר בעתיד הפחתה בעלות התקציבית. להערכתנו העלות התקציבית להצלחת התוכנית הינה כ-0.5 אחוז תוצר בלבד! ויתרונה הבולט הוא בהיותה תוכנית פרוגרסיבית וממוקדת מטרה.