



## העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה

מאת

דניאל גוטליב וניצה (קלינר) קסיר\*

---

\* דניאל גוטליב: לשכת הנגיד, בנק ישראל ואוניברסיטת בן-גוריון (godaniel@netvision.net.il); ניצה קסיר: מחלקת המחקר, בנק ישראל (nitsak@boi.gov.il). תודתנו לרועי מנור, אירנה קוטיגר-מידן ורותי זקוביץ על עזרתם המצוינת. במהלך העבודה התייעצנו עם לאה אחדות, אודי בן-דרור, פרופ' אליוט ברי וחבריו במכון לבריאות הציבור של האוניברסיטה העברית, איריס גינצבורג, אסתר דומיניסיני, דני יריב, אבי לבון, מאיר סוקולר, אביה ספיבק, אתי פרץ ועם חברי מחלקת המחקר. חלקים מסעיפים 2.4 ו-3 נדונו בדוח לצמצום ממדי העוני של משרד האוצר ובנק ישראל (2003). תודה מיוחדת על תרומתם לגיבוש נייר זה לנגיד דוד קליין ולקרנית פלוג.

## הקדמה

שיעור המשפחות העניות הגיע בשנת 2002 ל-18.1 אחוזים (כ-339 אלף משפחות) מכלל המשפחות בישראל, ובמשפחות אלו חיו 21.1 אחוזים מכלל הנפשות. ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה הייתה נמוכה בכ-30 אחוזים מקו העוני<sup>1</sup>. בעיית העוני החמירה על פני זמן והיא בולטת גם בהשוואה בין-לאומית. לנוכח ממדי העוני והחרפתה בשנים האחרונות חשוב להקצות תקציבים לטיפול בעוני כבר עתה, ולא לחכות להתבססות הצמיחה, שתביא לגידול מקורות המימון. השמירה על מסגרת התקציב מחייבת להעלות את המאבק בעוני בסולם העדיפויות הלאומי.

אחת לשנה מפרסם המוסד לביטוח לאומי דוח עוני, המעורר דיון ציבורי – אולם הממשלה אינה מתייחסת לדוח זה כאל בסיס להתוויית אסטרטגיה עקבית ומתמסכת למאבק בעוני<sup>2</sup>. עיקר המאמץ הממשלתי לטיפול בבעיית העוני הופנה, במיוחד מאז תחילת שנות השמונים, לתמיכה כספית ישירה בעניים באמצעות תשלומי העברה שהלכו וגדלו עם השנים. במקביל, הותרה, החל משנת 1993, העסקת עובדים זרים, וגידול מספרם פגע בסיכויי התעסוקה ובשכר של ישראלים מעוטי השכלה. הדבר יצר תמריץ שלילי הולך וגובר ליציאה לעבודה, כי יכולת ההשתכרות ברמות השכר הנמוכות הפכה נמוכה מהכנסתו של מי שלא עובד, מגמלאות והטבות נלוות, שכן אלה היו צמודות לשכר הממוצע. במחצית השנייה של שנות התשעים, כשהשתנתה הגישה לטיפול בעוני במדינות מערביות רבות: עידוד תעסוקה הפך לאמצעי העיקרי בהתמודדות עם הבעיה. בישראל, השתנתה התפישה החל משנת 2001, בעקבות השינויים בעולם, עם החרפת העוני ועם הצורך בקיצוץ הגירעון הממשלתי. הצעדים שננקטו בישראל עד כה היו בעיקר קיצוצים בתשלומי ההעברה החל משנת 2002<sup>3</sup>, אך שלא כמו במדינות מערביות, התכניות לעידוד התעסוקה טרם יושמו (למעט טיפול מסוים במשפחות חד-הוריות). עם זאת ננקטו לאחרונה צעדים לצמצום מספר העובדים הזרים, דבר שישפר את סיכויי ההשתלבות של ישראלים מעוטי השכלה בתעסוקה.

עבודה זו מנסה להתוות מסגרת למדיניות רציונלית של מאבק בעוני, שעיקרה הגדלת התעסוקה וכושר ההשתכרות בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה ותמיכה במשפחות בעלות כושר השתכרות נמוך, תוך שיפור האבחון של כושר זה. מדיניות כלכלית-חברתית רציונלית צריכה להכיל שלושה רכיבים: (1) יעדים, (2) כלים אפקטיביים להשגת היעדים, (3) שקיפות, דיווחיות (accountability) ומעקב אחר ביצוע המדיניות.

חלק מהצעות המדיניות המובאות כאן לא כרוכות בעלויות תקציביות (למשל רוב ההצעות בתחום העובדים הזרים). אחרות יוצרות עלויות, במיוחד בשנים הראשונות, אך בטווח הארוך

<sup>1</sup> ראו נספח 1; שם מוסברים כל המושגים הטכניים וההגדרות הקשורות לנושא העוני בנייר זה, בסדר אלפביתי.

<sup>2</sup> במהלך השנה האחרונה הוקמה ועדת שרים לצמצום עוני בקרב ילדים.

<sup>3</sup> ראו נספח 2.

יותר מאפשרות חיסכון בעלויות, הודות לצמצום הוצאות הביטוח הלאומי והגדלת ההכנסות ממסים. מפני חשיבות הנושא ועל רקע הגירעונות הממשלתיים המתמשכים והחוב הציבורי הגדל נדרש שינוי בסדרי העדיפויות – הרחבת התקציב המוקצה לטיפול בבעיית העוני על חשבון סעיפי תקציב אחרים. תוספת התקציב הנדרשת ליישום השלב הראשוני של ההצעות נאמדת בכ-550 מיליון עד כ-1.1 מיליארדי ש"ח לשנה. עיקר העלות (300 עד 800 מיליוני ש"ח) כרוכה בתכנית המס השלילי<sup>4</sup>.

לאחר עיקרי ההמלצות נתאר, בסעיף הראשון, את התפתחות מצב העוני בישראל, על פי ההגדרה הרשמית של המוסד לביטוח לאומי – מתחילת שנות השמונים ועד שנת 2002. בסעיף השני נתאר את מאפייני האוכלוסייה הענייה, ובסעיפים השלישי והרביעי נדון ביעדים ובכלים הרצויים במסגרת של מדיניות רציונלית למאבק בעוני.

---

<sup>4</sup> גם בארה"ב העלות של תכנית המס (EITC) הייתה גבוהה מיתר העלויות במעבר "מרווחה לעבודה".

## המלצות עיקריות

### קביעת יעד למאבק בעוני

1. יש להציב יעד כמותי עם אופק ארוך-טווח למאבק בעוני, עם מסלול התכנסות לאורך זמן, כפי שמקובל בקביעת יעדי עוני בעולם. היעד המוצע הוא צמצום של תחולת העוני (אחוז הנפשות העניות מכלל הנפשות) ושל פער ההכנסות (המרחק הממוצע של הכנסות העניים מהכנסת קו העוני), על פי ההגדרה המקובלת של המוסד לביטוח לאומי, כל אחד ב-4 נקודות אחוז בתוך 10 שנים. חשוב שהשגת היעדים הללו תלווה בשיפור מצבם היחסי של העניים ביותר.
2. העוני של משפחה נמדד הן בהשוואה לרמת החיים הכללית בחברה (מדידה יחסית) והן לפי יכולתה לספק את הצרכים החיוניים (מדידה לפי צרכים). חישוב העוני לפי צרכים חיוניים לא נעשה בישראל באופן רשמי וחשוב לפתח מדד כזה, שיכלול התייחסות למוצרים ושירותים כגון מזון, ביגוד, דיור, בריאות וחינוך, כפי שנהוג במספר מדינות בעולם (ראו לדוגמה את המלצות ועדת המומחים האמריקאית של ה-National Research Council ואת מדד ה-Market basket של קנדה).
3. יש להגדיר כיעדים נוספים אינדיקטורים חברתיים בתחומי התעסוקה, הבריאות, החינוך וההשכלה בקרב קבוצות אוכלוסייה עניות, משום שהעוני הוא תופעה רב-ממדית.

### הכלים למאבק בעוני

- כלים לטיפול במשפחות עניות שראשן בגיל העבודה וניתן להשמה בעבודה
4. הפחתה של מספר העובדים הזרים, בהמשך למאמץ הנוכחי, וקביעת יעד כמותי לשיעור העובדים הזרים מכוח העבודה – 4 אחוזים, כפי שמקובל במדינות ה-OECD, יעד שיושג בתוך 3 שנים; הדרכים להשגתו הן ייקור העסקת הזרים, המשך של צמצום מספר ההיתרים ושל הגברת אכיפת חוקי העבודה וביטול הכבילה של העובד למעבידו.
  5. זירוז הקמתם והרחבה של מרכזי התעסוקה (בהתאם להמלצות "ועדת תמיר") ושיפור מבחן התעסוקה הקיים ואכיפתו. חשוב להרחיב את הגישה של מרכזים אלה גם לאנשים שאינם מתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, תוך העדפה של אנשים מעוטי הכנסה.
  6. עידוד המשך הסטת הדגש של שירות התעסוקה על השמת עובדים תוך שידרוג וחיזוק כוח האדם המקצועי. הידוק הקשר בין מערך ההכשרה המקצועית לבין מערך ההשמה.
  7. הענקת הטבות מס (tax credit) למעוטי הכנסה, שגודלן יעמוד ביחס ישר לגודל המשפחה ולהיקף התעסוקה וביחס הפוך לרמת ההכנסה.
  8. התאמת החוק לעידוד השקעות הון – נוסף על מטרותיו המסורתיות – לעידוד התעסוקה של מעוטי השכלה. מוצע שהסבסוד יינתן לא רק בתמורה לצבירת הון פיסי אלא גם

לצבירת הון אנושי של עובדים מעוטי השכלה. אחד הקריטריונים לקבלת הסבסוד יהיה היקף הרחבת התעסוקה.

9. הגדלת המשאבים המופנים לשכבות החלשות בתוך תקציב החינוך (למשל הקטנת הכיתות והגדלת מספר שעות הלימוד). נוסף על כך מוצע לכלול בבתי הספר מכל זרמי החינוך לימודים של מקצועות חיוניים (עברית/ערבית, אנגלית, מתמטיקה, מדעים) לשם השתלבות עתידית בתעסוקה, וכן להרחיב את תכניות ההשכלה הבסיסית של מבוגרים מעוטי השכלה, כדי לשפר את סיכויי ההשתכרות שלהם.

הצעדים 4 עד 8 יפעלו לצמצום העוני כבר בטווחים הקצר והבינוני; האמצעים בתחום החינוך (צעד 9) ישפיעו רק בטווח הארוך.

#### – כלים לטיפול במשפחות עניות שראשן בגיל העבודה וכושר השתכרותו מוגבל

10. הגדלת הגמלה להבטחת הכנסה בהתאם לגודל המשפחה במשפחות גדולות במיוחד.  
11. כתנאי מוקדם להפעלה יעילה של מערכת הכלים המוצעת, יש לשפר את מבחני ההכנסה והתעסוקה ואת אכיפתם. חשוב שמבחן ההכנסה יכלול הכנסות מכל המקורות, גם מבעלות על דירה והכנסות שונות בעין כגון זקיפת ההכנסה מדיוור. (על שיפור מאגרי מידע ראו סעיף 3.) המבחן צריך להתבסס על הכנסות נטו, תוך הכרה בהוצאות חיוניות ספציפיות.

#### – כלים לטיפול בעניים קשישים

12. הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה כדי להגדיל את העצמאות הכלכלית של קשישים ולהקטין את תלותם בתשלומי העברה בעתיד. מוצע שביטוח החובה יהיה מוגבל בתקרת שכר של כ-1,500 ש"ח, דבר שיאפשר בטווח הארוך - בשילוב עם קצבת הזקנה - קיום שהוא מעל לקו העוני. מוצע כי בעלי שכר נמוך מאוד לא ישאו בכל עלות הפרמיה, וכי למקבלי הבטחת הכנסה עלות הפרמיה תופחת מההכנסה הכוללת לצורך חישוב גובה הגמלה. חשוב שהביטוח יסופק בתנאי שוק.

13. שכלול יכולת מימוש הדירה שבבעלות הקשישים ("משכנתה הפוכה") כדי לצמצם את העוני בקרבם. כדי לסייע להיווצרות שוק כזה ולנוכח הסיכונים הנשקפים למבטח (לדוגמה סיכון התנדודתיות במחירי הדיוור), על הממשלה לתמרץ אותם גורמים במערכת הפיננסית שיכולים להציע לקשיש תשלום שוטף כנגד משכון נדל"ן. התמריצים יהיו מוגבלים בזמן ובהיקף ומותאמים להתקדמות בהיווצרות השוק.

14. הגדלה מדורגת של גובה השלמת ההכנסה בקרב קשישים מעוטי הכנסה, כך שהכנסתו הכוללת של הקשיש תאפשר סיפוק צרכים מינימליים הולמים. צעד זה מחייב הגדרה של הצרכים המינימליים ההולמים ושיפור של מבחן ההכנסה ושל אכיפתו.

– **שיפור מאגרי המידע**

15. כדי לשפר את רמת המידע – לאפשר איתור של המשפחות הנזקקות ויישום מדיניות הממוקדת באוכלוסיות הרלוונטיות – מומלץ לשלב בסיסי מידע שונים, המצויים בגופים ממשלתיים שונים. מידע זה יכלול נתונים על הכנסות מהון ומעבודה (משרד האוצר), נתונים על תמיכות כספיות במשפחות (המוסד לביטוח לאומי), ועל רכיבי רכוש מרכזיים של הציבור (משרד הרישוי, משרד השיכון, מנהל מקרקעי ישראל ועוד). ריכוז כה רב של מידע אישי יחייב הקפדה מרבית על צנעת הפרט.

– **קביעת האחריות לביצוע המדיניות**

16. אופיו הרב-ממדי של העוני מחייב שגם הטיפול בו יהיה תוצאת פעולה משולבת של מספר מוסדות ומשרדי ממשלה: המוסד לביטוח לאומי (באמצעות תשלומי העברה) משרד האוצר (הטבות במס), משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד השיכון ועוד. חשוב לקבוע אחריות-על לביצוע ותאום בין זרועות הממשלה השונים באמצעות ועדת שרים או קבינט כלכלי-חברתי. גורם אחראי זה זה ילווה בצוות שיחקור באופן שוטף את השלכות אמצעי המדיניות על העוני והתעסוקה ויפרסם דוח שנתי במועד קבוע בחוק. צעדי המדיניות שהוצגו בתכנית זו מתייחסים לתחומים שונים, אשר נבחרו בהתאם לצרכים של קבוצות אוכלוסיה ספציפיות, שבהן שיעור העוני גבוה במיוחד ושיעור התעסוקה נמוך. לגבי חלק מהקבוצות נדרשת גם התאמת תכניות פרטניות להשתלבותן בתעסוקה תוך התחשבות בערכים התרבותיים המאפיינים אותן.

## 1. ממדי העוני בישראל מ-1980 עד 2002

קו העוני בישראל מחושב כמחצית ההכנסה החציונית ומותאם לגודל המשפחה, ההכנסה כוללת את ההכנסות הכספיות מעבודה ומהון וכן מקצבאות ותמיכות ממשלתיות ופרטיות, בניכוי המסים והביטוח הלאומי. לפיכך מדד העוני הקיים לא מתייחס להכנסות בעין, למשל מבעלות על דירה, מהספקת מוצרים ושירותים על ידי הממשלה (למשל בתחומי החינוך והבריאות) ומהטבות והנחות שונות.

לפי ההגדרה הנוכחית, קו העוני עבור אדם בודד היה בשנת 2002 1,713 ש"ח לחודש, שהם כ-24 אחוזים מהשכר הממוצע וכ-52 אחוזים משכר המינימום<sup>5</sup>. הניתוח להלן מתייחס למדד העוני המקובל בישראל<sup>6</sup>.

### 1.1 העוני בישראל – מבט כללי

שיעור המשפחות העניות (אלה שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני) הגיע בשנת 2002 ל-18.1 אחוזים מכלל המשפחות בישראל – כ-339 אלף משפחות<sup>7</sup>. במשפחות עניות אלו חיו 21.1 אחוזים מכלל הנפשות באוכלוסייה (כ-1.32 מיליון נפשות) ו-29.6 אחוזים מכלל הילדים באוכלוסייה (כ-618 אלף ילדים). פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה (לא כולל תושבי מזרח ירושלים) עמד בשנת 2002 על 29 אחוזים מקו העוני.

השוואת תחולת העוני בישראל לתחולתו במדינות אחרות מלמדת כי שיעור המשפחות העניות בישראל, באמצע שנות התשעים, היה גבוה משמעותית מאשר במדינות המפותחות, והמדינה היחידה שבה שיעור העוני דומה היא ארה"ב (ראו לוח 1). גם מהשוואת תחולת העוני בקרב הנפשות ובקרב הילדים מתקבל ממצא דומה. בעוד שחלקן של המשפחות עם ילדים באוכלוסייה הענייה בישראל גבוה במיוחד בהשוואה בין-לאומית, שיעור הקשישים באוכלוסייה זו דומה לשיעורם במספר מדינות מערביות<sup>8</sup>. בניגוד לתחולת העוני הגבוהה בישראל בהשוואה בין-לאומית, עוצמת העוני, על פי פער ההכנסות ואי-השוויון בין העניים, היא פחות חריפה<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> לגבי משפחות גדולות יותר ראו לוח 1 בנספח 1.

<sup>6</sup> בסעיף 2.1 מומלץ לבנות מדד לפי צרכים חיוניים. לאחר בניית המדד חשוב לערוך ניתוח גם על פיו.

<sup>7</sup> כולל תושבי מזרח ירושלים. שיעור העוני לא כולל תושבי מזרח ירושלים עמד בשנת 2002 על 17.7 אחוזים. המשך הניתוח הוא ללא תושבי מזרח ירושלים, בשל מגבלת נתונים זמינים לאורך זמן.

<sup>8</sup> ליתר פירוט ראו המכון לדמוקרטיה (2001), "אי-שוויון בישראל – חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה". השוואה בין לאומית חלקית המתייחסת לשנת 2000, מצביעה על תוצאה דומה.

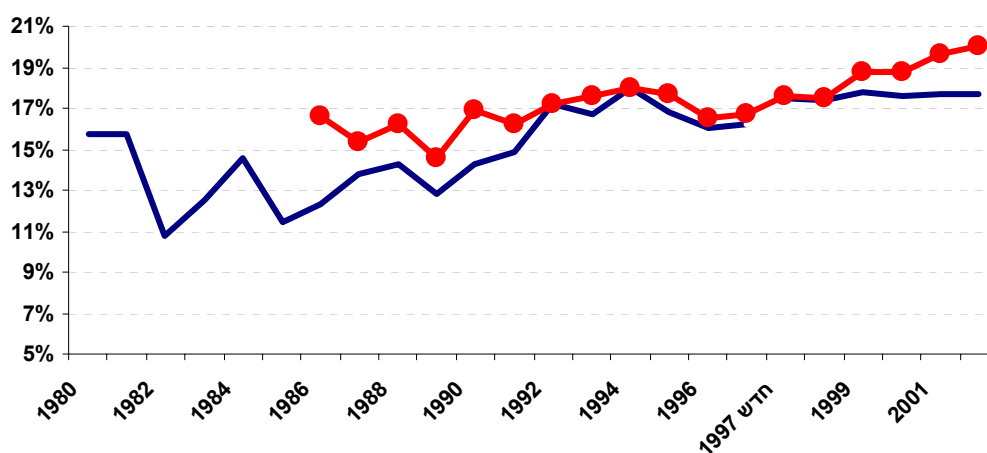
<sup>9</sup> ראו Jesuit and Smeeding (2002).

## לוח 1: תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות

תחולת העוני (שיעור העניים)			המדינה
ילדים	נפשות	משפחות	
<b>29.6</b>	<b>21.1</b>	<b>18.1</b>	<b>ישראל (2002)</b>
27.6	18.8	17.9	ארה"ב (1997)
<b>22.9</b>	<b>18.2</b>	<b>17.7</b>	<b>ישראל (1997)</b>
18.3	12.7	12.7	אוסטרליה (1994)
23.7	15.0	12.6	איטליה (1995)
17.5	12.3	12.0	גרמניה (1994)
17.6	11.3	11.2	קנדה (1994)
3.3	5.9	8.8	שוודיה (1995)
9.8	8.7	8.4	הולנד (1994)
11.5	8.6	8.4	צרפת (1994)
6.8	7.0	8.0	בלגיה (1996)
4.3	4.3	6.0	נורווגיה (1995)
9.0	5.0	4.5	לוקסמבורג (1994)

**המקורות:** הסקירה השנתית של המוסד לביטוח הלאומי לשנת 2000 (ההשוואה מבוססת על מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג – LIS), דוח העוני 2003, המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 1: מדד תחולת העוני - משפחות ונפשות, 1980-2002 \*



\* ללא תושבי מזרח ירושלים, הנתונים מ-1997 לפי מדגם ושיטת ניפוח חדשים.



התבוננות בתחולת העוני לאורך זמן מלמדת שממדי העוני מאז שנות התשעים היו גבוהים מאשר בשנות השמונים (תרשים 1). תחולת העוני עלתה כבר בשלהי שנות השמונים, עם התרחבות האבטלה ותחילת גל העלייה, וירדה בשנים 1995-1997, שאופיינו בהגדלת

תשלומי ההעברה לאוכלוסיות החלשות ובהרחבת הזכאות לקצבאות הילדים. מאז 1997 נרשמה יציבות יחסית בשיעור המשפחות העניות, אולם מ-1999 ואילך גדל שיעורן של הנפשות העניות, ובמיוחד שיעור הילדים העניים. מגמה זו התחזקה בשנת 2002 עם צמצום קצבאות הילדים.

## 1.2 האוכלוסייה הענייה בישראל – מאפיינים

שיעורי העוני בישראל שונים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, אך למרבית העניים משותפים מספר מאפיינים תעסוקתיים, דמוגרפיים וסקטוריאליים. המאפיין התעסוקתי הבולט בקרב העניים הוא העדר מפרנס במשק הבית, ומאפיין מרכזי נוסף הוא השכלה נמוכה. בין המאפיינים הסקטוריאליים בולט ייצוג רב של האוכלוסייה הלא-יהודית ושל החרדית; אשר למאפיינים הדמוגרפיים – בולטות המשפחות הגדולות והחד-הוריות, וכן הקשישים. במקרים רבים יש מיתאם בין חלק מהמאפיינים, והם פועלים יחד להעמקת העוני בחלק מקבוצות האוכלוסייה.

תחולת העוני במשקי בית שבהם ראש משק הבית הוא בגיל העבודה אך אינו עובד גבוהה במיוחד גם לאחר תמיכות הביטוח הלאומי – כ-63 אחוזים בשנת 2002, פי 3.5 מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. לעומת זאת קיומו של יותר ממפרנס אחד מבטיח כמעט באופן מוחלט מפני עוני: תחולת העוני בקרב משפחות אלו הייתה בשנת 2002 כ-2 אחוזים בלבד. תחולת העוני בקרב משפחות עם מפרנס יחיד הייתה כ-16 אחוזים.

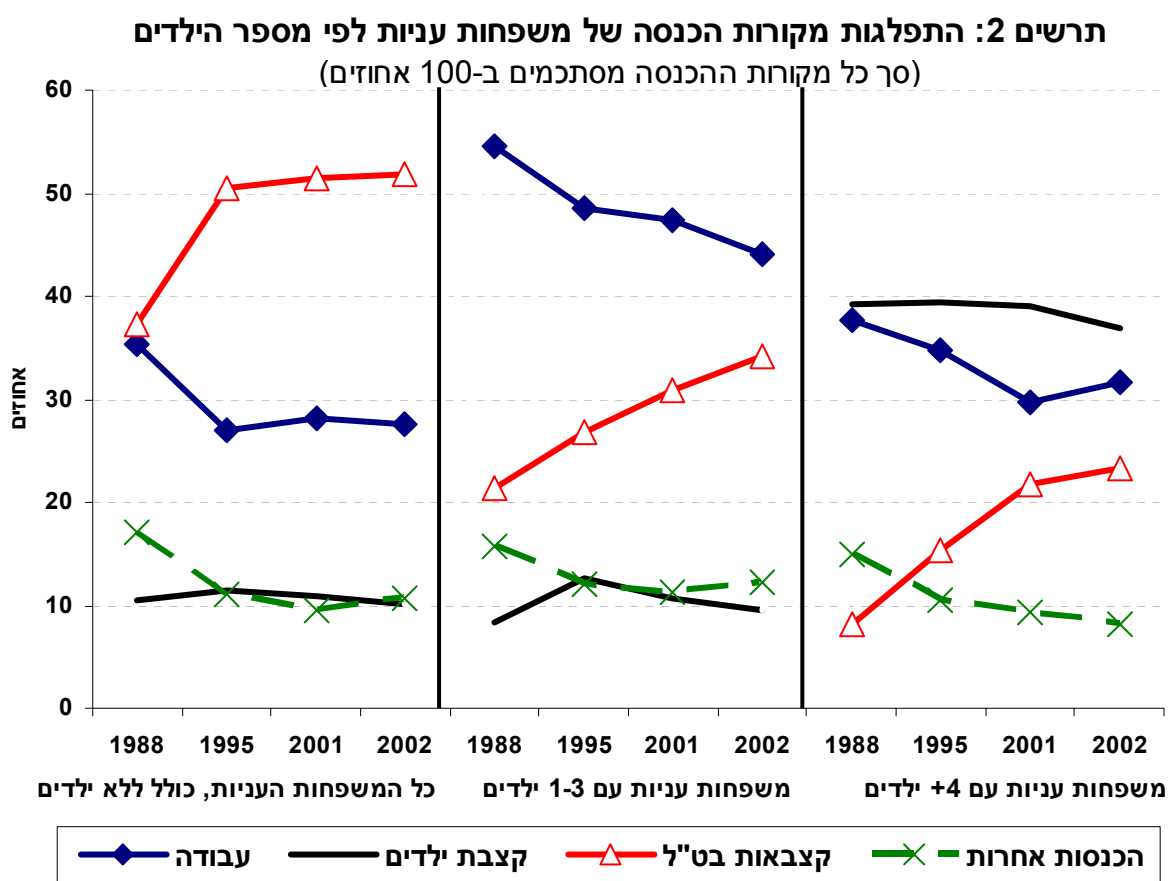
### לוח 2: שיעור התעסוקה, ההשתתפות והאבטלה – ישראל לעומת מדינות OECD, 2003

בני 25-54		בני 15-64		
OECD	ישראל	OECD	ישראל	
75.0	69.3	64.9	55.0	<b>שיעור התעסוקה</b>
79.8	76.5	69.7	61.7	<b>שיעור ההשתתפות</b>
6.1	9.4	7.0	10.9	<b>שיעור האבטלה</b>

**מקור:** "שיעור התעסוקה בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית", הודעות בנק ישראל לעיתונות מארס 2003 ויולי 2004.

מבוסס על: ישראל – סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל. מדינות OECD – OECD Employment Outlook.

בעיית עוני נוצרת בדרך כלל בגלל העדר או מיעוט מפרנסים. עוצמת בעיית העוני בישראל גבוהה בשל שיעורי תעסוקה נמוכים. שיעור התעסוקה בישראל (חלקם של המועסקים באוכלוסייה) בגילאי 15 עד 64 עמד בשנת 2003 על 55.0 אחוזים, ובקרב גילאי העבודה העיקריים, 25 עד 54, על 69.3 אחוזים. שיעורים אלה נמוכים במידה רבה מאשר במדינות OECD (לוח 2). הפער אמנם מצטמצם אם מתחשבים בגודל הצבא, אך הוא נותר גבוה. הפער משקף בעיקר את הפער ההולך וגדל בקרב הגברים, בעוד שהפער בקרב הנשים נמוך יותר, והוא אף הולך ומצטמצם על פני השנים. שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד מאפיינים את בעלי ההשכלה הנמוכה, את האוכלוסייה החרדית ואת הנשים הערביות (שלרובן השכלה נמוכה)<sup>10</sup>. מעבר למאפיינים האישיים של כל פרט, המשפיעים על יכולתו ורצונו להשתלב בשוק העבודה, גם הקצבאות השונות – אלו המותנות באי-עבודה או במבחני הכנסה ואלו שאינן מותנות – מקטינות את התמריץ לעבוד, בפרט אצל גברים<sup>11</sup>.



<sup>10</sup> ליתר פירוט ראו בנק ישראל "המדיניות לעידוד התעסוקה", מארס 2003.  
<sup>11</sup> ראו ברנדר, פלד-לוי ו-קלינר (קסיר, 2002), זוסמן ורומנוב (2002).

למרות הקשר החזק שבין העדר תעסוקה לעוני, עדיין בכ-45 אחוזים מהמשפחות העניות שראשן בגיל העבודה יש מפרנס, לרוב מפרנס יחיד. במהלך השנים גדלה התלות של המשפחות העניות בתשלומי העברה ופחת משקל ההכנסות מעבודה (תרשים 2).

שיעורי עוני גבוהים שוררים גם בקרב המשפחות הגדולות. ההכנסה הפנויה של כמעט מחצית מהמשפחות שלהן 4 ילדים או יותר היא מתחת לקו העוני. מספר הילדים משפיע על ההסתברות של משפחה להיות ענייה, אך הסתברות זו אינה גדלה באופן מונוטוני עם מספר הילדים<sup>12</sup>. ההסבר לכך נעוץ בעיקר במבנה של קצבאות הילדים, שהבטיחו בעבר לילד הרביעי ואילך הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני לנפשות אלו. יש לזכור שבתקופה האחרונה הוכנסו במבנה הקצבאות שינויים, ושינויים נוספים אמורים להיכנס לתוקף בהדרגה במהלך השנים הקרובות. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות עלה במהלך שנות התשעים, בעיקר בגלל ירידה מתמשכת של מספר המפרנסים הממוצע במשפחות אלה.

אוכלוסייה נוספת ששיעורי העוני בקרבה גבוהים במיוחד – 44.7 אחוזים בשנת 2002 – היא האוכלוסייה הלא-יהודית. אוכלוסייה זו מאופיינת גם בעוני מתמשך, יותר מאשר האוכלוסייה היהודית<sup>13</sup>. מצוקת העוני החריפה-במיוחד בקרב הלא-יהודים בולטת בכל הרכבי המשפחה, ונובעת בעיקר מגורמים תעסוקתיים: שיעור אבטלה גבוה, שיעור השתתפות נמוך של הנשים הערביות בכוח העבודה ושכר נמוך למועסקים<sup>14</sup>. בין הגורמים הדמוגרפיים לשיעורי העוני הגבוהים באוכלוסייה זו מספר גדול של ילדים, שיעור גבוה של מתגוררים ביישובים קטנים ומרוחקים<sup>15</sup> ורמת השכלה נמוכה. אוכלוסייה זו סובלת גם מאפליה לרעה בתחום התעסוקה<sup>16</sup>.

בגילאי העבודה העיקריים (25 עד 54) תחולת העוני במגזר החרדי היא הגבוהה מבין כל המגזרים בחברה הישראלית<sup>17</sup>. כמחצית האוכלוסייה ה"חרדית" מצויה מתחת לקו העוני (לעומת 16.6 אחוזים מהאוכלוסייה ה"לא-חרדית"), וזאת למרות רמה גבוהה של תמיכות ציבוריות. נוסף על השיעור הגבוה של העניים באוכלוסייה זו, שיעור שאף הלך ועלה על פני השנים, העוני בקרבם הוא עוני מתמשך. הסיבה המרכזית לעוני בקרב החרדים היא הבחירה של חלק גדול יחסית מהם להימנע מעבודה, אך גם המספר הגדול יחסית של ילדים בקרבם. כ-44 אחוזים מהמשפחות ה"חרדיות" הן ללא מפרנסים, לעומת 27.7 אחוזים באוכלוסייה היהודית האחרת, ולפיכך מקורות ההכנסה מעבודה של קבוצה זו נמוכים משמעותית מאלה

<sup>12</sup> ראו Flug and (Kaliner) Kasir (2003).

<sup>13</sup> ראו וקנין ושעיו (2000).

<sup>14</sup> ראו גם גרא וכהן (2001).

<sup>15</sup> ראו לוין-אפשטיין, אלחאג' וסמיונוב (1994).

<sup>16</sup> ראו קלינוב (1999).

<sup>17</sup> העדר הגדרה חד-משמעית של המושג חרדי בסטטיסטיקה הרשמית מקשה על זיהויה של אוכלוסייה זו. זיהויה אותה על פי המשתנה 'לימודים בישיבה על-תכנית' של אחד מבני המשפחה – אף כי מהצד האחד, ברור כי חלק מאלו שלמדו בישיבה אינם מגדירים את עצמם כחרדים ומהצד האחר ישנם חרדים שמוסד ההשכלה האחרון שלמדו בו אינו ישיבה.

של יתר האוכלוסייה<sup>18</sup>. מערכת קצבאות הילדים, שהייתה נדיבה יחסית למדינות אחרות בעולם<sup>19</sup>, מספקת לאוכלוסייה זו הכנסה, המאפשרת לשני ראשי המשפחה שלא לעבוד ולהקדיש את זמנם ללימודים ולגידול ילדים; ואולם מפאת העדר הכנסה מעבודה הכנסתם הפנויה עדיין נמוכה יחסית, ותחולת העוני בקרבם גבוהה. מלבד זאת, תכני הלימוד במערכת החינוך החרדי גורמים לכך שלהשכלה הנרכשת על ידם תשואה נמוכה יחסית בשוק העבודה<sup>20</sup>.

גם קבוצת **הקשישים** מאופיינת בשכיחות עוני גבוהה מעבר לממוצע. תחולת העוני בקרב הקשישים בשנת 2002 עמדה על 20.5 אחוזים ו-22.5 אחוזים ב-2001. המשפחות העניות הקשיות מהוות כרבע מהמשפחות העניות בישראל. עם זאת, חלק מהקשישים שהם עניים על פי ההגדרה הרשמית הם בעלי דירות, עובדה שלא מובאת בחשבון במדידה הקיימת. כן נמצא כי בקרב הקשישים פער העוני, המחושב כמכפלה של פער ההכנסות בתחולת העוני, נמוך מאשר בקבוצות גיל אחרות. התלות של הקשישים בתשלומי העברה גבוהה יחסית, משום ששיעור הכיסוי הפנסיוני בקרבם נמוך: מסקר הכנסות קשישים שנערך בשנת 1997 עולה, כי רק לכ-42 אחוזים מהקשישים בישראל היו הכנסות מפנסיה תעסוקתית (עלייה מ-31 אחוזים בשנת 1985)<sup>21</sup>. שיעורי הכיסוי אינם אחידים בקבוצות האוכלוסייה השונות: השיעורים נמוכים במיוחד בקרב עולים חדשים, חרדים וערבים; שיעור הכיסוי הפנסיוני בקרב הנשים נמוך מאשר בקרב הגברים. מהסקר עולה כי שיעור הכיסוי מתואם חיובית עם ההכנסה: ככל שהמצב הכלכלי של המשפחה פחות טוב כך קטן שיעור הכיסוי הפנסיוני. לפיכך, הכנסתן של המשפחות העניות בקרב הקשישים היא בעיקרה מקצבת המוסד לביטוח לאומי. התבוננות בשינויים בהסתברות להיות עני לאורך זמן מלמדת שההסתברות לעוני בקרב קשישים (כאשר שאר הגורמים קבועים) מושפעת מאוד מהשינויים ברמת הקצבאות יחסית לקו העוני; ואכן במהלך שנות התשעים, עם ירידת רמת הקצבאות ביחס לקו העוני, גדלה גם ההסתברות לעוני בקרב אוכלוסייה זו<sup>22</sup>.

אוכלוסייה נוספת המאופיינת בשיעורי עוני גבוהים מהממוצע היא קבוצת **המשפחות החד-הוריות**: לכרבע מהמשפחות האלה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. תחולת העוני הגבוהה יחסית באוכלוסייה זו נובעת במידה רבה ממיעוט המפרנסים במשקי הבית. שיעור התעסוקה שלהן עמד בראשית שנות ה-80 על כ-55 אחוזים – כ-10 נקודות אחוז גבוה יותר משל נשים נשואות – שיעור זה המשיך לעלות עד תחילת שנות התשעים; מאז 1992 – כאשר נכנס לתוקף חוק המשפחות החד-הוריות – הוא התייצב, ובשנים האחרונות אף ירד במקצת.

<sup>18</sup> ראו ליתן (2003).

<sup>19</sup> ראו בנק ישראל (2000), "קצבאות הילדים בישראל בהשוואה בינלאומית", הודעה לעיתונות. בשנת 2002 הוחל בצמצום הדרגתי של קצבאות הילדים במטרה להביא לאחידות התשלום עבור כל ילד.

<sup>20</sup> ראו גם דהן (1998), Berman and Klinov (1997), Flug and (Kaliner) Kasir (2003).

<sup>21</sup> לגבי כיסוי הפנסיה של כלל המועסקים, ראו גם טרקל וספיבק (2002).

<sup>22</sup> ראו Flug and (Kaliner) Kasir (2003).

התפתחות זו מנוגדת להמשך מגמת העלייה בשיעור התעסוקה של אמהות נשואות. כך נעלם הפער בין שיעורי התעסוקה של אמהות נשואות לבין זה של אמהות חד-הוריות.

התבוננות בשיעורי העוני במשפחות בהתאם לרמת ההשכלה של ראש משק הבית מראה ששיעורי העוני הולכים ויורדים עם עליית רמת ההשכלה. שיעורי העוני בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה גבוהים יחסית, הן בגלל הקושי של בעלי השכלה נמוכה למצוא תעסוקה והן בגלל השכר הנמוך המשולם לאלו מביניהם שמועסקים. התבוננות בשינויים בהסתברות להיות עני לאורך זמן מלמדת שההסתברות של משפחה שהעומד בראשה אינו משכיל (פחות מ-12 שנות לימוד) נמצאת במגמת עלייה. ממצא זה מתקבל לגבי כל אחת מקבוצות ההשכלה, ובולט במיוחד ברמת ההשכלה הנמוכה ביותר. ממצא זה עקבי עם גידול פערי השכר בין משכילים ללא-משכילים ועם התרחבות ממדי האבטלה בקרב לא-משכילים בשיעור גבוה יותר מאשר בקרב המשכילים.

תחולת העוני בקרב **העולים החדשים** (שעלו מאז ראשית שנות התשעים) אינה שונה מהותית מאשר באוכלוסייה הוותיקה, אך גבוהה מאשר באוכלוסייה היהודית הוותיקה. בשנים הראשונות לשהותם בארץ הייתה תחולת העוני בקרבם גבוהה, אך עם התערותם בארץ והתאקלמותם בתעסוקה היא הלכה וירדה. קבוצה נוספת המאופיינת בעוני זמני היא קבוצת **הצעירים**.

### לוח 3: ממדי העוני, של משקי הבית בישראל, לפי מאפיינים שונים: 2002

שיעור המשפחות לפי מספר מפרנסים			מדדי עוני <sup>1</sup>				
שני מפרנסים ויותר	מפרנס יחיד	ללא מפרנסים	מדד <sup>2</sup> Sen	אי-שוויון בין עניים (מדד ג'יני)	יחס פער הכנסות	תחולת העוני של משפחות	
37.8	33.6	28.6	0.082	0.174	28.8	17.7	<b>1. כלל האוכלוסייה</b>
39.3	32.3	28.3	0.062	0.181	29.0	14.5	יהודים
24.7	44.2	31.1	<b>0.187</b>	0.161	28.4	<b>44.7</b>	לא יהודים
							<b>2. גיל</b>
36.8	42.4	20.8	<b>0.154</b>	0.227	<b>36.5</b>	<b>30.9</b>	עד 24
39.8	45.1	15.0	0.108	0.200	<b>34.4</b>	18.1	25 עד 30
45.5	42.1	12.4	0.087	0.154	26.8	17.9	31 עד 45
57.8	30.2	12.1	0.054	0.190	32.0	11.6	46 עד 55
34.5	34.2	31.3	0.055	0.205	31.1	12.3	56 עד 64
2.9	9.5	87.6	0.051	0.094	16.2	21.0	+65
							<b>3. מספר נפשות</b>
	38.7	61.3	0.092	0.198	26.6	22.4	1
42.5	33.0	24.4	0.055	0.197	29.9	12.9	2 עד 4
60.2	29.2	10.7	0.087	0.171	30.5	20.3	5 עד 6
39.0	38.2	22.8	<b>0.169</b>	0.161	29.1	<b>41.5</b>	7 עד 8
25.2	38.6	36.2	<b>0.165</b>	0.113	22.3	<b>53.3</b>	+9
							<b>4. השכלה (שנות לימוד)</b>
13.8	19.9	66.3	<b>0.165</b>	0.154	27.0	<b>35.9</b>	0 עד 8
31.1	33.8	35.1	0.110	0.164	27.3	24.1	9 עד 10
41.1	37.0	21.9	0.078	0.176	28.8	16.6	11 עד 12
42.0	34.8	23.2	0.069	0.195	31.7	14.2	13 עד 15
47.3	36.5	16.3	0.041	0.194	31.1	8.5	16
							<b>5. מספר מפרנסים<sup>3</sup></b>
		100.0	<b>0.360</b>	0.199	<b>35.2</b>	<b>63.2</b>	0
	100.0		0.085	0.148	24.6	17.5	1
100.0			0.001	0.164	24.7	2.0	+2
							<b>6. אוכלוסיות ייחודיות</b>
11.8	53.6	34.6	0.120	0.173	28.4	25.8	משפחות חד-הוריות
36.7	34.1	29.2	0.058	0.152	24.2	17.0	עולים <sup>4</sup>
18.3	41.8	39.9	<b>0.213</b>	0.153	30.3	<b>48.3</b>	חרדים <sup>5</sup> (גילאי 25-54)
3.5	12.4	84.1	0.051	0.099	16.9	20.5	קשישים

<sup>1</sup> המאפיינים מתייחסים לראש משק הבית. לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

<sup>2</sup> מדד זה משלב בין תחולת העוני (H), פער ההכנסות (I) ומדד ג'יני בקרב אוכלוסיית העניים ( $G_p$ ); והוא מוגדר כדלקמן:

$$P_{Sen} = H[I + (1-I)G_p]$$

<sup>3</sup> ראש משק הבית בגיל העבודה.

<sup>4</sup> עולים שעלו מראשית שנות התשעים.

<sup>5</sup> העדר הגדרה חד-משמעית של המושג חרדי בסטטיסטיקה הרשמית מקשה על איתורה באוכלוסייה. זיהוי האוכלוסייה שלהערכתנו דומה במאפייניה לאוכלוסייה החרדית נעשה על פי המשתנה לימודים בישיבה על-תכנונית של אחד מבני המשפחה. מהצד האחד, ברור שחלק מאלו שלמדו בישיבה אינם מגדירים את עצמם כחרדים ומהצד האחר יש חרדים שמוסד ההשכלה האחרון בו למדו אינו ישיבה.

**מקור הנתונים:** סקר ההכנסות 2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודים: בנק ישראל.

## 2. יעדים לצמצום העוני

קביעת יעדים תיצור מחויבות של הממשלה למאבק בעוני. ממשלות נוהגות לקבוע יעדים למדיניותם בתחומים כלכליים וחברתיים שונים. כך לדוגמה ממשלת ישראל הציבה לעצמה יעדים לצמצום הגירעון הממשלתי והאינפלציה בכל שנה מאז תחילת שנות התשעים, אולם לא קבעה עד כה יעדים בתחום המדיניות החברתית. לא כך נוהגות מדינות אחרות: "ממשלת" האיחוד האירופי (ה-European Council) הציבה למדינות החברות יעדים ברורים בתחום העוני, וכך עשו גם 117 מדינות שניסחו במסגרת האו"ם והבנק העולמי את המטרות והיעדים למילניום בנושא העוני. (ראו נספח 3.)

היעדים בנושא העוני צריכים להיות לטווח ארוך יחסית, למשל 10 שנים. בהינתן כשהאופק כה ארוך חשוב להתייחס גם למסלול ההתכנסות כאל חלק מהיעד. ההתקדמות לקראת היעד עלולה להיות תנודתית; במיוחד כאשר השליטה של קובעי המדיניות ביעד באמצעות הכלים מוגבלת יחסית.

רכיב מרכזי נוסף של מדיניות רציונלית הוא דיווח תקופתי על מידת השגתם של היעדים. (ראו סעיף 4.)

### 2.1 יעד יחסי ויעד לפי צרכים חיוניים

בספרות על עוני קיימות גישות שונות למדידת עוני: אחת הסוגיות המרכזיות היא איך להגדיר את קו העוני. בישראל מקובלת הגישה היחסית, שלפיה משק בית נחשב עני אם הכנסתו הכספית הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית. לעומת זאת ניתן להגדיר את קו העוני על בסיס צרכים חיוניים. לפי גישה זו עוני הוא מצב של מחסור בצורכי מחיה חיוניים, מידת החיוניות של צרכים שונים משתנה בהתאם לרמת החיים של החברה. בגישה זו, היעד צריך לכלול התייחסות לערך הסל של מוצרים ושירותים חיוניים. הגישה המינימליסטית כוללת במדד בדרך כלל את רכיבי המזון, קורת הגג והביגוד. גישה רחבה יותר מרחיבה את היריעה גם לתחומי הבריאות והתחבורה. גישה מעין זו נקטה לאחרונה ועדת מומחים אמריקאית לשינוי ההגדרה הרשמית של העוני בארה"ב (National Research Council) ושל קנדה (ה-MBM, market basket measure)<sup>23</sup>. אנו מציעים לנהוג לפי הגישה המרחיבה, וכן לכלול במדד גם את תחומי החינוך וההשכלה הבסיסית. נוסף על כך יש להפחית ממקורות ההכנסה של משק הבית את אותן ההוצאות החיוניות שלא

<sup>23</sup> גם גישות ה-MBM וה-NRC כוללות רכיבים יחסיים. נוסף על הגישות שהוזכרו לעיל, ישנם אספקטים אחרים כגון עוני סובייקטיבי, שבו העוני מוגדר בהתאם להערכות סובייקטיביות של נשאלים.

כלולות בקו העוני. בישראל אין עדיין מדד עוני מוסכם לפי צרכים חיוניים, בשלב זה קיימים ניסיונות ראשוניים לפתח מדד כזה<sup>24</sup>.

מאחר שמושג העוני מתייחס הן להיבט היחסי והן ליכולת הסיפוק של צרכים חיוניים, רצוי להתייחס לשני יעדים – יעד יחסי ויעד לפי צרכים<sup>25</sup> – והיות שאין בישראל מדידה מקובלת לפי צרכים חיוניים, היעד המוצע מתייחס, לעת עתה, למדידה היחסית. תחולת העוני מתייחסת רק למספר העניים ולמשקלם באוכלוסייה. היבט נוסף של מצב העוני הוא **עוצמת העוני**, הנמדדת על ידי פער ההכנסות, ועל ידי אי-השוויון בין הכנסות העניים. לכן היעד צריך להתייחס הן לתחולת העוני והן לעוצמת העוני.

## 2.2 היעד המוצע

לצורך חישוב היעד היחסי נשתמש בהגדרה המקובלת כיום בישראל של מחצית ההכנסה החיצונית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה ותשלומי החובה.

**תחולת העוני:** אנו מציעים לקבוע את היעד לצמצום תחולת העוני לשיעור של כ-18 אחוזים מכלל הנפשות – בכ-4 נקודות אחוז פחות מאשר בשנת 2003 (שבה תחולת העוני עלתה לפי אמדנים מעל לרמה של 21.1 אחוזים ששררה ב-2002). יעד זה נבחר מתוך שאיפה להפחית את ממדי העוני לרמה דומה לזו של תחילת שנות התשעים<sup>26</sup>. מומלץ כי כמו במקומות אחרים בעולם, ייקבע היעד לטווח ארוך – 10 שנים – תוך התכנסות לאורך זמן.

**עוצמת העוני:** מוצע לצמצם את פער ההכנסות ב-4 נקודות אחוז<sup>27</sup>, כך שיחד עם צמצום תחולת העוני תסתכם הירידה בפער העוני (פער ההכנסות כפול תחולת העוני) ב-1.6 נקודות אחוז בפרק זמן של 10 שנים. חשוב שבמקביל להשגת היעדים האמורים יושג גם שיפור במצבם של העניים ביותר בחברה.

ישנם מספר מדדי עוני, שיתרונם הוא בשילוב של תחולת העוני, פער ההכנסות ואי-השוויון בין העניים למדד אחד – מדד Sen, המדד של Foster, Greer ו-Thorbecke והמדד של Watts (ראו נספח 4) – אולם הם פחות אינטואיטיביים מתחולת העוני ומפער ההכנסות.

<sup>24</sup> ראו למשל קפלן ואלפנדרי (2003) וסבג-אנדבלד ואחדות (2004).

<sup>25</sup> ראו דיון אצל גוטליב (2003).

<sup>26</sup> יש קושי בהשוואת תחולת העוני בישראל על פני זמן, מפני שינויים משמעותיים במדגם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – בכיסוי האוכלוסייה ובמשקלות של קבוצות אוכלוסייה שונות – ומפני השפעת גל העלייה הגדול של תחילת שנות התשעים. היעד המוצע מביא בחשבון את השינויים במדגם וכן מניח שלפחות חלק מעליית תחולת העוני עקב גל העלייה הוא זמני.

<sup>27</sup> יחס פער ההכנסות ב-2002 גבוה בכ-4 נקודות האחוז בהשוואה לחמש השנים הקודמות. הרעה זו הייתה לאחר שיפור שחל בעשור שלפני כן.

### 2.3 שיפורים במדידת העוני

**משך העוני** (סקרי מעקב) – כל מדדי העוני הקיימים אינם מתייחסים למשך הזמן שמשך הבית שרוי בעוני, משום שהמידע הסטטיסטי הנאסף כיום אינו מאפשר זאת. ואולם, בהפעלת מדיניות נגד העוני חשוב מאוד להבחין בין עוני זמני לעוני מתמשך. המדיניות צריכה להתמקד במניעת הפיכתה של תופעת העוני לבעיה פרמננטית. לשם כך חשוב כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תזדרז בבניית סקרי מעקב בתחומי ההכנסות וההוצאות של משקי הבית, אשר יאפשרו לעקוב אחר משך העוני של משקי הבית לאורך זמן.

**שינוי ההגדרה של מקורות ההכנסה** – מקורות ההכנסה של משק בית המובאים בחשבון בהשוואת רמת החיים יחסית לקו העוני לא כוללים כיום הכנסות מרכזיות שאינן כספיות כגון ההכנסה הזקופה מדיר, הנחה בתשלום הארנונה, סבסוד שכר דירה. חשוב אפוא להרחיב את חישוב מקורות ההכנסה עבור כל מדדי העוני, כך שהוא יכלול גם הכנסות לא-כספיות אלו.<sup>28</sup> הכנסות מהון אמנם נכללות כיום במקורות ההכנסה, אך מהימנות הדיווח לגביהן אינה גבוהה, ויש מקום לשפרה.<sup>29</sup>

**מדידת עוני עבור אוכלוסיות ספציפיות וקטנות** – בגלל היקפו המצומצם של המדגם בסקרי ההכנסות וההוצאות יש קושי בחישוב מדדי עוני לפי קבוצות אוכלוסייה קטנות יחסית. חשוב להגדיל את המדגם משום שבמקרים רבים, העוני מאפיין קבוצות אוכלוסייה קטנות.

**צמצום הפיגור בפרסום המידע** – יש לקצר את הפיגור בין התקופה המדווחת למועד הפרסום של המידע. כיום הפיגור הוא של כ-11 חודשים.

### 2.4 יעדים נוספים – מדדי תפוקה בתחומי התעסוקה, הבריאות, החינוך וההשכלה

העוני הוא תופעה רב-ממדית, המשתקפת לא רק בהכנסה נמוכה אלא גם בפרמטרים נוספים כגון רמות הבריאות, החינוך והתעסוקה. לכן חשוב לבחון את העוני לא רק לפי מדידה כספית, אלא גם לפי אינדיקטורים מהתחומים הנוספים. כך גם נוהגות מדינות רבות בעולם. (ראו נספח 3.)

<sup>28</sup> גם הוועדה לשיפור הגדרת העוני בארה"ב (National Research Council) המליצה לכלול במקורות ההכנסה את כל ההכנסות הכספיות למעט תשלומי חובה, תשלומי ביטוח בריאות והוצאות חריגות בתחום הבריאות. כן נכללות לפי הגדרה זו "הכנסות בעין" משמעותיות כגון שירותים חברתיים וזקיפת שכר דירה למשק בית שגר בדירה בבעלות עצמית.

<sup>29</sup> החל מסקר ההוצאות לשנת 2004 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה מאמץ לשפר את איכות המידע לגבי תשלומי הריבית על הלוואות ותקבולי הריבית על פיקדונות, שהם חלק מן ההכנסות מהון ומההוצאות על הון.

## א. תעסוקה

- **שיעור התעסוקה:** מוצע להעלות את שיעור התעסוקה בישראל, בתוך 10 שנים, עד לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD. הפער בשיעורי התעסוקה בין ישראל לבין מדינות אלו היה בשנת 2001 כ-10 נקודות אחוז בגילאים 15 עד 64 וכ-6 נקודות אחוז בגילאי העבודה העיקריים (25 עד 54).

חלק מהפער, בפרט בגילאים 15 עד 64, נובע מגודלו של הצבא בישראל יחסית לאוכלוסייה בהשוואה לצבאות במדינות האחרות. הבדלים דמוגרפיים נוספים בין ישראל לבין מדינות OECD, כגון שיעור גבוה יחסית של צעירים, פועלים גם הם להרחבת הפער. למרות כל אלה מומלץ כאמור לקבוע יעד של צמצום הפער ב-10 נקודות אחוז, מפני שגם במדינות האיחוד האירופי הוצבו יעדים להגדלת שיעור התעסוקה.

בתחומי הבריאות והחינוך יש לקבוע יעדים לגבי אוכלוסיות ספציפיות.

## ב. בריאות

- **הארכת תוחלת החיים בלידה:**

- צמצום שיעור תמותת תינוקות.

## ג. חינוך והשכלה

- **העלאת אחוז מסיימי 12 שנות לימוד מסך האוכלוסייה בגילאים 22-35,**

- העלאת אחוז מסיימי 10, 11 שנות לימוד מסך האוכלוסייה בגילאים 22 עד 35,

- העלאת אחוז הזכאים לתעודת בגרות מסך האוכלוסייה בגילאים 22 עד 35,

- העלאת אחוז הילדים שעברו את מבחני "מיצ"ב<sup>30</sup> בהצלחה, ורמת ההישגים במבחנים אלו;

- העלאת רמת ההשכלה של מבוגרים, במיוחד נוכח דחיית גיל הפרישה.

## 3. כלים להשגת היעדים

בעיית העוני מתבטאת במספר תחומים – מחסור כספי, קשיי תעסוקה, רמה נמוכה של חינוך והשכלה ועוד. אוכלוסיות שונות סובלות מעוצמות שונות של חסכים אלה. מכאן שבחירת הכלים צריכה להיות מגוונת ורב-ממדית.

המדיניות המוצעת כאן מדגישה את החשיבות של הפרמננטיות שבצמצום העוני. לכן מושם הדגש בהגדלת שיעורי התעסוקה בקרב המסוגלים לעבוד. שיעור תעסוקה דומה לזה של ה-

<sup>30</sup> מבחנים שעורכת מערכת החינוך בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים, הבוחנים את רמת החינוך במקצועות שונים, בעיקר קרוא וכתוב וחשבון (מיצ"ב = מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית).

OECD כיום, משמעותו תוספת של כ-420 אלף מועסקים נוספים בגילאי 15 עד 64<sup>31</sup>, מתוכם כ-160 אלף בגילאי העבודה העיקריים (25 עד 54)<sup>32</sup>, היחלצות כ-50,000 משפחות מעוני ותחולת עוני נמוכה בכ-2.7 נקודות אחוז מתחולת העוני כיום<sup>33</sup>. טיפול בבעיית העוני בדרך זו חשוב משום שעצם קיומו של מפרנס, לא כל שכן, מספר מפרנסים, במשק הבית הוא הגורם המרכזי המסייע להיחלצות מעוני לאורך זמן. לעומת זאת תשלומי הרווחה מקטינים את העוני בטווח המידי, אך אינם משפרים את היכולת העצמית של האדם להיחלץ מעוני.

הקצבאות הן כלי חשוב במערך הכלים למאבק בעוני, אך כלי זה יש להפעיל כלפי אנשים שנמצא כי כושר השתכרותם מוגבל<sup>34</sup>. מוגבלות זו ניתן לצמצם בחלק מהמקרים באמצעות מתן שירותים תומכים. על מנת לזהות את האנשים, שכושר השתכרותם לא ניתן לשיפור והם זקוקים לקצבה, יש לשפר הן את מבחן התעסוקה והן את מבחן ההכנסה (כך שהוא יכלול את כל מקורות ההכנסה).

כללי העדכון וההצמדה של הקצבאות השונות הם חלק אינטגרלי של מדיניות הרווחה. מדיניות הממשלה בתחום זה שונתה לאחרונה: הוחלט שכל הקצבאות תוצמדנה למדד המחירים, וההצמדה הוקפאה עד שנת 2006. לגבי המשפחות שכושר השתכרותן מוגבל חשוב להצמיד את הקצבאות כבר עתה – בניגוד להחלטת הממשלה. נוסף על ההצמדה השוטפת חשוב לעדכן את רמת הקצבאות באופן קבוע בהתאם לשינויים בהיקף הצרכים החיוניים של משפחות נזקקות.

לנוכח ממדי העוני והחרפתו בשנים האחרונות חשוב לטפל בו כבר עתה, ולא להמתין להתבססותה של צמיחה בת-קיימא, כמובן תוך שמירה על המגבלה התקציבית. משמעות הדבר, שתוספת ההוצאות התקציביות הנגזרת מצעדי המדיניות המוצעים כאן תמומן באמצעות קיצוץ של הוצאות אחרות בתקציב.

חשוב שהממשלה תקפיד על מדיניות מקרו-כלכלית אחראית, שתסייע לקיום צמיחה בת-קיימא. צמיחה מתמשכת יוצרת מקומות עבודה, אך כשלעצמה אינה מספיקה להבטחת שילובם של לא-מועסקים מעוטי השכלה בתעסוקה – בין היתר לנוכח הרכב הצמיחה והיתרון היחסי של ישראל בתחומים עתירי הון אנושי. לשם כך יש לבצע רפורמות, שיסייעו להשגת מטרה זו.

<sup>31</sup> אם השינוי בתעסוקה יתבצע בהדרגה על פני העשור הבא, הגידול בתעסוקה הנדרש במוצע הוא כ-90 אלף מועסקים לשנה: כ-40 אלף כדי לשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי ועוד 50 אלף כדי להשיג את היעד.

<sup>32</sup> שיעור התעסוקה בישראל בגילאי 65 ומעלה נמוך רק בכ-2.5 נקודות אחוז מאשר במדינות OECD.  
<sup>33</sup> חישוב זה מבוסס על תחולת העוני לפי מספר המפרנסים ועל סיכויי ההיחלצות מעוני כפונקציה של מספר המועסקים במשפחה. הפונקציה מבוססת על המאמר של פלוג וקסיר (קלינר), 2001.

<sup>34</sup> על החשיבות של העדר זיקה אוטומטית בין יעד העוני לבין תשלומי הרווחה ראו Atkinson, 1996.

### 3.1 כלים לטיפול במשפחות שראשן הוא בגיל העבודה וניתן להשמה בעבודה

#### א. מדיניות כלפי עובדים זרים

##### המטרה

הגדלת אפשרויות התעסוקה והעלאת השכר, בעיקר של ישראלים מעוטי השכלה.

##### ההמלצות

השיעור הגבוה של עובדים לא-ישראלים (242 אלף, שהם כ-9 אחוזים מכוח העבודה האזרחי הישראלי בשנת 2003) ועלות העסקתם הנמוכה דחקה ישראלים רבים מעוטי השכלה אל מחוץ לכוח העבודה והגדילה את העוני בקרבם<sup>35</sup>. בחודשים האחרונים נקטה הממשלה צעדים לצמצום מספר העובדים הזרים, ומספרם הגבוה-עדיין, מחייב להמשיך במדיניות לצמצומו. מוצע שמספר העובדים הזרים בטווח הארוך ייקבע בשיעור של 4 אחוזים מכוח העבודה הישראלי – בדומה לשיעור ב-OECD<sup>36</sup>.

יש להמשיך ולצמצם את מספר ההיתרים ולהמשיך ולהגביר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים, תוך שמירה על זכויות האדם. חשוב לכלול במאמצי האכיפה גם משקי בית המעסיקים עובדים זרים ללא היתר – צעד שיפנה מקומות עבודה לישראלים בעלי השכלה נמוכה.

יש לשנות את שיטת האישורים לעובדים זרים: על הממשלה לתת את ההיתר במישרין לעובד ולא למעסיק, תוך שמירה על אכיפת המכסה של עובדים זרים. שינוי שיטת האישורים חשוב, שכן הכבילה למעסיק מקנה לו כוח, המנוצל לעתים לתשלום שכר מתחת לשכר התחרותי ולהעסקה בתנאים לא הוגנים. יישום הצעה זו יבטל את המעמד הלא-חוקי של עובד שיעזוב את מעבידו ויעבור למקום עבודה אחר. הצעה זו גם עדיפה על הצעת הממשלה הנוכחית לקיום מכרז בין חברות ישראליות להעסקת עובדים זרים, באפשרה יתר גמישות במעבר של עובד זר בין מעסיקים מתחרים.

מוצע להשוות את עלות העסקתם של עובדים זרים לזו של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות דומות. הפער ביניהן עמד בסוף שנת 2002 על כ-40 אחוזים<sup>37</sup> וירד לכ-30 אחוזים בשנת 2003. הוא נובע ממספר גורמים: (1) אכיפה לקויה של חוקי העבודה,

<sup>35</sup> ראו גוטליב (2002ב).

<sup>36</sup> החציון של משקל העובדים הזרים בארצות OECD עמד בשנת 1999 על 3.7 אחוזים מכוח העבודה. ראו OECD (2001).

<sup>37</sup> ראו הודעה לעיתונות (2002) "עלות העסקתם של עובדים זרים בהיתר בבנייה ובחקלאות נמוכה בכ-40% מזו של ישראלים", בנק ישראל.

ובכללם חוק שכר המינימום; (2) שיעור התשלום מתוך השכר לביטוח הלאומי נמוך מזה שמוטל על העסקת ישראלים, משום שהעובדים הזרים מבוטחים רק בחלק מענפי הביטוח; (3) השכר של עובד זר לשעת עבודה נמוך יחסית מזה של עובד ישראלי בר-השוואה, גם לאחר ששכר המינימום נאכף.

מומלץ אפוא:

- להגביר את האכיפה של חוקי העבודה, ובכללם חוק שכר המינימום<sup>38</sup>, על מעסיקי עובדים זרים.
- להפקיד חלק משכרו של העובד הזר בפיקדון בבעלותו, שיעמוד לרשותו עם צאתו מהארץ. הפרשה זו תמומן על ידי העובד והמעביד, והשיעורים ייקבעו בהתאם לשיעורי ההפרשה לפנסיה המקובלים עבור עובדים ישראלים המפרישים לפנסיה. (ראו גם סעיף 3.3 א על הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה.) צעד זה יתמרץ את העובד הזר לעזוב בתום תקופת ההיתר, וכן ייקר את עלות עבודתו. הצעות דומות הועלו בעבר, אך טרם יושמו.

יישום שתי המלצות אלו יחד עם המס על העסקת עובדים זרים, הקיים כיום, יסגור (ואף יותר מכך) את חלקו של הפער בעלויות ההעסקה, פער הנגרם מאכיפה לקויה של חוקי העבודה ומהבדלים בכיסוי הביטוח הלאומי. הפער שיוותר ינבע מנכונותם של עובדים זרים לעבוד בשכר נמוך מזה של מתחריהם הישראלים, ויבטא יתרון יחסי לגיטימי בהעסקת עובד זר על פני העסקת מתחרהו הישראלי. בשל השיעור הגבוה של העובדים הזרים והשפעתם השלילית על תעסוקת ישראלים, חשוב לצמצם בשלב זה גם את הפער הנוסף הזה.

- לפיכך יש להעלות את המס על העסקת עובדים זרים במידה משמעותית<sup>39</sup>. לפי המצב הקיים, שיעור המס על העסקת עובדים זרים הוא 8 אחוזים (למעט בתחום הסיעוד). מוצע אפוא להעלות מס זה בכ-8 נקודות אחוז לשנה בשנתיים הקרובות. לאחר מכן יש לבצע הערכה בדבר הנחיצות של העלאה נוספת בהתאם למצב שוק העבודה, שיעור העובדים הזרים והפער שיוותר בעלויות ההעסקה. אנו ממליצים שלא להטיל את המס הנוסף על מעסיקי עובדי הסיעוד הזרים, וזאת לנוכח בעיית העוני בקרב קשישים והצורך החיוני של קשישים רבים בשירותי סיעוד. עם זאת חשוב לעודד כניסת עובדים ישראלים גם לתחום תעסוקה זה, אשר צומח במהירות ומתאים לבעלי השכלה נמוכה. הדרך המוצעת לכך היא הוספת שעות טיפול סיעודי לזכאים קשישים סיעודיים המעסיקים מטפל ישראלי. הצעה זו היא ברוח הצעת הממשלה, בתכנית להבראת המשק של 2003, סעיף 89, פסקאות 17 ו-18 – שלא התקבלה.

<sup>38</sup> ראו גוטליב, פלוג וקסיר (קלינר) (2000).

<sup>39</sup> הצעה ברוח זו הועלתה בתחילה בחוק ההסדרים של 2004, אך לא התקבלה עד כה.

## ב. הקמת מרכזי תעסוקה

### המטרה

שילוב בלתי מועסקים בתעסוקה.

### ההמלצות

- יש לזרז את הקמת מרכזי התעסוקה (job centers), המתוכננים על ידי הממשלה, בהתאם להמלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת ("ועדת תמיר"). דוח ועדת תמיר פורסם באוגוסט 2001. למרות התקדמות לקראת יישום חלק מהמלצות הדוח (כולל חקיקה), לא הוקמו עד כה ארבעת מרכזי התעסוקה הניסיוניים, שעליהם הוחלט. המכרז לבחירת המפעילים של המרכזים יצא בסוף מאי 2004.
- תפקיד המרכזים לסייע בהסרת החסמים המקשים על יציאה לעבודה של מקבלי קצבאות הקיום, תוך הגדרת תכנית פרטנית לכל מקבל הבטחת הכנסה שחי באזור הניסוי התעסוקתי, לפי צרכיו השונים. תכנית זו תכלול הכשרה מקצועית, שירותי השגחה על ילדים, פתרונות תחבורה, שירותי השמה, סבסוד זמני למעסיק ועוד.
- בניגוד לתכנית הממשלה, יש לאפשר גישה למרכזי התעסוקה גם למי שאינם מתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, וזאת כדי לסייע לאוכלוסייה רחבה יותר במציאת עבודה בת-קיימא. בטיפול חשוב לתת עדיפות למעוטי הכנסה. בהתאם להמלצות "ועדת תמיר" החליטה הממשלה להקים, בשלב הראשון, ארבעה מרכזי תעסוקה ניסיוניים, כדי לבחון את יעילותם. לפי התכנון יטופלו במרכזים אלה כ-14 אלף אנשים, ולצורך זה הוקצו ברזרבה התקציבית לשנת 2004, 80.4 מיליוני ש"ח, שנועדו לגשר בין העלות הכוללת (כ-280 מיליוני ש"ח) לבין החיסכון הצפוי בצמצום תשלומי הגימלה להבטחת הכנסה.
- לנוכח העיכוב הממושך בהקמת המרכזים והניסיון המצטבר מתכניות דומות המופעלות כבר מספר שנים במדינות מפותחות שונות, רצוי לקצר את שלב הלימוד ולהחליט כבר עתה על הקמתם של מרכזים נוספים והרחבת המרכזים הקיימים. זאת במיוחד לנוכח המספר הגבוה של אנשים מעוטי יכולת שלא עובדים כבר תקופה ממושכת והמהווים פוטנציאל לשירותים מסוג זה. על פי אמדן ראשוני העלות התקציבית של צעד זה תסתכם בסביבות 400 מיליוני ש"ח לשנתיים<sup>40</sup>. מוצע כי תהליך הרחבת השירות יתפרס

<sup>40</sup> בהנחה שבמרכזים המורחבים והנוספים יטופלו כ-100,000 איש.

על שלוש שנים. הדבר יקל את נטל המימון של הרחבת ההוצאות וישפר את תהליך הלמידה.

יש לעודד את המשך הסטת הדגש של פעילות שירות התעסוקה על השמת עובדים תוך שדרוג וחיזוק כוח האדם המקצועי שלו.

– הקמת המרכזים מחייבת מעקב שוטף אחר פעולתם, כדי להבטיח את יעילותם. מעקב כזה מתוכנן בתכנית של משרד התמ"ת.

### ג. הטבות מס למעוטי הכנסה (מס הכנסה שלילי)

#### המטרה

צמצום העוני על ידי עידוד השתלבות בתעסוקה ועל ידי שיפור ההכנסות של עובדים עניים.

#### ההמלצות

מוצע להנהיג תשלום מס שלילי (tax credit). כלי זה מעודד עובדים שלא משלמים מס בשל שכרם הנמוך. עבור עובדים אלה הטבות מס אחרות אינן יעילות. מס שלילי כזה הונהג בהצלחה במספר מדינות – ביניהן ארה"ב, קנדה ובריטניה. (ראו נספח 5).

מוצע להרחיב את מערכת המס הקיימת כך שהיא תכלול גם מס שלילי, שיהיה מושתת על העקרונות הקיימים של מערכת המס<sup>41</sup>. מוצע לקבוע עקרונות נוספים – שהמס השלילי יקטן עם גובה ההכנסה מעבודה ויגדל עם מספר המפרנסים; עם היקף משרותיהם ועם גודל המשפחה. הצעה זו תעודד כניסה של מפרנסים נוספים לשוק העבודה והגדלה של היקף המשרה - גורמים שיצמצמו מאוד את העוני.

בהתאם למערכת המס הקיימת, נשים עובדות זכאיות לנקודות זיכוי לפי מספר הילדים. נשים רבות לא מצליחות למצות את נקודות הזיכוי, במלואן או בחלקן, עקב שכרן הנמוך. מוצע להעניק למשפחות עובדות עניות מס שלילי שיכול להגיע עד לגובה נקודות הזיכוי (בגין ילדים) הלא-מנוצלות. מיצוי הסבסוד יגדל עם מספר המפרנסים ועם היקף המשרה של בני הזוג<sup>42</sup>. תכנית זו מעודדת במיוחד משפחות גדולות ועניות מאוד, הממעטות להשתתף בתעסוקה, כגון משפחות ערביות וחרדיות עניות. העלות המיידית ברוטו של התכנית נאמדת

<sup>41</sup> הדיון באופטימליות של מערכת המס הקיימת הוא מעבר למטרות של נייר זה. לכן הצעה הנוכחית של הטבות במס בנויה על המערכת הקיימת.

<sup>42</sup> עבור משפחות חד-הוריות ההטבה תלויה רק בהיקף המשרה של ההורה היחיד.

ב-300 עד 800 מיליוני ש"ח לשנה<sup>43</sup> בהתאם לנדיבות של שיעורי המס השליליים. (דוגמאות ותיאור של התכנית ראו בנספח 6.) העלות נטו תהיה נמוכה יותר משום שיישום התכנית יביא גם לצמצום תשלומי הבטחת ההכנסה למשפחות עם מפרנסים.

## ד. חינוך והשכלה

### המטרה

צמצום העוני של הדורות הבאים באמצעות שיפור ההשכלה, שישפיע לטובה על סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה ועל רמת ההכנסה משכר. מטרה נוספת היא שיפור ההשכלה בקרב עניים מבוגרים, מעוטי השכלה, שתשפר את יכולת השתכרותם וכן תשפיע לטובה על החינוך וההשכלה של ילדיהם. ההשקעה בהון אנושי מטפלת ישירות בצרכים החיוניים של העניים באמצעות שיפור יכולת ההשתכרות שלהם ותפקודם החברתי בכללו.

### ההמלצות

המלצותינו מתמקדות באמצעים לשיפור ההשתלבות העתידית של תלמידים מרקע סוציו-אקונומי חלש בשוק העבודה, ולא ברפורמה כללית במערכת החינוך. (מעין זו המוצעת בדוח "ועדת דוברת".)

– הגדלת התמיכות, הנותנות עדיפות לשיפור החינוך וההשכלה באוכלוסיות ובתי ספר במעמד סוציו-אקונומי נמוך, כדי להקטין את הפערים בהישגים<sup>44</sup>. בין הצעדים מוצע בבתי ספר חלשים להגדיל את התוספת המשולמת למורים אקדמאים, כדי להגדיל את התמריץ למורים אקדמאים ללמד בבתי ספר אלו; לתגמל מורים על פי הישגי תלמידיהם או הישגי בית הספר, שהם מלמדים בו<sup>45</sup>; להקטין את מספר התלמידים בכיתות<sup>46</sup> ולחזק בתי ספר חלשים על ידי הגדלת מספר שעות הלימוד. מוצע לקזז את העלויות, הכרוכות ביישום ההצעות האמורות באמצעות חיסכון בסעיפים אחרים של תקציב החינוך.

– יישום תכנית ליבה משותפת לכל מסגרות החינוך, שתתמקד בתחומים חיוניים להשתלבות עתידית של התלמידים בשוק העבודה, כגון עברית/ערבית, אנגלית,

<sup>43</sup> עלות זו מבוססת על נתוני סקר ההכנסות כיום. החישוב אינו כולל את העלויות של המס השלילי ואת החיסכון בהבטחת ההכנסה שינבעו ממעבר של מקבליהן למעגל התעסוקה ומהרחבת היקפן של המשרות. עלות תכנית זו תבטא בצמצום ההכנסות ממס.

<sup>44</sup> המלצה זו תואמת את רוח המלצות "ועדת דוברת" ו"ועדת שושני" שהציעו זאת לחינוך היסודי. על פי מידע שהתקבל ממשרד האוצר לא יושם בשלב זה התקצוב הדיפרנציאלי במערכת החינוך העל-יסודית. במערכת החינוך היסודית יושמה החל משנה זו תכנית על בסיס סוציו-גיאוגרפי, וזאת בשונה מההמלצה הנ"ל, שמדגישה את הרמה הסוציו-אקונומית של בית הספר לאו דווקא לפי האזור.

<sup>45</sup> ראו Lavy (2002). חשוב שהתגמול יינתן כך שלא יהווה תמריץ להנשרת תלמידים או מניעת קבלתם לבית הספר. גם ב"ועדת דוברת" הכירו בחשיבות של תגמול מורים על פי הצטיינות בהוראה. <sup>46</sup> ראו למשל Angrist and Lavy (1999).

מתמטיקה ומדעים. ועדות שונות ("ועדת כץ", "ועדת דוברת") הדגישו את החשיבות של תכנית ליבה, אך עד כה לא יושמה תכנית ליבה בכל מערכת החינוך.

– הרחבת היקפן של תכניות להשלמת הלימודים ל-8, ל-10 ול-12 שנות לימוד למבוגרים. בין היתר יאפשר צעד זה למועמדים מעוטי השכלה להצטרף לתכניות של הכשרה מקצועית, ובכך יקל על השתלבותם והתקדמותם במקומות עבודה.

## ה. התאמת החוק לעידוד השקעות הון כך שהוא יתרום למאבק בעוני

### המטרה

התאמת החוק לעידוד השקעות הון בנוסף למטרות המסורתיות שלו גם למאבק בעוני.

### ההמלצות

– מוצע לשנות את כללי ההטבות של חוק עידוד השקעות הון, כך שהן תינתנה גם לצבירת הון אנושי של עובדים מעוטי השכלה ולא רק בתמורה לצבירת הון פיסי. הצורך בפיתוח מערכת להכשרת הון אנושי באזורי פיתוח מודגש גם ב-"דוח הוועדה לבחינת החוק לעידוד השקעות הון וכלי מעורבות חליפיים" (1996) ובדוח ועדת ההמשך שלו – "דוח הוועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה" (1997).

– מוצע שאחד הקריטריונים לקבלת התמיכה יהיה היקף הרחבת התעסוקה. זאת במיוחד משום שיצירת מקומות עבודה חדשים היא אחת המטרות המוצהרות של החוק כבר מאז 1959.

### המלצות נוספות לצמצום העוני באמצעות תעסוקה

צעדים נוספים שבהם יש מקום לשינויים לצורך עידוד התעסוקה תוארו בפירוט ב"מדיניות לעידוד התעסוקה" (גוטליב, פלד וקסיר, 2003).  
בין הצעדים האלה:

– **שכר מינימום:** שיפור האכיפה של החוק. הכללת כל רכיבי השכר שאינם החזרי הוצאות או תמריצים לעבודה מוגברת לצורך חישוב שכר המינימום המשולם. הצמדת שכר המינימום (בעתיד) לשכר החציוני.

– **סבסוד עלויות היציאה לעבודה:** סבסוד עלויות הכרוכות ביציאה לעבודה, כגון סבסוד מעונות יום והסעות לעבודה ממוקדי אבטלה בפריפריה.

– **הכשרה מקצועית:** הרחבת שילובם של מעסיקים פוטנציאליים בקביעת תחומי ההכשרה, תכניה ועריכתה. הידוק הקשר בין מערך ההכשרה המקצועית למערך ההשמה

(כולל שירות התעסוקה). שיפור התמריץ לספקי ההכשרה המקצועית בהתאם למידת ההצלחה בהשמת העובדים. מעקב אחר בוגרי התכניות הממשלתיות להכשרה מקצועית ואחר מידת הצלחתן.

– **שיפור הגישה מהפריפריה לאזורי תעסוקה:** הגדלת ההשקעות בתשתית התחבורה לשיפור הגישה מהפריפריה למרכזים אזוריים. התחשבות בתוספת התעסוקה הנובעת משיפור הגישה של הפריפריה למרכז בהערכת הכדאיות של פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת). עידוד מעבר לאזורי תעשייה מרחביים, שיפחית את התלות של ישובים במפעל בודד.

– **חוק ביטוח אבטלה:** לנוכח ההחמרות הרבות שהוכנסו בחוק בשנים האחרונות ומפני החשיבות של ביטוח האבטלה לשיפור התעסוקה לאורך זמן, יש להימנע מהחמרות נוספות ולשקול הקלה בחלק מתנאי הזכאות.

– **סיוע לעסקים:** הרחבת תכניות הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בתחומי הניהול והמימון. תמיכה בעסקים, בפרט בפריפריה, הנתונים בקשיים זמניים. התמיכה צריכה להינתן באופן זמני ובמסגרת תכניות הבראה. יש להימנע מתמיכה בעסקים שגם בתנאים רגילים אין להם יכולת התחרות.

### **3.2 כלים לטיפול במשפחות שראשן הוא בגיל העבודה וכושר השתכרותו מוגבל**

#### **המטרה**

צמצום העוני בקרב משפחות בעלות כושר השתכרות מוגבל תוך הקפדה על שיפור מבחני ההכנסה והתעסוקה.

#### **ההמלצות**

הקצבאות מהוות כלי חשוב במערך הכלים למאבק בעוני לאנשים שכושר השתכרותם מוגבל. יש לדאוג שסכום הקצבה יאפשר קיום של רמת חיים מינימלית הולמת של הנתמכים<sup>47</sup>. חשוב לחזק את מערך האבחון, כך שמערכת הבטחת ההכנסה תתמוך רק במי שזקוק לכך, דבר שיביא לצמצום מספר הנתמכים.

– מוצע להגדיל את תשלומי הבטחת ההכנסה בהתחשב במספר הילדים גם מעבר ל-4 ילדים<sup>48</sup>. כמו כן מוצע שהתוספת לכל ילד מעל הילד הרביעי תלך ותקטן; זאת כדי

<sup>47</sup> יש צורך בקביעת רמת ההכנסה המינימלית הדרושה. הגדרת קו העוני לפי צרכים חיוניים (ראו סעיף 2.1 לעיל) תסייע גם למטרה זו.

<sup>48</sup> לפי חוק הבטחת הכנסה משפחה מקבלת גמלה מוגדלת עבור כל אחד משני הילדים הראשונים (נכון לנובמבר 2003). בתקציב 2004 הוספה תמיכה של 0.59 נקודות קצבה עבור כל אחד מהילדים השלישי והרביעי (100 ש"ח לילד).

להתחשב ביתרונות-לגודל בצריכה של משפחות גדולות. הטיפול במשפחות אלה חשוב בגלל ממדי העוני הגדולים בקרבם (סעיף 3 בלוח 3). העוני של משפחות גדולות החרף בעטיים של הצמצומים בקצבאות הילדים מאז שנת 2002 והקיצוצים בשאר תשלומי ההעברה. צמצום פער ההכנסות של משפחות עם 5 ילדים ומעלה בכ-4 נקודות אחוז (כ-300 ש"ח לחודש במוצע למשפחה) יעלה כ-110 מיליוני ש"ח לשנה. יישום מכלול ההמלצות דלעיל יקזז את התמריץ הפוטנציאלי לאי-עבודה, שיווצר עקב הגדלת הקצבה: צעדים רבים בתכנית יגדילו את כדאיות היציאה לעבודה – ובייחוד הנהגת המס השלילי לבעלי שכר נמוך, המותאם גם הוא לגודל המשפחה. (ראו פרק 3.1, סעיף ג').

– הגדלת הגמלה להבטחת הכנסה מגדילה את החשיבות של השיפור במבחני התעסוקה וההכנסה ובאכיפתם. מבחן התעסוקה צריך להיות בנוי כך שניתן יהיה לזהות את מידת כושר ההשתכרות, היות שלכל אדם יש מידה שונה של יכולת ההשתכרות מיכולת מלאה ועד לאי-כשירות לתעסוקה מוחלטת. מבחן התעסוקה הנוכחי אינו מבחין ברצף זה בצורה מספקת<sup>49</sup>.

לגבי מבחן ההכנסה, חשוב לבססו על כל רכיבי ההכנסה: יש לכלול למשל את זקיפת שכר הדירה לבעלי דירות, תמיכה בשכר דירה והטבות אחרות. יש לבסס את מבחן ההכנסה על ההכנסות נטו ולא על ההכנסות ברוטו, כפי שעושים עתה. בנוסף יש להתחשב בהוצאות חיוניות ספציפיות של המשפחה, ובפרט – יש להפחית ממקורות ההכנסה המשפחתיים את הוצאות הבריאות הקריטיות שאינן מכוסות בביטוח רפואי. שיפור מבחן ההכנסה מדגיש את החשיבות של ריכוז כלל המידע על ההטבות לנתמך, לסוגיהן.

### **3.3 כלים לטיפול בעניים קשישים**

מניעת העוני של קשישים צריכה להתנהל בשלושה אפיקים: 1. הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה, 2. חיסכון ורכוש פרטיים (שני אפיקים אלו המגדילים את ההכנסות ממקורות עצמיים) 3. קצבאות הביטוח הלאומי.

#### **א. הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה**

##### **המטרה**

צמצום העוני בקרב קשישים בעתיד על ידי צבירת מקורות הכנסה עצמיים.

<sup>49</sup> ראו דוחות מבקר המדינה (שנים שונות) וגוטליב (2002א).

## ההמלצה

כיום אין במדינת ישראל חוק להנהגת פנסיה תעסוקתית חובה<sup>50</sup>. חקיקת חוק פנסיה חובה תסייע למאבק בעוני בטווח הארוך. הגדלת מספרן של שנות צבירת הפנסיה לקשישים בעתיד תצמצם את ממדי העוני על פני השנים, וכך תקטין גם את הצורך בהשלמת הכנסה לקשישים בעתיד.

– מוצע שביטוח החובה יהיה מוגבל בתקרת שכר. זאת משום שהפרשת החובה מקטינה את הכנסות העובד בהווה ומייקרת את עלות ההעסקה וכוללת הטבת מס למעסיק ולעובד. התקרה צריכה להיקבע כך שהפנסיה העתידית שתיגזר ממנה בשילוב עם קצבת הזקנה יאפשרו קיום מינימלי הולם. מוצע להציב תקרה של כ-1,500 ש"ח<sup>51</sup>, אשר תוצמד למדד המחירים לצרכן או לשכר החציוני<sup>52</sup>. בתקופת המעבר, שבה צבירת הפנסיה פחותה מהצבירה המרבית, תושלם הכנסתם של קשישים נזקקים על ידי מערכת הבטחת ההכנסה, בהתאם לכללי הזכאות.

– מוצע שבעלי שכר נמוך מאוד לא ישאו בכל עלות הפרמיה. הדרך הטבעית ליישום המלצה זו היא שמבחן ההכנסה לצורך קבלת הגמלה להבטחת הכנסה יתייחס להכנסה נטו ולא ברוטו – כפי שפורט בסעיף 3.2. כך, השיפוי יתבצע דרך הגדלת הגמלה. המלצה זו תקטין את הירידה בהכנסה נטו של בעלי שכר נמוך מאוד עקב תשלום הפרמיה<sup>53</sup>.

– כדי להבטיח את יציבות ההכנסות מפנסיה, חשוב שהפנסיה תהיה על בסיס צבירה (defined contribution) ומאוזנת אקטוארית. בנוסף חשוב שהביטוח יסופק בתנאי שוק.

## ב. משכנתה הפוכה<sup>54</sup>

### המטרה

צמצום העוני בקרב קשישים על ידי שכלול יכולת מימוש הדירה שבעלותם או חלק ממנה.

<sup>50</sup> לאחרונה הועלו מספר הצעות שונות לביטוח פנסיה חובה. בחלקן מוצע שההכנסה המבוטחת לא תפחת משכר המינימום. יש גם הצעות לביטוח הכנסה ברמה נמוכה יותר.

<sup>51</sup> סכום זה מבטיח שבתום צבירה מקסימלית (35 שנה) הכנסתו של המבוטח מפנסיה ומקצבת זקנה של הביטוח הלאומי, תהיה מעל לקו העוני של הביטוח הלאומי.

<sup>52</sup> השיטה השנייה מיטיבה לשמור על רמת חיים נתונה.

<sup>53</sup> הטבה זו בגין תשלום הפרמיה של בעלי השכר הנמוך מקבילה לזיכוי המס בגין חיסכון פנסיוני, שממנו נהנים בעלי שכר גבוה יותר.

<sup>54</sup> מבוסס על תזכיר של מאיר סוקולר (2003).

## ההמלצה

הכלי המוצע מיועד לקשישים שעניינם בהכנסתם השוטפת אך בעלי נכס דיור. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-61 אחוזים מהקשישים העניים בישראל הם בעלי דירות. מוצע לאפשר לקשיש לקבל הלוואה בצורת זרם הכנסות שוטפות תמורת משכון חלק מהדירה. גובה ההכנסה השוטפת לקשיש ומשך קבלתה ייקבעו על בסיס ערך השווי הגלום בנכס. הקשיש יוכל להמשיך להתגורר בדירה לכל אורך חייו. כלי מסוג זה מקובל במספר מדינות וביניהן ארה"ב.

– כדי לסייע להיווצרות שוק כזה לנוכח הסיכונים הקיימים עבור המבטח (למשל סיכון התנודתיות במחירי הדיור), על הממשלה לתמרץ את הגורמים השונים במערכת הפיננסית שיכולים להציע לקשיש תשלום שוטף כנגד משכון נדל"ן. התמריצים יהיו מוגבלים בזמן ובהיקף בהתאם להתקדמות בהיווצרות השוק. רצוי שהממשלה תסייע בהתוויית המסגרת של שוק כזה, ובפרסומו, בעיקר בהתחלה, כדי להגביר את המודעות בקרב הקשישים.

## ג. השלמת הכנסה לקשישים נזקקים

### המטרה

צמצום העוני בקרב קשישים עניים במיוחד.

### ההמלצות

– להגדיל את הכנסתם של קשישים שהכנסתם הכוללת נמוכה במיוחד על ידי הגדלת השלמת הכנסה באופן מדורג בהתאם לרמת ההכנסה של הקשיש. כדי לחשב את סכום ההגדלה יש לקבוע מהי ההכנסה המינימלית הדרושה לקשיש לקיום בתנאים הולמים בהתאם לצרכים החיוניים של קשישים<sup>55</sup>.

– במקביל יש לשפר את מבחן ההכנסה לצורך קביעת הזכאות להשלמת הכנסה. שיפור המבחן יביא בחשבון את כלל ההכנסות. על המבחן לכלול גם התחשבות בהוצאות חיוניות כגון הוצאות על סיעוד ותרופות.

להערכתנו העלות התקציבית של צעדים אלה תהיה קטנה, ואולי אף תביא לחיסכון בהוצאות הממשלה, עקב צמצום ניכר של מספר מקבלי השלמת הכנסה הודות לשיפור מבחן ההכנסה. כיום כ-30 אחוזים מכלל מקבלי קצבאות הזקנה מקבלים השלמת הכנסה. סביר

<sup>55</sup> על הקשר בין גובה רמת הגמלאות השונות לבין המינימום לקיום ראו גל ודורון, Veit-2004, Wilson (1998, 2003) וכן Heikkila, Fridberg ו-Keskitalo (2002). מן העבודות עולה, כי במדינות רבות המינימום לקיום בכבוד היווה בסיס לקביעת גובה הגמלאות השונות.

ששיעור זה יקטן משמעותית, שכן כ-60 אחוזים מהעניים הקשישים (לפי ההגדרה המקובלת) הם בעלי דירה. יתר על כן, במקרים רבים התוספת הנדרשת להשלמת הכנסה קטנה יחסית, משום שעניים קשישים לא מעטים הכנסתם אינה רחוקה מקו העוני (לוח 3). מלבד זאת הצורך בהשלמת הכנסה לקשישים ילך ויקטן, עם הגידול בצבירת הזכויות בפנסיה של הפורשים מעבודה.

### 3.4 שיפור מערכת המידע הכלכלי חברתי

כדי לשפר את רמת המידע – לאפשר איתור של המשפחות הנזקקות ויישום מדיניות ממוקדת באוכלוסיות הרלוונטיות – מומלץ לשלב בסיסי מידע הקיימים במוסדות שונים של הממשלה, בפרט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מס ההכנסה (מידע על הכנסות מכל המקורות (הון ועבודה), המוסד לביטוח לאומי (מידע מפורט על התמיכה הכספית הישירה במשפחות), משרד הרישוי, משרד השיכון, מנהל מקרקעי ישראל וכד' (מידע על רכיבי רכוש מרכזיים של הציבור). ריכוז כה רב של מידע אישי מחייב שמירה קפדנית על צנעת הפרט.

## 4. דוח עוני – ביטוי לאסטרטגיה רציונלית ושקופה של המדיניות

שימוש יעיל בכלי מדיניות מגוונים מחייב הכרה יסודית של האפקטיביות שלהם. לכן חשוב ללוות את הפעלת המדיניות באיסוף נתונים שיטתי ובמחקר שוטף של השלכות אמצעי המדיניות על העוני והתעסוקה. לשם כך יש להפיק דוח עוני תקופתי ובו הפרקים הבאים:

**(1) מצב העוני בראי היעדים:** פרק זה ידון בהתקדמות בהשגת יעדי המדיניות ויתוארו בו מצב העוני והתפתחותו לאורך זמן. הניתוח יפרט את התפתחות העוני לפי מאפיינים תעסוקתיים, דמוגרפיים וסקטוריאליים.

**(2) השפעת מדיניות הממשלה:** פרק זה יפרט את המדיניות שננקטה לצמצום העוני וינתח את השפעתה על העוני והתעסוקה. כן יכלול פרק זה ניתוח ההשפעות של צעדי המדיניות הכלכלית בכלל על מצב העוני והתעסוקה. יידונו בו גם ההשפעות של גורמים אחרים על התפתחות העוני (לדוגמה תהליך הגלובליזציה, מחזור העסקים בעולם וזעזועים פוליטיים).

**(3) תכניות עתידיות לצמצום העוני:** פרק זה יציג את המדיניות המתוכננת ואת השפעתה הצפויה על מצב העוני והתעסוקה. מדיניות מוצלחת צריכה להקפיד על הסתכלות קדימה, דבר המחייב יכולת להעריך את ההשפעות המרכזיות של המדיניות על השגת היעדים, על

רקע התפתחויות צפויות אחרות. פרק זה צריך להוביל למסקנות לגבי היקף המשאבים וסוגי הכלים שיש להפנות למאבק בעוני.

יש לקבוע בחוק את מועד פרסום הדוח. חשוב לכלול גורמים מקצועיים העוסקים בעוני ובמאבק בו, בפרט נציגים של הביטוח הלאומי, הלמ"ס, ומשרדי הממשלה הרלוונטיים.

## מקורות

- בנק ישראל, 2000, "קצבאות הילדים בישראל בהשוואה בינלאומית", הודעה לעיתונות, דצמבר.
- בנק ישראל, 2002, "עלות העסקתם של עובדים זרים בהיתר בבניה ובחקלאות נמוכה בכ- 40% מזו של ישראלים", הודעה לעיתונות, נובמבר.
- בנק ישראל, 2003, "שיעור התעסוקה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית", הודעה לעיתונות, מארס.
- בנק ישראל, 2003, "חוק ביטוח אבטלה בפרספקטיבה בינלאומית", הודעה לעיתונות, דצמבר.
- בנק ישראל, 2004, "שיעור התעסוקה וההשתתפות בישראל בהשוואה בינלאומית", הודעה לעיתונות, יולי.
- ברנדר עדי, אסנת פלד-לוי וניצה (קלינר) קסיר, 2002, "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD", סקר בנק ישראל 74, נובמבר.
- גוטליב דניאל, 2002, "מרווחה לעבודה", הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל – תמונת מצב והמלצות למדיניות, רבעון לכלכלה, עמ' 1-39.
- גוטליב דניאל, 2002, "השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון: 1995 עד 2000", רבעון לכלכלה 4 (דצמבר), 694-736.
- גוטליב דניאל, 2003, "עקרונות למדיניות למאבק בעוני", [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il), יולי.
- גוטליב דניאל, אסנת פלד וניצה (קלינר) קסיר, 2003, "המדיניות לעידוד התעסוקה", בנק ישראל, מארס.
- גוטליב דניאל, קרנית פלוג וניצה (קלינר) קסיר, 2000, "הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום", [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il), יולי, עמ' 1-34.
- גל ג'וני ואברהם דורון, 2004, "מינימום לקיום בכבוד", סדרת זרקורים על מדיניות חברתית, 1/2004, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.
- גרא רעמסס ורפאלה כהן, 2001, "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי-שוויון בין ערבים ויהודים", רבעון לכלכלה, מס' 4.
- דהן מומי, 1998, "האוכלוסייה החרדית בירושלים חלק א': התחלקות ההכנסות בירושלים", מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דוח הוועדה לבחינת החוק לעידוד השקעות הון וכלי מעורבות חליפיים, 1996, יו"ר יורם גבאי.
- דוח הוועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה, 1997, יו"ר דפנה שוורץ.
- דוח מבקר המדינה, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי, סקרי הכנסות, סקרי כוח אדם, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי, שנים שונות.
- המכון לדמוקרטיה, 2001, "אי-שוויון בישראל – חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה", בעריכת ראובן גרונאו, נייר עמדה 28.

- הצעות חוק בנושא הנהגת פנסיה שונות, 2003, פ/699, פ/730, פ/1662, פ/1719, פ/1733, פ/1742, הכנסת.
- ועדת דוברת, 2004, דו"ח הועדה.
- ועדת כץ, 2002, דו"ח הועדה.
- ועדת שושני, 2002, דו"ח הועדה.
- ועדת תמיר, 2001, דו"ח הועדה.
- וקנין מיכאל ומשה שעיו, 2000, "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשוניות מהקובץ המזוג של מפקדי האוכלוסין והדיוור 1983-1996", רבעון לכלכלה, מספר 4, דצמבר, עמודים 597-628.
- זוסמן נעם ודמיטרי רומנוב, 2002, "תמורות במערכת הבטחת ההכנסה בישראל – מצע לדיון", סקר בנק ישראל 74, נובמבר.
- טרקל ערן ואביה ספיבק, 2001, "לקראת חוק פנסיה חובה: הכיסוי הפנסיוני בישראל", הרבעון לכלכלה, עמ' 317-334, אוקטובר.
- לוי-אפשטיין נוח, אלחאג' מאג'ד ומשה סמיונוב, 1994, "הערבים בישראל בשוק העבודה", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, אפריל.
- ליתן עודד, 2003, "השפעת החלוקה מחדש על ממדי העוני ועומקו (1987 – 2001)", סדרת מאמרים לדיון, 2003.15, מחלקת המחקר, בנק ישראל.
- משרד האוצר, 2003, "המדיניות הכלכלית לשנת 2004, מצרפי התקציב, שינויים מבניים והרכב התקציב".
- סג-אנדבלד מירי ולאה אחדות, 2004, "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל", ינואר, המוסד לביטוח לאומי, טרם פורסם, עמ' 1-28.
- סוקולר מאיר, 2003, "שוק ההון יכול לסייע בפתרון בעיות העוני של האוכלוסייה המבוגרת", תזכיר פנימי, בנק ישראל, מרץ.
- פלוג קרנית וניצה (קלינר) קסיר, 2001, "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה 4, דצמבר, עמ' 516-542.
- צוות של משרד האוצר ובנק ישראל, 2003, "המלצות לצמצום ממדי העוני", הודעה לעיתונות, משרד האוצר, עמ' 1-10.
- קלינוב רות, 1999, "תמורות במבנה השכר – פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל-1997-1970", המכון למחקר כלכלי-חברתי, הסתדרות העובדים הכללית, מאמר לדיון מספר 4, אוגוסט.
- קפלן טום ופית אלפנדרי, 2003, "מדידת העוני בישראל", מסמך פנימי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 1-41.
- Angrist Joshua and Victor Lavy, 1999, "Using Maimonides' Rule to estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", Quarterly Journal of Economics, 114 (2), May, p. 533-575.
- Atkinson Anthony B., 1996, "Promise and Performance: Why We Need an Official Poverty Report", in P. Barker, ed., Living as Equals, Oxford University Press, Great Britain, p. 123-141, 156-159.
- Berman Eli and Ruth Klinov (1997), "Human Capital Investment and Non-Participation: Evidence from a Sample with Infinite Horizon", DP 97.05, Falk Institute, Jerusalem, Israel.

- Blank Rebecca M., 2002, "Evaluating Welfare Reform in the United States", NBER Working Paper, June, p. 1-125.
- Flug Karnit and Nitsa (Kaliner) Kasir 2003, "Poverty and Employment and the Gulf between them", Israel Economic Review, Vol. 1, p. 55-80.
- Heikkila, M., Fridberg, T. and Keskitalo, E., 2001, "Social Assistance in Europe", Helsinki: STAKES.
- Jesuit David and Timothy Smeeding, 2002, "Poverty Levels in the Developed World", Luxembourg Income Study Working Paper No. 321, July, p. 1-13.
- Lavy Victor, 2002, "Evaluating the Effect of Teachers' Performance Incentives on Pupils' Achievement", Journal of Political Economy, Vol. 110 6, p. 1286-1317.
- OECD Employment Outlook, various issues.
- Pearson, Mark and Stefano Scarpetta, 2000, "An Overview: What do we know about policies to make work pay?" in OECD, Economic Studies, No. 31, 2000/2.
- Ravallion Martin, 1994, "Poverty Comparisons", Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- Sen Amartya K. and James E. Foster, 1997, "On Economic Inequality" enlarged edition, Clarendon Press, Oxford, UK.
- Shorrocks Anthony F., 1995, "Revisiting the Sen Poverty Index", Econometrica, Vol. 63(5), p. 1225-30.
- Social Protection Committee, 2001, "Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion", European Council
- Social Protection Committee, 2003, "National Action Plans against Poverty and Social Exclusion 2003/5", European Council, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social). p. 1-7.
- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion, 2001-2003; [www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2001/uknapsi/uknap2001\\_03.pdf](http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2001/uknapsi/uknap2001_03.pdf).
- United Nations, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary General, 56<sup>th</sup> session of the General Assembly, A/56/326, p. 56-58.
- Veit-Wilson, J. 1998, "Setting Adequacy Standards", Bristol Policy Press.
- Veit-Wilson, J. 2003, "Policy Priorities for Social Inclusion: The Case for European Minimum Income Standards", Paper presented at the International Conference on "Modernization of the European Social Model.
- World Development Report 2000/2001, "Attacking Poverty", World Bank, published by Oxford University Press, UK.

**אוכלוסייה בגיל העבודה:** בני 15 ומעלה.

**בלתי מועסקים** (מובטלים): אנשים שלא עבדו כלל (אפילו שעה אחת) בשבוע הקובע וחיפשו עבודה באופן פעיל ב-4 השבועות שקדמו לפקידתם בסקר על ידי רישום בלשכות העבודה של שירות התעסוקה, על ידי פנייה אישית או בכתב למעסיק או בדרכים אחרות, והיו יכולים להתחיל לעבוד בשבוע הקובע, לו הוצעה להם עבודה מתאימה ("זמינות לעבודה").

**גילאי העבודה העיקריים** (Prime Age): גילאים 25 עד 54.

**הכנסה זקופה מדיור:** אומדן לשווי שכר הדירה של הדירה שבעליה גרים בה.

**הכנסה חציונית של משק הבית:** רמת ההכנסה שההכנסות של מחצית ממשקי הבית במשק נמוכות ממנה.

**הכנסה משפחתית פנויה לנפש:** ההכנסות הכספיות של המשפחה מכל המקורות (מהון, מעבודה, ממתנות וכד') פחות תשלומי החובה (המסים וכד'). לכן הגדרה זו לא כוללת הכנסות בעין (למשל הכנסה זקופה מבעלות על דירה, הנחות בארנונה, תחבורה ושירותים בעין בתחומי הבריאות והחינוך).

**יחס פער ההכנסות:** ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של המשפחות העניות. **יחס פער העוני:** המכפלה של יחס פער ההכנסות בתחולת העוני.

**כוח עבודה אזרחי:** בני 15 ומעלה, שהיו מועסקים או בלתי מועסקים בשבוע הקובע.

**לא-שייכים** (מחוץ) **לכוח העבודה האזרחי:** בני 15 שנה ומעלה שלא היו מועסקים או בלתי מועסקים בשבוע הקובע. בקבוצה זו כלולים תלמידים, אנשים שעבדו בהתנדבות ללא כל תמורה, עקרות בית שלא עבדו אפילו שעה אחת מחוץ למשק הבית, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד, אנשים החיים מקצבת פנסיה, מרנטה וכו' שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע. כמו כן, נכללים בקבוצה זו חיילים בשירות חובה וקבע, בני משפחה שעבדו ללא תשלום פחות מ-15 שעות בשבוע; אנשים השוהים במוסדות שעבדו פחות מ-15 שעות בשבוע הקובע.

**מדד Gini** בין העניים: מודד את אי-השוויון בין העניים. המדד נע בין 0 ל-1. ככל שהמדד גדול יותר אי-השוויון גדול יותר. משקל גדול יותר למשפחה ככל שהיא ענייה יותר ולכן פגיעה בהכנסתה של משפחה ענייה יותר תשפיע על מדד זה יותר מאשר אותה פגיעה בהכנסתה של משפחה פחות ענייה.

**מדד Sen:** מדד עוני המתייחס באופן מלא לעוצמת העוני, בכך שהוא משלב את תחולת העוני, פער ההכנסות ואת אי-השוויון (מדד Gini) בקרב העניים במדד אחד. ככל שהמדד גדול יותר, העוני חריף יותר. (ראו נספח 4).

**מועסקים:** אנשים שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע הקובע בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת; כל העובדים בקיבוצים; בני משפחה שעבדו ללא תשלום 15 שעות ויותר בשבוע; אנשים השוהים במוסדות שעבדו 15 שעות ויותר בשבוע.

**נפשות תקניות:** מספר נפשות קטן יותר ממספר הנפשות בפועל במשפחה, אשר מבטא את החיסכון בהוצאות משפחתיות מסוימות שנובע מגודל המשפחה. כך לדוגמה מספר הנפשות התקניות של משפחה בת 8 נפשות הוא 5.2; בת 5 נפשות – 3.75; בת 2 נפשות – 2; בת נפש אחת – 1.25.

**עוצמת העוני:** לגבי משפחה בודדת עוצמת העוני נמדדת במרחק בין קו העוני לבין הכנסתה. לגבי האוכלוסייה הענייה כולה – שקלול של העוצמות הפרטניות. קיימים מספר

מדדים לכך: פער העוני, פער ההכנסות, מדד *Gini*, מדד *Sen*, מדד *Greer, Foster* ו-*Thorbecke*, מדד *Watts* ועוד (ראו נספח 4).

**קו העוני של הביטוח הלאומי:** הכנסה בגובה 50 אחוזים מההכנסה החציונית הפנויה לנפש תקנית על פי סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי המוסד לביטוח לאומי. קו העוני בשנת 2002 היה 1,713 ש"ח לנפש יחידה. משפחה עם הכנסה נמוכה מזו מוגדרת כענייה.

**לוח נספח 1: קו העוני לפי גודל משפחה בשנת 2002**  
(ש"ח לחודש)

קו העוני	מספר הנפשות במשפחה
1,713	1
2,742	2
3,633	3
4,387	4
5,141	5
5,826	6
6,511	7
7,129	8
7,677	9

המקור: ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2002, המוסד לביטוח לאומי.

**שבוע קובע:** השבוע המסתיים בשבת שלפני בוא הפוקד למשק הבית.

**שיעור אבטלה:** אחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי.

**שיעור השתתפות:** אחוז הנמצאים בכוח העבודה מתוך סך האוכלוסייה בגיל העבודה.

**שיעור תעסוקה:** אחוז המועסקים מתוך סך האוכלוסייה בגיל העבודה.

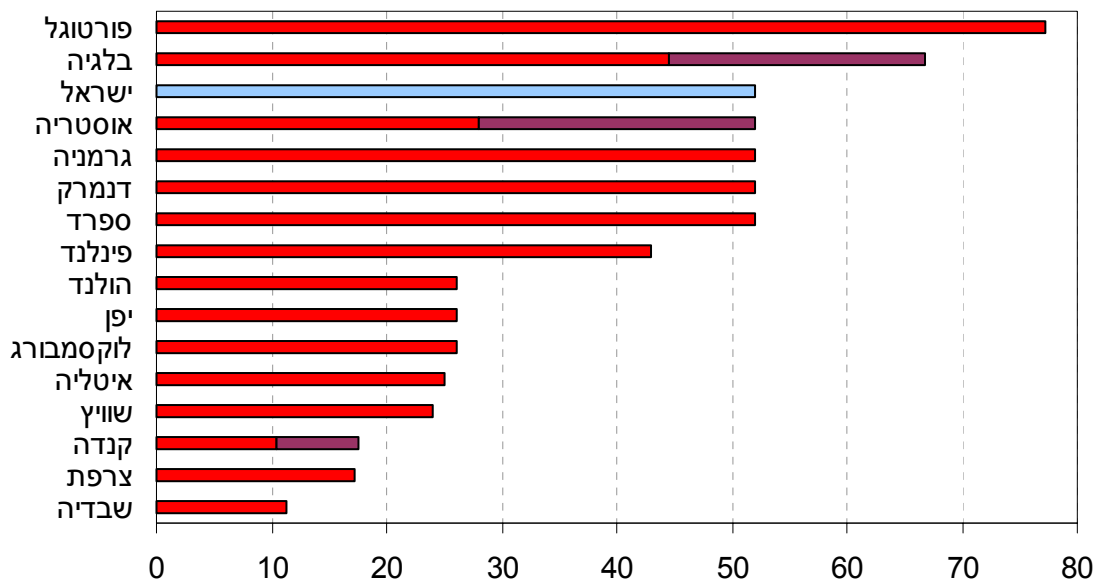
**תחולת העוני (שיעור העוני) בקרב משפחות:** מספר המשפחות שהכנסתן הפנויה לנפש תקנית נמוכה מהכנסת קו העוני, חלקי כלל המשפחות.

**נספח 2: השוואה בין לאומית של דמי אבטלה, הבטחת ההכנסה וקצבאות ילדים**

בשנים האחרונות ובפרט מאז שנת 2002 בוצעו בישראל מספר קיצוצים בקצבאות שונות אשר הקטינו משמעותית את הנדיבות של מערכת התמיכות בהשוואה בין-לאומית.

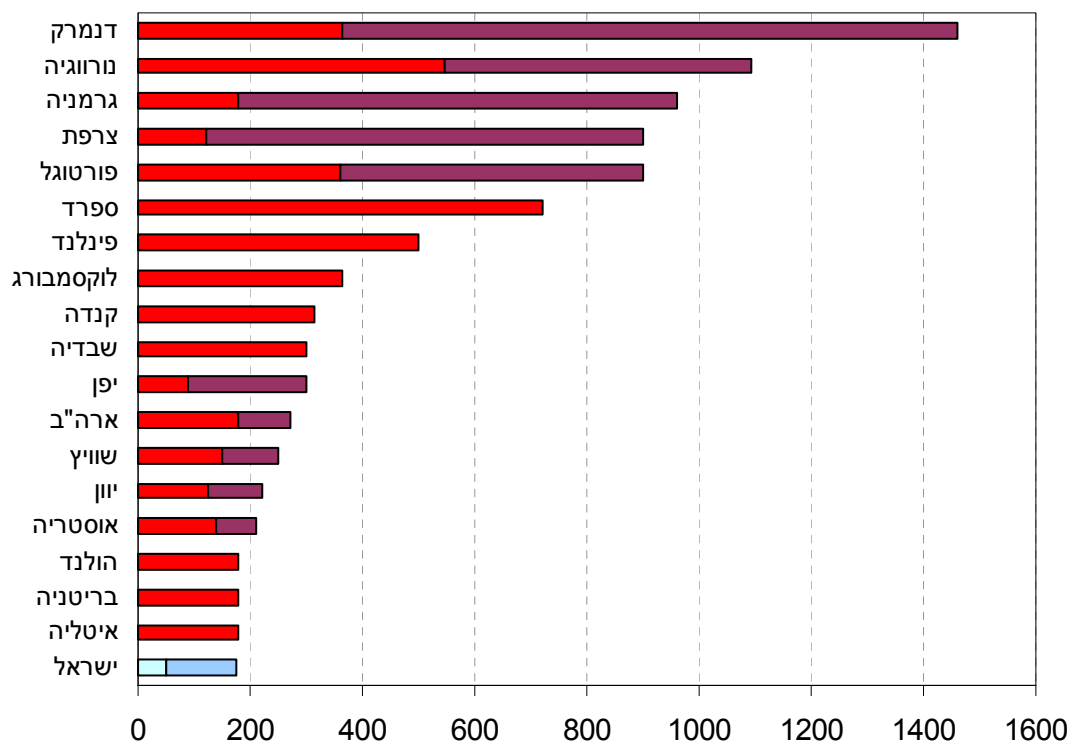
**א. דמי אבטלה**

**טווח משך העבודה הנדרש על-מנת להיות זכאי לדמי אבטלה**  
בישראל ובמדינות נבחרות (שבועות)



שני צבעים מייצגים מצב שבו משך תקופת צבירת הזכויות הנדרש תלוי במאפייני הפרט.

**תקופת זכאות לדמי אבטלה (ימים)**



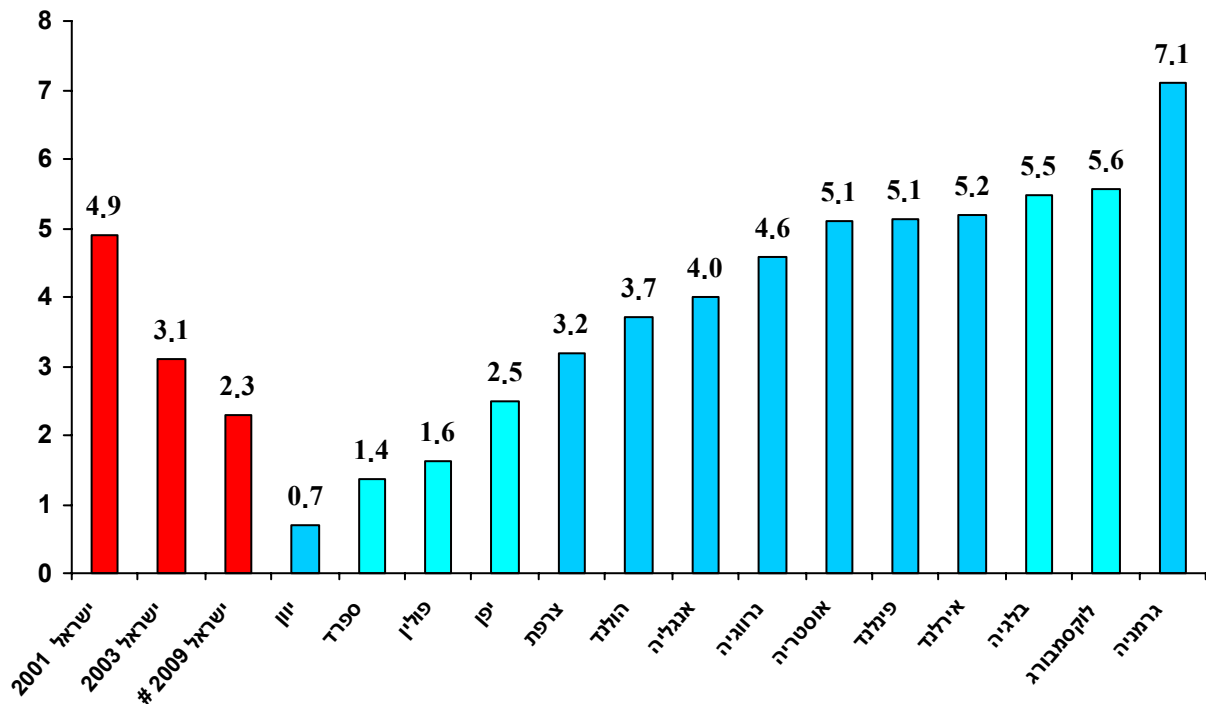
שני צבעים מייצגים מצב בו משך תקופת הזכאות תלוי במאפייני הפרט.

מקורות: ישראל – המוסד לביטוח לאומי; מדינות אחרות – Social Security Programs Throughout the World, 2002 (בנק ישראל, 2003).

**ב. קצבאות ילדים**

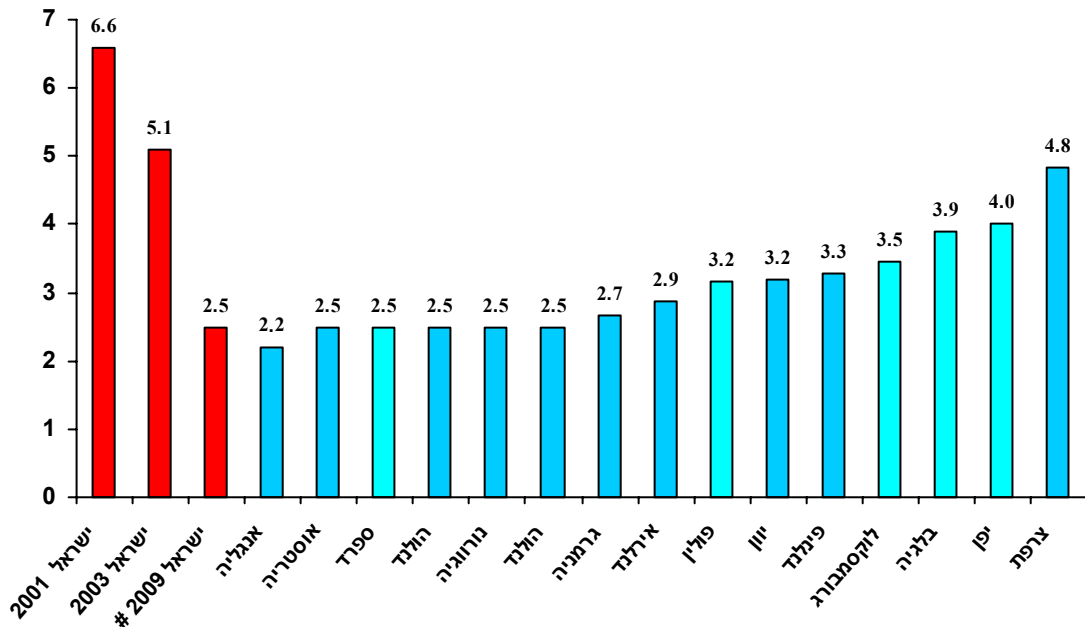
**קצבה ממוצעת לילד בישראל וב-OECD**

אחוז מהתמ"ג לנפש



**מבנה קצבאות הילדים לפי מספר הילדים במשפחה בישראל וב-OECD**

שיעור הגידול של קיצבת הילדים כאשר מספר הילדים גדל מ-2 ל-5



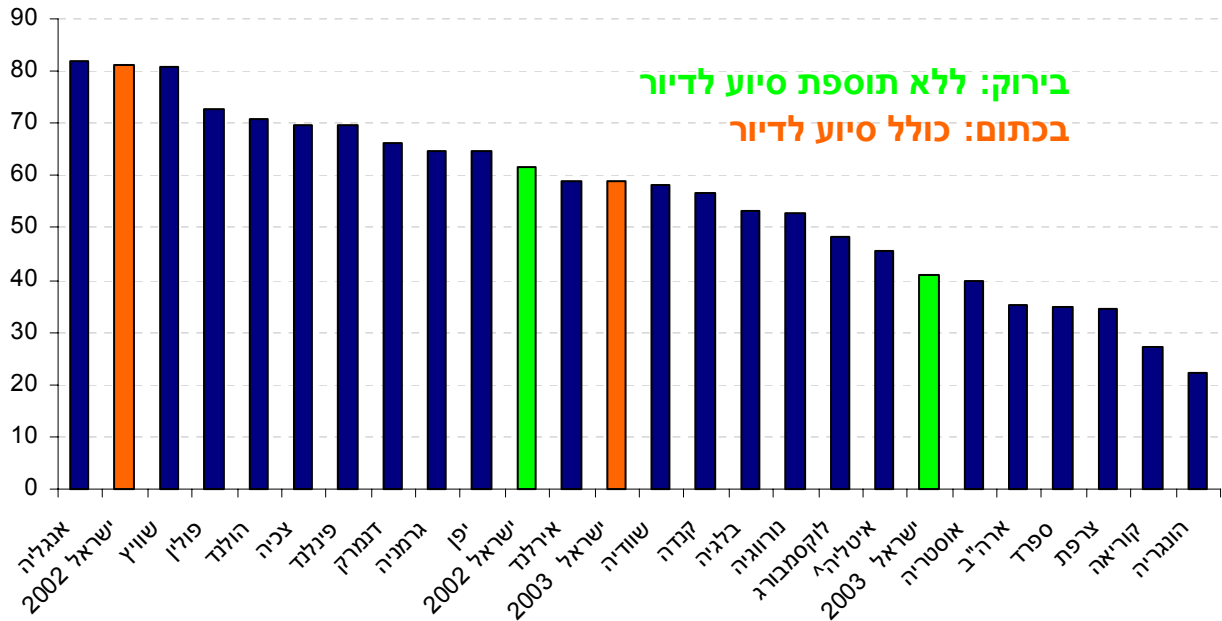
\*במדינות בלגיה, ספרד, יפן, לוקסמבורג ופולין קבלת הקיצבאות מותנת במבחן הכנסה. # הקצבה לאחר השלמת הקיצוצים: ילדים חדשים מקבלים קצבה מופחתת והקצבה של ילדים קיימים מופחתת בהדרגה עד ל-2009.

בישראל משקל הילדים באוכלוסיה גבוה יחסית.

מקורות: ISSA: נתונים לשנת 2002, למ"ס, בט"ל ועיבודי בנק ישראל.

**הבטחת הכנסה בישראל\* וב-OECD\*\***

קצבה שנתית מקסימלית עבור זוג עם 2 ילדים או יותר, יחסית לתמ"ג לנפש



בירוק: ללא תוספת סיוע לדיור  
 בכתום: כולל סיוע לדיור

\*כולל תוספת קצבת ילדים. קצבה בשיעור מוגדל עד 2003. החל מיוני 2003 הקצבה בשיעור מוגדל לא ניתנת למצטרפים חדשים. בישראל כחמישית ממקבלי הבטחת הכנסה מקבלים סיוע בדיור. לגבי הארצות האחרות שיעור המקבלים אינו זמין.

\*\*כולל קצבאות ילדים וסיוע בדיור Maximum monthly amount of net income under social assistance.  
 ^קצבה נסיונית, רק בחלק מהמחוזות.

מקורות: ישראל ביטוח לאומי, OECD, Benefit and wages.

### נספח 3: מטרות, יעדים ואינדיקטורים למאבק בעוני בעולם

להלן יעדי העוני שהוגדרו על ידי האו"ם ב-1995 ל-20 שנה קדימה<sup>56</sup>.

#### **Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger**

Target 1: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day

1. Proportion of population below \$1 per day (PPP-values).
2. Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty]
3. Share of poorest quintile in national consumption.

Target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger.

4. Prevalence of underweight children (under five years of age).
5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption.

גם היעד של האיחוד האירופי הוגדר לטווח של 9 שנים קדימה<sup>57</sup>:

At the Stockholm European Council, in March 2001, Heads of State and Government gave the mandate to the Council to adopt a set of commonly agreed social inclusion indicators by the end of this year. Such indicators should allow the Member States and the Commission to monitor progress towards the goal set by the European Council of Lisbon of making a decisive impact on the eradication of poverty by 2010, to improve the understanding of poverty and social exclusion in the European context and to identify and exchange good practice.

האיחוד האירופי גם קבע אינדיקטורים ספציפיים למעקב אחר השגת היעדים כגון תחולת העוני – לפי מין, גיל, מעמד תעסוקתי ועוד. אינדיקטורים אלה כוללים גם את פער ההכנסות, מידת הפיזור של התפלגות ההכנסות סביב קו העוני, משך העוני כמו כן מדדים בתחומי הבריאות והחינוך:

#### Primary Indicators

1. Low income rate after transfers with low-income threshold set at 60 percents of median income (with breakdowns by gender, age, most frequent activity status, household type and tenure status; as illustrative examples, the values for typical households);
2. Distribution of income (income quintile ratio);
3. Persistence of low income;
4. Median low income gap;
5. Regional cohesion;
6. Long term unemployment rate;
7. People living in jobless households;
8. Early school leavers not in further education or training;
9. Life expectancy at birth;
10. Self perceived health status.

#### Secondary Indicators

11. Dispersion around the 60%median low income threshold;
12. Low income rate anchored at a point in time;
13. Low income rate before transfers;
14. Distribution of income (Gini coefficient).

<sup>56</sup> [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

<sup>57</sup> [news/2002/jan/report\\_ind\\_en.pdf](http://news/2002/jan/report_ind_en.pdf) / [europa.eu.int/comm/employment\\_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social)

בספרות המקצועית מוזכרים מספר תנאים שנדרשים ממדד עוני:

(1) **תנאי המיקוד** – על המדד להיות תלוי רק בהכנסות של העניים; כך לדוגמא, לפי תנאי זה, רצוי שמדד העוני לא יושפע מעלייה בהכנסות הגבוהות במשק, אלא יושפע רק משינויים במצב העניים עצמם;

(2) **תנאי הרציפות** – המדד צריך להיות רגיש לשינויים בהכנסה הממוצעת של העניים;

(3) **תנאי ההעברה** (החלש) – המדד צריך להיות רגיש לשינויים בחלוקת ההכנסות בין העניים. לפיכך מדד העוני צריך להצביע על הרעה במדד העוני אם מתבצעת העברה מאדם עני לאדם עני פחות;

(4) רצוי שמדד העוני יהיה ניתן ל**פירוק אדיטיבי** (additive decomposability) לפי קבוצות אוכלוסייה. תנאי זה דורש כי המדד הכולל יהיה שווה למדד המשוקלל של תת-קבוצות שלו.

להלן מספר מדדים נפוצים:

**תחולת העוני (headcount):** שיעור המשפחות העניות באוכלוסייה (מספר הנפשות, המשפחות או משקי הבית הנמצאים מתחת לקו העוני חלקי סך האוכלוסייה). מדד זה הוא המדד הנפוץ ביותר, ויתרונו בפשטות הגדרתו. שיעור תחולת העוני מוגדר כדלקמן:

$$H = q/n$$

כאשר  $H$  = תחולת העוני (באחוזים),  $q$  = מספר היחידות (משקי בית, משפחות או נפשות) המצויות מתחת לקו העוני,  $n$  = סך כל היחידות במשק.

ההחלטה לגבי בחירת קו העוני היא שנותנת משמעות למושג "תחולת העוני". ניתן אפוא לחשב את תחולת העוני על בסיס אבסולוטי או יחסי בהתאם לקביעת קו העוני, שהוא הקריטריון המפריד בין הנפשות (המשפחות או משקי הבית) העניות והלא-עניות. קו העוני יכול להיות מוגדר באופן יחסי (יחסית להכנסה ממוצעת, חצינית וכדומה) או במונחי עלות של סל תצרוכת או סל "יכולות" מסוים.

רוב מדדי העוני בעולם כולל המדדים הישראלי, האמריקאי והאירופיים, הם מסוג כזה, מפני פשטות הגדרתו. המדדים של ישראל, ארה"ב, מדינות אירופה השונות והאיחוד האירופי אמנם נבדלים בקביעת קו העוני, אך הדגש העיקרי במדינות אלה הוא על תחולת העוני. מדד זה אינו מקיים את התנאים הבאים:

- הוא מפר את תנאי הרציפות, דהיינו אינו רגיש לעוצמת העוני של האוכלוסייה. כך לדוגמא אם קו העוני מוגדר במונחי הכנסה, תחולת העוני זהה בין אם כל העניים במשק זה הם נטולי כל

<sup>58</sup> ראו גוטליב (2003).

הכנסה ( $y_i=0$ ), כאשר  $y_i$  היא ההכנסה של פרט  $i$ , הנמוכה מקו העוני) ובין אם הכנסת כל העניים שווה לגובה ההכנסה של קו העוני פחות שקל אחד ( $y_i=z-1$ , כאשר  $z$  - קו העוני).

- מדד זה אינו מקיים את התנאי של העברת הכנסה (transfer axiom). לפיכך ייתכנו מצבים פתולוגיים שבהם תחולת העוני יורדת כאשר מועברת הכנסה (למשל כתוצאה ממדיניות ממשלתית) מאדם עני מאוד לעני פחות!<sup>59</sup> לכן עשוי מדד תחולת העוני להטעות – לדוגמה במקרה של צעדי ממשלה בעלי משמעות גרסיבית בתחומי המיסוי, האגרות, תשלומי ההעברה או הוצאות ממשלה אחרות.

**מדד יחס פער ההכנסה (income gap ratio):** מדד זה בודק את הפער הממוצע של העניים מקו העוני ביחס למצב שבו הכנסתם של כל העניים היא בדיוק בקו העוני. הוא נותן אפוא ביטוי לעוצמת העוני הממוצעת של קהילת העניים.

$$g_i = z - y_i, I = \sum (g_i)/qz$$

כאשר  $g_i =$  הפער בין קו העוני ( $z$ ) לבין ההכנסה של פרט  $i$  ( $y_i$ ) הנמוכה מקו העוני. מדד זה עונה על הביקורת כלפי תחולת העוני לעיל. חסרונו הוא שהצלחתם של עניים (בדרך כלל של אלה הנמצאים בקרבת קו העוני) להיחלץ מעוני מגדילה אוטומטית את עוצמת העוני הממוצעת של הנותרים. כדי למנוע עיוות זה מכפילים את יחס פער ההכנסה ( $I$ ) בתחולה, כך שירידת מספר העניים תתבטא במדד: **מדד פער העוני (poverty gap index)** הוא אפוא  $H \cdot I$ .

### מדד העוני של Sen<sup>60</sup>:

מדד זה פופולארי, משום שהוא משלב בין המדדים הנ"ל – תחולת העוני, פער העוני ומדד Gini בקרב אוכלוסיית העניים. הוא מוגדר כדלקמן:

$$P_{Sen} = H[I + (1-I)G_p]$$

$G_p =$  מדד ג'יני בקרב אוכלוסיית העניים.

$$G_p = 1 + (1/q) - (2/q^2\mu)[y_1 + 2y_2 + \dots + qy_q],$$

כאשר  $y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_q$ , דהיינו  $y_1$  היא ההכנסה הגבוהה ביותר בקרב העניים ו- $y_q$  הנמוכה ביותר,  $\mu$  היא ההכנסה הממוצעת בקרב העניים ו- $q$  הוא מספר העניים במשק.

<sup>59</sup> העברה מעני לעני פחות תקטין את תחולת העוני אם העני פחות עובר את קו העוני בעקבות ההעברה. דוגמאות כאלה קיימות בחיי היום יום. לדוגמה: קיצוץ כללי בקצבאות הבטחת הכנסה לצד שיפור תנאי השכר של אנשים עובדים. העובדים העניים יהיו בדרך כלל קרובים יותר לקו העוני מאשר מקבלי קצבאות, שלא מסוגלים לעבוד.

<sup>60</sup> ראו Sen and Foster (1997) ו-Ravallion (1994). קיימים פיתוחים עדיפים של מדד Sen, לדוגמה זה שפותח על ידי Shorrocks (1995). כאן השתמשנו בנוסחה הפשוטה.

יתרונו של מדד Sen בהיותו מקיים את תנאי הרציפות וההעברה הנזכרים לעיל. עם זאת הוא אינו מקיים את תנאי הפירוק האדיטיבי; דהיינו סכום מדדי העוני המשוקללים של תת-הקבוצות באוכלוסייה אינו שווה למדד של כל האוכלוסייה.

### מדד העוני של Foster, Greer ו-Thorbecke (FGT):

מדד זה מקיים נוסף על התנאים הקודמים גם את תנאי הפירוק (decomposability): הוא ניתן לפירוק לפי תת-קבוצות (לפי לאום, גיל, מין וכו'), וממוצע משוקלל שלהם יניב את המדד של האוכלוסייה הכללית:

$$FGT(y_i, z, \delta) = 1/n \sum_{i=1}^q g_i^\delta,$$

$g_i$  הוא פער ההכנסות עבור כל פרט באוכלוסייה; הפרמטר  $\delta$  משקף את מידת ההתחשבות באי-השוויון בין העניים. אם  $\delta$  שווה לאפס, FGT שווה לתחולת העוני. במקרה זה המשקל של פער ההכנסות של הפרט העני ביותר שווה למשקל של הפער לגבי הפרט הכי פחות עני בקרב אוכלוסיית העניים. משמע שאין התחשבות באי-השוויון. אם  $\delta$  שווה ל-1, מקבלים את מדד פער העוני ( $H^*$ ). אם  $\delta < 1$  אזי מדד זה רגיש לאי-השוויון בין העניים. ככל ש- $\delta$  גדול יותר (וגדול מאחת), רגישות המדד לאי-השוויון בין העניים גדולה יותר. משמע מדד העוני גדל עם עוצמת אי-השוויון. רבים משתמשים במדד FGT עם פער העוני בריבוע, דהיינו כאשר  $\delta=2$ .

**מדד Watts (1968)** היה המדד הראשון בספרות, שמקיים את התנאים הבסיסיים המצופים ממדד עוני. הוא דומה למדד FGT ומוגדר כדלקמן:

$$W(y_i, z) = 1/n \sum_{i=1}^q \log(z/y_i),$$

(הגדרות המשתנים כנ"ל).

## נספח 5: הטבות מס לעידוד התעסוקה ולצמצום ממדי העוני -- ארצות שונות<sup>61</sup>

מדינות שונות ביצעו רפורמות במערכת הרווחה שלהן במטרה לעודד הצטרפות-לתעסוקה של אנשים בגיל העבודה, הנתמכים במערכת הבטחת ההכנסה. אחד הצעדים שתרמו להצלחת הרפורמות הן הטבות מס. ביישום הספציפי יש הבדלים מסוימים בין המדינות. להלן מספר דוגמאות:

**בארה"ב** מערכת המס השלילי קיימת מאז 1975. החל משנות התשעים הורחב השימוש בכלי זה באופן משמעותי. שכירים בשכר נמוך נהנים מהטבה זו בהתאם למצבם המשפחתי, וההטבה פוחתת עבור משפחות עם ילד אחד ועוד יותר עבור משפחות ללא ילדים (בהשוואה למשפחות גדולות יותר). סכום ההטבה גדל עם גידול ההכנסה מעבודה עד לרמת הכנסה מסוימת; לאחר מכן יש טווח הכנסות שבו ההטבה קבועה, ומעבר לטווח זה סכום ההטבה יורד בהדרגה.

הטבות אלה היו חלק מרפורמה רחבה בתחום הרווחה שהונהגה בשנות התשעים, וכללה בין היתר צמצום ניכר בהבטחת ההכנסה, במקביל למאמץ לשלב את מקבלי הקצבאות בתעסוקה. נראה כי הרפורמה, ובפרט הטבות המס, הגדילו את שיעורי התעסוקה, בעיקר לגבי אמהות חד-הוריות: בקרבן נרשמה עלייה חדה לאחר הפעלת התכנית. ממדי העוני הורעו תחילה משום שאובדן הבטחת ההכנסה היה גדול מהסבסוד. לאחר תקופה מסוימת, עם התמדת האמהות בעבודתן ועליית השכר כתוצאה מוותק וקידום, נרשמה ירידה בממדי העוני.

**בקנדה** הופעלה תכנית ניסיונית (self-sufficiency project), שהשלימה לעובדים חד-הוריים, בעלי שכר נמוך, שעבדו לפחות 30 שעות בשבוע, את מחצית הפער בין שכרם לבין סף שנקבע לצורך התכנית, וזאת בתמורה לוותר על הבטחת ההכנסה. תכנית זו הצליחה להגדיל את מספר המפרנסים החד-הוריים באופן ניכר וצמצמה את ממדי העוני של משפחות אלה.

**בבריטניה** ההטבה ניתנת למשפחות, כך שיובטח מינימום הכנסה. הסכום גדל עם גודל המשפחה ועם מספר שעות העבודה. הטבה זו יחד עם הטבות אחרות (דיור וכד') מופחתות בהדרגה עם עליית השכר.

**בבלגיה, בצרפת ובהולנד** בחרו לעודד תעסוקה דרך סבסוד עלות העבודה למעביד ולא לעובד. גם שיטה זו הניבה עלייה בשיעורי התעסוקה של אוכלוסיות מעוטות יכולת<sup>62</sup>. בצרפת הוגשה הצעת חוק לפיה יונהג מס שלילי לאנשים בעלי שכר נמוך, שיגדל עם מספר הילדים.

<sup>61</sup> ראו (2002) Blank, (2000) Pearson and Scarpetta, (2003) OECD.  
<sup>62</sup> ראו [http://www.fiscalonline.com/vl\\_credit\\_impôts\\_activité.htm](http://www.fiscalonline.com/vl_credit_impôts_activité.htm).

**נספח 6: אומדן ההטבות ומספר המשפחות שיהנו בשלב הראשון מתכנית המס השלילי**

להלן שני תרחישים ליישום תכנית המס השלילי, האחת נדיבה יותר מהאחרת. התכנית הבסיסית מזכה את שני בני הזוג העובדים ביחד לפחות 1.75 משרות בכל נקודות הזיכוי הלא-מנוצלות. (לוח 6.1, הגירסה השניה בלוח 6.3). לוחות 6.2 ו-6.4 מציגים את תוצאות התרחישים לגבי משפחות שעבדו בשנת 2002.

**1. התכנית הבסיסית:** בתכנית זו נקבע מס שלילי של 50 עד 100 אחוזים מנקודות הזיכוי הלא-מנוצלות בגין מספר הילדים. השיעור גדל עם העלייה במספר המפרנסים והיקפי המשרה שלהם כדלקמן:

**לוח נספח 6.1: שיעור מנקודות הזיכוי הלא-מנוצלות שהאישה יכולה לקבל כמס שלילי**

היקף המשרה של האישה		היקף משרה של הגבר
לפחות 3/4 משרה	עד 3/4 משרה	
75%	50%	פחות ממשרה מלאה
100%	75%	לפחות משרה מלאה (והורה יחיד)

**לוח נספח 6.2: המשפחות העובדות, שיהנו תחילה מהתכנית וגובה הסבסוד ב-2002**

סך ההטבות החודשיות (מיליוני ש"ח)	השיעור מסך המשפחות באותה קבוצה (באחוזים)	השיעור מסך המשפחות הנתמכות (באחוזים)	הטבה חודשית ממוצעת למשפחה (בש"ח)	מספר משפחות המקבלות הטבה (באלפים)	סך המשפחות בכל קבוצה (באלפים)	
67.7	19.7	100.0	257	263.8	1,337.9	סך המשפחות הזכאיות להטבה
14.7	9.6	23.3	240	61.4	638.4	מספר מפרנסים במשק הבית
48.6	31.6	68.3	269	180.2	569.9	1
3.3	16.3	6.3	201	16.5	101.5	2
1.1	20.1	2.1	190	5.7	28.2	3
						4+
62.2	13.5	90.7	260	239.3	1,776.9	הרכב משפחה
5.5	25.6	9.3	223	24.5	95.8	משפחות לא חד-הוריות
						משפחות חד-הוריות
						מספר הילדים במשפחה
9.4	27.0	27.3	131	72.1	267.2	1
19.6	32.1	31.4	237	82.8	258.2	2
17.1	32.7	19.5	333	51.3	157.0	3
9.7	29.1	8.2	444	21.8	74.7	4
3.1	19.9	2.3	500	6.1	30.9	5
1.6	15.3	1.0	596	2.8	18.0	6
1.2	17.4	0.6	705	1.6	9.4	7
0.2	5.3	0.1	891	0.2	4.2	8
0.4	11.8	0.2	716	0.5	4.6	9+

**המקור:** עיבודים מסקר ההכנסות לשנת 2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. התכנית הנדיבה פחות: בתכנית זו נקבע מס שלילי של 10 עד 40 אחוזים מנקודות הזיכוי הלא-מנוצלות כדלקמן:

**לוח נספח 6.3: שיעור מנקודות הזיכוי הלא-מנוצלות שהאישה יכולה לקבל כמס שלילי**

היקף המשרה של האישה		היקף המשרה של הגבר	
לפחות 3/4 משרה	עד 3/4 משרה		
25%	10%	פחות ממשרה מלאה	
40%	25%	לפחות משרה מלאה (והורה יחיד)	

**לוח נספח 6.4: המשפחות העובדות ב-2002, שיהנו מהתכנית וגובה הסבסוד**

סך ההטבות החודשיות (מיליוני ש"ח)	השיעור מסך המשפחות באותה קבוצה (באחוזים)	השיעור מסך המשפחות הנתמכות (באחוזים)	הטבה חודשית ממוצעת למשפחה (בש"ח)	מספר משפחות המקבלות הטבה (באלפים)	סך המשפחות בכל קבוצה (באלפים)	
25.7	19.6	100.0	98	261.9	1337.9	סך כל המשפחות הזכאיות להטבה
						מספר מפרנסים במשק הבית
4.7	9.6	23.3	77	61.1	638.4	1
19.1	31.3	68.2	107	178.6	569.9	2
1.4	16.3	6.3	82	16.5	101.5	3
0.5	20.1	2.2	83	5.7	28.2	4+
						הרכב משפחה
23.6	13.4	91.0	99	238.3	1776.9	משפחות לא חד-הוריות
2.1	24.6	9.0	88	23.6	95.8	משפחות חד-הוריות
						מספר הילדים במשפחה
3.4	26.8	27.4	47	71.7	267.2	1
7.4	27.8	27.4	90	82.4	258.2	2
6.9	52.4	31.5	135	51.2	157.0	3
3.6	68.5	19.5	166	21.8	74.7	4
1.2	70.4	8.3	196	6.1	30.9	5
0.5	34.1	2.3	194	2.8	18.0	6
0.3	29.3	1.1	204	1.6	9.4	7
0.1	39.0	0.6	245	0.2	4.2	8
0.1	11.8	0.2	256	0.5	4.6	9+

המקור: עיבודים מסקר ההכנסות לשנת 2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.