

מדוע יש יותר עניים בישראל?

המנהל האקדמי של הפורום: דוד ברודט

ראש הצוות: מומי דהן



פורום קיסריה ה־14, יוני 2006

עריכת לשון: ענת ברנשטיין, תמי אילון אורטל
עיצוב הסדרה והעטיפה: שוקי הרשקוביץ
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-519-032-3 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים:

טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222; פקס: 03-5488640

דוא"ל: orders@idi.org.il

www.idi.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

כל מחקרי המדיניות ופרק נבחר מכל ספר נמצאים באתר האינטרנט וניתנים להורדה.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2007

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצוות המכין

ראש הצוות
מומי דהן

חברי הצוות
לאה אחדות
יגאל בן־שלום
אבנר דה־שליט
מוחמד חאג' יחיא
משה חזן
שאול מרידור
קרנית פלוג
מרדכי קרליץ

עוזרת מחקר
יוליה אונגר

בדיוני הצוות השתתפו גם שגיא בלשה, לשעבר רכז ביטוח לאומי ורווחה באגף התקציבים של משרד האוצר, ומשה בר־סימן טוב, הרכז הנוכחי.

הפורום בחסות:



זיו האפט
רואי חשבון

יגאל ארנון ושות'
משרד עורכי דין

LUZZATTO & LUZZATTO

A Member of
The Luzzatto Group



המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

תוכן העניינים

7	פתח דבר
11	חלק ראשון: הרצאת פתיחה הרצאת פתיחה: פרופ' רוברט סולו
	חלק שני: מדוע יש יותר עניים בישראל?
21	פרק ראשון: מקורות העוני בישראל – מבוא
23	פרק שני: מדידת העוני וממדי העוני
23	א. מדידת העוני
23	ב. ממדי העוני
27	פרק שלישי: הסיבות לעוני
28	א. המשפחה
33	ב. המלעמד בשוק העבודה
42	ג. הממשלה
56	ד. סיכום השפעת 'שלוש המימים'
59	פרק רביעי: גורמים ייחודיים לישראל
59	א. עוני בחברה רבת-רבבותית
86	ב. עוני במדינת הגירה צעירה
91	פרק חמישי: הצעדים לצמצום העוני
95	א. החלופה הראשונה: צעדים לצמצום העוני
97	ב. החלופה השנייה: צעדים לצמצום העוני – עמדת קרנית פלוג
100	ג. החלופה השלישית: צעדים לצמצום העוני – עמדת המוסד לביטוח לאומי
103	ד. החלופה הרביעית: צעדים לצמצום העוני – עמדת משרד האוצר
	חלק שלישי: סיכום דברי הכינוס
109	סיכום דברי הכינוס
116	המשתתפים בפורום קיסריה ה-14

120	פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה
124	مختصر
iii-xi	Summary

פתח דבר

פורום קיסריה ה־14 מתכנס בסימן כינונה של ממשלה חדשה לישראל. התכנים המובאים לדיוני הפורום וחוברת ההמלצות – ניירות העבודה לקראת הדיונים – נבנו בצורה שתאפשר למקבלי ההחלטות לשקול מגוון אפשרויות רחב לקראת קביעת מדיניות בנושאים העיקריים שעל סדר היום הכלכלי הלאומי.

שלושת מוקדי הפורום מכוונים להשגת התכלית הזאת. המוקד הראשון, אשר לו אנו מקדישים לראשונה בתולדות המפגשים שלנו יום שלם, נוגע בסוגיית העוני ויעסוק בהמלצות למדיניות המאבק בעוני. צוות שהורכב מאנשי מקצוע ומנציגי מוסדות מרכזיים בישראל (משרד האוצר, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי) שקד על הדיון ועל פיתוח ההמלצות כשבעה חודשים. את עבודת הצוות ניהל ד"ר מומי דהן, חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ואיש סגל בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

מוקד הדיונים השני, במידה רבה בהמשך לדיוני כנס קיסריה ה־13 הוא העצמת התעשייה הפשוטה (low-tech). הצוות בראשות מר אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ויו"ר דירקטוריון טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ, סיים אף הוא עבודה שנמשכה חודשים רבים בנושא זה. מסקנותיה מצורפות כאן.

המוקד השלישי הוא המוקד המסורתי השזור בכל אחד מכנסי קיסריה – המלצות למדיניות מקרו-כלכלית. החידוש הפעם הוא בכך שההמלצות אינן מכוונות רק להכנת תקציב 2007, אלא למהלך של קדנצייה שלמה. את הצוות הזה הנהיג פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה.

לקראת התכנסות מליאת הפורום השקענו מאמץ בבנייה מחדש של כמה מרכיבי ההתכנסות, כולם בכוונה למקד את המאמץ בכותרת המתלווה ללוגו החדש של הפורום – פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אני מבקש להודות לכל האנשים שהיו שותפים להכנת ההמלצות, לראשי הצוותים ולמנצח על כל התזמורת המורכבת – המנהל האקדמי של הפורום, מר דוד ברודט.

ד"ר אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

חלק ראשון

הרצאת פתיחה

הרצאת פתיחה: פרופ' רוברט סולו

רוברט סולו: אקדמאים ידועים כתובעי הגדרות מדויקות והבחנות דקות. אני כלכלן אקדמאי, ועליי לדבר כאן כאקדמאי. לכן אפתח בכמה הגדרות והבחנות. מדובר במשמעות שאנחנו מייחסים לעוני ולצמיחה הכלכלית. ראשית – העוני. אפשר להגדיר עוני בשתי דרכים: אפשר לדבר על עוני מוחלט ועל עוני יחסי. ד"ר מומי דהן יציג בכינוס זה את ניתוח העוני המגדיר אדם עני אם הוא חי במשפחה שהכנסתה הכספית לנפש נמוכה מחצי ההכנסה החציונית בארץ כולה. רוב ארצות אירופה, ואולי כולן, מגדירות עוני באותה דרך, אבל לרוב הן מגדירות את קו העוני בגובה שני שלישים מן ההכנסה החציונית לנפש. מכאן שאדם עני לפי ההגדרה הישראלית הוא אדם עני ביותר. כך, למעשה, מתארים רוב קובצי הנתונים האירופיים אדם שהכנסתו פחותה מחצי ההכנסה החציונית. אדם כזה נחשב שם לעני ביותר.

זהו עוני יחסי. למעשה מדובר כאן בתערובת של עוני ואי־שוויון. אם כל ההכנסות במשק היו מוכפלות בן לילה, על פי השכל הישר היינו אומרים שממדי העוני ירדו בהכרח. אבל על פי ההגדרה הנידונה, ממדי העוני יישארו בדיוק כשהיו. אילו ירדה ההכנסה של כל פרט בן לילה לחצי או לעשירית משהייתה, המחשבה האינטואיטיבית תהיה שהעוני התפשט, אבל על פי ההגדרה הזאת ממדי העוני לא השתנו כלל ועיקר.

הארץ היחידה הידועה לי הנוקקת להגדרה מוחלטת של העוני בקביעת מדיניותה היא ארצות הברית. אלא שהדבר נעשה שם בדרך פרימיטיבית הטעונה תיקון דחוף. קו העוני בארצות הברית מצביע על סכום כספי המבדיל בין עני למי שאינו עני. קו העוני מוגדר למשפחות בגדלים שונים, ואדם נחשב לעני אם הוא חי במשפחה שהכנסתה נמוכה מאותו סכום. קו העוני מתוקן מדי שנה בהתאם לאינפלציה, אך רק בהתאם לה. אבל יש לזכור שרמת החיים התואמת את קו העוני בארצות הברית נקבעה בשנות השישים של המאה שחלפה. ולכן בארצות הברית אדם ייחשב לעני אם רמת חייו נמוכה מכפי שאדם בר דעת היה מחשיב כהכנסת עוני בשנות השישים. אדם כזה יוכל להרשות לעצמו את כמות המזון והלבוש, למשל,

* מאנגלית: יצחק טישלר.

שאדם כמוהו היה יכול להרשות לעצמו לפני יובל שנים. בחמישים השנים הללו ארצות הברית התעשרה מאוד. הכנסת האדם הממוצע הוכפלה פי שלושה או ארבעה. האם קו העוני צריך להישאר קבוע במונחים מוחלטים? נניח שקו העוני היה נקבע בשנות השישים של המאה התשע עשרה, ולא בשנות השישים של המאה העשרים, הרי קו העוני היה עתה ברמת חייו של עבד באותם הימים!

אולי יש מקום לעוני מסוים. אם רצויה אמת מידה מוחלטת, אולי יש לתקנה מדי עשור, כדי להביא בחשבון שינויים במה שהחברה רואה כרמת חיים נסבלת. מכל מקום, אני נזקק בדבריי להגדרה הישראלית מפני שעל פיה הוכנו נתוני הכינוס הזה. אבל יש לזכור שאנחנו מדברים כאן גם על עוני וגם על פער.

כעניין שבעובדה אציין שבארצות הברית שני שלישים מההכנסה החציונית גבוהים בהרבה מקו העוני המוחלט הנוכחי. לכן, אם נשתמש בהגדרה האירופית, שיעור האוכלוסייה החי בעוני בארצות הברית גדול בהרבה מזה שמדווחים עליו שם. אם נזדקק לחצי ההכנסה החציונית ונאמץ בארצות הברית את ההגדרה הישראלית, נהיה קרובים לישראל, אבל ניאלץ לקבוע שחצי ההכנסה החציונית גבוה במקצת מקו העוני. קו העוני המוחלט בארצות הברית רחוק מלהיות נדיב.

ועדיין לא סיימתי את עניין ההגדרות. צמיחה: כלכלנים זהירים משתמשים במילים 'צמיחה כלכלית' במובן מיוחד משלהם. בכל משק קיימת בכל שנה רמה פוטנציאלית של תוצר ראלי – רמת תוצר שהמשק ייצר אם ישתמש שימוש מלא, אך לא גדוש מדי, בכוח העבודה ובמשאבי ההון שלו. אילו ייצרו ישראל או ארצות הברית את מלוא התוצר הפוטנציאלי, לא תהיה סכנהמידית של לחץ אינפלציוני, וגם לא יהיה מיתון ולא יישאר כושר ייצור מובטל במשק.

התוצר הפוטנציאלי אינו תלוי רק בטכנולוגיה ובמשאבים, אלא גם בארגון הכלכלי, בפעולת השווקים, בניהול החברות העסקיות ובהתנהגות הציבור. ארגון יעיל יותר של המשק תלוי בניוד כוח העבודה, בהפחתת הפיקוח הכובל את ההון בשימושים נחותים וכיוצא בכך. שיפור הארגון מגדיל את פוטנציאל הייצור. ידוע שבזמן מיתון למשל, המשק מייצר פחות מן הפוטנציאל שלו. קורה שהוא מייצר יותר מן הפוטנציאל, אם הוא מעסיק בעבודת יתר את כוח האדם או ההון. אומרים אז שהמשק 'מחומם' מדי. בדרך כלל יש פער בין התוצר הממשי לבין התוצר הפוטנציאלי, והפער תלוי בעיקר בצד הביקוש הקיים במשק. היעדר ביקוש מקומי או

חיצוני הוא שמונע ייצור במלוא התוצר הפוטנציאלי. אילו היה ביקוש במחירים השוטפים, מערכת השיווק הייתה מביאה לידי כך שהתוצר יתקרב לפוטנציאל שלו. מן הצד האחר, חימום יתר נובע מביקוש יתר וגורר אינפלציה, אלא אם המדיניות מצליחה להגביל את הביקוש.

הכלכלן הזהיר רואה בצמיחה הכלכלית צמיחת התוצר **הפוטנציאלי**. יש סיבה להגדרה זו. נניח שהמערכת הכלכלית יוצאת ממיתון, והתוצר השוטף עדיין נמוך מהתוצר הפוטנציאלי. כשמתחדש הביקוש, כפי שאירע בישראל ובארצות הברית, התוצר עשוי לעלות במהירות רבה. הפער בין התוצר הפוטנציאלי לבין התוצר הממשי מצטמצם. אבל טעות היא לומר, כמקובל בתקשורת וביבור, שקצב הצמיחה מהיר ביותר, כי ברור לנו שאי-אפשר יהיה להתמיד בו. התוצר יגיע עד מהרה לפוטנציאל, ואז יואט בהכרח.

לכן מוטב לראות במונח 'שיעור הצמיחה הכלכלית' כאילו הוא מתייחס לתהליכים המגדילים את התוצר **הפוטנציאלי**, ואלה הם: גידול כוח העבודה, שיפור הרמה המקצועית של העובדים, השקעות הון, וכן קדמה טכנולוגית במובנה הרחב הכולל שיפורים בארגון הפירמות ובניהולן. שיפור היעילות הכלכלית יגדיל את התוצר הפוטנציאלי של הארץ. המדינה תוכל להפיק יותר מוצרים ושירותים מן המשאבים החומריים והאנושיים שיש בה. אוכל להציג דוגמה טיפוסית לאפשרות זו: אפליה בעבודה נגד נשים או מיעוטים אתניים עלולה להקטין את התוצר הפוטנציאלי, כי היא שוללת מהמשק את השימוש הטוב ביותר בכישורי החלקים הללו באוכלוסייה. אם מחזיקים בעבודה אדם שהוא חלק מהרוב, במקום אדם מן המיעוט המיומן יותר לעבודה זו, מבטיחים אי-יעילות ולא רק אי-צדק. הצבת אנשים בעבודה לפי כישוריהם ולא לפי מעמדם – מגדרי, אתני או אחר – תגדיל ללא ספק את הפריון הלאומי ואת התוצר הפוטנציאלי.

נניח שישראל, כמוה כארצות הברית, תתקן את דרכיה ותסלק אי-יעילות מסוג זה. התוצר הפוטנציאלי יעלה. המשק הלאומי המתוקן יוכל להפיק בלי לחץ אינפלציוני יותר משהפיק לפני התיקון. המשק יוכל לנצל תוצר נוסף זה אם צד הביקוש יניח לו. ואם כך, במשך זמן מה יוכל המשק לצמוח ביתר מהירות מזו התלויה בגידול התוצר הפוטנציאלי המתוקן. אבל כשייסגר הפער, הצמיחה תוגבל לשיעור הישן. במילים אחרות, הגברת היעילות תגביה את מסלול התוצר הפוטנציאלי, נניח ב-5% או ב-5 מיליארד ש"ח. אבל הצמיחה הצפויה בטווח הארוך לא תהיה תלולה יותר

בדרך כלל. שיעור הצמיחה בטווח הארוך תלוי עדיין בשינוי הטכנולוגי ובקצב השיפור המתמיד במיומנות העבודה. ואת אלה אי-אפשר להשיג בשיפור חד-פעמי ביעילות.

אבל לא נורא. אין לזלזל בתוספת שנתית של 5% או 5 מיליארד ש"ח בתוצר הלאומי. הגברת היעילות תורמת להעלאת רמת התוצר אפילו אם אינה מגדילה את שיעור הצמיחה בטווח הארוך. אמנם יש מקרים יוצאי דופן. נניח שחצי המוחות הטובים ביותר בארץ אינם נכללים במחקר היצרני מפני שהם שייכים לנשים. סילוק אי-יעילות זו עשוי להאיץ את קצב הקדמה הטכנולוגית, והדבר אכן יעלה את שיעור הצמיחה ארוכת-הטווח של המשק. עם זאת התברר בעולם כי שיעורי הגידול של פוטנציאל התוצר קשיחים למדי בטווח הארוך.

המסר העולה מן הדיון עד כאן הוא שהשיפור שהושג ביעילות הכלכלית הוא הישג יקר ערך, ושיפור כפול ביעילות הכלכלית יהיה הישג גדול עוד יותר.

נראה לי שאפשר להבין עתה לאן אני חותר. אני מדבר על יעוני וצמיחה כלכלית מפני שאילו דיברתי על יעוני ואי-יעילות כלכלית לא הייתי זוכה באותה תשומת לב. אבל למעשה טענתי היא שעניין העוני קשור בעיקרו בשיעור הצמיחה המתמיד, אורך הטווח, שתיארתי כאן. התמדת העוני – בייחוד העוני המרוכז, העוני המתמקד בקבוצות מסוימות בחברה – היא צורה חמורה של אי-יעילות כלכלית.

אילו יוכלנו למצוא דרך להקטין או לחסל עוני מתמיד ומרוכז, הייתה המערכת הכלכלית פורייה יותר, והפוטנציאל הכלכלי היה גבוה יותר. אינני מצביע כאן רק על העובדה הברורה מאליה שהגדלת הפריון היצרני של אנשים עניים תהפוך את החברה לפורייה יותר, אף שגם זה נכון וחשוב. כוונתי היא לומר שהעוני כמוסד חברתי עולה למשק ביעילות. לכן הניסיון לצמצם את העוני חשוב מבחינה כלכלית, ולא מוסרית בלבד. כיצד מביא עוני מתמיד ומרוכז לאובדן יעילות כלכלית בקנה מידה לאומי? באופן ישיר העניים הם משאב עבודה שהשימוש בו נמוך מדי. העניים סובלים מייצוג יתר בקרב המובטלים, בייחוד בקרב המובטלים הכרוניים, וגם בקרב אלה ישאינם שייכים לכוח העבודה (בגיל המתאים).

מתועדת היטב העובדה שניתוק ממושך מתעסוקה כרוך בניוון, באובדן הכישורים שאפשר לשווק ובאובדן 'החוש היצרני', כפי שמכנה אותו אוסטין דבלין. אפילו אם מדובר באלה שכישוריהם מעטים ביותר מלכתחילה, המשק יפיק תועלת כפולה מהכללת העניים חסרי התעסוקה

בשוק העבודה – התועלת שבעבודה עצמה והתועלת שיש בשימור הכישורים הקיימים.

כשליש מילדי ישראל חיים בעוני, לפי ההגדרה הישראלית. אינני בקי בפרטים, אבל אופתע מאוד אם ניסיון החיים הזה לא יפגע בפריין עבודתם כמבוגרים, בהשוואה לסיכויים שהיו להם אילו חיו במשפחות הנהנות מהכנסה גבוהה יותר ומשירותי בריאות משופרים; אילו למדו בבתי ספר טובים יותר ונהנו מסביבה ביתית מגרה יותר. במצב הנוכחי מחירו הכלכלי של העוני עלול להתפרש על פני כמה דורות.

מרשם מקובל לטיפול בעוני הוא דגש חזק יותר בחינוך וביצירת הון אנושי. אלא שאיננו יודעים הרבה על סוגי החינוך הדרושים ועל הדרך להשיגם כהלכה. הזדעזעתי, ממש הזדעזעתי, לגלות בדוח הצוות כי ישראל מוציאה על החינוך בערך אותו שיעור מהתוצר המקובל במדינות מערביות אחרות, בעוד שהתלמידים בישראל נמצאים במקום נמוך ברציפות ברמת ההישגים, בהשוואה בין-לאומית. עובדה זו בולטת במיוחד כאשר משווים את חמשת האחוזים הגבוהים בקרב תלמידי ישראל עם חמשת האחוזים העליונים בארצות אחרות. מסתבר שיש הכרח לפתור חידה זו ולהגיע למסקנות מעשיות באשר לשיטת החינוך הישראלית. משהו נשבר כנראה, ויש לתקנו.

לענייננו חשוב לציין שהעוני והפער המתמידים בישראל גוררים חוסר יעילות ביצירת ההון האנושי. אין ספק שהחברה מתעלמת מכישרונות טבעיים שנמצאים בקהילות ובמשפחות עניות. התעלמות זו נובעת בחלקה מבתי הספר הנחותים שהילדים הללו לומדים בהם, ובחלקה הגדול אולי יותר מהיעדרה של המרצה נאותה ומהיעדר סיוע ודרבון בבית או בבית הספר. וייתכן גם שתוכן הלימוד אינו הולם את צרכי הילדים העניים, דבר שעלול להביא לעיוות ניכר בהקצאת המשאבים ולהפסד ניכר בפריין הייצור הלאומי.

קשה לי לדייק יותר בשאלות אלו, מאחר שמשקים מתקדמים אינם אוספים בדרך כלל נתונים מלאים על המעבר לעוני וממנו החוצה. הידע בתחום זה לוקה מאוד בחסר. ברור שהעוני יהיה בעיה חברתית פחותה ויעלה במחיר כלכלי נמוך יותר אם יהיה מצב זמני, חלק מן החיים הרגילים, כמו שירות צבאי למשל. היווצרות מעמד נחות תמידי היא שמגבירה את הפסד היעילות במשק וגורמת לבזבוז משאבי עבודה והון אנושי.

אדון עתה בגורם שאינו גלוי וישיר כמו העוני, במה שנוגע לאי-יעילותה של הכלכלה. מקובל להניח שעוני מתמיד ומרוכז גורר פשע ונגעים חברתיים

אחרים. הפשע עצמו הוא מחיר כלכלי, והוא מחייב להסיט משאבים משימושים אחרים כדי להגן על הציבור ועל הרכוש. חלק זה במחירו החברתי של הפשע ישיר וגלוי למדי. אבל יש גם חלק עקיף. המשאבים המיועדים למלחמה בפשע הם בבחינת נטל על התקציבים הציבוריים, והם מחייבים להעלות את המסים. כידוע לכל כלכלן, המסים כרוכים כשהם לעצמם בעיוותים כלכליים, והם ממריצים את משלמי המסים לשנות את דפוסי התנהגותם כדי להפחית את מסייהם. שינוי זה כרוך כמעט תמיד באי-יעילות, או שהוא מחמיר מצב קודם של חוסר יעילות. הדוגמה הקלסית המובאת בספרי הלימוד היא השפעת מס ההכנסה על הנגר, המתקן בעצמו את השרברבות בביתו, שעה שהשרברב עסוק בעצמו בנגרות ביתו, כדי שיימנעו שניהם מלשלם מס על העבודה הצדדית שהם עוסקים בה ללא תשלום. ברור שהיעילות הייתה גדולה יותר אילו שכר כל אחד מהם את חברו לעבוד במקצועו, אלא שאז היה כל אחד מהם חייב במס על ההכנסה שזכה בה.

טענת הפגיעה ביעילות המשק עקב ריבוי המסים נשמעת גם כשמדובר בתשלומי העברה לעניים וגם כשמדובר במלחמה בפשע. במילים אחרות, יש מחיר חברתי למלחמה בפשע ובעוני. ועם זאת שינוי מהותי המקטיף את ממדי העוני יחסוך יותר מן העלות התקציבית הפוגעת ביעילות המשק, מאחר שצמצום העוני כשהוא לעצמו יגביר את יעילות המשק ויגדיל את פוטנציאל התוצר בטווח הארוך. בה שעה האומדן המקובל בארצות הברית הוא שגיוס דולר נוסף במס פדרלי עולה דולר ורבע ביעילות המשק, ואין זה דבר של מה בכך.

חוקרי הכלכלה המדינית הגיעו למסקנה שיש אפיק עקיף נוסף שדרכו מביאים העוני והפער לאי-יעילות כלכלית. קיום העוני גורר תקנות מגבילות בשוק העבודה ואלה מונעות את הקצאת העבודה וההון בדרך שתגדיל את הפיריון במשק. המדובר הוא למשל בניסיון לשמר עיסוקים מסוימים במקום לעודד תערובת המביאה לביטול עיסוקים שהתיישנו וליצירת עיסוקים חדשים. הפגנות המחאה בצרפת בזמן האחרון אילצו את הממשלה לסגת משינוי המדיניות, והן מזכירות לנו שמקור זה לחוסר יעילות הוא ממשי ולא תאורטי גרדא.

אבל כאן דרושה הערת הבהרה. לדעתי הרצון לזכות בהכנסה בטוחה ויציבה, בהגנה מפני התוצאה הבלתי נודעת של אובדן העיסוק, אפילו כשהוא מלווה ביצירת עיסוקים חדשים, הוא רצון לגיטימי בהחלט, בייחוד כשמדובר באנשים הסמוכים לתחתית סולם ההכנסות. התחשבות

ברצון הזה להבטיח את ההכנסה אינה, כשהיא לעצמה, מקור לאי-יעילות כלכלית. זהו יעד לגיטימי וחשוב של המדיניות הכלכלית. הדבר שאינו יעיל הוא הניסיון לשמר עיסוקים מסוימים במקום להתמקד ישירות בהבטחת ההכנסה, שהיא ככלות הכול מטרת היסוד. חברה שיש בה תחושת סולידריות סבירה, כמו שהייתה פעם החברה הישראלית, יכולה להשיג מטרה זו ביתר יעילות באמצעות צורות שונות של הבטחת הכנסה.

כפי שמראה המצגת של ד"ר מומי דהן, יש עוני רב בישראל. כשליש המשפחות ושיעור גבוה יותר של הנפשות, לא כולל תושבי מזרח ירושלים, הם עניים – כל זה לפני שמובאת בחשבון ההתערבות הממשלתית לטובתם. גם אחרי התערבות זו כחמישית מכלל המשפחות ושיעור גבוה יותר מכלל הנפשות נשארים עניים. ומה שחמור יותר – המגמה היא מגמת עלייה.

מאוד לא נוח לי ולכם לגלות כי בשתי ארצותינו, ארצות הברית וישראל, קיימים שיעורי העוני הגבוהים ביותר בקרב הארצות המפותחות – שיעור כפול ויותר בהשוואה לצפון אירופה ולמערב אירופה. אכן, לישראל יש בעיות מיוחדות. אבל נראה לי שמעמדה היחסי של ארצות הברית הוא מעמד מביש.

השוואות אלו חשובות מאחר שהן מעידות על העובדה שעוני ואי-שוויון אינם תנאים הכרחיים להצלחתו של משק בעל פריון גבוה הצומח במהירות. אולי יש צורך באי-שוויון מסוים בחברה כדי להניע את הבריות לעמול, להסתכן, להשקיע, לחדש – אבל הדבר אינו מחייב אי-שוויון כעין זה שמוצאים בארצות הברית ובישראל. אינני רואה כל עדות אמינה שהאיום בעוני מוחלט משרת מטרה חברתית כלשהי.

לכן לגיטימי לשאול מהי המדיניות הכלכלית שתוכל לסייע בהקטנת תחולתו של עוני מוחלט ויחסי, בלי להביא לאי-יעילות נוספת.

היעד של פורום קיסריה הוא לעורר רעיונות ומחשבות על המדיניות הרצויה. ביומיים הקרובים תיבחנה הצעות מפורטות. מכל מקום, לא רצוי שאדם כמוני, הבא מבחוץ, יעלה הצעות בלי שיכיר היכרות אינטימית את המשק הישראלי. לא אוכל אלא להציג כמה עקרונות כלליים כבסיס להצעות המעשיות להקלת העוני ולצמצום הפער הקיצוני – כאן ובכל מקום אחר.

כבר הזכרתי את העיקרון הראשון. היעד העיקרי הוא יצירת זרם הכנסות. אין כוונתי לזרם הקשור בסוג פעילות מסוים המביא לרכישת הכנסה. מוטב לה, למדיניות הציבורית, להשפיע ישירות על חלוקת ההכנסות מחדש, ולא לנסות ולפקח על היבט זה או אחר של שוק העבודה

או של כל שוק אחר באמצעות סובסידיות ותקנות מגבילות. לא קל לעשות כן. יש צורך לגייס אמצעים במסים. כל המסים משפיעים על התמריצים, אבל גם סובסידיות ותקנות מגבילות משפיעות על התמריצים, ובדרך כלל הן בלתי יעילות ביותר.

מכאן שהעיקרון הכללי הראשון הוא לצמצם את שיעור העוני. מדובר בחלוקת ההכנסה מחדש, ולא בהסדרי פיקוח. בה בשעה, ואני חושב עתה על ארצות הברית, אין טעם להכריז על כוונה לשנות את חלוקת ההכנסות, ובינתיים לבטל את כל הסדרי הפיקוח בלי להוציא לפועל את תכנית השינוי בחלוקת ההכנסות, כמו שקורה בארצות הברית.

שנית, רצוי להנהיג את השינויים בחלוקת ההכנסות בדרך שתקיים ותעודד את הנטייה לעבוד. יהיו לכך חריגים הכרחיים, אבל הישענות האדם על עצמו היא מעלה, והתמיכה בשינוי חלוקת ההכנסות תגדל אם נימנע מיצירת מעמד של מוטבים שאינם עובדים. החזר מס על הכנסה שהושגה בעבודה, המקובל בארצות הברית, הוא סידור מצוי. אפשר לשפר נוהג זה, ואני מקווה שהוא ישופר. הוא הפך בארצות הברית לתכנית החשובה ביותר של תשלומי ההעברה. שיטה זו מקיימת את התמריץ לעבוד ואינה מעוררת התנגדות רבה.

העיקרון השלישי מובן מאליו. ברור שיש להילחם בעוני בקרב הילדים ולחסלו, אם אפשר. בריטניה הכריזה בדיוק על מטרה זו, ואולי נשמע על כך בכינוס הנוכחי. הדבר כרוך במכשולים. אין טעם ליצור תמריצים להולדת ילדים כדי שיקבלו הטבות. חשובים כאן הסייגים. אחת האפשרויות היא להגביל את קצבאות הילדים, למשל לשלושת הילדים הראשונים.

ודבר אחרון: יש לשוב ולהדגיש את חשיבות החינוך. כוונתי לחינוך הייעודי – המכוון לאוכלוסיות מסוימות ולמטרות ייחודיות המבטיחות את סיכויי העבודה. ייתכן שהשיטות להשגת מטרה זו שונות מארץ לארץ, אבל חשוב להתמקד בחינוך. דרך זו הועילה ליהודים בארצות הברית ונראה לי שהיא תועיל ליהודים בישראל. תודה.

חלק שני

מדוע יש יותר עניים בישראל?

מקורות העוני בישראל - מבוא

מדוע אנשים מסוימים הם עניים ואחרים לא? מענה לשאלה זו חיוני בגיבוש המדיניות הרצויה לצמצום העוני. מעניין להזכיר כי במאה השמונה עשרה נתפס העוני בחברה הפוריטנית כעונש על חטא.¹ גם שימוש במלקות היה אמצעי מדיניות לגיטימי לסלק את החטא. היו גם שעשו טקסי הסרת דיבוק מן האנשים העניים כדי לחלץ אותם ממצוקתם. תפיסה זו רואה באופי הפגום של העניים את הסיבה העיקרית למצוקתם הכלכלית והחברתית. אם העוני מקורו בחטא, אזי המלצת המדיניות המתבקשת היא הכשרה דתית.

היום המלצות מדיניות כאלו נראות משונות למדי, ובכל זאת השיח הציבורי כולל מונחים שמזכירים במשהו את תפיסת האופי הפגום כאחראי העיקרי לעוני. לא קשה למצוא טענות שלפיהן המצוקה הכלכלית של העניים נעוצה ב'מוסר עבודה לקוי', או ב'תרבות הקצבאות'. אך ברור כי הסיבות לעוני מגוונות ואינן רק האופי הפגום של העניים.

אחת הסיבות לעוני נעוצה במערכת התמריצים הגלומה במערכת הקצבאות. לפי תפיסה זו, מדינת הרווחה התרחבה בשיעורים כה גדולים במהלך שנות התשעים עד שפגעה בתמריץ הכספי לעבוד. אדם רציונלי הנהנה מהפנאי יעדיף להימנע מעבודה, אם הוא יכול לקבל בקלות יחסית קצבאות שהתנאי לקבלתן הוא אי-עבודה, גם אם קצבאות אלו נמוכות מן ההכנסה הכספית שהיה יכול לקבל מהשתתפות במעגל העבודה. כלומר, העניים בוחרים ברמת הכנסה נמוכה, אבל נהנים מפנאי בהיקף רחב, והפנאי מפצה אותם על ההכנסה הכספית הנמוכה. המלצת המדיניות במקרה כזה היא ברורה: הורדת רמת הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה תביא לידי צמצום העוני.

העוני יכול לנבוע גם מהחסמים שמציבים המבנה החברתי או המבנה הכלכלי לפני אנשים מסוימים. לפי תפיסה זו, מגזרים אחדים באוכלוסייה סובלים ממצוקה כלכלית ומעוני בשל חסמים שמונעים מהם לממש את מלוא פוטנציאל ההשתכרות שלהם. הסרת חסמים היא המדיניות הרצויה

¹ 'By a just and inflexible law of Providence, misery is ordained to be the companion and punishment of vice' (Bradley R. Schiller, 1998. *The Economics of Poverty and Discrimination*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, p. 3)

לטיפול בעוני, אם העוני נובע מהזדמנויות מוגבלות של קבוצות מסוימות באוכלוסייה.

עבודת הצוות התמקדה בניתוח הסיבות לעוני מתוך השקפה שהבנה עמוקה של מקורות העוני תניב תפריט מושכל של אמצעי מדיניות. במיוחד ניסינו לענות על שתי שאלות: הראשונה, מדוע שיעור העוני בישראל כה גבוה בהשוואה בין-לאומית? השנייה, מדוע עלה שיעור העוני בישראל במרוצת השנים?

סביר להניח שהעוני בחברה שלנו מקורו ביותר מסיבה אחת (גם סיבות שלא תוארו למעלה), וכך גם מגוון אמצעי המדיניות שיש להפעיל כדי לצמצם את העוני. חשוב להדגיש שהמדיניות לצמצום העוני מושפעת גם מן התפיסה הסובייקטיבית של מקבלי ההחלטות והציבור באשר למקור העיקרי של העוני. קל יותר להשיג תמיכה פוליטית וציבורית לאמצעי מדיניות שתואמים את תפיסות הציבור ביחס לעוני.

נסה לארגן את התשובות לשאלות אלו באמצעות בחינת התמורות שחלו במרוצת השנים ובהשוואה לעולם בשלושה מוסדות חשובים: משפחה, מעמד בשוק העבודה וממשלה (שלוש המ"מים). יחסי הגומלין בין המוסדות האלו חשובים להבנת מקורות העוני לפחות כמו כל אחד מן המוסדות, ולכן ייחדנו מקום מרכזי בניתוח העוני גם לטיב יחסי הגומלין בין 'שלוש המ"מים'.

בניתוח מקורות העוני ניתנה תשומת לב מיוחדת להרכב האוכלוסייה הייחודי של ישראל. ישראל ייחודית בשיעור המוסלמים מכלל האוכלוסייה, שהוא הגבוה ביותר בעולם המערבי. המגזר החרדי הוא עוד מאפיין ייחודי של ישראל. אין עוד מדינה בעולם המערבי שאוכלוסייתה כוללת קבוצה בהיקף של המגזר החרדי בעלת אורח חיים כה ייחודי: שיעורי ילודה גבוהים במיוחד וגברים רבים הנמצאים פרק זמן ארוך מחוץ לשוק העבודה. גם שיעורם של העולים הוא גורם שמייחד את החברה הישראלית בהשוואה למדינות המפותחות בעולם.

מדידת העוני וממדי העוני

א. מדידת העוני

הצוות החליט שלא לעסוק במדידת העוני. נציין כי מדידת העוני בישראל לפי הגישה היחסית, כפי שהיא מיושמת על ידי המוסד לביטוח לאומי, תואמת את הגישה המקובלת ברוב המדינות העשירות. לפי גישה זו, אדם הוא עני אם הכנסתו הכספית נופלת מרף מסוים יחסי למקום ולזמן. המדידה בישראל לפי הגישה היחסית לא השתנתה מראשית שנות השבעים, אז החלה מדידת העוני. בישראל עני הוא אדם שחי במשפחה שהכנסתה הפנויה לנפש סטנדרטית נופלת ממחצית ההכנסה החציונית. כך למשל, שני בני זוג מוגדרים עניים אם הכנסתם המשותפת נטו בשנת 2004 הייתה נמוכה מ-2,843 ש"ח לחודש.

הערכת ממדי העוני וניתוח הסיבות לעוני כאן נשענים בעיקר על מדידת העוני הנהוגה במוסד לביטוח לאומי, אך בהמשך נציג גם ממדי עוני לפי הגישה הסובייקטיבית המבוססת על הערכתו האישית של המרואיין.

ב. ממדי העוני

לפי המדידה המקובלת בישראל, שיעור המשפחות העניות בשנת 2004 חצה לראשונה את קו ה-20%, שהם יותר ממיליון וחצי נפשות (תרשים 1 להלן). זהו שיעור עוני גבוה יחסית. השכיחות של עוני בקרב ילדים גבוהה אף יותר: כשליש מהילדים בישראל הם עניים. שיעור העוני היום גבוה בהרבה לעומת סוף שנות השמונים.

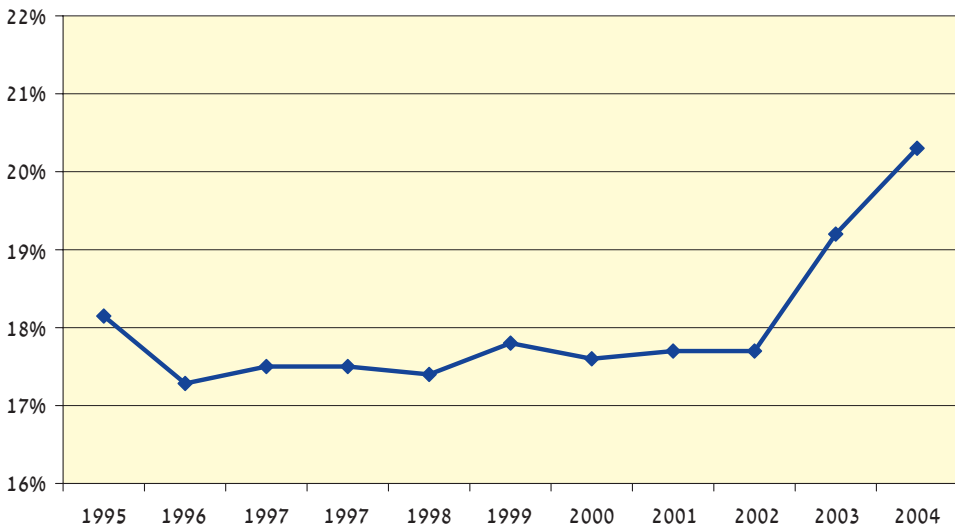
באופן טבעי ככל שמרחיקים לאחור גדל הספק באשר למידת התקפות של השוואת שיעורי העוני הנוכחיים לשיעורי העוני שהיו בשנות השבעים או אפילו במחצית הראשונה של שנות השמונים, בגלל השינויים בדרך איסוף הנתונים. לפיכך תיאור ממדי העוני ועצמתו יתמקדו בהתפתחויות שחלו בעשור האחרון, שבו היו מעט שינויים.

בד בבד עם עליית שיעור העוני בשלוש השנים האחרונות חלה גם החמרה ניכרת בעצמתו. ההכנסה הממוצעת של האוכלוסייה הענייה התרחקה מהכנסת קו העוני: הכנסתם הממוצעת של העניים נמוכה ביותר

מ-33% מהכנסת קו העוני בשנת 2004, לעומת כ-25% בשנים 1998-2000 (תרשים 2 להלן).

על פי המדידה האחידה של העוני (הכנסה לנפש סטנדרטית שנופלת ממחצית ההכנסה החציונית) ישראל ממוקמת בצמרת הגבוהה של טבלת העוני בהשוואה למדינות המפותחות בעולם (לוח 1 להלן). המקום הגבוה של ישראל הוא בשיעור העוני הכללי וכן בשיעור העוני של ילדים וקשישים. מדידת העוני על ידי Luxembourg Income Study (LIS) מבוססת על סולם שקילות (תרגום מספר הנפשות בפועל לנפשות סטנדרטיות) שונה מזה המקובל בישראל, אך המדידה היא, כאמור, לפי הגישה היחסית (במחקר זה קוטמים את החלק העליון ואת החלק התחתון של התפלגות ההכנסות).²

תרשים 1 שיעור העוני אחרי התערבות הממשלה
(שיעור המשפחות העניות לפי ההכנסה נטו)



מקור: ממדי העוני ואי־השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005.
הערה: הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

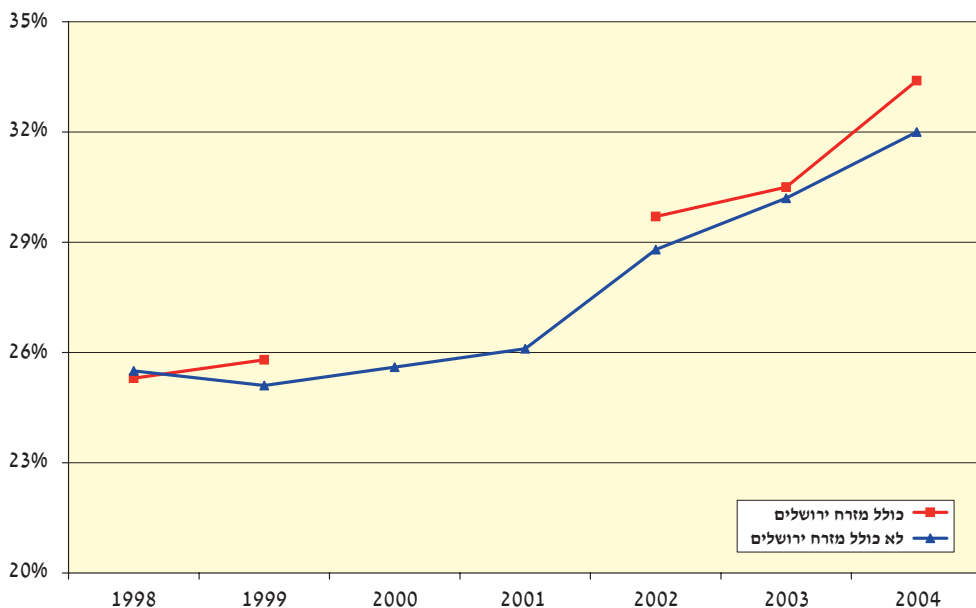
2 Luxembourg Income Study (LIS) הוא פרויקט מחקר שיתופי ללא כוונת רווח, שחברות בו 30 מדינות, בכללן ישראל.

לוח 1 שיעור העוני במבט בין-לאומי משווה

מדינה	שנה	שיעור העוני באוכלוסייה	שיעור העוני בקרב ילדים	שיעור העוני בקרב קשישים
ארצות הברית	2000	17.0	21.9	24.7
אירלנד	2000	16.5	17.2	35.8
ישראל	2001	15.6	18.0	21.6
ספרד	2000	14.3	16.1	23.4
איטליה	2000	12.7	16.6	13.7
בריטניה	1999	12.4	15.4	20.9
גרמניה	2000	8.3	6.8	11.6
בלגיה	2000	8.0	6.7	16.4
צרפת	1994	8.0	7.9	9.8
אוסטריה	2000	7.7	7.8	13.7
הולנד	1999	7.3	9.8	2.4
שוודיה	2000	6.5	4.2	7.7
לוקסמבורג	2000	6.0	9.1	3.7
פינלנד	2000	5.4	2.8	8.5

מקור: Luxembourg Income Study www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm (כל אתרי האינטרנט המופיעים בספר אוחדו לאחרונה ביולי 2006).

תרשים 2 עצמת העוני (מדד פער ההכנסה; באחוזים)



מקור: עיבודים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי.

פרק שלישי

הסיבות לעוני

בשנות השישים נחשבה ישראל מופת של חברה שוויונית יחסית, אם מסתמכים על התיאור של חתן פרס נובל לכלכלה פול סמואלסון בספרו *Economics*, שהיה בעבר ספר בסיסי בלימודי הכלכלה והתחנכו עליו דורות של כלכלנים. סמואלסון פותח את החלק הדין באי-שוויון בשאלה 'באיזו מדינה יש היום מידת השוויוניות הגדולה ביותר?', והתשובה אינה מאחרת לבוא: 'נראה שישראל מובילה את העולם במידת השוויוניות, אם נגביל את עצמנו לעולם הלא קומוניסטי'.³ תמונת מצב האי-שוויון והעוני בישראל של היום היא הפוכה לגמרי: שיעור העוני בישראל הוא מן הגבוהים בעולם המערבי. כיצד התרחש מהפך כל כך דרמטי במקומה הבין-לאומי של ישראל מבחינת ממדי העוני?

המענה על שאלה מרכזית זו הוא הציר המרכזי של ניתוח הסיבות לעוני באמצעות בחינת התמורות שחלו במוסד המשפחה, במעמד בשוק העבודה ובמדיניות הממשלה. ההפרדה בין שלושה מוסדות חשובים אלה היא מתודית בלבד, הואיל והבנת יחסי הגומלין בין המשפחה, שוק העבודה והממשלה חיונית לזיהוי שורשי העוני בישראל.

האינטראקציה בין שלושת המוסדות היא כה הדוקה עד שכמעט אי-אפשר לדון בכל אחד מהם בנפרד. כך למשל, מדיניות ממשלתית, כמו הצפת המשק בעובדים זרים, משפיעה על כוח המשיכה של שוק העבודה בעיני עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה. מדיניות כזאת מגדילה באופן אוטומטי את הסיכויים שעובדים אלו ימצאו את עצמם על מסלול הקצבאות. גם האינטראקציה בין מוסד המשפחה לבין שוק העבודה חזקה במיוחד. שינויים במבנה המשפחה, כמו התרחבות שיעורי הגירוש, משפיעים במידה רבה על דפוסי ההשתתפות של נשים וגברים בשוק העבודה.

³ 'Which country today has the greatest equality? [...] If we confine ourselves to the noncommunist world, it has been suggested that Israel may lead the list in reduced inequality' (Paul Samuelson, 1980. *Economics*, McGraw-Hill [11th edition], pp. 82-83)

א. המשפחה

בפרק זה אנחנו דנים בשני מאפיינים של המשפחה שעברו שינויים דרמטיים במאה השנים האחרונות: התכווצות גודל המשפחה והיווצרות מבנה משפחה חדש – משפחה חד-הורית. משפחה חד-הורית הייתה קיימת גם קודם, אך בממדים צנועים יותר.

גודל המשפחה

במרוצת השנים חלה ירידה דרמטית במספר הילדים הצפוי לאישה ישראלית בימי חייה. ירידה זו משותפת ליהודים, למוסלמים, לנוצרים ולדרוזים. יהודים חרדים הם הקבוצה היחידה ששיעורי הפרייון בה עלו,⁴ והיום שיעור הפרייון של אישה חרדית הוא מן הגבוהים ביותר באוכלוסייה. הירידה בשיעור הילודה בכלל האוכלוסייה לוותה בצמצום ניכר בשיעור המשפחות הגדולות (מעל 6 ילדים). ואולם שיעור הפרייון הכולל הנוכחי של אישה ישראלית הוא עדיין כפול משיעורו במדינות מערביות (תרשים 3 להלן). שיעור הפרייון הגבוה בישראל משקף בחלקו את גודל המשפחה המועדף בקרב מגזרי אוכלוסייה מסוימים (ערבים וחרדים). גורם זה אמור לתרום לממדי עוני גבוהים יותר בישראל בהשוואה לעולם. שיעור העוני במשפחה ישראלית טיפוסית (זוג הורים ושלושה ילדים) הוא 26%, שהוא שיעור גבוה משיעור העוני באוכלוסייה הכללית (לוח 2 להלן). נזכיר כי שיעור העוני באוכלוסייה הכללית ממקם את ישראל בחלק העליון של טבלת העוני בעולם המערבי.

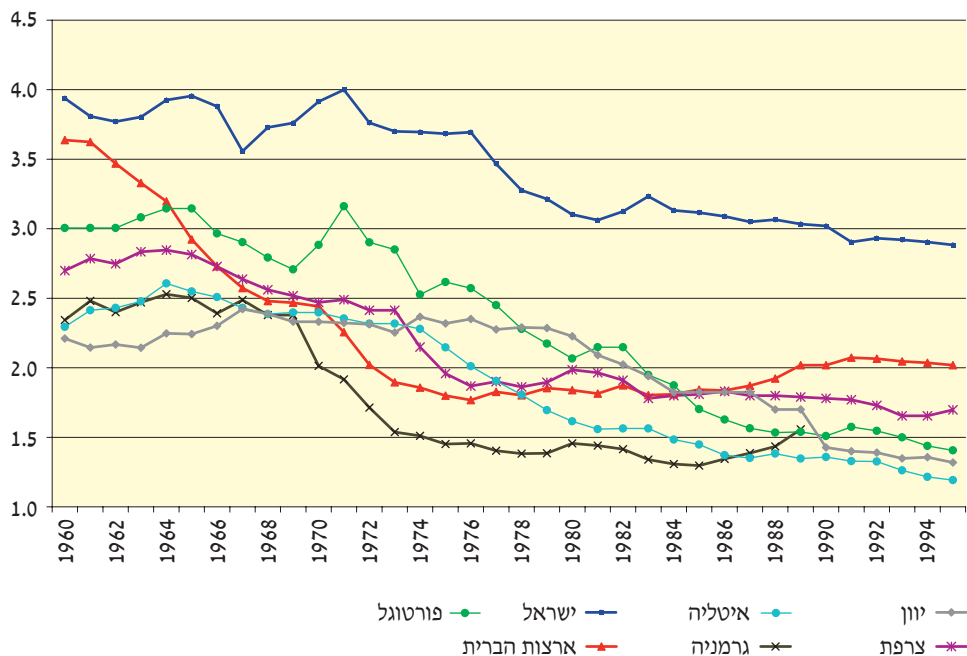
לוח 2 שיעור העוני במשפחות דו-הוריות לפי מספר הילדים, 2004

שיעור העוני		מספר הילדים
לפי הכנסה נטו (אחרי התערבות הממשלה)	לפי הכנסה כלכלית (לפני התערבות הממשלה)	
13.3	17.4	1-2
26.2	29.6	3
47.2	53.2	4
61.9	73.4	5 או יותר

מקור: עיבודים של סקר הכנסות משקי בית לשנת 2004, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

4 יורם מישר וצ'ארלס מנסקי, 2000. 'קצבאות ילדים וילודה בישראל: ממצאים ראשוניים', הרבעון לכלכלה (דצמבר): 535-565.

תרשים 3 שיעור הפרייון הכולל של אישה במדינות נבחרות

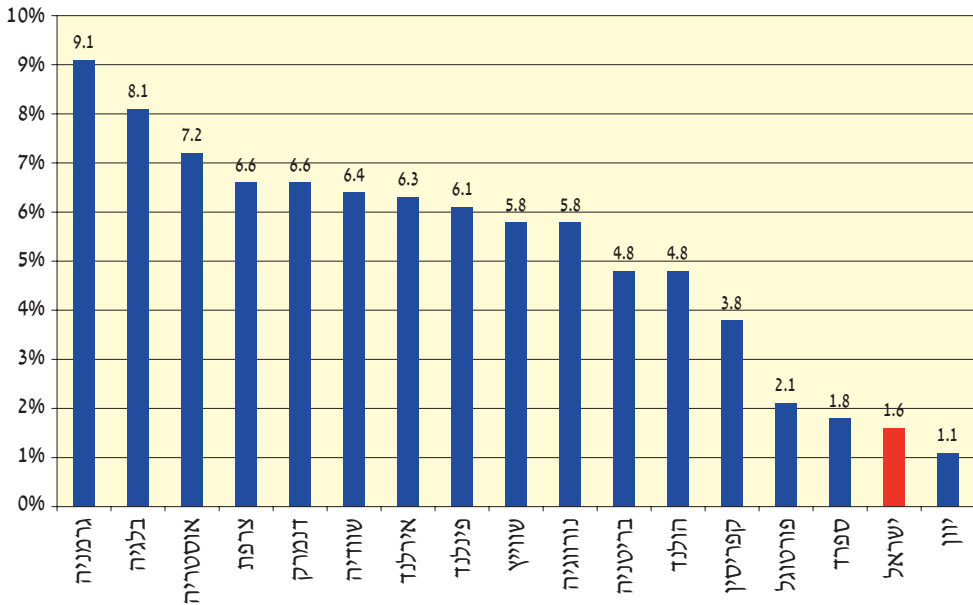


מקור: אתר האינטרנט של האומות המאוחדות: www.un.org

שיעור העוני לפני התערבות הממשלה (לפי הכנסה כלכלית) בקרב משפחות עד שלושה ילדים גבוה רק במעט משיעור העוני לפי הכנסה נטו. ממצא זה מלמד על סיוע ממשלתי מוגבל למשפחות בגודל זה. שיעור העוני של משפחות בנות 4 ילדים יורד מ-53% ל-47% אחרי התערבות הממשלה, ושיעור העוני של משפחות עם 5 ילדים או יותר יורד מ-73% ל-61% אחרי שמביאים בחשבון את השפעת הקצבאות והמסים. כלומר, שיעור העוני במשפחות גדולות נשאר ברמה גבוהה במיוחד גם לאחר הסיוע הכספי הממשלתי. יש לומר כי בשנת 2005 הוגדלה קצבת הילדים האחידה מ-120 ל-148 ש"ח.

שיעור העוני של משפחות עם ילדים מעלה מחדש את הצורך לדון בסיוע הממשלתי שניתן להן. הקיצוץ הדרמטי בקצבאות הילדים הביא את ישראל לתחתית המדינות המפותחות מבחינת הסיוע למשפחות עם ילדים (תרשים 4 להלן). אמנם המבנה הקודם של קצבאות הילדים היה מעוות בגלל התמריץ הכספי הפוטנציאלי לעידוד הילודה דווקא במשפחות שיש בהן הרבה ילדים. ואולם אחרי הקיצוצים רמתה הנוכחית של קצבת הילדים היא מן הנמוכות ביותר בהשוואה בין-לאומית.

תרשים 4 מובה קצבת הילדים, 2004
(היחס בין הקצבה הממוצעת לשלושת הילדים הראשונים לבין התוצר לנפש)



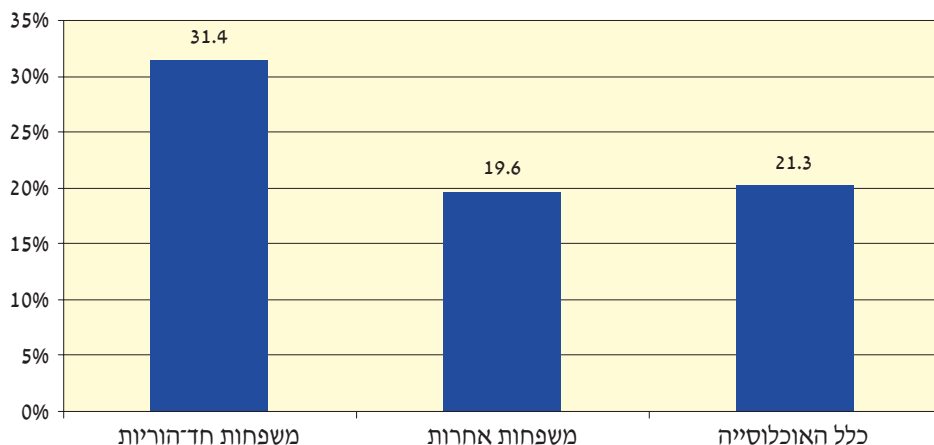
מקור: Social Security Throughout the World, 2004
הערה: במדינות מסוימות, כמו יוון, קצבת ילדים ניתנת על פי מבחן הכנסה.

מבנה המשפחה

שיעור העוני בקרב משפחות חד-הוריות ישראליות היה בשנת 2004 כ-31%, לעומת כ-20% במשפחות דו-הוריות (תרשים 5 להלן). אמנם העוני של משפחות חד-הוריות הוא גבוה, אבל הוא נמוך משיעור העוני במדינות כמו ארצות הברית ואנגליה, וחלקן של משפחות אלו באוכלוסייה הענייה אינו גדול כמו במדינות המפותחות. לפי נתוני לשכת המפקד האמריקנית, המשפחות החד-הוריות בשנת 2004 הן כמעט מחצית מכלל המשפחות העניות בארצות הברית. לעומת זאת בישראל המשפחות החד-הוריות הן פחות מ-10% מכלל העניים. גורם זה אמור לתרום לממדי עוני נמוכים יותר בישראל בהשוואה לעולם.

בעבר הייתה משפחה חד-הורית בעיקר תוצאה של אסון שפקד את אחד משני ההורים (בדרך כלל האב). המונחים 'יתום' ו'אלמנה' היו שגורים אז יותר מהמונח 'משפחה חד-הורית'. אבל בתחילת האלף השלישי משפחה חד-הורית היא בעיקר תוצאה של בחירה להביא ילדים לעולם ללא נישואים או של ההחלטה להתגרש.

תרשים 5 שיעור העוני לפי המבנה המשפחתי, 2004 (לפי הכנסה נטו)



מקור: ממדי העוני ואי-השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005.
 הערה: הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

ספר לימוד טיפוסי בכלכלת עבודה תולה את ההסבר להתרחבות שיעור המשפחות החד-הוריות בצמיחה הכלכלית ששחקה במשך השנים את היתרון היחסי של גברים בהספקת שירותי עבודה בהשוואה לגידול ילדים ופגיעה בכוח המשיכה של הסדר הנישואים. הצטרפות נשים לשוק העבודה החריפה עוד את הפגיעה במוסד הנישואים: נשים יכולות להרשות לעצמן לפרק את הנישואים בלי נזק כלכלי בלתי נסבל. כך נפגע במיוחד כוח המשיכה של גברים בעלי שכר נמוך והוריד את שיעור הגברים ה'ראויים'. תהליך השחיקה במוסד הנישואים התחזק עוד עקב השינוי בנורמות החברתיות: יחסי מין מחוץ למסגרת הנישואים, ילדים מחוץ לנישואים והיחס הסובלני מצד החברה כלפי גירושים.

גם בישראל עיקר הגידול בשיעור המשפחות החד-הוריות נבע במרוצת השנים מהעלייה הדרמטית בשיעור הגירושים ובשיעור הנשים שמביאות לעולם ילדים ללא נישואים. משקל המשפחות החד-הוריות גדל גם בעקבות השיעור הגבוה יחסית של משפחות חד-הוריות בקרב העולים. עם זה שיעור המשפחות החד-הוריות בישראל נמוך בהשוואה לעולם, במיוחד בגלל הרכב האוכלוסייה הישראלית. אורח החיים הייחודי של האוכלוסייה החרדית והנורמות התרבותיות בקרב האוכלוסייה המוסלמית מכתיבים שיעורי גירושים נמוכים ושיעור נמוך של נשים שמביאות לעולם ילדים ללא נישואים, ובעקבותיהם גם שיעור נמוך של משפחות חד-הוריות. יש לזכור

זאת בניתוח התרומה הכוללת של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה המוסלמית לשיעור העוני בישראל.

יש התולים את העוני הגבוה של משפחות חד-הוריות בתמיכת מדינת הרווחה. הקצבאות למשפחות אלו מעודדות את ראש המשפחה (לרוב אישה) להישאר מחוץ לשוק העבודה, וכך הכנסתן הכספית נמוכה למדי. ואולם מחקר שבחן את השפעת עליית הקצבאות למשפחות חד-הוריות בשנים 1992-1995 מצא כי מדיניות זו אמנם הביאה לירידה בשיעור התעסוקה של אימהות חד-הוריות, בייחוד אלה שהשכלתן נמוכה, אבל היא הפחיתה את ההסתברות של משפחה חד-הורית להיות ענייה ב-4.5%.⁵ מכאן אפשר להסיק שהגדלת הקצבות למשפחות החד-הוריות פגעה אמנם בתמריץ לעבוד ובהכנסות מעבודה, אך הגדילה את ההכנסה הכוללת ואת רמת חייהן של משפחות חד-הוריות. מחקר זה לא בחן את השפעת היעדרות הממושכת משוק העבודה על כושר ההשתכרות בטווח הארוך.

לפי ממצאי מחקר זה אפשר לשער שהמדיניות שהופעלה בשנים האחרונות, שקיצצה קיצוץ דרסטי בקצבאות של משפחות חד-הוריות בשילוב תמריצי עבודה ישירים (בהיקף מוגבל), צפויה להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של אימהות חד-הוריות אבל גם את שיעור העוני של משפחות אלו.

בניתוח השלכות ממצאי מחקר זה יש להביא בחשבון את רווחתם של הילדים. עידוד ההשתתפות במעגל העבודה של אימהות חד-הוריות לילדים בגיל הרך עלול לפגוע ברווחתם של הילדים. מחקרים בנושא זה הראו למשל כי אוצר המילים של ילדים שנשארו עד גיל 3 עם ההורה גדול מאוצר המילים של ילדים שהוריהם היו מחוץ לבית. זו עלולה להיות פגיעה חמורה באיכות ההשכלה של ילדים אלו בטווח הארוך. לעומת זאת היעדרות ממושכת של האם משוק העבודה עלולה להשפיע לא רק על כושר השתכרותה בהמשך, אלא גם על דפוסי ההתייחסות לעבודה של הדור הבא.

עוד טענה שעולה היא שמדינת הרווחה אחראית לשחיקה במוסד הנישואים ולהתגברות יצירת משפחות חד-הוריות בשל התמריצים הכספיים המיוחדים למשפחות חד-הוריות. ואולם ממצאי המחקר הכלכלי מלמדים כי השפעה כזאת, אם היא קיימת, היא זניחה.⁶

5 קרנית פלוג, ניצה קסיר, ואירנה מידן, 2006. 'יחוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני': הרבעון לכלכלה 3(3)53 (ספטמבר).

6 R. Moffit, 1998. 'The Effect of Welfare on Marriage and Fertility', in: idem (ed.), *Welfare, the Family, and Reproductive Behavior*, Washington, D.C.:

התרחבות תופעת ההורה היחיד הגבירה את חשיבות הוצאות היציאה לעבודה (טיפול בילדים ומרחק ממקום העבודה) בהחלטה אם להשתתף במעגל העבודה. שיעור המשפחות החד-הוריות צפוי להתרחב, על פי הניסיון במדינות המפותחות, ולכן שיקולים אלו יהיו חשובים יותר בשנים הבאות. יש לבחון גם באיזו מידה ההסדרים המקובלים בגירושים מביאים להידרדרות כלכלית אחרי הגירושים.

פערי השכר בין גברים לנשים הופכים חשובים יותר לעניין העוני ככל שמתרחבת תופעת המשפחות החד-הוריות שבראשן עומדות נשים. השכר (ברוטו) לשעת עבודה של נשים נמוך בהשוואה לגברים בעלי מאפיינים דומים. פערים אלה, אם אינם נובעים מהבדלים בהעדפות (או מהבדלים במאפיינים בלתי נצפים), משקפים מגבלות על ההזדמנויות שעומדות לפני הנשים.

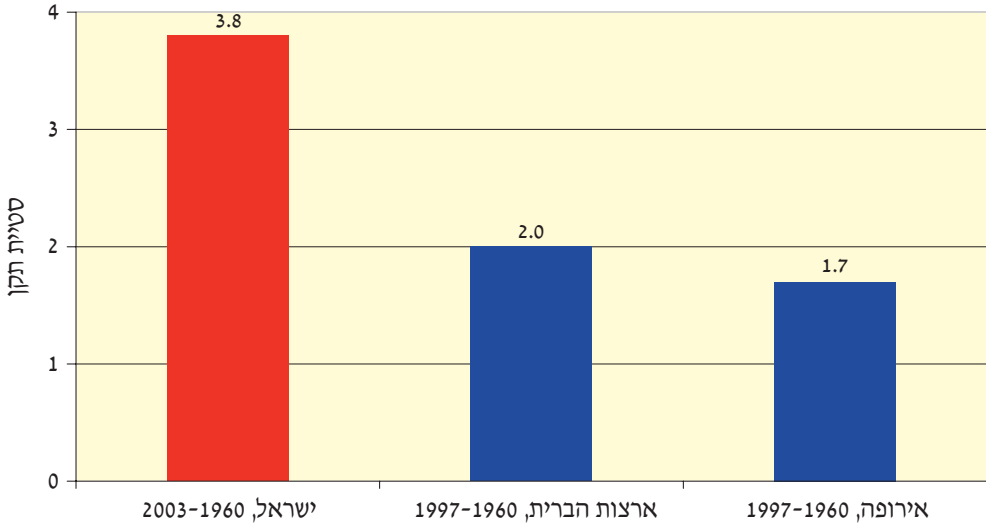
ב. המעמד בשוק העבודה

שיעור העוני קשור קשר הדוק למעמד בשוק העבודה. שיעור העוני בקרב משקי בית שראשיהם בגיל העבודה ללא אדם עובד היה בשנת 2004 כ-65% (תרשים 7 להלן). חשוב להדגיש כי שיעור העוני הגבוה בקרב קבוצה זו הוא לאחר התערבות הממשלה באמצעות הטלת מסים ישירים ותמיכות כספיות. נתון זה הוא אינדיקציה למידת הסיוע הממשלתי שניתן לאוכלוסייה החלשה. אינדיקציה נוספת היא מדד פער העוני. ההכנסה הממוצעת של משפחות עניות שבהן אין מפרנס רחוקה מקו העוני ב-46% (תרשים 8 להלן). שיעור העוני במשפחות שיש בהן מפרנס יחיד הוא כ-20%, ואילו שיעור העוני במשפחות עם שני מפרנסים הוא מזערי – 3.3% בלבד.

אחת השאלות המרכזיות היא אם ההימצאות מחוץ לשוק העבודה משקפת בעיקר בחירה רציונלית של אנשים בעלי יכולת השתכרות שבוחרים להישען על תמיכה ממשלתית, או שמא אלה אנשים שעושים מאמץ כן למצוא עבודה, אך אינם מוצאים בשל נסיבות מקרו-כלכליות או בשל חסמי כניסה בגלל לאום, מוצא או מגדר. ישנם כמובן אנשים בגיל העבודה שנמצאים מחוץ לשוק העבודה בשל מגבלות פיזיות או נפשיות שמונעות מהם לעבוד.

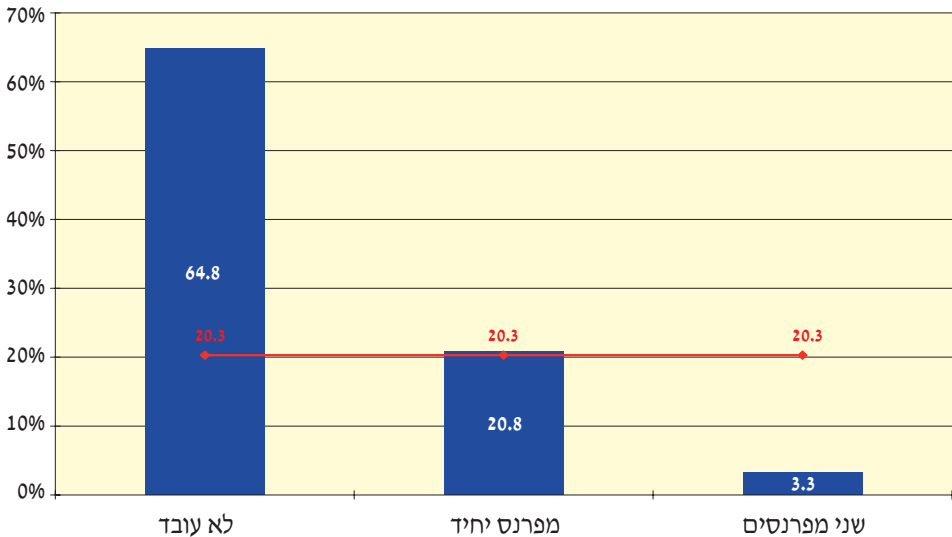
National Academy Press; K. Edin, 2000. 'Few Good Men: Why Low-Income Single Mothers Don't Get Married', *The American Prospect* 11: 26-31

תרשים 6 התנודות בהכנסה הלאומית: מבט משווה
(סטיית התקן של שיעור הצמיחה)



מקור: Alberto Alesina and Edward Glaeser, 2004. *Fighting Poverty in The US and Europe*, Oxford: Oxford University Press, tab. 3.1

תרשים 7 שיעור העוני לפי המעמד בעבודה, 2004
(האוכלוסייה בגיל העבודה בלבד)



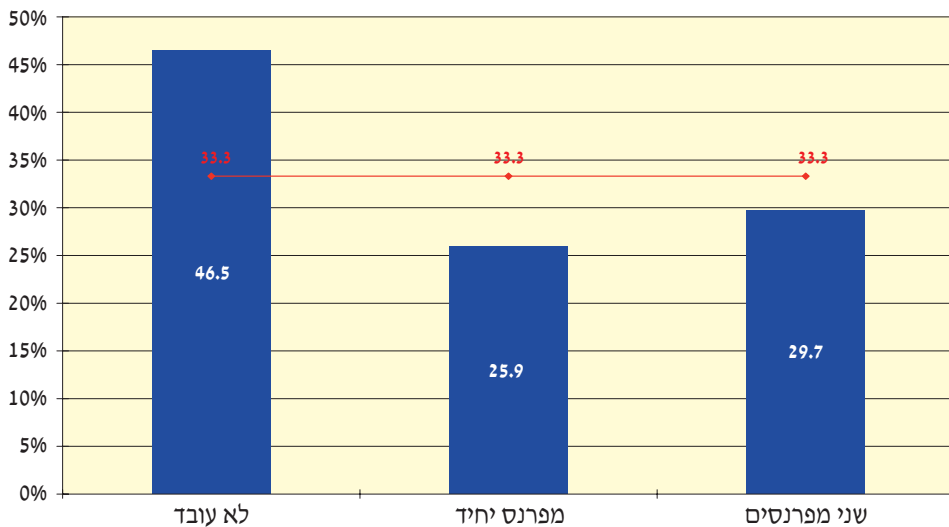
מקור: ממדי העוני ואי־השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005.
הערה: הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

בישראל יש גם קבוצת אוכלוסייה גדולה יחסית שנמנעת מהשתתפות בשוק העבודה, משום שהיא רואה בלימוד תורה פעילות בעלת ערך רב שמצדיקה הישגות מחוץ לשוק העבודה. גם רוב הנשים המוסלמיות נמנעות מהשתתפות בשוק העבודה (ראו ניתוח מורחב בפרק הרביעי).

יש קושי לעמוד במדויק על משקלה הסגולי של כל אחת מן הקבוצות האלה, כי אין סרגל מדידה פשוט שמאפשר לזהות אנשים שאינם עובדים לפי יכולת ההשתכרות הפוטנציאלית שלהם. בנתונים המשמשים בסיס למדידת העוני אין מידע באיכות הראויה על מצבם הבריאותי (הפיזי או הנפשי) של המרואינים. לפיכך נסתפק בניתוח איכותי, ובמקום שאפשר נוסף גם ממד כמותי של התופעות.

אחד המאפיינים הייחודים של ישראל הוא החשיפה של העובדים הישראלים לסיכון של איבוד מקום העבודה ולירידה בשכר. אינדיקציה חשובה לכך היא מידת ההשתנות של ההכנסה הלאומית, הנמדדת על פי סטיית התקן של שיעור הצמיחה הכלכלית בפרק זמן ארוך יחסית (תרשים 6 לעיל). סטיית התקן של שיעור הצמיחה בישראל כפולה מזו שבארצות הברית ובמדינות אירופה. יוצא מזה שישראל נתונה באי־ודאות רבה.

תרשים 8 פער העוני לפי המעמד בעבודה, 2004
(האוכלוסייה בגיל העבודה בלבד)



מקור: ממדי העוני ואי־השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005, עיבודים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי.

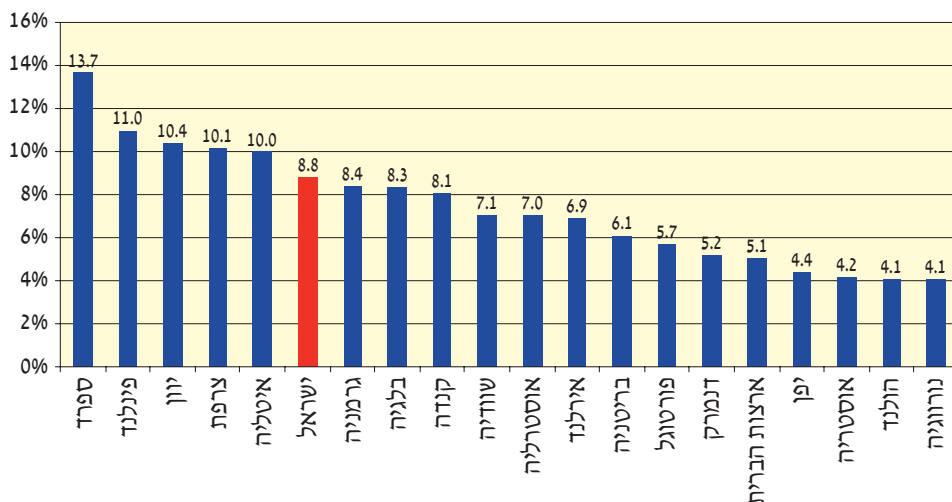
הצרה: הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

החשש מפני חוסר תעסוקה אינו אופייני רק לאוכלוסייה מוגבלת של מובטלים כרוניים שמתנדנדים בין תעסוקה לאבטלה. החשש לאבד את מקום העבודה משותף לישראלים רבים, כפי שמלמדים סקרים שעורך משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

אחד הביטויים לתנודתיות הרבה שבה נתון המשק הישראלי הוא שיעור אבטלה גבוה יחסית למדינות אחרות (תרשים 9 להלן). הסיכויים להיות בלתי מועסק בישראל גבוהים בהשוואה למדינות המפותחות. כלומר, חלק מן האוכלוסייה הענייה שאינה עובדת נמצא במצב זה למרות המאמץ למצוא עבודה. הדבר נכון במיוחד לשנות המיתון החרף שהיה בשנים 2001-2003. קבוצה זו גדולה באופן יחסי בישראל, ועונייה קשור למגבלות של ביטוח האבטלה, המספק תחליף הכנסה דומה לרמה המקובלת במדינות המערב, אך רק למעטים, בגלל כללי זכאות מחמירים ולפרק זמן קצר יחסית. אין לתלות את שיעור האבטלה הגבוה בישראל בביטוח אבטלה נדיב. ההפך הוא הנכון. ישראל ממוקמת בתחתית המדינות המערביות מבחינת היקף הביטוח (ראו הדיון בסעיף 'הממשלה' שלהלן).

הגידול הדרמטי שחל במספר מקבלי הבטחת הכנסה מראשית שנות התשעים והירידה בשיעור ההשתתפות של גברים בגיל העבודה (25-54) בכוח העבודה מעידים על התרחבות האוכלוסייה של בעלי יכולת השתכרות שבכל זאת מעדיפים להישען על תמיכות כספיות של הממשלה.

תרשים 9 שיעור אבטלה ממוצע, 1995-2004; מדינות נבחרות



מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005; OECD Economic Outlook, 2005

חיזוק לכך אפשר למצוא בשיעור ההשתתפות הנמוך של גברים ישראלים בכוח העבודה, שהוא נמוך מהשיעור ברוב המדינות בעולם המערבי. לעומת זאת שיעור ההשתתפות של נשים ישראליות גבוה יותר בהשוואה למדינות OECD, עובדה המחלישה קו טיעון זה.

מספר מקבלי הבטחת הכנסה גדל במאות אחוזים: מכ-30,000 בתחילת שנות התשעים ליותר מ-150,000 בשנת 2003. אך יש לזכור כי הגידול משקף גם התרחבות של מקבלי הבטחת הכנסה בקרב שתי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות: משפחות חד-הוריות ועולים. מספר המשפחות החד-הוריות (שבראשן עומדת לרוב אישה) שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה גדל מ-10,000 משפחות בשנת 1990 ל-50,000 בקירוב בשנת 2003. מספר העולים שקיבלו הבטחת הכנסה בשנת 2003 היה 50,000 (מקצתם משפחות חד-הוריות), לעומת אפס בראשית שנות התשעים. נדגיש עוד כי חלק מאוכלוסיית המובטלים שלא היו זכאים לדמי אבטלה גלש אל מערכת הבטחת הכנסה, והדבר תרם לגידול במספר המקבלים הבטחת הכנסה.

יש אינדיקציות לכך שהגידול במספר של מקבלי הבטחת הכנסה קשור גם להתרופפות תהליך המיון שלהם (בייחוד אלה שאינם ניתנים להשמה). תהליך המיון הזה הגדיל את מידת הקלות שבה אפשר לקבל קצבה לפרק זמן ארוך. עם זאת ייתכן שההקפדה פחתה בשל הידרדרות התנאים בשוק העבודה הישראלי.

הגידול הדרמטי במספר מקבלי הבטחת הכנסה והירידה בשיעור ההשתתפות של גברים בשוק העבודה, בעיקר של בעלי השכלה נמוכה, קשורים גם בירידת התמורה הכספית לעובדים בעלי כישורים נמוכים יחסית לקצבת הבטחת הכנסה. הידרדרות התנאים בשוק העבודה הפכה את מדינת הרווחה לאטרקטיבית יותר. קצבת הבטחת הכנסה ליחידים ולמשפחות דו-הוריות נותרה כמעט קבועה במשך השנים, אך הייתה נקובה בשיעור מהשכר הממוצע במשק. בשל מנגנון ההצמדה לשכר הממוצע במשק גדלה קצבת הבטחת הכנסה לפי שיעור עלייתו של השכר הממוצע, בעוד התמורה לעבודה של בעלי כישורים נמוכים קפאה בערכים ראליים, ובשנים מסוימות אפילו ירדה.

בשל האינטראקציה בין שוק העבודה לבין מדינת הרווחה מתעצם הקושי לאמוד את גודל האוכלוסייה של המסוגלים לעבוד אך בוחרים שלא לעשות כן. מבחינת מצבה הכלכלי של אוכלוסייה זו יש צורך להעריך אם קבוצה זו, שהיא בעלת פוטנציאל השתכרות נמוך, הייתה נחלצת מהעוני, אילו חלקים ממנה היו מצטרפים לשוק העבודה בתנאי השנים האחרונות.

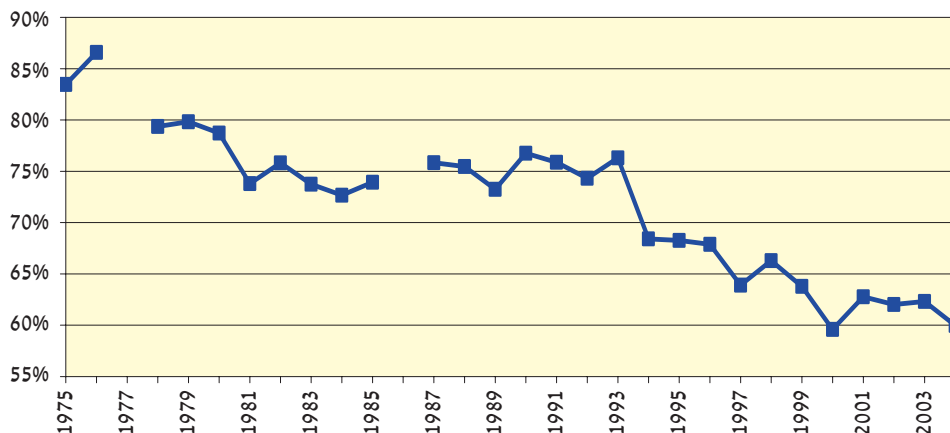
ואכן, עבודה של מפרנס אחד במשפחה אינה מחלצת בהכרח מהעוני. שיעור העוני בקרב משפחות שראשיהן בגיל העבודה ויש בהן מפרנס אחד עומד על יותר מ-20% בשנת 2004, דומה לשיעור העוני בכלל האוכלוסייה. משפחה שיש בה מפרנס יחיד היא טיפוס שכיח בישראל: זהו הפרופיל של 45% מכלל המשפחות שראשיהן בגיל העבודה (לעומת 40% מן המשפחות שהן בעלות שני מפרנסים). כדי להיחלץ מהעוני דרושים שני מפרנסים או יותר. שיעור העוני בקרב משקי בית עם שני מפרנסים או יותר הוא נמוך במיוחד ועומד בשנת 2004 על 3.3%.

במרוצת השנים ירדה התמורה היחסית בשוק העבודה לבעלי כישורים מוגבלים. הירידה בתמורה היחסית מתבטאת בירידת השכר של בעלי כישורים מוגבלים, בתקופות ארוכות יותר של אבטלה, בתקופות ארוכות יותר של הימצאות מחוץ לשוק העבודה ובמידה מסוימת בעלייה במשרות החלקיות מאונס. היחלשות המעמד של בעלי ההשכלה הנמוכה בשוק העבודה היא אחד הגורמים לעלייה בשיעור העוני. בצל התרחבות הפערים באיכות החינוך (ראו הפירוט בסעיף 'הממשלה' שלהלן) יש לירידה בתמורה היחסית לבעלי כישורי השתכרות מוגבלים השפעה גדולה אף יותר.

השכר היחסי של בעלי השכלה נמוכה, שנמדד לפי השכר לשעת עבודה של בעלי עד 10 שנות לימוד יחסית לשכר הממוצע, ירד מרמה של יותר מ-80% באמצע שנות השבעים לקרוב ל-60% בתחילת שנות האלפיים (תרשים 10 להלן). הירידה בשכר היחסי של בעלי כישורים מוגבלים התרחשה חרף ההתכווצות הניכרת במשקלם בכוח העבודה. ההתכווצות במשקל העובדים בעלי הכישורים המוגבלים נובעת מהעלייה הכללית ברמת ההשכלה של כוח העבודה הישראלי וגם מיציאת חלק מאוכלוסיית בעלי ההשכלה הנמוכה ממעגל העבודה והצטרפותם למעגל הלקוחות של מדינת הרווחה. אלמלא כן, ההידרדרות בשכר היחסי של בעלי כישורים מוגבלים הייתה חריפה יותר.

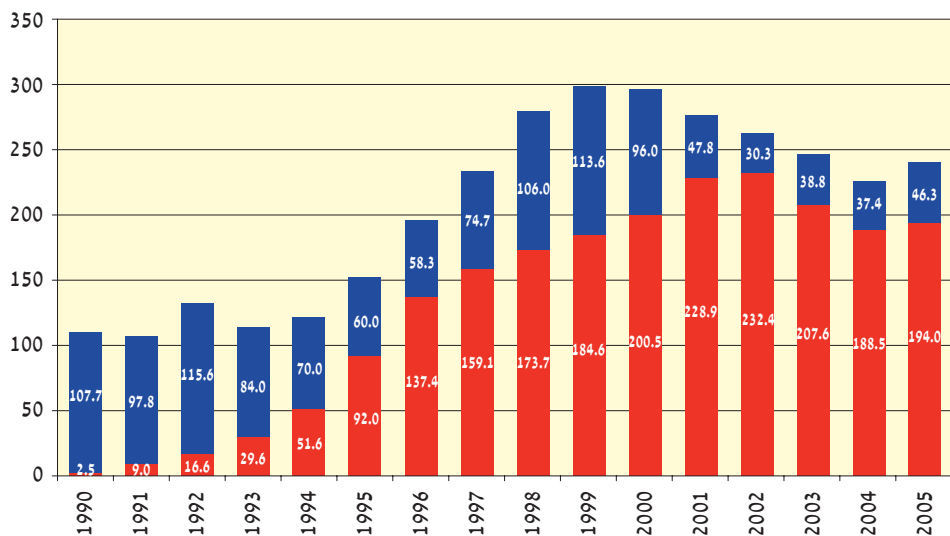
ירידה זו בשכר הייתה צפויה על רקע כניסת עובדים זרים שהתחרו בעיקר בעובדים ישראלים בעלי כישורים נמוכים. הירידה בשכר היחסי של בעלי השכלה נמוכה התרחשה סמוך למועד כניסתם המסיבית של העובדים הזרים לישראל (תרשים 11 להלן), שכן כניסת עובדים זרים בהיקפים כאלה הביאה להידרדרות התנאים של שוק העבודה לעובדים בעלי ההשכלה הנמוכה. החולשה של שוק העבודה הפכה את מדינת הרווחה לאטרקטיבית, וכך המדיניות בתחום העובדים הזרים הגדילה את ההזדקקות למדינת הרווחה, ובמידה מסוימת החלישה את הלגיטימציה של מדיניות רווחה כזאת.

תרשים 10 שכרם היחסי של בעלי השכלה נמוכה (היחס בין השכר של בעלי השכלה עד 10 שנות לימוד לבין השכר הממוצע; גברים בגילים 25-54)



מקור: סקרי הכנסות לשנים 1975-2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הצרה: כולל חרדים ועולים.

תרשים 11 מספר העובדים הזרים בישראל (זרים ופולסטינים; באלפים)



מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005.

www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch05/heb/e_3.xls

הצרה: מספר שעות העבודה השנתיות של העובדים הזרים גדול מזה של העובדים הפולסטינים. לפיכך סכמת מספרם של העובדים הזרים והפולסטינים לוקה בהטיה של ממש.

השיעור הגבוה יחסית של עובדים זרים הוא אחד הביטויים הראשיים של האכיפה הרופפת של חוקי העבודה בישראל. אמנם בשנתיים האחרונות חל שיפור של ממש באכיפת החוק כלפי עובדים זרים בלתי חוקיים ומעסיקיהם, אך בשנת 2005 הסתמנה נסיגה: מספר העובדים הזרים עלה שוב. חוקי עבודה אחרים, כמו חוק שכר המינימום, עדיין אינם נאכפים ממש, בפרט בכל מה שקשור לעובדים הזרים.

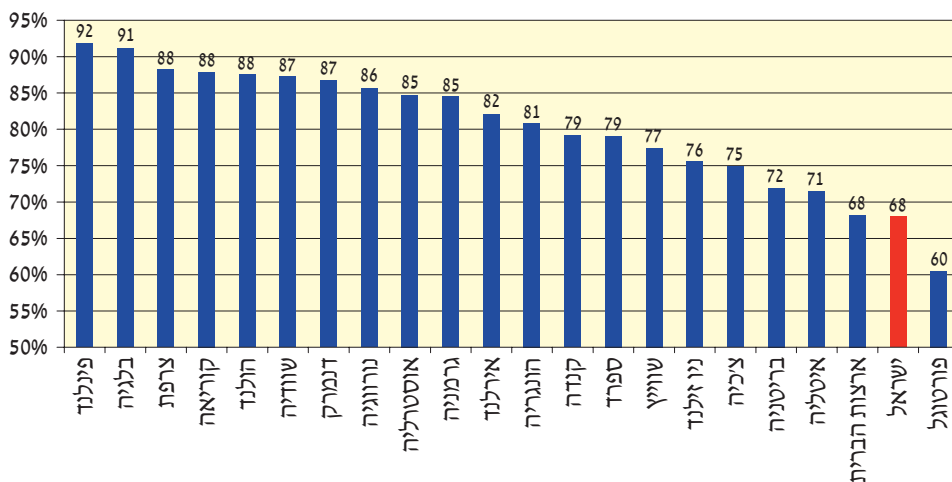
הכשרה מקצועית נחשבת אחד מערוצי הפעולה שבאמצעותם מדינות רבות נוהגות להגדיל את פוטנציאל ההשתכרות של עובדים בעלי השכלה נמוכה ולהקטין את חשיפתם לסיכוני אבטלה. בשנים האחרונות חלה ירידה דרמטית בהוצאה הממשלתית להכשרה מקצועית של מבוגרים. האפקטיביות הנמוכה של מסגרות ההכשרה המקצועית שפעלו בעבר הביאה לצמצומן במקום לעצב מסגרות יעילות יותר. מדינת ישראל לאחר הקיצוץ משקיעה הרבה פחות (0.2% תוצר) לעומת מדינות OECD (0.7% תוצר).⁷ מהלך זה פוגע ביכולת להתמודד עם העוני באמצעות שוק העבודה. בהשוואה לעולם המערבי, התמורה היחסית לישראלים בעלי כישורים מוגבלים נמוכה יותר. גם כאן היא מתבטאת בשכר נמוך יחסית לעובדים בעלי כישורים מוגבלים, בתקופות ארוכות יותר של אבטלה ובתקופות ארוכות יותר מחוץ לשוק העבודה. השכר היחסי של בעלי השכלה נמוכה בישראל נמוך בהשוואה לשכר עמיתיהם במדינות המפותחות (תרשים 12 להלן).

בד בבד עם השפעת כניסתם של העובדים הזרים על התמורה היחסית לבעלי כישורי השתכרות מוגבלים פעל באותו כיוון גם תהליך צמיחה כלכלית בלתי מאוזנת, תופעה שמאפיינת משקים בעולם המערבי ובכלל זה ישראל. הגידול בביקוש לעובדים בעלי השכלה וכישורים גבוהים בד בבד עם הקיפאון או אפילו הירידה בביקוש לעובדים בעלי השכלה וכישורים נמוכים (צמיחה כלכלית בלתי מאוזנת) משך מטה את שכרם היחסי של בעלי ההשכלה הנמוכה. הגלובליזציה בתחום הסחורות פעלה אף היא להחלשת יכולת ההשתכרות היחסית של עובדים מעוטי השכלה בענפים הפשוטים. היבוא המתחרה ממדינות עתירות כוח עבודה לא משכיל צמצם את כושר התחרות של הענפים הפשוטים בישראל, ובעקבות זאת גם את

International Monetary Fund, 2005. *Israel Selected Issues: Active Labor Market Policies* (March) 7

שכרם היחסי של העובדים ברמות הנמוכות. בה בעת ירדו מחירי המוצרים לכלל האוכלוסייה (בעלי השכר הגבוה ובעלי השכר הנמוך). התמורה היחסית לבעלי כישורים נמוכים מתבטאת גם בשיעור העובדים שאינם זוכים לתנאים סוציאליים כמו כיסוי פנסיוני, שמשיפע על שיעור העוני בקרב הקשישים. בישראל מעורבות הממשלה מסתכמת בהטלת חובה על המעסיק ועל העובד להפריש לפנסייה ובהטבות מס (רק עובדי המגזר הציבורי הוותיקים נהנים מפנסייה תקציבית). ואולם חובה זו אינה נחלת הכלל, ודווקא עובדים בשכר נמוך סובלים מכיסוי פנסיוני נמוך.

תרשים 12 השכר היחסי של עובדים בעלי השכלה נמוכה, גברים



מקור: ישראל: סקר הכנסות לשנת 2002.

שאר העולם: OECD, 2004. *Education at a Glance*. See Annex 3 for notes.

(www.oecd.org/edu/eag2004)

הערה: בישראל: השכר היחסי של בעלי 9 שנות לימוד או פחות יחסית לבעלי 12 שנות לימוד; רק עובדים בעלי שכר חיובי.

הנימוקים להטלת חובה על המעביד והעובד להפקיד לפנסייה, במקום להותיר זאת לבחירה חופשית, הם סיכון מוסרי וקוצר ראייה. שני נימוקים אלו מצדיקים לחייב בעלי שכר נמוך לחסוך לפנסייה. אדם עשוי לחסוך מעט מדי או לא לחסוך כלל לפנסייה מתוך ידיעה שהממשלה תיחלץ לעזרתו אם יישאר חסר הכנסה או בעל הכנסה נמוכה. סיכון מוסרי כזה רלוונטי בעיקר לבעלי שכר נמוך.

לפי הנימוק של קוצר ראייה, אדם חוסך מעט מדי בשל משקל נמוך מדי שהוא מייחס לצריכה בעתיד ומשקל יתר לצריכה בהווה. הטלת החובה לחסוך לפנסייה מבטאת במקרה הזה גישה פטרנליסטית, שלפיה הממשלה יודעת טוב יותר מן הפרט מה רצוי עבורו, ולכן היא מכריחה אותו לחסוך לפנסייה. נימוק זה רלוונטי לבעלי שכר נמוך בלבד, אם מאמצים גישה פטרנליסטית מוגבלת שלפיה על הממשלה לתקן טעויות רק אם העובדים עלולים להיקלע בגינן למצוקה.

בעוד ההיגיון הכלכלי מצדיק לתמרץ בעלי שכר נמוך לחסוך לעת פרישה, דווקא העשירונים העליונים הם הנהנים העיקריים מתמריצי מס מוגזמים. ההסדר של פנסייה תעסוקתית חובה יחד עם הטבות מס לא הוכיח את עצמו מבחינת בעלי השכר הנמוך. לרוב השכירים בחמשת העשירונים התחתונים אין הסדר פנסיוני כלשהו, לעומת כיסוי פנסיוני מלא (כמעט) בעשירונים העליונים.⁸

ג. הממשלה

אפשר לחלק את הסיוע הממשלתי לאוכלוסייה הענייה לארבע קטגוריות: שירותים חברתיים אוניברסליים, למשל חינוך ובריאות; תכניות להגברת פוטנציאל ההשתכרות, למשל הכשרה מקצועית; ביטוח חברתי אוניברסלי, למשל ביטוח אבטלה; תמיכות שוטפות, למשל קצבת הבטחת הכנסה וסיוע בדיוור ובסיעוד. בסעיף זה נבחן את היקף המעורבות הממשלתית בישראל יחסית למדינות המפותחות בעולם בקטגוריות אלו.

שיעור ההוצאה הציבורית לבריאות בישראל יחסית לתוצר אינו נופל מן המקובל במדינות המערביות (תרשים 13 להלן). היקף ההוצאה האפקטיבי אף מציב את ישראל במקום גבוה יותר, אם מביאים בחשבון

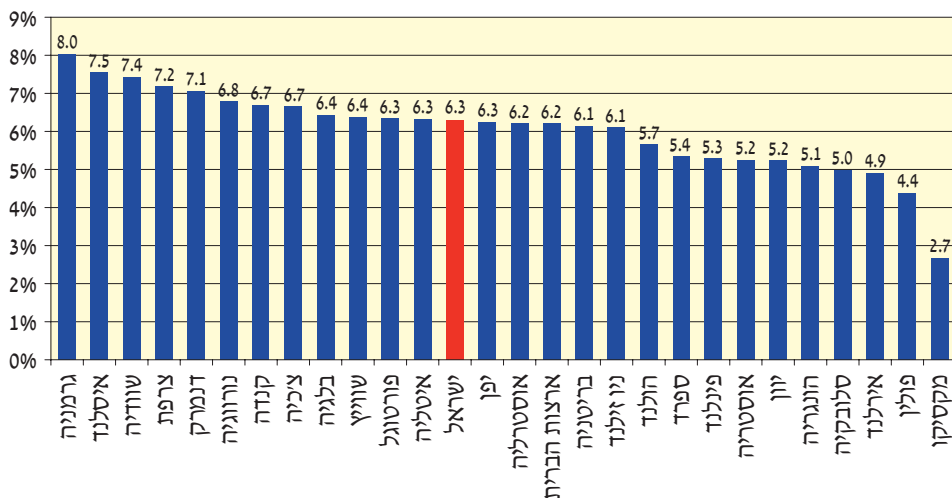
8 מומי דהן, 2003. 'פנסיית חובה: אומדן תוספת אג"ח מיועדות', הרבעון לכלכלה (ספטמבר): 528-511.

את הרכבה הצעיר של האוכלוסייה. הסיבה לכך היא שההוצאות לבריאות תלויות במובהק בהרכב האוכלוסייה בשל ההוצאה הגבוהה בגין הטיפול באוכלוסייה הקשישה.

שיעור ההוצאה הציבורית לחינוך בתוצר של ישראל הוא בין הגבוהים ביותר בעולם המערבי (תרשים 14 להלן). ישראל נמצאת בצמרת גם כאשר עושים השוואה זו לפי ההוצאה לחינוך לתלמיד מתוך תקנון ביחס לתוצר לנפש (תרשים 15 להלן). לעומת זאת רמת ההישגים בחינוך היא מהנמוכות ביותר בעולם המערבי על פי מבחני ההשוואה הבין-לאומיים. ההוצאה הגבוהה לחינוך וההישגים הדלים יחסית למדינות המפותחות מלמדים על הקשיים שיש למערכת החינוך לתרגם משאבים כספיים להישגים לימודיים.

ההישגים של התלמידים החלשים (ציוני התלמידים באחוזון ה-5) הם מן הנמוכים בעולם. גם ההישגים של התלמידים החזקים (ציוני התלמידים באחוזון ה-95) נופלים מאלה של עמיתיהם בעולם. זאת ועוד, על פי מבחני ההשוואה הבין-לאומיים הפערים באיכות החינוך בישראל הם מן הגבוהים בעולם המערבי. יש אינדיקציות שהפערים התרחבו עם השנים.

תרשים 13 ההוצאה הציבורית על בריאות בשנת 2001 (אחוזי תוצר)



מקור: ישראל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

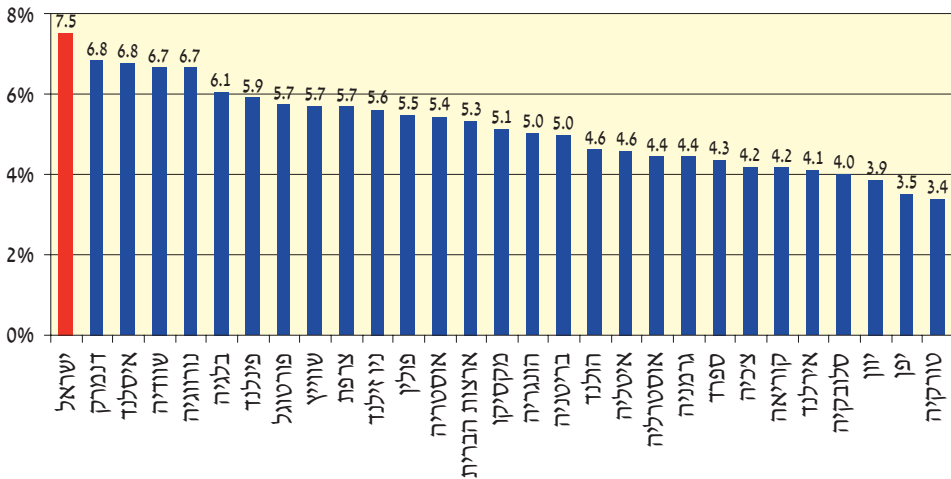
שאר העולם: OECD, 2004. Social Expenditure Database (SOCX)

www.oecd.org/dataoecd/56/37/31613113.xls

www.oecd.org/els/social/expenditure

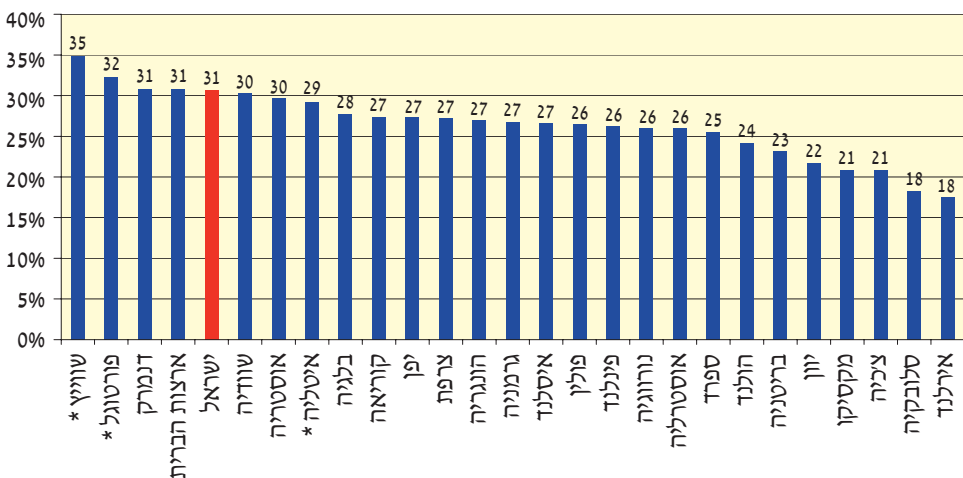
איכות החינוך שזוכים לה התלמידים החלשים בישראל יכולה לסייע במתן מענה על השאלה מדוע ממדי העוני גבוהים יותר בישראל בהשוואה לעולם.

תרשים 14 הוצאה הציבורית לחינוך, 2002 (אחוזי תוצר)



מקור: OECD, 2005. Education at a Glance

תרשים 15 הוצאה לתלמיד בחינוך, 2002 (אחוזים מהתוצר לנפש)



* מוסדות ציבוריים בלבד.

מקור: OECD, 2005. Education at a Glance

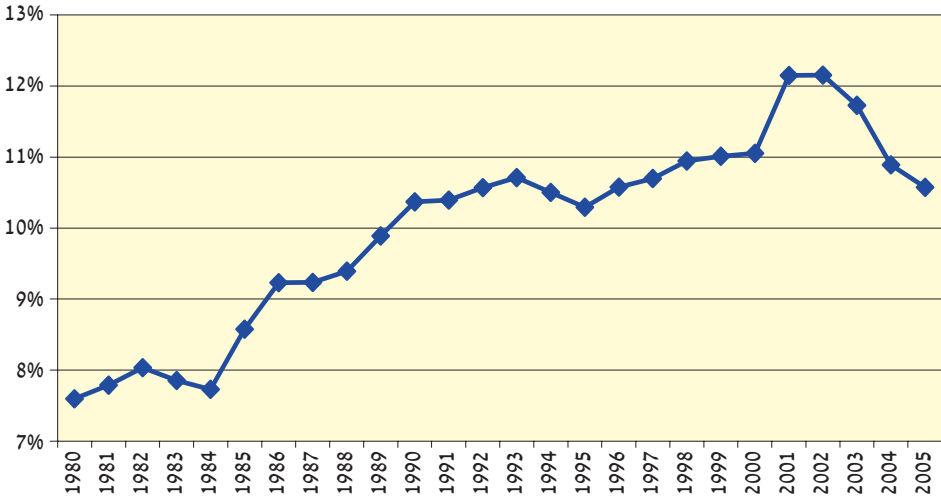
לעומת ההוצאה לבריאות ולחינוך, התמיכות השוטפות והביטוח החברתי בישראל נמוכים יחסית למקובל בעולם המערבי, אם מודדים אותן על פי שיעור ההוצאה לתשלומי העברה יחסית לתוצר. המקום הנוכחי של ישראל הוא לאחר שמדיניות הסיוע לאוכלוסייה הענייה עברה שני מהפכים. הראשון, לפני כשני עשורים, היה המעבר מסובסידיה למצרך לסיוע כספי במזומן (סובסידיה לנצרך) עם הטיה לטובת סיוע אוניברסלי. השני, בשנים האחרונות, מאופיין בצמצום הסיוע הכספי והחלפתו בעידוד, או בכפייה של ההשתלבות בשוק העבודה. לכך מצטרפת הסתת הדגש במדיניות הסיוע לעבר הספקת שירותים, במקום סיוע כספי, מתוך הטיה ברורה לסיוע סלקטיבי.

מאמצע שנות השבעים חלה עלייה חדה בשיעור ההוצאה לקצבאות. עלייה זו שיקפה את השינוי החד בתפיסה של מדיניות הסיוע הממשלתי לאוכלוסייה החלשה שהייתה נחלתן של מדינות רבות. מדיניות הסיוע התמקדה קודם לכן בהפחתת המחירים של המוצרים הבסיסיים, כמו לחם ושמן, באמצעות סובסידיות, והיא הוחלפה בתמיכות כספיות ישירות לנזקקים – קצבאות. עקב כך גדל מאוד היקף הקצבאות והסובסידיות כמעט חוסלו (תרשימים 16, 17 להלן). סך הסיוע הממשלתי, שנמדד כסכום הקצבאות והסובסידיות יחסית לתוצר, כמעט לא השתנה במרוצת השנים (תרשים 18 להלן). המעבר מסובסידיות לקצבאות לא היה כרוך בהגדלת סך המקורות התקציביים, אך באופן אפקטיבי גדל הסיוע לנזקק.

החלפת הסובסידיות בקצבאות הייתה אמורה לתרום להפחתת ממדי העוני הנמדד גם אילולא חל שינוי במצבה האמתי של האוכלוסייה הענייה. מדידת העוני נעשית לפי ההכנסה הכספית ולכן שינוי במחירי המוצרים הוא חסר השפעה על קו העוני הנמדד. מבחינת רווחת העניים, הגדלת הקצבאות הגדילה את הכנסתם, אך ביטול הסובסידיות הקטין את כוח הקנייה של ההכנסה בגלל עליית מחירי המוצרים הבסיסיים.

בשלוש השנים האחרונות חל עוד שינוי דרמטי במדיניות הסיוע לאוכלוסייה החלשה: הקצבאות והסיוע שווה הכסף, למשל הסיוע בדיוור, קוצצו בשיעורים ניכרים, הכיסוי הביטוחי במקרה של אבטלה צומצם במידה רבה, ותכניות ההכשרה המקצועית הוקטנו. תפיסת המדיניות לצמצום העוני התבססה במידה רבה על ההשתלבות בשוק העבודה. כך עלה שיעור העוני בישראל וגברה עצמתו, בצד עלייה בשיעור ההשתתפות במעגל העבודה (בעיקר בקרב נשים). בשנת 2003 נבלמה מגמת הירידה בשיעור ההשתתפות במעגל העבודה של בעלי השכלה נמוכה. במהלך השנים הבאות ייבחנו ההשפעות ארוכות הטווח של השינוי במדיניות.

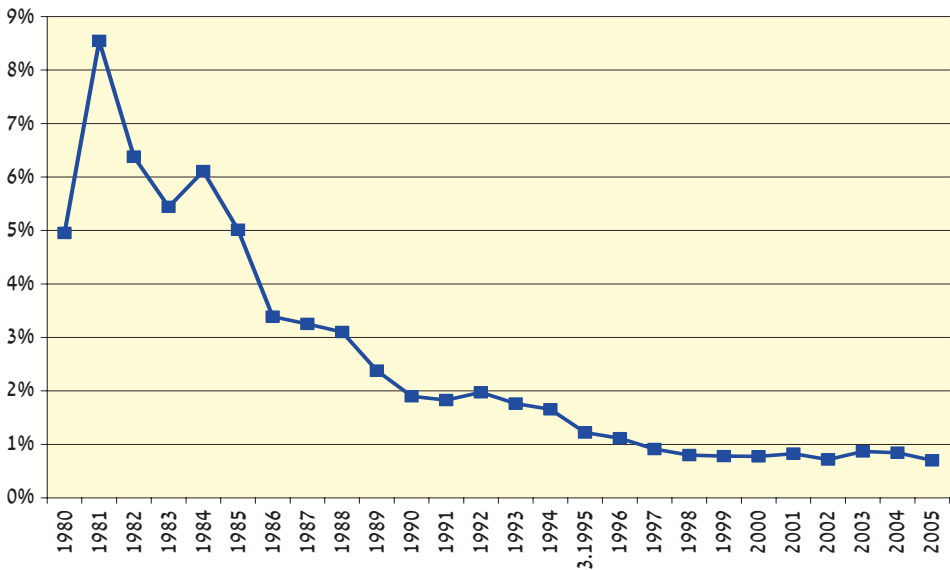
תרשים 16 חלק א: גידול ניכר בקצבאות
(תשלומי העברה למשקי בית; אחוזי תוצר)



מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005.

www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch05/heb/f_14a.xls

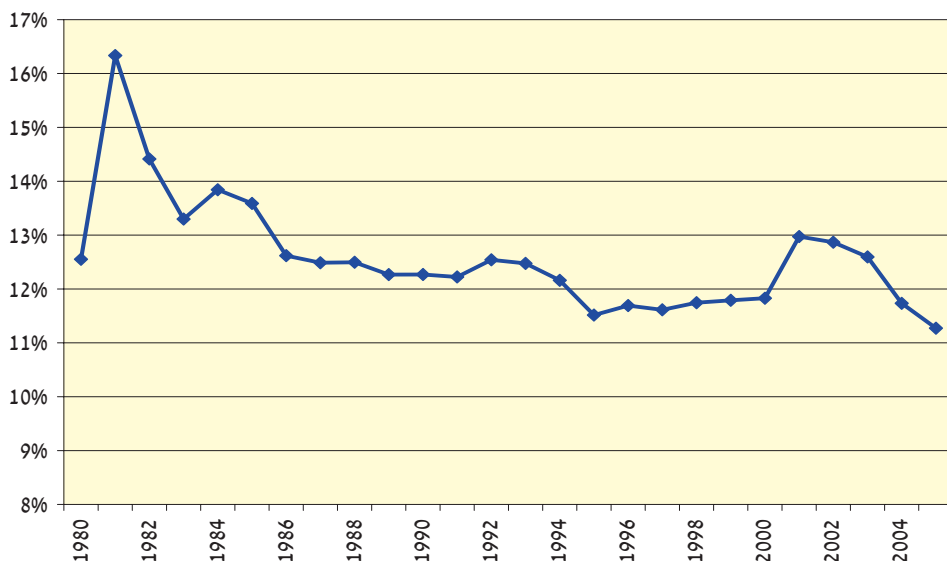
תרשים 17 חלק ב: ירידה ניכרת בסובסידיות
(התמיכות הישירות והטבות אשראי; אחוזי תוצר)



מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005.

www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch05/heb/f_11b.xls

תרשים 18 סך המקורות לתשלומי העברה וסובסידיות
(קצבאות וסובסידיות; אחוזי תוצר)



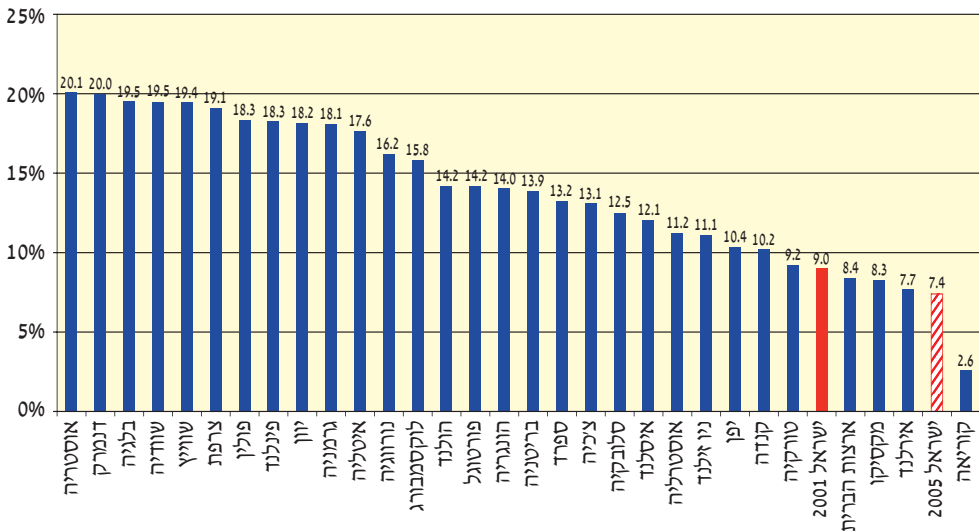
מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005.

הקיצוצים הניכרים בתכניות הממשלתיות נועדו להגביר את הכדאיות להשתתף במגל העבודה יחד עם תמריצים חיוביים, כמו הפחתת שיעורי המס. רכיב נוסף של המדיניות, שכרגע מופעל באופן ניסיוני (תכנית ויסקונסין – מה"לב), הוא סיוע אישי למקבלי גמלת הבטחת הכנסה למצוא עבודה יחד עם מסגרות בסיסיות לשיפור הסיכויים למצוא עבודה. המפעיל הפרטי נתון לפיקוח, אך בסמכותו להמליץ למוסד לביטוח לאומי על שלילת הקצבה.

התמיכות הכספיות השוטפות שניתנות לאוכלוסייה בישראל נמוכות יחסית למקובל בעולם המערבי, אם מודדים אותן על פי שיעור ההוצאה לתשלומי העברה יחסית לתוצר (תרשים 19 להלן).⁹ שיעור ההוצאה לתשלומי העברה יחסית לתוצר מיטיב לייצג את נטל המס הדרוש למימון הסיוע לאוכלוסייה החלשה. לצורך אומדן המקורות הדרושים למימון אין צורך להתחשב בהבדלים באוכלוסיית הזכאים.

9 הנתונים על ישראל אינם כלולים בבסיס הנתונים של OECD, ואפשר ששיטות המדידה שונות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל נוהגת לפי השיטות החשבונאיות המקובלות במדינות המפותחות.

תרשים 19 סך תשלומי העברה, 2001 (אחוזי תוצר)



מקור: הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, יולי-ספטמבר 2005.

OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/depenses). 1999 data for Turkey for 2001 OECD Averages. Social expenditures include Incap, Family, UN, Other, Old Age and Survivors (excluding ALMP and HOUS).

הערה: בתשלומי העברה בישראל נכללות קצבאות הביטוח הלאומי לנכים, לנפגעי עבודה, ילדים, לאימהות, למובטלים, להבטחת הכנסה, לשאירים וזקנה, לסיעוד.

אבל שיעור ההוצאה לתשלומי העברה אינו מיטיב לשקף את מידת התמיכות הכספיות לאוכלוסייה הענייה, כי אוכלוסיית הזכאים בישראל שונה ממדינות השוואה. בישראל יש מעט זקנים, יותר ילדים ויותר מובטלים בהשוואה למדינות המפותחות. גם שיעור תשלומי ההעברה לאוכלוסייה בגיל העבודה, בניכוי תשלומי ההעברה לקשישים, אינו מיטיב לשקף את מידת הנדיבות של הסיוע לאוכלוסייה החלשה, בגלל השיעור הגדול של ילדים ומובטלים בישראל יחסית למדינות אחרות.

בשל כך בחנו במבט בין-לאומי משווה גם קצבאות ספציפיות, והתמונה שעולה מרוב ההשוואות האלה היא שמרבית סוגי התמיכות הכספיות לאוכלוסייה החלשה בישראל נמוכות בהשוואה למדינות המפותחות בעולם. כלומר, ישראל מאופיינת גם בנטל נמוך של תשלומי ההעברה וגם במידת נדיבות נמוכה יחסית.

קצבת ילדים במתכונתה החדשה היא מן הנמוכות ביותר במדינות המפותחות. קביעה זו נכונה לקצבת ילדים לשלושת הילדים הראשונים, ועל

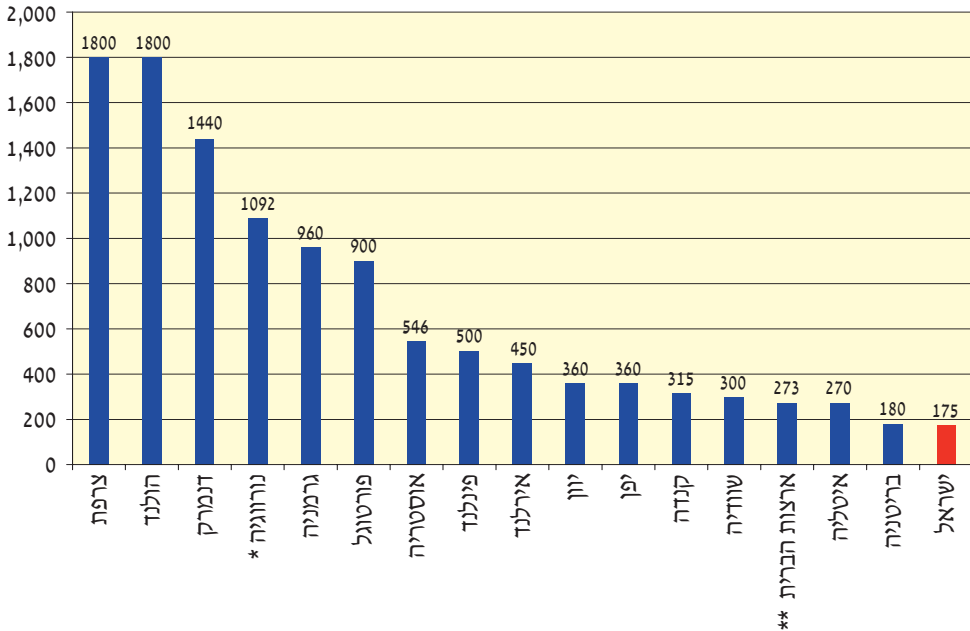
אחת כמה וכמה לקצבה לארבעה ילדים ומעלה. ההשוואה הבין-לאומית מראה שרק מדינה אחת נמצאת מתחת לישראל (תרשים 4 להלן). בשנה האחרונה גדלה קצבת הילדים ל-148 ש"ח לילד לחודש (במקום 120 ש"ח). המיקום של ישראל מתחת לרוב המדינות המפותחות נשאר ללא שינוי גם אם מביאים בחשבון את רמתה החדשה של הקצבה.¹⁰ בדוח האחרון בנק ישראל עושה הבחנה חשובה בין מדינות שנהוגה בהן קצבת ילדים סלקטיבית לבין מדינות שנהוגה בהן קצבה אוניברסלית. נמצא כי הקצבה בישראל נמוכה, בין שמשווים את רמתה למדינות בעלות קצבה סלקטיבית ובין שמשווים אותה למדינות שנהוגה בהן קצבה אוניברסלית.¹¹ גם ביטוח העובדים הישראליים במקרה של אבטלה הוא נמוך בהשוואה לשאר העולם. יש לבחון את הכיסוי החלקי כל כך של ביטוח אבטלה על רקע מידת הסיכון הרבה שהעובד הישראלי חשוף אליה, שנמדדת לפי עצמת התנודות בהכנסה הלאומית. הכיסוי הנמוך של ביטוח אבטלה מתבטא בעיקר בתקופת הזמן הקצרה של תשלום דמי אבטלה ובתקופת אכשרה ארוכה הנדרשת כדי שעובד שהפך מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה, ולא ביחס התחלופה בין מענק האבטלה לבין השכר לפני האבטלה שדומה ברמתו למקובל במדינות המפותחות. מספר הימים המרבי שמובטל ישראלי מקבל תשלומי אבטלה נמוך יחסית למקובל במדינות המפותחות (תרשים 20 להלן). מספר ימי העבודה ותשלומי דמי ביטוח לפני האבטלה (תקופת האכשרה) הנדרש כדי להיות זכאי לתשלומי אבטלה בישראל הוא גבוה יחסית למדינות המפותחות (תרשים 21 להלן). הכיסוי המוגבל בישראל מתבטא בכך שרוב המובטלים בישראל אינו מקבל דמי אבטלה. לעומת זאת רשת הביטחון שמספקת קצבת הבטחת הכנסה במקרה של אי-עבודה לפרק זמן ארוך היא סבירה בהשוואה למדינות המפותחות (תרשים 22 להלן). ואולם רמתה נמוכה יחסית אם שופטים אותה על פי היחס בין הגובה של קצבת הבטחת ההכנסה לבין הכנסת קו העוני, שעמד על 53% בשנת 2004 (לזוג עם שני ילדים).¹²

10 קצבת הילדים יחסית לתוצר לנפש חושבה לפי התוצר לנפש הנוכחי – לפני השינוי שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחשבונאות הלאומית שהביא לעליית רמת התוצר בשיעור של כ-5%. הגדלה זו תביא כמובן לידי ירידה ברמת הקצבה יחסית לתוצר לנפש ב-5% בערך.

11 דוח בנק ישראל לשנת 2005: 209.

12 הסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2004: 95.

תרשים 20 מספר הימים המרבי שמובטל זכאי לקבל דמי אבטלה, 2004

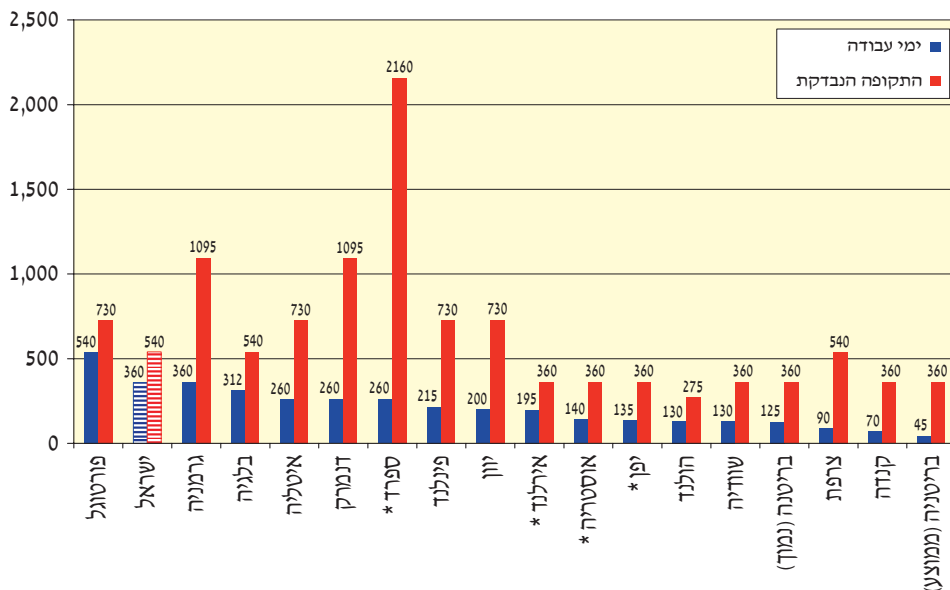


מקור: Social Security Programs Throughout the World, 2002

* לבעלי הכנסות גבוהות. בעלי הכנסות נמוכות זכאים רק למחצית מהתקופה הזאת.
 ** במדינות שמוגדרות כסובלות משיעור אבטלה גבוה. לשאר המדינות התקופה היא שני שלישים בלבד.

קצבת הזקנה בישראל היא הרובד הבסיסי של ההכנסה לאחר הפרישה. קצבה זו היא מן הנמוכות במדינות המפותחות, גם אם משווים את רמתה רק למדינות בעלות הסדר דומה לזה של ישראל (פנסייה תעסוקתית). לפי נתוני חברת Mercer, ישראל מדורגת בתחתית סולם קצבת הזקנה (תרשים 23 להלן). ואולם יש להתייחס בזהירות להשוואה זו, שכן יש קושי להשוות את רמת הסיוע לקשישים בישראל לעומת המדינות המפותחות בגלל ההבדלים המוסדיים בהסדר הפנסיוני. במקצת מן המדינות נהוגה פנסייה ממלכתית (החיסכון הפנסיוני נעשה באמצעות הביטוח הלאומי), באחדות נהוגה פנסייה תעסוקתית חובה (מעורבות הממשלה מצמצמת להטלת החובה להפריש לפנסייה), ובאחרות מקובל השילוב של שני ההסדרים. הקושי בהשוואה מתעצם משום שחלק מן המדינות מגיש סיוע אוניברסלי לכל הקשישים חסרי הפנסייה, ואילו באחרות נהוגה מדיניות סיוע סלקטיבית. בחינת הקצבה לקשיש חסר הכנסה מראה כי קצבת הזקנה בישראל נמצאת מתחת לרמה המקובלת במדינות המפותחות

תרשים 21 תקופת העבודה המזכה בדמי אבטלה, 2004

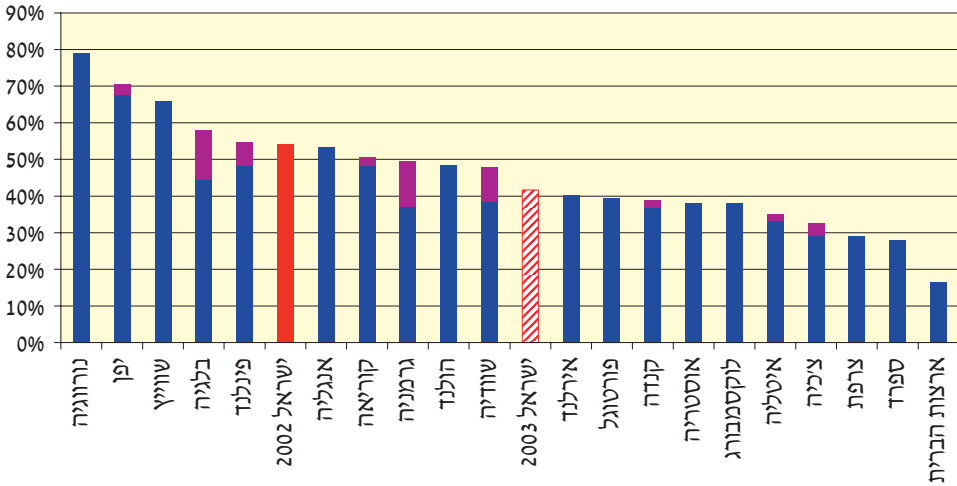


* במדינות אלו יש תנאים שונים עבור קבוצות מיוחדות.
מקור: SSPTW (Social Security Programs Throughout the World): Asia and the Pacific, 2002; SSPTW: Europe, 2004; SSPTW: The Americas, 2003

(תרשים 24 להלן). ממצאים דומים מובאים בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי ובדוח האחרון של בנק ישראל, שבחן במבט בין-לאומי משווה את מדד ההוצאה לקצבת זקנה יחסית לתוצר (המתחשב בהבדלים בין המדינות בשיעור הקשישים מתוך כלל האוכלוסייה) ומצא שישראל נמצאת במקום נמוך יחסית, מקום 19 מתוך 23.¹³ עוד נמצא כי קצבת הזקנה בישראל נמוכה במעט בהשוואה למדינות שנהוגה בהן מדיניות סיוע אוניברסלי. בשנת 2005 גדלה קצבת הזקנה למקבלי השלמת הכנסה, ולכן צפוי שיפור במקומה של ישראל, ואולם ההצמדה של קצבת הזקנה למדד המחירים (במקום הצמדה לשכר הממוצע) עלולה להסיג את המקום של ישראל לאחור. המקום של ישראל צפוי להשתפר עוד אם יוצא אל הפועל ההסכם הקואליציוני שלפיו תגדל קצבת הזקנה בעלות כוללת של 400 מיליון ש"ח (תקציב קצבת הזקנה הבסיסית יגדל ב-200 מיליון ש"ח, ותקציב השלמת ההכנסה לקשישים יגדל בעוד 200 מיליון ש"ח).

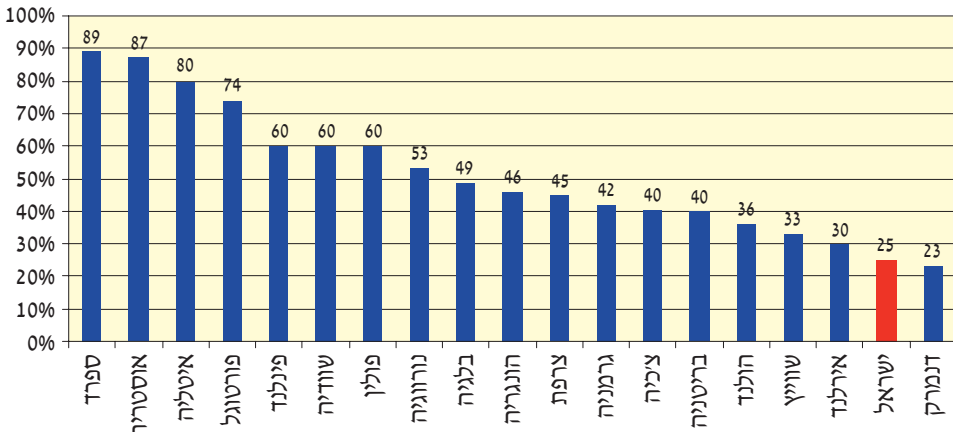
13 שם: 39; וכן דוח בנק ישראל לשנת 2005: 209.

תרשים 22 הגמלה להבטחת הכנסה בישראל ובמדינות OECD, 2002
(קצבה שנתית מרבית לזוג עם 2 ילדים; יחסית לתמ"ג לנפש)



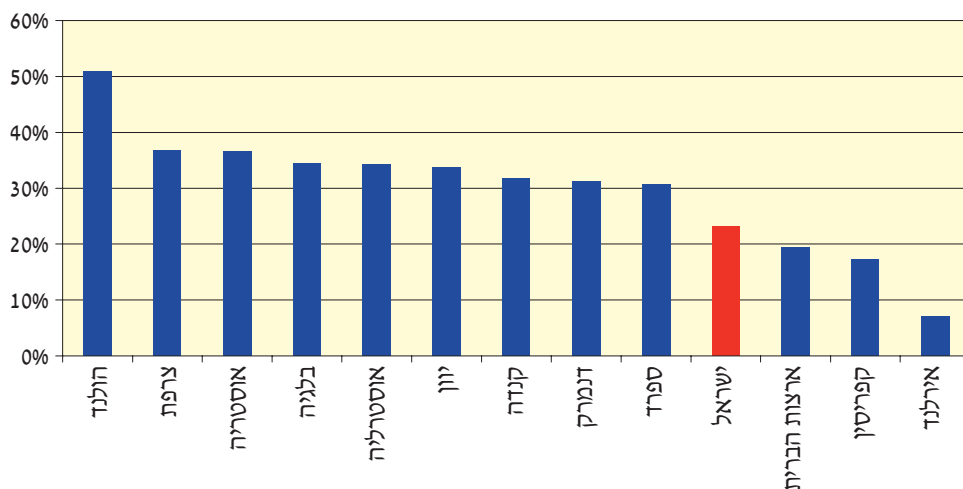
מקור: הסקירה השנתית 2004, המוסד לביטוח לאומי; OECD, Benefit and Wages, 2004
הערה: כולל קצבות ילדים וסיוע בדיוור.

תרשים 23 קצבת הפנסיה מביטוח לאומי, 2003 (באחוזים מהשכר הממוצע)



מקור: Mercer, Human Resource Consulting

תרשים 24 קצבת זקנה לקשיש חסר הכנסה, 2004 (באחוזים מהתוצר לנפש)



מקור: Social Security throughout the World, 2004

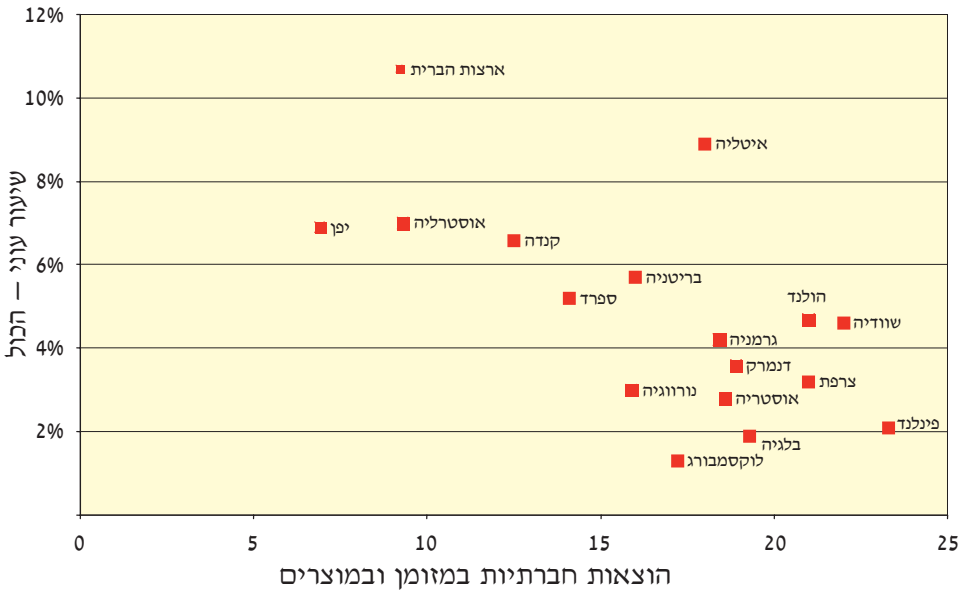
המערכת הפנסיונית הישראלית קרובה לקוטב של פנסייה תעסוקתית אפילו יותר מארצות הברית. בשל כך גוברת חשיבות רמת קצבת הזקנה בישראל במידה שבה הכיסוי הפנסיוני של העובדים לאורך מחזור החיים רחוק מכיסוי מלא. רמת קצבת הזקנה היא אמצעי חשוב לצמצום העוני בישראל גם בשל היותה של ישראל מדינה קולטת עלייה (ראו הדיון בפרק הרביעי בסעיף ב).

רמת הקצבאות, יחסית לרמת התוצר לנפש, היא מתחת לרמה המקובלת במדינות המפותחות ברוב התחומים שנבחנו לעיל. הסיוע הממשלתי הכספי לאוכלוסייה החלשה, גם לאחר שמביאים בחשבון את השפעתו המזיקה על ההשתתפות בעבודה, תורם להפחתת העוני בקרב מקבלין, לפחות בטווח הקצר. תמיכה לקביעה זו ניתן למצוא במחקרי מיקרו ומקרו (תרשים 25 להלן). על בסיס זה אפשר לשער כי השיעור הנמוך של הסיוע הממשלתי הכספי לאוכלוסייה הענייה בישראל הוא אחד הגורמים לממדי עוני גבוהים יותר בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

במחקר על בסיס נתוני הפרט בישראל נמצא שהגדלת הקצבה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות באמצע שנות התשעים הורידה את שיעור העוני, אף כי הדבר הביא לידי פגיעה בשיעור ההשתתפות של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה.¹⁴

14 פלוג, קסיר ומידן (לעיל הערה 5).

תרשים 25 עוני ותשלומי העברה



מקור: Timothy M. Smeeding, Lee Rainwater, and Gary Burtless, 2001. 'U.S. Poverty in a Cross-national Context', in: Sheldon H. Danziger and Robert H. Haveman (ed.), *Understanding Poverty*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press

שלושה חוקרים חשובים – Smeeding, Rainwater, and Burtless – מצאו מתאם מובהק בין רמת הקצבאות לבין שיעור העוני.¹⁵ זוהי אינדיקציה בלבד, ואין זו הוכחה לקשר סיבתי בין נדיבות הקצבאות ושיעור העוני. חוקרים אלו היו ערים לקשר המורכב שיכול להיות בין עוני לבין תמיכה ממשלתית, ובכל זאת הם הציעו, על בסיס ממצאים אלו, להרחיב את רשת הביטחון החברתית בארצות הברית כדי לצמצם את העוני. Rebecca Blank, חוקרת כלכלה ציבורית והיועצת הכלכלית בממשל קלינטון, קבעה כי 'תכנויות סיוע כספיות הופכות אנשים באופן חד-משמעי לעניים פחות'.¹⁶

ההיסטוריון הכלכלי Peter Lindert טוען – על בסיס ניתוח היסטורי

15 Timothy M. Smeeding, Lee Rainwater, and Gary Burtless, 2001. 'U.S. Poverty in a Cross-national Context', in: Sheldon H. Danziger and Robert H. Haveman (eds.), *Understanding Poverty*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press

16 Rebecca Blank, 1997. *It Takes a Nation*, Princeton: Princeton University Press, p.135

מהמאה השמונה עשרה ואילך – כי שלא כמצופה, התרחבות הוצאות הרווחה לא גבתה מחיר במונחי רמת חיים. לטענתו 'העלויות המשקיות נטו של תשלומי רווחה ושל המסים הדרושים למימוןם הן למעשה אפס. הן אינן גורמות עלויות במונחי תוצר, כפי שסברו רבים בספרות האנגלר-סקסית'.¹⁷

Vito Tanzi, מנהל המחלקה הפיסקלית בקרן המטבע הבין-לאומית, ו-Ludger Schuknecht חקרו את התפתחות המגזר הציבורי ב-150 השנה האחרונות והגיעו למסקנה דומה: אין הבדל ברמת החיים בין משקים שבהם ההוצאה הממשלתית והמסים גבוהים לבין משקים שבהם ההוצאה הממשלתית והמסים נמוכים.¹⁸ לעומת זאת הם מצאו כי משקים שבהם ההוצאה החברתית גבוהה יותר מאופיינים בפערים כלכליים ובשיעורי עוני נמוכים, ואילו משקים שיש להם הוצאה חברתית נמוכה מאופיינים בשיעורי עוני גבוהים.

לעומת מחקרים אלה כמה חוקרים מצאו השפעה שלילת של גודל הממשלה על הצמיחה, השפעה שיש לה השפעה ישירה גם על רמת החיים של כלל האוכלוסייה.¹⁹ צמיחה כלכלית היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיפור רווחתם של העניים. כך, Barro and Sala-i-Martin (1995)²⁰ מציינים את גודל הממשלה כאחד הגורמים העיקריים לצמיחה אטית. ארגון OECD, בסדרה של מחקרים, הגיע למסקנה שמדיניות שאינה ממוקדת בהחזרת אנשים לשוק העבודה פגעה בהיצע העבודה ובצמיחה הכלכלית, ובעקבות זאת מדינות רבות הן באירופה הן בארצות הברית ובאנגליה אימצו אסטרטגיית מדיניות הממוקדת בעידוד אקטיבי של תעסוקה.²¹ אחת התוצאות של המדיניות הזו, במדינות שאימצו אותה,

Peter Lindert, 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 21

Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge and New York: Cambridge University Press

Stanley Fischer, 1993. 'The Role of Macroeconomic Factors in Growth', *Journal of Monetary Economics* 32(3): 485-512; Robert J. Barro and Xavier Sala-i-Martin, 1995. *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill; Joel Slemrod, 1995. 'What do Cross-Country Studies Teach about Government

Involvement, Prosperity, and Economic Growth?', *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 373-431; Douglas W. Elmendorf and N. Gregory Mankiw, 1999. 'Government Debt', in: J. B. Taylor and M. Woodford (eds.), *Handbook of Macroeconomics* (1st edition), vol. 1, pp. 1615-1669

Baro and Sala-i-Martin (לעיל הערה 19).

היא ירידה של ממש בשיעור האבטלה הטבעי הנאמד אצלן. אחד מממצאי המפתח בדוח שפרסם האו"ם על העוני של ילדים במדינות העשירות הוא ש'אין מדינה ב-OECD שמקצה 10% תוצר או יותר לתשלומי רווחה ויש בה שיעור עוני שעולה על 10%, ואין מדינה ב-OECD שמפנה 5% או פחות לתשלומי רווחה שבה שיעור העוני נופל מ-15%'.²²

מדינות שנהוג בהן שיעור גבוה של תמיכות כספיות מאופיינות אפוא בשיעורי עוני נמוכים, ואילו מדינות שנהוג בהן שיעור נמוך יחסית של תמיכות כספיות – כמו ארצות הברית, אירלנד וישראל – סובלות משיעורי עוני גבוהים. מצבור עדויות אלו אין פירושו שכל הוצאה חברתית בכל רמה מובילה בהכרח לצמצום העוני בלי פגיעה ברמת התוצר. ואולם קצבאות וביטוח חברתי הם אמצעי מדיניות שעשוי להיות אפקטיבי בצמצום העוני.

ד. סיכום השפעת 'שלוש המ"מים'

שני המ"מים הבולטים בהשפעתם על העוני בישראל הם המעמד הכלכלי הנחות של בעלי השכלה נמוכה ומידת הסיוע הכספי של הממשלה לאוכלוסייה החלשה (העובדת וזו שאינה עובדת). התנאים שהציע שוק העבודה לבעלי השכלה נמוכה הידרדרו במיוחד מאז אמצע שנות התשעים. היחלשות שוק העבודה מבחינת בעלי הון אנושי נמוך התבטאה בירידת השכר היחסי, בתקופות ארוכות יותר של אבטלה, בפרקי זמן ארוכים מחוץ לשוק העבודה, ובמידה מסוימת גם באיזו משרות חלקיות מאונס. היחלשות שוק העבודה פגעה במיוחד באוכלוסייה שנותרה מחוץ לשוק העבודה, אך גם באוכלוסייה העובדת. שיעור העוני בקרב האוכלוסייה העובדת עלה בשיעור ניכר מראשית שנות התשעים; שיעור העוני בקרב משפחות שיש בהן שני מפרנסים נותר נמוך מאוד.

במבט מסכם אפשר לומר כי בשנת 2004 הייתה מידת הסיוע לאוכלוסייה החלשה בישראל מן הנמוכות ביותר במדינות המפותחות, גם לפי רמת הקצבאות לזכאי וגם לפי נטל תשלומי ההעברה בישראל יחסית

OECD, 1995. *The OECD Job Study: Evidence and Explanations*, Paris; OECD, 21 1997. *Making Work Pay*, Paris; OECD, 2000. *Economic Outlook*, Paris UNICEF, 2005. *Child Poverty in Rich Countries 2005*. The United Nations 22

לתוצר. שיעור תשלומי ההעברה יחסית לתוצר היה נמוך יחסית בהשוואה בין-לאומית גם לפני הקיצוץ הדרמטי בשנים 2002-2004. על בסיס הממצאים שהוצגו אפשר לשער כי השיעור הנמוך של הסיוע הממשלתי הכספי לאוכלוסייה הענייה בישראל ממלא תפקיד חשוב בממדי העוני הגבוהים בישראל לעומת המדינות המפותחות. בשנת 2005 הוגדלת קצבת הזקנה, וזו צפויה לגדול עוד אם ייושם ההסכם הקואליציוני עם מפלגת הגמלאים. התוספות לקצבת הזקנה יביאו לשיפור במקומה של ישראל בתחום זה ולצמצום ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה. קצבת הילדים גדלה מ-120 ש"ח ל-148 ש"ח, אך היא עדיין נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות.

חשוב להדגיש את האינטראקציה בין שני המ"מים ולהזכיר שהגידול בכוח המשיכה של קצבת הבטחת ההכנסה והתרופפות התנאים לקבלתה החריפו את תהליך צמצום ההשתתפות בשוק העבודה ותרמו לעליית שיעור העוני.

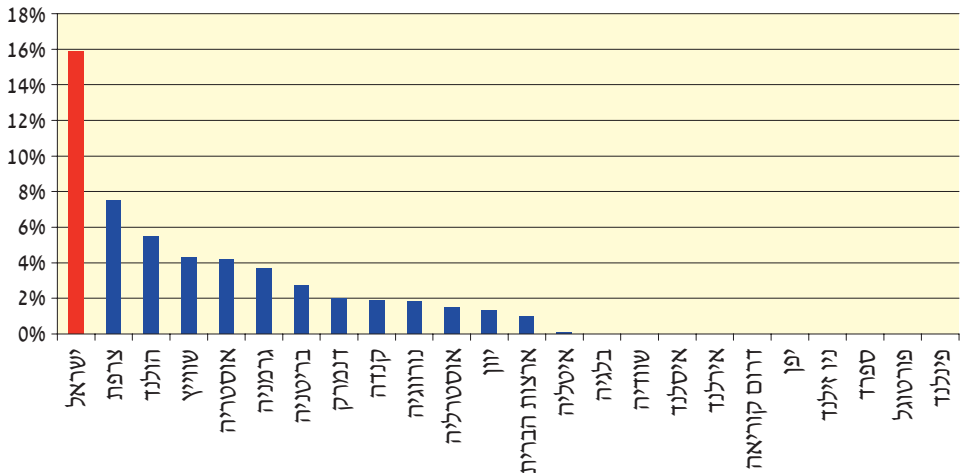
התמורות שעברה המ"ם השלישית – המשפחה – פעלו בכיוונים סותרים על קביעת ממדי העוני בישראל על פני זמן ולעומת המדינות המפותחות. מצד אחד, שיעור הילודה הגבוה בישראל, בייחוד בקרב החרדים והערבים, מושך את העוני בישראל כלפי מעלה לעומת המדינות המפותחות. מצד אחר, שכיחות משפחות חד-הוריות בישראל, שנוטות להיות עניות יותר, היא נמוכה יחסית בישראל, וגורם זה מושך את העוני כלפי מטה בהשוואה למדינות המפותחות. גם שיעור הילודה הגבוה וגם השכיחות הנמוכה של הורים יחידים מושפעים מהרכב האוכלוסייה המיוחד של ישראל.

גורמים ייחודיים לישראל

א. עוני בחברה רבת-תרבותית

אחד המאפיינים הבולטים של ישראל בהשוואה לעולם המערבי הוא הרכב האוכלוסייה המיוחד שלה: נוסף על היותה ייחודית ברוב יהודי, מדינת ישראל היא בעלת שיעור יוצא דופן של מוסלמים יחסית לעולם המערבי, חוץ מטורקיה (תרשים 26 להלן). עוד מאפיין בולט של ישראל לעומת העולם המערבי הוא המגזר החרדי ואורח החיים הייחודי שלו. אין מדינה בעולם המערבי שאוכלוסייתה כוללת קבוצה בגודלו של המגזר החרדי שרבים מחבריה (בעיקר גברים) נמנעים מהשתתפות במעגל העבודה לפרקי זמן ארוכים, והיא בעלת שיעורי ילודה גבוהים במיוחד (מן הגבוהים בעולם). שתי קבוצות אוכלוסייה אלה מעוררות שאלה באשר לתקפות מדידת העוני, כפי שזו מקובלת בישראל ובעולם המפותח: אם אכן הכנסה נמוכה ועוני משקפים בעיקר העדפות למשפחה גדולה ולדפוסי ההשתתפות בשוק העבודה (נשים מוסלמיות וגברים חרדים). רווחתו של אדם שבחר בפנאי רב ובהכנסה נמוכה אינה נופלת בהכרח מזו של אדם שבחר בפנאי מועט

תרשים 26 שיעור המוסלמים במדינות נבחרות



מקור: אתר האינטרנט של סוכנות הביון המרכזית האמריקנית (CIA): www.cia.gov.
הערה: המדינות שבהן מופיע 0% הן מדינות שאין עליהן נתונים על שיעור המוסלמים.

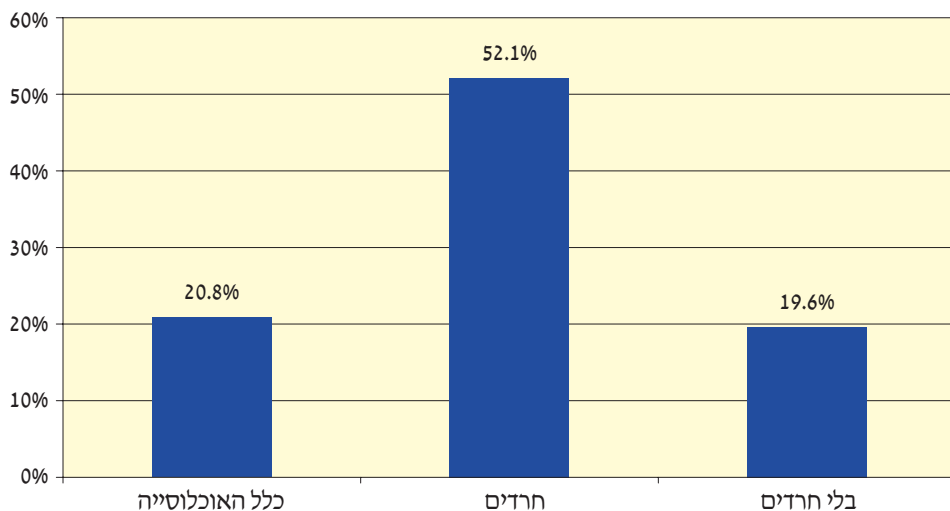
ובהכנסה גבוהה. להטרוגניות התרבותית של האוכלוסייה הישראלית יש השלכות גם על מידת הנכונות של חלקים שמקצים חלק ניכר מזמנם להשתתפות במעגל העבודה לסייע לאוכלוסייה הענייה, אם העוני משקף בעיקר את העדפותיהם התרבותיות של העניים. למשל, חלקים באוכלוסייה שאינם חרדים אינם נכונים להקצות חלק מהכנסתם מעבודה באמצעות מערכת מס לחרדים עניים שאינם משתתפים בשוק העבודה. לפיכך הכרחי לבחון את המשקל של ההעדפות לעומת גורמים אחרים, למשל רמת ההון האנושי, בקביעת שיעורי העוני בקרב שתי קבוצות אוכלוסייה אלו.

האוכלוסייה החרדית

לפי שיטת מדידת העוני המקובלת בישראל, יותר מחצי המשפחות במגזר החרדי נמצאות מתחת לקו העוני (תרשים 27 להלן). שיעור המשפחות החרדיות העניות הוא כ-9% מכלל המשפחות העניות (חלקו של המגזר החרדי בכלל הנפשות העניות גדול אף יותר). שיעור האוכלוסייה החרדית נאמד בכ-7% מכלל האוכלוסייה הישראלית. עם זאת יש לציין כי שיעורם בסקרי הכנסות והוצאות של משקי בית, המשמש בסיס לחישוב תחולת העוני בישראל, נמוך אולי מן השיעור האמתי. שיעור העוני הנמדד של משפחות היה ככל הנראה גבוה יותר אילו נכללו כל החרדים בנתוני הסקרים.

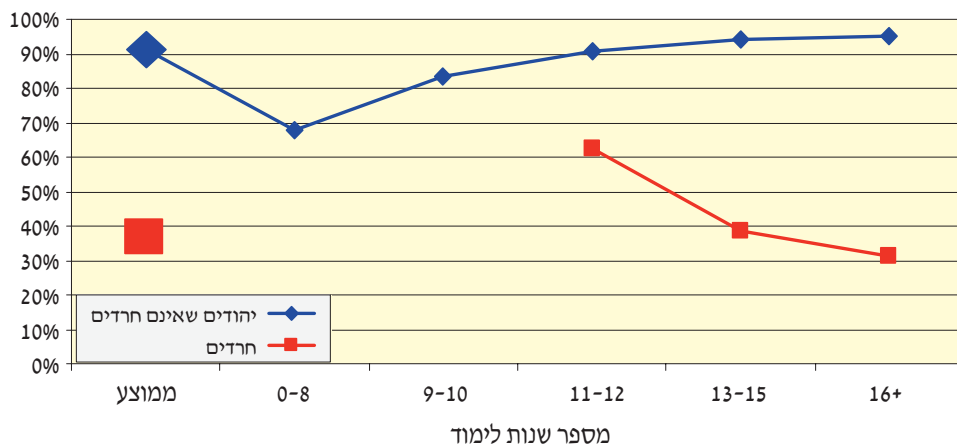
שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של גברים חרדים בני 25-54 הוא כ-40% בממוצע, בהשוואה לכ-90% בשאר האוכלוסייה היהודית (תרשים 28 להלן). גם הנשים החרדיות הן בעלות שיעור השתתפות נמוך יותר מזה של נשים יהודיות שאינן חרדיות (תרשים 29 להלן). עם זאת הפערים לטובת הנשים היהודיות שאינן חרדיות קטנים לעומת הפערים בקרב הגברים. האוכלוסייה החרדית היא בעלת שיעורי ילודה מן הגבוהים בעולם, דבר התואם את אורח החיים החרדי. תרשים 30 להלן מראה שמספר הילדים במשפחה דו-הורית חרדית הוא יותר מכפול ממספר הילדים במשפחה דו-הורית יהודית שאינה חרדית, בהשוואה בין משפחות בעלות מאפיינים דומים (גיל האישה 30-50; 10 שנות נישואים לפחות). מספר הילדים אינו תלוי במספר שנות הלימוד או ברמת ההכנסה. ממצא זה תומך בטענה שההבדלים בגודל המשפחה בין החרדים לבין רוב האוכלוסייה משקפים בעיקר הבדלים בהעדפות.

תרשים 27 שיעור העוני, 2004 (משפחות)



מקור: עיבודים מיוחדים של סקר ההכנסה לשנת 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

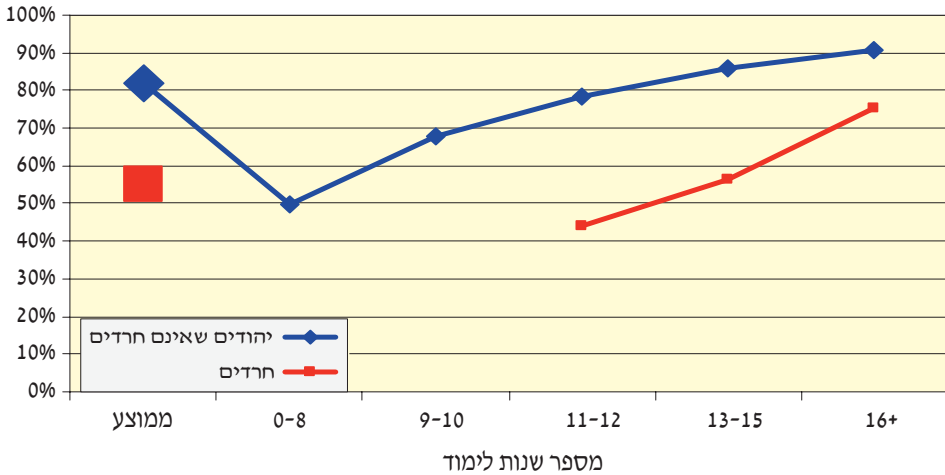
תרשים 28 שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, 2004 (גברים)



מקור: עיבודים מיוחדים של סקר כוח אדם 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

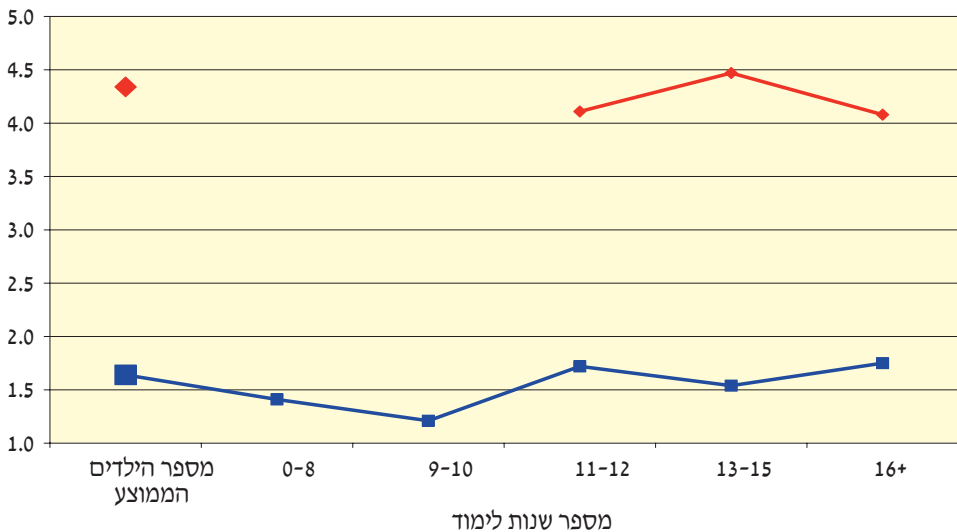
הערה: כולל אנשי קבע; לא כולל סטודנטים, דיירי מוסדות ובדווים; קבוצת הגיל 25-54.

תרשים 29 שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, 2004 (נשים)



מקור: עיבודים מיוחדים של סקר כוח אדם 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: כולל אנשי קבע; לא כולל סטודנטים, דיירי מוסדות ובדווים; קבוצת הגיל 54-.

תרשים 30 מספר הילדים במשפחות דו-הוריות, לפי השכלה, 2004 (נשים)



יהודיות לא חרדיות (גיל ממוצע: 41.48)
 יהודיות חרדיות (גיל ממוצע: 39.33)

מקור: עיבודים מיוחדים של סקר הכנסות, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: החישוב מתייחס לאוכלוסיית הנשים בגילים 30-50 עם 10 שנות נישואים לפחות וילדים עד גיל 18.

המגזר החרדי הוא אולי המשכיל ביותר באוכלוסייה לפי מספר שנות הלימוד. ואולם מספר שנות הלימוד הוא אינדיקטור רע בניבוי ערך ההשכלה החרדית בשוק העבודה. מחקרים בעבר הראו כי התשואה להשכלה חרדית היא נמוכה, ולפעמים אפילו שלילית.²³ שיעור העוני בקרב האוכלוסייה החרדית אינו תלוי בהבדלים במספר שנות הלימוד, שלא כהבדלים הניכרים בשיעור העוני לפי מספר שנות הלימוד ברוב האוכלוסייה (לוח 3 להלן).

תוכני הלימוד במערכת החינוך החרדית אינם תואמים את צורכי שוק העבודה המודרני. בנים מתחילים ללמוד כבר בגיל 3; לימוד תורה עומד במרכז; מקצועות כמו חשבון, שפות ולימודי מדע נדחקים לשוליים, אם הם מוצאים בכלל את דרכם לתכנית הלימודים. תכנית הלימודים בכל שלבי החינוך – תלמוד תורה, ישיבה קטנה (עד גיל 16), ישיבה גדולה וכולל – אינה מייחדת מקום ראוי לכישורים הנדרשים בשוק העבודה (חוץ מהוראה במגזר החרדי ושירותי דת של דיינים, של שוחטים ושל משגיחי כשרות). עד עתה לא נעשה שימוש אפקטיבי בתקצוב הממשלתי לחינוך החרדי בתור מנוף להשפעה על תוכני הלימוד, כך שתכנית הלימודים תהלים יותר את צורכי שוק העבודה המודרני. תכנית הלימודים וכן הכניסה המאוחרת לשוק העבודה מכתובות שכר נמוך לאלה שבכל זאת משתתפים במעגל העבודה.

גם תכנית הלימודים של הבנות החרדיות אינה מתאימה דייה לצורכי שוק העבודה המודרני, אף כי המצב אצל הנשים חמור פחות מהמצב אצל גברים ונמצא במגמת שיפור. תכניות הלימוד במכללות לבנות חרדיות נבנות מתוך התחשבות בביקוש של שוק העבודה. כאמור, שיעור ההשתתפות של הנשים החרדיות בשוק העבודה גבוה מזה של הגברים החרדים (אך נמוך משל הנשים היהודיות שאינן חרדיות), והשכר של הנשים החרדיות העובדות קרוב יותר לשכרן של רוב הנשים היהודיות בעלות השכלה דומה (תרשים 31 להלן).

אורח החיים החרדי – שמתבטא בפרקי זמן ארוכים מחוץ לשוק העבודה, במספר ילדים רב ובתכנית לימודים שאינה תואמת את צורכי שוק העבודה המודרני – אינו תוצאה של כפייה חיצונית כלשהי, אלא משקף במידה רבה בחירה חופשית בדרך חיים. בחירה זו מכתובה עוני בשיעורים

Eli Berman and Ruth Klinov, 1997. *Human Capital Investment and Nonparticipation: Evidence from a Sample with Infinite Horizons*, Falk Discussion Paper 97.05 (May)

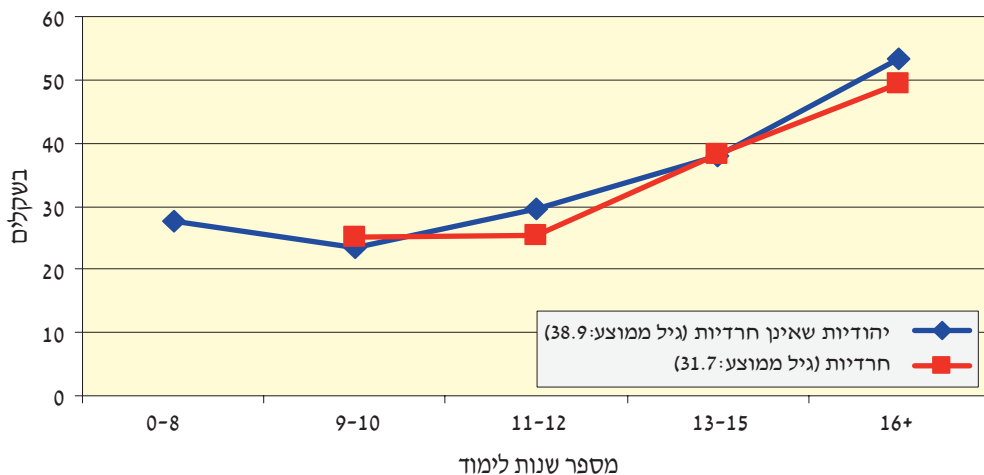
יוצאי דופן. משמעות המדידה מוגבלת בתנאים אלו. מנתוני הסקר החברתי לשנת 2003 מתברר כי שיעור העוני בקרב האוכלוסייה החרדית נמוך יחסית לשאר האוכלוסייה במדידת העוני לפי תחושתם של המרואיינים (תרשים 32 להלן). ממצא זה מחזק את הטענה שדרך מדידת העוני המקובלת אינה מתאימה לאמידת ממדי העוני באוכלוסייה החרדית. שיעור העוני בקרב חרדים הוא הנמוך ביותר, אם מודדים אותו לפי תחושה של עוני לעתים קרובות (תרשים 33 להלן). נראה שהתחושה הטובה נובעת בין השאר מן השייכות לקהילה ומאפשרויות העזרה ההדדית בתוך הקהילה.

ההעדפה הברורה של האוכלוסייה החרדית להקצות שיעור גבוה מזמנה ללימוד בישיבה וכן להביא מספר גדול של ילדים לעולם מכתובה שיעורי עוני מרקיעי שחקים. קשה למצוא במדינות המערביות קבוצת אוכלוסייה בהיקף של המגזר החרדי בעלת דפוסי התנהגות דומים. ואולם לגורם ייחודי זה השפעה כמותית מוגבלת על המקום הגבוה של ישראל בטבלת שיעורי העוני במדינות המערב. שיעור העוני באוכלוסייה הישראלית, חוץ מחרדים (בתיקון הכנסת קו העוני שנובעת מהוצאת החרדים מן האוכלוסייה), דומה מאוד לשיעור העוני בכלל האוכלוסייה (תרשים 34 להלן).

האוכלוסייה החרדית מצטיבה אתגר לפני קובעי המדיניות. לכאורה החרדים בחרו בחירה מסוימת, ועליהם להיות אחראים לתוצאות בחירה זו. יתרה מזו, מבחינת החרדים הם אינם חשים עניים כפי שהמדידה המקובלת מראה, אם לשפוט על פי נתוני הסקר החברתי. לפיכך אין מקום להתערבות ממשלתית כלשהי. ואולם עולה השאלה בעניין רווחתם של הילדים, שכן הם לא בחרו את הוריהם. זאת ועוד, יש חלקים באוכלוסייה החרדית שאינם אדישים לעוני. העוני בקרב חלק מן המשפחות החרדיות עבר מזמן את סף ערך ההסתפקות במועט. לפי גישה זו יש לעודד וליזום שינויים שיחזירו את האיזון שבין לימוד תורה לעבודה.

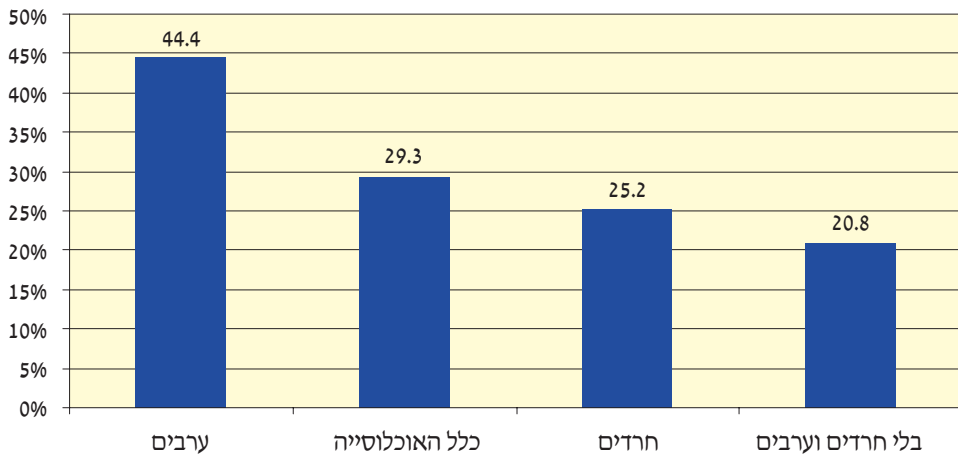
נראה כי מדיניות הממשלה במשך שנים רבות סייעה להפרת האיזון בין לימוד התורה להשתתפות בעבודה בקרב האוכלוסייה החרדית. התניית הפטור משירות צבאי סדיר באי-השתתפות בעבודה וכן תמיכות ממשלתיות ייחודיות ומבנה מעוות של קצבת ילדים עודדו שיעור השתתפות נמוך במעגל העבודה.

תרשים 31 שכר עבודה לשעה, 2004 (נשים)



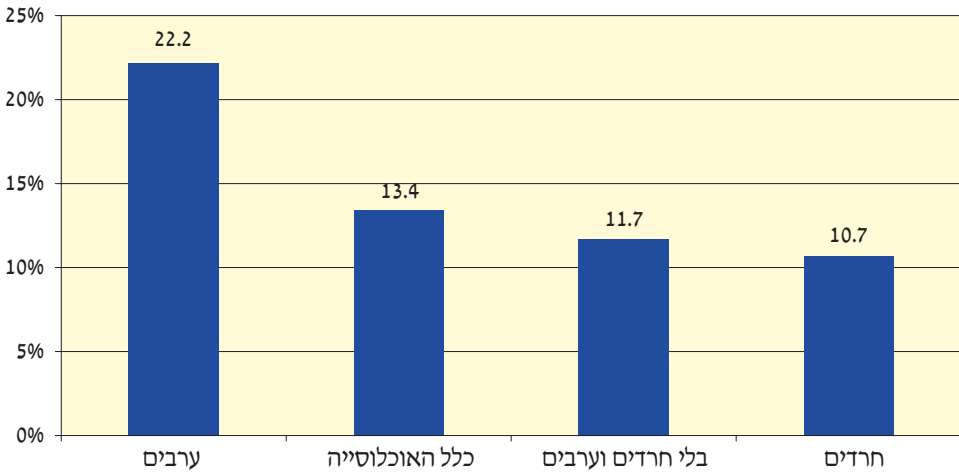
מקור: עיבודים מיוחדים של סקר הכנסות, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

תרשים 32 מגיל 15 ועד היום, האם היו תקופות שבהן חשבת שאתה עני? כל מי שענה: לעתים קרובות, לפעמים, מדי פעם



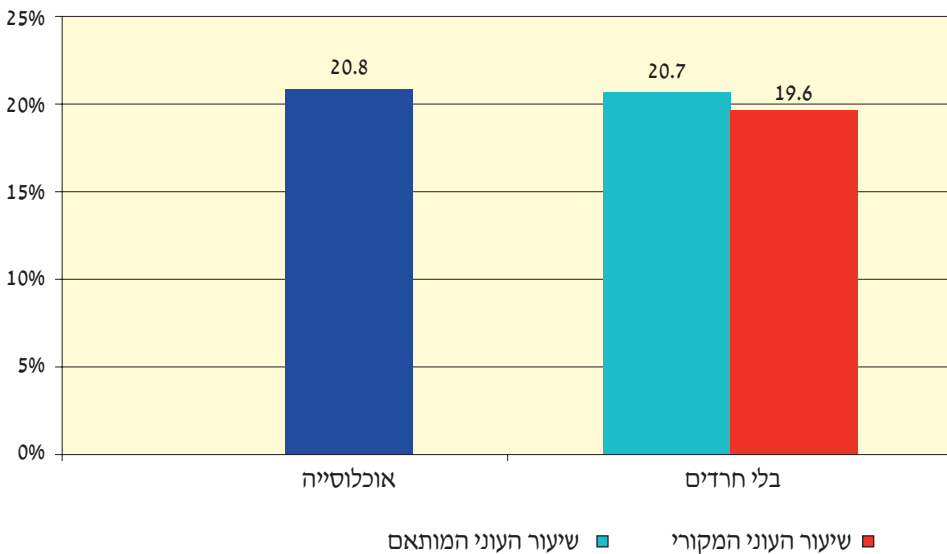
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר חברתי 2003, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: אוכלוסייה מעל גיל 20.

**תרשים 33 מגיל 15 ועד היום, האם היו תקופות שבהן חשבת שאתה עני?
כל מי שענה: לעתים קרובות**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר חברתי 2003, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: אוכלוסייה מעל גיל 20.

תרשים 34 שיעור העוני, 2004



מקור: עיבודים מיוחדים של סקר הכנסות 2004, מתוך מאגר נתונים של ISDC.
הערה: שיעור העוני מחושב לראשי משק הבית.

האוכלוסייה הערבית

שיעור האוכלוסייה הערבית בישראל הוא כמעט חמישית מאוכלוסיית המדינה, ושיעורם של המוסלמים בקרבה הוא הגדול ביותר. חצי מהאוכלוסייה הלא יהודית הייתה ענייה בשנת 2004 (תרשים 35 להלן). זהו שיעור מטריד, במיוחד בהשוואה לשיעור העוני בקרב האוכלוסייה היהודית, שעמד באותה שנה על 16%. המצב הזה מגביר את עצמת המתח בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית בגזרות אחרות. לשם השוואה, היחס בין שיעור העוני של ערבים לבין שיעור העוני של יהודים בישראל דומה ליחס בין שיעור העוני של שחורים לבין שיעור העוני של לבנים בארצות הברית. ואולם הניתוח כאן הוגבל לסיבות העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בלי לדון בהשלכותיו.

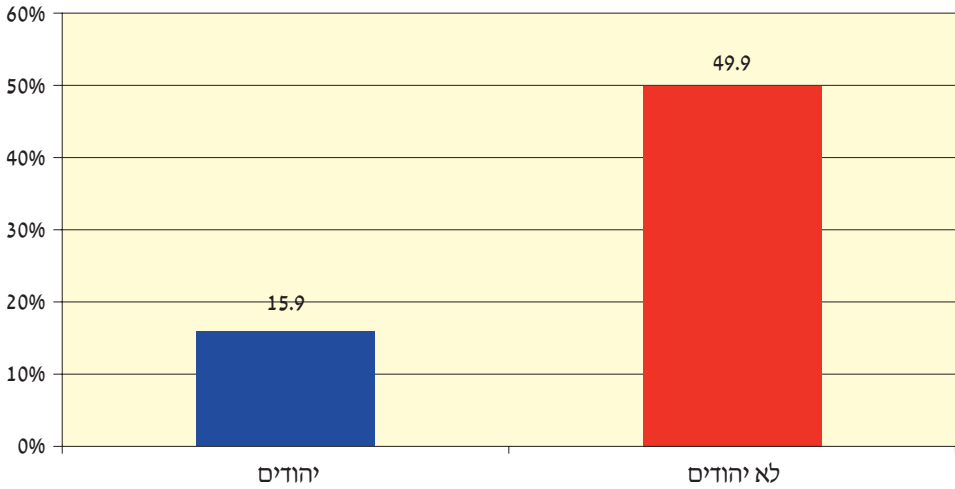
אחת הטענות השכיחות בדיון הציבורי היא שהעוני של האוכלוסייה הערבית משקף במידה רבה את ההעדפות התרבותיות של המוסלמים. בירור טענה זו חשוב בהערכת הסיבות למקומה של ישראל בטבלת שיעורי העוני וכן בגיבוש המדיניות לצמצום העוני. לפיכך סעיף זה בוחן באיזו מידה שיעור העוני הגבוה משקף העדפות אופייניות לאוכלוסייה המוסלמית, בדומה לבחינה שנעשתה באשר לאוכלוסייה החרדית.

יש דמיון רב בדפוסי ההשתתפות בעבודה של גברים יהודים (לא חרדים), של גברים מוסלמים ושל גברים נוצרים (תרשים 36 להלן). לעומת זאת יש פער דרמטי בין דפוסי ההשתתפות של נשים יהודיות ונוצריות לבין דפוסי ההשתתפות של נשים מוסלמיות. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של נשים ערביות ישראליות נמוך בהרבה מזה של נשים יהודיות ישראליות ודומה לזה של נשים במדינות ערביות כמו מצרים, ירדן וסוריה (תרשים 37 להלן).²⁴

מקור ההבדלים בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה של נשים ערביות, לעומת נשים יהודיות, נובע בחלקו מפערים חברתיים-כלכליים, כפי שאפשר ללמוד מהעלייה הניכרת בשיעור ההשתתפות של נשים ערביות בשוק העבודה עם עליית ההשכלה (תרשים 38 להלן). כלומר, אין לתלות את ההבדלים בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה של נשים ערביות ושל נשים יהודיות רק בהעדפותיהן התרבותיות.

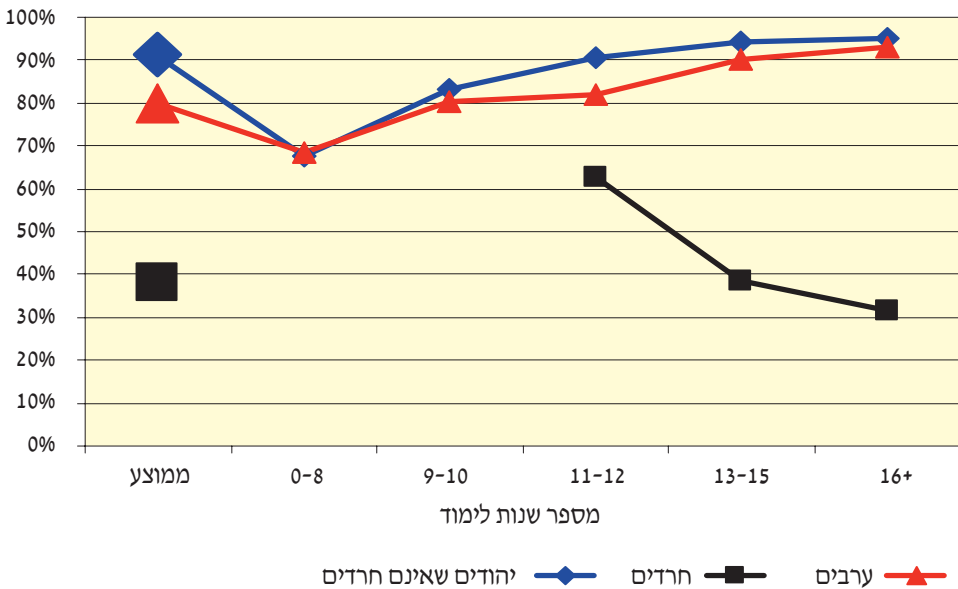
24 אין הבחנה בין ערביות מוסלמיות לערביות נוצריות, כי ILO אינו עושה הבחנה כזאת. משערים ששיעור זה היה אפילו נמוך יותר אילו הוגבל לנשים מוסלמיות.

תרשים 35 שיעור העוני בישראל: יהודים וערבים, 2004



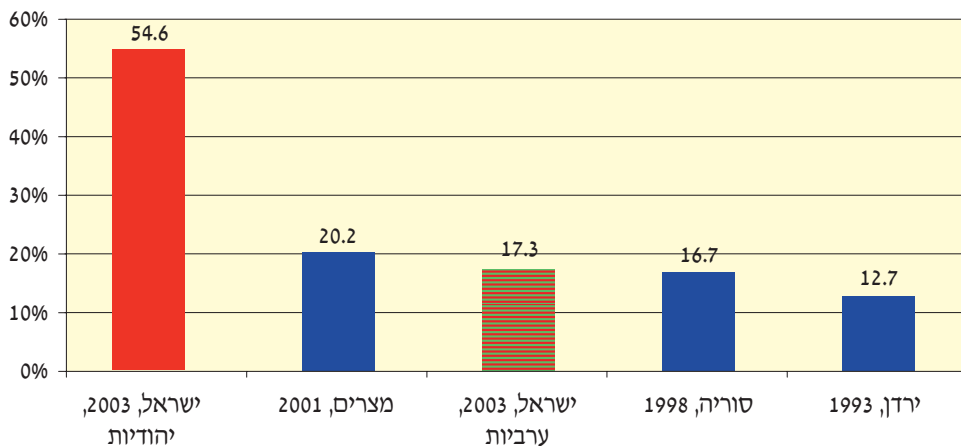
מקור: עיבודים מיוחדים של מחלקת מחקר ותכנון, לפי סקר הכנסות 2004, המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 36 שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, 2004 (גברים)



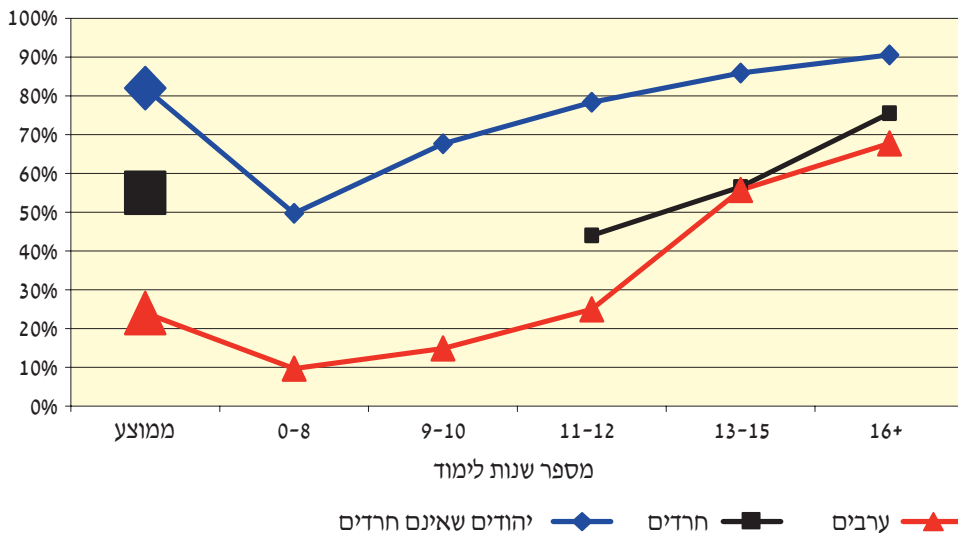
מקור: עיבודים מיוחדים של סקר כוח אדם 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 הערה: כולל אנשי קבע; לא כולל סטודנטים, דיירי מוסדות ובדווים; קבוצת הגיל 25-54.

תרשים 37 שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה במדינות מוסלמיות ובישראל



מקור: אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO): www.ilo.org

תרשים 38 שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, 2004 (נשים)



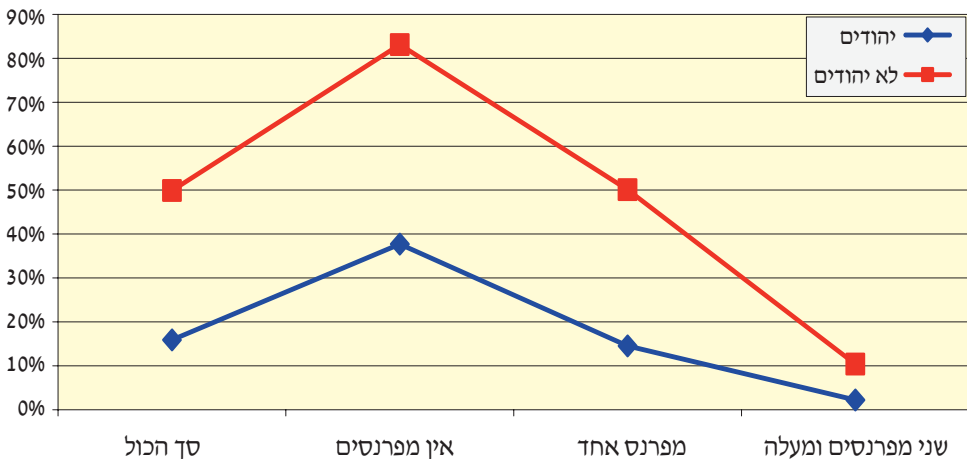
מקור: עיבודים מיוחדים של סקר כוח אדם 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הערה: כולל אנשי קבע; לא כולל סטודנטים, דיירי מוסדות ובדווים; קבוצת הגיל 25-54.

ואולם שיעורי העוני של משפחות ערביות גדולים יותר גם כאשר משווים אותם למשפחות יהודיות בעלות מספר מפרנסים **שווה** (תרשים 39 להלן). כלומר, ההשתתפות הנמוכה בשוק העבודה של נשים מוסלמיות מסבירה רק באופן חלקי את ההבדלים בשיעורי העוני בין שתי האוכלוסיות, אפילו אם מתעלמים מכך שההבדלים בשיעור ההשתתפות הם תוצאה מהבדלים ברמת ההשכלה.

הרכב האוכלוסייה המיוחד של ישראל בא לידי ביטוי גם בהטרוגניות של מספר הילדים בקבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה. מספר הילדים באוכלוסייה הערבית גבוה מזה של האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית בכל רמת השכלה של הורים (תרשים 40 להלן). שיעור הפריון הכולל של אישה מוסלמית בישראל שונה משיעור הפריון של אישה יהודייה בישראל ודומה יותר לשיעור הפריון של נשים מוסלמיות במדינות השכנות (תרשים 41 להלן). ממצא זה מלמד על חשיבות ההעדפות בהחלטה על מספר הילדים.²⁵

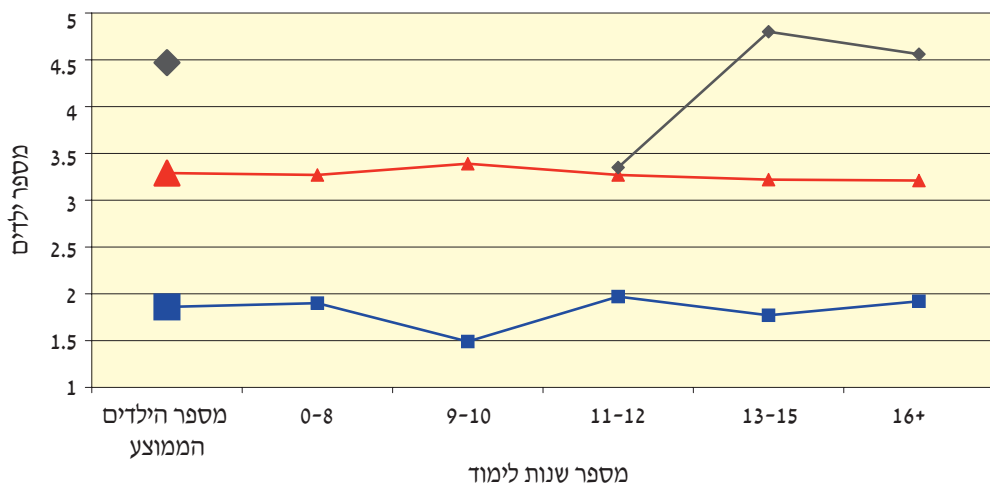
תרשים 39 שיעור העוני לפי מספר המפרנסים; יהודים לעומת לא יהודים



מקור: עיבודים מיוחדים של מחלקת מחקר ותכנון, לפי **סקר הכנסות 2004**, המוסד לביטוח הלאומי.

25 שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ומספר רב יותר של ילדים הם תופעות בולטות במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדווית. יש לציין כי האוכלוסייה הבדווית שמתגוררת מחוץ ליישובי קבע אינה נכללת בסטטיסטיקת העוני.

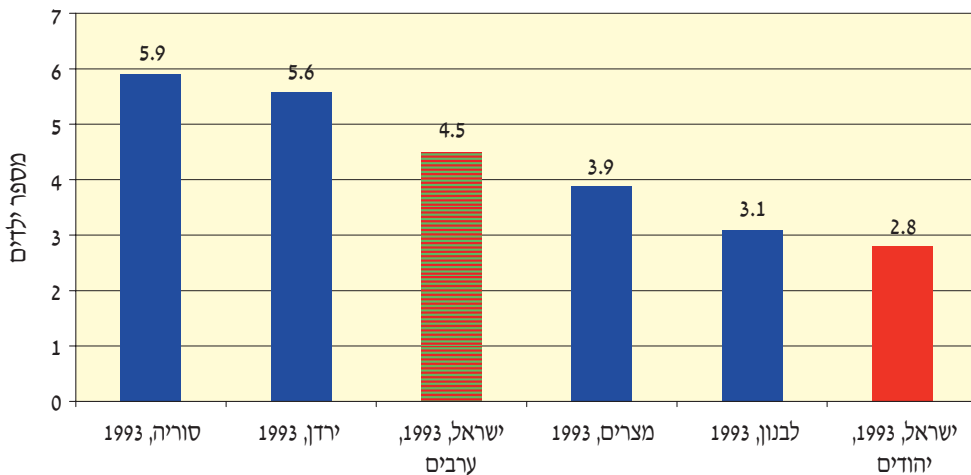
תרשים 40 מספר הילדים במשפחות דו־הוריות, לפי השכלה, 2004 (גברים)



—◆— חרדים (גיל ממוצע: 40.45) —▲— ערבים (גיל ממוצע: 41.25) —■— יהודים אחרים (גיל ממוצע: 42.58)

מקור: עיבודים מיוחדים של **סקר הכנסות**, מתוך מאגר נתונים של מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: החישוב מתייחס לאוכלוסיית הגברים בגילים 50-30 עם 10 שנות נישואים לפחות וילדים עד גיל 18.

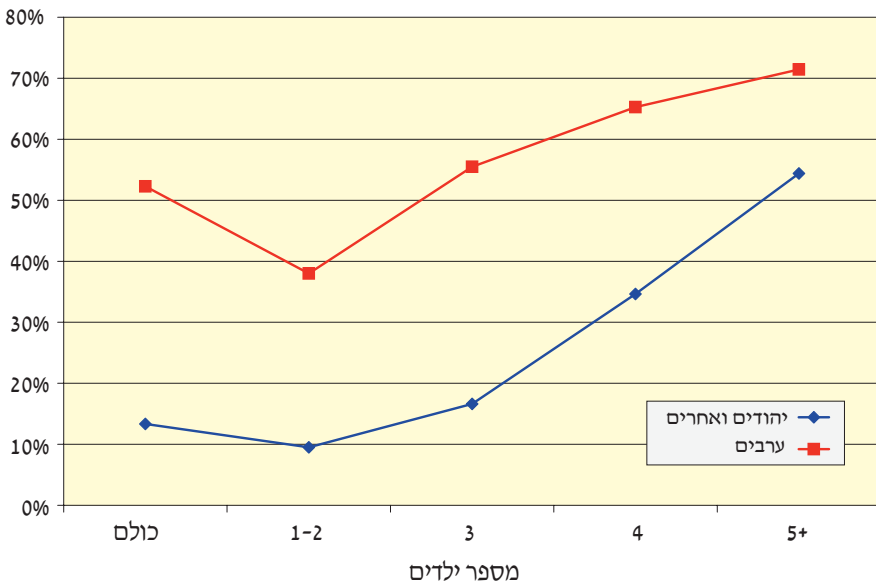
תרשים 41 שיעור הפריון הכולל של אישה מוסלמית בישראל ובמדינות מוסלמיות



מקור: אתר האינטרנט של האו"ם: www.un.org

עם זאת שיעורי העוני של משפחות דו־הוריות ערביות גדולים יותר גם כאשר משווים אותן למשפחות יהודיות דו־הוריות בעלות מספר ילדים **שווה** (תרשים 42 להלן). מכאן שההבדל במספר הילדים מסביר רק באופן חלקי את ההבדלים בשיעורי העוני. מחקר של פלוג וקסיר (2001) הראה כי הסיכויים של משפחה ערבית להיות ענייה גבוהים בהרבה מהסיכויים של משפחה יהודית בעלת מאפיינים שווים (כמו מספר המפרנסים ומספר הילדים).²⁶ לקראת פורום קיסריה ערכנו בדיקה דומה, ועולה ממנה שהפערים בשיעורי העוני בין ערבים ליהודים בעלי מאפיינים נצפים שווים נשמרו ברמה דומה גם בשנים 2000-2004 (לוח 4 להלן). ממצאים אלו מרמזים כי ההזדמנויות המוגבלות ממלאות תפקיד חשוב בעוני הכבד של האוכלוסייה הערבית. ההבדלים בשיעורי העוני משקפים במידה לא מבוטלת את האפליה ארוכת השנים בתקצוב החינוך, את חסמי הכניסה העומדים לפני ערבים

תרשים 42 שיעור העוני לפי מספר הילדים; יהודים לעומת ערבים



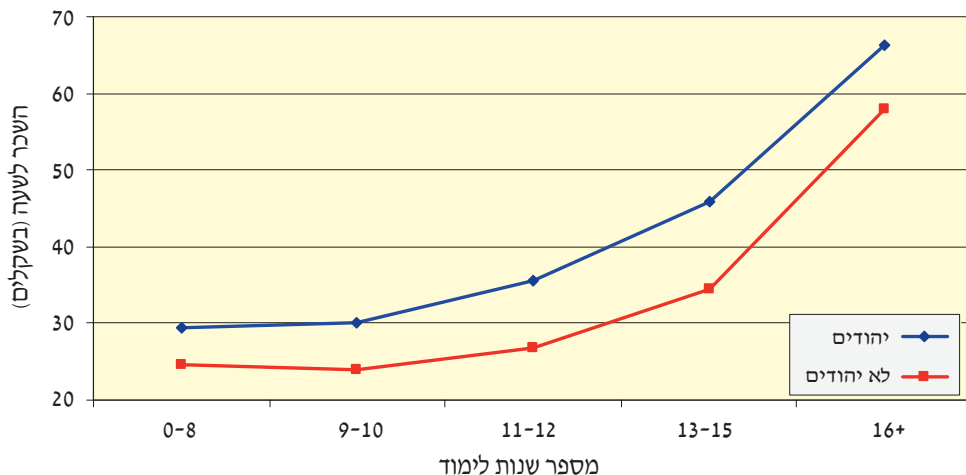
מקור: עיבודים מיוחדים של **סקר הכנסות לשנת 2004**, מתוך מאגר נתונים של האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: ילדים מתחת לגיל 18.

26 קרנית פלוג וניצה קסיר, 2001. 'על עוני, עבודה ומה שביניהם', **הרבעון לכלכלה** (דצמבר): 516-542. ראו גם רמסיס גרא ורפאלה כהן, 2001. 'עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי־השוויון בין ערבים ויהודים', **הרבעון לכלכלה** (דצמבר): 543-571.

למקטעים מסוימים בשוק העבודה, את אפליית העובדים הערבים (לכך יש רק אינדיקציות עקיפות) ואת האפליה ארוכת השנים בהקמת תשתית תעסוקה בקרבת היישובים הערביים. נוסף על כל אלו פעלו התהליכים הכלכליים שתוארו לעיל – צמיחה כלכלית בלתי מאוזנת, גלובליזציה, הצפת המשק בעובדים זרים, ואכיפה רופפת של חוקי העבודה – וגרמו התרחבות חריפה יותר של ממדי העוני באוכלוסייה הערבית משום ריבוי בעלי השכלה נמוכה בקרבה.

השכר (ברוטו) לשעת עבודה של עובדים ערבים נמוך מזה של עובדים יהודים בעלי מאפיינים דומים (תרשים 43 להלן). הפערים שאינם נובעים מהבדלים במאפיינים בלתי נצפים הם תוצאה של שתי תופעות: האחת, משיקולים ביטחוניים מקומות עבודה סגורים בפני עובדים ערבים, ומצב זה מטיל מגבלות על ההזדמנויות הכלכליות שעומדות לפני האוכלוסייה הערבית. השנייה, אפליה מצד מעסיקים פרטיים ומוסדות ציבור כלפי עובדים ערבים המתבטאת ברמת שכר נמוכה. האפלייה מתבטאת בדהיית מועמדים ערבים מתאימים ובשכר נמוך יותר. עוד ביטוי לנחיתות הכלכלית הוא הסיכויים הנמוכים של ערבים, יחסית ליהודים, להיות מועסקים במשלחי יד התואמים את השכלתם.²⁷ יש לציין כי אפליה בשוק העבודה עלולה להרתיע את האוכלוסייה מן המגזר המופלה להשקיע בהון אנושי.

תרשים 43 השכר לשעת עבודה, לפי רמת השכלה; יהודים לעומת לא יהודים



מקור: סקר הכנסות משקי בית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003.

27 גרא וכהן, 2001 (לעיל הערה 26).

לוח 3 ניתוח רגרסיה (OLS) של העוני באוכלוסייה בגיל העבודה, 2004
(המשתנה המוסבר: משק בית עני או משק בית לא עני)

חרדים	ערבים	הרוב (בלי חרדים וערבים)	
הקבוצ			
^b 0.96	^a 0.73	^a 0.49	
(2.33)	(8.30)	(22.42)	
מספר שנות לימוד (0 עד 8 מושמט)			
0.04	^a -0.08	^a -0.10	10-9
(0.10)	(-2.44)	(-5.22)	
0.05	^a -0.15	^a -0.17	12-11
(0.13)	(-4.67)	(-10.71)	
-0.05	^a -0.35	^a -0.21	15-13
(-0.13)	(-7.88)	(-13.26)	
-0.16	^a -0.43	^a -0.26	+16
(-0.48)	(-10.88)	(-16.11)	
חרדים	ערבים	הרוב (בלי חרדים וערבים)	
^a -0.01	-0.002	^a -0.002	גיל
(-4.35)	(-1.67)	(-7.16)	
^a 0.18	^a -0.12	^a -0.05	גבר
(3.48)	(-3.19)	(-7.33)	
-0.02	0.08	^a -0.04	נשוי
(-0.19)	(1.76)	(-4.45)	

			יבשת לידה (ישראל מושמט)
0.01		0.002	אמריקה
(0.15)		(0.10)	
-0.10		^a 0.03	אירופה
(-1.09)		(3.43)	
^b 0.35		0.02	אסיה
(2.19)		(1.51)	
0.20		^a 0.06	אפריקה
(1.37)		(5.01)	
		-0.003	יבשת לא ידועה
		(-0.03)	
			מספר הילדים (בלי ילדים מושמט)
0.12	0.04	^b 0.02	ילד אחד
(1.52)	(0.89)	(2.30)	
חרדים	ערבים	הרוב (בלי חרדים וערבים)	
0.06	0.04	^a 0.05	שני ילדים
(0.75)	(1.04)	(5.36)	
^a 0.21	^a 0.18	^a 0.10	שלושה ילדים
(2.71)	(4.46)	(8.60)	
^a 0.38	^a 0.28	^a 0.23	ארבעה ילדים
(4.42)	(6.78)	(12.68)	
^a 0.40	^a 0.34	^a 0.38	חמישה ילדים או יותר
(5.89)	(7.87)	(15.28)	

			מספר המבוגרים (מבוגר אחד מושמט)
-0.27	-0.10	^a -0.09	שני מבוגרים
(-1.12)	(-1.40)	(-8.35)	
-0.30	^b -0.14	^a -0.09	שלושה מבוגרים
(-1.24)	(-1.97)	(-7.25)	
-0.34	^a -0.17	^a -0.09	ארבעה מבוגרים
(-1.39)	(-2.45)	(-6.64)	
-0.32	^a -0.26	^a -0.07	חמישה מבוגרים או יותר
(-1.23)	(-3.51)	(-3.70)	
0.14	0.17	0.12	Adj. R²
486	1,664	9,481	מספר התצפיות

הערות:

- a = משתנה מובהק ברמת המובהקות 1%.
- b = משתנה מובהק ברמת המובהקות 5%.
- ערכי t מופיעים בסוגריים.

לוח 4 ניתוח רגרסיה (OLS) של העוני באוכלוסייה בגיל העבודה, 2004-2000
(המשתנה המוסבר: משק בית עני או משק בית לא עני)

2004	2003	2002	2001	2000	
^a 0.52	^a 0.52	^a 0.53	^a 0.50	^a 0.51	הקבוע
(24.36)	(24.16)	(26.48)	(24.18)	(24.43)	
					מספר שנות לימוד (0 עד 8 מושמט)
^a -0.10	^a -0.09	^a -0.10	^a -0.15	^a -0.12	10-9
(-6.12)	(-6.04)	(-7.15)	(-9.96)	(-8.15)	

^a -0.18	^a -0.19	^a -0.17	^a -0.21	^a -0.21	12-11
(-13.16)	(-14.24)	(-13.85)	(-17.13)	(-16.82)	
^a -0.23	^a -0.24	^a -0.22	^a -0.26	^a -0.26	15-13
(-16.60)	(-16.82)	(-16.43)	(-19.74)	(-19.18)	
^a -0.29	^a -0.28	^a -0.26	^a -0.30	^a -0.29	16+
(-20.60)	(-19.61)	(-20.09)	(-23.05)	(-21.77)	
^a -0.003	^a -0.002	^a -0.003	^a -0.002	^a -0.001	גיל
(-7.50)	(-6.45)	(-9.67)	(-5.62)	(-5.56)	
^a -0.05	^a -0.06	^a -0.05	^a -0.04	-0.01	גבר
(-6.93)	(-8.17)	(-6.19)	(-5.81)	(-1.50)	
-0.02	^b 0.02	^a 0.03	-0.01	-0.02	נשוי
(-1.71)	(2.11)	(2.58)	(-0.49)	(-1.66)	
2004	2003	2002	2001	2000	יבשת לידה (ישראל מושמט)
0.01	0.03	0.02	0.04	0.05	אמריקה
(0.40)	(1.43)	(0.97)	(1.78)	(5.93)	
^a 0.03	^a 0.03	^a 0.03	^a 0.02	^a 0.07	אירופה
(3.21)	(3.45)	(3.73)	(2.81)	(3.25)	
0.02	0.01	0.01	-0.02	0.02	אסיה
(1.44)	(0.41)	(0.90)	(-1.47)	(1.03)	
^a 0.06	^a 0.07	^a 0.06	^a 0.04	^a 0.05	אפריקה
(4.25)	(5.21)	(4.83)	(3.27)	(4.09)	
-0.01	-0.00	^a -0.04	-0.002	0.10	יבשת לא ידועה
(-0.71)	(-0.02)	(-2.53)	(-0.12)	(0.67)	

					מספר הילדים (ללא ילדים מושמט)
^b 0.02	0.01	-0.01	0.01	0.01	ילד אחד
(2.33)	(1.05)	(-0.69)	(1.09)	(0.98)	
^a 0.04	^a 0.05	0.01	^a 0.05	^a 0.04	שני ילדים
(4.46)	(4.87)	(1.45)	(5.02)	(3.63)	
^a 0.12	^a 0.10	^a 0.09	^a 0.12	^a 0.09	שלושה ילדים
(9.86)	(8.16)	(8.06)	(10.41)	(7.20)	
^a 0.26	^a 0.21	^a 0.16	^a 0.18	^a 0.16	ארבעה ילדים
(16.45)	(12.89)	(10.08)	(11.40)	(9.77)	
^a 0.35	^a 0.24	^a 0.24	^a 0.19	0.24	חמישה ילדים או יותר
(20.48)	(14.87)	(14.46)	(10.93)	(13.71)	
2004	2003	2002	2001	2000	
					מספר המבוגרים (מבוגר אחד מושמט)
^a -0.11	^a -0.14	^a -0.14	^a -0.11	^a -0.13	שני מבוגרים
(-8.96)	(-11.19)	(-11.58)	(-9.16)	(-10.66)	
^a -0.11	^a -0.15	^a -0.15	^a -0.12	^a -0.17	שלושה מבוגרים
(-8.77)	(-11.31)	(-11.70)	(-9.12)	(-13.19)	
^a -0.13	^a -0.17	^a -0.18	^a -0.15	^a -0.19	ארבעה מבוגרים
(-9.09)	(-11.14)	(-12.28)	(-9.84)	(-12.66)	
^a -0.16	^a -0.19	^a -0.24	^a -0.18	^a -0.22	חמישה מבוגרים או יותר
(-8.54)	(-10.22)	(-13.11)	(-9.74)	(-12.01)	
0.19	0.09	^a 0.19	^a 0.25	0.06	חרדי
(1.63)	(0.99)	(6.79)	(8.07)	(0.59)	

					חרדי* 10-0 שנות לימוד
					(מושמט)
0.17	0.16	0.07	0.05	^b 0.27	חרדי* 12-11 שנות לימוד
(1.39)	(1.71)	(1.34)	(1.12)	(2.31)	
0.15	^a 0.22	^a 0.18	^a 0.26	^a 0.34	חרדי* 13+ שנות לימוד
(1.28)	(2.55)	(6.92)	(7.40)	(3.15)	
^a 0.23	^a 0.25	^a 0.26	^a 0.20	*0.11	ערבי
(17.17)	(18.56)	(19.67)	(17.16)	(0.76)	
0.23	0.21	0.22	0.21	0.21	Adj. R ²
11,631	11,409	11,250	10,819	10,667	מספר התצפיות

הערות:

- * בשנת 2000 אי-אפשר להפריד בין ערבים לבין לא יהודים, ולכן התוצאה המתקבלת שונה באופן מהותי מהשנים הבאות.
- a = משתנה מובהק ברמת המובהקות 1%.
- b = משתנה מובהק ברמת המובהקות 5%.
- ערכי t מופיעים בסוגריים.

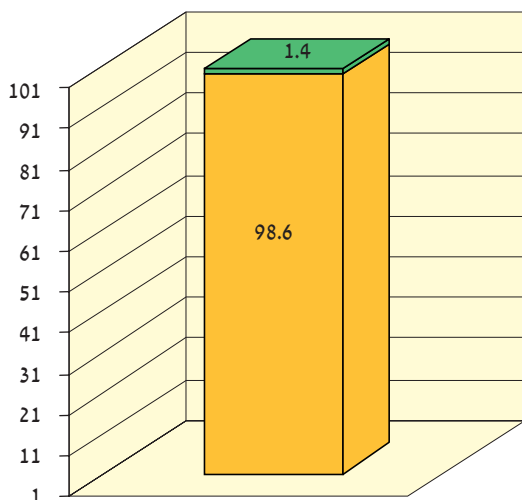
על אלה יש להוסיף את האפליה במדיניות פיזור התעסוקה שמגבילה את התעסוקה בקרבת מקום המגורים. חלקם של היישובים הערביים בסך ההשקעה של מרכז ההשקעות לשנת 2003 הוא אפסי (תרשים 44 להלן). במרוצת השנים העניק החוק לעידוד השקעות העדפה ברורה להקמת מפעלי תעשייה ביישובים יהודיים. חוק זה לא תרם ליצירת שוויון הזדמנויות כלכליות, והיה בו כדי ליצור נחיתות כלכלית מסוימת של האוכלוסייה הערבית.

יישובים ערביים רבים סובלים מגישה חלקית לתשתית התחבורה בגלל מערכת כבישים ותחבורה ציבורית לא מפותחות. אין די בתקציב לכבישים עירוניים כדי לשנות את המצב. ברוב היישובים הערביים אין תחבורה ציבורית סדירה (גם ביישובים הגדולים ובערים הערביות) – הן תחבורה אל היישובים הן תחבורה בתוכם. קשיי הנגישות של התחבורה הציבורית לאוכלוסייה הערבית פוגעים בסיכויי השתלבות של אוכלוסייה זו במעגל העבודה.

מבט משווה על תשומות החינוך מראה כי האוכלוסייה הערבית זוכה בפועל למשאבים נמוכים לעומת האוכלוסייה היהודית (תרשימים 45-47 להלן). מספר התלמידים לכיתה גדול יותר בחינוך הערבי, מספר השעות השבועיות לתלמיד נמוך יותר בחינוך הערבי, ורמתם של המורים בחינוך הערבי נמוכה יותר. פערים אלו משקפים העדפה ברורה של האוכלוסייה היהודית. כך למשל, בגיץ קבע לאחרונה כי הדרך שהממשלה תחמה את אזורי העדיפות הלאומית בחינוך גרמה אפליה, במכוון ושלא במכוון. התיחום הגאוגרפי הביא לכך שב-500 היישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומית לצורכי ההטבות בחינוך נכללו רק ארבעה יישובים ערביים קטנים. ההבדלים בתשומות החינוך בצל מדדי ההישגים בחינוך, כמו שיעור זכאי הבגרות שעומדים בדרישות הסף לאוניברסיטה ושיעור הלומדים במוסדות על-תיכוניים, מורים על פערים דרמטיים בין יהודים לערבים (תרשים 48 להלן).

ההשקעה בחינוך היא מכשיר חשוב בצמצום פערים בזירה הכלכלית או בהרחבתם. הגדלת ההשקעה בגיל הרך ביישובים ערביים בעקבות הפעלת חוק החינוך לבני 3 ו-4 בשנת 1999 הייתה בעלת השפעה מובהקת על דפוסי ההתנהגות של נשים ערביות, וקרוב לוודאי גם על פוטנציאל ההתקדמות של הילדים שזכו לשהות בגנים. היו שסברו כי נשים ערביות לא ינצלו את האפשרות שנפתחה לפניהן בעקבות פתיחת הגנים.

תרשים 44 חלקם של היישובים הערביים בסך ההשקעה של מרכז ההשקעות בתעשייה, 2003



מקור: דוח שנתי 2004, מרכז ההשקעות.

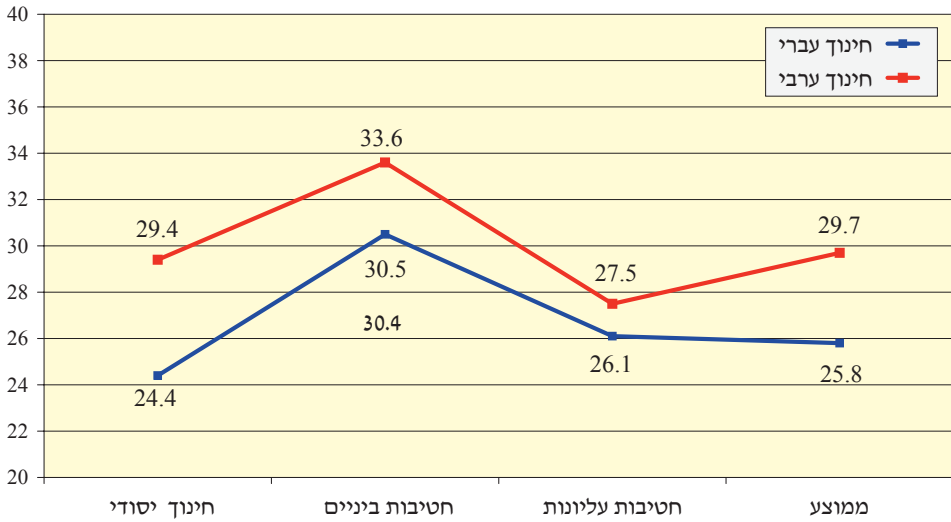
הערות:

- * בשנת 2004 השתתף מרכז ההשקעות בהקמה ובהרחבה של 317 מפעלים, מתוכם 4 מפעלים ביישובים לא יהודיים (3 בדלית אל-כרמל; 1 בטובה-זנגרייה).
- * בשנת 2005, בחודשים ינואר עד יוני, השתתף מרכז ההשקעות בהקמה ובהרחבה של 222 מפעלים, מתוכם מפעל אחד ביישוב ערבי (עילבון).

ואולם הנתונים מלמדים כי שיעור הביקור בגנים ביישובים הערביים שנכללו בתכנית (יישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית) המריא במהירות לעבר 80% (תרשים 49 להלן). זוהי דוגמה לאמצעי מדיניות המסיר חסמי כניסה לשוק העבודה. בעקבות פתיחת הגנים חלה עלייה מובהקת בשיעור ההשתתפות של נשים ערביות בשוק העבודה (תרשים 50 להלן).²⁸ נתונים אלה מלמדים כי העדפות תרבותיות מגיבות לשינויים במערכת התמריצים ומעידים על השפעת ההשקעה בחינוך ילדים בגיל הרך על דפוסי העבודה של הוריהם.

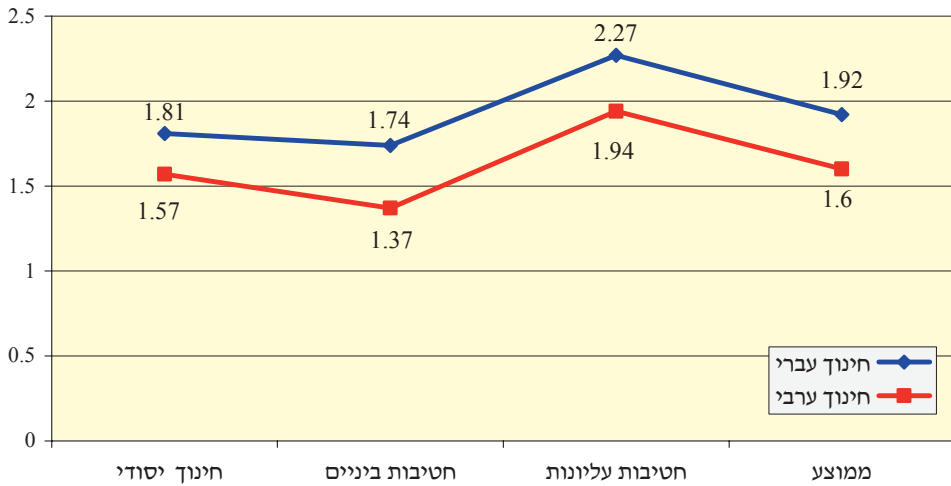
28 אנליה שלוסר, 2006. 'השפעת מתן חינוך טרום-חובה חנים על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי', הרבעון לכלכלה 53(3) (ספטמבר).

תרשים 45 מספר התלמידים בכיתה לפי שלבי חינוך, תשס"ד



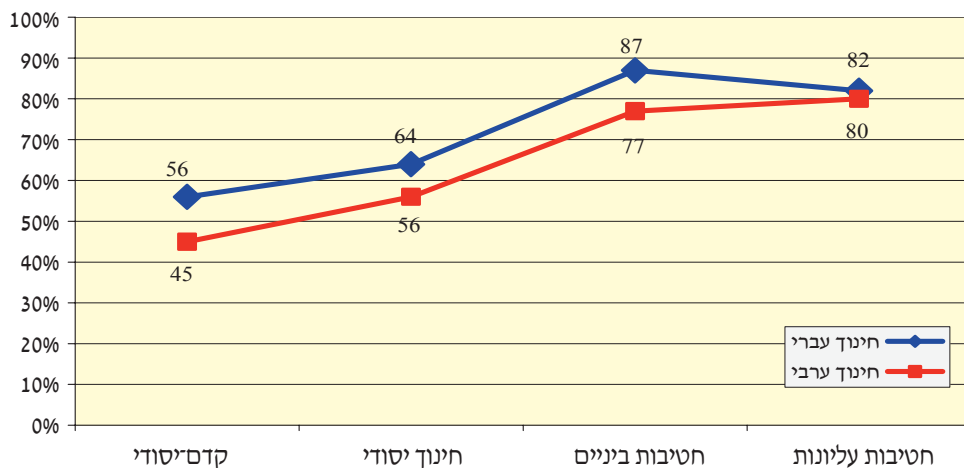
מקור: מערכת החינוך בראי המספרים, 2005. משרד החינוך.

תרשים 46 מספר השעות השבועיות בממוצע לתלמיד לפי שלבי חינוך, תשס"ד



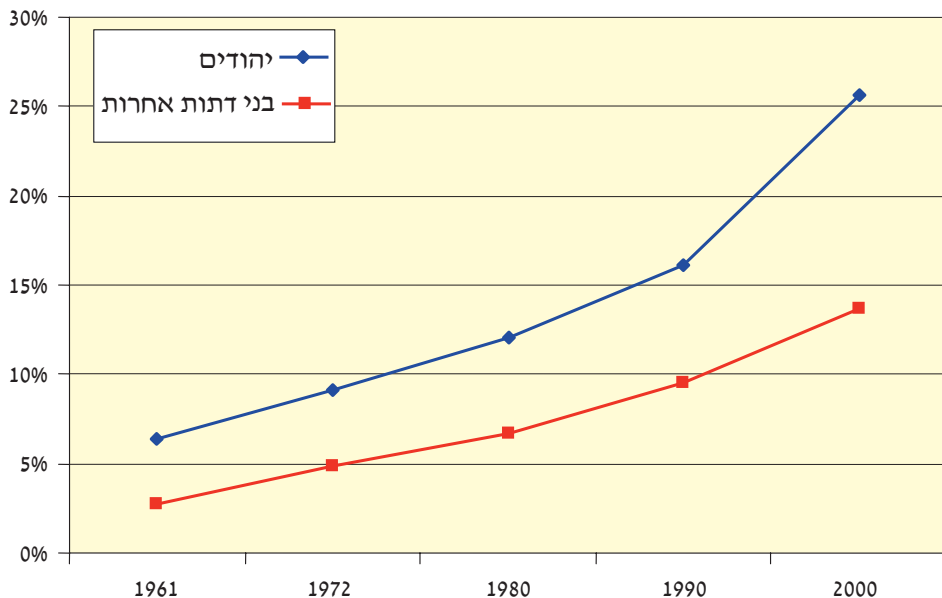
מקור: מערכת החינוך בראי המספרים, 2005. משרד החינוך.

תרשים 47 שיעור המורים בעלי דרגת שכר אקדמית, תשס"ד



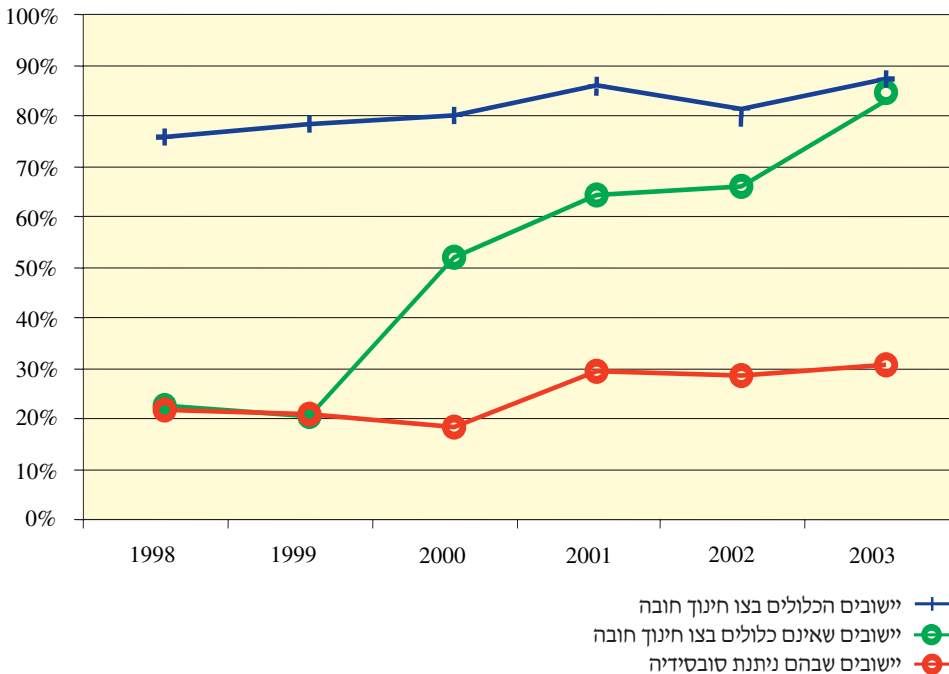
מקור: מערכת החינוך בראי המספרים, משרד החינוך, 2005.

תרשים 48 שיעור הלומדים במוסדות על-תיכוניים ואקדמיים; יהודים ובני דתות אחרות



מקור: השנתון הסטטיסטי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

תרשים 49 שיעור ההשתתפות בגנים ציבוריים של ילדים ערבים בגילים 3 ו-4

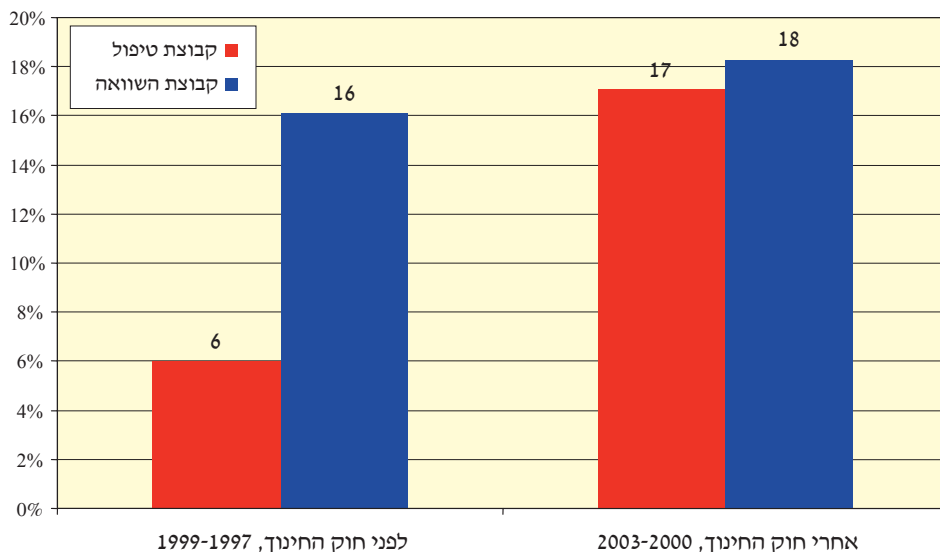


מקור: אנליה שלוסר, 2006. 'השפעת מתן חינוך טרום-חובה חנים על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי', **הרבעון לכלכלה** 353 (3) (ספטמבר).

כדי לבחון את משקל ההעדפות התרבותיות, לעומת ההזדמנויות הכלכליות החסומות, השוונו גם את שיעור העוני הסובייקטיבי באוכלוסייה הערבית לשיעור העוני האובייקטיבי בקרבה.²⁹ לפי הסקר החברתי לשנת 2003, שיעור הערבים שחשו עניים היה 44%, ושיעור זה דומה ברמתו לשיעור העוני לפי המדידה המקובלת בישראל (תרשימים 32, 33 לעיל). תוצאה זו שונה מאוד מן הממצא באוכלוסייה החרדית, והוא משמש חיזוק נוסף לכך שסיבת העוני העיקרית באוכלוסייה הערבית אינה ההעדפות התרבותיות של מגזר זה. שיעור המשפחות הערביות העניות הוא כ-31% מכלל האוכלוסייה הענייה (שיעור זה עולה ל-41% אם מודדים נפשות במקום משפחות). טעות נפוצה בדיון הציבורי על העוני היא ניכוי האוכלוסייה הערבית מכלל האוכלוסייה הענייה, כאילו היא אינה חלק מהאוכלוסייה הישראלית.

²⁹ שיעור העוני הסובייקטיבי (לפי הערכתו האישית של המרואיין) אמור להיות נמוך בהשוואה לשיעור העוני לפי ההכנסה הכספית, משום שהעדפתו (ליותר פנאי או לילדים, למשל) אמורה לפצותו על הכנסה כספית נמוכה.

תרשים 50 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות לפני ואחרי חוק חינוך חובה לבני 3-4

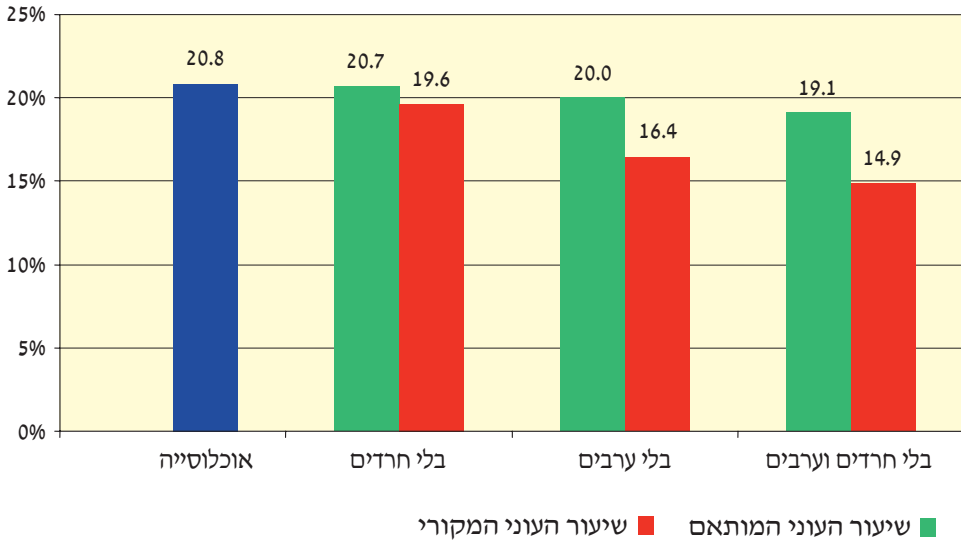


מקור: אנליה שלוסר, 2006. 'השפעת מתן חינוך טרום-חובה חנים על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי', **הרבעון לכלכלה** 3(53) (ספטמבר).
הערה: קבוצת הטיפול: היישובים שהחוק הופעל בהם. קבוצת השוואה: היישובים שהחוק לא הופעל בהם.

זו אינה רק טעות מבחינה ערכית ודמוקרטית, אלא גם טעות במדידת העוני. אם בכל זאת בוחרים בכיוון לא מומלץ זה, אי-אפשר עוד להתבסס על הכנסת קו העוני שחושבה על בסיס הכנסות האוכלוסייה הערבית. הכרחי לחשב מחדש את הכנסת קו העוני רק על בסיס הכנסות האוכלוסייה היהודית במדגם.³⁰ אם נוהגים כך מוצאים כי שיעור העוני באוכלוסיית ישראל, בלי ערבים, הוא 20% במקום 20.8% (תרשים 51 להלן). כלומר, תרגיל כזה אינו משנה שינוי דרמטי את מקומה של ישראל בטבלת שיעורי העוני בהשוואה בין-לאומית; הוא כן משנה את הפרופיל של העניים בישראל: המזרחים תופסים את המקום הראשון בטבלת העוני.

30 לא היה צורך בשינוי הכנסת קו העוני, אילו נמדד שיעור העוני בישראל לפי מדידה מוחלטת (רמת קיום מינימלית). ואולם בשיטת המדידה היחסית הכרחי לחשב מחדש את הכנסת קו העוני. משמעות החישוב מחדש מבחינה מושגית היא שהרווחה של משפחה יהודית מושפעת ממקומה היחסי בהשוואה לקבוצת התייחסות מוגבלת – האוכלוסייה היהודית בלבד.

תרשים 51 שיעור העוני, 2004



מקור: עיבודים מיוחדים של סקר הכנסות 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: שיעור העוני מחושב לראשי משק הבית.

ב. עוני במדינת הגירה צעירה

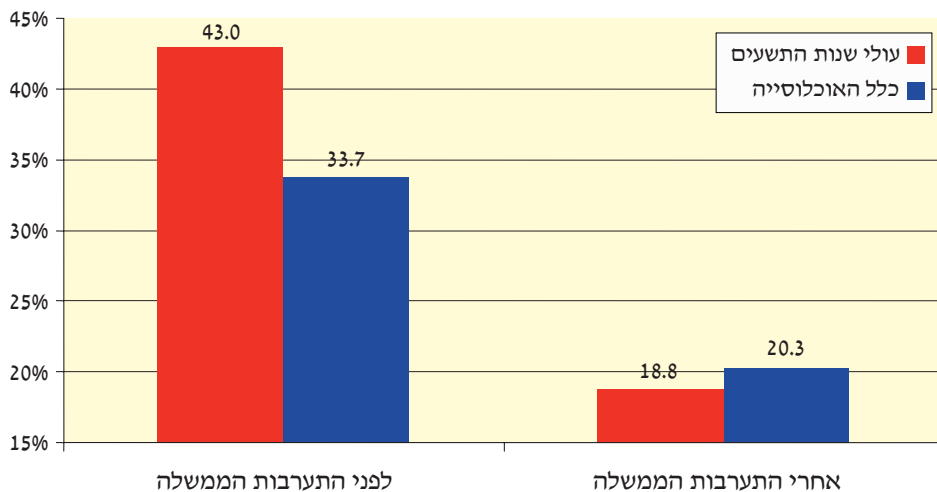
ישראל ייחודית לא רק בשיעורי ההגירה אליה, אלא גם בהרכב המהגרים. מדינות העולם המערבי מעודדות מהגרים בעלי כישורים גבוהים במיוחד, ואילו ישראל – הודות לחוק השבות – פותחת את שעריה לפני כל היהודים בלי שום הבחנה. מרבית העולים לישראל באו מארצות מצוקה – מקצתן שייכות למדינות המתפתחות ואחרות נמנות עם 'המשקים המתעוררים'. בשנות התשעים קלטה ישראל עוד גל עלייה, שאת ממדיו אפשר להשוות לאירוע שבו כל הצרפתים, עד האחרון שבהם, היו מהגרים לארצות הברית. באופן טבעי יכולת הקליטה הכלכלית של המשק הישראלי בטווח הקצר הייתה מוגבלת, וחלק מן העולים השתייך תחילה לעשירונים התחתונים למרות רמת ההשכלה הגבוהה יחסית שלהם. עם הזמן הם טיפסו בסולם הכלכלי.

אמנם שיעורי העוני של עולי שנות התשעים לפני מעורבות הממשלה גבוהים מן הממוצע באוכלוסייה, אך שיעורי העוני לפי ההכנסה נטו (אחרי

מעורבות הממשלה) נמוכים מן הממוצע באוכלוסייה, והדבר מעיד על סיוע ממשלתי ברמה גבוהה לאוכלוסיית העולים (תרשים 52 להלן). לפיכך אי-אפשר לתלות את המקום הגבוה של ישראל בטבלת העוני בעלייה הגדולה שהגיעה לישראל בשנות התשעים.

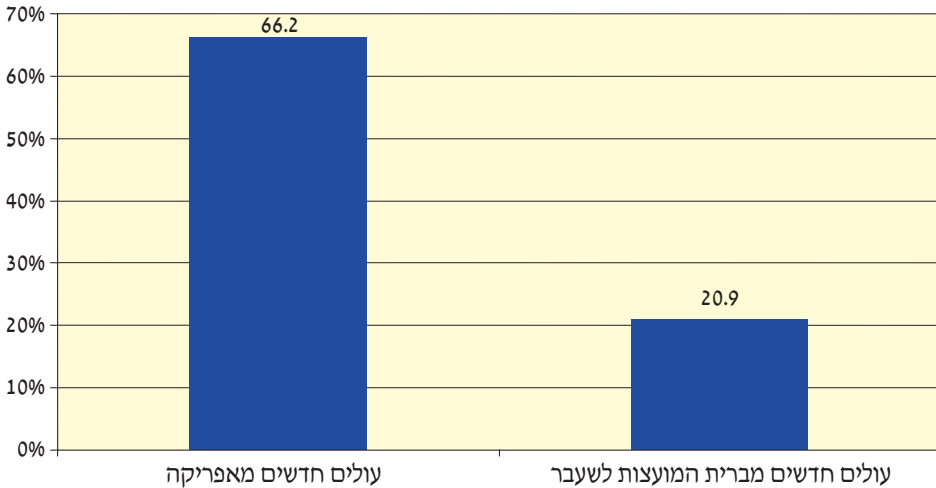
עם זאת יש הבדלים דרמטיים בקרב אוכלוסיית העולים של שנות התשעים. שיעור העוני של עולי ברית המועצות לשעבר דומה לשיעור העוני באוכלוסייה הכללית, ואילו שיעור העוני בקרב אוכלוסיית עולי אתיופיה גבוה ביותר – מעל 65% (תרשים 53 להלן). מכל מקום, עולי שנות התשעים אינם מושכים את שיעור העוני של ישראל כלפי מעלה למרות העוני הכבד של עולי אתיופיה, וזאת בגלל שיעורם הנמוך באוכלוסייה – 1% בערך). הייחודיות של מדיניות ההגירה של ישראל מתבטאת בעיקר בשיעור גבוה של עוני בקרב קשישים. ישראל היא עדיין מדינה צעירה, ועל כן רוב רובם של הקשישים שחיים בה כיום לא נולדו בישראל. עולי שנות התשעים ואילך הגיעו לאחר שחצו כבר את גיל הפרישה. גם הקשישים שעלו לישראל בגיל העבודה עשו חלק מקריירת העבודה שלהם בארץ המוצא. כרבע מהזקנים החיים היום בישראל היגרו לישראל אחרי גיל 50.

תרשים 52 שיעור העוני בקרב העולים, 2004



מקור: ממדי העוני ואי-השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005.
 הערה: הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

תרשים 53 שיעור העוני בקרב עולים מברית המועצות לשעבר ומאפריקה



מקור: סקר הכנסות 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: חישוב של עולים חדשים; שנת עלייה: מ-1990 ואילך.

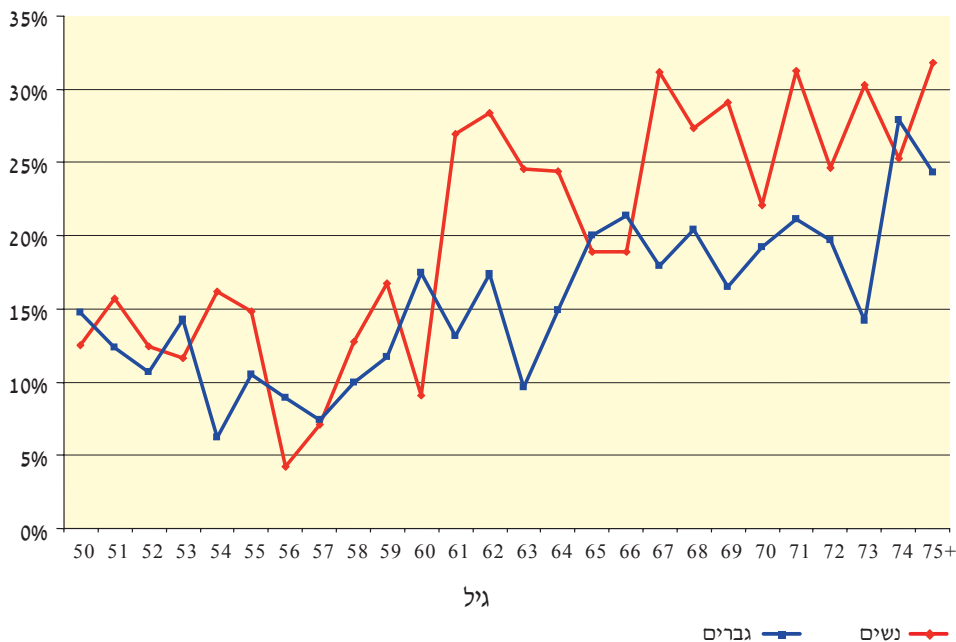
ההכנסה בתקופת הפנסיה של ישראלים ותיקים אינה אמורה להיות שונה מזו שהייתה ערב הפרישה למי שנהנה מכיסוי פנסיוני מלא. הירידה בהכנסות מעבודה עם הגיע גיל הפרישה מלווה בעלייה מהכנסות מקרן הפנסיה ומקצבת הזקנה, כך שההכנסה הכוללת אמורה להישאר ברמה דומה. ואולם ההכנסה של מהגרים בתקופת הפנסיה צפויה לעתים להיות נמוכה במידה רבה בשל קריירת עבודה קצרה יחסית בשוק העבודה הישראלי, אפילו אם הם זוכים לכיסוי פנסיוני מיד עם הצטרפותם לשוק העבודה. הדברים אמורים בעולים שבאו מארצות שהסדרי הפנסיה בהן אינם די מפותחים, וכך הדבר באשר לעולים רבים.

קל לראות ששיעור העוני עולה מדרגה בגיל הפרישה הרשמי (תרשים 54 להלן), בין השאר בגלל הכיסוי הפנסיוני הנמוך של חלק מן העובדים, אפילו אם עשו את כל קריירת העבודה שלהם בישראל. עוד גורם הוא העוני של קשישים שהיגרו לישראל בגיל מבוגר. שיעור העוני של קשישים שעלו לישראל אחרי גיל 50 (או נשים אחרי גיל 45) הוא כ-35%, לעומת כ-20% בקרב שאר אוכלוסיית הקשישים (תרשים 55 להלן). בולטת העלייה בשיעור העוני עם עליית הגיל בקרב הקשישים. תחולת העוני בקרב

קשישות היא אפילו גבוהה יותר מפאת השילוב של גיל פרישה מוקדם עם תוחלת חיים ארוכה.

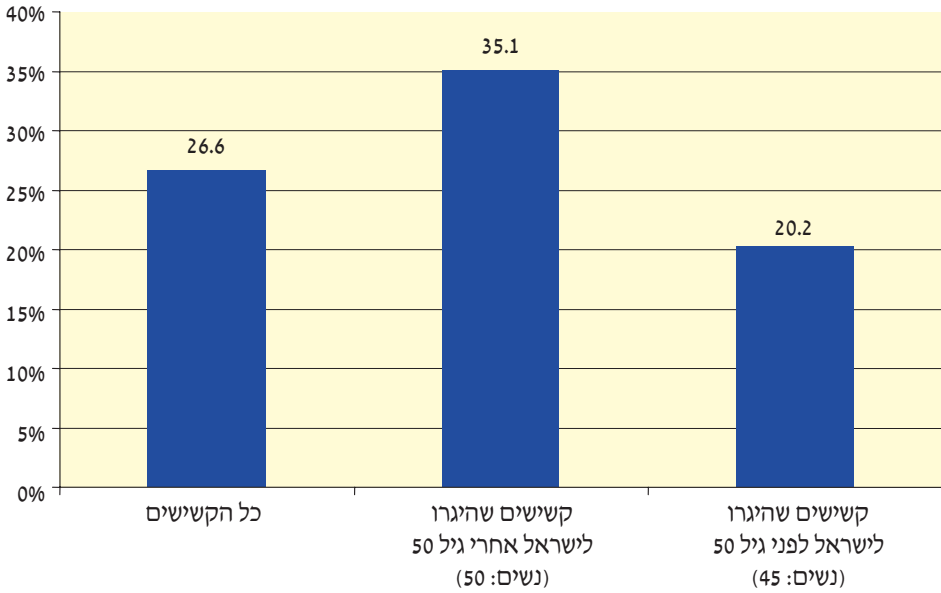
ממצאים אלו מבליטים את חשיבותו הרבה של הרובד הבסיסי של ההכנסה בתקופת הפנסיה, קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי. במערכת פנסיונית שבה דומיננטיות רבה לפנסייה תעסוקתית (חובה למחצה) ישנה חשיבות רבה לקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי בשל העולים הרבים שמגיעים לישראל בלי הסדר פנסיוני בארץ המוצא. בשנת 2005 גדלה קצבת הזקנה למקבלי השלמת הכנסה, ולכן צפוי שיפור במצבם של קשישים חסרי הכנסה ממקור אחר. מצבם צפוי להשתפר עוד בשנת 2007, אם תגדל קצבת הזקנה כפי שמתחייב מן ההסכם הקואליציוני.

תרשים 54 שיעור העוני לפי גיל ראש משק הבית; גברים ונשים



מקור: עיבודים של סקר הכנסות 2004, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

תרשימים 55 שיעור העוני העוני של קשישים לפי ותק בשוק העבודה הישראלי, 2004



מקור: עיבודים מיוחדים של **סקר הכנסות 2004**, על פי מאגר הנתונים במדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
הערה: קשישים: נשים מגיל 60; גברים מגיל 65.

פרק חמישי

הצעדים לצמצום העוני

חברי הצוות, למעט נציג משרד האוצר, הגיעו להסכמה על שורה של צעדי מדיניות שיש להפעיל לצמצום העוני בישראל. נציג משרד האוצר שלח מכתב (מובא להלן) שמבטא את עמדתו כלפי צעדים אלו. עוד הוסכם כי אין לממן צעדים אלו באמצעות שחיקה נוספת של רמת הקצבאות. בהמשך מופיעות חלופות שהציגו חברי הצוות בפורום קיסריה, ובהן גם צעדים לצמצום העוני שלא הושגה עליהם הסכמה בין חברי הצוות.

1. שיפור כושר המשיכה של שוק העבודה לבעלי השכלה נמוכה

- i. צמצום מספר העובדים הלא ישראלים.
- ii. העלאת שיעור המס על העסקתם של עובדים לא ישראלים.
- iii. הגברת אכיפת חוקי העבודה, לרבות חוק שכר המינימום.
- iv. תמיכה במשפחות עם ילדים (ראו להלן)

2. הרחבת הביטוח החברתי

- i. הנהגת פנסייה תעסוקתית חובה.
- ii. הצמדת רמת הקצבאות להתפתחות רמת החיים.
- iii. הרחבת ביטוח האבטלה, למשל באמצעות קיצור תקופת האכשרה.
- iv. יש לשקול להגדיל את הקצבה להבטחת הכנסה לבעלי יכולת השתכרות נמוכה מאוד.

3. תמיכה במשפחות עם ילדים

- יש לתמוך במשפחות עם ילדים, אך הדעות חלוקות באשר לאמצעי התמיכה. לפיכך מוצגות שתי חלופות. שילובן הוא עוד חלופה שיש להציג לפני מקבלי ההחלטות.
- i. הנהגת מס הכנסה שלילי לעובדים בעלי משפחות עם ילדים.
 - ii. הגדלה אוניברסלית של קצבת הילדים.

4. הסרת החסמים שעומדים לפני האוכלוסייה הערבית

יש להקים צוות משימה שיאתר מוקדי אפליה תקציבית כלפי המגזר הערבי ויפעל לביטולן, למשל קביעת מפת אזורי עדיפות גם על פי המצב החברתי-כלכלי של היישוב, כדי לקדם את ביטול האפליה של המגזר הערבי.

5. הגדלת ההשקעה בחינוך בגיל הרך

החלה הדרגתית של חינוך חינוך לגילאי 3 ו-4; תונהג תחילה ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ובטווח הארוך – באופן אוניברסלי.

כ"ב בחשוון התשס"ז
13 בנובמבר 2006
ת"ק 2006-12190

לכבוד

ד"ר מומי דהאן
המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4
ירושלים 92228

הנדון: התייחסות אגף התקציבים להמלצות לצמצום העוני בישראל

להלן התייחסותנו להמלצות שגיבשת עם ד"ר קרנית פלוג וגב' לאה אחדות בעניין צמצום העוני בישראל.

ראשית אציין, כי המלצות לצעדי מדיניות צריכות להיות מלוות בהצבעה על דרכי מימונם. הופתענו לגלות כי במסגרת ההמלצות שהועברו לעיוננו לא ניתן כל מענה לסוגיית המימון. התייחסותנו לעניין זה היא, כי מימון התכניות החדשות צריך להיעשות במסגרת מגבלות ההוצאה והגרעון המוטלות כיום על הממשלה בחוק, דהיינו באמצעות שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה. אולם אין די באמירה זו, ולצד ההמלצה על שינוי בסדרי העדיפויות יש להצביע על הפעולות אותן תצמצם הממשלה במטרה לממן את הפעולות החדשות.

שיפור כושר המשיכה של שוק העבודה הישראלי עבור בעלי הכנסות נמוכות

אנחנו מצטרפים להמלצותיכם בעניין זה, למעט ההמלצה בעניין תמיכה במשפחות עם ילדים, אליה נתייחס באופן פרטני בהמשך.

הרחבת הביטוח החברתי

1. הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה. עמדתנו היא כי האמצעי בו הממשלה צריכה לפעול להגברת הכיסוי הפנסיוני של האוכלוסייה העובדת הוא חיזוק התמריצים להגדלת החיסכון בקרב עובדים בעלי הכנסה נמוכה.
2. הצמדת רמת הקצבאות להתפתחות רמת החיים. אנו סבורים כי המענה לעניין ניתן באמצעות הצמדת הקצבאות למדד יוקר המחיה.
3. הרחבת ביטוח אבטלה. בתנאי שוק העבודה הישראלי, על הממשלה

לפעול באמצעים שיגבירו את זמינותם לעבודה של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות באמצעות צמצום משך השהות באבטלה. באופן זה החליטה הממשלה ביום 12.9.06 להחמיר את תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה עבור צעירים מתחת לגיל 28, אשר היצע מקומות העבודה העומד בפניהם רחב יחסית.

4. לעניין קצבת הבטחת הכנסה, אנו סבורים כי אין לשקול בתנאים הנוכחיים הגדלה של גובה הקצבה, שכן הדבר יפגע בתמריצים ליציאה לעבודה.

תמיכה במשפחות עם ילדים

לעניין הנהגת מס הכנסה שלילי לעובדים בעלי משפחות עם ילדים, נציין כי צוות הבינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר בוחן בימים אלו את האפשרות ליישום מס שלילי בישראל או חלופות אחרות להגדלת ההכנסה הפנויה ולצמצום תחולת העוני בקרב משפחות עובדות. בצוות הבינמשרדי חברות בין היתר ד"ר קרנית פלוג וגב' לאה אחדות. עמדת אגף התקציבים היא, כי לאור מגבלת המשאבים העומדת בפני הממשלה, יש להקצות את המשאבים לעידוד תעסוקה לאמצעים יעילים וזמינים יותר, כגון:

1. הרחבת היצע מעונות היום, הארכת שעות פעילותם והעמקת הסבסוד הממשלתי הניתן למשפחות עם הכנסה נמוכה.
2. סבסוד ממשלתי לצהרונים לילדים בגילאי 3 ומעלה.
3. שיפור מערך ההכשרה המקצועית.

לעניין הגדלה אוניברסאלית של קצבאות הילדים, עמדתנו היא כי אמצעי זה יעיל פחות במלחמה בעוני מכיוון שאין לו השפעה על תעסוקה, אולם ניתן לשפר את אופן הקצאת המשאבים הנתונים בענף באמצעות הגדלת השוויוניות בין הקצבאות.

הסרת חסמים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית

אנו סבורים כי על הממשלה לפעול במגוון אמצעים במטרה להסיר את החסמים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית, בין היתר באמצעות הסרת החסמים העומדים בפני שילובם בתעסוקה ועדכון מפת אזורי העדיפות.

הגדלת ההשקעה בחינוך בגיל הרך

אנו סבורים כי המענה הניתן כיום לגילאי 3-4 הינו מספק, מהטעמים הבאים:

1. תשלומי ההורים בעבור שכר הלימוד בגני הילדים נקבעים לכל משפחה בהתאם למבחני הכנסה לנפש. הפער בין השתתפות ההורים

- במימון שכר הלימוד לבין שכר הלימוד המלא, ממומן על ידי הממשלה והרשות המקומית בשיעורים של 75% ו-25% בהתאמה. שיעור ההנחה הממוצע, בקרב כ־200 אלף ילדים בגני טרום חובה ציבוריים, עומד כיום על כ־50%.
2. מעבר לכך, הילדים הבאים מרקע חלש יותר זכאים לפטור משכר לימוד, כדלקמן: ילדי עולים, עדיפות לאומית, קו עימות, שיקום שכונות ואשכולות 1+2 זכאים לפטור בשיעור 90% מתשלום שכר הלימוד השנתי (ללא מבחני הכנסה). בנוסף ילדי החינוך המיוחד זכאים לפטור בשיעור של 100%.
3. ככלל, מחירי שכר הלימוד בגני הילדים מפוקחים על ידי הממשלה ומעודכנים אחת לשנה על ידי שרי החינוך והאוצר.

לאור האמור, ובהתאם לשכר הלימוד המדורג הקיים כיום (השתתפות הורים לפי מבחני ההכנסה) והפטור משכר לימוד לקבוצות שפורטו לעיל, הנהגת שכר לימוד חינוך בגני הילדים הוא צעד גרסיבי אשר משמעותו היא תוספת מתקציב המדינה למימון של השכבות המבוססות יותר המשלמות כיום שכר לימוד מלא בגני הילדים טרום חובה (מאחר שאינן נהנות מהנחות בשכר הלימוד).

לפיכך אם בכוונתכם להמליץ על תוספת משאבים לשכבות הגיל הנמוכות, אזי במקום הנהגת חינוך חינוך בגני הילדים ניתן לשקול הארכת יום הלימודים בגני הילדים באופן שהמימון יעשה במתווה הנוכחי המפורט לעיל (דרגות הנחה לפי מבחני הכנסה). כמו כן, ניתן לשקול הרחבת הפטור משכר לימוד גם לאשכול 3 הכולל ישובים ערביים רבים. הרחבה זו תסייע להעלאת שיעור ההשתתפות בגני טרום חובה ובשוק העבודה. עוד נציין, כי מן הראוי שתוספת משאבים זו תמומן מהתייעלות במשרד החינוך.

ב ב ר כ ה,

משה בר סימן טוב
רכז ביטוח לאומי ורווחה

העתק:

ד"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
גב' לאה אחדות — סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי
מר רביב סובל — סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

להלן ארבע תכניות מפורטות לצמצום העוני בישראל שמציגים חברי הצוות:

א. החלופה הראשונה: צעדים לצמצום העוני

המדיניות:

- יש לבסס את המדיניות לצמצום העוני על כמה עקרונות:
- א. הסרת החסמים שעומדים לפני האוכלוסייה הערבית.
 - ב. הגדלת ההשקעה בחינוך בגיל הרך.
 - ג. הגברת כוח המשיכה של שוק העבודה לבעלי השכלה נמוכה.
 - ד. הגדלת התמריץ לגברים חרדים להשתתף במעגל העבודה.
 - ה. הרחבת הביטוח החברתי במקרה של אבדן עבודה.
 - ו. הגדלת הסיוע הממשלתי הכספי באופן אוניברסלי:
- i. מדיניות סיוע אוניברסלי מאזנת בין הצורך לסייע לאוכלוסייה החלשה לבין החשש מפני תמריצים שליליים לעבודה. מדיניות סיוע אוניברסלית אינה כרוכה במס שולי גבוה על היחלצות מהעוני, ולכן ביכולתה לצמצם את מלכודת העוני. לעומת זאת מדיניות סיוע סלקטיבית (ממוקדת) מלווה בשיעורי מס גבוהים, ואלה פוגעים בתמריץ של האוכלוסייה הנתמכת לצאת לעבודה.
 - ii. אין צורך במערכת מנהלית יקרה כדי להבחין בין זכאים לבין לא זכאים. יכולתה של הממשלה לערוך הבחנה כזאת מוגבלת לעתים, ואף פותחת פתח להעדפה של אוכלוסיות מסוימות ולאפליית אוכלוסיות אחרות.
 - iii. אין חשש שקהל היעד של המדיניות לא ימצה את זכויותיו. ידוע שבמדיניות סיוע סלקטיבית מקצת האוכלוסייה הענייה, בייחוד החלשים ביותר, אינם ממצים את זכאותם לסיוע. דבר זה פוגם במטרת המדיניות, קרי בצמצום העוני.
 - iv. מדיניות אוניברסלית היא בעלת תוחלת חיים ארוכה יותר, שכן מדיניות סיוע סלקטיבית יוצרת שתי אוכלוסיות – 'הם' ו'אנחנו'. דוגמה מובהקת לכך היא הגדלת קצבת הילדים לילד החמישי (חוק הלפרט). מדובר בקצבה ממוקדת מאוד ויעילה ביותר לכאורה לצמצום העוני בטווח הקצר. אולם צעד זה חידד עוד יותר את 'הם' ו'אנחנו', ובסופו של דבר הביא לקיצוץ החד בכל קצבאות הילדים.

- v. יתרונות אלו עולים על החיסרון העיקרי של מדיניות אוניברסלית – האפקטיביות המוגבלת של הסיוע בטווח המידי.

הצעדים לצמצום העוני בישראל

הצעדים	העלות התקציבית (מיליוני ש"ח)
הצבת יעד ממשלתי כמותי רב־שנתי לצמצום העוני	0
הגדלת קצבת הילדים לשלושת הילדים הראשונים ב־100 ש"ח לכל ילד, לילדים שנולדו לאחר 1.6.2003	200
צמצום מספר העובדים הזרים ל־3% מכוח העבודה הישראלי	0
העלאת שיעור המס על עובדים זרים ל־40%	אין בידינו מידע
הגברת אכיפת חוקי העבודה	140
הנהגת פנסיית חובה (אומדן גס מאוד; ללא השתתפות הממשלה)	340
הגדלת קצבת הזקנה ב־200 ש"ח לקשישים מעל גיל 70	1,000
הצמדת קצבת הזקנה לשכר הממוצע במשק	280
הרחבת ביטוח האבטלה (קיצור תקופת האכשרה ל־180 יום)	300
הקמת צוות משימה לביטול האפליה התקציבית כלפי המגזר הערבי	500
הרחבת תקופת ההכרעה לבחורי ישיבה ל־5 שנים	0
ביטול התניית הפטור הצבאי באי־עבודה לבחורים מעל גיל 25	0
מסלול תעודת בגרות לבחורי ישיבה בתקופת ההכרעה	100
רפורמה בתקצוב מערכת החינוך	0
חינוך חינוך לגילאי 3-4 (נדרשת עוד עבודת חישוב)	1,500
סך הכול	4,360

המקורות התקציביים

הצדדים	החיסכון התקציבי (מיליוני ש"ח)
ביטול הכלל שמגביל את גידול ההוצאה	0
החמרת כלל הגירעון: הגירעון לא יעלה על 2% תוצר	0
הפחתה ניכרת רב־שנתית של ההוצאה הביטחונית	2,000
הורדת תשלומי הריבית	300
צמצום דרסטי של מסלול הפטור ממס בחוק לעידוד השקעות הון	1,000
הפסקה חלקית של הורדת המסים (סך ההורדה הצפויה בשנים 2006-2007 הוא 4.3 מיליארד ש"ח)	2,000
צמצום הפטור ממס לקרנות ההשתלמות: רק עד השכר הממוצע	1,650
צמצום הפטור ממס להפקדה פנסיונית: עד פעמיים השכר הממוצע	1,420
ביטול הפטור ממע"ם באילת	450
ביטול המס המופחת לספורטאים זרים	20
סך הכול	8,840

ב. החלופה השנייה: צעדים לצמצום העוני - עמדת קרנית פלוג*

נקודת המוצא: הטיפול בעוני חייב להיות משולב באסטרטגיה התומכת בהמשך צמיחה בת קיימא, אשר תבטיח עלייה ברמת החיים של כלל אזרחי ישראל ותיצור משאבים לטיפול ממוקד בנשאים מאחור.

הקטנת העוני מחייבת טיפול ארוך טווח. נוסף על המדיניות להשגת צמיחה מתמשכת, המחייבת להמשיך בריסון תקציבי שיבטיח הפחתת משקל החוב בתוצר, נדרשים לשם הפחתת העוני בטווח הבינוני צעדים שיתמקדו במגזרים המאופיינים בשיעורי עוני גבוהים במיוחד – עובדים בשכר נמוך, קשישים, חרדים וערבים – אגב תמרוץ הכניסה לשוק העבודה בקרב המסוגלים לעבוד. העלות הכוללת של הצעדים המוצעים להלן היא כ-2.5 מיליארד ש"ח, והיא ניתנת למימון באמצעות התאמת סדרי העדיפויות

* ד"ר קרנית פלוג היא מנהלת מחלקת המחקר של בנק ישראל.

בתוך מסגרת התקציב. בטווח הארוך המפתח לשינוי יסודי טמון במערכת החינוך. מערכת זו נדרשת לטיפול יסודי שיביא לידי הקניית כישורים מתאימים שיבטיחו כושר השתכרות הולם לכל מגזרי האוכלוסייה. הצעדים שלהלן אינם מפרטים את השינויים הנדרשים לצורך זה במערכת החינוך.

טיפול במשפחות שראש המשפחה שלהן בגיל העבודה וניתן להשמה בעבודה

- **מס שלילי לעובדים המשתכרים שכר נמוך:** רצוי להנהיג מס הכנסה שלילי. התשלום יותנה במבחן הכנסה ויגדל עם גידול המשפחה ולפי היקף העבודה. התשלום יבוצע במישרין מהממשלה לעובד. גם כשיועלה שכר המינימום, יש מקום להחיל את התכנית המוצעת למס הכנסה שלילי המתמקדת במשפחות מעוטות הכנסה עם ילדים.
- **חוק שכר המינימום:** בשל שיעור הציות הנמוך לחוק שכר המינימום (13% מכלל העובדים במשרה מלאה משתכרים פחות משכר המינימום) מומלץ להגדיל את המשאבים המיועדים לאכיפת החוק. חשוב שכל העלאה בשכר המינימום – נוסף על העלאות שהוסכם עליהן בקווי היסוד של הממשלה – תותנה בצמיחת המשק, בעליית פרוץ העבודה ובמצב האבטלה. חשוב לכלול את רכיבי השכר שהם שכר לכל דבר ואינם החזרי הוצאות או תמריצים לעבודה מוגברת בשכר המשולם לצורך חישוב העמידה בחוק שכר המינימום.
- **עובדים לא ישראלים:** יש להמשיך במדיניות לצמצום מספרם. חשוב לצמצם את מספר ההיתרים ולהגביר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים גם במשקי בית. כן יש לייקר את עלות העסקתם של עובדים זרים, בין השאר באמצעות הגברת האכיפה של חוק שכר המינימום על מעסיקי עובדים זרים. המאמצים לצמצום מספר העובדים הזרים צריכים להיות מוגברים במיוחד לנוכח ההעלאה הצפויה בשכר המינימום, שתעצים את התמריץ להעדפת עובדים זרים על פני עובדים ישראלים.
- **מרכזי תעסוקה ושירות התעסוקה:** מומלץ להרחיב את מרכזי התעסוקה (תכנית מהל"ב) לאזורים גאוגרפיים נוספים ולהסיק מסקנות באשר לפעילותם על פי הניסיון שנצבר. בפרט יש לשנות את מערכת התמריצים כך שהתגמול ייקבע בעיקר לפי מספר ההשמות בעבודה ואיכותן ופחות לפי הירידה במספר הקצבאות. כן מומלץ לחזק את שירות התעסוקה כדי לשפר גם את ההשמה בעבודה של מחפשי עבודה שאינם מקבלי הבטחת הכנסה.

- **סבסוד עלויות היציאה לעבודה:** מומלץ להרחיב את סבסוד העלויות הכרוכות ביציאה לעבודה, כגון סבסוד מעונות יום וצהרונים והארכת יום הפעילות שלהם.
- **הכשרה מקצועית והשלמה של השכלת מבוגרים:** יש לחזור ולהרחיב את היקף ההכשרה המקצועית ולשפר את יעילותה בהקניית הכישורים הנדרשים בשוק העבודה ומתוך שילוב המעסיקים בקביעת התכנים, בתכנון ובביצוע של ההכשרה המקצועית ובהתאמת מסגרות הכשרה מיוחדות לאוכלוסיות ייחודיות (למשל, נשים חרדיות ונשים ערביות). מומלץ לתמרץ את ספקי ההכשרה המקצועית בהתאם למידת ההצלחה שלהם בהשמת העובדים ובאיכותה. יש להרחיב מסגרות להשלמת השכלה עד 12 שנות לימוד למבוגרים שיש להם סיכוי סביר להשתלב בשוק העבודה.
- **חוק ביטוח אבטלה:** יש להקל בתנאי הזכאות על ידי קיצור תקופת האכשרה (תקופת צבירת הזכות לקבלת דמי אבטלה) ולהאריך את תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. מומלץ לכלול באופן חלקי את תקופת ההכשרה המקצועית במניין ימי הזכאות לדמי אבטלה.
- **חוק עידוד השקעות ההון:** יש ליישם את השינוי במפת אזורי העדיפות גם על פי המצב החברתי-כלכלי של היישוב ולבטל את האפליה של המגזר הערבי. כן מוצע שההטבות יותנו בהגדלת התעסוקה ובשיפור ההון האנושי של מעוטי השכלה; מוצע לפרוס את התשלום בהתאם להתקדמות בהשגת יעדי התעסוקה.

טיפול במשפחות שראש המשפחה שלהן בגיל העבודה

וכושר השתכרותו נמוך

- מומלץ לחזק את מערך האבחון, כך שמערכת התמיכות תסייע רק לנזקקים.
- **הצמדת הקצבאות להתפתחות רמת החיים:** מומלץ להתאים את קצבת הבטחת הכנסה להתפתחות רמת החיים על ידי הצמדתה להכנסה החצינית.
- **מבחני ההכנסה והתעסוקה ואכיפתם:** יש לשפר את מבחני ההכנסה והתעסוקה ואת אכיפתם. מומלץ שמבחן ההכנסה יכלול הכנסות מכל המקורות, לרבות הכנסה זקופה מדיור בדירה בבעלות עצמית והכנסות שונות בעין.

טיפול בקשישים

- **פנסייה תעסוקתית חובה:** מוצע להנהיג פנסייה תעסוקתית חובה ולהגביל את תקרת השכר החייב בהפרשה לפנסייה. מוצע לסבסד את עלות הפרמיה של בעלי שכר נמוך מאוד ולספק את הביטוח בתנאי השוק.
- **סיעוד:** יש למקד את גמלת הסיעוד בקשישים העניים על ידי הגדלת הפרוגרסיביות שלה, בהתאם לצרכים הפיזיים ובהתחשב במצב הכלכלי של הקשיש.

טיפול בילדים

- יש מקום להרחיב את תחולת מפעל ההזנה לכל גני החובה ובתי הספר היסודיים שבהם לומדים ילדים משכבות חלשות באוכלוסייה.

ג. החלופה השלישית: צעדים לצמצום העוני - עמדת המוסד לביטוח לאומי

נקודת המוצא לתכנית המוסד לביטוח לאומי למאבק בעוני בישראל היא שריבוי הגורמים לתופעת העוני מחייב מגוון של התערבויות בתחום שוק העבודה, הקצבאות והניידות החברתית. מגוון ההתערבויות נועד לטפל באוכלוסייה הענייה על קבוצותיה, ובכך לפזר את המשאבים בין הקבוצות ולהגדיל את סיכוייה של כל קבוצה להיחלץ מהעוני. מגוון ההתערבויות נועד גם להשיג את השילוב הראוי של תמריצים לעבודה עם הבטחת הכנסה סבירה לקיום לאוכלוסיות הנתמכות, וכן את התמהיל הרצוי של שירותים לקצבאות בכסף ושל הרכיבים האוניברסליים והסלקטיביים של תשלומי ההעברה.

המדיניות החברתית שהונהגה בשנים 2002-2005 אופיינה במגמות האלה: (א) הקיצוץ בהוצאה הממשלתית על רווחה התמקד בקצבאות הביטוח הלאומי, בייחוד באלו המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה. ההוצאה לחינוך ולבריאות, המתוקנת לאוכלוסייה הרלוונטית, נשחקה אך במעט, ואילו הסכום של הקצבאות במוצע לנפש הצטמק ראלית בכ-18%. (ב) הקיצוץ בלט במערכות האוניברסליות. (ג) בהשוואה למשפחות עם ילדים הפגיעה בקשישים הייתה מצומצמת יותר. זאת ועוד, ב-2005 הוגדלו הקצבאות לקשישים אך נמשך הקיצוץ בקצבאות הילדים. (ד) המדיניות הדגישה את חיזוק התמריצים לעבודה וצמצמה במידה ניכרת את

המחויבות להבטחת הכנסה סבירה לאוכלוסיות בלי להתחשב בפוטנציאל התעסוקה.

על רקע התפתחויות אלו המוסד לביטוח לאומי שותף לצעדי המדיניות שהומלצו בחלופה הראשונה חוץ מהיצעדים להרחבת רשת הביטחון החברתית. ככלל, חיזוק מערכת הקצבאות, לעומת השירותים, וחיזוק הרכיבים האוניברסליים של מערכת הרווחה משתלבים בתפיסה של המוסד לביטוח לאומי, אם כי המלצות המוסד לביטוח לאומי מתייחסות גם לרכיבים הסלקטיביים של מערכת הקצבאות ומתחשבות בהסכמים הקואלציוניים ובהחלטות הממשלה החדשה למימושם. במסגרת החלטות אלו חוזקה התמיכה בקשישים, אך לא במשפחות עם ילדים.

המלצות המוסד לביטוח לאומי נוגעות לתחום הקצבאות, אך גם להנהגת תכנית של זיכויי מס בני החזר (מס הכנסה שלילי). לנוכח החלטת הממשלה להגדיל את שכר המינימום תיבחן נחיצות התכנית על רקע המדיניות שתגובש באשר לקצבאות ילדים. אם קצבאות הילדים לא יגדלו על פי התכנית המוצעת כאן, אנו ממליצים לאמץ הנהגת מס הכנסה שלילי.

שתי נקודות נוספות ראויות לציון: האחת, כדי לשמר לאורך זמן את התמיכה הציבורית בקצבאות הילדים המוסד לביטוח לאומי ממליץ להנהיג קצבה אחידה לכל ילד ברמה מוגדלת. השנייה, המוסד לביטוח לאומי שותף להמלצה להנהיג פנסיית חובה, אם כי הצוות לא דן ברכיבי החוק ובמסגרת שבה הוא יופעל. המוסד לביטוח לאומי סבור שהגדלת הרובד האוניברסלי הבסיסי של קצבת הזקנה, מעבר להסכם הקואלציוני, תיבחן בראייה כוללת יחד עם חוק פנסיית חובה.

להלן המלצות המוסד לביטוח לאומי בתחום הרחבת רשת הביטחון החברתית. התקציב הנדרש לכל אחד מהצעדים חושב לפי ההוצאה בשנת 2006, והוא נקוב במיליוני ש"ח במונחים שנתיים.

א. הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע במשק (זקנה ושאיירים, נכות, הבטחת הכנסה ומזונות)

- * שלב א: עדכון לפי עליית המחירים ומחצית משיעור הגידול בשכר הראלי 220
- * שלב ב: הצמדה מלאה לשכר הממוצע 450

ב. קצבות הילדים: קצבה אחידה בסכום של 200 ש"ח לילד

- * עצירת הקיצוץ המתוכנן (כ-450 מיליון ש"ח)
- לשנים 2007-2009 שתוביל לקצבה אחידה של 170 ש"ח
- * הגדלת הקצבה האחידה בשני שלבים:
- 430 ל-185 ש"ח ב-2007
- 430 ל-200 ש"ח ב-2008

ג. הקצבאות לקשישים

הרכיב הסלקטיבי

- * הגדלת השלמת ההכנסה ב-75 ש"ח ליחיד
- 200 וב-100 ש"ח לזוג (החלטת ממשלה)
- * הרחבת האוכלוסייה הזכאית להשלמת הכנסה
- 100 בכ-20,000 קשישים (שינויים ניכרים במבחן ההכנסה)

הרכיב האוניברסלי

- * הגדלת קצבאות הזקנה הבסיסיות (מעוגנת בהחלטת ממשלה)
- 200 * המוסד לביטוח לאומי מצדד בהגדלה נוספת ברכיב
- האוניברסלי בעתיד מתוך ראייה כוללת של חוק פנסיית חובה

ד. הרחבת מעגל הזכאים לדמי אבטלה

- הקלת תנאי הזכאות ביחס לתקופת האכשרה לעובדים יומיים
- וחודשיים (10 חודשי עבודה מתוך 188 החודשים שקדמו
- 250 לאבטלה)

ה. מס הכנסה שלילי

- נחיצותו והיקפו תלויים במדיניות שתגובש באשר
- לקצבאות הילדים
- 1,000-500-1

ו. הבטחת הכנסה

- 60 הגדלת הגמלה למי שאובחן אצלו פוטנציאל תעסוקה מוגבל

ד. החלופה הרביעית: צעדים לצמצום העוני - עמדת משרד האוצר

עקרונות יסוד בגיבוש התכנית

- טיפול במקור הבעיות (מהות) ולא באופן מדידתן (נראות)
- העדפת הסיוע בהספקת שירותים על פני קצבאות
- הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ככלי מרכזי לצמצום פערים
- העדפת פתרונות הממוקדים באוכלוסיות היעד
- השקעה בילדים/בחינוך כפתרון לטווח הארוך
- היצמדות לעקרונות המדיניות הכלכלית
- הגדרת מדדי ביצוע ובניית מנגנוני מעקב ובקרה
- העמקת שיתוף הפעולה עם המגזר השלישי

שיקולים בבחירת פתרונות

- אפקטיביות: עלות לעומת תועלת
- ישימות: פשטות ומהירות ביצוע
- גיבוש של הסכמה רחבה
- ראייה מערכתית ארוכת טווח

מיקוד בעיות הליבה

- תחולת פער העוני ופער העוני
- שיעור תעסוקה נמוך
- היעדר שוויון הזדמנויות
- תרבות המובילה לעוני ('עוני מבחירה')

אוכלוסיות היעד ואופן הטיפול

- **ילדים ונוער בסיכון** (לרבות יישום דוח ועדת שמיד)
 - הרחבת היצע השירותים הקהילתיים
 - פיתוח שירותים חדשניים
 - הדרכה ופיתוח כוח אדם
 - פיתוח תשתיות ידע ומידע
 - הרחבת מכסות למעונות יום לילדי רווחה

- **ילדים: חינוך**

- סבסוד פנימיות יום לבני 3-5 באשכולות דירוג כלכלי-חברתי 1-2
- הרחבת מפעל ההזנה
- הגדלת המכסות בפנימיות החינוך ההתיישבותי
- הרחבת תכנית 'עתידים' ופרויקט המלגות של משרד המדע
- תגבור החינוך הטכנולוגי, תכניות תרבות וחינוך לא פורמלי באוכלוסיות הייעודיות
- מימון ממשלתי של תשלומי הורים לביטוח תלמידים
- שינוי מבנה שכר הלימוד באוניברסיטאות ותכניות הסיוע בד בבד עם מתן תוספת תקציבית למחקר

- **הסרת חסמים להשתלבות בכוח העבודה (ילדים)**

- העמקת הסבסוד למעונות יום לבני 0-3
- הרחבת היצע מעונות היום לבני 0-3
- סבסוד צהרונים לילדי גן לבני 4-6

- **הגדלת הביקוש לעובדים ישראלים**

- קביעת תוואי יורד של מכסות עובדים זרים
- הגברת האכיפה והשוואת עלויות ההעסקה
- שינוי השיטה של העסקת עובדים זרים

- **הסרת חסמים להשתלבות בכוח העבודה (המשך)**

- הפחתת תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית
- הגברת האכיפה של חוקי העבודה ושכר המינימום

- **הכשרה מקצועית**

- מלגות ללימודים אקדמיים למשפחות חד-הוריות
- מלגות להכשרה מקצועית במקצועות מועדפים
- הכשרה מקצועית בשיתוף מעסיקים
- הרחבת תכנית מהלי"ב ותכניות העצמה וליווי תומך בהשתלבות בעבודה

● **מיעוטים**

- סיוע חברתי, חינוכי ותעסוקתי במגזר הבדווי
- סגירת הפערים של בניית כיתות במגזר הבדווי
- סגירת הפערים של בניית כיתות במגזר הערבי
- פיתוח אזורי תעסוקה ייעודיים במגזר הערבי

● **חרדים**

- הגדלת היצע ההכשרה המקצועית והאקדמית
- מתן מלגות קיום לחרדים בזמן הכשרתם המקצועית
- הכשרה מקצועית לנשים מהמגזר החרדי (במקצועות שאינם הוראה)
- הקצאת מכסות לשירות אזרחי לתלמידי ישיבות
- הקדמת מועד הפטור משירות צבאי (כתמריץ להשתתפות בשוק העבודה)

● **קשישים**

- הגדלת מכסת שעות הסייעוד ושינוי מבחני ההכנסה
- הגדלת הסיוע הקהילתי לקשישים בני 80+
- תוספת פתרונות דיור ארוכי טווח לקשישים
- הגדלת מכסת השכונות התומכות ומרכזי היום

חלק שלישי

סיכום דברי הכינוס

סיכום דברי הכינוס

מטרת הכינוס הייתה להעלות רעיונות והצעות להתמודדות עם העוני ולהציג לפני שר האוצר ומקבלי ההחלטות מגוון רחב של אפשרויות למדיניות, או תשתית למדיניות, בשביל מדינת ישראל. לקראת הכינוס הוקם צוות בראשותו של ד"ר מומי דהן. הצוות חקר את הנושא לעומקו, בניסיון לגבש המלצות ורעיונות לפתרון המצב. עבודת הצוות התמקדה בעיקר בניתוח הסיבות לעוני מתוך ראייה שהבנה עמוקה של מקורות העוני תניב תפריט מושכל של אמצעי מדיניות. ממדי העוני הכבדים בישראל הם אחד האיומים העיקריים על החברה ועל הכלכלה בישראל, ולכן חשוב ביותר לטפל בהם.

מומי דהן: כאשר מודדים את העוני בישראל כפי שמקובל למדוד את ממדי העוני ברוב המדינות המפותחות, מבחינים שבשנים האחרונות חלה עלייה גדולה מאוד: בפרק זמן קצר יחסית עלה שיעור הילדים העניים מקרב כלל הילדים מ-20% ל-34%, ותחולת העוני התרחבה. ובאופן כללי: מספר העניים בישראל גדל ורמת העוני העמיקה. יתר על כן, בחלוף השנים התרחקה ההכנסה הממוצעת של העניים מקו העוני. מנקודת מבט בין-לאומית (בשיטת מדידה זהה של העוני) ישראל ממוקמת במקום גבוה בדירוג שיעורי העוני הכללי, שיעורי העוני בקרב ילדים ושיעורי העוני בקרב קשישים.

הצוות עסק בשתי שאלות: מדוע עם השנים עלו שיעורי העוני בישראל, ומדוע ישראל ממוקמת גבוה כל כך בטבלת שיעורי העוני העולמיים. ישראל מתייחדת בהיותה מדינה קולטת עלייה, ובשנים האחרונות קלטה עולים בשיעור חסר תקדים. כאשר נבדקת מידת ההשפעה של גורם זה על ממדי העוני מתגלה נתון מפתיע: שיעור העוני בקרב עולי שנות התשעים נמוך משיעורו בקרב כלל האוכלוסייה. ומכאן שהסיבה לשיעור העוני הגבוה בישראל אינה נעוצה בעלייה המסיבית של שנות התשעים. כאשר בודקים את שיעורי העוני הגבוהים בקרב קשישים מגלים כי ככל שהקשיש מבוגר יותר, כך עוניו רב יותר. תופעה זו מצביעה בדרך כלל על חוסר תפקוד של המערכת הפנסיונית. המצב המיוחד של ישראל מתבטא בכך שחלק מאוכלוסיית הקשישים היגר לישראל בגיל מבוגר יחסית. כשמבחינים בין עולים שהגיעו בגיל מבוגר לבין עולים שהגיעו בגיל צעיר, ניכרים הבדלים גדולים בשיעורי העוני. יש לציין כי העולים

שהגיעו לישראל בגיל מבוגר יותר מתקיימים בדרך כלל מקצבת הזקנה שמספק הביטוח הלאומי.

עוד סיבה לעלייה החדה בשיעור העוני מיד לאחר הפרישה מעבודה היא שהמערכת הפנסיונית בישראל איננה מספקת פתרון ראוי לעובדים בעלי השכלה נמוכה. העובדים בעשירונים התחתונים מקבלים כסוי פנסיוני נמוך מאוד, וכאשר הם מגיעים לגיל הפרישה עולה רמת העוני שלהם בשיעור ניכר. החלופה שחלק מחברי הצוות מציעים בנויה משלושה רכיבים: הנהגת פנסייה חובה, הגדלה מסוימת של קצבת הזקנה והצמדה של קצבת הזקנה לשכר הממוצע במשק.

גורם אחר המייחד את ישראל, מלבד היותה מדינה קולטת עלייה, הוא המגזר החרדי. אורח החיים הייחודי של המגזר החרדי מתבטא בהשתתפות נמוכה של גברים בשוק העבודה, בממוצע ילדים גבוה לכל משפחה ובתכנית לימודים חרדית ייחודית, שאינה מתאימה תמיד לצרכים של שוק העבודה המודרני. מאפיינים אלו מביאים לידי ממדי עוני גבוהים בקרב אוכלוסייה זו. והראיה, יותר ממחצית מהאוכלוסייה החרדית נמצאת מתחת לקו העוני. עם זאת גם אם מוציאים את האוכלוסייה החרדית מחישובי העוני, ישראל עדיין נמצאת בטווח העליון של טבלת שיעורי העוני.

קבוצה מיוחדת אחרת היא האוכלוסייה הערבית. שיעורי העוני בקבוצה זו, גם במשפחות שמספר הילדים בהן שווה למספר הילדים הממוצע באוכלוסייה היהודית, גבוהים בהרבה מאלה שבאוכלוסייה היהודית, וכמחציתה נמצאת מתחת לקו העוני. הצוות בחן באיזו מידה מביאות העדפותיה התרבותיות של אוכלוסייה זו לשיעור העוני הגבוה המאפיין אותה. מתברר שדפוסי הילודה של הנשים המוסלמיות בישראל והשתתפותן בשוק העבודה דומים יותר לדפוסים במדינות המוסלמיות השכנות ופחות לאלה של האוכלוסייה היהודית. האפשרויות הכלכליות שעומדות לפני האוכלוסייה הערבית נחותות יותר. גם בחינוך יש פער גדול בין שתי האוכלוסיות: מספר התלמידים בכיתה גדול יותר בחינוך הערבי, יש פחות שעות לתלמיד, ואיכות המורים נמוכה בהשוואה לאיכות המורים באוכלוסייה היהודית. יש ערבים ישראלים שמצליחים בשלב רכישת ההון האנושי להתגבר על נחיתות הקבוצה שהם באים מתוכה ומדביקים את רמת השכלה של האוכלוסייה היהודית. אף על פי כן שיעורי העוני בקרב אנשים בעלי אותה רמת השכלה גבוהים יותר באוכלוסייה הערבית. המסקנה היא שחלק לא מבוטל מההסבר לממדי העוני הגבוהים בישראל הוא הנחיתות הכלכלית של האוכלוסייה הערבית.

כדי לענות על השאלה מדוע העוני בישראל גבוה יותר מזה שבמדינות מפותחות רבות אחרות, חקרנו את התמורות שחלו במשך השנים בישראל במוסד המשפחה, בממשלה ובשוק העבודה, והשוונו את המצב למדינות אחרות.

הצוות הגיע לשתי מסקנות: (א) גודלה היחסי של המשפחה הישראלית הוא אחד הגורמים שמושכים את ממדי העוני כלפי מעלה. המשפחה החד-הורית בישראל ענייה פחות בהשוואה לעולם, וחשוב מכך – שיעור המשפחות החד-הוריות נמוך בהשוואה לעולם. (ב) אחד הגורמים העיקריים לעליית ממדי העוני בישראל, הן על פני זמן הן בהשוואה לעולם, הוא מעמדם של בעלי ההשכלה הנמוכה והידרדרות התנאים בשוק העבודה של בעלי ההשכלה הנמוכה. שיעור העוני במשפחות ששני מפרנסיהן אינם עובדים, לאחר שכוללים בחישוב את כל הקצבאות, הוא 65%. לעומת זאת במשפחות שאחד המפרנסים שלהן עובד שיעור העוני עומד על 20.8%, בדומה לשיעור העוני הממוצע בישראל. שיעור העוני בקרב משקי בית ששני המפרנסים שלהם, לפחות, עובדים הוא נמוך במיוחד ועומד בשנת 2004 על 3.3%.

מעמדם הנחות של בעלי ההשכלה הנמוכה בשוק העבודה נובע מכמה סיבות: קבוצה זו נפגעה מן הגלובליזציה ומהורדת המחירים; חוקי העבודה בישראל אינם נאכפים במידה הרצויה;¹ אכיפת חוק שכר מינימום היא מתחת לרמה המקובלת במדינות OECD; ריבוי העובדים הזרים פוגע מאוד בבעלי ההשכלה הנמוכה; ישראל אינה מספקת הכשרה מקצועית נאותה.

המלצותינו: לצמצם במידה ניכרת את מספר העובדים הזרים כדי לחזק את בעלי ההשכלה הנמוכה; לאכוף בחומרה רבה יותר את חוקי העבודה; להרחיב את ביטוח האבטלה למקרים שאדם מחפש עבודה ואיננו מוצא; להגדיל את קצבת הילדים לשלושת הילדים הראשונים כדי לשפר את ההכנסה של האוכלוסייה החלשה.

רוברט סולו: הדבר שחשוב לדעת איננו כמה משפחות או אנשים עניים יש בשנה נתונה, אלא כמה משפחות ואנשים הם עניים במשך כמה שנים. אנשים במצב של עוני מתמשך יוצרים מעין מעמד של עניים. נשאלת

1 חוקי העבודה מתייחסים לקביעת זכויות וחובות של עובדים ומעבידים, ובפרט מן הגנה לעובד, כלומר הגנה על קיומו הכלכלי של העובד ועל כבודו האנושי.

השאלה מדוע שיעורי העוני בישראל כה גבוהים בהשוואה למקומות אחרים. התשובה: הדבר מתחיל באי-שוויון גבוה מאוד בהכנסות עוד לפני ההתערבות הממשלתית. העובדה שיש בישראל חברות רבות המעסיקות בקביעות עובדים בשכר נמוך מסבירה חלק משיעור העוני. שתי השאלות העיקריות, אם כן, הן חלוקת החינוך וחלוקת ההכנסות. עוד פן – נוסף על המבנה המשפחתי, המעמד בשוק העבודה וההתערבות הממשלתית – נוגע למבנים התעשייתיים והמקצועיים. נשאלת השאלה באילו ענפים ישראל מתמחה בהשוואה לשאר העולם, ומה מקומם של ענפים אלה בסולם השכר.

אני סבור שיש לטפל בעוני בקרב ילדים מסיבות מוסריות, מתוך דאגה למבנה הכלכלי העתידי של ישראל ובגלל האבדן הכלכלי והפוליטי הפוטנציאלי העצום שייגרם מכך שילדים ינצחו את העוני המשפחתי. מתברר שבמשפחות שיש בהן שני מפרנסים שיעור העוני נמוך ביותר, ובכל זאת מיהו צריך לטפל בילדים. בעניין זה נמצא במדינות אירופה ובארצות הברית שהמפתח להעלאת שיעור המשפחות שיש בהן שני מפרנסים, ובייחוד להשתתפותן של נשים בכוח העבודה, הוא מערכת טובה של מעונות יום לילדים.

בתחום העובדים הלא מקצועיים יש לפתח עוד כישורים מהסוג שישראל תצטרך בעתיד. על מערכת החינוך, השואפת לייצר את הכישורים הללו, לשתף פעולה עם המעסיקים ולקבוע אתם יחד איך צריכה להיראות תכנית הלימודים המקצועית. מתברר גם שההישגים הלימודיים בבתי הספר בישראל נמוכים, אפילו בקרב התלמידים המצטיינים. הדרך הסטנדרטית להפחית את העוני היא להגביר, באמצעות חינוך והכשרה, את הפיריון של הקבוצות המשתכרות שכר נמוך.

גם אני, כמו מומי דהן, מודאג מחולשתו של ביטוח האבטלה. ביטוח זה הוא חלק חיוני בביטוח הסוציאלי ומייצב חשוב של המקרו-כלכלה. המטרה של כל קבוצות האוכלוסייה היא להעלות את רמת ההכנסה. עדיף להשיג יעד זה בחלוקה מחודשת של ההכנסות, ולא במניפולציה בשכר, ברגולציה של שוק העבודה או בסבסוד מוצרי מזון.

בכינוס עלתה הצעה למס הכנסה שלילי. הבעיות הטמונות בשיטה זו ידועות. אני מציע לסייע בדרכים אחרות לאנשים שאינם יכולים לעבוד.

אברהם הירשזון, שר האוצר: יש הטוענים שאם נחכה די זמן, הצמיחה תחלחל גם לשכבות האחרות באוכלוסייה. דעתי שונה מזו. איננו יכולים

לחכות. יש לנקוט צעדים אקטיביים ומידיים, כאלה שיביאו את פרות הצמיחה לכל בית בישראל.

במסגרת התכנית לצמצום הפערים החברתיים אני מתכוון להתוות את העקרונות האלה: (א) העדפת סיעוד במתן שירותים ולא במתן קצבאות; (ב) המשך ההגדלה של מספר האזרחים העובדים במדינה; (ג) העדפת פתרונות ממוקדים על פני פתרונות אוניברסליים, ובעיקר השקעה בחינוך כפתרון אמתי לטווח ארוך.

הטיפול בעוני צריך להתחלק לשניים: טיפול ייעודי באוכלוסיות בעלות פרטנציאל תעסוקה, וטיפול ייעודי, שונה, באוכלוסיות אשר אינן יכולות לצאת לעבוד. חשוב לסייע לכל האוכלוסיות שמסוגלות לעבוד לצאת לעבוד, ושיעור ההשתתפות בעבודה צריך להיות יעד מרכזי בפעולות הממשלה. כדי לסייע לשכבות החלשות יש להעמיק במידה ניכרת את היצע מעונות היום והצהרונים לילדים עד גיל 6 ולהוזיל את עלותם, להפחית את מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית, לפעול להגדלת היצע ההכשרות המקצועיות, לאכוף באדיקות את חוקי העבודה ולדאוג לעתיד העובדים. אני רואה בביטחון הפנסיוני יעד מרכזי במדיניות הממשלה לשנים הבאות. על מדינת ישראל לשאוף לכך שלכל עובד, שכיר ועצמאי כאחד, יהיה חיסכון פנסיוני לגיל הפרישה, שיבטיח לו חיים בכבוד.

ואיל כריים: על קברניטי המשק להסתכל על אנשי העסקים המובילים במגזר הערבי באופן אחר ולתמוך בהם גם במה שקשור להכנת תשתיות ולחינוך. ההשקעה בהון האנושי היא הדרך היחידה שבה אפשר להביא לכך שאיש עסקים ערבי יוכל להוביל עסק שתצמח ממנו יזמה כלכלית, שממנה יהיה אפשר גם להצמיח את המגזר כולו.

חיוני לעודד העסקה של ערבים ובני מיעוטים בחברות, ובייחוד בחברות הממשלתיות. הרעיון העיקרי הוא ליצור מנגנון שיכריח חברות, בייחוד חברות ממשלתיות או חברות שמתמודדות על מכרזים ממשלתיים, להעסיק בני מיעוטים, ולא רק בסגל הנמוך.

רמזי חלבי: בשנים האחרונות מתחולל תהליך של רכישת השכלה והכשרה מקצועית בקרב הנשים הערביות. רבות מהן מעוניינות להשתלב בשוק העבודה, אבל הביקוש לכוח אדם מצומצם מאוד, ומקומות העבודה האפשריים מוגבלים. תעסוקת הנשים במגזר הערבי היא נושא שיש לתת לו חשיבות מיוחדת ולפתח בעבורו תכנית מיוחדת. נוסף על כך חשוב לפתח

אזורי תעשייה משותפים ליהודים וערבים, להקים יישובים יהודיים-ערביים, לאפשר הסבה מקצועית והסבת אקדמאים באוכלוסייה הערבית ולשלב עוד ועוד ערבים במשרדי הממשלה.

מקצת הדוברים טענו בלהט שקיצוץ דרסטי בקצבאות גורם זעזוע עמוק בקרב אוכלוסיות מסוימות. אחרים הצדיק את צעדיה של הממשלה וטענו שקצבאות אינן הפתרון להתמודדות עם עוני ואי־שוויון. הפתרונות הם סבסוד וסיוע בשירותים תומכי תעסוקה וסיוע בהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. גם הכשרה מקצועית יכולה לשפר את כושר התחרות של בעלי הכישורים הנמוכים. השקעה בתשתיות תחבורה וסבסוד התחבורה הציבורית יאפשרו לשכבות החלשות ניידות גבוהה יותר וישכללו את שוק העבודה. דוברים רבים גרסו שיש לשים את הדגש במערכת החינוך. לדעתם נדרש שינוי מבני בתוך המערכת, ולא דווקא תוספת של כסף.

כדי שתכנית תצליח יש לקבוע יעדים כמותיים ומספריים. הצוות המליץ להצמיד מחדש את הקצבאות לשכר הממוצע במשק, להגדיל את קצבאות הילדים לקצבה אחידה, להרחיב את אוכלוסיית הזכאים להשלמת הכנסה ולהגדיל את סכום השלמת הכנסה, משום שהקשישים המקבלים השלמת הכנסה הם הקשישים העניים ביותר.

הצוות הציע לממן את הצעדים לטיפול בעוני באמצעות צמצום דרסטי בהטבות המס ועידוד השקעות הון. הוצע להפסיק חלקית את הרפורמה במס ובד בבד להעלות את המס על הפרשה לקרן השתלמות ולפנסייה. מקצת הדוברים גרסו כי צמיחה משפרת את מצב העניים. הואיל ויכולת הממשלה להקצות תקציבים לשכבות החלשות תלויה ביכולתה לגייס מסים, והואיל ויכולת זו מושפעת אף היא מהצמיחה, חשוב מאוד שכאמצעי המדיניות הראשי לטיפול בעוני תתמוך המדיניות המקרו-כלכלית בצמיחה מתמשכת. מדיניות של קצבאות נדיבות, בעיקר לאוכלוסייה שיש לה יכולת פוטנציאלית להשתלב בשוק העבודה, פוגעת בתמריץ לעבודה, ובסופו של דבר גם בצמיחה. דוברים אחדים טענו שצמיחה כלכלית היא חשובה, אך היא איננה פותרת את בעיית הפערים, את בעיית השכר הנמוך ואת בעיית העוני.

בעשור האחרון חלה ירידה חדה מאוד במספר האנשים הזכאים לדמי אבטלה, משום שבעקבות מקרים של ניצול לרעה הוחמרו הקריטריונים

לקבלתם. כדי שאדם יהיה זכאי לדמי אבטלה, עליו להוכיח שעבד תקופה ארוכה קודם להיותו מובטל. בעקבות החמרה זו ישראל נמצאת במקום האחרון במדינות המערב במספר הימים המרבי שהיא מכסה בדמי אבטלה.

חלק מהדוברים טען שאין מחסור בהצעות טובות ובתכניות לטיפול בבעיית העוני בישראל, ומה שחסר הוא מחויבות אמתית ועמוקה של הקברניטים להקצות את המשאבים הדרושים.

לסיכום, רוב הדוברים הסכימו שיש צורך להגדיל את ההשקעה בחינוך בגיל הרך, להסיר את החסמים העומדים לפני האוכלוסייה הערבית, לעודד גברים חרדים לצאת לעבוד ולאכוף את חוקי העבודה. הכול הסכימו שממדי העוני הכבדים בישראל הם אחד האיומים העיקריים על החברה ועל הכלכלה בישראל. כן רווחה הדעה שכדי לפתור את הבעיה נדרשת מחויבות מלאה של הממשלה.

המשתתפים בפורום קיסריה ה־14

גילאל אבו טועמה (ז"ל), יו"ר העמותה לקידום הדמוקרטיה במגזר הערבי
כיאד אבו עיאש, מנכ"ל האחים אבו עיאש בע"מ
ח"כ יעקב אדרי, השר לענייני ירושלים
יעקב אדרי, יו"ר דירקטוריון דואר ישראל
עידו אוחיון, מנכ"ל כנס שדרות
ח"כ אהוד אולמרט, ראש הממשלה
ד"ר אלי אופר, המדען הראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
ח"כ חיים אורון, יו"ר ועדת האתיקה וחבר בוועדת הכספים של הכנסת
אפי אושעיה, חברת פוליסי, יעוץ ותקשורת פוליטית ועיסוקית בע"מ
לאה אחדות, סמנכ"לית מחקר ותכנון, ביטוח לאומי
מיכל איתן, מנהלת פרויקט, נציבות המדע והטכנולוגיה ישראל-ארצות הברית
סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים של הכנסת
אלוף (מילי) דורון אלמוג, יו"ר עלה נגב; יו"ר קרן ההשקעות AGS
פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל
דוד בונדי, מנכ"ל DHL ישראל
רו"ח ד"ר יוסי בכר, מנכ"ל משרד האוצר
דוד בלומברג, יו"ר בנק ירושלים
יורם בליזובסקי, מנכ"ל התאחדות התעשיינים
שגיא בלשה, לשעבר רכז ביטוח לאומי ורווחה באגף התקציבים של משרד האוצר
ד"ר יגאל בן-שלום, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
פרופ' אבי בן בסט, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר דן בן דוד, התכנית למדיניות ציבורית למנהלים, אוניברסיטת תל אביב
עו"ד תמר בן דוד, גרוס, קליינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' עורכי דין
גיקי בן זקן, מ"ס אשדוד כדורגל
ח"כ יעקב בן יזרי, שר הבריאות
פרופ' יצחק בן ישראל, ראש התכנית ללימודי ביטחון, אוניברסיטת תל אביב
אייל בן שלוש, שותף מנהל, בן שלוש טובול, אסטרטגיה עסקית ופיננסית
מוטי בסוק, כתב כלכלי דה־מרקר
גיל בפמן, כלכלן ראשי, בנק לאומי
משה בר־סימן טוב, רכז ביטוח לאומי ורווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר
גברי ברגיל, מזכיר התנועה הקיבוצית
דוד ברודט, המנהל האקדמי של פורום קיסריה
ח"כ פרופ' אבישי ברורמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
שרגא ברוש, יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים; נשיא התאחדות התעשיינים
פרופ' אמיר ברנע, המרכז הבינתחומי הרצליה
עוזי ברעם, יו"ר חברה ליעוץ אסטרטגי מאסטרפלן
ניר ברקת, חבר מועצת עיריית ירושלים
עו"ד איל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות
ח"כ אליהו גבאי, חבר בוועדת הכלכלה של הכנסת
יורם גבאי, יו"ר דירקטוריון פעילים, חברה לניהול השקעות בע"מ

יורם גוטגלד, שותף בכיר, חברת Mackinsey & Company Inc.
 אלי גונן, מ"מ נשיא התאחדות המלוונות בישראל
 יוסי גורדון, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 ציפי גל-ים, לשעבר ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר
 יעקב גלברד, מנכ"ל בזק
 תא"ל (מילי) עיבל גלעד, מנכ"ל Portland Trust
 פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופ' אבנר דה-שליט, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 ד"ר מומי דהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה; ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה
 העברית בירושלים
 אלכסנדר דיוויד, שותף בחברת Mackinsey & Company Inc.
 עוזי דיין, יו"ר תפנית; נשיא כנס שדרות
 רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
 יעקב דנון, מנכ"ל בנק ישראל
 ורד דר, כלכלנית ראשית, פסגות אופק, בית השקעות
 ענת דרייגור, לשעבר קפטן נבחרת ישראל בכדורסל
 קובי הבר, ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
 אבי הוכמן, מנכ"ל דואר ישראל
 אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה; יו"ר דירקטוריון
 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ
 ח"כ אברהם הירשזון, שר האוצר
 ד"ר מיקי הרן, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה
 לוני הרציקוביץ, יו"ר מכבי תל אביב
 רוני וולפמן, מנכ"ל חברת מקורות
 פרופ' גדי וולפספלד, המחלקה למדע המדינה והמחלקה לתקשורת ועיתונאות,
 האוניברסיטה העברית בירושלים; יועץ אסטרטגי בחברת יפעת
 לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת
 פרופ' נתן זוסמן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופ' צבי זוסמן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב; לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל
 צבי זיו, מנכ"ל בנק הפועלים
 שלמה זיו, שותף מנהל, BDO זיו האפט
 פרופ' בן ציון זילברפרב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר אילן
 פרופ' יוסי זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופ' מוחמד חאגי יחיא, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים
 עו"ד דוד חודק, גרוס, קליינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' עורכי דין
 ד"ר משה חזן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 יורם חטב, יו"ר איגוד שחקני המסך
 ד"ר רמזי חלב, בעלים ומנהל של חברת אמיר-פאן, חברה לפיתוח כלכלי וניהול;
 מרצה באוניברסיטת תל אביב
 ארנון טיברג, לשעבר מנכ"ל דלתא גליל תעשיות בע"מ
 משה טרי, יו"ר הרשות לניירות ערך
 פרופ' מנואל טרכטנברג, ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב
 בריאן טרס, מנהל בפועל, Transaction Advisory Services, Ernst & Young LLP
 יורם יהב, מנכ"ל Tim
 אורי יוגב, אי יוגב יועצים בע"מ

אלי יונס, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות בע"מ
 ח"כ אביגדור יצחקי, יו"ר הקואליציה
 טמירה ירדני, טדי הפקות בע"מ
 אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה
 טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת
 ח"כ יצחק כהן, השר הממונה על שירותי הדת
 גייה כיוף, מנכ"ל אלשורה בע"מ
 סוהיל כראם, מנכ"ל רדיו אלשמס
 ואיל כריים, מנכ"ל מועדון אנשי עסקים ערבים בישראל
 דב לאוטמן, מנכ"ל ויו"ר דלתא גליל תעשיות בע"מ
 יעקב לביא, יועץ למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 ד"ר אתי לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 ד"ר כפיר לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 עו"ד אמנון לורד, יגאל ארנון ושות'
 סלים לחאם, יו"ר ארגון הקבלנים והבונים
 עו"ד אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
 תא"ל משה ליפל, היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף תקציבים במשרד הביטחון
 ח"כ יעקב ליצמן, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת
 עו"ד נחום לנגטל, מנכ"ל יומנטרה השקעות בע"מ
 ד"ר עוזי לנדאו, לשעבר השר לביטחון פנים
 רפי מאור, מנכ"ל ונשיא ECI Telecom
 פרופי רפי מלניק, דיקן ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז
 הבינתחומי הרצליה
 יעקב מנדל, יו"ר איגוד אמני ישראל
 עומר מסארוה, חברת טופ זרעים
 רו"ח גיקי מצא, מנהל רשות המסים בישראל
 אוהד מראני, יו"ר דירקטוריון בתי זיקוק לנפט בע"מ
 אראל מרגלית, שותף מנהל קרן הון סיכון JVP
 עו"ד דן מרידור, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'
 ד"ר ליאורה מרידור, יועצת כלכלית ופיננסית
 שאול מרידור, רכז רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר
 איילת ניר, כלכלנית ראשית, אי-בי-אי השקעות בע"מ
 ח"כ בנימין נתניהו, לשעבר ראש הממשלה; לשעבר שר האוצר
 אודי סביצקי, שותף BDO זיו האפט
 יהושוע סובול, מחזאי
 רביב סובול, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 פרופי רוברט מ' סולו, חתן פרס נובל לכלכלה, אורח הכבוד של פורום קיסריה;
 אוניברסיטת MIT, ארצות הברית
 ד"ר מאיר סוקולר, לשעבר משנה לנגיד בנק ישראל
 ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 נאדים סלאמה, בעלים, תמרה דלקים 96 בע"מ
 ח"כ ניסן סלומינסקי, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
 פרופי אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר
 עופר עיני, יו"ר ההסתדרות החדשה
 שלומית עמיחי, מנכ"ל אלכ"א ומנהלת האגף להתנדבות, גוינט ישראל

ידן ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר
 עו"ד ויינטרוב ערן, מנכ"ל ארגון לתת
 אבריהם עת'אמנה, ייעוץ ושיווק מוצרי מדע לתעשיית התרופות
 אהרון פוגל, יו"ר דירקטוריון מגדל, חברה לביטוח
 דוד פורר, מנכ"ל ויו"ר קבוצת ניאופרם
 פרופ' יצחק פטרבורג, לשעבר מנכ"ל סלקום; לשעבר מנכ"ל שירותי בריאות
 טובה פינטו, מנכ"לית התאחדות המלונות בישראל
 ח"כ אופיר פינס, שר המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט
 ציפי פינס, מנהלת תאטרון בית לסין
 פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל
 ד"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת המחקר בבנק ישראל
 יעקב פרי, יו"ר בנק מזרחי-טפחות
 סאמי פרידריך, יו"ר שלדור
 עמית פרימן, מחלקת המחקר, בנק ישראל
 משה פרל, העורך הכלכלי של עיתון מעריב
 אתי פרץ, יועצת מדיניות כלכלית-חברתית וזכויות חברתיות
 ח"כ עמיר פרץ, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון
 נועם צבי, סגן יו"ר ארגון הוועד האולימפי
 פרופ' אפרים צדקה, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב
 פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר
 ד"ר יונתן קולודני, שותף בכיר, חברת Mackinsey & Company Inc.
 פרופ' יעקב קופ, מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 יוסי קוצ'יק, יו"ר ובעלים, קוצ'יק ניהול יזמות ויעוץ בע"מ
 ריצ'רד קיטינג, נשיא ומנהל בפועל, Keating & Co.
 עו"ד הרי קירש, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 רונית קן, סמנכ"ל סחר חוץ במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה
 מאיר קפוטא, הממונה על הכנסות המדינה
 הרב מרדכי קרליץ, לשעבר ראש עיריית בני ברק
 גבי רביד, מנכ"ל פסגות אופק, בית השקעות בע"מ
 ח"כ אברהם שוחט, לשעבר שר האוצר
 זאב שור, מזכיר כללי, התנועה הקיבוצית
 פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים,
 אוניברסיטת בר-אילן
 נחמיה שטרסלר, עורך בכיר לענייני כלכלה וחברה בעיתון הארץ
 משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה
 ד"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ
 ח"כ סילבן שלום, לשעבר שר האוצר
 נירה שמיר, ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים בישראל
 אורי שני, מנכ"ל שיכון ובינוי אחזקות
 שי שני, מנכ"ל מרכז הפועל
 אורי שנער, לשעבר נשיא קשת
 עו"ד דיויד שפירא, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 מולי שפירא, מנכ"ל לשכת ארגוני העצמאים בישראל
 ד"ר מיכאל שראל, ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר
 פרופ' איתן ששינסקי, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 עו"ד דורון תמיר, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת: תנופה בתעסוקה, גוינט ישראל

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה

בנושא כלכלה

איסימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש צוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

אי־שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אמינות ושקיפות במשק, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בר־ציון זילברפרב (עורך), 2000.

בנק ישראל: סמכות ואחריות, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד בראזילי, 1998.

בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003.

הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המדיניות המקרר-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

המדיניות המקרר-כלכלית לשנים 2001-2002, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרר-כלכלית לשנים 2002-2003, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרר-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

המדיניות הציבורית בישראל, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999.

המדיניות לחידוש הצמיחה, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004.

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית תירוש (ראשי צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד, מחקר מדיניות 29, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

השסע החברתי-כלכלי בישראל, מחקר מדיניות 21, איריס גרבץ, גל לוי, בהנחיית רות גביזון, 2000.

חופש העיסוק, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר גולדמן, 1998.

חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס, ערן קליין, 1999.

יחסי עבודה בעידן של תמורות, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי ה־12: יולי 2004, גיא מונדלק (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף עם הוצאת הקיבוץ המאוחד).

לקראת צמיחה מאוזנת: העצמת התעשיות הפשוטות וענפי השירותים, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, אלי הורביץ (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפרורום), 2007.

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006.

מדוע יש יותר עניים בישראל?, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, מומי דהן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפרורום), 2007.

מדיניות הפנסיה, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי ה־13: יולי 2005, דניאל צידון (ראש צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי ה־11: יולי 2003, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית, מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי ה־13: יולי 2005, רפי מלניק (ראש צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 2, דוד נחמיאס, אלונה נורי, 1997.

צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואלי, 2004 (קיים גם באנגלית).

קו הזינוק: ניתוח מקררכלכלי במבט של קדנצייה ממשלתית מלאה, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפרורום), 2007.

שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח, מחקר
מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן
גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

مختصر

خلاصة أقوال المؤتمر

كان هدف المؤتمر تقديم أفكار ومقترحات للتعامل مع الفقر، ومن ثم عرض أمام وزير المالية ومتخذي القرارات الإمكانات المختلفة والواسعة للسياسة التي يمكنهم إتباعها، أو اقتراح بنية تحتية للسياسة التي يمكن دولة إسرائيل تبنيها.

استعداداً للمؤتمر انشأ طاقم بقيادة الدكتور مومي دهان والذي بحث الموضوع بعمق محاولاً الخروج بتوصيات وأفكار لحل الوضع. تركز عمل الطاقم في الأساس في تحليل مسببات الفقر انطلاقاً من الإدراك بأن فهم متعمق لأسباب الفقر سيؤدي إلى إيجاد قائمة مدروسة من الخطوات السياسية. تشكل نسبة الفقر الكبيرة في إسرائيل إحدى التهديدات الأساسية على المجتمع وعلى الاقتصاد في إسرائيل، ولذلك من المهم معالجتها.

مومي دهان: نلاحظ حين نقيس نسبة الفقر في إسرائيل بناء على المعايير المتبعة لقياس الفقر في معظم الدول المتطورة ارتفاع كبير بنسبة الفقر في السنوات الأخيرة، فخلال فترة قصيرة جداً ارتفع معدل الأولاد الفقراء بين الأولاد عموماً من 20% إلى 34%، وتوسع مدى الفقر، وازداد بصورة عامة عدد الفقراء في إسرائيل وبدأ يتفاقم مستوى الفقر. علاوة على ذلك، مع مرور السنين انخفض معدل الدخل لدى الفقراء كثيراً عن خط الفقر. حين ننظر للأمر من منظور دولي (بناء على طريقة تقييم مشابه للفقر) فإن إسرائيل موجودة في درجة عالية جداً في ترتيب نسبة الفقر العامة، وخصوصاً فيما يتعلق بنسبة الفقر لدى الأطفال وكذلك لدى المسنين.

* ترجمة من العبرية: أمل شحادة، نيبيراس للترجمة.

لقد تطرق الطاقم إلى سؤالين: لماذا ارتفعت نسبة الفقر في إسرائيل على مر السنين، ولماذا ترتب إسرائيل في مرتبة عالية جداً في جدول نسبة الفقر العالمي؟

تتميز إسرائيل بكونها دولة تستوعب المهاجرين، وفي السنوات الأخيرة استوعبت مهاجرين بنسب لم يسبق لها مثيل. حين يتم فحص هذا العامل ومدى تأثيره على مستوى الفقر فإن النتيجة مفاجأة: نسبة الفقر لدى المهاجرين الذين حضروا في سنوات التسعينات أقل من تلك الموجودة لدى مجمل السكان. ومن هنا يظهر أن نسبة الفقر المرتفعة في إسرائيل لا تنبع من الهجرة المكثفة التي جرت في سنوات التسعينيات.

حين نفحص نسبة الفقر المرتفعة لدى المسنين نجد أنه كلما كان عمر المسن أكبر كلما كان فقره أكبر. تشير هذه الظاهرة بصورة عامة إلى نقص في أداء المؤسسة المسؤولة عن المتقاعدين. يتمثل الوضع الخاص الذي تتمتع به إسرائيل بكون قسم من السكان المسنين هاجروا لإسرائيل في جيل متأخر نسبياً. حين نميز بين المهاجرين الذين حضروا في جيل متأخر وبين المهاجرين الذين حضروا في جيل مبكر، فإننا نجد فوارق شاسعة في نسبة الفقر لدى كل فريق. تجدر الإشارة إلى أن المهاجرين الذين حضروا إلى إسرائيل في جيل متقدم أكثر يعتاشون على مخصصات الشيخوخة التي يمنحها التأمين الوطني. سبب آخر للارتفاع الحاد في نسبة الفقر، مباشرة بعد التقاعد عن العمل فإن المؤسسة المسؤولة عن التقاعد في إسرائيل لا توفر حلاً مناسباً للعمال الذين يملكون مستوى تعليمي متدني. يحصل العمال الذين ينتمون إلى الطبقات المتدنية أي الفقراء على تغطية مادية منخفضة جداً، وحين يصلون إلى جيل التقاعد فإن مستوى الفقر لديهم يتزايد بنسبة كبيرة جداً. إن البديل الذي يقدمه الطاقم مكون من ثلاث مكونات: إدخال سياسة معاش تقاعد إلزامي، زيادة مخصصات الشيخوخة بنسبة معينة، وربط هذه المخصصات بمعدل الأجور في الدولة.

عامل آخر تتميز به إسرائيل، عدا عن كونها دولة تستوعب المهاجرين، هو جمهور المتدينون الحارديم. نمط الحياة الذي يتبعه الجمهور الحارديي يتمثل بمشاركة منخفضة للرجال في سوق العمل، بمعدل إنجاب أولاد كبير في كل عائلة وبمنهج تعليمي خاص لهم، والذي لا يتوافق دائماً مع متطلبات سوق العمل الحديث. لذلك فإن هذه المميزات تؤدي إلى نسبة الفقر المرتفعة في هذا الوسط بالذات. واثبات على ذلك، أكثر من نصف جمهور الحارديم يقع تحت خط الفقر. بالرغم من ذلك وان استثنينا الجمهور الحارديم من حساب معدل الفقر، فإن إسرائيل لا تزال في نطاق الترتيب الأعلى من جدول نسبة الفقر.

مجموعة متميزة أخرى هي الجمهور العربي. نسبة الفقر لدى هذه المجموعة، حتى لدى العائلات التي تملك عدد أولاد مشابه لمعدل عدد الأولاد لدى الجمهور اليهودي، مرتفعة أكثر من النسبة الموجودة لدى الجمهور اليهودي، وتقريباً نصف الجمهور يقع تحت خط الفقر. لقد فحص الطاقم إلى أي مدى تأثر الأولويات الثقافية لهذا الجمهور على نسبة الفقر المرتفعة والتي تميزها. يتضح أن نمط الولادات لدى النساء المسلمات في إسرائيل ومشاركتهم في سوق العمل مشابه أكثر للنمط الموجود في الدول الإسلامية المجاورة مما هو عليه لدى الجمهور اليهودي. الفرص الاقتصادية المفتوحة أمام الجمهور العربي متدنية أكثر. حتى في التربية والتعليم هناك فجوة أكبر بين الوسطان: عدد الطلاب في الصف أكبر بكثير في التعليم العربي، كما توجد ساعات تعليمية أقل، وكذلك مستوى المعلمين أقل مقارنة بمستوى المعلمين في الوسط اليهودي. هناك ينجح عرب إسرائيليون في مرحلة اكتساب الموارد البشرية بالتغلب والخروج من الوضع المتدني للمجموعة التي ينتمون إليها والتي تعاني من نقص كبير في الموارد ويسدون الفجوة التعليمية ليلحقوا بالجمهور اليهودي. وعلى الرغم من ذلك، فإن مستوى الفقر لدى الأشخاص الذين يملكون نفس المستوى التعليمي، أكبر بكثير لدى الجمهور العربي. ما نستخلصه هو أنه

تعود نسبة كبيرة مما يفسر مستوى الفقر الكبير والمتفاقم في إسرائيل إلى الوضع الاقتصادي المتدني لدى الجمهور العربي. للإجابة على السؤال لماذا يكون الفقر في إسرائيل أعلى مما هو عليه في البلدان النامية الأخرى، فقد بحثنا التحولات التي طرأت على المؤسسة العائلية في إسرائيل على مر السنين، على الحكومة وعلى سوق العمل، وقمنا بمقارنة الوضع مع دول أخرى.

لقد توصل الطاقم إلى استنتاجين اثنين : الاستنتاج الأول، كبر العائلة الإسرائيلية النسبي هو احد العوامل الذي يضع مستوى الفقر في الدرجات العليا. تعاني العائلة أحادية المعيل في إسرائيل من فقر اقل مقارنة بالعائلات المشابه لها في العالم، والاهم من ذلك - نسبة العائلات أحادية المعيل متدني أكثر مما هو عليه الأمر في العالم. الاستنتاج الثاني، احد العوامل المركزية في ارتفاع مستوى الفقر في إسرائيل، وان كان ذلك بناء على الفترة الزمنية أو مقارنة بالوضع العالمي، يتعلق بحالة أصحاب التعليم المتدني وتدهور أوضاعهم في سوق العمل. نسبة الفقر في العائلات التي يكون المعيلان بها لا يعملان، وحين نضم المخصصات المستحقة لديهم في الحسابات، نجده 65%. بالمقابل في العائلات التي يعمل احد المعيلين يقف مستوى الفقر على 20.8%، وهو مشابه لمعدل الفقر في إسرائيل. مستوى الفقر لدى العائلات التي يعمل بها مُعيلين على الأقل، متدني جدا وفي سنة 2004 وقف على 3.3%.

تتبع الحالة المتدنية لأصحاب التعليم المتدني في سوق العمل من أسباب متعددة: لقد تضررت هذه المجموعة من العوامة ومن انخفاض الأسعار، و لا تطبق بشكل ناجع قوانين العمل، تطبيق قانون الحد الأدنى للأجر هو اقل من المستوى المقبول في دول OECD، ويضر تزايد العمال الأجانب أصحاب التعليم المتدني كثيرا، وكما إنه لا توفر إسرائيل تأهيل مهني مناسب.

توصيات: تخفيض عدد العمال الأجانب بصورة كبيرة لدعم أصحاب التعليم المتدني، تطبيق صارم لقوانين العمل، توسيع نطاق تأمين

البطالة لينطبق على أشخاص يبحثون عن عمل ولكنهم لا يجدون عمل، زيادة مخصصات الأولاد، للأولاد الثلاثة الأوائل لتحسين دخل الطبقة الضعيفة.

روبرت سولو: ما علينا إدراكه ليس كم هو عدد العائلات أو الأشخاص الفقراء في سنة معينة، بل كم يعاني الفقر منهم على امتداد السنوات. يؤدي وجود الأشخاص الذين يعانون من الفقر المزمّن إلى إنتاج بما يشبه مكانة اجتماعية للفقراء. السؤال الذي يسأل لماذا تعتبر نسبة الفقر في إسرائيل مرتفعة جداً مقارنة بأمّاكن أخرى في العالم. الإجابة: ينبع الأمر من عدم المساواة في الدخل والذي مازال يتزايد في كل يوم، حتى قبل تدخل الحكومات. في إسرائيل تشغل شركات بصورة منتظمة عمال باجر منخفض وهذا ما يفسر نوعاً ما سبب وجود نسبة الفقر هذه. فلذلك السؤالان المركزيان، يتعلقان بتوزيع التعليم وتوزيع الدخل. جانب آخر - إضافة إلى المكونات العائلية، الحالة الاجتماعية وتدخل الحكومات - يتعلق بالمباني الصناعية والحرفية. يسأل السؤال في أي مجالات تختص إسرائيل مقارنة بباقي العالم، وفي أي مرتبة ترتب هذه المجالات في سلم الأجور.

أظن انه من المفروض معالجة الفقر لدى الأطفال لأسباب أخلاقية، من منطلق القلق على المبنى الاقتصادي المستقبلي في إسرائيل وبسبب الخسارة الاقتصادية والسياسية الضخمة التي تنجم من إدامة الفقر العائلي بسبب الأطفال. كما يظهر فان العائلات التي بها معيلين اثنين فان نسبة الفقر اقل بكثير، وبالرغم من ذلك يجب أن يكون هنالك من يعتني بالأولاد. ولذلك توصلوا في الدول الأوروبية والولايات المتحدة إلى أنه من اجل زيادة نسبة العائلات التي يكون بها معيلين، وخصوصاً لإدخال المرأة إلى القوى العاملة، يجب توفير الحضانات النهارية للأطفال.

يجب تطوير مهارات أكثر في إطار العمال الغير مهنيين، مهارات التي ستحتاجها إسرائيل في المستقبل. على جهاز التعليم، والذي يطمح

لتشكيل هذه المهارات، التعاون مع أصحاب العمل ووضع برنامج تعليمي مهني بالتعاون معهم. كما يظهر فان الإنجازات التعليمية في المدارس في إسرائيل متدنية كذلك، حتى بين الطلاب البارزين. الطريقة النموذجية لتخفيض الفقر هي عن طريق زيادة الانتاجية بين صفوف المجموعات التي تتلقى اجر منخفض ويكون ذلك بواسطة التعليم والتأهيل المهني.

أنا قلق جدا مثل مومي دهان من ضعف تأمين البطالة. فهذا التأمين يشكل جزء حيوي من التأمين الاجتماعي ويساعد على استقرار الاقتصاد على مستوى الماكرو. هدف جميع الطبقات الاجتماعية هو رفع مستوى الدخل. من المفضل الوصول إلى هذا الهدف عن طريق إعادة توزيع الموارد، وليس عن طريق إجراء تلاعب بالأجور، أو ملائمة سوق العمل أو عن طريق تقديم تمويل للمنتوجات الغذائية.

لقد تم ذكر موضوع ضريبة الدخل السلبية في المؤتمر. والمشاكل الكامنة في هذه الطريقة معروفة. اقترح أن تتم مساعدة الأشخاص الذين لا يمكنهم العمل بطرق أخرى.

وزير المالية أبراهم هيرشزون: هناك من يدعي بالقول انه إن انتظرنا وقت كاف، فان النمو الاقتصادي سيتغلغل ليصل إلى الطبقات الأخرى في المجتمع. رأي مختلف عن ذلك. لا يمكننا الانتظار. علينا اتخاذ خطوات فعلية وفورية، حتى يجني كل بيت في إسرائيل ثمار النمو الاقتصادي. انوي في إطار برنامج تقليص الفجوات الاجتماعية عرض مخطط الحل للمبادئ التالية: (أ) تفضيل دعم لإعطاء الخدمات وليس إعطاء مخصصات، (ب) استمرار في زيادة عدد المواطنين العاملين في الدولة، (ج) تفضيل الطول المركزة بدلا من الطول الشاملة، والاستثمار بالتربية والتعليم خصوصا كحل للمدى البعيد.

يجب تقسيم عملية معالجة الفقر إلى اثنين: معالجة هادفة للمجموعات التي تملك إمكانيات تشغيلية لاحقا، ومعالجة هادفة، ومختلفة، للمجموعات التي لا تستطيع الخروج للعمل. من المهم مساعدة جميع المجموعات التي

يمكنها العمل الخروج إلى العمل، ونسبة المشاركة في العمل يجب أن تكون هدفاً مركزياً في عمل الحكومة. من المهم مساعدة الطبقات الضعيفة ويجب زيادة عدد الحضانات النهارية والتي تعمل أيضاً في ساعات الظهر للأطفال حتى جيل ست سنوات وتخفيض تكلفتها، تخفيض ثمن السفر في المواصلات العامة، العمل على زيادة عروض التأهيل المهني، التطبيق الصارم لقوانين العمل والاعتناء بمستقبل العمال. أرى بالأمان ألتقاعدي هدفاً مركزياً في سياسة الحكومة للسنوات القادمة. على دولة إسرائيل أن تطمح إلى أن يكون لكل عامل، إن كان أجيراً أو مستقلاً على حد سواء، توفير لسن التقاعد ليوفر للفرد حياة كريمة.

وائل كريم: يجب على رجال الاقتصاد أن ينظروا إلى رجال الأعمال البارزين في الوسط العربي بصورة مختلفة ودعمهم حتى في كل ما يتعلق بتهيئة البنية الأساسية والتربية والتعليم. الاستثمار بالموارد البشرية هي الطريقة الوحيدة التي ستجعل رجل الأعمال العربي يقود تجارة تنمّر مبادرة اقتصادية، والتي بواسطتها سيتمكن الوسط بالكامل على النمو. من الضروري تشجيع تشغيل العرب والأقليات في الشركات، وخصوصاً في الشركات الحكومية. الفكرة الأساسية هي تشكيل آلية تجبر الشركات، وخصوصاً الشركات الحكومية أو الشركات التي تتنافس على مناقصات حكومية، أن تشغل عاملين من الأقليات، وان لا يكون ذلك في الدرجات الوظيفية المتدنية.

رمزي حلبي: نشهد في السنوات الأخيرة عملية اكتساب تعليم وتأهيل مهني من قبل النساء العربيات. ترغب الكثير منهن في الانضمام إلى سوق العمل، ولكن المشكلة أن طلب القوى العاملة قليل جداً، وأماكن العمل الممكنة محدودة كذلك. يجب إعطاء الأهمية الكبرى لموضوع عمل النساء العربيات وتطوير البرامج التي تعني بذلك. إضافات إلى ذلك من المهم تطوير أماكن صناعية مشتركة لليهود والعرب، وأقامت بلدات عربية

ويهودية، توفير إعادة التأهيل المهني وإعادة تأهيل الجامعيين في الوسط العربي وضم المزيد والمزيد من العرب في المكاتب الحكومية. ادعى قسم من المتحدثين بحماسة أن أي اقتطاع كبير في المخصصات سيؤدي إلى زعزعة كبيرة في أوساط معينة. قسم آخر برر خطوات الحكومة وادعى أن المخصصات ليست الحل لمعالجة الفقر وعدم المساواة. الحلول تمويل وتقديم خدمات تدعم العمل وتساهم في زيادة نسبة المشاركين في القوى العاملة. كما أن التأهيل المهني يمكن أن يحسن من قدرة أصحاب المؤهلات المتدنية على المنافسة. الاستثمار في البنية التحتية والمواصلات وتمويل المواصلات العامة ستمكن الطبقة الضعيفة من إمكانية التحرك بسهولة أكثر مما سيحسن سوق العمل. الكثير من المتحدثين حسموا القول بأن التركيز يجب أن يكون على جهاز التربية والتعليم. حسب رأيهم مطلوب تغيير بنيوي في هذا الجهاز، وليس بالضرورة إضافة على الميزانية.

حتى ينجح أي برنامج يجب أن يتم تحديد أهداف كمية ورقمية. نصح الطاقم بأن يتم ربط المخصصات مجدداً لمعدل الأجور في الدولة، وزيادة مخصصات الأطفال لتصبح موحدة، توسيع النطاق الجمهوري لمستحقي إضافة إكمال الدخل وإضافة قيمة إكمال الدخل، لأن المسنين الذين يتلقون إكمال الدخل هم المسنين الأكثر فقراً.

كما نصح الطاقم بتمويل الخطوات لمعالجة الفقر عن طريق إجراء تخفيف حاد بامتيازات الضريبة وتشجيع استثمار رؤوس الأموال. تم اقتراح التوقيف الجزئي للإصلاحات في الضرائب وفي نفس الوقت رفع الضريبة على مخصصات مدخرات التعليم (كارن هشتلموت) ومخصصات التقاعد. ادعى قسم من المتحدثين خلال النقاشات أن النمو الاقتصادي يحسن من وضع الفقراء. بما أن قدرة الحكومة أن توزع مخصصات للطبقات الضعيفة مرتبطة بقدرتها على جمع الضرائب، وبما أن هذه القدرة تتأثر بالنمو الاقتصادي، من المهم وكوسيلة سياسية رئيسية لمعالجة الفقر أن يتم دعم سياسة اقتصاد الماكرو بالنمو الاقتصادي

الدائم. إتباع سياسة المخصصات السخية، وخصوصا للجمهور الذي يملك القدرة على الاندماج في سوق العمل، يضر بحافز العمل، وفي نهاية المطاف يضر النمو الاقتصادي. ادعى عددا من المتحدثين أن النمو الاقتصادي هو أمر هام، ولكنها لا تحل مشكلة الفوارق، مشكلة الأجر المتدني ومشكلة الفقر.

طراً انخفاض حاد خلال العقد الأخير بعدد الأشخاص الذين يستحقون تأمين بطالة لأنه وعلى اثر سوء استغلال هذا التأمين تم تشديد معايير القبول. حتى يستحق الفرد مخصصات بطالة، عليه أن يثبت انه عمل لفترة مطولة قبل أن يصبح عاطل عن العمل. على عقب هذا التشديد فان إسرائيل مدرجة في المكان الأخير بين الدول الغربية فيما يتعلق بعدد الأيام الأقصى التي تقوم الدولة بتغطية مخصصات بطالة.

ادعى جزءاً من المتحدثين انه لا يوجد نقص في الاقتراحات الجيدة لبرامج معالجة مشكلة الفقر في إسرائيل، وما ينقص هو الالتزام الجدي والحقيقي، على رجال الاقتصاد أن يخصصوا الموارد المطلوبة لذلك. في النهاية، اتفق معظم المتحدثون على انه يجب توسيع الاستثمار في التعليم في مرحلة الطفولة، وإزالة العقبات المتواجدة أمام الجمهور العربي، تشجيع الرجال الحارديم الخروج إلى العمل وتطبيق فقوانين العمل. دون أدنى شك يوافق الجميع على أن مستوى الفقر المتفاقم في إسرائيل هو احد التهديدات المركزية على المجتمع وعلى الاقتصاد في إسرائيل. وهنا ساد الرأي على انه لكي يتم حل المشكلة فانه مطلوب التزام كامل من قبل الحكومة.

Why is Poverty Widespread in Israel?

The Academic Director
of the Forum: **David Brodet**

Team Leader: **Momi Dahan**



The 14th Caesarea Forum, June 2006

Language Editors (Hebrew): Anat Bernstein, Tami Eylon Ortal
Series and Cover Design: Shuky Herskovitz
Layout: Art Plus, Jerusalem
Printed by Art Plus, Jerusalem

ISBN 965-519-032-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

The Israel Democracy Institute's books and policy papers may be ordered from:

Tel: (972)02-5300800; 1-800-20-2222; Fax: 03-5488640

orders@idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

All the Caesarea Forum series, policy papers and one chapter of each book are now available for free download at www.idi.org.il

The opinions expressed herein are the speakers' own personal opinions and do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Summary

Why is Poverty Widespread in Israel?

Rampant poverty in Israel poses a grave threat to Israeli society and to the Israeli economy. It is therefore imperative to contend with this predicament. That is precisely why the 14th Annual Economic Forum, the Caesarea Forum 2006, held a session on the issue of poverty. Prior to the forum, a research team, headed by Dr. Momi Dahan, studied the topic and formulated recommendations on how to reduce poverty rates in Israel. The team examined the reasons for poverty, assuming that solutions could be found only after determining the causes of poverty. The team's recommendations were presented at the forum, and discussion centered on ways to alleviate poverty.

Dr. Momi Dahan, the Israel Democracy Institute; School of Public Policy, the Hebrew University: When poverty rates are measured in Israel by the standards used in most developed countries, it is evident that there has been a major increase in the number of poor and severity of poverty. Within a relatively brief period, the percentage of poor children, in the population of children, rose from 20% to 34%. Moreover, the average income of the poor has dropped further below the poverty line. Internationally, Israel is ranked high on scales of poverty in the general population, among children and among the elderly.

The research team asked the following questions: Why has the poverty rate in Israel risen in recent years? And why is Israel's poverty rate relatively high in comparison with other countries? To help answer these questions, the team considered

* Translated by Naomi Shmueli.

poverty among several subgroups in Israel: immigrants, the elderly, haredi (ultra-Orthodox) Jews, and Israeli Arabs.

Israel's immigration rate is unique, and Israel has absorbed immigrants at unprecedented rates in recent years. When examining the impact of immigration on poverty, it is surprising to find that the poverty rate among immigrants who came to Israel in the 1990s is lower than in the general population. The massive wave of immigration in the 1990s is, therefore, not the cause of Israel's high poverty rate.

The severity of poverty increases among the elderly as the population ages. This usually indicates a malfunctioning pension system. Israel's situation is distinctive in that many elderly people immigrated to Israel at a relatively late age. There are significant differences in poverty rates between the elderly that immigrated to Israel when they were older and those who immigrated when younger: generally those who came to Israel when they were older rely primarily on National Insurance Institute old-age stipends.

Another reason for the sharp increase in poverty rates among the recently retired is that the pension system in Israel does not provide adequately for workers with low levels of education. Employees with the lowest wages receive very low pensions; thus levels of poverty substantially increase when these employees reach retirement age. Several research team members suggest an alternative based on three components: instituting mandatory pensions, increasing old-age stipends, and linking old-age stipends to the average salary.

The haredi sector is another important subgroup in Israel. The distinctive haredi way of life translates into low participation rates of haredi men in the labor market, large families, and an educational system that does not always correspond to the needs of today's labor market. These features are the cause of high poverty rates in this population; more than half of the haredi population lives below the poverty line. Nevertheless,

even if the haredi population is excluded from the statistics, Israel still has a high level of poverty.

The Israeli Arab population also impacts the Israeli economy. Poverty rates in this population, even among families with the same number of children as the average Jewish family, are much higher than in the Jewish population. Half of the Israeli Arabs live below the poverty line. Fewer economic opportunities are available to the Arab population. The research team examined the extent to which the cultural choices of this population lead to a high poverty rate. The birthrate among Muslim women living in Israel, and the extent of these women's participation in the workforce, are closer to levels in neighboring Muslim countries than to levels of the Jewish population. There are also discrepancies between the Arab and Jewish populations in terms of education. In the Arab educational system there are a higher number of students per class, fewer school hours available per student, and teachers are less qualified compared to the Jewish educational system. Despite the fact that some Arab Israelis manage to acquire the same level of education as the Jewish population, the poverty rate among educated Arabs is higher than among Jews with the same levels of education. In summary, the inferior economic position of Israeli Arabs is a major cause of the high poverty rates in Israel.

To explain Israel's high ranking relative to other countries' poverty rates, the research team examined the changes that have occurred in the family, the government, and the labor market. The team compared the situation in Israel to that of other countries.

The research team reached two conclusions. First, the relatively large size of families in Israel is one of the major causes of increasing poverty. In contrast, single-parent households in Israel are not as poor as in other countries, and more importantly, there are proportionally less single-parent households than in other countries. Second, the status of the

poorly-educated working population and their deteriorating job opportunities is a major factor in the rise in poverty in Israel in comparison with other countries. The poverty rate in households with two unemployed providers is 65%, after taking into account all benefits. In households with one employed provider, the poverty rate is 20.8%, similar to the average poverty rate across Israel. The poverty rate among households with (at least) two employed providers is substantially lower and in 2004 was 3.3%.

There are several reasons for the low status of workers with minimal levels of education in the labor market:

1. The impact of globalization and the subsequent decrease in prices.
2. Labor laws in Israel are not sufficiently enforced.*
3. Weaker enforcement of the minimum wage law in Israel compared to its enforcement in other Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries.
4. Increasing numbers of foreign workers.
5. Inadequate employee training.

The research team recommends the following steps:

1. Substantially reducing the number of foreign workers in Israel in order to strengthen the status of workers with low-level education.
2. More strictly enforcing labor laws.
3. Increasing eligibility for unemployment payments to include those who cannot find work for a prolonged period of time.

* Labor laws refer to determining rights and obligations of employers and employees, more specifically, protecting the worker's economic existence and dignity.

4. Increasing child allowances so that they include the first three children in order to improve the income of weaker sectors.

Professor Robert M. Solow, Nobel Prize Laureate; MIT: What's important is not how many poor families or poor people there are in a given year, but how many of these people are poor over a period of many years. People who are poor for a long period of time form a class of poor people. We must ask ourselves why poverty rates in Israel are so high in comparison with other countries. The answer is income inequality - even before government involvement is examined. Many companies in Israel offer low wages to long-term employees, which is one cause of poverty. The main issues are distribution of education and distribution of income. In addition to family structure, status in the labor market, and government involvement, the structure of industry and professions must be examined.

I am certain that child poverty must be reduced for moral reasons, out of concern for Israel's economic future, and because of the great potential economic and political cost of child poverty perpetuating family poverty. In Israel, families with two incomes have the lowest poverty rate, but someone must take care of the children. In Europe and the United States, it was found that providing adequate daycare was the way to increase the number of two-income households, which usually include women in the workforce.

The accepted way to reduce poverty is to increase the productivity of low-wage earners through education and training; however, academic achievement in Israeli schools is low, even among honor students. Unskilled workers must now be trained in the skills that Israel needs in the future. The educational system and employers must cooperate and form vocational curricula together.

I share Dr. Momi Dahan's concerns for the deterioration of unemployment insurance. This insurance is an integral social welfare benefit and is a macroeconomic stabilizer. All sectors of the population share the common goal of raising the general income level. This objective should be reached by redistributing wages, not by manipulating them, and by regulating the labor market, or by food subsidies.

During the conference, the issue of negative income tax was raised. The problems with this system are well known. I suggest finding other ways to assist people who are unable to work.

MK Avraham Hirschson, Minister of Justice: There are people who claim that if we wait long enough, economic growth will permeate all sectors of the population. I disagree. We cannot wait. We must take immediate action to distribute the benefits of economic growth to every household. I will delineate a plan to reduce social gaps which will include the following principles:

1. Providing nursing services rather than giving compensation to the disabled.
2. Increasing the number of employed citizens in Israel.
3. Opting for local rather than global solutions.
4. Investing in the educational system as a real long term solution.

There are two types of initiatives to reduce poverty: initiatives for populations that can potentially be employed and initiatives for those who cannot work. Assisting all those that are able to work is important, and increasing the rate of participation in the workforce should be one of the government's main objectives. In order to assist weaker sectors, the availability of daycare and afternoon child care facilities for children up to the age of 6 must be increased, and the price of these services

should be reduced. The price of public transportation should also be reduced. More professional training should be made available. Labor laws should be strictly enforced, and the future of employees should be assured. I regard ensuring that all workers have a pension as a central goal for government policy in the coming years. The State of Israel should strive to make certain that every worker has an adequate retirement pension.

Mr. Wahil Karim, Director General, The Arab Businessmen's Club: Key individuals in the market should support leading Arab businessmen in their effort to improve infrastructure and education. Investment in human capital is the only way to enable Arab businessmen to create economic initiatives and boost the entire Arab sector.

It is important to encourage the employment of Arabs and other minorities, especially in government corporations, by creating a system that would require government agencies or companies competing for government contracts to hire minorities, and not only in low-paying positions.

Mr. Ramzi Halabi, Director, Amir-Fan Financial and Organizational Consulting; Lecturer, Tel Aviv University: In the past few years, Arab women have begun to acquire education and professional training. Many of these women want to enter the labor market, but the need for manpower is limited, and suitable jobs are scarce. Employment of women in the Arab sector should be made a priority, and plans to encourage it should be devised. In addition, it is important to develop joint industrial areas for Jews and Arabs, establish Jewish-Arab communities, develop career and academic retraining in the Arab population, and hire more Israeli Arabs to work in government offices.

Several of the speakers at the Economic Forum adamantly asserted that a drastic cut in benefits would cause turbulence among certain groups. Other speakers justified the government's actions and claimed that benefits are not a solution for poverty and inequality. Suggested solutions include subsidies and services that support employment and help people join the workforce; Vocational training to increase competitiveness among unskilled workers; investing in infrastructure; and subsidizing public transportation to allow weaker sectors more mobility. Many speakers maintained that the educational system must be emphasized, and that rather than funds, a structural change of the system is needed.

In order to succeed, a plan for reducing poverty must set quantitative goals. The research team recommended re-linking benefits to the average salary, increasing child allowances, and setting the same allowance for every child. They also suggested increasing the level of guaranteed income and the number of people eligible to receive it, since the elderly poor who receive guaranteed income are among the poorest of the poor.

The research team suggested a way to finance efforts to reduce poverty by drastically decreasing tax credits and decreasing investment incentives. Slowing down the tax reform while raising taxes on deposits into savings incentive match plans and retirement accounts was also recommended. Some of the speakers at the forum claimed that economic growth improves the status of the poor. The government's allocation of funds to weak sectors depends upon its ability to collect taxes, and because tax collection is influenced by growth, it is important for macroeconomic policy to support continuous growth as the main way of combating poverty. Providing benefits to populations that could join the workforce decreases the incentive to work and ultimately decreases growth. A few speakers claimed that while economic growth is important, it

does not close social gaps, solve the problem of low wages, or help alleviate poverty.

In the past decade there has been a sharp drop in the number of people eligible for unemployment compensation. Following several instances of cheating, the criteria for receiving unemployment compensation became stricter. To receive unemployment compensation, the applicant must prove long-term employment prior to unemployment. Because of this change, Israel ranks last among Western countries in the maximum amount of days unemployment compensation can be collected.

Some of the speakers at the Forum claimed that there isn't a shortage of solid proposals and plans to combat poverty in Israel. However, truly dedicated leaders are now needed in order to allocate necessary resources.

Most of the speakers attending the session on poverty at the Annual Economic Forum agreed that more funds need to be invested in education at the preschool level, the position of the Arab population needs to be improved, haredi men must be encouraged to find work, and labor laws must be enforced. Everyone agreed that the high level of poverty is a major threat to Israel and that only a truly dedicated government effort can solve the problem.