

## פרק ח'

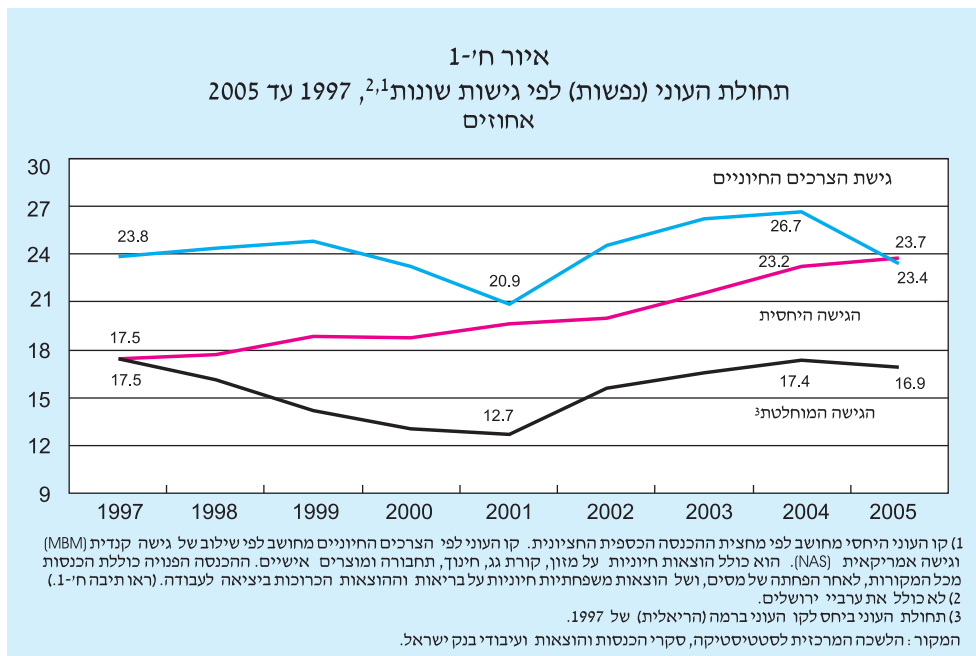
### סוגיות במדיניות הרווחה

- ◆ תחולת העוני של נפשות, במדידה היחסית המקובלת בישראל, עלתה בשנת 2005 והגיעה לרמה גבוהה של 24.7 אחוזים. עם זאת הסתמנה בה ירידה מסוימת, ובשנה שהסתיימה באמצע 2006 היא הגיעה ל-24.4 אחוזים.
- ◆ מדדים חלופיים לעוני, המשקפים את היכולת לרכוש סל של מוצרים חיוניים או סל קבוע, מצביעים על ירידה בשיעור העוני בשנת 2005, לאחר עלייה בשלוש השנים הקודמות.
- ◆ 40 אחוזים מהעניים מצליחים לצרוך מעל קו העוני. עם זאת שיעורי עוני גבוהים לאורך שנים מקשים על אוכלוסיות חלשות לשמור על רמת חיים סבירה, ולפיכך רמת התצרוכת של 60 אחוזים מהעניים - לא רק הכנסתם - היא מתחת לקו העוני.
- ◆ תחולת העוני גבוהה, והיא חריפה עם השנים בקרב משפחות גדולות, בעלי השכלה מועטה ומשפחות עם מיעוט מפרנסים - ובפרט בקרב ערבים וחרדים.
- ◆ הצמיחה תורמת לצמצום שיעור העוני באוכלוסיות שמעורבותן בשוק העבודה גבוהה, והשפעתה לא ניכרת באוכלוסיות שמעורבותן נמוכה.
- ◆ ממדי העוני מדגישים את הצורך במדיניות מתמשכת לצמצום העוני. המדיניות צריכה לפעול לשילוב-בתעסוקה של מי שמסוגל לעבוד ולהגדלת התמורה לעבודה של מי שמשתכר שכר נמוך, ולתמוך ישירות בעניים שכושר השתכרותם נמוך.
- ◆ בתחילת 2007 החליטה הממשלה על צעדים לצמצום הפערים החברתיים ולהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. הצעדים כוללים הנהגת מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הגברת אכיפת חוקי עבודה וסבסוד מעונות יום וצהרונים. ההחלטות ייושמו בהדרגה עד 2010.
- ◆ סל התרופות הציבורי בישראל נדיב ביחס למדינות המפותחות, אולם ההשתתפות של המגזר הפרטי במימון הסל גבוהה ביחס למדינות אלו.
- ◆ תהליך עדכון הסל לא מבוסס על בדיקה מובנית של עלות-תועלת, אלא מתמקד בתרומה הרפואית; כיוון שהמשאבים העומדים לרשות מערכת הבריאות מוגבלים, יש להרחיב את פעילות ועדת הסל ולערוך בדיקות שיטתיות של כדאיות כלכלית כתנאי להוספת טכנולוגיות חדשות.
- ◆ סל התרופות כולל רזרבות, שמאפשרות לקופות החולים לספק טכנולוגיות רפואיות חדשות שלא נכללות בסל.

## 1. מבוא<sup>1</sup>

ממדי העוני בישראל הגיעו בשנים האחרונות לרמה גבוהה, והם גבוהים גם בהשוואה בין-לאומית<sup>2</sup>. בשנת 2005 תחולת העוני של נפשות, לפי המדידה היחסית, המשיכה לעלות והגיעה ל-24.7 אחוזים<sup>3</sup>. ואולם, לפי מדדים המשקפים את היכולת לרכוש סל של מוצרים חיוניים או סל קבוע, תחולת העוני ירדה ב-2005, לאחר עלייה בשלוש השנים הקודמות (איור ח'1). הצמיחה שיפרה את מצבם הכלכלי של חלק מהעניים, אך פחות מאשר את מצב יתר האוכלוסייה. עם התמשכות הצמיחה ירדה במחצית הראשונה של 2006 גם תחולת העוני היחסי, וזאת ב-0.6 נקודת אחוז ביחס לתקופה המקבילה ב-2005. שיעורי העוני הגבוהים לאורך שנים מקשים על אוכלוסיות חלשות לשמור על רמת חיים סבירה, ולפיכך תצרוכתם של כ-60 אחוזים מהעניים - לא רק הכנסתם - היא מתחת לקו העוני. היקף בעיית העוני מדגיש את הצורך בנקיטת מדיניות מתמשכת לצמצומו. המדיניות צריכה לפעול לעידוד השתלבותם-בתעסוקה של מי שמסוגלים לכך ולתמוך ישירות (באמצעות תשלומי העברה והעברות בעין) בעניים שכושר השתכרותם נמוך.

תחולת העוני לפי המדידה היחסית המשיכה לעלות בשנת 2005.

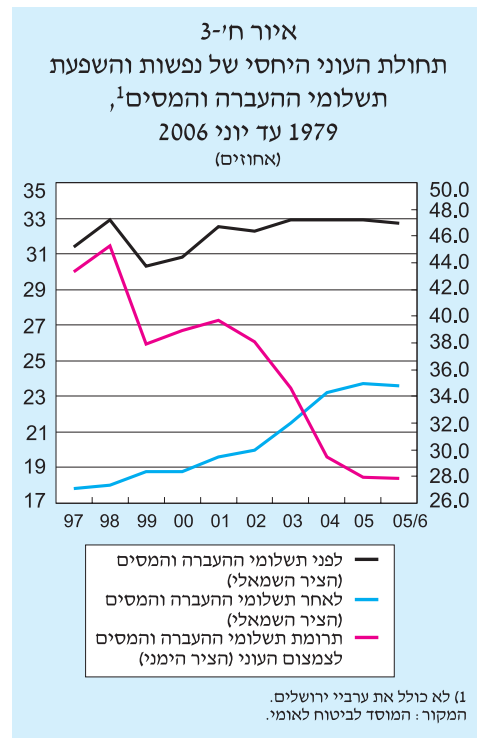
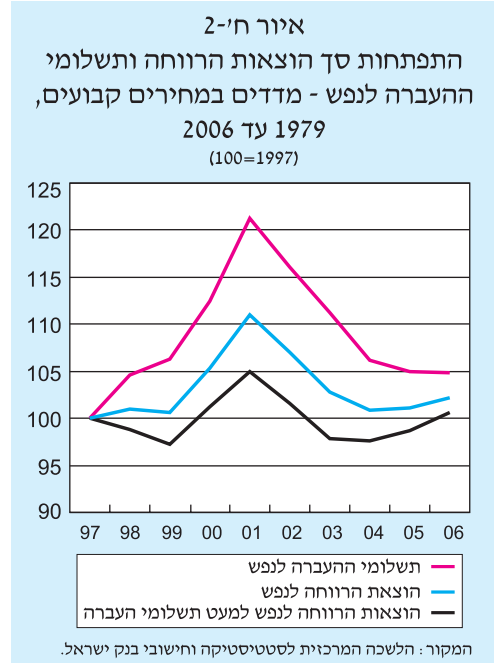


<sup>1</sup> הניתוח בפרק זה מתייחס לרוב לנתונים עד 2005, בהתאם לנתוני סקר ההכנסות המעודכנים ביותר שברשות בנק ישראל. הנתונים המוצגים לשנת 2005 מתייחסים לכל האוכלוסייה, אלא אם כן מדובר בהתפתחות ארוכת טווח. במקרים אלה הנתונים לא כוללים את ערביי ירושלים, משום שאין מידע על הכנסותיהם בשנים 2000 ו-2001.

<sup>2</sup> להשוואה בין-לאומית של העוני היחסי ראו ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 115, בנק ישראל, מחלקת המחקר, נובמבר 2006, עמ' 26-29.

<sup>3</sup> לפי המדידה היחסית המקובלת במוסד לביטוח לאומי, משקי בית הם עניים אם הכנסתם נמוכה ממחצית ההכנסה הכספית נטו החציונית, המותאמת לגודל המשפחה.

הוצאות הרווחה לנפש<sup>4</sup> הסתכמו בשנת 2006 בכ-22 אלף ש"ח, עלייה ריאלית של 1.1 אחוזים לעומת רמתן ב-2005 ולאחר אי-שינוי באותה שנה. בהוצאות אלה וברכיביהן התחוללו בשנים האחרונות שינויים חדים, בפרט בתשלומי ההעברה (איור ח'-2 ולוח ח'-1)<sup>5</sup>. לתשלומי ההעברה יש חשיבות רבה לצמצום העוני: מחישובי המוסד לביטוח לאומי ניתן ללמוד כי בתקופה שבין יולי 2005 ליוני 2006 צמצמו תשלומי ההעברה והמסים את מספר הנפשות העניות ב-27.2 אחוזים. ואולם, תרומתם היחסית של תשלומי ההעברה



העוני גבוה במיוחד במגזרים הערבי והחרדי והוא החרף על פני השנים.

לצמצום העוני ירדה מאוד מאז 2001, בשל הקיצוץ החד בהם (איור ח'-3)<sup>6</sup>. לכן, אף על פי שתחולת העוני מההכנסות הכלכליות (לפני תשלומי ההעברה והמסים) כמעט לא השתנתה מאז 2001, עלתה והלכה תחולת העוני לאחר תשלומים אלו. עם זאת הקיצוץ בתשלומי ההעברה מעורר השתלבות בתעסוקה, ולפיכך בטווח הארוך העוני עשוי לקטון<sup>7</sup>. (לדיון בתשלומי ההעברה ולדיון נוסף בהשפעתן על העוני ואי-השוויון ראו פרק ו' בדוח זה ופרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2005).

ממדי העוני בישראל אינם אחידים: העוני גבוה במיוחד במגזר הערבי, בפרט במגזר הבדואי (תיבה ח'-2) ובמגזר החרדי, שתי

<sup>4</sup> ההוצאות על חינוך, בריאות, ביטוח סוציאלי וסעד, שיכון, שירותים קהילתיים, תרבות, בידור, ספורט ושירותי דת.

<sup>5</sup> כתוצאה מהקיצוץ בתשלומי ההעברה ירד מספר מקבלי הבטחת ההכנסה בשלוש השנים האחרונות בכ-15 אחוזים. הירידה ב-2006 נבעה בעיקר מהפעלת התכנית מהל"ב.

<sup>6</sup> לא הובאה בחשבון זה ההשפעה של מערכת המיסוי והקצבאות על ההתנהגות בשוק העבודה ועל קו העוני, ובכך - על תחולת העוני לפי הכנסות כלכליות. המוסד לביטוח לאומי כולל בחישוב זה גם תשלומי העברה פרטיים.

<sup>7</sup> מעבודתן של קרנית פלוג, ניצה (קלינר) קסיר ואירנה מידן (2006), "חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני", רבעון לכלכלה, 53, 3, 463-516, עולה כי הגדלת הקצבאות לאימהות חד-הוריות תרמה לגידול העוני בטווח הקצר ולצמצום התעסוקה לאורך זמן.

לוח ח'-1

התפתחות ההוצאה החברתית, 1980, 1985, 1990 ו-1995 עד 2006  
(אחוזים)

השנה	הוצאות הרווחה <sup>1</sup>		תשלומי ההעברה למשקי הבית
	מהתמ"ג	מהתמ"ג	
1980	32.2	22.7	7.2
1985	34.6	22.3	8.2
1990	44.3	24.3	9.9
1995	52.0	27.1	9.8
1996	53.4	27.7	10.1
1997	54.0	27.6	10.3
1998	54.0	27.2	10.5
1999	53.9	26.8	10.6
2000	55.0	26.5	10.5
2001	56.2	28.6	11.7
2002	55.2	28.6	11.6
2003	54.3	27.8	11.2
2004	53.9	26.4	10.4
2005	54.7	25.7	10.0
2006	54.3	25.2	9.7
2006	157,117	מיליוני ש"ח שוטפים 60,239	

(1) חינוך, בריאות, ביטוח סוציאלי וסעד, שיכון, שירותים קהילתיים, תרבות, בידור, ספורט ושירותי דת.  
(2) כולל מוסדות ללא כוונת רווח שהממשלה מממנת את עיקר הוצאותיהם.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

קבוצות המהוות 60 אחוזים מכלל העניים. לפי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים, תחולת העוני גבוהה במשפחות גדולות, בקרב מעוטי השכלה ובמשפחות עם מיעוט מפרנסים (לוח ח'-2)<sup>8</sup>. בעיית העוני בקבוצות שבהן תחולת העוני גבוהה חריפה יותר מכפי שמתבטא בתחולת העוני, שכן בקרבן גם עוצמת העוני לרוב גדולה. ההבדלים בעוני בין קבוצות שונות מושפעים בין היתר מהחלטות לגבי ההשתתפות בכוח העבודה וגודל המשפחה. החלטות אלו משקפות בחירה של משקי הבית, שמושפעת מאוד מסביבתם התרבותית הספציפית. תחולת העוני של ילדים עלתה בשנת 2005 בשתי נקודות אחוז, לשיא של 35.2 אחוזים,

<sup>8</sup> בחלק מקבוצות האוכלוסייה יש מיתאם בין חלק מהמאפיינים, והם פועלים יחד להעמקת העוני.

לוח ח'-2

ממדי העוני היחסי לפי מאפיינים שונים וקבוצות אוכלוסייה נבחרות<sup>1</sup> - נפשות, 2005

התפלגויות		ממדי העוני			קבוצות אוכלוסייה
מהעניים מהאוכלוסייה (אחוזים)	מהעניים (אחוזים)	פער			
		מדד SEN <sup>3</sup>	תחולת העוני ההכנסות <sup>2</sup>	פער תחולת העוני ההכנסות <sup>2</sup>	פער
		0.114	33	25	סך האוכלוסייה
					מספר שנות הלימוד
					עד 8
12	25	0.253	35	53	10-9
10	14	0.161	32	36	12-11
31	31	0.111	32	25	15-13
23	18	0.088	33	19	16+
24	12	0.056	33	12	
					מספר הנפשות במשפחה
					1
5	5	0.082	24	22	4-2
50	30	0.066	31	15	6-5
30	32	0.128	35	26	8-7
10	21	0.243	35	52	9+
5	12	0.286	33	66	
					מספר המפרנסים במשפחה <sup>4</sup>
					0
11	36	0.474	48	78	1
33	47	0.129	26	36	2+
47	7	0.013	23	4	
8	9	0.069	18	26	ראש משק הבית +65
					קבוצות אוכלוסייה
					חרדים <sup>5</sup>
6	16	0.306	36	63	ערבים
20	44	0.267	35	55	האוכלוסייה למעט חרדים וערבים
74	40	0.057	29	13	משפחות חד-הוריות
4	6	0.155	33	34	עולים (מ-1990)
17	13	0.075	27	20	

(1) כולל את ערביי ירושלים.

(2) ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של המשפחות העניות.

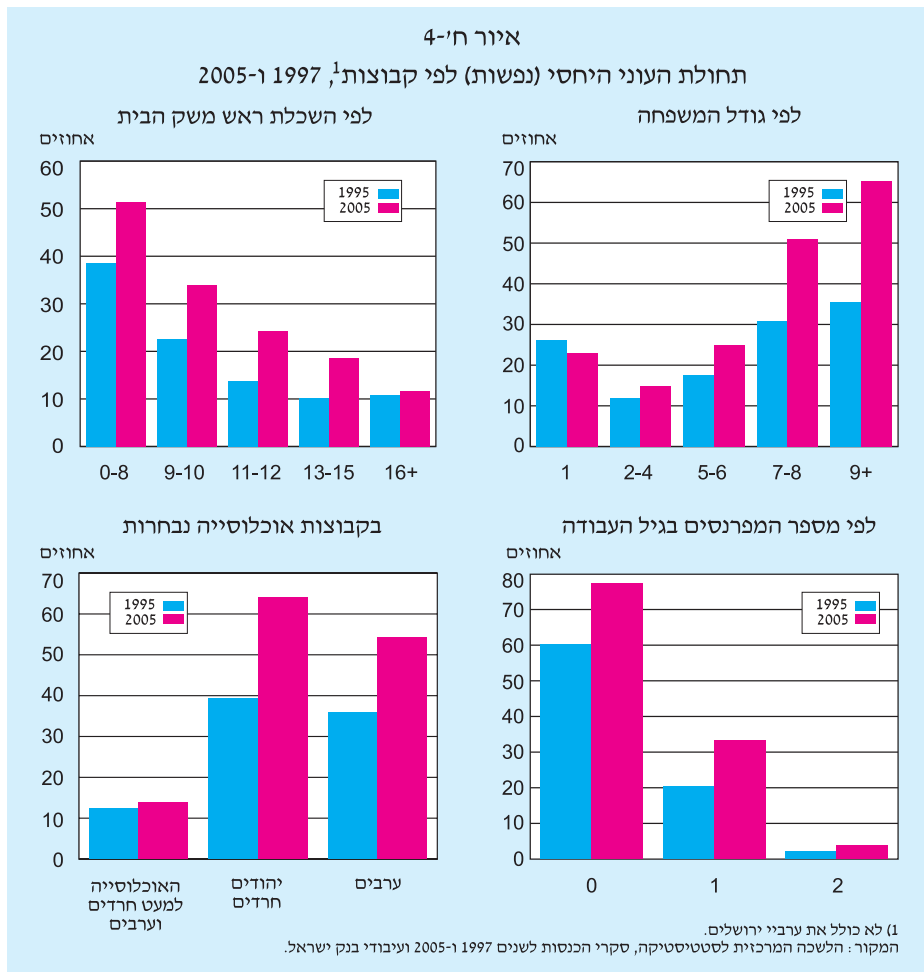
(3) מדד Sen משלב בין תחולת העוני, פער ההכנסות ואי השוויון בין העניים.

(4) משפחה שבה ראש משק הבית מתחת לגיל 65.

(5) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות 2005, ועיבודי בנק ישראל.

שיעור גבוה גם בהשוואה בין-לאומית<sup>9</sup>. עוני גבוה אצל ילדים פוגע לא רק בחייהם בהווה אלא גם בתהליך היווצרות הונם האנושי, החשוב ליכולת השתכרותם העתידית<sup>10</sup>. מהסתכלות רב-שנתית עולה שממדי העוני החריפו במיוחד בקרב הקבוצות שבהן היה העוני מלכתחילה גבוה, ובפרט בקרב האוכלוסיות הערבית והחרדית (איור ח'-4). עליית תחולת העוני בקרב אוכלוסיות אלה מסבירה את רוב השינוי בתחולת העוני הכללית; השינוי בהרכב האוכלוסייה - עליית משקל האוכלוסיות החרדית והערבית - מסביר פחות מ-10 אחוזים מהעלייה בתחולת העוני במשק. העוני באוכלוסיות החלשות גדל בעיקר בשל הקיצוצים הנרחבים בתשלומי ההעברה החל מ-2002; זאת בשל הישענות הנרחבת על תשלומי ההעברה, ובשל הירידה במעורבותן בשוק העבודה. ירידת מעורבותן בשוק העבודה התבטאה בירידה של שיעור המועסקים ושל שיעור המועסקים במשרה מלאה



<sup>9</sup> ראו המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית*, 2005.

<sup>10</sup> זאת לנוכח המשקל הגבוה של ההוצאה הפרטית בכלל וההוצאה הלאומית לחינוך, שהגיע בשנת 2004 לכ-25 אחוזים. ראו הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-25 ביולי 2006, "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2002 עד 2004".

הצמיחה פועלת לצמצום שיעורי העוני במגזר היהודי הלא-חרדי, שמעורבותו בשוק העבודה גבוהה ופחות באוכלוסיות הערביות והחרדיות, שמעורבותן בשוק העבודה פחותה.

(מקרב המועסקים בקבוצות אלה). עם זאת מעורבותן של חלק מהקבוצות החלשות, למשל מעוטי ההשכלה, בשוק העבודה גדלה מעט בסוף התקופה. בשנים 1997 עד 2005 נרשמה עלייה מתמשכת בשיעור העוני היחסי של כלל האוכלוסייה, וזאת אף על פי שבמשך חלק גדול מהתקופה הייתה צמיחה כלכלית, לעיתים אף צמיחה מואצת. הסתכלות לפי מגזרים מגלה שהצמיחה פועלת לצמצום שיעורי העוני באוכלוסיות שמעורבותן בשוק העבודה גבוהה (לוח ח'-3). כך נמצא כי במגזר היהודי הלא-חרדי התפתחות העוני הגיבה על השינויים בתוצר: העוני ירד בתקופת הצמיחה החיובית (עד 2000) ועלה עם המיתון של 2001 עד 2003 (איור ח'-5); עם הצמיחה הגוברת מאמצע 2003 פחת תחילה קצב עליית העוני (2004), ולאחר מכן העוני אף הצטמצם. לעומת זאת לא ניכרה השפעה של הצמיחה על העוני בקרב האוכלוסיות הערביות והחרדיות, שמעורבותן בשוק העבודה פחותה. (ומאותה סיבה גם המיתון פגע בהן פחות). זאת גם משום שהצמיחה היא מוטת השכלה, והאוכלוסיות האמורות מאופיינות בשיעור גבוה של מעוטי השכלה, או בהשכלה שתכניה אינם תואמים במידה מספקת את צורכי שוק העבודה.

### לוח ח'-3 שיעור התעסוקה והשכר הממוצע למשרת שכיר לפי קבוצות אוכלוסייה<sup>1</sup>, 2005

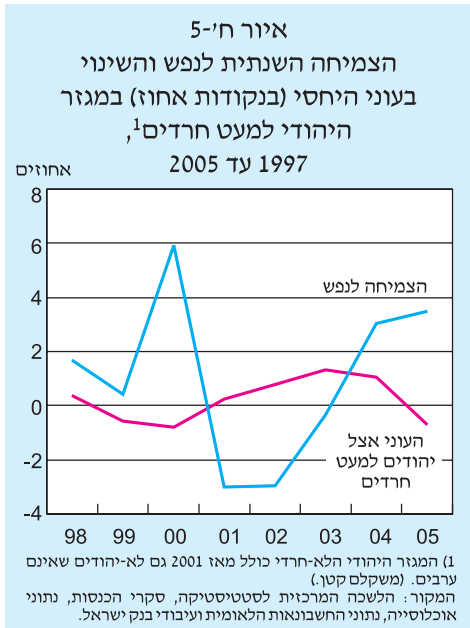
השכר הממוצע		שיעור התעסוקה		סך האוכלוסייה
נשים	גברים	נשים	גברים	
(ש"ח)		(אחוזים)		
5,417	8,565	52.2	60.9	ערבים
4,101	5,347	15.9	55.6	חרדים <sup>2</sup>
3,791	5,476	44.2	23.4	האוכלוסייה למעט חרדים וערבים
5,494	9,228	60.9	65.8	

(1) בני 65 ומטה.

(2) יש קושי לזהות חרדים בסקר כוח האדם ובסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות וסקר כוח אדם 2005, ועיבודי בנק ישראל.

האוכלוסיות המעורבות-פחות בשוק העבודה נסמכות כמובן יותר מאחרות על מערכת הרווחה. לפיכך העוני בקרבן הושפע רבות מהשינויים שחלו בתשלומי ההעברה - כיישום חוק משפחות ברוכות ילדים ב-2001 (המכונה "חוק הלפרט") ואחר כך הקיצוץ החד בקצבאות השונות (החל מ-2002). מאחר שהקצבאות לא תמיד התפתחו בהתאם לשינויים בתוצר, הקשר בין עוני לצמיחה באוכלוסיות אלה היה רופף. גורם נוסף המחליש את הקשר בין הצמיחה לעוני בקבוצות המעורבות-פחות בשוק העבודה נעוץ בהגדרה היחסית של קו העוני: בתהליך הצמיחה קו העוני עולה עקב השיפור בהכנסות מעבודה סביב החציון, אך ההכנסות מעבודה באוכלוסיות המעורבות-פחות לא בהכרח עולות במקביל, ולכן לפי המדידה היחסית שיעור העניים בקרבם עלול לעלות.

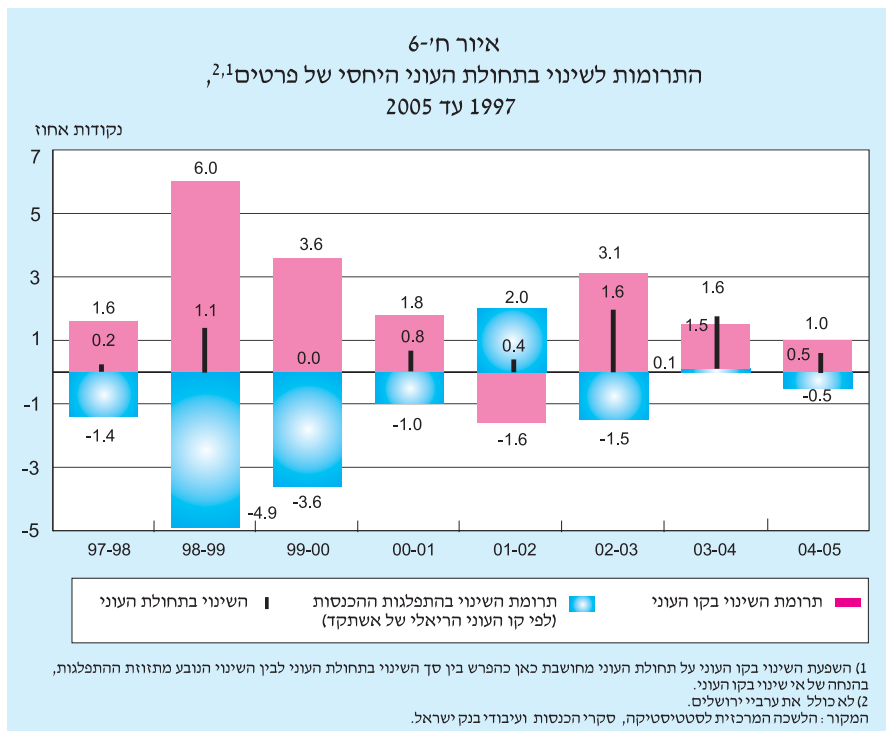


השינוי בתחולת העוני היחסי משנה לשנה כולל שתי השפעות עיקריות: "השפעה מוחלטת" (הנובעת מהשינוי בהכנסות הפרטים עבור קו עוני ריאלי קבוע) ו"השפעה יחסית" (הנובעת מהשינוי הריאלי של קו העוני ביחס לאשתקד). ההשפעה המוחלטת נוצרת משינוי במצב הכלכלי של כל פרט, המשפיע על יכולתו לרכוש סל מוצרים קבוע (המשתקף בקו העוני הריאלי של אשתקד). ההשפעה היחסית נוצרת מהשינוי ברמת החיים הכללית (שמיוצגת על ידי השינוי בהכנסה החציונית), בהנחה שההכנסות האישיות קבועות<sup>11</sup>.

כוח הקנייה של העניים גדל בשנת 2005, אך פחות מזה של כלל האוכלוסייה.

בחירת תרומתן של שתי ההשפעות לגידול תחולת העוני מראה שבשנת 2005, בדומה לרוב השנים, ההשפעה היחסית פעלה להגדלת תחולת העוני, בעוד שההשפעה המוחלטת פעלה לצמצומה. ההשפעה

היחסית הייתה גם בשנת 2005 חזקה יותר, ולפיכך גדל העוני היחסי (איור ח'6). מניתוח שתי ההשפעות עולה כי כוח הקנייה של העניים אמנם גדל ב-2005, אך פחות מזה של כלל האוכלוסייה.



<sup>11</sup> השינוי בתחולת העוני כולל שלושה רכיבים - רכיב מוחלט, רכיב יחסי ורכיב משולב של שתי ההשפעות. הרכיב השלישי זניח, והוא אוחד כאן עם הרכיב היחסי.



לפי גישת הצרכים החיוניים ירדה תחולת העוני בשנת 2005 בכ-3 נקודות אחוז, ל-23.4 משמעותית. העוני בשנת 2005 במידה

לפי גישת הצרכים החיוניים תחולת העוני ירדה בשנת 2005 בכ-3 נקודות אחוז, ל-23.4 אחוזים (תיבה ח'-1 להלן)<sup>12</sup>. ירידה זו הקיפה חלקים נרחבים של האוכלוסייה. השיפור במצב העוני משקף בעיקר עלייה בהכנסות כתוצאה מהצמיחה הכלכלית וירידה קטנה בקו העוני<sup>13</sup>. הסתכלות על פני זמן מראה כי תחולת העוני ירדה מ-23.8 אחוזים ב-1997 עד ל-20.9 אחוזים ב-2001, הודות לצמיחה ולגידול תשלומי ההעברה, ועלתה לאחר מכן עד שנת 2004 לרמת שיא של 26.7 אחוזים, תחילה בעיקר בגלל המיתון ובהמשך בגלל הקיצוץ בקצבאות.

בהמשך הפרק נדונות מספר סוגיות בתחום מדיניות הרווחה: הסעיף השני מבחין בין משקי בית הסובלים מעוני חמור, שבהם לא רק ההכנסה היא מתחת לקו העוני אלא גם הצריכה, לבין משפחות שמצליחות לצרוך מעל קו העוני אף על פי שהן עניות. הסעיף השלישי דן בהמלצות לצמצום העוני, והסעיף הרביעי - בסל הבריאות.

### תיבה ח'-1: חישוב מדד העוני לפי צרכים חיוניים

בספרות המקצועית של מדדי עוני השתרשה הפרדה בין מדידה יחסית, שלפיה ייחשב עני מי שרמת חייו נמוכה במידה ניכרת מזו של כלל האוכלוסייה, לבין מדידה מוחלטת (אבסולוטית), שלפיה עני הוא מי שאין ביכולתו לרכוש סל מוצרים קבוע. בשנים האחרונות התפתח בארה"ב ובקנדה סוג נוסף של מדדים, המשלבים בין שתי הגישות. (ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2005<sup>1</sup>). מדדים אלה מתמקדים ביכולת לספק צרכים חיוניים, בדומה לגישה המוחלטת, ואילו הרמה של רכיבי הצריכה החיונית נקבעת באופן יחסי, לפי התפלגות הצריכה של כל אחד מהם באוכלוסייה.

קו העוני המשקף צריכה חיונית ומחושב בפרק זה מורכב ממוצרי מזון, ביגוד והנעלה, קורת גג, צריכת אנרגיה ומים והוצאות חינוך פרטיות מסוימות. לכך מוספות, באמצעות מכפיל (קטן), הוצאות אישיות חיוניות - כגון תחבורה והוצאות פנאי מינימליות.

אשר לרמת ההוצאות של כל סעיף בהוצאות החיוניות בישראל: סל המזון נקבע באופן אובייקטיבי, בדומה לקביעתו לפי גישה שפותחה בקנדה (MBM)<sup>2</sup>, על פי

<sup>1</sup> ראו גם דניאל גוטליב ורועי מנור (2005), *בחירת מדד עוני כיעד למדיניות*, סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן-גוריון. חישובים חלופיים של העוני לפי צרכים חיוניים ראו בעבודות של יפית אלפנדר וטום קפלן (2003), "הצעה למדידה מוחלטת של עניים בישראל", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1-57; מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות (2004), "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל", מחקרים וסקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, מס' 82.

<sup>2</sup> Human Resources Development Canada (2003). *Understanding the 2000 Low Income Statistics Based on the Market Basket Measure*, May, Applied Research Branch, Strategic Policy, SP-569-03-03E, Canada.

<sup>12</sup> לא כולל את ערביי ירושלים. כאשר כוללים אותם, תחולת העוני של נפשות יורדת מ-27.9 ל-24.2 אחוזים ב-2005. אצל גוטליב ומנור (ראו הערה 1 בתיבה ח'-1 לעיל) מתווסף לקו העוני גם ממוצע ההוצאות הפרטיות על תרופות. לפי חישוב כזה תחולת העוני של נפשות יורדת מ-30.3 אחוזים ל-26.9 (כולל ערביי ירושלים).

<sup>13</sup> ירידת קו העוני מבטאת ירידה בהוצאה על חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים, שקוזה בחלקה על ידי גידול ההוצאות על מזון, קורת גג וביגוד והנעלה.

מינימום הערכים התזונתיים הדרושים לשמירה על הבריאות לאורך זמן, בהתחשב בהרכב הגילים והמינים במשפחה<sup>3</sup>. יתר הרכיבים בסל החיוני כומתו לפי ממוצע ההוצאות הרלוונטיות של המאון ה-30 עד ה-35, בדומה לשיטה שפותחה בארה"ב (NAS)<sup>4</sup>. משקל הרכיבים של ההוצאה לנפש תקנית על מזון הוא כ-30 אחוזים, ועל קורת גג - כ-50 אחוזים (לוח 1)<sup>5</sup>.

כדי לקבוע אם משק בית הוא עני מביאים בחשבון את ההכנסות הכספיות וכן את ההכנסות בעין (בשונה מהגישה היחסית הרשמית, שבה מתייחסים רק להכנסות הכספיות). מהכנסות אלה מפחיתים תשלומי חובה, הוצאות יציאה לעבודה (טיפול בילדים, אם שני בני הזוג עובדים או אם המשפחה היא חד-הורית, והוצאות נסיעה), הוצאות בריאות במימון עצמי ודמי מזונות.

## לוח 1

רכיבי קו העוני לנפש תקנית לפי שיטת הצרכים החיוניים, 2005		
סעיפי הצריכה החיונית בקו העוני	בשקלים	באחוזים
מזון	771	30.4
קורת גג	1,241	49.0
ביגוד והנעלה	116	4.6
חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים	405	16.0
<b>קו העוני</b>	<b>2,533</b>	<b>100.0</b>

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות 2005, ועיבודי בנק ישראל.

<sup>3</sup> ראו דורית ניצן-קלוסקי (2004), "פרוטוקול להכנת חישוב של עלות מזון הכרחי לתינוקות, ילדים ומבוגרים לפי קבוצות גיל ומין", משרד הבריאות, ירושלים, 1-9.

<sup>4</sup> Constance F. Citro and Robert T. Michael, eds. (1995). "Measuring Poverty: A new Approach", National Research Council, N.A.P., Washington DC.

חישוב ישיר של ההוצאה על צרכים חיוניים בארה"ב תואם את ההוצאה של המשפחות במאונים ה-30 עד ה-35, ראו:

Barbara R. Bergmann and Trudi Renwick. (1993), "A Budget-Based Definition of Poverty With an Application to Single-Parent Families", *The Journal of Human Resources*, 28, No.1, Winter, University of Wisconsin, Madison, WI, USA, 1-24.

<sup>5</sup> סעיף קורת הגג מחושב לפי עלות שכר הדירה והוצאות התחזוקה השוטפות ובמקרה של בעלות על הבית על ידי זקיפת שכר הדירה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בניכוי עלות הריבית על המשכנתא.

## תיבה ח'-2: העוני בחברה הבדואית

האוכלוסייה הבדואית מנתה ב-2004, לפי נתוני "אגודת הגליל", כ-180,000 נפשות<sup>1</sup>. כ-70 אחוזים מהם גרים ביישובים מוכרים, והשאר, 53,500 נפשות, גרים ביישובים שאינם מוכרים, בשל מחלוקת בעניין הבעלות על הקרקעות<sup>2</sup>. האוכלוסייה הבדואית חיה בעיקרה בדרום<sup>3</sup>.

איסוף המידע הסטטיסטי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כמעט אינו כולל את הבדואים החיים בכפרים הלא-מוכרים, ולכן הם אינם מיוצגים בסטטיסטיקת העוני. הדיווח כאן מסתמך על פרויקט איסוף נתונים נרחב בחברה הערבית, עם דגש על החברה הבדואית בכפרים הלא-מוכרים, פרויקט של "אגודת הגליל".

תחולת העוני בקרב הבדואים גבוהה מאוד. בשנת 2004 היא הייתה 66.4 אחוזים. בקרב הבדואים ביישובים לא-מוכרים היא הייתה גבוהה במיוחד - 79.2 אחוזים. עניים אלה היוו כ-65 אחוזים מכלל העניים הבדואים. ביישובים הלא-מוכרים חומרת העוני, כפי שהיא מתבטאת בפער ההכנסות של המשפחות העניות מקו העוני ובמדד Sen, הייתה גבוהה (לוח 1). הגדרת העוני הרשמית מתייחסת רק להכנסות כספיות. הואיל וההכנסות הלא-כספיות מייצור ביתי הן מקור משמעותי

תחולת העוני בקרב  
הבדואים הייתה ב-2004  
גבוהה מאוד - 66.4  
אחוזים מהנפשות.  
ביישובים הלא-מוכרים  
היא הייתה כמעט 80  
אחוזים.

### לוח 1

ממדי העוני היחסי בחברה הבדואית בישראל-נפשות, 2004

מדד Sen <sup>2</sup>	תחולת העוני	פער ההכנסות <sup>1</sup>	מדד Sen <sup>2</sup>
	(אחוזים)		
0.315	66.4	35.3	בדואים
0.267	61.0	32.1	בדואים ביישובים מוכרים
0.425	79.2	41.1	בדואים ביישובים לא-מוכרים

(1) ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של המשפחות העניות.

(2) מדד Sen משלב בין תחולת העוני, פער ההכנסות ואי-השוויון בין העניים.

המקור: אבו-בדר וגוטליב, 2007 (מחקר בתהליך); נתונים לחישובים, אגודת הגליל.

<sup>1</sup> מבוסס על עבודה-בתהליך של סלימאן אבו-בדר ודניאל גוטליב, העוני באוכלוסייה הבדואית בראי החברה הערבית בישראל, מכון ון-ליר, ירושלים. מקור הנתונים בתיבה זו הוא של "אגודת הגליל".

<sup>2</sup> המדינה גורסת כי קרקעות המריבה הן אדמות מדינה, וכי לבדואים אין זכויות עליהן. ב-1984 קבע בית הדין העליון לערעורים אזרחיים, בהסתמך על פקודת הקרקעות של השלטון העות'מאני מ-1858, שאדמות אלו שייכות למדינה. הבדואים טוענים כי חלק גדול מן האדמות שייכות להם, וכי בתקופת העות'מאנית והבריטית בדואים רבים לא טרחו להצטייד בשטרי בעלות, משום שהיו להם הסדרי בעלות משל עצמם. החל מ-1969 הקימה המדינה כפרים שישמשו יישובי קבע לבדואים, אך הסכסוך לא תם, מחמת חוסר הסכמה על גודל הפיצוי לבדואים על הקרקעות. לדיון רחב יותר ראו ש' סבירסקי וי' חסון (2005), *אזרחים שקופים, מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב*, מכון אדוה, תל אביב.

<sup>3</sup> לפי השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב של 2004 מנו היישובים הבדואים בדרום ב-2002 כ-160,000 נפשות. מספר זה גדול מהמספר המתקבל מהסקר של "אגודת הגליל" לשנת 2004 (כ-133,000) תוצאה לא סבירה, במיוחד בהתחשב בגידול הטבעי הגבוה של האוכלוסייה הבדואית.

להספקת צורכיהם של הבדואים, בפרט בכפרים הלא-מוכרים, סביר שהעוני הנמדד לפי ההגדרה הרשמית גבוה במידת מה מהעוני האמיתי<sup>4</sup>.

סיבות חשובות לעוני של אוכלוסייה זו הן שיעורי השתתפות ותעסוקה נמוכים בקרב נשים ושיעורים גבוהים של אבטלה והתייאושות מחיפוש עבודה. לפי נתוני שוק העבודה של הבדואים בדרום, רק כ-7 אחוזים מאוכלוסיית הנשים בנות 15 ומעלה מועסקות, ובקרב הגברים 22 אחוזים מכוח העבודה מובטלים (לוח 2). כן נמצא כי שיעור הגברים מחוץ לכוח העבודה שהתייאושו מחיפוש עבודה היה 11 אחוזים. שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים בכוח העבודה קשור למוסכמות תרבותיות בחברה הבדואית, שלפיהן אישה נשואה לא תעבוד מחוץ לבית, ואם כן - לא מחוץ ליישוב.

## לוח 2

ההשתתפות בכוח העבודה, התעסוקה והאבטלה של הבדואים בדרום, 2004

(אחוזים)

נשים	גברים	סה"כ	
8.8	55.5	32.2	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
			התפלגות המשתתפים בכוח העבודה
62.6	72.0	70.7	מועסקים במשרה מלאה
22.0	5.9	8.1	מועסקים במשרה חלקית
15.4	22.1	21.2	מובטלים (שיעור האבטלה)
7.4	43.3	25.4	שיעור התעסוקה

המקור: הסקר החברתי-כלכלי של אגודת ה"גליל" לשנת 2004, לוח 7.2.

העדר תשתיות בסיסיות בתחומים שונים, למשל חינוך ותחבורה, הוא חלק מהסיבות לרמת החיים הנמוכה מאוד, והוא גם מקשה על היציאה לעבודה. מצב זה נוצר במידה רבה בגלל סכסוך הקרקעות בין הבדואים בכפרים הלא-מוכרים לבין המדינה. בעטיו אין ביישובים אלה השקעות ציבוריות - לא בסלילת כבישים ולא בהקמת תשתיות חיוניות אחרות. מצב זה גם מדכא השקעה פרטית ביישובים הללו.

גורם נוסף לעוני הוא מספר הילדים הגדול במשפחה, שמוריד את רמת החיים בהווה. גם שיעורי הלמידה הנמוכים ובעיות ברמת החינוך מחמירים את העוני העתידי, שכן מצבם הכלכלי של הבדואים יושפע מיכולתם של הצעירים לצבור הון אנושי שיתאים להשתלבותם העתידית בשוק העבודה. 10.7 אחוזים מגילאי 15 עד 17 ביישובים הבדואיים בדרום אינם לומדים, וגם שיעורם של אלה שאינם יודעים קרוא וכתוב גבוה בקרבם - כ-15 אחוזים; תופעה זו בולטת במיוחד אצל נשים: אצלן השיעור הוא 21.7 אחוזים. השכיחות של אי-ידיעת קרוא וכתוב לפי

<sup>4</sup> לפי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2003, המאפשר חישובי עוני לפי הגישה הסובייקטיבית, כשליש מבני ה-20 ומעלה בקרב הבדואים הגרים בדרום (ביישובים המוכרים) חשו עניים, וזאת כאמור לעומת שיעורים גבוהים הרבה יותר לפי החישוב הרשמי.

גיל מלמדת על שיפור ניכר בחינוך הבסיסי במהלך השנים: כך, למשל, יורד שיעור הנפשות שאינן יודעות קרוא וכתוב מ-32.8 אחוזים בקרב בני 60 ומעלה לכאחוז אחד בקרב בני 15 עד 24.

התמשכות מצב העוני של הבדואים לאורך זמן גורמת נזקים ארוכי טווח, בפרט לילדיהם. חשוב לצמצם את ממדי העוני הגבוהים מאוד והמתמשכים בקרב האוכלוסייה הבדואית. רכיב מרכזי של פתרון המצוקה הוא הגברה מסיבית של ההשקעות בקרבם, במיוחד של ההשקעות בתשתית. כך, למשל, מחסור בתשתית תחבורתית מקשה על יציאה לעבודה, ועל קבלת שירותי חינוך ובריאות, ובזאת מעמיק את העוני. הקשר בין הסכסוך על הקרקעות לבין החוסר בהשקעות מדגיש את החשיבות הרבה של מציאת פתרון מהיר ומוסכם על שני הצדדים לסכסוך. כדי לצמצם את העוני ארוך הטווח באמצעות הגדלת התעסוקה יש להעלות את רמת החינוך ולצמצם את הנשירה הגבוהה ממערכת החינוך בכל קבוצות הגיל. בשל חסמים תרבותיים, המונעים מנשים רבות לצאת לעבודה, יש ליצור מסגרות מתאימות לצרכים של האוכלוסייה, שיקלו על יציאתן לעבודה.

## 2. על עוני וצריכה<sup>14</sup>

משפחות שבהן לא רק ההכנסה מתחת לקו העוני אלא גם הצריכה, עוניין חמור מזה של משפחות שלמרות היותן עניות, מצליחות לצרוך מעל קו העוני באמצעות חסכוניות והלוואות.

לנוכח ממדי העוני הגבוהים בישראל ולצורך עיצוב המדיניות לצמצומו חשוב להבחין בין משקי בית שעוניים חמור במיוחד לבין יתר העניים. משפחות שבהן לא רק ההכנסה מתחת לקו העוני אלא גם הצריכה, עוניין חמור מזה של משפחות שלמרות היותן עניות מצליחות לצרוך מעל קו העוני. התופעה של צריכה מעבר להכנסה, ברמות הכנסה נמוכות, אפשרית ומוכרת בקרב משפחות שצברו רכוש או נקלעו לעוני זמני; באמצעות הקטנת חסכוניות ורכוש או נטילת הלוואות הן שומרות על רמת תצרוכת יציבה יחסית על פני זמן, וכך מחליקות את התנודות בהכנסות. התבוננות על תצרוכתן הממוצעת של משפחות אלו מלמדת שזו אכן גבוהה מממוצע ההכנסות בעשירונים הנמוכים<sup>15</sup>. סיבה אפשרית נוספת לכך היא שההטיה כלפי מטה בהכנסות גדולה יותר מאשר בהוצאות. למשקי בית עניים, שצריכתם מתחת לקו העוני, אפשר להתייחס כאל עניים תקופה מתמשכת. (ראו תיבה ח'-3). החישוב של עוני מתמשך נעשה בדרך כלל באמצעות סקרי מעקב אחר משפחות קבועות לשם בדיקת מצבן הכלכלי לאורך שנים. סקרים כאלה נערכים במספר מדינות מפותחות, אך בישראל אין עדיין סקר כזה על בסיס שוטף. אפשר, למעשה, להתייחס לסקרים המורחבים המופקים לקראת מפקדי האוכלוסין אחת לכ-11 שנים כאל סקרי מעקב, אף כי תדירותם נמוכה. בחינת העוני המתמשך במחקר שנערך על בסיס סקרים אלה<sup>16</sup> מלמדת כי 35 אחוזים מהעניים בשנת 1983 היו עניים גם ב-1995. נמצא גם שההסתברות להיות עני הייתה גדולה יותר, בשתי השנים, בקרב ערבים ובעלי השכלה נמוכה.

<sup>14</sup> מבוסס על עבודת מחקר בתהליך של דניאל גוטליב וניצה (קלינר) קסיר.

<sup>15</sup> ההוצאה הממוצעת על תצרוכת לנפש תקינה גבוהה ב-2005 מההכנסה הפנויה הממוצעת בכ-160 אחוזים בעשירון התחתון, בכ-80 אחוזים בעשירון השני ובכ-40 אחוזים בשלישי.

<sup>16</sup> משה שעוי ומיכאל וקנין (2000), "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדיר 1983 - 1996", רבעון לכלכלה, 47, דצמבר, עמ' 597-628.

מאחר שאין בישראל סקרי מעקב שוטפים, דרושים אינדיקטורים חלופיים לעוני מתמשך. העובדה שמשפחה אינה מסוגלת לגשר בתצרוכתה על תנודות בהכנסה מעידה על מצב עוני עמוק ועל יכולת בלתי-מספיקה להיעזר בהלוואות או בנכסים וחסכוניות מן העבר כדי לצרוך ברמה נאותה (מעל קו העוני), דבר המרמז על עוני מתמשך<sup>17</sup>.

### תיבה ח'-3: ההכנסה והצריכה כאינדיקטורים לבחינת עוניה של משפחה

עוני נמדד בדרך כלל במונחים כספיים באמצעות ההכנסה השוטפת, האמורה לשקף את היכולת לממש רמת חיים מסוימת. מדידה כזאת משקפת את העוני בנקודת זמן. נשאלת השאלה אם היא מבטאת נכונה את רמת החיים, ובייחוד את רמת החיים הפרמננטית. בהקשר זה עולה שאלה נוספת: האם ההכנסה מבטאת נכונה את המצב הכלכלי של משק הבית, או שמא רצוי לבחון גם את הצריכה? הקירוב הקיים לנתוני הצריכה ברמת הפרט הוא ההוצאה השוטפת המשפחתית על צריכה.

במדידת המקורות העומדים לרשות משק הבית ישנם טיעונים הן להעדפת הצריכה והן להעדפת ההכנסה. להלן הטענות העיקריים.

הטיעון המרכזי לטובת השימוש בצריכה בהגדרת המקורות העומדים לרשות משק הבית במקום בהכנסה הוא שהצריכה משמשת אומדן טוב יותר לרמת החיים המתמשכת; זאת בהתבסס על תורת ההכנסה הפרמננטית של מילטון פרידמן מ-1957. לפי תיאוריה זו, ההכנסה וההוצאה השוטפות כוללות רכיב פרמננטי ורכיב זמני. הצריכה השוטפת נקבעת בעיקר לפי ההכנסה הפרמננטית, והרכיב הזמני בצריכה קטן יחסית. במילים אחרות: הצריכה יציבה יותר מההכנסה. לפיכך ירידה זמנית של ההכנסה תתבטא בירידה קטנה יותר של הצריכה, על ידי שימוש בחסכוניות או נטילת הלוואות. גם משפחות שהכנסתן השוטפת נמוכה מהכנסתן הממוצעת על פני מחזור החיים (צעירים וקשישים) יצרכו לפי ההכנסה ארוכת הטווח<sup>1</sup>. לכן נצפה כי משפחות שהכנסתן נפלה זמנית מתחת לקו העוני וצעירים וקשישים שהכנסתם השוטפת מתחת לקו העוני יצרכו מעבר להכנסתם השוטפת, אם יש ביכולתם ללוות או לגרוע נכסים. כך רמת חייהן של אותן משפחות אינה נמוכה אף שהכנסתן השוטפת מצביעה על עוני. לעומת זאת משפחות עניות שאין להן חסכוניות או גישה להלוואות נאלצות להתאים את הצריכה באופן שוטף להכנסה השוטפת, ורמת חייהן נמוכה.

טיעון נוסף התומך בהעדפת הצריכה על פני ההכנסה כאינדיקטור לרמת החיים הוא שאמינות הדיווח על ההכנסות נמוכה מאשר על ההוצאות, בפרט אצל

<sup>1</sup> Franco Modigliani and Richard H. Brumberg (1954). "Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data," in Kenneth K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick, N.J. Rutgers University Press. pp 388-436.

<sup>17</sup> ראו גם אהוד מנירב (2002), "השפעת דרך המדידה על תוצאות מדידת העוני", רבעון לכלכלה, 49, יוני, 354-321.

עצמאיים<sup>2</sup>. זאת משום שייתכן כי חלק ממשקי הבית המעלימים הכנסות נמנעים ממסירת פרטי אמת על הכנסתם, מחשש כי המידע יגיע לרשויות המס (במקרה של מעלימי מס) או למוסדות הרווחה (במקרה של קבלת תמיכה במרמה). לפיכך עלולה להיות הטיה מסוימת במדדי העוני שמעריכים את מצבו הכלכלי של משק הבית לפי ההכנסה.

לעומת טיעונים אלו יש שיקולים להעדפת השימוש בנתוני הכנסה, ולא בנתוני הצריכה:

משפחה שהוצאותיה נמוכות מקו העוני אינה בהכרח ענייה, משום שייתכן כי היא חוסכת חלק מהכנסתה. אם הכנסתה נמצאת מעל קו העוני, היא אינה ענייה אף על פי שהוצאות הצריכה שלה נמוכות.

עוני המבוסס על הכנסה משקף עוני שוטף, המקיף, נוסף על העניים הפרמננטיים גם את המשפחות העניות באופן זמני. ברור שעוני פרמננטי הוא חמור יותר מזמני, אך אין להתעלם מהבעייתיות של העוני הזמני, שגם הוא דורש לעיתים התערבות. בעיות נתונים כרוכות בישראל גם בנתוני ההוצאות - בין היתר, מפני התקופה הקצרה שבה משק הבית הנדגם נדרש לדווח על הוצאותיו - שבועיים בלבד, לעומת 3 חודשים לגבי ההכנסות. מלבד זאת הנתונים הזמניים הם, כאמור, על ההוצאות הנומינליות ולא על הצריכה הריאלית, כמתבקש.

מדדי העוני הרשמיים בעולם בוחנים את העוני של משפחה לפי הכנסתה ולא לפי הוצאותיה, מה שעשוי להעיד על העדפה מסוימת לטובת משתנה ההכנסה. עם זאת, כפי שעולה מהניתוח לעיל, יש הצדקה להסתכל גם על עוני הבוחן את המשפחה לפי הוצאות הצריכה<sup>3</sup>. חוקרים רבים אכן בדקו את העוני גם לפי ההוצאות, ומצאו כי רבים הוגדרו כעניים לפי הגדרה אחת וכלא-עניים לפי ההגדרה האחרת<sup>4</sup>.

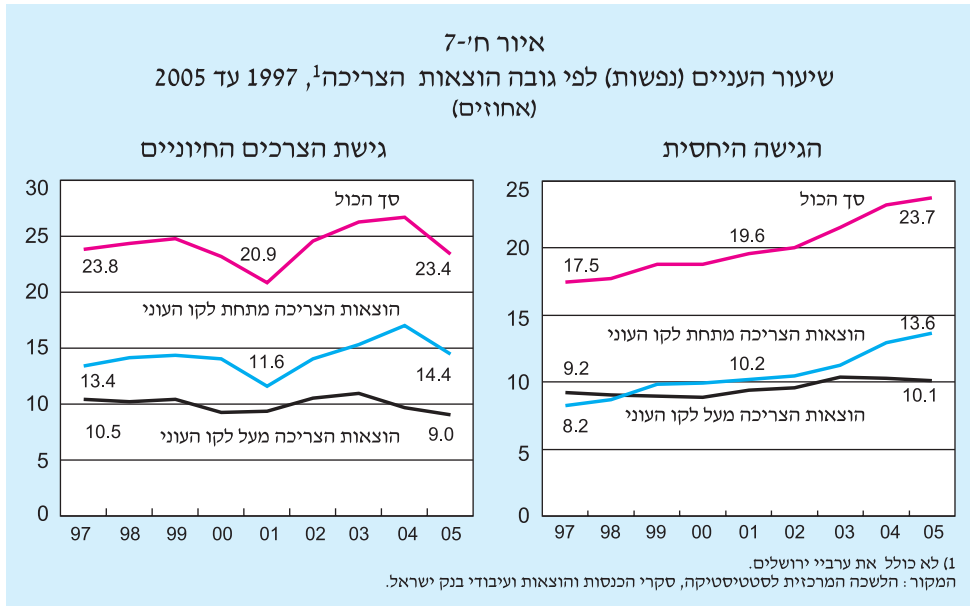
<sup>2</sup> ראו למשל: Angus Deaton (1992). *Understanding Consumption*, Oxford, Clarendon Press.

<sup>3</sup> David S. Johnson (2004). *Measuring Consumption and Consumption Poverty: Possibilities and Issues*, American Enterprise Institute November, U.S. Bureau of Labor Statistics, 1-31.

<sup>4</sup> Ramses Abul Naga (1994). *Identifying the Poor: A Multiple Indicator Approach*, London School of Economics, DARP/9, 1-25. Bruce D. Meyer and James Sullivan (2006). *Three Decades of Consumption and Income Poverty*, Working Paper, #06-35, September, 1-43.

בשנת 2005 רמת חייהם השוטפת של 40 אחוזים מהעניים הייתה, למרות הכנסתם הנמוכה, מעל לקו העוני.

בשנת 2005 רמת החיים השוטפת (כפי שהיא מתבטאת בהוצאות הצריכה) של 40 אחוזים מהעניים הייתה, למרות הכנסתם הנמוכה, מעל לקו העוני. תוצאה זו מתקבלת הן בגישה היחסית והן בגישה לפי צרכים חיוניים. לפי שתי הגישות שיעור העניים שצריכתם מתחת לקו העוני (להלן "עניים-מאוד") עמד על כ-14 אחוזים מכלל האוכלוסייה. לפי שתי הגישות (היחסית ולפי צרכים חיוניים) שיעור העניים שצריכתם מעל קו העוני (להלן "עניים-במקצת") נע בשנים 1997 עד 2005 סביב 10 אחוזים (איור ח'-7). יציבות זו מרמזת על עוני "חיכוכי", שמקורו בזעזועים מקריים, זמניים, בהכנסותיהן של משפחות. משך הזמן הקצר יחסית של זעזועים אלה מקל על המשפחות לעמוד בהם, באמצעות החלקת צריכתן על פני זמן.



שיעור העניים-מאוד השתנה על פני זמן: לפי הגישה היחסית הוא עלה בהתמדה ב-5.4 נקודות אחוז בתקופה 1997 עד 2005; לפי גישת הצרכים החיוניים שיעורם ב-2005 היה גבוה בנקודת אחוז בלבד מאשר ב-1997 - לאחר ירידה עד 2001, עלייה מהירה עד 2004 וירידה ניכרת ב-2005. בהסתכלות על פני זמן בולט הקשר ההדוק בין התפתחות תחולת העוני הכללי לבין שיעור העניים-מאוד.

כצפוי, עוצמת העוני בקרב עניים שצריכתם מתחת לקו העוני הייתה גבוהה מאשר בקרב העניים האחרים - פער הכנסות של כ-36 אחוזים, לעומת 28 אחוזים לפי הגישה היחסית ו-33 אחוזים לעומת 27 אחוזים בגישה לפי צרכים חיוניים. משפחות שבהן הפער בין ההכנסה לבין קו העוני גדול במיוחד הן גם המשפחות שמתקשות לצרוך מעל קו העוני. מבדיקת התצרוכת יחסית להכנסות השוטפות במשפחות העניות-מאוד עולה כי חלקן מצליחות לצרוך מעל הכנסותיהן, אך כמובן לא מעל קו העוני. עם זאת יותר ממחצית המשפחות העניות-מאוד אינן מצליחות ללוות או להשתמש בנכסים למימון צריכתן, ואף צורכות פחות מהכנסתן השוטפת - בין היתר בגלל תשלומי חובה כגון החזרי הלוואות. האוכלוסייה הענייה-מאוד דומה לאוכלוסייה הענייה-במקצת מבחינת מספר שנות הלימוד ומספר המפרנסים, והדברים אמורים גם לגבי הערבים והחרדים. לפיכך, באוכלוסיות שבהן שיעור העניים-מאוד גבוה יש גם שיעור ניכר של עניים-במקצת (לוח ח'4).

עם זאת בקרב אוכלוסיות בעלות מעמד חלש בשוק העבודה - מפאת מיעוט השכלה, העדר או מיעוט מפרנסים או השתייכות למגזר החרדי - משקלם של העניים-מאוד גבוה במיוחד. גם אצל העולים ייצוגם של העניים-מאוד גדול יותר, עובדה המצביעה על קושי להחליק את צריכתם בשל מיעוט נכסים, וכתוצאה מכך גם על קושי בקבלת הלוואות. התוצאות שתוארו לעיל דומות למדי בגישה היחסית ובגישת הצרכים החיוניים. עם זאת ניכר הבדל ביניהן לגבי שתי קבוצות: בני 65 ומעלה ועולים. בגישת הצרכים החיוניים בהשוואה לגישה היחסית שיעור העניים-במקצת נמוך בהרבה אצל בני 65 ומעלה, ושיעור העניים-מאוד גבוה בהרבה אצל העולים. זאת מפני שיעור בעלות גבוה על דירה בגילים 65

עוצמת העוני בקרב העניים שצריכתם מתחת לקו העוני הייתה גבוהה מאשר בקרב העניים האחרים - פער הכנסות של כ-36 אחוזים, לעומת 28 אחוזים לפי הגישה היחסית.

האוכלוסייה הענייה-מאוד דומה לאוכלוסייה הענייה-במקצת מבחינת מספר שנות הלימוד ומספר המפרנסים. עם זאת בקרב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה משקלם של העניים-מאוד גבוה במיוחד.



**לוח ח'-4**

**שיעור העניים (נפשות) שתצרוכתם מתחת ומעל קו העוני - מאפיינים<sup>1</sup>, 2005**  
(אחוזים)

לפי חצי החציון מההכנסה הפנויה		לפי ההוצאות החיוניות				
העניים שצריכתם מעל לקו העוני	העניים שצריכתם מתחת לקו העוני	העניים שצריכתם מעל לקו העוני	העניים שצריכתם מתחת לקו העוני	תחולת העוני	תחולת העוני	
14.0	10.7	24.7	24.2	9.6	24.2	<b>סך האוכלוסייה מספר שנות הלימוד</b>
32.9	20.5	53.4	42.8	15.5	42.8	עד 8
20.4	15.4	35.8	32.7	12.6	32.7	9-10
13.1	11.5	24.6	23.6	10.8	23.6	11-12
10.9	7.8	18.8	20.8	7.6	20.8	13-15
6.1	5.9	12.1	13.7	5.3	13.7	16+
<b>מספר הנפשות במשפחה</b>						
11.4	10.8	22.2	17.3	7.1	17.3	1
7.3	7.5	14.8	16.1	6.8	16.1	2-4
14.8	11.6	26.4	25.7	10.2	25.7	5-6
34.7	16.9	51.6	46.1	15.3	46.1	7-8
41.2	25.0	66.2	62.8	26.3	62.8	9+
<b>מספר המפרנסים בגיל העבודה במשפחה<sup>2</sup></b>						
44.9	32.6	77.5	72.8	28.6	72.8	0
18.7	16.8	35.5	33.7	14.3	33.7	1
2.0	1.9	3.9	7.4	2.9	7.4	2+
14.0	11.8	25.8	19.3	6.2	19.3	<b>ראש משק הבית בן 65+</b>
<b>קבוצות אוכלוסייה נבחרות חרדים<sup>3</sup></b>						
43.3	20.1	63.3	56.3	18.3	56.3	חרדים <sup>3</sup>
29.7	25.7	55.4	52.8	25.5	52.8	ערבים
18.4	16.0	34.3	38.7	15.4	38.7	משפחות חד-הוריות
12.6	6.9	19.6	27.7	7.1	27.7	עולים (מ-1990)

(1) כולל את ערביי ירושלים.

(2) משפחה שבה ראש משק הבית מתחת לגיל 65.

(3) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות וסקר הוצאות 2005, ועיבודי בנק ישראל.

ומעלה ושיעור נמוך באוכלוסיית העולים, גורם המובא בחשבון בגישת הצרכים החיוניים, אך לא בגישה היחסית.

הממצאים בלוח ח'-4 לגבי שכירות העניים שצריכתם נמוכה מקו העוני (העניים-מאוד) לפי מאפיינים לא מלמדים, כשלעצמם, די הצורך על הקשר בין המאפיינים לבין העוני החמור. זאת מפני המיתאם הגבוה בין המאפיינים השונים. כך, למשל, באוכלוסיית החרדים גבוהה השכירות של משפחות גדולות ושל מיעוט מפרנסים, דבר המסביר לפחות חלקית את השיעור הגבוה של העניים-מאוד בקרבם.

כדי לבחון את התרומה השולית של כל מאפיין להסתברות של העניים להיות עניים-מאוד השתמשנו ברגרסיה לאמידת ההסתברות להיות עני-מאוד<sup>18</sup>. ממקדמי הרגרסיה ניתן ללמוד מהי ההשפעה הסגולית של כל מאפיין על הסיכוי של עני להיות עני-מאוד (לוח ח'-5).

מהניתוח עולה כי המשתנים המגדילים את הסיכוי של משפחה להיות ענייה - השכלה נמוכה, משפחה גדולה, השתייכות למגזר הערבי או החרדי, חד-הוריות - מגדילים גם את הסיכוי של המשפחה הענייה להיות ענייה-מאוד.

גורם מרכזי המשפיע על ההסתברות של משפחה ענייה להיות ענייה-מאוד הוא רמת ההשכלה של ראש משק הבית. עלייה ברמת ההשכלה מקטינה את הסיכוי להיות עני-מאוד: כך, למשל, ההסתברות לעוני-עמוק (לעומת עוני לא-עמוק) של משפחה שראשה למד עד 8 שנים גבוהה פי שניים ויותר מזו של משפחה שראשה למד 11-12 שנים, ובמשק בית שבראשו בעל 16 שנות לימוד ומעלה ההסתברות קטנה פי ארבעה. הסיכוי להיות עני-מאוד בקרב בעלי השכלה נמוכה גבוה יחסית, הן בגלל הקושי שלהם למצוא תעסוקה והן בגלל השכר הנמוך המשולם למועסקים שביניהם.

למספר הילדים יש, כצפוי, השפעה רבה על ההסתברות של משפחות עניות להיות עניות-מאוד. זאת משום שככל שמשפחה גדולה יותר, ההוצאה הנדרשת לקיומה ברמת חיים סבירה גבוהה יותר.

ממצא נוסף העולה מן הרגרסיות הוא שבקרב משפחות ערביות וחרדיות ההסתברות לעוני-עמוק גבוהה יותר מאשר בשאר האוכלוסייה, וזאת מעבר להשפעות דרך גודל המשפחה, ההשכלה והגיל. זאת בעיקר בשל חסמים תרבותיים, המקטינים את ההשתתפות בכוח העבודה, ובשל בעיות באיכות ההשכלה או בתכניה, אשר תורמות לרמת שכר נמוכה. באוכלוסייה הערבית הממצא קשור גם לשיעור הגבוה של המתגוררים ביישובים קטנים ומרוחקים, וכנראה גם לאפליה לרעה בתחום התעסוקה<sup>19</sup>. כתוצאה מכל אלה ההסתברות להיות עני-מאוד בקרב ערבים וחרדים גבוהה בערך פי שלושה ופי שישה, בהתאמה. כאשר מתחשבים גם בתוכני ההשכלה של החרדים הסיכוי להיות עני-מאוד גדול אף יותר.

התבוננות בנתונים לפי גילו של ראש משק הבית מלמדת שהסיכוי להיות עני-מאוד בגילי העבודה (עד 64) קטן עם הגיל. הסברים אפשריים לכך הם עלייה בשכר עקב גידול הניסיון והוותק בעבודה וצבירת רכוש על ידי חסכוניות. בגילים 65 ומעלה גדלה שוב הנטייה לעוני-עמוק. שתי קבוצות נוספות שהסתברותן להיות עניות-מאוד גבוהה הן העולים והמשפחות החד-הוריות - למעלה מפי שניים ופי שלושה, בהתאמה.

ההסתברות לעוני-עמוק של משפחה שראשה למד 11-12 שנים גבוהה פי ארבעה מזו של משפחה שראשה למד 16 שנים ומעלה.

ההסתברות של משפחות עניות להיות עניות-מאוד גדלה עם גודל המשפחה.

בקרב משפחות ערביות וחרדיות ההסתברות לעוני-עמוק גבוהה יותר מאשר בשאר האוכלוסייה, וזאת מעבר להשפעת גודל המשפחה.

<sup>18</sup> רגרסיה מעין זו אמדו Karnit Flug and Nitsa (Kaliner) Kasir 2003, "Poverty and Employment and the Gulf between them", *Israel Economic Review*, 1, 55-80.

<sup>19</sup> ראו רות קלינוב (1999). "תמורות במבנה השכר - פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997", המכון למחקר כלכלי-חברתי, הסדרות העובדים הכללית, מאמר לדיון מספר 4, אוגוסט.

לוח ח'-5

ההסתברות שעניים הם עניים-מאוד לפי גישת העוני היחסי<sup>1</sup>, 2005

תוצאות נבחרות מרגרסיית לוגיט (המשתנה המוסבר: עני-מאוד = 1; עני-במקצת = 0)

הסיכוי שעניים הם עניים-מאוד לעומת עניים-במקצת <sup>2</sup>	המקדם	
		<b>קבוצות הגיל (בהשוואה לגילאי 31-45)</b>
2.4	0.870	עד 24
1.2	*0.188	30-25
0.8	-0.274	64-46
1.2	*0.201	65+
		<b>מספר שנות הלימוד (בהשוואה ל-11-12 שנות לימוד)</b>
2.2	0.802	עד 8
1.4	0.306	9-10
0.6	-0.534	15-13
0.2	-1.392	16+
2.8	1.019	השכלה תורנית 15-13
3.6	1.281	השכלה תורנית 16+
		<b>מספר הנפשות (בהשוואה ל-2-4 נפשות)</b>
2.0	0.672	1
1.8	0.603	6-5
3.2	1.178	7+
		<b>קבוצות אוכלוסייה נבחרות</b>
5.8	1.758	חרדים <sup>3</sup>
2.7	1.008	ערבים
2.9	1.058	משפחות חד-הוריות
2.4	0.862	עולים (מ-1990)

(1) כולל את ערביי ירושלים.

(2) ביחס לקבוצה המושמטת.

(3) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

\* לא מובהק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות 2005, ועיבודי בנק ישראל.

### 3. המלצות לצמצום העוני ולהגדלת התעסוקה

ממדי העוני הגבוהים בישראל מדגישים את הצורך במדיניות מתמשכת לצמצום העוני, וזאת תוך שמירה על המשמעת התקציבית התומכת בצמיחה בת-קיימא. צמיחה בת-קיימא היא תנאי חשוב לצמצום העוני לאורך זמן, אך לא תנאי מספיק לכך. זאת משום שהיא מחלחלת לאוכלוסייה החלשה לאט ובאופן חלקי. נדרשת מדיניות ממשלתית כדי להבטיח שפירות הצמיחה יגיעו גם לאוכלוסייה זו.

המדיניות צריכה להתמקד בצעדים אקטיביים לשילוב בתעסוקה של מי שמסוגל לעבוד ולהעלות התמורה לעובדים בשכר נמוך. השימוש בכלים אקטיביים בישראל מצומצם בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ואף שהצורך בכך גדול יותר, משום ששיעור התעסוקה בה נמוך בהשוואה בין-לאומית. הגברת המדיניות האקטיבית תצמצם את העוני בקבוצות אוכלוסייה שאינן מעורבות דיין בשוק העבודה, כגון האוכלוסיות הערבית והחרדית (כ-60 אחוזים מהעניים), ותאפשר להן ליהנות יותר מפירות הצמיחה. לגבי חלק מהאוכלוסיות העניות, בפרט הברואית והחרדית, נדרשות תכניות פרטניות להשתלבות בתעסוקה, תוך התחשבות בערכים התרבותיים המאפיינים אותן.

למי שאינו מסוגל לעבוד, או שכושר השתכרותו נמוך, תשלומי ההעברה הם חלק מהפתרון לבעיית העוני; במקביל יש לשפר את אבחון כושר התעסוקה וההשתכרות כדי להיטיב ולכוון את תקציבי הרווחה לנוקמים ביותר.

ההצעות המובאות כאן כרוכות ברובן בעלויות תקציביות, במיוחד בשנים הראשונות ליישומן, אולם בטווח הארוך הן מאפשרות גם חיסכון בעלויות, הודות לירידה בהוצאות הביטוח הלאומי כתוצאה מצמצום העוני ולגידול ההכנסות ממסים בעקבות הרחבת היקף התעסוקה. את העלויות של ההצעות ניתן לממן בשלושה אפיקים: (1) שיפור יעילות ההקצאה בתוך תקציבי המשרדים השונים; (2) הרחבת התקציבים המוקצים לטיפול בבעיית העוני על חשבון סעיפי תקציב אחרים (שינוי בסדרי העדיפויות); (3) הגדלת המסגרת התקציבית הכללית. חלק מן ההצעות המובאות להלן אינן כרוכות כמעט בעלות תקציבית, למשל ההצעות לגבי העובדים הזרים וחוק שכר המינימום. העלות התקציבית הכוללת של התוכנית לצמצום העוני תלויה בראש וראשונה בהחלטות הממשלה לגבי המטרות וקצב ההתקדמות לקראת השגתן.

בתחילת 2007 החליטה הממשלה על ביצוע הדרגתי של "צעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה". העלות הכוללת נטו של הצעדים הוערכה ב-1.2 מיליארדי ש"ח עד 2010. בין הצעדים הנהגת מס הכנסה שלילי, פנסיה לכל עובד, אכיפה מוגברת של חוקי העבודה וסבסוד מעונות יום וצהרונים. מס ההכנסה השלילי ייושם בהדרגה מ-2008; אשר לפנסיה - הכוונה היא שלכל עובד תהיה פנסיית חובה לא יאוחר מתחילת 2010.

לצד הצעדים לצמצום העוני חשוב להציב מסגרת של יעדים חברתיים ארוכי טווח - יעד עוני, יעד תעסוקה ויעדים בתחום החינוך. קביעת היעדים תסייע ביצירת מחויבות ממשלתית למאבק מתמשך בעוני, תשפיע על סדרי העדיפויות בתקציב ותאפשר הערכת פעילות הממשלה בתחומים אלו - ולפיכך תתרום להעלאת רמת הרווחה החברתית ולצמצום העוני.

ממדי העוני הגבוהים מדגישים את הצורך במדיניות מתמשכת לצמצום הצמיחה מחלחלת לאוכלוסייה החלשה לאט ובאופן חלקי בלבד.

על המדיניות להתמקד בצעדים אקטיביים לשילוב בתעסוקה ולהעלות התמורה לעובדים בשכר נמוך.

למי שאינו מסוגל לעבוד, או שכושר השתכרותו נמוך, תשלומי ההעברה הם חלק מהפתרון.

חשוב להציב מסגרת של יעדים חברתיים ארוכי טווח.

## צעדים מרכזיים לצמצום העוני ולהרחבת התעסוקה

### א. טיפול במשפחות שראשן בגיל העבודה, וניתן להשמה בעבודה

מס הכנסה שלילי לעובדים המשתכרים שכר נמוך: מטרת הנהגת מס הכנסה שלילי היא לצמצם את העוני בקרב משפחות עובדות באמצעות הגדלת התמורה לעבודה. זאת תוך עידוד של משקי בית ליטול אחריות למצבם הכלכלי. לפיכך רצוי שמש הכנסה השלילי יגדל עם היקף העבודה וינתן עד לגובה מסוים של ההכנסה המשפחתית. נוסף על כך רצוי שמשפחות גדולות יותר, שהן בדרך כלל גם עניות יותר, יקבלו מס הכנסה שלילי גדול יותר. מס הכנסה שלילי עם מאפיינים כאלה יתמרץ את הגדלת המעורבות של משפחות גדולות, ובכללן משפחות ערביות וחרדיות, בשוק העבודה. מוצע שהתשלום יבוצע ישירות מהממשלה לעובד.

בפברואר 2007 החליטה הממשלה להנהיג מס הכנסה שלילי ניסיוני בשנים 2008 ו-2009 באזורים גיאוגרפיים שבהם תפעל התכנית לעידוד התעסוקה. מ-2010 המס יוחל גם באזורים אחרים.

**חוק שכר המינימום:** כדי להגדיל את התמורה מעבודה למשתכרים שכר נמוך, ועל רקע שיעור הציות הנמוך יחסית לחוק שכר המינימום, חשוב לשפר את אכיפת חוק שכר המינימום. יישום החלטת הממשלה מפברואר 2007 בדבר הגדלת המשאבים לאכיפת חוקי העבודה יסייע להשגת מטרה זו. נוסף על כך ניתן לחזק את האכיפה באמצעות הגדלת משאבי האכיפה דרך תיעול אוטומטי של ההכנסות מקנסות לתקציב האכיפה הספציפי. אשר לרמת שכר המינימום, הוסכם על העלאה מדורגת שלו במהלך רב-שנתי. (ראו פרק ה' - התעסוקה והשכר.) הוחלט שלאחר ההעלאה ב-2007, ועדה בהשתתפות הממשלה, המעסיקים וההסתדרות תחליט על השלבים הבאים של ההעלאה. מוצע שהוועדה תבחן את השלכות ההעלאה שכבר בוצעה, ותביא בחשבון, בהעלאות העתידיות, את פירון העבודה, מצב האבטלה ורמת שכר המינימום, שהגיעה לרמה גבוהה יחסית בהתפלגות ההכנסות, בהשוואה בין-לאומית. בשלב זה מוצע לתקן את חוק שכר המינימום על ידי הכללת כל רכיבי השכר שאינם החוזי הוצאות או תמריצים לעבודה מוגברת בשכר המינימום המשולם לעובד. כדי להקל על התהליך רצוי להבטיח ששכר העובדים בתקופת המעבר לא יירד - משום שהכללת סעיפים אלה משמעותה הורדת שכר בפועל לעובדים במגזרים שבהם אותם רכיבי שכר הם משמעותיים.

עדכון (אוטומטי) של שכר המינימום צריך להיעשות לפי השכר החציוני, במקום לפי השכר הממוצע. כך שכר המינימום לא יושפע בצורה חדה משינויים המשפיעים על משלחי יד או ענפים ספציפיים, ויבטיח רמת חיים מינימלית סבירה, על פי כוונתו המקורית של המחוקק.

מס ההכנסה השלילי ושכר המינימום, שניהם פועלים להעלאת התמורה לעבודה של עובדים מעוטי השכלה. הנהגת מס ההכנסה השלילי תהיה חשובה גם לאחר העלאתו הצפויה של שכר המינימום. זאת לנוכח האכיפה הלקויה של שכר המינימום ומיקוד מס ההכנסה השלילי המוצע במשפחות מעוטות הכנסה. עם זאת, יישום מס ההכנסה השלילי מדגיש גם את חשיבות האכיפה של חוק שכר המינימום, שכן אכיפה ירודה יחד עם מס הכנסה שלילי מעבירה את תפקיד השמירה על שכר הוגן מהמעביד אל משלם המסים.

**עובדים לא-ישראלים:** השיעור הגבוה של עובדים לא-ישראלים (236.4 אלף, שהם כ-8 אחוזים מכוח העבודה האזרחי הישראלי בשנת 2006) ועלות העסקתם הנמוכה דחקו

ישראלים מעוטי השכלה רבים (ובכללם ערבים שעבדו בבנייה ובחקלאות) אל מחוץ לכוח העבודה, והגדילו את העוני בקרבם. לפיכך מן ההכרח להפחית את מספר העובדים הלא-ישראלים במידה משמעותית, תוך קביעת יעד ארוך טווח. חשיבות ההגבלה של מספר העובדים הזרים גדלה לנוכח העלאת שכר המינימום, אשר מגבירה את התמריץ של המעסיקים להעדיף עובדים זרים, שלגביהם האכיפה של חוקי העבודה לרבות שכר המינימום רופפת יותר.

חשוב לצמצם את מספר ההיתרים ולהגביר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים, תוך שמירה על זכויות האדם. כן חשוב לכלול באכיפה משקי בית המעסיקים עובדים זרים.

יש לשנות את שיטת מתן האישורים לעובדים זרים - לתת את ההיתר במישרין לעובד ולא לגורמים אחרים כגון המעסיק או התאגיד, שכן הכבילה מקנה למחזיק בהיתר כוח, שאותו הוא יכול לנצל לתשלום שכר מתחת לשכר התחרותי ולהעסקה בתנאים לא הוגנים. בענף הבנייה מועסקים העובדים הזרים דרך תאגידים. בחקלאות ובסיעוד אמורים להיכנס לתוקף, במהלך 2007, שינויים שיצמצמו את הכבילה.

חשוב לייקר את עלות העסקתם של עובדים זרים, וזאת בין היתר באמצעות הגברת האכיפה של חוקי העבודה על מעסיקי עובדים זרים; העלאת שיעור המס על העסקת עובדים זרים לפי הצורך - כל עוד שיעור העובדים הלא-ישראלים גבוה מהיעד<sup>20</sup>. לנוכח הצורך החיוני של קשישים רבים בשירותי סיעוד מוצע להמשיך ולפטור מעסיקים של עובדי סיעוד זרים ממס זה. עם זאת מוצע לעודד כניסת עובדים ישראלים גם לתחום תעסוקה זה, אשר צומח במהירות ומתאים לבעלי השכלה נמוכה. מוצע לתת העדפה להעסקת עובדים ישראלים במסגרת חוק הסיעוד.

**מרכזי תעסוקה (תכנית מהל"ב) ושירות התעסוקה:** כדי לסייע בהסרת חסמים המקשים על אנשים שמחוץ לכוח העבודה ועל מובטלים את היציאה לעבודה. ראוי להמשיך בתכנית מרכזי התעסוקה, ואף להרחיבה לאזורים גיאוגרפיים נוספים, תוך הסקת מסקנות מהניסיון שנצבר. בפרט יש לשנות את מערכת התמריצים, כך שתיגמול המרכזים ייקבע בעיקר לפי מספר ההשמות בעבודה ואיכותן, ופחות לפי הירידה במספר הקצבאות. נוסף על כך יש לתמרץ מפעילים לביצוע הכשרות מקצועיות. המלצות אלו תואמות את התכנית שגובשה לאחרונה במשרד האוצר בשילוב עם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

נוסף על אלה יש לחזק את שירות התעסוקה, כדי לשפר גם את ההשמה-בעבודה של מחפשי עבודה שאינם מקבלי הבטחת הכנסה.

**סבסוד עלויות היציאה לעבודה:** בפברואר 2007 החליטה הממשלה להקציב 200 מיליוני ש"ח על פני שלוש שנים לסבסוד מעונות יום, משפחתונים וצהרונים באמצעות שוברים למשפחות שיוקצו לפי מבחן הכנסה. נוסף על כך מומלץ להגדיל את הנגישות של התחבורה הציבורית ולסבסד את הנסיעות לעבודה ממוקדי אבטלה בפריפריה. חשוב שהסבסוד לא יינתן דרך נקודות זיכוי, כפי שהוצע לאחרונה, כדי שיהנו ממנו משתכרים ששכרם נמוך מסף המס.

**הכשרה מקצועית והשלמת השכלת מבוגרים:** ההכשרה המקצועית והשלמת ההשכלה למבוגרים חשובות לשיפור יכולת השתכרותם של מעוטי השכלה. ההכשרה המקצועית הממומנת על ידי הממשלה צומצמה בשנים האחרונות במידה ניכרת. מפני חשיבותה יש להרחיבה מחדש. ההכשרה צריכה להיות מונעת על ידי הביקוש לעובדים ומותאמת

<sup>20</sup> ההיטל הועלה מ-8 אחוזים ל-10 אחוזים במסגרת "חוק ההסדרים" לשנת 2007. שינוי זה קטן בהשוואה להצעה המקורית - הגדלת המס ל-18 אחוזים.

למאפייני המשתתפים בה. לשם כך מוצע לשלב מעסיקים בקביעת התכנים, בתכנון ובביצוע. בפרט, רצוי להרחיב את ההכשרה הפנים-מפעלית ואת ההכשרה בשירותי הסיעוד. מומלץ להתאים מסגרות הכשרה מיוחדות לאוכלוסיות ייחודיות, למשל לנשים חרדיות וערביות, בהתאם לצורכיהן התרבותיים והאחרים.

מומלץ לשלב את תפקידי ההכשרה וההשמה תחת קורת גג אחת, כפי שנעשה במרכזי מהל"ב. בין היתר רצוי לתמרץ את ספקי ההכשרה המקצועית בהתאם למידת ההצלחה בהשמת העובדים ואיכותה. יש ללוות את התכניות במעקב אחר הצלחתן ובהסקת מסקנות.

כן יש להרחיב מסגרות להשלמת השכלה עד 12 שנות לימוד למבוגרים בעלי סיכויים סבירים להשתלבות בשוק העבודה. הרחבה זו תאפשר למעוטי השכלה להצטרף לתכניות של הכשרה מקצועית, וכך תקל על השתלבותם והתקדמותם במקומות עבודה. הדבר ישפיע לטובה גם על החינוך וההשכלה של ילדיהם.

**חוק ביטוח אבטלה:** בשנים האחרונות הוחמרו הקריטריונים בחוק ביטוח האבטלה, והם מחמירים גם בהשוואה בין-לאומית. לפיכך, ולנוכח החשיבות של ביטוח האבטלה לשיפור התעסוקה לאורך זמן, יש להקל בתנאי הזכאות. בפרט, יש לקצר את תקופת צבירת הזכות לקבלת דמי אבטלה, ולהאריך את תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. כן רצוי להוציא ממניין ימי הזכאות את תקופת ההכשרה המקצועית. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה לצעירים, שאושרה לאחרונה, מנוגדת, כמובן, לרוח ההמלצות בסעיף זה.

**חוק לעידוד השקעות ההון:** מוצע להנהיג שינויים בחוק, לשם הגברת יעילותו בעידוד התעסוקה בפריפריה, ולתעל חוק זה גם למאבק בעוני. צעד משמעותי להשגת מטרה זו הוא שינוי מפת אזורי העדיפות גם על פי המצב הסוציו-כלכלי של היישוב. כמו כן מוצע שההטבות תינתנה גם על השקעה בהון אנושי, עם דגש מיוחד בשיפור ההון האנושי של מעוטי השכלה.

**אזורי תעסוקה מרחביים:** מוצע לעודד אזורי תעסוקה מרחביים, שיפחיתו את התלות של המתגוררים בפריפריה במפעלים בודדים. נוסף על כך חשוב לשפר את הגישה מהפריפריה לאזורי תעסוקה מרחביים באמצעות הרחבת התחבורה. כך צפוי שיפור בסיכויי התעסוקה במוקדי עוני, ובפרט ביישובים ערביים וחרדיים.

## ב. טיפול במשפחות שראשן בגיל העבודה, וכושר השתכרותו נמוך

הקצבאות הן כלי מרכזי למאבק בעוני למי שכושר השתכרותם נמוך. יש לדאוג שסכום הקצבה יאפשר רמת חיים מינימלית הולמת של הנתמכים. חשוב לשפר את מערך האבחון, כך שהוא יזהה ביעילות את הנזקקים.

**רמת הקצבאות והצמדתן להתפתחות רמת החיים:** מומלץ להתאים את הקצבאות לרמת החיים ולהתפתחותה - על ידי הצמדתן להכנסה החציונית, או לעלות הצרכים החיוניים.

**מבחני ההכנסה והתעסוקה ואכיפתם:** כתנאי מוקדם להפעלה יעילה של התוכנית המוצעת, יש לשפר את מבחני ההכנסה והתעסוקה ואת אכיפתם. על מבחן ההכנסה לכלול הכנסות מכל המקורות, לרבות הכנסה זקופה בגין דיור בדירה בבעלות עצמית והכנסות שונות בעין. חשוב להמשיך ולשפר את מבחן התעסוקה על פי הניסיון המצטבר ביישום תכנית מהל"ב.

## ג. טיפול בקשישים

**פנסיה תעסוקתית חובה:** חשיבותה רבה למטרת הגדלת העצמאות הכלכלית של קשישים (עתידיים) והקטנת תלותם בתשלומי העברה. לפי החלטת הממשלה מפברואר 2007 תונהג פנסיה חובה לכל העובדים במשק, שתחול מ-2010. פרטי ההסדר טרם סוכמו. כדי לצמצם את הפגיעה בשכר השוטף לעובד ולמתן את גידולה של עלות העבודה מוצע להגביל את תקרת השכר החייב בהפרשה לפנסיה. מוצע שהתקרה אשר תיקבע תאפשר, בטווח הארוך, יחד עם קצבת הזקנה, קיום מינימלי נאות. כדי שלא לפגוע בהכנסתם השוטפת של בעלי שכר נמוך מאוד, שגם אינם נהנים מהטבות המס על החיסכון הפנסיוני, מוצע לסבסד את עלות פרמיית הביטוח שלהם.

## ד. חינוך

כלי מרכזי לצמצום העוני המתמשך ומניעת העברתו מדור לדור הוא שיפור מערכת החינוך וההשכלה. זאת בייחוד עבור האוכלוסיות החלשות, המתקשות לממן בעצמן את תוספת שירותי החינוך מעבר לחינוך הציבורי בהיקף ובאיכות הדומים לאלה של קבוצות אוכלוסייה מבוססות יותר. חיזוק החינוך הציבורי לילדים העניים נחוץ כדי לסייע להגדלת כושר ההשתכרות העתידי שלהם. לפיכך ראוי להגדיל את משאבי החינוך המוקצים לתלמידים ממשפחות מעוטות הכנסה. בין השאר, מוצע להגדיל את התוספת המשולמת למורים אקדמאיים בבתי ספר חלשים; לתגמל מורים על פי הישגי תלמידיהם; להקטין את מספר התלמידים בכיתות גדולות; להחיל יום לימודים ארוך ולהרחיב הספקת ארוחות חמות בבתי ספר חלשים. נוסף על כך מוצע להרחיב את חינוך החינם לגילאי טרום-חובה באזורים במעמד סוציו-כלכלי נמוך. מוצע להנהיג לימודי חובה של מקצועות חיוניים, כגון אנגלית, מתמטיקה ולימודי מחשב, לשם שיפור סיכויי ההשתלבות העתידית בתעסוקה.

## 4. סל התרופות בפרספקטיבה בין-לאומית

במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי המדינה מספקת סל אחיד של תרופות ואביזרים רפואיים<sup>21</sup> שכל אזרח ישראלי זכאי לקבלו ללא תלות במצבו הכספי. מרבית המדינות המפותחות מספקות תרופות ואביזרים במסגרת סל השירותים הציבורי, אולם לא בכלן הסל הציבורי אחיד וניתן לכל האזרחים. כיוון שהמשאבים העומדים לרשות מערכת הבריאות מוגבלים וסל הבריאות הציבורי אינו מאפשר לספק את כל חידושי הרפואה, מרבית המדינות המפותחות משתמשות במדדי עלות-תועלת מובנים בתהליך הערכת טכנולוגיות רפואיות חדשות שמיועדות להיכלל בסל; בכך הן מנצלות את התקציב במרב היעילות. לעומת זאת בישראל לא נעשה עד כה שימוש שיטתי במדדי עלות-תועלת לבדיקת היחס שבין העלות-לחולה לתרומה מתוקנת-האיכות של הטכנולוגיה. הסל הציבורי בישראל נדיב ביחס למדינות המפותחות וכולל גם תרופות מאריכות חיים, שעלותן גבוהה מאוד ואינן בסל הציבורי במרבית המדינות. כדי לנצל את הסל ביעילות

<sup>21</sup> לפי ההגדרות המקובלות ב-OECD; כולל צריכה של תרופות ואביזרים רפואיים לשימוש משקי הבית וכן תרופות ואביזרים שסופקו בבתי-חולים לשימוש אישי. ההוצאה כוללת תשלומי מע"מ ומסי קנייה ולא כוללת העמסת שכר רוקחים. מקור הנתונים: OECD Health Data 2006, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



המרבית יש להרחיב את השימוש במדדי עלות-תועלת כמותיים להערכת הכדאיות הכלכלית של הוספת טכנולוגיות חדשות. בשיטה זו יוכנסו לסל רק תרופות ואביזרים רפואיים שעלותם ביחס לתוספת שנות החיים שהן מציעות תצביע על כדאיות. לשם כך יש להרחיב את פעילותה של ועדת סל התרופות, כך שהיא תפעל לאורך כל השנה<sup>22</sup> ותערוך בדיקות כדאיות בלתי תלויות.

## א. סל התרופות

במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי מינואר 1995 התחייבה המדינה לספק סל תרופות ושירותים אחד, שכל אזרח ישראלי זכאי לקבלו, ללא תלות במצבו הכספי. הסל הוגדר בהתאם לסל התרופות שהיה נהוג בקופת החולים "הכללית" טרם החלת החוק. במסגרת החוק נקבע גם כי כל קופות החולים חייבות לספק אותו סל שירותים. במקביל לסל השירותים שבאחריות קופות החולים (התוספת השנייה לחוק הבריאות) החוק מגדיר סל שירותים נוסף, שבאחריות משרד הבריאות (התוספת השלישית לחוק); סל זה כולל את שירותי הרפואה המונעת האישי, שירותי הפסיכיאטריה, אשפוז סיעודי ומכשירי שיקום.

ישראל היא מהמדינות המפותחות הבודדות שבהן סל התרופות והשירותים הציבורי אחיד ומקיף את כל האזרחים.

ישראל היא מהמדינות המפותחות הבודדות שבהן סל התרופות והשירותים הציבורי אחיד ומקיף את כל האזרחים: במדינות שבהן השלטון מבוזר, כגרמניה, קנדה, אוסטרליה ומדינות סקנדינביה, השלטון המקומי קובע את תחולת הסל, ולכן תושבים מאזורים שונים זוכים לשירותי בריאות באיכויות שונות<sup>23</sup>; בארה"ב רשימת התרופות נקבעת על ידי חברות הביטוח וארגוני הבריאות (HMO's). השוני הגדול במדיניות הבריאות ובשיטות רישום התרופות במדינות המפותחות מקשה על השוואה לגבי היקף הסל; לעומת זאת ניתן לערוך השוואה לגבי תהליך ההערכה וההוספה של טכנולוגיות חדשות לסל.

## ב. עדכון הסל בטכנולוגיות חדשות

ב-1998 הוגדר בחוק מנגנון עדכון שנתי לסל הבריאות הציבורי, במסגרת תקציב נתון המוקצב לנושא על פי החלטה משותפת של שר האוצר ושר הבריאות ובהתאם לצרכים ולסדר העדיפויות התקציבי. לשם כך מונתה ועדה ציבורית הכוללת את נציגי משרדי הבריאות והאוצר, נציגי ארבע קופות החולים ונציגי ציבור. ועדת הסל מתכנסת בכל שנה ודנה ברשימת הטכנולוגיות הרפואיות החדשות שחברות התרופות מבקשות להוסיף לסל על בסיס קריטריונים קליניים (בטיחות, יעילות ותועלת רפואית) וחברתיים, כגון תרומת הטכנולוגיה לאיכות החיים של המטופלים והתאמתה לאוכלוסיות מיוחדות. לפי שיטה זו הוועדה קובעת את סדרי העדיפויות להכללת טכנולוגיות חדשות במגבלת התקציב

<sup>22</sup> כיום ועדת הסל מתכנסת פעם בשנה סמוך לאישור התקציב, ומקבלת את החלטותיה על בסיס נתונים שמתקבלים מחברות התרופות. במבנה הוועדה הקיים ובמגבלת כוח האדם של האגף למדיניות טכנולוגיות רפואיות במשרד הבריאות הוועדה במתכונתה הנוכחית אינה מסוגלת לבצע ניתוחי כדאיות לטכנולוגיות חדשות.

<sup>23</sup> לדוגמה: באזור צפון הולנד רק 6 אחוזים מהנשים שנוקו ל"הרצפטיין" קיבלו תרופה זו, לעומת 86 אחוזים מהנשים באזור אחר שבדרום המדינה.

שקבעה הממשלה. הוועדה אינה עורכת ניתוחי עלות-תועלת, וכתוצאה מכך ישראל היא "מאמצת-מקדימה" של טכנולוגיות מצילות חיים<sup>24</sup>.

מאז הקמת הוועדה בשנת 1998 עודכן הסל בלמעלה מ-400 טכנולוגיות רפואיות חדשות בסכום כולל של כ-1.7 מיליארדי ש"ח (לוח ח'-6); כ-60 אחוזים מהטכנולוגיות החדשות שנוספו לסל נועדו לטפל במחלות אונקולוגיות ואנדוקרינולוגיות, טיפולים שעלותם גבוהה מאוד<sup>25</sup>. כך, לדוגמה, העלות החדשית של תרופות למחלות אונקולוגיות מסוימות, כגון "ארביטוקס" ו"אווסטין" לטיפול בסרטן המעי הגס ו"הרצפטין" לטיפול בסרטן השד - מסתכמת בעשרות אלפי שקלים לחודש לחולה; בטכנולוגיות רפואיות שמשמשות לטיפול במצבים כרוניים הנובעים ממחלות גנטיות עלות הטיפול מגיעה למיליוני שקלים לחולה לכל שנת טיפול.

לוח ח'-6								
מספר הטכנולוגיות שהוגשו להכללה בסל ומספר הטכנולוגיות שאושרו, 1999 עד 2006								
2006	2005	2004 <sup>1</sup>	2003	2002	2001	2000	1999	
400+	429	..	369	367	316	300	88	הוגשו להכללה בסל
65	61	..	35	53	84	118	51	אושרו
								התוספת לסל הבריאות
310	370	40	20	190	200	270	150	(מיליוני ש"ח, נומינלי)
(1) בשנת 2004 לא התכנסה ועדת הסל. התוספת לסל התרופות, בסך 40 מיליוני ש"ח, נקבעה כבר בשנת 2003.								

בניגוד למצב האמור בישראל, שבו ועדת הסל אינה מבצעת באופן שיטתי ניתוחי עלות-תועלת, ומרבית התוספת לסל ניתנת עבור טכנולוגיות יקרות מאוד שמטרתן להאריך חיים, הניעה עליית ההוצאה על טכנולוגיות חדשות את מרבית המדינות המפותחות להעריך טכנולוגיות רפואיות חדשות שמיועדות להיכלל בסל על בסיס מדדי עלות-תועלת<sup>26</sup>; המדד המקובל בעולם הוא מדד בשם COST-QUALY שבוחר את היחס בין העלות לחולה (COST) לשנת חיים מתוקנת-איכות שהטכנולוגיה תרמה לה (QUALY)<sup>27</sup>. הגוף שמבצע את הערכת הכדאיות של הוספת הטכנולוגיות החדשות מופקד גם על קביעת תקציב העדכון. אוסטרליה הייתה הראשונה שקבעה, כבר ב-1993, כי תרופה תיכלל בסל הציבורי

עד כה לא נערך בישראל ניתוח שיטתי המשווה בין טכנולוגיות חדשות על בסיס ניתוח עלות-תועלת מתוקנת-איכות.

<sup>24</sup> O. Tal, A Nir., N. Hakak, E. Bakshi and G. Fire (2006), *Criteria for early adoption of medical technologies*, Gertner Institute for Epidemiology and Health Policy Research.

המחקר בחן את הקריטריונים לאימוץ טכנולוגיות חדשות ואת תאריך האימוץ של שלוש טכנולוגיות רפואיות חדשניות שנבחרו רנדומלית: "הרצפטין" לטיפול בסרטן השד, תרפיה פוטו-דינמית באמצעות "ורטופרין" לטיפול בניוון שרירים, ו"וינסנט מצופה" לטיפול בהצרה כרונית של עורקי הלב. מההשוואה עולה כי ישראל הייתה מהמאמצות הראשונות של כל אחת מהטכנולוגיות.

<sup>25</sup> המקור: א. לוקסנבורג (2005), "סוגיות בניהול סל השירותים ועדכונו", בתוך: *עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי 1995-2005*, עורכים: גבי בן-נון וגור עופר.

<sup>26</sup> לפי סקר שנערך על ידי OECD בשנת 2005, מרבית המדינות המפותחות משתמשות בכלי זה להערכת הכדאיות של הוספת טכנולוגיות רפואיות חדשות.

<sup>27</sup> M. Dickson, J. Hurst and S. Jacobzone (2003). "Survey of Pharmacoeconomic Assessment Activity in Eleven Countries," *OECD Health working paper* 2003.04.

רק לאחר הערכת יעילותה הכלכלית. תהליך ההערכה שם מגביל הוספת טכנולוגיות חדשות לסל הציבורי בהתאם ליכולות הפרט והמדינה לממן אותן; לפי כלל זה המדינה אינה מממנת תרופות שעלותן לחולה הממוצע גבוהה מאוד, משום שאין בהן כדאיות כלכלית, ותרופות זולות - משום שהחולה יכול לממן אותן בעצמו. באנגליה הערכת תרופות ושירותי בריאות נעשית על ידי המכון הלאומי למצוינות בבריאות (NICE) עוד משנת 1999. כמו באוסטרליה, גם באנגליה רק טכנולוגיות שעומדות בקריטריונים מחמירים של עלויות נכללות בסל הציבורי. בולטות במיוחד איטליה, בלגיה והולנד, שבהן מנגנון ההערכה מחמיר ביותר, במטרה לבלום את עליית מחירי התרופות על ידי מעבר לשימוש בתרופות גנריות. בקנדה, המדינה מממנת תרופות שניתנו בבתי חולים בלבד. יוצאת מן הכלל גרמניה, שם סל התרופות הוא מהנדיבים בין סלי המדינות המפותחות, אולם הסל הציבורי אינו ניתן לכלל האוכלוסייה<sup>28</sup>.

אחד הפתרונות המוצעים לבעיית המחסור, שעולה מדי פעם בפעם בדיון הציבורי, הוא לקבוע בחוק עדכון לסל התרופות בשיעור קבוע של 2 אחוזים בשנה בגין שינויים טכנולוגיים; לעדכון כזה אין אח ורע בעולם: מחקרים שבדקו את הקשר בין ההוצאה הציבורית לבריאות ובין מחזורי העסקים במדינות המפותחות מוצאים כי אף אחת מהמדינות לא עושה שימוש במנגנון מסוג זה, וכי ככולן ההוצאה הציבורית לבריאות מתואמת עם מחזור העסקים<sup>29</sup>: בתקופות גיאות המדינות מגדילות את תקציב הבריאות, ובתקופות שפל הן אינן מגדילות אותו; חלק מהמדינות אפילו מקטינות את תקציב הבריאות בתקופות שפל. עדכון בשיעור קבוע פוגע ביכולת של הממשלה להתאים את המדיניות הפיסקלית לשינויים במחזור העסקים ולצרכים האחרים.

התקציב שנועד למימון הסל כולל "רזרבות סמויות", שמאפשרות להוסיף טכנולוגיות חדשות מעבר לסכום המתוקצב. רזרבות אלו נובעות מארבעה מקורות (1) הוספת טכנולוגיות שמוזילות את עלויות הטיפול בחולים ללא קיזוז העלויות מהתקציב. (2) ירידת מחיריהן של תרופות עקב תפוגת הפטנט עליהן, בלא התאמה של התקציב<sup>30</sup> לכך. (3) טכנולוגיות רפואיות שאינן בשימוש ולא הוצאו מהסל. (4) הסדרי התשלום על תרופות בסל (רזרבה של 250 מיליוני ש"ח כל שנה); הסדרים אלו מאפשרים לקופות החולים לגבות מהחולים השתתפות עצמית (co-payment) בהתאם למחיר התרופה הרשום במשרד הבריאות, ולא לפי עלות התרופה בפועל; הדבר בולט במיוחד בתרופות גנריות - המהוות 75 אחוזים מהמרשמים - שבהן שיעור ההשתתפות העצמית גבוה במיוחד ביחס לעלותן. רזרבות אלו עומדות לרשות קופות החולים ומאפשרות להן לספק תרופות נוספות מעבר לסל שקבוע בחוק.

סל התרופות כולל  
רזרבות, שמאפשרות  
לקופות החולים לספק  
טכנולוגיות רפואיות  
חדשות שלא נכללות  
בסל.

<sup>28</sup> בגרמניה ביטוח הבריאות הלאומי (NHI) מכסה את אוכלוסיית המועסקים ואת כל האוכלוסייה שהכנסתה מתחת לתקרה מסוימת. 88 אחוזים מהאוכלוסייה מבוטחת בביטוח הלאומי.

<sup>29</sup> C. Dreger, and H.E. Reimers (2005). "Health Care Expenditures in OECD Countries: A Panel Unit Root and Cointegration Analysis," *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 2 (2).

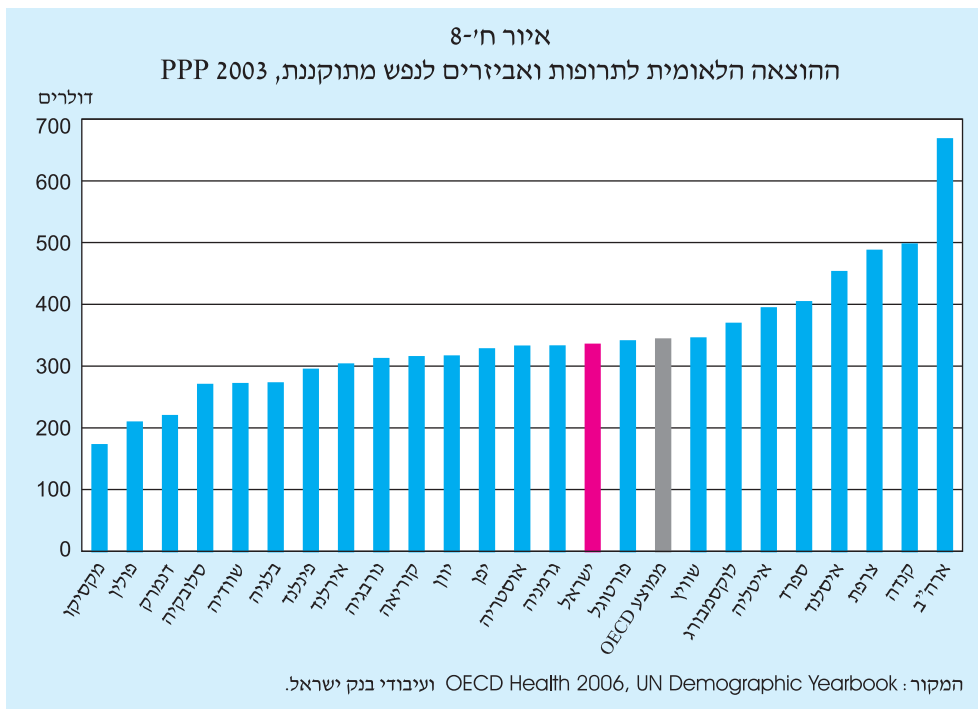
המחקר בוחן את הקשר בין ההוצאה לבריאות לנפש לבין מצב מחזור העסקים ב-21 מדינות OECD בשנים 1975 עד 2001.

<sup>30</sup> לפי נתוני משרד הבריאות, בתום תקופת הפטנט מחירי התרופות יורדים בשנה הראשונה ב-30 אחוזים בממוצע, בתוך 3 שנים - ב-80 אחוזים.

ג. המימון

ההוצאה הלאומית לתרופות ואביזרים לנפש, מתוקנת במונחי שווי כוח הקנייה, שסל התרופות מהווה מעל למחציתה, הייתה בשנת 2003 דומה לזו במדינות המפותחות, אולם חלקו של המימון הפרטי בישראל בהוצאה זו היה גבוה משמעותית מאשר במדינות המפותחות: 52 אחוזים לעומת 39 אחוזים בהתאמה. רק בארה"ב, בקנדה, במקסיקו, בפולין ובדנמרק החלק הפרטי בהוצאה גבוה מאשר בישראל<sup>31</sup>. קיצוץ תקציב הבריאות משנת 2001 הביא להקטנת חלקו של המגזר הציבורי במימון הסל, תוך עליית חלקו של המגזר הפרטי. ההשתתפות העצמית של משקי הבית במימון סל התרופות עמדה ב-2004 על 33 אחוזים.

ההשתתפות של המגזר הפרטי במימון סל התרופות גבוהה ביחס למדינות המפותחות.



<sup>31</sup> במדינות סקנדינביה ובקנדה ההוצאה הציבורית כוללת רק את ההוצאה של הממשלה המרכזית, ואינה כוללת את ההוצאה הציבורית של השלטון המקומי שם. כתוצאה מכך ההוצאה הציבורית בפועל גבוהה מההוצאה המדווחת.

פרק ח': סוגיות במדיניות הרווחה

