

מדיניות הרווחה התמקדה בשנים האחרונות בתמרוץ ההשתלבות בשוק העבודה (בעיקר דרך קיצוץ משמעותי בקצבאות), אולם עצם ההשתתפות בשוק העבודה לא היה בה כדי לחלץ מעוני. מרבית העניים חיים במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד, ותחולת העוני בקרב משפחות שבהן לפחות מפרנס אחד במשרה מלאה עמדה בשנת 2008 על 16.2 אחוזים. זאת ועוד, ממדי העוני בקרב אנשים החיים במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד (להלן "עובדים עניים") התרחבו בהתמדה במהלך העשור האחרון.

מניתוח מאפייני התעסוקה, השכר והעוני בשנת 2008 (לוח ח'-5) עולה כי יותר מ-60 אחוזים מהעניים חיים במשקי בית שיש בהם לפחות מפרנס אחד. כמחצית מהעובדים העניים (בכל אופני התעסוקה) הם ערבים, וכ-12 אחוזים נוספים הם חרדים. תופעת העובדים העניים מתמקדת במשקי בית שבהם מפרנס יחיד, וביניהם - במשקי בית בהם המפרנס היחיד עובד במשרה מלאה. עוני בקרב משקי בית עם מפרנס יחיד העובד במשרה מלאה אופייני במיוחד למשקי בית ערביים, שכשני שלישים מהם הם עניים, ואלה הם כמחצית מכלל העניים באוכלוסייה. מכאן ניתן להסיק שעיקר המאמצים להפחתת העוני באוכלוסייה הערבית צריך להתמקד (א) בהגדלת כושר ההשתכרות של העובדים, הן באמצעים מקובלים של חינוך, השכלה, והכשרות מקצועיות, והן בצעדים ספציפיים למניעת אפליה והסרת חסמים ייחודיים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית. (ב) בהעלאת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של נשים ערביות. בקרב האוכלוסייה החרדית תופעת העובדים העניים נפוצה פחות, ועיקר העובדים העניים חיים במשקי בית שבהם מפרנס יחיד שעובד במשרה חלקית. רק עשרה אחוזים מהעניים החרדים חיים במשקי בית שבהם יש מפרנס במשרה מלאה.

תופעת העובדים העניים נפוצה גם במדינות OECD, אולם שיעוריה נמוכים בהרבה. תחולת העוני הממוצעת בקרב משקי בית עובדים עמדה באמצע שנות ה-2000 על 7.7 אחוזים. גם במדינות אלו חיו רוב העניים, כ-60 אחוזים, במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד, וגם בהן תחולת העוני בקרב משקי בית עם ילדים הייתה גבוהה מאשר במשקי בית שבהם אין ילדים. המאפיין הבולט של העובדים העניים במדינות אלו היה תשומת העבודה הנמוכה יחסית - שעות עבודה מצומצמות או עבודה רק בחלק מחודשי השנה. מנגד, המתאם בין שכר נמוך לבין עוני היה נמוך יחסית: רק חלק קטן מהעובדים המצויים בתחתית סולם השכר (החמישון התחתון של השכר לשעה) היו עניים, ובקרב העובדים העניים רק קצת יותר ממחצית השתכרו שכר נמוך מאוד. עובדות אלו נוגעות במיוחד לקביעת המדיניות המתאימה להתמודדות עם תופעת העובדים העניים, בפרט לנוכח מאפייני המשבר האחרון, שהתבטא בהפחתת שעות העבודה¹.

העלייה של מספר העובדים העניים, על רקע צעדי המדיניות שעודדו את השכבות החלשות להצטרף לכוח העבודה, מעלה את השאלה אם אכן הורע מצבם של העובדים, כלומר אם הם הפכו עניים יותר - או שמא מדובר בשינוי הרכב התעסוקה, כך שאנשים שהיו עניים והסתמכו על קצבאות נאלצו עם הקיצוץ בקצבאות לצאת לעבודה, ובכך העלו את תחולת העוני בקרב העובדים, גם אם מצבם האישי לא השתנה. בהעדר סקרי פנל, העוקבים אחר פרטים לאורך זמן, לא ניתן לענות על שאלה זו ישירות, אולם בחינת הרכב התעסוקה לאורך העשור עשויה לתת אינדיקציה למידת חשיבותם של שינויי ההרכב בתעסוקה.

¹ OECD (2009): "In-Work Poverty: What Can Governments Do?" OECD Policy Brief, September 2009

לצורך בחינת השינויים בהרכב התעסוקה, נתמקד בקבוצת משקי הבית שבהם גילו של ראש משק הבית 25-64 ויש בהם מפרנס אחד, במשרה מלאה. זאת משלוש סיבות: ראשית, מפני שבקבוצה זו מצויים חלק גדול של העניים העובדים; שנית, מפני שתחולת העוני בקרב משקי בית כאלו גדלה משמעותית לאורך העשור ושלישית, מפני שבקבוצה זו תשומת העבודה גבוהה למדי – משמע שכדי להפחית את תחולת העוני בקרבם לא די במדיניות לעידוד התעסוקה, ויש חשיבות רבה למדיניות שתתמקד בשיפור סך ההכנסות.

אחת ההתפתחויות הבולטות בשנים האחרונות הוא עליית משקלם של הערבים בקבוצה זו, וירידה של משקל היהודים הלא-חרדים. שינוי כזה בהרכב יכול להסביר חלק מהעלייה בתחולת העוני הממוצעת בקבוצה, שכן בקרב הערבים תחולת העוני גבוהה יותר. כנגד זאת, שינויי ההרכב בתוך הקבוצות היו אמורים לכאורה לפעול להפחתת שיעורי העוני, שכן עלו משקלותיהם של המשכילים (הן בקרב היהודים הלא-חרדים והן בקרב הערבים) ושל קבוצות דמוגרפיות שבהן תחולת העוני נמוכה יחסית. במקביל עלתה תחולת העוני הסגולית בכל קבוצה.

הגורמים לעוני בקרב עובדים הם מגוונים, אולם בולטים ביניהם שניים מרכזיים – מספר הנפשות הגבוה במשק הבית וכושר ההשתכרות הנמוך. גורמים אלו משותפים הן למשקי בית חרדיים וערביים והן למשקי בית של יהודים לא-חרדים. כושר ההשתכרות הנמוך משתקף בהשכלה נמוכה או בהשכלה שאינה מתאימה לדרישות שוק העבודה, במשלח יד המאופיינים בשכר נמוך ובעבודה בענפים שבהם השכר הממוצע נמוך יחסית. כל אלה מתבטאים בשכר הנמוך שמקבלים עובדים עניים – כמחצית ואף פחות משכרם של עובדים אחרים בקבוצה זו. מעבר לאלו מושפע שכרם הנמוך של עובדים עניים גם מהאכיפה הרופפת של חוקי העבודה: העובדים העניים, שמעמדם בשוק העבודה מעורער ופגיע, מתקשים לשמור על זכויותיהם. דבר זה מתבטא, בין היתר, בשיעורם הגבוה של עובדים עניים המשתכרים פחות משכר המינימום, ומדגיש את התפקיד המכריע של הגורמים המופקדים על אכיפת החוק.

אמידת ההסתברות היחסית לעוני בקרב אנשים החיים במשקי בית שיש בהם מפרנסים מראה כי שני הגורמים הדומיננטיים ביותר לעוני בקרב עובדים הם עבודה במשרה חלקית ומספר נפשות גבוה במשק הבית (כך למשל, ההסתברות היחסית של אדם במשק בית שיש בו חמישה או שישה ילדים להיות עני הייתה בשנת 2008 גבוהה פי 18 מזו של אדם דומה במשק בית שבו אין ילדים). השפעתם של שני גורמים דומיננטיים אלו אף גדלה משמעותית בשנים האחרונות, כנראה בעקבות הקיצוץ בקצבאות, שכן ככל שהקצבאות גבוהות יותר, גדלה תרומתן לחילוץ בעלי הכנסה נמוכה ומשפחות גדולות מעוני. ההסתברות להיות עני גבוהה יחסית גם אצל ערבים (מעבר להשפעת גודל המשפחה) ואצל אנשים החיים במשקי בית שבהם ראש משק הבית בעל השכלה של 8 שנות לימוד או פחות. לעומת אלו עבודה עצמאית, מפרנס נוסף במשק הבית והשכלה גבוהה הם גורמים המפחיתים במידה ניכרת את ההסתברות לעוני.

אחד מצעדי המדיניות הבולטים המיועדים להתמודדות עם בעיית העוני בקרב עובדים הוא מס הכנסה שלילי. למס הכנסה שלילי השפעות חיוביות ניכרות על רווחתם של פרטים עובדים: הוא משפר את מצבם הכלכלי של משקי הבית שבהם יש עובדים בשכר נמוך ועשוי לחלצם מעוני. במחקרים בעולם נמצא כי למס הכנסה שלילי תרומה ניכרת להפחתת העוני בקרב משפחות העובדים. כמו כן הוא מגדיל את התמורה לעבודה, ולפיכך – את התמריץ לעבוד ולא להסתמך על קצבאות. ברוב המחקרים נמצא כי למס הכנסה שלילי השפעה חיובית על שיעור ההשתתפות (אף כי השאלה אם ועד כמה השפעה זו מקווצת על ידי הפחתת שעות העבודה שנויה במחלוקת). מכל מקום, ברור כי השפעתו

של מס הכנסה שלילי על התעסוקה אינה שלילית. לצמצום העוני ולהגדלת התעסוקה יש גם ערך מוסף, הנובע מההשפעה על ילדיהם של מקבלי המענק.²

באוקטובר 2008 החלה לפעול מערכת מס הכנסה שלילי במספר יישובים שבהם פועלת התוכנית "אורות לתעסוקה"³. התוכנית מאפשרת לעובדים ששכרם נמוך לקבל תוספת שכר בסכומים שעד כ- 840 ש"ח לחודש (למשפחה), בהתאם לשכרם, למספר הילדים במשק ביתם, למספר המפרנסים ולגילם.⁴ ההטבה ניתנת ישירות לעובד, על ידי פנייה ישירה שלו לרשויות המס, ללא התערבות המעביד. כדי לסייע לזכאים שלחה רשות המסים הודעות לזכאים פוטנציאליים (על בסיס הכנסותיהם בשנת 2007) ועודדה אותם לבקש את המענק אם הם אכן עומדים בתנאים. על פי ממצאים מהשנה הראשונה להפעלתה של התוכנית,⁵ כ-45 אחוזים מהזכאים הפוטנציאליים מימשו את זכאותם למענק בגין הכנסותיהם בשנת 2007. שיעור זה גבוה יחסית לתוכניות דומות בעולם בשלבי ההפעלה הראשוניים. הממצאים מראים שהתוכנית ממוקדת בבעלי הכנסה נמוכה מאוד: כ-65 אחוזים מסכומי המענק הופנו לעובדים שהכנסותיהם נמצאות בשליש התחתון של ההכנסה מעבודה שכירה לנפש סטנדרטית, ושכרם הממוצע של העובדים הזכאים היה ב-2007 כ-42 אחוזים משכרם הממוצע של עובדים בעלי מאפיינים דומים המתגוררים באזורי השילוב. מרבית הזכאים היו עובדים המשולבים היטב בשוק העבודה - חלק גדול מהם שמר על רצף תעסוקתי בשנים 2002-2006 והם עבדו כ-10 חודשים בממוצע בכל שנה. למרות ההתמדה התעסוקתית, שכרם לא עלה משמעותית ונשאר נמוך לאורך שנים. עובדה זו, לצד המספר הגבוה של העובדים שלא עבדו במשך מלוא התקופה, מצביעים על הקושי של עובדים המצויים בתחתית סולם השכר לשמור על תעסוקה יציבה ולשפר את מעמדם הכלכלי והתעסוקתי. נציין כי מבנה הזכאות מורכב יחסית, ומושפע מפרמטרים רבים (המצב המשפחתי, הגיל, ההכנסה והכנסת בן הזוג), וכי ההכנסה מתקבלת רק לאחר כשנה מתום שנת המס שבגינה משולם המענק. הפריסה החלקית והסכום הנמוך יחסית של המענק עלולים למתן את השפעותיה החיוביות של התוכנית.

² לפירוט נוסף על השלכותיו של מס הכנסה שלילי על העוני, ההשתתפות ושעות העבודה ראו: תיבה ה'-4: "ההשפעה של העלאת שכר המינימום ושל מס הכנסה שלילי על העוני בקרב עובדים" בדוח בנק ישראל לשנת 2006.

³ התוכנית הייתה אמורה להיות מורחבת לפריסה ארצית כבר ב-2010 (בגין הכנסות 2009) אולם הרחבה זו נדחתה לשנת 2012 (בגין הכנסות 2011). עם זאת אימהות, וכן אבות חד-הוריים לילדים עד גיל שנתיים יוכלו ליהנות מהתוכנית כבר ב-2010 בכל אזורי הארץ.

⁴ בהשוואה בין-לאומית עם מדינות שבהן פועלת מערכת מס הכנסה שלילי דומה לזו שבישראל נמצא כי בישראל ההטבה הכספית נטו הניתנת במסגרת מס הכנסה שלילי היא נמוכה יחסית. ראו: בנק ישראל (2008) "מס הכנסה שלילי בפרספקטיבה בין-לאומית", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 122, חלק ב'. כך גם על פי ממצאי OECD,

ראו: OECD (2010): OECD review of labour Market and Social Policies, ISRAEL. ⁵ בנק ישראל (2010): "שנה ראשונה של יישום מס הכנסה שלילי: תמונת מצב עדכנית", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 126, ספטמבר עד דצמבר 2009.