

דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל

מוגש לח"כ מאיר כהן
שר הרווחה והשירותים החברתיים

חלק 1

דוח המליאה

דוח זה מוקדש לאנשים החיים בעוני בישראל

לזכר פועלו של גוסטב לאוון ז"ל, מייסד קרן רש"י, שהשקיע את כל מרצו, מחשבתו וממונו למען האנשים החיים בעוני בישראל

יוני 2014

תוכן העניינים

כתב המינוי על ידי השר

רשימת חברי הוועדה

דבר יו"ר הוועדה

דברי תודה

| | |
|----|--|
| 1 | 1. חזון הוועדה ויעדי הוועדה |
| 4 | 2. המלצות הוועדה |
| 4 | 2.1 המלצות רוחב |
| 9 | 2.2 המלצות לפי תחום |
| 9 | - פרט, משפחה וקהילה |
| 15 | - דיור |
| 21 | - כלכלה ותעסוקה |
| 29 | - חינוך |
| 35 | - בריאות |
| 39 | 3. נושאים נוספים הקשורים לעוני שלא נדונו במסגרת הוועדה |
| 42 | 4. הרקע להקמת הוועדה ודרכי פעולתה |
| 42 | 4.1 הרכב הוועדה |
| 42 | 4.2 מבנה ארגוני של הוועדה ותהליך עבודתה |
| 43 | 4.3 שיתוף הציבור בעשיית הוועדה |
| 43 | 4.4 תהליך התייעדוף של ההמלצות |
| 44 | 5. הגדרת העוני הרשמית והרב-ממדית |
| 44 | 5.1 הגדרת העוני הרשמית |
| 45 | 5.2 הגדרת העוני הרב-ממדי |
| 48 | 6. העוני בישראל היום והשפעת המיסים והתמיכות על צמצום העוני |
| 48 | 6.1 היקף ועומק העוני בישראל 2012 |
| 49 | 6.2 המגמות מאז 1999 |
| 50 | 6.3 השוואה בין-לאומית למדינות המפותחות |
| 51 | 6.4 תת הקבוצות |
| 53 | 6.5 משקל הקבוצות השונות בקרב העניים לפי הכנסה פנויה |
| 55 | 6.6 סיכום |
| 56 | 7. אינדיקטורים לעוני הרב-ממדי |
| 56 | 7.1 מקורות הנתונים |
| 57 | 7.2 הממד הכלכלי |
| 58 | 7.3 הממד הרגשי |
| 59 | 7.4 הממד החברתי |
| 59 | 7.5 הממד הבריאותי |
| 60 | 7.6 הממד הלימודי: הישגים (ילדים) |
| 60 | 7.7 סיכום |

| | |
|----|--|
| 62 | 8. העוני בפרספקטיבה של ההתפתחויות המאקרו-כלכליות |
| 62 | 8.1 התוצר לנפש לאורך זמן |
| 63 | 8.2 התפתחות העוני וההשלכות להתפתחותו בעתיד |
| 64 | 8.3 אחוז הוצאה החברתית בתל"ג ובתקציב הממשלתי |
| 64 | 8.4 סיכום |

רשימת חברי הוועדה

1. מר אלאלוף אלי – יו"ר הוועדה – חתן פרס ישראל למפעל חיים
2. גב' אבני שלומית – נציגת משרד הבריאות
3. מר אדאווי עמוס- יו"ר ועד שכונה יפו ד', רכז חינוך ומנהיגות צעירה
4. פרופ' אדי-רקח אודרי – ראש החוג למנהל ומדיניות בחינוך, ביה"ס לחינוך, אוני' תל-אביב
5. מר אוחנה אביגדור – לשעבר מנכ"ל משרד הדתות
6. מר אלירז יהודה – כלכלן ויזם של תכניות הכשרה ותעסוקה לציבור החרדי
7. ד"ר אלעטאונה מגיד – מנהל האגף לשירותים חברתיים מועצה אזורית נווה מדבר
8. מר אלעזרא אלי – בעלים ונשיא קבוצת אלעזרא
9. גב' אנדבלד מירי – נציגת המוסד לביטוח לאומי
10. פרופ' אקשטיין צביקה – דיקן ביה"ס לכלכלה, המרכז הבינתחומי, הרצליה
11. מר ביבי אריה – חבר כנסת ונציב שירות בתי הסוהר לשעבר
12. מר ביבס חיים – יו"ר המרכז לשלטון מקומי וראש העיר מודיעין
13. גב' בירן עירית – נציגת משרד החינוך
14. מר גבאי ציון – מנכ"ל הקרן לידידות
15. ד"ר גוטליב דניאל – נציג המוסד לביטוח לאומי
16. פרופ' גיוני גל – דיקן ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
17. עו"ד גלובוס אייל – נציג משרד המשפטים
18. עו"ס דוויק צפרא – יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים
19. מר דרמון זייל – יו"ר ארגון לתת
20. מר זילברשלג דודי – סופר, פעיל חברתי
21. פרופ' זעירא יוסי – המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
22. גב' לויפר רבקה – נציגת משרד האוצר
23. מר חלי מאיר – נציג המשרד לפיתוח הנגב והגליל
24. מר כהן מרדכי – נציג משרד הפנים
25. סר כהן רונלד – יו"ר ארגון Social Finance ישראל
26. מר כהן רונן – נציג משרד השיכון
27. הרב ד"ר לאו בני – רב קהילת הרמב"ן ועמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
28. ד"ר לסרי יחיאל – ראש העיר אשדוד
29. גב' מויאל ארלט – מנהלת אגף רווחה, עיריית בני ברק

30. פרופ' מוניקנדס מנחם – ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר אילן
31. מר נאור אבי – מייסד אור ירוק וקרן אורן, חתן פרס ישראל למפעל חיים ותרומה לקהילה ולחברה
32. פרופ' נוטמן שוורץ אורית – יו"ר המועצה לעבודה סוציאלית
33. מר נוידרפר ירון – מייסד ומנכ"ל Social Finance Israel
34. פרופ' סוסקולני ורדה – ראש התכנית לתואר ראשון וסגנית ראש ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
35. ד"ר סילברמן אמילי – ראש הקליניקה האורבאנית, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית ירושלים
36. תא"ל (מיל) – סילמן יוסי, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים
37. פרופ' עזאיזה פייסל – ראש ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה וסגן יו"ר ותת במועצה להשכלה גבוהה
38. עו"ד עזריאל דניאל – משרד עו"ד עזריאל ושות', לשעבר מנכ"ל המוסד הביטוח הלאומי, לשעבר ראש המועצה המקומית מבשרת ציון
39. גב' עמר אסתר – מנהלת אגף רווחה, עיריית באר שבע
40. ד"ר פיאלקוף חיים – יועץ תכנוני וכלכלי, מרצה מן החוץ באוניברסיטה העברית
41. מר פראוור אהוד – נציג משרד ראש הממשלה
42. מר צבע יקותיאל – נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים
43. גב' צוק מיכל – נציגת משרד הכלכלה
44. גב' קסיר (קלינר) ניצה – נציגת בנק ישראל
45. פרופ' קרומר נבו מיכל – פרופסור חבר במחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר וראש המרכז הישראלי למחקר איכותני, אוניברסיטת בן גוריון
46. הרב קרליץ מרדכי – לשעבר ראש העיר בני ברק
47. ד"ר רגב בשורה – נציגת המשרד לביטחון פנים
48. פרופ' רוזנפלד יונה מ. – יועץ בכיר, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, פרופ' (אמריטוס) ביה"ס לעבודה סוציאלית ומדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
49. ד"ר שילה יחיאל – לשעבר ראש המנהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך
50. גב' שניצר רוני – נציגת משרד הכלכלה

בדיוני הוועדה, במליאתה ובוועדות המשנה נטלו חלק נציגי הממשלה והמשרדים השונים אשר הביעו את עמדתם המקצועית על ההמלצות השונות. מטבע הדברים לעיתים התקבלה הצעתם ולעיתים לא. הוועדה לא התייחסה לסוגיית מימון המלצותיה. הובהר על ידי נציגי הממשלה כי אין לראות בהשתתפותם אישור לעמדת הממשלה.

דבר יו"ר הוועדה

בחיל ורעדה נעניתי למשימה לעמוד בראש ועדה שתביא המלצות למאבק בסוגיית העוני בישראל. הסיפור שלי הוא סיפורם של מאות אלפי משפחות וצעירים שעלו לישראל בחוסר כל וכמוני חלמו להגשים את החלום הישראלי. ישראלים רבים לא נולדו כאן אלא הגיעו ממדינה אחרת. מדי שנה עולים לישראל אלפי צעירים ומבוגרים, לעתים בודדים, ללא משפחה, ללא שפה וללא משענת חומרית. כאן, בנחישות ובאמונה, הם מפגינים יכולת מופלאה להתחיל מחדש, להתמודד עם קשיים ומשוכות ולבנות חיים חדשים. גם אני צעדתי על המסלול הזה. בגיל 22 עליתי לבדי לישראל מפס שבמרקו, בן לאלמנה צעירה במשפחה עם עשרה ילדים, ללא כל משענת כלכלית, חדור תקוות וחלומות. לשמחתי כל אלו התגשמו.

אני מאמין שאילו ניתנה לכולם ההזדמנות הראויה, קרוב לוודאי שרבים היו זוכים להגשים את החלום הזה כפי שהגשמתי אותו אני.

ניסיוני הביא אותי להכרה שהצלחה כרוכה במידה רבה בהשקעה ומאמצים אישיים גדולים, אך גם ביכולת של החברה והמדינה לפתוח שערי תקווה לכל אזרח ולאפשר לו קידום והצלחה. מתוך אמונה זו שלי בכל אדם, הקדשתי עשרות שנים בעבודה נמרצת לקידום החינוך והרווחה בישראל, בדגש על ערי הפריפריה ועל קבוצות חלשות בחברה שלנו כולה.

שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן, קיבל החלטה אמיצה מתוך ראייה חברתית עמוקה להקים ועדה ציבורית למלחמה בעוני, ואני הסכמתי להוביל את הוועדה בידיעה שהמאבק בעוני הוא מטרה לאומית שאין נעלה ונחוצה ממנה.

אתגרים גדולים ורבים ניצבים מול ישראל. מבלי להפחית בערכם של אלו, הוצאתו של אדם מתהומות העוני והמצוקה היא ערך עליון. בשנים האחרונות נמהלו ייאוש וחידלון לתוך חייהם של מאות אלפי ישראלים ולא נוכל להמשיך ולאפשר זאת.

הוועדה למלחמה בעוני הוקמה בידיעה כי יש למצב מחדש את העוני במרכז השיח הציבורי, ואכן העוני חזר להיות נושא שדנים בו, שמביאים אותו בחשבון, שמחפשים לו מענה. עוד בטרם הוגשו ההמלצות, הצליחה הוועדה להציב מראה אל מול החברה הישראלית ולהכריחה להישיר מבט ולבחון את בבואתה. החברה בישראל ומוסדותיה נוהגים כלפי אנשים החיים בעוני בניכור ומתנערים מדאגה ואחריות למצבם. האנשים שנקלעו לשולי החיים נקלעו לכך ברובם בנסיבות שהיו מעבר ליכולתם; הזנחה, ייאוש וגורמים הרסניים רבים שנמזגו יחדיו.

העוני אינו גזירת גורל, או אבן שאין לה הופכין ולא נוצר יש מאין. אמנם יש המתדרדרים לעוני בגלל החלטות שקיבלו במהלך חייהם, אך רובם של האנשים החיים בעוני נולדו לתוך מציאות זו, ללא סיכוי של ממש לשנותה לבד. לאלה וגם לאלה, אנו כחברה אמורים להבטיח כי תפרש רשת ביטחון משמעותית. לא מדובר רק במימון ובקצבאות, שגם הן נחוצות. רשת ביטחון כזו מורכבת מתמיכה, מליווי, מהכוונה, משירותים חברתיים, מחינוך ראוי, מדאגה לפרט, מסביבת חיים נאותה, מיחס אנושי ומעוד מרכיבים שהיריעה קצרה כאן מלתארם. הוצאתו של האדם ממצוקה היא השבת כבודו האבוד. אדם נזקק ועני אינו רק מספר או תיק במשרד, כל אדם הוא עולם ומלואו, וחובתנו כולנו מתוך הכרה בכבוד האדם ומתוך הבנה, חמלה, רצון טוב ותחושת אחריות, לפעול ביחד להוצאתו מן העוני.

אומר בביטחון כי ישראל של היום מזניחה את תפקידה ולא עושה די למען השכבות החלשות בה אני מאמין כי ניתן לעשות יותר בשביל אותם מאות אלפים הזקוקים לעזרה. סולידריות, ערבות הדדית ואהבת האדם – ערכי יסוד בסיסיים שעליהם נוסדה המדינה - הלכו ואיבדו את מרכזיותם.

הוועדה העלתה בהמלצותיה כלים לשינוי אופן הטיפול באוכלוסיות חלשות לכה שיעניק את הכבוד לו ראוי כל אדם והציבה לעצמה מטרה להציע לממשלה הצעות אופרטיביות שמטרתן לתת תקוה חדשה ותמיכה אמתית לאנשים החיים בעוני. בהובלת הוועדה ראיתי הזדמנות לתיקון עוול רב-שנים ולקידום שוויון הזדמנויות אמתי לאזרחי ישראל.

במשך כל שנות פועלי למען החברה בישראל ומכאן כיו"ר הוועדה למלחמה בעוני, אני קורא לשילוב של כוחות, מתוך האמונה כי רק ריכוז של מאמץ ממוקד יחולל את השינוי האמתי. מערכות המדינה, יחד עם האזרחים החיים בעוני והחברה כולה, חייבים להתגייס למאבק משותף לצמצום משמעותי של ממדי העוני בישראל.

נפעם אני מבקש להביע הערכה כנה מכל הלב לעשרות האנשים החברים בוועדה וצוותיה, נציגי הציבור מומחים מן האקדמיה ונציגי משרדי הממשלה, שנרתמו ללא היסוס לעבודה. כולם ראו עצמם מחויבים למשימה כאילו דובר בגורלם הם. אני אסיר תודה לעבודה האדירה שהושקעה על-ידי כל חבר וחברה, יחד עמי בהתנדבות מלאה ומתוך אהבת המדינה. מאמץ זה ניכר בכל סעיף ובכל משפט שמופיעים בדוח זה.

לכל אורך דרכה של הוועדה עקבו אנשים רבים אחר עבודתנו, מתוך תקווה שהיא תביא ישועה ומזור לאנשים שגורלם לא חמל עליהם. היו שבאו אלינו, היו שכתבו לנו ועלינו, היו שהופיעו בפנינו והיו שפסלו עבודתנו עוד בטרם השלמנו את המשימה. אני מודע לציפיות סביבנו ולתקווה הגדולה שהמסמך שאותו אנו מגישים יזכה ליחס הרציני לו הוא ראוי. קבלת ההמלצות והגשמת חזון הוועדה נמצאות באחריותם של קברניטי המדינה וראש הממשלה בראשם. בידיהם המפתח להכות במחלת העוני. ביכולתם להעניק תקווה למאות אלפים שחייהם נקלעו למצוקה. אני סמוך ובטוח שהם לא יישארו אדישים אלא יעמדו במשימה עליונה זו, יסמכו את ידיהם על מסמך חשוב זה, אחריותו של כל אחד ואחת מאתנו כאזרחים לתמוך בהמלצות, לגבות יישומן ולאפשר כך לכולנו לחיות בחברה ראויה וערכית אשר מזמנת חיים ראויים לכל אחד מאזרחיה.

אסיים בפסוק מן המקורות:

"כִּי לֹא-יִחַדֵּל אֲבִיוֹן, מִקֶּרֶב הָאָרֶץ; עַל-כֵּן אֶנְכִּי מְצַנֵּד, לֵאמֹר, פֶּתַח תִּפְתַּח אֶת-יְדֶיךָ לְאֶחִיךָ לְעִנִּיךָ וּלְאֲבִינֶךָ, בְּאֶרְצְךָ" (דברים פרק ט"ו פסוק י"א)

בתקוה שנזכה לממש את הייעוד של מדינת ישראל, כפי שהוכרז במגילת העצמאות, מדינה ש"תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום, לאור חזונם של נביאי ישראל".

אלי אלאלוף
חתן פרס ישראל
יו"ר הוועדה למלחמה בעוני

דברי תודה

רצוני להודות לאנשים שלקחו חלק בעבודת הוועדה, השתתפו והציגו בדיוני המליאה ובדיוני ועדות המשנה, כתבו והעבירו מסמכים רלוונטיים, נתנו מניסיונם ומזמנם, נרתמו לטובת המטרה והיו שותפים לכל אורך הדרך כדי להשיגה.

ח"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל

ח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים

ח"כ יאיר לפיד, שר האוצר

ח"כ שי פירון, שר החינוך וצוות משרדו

ח"כ יעל גרמן, שרת הבריאות וצוות משרדה

ח"כ נפתלי בנט, שר הכלכלה וצוות משרדו

אלוף אורנה ברביבאי, ראש אגף כח אדם בצה"ל וצוותה

מר הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

תא"ל (מיל') יוסי סילמן, מנכ"ל משרד הרווחה השירותים החברתיים וצוות משרדו

פרופ' שלמה מור יוסף, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי וצוות המוסד

מר שלמה בן אליהו מנכ"ל משרד השיכון וצוות משרדו

מר אהוד פראוור, סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה וצוות משרדו

מר אמיר לוי, ראש אגף תקציבים, משרד האוצר וצוות משרדו

חברי מליאת הוועדה

יושבי ראש ועדות המשנה – פרופ' אודרי אדי-רקח, פרופ' גיוני גל, פרופ' ורדה סוסקולני, ד"ר אמילי סילברמן, ד"ר חיים פיאלקוף והגב' ניצה (קלינר) קסיר,

חברי ועדות המשנה

מומחים ועדים שהופיעו בפני הוועדה ובפני ועדות המשנה

כפר הנוער מקווה ישראל והצוות

כל ישראל חברים – Alliance Israelite Universeille

חברת מקינזי ישראל – שסייעה פרו בוו

חברת דבי תקשורת

צוות מטה הוועדה:

עו"ד לילי וינשטיין יפה, מרכזת הוועדה

רכזי ועדות המשנה – רוני איל-לובלינג, בני חקק, רועי לייזר, הדס שפירא, יעל עמא"ר-טולוב, רעות פרץ, עידו רואימי, והדס שפירא

מזכירות – חדווה ברעם, ירדנה יפרח ואסתי מור-אקסלרד

ולבסוף, פרופי ג'ק חביב, מנכ"ל מכון גוינט-מאירס-ברוקדייל וצוות המכון, על תרומתם במהלך עבודת הוועדה והסיוע הרב בכתיבת הדוח.

פרק 1: חזון הוועדה ויעדי הוועדה

עוני הינו תופעה חברתית רב-ממדית, שמשפיעה באופן רחב ומשמעותי על האנשים, המשפחות והקהילות החיים אותו. המשפחות העניות חוות קשיים רבים בכל תחומי החיים ממילוי הצרכים הבסיסיים דרך הענקת תנאים הולמים לילדיהם להתפתחות ולמיצוי הפוטנציאל שלהם ועד להשתלבות בעבודה. במקביל העוני מהווה פגיעה בחוסנה הלאומי של החברה בישראל במישור הכלכלי, החברתי והביטחוני.

ההגדרה הרשמית של העוני בישראל, בדומה לכלל ארצות המערב, מתמקדת בהגדרת העוני לפי רמת ההכנסה הפנויה למשפחה. לפי הגדרה זו, שיעור העוני בישראל גבוה יותר בהשוואה לכלל הארצות המערביות (OECD). בהתמודדות עם תופעת העוני ע"פ הגדרה זו, יש להתייחס לצמצום העוני בשני מובנים. ראשית, צמצום העוני הכלכלי משמעותו להביא אנשים "לעצמאות" במובן של הכנסות מעבודה מעל קו העוני. שנית, צמצום העוני לפי הכנסה פנויה משמעותו שההכנסות מכל המקורות, כולל תשלומי העברה ובניכוי מיסים ישירים, הן מעל קו העוני.

אולם, הראיה הרב-ממדית של העוני מדגישה את חשיבות ההסתכלות לא רק על הכנסות המשפחה אלא על מספר רחב של ממדים נוספים. העוני הרב-ממדי מתייחס ל:

- ◆ משאבים כלכליים מעבר להכנסות כמו חסכוניות, חובות, רכוש
- ◆ מרכיבים ספציפיים של רמת חיים כמו רמת התזונה, רמת הדיור או התנאים הסביבתיים בשכונה
- ◆ בעיות ומצוקות בריאותיות או חברתיות
- ◆ קיום רשת חברתית ותמיכה חברתית
- ◆ ידע ומידע למימוש זכויות והזדמנויות
- ◆ יכולות, כוחות ומוטיבציה של המשפחות להתמודדות פעילה עם בעיותיהן

כל הממדים הללו מגדירים בצורה רחבה יותר את מצבו של אדם החי ברמת ההכנסה מתחת לקו העוני. חלק מהממדים ברמת הפרט מובילים בעצמם להכנסה נמוכה, חלקם מושפעים מההכנסה, וחלקם מובילים ומושפעים מההכנסה גם יחד.

המחוייבות להתמודד עם תופעת העוני נובעת גם מערכי יסוד של החברה. מדינת ישראל כמו כל המדינות המפותחות מגדירה את עצמה כמדינת רווחה, המשלבת עקרונות של כלכלה חופשית עם מחויבות להתערבות ישירה לתיקון ההשלכות של הפעילות הכלכלית על השוויון בין חלקי החברה, על שיעור העוני בקרב האוכלוסייה ועל שוויון ההזדמנויות. בהתאם לכך, מדינת הרווחה שואפת להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של תושביה ולחזק את תחושת הסולידריות שלהם. מכאן ברור כי היעדים של צמצום אי השוויון והקטנת תופעת העוני הם יעדיה המרכזיים של מדינת הרווחה בישראל. מובן לכל כי המשך התפתחותה של מדינת ישראל ושיפור רמת חייהם של כלל אזרחיה מותנים בכך שהיא תתמודד בהצלחה עם היעדים הללו.

ערכי היסוד של היהדות מעמידים גם הם את העזרה לעני כערך עליון עם דגש על ההתייחסות לצרכיו ועל מתן הזדמנויות אמיתיות לצאת מהעוני ולהגיע לעצמאות כלכלית. ערכים אלה משותפים גם לדתות אחרות המרכיבות את החברה הישראלית.

הקמת הוועדה למלחמה בעוני על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן, נועדה לקדם את ההתמודדות עם עוני על ידי הצבת סוגיית האנשים החיים בעוני בישראל במוקד השיח הציבורי והבאת הצעות והמלצות להתמודדות משמעותית עם ממדיה המדאיגים.

ההתמודדות עם עוני ואי שוויון מחייבת את המשך צמיחתה הכלכלית של מדינת ישראל ופיתוח משקה ובמקביל גם השקעה משמעותית ומתואמת של משאבים על מנת להתמודד עם מצוקותיהם של מי שאינם מצליחים להנות מפירותיה של צמיחה זו, ולהרחיב את ההזדמנויות העומדות בפניהם. על אף שקיים מסד מקיף של מערכות חברתיות, הן אוניברסליות והן ממוקדות, אשר נועדו לתת מענים לאנשים החיים בעוני, מדינת הרווחה בישראל לא הצליחה למנוע התרחבות של הפערים בעשון האחרון ולהביא לצמצום בהיקף העוני.

הוועדה רואה חשיבות עליונה באימוץ של מדיניות מודעת עוני בכל הגופים הציבוריים, על מנת למצות את יכולתם לתרום למניעת העוני ולהתמודד עם השלכותיו בכל תחומי החיים. אנו מבקשים לגייס את כל מגזרי החברה: הציבורי, העסקי והאזרחי למאמץ משולב הנדרש להתמודדות עם אתגר זה.

מטרות ויעדים של המלצות הוועדה להתמודדות עם העוני

המלצות הוועדה מבקשות להציע לחברה בישראל מפת דרכים שיש בכוחה: להוביל לירידה עקבית בהיקף ובעומק העוני, ולהרחיב את שוויון ההזדמנויות. השאיפה של הוועדה היא שישראל תגיע לשיעור עוני הדומה למוצע של ה-OECD תוך 10 שנים ולצמצום את העוני הרב-ממדי. הצעדים שהמלצנו עליהם בדוח זה מיועדים לקרב אותנו לשאיפה זו.

ההתמודדות עם העוני אינה ניתנת לתרגום במתכונת של מטרה כללית אחת, ולכן הוועדה הגדירה מספר מטרות שכל אחת עומדת בפני עצמה, ויחד מרכיבות את המענה השלם:

1. מטרת המלצות הוועדה היא יצירת חברה ומערכת ציבורית אשר שמה את צמצום העוני בעדיפות גבוהה ופועלת בצורה אינטגרטיבית וקוהרנטית להשיג מטרה זו תוך כדי הטמעת פעילות מודעת עוני בכל מוסדותיה.
2. המלצות הוועדה מצביעות על צעדים רבים שהמשלה והחברה צריכות לקדם – הרחבת הסיוע הכספי להרחבת הסיוע להשתלב בעבודה, הרחבת השירותים החברתיים להכשרת כוח אדם רפורמות באסטרטגיות ההתערבות ותיאום מערכתי ברמה הלאומית. רוב הצעדים מתורגמים ליעדים ולאבני דרך כמותיים קונקרטיים. מימוש צעדים אלה הוא הבסיס להשגת כל היעדים אחרים.
3. צמצום העוני לפי הכנסה פנויה – היקף העניים ועומק העוני
 - א. בקרב קשישים- קביעת רמת קצבה אשר תביא את מרבית הקשישים החיים בעוני להגיע לרמת הכנסה מעל קו העוני
 - ב. בקרב משפחות עם ילדים- הוצאת משפחות רבות מהעוני וצמצום עומק העוני במשפחות האחרות החיות בעוני.

◆ יעד זה יושג בחלקו על ידי קידום העצמאות הכלכלית של המשפחות. כלומר, לאפשר למשפחות החיות בעוני כיום להגיע לרמת הכנסה מעבודה שתאפשר להן לצאת מהעוני בלי להזדקק לתמיכות כספיות. לצורך מימוש יעד זה, אנו קובעים שני יעדים נוספים:

- הרחבת ההשתלבות היציבה בעבודה

- חיזוק כושר ההשתכרות

◆ יעד זה יושג בחלקו על ידי חיזוק מערכת התמיכות למשפחות עובדות שלא מגיעות אל מעל לקו העוני באמצעות הכנסותיהן מעבודה.

4. צמצום העוני הרב ממדי- העמקת התובנה של העוני כבעיה רב-ממדית, חיזוק המחויבות ויכולת המערכת להתמודד בצורה אינטגרטיבית עם הקשיים השונים של המשפחות. לצורך מימוש יעד זה, אנו קובעים שלושה יעדים נוספים:

◆ הרחבת הנגישות לשירותים חיוניים הדרושים להתמודד עם בעיותיהן הבריאותיות והחברתיות

◆ צמצום הפגיעה של הוצאות חריגות על רמת החיים של המשפחה כמו הוצאות על דיור, טיפול רפואי או טיפול בילד עם בעיות מיוחדות

◆ חיזוק היכולת של משפחות החיות בעוני להתמודדות פעילה עם הקשיים הרבים ומיצוי הכוחות הטמונים בהם.

5. צמצום העוני הבין-דורי על ידי קידום שיוויון הזדמנויות לילדים החיים בעוני להתפתחות ולרכישת השכלה. צמצום הקשר בין המשאבים של המשפחה לבין ההצלחה של הילד היום ובהתאם לכך בעתיד. מניעת ההשלכות של החיים בעוני על התפתחות ילדים ועל הישגיהם החינוכיים. זאת על מנת לחזק את איכות חייהם כילדים ולהגביר את סיכוייהם לצאת מהעוני בעתיד. לצורך מימוש יעד זה, אנו קובעים שני יעדים נוספים:

◆ קידום רמת הישגיהם של ילדים החיים בעוני וצמצום הפערים בחינוך

◆ מניעת הפגיעה בהתפתחות הפיזית והנפשית של הילדים והדרדרותם להתנהגות לא נורמטיבית

אימוץ המלצות הוועדה יחייב את מדינת ישראל להקצות משאבים ניכרים להתמודדות עם עוני. האימוץ יצריך שידוד מערכות בתחומים שונים, אימוץ רעיונות חדשניים, תיאום מירבי בין גורמים שלטוניים במישור הלאומי והמקומי. ההתמודדות עם עוני גם תחייב יצירת שותפויות משמעותיות בין מגזרים שונים בחברה ושילובם במאמץ זה. באופן מיוחד, הדבר יצריך את שיתופם המלא של אנשים החיים בעוני ביישום המדיניות. מלחמה מוצלחת בעוני תחייב מאמץ מודע, מתמשך וממוקד של הממשלה והחברה הישראלית והצבתה כיעד לאומי.

איננו מקלים ראש בקשיים הכרוכים באימוץ ההמלצות המובאות כאן, ואין לצפות שניתן למגר את תופעת העוני בחברתנו. אולם, יישום המלצת הוועדה יאפשר לאנשים רבים להיחלץ מהעוני, ימנע מרבים אחרים להתדרדר לעוני ויטיב את מצבם של אלו החיים בעוני.

פרק 2: המלצות הוועדה

ההמלצות הרשמיות המוצגות בדוח זה מייצגות ראייה רחבה ואינטגרטיבית של כלל התחומים המשפיעים ומושפעים מן החיים בעוני. הדוח מורכב מהמלצות רחב וכן מהמלצות נבחרות שגובשו על ידי ועדות המשנה בתחומים ספציפיים. בתהליך בחירת ההמלצות נבחנו היעילות, הישימות והעלות של כל הצעה. כמו כן נעשה ניסיון ליצירת תמהיל של המלצות מתחומים שונים, אשר ישקף את העיקרון של התמודדות כוללת ורב ממדית ויעודד פעילות מתואמת. כלל המלצות ועדות המשנה מובאות במלואן בחלק השני של הדוח.

לוח זמנים ליישום ההמלצות

הוועדה קבעה כי יש לשאוף להפחתת שיעור העוני בישראל לממוצע ה-OECD בתוך 10 שנים. עמידה ביעד זה תחייב שהמלצות הוועדה תיושמה באופן מלא תוך פרק זמן של 3-5 שנים. בעת כתיבת תכנית העבודה, יש לקבוע מועד התחלה ויישום מלא לכל המלצה. שלב ראשון של היישום של לפחות חלק מההמלצות, צריך להתחיל כבר בשנת התקציב 2015.

2.1 המלצות רחב

המלצות הרוחב מתייחסות לכלל היבטי החיים ומתבססות על ראייה כוללת של צרכי האנשים החיים בעוני וההיערכות האירגונית הנדרשת ליישום ההמלצות. המלצות הרוחב מייצגות את התשתית להנעת המערכת הציבורית והחברתית להתמודד עם סוגיית העוני בישראל, ואינן מהוות בהכרח את נחלתו של משרד ממשלתי זה או אחר.

1. הערכות ליישום הדוח, מעקב והסרת חסמים

א. צמצום העוני מחייב הסתכלות והתמודדות רב-ממדית ובין-משרדית. יש צורך בתכנית אינטגרטיבית וכוללת, כתנאי ליציאה נכונה לדרך באופן שיבטא את רוח הוועדה. דוח הוועדה הגדיר את התחומים בהם יש לפעול על מנת להגביר את התיאום, שיתוף הפעולה וההסתכלות הרב-ממדית ובין-משרדית.

ב. המלצות הדוח מחייבות שינויים רבים בדרך עבודת הממשלה למיגור העוני הן בתיאום הבין משרדי והן בעבודת הממשלה מול הרשויות והן ביצירת פעילות חדשה וחזוק פעילות קיימת אשר נדרש בה ממד חזק של תיאום. התכנית המוצעת כאן, כמות שהיא, מחייבת תרגום לתוכניות עבודה מפורטות ומדידות של משרדי הממשלה. מהלך התרגום עשוי לקחת זמן רב אך הוא הכרחי.

ג. מוצע, כי משרד ראש הממשלה ירכז מהלך תרגום כאמור בסעיף ב', יחד עם המשרדים המרכזיים השותפים: הרווחה והשירותים החברתיים, הכלכלה, בינוי ושיכון, חינוך, בריאות, פנים, המוסד לביטוח לאומי ומרכז השלטון המקומי, בסיוע משרד האוצר תוך תיאום עם יתר משרדי הממשלה. כל זאת, תוך תיאום מתמיד עם יו"ר הוועדה על מנת לוודא שלממשלה תוגש בתום מלאכת העבודה, תכנית עבודה, המבטאת את רוח הוועדה, הניתנת למעקב ובקרה מפורטים. מוערך כי תהליך זה ימשך מספר חודשים ואין הוא צריך למנוע תחילת פעולת המשרדים למימוש הדוח.

יש לזכור, כי המלחמה בעוני היא חלק ממשימתם של משרדי ממשלה רבים ויש לשמור על כך שפעולת התרגום שתעשה, כמוצע, על ידי משרד ראש הממשלה, לא תפגע במקומם ובאחריותם של המשרדים, כל אחד בתחומו ובתחומים המשיקים לעבודת המשרדים האחרים.

ד. במהלך עבודת תרגום הדוח לתכנית מפורטת, יתברר גם המבנה הארגוני הנכון ליישום ותיבחן שאלת מיקומו בשלב ההתנעה ובאורח קבע. כמו כן, יבנו במסגרת מהלך זה מנגנונים להסרת חסמים ולפתרון מחלוקת הן בדרג המקצועי והן בדרג המיניסטריאלי.

ה. הוועדה מדגישה כי יישום של כל האמור לעיל אשר יתקבל על ידי הממשלה, יותנה בכך שתיבנה ותוקצה מסגרת תקציבית יציבה ומובטחת לפחות לחמש השנים הראשונות של התכנית. בלא שתובטח מסגרת כזו לא ניתן יהיה להחיל או לקיים את האמור לעיל.

במקביל להיערכות הבין-משרדית ברמה הלאומית, אנו ממליצים על יצירת היערכות דומה ברמה מקומית. לכן הוועדה ממליצה על:

1. הקמת פלטפורמה ארגונית מקומית לטיפול בעוני בהובלת מתאם יישובי, הכפוף לראש העיר.
2. הקמת שולחנות עגולים מקומיים לטיפול בעוני בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים ובהובלת המתאם היישובי והמחלקה לשירותים חברתיים.

2. העלאת המודעות ומיקוד העבודה במשרדי הממשלה באוכלוסיית האנשים החיים בעוני

הוועדה ממליצה על הגדרת נושא העוני כתחום מרכזי ומהותי בעבודת כל משרד ממשלתי, על פיתוח תכנית משרדית ממוקדת עם יעדים מוגדרים, ומינוי ממונה משרדי למלחמה בעוני. דבר זה יחייב פיתוח והכשרה של אנשים אמונים על ביצוע המשימות בדרגים השונים בכל משרד, לעשייה ממוקדת עבור אוכלוסיית האנשים החיים בעוני. בכל משרד יש להתמקד בהכשרות הדרושות בנושאים המקצועיים, הקשורות לאוכלוסיית היעד ולסוג כח אדם המועסק בהם, כדי לבסס את עבודת המשרדים על פרקטיקה מודעת עוני. ביצוע שינויים אלו הוא באחריות המשרדים ותיעשה על בסיס המערכות וכח האדם הקיים. משרד הרווחה ישמש כסמכות מקצועית לעניין טיפול באנשים החיים בעוני. יש למצב את מקומו של משרד הרווחה ככתובת מרכזית וכמנחה מקצועי בנושא פרקטיקה מודעת עוני. המשרד יהווה יועץ תכני ליתר משרדי הממשלה בנושא זה. על המשרד להמשיך ולפתח את מומחיותו בטיפול בעוני.

3. פישוט ויעול תהליכים במטרה להגביר מיצוי זכויות ולצמצם את הנטל הבירוקרטי

אנשים רבים שחיים בעוני לא ממצים את הזכויות ולא נהנים מהשירותים שיכולים לסייע להם להקל על מצבם. היכולת של הפרט למצות את אפשרויות הסיוע הניתן על ידי המדינה, הרשויות המקומיות והגופים השונים (בשירותים ובכסף) היא כמובן גורם שמשפיע על השגת היעדים הקשורים בצמצום העוני הרב-ממדי והשלכותיו. אי-מיצוי זכויות (אי-קבלת השירות, קבלת שירות חלקי או קבלת שירות באיחור רב) קשור למספר גורמים:

◆ חוסר ידיעת הזכויות

- ◆ מורכבות בירוקרטית של התהליכים בשירותים השונים
 - ◆ ריבוי הגופים המספקים את השירותים
 - ◆ חוסר התחשבות במאפייניהם הייחודיים של אוכלוסיות ומשפחות החיות בעוני.
- המורכבות הבירוקרטית מעצימה את תחושת הניכור של האנשים החיים בעוני, מחייבת אותם להשקיע משאבים וזמן רב בניסיון למצות את זכויותיהם.
- נדרשת פעילות יזומה ופרואקטיבית שתקדם את אפשרות המיצוי של הזכאים (בתמיכה כספית ובשירותים) בתחומים השונים כמו בריאות, רווחה, חינוך ודיוור.
- א. זיהוי בעיות מערכתיות ותיקונן ברמה המקומית והלאומית.
 - ב. פישוט התהליכים בתוך המערכות השונות וביניהן.
 - ג. התאמה תרבותית של השירותים, המענים והמערכות.
 - ד. מתן עזרה אישית משמעותית לאנשים המתקשים במימוש הזכויות.
 - ה. חיזוק עבודת מערכת הרווחה כגורם מתכלל של הטיפול במשפחות, תוך שיתוף פעולה מלא עם הגורמים המקצועיים האחרים.
 - ו. ייזום פרסום דוח שנתי על מיצוי זכויות הנוגעות לאנשים החיים בעוני, בכל תחום ותחום.
 - ז. בנוסף למוקדים הפיסיים, ממליצה הוועדה על הקמת אתר אינטרנט שימש ככלי למיצוי זכויות.
 - ח. **הקמת מרכזי מיצוי זכויות** - כצעד מרכזי להתמודדות עם שיעורי מיצוי הזכויות הנמוכים, הוועדה ממליצה על הקמתם של מרכזים מקומיים ואזוריים למידע ומיצוי זכויות. מרכזים אלו יהוו מוקד למתן סיוע לאנשים במיצוי כלל המענים הקיימים בהיבטי החיים השונים, לרבות שירותי יעוץ משפטיים של משרד המשפטים. המרכזים יהוו חלק אינטגרלי ממערך השירות החברתי-מקומי.
- תפקידי המרכז :
- ◆ ריכוז המידע הנוגע לזכויותיהם של אנשים החיים בעוני בכל תחומי החיים.
 - ◆ ריכוז מידע לגבי מענים פורמליים ובלתי פורמליים, לרבות מענים הניתנים על ידי ארגוני החברה האזרחית, ומענים מקומיים וקהילתיים.
 - ◆ מתן מידע וליווי הפונה למימוש הזכות, ומעקב אחר המיצוי.
 - ◆ ריכוז מידע עבור העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ולכלל העובדים במערכות השירותים החברתיים, אשר יהווה כתובת עבורם ויסייע בפעילותם לטובת מיצוי זכויות.
- יוקמו 110 מרכזי מיצוי הזכויות כמפורט בדוח ועדת המשנה פרט, משפחה וקהילה.

5. יצירת מדרג בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון משלים לשירותים חברתיים

שירותים ממשלתיים רבים המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות, מתוקצבים בעיקרם על-ידי הממשלה ומחייבים מימון משלים של הרשויות המקומיות. רשויות חלשות עשויות להתקשות לספק

שירותים לאוכלוסיות החיות בעוני, וכך נוצר פער בין ישובים שונים בנגישות לשירותים ותוכניות. פער זה נובע מן ההבדלים בבסיס הכלכלי של הרשויות המקומיות.

הוועדה ממליצה על יצירת מדרג בשיעורי מימון משלים, הנדרש מרשויות בהתאם למעמדן הכלכלי. על מנת לאפשר נגישות שוויונית יותר לשירותים רבים עבור קבוצות שונות של משפחות החיות בעוני. הוועדה ממליצה על שיעורי תקצוב דיפרנציאליים של הממשלה אל מול הרשויות המקומיות.

6. בחינת כלל התכניות

במשרדי הממשלה, ברשויות ובארגונים יש כיום תכניות רבות המתייחסות להיבטים שונים של ההתמודדות עם העוני. חשוב להרחיב ולהעמיק את הידע על הפעילות המתקיימת במשרדים השונים ולהגביר את השקיפות.

הוועדה ממליצה:

1. ריכוז המידע באופן שוטף אודות התכניות המרכזיות להתמודדות עם העוני במערכות השונות (ברמת המקומית, בכל משרד ממשלתי ובראייה הבין-משרדית). בגיבוש המלצות הוועדה נעשה מיפוי מקדמי של תוכניות להתמודדות עם עוני בתחום הרווחה ונקבעו עקרונות ראשוניים.
2. קביעת העקרונות, המטרות והפעולות על ידי כל אחד ממשרדי הממשלה, אשר מכוונים את עבודתם עם המשפחות שחיות בעוני.
3. קביעת יעדים ודרכי מדידה לתכניות.
4. בחינת תוצאות של התכניות על מנת לעודד הפצתן של תכניות אפקטיביות ושל הדרכים המיטביות להפעלתן.
5. הרחבת העשייה בתכניות מצליחות.

7. צבירת בסיס כלכלי לעתיד

המצב הכלכלי של המשפחה מתבטא לא רק ברמת ההכנסות השוטפות שלה, אלא גם בחסכוניות כולל צבירת זכויות פנסיה, לבעלות על רכוש כמו דירה ובמידה שבה למשפחה יש חובות שעליה לפרוע. הוועדה ממליצה שתהיה התייחסות לאפשרויות של המשפחות העניות לצבור הון עצמי על ידי סיוע להגיע לבעלות על דירה, ולצבירה של זכויות פנסיה. אנשים צעירים שיוצאים ממשפחות עניות, מתחילים את חייהם עם מעט הון עצמי, והדבר מכביד מאוד על המעבר שלהם לחיים עצמאיים. מוצע לבחון פיילוט של מענק העצמה – חסכון עבור ילדים במשפחות עניות, עבור מטרות מוגדרות. החיסכון יהווה בסיס כלכלי ראשוני לצעירים שיוצאים ממשפחות החיות בעוני. מענק העצמה יעודד משפחות שחיות בעוני לחסוך לעתיד ילדיהם.

8. מדידת העוני בעזרת מדדים נוספים

מדידת העוני כיום מבוססת על מדידת ההכנסות הכספיות הנמצאות בידי המשפחה ביחס לגודל המשפחה. משאבים אלה נמדדים בעיקר על סמך ההכנסות מעבודה, מרכוש ומקצבאות, בניכוי המיסים הישירים. זו אמנם דרך המדידה בכל העולם המערבי שאומצה על ידי ה-OECD. יחד עם זאת, יש מרכיבים נוספים המגדירים את מידת המצוקה של המשפחה שאינם נלקחים בחשבון.

ועדה ממלכתית, בראשות פרופ' שלמה יצחקי משנת 2010, המליצה על הרחבת מדידה של משאבים על מנת להתייחס בעיקר לזקיפת הערך של הטבות והנחות כספיות הניתנות למשפחה בשירותים השונים (כמו שירותי בריאות, חינוך, דיור והטבות מס).

הדבר יאפשר קבלת תמונה רחבה יותר של משאבי המשפחה וההבדלים בין משפחות שונות, ויצור בסיס רחב יותר למעקב אחר הסיוע הממוקד למשפחות החיים בעוני והצורך בהרחבתו.

הועדה ממליצה להרחיב את הקריטריונים למדידת העוני בהתבסס על המלצות אלו. כמו כן, הוועדה ממליצה על הרחבת המדידה בראייה רב ממדית, כפי שבאה לידי ביטוי בדוח זה.

יש להדגיש כי צעדים אלו אינם באים להחליף את מדד העוני הקיים אלא להוסיף עליו.

המלצות הרוחב מתייחסות לכלל היבטי החיים ומתבססות על ראייה כוללת של הצרכים של אנשים החיים בעוני וההיערכות האירגונית הנדרשת.

המלצות הרוחב מייצגות את התשתית להנעת המערכת הציבורית והחברתית להתמודד עם סוגיית העוני בישראל, ואינן מהוות את נחלתו של משרד ממשלתי זה או אחר בלבד.

2.2 המלצות לפי תחום

פרט משפחה וקהילה

מדינת הרווחה בישראל מתמודדת עם תופעות של עוני ושל אי שוויון באמצעות שתי מערכות מרכזיות: מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכת שירותי הרווחה האישיים. השילוב שבין רשת הביטחון הסוציאלי ותוכניות להתערבות ממוקדת העוסקות בפרט, במשפחה ובקהילה המופעלות על ידי המחלקות לשירותים חברתיים, מהווה את התשתית העיקרית להתמודדות עם עוני כיום מזווית מדיניות הרווחה. עם זאת, מערכות אלו אינן יעילות דיין להתמודד עם המצוקה של אנשים החיים בעוני. במטרה לתת מענה מיטבי לאנשים החיים בעוני, נדרשים שינויים במערכות אלו.

שירותי רווחה אישיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים ממלא מקום מרכזי בקביעת המדיניות החברתית בישראל. זרוע הביצוע ליישום המדיניות היא המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. העובדים הסוציאליים במחלקות מהווים את החוליה המקשרת בין המשרד לבין האנשים החיים בעוני. מסיבות היסטוריות ומבניות עד עתה לא הושם דגש מרכזי על ההתמודדות עם עוני בעבודה המקצועית במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים. לכן על-מנת להבטיח טיפול ממוקד באוכלוסייה החיה בעוני יש לקדם את העשייה של שירותי הרווחה תחת מסגרת מושגית של פרקטיקה מודעת עוני.

המחלקה לשירותים חברתיים תמפה את אוכלוסיית הישוב בהתאם לשלושת מצבי החיים שלהם ביחס לעוני: מניעה, חילוץ ושיקום, קיום הולם.

עקרונות העבודה על-פי פרקטיקה מודעת עוני יציבו את המשפחה במרכז ההתערבות כיחידה כוללת בעלת צרכים שונים. ההתערבות תתבצע מתוך שותפות והתייצבות לצדם של האנשים החיים בעוני, והעובדים הסוציאליים ומשתמשי השירותים הם שיגדירו במשותף את המטרות. גישת ההתערבות הינה התערבות מכוונת תוצאות.

המחלקות לשירותים חברתיים תפעלנה בגישה רב ממדית המשלבת התערבות פרטנית, משפחתית, קבוצתית וקהילתית. המחלקות תכוונה הן ליצירת שינוי במצב האישי של משתמשי השירותים, והן ליצירת שינוי בהקשר החברתי בו הם מצויים באמצעות פרקטיקת מדיניות.

הוועדה ממליצה:

1. אחריות עו"ס משפחה: הגדרת העוני כ"נזקקות" וכתחום ליבה במחלקות לשירותים חברתיים מטילה על עו"ס המשפחה את האחריות המקצועית לטיפול בפרקטיקה מודעת עוני. המשפחה תוגדר כמוקד ההתערבות עבור העו"ס תוך בחינת כלל הצרכים בהיבטי החיים השונים, קרי דיור, חינוך, בריאות וכיו"ב. העו"ס ישמש גורם מתכלל של תהליך הליווי בתיאום ושיתוף פעולה עם יתר הגורמים המקצועיים המעורבים בכל תהליך. עו"ס משפחה יטפל בכ-60-50 משפחות, בהתאם להמלצות הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים.
המלצה זו משפיעה על כ-130,000-320,000 מקבלי שירות.
עלות ההמלצה כ-200-400 מלש"ח בשנה.

2. הקצאת תקציב לתוכניות התערבות ממוקדות: על-מנת לאפשר טיפול הולם ויעיל במשפחות החיות בעוני על ידי עו"ס המשפחה יש לשלבם בתוכניות רב ממדיות לשיפור התנהלות כלכלית,

תעסוקה ועוד. יש להעמיד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים תקציבים המיועדים לשילוב ולפיתוח תוכניות מניעה וחילוץ מעוני. הוועדה ממליצה ליצור פריסה של התוכניות על פני ישובים באשכולות 1-5.

המלצה זו משפיעה על כ-20,000 משפחות. עלותה כ-200 מלש"ח בשנה.

3. הרחבת תקציב פרטני גמיש: השפעת העוני על היבטי החיים השונים גורמת חוסר יציבות במשאבים הנחוצים לתפקוד יומיומי. האנשים החיים בעוני נאלצים מדי יום להתמודד עם מצבי חוסר בצרכים בסיסיים המונעים מהם התנהלות שבשגרה. יתרה מכך, מצבי משבר מותירים לא פעם את המשפחות בחוסר אונים מוחלט. כיום עומד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים תקציב גמיש (הניתן על-ידי משרד הרווחה והקרן לידידות) המשמש אותן במתן מענים עבור המצבים האמורים, כגון: מימון שירותי בריאות – תרופות, הסעות לטיפולים רפואיים, שירותים חינוכיים – אבחונים ורכישת ציוד בסיסי. התקציב הקיים היום אינו מספק ואנו ממליצים להרחיבו משמעותית כך שישמש כלי התערבות טיפולי, זמין וגמיש בידי עו"ס המשפחה. היות ותקציב זה ניתן עבור מגוון מענים שבאחריות משרדי ממשלה שונים, יש לקיים דיון בין-משרדי לחלוקת האחריות ולהסכמה על כללי הזכאות ואספקת דרכי הסיוע.

המלצה זו משפיעה על כ-130,000-320,000 משפחות. עלותה כ-200-500 מלש"ח בשנה.

4. חובות בקרב אנשים החיים בעוני: אחד הקשיים המרכזיים עימם מתמודדים אנשים החיים בעוני הינו חובות. מחקרים שעסקו בהתמודדותם של אנשים החיים בעוני עם חובות מצאו כי על-מנת לעזור לחייבים החיים בעוני, יש לפעול להנגשה של שירותי האכיפה, להעלאת מודעות החייבים לזכויותיהם ולהתאמה של המערכות השונות לצרכים וליכולות של אנשים החיים בעוני.

מציאת פתרונות להסדרת חוב היא אינטרס משותף לנושים, לחייבים ולמערכות הגבייה. הוועדה ממליצה לבחון את סוגיית החובות של אנשים החיים בעוני תוך התמקדות בחובות לחברת החשמל ולתאגידי המים המספקים שירותים בסיסיים לקיום יומיומי, ופועלים באמצעות איום ומימוש של ניתוק השירותים.

הוועדה ממליצה:

א. יש לקבוע כי האוכלוסייות הבאות חסינות מניתוק מוחלט של מים וחשמל: מקבלי קצבאות קיום מהביטוח הלאומי (ובכלל זה הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, נכות כללית ונפגעי עבודה); חייבים מוגבלים באמצעים; צרכנים הנמצאים בהליך פשיטת רגל; משקי בית שבהם מתגוררים קטינים; חולים כרוניים; וצרכנים שיוכרו כנמצאים במצב כלכלי קשה (בדומה להנחות ארנונה). יש ליצור חלופות אשר יאפשרו סיפוק כמות מפקחת של חשמל ומים במקרים שבהם אנשים אינם עומדים בתשלומיהם. על הממשלה לתקצב את סיפוק סף הצריכה המינימלי של מים וחשמל. כמו כן, יש לקבוע כי כל גביית החובות של מוצרים אלו המהווים מוצרים חיוניים לחיים בכבוד תיעשה במסגרת הליך משפטי ולא באמצעות הליך הגבייה המנהלי אשר ביטולו מומלץ בכל מקרה.

ב. הסדר הקפאת תשלומי ריבית: יש להקפיא את תשלומי הריבית על קרן החוב עם הסכמה על צו תשלומים מול ההוצאה לפועל או העירייה. התשלום יעשה על קרן החוב והריבית שנצברה עד לאותו הרגע.

ג. הקמת קרן ממשלתית להלוואות ללא ריבית ולשיפור תנאי האשראי של אנשים החיים בעוני: משפחות החיות בעוני זכאיות לרוב לאשראי יקר מאוד עם הגבלות שונות, כיוון שההלוואות שניתנות להם נתפסות כהלוואות בסיכון. יש להקים קרן ממשלתית אשר תסייע לחברות האשראי להעניק תנאי אשראי זולים יותר באמצעות מערכת של ערבות ובטחונות מדינה (מודל דומה קיים באנגליה) ותספק הלוואות ללא ריבית לאנשים החיים בעוני אשר נקלעו למצבי חיים משבריים וזקוקים לסיוע על-מנת למנוע מצב של סחרור חובות.

5. מענק העצמה: הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים בין היתר בגלל הפגיעה המתרחשת ביכולתו לבנות את ההון האנושי והפיננסי שלו. לפיכך מצב של עוני מייצר השלכות שליליות ארוכות טווח מבחינת ילדים החיים בעוני. הוועדה מציעה לבחון מודל אשר נועד לעודד חסכון בקרב משפחות עניות ולהביא ליצירת הון כלכלי ראשוני אשר יעמוד לרשות ילד, אשר גדל במשפחה זו, כאשר יגיע לבגרות. הוועדה רואה לנכון להמליץ על פיילוט של תכנית חסכון במתכונת של "מענק העצמה" עבור ילדים בוגרי פנימיות. הקושי בקרב ילדי פנימיות מוחרף לאור זאת שהם מתחילים את חייהם הבוגרים אל מול אתגרים רבים ללא עורף משפחתי וכלכלי משמעותי. יש לבחור מתוך ילדי הפנימיות את אוכלוסיית היעד, לקבוע את מרכיבי התכנית ומתווה החיסכון.

6. יפוחו מרכזי מיצוי זכויות שיפעלו בצמוד למחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ כחלק משירותי המחלקה, בהתאם לגודלה. מרכזי מיצוי הזכויות יטפלו בכל התחומים הנוגעים לבירוקרטיה והתנהלות מול הרשויות, כמו המוסד לביטוח לאומי, משרד השיכון, הוצאה לפועל, ארנונה, מערכת הבריאות, טיפול בחובות וליווי חייבים (כולל חובות חשמל ומים, ארנונה, חובות לבנקים, הוצאה לפועל) ועוד. המרכז יספק שירותים לכל האזרחים ברשות אך תוך כדי מתן תשומת לב מיוחדת לסוגיות הקשורות לאנשים החיים בעוני ותוך כדי תיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים. מרכזי מיצוי הזכויות יוקמו בעשר הרשויות הגדולות שבהן אין מרכז, ב-64 רשויות בינוניות מאשכול סוציו אקונומי 1-5 ו-36 מרכזים ניידיים. כל אחד ממרכזים ניידיים אלו ישרת כ-5 רשויות קטנות.

עלות הקמת המרכזים מוערכת בכ-35 מלש"ח.

עלות תפעול שנתית של המרכזים מוערכת בכ-70 מלש"ח.

מערכת הביטחון הסוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא מערכת מקיפה המבקשת לצמצם פגיעה עתידית בהכנסה של כלל הציבור עקב אירועים מגוונים (כגון נכות מעבודה, אבטלה, לידה, גידול ילדים ועוד). באופן יותר ספציפי מבקשת מערכת קצבאות הקיום להבטיח הגנה חברתית לפרטים ולמשפחות במקרים של העדר הכנסה סבירה למשפחה.

אחת המטרות המרכזיות היא לסייע בידי יחידים ומשפחות הנתונים במצוקה כלכלית להתמודד עם העוני בו הם שרויים, להשתחרר ממנו, או להימנע מלהיקלע אליו. העברת משאבים כלכליים באופן ישיר מהכלל לפרטים היא אמצעי מרכזי לסיוע, במידה שמניחים כי חלק מהאוכלוסייה מתקשה להתפרנס בכוחות עצמו באמצעות השתתפות בשוק העבודה באופן זמני או לאורך זמן, ואילו בעבור חלק אחר אפשרויות הפרנסה באמצעות השוק החופשי אינן מספקות רמת חיים שהיא מעל קו העוני.

תכנית הבטחת הכנסה

התכנית המרכזית במערכת הביטחון הסוציאלי להקלה על חומרת העוני היא תכנית הבטחת הכנסה. חוק הבטחת הכנסה נועד להבטיח הכנסה מינימלית לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית, קבועה או זמנית, שעלולה להיווצר כתוצאה מגורמים טבעיים (מחלה ומוגבלות), ונסיבות חברתיות (אבטלה ופרישה מעבודה). הקצבה מיועדת למי שלא יכול לעבוד או למי שאין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו.

נקודת המוצא של התכנית היא כי הקצבות לא תוכלנה להוציא מעוני באופן בלעדי, אלא במשולב עם המערכת הרחבה יותר של השירותים החברתיים: שרותי תעסוקה והכשרה מקצועית, חינוך, בריאות, שיכון, שירותי הרווחה האישיים ושירותים קהילתיים נוספים.

התמקדות זו במשפחות החסרות הכנסה מספקת לקיום מושגת באמצעות "מבחן אמצעים" שבוחן את סך האמצעים העומדים לרשות המשפחה התובעת קצבה.

החוק קובע את הדרישה לעבוד, והזכאות להבטחת הכנסה מותנית בעשיית מאמץ להתפרנס מעבודה. כל אדם התובע קצבת הבטחת הכנסה נדרש להוכיח שעשה כל שביכולתו על-מנת להשיג עבודה. רישום בלשכה המקומית של שירות התעסוקה משמש היום הוכחה כי האדם עשה מאמץ כזה. רק אנשים אשר שירות התעסוקה לא מסוגל למצוא עבורם עבודה, זכאים לקצבות הבטחת הכנסה¹. מי שאינו מוכן לקבל עבודה שהוצעה לו באמצעות שירות התעסוקה יחשב כ"סרבן עבודה" וזכאותו לקצבה תישלל עקב כך. על כן הפעלת מבחן תעסוקה אפקטיבי היא מרכיב חשוב בתכנית זו על-מנת לקבוע את הזכאים לקצבה ולמנוע קבלת הבטחת הכנסה ממי שאינו זכאי לכך. במהלך העשור האחרון נעשה מאמץ גדול לשכלל את מבחן התעסוקה במסגרת חוק הבטחת הכנסה וליצור מנגנון יעיל לשילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. תהליך זה הופסק לאחרונה בעקבות החלטת הכנסת שלא לאשר את התכנית.

במטרה לשלב אנשים בשוק העבודה נלקחים בחשבון שלושה רכיבים בתכנית הבטחת הכנסה: גובה הקצבה, סכום הדיסריגרד ושיעור הקיזוז של הקצבה מעבר לקצה הדיסריגרד:

◆ גובה הקצבה המשולמת במסגרת התכנית נועד בראש וראשונה להבטיח רמת חיים סבירה. התערבות ממשלתית מסוג זה עלולה להשפיע לרעה על המטרה לשילוב אנשים בשוק העבודה. לכן מסתכלים בין היתר גם בישראל, כמו במדינות אחרות, על רמת שכר המינימום בעת קביעת גובה הקצבה. לחשש כי שיעורי תמיכה גבוהים יגרמו להתנגשות עם רמת שכר המינימום וישמשו תמריצים שליליים לעבודה, הייתה השפעה על ההחלטות בדבר רמת הקצבות. ביטוי לחשש זה ניתן לראות בתוכניות הכלכליות של השנים 2002/2003, אשר במסגרתן חלה הפחתה משמעותית של גובה קצבת הבטחת הכנסה - בשיעור ממוצע של כ-30% לכ-70% מהאוכלוסייה הזכאית לה. מטרתה של מדיניות זו הייתה כפולה: לצמצם את ההוצאה הממשלתית על תשלומי הקצבה, וכן להפחית את גובה הקצבה ביחס לשכר מעבודה על-מנת לצמצם תמריצים שליליים לעבודה במסגרת התכנית. כתוצאה ממדיניות זו חל צמצום ניכר באוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. בשנת 2013 קיבלו 105,000 משפחות קצבת הבטחת הכנסה. הפחתה משמעותית של רמת הקצבה

¹ עם זאת, החוק קובע סוגים מסויימים של אנשים שהתנאי של התפרנסות מעבודה אינו חל עליהם, או שאין נדרש מהם להוכיח את נכונותם לעבוד כתנאי לקבלת קצבה: אמהות חד הוריות לילדים עד גיל שנתיים, אלמנות, אנשים המקדישים את רוב זמנם לטיפול בבן הזוג או בילדם החולה הזקוקים להשגחה תמידית.

ביחס לשכר מעבודה הגיעה עד כדי פגיעה ממשית במטרה הראשונה של התכנית - סיפוק המשאבים הנחוצים לקיום רמת חיים סבירה. דבר זה בא לידי ביטוי בפער העמוק הקיים בין גובה הקצבאות המשולמות (באופן מיוחד למשפחות עם ילדים) לבין רמת ההכנסה המוגדרת כקו העוני.

◆ מרכיב נוסף של תכנית הבטחת הכנסה הוא קביעת סכום הדיסריגרד (disregard income). עד לסכום זה ממשיך הזכאי להנות מן הקצבה, אשר אינה מופחתת למרות ההכנסה הנוספת מעבודה. כאשר ההכנסה מעבודה עולה על סכום הדיסריגרד, קיזוז הקצבה מתבצע בצורה הדרגתית.

הוועדה ממליצה:

1. הגדלת רמת הקצבה הבסיסית בתכנית הבטחת הכנסה, כך שהמרחק מקו העוני יהיה כזה אשר יבטיח קיום סביר למקבלי הבטחת הכנסה.
הוועדה מציעה כי ייקבע שההכנסה מקצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים בנקודת אי העבודה תעמוד על 67% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה.
2. קביעת תקרת ההכנסה מעבודה אשר אינה פוגעת בזכאות לקצבה מלאה (דהיינו סכום הדיסריגרד), תעמוד על 85% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה.
3. יאומצו צעדים אשר נועדו לשכלל את מבחן התעסוקה בתכנית הבטחת הכנסה ולהופכו לאפקטיבי יותר.

עלותן של המלצות אלו מוערך בכ-1.2 מיליארד ₪ בשנה.

עמדת יו"ר הוועדה יחד עם עמדת נציגי בנק ישראל, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הכלכלה:

תכלית המלצות הוועדה היא סיוע לאנשים החיים בעוני. סוגיית צמצום העוני נוגעת לעתיד החברה הישראלית, ועשויה לעצב את פני החברה בדורות הבאים. מרבית האוכלוסייה החיה בעוני סובלת ממחסור בתעסוקה או מתעסוקה חלקית בלבד, כך שנדבך מרכזי בסיוע לאנשים החיים בעוני לצאת ממעגל זה ולהשפיע על רמת הכנסתם הינו שילוב אוכלוסיות החיות בעוני בתעסוקה.

אחד ממנועי הצמיחה העיקריים של ישראל בעשור האחרון הוא הגידול הניכר בשיעורי התעסוקה במשק. גידול זה נבע במידה רבה משיפור בהשכלה, אך גם ממדיניות של שינוי מבנה מערכת התמיכות והתמריצים הממשלתיים, שהפכה את היציאה לעבודה לכדאית יותר מבחינה כלכלית.

למדיניות זו הייתה חשיבות רבה הן בשיפור מצבם של האנשים החיים בעוני והן במיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק – כך עלתה ההכנסה המהווה את קו העוני בלמעלה מ-21% באופן ריאלי בעשור האחרון. למעשה, קיים קשר הפוך חזק בין תעסוקה לעוני. בעוד תחולת העוני במשפחות ללא מפרנסים עומדת על 66.1%, במשפחה בה שני מפרנסים במשרה מלאה היא יורדת לנקודת אחוז בלבד. הקשר ההפוך בין תעסוקה לעוני הינו בין דורי ומשפיע גם על העוני בעתיד. בהשוואת יכולת ההשתכרות של ההורים לזו של ילדיהם, מחקרים רבים מראים כי קיים קשר בין השניים והסבירות שילדים להורים עם הכנסה נמוכה ישתכרו גם הם ברמה דומה בעתיד היא גבוהה.

לכן, קיימת חשיבות גבוהה למדיניות מושכלת לצמצום העוני באמצעות מתן כלים ליציאה ממנו בגילאי העבודה, בהשקעה בחינוך כבר מהגיל הרך ובשירותים חברתיים.

ההצעה להגדלת קצבת הבטחת ההכנסה מחזירה את מדיניות התמיכה הממשלתית למצב בו הייתה לפני למעלה מעשור, כאשר שיעורי התעסוקה היו נמוכים במיוחד ואי השוויון במשק היה גבוה יותר. מכיוון שקצבת הבטחת ההכנסה ניתנת לאנשים בגילאי העבודה בלבד, השפעתה הייתה משמעותית במיוחד - שיעורי הגידול באוכלוסיית מקבלי הקצבה היו גבוהים וגדלו משנה לשנה, זאת בעוד שיעורי התעסוקה היו נמוכים מאוד. קצבת הבטחת הכנסה גבוהה ייצרה תמריצים שליליים ליציאה לעבודה, באמצעות הקטנת הכדאיות הכלכלית של התעסוקה בהשוואה לקבלת קצבה ולתלות פרמנטית במערכת.

בהתאם לכך, הרי שהחזרת קצבת הבטחת הכנסה לרמת הקצבה שהייתה קיימת בעבר, עשויה לשמר את בעלי ההכנסות הנמוכות במערך הקצבאות - במקום לתמוך בשיקום וביציאה מהעוני, וכך תייצר הקצבה בשנית מלכודת עוני.

מדיניות נכונה אשר מטרתה לשפר את מצבם של מקבלי הבטחת הכנסה איננה טמונה בהגדלת הקצבה, אלא במיקודה באוכלוסיות הזקוקות לה באמצעות מבחן תעסוקה אפקטיבי, בהפעלת מערכת תמריצים לעידוד התעסוקה, שירותים ממשלתיים תומכי תעסוקה להורים וילדיהם, השקעה בחינוך לאוכלוסיות החיות בעוני ומתן שירותי רווחה ממוקדים לשיקומן. לקצבת הבטחת ההכנסה תפקיד משמעותי כרשת הביטחון האחרונה הניתנת על-ידי המדינה. קצבה זו בנויה כיום על איזון עדין שבין מתן רשת ביטחון כאמור לבין יצירת תלות פרמנטית במערכת. הגדלת קצבת הבטחת ההכנסה כפי שהוצעה, תפר את האיזון שהושג ותייצר מלכודת עוני פרמנטית שתשמר את העניים בתוך מעגל הקצבה, ללא תמריץ משמעותי לצאת ממעגל העוני ולקיים את עצמם בכבוד לאורך זמן.

השלמת הכנסה בזקנה

מערכת הביטחון הסוציאלי לזקנה בישראל כיום כוללת קצבת זקנה אוניברסלית, אחידה לכל הזכאים - "ביטוח זקנה", עם תוספת ותק שמוענקת בהתאם למספר שנות הוותק של המבוטח ולפי שנות עבודה של המבוטחת. לכך מתווספת קצבה סלקטיבית, המעניקה תוספת כספית לזקן הנזקק - "השלמת הכנסה".

מטרות מערכת קצבאות הזקנה והשלמת הכנסה בזקנה הן מניעת ירידה חדה ברמת החיים לאחר הפרישה מעבודה והבטחת רמת חיים מינימלית בעת זקנה. מערכת זו היא רובד אחד מתוך רבדים נוספים של הביטחון הסוציאלי בזקנה, שהם מערך הפנסיה חובה והחיסכון הפיננסי הפרטי.

שילוב שבין הקצבה האוניברסלית של ביטוח זקנה עם הכנסה פנסיונית מעבודה, אותה צבר הזקן במהלך תקופת עבודתו, נועד להבטיח כי לא תהיה ירידה חדה בהכנסות הזקן לאחר פרישתו מעבודה.

יחד עם זאת, זקנים רבים מגיעים לגיל זקנה ללא מקורות הכנסה נוספים על קצבת הזקנה האוניברסלית של הביטוח הלאומי, בעיקר מפני שאין ברשותם הכנסה מפנסיה תעסוקתית.² כיום,

² לאחר הנהגת תוכנית פנסיה חובה בשנת 2008, הציפיה היא כי בשנים הבאות מספרם של הזקנים ללא הכנסה פנסיונית ילך ויפחת. יחד עם זאת, ספק אם רמת ההכנסה הפנסיונית של בעלי הכנסה נמוכה, בעת שהותם בשוק העבודה ובגיל העבודה, תהיה גבוהה דיה על מנת להעלותם מעל קו העוני.

מרכיב "השלמת ההכנסה" בתכנית ביטוח זקנה נועד להוות מענה לכך. תוספת זו של "השלמת הכנסה" אשר הנגישות אליה מותנית בעמידה במבחן הכנסות מבקשת להבטיח, יחד עם קצבת הזקנה האוניברסלית, הכנסה אשר תאפשר לזקנים קיום סביר.

בחינת מצבם הכלכלי של אוכלוסיית הזקנים מלמדת על כך כי למרות מערך הקצבאות הללו, רמת הכנסתם של 22.7% מקרב משקי הבית, אשר בראשם עומדים זקנים, היא מתחת לקו העוני (נתוני 2012). זאת בין היתר לנוכח תשלומי דמי ביטוח בריאות וביטוח לאומי שבהם מחויבת האוכלוסייה הזקנה (גיל 65 ויותר).

בסוף שנת 2013 עמד מספר הזקנים והשאירים המקבלים קצבת תוספת השלמת הכנסה בזקנה ושאירים על 188,400.

הוועדה ממליצה:

- להגדיל את קצבת השלמת ההכנסה של זקנים ושאירים, כך שיחד עם הקצבאות הקיימות כיום הכנסתם תעלה את מקבלי הקצבה מעל לקו העוני. גובה העלאת הקצבה לכל קשיש ושאר יחידים יעמוד על כ-200 ₪ לחודש.
עלותה של המלצה זו היא כ-600 מיליון ש"ח בשנה.

| המלצה | מספר משקי בית מושפעים מדי שנה | עלות שנתית (מלש"ח) |
|--|-------------------------------|--------------------|
| אחריות עו"ס משפחה | 130,000-320,000 | 200-400 |
| תוכניות התערבות ממוקדות | 20,000 | 200 |
| תקציב פרטני גמיש | 130,000-320,000 | 200-500 |
| מרכזי מיצוי זכויות – הקמה | | 35 (חד פעמי) |
| מרכזי מיצוי זכויות – תפעול | | 70 |
| הרחבת תכנית הבטחת הכנסה | 105,000 | 1,200 |
| הגדלת קצבת השלמת הכנסה בזקנה | 188,000 | 600 |
| עלות כוללת של המלצות פרט, משפחה וקהילה – כ-2.5 – 3 מיליארד ש"ח לשנה. עלות חד פעמית של הקמת המרכזים כ-35 מלש"ח בשנה. | | |

דיור

קורת גג ראויה היא תנאי בסיסי לקיום בכבוד. תנאי המגורים של אדם משפיעים על אורח ואיכות חייו, לרבות חלק מההזדמנויות העומדות לרשותו. ההכרה בקשר ההדוק בין דיור ועוני עמדה בבסיס עבודת ועדת המשנה בנושא הדיור. ברור וברי כי על המדינה לדאוג ליצירת התנאים לדיור הולם עבור משפחות החיות בעוני.

ההוצאה על דיור מהווה נטל כלכלי כבד על האוכלוסייה בכלל ובקרב האנשים החיים בעוני בפרט. שיעור ההוצאה על דיור, בכל אחד מחמשת העשירונים הראשונים, גבוה מהממוצע. לא ניתן להתעלם מכך שהאוכלוסייה הסובלת יותר מכל מדלות אמצעים ונמנית בעשירון הראשון, היא זו הנאלצת

להתמודד עם הוצאה ישירה על דיור בשיעור של כמעט 40% מסל התצרוכת שלה. פירוש המשקל "העודף" של ההוצאה על דיור עבור משפחות עניות הוא פחות השקעה יחסית על חינוך, בריאות, ותחבורה.

הנתון המדאיג מתקבל לאחר שמנפים מהחישוב אנשים רבים החיים בעוני, ללא הוצאות משמעותיות על דיור: דיירי הדיור הציבורי, מבוגרים שכבר החזירו את המשכנתא ומשפחות שבנו דירה על אדמתן ללא משכנתא. עולה כי סך ההוצאה על דיור של אנשים החיים בעוני, אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז, מגיע לכ-61% מהכנסתם בממוצע, נטל דיור עצום. כשמוסיפים לכך עלויות דיור נלוות כגון מים, חשמל וארנונה המספר מטפס לכ-74% - כשלושה רבעים מהכנסות משק הבית.

מדינת ישראל אינה ממלאת בצורה מספיקה את חובתה להבטיח לאזרחיה העניים דיור נאות בעלות סבירה. במטרה לעשות כן, על המדינה למצות את הכלים המרכזיים העומדים לרשותה - דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה וסיוע ברכישת דירה.

כיום, היקף מלאי הדיור הציבורי נמוך משמעותית מהיקפו במדינות מערביות אחרות. הסיוע בשכר הדירה נשחק משך שנים והוא מכסה רק חלק קטן משכר הדירה לרוב הזכאים, מה גם שהוא אינו מוצמד לשינויים בשכר הדירה בשוק. מרכיב המענק במשכנתאות לזכאים - בוטל ונפח המשכנתא קוצץ ונשחק ביחס למחירי דירות.

כדי שהכלים המומלצים לתחום הדיור כאמור ימוצו בצורה מיטבית, ממליצה הוועדה לבחון את כללי הזכאות לדיור ציבורי ולשכירות ארוכת טווח, ואף להרחיבם כך שייכללו קבוצות נוספות להן אין מענה בכללים הנוכחיים. כמו כן, ממליצה הוועדה לבחון מחדש ובצורה מקיפה ויסודית את תכניות הסיוע לרכישת דירה, לרבות בעלות חלקית על דירה וסיוע למתקשים בהחזרי משכנתא. אנו סבורים כי במסגרת התהליך חשוב להתמקד גם באוכלוסיות זכאים שאינן יכולות לממש את הפתרונות הקיימים והמקובלים, ולהשתמש בפתרונות יצירתיים, כדוגמת החלת שיטות מגוונות לבנייה ומכרזים, במטרה להוריד את מחירי הדיור עבור אוכלוסיות אלה.

תנאי בסיסי לזכאות לקבלת סיוע ראשוני כיום במשכנתא לרכישה, בסיוע בשכירות או בהקצאה לדיור בשיכון הציבורי, הוא עמידה בהגדרה של "חסר דירה", שהונצחה ולא עודכנה משמעותית מאז שנקבעה לפני כ-45 שנה - בשנת 1971.

הוועדה ממליצה:

1. **תיקון הגדרה** - לתקן את ההגדרה של "חסרי הדירה" על ידי הרחבת הזכאות להכללת אלו שלא הייתה בבעלותם דירה או חלק ממנה (כולל דירה בדמי מפתח) בחמש השנים האחרונות.

2. סיוע בשכר דירה:

א. להגדיל את סכום הסיוע לזכאים באופן הדרגתי, ולהצמידו לשכר דירה ריאלי, תוך התאמת הסיוע במקרים מיוחדים של שכירות ארוכת טווח. סכומי הסיוע החדשים יוגדרו בהתאם לקבוצת הזכאות, כאשר ממוצע ההגדלה המוצע נע בין 700 ל-1,300 ₪ לחודש, למשק בית. סיוע זה יחושב על בסיס שכר הדירה הממוצע של הזכאים באזור מגוריהם בהתאמה לגודל הדירה הנדרש. גובה הסיוע הכולל, לאחר מתן התוספת, יהיה בין 40% ל-95% משכר הדירה

הממוצע. התנאים לעדכון הסיוע בשכר דירה עבור כל קבוצת אוכלוסייה כמפורט בנספח ג' בדוח ועדת המשנה דיור.

המלצה זו תסייע לכ-96,000 משקי בית לערך, ועלותה כ-950 מלש"ח בשנה.

ב. להרחיב את מעגלי הזכאות לסיוע בשכר דירה על ידי שינוי בקריטריונים:

i. לנתמכים יחידים ללא מבחן גיל – כיום ניתן סיוע ליחידים מגיל 55 ומעלה אשר מתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה. הוועדה סבורה כי אין מקום להגבלת גיל הזכאות.
המלצה זו תסייע לכ-1,600 משקי בית, ועלותה כ-9 מלש"ח בשנה.

ii. כושר מצטבר של השתכרות ראשי המשפחה – כיום ניתן סיוע רק למשפחות בהן לפחות אחד מראשי המשפחה עובד במשרה מלאה. ישנן משפחות רבות אשר על אף רצונן לעבוד במשרה מלאה, כל אחד מראשי המשפחה מצליח להשיג עבודה במשרה חלקית. הוועדה ממליצה על החלת הסיוע על משפחות בהן היקף המשרה המצטבר של שני ההורים יחד מגיע למשרה מלאה אחת לפחות, זאת כדי לעודד תעסוקה של שני בני הזוג.
המלצה זו תסייע לכ-900 משקי בית, ועלותה כ-11 מלש"ח בשנה.

iii. מבחן הכנסה בהתאם למספר הילדים – כיום הסיוע בשכ"ד שניתן למשפחות זכאיות להבטחת הכנסה הותאם לסיוע המשפחות הממוצות את כושר ההשתכרות, שהכנסתן עד התקרה המזכה להבטחת הכנסה. תקרת ההכנסה המזכה הקבועה למשפחות עם שני ילדים זהה לזו שנקבעה למשפחות גדולות עם שלושה ויותר. הוועדה ממליצה להגדיר שתי רמות הכנסה מזכות סיוע נוספות למשפחות עם שלושה ילדים, ועם ארבעה ילדים ויותר, כשכל רמה גבוהה בכ-100 ₪ מהתקרה כיום, בהתאמה לביטוח הלאומי.
המלצה זו תסייע לכ-500 משקי בית, בעלות משוערת של כ-7 מלש"ח בשנה.

iv. מתן סיוע מוגדל בשכ"ד למי שנתונוי מזכים בדיוור ציבורי וביישוב שלו אין מלאי דירות ציבוריות בכלל.

המלצה זו תשפיע על כ-2,500 משקי בית, בין היתר, תושבי המגזר הערבי והכפרי, ועלותה מוערכת בכ-50 מלש"ח בשנה (עלות זו כלולה בתכנית שכירות ארוכת טווח – ראו להלן "סיוע בדיוור ארוך טווח").

ג. לקבוע מדרג הכנסות לרמות סיוע – כיום, ככל שההכנסה היא עד 25% מעל ההכנסה המזכה (תקרת הבטחת הכנסה) לא נשללת הזכאות לסיוע אלא ישנה הפחתה בלבד. על מנת לא לאבד זכאות לסיוע בשכ"ד, מעדיפים זכאים להישאר עם הכנסה נמוכה מהכנסה זו. זאת מכיוון שעובד ששכרו עולה על תקרה זו מאבד מיד את זכאותו לסיוע בשכ"ד. הוועדה סבורה שיש להמשיך ולעודד הגדלת ההכנסות וממליצה על יצירת מדרג סיוע בשכר דירה לרמות הכנסה גבוהות יותר, על ידי הוספת סכום של כ-500 ₪ בממוצע למי שהכנסתו 26%-40% מעל תקרה זו.

המלצה זו תסייע לכ-1,500 משקי בית, ועלותה כ-9 מלש"ח בשנה.

ד. להחיל כלל זכאות לקשישים הנתמכים על ידי משפחותיהם – כיום נהנים קשישים עולים נתמכים מסיוע בשכ"ד בסיסי גם אם הם מתגוררים אצל בני משפחתם. מדיניות זו הוכיחה את עצמה בכך שהיא מקטינה את הביקוש לדירות מחד ומטיבה עם הקשיש המקבל תמיכה הדוקה מבני המשפחה, מאידך. הוועדה ממליצה להחיל כלל זה גם על קשישים ותיקים חסרי דירה שמקבלים קצבת השלמת הכנסה בזקנה.

המלצה זו תעזור ל-1,500 זכאים, ועלותה כ-15 מיליוני ש"ח בשנה.

3. דיור ציבורי:

מלאי הדיור הציבורי הצטמצם מאוד בשנים האחרונות. בשנת 1998 עמד מספר יחידות הדיור הציבורי, כולל יחידות דיור בבתי גיל הזהב, על כ-108,000 לעומת 70,000 יחידות בלבד היום. יש להדגיש כי ישנן אוכלוסיות שעבורן דיור ציבורי הוא בגדר הכרח, משום שהעדר יציבות מגורים (בשל שכירות בשוק הפרטי) פוגע בהן אנושות.

הוועדה ממליצה:

א. לקבוע כיעד אסטרטגי ארוך טווח שדיור ציבורי יהווה לפחות 5% מכלל מלאי הדיור במשק (אחוז נמוך ביחס למדינות ה-OECD). בהתאם לכך להגדיל את היצע הדיור בכ- 1,000-700 יחידות דיור מדי שנה למשך 15 השנים הבאות, הן באמצעות רכישת דירות מיד שנייה, הן באמצעות רכישת דירות חדשות, במחיר עלות הבנייה בלבד, במסגרת מכרזי בנייה ייחודיים שמפרסם משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל והן באמצעות תהליכי התייעלות כדלהלן:

I. לייעל את הניהול של מלאי הדיור הציבורי:

- ◆ שימוש אפקטיבי ביחידות דיור קיימות – כיום מאות דירות במסגרת הדיור הציבורי משמשות יעדים ציבוריים שאינם מגורים (משרדי רשויות, מועדונים, בתי כנסת, עמותות). הוועדה ממליצה לבחון מחדש את כלל הדירות המושכרות לארגונים ומוסדות, ולאזן בין המחסור בדיור ציבורי עבור זכאים לבין החשיבות בהימצאותם של מוסדות אלו ביחידות הדיור.
- ◆ שילוב רשימות הממתנינים לדיור ציבורי – כיום הדירות המתפנות מהוות מענה לזכאים במשרד העלייה והקליטה וכן במשרד הבינוי והשיכון. הוועדה ממליצה להביא לניהול מלאי על ידי גורם ממשלתי יחיד, ולשלב את רשימות הזכאים על פי כללים אחידים.
- ◆ הלימה בין גודל דירה לבין גודל משפחה – כיום אין הלימה, בחלק גדול ממלאי הדיור הציבורי, בין גודל משק הבית לבין גודל הדירה. משפחות גדולות נאלצות להתגורר בדירות קטנות ומולן יחידים וזוגות מתגוררים בדירות גדולות, אותן קיבלו בעבר כמשפחות ברוכות ילדים. הוועדה ממליצה להמשיך את תכנית ההלימה בין גודל הדירה ובין גודל המשפחה, אותה מפעיל משרד הבינוי והשיכון. מוצע לאפשר העלאה הדרגתית של שכר הדירה ב"צריכה עודפת" של שירותי דיור למשפחות המסרבות לעבור להתגורר בדירות קטנות יותר או בבתי גיל הזהב.

II. הקמת יחידות דיור נוספות במסגרת בתי גיל הזהב – חלק מהממתנינים לדיור ציבורי, וכן חלק לא מבוטל מהדיירים הוותיקים של הדיור הציבורי, הם קשישים. הוועדה ממליצה ליעד 15%-20% מהמלאי שיתווסף, לטובת הקמת בתי גיל זהב חדשים עבור אותם קשישים.

III. מניעת רכישה של דירות שיתווספו למלאי ועל ידי דיירים שיאוכלסו ממועד אישור ההמלצות - הוועדה לא ראתה לנכון להביע עמדה ערכית לגבי המשך האפשרות לרכישת דירה בדיור הציבורי ע"י הדיירים הנוכחיים, מאחר והחוק אושרר בכנסת רק לאחרונה. יחד עם זאת, רוב חברי הוועדה סברו כי יש מקום להגביל את זכות הרכישה לגבי יחיד שיתווספו בעתיד למלאי ועל ידי זכאים שיאוכלסו בעתיד. עקב העלות התקציבית הגבוהה בהגדלת המלאי, בניהולו ובתחזוקתו, הענקת אפשרות גורפת של רכישה לזכאים חדשים לדירות שיתווספו למלאי במחיר מופחת מהווה הטבה כלכלית נכבדה

למדי ונטל תקציבי שיהיה קשה לשאת באופן מתמשך. יישום המלצה זו יחייב שינוי חוק זכויות הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998.

IV. הגדלת מלאי הדיור הציבורי הן ע"י רכישת דירות מיד שנייה (דירות נ"ר) והן באמצעות מכרזי קרקע של משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל. הוועדה ממליצה להרחיב את השיטות באמצעותן תרכוש המדינה דירות למלאי הדיור הציבורי. גיוון אמצעי הרכישה עשוי להוזיל את מחירי הדירות שיירכשו מחד, ולמנוע ריכוזי עוני ולהבטיח תמהיל חברתי מאוזן יותר, מאידך. שיטות הרכישה הנוספות המוצעות הן מתן זכות סירוב ראשונה למדינה לרכוש עד 5-7 אחוזים מיח"ד במכרזי מחיר למשתכן (ומכרזי מטרה, אם יאושרו), רכישת דירות במחיר עלות וכן ייעוד ארבעה אחוזים מכלל יח"ד שייבנו במסגרת כל מכרזי קרקע לטובת דיור ציבורי.

המלצה זו תשפיע על כ- 1,000-700 משקי בית מידי שנה, ועלותה כ-450 מלש"ח בשנה.

ב. סיוע בדיור לטווח ארוך – הוועדה סבורה כי במקביל להגדלת המלאי של דירות ציבוריות, יש לפתח תכנית סיוע משלימה לדיור הציבורי באמצעות מתן סיוע בשכר דירה מוגדל המהווה 95% משכר הדירה הממוצע באזור המגורים ולטווח של 10 שנים למימוש בדירות שאינן בבעלות המדינה. תכנית זו תאפשר מתן פתרון הולם וארוך טווח למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובד בבד מתן העדפה להקצאת הדירות הציבוריות למשקי בית שהכנסתם נמוכה, והצפי העתידי בדבר זכאותם יציב ושעבורם יש חשיבות מיוחדת לרציפות במקום המגורים לכל תקופת חייהם.

ג. הגדלת תקציב האחזקה – רמת התקצוב הקיימת היום לאחזקת דירה בדיור הציבורי עומדת על כ-750 ₪ לשנה. סכום זה אינו מספיק להבטיח תנאי דיור נאותים מחד, ולשמור על ערך הנכסים מאידך. הוועדה ממליצה להעלות בהדרגה, משך שלוש שנים, את הסכום עבור אחזקה לשנה לסך של כ-1,500 ₪ לשנה. **עלות ההמלצה, שתשפיע על כ-70,000 דירות הדיור הציבורי, מוערכת בכ-53 מלש"ח בשנה.**

4. החלת תכנית "זכות ההמרה" על משקי בית נוספים - בקרב זכאי הדיור הציבורי קיימת תכנית ייחודית לנכים הרתוקים לכיסאות גלגלים אשר יכולים להמיר את זכאותם לדירת נכסי רכישה (דירת נ"ר) למשכנתא בנפח וברמת סבסוד מוגדלים. הוועדה ממליצה להחיל תכנית זו על קבוצות נוספות מבין זכאי הדיור הציבורי והזכאים לסיוע בשכר דירה. **המלצה זו תסייע לכ- 200-160 משקי בית, ועלותה כ-100 מלש"ח בשנה.**

5. תכנית "שכונה שווה" – נושא דיור הולם אינו מוגבל לקורת גג בלבד, והוא מכיל היבטים רחבים יותר של השכונה וסביבת המגורים. החשיבות הייחודית של שכונת המגורים עבור אנשים החיים בעוני נובעת משלוש סיבות עיקריות: הזמן בו מבליים בשכונה רב יותר, הזיקה הקהילתית משמעותית יותר לניהול חיי היום-יום והשימוש בשירותים המקומיים נפוץ יותר. סביבת המגורים של אנשים החיים בשכונות בהן יש ריכוזי עוני הינה בעלת אפקט שלילי מובהק על עניים, ובמיוחד על ילדים הגדלים בעוני: אחוז הנושרים מבתי הספר גבוה יותר, ילדים שגדלו בשכונות אלה סובלים יותר מאבטלה, התחלואה גבוהה יותר ואף תוחלת החיים פחותה.

מדינות רבות בעולם משקיעות בתוכניות לשיקום שכונות מצוקה על ידי שילוב שירותים חברתיים, השקעה בתשתיות פיסיות, ובנייה חדשה ליצירת אוכלוסיה בעלת רמות הכנסה מגוונות בשכונות אלו.

בישראל פרויקט שיקום שכונות תרם רבות בנושא זה, עם זאת לא צלח תמיד בשינוי תדמיתן של שכונות אלו, וצעירים שהתקדמו בחרו לעזוב, ואת מקומם תפסו מחפשי דיור זול - אנשים החיים בעוני ועולים מארצות מצוקה. הוועדה ממליצה ליזום פרויקט ארצי חדש, "שכונה שווה", שתתמקד בשכונות חלשות עם קרקע פנויה, שיכולה לשמש לבניית דירות חדשות בה. התכנית תשלב שיקום פיסי הכולל תשתיות והשקעה במרחב הציבורי, השקעה חברתית, תכניות חינוכיות, השקעה תעסוקתית והתארגנות קהילתית. בנייה חדשה בשכונות אלו, יחד עם פיתוח השירותים הללו, תיצור תמהיל אוכלוסיות בשכונה, תמשוך אוכלוסייה חדשה ותאפשר לאוכלוסייה מתחזקת להישאר בתוך השכונה. התכנית המוצעת מתבססת על מודל מימוני מגוון המשלב השקעות של המגזר הפרטי, הלוואות ארוכות טווח מקהילות בתפוצות, השקעה של רשויות מקומיות והשקעה ממשלתית ממוקדת בשלבי הפרויקט הראשונים.

המלצה זו מיועדת לפיילוט שיכלול כ-10 שכונות, שיפרס על שלוש שנים בעלות כוללת של 225 מלש"ח (כ-75 מלש"ח לשנה).

| המלצה | מספר משקי בית מושפעים מדי שנה | עלות שנתית (מלש"ח) |
|---|----------------------------------|--------------------|
| הגדלת סכום הסיוע בשכ"ד לזכאים | 96,000 | 950 |
| הרחבת מעגלי הזכאות לסיוע בשכר דירה | 3,000 | 27 |
| סיוע בדיוור ארוך טווח | 2,500 | 50 |
| יצירת מדרג הכנסות לרמות סיוע | 1,500 | 9 |
| זכאות לקשישים הנתמכים על ידי משפחותיהם | 1,500 | 15 |
| הגדלת מלאי הדיוור הציבורי | 700-1,000 | 450 |
| הגדלת תקציב האחזקה לדיוור ציבורי | 70,000 | *53 |
| תכנית "שכונה שווה" | פיילוט – 10 שכונות על פני 3 שנים | 75 |
| <u>עלות כוללת של המלצות דיוור – כ-1.63 מיליארד ש"ח לשנה</u> | | |
| * הגדלת תקציב האחזקה לדיוור ציבורי יעלה בהדרגה, לאורך 3 שנים, עד לסכום המפורט בטבלה. | | |
| ** עלות המלצה להרחבת תכנית "זכות ההמרה" לא מופיעה בטבלה, כיוון שהזכאים לה נמנים עם זכאי הדיוור הציבורי. | | |

ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה

”מעלה גדולה שאין למעלה ממנה - זה המחזיק בידי ישראל שמך, ונותן לו מתנה או הלוואה, או עושה עמו שותפות, או ממציא לו מלאכה, כדי לחזק את ידו עד שלא יצטרך לבריות ולא ישאל”

(רמב"ם, משנה תורה, הלכות מתנות עניים)

אמר הרמב"ם כי הצדקה הנעלה ביותר, והמתנה החשובה ביותר שניתן לתת לעני היא מתנת התעסוקה – המתנה אשר מאפשרת לו להפסיק להיות נזקק לסיוע. ואכן, גם צוות ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה סבור כי המאמץ לעידוד תעסוקה וסיוע בהשגתה, הוא אחד ההיבטים החשובים ביותר של ההתמודדות עם העוני. ההשתלבות בתעסוקה מאפשרת למשפחה להגדיל את הכנסותיה, לחזק את מעמדה וכבודה של המשפחה, ולהוציא אותה ממעגל העוני.

מחקרים מראים כי ההסתברות להימצא מתחת לקו העוני קטנה ככל שמספר המפרנסים במשק הבית גדל. תחולת העוני בקרב נפשות, כאשר ראש משק הבית שייך לגיל העבודה העיקרי (25-64), אם אין מפרנסים במשק הבית עומדת על 77.8 אחוזים, יורדת ל-41.5 אחוזים כאשר יש מפרנס יחיד במשפחה, וצונחת ל-6.3 אחוזים כאשר שני בני הזוג מפרנסים. במשפחות בהן עובדים שני מפרנסים במשרה מלאה (מעל 30 שעות עבודה בשבוע), תחולת העוני עומדת על 3.7 אחוזים. לפיכך, כדי להתמודד עם העוני, נכון לפעול לשילוב בתעסוקה של כלל ראשי משק הבית במשפחה, גם אם מדובר בעבודה שאינה דורשת מיומנות ובשכר נמוך יחסית. עם זאת, הצוות סבור כי השילוב בתעסוקה אינו מספיק, ובמקביל אליו הכרחי לתת לאוכלוסייה את האפשרות והכלים לשפר את מיומנותם המקצועית, ולשדרג את מצבם התעסוקתי, זאת בין היתר, באמצעות מתן מגוון אפשרויות להכשרה ולליווי מקצועיים. אפיק חשוב נוסף שנדון בוועדה היה החשיבות של אכיפת חוקי העבודה ובפרט של שכר המינימום.

לאור האמור לעיל, המדיניות הממשלתית, שמטרתה להקטין את שיעורי העוני, למנוע הידרדרות לעוני ולהגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, צריכה להתבסס על היסודות הבאים:

1. שילוב בתעסוקה של כלל ראשי משק הבית במשפחות, ככלי מרכזי למיגור העוני בקרב משקי הבית. זאת, תוך מתן דגש על אוכלוסיות המועדות לאי תעסוקה ולחיים בעוני, ותוך הגדלת הכדאיות להשתתפות בשוק העבודה, במקביל לצמצום והסרת החסמים המונעים הצטרפות לתעסוקה בשכר גבוה.

2. הגדלת ההשתכרות בקרב עובדים עניים, בין אם באמצעות הגדלת היקף המשרה ובין אם באמצעות קידום מקצועי והגדלת השכר, זאת תוך הקפדה על מימוש מלא של זכויות העובדים ורווחתם ברוח חוקי המגן.

בגיבוש ההמלצות נלקחו בחשבון שיקולי אחריות תקציבית ומדיניות פיסקלית. ברצוננו להדגיש את החשיבות בהקפדה על כך שמימון ההמלצות המוצעות יעשה באמצעות שינוי סדרי עדיפות תוך עמידה במגבלת התקציב ולא ייעשה על חשבון פגיעה בשירותים חברתיים קיימים. מהלכים שכאלו צפויים להביא לפגיעה באוכלוסיות היעד ובכך לפגוע במטרות לשמן התכנסה ועדה זו.

מענק עבודה

רקע

מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), הוא כלי מדיניות אשר תורם להעלאת התמורה לעבודה ולהקטנת תחולת העוני בקרב העובדים. סכום המענק בישראל נמוך משמעותית בהשוואה לתוכניות המקבילות בעולם. פילוח הזכאים לפי קבוצות אוכלוסייה מראה כי הכלי מצליח להתמקד באוכלוסיות החלשות.

יתרונו של מענק העבודה על פני סוגים אחרים של תשלומי העברה, כמו הבטחת הכנסה, הוא בהיותו תמריץ להשתתפות בשוק העבודה המגדיל את התמורה לעבודה, מבלי לפגוע בביקוש המעסיקים לעבודה. כמו כן, קבלת המענק מצמצמת את התלות של בעלי ההכנסה הנמוכה בקצבאות. במחקר המלווה את יישום החוק בישראל נמצא כי המענק תרם לצמצום עוני בקרב העובדים, בנוסף, המענק תורם להפחתת חומרת העוני על ידי שיפור רמת ההשתכרות של עובדים עניים, וכן מונע הידרדרות לעוני של עובדים ברמות ההכנסה הנמוכות.

המלצות

לאור האפקטיביות של מענק העבודה בסיוע לשכבות החלשות, מוצע להרחיב את המענק בדרך שתחלץ כמה שיותר עובדים מעוני, כל זאת תוך שמירת מס שולי ברמתו הנוכחי של לא יותר מ-49.5 אחוזים המשולם על הגדלת היקף העבודה, ההמלצה היא על הצעדים שלהלן:

1. **הגדלת המענק עבור אימהות חד הוריות** האופן בו המענק ניתן היום גורם לכך שאימהות חד הוריות אשר יוצאות לעבוד משלמות מס שולי כתוצאה מהגדלת היקף העבודה, כלומר הכנסתן יורדת לאחר קבלת המענק עקב קיזוז עם קצבאות שונות להן הן זכאיות, ולכן ההמלצה היא להגדיל את המענק הניתן להן על מנת לא לפגוע בתמריץ שלהן לעבוד.

עלות ההמלצה מוערכת בכ-90 מלש"ח בשנה והיא תסייע לכ-35,000 משקי בית.

2. **הגדלת המענק עבור אנשים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מינימום מותאם (נמוך יותר ביחס לשכר מינימום הרגיל), כך שלא יפגעו בשל השכר המותאם.**
עלות ההצעה מוערכת בכ-5 מלש"ח בשנה.

3. **הגדלת המענק עבור כלל הזכאים** – מומלץ לדבוק במבנה הקיים של מענק העבודה לפיו גובה המענק עולה ברמות השכר הנמוכות על מנת לעודד את הגדלת היקף התעסוקה, גובהו קבוע ברמת הכנסה גבוהה יותר כדי שלא לפגוע בהמשך הגדלת התעסוקה, ויורד בשיפוע מתון עם עליית ההכנסה כדי לא לצור תמריץ להקטין או לא להגדיל את ההכנסה (תיאור המענק הניתן בצורת טרפז, כמפורט בדוח ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה). כמו כן מומלץ להגדיל באופן דיפרנציאלי את המענק בהתאם למספר הילדים, וזאת כיוון שקיים קשר חיובי בין תחולת העוני למספר הילדים במשפחה. בנוסף יושווה סכום המענק לגברים ולנשים במטרה להיטיב עם משק הבית כולו (היום המענק הניתן לנשים גבוה מזה הניתן לגברים).

נבחנו 4 תרחישים המוצגים בטבלה הבאה:

| מספר נפשות של משפחות העובדים שנחלצות מעוני | מספר משפחות העובדים שנחלצות מעוני | צמצום בעוני, אחוזים | תוספת התקציבית הנדרשת, מיליארד ש"ח | תרחיש |
|--|-----------------------------------|---------------------|------------------------------------|---------|
| -11,400 | -2,000 | -0.8% | 0.26 | 1 תרחיש |
| -15,390 | -2,700 | -1.3% | 0.4 | 2 תרחיש |
| -26,220 | -4,600 | -2.0% | 0.6 | 3 תרחיש |
| -30,780 | -5,400 | -2.6% | 0.8 | 4 תרחיש |

אנו ממליצים על תרחיש מספר 4. התרחיש מפורט בדוח ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה.
עלות ההמלצה מוערכת בכ-800 מלש"ח בשנה. המלצה זו תחלף כ-30,000 אנשים מעוני, תצמצם את עומק העוני בקרב אוכלוסיות החיות בעוני וכן תצמצם את הסיכון להידרדר לעוני עבור אנשים המשתכרים שכר נמוך הנמצאים מעל קו העוני.

4. המשך רצף תשלומים מוצע שתערך בדיקת זכאות אוטומטית בשנה נתונה לכל מי שהיה זכאי בשנה קודמת. כך יגדלו שיעורי הניצול תוך שמירה על תזרים רציף לזכאים.

5. שיווק המענק יש לפעול להמשך הגברת המודעות לתכנית כדי להביא למיצוי רב יותר של הזכאות.

הקמת מרכזי תעסוקה לשילוב בעבודה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה והחלת מבחן תעסוקה אפקטיבי באמצעותם

רקע

המרכזים נועדו לעודד שילוב של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה במעגל העבודה כחלק ממדיניות הממשלה, השואפת להגדיל את ההשתתפות בעולם התעסוקה ולהקטין את תחולת העוני. מטרת מרכזי השילוב לתמרץ את המופנים אליהם להיכנס לשוק העבודה ולסייע להם במלאכה זו באמצעות מגוון רחב של פעולות והכשרות, בין השאר תוך התאמת תכנית אישית למטופל ולצרכיו הייחודיים. התכנית מיועדת לעשרות אלפי אזרחים המתקיימים היום מקצבאות הבטחת הכנסה. מדובר בקבוצה הענייה ביותר מאלו הנמנים על כוח העבודה, אשר בגלל מגבלות שונות אינם עובדים במשך חודשים ארוכים, לעיתים אף שנים, וחיים כנתמכים. בנוסף, הפעילות במרכזים מהווה למעשה מבחן תעסוקה אפקטיבי ועל פי תוצאותיו ניתן להתאים לכל מקבל קצבה את הטיפול הראוי.

היום מבחן התעסוקה המבוצע אינו אפקטיבי דיו. משום כך, לא מן הנמנע שלצד מקבלי הקצבה אשר לא מסוגלים להתפרנס, ועבורם רשת הביטחון של הקצבאות היא הכרחית, ישנם אנשים אשר מסוגלים להגדיל את יכולת ההשתכרות שלהם, ולהם יכולה המדינה לסייע בכלים שצוינו בהשתלבות בשוק העבודה. חששות אלה מתיישבים במידה רבה עם תוצאות מחקר רחב היקף שנערך בשנים האחרונות באנגליה.

הדרישה ממקבלי הקצבאות לעבור מבחן תעסוקה שואבת מהעיקרון המשפטי והמוסרי לפיו המדינה מחויבת לספק לאזרחיה רשת בטחון, אך חובה זו מותנית בכך שהאזרח יעשה מאמץ אמתי על מנת שלא להזדקק לה. עיקרון זה מנחה את מדיניות התעסוקה ברוב המוחלט של מדינות הרווחה, תחת השם הנפוץ (ALMP) Active Labor Market Policy. בהתאם לכך, חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, קובע כי הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה המהווה "רשת מגן אחרונה", ניתנת בהתאם למבחני הכנסה ותעסוקה.

המלצות

1. **תכנית 'יוצאים לעבודה'** מומלץ ליישם באופן מהיר ומלא את התכנית הארצית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תכנית 'יוצאים לעבודה') שאושרה על ידי הממשלה במאי 2013, כך שתתבצע פרישה ארצית של תכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, תוך החלת מבחן תעסוקה אפקטיבי על מקבלי הקצבה. יובהר כי תכנית זו מגדירה כי כלל הסמכויות השלטוניות הרלבנטיות ירוכזו אך ורק בידי עובדי מדינה וכי התכנית מגדירה באופן מפורט את היקף ואופי התכנית האישית.

2. **תחקור והפקת לקחים** התכניות הקודמות שהופעלו בתחום (מהל"ב, אורות לתעסוקה) היו נתונות לביקורת ציבורית. בהוצאת התכנית אל הפועל מומלץ לבחון היטב את התוכניות הקודמות שנעשו בתחום, לתחקר את הגורמים הרלבנטיים ולהפיק לקחים בהתאם.
3. **מבחן תעסוקה אפקטיבי** יש להדגיש את החשיבות במימוש מלא של לשון ורוח 'חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980', באמצעות קיום מבחן תעסוקה אפקטיבי אמיתי לצורך בחינת הזכאות לקבלת קצבה. הדגשה זו תיעשה לשם מיקוד הסיוע אך ורק באוכלוסייה הנוקדת לכך, ולמען גידול בהכנסתם של הפרטים המסוגלים לעבוד, על ידי עידודם להצטרפות לשוק העבודה.
4. **ניצול משאבים וידע** המשאבים הרבים שיושקעו במרכזי התעסוקה צפויים לפתח תשתית השמה נרחבת ואיכותית. מומלץ לבחון שימוש בתשתית זו ובידע הרב שנצבר במסגרתה, לצורך שיפור תכניות השמה המוצעות על ידי המדינה ומכוונות לאוכלוסיות אחרות בכפוף למגבלת התקציב.

הכשרות מקצועיות

רקע

ההכשרה המקצועית הינה תשתית מרכזית לפיתוח הון אנושי של המבקשים להשתלב בשוק העבודה. לתשתית זו חשיבות מרכזית הן למועסקים, בפרט לאלו שלא רכשו השכלה רלוונטית לשוק העבודה במסגרת אחרת, והן למעסיקים, המבקשים כוח אדם מיומן. בנוסף, הכשרות מקצועיות, מאפשרת לעובדים לקדם את מעמדם המקצועי ולהגדיל את הכנסותיהם. מערך ההכשרה המקצועית בישראל לא מפותח מספיק, והכשרה איכותית של עובדים בלתי מיומנים, בתיאום עם המעסיקים ובהתאם לצרכים, צפויה ליצור השפעה חיובית על שכר העובדים ותפוקתם.

בתקופה האחרונה הושם דגש על הנגשת וטיוב תכניות ההכשרה השונות והתאמתן לצרכי המשק. כמו נוהל (On the Job Training) OJT המסייע למעסיקים בשלבי החניכה של עובדים חדשים במקום העבודה.

היום פועלות תכניות הכשרה מקצועית למבוגרים במספר אפיקים. להלן דוגמאות מרכזיות:

1. **הכשרות ממומנות** לאוכלוסיות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה
2. **תכנית השוברים**. תכנית זו מספקת הזדמנות להשתלב בהיצע מגוון של קורסי הכשרה בפיקוח ממשלתי וממוקדת באוכלוסיות יעד שהגדירה הממשלה להגדלת התעסוקה. (On the Job) OJT **Training**) תכנית הפועלת בשיתוף פעולה עם מעסיקים, מה שיוצר אצלם מחויבות להשתלבות מוצלחת של עובדים במסגרתה מבקשי עבודה נקלטים בפירמה ומוצמד להם חונך.

המלצות

על מנת שמערכת ההכשרה המקצועית תממש את יעדיה מומלץ:

1. **תכניות קיימות** – להמשיך בטיוב מסגרות ההכשרה המתבצעות בשיתוף עם מעסיקים ופשוט הנהלים והחסמים הבירוקרטיים. לדוגמא, יש לקדם את פישוט מודל "כיתה במפעל" בדומה לעבודה שנעשתה עבור נוהל OJT שתואר לעיל.
2. **שילוב מעסיקים** – הרחבת כלי ההכשרה המקצועית המחזקים את שיתופי הפעולה עם המעסיקים, ובחינת אפשרות לכינון כלים נוספים כאלו. בפרט, יש לבחון אפשרות של קידום תכניות הכשרה הכוללות רכיב חניכות (Apprenticeship), אשר בנוסף להיותן מחוברות לדרישות המעסיק, יש בכוחן לאפשר למשתתף בהכשרה המקצועית לצבור ניסיון במהלך ההכשרה.

3. **תכנית השוברים** – יש לקדם שימוש מוגבר וממוקד בשוברים להכשרה מקצועית.

4. לצד ההמלצות האמורות מומלץ לבחון את היקף ההכשרות השונות בתשתיות ההכשרה
עלות ההמלצות מוערכת בכ-120 מלש"ח (שוברים, OJT, הכשרה ייעודית עם מעסיקים בענפים ספציפיים ומקצועות שוחקים), והיא צפויה להשפיע על כ-12,000 משקי בית.

הקטנת מספר העובדים הזרים

רקע

בישראל כוח העבודה הזר הוא מהגבוהים בעולם, כ-9 אחוזים מכלל כוח המועסקים במשק. רמת החיים הגבוהה יחסית בישראל יוצרת ביקוש רב בקרב אזרחים של מדינות מתפתחות לעבודה במדינה, אולם יש בה כדי לפגוע בעובדים מקומיים. הגדלת ההיצע של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות יוצרת לחץ מידי להורדת השכר לעובדים מקומיים בלתי מיומנים. וחלקם אף נפלטים משוק העבודה. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני והאי שוויון בהכנסות של התושבים המקומיים.

הסתמכות על כוח עבודה זול פוגעת במשק במובן נוסף: בענפים בהם קיים מיכון נרחב, הזמינות של כוח עבודה זול מאט את פיתוח ההון, ומשום כך פוגע בפריון הענפי. תופעה זו בולטת בענף הבנייה. בענף זה בוצע צמצום של כוח עבודה זר, ובמקביל גדל כוח העבודה הישראלי בענף, מה שמראה שעובדים ישראלים נכונים להשתלב בענף זה במידה שתניתן להם הזדמנות. צמצום הזרים בענף אף הביא לעלייה בשכר ובפריון.

המלצות

יש לנקוט במספר צעדים אשר יביאו לצמצום מספר העובדים הזרים ובכך יעודדו העסקת ישראלים ויתרמו להגדלת ההכנסה של משק הבית ולהבטחת היציאה מהעוני לאורך זמן:

1. **קביעת יעדים ממשלתיים לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים.** לאור הניסיון המוצלח בצמצום שנערך בענף הבנייה, מוצע להקטין את המכסות הקיימות בענפי הבניה והחקלאות באופן שיביאו לפגיעה מינימלית בשוק העבודה.

א. **בענף הבנייה** בענף זה לא קיים צורך מיוחד בעובדים זרים, ויציאתם מהענף אף תביא להגדלת הפריון בענף. לכן ההמלצה היא לא לאפשר העסקת עובדים זרים בענף זה כלל.

ב. **בענף החקלאות** קיים צורך עונתי בהעסקת זרים באזורי הספר. באזורים אלו היצע העובדים הישראליים הוא נמוך, ולכן החקלאות לא יכולה להתבסס על עובדים אלו באופן בלעדי. המלצת הוועדה היא לאפשר העסקה של כמה אלפי עובדים באזורים אלו.

ג. **בענף הסייעוד** קיים צורך מיוחד של העסקת זרים. הקושי הגדול ביותר קיים אצל מטופלים אשר זקוקים להשגחה מלאה, כלומר מטפל צמוד בכל שעות היממה. בגלל האופי האינטנסיבי של תחום עבודה זה, היצע העובדים הישראליים בו נמוך בצורה ניכרת מהביקוש. לכן, מוצע להרחיב את מתן התמריצים החיוביים להעסקת עובדי סיעוד ישראלים כדי להביא לצמצום מספר הזרים מבלי לפגוע במטופלים ובבני משפחותיהם, כפי שנעשה היום בעזרת מתן גמלה מורחבת לזכאים לטיפול סיעודי אשר מעסיקים עובדים ישראלים. דרך תמרוץ זו הוכחה כאפקטיבית והגדילה את מספר הישראליים המועסקים בתחום זה כמו גם את שיעורם בקרב המטפלים. ההמלצה היא לבחון את הכפלת כמות שעות הסייעוד הניתנות למטופלים עבור העסקת עובדים ישראלים מ-3 ו-4 שעות ל-6 ו-8 שעות, בהתאם.

עלות ההצעה מוערכת ב-80 מלש"ח.

במהלך תקופת הביניים עד ליישום מלא של המלצות דוח זה בדבר הקטנת המכסות של עובדים זרים בישראל מוצע כי בענף החקלאות תועדף העסקת עובדים זרים בפריפריה רחוקה ובעיסוקים עם תרומה לסביבה. כמו כן, מומלץ על איסור העסקת עובדים זרים ברפתות ובלולים.

2. **אכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים זרים בהיתר ובלעדיו** – במקרים רבים מועסקים העובדים הזרים בתנאים קשים תוך העסקתם שעות נוספות רבות מעבר למותר בחוק ותשלום שכר חלקי ביותר עבור שעות אלו. בנוסף, קיימת תופעה של העסקת עובדים זרים שלא בהיתר. לפיכך מוצע להגביר את האכיפה על הבטחת הזכויות של העובדים הזרים וכן מוצע להגביר אפשרות של אכיפה מנהלית כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא בהיתר.

3. **ייקור עלות העסקת עובדים זרים באמצעות הגדלת האגרות הרלבנטיות** – כדי להבטיח את הפרשת תשלומי פנסיה והפיצויים לעובד, יש לחייב את המעסיק להקים קרן פיקדון בה הוא יפקיד את הפרשות הפנסיה והפיצויים לטובת העובד. קרן זו תעבור לידי העובד בתום התקופה בה הוא נמצא בישראל. כך יובטחו מחד גיסא זכויותיו של העובד, ומאידך גיסא ייווצר תמריץ ממשי ליציאתו של העובד מהארץ בתום תקופת אשרת העבודה.

4. **עידוד תעסוקת ישראלים** בתחומים בהם מועסקים עובדים זרים באמצעות מיזמים משותפים לממשלה ומעסיקים.

5. **עידוד תעסוקת חיילים משוחררים בבניין, חקלאות וסיעוד** – מיקוד מענקי עבודה מועדפת לחיילים משוחררים בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד, והגדלת המענק לעובדים בענפים אלו, אל מול ביטול המענקים הניתנים לעובדים בתחנות דלק.

הגברת ומיקוד אכיפת חוקי עבודה

רקע

אכיפה משמעותית ויעילה של חוקי עבודה, ובפרט חוקי שכר מינימום, שעות נוספות והעסקת עובדים זרים, צפויה להביא לצמצום תופעת העובדים המצויים מתחת לקו העוני, אשר לרוב הם עובדים בלתי מקצועיים בעלי כוח מיקוח קטן ביותר אל מול המעסיק.

הפרת חוקי עבודה פוגעת בעניים. למעלה משלושים אחוזים מתוך העניים נתונים להפרות בשכר המינימום. שיפור ברמת האכיפה יכול להעלות את הכנסתם ולשפר את מצבם של אותם עובדים עניים. בנוסף תורמת האכיפה לחיזוק הכדאיות של בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך להשתלב בשוק העבודה על פני הסתמכות על מערכת תשלומי ההעברה.

בשנים האחרונות, עם חקיקת החוק להגברת האכיפה, נעשו שינויים משמעותיים בתחום האכיפה וכן הגדלה של מאות אחוזים בכמות המפקחים במנהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה. עם זאת, עדיין קיימת בישראל תופעה רווחת של תשלומי שכר מתחת לקבוע בחוק. תופעה זו היא נחלתם של כלל הציבור העובד בשכר נמוך ושאינו מודע לזכויותיו באופן מלא.

המלצה

מיקוד האכיפה בעובדים המשתכרים שכר נמוך כדי להבטיח את הכדאיות של הכניסה לשוק העבודה כפי שנקבעה בחוקים השונים ובצווי ההרחבה. מוצע להמשיך וליישם את המדיניות להגברת האכיפה על חוקי העבודה. מומלץ למקד את האכיפה במעסיקים של עובדים בשכר נמוך ובמעסיקי עובדים זרים. יש לשים דגש על אכיפת חוקי העבודה הקיימים ולא בהרחבת חוקי המגן הרחבים ממילא. בנוסף, כחלק ממדיניות הממשלה למקד את האכיפה במעסיקים של עובדים בשכר נמוך וכן נוכח

שיפור כלי ומשאבי האכיפה מוצע לבחון את שיתופי המידע בין הרשויות כאמצעי לסיוע במימוש מדיניות זו.

שינוי במבנה קרנות הפנסיה ותוכניות ביטוח מבטיחות תשואה - למניעת הידרדרות לעוני של גמלאים

רקע

כרבע מהקשישים בישראל הם עניים, לעומת 12.5 אחוזים במוצע במדינות ה-OECD. מצבם הכלכלי של הקשישים ותלותם במערכת הקצבאות הייתה מהגורמים להחלטה להחיל פנסיית חובה על ציבור העובדים בישראל. מערך החיסכון הפנסיוני בישראל פגיע לסיכונים פיננסיים, ומשבר פיננסי יכול לדרדר חוסכים לעוני עם הגיעם לגיל פרישה.

כלי משמעותי המסייע להקטנת הסיכון הגלום בהשקעה בשוק ההון הוא 'אגרות החוב המיועדות', המונפקות על ידי המדינה. אגרות חוב אלה נושאות ריבית ריאלית אפקטיבית של 4.86 אחוזים בשנה, אך קיימת מגבלה על רכישתן ומנהל הקרן מורשה לרכוש אג"ח כאלה עד להיקף של 30 אחוזים בלבד מסך נכסי הקרן.

המלצות

1. משבר בשוקי ההון יפגע יותר בחוסכים הקרובים לגיל פרישה, שכן האפשרות שלהם לחזור לתקן תנודות בשוק ההון פוחתת, ועל כן יש לצמצם את רמת הסיכון עבור חוסכים אלו, וזאת במספר דרכים: **דיפרנציאציה בהקצאה לפי מפתח של הקטנת הסיכון בהתאם לגיל החוסך** הקצאה עולה עם הגיל של 'אג"ח ממשלתיות מיועדות' שתאפשר בטחון גם בזמן משבר בשוק ההון, תוך שמירה על ההיקף הכולל של אג"ח מיועדות.
 2. **קביעת רף עליון של הון בהשקעה באג"ח מיועדות לקראת הפרישה.** רף עליון יבטיח שסבסוד המדינה של אג"ח מיועדות יופנה לפרטים שהיקף החיסכון הפנסיוני שלהם נמוך והם עשויים להידרדר לעוני לאחר הפרישה.
 3. **ביטול דמי הניהול על אג"ח מיועדות** – היום קרנות הפנסיה והביטוח גובות דמי ניהול גם על אג"ח ממשלתיות מיועדות. שיעורן של אג"ח המיועדות קבוע מתוך תיק ההשקעות ואינו דורש התערבות ניהולית. לפיכך, יש לבטל את דמי הניהול האלה.
- יש להדגיש כי המשמעות של המלצות אלו אינה הגדלת היקף אגרות החוב המיועדות אלא רק שינוי הרכב האחזקה שלהם ולפיכך אינה כרוכה בעלות תקציבית

להלן יוצגו תקצירי מנהלים של מספר המלצות נוספות אשר גובשו במהלך עבודת הוועדה ונכללות ברשימת ההמלצות המתועדפות. לרקע מורחב ופירוט תוכן ההמלצה אנא פנו לדוח המלא של ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה:

בניית מעונות יום לגיל הרך

רקע

למעונות היום תפקיד בעידוד תעסוקה בעיקר של נשים המשתכרות שכר נמוך (נושא מעונות היום והשירות לגיל הרך נדון בשתי ועדות משנה – ראה התייחסות ועדת המשנה בנושא חינוך). קיים קשר בין הימצאות המעונות לבין רמת התעסוקה באזור, בעיקר בקרב אימהות. היום ישנם דיווחים לביקוש רב למעונות היום העולה על ההיצע הקיים. הקמת מעונות באשכולות הנמוכים תאפשר למשפחות

מעוטות הכנסה להגדיל את יכולת ההשתכרות שלהן שכן המעונות מצמצמים את עלויות היציאה לעבודה, והופכים את ההכנסה מעבודה לכדאית יותר.

הגדלת היקף מעונות היום המפוקחים תסייע בהקטנת הוצאות הטפול והחינוך לגילאי 0-3 של משקי בית בהם זוג ההורים עובד. עם זאת, קצב בינוי המעונות הינו נמוך ביחס לגובה ההקצאה, בין היתר כתוצאה מחסמים בירוקרטיים ותפעוליים. בימים אלה נעשות פעולות להסרת חסמים אלה תוך עדכון נהלי התקצוב, התכנון והדרישות הבירוקרטיות.

המלצה

מומלץ על הקמת מעונות יום במקומות בהם קיים ביקוש לכך, תוך מתן עדיפות לאותם אזורים בהם מרוכזת אוכלוסייה החיה בעוני. כמו כן, יש לבחון הקמת מרכזים לגיל הרך בצמוד למעונות יום. בהתאם לכך, מומלץ להקים כ-210 מעונות יום, על בסיס תקציב קיים לא מנוצל של כ-600 מלש"ח, על פני 3 שנים. מעונות היום יסייעו לכ-15,000 משפחות.

תכניות תעסוקה לשילוב אוכלוסיית החרדים, המיעוטים, אוכלוסיות הרווחה ואנשים עם מוגבלות בשוק העבודה

רקע

במשך השנים פיתחו המשרדים תכניות שונות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות הממעטות להשתתף בשוק העבודה וסובלות משיעורי עוני גבוהים במיוחד, כמו האוכלוסייה החרדית, אוכלוסיית המיעוטים, אוכלוסיות הרווחה ואנשים עם מוגבלות. בפני פרטים המשתייכים לקבוצות אלה עומדים חסמים ייחודיים להם בדרך לשוק העבודה המקשים עליהם להשתלב בו, ומביאים אותם לרמות השתכרות נמוכה ביחס לשאר האוכלוסייה.

המלצה

יש לפעול לחיזוק מגמת ההשתלבות בשוק העבודה של הנמנים על האוכלוסיות המדוברות בדגש על נשים ערביות, גברים חרדים, אוכלוסיות רווחה ואנשים עם מוגבלות. עמידה ביעדי הממשלה השאפתניים תיעשה על ידי הרחבת תכניות ההשמה וההכשרה הייעודיות לצד פעולה אינטנסיבית בצד המעסיקים לטובת הגדלת הביקוש לעובדים מאוכלוסיות אלו.

תכניות התעסוקה תסייענה לשלב עשרות אלפי אנשים בשוק העבודה. עלותן המוערכת של תוכניות התעסוקה היא כ-1.17 מיליארד ₪ בשנה כאשר חלק מהתכניות נמצאות בשלבי ביצוע וחלק מהתקציב כבר הוקצה לטובתן.

סנכרון והבניית שיתופי פעולה בכלל תכניות התעסוקה

רקע

תכניות עידוד התעסוקה השונות הפועלות כיום, מנוהלות על ידי מספר רב של גופים לרבות מספר משרדים ממשלתיים שונים (הכלכלה, הרווחה והקליטה), המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, מנהלת השירות האזרחי וכן עמותות וארגונים פרטיים. הביזור הקיים בין הגופים השונים והיעדר התיאום ביניהם עלול להביא לבזבוז משאבים מסוימים ותת-שימוש באחרים, לחוסר יכולת תעודף והשוואה בין תכניות ולפערים בצבירת ידע ארגוני והפקת לקחים מניתוחו.

המלצה

נוכח האמור לעיל, יש ליצור מנגנון סנכרון אחיד בין כלל תכניות התעסוקה שיפעל מתוך ראייה רוחבית ואינטגרטיבית לקידום מדיניות התעסוקה, וימנע כפילויות וניצול לא יעיל של משאבים. כמו כן, ראוי לפתח מודל להערכת יעילות תכניות תעסוקה שיאפשר הערכת יעילות תוך שקלול פרמטרים כגון עלות, תועלת חברתית-כלכלית והשפעה ארוכת טווח.

| המלצה | עלות |
|--|---|
| הרחבת מענק עבודה | 900 מלש"ח בשנה |
| הכשרות מקצועיות | 120 מלש"ח בשנה |
| תמרוץ ישראלים לעבודה בסייעוד | 80 מלש"ח בשנה |
| הקמת מרכזי תעסוקה לשילוב בעבודה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה והחלת מבחן תעסוקה אפקטיבי באמצעותם | בהתאם למתווה ולפריסה שיקבעו בהמשך |
| תכניות תעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות | 1.17 מיליארד ₪ בשנה – כאשר חלק מהתקציב כבר קיים |
| הרחבת היצע מעונות היום | 600 מלש"ח על פני 3 שנים על בסיס תקציב קיים |
| התוספת התקציבית הנדרשת עבור המלצות כלכלה ותעסוקה מוערכת בכ-2.3 מיליארד ₪ בשנה, כאשר חלק מהתקציב עבור תכניות תעסוקה לאוכלוסיות המיוחדות כבר קיים. כמו כן, החישוב לא כולל את עלות הקמתם של מעונות היום, שכן תקציב זה גם כן כבר הוקצה וקיים. כאמור, עלות הקמת מרכזי תעסוקה לשילוב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה תיקבע בהתאם למתווה ולפריסת המרכזים. | |

חינוך

אי השוויון החברתי בישראל נחשב בין הגבוהים בעולם. השיעור הגבוה של ילדים החיים מתחת לקו העוני, כ-817,000 ילדים – המהווים כ-38% מילדי ישראל, הוא ביטוי מובהק לאי שוויון זה.

למצב הכלכלי ישנן השלכות מהותיות על התפתחותם התקינה של ילדים, יכולותיהם הלימודיות, מצבם הנפשי, הבריאותי, הגופני, הקוגניטיבי והחברתי. ילדים החיים בתנאי עוני אינם מצליחים למצות את יכולתם במידה דומה לילדים ממשפחות מבוססות והם נהנים מפחות הזדמנויות חינוכיות וחברתיות. השכלה הינה האמצעי העיקרי והמשמעותי למוביליות חברתית ובטווח הארוך היא זו שתאפשר את היציאה של ילדים אלו מהחיים בעוני.

ישראל היא בין המדינות המובילות ב-OECD בגודל הפערים החברתיים ובהישגים לימודיים. זאת על-פי הפערים בהישגים במבחני המיצ"ב, במערכת החינוך היסודית, ונתוני פיז"ה במערכת העל-יסודית.

הפערים בחינוך מתחילים מהגיל הצעיר ביותר, ונראים כבר עם הכניסה של הילדים לגן ולבית הספר. מכאן שהשקעה חינוכית בגילאים הצעירים תסייע בצמצום פערים אלו ובלבד שתמשך לאורך שלבי ההתפתחות השונים של הילדים ותתבסס על ראייה משולבת של סביבת הילד הכוללת את המשפחה, השכונה והיישוב בגישה אקולוגית והוליסטית המתייחסת לצרכיו השונים של הילד בכלל ההקשרים בהם הוא מתפקד. אולם מערכת החינוך צריכה להמשיך ולשמש המוקד המרכזי לעשייה.

מערכת חינוך ציבורית איכותית, מהשנה הראשונה ועד גיל 18, צריכה לספק הזדמנויות חינוכיות ראויות לכלל תלמידיה ולהחליש את הקשר בין התוצאות החינוכיות של פרט לבין נתוני הרקע החברתי-כלכלי שלו. מערכת כזו צריכה לאפשר צמצום פערים חברתיים בחינוך בטווח הקצר ופערים כלכליים בטווח הארוך.

בכדי להתמודד עם הפערים החינוכיים פועלת מערכת החינוך כיום בשני מישורים:

- ◆ תקציב: משרד החינוך מתקצב באופן תוספתי (דיפרנציאלי) אוכלוסיות חלשות סוציו-כלכלית. נתוני ההקצאה הרשמיים אינם מוצגים בשקיפות מלאה על-ידי משרד החינוך ולפיכך נוצר קושי להתייחס למידת המימוש של חלוקה זו והעשייה על פיה.
- ◆ תוכניות התערבות: בישראל קיימות מגוון תוכניות לאוכלוסיות השייכות לרבדים חברתיים כלכליים נמוכים. אולם תוכניות אלו אינן מכוונות בהכרח להתמקד בילדים החיים בעוני ויש לבחון התאמתן לצרכי אוכלוסייה זו.

מבנה מערכת החינוך מאפשר התמודדות עם אוכלוסיית הילדים החיים בעוני על-ידי איתור מוסדות בישובים בהם שיעור החיים בעוני הוא גבוה. יש חשיבות למקד עשייה באוכלוסיות באשכול חברתי כלכלי יישובי 1-5, ובמוסדות שמדד הטיפוח שלהם 7-10. התייחסות כאמור צריך שתינתן גם עבור גני ילדים, להם לא מוגדר מדד טיפוח.

הוועדה ממליצה:

1. לפעול בשקיפות: השקיפות הנמוכה של נתוני מערכת החינוך מקשה על ניתוח וקבלת תמונת מצב מהימנה ועדכנית על הקצאת המשאבים של מערכת החינוך. על המשרד לפרסם מדי שנה דוח רשמי מפורט אודות הקצאת המשאבים לאוכלוסיות השונות במערכת החינוך עם התייחסות להבדלים סוציו-כלכליים.
2. תקצוב דיפרנציאלי: יש לפתח תכנית מעשית להעמקת התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך אשר מחייבת בחינה מפורקת של כל אותם מכשולים שמנעו זאת עד עתה. בחינה כזו מלמדת, באופן כללי, ששינוי המצב הקיים מחייב נכונות פוליטית להרחיב את תקציב החינוך הדיפרנציאלי. על בסיס זה מומלץ:
 - ◆ לקבוע נוסחת תקצוב דיפרנציאלית למערכת החינוך שלוקחת בחשבון את כלל מאפייני הרקע של התלמיד ומתייחסת לכלל מרכיבי התקציב, במטרה למצוא דרכים להתמודד עם פערים הנוצרים כתוצאה מהיכולות השונות של יישובים ברמות סוציו-כלכליות שונות להוסיף ממשאביהן לתקציב החינוך בישוב. ישנן דרכים שונות לעשות זאת ועל-כן מומלץ לבחון את יעילותן.
 - ◆ להגדיל את מידת ההקצאה הדיפרנציאלית המיועדת לאוכלוסיות החיות בעוני מבלי לשנות או לפגוע בשעות התקן הבסיסיות הנדרשות לתפקודם הראוי של כל בתי הספר. צעד בכיוון זה נעשה היום במשרד החינוך הבוחן ומעדכן בימים אלה את מדד הטיפוח. אנו תומכים בצעד זה.
3. הכשרת אנשי חינוך: לאור ההשלכות הרב-ממדיות של העוני על תפקודם של ילדים ובני נוער בתחומים שונים של החיים, נדרשת מודעות והכשרה של המורים וצוות המוסד החינוכי בנושא העוני והשלכותיו על התפתחותם של ילדים ובני נוער, וסיכוייהם להשתלב בחברה.

תהליכי ההכשרה של אנשי חינוך והוראה היום אינם כוללים התמקדות ספציפית בעבודה עם אוכלוסיות החיות בעוני. נדרשת הכשרה של צוותי החינוך – מורות, גננות, מנהלות, יועצות – לעבודה עם אוכלוסיות אלו כחלק מהכשרתן המקצועית. לשם כך מומלץ:

- ◆ לפתח השתלמות אינטרדיסציפלינרית (מתחום החינוך, הרווחה, הבריאות ועוד) בנושא העוני והשלכותיו על התפתחותם של ילדים ובני נוער, לקבוצה נבחרת של מנחים, אשר תהווה מנהיגות מובילה שינוי.
- ◆ לפתח מספר מודולות, לפי חתכי הגיל, מאפייני אוכלוסייה ובהיקפים שונים, בנושא העוני והשלכותיו על התפתחותם של ילדים ובני נוער וסיכוייהם להשתלב בחברה.
- ◆ לשלב מודולות אלו בתהליכי הפיתוח המקצועי לכלל הצוותים החינוכיים והמקצועיים העובדים במערכות הפורמאליות והבלתי פורמאליות במסגרות החינוך של הגיל הרך, גילאי היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות. בשלב הראשון הן תופעלנה באשכולות 1-5 ו/או בתי ספר בעלי מדד טיפוח מ-7 ומעלה. זאת בכדי לתת ידע וכלים אינטר-דיסציפלינאריים לצוותים החינוכיים בהתמודדותם עם אוכלוסיות החיות בתנאים כלכליים-חברתיים קשים. בהמשך המודולות יורחבו לכלל בתי הספר (בהיקפים שונים על-פי צרכי המקום). הכשרה זו תסייע באיתור מוקדם של ילדים עם קשיים הנובעים מהמצב בבית ובהתמודדות מעשית עם קשיים אלה, והיא תאפשר לבסס תהליכי הוראה ולמידה משמעותיים.
- ◆ ההשתלמויות לכלל הצוותים החינוכיים והמקצועיים תינתנה במסגרת שעות ההשתלמות הקיימות. הן תהוונה חלק אינטגרלי מהפיתוח המקצועי של צוותי החינוך העובדים בגנים ובבתי הספר, ותוכרנה להם לצורך גמול.

4. הגיל הרך: להתפתחות הילד בגילאים הצעירים יש חשיבות רבה בהצלחתו הלימודית בהמשך. התערבות בחינוך ילדים כבר מגיל הלידה הינה קריטית לצמצום הפערים הלימודיים. כיום הטיפול בגיל הרך מפוזר ומצוי תחת אחריות מספר משרדי ממשלה שונים (בריאות, כלכלה וחינוך). מתוך ההנחה כי ההיבט החינוכי הוא המשמעותי – יש לרכז את כל הפעילות הקשורה בגיל הרך תחת אחריות משרד החינוך, שיהיה אמון על תכלול השירותים לילדים ולמשפחותיהם.

4.1 מרכזים לגיל הרך: מרכזים לגיל הרך הוקמו במספר ישובים בארץ על-מנת לאגס את השירותים הניתנים ברמה המקומית. מרכזים אלו נותנים שירותים אינטגרטיביים מתחומים שונים: בריאות, חינוך והעשרה, רווחה. המרכז מאפשר ראייה כוללת של הצרכים, ומייצר רצף חינוכי וטיפולי. כיום ישנם 37 מרכזים לגיל הרך, כאשר רק 10 מרכזים ממוקמים ביישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים (1-3) ולפיכך שירות זה אינו מגיע לאוכלוסייה החיה בעוני. בנוסף, כיום למרכזים אין גוף-על אשר אמון על הקמתם, תפעולם ותקצובם. מומלץ לפיכך על הקמתם של כ-29 מרכזים נוספים לגיל הרך בישובים המדורגים באשכול 1-3 וכן לפי הצורך באשכולות 4-5.

המלצה זו תשפיע על כ-116,000 משפחות. עלות הקמת המרכזים כ-150 מלש"ח, עלות תפעול המרכזים כ-50 מלש"ח בשנה.

4.2 מעונות יום: מעונות היום, אשר נמצאים תחת אחריות משרד הכלכלה, פועלים בכל הארץ. מוסדות אלו הוקמו בעיקר בכדי לתת מענה להורים המעוניינים לצאת לשוק העבודה. לאור חשיבות ההשפעה של ההשקעה החינוכית בגיל הרך על התפתחותם של הילדים, מעונות היום צריכים לא רק להיענות לצרכי התעסוקה, אלא בעיקר צריכים להוות מסגרת חינוכית הפועלת להתפתחותם של הילדים. כיום, יש מחסור משמעותי במעונות יום מפוקחים ומסובסדים, כפי

שנמסר על ידי נציגי משרד האוצר קיים עודף ביקוש למעונות היום הקיימים ורק כרבע מהילדים בגילאים הרלבנטיים נמצאים במעונות או משפחתונים מפוקחים ומסובסדים. בהתאם, יש צורך במיקוד המדיניות הממשלתית בשנים הקרובות בהרחבה משמעותית ומהירה של מסגרות חדשות לפעוטות, כך שעוד ילדים (בעיקר בישוים חלשים יחסית) יוכלו ליהנות מהמערכת החינוכית ועוד הורים יוכלו לקבל את הסבסוד המקל על יוקר מחייתם ומסייע להשתלבותם בתעסוקה.

בנוסף, כיום מעונות היום אינם מונגשים למשפחות החיות בעוני עקב דרישה יחסית גבוהה לתשלומי הורים. משפחות רבות אינן מצליחות לעמוד בתשלום זה וילדיהן לא מתחנכים בשום מסגרת חינוכית. לפיכך מומלץ:

- ◆ העברת האחריות על מעונות היום למשרד החינוך, עד השלמת תהליך זה, מומלץ לחזק את המרכיבים החינוכיים המתקיימים במסגרות אלה.
 - ◆ הרחבת הסבסוד למעונות יום עבור האוכלוסייה החיה מתחת לקו העוני ושניוני בהשתתפות העצמית למשפחות החיות בעוני.
 - ◆ הרחבה משמעותית של היצע מעונות היום, באמצעות שימוש במנגנון תקצוב חדש ויעיל יותר (כפי שמפורט בהמלצות ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה), תוך הקמת כ-210 מעונות יום באזורים בהם מרוכזת אוכלוסייה החיה בעוני (אשכולות 1-5). הקמת המעונות תיפרס על-פני 3 שנים. כחלק מראייה אינטגרטיבית יוקמו מעונות יום בצמוד למרכזים לגיל הרך.
- המלצה זו משפיעה על כ-15,000 משפחות. עלות הקמת המעונות כ-600 מלש"ח.**
- ◆ חיזוק ההכשרה וההשכלה של צוותי החינוך והטיפול.

5. תגבור שעות דיפרנציאליות לחיזוק למידה וטיפול בלקויות למידה ו/או הפרעות קשב בבית הספר: לקויות למידה והפרעות קשב בבית הספר הן מהגורמים החשובים המעכבים רכישת מיומנויות הנדרשות לשם למידה ומיצוי היכולת של הפרט. ישנה חשיבות רבה באיתור ילדים בעלי לקות למידה עוד בשלבים מוקדמים, בכיתות היסוד בבית הספר. איתור, אבחון והתערבות לשם התמודדות עם לקות הלמידה הם בעלי חשיבות להמשך ההשתלבות במערכת החינוך ולשם התפתחותו הרגשית, הקוגניטיבית והחברתית התקינה של הפרט. בשכבות חברתיות מבוססות, ההורים וצוותי החינוך מודעים לנושא האבחון ופועלים לאיתור ילדים בעלי לקות למידה. אבל בשכבות הלא מבוססות הידע שיש בתחום זה מוגבל ופחות תלמידים מאותרים ומטופלים בשלבים מוקדמים. מחסום נוסף למשפחות החיות בעוני הוא עלות ההשתתפות העצמית באבחונים, אותם מבצעים במשפחות מבוססות יותר באופן פרטי. פערים אלה מתקיימים לאורך כל שנות הלימודים ובאים לידי ביטוי גם בכיתות החינוך העל-יסודי.

לפיכך נדרש שכבר מגיל מוקדם, בשלב של טרום בית ספר, תהיה התערבות כדי לסייע לילדים מתקשים במיומנויות הבסיסיות.

הוועדה ממליצה:

5.1 מתן שעות תגבור נוספות לסיוע באיתור צרכי הילדים המתקשים ברכישת המיומנויות הבסיסיות הנדרשות.

5.2 יצירת רצף של העברת המידע הנדרש על אוכלוסיית התלמידים במעברים בין מסגרות החינוך השונות.

5.3 בחינת אפשרות השתתפות במימון אבחונים בהתאם לצרכים עבור ילדים החיים בעוני. זאת לאחר איתור והתערבות בית ספרית. בכל שכבת גיל בבית הספר ישנם כ-40,000 ילדים החיים בעוני. להערכתנו נדרשים אבחונים פסיכו-דידקטיים לכ-15%-10% מילדים אלו (4000-6000 ילדים בכל שנתון). האבחונים נדרשים עבור ילדים בכיתות ב'-יא'.
עלות אבחון לילד כ-2500 ₪. סך כל עלות ההמלצה (בהנחה ויאובחנו 10 שנתונים) 100-150 מלש"ח (עלות חד פעמית). העלות השנתית השוטפת, החל משנה השנייה, תפחת ל 10-15 מלש"ח.

6. צמצום הנשירה הגלויה והסמויה בבית הספר: בכדי לצמצם את תופעת הנשירה הגלויה ובעיקר הסמויה, נדרשת מחויבות והתגייסות למתן ההזדמנויות לכל התלמידים, לסיים יב' כיתות עם תעודות המאפשרות המשך לימודים והשתלבות בשוק העבודה. לצורך זה הוועדה ממליצה על:
6.1 העלאת הזכאות לתעודת בגרות של תלמידים בעלי הישגים לימודיים נמוכים. כיום פועלות מגוון תוכניות (כ-56 במספר) מטעם משרד החינוך וגורמים חיצוניים, אשר מיועדות לקדם את אחוז התלמידים הזכאים לבגרות. העקרונות המאפיינים תוכניות מוצלחות אשר ניתן להחיל במערכת החינוך:

♦ איתור מוקדם, עוד בכיתה ח'-ט', של התלמידים המועדים לנשירה גלויה או סמויה (קבוצת השליש התחתון בעלי ההישגים הנמוכים בכל שכבת גיל בבית ספר).

♦ ליווי ותמיכה רצופה של התלמידים שאותרו עד כיתה י"ב.

♦ הרחבת תכניות מוצלחות לשיפור בזכאות לבגרות, על-פי עקרונות שנוסחו על ידי ראמ"ה.

♦ הרחבת הפעילות בתוכניות אלה צריך שתיעשה בבתי ספר בהם קיים ריכוז של אוכלוסיות מעוטות משאבים חברתיים וכלכליים (אשכולות 1-5 ובתי ספר עם מדד סיפוח 7 ומעלה), שבהם אחוז הזכאות לבגרות נמוך.

♦ יש לבחון את התאמתן והפעלתן של תוכניות דומות עבור תלמידי החינוך החרדי כחלק ממניעת נשירה ומתן כלים להשתלבות עתידית בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה.

6.2 בחינה מחודשת של מקומו של חינוך טכנולוגי ומסלולי לימוד אלטרנטיביים למסלול העיוני, אשר יאפשרו קבלת תעודה איכותית ורלוונטית לעולם התעסוקה אשר יכולה לסייע ליציאה מעוני. אולם אין לכרוך את הדיון בחינוך הטכנולוגי/מקצועי בדיון במלחמה בעוני. בהתאם לכך, יש לפעול לפיתוח מסלולי חינוך טכנולוגי ומקצועי שבהם יוכלו להשתלב כל התלמידים, ללא קשר למעמדם ורקעם החברתי.

7. הארכת יום הלימודים

כיום מתקיימות תוכניות להארכת יום הלימודים עד שעות אחר הצהריים, אשר אמורות להוות מסגרות התומכות בילדים, מספקות הזנה ובחלקן מתקיימות פעילויות של חינוך לא-פורמאלי. אולם ספק אם הן נותנות מענה מספק ואם הן מכוונות לאוכלוסייה הזקוקה להן ביותר. הוועדה ממליצה:

א. לקיים תוכניות של יום לימוד ארוך בגני הילדים ומסגרות חינוכיות בבתי הספר באותם ישובים ואזורים שבהם גרים ילדים החיים בעוני.

- ב. נדרשת הערכה של שלוש המסגרות הקיימות להארכת יום הלימודים, בכדי להצביע על יעילותן והשפעותיהן על הילדים המשתתפים בהן. בהתאם לכך ניתן יהיה לגזור את העקרונות ודרכי הפעולה היעילים ביותר.
- ג. מהניסיון שהצטבר בקרב מפעילי תוכניות אלו וממצאי ההערכה החלקיים הקיימים ניתן להצביע על מספר קריטריונים שתוכניות להארכת יום לימודים צריך שיעמדו בהם:
- i. המסגרות תפעלנה בתום יום הלימודים עד השעה 16:00, עם אפשרות להארכה להורים עובדים.
 - ii. המסגרות תפעלנה 5 ימים בשבוע בימים א-ה, במהלך שנת הלימודים ובחופשות.
 - iii. מספר הקבוצות שיפתחו יהיה בהתאם לדרישת ההורים ולהשתתפותם בתשלום סמלי.
 - iv. המסגרות תותאמנה לילדים בגילאי 3-12 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א'-ו'. ניתן יהיה להרחיבן עד גיל 15 (כיתה ט') בהתאם לצורך.
 - v. המסגרות תינתנה לילדים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד תוך מתן מענה לסוגיית ההסעות לילדי החינוך המיוחד.
 - vi. כוח האדם שיועסק בניהול והפעלת התוכניות צריך להיות בעל השכלה והכשרה מתאימות.
- ד. מומלץ לכלול בתוכניות של יום לימודים ארוך את הרכיבים הבאים:
- i. הזנה.
 - ii. פעילות חינוכית וחברתית.
 - iii. פעילות לימודית בקבוצות קטנות בכדי לתת מענה לצרכים ייחודיים כגון תגבורים לימודיים.
 - iv. תמיכה טיפולית פרטנית/קבוצתית בקשיים רגשיים / חברתיים / התנהגותיים.
 - v. פעילות תלמידים והורים.
 - vi. העסקת כח אדם מיומן.

| המלצה | מספר משקי בית מושפעים מדי שנה | עלות |
|--|-------------------------------|---|
| מרכזים לגיל הרך - הקמה | 116,000 | 150 מלש"ח |
| מרכזים לגיל הרך - תפעול | 116,000 | 50 מלש"ח בשנה |
| הקמת מעונות יום | 15,000 | 600 מלש"ח ל-3 שנים (200 מלש"ח לשנה). <u>על בסיס תקציב קיים</u> |
| אבחונים – שנה ראשונה | 40,000-60,000 | 100-150 מלש"ח |
| אבחונים – עלות שנתית שוטפת | 4,000-6,000 | 10-15 מלש"ח בשנה |
| <p>עלות כוללת, מחוץ לתקציב הקיים, של המלצות חינוך – כ- 300-350 מלש"ח (יש להבחין בין עלויות חד פעמיות לבין עלויות שנתיות קבועות).</p> <p>* רבים מן השינויים העולים מיתר ההמלצות מתבססים על תשתיות ותקציבים קיימים.</p> | | |

בריאות

בריאות היא צורך בסיסי לקיומו של כל אדם ומהווה משאב חיוני עבור הפרט ועבור כלל החברה - לפיתוח וצמיחה כלכלית. מצב הבריאות נקבע לא רק על-ידי המאפיינים הביולוגיים והאישיים של הפרט אלא גם על-ידי גורמים סביבתיים, חברתיים וכלכליים המאפיינים את החברה בה הוא גדל ובה הוא חי. ההכרה בהשפעתם של הגורמים הללו על הבריאות, ההבנה של הקשר שבין עוני לבעיות בריאות והעדויות על הפערים בבריאות ובנגישות לשירותי בריאות ההולכים וגדלים, בד בבד עם התרחבות הפערים החברתיים-כלכליים בישראל, עמדו בבסיס עבודתה של הוועדה. לכן המלצות הוועדה מכוונות לצעדים ופעולות שמטרתם להפחית את הסיכון לבריאות בשל עוני ולקדם את הבריאות של אנשים החיים בעוני, וכן למנוע הדרדרות לעוני או החרפת העוני כתוצאה מבעיות בריאות וחולי.

לשירותי בריאות יש תפקיד חשוב בקביעת מצב הבריאות. בישראל הזכות לקבלת שירותי בריאות מעוגנת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי (תשנ"ד) שבא להבטיח שוויון בנגישות, זמינות ואיכות שירותי בריאות ומושתת על "עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית". אולם יש מספר גורמים הפוגעים בעקרונות החוק ובמיוחד בקרב אנשים החיים בעוני. המלצות הוועדה להלן מתייחסות לדרכים לצמצום.

הערה:

המלצות הוועדה מתמקדות בפתרונות לבעיות משותפות לכלל האנשים החיים בעוני, אך יש להתאים את הפתרונות למאפיינים ולצרכים היחודיים של תת-קבוצות בקרבם.

מיצוי ומימוש הזכויות לשירותי בריאות

מערכת זכויות הבריאות הינה מורכבת ופיצול הזכאות לשירותי בריאות על-פי חוקים ותקנות בין כמה גופים ממשלתיים, ציבוריים ומגזר שלישי מקשה על קבלת המידע ומוביל לשיעור גבוה של אי מיצוי הזכויות ואי מימוש השירותים המגיעים לאנשים החיים בעוני. כמו כן קיימים קשיים בנגישות פיזית, ומגבלות בקבלת שירותי בריאות קרוב למקום המגורים בקרב מבוטחים המתגוררים ביישובים קטנים ו/או בפריפריה (שבהם שיעור העוני גבוה יותר) בשל הסדרי בחירה של הקופות.

הוועדה ממליצה:

1. פתיחת מרכזי מידע ומיצוי זכויות בקהילה: אשר ימוקמו במרכזים קהילתיים של הרשויות המקומיות, יספקו מידע בשפות שונות על כל הזכאויות לשירותי הבריאות ויסייעו במילוי טפסים. מרכזים אלו יהוו חלק ממרכזי מיצוי הזכויות, כמפורט בהמלצות הרחב.
 2. פתיחת מרכזי מידע בכל בתי החולים ובמידת הצורך בשיתוף עם מרכזי המידע של המשדך לאזרחים ותיקים.
 3. המלצה זו מוערכת בכ-200,000 אלף ₪ בשנה לכל בית חולים. הוועדה ממליצה להחיל המלצה זו בשלב הראשון ב-6 בתי חולים בפריפריה גיאוגרפית (אילת, באר-שבע, אשקלון, צפת, נהריה, טבריה). סה"כ עלות ההמלצה - 1.2 מלש"ח בשנה.
3. הסדרי בחירה: לקדם הסכם בין כל קופות החולים שיאפשר, למבוטחים המתגוררים ביישוב שאוכלוסייתו אינה עולה על 10,000 תושבים (בעיקר בפריפריה), קבלת שירות רפואי למבוטחי כל הקופות באמצעות השירות הממוקם ביישוב או הקרוב ביותר למקום מגוריהם.
- השתתפויות עצמיות, עלות נסיעות, הוצאה לטיפולים שאינם בסל הבריאות**

המדיניות הממשלתית בשני העשורים האחרונים הביאה לירידה בחלקו של המימון הציבורי מכ-70% ל-60% מסך ההוצאה הלאומית לבריאות (מתקציב המדינה וממס בריאות), שיעור הנמוך מהממוצע של כ-75% ברוב ארצות ה-OECD. מדיניות זו הביאה במקביל לעליה במימון הפרטי של מערכת הבריאות בישראל, התורם להחמרת ממדי העוני.

חישוב תחולת העוני לאחר הפחתת הוצאות לצרכי בריאות מהכנסות משקי הבית מעלה את מספר המשפחות החיות בעוני, בעיקר בקרב קשישים. ההשתתפויות העצמיות לתרופות, לטיפולים ולתכשירי עזר רפואיים שבסל והוצאה ישירה לטיפולים שאינם בסל מביאות לכך שההוצאה הפרטית לשירותי רפואה היא רגסיבית: משקי הבית העניים (בחמישון התחתון) מוציאים אחוז גבוה יותר (6.03%) מהכנסתם הפנויה על שירותי בריאות לעומת משקי בית בחמישון העליון (3.57%). שיעור הויתור על תרופות הנמצאות בסל, בשל הנטל הכספי הכרוך בהשתתפויות עצמיות, גבוה בלמעלה מפי שניים בחמישון התחתון לעומת שאר החמישונים. כך גם ויתור על שירותים רפואיים אחרים (כגון רופא מומחה, אבחון התפתחות הילד) או מכשירי עזר רפואיים, וויתור על ביקורי מעקב או טיפולים בשל עלות הנסיעה, ועל טיפולים שאינם בסל, כגון טיפולי שיניים שהינם מחוץ ליכולתם הכלכלית של אנשים החיים בעוני.

הנחות/פטור בהשתתפויות עצמיות הינן מצומצמות ואינן חלות על חלק ניכר מהאנשים החיים בעוני. הנטל הכלכלי גבוה במיוחד על משפחות שבהן יש יותר מחולה כרוני אחד שכן תקרת ההשתתפות העצמית מחושבת ליחיד. לכל אלו השלכות ברורות על החרפת מצב הבריאות של חולים ועל אי מניעת בעיות בריאות בקרב אנשים החיים בעוני.

התמקדות בילדים וקשישים:

ועדת המשנה בריאות פעלה מתוך התייחסות לאוכלוסיית האנשים החיים בעוני בכללותה. בשל תחולת העוני הגבוהה בקרב ילדים וקשישים וצרכי הבריאות הרבים של זקנים, הוחלט להתמקד בשתי קבוצות אוכלוסייה אלו. בגיבוש המלצותיה, הוועדה הונחתה על-פי הידוע ממחקרים בעולם כי ישנה חשיבות מכרעת לגישה אינטגרטיבית של חינוך ובריאות, בעיקר באוכלוסיות החיות בעוני. בקרב קשישים הצורך בשירותי בריאות ובתרופות הוא גבוה מאוד ביחס לקבוצות אחרות. לכן ההשתתפויות העצמיות למימון תרופות וטיפולים שבתוך הסל מהוות חסמים משמעותיים. ההוצאות לטיפול שיניים שאינם כלולים בסל מהוות אף הן נטל כבד.

הוועדה ממליצה:

4. השתתפויות עצמיות:

א. תרופות: עמדת חברי הוועדה היא כי יש להרחיב את ההנחות או לתת פטור מלא לתרופות לכל החולים הכרוניים, עיי קביעת תקרה נמוכה יותר ועל בסיס תחשיב משפחתי (שני חולים כרוניים או יותר במשפחה). באופן כזה ניתן לסייע לכל העניים ולמנוע נפילה מתחת לקו העוני לאוכלוסייה שנמצאת 'מעט' מעליו. אולם, בשל מגבלות התקציב, המלצת הוועדה היא כי בשלב הזה, הפחתת ההשתתפות תינתן למשפחות חולים כרוניים החיים בעוני (בהתאם להגדרות שיתקבלו), ובעדיפות למקבלי הבטחת הכנסה או קצבאות אחרות עם השלמת הכנסה.

עלות המלצה זו מוערכת בכ-70 מלש"ח בשנה.

ב. הפחתת השתתפויות עצמיות בשירותים רפואיים: הרחבת הנחות או מתן פטור מהשתתפות עצמית לביקורי רופא, בדיקות, טיפולים ורכישת אביזרי עזר רפואיים ומכשירי ניידות לאנשים החיים בעוני (בהתאם להגדרות שיתקבלו ובשלב זה למקבלי קצבת הבטחת הכנסה) על-ידי קביעת תקרה נמוכה יותר ותחשיב משפחתי. החישוב הינו מורכב ולא ניתן להגיע לחישוב מתאים בזמן שהוקצב לעבודת ועדת המשנה, אך בוצעה הערכה של הרחבת ההנחה להשתתפות עצמית לרבעון לביקורים במרפאה ובמכונים עבור מקבלי הבטחת הכנסה.

המלצה זו תשפיע על כ- 130,000 אנשים ומוערכת בכ- 26-52 מלש"ח בשנה

5. החזר תשלומים על נסיעות: יש להוסיף להסדר החזר נסיעות לטיפולים הניתן לחולי דיאליזה ואונקולוגיה גם החזרים לביקורי מעקב, ולהוסיף גם את שאר החולים במחלות קשות להסדר קבלת החזרים זה. יתן החזר מקסימלי בגובה של מלוא נסיעה אחת בתחבורה ציבורית בשבוע (אפשרות להכנת כרטיס נטען לתשלומים רק לנסיעות בקווי תחבורה למרפאה/ביה"ח המטפל) או מחצית עלות במונית/רכב פרטי לחולים שאינם מסוגלים לנסוע בתחבורה ציבורית. יש להטמיע את התכנית במסגרת של מבחני תמיכה בשנים הראשונות.

עלות המלצה זו מוערכת בכ- 90-120 מלש"ח בשנה.

6. הרחבת בריאות שיניים ציבורית לילדים מעל גיל 12 עד גיל 14 (ועד גיל 18 לאחר מכון), וכיסוי טיפולי שיניים לזקנים מגיל 75 ומעלה המקבלים השלמת הכנסה בזקנה.

יישום המלצה זו דורש תוספת של שני שנתונים (גילאי 13-14) בעלות של 45 מלש"ח לשנה לשנתון. סה"כ עלות לשני שנתונים הכוללים 255,000 ילדים הינה 90 מלש"ח בשנה. הרחבת טיפולי בריאות השן לזקנים מקבלי השלמת הכנסה בעלות של כ-200 מלש"ח בשנה.

7. הרחבת שירותי טיפת חלב עד גיל 6: כחלק ממרכזים רב-תחומיים בישובים/שכונות בדרוג חברתי-כלכלי נמוך בשילוב שירותי רווחה וחינוך (כולל הורים), המרכזים יתנו שירות על-אזורי אך בעדיפות לתושבי השכונה/ישוב. ההמלצה נכללת במסגרת המרכזים לגיל הרך, כחלק מהמלצות תחום החינוך.

8. החזרת שירותי בריאות התלמיד לידי משרד הבריאות במסגרת הרשות המקומית. ידוע לוועדה כי הוקצה כבר תקציב לתכנית כזו והוועדה ממליצה כי היא תיושם בראשונה בבתי ספר בשכונות/ישובים בדרוג חברתי-כלכלי נמוך (בתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה), תוך שמירה על מפתח של משרת אחות לכל 1,500 תלמידים לכל היותר.

יישום המלצה זו ישפיע על קרוב ל-200,000 ילדים. עלות ההמלצה 24 מלש"ח בשנה.

9. מרכזי קידום בריאות ומניעה לקשישים בשכונות/ישובים בדרוג חברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1-3): שילוב קידום בריאות, בדיקות לסינון ואיתור בעיות פיזיות (כגון ראייה, שמיעה) ונפשיות (דכאון) ע"י אחות בתוך מסגרות קיימות לקשישים בקהילה - במרכזי יום ומועדונים חברתיים קיימים. להתחלה כפיילוט ב-100 מרכזי יום. באחריות משרד הרווחה/רשויות מקומיות.

עלות ההמלצה (לפיילוט) 3.6 מלש"ח בשנה.

מודעות לעוני של אנשי מקצועות הבריאות המטפלים

במערכת הבריאות אין הכשרה ייחודית לעבודה עם אנשים החיים בעוני. על אנשי מערכת הבריאות לזהות את הסיכון לבריאות בגלל עוני ולהיות מודעים למצבים הקשים עמם מתמודדים מטופליהם החולים כדי שיוכלו לסייע ולהציע להם את המענים המתאימים לצרכיהם השונים.

הוועדה ממליצה:

הרחבת תכנים על הקשר בין עוני ובריאות בהכשרות עובדי בריאות הן בלימודים הגבוהים והן בהכשרות תוך-שירות.

צמצום אי השוויון בבריאות כיעד אסטרטגי

בהנעת משרד הבריאות פועלים ארגוני הבריאות מאז 2010 על-מנת לצמצם פערים בבריאות בכל המדרג החברתי (כדוגמת טיפולי שיניים לילדים עד גיל 12) וכן תוך התמקדות באוכלוסיות במצב סוציו-אקונומי נמוך. מחקרי הערכה שבוצעו על מספר תוכניות התערבות הממוקדות באוכלוסייה שחיה בעוני הצביעו על תוצאות חיוביות בנגישות לשירותים ושיפור מצב הבריאות.

לכן על המדינה להמשיך ולפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה להורדת החסמים המונעים מאוכלוסיות אלה שירותי בריאות הולמים ובריאות טובה. זהו יעד לא רק של מערכת הבריאות אלא דרושה פעולה רב-מערכתית המשלבת את כל הגופים הממשלתיים, רשויות מקומיות, החברה האזרחית והסקטור העסקי.

הוועדה ממליצה:

על הממשלה ומוסדותיה להכיר בגורמים חברתיים (עוני) קובעי הבריאות, ולהצהיר על צמצום אי השוויון בבריאות כיעד אסטרטגי של הממשלה.

| מס' | המלצה | עלות שנתית (מלש"ח) |
|-----|---|--------------------|
| 2 | מרכזי מידע בבתי חולים | 1.2 |
| 4א | הפחתת השתתפויות עצמיות בתרופות | 68 |
| 4ב | הפחתת השתתפויות עצמיות בשירותים רפואיים | 26-52 |
| 5 | החזר תשלומים על נסיעות | 90-120 |
| 6 | בריאות שיניים ציבורית לילדים עד גיל 14 | 90 |
| 6 | בריאות שיניים ציבורית לקשישים מעל גיל 75, המקבלים השלמת הכנסה בזקנה | 200 |
| 8 | החזרת שירותי בריאות התלמיד | 24 |
| 9 | מרכזי קידום בריאות ומניעה לקשישים (לפיילוט) | 3.6 |
| | עלות כוללת של המלצות בריאות - כ-500-560 מלש"ח לשנה. | |

פרק 3: נושאים נוספים הקשורים לעוני ולא נדונו במסגרת הוועדה

3.1 תחבורה

מערך תחבורה יעיל מהווה תנאי בסיס בהנגשת שירותים ומקומות תעסוקה. בעיה שכיחה בקרב אנשים החיים בעוני (הגרים באזורים בהם יש ריכוזי עוני) היא המחסור בנגישות תחבורתית. באזורים אלו, בהיעדר רכב פרטי, קיים מערך תחבורה ציבורית אשר לא מותאם לצרכי התושבים. ברבים מהמקרים מסלולי התחבורה הציבורית אינם מאפשרים להגיע לכל מקום, פעילות התחבורה הציבורית קיימת בטווח שעות מצומצם, תדירותה נמוכה ועלותה גבוהה לנסיעות תכופות או למרחק משמעותי.

מערך תחבורה ציבורית לקוי יוצר חסמים ומונע הזדמנויות תעסוקה בקרב משפחות החיות בעוני, ומקשה על היכולת לצרוך שירותים חשובים (שירותים רפואיים ועוד). מערך תחבורה ציבורית נגיש יסייע לאנשים החיים בעוני להצטרף לשוק העבודה, ויאפשר לאנשים לנסוע באופן יעיל ממקום מגוריהם למרכזי תעסוקה ולמרכזי השירותים השונים.

לאור הזמן הקצר יחסית שעמד לרשות עבודת הוועדה, אין בהמלצות הוועדה ניתוח מפורט של הכשלים והמלצות בנושא התחבורה. לאור חשיבות הנושא, יש לתת לכך משקל ולבצע התאמות בעת יישום ההמלצות הרלוונטיות.

3.2 ביטחון תזונתי

אי ביטחון תזונתי הינו הסממן החמור ביותר של העוני, המתבטא בהיעדר יכולת כלכלית ונגישות סדירה לתזונה בסיסית איכותית הנדרשת לקיום מאוזן ותקין. מהות הבעיה היא מחסור במשאבים כספיים המאפשרים נגישות למזון בכמות ובאיכות מספקת הדרושה לקיום בסיסי. אי הביטחון התזונתי פוגע בתפקוד היומיומי, בהתפתחותם של ילדים, בריאותם של אנשים וביכולתן של משפחות לחיות בכבוד וברמת חיים בסיסית סבירה.

על מנת לדאוג שהאחריות על הטיפול בנושא הבטחת הביטחון התזונתי של אזרחי ישראל תהיה של ממשלת ישראל, עתר ארגון לתת לבג"צ. לאחר הגשת העתירה הוקמה ועדת איצקוביץ', אשר בפעם הראשונה הכירה באחריות הממשלתית להתמודדות עם נושא זה.

על רקע המלצות ועדת איצקוביץ' ופעילות המועצה הלאומית לבטחון תזונתי, הוחלט לא להגיש במסגרת הוועדה למלחמה בעוני המלצות מפורטות בנושא הביטחון התזונתי. יחד עם זאת, אין ספק שאי ביטחון תזונתי הוא מאפיין של עוני חמור, ובעת יישום כלל המלצות הדוח נדרשת תשומת לב מיוחדת לבעיות של האוכלוסייה הסובלת מאי בטחון תזונתי.

3.3 הקשר בין אלימות ועוני

מחקרים תיעדו כי רובם המכריע של בני נוער המתגוררים באזורים המוגדרים ברמת עוני גבוהה, נחשפו לצורות חמורות מאוד של אלימות בקהילה באופן ישיר (כקורבנות) או בעקיפין (כעדים), וכי קיים מתאם בין שכונות עם ריכוזי עוני לבין רמות גבוהות של אלימות.

בחינת נתוני המשרד לביטחון הפנים, לגבי עבירות בישראל, מראה כי מרבית עבירות "אלימות קלה" (המהוות את מירב העבירות המדווחות בסטטיסטיקה הפלילית של משטרת ישראל), הינן ברשויות בחתך חברתי כלכלי בינוני (4-5). עבור עבירות "אלימות חמורה" עולה מגמה ברורה יותר כך שברשויות המוגדרות בחתך חברתי כלכלי נמוך, מתרחשים מקרי אלימות חמורה רבים יותר יחסית לרשויות הנמצאות בחתך גבוה.

התכנית הלאומית 'עיר ללא אלימות' נבחרה לשמש תכנית הדגל של ממשלת ישראל ושל המשרד לביטחון הפנים בתחום ההתמודדות עם התנהגות אנטי-חברתית, אלימות, עבריינות ופשעה. התכנית היא תכנית מערכתית, רב-תחומית ומורכבת אשר מתמודדת עם כל סוגי ומצבי האלימות, הפשיעה וההתנהגות האנטי-חברתית המתרחשים בעיר. התכנית ברשות מופעלת בהובלת ראש הרשות ובשותפות בין כל הארגונים והמנגנונים הפועלים בעיר בתחום (אכיפה, רווחה, חינוך, קליטה ועוד).

לאור הקשר בין אלימות ועוני, יש לתת את הדעת לגבי הפעילויות השונות המרוכזות תחת תכנית עיר ללא אלימות, ולשקול ליישמן בהתאם לצרכים, במטרה להוריד את מפלס האלימות ובכך להשפיע ולחזק את תהליך ההתמודדות עם העוני, ולאפשר חיים בטוחים וחינוכיים עבור אוכלוסיות המתגוררות בשכונות או ברשויות בחתך כלכלי נמוך

3.4 צה"ל

צה"ל הוא צבא המופקד על שלומה ובטחונה של מדינת ישראל, רגיש לתהליכים המתרחשים בחברה, משפיע ומושפע מהם בעת ובעונה אחת. עקרון "צבא העם" הוא הבסיס לתפיסת השירות בצה"ל, והשירות הוא ערך מרכזי וצורך לאומי כאחד. תפיסה זו מחייבת את צה"ל לתת מענה מלא לכלל האוכלוסיות המשרתות בו, לרבות אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים כמו חיילים החיים בעוני. תמיכה במשפחתו של חייל השרוי במצוקה כלכלית משפיעה על יכולתו של החייל לבצע שירות משמעותי.

מעטפת הפרט האחראית על טיפול בחיילי החובה מורכבת ממפקדים, היכולים להשתמש בכלים שונים כדי לאפשר טיפול הולם ומלא במשרתים תחת פיקודם, ומסגלי ת"ש, העוסקים באיתור האוכלוסייה הזכאית לסיוע ובבחינת בקשות שונות להכרה בזכאויות אלו.

ראוי שטיפול מקיף באנשים החיים בעוני בישראל לא יתעלם מאוכלוסיית החיילים החיים בעוני, ויבחן את הפערים והמענים המוצעים לטיפול באוכלוסייה זו. צה"ל האיר את הצורך בתיאום והעברת מידע מוקדם טרם גיוסו של חייל, אודות מצבו הכלכלי, על מנת לאפשר הערכות מתאימה והתייחסות הולמת כבר בשלבים הראשונים לשירות. כמו כן ברור כי תקופת השירות מהווה את המסגרת האחרונה מטעם המדינה עבור צעירים אלו, וליווי נכון עם הכוונה מתאימה לחיים האזרחיים, יכולה להוות הקלה רבה עבור אותם החיילים.

3.5 התייחסות מגזרית לאוכלוסיות שונות

בחינת תופעת העוני בחברה הישראלית מצביעה על כך שישנן קבוצות אוכלוסייה ומגזרים מסוימים (למשל חרדים, ערבים, בדואים, עולים ועוד) המאופיינים בשיעורי עוני גבוהים יותר מן הממוצע באוכלוסייה. כל אחת מהקבוצות היא בעלת מאפיינים ייחודיים, המהווים לא פעם חסמים ומקשים בהתמודדות עם העוני.

עבודת הוועדה למלחמה בעוני בישראל נעשתה מתוך הסתכלות כוללת על הנתונים, המצב, הבעיות והפתרונות הנדרשים, עבור כלל אוכלוסיית התושבים החיים בעוני בישראל. ההמלצות בדוח הוועדה מובאות מתוך הסתכלות זו, ולא ע"פ ניתוח התופעה לפי מגזרים ו/או קבוצות אוכלוסייה שונות.

ההמלצות בדוח מיועדות לכלל תושבי מדינת ישראל, וברור כי עם אימוץ הדוח צריך שתעשה התאמה במענים, לפי האוכלוסיות השונות ומתוך הרגישות הנדרשת.

3.6 אימהות חד הוריות

המלצות הוועדה מתבססות על ראייה כוללת של צורכי כלל האנשים החיים בעוני במדינת ישראל, ולא עסקו במגזרים ובקבוצות אוכלוסייה ממוקדות. יחד עם זאת, לאור המצב הקיים היום, נראה כי יש להגביר את התמיכה בקבוצת המשפחות החד הוריות, שהינה קבוצה חלשה כלכלית בחברה הישראלית (למרות שכמעט 80% מהן עובדות), ולאפשר סיוע משמעותי נוסף לקבוצת אוכלוסייה זו, מבלי שיפגע בסך ההכנסה הכוללת שלהן (תמיכות כספיות, הטבות ושירותים). כמו כן, יש להימנע מפגיעה בזכויותיהן של אימהות חד הוריות, כאשר הן פונות ללימודי השכלה גבוהה, לטובת בניית עתיד כלכלי טוב יותר.

3.7 אג"ח חברתי

בפני החברה הישראלית עומדות שלל בעיות חברתיות חריפות, הזקוקות למימון על מנת לאפשר התמודדות ראויה עמן. הקושי באיתור מקורות תקציביים למימון הטיפול בבעיות החברתיות הולך וגובר, ולכן נדרשים פתרונות פיננסיים יצירתיים.

איגרת החוב החברתית היא מוצר פיננסי המגייס הון ממשקיעים פרטיים ומוסדיים, בכדי לממן את פעילותן של עמותות הפועלות לפתרון בעיות חברתיות בתחומים שונים כגון אבטלה, שיקום אסירים, בריאות, חינוך, נוער בסיכון, ועוד.

המקורות התקציביים למימון המלצות הוועדה לא נדונו. לאור הצלחת שיטת מימון זו בעולם, סבורה הוועדה כי לקראת שלב היישום כדאי לבחון את התאמת השיטה כאמצעי מימון עבור חלק מההמלצות.

3.8 פעילויות המגזר השלישי

עמותות וגופים מן המגזר השלישי לוקחים היום חלק משמעותי בהתמודדות עם העוני בישראל, הן כמפתחים וספקים של שירותים והן כמקור מימון משלים למערכת הציבורית והן כמקור לגיוס של מתנדבים.

כיום, נראה כי שיתוף הפעולה, התיאום וסנכרון בין המאמצים של המגזר הציבורי והמגזר השלישי לוקה בחסר. חוסר התיאום עלול להוביל מצד אחד לכפילויות ומן הצד השני להעדר סיוע לאנשים הזקוקים לו.

יש מקום לחזק ברמת הלאומית והמקומית את שיתוף הפעולה והתיאום בין המגזר השלישי והציבורי ובין הגופים השונים הפועלים במגזר השלישי, לטובת ניצול יעיל יותר של המשאבים העומדים לרשות כולם ולהיטיב את הטיפול עבור האנשים החיים בעוני.

חשוב לתת את הדעת לנושא זה כחלק מהמאמצים לחזק את ההתמודדות עם העוני וליישם את המלצת הוועדה.

פרק 4: הרקע להקמת הוועדה ודרכי פעולתה

בתאריך 5.11 מינה שר הרווחה והשירותים החברתיים את מר אלי אלאוף כיו"ר הוועדה למלחמה בעוני בישראל וזמן קצר לאחר מכן מונו גם החברים בוועדה.

לפי כתב המינוי הוועדה התבקשה להמליץ על הפעולות בהן צריכה המדינה לנקוט, לרבות בניית הכלים והמוסדות, בכדי לאפשר מאבק כולל בעוני.

הוועדה הוקמה על רקע ההיקף הרחב של העוני בישראל והגידול שחל בהיקף העוני מאז ראשית האלף.

הוועדה הוקמה גם על רקע ההכרה כי דרושה ראייה כוללת של העוני כבעיה רב-ממדית שמחייבת התמודדות אינטגרטיבית של כל זרועות הממשלה.

הוועדה פעלה במסגרת הפורום המליאה ובנוסף מונו 5 ועדות משנה במטרה להתעמק בהיבטים שונים של הנושא כפי שיפורט בהמשך. הדוח המוצג בזה הוא הדוח של המליאה כאשר הדוחות של התת-ועדות מוצגים במסמך נפרד.

4.1 הרכב הוועדה

ועדת המליאה מורכבת מ-50 חברים. במטרה לאפשר התמודדות עם האג'נדה הרחבה של הוועדה, נכללו אנשים עם מומחיות בתחום הכלכלי, החברתי, הבריאות, החינוך, הדיור והקצבאות. בנוסף, נכללו בוועדה נציגים של כל המוסדות העוסקים בנושא: נציגי המגזר הציבורי ברמת מטה ושטח, רשויות מקומיות, אקדמיה, מובילי ארגונים חברתיים, (פעילים חברתיים ופעילים חברתיים). לבסוף, היה עניין לייצג מגוון רחב של דעות, השקפות וזוויות הסתכלות. ועדות המשנה הורכבו מחברי המליאה ונציגים המעורבים בנושא הספציפי. היו 10 חברים בממוצע בכל תת-וועדה.

4.2 מבנה ארגוני של הוועדה ותהליך עבודתה

הוועדה פעלה באמצעות צוות מטה ובאמצעות מספר פורומים נוספים.

צוות המטה

גיבוש, תיאום וניהול תהליכי הוועדה בפורומים השונים. הצוות כלל את יושב הראש של הוועדה, המנהלת של הוועדה ועוזרים מקצועיים שסייעו לוועדת המליאה ולוועדות המשנה. צוות המטה היה אחראי על התכנסות כל הפורומים וגיבוש סדר היום; הכנת מסמכי רקע לשיבות הפורומים וניהול תהליך גיבוש ההמלצות וכתירת הדוח. כמו כן, המטה ניהול שיחות תיאום עם גורמים ציבוריים שונים.

ועדת המליאה

ועדת המליאה אישרה את האסטרטגיה הכוללת לניהול הוועדה ואת הקמת הפורומים השונים וועדות המשנה. בישיבות הראשונות הציגו גורמים מרכזיים במערכת את ראייתם את הבעיה ואת כיווני הפעולה. בהמשך הוועדה קיבלה דיווחים מוועדות המשנה ונתנה פידבק להמשך עבודתם.

בנוסף, יושב ראש הוועדה, קיים התייעצויות דחופות עם שר הרווחה והשרים הרלוונטיים האחרים, עם משרד ראש הממשלה, ועם שר האוצר וצוותו.

פורומים נוספים

מעבר לפורום של כל החברים, הוקמו 2 פורומים נוספים – פורום יושבי ראש ועדות המשנה- תכנון ותכלול ופורום שיתוף הציבור.

- ♦ **פורום יושבי ראש ועדות המשנה**- שימש כפורום להתייעצויות שוטפות במהלך עבודת הוועדה. הפורום קיבל עדכון שוטף לגבי עבודת ועדות המשנה וקיים דיונים על ההמלצות המתגבשות על מנת ליצור ראייה אינטגרטיבית לגבי אופי ותוכן ההמלצות והקשרים ביניהם. בנוסף, הפורום דן בהמלצות הרחב. בשלב האחרון הפורום דן בקביעת סדרי עדיפויות לקראת הגשת ההמלצות לוועדת המלאה.
- ♦ **פורום ועדות המשנה- דיור, חינוך, תעסוקה, בריאות, פרט, משפחה וקהילה (שירותים חברתיים ותמיכה כספית)** - הוועדות בחנה לעומק את המצב הקיים בתחום הרלוונטי. ערכו תיעדוף של הסוגיות העיקריות בהן יש להעמיק. בחנו את התוכניות והפעילויות העיקריות הקיימות היום לטיפול בסוגיות הללו וזיהו החסרים העיקריים. על סמך ניתוח זה, הם גיבשו המלצות לחיזוק ההתמודדות עם הסוגיות. המלצות אלו הוגשו למליאת הוועדה.

4.3 שיתוף הציבור בעשיית הוועדה

לוועדה יש צוות שיתוף הציבור בהשתתפות של יו"ר הוועדה, מרכזת הוועדה ו-4 חברים מהוועדה המליאה. הצוות דן בדרכי שיתוף ציבור בוועדה. הליך שיתוף הציבור במסגרת הוועדה מתבצע במישורים מגוונים.

כל ישיבות המליאה פתוחות לציבור ולתקשורת. נציגי ארגונים הפעילים בנושא העוני הוזמנו אל מליאות הוועדה וועדות המשנה על מנת להציג בנושאים שונים. ישיבות המליאה אפשרו התייחסויות מהקהל באולם שלעיתים כלל גם נציגי משפחות שחיות בעוני. ביוזמת הוועדה התקיימה ישיבת מליאה שהוקדשה לדיון עם פאנל של אנשים החיים בעוני.

לוועדה אתר אינטרנטי פעיל ומתעדכן עם קישור מאתר משרד הרווחה. באתר מתפרסמים מועדי התכנסות וסיכומי ישיבות של המליאה ועדכונים נוספים מעבודת הוועדה.

באתר האינטרנט ישנם פרטים ליצירת קשר לרבות כתובת דואר ופקס. צוות שיתוף הציבור בוחן כל פנייה בטלפון, בכתב או באי-מייל ועונה במידת הצורך. הצוות מכוון סוגיות לעיון ודיון העולים מהפניות אל הגורמים הרלוונטיים או אל צוותי המשנה הרלוונטיים בוועדה.

4.4 תהליך התיעדוף של ההמלצות

ההמלצות הרשמיות של הוועדה המוצגות בדוח זה משקפות ראייה רחבה ואינטגרטיבית של התחומים המשפיעים והמושפעים מן החיים בעוני. כאמור, הדוח מורכב מהמלצות רחב וכן מהמלצות שגובשו על ידי וועדות המשנה בתחומים ספציפיים.

המלצות הרחב מתייחסות לכלל היבטי החיים ומתבססות על ראייה כוללת של הצרכים של האנשים החיים בעו*ני וההיערכות האירגונית הנדרשת. המלצות הרחב מייצגות את התשתית להנעת המערכת הציבורית והחברתית להתמודד עם סוגיית העוני בישראל, ואינן מהוות את נחלתו של משרד ממשלתי זה או אחר בלבד.

ועדות המשנה גיבשו המלצות רבות מתוכן נבחרה רשימה מצומצמת יותר כהמלצות הרשמיות של הוועדה שאושרו על ידי המליאה. בתהליך בחירת ההמלצות בחנו את היעילות, הישימות והעלות של כל הצעה. כמו כן נעשה ניסיון ליצירת תמהיל של המלצות מתחומים שונים אשר ישקף את העיקרון של ההתמודדות הכוללת והרב ממדיית ויעודד פעילות מתואמת של הממשלה ושל גורמים אחרים.

פרק 5: הגדרת העוני הרשמית והרב-ממדית

5.1 הגדרת העוני הרשמית

עוני הינו תופעה חברתית רב-ממדית, שמשפיעה על האנשים, המשפחות והקהילות החווים אותו בהווה ובעתיד.

הגישה היחסית והגדרת קו העוני

ההגדרה הרשמית של מדינת ישראל שמתבטאת בפרסום השנתי של המוסד לביטוח לאומי היא: "מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. באופן ספציפי, משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה, כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית, נופלת ממצב החציון של הכנסה זו". הפרסום השנתי של היקף העוני של המוסד לביטוח לאומי מבוסס על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת באופן שוטף.³

לפי ההכנסה הפנויה, קו העוני לנפש סטנדרטי ב-2012 הוא 2820 ₪ אשר מתורגם לקו העוני לפי גודל משפחה המתואר בלוח הבא. בהתאם לכך קו העוני לפי גודל משפחה ב-2012 מוצג בלוח 1. כפי שניתן לראות קו העוני הוא 2820 ₪ ליחיד, 7219 ₪ למשפחה בעלת 4 נפשות ו- 12,634 ₪ בעלת 9 נפשות.

לוח 1: קו העוני לפי גודל המשפחה, 2012

| מספר הנפשות במשפחה | ש"ח לחודש |
|-----------------------|--------------|
| 1 | 2,820 |
| 2 | 4,512 |
| 3 | 5,978 |
| 4 | 7,219 |
| 5 | 8,460 |
| 6 | 9,588 |
| 7 | 10,716 |
| 8 | 11,731 |
| 9 | 12,634 |

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2013

הגדרת ההכנסה של המשפחה

במדידת העוני מתייחסים לשתי הגדרות של רמת הכנסה של משפחה:

1. **הכנסה כלכלית**: הכוללת הכנסות ברוטו מהעבודה (עצמאית או שכירה), מרכוש, הכנסות מפנסיה מהעבודה ותמיכה ממשקי בית אחרים. הגדרה זו משקפת בעיקרה את ההכנסות

³ המוסד לביטוח לאומי דוח העוני, 2012.

מהפעילות הכלכלית של המשפחות. צמצום העוני הכלכלי מזוהה עם המטרה של הבאת אנשים לעצמאות במובן של רמת הכנסה מעל קו העוני המבוסס על פעילותם הכלכלית.

2. **הכנסה פנויה**: הכנסה כלכלית בתוספת תשלומי העברה ובניקוי המיסים הישירים (מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי). כלומר ההכנסה שיש בידי המשפחה למלא את צרכיה. צמצום העוני במונחים של הכנסה פנויה משקף גם את הפעילות הכלכלית של המשפחות וגם את החלוקה מחדש של ההכנסה המתבצעת על-ידי מערכת המיסוי והקצבאות. במסגרת המדידה של תשלומי ההעברה נכללות בנוסף לקצבאות הביטוח הלאומי גם סוגי תמיכות כספיות נוספות הנמדדות בסקר הוצאות המשפחה כמו תמיכה בשכר דירה.⁴

בהתאם להגדרת העוני היחסי, קו העוני מתעדכן מדי שנה בהתאם לגידול בחציון לנפש סטנדרטי של כלל המשפחות במשק.

הגדרת היחידה לצורך מדידת העוני

היחידה הבסיסית למדידת העוני היא משק הבית. כאשר מסכמים את ההכנסות של כל הנפשות במשק הבית.

בהתאם גם לכללי הלמ"ס, סוג משק הבית מוגדר על ידי מאפיינים של ראש משק הבית מבחינת גיל, מוצא וכד'. לכן, מקובל להציג את היקף העוני במונחים של מספר משקי הבית מתחת לקו העוני. בנוסף, נהוג להציג את העוני גם במונחי מספר הנפשות הנמצאים במשקי הבית העניים.

הגדרות עומק העוני

ההגדרה המרכזית של עומק העוני היא הפרש בין הכנסות המשפחה שחיה בעוני לבין קו העוני בהתאם לגודל המשפחה. הפרש זה מחולק לקו העוני על-מנת לבטא את הפער באחוזים ומכונה 'יחס פער ההכנסות'. בהמשך הפרק נכנה את זה עומק העוני.

5.2 הגדרת העוני הרב-ממדי

יש התייחסות רבה בספרות לכך שהעוני הוא לא רק עניין של הכנסה נמוכה אלא סוגיה רחבה יותר ורב-ממדית. אין דרך אחת מוסכמת להגדרת העוני הרב-ממדי. ניתן רק לציין את המרכיבים אשר מודגשים ומשותפים להגדרות שונות בספרות. לכל מרכיב יש חשיבות ייחודית להבנת החוויה של אנשים שחיים בעוני.

בהתייחסות למרכיבים האלה נעשית הבחנה בין מאפיינים שונים של הפרט לבין מרכיבים שונים של המערכות שמשפיעות על חיי הפרט. בהקשר זה יש הפרדה בין פערים במשאבים ובתוצאות לבין פערים בהזדמנויות.

גישות שונות התפתחו על בסיס עבודתה של אמרטיה סן (Sen, 1985) שהתייחסה ליכולות (capabilities) והספרות על ההדרה (exclusion) שהתפתחה בסוף שנות התשעים על סמך העבודות של Townsend, 1962; Bradshaw, 2000; Gordon et al, 2000; Nussbaum, 2003 ואחרים שמדגישים את ההדרה מהזדמנויות.

⁴ מרכיבים אחרים של תמיכה כספית אינם נמדדים עדין, כמו מענק תעסוקה למשפחות עובדות ואחרים.

זווית נוספת מתייחסת לעוני כמחסור מתמשך במקורות הון שונים (כמו הון פיננסי, הון פיס, הון אנושי, הון חברתי וקהילתי, הון תרבותי). כלומר מחסור במשאבים ובהזדמנויות המאפשרים לאדם במשק הבית לשפר את איכות חייו, לתכנן את עתידו ולממש את סיכוייו לניעות חברתית. לפי הגדרה זו אנשים שחיים בעוני עומדים בפני חסמים מבניים לצבירת הון חדש ולמימוש ההון שברשותם.⁵

יש גם ניסיונות לבסס מדיניות להתמודדות עם עוני על הגישה הרב-ממדית (לדוגמא: OPHI).⁶

הגישות האלו מתייחסות לא רק להשלכות המעשיות של ההזדמנויות אלא גם למשמעות הערכית של הבטחת שוויון הזדמנויות וחשיבות יעד זה גם למבוגרים וגם לילדים. הם רואים אחריות מרכזית של החברה ושל המדינה לפעול להסרת החסמים לשוויון הזדמנויות.⁷

בהמשך מפורטים ממדי העוני מעבר להכנסת המשפחה העולים מהספרות על העוני הרב-ממדי.

ממדי העוני:

א. מאפיינים ברמת הפרט והמשפחה

1. **ראייה רחבה יותר של המשאבים הכלכליים (הון פיננסי):** משאבים כלכליים מעבר להכנסות (רכוש, חסכונות, חובות, תמיכה כלכלית מהמשפחה הרחבה יותר)
2. **ראייה רחבה יותר של המשמעות הקונקרטית לרמת המחיייה והחיים:** מרכיבים ספציפיים של רמת חיים כמו רמת התזונה, רמת הדיור או התנאים הסביבתיים בשכונה
3. **ראייה משולבת של בעיות כלכליות, בריאותיות וחברתיות:** בעיות נוספות של המשפחה (בריאותיות או חברתיות) בקרב ההורים או הילדים כמו מוגבלות פיזית, ליקויי למידה, קשיים ובעיות נפשיות, התמכרויות ופעילות לא-נורמטיבית אחרת, קשיים ביחסים במשפחה, ילד בסיכון עם בעיות התפתחותיות, התנהגותיות או לימודיות
4. **ראייה רחבה יותר של המשאבים החברתיים (הון חברתי):** רשת חברתית ותמיכה חברתית (משפחה מורחבת, שכנים, חברים)
5. **יכולות ההתמודדות (הון אנושי):** יכולות, כוחות ומוטיבציה של המשפחות להתמודדות פעילה עם בעיותיהן, אמונה בפורטנציה לשינוי המצב ויכולתן להשפיע עליו.

ב. מאפיינים ברמת המערכות הציבוריות והכלכליות (הזדמנויות וחסמים)

1. **שוק העבודה:** הזדמנויות לתעסוקה, לפיתוח הון אנושי, מבנה השכר ושוויון הזדמנויות
2. **השיח הציבורי הסימבולי:** המשגת העוני במונחים של הבנה לעומת מונחים של אשמה, סטיגמה ובושה (Lister, 2004).⁸

⁵ קותי צבע, מצגת לוועדת העוני, 2014

⁶ OPHI website

⁷ Townsend, P. (1962) 'The meaning of poverty', *British Journal of Sociology* 8; Sen A.K. 1985. *Commodities and capabilities*. North Holland, Amsterdam.; Nussbaum M. (2003) *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*. *Feminist economics*, 9, 2-3, pp 33-59.; Bradshaw, J. and Middleton, S. (2000) *Child poverty and social exclusion*; Gordon, D., Levitas, R., Pantazis, C., Pastsios, D., Payne, S., Townsend, P, Adelman, L., Ashworth, K., Middleton, S., Bradshaw, J., and Williams, J. (2000). *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation; וברק, מ. וברק, ע. 2006. "מחקר פעולה משותף: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה", ביטחון סוציאלי. 72: 11-38.

⁸ Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.

3. **שירותים חברתיים (חינוך, בריאות, תעסוקה, סוציאליים וכו') :** נגישות, איכות והתאמה.

4. **מאפייני סביבת המגורים :** אלימות, הזדמנויות פנאי, שירותים מסחריים

5. **ידע ומידע :** גישה לידע ומידע וסיוע למימוש זכויות והזדמנויות

לממדים האלה נוספים שלוש משמעויות :

1. **השפעה מצטברת:** ככל שהפרט או המשפחה מושפעים באופן שלילי מממדים רבים יותר, כך המצוקה מעמיקה ואיכות החיים יורדת.

2. **תנאי החיים בפועל:** חלק מהממדים משפיעים גם על התרגום של רמת הכנסה נתונה לתנאי החיים בפועל. לדוגמא, אדם או משפחה עם חובות ועם הוצאות מיוחדות (כמו הוצאות בריאות או הוצאות על ילדים) יתקיים ברמת חיים נמוכה יותר מאדם או משפחה ללא חובות ו/או הוצאות מיוחדות.

3. **קשר סיבתי והדינמיקה בין הממדים השונים ברמת הפרט:** חלק מהממדים ברמת הפרט מובילים בעצמם להכנסה נמוכה, חלקם מושפעים מההכנסה, וחלקם מובילים ומושפעים מההכנסה גם יחד. כאשר מאפיינים שונים כמו רמת בריאות, המצב החברתי האישי ורמת הביטחון העצמי מציבים אתגרים, הם עלולים להקשות על מימוש הזדמנויות ובכך להוביל לכניסה לעוני או להעמקתו. בהמשך לכך מאפיינים אלה עלולים להחריף כתוצאה מהחיים בעוני. לדוגמא, בעיית בריאות עלולה להוביל לצמצום ההשתתפות בעבודה וההכנסות, ובכך לכניסה למצב של עוני. החיים בעוני עצמם עלולים בהמשך להקשות על הטיפול בבעיות הבריאות שלו ובכך להעמיק את העוני ולהקשות על היציאה מהעוני. לעומת זאת, מאפיינים אישיים עשויים גם לייצר הזדמנויות המבוססות על ההון האנושי שיסייעו להתמודדות מוצלחת של הפרט עם בעיותיו ובכך יהפכו למשאב ליציאה ממעגל העוני.

4. **תפקיד המערכות הציבוריות והכלכליות:** התרגום של מאפייני הפרט למצב של עוני מושפע מהזדמנויות ומהחסמים שהמערכות מעמידות. חלק מהמערכות האלו (לדוגמא שירותי הרווחה) מיועדות גם לסייע לאדם לממש הזדמנויות. לכן, הנגישות אל מערכות אלו ואיכות המערכות הוא קריטי לחיבור בין האדם לבין ההזדמנויות. ההזדמנויות עשויות לסייע לצאת מהעוני בעוד החסמים עלולים להעמיק את העוני.

להסתכלות על העוני כתופעה רב-ממדית יש השלכות רבות לתכנון ההתמודדות עם העוני כפי שיתבטא בהמשך הדוח.

6. העוני בישראל היום והשפעת המיסים והתמיכות על צמצום העוני

בפרק זה אנו מציגים את מצב העוני בישראל ב-2012 לפי ההגדרה הרשמית של המוסד לביטוח לאומי המבוססת על הכנסה משפחתית וגודל המשפחה. כל הנתונים לקוחים מהדוחות של המוסד לביטוח לאומי. ראשית, נציג את התמונה ב-2012 לגבי כלל החיים בעוני מבחינת שיעור העוני ועומק העוני ואת המגמות מאז שנות ה-2000. לאחר-מכן, נציג השוואה בין-לאומית למדינות ה-OECD (להלן: המדינות המפותחות). בהמשך נתייחס לסוגי משפחות הנמצאות בעוני מבחינת שיעורי העוני וגם למשקלם בקרב כלל העניים. נבחין בחלק מהסעיפים בין שיעור העוני לפי הכנסה כלכלית לפני מיסים, הכנסות מעבודה, מפנסיה ומרכוש לבין שיעור העוני לפי הכנסה פנויה, לאחר המיסים והתמיכות.

6.1 היקף ועומק העוני בישראל 2012

ב-2012 שיעורי העוני לפי הכנסה פנויה הם: 19.4% בקרב משפחות, 23.5% בקרב נפשות, 33.7% בקרב ילדים ו-23.3% בקרב קשישים. לפי הכנסה כלכלית, לפני מיסים ותמיכות, השיעורים הם: 30.3% בקרב משפחות, 31.4% בקרב נפשות, 39% בקרב ילדים ו-48.9% בקרב קשישים. כלומר, מערכת התמיכות ומיסים מצמצמת את שיעור העוני בכ-36% בקרב המשפחות 52% בקרב קשישים, אבל הרבה פחות בקרב ילדים (14%) (לוח 1).

משמעות העוני תלויה לא רק בהיקף המשפחות שמוגדרות כעניות אלא גם בעומק מצוקתן, כלומר העומק של העוני. קיימים מדדים שונים למדידת עומק העוני. אנו מתייחסים למדד הבסיסי ביותר-ההפרש שבין הכנסות החיים בעוני לבין קו העוני, המכונה "עומק העוני". נהוג לבחון את עומק העוני כאחוז מקו העוני ומדד זה מכונה על ידי המוסד לביטוח לאומי "יחס פער ההכנסות". ברור כי ככל שלמשפחה עם הכנסה נתונה יש יותר ילדים, קו העוני גדל וכך גם פער העוני. ניתן לחשב עומק זה למשפחה בודדת או לחשב את הממוצע של כלל המשפחות העניות.

עומק העוני הוא בממוצע כ-34%. כלומר, המשפחות העניות נמצאות בממוצע כ-34% מתחת לקו העוני. במילים אחרות, הכנסותיהן הן בממוצע 65% מקו העוני. עומק העוני הוא כמובן הרבה יותר גדול לפי הכנסה כלכלית- 56% ואחוז הצמצום גדול יותר במקצת מהיקף העוני ומגיע ל-39%.

לסיכום, ברמת המשפחות, השפעת מערכת המיסים והתמיכות דומה מבחינת היקף העוני ועומק העוני. אנו הרבה פחות מצליחים לצמצם את העוני בקרב ילדים.

לוח 1: היקף העוני ועומק העוני 2012, משפחות, נפשות וילדים, לפי הכנסה פנויה וכלכלית

| שיעור העוני | הכנסה כלכלית | הכנסה פנויה | אחוז צמצום |
|-----------------------|--------------|-------------|------------|
| סה"כ משפחות | 30.3 | 19.4 | 36.0 |
| נפשות | 31.4 | 23.5 | 25.0 |
| ילדים | 39.0 | 33.7 | 13.6 |
| קשישים (נפשות) | 48.9 | 23.3 | 52.4 |
| עומק העוני | 56.3 | 34.4 | 39.0 |
| מספרים מוחלטים | | | |
| משפחות | 686,700 | 439,500 | |
| נפשות | 2,345,700 | 1,754,700 | |
| ילדים | 945,900 | 817,200 | |
| קשישים (נפשות) | 391,600 | 186,700 | |

מקור: דוח העוני 2012, המוסד לביטוח לאומי

6.2 המגמות מאז 1999

בניתוח המגמות אנחנו מתייחסים לשנת 1999 המייצגת את המצב לפני המשבר הכלכלי של ראשית שנות 2000, האינתיפאדה ושנת 2002 שכבר מושפעת משני האירועים הללו. כמו כן, אנו מתייחסים ל-2011 ול-2012 המייצגות את המצב היום. כפי שמוסבר בדוח של המוסד לביטוח לאומי, ב-2012 חל שינוי משמעותי בסקר שעליו מבוססים אומדני העוני, ויש קושי מסוים להשוות את שנת 2012 לשנים קודמות. לכן אנו משתמשים גם בנתוני 2011. יחד עם זאת, המסקנות לגבי המגמות אינן שונות באופן משמעותי. (ראו לוח 2).

מגמות בשיעור העוני ובעומק העוני, לפי הכנסה פנויה

שיעורי העוני גדלו ב-2011 וב-2012 בהשוואה ל-1999 ו-2002. מגמת הגידול הייתה בעיקר עד 2005 כאשר לאחר מכן הייתה התייצבות בשיעורי העוני.

אנו מציגים את המגמה בקרב משפחות ולאחר מכן בקרב נפשות: קשישים וילדים.

משפחות:

- ◆ שיעור העוני גדל מ-18% ב-1999 ל-20% בשנת 2011 ול-19% ב-2012.
- ◆ הגידול התרחש בעיקר עד שנת 2005 ומאז שיעור העוני התייצב.
- ◆ ההבדל לעומת 1999 אינו כה גדול.
- ◆ בעומק העוני חל גידול מ-30% ב-2002 ל-34% בשנים 2012.

נפשות:

1. קשישים:

- ◆ מאז 1999 חלו עליות וירידות בשיעור העוני. עם זאת, שיעור העוני ב-2011/12 נמוך באופן משמעותי משיעור העוני של השנים הקודמות שעמד בשיאו על 25%.
- ◆ ב-2011 שיעור העוני היה 20%, וב-2012 היה 23%.

2. ילדים:

- ◆ המגמה הכללית בקרב ילדים דומה לזו שבקרב משפחות וקשישים בכך ששיעור העוני גדל מאז 1999, שהגידול היה ברובו עד 2005 ושמאז התייצב עם ירידה קטנה ב-2012.
- ◆ יחד עם זאת, ממדי השינוי בקרב ילדים הרבה יותר גדול (26% ב-1999 לעומת 35% ב-2005 ו-34% ב-2012).

מגמות במידת צמצום העוני על ידי תשלומי העברה ומיסים

הגידול בעוני קשור בין היתר לצמצום ביכולתה של מערכת תשלומי העברה והמיסים לצמצם את העוני. אחוז הצמצום בשיעור העוני בקרב משפחות בין הכנסה כלכלית לפנויה ירד מ-47% בראשית העשור לכ-39% ב-2011 ולכ-37% ב-2012. (לוח 3)

לוח 2: מגמות בשיעור ובעומק העוני בקרב משפחות ובקרב כלל הנפשות, ילדים וקשישים, לפי הכנסה פנויה

| | 2012 | 2011 | 2005 | 2002 | 1999 | |
|--|------|------|------|------|------|----------------|
| | | | | | | משפחות |
| | 19.4 | 19.9 | 20.6 | 18.1 | 18.0 | שיעור העוני |
| | 34.4 | 34.7 | 33.1 | 29.7 | 25.8 | עומק העוני |
| | | | | | | נפשות |
| | 23.5 | 24.8 | 24.7 | 21.1 | 19.5 | כלל הנפשות |
| | 33.7 | 35.6 | 35.2 | 29.6 | 26.0 | ילדים |
| | 23.3 | 19.8 | 25.2 | 19.4 | 23.9 | קשישים (נפשות) |

מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוחות העוני

לוח 3: מגמות בשיעורי העוני לפי משפחות, נפשות וילדים ובאחוז הצמצום בשיעור העוני בין הכנסה כלכלית והכנסה לפנויה

| | 2012 | 2011 | 2005 | 2002 | |
|--|------|------|------|------|-------------------------|
| | | | | | לפי הכנסה כלכלית |
| | 30.3 | 32.8 | 33.6 | 33.9 | משפחות |
| | 31.4 | 33.7 | 33.8 | 33.2 | נפשות |
| | 39.0 | 41.9 | 41.1 | 39.7 | ילדים |
| | | | | | לפי הכנסה פנויה |
| | 19.4 | 19.9 | 20.6 | 18.1 | משפחות |
| | 23.5 | 24.8 | 24.7 | 21.1 | נפשות |
| | 33.7 | 35.6 | 35.2 | 29.6 | ילדים |
| | | | | | אחוז הצמצום |
| | 36.6 | 39.3 | 38.7 | 46.6 | משפחות |
| | 25.2 | 26.4 | 26.9 | 36.4 | נפשות |
| | 13.6 | 15.0 | 14.4 | 25.4 | ילדים |

מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוחות העוני

6.3 השוואה בין-לאומית למדינות המפותחות

בסעיף זה נציג השוואה בינלאומית של העוני בישראל ובמדינות המתפתחות. ארגון OECD עוקב ומפרסם באופן שוטף נתונים על אי-שוויון ועוני במדינות המפותחות. נתוני ה-OECD מבוססים על אותה גישה יחסית אשר אומצה על-ידי המוסד לביטוח לאומי בישראל, אך מדידת העוני שונה באופן ההתייחסות לגודל המשפחה לעומת המקובל בישראל. ה-OECD מניח יתרון גדול יותר למשפחה ככל שמספר הנפשות בה גדל. כלומר, כל נפש נוספת מביאה לגידול קטן יותר בהערכת צרכי המשפחה המתבטא בעלייה קטנה יותר של קו העוני. הנתונים המוצגים בסעיף זה לגבי ישראל חושבו גם לפי ההנחות של ה-OECD ולכן הם מעט שונים מהשיעורים הרשמיים המוצגים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, הנתונים של ה-OECD פחות מעודכנים ויש הבדל קטן בשנים שמשמשות כבסיס להשוואה. ה-OECD מציג נתונים רק על עוני לפי נפשות. (ראה לוח 5).

שיעור הנפשות בעוני הוא הרבה יותר גבוה מהממוצע של המדינות המפותחות - כ-19% בישראל ב-2012 לעומת 11% במדינות המפותחות בשנים האחרונות. שיעור העוני בישראל הוא הגבוה ביותר מבין כל המדינות כאשר המדינות הכי קרובות לישראל הן ארה"ב ויפן.

ההבדל בעומק העוני קטן יותר: כ-32% בישראל לעומת 27% בממוצע במדינות המפותחות. ישראל מדורגת במקום השביעי.

הפער בשיעורי העוני לעומת המדינות המפותחות קיים בכל קבוצות הגיל אך יש הבדל גדול במיוחד בקרב קשישים וילדים. שיעור העוני בקרב קשישים בישראל הוא 21% לעומת הממוצע של 15% במדינות המפותחות, שיעור המדרג את ישראל במקום השמיני. בקרב הילדים הפער גדול אף יותר עם שיעור עוני של 28% בישראל לעומת 13% בממוצע במדינות המפותחות. בכך, ישראל מדורגת בראש הטבלה עם שיעור העוני הגבוה ביותר בקרב ילדים.

לסיכום, בישראל שיעור העוני הוא הגבוה ביותר מבין המדינות המפותחות והיא מדורגת במקום הגבוה ביותר. שיעור העוני הוא מעל הממוצע גם בקרב ילדים וקשישים עם פער גדול במיוחד בקרב הילדים. כלומר שיעור העוני בקרב המשפחות עם הילדים היא שמעמידה את ישראל בראש הטבלה.

לוח 4: היקף ועומק העוני בקרב נפשות לפי הכנסה פנויה, ישראל, בהשוואה ל- OECD (ארצות המערב)

| הדירוג של ישראל* | OECD | | ישראל | | שנה | הכנסה פנויה |
|------------------|----------------------|---------------------------|-------------|------|-----|-------------------|
| | הכי גבוה מלבד ישראל* | ממוצע OECD (שנים אחרונות) | שיעור העוני | שנה | | |
| | | | | | | כלל הנפשות |
| 1 | ארה"ב | 11.3 | 20.9 | 2010 | | שיעור העוני |
| 1 | יפן | 11.1 | 18.8 | 2012 | | עומק העוני |
| 7 | ארה"ב/קוריאה | 27.2 | 31.8 | 2011 | | ילדים |
| 1 | ארה"ב/ספרד | 12.6 | 28.0 | 2011 | | קשישים |
| | קוריאה | 14.8 | 20.7 | 2011 | | מדד אי שוויון |
| 2 | ארה"ב | 0.313 | 0.365 | 2012 | | |

מקורות:

המוסד לביטוח לאומי, 2013. ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2012
 המוסד לביטוח לאומי, 2013. דוח שנתי, 2012
 *בקביעת הדירוג של ישראל לא לקחנו בחשבון את טורקיה, ציילה ומקסיקו

6.4 תת קבוצות

בסעיף זה נציג את היקף ועומק העוני לפי תת קבוצות. היחידה הבסיסית שנתייחס אליה היא המשפחה אך נתייחס גם באופן סלקטיבי להיקף הנפשות והילדים. אנו מפרידים בין טיפוס משפחות וקבוצות אוכלוסייה (ראה לוח 5):

1. טיפוס משפחות

- משפחות עם ילדים לפי גודל המשפחה
- משפחות חד-הוריות
- משפחות בגיל העבודה/ עובדים ולא עובדים

2. קבוצות אוכלוסייה

- ערבים
- כלל היהודים
- חרדים

טיפוסי משפחות

מאפיין שמשפיע במיוחד על שיעור העוני הוא גודל המשפחה. דבר זה נובע בחלקו מהעובדה שרמת ההכנסה הדרושה בכדי להגיע לקו העוני היא הרבה יותר גדולה בקרב משפחות גדולות. כמו-כן, יש מתאם בין גודל המשפחה לבין רמת ההשכלה של ההורים ושיעור ההשתתפות בעבודה. בהתאם לכך רמת ההשתכרות נמוכה יותר. הדבר מתבטא בהבדלים גדולים בשיעור העוני לפי גודל משפחה. כך, שיעור העוני לפי הכנסה פנויה בקרב משפחות עם ילדים הוא כ-25% ועולה מ-18.5% במשפחות עם 1-3 ילדים ל-67% בקרב משפחות עם 5+ ילדים. יש פער קטן יותר בעומק העוני - 31% בקרב משפחות עם 3 ילדים ו-41% בקרב משפחות עם 5 ילדים ויותר.

שיעור העוני קשור מאוד גם למצב התעסוקה של המשפחה. שיעור העוני הוא 66% במשפחות בלי מפרנס בגיל העבודה ויורד ל-25% כאשר יש מפרנס אחד ו-5% עם שני מפרנסים. הוא יורד עוד יותר אם יש שני מפרנסים עם משרות מלאות ל-1%.

למצב התעסוקה השפעה גדולה מאוד על עומק העוני (לפי הכנסה פנויה) שעומד על 54% בקרב משפחות שלא עובדות בגיל העבודה ויורד ל-31% בקרב משפחות עם מפרנס אחד ו-22% במשפחות עם שני מפרנסים. כלומר, העניים שעובדים נמצאים במצב כלכלי טוב יותר אפילו אם הם מתחת לקו העוני.

משפחות חד הוריות הן טיפוס משפחה נוסף עם שיעור עוני גבוה יחסית של כ-29%, ועומק עוני של 33%.

קבוצות האוכלוסייה

המגמות לפי טיפוס משפחה קשורות ישירות לפערים בעוני בין קבוצות האוכלוסייה. בקרב כלל היהודים שיעור העוני הוא 14% אבל הוא עולה ל-53% בקרב חרדים ו-54% בקרב ערבים.

בבסיס של השיעור הגבוה בקרב החרדים והערבים לפי הכנסה פנויה, יש שיעור גבוה לפי הכנסה כלכלית. שיעור העוני לפי הכנסה כלכלית הוא 26% בקרב כלל היהודים לעומת 59% בקרב הערבים ו-68% בקרב החרדים. שיעור זה מבטא השתתפות נמוכה יותר בעבודה וכושר השתכרות נמוך יותר. באופן דומה שיעור העוני לפי הכנסה כלכלית של משפחות עם 5 ילדים או יותר הוא 71%.

ההבדלים בעומק העוני הם פחות דרמטיים. עומק העוני של משפחות יהודיות הוא 30%, לעומת 40% בקרב הערבים ו-36% בקרב החרדים.

לוח 5: שיעור העוני ועומק העוני בקרב משפחות לפי קבוצות אוכלוסייה, 2012

| עומק העוני | שיעורי העוני | | לפי הכנסה כלכלית | |
|------------|-----------------|--------------|------------------|-----------------------------------|
| | לפי הכנסה פנויה | שיעור הירידה | | |
| 34.4 | 36.0 | 19.4 | 30.3 | סך כל אוכלוסייה |
| | | | | קבוצות אוכלוסייה |
| 29.8 | 45.5 | 14.1 | 25.9 | כלל יהודים |
| 36.3 | 21.8 | 53.2 | 68.0 | חרדים |
| 39.6 | 8.4 | 54.3 | 59.2 | ערבים |
| 25.1 | 50.1 | 17.3 | 34.8 | עולים |
| | | | | טיפוסי משפחות |
| | | | | משפחות עם ילדים |
| 35.4 | 18.7 | 24.8 | 30.5 | סך הכל |
| 31.4 | 24.6 | 18.5 | 24.5 | 1-3 ילדים |
| 39.4 | 6.7 | 56.6 | 60.7 | 4 ילדים ויותר |
| 40.6 | 5.6 | 67.1 | 71.1 | 5 ילדים ויותר |
| 36.0 | 35.8 | 29.0 | 45.1 | משפחות חד הוריות |
| | | | | מצב תעסוקה של ראש משק הבית |
| 29.2 | 30.6 | 13.7 | 19.7 | עובד |
| 28.7 | 32.0 | 13.7 | 20.1 | שכיר |
| 33.1 | 19.2 | 13.4 | 16.5 | עצמאי |
| 54.2 | 25.8 | 66.1 | 89.1 | לא עובד בגיל עבודה |
| 31.4 | 31.7 | 24.6 | 36.0 | מפרנס אחד |
| 22.3 | 26.2 | 5.0 | 6.8 | שני מפרנסים ויותר |

מקור: ביטוח לאומי, דוח העוני, 2012

6.5 משקל הקבוצות השונות בקרב העניים לפי הכנסה פנויה

בסעיף זה אנו מציגים את משקל הקבוצות השונות בקרב העניים לפי סוגי משפחות ולפי הכנסה פנויה. (ראה לוח 6)

יש להדגיש כי התמונה שעולה לגבי דירוג הקבוצות לפי משקלן בקרב כלל העניים שונה מהתמונה שעולה מדירוגן לפי שיעור העוני בקרבן. שתי הזוויות רלוונטיות ולכל אחת משמעות שונה.

שיעור העוני משקף את הסיכון של קבוצה להיות בעוני. משקל הקבוצות מתייחס לגודלן ביחס לגודל כלל העניים. שיעור עוני גבוה של קבוצה מסוימת משפיע יותר על שיעור העוני הכללי ככל שמשקלה של הקבוצה גבוה יותר בקרב כלל האוכלוסייה. לדוגמא, בקרב יוצאי אתיופיה שיעור העוני גבוה אך כיוון שהקבוצה קטנה (1.5% מכלל האוכלוסייה), משקלה בקרב החיים בעוני הוא קטן ועל-כן השפעתה על שיעור העוני הכללי קטן גם-כן.

משפחות עובדות

משפחות עובדות מהוות כ-56% מהחיים בעוני על אף שיעור העוני הנמוך יחסית בקרבן. משפחות אלה הגדילו מאוד את משקלן מאז 2002, בה היוו רק 38%. מניתוח מיוחד של בנק ישראל עולה שהגדלת ההשתתפות של עובדים פחות משכילים בשנים האחרונות העלה את המשקל של העניים העובדים. יחד עם זאת, משפחות אלו צמצמו את עומק העוני בקרבן עם השתתפותן בעבודה.

משפחות עם ילדים

משפחות עם ילדים מהוות כ-58% מכלל המשפחות החיות בעוני. משקלן של משפחות עם 1-3 ילדים הוא גבוה יותר ממשקלן של משפחות עם 4+ ילדים (36% לעומת 22%) על אף שיעור העוני הגבוהים יותר בקרב המשפחות הגדולות יותר. לא נמצא שינוי משמעותי בין 2002 ל-2012 במשקל המשפחות לפי גודל משפחה.

לגבי משפחות עם ילדים, הסתכלנו גם על התפלגות הילדים עצמם לפי גודל משפחה. קודם כל הילדים מהווים 46% מכלל הנפשות החיות בעוני. 40% מהילדים באים ממשפחות עם 1-3 ילדים על אף ששיעור העוני בקרבן נמוך בהרבה. (ראה לוח 7)

משפחות חד הוריות

משפחות חד-הוריות מהוות כ-9% מכלל המשפחות החיות בעוני. משקלן ב-2012 עלה במקצת יחסית למשקלן ב-2002.

משפחות לפי קבוצות אוכלוסייה

משפחות יהודיות אחרות מהוות 45% מכלל החיים בעוני בעוד ששיעור העוני בקרבן רק 19%. לעומתם, המשפחות החרדיות מהוות 19% והערביות 37% מהחיים בעוני.

לוח 6: משקל המשפחות בעוני לפי תת קבוצות, לפי הכנסה פנויה

| 2012 | 2011 | 2002 | |
|------|------|------|-------------------------|
| | | | טיפוס |
| 56.0 | 52.9 | 37.7 | עניים עובדים |
| 57.6 | 60.9 | 57.4 | משפחות עם ילדים |
| 35.8 | 38.4 | 37.2 | 1-3 |
| 21.7 | 22.5 | 20.2 | +4 |
| 9 | 8.5 | 7.9 | חד הוריות |
| | | | קבוצות אוכלוסייה |
| 18.8 | 12.5 | | חרדים |
| 36.6 | 38.9 | 33.1 | ערבים |
| 44.6 | 48.6 | | יהודים אחרים |
| 63.4 | 61.1 | 66.9 | יהודים |

המוסד לביטוח לאומי, דוחות העוני

לוח 7: משקל הילדים בעוני לפי גודל משפחה

| 2012 | |
|------|-----------------------------|
| 46.5 | משקל הילדים מכלל הנפשות |
| | ילדים לפי גודל משפחה |
| 40.0 | ילדים במשפחות 1-3 |
| 60.0 | ילדים +4 |
| 39.6 | ילדים +5 |

6.6 סיכום

שיעור העוני בישראל הוא משמעותי מאוד והגבוה ביותר בין המדינות המפותחות. ההבדל נובע בעיקר משיעור העוני בקרב משפחות עם ילדים. עומק העוני גם הוא מעל הממוצע של ה-OECD וישראל מדורגת במקום השביעי.

העוני גדל מאז 1999 ו-2002 לעומת 2012, אך מ-2005 הוא יציב יחסית. הגידול מתבטא בעיקר אצל ילדים.

שיעור העוני גדול במיוחד במשפחות ללא מפרנס ובמשפחות גדולות עם 4 או יותר ילדים ובהתאם לכך במשפחות חרדיות וערביות. המשקל הגדול של משפחות גדולות עם רמת השכלה נמוכה מעמיד אתגר ייחודי בפני החברה הישראלית במניעת העוני ובצמצומו. יחד עם זאת, לכל קבוצות האוכלוסייה יש משקל משמעותי בקרב המשפחות העניות, גם משפחות עם 1-3 ילדים וגם משפחות יהודיות שאינן חרדיות.

שיעור העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי מסים וקבל תשלומי עברה) ב-2012 הוא כ-30% ומצטמצם ל-19% לפי הכנסה פנויה (לאחר תשלומי מסים ותשלומי עברה). כלומר, צמצום של 37%. בראשית העשור שיעור הצמצום היה גבוה יותר ועמד על 46%. הוא ירד עקב השינויים שחלו במערכת המיסים ותשלומי העברה.

לפי העוני היחסי הבסיס למדידת שיעור העוני קשור למידת אי-השוויון בחברה שדומה במגמותיו לאלה של שיעור העוני. לפי נתוני ה-OECD רמת אי-השוויון בישראל היא כמעט הכי גבוהה מבין כל המדינות המפותחות. אי-השוויון גדל באופן משמעותי משנת 1999 ועד לשנת 2005 וירד במקצת בשנת 2011. מגמה זו מהווה את הבסיס להבין גם את הנתונים על היקף העוני בישראל.

פרק 7: אינדיקטורים לעוני הרב-ממדי

בפרק זה מוצג הקשר בין אינדיקטורים חברתיים שונים לבין המצב הסוציו-אקונומי של המשפחות. האינדיקטורים המוצגים מבטאים את הרב-ממדיות של החיים בעוני ומרחיבים את הראייה על החיים בעוני בישראל. אנו מתייחסים למספר ממדים: כלכלי, רגשי, חברתי, בריאותי ולימודי של ילדים ונוער. המידע הוא בחלקו דיווח על עובדות (פיגור בתשלום חשבונות, לדוגמה) ובחלקו דיווח על תחושות (תחושת דיכאון או יכולת התמודדות עם בעיות לדוגמה).

7.1 מקורות הנתונים

הנתונים המובאים הם רק דוגמאות. באופן כללי אפשר לומר שחסר מידע שיטתי על העוני הרב-ממדי. מעבר לכך, אין אנו יכולים להציג את הנתונים השונים על בסיס אחיד מבחינת מדידת המצב הכלכלי של המשפחה.

חלק מהנתונים נלקחו מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2013 אשר כלל שאלות מיוחדות בנושא רווחת האוכלוסייה וחלקם ממקורות אחרים: סקר חוק ביטוח בריאות ממלכתי של מכון ברוקדייל, נתוני למ"ס ונתוני ראמ"ה.

אין כיום אפשרות בסקר החברתי לזהות את האוכלוסייה שחיה בעוני לפי ההגדרה הרשמית של הכנסה לנפש סטנדרטית של משפחה כמקובל במוסד לביטוח לאומי.

1. **הממד הכלכלי והממד הרגשי:** לקוח מתוך הסקר החברתי ומוצגים לפי הכנסה כוללת נטו. מדד זה מתייחס להכנסה של משק הבית, מכל המקורות: מעבודה, מפנסיה, מקצבאות, משכר דירה וכדומה.

השאלות בסקר החברתי מתייחסות לעיתים למספר אפשרויות תשובה על רצף מ"טוב מאוד" ל"בכלל לא טוב" או "לעיתים קרובות מאוד" ו"אף פעם לא". אנו מציגים את שתי קטגוריות הקצה. ברוב המקרים אנו מציגים את הממצאים בטקסט תוך התייחסות לאוכלוסייה ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר (מתחת ל-5,000 ₪ המהווה 17% מהמשפחות) והתייחסות לזו ברמת ההכנסה הגבוהה ביותר (מעל 17,000 ₪ המהווה כ-40% מהמשפחות). כל רמות ההכנסה מוצגות בלוחות.

2. **הממד הבריאותי:** לקוח מתוך סקר חוק ביטוח בריאות ממלכתי של מכון ברוקדייל ומוצג לפי חמישוני הכנסה סטנדרטית לנפש.

3. **הממד החברתי:** לקוח מתוך השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס בו הלוחות מבוססים על נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומוצג לפי עשירוני האשכולות הסוציו-אקונומיים של הישובים

4. **הממד החינוכי:** לקוח מתוך נתוני ראמ"ה ומתוך השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס ומוצג לפי אשכולות סוציו-אקונומיים של היישובים או לפי מדד משרד החינוך לרקע סוציו-אקונומי משפחתי.

7.2. הממד הכלכלי

1. **שירותים ביתיים: פיגור בתשלומים וניתוק משירותים בגלל קשיים כלכליים ב-12 החודשים האחרונים:** ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך דווח יותר על פיגור בתשלום דמי שכירות או משכנתא (17% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת פחות מ-2% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪), על פיגור בתשלום חשבונות כגון חשמל, ארנונה, טלפון או מים (44% לעומת 4%) ועל ניתוק משירותים כגון טלפון או מים, בגלל קשיים כלכליים בשנים-עשר החודשים האחרונים (20% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 1% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪).
2. **טרדות לגבי יכולת חיסכון לעתיד:** ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך דיווחו יותר אנשים שהם מוטרדים מאוד שלא יוכלו לחסוך כסף בעתיד (39% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 12% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪), ופחות אנשים דיווחו שלא מוטרדים מכך בכלל (16% לעומת 25%).
3. **פנייה לגיוס סכום של 5,000 ₪ בדחיפות למטרה חשובה:** בקרב רמות ההכנסה הנמוכות יותר, שיעור גבוה יותר דיווחו שאם היה צריך לגייס בדחיפות סכום של 5,000 ₪ למטרה חשובה, לא היו פונים לאף אחד (26% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 11% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪).

לוח 1: פיגור בתשלומים או ניתוק משירותים ב-12 החודשים האחרונים בגלל קשיים כלכליים, לפי הכנסה כוללת נטו¹

| נותק/ה משירותים כגון טלפון, חשמל, מים | פיגור/ה בתשלום חשבונות | פיגור/ה בתשלום דמי שכירות או משכנתא | סה"כ |
|---------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------|
| 20 | 44 | 17 | עד 5,000 |
| 16 | 39 | 13 | 5,001-8,000 |
| 8 | 26 | 10 | 8,001-10,000 |
| 4 | 16 | 6 | 10,001-17,000 |
| 1 | 4 | 2 | מעל 17,000 |
| 9 | 25 | 9 | סה"כ |

¹ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2013

לוח 2: מוטרד שלא יוכלו לחסוך כסף לעתיד, לפי הכנסה כוללת נטו¹

| בכלל לא מוטרד | מוטרד מאד | סה"כ |
|---------------|-----------|---------------|
| 16 | 39 | עד 5,000 |
| 15 | 53 | 5,001-8,000 |
| 19 | 32 | 8,001-10,000 |
| 17 | 52 | 10,001-17,000 |
| 25 | 21 | מעל 17,000 |
| 19 | 82 | סה"כ |

¹ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2013. השאלה: האם אתה/מוטרד/ת שלא תוכל לחסוך כסף לעתיד? (תשובות אפשריות: מוטרד, לא כל כך מוטרד, בכלל לא מוטרד, לא יודע)

לוח 3: לא היו פונים לאף אחד לקבלת תמיכה כספית בעת הצורך לגייס בדחיפות סכום של 5,000 ₪ למטרה חשובה, לפי הכנסה כוללת נטו

| תמיכה כלכלית ¹ | |
|---------------------------|---------------|
| 26 | עד 5,000 |
| 18 | 5,001-8,000 |
| 14 | 8,001-10,000 |
| 11 | 10,001-17,000 |
| 11 | מעל 17,000 |
| 16 | סה"כ |

¹ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2013. השאלה: למי תפנה/י ראשון לקבל תמיכה כספית, אם תצטרך/י לגייס בדחיפות סכום של 5,000 ₪ למטרה חשובה? (למעט הלוואה מהבנק)

7.3. הממד הרגשי

1. **תחושת דיכאון**: ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך דיווחו יותר אנשים שהם חשים מדוכאים תמיד או לעיתים קרובות (19% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 3% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪), ופחות דיווחו שאף פעם אינם חשים מדוכאים (33% לעומת 56%).

2. **דאגות הפריעו לישון**: ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך דיווחו יותר אנשים שבשנים-עשר החודשים האחרונים דאגות הפריעו להם לישון תמיד או לעיתים קרובות (34% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 11% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪), ופחות דיווחו שאף פעם לא הרגישו כך (22% לעומת 34%).

3. **יכולת להתמודד עם בעיות**: ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך דיווחו פחות אנשים שבשנים-עשר החודשים האחרונים הרגישו שיכולים להתמודד עם הבעיות שלהם תמיד או לעיתים קרובות (רק 45% ברמת הכנסה עד 5,000 ₪ לעומת 86% ברמת הכנסה של מעל 17,000 ₪).

לוח 4: מרגיש מדוכא ודאגות מפריעות לישון בשנים-עשר החודשים האחרונים, לפי הכנסה כוללת נטו¹

| אף פעם לא | תמיד, לעיתים קרובות | |
|-----------|---------------------|---|
| | | 1. מרגיש מדוכא² |
| 33 | 19 | עד 5,000 |
| 43 | 12 | 5,001-8,000 |
| 45 | 7 | 8,001-10,000 |
| 49 | 5 | 10,001-17,000 |
| 56 | 3 | מעל 17,000 |
| 46 | 9 | סה"כ |
| | | 2. דאגות מפריעות לישון³ |
| 22 | 34 | עד 5,000 |
| 26 | 22 | 5,001-8,000 |
| 28 | 19 | 8,001-10,000 |
| 30 | 15 | 10,001-17,000 |
| 34 | 11 | מעל 17,000 |
| 29 | 19 | סה"כ |

¹ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2013

² בשנים-עשר החודשים האחרונים, האם הרגשת מדוכא/ת? (תשובות אפשריות: תמיד, לעיתים קרובות, לפעמים, מדי פעם, לעיתים רחוקות, אף פעם לא, לא יודע)

³ בשנים-עשר החודשים האחרונים, האם דאגות הפריעו לך לישון? (תשובות אפשריות: תמיד, לעיתים קרובות, לפעמים, מדי פעם, לעיתים רחוקות, אף פעם לא, לא יודע)

לוח 5: מרגיש שיכול להתמודד עם בעיות בשנים-עשר החודשים האחרונים, לפי הכנסה כוללת נטו¹

| תמיד, לעיתים קרובות | לפעמים, מדי פעם | לעיתים רחוקות | אף פעם לא | עד |
|---------------------|-----------------|---------------|-----------|---------------|
| 44 | 37 | 11 | 6 | 5,000 |
| 55 | 34 | 7 | 3 | 5,001-8,000 |
| 63 | 28 | 5 | 2 | 8,001-10,000 |
| 73 | 23 | 2 | 1 | 10,001-17,000 |
| 86 | 21 | 2 | 0.3 | מעל 17,000 |
| 65 | 27 | 5 | 3 | סה"כ |

¹ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2013. השאלה: בשנים-עשר החודשים האחרונים האם הרגשת שאת/ה יכול/ה להתמודד עם הבעיות שלך? (תשובות אפשריות: תמיד, לעיתים קרובות; לפעמים, מדי פעם; לעיתים רחוקות; אף פעם לא; לא יודע)

7.4. הממד החברתי

1. שיעור הרשומים בלשכות הרווחה: ככל שהאשכול הסוציו-אקונומי של היישוב נמוך יותר, כך שיעור הרשומים בלשכות הרווחה מתוך אוכלוסיית היישוב גבוה יותר (32% באשכול הנמוך ביותר לעומת 7% באשכול הגבוה ביותר).

לוח 6: שיעור הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים מתוך כלל האוכלוסייה ביישוב, לפי אשכול סוציו-אקונומי של היישוב, 2012¹

| שיעור הרשומים | אשכול |
|---------------|-----------------|
| 32 | אשכול 1 (נמוך) |
| 26 | אשכול 2 |
| 22 | אשכול 3 |
| 18 | אשכול 4 |
| 19 | אשכול 5 |
| 15 | אשכול 6 |
| 12 | אשכול 7 |
| 11 | אשכול 8 |
| 10 | אשכול 9 |
| 7 | אשכול 10 (גבוה) |

¹ מקור: השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, 2013

7.5. הממד הבריאותי

בתחום זה אנו מציגים את הנתונים לפי הכנסה לנפש סטנדרטית.

1. הערכת מצב הבריאות: ישנו פער משמעותי בהערכת מצב הבריאות (25% לעומת 15%) ומצוקה נפשית (29% לעומת 21%) בין החמישון התחתון לבין החמישון העליון.

2. ויתור על טיפול או תרופה בגלל סיבות שונות: שיעור האוכלוסייה שמוותר בקרב החמישון התחתון מסיבה כלשהי (תשלום, זמן המתנה, מרחק ועוד) הוא 44% לעומת 30% בחמישון העליון. הפער גבוה הרבה יותר בויתור בגלל קושי בתשלום (21% לעומת 6%).

לוח 7: מצב בריאות לפי חמישוני הכנסה¹

| חמישון | הערכת מצב הבריאות כבינונית ומטה | מצוקה נפשית | ויתור על טיפול או תרופה בגלל התשלום | ויתור על טיפול או תרופה מסיבות שונות |
|-------------|---------------------------------|-------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| חמישון 1 | 25 | 29 | 21 | 44 |
| חמישון 2 | 28 | 25 | 13 | 36 |
| חמישון 3 | 21 | 21 | 14 | 41 |
| חמישון 4 | 18 | 20 | 8 | 34 |
| חמישון 5 | 15 | 21 | 6 | 30 |
| סה"כ | 21 | 23 | 12 | 37 |

¹ מקור: סקר חוק ביטוח בריאות ממלכתי של מאיר-סג'יינט-מכון ברוקדייל, 2013.

7.6. הממד הלימודי: הישגים (ילדים)

1. מיצ"ב תשע"ג (2012/13): בקרב בעלי רקע סוציו-אקונומי נמוך יותר, ההישגים במיצ"ב נמוכים יותר בכל נושאי הבחינה (עברית, מתמטיקה, אנגלית ומדע), בשתי שכבות הגיל (כיתות ה' וכיתות ח') ובשתי שפות המבחן (נבחנים בעברית ונבחנים בערבית).⁹
2. בגרות העומדת בסף הדרישה לאוניברסיטאות: ישנו פער גדול בשיעור הזכאים לבגרות העומדת בסף הדרישה לאוניברסיטאות ביישובים באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים וגבוהים הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי. הפער בולט במיוחד בחינוך העברי עם 7% ביישובים באשכולות 1-2 ו-1-27% באשכולות 3-4 לעומת 76% ביישובים באשכולות 9-10.¹⁰
3. מבחנים בינלאומיים (PISA, PIRLS, TIMSS): כפי שמדווח על-ידי ראמ"ה, הפער בהישגים במבחנים בינלאומיים בישראל לפי הרקע הסוציו-אקונומי של התלמידים הוא בין הגבוהים מהפערים במדינות המשתתפות במבחנים.¹¹

לוח 8: שיעור הזכאות לבגרות העומדת בסף הדרישה לאוניברסיטאות, בקרב תלמידי כיתות י"ב, לפי מגזר ואשכול סוציו-אקונומי של היישוב, 2010/11¹

| אשכול סוציו-אקונומי | יהודים (כולל חרדים) | ערבים |
|---------------------|---------------------|-----------|
| 2-1 (נמוך) | 7 | 36 |
| 4-3 | 27 | 37 |
| 6-5 | 52 | 37 |
| 8-7 | 68 | 46 |
| 10-9 (גבוה) | 76 | - |
| סה"כ | 50 | 36 |

¹ מקור: השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, 2013.

7.7 סיכום

נמצא קשר בין כל הממדים, האובייקטיביים והסובייקטיביים, לבין האינדיקטורים השונים של הרמה הסוציו-אקונומית של משק הבית, כאשר ככל שהרמה הסוציו-אקונומית נמוכה יותר, כך מדווחים על קשיים רבים יותר. הממצאים מראים שכמעט בכל ממד יש שיעור משמעותי של משפחות בקרב החיים

⁹ ראמ"ה

¹⁰ הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, 2013, לוח 8.26.

¹¹

בעוני שהינן בעלות בעיה נוספת אחת לפחות שדורשת התמודדות מיוחדת מעבר לרמת הכנסתם הנמוכה. כפי שהצגנו בפרק הקודם, חלק מהממדים שנבחנו מהווים לא רק בעיה נוספת אלא עלולים להוות סיבה להתדרדרות לעוני. חלקם גם עלולים להיות תוצאות והשלכות של החיים בעוני.

לא יכולנו לנתח עבור דוח זה את מידת ההצטברות של הממדים השונים ויש להניח שרבות מהמשפחות חוות קשיים במספר תחומים. יחד עם זאת, אנו רואים שלא כל המשפחות החיות בעוני מתמודדות עם בעיות בכל הממדים. ישנן כאלה שחוות קשיים בריאותיים וכאלה שלא; שמרגישות שביכולתן להתמודד עם בעיותיהן וכאלה שלא; שילדיהן מצליחים בלימודים וכאלה שלא; וכך הלאה. לכל משפחה יש הרכב בעיות משלה.

הדבר מדגיש את החשיבות של יצירת מערכת שיכולה להתייחס למכלול ולהתאים את המענים לצרכים הייחודיים של כל משפחה. ההסתכלות על העוני הרב-ממדי וההתייחסות האינטגרטיבית אל המשפחות אמורות לא רק להקל על מצוקת המשפחה אלא גם להחליש ואף למנוע את הקשר בין הממדים שיוצרים את מעגל העוני ומעמיקים אותו.

8. העוני בפרספקטיבה של ההתפתחויות המאקרו-כלכליות

יש לבחון את האתגר של התמודדות עם העוני על רקע המגמות הכלכליות והדמוגרפיות המרכזיות ולעמוד על הקשר בין האתגרים הכלכליים והאתגרים החברתיים.

8.1 התוצר לנפש לאורך זמן¹²

א. קיים פער בין ישראל למדינות ה-OECD – בשנת 2013 היחס בין ישראל לממוצע ב-OECD עמד על 92 אחוזים והיחס בין ישראל לארה"ב עמד על 63 אחוזים¹³. לפי התחזית, צפוי הפער עם ארה"ב אף לגדול.

ב. הת"ג לנפש הוא ביטוי לרמת הפריון בעבודה. מספר הסברים אפשריים לפריון העבודה הנמוך בישראל:

1) היקף ההון הפיזי - שיעור ההשקעה בהון בישראל נמוך, וכתוצאה מכך מלאי ההון היצרני העומד לרשות העובד הישראלי נמוך בהשוואה לקיים במדינות ה-OECD.

2) סביבת הפעילות העסקית – רמת הפריון צפויה להיות גבוהה יותר במשקים תחרותיים. לפי דוח הוועדה להגברת התחרות במשק, רמת התחרות בישראל נמוכה. בנוסף, משפיעים לרעה על הפריון גם חסמי הבירוקרטיה, הרגולציה ומערכת החוק, שלפי מדד ה-Doing Business של הבנק העולמי נושאים אלו טעונים שיפור בישראל.

3) התרחבות כוח העבודה - בשנים האחרונות התרחבה התעסוקה בישראל והצטרפו עובדים ללא ניסיון תעסוקתי שפריון העבודה שלהם נמוך יחסית.

4) מספר שעות עבודה - מספר שעות העבודה הממוצע בישראל גבוה בהשוואה לממוצע ה-OECD, גורם המשפיע גם הוא להורדת פריון העבודה.

ג. קצב הגידול – בשנת 2004 החלה מגמה של גידול משמעותי בתוצר לנפש. אולם בשנים האחרונות, הואט הקצב. בשנת 2013 שיעור הגידול עמד על 1.3 ולפי תחזית בנק ישראל, בשנת 2014 יעמוד שיעור הגידול על 1.1. לעומת שיעור גידול של 3.0 בשנים 2004 ו-2005.

ד. קיימים מספר גורמים שמאיימים על קצב הגידול של התוצר לנפש במשק בשנים הבאות, ובראשם השינויים הדמוגרפיים¹⁴. התחזיות לעתיד תלויות מאוד בהצלחה להתמודד עם גורמים אלו.

1) הזדקנות האוכלוסייה – משנת 2010 הואץ תהליך ההזדקנות הדמוגרפי. האצה זו צפויה להימשך בעשורים הבאים. לפי התחזית יגדל שיעור בני 65+ מכ-10 אחוזים בשנת 2009 לכ-17 אחוזים בשנת 2059, והיחס של בני 65+ לגילאי העבודה העיקריים (25-64) יגדל מ-21 אחוזים ל-40 אחוזים.

2) הרכב מגזרי – המגמה הנוכחית והצפויה היא גידול בחלקם של המגזר החרדי והמגזר הערבי באוכלוסייה בכלל ובאוכלוסייה בגיל העבודה בפרט. לפי התחזית, בשנת 2059 צפוי להגיע

¹² מקור: בנק ישראל.

¹³ הנתונים מחושבים לפי עיקרון שקילות כוח הקניה (PPP) – אלו הם שיעורי ההמרה שיוצרים כוח קניה זהה למטבעות שונים על ידי סילוק ההבדלים הנובעים מרמות המחירים השונות בין מדינות (הגדרת ה-OECD).

¹⁴ מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (התחזית הבינונית). מקור: פלטיאל, ארי, ואח', 2012, "התחזית הדמוגרפית ארוכת הטווח למשק הישראלי".

חלקם של החרדים והערבים לכ-50 אחוזים מכלל האוכלוסייה בהשוואה לכ-30 אחוזים היום. קבוצות האוכלוסייה אלו מאופיינות בשיעורי השתתפות נמוכים ופריון עבודה נמוך ולכן שכרן נמוך. כמו כן לקבוצות אלו מספר רב של ילדים במשפחה והן זקוקות לתמיכה גדולה יותר כדי להגיע מעל קו העוני.

3) הון אנושי – בשנים הקרובות צפויה רמת ההשכלה הממוצעת של אנשים בגילי העבודה לרדת והפערים בחינוך צפויים לגדול¹⁵. הסיבות לכך רבות והן נובעות משילוב של גורמים ביניהם:

א. עלייה במשקלן של אוכלוסיות שרמת השכלתן נמוכה יחסית או שאינה אפקטיבית לצרכי שוק העבודה

ב. בשנים הקרובות לא צפויה עלייה בהיקף נרחב של עולים משכילים

ג. הזדקנות האוכלוסייה, וכתוצאה מכך גידול במשקלם של בעלי השכלה נמוכה יחסית כיום, מדינת ישראל ממוקמת במקום ה-16 בקרב מדינות ה-OECD מבחינת ממוצע שנות לימוד (בקרב גילאי העבודה העיקריים). לפי התחזית וללא שינוי ברמת ההשכלה של האוכלוסייה החרדית צפויה ישראל להידרדר למקום ה-26 בדירוג בשנת 2059.

ההאטה בקצב עליית ההשכלה הממוצעת בגילאי העבודה תוביל להאטה בתרומה של ההון האנושי לצמיחה. משנות ה-70 העלייה בממוצע שנות ההשכלה תרמה לצמיחה השנתית בכ-40% מסך הצמיחה לנפש. בשנות האלפיים הייתה תרומתה כ-20% מסך הצמיחה לנפש.

8.2 התפתחות העוני וההשלכות להתפתחותו בעתיד

א. המגמות שתוארו לעיל המשפיעות על ההאטה בצמיחה גורמים בד בבד לגידול באי-שוויון ובעוני. הגידול בעוני יביא להרחבת המשאבים הנדרשים כדי למנוע את התרחבותו ולצמצמו.

ב. שילוב של שתי ההשפעות, עלול להוביל למצב שבו יש פחות משאבים להתמודד עם מצב שבו הצרכים רבים יותר.

ג. גם לתהליך הגלובליזציה במסחר ובשוק העבודה יש חלק בגידול העוני והאי-שוויון. תהליך זה מעלה מחד גיסא את פוטנציאל הצמיחה ורמת החיים, אך מרע מאידך גיסא את מצבם היחסי של מעוטי ההשכלה. הגלובליזציה במסחר חושפת את המשק ליבוא מתחרה עתיר-עבודה ממדינות שבהן השכר נמוך ומגבירה את התחרות בענפים המסורתיים בשוקי היצוא. כתוצאה מכך השינוי המבני הענפי במשק מוטה לענפים עתירי השכלה ובכל הענפים מוטה הצמיחה הכלכלית לטכנולוגיה עילית¹⁶. כפועל יוצא, ירד הביקוש היחסי לעובדים מעוטי השכלה. היקף התופעה של העסקת עובדים זרים במשק שעלות העסקתם נמוכה במיוחד מקטינה גם היא את הביקוש לעובדים ישראלים מעוטי השכלה.

¹⁵ מקור: סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, אפריל עד ספטמבר, 2013, חטיבת המחקר, בנק ישראל, ירושלים; תזכיר של ארגון (2013), בנק ישראל.

¹⁶ קרנית פלוג, ניצה (קלינר) קסיר, וסיגל ריבון (אוקטובר 2000), "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים, 1986-1998", רבעון לכלכלה, 374-416.

8.3 אחוז ההוצאה החברתית בתל"ג ובתקציב הממשלתי

אחוז ההוצאה החברתית ובתוכו האחוז שמוקדש להתמודדות עם בעיית העוני הוא גורם משמעותי נוסף שמשפיע על היקף העוני. היום במדינת ישראל אחוז ההוצאה הוא בין הנמוכים ביותר בקרב המדינות של ה-OECD. ההוצאה החברתית בישראל עומדת על 15.8 אחוזי תוצר לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, 21.9 אחוזי תוצר¹⁷. שיעור ההוצאה החברתית בסך ההוצאה הציבורית בישראל עומד על 37.5 אחוזים לעומת השיעור הממוצע ב-OECD, 44.5 אחוזים¹⁸.

מספר גורמים מכבידים על היכולת להגדיל את היקף ההוצאה החברתית ואת אחוז ההוצאה מהתל"ג, ולהתקרב לשיעור במדינות ה-OECD:

א. הגרעון מנוכה המחזור גבוה ביחס למרבית המדינות המפותחות. המדיניות הפיסקלית היום מתמודדת עם הצורך לצמצם את הגרעון בתקציב הן באמצעות העלאת מיסים והן באמצעות קיצוץ בהוצאה.

ב. בשל צרכים ביטחוניים ההוצאה על בטחון בישראל גבוהה בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD; בשנת 2011 עמדו הוצאת הביטחון בישראל על 6.2 אחוזי תוצר לעומת 1.4 אחוזי תוצר בממוצע ב-OECD.

ג. בהינתן השינויים הדמוגרפיים הצפויים, גם שמירה על רמת השירותים הציבוריים הקיימת, בחינוך, בריאות ורווחה, מצריכה הגדלת היקף ההוצאה עליהן^{19,20}.

8.4 סיכום

ניתוח זה מעלה, מצד אחד, את הקשיים העומדים במאמץ לצמצום העוני. מצד שני, הוא גם ממחיש את ההכרח בנקיטת צעדים לצמצום את העוני הכלכלי. שילובם של האוכלוסיות העניות בעבודה יוביל להגדלת הצמיחה ויבטיח שפירות הצמיחה יחלחלו גם אליהם ויתרמו להיחלצות מעוני לטווח ארוך. כמו כן תאפשר הגדלת המשאבים הציבוריים העומדים לרשות המשק להרחיב התמיכה באנשים שיכולת השתלבותם בעבודה מוגבלת. הצורך ליצירת עצמאות כלכלית בקרב העניים לצד ההכרח לסייע למי שאינו מסוגל לכך מחייב מציאת איזון הולם בין הקצאת משאבים לתמרוץ התעסוקה לבין תמיכות אחרות בעניים.

בתנאים של צמיחה נמוכה יותר, הקצאת יותר משאבים להתמודדות עם עוני תחייב שינוי בסדר עדיפויות בתוך התקציב הממשלתי או הגדלת המסים על מנת לממן רמת הוצאה גבוהה יותר.

¹⁷ מקור: נתוני ה-OECD. הנתון עדכני לשנת 2013.

¹⁸ מקור: נתוני ה-OECD. הנתון עדכני לשנת 2011.

¹⁹ כך למשל, כדי לספק את שירותי הבריאות ברמה הנוכחית, השינויים יצריכו גידול של ההוצאה הציבורית על בריאות בכ-0.5 אחוז תוצר בשנת 2029 ביחס לשנת 2009, ובכ-0.4 אחוזי תוצר נוספים בשנת 2059. מקור: גבע, א, "השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית", משרד האוצר; תחת ההנחה שרכיבי ההוצאה הציבורית צפויים לגדול בקצב צמיחת התוצר לנפש.

²⁰ ההוצאה הציבורית על קצבאות זקנה וסיעוד צפויה לעלות. על מנת לשמור על רמה דומה של קצבאות זקנה, ממוצע שיעור הפרשות של עובדים לטובת מימון קצבאות זקנה בשנת 2029 יצטרך להיות גבוה בכ-44% ביחס לשנת 2009. המקור: הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית, המוסד לביטוח לאומי.