



מסמך לכנס שדרות לחברה - 2013

עקרונות לצמצום העוני והאי-שוויון בישראל בקרב משפחות עם ילדים¹

תמצית

ממדי העוני והאי-שוויון גדלו בעשור האחרון בקצב מהיר והגיעו לרמה גבוהה הן בהיבט היסטורי והן בהשוואה בין-לאומית. תוך כדי כך גדלה חומרת העוני בקרב מהיר במיוחד. התפתחויות אלה הפכו לבעייה אסטרטגית של החברה בישראל, המחייבת להעלות את הצמצום של ממדי העוני בסדר העדיפויות הלאומי.

I. יעדי עוני

אירגונים מרכזיים כגון האו"ם, הבנק העולמי והאיחוד האירופי פיתחו מערכות של יעדי עוני לקידום מדיניות רציונלית של מאבק בעוני. אפשר לציין בהקשר זה את יעדי הפיתוח של האלף השלישי ה-Millennium Development Goals של האו"ם והבנק העולמי, את היעד לצמצום עוני של ילדים של בריטניה ועוד.

עדיפות לצמצום עוני בקרב ילדים: ממדי העוני בקרב ילדים הגיעו לרמה שאין להשלים עמה. חיי עוני בקרב ילדים מהווים סיכון לפגיעה מתמשכת בבריאות, באיכות החינוך ובסיכוי לזכות בעתיד בהשכלה איכותית וביכולתם העתידית להשתלב בהצלחה בשוק העבודה וליצור קשרים חברתיים. העקרונות המוצעים מתמקדים בקביעת יעד ובהצעות להפעלת כלים לצמצום העוני בקרב ילדים ומשפחתם. פעולה אשר מטבע הדברים יש בצידה עלות תקציבית ניכרת. קיים גם עוני משמעותי בקרב זקנים. עם זאת הוא פחות חמור לפי מדדים מקובלים. לכן מוצע בשלב זה לתת עדיפות לצמצום העוני בקרב ילדים.

קביעת יעד מרכזי ויעדי ביניים: הפערים הגדולים שיש לגשר עליהם, האיטיות והאי-וודאות לגבי ההשפעה של הפעלת הכלים (ר' בהמשך) על היעדים מחייבים (1) קביעת טווח מספיק ארוך כדי לאפשר הבשלה של המאמצים, (2) הגדרת יעדי ביניים בטווחים הקצר והבינוני כדי לבחון את ההתקדמות בזמן אמת, (3) תהליך של ניטור המדיניות בשיטת ניסוי וטעיה ובתהליך זהיר של "עקב בצד אגודל".

אישור ואימוץ היעדים וקביעת תהליך של מעקב ביצוע על ידי הממשלה: הממשלה תקבע תהליך של מעקב ביצוע וניטור המדיניות במטרה להשיג את היעדים.

מטה לניטור ההתקדמות במאבק בעוני: מוצע שהתהליך ינוהל על ידי מטה שתפקידו לעקוב אחר ביצוע המדיניות ולספק לממשלה הערכות מקצועיות שוטפות של השפעת התכניות על היעדים ארוכי הטווח, על יעדי הביניים ועל עלויות תקציביות.

הצעה 1: קביעת יעד לצמצום מספר הילדים העניים בישראל

כימות היעד מתחשב בקיצוץ בקצבאות הילדים באמצע 2013. צעד זה התבטא בעלייה של מספר הילדים העניים בהתאם לאומדן שנערך בביטוח הלאומי.² לפי הנחת העבודה תופעל תכנית לצמצום ממדי העוני של ילדים במהלך 10 שנים. המספרים מניחים שמשיגים את היעד בהדרגה

¹ מסמך זה נכתב על ידי דניאל גוטליב, מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, גבריאלה היילברון, אורן הלר ומרים שמלצר. תודה גם לאסתר טולידנו על תרומתה לחלקים של המסמך ונספחיו. המסמך נדון בצורה מעמיקה ויסודית אצל מנכ"ל הביטוח הלאומי, פרופ' שלמה מור יוסף, שהערותיו ורעיונותיו השפיעו משמעותית על המסמך.

² חשוב להבהיר שמדובר באומדן לגבי קיצוץ קצבת הילדים, כאשר כל יתר התנאים לא משתנים, דבר שלא קורה במציאות, שכן התנאים משתנים באופן רציף. לכן אין לצפות שהשפעת הגידול בעוני ילדים ב-2013 יהיה בסופו של דבר זהה לאומדן.



ובאופן ליניארי (במונחי תחולת העוני).³ בציר הימני אפשר לראות כמה ילדים יש לחלץ מעוני כדי להשיג יעד שאפתני זה. המספרים מתחשבים בגידול במספר הילדים בתקופה זו שהוא עקבי עם התחזית הדמוגרפית של הביטוח הלאומי.⁴ לפי פריסה זו יש סיכוי להשיג את יעד העוני בקרב ילדים של 19.8% בשנת 2024 (כאמור לעיל מספר זה מוגדר במונחי המדידה הישראלית). יעד זה הוא שווה ערך לשיעור הממוצע של ילדים עניים במדינות ה-OECD של 12.6% בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000. תרגום היעד למספר ילדים לחלוץ מעוני מראה על מספר גדול של ילדים שיש צורך לחלץ כל שנה מעוני כדי להשיג את היעד. כמובן שככל שהיעד פחות שאפתני הדבר יהיה קל יותר אך התוצאה תהיה פחות משמעותית. חשוב אפוא להבין שיש צורך בהשקעת משאבים ניכרים ובהפעלתם בהצלחה – שתי משימות לא פשוטות.

הצעה 2: הממשלה תפעל לצמצום חומרת העוני יחד עם ההפחתה של תחולת העוני

כפי שניתן לראות, מוצע יעד איכותי ולא כמותי. היעד מושג אם מדד ה-FGT פוחת. תוצאה זאת ניתן להשיג על ידי הפניית משאבים לשיפור מצבם של העניים ביותר בחברה, למשל הגדלת תעריף קצבת הבטחת הכנסה.⁵

צמצום חומרת העוני במקביל לצמצום תחולת העוני: התכנית נועדה לא רק לצמצם את תחולת העוני אלא גם את חומרת העוני של מי שחי בעוני. אחד הכלים המרכזיים להשגת יעד זה הוא שיפור גובה קצבת הבטחת הכנסה למי שלא מצליח לתפקד בשוק העבודה לאחר שמאמצי שירות התעסוקה כשלו. כיום שיעור הכיסוי של קצבאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה נמוך במיוחד לגבי משפחות ברוכות ילדים. מצב זה נובע מהיעדר תוספת קצבה החל מהילד השלישי במשפחה.⁶ מדד מקובל לטיפול בבעיה הוא מדד FGT לחומרת העוני.⁷

II. הכלים לטיפול בעוני

א. כלים בשוק העבודה ובביטחון הסוציאלי (בהקשר לתמריץ לעבודה)

שיפור וסנכרון של מענק הכנסה ("מס הכנסה שלילי") והגמלה להבטחת הכנסה: מוצע לשפר את הסנכרון בין שני הכלים ואת הרמה שלהם על מנת לשפר את האפקטיביות שלהם מבחינת המינימום ההולם למחייה ומבחינת יכולתם לחזק את השילוב בעבודה. חולשה ניכרת של מענק הכנסה הנוכחי נעוצה בין השאר בשיעור המיצוי הנמוך שלו וביכולתו המוגבלת לפתור את הבעיה. ניתן להתגבר על כך על ידי אימוץ של מודל מס הכנסה שלילי חלופי שהוצע לרשות המיסים בעבר⁸ ואו על ידי שיפור משמעותי של המודל הקיים. מוצע לכלול גם **הגדלת קצבת הבטחת הכנסה**, הגדלת הדיסריגרד, הקטנת שיעור הניכוי, יצירת תוספת לשיכון למי שאין בבעלותו דירה ואין לו תמיכה אחרת בדיוור. כלים נוספים לשיפור מידת הכיסוי של קצבת הבטחת הכנסה הם תוספת המשפחה ותוספת התלויים. **מענק הכנסה:** הורדת גיל הזכאות של יחידים, הגדלת הסכומים, הכללת ענפים ומשלחי יד מועדפים (סיעוד, עידוד עובדים ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים ועוד)

³ בדרך כלל ההישגים גדולים יותר בתחילת הדרך מאשר בסופה בגלל היקף העוני הגדול בנקודת הפתיחה. עקב כך רציונלי יותר מבחינת הגדלת הסיכוי להשגת היעד הוא לעשות פעולות מסיביות בתחילת הדרך, הן בגלל שהשגת תוצאות קלה יותר והן כדי לבסס את האמון בתכנית דרך הצלחת הצעדים הראשונים. כמובן ששיקול ההישרדות הפוליטית עלול להיות שונה מהשיקול הרציונלי.

⁴ תחזית זו הוכנה על ידי ד"ר אליהו בן משה במסגרת פיתוח מודל האיתנות הפיננסית של מינהל המחקר והתכנון.

⁵ התעלמות מסוגיה זו עלולה לגרום למדיניות מעוותת לפיה עיקר המאמץ יושקע באלה שניצבים סמוך מתחת לקו העוני.

⁶ ר' דוח הביטוח הלאומי, 2012, פרק 1, עמ' 30 עד 43.

⁷ מקובל למדוד את חומרת העוני לפי מדד FGT המשקלל של פערי הכנסה מקו העוני כאשר המשקל במדד של משפחה גדול יותר ככל שהיא ענייה יותר.

⁸ ר' גוטליב וקסיר (2004).



הצעה 3: להגדיל את היקף ההכנסות מעבודה שלא נלקחות בחשבון בקביעת גובה הקצבה (הדיסריגרד) למשפחות עם ילדים עם ראש משק בית עד גיל 55 המקבלות גמלה להבטחת

הכנסה

מטרת הצעד לעודד משפחות שלא עובדות כלל או עובדות מעט, להגדיל את מאמץ העבודה לפחות עד לקצה הדיסריגרד. הגדלת הדיסריגרד הוא צעד חשוב אם מגדילים את תעריף הקצבה בכלל (ר' הצעה 14 בהמשך). הגדלת הדיסריגרד תיטיב עם העניים ביותר שמוכנים לעבוד אך לא מסוגלים בינתיים להשיג עבודה ממש משתלמת או עבודה בשיעור משרה גבוה.

הצעה 4: זינוק מהבטחת הכנסה לשוק העבודה התחרותי

המטרה הביסוסית של נקודת ה-0 (המקבל לא מסוגל לעבוד) היא המינימום למחייה. מעבר לנקודה התחלתית זו, מטרת הפעלת הכלים היא לעודד תנועה של מקבל הקצבה לכיוון הגדלת היקף העבודה שלו, עקרונית עד לעבודה מלאה, וזאת בשכר סביר, כך שהמקבל יוכל להשתחרר מהקצבה כי הוא מצליח להתפרנס בצורה סבירה בכוחות עצמו.

ההצעה מנסה לשפר את רמת הרווחה של מי שמתפרנס בשכר נמוך באמצעות סנכרון המערכות של הבטחת הכנסה ומענק הכנסה והגדלה מסוימת של רכיבים של מערכות אלה. המודל להלן מאפשר להשיג את השיפור באמצעות שילוב של אמצעים רבים. הסנכרון בין המערכות מזכיר את הרפורמה של 2013 בבריטניה (Universal Credit). התועלת של מהלך כזה יוצרת שיפור נלווה שכן המהלך יגרור אחריו שיפור בביטחון הסוציאלי של המבוטחים, שנגזר ממעמד המשופר בשוק העבודה: לאחר תקופה מתאימה הם הופכים להיות זכאים לקצבאות מחליפות שכר כגון דמי אבטלה, דמי לידה, נכות מעבודה וכו'. נשים שצוברות וותק בשוק העבודה גם משפרות את זכאותן לקצבת זקנה. המעבר למענק הכנסה פוטר את המקבל ממבחן הכנסה סטיגמטי, שכן הוא מוחלף במבחן הכנסה רך יותר. המקבלים מצטרפים למעשה למערכת זכויות אוניברסלית, כך שתחושת הביטחון הסוציאלי הביסוסית שלהם משתפרת.

בשלב זה מענק ההכנסה הוא קטן מדי כדי לחולל מהלך כזה וייתכן שזה אחד הגורמים לשיעור המיצוי הנמוך שלו (כ-50% עד 60%). כדי ליצור תמריץ משמעותי לעזוב את מערכת הביטוח הלאומי יש צורך ב"נקודת זינוק" בין הקצבה לבין מענק ההכנסה. נקודה מתאימה היא במפגש בין שתי המערכות - כאשר קצבת הבטחת ההכנסה הולכת וקטנה עם הגדלת מאמץ העבודה ומענק ההכנסה הולך וגדל עם אותו מאמץ עבודה. נקודה כזאת מהווה תמריץ משמעותי למקבל הקצבה לבחור במסלול מענק ההכנסה במקום קצבת השלמת ההכנסה של הביטוח הלאומי.

הצעה 5: הורדת גיל הזכאות למענק ההכנסה בדומה לזה הקיים בהבטחת הכנסה

מטרת המהלך לסנכרן בין קצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי לבין מענק ההכנסה כדי להגדיל את סיכויי המשפחה הנזקקת לחיות מחד ברמת חיים הולמת ומאידך להיות מסוגלת להיחלץ בטווח הבינוני גם בכוחות עצמה ממצב העוני. מהלך כזה גם יגדיל את שיעור הכיסוי של מענק ההכנסה.

הצעה 6: הכללת ישראלים במענק ההכנסה במסלול הגבוה אם הם עובדים בענפים עתירי עובדים זרים (למשל ענפים שבהם שיעור העובדים הזרים עולה על 20% בענף) כגון סיעוד, חקלאות (?), תיירות (?), וכו'. העידוד יהיה להעביר עובדים אלה למסלול הגבוה של מענק ההכנסה ללא קשר ליתר מאפייני המשפחה.

המטרה לעודד כניסת ישראלים לענפים עם שיעור גבוה של עובדים זרים כדי להגדיל את מספר מקומות העבודה שדורשים מקצועיות מעוטה (low skill occupations) שמהם ישראלים מעוטי השכלה נדחקו ונדחקים מחוץ למעגל התעסוקה עקב איוש המשרות בעובדים זרים. זה כולל בין היתר את ענף הסיעוד שמאויש במידה ניכרת בעובדות זרות, לרוב מהפיליפינים. הביקוש לעובדים בענף זה צפוי לגדול מאוד בעשור הקרוב ובטווח הארוך יותר. חשוב ליצור תשתית לקליטת עובדים ישראלים בענף, במיוחד במגזר הערבי שבו רבים בני המשפחה של סיעודיים שמטפלים בהוריהם - לעת עתה ללא תמורה כספית, כאשר שיעורי העוני באוכלוסייה זו כידוע



גבוהים במיוחד. אם מי שמטפלת בסייעודי היא אישה נשואה שלא עובדת בשוק החופשי היא אפילו לא מבוטחת בביטוח הלאומי באופן עצמאי ומלא.

הרחבת מענק ההכנסה לטיפול סיעודי עשויה להוות כלי עוצמתי לטיפול במכלול הבעיות שפורטו לעיל. תחום הסייעוד למשל מהווה ענף צמיחה משמעותי. מתברר ששיעור העובדים הישראליים בענף הסייעוד של סיעודיים בקהילה הולך וגדל.⁹ ביצוע המלצה זו תחייב השקעה מסוימת בתכנית הכשרה מקצועית, שסיום מוצלח שלה יהווה אף הוא מקור לאפשרות לשלם שכר נאות שבסופו של דבר ייתר את מענק ההכנסה. המענק דרוש במקרה זה בעיקר כדי להתניע את התהליך.

הצעה 7: הכללת הטבות נלוות למקבלי מענק ההכנסה (ארנונה, הנחה בחשמל וכד').

המטרה לאפשר מעבר חלק מקצבת הבטחת ההכנסה למענק ההכנסה, שכן כיום הקצבה מקנה זכות אוטומטית למדי להטבות נלוות בעוד שמי שלא זכאי לקצבה צריך לעבור מבחן הכנסה, לדוגמה בעיריה אם ברצונו לזכות בהנחה בארנונה וכו'. כדי למנוע היווצרות של "מלכודת קצבה" ייתכן שצריך להפחית את ההטבות בהדרגה בהכנסות של הקצה העליון של מענק ההכנסה.¹⁰ שיפור ההשתכרות תוך הרחבת קהל הנהנים יביא לשיפור משמעותי של ממדי העוני והאי-שוויון.

הצעה 8: מענק התמדה לכל מי שמצליח להגיע לשכר גבוה, למשל ב-5% מהקצה העליון של מענק ההכנסה.

המטרה של צעד כזה ליצור תמריץ מיוחד למפרנס להתרחק מעוני ולא רק "לעבור את הקו ולהסתפק בכך". מי שיצליח להחזיק בעבודה כזאת במשך שנה יזכה במענק מיוחד. אפשר לקבוע שניתן יהיה לקבל מענק זה פעם כל 5 שנים. מענק זה יהווה תמריץ מיוחד להגיע מעבר לסוף מסלול ההטבות ולהיאחז בהישג לאורך זמן. כמו שמטרת "הסנכרון" ליצור מנוף לצאת מהבטחת ההכנסה, מענק ההתמדה נועד ליצור מנוף לצאת ממענק ההכנסה.

הצעה 9: הגברת האכיפה בקרב מעסיקים שבהם יותר מ-3 עובדים משתתפים בתכנית מענק ההכנסה.

מטרה: נקודת תורפה ידועה היא שתשלום מענק ההכנסה עלול להקטין את הציות של מעסיקים לחוק שכר המינימום, זאת אם מתברר להם שבמסגרת מענק ההכנסה משלם המיסים הוא זה שמשלם במקומו של המעסיק חלק משכר העובד בעל השכר הנמוך. כדי למנוע ניסיון של המעסיק לקזז את המענק לעובד על ידי המעביד יש להגביר את אכיפת חוק שכר המינימום דווקא בעסקים שמעסיקים עובדים במסגרת מענק ההכנסה. נראה כי הגדלת כוח האכיפה שבוצעה לאחרונה בתמ"ת מאפשרת כבר כיום אכיפה משופרת.

הגדלת שיעור המיצוי של מענק ההכנסה

אחד התנאים לקבלת מענק ההכנסה הוא שהמעביד יגיש את דו"ח 126/856 לשנת המס 2011 באופן מקוון עד ל-31 במאי 2012.¹¹

הצעה 10: ביטול ההתנייה לתשלום המענק בהנחייה למעביד להגשת הדוח 126/856

אין זה סביר להתנות את מתן התמורה לעובד בהתניית התנהגות המעביד. רצוי שמשרד האוצר יבטל הנחיה זאת וימצא דרכים אחרות להשגת מבוקשו מהמעביד. לא ידוע עד כמה הנחיה זאת מקטינה את שיעור המיצוי של הסבסוד אך מעבר למשמעות המעשית של ביטול ההנחיה יש בביטול גם אמירה ערכית.

הצעה 11: הקלה באופן הגשת התביעה למענק הכנסה

בעידן שבו טרנזאקציות מורכבות ויקרות ערך מבוצעות בצורה מקוונת אין זה סביר לדרוש מאדם שהדרך היחידה שבה יוכל לממש את זכאותו היא לבוא באופן אישי לסניף דואר כדי לקבל את המענק. רצוי להקל על מקבל הסבסוד כך שיוכל לבצע את הדרוש בצורה שנוחה לו – בסניף הדואר או דרך האינטרנט. ההנחייה הקיימת משדרת חוסר אמון. אם משרד האוצר רואה צורך

⁹ ר' סקירה שוטפת בתחום הסייעוד של שרון אסיסקוביץ', ינואר 2013.

¹⁰ כפי שהראינו במקום אחר במסמך בעיה זו יותר קטנה ממה שנוטים לחשוב.

¹¹ ר' <http://mahanak.org.il/faq.asp?p=2>



לבדוק את זהותם של התובעים, עליה לעשות זאת כפי שנוהגים במקרים אחרים – למשל על ידי פקחים בדגימה מקרית.

הצעה 12: הכשרה מקצועית והמשך תכנית להשמה בעבודה ("תכנית ויסקונסין"): מוצע לתמוך בחידוש תכנית השמה לעבודה תוך השמת דגש על מספר לקחים מנסיון העבר: (1) לאפשר למקבלי השירות בחירה בין לפחות 2 גורמי השמה בכל אזור (למשל על ידי הגדלת משאבים לשירות התעסוקה כך שיוכל לספק שירות משופר לצד גורמים אחרים); (2) לאפשר קבלת שירות לא רק למקבלי קצבת הבטחת הכנסה אלא גם למובטלים נוספים, זאת כדי למנוע היווצרות של "שירות לעניים"; (3) לעודד מעסיקים לתת הכשרה פנים מפעלית לעובדים ולעובדים פוטנציאליים תוך שימוש במשאבי החוק לעידוד השקעות הון. (אפשר לממן זאת על ידי צמצום המסלולים הקיימים).

ב. כלים בשוק ההון

אפשר לקדם מספר הצעות כדי לשפר את נגישות משפחות מעוטות יכולת לשוק ההון. (1) אפשרות לפתיחת **חשבון בנק בסיסי ללא עמלות**; ¹² (2) לעודד **חיסכון בקרב ילדים**; ¹³ (3) לשפר את נגישותם של אנשים שחיים בעוני **להלוואות אישיות קטנות בעלות נמוכה**. (4) **עידוד השקעה בהון אנושי של עובדים מעוטי יכולת** בעזרת חוק עידוד השקעות הון. לפי רעיון זה יוכלו מעסיקים לזכות בהנחות במס הכנסה על השקעתם בהכשרה מקצועית והעשרה של עובדים בעלי מיומנות נמוכה. (5) **להגביר את אכיפת חוק פנסיה חובה** באמצעות מתן אפשרות לכל עובד לבחור בביטוח הלאומי כגובה דמי הביטוח פנסיה חובה מהמעביד ומהעובד עצמו יחד עם גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות. לפי הצעה זו הביטוח הלאומי יקיים מכרז בין חברות הביטוח לצבירת הפנסיה חובה של העובדים שיבחרו בכך. הצעה זו תעודד עובדים שמועסקים בשוק העבודה הלא-פורמלי לעבור לשוק העבודה הפורמלי.

הצעה 13: תוכנית להעצמת החיסכון בקרב ילדים שהוריהם לא זוכים להטבות הון¹⁴
המטרה: הצעה זו מוצעת במסגרת ניסיון בין-לאומי שנצבר בנושא "חינוך לחיסכון פיננסי" ולפיה משולם מענק העצמה לילדים שהוריהם אינם נהנים ולא נהנו בשנים האחרונות (יהיה צורך לקבוע רף) מהטבות מס בתחום החיסכון הפיננסי. לפי הצעה זו יוכל הילד בהגיעו לבגרות להשתמש בכספים שיצטברו בחשבונו למימון לימודים, פתיחת עסק או רכישת דירה. אם לא עשה שימוש בכסף באף אירוע כזה, הוא יוכל לקבל את הכסף בעת זיקנה כקצבה או כחיסכון. אפשר לממן חלק מההטבות באמצעות מענק הלידה של הביטוח הלאומי – **לפי בחירה חופשית של המשפחה**, ולאפשר להורה להקציב חלק מקצבת הילד להפקדה **קבועה**, גם זאת לפי בחירה חופשית של המשפחה. בתמורה למאמץ החיסכון של המשפחה, המדינה תזכה את הילד בתוספת הפקדה ("matching") חודשית מצד המדינה. מוצע כי מימון התכנית יבוא מצמצום הפטור באותן הכנסות מהון, שהנהנים מהן הם בעיקר חוסכים מהעשירון העליון שכן זהו ניסיון לחלק את התקבולים עקב צמצום הפטור בחיסכון הפיננסי בצורה שוויונית יותר. לפי חישובי מינהל המחקר, העלות של תוספת ההפקדה נמוכה בשנים הראשונות – 30 מיליון ש"ח בשנה הראשונה, ומאחר שהיא מכפילה עצמה עם השנים, היא צומחת בהבשלה מלאה של התוכנית לקצת יותר מחצי מיליארד ש"ח לשנה. יחסית לפטורים הללו זהו היקף סביר של תמיכה, שכן התועלת היא לא רק לילדים שיזכו במימון לימודים, עסק או בסיס לחיסכון לדירה, אלא שחיסכון כזה עשוי לסייע להם להיחלץ ממעגל של עוני מתמשך שבו שרירות משפחות עניות בנכסים. התכנית נכתבה לפני הקיצוץ של 2013. הכוונה "להחזיר" קצבאות למשפחות עם ילדים בסכומים שקוצצו אך להפקיד אותן בתכנית החיסכון בהתאם למתואר במסמך המצ"ב.

¹² ר' גוטליב, אנדבלד, פרומן (2010), הצעה xi, עמ' 12.

¹³ ר' גוטליב וטולדנו (2010).

¹⁴ ר' נספח 1.



הצעה 14: יצירת קבוצת תורמים (פילנטרופים) שיממנו חלק מתכנית החיסכון לילד ישירות באמצעות ויתור על קצבת הזקנה שלהם.

מוצע לבדוק האם חלק מהמימון יכול לבוא מפילנתרופיה. זה חשוב במיוחד לגבי משפחות שלא מסוגלות לוותר על תוספת קצבת הילדים שתוחזר למשפחות בעקבות הקיצוץ. ההחזר לא יהיה למשפחות ספציפיות אלא לפי הקריטריונים הרגילים של קצבת הילדים.

הצעה 15: שיפור האכיפה של תשלום דמי ביטוח לפנסיה חובה ואיגום התקבולים לצורך שיפור מעמד העובדים מול חברות הביטוח

המטרה: כיום עובדים רבים בשכר נמוך שעבודתם מתאפיינת באי-יציבות תעסוקתית ומעבר תכוף בין מעסיקים, צוברים זכויות פנסיה זמניות בחברות ביטוח שונות אם בכלל (כל מעסיק על פי בחירתו). כך קשה לעובדים כאלה (שחלקם מעוטי השכלה) לנהל מעקב מסודר אחר ביצוע ההפרשות לפנסיה לאורך השנים על ידי מעבידים שאצלם עבודו, לעיתים לתקופות קצרות. מוצע שהביטוח הלאומי בשיתוף פעולה עם האגף לשוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, יגבה את דמי ביטוח החובה ישירות מהעובד והמעביד. העובד ירשם ישירות בביטוח הלאומי אם הוא מעוניין לקבל שירות זה. אם יירשמו מספיק עובדים כאלה הביטוח הלאומי יוכל לבצע איגום של זכויות הפנסיה שנצברו לעובדים אלה מכל העסקים כדי להבטיח שהכספים שהופרשו עבורם יגיעו לחברת ביטוח פנסיוני. החברה (או החברות) תיבחר במכרז שיקיימו הביטוח הלאומי ואגף שוק ההון. החברות תהינה מעוניינות ככל שהיקף ההפקדות גדול יותר. המכרז יאפשר להשיג תנאים טובים (עמלות וכד') לעובדים שבדרך כלל מוחלשים למול חברות חזקות. התכנית תביא להגברת הביטחון הפנסיוני של עובדים שמעמדם בשוק העבודה ובוודאי בשוק ההון בדרך כלל חלש ובטוח הארוך לצמצום העוני של האוכלוסייה הזקנה.

הצעה 16: חלק מההטבות הניתנות כיום כהטבות מס לעידוד החיסכון הפנסיוני יחולקו כתוספת ותק בקצבת הזקנה¹⁵

ההטבות כפי שהן מוגדרות כיום בפקודת מס הכנסה ייגבו מהחוסכים הנוכחיים. הקרן שתיצבר עקב תקבולי המס הללו תועבר לביטוח הלאומי לצורך הגדלת תוספת הוותק של קצבת הזקנה.

ג. ביטחון סוציאלי

הניתוח במסמך המלא מראה כי תחולת העוני של מקבלי קצבאות קיום ובפרט של משפחות עם ילדים המקבלות קצבת הבטחת הכנסה היא גבוהה. מצב חומרת העוני של משפחות אלה הוחרף אף יותר. לכן ההצעה הבאה היא קריטית כדי לאפשר למשפחות הגדולות הזקוקות לרשת הביטחון החברתית האחרונה מינימום למחייה יותר אנושי.

הצעה 17: להגדיל את קצבת הבטחת הכנסה למשפחות גדולות

המטרה: צמצום ממדי העוני ובעיקר חומרת העוני של משפחות עם ילדים שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה. לקצבאות שמופנות לאוכלוסייה בגיל העבודה תפקיד חשוב בהבטחת מינימום הולם למחייה. לפי הממצאים הנ"ל מצבן היחסי של משפחות עם ילדים קשה מבחינת גובה הקצבה יחסית למינימום למחייה הולמת. המצב הופך קשה יותר ויותר עם הגידול במספר הילדים במשפחה ושיעור הכיסוי של המינימום למחייה הולמת יורד בהדרגה מכ-51% לגבי משפחות עם ילד 1 לרמה של כ-37% לגבי משפחות עם 5 ילדים ומעלה. מטרת צעד זה לצמצם את חומרת העוני של מי שהרשויות (שירות התעסוקה וביטוח לאומי) הגיעו למסקנה שאין דרך יעילה להעצים את יכולת השתלבותם בשוק העבודה. נזכיר שגם בביטוח הלאומי קיימת מערכת עידוד של תעסוקה באמצעות הדיסריגרד ושיעור הניכוי, כלים שאנו מציעים לשכלל בהצעות 3 ו-4 בין היתר מול מערכת מענק הכנסה. כאן מוצע להגדיל את הקצבה כך ששיעור הכיסוי של קצבאות הביטוח הלאומי, בפרט למשפחות גדולות יגדל לרמה סבירה יותר מזו שאליה נקלעו משפחות כאלה. מקבלי הקצבה כיום מונה כ-50,000 משפחות עם ילדים, כ-46% מכלל מקבלי הקצבאות להבטחת הכנסה בגיל העבודה.

¹⁵ בשונה מכל יתר התכניות במסמך הצעה זו נוגעת גם לטיפול בעוני של זקנים.



הצעה 18: תשלום תוספת דיור בקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי למי שאין לו בעלות על דירה ואין לא כל תמיכה ממשרד ממשלתי אחר בנושא דיור.

קצבת הבטחת הכנסה זהה כיום למקבלי קצבה בין אם הם גרים בדירה של עצמם ובין אם הם שוכרים דירה. משרד השיכון אמור לשלם לכל מקבל הבטחת הכנסה תמיכה בתחום הדיור (דיור מוגן או תמיכה בשכר דירה). לפיכך נצפה שלא יימצאו משפחות שזכאיות לתוספת הנ"ל. ההצעה באה לכסות על אפשרות של תת-מיצוי זכויות במשרדי הממשלה בנושא זה. אם לא יימצא תת-מיצוי העלות תהיה אפס.

הצעה 19: לגבי הקיצוץ בקצבאות הילדים ב-2013: מוצע להגדיר את הקיצוץ של 2013 כקיצוץ זמני עד לשיפור מצב הגירעון הממשלתי.

השיפור ילווה בהגדלה מחדש מסוימת של קצבאות הילדים. הקיצוץ בקצבת הילדים הוסבר עקב בעיית הגירעון, כפי שנראתה בקיץ 2013. לאחר מספר חודשים התברר שהמצב התקציבי כנראה טוב יותר משהוערך באותה עת. מוצע לקבל החלטה שהקיצוץ יבוטל או לפחות יצומצם ככל שיתברר שבעיית החריגה הלא-מתוכננת בגירעון הייתה זמנית (לפי כללי חישוב מוסכמים). קצבת הילדים מהווה נדבך חשוב של רמת החיים, זאת במיוחד לנוכח ממדי העוני הגבוהים של משפחות עם ילדים. חישובים מראים שיהיה קשה מאוד להשיג את היעד לצמצום העוני ללא הגדלה של קצבת הילדים מרמתה הנמוכה שאליה הגיעה הן בהסתכלות הסטורית והן בהשוואה בין-לאומית. מוצע אפוא להגדיל את הקצבה באופן הדרגתי כך שתעמוד ביחס סביר יותר לרמה הממוצעת ב-OECD.

הצעה 19.א: פיצוי על הקיצוץ למשפחות עם ילדים המקבלות קצבאות קיום (הבטחת הכנסה, נכות כללית, מזונות בהבטחת הכנסה).¹⁶

ד. מדיניות אזורית

הצעה 20: צמצום עוני בירושלים – צוות בין-משרדי עם עיריית ירושלים וגורמים ממשלתיים ועמותות שעוסקות בטיפול באנשים שחיים בעוני

המטרה: מדובר בניסוי בטיפול הוליסטי ומשולב באוכלוסייה העניה של ירושלים עם גופים ציבוריים. הפרויקט כבר בעיצומו. מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי קלט מידע סטטיסטי רב מהעירייה, ממשרד השיכון, מתאגיד המים ושילב אותם באופן ייחודי עם מאגר המידע של הביטוח הלאומי. הדבר מאפשר להפעיל את תכניות העירייה וכן תכניות כלליות קיימות כגון מענק ההכנסה בצורה אפקטיבית תוך התחשבות במאפיינים התרבותיים של קבוצות האוכלוסייה הירושלמיות החיות בעוני. עיקר המאמץ מושקע בכיוון העצמת האוכלוסיות בהיבטים שמבחינתם הן מרגישות חלש יותר וזקוקים לתמיכה. תחומי פעולה הם למשל חינוך וחניכה בנושאים לימודיים של ילדים, הכשרה והשמה של אנשים לצורך שילובם בעבודה, הדרכה בנושאים כגון ניהול תקציב המשפחה, טיפול הוליסטי במצב של קונפליקטים וכו'. מבחינת העירייה יש ציפיה שהצלחת התכנית תביא להגדלת התעסוקה והפרנסה, תקטין את העוני ותגדיל בטווח הבינוני את הכנסות העירייה מארנונה. מבחינת המדינה צמצום העוני והמצוקה עשויים להביא להגדלת המס ולהקטנת קצבאות קיום לנוכח שיפור מצב האוכלוסייה. אנו רואים את התכנית כפייולט להעתקה לערים ורשויות מקומיות נוספות.

יחד עם מחלקת הרווחה ועם המטה האסטרטגי של ראש העיר נציע דרך פעולה רב-גונית, שתכלול זיהוי של איזורים סטטיסטיים שבהם ריבוי של משפחות החיות בעוני לפי מאפייניהם התרבותיים (לא-חרדים, חרדים, ערבים, מידע דמוגרפי וכו'). הזיהוי נעזר במסד נתונים ייחודי שהולך ונבנה במינהל המחקר כאשר המידע הקיים בלאו הכי בביטוח הלאומי מועשר במידע מגופים ציבוריים שונים הכוללים את עיריית ירושלים, משרד השיכון, חברת מקורות ועוד. כך נוצר מסד נתונים

¹⁶ ר' http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hasderim2013-2014.pdf ונספח 2.



שמאפשר לנתח את המצב החברתי כלכלי של האוכלוסייה הירושלמית ברמה של אזורים סטטיסטיים ועל בסיס נתונים אדמיניסטרטיביים. מסד הנתונים המשולב נמצא בתהליך של שילוב עם מערכת גיאוגרפית (GIS), שמסוגלת לתת לעיריה ניתוחים מורכבים ברמה גיאוגרפית מפורטת ובכך להקל על הפעלת המדיניות לצמצום העוני. הכלים העומדים לרשות הצוות מבוססים על תכניות קיימות בעיריית ירושלים, כאשר חלקם מופעלים על ידי העיריה בשיתוף עמותות מומחיות. אנו מציעים לרתום לכך גם את קרן המפעלים המיוחדים של הביטוח הלאומי, שהיא מעין קרן של "סטארט-אפ" חברתי. כוונתנו לבחור מעט תכניות מבטיחות ולהפעיל אותן תוך בניית מעקב מחקרי מקצועי לפי שיטת ¹⁷ rct, כך שהמסקנות יוכלו לשמש דוגמה להרחבת הטיפול בעוני ברמה ארצית. אנו מציעים להפעיל בין היתר תכניות שמפורטות במסמך זה בצורה נסיונית כדי ללמוד על יעילותן לצמצום העוני.

III. שיטות מימון פרוגרסיביות הוא רכיב מרכזי של התכנית. ניתן להשיג זאת בעיקר בעיקר באמצעות הכלים הבאים:

הצעה 21: הטלת מס עיזבון על עזבונות גדולים¹⁸

הצעה 22: צמצום של הטבות מס לציבור העובדים והחוסכים במחצית העליונה של העשירון העליון.

IV. אומדן תמורות ועלויות של התכנית

התכנית כוללת אומדנים והערכות ראשוניות של התוצאות הצפויות בקשר להשגת היעדים מהפעלת צעדים נבחרים הכלולות בתכנית וכן פירוט לגבי ההשפעת הצעדים על העלויות בתקציב המדינה. מטבע הדברים נדרשת בתחילת הדרך השקעה תקציבית ניכרת. חשוב להדגיש שעם הבשלת התוצאות החיוביות של המאבק בעוני יתבטאו הצעדים בגידול בהכנסות מעבודה ובצמצום בצורך בקצבאות הקיום. תמורות אלה יתנו רוח גבית נוספת לתכנית.¹⁹

¹⁷ RCT = Random controlled trials; סוג זה של מחקרים מקובל מאוד בתחום פיתוח תרופות וקנה לעצמו בשנים האחרונות גם אחיזה במאבק בעוני. הפעלת מחקרים מסוג rct קשה יותר בתחום המדיניות החברתית לנוכח המעורבות הפוליטית הניכרת בהפעלת תכניות מדיניות. לאחרונה יצא ספר שמדגיש את חשיבות הגישה בקשר לצמצום עוני. ר' Banerjee and Duflo, 2012.

¹⁸ ר' הצעה מפורטת יותר במסמך מ-2011:

http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/hizuk.aspx

¹⁹ ר' נספח 2. בהמשך יובא מסמך לגבי אותן הצעות שניתן לכמת.