



דצמבר 2022

המלצות לצמצום העוני

ניצה (קלינר) קסיר, מירי אנדבלד

לפי הנתונים האחרונים שפורסמו בידי הביטוח הלאומי לשנת 2021, 21% מהמשפחות והנפשות בישראל חיות בעוני, ובקרב ילדים שיעור זה גבוה יותר – 28% ב-2021. בהשוואות בינלאומיות המיישמות חישוב אחיד, רמת העוני בישראל היא מהגבוהות בעולם המפותח.

העוני הוא תופעה רב ממדית והצעדים לצמצום התופעה צריכים להיות קשורים לתחומים רבים, ביניהם: שוק העבודה, תמיכות כספיות, חינוך, בריאות, דיור ותשתיות. במסמך קצר זה נתמקד בתחום הקשור באופן ישיר יותר לפעילות הביטוח הלאומי – תמיכות כספיות, ומספר הצעות מתחום שוק העבודה. רשימה זו משקפת את הכיוונים העיקריים ששימים ואפקטיביים כבר בטווח הקצר.

בטווח הארוך (למשל בתוך עשור) יש להציב יעד של רמת עוני הדומה לזו השוררת במדינות המפותחות. מוצע שמשרד הרווחה והביטוח הלאומי יציגו דוח שנתי משותף הסוקר את הפעולות וצעדי המדיניות שנעשו במטרה להגשים יעד זה לרבות אומדנים כמותיים (ככל שניתן) להשפעת כל צעד כזה.

הצעדים הנדרשים להערכתנו כבר בטווח הקצר הם:

א. צעדים בתחום הביטחון הסוציאלי

ישראל ממוקדמת רחוק מממוצע המדינות המפותחות מבחינת ההוצאה לרווחה כאחוז מהתמ"ג - כ-20% לעומת כ-16% בהתאמה.

1. העלאת התמיכה הכספית למקבלי קצבאות קיום – הבטחת הכנסה לגיל העבודה

קצבאות אלה מהוות את הנדבך המרכזי בהכנסתן של המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה בגיל העבודה ומתאפיינות בעוני עמוק¹. נכון להיום עומדת קצבת הבטחת הכנסה ליחיד בגיל העבודה על כ-1,800 ₪ לחודש בעוד שקו העוני ליחיד עומד ב-2021 על סכום שהוא כמעט כפול מכך.

אנו מצדדים בקירוב קצבאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה לקו העוני לצורך הפחתת תחולות העוני ועומק העוני (למקבלי השלמת הכנסה) ולהפחתת עומק העוני (עבור מי שזה

¹ קרוב ל-90% אחוז מהעניים בגיל העבודה אינם מקבלים קצבה זו. יותר ממחציתם אינם מקבלים שום קצבה מביטוח לאומי מלבד קצבת ילדים.

מקור הכנסתם היחיד), בפרט לאחר שבמהלך השנים הועמקו הבדיקות של מבחני התעסוקה (מיצוי כושר תעסוקה) למקבלי הקצבה. בקצבאות אזרח ותיק נכון להיום הקצבאות גבוהות במעט מקו העוני² לאחר שהועלו בפעם האחרונה ב-1.1.22 ואנו ממליצים לשמר מצב זה.

סימולציה פשוטה שבמסגרתה הועלו הקצבאות הקיימות למקבלי הקצבה **בגיל העבודה** (כולל השלמת הכנסה למי שעובדים) בשיעור אחיד של 10%³ (לשם הדגמה – אם קיצבת ה"ה ליחיד היא 1,800 ₪ הקיצבה תועלה ב-180 ₪ כלומר תהיה 1,980 ₪) - מניבה את התוצאות הבאות: תחולת העוני בכלל האוכלוסייה כמעט ולא משתנה (ירידה של כעשירית האחוז) אולם בקרב משפחות המקבלות ה"ה היא יורדת מ-55.7% ל-54.2% ועומק העוני יורד מ-45.7% ל-44% בקירוב. עלות עלייה ב-10% לקצבה **אצל מקבלים קיימים** מוערכת בכ-200 מיליון ₪ לשנה (כמובן שלהעלאת הקצבה עשויות להיות השלכות גם על מצטרפים חדשים).

כמו כן, מוצע לשנות מנגנונים אחרים בקצבה זו כך שיגדל התמריץ לעבודה יציבה:

- העלאת הדיסריגרד (הכנסה שאינה נחשבת)
- מיתון שיעור הקיזוז
- יצירת גשר בין קצבאות קיום גם להכשרה אקדמית

2. **צמצום ההטבות הנלוות בהדרגה** למי שיוצא ממערכת קצבאות הקיום מתחת לסף הכנסה שייקבע (75% מהשכר הממוצע המשפחתי לדוגמה). כיום האוכלוסיות המקבלות הטבות בגין היכללותן במערכות קצבאות הקיום מאבדות את כל ההטבות ברגע שהן יוצאות מהמערכת, דבר המקטין את הכדאיות לצאת ממנה. הצעתנו היא להמשיך את ההטבות הנלוות לאורך תקופה (למשל שנתיים) שבמהלכה יקטנו ההטבות בהדרגה. במידה שאינו מגיע לסף ההכנסה שנקבע ימשיך לקבל את ההטבות הנלוות. מטרת צעד זה היא לעודד מקבלי קצבאות קיום להשתתף באופן פעיל בשוק העבודה, מה שיספיק את מצבם גם לטווח הארוך ויעלה את המוביליות של צאצאיהם.

3. **ביטחון תזונתי** – כיום חיות בישראל על פי סקר הביטחון התזונתי שנערך ב-2021 בידי הביטוח הלאומי כ-250 אלף משפחות באי ביטחון תזונתי חמור. לעומת זאת רק כמה עשרות אלפים מקבלות סיוע של כ-500 ₪ לחודש. הסיכון למי שחי באי ביטחון תזונתי חמור הוא ברור ומהווה סכנה בייחוד כאשר מדובר בילדים. כמו כן הוא משפיע על סיכויי היציאה מעוני ועל הסיכויים למוביליות כלכלית-חברתית של הדור הצעיר. אנו תומכים בהרחבת מעגל מקבלי הסיוע במזון ובהעלאת סכום הסיוע לאוכלוסייה החיה בעוני בישראל ובייחוד למשפחות עם ילדים, תוך יישום קריטריונים מותאמים, אחידים ואובייקטיביים, המביאים בחשבון גם את יכולת ההשתכרות, והמבטאים את הקושי של

² יצוין שגם העמדת הקצבה על סכומי קו העוני ליחיד ולזוג אינם מבטיחים חיסול מוחלט של העוני בקרב קשישים בשל סיבות הקשורות להרכב משקי הבית, מיצוי זכויות ועוד.

³ על בסיס הנתונים המינהליים של הביטוח הלאומי ל-2020.

המשפחה לחיות בביטחון תזונתי – כמותית ואיכותית. האמצעי המועדף הוא כרטיס שבאמצעותו יוכלו לרכוש את המוצרים בשוק החופשי⁴.

בסימולציה שבה התווספו 500 ₪ לחודש למשפחות שבהן עד 3 נפשות ו-1,000 ₪ לחודש למשפחות עם 4 נפשות ויותר – רק אם עומק העוני של המשפחה גבוה מ-50% (סה"כ כ-260 אלף משפחות) – התברר כי סיוע כזה היה מפחית את עומק העוני ב-3.5 נקודות האחוז. מטבע הדברים, רמת העוני לא משתנה שכן סיוע זה הממוקד בעניים ביותר, אין בו דיי כדי לחלץ מעוני אך הוא מיטיב את מצבם של העניים בהיבט חיוני. עלות סיוע כזה נאמדת בכ-2 מיליארד ₪ בשנה.

בתחום הביטחון התזונתי אנו ממליצים גם על הכנסת מוצרי מזון "בריאים" ובסיסיים כדוגמת לחם מלא לפיקוח, כדי להבטיח שמשפחות קשות יום יוכלו לרכוש מוצרים אלה במחירים מוזלים.

4. **פנסיית מעבר** - המטרה היא להבטיח "הכנסה בגובה שכר המינימום לאזרחים ותיקים חסרי חסכון פנסיוני פנסיה ונכסים". חוק פנסיה חובה נכנס לתוקפו בשנת 2008 וכתוצאה נוצר "דור מעבר" של אזרחים ותיקים שעבדו ושאינם זכאים לפנסיה או שסכום הפנסיה שלהם נמוך. הסיוע לאנשים אלה צריך להיות באמצעות המערכת הפנסיונית ולא על ידי שינוי חוק הביטוח הלאומי או חוק הבטחת הכנסה. ניתן להפעיל זאת באמצעות קצבה מחליפת פנסיה שאינה מוגבלת בזמן, אשר תינתן בידי הביטוח הלאומי.

ב. צעדים בתחום שוק העבודה

בנוסף למיקומה הנמוך של ישראל בהשוואה בינלאומית בהוצאה לרווחה, שיעור ההוצאה על מדיניות פרו אקטיבית בשוק העבודה נמוך מאוד ומהווה כשליש מההוצאה הממוצעת במדינות המפותחות במונחי תמ"ג.

5. **עידוד אוכלוסיות מודרות או שהשתתפות מועטה להגביר השתתפות יציבה ואיכותית בשוק העבודה.** בישראל ישנן אוכלוסיות בפריפריה הכלכלית חברתית, ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך יחסית או שהשתתפותן בלתי יציבה ועם שכר נמוך. אנו ממליצים להגדיל את היקפי ההכשרה המקצועית, והתאמתה לצרכי המשק, בין היתר בתיאום עם מעסיקים. הכשרות מקצועיות רלוונטיות הן כלי רב עוצמה בייחוד עבור מועסקים בפוטנציה שלא רכשו כלים כאלה במהלך לימודיהם במערכת החינוך, וחשיבותם עולה ככל ששוק העבודה דינמי ומשתנה.

6. **העלאת שכר המינימום** העומד על 5,300 מאז 1.4.2018. יש חשיבות רבה להעלאת התמורה מעבודה של עובדים בשכר נמוך שכן ההכנסה מעבודה מהווה את עיקר ההכנסה של המשפחות בהשוואה למקורות הכנסה אחרים. ב-2019 (טרם פרוץ הקורונה) ההכנסה

⁴ באופן זה, במידה והסיוע יהיה מספיק משמעותי, ניתן יהיה לעקוב אחר השפעתו על העוני שכן כרטיסי הרכישה מהווים אמצעי "דמוי מזומן" (near cash money) שניתן לשלבו בסך הכנסת המשפחה.

מעבודה מהווה קרוב ל-71% מסך ההכנסה בשלושת העשירונים התחתונים (לעומת כ-79% בכלל האוכלוסייה).

תוצאות סימולציה של העלאת שכר המינימום למי שמשתכרים עד שכר המינימום ובקירבתו (עד 5,500 ₪ לחודש⁵) מוצגות בלוח שלהלן. אם נשאיר את שכר המינימום ברמתו כאחוז מהשכר הממוצע בעת שנקבע על 5,300 ₪ (1.4.18 – לפי השכר הממוצע באותה התקופה), אזי יש להעלות את שכר המינימום בשיעור של כ-20%. במצב זה ההשפעה על ממדי העוני והאי שוויון תהיה הגבוהה ביותר: ירידה של כנקודת האחוז בעוני של נפשות וילדים, וירידה בשיעור של כ-1.6% בממד גייני של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. חלופה נוספת, העלאת שכר המינימום בשיעור העלייה של שכר הבכירים בשנתיים האחרונות (בכ-12%) מעלה ששיעורי העוני ירדו בכ-7 עשיריות האחוז וממד גייני ירד בכ-1.0%. ההשפעות החברתיות החיוביות מצטרפות כמובן להשפעות המיטיבות על תמריץ לעבודה יציבה – אשר לעצמן יש להן השפעה על צמצום העוני בטווח הבינוני והארוך.

לוח: סימולציות השפעת העלאת שכר המינימום על המדדים החברתיים

החלופה	רמת שכר מינימום בש"ח לחודש (מעוגל)	שיעור עלייה	כאחוז מהשכר הממוצע	הירידה בנקודות אחוז בשיעורי העוני של הפנויה לנפש תקנית	הירידה באחוזים בממד גייני של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית
שכר מקורי (מאז 1.4.18)					
	5,300				
חלופות אפשריות:					
א. לפי שיעור משכר ממוצע לפי חוק	5,800	9%	47.5%	0.5	-0.6%
ב. לפי עליית השכר בשנתיים אחרונות	5,950	12%	48.6%	0.7	-1.0%
ג. הותרת השיעור משכר ממוצע על כנו	6,350	20%	52.0%	1.0	-1.6%

7. כתמריץ נוסף להגברת התמורה לעבודה וההתמדה בשוק העבודה אנו מציעים גם להעלות את סכום **מענק העבודה** ("מס הכנסה שלילי"), שרמתו בישראל גם היא נמוכה בהשוואה למדינות המיישמות אמצעי זה. יצויין כי בשנים האחרונות, בין 2018 ל-2022 הוגדל מענק העבודה בהוראות שעה שונות, אך הוראות השעה הללו צפויות להסתיים השנה, ב-2022 (כלומר, כשהמענק יינתן ב-2023)⁶. לנוכח הקשר החזק בין מספר הנפשות במשפחה לבין רמת העוני, מומלץ להעלות את המענק באופן דיפרנציאלי בהתאמה מסויימת למספר הילדים במשפחה.

⁵ הסכום עוגל מעט כלפי מעלה מאחר שלחלק מהעובדים בטווח שכר המינימום קיימים רכיבים שאינם נחשבים חלק מהשכר וכן מאחר שסביר שגם עובדים בקירבת שכר המינימום יושפעו מהעלאתו.
⁶ למעט הירידה בגיל הזכאות מ-23 ל-21 שצפויה להמשך עד 2024. השינוי העיקרי האחרון היה העלאת הסכומים ב-40% למי שהיו זכאים למענק ב-2022.

סימולציה של העלאת סכומי המענק ב-40% מערכם ב-2017 (תקופת הבסיס שאינה כוללת את הוראות השעה השונות)⁷, דהיינו, הותרת ההעלאה שהייתה ב-2022 כהוראת שעה על כנה, תעלה למדינה סך של 1.2 מיליארד ₪ (בהנחת מיצוי של 70%) ותכניס למעגל הנהנים מהמענק כ-100 אלף משפחות. העוני בקרב נפשות יקטן ב-6 עשירות האחוז, והעוני בקרב ילדים בשיעור כפול מכך - כ-1.2 נקודות האחוז. בנוסף, מחקרים שנעשו בתחום זה מגלים כי העלאת מענק העבודה משפיעה לטובה על היציבות בתעסוקה – מה שפועל לצמצום העוני גם בטווח הארוך ולהגברת המוביליות הבין דורית.

8. **העברת נקודות זיכוי בלתי מנוצלות בין ההורים:** מערכת מס הכנסה בישראל אינה פועלת על פי העיקרון של מיסוי לפי מספר הנפשות במשק הבית. כיום ניתנות להורים נקודות זיכוי בגין ילדים, אך הנקודות זכות ניתנות למפרנס אחד, ואינן ניתנות להעברה בין ההורים במקרה של אי מיצוי (שכר הנמוך מכדי למצות את כל נקודות הזיכוי). בכך חריגה ישראל לעומת כל שאר מדינות ה-OECD שבכולן קיימת התחשבות בקיומם של ילדים בעת חישוב המס, ואף אחת מהן אינה מגבילה את ההתחשבות בדרך של קשירתה להכנסתו של אחד ההורים. במקרה של משפחות עם ילדים שבהן השכר של המפרנסים נמוך יחסית, ואשר מתאפיינות בשיעורי עוני גבוהים יותר - נוצר מיסוי יתר של הילדים. מוצע, שאפשר יהיה להעביר נקודות זיכוי בלתי מנוצלות במס הכנסה בין ההורים⁸. הדבר צפוי להשפיע במיוחד על הגדלת התמורה במשפחות שבהן שני ההורים עובדים ושרמת הכנסותיהן נמוכות.

⁷ על בסיס סקר הוצאות משקי הבית 2020.

⁸ מרגליות וטייטלבוים (2018) "ילדים כנישומים: הצעה למיסוי על פי הכנסה לנפש והשלכות על משק הבית החרדי", משפט, חברה ותרבות א.