

התייחסות המכון לרפורמות מבניות להמלצות הועדה למלחמה בעוני

נכון לשנת 2012, נמצאו מתחת לקו העוני בישראל 19.4% ממשקי הבית, המהווים 23.5% מהאוכלוסייה.¹ שיעור זה הוא הגבוה מבין מדינות ה-OECD לפי הפרסום האחרון של הארגון בנושא.² בעקבות שיעורי העוני והאי-שוויון הגבוהים בישראל, החליט שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן, על הקמת ועדה שתגבש המלצות לצמצום עומקו והיקפו של העוני בישראל. הועדה שמה לה ליעד להגיע לממוצע ה-OECD³ תוך עשור. **המכון לרפורמות מבניות, כמי שמבקש לקדם את המלחמה בעוני וצמצום הפערים מברך על הצבת היעד של הועדה וקורא לממשלה לקבוע את יעדי הועדה בחקיקה ראשית.**

כיום בישראל משק בית עני הוא משק בית שההכנסה הפנויה שלו נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית. שיעור העוני נקבע בישראל לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, **מדידת הכנסה בלבד ככלי למדידת אי-שוויון ועוני מציגה תמונה חלקית וחסרה של המציאות החברתית.**

לפי גישת הצרכים הבסיסיים (Basic-needs approach) יש להגדיר את קו העוני לפי סל צריכה הכולל מוצרים ושירותים הדרושים למחיה בסיסית, כאשר משק בית שאין ביכולתו את האמצעים לצרוך את הסל, יהיה מוגדר כמשק בית עני.⁴ אנחנו מברכים על המלצת הועדה להרחיב את המתודולוגיה הקיימת למדידת עוני כך שתהיה הגדרה גם לעוני מוחלט באמצעות הגדרת סל צריכה בסיסי. עם זאת, **מדדי עוני מבוססי הכנסה או הגדרת סל צריכה בסיסי אינם מספקים תמונה מלאה אודות הסיכויים של העניים לצאת ממעגל העוני בעתיד** משום שאינם מודדים את הנכסים וההתחייבויות העומדים לרשותם וקובעים במידה רבה את היכולת שלהם לייצר הכנסה עתידית אשר תחלץ אותם מהעוני.⁵

בשונה ממרבית המדינות המפותחות בעולם, אין בישראל מידע מקיף על התפלגות הנכסים מאז שנות ה-60. בהעדר איסוף סטטיסטי מפורט על התפלגות הנכסים הפיזיים והפיננסיים בקרב אזרחי המדינה, אין בפני קובעי המדיניות תמונה עובדתית שלמה ונכונה בדבר חלוקת העושר, שעשויה לאפשר קבלת החלטות מושכלות בדבר צמצום הפערים החברתיים.

מדידת עוני

"עוני נכסי" (Asset Poverty)⁶ מוגדר כמצב בו משק בית (או אדם) אינו יכול לספק את צרכיו הבסיסיים בתקופה זמנית⁷ של היעדר הכנסות משוק העבודה ו/או העדר הכנסה מתשלומי העברה ממשלתיים או אחרים, בהינתן מלאי נכסיו הקיימים, הפיזיים והפיננסיים. קריטריון של עוני נכסי מאפשר למדוד את הרווחה הכלכלית של משקי בית באופן שונה מהמדדים המקובלים והמבוססים על רמת ההכנסה הכספית בלבד.

מדידת "העוני הנכסי" מתבצעת במדינות מפותחות רבות. בחלק מהמדינות, בעיקר במדינות אירופה, קיים דיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על התחלקות הרכוש, המתבסס על נתונים המתקבלים ישירות

¹ המוסד לביטוח לאומי - "ממדי העוני והפערים החברתיים 2012"

² OECD "Society at a Glance 2014"

³ שיעור העוני הממוצע במדינות ה-OECD הוא 11.3% נכון לשנת 2010 – OECD "Society at a Glance 2014"

⁴ המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר בירושלים - "על המוחלט והיחסי בהגדרת קו עוני", 2007

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - "דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים", 2002

⁶ Haveman, Robert, and Edward N. Wolff. "Who are the asset poor? Levels, trends, and composition", 1983-1998.

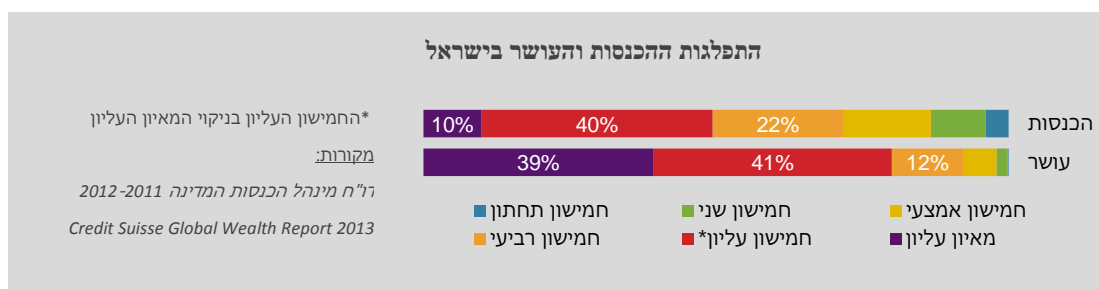
⁷ במחקר הוגדרה תקופת זמן של שלושה חודשים



ממערכת המיסוי. בנוסף לכך, הבנק המרכזי האירופאי עורך סקר עצמאי לבדיקת חלוקת העושר במדינות המשתייכות לאיחוד האירופי. (The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey).

במדינות אחרות קיים דיווח המתבסס על סקרים הנערכים במדינות אלה. ארצות הברית היא דוגמא למדינה בה מתבצע סקר צרכני פיננסי המכונה Survey of Consumer Finances (SCF) שנערך בחסות ה-US-Federal Reserve Board ומשרד האוצר האמריקאי ונועד לספק לממשלה ולציבור הרחב תמונה כוללת של המצב הכלכלי-חברתי. הסקר כולל, בין השאר, נתונים על התפלגות נכסים והתחייבויות של משקי בית בארה"ב. בסיס הנתונים המתקבל מסקר ה-SCF משמש כמסד נתונים למחקרים כלכליים חברתיים עבור חוקרים ומכוני מחקר בינלאומיים העוסקים במדיניות כלכלית חברתית.

מבדיקת המכון לרפורמות מבניות עולה כי מתוך 34 מדינות ה-OECD, ב-22 מדינות התקיים לפחות סקר רשמי אחד למדידת התפלגות העושר במדינה במהלך העשור האחרון. בשונה ממרבית המדינות המפותחות בעולם, אין בישראל מידע מקיף על התחלקות הרכוש מאז שנות ה-60.⁸ בהעדר דיווח סטטיסטי על התחלקות הנכסים הממשיים והפיננסיים בקרב אזרחי המדינה, אין בפני קובעי המדיניות תמונה עובדתית שלמה ונכונה בדבר חלוקת העושר, שעשויה לאפשר קבלת החלטות מושכלות בדבר צמצום הפערים החברתיים.



בהעדר מדידה כוללת של הממשלה נותרת רק האפשרות להעריך את המצב הקיים. מהערכות שנעשו על התפלגות העושר בישראל⁹ עולה כי מחצית ממשקי הבית בישראל מחזיקים ב-4.5% מכלל העושר במדינה, זאת בעוד שהמאיון העליון לבדו מחזיק ב-39.3% מהעושר. הערכה זו מציירת תמונת מצב אי-שוויונית באופן קיצוני לעומת התפלגות ההכנסות המוכרת לנו והנמדדת באופן קבוע.

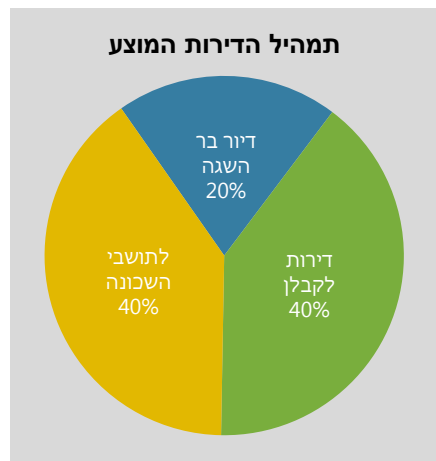
התפלגות עושר צריכה להיחשב כמדד משלים למדדים קיימים על מנת לספק תמונת מצב רחבה וכוללת לגבי אי-השוויון הכלכלי ואינה באה להחליף את המדדים הקיימים. כך לדוגמה למרות ששוודיה ודנמרק ממוקמות גבוה יותר מישראל במדד ג'יני לאי-שוויון בעושר, מערכת הרווחה המפותחת במדינות אלה לצד חלוקת הכנסות שוויונית בהרבה, מאפשרות רמת חיים גבוהה יותר וחוסן חברתי רב יותר גם לעניים במדינות אלו בהשוואה לעניים בישראל.

כדי לגבש תמונה רב ממדית של העוני ודרכי הטיפול בו, יש להתחיל למדוד את התפלגות העושר בישראל. למדידת העוני והעושר הנכסי ישנה חשיבות מכרעת בשיקוף הפערים החברתיים כלכליים בישראל. היעדר מדידת העוני והעושר הנכסי, כמו גם העדר דיון בנושא זה בשיח הפוליטי והציבורי מונעים את האפשרות לצעדי מדיניות אקטיבית למציאת פתרונות ריאליים שיאפשרו לעניים לצאת ממעגל העוני.

התכנית להתחדשות עירונית כמנוף ליציאה ממעגל העוני

המכון לרפורמות מבניות קורא לממשלה לאמץ את התכנית להתחדשות עירונית שתאופיין בחידוש פניהן של שכונות עוני הממוקמות בלב אזורי ביקוש תוך הענקת זכויות נדל"ניות רחבות לתושביהן של השכונות. מדיניות זו תאפשר התחדשות עירונית רחבת היקף תוך מתן פיצוי נדיב לדיירים, הקצאת דירות לדיור בר השגה, ושדרוג התשתיות הקיימות.

⁸ הסקר האחרון נערך באפריל 1963: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - "דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים", 2002.
⁹ Credit Suisse "Global Wealth Databook 2013"



נדבך חשוב בתכנית להתחדשות העירונית הוא הענקת זכויות בנייה מפליגות עבור תושבי שכונות המיועדות לשיקום, המאופיינות לרוב במשפחות מרקע סוציו-אקונומי נמוך. זכויות הבנייה יעניקו להן דירות בפרויקטים שיבנו בשכונה. **אלה נכסים שיוענקו לאוכלוסיות הזקוקות לכך יותר מכל** - צעד ראשון ומשמעותי ביותר לביעור העוני הנכסי בישראל ולשבירת מעגל העוני הבין-דורי הקיים בשכונות אלה.

זאת ועוד, הענקת דירות במקום פיצוי כספי תאפשר לדיירי השכונות להמשיך לגור בהן, לצד אוכלוסיות חזקות יותר שיגיעו לשכונה ויאכלסו את הדירות החדשות. תמהיל האוכלוסייה המעורב יאפשר לדיירים הוותיקים גישה לאיכות חיים עירונית ברמה גבוהה יותר, המזוהה לרוב עם שכונות המאוכלסות על-

ידי האוכלוסיות החזקות יותר. כמו כן, **עירוב האוכלוסייה ינגש הזדמנויות כלכליות עבור האוכלוסיות החלשות - מה שישפר את סיכויי החיים שלהן וימנע את המשך הדרתן על רקע סוציו-אקונומי.**

יתרונה הגדול של התכנית להתחדשות עירונית הוא שמימונה יעשה בידי יזמים פרטיים בפרויקטים שיש להם כדאיות כלכלית, ולכן **אין כל צורך להקצות תקציבים ממשלתיים לביצוע התכנית**. העובדה כי אין צורך במימון ממשלתי לצד המטרות החברתיות הרחבות שהתכנית עשויה להשיג הופך אותה לכלי אפקטיבי בידי הממשלה במערכה לצמצום העוני.

המכון לרפורמות מבניות ניסח הצעת חוק "התכנית הלאומית להתחדשות עירונית ודיוור בהישג יד" אשר מפרטת את צעדי החקיקה הנדרשים על-מנת להביא ליישומה. **אנחנו קוראים לממשלת ישראל לאמץ את הצעת החוק כחלק ממענה כולל לבעיית העוני.**

תקבולי הגז הטבעי כמקור מימון אפשרי להמלצות הועדה

בעקבות גילויים משמעותיים במאגרים "תמר" ו-"לויתן" בשנים האחרונות, מתקיים דיון סביב השימוש בתקבולי המיסוי מרווחי הגז. לפי בנק ישראל, **סך הכנסות לקופת המדינה עד שנת 2037 צפוי להיות כ-500 מיליארד שקלים**. "הקרן לרווחי ישראל", שמוגדרת בהצעת החוק להקמת הקרן לניהול רווחי הגז, מיועדת להשקעה בניירות ערך זרים, על מנת ליצור תזרים מזומנים קבוע לקופת המדינה שישימש את הדורות הבאים. כדי להבטיח את המשך קיום הקרן רק תשואתה תוכל להיכנס לקופת המדינה, ולא הקרן עצמה. התקבולים שלרווחי הגז מיועדים להתחיל לזרום לקרן רק החל משנת 2018.

לפי הפרסומים השונים ישום מלא של המלצות הועדה יעלה לקופת המדינה כ-6 מיליארד שקלים בשנה. לאור העובדה שהועדה מצביעה על מקורות מימון חלקיים בלבד, **עולה ספק רב לגבי יכולתה של הממשלה ליישם את המלצות הועדה מתוך המקורות התקציביים הקיימים.**

המכון לרפורמות מבניות טוען כי יש לבחון את האפשרות להשקיע את תמלוגי הגז בפרויקטים כלכליים-חברתיים בהווה במטרה להביא לשגשוג וצמיחה כך שגם דור העתיד יינה מהפירות של השקעות אלו. גם מבחינה כלכלית וגם מבחינה חברתית, ההשקעה הטובה ביותר בטווח הארוך היא ההשקעה בהון האנושי. לרמת ההון האנושי השפעה ניכרת על רמות הפריון, החדשנות ואפשרויות התעסוקה של האנשים בחברה.

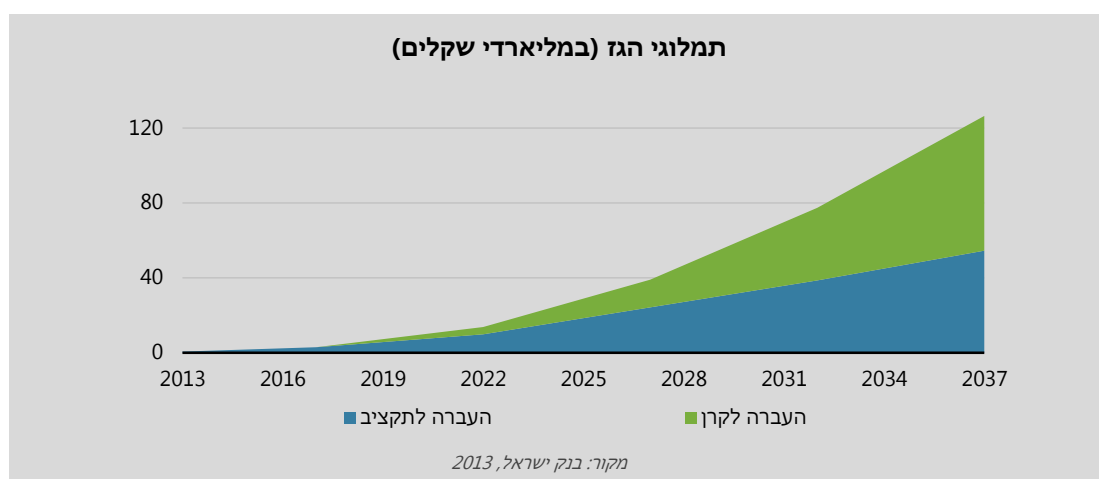
מחקר של בנק ישראל משנת 2005 מצא כי **השקעה בהון אנושי מניבה תשואה עודפת למשק מאשר כל השקעה אחרת, ובפרט השקעה בשוק ההון**. לפי נתוני הבנק תוספת של שנת לימודים אחת מובילה לגידול ישיר של 7% בפריון העבודה והתוצר.¹⁰ בהסתכלות ארוכת טווח המשק הישראלי יוכל להפיק יותר מהשקעה בחינוך מאשר בהשקעה בקרן פיננסית.

¹⁰ בנק ישראל – "תרומת ההון-האנושי לצמיחה ולפריון במגזר העסקי בישראל, 1970 עד 1999", 2005



מחקרים הוכיחו את הקשר החזק שבין שוויון בנגישות להשכלה לבין השיפור בביצועים ארוכים טווח של המשק; ארגון ה-OECD מצא כי השקעה בהון אנושי ובידע מהווים את המפתח לצמיחה ארוכת טווח. אין עוררין על כך כי היכולת של ילדים עניים לרכוש השכלה איכותית היא פחותה יותר ויש לכך השפעות כלכליות-חברתיות ארוכות טווח. לאור מספרם ההולך וגדל של שיעור הילדים העניים בישראל, נדמה כי אין כיום חלופה טובה וכלכלית יותר מההשקעה בשיפור שוויון ההזדמנויות, הנגישות ואיכות החינוך של הילדים העניים בישראל.

לאור ממצאים אלו אנו מסיקים שגם מתוך דאגה לדור העתיד כדאי להשקיע בחינוך כבר בדור הנוכחי. **המכון לרפורמות מבניות קורא להשתמש בתקבולי הקרן מרווחי הגז לצורך השגת היעדים של ביעור העוני ופיתוח ההון האנושי בישראל.**



לסיכום, המכון לרפורמות מבניות מברך את הקמת הועדה ואת חבריה שישבו ברצינות על המדוכה וניסחו המלצות שיש בהן פוטנציאל אמיתי לשנות את מצב העניים בישראל. עם זאת, ישנו חוסר ודאות אמיתי לגבי המחויבות הפיסקלית של הממשלה ליישום מלא ככל האפשר של ההמלצות. היעדרות נציגי האוצר מחלק גדול של דיוני הועדה והיעדר מסגרת תקציבית מוסכמת מראש למסקנות הועדה מטילים ספק לגבי הוצאתן של המסקנות מן הכוח אל הפועל. אנחנו מקווים כי ועדת אלאוף לא תלך כדרכן של אינספור ועדות ממשלתיות.