



יעדים למדיניות כלכלית חברתית לישראל 2008-2010

לכבוד :

ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט,

חברי הממשלה,

אני שמח להגיש לך ולחברי הממשלה את דו"ח הוועדה להצבת יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית בישראל לשנים 2008-2010. אנו מציעים בו לקבוע בפעם הראשונה בישראל יעדים לאומיים למדיניות הכלכלית-חברתית, וזאת כ-15 שנה לאחר שהממשלה אימצה יעדי אינפלציה וגרעון. יעדים אלה הנם חלק אינטגרלי ומהותי מהאג'נדה הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010, אשר אומצה על ידי הממשלה באפריל השנה. מטרתם העיקרית היא הכוונת המדיניות הממשלתית לשנים הקרובות לצמצום העוני תוך עידוד הצמיחה, כאשר המפתח לכך הוא עידוד התעסוקה. אני מאוד מקווה שהיעדים אכן יסייעו להשגת מטרות המדיניות, וכי הם יהפכו לחלק בלתי נפרד מנורמות ההתנהלות של המדיניות הכלכלית-חברתית בטווח הארוך.

כחלק מפעילות הוועדה הבין-משרדית ליישום האג'נדה בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר, הוקמה וועדת משנה בראשותי לצורך גיבוש היעדים. הוועדה פעלה באינטנסיביות רבה במהלך החודשים האחרונים, ובחנה לעומק קשת רחבה של יעדים כמותיים שונים. הדבר נעשה תוך שיתוף פעולה נרחב עם מגוון גורמים הן מתוך הממשלה והן מחוצה לה, ברוח עקרונות הפעולה שהותוו באג'נדה. ואלה שני היעדים עליהם ממליצה הוועדה: יעד תעסוקה להגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל-71.7% (הממוצע במדינות ה-OECD) עד שנת 2010, לעומת 69.1% כיום. ויעד לצמצום העוני, הקובע כי הכנסות החמישון התחתון יגדלו ב-10% יותר מצמיחת התוצר לנפש. הוועדה מאמינה בלב שלם כי אלה יעדים בני השגה באם הממשלה תנקוט במדיניות המומלצת באג'נדה, וכי החתירה אליהם תמקד את כלי המדיניות בפיתרון שורש של בעיות העוני והתעסוקה.

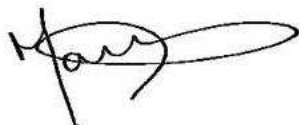
חברי הוועדה היו מודעים היטב לכובד האחריות המוטלת על כתפיהם, שהרי זו פעם ראשונה שממשלת ישראל נקראת לאמץ יעדים כמותיים בתחום העוני והתעסוקה, ובכך היא נוטלת על עצמה סיכון לא מבוטל. אכן, לצד הסיכוי שאימוץ היעדים ידרבן את המדינה לנקוט במדיניות הרצויה, יש גם לא מעט סיכונים, החל מהזמנת לחצים לנקיטת צעדי מדיניות קצרי רואי, וכלה בעמידה בבוא היום בפני אכזבה ותסכול ציבוריים, באם היעדים מתבררים בדיעבד כשאפתניים מדי. אנו משוכנעים שהסיכוי גובר על הסיכון, ושעלינו לצעוד לעבר הטריטוריה הלא מוכרת הזאת בנחישות מפקחת ובאופטימיות זהירה.

אני רוצה להודות מקרב לב לך, ראש הממשלה, על שנתת בנו את אמונך ותמכת בנו בקביעת היעדים; לחברי הוועדה ליישום האג'נדה ובראשם לירוס אריאב המנווט אותה במסירות ובמקצועיות ראויות לציון; לחברי וועדת המשנה אשר השקיעו כה רבות ותרמו לדיונים פוריים; לצוות המקצועי של המועצה הלאומית לכלכלה שסייע בבניית המסמך: לראובן חביב, אורי גבאי, יוליה איתן, גיל שיף וגדי פרנק. לבסוף, תודה מיוחדת לפרופ' גיק חביב אשר הגה את פריצת הדרך המושגית בגיבוש יעד העוני.

בברכה,

פרופ' מנואל טרכטנברג

ראש המועצה הלאומית לכלכלה



הוועדה לגיבוש יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית בישראל לשנים 2010-2008

יו"ר הוועדה: פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה

חברי הוועדה:

ירוס אריאב - מנכ"ל משרד האוצר

מיכל פינקלשטיין – משרד האוצר

ד"ר אלדד שידלובסקי - ראש אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר

משה בר סימן-טוב - רכז רווחה וביטוח לאומי, אגף תקציבים משרד האוצר

ד"ר קרנית פלוג - מנהלת מחלקת המחקר בבנק ישראל

ניצה קסיר – אחראית על תחום הרווחה במחלקת המחקר בבנק ישראל

קותי צבע - מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה

מירי אנדבלר - מינהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי

בני פפרמן – ראש המינהל למחקר תכנון וכלכלה במשרד התמ"ת

פרופ' רפי מלניק - דיקן בית ספר לאודר לממשל, המרכז הבינתחומי הרצליה

גדי פרנק – המועצה הלאומית לכלכלה

גיל שיף – המועצה הלאומית לכלכלה

תוכן עניינים

1	.....	תקציר	
2	.....	הקדמה	.1
2	.....	רקע	1.1.
3	.....	הניסיון הבינלאומי	1.2.
4	.....	קריטריונים לבחירת היעדים	1.3.
6	.....	היעדים המוצעים	1.4.
7	.....	יעד התעסוקה	.2
7	.....	בחירת המדד	.2.1
9	.....	בחירת יעד התעסוקה	.2.2
11	.....	משמעות השגת היעד	.2.3
12	.....	האם היעד הנו בר השגה?	.2.4
18	.....	יעד לצמצום העוני	.3
18	.....	בחירת מדד העוני	.3.1
21	.....	בחינת המשתנים הרלוונטיים	.3.2
24	.....	קביעת היעד הכמותי	.3.3
27	.....	משמעות העמידה ביעד	.3.4
28	.....	המלצות נוספות	.4
29	.....	נספח I – תחזיות בנק ישראל 2007-2010	

תקציר

ממשלת ישראל אימצה ב-22 באפריל 2007 את האג'נדה הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010 שהוצגה בפניה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. האג'נדה הציבה שתי מטרות מרכזיות: צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה, כאשר המפתח הנו הגברת התעסוקה, והפעלת מנופים לצמיחה מאוזנת בטווח הארוך, כאשר המפתח הוא שיפור החינוך על כל רבדיו. כחלק מהחלטת הממשלה הוחלט גם על הקמת וועדה בין-משרדית ליישומה, בראשות מנכ"ל האוצר מר ירום אריאב. הממשלה קבעה כי על הוועדה להגיש לממשלה **יעדים כמותיים בתחומי העוני והתעסוקה**, אשר ישולבו במסגרת המדיניות הכלכלית לשנים הבאות, החל משנת 2008.

לצורך גיבוש היעדים הוקמה וועדת משנה בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה. הוועדה ישבה על המדוכה שלושה חודשים, במהלכם בחנה לעומק את הסבירות המקצועית והמעשית של יעדים כמותיים חלופיים. חברי הוועדה עשו זאת בהיותם מודעים היטב לכובד האחריות המוטלת על כתפיהם, שהרי זו הפעם הראשונה שממשלת ישראל נקראת לאמץ יעדים כמותיים בתחום העוני והתעסוקה. יעדים אלה אמורים לשקף נאמנה את כיווני המדיניות הכלכלית-חברתית לשנים הקרובות, את מחויבותה של הממשלה להשגת המטרות הללו, לתרום להעלאת הנושאים על סדר היום הציבורי ולתמרץ הקצאת משאבים רב-שנתיים לצורך השגתם.

הוועדה ממליצה על הצבת שני היעדים הבאים עבור השנים 2008 – 2010; תקופת זמן זו משקפת מחויבות לטיפול בבעיות היסוד בטווח הארוך, וכמו כן נחישות לעשות זאת בצורה נמרצת גם בטווח הקצר:

- יעד התעסוקה: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל-71.7% עד שנת 2010, לעומת שיעור של 69.1% כיום.** כלומר, גידול שנתי ממוצע של כ-0.9% בשיעור התעסוקה עבור השנים 2008-2010. משמעות העמידה ביעד הינה השוואת שיעור התעסוקה בישראל לשיעור התעסוקה הממוצע במדינות ה-OECD כיום.
- יעד לצמצום העוני: הכנסות החמישון התחתון יגדלו ב-10% יותר (פי 1.1) משיעור צמיחת התוצר לנפש.** בכך גם השכבות החלשות ייהנו מנתח משמעותי של פירות הצמיחה. על מנת להשיג יעד זה, ובהתאם ליעד התעסוקה, חלקן של ההכנסות מעבודה מסך ההכנסות של החמישון התחתון יגדל מ-43% ל-45%. משמעות העמידה ביעד הינה תוספת חודשית של כ-495 ₪ ברוטו, כלומר תוספת שנתית נטו של כ-5,500 ₪, להכנסות משק בית ממוצע בחמישון התחתון.

1. הקדמה

1.1. רקע

ממשלת ישראל אימצה ב-22 באפריל 2007 את האג'נדה הכלכלית-חברתית 2008-2010 שחברה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, בשיתוף קשת רחבה של גורמים, אשר שמה לפניה שתי מטרות מרכזיות: צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה, כאשר המפתח הוא הגברת התעסוקה, והפעלת מנופים לצמיחה מאוזנת בטווח הארוך, בעיקר דרך שדרוג החינוך על כל רבדיו.

כחלק מהחלטת הממשלה על אימוץ האג'נדה, הוחלט על הקמתה של וועדה בין-משרדית ליישומה, בראשות מנכ"ל האוצר מר ירום אריאב, ובהשתתפות נציגים מהמועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים ואגף הכלכלה של משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בנק ישראל, הביטוח הלאומי, וגופים ומומחים נוספים לפי הצורך. בפרט, הוטל על הוועדה להגיש לממשלה **יעדים כמותיים בתחומי העוני והתעסוקה**, אשר ישולבו במסגרת המדיניות הכלכלית לשנים הבאות, החל משנת 2008. יעדים אלה יתווספו ליעדים המאקרו-כלכליים הקיימים כיום, קרי יעד אינפלציה ויעד גרעון.¹

לצורך גיבוש היעדים הוקמה וועדת משנה בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, אשר חברה מצוינים דלעיל. הוועדה ישבה על המדוכה שלושה חודשים, במהלכם שקלה ובחנה לעומק הן את הסוגיה העקרונית של קביעת יעדים מעין אלה, והן את הסבירות המקצועית והמעשית של קשת רחבה של יעדים כמותיים שונים. יש לציין שחברי הוועדה עשו זאת בהיותם מודעים היטב לכובד האחריות המוטלת על כתפיהם, שהרי זו פעם ראשונה שממשלת ישראל נקראת לאמץ יעדים כמותיים בתחום העוני והתעסוקה, ובכך היא נוטלת על עצמה סיכון לא מבוטל. אכן, לצד הסיכוי שאימוץ היעדים ידרבן את המדינה לנקוט במדיניות הרצויה, יש גם לא מעט סיכונים, החל מהזמנת לחצים לנקיטת צעדי מדיניות קצרי רואי שאולי יקרבו את השגת היעדים בטווח הקצר אך רק יזיקו למציאת פתרונות שורש בטווח הארוך, וכלה בעמידה בבוא היום בפני אכזבה ותסכול ציבוריים, באם היעדים מתבררים בדיעבד כשאפתניים מדי או גורמים חיצוניים בלתי צפויים מונעים את השגתם. אנו משוכנעים שהסיכוי גובר על הסיכון, ושעלינו לצעוד לעבר הטריטוריה הלא מוכרת הזאת בנחישות מפוקחת, באופטימיות זהירה. צריך לזכור שהן יעד הגירעון והן יעד האינפלציה נקבעו לראשונה לפני כ-15 שנה, ולגבי כל אחד מהם התקדמנו אט אט, למדנו, הפקנו לקחים, עמדנו באכזבות לא מעטות, אך דבקנו בהם עד כי במרוצת השנים הם הפכו למרכיב מהותי בעת קביעת המדיניות הכלכלית. אנו מקווים שכך יהיה עם היעדים החדשים, הדבר בידינו.

הצבתם של יעדים כלכליים-חברתיים כמותיים נועדה לשרת מספר מטרות חשובות: היעדים אמורים לשקף את המטרות הלאומיות המרכזיות בתחום הכלכלי-חברתי, ואת מחויבותה של

¹ בנוסף, ניתן לציין את מגבלת הגידול בהוצאות הממשלה, אשר איננה יעד בפני עצמה אך היא מהווה כלי למימוש היעדים.

הממשלה להשגת מטרות אלו; לתרום להעלאת הנושאים על סדר היום הציבורי ולתמרץ הקצאת תקציבים רב-שנתיים לצורך השגתם. בנוסף, ניסיון העבר העולה מיעדי האינפלציה ומיעדי הגרעון מלמד, כי גם במצב בו היעדים אינם מושגים במלואם בשנה מסוימת (הן מסיבות פנימיות והן כתוצאה מאירועים חיצוניים), היעדים מסמנים תוואי דרך רצוי, ולאורך שנים ניתן לזהות מגמת התכנסות לעברם. יש לציין, כי הצורך בקביעת יעדים שכאלה בישראל עלה לאחרונה ממספר רב של ארגונים ואישים מרכזיים העוסקים בתחומי משק וחברה, ועל כן העלאתם בפני הממשלה משקפת ונתמכת בדעה נפוצה בציבוריות הישראלית.²

1.2. הניסיון הבינלאומי

כנקודת ייחוס לקראת קביעת יעדים לישראל, יש לבחון ראשית את המקובל במדינות העולם. בשנים האחרונות התרחבה התופעה של הצבת יעדים חברתיים-כלכליים בקרב מגוון מדינות, בפרט בקרב מדינות ה-OECD, וכמו כן בארגונים בינלאומיים מרכזיים. בין היתר, ניתן לציין את המקרים הבולטים הבאים:

- **מועצת האיחוד האירופי³** – על פי החלטת המועצה בשנת 2000, כל מדינות האיחוד האירופי נדרשות להציב יעדים כמותיים **לצמצום העוני** ולטיפול בבעיות הכלה חברתית (Social inclusion), ולהכין תכניות תלת-שנתיות המפרטות את האמצעים להתמודד עם בעיות אלו (כחלק מ"אסטרטגיית ליסבון"). יש לציין, כי גם לאיחוד האירופי כגוף נקבעו מספר יעדי תעסוקה כיעדים כלכליים-חברתיים מרכזיים.⁴
- **בריטניה** - בשנת 1997, לאחר עליית ממשלת הלייבור לשלטון בבריטניה, הציג ראש הממשלה טוני בלייר תוכנית למאבק בעוני, בפרט בקרב ילדים. מטרת התוכנית הייתה לשים קץ לעוני בקרב ילדים תוך דור אחד (עד שנת 2020), כאשר נקבעו כ-100 תתי-יעדים במגוון תחומים ולטווחים שונים.⁵ אף שחלק מהתוכניות לא השיגו במלואן את היעדים הכמותיים, נתונים עדכניים אכן מעידים על ירידה ניכרת בשיעורי העוני בקרב ילדים בבריטניה.⁶

² בין היתר, ניתן להזכיר את בנק ישראל (גוטליב וקסיר, 'העוני בישראל ואסטרטגיית מועצת לצמצום הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה', 2004. דוד קליין "חישוקי הגלובליזציה: אתגרים לניהול מדיניות חברתית בישראל", 2003), התאחדות התעשיינים (צוות בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, "מדיניות כלכלית להשגת חוסן חברתי – צמצום העוני בחברה הישראלית" (2006) אשר נכתב עבור התאחדות התעשיינים), ומגוון רחב של עמותות וארגונים חברתיים אשר קראו לאימוץ יעדים חברתיים.

³ מבוסס על החלטות מועצת האיחוד האירופי בליסבון (2000), שטוקהולם (2001) וברצלונה (2002).

⁴ לפירוט התוכניות שהוצעו על ידי כל מדינה ראה - http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf - עמ' 146-215. לסקירה של הרפורמות הנוכחיות בכל אחד מהמדינות (National Reform Programme) ראה - http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006_en.htm

⁵ ראה - European Employment Strategy (EES), הכוללים יעדי תעסוקה מוגדרים ל-2005 ו-2010: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm#ees

⁶ European Commission's Joint Report on Social Inclusion, עמ' 213, 2004. לפרטים נוספים ראה וייסבלאי אתי "תוכנית ממשלת בריטניה למאבק בעוני בקרב ילדים", 2006. מחלקת מידע ומחקר בכנסת.

- **שוודיה** – נקבע יעד לאומי להגיע עד שנת 2010 לשיעור תעסוקה של 80% בגילאים 20-64 (ב-2005 השיעור עמד על 77.4%), ולשיעור אבטלה של 7.4%⁷.
- **ספרד** – בשנת 2003 נקבע יעד להקטין את שיעור העוני ב-2 נקודות אחוז תוך שלוש שנים, וכמו כן יעד להגיע לשיעור תעסוקה כולל של 66% ושיעור תעסוקה של נשים של 57% בשנת 2010.⁸
- **פורטוגל** – בשנת 2003 נקבע יעד להקטין את שיעור העוני ב-2 נקודות אחוז תוך שלוש שנים ולצמצם באופן משמעותי את העוני בקרב ילדים עד 2010.
- **יוון** – בשנת 2003 נקבעו שורה של יעדים להשגה עד 2010 בנושאים הקשורים לעוני. היעדים כוללים יעד של גידול של שליש בהכנסות הריאליות של האוכלוסייה הענייה (כחמישית מהאוכלוסייה), ויעד הקובע כי שליש מהאוכלוסייה הענייה תעבור מעל קו העוני הנוכחי.⁹
- **אוי"ם** – בשנת 2000 המדינות החברות באוי"ם קבעו שורה של יעדים למילניום החדש (עבור השנים 2000-2015), אשר התמקדו בעיקר במאבק בעוני.¹⁰

ממכלול מקרים אלה ודומיהם מסתמנים מספר דפוסים: ראשית, הצבת יעדים חברתיים-כלכליים אכן הופכת לפרקטיקה מקובלת, בפרט לגבי עוני ותעסוקה; שנית, יש דיון מתמשך על המדדים עליהם יש להסתמך באשר ליעד עוני, בשל הבעייתיות האינהרנטית של מדד יחסי מחד ומדד אבסולוטי מאידך;¹¹ שלישית, יש שונות גדולה בטווחי הזמן עבורם מוצבים היעדים, אך נראה כי הטווח המינימאלי וגם השכיח הוא של 3 שנים קדימה.

1.3 קריטריונים לבחירת היעדים

גם אם מטרת העל של המדיניות הרצויה ברורה (כגון צמצום העוני), קביעת היעד הכמותי המסוים שישורת את השגת המטרה אינה מלאכה קלה. זאת כיוון שלרוב ישנם שורה ארוכה של מדדים סטטיסטיים המשקפים היבטים שונים של התופעה, ומידת הקשר בין הכלים המיועדים להשיג את מטרת המדיניות לבין מדדים אלה לא תמיד ברורה. לבסוף, יש צורך לוודא כי המדדים אכן

⁷ "Time to Move Up A Gear" The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_sweden_en.pdf and Jobs http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SV_nrp_en.pdf - ו-
⁸ קו העוני נקבע בהקשר זה לפי 60% מההכנסה החציונית. לפירוט ראה - European Commission's Joint Report on Social Inclusion, on 2004 עמ' 64
⁹ http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_spain_en.pdf - ו- לפירוט ראה -
¹⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_2003_greece_annex4_en.pdf .
¹¹ Millennium Development Goals (MDGs) <http://www.un.org/millenniumgoals>, כדוגמא ראה הדיון ציבורי בבריטניה בנוגע למדד היחסי שנקבע עבור יעד העוני בקרב ילדים. לפירוט ראה למשל: (2002) "Poor Measures", Startup, והכתבות העיתונאיות הבאות: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2218583.stm, <http://society.guardian.co.uk/socialexclusion/comment/0,11499,782291,00.html>

משקפים שינויים מהותיים וארוכי טווח. כך לדוגמא, האיחוד האירופי קבע כי המדדים המשמשים לבחינת היעדים צריכים לעמוד בקריטריונים המרכזיים הבאים:¹²

- (המדד צריך) לתפוס את מהות הבעיה אותה רוצים לפתור, ולהיות בעל משמעות נורמטיבית ברורה.
- להיות בר-השגה בטווח זמן סביר.
- ניתן לבחינה סטטיסטית ובנוי על מידע זמין, הנאסף באופן סדיר.
- בר-השוואה מול מדדים של מדינות אחרות.
- להיות מושפע מצעדי המדיניות, אך לא כפוף למניפולציות רגעיות.
- מובן ומוסכם על מגוון רחב של קבוצות אוכלוסייה כצורך חברתי ממשי.

יש לציין עוד כי לעומת היעדים הכלכליים הקיימים, קרי יעד אינפלציה ויעד גירעון, לממשלה יש שליטה ישירה מוגבלת יותר על התהליכים העומדים מאחורי העוני והתעסוקה, ועל כן רמת האי וודאות באשר ליכולת להשיג יעדים בתחומים אלה רבה יותר, במיוחד בטווחי זמן קצרים יחסית. כלומר בתחומי התעסוקה והעוני, אין כלי ישיר ומיידי המקביל לריבית בהקשר של יעד אינפלציה, או הגבלת ההוצאה הממשלתית בהקשר של יעד גירעון. לפיכך, יעדים בתחום העוני או התעסוקה חייבים כאמור להיקבע לטווח של מספר שנים, ולא לשנה אחת. ניתן כמובן להעריך כל שנה את מידת ההתקדמות לעבר היעד, ואף לגזור מהיעד הרב-שנתי את היעד השנתי הממוצע, אך אין לזה את אותה משמעות שיש ליעד שהוגדר כשנתי מלכתחילה.

החשש העיקרי בקביעת יעדים מעין אלה, הוא כי ממשלות עלולות להתפתות לפעול באמצעים זמניים וקצרי רואי לצורך עמידה לכאורה ביעדים, ובכך להכשיל את הטיפול בשורשי הבעיות. לשם הדגמה, לצורך השגת יעד של צמצום עוני בשנה מסוימת ממשלות עשויות להגדיל את תשלומי ההעברה באופן לא מבוקר ולא אחראי תקציבית, בלא לטפל בגורמי היסוד של העוני, ובכך לא רק לסכן את המדיניות הפיסקאלית אלא אף להנציח את הבעיה. בדומה לכך, לשם השגת יעד תעסוקה הממשלה עשויה לסבסד ביד רחבה העסקת עובדים בטווח הקצר, או ליצור עבודות יזומות למובטלים. כאמור, צעדים מעין אלה עלולים לגרום להגדלת הגרעון התקציבי מבלי להביא לשיפור ממשי בעוני או בתעסוקה, ואף לבוא על חשבון מדיניות מושכלת שמניבה את עיקר פירותיה בטווח הארוך. לפיכך, יש לבחור את היעדים בקפידה, תוך בחינת מגוון ההשלכות של המהלך, כולל מידת התאמתם של היעדים החדשים ליעדים הקיימים.

לבסוף, יש לחזור ולציין כי מדובר ב"טריטוריה לא מוכרת", שכן עד כה מעולם לא נקבעו במדינת ישראל יעדים כלכליים-חברתיים, ועל כן יש לנקוט במידת הזהירות והצניעות הראויה בבואנו להציב יעדים אלה. חריגה מכך עלולה להביא להחטאת היעד ולפגיעה באמינות הממשלתית, על

¹² http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf. המסמך מכיל רשימה של מדדים לדוגמא.

אף הפעלת כלי המדיניות הנדרשים, או לחילופין להביא לפעילות-יתר בתחום באופן שאינו בהכרח יעיל. זאת עלול אף להרתיע מהמשך הצבת יעדים בתחומים אלה בעתיד.

1.4. היעדים המוצעים

לאור מכלול השיקולים שתוארו לעיל, הוועדה ממליצה על שני יעדים חדשים בתחום הכלכלי-חברתי, אשר תואמים לדעתנו את מירב הקריטריונים שפורטו דלעיל: יעד של **צמצום העוני**, ויעד של **הגדלת שיעור התעסוקה**, עבור השנים 2008 – 2010. תקופת זמן זו אמורה לשקף מחויבות לטיפול בבעיות היסוד בטווח הארוך, וכמו כן נחישות לעשות זאת בצורה נמרצת גם בטווח הקצר. מהיעד התלת-שנתי נגזר תוואי שנתי ממוצע, אך אין הכוונה למחויבות לעמידה מדויקת בממוצע זה כל שנה ושנה, אלא החשוב הוא המגמה והסיכוי לעמוד ביעד ארוך הטווח.¹³

¹³ כפי שהוזכר, קביעת יעדים תלת-שנתיים הומלצה למשל על ידי מועצת האיחוד האירופי כחלק מ"אסטרטגיית ליסבון". יעדי עוני ותעסוקה עבור תקופות זמן דומות אומצו בין היתר על ידי ממשלות בריטניה, פורטוגל, ספרד, איטליה ועוד. ראה http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf - עמ' 146-215 (תוכניות NAPincl עבור 5-2003).

2. יעד התעסוקה

יעד תעסוקה:

הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל-71.7% עד שנת 2010, לעומת שיעור של 69.1% כיום.

כלומר, גידול שנתי ממוצע של כ-0.9% בשיעור התעסוקה עבור השנים 2008-2010.

2.1. בחירת המדד

היעד הראשון המוצע על ידי הוועדה מתייחס לשוק העבודה, שכן ציר הפעולה הראשון באג'נדה, קרי צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה, מתמקד בתעסוקה כמפתח לטיפול יסודי בתופעת העוני. לצורך קביעת היעד הכמותי, יש לבחור תחילה את המדד הרלוונטי לבחינת התעסוקה, מתוך מכלול המדדים המקובלים שלהלן:

- **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה:** אחוז האוכלוסייה הנמצא בכוח העבודה האזרחי, קרי מועסקים ובלתי מועסקים אשר מחפשים עבודה באופן פעיל, מתוך כלל האוכלוסייה בקבוצת הגילאים הנבחנת.¹⁴

- **שיעור האבטלה:** אחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי.

- **שיעור התעסוקה:** אחוז המועסקים בפועל מתוך כלל האוכלוסייה בקבוצת הגילאים הנבחנת.

הוועדה סבורה כי **שיעור התעסוקה** הינו המדד המתאים ביותר לצורך קביעת יעד בהקשר זה,¹⁵ וזאת מהטעמים הבאים: ראשית, קשה מאוד לתחום באופן חד וברור את הגבול הדק בין מובטלים לבין "לא משתתפים" (או בין "מחפשי עבודה" לבין אלה שהתייאשו מכך), שכן הדבר עלול להיות סובייקטיבי וקשה לכימות אמין. שנית, תתכן תחלופה בין שיעור השתתפות לבין שיעור האבטלה, כלומר, צמצום האבטלה עלול לנבוע בחלקו מדחיקת מובטלים מחוץ לכוח העבודה, ולחילופין גידול בשיעור השתתפות בכוח העבודה עלול להיות מושג באמצעות הכללתם של משתתפים חדשים שלא מוציאים עבודה. לבסוף, מדד של שיעור תעסוקה נראה כטבעי ואינטואיטיבי ביותר בהקשר זה, שהרי הוא משקף את מספר המועסקים בפועל, אשר הינו נתון מפתח לטיפול בשורשי העוני.

¹⁴ בישראל הנתונים אודות כוח העבודה אינם כוללים את העובדים הזרים, בעוד חלק מהמדינות האחרות כוללות אותם.

¹⁵ יש לציין, כי מתוך היעד המוצע ניתן לגזור מדדי משנה של השתתפות בתעסוקה ואבטלה.

הסוגיה השנייה בבחירת המדד הנה תיחום **קבוצת האוכלוסייה** אשר ביחס אליה מחושב שיעור התעסוקה. קיימות מספר הגדרות מקובלות לאוכלוסיה הרלוונטית לצורך בחינת התעסוקה, בעיקר בחתך של גילאים:

- **אוכלוסיית הגילאים +15**: מרבית הנתונים על שוק העבודה המפורסמים באופן תדיר על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שיעור האבטלה, השתתפות וכו') נבחנו מול כלל האוכלוסייה בגילאים +15, וזאת בעקבות הנהוג לרוב, בסטטיסטיקות בינלאומיות. אולם, בהקשר הישראלי הגדרה זו הנה בעייתית במיוחד: ראשית, השירות הצבאי הממושך בישראל ודחיית תחילת לימודי ההשכלה הגבוהה הנגזרת ממנו, יוצרים הטיה משמעותית בנתוני ישראל על גילאים צעירים בהשוואה למדינות אחרות (המשרתים בצבא אינם נכללים בכוח העבודה האזרחי ועל כן שיעור התעסוקה בישראל בגילאים צעירים צפוי להיות נמוך באופן משמעותי בהשוואה למדינות אחרות). על כן, אי אפשר להסתמך על השוואות בינלאומיות על מנת לקבוע יעד של שיעור תעסוקה ביחס לאוכלוסיה רחבה זו. יתרה מזאת, בחתירה לעבר יעד כזה לא היינו רוצים לעודד השתלבות צעירים בתעסוקה על חשבון לימודים תיכוניים או השכלה גבוהה.

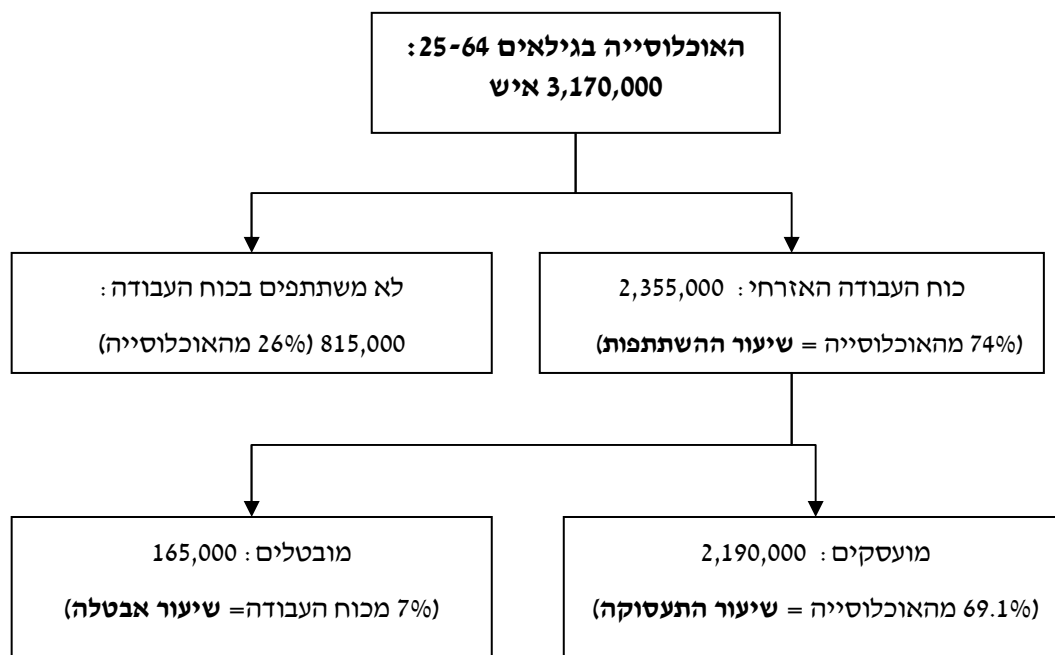
- **גילאי 25-54**: מדד בינלאומי מקובל נוסף מתייחס לגילאי העבודה המרכזיים (prime age). עם זאת, לצורך קביעת היעד אנו מעוניינים לטפל בבעיות התעסוקה גם בקרב אוכלוסייה מעל לגיל 54, לפחות עד לגיל הפנסיה (שעומד כיום על גיל 64 אצל נשים).

לאור המגרעות של ההגדרות הללו, הוועדה ממליצה לקבוע את היעד לגבי **קבוצת הגילאים 25-64**, אשר פותרת את הבעיות המרכזיות שפורטו לעיל ומייצגת למעלה מ-85% מהמועסקים. יש לציין, כי בחירת קבוצת גילאים אחרות שניתן היה לחשוב עליהן (למשל 24-70 וכדומה) איננה אפשרית עקב העדר נתונים מתאימים.

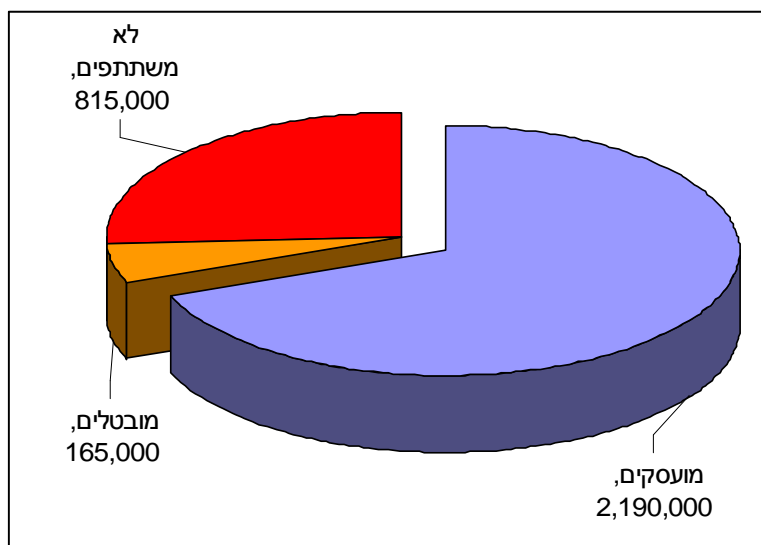
לסיום, לצורך ניתוח ראשוני של הנתונים והבהרת המושגים שהוזכרו, תרשים 1 ותרשים 2 מתארים את פילוח אוכלוסיית הגילאים 25-64, על פי תכונות כוח העבודה.¹⁶

¹⁶ הנתונים אודות תכונות העבודה בגילאים הללו מבוססים על חישובי המועצה הלאומית לכלכלה, על בסיס לוח 1.3 בסקר כוח אדם, 2006, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לציין, כי לוח זה אינו כולל את המדגמים הקבועים של הסקר (הגרים מחוץ ליישובים ובמוסדות). אוכלוסייה זו עשויה להיות בעייתית הן מהביטים סטטיסטיים ומתודולוגיים והן ביצירת השוואה בינלאומית - אוכלוסיית המוסדות אמנם נכללת בנתונים על ישראל, יפן וגרמניה אך אינה נכללת בנתונים על ארה"ב ובמדינות אחרות (לפירוט ראה במבוא לסקר).

תרשים 1 : האוכלוסייה בגילאים 25-64, על פי תכונות כוח העבודה, 2006.



תרשים 2 : האוכלוסייה בגילאים 25-64, על פי תכונות כוח העבודה, 2006.



2.2 בחירת יעד התעסוקה

בחירת יעד יכולה לנבוע ממספר שיקולים, חלקם פועל יוצא של ההקשר המקומי של התופעה עליה רוצים להשפיע, חלקם חיצוניים לה, למשל הרצון להדמות או להשתוות לאיזשהו סטנדרט בינלאומי. לאחר בחינת מספר חלופות, הוועדה סברה שרצוי לקבוע את יעד התעסוקה בהסתמך על ממוצע מדד זה בארצות ה-OECD. מדינות אלו משמשות כקני מידה ל"תקינות" כלכלית

במספר מישורים (כגון בפרמטרים פיסקאליים), שהרי השייכות ל"מועדון" ה-OECD מהווה מעין תעודת הכשר המעידה על כך שכלכלת המדינה מתנהלת לפי סטנדרטים נאותים. יתרה מזאת, מדינת ישראל עברה זה עתה את המשוכה החשובה ביותר והחלה במשא ומתן לקראת קבלתה ל-OECD, ועל כן ראוי כי תבחן מן הסתם לפי סטנדרטים אלה.

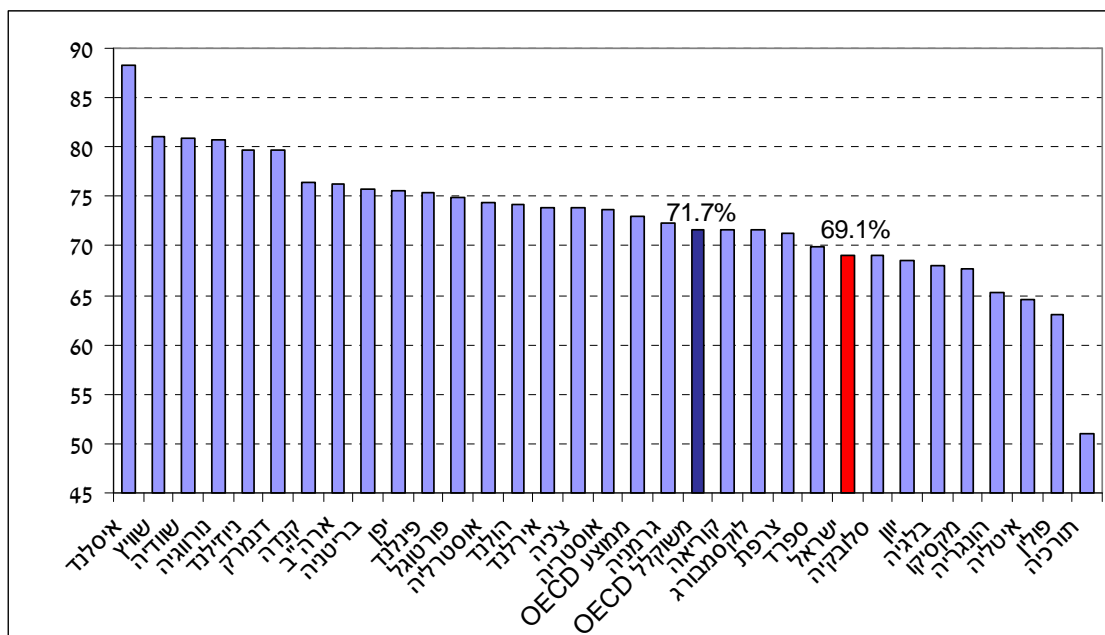
כמובן, יש שונות די גדולה גם בקרב מדינות ה-OECD בכל מימד ומימד, כולל בשיעור התעסוקה, כפי שניתן לראות בתרשים 3. על כן, אפשר היה לבחור מתוך מדינות אלו תת-קבוצה של מדינות אשר הינן אולי רלוונטיות יותר למשק הישראלי, הן מבחינת הדמיון בפרמטרים בסיסיים (כגון גודל ומידת הפתיחות לסחר בינלאומי), והן מבחינת מודל אליו יש לשאוף. לדוגמא, פינלנד, אירלנד, וניו-זילנד היו יכולות לשמש בתור מדינות שכאלה. אולם, בשלב זה הוועדה סבורה שעדיף לדבוק בממוצע של כלל מדינות ה-OECD, הן מכיוון שאין כאמור להציב יעד שאפתני מדי, והן מכיוון שאנו יודעים לעת עתה מעט מדי על דינאמיקת התעסוקה לאור הפעלת כלי מדיניות חדשים מכדי להיות ספציפיים מדי בבחירת מדינות ייחוס.

לאור כל אלה, הוועדה העמידה כיעד אפשרי את שיעור התעסוקה הממוצע (משוקלל לפי אוכלוסיה) בגילאים 25-64 במדינות ה-OECD, אשר עומד כיום על 71.7%; בפרק הבא נבחן באם יעד זה הינו בר השגה, ורק לאחר שהוועדה השתכנעה שכך הדבר היעד אכן אומץ.¹⁷ יש לציין, כי עמידה ביעד זה עד שנת 2010 איננה מבטיחה בפועל את השגת שיעור התעסוקה הממוצע של מדינות ה-OECD אז, שהרי גם במדינות אלו צפוי שיפור בשיעור התעסוקה עד שנת 2010.¹⁸ על כן, ממוצע שיעור התעסוקה ב-OECD הינו מטבעו מעין "מטרה נעה", אשר תצריך בחינה מחדש לקראת 2010. כמו כן, יש מקום לבחון בהמשך באם רצוי להציב כסטנדרט קבוצה מצומצמת יותר של מדינות אליהן אנו מעוניינים להידמות, כפי שצוין דלעיל.

¹⁷ ממוצע מדינות ה-OECD משוקללות על פי גודל האוכלוסייה עבור שנת 2006; מקור: נתוני ה-OECD (OECD.Stat). קיימת משמעות לבחינת היעד מול הממוצע המשוקלל של מדינות ה-OECD לצורך בחינת סיכוי של "האזרח הממוצע" במדינות הללו לתעסוקה. יש לציין, כי הממוצע הלא משוקלל של מדינות ה-OECD הינו מעט גבוה יותר (73%) ועל כן נראה כי הוא איננו יעד בר השגה לשנים הקרובות.

¹⁸ לשם הדגמה: בממוצע מדינות ה-OECD חל שיפור מ-70.7 בשנת 2000 ל-71.7 בשנת 2006 (השיפור בפועל החל משנת 2004).

תרשים 3 : שיעור התעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD, בגילאים 25-64, 2006.



2.3. משמעות השגת היעד

על מנת להמחיש את משמעות השגת היעד המוצע, טבלה 1 מציגה את מצב שוק העבודה כיום ואת מצבו הצפוי במידה ויושג היעד (הערכות על בסיס הנתונים של שנת 2006, עבור הגילאים 25-64):

טבלה 1: משמעות השגת יעד תעסוקה של 71.7%, עבור הגילאים 25-64

הפרש	היעד	מצב קיים	
2.6%	71.7%	69.1%	שיעור תעסוקה
<u>244</u> 155 89	(2010) 2,434	(2006) 2,190	מועסקים (אלפים) תוספת הנובעת מגידול אוכלוסייה תוספת הנובעת משיעור התעסוקה
1.4%	(OECD) 75.7%	74.3%	שיעור השתתפות (בגילאים 25-64)
1.7%	5.3%	7%	שיעור אבטלה (בגילאים 25-64) ¹⁹

כלומר, המשמעות של הגעה ליעד של 71.7% הנה תוספת של כ-89 אלף מועסקים במשק עד 2010 כתוצאה ישירה של הגידול בשיעור התעסוקה, מתוך 244 אלף שצפויים להתווסף בסך הכול. מתוך נתונים אלה, ועל בסיס הנחות אודות שמירת החלק היחסי של קבוצת הגילאים 25-64 מתוך סך

¹⁹ שיעור האבטלה חושב על בסיס עמידה ביעד התעסוקה ותוך שימוש בהנחת הגעה לשיעור ההשתתפות במוצע מדינות ה-OECD (לצורך הערכת שיעור האבטלה או שיעור ההשתתפות יש לקחת הנחה על אחד מהפרמטרים הללו).

כוח העבודה בגילאים +15, ²⁰ ניתן לגזור את שיעורי ההשתתפות והאבטלה הצפויים באם נגיע ליעד, במונחים המקובלים (קרי, מתוך האוכלוסייה בגילאים +15):

טבלה 2: משמעות השגת יעד תעסוקה של 71.7% - אבטלה ושיעור השתתפות עבור הגילאים +15

הפרש	היעד	מצב קיים	
1.1%	56.7%	55.6%	שיעור השתתפות
1.7%	6.7%	8.4%	שיעור אבטלה

כלומר, השגת היעד אמורה להביא לירידה חדה בשיעור האבטלה ולעלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות, בהמשך למגמות החיוביות שנרשמו בפרמטרים אלה בשנים האחרונות.

2.4. האם היעד הנו בר השגה?

השאלה העומדת לפנינו היא האם היעד המוצע הינו בר-השגה בטווח הזמן של האג'נדה, קרי עד 2010. לשם כך יש לבחון כיצד ישפיעו כלי המדיניות המוצעים באג'נדה על התעסוקה, מעבר לשינויים הצפויים ממילא עקב הצמיחה. כמו כן נרצה לבחון את התנהגות נתוני התעסוקה בעבר, ואת התחזיות הנשענות על צפי צמיחה ונתוני מאקרו אחרים.

כאמור, אנו ננסה תחילה להעריך את השפעת אמצעי המדיניות המוצעים באג'נדה על התעסוקה, ובפרט את התוספת נטו של מועסקים חדשים, אשר יצטרפו לתעסוקה כתוצאה ישירה של הפעלת הכלים. יש לציין, כי הערכות המובאות כאן הינן ראשוניות בלבד וצפויות להתעדכן עם הגיבוש המפורט של כלי המדיניות על ידי תתי-הוועדות הדנות ביישום האג'נדה, וכמו כן עקב ביצוע מחקרי מעקב. בנוסף, יש להדגיש כי אין מדובר ברשימת כלים מלאה, וכי צפויים להתווסף ליישום האג'נדה גם כלים אחרים.

• החלפת עובדים זרים

על פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שוהים בישראל כיום למעלה מ-235 אלף עובדים לא ישראלים, מתוכם כ-106 אלף עובדים זרים חוקיים, כ-45 אלף פלסטינאים והיתר עובדים זרים לא חוקיים. לאור נתונים אלה ברור כי צמצום מספר העובדים הזרים מהווה פוטנציאל משמעותי מאוד להגדלת שיעור תעסוקה בקרב ישראלים. על פי ההמלצות המתגבשות בועדת המשנה לטיפול בסוגיית העובדים הזרים, הפעילות לצמצום מספר העובדים הזרים תתבצע בשני מישורים עיקריים: צמצום המכסות מחד, והגברת האכיפה ויצירת תמריצים לעובדים הלא חוקיים לעזוב את ישראל באופן חוקי מאידך. על פי הערכות, עד 2010 צפויים לסיים את עבודתם בישראל כ-15 אלף עובדים זרים חוקיים וזאת במסגרת החלטות ממשלה קיימות (בענפי הבנייה,

²⁰ על פי נתוני 2003-2006, חלקם היחסי של המועסקים בגילאים 25-64 מכלל המועסקים נותר כמעט קבוע (כ-86%), כאשר אף לא ניתן לזהות שינוי מגמה ברור ביחס.

התעשייה ומלונאות ואירוח). יתרה מכך, הגברת פעולות האכיפה ובחינת סוגית העובדים הפלסטינאים, עשויה להביא לירידה משמעותית נוספת במספר העובדים הזרים.²¹ מהנתונים הקיימים עולה כי קיימת תחליפיות רבה בין עובדים לא ישראלים לבין עובדים ישראלים,²² כאשר נתוני הפרייון היחסי מראים כי על מנת להחליף עובד לא ישראלי אחד נדרשים בממוצע 1.2 עובדים ישראלים. לאור זאת ניתן להעריך הערכה זהירה כי כתוצאה ישירה מפעולות אלו יתווספו בין 20,000 ל-40,000 מועסקים ישראלים.

• **עידוד החדשנות והפרייון בתעשיות המסורתיות וסקטור השירותים**

במסגרת האג'נדה הוצע להפעיל שורה של כלים שתכליתם עידוד החדשנות והפרייון בתעשיות המסורתיות וסקטור השירותים. בין היתר, הוצע לעודד חדשנות על כל היבטיה, ובכלל זה מו"פ במובנו הרחב (הן לצורך פיתוח מוצרים והן לצורך פיתוח תהליכים חדשניים), קידום העיצוב התעשייתי, ועידוד אימוץ טכנולוגיות מתקדמות (ICT). הכוונה הנה לשפר את הפרייון בתעשיות אלה על ידי חדשנות, ובכך להביא לגידול בשיעור התעסוקה.²³ ניתן להעריך כי שיפור בפרייון בתעשיות המסורתיות ובמגזר השירותים יביאו להוספה של 0.1% עד 0.25% לשיעור הגידול של מועסקים, המתורגמים ל-7,000 עד 17,000 מועסקים נוספים, מעבר לגידול הטבעי.²⁴

• **תכנית "אורות לתעסוקה" (לשעבר 'מהלי"ב')**

כידוע תכנית זאת מיועדת להביא לעסקתם של אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. על פי נתוני הביטוח הלאומי מפברואר 2007, אוכלוסייה זו מונה למעלה מ-125,000 משקי בית, והערכה היא כי מדובר בכ-170,000 פרטים החייבים במבחן תעסוקה.²⁵ כ-25% מהזכאים לקצבה כבר מועסקים לפחות במשרה חלקית, לפיכך פוטנציאל אוכלוסיית היעד לתוכנית הנו של כ-125 אלף משתתפים שאינם מועסקים, כאשר בתור רף תחתון ניתן להניח כי עד 2010 ישתתפו בתוכנית כ-50 אלף משתתפים. על פי ממצאי מחקר המעקב של תכנית מהלי"ב, זו העלתה את שיעור התעסוקה בקרב המשתתפים בכ-10%, יחסית לקבוצת הביקורת.²⁶ לפיכך, ניתן להעריך כי הפעלת התכנית עד 2010 תביא בין 5,000 ל-12,500 מועסקים נוספים (בתלות במספר המצטרפים לתכנית).

• **סבסוד מעונות יום**

סבסוד מעונות יום מכוון בעיקר לעידוד אמהות עם ילדים קטנים ליציאה לעבודה. פוטנציאל אוכלוסיית היעד של התכנית הינו 88,700 אמהות לא מועסקות אשר להן לפחות ילד אחד בגילאים

²¹ לשם הדגמה, בשנת 2006 פעולות האכיפה הקטינו את מספר העובדים הזרים בישראל בחמשת אלפים יעדים כמותיים מדויקים לפעילות אכיפה מוגברת בשנים הקרובות יקבעו במסגרת דו"ח הוועדה ליישום האג'נדה.

²² לפירוט, ראה למשל רכלבסקי (2002) וזוסמן ורומנוב (2003) לתחלופה הברורה שנמצאה בין עובדים זרים לישראלים בענף הבניין.

²³ ראה למשל: The Sources of the Productivity Rebound and the Manufacturing Employment Puzzle, William Nordhaus (2005), Theory and Panel Estimates: Productivity Growth and Employment, Christopher A. Pissarides and Giovanna Vallanti (2004) מחקרים אחרים מצאו כי לכל הפחות, אין השפעה שלילית של צמיחת הפרייון על התעסוקה: Is High Productivity Growth Compatible With Employment Growth? Marc Labonte (2004).

²⁴ הערכת המועצה הלאומית לכלכלה, על בסיס אקסטרפולציה של שיעורי צמיחת המועסקים בסקטורים הללו (ענפים L, I, H, G, F, E, B על פי הסיווג האחד של הלמ"ס בניכוי ענפי ה-ICT) בין השנים 2004-2006.

²⁵ אתר האינטרנט של הביטוח הלאומי (www.btl.gov.il) – נתונים סטטיסטיים, קצבת הבטחת הכנסה, ונתוני מנהלת תכנית אורות לתעסוקה.

²⁶ מקור: מחקר הערכה של תכנית מהלי"ב – דוח מס. 4, הביטוח הלאומי ומכון ברוקדייל, 2007.

27-4. על פי מחקר שבוצע אודות השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אמהות ערביות נמצא שיפור בתעסוקה של נשים אלו של כ-7%. מחקר זה עשוי לשמש כנקודת ייחוס רלוונטית להשפעה הצפויה של סבסוד מעונות יום, עקב מספר מאפיינים דומים לתוכנית. בהתאם לזאת, ובהינתן ההבדלים בתוכניות והשונות הקיימת באוכלוסייה, ניתן להעריך את השפעת התכנית בתוספת של בין 4% ל-10% מועסקות בקרב אמהות לילדים בגילאים 2-4 (ההערכה מחושבת בעזרת הנחת סטיית תקן שביב ההשפעה הנקודתית של 7%)²⁸. מכאן שניתן להעריך את השפעת סבסוד מעונות יום בתוספת של 3,500 - 8,900 נשים עובדות.

• כלים פרטניים נוספים

בקבוצה זו נכללים שורה של אמצעי מדיניות נוספים שבאג'נדה תחת פרק זה: יישום דו"ח וועדת לרון, יישום תוכנית תב"ת, הפעלת הכשרות מקצועיות בדגש על On the Job Training, והגברת הנגישות התחברותית למקומות תעסוקה. חלק מכלים אלה מצויים כיום בעיצומה של עבודת מטה ואף לקראת החלטות ממשלה, ואחרים צפויים להעלות לדיון בקרוב בתת-וועדה ליישום האג'נדה העוסקת בנושאים אלה. מהערכה ראשונית מאוד וגסה עולה כי כלים אלה עשויים להביא לתוספת של בין 5,000 ל-10,000 מועסקים חדשים.

• מס הכנסה שלילי

על פי הערכת מחלקת המחקר של בנק ישראל, הפעלת תכנית מס-הכנסה שלילי כפי שהתקבלה בממשלה, צפויה להביא רק לכמה אלפים בודדים של מועסקים נוספים, כאשר מירב ההשפעה תתבטא בגידול הכנסתם של אלה שכבר מועסקים. בהתאם לכך, ניתן להעריך כי התוכנית תביא לתוספת של בין 2,000 ל-4,000 מועסקים בלבד עד שנת 2010.²⁹

• הפעלת שירות אזורי באוכלוסייה החרדית

עד כה לא הייתה קיימת בפני הגברים החרדיים מסגרת נאותה להצטרפות לשירות אזורי, אשר היה אמור להיות אחת מהאפשרויות הפתוחות בפני האוכלוסייה היוצאת ל"שנת הכרעה" במסגרת "חוק טל". על פי המתווה המסתמן, ובדומה להמלצות האג'נדה, השירות האזורי יכול באופן מובנה גם הכשרה מקצועית והקניית כלים להשתלבות בתעסוקה. לפיכך, ולאור הסרת החשש מגיוס לצבא, ניתן להעריך כי הרחבת השירות האזורי המתוכננת בשנים הקרובות תביא לתוספת של כ-1,500 מועסקים נוספים מתוך אוכלוסיית היעד של כ-42 אלף גברים חרדים שאינם מעוסקים.³⁰

²⁷ ילדים אלה אינם במסגרת לימודית חובה ולפיכך הם מהווים קבוצת היעד העיקרית להפעלת מעונות יום.
²⁸ אפשר להעלות טיעונים סותרים באשר להשפעה הצפויה על כלל האימהות לעומת אוכלוסיית האימהות הערביות: מחד ייתכן כי ההשפעה על האוכלוסייה הכללית תהיה גבוהה יותר מכיוון שהאוכלוסייה הערבית מסורתית יותר בהקשר של תעסוקת נשים; מנגד ההשפעה עשויה להיות נמוכה יותר עקב שיעור השתתפות הנמוך מלכתחילה אצל נשים ערביות, המשאיר מקום רב יותר לשיפורים משמעותיים. בהעדר טיעון מכריע אנו נעזר בממצא של המחקר כנקודת ייחוס, קרי, השפעה של 7%.

²⁹ במידה ומענקי מס-הכנסה שלילי לא יינתנו במלואם כהעברה כספית, אלא ישמשו בחלקם עבור תשלום עבור פנסיה, ההשפעה על התעסוקה עשויה להיות אף נמוכה יותר.

³⁰ הערכת המועצה הלאומית לכלכלה, ובהתבסס על המלצות וועדת עברי.

בנוסף, ישנם מספר כלים אשר לא ניתן עדיין להעריך את השפעתם:

- **טיפול ממוקד במוקדי עוני**

במסגרת האג'נדה מוצע להפנות מאמצים מיוחדים לטיפול במוקדי העוני העיקריים בחברה הישראלית, קרי בקרב המיעוטים והחרדים. בין היתר, מוצע לבחון עידוד מיקור חוץ ליישובים של אוכלוסיות אלו והפעלת כלי תעסוקה ייעודים. אולם, כיוון שטרם התקבלו החלטות נקודתיות בתת הוועדה הדנה בנושא, לא ניתן להעריך כרגע את תוספת התעסוקה שתנבע מכלים אלה. עם זאת, יש לזכור כי קיים פוטנציאל משמעותי מאד לטיפול במגזרים אלו: בפרט כ-42,000 גברים חרדים הנמצאים מחוץ לכוח העבודה וכ-297,000 ערבים (מתוכם 207,000 נשים ערביות) אשר אינם מועסקים.³¹

- **אכיפת חוקי עבודה**

לאכיפה מוגברת של חוקי עבודה עשויות להיות השפעות מנוגדות על התעסוקה: מחד, אכיפת חוקי העבודה ובפרט שכר מינימום עלולה להביא לפיטורם של עובדים אשר תפוקתם השולית נמוכה; מנגד, אכיפת שכר מינימום עשויה לעודד את הצטרפותם של עובדים חדשים למעגל התעסוקה. לפיכך, בשלב זה ועד לעריכת מחקר ממוקד בנושא אין אפשרות להעריך את השפעת הכלי על התעסוקה.

³¹ מקור: סקר כוח אדם (2005), הלמ"ס, לוח 1.15 (זיהוי חרדים עפ"י לימוד בישיבה כסוג בי"ס אחרון), לוח 8.2. הנתונים הינם עבור הגילאים 25-64.

לסיכום, טבלה 3 מרכזת את הערכות שפורטו לעיל:

טבלה 3: הערכות ראשוניות להשפעת האג'נדה על תוספת לתעסוקה

תוספת תעסוקה צפויה	אוכלוסייה פוטנציאלית	
20,000 – 40,000	235,000	החלפת עובדים זרים
7,000 – 17,000		עידוד התעשיות המסורתיות ושירותים
5,000 – 12,500	50,000 -125,000	אורות לתעסוקה
2,500 – 8,900	88,700	מעונות יום
5,000 – 10,000	?	יישום ועדת לרון, יישום תוכניות תב"ת, נגישות תחבורתית, הכשרות מקצועיות
2,000 – 4,000		מס הכנסה שלילי
1,000 – 1,500	42,000 (גברים)	מוקדי עוני: חרדים – שירות אזרחי
?	42,000 גברים חרדים, 297,000 ערבים	מוקדי עוני (כלים נוספים)
?	?	אכיפת חוקי עבודה
42,500 - 93,900		סה"כ

כל תוספת נטו של כ-30 אלף מועסקים משמעותה שיפור של 1% בשיעור התעסוקה, ומכאן שכלי המדיניות שבאג'נדה צפויים להגדיל את שיעור התעסוקה בלפחות 1.5% – 3%. כאמור, אלה אומדנים שמרניים למדי, ולא כוללים כלל את ההשפעה הצפויה מאמצעי מדיניות המכוונים למוקדי העוני, אשר מכילים את הריכוז הגדול של לא מועסקים. מכאן שהיעד של הגדלת שיעור התעסוקה ב- 2.7% עד 2010 נראה על פניו כבר השגה.³²

³² יש לציין, כי תתכן בטבלה "ספירה כפולה" של האוכלוסייה המועסקת שתתוסף (כלומר, מועסקים חדשים אשר נכללים תחת שני כלי מדיניות או יותר). מנגד, קיימת השפעה סינרגטית בין הכלים, אשר צפויה להעצים את השפעת כל אחד מהכלים בנפרד ובכך לקזז את ה"ספירה הכפולה".

מעבר לכך, אנו בחנו את תחזיות התעסוקה של בנק ישראל, לשנים 2007 – 2010, כפי שמפורט בטבלה 4.

טבלה 4:

התעסוקה בישראל לגילאי 25-64 בשנים 2003-2010, מ-2007 – על בסיס תחזית בנק ישראל^{33, 34},

שנה	משתתפים בכוח העבודה	אחוז אבטלה	שיעור תעסוקה
2003	73.4%	9.1%	66.7%
2004	73.8%	8.9%	67.2%
2005	73.8%	7.8%	68.0%
2006	74.3%	7.0%	69.1%
2007	74.7%	6.3%	70.1%
2008	75.1%	6.2%	70.5%
2009	75.2%	6.1%	70.8%
2010	75.3%	5.8%	71.2%

תחזית בנק ישראל מצביעה על השגת שיעור תעסוקה קרוב ליעד (71.2 לעומת 71.7) אשר ינבע ישירות מהמשך הצמיחה, ולפיכך היעד המוצע הנו לכאורה שמרני מדי. אולם, האוכלוסיות שאמורות להצטרף לתעסוקה על מנת שתחזיות המודל יתממשו הן ברובן אלו שמתקשות לעשות זאת ללא מדיניות פרו-אקטיבית כגון זו המוצעת באג'נדה. מכאן שיש להתייחס לתחזיות כמותנות בהפעלת כלי מדיניות כאלה, ולא כצפי אשר יתרחש מעצמו בכל מקרה, גם ללא נקיטת מדיניות אקטיבית. בנוסף, במהלך העשור האחרון נרשמו שינויים קלים למדי בנתוני התעסוקה, ועל כן השאיפה לגידול של 2.6% בשיעור התעסוקה בשלוש שנים כלל לא מובטחת.³⁵ במאזן הכולל נראה אם כן כי היעד הנו אמנם בר השגה, אך זאת רק אם אכן נשקיע את המאמצים הנדרשים, ולא תחול הרעה משמעותית במצבה המאקרו-כלכלי של ישראל. אנו סבורים שהשגת היעד תהיה בגדר בשורה אמיתית ותביא לשיפור משמעותי במצב התעסוקה בישראל.

לסיכום, הוועדה ממליצה לקבוע כיעד שיעור תעסוקה של 71.7% בגילאים 25-64 עד שנת 2010, לעומת 69.1% כיום. ליעד הראשי יתלוו בהמשך מספר מדדי משנה, ובפרט מדדים לבחינת התעסוקה בקבוצות אוכלוסייה וסקטורים שונים, נפח המשרה של המועסקים הנוספים, מספר המועסקים הממוצע במשק בית בחמישון התחתון וכדומה. מדדים נוספים אלה יאפשרו לבחון לעומק את הגורמים הקשורים להצטרפות לתעסוקה, ואת מידת האפקטיביות של הכלים השונים.

³³ המעבר מהתחזית לגילאי +15 לתחזית עבור הגילאים 25-64 שאינם כוללים את ה"מדגמים הקבועים" של הלמ"ס, נעשה תחת ההנחה כי ישמר משקל אוכלוסיות שוק העבודה השונות בגילאים 25-64 מתוך האוכלוסיות המקבילות בגילאים +15 (כלומר: משקל כלל האוכלוסייה, משקל המועסקים, המובטלים וכו'). בטווח של 3 שנים נראה כי זוהי הנחה סבירה, אשר לא מביאה לעיוותים בעלי משמעות סטטיסטית.

³⁴ לוח 1.3 בסקרי כוח אדם (2003-2006) של הלמ"ס.

³⁵ לראיה, מבחינת הנתונים לגבי למעלה מעשור (1995-2006) עולה כי חל שינוי של עד 2.4% (נקודות אחוז) בנתוני התעסוקה הכלליים (גילאי +15): משיעור מינימאלי של 48.5% ב-2002 עד לשיעור מקסימאלי של 50.9% ב-2006. כזכור, משמעות היעד המוצע הינו שיפור בתעסוקה של 2.6% תוך 3 שנים בגילאים 25-64, וזאת אף מעבר לשיא התעסוקה הנוכחי. לצערנו, אין בידינו כיום נתונים רציפים לאורך תקופה כה ארוכה עבור קבוצת הגילאים של 25-64.

3. יעד לצמצום העוני

יעד לצמצום העוני

הכנסות החמישון התחתון יגדלו ב-10% יותר מצמיחת התוצר לנפש.

ובכך גם השכבות החלשות יהנו מנתח משמעותי של פירות הצמיחה. על מנת להשיג יעד זה, ובהתאם ליעד התעסוקה, חלקן של ההכנסות מעבודה מסך ההכנסות של החמישון התחתון יגדל מ-43% ל-45%.

3.1. בחירת מדד העוני

מדידת העוני הנה סוגיה מורכבת ונתונה למחלוקת מתמשכת, הן מכיוון שהעוני עצמו הנו תופעה סבוכה ורב ממדית, והן מכיוון שלמדידת העוני עשויות להיות מטרות שונות, שמצריכות הדגשים שונים. הנתון השכיח ביותר הנו "תחולת העוני", המחושב כך: נקבע תחילה איזוהו "קו עוני" (למשל, 50% מההכנסה החציונית), ולאחר מכן נאמוד את שיעור משקי הבית או שיעור הנפשות אשר הכנסתם נמוכה מאותו קו עוני ונגדיר אותם כאנשים החיים בעוני (להלן: ה"עניים"). אחת הסוגיות הבסיסיות בהקשר זה הנה האם המדידה נעשית באופן יחסי או אבסולוטי: לפי הגישה האבסולוטית, קו העוני נקבע לפי עלותו של סל מצרכים בסיסיים, אשר להערכתם של מומחים מהווים מינימום הכרחי לקיום בכבוד. הקו מתעדכן על פני זמן לפי מדד מחירים כך שנשאר קבוע ריאלית. חישוב שיעור משקי הבית שהכנסתם לא משגת את אותו סל בסיסי נותן את תחולת העוני בכל נקודת זמן. מכיוון שהקו נשאר קבוע ריאלית, גידול בהכנסתם של העניים המעביר אותם מעל לקו פירושו הקטנת שיעור העניים, גם אם הכנסתם גדלה בפחות מזו של שאר האוכלוסייה. כלומר, לפי הגישה האבסולוטית השתנות שיעור העוני הנה בלתי תלויה משינוי בפערים: יתכן שהעוני יקטן והאי שוויון יתרחב.

לפי הגישה היחסית, קו העוני נקבע כאחוז מההכנסה החציונית (בארץ 50%, בכמה ארצות אירופה 60%), ועל כן הקו משתנה על פני זמן כתוצאה משינוי בכלל ההכנסות. על כן, אם למשל ההכנסות של כל משקי הבית גדלות באותו אחוז (כתוצאה של צמיחה מאוזנת), שיעור העניים לא ישתנה, אף כי מצבם של משקי הבית בעשירונים הנמוכים השתפר. תחולת העוני יכולה לקטון לפי גישה זאת רק אם הכנסתם של השכבות החלשות עולה מהר יותר מההכנסה החציונית, ובפרט אם הכנסתם של אלה הקרובים מלכתחילה לקו העוני גדלה מהר יותר. מדד העוני שמפורסם מדי שנה על ידי הביטוח הלאומי הנו מדד יחסי, לפיו משק בית מוגדר כעני אם הכנסתו נמוכה ממצאת ההכנסה החציונית, כשזו מתוקנת לפי גודל המשפחה (נפש סטנדרטית). שתי הגישות, היחסית והאבסולוטית, מאירות את תופעת העוני מזוויות שונות, שלעניות דעתנו משלימות זו את זו. מחד,

התפיסה האינטואיטיבית של העוני, דוגמת אותו מקרר ריק של פלוני אלמוני, קרובה יותר למונחים האבסולוטיים של קיום מינימאלי. מאידך, ברור כי "אדם בתוך עמו הוא חי" ולכן כאשר המשק צומח והמושג מהו צורך בסיסי משתנה בהתאם, יש צורך לעדכן את קו העוני ועל כן ללכת לעבר מדד יחסי.³⁶

סוגיה נוספת נוגעת במתח שבין מדידת **תחולת** העוני לבין מדידת **עומק** העוני. מדידת תחולת העוני תוארה דלעיל: כמה משקי בית נמצאים מתחת לקו עוני נתון. אחת המגרעות הבולטות של מדד תחולת העוני היא ההתמקדות ב"ספירת ראשים". על כן המדד מתעלם ממה שמתרחש בקרב אלה שמוגדרים עניים, וכמו כן יוצר דיכוטומיה חדה בין מי שנמצא בשקל אחד מתחת לקו לעומת מי שנמצא בשקל אחד מעליו. מנגד, מדידת עומק העוני מתמקדת בהבדלי ההכנסות בקרב העניים ובמדידת "המרחק" של העניים מקו העוני. ישנם אומנם מספר מדדים המשלבים בין תחולת העוני לעומקו (כגון נוסחת "Sen"), אך הם נטולים משמעות נורמטיבית ברורה, ולרוב אינן אינטואיטיביות כלל ועיקר. מעבר לכך, ישנן סוגיות הנוגעות למשתנה הבסיסי הנמדד, כאשר קיימות מספר רב של חלופות: מהכנסה כפשוטה, הכנסה הכוללת גם הטבות "בעין", זקיפת שירותים הניתנים חינם או בהנחה, וכלה בתצרוכת.

הוועדה התחבטה ארוכות בשאלת מדד העוני שראוי שישמש כבסיס לצורך קביעת היעד. ההתלבטות משקפת בראש וראשונה את טבעה המורכב של התופעה עצמה, אך גם מכלול של שיקולים אחרים. המועמד הטבעי הראשון היה כמובן המדד היחסי, שהרי הוא מפורסם מדי שנה על ידי הביטוח הלאומי וקנה לעצמו אחיזה בתודעה הציבורית. כך לדוגמה, ידוע כי לפי מדד זה כ-20% ממשקי הבית בישראל נמצאים מתחת לקו העוני, וכך גם כשליש מהילדים. אכן, האג'נדה הכלכלית-חברתית נסמכת על מדד זה באופן טנטטיבי, ומציבה **להמחשה** יעד של הורדת מדד העוני היחסי מ-20% ל-17% עד 2010. אולם, בעקבות ניתוח מעמיק של הסבירות של הישענות על יעד כזה, ולאור הניסיון הלא מוצלח של לפחות שתי מדינות, ספרד ופורטוגל, בהצבת יעד המבוסס על המדד היחסי, הוועדה החליטה שלא להסתמך עליו. הסיבה העיקרית הנה שבגלל היותו יחסי, היעד הופך ל"מטרה נעה" המקשה מאוד על השגתה, גם אם המטרה האמיתית של שיפור משמעותי במצבן של השכבות החלשות תושג. מעבר לכך, השימוש במדד היחסי פותח פתח למניפולציה שתכשיל את השגת היעד האמיתי, שכן בקלות רבה ניתן להעביר מעל לקו העוני משקי בית עניים שנמצאים אך במרחק קטן מתחתיו, מבלי שחל שינוי משמעותי במצבם. הוועדה שקלה גם שימוש במדד המשלב בין מדד יחסי ומדד אבסולוטי: קו עוני שנקבע לפי ממוצע תלת-שנתי של קווי העוני היחסיים בשלוש השנים הקודמות. שוב, ניתוח מעמיק של חלופות אלו העלה הסתייגות שהביאו לפסילתן.

³⁶ כדוגמה ניתן להסתכל על מוצרים כמו טלפון סלולארי או טלוויזיה רב ערוצית, אשר בעבר הלא רחוק הוגדרו כמותרות, אך כיום מהווים בסיס חשוב לתקשורת עם הסביבה וברור כי מי שאינו יכול להרשותם לעצמו מצבו הורע ממש ביחס למצבו לפני שאלו היו קיימים.

מכאן הוועדה פנתה לנתיב אחר, קרוב יותר ל"עומק" העוני: בחינת השינויים על פני זמן של ההכנסה הממוצעת בקרב האוכלוסייה הענייה, קרי 20% ממשקי הבית בעל ההכנסה הנמוכה ביותר לפי הכנסתם נטו לנפש סטנדרטית, להלן "החמישון התחתון". יש לציין שההתמקדות בחמישון התחתון חופפת כמעט לחלוטין לתחולת העוני לפי מדד הביטוח הלאומי, ואשר עומדת על פי נתוני 2005/6 על 20.2% בקרב משפחות: אלה הם הרי ה-20% השייכים לחמישון התחתון.³⁷ את השינוי על פני זמן של ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון נרצה לבחון אל מול הצמיחה של התוצר לנפש. הטענה המועלת תדירות כאשר בוחנים את גידול העוני והאי שוויון בישראל היא שהצמיחה שהתרחשה מאז תחילת שנות התשעים (למעט שנות המיתון 2001-03) הייתה מאוד לא מאוזנת, ופירותיה פסחו ברובם על השכבות החלשות.³⁸ מכאן שעל מנת לשפר את מצבן של שכבות אלו על ידי טיפול בשורשי העוני (קרי, העדר תעסוקה נאותה) ולא להנציח את התופעה על ידי העלאת קצבאות לכל, יש לקשור בין הכנסות החמישון לבין הצמיחה בהגדרת היעד.

הבחירה במשקי בית על פני נפשות כיחידת הייחוס נובעת מכך שחלק ניכר מכלי המדיניות המוצעים באג'נדה משפיעים ברמת התא המשפחתי, החל מהתעסוקה והשפעותיה הרחבות, דרך מס הכנסה שלילי שאמור להיות מוענק למועסקים עם ילדים, וכלה במיקוד מערך הקצבאות אשר חלקן מוענקות בהתייחס לקריטריונים של התא המשפחתי. כמו כן, העדיפה הוועדה את הצגת נתון ההכנסות **ברוטו** (כלומר כולל העברות אך לפני מיסים), וזאת כדי לנטרל השפעת שינויי מדיניות חדשים בתחום זה שאינם מהווים את מקורות השינוי העיקריים בהם עוסקת האג'נדה (קרי, שינויים במיסוי, הפעלת תכנית פנסיה חובה וכדומה).³⁹ מלבד כל אלה, הכנסות משקי הבית מהוות את הבסיס לגישה המקובלת והמוכרת למדידת עוני בישראל.

היעד אם כן קושר בין **הגידול בהכנסה הממוצעת של החמישון התחתון לשיעור הצמיחה של התוצר לנפש**. כאמור, על מנת שהשכבות החלשות ישפרו את מצבן וייהנו מפירות הצמיחה, ולאור הפיגור היחסי בהקשר זה (ראה נתונים בהמשך), הוועדה מצאה לנכון לקבוע יעד לפיו ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון תגדל בשיעור גבוה יותר (שיקבע מטה) משיעור הצמיחה לנפש על פני שלוש השנים הקרובות. בו זמנית, הוועדה קובעת כחלק אינטגרלי של היעד האמור, כי חלקה של ההכנסה מעבודה מתוך סך ההכנסות של החמישון התחתון יעלה בשיעור שיקבע בהמשך, כך שיבטיח את השגת המטרה על ידי שילוב בתעסוקה נאותה, ולא על ידי אמצעים מלאכותיים כגון הגדלת קצבאות.

³⁷ יש לציין, כי נמצאו הבדלים משמעותיים בין שני העשירונים המרכיבים את החמישון: אחוז משקי הבית שגיל ראש משק הבית הוא מעל גיל 65 הוא 8.4% בעשירון התחתון ו-33.2% בעשירון השני (כאשר השיעור הממוצע הוא 17.6%), אחוז משקי הבית הערבים הוא 39.2% בעשירון הראשון מול 28.4% בעשירון השני (כאשר הממוצע הוא 13.2%) וכדומה.

³⁸ לפירוט נוסף ראה "המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית", פורום קיסריה ה-XIII (פרק 5 ב', הצמיחה והתפתחות העוני בישראל).

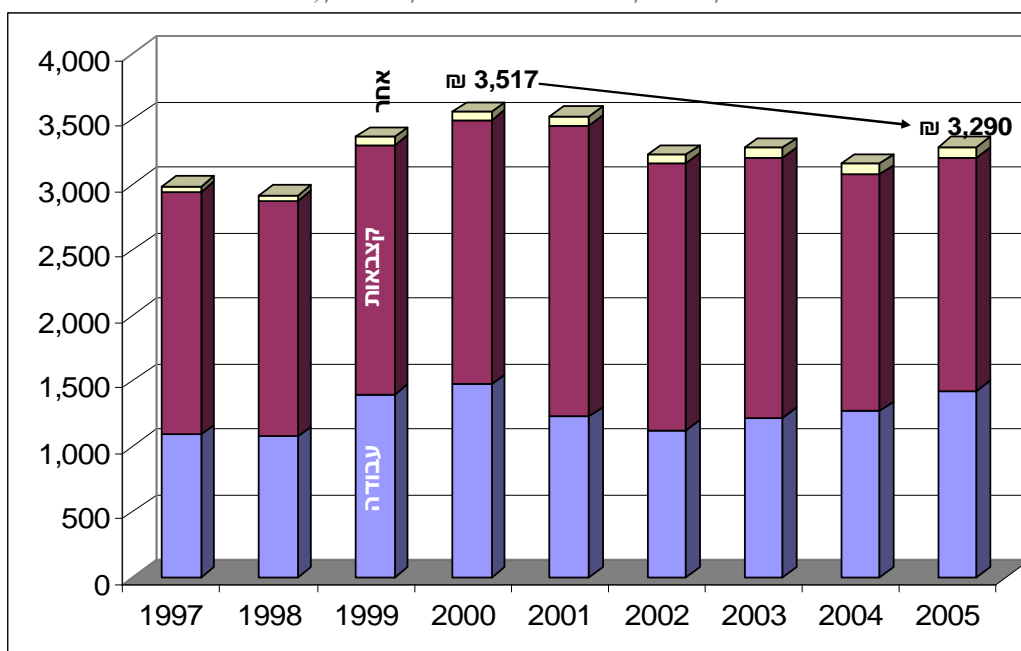
³⁹ ההכנסה כספית ברוטו כוללת הכנסה מעבודה, מהון, מפנסיות וקופות גמל ומקצבאות ותמיכות (לפרטים ראה לוח 2.1 בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס, 2005). ההכנסות אינן כוללות הכנסות "בעיין", עקב מחסור בנתונים על ההכנסות הללו.

יש לשים לב לכמה יתרונות של יעד כזה. ראשית, הוא מותנה בשיעור הצמיחה, ועל כן מכיל מעין ביטוח בפני מחזור העסקים: בתקופות שפל היעד ירד מעצמו ולא יעמיד את הממשלה בפני שוקת שבורה, כל עוד שבתקופות גאות ימריץ את קובעי המדיניות לפעול ביתר שאת להשגתו. שנית, השתנות המדד המוצע על פני זמן משקפת את מה שקורה בקרב כל משקי הבית בחמישון, ולא רק את השינויים במשקי הבית אשר בשוליים העליונים של החמישון. לשון אחרת, ההכנסה הממוצעת בחמישון מושפעת כמובן מהכנסתם של כל אחד ממשקי הבית בו, כל עוד ששינויים בתחולת העוני היחסי תלויים רק באלה שסמוכים לקו העוני.

3.2. בחינת המשתנים הרלוונטיים

כשלב מקדמי לקביעת היעד הכמותי יש לבחון תחילה את התנהגותם של המשתנים העיקריים בהקשר זה, קרי ההכנסות של החמישון התחתון, הצמיחה לנפש והתעסוקה. תרשים 4 מציג את ההכנסה הממוצעת של משק בית בחמישון התחתון בין השנים 1997-2005, בחלוקה להכנסות מעבודה, מקצבאות וממקורות אחרים.

תרשים 4: גודלן והרכבן של הכנסות החמישון התחתון, 1997-2005⁴⁰



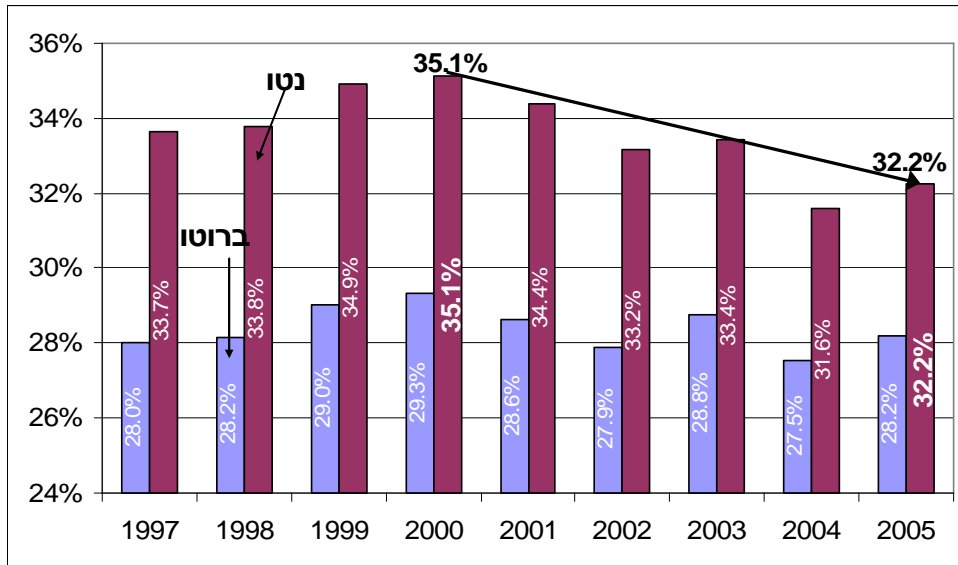
הכנסות ברוטו (כולל העברות ולפני מיסים) במחירים קבועים 2005
חמישון תחתון של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית

אנו למדים כי ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון ירדה **אבסולוטית** (במונחים ריאליים) משיא של 3,517 ₪ בשנת 2000, ל-3,290 ₪ ב-2005, כאשר תחילה ירדה בעיקר ההכנסה מעבודה, ולאחר מכן ההכנסה מקצבאות. החל מ-2002 נרשמה התאוששות ניכרת בהכנסה מעבודה, אך זו

⁴⁰ עיבודי המוצעה הלאומית לכלכלה לסקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.

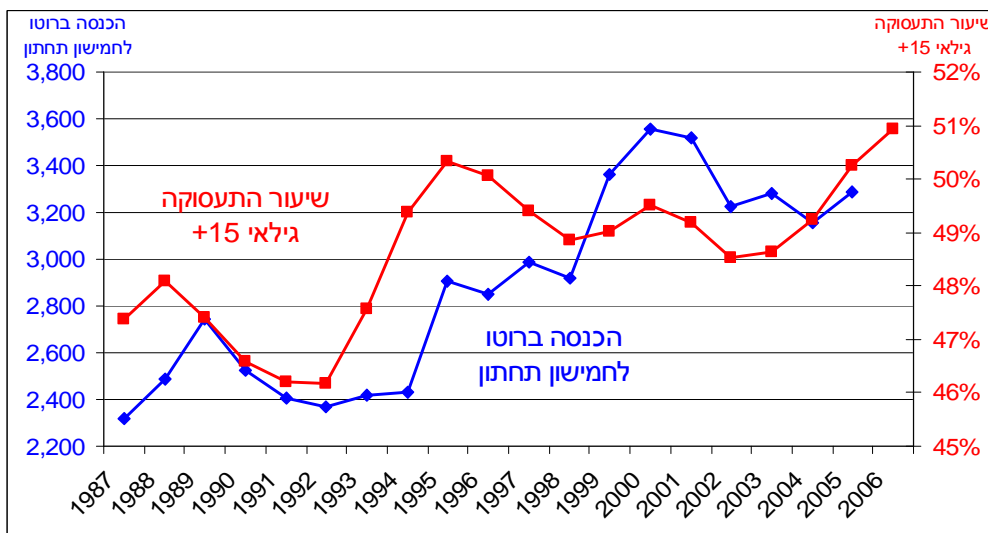
לא הספיקה עדיין כדי לפצות על הירידה במרכיבים האחרים. כמו כן, התרשים מלמד כי ההכנסות מעבודה מהוות במוצע כ-40% מהכנסות החמישון התחתון. היעד מתייחס אם כן להכנסות המוצגות בתרשים זה, ושואף להגדילן כפונקציה של הצמיחה לנפש (כפי שנראה בהמשך, נשאף להחזיר את ההכנסה של החמישון לפחות לרמתה בשנת 2000). הירידה של הכנסות החמישון התחתון מתבטאת גם בתרשים 5, המציג את השתנות היחס בין הכנסת החמישון התחתון לבין ההכנסה הממוצעת בקרב כלל משקי הבית ברוטו ונטו (לפני ואחרי מיסים).

תרשים 5: יחס בין הכנסת חמישון תחתון להכנסה הממוצעת, ברוטו ונטו, 1997-2005⁴¹



לצורך בחינת קשרי הגומלין בין יעד התעסוקה ליעד העוני, תרשים 6 מציג את השתנות הכנסות החמישון התחתון ושיעורי התעסוקה במהלך שני העשורים האחרונים:

תרשים 6: הכנסות החמישון התחתון ושיעורי התעסוקה בכלל האוכלוסייה (גילאי +15, 1987-2005)⁴²



⁴¹ עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה לסקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות.
⁴² שיעורי התעסוקה מוצגים בגילאי +15, נתון זה הינו יותר זמין לגבי העבר לעומת תחום הגילאים המוצע כיעד בתחום התעסוקה (64-25) ולכן מאפשר ניתוח בפרספקטיבה ארוכת טווח.

מהגרף ניתן ללמוד כי קיים מתאם חזק (בפיגור) בין הכנסות החמישון התחתון ובין שיעור התעסוקה. אמידת קשר סטטיסטי זה באמצעות רגרסיה מראה כי גידול של 1 נקודת אחוז בשיעור התעסוקה מביא לגידול של כ-3.2 נקודות אחוז בהכנסות החמישון התחתון.⁴³ נתון תומך בקשירה בין יעדים, ובהצבת יעד לגידול בהכנסה של החמישון התחתון שינבע רובו ככולו מהגדלת התעסוקה.

כעת נבחן את הקשר בין הכנסות החמישון התחתון לבין שיעורי צמיחת התוצר לנפש. מעיון בנתונים אנו למדים כי המתאם ביניהם תלוי מאוד בתקופה הנבחנת: בעוד שבעשור 1987 – 1996 היה מתאם חיובי חזק ביניהם עד כי הגמישות הנאמדת הנה אחד (ראה טבלה 5), בשנים האחרונות הקשר ביניהם נחלש מאוד.

טבלה 5: אינדקס הכנסה כוללת של משק בית בחמישון התחתון והצמיחה לנפש (שנת 2000 = 100)

שנה	צמיחה לנפש	הכנסת משק בית בחמישון התחתון*
1987	100.0%	100.0%
1988	101.9%	107.1%
1989	101.6%	118.5%
1990	105.0%	109.0%
1991	105.0%	103.8%
1992	108.6%	102.2%
1993	109.8%	104.4%
1994	114.5%	104.9%
1995	118.7%	125.3%
1996	122.2%	123.0%

* ממוצע סך ההכנסה הכספית ברוטו למשק בית

מהטבלה ניתן לראות כי שני המשתנים גדלו לרוב במקביל (פרט לתחילת גל העלייה הגדול ב-1990-91), כאשר בסך הכול הכנסות החמישון גדלו בכ-5% יותר מהתוצר לנפש (23% לעומת 22.2%). לעומת זאת, בחינת חמש השנים האחרונות עבור קיימים נתונים מראה תמונה שונה לחלוטין. בסיכום השנים 2001-2005 התוצר לנפש נותר למעשה זהה, לאחר צמיחה שלילית לנפש בשנים 2001-3 וההתאוששות שבאה בשנים 2004-5. לעומת זאת, וכפי שהראינו קודם, ההכנסה הממוצעת בחמישון התחתון ירדה ריאלית בכ-7.5%. חשוב להזכיר כי בשנים האחרונות, ונוכח

⁴³ תוצאות דומות מתקבלות מדרך חישוב נוספת בה אומדים את מקדם המתאם בין שיעור התעסוקה להכנסות החמישון התחתון מעבודה, ומכפילים אותו בחלקה היחסי של העבודה בסך הכנסות החמישון התחתון.

ההקפאות והשינויים שהיו בהצמדת ועדכון הקצבאות, נותק באופן חלקי הקשר ההיסטורי שהיה קיים בין גובה הקצבאות לבין הצמיחה במשק. כמו כן, הן המיתון והן ההתאוששות היו חדים מאוד, הרבה מעבר למחזור עסקים רגיל (המיתון של 2001-2 נבע משני גורמים אקסוגניים חריפים במיוחד: התפוצצות הבועה והאינתיפאדה השנייה). המסקנה הנה ברורה וכלל לא מפתיעה: בתקופה של צמיחה רצופה נראה כי הקשר בין ההכנסה של החמישון התחתון לצמיחה לנפש חזק מאוד (עם גמישות יחידתית), כל עוד שבתקופות של שינויים חדים במדיניות ביחד עם שוקים חריפים למשק כולו הקשר מתרופף. כמובן, אין שום אפשרות לקבוע יעד כלשהו עבור תקופות המתאפיינות בשינויים אקסוגניים חדים, אלא שיש להניח שהסביבה הכלכלית תהיה ביסודה יציבה. אם כך, אפשר להסתמך על הניסיון ההיסטורי של תקופות מעין אלה, ועל הקשר האיתן בין הכנסת החמישון התחתון ושיעור הצמיחה לנפש במהלכן.

3.3 קביעת היעד הכמותי

על מנת לקבוע את היעד יש להעריך את השפעת כלי המדיניות על המדד הרלוונטי (קרי, הכנסות החמישון התחתון), ומכאן לגזור יעד כמותי שיהיה גם בר השגה וגם מאתגר. את כלי המדיניות המוצעים באגינדה ניתן לחלק בהקשר זה לשלוש קבוצות על בסיס דרכי ההשפעה על מרכיבי ההכנסות של החמישון התחתון: הגברת התעסוקה, הגדלת התמורה לעבודה, ומיקוד התמיכות לאלו שאינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה. ברור כי חלוקה זו הינה כוללנית מדי וחוטאת להשפעה הצולבת והמשותפת של הכלים, כמו כן ברור כי השפעת חלק מהכלים צריכה להימדד ביותר מקבוצה אחת. כלי המדיניות הקשורים להגברת התעסוקה כוללים כלים פרטניים להשתלבות בתעסוקה, טיפול במוקדי עוני, הפחתה בעובדים זרים ועידוד הפריון בתעשיות המסורתיות ובשירותים. הגדלת התמורה לעבודה כוללת הפעלת מס הכנסה שלילי ואכיפת חוקי עבודה. מיקוד התמיכות לאלו שאינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה עוסק בעיקר בקשישים.

• הגברת התעסוקה

יעד התעסוקה נקבע כזכור ל-2.7%; בניתוח דלעיל אמדנו את גמישות ההכנסה של החמישון התחתון ביחס לשיעור התעסוקה ב-3.24. מכאן שההשפעה הצפויה של גידול בשיעור התעסוקה על הכנסות החמישון התחתון של משקי הבית הינה $3.24 \times 2.7 = 9\%$. במלים אחרות, אם נעמוד ביעד התעסוקה (כתוצאה מהפעלת כלי המדיניות שפורטו עבורו), ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון תגדל ב-9%. חשוב להדגיש כי אמידות נפרדות של השפעת התעסוקה על סך הכנסות החמישון התחתון ועל הכנסות החמישון התחתון מעבודה בלבד מביאות בסופו של דבר לתוצאה דומה.

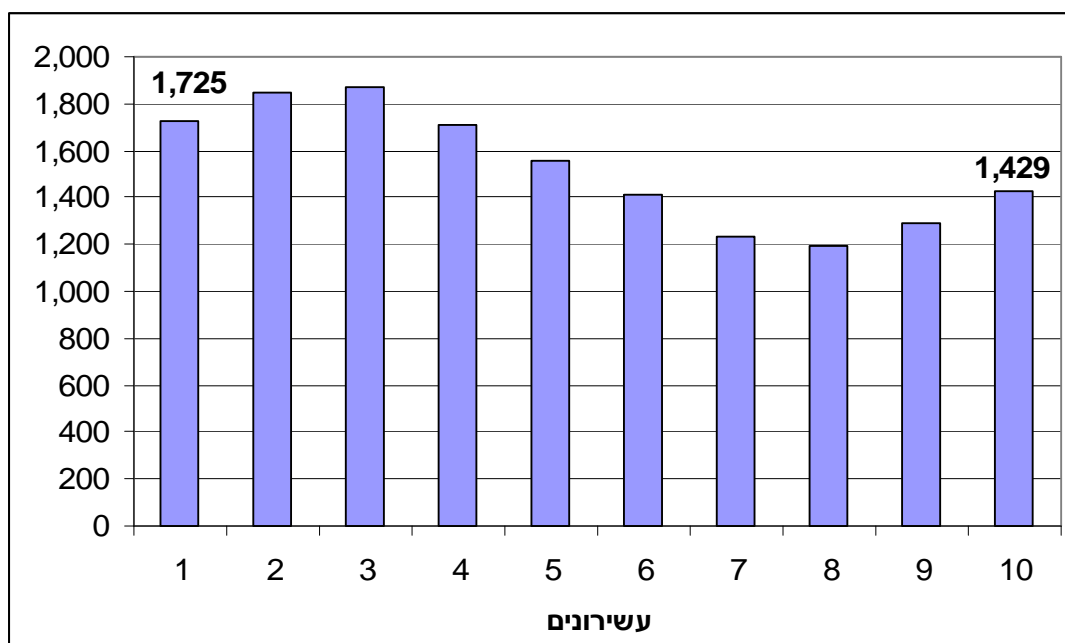
• הגדלת התמורה לעבודה

נתמקד כאן בבחינת ההשפעה של מס הכנסה שלילי.⁴⁴ נתוני הרקע מראים כי מספר המפרנסים הממוצע במשק בית בחמישון התחתון עומד על 0.58,⁴⁵ משק בית בחמישון התחתון מכיל בממוצע 4 נפשות, והכנסתו הממוצעת עמדה בשנת 2005 על 3293 ₪. על בסיס הערכות המועצה הלאומית לכלכלה ועל סמך סימולציות שנערכו בבנק ישראל, ניתן להעריך כי כתוצאה מהפעלת מס-הכנסה שלילי בהבשלה מלאה ב-2010, ההכנסה הממוצעת של משפחה בחמישון התחתון תגדל בכ-63%, המהווים תוספת בשיעור של 2%.

• מיקוד תמיכות

תרשים 7 מציג את ההכנסה הממוצעת מקצבאות ותמיכות למשק בית בכל אחד מהעשירונים:

תרשים 7: הכנסה ממוצעת (ש"ח) למשק בית מקצבאות ותמיכות לפי עשירונים, 2005



נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005.

מן התרשים ניתן ללמוד כי באופן מפתיע השונות ברמת הקצבאות והתמיכות בין העשירונים קטנה יחסית, ובפרט שההפרש בהכנסה מקצבאות ותמיכות בין העשירון התחתון לעליון עומד על 294 ₪ בלבד. נתון זה מחזק את הגישה הגורסת כי כל מתווה עתידי של התאמת או העלאת קצבאות ותמיכות רצוי שיעשה תוך מיקוד בקבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר. נתמקד ראשית

⁴⁴ לגבי השפעת אכיפת חוקי העבודה: כ-60% מבין השכירים החיים במשקי בית מהחמישון התחתון עובדים במשרה מלאה, מתוכם כ-34.4% משתכרים פחות משכר המינימום. כמו כן, בתוך החמישון התחתון למעלה מ-153 אלף הינן משפחות שבראשן עובד שכיר. לפיכך, כ-32 אלף משפחות מהחמישון התחתון עשויות להיות מושפעות מהגברת אכיפתם של חוקי עבודה. אולם, קיימות בנושא זה השפעות בכיוונים מנוגדים: מחד, אכיפה מוגברת צפויה להעלות את השכר האפקטיבי של עובדים מהשכבות הנמוכות, מאידך, עלולה להיות דחיקה מסוימת של עובדים כתוצאה מכך. לאור זאת הוחלט בשלב זה לא להתחשב בו בניתוח לבחינת היעד.

⁴⁵ ברור כי מס הכנסה שלילי עשוי ואף אמור ליצור דינאמיקה תעסוקתית שתגדיל פרמטר זה, אך לצורך הניתוח הנוכחי, ובכדי למנוע "ספירות כפולות" של השפעת התעסוקה ובכדי לשמור על מידה של שמרנות, התעלמנו מכך בשלב זה.

בתמיכות באוכלוסיית הקשישים. בכ-85 אלף משקי בית, המהווים כ-21.5% מהחמישון התחתון, גיל ראש משק הבית הוא מעל 65. בתקופה האחרונה בוצעו מספר שינויים משמעותיים במבנה וגובה הבטחת ההכנסה לקשישים שעדיין לא התבטאו במלואן בסקרי ההכנסות. כמו כן, נראה כי כבר בטווח הזמן המידי צפויה תוספת, בחלקה ממוקדת, לנושא קצבאות הזקנה והשלמת הכנסה לקשישים. לאור שינויים אלו, ניתן לצפות לעלייה של לפחות 3% בהכנסה של משק בית ממוצע בחמישון התחתון. מעבר לכך, ניתן להעריך כי מיקוד ההתאמות והעדכונים שייתכן וייעשו בשנים הקרובות ביתר התמיכות והקצבאות, צפוי להביא לתוספת של 1% נוספים בהכנסת משק בית ממוצע בחמישון התחתון, עד לשנת 2010.

טבלה 6 מסכמת את השינויים הצפויים בהכנסות החמישון התחתון של משקי הבית לאור הניתוח שפורט לעיל:

טבלה 6: שינויים צפויים בהכנסות החמישון התחתון - סיכום

שיעורי שינוי באחוזים	כלי המדיניות
9	הגברת התעסוקה
2	מס הכנסה שלילי
3	מיקוד בקצבאות (עתידי)
1	גידול קצבאות זקנה (בצנרת)
15	סיכום

משמעותה של הטבלה הנה שאם ננקוט בצעדי המדיניות המומלצים באג'נדה, ובכלל זה אם נעמוד ביעד התעסוקה הנגזר מהם, ההכנסה הממוצעת ברוטו של משק בית בחמישון התחתון צפויה לגדול עד 2010 ב-15% לעומת רמתה הידועה כיום (המתייחסת לנתוני 2005). על מנת לקבוע את היעד לאור תוצאה זו, נשאל בכמה צפויה ההכנסה של החמישון התחתון להעלות לפי תחזיות בלתי תלויות, שאינן כוללות את השפעת כלי המדיניות שבאג'נדה. לפי תחזיות המאקרו של בנק ישראל, במהלך התקופה 2006-2010 צפויה צמיחה בתוצר לנפש בשיעור כולל של 14%. כלומר, הפעלת מדיניות האג'נדה אמורה להביא לגידול של 15% בהכנסות החמישון התחתון, בעוד תחזית בנק ישראל מצביעה על גידול של 14% בצמיחה של התוצר לנפש. לאמור, לפי זה הכנסות החמישון התחתון יגדלו בשיעור גבוה בכ-7% משיעור הצמיחה ($1.07 \times 14\% = 15\%$). מכיוון שאנו נקטנו בגישה שמרנית בהערכת השפעת המדיניות, אנו סבורים שניתן לקבוע יעד אתגרי מעט יותר, קרי, שההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון תגדל ב-10% יותר משיעור הצמיחה של התוצר לנפש, כלומר, ב- $1.10 \times 14\% = 15.5\%$.

3.4. משמעות העמידה ביעד

כאמור, היעד שהצבנו פירושו שהכנסה של משקי הבית בחמישון התחתון תגדל בכ-15.5% עד 2010. זאת בהסתמך על התחזית של צמיחה של התוצר לנפש עד אז של 14%. יש לחזור ולהדגיש שאם הצמיחה בפועל תהיה אחרת, כך גם היעד יתאים את עצמו, כלפי מעלה או מטה. ניתן לתרגם את היעד של 15.5% למושגים יותר מוחשיים: בהינתן שההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון בשנת 2005 (הנתון האחרון הידוע היום) הייתה 3,293 ₪ למשק בית, גידול של 15.5% פירושו שההכנסה תגיע ל-3,787 ₪ בשנת 2010. כלומר, תוספת חודשית ברוטו בגובה של כ-500 ₪, או לחילופין תוספת שנתית נטו של כ-5,500 ₪. זהו בהחלט סכום מכובד מאוד, גבוה בכ-7% מההכנסה המרבית שרשם החמישון התחתון אי פעם, בשנת 2000. כמו כן, ניתן אף לבטא את הגידול של 15.5% במונחים של תחולת העוני: עמידה ביעד תביא לירידה של **1.5 נקודות אחוז בתחולת העוני לפי המדד היחסי** (קרי, מ-20.2% כיום ל-18.7%), או לחילופין לירידה של כ-4 **נקודות אחוז בתחולת העוני האבסולוטית** (על בסיס קו העוני של 2005).⁴⁶ אלה הם שינויים מרחיקי לכת, שאם יתממשו מהווים בשורה אמיתית לשכבות החלשות.

⁴⁶ הגמישות הנאמדת בשני העשורים האחרונים של תחולת העוני היחסי ביחס להכנסות החמישון התחתון עומדת על 0.48- עם מובהקות של כ-2%. הגמישות הנאמדת בעשור האחרון של תחולת העוני המוחלט ביחס להכנסות החמישון התחתון עומדת על 1.18- עם מובהקות של כ-5%.

4. המלצות נוספות

בנוסף להמלצות שפורטו בנוגע לקביעת היעדים, הוועדה ממליצה:

- **קביעת מדדי משנה:** כמפורט לעיל, הוועדה סבורה כי בנוסף ליעדים המרכזיים שהוצגו יש מקום לבחירת מספר מדדי-משנה, אשר ישמשו לבחינה מפורטת של השינויים, אופן ההתקדמות וכדומה. מדדים אלה יבחרו בהמשך על ידי תת-הוועדה ליעדים ומדדים, בתיאום עם וועדות המשנה האחרות.
- **פרסום דו"ח ההתקדמות תקופתי:** יש מקום לפרסום דו"ח ההתקדמות תקופתי (לפחות אחת לשנה) אשר יתפרסם החל משנת 2009 (לבחינת ההתקדמות במהלך שנת 2008), ויפרט את מידת ההתקדמות לעבר היעדים המרכזיים, את מדדי המשנה ומידע רלוונטי נוסף.⁴⁷ הדו"ח יוצג לממשלה במסגרת דיוני המאקרו לקראת גיבוש תקציב המדינה לשנה העוקבת.
- **פרסום הנתונים הרלוונטיים ליעדים במועדים קבועים:** יש לפנות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבקשה לפרסום הנתונים הרלוונטיים לצורך בחינת היעדים במועדים קבועים מראש.⁴⁸ נתונים אלו ישמשו לצורך הכנת דו"ח ההתקדמות ופרסומו במועדים ידועים מראש (עד החודשים יוני-יולי, קרי לקראת הכנת תקציב המדינה).
- **עדכון היעדים:** אנו מודעים היטב לעובדה שאנו נכנסים בעצם קביעת היעדים לטריטוריה לא מוכרת, ועל כן יש לעקוב מקרוב אחר השפעת קביעת היעדים על התנהלות הממשלה בתחומים אלה, ולאפשר את התאמת היעדים בעתיד לאור הנסיבות המשתנות. כלומר, יש מקום לאפשר את עדכון היעדים במהלך התקופה, בהתאם לשינויים לא צפויים אשר יתחוללו במצב הכלכלי-חברתי בישראל (הן לטובה והן לרעה). לכל המאוחר יש צורך בעדכון היעדים בשנת 2010, לקראת סיום האגינדה כלכלית-חברתית הנוכחית.

⁴⁷ כמודל אפשרי לאופן הפרסום, ראה את אתר ה-DWP הבריטי

(<http://www.dwp.gov.uk/ofa/indicators/complete.asp>) המתאר את התקדמות האינדיקטורים השונים בתכנית למלחמה בעוני.

⁴⁸ הלוחות המרכזיים הדרושים לצורך בחינת היעדים הינם: לוח 1.3 בסקר כוח אדם של הלמ"ס, ולוח 2.1 בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס.

נספח I – תחזיות בנק ישראל 2007-2010

תחזית בנק ישראל (אחוזי שינוי כמותיים, אלא אם צוין אחרת)

תחזית				נתונים בפועל				שנה
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1. אוכלוסיה
56.4	56.3	56.2	55.9	55.6	55.2	54.9	54.5	2. שיעור ההשתתפות (אחוזים)
2.1	2.1	2.4	3.3	3.2	3.9	3	2.0	3. סה"כ מועסקים ישראלים
2.8	2.8	2.8	3.8	3.7	3.8	4.6	2.1	מזה: מועסקים בסקטור העסקי
6.9	7.2	7.4	7.5	8.4	9	10.4	10.7	4. שיעור האבטלה (באחוזים)
52.5	52.2	52	51.7	50.9	50.2	49.2	48.6	5. שיעור התעסוקה (באחוזים)
3.9	3.9	4.1	5.1	5.1	5.3	4.6	1.6	6. תוצר מקומי גולמי
4.9	4.9	5	5.9	6.4	6.7	6.6	2.3	7. הפריון הכולל