

תל-אביב, דצמבר 2011

# המלצות ה-OECD לגבי ישראל ויישומן

ד"ר רובי נתנזון | הגר צמרת-קרצ'ר | גלעד ברנד | מורן נבון



ISBN 978-965-7523-14-8  
9 789657 523148 >

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

מאקרו  
MACRO  
המרכז הכלכלי-סדניתי  
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

יוזמת  
זיכרון  
יעקב

לפרטים נוספים ניתן לפנות לאתרים:  
[www.macro.org.il](http://www.macro.org.il) ■ [www.fes.org.il](http://www.fes.org.il)



## המלצות ה- OECD לגבי ישראל ויישומן

ד"ר רובי נתנזון  
הגר צמרת-קרצ'ר  
גלעד ברנד  
מורן נבון

תל אביב, יוני 2011

©All Copyrights belong to Dr. Roby Nathanson, The Macro Center for Political Economics, and the Friedrich-Ebert-Stiftung. The authors are the sole responsible for the content of the articles which do not reflect the opinion of the editors or the Friedrich-Ebert-Stiftung.

© כל הזכויות שמורות  
לד"ר רובי נתנזון, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית  
ולקרון פרידריך אברט.  
אין להעתיק לצלם ולשכפל ללא רשות.

מרכז מאקרו לכלכלה מדינית  
רחוב פינסקר 21 תל אביב 63421  
טלפון : +972-3-5251057  
פקס : +972-3-5251058  
[www.macro.org.il](http://www.macro.org.il)

קרון פרידריך אברט  
ת.ד. 12235  
הרצליה 46733 ישראל  
טלפון : +972-9-9514760  
פקס : + 972-9-9514764  
[www.fes.org.il](http://www.fes.org.il)

עיצוב כריכה : אסף בן-ארי  
[assaf-ba@bezeqint.net](mailto:assaf-ba@bezeqint.net)

I SBN 978-965-7523-14-8



## תוכן עניינים

5	תקציר.....
15	מבוא.....
17	פירוט ההמלצות, יישומן והשפעתם על המשק.....
35	המלצות OECD אשר נותרו ללא מענה ממשלתי.....
	טבלה מסכמת, המלצות ה-OECD לישראל ועלותן התקציבית המוערכת מול ההוצאה עליהן
36	בפועל בתקציב המדינה.....
39	סיכום.....
	נספח א': פריסה ארצית של מענק ההכנסה (לשעבר חוק מס הכנסה שלילי), והשפעתו על תחולת
41	העוני.....
42	נספח ב': שוק העבודה, הוצאות הממשלה ומדיניות הרווחה, סקירת התפתחויות אחרונות.....
43	נספח ג': לוחות ותרשימים.....



## תקציר

בחודש מאי 2010 פרסם ארגון ה-OECD סקירה נרחבת של שוק העבודה והמדיניות החברתית בישראל. סקירה זו כוללת מספר רב של המלצות שמטרתן להפוך את ישראל לחברה הוגנת יותר, לשמור על קצב צמיחה מהיר ולפעול להקטנת הפערים עם שאר מדינות הארגון.

דו"ח הארגון עוסק בהרחבה בפערים בחלוקת הכנסות, תחולת העוני הגבוהה ושיעור ההשתתפות הנמוך בשוק העבודה. מנתוני הדו"ח עולה כי שיעור העוני היחסי בישראל הוא הגבוה ביותר במדינות ה-OECD ועומד על 21.3%. ישראל נמצאת בין חמשת המדינות עם שיעור אי השוויון הגבוה ביותר בין מדינות ה-OECD ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוך מממוצע הארגון, כאשר ארבעה מכל עשרה ישראלים בגיל העבודה (15-64) אינם מועסקים. בקרב מדינות ה-OECD שיעור הלא מועסקים עומד על 33.3%.

דו"ח הארגון מציג נתונים לשנים 2005-2007, מאז, במהלך השנים 2007-2010 שיעור ההשתתפות בשוק העבודה עלה ב-0.8%, בעיקר עקב עליה חדה בשיעורי התעסוקה של נשים (2%). במקביל, שיעור האבטלה ירד, ובתום הרבעון הראשון של שנת 2011 נרשמה רמת האבטלה הנמוכה ביותר מזה עשרות שנים (5.8%). בהתאם להתפתחויות בשוק העבודה, עם פרוץ המיתון במחצית השנייה של 2008 חל מפנה בתחולת העוני הכללית ששבה לעלות לאחר מספר שנות ירידה. הנתונים האחרונים מצביעים על ירידה בתחולת העוני במחצית הראשונה של 2010 וההערכות הן כי מגמה זו נמשכה גם במחצית השנייה של שנת 2010<sup>1</sup>.

מבחינת השנים 2007-2010 מתגלה כי נמשכה מגמת העלייה באי השוויון בחלוקת הכנסות; מדד גייני לאי-שוויון בחלוקת הכנסות רשם במהלך תקופה זו עליה מרמה של 0.369 לרמה של 0.379. מגמות אלו הן בחלקן תוצאה של תהליך מתמשך של הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר וירידה הדרגתית בשיעורי המס הישיר. על פי דו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2009/10, בשנת 2008 משקל המיסים הישירים בתוצר עמד 17.5% לעומת ממוצע של 22.3% במדינות ה-OECD ומשקל המיסים העקיפים עמד בשנה זו על 16.2% מהתוצר לעומת 10.2% במדינות ה-OECD. מגמה זו של הפחתת המיסים הישירים, במידה שתימשך, לצד בסיס מע"מ רחב ועליה במיסים עקיפים נוספים, עשויה להביא להגדלת הפער החברתי הגבוה ממילא. המלצות הארגון, במידה שיושמו, צפויות למתן את השפעתם השלילית של צעדים אלו על הפערים בחברה ולעודד את המשך העלייה בשיעורי התעסוקה במשק.

להלן המלצות הארגון וצעדי הממשלה העיקריים נכון לחודש יוני 2011:

- **פריסה ארצית של התוכנית "מס הכנסה שלילי"**. בשנת 2008 החל ישום מתן מענק הכנסה לעובדים על בסיס שכר נמוך רק במוקדים בהם הופעלה תוכנית "אורות לתעסוקה". החל משנת 2012 ייושם מענק ההכנסה בפריסה ארצית (על בסיס ההכנסות בשנת 2011). עם זאת, התמריץ להשתלב בשוק העבודה, כפי שהוא קיים בתוכנית,

<sup>1</sup> דניאל גוטליב ואלכס פרומן, מגמות בהתפתחות העוני ורמת החיים במחצית הראשונה של 2010, המוסד לביטוח לאומי, מרץ 2011.

במתכונתה הנוכחית קטן, שיעור המממשים את זכאותם מקרב הזכאים למענק ההכנסה מצומצם והכדאיות לעבודה חלקית נמוכה. לכן, ניתן לצפות להשפעה מועטה בלבד של התוכנית במתכונתה הנוכחית על שיעורי העוני והתעסוקה.

- **הסרת חסמים לעבודה עבור קבוצות מיעוטים בעזרת השקעה בחינוך.** תקציב משרד החינוך כאחוז מתקציב המדינה עלה משנת 2008 בכ-1%, וההוצאה הציבורית לתלמיד (ביחס לתוצר) עלתה בשנה האחרונה בכ-0.1%. יתרה מכך, קיימים בשלבי ביצוע שונים רפורמות משמעותיות ביניהן "אופק חדש", אשר כבר מיושמת ו"עוז לתמורה", שעקרונותיה המוסכמים הוצגו לאחרונה. בבסיס תוכניות אלה עומדות העלאת שעות הלימוד של המורים במקביל להעלאת שכרם. עם זאת, ולמרות המשאבים הגדולים שיושקעו בחינוך כתוצאה מהרפורמות האחרונות, תרומתם להסרת החסמים לעבודה עבור קבוצות מיעוטים צפויה להיות מועטה.

- **אכיפה אפקטיבית של חוקי התעסוקה.** לצורך הגברת האכיפה של חוקי העבודה, הוגדל מספר התקנים לפקחים באגף האכיפה בשנה האחרונה מ-16 ל-45 והועסקו באגף מספר רב יותר של סטודנטים במשרה חלקית. כמות הפקחים באגף בשנת 2010 שיקפה יחס של כמפקח אחד לכל 40 אלף משרות, יחס זה שאינו צפוי להשתנות משמעותית בשנה הקרובה, נמוך פי ארבעה מהתקן העולמי – מפקח לכל עשרת אלפים משרות. לצד הגדלת מספר המפקחים, נוסף תיקון 6 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, אשר נועד להקשות על חברות שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון להעסיק עובדים בלי לממש את זכויותיהם הקבועות בחוק. הוראה נוספת שנקבעה על ידי משרד התמ"ת מתנה הענקת סיוע מהמשרד בכך שהמבקש לא הורשע ולא נקנס בגין עברות בתחום דיני העבודה.

- **שינוי המדיניות בסוגיית גיוס בני ישיבות, והפטור משירות בצה"ל הניתן להם ובפרט ביטול ההתניה הכורכת את הפטור משירות צבאי במסגרת לימודים שאינה מאפשרת השתלבות מלאה בשוק העבודה.** ראשית, שר החינוך חתם על תקנה אשר מפחיתה את מספר שעות השבועיות הנדרשות לאברכים לקבלת קצבה מ-35 ל-18 שעות שבועיות. תקנה זו מאפשרת לאברכים להשתלב בשוק העבודה באופן חלקי מבלי לאבד את הקצבה. שנית, בחודש ינואר 2011 אושרה תוכנית לגיוס חרדים לצה"ל ולשירות אזרחי. מטרתה של החלטה זו היא לקדם את שילוב החרדים בשוק העבודה, ולכן תגובש תוכנית לסיוע החרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי להשתלב בתעסוקה עם תום תקופת שירותם.

- **הפחתת העמלות שגובות חברות תיווך לגיוס עובדים זרים, בין היתר על ידי הסכמים בילטרליים לגיוס כ"א זר.** בארצות מסוימות משלמים העובדים הזרים סכומים שנעים בין 3,000 ל-10,000 דולר כדי לעבוד בישראל, סכום אשר מתחלק בין חברות כוח האדם בארץ המוצא לבין המתווכים בארץ. רשות האוכלוסין וההגירה מקדמת כיום חתימה של

הסכמים עם מדינות מוצא של עובדים זרים, בניסיון לצמצם את התופעה. עד כה נחתם רק הסכם אחד עם סרי-לנקה, להבאת 300 עובדים עונתיים בחקלאות. מעבר לכך, בהחלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010 הוצב יעד להשגת הסכמים בילטרליים לייבוא עובדים זרים.

- **העזפת תעסוקה זרה ממדינות שכנות כמו תושבי הרשות על פני עובדים ממדינות רחוקות.** במהלך השנה האחרונה גדל בשיעורים מתונים מספר העובדים הלא ישראלים במשק הישראלי וזאת בהמשך לגידול בשנים האחרונות. חלקם של עובדי השטחים בתשומות העבודה בסקטור העסקי גדל בשנה האחרונה לאחר ירדה משמעותית בשנת 2009, את עיקר העלייה ניתן לזקוף לזכותה של מדיניות משרד הביטחון שתמכה בהגדלת מספר היתרי התעסוקה בישראלי לפלסטינים תושבי הגדה המערבית. הקבינט הכלכלי החליט בתחילת 2011 על הוספת כחמשת אלפים היתרים לעובדים אלו.
- **הרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה.** בין היתר על ידי הרחבת מסגרות ההכשרה המקצועית, הרחבת מעונות היום, עריכת שינויים מבניים ופריסת ארצית של תוכנית וויסקונסין. התקציב המיועד לסבסוד מעונות יום ומשפחתונים גדל בשנה האחרונה ובכך השלים בשש השנים האחרונות עליה ריאלית מצטברת של כ-90%. עם זאת יצוין כי סך התקציב האגף להכשרה המקצועית ירד בשנת 2011 ב-3% (ביחס לשנה הקודמת). תוכנית וויסקונסין שהופסקה במהלך שנת 2010 תוכננה לפריסה ארצית ובחודש אוקטובר 2010 אף עברה במתכונת חדשה בקריאה ראשונה, התוכנית שולבה בהמשך במסגרת חוק ההסדרים אך לבסוף הוסרה ממנו. בחודש ינואר 2011 הוחלט להעלות את שכר המינימום. החלטה זו שנועדה לצמצם את תחולת העוני ופערי השכר בקרב העובדים מקטינה את שיעורי התעסוקה בענפים מסוימים<sup>2</sup> ונוגדת את המלצת הארגון לשקול שחיקה הדרגתית של שיעורו.
- **השתתפות של המדינה בהפרשות לפנסיה לעשירונים התחתונים ומימון ההשתתפות על ידי ביטול הטבות המס על הפקדות לחיסכון פנסיוני.** הסדר הפנסיה שנכנס לתוקף בשנת 2008 קובע כי כל שכיר חייב להפריש 15%<sup>3</sup> משכרו לחיסכון פנסיוני. החיסכון מלווה בהטבות מס משמעותיות כאשר מרביתם הגדול של החוסכים שהגדילו כתוצאה מההסדר את שיעורי החיסכון משתכרים מתחת לסף המס ואינם זוכים ליהנות מהטבות אלו. במשרד האוצר הוקמה ועדה אשר תפקידה לבחון מחדש את הסדר פנסיית החובה ואת הגברת השוויוניות שלה.
- **העלאת גיל הפרישה של נשים והשוואתו לגיל הפרישה של גברים (67).** לנוכח העלייה בתחולת החיים ובשל כך עלייה צפויה בהוצאות לתמיכה באוכלוסיה המבוגרת, בארגון ה-OECD ממליצים על העלאת גיל הפרישה. גיל הפרישה הועלה בהדרגה כך שמשנת 2009

<sup>2</sup> פלוג, קלינר ורובינשטיין, "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי", בנק ישראל (2000).

<sup>3</sup> ישום ההסדר הדרגתי ושיעור הפרשה של 15% צפוי רק בשנת 2013.



הוא עומד על 67 לגברים ו-62 לנשים. גיל הפרישה לנשים צפוי להמשיך לעלות בהדרגה עד 64 בכפיפות להחלטתה של ועדה ציבורית שקמה בנושא במרץ 2011. על הוועדה להגיש את מסקנותיה לשר האוצר עד סוף שנת 2011, ואם לא תעשה כן יעלה גיל הפרישה ל-64 אוטומטית בתחילת 2012.

- **הקשחת התנאים להעסקת עובדים זרים.** ארגון ה-OECD ממליץ לעשות זאת על ידי התניה של העסקת העובדים הזרים במבחני תעסוקה מקומיים, שלילת רישיונות העסקה למעסיקים שאינם מספקים תנאי עבודה מינימאליים לעובדים הזרים ושליילת רישיונות לחברות המסרבות להעסיק עובדים מקומיים. הפעולות אותן נקטה מדינת ישראל בתחום הן:

- העלאת גובה ההיטל אשר על המעסיק לשלם מהכנסת העבודה ששולמה לעובד זר
- קביעת תקנות אשר עוסקות בהגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעול האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים, צמצום מספר השוהים והרחקה של שוהים שלא כדין, הטלת מגבלות על מתן אשרת עבודה ומעמד בארץ ועל תחומי העיסוק ומקום העיסוק של עובדים זרים בענף הסייעוד.
- צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים וטיפול בנושא גביית דמי תיווך בניגוד לחוק.
- בחודש פברואר 2011 החלה רשות האוכלוסין וההגירה במבצע נרחב לאיתור מעסיקי עובדים זרים באופן לא חוקי וללא היתר בעבודות שונות. כמו כן, יכלול המבצע פעילות יזומה לאיתור מעסיקי עובדים זרים בעלי היתר שאינם מקפידים על תנאי העבודה הקבועים בחוק.

- **פיתוח מואץ של התשתיות (כבישים ותחבורה ציבורית) בפריפריה ובישובים ערבים.** בשנת 2011 ישנה התייחסות רבה לנושא הכבישים והתחבורה הציבורית, אך עיקרה היא במרכז הארץ ובמטרופולין, ולא דווקא בישובי הפריפריה והישובים הערבים. למשל, רפורמה בקווי האוטובוסים בגוש דן, שתפקידה להעלות את שיעור המשתמשים בתחבורה ציבורית באזור. דוגמה נוספת היא הקמת הרשות הארצית להפעלת תחבורה ציבורית, אשר בשלב הראשון שלה יוקמו רשויות מטרופוליטניות, ובשלב השני תוקם גם רשות ארצית שתפעיל את רשויות התחבורה בארץ. תוכנית נתיבי ישראל כוללת הקמת תשתית תחבורה יבשתית בינעירונית מקיפה. תוכנית זו נפרסת על פני העשור הקרוב.

- **יישום המלצות ועדת גולדברג.** ועדת זו עסקה בנושא התיישבות הבדואים בנגב, ובמגוריהם במבנים ויישובים לא חוקיים וקראה להכיר בחלק ניכר מהישובים ולהגדיר מבנים בלתי חוקיים כ"מבנים אפורים", הגדרה אשר מאפשרת לקבל אותם בצורה חוקית לתוכניות המתאר, ולחברם לתשתיות. בחודש מאי 2011 פורסם מסמך המתאר את המלצות יישום דוח ועדת גולדברג, במסמך זה מוצע מתווה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ולפיתרון המחלוקת על הבעלות בקרקעות הנגב וקידום פיתוח התשתיות.

- **נקיטת צעדים לשיפור רמת החינוך וההכשרה המקצועית בקרב המגזר הבדואי.** קיימת התייחסות לנושא זה בתוכנית העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2011, אך לא נמצאה התייחסות לכך במסגרת תקציב המדינה.

אנו סבורים כי המדיניות הממשלתית וצעדיה במהלך שנת 2010 ובמחצית הראשונה של 2011 (עד למועד כתיבת עבודה זו ביוני 2011) תואמים באופן חלקי בלבד את המלצות הארגון. העלות התקציבית של הצעדים שהממשלה מציעה היא כ-5.5-4.9 מיליארד ₪, אולם אנו סבורים כי נדרשת השקעה נוספת של כ-11.1-7.4 מיליארד ₪, על מנת לשנות את תחולת העוני באופן משמעותי. ניתן יהיה לראות שינוי במגמה בטווח הקצר והבינוני, רק אם יעד הממשלה לצמצום תחולת העוני יעמוד על 25% בחמש השנים הקרובות ומעלה.

**את תחולת העוני ניתן להפחית בין היתר באמצעות נקיטת הצעדים הבאים:**

- **שיפור מס הכנסה שלילי:** מענק ההכנסה המוצע במסגרת התוכנית נמוך בהשוואה לזה המשולם לעובד, למשל בבריטניה או בארה"ב וכתוצאה שיעור הזכאים שמימשו את זכאותם נמוך. לכן, יש מקום להגדיל משמעותית את גובה המענק. מדו"ח המעקב ליישום התוכנית עולה כי על מנת להגדיל משמעותית את השפעת התוכנית על שיעורי העוני קיים צורך להעלות באופן ניכר את סכום המענק. כך למשל, הגדלה של סכום המענק בכ-44% תוכל לצמצם את תחולת העוני בקרב הזכאים (בפריסה ארצית) בכ-10%, כלומר עלייה של כ-4,700 משפחות מעל קו העוני.

**שינוי במבנה מענק ההכנסה על מנת שיעודד גם השתלבות בשוק העבודה במשרה חלקית-בשיטה הקיימת הכדאיות לעבודה חלקית נמוכה, משום שהתוספת עד שכר המינימום קטנה. חצי משרה יכולה להוות צעד ראשון לצבירת ניסיון בשוק העבודה ומתחשבת בעובדה שלרבים קשה מסיבות שונות להצטרף לשוק העבודה במשרה מלאה, בין היתר בשל סיבות תרבותיות (למשל בקרב גברים חרדים או נשים במגזר הערבי) או בשל הצורך לדאוג למשק הבית. מומלץ להפחית את העלייה הדרגתית של ההטבה ולהחיל את מענק ההכנסה ישירות ברמה גבוהה וכך לעודד באופן ניכר כניסה לעבודה גם באופן חלקי. במקביל מומלץ להגדיל את הנדיבות של מס ההכנסה השלילי.**

- **שיפור מדיניות עובדים זרים בתחום הסייעוד (ענף ההעסקה המרכזי של עו"ז) באמצעות עידוד צד הביקוש:** ניתן למשל להגדיל את תוספת השעות הסייעודיות למקבל הסייעודי שעובר מטיפול על ידי עובד זר לעובד ישראלי, דרך נוספת היא לעודד טיפול סיעודי במסגרת הקהילה, (בעיקר באוכלוסייה הערבית) למשל לאפשר לחבר משפחה לטפל במקבל הסייעודי ועל ידי כך לייצר הכנסות בקרב אוכלוסיות מוחלשות.

- **ביטול פטור ממס הכנסה על חיסכון וחלוקת תקבוליו לעידוד חסכון בצורה שוויונית יותר:** כחלק מהעידוד שניתן לציבור החוסך לפנסיה, מעניקה הממשלה מידי שנה הטבות מס למפקידים בחיסכון הפנסיוני. גובה הטבת המס הוערך לפי אומדנים של בנק ישראל בכ-9 מיליארד ש"ח<sup>4</sup>, ואילו הנהנים מהטבת מס זו הם בעיקר מהעשירונים העליונים. ניתן להקטין את העיוות הקיים בין היתר באמצעות החלת מודל אשר מאפשר לחוסך ליהנות מהטבות המס באופן גמיש יותר לאורך שנות עבודתו, ומאפשר את הטבת המס גם לאלו שלא נהנים ממנה כיום. אפשרות נוספת היא לסבסד את הפקדוניהם של העובדים

<sup>4</sup>. ברנדר, ע. "השנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית החובה: הציות להסדר והשלכות פוטנציאליות על היצע העבודה", מתוך סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, מאי 2011..

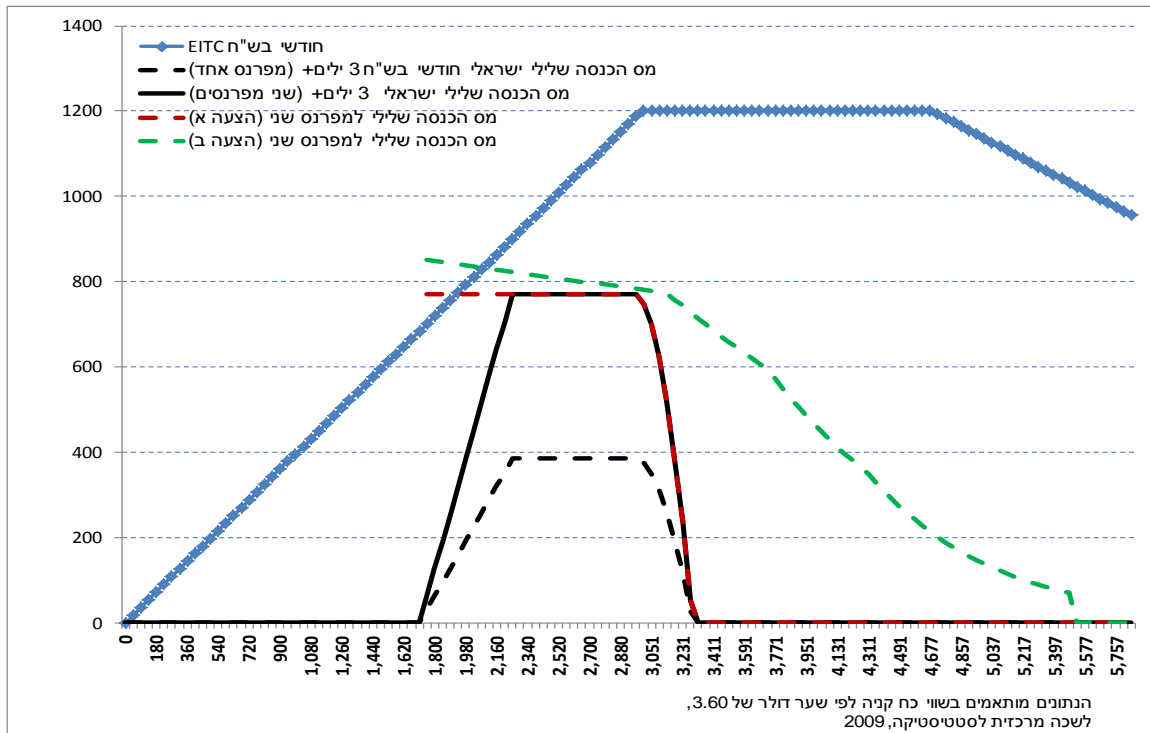
בעשירונים שמתחת לסף המס בעלות תקציבית המוערכת בכ-1.2 מיליארד ₪ וכדי לממנה ניתן לקצץ את זיכוי המס בגין הפרשות לפנסיה ל- 27%<sup>5</sup>.

- **השלמת הכנסה לאם חד-הורית:** שיעורי העוני של משפחות חד הוריות גבוה ושיעורי התעסוקה בקרב קבוצה זו גבוהים בהשוואה לכלל האוכלוסייה<sup>6</sup>. מצב זה נובע בין היתר משום שיכולת השתכרותם מוגבלת למפרנס אחד. כך למשל אם חד הורית המקבלת קצבה לשני ילדים והמועסקת בעבודה במשרה מלאה בשכר מינימום, הכנסתה הפנויה היא כ- 84% מקו העוני (נכון לשנת 2009), כלומר גם עבודה במשרה מלאה אינו מחלץ משפחה חד הורית מעוני. המצב אף חמור יותר בהשוואה לשנים קודמות, בשנת 2005 הכנסתה של משפחה בעלת מאפיינים זהים היוותה כ-87% מקו העוני וכ-97% בשנת 2002. ניתן לשפר את מצבן של המשפחות החד הוריות באמצעות הגדלת הדיסריגרד מעבודה במבחן הכנסות של המקבלת גמלה להבטחת הכנסה או מזונות, הפרדת תשלום דמי מזונות מהגמלה להבטחת הכנסה כך שאישה המשתכרת עד לשכר הממוצע- דמי המזונות יתווספו באופן מלא להכנסתה. ניתן גם להגדיל את יכולת ההשתכרות של אמהות חד הוריות באמצעות הגדלת מס הכנסה שלילי.
- **שיפור מבחן ההכנסות בהבטחת הכנסה למשפחות בגיל העבודה:** התחשבות בהכנסות נטו מדויר בדירה בבעלות עצמית.
- **הגדלת שכר מינימום:** העלאת שכר המינימום צפויה להגדיל את הכנסתם של העשירונים הנמוכים ולהגדיל את התמריץ להשתלבות בשוק העבודה, על מנת להביא לידי עליה אפקטיבית בשכר המינימום יש לפעול לאכיפה אפקטיבית יותר של חוקי העבודה.
- **הגדלת קצבת ילדים:** לצד הגדלת קצבת הילדים יש לדאוד להגברת יכולת ההשתכרות של המפרנסים במשפחות הגדולות ושל ילדיהם כמפרנסים עתידיים.
- **החזרת הפרוגרסיביות במס הכנסה ככלי לצמצום אי השוויון:** היפוך המגמה של ירידה מתמשכת במיסים הישירים לצד עליה במיסים העקיפים.
- כל סבסוד מעוות - חובה לשקול עיוות זה מול נזקי הפגיעה באיתנות החברתית.

<sup>5</sup> שם

<sup>6</sup> סקירה שנתית 2008, המוסד לביטוח לאומי, יוני 2009.

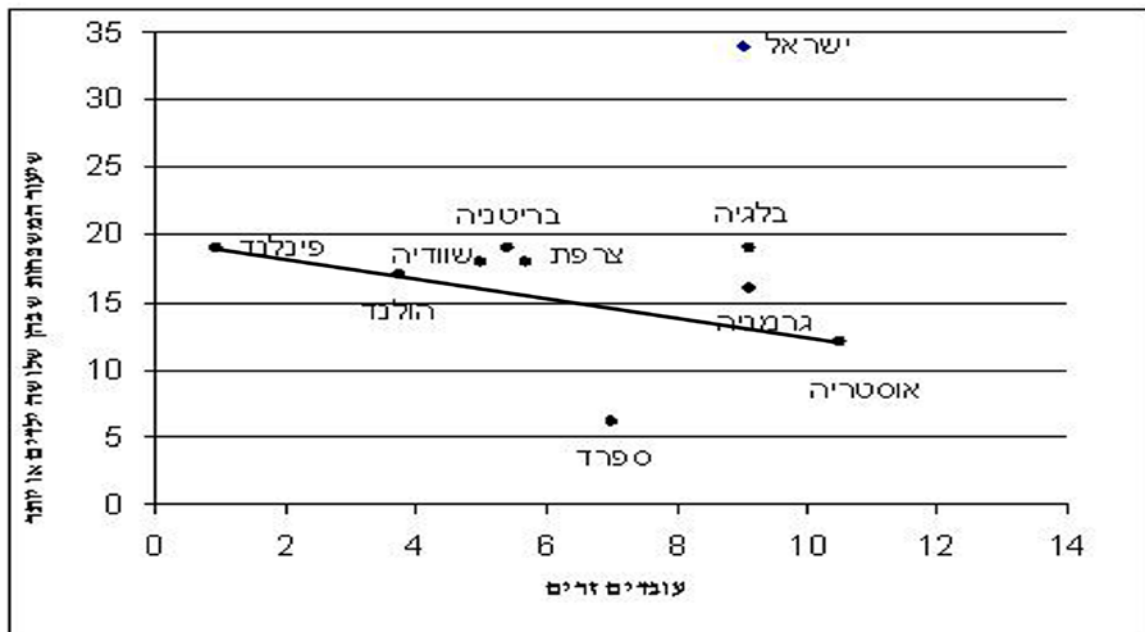
### מס הכנסה שלילי-השוואה בין המבנה בישראל ובארה"ב



מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2009

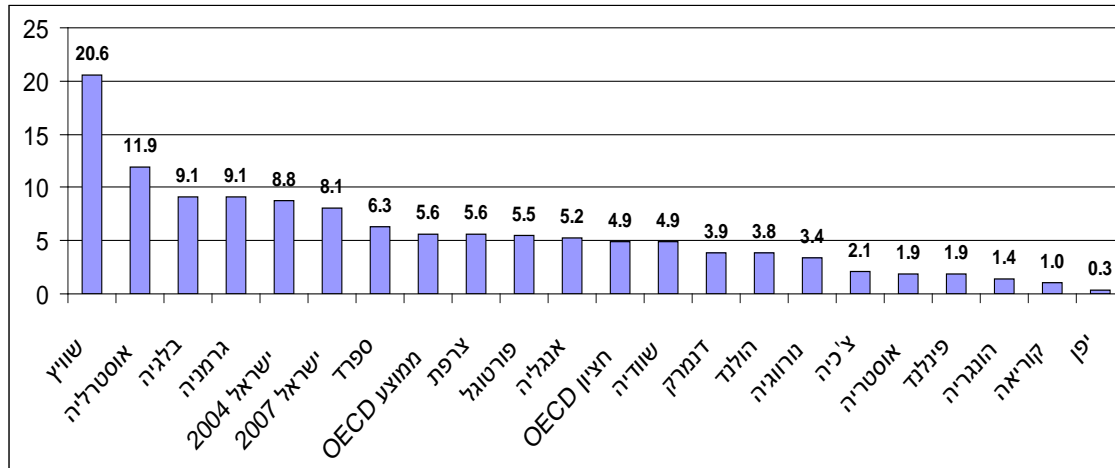
על מנת להגדיל את האפקטיביות של מענק ההכנסה ניתן למשל להרים את הצלע של מפרנס שני למסלול אופקי או אף יורד על מנת להעצים את התמריץ של מפרנס שני להשתלב בשוק העבודה.

### שיעור העובדים הזרים לעומת שיעור המשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר - ישראל השוואה בין לאומית, 2004



מקור: המוסד לביטוח לאומי סקירה שנתית 2007, תרשים מקורב

### שיעור העובדים הזרים בהשוואה בינלאומית, 2004



מקור: המוסד לביטוח לאומי סקירה שנתית 2007

מהתרשים ניתן להבחין כי שיעור הצעירים בישראל גבוה בהשוואה למדינות מפותחות אך גם שיעור העובדים הזרים גבוה, זאת בניגוד לקו המגמה המצביע על קשר הפוך המתקיים בין השניים.

הטבלה בעמוד הבא ממחישה כיצד ניתן להשפיע באמצעות מדיניות ממשלתית מתאימה על התעסוקה והרווחה:

תוצאה ארוכת טווח	שלב ביצוע	פעולת הממשלה
ירידה של כ- 15,000 מועסקים במשק <sup>7</sup>	הופעל בשנת 2008 נמצא כעת בבחינה מחודשת במשרד האוצר	חוק פנסייה חובה
ירידה של 0.1% בתחולת העוני <sup>8</sup> תוספת של כ-3,000 מועסקים במשק <sup>9</sup>	התקבל בכנסת, פעימה ראשונה צפויה בחודש יולי השנה	העלאת שכר המינימום
עליה של כ- 2,300 משפחות מעל קו העוני <sup>10</sup> ותוספת של כ- 15 אלף מעוסקים <sup>11</sup>	התקבל בכנסת, ייושם בשנת 2012 על בסיס הכנסות בשנת 2011	פריסה ארצית של חוק מס הכנסה שלילי
תוספת של כ-20 מועסקים במשק <sup>12</sup>	תוספת משמעותית בתקציב	הרחבת מעונות יום
תוספת של כ- 30-50 אלף מועסקים <sup>13</sup>	לא צפויה בטווח הקרוב	פריסה ארצית של תוכנית שילוב מקבלי גמלאות בעבודה
ירידה של 0.7% בתחולת העוני <sup>14</sup>	לא צפויה	אכיפה מוחלטת של שכר המינימום
תוספת של 70-90 אלף מועסקים שהם כ-3% מסך התעסוקה וירידה של לפחות 0.7% בתחולת העוני <sup>15</sup>	<b>סך הכל:</b>	

<sup>7</sup> ברנדר, ע. "השנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית החובה: הציות להסדר והשלכות פוטנציאליות על היצע העבודה", סדרת מאמרים לדיון, חטיבת המחקר של בנק ישראל, מאי 2011.

<sup>8</sup> מתוך הודעה לעיתונות של בנק ישראל: "קטע מתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים שתופיע בקרוב: העלאת שכר המינימום בשנים 2011-2012", יוני 2011.

<sup>9</sup> אומדן של מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, בהנחה כי כתוצאה מההסכם לא יחולו השפעות שליליות על הביקוש לעובדים

<sup>10</sup> מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", מוגש על ידי צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי (בנק ישראל, מכון ברוקדייל, רשות המסים, והמוסד לביטוח לאומי), יוני 2010.

<sup>11</sup> מתוך "הועדה לבחינת מדיניות התעסוקה, דו"ח סופי", המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל, יוני 2011.

<sup>12</sup> שם

<sup>13</sup> מכלפת סך מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בישראל באחוז ההשפעה של התוכנית על השינוי בשיעור המועסקים.

<sup>14</sup> מתוך הודעה לעיתונות של בנק ישראל: "קטע מתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים שתופיע בקרוב: העלאת שכר המינימום בשנים 2011-2012", יוני 2011.

<sup>15</sup> בהנחה שתבוצע רפורמה בחוק פנסיית החובה שלא תביא לידי ירידה בשיעור התעסוקה.



## מבוא

ארגון ה-OECD הוקם בשנת 1948 תחת השם OEEC - Organization for European Economic Cooperation, במטרה ליישם את תוכנית הסיוע האמריקאית לאירופה לאחר מלחמת העולם השנייה ("תוכנית מרשל"). בשנת 1961 הוחלף שם הארגון ל-OECD, הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, לאחר שהצטרפו אליו מדינות לא אירופאיות. הארגון נודע גם בכינויים "מועדון המדינות החזקות" או "מועדון המדינות העשירות", תארים המצביעים על היוקרה המיוחדת לחברות בו.

בשנת 2010 הצטרפה מדינת ישראל כחברה ה-32 לארגון המדינות המתועשות, ה-OECD. קבלתה של ישראל לארגון מאשרת כי ישראל שייכת לקבוצת המדינות המפותחות והמתקדמות מבחינה כלכלית, מבחינת זכויות האזרח, המערכת המשפטית והמדיניות הסוציאלית. הצטרפות המדינה לארגון מהווה מאין "חותמת איכות" וכזו צפויה לעודד השקעות זרות, לשפר את דירוג האשראי של ישראל, לפתוח אפיקים חדשים של הדברות עם מדינות אחרות ועוד. כחלק מתהליך ההצטרפות, מקדיש הארגון תשומת לב מחקרית רבה לניתוח ישראל הארגון אינו מסתפק אך ורק בהצגת הנתונים, אלא מצרף אליהם המלצות לקביעת מדיניות. בחודש מאי 2010 פרסם הארגון ספר בשם "Reviews of Labor Market and Social Policies", בו מופיעות המלצות למדינת ישראל בתחום הכלכלי והחברתי שעיקרן:

- העלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה לרבות בקרב האוכלוסייה החרדית והמיעוט הערבי.
- הפחתת שיעורי העוני בקרב משפחות עובדות.
- השקעה, הרחבה ופריסה מקיפה יותר של ההון האנושי הקיים.

עבודה זו נכתבה במסגרת יוזמת זיכרון יעקב, אשר מטרתה הינה גיבוש תכנית פעולה שתממש את הפוטנציאל הכלכלי-חברתי הטמון במדינת ישראל. הפרויקט פועל מתוך ההכרה שלמדינת ישראל אין כיום תפיסת עולם, אסטרטגיה כוללת ויעדים ברורים למדיניות חברתית, והוא מנסה להביא לגיבושם של אלה. השאיפה איננה להפיק עוד ניירות עמדה מוצלחים, אלא לייצר תוכניות מעשיות וממוקדות אשר תבואנה לידי מימוש על ידי ממשלת ישראל.

במהלך הפגישות שנערכו במסגרת פרויקט זיכרון הוחלט שהעבודה בפרויקט תתבצע בשלבים סביב מספר נושאי מפתח: שוק העבודה – יצירת מקומות תעסוקה, ומציאת פתרונות למוקדי אי שוויון הנובעים מהשוק החופשי. מדיניות הרווחה – ייעול המערך הקיים והוספת פתרונות לאוכלוסיות התלויות, הפערים החברתיים והעוני אל מול צמיחה מוטת אי השוויון, ושיקום הביטחון הכלכלי האישי.

### מטרת המחקר

בעבודה זו ביקשנו לבדוק אילו מהמלצות ה-OECD למדינת ישראל נמצאות בתהליך יישום או תכנון, והאם העלות התקציבית שהמדינה מתכוונת להשקיע תוביל אותה ליעד הנדרש כפי שזה הוגדר בדו"ח של ה-OECD.



לצורך כך נציג את המלצות הארגון למדינת ישראל ונפרט את פעולות המדינה ליישום ההמלצות מאז פרסומן. לאחר מכן נבחן את העלויות ליישום ההמלצות וההשפעות על המשק הנובעות מכך.

### **שיטת המחקר**

את המידע בנוגע לפעולות המדינה מצאנו בתקציב המדינה לשנים 2011-2012, הודעות לעיתונות ופרסומים של משרדי הממשלה השונים ורשות המיסים בישראל, החלטות ממשלה, הצעות חוק, פרסומי בנק ישראל, ותוכנית העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2011. נעזרנו גם בנתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ביטוח לאומי ומקורות נוספים.

על מנת לחשב את העלויות השונות נעזרנו במקורות המידע שצוינו לעיל ובמחקרים שונים, וביצענו הערכות ותחשיבים כלכליים. בהתבסס על הנחות על המשק ערכנו סימולציות ומהן הפקנו את העלויות של הצעדים כפי שיפורט להלן.

### **מבנה העבודה**

לאחר הצגת כל המלצה כפי שזו מופיעה בדו"ח של ארגון ה-OECD למדיניות החברתית כלכלית בישראל, מפורטות פעולות הממשלה באותו התחום (חקיקות, החלטות, תוכניות עבודה, ועדות וכו'), העלות המשוערת וההשפעה של יישום אותה המלצה. עם סיום הצגת ההמלצות מופיעה טבלה אשר מסכמת את העלויות (ההערכה שלנו מול ההוצאה שהממשלה מייעדת לנושא).

## פירוט ההמלצות, יישומן והשפעתם על המשק

ארגון ה-OECD מתווה ארבעה יעדים מרכזיים על מנת להקטין את הפערים הקיימים בין ישראל לשאר מדינות הארגון וכדי להפוך את החברה הישראלית להוגנת יותר תוך שמירה על קצב צמיחה מהיר.

ארבעת היעדים המרכזיים אשר עומדים במרכז המלצות הארגון:

- הבטחת צמיחה ארוכת טווח תוך שמירה על אינפלציה נמוכה והקמת מנגנונים לבלימת זעזועים כלכליים חיצוניים.
- העלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה לרבות בקרב האוכלוסייה חרדית והמיעוט הערבי.
- הפחתת שיעורי העוני בקרב משפחות עובדות.
- השקעה, הרחבה ופריסה מקיפה יותר של ההון האנושי הקיים.

בפרק זה נציג את המלצות ארגון ה-OECD, נפרט את פעולות הממשלה באותו התחום (חקיקות, החלטות, תוכניות עבודה, ועדות וכו'), נציג גם את המשאבים שהוקדשו ואת העלות המשוערת של יישום ההמלצה.

נתייחס בתחילה ליעד הראשון כפי שמופיע בדו"ח הארגון, את היעדים הבאים נסקור בהמשך תוך התייחסות פרטנית לכלל המלצות הארגון.

*1. הבטחת צמיחה ארוכת טווח תוך שמירה על אינפלציה נמוכה והקמת מנגנונים לבלימת זעזועים כלכליים חיצוניים.*

בשנים 2009-2010 חוותה ישראל צמיחה מהירה יותר מאשר בכל אחת ממדינות OECD, אך עם זאת רמת התוצר לנפש בישראל עדיין מהווה רק כ-84% אחוזים מרמתו הממוצעת במדינות הארגון<sup>16</sup>. קיימים כיום מספר גורמים הפועלים לתמיכת היציבות הכלכלית, להגברת היציבות של המשק בפני זעזועים חיצוניים ולהמשך הצמיחה, בין גורמים אלו ניתן למנות: גידול מתמשך בשיעורי התעסוקה (על כך בפירוט בהמשך), עודף בחשבון השוטר, מדיניות מוניטארית אחראית והפחתה הדרגתית של החוב הציבורי. על מנת להבטיח את המשך הפחתת החוב הציבורי ובמקביל עידוד הצמיחה במשק, אושר בחודש מרץ 2010 כלל פיסקאלי חדש לחישוב מגבלת ההוצאה ממשלתית תוך שמירה על תקרת הגירעון הקיימת בחוק (חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית). על פי הכלל החדש, קצב הגידול של סך ההוצאה הציבורית יתבסס על הצמיחה הממוצעת בעשור האחרון, תוך התאמה ליעד של יחס החוב לתוצר (60%). הכלל מגדיר תוואי של תקרת גרעון ממשלתי פוחת, שבמקרה של חריגה ממנה יש לבחור בין הגדלת ההכנסות להקטנת ההוצאות אל מתחת לתוואי שמאפשרת תקרת ההוצאות<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> פרק א' - המשק והמדיניות הכלכלית, דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, ירושלים.  
<sup>17</sup> פרק ו' - הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם, דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, ירושלים.

בהשוואה לקודמו, הכלל החדש קובע תקרת הוצאות גבוהה יותר אך כפי שצוין בדו"ח בנק ישראל לשנת 2010 כי "העמידה ביעדי הממשלה להפחתת הגרעון תהווה אתגר לא פשוט [...] רמת ההוצאות הנגזרות מהחלטות הממשלה על תוכניות ספציפיות בתחומי הביטחון, החינוך, הרווחה והתשתיות כבר גבוהה במקצת מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק ל-2013 מה שמקטין את הסיכוי שגידול ההוצאות יואט על מנת לסייע בהפחתת הגרעון"<sup>18</sup>, ולדבריו של ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, סגן מנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל "רק במצב של שיעור צמיחה אשר עומד על מעל המישה אחוזים לשנה, ניתן יהיה לממש את התוכנית תוך שמירה על יעדי הגרעון"<sup>19</sup>. יש לציין כי לפי תחזית הצמיחה לשנת 2011 שיעור הצמיחה אכן צפוי לעמוד על קצב זה אך קיימים סיכויים נמוכים בלבד כי המשק יצמח בשיעורים זהים גם בשנים הבאות.

הגבלות אלו על הגרעון וההוצאה הציבורית התומכות בירידה הדרגתית ביחס החוב לתוצר הן בעלות חשיבות בתמיכה בצמיחה בת קיימא. יחס החוב לתוצר אומנם ירד בתום שנת 2010 לרמה שאף נמוכה מרמתו ערב המשבר, אך עם זאת, רמתו עדיין גבוהה (76.2%) וחריגה מהיעד שנקבע להפחתת יחס החוב לתוצר צפויה לגרום בעקבותיה השפעות שליליות נרחבות.

## 2. אכיפה אפקטיבית של חוקי התעסוקה, לרבות שכר מינימום, תנאי העסקה, והגדלת המשאבים (למשל מספר מפקחי העבודה) שיאפשרו פיקוח הדוק יותר.

על מנת לספק אכיפה קפדנית יותר של חוקי העבודה, הממשלה נקטה פעולות בתחומים שונים: הגדלת הפיקוח באגף האכיפה, חקיקה וקביעת הוראות.

- כיום מועסקים באגף האכיפה כ-70 מפקחים, לאחר שמספר התקנים לפקחים הוגדל בשנה האחרונה מ-16 ל-45, וכן נוספו 57 סטודנטים העובדים בחצי משרה. מספר זה של מפקחים מהווה כמפקח אחד לכל 40 אלף משרות, מספר קטן יחסית לתקן העולמי אשר עומד על מפקח אחד לכל עשרת אלפים משרות.<sup>20</sup>

- תיקון 6 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם<sup>21</sup>, קובע כי מי שעוסק במתן שירות באמצעות עובדיו, בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון צריך לקבל רישיון מאת משרד התמי"ת. אחד התנאים לקבלת רישיון הוא כי על מבקש הרישיון להמציא ערובה מתאימה להבטחת זכויות העובדים. גובה מדרגות הערובה שנקבעו על ידי ועדת העבודה ינוע בהתאם להוצאותיו החודשיות של הקבלן בגין שכר עובדים. הרישוי וכספי הערובה, שמשרד התמי"ת יכול לחלט בהחלטה מנהלית, נועדו להקשות על חברות שירותים בענפים רגישים אלו להעסיק עובדים בלי לממש את מלוא זכויותיהם הקבועות בחוק, ולחזק את הפיקוח על קבלני השירות על מנת לשמור על זכויותיהם של עובדים חלשים במשק.

- הוראה נוספת שמטרתה ליצור כוח הרתעה לקיום זכויותיהם של העובדים בשוק העבודה נקבעה על ידי משרד התמי"ת בחודש יוני 2010. הוראה זו קובעת כי מתן סיוע על-ידי המשרד יותנה בכך

<sup>18</sup> פרק ו' - הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם, דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, ירושלים.  
<sup>19</sup> הודעה לעיתונות: עיקרי דבריו של ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי ביום העיון של מכון פאלק באוניברסיטה העברית בירושלים שנערך 29.5.11, בנק ישראל - מחלקת דוברות והסברה כללית.  
<sup>20</sup> פרק ח', סוגיות במדיניות הרווחה, דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, ירושלים.  
<sup>21</sup> תיקון זה נכנס לתוקף בתאריך 1/1/10.

שהמבקש לא הורשע ולא נקנס בגין עבירות מסוימות בתחום דיני העבודה, או בעבירות שונות לפי חוק עובדים זרים וכי הוא מתחייב לשמור על זכויות עובדיו בתקופת הסיוע.

**עלות יישום:** התקציב לפיקוח על חוקי העבודה גדל בשנת 2011 ב-2,126,000 ₪ לסך של 10,419,000<sup>22</sup> (תוספת של 25% ביחס לשנת 2010), תוספת זו נמוכה באופן משמעותי מהנדרש, על פי אומדנים שערכנו יש צורך בתוספת של כ-27 מיליון ₪ על מנת להתאים לתקן העולמי. בשנת 2010 הוקצבו 5,770,000 ₪ לתפעול חוק קבלני כוח אדם (הערה: חוק זה קובע מתן רישיונות לעסוק כקבלני כוח עבודה. בשנת 2010 האחריות עברה למשרד הפנים). סעיף אשר אינו מופיע בסעיפי התקציב לשנת 2011, ובמקומו מופיעים הסעיפים הבאים: תפעול פעולות להסדרה ואכיפת חוקי עבודה - 6,116,000 ₪, ותמיכה במוסדות ציבור המעניקים מידע וסיוע לעובדים בעניין זכויותיהם - 1,000,000 ₪.

**השפעות כלכליות חברתיות:** סך העלות התקציבית לאכיפת חוקי העבודה לשנת 2011 מהווה כעשרה וחצי מליון ₪. ניתן לצפות שמרבית העלות תקוזז על ידי ההכנסות שיתקבלו מהקנסות שיוטלו. לפי נתוני אכיפה ממינהל הסדרה ואכיפה של משרד התמי"ת, במהלך שנת 2010 הוטלו 831 קנסות בסכום של כ-9.5 מיליון ₪ לעומת עלות תקציבית של 8.3 מיליון ₪ באותה השנה, כך שלא זו בלבד שהמשאבים המוקצים לפיקוח על חוקי עבודה מועטים אלא הם אף יוצרים עודף חיובי לכן אין הסבר המניח את הדעת מדוע אין המדינה מקצה משאבים נוספים לפיקוח על חוקי העבודה. ניתן לצפות שאכיפה קפדנית יותר של חוקי העבודה תביא להקטנת תחולת העונו, כך למשל במידה שבשנת 2012 שכר מינימום ייאכף במלואו תחולת העונו צפויה לרדת בשיעור של 0.6%<sup>23</sup>. מצד אחד במידה שחוקי העבודה אכן נאכפים, יגדל התמריץ להשתלב בשוק העבודה, אך מנגד, הגדלת עלויות ההעסקה צפויה להקטין את הביקוש לעובדים בקרב עובדים לא מקצועיים.

3. הרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בין היתר באמצעות הרחבת מסגרות ההכשרה המקצועית, הרחבת מעונות היום (לרבות הגדלת זמינותן לאלו שהכנסתן תלויה בהשתתפות במסגרות לעידוד תעסוקה כגון וויסקונסין) פריסה ארצית של תוכנית וויסקונסין ועריכת שינויים מבניים בתוכנית, לדוגמה הגברת התחרות בין החברות השונות למציאת תעסוקה למשתתפים בתוכנית ושינוי מדיניות התמריצים. המלצה נוספת היא שיתוף של חברות כוח אדם ארגונים לא ממשלתיים ורשויות מקומיות בתוכנית.

#### הגדלת ההשקעה בהעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה:

• לא חל גידול בסך ההוצאה התקציבית לעידוד התעסוקה. בשנת 2011 תקציב האגף לתעסוקת נשים גדל ב-46.2% ועומד היום על כמיליארד ₪ כאשר עיקר הגידול נובע מהגדלה ניכרת של סבסוד השעות בצהרונים. התקציב המיועד לסבסוד מעונות יום ומשפחותונים גדל בכ-277 מיליון ₪ מהשנה הקודמת ועומד כעת על כ-929 מיליון ₪. גם התקציב המיועד לאגף להכשרה מקצועית ירד

<sup>22</sup> מתוך תקציב המדינה לשנים 2011-2012, אגף התקציבים במשרד האוצר.  
<sup>23</sup> מתוך: "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים", בנק ישראל, יוני 2011.

השנה בכ-3% ביחס לתקציב שנת 2010, ומתקצב השנה בכ-601 מיליון ₪. תקציב שירות התעסוקה נשאר השנה כמעט ללא שינוי, ועומד על כ-136 מיליון ₪.<sup>24</sup>

• בחודש ינואר האחרון ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים הגיעו לסיכום על העלאת שכר המינימום ל-4,300 ₪. בחודש אפריל הוחלט כי העלאה זו תחול על כלל העובדים במשק בהתאם להסדר בין שר האוצר ליו"ר ההסתדרות. העלאת שכר המינימום תבצע בשתי פעימות: הפעימה הראשונה תבצע ב-1 ביולי 2011 ותביא להעלאת שכר המינימום מ-3,890 ₪ לחודש ל-4,100 ₪. הפעימה השנייה תחול ב-1 באוקטובר 2012 ותעלה את השכר עד לגובה של 4,300 ₪. העלות התקציבית ברוטו לשנים 2011-2013 של ההסכם נאמד בטווח שבין 700 מיליון ₪ ל-1.2 מיליארד ₪ ובכ-570 מיליון ₪ נטו (בקיצוץ החיסכון התקציבי הצפוי כתוצאה משינויים בהסכם עם הסתדרות העובדים במסגרת העלאת שכר המינימום)<sup>25</sup>.

• אמצעי מדיניות נוספים שנועדו לעודד השתלבות בשוק העבודה הם מס הכנסה שלילי, אכיפת חוקי עבודה וצמצום מספרם של העובדים הזרים. אמצעים אלו יפורטו בהמשך.

**עלות:** בנק ישראל אמד את התוספת התקציבית בעקבות עדכון שכר המינימום לשנים 2011 עד 2013 בלפחות 427 מיליוני ₪<sup>26</sup> הערכה נמוכה מעט ביחס לאומדן משרד האוצר (570 מיליוני ₪). בהתבסס על אומדנים אלו ותחת הנחות זהות<sup>27</sup>, העלות בשנת 2011 נאמדה על ידינו בכ-135-175 מיליוני ₪.

**השפעות כלכליות חברתיות:** העלאת שכר המינימום צפויה להגדיל את הכנסתם של העשירונים הנמוכים אך בהנחה שלא יחול שיפור בציות לחוקי העבודה, ההשפעה על תחולת העוני צפויה להיות נמוכה (ירידה של 0.1% בלבד<sup>28</sup>). מאחר שהעלאת שכר המינימום לוותה בהסכם בין נציגי העובדים לנציגי המעסיקים השפעותיה השליליות על הביקוש לעובדים בטווח הקצר תהיינה מצומצמות לפחות מצדם של המעסיקים המיוצגים בהסכם. עדכון שכר המינימום כרוך גם בעלות תקציבית משמעותית בעקבות העלאת שכרם של עובדי המגזר הציבורי.

בשנים האחרונות גדל משמעותית תקציב האגף לתעסוקת נשים ובמקביל חלה עליה חדה בשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה יתכן שניתן לראות בכך תוצאה של הגדלת ההשקעה בעידוד תעסוקת נשים.

#### פריסה ארצית של תוכנית וויסקונסין ועריכת שינויים מבניים בתוכנית:

בהחלטת ממשלה מס' 3994 שהתקבלה באוגוסט 2008 נקבע כי הפריסה הארצית תחל במהלך שנת 2010, תבצע בו זמנית בכל חלקי הארץ, תוך זימון הדרגתי של המשתתפים בכל אזור ואזור, במועדים קצובים ובמהלך תקופה של 24 חודשים, אשר תתפרס על פני שלוש שנות תקציב ותסתיים במהלך שנת 2012, נקבע עוד כי התוכנית תורחב ותכלול גם משתתפים מעל גיל 45. בהחלטת ממשלה מס' 159 שהתקבלה בחודש מאי 2009 נקבע כי ההחלה ההדרגתית תושלם עד תום שנה

<sup>24</sup> כל הנתונים בסעיף זה מובאים מתוך תקציב המדינה לשנים 2011-2012, אגף התקציבים במשרד האוצר.  
<sup>25</sup> מתוך טיוטת חוק שכר המינימום (העלאת שכר המינימום-הוראת שעה), התשע"א-2011, הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה.

<sup>26</sup> מתוך: "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים", בנק ישראל, יוני 2011.  
<sup>27</sup> בהנחה כי עליית שכר המינימום לא תביא לשינוי בתעסוקה ובהנחה שאלמלא העלאתו שכר המינימום היה מתעדכן בהתאם לעליית השכר הממוצע על פי המנגנון הקבוע בחוק (47.5% מהשכר הממוצע).

<sup>28</sup> "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים", יוני 2011.

מיום התחילה, ולא עד תום שנתיים ממנו כפי שנקבע בתחילה. בהחלטת ממשלה מס' 2002 שהתקבלה בחודש יולי 2010 נקבע כי התוכנית תיושם בפריסה ארצית תוך שינויים שיסוכמו בין שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לבין שר האוצר. תוכנית וויסקונסין המשיכה לפעול במתכונתה המצומצמת עד לפקיעת הוראת-החוק הזמנית, בתאריך 29 באפריל 2010. הוראת החוק פקעה עקב סירובה של וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להאריך את התוכנית במתכונתה הקיימת. עקב כך ובהתאם להחלטות הממשלה להרחיב את התוכנית בפריסה ארצית הוצעה תוכנית חדשה.

### **הצעת חוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה<sup>29</sup>:**

בחודש אוקטובר 2010 עברה תכנית וויסקונסין תחת שמה החדש ("שילוב מקבלי גמלאות בעבודה") בקריאה ראשונה ואף שולבה בתחילה במסגרת חוק ההסדרים אך לבסוף פוצלה ממנו. מוצע כי התוכנית תורחב לפריסה ארצית<sup>30</sup> וכי תופעל בדומה לתוכנית וויסקונסין על ידי קבלני משנה שהמדינה תתקשר עימם לצורך זה. בתוכנית החדשה נערכו מספר שינויים ברוח המלצות ארגון ה-OECD ובראשם יצירת קשר בין תגמול המפעיל עבור השמת מקבלי הגמלאות בעבודה לבין התוספת המצטברת להכנסה מעבודה של מקבלי הגמלאות לאורך כל התכנית. למעשה, התמריץ הופך להיות כזה אשר מתגמל השמות ארוכות, במשכורות גבוהות ככל הניתן, ולא רק את מספר ההשמות. המלצה נוספת של הארגון המיושמת במתווה החדש, היא שתנאי המכרזים בנויים כך שיעודדו גורמים ציבוריים ומלכ"רים.

מוצע כי תחילתו של החוק תהיה בינואר 2012 אך עד לימי כתיבת דו"ח זה טרם אושר המשך אישור התוכנית.

**עלות והשפעות כלכליות חברתיות:** בתקציב משרד התמ"ת לשנת 2010 יועדו לתוכנית מהל"ב 150,305,000 ₪ לעומת זאת בשנים 2011-2012 הוקצו בכל שנה 20,426,000 ₪ בלבד על מנת ליישם את התוכנית בפריסה ארצית ותוספת של 15,000,000 ₪ לפיתוח תוכניות לשילוב אוכלוסיות בשוק העבודה.

מהדו"ח המסכם של המחקר<sup>31</sup> שליווה את התוכנית ומהוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה עולה כי שיעורי התעסוקה<sup>32</sup> בקרב המשתתפים בתוכנית עלו משמעותית (גידול מ-41.8% ל-52.2%) ושיפור נרשם בשכרם החודשי (גידול של 32%). על פי הוועדה הרחבת התוכנית לכלל הארץ תוסיף לפחות 30 אלף מועסקים לשוק העבודה בתוך כארבע שנים ועקב החיסכון בתשלומי הגמלאות הנובע מהתוכנית, תוך כשנתיים וחצי של פעילות התוכנית מתאזנת מבחינה תקציבית. עם זאת, קיימת ביקורת כלפי התוכנית עקב הדגש הרב על כניסה לשוק העבודה ועל חיסכון במתן גמלאות נטען בין היתר כי התוכנית אינה מאזנת כנדרש בין מטרות אלו ובין הצורך להגן על הכנסתו

<sup>29</sup> מתוך דברי הסבר להצעת החוק בפורטל השירותים והמידע הממשלתי, <http://www.shituf.gov.il/discussion/316>

<sup>30</sup> על סמך החלטות ממשלה מס' 159 ו-3994.

<sup>31</sup> דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, משרד ראש הממשלה, יוני 2007; מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מסכם, מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, 2010.

<sup>32</sup> דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה ברשות פרופ' אקשטיין, דו"ח סופי, יוני 2009

של מקבל הגמלה. יתרה מכך, התוכנית אינה דואגת לעבודה ההולמת את כישורי העובד ויש בהפניית העובדים לערוצים פרטיים התנערות של המדינה מחובתה להבטחת ביטחון סוציאלי<sup>33</sup>.

4. הסרת חסמים לעבודה עבור קבוצות מיעוטים בעזרת השקעה בחינוך (לדוגמא, השוואת יחס התלמיד-למורה ברחבי ישראל, והחלת לימודי ליבה זהים עבור כל ילדי ישראל)

משרד החינוך פרסם בתוכנית העבודה לשנת 2011 כי אחת ממטרותיו היא שיפור ההישגים הלימודיים, ולשם כך יופעלו תוכניות שונות אשר מכינות את תלמידי התיכון לבחינות הבגרות. צמצום פערים לימודיים. האמצעים להשגת יעד זה הינם: צמצום מספר התלמידים בכיתה ל-32 תוך מתן עדיפות לשכבות החלשות, הגדלת הסיוע לבתי הספר בפריפריה, יישום תוכנית לאיתור תלמידים הנמצאים בסכנת נשירה כבסיס לטיפול חינוכי, ניצול השעות הפרטניות של המורים במסגרת "אופק חדש" לקידום תלמידים מתקשים, יישום חוק לימוד חובה בכיתות "א-י"ב, והשלמת השכלה (עד 12 שנות לימוד) למבוגרים בבתי ספר בפריפריה, כאשר הצפי הוא 50 בתי ספר בפריפריה בהם תפעל תוכנית זו.

**עלות:** בתקציב משרד החינוך לשנת 2011 יועדו 66,792,000 ₪ להקטנת מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי, לחינוך העל יסודי יועדו 139,633,000 ₪, סה"כ 206,425,000 ₪. סכום זה נמוך משמעותית מזה הנדרש על מנת לעמוד ביעד הממשלה כפי שזה נקבע בספר תוכנית העבודה. על פי מחקרו של נחום בלס בנושא "הקטנת גודל הכיתות"<sup>34</sup>, העלות הכוללת להקטנת גודל הכיתה ל-32 תלמידים נעה בטווח שבין 5.7 ל-9.3 מיליארד שקל, כאשר 2.1 מיליארד ₪ מתוכם מיועדים להוצאה שוטפת והשאר כהוצאות חד פעמיות כגון תוספת כיתות בבתי הספר (ההערכה היא כי יש להוסיף כ-7,500 כיתות: כ-5,800 כיתות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, ועוד כ-1,650 בחטיבה העליונה), ועלויות הכשרת המורים. הקטנת מספר התלמידים בכיתה שאינה מלווה בהעלאת מספר השעות הפרונטאליות שהמורים מלמדים, היקפי המשרה שלהם והקצאת השעות לכיתה, תחייב תוספת של בין 9,000 ל-17,000 מורים (7.5% – 14% ממספר המורים במערכת החינוך). יתכן שהקטנת מספר התלמידים בכיתה תביא לידי הקטנת ההוצאה בסעיפים אחרים, כגון היקף הפניה של התלמידים לחינוך מיוחד והקצאה של משאבים להוראה מתקנת.

תקציב משרד החינוך נמצא במגמת עלייה מזה מספר שנים: כ-27.5 מיליארד ₪ בשנת 2008 (כ-25 אלף ₪ לתלמיד), כ-30.3 מיליארד ₪ (כ-27 אלף ₪ לתלמיד) בשנת 2009, כ-32.4 מיליארד ₪ (כ-28 אלף ₪ לתלמיד) בשנת 2010, ובשנת 2011 עלה תקציב המשרד בכ-5% וגובהו עומד על כ-34 מיליארד ₪ (כ-29 אלף ₪ לתלמיד).

ההוצאה הציבורית לתלמיד ביחס לתוצר בשנת 2006 עמדה על 0.20%, בשנת 2007 ירדה ההוצאה לשיעור של 0.19%, ונשארה ברמה זו עד שנת 2009. בשנת 2010 עלתה ההוצאה ושבה לרמתה בשנת 2006.

<sup>33</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, דיון בתוכנית "אורות התעסוקה" 1 ביוני 2009  
<sup>34</sup> בלס, נ. "הקטנת גודל הכיתה - משמעויות תקציביות וחינוכיות", מרץ 2008.

ליישום רפורמת "אופק חדש" יועדו כ- 310 מיליון ₪, כלומר כ-3,829 ₪ לתלמיד. להעלאת שיעור הזכאים לבגרות בקרב תלמידים מתקשים יועדו 13,265,000 ₪, עלותה של התוכנית ללימוד מקצועות הליבה בקרב תלמידים חרדים היא כ-19 מיליון ₪. לעומת זאת, בנוגע לשאר הסעיפים המצוינים לעיל אין התייחסות מפורשת.

בחודש מאי 2011 הוצגו העקרונות המוסכמים לתוכנית נוספת הדומה במהותה להסכם "אופק חדש" שנחתם בבתי הספר היסודיים. על פי תוכנית זו, בשם "עוז לתמורה", המורים בבתי הספר העל יסודיים יזכו לתוספת שכר הדרגתית של כ-51% תמורת הגדלת מספר שעות העבודה. העלות של היישום המלא (עד שנת 2015) של הרפורמה מוערכת בתוספת שכר של למעלה מ-3 מיליארד ₪ בבסיס תקציב משרד החינוך והשקעה של מאות מיליוני שקלים בשיפור התנאים הפיסיים בבתי הספר.<sup>35</sup> העלות הצפויה לפי משרד האוצר ליישום התוכנית בשנת 2011 היא 210,000,000 ₪.<sup>36</sup> 130 מיליון ₪ מעודפי הכנסות מפעל הפיס יופנו למימון בנייה של למעלה מ-200 כיתות לימוד נוספות תוך מתן עדיפות לאזורי הפריפריה.<sup>37</sup>

#### **השפעות כלכליות חברתיות:**

"בעשור האחרון חל צמצום ניכר בפער המשאבים ממנו סבל החינוך הערבי. עם זאת, קיים עדיין פער מסוים במשאבים שמפנה הממשלה לחינוך הערבי בהשוואה לחינוך העברי [...] כתוצאה מכך, רמת ההשכלה הממוצעת של צעירים ערבים נמוכה מזו של עמיתיהם היהודים"<sup>38</sup>.

להשקעה בחינוך ישנה השפעה רבה על המשק ועל צמצום הפערים הקיימים בחברה. שוק העבודה בישראל הופך למתוחכם יותר והביקוש לעובדים משכילים ובעלי ידע ספציפי גדל, מעבר לכך זהו אמצעי להעניק לעובדים העתידיים את הכלים המתאימים להשתלב בשוק עבודה מודרני ובכך להפחית את חסמי הכניסה לשוק העבודה. העלאת ההישגים הלימודיים של התלמידים צפויה לגרום בעקבותיה תוצאות חיוביות במהלך חייהם הבוגרים של התלמידים ולתרום בין היתר להעלאת כושר השתכרותם, לצמצום הפערים ולהרחבת ההשתתפות בשוק העבודה.

5. השתתפות של המדינה בהפרשות לפנסיה לעשירונים הנמוכים ומימון ההשתתפות על ידי ביטול הטבות המס על הפקדות לחיסכון פנסיוני שממילא מחויבים בחובת הפרשה לפנסיה, ובמקביל הפחתה של גובה הטבות המס על הפקדות שמעבר לחובת ההפרשה.

הסדר פנסיית חובה, שנכנס לתוקף בתחילת 2008, קובע כי כל שכיר בישראל חייב להפריש 15% משכרו לחסכון פנסיוני (עד לגובה השכר הממוצע במשק). יישום ההסדר הוא הדרגתי, כך ששיעורי ההפרשה המלאים יהיו בתוקף החל משנת 2013. כיום קיימת זכאות להטבות מס בגין הפרשה לפנסיה עד שכר בגובה של ארבע פעמים השכר הממוצע (כ-32 אלף שקל בחודש). הערכות שונות

<sup>35</sup> "הרפורמה בחינוך העל יסודי יוצאת לדרך - יותר למורים, יותר לתלמידים", משרד החינוך, לשכת הדוברות, מאי 2011.

<sup>36</sup> מתוך מסמך שהוציא משרד ראש הממשלה: "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", סקירת פעולות משרד האוצר, מרץ 2011.

<sup>37</sup> ש.ם.

<sup>38</sup> אקשטיין, צבי, דהן מומי, "הצעירים הערבים בישראל", יוני 2011.



להיקף הטבה זו מסתכמות בהוצאה של כ-9 מיליארד ₪ בשנה, ואילו הנהנים מהטבת מס זו הם בעיקר מהעשירונים העליונים.

- הוקמה ועדה במשרד האוצר אשר תפקידה לבחון את מודל הטבות המס בחיסכון הפנסיוני, כאשר המטרה היא להגביר את השוויוניות בחלוקת המס.<sup>39</sup> במסגרת ועדה זו הוצע מודל המכונה "מעגל החיים", מודל אשר מאפשר לחוסך ליהנות מהטבות המס באופן גמיש יותר לאורך שנות עבודתו, ומאפשר את הטבת המס גם לאלו שלא נהנים ממנה כיום.
- בסוף 2010 הסכימו ההסתדרות וארגוני המעסיקים להגדיל את שיעורי ההפרשה ל-17.5% החל מינואר 2014 בחודש אוגוסט 2011 חתם שר התמ"ת על צו הרחבה המעגן בחוק הגדלה זו.

**עלות:** כחלק מהעידוד שניתן לציבור החוסך לפנסיה, מעניקה הממשלה מידי שנה הטבות מס למפקידים בחיסכון הפנסיוני. גובה הטבת המס הוערך לפי אומדנים של משרד האוצר בכ-9 מיליארד ש"ח.<sup>40</sup> הארגון ממליץ להפחית את גובה הטבה ולהפנות את המשאבים לטובת סבסוד מלא של הפקדות העובדים בעשירונים שמתחת לסף המס. העלות התקציבית של סבסוד זה נאמדה על ידי בנק ישראל בכ-1.2 מיליארד ₪ בשנה וכדי לממנה נדרש קיצוץ של זיכוי המס בגין הפרשות לפנסיה ל-27%<sup>41</sup>

**השפעות כלכליות חברתיות:** הסדר פנסיית החובה מעגן הכנסה לעובדים מהדור הנוכחי כאשר אלו יגיעו לגיל פרישה. הכנסה הולמת מקצבת פנסיה תמנע הזדקקות לסיוע מהמדינה מעבר לקצבת הזקנה האוניברסאלית ותאפשר חיסכון עתידי לתקציב המדינה באמצעות הקטנת תשלומי השלמת הכנסה לקשישים. לעומת זאת, ההסדר פוגע בחלק ניכר מהעובדים בקבוצות החלשות שבשוק העבודה. קבוצות אלה אינן נהנות מהטבת המס בגין החיסכון ומכיוון ששכרם נמוך מהשכר הממוצע, עבור עובדים אלה חובת ההפרשה חלה על כל השכר.

במחקרו של ברנדר (2010)<sup>42</sup> נמצא כי כיום ההסדר מקטין לעובדים אלו את סך ההטבות שמעניקה המדינה לאחר גיל פרישה ומביא לידי הפסד פיננסי (נטו) כתוצאה מחיסכון פנסיוני (בין היתר מאחר שלא יהיו זכאים באותה מידה לקצבת השלמת הכנסה), ההסדר כיום אף מרע את מצבם של העובדים החלשים לעומת אלו שאינם עובדים כלל, כאשר אלו ימשיכו ליהנות מקצבת הבטחת השלמת הכנסה. לפיכך, ישום ההמלצה המוצעת צפוי להקטין את העיוות שקיים היום ולהגדיל את הכנסתם הפנויה של אלו שרמת חייהם נפגעת באופן משמעותי מחובת החיסכון

<sup>39</sup> מתוך הודעה לעיתונות: שר האוצר מינה את מנכ"ל האוצר לעמוד בראש ועדה לבחינת הטבות המס בחיסכון הפנסיוני, משרד האוצר – דוברות והסברה, פברואר 2011.

<sup>40</sup> ברנדר, ע. "השנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית החובה: הציות להסדר והשלכות פוטנציאליות על היצע העבודה", מתוך סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, מאי 2011..

<sup>41</sup> שם  
<sup>42</sup> ברנדר, ע. סקר בנק ישראל 84: השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות, דצמבר 2010.

6. העלאת גיל הפרישה של נשים והשוואתו לגיל הפרישה של גברים (67).

לנוכח העלייה בתחולת החיים והצפי לעלייתן של ההוצאה על פנסיה והוצאות אחרות לתמיכה באוכלוסיה המבוגרת, הועלה גיל הפרישה בהדרגה כך שמשנת 2009 גיל הפרישה עומד על 67 לגברים ו-62 לנשים<sup>43</sup>.

• גיל הפרישה לנשים צפוי להמשיך לעלות בהדרגה לגיל 64 בכפיפות להחלטתה של ועדה ציבורית שקמה בנושא במרץ 2011. דיוני הוועדה צפויים להסתיים בסוף יוני. לאחר שהוועדה תסיים את עבודתה ותגיש את המלצותיה לשר האוצר, יונחו ההמלצות על שולחן ועדת הכספים, שאמורה להגיש המלצות עד סוף 2011. אם לא תעשה כן, יועלה גיל הפרישה לנשים ל-64 אוטומטית בתחילת 2012.

**עלות והשפעות כלכליות חברתיות:** שכר נמוך יותר משל גברים ותקופת צבירה קצרה יותר מביאים לידי כך שנשים פורשות לגמלאות עם פנסיה נמוכה יותר לעומת גברים. דחיית גיל הפרישה לנשים תגדיל את משך תקופת הצבירה ותאפשר בחלקה לגשר על הפער שבין רמת הפנסיה של נשים לבין זו של גברים. להגדלת החיסכון הפנסיוני לנשים חשיבות נוספת מכיוון שלנשים תוחלת חיים ארוכה יותר.

שינויים שחלו בעשורים האחרונים כגון עליית איכות החיים, ירידת משקלם בכלל האוכלוסייה של בעלי השכלה נמוכה הנוטים לפרוש מוקדם יחסית, ומעבר מעבודות פיזיות בתעשייה לעבודות נוחות יותר בענפי השירותים, מאפשרים לעובדים מבוגרים להישאר פעילים במשך תקופה ארוכה יותר. לעומת זאת, עובדים מבוגרים עלולים לסבול מקושי להמשיך לעבוד בין היתר כתוצאה מהרעה במצבם הבריאותי אך גם משום שהם נתפסים לעתים כפחות יצרניים ופחות מעודכנים מעובדים צעירים. כמו כן, סיכוייהם של עובדים מבוגרים לאבד את מקום עבודתם בדרך כלל גבוהים, וקשייהם במציאת עבודה חדשה רבים, יחסית לצעירים, במיוחד כשמדובר בעובדים מעוטי השכלה. אמפירית לנשים סיכוי רב יותר להיפלט ממעגל התעסוקה טרם הגיעם לגיל המוצע לקבלת קצבת זקנה. דחיית גיל הזכאות לקצבת זקנה אומנם צפויה להביא לידי דחיית גיל הפרישה הממוצע לנשים אך מנגד לגרום לכך שנשים רבות תחיינה ללא קצבת זקנה במשך מספר שנים רב יותר, עד לקבלת זכאותן לקצבת זקנה.

7. שינוי המדיניות בסוגיית גיוס בני ישיבות, והפטור משירות בצה"ל הניתן להם ובפרט ביטול ההתניה הכורכת את הפטור משירות צבאי במסגרת לימודים שאינה מאפשרת השתלבות מלאה בשוק העבודה.

• שר החינוך חתם על תקנה המפחיתה במחצית את מספר שעות הלימוד השבועיות הנדרשות לאברכים לצורך קבלת קצבה, מ-35 שעות שבועיות ל-18 שעות בלבד<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> חוק גיל הפרישה, 2004.

<sup>44</sup> משרד החינוך - דוברות, אפריל 2011.

תקנה זו מאפשרת לתלמידים להשתלב בשוק העבודה באופן חלקי מבלי לאבד את מלוא גובה הקצבה. השינוי יאפשר לחרדים שילמדו מחצית מהשבוע במסגרת תורנית לקבל תמיכה יחסית בעבור לימודיהם חצי יום ובמקביל להתפרנס ביתר שעות היום.

• בחודש ינואר 2011 אושרה תכנית אשר קובעת את מספר החרדים שיגויסו לצה"ל ולשירות אזרחי במסלול חדש בשנים הקרובות.<sup>45</sup>

לפי התחזית, תוך חמש שנים יוכפל מספרם. על פי הצעת ההחלטה, בשנת 2011 יגויסו 2,400 אברכים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות אזרחי. שנה לאחר מכן, יעלה מספרם ל-3,000. בשנת 2013 מתכוונת הממשלה לגייס 3,600 אברכים לצה"ל ולשירות אזרחי, ב-2014 יעלה המספר ל-4,200 ובעוד חמש שנים, בשנת 2015, הציפייה היא ש-4,800 יגויסו לשירות. ישנן שתי תוכניות לגיוס חרדים: הראשונה היא שח"ר - שילוב חרדים, והשנייה היא שלב ב' – טירונות ושירות צבאי מקוצר. ההחלטה נועדה לקדם את שילובם בשוק העבודה, ולכן תגובש תוכנית לסיוע לחרדים המשרתים בצה"ל ובשירות האזרחי להשתלב בתעסוקה עם תום תקופת שירותם.

**עלות:** שירות חרדים בצה"ל כרוך בעלויות נוספות מעבר לעלויות שירות חיילי חובה אחרים. חלק ניכר מהחיילים החרדים בעלי משפחות ומכאן זכאים לתשלומי משפחה בסך של כ-4,000 ₪ בחודש<sup>46</sup>. מעבר לכך, קיימות עלויות נוספות הקשורות לצורך ביצירת סביבה עבודה נפרדת ובצורך למתן שירותי דת ייחודיים לרבות מזון בכשרות ייחודית.

על מנת לאפשר לצה"ל להגדיל בהיקף ניכר את החרדים המשרתים מבלי לפגוע בפעילויות האחרות, הוחלט כי צה"ל יקבל ממשדד האוצר פיצוי תקציבי של 5,370 ₪ בחודש עבור כל מתגייס לשירות בצה"ל במסגרות המיוחדות לחיילים חרדים, בגין תשלומי המשפחה ועלויות המזון בהכשר מיוחדת. צה"ל יקבל החזר עלויות (שיפוי תקציבי) בגובה של 80-50 מיליון ₪ בשנה (החל משנת 2011) עבור גיוס חרדים לצה"ל לשח"ר ולשלב ב'. צה"ל יקבל סכום חד פעמי נוסף של 15 מיליון שקל לקליטת הצעירים החרדים בצה"ל.

**השפעות כלכליות חברתיות:** חובת השירות הצבאי מהווה מכשול בהשתלבות החרדים בשוק העבודה מאחר שאי גיוסם מותנה בלימודים תורניים אשר מונעים את השתלבותם בשוק העבודה. כיום, שיעור הגברים החרדים המועסקים נמוך מ-40 אחוזים ושיעורם בקרב מקבלי קצבאות גבוה<sup>47</sup>.

לשילוב אוכלוסייה זו בשוק העבודה חשיבות יתרה מאחר ששיעורם באוכלוסייה גדל בהתמדה. ביטול ההתניה הכורכת את הפטור משירות צבאי במסגרת לימודים שאינה מאפשרת השתלבות מלאה בשוק העבודה צפויה להגדיל את שיעורי התעסוקה במגזר החרדי. השתלבות בשוק העבודה בגיל מוקדם יותר אף תסייע להגדיל את סיכוייהם לרכוש כישורים מקצועיים מתאימים.

<sup>45</sup> החלטת ממשלה מס' 2698: קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, ינואר 2011.  
<sup>46</sup> מתוך דברי הסבר לסעיף 4 בהצעת החלטת הממשלה מס' 2698.  
<sup>47</sup> מתוך הודעה לעיתונות של משרד התמ"ת בנושא שילוב חרדים בשוק העבודה, מאי 2010.

8. פריסה ארצית של תוכנית מס הכנסה שלילי בדגש על משפחות מרובות ילדים והגדלת שיעורי המענק, מוצע לממן זאת על-ידי הפחתת קצבאות הילדים למשפחות שאינן עובדות מבחירה והקפאת שכר המינימום<sup>48</sup>. המלצה נוספת היא הפחתה של נקודת הזיכוי ממס לאמהות עובדות והפניית המשאבים למשפחות עם הכנסה נמוכה.

בשנת 2008 החל יישומה של תוכנית "מס הכנסה שלילי". תוכנית של מתן מענקים לשכירים המשתכרים שכר נמוך, וזאת באזורים שבהם הופעלה התוכנית "אורות לתעסוקה" (ירושלים, אשקלון, שדרות, חדרה, נתניה ונצרת). בשנת 2010 הוחל מענק ההכנסה על אמהות לילדים עד גיל שנתיים בכל הארץ. בחודש מאי בוטלה תוכנית "אורות לתעסוקה" וכתוצאה בוטל מענק ההכנסה לשארית השנה (למעט אמהות לילדים עד גיל שנתיים). בעקבות כך קטן המענק הממוצע לשנת 2010 בכשני שלישים ומספר הנהנים ירד ברבע<sup>49</sup>. מענק ההכנסה ייושם בפריסה כלל הארצית החל משנת 2012 על בסיס הכנסות בשנת 2011.

מענק ההכנסה מיועד לעובדים ולעצמאים שההכנסה שלהם (כולל משכורות, רווחים של העסק, קצבאות, מזונות וריבית על חסכונות) נעה בסך הכול בין 1,920 ל-6,237 ₪ בחודש ושלהם ילד אחד לפחות מתחת לגיל 18. ישנם תנאים נוספים לקבלת זכאות למס הכנסה שלילי כגון גיל, הכנסה משותפת של תא משפחתי, קרבה משפחתית למעסיק, מספר ילדים וכדומה. ארגון ה-OECD ממליץ לכרוך את קצבת הילדים ביציאה לעבודה, עם זאת לא חל שינוי בתנאי הזכאות לקבלת קצבאות הילדים וסכומם אף גדל ב-1.5 מיליארד ₪ בשנת 2010<sup>50</sup>.

**עלות:** בפרסום של צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי<sup>51</sup> מופיעה הערכה של עלות הפריסה הארצית של החוק. גודל אוכלוסיית הזכאים למס הכנסה שלילי נע בין 389,000 – 464,000 נפשות, בהתבסס על נתוני רשות המיסים וסקר הכנסות. במידה ששיעור המממשים זהה לזה של השנה הראשונה להפעלת החוק, העלות התקציבית של הפריסה הארצית נאמדת בכ-393 מיליון ₪. הערכה זו נמוכה מעט מאומדן משרד האוצר שהינה כ-550 מיליון ₪ כל שנה בגין השנים 2011-2012<sup>52</sup>.

בשנת 2010 שולמו במסגרת התוכנית כ-131 מיליוני ₪ לכ-45 אחוזים מהזכאים הפוטנציאליים שמימשו את זכאותם למענק (על בסיס הכנסות בשנת 2009), גובה המענק הממוצע בשנת 2010 עמד על 2820 ₪. מרבית התשלומים (65%) הופנו לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות – ערבים, עולים וחרדים<sup>53</sup>.

**השפעות כלכליות חברתיות:** מענקי מס ההכנסה השלילי צמצמו את תחולת העוני בקרב העובדים בשנה הראשונה להפעלת התוכנית בכ-4.54%, ונרשמה ירידה בעומק העוני. כמו כן נמצאו עדויות

<sup>48</sup> נקבע על פי חוק שכר המינימום בשעת פרסום דוח ה-OECD כי רמתו תעמוד 47.5% מהשכר הממוצע, בדו"ח מוצע להפחית את היחס על ידי הותרת שכר המינימום ברמה הנוכחית.

<sup>49</sup> "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים", יוני 2011.

<sup>50</sup> מתוך מסמך שהוציא משרד ראש הממשלה: "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", סקירת פעולות משרד האוצר, מרץ 2011.<sup>50</sup>

<sup>51</sup> "מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", מוגש על ידי צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי (בנק ישראל, מכון ברוקדייל, רשות המסים, והמוסד לביטוח לאומי), יוני 2010.

<sup>52</sup> מתוך "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", מרץ 2011.

<sup>53</sup> "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים" יוני 2011.

לשיפור ברווחתם של מקבלי הקצבאות, שרובם משתייכים לקבוצות שאינן נהנות מסיוע באמצעות תשלומי העברה<sup>54</sup>. עם זאת, ביטול מענק ההכנסה במחצית השנייה של השנה צפויה להקטין את ההשפעות החיוביות של התוכנית, כך למשל נכתב בהתייחסות בנק ישראל לביטול המענק. "אי העקביות ביישום החוק תפגע באמינותו בקרב הזכאים הפוטנציאליים, שהם ציבור חלש מבחינת רמת השכלה ויכולת השתכרות. כך עלולים להיפגע שיעורי המימוש גם בעתיד ויידחו השינויים החיוביים שהחוק עשוי לקדם בהתנהגות האוכלוסיות החלשות בשוק העבודה"<sup>55</sup>.

יצוין כי ישום המלצת הארגון להגדיל את סכום המענק צפויה להגדיל משמעותית את השפעת התוכנית על שיעורי העוני. לדוגמא, הגדלה של סכום המענק בכ-44% תוכל לצמצם את תחולת העוני בקרב הזכאים (בפריסה ארצית) בכ-10%<sup>56</sup>. עם זאת, כפי שנכתב בדו"ח בנק ישראל האחרון "מס הכנסה שלילי אומנם מעודד השתלבות בשוק העבודה וזאת ללא עלות מצד המעסיק אך הוא אינו מצייד את העובדים המתקשים להשתלב בשוק העבודה בכלים להעלאת פריונם בעתיד ולכן ניתן לראות בו פתרון חלקי בלבד"<sup>57</sup>.

#### 9. פיתוח מואץ יותר של התשתיות (כבישים ותחבורה ציבורית) בפריפריה וביישובים ערבים.

בנושא פיתוח התחבורה בישראל, נמצאו שלושה פרויקטים עיקריים.

- הקמת רשות ארצית להפעלת תחבורה ציבורית, שתהיה אחראית לתפעול כל שירותי התחבורה הציבורית בישראל<sup>58</sup>.

בשלב הראשון יוקמו רשויות "מטרופוליטניות": רשויות שינהלו את התחבורה הציבורית בתחומי המטרופולינים. בשלב השני תוקם גם רשות ארצית שתפעיל את רשויות התחבורה בארץ.

- תכנית נתיבי ישראל<sup>59</sup>: תכנית בהיקף של כ-27.5 מיליארד ש"ח אשר נפרסת על פני העשור הקרוב. במסגרת תוכנית זו הוחלט להקים תשתית תחבורה יבשתית בינעירונית מקריית שמונה ונהריה בצפון ועד משאבי שדה ואילת בדרום, במטרה לאכלס ולפתח את הנגב והגליל. שדרת התשתית תכלול תוואי אורך של מסילות ראשיות ושל כבישים ראשיים ומספר צירי רוחב. בין היתר התוכנית כוללת פיתוח רשת כבישים בצפון והקמתן של מסילות רכבת לכרמיאל, לעפולה ולבית שאן, חשמול מערך הרכבות הארצי, רכש ציוד נייד רכבתי, המשך דרומי לכביש חוצה ישראל וקידום תכנון פרויקטים נוספים.

- רפורמה בקווי האוטובוס בגוש דן<sup>60</sup>: בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור הנוסעים בתחבורה ציבורית, ואילו אלו אשר משתמשים בתחבורה הציבורית עושים זאת מכיוון שאין להם רישיון או רכב, ולא בגלל החיסכון בזמן או כסף. הרפורמה תצא לפועל החל מה-1 ביולי 2011, ובמסגרתה יופעל

<sup>54</sup> מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", מוגש על ידי צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי (בנק ישראל, מכון ברוקדייל, רשות המסים, והמוסד לביטוח לאומי), יוני 2010.

<sup>55</sup> "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים" יוני 2011.

<sup>56</sup> ש.ם.

<sup>57</sup> פרק ה' - שוק העבודה, דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, ירושלים.

<sup>58</sup> מתוך הודעתו של מנכ"ל משרד התחבורה, דן הראל, בחודש פברואר 2011.

<sup>59</sup> החלטת ממשלה מספר 1421, "נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל", פברואר 2010.

<sup>60</sup> מתוך הודעה לעיתונות של ועדת הכלכלה של הכנסת: שינויים בקווי דן, מאי 2011.

כרטיס שיאפשר מעבר חופשי בין קווים וחברות. במהלך הארבעה ימים שלפני היישום ועד חמישה ימים אחרי יפרסו 2,000 דיילים בתחנות ובקווים המשתנים וילוו את הנוסעים.

**עלות:** משרד התחבורה מייעד למטרופולין תל אביב כ-375 מיליון ₪ לשנים 2011-2012. סכום זה מיועד בין השאר לתכנון מערך התחבורה הציבורית, העתקת תשתיות, תחנות ראשיות וארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב.

למערכת ההסעות בירושלים מיועדים כ-939 מיליון ₪. לסעיף התחבורה הציבורית מיועדים כ-474 מיליון ₪, אשר בין השאר מיועדים לתכנון מערכת הסעת המונים בנצרת, השרון, באר שבע, נתניה וחיפה והכרמל. בתקציב משרד הפנים מיועדים 6,300,000 ₪ לזוועדת תכנון לתשתיות לאומיות<sup>61</sup>.

ההשקעה הצפויה ברפורמת קווי האוטובוסים בגוש דן עומדת על כ-200 מיליון ₪ בשנה.

10. יישום המלצות ועדת גולדברג (הכרה בישובים בדואים ופיתוח תשתיות מים וביוב ביישוביהם).

• וועדת גולדברג הוקמה עקב מחלוקת על התיישבות הבדואים בנגב. בשנת 2008 התגוררו 62,487 בדואים בכפרים בלתי מוכרים בנגב. נוסף על הכפרים הלא מוכרים, באותה תקופה היו מצויים בנגב כ-50 אלף מבנים בלתי חוקיים. וועדת גולדברג קראה להכיר בחלק ניכר מהיישובים ולהגדיר מבנים בלתי חוקיים אשר אינם פוגעים ביישום תוכנית המדינה כ"מבנים אפורים", הגדרה זו תאפשר לקבל אותם בצורה חוקית לתוכניות המתאר, ולחברם לתשתיות.<sup>62</sup>

• משרד ראש הממשלה קבע מספר משימות למטרת הסדרת היישובים בנגב: השלמת מתווה היישום לדוח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, היערכות למימוש מתווה היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, גיבוש תוכנית פיתוח לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, וקיום הליכי היוועצות נרחבים עם האוכלוסייה הבדואית בנגב.<sup>63</sup>

• צוות יישום דו"ח גולדברג הציע מתווה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ולפיתרון המחלוקת על הבעלות בקרקעות הנגב, ואף בנושא קידום הפיתוח והצמיחה הכלכליים של האוכלוסייה בנגב.<sup>64</sup>

**עלות:** אמנם בתוכנית העבודה הסדרת התיישבות הבדואים בנגב מופיעה כאחת מטרות משרד ראש הממשלה, אך בתקציב במדינה היא מופיעה כאחריות משרד השיכון והבינוי, כאשר מטרה זו מתקצבת ב 5,775,000 ₪ בלבד.

נוסף על כך, בתקציב משרד הבינוי והשיכון מופיעים סעיפים נוספים הנוגעים לנושא, ביניהם: תשתיות לבניה חדשה עבור הבדואים בדרום (400 מיליון ₪), פיתוח תשתיות האוכלוסייה הבדואית (כשלושה מיליון ₪), פיתוח האוכלוסייה הבדואית (כשלושה מיליון ₪), השלמת פיתוח יישובי הבדואים (כארבעה מיליון ₪), מוסדות ציבור בישובי בדואים בדרום (כשני מיליון ₪).

<sup>61</sup> מתוך תקציב המדינה לשנים 2011-2012.

<sup>62</sup> דוח ועדת השופט גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ינואר 2009.

<sup>63</sup> מתוך תוכנית העבודה של משרד הממשלה לשנת 2011.

<sup>64</sup> המלצות יישום דוח ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, מאי 2011.

כלל התוכנית להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב מוערכת על ידי משרד האוצר בהיקף של מיליארדי ₪ (לא מופיעה הערכה מדויקת יותר).<sup>65</sup>

11. החלת חובת דיווח על הרכב כוח העבודה בחברות גדולות והרחבת פעילות "הנציבות לשוויון הזדמנויות בתעסוקה" שתבצע הערכות שוטפות והמלצות באשר למידת ההשתלבות של כלל האוכלוסייה בתעסוקה.

בשנת 2008 הוקמה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, יחידה עצמאית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה האחראית על אכיפת הוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה וחוקים נוספים העוסקים בנושא. במרץ 2010 הודיע השר דאז בן אליעזר על הפיכת הנציבות לרשות עצמאית, תהליך הכולל הרחבת המבנה הארגוני של הנציבות מתשעה עובדים לשלושים ושלושה, והגדלת התקציב.

**עלות:** תפעול נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה מתוקצב ב- 744,000 ₪, במסגרת תקציב משרד התמ"ת.

12. נקיטת צעדים לשיפור רמת החינוך וההכשרה המקצועית בקרב המגזר הבדואי.

בתוכנית העבודה לשנת 2011, אחת המטרות של משרד התמ"ת לשנה הקרובה היא הגברת התעסוקה בקרב אוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה. במסגרת זו ישנה התייחסות להכשרתם המקצועית של הבדואים, כגון הכשרה מקצועית לאוכלוסיות מיוחדות, והפעלת מסלול להכשרת בדואים במכללות מה"ט (מכון ממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ומדע).

**עלות:** ההכשרה המקצועית לכלל האוכלוסיות המיוחדות מתוקצבת ב-8,232,000 ₪, ואילו מרכזי ההכשרה הממשלתיים (ביניהם מה"ט) מתוקצבים ב-9,463,000 ₪, אך לא נמצא מידע פרטני על עלויות התוכניות לבדואים באופן ספציפי.

13. העדפת תעסוקה זרה ממדינות שכנות (כולל הפלסטינים תושבי הרשות) על פני עובדים ממדינות מרוחקות.

במהלך השנה גדל בשיעורים מתונים מספר העובדים הלא-ישראלים במשק הישראלי, אשר הגיע לכ-60 אלף איש. זאת בהמשך לגידולו בשנים האחרונות, בעיקר בהשפעת מדיניות משרד הביטחון להגדלת מספר היתרי התעסוקה בישראל לפלסטינים תושבי הגדה המערבית. במסגרת זו החליט הקבינט הכלכלי בראשית 2011 על הוספת כחמשת אלפי היתרים לעובדים אלו, ובהתאחדות

<sup>65</sup> מתוך מסמך שהוציא משרד ראש הממשלה: "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", סקירת פעולות משרד האוצר, מרץ 2011.

הקבלנים מתנהלת פעילות שמטרתה להגדיל בהיקף ניכר את מספר ההיתרים לפלסטינים, וכן לזרים.

אומדן מספר העובדים הזרים נותר יציב בשנתיים האחרונות, כ-210 אלף, ושיעור העובדים הלא-ישראלים במגזר העסקי נותר בשנת 2010 כ-12%, כמו בשנים 2008 ו-2009.<sup>66</sup> על פי נתוני משרד הפנים נתפסו במהלך שנת 2010 כ-14 אלף מסתננים, ומספר המסתננים הרשומים ששהו בארץ בינואר 2011 עמד על כ-34 אלף. ניתן לשער שמסתננים אלו מגדילים את מספר העובדים הזרים במשך בכ-10 אחוזים.

בהמשך להמלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל הוקם צוות בין משרדי בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל לעניין הסדרה, פיקוח ואכיפה בהעסקת פלסטינים וירדנים.

**השפעות כלכליות חברתיות:** לתעסוקת עובדים פלסטינים יתרונות על פני תעסוקת עובדים הזרים, עובדי השטחים אינם מעתיקים את מקום מגוריהם לישראל ואינם כבולים למעסיקיהם באמצעות דמי תיווך גבוהים לחברות כוח האדם. השכר של עובדי השטחים גבוה יותר בהשוואה לעובדים הזרים אך העסקתם מקטינה את שיעורי התעסוקה בקרב ערבים ישראלים. לתעסוקת פלסטינים גם משמעויות מדיניות נרחבות מאחר שיש לכך השפעה חיובית על הכלכלה הפלסטינית אך מנגד יוצרת תלות של המשק הפלסטיני על המשק הישראלי.

14. הקשחת התנאים להעסקת עובדים זרים והתניה של העסקת העובדים הזרים במבחני תעסוקה מקומיים, שלילת רישיונות העסקה למעסיקים שאינם מספקים תנאי עבודה מינימאליים לעובדיהם (הזרים) ושליילת רישיונות לחברות המסרבות להעסיק עובדים מקומיים.

• בינואר 2010 הועלה גובה ההיטל אשר על המעסיק לשלם ל-20% מהכנסת העבודה ששולמה לעובד זר<sup>67</sup>. לעובד זר המועסק בענף החקלאות יישאר גובה ההיטל ללא שינוי בגובה של 10%, ולעובד זר בענף הבניין יהיה ההיטל בשיעור 15%. בענף המסעדות היטל יעלה באופן הדרגתי: שנת המס 2010 – 10.75%, שנת המס 2011 – 13.75%, ובשנת המס 2012 ואילך – 15%. פטורות מהיטל זה משכורותיהם של העובדים הבאים: פלסטינים תושבי ישי"ע, אזרח מדינה הגובלת בישראל המועסק כדין בישראל וחוזר בתום יום העבודה למדינתו, עובד זר המועסק כדין במתן טיפול סיעודי.

• תקנות נוספות נקבעו שנועדו להסדיר את תחום העסקת העובדים הזרים בישראל ולהגביל את מספרם.<sup>68</sup> בין התקנות: הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעול האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים, צמצום מספר השוהים, הרחקה של שוהים שלא כדין ושל עובדים זרים לא חוקיים, לרבות הטלת מגבלות על מתן אשרת עבודה ומעמד בארץ למי ששוהה בתחומה שלא כחוק, הטלת מגבלות על תחומי העיסוק ומקום העיסוק של עובדים זרים בענף הסיעוד ובחינת נושא העסקת עובדים פלסטינים וירדנים בישראל.

<sup>66</sup> אומדן זה (מתוך נתוני הלמ"ס) אינו כולל מסתננים דרך הגבולות, שרובם מגיעים מסודן ואריתריאה דרך גבול סיני.  
<sup>67</sup> זאת במסגרת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל  
<sup>68</sup> החלטת ממשלה מספר 1274 בנושא מדיניות הממשלה בתחום עובדים זרים, ינואר 2010.



• החל מה- 1.1.2011 האגף לאכיפת חוקי עבודה יפעל לאכיפת מלוא זכויות העובדים לפי חוקי העבודה כלפי מעסיקי עובדים זרים וכי מעסיקים אשר לא ימלאו אחר הוראות חוקי העבודה, צפויים להעמדה לדין או להיקנס בקנסות גבוהים.<sup>69</sup>

• בחודש פברואר 2011 החלה רשות האוכלוסין וההגירה במצבע נרחב לאיתור מעסיקי עובדים זרים (פרטיים ומסחריים) באופן לא חוקי וללא היתר, בעבודות שונות כגון טיפול בילדים, משק בית, שיפוצים ובנייה ועוד. כמו כן, יכלול המבצע פעילות יזומה לאיתור מעסיקי עובדים זרים בעלי היתר שאינם מקפידים על תנאי העבודה הנאותים הקבועים בחוק. מבצע האכיפה נערך במקביל לקמפיין בדבר האיסור בהעסקת עובד זר ללא היתרים מתאימים.

בתאריך 24.10.2010, התקבלה החלטת ממשלה 1274 בתחום העובדים זרים, להלן עיקריה:

- חיוב המעסיק להעביר את כספי העובד הזר לחשבון בנק על שמו של העובד, מעסיק שיימצא כי העסיק עובדים זרים השוהים שלא כדין יבוטלו ההיתרים שבידיו.
- צמצום מספרם והרחקתם של שוהים שלא כדין ושל עובדים זרים השוהים שלא כדין וזאת בין היתר על ידי: קביעת תחום עיסוקו של העובד הזר בהיתר; מתן סמכויות למפקחי רשות האוכלוסין וההגירה כך שיוסמכו לפנות לבית המשפט בבקשה לקבלת צווים שיפוטיים לכניסה לבתים פרטיים במקרים בהם קיים חשש כי מתבצעות בהם הפרות של חוק עובדים זרים.
- צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים וטיפול בנושא גביית דמי תיווך בניגוד לחוק וזאת בין היתר על ידי: יישום הפעלת שיטות העסקה חדשות בענף החקלאות ובענף הסיעוד.
- מעקב ובקרה אחר החלטות הממשלה השונות בנושא עובדים זרים וזאת על ידי: עדכון נתונים על ידי רשות ההגירה והפצתם לשרי הממשלה ולגורמי המקצוע במשרדים הנוגעים בדבר, אחת לרבעון יתקיים דיון ביישום החלטת הממשלה על ידי ועדת שרים לעובדים זרים.

**עלות:** כניסתם ויצאתם של השוהים נמצאת באחריות רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים. לטובת אגף האכיפה מיועדים בתקציב הנוכחי של משרד הפנים כ-86 מיליון ₪, מתוכם 8,353,000 ₪ מיועדים ליחידה בטיפול במורחקים. תקציב הרשות למטרות הסברה ופרסום עומד על 792,000 ₪.

**השפעות כלכליות חברתיות:** עובדים זרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך יותר מעובדים המקומיים, דבר המביא להקטנת שיעורי התעסוקה בקרב העובדים הלא מיומנים, להורדת שכרם של עובדים מסוג זה והגדלת אי השוויון במשק. הקשחת התנאים להעסקת עובדים זרים צפויה להגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב העובדים המקומיים ובכך לפתור גם את בעיית ירידת השכר והגדלת אי השוויון. שמירה על זכויות העובדים הזרים צפויה לצמצם את הביקוש להם ובהתאמה להגדיל את הביקוש לעובדים מקומיים. בנתונים שנמסרו לרשויות המס ולביטוח הלאומי אף נמצא קשר בין

<sup>69</sup> מתוך הודעת משרד התמ"ת, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/3A714A6B-5840-41EA-A9C1-9589F1CC4DE5.htm>.

כניסת עובדים זרים לענף לבין ירידה בהעסקת ישראלים בו.<sup>70</sup> טענות אלו מקבלות משנה תוקף בדבריו של המשנה לנגיד בנק ישראל בשנת 2010: "הקיטון המשמעותי בהיקף העובדים הזרים בענף הבינוי הלך יד ביד עם גידול דרמטי במספר הישראלים, כולל תחום העבודות 'הרטובות' ועם תיעוש הענף. יציאת העובדים הזרים מהענף שיפרה משמעותית את שכר העובדים הישראלים, ובכך תרמה ישירות לכניסת ישראלים ולתיעוש הענף".<sup>71</sup>

מעבר לעליות העסקה זולות יותר וכתוצאה ירידה ריאלית של המחיר לצרכן, לעובדים זרים גם השפעות חיוביות ארוכות טווח על שוק העבודה כך למשל ניתן לצפות לעליה במעמד התעסוקתי ושכרם של העובדים הישראלים בענפים בהם היקף רחב של עובדים זרים כפי שקרה עם כניסת עובדי "השטחים" מאז 1967.

*15. הפחתת העמלות שגובות חברות תיווך לגיוס עובדים זרים, בין היתר על ידי הסכמים בילטרליים לגיוס כח-אדם זר.*

במדינת ישראל נאסר על חברות העוסקות בתיווך והשמה או בהעסקה של עובדים זרים לגבות דמי תיווך מעובדים זרים המועסקים בהן או באמצעותן. למרות האיסור, נגבים מהעובדים סכומי תיווך הנעים בין 8,000 דולר בממוצע מעובדי סיעוד, ועד 20,000 דולר בממוצע מעובדי בניין מסין.<sup>72</sup>

בדו"ח מבקר המדינה בשנת 2003 עסק מבקר המדינה בסוגיית גביית דמי התיווך: "העובד הזר משלם, בארצות מסוימות, סכומים שבין 3,000-10,000 דולר כדי לעבוד בישראל. סכום זה מתחלק בין חברת כוח האדם בארץ המוצא לבין מתווכי כוח אדם בארץ".

בניסיון לצמצם את התופעה רשות האוכלוסין וההגירה מקדמת כיום חתימה של הסכמים עם מדינות מוצא של עובדים זרים. נכון לחודש ינואר 2011 פועלת הרשות ליישום ההסכם שנחתם עם ממשלת תאילנד לפיקוח על גיוס עובדים זרים, בסיוע ארגון העבודה העולמי. עד כה נקבע רק הסדר אחד, עם סרי-לנקה, להבאת 300 עובדים עונתיים בחקלאות.<sup>73</sup> יצוין גם כי בהחלטת הממשלה מס' 1274 בינואר 2010 הוצב יעד להשגת הסכמים בילטרליים לייבוא עובדים זרים.

**השפעות כלכליות חברתיות:** הוועדה הבין משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה תיארה את המתרחש בשוק העובדים הזרים באופן הבא: "מתן היתרים בהיקף נמוך מהביקוש בשוק ובחינם, והאינטרס הכלכלי המובהק של חברות התיווך בהבאת עובדים זרים נוספים לארץ מביאים לתופעות כמו שחיתות, שוחד ואף סחר בעבדים". האפשרות לגביית עמלה מהעובדים הזרים תמורת היתרי עבודה יוצרת פיתוי להגשת בקשות לקבלת היתרי ההעסקה בהיקף גבוה יותר מהנדרש, ולסחור בהיתרי ההעסקה.

<sup>70</sup> הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2011.  
<sup>71</sup> מתוך הודעה לעיתונות של בנק ישראל: תמצית דברים שנשא פרופ' אקשטיין בפני ועדת העובדים הזרים בכנסת יוני 2010.

<sup>72</sup> הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2011.  
<sup>73</sup> ש.ם.

ניתן לצפות כי הפחתת התמריץ לגיוס כוח אדם זר תפחית את יבוא העובדים ותגדיל את משך שהותם הממוצע של העובדים הקיימים. לכך עלולות להיות גם השלכות חברתיות מאחר ששהייה ארוכה יותר צפויה להקטין את האפשרות כי ישבו בעתיד לארצות מוצאם. הפחתת גובה העמלות צפויה גם להזיל את עלות העסקתם של העובדים הזרים ולפגוע בתחרותיות של כוח העבודה המקומי הבלתי מיומן.

## המלצות OECD אשר נותרו ללא מענה ממשלתי

עד עתה תארנו את ההמלצות שהופיעו בדו"ח ארגון ה-OECD לישראל - אשר מצאנו צעדים ממשלתיים ותוכניות בתוקף שעשויות לקדם את השלמתן של ההמלצות, מצאנו שש המלצות שנותרו ללא מענה מדיניותי קונקרטי:

16. הגדלת שיעורי התעסוקה והתמריצים לתעסוקה בקרב העובדים שזכאותם לתשלומי העברה תלויה בהשתתפותם בתוכניות להשתלבות בשוק העבודה.

17. פיקוח יעיל יותר על ישום פנסיית החובה והגברת הענישה בקרב מעסיקים שאינם מקפידים על כך.

18. פיקוח על קצבת הנכות ועידוד יציאה לעבודה בקרב אוכלוסיית הנכים.

19. הגדלת הייצוג של המיעוט הערבי בסקטור הציבורי, הקפדה מחמירה יותר על מכסת תקני המשרות במגזר הציבורי לאוכלוסייה האתיופית ולמיעוט הערבי ומתן העדפה במכרזים ממשלתיים לחברות המקפידות על תעסוקה שווה והוגנת לכלל האוכלוסייה.

20. הוספת מנגנון שנועד להעניק לעובדים הזרים אישורי שהייה קבועים כנהוג בשאר מדינות ה-OECD בין על ידי שינוי סטאטוס ההגירה מזמני לקבוע או על ידי הצרכים העולים לשוק העבודה. המלצה נוספת הינה הסדרת ערוצי הגירה וקביעת מדיניות הגירה ברורה.

21. הגמשת התנאים לקבלת דמי אבטלה וביטול הקריטריון על בעלות רכב בקבלת הבטחת הכנסה.

## טבלה מסכמת

### המלצות ה-OECD לישראל ועלותן התקציבית המוערכת מול ההוצאה עליהן בפועל בתקציב המדינה

הפרש	הוצאה תקציבית בשקלים (שנת 2011)	עלות מוערכת בשקלים	המלצה
<b>1. אכיפה אפקטיבית של חוקי התעסוקה</b>			
23,932,200	3,303,000	<sup>74</sup> 27,235,200	1.1 הגדלת מספר התקנים באגף הפיקוח על חוקי העבודה
	6,116,000		1.2 תפעול פעולות להסדרה ואכיפת חוקי עבודה
2,200,000	1,000,000	<sup>75</sup> 3,200,000	1.3 תמיכה במוסדות ציבור המעניקים מידע וסיוע לעובדים בעניין זכויותיהם
<b>2. הרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה</b>			
1,207 מיליון	929,000,000	<sup>76</sup> 2,136.7 מיליון	2.1 סבסוד מעונות יום ומשפחתונים
		<sup>77</sup> 135-175 (מיליוני ₪)	2.2 העלאת שכר מינימום <sup>77</sup>
979,574,000	20,426,000	<sup>78</sup> 100,000,000	2.3 פריסה ארצית של תוכנית וויסקונסין
<b>3. הסרת חסמים לעבודה עבור קבוצות מיעוטים בעזרת השקעה בחינוך</b>			
5.49-9.09 מיליארד	206,425,000	<sup>79</sup> 5.7-9.3 מיליארד	3.1 צמצום מספר התלמידים בכיתה
	520,000,000		3.2 יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז תמורה"

<sup>74</sup> בהשוואה לתקן העולמי אשר עומד על מפקח על עשרת אלפים משרות.  
<sup>75</sup> כולל עלות בעבור "matching" מלא של התרומות לעמותת קו לעובד (על בסיס דוח כספי לשנת 2008) ותוספת של 30% עבור עמותות בעלי מאפיינים זהים.  
<sup>76</sup> בהשוואה להוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD על מעונות יום כאחוז מהתמ"ג, מתוך "מדיניות סבסוד מעונות יום: ישראל בהשוואה בינלאומית", כתיבה: מירב פרץ, נעמת.  
<sup>77</sup> סעיף זה עומד בניגוד להמלצת ה-OECD הממליץ להותיר את שכר המינימום ברמתו הנוכחית.  
<sup>78</sup> התוספת התקציבית לשנת 2011 בגין התוספת לעלויות השכר כתוצאה מעדכון שכרם של עובדים המועסקים בגופים הממשלתיים ובגופים המתקציבים דרך חברות קבלניות. מקורות: א. "סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים", בנק ישראל, יוני 2011. ב. טיוטת חוק שכר המינימום (העלאת שכר המינימום-הוראת שעה), 2011. ג. עיבודי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית.  
<sup>79</sup> הוצאות חד פעמיות על הקמת מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית וויסקונסין המחודשת, ניתוח הצעת תקציב המדינה לשנים 2011-2012 על ידי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית.  
<sup>80</sup> בלס, נ. "הקטנת גודל הכיתה – משמעויות תקציביות וחינוכיות", מרץ 2008

מיליארד	<sup>82</sup> 0	מיליארד <sup>81</sup>	3.3 הפעלת חוק יום חינוך ארוך
הפרש	הוצאה תקציבית בשקלים (שנת 2011)	עלות מוערכת בשקלים	המלצה
	13,265,000		3.4 העלאת שיעורי הזכאות לבגרות
	19,000,000		3.5 לימוד מקצועות הליבה בקרב תלמידים חרדים
	<sup>85</sup> 130,000,000		3.6 בניית כיתות לימוד תוך מתן עדיפות לאזורי הפריפריה
		1.2 מיליארד <sup>85</sup>	4. השתתפות של המדינה בהפרשות לפנסיה לעשירונים הנמוכים <sup>84</sup>
			5. העלאת גיל הפרישה של נשים והשוואתו לגיל הפרישה של גברים
	50-80 מיליון בשנה		6. שינוי המדיניות בנוגע לחובת גיוס של האוכלוסייה החרדית – שילוב חרדים בצה"ל
0-(157) (מיליוני ₪)	<sup>87</sup> 550,000,000	<sup>86</sup> 393-550 (מיליוני ₪)	7. פריסה ארצית של התוכנית "מס הכנסה שלילי"
<b>8. פיתוח מואץ יותר של התשתיות (כבישים ותחבורה ציבורית)</b>			
1.62 מיליארד <sup>88</sup>	1.13 מיליארד	2.75 מיליארד	8.1 תכנית נתיבי ישראל
	200,000,000 <sup>89</sup>		8.2 רפורמה בקווי האוטובוסים בגוש דן
	375,000,000		8.2 תחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב
	939,000,000		8.3 מערכת ההסעות בירושלים
	474,000,000		8.4 תחבורה ציבורית <sup>90</sup>

<sup>81</sup> מתוך מסמך הסנאט תקציב המדינה 2011-2012, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, אוגוסט 2010  
<sup>82</sup> לא כולל תוספת בתקציב הפנימיות יום במשרד החינוך של כ-20 מלש"ח.  
<sup>83</sup> מתוך מסמך שהוציא משרד ראש הממשלה: "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", סקירת פעולות משרד האוצר, מרץ 2011.  
<sup>84</sup> כיסוי מלא של כלל הפקודות העובדים בחמשת העשירונים הנמוכים.  
<sup>85</sup> ברנדר, ע. "השנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית החובה: הציות להסדר והשלכות פוטנציאליות על היצע העבודה", מתוך סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, מאי 2011.  
<sup>86</sup> "מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", מוגש על ידי צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי, יוני 2010.  
<sup>87</sup> מתוך מסמך שהוציא משרד ראש הממשלה: "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", סקירת פעולות משרד האוצר, מרץ 2011.  
<sup>88</sup> עלות שנתית מסך עלות התוכניות שצפויה להיפרס על פני עשור.  
<sup>89</sup> השקעה צפויה לשנה.  
<sup>90</sup> כולל בין השאר תכנון מערכת הסעה להמונים בנצרת, השרון, באר שבע, נתניה, חיפה והכרמל.

	6,300,000		8.5 ועדת תכנון תשתיות לאומיות
	413,775,000		9.א יישום המלצות ועדת גולדברג (מתוך סעיפי תקציב משרדי הממשלה) <sup>91</sup>
הפרש	הוצאה תקציבית בשקלים (שנת 2011)	עלות מוערכת בשקלים	המלצה
		מיליארדי שקלים <sup>92</sup>	9.ב יישום תוכנית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב
	744,000		10. פעילות "הנציבות לשוויון הזדמנויות בתעסוקה"
<b>11. נקיטת צעדים לשיפור רמת החינוך וההכשרה המקצועית בקרב המגזר הבדואי</b>			
	8,232,000		11.1 הכשרה מקצועית לכלל האוכלוסייה המיוחדת
	9,463,000		11.2 מרכזי הכשרה ממשלתיים <sup>93</sup>
<sup>94</sup> 7.4-11.1 מיליארד ש"ח			<b>סך הכל:</b>

יישום כלל המלצות ארגון ה-OECD לישראל כולל מספר רפורמות מבניות עמוקות והשקעה של עשרות מיליארדי שקלים. תהליך זה צפוי להימשך מספר שנים. כיום, שיעורי התעסוקה גדלים בהתמדה והביקוש לעובדים גבוה. תנאים אלה מהווים כר נוח להמשך הרחבת שיעורי התעסוקה במשק והפחתת תחולת העוני. בעזרת אכיפה אגרסיבית של חוקי העבודה (לרבות שכר מינימום), והשקעה נוספת בהסרת חסמי הכניסה להשתלבות בשוק העבודה (כגון הגדלת ההשקעה בסבסוד מעונות יום), ניתן לנצל את התנאים להמשך עידוד התעסוקה. עלות הביצוע של פעולות אלו מוערכת על ידינו בכ- 1.5-2 מיליארד ₪.

<sup>91</sup> סך התקציב המיועד לסעיפים הבאים: הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תשתיות לבניה חדשה עבור הבדואים בדרום, פיתוח תשתיות האוכלוסייה הבדואית, פיתוח האוכלוסייה הבדואית, השלמת פיתוח יישובי הבדואים, מוסדות ציבור ביישובי בדואים בדרום.

<sup>92</sup> מתוך "שנתיים לממשלה, מדברים עובדות", מרץ 2011.

<sup>93</sup> ביניהם מה"ט, אשר עתיד להפעיל מסלול להכשרת בדואים.

<sup>94</sup> לא כולל יישום המלצות דו"ח גולדברג הנעה בין 6-8 מיליארד ₪ בהתאם לפירוט שונים ותוכנית נתיבי ישראל.

## סיכום

בעבודה זו בחנו את פעולות מדינת ישראל ליישום המלצות ארגון ה-OECD, אשר פורסמו בינואר 2010. את ההמלצות להן מצאנו התייחסות ניתן לחלק לפי מספר נושאים עיקריים:

### שוק העבודה

בשנה האחרונה המדינה ביצעה צעדים שונים להרחבת התעסוקה, אך עם זאת, מצאנו כי פעולות אלו חלקיות בלבד. כך למשל, בנוגע לאכיפת חוקי העבודה, כמות כוח האדם אשר עוסקים באכיפת החוקים גדלה, אך עדיין נמוכה מאוד ביחס לתקן העולמי.

שיעור ההשתתפות בשוק העבודה גדל משנת 2007 בכ-0.8%, כאשר שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה גדל בכ-1.4% ושל הגברים רק בכ-0.2%. תקציב האגף לתעסוקת נשים גדל אף הוא בצורה משמעותית בשנים האחרונות, אך עם זאת ההשקעה באגף הכשרה מקצועית ירדה וההשקעה בשירות התעסוקה נותרה כשהייתה.

לצורך העלאת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה מתוכננת פריסה ארצית של תוכנית וויסקונסין ומס הכנסה שלילי והעלאת שכר המינימום, אך נכון לשעת כתיבת הדוח יישומה הקרוב של תוכנית וויסקונסין במתכונתה הארצית מוטלת בספק. שלוש תוכניות אלה משמשות מצד אחד לתמריץ ליציאה לעבודה, אך מנגד, העלאת שכר המינימום מהווה תמריץ שלילי להעסקת עובדים. בשל כך, ה-OECD ממליצים לממן את מס ההכנסה השלילי בעזרת הקפאת שכר המינימום.

תחום נוסף בשוק העבודה הזוכה להתייחסות הוא החיסכון הפנסיוני, כאשר ה-OECD ממליץ למדינת ישראל להשתתף בהפרשות לפנסיה של העשירונים הנמוכים תחום אשר נמצא בבחינה במשרד האוצר והשוואה הדרגתית של גיל הפרישה לזה של הגברים (67). כיום גיל הפרישה של הנשים צפוי לעלות ל-64 והעלאה נוספת מוטלת בספק.

### שוק העבודה - אוכלוסיות מיוחדות

שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה נמצא אומנם במגמת עלייה מסוימת בשנים האחרונות אך רמתו ביחס לכלל האוכלוסייה נמוכה מאוד, ארגון ה-OECD ממליץ להאיץ את השתלבותם בשוק העבודה למשל, על ידי שינוי הקריטריונים לשחרורם משירות צבאי כך שלא תימנע מהם האפשרות להצטרף לכוח העבודה ולאחרונה נקבע בהחלטת ממשלה כי מספר שעות הלימוד אשר החרדים מחויבים אליהם על מנת לקבל קצבה תקטן, דבר אשר מאפשר יותר שעות פנויות בשבוע לעבודה. ה-OECD רואה לנכון לכרוך את קצבת הילדים ביציאה לעבודה, אך קצבאות אלו גדלו השנה בכ-1.5 מיליארד ₪.

אוכלוסייה מיוחדת נוספת אשר מקבלת התייחסות היא האוכלוסייה הבדואית. השנה מתוכננת הפעלת מסלול להכשרת בדואים במכללות מה"ט והכשרה מקצועית לאוכלוסיות מיוחדות.

### חינוך

מספר צעדים שנקטו בכדי לשפר את איכות החינוך הם הגדלת תקציב משרד החינוך וקביעת רפורמות כגון "אופק חדש" אשר מגדילה את שעות העבודה והשכר של המורים בבתי ספר יסודיים,



ו"עוז לתמורה" – המקבילה של "אופק חדש" בחטיבות העליונות. מתוכננת גם הקטנת גודל הכיתות והשוואתן ברחבי הארץ, אך הסכום שמקודש לכך בתקציב משרד החינוך נמוך מאוד ואינו הולם כלל את ההשקעה הנדרשת לכך. יצוין כי ההוצאה הציבורית לתלמיד ביחס לתוצר עלתה השנה לאחר מספר שנים בהן לא היה שינוי.

### **תשתיות ותחבורה**

בנושא פיתוח התשתיות והתחבורה ישנן שלוש תוכניות מרכזיות: תכנית נתיבי ישראל לפיתוח תשתיות הכבישים, רפורמה בתחבורה הציבורית בגוש דן והקמת רשות ארצית להפעלת תחבורה ציבורית.

מוצע על ידי הארגון ליישם את המלצות ועדת גולדברג אשר עסקה בבעיית הישובים הבדואים הלא-מוכרים בנגב ובפיתוח התשתיות באותם ישובים. השנה ניתן לראות התקדמות מסוימת ביישום המלצות הוועדה, כאשר בחודש מאי 2011 הוצע מתווה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

### **עובדים זרים**

ארגון ה-OECD הקדיש שלוש המלצות לתחום זה: הוספת היתרים לעובדים פלסטינים תושבי הגדה מערבית, הקשחת התנאים לתעסוקת עובדים זרים והפחתת עמלות התיווך לגיוס עובדים זרים. שלושת המלצות אלו מיושמות במידה חלקית.

### **תחולת העוני**

מיום פרסום דו"ח ארגון ה-OECD, תחולת העוני עלתה בכלל האוכלוסייה ובעיקר בקרב ילדים משפחות בעלות מפרנס יחיד ובקרב האוכלוסייה הערבית. ישום מס ההכנסה השלילי בפריסה ארצית צפוי לתרום לירידה מסוימת בתחולת העוני.

**לסיכום**, מצאנו כי פעולות הממשלה תואמות את המלצות הארגון באופן המהותי ביותר בתחום שוק העבודה. בין הצעדים שננקטו ניתן למנות את פריסתו הארצית של חוק מענק ההכנסה (מס ההכנסה השלילי), גידול נוסף בתקציב האגף לתעסוקת נשים, העלייה הצפויה בגיל הפרישה של נשים, במידה שאכן יעלה, ובחינה מחודשת של הסדר פנסיית החובה. יתרה מכך, מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה הועצמה לאחרונה, במקביל לירידה בשיעורי האבטלה. שיעור ההשתתפות המשיך לעלות (בעיקר בקרב נשים) וקיימות עדויות לנכונות של האוכלוסייה החרדית ליטול חלק רחב יותר בשוק העבודה.

צעדים אלו של הממשלה, במידה שאכן יישמו במלואם, צפויים לעודד את המשך העלייה בשיעורי התעסוקה במשק ולפעול להקטנת פערי ההכנסות אשר התרחבו מיום פרסום דו"ח הארגון, ולהקטנת תחולת העוני אשר הועמקה.

מנגד ניתן לראות בתחום זה גם את ההחמצה הגדולה ביותר של המדיניות הממשלתית לעידוד התעסוקה. במהלך שנת 2010 הופסקה תוכנית וויסקונסין ופריסתה הארצית שתוכננה לשנת 2012 מוטלת בספק, המשאבים המוקדשים לפיקוח על חוקי העבודה גדלו רק במעט. מענק מס ההכנסה השלילי הופסק בפתאומיות ובכך נפגעה אמינותו כאשר זה הורחב בשנת 2011 בפריסה ארצית.

## נספח א': פריסה ארצית של מענק ההכנסה (לשעבר חוק מס הכנסה שלילי), והשפעתו על תחולת העוני

גודל אוכלוסיית הזכאים למס הכנסה שלילי נע בין 389,000 - 464,000 נפשות ושיעור הממששים את הטבת מענק ההכנסה עמד בשלוש השנים הראשונות על כ-45%. מסימולציה שנערכה ומוצגת בדו"ח המעקב ליישום החוק, עולה כי פריסה ארצית של תשלומי המענק צפויים לצמצם את תחולת העוני ב-4.6% (בקרב ממשי הזכאות, בשיעור המיצוי הנוכחי), כלומר עליה של כ-2,300 משפחות מעל קו העוני<sup>95</sup>.

מהדו"ח עולה כי על מנת להגדיל משמעותית את השפעת התוכנית על שיעורי העוני קיים צורך להעלות באופן ניכר את סכום המענק. כך למשל, הגדלה של סכום המענק בכ-44% תוכל לצמצם את תחולת העוני בקרב הזכאים (בפריסה ארצית) בכ-10%, כלומר עלייה של כ-4,700 משפחות מעל קו העוני<sup>96</sup>.

### שינויים בפער העוני בעקבות המענק בקרב משפחות הזכאים למענק ההכנסה

מיצוי מלא		45% מיצוי*		
השינוי בעומק העוני	שיעור העוני אחרי המענק	השינוי בעומק העוני	שיעור העוני אחרי המענק	שיעור העוני ללא המענק
-12.4%	-22.0%	-5.9%	23.6%	25.1%

מקור: "מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", ביטוח לאומי ובנק ישראל, יוני 2010.

\* שיעור הזכאים למענק ההכנסה אשר מימשו את זכותם במהלך שלושת השנים הראשונות להפעלת התוכנית.

תרומת המענק לשיפור רווחת העניים שלא נחלצים מעוני מתבטאת אצלם בצמצום עומק העוני, (הנמדד על ידי פער העוני הממוצע מקו העוני), ופריסתו הארצית של החוק צפויה לצמצם אותו בשיעור מיצוי הנוכחי ב-5.9% ובשיעור מיצוי מלא ב-12.4%, כפי שמוצג בטבלה הבאה:

### השפעת המענק על עומק העוני,

#### עומק העוני מעל 30%

שינוי כתוצאה מהפעלת התוכנית		התפלגות העניים הזכאים לפי פערי עוני		
מיצוי מלא	מיצוי חלקי (45%)	מיצוי מלא	מיצוי חלקי (45%)	לפני המענק
-9%	-5%	26%	30%	35%

מקור: מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק. בי"ל ובנק ישראל

בעקבות המענק חלק מהעניים ישפרו את רווחתם ויתקרבו לקו העוני. כך למשל, בפריסה ארצית משקל קבוצת העניים שעומק העוני שלהם מעל 30% יצטמצם בשיעור המיצוי הנוכחי בכ-5% ובהנחה שכל הזכאים למענק ההכנסה יממשו את זכאותם עומק העוני צפוי להצטמצם בכ-9%.

<sup>95</sup> "מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", מוגש על ידי צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי (בנק ישראל, מכון ברוקדייל, רשות המסים, והמוסד לביטוח לאומי), יוני 2010.

## נספח ב': שוק העבודה, הוצאות הממשלה ומדיניות הרווחה, סקירת התפתחויות אחרונות<sup>97</sup>

- גרעון הממשלה ירד מ-5.3% מהתוצר בשנת 2009 ל-3.8% בשנת 2010, ירידת הגרעון הורידה את יחס החוב תוצר ב-3 נקודות האחוז, זאת בניגוד למרבית מדינות ה-OECD שהגדילו באופן ניכר את החוב הציבורי. הפחתת יחס החוב לתוצר צפויה לתרום רבות ליציבות המשק.
- הממשלה אימצה השנה כלל פיסקלי חדש הקובע תקרת הוצאות גבוהה מזו שהייתה בכלל הקודם. כתוצאה, ההוצאה הציבורית האזורית ביחס לתוצר עלתה גם בשנת 2010 זאת בהמשך לעלייה רציפה בהוצאות הציבורית בשנים האחרונות.
- תשלומי ההעברה (ביחס לתוצר) נותרו בשנת 2010 ללא שינוי לאחר רצף של עליות בשנים 2007-2009.
- ההוצאה הציבורית לתלמיד (ביחס לתוצר) עלתה בשנת 2010 לאחר מספר שנים שלא חל בו שינוי.
- מיום פרסום דו"ח ה-OECD שיעורי התעסוקה במשק התרחבו במהירות שיעור ההשתתפות בשוק העבודה עלה (בעיקר בקרב נשים) ולקראת סוף שנת 2010 שיעורי האבטלה ירדו לרמה שקדמה למשבר וברבעון הראשון של השנה אף ירדו לרמות שיא (6.0).
- חרף הצמיחה המהירה בשוק העבודה השכר הממוצע (למשרת שכיר) המשיך לרדת ובכך השלים בארבעת השנים האחרונות ירידה ריאלית של כ-3% גם השכר החציוני ירד ריאלית ובכך השלים ירידה של 1.5% בתקופת זמן זו.
- מיום פרסום דו"ח ה-OECD תחולת העוני עלתה בכלל האוכלוסייה ובעיקר בקרב ילדים, משפחות בעלות מפרנס יחיד ובקרב האוכלוסייה הערבית לעומת זאת תחולת העוני בקרב קשישים פחתה ובשיעור מתון יותר גם בקרב האוכלוסייה החרדית.
- מדד גייני לבחינת אי שיווין בחלוקת הכנסות רשם בשנה האחרונה עליה נוספת ובכך השלים עליה כמעט רציפה במהלך המחצית השנייה של העשור האחרון. מנגד, תרומת הממשלה לצמצום אי השוויון (כפי שנמדד מהתרומה של המיסים ותשלומי העברה להקטנת המדד) עלתה מעט בשנה האחרונה לאחר ירידה רציפה בשנים האחרונות.
- חלקם של העובדים הלא ישראלים נותר יציב ואף רשם ירידה קלה בשנה האחרונה זאת לאחר עליה חדה שנרשמה בשנים 2007-2008.
- 12.7% מכלל העובדים השתכרו בשנת 2009 בשכר שמתחת לשכר המינימום, שיעור נמוך ביחס לשנים 2008 ו-2007.

<sup>97</sup> בנספח ניתן למצוא תרשימים ולוחות בנושא.

## נספח ג': לוחות ותרשימים

לוח 1: אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה  
2007-2010 (אחוזים)

סה"כ שינוי 2007-2010	2010	2009	2008	2007	
0.8	57.4	57.0	56.8	56.6	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי
0.2	62.2	61.8	62.2	62	גברים
1.4	52.8	52.3	51.7	51.4	נשים
0.7	11.9	12.1	11.8	11.2	חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי
1.4	6.5	7.5	6.5	7.9	שיעור האבטלה
0	6.8	7.5	5.8	6.8	שיעור האבטלה גברים
0.6	6.7	7.5	6.1	7.3	שיעור האבטלה נשים

מקור הלמ"ס

לוח 2: תשומות העבודה במגזר העסקי  
2008-2010, שיעורי שינוי (באחוזים)

כל שנה לעומת קודמתה

2010	2009	2008	
3.1	0.1	3.6	עובדים ישראלים
0.4	4.0	9.8	עובדים זרים
2.9	-9.4	11.0	עובדים מהשטחים

מקור הלמ"ס ודוח בנק ישראל לשנת 2010

לוח 3: תחולת העוני לפי קבוצות נבחרות  
\*2007/8-2009/10

נפשות	משפחות	ילדים	+65 בני	ערבים	חרדים	עובדים (מפרנס אחד)	עובדים ילדים (שני מפרנסים)	האוכלוסייה למעט ערבים וחרדים	
23.6	20.0	34.3	22.9	53.7	59.7	36.6	3.8	12.00	2007/8
24.3	20.2	35.0	22.1	53.3	60.4	36.4	4.8	13.00	2008/9
24.7	20.1	36.0	20.3	56.9	59.0	40.0	4.6	11.40	2009/10
1.1	0.1	1.7	-2.6	3.2	-0.7	3.4	0.8	-0.6	סה"כ שינוי 2007/8- 2009/10

המקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס ודו"ח בנק ישראל לשנת 2010  
\*מבוססים על סקרי הכנסות שנערכו בין החודשים יולי ליוני

לוח 4: שכר למשרת שכיר (כולל עובדים זרים)  
2007-2010 (ממוצע שנתי)

מחירים שוטפים	במחירי צרן (1.1.2011)	
7,628	8,465	2007
7,921	8,411	2008
7,974	8,156	2009
8,247	8,247	2010
8%	-3%	סה"כ שינוי 2010-2007

מקור: למ"ס על פי המוסד לביטוח לאומי

**לוח 5: מדד ג'יני  
2006-2010**

התרומה של המיסים הישירים וההעברות להקטנת מדד ג'יני*	מדד ג'יני (ההכנסה נטו)	
24.6%	0.379	2006
25.0%	0.369	2007
24.3%	0.372	2008
23.4%	0.375	2009
23.5%	0.379	2009/10

המקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס ודו"ח בנק ישראל לשנת 2010

- התרומה הישירה של המיסים הישירים וההעברות להפחתת מדד ג'יני מחושבת כהפרש בין מדד ג'יני המחושב על ההכנסה ברוטו לפני תשלומי העברה לבין מדד ג'יני נטו לאחר תשלומי העברה

**לוח 6: אינדיקטורים להיקף השירותים הציבוריים בישראל**

ההוצאה הציבורית לתלמיד יחסית לתוצר לנפש	תשלומי העברה יחסית לתוצר	ההוצאה הציבורית האזרחית ביחס לתוצר*	
0.19	15.50	31.80	2007
0.19	16.40	32.40	2008
0.19	17.00	32.80	2009
0.20	17.00	32.90	2010
0.23	19.30	39.30	ממוצע ה-OECD (בשנת 2007)
0.01	1.50	1.10	הפרש 2010 לעומת 2007

מקור: הלמ"ס, OECD fact book, Education at a glance, \*ללא תשלומי ריבית

**לוח 7: התפתחות גרעון הממשלה\*  
2007-2010 (אחוזי תוצר)**

2010	2009	2008	2007	
5.5	6	1.6	2.9	תקרת הגרעון של הממשלה
3.7	5.1	2	0.1	הגרעון (בפועל) של הממשלה
1.8	0.9	-0.4	2.8	הגרעון בפועל ביחס לתקרה הקבועה בחוק

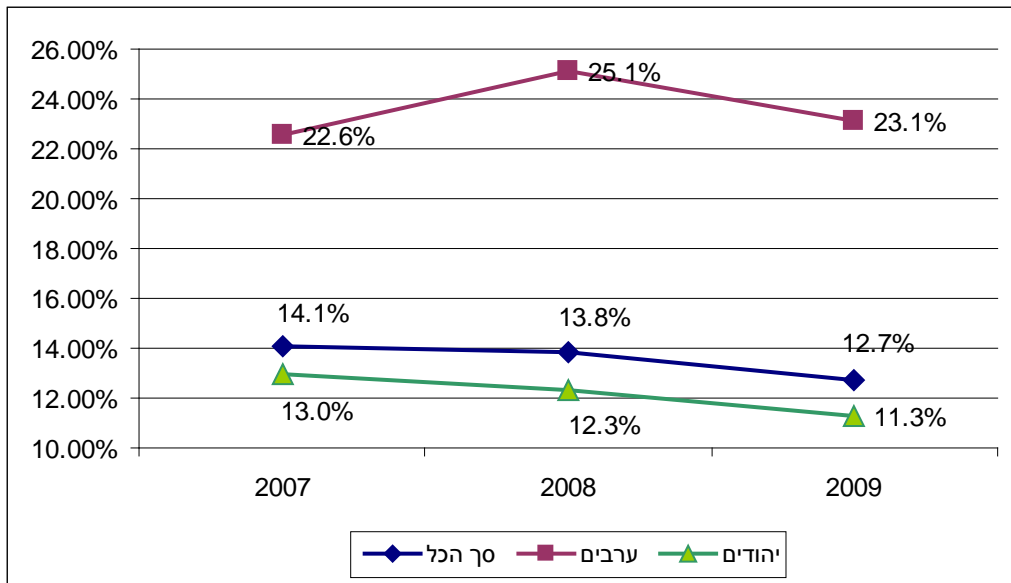
מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2010 \*ללא מתן אשראי

**לוח 8: השינוי הריאלי בהכנסה החציונית לנפש  
2008/9-2009/10 שיעורי שינוי**

-1.3	2008/9
0.8	2009/10
-0.51	2009/10 בהשוואה ל-2007/8

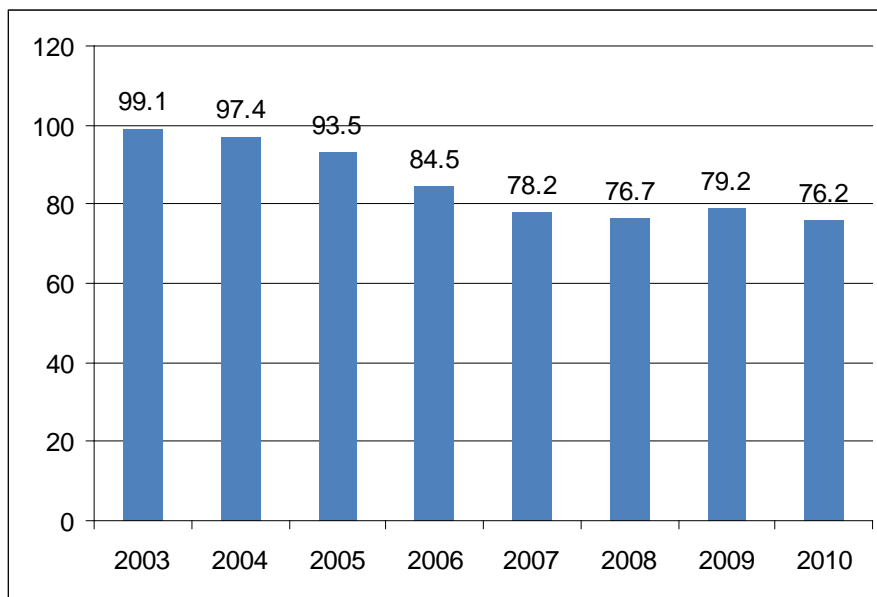
מקור: הלמ"ס ודוח בנק ישראל לשנת 2010

**תרשים 1: שיעור העובדים שמעסיקיהם אינם משלמים להם שכר מינימום 2007-2009**



מקור: אומדני הביטוח לאומי על פי סקר ההכנסות של הלמ"ס, לפי שכר לשעת עבודה

**תרשים 2: החוב הציבורי (ברוטו) (אחוזי תמ"ג) 2007-2009**



מקור: בנק ישראל