

9 בדצמבר 2024

בהיעדר מדיניות מרחיבה של שיקום כלכלי מעגל האנשים החיים בעוני צפוי להתרחב

נייר עמדה המוגש לקראת דיון בוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל בנושא השפעת המלחמה על אנשים החיים בעוני בפריפריה

המלחמה שפרצה בעקבות ה-7 באוקטובר ועמה הקיצוצים המתוכננים לשנת 2025 – צפויים לפגוע בבעלי.ות שכר נמוך; להביא לעלייה בממדי העוני הגדולים ממילא בפריפריה;¹ להגדיל את האי שוויון בין הפריפריה למרכז; להרחיב את מעגל משקי הבית המצויים בחובות; לפגוע בחוסן של משקי בית וקהילות, וביכולת ההתארגנות החברתית בפריפריה – הקריטיים לתהליכים של שיקום והחלמה; ולבסוף, להסיג לאחור את הפריפריה ולהעמיק את הפערים בתחומי החיים השונים בין הפריפריה למרכז. בנוסף לפגיעה בעובדים.ות המשתכרים בשכר נמוך ובאוכלוסיות שחיות בעוני, או בקרבת עוני, צעדי הממשלה הנוכחית צפויים לפגוע בעובדות ובעובדים ברמות שכר בינוניות בפריפריה ולפגוע בחוסן הכלכלי של משקי בית רבים בישראל.

שיעור החיים בעוני בפריפריה

נתונים לשנת 2022 מצביעים על כך שהיקפי העוני בפריפריה גדולים משמעותית בהשוואה למרכז. ערב המלחמה, כרבע מתושבי מחוז דרום (24.9%) ומעל חמישית מתושבי הצפון (21.9%) חיו בעוני – שיעורים גבוהים פי 2.1 ופי 1.9, בהתאמה, בהשוואה למחוז מרכז (11.8%). בקרב משפחות עם ילדים, הנמצאות בסיכון מוגבר לעוני, שיעור העוני הגיע ל-34.2% ול-29.1%, במחוז דרום ובמחוז צפון, בהתאמה – והיה גבוה פי 2.4 ופי 2.0 ביחס למחוז מרכז (11.8%).² פערי העוני הבולטים אינם פוסחים על שוק העבודה. **מחקר עדכני של מרכז אדוה מראה כי כמעט שליש (28.5%) מהעובדים במחוזות צפון ודרום משתכרים שכר נמוך³, לעומת פחות מחמישית מהעובדים.ות תושבי.ות מחוז מרכז (17.5%).⁴ מציאות זו, המאופיינת בפערים עמוקים בין הפריפריה למרכז, צפויה להחמיר לאור הגזירות הכלכליות המתוכננות לשנת 2025.**

הגזירות הכלכליות המקודמות בימים אלה במסגרת הצעת התקציב לשנת 2025 ובהן הקפאת מענק העבודה, הקפאת קצבאות הילדים, העלאת המדרגה התחתונה של דמי הביטוח הלאומי והקיצוץ הרחבי במגזר הציבורי – בנוסף להעלאה הצפויה בשיעור המע"מ⁵ – צפויות להעמיק את אי-השוויון ולפגוע בעובדות ובעובדים המשתכרים שכר נמוך, שרבים מהם מתגוררים בפריפריה.

¹ הפריפריה בישראל רב תחומית ומשלבת שיוכים שונים של הפרטים (ועוד רמות). בהן דיון כאן בזו המרחבית, הלאומית ובחלק מהמקומות – המגדרי.

² ניצה (קלינר) קסיר, רינה פינס, נתנאל פלאם (2023) *דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2022*. לוח נספח 7: ממדי עוני לפי מחוז וערים גדולות (אחוזים), 2022-2021

³ שכר נמוך כמוגדר על פי ה-OECD: פחות משני שלישים מחציון השכר. במקרה זה נעשה החישוב על ההכנסה הכוללת מעבודה, כלומר לרבות עובדים עצמאיים

⁴ נתונים נכונים לשנים 2021-2022. מתוך: נוגה דגן-בוזגלו, מירי אנדבלד-סבג, אתי קונור-אטיאס (יפורסם בהמשך) עובדים עניים – מחקר בעבודה.

⁵ בהיותו של המע"מ מס גרסיבי, תשלומיו מהווים חלק גדול יותר מסך ההכנסה של משתכרי שכר נמוך המפנים חלק גדול יותר של הכנסותיהם לצריכה

להלן פירוט של חלק מהצעדים הפוגעניים כלפי אוכלוסיות החיות בעוני בפריפריה הנכללים בהצעת התקציב לשנת 2025:

1. **הקפאת סכומי מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) – עד לשנת 2027.** על פי המוצע בטיטוט חוק ההסדרים, יוקפא השכר לפיו מחושב מענק העבודה וכן סכומי המענק הנגזרים ממנו, וזאת משנת 2025 ועד 2027. כבר כיום מענק העבודה אינו נותן מענה מספק לעובדים ועובדות המשתכרים שכר נמוך: סכום המענק הממוצע בישראל עומד על כ-4,000 ש"ח לשנה בלבד⁶ - סכום נמוך בהשוואה למדינות אחרות המיישמות כלי זה.⁷ הכלכלן הראשי במשרד האוצר מציין כי מענק העבודה הוא כלי יעיל לצמצום עוני ופערים חברתיים. כ-80% מתשלומי המענק מופנים למשקי בית המשתייכים לארבעת העשירונים התחתונים.⁸

סכום קצבת הילדים החודשית עבור כל ילדה, ועבור כלל הילדים. ות במשפחה, לפי מספר הילדים. ות, דצמבר 2024		
מיקום הילדה במשפחה	סכום הקצבה החודשית עבור הילדה	סכום הקצבה החודשית המצטברת
1	169 ₪	169 ₪
2	214 ₪	383 ₪
3	214 ₪	597 ₪
4	214 ₪	811 ₪
5 ואילך	169 ₪	980 ₪ ומעלה

הערה: ילדים עד גיל 18; מקור: אתר הביטוח הלאומי, דף סכום קצבת הילדים

2. **הקפאת קצבאות הילדים – עד לתום שנת 2025.** קצבאות הילדים, הנעות בין 169 ₪ ל-214 ₪ לילדה (בהתאם למספר הילדים במשפחה) ומשולמות לאימהות, משקפות הכרה מינימלית בעלות הטיפול בילדים. קצבאות אלו מהוות מקור הכנסה משמעותי עבור משקי בית בעשירונים הנמוכים. סכום הקצבה המינימלי עבור משפחות מרובות ילדים (עם ארבעה ילדים ומעלה) עומד על 811 ₪ לחודש. הקפאת קצבאות הילדים צפויה להעמיק את הפערים הכלכליים, לפגוע בהכנסה של אימהות בכלל ואימהות בעלות שכר נמוך בפרט, ולהחריף את אי-השוויון הכלכלי.

3. **העלאת דמי ביטוח לאומי במדרגה המופחתת.** על פי הצעת התקציב לשנת 2025 דמי הביטוח הלאומי על חלק השכר שעד 7,522 ₪ (60% מהשכר הממוצע) - יעלו בשיעור ניכר, מ-0.4% ל-1.2% - פי 3 מהשיעור הנוכחי. העלאה זו צפויה להקטין את שכר הנטו של עובדות ועובדים בשכר נמוך בעשרות שקלים לחודש. כיוון שגנשים מהוות רוב (65%) בקרב בעלי שכר נמוך, יותר נשים בהשוואה לגברים צפויות להיפגע מצעד זה.⁹ בשנת 2021, השכר החציוני של נשים במחוז צפון עמד על 5,579 ₪, ובמחוז דרום על 6,390 ₪ - שניהם נמוכים ממדרגת המס המופחתת. המשמעות היא שהעלאת דמי הביטוח הלאומי תקטין את שכר הנטו של רוב הנשים העובדות במחוזות אלה ותעמיק את האתגרים הכלכליים עבורן.

4. **קיצוץ רוחבי במגזר הציבורי – בהיקף של כ-5-6 מיליארד ₪.** הקיצוץ צפוי לחול בעיקר על משרדים חברתיים ותשתיתיים, ולפגוע, בין השאר, במערכות החינוך, הבריאות והרווחה – מערכות שממילא מצויות סובלות מחוסר במשאבים וכוח אדם. המשאבים המדלדלים בתחומי הטיפול והשירותים החברתיים משפיעים במיוחד על נשים בעוני שתלויות יותר בשירות הציבורי ועשויים להשליך על פגיעה בשירותים אלו. צמצום המשאבים בתחומים אלה צפוי לפגוע לא רק בנשים החיות בעוני, שתלויות במידה רבה בשירותים הציבוריים, אלא גם במעמד הבינוני-נמוך, אשר נשען על אותם שירותים לצורך קבלת טיפול רפואי, חינוך איכותי, וסיוע בתחומי רווחה.

⁶ לפירוט התנאים המזכים ותקרת השכר ר' <https://www.misim.gov.il/gmmhszakaut> , <https://blog.kolzhut.org.il/?p=3975> , 2024. תקציב 2025: ההצעה לפגוע במקבלי מענק עבודה אינה סבירה. מרכז אדוה.
⁷ דגן-בוזגלו, נוגה. 2024. תקציב 2025: ההצעה לפגוע במקבלי מענק עבודה אינה סבירה. מרכז אדוה.
⁸ מבקר המדינה – דוח שנתי 71א: יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מעקב מורחב.
⁹ בבחינת בעלי שכר נמוך כפי שהוגדר על ידי ה-OECD (שני שלישים מהשכר החציוני). נכון לשנים 2021-2022.

משבר העוני, החובות ואי-הביטחון התזונתי בחברה הערבית

על רקע ממדי העוני הגבוהים, יוקר מחיה גבוה, והעלאות הריבית במשק – בשנים האחרונות מתפתח בישראל משבר חוב פרטי, במסגרתו משקי בית שוקעים בהלוואות גדולות ומתקשים בהחזרם. בקרב משקי בית ערבים – החשופים יותר למצוקה כלכלית (כ-39% מהמשפחות הערביות חיות בעוני, לעומת 16% מהמשפחות היהודיות)¹⁰, נרשמת פגיעה כפולה: מצד אחד, הפליה בשוק האשראי המוסדי מצמצמת את הגישה לאשראי בתנאים נוחים, ומצד שני, התלות בשוק האפור, המציע הלוואות בריבית גבוהה ובתנאים מסוכנים, גוברת. מצב זה אינו רק מעמיק את משבר החובות, אלא לעיתים קרובות מזין את הפשע המאורגן, שמנצל את המצוקה הכלכלית להעצמת שליטתו.

מחקר שערך מרכז אדוה על חובות משקי הבית בישראל מצא כי בשנת 2021, עמד שיעור משקי הבית בעלי חובות בקרב יהודים על 7.9% והגיע לשיעור של 19.4% בחברה הערבית. למרות ייצוג היתר של ערבים בקרב בעלי החובות, בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי ערבים נמצאים בתת-ייצוג. זאת ועוד, עבור חייבים ערבים שהצליחו להיכנס להליכי חדלות פירעון, משך הזמן הממוצע הנדרש להחזר החוב היה גדול פי 18 בהשוואה לחייבים יהודים. גובה החוב הממוצע של חייבים ערבים היה מעט נמוך בהשוואה ליהודים (כ-1.2 מיליון ₪ לעומת כ-1.6 מיליון ₪). אולם, בשל פערי ההכנסות בין יהודים לערבים – ערבים נטו להישאר בחוב לתקופות ממושכות יותר. בעוד שלחייבים יהודים נדרשו בממוצע 150 חודשים של החזר חובות, בקרב ערבים תקופה זו הגיעה ל-462 חודשים – כלומר, כ-26 שנים נוספות של תשלום חובות.¹¹

כידוע, חלק גדול מהיישובים הערביים מצויים במחוזות הצפון והדרום. נכון לשנת 2023, כ-55% מכלל המשפחות הערביות בישראל התגוררו במחוזות צפון ודרום, כאשר בצפון, משפחות ערביות היו רוב (כ-55%).¹² מכאן, שריכוזים גבוהים של עוני, שקיעה בחובות וההתמודדות עם הפגיעה בחברה הערבית משליכים ביתר שאת על מציאות החיים של משפחות בפריפריה. לאחרונה, בעקבות המלחמה חוו רבים מהאזרחים הערבים פגיעה משמעותית בתעסוקה –¹³ פגיעה שהחריפה את המצוקה הכלכלית בקרב משפחות. בהיעדר מדיניות מרחיבה של שיקום כלכלי, הפשע המאורגן עשוי לנצל את מצוקה זו. נציין כי בשנים האחרונות ניתן לזהות את ההשפעה המדאגה של פעילות הפשע המאורגן על השלטון המקומי, כאשר כ-70% מראשי הרשויות המאוימים בשנים 2018, 2022 ו-2023 היו מהפריפריה.¹⁴

לצד ממדי העוני ומשבר החובות בחברה הערבית בכללותה, בכפרים הבדואים הבלתי-מוכרים שבנגב משפחות רבות מתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי חמור, שהחריף בעקבות המלחמה. עוד בטרם המלחמה, היעדר תשתיות בכפרים הבלתי מוכרים – בראשן מים וחשמל – ייצר ותחזק אי-ביטחון תזונתי מובנה הנובע מקשיים בהשגת מזון, שימורו ועיבודו. מחקר עדכני של פורום דו קיום ומרכז אדוה מצא כי אי הביטחון התזונתי בכפרים הבלתי מוכרים החמיר בעקבות המלחמה, תחילה בשל הקושי לצאת מהכפרים עקב האיום הבטחוני וככל שחלף הזמן, בשל אבדן הכנסה ארוך טווח והאמרת מחירי המזון. אי הביטחון התזונתי בכפרים הבלתי מוכרים בא לידי ביטוי בעיקר בויתור על מגוון מזון, ובפרט על מזון טרי הכולל ירקות ופירות.¹⁵

¹⁰ ניצה (קלינר) קסיר, רינה פינס, נתנאל פלאם (2023) דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2022
¹¹ מירי אנדבלד-סבג, מקס גורבמן ויובל לבנת (2024) חוב ללא תחתית – חובות וחדלות פירעון בחברה הערבית. מרכז אדוה
¹² עיבוד של מרכז אדוה לנתוני למ"ס. מתוך: הלמ"ס (2024) שנתון סטטיסטי לישראל 2024 – מספר 75: אוכלוסייה. לוח 2.73
¹³ ראו למשל: בנק ישראל (10.12.23) ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר: השפעת מלחמת 'חרבות ברזל' על תשומת העבודה בחברה הערבית; וגם: ירון קינדר (אוקטובר 2024) השפעת המלחמה על האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. המכון הישראלי לדמוקרטיה
¹⁴ מדובר על 116 ראשי רשויות במחוזות: צפון, חוף ודרום של המשטרה, מתוך סה"כ של 166 ראשי רשויות מאוימים. הנתונים לשנת 2023 לא מלאים וכוללים מידע עדכני עד לספטמבר 2023. מתוך: מרכז המידע והמחקר של הכנסת (5 בספטמבר 2023) נתונים על ראשי רשויות מקומיות ועובדי רשויות מאוימים – עדכון
¹⁵ יוליה שבצ'ניקו וד"ר שני בר-און ממן (אוקטובר 2024) ממצאי מחקר איכותני בנושא אי-ביטחון תזונתי בקרב כפרים בלתי-מוכרים בנגב. מרכז אדוה

פגיעות מוגברת בקרב תושבי הדרום והצפון המפונים.ות

סדרת מחקרים שפרסם מרכז אדוה לאחרונה מראה כי הפינוי המתמשך של אוכלוסיות מאזורי הגבול בצפון ובדרום הביא לפירוק של קהילות; וגזר על משקי בית רבים מציאות של נדודים, השתלבות מקוטעת ביישובים קולטים, וריבוי של משברים אישיים ותעסוקתיים. אלו השליכו בתורם על חוסן משק הבית והביאו לפגיעות מוגברת בקרב תושבים מפונים.¹⁶

השהות הממושכת במלונות, בפרט, גבתה מחיר יקר מתושבי הדרום והצפון שאוכלסו בהם. הורים לילדים חוו אובדן שליטה ופגיעה בסמכות ההורית מול ילדיהם – בין השאר עקב היעדר מסגרת חינוכית מתפקדת; מבוגרים ומבוגרות התמודדו עם בטלה כפויה ובחלק מהמקרים עם ניתוק מוחלט מהמשפחות; וככל שהשהות במלונות נמשכה, היא הביאה לתהליך מתמשך של ניוון בקרב ילדים.ות וקשישים.ות, בקרב אוכלוסיות פגיעות ולבסוף בקרב משפחות וקהילות שלמות. חוויה זו עתידה להשפיע על יכולות השיקום והחילוץ מתלות של אותם פרטים ומשפחות, גם בהמשך כאשר אלו ידרשו לחזור לבתיהם. נציין כי תרחיש אפשרי של הפסקה בטרם עת של תשלומים הניתנים בגין הפינוי, כגון מענקי האכלוס ותשלומי האבטלה ופיצוי עסקים, עשוי להשליך על החוסן הכלכלי של משקי בית, להביא לגידול אוכלוסיית החיים בעוני בצפון ובדרום ולחבל בהליך השיקום של פרטים, משפחות וקהילות.

הגנה על אוכלוסיות בעוני בפריפריה: המלצות מדיניות

כדי לקדם את ההגנה על אוכלוסיות החיות בעוני, מרכז אדוה ממליץ לנקוט במדיניות מרחיבה של שיקום כלכלי ויציאה מחובות. בנוסף, יש לקדם ולתקצב מדיניות אסטרטגית רב-שנתית לנושא שיקום האוכלוסיות שנעקרו מביתם. בדרום ובצפון. בטווח מיידי מרכז אדוה קורא לאמץ וליישם מספר המלצות מרכזיות:

- 1. ביטול הגזירות הכלכליות הפוגעניות – על משרד האוצר לבטל באופן מיידי את כלל הגזירות הכלכליות שעשויות לגבות מחיר יקר מעובדות ועובדים בשכר נמוך ולשקול במקום זאת העלאת מדרגות המס בהכנסות הגבוהות מאוד והעלאת שיעורי המס על רווחי הון, הנפוצים בעיקר בקרב בעלי שכר גבוה.** בטווח הבינוני-ארוך מומלץ להגדיל באופן משמעותי את סכום מענק העבודה להורים לילדים, באמצעות קידום הוראת שעה.
- 2. קידום אשראי חברתי – יש לפתח תוכניות שיאפשרו הנגשת אשראי לאנשים מעוטי יכולת על ידי גופי אשראי חברתיים ללא מטרת רווח, או לפחות בתנאים נוחים יותר ומפוקחים.** הדבר יכול להיעשות באמצעות מנגנון קיים כמו בנק הדואר או באמצעות הקמת קרן שתתוקצב מכספים מחולטים במסגרת הליכים פליליים נגד מפרי חוק אשראי הוגן.
- 3. קביעת סל מזון חירומי ואספקתו בעיתות משבר – בעתות משבר וככל שנמשך משבר הביטחון התזונתי בכפרים הבלתי-מוכרים, מומלץ להעצים את ההצטיידות המרוכזת במזון ממקורות חיצוניים; לנייד לכפרים בעיקר מזון טרי; ולדאוג לאנרגיה מקומית לשימור, באמצעות גנרטורים או חלופה אחרת. יש לוודא כי האספקה החיצונית תהיה יציבה ומספיקה בהיקפה ומאורגנת מבחינת החלוקה.**
- 4. תמיכה מתמשכת במפונים.ות – יש להכיר בפגיעות הייחודיות של מי שפוננו מביתם בעקבות המלחמה, ולקבוע כי יהיו זכאים.ות לתמיכה מתמשכת בדמות קצבה או תגמולים חודשיים. זכאות זו יכולה להתווסף, למשל, למנגנון התגמולים הפועל מתוקף חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, באמצעות קידום הוראת שעה שתאפשר סיוע ממושך לאוכלוסיות שנעקרו לטווח ארוך.**

¹⁶ לקריאה נוספת ראו: שני בר-און ממן, תהילה שרעבי, אתי קונור-אטיאס (2024) יומן משא – מסעם של הפליטים.ות בארצם.ות. מרכז אדוה