

דו"ח הע
האלטרנטי



עלות העוני
בישראל



LATET



עלות העוני
בישראל



לתת LATET

חסי' 13
ישראל | 2015



**התועלת הכלכלית של יישום המלצות
הוועדה למלחמה בעוני תסתכם ב-132
מיליארד שקלים בין השנים 2016-2035**

אנו מודים לד"ר משה חזן, ד"ר אנליה שלוסר, ד"ר עופר סטי, מר מאור מילגרום, גבי מעיין אשכנזי ומר זאב קריל שהקדישו מזמנם ביעוץ ובביקורת.

פרק זה הינו תקציר של מחקר שבוצע על ידי מכון ERI (חוקר ראשי: עמית לוונטל) עבור ארגון לתת ואינו כולל את כל החישובים והמתודולוגיות בהם נעשה שימוש. המסמך המלא, ניתן לצפייה והורדה באתר ארגון לתת: LATET.ORG.IL

עלויות ההתמודדות עם תופעות אלו (כמו, למשל, עלות הקצבאות למשקי בית עניים ועלות חלוקת המזון למשפחות הסובלות מאי ביטחון תזונתי), שנית, פרודוקטיביות נמוכה יותר ושכר מצרפי נמוך יותר, המתרגמים ליירדה בתוצר ובקצב הצמיחה במשק.

ברמת הפרט, מעלות השלכות אלה את הסיכוי להעברה בין דורית של עוני, כלומר, את הסיכוי שאדם שגדל במשק בית עני יהיה נתון בעוני גם בבגרותו. ההעברה הבין דורית של העוני, יוצרת מעגל קסמים המנציח ומשכפל את מחיר העוני לאורך זמן, הן עבור הפרט והן עבור המשק כולו.

נסתכל על מספר דוגמאות הממחישות את העקרונות שפורטו לעיל. אי ביטחון תזונתי, הנמצא במתאם גבוה עם עוני בישראל¹, עשוי לפגוע בהתפתחות החברתית והקוגניטיבית² וכן להעלות את הסיכוי ללקות במחלות כרוניות כגון סוכרת ויתר לחץ דם³. הסתברות גבוהה יותר לבעיות בריאותיות בקרב בעלי אמצעים דלים - כתוצאה מתזונה לקויה

על מנת להבין את האופן בו עוני מייצר עלויות כלכליות למשק, יש להבין ראשית את הקשר בין התופעה ברמת הפרט והמשפחה לבין תופעות ברמת החברה והמשק.

הימצאותם של פרטים ומשפחות במצב של עוני, משפיעה לא רק עליהם אלא גם על המעגלים החברתיים הסובבים אותם - מרמת השכונה והקהילה, דרך העיר בה הם חיים ועד לרמת המשק והמדינה כולה. ככל ששיעורי העוני במדינה גבוהים יותר, כך מורגשת השפעה זו בעוצמה גבוהה יותר.

העוני משפיע על הפרט ועל החברה, על משקי בית, הפרטים הגדלים בהם ועל המעגלים המשיקים להם. התבגרות במשק בית עני מגדילה משמעותית את הסיכוי לפשיעה, תחלואה והזדקקות לשירותי רווחה ופוגעת בפיתוח הכישרים הנדרשים להשתלבות בעולם התעסוקה וההשכלה.

ברמת המשק, מייצרות תופעות אלו שני סוגים של עלויות. ראשית, הוצאה ציבורית גבוהה יותר על

מעגל העוני - רקע תיאורטי

עלות העוני בישראל והתשואה על צמצומו (Social Return on Investment)

פתיחה

צמצום שיעורי העוני והפערים החברתיים הינו חובה מוסרית שחלה עלינו כמדינה וכחברה. אולם, נשאלת השאלה, האם זו גם השקעה משתלמת מבחינה כלכלית טהורה?

בפרק זה אנחנו משיבים על שאלה זו באמצעות ניתוח מעמיק של העלויות וההשלכות הכלכליות של העוני על המשק הישראלי אל מול העלויות הנדרשות לשם צמצומו.

המחקר שערכנו מצביע על כך שלעוני יש מחיר כלכלי כבד למשק הישראלי, אשר עולה עם כל שנה שחולפת. העלויות הכלכליות של העוני נחלקות ל-3 סוגים:

עלויות התמודדות ישירות: הוצאות ציבוריות על סיוע לאוכלוסיות הנטונות בעוני (כמו, למשל, קצבאות הבטחת הכנסה וחלוקת מזון למשפחות באי-ביטחון תזונתי).

עלויות התמודדות עקיפות: הוצאות ציבוריות על התמודדות עם תופעות אשר נגרמות על ידי עוני (כמו, למשל, שיעורי תחלואה ופשיעה גבוהים יותר).

עלות ההזדמנות: ההפסד הנגרם למשק עקב אובדן כושר ההשתכרות הפוטנציאלי שהיה יכול להיות מחומש לולא אנשים היו נתונים בעוני.

המחקר עולה כי נכון לשנת 2013, עלויות ההתמודדות הישירות עם העוני עומדות על כ-7 מיליארד שקלים לשנה, עלויות ההתמודדות העקיפות עומדות על לפחות כ-5 מיליארד שקלים לשנה, וכי מחיר ההזדמנות עומד על כ-36 מיליארד שקלים לשנה.

כלומר, אנחנו מעריכים את העלות השנתית הכוללת של העוני למשק הישראלי כיום בלפחות כ-48 מיליארד שקלים: מתוכם כ-36 מיליארד נובעים מאובדן כושר השתכרות פוטנציאלי ולפחות כ-12 מיליארד מהוצאות ישירות ועקיפות על ההתמודדות עם תופעת העוני והשלכותיה החברתיות.

מהי, אם כן, התשואה הכלכלית על השקעה בצמצום העוני? באופן כללי, תשואה זו מתקבלת על ידי חישוב היחס בין ההשקעה הנדרשת על מנת לצמצם את שיעורי העוני לרווח הצפוי שיתקבל דרך החיסכון בהוצאות ההתמודדות ותוספת הערך בגין העלייה בכושר ההשתכרות.

על פי המלצות הועדה למלחמה בעוני, תידרש השקעה של כ-7.6 מיליארד שקלים בשנה במשך עשור על מנת להוריד את שיעורי העוני בישראל עד לממוצע במדינות ה-OECD.

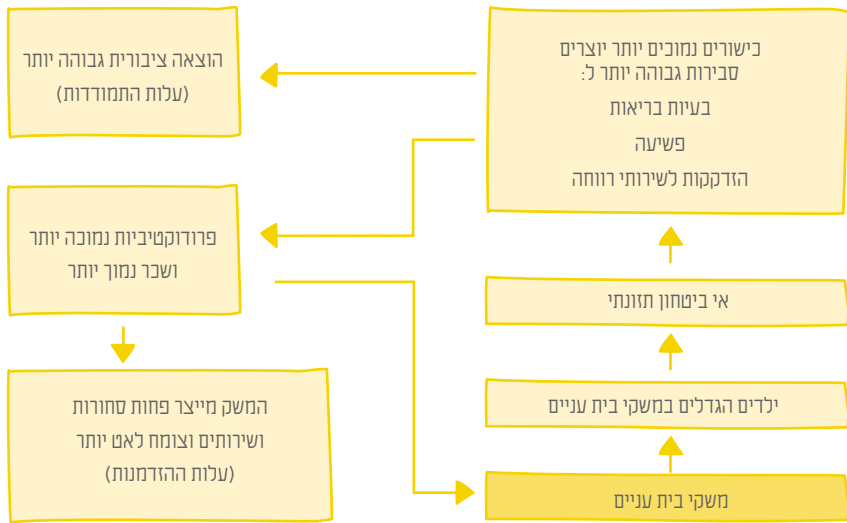
הניתוח הכלכלי המוצג להלן יראה כי התועלת הכלכלית של יישום המלצות הוועדה, לאחר התחשבות בהיוון, כלומר, בשינוי הערך של הכסף לאורך זמן, תסתכם ב-132 מיליארד שקלים בין השנים 2016-2035 אל מול עלות של 68 מיליארד שקלים, כלומר, לרווח של 64 מיליארד שקלים ותשואה של 93% על ההשקעה.

השורה התחתונה, אם כן, היא שצמצום העוני והפערים החברתיים בישראל הוא לא רק חובה מוסרית אלא גם מדינית כלכלית נכונה והשקעה משתלמת מבחינה כספית.

1. (אנדלבלד ואחרים 2014)

2. Hamelin, Habicht & Beaudry 1999.

3. Seligman et al 2007, 2010.



המנגנונים דרכם העוני משפיע על הפרט ועל החברה⁶

עלות ההזדמנות – אובדן השתכרות

עלות ההזדמנות במקרה זה מתייחסת לשאלה: "כמה הפסיד המשק הישראלי בשנה מסוימת עקב הכנסה נמוכה בקרב אלו הנחונים בעוני". נציג להלן דרך אחת לענות על שאלה זו באמצעות מתודולוגיה המעריכה את השפעת העוני של משפחה על כושר ההשתכרות העתידי של בני המשפחה.⁷ החישוב שיוצג להלן אומד את ההפסד בשנת 2013 (השנה האחרונה לגביה יש מספיק נתונים) הנובע

כשם שהעוני הינו תופעה חברתית מורכבת, כך הערכת העלות הכספית של העוני מורכבת אף היא. על מנת לפשט מעט את הבעיה, סיווגנו במחקר זה את העלויות לשתי קטגוריות עיקריות:

עלות הזדמנות: אובדן הסחורות והשירותים בשל העובדה שאנשים גדלו בעוני.

עלות התמודדות: ההוצאות הציבוריות, הישירות והעקיפות, הנוספות בגין תופעת העוני.

להלן יוצגו הערכות מספריות עבור שני סוגי העלויות.

הערכת עלויות העוני

אלו יתורגם לפגיעה בפרודוקטיביות שלו כעובד, בכושר ההשתכרות שלו ובסיכוי שלו למצוא עבודה מקימת⁵.

משק כלכלי שבו ישנם פרטים רבים בעלי פרודוקטיביות נמוכה יחסית, מייצר פחות סחורות ושירותים לכלל האוכלוסייה, מה שמונע צמיחה נוספת ולצידה עלייה ברמת החיים הכללית שהיו יכולות להתרחש אלמלא העוני.

תופעת העוני, אם כן, מייצרת רשת סבוכה של סיבות ותוצאות המתורגמת לפגיעה משמעותית וארוכת טווח ברווחתו של הפרט ובשגשוגו של המשק. בסעיפים הבאים נציג הערכה מספרית של העלות למשק הנובעת ממכלול התופעות המרכיבות את אותה רשת סבוכה.

וחשיפה לבעיות סביבתיות – משמעותה צריכת שירותי בריאות בכמות גבוהה יותר, המלווה בעלייה בעומס על מערכת הבריאות וההוצאה הציבורית על בריאות (ימי אשפוז, תרופות ושירותים רפואיים נוספים), כמו גם אובדן תוצר עקב היעדרות או הימנעות מעבודה.

עיכובים בהתפתחות האישית, רגשות קיפוח כתוצאה מאי שוויון חברתי-כלכלי וגישה מוגבלת לחינוך נאות, צפויים להוביל לנטייה מוגברת לפשיעה ולבעיות פסיכולוגיות⁴. פשיעה ואלימות הנגרמים מעוני, נושאים עלויות כגון: תקני כח אדם במשטרה, עבודת בתי משפט, הוצאות בגין כליאה וטיפול באסירים וכן פיצוי ושיקום קורבנות פשיעה וטיפול בנזקים שנגרמו לרכוש.

מכלול התופעות השליליות הקשורות לעוני צפוי לגרום לפגיעה ברכישת הכישורים הרלבנטיים לשוק העבודה. במהלך חייו של הפרט, העדר כישורים

6. מבוסס על תרשימים דומים של Hirsch (2008) ושל Laurie (2008).

7. מתודולוגיה זו מבוססת על מחקר שנערך בבריטניה על ידי Blanden, Hansen & Machin. מתודולוגיה זו שמרנית באופן יחסי בהערכת עלויות ההזדמנות של העוני. בנוסף בחנו מתודולוגיות פחות שמרניות, כגון המודל הקנדי של Laurie (2008), ומהן נגזרו עלויות גבוהות אף יותר. מטעמי שמרנות מתודולוגית בחרנו להתמקד כאן במודל הבריטי.

4. Fajnzylber, Lederman & Loayza, 2002 and Gilbert et al 2009
5. Solon 1999, Blanden, Hansen & Machin 2008 and Uzuki 2010.

עלות אובדן תעסוקה של מי שגדלו בעוני ואינם עובדים

גילאים	אוכלוסייה	אוכלוסייה שגדלה בעוני	אובדן עובדים	שכר שנתי ממוצע מוערך לעובד בשקלים	סה"כ אובדן שכר בשקלים
18-24	594,809	209,373	26,800	29,814	799,006,852
24-25	970,002	255,952	35,321	50,282	1,776,009,388
35-44	803,521	163,754	10,808	65,027	702,791,521
45-54	592,501	138,508	9,141	65,781	601,333,864
סה"כ	2,960,832	767,586	82,070	47,266	3,879,141,624

המסחר והשירותים בכלכלה מודרנית מיוצרים על ידי עובדים והון⁹. היכן שהפרודוקטיביות של העובדים גבוהה יותר, גם התפוקה שתיתן כל יחידה של הון תהיה גבוהה יותר. לכן, לבעלי ההון יש תמריץ חיובי להשקיע שם ולהגדיל את מלאי ההון. בהינתן ההנחות המקובלות בתיאוריות מאקרו כלכליות על אופן הייצור במשק מודרני, המשמעות היא שאם השכר הממוצע (המייצג את התפוקה השולית של העובדים) עולה בשיעור מסוים, יעלה במוח הארוך התוצר כולו באותו השיעור.

מהבדיקה עולה, כי האובדן לתוצר ב-2013 הנובע ישירות מאובדן כושר השתכרות ותעסוקה של מי שגדלו במשקי בית עניים עומד על כ-18 מיליארד שקלים (14.2 מיליארד ועוד 3.8 מיליארד). אולם, עלות ההזדמנות של העוני אינה נעצרת כאן. העלייה הפוטנציאלית בשכר שהוצגה לעיל, נובעת מעלייה בפרודוקטיביות של העובד. לעלייה זאת ישנה השפעה נוספת במוח הארוך - גידול במלאי ההון במשק.

9. הכוונה היא להון פיזי, כגון מכונות במפעל, מחשבים במשרד וכדומה.

מכך שכוח העבודה הנוכחי כולל בתוכו עובדים שהפרודוקטיביות שלהם נמוכה עקב התבגרות במשפחה ענייה. לשם הדוגמה, נניח כי כוח העבודה הנוכחי בישראל כולל 100 עובדים, כאשר 20 מתוכם גדלו במשפחות עניות. כוח עבודה שכזה הינו מטבע הדברים פחות פרודוקטיבי בהשוואה למצב תאורטי בו כל 100 העובדים גדלו במשפחות שאינן עניות.

הפסד ההכנסות מתחלק לשני סוגים: הראשון, הפסד הכנסות נוספות שהיו יכולות להיות לאנשים שעבדו ב-2013 (שכירים ועצמאים הנחשבים ככוח העבודה) ושגדלו במשק בית עני. השני, הפסד הכנסות נוספות שהיו יכולות להיות לאנשים שלא עבדו ב-2013 ושגדלו במשק בית עני, לולא

הפרודוקטיביות שלהם הייתה נפגעת מכך באופן שמנע מהם להחזיק בעבודה. ההערכה מתבססת על מחקר מקיף אודות הקשר בין עוני להשתכרות בבריטניה⁸. במחקר זה נבדק הקשר שבין הימצאותו של משק הבית של נער בן 16 מתחת לקו העוני לבין רמת התעסוקה והשכר של אותו נער בבגרותו. את הממצאים ממחקר זה השלכנו על נתונים מישראל.

את חישוב סך ההכנסות שהמשק הפסיד בשנת 2013 בגלל עוני שהיה קיים בעבר, אנו מתחילים בפועל משנת 1975 (השנה בה בני 54 בשנת 2013 היו בני 16). הטבלאות הבאות מציגות את אובדן השכר שניתן לייחס לעובדה שחלק מהבגירים במשק גדלו במשקי בית עניים.

עלות אובדן כושר השתכרות של עובדים שגדלו בעוני

גילאים	אוכלוסייה	אוכלוסייה שגדלה בעוני	עובדים שגדלו בעוני	אובדן שכר שנתי ממוצע בשקלים	סה"כ אובדן שכר בשקלים
18-24	594,809	209,373	94,388	6,661	628,750,654
24-25	970,002	255,952	177,822	22,515	4,003,619,428
35-44	803,521	163,754	128,113	39,964	5,119,973,603
45-54	592,501	138,508	103,145	43,231	4,459,015,317
סה"כ	2,960,832	767,587	503,468	28,227	14,211,359,002

י(הערה: סה"כ אובדן השכר השנתי הממוצע מתקבל מחלוקה של אובדן השכר הכולל בגודל האוכלוסייה העובדת שגדלה בעוני. העמודה המייצגת את אובדן השכר השנתי הממוצע בשקלים אינה בת סכימה אריתמטית מכיוון שהיא מציגה ממוצעים של שנתונים בגודלם)

8. Blanden, Hansen & Machin (2008)



בשנת 2013 הוצאות השירות של המחשלה בגין התמודדות עם עוני הסתכמו ב-6.9 מיליארד ₪

הוצאות השירות על התמודדות עם עוני (כגון קצבאות הבטחת הכנסה וסיוע בשכר דירה), הסתכמו בשנת 2013 ב-6.9 מיליארד שקלים.

בדיקת סעיפי הוצאות הממשלתיות המשקפים הוצאות עקיפות על התמודדות עם עוני, הכוללים שירותים שונים לילדים, נוער ומבוגרים בסיכון, כמו גם הוצאות מטה שונות של משרד הרווחה ב-2013, מעלה כי אלו הסתכמו ב-2.763 מיליארד שקלים. להערכתנו, כ-71% מהוצאה זו מוסברת על ידי עוני¹², כלומר 1.950 מיליארד שקלים.

בחינה של דוחות כספיים ומילוליים של עמותות הפועלות בתחום הרווחה והסיוע לאוכלוסיות הנתונות בעוני מראה כי הכנסותיהן עמדו ב-2013 על 444 מיליון שקלים.

מכאן, שעלויות התמודדות תחת קטגורית רווחה, עמדו בשנת 2013 על כ-9.3 מיליארד שקלים.

עלות התמודדות הינה העלות השוטפת שיש למשק בשל התמודדות עם השלכות העוני. עקב זמינות נתונים מוגבלת לגבי הקשר בין עוני להוצאות ציבוריות ואחרות בישראל, נקטנו בגישת חישוב שמרנית, המעריכה בחסר את הוצאות ההתמודדות. על כן, ניתן להסיק מחישוב זה רק את העלות המינימלית של ההתמודדות עם העוני והשלכותיו.

עלויות ההתמודדות מתחלקות ל-3 קטגוריות עיקריות: הוצאות רווחה, הוצאות בריאות והוצאות פשיעה.

הוצאות רווחה.

כחלק מהוצאות המחשלה, קיימות בישראל הוצאות על שירותי רווחה לפרט ולמשפחה. בנוסף לשירותים אלו, קיימות גם מספר הוצאות המכוונות פרטנית לאוכלוסייה מעוטת הכנסה, כגון הבטחת הכנסה וסיוע בשכר דירה. כמו כן, בישראל ישנה פעילות ענפה¹¹ של עמותות המספקות שירותים מקבילים או משלימים לשירותי הרווחה.

הסעיפים מהוראות תקציב המדינה המשקפים

עלויות התמודדות

הפרש	בפוטנציה	בפועל	
82,070	2,406,215	2,324,145	כוח העבודה - מס' עובדים
18,062	272,114	254,052	שכר שנתי מצרפי (במיליונים)¹⁰
3,790	113,100	109,310	שכר שנתי ממוצע
36,299	1,085,407	1,049,108	תוצר בשנת 2013 (במיליונים)

מהטבלה עולה כי שיעור הגידול בתוצר היה יכול להיות גבוה בכ-36.3 מיליארד שקלים (הבדל של כ-3.5%), בהנחה שהוא היה צומח בדומה לשכר, לולא חלק מהאוכלוסייה גדל במשקי עניים. מתוכם, כפי שהראינו קודם, כ-18 מיליארד מקורם מצמיחה בנושר ההשתכרות. על כן, ההפסד הנוסף המיוחס לאובדן הכנסות מהון מוערך בכ-18 מיליארד שקלים.

כאחוז מן התוצר	במיליוני שקלים	
1.72%	18,091	סך אובדן הכנסות מעבודה
1.74%	18,208	סך אובדן הכנסות מהון
3.46%	36,299	סך אובדן הכנסות מהתוצר

שיעור הגידול בתוצר כגידול השיעור בשכר

הטבלה הבאה מציגה את ההבדל בין השכר והתוצר בשנת 2013 בפועל, לבין השכר והתוצר הפוטנציאליים לולא הפגיעה בפרודוקטיביות הנובעת מעוני.

סיכום עלות ההזדמנות בשנת 2013

עלות ההזדמנות בשנת 2013 – הערך הכספי שהמשק הישראלי הפסיד בגין עוני שהיה בשנים עברו – הסתכמה בכ-36.3 מיליארד שקלים, שהם 3.46% מהתוצר.



11. לפי לימור, נ. (2014). שנתון העמותות בישראל: תמצית נתונים. גיידסטאר, לוד, סך ההוצאות לשנת 2010 של עמותות מתחום הרווחה עמד על כ-7.6 מיליארד ₪ (מחירים שוטפים), וסך הכנסותיהן בשנה זו עמד על כ-8.3 מיליארד ₪ (מחירים שוטפים), כאשר רק 0.6% מסך הכנסות אלה הגיע מתמיכה ממשלתית.

12. הערכה זו מאוששת על ידי Watkins ו-Bramley (2008).

10. כלומר, סך כל הכנסות השנתיות משכר במשק.

הוצאות בריאות

קיים, כאמור, מתאם גבוה בין תחלואה למצב כלכלי. לדוגמה, על פי דו"ח התכנית הלאומית למדדי איכות לרפואת הקהילה בישראל, קיימים פערים משמעותיים ביותר בשכיחות מחלת הסוכרת כאשר מפלחים את האוכלוסייה לפי מעמד חברתי-כלכלי. הערכנו את עלות ההתמודדות עם שלוש

מחלות הנמצאות במתאם גבוה עם אי ביטחון תזונתי. מאחר ואי ביטחון תזונתי (להלן: אב"ת) מוסבר ברובו על ידי עוני, ניתן לייחס את תרומתו של העוני, דרך אב"ת, לעלות ההתמודדות עם מחלות אלו.

מחלה	מספר הלוקים בישראל	עלות שנתית לחולה בשקלים	מספר שאינם סובלים מאב"ת	מספר הלוקים שגם סובלים מאב"ת	כמה לוקים בגלל אב"ת? במיליוני ש"ח	עלות שנתית בגלל אב"ת במיליוני ש"ח	
סוכרת סוג 2	409,444	42,708	338,876	70,568	36,964	1,579	
יתר לחץ דם	1,011,674	2,840	781,105	230,569	38,428	109	
היפרליפידמיה	1,272,334	3,911	964,050	308,285	71,143	278	
סה"כ עלויות							1,966

מכיוון שמי שסובלים מיתר לחץ דם, סוכרת והיפרליפידמיה נמצאים בסיכון לבעיות בריאות נוספות, כגון מחלות לב ושבץ, ייתכן מאד כי קיימות עלויות נוספות לאלו המצוינות לעיל.



הוצאות הבריאות בשנת 2013 הסתכמו בלפחות 1.96 מיליארד שקלים¹³.

13. ההערכה זו הינה לעלות ההתמודדות עם שלוש המחלות שצוינו הנמצאות במתאם גבוה עם אב"ת.

הוצאות משפחה ואכיפה

הוצאות המשך לביטחון הפנים (לרבות הוצאות משטרה, הוצאות של משטרת ישראל והוצאות של רשות בתי הסוהר), משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות, הקשורות באופן ישיר לפשיעה הסתכמו ב-2013 בכ-10.7 מיליארד שקלים.

מכיוון שלא קיימים נתונים מדויקים מספיק על המתאם בין פשיעה לעוני בישראל, הערכנו באופן שמרני שרק 5% מסך כל העלויות, כלומר כ-539 מיליון שקלים מיוחסים לתופעת העוני¹⁴.

סיכום עלויות התמודדות, 2013 (במיליוני שקלים)

תחום	הוצאה הנובעת מעוני
בריאות, חולי הנובע מאי ביטחון תזונתי	1,966
פשיעה	539
רווחה, ממשלתי עקיף (הוצאה שאינה מכוונת רק לאוכלוסייה ענייה)	1,951
רווחה, ממשלתי ישיר (מיועד פרטנית לאוכלוסייה ענייה)	6,902
רווחה, פרטי ישיר (באמצעות עמותות)	444
סך הכול	11,802

עלות ההתמודדות, קרי ההוצאה הציבורית (ממשלתית ופרטית) שנבעה מעוני בשנת 2013, הסתכמה בלפחות 11.8 מיליארד שקלים. אילו חלק מהוצאה זו היה נחסך, עקב שיעורי עוני נמוכים יותר באותה השנה, יכלו שכומים אלו להתווסף לתקציב המדינה.

להערכתנו, העלות הכלכלית של העוני למשק הישראלי בשנת 2013 הייתה לפחות 48.1 מיליארד שקלים: כ-36.3 מיליארד שקלים מאובדן הכנסות ועבודה (עלות ההזדמנות) ולפחות 11.8 מיליארד שקלים מהוצאות ישירות או עקיפות על התמודדות עם עוני והשלכותיו החברתיות.

14. הערכה זו נתמכת על ידי Bramley ו-Watkins (2008), המראים כי בכריטינה הגבול התחתון של הוצאות בגין פשיעה עומד על 5% מתקציב הרשויות הרלבנטיות.

העלות העתידית של שימור הסטאטוס קוו

בחלק הקודם התמקדנו בשנה מסוימת (שנת 2013) והערכנו את עלותו של העוני שלא טופל בשנים עברו. בחלק זה נעריך את העלות הכלכלית העתידית במשך 20 השנים הבאות שצפויה לנבוע מהעוני שקיים כיום, בהנחה שהסטאטוס קוו יישמר ושיעורי העוני לא יצומצמו.

על מנת לאמוד את העלות העתידית של שימור המצב הקיים ביחס לעוני, נסמכנו על שני מחקרים אמפיריים מקיפים (במימון קרן המטבע הבינלאומית¹⁵ וה-OECD)¹⁶ שהעריכו את השפעת אי השוויון בהכנסה נטו על צמיחה כלכלית בטווח הבינוני. בשני המחקרים נבדק הקשר בין אי שוויון בשנה נתונה, לבין קצב הצמיחה בחמש השנים הבאות אחריה.

חישבנו, על סמך מחקרים אלו, מה הייתה יכולה להיות הצמיחה במשק הישראלי במשך 20 השנים הבאות בתרחיש דמיוני בו אין בישראל עוני כלל, והשוונו לתרחיש בו שיעורי העוני נותרים כפי שהינם. למותר לציין, כי התרחיש הראשון איננו אפשרי. אולם, מבחינה תיאורטית, הפער בין הצמיחה במשק בתרחיש זה לבין הצמיחה בתרחיש בו שיעורי העוני נותרים כפי שהינם היום, מבטא את העלות העתידית הכוללת של אי צמצום העוני.

במחקר הראשון (במימון קרן המטבע הבינלאומית) המתבסס על נתונים מ-153 מדינות, נמצא כי ירידה של נקודת אחוז¹⁷ אחת במדד גייני (לפי הכנסה

נטו)¹⁸ בשנת הבסיס, תעלה את קצב הצמיחה השנתי הממוצע בחמש השנים שלאחר מכן ב-0.14-0.07 נקודות אחוז¹⁹.

במחקר השני המתבסס על נתונים מ-31 מדינות ה-OECD, נבדק קצב הצמיחה במרווחים של חמש שנים (לדוגמה, בכמה צמח המשק בין 1970 ל-1975), ונמצא שקצב הצמיחה החמש-שנתי עולה ב-0.8-1.2 נקודות האחוז (מקביל לקצב שנתי ממוצע של בערך 0.24-0.16 נקודות האחוז) עם ירידה של נקודת אחוז אחת במדד גייני.

על מנת לשמור על עקרון השמרנות, השתמשנו בגבול התחתון של ההערכה המתבססת על נתוני מדינות ה-OECD (שדומות יותר לישראל במאפייניהן), כלומר, הערכנו שכל ירידה של נקודות גייני בשנה נתונה תתבטא בעלייה של 0.8 נקודות אחוז בצמיחה הכוללת בחמש השנים הבאות.

על מנת להעריך את השינוי במדד גייני עקב צמצום העוני, חישבנו באמצעות נתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס לשנת 2013, את מדד גייני לאותה שנה עבור שני התרחישים שהוצגו לעיל. אנו מניחים, באופן שמרני, כי משקי הבית העוזבים את קו העוני הם אלו שהכי קרובים אליו וכי הכנסתם החדשה זהה לכו זה (לדוגמה, אם קו העוני למשק הבית הוא 2,989 שקלים, והכנסת משק הבית הנתון היא 2,000 שקלים בלבד, הכנסתו תעלה ב-989 שקלים).

15. Ostry, Berg, & Tsangarides (2014)

16. Cingano (2014)

17. נקודת אחוז אינה שינוי באחוזים. למשל, עלייה מ-2% ל-3% היא עלייה של 1 נקודת אחוז אבל מבטאת שינוי של 50%.

18. מדד גייני לאי שוויון נע בין 0 (שוויון הכנסות מוחלט) ל-1 (אי שוויון הכנסות מוחלט).

19. לדוגמה, אם בשנים 2010-2015 קצב הצמיחה הממוצע היה 2%, ירידה של מדד גייני בנקודת אחוז, כמו לדוגמה מ-0.29 ל-0.28, תגדיל את קצב הצמיחה ל-2.07%-2.1%.

סיכום נתוני המאקרו של המשק בשני התרחישים מרוכזים להלן:

השפעת הירידה באי השוויון על הצמיחה, כתוצאה מצמצום העוני

שנה	אוכלוסייה באלפים	תמ"ג במיליארדי ₪		תוצר לנפש באלפי ₪		מדד גייני		צמיחה, מרווחי 5 שנים ²⁰	
		תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (אין עוני)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (אין עוני)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (אין עוני)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (אין עוני)
2015	8,388.8	1,106	1,106	131.9	131.9	0.353	0.353	-	-
2020	9,105.9	1,221	1,221	134.1	134.1	0.353	0.314	1.7%	1.7%
2025	9,844.9	1,348	1,390	137.0	141.2	0.353	0.314	2.1%	5.2%
2030	10,604.6	1,489	1,534	140.4	144.7	0.353	0.314	2.5%	5.6%
2035	11,395.6	1,644	1,693	144.2	148.6	0.353	0.314	2.7%	5.9%

שנה	הפער בין תרחיש א' לתרחיש ב': העלות העתידית הכוללת של שימור שיעורי העוני הקיימים
2016-2020	0
2021-2025	120
2026-2030	217.95
2031-2035	239.39
סה"כ	577.34

סק התוספת לתוצר כתוצאה מהירידה באי השוויון²¹

20. צמיחה בשנה מסוימת לעומת התוצר לנפש לפי תרחיש א' חמש שנים לפני כן.

21. חיבור של כל התוספות השנתיות.

לסיכום, מהניתוח עולה כי שימור שיעורי העוני הנוכחיים צפוי לעלות למשק כ-580 מיליארד שקלים במשך 20 השנים הקרובות. מכיוון שאין תרחיש אפשרי בו נצליח להגיע ל-0% עוני, ברור כי אין דרך למנוע את כל ההפסד הזה אלא רק את חלקו. בסעיף הבא נראה מה צפויה להיות התשואה

על תכנית ריאליית לצמצום העוני – יישום המלצות וועדת אלאוף למלחמה בעוני.

להערכתנו, אם שיעורי העוני יישארו ברמתם הנוכחית, העלות העתידית הכוללת למשק צפויה להיות כ-580 מיליארד שקלים על פני 20 שנים.

תחזית תועלות בעתיד על צמצום העוני: יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני

בחלק זה אנו מבקשים להעריך את התועלות הכלכליות העתידיות של תכנית ריאליית לצמצום העוני בישראל. לשם כך בחרנו לבדוק את התכנית המוצעת בדו"ח הוועדה למלחמה בעוני משנת 2014. היעד של תכנית זו הוא הגעה לשיעור העוני הממוצע של מדינות ה-OECD בתוך 10 שנים (בתנאי שמסקנות הוועדה יאומצו במלואן)²².

לטובת הערכה זו אנו מאמצים את הנחת היסוד של הוועדה כי יעד כזה אפשרי במסגרת זמן זו, וכלכד שמסקנות הוועדה יאומצו במלואן במהלך עשר השנים הללו. שיעור העוני במדינות ה-OECD מחושב בשיטה שונה מזו הישראלית ולכן תרגמנו את היעדים של הוועדה למלחמה בעוני למונחי ההגדרה המקובלת בישראל, עד כמה שניתן.

תחולת העוני בישראל וב-OECD לפי הגדרת OECD²³

תחולת העוני	ישראל 2013 הגדרת ה-OECD	ישראל 2013 הגדרת הביטוח הלאומי	ממוצע מדינות ה-OECD 2011-2012 הגדרת ה-OECD	אומדן ליעדי הוועדה למלחמה בעוני הגדרת הביטוח הלאומי
נפשות	18%	21.8%	11.1%	13.4%
ילדים	23.5%	30.8%	13.5%	17.7%
משקי בית	-	18.6%	-	11.4%

22. דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (2014).

23. המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון 2014: דו"ח העוני והפערים החברתיים 2013. דו"ח שנתי, י-ם.

תרחישים לתחזית

על מנת להעריך את התועלת הכלכלית של התכנית המוצעת על ידי הוועדה למלחמה בעוני, נבחנו שני תרחישים אפשריים:

• **תרחיש א' – שימור הסטאטוס קוו:** בתרחיש זה תחולת העוני בשנים הבאות נשארת באותה הרמה מ-2013: 18.6% ממשקי הבית, 21.8% מהנפשות ו-30.8% מהילדים נמצאים מתחת לקו העוני.

• **תרחיש ב' – יעדי הוועדה מושגים:** התרחיש הזה מרמה מצב בו המלצות הוועדה למלחמה בעוני מאומצות החל מתקציב 2016, ותחולת העוני יורדת בהדרגתיות, כך שעד שנת 2025 שיעור העוני של נפשות ומשקי בית יורד ל-13.4% ו-11.4%

בהתאמה, ושיעור העוני בקרב ילדים יורד ל-17.7%. אחרי שנת 2025 שיעורי העוני נשארים ברמה זו.

התחזית בשני התרחישים מבוססת על אותן הנחות בהן השתמשנו בחלק הקודם, בהתבסס על המחקר על הקשר בין אי שוויון לצמיחה במדינות ה-OECD. בתרחיש ב', השינוי במדד גיני הודות לירידת שיעור העוני של משקי הבית ל-11.5% הינו של 0.9 נקודת גיני, מ-0.353²⁴ ל-0.344. על מנת לפשט את החישוב, נניח כי מחצית מן השינוי מתרחש ב-2020 והמחצית השנייה ב-2025. סיכום נתוני המחקר של המשק בשני התרחישים מרוכזים להלן:

השפעת הירידה באי השוויון על הצמיחה, כתוצאה מצמצום העוני

שנה	אוכלוסייה באלפים	תמ"ג במיליארדי ש"ח		תוצר לנפש באלפי ש"ח		מדד גיני		צמיחה, מרווחי 5 שנים ²⁵	
		תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (יעדי הוועדה מושגים)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (יעדי הוועדה מושגים)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (יעדי הוועדה מושגים)	תרחיש א' (שימור המצב)	תרחיש ב' (יעדי הוועדה מושגים)
2015	8,388.8	1,106	1,106	131.9	131.9	0.353	0.353	-	-
2020	9,105.9	1,221	1,221	134.1	134.1	0.349	0.353	1.7%	1.7%
2025	9,844.9	1,348	1,353	137.4	137.0	0.344	0.353	2.5%	2.1%
2030	10,604.6	1,489	1,499	141.3	140.4	0.344	0.353	3.2%	2.5%
2035	11,395.6	1,644	1,655	145.2	144.2	0.344	0.353	3.4%	2.7%

24. ההבדל בין התוצאה של תרחיש א' לבין הנתון הרשמי, שהוא 0.36, עשוי להיגרם ממידע נוסף או שונה שעמד לרשות החוקרים מן ה-OECD.

25. צמיחה בשנה מסוימת לעומת התוצר לנפש לפי תרחיש א' חמש שנים לפני כן.

הערכת השוואה על צמצום העוני על פי מתווה הוועדה למלחמה בעוני

בחלק זה נציג את התשואה הצפויה לנבוע מתכנית לצמצום העוני, במתווה שהוצע על ידי הוועדה למלחמה בעוני. באופן כללי, תשואה היא היחס שבין השקעה ובין הרווח המתקבל מאותה השקעה²⁷. על כן, בכדי להעריך תשואה על תכנית לצמצום עוני, יש לקחת

בשבון מצד אחד את ההשקעה הנדרשת על מנת להוציא אותה לפועל ומצד שני להעריך את התועלות הצפויות מיישומה. ההשקעה הנדרשת, על פי המלצות הוועדה, עומדת על כ-7.6 מיליארד שקלים לשנה משך 10 שנים.

שנה\תחום	פרט, משפחה וקהילה		כלכלה ותעסוקה		סה"כ
	דירור	חינוך	בריאות	סה"כ	
2016	1.59	0.5	0.56	7.99	
2017	1.61	0.27	0.56	7.74	
2018	1.63	0.27	0.56	7.76	
2019-2025	1.63	0.07	0.56	7.56	

הוצאות שנתיות בגין יישום מסקנות הוועדה למלחמה בעוני, במיליארדי שקלים²⁸

האם השקעה זו נושאת תשואה חיובית מנקודת מבט כלכלית בלבד? שאלה זו תלויה בתועלות הצפויות להתקבל. תועלות אלו הן בדמות החיסכון הצפוי בהוצאות הממשלה בשל הירידה בעוני והתוספת הצפויה לתוצר הישראלי. התוספת

לתוצר מחושבת על סמך הערכה המבוססת על הירידה באי השוויון לעיל ואילו החיסכון הצפוי מחושב על סמך הערכת עלויות ההתמודדות עם העוני כפי שהוצג למעלה.

70.12



חסכון בהוצאות

76.37



הוצאות על צמצום העוני

103.34



תוספת לתוצר

27. למשל, עלות ההשקעה בציוד מכני במפעל נמדדת אל מול תוספת התוצר הצפויה הודות לציוד החדש, לעומת המצב הנוכחי. תשואה חיובית משמעותה שתוספת הערך גבוהה מההוצאה.
28. דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (2014).

שנה	סך התוספת לתוצר בכל חמש שנים בתרחיש ב', במיליארדי שקלים
2016-2020	0.00
2021-2025	13.03
2026-2030	38.54
2031-2035	52.77
סה"כ	104.34

סך התוספת לתוצר כתוצאה מהירידה באי השוויון²⁶

פני 20 שנים. אולם, לא נובע מכך כי יישום המלצות הוועדה משתלם מבחינה כלכלית. על מנת לקבוע האם ההשקעה משתלמת או לא יש להתחשב גם בצד העלויות הצפויות, כפי שנעשה בחלק הבא.

לסיכום, בהשוואה לתרחיש א', המדמה כי בשנים הבאות העוני בישראל יישאר ברמתו הנוכחית, לתרחיש ב' המדמה הורדת שיעורי העוני לפי יעדי הוועדה, יש תועלת משמעותית בדמות תוספת תוצר למשק בסך של 104.34 מיליארד שקלים על

בהינתן השגת יעדי הוועדה למלחמה בעוני, התוספת הצפויה לתוצר על פי המודל שהוצג, הלוקח בחשבון את רמת אי השוויון והשפעתה על הצמיחה, מסתכמת בכ-104 מיליארד שקלים בשנים 2016-2035.



26. חיבור של כל התוספות השנתיות

יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני תניב רווח נקי של 63.91 מיליארד שקלים ותשואה של 93% במשך השנים 2016-2035.



סיכום

בפרק זה סקרנו את המנגנונים דרכם משפיע העוני על המשק, הערכנו את עלותו הכלכלית והראנו כי ההשקעה בצמצום העוני מביאה לתשואה חיובית בשל צמיחה מוגברת, הנובעת מפירוק המנגנונים שהוזכרו ובשל חיסכון בכספי ציבור. הממצאים מצביעים על כך שצמצום העוני אינו רק חובה מוסרית אלא גם אינטרס כלכלי של כולנו - עניים, עשירים, בני מעמד הביניים, בעלי ההון, מקבלי ההחלטות וכלל הציבור בישראל. במהלך המחקר שביצענו סקרנו דרכים רבות ושונות בהן העוני משפיע על החברה, בגישה השואבת מתפיסת העוני כתופעה רב ממדית.

על חלק מדרכים אלו קיימים נתונים מועטים בהקשר הישראלי. מחקרים וסקרים נוספים, שיתמקדו באיסוף נתונים רלבנטיים ויבדקו את ההשפעה של העוני על תחומים שונים בישראל, תוך שיתוף מומחים מדיסציפלינות נוספות, כגון קרימינולוגיה ובריאות הציבור, יאפשרו לקבל תמונה מלאה יותר אודות התשואה על צמצום העוני. במקרה שכזה, אנו מעריכים כי יתברר שהתשואה הזו תהיה גדולה יותר ורבת ממדים יותר ממה שיכולנו לתאר ולבדוק במחקר זה.

התכנית, הצפויה להתקבל לקראת סוף טווח התחזית ואילו עיקר ההוצאות הן בתחילתה. על כן, יש חשיבות לאופן בו מהווים את הסכומים הללו.

בכדי לחשב את התשואה נדרש צעד נוסף - חישוב ההיוון. היוון הוא השינוי בערכו של הכסף בין שתי תקופות זמן. היוון מתרחש, בין השאר, מכיוון שכסף נוכחי הוא בעל ערך גבוה יותר מכסף שיתקבל בעתיד (בגלל האפשרות להשקיע אותו ולהרוויח ריבית על ההשקעה). עיקר ההכנסות מיישום

תועלות מול עלויות, 2016-2035, של יישום מסקנות הוועדה, מהוון לפי מקדם של 2% (במיליארדי שקלים)

55.02



חסכון בהוצאות

68.65



הוצאות על צמצום העוני

77.54



תוספת לתוצר

כפי שניתן לראות, אחרי היוון, סך כל התועלות (תוספת לתוצר ועוד חיסכון) הוא 132.56 מיליארד שקלים, וזאת לעומת הוצאה של 68.65 מיליארד בלבד. אי לכך, הרי שהרווח הנקי (תועלת פחות עלות) של יישום מסקנות הוועדה הוא 63.91 מיליארד שקלים, המתרגמים לתשואה (תועלת חלקי רווח) של 93%.

29. חישוב זה מניח שאחרי השגת יעדי הוועדה למלחמה בעוני לא יהיה צורך בהוצאה ציבורית נוספת לשימור הצמצום בעוני. במידה ויהיה צורך כזה, התשואה, כמובן, תרד. במסמך המלא ניתן ללמוד על ההשפעה של הוצאות נוספות, מקדמי היוון שונים והנחות שונות לגבי התרגום של החיסכון לתוצר על חישוב התשואה של יישום מסקנות הוועדה.