



המרכז הבינתחומי הרצליה

בית הספר לכלכלה

תואר ראשון

נייר מדיניות כלכלית בנושא:

**כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות תשפיע על**

**הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים?**

יפעת חכם

נדב הולנדר

יולי 2015

מנחה: פרופ' צבי הרקוביץ

**תוכן עניינים**

1.....	תוכן עניינים .....
2.....	שאלת המדיניות ומטרות הנייר .....
3.....	עיקרי ההמלצות.....
3.....	תקציר .....
4.....	ממצאים עיקריים .....
4.....	עיקרי ההמלצות.....
5.....	רקע.....
5.....	חשיבות השאלה.....
5.....	מיקוד השאלה ופירוק למרכיביה .....
5.....	קצבאות הילדים .....
6.....	תעסוקת החרדים .....
7.....	סקירת ספרות .....
7.....	רקע על המגזר החרדי .....
8.....	שיעור גידול האוכלוסייה.....
9.....	הכנסות המגזר החרדי .....
12.....	מענקי עבודה-מס הכנסה שלילי .....
12.....	מענקים לבני הישיבות ודמי אבטלה- חסם ליציאה לעבודה .....
13.....	העוני בקהילה החרדית .....
14.....	מהישיבה לעבודה- הניסיון האמריקני ולקחים לישראל .....
14.....	גישת הרבנים .....
15.....	שירות צבאי.....
17.....	ניתוח כלכלי .....
19.....	המלצות .....
20.....	ביבליוגרפיה .....
22.....	נספחים .....

### שאלת המדיניות ומטרות הנייר

עבודה זו עוסקת בשאלה כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות תשפיע על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים?. בחרנו בשאלה זו מאחר ולמגזר החרדי יש חלק משמעותי בכלכלת ישראל ובשיעורי התעסוקה הנמוכים בפרט. כמו כן, בראייה עתידית, קצב האוכלוסייה במגזר החרדי הינו גבוה מאוד, ולכן אנו סבורים שבעשורים הקרובים השפעת המגזר אף תגדל. מבחינה מיקרו כלכלית, שיעור העוני בקרב המשפחות החרדיות גבוה ביחס לשאר האוכלוסייה, דבר הנובע משיעורי תעסוקה נמוכים. מבחינה מאקרו כלכלית, שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב המגזר מאטים את קצב הצמיחה של המשק ופוגעים בתוצר. שיעור השתתפות נמוך גורם למשק לייצר פחות מהייצור הפוטנציאלי, ובעצם להימצא בתוך עקומת התמורה של המשק, ולכן ניתן להגדיל את הייצור במשק ללא עלות נוספת.

## עיקרי ההמלצות

### תקציר

נייר מדיניות זה מציג את עיקריה של עבודת מחקר העוסקת בשאלה כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות תשפיע על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב חרדים. שיעורי התעסוקה הנמוכים באוכלוסיה זו, יחד עם קצב הגדילה הגבוה של אוכלוסיה זו, מצביעים על הדחיפות בנקיטת צעדים ופתרונות למיגור התופעה.

### ממצאים עיקריים

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015) שיעורי העוני בחברה החרדית עומד על כ- 56%, וההכנסה הממוצעת למשפחה חרדית עומדת על 6,100 ש"ח, כמחצית מההכנסה הממוצעת בסך 12,000 ש"ח, לבית לא חרדי. ההכנסה הנמוכה של המשפחה החרדית מזכה אותה בהטבות הכוללות בין השאר, קצבת זקנה, קצבת ילדים, הבטחת הכנסה, שירותי חינוך, בריאות ורווחה הממומנים באמצעות משלמי המיסים. בנוסף זכאים בני הישיבות למענקים שונים ממשרד החינוך. חשוב לציין כי בשל הכנסתן הנמוכה, המשפחות החרדיות זכאיות להנחות בארנונה ותשלומי הביטוח הלאומי. כיום כ- 70% מההכנסה של המשפחות החרדיות הינה מתמיכות של גופים ממשלתיים שונים, תמיכות של משקי בית אחרים, ותרומות.

לעוני בחברה החרדית השפעה על החברה כולה. תופעת אי העבודה הינה גורם חשוב להסבר הקשיים התקציביים בפניהן ניצבות העיריות בהן אחוז גדול מהתושבים שייך למגזר החרדי. קשיים אלה באים לידי ביטוי באספקה לקויה של שירותיים לתושבי העיר. בנוסף להשפעה על תקציבי העיריות קיימת השפעה נוספת על החברה והיא האטת קצב הצמיחה של המשק ופגיעה בתוצר. על פי מחקרים שנערכו נמצא כי קיים קשר חיובי בין שיעור התעסוקה לבין תוצר לנפש, אחוזי תעסוקה נמוכים במגזר החרדי מביאים לתוצר לנפש נמוך יותר.

בהקשר של אבטלה חשוב להבחין כי מובטל מוגדר כאדם אשר מלכתחילה שייך למעגל העבודה, והוא מחפש עבודה ומעוניין לעבוד, איך אנו מצליח למצוא עבודה תקופה מה, ועל כן נכנס למעגל האבטלה, ואילו במגזר החרדי מדד זה אינו רלוונטי, מאחר ואחוז גבוה מכוח העבודה

הפוטנציאלי החרדי אינו נרשם בלשכת האבטלה ואינו נכנס למעגל מבקשי העבודה. לכן על מנת לבחון את המצב כיום מהימנה, בדקנו את שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית המשתייכת לכוח העבודה, ולא שיעור האבטלה.

השוואה מעניינת שערכנו הינה בין מגזר החרדים בארץ לבין מגזר החרדים בארה"ב ועל החסמים העומדים בפני שני המגזרים, נוכחנו לדעת כי בארה"ב היציאה למעגל העבודה הינה בגיל צעיר יותר ובשיעורים גדולים יותר בניגוד לארץ. אחת הסיבות העיקריות לכך היא העובדה כי בחו"ל אין שירות חובה המביא לעיכוב יציאתם של החרדים למעגל העבודה.

לשם ביצוע המחקר התמקדנו בשתי השפעות עיקריות; הראשונה הינה השפעת התחלופה- האלטרנטיבה למענקים ולקצבאות, קרי ההכנסה מהעבודה, והשנייה הינה השפעת ההכנסה- מצב בו מערכת המיסוי והרווחה במדינה יוצרות תמריצים לאזרחים להישאר תלויים בתשלומים שהם מקבלים ממערכת הרווחה.

### **עיקרי ההמלצות**

במסגרת המודל הכלכלי בו בחרנו לשם ניתוח הבעיה, בחנו באמצעות הרצת רגרסיה בין ההכנסה במשפחה חרדית ממוצעת מקצבאות ילדים (כאחוז מההכנסה הממוצעת במשק) לבין שיעורי התעסוקה, ומצאנו כי קיים קשר שלילי בין השניים. ברגרסיה הראשונה בדקנו את הקשר בין אחוז תעסוקת הגברים לבין גובה הקצבאות ומצאנו כי בקרב הגברים החרדים הקשר אינו מובהק. ברגרסיה השנייה שביצענו חקרנו את הקשר בין אחוז תעסוקת הנשים לבין גובה הקצבאות, ומצאנו כי בקרב הנשים החרדיות ישנו קשר שלילי מובהק בין ההכנסה מקצבאות לבין שיעורי התעסוקה. בהתאם לתוצאות המחקר, בחרנו להמליץ לשמור על מגמה זו, אך יחד עם זאת לקחת בחשבון את ההשפעות השליליות של קיצוץ הקצבאות (הגדלת העוני) ולשאוף לנטרל אותן.

## רקע

### חשיבות השאלה

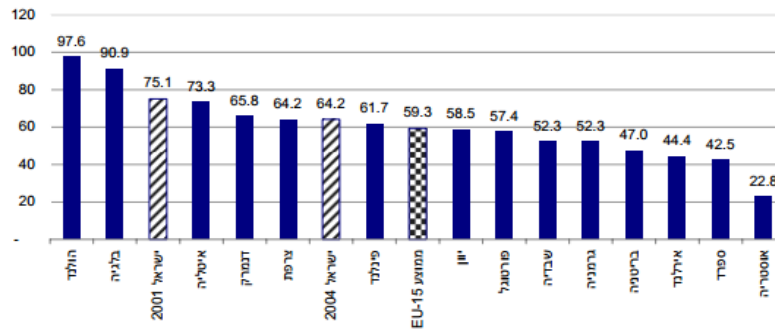
שאלת המדיניות אותה בחרנו לחקור עוסקת בנושא של הגדלת תעסוקת המגזר חרדי. לנושא זה יש חשיבות רבה מאחר והוא משליך על תחומים רבים בחיינו כגון, תשלומי המיסים שאנו כאזרחים משלמים, שירותים לקויים שעיריות מסוימות מספקות לתושביהן, וכמו כן השפעות על קצב הצמיחה של המשק ובפרט על התוצר. על מנת להבין את התשתית המחקרית העומדת מאחורי השאלה חקרנו את הרקע של הקהילה החרדית, את החסמים הקיימים כיום העומדים בפני יציאת החרדי לעבודה, וביצענו מחקר השוואתי ביחס לנעשה בעולם.

### מיקוד השאלה ופירוק למרכיביה:

**קצבאות הילדים.** אחד המניעים למערכת הקצבאות הנוכחית של קצבאות הילדים נועדה, בין השאר, להקל על מצוקת העוני. הנימוק הרשמי לתכלית קצבאות הילדים הוא שוויון במיסוי על הכנסה של משפחות בעלות מספר שונה של נפשות, אך בפועל קצבאות אלה ניתנו גם למי שלא הייתה לו הכנסה מעבודה. (דהן, 1998). "גודל המשפחה וקצבאות הילדים מתואמים עם עוני. על כן למדיניות כלכלית המוזילה את עלות גידול הילדים עלולה להיות השפעה מורכבת על העוני: מחד גיסא היא מפחיתה את העוני בטווח הקצר עד הבינוני, שכן היא מגדילה את תקציבן של משפחות מרובות ילדים, ומאידך גיסא בטווח הארוך היא עלולה לעודד ילודה ולצמצם את היצע העבודה של האם ובכך להביא להגברת העוני". (גוטליב, 2007, עמ' 22). בין השנים 2002-2005 קוצצו קצבאות הילדים באופן משמעותי, והדבר גרם לפגיעה גדולה במשפחות החרדיות הגדולות, בעלות חמישה ילדים ויותר. הבעייתיות בקיצוץ כאמור, הייתה העובדה שהוא חושב באופן רטרואקטיבי ולפיכך פגע במשפחות מרובות ילדים וכתוצאה מכך גם החרیف את העוני במגזר החרדי. צמצום הדרגתי ולא רטרואקטיבי של הקצבאות, המלווה בצעדים לשיפור יכולת ההשתכרות של המפרנסים, תוך התחשבות במשפחות עניות אשר אינן יכולות להגיב לקיצוץ באמצעות השתתפות בכוח העבודה יכול היה לשפר את שיעור ההשתתפות ואולי אף יכול היה להקטין את שיעור הילודה מבלי להחרیف את העוני. (גוטליב, 2007).

נייר מדיניות כלכלית בנושא:  
כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות  
תשפיעה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים

הגרף הבא מתאר את קצבת הילדים הממוצעת במדינות האיחוד האירופי ובישראל כאחוז מהתוצר לנפש (נתוני המוסד לביטוח לאומי). בגרף ניתן לראות כיצד הקיצוץ בקצבאות שנעשה בין השנים 2001 ל-2004 (שמופיעים שניהם בגרף), מוריד את ישראל בדירוג המדינות בעלות קצבאות הילדים הגבוהות.

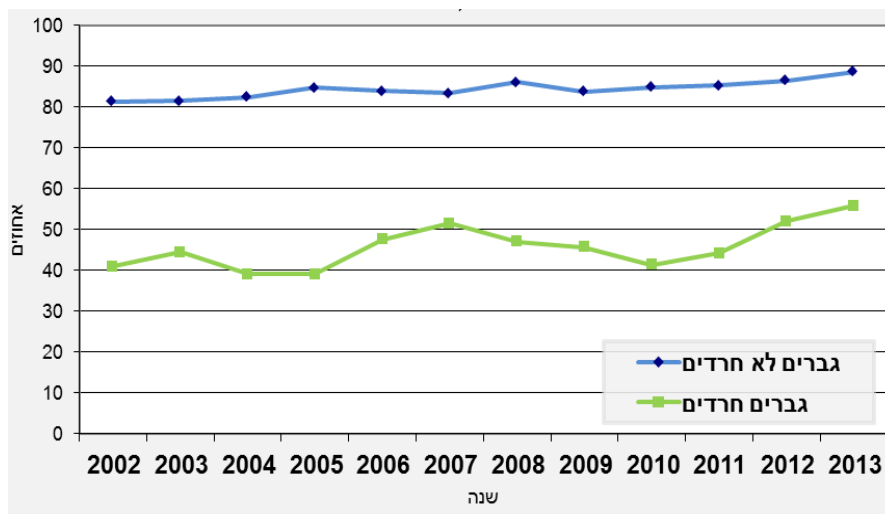


מקור: סקירה שנתית 2004, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, פרק ביטוח ילדים.

**תעסוקת החרדים.** ישנו קושי לכמת את מספר המובטלים במגזר החרדי שכן, מובטל בהגדרה הינו אדם אשר מלכתחילה שייך למעגל העבודה, והוא מחפש עבודה ומעוניין לעבוד, אך אינו מצליח למצוא עבודה תקופה מה, ועל כן נכנס למעגל האבטלה. ואילו, במגזר החרדי מדד זה אינו רלוונטי, מאחר ואחוז גבוה מן כוח העבודה הפוטנציאלי החרדי כלל אינו נרשם בלשכת האבטלה ואינו נכנס למעגל מבקשי העבודה. לכן, על מנת לשקף את המצב מהימנה, יש למדוד את שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית המשתייכת לכוח העבודה, ולא שיעור האבטלה. (דהן, 1998).

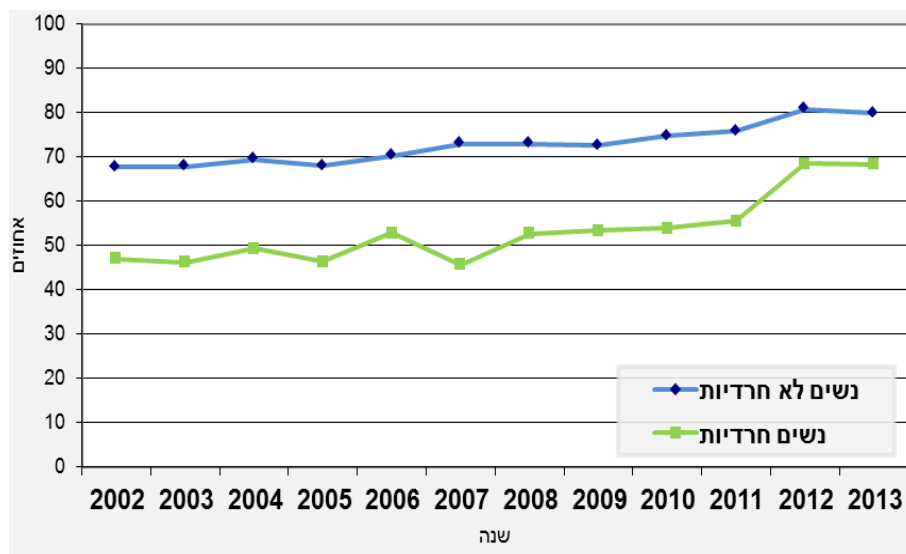
כעולה מנתוני הלמ"ס (2015), שיעור התעסוקה של הגברים החרדים בעשור האחרון נמצא בעליה, בשנת 2013 שיעור התעסוקה עמד על 56% לעומת 40%-50% בשנים 2002-2011. לעומת זאת, שיעור התעסוקה בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים בשנת 2013 עמד על 85% לעומת 78% בשנת 2002. בקרב הנשים החרדיות ניתן להבחין בעשור האחרון במגמת עליה חדה יותר ביחס לגברים- בשנים 2002-2011 שיעור התעסוקה בקרב הנשים החרדיות נע סביב 50%, ואילו ב-2013 שיעור זה הגיע ל-68%. אצל הנשים שאינן חרדיות, שיעור התעסוקה נכון ל-2013 עמד על 79%. נתונים אלה מלמדים כי הפערים בשיעורי התעסוקה בין המגזר החרדי ובין יתר האוכלוסייה גבוהים יותר בקרב הגברים מאשר אצל הנשים.

שיעור התעסוקה של גברים יהודים בני 25-64, לפי מידת דתיות, 2002-2013



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2013 בנושא תעסוקה

שיעור התעסוקה של נשים יהודיות בנות 25-64, לפי מידת דתיות, 2002-2013



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2013 בנושא תעסוקה

### סקירת ספרות

**רקע על המגזר החרדי.** לאפיון "חרדי" אין הגדרה רשמית. מבחינה פורמאלית השתייכות לאוכלוסייה החרדית אינה תכונה מולדת והיא מושתתת על קבלה עצמית של אורח החיים החרדי. קשה להגדיר את המונח "חרדיות" משום שלא מדובר בתכונה אחת או בקבוצה מצומצמת של תכונות שמזהות השתייכות לקבוצה, אלא במקשה של התנהגויות



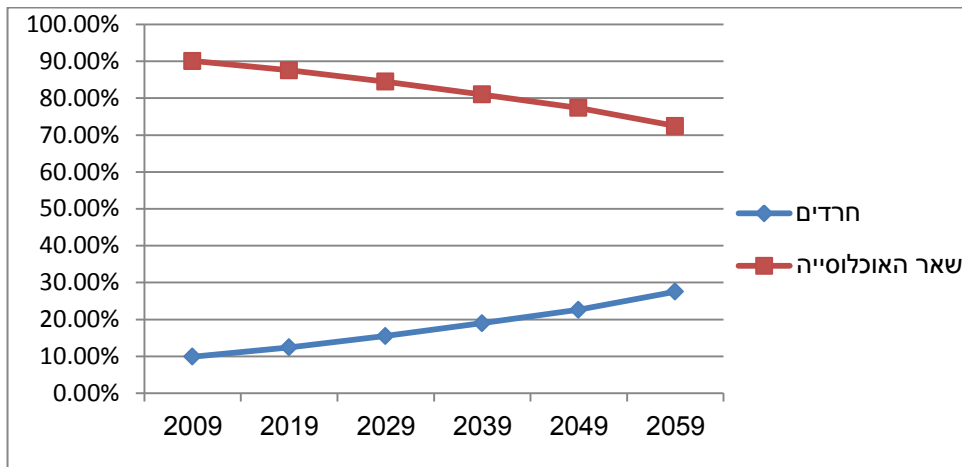
ואמונות. מפאת הבעייתיות שבהגדרת האוכלוסייה ישנו קושי באמידת המגזר ואיסוף נתונים לגביו. לכן, נתונים מספריים הנוגעים למגזר החרדי צפויים להיות שונים שכן שיטת אמידת המגזר אינה אחידה. (לוי, 2009).

בכדי לדון בכלכלת הקהילה החרדית, יש להתבונן תחילה בהתפתחות היהדות החרדית, התפתחות אשר במרוצת הזמן דרשה יותר ויותר מזמנם של המצטרפים, על אף הערך הגדל של זמנם בשוק העבודה. לאורך השנים החרדים הוסיפו על איסורים שהיהודים הקפידו עליהם באופן מסורתי, כגון: דיני כשרות, שמירת שבת והתנהגות מינית נאותה. השאלה המתבקשת הינה מדוע החברה החרדית החלה להחמיר בדרישותיה למרות שרבים מהם חיו בתנאי עוני בעיירות במזרח אירופה, ומדוע חבריי הקהילה החיים בעוני החליטו להישאר בקהילה, ואף הצטרפו אליה חברים חדשים? (ברמן, 2000). לדידו של ברמן, ההיגיון שעומד בבסיס הלימודים הארוכים (במשך עשרות שנים גם אחרי הפטור מהגיוס הצבאי- אחרי גיל 35) הינו אות יקר למחויבות לחברה החרדית. היינו, התכלית היא להוכיח את מחויבותם של החרדים לחברה החרדית. הצורך להוכחת מחויבותם לחברה החרדית בשילוב של מדיניות מפלה לטובת קהילה זו (כגון: סובסידיות, קצבאות והקלות במיסים) הובילו למשך שהות גדול יותר בישיבות.

**שיעור גידול האוכלוסייה.** "האוכלוסייה החרדית הוכפלה מכ- 140,000 ב- 1979 לכ- 290,000 ב- 1995. על פי הדמיות גידול האוכלוסייה, אוכלוסיית החרדים תוסיף ותוכפל מידי 16 שנה ותגיע לחצי מיליון בשנת 2010, למיליון בשנת 2025, לשני מיליון בשנת 2041 ושלושה מיליון עד אמצע המאה ה-21. משקל האוכלוסייה החרדית חזוי לעלות מ 5.2% ב 1995 ל- 12.4% ב 2025 ול 28.5% ב- 2050. התחזית היא ש- 22.5% מילדי ישראל בשנת 2025 יהיו חרדים". (ברמן, 2000, עמ' 200). אחד ההסברים לשיעורים מרשימים אלה הוא הנדיבות של ממשלת ישראל במתן קצבאות הילדים החל משנות השמונים. "אי אפשר יהיה להתמיד בשיעורי הפריון הנוכחיים בקהילה החרדית ובדרגה הקיימת של בידוד ורדיקליות. בהעדר מעבר מהיר לעבודה, הקהילה תביא עצמה לפשיטת רגל ותתמוטט הרבה לפני שתחזיות אלה תתממשנה." (ברמן, 2000 : עמ' 210).

נייר מדיניות כלכלית בנושא:  
כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות  
תשפיעה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים

הערכות לגבי גדילת האוכלוסייה החרדית ושאר האוכלוסייה:



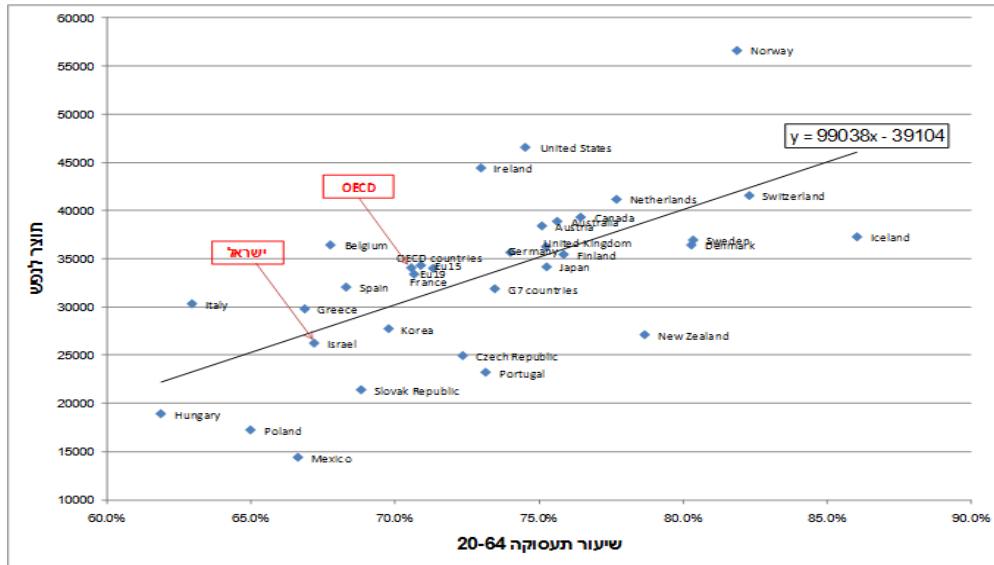
ניתוח נתוני הלמ"ס, 2012 (תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059).

בגרף זה ניתן לראות את העלייה הצפויה של שיעור החרדים מכלל האוכלוסייה בעשורים הקרובים. גם בקרב המגזר החילוני ושאר המגזרים במשק האוכלוסייה צפויה לגדול, אם כי בקרב החרדים הקצב גבוה יותר ולכן שיעורם צפוי לעלות.

**הכנסות המגזר החרדי.** האוכלוסייה החרדית מאופיינת בהשכלה גבוהה מזו של האוכלוסייה שאינה חרדית, אולם על פי ברמן וקלינוב (1977) התשואה להשכלה חרדית נמוכה ביחס לשאר האוכלוסייה. בשל ההשכלה שרוכשים החרדים המשק מייצר פחות מוצרים ושירותים בעלי ערך, מכפי שניתן היה לייצר אילו חלק מהאוכלוסייה החרדית היה מפנה את כישוריו ללימודים אשר היו מובילים לייצור כספים ושירותים בעלי ערך.

נייר מדיניות כלכלית בנושא:  
כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות  
תשפיעה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים

הקשר בין שיעור התעסוקה לתוצר לנפש:



מתוך דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל (2010).

"נתוני הגרף מלמדים כי קיים קשר חיובי בין שיעור התעסוקה לבין התוצר לנפש, וכן כי בממוצע על פני מדינות ה OECD עלייה של נק' אחוז אחת בתעסוקה משמעה תוספת (צמיחה) של כ 990 \$ לנפש. או במונחים ישראלים (שנת 2008) – תוספת של כ 27 מיליארד ₪ לתוצר שהם צמיחה של כ 3%. יצוין כי בהשוואה זו ישנה הטיה לרעת ישראל, שכן בישראל המשרתים בצבא אינם נחשבים כחלק מכוח העבודה, בעוד שבמדינות ה OECD הם נחשבים כמועסקים. " (הדוח לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, 2010, עמ' 35).

מבנה מקורות ההכנסה משליך על מאפייני הפעילות הכלכלית בחברה החרדית בהשוואה לחברה הישראלית כולה, וכן על תקציב הראשות המקומית. הסיבות המרכזיות להכנסה הנמוכה בקרב האוכלוסייה החרדית הינן שתיים: הראשונה- שעות העבודה השבועיות באוכלוסייה החרדית קטנות משמעותית משעות העבודה השבועיות באוכלוסייה שאינה חרדית, ברוב משקי הבית ניתן אף להיתקל בתופעת אי העבודה. השנייה- כפי שכבר בואר קודם, להשכלה הנרכשת במוסדות התורניים תשואה נמוכה יחסית. חרף, שנות הלימוד הרבות אשר מקדיש המגזר החרדי ללימודים, השכר לשעת עבודה של מועסקים שאינם חרדים גבוה מזה של המועסקים החרדים. ההכנסה הכוללת של משפחה חרדית ממוצעת בנויה מהכנסה מעבודה שכירה, הכנסה מהון, הכנסה מתמיכות של גופים ממשלתיים שונים, מתמיכות של משקי בית אחרים ותרומות מחו"ל. ההכנסה מעבודה שכירה (על פי

רוב מעבודתה של האישה) מהווה כ-30% בלבד מכלל ההכנסה ברוטו. ההכנסה הנמוכה של המשפחה החרדית הממוצעת מזכה אותה בהטבות שהמדינה, בהיותה מדינת רווחה, מעניקה לכלל אזרחיה. הטבות אלה כוללת בין השאר, קצבת ילדים, קצת זקנה, והבטחת הכנסה, שירותי חינוך, בריאות ורווחה הממומנים באמצעות מיסים שמשלמים כל אזרחי המדינה כולל המגזר החרדי. חשוב לציין כי גביית מס מן האוכלוסייה החרדית קטנה בהרבה ביחס ליתר האוכלוסייה בשל הכנסתם הנמוכה. כמו כן, כאשר עסקין בהכנסת המגזר החרדי יש לשים לב כי הרווחה הנובעת מפנאי אינה נלקחת בחשבון. חלק מבעלי ההכנסה הנמוכה בוחרים שלא להשתלב במעגל העבודה ולהקדיש את מרבית זמנם לפעילויות שתורמות להגדלת רווחתם, בניגוד לבעלי הכנסה נמוכה אשר מחפשים עבודה ללא הצלחה. תופעת אי העבודה בקרב האוכלוסייה החרדית הינה גורם חשוב להסבר הקשיים התקציביים של העריות, הבאים לידי ביטוי באספקה לקויה של שירותים מקומיים לתושבי העיר. התופעה של אוכלוסייה זו שאינה עובדת משפיעה על תלותן של המשפחות החרדיות בסעד, בשילוב של הגידול באוכלוסייה גורמת לבעיות ברמה המוניציפאלית והלאומית. הכנסתן הנמוכה יחסית של המשפחות החרדיות מביאה לגידול במספר המשפחות המקבלות פטור מארנונה וכתוצאה מכך מתערערים בסיסי המס בערים בהן הם מתגוררים. התערערות בסיסי המס מביאה לתקציב ראשות מקומית נמוך בערים בהן קיים ריכוז גבוה של האוכלוסייה כגון: בני ברק וירושלים. יש לומר כי קיים קשר ישיר בין הקשיים הקיימים בניהול התקציב בעירייה לבין שיעורי עוני גבוהים במגזר החרדי. (דהן, 1998).

קיימים שני גורמים המשפיעים על החלטת החרדי בשאלת התעסוקה, הגורם הראשון הוא השפעת ההכנסה. במגזר החרדי קיימת בעיה הנקראת "מלכודת הרווחה", מלכודת הרווחה היא מצב שבו מערכת המיסוי והרווחה במדינה יוצרות תמריץ לאזרחים להישאר תלויים בתשלומים שהם מקבלים ממערכת הרווחה. כלומר, בהשלכה על המגזר החרדי, המענקים והקצבאות להן זכאי החרדי כפי שצינו בבחינת המצב במגזר, פוגעים בתמריץ הכלכלי של הפרט לצאת לעבודה. באמצעות שינויים במענקים ובקצבאות אלו, ניתן להשפיע על החלטתו של החרדי בבחינת השאלה באם לצאת ולהצטרף לשוק העבודה. (לוינ' ח', 2009).

הגורם השני שמשפיע על החלטת החרדי באם לצאת לעבודה הוא השפעת התחלופה- האלטרנטיבה למענקים ולקצבאות, קרי ההכנסה מעבודה. באמצעות מענקים לעבודה, כמו מס הכנסה שלילי אותו נבחן לעומק בהמשך, ניתן ליצור תמריצים כלכליים בכדי לעודד את המגזר להצטרף למעגל התעסוקה. (הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, 2010).

**מענקי עבודה- מס הכנסה שלילי.** מס הכנסה שלילי הוא כלי מדיניות לצמצום פערים, המשפר את הכנסת העובדים בעלי שכר עבודה נמוך (בין 2,040 ל-6,670 שקל) הנמצאים מתחת לסף ההכנסה החייבת במס. תוספת השכר שהעובד יקבל תלויה במספר פרמטרים כגון: גובה השכר שהעובד משתכר ובמספר הילדים שסמוכים על שולחנו. תכנית מס הכנסה שלילי הופעלה לראשונה באופן ניסיוני בשנת 2008 והיא כיסתה אזורים בודדים. בתחילת שנת 2012 הוחלט להפעיל את התוכנית בפריסה ארצית. מטרות החוק הינן: הפחתת העוני ופער העוני (שהוא מרחק ההכנסה של הפרטים מההכנסה המגדירה את קו העוני) ומתן תמריצים להשתתפות במעגל העבודה. (סטרבצינסקי, 2012).

**מענקים לבני הישיבות ודמי אבטלה- חסם ליציאה לעבודה.** בכדי לבחון את ההשפעה המיקרו-כלכלית ואת השיקולים והפרמטרים אשר הציבור החרדי לוקח בחשבון בבחינת החלטתו באם לקחת חלק בשוק העבודה או לאו, יש לבחון את האלטרנטיבה הכלכלית לעבודה. ישנם שני פרמטרים מרכזיים במבחן זה- דמי האבטלה, אשר מהווים אלטרנטיבה ישירה לשכר עבודה, והמענקים והקצבאות שמקבלים בני הישיבות. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, דמי האבטלה נעים בין 40%-80% מהמשכורת, בהתאם לגובה המשכורת ב-3 החודשים האחרונים (יחד עם תנאים ומדדים אחרים בקביעת דמי האבטלה). בני הישיבות זכאים למענקים שונים ממשרד החינוך. הבטחת הכנסה לאברך עומדת על 1040 ש"ח, מלגת כולל ממשרד החינוך עומדת על 900 ש"ח, וכמו כן בני הישיבות מקבלים מענקים, תרומות ומקורות הכנסה נוספים אשר משתנים ונעים על סכומים של בין 1000 ל-2000 ש"ח. בנוסף להכנסות אלה, בני הישיבות זכאים להנחות בארנונה ובתשלומי הביטוח הלאומי. תשלומי העברה ממוסדות מהווים 39% מההכנסה. סכום זה בא רובו ככולו מן המלגות הניתנות לתלמידי הישיבות. משפחות אשר אביהן

לומד בישיבה תלויות באורח קיצוני בתמיכת הממשלה. בנוסף לקצבאות להן זכאים החרדים מתוקף הלימוד בישיבות, את האוכלוסייה החרדית מאפיין שיעור ילודה גבוה במיוחד ביחס לשאר האוכלוסייה, ולכן ישנה רלוונטיות מבחינת קצבאות הילדים כאשר בוחנים את הכנסת המשפחה החרדית, קצבאות הילדים מהוות 32% מההכנסה. תשלומי העברה האלה, אשר רובם מגיעים מהממשלה, מהווים לפחות 70% מהכנסות המשפחות החרדיות. אם נשווה את ההכנסות של האברך הלומד בישיבה ואינו חלק ממעגל העבודה, להכנסתו במידה ויחליט לצאת למעגל העבודה (ובאופן ראשוני נניח שכר מינימום), נמצא שההבדלים אינם גבוהים, דבר שמוביל לחוסר מוטיבציה ומשפיע על בחירתו (בנטרול גורמים אחרים). (דהן, 1998).

**העוני בקהילה החרדית.** העוני בקהילה החרדית בישראל הוא רב ומתמשך בהיקפו ובעומקו. "שיעור העוני באוכלוסייה החרדית עומד על 56%. ההכנסה הממוצעת למשפחה במגזר החרדי עומדת על 6,100 ₪, כמחצית מהכנסה ממוצעת בסך 12,000 ₪ למשק בית לא חרדי". (הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, 2012, עמ' 37). בשנת 2008 היה שיעור העוני בקרב האוכלוסייה החרדית 55.2%, כאשר חלקה של האוכלוסייה החרדית הענייה מכלל האוכלוסייה בארץ היה 12.6%. (פורום קיסריה, 2010). הגורמים המרכזיים אשר הביאו לבעיית העוני במגזר קשורים להיבטים תרבותיים של החברה החרדית, המתאפיינת בילודה גבוהה ובחינוך שאינו מכוון ליצירת כושר השתכרות עתידי, בפרט החינוך של הבנים. החסך בחינוך מתורגם מאוחר יותר לשיעור השתתפות נמוך של הגברים בכוח העבודה. (גוטליב, 2007). רבים באוכלוסייה החרדית באים ממשפחות חסרות אמצעים כאשר ברוב המשפחות לא קיים מודל של האב המפרנס היכול להוות להם מודל לחיקוי ולדחוף אותם לצאת למעגל העבודה. כמו כן, לרובם חסרים כישורים מקצועיים אשר יכולים לתרום להם לכשיצאו למעגל העבודה. דניאל גוטליב וניצה קסיר (קלינר) (2004). על פי ברמן (2000) הקהילה החרדית בישראל נמצאת תחת איום של משבר כלכלי והסיבות לכך הן: (1) שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה בקרב הגברים, אשר רובם נוטים לרוב להישאר עד גיל מאוחר בלימודי הישיבות; (2) שכר נמוך בשוק העבודה לבוגרי הישיבות, מאחר ורובם הגדול מגיע לשוק העבודה ללא כל הכשרה מוקדמת; (3) הכנסה שוטפת נמוכה למשפחות החרדיות; (4) שיעור גידול שנתי של 4-

4.5% באוכלוסייה, דבר המביא להכפלת האוכלוסייה מידי 16 שנה תוך דילול מהיר של המשאבים הקיימים. סיבה נוספת לעוני על פי גוטליב (2007) היא הקיצוץ החד בקצבאות הילדים בשנים 2002-2004. קיצוץ זה פגע אנושות בהכנסותיהן של המשפחות החרדיות הגדולות, והחריף את העוני במגזר החרדי. הגורם הבעייתי בקיצוץ הקצבאות בשנים אלה היה יסוד של רטרואקטיביות, היינו, למשפחות גדולות שהביאו ילדים תוך שהם מסתמכים על ההכנסה מהקצבאות הללו נודע בדיעבד כי קצבאות אלה קוצצו ובאופן משמעותי, דבר אשר הביא לפגיעה קשה בהכנסותיהן.

**מהישיבה לעבודה- הניסיון האמריקני ולקחים לישראל.** על מנת להשוות בין האוכלוסייה החרדית בארץ לבין האוכלוסייה החרדית בעולם, רצוי לבחון את הנתונים בארה"ב, מאחר ובארה"ב המגזר החרדי יוצא למעגל העבודה באחוזים גבוהים יותר ובגילאים צעירים יותר. על פי גונן (Gonen, 2000) הסיבות העיקריות לכך הן כי בני הישיבות בחו"ל, בניגוד לארץ, אינם מחויבים בשירות צבאי, הם חופשיים להחליט על משך הזמן אותו הם רוצים להקדיש לישיבה, והם חופשיים להחליט על המועד בו הם מבקשים לצאת למעגל העבודה ובהתאם גם לקבל את ההכשרה המתאימה לכך. כמו כן, בארה"ב, שאין בה חובה של שירות צבאי או הסדר דחייה של שירות צבאי בגין לימודים תורניים בישיבה ובכולל, לימודים אלה אינם נתפסים כמעשה שיש לעסוק בו במשך שנים רבות ע"ח היציאה למעגל התעסוקה. הגברים החרדים בארה"ב לומדים בגילאים צעירים בישיבות וחלקם גם ממשיך ללמוד בכוללים מספר שנים אחרי הנישואין, אך קיים שיעור נמוך של בני ישיבות מעל גיל 25 בניגוד לישראל. כעבור מספר שנות לימודים הם נכנסים למעגל העבודה על מנת שיוכלו לפרנס את משפחותיהם בכבוד ולעמוד בתנאי הצריכה המקובלים בחברה האמריקנית.

**גישת הרבנים.** חלק חשוב ובלתי נפרד מהשתלבות המגזר החרדי למעגל העבודה, הינו דעתם של הרבנים והאדמו"רים- דעת תורה- בכל תחומי החיים. לא יועילו המלצותיהם של וועדות שונות וסנקציות כאלה ואחרות ללא תמיכתם של אותם רבנים. רבנים רבים יבחרו לעודד את תלמידיהם להיכנס למעגל העבודה על מנת ליצור בסיס כלכלי התומך

בעולם הישיבות. כניסת בני ישיבות למעגל העבודה עשויה להיות מקור פנים-חרדי חשוב לתמיכה בישיבות לאורך זמן. (גונן, 2000).

על פי גונן (Gonen, 2000) השהייה הארוכה בישיבות בישראל קשורה לכללי הדחייה של השירות הצבאי ללומדים בישיבות. כל אימת שהחרדי אינו משרת בצבא בשל לימודיו, הוא אינו רשאי לעבוד. השוואת אוכלוסיית החרדים במדינת ישראל לאוכלוסיית החרדים בניו יורק ובאזורים אחרים בצפון אמריקה, מלמדת כי בהיעדר החובה של השירות הצבאי, הגברים החרדים נכנסים מוקדם יותר למעגל העבודה. "אם ניתן להישען על הניסיון של האוכלוסייה החרדית בארצות הברית, אפשר לצפות שאם יונהג בישראל שינוי של ממש בעיקר בכללי השירות הצבאי של בני ישיבות, אך גם במערכת הנורמטיבית הנוגעת ללימודים תורניים מלאים וחובת פרנסה, והן בכללי התמיכה הכלכלית לסוגיה בבני ישיבות ובמשפחותיהם, אכן יתרחש מעבר ניכר, אם כי הדרגתי, של גברים חרדים-מעולם הישיבות אל מעגל העבודה." (גונן, 2000, עמ' 104-103).

**שירות צבאי.** ההסדר "תורתו אמונתו" הונהג עוד מימה הראשונים של מדינת ישראל. הסדר זה בהוראתו של ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, אפשר לבני הישיבות הלומדים תורה לדחות מידי שנה את גיוסם לצבא. תחילה הוסכם על מכסה של 400 תלמידי ישיבה שיוגדרו כמי ש'תורתם אומנותם', אך במרוצת השנים מכסות אלה הלכו וגדלו- בראשית 2011 מכסות אלה עמדו על למעלה מ-60,000. ביולי 2002 חוקקה הכנסת את חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, מטרתו העיקרית היה הסדרת הדרך הראויה לדחיית השירות ועיגונה בחוק. (הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, 2012). "על פי חוק זה רשאי שר הביטחון לדחות בשנה את גיוסו של תלמיד ישיבה אשר לומד בישיבה באופן סדיר בהיקף של 45 שעות שבועיות לפחות, ואשר לא עוסק בכל עיסוק אחר (ובכלל זה עבודה או הכשרה מקצועית). דחיית שירות זו יכולה להינתן מדי שנה, עד הגיל בו נגמרת חובת הגיוס על פי חוק שירות הביטחון (בעיקרון עד גיל 54), או עד שהחליט הצבא לפטור את המועמד משירות צבאי. הסדר דחיית השירות במסגרתו אסור לעבוד או לקבל הכשרה מקצועית, מקשה הלכה למעשה על גברים חרדיים להשתלב בתעסוקה, ומהווה את אחת הסיבות לשיעור הנמוך של השתתפות



נייר מדיניות כלכלית בנושא:  
כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות  
תשפיעה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים

בתעסוקה של אוכלוסייה זו. " (לויין ח', 2009, עמ' 29). על פי דהן (1998) דחיית השירות המתמשכת הביאה למצב שבו רוב הציבור החרדי נמנע מלשרת בצבא, הפטור משירות צבאי סדיר ומשירות המילואים אף מהווה תמריץ להצטרף לישיבה, תמריץ המותנה באי עבודה ומשמעותו רמת הכנסה נמוכה לאורך זמן.

### ניתוח כלכלי

במטרה לאמוד את השפעת קיצוצי הקצבאות על שיעורי התעסוקה במגזר החרדי ביצענו שתי גרסיות ליניאריות לבחינת הקשר בין תעסוקת גברים / נשים במגזר החרדי לאחוז התגמול מקצבאות מתוך השכר הממוצע במשק. המטרה הייתה לבדוק את הקשר שבין הקצבאות הילדים (באופן ריאלי, לאחר נטרול השפעות של שינוי בשכר הממוצע במשק, שיעורי ילודה ועוד השפעות חיצוניות) לבין שיעורי התעסוקה במגזר החרדי.

#### משוואת הרגרסיה הראשונה:

$$\text{male\_employ} = a + b \cdot \text{Allowance\_from\_Income} + \varepsilon$$

כאשר:

male\_employ	:	אחוז תעסוקת הגברים
Allowance\_from\_Income	:	אחוז הקצבאות מתוך השכר הממוצע
a, b	:	מקדמי הרגרסיה
$\varepsilon$	:	שגיאת הרגרסיה

על פי תוצאות הרגרסיה המוצגות בנספח אין מובהקות כלומר לא ניתן לאושש את ההשערה שקיים קשר בין אחוז הקצבאות לבין תעסוקת הגברים.

#### משוואת הרגרסיה השנייה:

$$\text{female\_employ} = a + b \cdot \text{Allowance\_from\_Income} + \varepsilon$$

כאשר:

female\_employ	:	אחוז תעסוקת הנשים
Allowance\_from\_Income	:	אחוז הקצבאות מתוך השכר הממוצע
a, b	:	מקדמי הרגרסיה
$\varepsilon$	:	שגיאת הרגרסיה

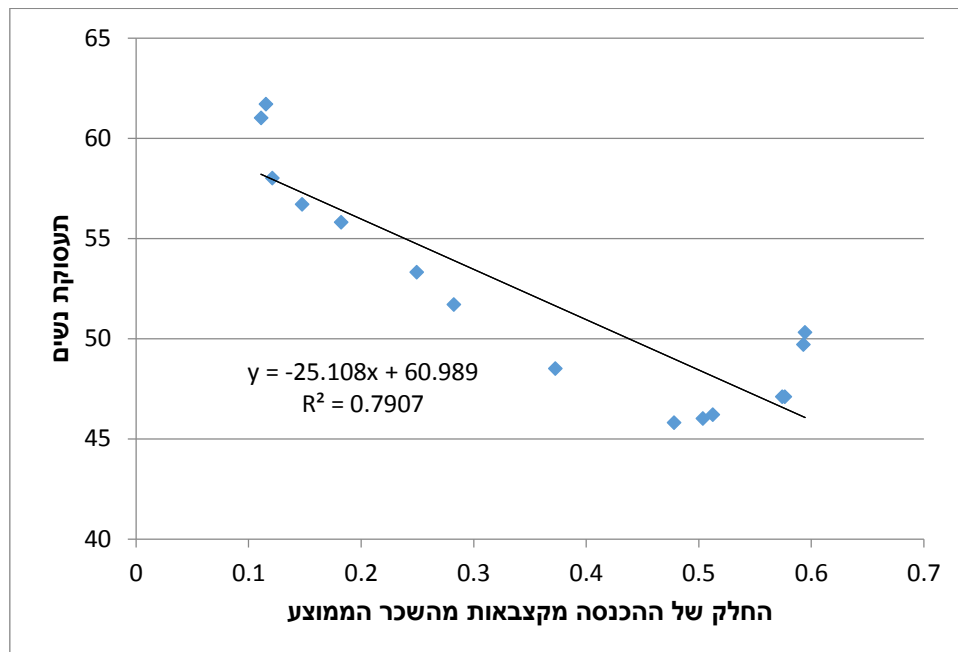
נייר מדיניות כלכלית בנושא:  
כיצד מדיניות ממשלתית מתערבת באמצעות קיצוצי קצבאות  
תשפיעה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב החרדים

על פי תוצאות הרגרסיה המוצגות בנספח, הרגרסיה מובהקת כלומר קיים קשר בין אחוז  
הקצבאות לבין תעסוקת הנשים במגזר החרדי.

מקדם ההסבר של הרגרסיה הוא  $R^2 = 0.791$  ומשוואת הרגרסיה לאחר הצבת המקדמים  
שהתקבלו:

$$\text{female\_employ} = 60.989 - 25.108 \cdot \text{Allowance\_from\_Income}$$

מקדם המשתנה המסביר שלילי, כלומר ככל שאחוז הקצבה מהשכר הממוצע גבוה יותר כן רמת  
התעסוקה נמוכה יותר והנשים מתבססות יותר על קצבאות ופחות על שכר עבודה. ניתן לראות  
את התוצאה באיור להלן:



### המלצות

קצבאות הילדים הינן כלי סוציאלי שנועד, בין היתר, להקל על מצוקת העוני ולתמוך באופן שווה בכלל האוכלוסייה, בעלות הכלכלית הכרוכה בגידול הילדים. בפועל, עקב שיעורי ילודה גבוהים במגזר החרדי ביחס לשאר האוכלוסייה, לקצבאות הילדים השפעה משמעותית על מגזר זה.

כפי שראינו מתוצאות הרגרסיה, בה בדקנו את הקשר שבין הקצבאות הילדים (באופן ריאלי, לאחר שנטרלנו השפעות של שינוי בשכר הממוצע במשק, שיעורי ילודה ועוד השפעות חיזוניות) לבין שיעורי התעסוקה במגזר החרדי, למדנו כי מבחינת הגברים קיים קשר שלילי בין ההכנסה מקצבאות לבין שיעור התעסוקה, אך לא בצורה מובהקת. לעומת זאת, קיימת מובהקות בקשר שבין ההכנסה מקצבאות ילדים לבין שיעור התעסוקה בקרב הנשים החרדיות. מובהקות זו מצביעה על כך שככל שההכנסה מקצבאות ילדים גדלה באופן יחסי לשכר הממוצע במשק, ישנה פגיעה במוטיבציית הנשים החרדיות לצאת לעבודה, ושיעורי התעסוקה בקרב הנשים במגזר החרדי יורדים.

ישנם מספר גורמים באמצעותם ניתן לנסות להסביר את ההבדל בין ההשפעה על גברים לעומת נשים, וביניהם- ההכנסה האלטרנטיבית אצל גברים אשר יכולים ליהנות משכר "תורתו אמונתו" על פני יציאה לעבודה.

בהתאם למסקנות ולתוצאות המחקר שערכנו, אנו ממליצים לשמור על מגמת הקיצוץ בקצבאות ילדים. אף על פי שכיום, גודל הקצבאות היחסי בישראל כבר נמצא במקום נמוך ביחס לשאר מדינות ה-OECD, אנו ממליצים לשמור על שיעורים אלה ואף להפחיתם, מאחר ולאוכלוסייה בישראל מאפיינים שונים וחריגים ביחס לעולם (שיעור הילודה בקרב חרדים) ולכן ההשוואה לשאר המדינות אינה מדויקת.

יחד עם זאת, על מנת שלא להגדיל את מעגל העוני ואת הפערים בחברה הישראלית, אנו ממליצים לנקוט בצעדים נוספים לצד הקיצוץ בקצבאות, אשר מצד אחד יעודדו את האוכלוסייה החרדית להצטרף למעגל העבודה, ומצד שני ישפרו את מצבה הכלכלי של האוכלוסייה וימגרו את העוני הרב השוכן בה. דוגמא מרכזית לתוכנית זו היא "מס הכנסה שלילי", אשר מעודד תעסוקה מאחר והוא ניתן על הכנסה מעבודה בלבד, ומצד שני מקטין את הפערים מאחר והוא ניתן לעובדים בעלי הכנסה נמוכה.

### ביבליוגרפיה

אופיר מ' ואליאב ת'. (2005). קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית.

המוסד לביטוח לאומי: ירושלים. נדלה מתוך:

[https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/mechkar\\_91.pdf](https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/mechkar_91.pdf)

ברמן, א'. (2000). קורבן מסובסד: תמיכת המדינה בדת בישראל. הרבעון לכלכלה 47 (2) 191-215.

בנק ישראל, (2011). דין וחשבון פרק ח'. נדלה מתוך:

[http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doc\\_h11/p8.pdf](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doc_h11/p8.pdf)

גוטליב ד'. (2007). העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית. ירושלים: מכון ון ליר.

גוטליב ד', קסיר (קלינר) נ'. (2004). העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת

תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה. בנק ישראל, ירושלים.

גונן, ע'. (2000). מהישיבה לעבודה הניסיון האמריקני ולקחים לישראל. ירושלים: מכון

פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דהן מ'. (1998). האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית. חלק א'- התחלקות ההכנסות

בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, יוני 2010.

הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, דין וחשבון. יולי 2012. ירושלים נדלה מתוך:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1985). תכונות דמוגרפיות של האוכלוסייה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059.

ירושלים: הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2013). סקר חברתי בנושא תעסוקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2014). שכר ממוצע למשרת שכיר לפי מגזר ותת-מגזר.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015). תכונות דמוגרפיות של אוכלוסייה.

לויין ח'. (2009) המגזר החרדי בישראל, העצמה תוך שילוב בתעסוקה. המועצה הלאומית לכלכלה.

סטרבצינסקי מ'. (2012). תכנית מענק הכנסה ("מס הכנסה שלילי"): מאזן ביניים. גיליון 9. נדלה

מתוך:

<http://www.econmag.vanleer.org.il/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%9E%D7%A2%D7%A0%D7%A7-%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%94-%D7%9E%D7%A1-%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%94-%D7%A9%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%99-%D7%9E%D7%90%D7%96%D7%9F>

פורום קיסריה, 2010. "התעסוקה במגזר החרדי", צוות בראשות יוסי תמיר, יוני 2010, המכון  
הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, עמ' 1-24.  
פריש ר'. (2004). קצבאות הילדים והשפעתן על פריון הילודה בישראל. בנק ישראל, מחלקת  
המחקר: ירושלים.

Berman, Eli, and Ruth Klinov, 1997. "Human Capital Investment and Nonparticipation:  
Evidence from a Sample with Infinite Horizons (Or: Mr. Jewish Father Stops  
Going to Work). The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel,  
Discussion Paper no. 97.05, Jerusalem.

**נספחים**

**תוצאות רגרסיה 1**

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.274 <sup>a</sup>	.075	.004	2.5309394

a. Predictors: (Constant), Allowance\_from\_Income

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	6.780	1	6.780	1.058	.322 <sup>a</sup>
Residual	83.274	13	6.406		
Total	90.053	14			

a. Predictors: (Constant), Allowance\_from\_Income

b. Dependent Variable: male\_employ

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.

	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	41.053	1.410		29.107	.000
Allowance_from_Income	-3.563	3.463	-.274	-1.029	.322

a. Dependent Variable: male\_employ

תוצאות רגרסיה 2

### Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.889 <sup>a</sup>	.791	.775	2.6182

a. Predictors: (Constant), Allowance\_from\_Income

### ANOVA<sup>b</sup>

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	336.732	1	336.732	49.121	.000 <sup>a</sup>
Residual	89.117	13	6.855		
Total	425.849	14			



**ANOVA<sup>b</sup>**

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	336.732	1	336.732	49.121	.000 <sup>a</sup>
Residual	89.117	13	6.855		
Total	425.849	14			

a. Predictors: (Constant), Allowance\_from\_Income

b. Dependent Variable: female\_employ

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	60.989	1.459		41.800	.000
Allowance_from_Income	-25.108	3.582	-.889	-7.009	.000

a. Dependent Variable: female\_employ