

סדרת הרברט מ' סינגר

דוח
מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות

2014

דן בן-דוד, עורך

דוח מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות
2014

דוח זה מוקדש בהוקרה לזכרו של

רלף גולדמן ז"ל

ממייסדי מרכז טאוב,

עמית בחבר הנאמנים,

חבר יקר, יועץ נאמן ומורה דרך

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2014

בעריכת
דן בן-דוד



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ירושלים, כסלו תשע"ה, דצמבר 2014

עריכה: ענבל גפני, חיה קול-אל אייכנראנד
עריכה גרפית: יוליה קוגן
עימוד: גלית גורדון
תרגום: בר תרגומים בע"מ

ISSN 1565-8899

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים
טלפון: 02-567-1818
פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il
אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס פרינטיב, ירושלים

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

חבר נאמנים

יושב ראש: גרג רוסהנדלר

הלן אבלס, גיים אנגיל, פני בלומנשטיין, סטיוארט בראון, אלן גיל, ג'ון דויסון, אלן מי' היל, קארן וולף-וכסלר, ג'וסי ז'ף, סטיבן ליברמן, בני לנדא, מייקל סאקסון, שולה רקנאטי, מייקל שטיינהרדט

מועצה בין-לאומית מייעצת

דיוויד אוטור (MIT), סטוארט אייזנשטט (קובינגטון), האן אנציגור (אוניברסיטת ארסמוס), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו בלכר (בנק היפוטקריו), אדם גמראן (אוניברסיטת ויסקונסין), פיטר הלר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), אריק הניושק (אוניברסיטת סטנפורד), גיימס ג'י הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), דניאל כהנמן (אוניברסיטת פרינסטון), רוברט לייטן (ברוקינגס), אהרן צ'חנובר (הטכניון), ג'נט רותנברג-פאק (אוניברסיטת פנסילבניה)

סגל המרכז

מנהל: דן בן-דוד

סגן מנהל וראש תכנית מדיניות שוק העבודה: איל קמחי

סמנכ"ל תפעול וכספים: סוזאן פת בנבנישתי

שגית אזארי-ויזל (חוקרת), חדוה אלמכיאס (מנהלת משרד), קסנש אמבאו (אם בית), ליאורה בורס (מנהלת תחום מדיניות), חיים בליך (חוקר), גל בן דור (מנהלת שיווק ותקשורת), נחום בלס (חוקר בכיר), גלעד ברנד (חוקר), לורה ברס (פרסומים), נופר גואטה (מתמחה), ענבל גפני (עורכת פרסומים), נעם גרובר (חוקר בכיר), מאיה דולגין (רכזת שותפויות אסטרטגיות), משה חזן (ראש תכנית מדיניות הכלכלה), אהרן כהן (איש תחזוקה), טובה כהן (מתמחה), שביט מדהלה (חוקרת), הדס פוקס (חוקרת), דב צ'רניחובסקי (ראש תכנית מדיניות הבריאות), יוליה קוגן (חוקרת), איתן רגב (חוקר), מיכל רובין (מנהלת שותפויות אסטרטגיות), צליל רנסייה (מתמחה), יוסי שביט (ראש תכנית מדיניות החינוך), חיה שטייר (ראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית), קיריל שרברמן (חוקר)

מנהלים לשעבר: ישראל כ"ץ ז"ל, יעקב קופ

חברי תכניות המדיניות

תכנית מדיניות הכלכלה

יושב ראש: משה חזן

שוקי אורן, ירום אריאב, דוד ברודט, עדי ברנדר, ראובן גרונאו, בן-ציון זילברפרב, גיק חביב, שלמה יצחקי, דורון כהן, מישל סטרבצינסקי, שמואל סלבין, אביה ספיבק, דן פלד, אסיף רזין, חיים שני, איתן ששינסקי

תכנית מדיניות שוק העבודה

יושב ראש: איל קמחי

חגי אטקס, דניאל גוטליב, אריק גולד, אביעד טור-סיני, ערן ישיב, יעקב לופו, גיא מונדלק, מיקי מלול, דליה נרקיס, עופר סטי, אריה סיון, משה סמיונוב, ניצה קסיר, טלי רגב, דמיטרי רומנוב, סיגל שלח, יוסי תמיר

תכנית מדיניות החינוך

יושב ראש: יוסי שביט

אסמעיל אבו-סעד, ח'אלד אבו-עסבה, חיים אדלר, אלי איזנברג, חנה איילון, כרמל בלנק, גילה בן-הר, שלמה בק, יאיר ברזון, יוסי גדיניאן, יגאל דוכן, אינאס דיב, אביטל דרמון, יובל וורגן, נועם זוסמן, מיכאל ידוביצקי, מירי ימיני, צבי ינאי, זמירה מברך, יעל נבון, דוד מעגן, דוד נבו, ריטה סבר, רמי סולימני, שלומית עמיחי, דליה פדילה, ספי פומפיאן, יריב פניגר, יצחק פרידמן, מאיר קראוס, דמיטרי רומנוב, כמאל שופנייה, שמשון שושני, סידני שטראוס, יהודית שלוי, אנליה שלוסר

תכנית מדיניות הרווחה החברתית

יושבת ראש: חיה שטייר

אורי אבירם, שירלי אברמי, מימי אייזנשטדט, דורית אלטשולר, מיכל אלמוג-בר, יגאל בן-שלום, רוני בר-צורי, בוני גולדברג, גיוני גל, ישראל דורון, עידית וייס-גל, אורי ינאי, מאיר יעיש, חנה כץ, יואב לביא, ליהיא להט, עליזה לוין, מנחם מוניקנדס, איברהים מחגיאנה, מיקי מלול, רוני סטריאר, ברוך עובדיה, אמיר פז-פוקס, מיכאל שלו, סיגל שלח, יוסי תמיר

תכנית מדיניות הבריאות

יושב ראש: דב צ'רניחובסקי

אורי אבירם, אלכסנדר (אליק) אבירם, מאיר אורן, אשר אלחיאני, ליאון אפשטיין, בשארה באשארתי, רן בליצר, רועי בן משה, שי בריל, עדי ברנדר, שלמה ברנון, נחלה בשרה, איריס גינזבורג, רוני גמזו, דן גרינברג, חיים דורון, יונתן הלוי, ערן הלפרן, יונה וייסבוך, איתן חי-עם, דוד חניניץ, אורית יעקבסון, אבי ישראל, יעקב מנצ'ל, ברוך עובדיה, גדעון עשת, ערן פוליצר, זאב פלדמן, רחל קיי, אביגדור קפלן, חיים ראובני, יוחנן שטסמן, עמיר שמואלי, יאיר שפירא

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2014

תוכן העניינים

13 **הקדמה**

I. יוקר המחיה

17 **לגמור את החודש: הוצאות, הכנסות וחסכון של משקי בית בישראל**
איתן רגב

18 **מבוא**

19 1. הכנסות משקי הבית

28 2. הוצאות משקי הבית

35 3. חיסכון משקי הבית והשקעה בנדל"ן

56 4. מקורות הפער בין ההוצאות להכנסות המדווחות במשקי בית חרדיים

63 זרקור: התמודדות החרדים עם העלייה במחירי הדיור

66 5. סיכום

68 **נספחים**

79 **שוק הדיור בישראל**
נעם גרובר

80 **מבוא**

80 1. מאפייני שוק הדיור

83 2. אומדן מחירי הדיור

88 3. ההשפעה החברתית של עליית מחירי הדיור

98 4. השפעת הריבית על הביקוש לדיור

106 5. מיסוי ההכנסה משכירות

110 6. היצע הדיור

116 7. המגבלות בהיצע הדיור

134 8. סיכום ומסקנות

137 **נספחים**

II. תמונת המאקרו ושוק העבודה

147	פרומה בשוק העבודה של ישראל ואופציית ה-Flexicurity דן בן-דוד וליאורה בורס
148	מבוא
149	1. הדוגמה הדנית
152	2. הגדרת ה-Flexicurity
152	זרקור א': חוק הגמישות והביטחון ההולנדי
156	3. השוואה בין מדינות מפותחות לפי מאפייני ה-Flexicurity
157	זרקור ב': ה-Flexicurity והמיתון הגדול
158	4. מדינות ה-Flexicurity בהשוואה למדינות אחרות
160	זרקור ג': גמישות חיצונית במגזר הציבורי
166	5. הביצועים המאקרו-כלכליים במדינות ה-Flexicurity ובמדינות האחרות
174	6. יישום ה-Flexicurity בישראל: שיקולים והמלצות
182	7. מימון ה-Flexicurity בישראל
185	8. סיכום
189	נספחים
195	מגמות באי שוויון בשכר העבודה בישראל איל קמחי וקיריל שרברמן
196	מבוא
197	1. פערי שכר בהשוואה בין-לאומית
203	2. השינויים בהתפלגות השכר
206	3. הסיבות לשינויים בהתפלגות השכר
220	4. סיכום ומסקנות
225	נספחים
229	הכלכלה השחורה בישראל נעם גרובר
230	מבוא
232	1. הגורמים העיקריים לכלכלה השחורה
249	2. חובת דיווח כללית

- 254 3. כסף אלקטרוני, צמצום השימוש במזומן ודיווח עסקאות אוטומטי
- 256 4. סיכום ומסקנות
- 259 5. נספחים

265 **לוחות הוצאה חברתית**
שגית אזארי-ויזל ויוליה קוגן

III. חינוך

285 **שילוב יהודים וערבים בבתי ספר בישראל**
אורי שויד, יוסי שביט, מייסלון דלאשה ומורן אופק

- 286 מבוא
- 286 1. רקע היסטורי
- 289 2. אינטגרציה במערכת החינוך בשנים 2003–2013
- 299 3. סיכום

305 **מגמות בהתפתחות מערכת החינוך**
נחום בלס

- 306 1. מגמות דמוגרפיות
- 308 2. המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך
- 312 3. התפתחויות מערכת החינוך בהשוואה בין-לאומית
- 316 4. כוח אדם
- 319 5. הישגים לימודיים
- 331 6. האקלים והאווירה הלימודית בבתי הספר
- 334 7. סיכום
- 335 נספחים

IV. עוני ורווחה

341 **עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל**
חיה שטייר וחיים בלייך

- 342 מבוא
- 343 1. מאפייני משקי הבית שחיים בהם מבוגרים
- 348 2. מקורות ההכנסה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל

352	3. השוני בין קבוצות אוכלוסייה שונות בקרב המבוגרים
358	4. הסדרי המגורים של האוכלוסייה המבוגרת
365	זרקור : השוואות בין-לאומיות של עוני בקרב קשישים
370	5. סיכום
372	נספחים
377	תקציבי הרווחה לאוכלוסייה המבוגרת בישראל שגית אזארי-ויזל וחיה שטייר
378	מבוא
379	1. קצבאות המוסד לביטוח לאומי
388	2. משרד הרווחה – השירות לזקן
391	3. שירותים נוספים הניתנים לקשישים דרך משרדי הממשלה
401	4. סיכום ומסקנות
405	דפוסי ההוצאה על מזון בישראל דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב
406	מבוא
406	1. ההוצאה על מזון בישראל
418	2. סיכום
420	נספחים
V. בריאות	
425	מגמות מימון וכוח אדם במערכת הבריאות דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב
426	1. ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה והרכב המימון למערכת
431	2. ההתפלגות הדמוגרפית של אוכלוסיית הרופאים
435	3. סיכום
437	מצב הבריאות ותקצוב המערכת בישראל בראי שיטת ה-DALYs דב צ'רניחובסקי וליאורה בורס
438	1. מדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs)
440	2. הגורמים למוות ולנטל תחלואה בישראל
443	3. הקצאת משאבים למערכת הבריאות בהיבט של DALYs
449	4. סיכום

הקדמה

שנת 2014 הייתה גדושה באירועים ביטחוניים קשים, והחברה הישראלית נאלצה להתמודד עם מצבי חירום ועם אבידות כואבות. עם זאת, רוחות המלחמה לא הצליחו להשתיק את העיסוק האזרחי בבעיות החברתיות-כלכליות שממשיכות להעיק על הציבור. מ"מחאת המילקי", דרך הוויכוח הלוהט על חוק מע"מ אפס וכלה בסערות סביב אישור התקציב – יוקר המחיה בישראל, הסיבות לו והשפעותיו ממשיכים להיכלל בין הנושאים הנמצאים בראש סדר היום במדינה.

פרקי "דוח מצב המדינה" לשנת 2014 מציגים בצורה מעמיקה ומקצועית, ועם זאת נגישה, כמה מאותם נושאים חברתיים-כלכליים שמופיעים בתקשורת חדשות לבקרים: המגמות הבולטות בשוק הדיור (גרובר); מצב הביטחון התזונתי בישראל (צ'רניחובסקי ורגב); אי שוויון בהכנסות מעבודה (קמחי ושרברמן); והיקף הכלכלה השחורה והשפעתה על המשק (גרובר). להתייחסות מיוחדת זוכה האוכלוסייה המבוגרת בישראל, שנבדקת משני היבטים: היקף העוני בקרבה (שטייר ובלידך) והטבות הרווחה הניתנות לה (אזארי-ויזל ושטייר). כמו כן נבחנות בספר המגמות הבולטות במערכת החינוך (בלס), וכן השילוב בין יהודים לערבים בבתי הספר (שויד ואחרים), וגם ההתפתחויות והבעיות במערכת הבריאות (צ'רניחובסקי ורגב). פרק נוסף בוחן את הקשר – או היעדרו – בין ההוצאות וההכנסות בקרב כלל משקי הבית בישראל, בדגש על האוכלוסייה החרדית (רגב).

נוסף לכל אלו, חוקרי המרכז מעניקים לקוראים הצצה אל מעבר לים, ומספקים מבט מקיף על שיטות מדיניות מתקדמות מרחבי העולם ועל דרכים ליישמן בישראל כפתרון לבעיות עומק שונות. הפרק שכתבתי עם בוורס על מודל ה-flexicurity בוחן את מודל התעסוקה הגמישה, האופייני בעיקר למדינות הנורדיות, ומציע דרכים ליישם חלקים רלוונטיים ממדיניות זו בשוק העבודה בישראל כדי להגביר את גמישות ההעסקה של מעסיקים, לצד שדרוג כישורי העובדים וחיזוק רשת הביטחון החברתית שמסייעת להם. פרקם של צ'רניחובסקי ובוורס מתמקד בסוגיה של תקצוב מערכת הבריאות על בסיס מצב בריאותי. הם משווים בין גישה המביאה בחשבון אובדן שנות תפקוד (מדד DALYs) ובין שיטת המדידה הנוכחית, המבוססת בעיקר על תוחלת חיים.

גם השנה הוסיף מרכז טאוב להתרחב וקיבל לשורותיו כמה חברי צוות חדשים – החוקרים גלעד ברנד ושביט מדהלה, ורכזות השותפויות האסטרטגיות מאיה דולגין – וצוות מתמחות מסור: נופר גואטה וצליל רנסיה מארגון שגרירי רוטשילד, וטובה כהן מתכנית ההתמחות של המכון לישראל בשיתוף קרן שטיינהרדט. כמו כן הצטרפו אלינו ד"ר משה חזן כראש תכנית המדיניות בתחום הכלכלה ומייקל סאקסון כעמית בחבר הנאמנים. זוהי תוספת מבורכת לאחד הצוותים המסורים, חדורי המוטיבציה והמוכשרים ביותר שהייתה לי הזכות לעבוד עמם – מה שמאפשר לנו להעמיק ולהרחיב את פעילותנו בתחומי המחקר, ההפקה והפצת הממצאים. תודה מיוחדת נתונה לליאורה בוורס, הדס פוקס, סוזאן פת בנבנישתי ואיתן רגב, שהערותיהם המצוינות ותיקונייהם החשובים תרמו רבות לעריכת דוח זה.

המחקרים הנכללים בספר זה, ושאר הפרסומים והאירועים הרבים שמפיק מרכז טאוב, משקפים את ניסיונו המתמשך ליצור מסד עובדתי נגיש ורחב היקף, המאפשר לערוך ניתוחים מקצועיים של הסוגיות החברתיות-כלכליות המרכזיות במדינה. אנו מפיצים את הממצאים לקהל רחב ככל הניתן, כדי לסייע לציבור הישראלי – ולקובעי המדיניות – להבין את המצב נכוחה, ולפעול לשיפור משמעותי בהקדם.

פרופ' דן בן-דוד
מנהל מרכז טאוב

I. יוקר המחיה

לגמור את החודש – הכנסות, הוצאות וחיסכון של משקי בית בישראל

איתן רגב*

תקציר

פרק זה סוקר את מאזן ההכנסות, ההוצאות והחיסכון של משקי בית ממגזרים שונים וברמות הכנסה שונות, תוך התייחסות מיוחדת לדפוסי הצריכה והחיסכון במגזר החרדי ופעילותו בתחום הנדל"ן. חלק ניכר מוקדש לאופן מימון רכישת הדירות באוכלוסייה החרדית, נוכח משאביה המוגבלים. מן הנתונים עולה כי מאזן ההכנסות וההוצאות של משק בית חרדי ממוצע נמצא בגירעון מובנה של למעלה מ-3,000 שקלים בחודש (כרבע מהוצאותיו) – אשר ממומן בחלקו באמצעות נטילת הלוואות בהיקפים גדולים, וגורם לגידול מתמיד בהיקף התחייבויותיהם של משקי בית חרדיים לבנקים ולמלווים אחרים (כגון מוסדות גמ"ח). תשלומי המשכנתה החודשיים של משקי בית חרדיים עלו בעשור האחרון ב-72 אחוז במונחים ריאליים, וגם שיעור החרדים בעלי המשכנתאות והיקף ההשקעות בנדל"ן במגזר עלו באופן משמעותי. נראה כי חלק גדול מן הכספים המשמשים להשקעות אלו מקורם בהון שחור מחו"ל, וכי לתופעה זו עשויה להיות השפעה בלתי מבוטלת על הביקוש לדירות (ולדירות להשקעה בפרט) ועל מחיריהן. מבט על מאזני ההכנסות וההוצאות בכלל המגזרים מגלה תמונה מטרידה, ולפיה משק הבית הממוצע בישראל אינו מסוגל לרכוש דירה ללא סיוע, לרוב מחסכונות ההורים – ואלו הולכים ומצטמצמים.

* איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות בישראל, דוקטורנט בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. ברצוני להודות לדן בן-דוד ולאיל קמחי על ההכוונה והסיוע בגיבוש המחקר; לנעם גרובר על העצות הטובות ועל הנגשת נתונים חשובים; ולבן ריצ'רדסון על תובנותיו החשובות, אשר תרמו להבנת התמונה הגדולה.

מבוא

פרק זה מציג במידת פירוט גבוהה את רכיבי ההכנסות, ההוצאות והחיסכון של משקי בית בישראל, בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי רמות הכנסה. הנתונים המוצגים בפרק מתבססים על סקרי הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2012–2003, אך מרבית התרשימים מתייחסים לשנת 2011. הפרק מורכב מארבעה סעיפים עיקריים: הסעיף הראשון והסעיף השני עוסקים (בהתאמה) בהכנסות ובהוצאות החודשיות של משקי הבית בישראל. הסעיף השלישי סוקר את חיסכון משקי הבית ועוסק גם בהשקעות בדיור. חלק נרחב ממנו מוקדש לפעילות המגזר החרדי בתחום הנדל"ן ולשאלה כיצד מצליחים משקי בית חרדיים לרכוש דירות נוכח משאביהם המוגבלים. הסעיף הרביעי עוסק בגורמים לפער הגדול בין ההוצאות להכנסות המדווחות במשקי בית חרדיים, תוך התייחסות למקורות ההכנסה הבלתי מדווחים.

הסקירה המובאת בסעיפים 1–3 מתבצעת בשיטה של Top Down, כלומר בתחילת כל סעיף מוצגים הרכיבים העיקריים בסך ההכנסות, ההוצאות או החיסכון, ולאחר מכן מוצג פירוט של הרכיבים המשניים בכל רכיב עיקרי. בסוף הסעיף השלישי מוצגים המאזנים המפורטים של ההכנסות וההוצאות הכספיות של משקי הבית (והפערים ביניהם) לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי רמות הכנסה שונות (ראו תרשימים א' ו-ב' בעמודים 54–55). מאזנים אלו מראים אילו קבוצות אוכלוסייה בישראל מתקשות יותר מאחרות "לגמור את החודש".

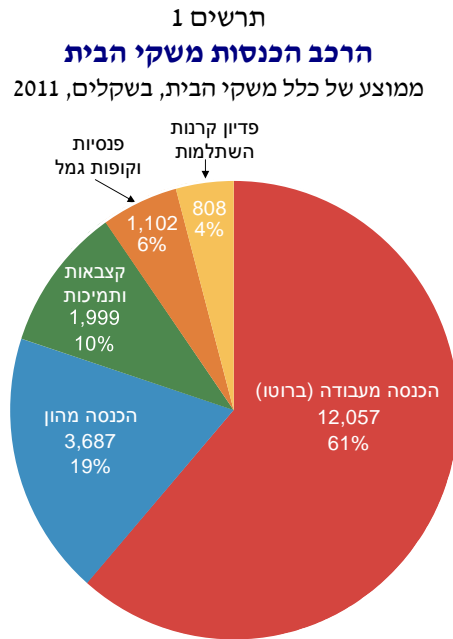
1. הכנסות משקי הבית

הכנסות משקי הבית מגיעות מחמישה מקורות עיקריים: עבודה, הון (כולל הכנסה בעין¹ מבעלות על דירה למגורים), קצבאות ותמיכות, פנסיות וקופות גמל, ופדיון קרנות השתלמות. בעוד שארבעת המקורות הראשונים משקפים הכנסות חודשיות שוטפות, פדיון קרנות השתלמות הוא הכנסה חד-פעמית גדולה, אשר אינה מופיעה בסקרי ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולכן היה צורך לאמוד אותה באופן עקיף על סמך ההפקדות החודשיות של משקי בית לקרנות השתלמות (המופיעות בסקר ההוצאות).²

ההכנסה הממוצעת ברוטו מעבודה במשק בית עמדה ב-2011 על 12,057 שקלים. ההכנסה מהון, הנובעת ברובה מהכנסה בעין בגין מגורים בדירה בבעלות עצמית, הייתה 3,687 שקלים בממוצע. ההכנסה מקצבאות ותמיכות הייתה 1,999 שקלים, וההכנסה מפנסיות וקופות גמל עמדה על 1,102 שקלים. ההכנסה (החד-פעמית) מפדיון קרנות השתלמות מיתרגמת להכנסה חודשית ממוצעת של 808 שקלים (תרשים 1).

¹ הכנסה בעין מבעלות על דירה אינה הכנסה ממשית כי אם זקיפה וירטואלית של הכנסה המייצגת את גובה שכר הדירה (ההיפותטי) שהיה על משק הבית לשלם אם הדירה לא הייתה בבעלותו. כלומר, ההכנסה בעין בגין בעלות על דירה היא למעשה ההוצאה החודשית שנחסכה ממשק הבית בזכות הבעלות; או לחלופין, שכר הדירה שהיה מתקבל לו היו משכירים את הדירה למשפחה אחרת.

² האומדן לסכום פדיון קרנות השתלמות (בפריסה חודשית) מחושב על ידי הכפלת סכום הפרשות החודשיות של העובד לקרנות השתלמות ב-5, כדי להביא בחשבון גם את הפרשות המעביד לקרן ההשתלמות ואת תשואת הקרן עד לפדיון (הפרשות המעביד גדולות פי 3 מהפרשות העובד, ולכן הפרשות העובד והמעביד ביחד גבוהות פי 4 מהפרשות העובד. לכך יש לצרף את תשואת הקרן עד לפדיון, שחל בדרך כלל לאחר 6 שנים. תשואה זו מוערכת בכ-25 אחוז, ולכן יש להכפיל את סך הפרשות החודשיות של העובד ושל המעביד ב-1.25. $1.25 \cdot [1 + 3] = 5$).



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

הכנסות לפי חמישוני

בבחינת פערי ההכנסות ברוטו בין חמישוני ההכנסה השונים ניתן לראות כי ממוצע ההכנסות של משקי בית בחמישון העליון הוא כמעט כפול מממוצע ההכנסות בחמישון הרביעי, וגדול פי 6 מהממוצע בחמישון התחתון (תרשים 2).³ עיקר הפער נובע מפערים משמעותיים בשכר ברוטו, אשר מצטמצמים כאשר מנכים מההכנסה את תשלומי החובה.⁴ עם זאת, חלק ניכר מהפער בהכנסות נובע מכך שבקרב משקי בית בחמישון העליון ההכנסה בעין בגין בעלות על דירה גבוהה בהרבה מזו של משקי בית בחמישוני הנמוכים, וכך גם ההכנסות מפנסיה ומקופות גמל, ומפדיון קרנות השתלמות.

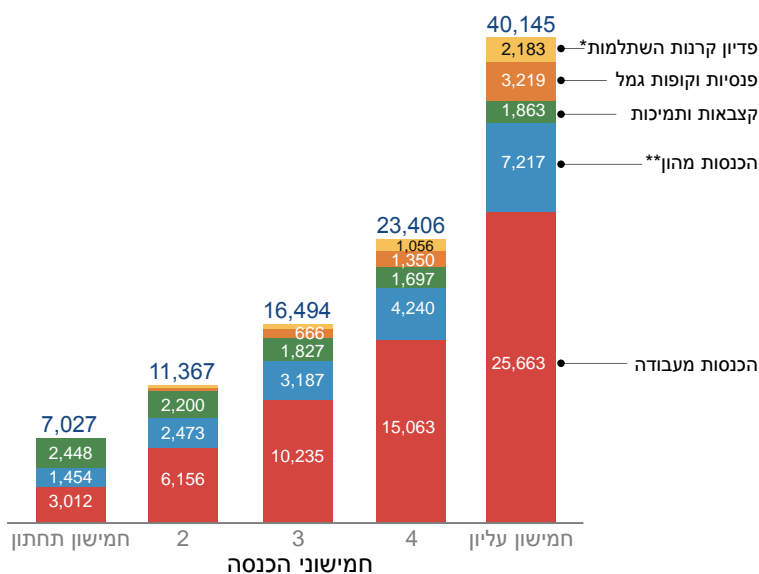
³ מרבית הניתוח המובא בגוף הפרק הוא לפי קבוצות אוכלוסייה. פירוט לפי חמישוני הכנסה מובא בתרשימים שבנספחים.

⁴ פירוט תשלומי החובה לפי קבוצות אוכלוסייה מוצג בתרשים 11. תשלומי חובה לפי חמישוני הכנסה מוצגים בתרשים נ'4 בנספחים.

תרשים 2

התפלגות ההכנסות החודשיות ברוטו של משקי הבית

לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011



* מחושב על פי הפרשות עובד לקרנות השתלמות והכפלת סכום זה ב-5 (כדי להביא בחשבון גם את הפרשות המעביד לקרן ההשתלמות ואת תשואת הקרן עד לפדיון).

** הכנסה מריבית ודיווידנדה; הכנסה בעין מרכב; הכנסה מרנטה ומרכוש; הכנסה בעין מדיור.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

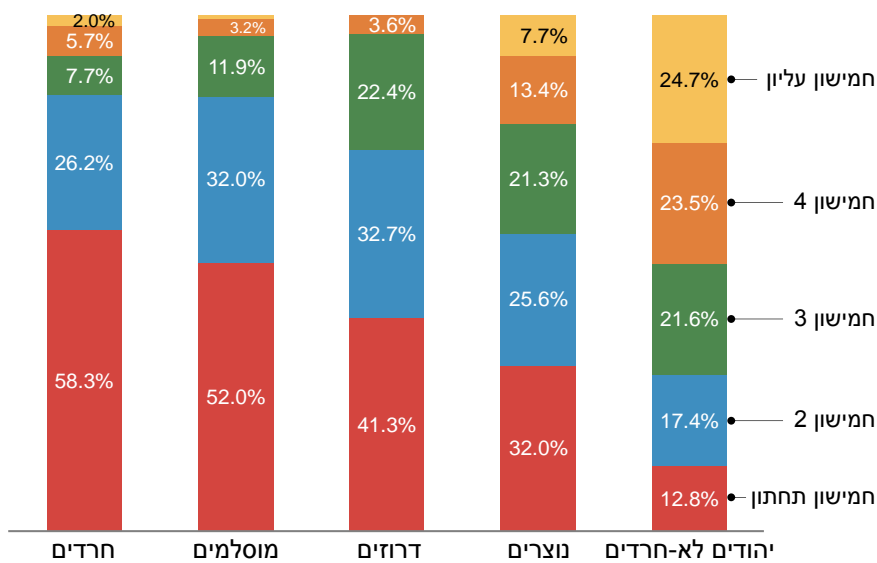
עיקר הניתוח בפרק מתבצע לפי חלוקה לחמש קבוצות אוכלוסייה – יהודים לא-חרדים, חרדים,⁵ מוסלמים, דרוזים ונוצרים.⁶ בין רמות ההכנסה של משקי בית

⁵ משקי בית הוגדרו כחרדים אם לא היה בביתם מכשיר טלוויזיה ולפחות אחד מבני משק הבית למד בישיבה גבוהה כמוסד לימודים אחרון. נתוני הסקר החברתי לשנת 2011 מראים כי 97 אחוז מן החרדים אשר למדו בישיבה גבוהה אינם צופים כלל בטלוויזיה (ועוד 3 אחוזים צופים פחות משעה ביום). לעומת זאת, כ-60 אחוז מן הדתיים (שאינם חרדים) אשר למדו בישיבה גבוהה נוהגים לצפות בטלוויזיה. לפיכך, משקי בית שיש בהם תלמידי ישיבות אך יש בבעלותם טלוויזיה הם כמעט בוודאות לא-חרדים.

⁶ כ-75 אחוז ממשקי הבית הנוצריים הם ערבים, וכ-25 אחוז הם יוצאי ברית המועצות לשעבר.

מהמגזרים השונים קיימים הבדלים משמעותיים, ולהבדלים אלו יש השפעה גדולה על דפוסי הצריכה והחיסכון בכל קבוצה. כפי שניתן לראות בתרשים 3, המציג את ההתפלגות לחמישוני הכנסה לפי קבוצות אוכלוסייה, בכל אחת מן הקבוצות התפלגות ההכנסות היא שונה. 58.3 אחוז ממשקי הבית החרדיים משתייכים לחמישון התחתון, לעומת 12.8 אחוז בלבד בקרב יהודים לא-חרדים. אצל יהודים לא-חרדים, כרבע ממשקי הבית משתייכים לחמישון העליון, אך בקרב חרדים, מוסלמים ודרוזים, רק אחוז זניח ממשקי הבית משתייכים לחמישון זה. להבדלים אלו כאמור יש חשיבות מרכזית בפירוש הממצאים המובאים בהמשך.

תרשים 3
התפלגות חמישוני הכנסה לפי קבוצות אוכלוסייה, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

הכנסותיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות

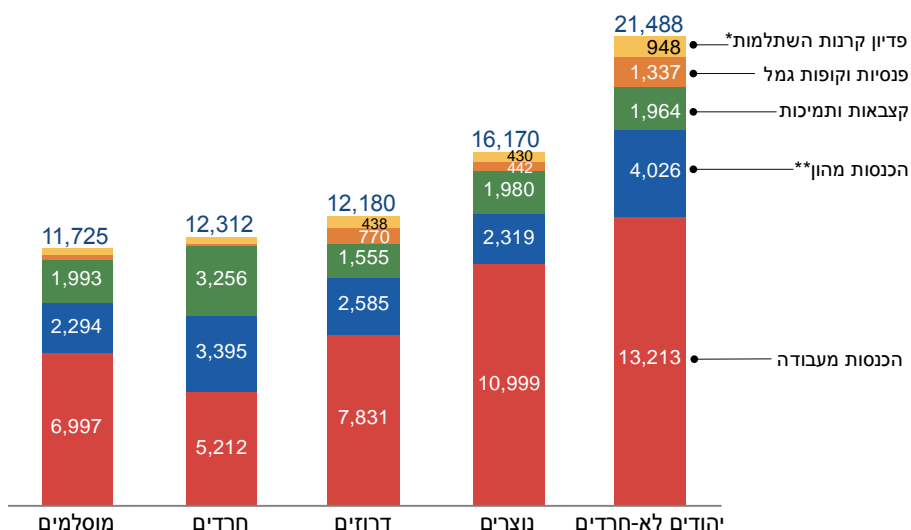
מניתוח התפלגות ההכנסות (ברוטו) של משקי בית מקבוצות אוכלוסייה שונות (תרשים 4) עולה כי הכנסותיהם של משקי בית יהודיים לא-חרדיים גבוהות משמעותית בהשוואה לכל שאר הקבוצות, ועומדות על 21,488 שקלים בממוצע

בחודש. חשוב לציין שוב כי נתון זה כולל גם הכנסה בעין מבעלות על דירה ומבעלות על רכב (אשר נכללות בהכנסה מהון). סך ההכנסות מעבודה של משקי בית יהודיים לא-חרדיים עומד על 13,213 שקלים לעומת 10,999 שקלים בקרב נוצרים, 7,831 שקלים בקרב דרוזים, 6,997 שקלים אצל מוסלמים ו-5,212 שקלים אצל חרדים. אף שהכנסותיהם של משקי בית חרדיים מעבודה הן הנמוכות ביותר, סך הכנסותיהם גבוה מההכנסות של משקי בית מוסלמיים. שני מקורות ההכנסה המביאים לתוצאה זו הם קצבאות ותמיכות והכנסה מהון (בעיקר הכנסה בעין מבעלות על דירה). בעוד שהכנסות ההון של משקי בית לא-יהודיים נעות בין 2,300 ל-2,600 שקלים, הכנסות ההון של משקי בית חרדיים עומדות על 3,395 שקלים. הפער בהכנסות מקצבאות ותמיכות אף גבוה יותר. הכנסותיהם של משקי בית חרדיים מקצבאות ותמיכות עומדות על 3,256 שקלים לעומת כ-2,000 שקלים בקרב משקי בית יהודים לא-חרדיים, נוצריים ומוסלמיים, ו-1,555 שקלים בקרב משקי בית דרוזיים.

תרשים 4

התפלגות ההכנסות החודשיות ברוטו של משקי הבית

לפי קבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011



* מחושב על פי הפרשות עובד לקרנות השתלמות והכפלת סכום זה ב-5 (כדי להביא בחשבון גם את הפרשות המעביד לקרן ההשתלמות ואת תשואת הקרן עד לפדיון).
 ** הכנסה מריבית ודיווידנדה; הכנסה בעין מרכב; הכנסה מרנטה ומרכוש;
 הכנסה בעין מדיר.

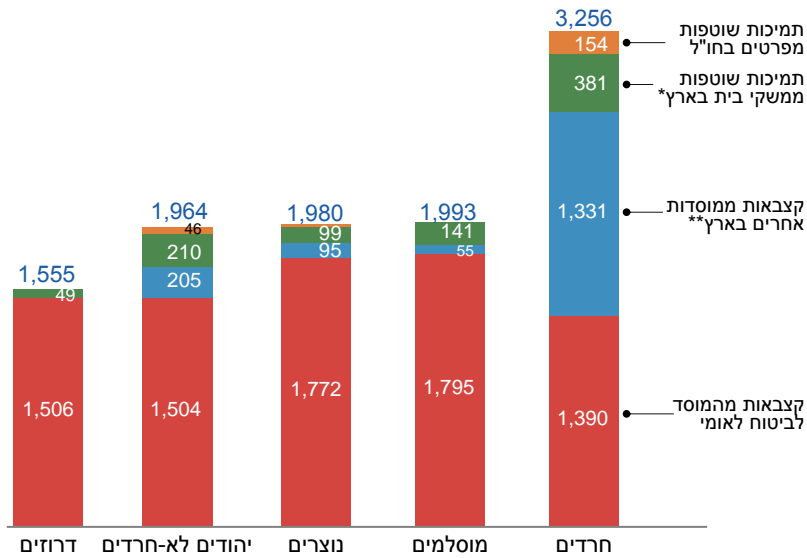
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

כדי להבין את פשר הפערים בין המגזרים השונים בהכנסות מקצבאות והכנסות מהון, יש לבחון את סעיפי ההכנסה הללו ביתר פירוט. כפי שניכר בתרשים 5, מרבית הפער בין חרדים לשאר המגזרים בהיקף הקצבאות והתמיכות נובע מתמיכות המתקבלות ממוסדות בארץ שאינם המוסד לביטוח לאומי (שהוא המקור למרבית התמיכות בשאר המגזרים). עם מוסדות אלו נמנים בין השאר משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית וישיבות תורניות. היקף התמיכות שמקבל משק בית חרדי ממוסדות אלו עומד על 1,331 שקלים בחודש במוצע. נוסף לכך נהנים משקי הבית החרדיים מתמיכות של משקי בית בארץ בסך 381 שקלים בחודש, ומחוי"ל – בסך 154 שקלים. גובה התמיכות החודשיות שמקבל משק בית חרדי ממוצע עומד על 3,256 שקלים – סכום הגבוה ב-805 שקלים מהתמיכות שמקבל משק בית ממוצע בחמישון התחתון (תרשים 1' בנספחים).

תרשים 5

קצבאות ותמיכות חודשיות למשק בית

לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור תמיכה, בשקלים, 2011



* הכנסה מפרטים בארץ; דמי מזונות; הכנסה שוטפת אחרת.
 ** משרד הביטחון, משרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, הסוכנות היהודית, ישיבות וכדומה; מלגות לימודים המתקבלות באופן שוטף.

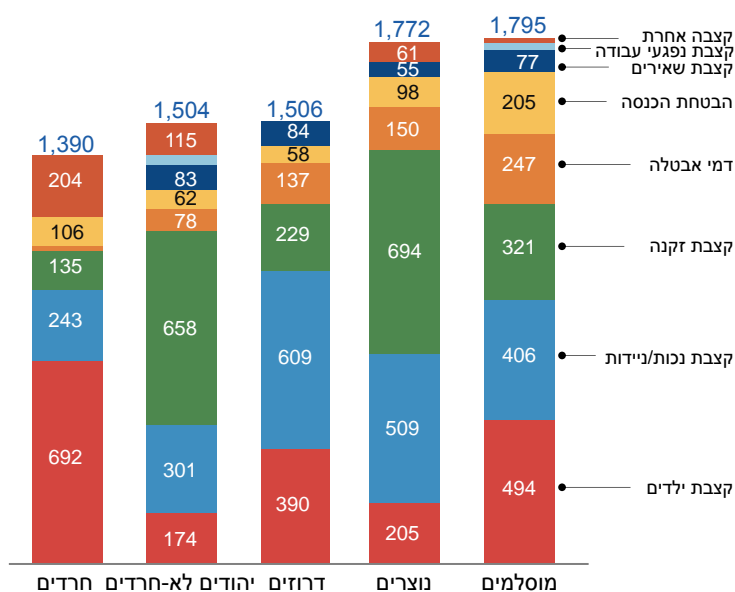
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

היקף הקצבאות שמקבלים משקי בית חרדיים מהמוסד לביטוח לאומי נמוך במקצת בהשוואה לקבוצות האוכלוסייה האחרות, והדבר נובע מכמה סיבות. הסיבה העיקרית היא הרכב הגילים בקבוצה זו. מדובר באוכלוסייה צעירה מאוד – כ-60 אחוז ממנה מתחת לגיל 20. כתוצאה מכך, היקף קצבאות הילדים למגזר החרדי הוא אמנם הגבוה ביותר מבין קבוצות האוכלוסייה – אך היקף קצבאות הזקנה וקצבאות הנכות הוא הנמוך ביותר (תרשים 6).

תרשים 6

קצבאות חודשיות למשק בית מהמוסד לביטוח לאומי

לפי קבוצת אוכלוסייה וסוג קצבה, בשקלים, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

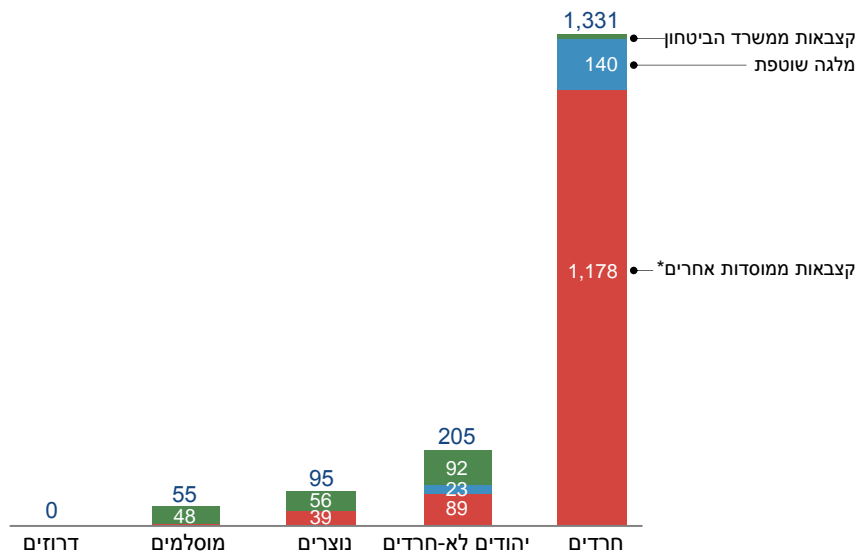
בעוד שהקצבה הממוצעת לילד בישראל עומדת על 140 שקלים, קצבת הזקנה הממוצעת לקשיש בישראל עמדה ב-2012 על 2,109 שקלים. שיעור הקשישים במגזר החרדי נמוך יחסית, ולכן גם שיעור מקבלי קצבאות הזקנה נמוך. יתר על כן, אוכלוסייה צעירה יותר מתאפיינת בשיעור נכים נמוך, ולכן גם שיעור מקבלי קצבאות הנכות נמוך יותר בקרב החרדים. גם שיעור מקבלי דמי האבטלה במגזר

החרדי נמוך בהשוואה לקבוצות האחרות, ככל הנראה מכיוון שאי תעסוקה הנובעת מבחירה באורח חיים תורני אינה מקנה זכאות לדמי אבטלה. כמו כן, בשונה משאר קבוצות האוכלוסייה, אברכים רבים מקבלים הבטחת הכנסה ממשרד החינוך (ולא מהמוסד לביטוח לאומי). הכנסה זו נכללת בסעיף "תמיכות מממוסדות אחרים בארץ", המופיע בתרשים 5 לעיל, ובפירוט רב יותר בתרשים 7.

תרשים 7

קבאות ותמיכות חודשיות למשק בית ממוסדות בארץ שאינם המוסד לביטוח לאומי

לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור תמיכה, בשקלים, 2011



* משרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, הסוכנות היהודית, ישיבות וכדומה.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

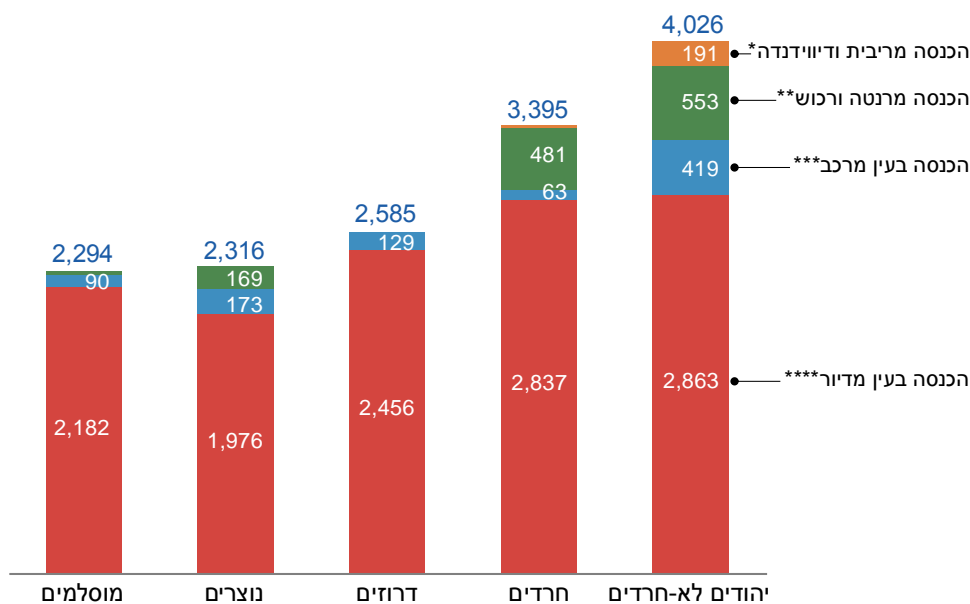
בבחינת רכיבי ההכנסה מהון (תרשים 8) ניתן לראות כי הפער בין הכנסות החרדים מהון להכנסותיהם של הלא-יהודים מהון נובע בעיקרו מהכנסה בעין מדיוור, כלומר מזקיפת הכנסה מבעלות על דירה. בקרב החרדים ההכנסה הממוצעת הנזקפת בגין בעלות על דירה עומדת על 2,837 שקלים, ואילו אצל הלא-יהודים היא

נעה בין 1,950 ל-2,500 שקלים. שאר הפער נובע מהכנסה מרנטה ומרכוש (בעיקר משכר דירה), שהוא סעיף הכנסה משמעותי עבור החרדים, אך לא עבור הלא-יהודים. נראה כי ההכנסות מהון הן רכיב בעל תרומה משמעותית לפערי ההכנסה בין החמישונים השונים (תרשים נ'2 בנספחים).

תרשים 8

הכנסות חודשיות מהון למשק בית

לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה, בשקלים, 2011



* ריבית על פיקדונות קצרי מועד; ריבית על תכניות חיסכון מעל שנה; ריבית על אג"ח; דיווידנד.

** הכנסה מהשכרת בית, דירה או חדר; הכנסה מהשכרת רכוש אחר.

*** הכנסה בעין מרכב בבעלות; הכנסה בעין מרכב של מעביד.

**** זקיפת הכנסה מדירה בבעלות; זקיפת הכנסה מדירה בדמי מפתח; זקיפת הכנסה מדירת חינוך.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

2. הוצאות משקי הבית

הוצאות משקי הבית בישראל נחלקות לארבעה סעיפים עיקריים: תצרוכת, תשלומי חובה, רכישת נכסים (נדל"ניים או פיננסיים) והעברות למשקי בית אחרים (למשל דמי מזונות). סעיף ההוצאה העיקרי הוא כמובן תצרוכת, וההוצאה הממוצעת על סעיף זה ב-2011 הייתה 13,967 שקלים (תרשים 9). סכום זה כולל בתוכו גם צריכה בעין מבעלות על דירה ועל רכב, ולכן הוא גבוה בכ-3,000 שקלים מההוצאה הכספית לתצרוכת.⁷ ממוצע תשלומי החובה למשק בית בישראל עמד ב-2011 על 2,563 שקלים. מתוכם 1,448 שקלים שולמו למס הכנסה, 568 שקלים למס בריאות ו-547 שקלים לביטוח לאומי. ממוצע ההעברות הכספיות למשקי בית אחרים הסתכם ב-444 שקלים, מתוכם 406 שקלים למשקי בית בארץ ו-38 שקלים למשקי בית בחו"ל.

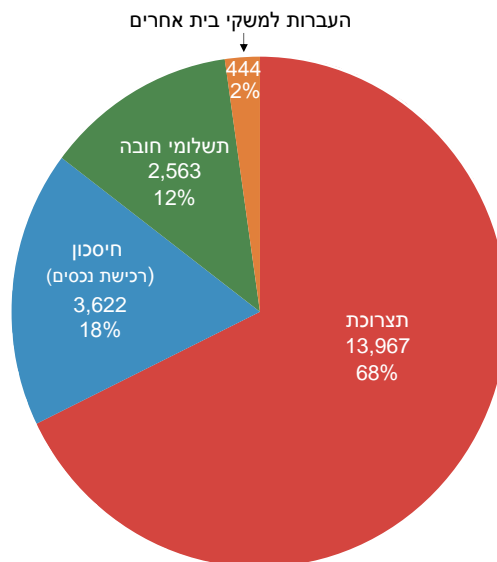
ההשקעה החודשית הממוצעת בנכסים נדל"ניים ופיננסיים (אשר על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מוגדרת כחיסכון) עמדה ב-2011 על 3,622 שקלים. סכום זה כולל הפרשות (מצד העובד) לפנסיה, לביטוח מנהלים, לקופות גמל ולקרנות השתלמות, וכן השקעות נטו בנדל"ן (ערך הדירות שנרכשו בקיזוז ההלוואות שנלקחו לשם רכישתן).⁸ כמו כן, סכום זה כולל את החזרי המשכנתא החודשיים של משקי הבית (קרן וריבית). באופן לא מפתיע, חלק הארי של חיסכון משקי הבית מופנה לרכישת דירה.⁹

⁷ פירוט של סך ההוצאות הכספיות (בניכוי צריכה בעין) מוצג בהמשך.

⁸ מכיוון שרכישת דירה היא הוצאה חד-פעמית גדולה, ורק מספר קטן יחסית של משקי בית רוכש דירה בכל שנה, יש צורך לתרגם הוצאה זו למונחים של הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית. החישוב נעשה על ידי חלוקת סך סכומי הרכישות בשנה נתונה בסך משקי הבית (כולל אלו שלא רכשו דירה באותה שנה) – כלומר פריסת ההוצאה על דיוור בשנה נתונה על פני כל משקי הבית – כדי לקבל את ההוצאה השנתית הממוצעת למשק בית על רכישת דיוור. לאחר מכן מחולק סכום זה ב-12 כדי לקבל את ההוצאה החודשית הממוצעת.

⁹ המונח "חיסכון" מתייחס כאן אך ורק להשקעה בנכסים פיזיים (כגון נדל"ן) או פיננסיים (כגון קרן השתלמות). הוא אינו כולל תכניות חיסכון בבנק מפני שאין נתונים ישירים לגביהן, וניתן רק לאמוד את גודלן על סמך הפער בין ההכנסות הכספיות להוצאות הכספיות (כפי שיודגם בהמשך).

תרשים 9 הרכב הוצאות משקי הבית*, בשקלים,



* מחושב לפי ממוצע של כלל משקי הבית.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

הוצאות על תצרוכת

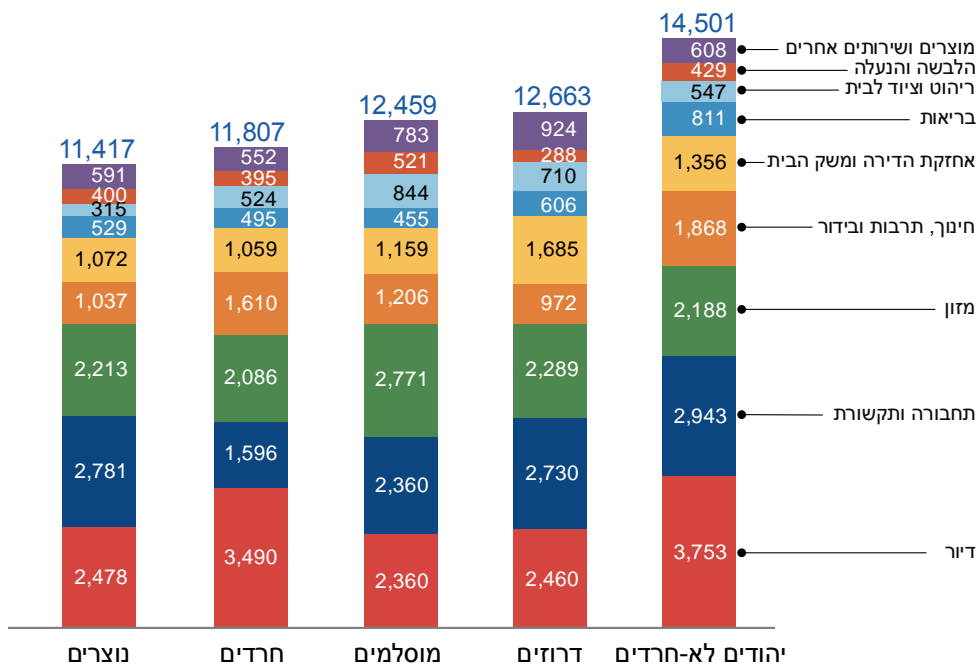
התפלגות ההוצאה על תצרוכת משתנה בין קבוצות האוכלוסייה השונות, ולכן יכולה לספק תובנות לגבי הבדלים בסדרי העדיפויות שלהן. בקרב כל המגזרים (יהודי לא-חרדי, חרדי, מוסלמי, נוצרי ודרוזי) חמשת סעיפי ההוצאה העיקריים הם דיור, תחבורה ותקשורת, מזון, חינוך (כולל תרבות ובידור), ואחזקת משק הבית. עם זאת, סדרי העדיפויות וגודלם היחסי של כל אחד מסעיפי ההוצאה הללו משתנים בין קבוצה לקבוצה (תרשים 10א').

בשלוש מתוך חמש הקבוצות סעיף ההוצאה העיקרי הוא דיור. במשקי בית יהודיים לא-חרדיים עומדת ההוצאה על דיור על 3,753 שקלים, ובמשקי בית חרדיים – על 3,490 שקלים. לעומת זאת במשקי בית לא-יהודיים (מוסלמיים, נוצריים או דרוזים) נעה ההוצאה על דיור בין כ-2,360 לכ-2,480 שקלים. חשוב לציין

כי אחוז הבעלות על דירות בקרב משפחות לא-יהודיות הוא דווקא גבוה משמעותית בהשוואה ליהודים לא-חרדים ולחרדים (ראו תרשים 14 בהמשך). עם זאת, נראה כי שווין של דירות אלו נמוך בהשוואה לדירות של משקי בית במגזר היהודי, ולכן, נזקפת ללא-יהודים הוצאה נמוכה יותר בגין צריכת דיור בעין. יתר על כן, כאמור, רק אחוז קטן מהמשפחות הלא-יהודיות גרות בשכירות, ולכן בקבוצה זו ההוצאה הממוצעת על שכר דירה נמוכה משמעותית.

ההשוואה בין הרכב ההוצאות של משפחות חרדיות לזה של משפחות לא-יהודיות מעניינת במיוחד, מכיוון שסך ההוצאות שלהן דומה למדי אך הרכבן שונה מאוד – דבר המעיד על הבדלים משמעותיים בצרכים ובסדרי העדיפויות. משפחות לא-יהודיות מוציאות כ-2,500 שקלים בחודש על תחבורה ותקשורת, לעומת 1,596 שקלים בלבד במשפחות חרדיות. הפער נובע בעיקר מכך שמשפחות חרדיות משתמשות הרבה יותר בתחבורה ציבורית ופחות ברכבים פרטיים, אך גם מכך שהן צורכות פחות תוכני תקשורת, כגון טלוויזיה בכבלים ואינטרנט.

תרשים 10א'
התפלגות הוצאות משקי בית על תצרוכת
 לפי קבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

מעניין לראות כי בקרב כל קבוצות האוכלוסייה, למעט המוסלמים, ההוצאה החודשית על מזון דומה למדי, ועומדת על 2,300–2,000 שקלים למשק בית. בקרב המוסלמים ההוצאה המקבילה גבוהה משמעותית, ועומדת על 2,771 שקלים. מרבית הפער מוסבר בהוצאה גבוהה יחסית של משקי בית מוסלמיים על בשר ועופות – כ-730 שקלים, לעומת כ-350 שקלים במגזרים אחרים; וכן בהוצאה גבוהה יותר על ירקות טריים – כ-215 שקלים, לעומת כ-150 שקלים במגזרים אחרים. ההוצאה על חינוך, תרבות ובידור במשקי בית יהודיים גבוהה משמעותית בהשוואה ללא-יהודים. בעוד שהיהודים הלא-חרדים מוציאים בממוצע 1,868 שקלים בחודש על חינוך, והחרדים מוציאים 1,610 שקלים, המוסלמים מוציאים 1,206 שקלים, הנוצרים – 1,037 שקלים, והדרוזים – 972 שקלים בלבד. חשוב לזכור כי בדומה להוצאה על מזון, גובה סך ההוצאה על חינוך תלוי במספר הנפשות במשק הבית, לכן תקנון למספר הנפשות (כפי שיוצג בהמשך) מספק תמונת מצב מדויקת יותר.

הוצאות אחזקת דירה (הכוללות בין היתר תשלומי ארנונה, מים, חשמל, גז ודלק לשימוש ביתי והוצאות על אחזקה ושיפור הבית) דומות למדי בקרב חרדים, מוסלמים ונוצרים, ועומדות על כ-1,100 שקלים בחודש. בקרב יהודים לא-חרדים עומדות עלויות אחזקת הדירה על 1,356 שקלים (בעיקר בגין ארנונה גבוהה יותר); ובקרב הדרוזים הן עומדות על 1,685 שקלים (בגין הוצאות גבוהות על גז ודלק, ועל אחזקה ושיפור הבית).

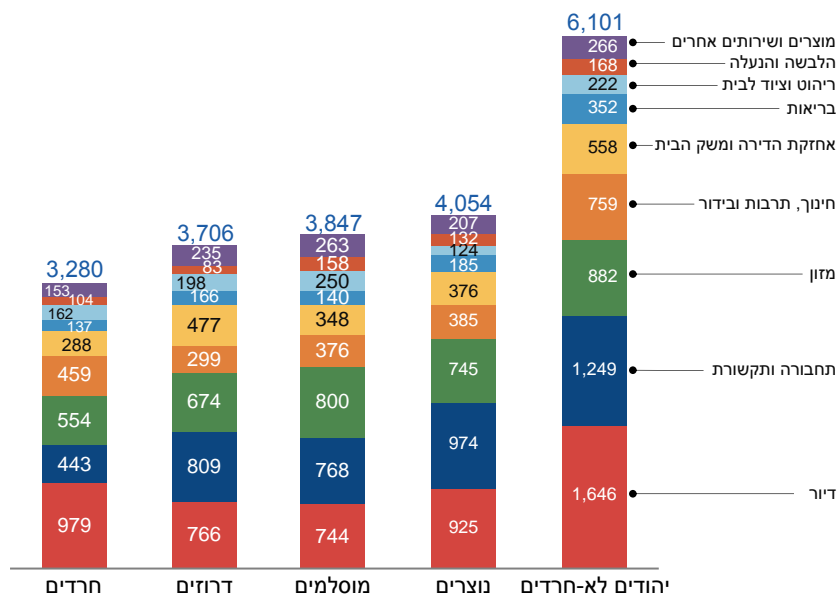
ההוצאה הכוללת על תצרוכת במשק בית חרדי ממוצע עומדת על 11,807 שקלים בחודש – רמת הוצאה הדומה לזו של החמישון השני (תרשים נ'3א' בנספחים). אך כאמור, מספר הנפשות הממוצע במשפחה חרדית גבוה מאשר בקבוצות אוכלוסייה אחרות, ויש לכך השפעה על גובה ההוצאה.

כאשר בוחנים את התפלגות הוצאת משקי הבית בתקנון למספר הנפשות המתוקננות¹⁰ (תרשים 10ב'), מתקבלת תמונה מעט ברורה יותר. ההוצאה לנפש מתוקננת בקרב משקי בית חרדיים היא הנמוכה ביותר, ועומדת על 3,280 שקלים לעומת כ-3,800 שקלים בקרב מוסלמים ודרוזים, 4,054 שקלים בקרב נוצרים

¹⁰ נפש מתוקננת היא מושג חישובי. מספר הנפשות במשק הבית משפיע על רמת החיים שאפשר לקיים מהכנסה נתונה, אולם מקובל להניח שלא כל נפש המתוספת למשק הבית משפיעה באופן אחיד ושווה על רמת החיים האפשרית, היות שתוספת של בן משפחה אינה גוררת בהכרח תוספת פרופורציונלית בהוצאות. כדי ליצור בסיס להשוואה נערך חישוב של מספר הנפשות המתוקננות לפי סולם אחיד. הסולם קובע כיחידת בסיס משק בית בן שתי נפשות; ככל שעולה מספר הנפשות, ניתן משקל שולי פוחת לכל נפש המתוספת למשק הבית – והמספר המתקבל הוא מספר הנפשות המתוקננות (לפי אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

ו-6,101 שקלים בקרב יהודים לא-חרדים. רמת ההוצאה לנפש מתוקנת בקרב החרדים דומה להוצאה המקבילה בחמישון התחתון, העומדת על 3,157 שקלים (תרשים ני'ב' בנספחים). תוצאה זו היא כמובן פועל יוצא של מספר הנפשות הגבוה יחסית במשפחות חרדיות, ובמידה פחותה גם במשפחות דרוזיות ומוסלמיות. עם זאת, ניתן להבחין בסעיפים שבהם ההוצאה לנפש מתוקנת במשקי בית חרדיים גבוהה מזו של לא-יהודים – סעיפי החינוך והדיור. ההוצאה על דיור מגיעה ל-979 שקלים לנפש מתוקנת בקרב החרדים, לעומת 744 שקלים אצל המוסלמים ו-766 שקלים אצל הדרוזים. בסעיף החינוך מוציאים משקי בית חרדיים בכל חודש 459 שקלים לנפש מתוקנת, לעומת משקי בית נוצריים, מוסלמיים ודרוזיים המוציאים על חינוך 376, 385 ו-299 שקלים, בהתאמה. ההוצאה הגבוהה יחסית לנפש מתוקנת על דיור וחינוך בקרב משקי בית חרדיים מאוזנת אפוא על ידי הוצאה נמוכה יחסית על תחבורה ותקשורת, וכן על מזון ועל אחזקת משק הבית.

תרשים ני'ב'
התפלגות ההוצאה לנפש מתוקנת על תצרוכת
 לפי קבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

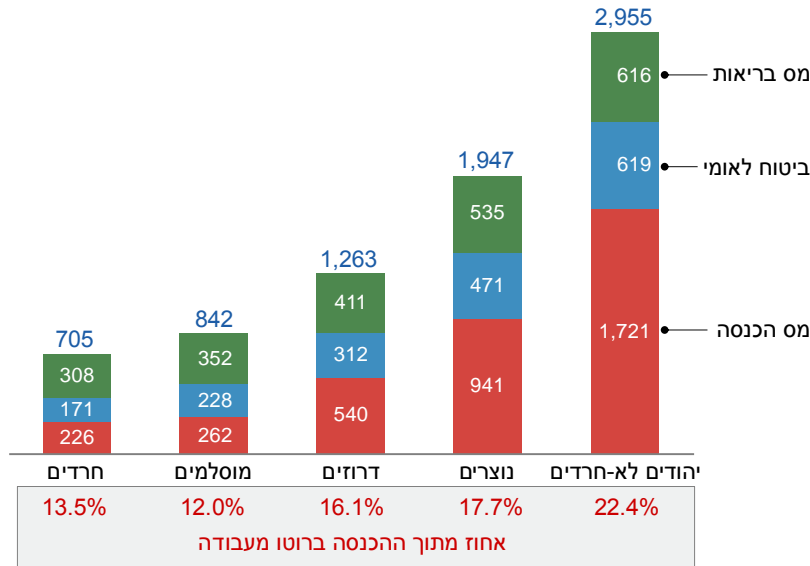
תשלומי חובה

תשלומי החובה החודשיים של משקי הבית מורכבים מתשלומים למס הכנסה, למס בריאות ולמוסד לביטוח לאומי. קיימים פערים גדולים בין תשלומי החובה הממוצעים במגזרים השונים. ממוצע תשלומי החובה של משקי בית יהודיים לא-חרדיים עומד על 2,955 שקלים, לעומת 1,947 שקלים במשקי בית נוצריים, 842 שקלים במשקי בית מוסלמיים ו-705 שקלים אצל החרדים (תרשים 11). הבדלים אלו נובעים בעיקר מפערים בהכנסות מעבודה – הכנסותיהם הממוצעות של משקי בית יהודיים לא-חרדיים הן הגבוהות ביותר, ולכן הם משלמים סכום גבוה משמעותית משאר המגזרים. אצל יהודים לא-חרדים תשלומי החובה הממוצעים דומים לאלו של החמישון הרביעי בכלל האוכלוסייה, ואצל החרדים תשלומי החובה הממוצעים דומים לאלו של החמישון השני (תרשים 4' בנספחים).

כאשר משווים את רכיבי תשלומי החובה שמשלמים משקי בית יהודיים לא-חרדיים לאלו של משקי בית נוצריים, ניתן לראות כי הפערים בתשלומי מס הבריאות והביטוח הלאומי קטנים, אך הפערים בתשלומי מס הכנסה משמעותיים מאוד. הדבר נובע מאופיין הפרוגרסיבי של מדרגות המס בישראל.¹¹ הפער בין ההכנסה הממוצעת מעבודה של משקי בית נוצריים ושל משקי בית יהודיים לא-חרדיים הוא כ-20 אחוז בלבד (תרשים 4 לעיל), אך נראה כי משקי בית יהודיים לא-חרדיים מגיעים למדרגות מס גבוהות יותר, ולכן הפער בתשלומי מס ההכנסה של שתי קבוצות אלו גבוה בהרבה: 83 אחוז.

¹¹ מס פרוגרסיבי הוא מס ששיעורו מתוך ההכנסה עולה עם ההכנסה. כלומר, שיעור המס שמשלמים בעלי הכנסה גבוהה הוא גבוה משיעור המס שמשלמים בעלי הכנסה נמוכה.

תרשים 11
תשלומי חובה חודשיים של משקי בית
 לפי קבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011

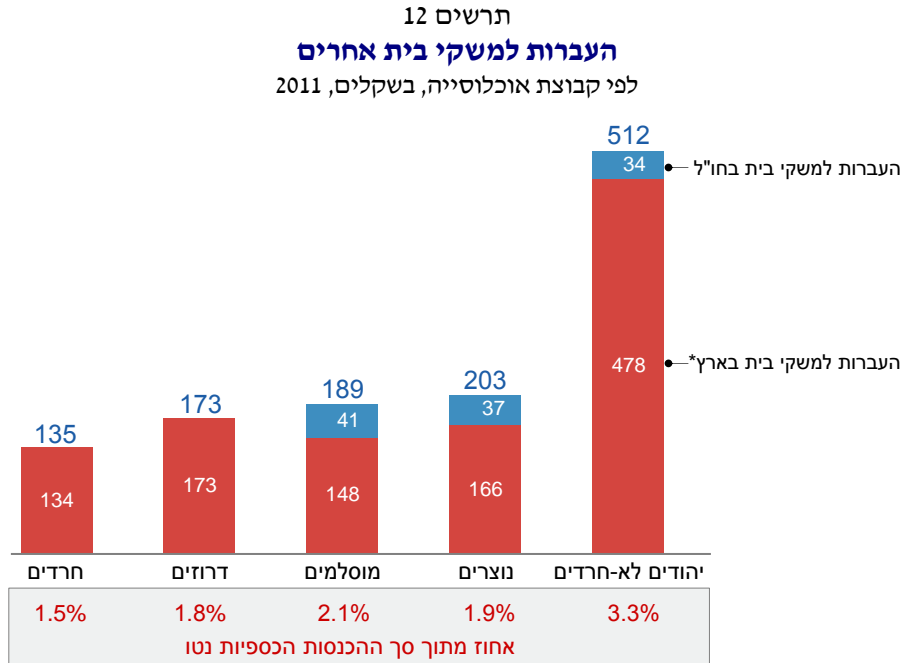


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

העברות למשקי בית אחרים

סעיף הוצאה נוסף, אשר נוטה לעתים להישכח בחישוב סך מאזן ההוצאות, הוא העברות למשקי בית אחרים (בארץ ובחו"ל). ההעברות למשקי בית בחו"ל זניחות ומסתכמות בכמה עשרות שקלים בודדות. ההעברות למשקי בית בארץ כוללות סיוע כספי שוטף למשקי בית אחרים (כולל משפחה), דמי מזונות, מתנות כספיות לאירועים ומתנות כספיות אחרות. עבור יהודים לא-חרדים מדובר בסכום לא זניח של 478 שקלים בחודש – פי שלושה מאשר במגזרים אחרים (תרשים 12). קרוב למחצית מסכום זה מוקדש למתנות כספיות לאירועים כגון חתונות, בריתות ובר-מצוות. באופן לא מפתיע, עיקר ההעברות מתבצעות ממשקי בית המשתייכים לחמישון העליון, המעבירים למשקי בית אחרים בארץ ובחו"ל 1,228 שקלים

בממוצע בכל חודש – יותר ממה שמעבירים כל שאר משקי הבית יחד (תרשים נ'5 בנספחים).



* העברות שוטפות בארץ כולל דמי מזונות; מתנות כספיות לאירועים; מתנות כספיות על סך פחות מ-100 ש"ח.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

3. חיסכון משקי הבית והשקעה בנדל"ן

החסכון החודשי של משקי הבית מוגדר כאן (בהתאם להגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) כסך התשלומים שמעבירים בני משק הבית לאפיקי חיסכון מוחשיים ומוגדרים. אפיקים אלו מתחלקים לשלוש קטגוריות עיקריות: (א) חיסכון חוזי (פיננסי), המורכב מאפיקי חיסכון כספיים לטווח בינוני וארוך – תשלומים לקופת גמל, קרן השתלמות, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים, פרמיות לביטוח חיים

ופירעון משכנתאות (קרן וריבית); (ב) השקעה בנדל"ן; (ג) חיסכון אחר (הכולל רכישת מכונית, תנועת חובות והפרש כספי ממכירה וקנייה של ריהוט, ציוד וכלי רכב). החיסכון הפיננסי, כפי שהוא מוגדר בסקרי ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אינו כולל חסכונות כספיים הנצברים בבנק בחודשים שבהם סך ההכנסות גבוה מסך ההוצאות, מכיוון שהמעקב אחר חסכונות אלו מסובך, והכנסות של משקי הבית לדווח עליהם נמוכה יחסית. עם זאת, ניתן להעריך את גודל השינויים החודשיים בחסכונות אלו כפער בין ההכנסות נטו ובין סך ההוצאות לתצרוכת וסך רכיבי החיסכון המדווחים. אומדן מסוג זה יוצג בהמשך.

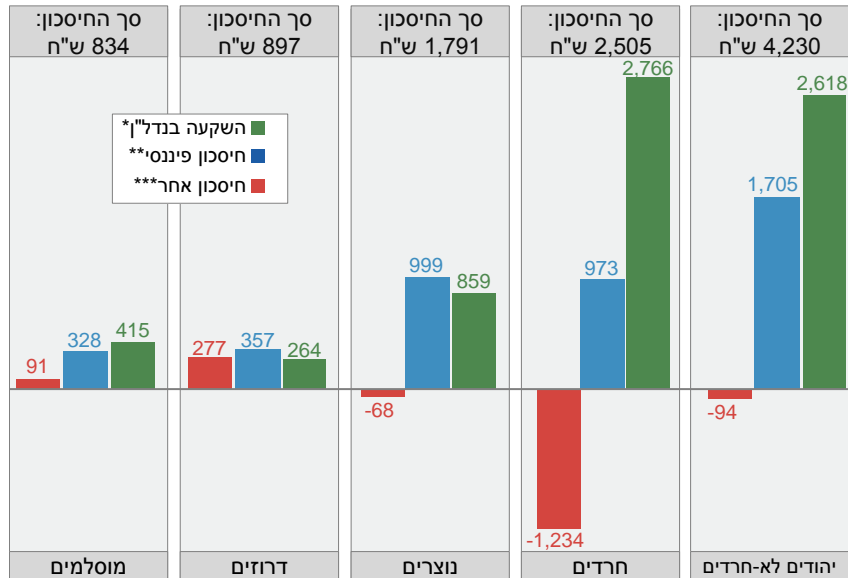
מבחינת רכיבי החיסכון המדווחים (תרשים 13), ניתן לראות כי עבור רוב המגזרים אפיק החיסכון המשמעותי ביותר הוא השקעה בנדל"ן, הבאה לידי ביטוי בקניית דירת מגורים, קניית דירה להשקעה, או השקעה בדירה קיימת (שיפוץ או הרחבה). משקי בית חרדיים בולטים בהשקעתם הגבוהה בנדל"ן, העומדת על כ-2,766 שקלים בממוצע בחודש, לעומת 2,618 שקלים בקרב יהודים לא-חרדים, 859 שקלים בקרב נוצרים ו-415 שקלים בקרב מוסלמים. עם זאת, חלק ניכר מהשקעה זו ממומן על ידי צבירת חובות. "החיסכון האחר" של משקי בית חרדיים (הכולל חיסכון שלילי בגין נטילת משכנתאות והלוואות אחרות לצורך רכישת דירה), נמצא במאזן שלילי של 1,234 שקלים.

חשוב לציין כי את החיסכון השלילי הגבוה של משקי בית חרדיים לא ניתן לייחס לרמת הכנסתם הנמוכה אלא לדפוסי ההשקעה שלהם. כך, החיסכון האחר הממוצע בקרב משקי בית מהחמישון התחתון עומד על מאזן שלילי של 183 שקלים בלבד (תרשים 6' בנספחים).

תרשים 13

חסכון חודשי של משקי בית

לפי סוג חיסכון וקבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011



* קנייה של דירת מגורים; קנייה נטו של דירה אחרת שלא למגורי המשפחה; השקעות בדירה קיימת.

** פרמיות לביטוח חיים; תשלומים לקופת גמל, קרן השתלמות, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים; פירעון משכנתאות (קרן + ריבית).

*** חיסכון ברכב; תנועת חובות; עודף מכירות (ריהוט, ציוד, אופנועים, מכונות).

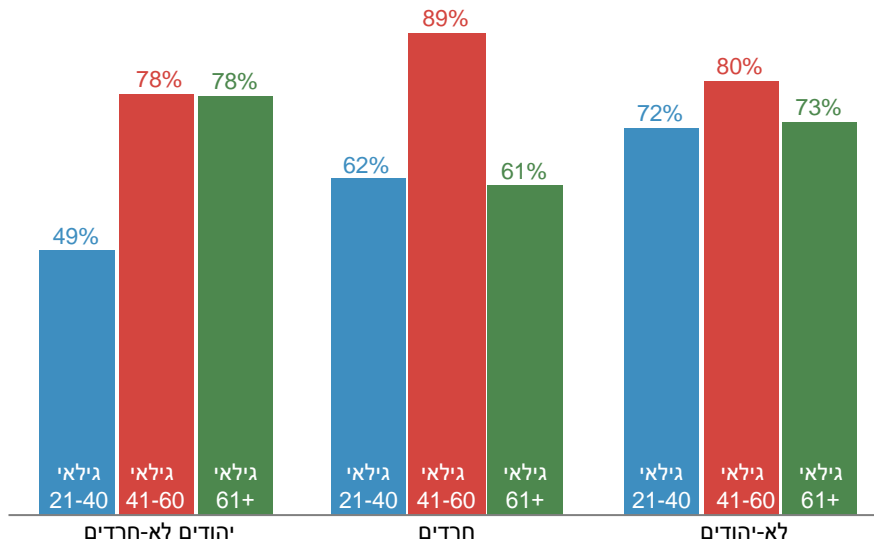
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

למרות ההשקעה השנתית הנמוכה של משקי בית לא-יהודיים בנדל"ן, ניתן לראות ששיעור הבעלות על דור בקבוצה זו גבוה בהשוואה למשקי בית יהודיים (תרשים 14). הדבר בולט במיוחד בקרב הצעירים (גילאי 40–21), שם עומד שיעור הבעלות על דירות בקרב לא-יהודים על 72 אחוז, לעומת 62 אחוז בקרב חרדים ו-49 אחוז בקרב יהודים לא-חרדים. עם זאת, בקרב קבוצת הגיל האמצעית (60–41) שיעור הבעלות על דירות בקרב חרדים הוא הגבוה ביותר – 89 אחוז, לעומת כ-80 אחוז במגזרים האחרים. בקרב הדור המבוגר (61 ויותר) התמונה שונה: שיעור

הבעלות הגבוהה ביותר נרשם בקרב יהודים לא-חרדים (78 אחוז), והנמוך ביותר בקרב חרדים (61 אחוז).

תרשים 14
שיעורי בעלות על דירה

לפי קבוצת גיל וקבוצת אוכלוסייה, כאחוז מכלל משקי הבית בקבוצה, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

נראה כי בקבוצות האוכלוסייה השונות התחוללו בכל דור שינויים בדפוסי רכישת הדירות, אשר ייתכן שנבעו מהשינויים הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים שהתרחשו בכל קבוצה. עם זאת, ניתן אולי לייחס חלק מהשוני בשיעורי הבעלות בין קבוצות הגיל השונות לכך שבקרב חרדים הנישואים המוקדמים מובילים לרכישת דירה בשלב מוקדם יותר (בממוצע) בהשוואה ליהודים-לא חרדים, אך רמת ההכנסה הגבוהה יותר (בממוצע) בקרב יהודים לא-חרדים מובילה בשלב מאוחר יותר לצמצום הפער בבעלות על דירות, בגין משאבים עדיפים.

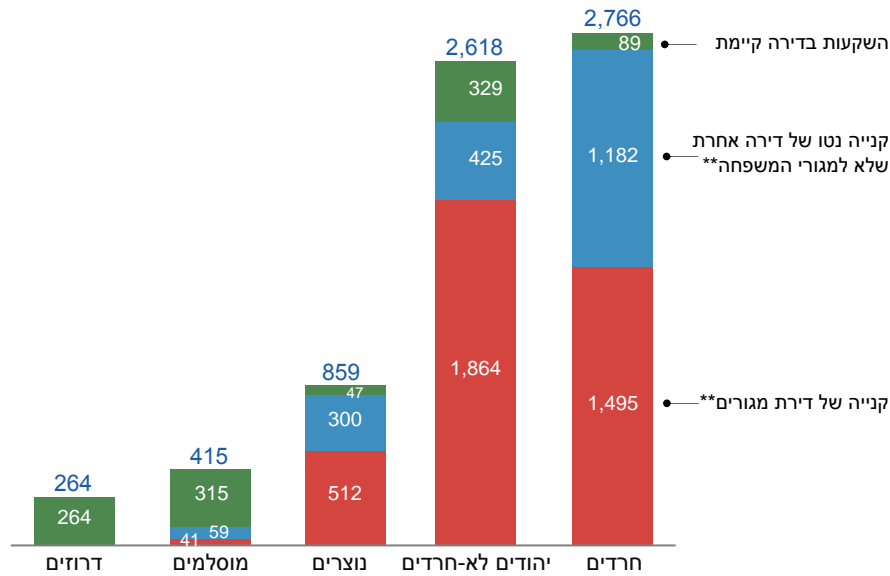
דפוסי רכישת דירות במגזר החרדי

התמקדות ברכיבי ההשקעה בנדל"ן (תרשים 15) מבהירה את מקור הפער בהשקעה בין החרדים לשאר המגזרים, וליהודים לא-חרדים בפרט. בעוד שההוצאה הממוצעת של משקי בית חרדיים על קניית דירה לצורך מגורים נמוכה במקצת מאשר בקרב יהודים לא-חרדים (1,495 שקלים לעומת 1,864 שקלים, בהתאמה), הוצאותיהם של משקי בית חרדיים על דירות שלא משמשות למגורי משק הבית עצמו גבוהות בהרבה מאלו של יהודים לא-חרדים (1,182 שקלים לעומת 425 שקלים, בהתאמה). למעשה, השקעותיהם של משקי בית חרדיים בדירות שאינן למגורי המשפחה גבוהות אפילו בהשוואה לממוצע בחמישון העליון (996 שקלים). זהו נתון מפתיע נוכח העובדה שבחמישון העליון ההשקעה החודשית הממוצעת בנדל"ן (כולל רכישת דירות למגורי המשפחה) עומדת על 6,008 שקלים – פי 2.2 מהממוצע בקרב חרדים (תרשים 7' בנספחים).

פער זה נובע בחלקו מכך שבמגזר החרדי נפוצה יותר התופעה של רכישת דירות להשקעה, ובחלקו מכך שמרבית ההורים החרדים נוהגים לרכוש דירות לילדיהם לקראת נישואיהם. בהקשר זה חשוב לציין כי אף שהדירות שרוכשים חרדים עבור ילדיהם נרשמות לרוב בטאבו על שם הילדים (ולא על שם ההורים), ההוצאה עצמה נרשמת בסקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כהוצאה של ההורים – כלומר כקניית דירה שאינה למגורים עצמיים. מכך ניתן אולי להסיק שבמגזר החרדי קניית דירה שאינה למגורים עצמיים היא לרוב קניית דירה עבור הילדים. עם זאת, משיחות עם גורמים בעולם החרדי עולה גם הטענה כי התופעה של קניית דירות להשקעה נפוצה למדי במגזר זה, וכי אברכים רבים מנסים להתפרנס באמצעות השקעה ספוקלטיבית בנדל"ן. נראה כי הנתונים מחזקים טענה זו.

חשוב לציין כי נתוני רכישת הדירות בסקר הוצאות משקי הבית מוגבלים במהימנותם בשל מספר התצפיות הקטן, הנובע מכך שרק אחוז קטן ממשקי הבית הנדגמים בשנה נתונה רכשו דירה באותה השנה. לפיכך, כדי לקבל תמונה מהימנה יותר לגבי דפוסי רכישת הנדל"ן בקרב החרדים, יש להשתמש בממוצעים רב שנתיים.

תרשים 15
השקעה חודשית ממוצעת של משקי בית בנדל"ן*
 לפי קבוצת אוכלוסייה וסעיפי השקעה, בשקלים, 2011



* הממוצעים כוללים גם את משקי הבית שלא השקיעו בנדל"ן ב-2011.
 ** הפער הכספי בין מחיר דירה שקנה משק הבית למחיר דירה שהייתה בבעלותו ונמכרה.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

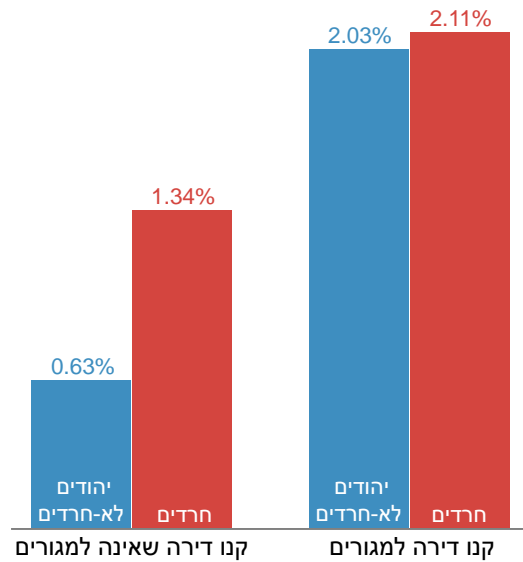
תרשים 16 מציג את האחוז הממוצע של משקי הבית שרכשו דירה (למגורים או שלא למגורים) בקרב חרדים ויהודים לא-חרדים בשנים 2003–2012.¹² כפי שניתן לראות, בעוד ששיעור הרוכשים דירה למגורים דומה למדי בשתי הקבוצות (2.11 אחוז בקרב החרדים, ו-2.03 אחוז אצל יהודים לא-חרדים), שיעור רוכשי הדירה שאינה למגורים בקרב החרדים הוא יותר מכפול משיעור זה בקרב יהודים לא-חרדים (1.34 אחוז לעומת 0.63 אחוז, בהתאמה). כלומר, אצל החרדים היקף רכישת הדירות שאינן למגורים (שעשויות לשמש כהשקעה או למגורי הילדים) אכן גבוה מאוד.

¹² האחוז הממוצע של משקי הבית שרכשו דירה בשנה נתונה חושב כממוצע פשוט של שיעורי רכישת הדירות של משקי הבית בכל אחת מהשנים 2003–2012.

תרשים 16

אחוז משקי הבית שקנו דירה בשנה נתונה

דירות למגורים ושאינן למגורים, לפי קבוצת אוכלוסייה, ממוצע לשנים 2003–2012

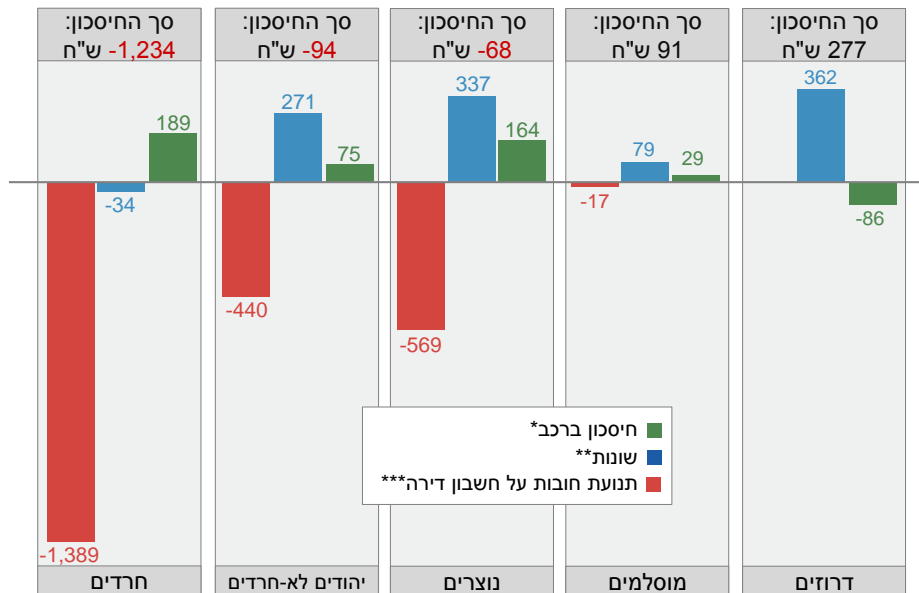


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

שאלה מתבקשת היא מהיכן מגיע הכסף, וכיצד מצליחים משקי בית חרדיים להשקיע סכומים גדולים כל כך בנדל"ן בהינתן הכנסותיהם הנמוכות יחסית. מענה מסוים לשאלה זו ניתן בתרשים 17, המציג את רכיבי "החסכון האחר" במגזרים השונים. קל לראות כי בקרב משקי בית חרדיים רכיב החיסכון השלילי – הנובע מגידול בהתחייבויות בגין קניית דירה – גבוה מאוד ועומד על 1,389 שקלים, לעומת 440 שקלים בלבד בקרב יהודים לא-חרדים. משמעות הדבר, ככל הנראה, היא שמשקי בית חרדיים מוכנים להיכנס לחובות עמוקים כדי לרכוש דירות.

תרשים 17
חיסכון חודשי אחר

לפי סעיף חיסכון וקבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011



* ערך חודשי של מכונית שנרכשה ב-12 החודשים האחרונים בניכוי פחת חודשי.
 ** הלוואות אחרות לדיר; עודף מכירות (ריהוט, ציוד, אופנועים, מכוניות); מקדמות והחזרי חובות אחרים.
 *** שינוי בחובות ב-12 החודשים האחרונים בגין הלוואה לקנייה או בנייה של דירה.
 מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

התמקדות ברכיבי החיסכון הפיננסי (תרשים 18) מספקת תובנות נוספות באשר לאופן שבו מצליחים זוגות חרדיים לרכוש דירות למרות משאביהם המוגבלים. בעוד שמשקי בית יהודיים לא-חרדיים מוציאים בממוצע 933 שקלים על פירעון משכנתאות,¹³ משקי בית חרדיים מוציאים בממוצע רק 724 שקלים – למרות העובדה שבשני המגזרים מספר החדרים הממוצע בדירה דומה למדי (3.9 חדרים

¹³ הנתון לגבי פירעון משכנתאות (בתרשים 18) מתייחס לממוצע הכולל את כל משקי הבית (לרבות אלו שלא נטלו משכנתה). בתרשים 21 מופיע הנתון המקביל עבור משקי בית המשלמים משכנתה בלבד.

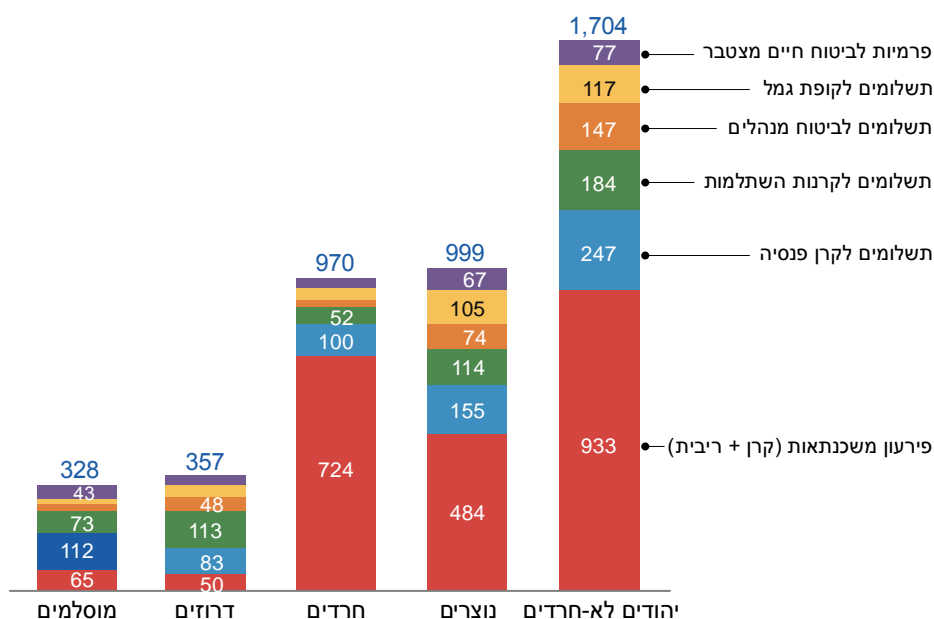
בממוצע ב-2012). ניתן לייחס זאת לפרישה ממושכת יותר של תשלום המשכנתה, כמו גם לרכישת דירות באזורים זולים יותר ובאופן מאורגן, העשוי להזיל את הרכישה.

סך החיסכון הפיננסי של משקי בית חרדיים נמוך מזה של החמישון השלישי, והפרשותיהם לקרנות השתלמות וחסכונות פנסיוניים נמוכות מאלו של החמישון השני (תרשים ני 8 בנספחים). זהו פועל יוצא של הכנסותיהם הנמוכות מעבודה.

תרשים 18

חיסכון פיננסי חודשי*

לפי סעיף חיסכון וקבוצת אוכלוסייה, בשקלים, 2011

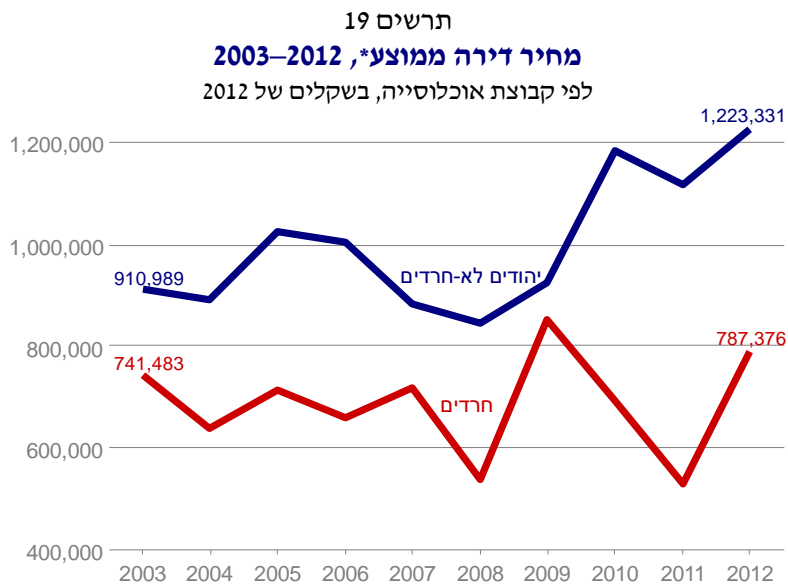


* התשלומים לקרנות פנסיה, קרנות השתלמות, ביטוח מנהלים וקופות גמל מייצגים רק את הפרשות העובד, ואינם כוללים את הפרשות המעביד.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

המחיר הממוצע של דירות שנרכשות בידי חרדים אכן נמוך משמעותית בהשוואה למגזר היהודי הלא-חרדי, ואף נותר יציב למדי בעשור האחרון – לעומת עלייה משמעותית במחירים ששילמו יהודים לא-חרדים (תרשים 19). בקרב

האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית חלה בעשור האחרון עלייה ריאלית של 34.3 אחוז במחירי הרכישה (מ-910,989 שקלים ל-1,223,331 שקלים); לעומת זאת, בקרב החרדים חלה עלייה של 6.2 אחוזים בלבד במחירי הרכישה (מ-741,483 שקלים ל-787,376 שקלים). כלומר, גם לפני עשור רכשו החרדים דירות זולות יותר מאשר יהודים לא-חרדים, אך כיום הפער גבוה בהרבה. את היציבות היחסית במחירי הרכישה במגזר החרדי ניתן אולי לייחס למעבר לרכישת דירות באזורים פרפרריאליים זולים יחסית והתרחקות הדרגתית מהמרכזים החרדיים הגדולים (ירושלים ובני ברק), נוכח עליות המחירים המשמעותיות באזורים אלו. תימוכין להתחזקות מגמה זו מובאים בזרקור בהמשך הפרק.



* המחיר הממוצע ששולם עבור דירה בכל שנה, בקרב חרדים ובקרב יהודים לא-חרדים.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

למרות האמור לעיל, נראה כי במציאות הכלכלית הנוכחית שיטת המימון הנהוגה במגזר החרדי, המאפשרת את קניית הדירות במחיר של הגדלה מתמדת של היקף החובות וההתחייבויות, אינה בת-קיימא לאורך זמן. הדבר בולט במיוחד

כאשר בוחנים את השינויים שחלו בדפוסי מימון רכישת הדירות במגזר החרדי בעשור האחרון (תרשים 20). בקרב יהודים לא-חרדים, שיעור משקי הבית המשלמים משכנתה ירד בעשור האחרון מ-37.3 אחוז ל-32.7 אחוז – ירידה משמעותית, שעשויה לנבוע מביקוש גמיש המושפע שלילית מעליית מחירי הדירות. לעומת זאת, בקרב החרדים עלה שיעור זה מ-34.7 ל-41.4 אחוז, אף שבתקופה זו כאמור לא חל שינוי משמעותי במחירי הדירות שהם רכשו. כלומר, יותר משקי בית חרדיים זקוקים כיום להלוואות כדי לקנות דירה במחיר נתון. מגמה זו עשויה לנבוע משני גורמים: מצד אחד במגזר החרדי נהוג לרכוש דירה בעת הנישואים, לכן הביקוש של זוגות חרדים לדירות קשיח יחסית, ומצד אחר המשאבים הכלכליים העומדים לרשותם הצטמצמו. הנחה זו נתמכת גם בנתוני תרשים 17 לעיל, המראים כי "החיסכון האחר" של משקי בית חרדיים הוא שלילי.

לא ניתן להתעלם מהצניחה החדה (והזמנית) שחלה בשיעור נוטלי המשכנתאות החרדים בשנים 2008–2009 – שנות משבר הסאב-פריים בחו"ל (תרשים 20). אין זה צירוף מקרים; כפי שיפורט בהמשך, זוהי רק אחת האינדיקציות לתלות של משקי בית חרדיים רבים בסיוע כלכלי מחו"ל, לצורך גיוס ההון העצמי הדרוש לקבלת משכנתה.

תרשים 20
אחוז משקי הבית המשלמים משכנתה
לפי קבוצת אוכלוסייה, 2003–2012



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

לאור כל זאת נשאלת השאלה, כיצד ממשיכים הבנקים להעניק למשפחות אלו משכנתאות? מנקודת מבטם של הבנקים המלווים, הדירות הממושכנות עצמן מהוות בטוחה טובה להחזר ההלוואה. ההון העצמי ההתחלתי שעל משקי הבית להשיג (לפחות 30 אחוז ממחיר הדירה), משמש מרווח ביטחון עבור הבנקים, ומבטיח בסבירות גבוהה שהם לא יספגו הפסדים גם במקרי קיצון שבהם יאלצו לעקל את דירת החייבים ולמכור אותה במחיר נמוך ממחיר הרכישה המקורי. כמו כן, הנתונים וראיונות שנערכו עם גורמים במגזר החרדי¹⁴ מראים כי עד כה מוסר תשלומי המשכנתה של משקי בית חרדיים, בהינתן הכנסותיהם הנמוכות, היה סביר יחסית. בשנת 2013 כ-15 אחוז מבעלי המשכנתאות החרדים פיגרו בתשלומי המשכנתה – שיעור גבוה בהשוואה ל-8 אחוזים בקרב יהודים לא-חרדים, אך נמוך בהשוואה לשיעור של 23 אחוז בקרב לא-יהודים (תרשים 9' בנספחים). 15 אחוז הם שיעור פיגורים בלתי מבוטל, אך על פי העדויות במקרי קיצון שבהם משפחה חרדית נמצאת בסכנה של אובדן הדירה עקב אי עמידה בתשלומי המשכנתה, הקהילה בדרך כלל נרתמת ומסייעת כלכלית כדי למנוע זאת. עם זאת, נוכח הידלדלות משאביהם והגידול בהתחייבויותיהם של משקי בית חרדיים בשנים האחרונות, יכולתם העתידית לעמוד בתשלומי המשכנתה ההולכים וגדלים מוטלת בספק. כפי שניתן לראות בתרשים 21, גובה המשכנתה החודשית הממוצעת עלה בעשור האחרון בכ-800 שקלים בקרב משקי בית של יהודים לא-חרדים (עלייה של 31 אחוז), ובכ-900 שקלים בקרב משקי בית חרדיים (עלייה של 72 אחוז). אצל היהודים הלא-חרדים מגמה זו עולה בקנה אחד עם העלייה הגדולה במחירי הדירות בעשור האחרון – מחירי הדירות עלו ב-34 אחוז, ובהתאם לכך המשכנתאות עלו ב-31 אחוז ושיעור נוטלי המשכנתאות ירד (עקב ביקוש גמיש). אצל החרדים, לעומת זאת, הסיפור שונה לחלוטין: מחירי הדירות שהם רוכשים עלו רק ב-6 אחוזים אך גובה המשכנתה הממוצע עלה ב-72 אחוז, וגם שיעור נוטלי המשכנתאות עלה (עקב ביקוש קשיח יותר והידלדלות משאבים).

¹⁴ לפירוט המרואיינים ראו הערת שוליים מס' 22.

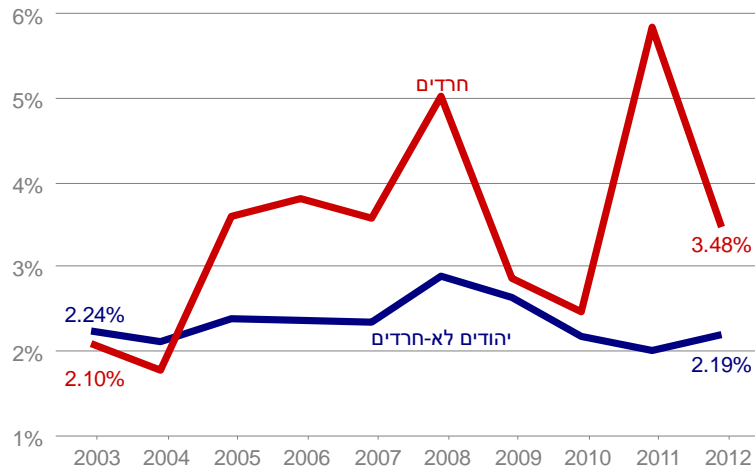


* הממוצעים אינם כוללים משקי בית שאין להם משכנתה.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

עם זאת, נראה כי הביקוש הקשיח והידלדלות המשאבים מספקים רק הסבר חלקי למגמה זו, והתמונה הגדולה מורכבת יותר. כאשר מסתכלים על אחוז משקי הבית החרדיים אשר רכשו דירה בשנה נתונה במהלך העשור האחרון (תרשים 22), מסתמן דפוס בולט של עלייה בשיעור רוכשי הדירות. חשוב לומר שוב כי הנתונים השנתיים לגבי רכישת דירות תנודתיים למדי, מכיוון שרק אחוז קטן ממשקי הבית רוכש דירה בשנה נתונה. אף על פי כן, המגמה הכללית ברורה יחסית – עלייה לא מבוטלת בשיעור רוכשי הדירות החרדים לעומת יציבות, ואפילו ירידה מסוימת, בקרב היהודים הלא-חרדים.

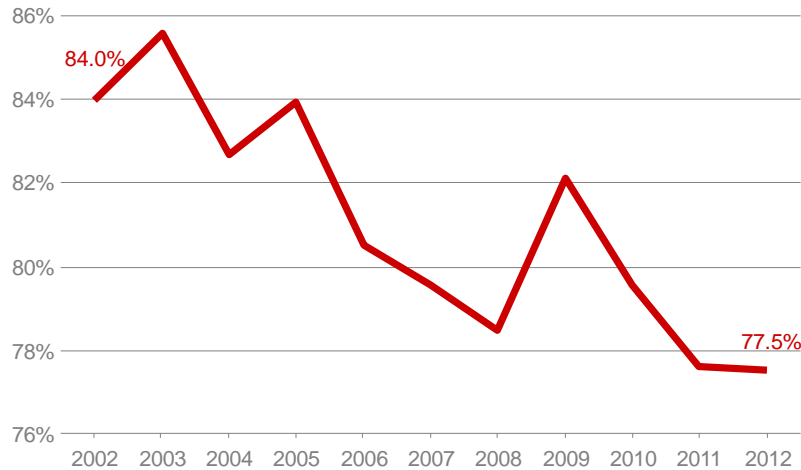
תרשים 22
אחוז משקי הבית שרכשו דירה בשנה נתונה
 לפי קבוצת אוכלוסייה, 2003–2012



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

ניתן היה אולי להניח ששינויים בהרכב הגילים באוכלוסייה החרדית, היינו גידול בשיעור הזוגות הצעירים, הוא שהביא לעלייה בשיעור רוכשי הדירות – אך הנתונים מראים כי ההפך הוא הנכון. כפי שניתן לראות בתרשים 23 (המתבסס על נתוני הסקר החברתי, שבו החרדים מזוהים על פי הגדרה עצמית), שיעורם של בני 20 עד 49 באוכלוסיית החרדים בני 20 ומעלה ירד בעשור האחרון, מ-84.0 אחוז ל-77.5 אחוז. כלומר, השינויים בהרכב הגילים במגזר החרדי אינם יכולים להסביר את העלייה החדה בשיעור רוכשי הדירות.

תרשים 23
חלקם של בני 20–49 באוכלוסייה החרדית הבוגרת
 מתוך קבוצת הגיל 20 ומעלה, 2002–2012

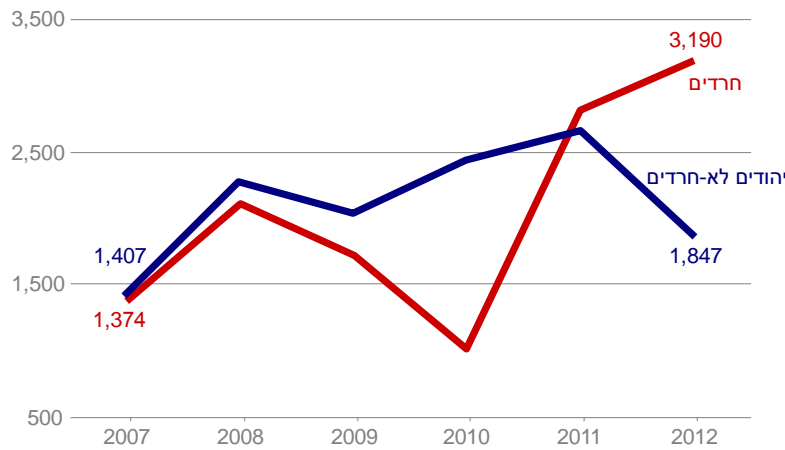


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס, 2002–2012

הממצאים עד כה מרמזים כי משקי בית חרדיים משקיעים כיום בנדל"ן הרבה יותר מאשר בעבר. המגמות המוצגות בתרשים 24 מחזקות הנחה זו. כפי שניתן לראות, ההשקעה החודשית הממוצעת בנדל"ן¹⁵ בקרב משקי בית חרדיים קפצה מ-1,374 שקלים ב-2007 ל-3,190 שקלים ב-2012 (במונחים ריאליים). לעומת זאת בקרב יהודים לא-חרדים הייתה רק עלייה מתונה: מ-1,407 שקלים ל-1,847 שקלים. גם כאן מדובר בנתונים תנודתיים יחסית, אך עדיין ניתן לראות כי הגידול בהשקעות החרדים בנדל"ן משמעותי מאוד. אך מהיכן מגיע הכסף להשקעות הללו?

¹⁵ ההשקעה החודשית הממוצעת בנדל"ן חושבה עבור כלל משקי הבית, לרבות אלו שלא השקיעו בנדל"ן באותה השנה.

תרשים 24
השקעה חודשית ממוצעת* בנדל"ן לפי קבוצת אוכלוסייה, 2007–2012
 בשקלים של 2012



* ההשקעה החודשית הממוצעת בנדל"ן חושבה עבור כלל משקי הבית, לרבות אלו שלא השקיעו בנדל"ן באותה השנה.

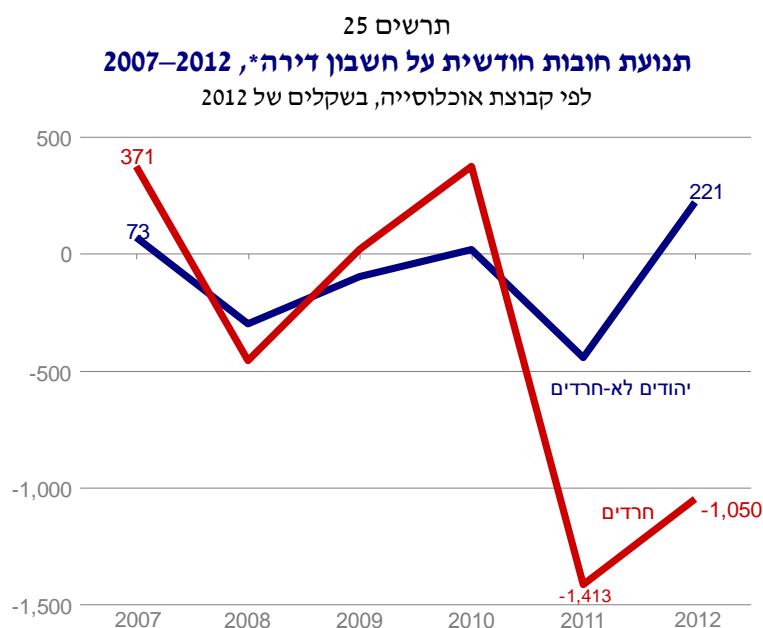
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

התשובה לשאלה זו ניתנת בתרשים 25. כזכור, בקרב משקי בית יהודיים תנועת חובות על חשבון דירה (כלומר הגדלה או הקטנה של החוב) היא הרכיב המשמעותי ביותר בסעיף החיסכון המוגדר כ"חיסכון אחר" (בהגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). כאשר תנועת החובות בשנה מסוימת היא שלילית, המשמעות היא שהתחייבויות של משק הבית (לבנקים או למלווים אחרים) גדלו. למשל, כאשר משק בית רוכש דירה בעזרת משכנתה או הלוואה אחרת, תנועת החובות שלו באותה השנה תהיה שלילית, אך אם בשנה מסוימת החזיר משק הבית לבנק חלק גדול מהחוב (לדוגמה פירעון הלוואת בלון)¹⁶, אזי תנועת החובות שלו באותה השנה תהיה חיובית.¹⁷

¹⁶ הלוואת בלון היא הלוואה שאינה מוחזרת בתשלומים אלא בסוף התקופה. כלומר במהלך התקופה הנקובה אין החייבים משלמים כלל, ובסוף התקופה הם משלמים את הקרן במלואה בתוספת הריבית וההצמדה.

¹⁷ תשלומי המשכנתה החודשיים אינם נספרים בחיסכון "האחר" כתנועת חובות חיובית, אלא בחיסכון הפיננסי כפירעון משכנתאות (קרן וריבית). לפיכך, תנועת חובות חיובית מתייחסת בעיקר לפירעונות של סכומים חד-פעמיים גדולים, כגון הלוואת בלון.

כפי שניתן לראות, עבור משקי בית חרדיים תנועת החובות הממוצעת בשנים האחרונות היא שלילית. משמעות הדבר היא שחובותיהם לבנקים ולמלווים אחרים הולכים ותופחים, ושההשקעה המוגברת שלהם בנדליין היא השקעה ספקולטיבית הממומנת באמצעות חוב. תופעה דומה נצפתה בארצות הברית ב-2007, ערב משבר המשכנתאות הגדול. לכאורה אלו מקרים שונים, מכיוון שרבות מהמשכנתאות שניתנו בארצות הברית לא הצריכו הון עצמי כלשהו, ואילו בישראל זקוקים נוטלי המשכנתאות להון עצמי של לפחות 30 אחוז מערך הדירה. אך עבור משקי בית חרדיים רבים קיימת אפשרות ללוות כספים ממוסדות גמ"ח¹⁸ ולהשתמש בהם כהון עצמי לצורך נטילת משכנתה.¹⁹ כלומר, סך ההלוואות שנוטל משק בית חרדי לצורך רכישת הדירה יכול להגיע ל-100 אחוז ממחירה – כפי שהיה בארצות הברית.



* הנתונים כוללים גם את משקי הבית שלא רכשו דירה באותה השנה, כלומר, הממוצע הוא עבור כל משקי הבית.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

¹⁸ גמילות חסדים – מוסדות סיוע לנוקקים. פירוט לגבי מוסדות הגמ"ח מופיע בעמ' 56.
¹⁹ נוסף לכך, עד שנת 2008 הייתה אפשרות להיעזר בשירותיהן של חברות לביטוח משכנתאות כדי לשלם הון עצמי נמוך מ-30 אחוז בעת נטילת המשכנתה.

במגזר החרדי חל בשנים האחרונות גידול משמעותי בשיעור משקי הבית העניים (בן-דוד ובלייך, 2013). ניתן לייחס חלק ממגמה זו לקיצוץ בקצבאות שהוחל ב-2003. המציאות הכלכלית החדשה הצריכה יצירת מקורות הכנסה חדשים נוכח גידול האוכלוסייה והידלדלות המשאבים מבית ומבחוץ – ויצרה אתגר גדול בהשגת פרנסה מספקת במקביל לשימור אורח החיים התורני. כפועל יוצא מכך, חיפשו חרדים רבים אפיקי הכנסה שיאפשרו להם להמשיך להקדיש את עיקר זמנם ללימודי תורה, וכאמור רבים מהם פנו לתחום הנדל"ן.

אך לשם השקעה בנדל"ן יש צורך בהון התחלתי משמעותי – ולא קל להשיגו כאשר הפרנסה דחוקה ממילא. עקב כך חלה עלייה משמעותית בגובה ובהיקף ההלוואות שלקחו משקי בית חרדיים. לצד אלו אשר היה בידם הון התחלתי מספק, וצלחה דרכם בהשקעות הנדל"ן, היו רבים אחרים שרכשו דירות בכספי הלוואות ובמינוף יתר, תוך סיכון גדול לחדלות פירעון.

הכספים המשמשים את החרדים לרכישת דירות מגיעים מכמה מקורות. חלק ניכר מההלוואות מגיע מן הבנקים (כפי שמעידה העלייה בתשלומי המשכנתה שלהם), אך סביר להניח שגם הלוואות מגמ"חים, מחברים ומבני משפחה הן חלק בלתי מבוטל ממקורות המימון. עם זאת גם המשאבים האלה מוגבלים, לכן המשך הגדלת ההתחייבויות ללא מקורות החזר מספקים אינו בר-קיימא לאורך זמן. כאשר זרם ההוצאות גדול מזרם ההכנסות לאורך זמן, מתרחשת בסופו של דבר קריסה כלכלית. הדבר נכון עבור משקי בית חרדיים ולא-חרדיים כאחד. אך הגם שמחירי הדירות הגבוהים מהווים עול כבד על כל המגזרים ומקשים עליהם לגמור את החודש, בקרב משקי בית חרדיים גורמות ההשקעות הגדולות בנדל"ן ומיעוט ההכנסות ממקורות אחרים לפערים מובנים גדולים בין סך ההכנסות לסך ההוצאות.

מאזן כספי

תרשימים 26א' ו-26ב' מציגים את מאזן ההכנסות וההוצאות הכספיות של משקי הבית (לא כולל הכנסה בעין והוצאה בעין) לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי חמישוני הכנסה. ההכנסות כוללות את השכר ברוטו ואת ההכנסה הכספית מהון, מקצבאות ותמיכות, ומפנסיות וקופות גמל. כמו כן כוללות ההכנסות את פדיון קרנות ההשתלמות, המחושב על בסיס הפרשות העובדים לקרנות השתלמות. סך ההוצאות הכספיות כולל את ההוצאה הכספית לתצרוכת (לא כולל צריכה בעין), את תשלומי החובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות), את ההעברות למשקי בית אחרים,

ואת הרכיבים הכספיים של החיסכון (פיננסי, נדל"ני ואחר).²⁰ הפער המוצג בתרשימים 26א' ו-26ב' (בתיבה האפורה) משקף את הפער החודשי הממוצע בין ההכנסות הכספיות להוצאות הכספיות של משקי הבית. ניתן לחשוב על פער זה גם כמאזן החודשי של משקי הבית (המינוס או הפלוס החודשי) בבנק. אמנם סביר להניח שבחלק ממשקי הבית חלק מההכנסות אינן מדווחות – ואולי גם חלק מההוצאות אינן מדווחות כדי להימנע מתשלומי מס על הרכישות – אולם עדיין ניתן להפיק מהשוואה זו (בין ההכנסות וההוצאות המדווחות) תובנות חשובות לגבי האתגרים הכלכליים שעמם מתמודדים משקי בית ישראליים.

כפי שניתן לראות, בכל המגזרים קיים פער שלילי בין ההכנסות להוצאות (כלומר ההוצאות גבוהות יותר). עם זאת, בעוד שבקרוב יהודים לא-חרדים עומד הפער על 864 שקלים בלבד, בקרב החרדים מגיע הפער ל-3,209 שקלים בחודש – שהם כשליש מסך ההכנסות המדווחות של משק הבית החרדי. נתון זה גבוה גם בהשוואה למשקי בית מוסלמיים, שאצלם עומד הפער בין ההכנסות להוצאות על 1,919 שקלים.²¹ פער גבוה כל כך בין ההוצאות המדווחות להכנסות המדווחות עשוי להעיד על דיווח חסר לגבי הכנסות, והיקף נרחב של עבודה בשחור. עם זאת, זוהי אינה התמונה המלאה. כפי שניתן היה לראות גם בתרשים 21, אצל החרדים הפער הגדול בין ההכנסות להוצאות מלמד גם על הגידול המתמיד בחובות ובהתחייבויות לצורך רכישת דירות.

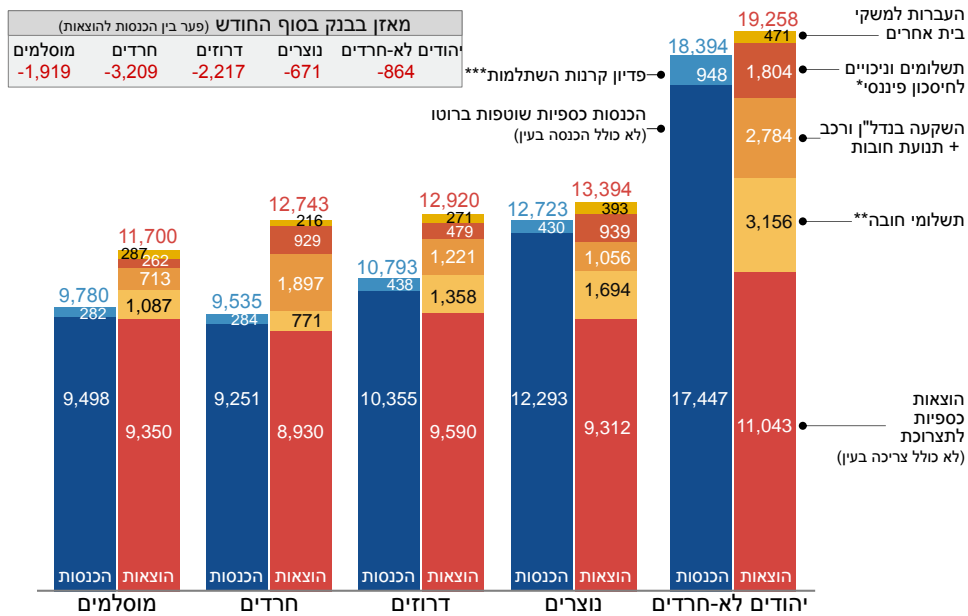
חשוב לציין כי רכישת דירה באמצעות הון עצמי ותשלום משכנתה היא אכן אפיק חיסכון אשר עם הזמן מקנה לרוכש בעלות על נכס משמעותי בעל ערך גבוה. אך אין בכך כדי לשנות את העובדה שברמה החודשית, ועל בסיס שוטף, משק הבית הממוצע בכל המגזרים נמצא במינוס, ולא מצליח לגמור את החודש. גרובר (2014) מראה כי בעשור האחרון חל גידול ריאלי של כמאה מיליארד שקלים בחובות משקי הבית בגין דיור – והם עומדים כיום על כ-280 מיליארד שקלים. בחמש השנים האחרונות (שבמהלכן זינקו מחירי הדיור) גדל גם חלקו של החוב בגין דיור בסך חובות משקי הבית, מ-67 אחוז ל-70.5 אחוז (גרובר, 2014).

²⁰ כדי לחשב את הרכיבים הכספיים של החיסכון, יש לנכות מתוך סך החיסכון רכיבים המוגדרים כפחת (על רכב או על דירה), מכיוון שהפחת אינו מהווה הוצאה כספית ולכן אינו משפיע באופן ישיר על המאזן הכספי החודשי.

²¹ למעשה הפער בין ההכנסות להוצאות הכספיות (הידועות) עשוי להיות מעט קטן יותר מכיוון שמתנות כספיות לאירועים נספרות בצד ההוצאה, אך לא בצד ההכנסה. מדובר בתוספת הכנסה של כ-200 שקלים בחודש למשק בית (בכלל האוכלוסייה), אך לא ניתן לדעת מהו הסכום הרלוונטי עבור כל מגזר, מכיוון שהמתנות הכספיות ניתנות גם בין משקי בית ממגזרים שונים.

נתונים אלו מדגישים את עוצמת הפגיעה של משבר הדיור ביכולתן של משפחות ישראליות להגיע לאיזון כלכלי. עבור יהודים לא-חרדים, ההשקעה ברכישת דירה (לצורך מגורים) היא שמעבירה אותם ממאזן חודשי חיובי למאזן שלילי. במילים פשוטות, מחירי הדיור הגבוהים הם ככל הנראה הגורם העיקרי לכך שהמשפחה הישראלית הממוצעת לא מצליחה לגמור את החודש.

תרשים 26א'
הכנסות והוצאות של משקי בית לפי קבוצת אוכלוסייה
ממוצע 2007–2012, בשקלים של 2012



* פירעון משכנתאות; תשלומים לקופת גמל, קרן השתלמות, ביטוח מנהלים, קרן פנסיה, ביטוח חיים.

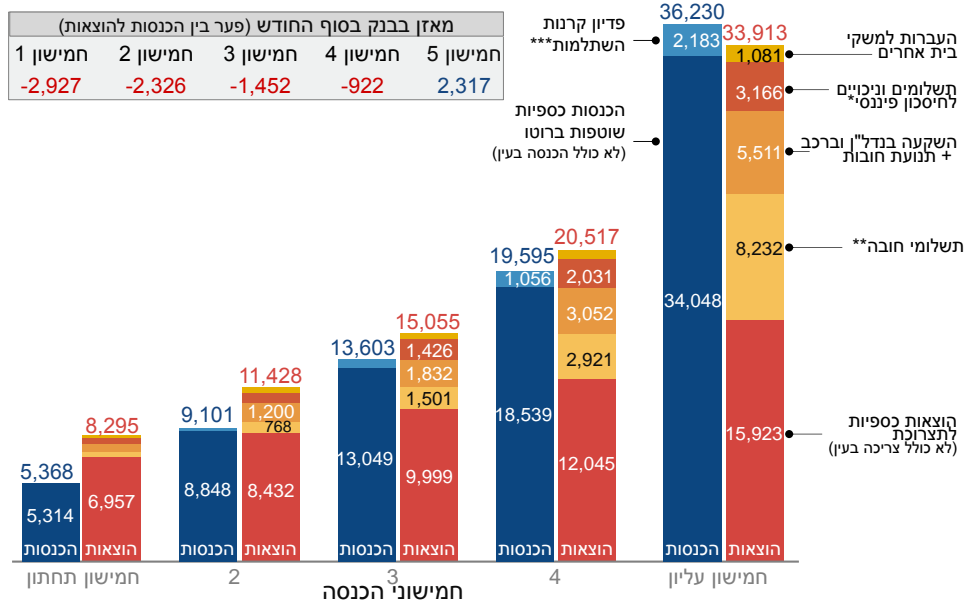
** מס הכנסה, מס בריאות, וביטוח לאומי.

*** מחושב על פי הפרשות עובד לקרנות השתלמות והכפלת סכום זה ב-5 (כדי להביא בחשבון גם את הפרשות המעביד לקרן ההשתלמות ואת תשואת הקרן עד לפדיון).

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

גם כאשר בוחנים את המאזן הכספי של משקי הבית בישראל בחלוקה לחמישונים מתקבלת תמונה מדיאגה (תרשים 26ב). מאזנם של משקי בית המשתייכים לחמישון העליון אמנם חיובי, אך משקי הבית בארבעת החמישונים האחרים נמצאים במאזן כספי שלילי. בקרב משקי בית המשתייכים לחמישון התחתון ההכנסה הכספית נמוכה משמעותית מההוצאה הכספית לתצרוכת, ובחמישון השני ההכנסה הכספית (ברוטו) נמוכה מסכום ההוצאה לתצרוכת ותשלומי החובה, אך עבור החמישונים 3-4, רכישת הדירה היא הרכיב שמעביר אותם ממאזן חיובי למאזן שלילי.

תרשים 26ב'
הכנסות והוצאות משקי בית לפי חמישוני הכנסה
ממוצע 2007-2012, בשקלים של 2012



* פירעון משכנתאות; תשלומים לקופת גמל, קרן השתלמות, ביטוח מנהלים, קרן פנסיה, ביטוח חיים.
** מס הכנסה, מס בריאות, וביטוח לאומי.

*** מחושב על פי הפרשות עובד לקרנות השתלמות והכפלת סכום זה ב-5 (כדי להביא בחשבון גם את הפרשות המעביד לקרן ההשתלמות ואת תשואת הקרן עד לפדיון).

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקרי הוצאות משקי בית של הלמיס

כאמור, לנתונים אלו יש כמה הסברים אפשריים, ובהם כלכלה שחורה או קיומם של נכסים נוספים או מקורות הכנסה (חוקיים) אחרים שמשקי הבית המשתתפים בסקרי ההוצאות בוחרים שלא להזכירם. אך אם אין די בגורמים אפשריים אלו כדי להסביר פערים גדולים כל כך, ייתכן מאוד שמשקי הבית כיום, ובפרט זוגות צעירים, מוכרחים להיעזר בחסכוניות שצברו הוריהם כדי להצליח לרכוש דירות. אם זהו אכן המצב, משמעות הדבר היא שזרם החיסכון, אשר היה בעבר חיובי, הפך להיות שלילי. כלומר, החסכוניות הכספיים של משק הבית הממוצע בישראל הולכים ומצטמקים. יתר על כן, נראה כי כאשר לזוגות הצעירים אין אפשרות להיעזר בהורים, רכישת דירה היא לרוב אפשרות בלתי ריאלית.

4. מקורות הפער בין ההוצאות להכנסות המדווחות במשקי בית חרדיים

כפי שהוצג בתרשים 26א', הפער בין ההכנסות המדווחות להוצאות של משקי הבית החרדיים חריג בהשוואה לקבוצות האוכלוסייה האחרות, והמינוס החודשי המשתמע ממנו הוא 3,209 שקלים למשק בית.

פער גדול כל כך עשוי לנבוע בחלקו מהכנסה מעבודה שאינה מדווחת, אך נראה כי אין בכך כדי להסביר את כולו. הפער בין ההכנסות להוצאות בקרב לא-יהודים עומד על כ-2,000 שקלים בלבד, אך אין עדות לכך שהיקף העבודה הלא-מדווחת בקרבם קטן בהשוואה לחרדים (ואף ייתכן כי ההפך הוא הנכון). לפיכך, סביר שלמשקי בית חרדיים יש מקורות הכנסה בלתי מדווחים נוספים.

בהקשר זה נדרשת התייחסות מיוחדת לעמותות ולמוסדות הגמ"ח, אשר להם ככל הנראה תפקיד חשוב בכלכלת משקי הבית החרדיים. לשם כך נערכו כמה ראיונות עם גורמים חרדיים, ועם גורמים לא-חרדיים שלהם היכרות עם המגזר ועם מוסדות הגמ"ח.²² להלן עיקרי הדברים העולים מתוך ראיונות אלו.

מוסדות הגמ"ח (גמילות חסדים)

מוסדות אלו פועלים כגופים ללא מטרת רווח ומלווים כסף למשקי בית חרדיים ללא ריבית. עם זאת, אלו הן הלוואות שיש להחזירן (ולא מענקים). לגמ"חים יש מנגנוני גבייה בדיוק כמו לבנקים. יש ערבים להלוואות, וכאשר הלווה אינו עומד בתשלומי

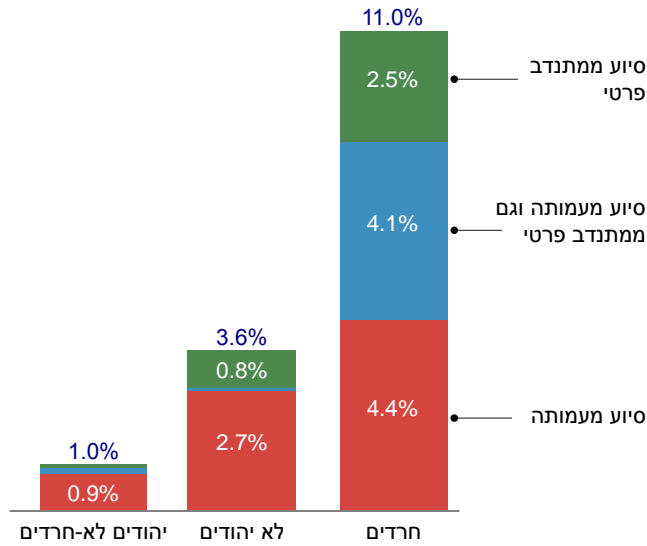
²² המרואיינים הם: אוריאל דרברג – מנכ"ל עמותת "פעמונים"; בן ריצ'רדסון – יהודי בריטי חרדי לשעבר, כלכלן בתחום הבנקאות, בוגר אוניברסיטת קיימברידג'; ח"ש – יזם חרדי; יונתן לחמי – סטודנט חרדי באוניברסיטה העברית; י', צעיר חרדי, ר"מ (רב מחנך) בשיבה וחוקר במכון מחקר חברתי.

ההחזר הכסף נגבה מהערבים. כמו כן, נפוצה מאוד במקרים כאלה התופעה של גלגול הלוואות מגמ"ח לגמ"ח. למרות האמור לעיל, לא כל ההלוואות מוחזרות במלואן ובהחלט קיימים מקרים שבהם הגמ"ח ניאות למחוק או לקצץ את חובם של לווים מסוימים, הנמצאים במצב קשה במיוחד. על פי הערכות המרואיינים, בין 10 ל-20 אחוז מכספי ההלוואות שמחלקים הגמ"חים אינם מוחזרים.

משקי בית חרדיים לווים כספים מגמ"חים כדי להשתמש בהם כהון עצמי לצורך נטילת משכנתה. הדבר שכיח במיוחד כאשר אב המשפחה צריך לרכוש דירה לרגל נישואי בתו. עם זאת, העובדה שההלוואה אינה נושאת ריבית ושיעור מחיקת החובות הגבוה יחסית מהווים תמריץ גם למשקיעי נדל"ן חרדיים לרכוש דירות להשכרה בעזרת הון עצמי מגמ"ח (והיתרה ממשכנתה), וליהנות מהפער בין הריבית במשק לריבית אפס בגמ"ח. כאמור, תופעה זו נהפכה נפוצה יותר בשנים האחרונות (כפי שהוצג בתרשימים 15, 16, 22 ו-24).

תרשים 27 מציג את שיעור הפרטים הבוגרים (גילאי 20 ומעלה) שקיבלו סיוע כספי בשנת 2013, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הסיוע. כפי שניתן לראות, 11 אחוז מהפרטים החרדים הבוגרים קיבלו סיוע כספי, ומתוכם כ-9 אחוזים קיבלו סיוע כספי מעמותות. לעומת זאת רק 2.8 אחוזים מהפרטים הלא-יהודים ו-0.9 אחוזים מהיהודים הלא-חרדים קיבלו סיוע כספי מעמותות. פערים אלו אינם נובעים רק מכך ששיעור העניים במגזר החרדי גבוה; הם נשמרים גם כאשר בוחנים את שיעור מקבלי הסיוע הכספי מעמותות בקרב בעלי הכנסה נמוכה (פחות מ-2,000 שקלים לנפש). 15 אחוז מהחרדים בקבוצה זו קיבלו סיוע כספי, לעומת 4.7 אחוז מבעלי ההכנסה הנמוכה שאינם יהודים ו-3 אחוזים בקרב יהודים לא-חרדים – כלומר, היקפי הסיוע הכספי מעמותות במגזר החרדי גבוהים בהרבה לעומת מגזרים אחרים, גם בשקלול הבדלי ההכנסות.

תרשים 27
שיעור הפרטים הבוגרים שקיבלו סיוע כספי, 2013
 לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור סיוע, גילאי 20 ומעלה



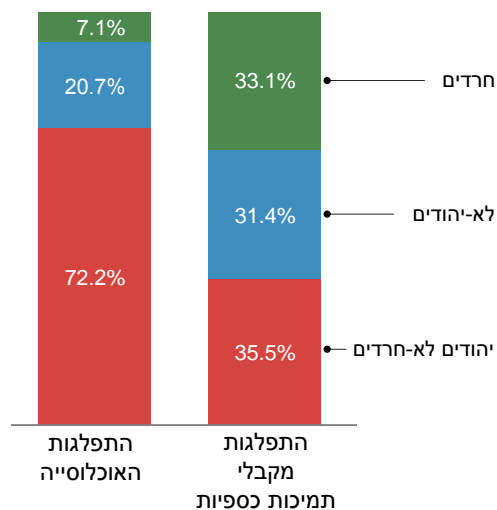
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

למעשה, כשליש מכלל הפרטים הבוגרים (בני 20 ומעלה) אשר קיבלו תמיכות כספיות בשנת 2013 היו חרדים, אף על פי שחלקם בקבוצת הגיל הזו הוא רק 7.1 אחוזים (תרשים 28).

תרשים 28

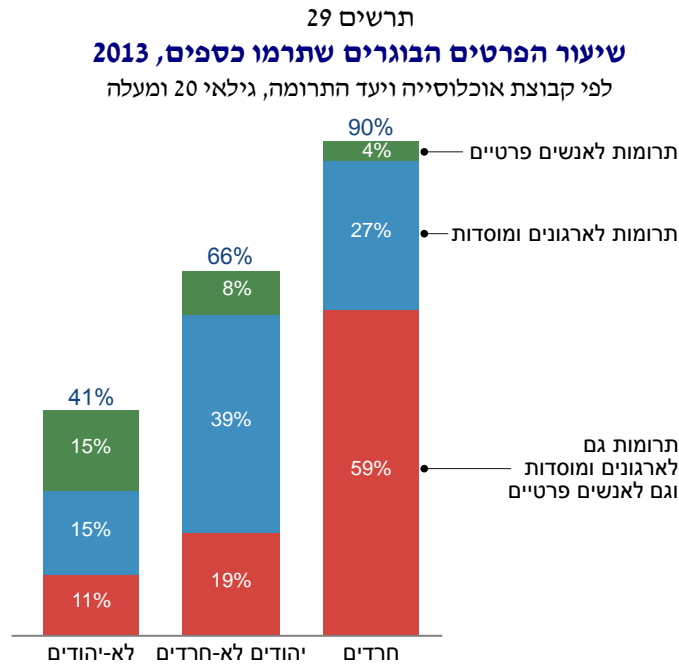
התפלגות מקבלי תמיכות כספיות לעומת התפלגות האוכלוסייה

לפי קבוצת אוכלוסייה, גילאי 20 ומעלה, 2013



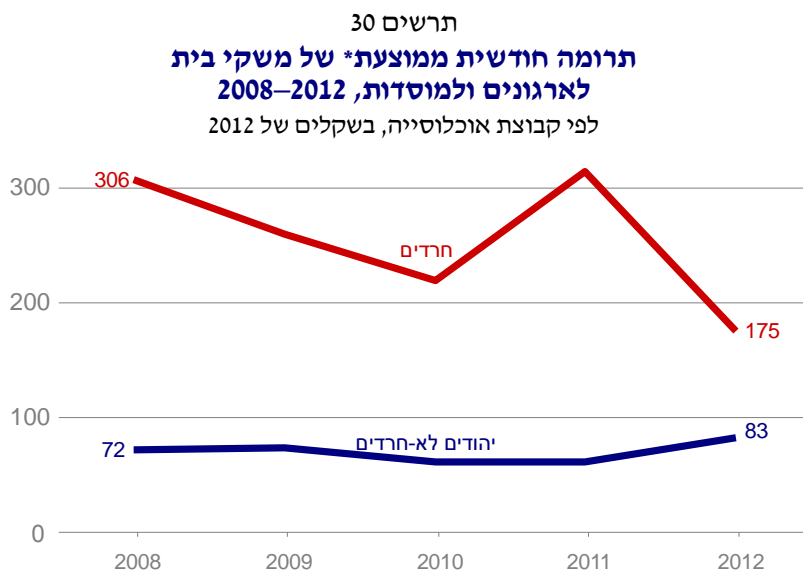
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

חשוב לומר כי במגזר החרדי גם היקף התרומות לעמותות ולארגוני צדקה גבוה משמעותית בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות. 90 אחוז מן החרדים הבוגרים תרמו כספים בשנת 2013, ו-85 אחוז מתוכם תרמו כספים לעמותות – לעומת 66 אחוז מהיהודים הלא-חרדים, ו-41 אחוז מהלא-יהודים (תרשים 29). גם גובה התרומות הממוצע היה יותר גבוה בקרב חרדים: 42 אחוז מהם תרמו בשנת 2013 מעל 1,000 שקלים, לעומת 10.2 אחוז מהיהודים הלא חרדים ו-5.4 אחוז מהלא-חרדים.



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

עם זאת, גם היקף התרומות לעמותות, הגבוה יחסית בקרב החרדים בישראל, לא יכול להסביר לבדו את הפערים הגדולים בין ההוצאות להכנסות המדווחות של משקי הבית החרדיים, העומד על 3,209 שקלים בחודש. גם אם כל הכספים הנתרמים לגמ"חים החרדיים חוזרים אל משקי הבית החרדיים ומהווים הכנסה שאינה מדווחת בסקרי ההוצאות, עדיין נותר פער עצום בין ההכנסות להוצאות. כפי שניתן לראות בתרשים 30, התרומות החודשיות הממוצעות של משפחות חרדיות נעו בשנים האחרונות בין 175 ל-306 שקלים – והמגמה הכללית היא מגמת ירידה (שמספקת אינדיקציה נוספת להידלדלות המשאבים בקרב משקי בית חרדיים). מחד גיסא, קל לראות שהסכומים שחרדים ישראלים תורמים לעמותות יכולים להסביר רק חלק קטן מאוד מהפער בין ההכנסות להוצאות. מאידך גיסא, כל הראיונות והנתונים מצביעים על הגמ"חים כמקור ההכנסה הלא-מדווח העיקרי שמאפשר למשקי בית חרדיים רבים לגמור את החודש. מכך ניתן להסיק שחלק הארי של כספי הגמ"חים מגיעים מחו"ל (וכך גם עולה מן הראיונות).



* הממוצע כולל משקי בית שלא תרמו לארגונים ולמוסדות.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

מקורות המימון של מוסדות הגמ"ח

לדברי המרואיינים, חלק מכספי הגמ"חים מגיעים מתרומות של חרדים עשירים, ובאופן כללי, בחברה החרדית נהוג יותר שבעלי הממון חולקים אותו עם אחרים. עם זאת, מרבית המרואיינים מסכימים כי עיקר הכסף מקורו בהלוואות שמתקבלות במסווה של תרומות וכי הגמ"חים הם עסק לכל דבר. יש בהם פעילות ענפה של הלבנת כספים, ומרבית הכסף המוזרם אליהם (שהוא כסף שחור) מגיע כהלוואות מיהודים בחו"ל או מחרדים החיים בארץ אך נחשבים תושבי חוץ. אלו מעבירים את הכספים לגמ"חים מתוך חשבונות זרים, וקשה מאוד לעקוב אחר תנועת הכספים. בשנת 2009 ביצע ה-FBI גל מעצרים בקרב בכירי העדה החאלבית בניו ג'רזי, בחשד לעבירה על חוקי הלבנת הון. כמו כן, הארגון שקל אז לנקוט בצעדים משפטיים כלפי שורת ראשי מוסדות וראשי ישיבות בארץ שהוגדרו כאנשי המעגל השני במנגנון הלבנת ההון (ארליך, 2009). בספטמבר 2014 חשפה יחידת להב 433 (יאח"ה), בתיאום עם רשויות האכיפה בארצות הברית ובאירופה, רשת הלבנת הון חובקת עולם שגלגלה מאות מיליוני שקלים. אזרחים ותושבים ישראלים, חלקם

חרדים, גזרו עמלות כבדות על עסקאות הלבנת הון לטובת עבריינים בחו"ל. חברי הרשת החרדים ניצלו את יכולתם להזיז את הכסף ממקום למקום באמצעות בלדרים ואברכים שטסים הרבה ברחבי העולם והעבירו את כספי העבירות בין מדינות אירופה, דרך הארץ וחזרה לאירופה או ארצות הברית (לוי-וינריב, 2014).

לדברי חלק מהמרואיינים, מנגנון הלבנת ההון מורכב מאוד, וכולל רשת מסועפת של מוסדות ואנשי קשר בארץ ובחו"ל. כך לדוגמה, עבריין מס אמריקני המעוניין להלבין 100,000 דולרים יכול לפצל את הסכום ל-10 חלקים, ולהעביר אותם לאנשי קשר או מתווכים יהודים מתוך הקהילה שלו. כל אחד מאותם המתווכים מעביר את הסכום שקיבל (בניכוי עמלת תיווך קטנה) למוסד גמ"ח בישראל כתרומה פרטית (אך בפועל זוהי הלוואה). בגלל הפיצול מדובר בהעברות קטנות יחסית, אשר אינן מעוררות חשד. מוסדות הגמ"ח מלווים את הכספים הללו (ללא ריבית) למשקי בית חרדיים בישראל, וכאמור מנגנוני הגבייה של הגמ"חים מבטיחים כי מרבית הכספים יוחזרו להם, ורק כ-20–10 אחוז מכספי ההלוואות נמחקים. עבור מלביני הכספים בחו"ל, זהו מחיר נמוך ביחס לאלטרנטיבות הלבנה אחרות.

כאשר על מוסד הגמ"ח להחזיר את ההלוואות שקיבל מחו"ל (בניכוי 20–10 אחוז), נכנסת לפעולה מערכת שלמה של אנשי קשר ומתווכים. מוסד הגמ"ח עשוי לפצל את הסכום ולהעבירו (בחלקים) לכמה אנשי קשר בקהילה הרלוונטית בישראל (כלומר הזרם החרדי שאותו משרת הגמ"ח). כל אחד מאותם אנשי קשר תורם את הכסף שקיבל מהגמ"ח לאחד הרבנים הבכירים בזרם זה. אותו רב תורם את הכסף לכמה ארגוני צדקה בישראל (המשתייכים לאותו הזרם), וארגוני הצדקה הללו תורמים את הכסף לארגוני צדקה בחו"ל.²³

בשלב האחרון צריכים ארגוני הצדקה בחו"ל למצוא דרכים להעביר את הכספים בחזרה למלווה המקורי מבלי לעורר את חשד הרשויות. אחת הדרכים לעשות זאת היא הזמנת שירותים מהמלווה עצמו במחיר מנופח, כך שהתשלום יכלול הן את מחיר השירותים והן את כספי ההלוואה המקוריים. התהליך כולו סבוך ומתוחכם, והשיטה פועלת היטב בזכות שיתוף הפעולה והאמון ההדדי בין כל הצדדים המעורבים.

²³ מכיוון שהפיקוח הממשלתי על ארגוני הצדקה בישראל מועט, קשה מאוד לעקוב אחרי הכסף. הוא עשוי לעבור דרך 20 ערוצים שונים לפני שיחזור למלווה המקורי.

השפעת ההון השחור על שוק הנדל"ן בישראל

על פי הערכות מנהל הכנסות המדינה, חלק גדול משוק הנדל"ן להשקעה בישראל מתבסס על הון שחור המושקע ברכישת דירות. בכירים ברשות המסים הצהירו כי הם מודעים לכך שהון שחור רב מוברח ארצה ומולבן באמצעות עסקות נדל"ן. על פי המחקר שערך המנהל, הכנסתם החודשית ברוטו של 18 אחוז ממשקי הבית שרכשו דירות להשקעה בשנים 2012–2014 הייתה נמוכה מ-7,000 שקלים. אין זה סביר שאחוז גבוה כל כך של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה כל כך ירכשו דירות להשקעה. סביר יותר להניח שהכנסתם המדווחת היא רק חלק מהכנסתם האמיתית, או שהם משמשים כיסוי לרוכש הדירה האמיתי המנסה לחמוק מתשלום מס או מחשיפת מידע על גובה הונו (מירובסקי, 2014). כאמור, נתונים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי תרשים 26א', המראה כי בשקלול הוצאות משקי הבית החרדים על דיו, הוצאותיהם החודשיות גבוהות בהרבה מהכנסותיהם המדווחות. נראה כי זרימת הון שחור מחו"ל, ופעילות הלבנת הון ענפה בסיוע מוסדות הגמ"ח, היא המאפשרת למשקי בית חרדים רבים לרכוש דירות למרות הכנסותיהם הנמוכות. הדבר בא לידי ביטוי ברכישת דירות לא רק למגורים אלא גם להשקעה – תוך ניצול ההלוואות נטולות הריבית ושכיחות מחיקת החובות. השפעתה של תופעה זו על מחירי הנדל"ן בישראל ראויה לבחינה מעמיקה יותר.

זרקור: התמודדות החרדים עם העלייה במחירי הדיו איל קמחי, נחום בלס וחיים בלייך

בין 2003 ל-2012 חלה עלייה של 34 אחוז במחירי הדירות שרוכשיהן היו משקי בית יהודיים לא-חרדיים, אולם מחירי הדירות שרכשו יהודים חרדים עלו ב-6 אחוזים בלבד באותה התקופה. אחד ההסברים לפערים אלו הוא שמשפחות חרדיות צעירות מוצאות פתרונות דיו באזורים שהדיו בהם זול במיוחד, ואפילו מסובסד. כדי לבחון הסבר זה נבדקו השינויים במספרי התלמידים היהודים בבתי ספר יסודיים באזורים שונים, על פי סוג הפיקוח של בית הספר (ממלכתי, ממלכתי-דתי או חרדי). באופן כללי, זיהוי משקי בית חרדיים במאגרי מידע נעשה בשיטות שונות, שאף אחת מהן אינה מושלמת. לעומת זאת, מערכת החינוך מאפשרת זיהוי מדויק

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

של תלמידים הלומדים בבתי ספר חרדיים, וכך אפשר לעקוב אחרי מגמות דמוגרפיות באוכלוסייה החרדית בצורה מדויקת למדי.

לוח 1 מציג את השינויים במספרי התלמידים היהודים בכיתות א'-ו' בין 2000 ל-2014, לפי סוג פיקוח ולפי מחוז גיאוגרפי. ניתן לראות את סך הגידול באוכלוסייה החרדית, שמתבטא בגידול של 80 אחוז במספר התלמידים בבתי הספר החרדיים, לעומת גידול של 23 אחוז בבתי הספר הממלכתיים-דתיים, ו-9 אחוזים בלבד בבתי הספר הממלכתיים. בחלוקה על פי אזורים ניכר גידול בשיעור כפול מהמוצא הארצי (160 אחוז) בבתי הספר החרדיים במחוז המרכז, ובשיעור כפול ומכופל (371 אחוז) בבתי הספר החרדיים במחוז יו"ש (יהודה ושומרון). שלא במפתיע, אלה הם שני המחוזות בעלי שיעור הגידול הגבוה ביותר במספר סך התלמידים (מכל סוגי הפיקוח): 36 אחוז ו-120 אחוז, בהתאמה.

לוח 1. השינוי במספר התלמידים היהודים בכיתות א'-ו' בין 2000 ל-2014
לפי סוג פיקוח ולפי מחוז גיאוגרפי

מחוז	סוג פיקוח של בית הספר			סה"כ
	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	
דרום	-3%	+11%	+79%	+12%
חיפה	-2%	-3%	+62%	+3%
ירושלים	-12%	+26%	+56%	+29%
מרכז	+27%	+23%	+160%	+36%
תל אביב	+9%	-1%	+25%	+12%
צפון	+1%	+21%	+47%	+9%
יו"ש	+13%	+80%	+371%	+120%
סה"כ	+9%	+23%	+80%	+24%

מקור: קמחי, בלס ובלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

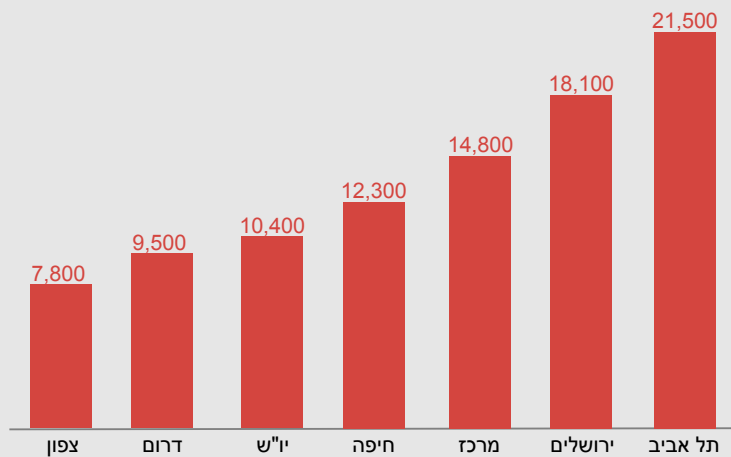
אין בכך כדי לרמוז על תהליך של התחרדות בקרב האוכלוסייה הקיימת במחוז יו"ש. סביר יותר להניח שמדובר בהגירה פנימה של משפחות חרדיות צעירות התרות אחרי פתרונות דיור זולים. תימוכין לכך ניתן למצוא בעובדה שבמעלה אדומים ובאריאל, שני יישובים גדולים יחסית שבהם אוכלוסייה מעורבת של חילוניים ודתיים-לאומיים, חל גידול אוכלוסייה של 30 אחוז בין 2002 ל-2012, ואילו בשני היישובים החרדיים הגדולים, מודיעין עילית וביתר עילית, גידול האוכלוסייה הגיע ל-130 אחוז באותן שנים.

בתרשים 31 ניתן לראות כי מחירי הדיור במחוז יו"ש נמוכים משמעותית מאשר במחוזות תל אביב, ירושלים, חיפה והמרכז. המסקנה היא שהאוכלוסייה החרדית מגיבה יותר לפערי המחירים מאשר אוכלוסיות אחרות, אם מפאת העדפות מקום מגורים השונות מכלל האוכלוסייה או כתוצאה מחוסר ברירה. מכל מקום, מסתמן שמעבר לאזורים שהדירות בהן זולות יותר היא אחת הדרכים, אם לא הדרך העיקרית, שבאמצעותן מתמודדת האוכלוסייה החרדית עם יוקר המחיה בכלל, ועם מחירי הדיור המאמירים בפרט.

תרשים 31

מחירי דירות

מחיר למ"ר בשקלים, דירות חדשות ויד שנייה, 2014



מקור: איל קמחי, נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב

נתונים: www.madlan.co.il

5. סיכום

פרק זה סקר את רכיבי ההכנסה, ההוצאה והחיסכון של משקי בית בישראל, תוך בחינת ההבדלים בין מגזרים שונים ומשקי בית ברמות הכנסה שונות. התייחסות מיוחדת ניתנה לשינויים שחלו בדפוסי הצריכה והחיסכון במגזר החרדי, בדגש על תחום הנדל"ן. מן הממצאים עולה כי בכל המגזרים קיימים פערים משמעותיים בין ממוצע ההוצאות הכספיות המדווחות לממוצע ההכנסות הכספיות. פערים אלו גבוהים במיוחד במגזר החרדי, ועומדים על 3,209 שקלים בחודש (ממוצע לשנים 2007–2012).

הגם שחלק מפער זה עשוי להיות מוסבר בקיומה של כלכלה שחורה, אין זה סביר להניח שהיא מסבירה את כל הפער. בהסתמך על הנתונים, סביר להניח כי לצד הכנסות מעבודה שאינן מדווחות וזרימת הון שחור מחו"ל, קיים גם גירעון מובנה אשר גורם לגידול מתמיד בהתחייבויותיהם של משקי בית חרדיים לבנקים ולמלווים אחרים. היקף החובות של משקי בית חרדיים בגין רכישת דירה גדל מאוד בשנים האחרונות; תשלומי המשכנתה החודשיים שלהם גדלו בעשור האחרון ב-72 אחוז (במונחים ריאליים), ושיעור בעלי המשכנתאות החרדים עלה מ-34.7 אחוז ל-41.4 אחוז. לעומת זאת, שיעור בעלי המשכנתאות בקרב יהודים לא-חרדים דווקא ירד.

למרות העלייה במחירי הנדל"ן, היקף ההשקעות בנדל"ן במגזר החרדי רק גדל. שיעור משקי הבית החרדיים הרוכשים דירה להשקעה עומד על 1.34 אחוזים בשנה, לעומת 0.63 אחוז בלבד בקרב יהודים לא-חרדים (ממוצע לשנים 2007–2012); וההשקעה החודשית הממוצעת של משקי בית חרדיים בנדל"ן זינקה מ-1,374 שקלים ב-2007 ל-3,190 שקלים ב-2012. נראה כי תחום השקעות הנדל"ן התקבע בשנים האחרונות במגזר החרדי כאפיק אשר מחד גיסא יאפשר את המשך קיום אורח החיים התורני, ומאידך גיסא יניב פרנסה מספקת.

עם זאת, המגמות המתגלות בנתונים מעלות ספק גדול באשר לקיימות ארוכת הטווח של מצב זה. הגידול בהלוואות ובהתחייבויות מלמד על הצטמקות מתמדת של המשאבים הזמינים למשפחות חרדיות ותלות מוגברת בסיוע חיצוני. הגם שההשקעה בנדל"ן עשויה בהחלט להניב לחלק מן המשקיעים תשואות יפות, השקעה המתבצעת במינוף יתר תוך כניסה לחובות כבדים היא מסוכנת, ועשויות להיות לה השלכות הרסניות עבור הלווים. יתר על כן, נראה כי במגזר החרדי קיימת זרימה ענפה של הון שחור שמקורו בחו"ל – המגיע לשוק הנדל"ן הישראלי דרך מוסדות הגמ"ח ומשקי הבית. השפעתה של תופעה זו על מחירי הנדל"ן בישראל ראויה לבחינה מעמיקה יותר.

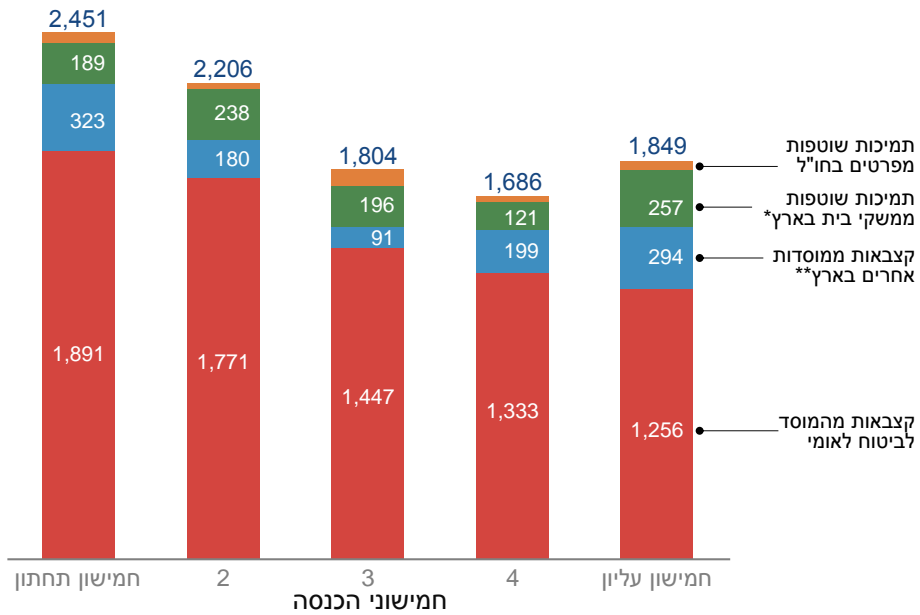
מחירי הנדל"ן הגבוהים מהווים קושי כלכלי משמעותי גם עבור קבוצות האוכלוסייה האחרות. ממבט על מאזני ההכנסות וההוצאות בכלל המגזרים מסתמנת תמונה מטרידה, ולפיה משק הבית הממוצע בישראל אינו מסוגל לרכוש דירה ללא סיוע (בדרך כלל מההורים) שמקורו בחסכונות קודמים, כלומר, זרם החיסכון הכספי הוא שלילי, והחסכונות הכספיים של דור ההורים מצטמקים כדי לאפשר לילדיהם חיסכון נדלני – רכישת דירה. ספק אם גם מצב זה הוא בר-קיימא בטווח הארוך, שכן נראה שמחירי הדירות הנוכחיים מקשים מאוד על הדור הצעיר לצבור חסכונות כספיים שיאפשרו להם בבוא העת לסייע לילדיהם באופן דומה.

נספחים

תרשים נ"1

קצבאות ותמיכות חודשיות למשק בית

לפי חמישוני הכנסה ומקור תמיכה, בשקלים, 2011



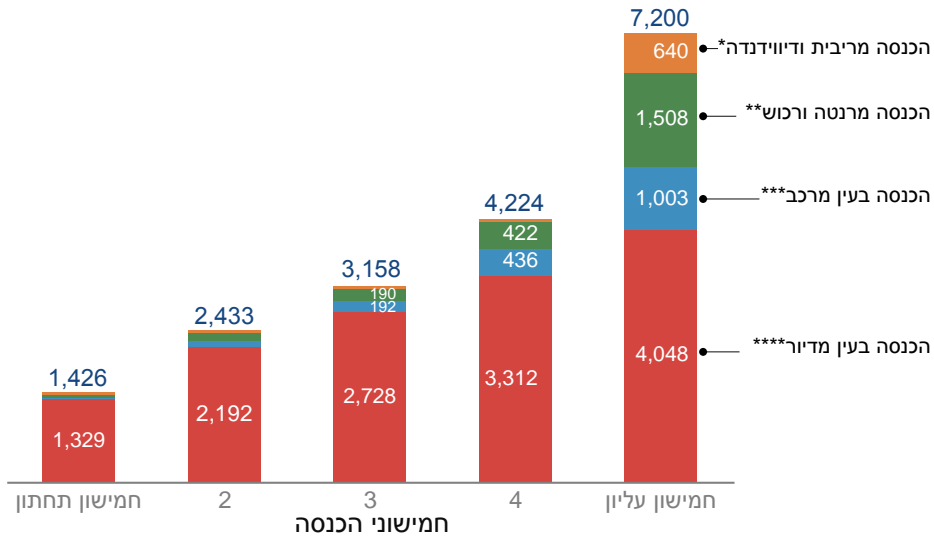
* הכנסה מפרטים בארץ; דמי מזונות; הכנסה שוטפת אחרת.
 ** משרד הביטחון, משרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, הסוכנות היהודית, ישיבות וכדומה; מלגות לימודים המתקבלות באופן שוטף.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"2

הכנסות חודשיות מהון למשק בית

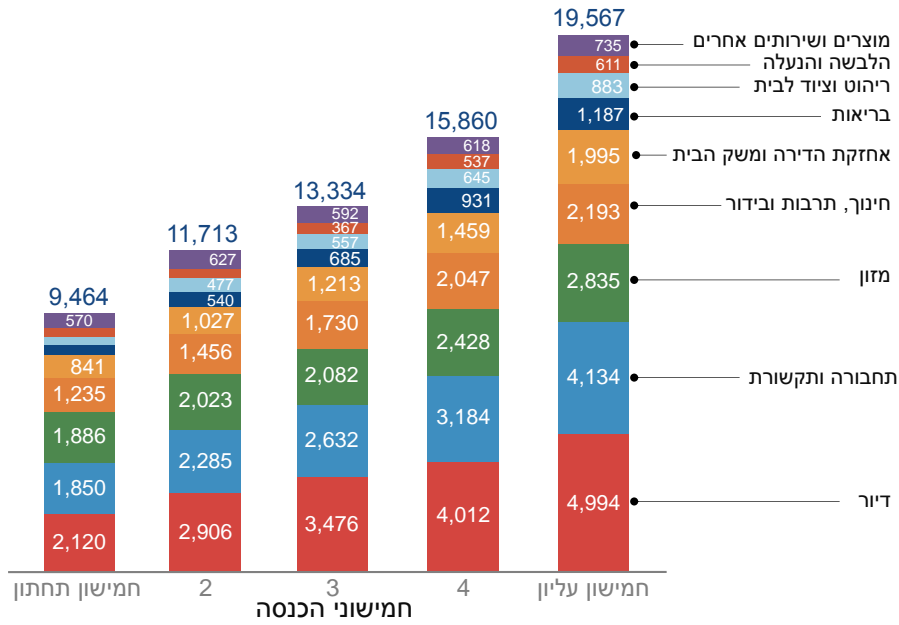
לפי חמישוני הכנסה ומקור תמיכה, בשקלים, 2011



- * ריבית על פיקדונות קצרי מועד; ריבית על תכניות חיסכון מעל שנה; ריבית על אג"ח; דיווידנד.
- ** הכנסה מהשכרת בית, דירה או חדר; הכנסה מהשכרת רכוש אחר.
- *** הכנסה בעין מרכב בבעלות; הכנסה בעין מרכב של מעביד.
- **** זקיפת הכנסה מדירה בבעלות; זקיפת הכנסה מדירה בדמי מפתח; זקיפת הכנסה מדירת חינוס.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"א'
התפלגות הוצאה על תצרוכת במשקי בית
 לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011

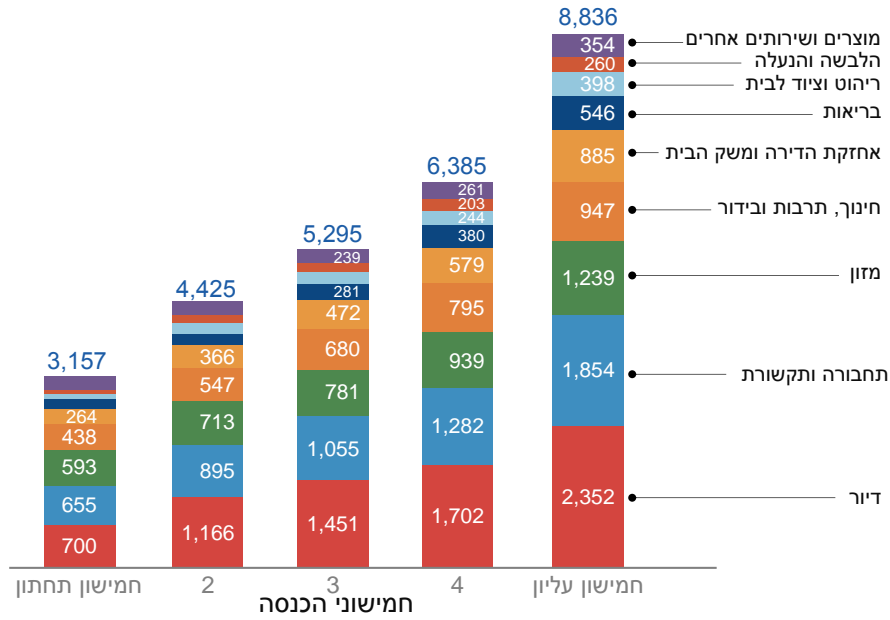


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים ניבוי

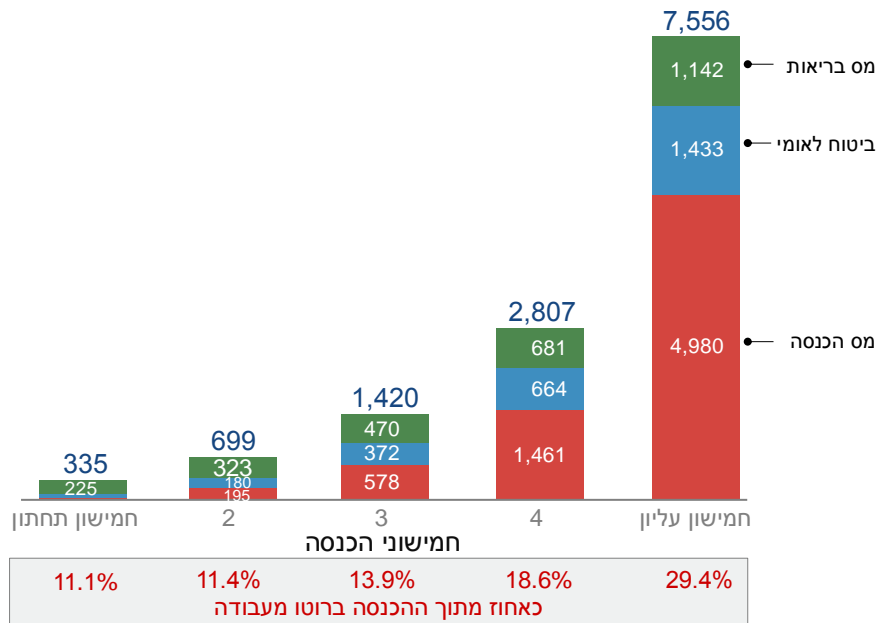
התפלגות הוצאה על תצרוכת לנפש מתוקנת

לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011



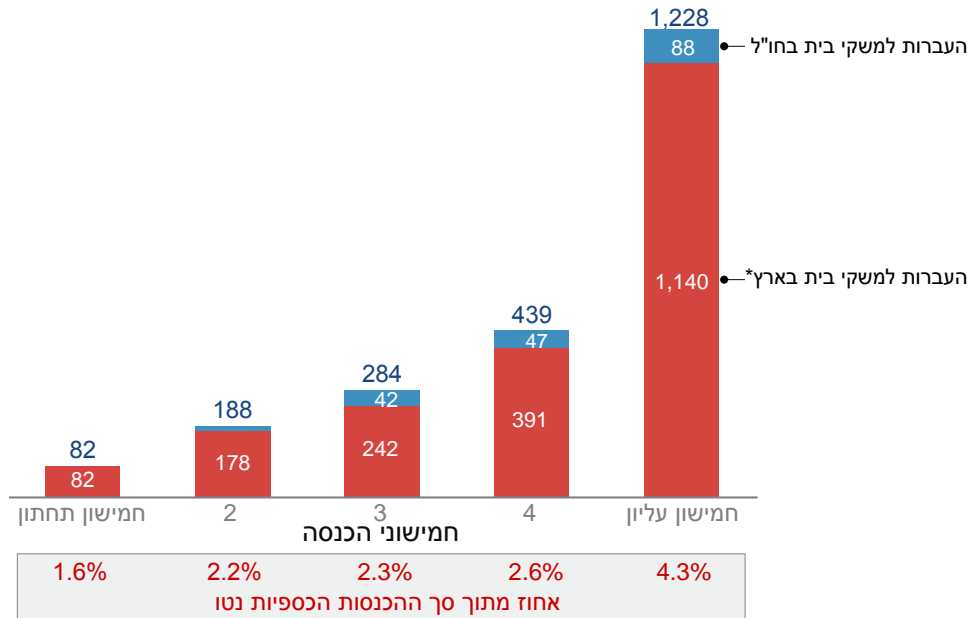
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"4
תשלומי חובה חודשיים של משקי בית
 לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"5
העברות חודשיות למשקי בית אחרים
 לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011

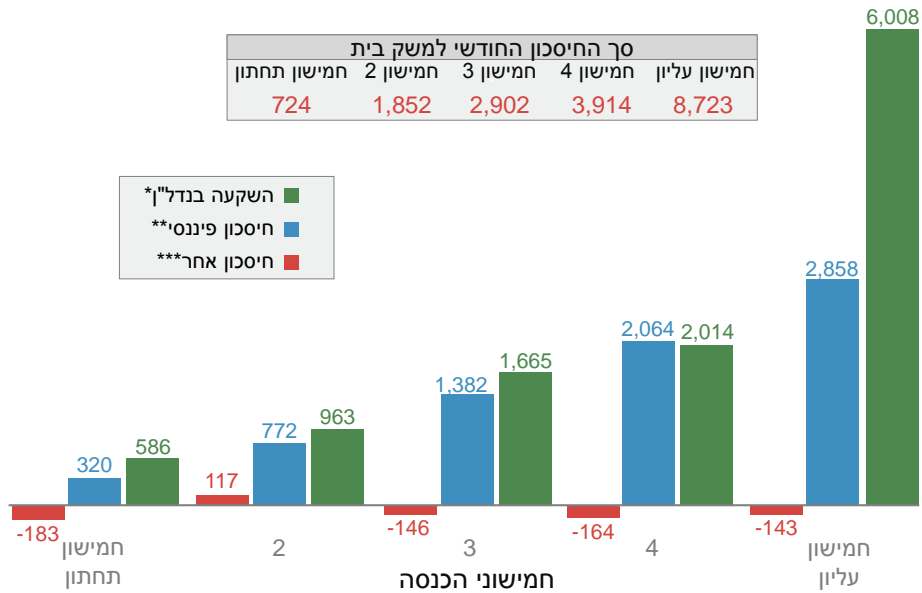


* העברות שוטפות בארץ כולל דמי מזונות; מתנות כספיות לאירועים; מתנות כספיות על סך פחות מ-100 ש"ח.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ'6
מרכיבי החיסכון החודשי למשק בית
 לפי חמישוני הכנסה, בשקלים, 2011

סך החיסכון החודשי למשק בית				
חמישון תחתון	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון עליון
724	1,852	2,902	3,914	8,723

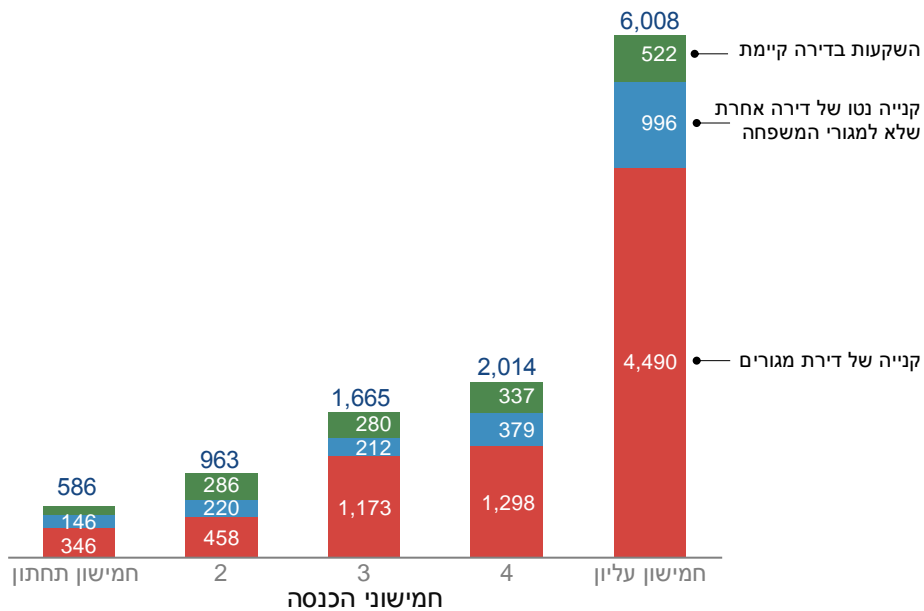


- * קנייה של דירת מגורים; קנייה נטו של דירה אחרת שלא למגורי המשפחה; השקעות בדירה קיימת.
 - ** פרמיות לביטוח חיים; תשלומים לקופת גמל, קרן השתלמות, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים; פירעון משכנתאות (קרן + ריבית).
 - *** חיסכון ברכב; תנועת חובות; עודף מכירות (ריהוט, ציוד, אופנועים, מכוניות).
- מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"ל

השקעה חודשית ממוצעת בנדל"ן בשנה האחרונה*

לפי חמישוני הכנסה וסעיפי השקעה, בשקלים, 2011

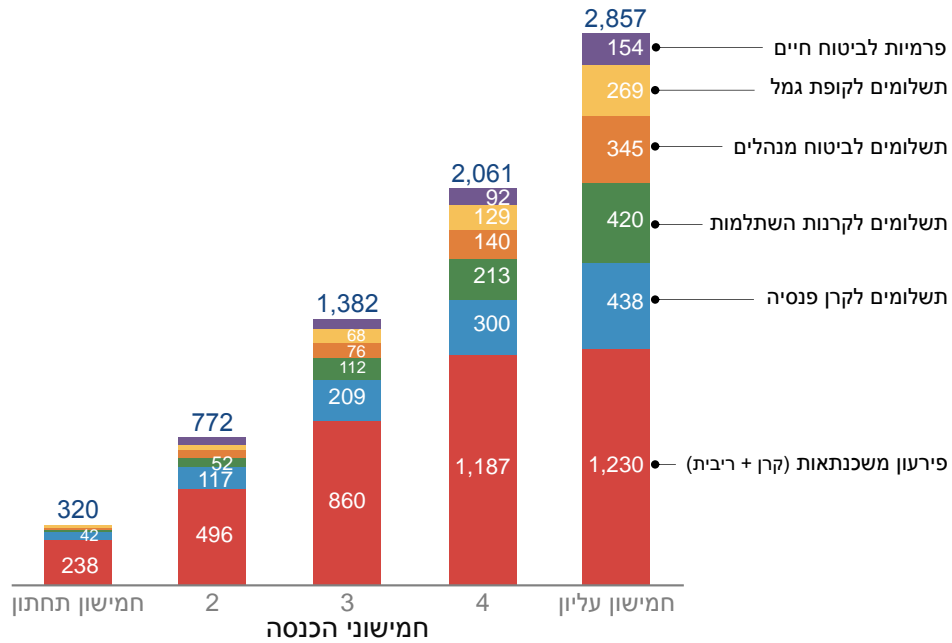


* הממוצעים כוללים גם את משקי הבית שלא השקיעו בנדל"ן ב-2011.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים נ"8
חיסכון פיננסי חודשי*

לפי חמישוני הכנסה וסוג חיסכון, בשקלים, 2011



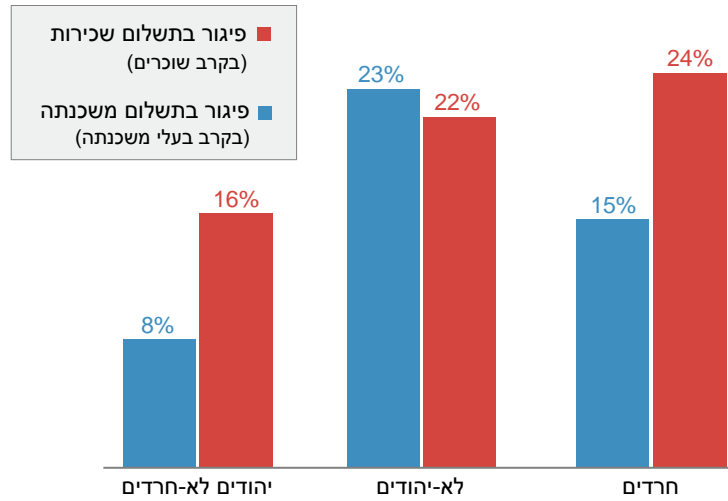
* התשלומים לקרנות פנסיה, קרנות השתלמות, ביטוח מנהלים וקופות גמל מייצגים רק את הפרשות העובד, ואינם כוללים את הפרשות המעביד.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תרשים ניץ

פיגורים בתשלומי שכירות ומשכנתה, 2013

לפי קבוצת אוכלוסייה, גילאי 20 ומעלה



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

מקורות

- ארליך, ניצן (2009), "חשש כבד: ה-FBI בעקבות ראשי-הישיבות בישראל", **כיכר השבת**, 26 ביולי 2009.
- בן-דוד, דן וחיים בלייך (2013), "עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, עמ' 66–17.
- גרובר, נעם (2014), "שוק הדיור בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה 2014 – חברה, כלכלה ומדיניות**, עמ' 146–81.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות של משקי בית**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי**, שנים שונות.
- לוי-וינריב, אלה (2014), "נחשפה רשת הלבנת הון חובקת עולם שגלגלה מאות מיליוני שקלים", **גלובס**, 30 בספטמבר 2014.
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000975198>
- מירובסקי, אריק (2014), "בית לבן כסף שחור", **דה-מרקר**, 5 בספטמבר 2014.
<http://www.themarket.com/realestate/1.2424241>

שוק הדיור בישראל

נעם גרובר*

תקציר

בשנים האחרונות נרשמה בשוק הדיור בישראל עליית מחירים מהירה, הנובעת מצד אחד מגידול בביקוש, בעיקר עקב ריבית נמוכה ומיסוי מועדף, ומצד אחר מהיצע קשיח, הנובע הן מהביורוקרטיה הסבוכה המעורבת בתהליך הבנייה, הן מניגוד עניינים מובנה במישור המקומי, והן מהשכיחות הגבוהה של הדיור המשותף בישראל, המהווה מחסום להתחדשות עירונית. בטווח הקצר, כדי לצמצם את הביקוש מומלץ למסות את ההכנסה המתקבלת מתשלומי שכירות באופן שווה למיסוי ההכנסה משוק ההון. בטווח הארוך, כדי לאפשר היצע גמיש יותר של דיור ובמטרה לצמצם את התנודתיות הרבה בשוק זה, מומלץ לפשט ולבזר את תהליכי התכנון, האישור והפיקוח על הבנייה, להעביר את ההכנסות מפיתוח ואת האחריות לבניית התשתיות הנדרשות לרשויות המקומיות ולאפשר מכירת בנייני דירות משותפים ברוב מיוחס מקרב הדיירים, כחלופה לתמ"א 38 ולתכניות פינוי-בינוי. כמו כן, כל עוד הדבר אינו פוגע בהקמת תשתיות לאומיות עתידיות ובאיכות הסביבה, רצוי להעביר את זכויות הקניין על שיעור גדול מהקרקעות לרשויות מקומיות ולידיים פרטיות.

* ד"ר נעם גרובר, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אני מודה לדניאל פרמיסלר על עזרתו הרבה בעיבוד הנתונים. כמו כן תודתי נתונה לדן בן-דוד ולאייל קמחי על הערותיהם המועילות.

מבוא

העלייה שחלה במחירי הדיור בין 2007 ל-2013 – יותר מ-50 אחוז (במונחים ריאליים) – היא כיום המכשול המרכזי ברכישת דירה עבור משפחות רבות, ובעיקר משקי בית צעירים ומעוטי הכנסה. הירידה החדה בשיעורי הריבית עקב המשבר הכלכלי העולמי, בשילוב העובדה שמיסוי שוק ההון יצר יתרון יחסי להשקעה בנדל"ן, הביאו לידי עלייה חדה בביקוש לדירות. עקב חסמים מערכתיים נוקשים היצע הדיור לא עלה במידה דומה, וכך נוצרה תחרות בין משקיעים למשקי בית צעירים על מלאי מוגבל של דירות חדשות. התוצאה היא עליית מחירים ודחיקת רגליהם של משקי בית חסרי אמצעים, הנאלצים להתגורר בשכירות אצל אותם משקיעים בעלי דירות. הציפייה שמחירי הדירות יישארו גבוהים, ואף ימשיכו לעלות בטווח הנראה לעין, נעשתה לנבואה המגשימה את עצמה והובילה ליצירתה של בועת הנדל"ן הנוכחית. למרות מאמצי הממשלה להגדיל את ההיצע, שורת בציבור מידה רבה של ספקנות בדבר כנות רצונה של הממשלה ויכולתה לתרום לירידת מחירים של ממש.

מטרתו של פרק זה היא לפרט את הגורמים לעליות המחירים, לנתח את השפעתן של עליות אלו על החברה הישראלית, וכן לסקור את צעדי המדיניות המתבקשים.

1. מאפייני שוק הדיור

הזמן הרב הנחוץ לבניית דירה מבדיל את שוק הדיור משווקים אחרים, שההיצע בהם מסוגל להתאים את עצמו לביקוש בזמן קצר יחסית. אבחנה זו תקפה במיוחד במשק הישראלי בשל העיכובים הביורוקרטיים הרבים בתחום, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. משמעות ההיצע הקשיח היא שהמחירים נקבעים בטווח הקצר לאור צד הביקוש. עם זאת, בשוק מתפקד אמור ההיצע להוזיל בהדרגה את מחירי הדירות לסביבת עלות הבנייה הכוללת שלהן, שכן כל עוד המחיר לדירה גבוה מסך העלויות הנדרשות לבנייתה, יהיה רווחי עבור הקבלנים להמשיך לבנות. כך, עלייה בביקוש גוררת עליית מחירים מהירה, וזו אמורה להגדיל את היקף הבנייה וכך את ההיצע, עד שהמחירים מתכנסים לרמתם הטבעית.¹ אלא שלעתים מדובר בתהליך ארוך טווח, מכיוון שקשה להגדיל את היצע הדירות בזמן קצר בשיעור

¹ במונח "רמת המחירים הטבעית" הכוונה לרמת המחירים בשיווי משקל ארוך טווח, המשקפת את עלות הבנייה הכוללת בתוספת שיעור רווח סביר ליוזם.

ניכר, הן עקב זמן הבנייה והן עקב הצורך בתשתיות הולמות ולנוכח סבך הביורוקרטיה.

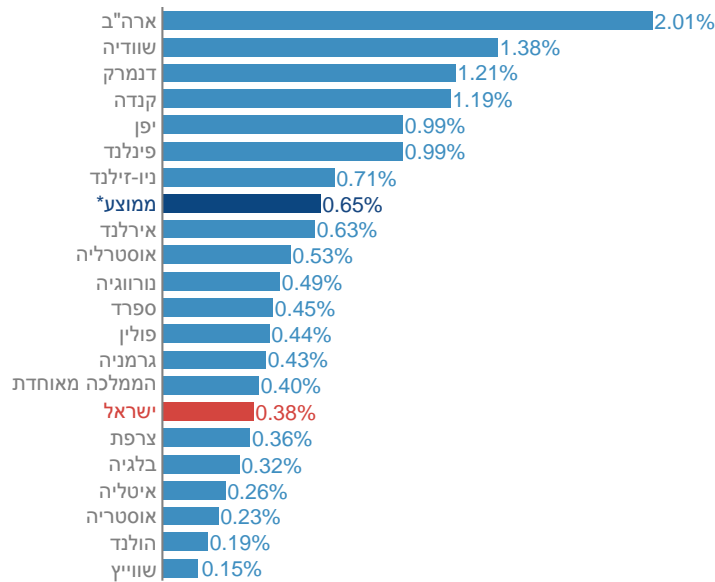
ככל שקשיחות ההיצע בשוק הדיור גדולה יותר, תגובת המחירים לשינויים בביקוש קיצונית וממושכת יותר. תגובה זו עלולה להיות מוגברת עוד יותר על ידי מינוף הרוכשים (גידול בהיקף המשכנתה ביחס להכנסת משק הבית) וכניסה או יציאה של השקעות משוק הנדל"ן, עד למצב של מעגל הרסני. כך לדוגמה, כשהמחירים עולים, משקי הבית ממנפים את עצמם יותר ויותר כדי לעמוד בעליית המחירים, ובתוך כך יותר ויותר הון נכנס לשוק הנדל"ן להשקעה, עליית המחירים ממשיכה וחוזר חלילה, עד לקריסה הכואבת. תופעה זו של בועת נדל"ן שכיחה הרבה יותר באזורים שקשיחות היצע הדירות בהם גבוהה, כפי שמראים Glaeser et al. (2008), מכיוון שבאזורים אלו הציפייה שמחירי הדירות ימשיכו לעלות היא רציונלית ומגשימה את עצמה.

אמנם יש חילוקי דעות לגבי הטענה כי בישראל קיימת בועה במחירי הדירות,² אך ברור כי עלייתם המהירה והממושכת של המחירים התרחשה בד בבד עם עלייה ניכרת ברכישת נדל"ן להשקעה, וכי גמישות רבה יותר של היצע הדירות ביחס למחיר תעורר בנייה בהיקפים גדולים יותר ותצמצם את תנודתיות המחירים בשוק הדיור. כפי שמראים (Caldera, Sanchez, and Johansson 2011), גמישות היצע הדירות בישראל ביחס למחיר נמוכה בהשוואה בין-לאומית (תרשים 1). בישראל, עלייה של כאחוז אחד במחירי הדירות מביאה עמה עלייה בהיצע של 0.38 אחוז – שיעור נמוך בהרבה מאשר במדינות אחרות, דוגמת קנדה ודנמרק (1.2 אחוז), שוודיה (1.4 אחוז) וארצות הברית (2 אחוזים). תופעה זו המאפיינת את ישראל – עליית מחירים שאין בצדה הגדלת היצע תואמת של דירות – מספקת את התנאים להיווצרות בועות בשוק הנדל"ן, לעומת מדינות שעליית המחירים בהן גוררת עלייה חדה בהיצע.

² כך לדוגמה, נגר וסגל (2011) ודובמן ואחרים (2011) אינם מוצאים בועה של ממש, לפחות עד שנת 2010. מנגד, בקרן המטבע הבין-לאומית טוענים, לפי נתוני 2013, כי מחירי הדירות בישראל גבוהים בכ-25 אחוז מרמתם הטבעית (IMF, 2014).

תרשים 1

**אחוז העלייה בהיצע של יחידות דיור חדשות
בתגובה לעלייה של אחוז אחד במחירן**



* ממוצע המדינות המוצגות בתרשים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Caldera, Sanchez, and Johansson (2011)

בשוק המתפקד ביעילות, גידול בביקוש צריך לגרור עלייה במחירים, והעלייה תוביל בתוך זמן קצר יחסית לתנופת בנייה. בצד פתיחת צווארי בקבוק תחבורתיים ופיתוח אזורי מואץ, תנופת בנייה זו יכולה להגדיל את מלאי הדיור במשק ולשפר את איכותו. אלא שבמקום זאת, כפי שניכר בשנים האחרונות בישראל, במצב של היצע מוגבל עליית המחירים הראשונית מתמידה ונמשכת עוד ועוד עקב מינוף יתר של הרוכשים והמשקיעים, ונוצרת בועה ספקולטיבית. מחירי הדיור המאמירים מעוררים דרישה לפעולת חירום ממשלתית מהירה, הממוקדת במיזמי בינוי בקנה מידה גדול. ואולם מיזמים כאלה עלולים ליצור עומס עצום על התשתיות, וכמו כן לגרום נזקים סביבתיים קשים עקב עקיפת כל גורמי התכנון. המחירים הגבוהים

מעודדים בנייה לגובה במקומות שהדבר אינו מוצדק בבחינה ארוכת טווח,³ והפער הגדול הנוצר בין הביקוש להיצע מעודד בנייה בסטנדרט נמוך, שכן ליזמים יש פחות צורך להתחרות על הרוכשים.⁴ גם המעורבות הממשלתית עלולה להיות אחד הגורמים לשיעור גבוה של בנייה לדיור באיכות נמוכה, האופיינית לעתים קרובות לבנייה ציבורית.⁵

רמת המחירים הגבוהה, מינוף היתר של הרוכשים ומיזמי ענק ממשלתיים – כל אלו מעלים את ההסתברות להתמוטטות שוק הדיור. בתרחיש "יום הדין", תסריט פסימי אך בהחלט אפשרי, עליית ריבית תייקר את תשלומי המשכנתה ותפחית את הביקוש לדיור. בתוך כך, מיזמי הדיור הציבוריים יציפו את השוק בהיצע דירות. המשקיעים – שמצד אחד בידם נדל"ן, נכס המאבד מערכו, ומצד אחר נפתחות לפנייהם אפשרויות לתשואות גבוהות בשוק ההון – ימחרו למכור את הדירות שבעלותם. משקי הבית שרכשו דירה למגורים ועדיין כבולים לתשלומי משכנתה בריבית משתנה, ההולכים וגדלים,⁶ יהיו מעוניינים גם הם למכור את הדירה שברשותם כדי להחזיר את החוב ולקנות דירה דומה או טובה יותר במחיר נמוך יותר, לכשתיבלם ירידת המחירים. גורמים אלו ימריצו עוד את ירידת המחירים וחוזר חלילה. הבנייה תיעצר לחלוטין, לפחות במגזר הפרטי, תוך פיתורים המוניים ופשיטת רגל של חברות רבות בתחום.

2. אומדן מחירי הדיור

בדיון הציבורי בישראל משמשים בערבוביה כמה סוגי אומדנים למחירי הדיור. משרד האוצר (2013) מדווח על היחס בין מחיר הדירה הממוצע והחציוני ובין הכנסות משק הבית הממוצעות והחציוניות; משרד הבינוי והשיכון (2013) מתמקד במחירי הדירות הממוצעים באופן כללי ובחלוקה לדירות חדשות ולדירות יד שנייה, וכן בחלוקה לפי מספר חדרים; השמאי הממשלתי הראשי (משרד המשפטים, 2013) בודק את השינוי במחיריהן הממוצעים של דירות בנות ארבעה חדרים שנמכרו,

³ פרופ' רחל אלתרמן סבורה כי העלות הגבוהה של תחזוקת רבי-קומות הופכת אותם למתאימים למגורי יוקרה בלבד (שאולי, 2014).

⁴ מחקרם של יחיאל רוזנפלד וחנן בן עוז חושף נורמות ירודות ביותר של איכות בנייה בישראל (סמולסקי, 2014).

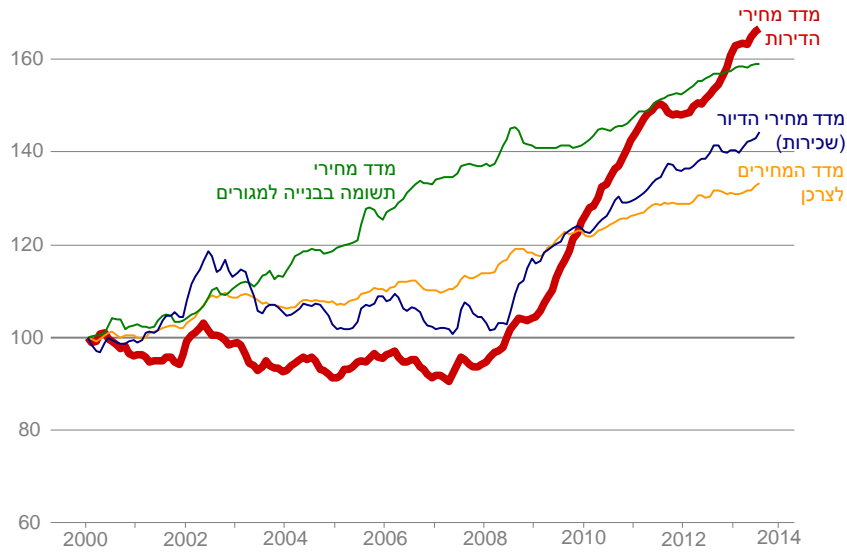
⁵ כפי שהיה בשנות התשעים (מירובסקי, 2014).

⁶ המשכנתאות בריבית משתנה שיקפו כ-80 אחוז מכלל המשכנתאות ב-2011, אז הגביל המפקח על הבנקים את השימוש בריבית זו (בניטה ונאור, 2013).

בפילוח לפי ערים; לעומתם, מכון גזית-גלובס במרכז הבינתחומי הרצליה מפרסם את מדד GII המבוסס על מכירה חוזרת של דירות מיד שנייה, בדומה למדד Case-Shiller האמריקני; לבסוף, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת את מדד מחירי הדירות המבוסס על אומדן הדוני – כלומר, בניכוי השפעת מאפייני הדירות על השווי במחירהן. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גם עורכת את סקר הוצאות משקי הבית, הכולל דיווח על ערך הדירה שבבעלות משקי הבית, על פי הערכת משקי הבית עצמם. המדדים המובילים בעולם, מבחינת יכולתם להתחשב בשווי בין דירות לאורך זמן בחישוב השווי במחירים, הם מדדי המכירה החוזרת (Case-Shiller) והמדדים ההדוניים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לכל אחד מהם מגרעות משלו, אך התמונה שהם מציירים לגבי עליית המחירים בשנים האחרונות כמעט זהה (מכון גזית-גלובס, 2012). פרק זה מתבסס על מדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למעט מקומות שמצוין בהם שימוש במדד אחר.

כפי שניתן לראות בתרשים 2, מחירי הדירות הנומינליים, כלומר ללא ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן, חוו קיפאון ואף ירידה מתחילת שנות האלפיים עד תחילת 2008. למעשה, ביוני 2008 מדד מחירי הדירות שב לרמתו הנומינלית מינואר שנת 2000. אם משקללים את עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה זו, מצטיירת תמונה של ירידה ריאלית במחירי הדירות לאורך רוב שנות האלפיים. מדד מחירי הדירות הדביק את העלייה במדד המחירים לצרכן רק בנובמבר 2009. מתחילת 2008 ואילך השתנתה מגמת מחירי הדירות והתחילה עלייה מהירה ורציפה, שלמעט ירידה קצרת מועד במחצית השנייה של 2011 נמשכת עד היום. מנקודת השפל של מחירי הדירות באפריל 2007 עד ליולי 2013 עלו המחירים ב-84 אחוז נומינלית, או בכ-53 אחוז ריאלית, כלומר בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.

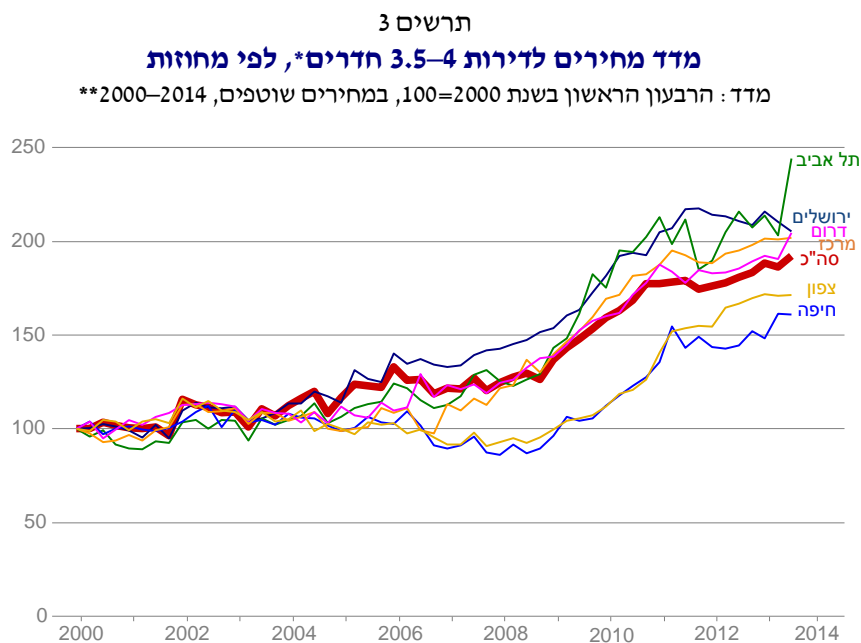
תרשים 2
שינויים במדדי מחירים בתחום הדיור, 2000–2014
מדד: ינואר 2000=100



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כפי שנראה בתרשים 3, העלייה במחירי הדירות היא תופעה כלל-ארצית; לאזור הצפון הגיעו העליות באיחור של כמעט שנה, אך מתחילת 2009 ואילך גם אזור זה הצטרף למגמה. מהשוואת העלייה במדד המחירים הנומינלי (תרשים 3) למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, המשקלל את עלויות העבודה והחומרים בבנייה אך לא את עלות הקרקע (תרשים 2 לעיל), נראה כי למחירי התשומות אין תפקיד מרכזי בזינוק במחירי הדירות, שכן אין מתאם בין שני המדדים. לעומת זאת, השינוי במחירי הקרקע בין השנים 1998 ו-2012 תואם היטב את העלייה במחירי הדיור, לפחות במרכז הארץ (זוסמן, 2013). על פי המתאם בין השינוי במחירי הקרקע ובין השינוי במחירי הדירות, וכן על פי ההפרשים הניכרים במחירים בחלוקה לפי אזורים, נראה כי הגורם העיקרי לעלייה המהירה במחירי הדיור הוא מחסור בקרקע לבנייה, ולא בשאר התשומות. סברה זו נתמכת גם במחקר של אקשטיין ואחרים (2012), המראים כי למרות התשומות הדומות מחירי הנדל"ן

העסקי, שבנייתו אינה מעוכבת בשל מחסור באישורים, לא עלו בד בבד עם מחירי הנדל"ן למגורים.



* דירות בבעלות הדיירים.

** הנתונים עבור חודש ינואר בכל אחת מהשנים המצוינות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

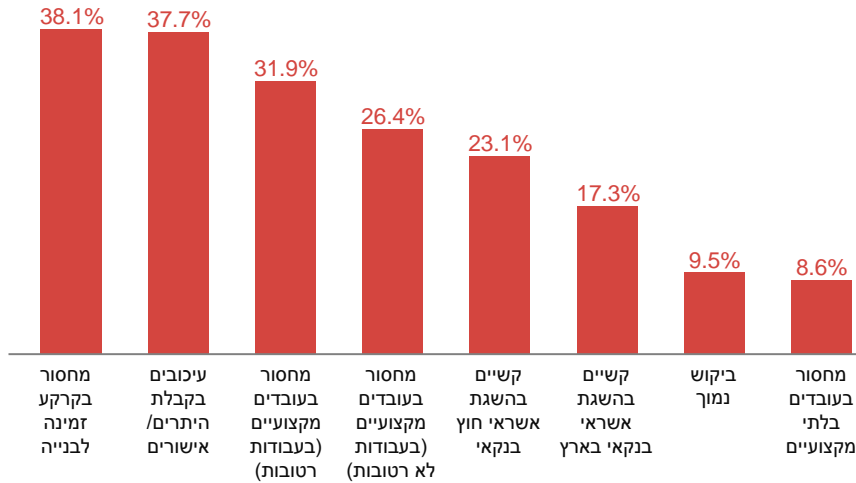
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שני החסמים העיקריים העומדים מאחורי ההיצע הקשיח, לפי דיווחי חברות הבנייה (תרשים 4), הם מחסור בקרקע ועיכובים בקבלת היתרים, ובמידה פחותה מחסור בעובדים מקצועיים ובאשראי.

תרשים 4

מגבלות חמורות בקרב חברות בנייה*

כאחוז מכלל חברות הבנייה, לפי סוג המגבלה, אוקטובר 2013



* על פי דיווחים עצמיים של חברות הבנייה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הערכות עסקים של הלמ"ס

מדצמבר 2010, אז החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך את סקר הערכות העסקים, ניכר שיפור בזמינות העובדים המקצועיים – מ-43.5 אחוז מחברות הבנייה שדיווחו על מחסור חמור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות (שלד, טיח וריצוף) ל-31.9 אחוז באוקטובר 2013, ומ-36.1 אחוז מהחברות שדיווחו על מחסור חמור בעובדים בעבודות יבשות ל-26.4 אחוז באוקטובר 2013. לעומת זאת, שיעור חברות הבנייה המדווחות על מחסור בקרקע ועל עיכובים במתן היתרים כמגבלה חמורה נותר כמעט בלי שינוי בהשוואה בין התקופות. המסקנה המתבקשת היא שכדי להגדיל את גמישות היצע הדירות על הממשלה להתמקד כיום בקיצורם ובפישוטם של ההליכים הביורוקרטיים לקבלת היתרי בנייה.⁷

⁷ דיון מורחב בסוגיית המחסור בעובדים מקצועיים בענף הבנייה מופיע בנספח לפרק.

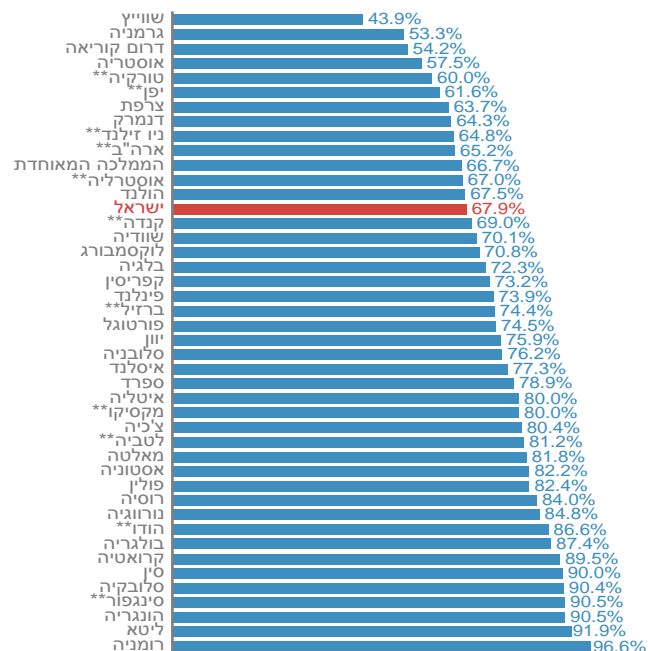
3. ההשפעה החברתית של עליית מחירי הדיור

כפי שנסקר אצל (Andrews and Sanchez, 2011), בעלות על דיור, ששיעוריה גדלו בהדרגה ברבות ממדינות ה-OECD בעשורים האחרונים, נחשבת גורם חברתי-כלכלי חיובי, התורם ליכולתם של משקי הבית לצבור נכסים, וכן להישגי ילדיהם ולמעורבות קהילתית. בהשוואה בין-לאומית שיעורי הבעלות על דירות בישראל הם בינוניים, אם כי הם נמצאים בקרבת שיעורי הבעלות ברבות מן המדינות המפותחות. דווקא מדינות הגוש המזרחי לשעבר נהנות משיעורי בעלות גבוהים במיוחד, עקב העברת דירות המגורים לרשות הדיירים עם סיום העידן הקומוניסטי (תרשים 5).

תרשים 5

משקי בית המתגוררים בדירה בבעלותם*

כאחוז מכלל משקי הבית, השוואה בין-לאומית, 2012



* לא כולל משקי בית המתגוררים בדירה שאינה בבעלותם אך יש בבעלותם דירה אחרת.

** הנתונים לקוחים מהשנים הבאות: יפן וברזיל (2008); מקסיקו (2009); טורקיה, אוסטרליה, קנדה והודו (2011); ניו זילנד, ארה"ב, לטביה וסינגפור (2013).

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס, Eurostat, משרדי סטטיסטיקה לאומיים והודעות לעיתונות

למרות עליית המחירים של השנים האחרונות, שיעורם של משקי הבית שאין בבעלותם דירה כלל (אם הם מתגוררים בה ואם לאו) דווקא הצטמק מ-27.7 אחוז ב-2006 ל-26.5 אחוז ב-2012 (תרשים 6).⁸ בראייה כוללת, התופעה הבולטת בשנים האחרונות היא עלייה דרמטית בשיעור משקי בית שבבעלותם שתי דירות או יותר:⁹ מ-2.1 אחוזים ב-2006 ל-8.1 אחוזים ב-2012 – כמעט פי ארבעה.

העלייה בשיעור משקי הבית שבבעלותם שתי דירות ויותר משקפת את התרחבות פעילותם של משקיעים בשוק הנדל"ן – מ-22.5 אחוז מהרכישות ב-2003 ל-30.4 אחוז ב-2008, לפי בן נאים (2009). על פי נתוני חטיבת המחקר של בנק ישראל (2013), שיעור המשקיעים מקרב הרוכשים המשיך ועלה בשנים 2009 ו-2010, אך ירד חדות בתחילת 2011, ונותר מאז סביב 25–23 אחוזים.¹⁰ ניתן לייחס התמתנות זו לפעילות להעלאת המס על רכישת דירות להשקעה, שנכנסה לתוקף בפברואר 2011. ייתכן גם כי למחאת הדיור ולחוסר הוודאות שבא בעקבותיה יש תפקיד בירידת שיעור המשקיעים מקרב הרוכשים.

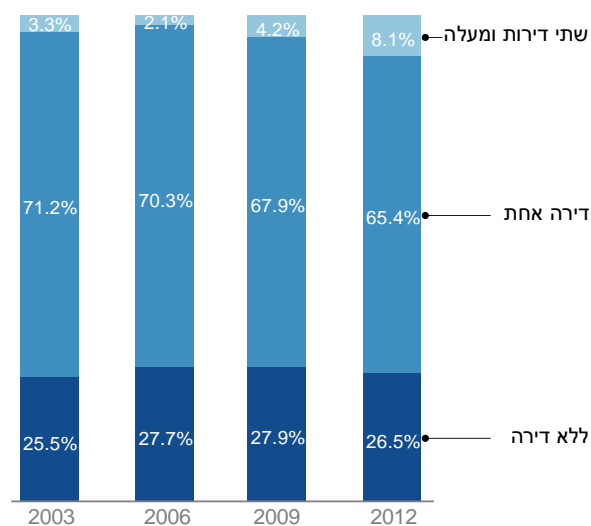
העלייה בשיעורם של בעלי שתי דירות ויותר בד בבד עם שיעור יציב של משקי בית שאין בבעלותם דירה היא לכאורה סתירה: כיצד אין יותר משקי בית המתגוררים בדירות שאינן שלהם (שוכרים, או מתגוררים בדירות בבעלות קרובי משפחה)? לתופעה זו שני הסברים אפשריים: (1) גדל מספרם של בעלי מעט דירות, אך קטן מספרם של בעלי דירות רבות, מכיוון שמשקיעי הנדל"ן הגדולים מממשים את אחזקותיהם, כך שלכל משקיע המוגדר בעל יותר מדירה אחת יש ב-2012 פחות דירות בממוצע בהשוואה ל-2006; (2) גדל מספרן של הדירות הריקות, אלו שאיש אינו גר בהן דרך קבע. נוסף על היותן השקעה, דירות כאלו הן גם דירה משנית לעשירים. על פי נתוני חברת החשמל, ועדת טרכטנברג העריכה את מספר הדירות הריקות ב-46,855, כמות הגדולה מהבנייה השנתית בקצב הנוכחי.

⁸ רוב משקי הבית שאין בבעלותם דירה (87 אחוז בשנת 2012) שוכרים דירה, והשאר מתגוררים בדירה שאינה שלהם, השייכת בדרך כלל לקרובים, למעביד או לקיבוץ.

⁹ משק בית שבבעלותו שתי דירות לפחות מוגדר כאן כמשק בית המתגורר בדירה שבבעלותו ויש ברשותו לפחות עוד דירה אחת. אין בסקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על מספר הדירות הנוספות המדויק שברשות כל משק בית, לכן משק בית שאינו מתגורר בדירה שבבעלותו אך ברשותו דירות נוספות ייחשב לבעל דירה אחת.

¹⁰ על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, שיעור הדירות להשקעה מסך העסקאות מיוני 2012 עד פברואר 2013 היה 24.4 אחוז – 21.6 אחוז משקיעים מקומיים ו-2.8 אחוזים תושבי חוץ.

תרשים 6
התפלגות משקי הבית* לפי מספר הדירות שבעלותם

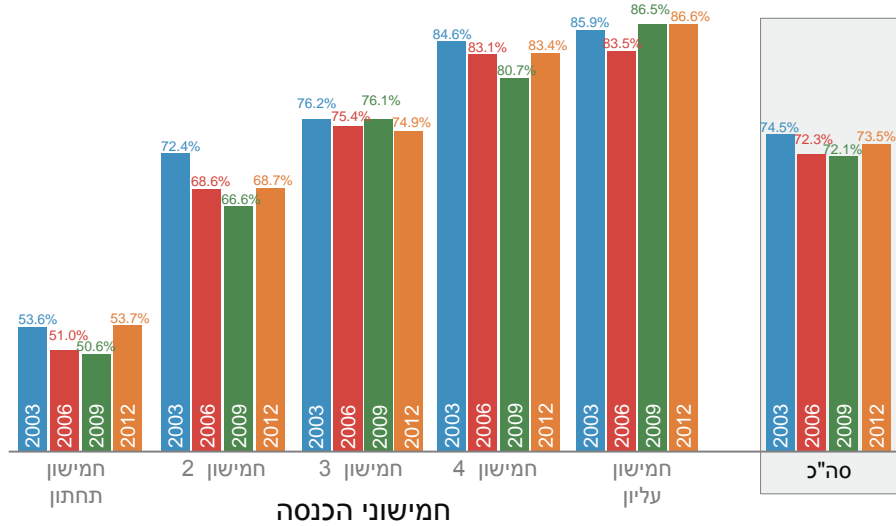


* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

כאמור, למרות העלייה בשיעור הבעלות של שתי דירות לפחות בקרב משקי בית, שיעור הבעלות על דירה אחת לפחות כמעט לא השתנה בעשור האחרון, גם בחלוקה לפי רמות הכנסה (תרשים 7). בחמישון 1, מעוט הכנסה ביותר, שיעור הבעלות נע בין 50 ל-55 אחוז, ואילו בחמישונים 2-5 שיעור הבעלות נע בין כ-70 אחוז (חמישון 2) לכ-85 אחוז (חמישון 5).

תרשים 7
שיעור הבעלות על דירה* לפי חמישוני הכנסה של משק הבית

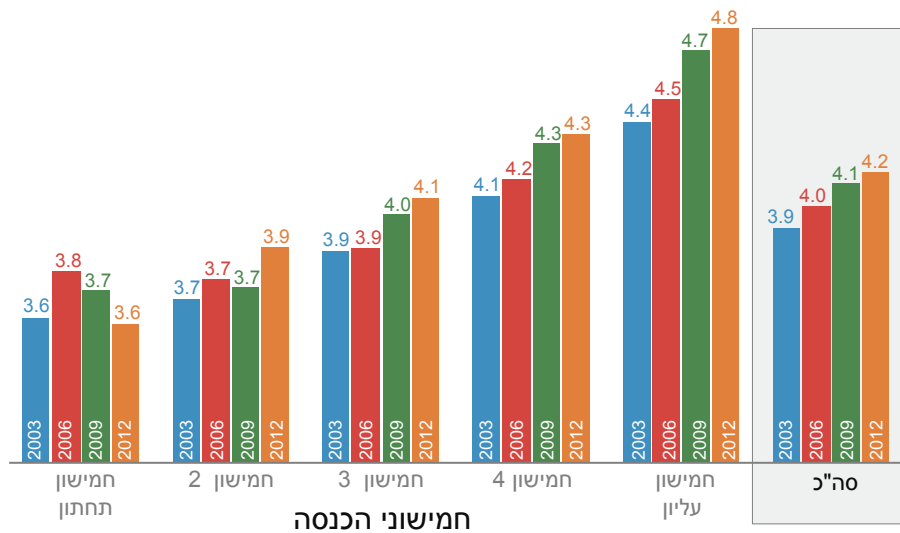


* בעלות על דירה אחת או יותר, גם אם משק הבית אינו מתגורר בה. עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

יתרה מכך, מספר החדרים הממוצע בדירה נמצא בעלייה מתמדת בדירות של רוב חמישוני ההכנסה (5-2), כפי שמוצג בתרשים 8, ולא נראה שעליית המחירים פוגעת במגמה זו. רק בקרב חמישון ההכנסה הנמוך ביותר נראית מגמה של ירידה במספר החדרים הממוצע, מכ-3.8 חדרים ב-2006 לכ-3.6 ב-2012.

תרשים 8
מספר חדרים ממוצע לדירה בבעלות הדיירים
 לפי חמישוני הכנסה של משק הבית*, שנים נבחרות

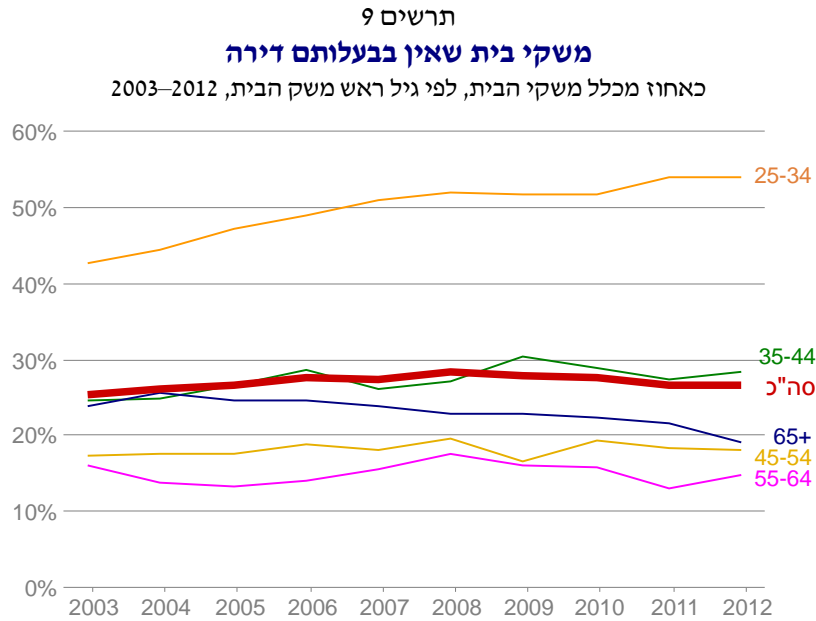


* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

התמונה משתנה בחלוקת משקי הבית לקבוצות לפי גיל ראש משק הבית (תרשים 9). לאורך העשור האחרון עלה ב-20 אחוז שיעורם של משקי הבית הצעירים, בגילי 25-34, שאין בבעלותם דירה (מכ-43 אחוז ב-2003 ל-54 אחוז ב-2012). עם זאת מדובר במגמה ארוכת טווח וייתכן כי היא נובעת גם משינויים דמוגרפיים, כגון עליית גיל הנישואים הממוצע, ולא דווקא מהעלייה במחירי הדירה. כך לדוגמה בשנת 2007, לפני תחילתה של עליית המחירים, לא פחות מ-51 אחוז ממשקי הבית הצעירים לא היו בעלים של דירה. אמנם הדעת נותנת כי העלייה במחירי הדירות תשפיע פחות על שיעור הבעלות בקרב משקי הבית הוותיקים, שכבר הייתה בבעלותם דירה לפני שהחלה העלייה, ויותר על שיעור הבעלות בקרב משקי הבית הצעירים, שהחלטה לגבי רכישת דירה עדיין עומדת לפתחם, אך בפועל הנתונים אינם משקפים שינוי דרמטי במגמה. קשה לומר כמה מן העלייה בשיעור משקי הבית הצעירים שאין בבעלותם דירה (מ-51 אחוז ב-2007 ל-54 אחוז

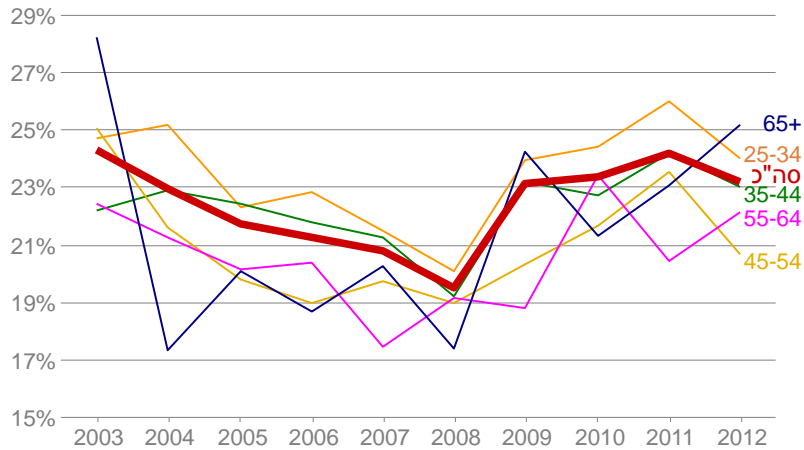
ב-2012) היא תוצאה של מחירי הדירות הגבוהים, אך ברור שאם הצעירים שואפים להגיע לאותם שיעורי בעלות של משקי בית מבוגרים יותר, הרי שמחירי הדירות זכיום הם משוכה גבוהה מאוד עבורם. לעומת זאת, אפשר למצוא בנתונים גם נקודת אור, שכן שיעור גילאי 65 ומעלה שאין בבעלותם דירה נמצא דווקא ברידה.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות של הלמ"ס

השפעתה של עליית המחירים בשוק הדיור על הרווחה הכלכלית משתקפת היטב בשיעור ההוצאה על שכר דירה בקרב משקי בית המתגוררים בדירה שכורה. עליית מחירי השכירות מיתרגמת בבירור לעלייה בנטל הכלכלי על משקי הבית. כפי שניתן להיווכח מתרשים 10, הפגיעה הגדולה ביותר היא במשקי הבית הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר השוכרים דירה, שאיבדו כ-5 אחוזים מהכנסתם הפנויה בין השנים 2008 ו-2011. עם זאת, ראוי לציין כי בסך הכל, נתח תשלומי השכירות מהכנסת משקי הבית שב עד 2011 לרמה הדומה לזו שנמדדה ב-2003 (תרשים 10).

תרשים 10
שיעור דמי השכירות מתוך ההכנסה
 שיעור התשלום החציוני מתוך ההכנסה הכספית נטו בקרב משקי בית שוכרים, לפי קבוצות גיל, 2003–2012



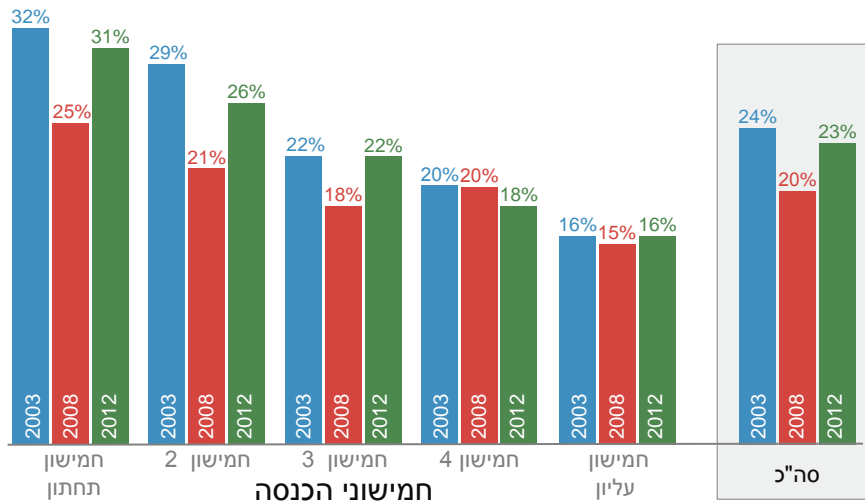
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

הפגיעה ברווחה הכלכלית של השוכרים ניכרת גם בחלוקה לחמישוני הכנסה (תרשים 11). העלייה בשיעור ההוצאה על שכר הדירה ניכרת ביותר אצל השוכרים בעלי ההכנסה הנמוכה (שני החמישוניים התחתונים). משקי הבית הצעירים ומעוטי ההכנסה שלא רכשו דירה, אם מבחירה ואם מכיוון שעלויות המחירים הרחיקו את הרכישה מהישג ידם, נאלצו בשנים האחרונות להוציא שיעור גבוה מהכנסתם (אם כי לא חסר תקדים) על שכירות. מעבר לקושי שברכישת דירה ברמות המחירים הנוכחיות, ניתן לשער כי הדבר מקשה על משקי בית אלו לחסוך, ומעכב עוד יותר רכישת דירה עתידית. המשכה של מגמה זו בקרב הצעירים עלול להביא לידי פגיעה ארוכת טווח בשיעורי הבעלות על דירה בישראל.

תרשים 11

שיעור דמי השכירות מתוך ההכנסה

שיעור התשלום החציוני מתוך ההכנסה הכספית נטו בקרב משקי בית* שוכרים, לפי חמישוני הכנסה נטו, שנים נבחרות



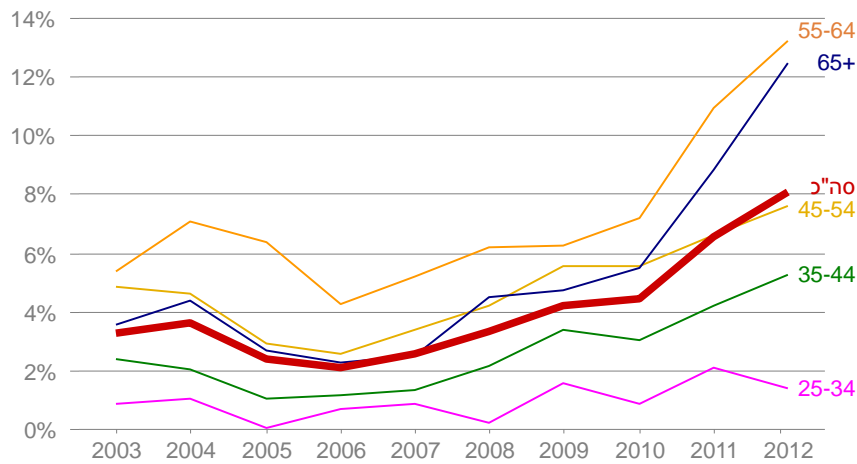
* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות של הלמ"ס

מגמות שונות לחלוטין באות לידי ביטוי בבירור בקרב משקי בית בעלי יותר מדירה אחת. בעיקר ניכרת עלייה באחזקות נדל"ן משנת 2006 ואילך. עלייה זו משותפת אמנם כמעט לכל קבוצות הגיל וההכנסה, אך בולטת במיוחד בקרב משקי הבית המבוגרים (תרשים 12) ובעלי ההכנסה הגבוהה (תרשים 13).

יותר ויותר משקי בית מבוגרים בחרו בשנים האחרונות להשקיע את חסכונותיהם בדירה נוספת, כחלופה להשקעה בשוק ההון ובניסיון להשיג הכנסה קבועה לשנים שלאחר הפרישה מהעבודה. הדבר יוצר קיטוב ברור בין משקי הבית הצעירים, ששיעורי הבעלות שלהם פוחתים, ובין משקי הבית המבוגרים, שהביקוש לנדל"ן בקרבם דווקא הולך וגובר. הגידול בביקוש של משקי הבית המבוגרים מעלה את המחירים ומקשה על הצעירים לרכוש דירה והם ממשיכים לשכור, בסבירות גבוהה ממשק בית מבוגר. קיטוב בין-דורי זה, או תחושת הדור הצעיר שלא יצליח להגיע לרמת החיים שהוריו נהנים ממנה, היו כוח מניע מאחורי המחאה החברתית של קיץ 2011, כפי שמתאר שלו (2012).

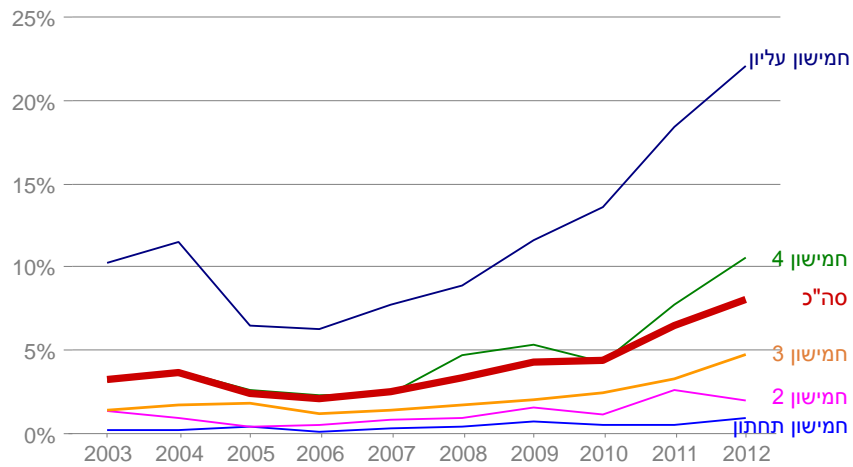
תרשים 12
שיעור בעלות על שתי דירות ומעלה
 לפי גיל ראש משק הבית, 2003–2012



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

קיטוב דומה ניכר גם בין רמות ההכנסה.¹¹ משקי הבית בעלי ההכנסה הגבוהה, שבבעלותם היו מלכתחילה יותר דירות, נהנו יותר מעליית המחירים. שיעור משקי הבית בחמישון העליון שבבעלותם שתי דירות או יותר גדל בכ-16 נקודות אחוז – מ-6 אחוזים ב-2006 ל-22 אחוז ב-2012. שיעור הבעלות על דירה שנייה ומעלה גדל בכל קבוצות ההכנסה, אך ברור כי משקי הבית בעלי ההכנסה הגבוהה, שהם בעלי משאבים רבים יותר להשקעה בנדל"ן, מאפילים על כל השאר.

תרשים 13
שיעור בעלות על שתי דירות ומעלה
 לפי קבוצות הכנסה של משק הבית*, 2003–2012



* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

¹¹ דבר זה אמנם אינו מפתיע, שכן יש מתאם בין גיל להכנסה, וכן בין היקף נכסים ובין גיל והכנסה.

4. השפעת הריבית על הביקוש לדיור

המיתון העולמי שנוצר בעקבות משבר הסאב-פריים בארצות הברית הביא לירידה דרמטית בשיעורי הריבית בעולם, ובכלל זה גם בישראל. לנוכח המשבר נאלץ בנק ישראל להפחית את הריבית כדי לעודד ביקושים מקומיים ולהימנע ממיתון, ובעיקר כדי למנוע פגיעה קשה בייצוא עקב ייסוף השקל, שהיה נגרם מזרימת הון זר המחפש תשואה גבוהה להשקעה.

לריבית הנמוכה הייתה השפעה עזה על הביקוש לדיור, הן דרך יכולת התשלום הגוברת של רוכשי הדירות והן דרך מידת הכדאיות של ההשקעה בנדל"ן לעומת אפיקי השקעה אחרים. ריבית נמוכה מקטינה את ההחזר החודשי על משכנתה ביחס לסכומה הכולל, כך שמשק הבית הרוכש דירה יכול להתחייב למשכנתה גדולה יותר עבור אותו החזר חודשי, או להקטין את ההחזר החודשי עבור אותו סכום משכנתה. מצב זה מאפשר רכישת דירה בסכום גבוה יותר, וייתכן אף שיגרום למשק בית המתגורר בשכירות לבחור לקנות דירה. הריבית הנמוכה אף מפחיתה את התשואה על השקעה פיננסית, דוגמת איגרות חוב, והופכת השקעה בנדל"ן לכדאית יותר יחסית. אפקט זה מועצם על ידי שיעורי המס המוטלים על השקעות בנדל"ן, הנמוכים מאוד ביחס להשקעה פיננסית. ההפרדה בין הרוכשים נדל"ן למגורים ובין אלו הרוכשים אותו להשקעה היא מלאכותית בחלקה, מכיוון ששיקולי השקעה, כגון תשואה נמוכה בשוק ההון וציפייה לעלייה במחירי הדירות, עשויים להניע גם משק בית המתגורר בשכירות לרכוש דירה למגורים.

כפי שניתן לראות בתרשים 14, יש מתאם שלילי חזק בין הריבית הריאלית הצפויה ובין השינוי במחירי הדירות. המתאם הגבוה מאוד בין שלושה גורמים – הריבית הריאלית הצפויה, רמת התשואה הריאלית על איגרות חוב והריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות מדד¹² – משקף את ההשפעה של רמת הריבית במשק על כוח הקנייה של משקי הבית (באמצעות משכנתאות) ועל הכדאיות היחסית של ההשקעה בנדל"ן בהשוואה להשקעה בשוק ההון.

בתחילת שנות האלפיים, כשהריבית הייתה גבוהה, עד כדי 7 אחוזים, היו מחירי הדירות בקיפאון. עם תחילת הירידה בריבית, לקראת סוף 2006, החלה מגמת עלייה במחירי הדירות, וזו הגיעה לשיאה לקראת סוף 2009, אז עלו המחירים בקצב חודשי של יותר מ-1.5 אחוז. העלייה הזמנית בריבית בסוף 2009 מתואמת עם היבלמות העלייה במחירי הדירות באותה תקופה, ומשחזרה הריבית וירדה, שבו

¹² הריבית על משכנתאות צמודות מדד משקפת טוב יותר את עלות ההלוואה במקרה זה, מכיוון שהאינפלציה מנוכה ממנה על ידי הצמדה למדד, ולפיכך היא ריאלית.

מחירי הדיור לעלות. תרשים 14 מאשש את התפיסה כי מחירי הדירות נשלטים בטווח הקצר על ידי צד הביקוש, וכי הריבית הנמוכה היא גורם מרכזי בעלייתם המהירה.¹³

תרשים 14
הריבית הריאלית הצפויה ושינוי במחירי הדירות
 באחוזים, 2000–2013



* ממוצע ל-10 חודשים: 4 חודשים קודמים, חודש ינואר בשנה הנקובה (למעט 2013) ו-5 חודשים עוקבים.
 ** ריבית בנק ישראל פחות ממוצע ציפיות האינפלציה.
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: למ"ס ובנק ישראל

כאמור, הריבית הנמוכה מאפשרת למשקי הבית לקחת משכנתה גדולה יותר עבור אותו תשלום חודשי. נוסף על כך, התחושה כי האשראי הנוכחי זול עשויה לגרום למשקי בית רבים למנף את עצמם עוד יותר, כלומר להגדיל את היקף המשכנתה ביחס להכנסתם על ידי הגדלת התשלום החודשי או הארכה של תקופת פירעון המשכנתה. מצב זה מגדיל עוד יותר את הסכום שמשקי הבית מוכנים ומסוגלים לשלם עבור מגורים.

¹³ גם נגר וסגל (2011) מוצאים שהריבית היא הגורם המרכזי המסביר את העלייה במחירי הדירות בישראל.

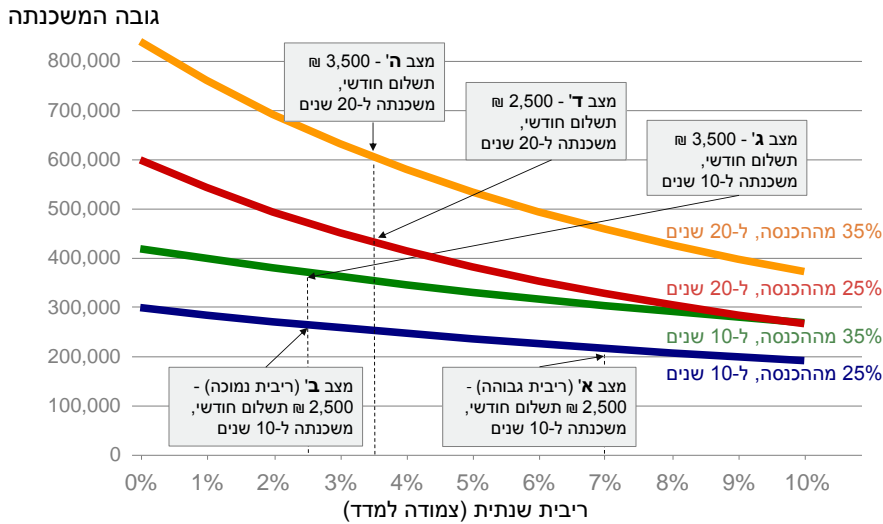
כפי שמציג תרשים 15, שילוב הגורמים לעיל – ירידת הריבית, הגדלת שיעור התשלום מההכנסה והתארכות של תקופת הפירעון – מגדילים באורח דרמטי את המשכנתה שמשקי הבית מתחייבים לה. במצב א', כשהריבית השנתית היא 7 אחוזים – בדומה לרמתה בתחילת שנות האלפיים – משק בית בעל הכנסה חודשית של 10,000 שקלים, הבוחר תשלום חודשי של 25 אחוז מהכנסתו למשך 10 שנים, יקבל משכנתה של כ-217 אלף שקלים. במצב ב' – ריבית שנתית של כ-2.5 אחוזים, בדומה לרמתה בחמש השנים האחרונות – יוכל משק הבית לקבל משכנתה על סך כ-265 אלף שקלים עבור אותו תשלום חודשי ובאותה תקופת פירעון. אם יחליט משק הבית להגדיל את תשלום המשכנתה ל-35 אחוז מהכנסתו החודשית באותה ריבית (מצב ג'), יוכל לקבל משכנתה על סך כ-372 אלף שקלים. בהשוואה, אם במקום להגדיל את התשלום החודשי יבחר דווקא להאריך את תקופת הפירעון מ-10 ל-20 שנה ולשלם ריבית של כ-3.5 אחוזים¹⁴ (מצב ד'), יוכל משק הבית לקבל משכנתה על סך כ-433 אלף שקלים. לבסוף, במצב ה' – ריבית שנתית של 3.5 אחוזים, שיעור תשלום של 35 אחוז ותקופת פירעון של 20 שנה – יוכל משק בית בעל אותה הכנסה לקבל משכנתה על סך כ-606 אלף שקלים, כמעט פי שלושה מאשר במצב א'.

אם למשק הבית הון ראשוני של כ-200 אלף שקלים, הרי שבמצב א' הוא ירכוש דירה במחיר של מעט יותר מ-400 אלף שקלים, בשיעור מימון (LTV – Loan to Value) של כ-50 אחוז. לעומת זאת, במצב ה' משק הבית ירכוש דירה במחיר כפול לפחות – יותר מ-800 אלף שקלים – ובשיעור מימון של כ-75 אחוז. מכיוון שהיצע הדירות בתחומי 800 אלף שקלים הוא מזערי ביותר כיום, הרי שדוגמה מספרית זו ממחישה עד כמה רכישת בית ברמת המחירים הנוכחית נמצאת מעבר להישג ידן של משפחות רבות בישראל. רק משקי בית בעלי נכסים או בעלי הכנסה גבוהה המוכנים להתחייב למשכנתה ארוכת טווח בהחזר חודשי גבוה יכולים לרכוש כיום דירה.

¹⁴ לפי נתוני בנק ישראל, הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות מדד לתקופה של 15–20 שנה גבוהה בכאחוז מהריבית על משכנתאות ל-10–5 שנים.

תרשים 15

נתוני משכנתה עבור משק בית בעל הכנסה חודשית נטו של 10,000 שקלים
 גובה המשכנתה לפי הריבית, ההחזר החודשי ותקופת הפירעון



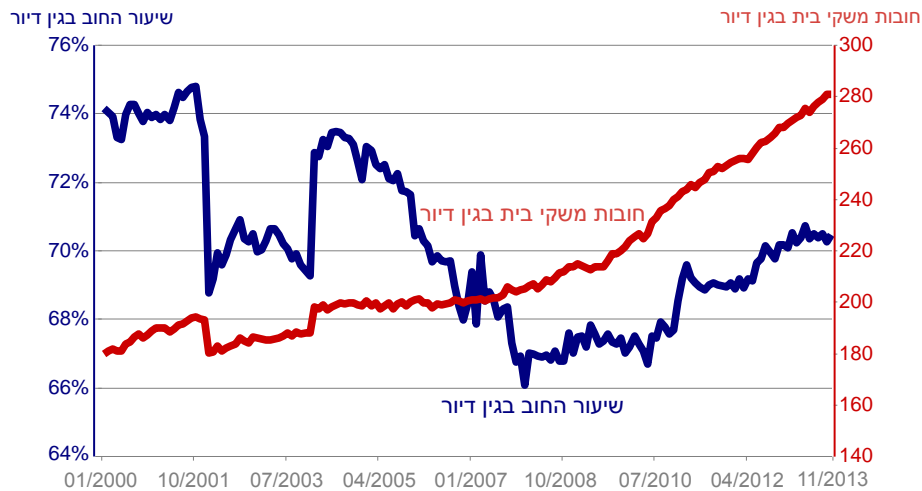
העלייה ביכולת התשלומים של משקי הבית עקב ירידת הריבית עלולה כאמור ליצור מעגל הרסני של מחירים עולים ומשקי הבית הממנפים את עצמם יותר ויותר, על ידי הגדלת התשלום החודשי והארכה של תקופת הפירעון, כדי לעמוד בעליית המחירים. עוצמתו של מעגל זה גדלה עוד יותר עקב פעילות המשקיעים, שכן עליית המחירים בשוק הדיור, בד בבד עם התשואה הנמוכה באפיקי השקעה אחרים – עקב שילוב של ריבית נמוכה ומיסוי רווחים משוק ההון – עלולות למשוך יותר ויותר הון וביקוש לשוק הנדל"ן למגורים, וכך לתרום לעליית מחירים וחוזר חלילה.

תרשים 16 מראה כי חובות משקי הבית לרכישת דיור, הן במספרים מוחלטים והן כשיעור מסך חובותיהם של משקי הבית, מצויים מתחילת שנת 2008 במגמת עלייה מתמדת, המקבילה לעלייה במחירי הדירות. ניתן לפרש את המתאם בין החובות ובין האמרת המחירים כממצא המייצג את המינוף המתעצם של משקי הבית – מינוף שהוא תוצאה של העלייה במחירי הדירות, אך גם הסיבה להמשך העלייה.

תרשים 16

חובות של משקי בית בגין דיור, 2000–2013

במיליארדי שקלים (מחירי ינואר 2013) וכאחוז מסך חובות משקי הבית



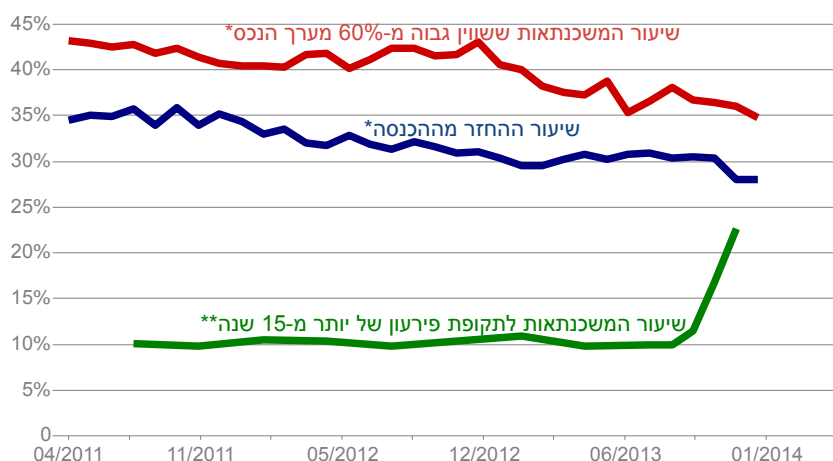
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: בנק ישראל (דוחות המפקח על הבנקים ונתוני החטיבה
למידע וסטטיסטיקה) והלמ"ס

יש לסייג ולומר כי למרות זאת, שיעור החובות לדיור מסך חובות משק הבית, העומד על מעט יותר מ-70 אחוז, אינו גבוה ביחס לרמתו במחצית הראשונה של שנות האלפיים. כמו כן, שיעורי המינוף של משקי הבית, כפי שהם מתבטאים בגודל המשכנתה ביחס לנכס (LTV) וביעור החוזר החודשי מתוך ההכנסה, אינם מראים עלייה של ממש (תרשימים 17 ו-18).

למרבה הצער, בנק ישראל החל לאסוף ולפרסם נתוני משכנתאות מפורטים רק בשנת 2011, כך שאין נתונים זמינים לגבי השינויים בשיעור החוזר הממוצע ביחס להכנסה, שיעור המימון מתוך ערך הנכס (LTV) ותקופת הפירעון של המשכנתאות במהלך עליית המחירים בין 2008 ל-2010. באפריל 2011 – התקופה שממנה והלאה נתוני המשכנתאות זמינים – תמונת המצב כבר משקפת מינוף גבוה יחסית: כ-43 אחוז מהאשראי לדיור שניתן באותו חודש היה למשכנתאות בסך של יותר מ-60 אחוז מערך הנכס, ושיעור החוזר הממוצע ביחס להכנסת משק הבית, משוקלל לפי גודל המשכנתה, היה כ-35 אחוז (תרשים 17). שיעור מינוף גבוה מגביר את הסיכון

לחדלות פירעון, לדוגמה במקרה של פיטורי אחד המפרנסים, ולפיכך מעידים נתונים אלו לשנת 2011 על נתח גדול של משכנתאות בסיכון גבוה.

תרשים 17
מאפייני משכנתאות
 באחוזים, 2011–2013



* ממוצעים חודשיים משוקללים על פי סכומי ההלוואות.
 ** נתוני תקופת הפירעון משוקללים על פי סכומי ההלוואות, מוצגים רבעונית עד יולי 2013.
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: בנק ישראל

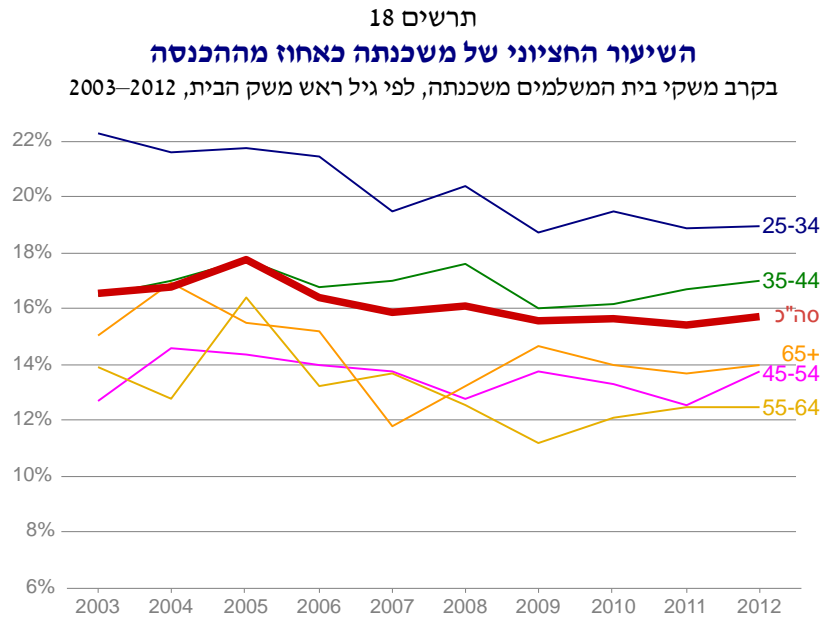
בניסיון לחשב את מאפייני המשכנתאות גם לפני שהנתונים המדויקים היו זמינים, בניטה ונאור (2013) מעריכים את שיעור המימון הממוצע (סך ההלוואות ביחס לסך הנכסים שנמכרו) בכלל שוק הנדל"ן מ-2002 ואילך בהתבסס על הצלבת נתונים מבנק ישראל, משרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומראים מגמת עלייה כללית, מכ-30 אחוז ב-2002 עד כ-45 אחוז ב-2012. יש להדגיש כי נתונים אלו מתייחסים לשיעור המימון הממוצע בכלל שוק הנדל"ן, ולא לשיעור המימון הממוצע של המשכנתאות (LTV), מכיוון שיש עסקאות נדל"ן המתבצעות בלי משכנתה. נוסף על כך, בניטה ונאור (2013) אומדים את שיעור ההחזר הממוצע

ביחס להכנסה, ומוצאים עלייה חדה במהלך השנים 2010–2009 – מכ-23 אחוז בתחילת 2009 ליותר מ-30 אחוז בשנת 2010. עם זאת, ובניגוד לאומדנים של בניטה ונאור, תרשים 17 מראה שבשנתיים האחרונות חלה ירידה הן בשיעור המשכנתאות שנועדו למימון של יותר מ-60 אחוז משווי הנכס – מ-43.2 אחוז באפריל 2011 ל-34.8 אחוז בדצמבר 2013 – והן בשיעור ההחזר הממוצע מההכנסה: מ-34.5 אחוז באפריל 2011 ל-28 אחוז בדצמבר 2013.¹⁵ גם נתוני סקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינם תואמים את ההערכות של בניטה ונאור, ומציגים דווקא ירידה בשיעור המשכנתה ביחס להכנסה במשך העשור האחרון (תרשים 18).^{16,17}

¹⁵ ייתכן שחוסר ההתאמה נובע מהשימוש של בניטה ונאור בשיעורים ממוצעים למשכנתה, לעומת נתוני בנק ישראל המבוססים על ממוצעים משוקללים, לפי סכומי המשכנתאות.

¹⁶ יש לזכור כי עבור משקי הבית המשלמים משכנתאות מוקדמות יותר, ירידת הריבית הייתה יכולה להביא עמה ירידה בתשלום החודשי, אם עקב מרכיב הריבית המשתנה במשכנתה ואם עקב מחזור המשכנתה (כלומר לקיחת משכנתה חדשה בתנאים משופרים), כך שממוצע של כלל משקי הבית המשלמים משכנתה יכול להיות מטעה. נוסף על כך, בניטה ונאור (2013) מתמקדים ביחסים בין ממוצעי תשלומי המשכנתה וההכנסה, במקום בממוצע היחסים בין גורמים אלו. הם מנמקים זאת בטענה כי אומדן זה מוטה כלפי מטה, דבר הנובע מהנחתם ששיעור המשכנתה מההכנסה קטן עם ההכנסה. ואולם הדבר נכון בקרב בעלי משכנתאות (מניתוח נתוני סקר ההוצאות שערך המחבר), אך ברור ששיעור השוכרים (שכלל אינם משלמים משכנתה) דווקא יורד עם ההכנסה (ראו תרשים 6), ולכן הנחה זו אינה בהכרח תקפה.

¹⁷ השימוש בשיעור החציוני במקום בשיעור הממוצע נועד לנטרל את השפעתם של מקרי קיצון, לדוגמה משקי בית שההכנסה בהם נמוכה מאוד ביחס למשכנתה. בניכוי מקרי קיצון, מגמות השיעור הממוצע והשיעור החציוני דומות.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

ניתן לייחס חלק מהירידות בשיעור המימון ובשיעור ההחזר מההכנסה (תרשים 17 לעיל) למגבלות שהטיל המפקח על הבנקים, מתוך רצון להגביל את הסיכון בשוק האשראי לדיור ולמנוע איום על יציבות המערכת הפיננסית במקרה שמשקי בית רבים יגיעו לחדלות פירעון, בדומה למה שהתרחש בארצות הברית בתקופת משבר הסאב-פריים. יעד נוסף (לא מוצהר) של המפקח על הבנקים הוא לצנן את עליות המחירים בשוק הדיור ולהחליש את השפעת הריבית על הביקוש בו, שכן הקשר בין הריבית ובין מחירי הדירות עלול להגביל את יכולתו של בנק ישראל להפחית עוד את הריבית כדי להחליש את השקל ביחס למטבעות אחרים.

ב-1 בנובמבר 2012 הוגבלו לראשונה שיעורי המימון (LTV) של המשכנתאות באופן דיפרנציאלי: 75 אחוז עבור רוכשי דירה ראשונה, 70 אחוז עבור משפרי דור ו-50 אחוז עבור משקיעים. לאחר הטלת המגבלות ניכרה ירידה עקבית בשיעור מימון של יותר מ-60 אחוז משווי הנכס, ולפיכך נראה כי מגבלות אלו אכן השיגו את יעדן בצמצום משקל ההלוואות שבסיכון גבוה (תרשים 17).

הגבלות נוספות שהטיל המפקח על הבנקים ב-1 בספטמבר 2013 אסרו על מתן משכנתאות בשיעור החזר של יותר מ-50 אחוז מהכנסת משק הבית, וכן הציבו דרישה לביטחונות מוגדלים למשכנתאות בשיעור החזר של בין 40 ל-50 אחוז מההכנסה, הגבילו את נתח ההלוואה בריבית משתנה (לא יותר מ-66.7 אחוז),¹⁸ ואסרו מתן הלוואות לתקופה של יותר מ-30 שנה. לפי תרשים 17, אכן הייתה ירידה מסוימת בשיעור ההחזר הממוצע מההכנסה בחודשים האחרונים של 2013, אך הירידה באה על חשבון קפיצה ניכרת בתקופת הפירעון. כך, שיעור המשכנתאות לתקופה של יותר מ-15 שנה יותר מהוכפל בתוך שלושה חודשים – מ-10 אחוז באוגוסט ל-22.6 אחוז בנובמבר, החודש האחרון שהנתונים לגביו זמינים. לא ברור כלל אם ההגבלות על שיעור ההחזר ביחס להכנסה, שדחקו משקי בית רבים להאריך את תקופת הפירעון כדי להקטין את התשלום החודשי, אכן הפחיתו את רמת הסיכון של משכנתאות אלו. ראשית, כשמשקי בית בעלי משכנתה בשיעור החזר גבוה נתקלים בקושי לעמוד בתשלום החודשי, פתוחה בפניהם ממילא האפשרות "למחזר" את המשכנתה (כלומר לכסות את תשלומי המשכנתה באמצעות משכנתה שנייה בתנאים נוחים יותר), וכך להאריך את תקופת פירעונה ולהקטין את התשלום החודשי. שנית, על פי נתוני המפקח על הבנקים, הריבית הנגבית על משכנתאות גדלה ככל שתקופת הפריסה שלה ארוכה יותר, כך שהנטל הכולל גבוה יותר, ומשק הבית חשוף לסיכונים כמו אבטלה ותנודות בריבית לתקופה ארוכה יותר. טוב יעשה המפקח על הבנקים אם יעבור להתמקד בהגבלת היחס שבין הכנסת משק הבית ובין סך המשכנתה שהוא מתחייב לו, ויניח את האיזון בין אורך תקופת הפירעון ובין שיעור התשלום החודשי לשיקול דעתו של משק הבית.

5. מיסוי ההכנסה משכירות

כפי שנדון לעיל, התייקרות מחירי הדירות בשנים האחרונות נובעת מעלייה בביקוש עקב ריבית נמוכה ומיסוי מועדף, לצד כשלים בצד ההיצע. הטיפול בצד הביקוש הוא הפשוט יותר, ויניב תוצאות בתוך זמן קצר יותר.

מכיוון שישראל היא כלכלה קטנה ופתוחה, השליטה המקומית על שיעור הריבית מוגבלת. עם זאת, מרכיב המיסוי נמצא בשליטה רבה יותר. כפי שמסביר שראל (2014), מיסוי הרווחים משוק ההון, שהוחל בישראל משנת 2003, יצר אפליה

¹⁸ הגבלה זו נוספה להוראת המפקח על הבנקים ממאי 2011, שהגבילה את חלק הריבית המשתנה לשליש מסך המשכנתה במהלך תקופת הקצרה מחמש שנים.

לטובת ההשקעה בנדל"ן. שראל מתמקד ביתרון שנוצר למתגוררים בדירות שבבעלותם לעומת שוכרים, וטוען כי יתרון זה הוא המקור להגדלת הביקוש לדירות ולהתייקרות מחירן. אפקט זה היה אמור להגדיל את שיעור הבעלות, אך בפועל שיעור הבעלות לא עלה, ואף המשיך במגמת ירידה עבור משקי בית בגילי 25–34 (תרשימים 7 ו-9 לעיל). כפי שניתן לראות, בישראל משקי בית שביכולתם לרכוש דירה למגורים אכן עושים זאת בשיעורים גבוהים, כך שהתמריץ הנוסף בדמות היתרון במיסוי לעומת השקעה בשוק ההון לא גרם לשינוי מגמה. עם זאת, כשמדובר בבחירה בין השקעה בשוק ההון ובין השקעה בנדל"ן, מתברר כי ליתרון זה יש משמעות רבה.

השקעה בנדל"ן מניבה רווחים משני סוגים: עליית ערך הנכס, שנגבה עליה מס שבח במכירת הנכס; והכנסה משכר דירה.¹⁹ כיום ההכנסה משכר דירה, המרוכזת אצל העשירים (תרשים 13 לעיל), פטורה ממס ברובה,²⁰ בשונה מהכנסה מעבודה או מהון פיננסי. לפי נתוני 2012 – ויש להניח כי הנתונים העדכניים גבוהים יותר – מדובר בכ-640 אלף דירות המושכרות בשכר דירה חודשי ממוצע של 2,500 שקלים, כלומר תשלומי שכר דירה של כ-20 מיליארד שקלים בשנה, הממוסים בשיעור נמוך, אם בכלל – שכן גם אם שכר הדירה החודשי גבוה מ-5,080 שקלים, לא ברורה מידת האכיפה של גביית המס. במצב זה, כשרוב ההכנסה משכר דירה מרוכזת בידי משקי בית בעלי הכנסה גבוהה, סכום זה צריך להיות ממוסה בשיעור גבוה. ראשית יש למסות הכנסה משכירות במס ערך מוסף. נוסף על כך, ניתן לטעון כי יש למסות הכנסה זו בשיעור קבוע של 25 אחוז, בדומה למיסוי רווחים משוק ההון, או לחלופין בשיעור מס שולי על פי סך הכנסתו הכוללת של בעל הדירה, בדומה להכנסה מעבודה, דבר שיקל על גמלאים שיעקר הכנסתם מהשכרת נכס יחיד. בתלות באופן המיסוי העתידי, ניתן להעריך כי המדינה מוותרת כיום על הכנסות בסדר גודל של 6–8 מיליארד שקלים בשנה. מדובר בעיוות רגרסיבי במערכת המס, היוצר ביקוש יתר לנכסי נדל"ן, ומחזק את השפעת הריבית על הביקוש להם.

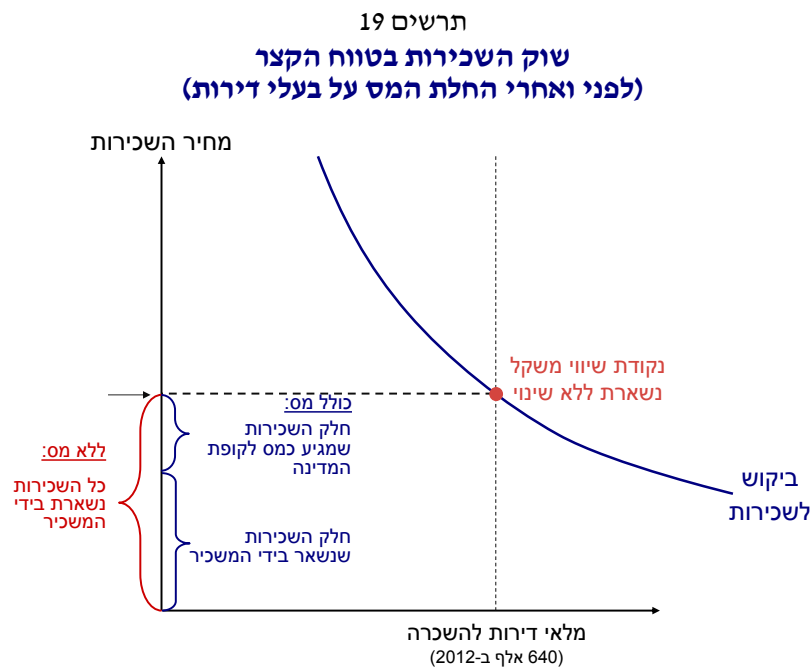
יהיו שיטענו כי מיסוי ההכנסה משכירות פשוט יגרום למשכירים לגלגל את אובדן ההכנסה אל השוכרים, וכך יאמירו מחירי השכירות עוד יותר. ואולם בחינת הטענה מראה כי היא אינה נכונה, שכן בטווח הקצר ההיצע בשוק השכירות קשיח,

¹⁹ מס השבח על מכירת דירות הוא אמצעי משלים בלבד, ואינו חלופה למיסוי ההכנסה משכר דירה, מכיוון שאינו ממסה הכנסה משכר דירה. נוסף על כך, יש לציין כי יכולתו להרתיע רכישת דירות להשקעה ארוכת טווח מוגבלת ביותר, שכן אפשר לדחותו לנצח, כל עוד הדירה לא נמכרה.

²⁰ רווחים מדירה המושכרת בפחות מ-5,080 שקלים לחודש (לפי נתוני 2014) אינם חייבים במס.

כלומר יש מספר קבוע של דירות להשכרה, ומחירי השכירות נקבעים על ידי הביקוש, כך שהמשכירים כבר גובים את שכר הדירה הגבוה ביותר שהם יכולים לגבות מהשוכרים.

לאורך זמן מיסוי ההכנסה משכירות יפחית את היצע הדירות להשכרה, מכיוון שהתשואה על נכסים אלו תרד (תרשים 19). דירות אלו כמובן לא ייעלמו מהשוק, אלא יימכרו מידי המשקיעים למשקי בית שלא הייתה בבעלותם דירה, קרי, שוכרים (מכירת דירות ממשקיע למשקיע לא תפחית את היצע הדירות להשכרה).

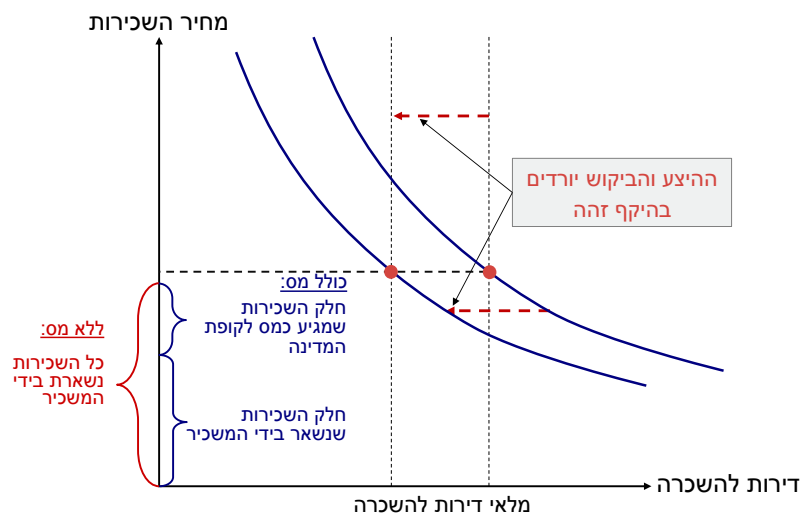


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מיסוי ההכנסה משכירות יפחית אפוא הן את ההיצע והן את הביקוש בשוק הדירות לשכירות באופן מאוזן, ולא ישפיע על מחירי השכירות גם בטווח הזמן

הבינוני, שיתאפיין במכירת דירות שבבעלות משקיעים (תרשים 20).²¹ כשרכשו את הדירות, דחקו המשקיעים את משקי הבית המבוססים פחות אל שוק השכירות והגבירו את הביקוש בו, כך שהגדלת היצע הדירות להשכרה לא גררה ירידה במחירי השכירות. באופן דומה, מכירת דירות של משקיעים והקטנת היצע הדירות להשכרה לא יגררו עלייה במחירי השכירות, מכיוון שמגמה זו תהיה כרוכה במגמה מקבילה של צמצום הביקוש. אגב כך מכירת הדירות מצד המשקיעים תוביל לירידת מחירן.

תרשים 20
שוק השכירות לאורך זמן
 (מעבר לשיווי משקל חדש לאחר החלת המס על בעלי דירות)



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ברור אפוא כי הפטור בפועל ממס על הכנסה משכר דירה נכנס כיום רובו ככולו לכיסם של בעלי הדירות, וכפי שמראה תרשים 13, מדובר ברוב המקרים בבעלי הכנסה גבוהה מלכתחילה. עיוות רגרסיבי זה במערכת המס מיטיב עם העשירים ומגביר את הביקוש לדירות ואת מחירן, ואף חוסם את שוק הדירות להשכרה בפני

²¹ יש לסייג ולומר כי בטווח הזמן הארוך מיסוי הכנסה משכר דירה, שיקטין את הביקוש לדירות כהשקעה, יוביל לבניית פחות דירות ולהקטנת היצע הדירות להשכרה.

חברות המתמחות בכך, מכיוון שהן בעמדת נחיתות לעומת פרטים בתחום תשלומי המס. בהשכרת דירה מחברה נגבים מע"מ, מס חברות ומס דיווידנד (אם מופרש). הדבר מפחית מאוד את שולי הרווח של החברות הללו לעומת משכירים פרטיים בשוק השכירות ומונע מהן להתחרות בשוק זה, אף שהן המפתח לשוק של שכירות ארוכת טווח.

כיום נדונה הצעה לתיקון לחוק השכירות, המְתַנָּה את הפטור ממס על הכנסה מדמי שכירות נמוכים מ-5,080 שקלים בחתימת חוזה לשלוש שנים (בוטל, 2014א). לכאורה זהו צעד בכיוון הנכון, המרחיב את בסיס הגבייה ומאלץ את רשות המסים לעקוב אחר עסקאות השכירות. עם זאת, המיסוי הוא עדיין בשיעור 10 אחוזים, נמוך באורח ניכר מהמיסוי על רווחים בשוק ההון, ויש אפשרות לחמוק ממנו באמצעות חוזי שכירות ארוכי טווח. כאמור, השוואת המיסוי של הכנסה משכירות להכנסה משוק ההון תאפשר כניסת חברות לתחום השכרת הדירות ותיצור היצע של שכירות ארוכת טווח.

הכרזה של המדינה על כוונה לגבות בשנים הקרובות מס על הכנסה משכר דירה, היא כשלעצמה עשויה לתרום לצמצום מיידי של הביקוש לדירות להשקעה ולהוזלת מחיריהן. אין ספק כי המשכירים ירצו לגלגל את עלות המס על השוכרים, אך כאמור יכולתם לעשות זאת היא מזערית, מכיוון שלמס לא תהיה השפעה ישירה על האיזון בין ההיצע לביקוש בשוק השכירות.

יש לסייג ולומר כי אין זה רצוי למסות את ההכנסה משכר דירה למשקי בית המשכירים דירה אחת אך מתגוררים בדירה שכורה, מכיוון שהדבר יהווה קנס על ניידותם הגיאוגרפית. נוסף על כך, במסגרת השוואת המיסוי על נדל"ן למיסוי על הון פיננסי, מן הראוי יהיה לבטל את מס הרכישה.²²

6. היצע הדיור

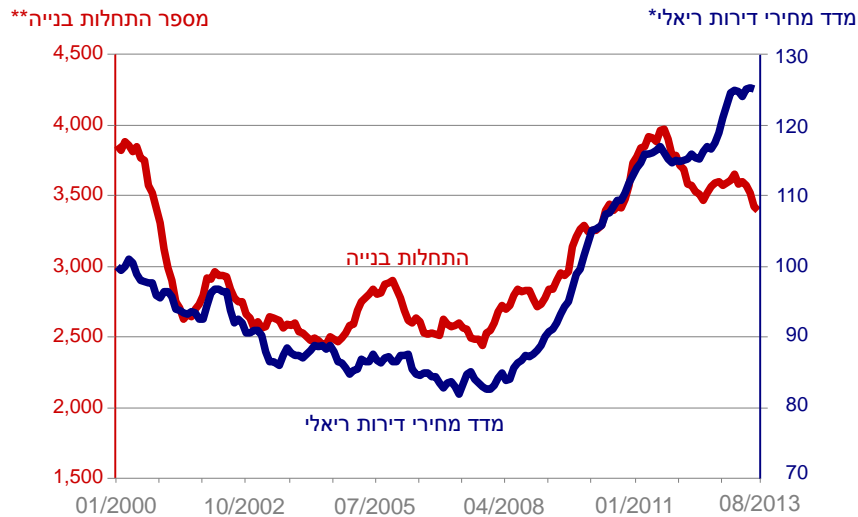
בתנודות קצרות הטווח בשוק הדיור הביקוש הוא המכתיב את המחירים. לעומת זאת, בטווח הארוך המחיר נקבע על פי עלויות הבנייה, והסבירות לתנודות קיצוניות מסוג בועות וקריסות בשוק הנדל"ן מושפעת מגמישות ההיצע, קרי, משיעור העלייה בהיצע בתגובה לעלייה במחיר.

²² הכנסות המדינה ממס הרכישה על דירות הסתכמו ב-2011 ב-2.2 מיליארד שקלים (בן נאים, 2013). הכנסות אלו יקוזזו מההכנסה הצפויה ממיסוי השכירות.

תרשים 21 מציג מתאם ברור בין מחירי הדירות ובין מספר התחלות הבנייה בישראל. בתחילת שנות האלפיים ניכרה נפילה חדה בהתחלות הבנייה – ירידה של כ-1,000 התחלות בחודש. ייתכן שהסיבה לכך היא רוויה בשוק הדיור וציפייה כי ירידת המחירים תימשך זמן רב, כפי שאכן קרה. סביר גם כי למשבר הכלכלי בעקבות האינתיפאדה השנייה (אינתיפאדת אל-אקצא) היה חלק במצב זה. רמת התחלות הבנייה נותרה נמוכה עד תחילת ההתאוששות במחירי הדירות ב-2008 – שכאמור לעיל הגיעה עקב הירידה בריבית – ואז החל גם מספר התחלות הבנייה לגדול, ועד מהרה שב לרמתו בתחילת שנות האלפיים. מגמת העלייה נעצרה, ואף התהפכה, באמצע 2011. בהחלט ייתכן כי מחאת הדיור, שהגיעה לשיאה באותה תקופה, הייתה מקור לחוסר ודאות ולציפיות לירידת מחירים בעקבות התערבות ממשלתית, ולפיכך דווקא פחת מספר התחלות הבנייה, וטרם חזר לרמה שלפני המחאה. ייתכן גם כי לירידה במלאי התכנוני יש חלק בירידה בהתחלות הבנייה. כך או כך, למרות עלייה נוספת במחירי הדירות בשנים 2012–2013, נותר מספר התחלות הבנייה על כנו – כ-3,500 בחודש, או כ-42 אלף בשנה.

חשוב להבהיר שוב כי מחיר הדירות, המייצג את שיווי המשקל בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור, הוא סימן לבעיה, שהיא עודף הביקוש, ולא שורשה. בשוק תחרותי עליית המחיר גוררת עלייה בהיצע, ובעקבות זאת מביאה לתוספת מספקת של דירות לשוק – ובסופו של דבר, בטווח הארוך, לירידת המחיר לרמתו הטבעית, הקרובה לעלות הבנייה. הבעיה מתחילה כשהחסמים בצד ההיצע מונעים עלייה מספקת בהתחלות הבנייה, הפער בין ההיצע לביקוש אינו מצטמצם, המחירים אינם יורדים, ומתחיל מעגל הרסני המוביל לבועה.

תרשים 21
מדד מחירי הדירות הריאלי ומספר התחלות הבנייה, 2000–2013



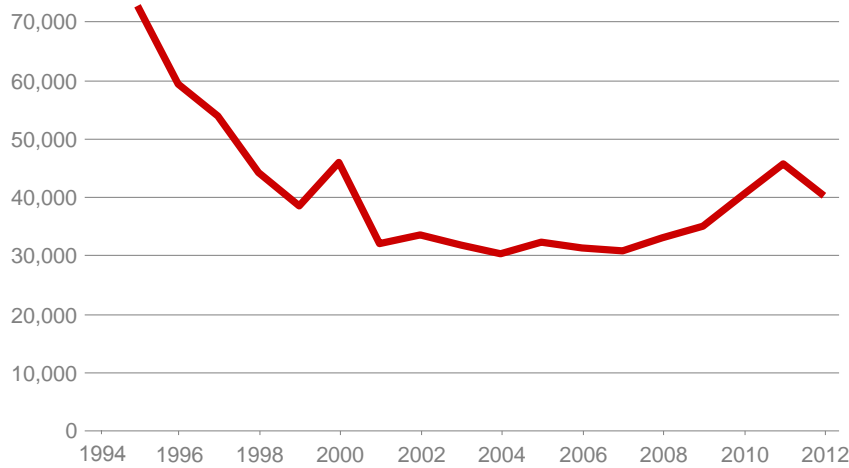
* ינואר 2000=100

** נתון חודשי, מנוכה עונתיות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כפי שעולה מתרשים 22, למשק הישראלי יש יכולת לבנות יחידות דיור בהיקף גדול הרבה יותר מהקיים. באמצע שנות התשעים, בעקבות העלייה מברית המועצות לשעבר, הואץ מאוד קצב הבנייה, הן ביוזמה ציבורית והן ביוזמה פרטית. בשנת 1995 החלה בנייתן של כמעט 73 אלף דירות – נתון גבוה בהרבה לעומת 2011, שנת השיא בהתחלות בנייה בעשור האחרון, אז החלה בנייתן של כ-46 אלף יחידות בלבד. לו הייתה קבלת היתרי בנייה באזורי ביקוש כרוכה בפחות המתנה, סביר שרמת המחירים הנוכחית הייתה גוררת בנייה בקצב מהיר בהרבה, וכך היה נסגר הפער בין הביקוש להיצע, ובעקבות זאת חלה ירידת מחירים.

תרשים 22
מספר התחלות בנייה, 1995–2012

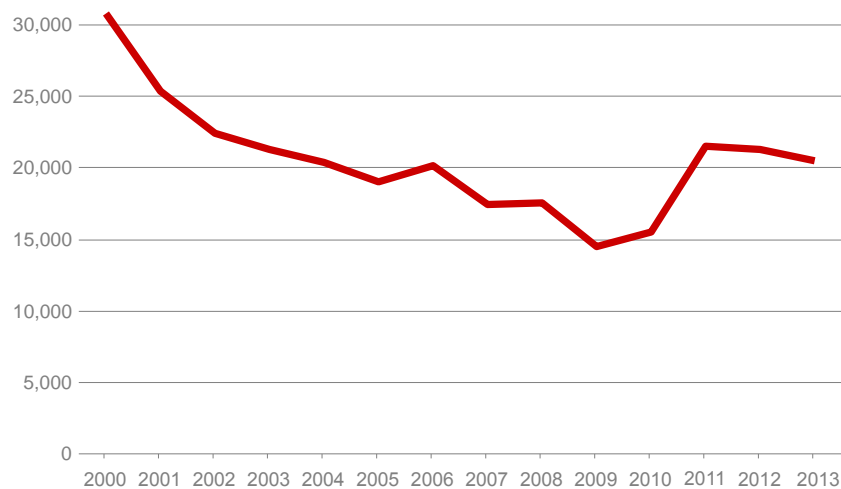


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הפערים בין ההיצע לביקוש מתבטאים גם בשינויים במלאי הדירות החדשות, כלומר דירות שבניתן הושלמה אך עדיין לא נמכרו, אם כי הקשר מורכב יחסית. קיומו של מלאי דירות הוא פועל יוצא של הזמן הדרוש למכירת הדירות. לפיכך, גודל המלאי פרופורציונלי הן להיקף הבנייה והן למהירות המכירה הממוצעת בשוק. כך לדוגמה, הירידה בביקוש לדירות בתחילת שנות האלפיים גררה הפחתה במספר התחלות הבנייה, ובעקבות זאת נרשמה ירידה הדרגתית במלאי הדירות – מיותר מ-30,000 דירות בסוף שנת 2000 לכ-19,000 בסוף 2005 (תרשים 23). אלא שגם העלייה בביקוש שהחלה ב-2008 גררה ירידה במלאי הדירות: מ-18,000 ב-2008 ל-15,000 דירות ב-2009, לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון (או ל-13,000 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). הסיבה לכך היא שבתחום הבנייה ההיצע אינו גדל מיד בתגובה לעלייה בביקוש, לכן היקף הבנייה נותר נמוך וזמן המכירה התקצר. כך, בשנים 2009–2010, בד בבד עם העלייה הדרמטית במחירי הדירות, ירד המלאי לכ-15,000 דירות, פחות ממחצית המלאי שנרשם בסוף שנת 2000. סביר כי נוסף על הריבית הנמוכה, גם המלאי הנמוך היה הגורם לעליית המחירים בתקופת ביקוש גבוה זו. לאורך שנת 2011, לצד ההתייצבות הזמנית ברמת המחירים, בלט

גידול במלאי של 6,000 דירות חדשות, והמלאי נותר ברמה של 21 אלף דירות עד לעת הנוכחית. היציבות במלאי הדירות החדשות בשלוש השנים האחרונות מצביעה על קצב בנייה המצליח לעמוד בביקושים ברמת המחירים הנוכחית, אך כאמור אין בו כדי להוזיל את המחירים.

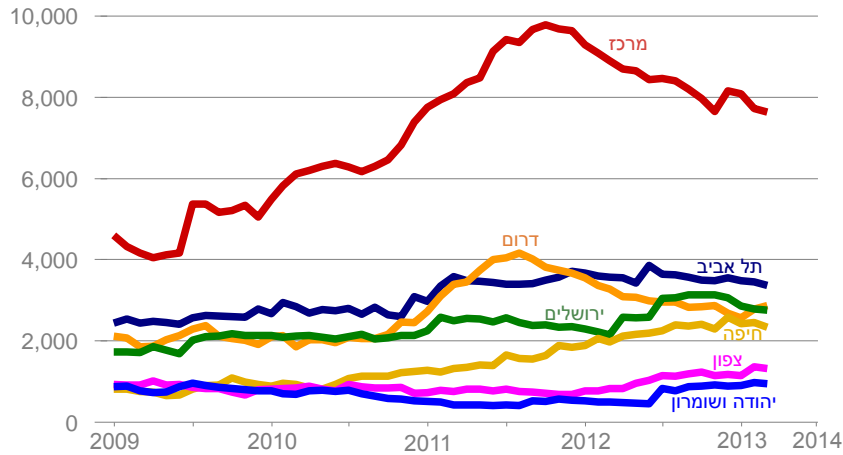
תרשים 23
מלאי דירות חדשות למכירה בכל הארץ, 2000–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד הבינוי והשיכון

העלייה במלאי בשנת 2011 פירושה חזרה לטווח רמות המלאי של השנים 2006–2002. המלאי עלה בהדרגה בכל חלקי הארץ, ובעיקר במחוז המרכז, אם כי חלק מהעלייה המרשימה במרכז ובדרום קוּוּז בירידה שהתרחשה בחודשים מרס 2012 עד יולי 2013, כפי שעולה מתרשים 24.

תרשים 24
מלאי דירות חדשות למכירה
 לפי מחוז, 2009–2013*



* הנתונים עבור חודש יולי בכל השנים המצוינות למעט 2014, שבה הנתונים הם עבור ינואר.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

התקופה הנוכחית מאופיינת ביציבות יחסית במחיר ובמלאי הדירות, למרות רמת המחירים הגבוהה, והדבר משתקף גם בציפיותיהן של חברות הבנייה.²³ מצב זה צפוי להימשך כל עוד אין שינוי של ממש בצד הביקוש – העלאת ריבית או מיתון במשק – או בצד ההיצע, כלומר פריצת חסמים מנהליים או בנייה ממשלתית מאסיבית באזורי ביקוש. עם זאת, היציבות הנוכחית עלולה להיות מטעה, מכיוון שהזינוק בשיעור משקיעי הנדל"ן הישראלים מצביע על דינמיקה בועתית ועל אפשרות לקריסת מחירים עם התפוצצות הבועה, כשמשקיעים אלו ינסו למכור את נכסיהם. לצד הצורך הדחוף בהוזלת מחירי הדירות, נחוצים אפוא גם שינויים מערכתיים שימנעו הישנות של המשבר הנוכחי. אמנם ניתן להצדיק

²³ כפי שמראה סקר הערכות עסקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאוקטובר 2013, רוב חברות הבנייה (75.7 אחוז) צפו שהמחירים יישארו ללא שינוי בשלושת החודשים העוקבים. מבין שאר החברות, שיעור החברות שצפו עלייה במחירים (11.3 אחוז) או לעלייה חזקה (2 אחוזים) היה דומה מאוד לשיעור החברות שצפו ירידה (9.2 אחוזים) או ירידה חזקה (1.8 אחוזים).

מעורבות ממשלתית ישירה לנוכח רמת המחירים כעת, אך עדיף היה לו גמישות ההיצע היא שהייתה מונעת את עלייתם מלכתחילה, וכפי שנאמר בפתיחה: כאשר ההיצע קשיח גובר מאוד הסיכון לבועת נדל"ן.

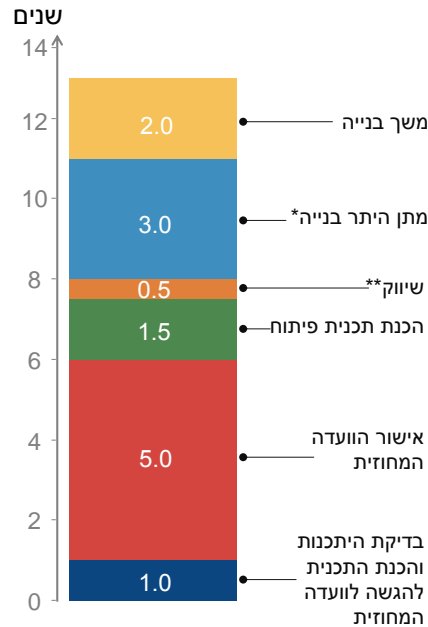
7. המגבלות בהיצע הדיור

המחסומים העיקריים מצד ההיצע, לפי דיווחי חברות הבנייה (תרשים 4 לעיל), הם מחסור בקרקע לבנייה ועיכובים בקבלת היתרים, ובמידה פחותה יותר מחסור בעובדים מקצועיים ובאשראי. המחסור בקרקע והעיכובים בהיתרים נובעים ממבנה ביורוקרטי מורכב, מריכוזיות יתר במישור הארצי, מניגוד עניינים מובנה במישור המקומי ומשכיחות גבוהה של דיור משותף.

תרשים 25 מציג את השלבים הפרוצדורליים לקבלת היתר בנייה של בניין למגורים בישראל. מהתרשים עולה כי ההליכים להקמת בניין בישראל אורכים בממוצע 13 שנה. מהן, הבנייה בפועל דורשת שנתיים²⁴ ושאר 11 השנים מושקעות בהליכים ביורוקרטיים, בהנחה שתכניות הבנייה אכן מאושרות לבסוף. בתהליך זה בולטים באורכם שלבי האישור בוועדה המחוזית (חמש שנים בממוצע) ובוועדה המקומית (שלוש שנים בממוצע). לשם השוואה, ברוב מדינות האיחוד האירופי פרק הזמן המרבי לקבלת היתר בנייה הוא בין 8 ל-12 שבועות (Pedro et al., 2011). פרקי הזמן הארוכים הללו משקפים היטב את קשיחות ההיצע בשוק הדיור בישראל. כשתהליך אישור הבנייה נמשך זמן רב כל כך, אין פלא שהציבור מתקשה להאמין שמחירי הנדל"ן ירדו בעתיד הנראה לעין.

²⁴ לשם השוואה, לפי נתוני 2013, זמן הבנייה הממוצע בארצות הברית לבניין המונה 20 יחידות דיור לפחות היה כשנה וחצי (US census bureau, 2013).

תרשים 25
משך תהליך הבנייה לדיור בישראל
לפי שלבים, בשנים



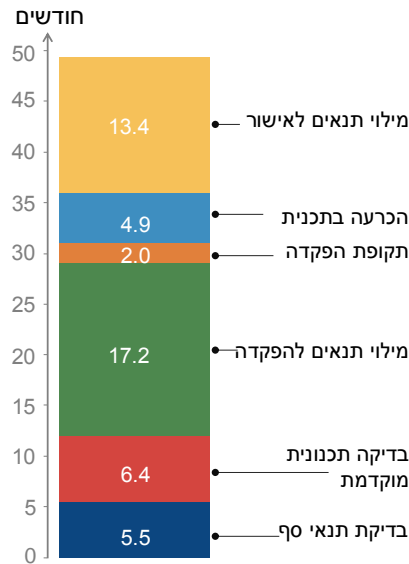
* אישור מהוועדות המקומיות.
** פרסום מכרז והחלטה על הזוכה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: בנק ישראל (2012)

תרשים 26 מציג את השלבים עד לאישורה של תכנית בנייה בוועדה המחוזית (חמש השנים המוצגות בתרשים 25 לעיל).²⁵ עיקר העיכוב בוועדה המחוזית הוא בשלבי מילוי התנאים להפקדה (כ-17 חודשים בממוצע) ומילוי התנאים לאישור (כ-13 חודשים בממוצע). עיכובים אלו נובעים ממגוון רחב של סיבות, שהבולטות שבהן הן תשתיות חסרות והתנגדויות של בעלי עניין (האן, 2010).

²⁵ לפי תרשים 25, אישור בוועדה המחוזית אורך בממוצע 5 שנים, אבל עקב השוני במקורות הנתונים של השלבים השונים מסתכם שלב זה בתרשים 26 במעט יותר מ-4 שנים (49.4 חודשים). נתונים נוספים על תהליכי האישור בוועדות המחוזיות מצויים במינהל התכנון, משרד הפנים (2013).

תרשים 26
משך תהליך אישור התכניות בוועדה המחוזית
 לפי שלבים, בחודשים



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים (2013)

חסמים במישור הארצי

בקנה מידה ארצי, המדינה מחזיקה בבעלותה – ישירות או דרך קק"ל – כ-93 אחוז מהקרקע. מתוך 22 מיליוני דונם שטח שבידי המדינה, ובכלל זה רמת הגולן ומזרח ירושלים, 20 מיליון מנוהלים בידי רשות מקרקעי ישראל וקק"ל, ו-410 אלף דונם הם קרקע לא-מוסדרת, כלומר קרקע שלא בוצע לגביה הליך מדידה כחוק, שגם היא אדמת מדינה. כ-1.5 מיליון דונם, שהם כ-7 אחוזים מהקרקעות במדינה, הם בבעלות פרטית (מנהל מקרקעי ישראל, 2013). אף על פי שאדמות המדינה הן הרוב

המכריע של הקרקעות בישראל, כ-50 אחוז מהבנייה מתבצעת על קרקע פרטית.²⁶ לכאורה, אין כל מחסור בשטחים לבנייה, ולראיה – שטחן של העתודות לפיתוח עירוני וכפרי בתכניות המתאר המחוזיות (985,000 דונם) גדול מהשטח שכבר בנוי (875,000 דונם), כלומר יש די אדמות להכפלת השטח שכבר בנוי בישראל (כהן ואחרים, 2010). עם זאת, בפועל, רוב הקרקע לבנייה ממוקמת בפריפריה, רחוק מאזורי הביקוש. כ-63 אחוז מעתודות תכניות המתאר המחוזיות לפיתוח עירוני וכפרי הם במחוזות הדרום והצפון (לא כולל חיפה), ומנגד – הבנייה בעתודות שבאזורי הביקוש הוגבלה באופן חמור במסגרת תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית, המהווה תכנית-על מחייבת לתכניות ברמה המחוזית והמקומית). בין מטרתיה המוצהרות של התמ"א היו מניעת פרבור (בנייה פרברית) במרכז ודחיקת האוכלוסייה לפריפריה.²⁷

מחברי התמ"א היו מודעים בהחלט להכרח שבשיפור אפשרויות התעסוקה, תשתיות התחבורה ואיכות החינוך בפריפריה כדי למשוך לשם אוכלוסייה חזקה,²⁸ אך בחרו להתעלם בהינף קולמוס מהאילוצים הפוליטיים והתקציביים העצומים העומדים מנגד בדרך להשגת מטרות אלו. נוסף על כך, מתוך התמקדות בחזון ארוך טווח, בחרו מחברי התמ"א להתעלם מהעובדה שגם אם יימצאו בידי המדינה המשאבים הכספיים והרצון הפוליטי לקידום הפריפריה, מדובר בתהליכים שיישאו פרי בפרקי זמן עתידיים שונים ולא ידועים – ואילו להגבלת הבנייה עלול להיות אפקט מהיר יותר, שיגרום בינתיים סבל רב לאוכלוסייה, כפי שאכן קרה. ברור גם כי במצב המיוחל של שיפור אמיתי בתנאי החיים בפריפריה, אזורים אלו ייעשו מושכים יותר ויגדילו את חלקם באוכלוסייה גם בלי "שוט" של הגבלת הבנייה במרכז. לבסוף, מחברי התמ"א לא נתנו את דעתם לתחזית שהתגשמה ולפיה הם עתידים להעשיר את בעלי הנדל"ן במרכז, ולהפוך את תושבי הפריפריה לעניים יותר בהשוואה אליהם. במדינה כישראל אין זה נדיר שתושבי הפריפריה מתגוררים פרק זמן במרכז, לצורכי לימודים או עבודה, ואחר כך שבים לפריפריה. עליית יוקר

²⁶ 49 אחוז מהתחלות הבנייה בחודשים ינואר-ספטמבר 2013 היו על אדמות מדינה (משרד הבינוי והשיכון, 2013). הסיבה לחוסר האיזון היחסי נעוצה בין השאר בעובדה שהקרקעות הפרטיות מרוכזות ברובן הגדול באזור המרכז, אזור הביקוש העיקרי.

²⁷ בעניין מניעת פרבור, ראו לדוגמה מינהל התכנון, משרד הפנים (2005), עמ' 163. בסוגיית הגבלת הבנייה במרכז ודחיקת האוכלוסייה לפריפריה, ראו לדוגמה שם, עמ' 95, 103.

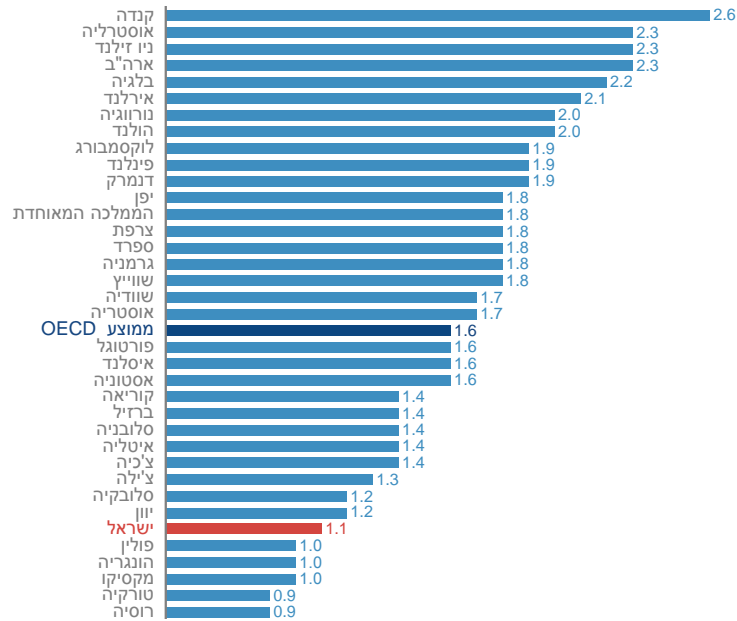
²⁸ ראו לדוגמה מינהל התכנון, משרד הפנים (2005), עמ' 124, 172, 216.

המחיה במרכז ביחס לפריפריה, שתחום הדיור ממלא בה תפקיד מרכזי, פוגעת בניידות הפיזית והחברתית של תושבי הפריפריה.²⁹ תהליך התכנון הריכוזי ואחידות המדינה ברובה המכריע של הקרקע מוצדקים לרוב ברצון להגן על ערכי הטבע והנוף, כמו גם על ענף החקלאות ועל עתודות הקרקע לתכנון תשתיות עתידיות. בפועל, עד כה גופי התכנון פסחו על שתי הסעיפים, דחו את קביעת ייעודה הסופי של רוב הקרקע באופן בלתי מוגבל, ובתוך כך שחררו קרקעות לפיתוח טיפין-טיפין. סידור זה נוח הן לגופי התכנון והן ליוזמי הנדל"ן, מכיוון שהוא מאפשר לראשונים לשמור על שליטתם באדמות המדינה, ומבטיח לאחרונים, שכבר צברו ניסיון רב בהתמודדות עם גופי התכנון, תחרות מופחתת עקב מחסור בקרקעות לבנייה. התוצאה היא צפיפות מחיה גבוהה מאוד, המתבטאת במספר נמוך של חדרים לאדם בהשוואה בין-לאומית (תרשים 27), אפילו לעומת מדינות בעלות צפיפות אוכלוסין גבוהה יותר,³⁰ כגון קוריאה והולנד, או צפיפות אוכלוסין דומה, דוגמת בלגיה ויפן.

²⁹ ראו בהקשר זה את Andrews et al. (2011), המוצאים כי מדיניות דיור נוקשה פוגעת ביכולת הניידות של עובדים.

³⁰ צפיפות אוכלוסין נמדדת במונחים של מספר בני אדם לקמ"ר.

תרשים 27
מספר חדרים ממוצע לאדם, *2011



* במדינות שלא היו עבורן נתונים ל-2011 נבדקו הנתונים העדכניים ביותר שהיו בנמצא.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD (2013)

הבעייתיות הכרוכה במעורבות ובריקוזיות היתר של המדינה בניהול הקרקע ברורה זה זמן רב.³¹ משבר הנדל"ן הנוכחי הגביר את הלחץ על הממסד להתמודד עם סוגיה זו, ובעקבות זאת יצאו לדרך כמה רפורמות. ב-2012 הוחל תהליך התייעלות וארגון מחדש במנהל מקרקעי ישראל ובמסגרת זו הוא שינה את מעמדו ל"רשות".³² במנהל התכנון במשרד הפנים נעשו שינויים ארגוניים רבים לצורך

³¹ באתר משרד האוצר רוכזו דוחות של ועדות ועבודות מחקר בתחום, אך עמוד האינטרנט הרלוונטי הוסר. ניתן למצוא עותק בכתובת:
<http://web.archive.org/web/20120128173355/http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/LandsReform2009.aspx>

³² על המעבר ממעמד של מנהל לרשות ועל השפעתו ראו מינהל מקרקעי ישראל (2013).

האצת תהליך התכנון (מנהל התכנון, משרד הפנים, 2013). שינוי של ממש בחוק התכנון והבנייה, "רפורמת הפרגולות", נכנס לתוקף באוגוסט 2014.³³ במקביל הוקמו שני מסלולים "עוקפי ביורוקרטיה": "וד"לים (ועדות לדיור לאומי) – מסלול מואץ לתכנון במסגרת משרד הפנים; וגם ותמ"ל (ועדה לתכנית מועדפת לדיור) – גוף על-משרדי המאפשר אישור מהיר של תכניות בנייה בקנה מידה גדול והפקעת קרקע חקלאית לצורך בנייה.

יש לברך על תהליכי התייעלות אלו, אך גם להזהר מפתרונות קסם מהירים. סוגיית האיזון בין שימור הסביבה וענף החקלאות ובין צפיפות המגורים ויוקר המחיה בסולם העדיפויות של מדינת ישראל היא סוגיה חשובה שאין לדון בה כלאחר יד, אלא מתוך ראייה מפוכחת וארוכת טווח. דווקא מתוך תובנה זו נחוץ לשקול מחדש את תפקידה של המדינה בהחזקת קרקעות ובייזום תכניות בנייה ואישורן, שכן תפקוד לקוי של המדינה יוצר חסמים להיצע, ובועת הנדל"ן והמצוקה שהיא מביאה עמה עלולות להאפיל על שיקולים ארוכי טווח ולהביא לידי פגיעה חמורה בנכסי טבע.

חסמים במישור המקומי

כמפורט בדוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011) ואצל האן (2010; 2013), החסמים בקנה מידה ארצי רחוקים מלהיות האשמים היחידים בהגבלת היצע הדירות בישראל. חסמים מרכזיים קיימים גם במישור המקומי והם מונעים קידום מיזמים רבים שכבר אושרו ברמה הארצית. באזורי הביקוש החסמים הם בעיקר מוניציפליים, ונובעים בחלקם הגדול מניגוד עניינים מובנה בין יזמים ובין רשויות מקומיות. בנייה רוויה מאסיבית מצריכה השקעה תואמת בתשתיות – כבישים, מקומות חנייה, ביוב, מוסדות חינוך ובריאות, וכן גני משחקים ופארקים – שאם לא כן, העומס הנוצר פוגע בסביבת המגורים הן של הדיירים הוותיקים והן של אלו העתידים לאכלס את מבני המגורים המוקמים. בבנייה רוויה מדובר בהוצאות גדולות ליחידת שטח, והיטלי הפיתוח והתוספת לארנונה רחוקים מלכסות אותן, לפחות בטווח הקצר. המדינה נושאת באחריות לבנייה או למימון חלק מתשתיות אלו, אך מכיוון שגופים ממשלתיים

³³ על אודות הרפורמה, ראו באתר משרד הפנים:

<http://www.moin.gov.il/Subjects/BuildingReform/Pages/default.aspx>

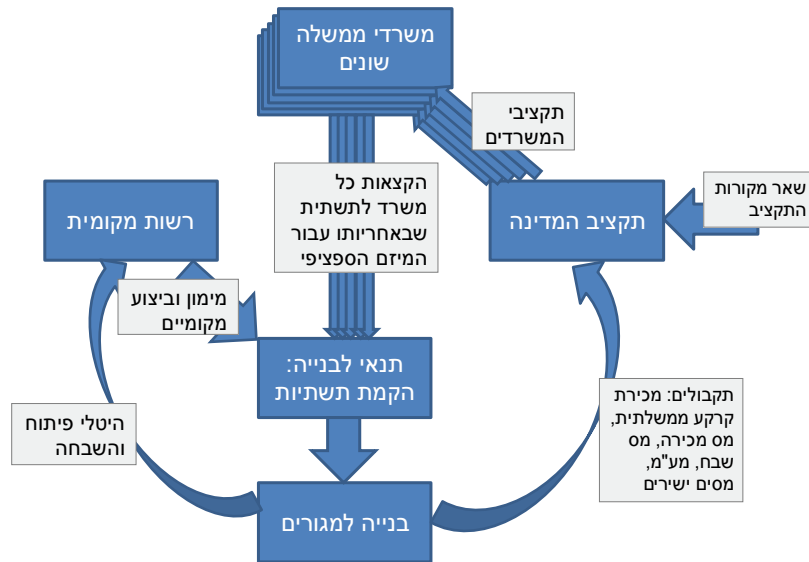
רבים אחראים לסוגי התשתיות השונים,³⁴ נוצרים עיכובים רבים בהעברת הכספים ובבניית התשתיות, ובפועל חלק גדול מהנטל נופל על הרשות המקומית.³⁵ תרשים 28 מראה כי בנייה למגורים מניבה הכנסות הן עבור השלטון המרכזי (דרך מכירת קרקע ממשלתית ומיסוי) והן עבור השלטון המקומי (דרך היטלי פיתוח והשבחה). הכנסות השלטון המרכזי ממיסוי מקרקעין זורמות לתקציב המדינה, וחלקן מסך הגבייה הממשלתית קטן יחסית. משם מחולק התקציב למשרדים השונים, המוציאים אותו על פי סדרי העדיפויות שלהם. מכיוון שתקצוב המשרדים אינו מותנה בביצועם של מיזמי הבנייה, הרי שבגיבוש סדרי העדיפויות שלהם משרדי הממשלה אינם מתחשבים בהכנסה שתקבל המדינה אם הקמת התשתית שבאחריותם תאפשר את ביצוע המיזמים. הכנסות השלטון המקומי אינן מספיקות עבור ההוצאות על התשתיות שבאחריותו, וכפי שמפרט דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011), השלטון המקומי מוגבל ביכולתו להגדיל את היטלי הפיתוח בהתאם או לדרוש מהיזם לממן את בניית התשתיות מכיסו. כך, אף שהפיתוח הנדל"ני מייצר הכנסות רבות למדינה, נוצר כשל שוק שבו הכנסות אלו אינן מופנות ביעילות לבניית התשתיות המאפשרות פיתוח זה.

התוצאה היא ניגוד עניינים בין היזם המעוניין לבנות ולהרוויח, בייחוד כשמחירי הדירות גבוהים, ובין הרשות המקומית, שאין לה דרך לגלגל על היזם את העלויות שהפיתוח יוצר עבורה. מצב זה דומה מאוד לכשל שוק עקב השפעה חיצונית שלילית (negative externality), אך שונה בכך שאילו היו תקבולי המסים המתקבלים מהפיתוח הנדל"ני מופנים למימון התשתיות הנחוצות, היו נחסכים לרשות המקומית עלויות ועיכובים רבים וכשל השוק היה נמנע.

³⁴ הגופים העיקריים הם משרד הבינוי והשיכון, הממונה על מימון תשתיות ברשויות מקומיות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך; משרד החינוך, האחראי להקמת בתי ספר; משרד התחבורה, הממונה על חלק מתשתית התחבורה, כגון מחלפים לחיבור לרשת הכבישים הארצית; משרד התשתיות, האחראי לעיבוי הולם של תשתיות החשמל, המים והביוב; ומשרד הבריאות, האחראי להגדלת קיבולת מוסדות הרפואה הקיימים או להקמת חדשים.

³⁵ הדבר מתבטא במיוחד בהיבט הגברת העומס על התשתיות הקיימות בקרבת מיזמי הבנייה החדשים. כך לדוגמה, בנייה של שכונה חדשה תגדיל את היקפי התנועה בדרכים המובילות אליה, העוברות לעתים בשכונות ותיקות.

תרשים 28
תהליך תקצוב תשתיות עבור בנייה למגורים

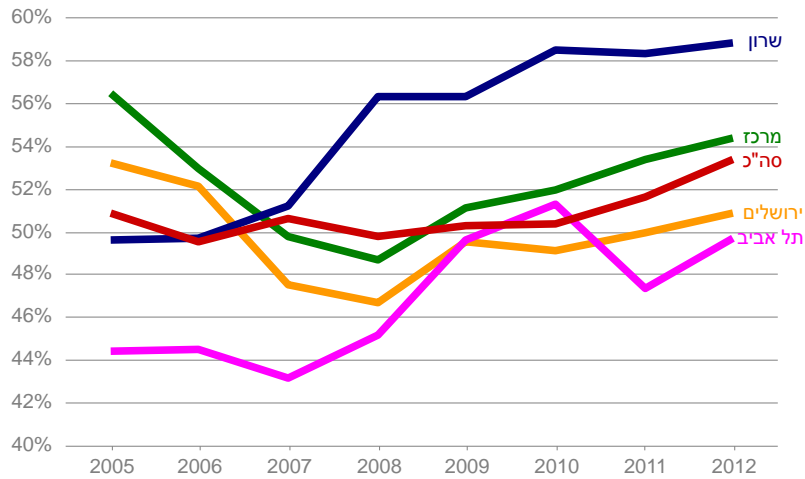


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

במצב הקיים, אין פלא שראשי עיריות רבים כלל אינם מעוניינים בתוספת אוכלוסייה ניכרת לשטחם. האינטרס של הרשות המקומית הוא אפוא לחסום בנייה רוויה למגורים ותחת זאת להגדיל את תקבוליה באמצעות קידום בניית יוקרה דלילה ובנייה למסחר ולתעשייה, שאינן דורשות השקעה רבה בתשתיות אך מניבות יותר מסי ארנונה. כפי שמראים אקשטיין ואחרים (2012), המחיר למי"ר למסחר ולתעשייה כמעט לא עלה בעשור האחרון, והוא עומד על כמחצית מהמחיר למי"ר למגורים. מכיוון שתשומות הבנייה דומות מאוד, החסבר לפער העצום הוא ההעדפה של הרשות המקומית לאשר לבנייה יותר קרקעות לצורכי מסחר ותעשייה. עדות נוספת לאינטרס של הרשויות המקומיות לחסום בנייה רוויה משתקפת בעליית מחיריהן היחסיים של דירות קטנות לעומת דירות גדולות (תרשים 29). בשנים האחרונות קטן מאוד משקלן של דירות קטנות בתמהיל הבנייה. העובדה שמחירן היחסי דווקא עלה, ובכל זאת משקלן בתמהיל הבנייה ירד, מעידה על חסמים בצד ההיצע – הרשויות המקומיות פשוט אינן מעוניינות במיזמים כאלו,

ולכן מציבות בפניהם מכשולים בוועדות המקומיות. לו היה הצמצום בבניית דירות קטנות נובע רק מירידה בביקוש לדירות אלו, הרי צפוי היה שמחירן יוזל ביחס לדירות הגדולות.

תרשים 29
מחירי דירות של 2.5-3 חדרים ביחס למחירי דירות של 4.5-5 חדרים
 דירות בבעלות הדיירים, על פי אזורים, 2005-2012



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

משרדי הממשלה מודעים היטב לבעיות אלו, וכדי לאפשר מיזמי דיור בקנה מידה גדול, החזירו את מה שמכונה "הסכמי גג" – הסכמים בין משרדי הממשלה, ובראש ובראשונה האוצר, ובין הרשות המקומית שבשטחה אמור להתבצע המיזם.³⁶ במסגרת הסכמים אלו המדינה מעניקה מימון נדיב, בסדר גודל של מיליארדי שקלים, להקמת התשתיות הנחוצות, עוד לפני התחלת הבנייה. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מתחייבים להקים את התשתיות שהן אחראים להן עד למועד קבוע מראש, ובתמורה מתחייבת הרשות המקומית לקדם את המיזם בלי עיכובים. הסכמי גג כאלה נחתמו בקריית גת בהיקף של 7,000 יחידות דיור; במודיעין-

³⁶ ראו פירוט באתר רשות מקרקעי ישראל:

<http://www.mmi.gov.il/shivukweb/pages/mainProject1.html>

מכבים-רעות – לגבי 11,800 יחידות דיור; בראש העין – לגבי 15,700 יחידות דיור, ובקריית ביאליק, בראשון לציון, בהרצליה, ביבנה ובבאר שבע עתידיים להיחתם הסכמים בקנה מידה דומה.³⁷ במשא ומתן על היקף המיזם, צפיפותו וסכום המימון הממשלתי, הרשויות המקומיות מעוניינות כמוכן לצמצם את הבנייה ולהגדיל את המענקים (בוסו, 2014ב'; 2014ג'). המימון הממשלתי להסכמי הגג אמור להיות מוחזר, לפחות חלקית, בדמות הכנסות המדינה ממכירת הקרקע ומיסוי במעמד מכירת הנכסים הגמורים. במקרה של הסכמי הגג אפשר לומר שכספים אלו עוברים מסלול מעגלי ארוך, מעסקאות הנדל"ן לקופת המדינה ובחזרה למימון התשתיות הנחוצות, ומספקים בדרך תעסוקה למנגנון ממשלתי ענף.

מסגרת הסכמי הגג היא דרך אחת לפתור את ניגוד העניינים בין היזם לרשות המקומית, מכיוון שהמימון הנוסף מכסה את עלות בניית התשתיות, אולם זהו אמצעי משברי. הסכמי גג דורשים הוצאה נכבדת מראש מצד המדינה, והיא תהיה מוכנה לכך רק כשמחירי הדירות יצאו מכלל שליטה והלחץ הציבורי יהיה חזק דיו. זאת ועוד, מדובר במסגרת המתאימה לפרויקטים בקנה מידה גדול; עבור מספר גדול של עסקאות קטנות הצורך לתאם בין משרדי הממשלה השונים ולשאת ולתת עם הרשות המקומית ייצור עיכוב רב.

בפועל נוצרת תחרות בין הרשויות המקומיות על הגדלת נתח הבנייה לתעשייה ולמסחר, וכן על הגדלת נתח דיור היוקרה הדליל למשיכת אוכלוסייה אמידה. לרשויות יש תמריץ להקטין את נתח הבנייה הרוויה והדירות הקטנות כדי לדחות אוכלוסייה חלשה. האינטרסים המנוגדים של היזם, המעוניין לבנות בנייה רוויה באזורי ביקוש כדי להרוויח יותר על אותה קרקע, לעומת הרשות המקומית המתנגדת לבנייה כזו עקב עלות התשתיות שהיא מצריכה, הם מתכון לשחיתות בדמות קניית אישורים, כך שחלק מרווחי היזם זולגים לעתים לכיסם הפרטי של חברי ועדות התכנון במקום לממן את הפיתוח הנחוץ. הרשויות המקומיות היו אמורות להתחרות ביניהן על משיכת היזמים, אבל בפועל כיום היזמים הם אלו המתחרים על מכסות מוגבלות של אישורי בנייה. התוצאות הן בנייה מועטה, תשתיות חסרות והשחתה מוסרית.

במקום שכספים יעברו מסלול מעגלי ארוך ומפותל בנכבי הביורוקרטיה הממשלתית עד שיחזרו ליישוב כתקציבי פיתוח, במקרה הטוב, או ימצאו את דרכם

³⁷ ראו הודעת דובר משרד הבינוי והשיכון מיום 4 בפברואר 2014:

<http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31e1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-1ed64f47de0&ItemID=567>

לעתים לכיסם של בעלי מהלכים למיניהם ברשות, יש לאפשר לרשות המקומית לגבות ישירות ובאורח שקוף שיעור מוגדל של היטלי פיתוח והשבחה בכל עסקה למכירת קרקע מאושרת לבנייה,³⁸ ובתוך כך להפחית את המסים שגובה השלטון המרכזי. הדבר יגדיל את המוטיבציה של הרשות לקדם עסקאות נדל"ן, ובפרט בנייה רוויה. יתרה מזאת, מכיוון שערך הנדל"ן קשור ישירות לאיכות התשתיות המקומיות, הדבר ייצור תמריץ נוסף לרשות המקומית לשפר את התשתיות שבתחומה, כדי להגדיל את תקבוליה על הנדל"ן. התחרות שתיווצר בין הרשויות המקומיות על מיזמי הבנייה היא שתגביל את היקף ההיטלים שלהן.³⁹

מסגרת כזו מייטרת את הסכמי הגג, מתאימה גם לפרויקטים בקנה מידה קטן, פועלת בתגובה לשינוי בביקוש בלי הכוונה מגבוה, ובעלת פוטנציאל לשפר את איכות התשתיות המוניציפליות. העלות התקציבית היא מזערית, שכן מדובר בכספים האמורים גם כיום להיות מושקעים בפיתוח תשתיות, והמדינה תעביר את ההתחייבות לרשות המקומית. ריכוז האחריות לכל סוגי התשתיות המקומיות בגוף אחד – הרשות המקומית – יעל ויאץ את התהליך, ויפנה לגופי הממשל המרכזי זמן לעסוק בתשתיות בקנה מידה ארצי. דרך אחת לבצע זאת היא להעביר לרשויות המקומיות את זכויות הקניין על הקרקע שבתחומן, ולאפשר להן להשתמש בתקבולים מפיתוח הקרקע לבניית תשתיות, לאחר תשלום מסים למדינה. יש להימנע מהגדלה פשוטה של היטלי הפיתוח שגובה הרשות המקומית בלי ויתור מקביל של הממשלה על הכנסותיה מפיתוח הקרקע, שכן הדבר יהווה מס נוסף על מיזמי נדל"ן ויפגע בכדאיותם.

חסמים להתחדשות עירונית

בנוף העירוני בישראל ניכר פוטנציאל עצום להתחדשות ולעיבוי. החלפת בנייני מגורים ישנים ומוזנחים של 2-4 קומות בבנייה מודרנית ורוויה לגובה עשויה להגדיל מאוד את היצע הדיור באזורי הביקוש. בתוך כך ייצאו התושבים נשכרים וייהנו ממגורים בבניין חדיש, מבנייה מתקדמת ומעיצוב אדריכלי מודרני – כל זאת במחיר של פגיעה מזערית בלבד באיכות הסביבה. לנוכח הביקוש העצום לדיור עירוני מחד גיסא, והחשש לפגיעה בסביבה עקב בנייה מאסיבית בשטחים פתוחים

³⁸ כפי שאכן מציע משרד הפנים, בהמשך מתוכנן לרפורמה בחוק התכנון והבנייה (רפורמת הפרגולה. להרחבה ראו בוסו, 2014ד').

³⁹ מובן שרשויות מבוקשות יותר יוכלו לגבות היטלי פיתוח והשבחה גבוהים יותר. הדבר מעלה חשש למלכודת עוני, שבה רשויות חלשות אינן יכולות לשפר את רמת התשתיות שלהן ולמשוך אוכלוסייה אמידה יותר, עקב חוסר יכולתן לגבות היטלים משמעותיים. יש בידו של השלטון המרכזי לסייע לרשויות כאלו באמצעות מענקי איזון.

מאידיך גיסא, התחדשות עירונית (הכוללת עיבוי עירוני) נראית כפתרון מושלם. אלא שבפועל, הבנייה על בסיס בניינים קיימים (תמ"א 38 ופינוי-בינוי) השתקפה באחוזים אחדים בלבד מסך הבנייה בשנים 2008–1997: כ-4 אחוזים במוצע ארצי (כהן ואחרים, 2010).

שני חסמים עיקריים מונעים התחדשות עירונית ומובילים למצב זה: (1) התנגדות העיריות מטעמי עומס על התשתיות, כפי שפורטו לעיל – הגברת הצפיפות בשטח עירוני מצריכה השקעה הולמת בתשתיות, שהיא קשה ויקרה במיוחד בשטח שכבר בנוי ברובו. גם כאן, סביר להניח שאם יגדל נתח ההכנסה הישירה של השלטון המקומי ממיזמי התחדשות על חשבון הכנסת השלטון המרכזי, הדבר יאיץ מאוד את התקדמותם. זאת ועוד, באזורים צפופים במיוחד, כדוגמת גוש דן, נחוץ שיפור של ממש בתשתית התחבורה, למשל רכבת תחתית, כדי לאפשר בנייה ניכרת נוספת; (2) שכיחותו הרבה של דיור משותף בישראל – בבנייני מגורים משותפים יש בעיה של זכויות קניין מרובות בנכס אחד, ועקב הצורך בהסכמה בין בעלי הדירות, קשה לקדם מיזמי בנייה. במצבים רבים נוצר ניגוד בין טובת הכלל – רוב הדיירים, וכן הצורך הלאומי בהתחדשות עירונית ובהגדלת היצע הדיור – ובין זכויות הפרט, שכן עבור דיירים מסוימים ייתכן שהעסקה אינה כדאית. כמו כן, כשנחוצה הסכמה פה אחד, יש פיתוי לדייר היחיד לסרב לעסקה, לעתים כדי להשיג בסחטנות תנאים טובים יותר לעצמו תמורת הסכמתו. בעיה זו מאתגרת ערים רבות בעולם המתאפיינות אף הן במלאי גדול של בנייני דירות משותפים, אך היא חמורה במיוחד בישראל.

הניסיון הראשון להתמודד עם הבעיה היה בהקשר של טיפול בשכונות עוני ומצוקה. במסגרת חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום (1965) נעשה ניסיון, שלא צלח, לפינוי בכפייה של שכונות עוני. על בסיס חוק זה נוצר מסלול פינוי-בינוי, שבמסגרתו משרד הבינוי והשיכון מכריז על מתחם פינוי-בינוי, ובו הדיירים רשאים לקבל ברוב מיוחס (כיום 80 אחוז) הצעה של יזם להרוס את הבניין ולבנות אחר במקומו. תנאי העסקה לפרטיהם נקבעים במשא ומתן בין היזם לדיירים, אך לרוב מדובר בעסקה המבטיחה לכל בעל דירה בבניין דירה חלופית גדולה יותר בבניין החדש שיוקם בתוך כשלוש שנים, בעוד היזם מממן את שכר הדירה של הדיירים בתקופת הבנייה. בשנת 2006 חוקק חוק פינוי ובינוי (פיצויים), המטיל על דיירים סרבנים אחריות לפצות את שאר הדיירים על הנזק הכלכלי הנגרם להם מדחיית העסקה, אם ייפסק

כי סירובם אינו סביר.⁴⁰ מסלול פינוי-פיצוי לא נחל הצלחה רבה עקב עיכובים ביורוקרטיים, שכן בדומה לבנייה חדשה, לעיריות יש עניין מועט בקידום מיזמים מסוג זה עקב העומס שהם יוצרים על התשתיות, אך גם עקב הסרבול הרב הכרוך בהם. עבור הדיירים מדובר בשני מעברי דירה – מהבניין המיועד להריסה לדירה שכורה ובחזרה לבניין שהוקם – בעוד שהיזם צריך לממן את שכירות הדיירים בתקופת הביניים, עול שמפחית מכדאיות הפרויקט עבור היזם.

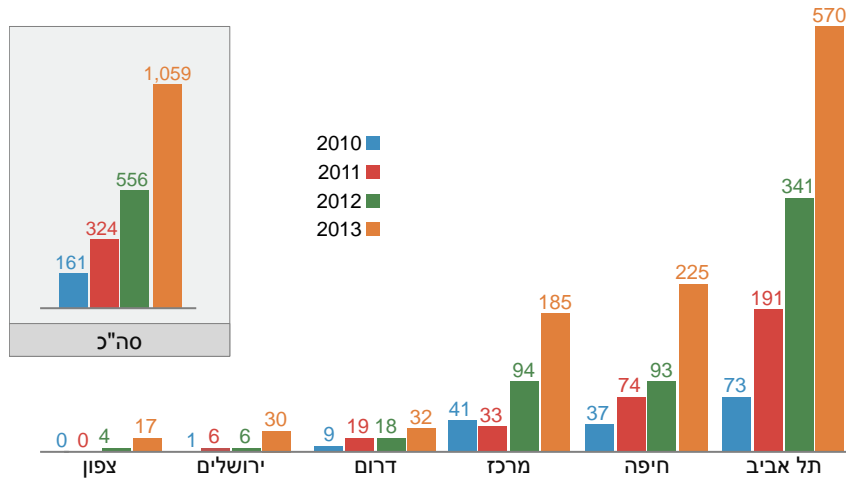
תמ"א 38 היא אמצעי אחר להתחדשות עירונית במציאות של דיור משותף. התמ"א נועדה לאפשר חיזוק בניינים ישנים נגד רעידות אדמה. לפי התמ"א המקורית (38/1), הדיירים רשאים להתקשר עם יזם בחוזה לשם שיפוץ בניין ישן (שנבנה לפני 1980) שאינו מוגן בפני רעידות אדמה, חיזוקו, הוספת ממ"ד לכל דירה והנגשתו באמצעות התקנת מעלית. בתמורה יקבל היזם זכויות בנייה בבניין. תחילה ניתנו זכויות לקומה נוספת אחת, אך הן הוגדלו בתיקון 3 לתמ"א (38/3) ל-2.5 קומות. מתוקף תמ"א 38/1 נחוצה הסכמה של 66 אחוז בלבד מהדיירים לשם ביצוע התכנית. מסלול זה (38/1, חיזוק מבנה קיים) עוקף את הסרבול המובנה שבמודל הפינוי-בינוי, שכן הדיירים אינם צריכים להתפנות לדירה שכורה ובחזרה. עם זאת, עליהם לגור פרק זמן לא מבוטל בתוך אתר בנייה, מחיר נכבד בפני עצמו. גם היכולת לבנות לגובה מוגבלת, הן על ידי תקנות התמ"א והן על ידי היציבות המוגבלת של המבנה הקיים, גודל המגרש וכושר הנשיאה של התשתיות במקום.

בשנים האחרונות, עם עליית מחירי הדיור, מיזמי תמ"א 38 נעשים נפוצים יותר (תרשים 30). אין זה מפתיע שרוב הפרויקטים של תמ"א 38 מרוכזים באזורי הביקוש – יותר ממחציתם במחוז תל אביב – שכן מידת הכדאיות של מיזם תמ"א 38 עבור היזם תלויה בערך הדירות החדשות שיעמדו לרשותו בבניין. ברור כי כפתרון לחיזוק מבנים כנגד רעידת אדמה תמ"א 38 לוקה בחסר, שכן אין תמריץ כלכלי ליישום התכנית בפריפריה, אך לעומת זאת יש לה יתרונות כאמצעי להתחדשות עירונית ולהגדלת היצע הדירות באזורי ביקוש.

⁴⁰ לפרטים ראו אתר משרד הבינוי והשיכון:

http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/dayyarim_sarvanim.aspx

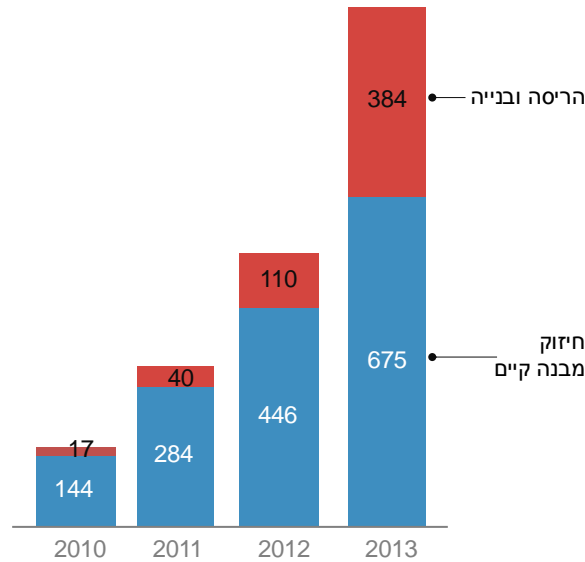
תרשים 30
מספר בקשות למיזמי תמ"א 38 לפי מחוז, 2010-2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים

בתיקון לתמ"א (38/2) ניתנת האפשרות להריסת הבניין ולהקמת אחר במקומו, מעין פינוי-בינוי מואץ בקנה מידה קטן. גם במקרה זה, כמו בפינוי-בינוי המקורי (שלא במסגרת תמ"א 38), נחוצה הסכמה של 80 אחוז מהדיירים. תרשים 31 מציג את הבקשות לתמ"א 38 בהתפלגות לפי שיעור הבקשות המתייחסות לתיקון 38/2 (הריסה ובנייה), לעומת הבקשות המתייחסות לתיקון 38/1 (חיזוק מבנה קיים).

תרשים 31
מספר בקשות לתמ"א 38 לפי סוג הבקשה, 2010–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים

למרות מספרם הגדל של מיזמי ההתחדשות העירונית, ברור כי הפוטנציאל רחוק ממיצוי. באחרונה התקבלה הצעתו הבעייתית של צוות 90 הימים⁴¹ לסוג נוסף של מיזם התחדשות עירונית: "בינוי-פינוי-בינוי". מדובר בעסקת חליפין רב-שלבית, שבמסגרתה מוקם בניין חדש על קרקע פנויה, דיירי בניין ישן מתפנים אליו, מוקם בניין חדש במקומו וכן הלאה.⁴² מסלול זה אמור לחסוך לדיירי הבניין הישן את המעבר לדירה שכורה בתקופת הבנייה וכך להגדיל את שיעור היענותם, וכן להגדיל את כדאיות הפרויקט עבור היזמים. עם זאת, הסיבוך הכרוך במסלול מצריך

⁴¹ צוות ממשלתי בין-משרדי לטיפול בבעיות הדיור, שהוקם בתחילת כהונתה של הממשלה הנוכחית.

⁴² לתיאור התכנית בפירוט, ראו הודעת דובר משרד הבינוי והשיכון:
<http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=551>

מעורבות ממשלתית דומיננטית, עד כדי קבלת תפקיד היזם. זאת ועוד, אופייה הטורי של עסקת החליפין מגביל מאוד את היקף הבנייה, שכן אין אפשרות להרוס בניין ולבנות אחר במקומו עד שהדירות החדשות לדייריו מוכנות. חלופה פשוטה למסלולי סחר חליפין מסורבלים אלו היא לאפשר לדיירי הבניין הישן להחליט ברוב מיוחס למכור אותו ליזם כפי שהוא. הדבר יאפשר להם לרכוש דירה לפי בחירתם, בלי תקופת ביניים של שכירות. בעסקה זו היזם לא יצטרך לממן שכירויות, וכך המחיר שיוכל לשלם עבור הבניין הישן יהיה גבוה יותר. כמו כן אין צורך לחכות להשלמת בניין לפני הריסת הבניין הבא, כפי שתואר במסלול "בינוי-פינוי-בינוי", ואפשר להרוס ולבנות כמה בניינים במקביל, על פי הביקוש. בחלופה זו אין פגיעה בזכויות הפרט, מכיוון שהמכירה מצריכה רוב מיוחס, בדיוק כמו במסלול "פינוי-בינוי" רגיל. הדבר כבר מתבצע בכמה מקומות שהמשותף להם הוא שכירות גבוהה של מגורים בבנייני דירות, כמפורט בלוח 1. לדוגמה בסינגפור, מדינה שכ-90 אחוז מתושביה מתגוררים בדיור משותף, נחוץ רוב מיוחס של 90 אחוז מהדיירים למכירה של בניין דירות שנבנה עד 10 שנים קודם לכן, ו-80 אחוז למכירה של בניין ישן יותר.⁴³

⁴³ ראו: <http://www.mnd.gov.sg/stb/typesofapplicationannex1.html>

לוח 1. שיעורי רוב מיוחס הדרוש למכירת בניין משותף, השוואה בין-לאומית

מקום	רוב מיוחס הנחוץ למכירה
אלברטה, קנדה	75%
הונג-קונג, סין	80%
טאיפיי, טאיוואן	אזור פיתוח עירוני מואץ: 50% מהבעלים שבבעלותם 50% מהנכס
	אזור פיתוח עירוני מועדף: 60% מהבעלים שבבעלותם 66.7% מהנכס
	אזורים אחרים: 66.7% מהבעלים שבבעלותם 75% מהנכס
טוקיו	66.70%
יפן (חוץ מטוקיו)	80%
ניו זילנד	75%
ווינגטון די-סי וניו יורק, ארצות הברית	80%
ניו-סאות' ויילס, אוסטרליה*	75%
סיאול, דרום קוריאה	66.70%
סינגפור	90% לבניין שגילו עד 10 שנים 80% לבניין שגילו יותר מ-10 שנים
קנטון ושנגחאי, סין	66.7% מהבעלים שבבעלותם 66.7% מהנכס

* הצעת חוק.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב

; נתונים: Legislative Council Secretariat, 2010

New-South-Wales Ministry of Fair Trading, 2013

לסיכום, הסרבול הרב של מסלולי הפינוי-בינוי הנוכחיים מהווה חסם להתחדשות עירונית ולהגדלת היצע הדירות בשטחים בנויים. שתי המלצות שיישומן יקל מאוד את תהליך ההתחדשות העירונית, החשוב גם להגברת גמישות היצע הדירות בתגובה לשינויים במחיר, הן: (1) העברת נתח מרווחי עסקאות פינוי-בינוי

לידי הרשות המקומית שבתחומה מתבצע הפרויקט לצורכי שיפור התשתיות, כמתבקש מהגברת הצפיפות; (2) הקניית זכות לדיירי בניין משותף למכור את הנכס כולו לזים ברוב מיוחס, ובתוך כך להטיל אחריות משפטית מוגדרת על דיירים סרבנים.

8. סיכום ומסקנות

בישראל של 2014 הקיטוב בין עשירים לעניים, בין אלו שיש להם לאלו שאין להם – חד מתמיד. בעלי הדירות, ובעיקר משקי בית מבוגרים ובעלי הכנסה גבוהה, נהנו בשנים האחרונות מזינוק מרשים בערך נכסיהם, ואף השקיעו חלק מנכסיהם הפיננסיים בנדל"ן כדי ליהנות עוד יותר מעליית המחירים. לעומתם, אלו שלא הייתה ברשותם דירה, בעיקר משקי בית צעירים ומעוטי הכנסה, נאלצו לבחור בין משכנתה מכבידה ובין מחירי שכירות מאמירים הנוגסים חלק גדול מהכנסתם, מקשים עליהם לצבור חסכונות ומרחיקים עוד יותר את החלום לדירה משלהם. המשך עליות המחירים יוסיף להעמיק את הפערים הכלכליים בין עניים לעשירים ובין צעירים למבוגרים. לעומת זאת, ירידה מהירה וניכרת במחירים, או במילים אחרות התפוצצות הבועה, אמנם תיטיב עם אלו שאין בבעלותם דירה, אך תפגע במשקי הבית שהשקיעו בדירה, וכן בחברות הבנייה ובעובדי הענף. בתרחיש גרוע במיוחד, היא עלולה אף להביא לידי פגיעה גם ביציבות הבנקים ובמשק הישראלי בכללותו, כפי שקרה במיתון האחרון בארצות הברית.

הגורם הראשוני לעליית מחירי הדיור בישראל היה הריבית הנמוכה שהונהגה בעקבות המשבר הכלכלי העולמי. ככלכלה קטנה ופתוחה, ישראל אינה יכולה לחרוג במידה רבה מסביבת הריבית הבין-לאומית בלי להיפגע משינויים חדים בשער החליפין. כמו כלכלות אחרות בעולם שלא נפגעו מהמיתון אך נאלצו להפחית את הריבית, גם בישראל הייתה התוצאה עלייה במחירי נכסים מניבי תשואה, והנדל"ן בכללם. עם זאת, את ממדי העלייה במחירי הדירות ואת העובדה שעלייה זו עדיין נמשכת ניתן ליחס מצד אחד למיסוי המקל על ההשקעה בנדל"ן, שהעצים את ההשפעה של ההפחתה בשיעור הריבית במשק על הביקושים בשוק זה, ומנגד לחסמים נוקשים העומדים בפני הגדלת היצע הדירות.

כדי להתמודד עם בועת המחירים הנוכחית בשוק הנדל"ן בטווח הקצר, יש לתקן תחילה את העיוות במערכת המס ולמסות באופן שוויוני הכנסה משכירות ומתשואה על נכסים פיננסיים. מיסוי שוויוני יותר יפחית את הביקוש להשקעה

בנדל"ן, וכן יאפשר כניסת חברות המתמחות בהשכרת דירות לשוק השכירות, ובתוך כך פיתוח היצע של שכירות ארוכת טווח.

בטווח הארוך, כדי להזיל את מחירי הדירות ולמנוע תנודתיות יתר והיווצרות בועות נוספות, יש לטפל מערכתית בחסמי צד ההיצע.

במישור הארצי, שליטת המדינה בקרקעות והריכוזיות הרבה של התהליך התכנוני הביאו את ישראל לידי מצב של צפיפות מחיה מהגבוהות בעולם המפותח. על המדינה להתפרק מבעלותה על כלל קרקעות הלאום, ולהסתפק באדמות המיועדות לפיתוח תשתיות בקנה מידה ארצי או הנחוצות להגנה על ערכי טבע לאומיים.

במישור המקומי, העלות הגבוהה של פיתוח תשתיות גורמת לרשויות המקומיות להתנגד לבנייה רוויה בתחומן, שכן בנייה רוויה היא גירעונית עבורן. לפיכך, יש לרכז את המשאבים, ההוצאות והסמכויות בקנה מידה מקומי, ולהפוך את הרשויות המקומיות למקור סמכות בלעדי (one stop shop) עבור כלל היבטי פיתוח הקרקע, בעוד המנגנונים המרכזיים ממונים על הפיקוח ועל התיאום בקנה מידה לאומי. מתכונת שבה הסמכות לאשר פיתוח, ההכנסות מהפיתוח והאחריות להקמת תשתיות מתאימות מרוכזות כולן במקום אחד, תאפשר קיצור ניכר של ההליך הביורוקרטי ובנייה מואצת בתגובה לעלייה בביקושים.

נוסף לחסמים אלו בנייני דירות משותפים, הנפוצים כל כך בישראל, הם חסם להתחדשות עירונית, שיכולה להגדיל מאוד את ההיצע באזורי הביקוש. עיבוי עירוני באמצעות פינוי-בינוי, או חיזוק והוספה למבנים קיימים (תמ"א 38), כרוך בטרחה רבה עבור הדיירים, עקב הצורך להתגורר בשכירות בתקופת הבנייה (בפינוי-בינוי), או לחיות בתוך אתר בנייה למשך תקופה ממושכת (תמ"א 38/1). עבור דיירים רבים, ובייחוד קשישים ונכים, הדבר אינו כדאי. לפיכך, מומלץ להוסיף אפשרות למכירת הבניין ברוב מיוחס מקרב הדיירים, שיטה הנהוגה במקומות רבים בעולם המתאפיינים בשכיחות גבוהה של בנייני דירות משותפים. התשתית החוקית של פינוי-בינוי יכולה להתאים גם למתכונת זו: החלטה ברוב מיוחס והטלת אחריות משפטית על דיירים סרבנים. זאת ועוד, כדי לאפשר עיבוי עירוני ניכר בגוש דן, בירושלים ובחיפה יש צורך דחוף במערך יעיל וזמין של תחבורה ציבורית התואמת את צפיפות האוכלוסייה וצרכיה.

לבסוף, יש להשקיע בשיפור החינוך ובאפשרויות התעסוקה בפריפריה, ולחבר אותה למרכזים העירוניים הקיימים באמצעות תשתית תחבורה מתאימה. יש להיזהר מלשחזר את הטעות המזיקה של תמ"א 35, שהתימרה לחזק את הפריפריה על ידי הגבלת היצע הדיור במרכז.

משבר הדיור הנוכחי הוליד שלל אמצעי מדיניות: מצד אחד צעדים מבורכים המתמקדים בחלק מצווארי הבקבוק של היצע הדיור, כגון הרפורמות ברשות מקרקעי ישראל, במנהל התכנון ובחוק הבנייה; ומצד אחר תכניות שכמה מהן כרוכות בעלות גבוהה ותועלתן מוטלת בספק. אפשר לקבל את תכנית מע"מ בשיעור אפס על דירות לצעירים כהחלטה פוליטית לגיטימית, הנוקטת העדפה מתקנת ביחס לצעירים חסרי דיור לעומת מבוגרים משפרי דיור או רוכשי נדל"ן להשקעה. עם זאת, אין בתכנית זו משום פתרון לחסמים בצד ההיצע, ולכן היא אינה מקרבת את המשבר הנוכחי לקצו ואינה תורמת למניעת המשבר הבא. זאת ועוד, במצב של היצע קשיח, סביר מאוד שחלק ניכר מההנחה במע"מ תגיע לבסוף לכיסי היזמים. לעומת תכנית מע"מ בשיעור אפס, לתכנית מחיר המטרה אין כל הצדקה פוליטית-אידאולוגית, וכל תכליתה היא ליצור תחרות בין קבלנים, שתתורגם להוזלת מחירים עבור הרוכשים. אלא שיש חשש רב שההוזלה תבוא על חשבון איכות הגימור ורמת האבזור בהתאם. סביר כי אמצעי מלאכותי זה, המנסה לדמות תחרות באמצעים ביורוקרטיים במקום להסיר את החסמים המונעים אותה, לא יביא תועלת של ממש.

מצוקת הדיור הנוכחית אינה גזירה משמים. צמצום הביקוש באמצעות מיסוי ההכנסה משכירות, בד בבד עם הסרת החסמים בצד ההיצע, יתרמו להוזלת המחירים, ישפרו את איכות הבנייה וימנעו תופעות דומות בעתיד. הטיפול חייב להיות מעמיק וזהיר, שכן צעדים שיביאו לבנייה ירודה, בלי התחשבות בזמינותן של תשתיות מתאימות ותוך פגיעה אפשרית באיכות הסביבה, עלולים לגרום יותר נזק מתועלת.

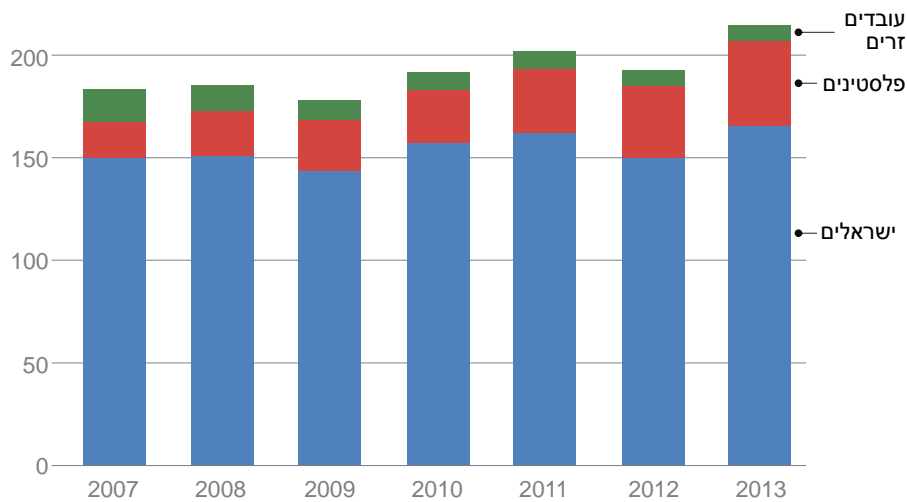
נספחים

הכשרת עובדים לענף הבנייה

כפי שנכתב קודם לכן, עליית מחירי הדיור בשנים האחרונות לא נגרמה ממחסור בעובדים, אלא מעלייה בביקוש מצד אחד ומהיצע קשיח של קרקע מאושרת לבנייה מצד אחר. עם זאת, היקפי הבנייה הגדלים הגדילו במקביל את הביקוש לעובדים מקצועיים, וייתכן מצב שבו מחסור בעובדים יאט את קצב הבנייה ויגרור עלייה נוספת במחירי הדירות.

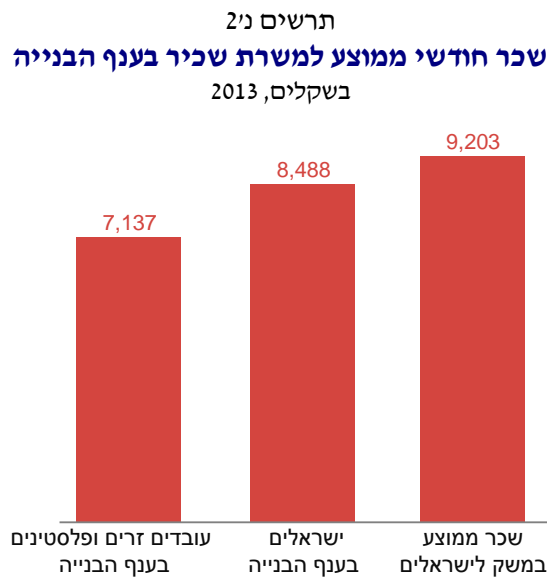
ענף הבנייה נחשב בלתי מושך, בעיקר עבור יהודים ישראלים, ויש נטייה בציבור לקבל את הדבר כנתון ולראות בהגדלת מכסות העובדים הזרים ופלטטינים רע הכרחי להגדלת קצב הבנייה. כבר נכתב על האבסורד בכך שמדינה כישראל, הלוקה בעודף עובדים בעלי רמת הכשרה נמוכה, מייבאת בפועל עוד ועוד מהם (בן-דוד, 2013). יש סיבות אובייקטיביות לרתיעתם של מחפשי עבודה רבים מענף הבנייה ועל מדינת ישראל להתמודד עמן, במקום להמשיך ולהסתמך על מהגרי עבודה ועל פלטטינים (תרשים נ'1).

תרשים נ'1
מספר מועסקים רשמיים בענף הבנייה
באלפים, 2007–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד הבינוי והשיכון (2013)

ניתן למנות כמה גורמים לרתיעה מעבודה בענף הבנייה. ראשית, כפי שניתן לראות בתרשים נ'2, השכר בענף נמוך מהממוצע במשק.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד הבינוי והשיכון (2013)

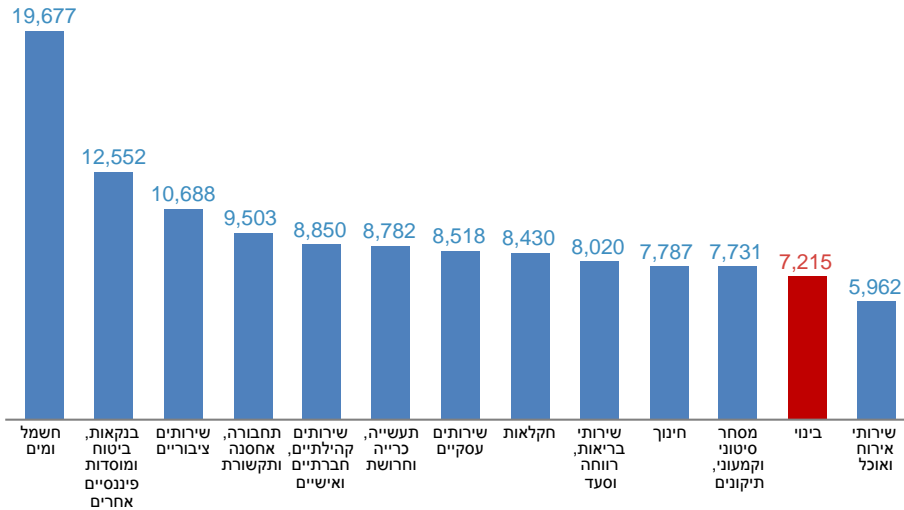
תרשים נ'3 מציג את השכר הממוצע במגוון ענפי המשק לגברים בעלי 11–12 שנות לימוד. עבור חלק זה של האוכלוסייה, השכר בענף הבנייה גבוה רק מזה שבענף שירותי אירוח ואוכל.

שכר זה משקף את הפריון (תוצר לשעת עבודה) בענף הבנייה, הנמוך מאוד הן בהשוואה לענפים אחרים במשק הישראלי והן בהשוואה לענף הבנייה במדינות אירופה (בן-דוד, 2013). הפריון הנמוך הוא תוצאה של הסתמכות על עבודה בשכר נמוך על חשבון השקעה במיכון הענף ובטכנולוגיות בנייה מתקדמות.

תרשים נ"3

שכר של גברים* במשרה מלאה, 2012

שכר חודשי ממוצע בשקלים, לפי ענפים, לגברים בעלי 11–12 שנות לימוד



* לא כולל עובדים זרים ופולסטינים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

אלא שנראה כי מעבר לשכר הנמוך יחסית, יש גורמים רבי משקל נוספים בהקשר זה: (1) העבודה בענף הבנייה נעשית לרוב בתנאים קשים פיזית, וכרוכה בסיכון לא מבוטל לפציעה ואפילו למוות;⁴⁴ (2) לענף הבנייה יש תדמית שלילית כענף בלתי מוסדר, שחלקים ניכרים ממנו מתנהלים "בשחור", ולכן לא מקנים הגנה סוציאלית;⁴⁵ (3) אין בענף מסלול קידום ברור ומקובל מפועל לבעל מקצוע או למנהל עבודה.

⁴⁴ יותר ממחצית מקרי המוות בתאונות עבודה ב-2012 היו בענף הבנייה (מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, 2012).

⁴⁵ יש לציין כי העבודה הבלתי מוסדרת אינה מיטיבה עם הפועל הפשוט – שממילא היה משלם מס נמוך לו היה מדווח באופן רשמי, אך לפחות היה נהנה מהגנה סוציאלית – אלא עם מעסיקו, המעלים בכך את פעילותו ומשתמט מתשלום מס על רווחיו.

אם כן, השילוב של שכר נמוך, מאמץ גבוה, הגנה מוגבלת מאובדן כושר עבודה במקרה של פגיעה, בייחוד בעבודה בלתי מוסדרת, ואופק קידום לא ברור – אלו הגורמים המרחיקים רבים מעבודה בענף ומקנים לו תדמית שלילית.

האתגרים העומדים בפני הממשלה הם לפיכך רבים:

- עידוד מיכון ענף הבנייה, שצפוי כי יגביר את הפריון ואת השכר הממוצע מחד גיסא, ויתרום להפחתת המאמץ הפיזי מאידך גיסא.
- חיזוק הפיקוח על הבטיחות וביעור נגע העבודה הבלתי מוסדרת מהענף, במטרה להפחית את הסיכון בעבודת הבניין ולשפר את ההגנה הסוציאלית על העובדים.
- סבסוד השתלמויות לעובדים בענף על פי ותק, שיאפשרו לעובדים להתקדם ולהתמקצע. למרות ביקוש הן מצד העובדים והן מצד המעסיקים, ניסיונות קודמים להכשיר ישראלים כשלו, בעיקר עקב חוסר במחויבות ארוכת טווח מצד המדינה לצמצום הייבוא של מהגרי עבודה לענף הבנייה מצד אחד, ולהגדלת היצע העובדים הישראלים מנגד (חרותי-סובר, 2014). ניתן לציין במיוחד את הפוטנציאל בקרב הציבור החרדי, המתקשה להשתלב בענפים אחרים במשק עקב מחסור בהשכלה מתאימה (רגב, 2013). מסלול חדש להכשרת חרדים לענף הבנייה נפתח לא מכבר במכללת הבונים באשדוד, ויש לקוות שמסלול זה ואחרים כדוגמתו יוכלו לחבר את הצורך בפרנסה בקרב ציבור זה עם הביקוש הגדל לעובדי בניין, ולאפשר למדינת ישראל להשתחרר מהתלות שלה במהגרי עבודה ובעובדים פלסטינים (גליק, 2014). ניתן גם לשקול הכרה בעבודה בבניין, ובעבודות נחוצות נוספות, כצורה של שירות אזרחי, שיחליף עבור חלקים מהחברה את השירות הצבאי (גרובר, 2012).

ענף הבנייה הישראלי נשען זה שנים רבות על כוח עבודה זול, תחילה פלסטינים ולאחר מכן גם עובדים זרים, ויש לגמול אותו מתלות מזיקה זו. הניסיון בעולם מלמד כי השקעה במיכון ומעבר לשיטות בנייה מתקדמות מאיצים את תהליך הבנייה, משפרים את איכותה ועתידים להגביר את פריון העבודה, התקדמות שתאפשר שכר גבוה יותר. רצוי כי ממשלת ישראל תתמיד בצמצום מספר העובדים הזרים בענף, גם לנוכח לחצי חברות הבנייה, תדאג לפיקוח נאות על זכויות העובדים ובטיחותם, ותשקיע משאבים בסבסוד הכשרות והשתלמויות בתחום.

מקורות

- אקשטיין, צבי, אפרת טולקובסקי וניצן צור (2012), **האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן?**, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.
- בוסו, נמרוד (2014א'), "משכירי דירות ישלמו מס – אלא אם החוזה הוא ל-3 שנים", **דה מרקר**, 26 ביוני 2014. themarker.com/realestate/1.2359018
- בוסו, נמרוד (2014ב'), "עיריית מודיעין כופפה את היד למדינה: הסכם הגג לבנייה נחתם רק לאחר הפחתת אלפי דירות", **דה מרקר**, 23 בינואר 2014. themarker.com/realestate/1.2224653
- בוסו, נמרוד (2014ג'), "המדינה רוצה לקדם אלפי דירות במרכז, ונאלצת לממן פרויקטים לעיריות החזקות", **דה מרקר**, 8 באוגוסט 2014. themarker.com/realestate/1.2400261
- בוסו, נמרוד (2014ד'), "החלק השני של 'רפורמת הפרגולה' ייצור בעיות בשוק הדיור ויביא לעליות מחירים", **דה מרקר**, 23 במאי 2014. themarker.com/realestate/1.2329400
- בן נאים, גלית (2009), דוח מנהל הכנסות המדינה 2008, **פרק יט: רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות, משרד האוצר**, עמ' 423–442.
- בן נאים, גלית (2013), דוח מנהל הכנסות המדינה 2011-2012, **פרק י: גביית מיסי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים**, משרד האוצר, עמ' 254–226.
- בן-דוד, דן (2013), "פריון העבודה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 108–89.
- בניטה, גולן ונאור זיו (2013), **סיכון הלווים בשוק המשכנתאות: התפתחותו ההיסטורית והערכתו במספר תרחישים**, בנק ישראל.
- בנק ישראל (2013), "דפוסי הרכישה של דירות בידי משקיעים מקומיים בשנים 2003–2012", **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, 136, חטיבת המחקר של בנק ישראל, עמ' 35–30.
- בנק ישראל (2012), **דין וחשבון**.
- גליק, אבי (2014), "תלמד לטייח: מסלול חרדי חדש לענף הבניה", **בחדרי חרדים**, 10 באפריל 2014. bhol.co.il/article.aspx?id=67055

גרובר, נעם (2012), "ליצור שירות המקובל על כולם", **דה מרקר**, 5 במרס 2012, עמ' 27.

דובמן, פולינה, יוסי יכין וסיגל ריבון (2011), "שוק הדיור בישראל 2010-2008: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?", **סקר בנק ישראל**, 85, עמ' 101-61.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011), משרד הפנים.

האן, איריס (2013), **צעדים להגדלת היצע הדיור בטווח הקרוב ללא פגיעה באיכות החיים ובסביבה**, החברה להגנת הטבע ומכון דש"א.

האן, איריס (2010), **בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון**, מכון דש"א.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות משקי הבית**, שנים שונות.

זוסמן, נעם (2013), "התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 2012-1998", **מקרקעין**, יב, מס' 5, עמ' 97-85.

חרותי-סובר, טלי (2014), "מי מפחד מעבודה קשה? העבודה שתכניס לכם עד 22 אלף שקל בחודש", **דה מרקר**, 20 בפברואר 2014.
themarker.com/career/1.224897

כהן, ארי, ירון טוראל ומוטי קפלן (2010), **תמ"א 35: ליווי, מעקב ועדכון, דו"ח שלב ג'**, מנהל התכנון, משרד הפנים.

מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (2012), **דוח תאונות העבודה שהסתיימו במוות**, משרד התמ"ת.

מנהל התכנון, משרד הפנים (2013), **שנתון התכנון 2012**.

מנהל התכנון, משרד הפנים (2005), **תמ"א 35 – עיקרים**.

מנהל מקרקעי ישראל (2013), **דין וחשבון על פעולות מנהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 2012**.

מירובסקי, אריק (2014), "מורשת הנדל"ך' הלקויה של אריאל שרון", **דה מרקר**, 14 בינואר 2014.
themarker.com/realestate/1.2215929

מכון גזית-גלוב (2012), **מדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות GGI**, המרכז הבינתחומי הרצליה.

- משרד האוצר (2013), **ענף הנדל"ן למגורים - סיכום רבעון שלישי**.
- משרד הבינוי והשיכון (2013), **ענף הבנייה בישראל – ניתוח כלכלי, רבעון שני; רבעון שלישי; סיכום**.
- משרד המשפטים (2013), **סקירת השתנות מחירי הדירות ברבעון השני של שנת 2013**, השמאי הממשלתי הראשי.
- משרד הפנים (2013), **דוח דו-שנתי: יישום חוק הוד"לים להאצת הבנייה למגורים מס' 6**.
- גור, ויצמן וגיא סגל (2011), "מה מסביר את מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010?", **סקר בנק ישראל**, 85, עמ' 59-7.
- סמולסקי, רוז (2014), "חוקרים בטכניון: ב-100% מהדירות החדשות בישראל יש ליקויי בנייה", **דה מרקר**, 13 בפברואר 2014. themarket.com/realestate/1.2243879
- רגב, איתן (2013), "השכלה ותעסוקה במגזר החרדי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 149-111.
- שאולי, אלפי (2014), "עלינו גבוה מדי? קדחת המגדלים של ישראל", **Ynet**, 21 בפברואר 2014. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4489785,00.html>
- שלו, מיכאל (2012), "הרקע הכלכלי למחאה החברתית בקיץ 2011", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 192-141.
- שראלי, מיכאל (2014), **הביקוש לדירות ומדיניות המסים הרצויה**, מאמר עמדה לקראת הדיונים הצפויים בכנסת על חבילת הצעדים בתחום בדיור.
- Andrews, Dan and Aida C. Sanchez (2011), "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences," *OECD Journal: Economic Studies*, 2011.
- Andrews, Dan, Aida C. Sanchez, and Åsa Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

- Caldera Sanchez, Aida and Åsa Johansson (2011), *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 837.
- Glaeser, Edward L., Joseph Gyourko, and Albert Saiz (2008), "Housing Supply and Housing Bubbles," *Journal of Urban Economics*, 2, No. 64, pp. 198-217.
- IMF (2014), *IMF Country Report*, No. 14/48.
- Legislative Council Secretariat (2010), *Fact Sheet - Collective Sales in Singapore*, Legislative Council of Hong Kong, Fact Sheet 29/09-10.
- New South Wales Ministry of Fair Trading (2013), *Strata Title Law Reform*, Position Paper.
- OECD (2011), "Housing and the Economy: Policies for Renovation," *Economic Policy Reforms 2011 - Going for Growth*, OECD Publications.
- OECD (2013), *How's Life? 2013: Measuring Well-Being*, OECD Publishing.
- Pedro, João Branco, Frits Meijer, and Hans Visscher (2011), *Comparison of Building Permit Procedures in European Union Countries*, Royal Institution of Chartered Surveyors, Conference Paper.
- US Census Bureau (2013), *Online Database*.
www.census.gov/construction/nrc/lengthoftime.html.

II. תמונת המאקרו ושוק העבודה

רפורמה בשוק העבודה של ישראל

ואופציית ה-Flexicurity

דן בן-דוד וליאורה בורס*

תקציר

Flexicurity (באנגלית: שילוב של המילים flexibility, גמישות, ו-security, ביטחון) הוא שמה של מדיניות הנוגעת לשוק העבודה ולרווחה שאומצה בעיקר במדינות הנורדיות. מדיניות ה-Flexicurity מקנה למעסיקים גמישות גבוהה יחסית בהעסקה ובפיטורים של עובדים, ובה בעת מעניקה לעובדים רשת ביטחון כלכלית ומגדילה את אפשרויות התעסוקה שלהם. בהשוואה לישראל, מדינות שאימצו את מדיניות ה-Flexicurity נהנות מרמות גבוהות יותר של פריון עבודה, והפריון בהן אף גדל מהר יותר זה עשרות שנים ברציפות. מדינות אלו מתאפיינות גם בשיעורי תעסוקה גבוהים יותר ובשיעורים נמוכים יותר של עוני ואי שוויון בהכנסה בהשוואה לישראל. עובדות אלו מעוררות כמה שאלות, ובראשן: האם ביצועיהן הכלכליים-חברתיים המשופרים של מדינות ה-Flexicurity אכן נובעים ממדיניות זו, והאם המדיניות יכולה להתאים גם לישראל? הפרק בוחן את השאלות האלה, בודק את מאפייניה השונים של מדיניות ה-Flexicurity ומשווה את התוצאות הכלכליות-חברתיות במדינות אלו לתוצאות במדינות אחרות, לרבות ישראל. בסיכום הפרק מובאות כמה המלצות עבור ישראל בהקשר זה.

* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, עמית מחקר ב-CEPR, לונדון; ליאורה בורס, מנהלת תחום מדיניות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הרעיון למחקר זה עלה בעקבות הצגת "דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013" של מרכז טאוב בפני הצוות הבכיר במשרד ראש הממשלה, ובקשתו של הצוות לאחר מכן לבחון את מידת התאמתה של מדיניות ה-Flexicurity לישראל. גרסאות קודמות של הפרק הוצגו במפגשים עם אנשי צוות ממשרד ראש הממשלה, ממשרדי ממשלה אחרים ומבנק ישראל. ברצוננו להודות לחגי אטקס, עדי ברנר, רועי דרור, לילך לוריא, גיא מונדלק, מיכל פינק, אהוד פראוור, מיכל צוק, איל קמחי ויוגין קנדל על הערותיהם ועצותיהם המועילות, ולהדס פוקס וקיריל שרברמן על הסיוע באיסוף הנתונים. כל הנכתב בפרק זה, וכן ההמלצות, הם על דעת הכותבים בלבד.

מבוא

כתוצאה משילוב בין רמות פירון מהנמוכות בעולם המפותח לשיעורי עוני ואי שוויון בהכנסה מהגבוהים ביותר, ישראל נמצאת בתוואי כלכלי-חברתי שאינו בר-קיימא בטווח הארוך. לצד זאת, בישראל עדיין קיימות כמה מהאוניברסיטאות הטובות בעולם וכמה תעשיות היי-טק חדשניות ביותר, ואף השקעות זרות וישראליות והשקעות הון סיכון שממשיכות לזרום אליה בשיעורים שמהווים רק רמז לפוטנציאל העצום הטמון במדינה – אם תצליח לתעל את הידע שכבר מצוי בה לחלקים גדולים בהרבה מאוכלוסייתה. הנוף הדמוגרפי בישראל משתנה במהירות, אך עדיין קיים חלון הזדמנויות (שהולך ומצטמצם) לניצול משאביה הייחודיים של המדינה, לפני שתעבור את הנקודה שמעבר לה לא תוכל עוד לאמץ קווי מדיניות קשים ליישום.

יש צורך דחוף בשינוי מהותי של סדרי העדיפות הלאומיים בישראל, ומעבר מכניעה ללחצים ולאינטרסים סקטוריאליים, עסקיים ואישיים, ליישום תכנית מקיפה לטיפול באתגרים העיקריים שישראל עומדת מולם ובגורמים העומדים בבסיסם. בן-דוד (2014) משרטט תכנית כוללת כזו, המתבססת על שלושה מעגלי מדיניות שמחייבים שינוי כללי בעדיפויות התקציביות. מעגל המדיניות הראשון מתמקד בצורך לשנות את מבנה התמריצים: מחד גיסא, מעבר מתמריצים לאי-עבודה לתמריצים לעבודה, ומאידך גיסא, תמריצים שיביאו לכך שמעסיקים יעסיקו עובדים מתוך מאגר הישראלים הקיים, במקום לייבא עובדים בלתי מיומנים ובלתי משכילים מחו"ל. בה בעת יש לספק לאזרחי ישראל חבילה מקיפה לשדרוג ההשכלה וההכשרה, כדי לספק להם את הכלים להתמודדות במשק פתוח.

מעגל המדיניות השני עונה על הצורך ליצור סביבה תומכת עבור העובדים שמבנה התמריצים שלהם השתנה ואשר למדו את המיומנויות הבסיסיות – כך שיוכלו להשיג דריסת רגל במשק, ובהדרגה להגדיל ולהרחיב את השתתפותם בו. מעגל המדיניות השלישי מדגיש את נקודת המבט האסטרטגית המקיפה והוא כולל, בין היתר, שקיפות תקציבית שתאפשר תיעול מחדש של המשאבים המוגבלים; אכיפה מוגברת של החוק במטרה להפחית את היקף הכלכלה השחורה, המוערכת כיום ביותר מחמישית מהתמ"ג של ישראל (גרובר, 2014); ורפורמה מקיפה בחינוך – החל מיישום לימודי ליבה משודרגים במידה ניכרת, שיכינו טוב בהרבה את התלמידים לשוק עבודה גלובלי ותחרותי מאוד ולחברה מודרנית ודמוקרטית, וכלה בשיטות משופרות לבחירה, הכשרה ותגמול של מורים.

פרק זה מתמקד במרכיבים הבולטים מתוך מעגל המדיניות הראשון בתכניתו של בן-דוד (2014), ומנתח את הדרכים האפשריות ליישמו. ליתר דיוק, המטרה היא

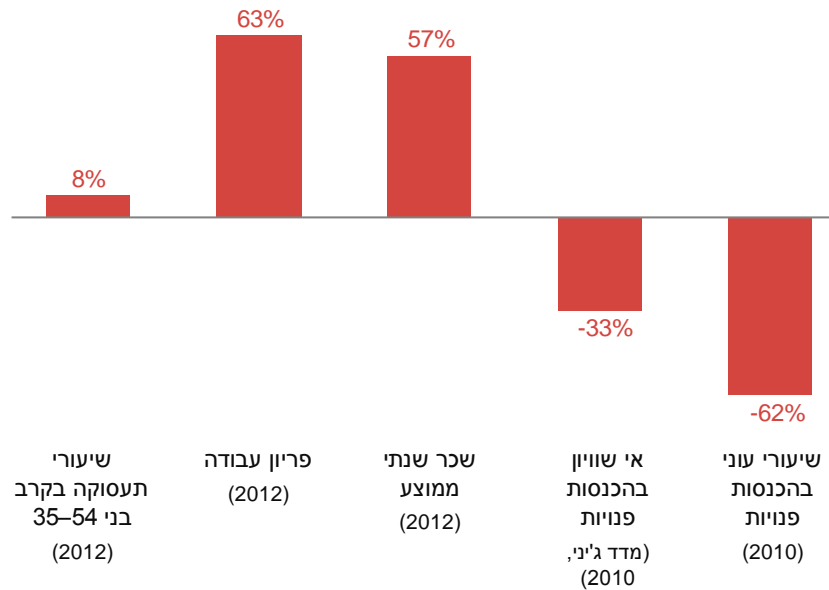
לבחון את התאמתו לישראל של רעיון ה-Flexicurity – אסטרטגיה שמטרתה להגביר את גמישותו של שוק העבודה עבור המעסיקים, ובה בעת להעניק למשתתפים בשוק העבודה ביטחון כלכלי והזדמנויות תעסוקתיות (שאינן לבלבל בינם ובין הגנה על משרה במקום עבודה ספציפי). שיטה זאת נהוגה כיום – בצורה זו או אחרת – במדינות הנורדיות ובהולנד (שייקראו בפרק זה "מדינות ה-Flexicurity" או "מודל ה-Flexicurity"), והפרק בוחן את ההיסטוריה והרקע של השיטה. נוסף לכך, הפרק משווה בין ישראל למדינות אחרות על פי מדדים שונים הקשורים ל-Flexicurity, בודק מה השפעותיה של המדיניות על שוק העבודה והרווחה במדינות שדוגלות בה, ודן בהשלכות הצפויות של יישום חלקים מהשיטה בישראל מבחינה חברתית ומבחינת מדיניות.

1. הדוגמה הדנית

דנמרק, אחת ממדינות ה-Flexicurity, נהפכה למעין מדינה מייצגת למודל זה. השוואה כלכלית-חברתית בין דנמרק לישראל במבחר מדדים (תרשים 1) מגלה הבדלים בולטים בין המדינות. בדנמרק שיעורי התעסוקה בקרב גברים בגילי העבודה העיקריים (35 עד 54) גבוהים ב-8 אחוזים מאשר בישראל. כוח עבודה גדול יותר פירושו תוצר גבוה יותר לאוכלוסייה באותו הגודל, והוא מתורגם לתמ"ג גבוה יותר לנפש – כלומר, לרמת חיים גבוהה יותר לאוכלוסיית דנמרק. לא רק שיעורי התעסוקה בדנמרק גבוהים יותר – גם פריון העבודה (המוגדר כתמ"ג לשעת עבודה) גבוה יותר מאשר בישראל. העובד הדני הממוצע ייצר 63 אחוז יותר מהעובד הישראלי הממוצע בכל שעת עבודה ב-2012. לממצא זה שתי השלכות עיקריות.

ראשית, בעוד שחשוב להתייחס למחזורי עסקים (תקופות מיתון מול תקופות אינפלציה) סביב המגמה ארוכת הטווח, הגורם העיקרי הקובע את המגמה כולה – כלומר, את רמת החיים ואת קצב צמיחתה לאורך כמה עשורים – הוא הפריון. מדד אחד לפריון, שבו מתמקד סעיף זה, הוא פריון העבודה. פריון העבודה גם קשור באופן ישיר לשכר. אם עובד אינו מייצר הרבה בשעה (כלומר, אם פריון העבודה שלו נמוך), הוא לא יוכל לקבל שכר גבוה לשעה מכיוון שלא קיים מקור שממנו ניתן להפיק שכר גבוה. אמנם פריון גבוה אינו מספיק כדי להבטיח שכר גבוה, אולם פריון שהולך ומשתפר הוא בהחלט תנאי הכרחי כדי שההכנסה תעלה. לכן אין זה מפתיע שהשכר בדנמרק גבוה בממוצע ב-57 אחוז מהשכר בישראל.

תרשים 1
השוואה כלכלית-חברתית בין דנמרק לישראל
 ההפרש בין דנמרק לישראל*



* מחושב כאחוז ההפרש בין המדדים בדנמרק למדדים בישראל.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

אף שצמיחה מהירה יותר ושכר גבוה יותר חייבים להיות יעד מדיניות עיקרי, נשאלת השאלה אם הם באים על חשבון פערי שכר גבוהים יותר במדינה. כפי שממחישה הדוגמה הדנית, לא חייב להיות ניגוד בין השניים. אי השוויון בהכנסה פנויה (כלומר, לאחר ניכוי מסים וקבלת תשלומי העברה מהמדינה) בדנמרק, כפי שנמדד על ידי מדד הג'יני (מדד נפוץ לאי שוויון), נמוך במידה ניכרת (שליש) מאשר בישראל. שיעור משקי הבית החיים מתחת לקו העוני במונחים של הכנסה פנויה בדנמרק נמוך ב-62 אחוז מאשר בישראל – כלומר, שיעור העוני בדנמרק הוא כשליש משיעורו בישראל.

השורה התחתונה היא שייתכן מצב שבו ההכנסות יהיו גבוהות יותר והצמיחה הכלכלית מהירה יותר, ובה בעת שיעורי העוני ואי השוויון יהיו נמוכים בהרבה.

השאלה היא כיצד ניתן להגיע לצמד התוצאות הללו, איך שיטת ה-Flexicurity קשורה להבדלים בביצועים הכלכליים, ואילו היבטים מהשיטה עשויים להיות ישימים בישראל.

השאלה העיקרית היא: האם מדיניות ה-Flexicurity מביאה למצב של מרוויחים בלבד, כלומר המעסיקים והעובדים גם יחד משפרים את מצבם, או שמא יישומה גורם לכך שקבוצה אחת מרוויחה על חשבון האחרת (כלומר, משחק סכום אפס)? העובדה שמדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בפריון גבוה יחסית, ברמת חיים גבוהה ובשיעורי תעסוקה גבוהים אינה מעידה שה-Flexicurity מועילה לכולם, כל עוד לא ניתן לדעת מה היה המצב במדינות אלו לולא יושמה בהן השיטה. במילים אחרות, ההוצאות הממשלתיות הגבוהות הדרושות כדי לממן את ה-Flexicurity מחייבות מסים גבוהים יותר, או הפחתה בהוצאות אחרות – והדבר מפחית את התמריץ להשקיע ולעבוד, ובכך עלול לצמצם את הפריון והתעסוקה. אילו היו המסים במדינות ה-Flexicurity נמוכים יותר, האם שיעורי הפריון והתעסוקה בהן יכולים היו להיות אפילו גבוהים יותר מאשר היום? אחד הקשיים העיקריים בתחום זה הוא בידוד השפעת מדיניות ה-Flexicurity על התוצאות הכלכליות-חברתיות. למיטב ידיעתם של מחברי הפרק, לא קיימים מחקרים אקונומטריים הבוחנים את מידת המובהקות הסטטיסטית של קשרים בין המדיניות לתוצאות, לא כל שכן את קיומם של קשרים נסיבתיים (בהינתן מספרם הגבוה של הגורמים המשפיעים על התוצאות, אין זה מפתיע שלא ניתן למצוא ממצאים כאלה).

בהיעדר אפשרות למחקר אמפירי שיבחן אם ה-Flexicurity מיטיב עם כלל הצדדים במשק, ניתן להשתמש בגישה משנית. כלומר, גם אם ייתכן שלדנים (לדוגמה) היו שיעורי פריון ותעסוקה גבוהים עוד יותר ללא ה-Flexicurity, העובדה כי שיעורים אלו הם מהגבוהים בעולם כבר כעת יכולה להספיק לאור התועלת המופקת מהגמישות התעסוקתית ומהביטחון האישי שהדנים נהנים מהם.

השאלה החשובה בהקשר זה היא האם ניתן לשכפל את הדוגמה הדנית בישראל. כדי לענות עליה יש להבין את הסיבות להבדלים בין שתי המדינות בפריון ובשיעורי התעסוקה, כמו גם בשכר ובאי השוויון בהכנסות. כמה מן ההבדלים הללו הם מבניים (לדוגמה איכות מערכת החינוך, הפערים בתוכה והיקף הלימודים; רמת התשתיות הפיזיות; ומידת התחרותיות) וכמה מהם התנהגותיים (לדוגמה ניסוח ואכיפה של חוקים, כללים ותקנות המסייעות לפעילות הכלכלית או מעכבות אותה). המטרה היא לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של מדיניות ה-Flexicurity לישראל ואת מידת הישימות שלה בארץ.

2. הגדרת ה-Flexicurity

החל משנות השמונים גברו הדציבלים בשיח שבין המעסיקים, המעוניינים בגמישות בהעסקה ובפיטורים, ובין האיגודים המקצועיים באירופה, שדורשים הגנה תעסוקתית לעובדים. הביצועים הכלכליים הטובים של המדינות האנגלו-סקסיות – לרבות ארצות הברית, קנדה ובריטניה – וכן "הנס ההולנדי" של שנות התשעים (התאוששות מהירה ממצב של צמיחה נמוכה ואבטלה גבוהה בזכות רפורמות בשוק העבודה בהולנד), שכנעו כמה מקובעי המדיניות בחשיבות הסרת הרגולציה משוק העבודה. הם האמינו כי גמישות בהעסקה תגרום לשיפורים בפרייוו, להגברת הצמיחה הכלכלית ולשוק עבודה חזק יותר. בה בעת, איגודים מקצועיים הביעו את דאגתם בנוגע לזכויות העובדים ולביטחונם הכלכלי. המונח Flexicurity, שתיאר אסטרטגיה להגברת הגמישות בשוק העבודה לצד שיפור הביטחון האישי, החל את דרכו באמצע שנות התשעים בהולנד (Tangian, 2008). זרקור א' מתאר את "חוק הגמישות והביטחון" ההולנדי, שהיה אבן דרך חשובה ביישום מדיניות ה-Flexicurity במדינה.

זרקור א': חוק הגמישות והביטחון ההולנדי

חוק הגמישות והביטחון ההולנדי והחקיקה המתלווה לו (להלן "החוק"), שנחקקו בסוף שנות התשעים, היווה התקדמות גדולה מאוד לכיוון יישום ה-Flexicurity באמצעות הנחלת תקנות תעסוקתיות בהולנד. לפני החוק נדרשו המעסיקים לעבור תהליך מכביד כדי לקבל את אישור משרד התעסוקה האזורי לפטר עובד. באמצע שנות התשעים עקפו מעסיקים רבים את הדרישה על ידי כך שביקשו מבתי המשפט לעניינים אזרחיים לבטל חוזי תעסוקה (Houwing, 2010).

החוק החדש פישט והאיץ את הנהלים לפיטורי עובדים קבועים וקיצר את תקופת ההודעה המוקדמת שנדרשה מהמעסיק. החוק גם הוציא אל הפועל את הכלל "3-3-3": חוק הנוגע לחוזים לתקופה מוגבלת, המאפשר למעסיקים לשכור עובד לתקופה מוגבלת לפרק זמן כולל של עד שלוש שנים באמצעות חתימה על עד שלושה חוזים ברצף, ולאחר מכן הם נדרשים להציע לעובד חוזה פתוח.

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

החוק מחשיב את החוזים לרצופים אם מחדשים אותם בתוך שלושה חודשים, והדבר מונע מהמעסיקים העסקה אין-סופית של עובדים בחוזים לתקופה מוגבלת – סוג העסקה שעלול להביא לכך שהעובדים הזמניים לעולם לא ישיגו את מלוא ההטבות והביטחון שעובד קבוע זכאי להם. בה בעת, כדי להגביר את גישתם של המעסיקים לעובדים זמניים, החוק גם הקל את הכללים בנוגע לסוכנויות כוח אדם זמני, ופטר אותן מן הדרישה לפעול ברישיון.

כדי לשפר את ביטחונם של עובדים זמניים יושמו מגוון אמצעים, לרבות: (1) הנחה כי בין המעסיקים לעובדים מתקיימת מערכת יחסי עבודה מחייבת, הכפופה לחוקי העבודה, גם אם לא נחתם חוזה רשמי; (2) הבטחת תשלום מינימלי של שלוש שעות עבודה כאשר עובד נדרש להמתין בכוננות; (3) הגבלה של תקופת הניסיון לחודש אחד עבור חוזים שמשכם עד שנתיים; (4) כיסוי של עובדים זמניים בחוזה עבודה חוקי המאפשר הטבות כגון פנסיה וחופשת מחלה, אף על פי שהוא גמיש יותר מהחוזה הסטנדרטי. עם זאת, חשוב לציין כי החוק מאפשר סטייה מתקנות אלו במסגרת הסכמי עבודה קיבוציים.

עד תחילת שנות האלפיים צבר עיקרון ה-Flexicurity תאוצה בכל רחבי אירופה. הוא הוגדר כמדיניות שמטרתה "לשפר את גמישותם של שוקי העבודה, ארגון העבודה ויחסי העבודה מצד אחד, ומצד אחר לשפר את הביטחון – התעסוקתי והסוציאלי – במיוחד בקרב קבוצות חלשות יותר בשוק העבודה ומחוצה לוי" (Wilthagen and Tros, 2004).

מרכיבי המפתח של ה-Flexicurity, כפי שניתן לראות בלוח 1 וכמוסבר במסמך של מועצת האיחוד האירופי משנת 2007 "לקראת עקרונות משותפים של ה-Flexicurity" (להלן: European Commission, 2007), כוללים: (1) הסדרים חוזיים גמישים בשוקי עבודה פתוחים וכוללניים; (2) למידה לאורך החיים ושדרוג מיומנויות; (3) מדיניות פעילה בהכשרת עובדים; (4) מערכת רווחה המספקת הגנה בתקופות מעבר.

לוח 1. ארבעת העקרונות המרכזיים של ה-Flexicurity

ביטחון			גמישות
מודרניזציה של מערכת הביטוח הלאומי, כדי לספק תמיכה כלכלית המעודדת תעסוקה ומסייעת לניידות בשוק העבודה	מדיניות פעילה בשוק העבודה, לרבות יעוץ, שירותי הערכה, הכשרה ומשרות בשכר מסובסד	יישום אסטרטגיות של למידה לאורך החיים כדי לחזק את יכולת ההסתגלות המתמשכת בקרב עובדים, ובעיקר בקרב העובדים הפגיעים ביותר בשוק העבודה	יחסי עבודה גמישים ומבוססי אמון בהתאם לחוקי התעסוקה, הסכמי שכר קיבוציים ועקרונות מודרניים להתאגדויות עובדים

מקור: European Commission (2007)

מועצת האיחוד האירופי הכירה בכך שיש להתאים את ה-Flexicurity להבדלים התרבותיים והכלכליים-חברתיים החשובים בקרב המדינות החברות באיחוד. היא גם הדגישה כי התמיכה מצד השותפים החברתיים (האיגודים המקצועיים וקבוצות המעסיקים) הייתה קריטית להתקדמותם של עקרונות ה-Flexicurity. כמו כן, מועצת האיחוד ציינה כי מדיניות ה-Flexicurity מחייבת תקציבים ממשלתיים גדולים יותר, שיוקדשו לתמיכה בתכניות לעידוד עבודה ולמתן סיוע כספי למובטלים, וכי סביר להניח שלשם מימונה יידרשו רמות מיסוי גבוהות יותר.

את המונחים "גמישות" ו"ביטחון" ניתן לפרק לכמה מרכיבים, כפי שמפורט בלוח 2. בעוד שמדיניות ה-Flexicurity נוטה להתמקד בעידוד גמישות חיצונית בתחומים כמו העסקה ופיטורים, לאחרונה הושם דגש גם על גמישות פנימית (למשל מספר שעות העבודה), גמישות פונקציונלית (התאמת עיסוק העובד לצורכי המעביד) וגמישות בשכר (ביסוס התמורה הניתנת לעובד על רמת הביצוע ועל תנאי השוק). היבט הביטחון במדיניות ה-Flexicurity אינו מתבטא בביטחון במשרה – כלומר מצב שבו מובטח לעובד כי הוא ימשיך באותה משרה אצל אותו מעסיק. במקום זאת, הדגש הוא על הגדלת הסיכויים להישאר מועסק, הבטחת הכנסה מספקת בתקופות אבטלה ומעבר בין עבודות, ושיפור האפשרות לשילוב בין דרישות התפקיד למחויבות למשפחה.

לוח 2. הגדרות של גמישות וביטחון

גמישות	
חיצונית	קלות יחסית בקביעת מספר העובדים, כולל העסקה ופיטורים (למשל משך ואופי הליך הפיטורים, תשלומי הפיצויים הנדרשים) וחוזי עבודה גמישים
פנימית	קלות יחסית בקביעת זמן העבודה, כולל שעות נוספות, חלקיות משרה, עבודה בסופי השבוע או שימוש בשיטת זמני עבודה גמישים
פונקציונלית	קלות יחסית בהתאמת משימות העובדים לצרכים הנוכחיים, לרבות סבבי תפקידים, ריבוי משימות, והרחבת האוטונומיה והסמכות לקבלת החלטות הניתנות לעובדים
שכר	קלות יחסית בקביעת שכר העובדים על בסיס תוצאות, ביצועים ומצב המשק
ביטחון	
תעסוקה	שיפור הסיכוי להישאר מועסק ולמצוא עבודה
הכנסה	שיפור הסיכוי ליהנות מהכנסה מספקת ועקבית בתקופות מעבר או אבטלה
שילוב	שיפור הסבירות שאנשים יוכלו לשלב בין עבודה למחויבויות אישיות וקהילתיות, למשל חיי משפחה

מקור: Wilthagen and Tros, 2004

לבד מהיתרונות עבור המעסיקים, לגמישות יש שני יתרונות בולטים עבור העובדים. מטרה חשובה אחת היא לעודד את התקדמות העובדים במהלך החיים, ולסייע להם לנוע ביתר נוחות במסלולי החינוך וההכשרה ולעבור בין משרות שונות במהלך הקריירה. הגמישות נועדה לעודד נייזות כלפי מעלה לצד פיתוח של כישרון ומיומנות, המשפרים אף הם את הזדמנויות התעסוקה.

שנית, הגמישות עבור עובדים בעלי חוזים רגילים, שאינם כוללים תאריך סיום עבודה נקוב, מיועדת גם לצמצום ההפרדה בין העובדים שייקראו בפרק זה "קבועים" ובין עובדים "זמניים" או "עובדים לזמן קצוב" (המוגדרים כעובדים

בחברת כוח אדם או כבעלי חוזה עבודה לתקופה מוגבלת).¹ הפרדה בין עובדים קבועים לזמניים בשוק העבודה עלולה להוביל להבדלים נרחבים בהגנה, בזכויות ובתנאים הסוציאליים שכל קבוצה נהנית מהם. כאשר יש הפרדה משמעותית, עלולים העובדים להילכד במעגל של יחסי עבודה מתמשכים המדירים אותם מהסכמי שכר קיבוציים, מהכשרת עובדים, מתנאים סוציאליים ומהטבות אחרות (European Commission, 2007).

3. השוואה בין מדינות מפותחות לפי מאפייני ה-Flexicurity

בשדה המחקר נעשו מאמצים רבים לסווג מדינות על פי המדיניות התעסוקתית והחברתית שלהן, במיוחד במסגרת עקרונות ה-Flexicurity. המחקרים השתמשו במגוון רחב של מדדים ובשיטות ניתוח שונות. עם זאת, התוצאות די דומות, ויש הסכמה כללית על חלוקת המדינות בעולם המפותח לחמש קטגוריות עיקריות:

- מדינות אנגלו-סקסיות (אוסטרליה, אירלנד, ארצות הברית, בריטניה, ניו זילנד וקנדה) – מתאפיינות בגמישות גבוהה בשוק העבודה ובביטחון נמוך ביחס למדינות מערב אירופה, וכן במיסוי נמוך יחסית.
- מדינות ה-Flexicurity (דנמרק, הולנד, נורווגיה, פינלנד ושוודיה): בעלות ביטחון גבוה, גמישות בינונית בשוק העבודה ומיסוי גבוה.
- מדינות פנים היבשת (אוסטריה, בלגיה, גרמניה וצרפת): מתאפיינות בגמישות נמוכה יחסית בשוק העבודה, בביטחון בינוני עד גבוה ובמיסוי גבוה יחסית.
- מדינות הים התיכון (איטליה, יוון, ספרד ופורטוגל): נחשבות לבעלות שוק עבודה קשיח למדי, והביטחון בהן נמוך יותר מאשר במדינות מערב אירופה. מערכות המס במדינות אלו שונות זו מזו.
- מדינות מזרח אירופה (אסטוניה, הונגריה, סלובקיה, פולין וצ'כיה): מתאפיינות בביטחון נמוך, גמישות בינונית ומיסוי נמוך יחסית.

באופן מסורתי שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה במדינות האנגלו-סקסיות ובמדינות ה-Flexicurity גבוהים, ואילו האבטלה נמוכה יחסית. מודל ה-Flexicurity,

¹ עובדים זמניים הם עובדים המקבלים תשלום דרך סוכנויות או חברות כוח אדם. עובדים לזמן קצוב מוגדרים כעובדים החתומים על חוזה לזמן מוגבל, לא כולל עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם.

המציג רמות גמישות בינוניות, כולל דגש משמעותי על למידה לאורך החיים ומדיניות המעודדת הכשרה מקצועית של כוח העבודה. בטווח הארוך נהנו מדינות אלו מתוצאות חיוביות בתחומי החדשנות והפרייון, מתנאי עבודה טובים (על בסיס דירוגים גבוהים שמעניקים העובדים למידת שביעות הרצון מהעבודה ולאיוון בין העבודה לחיי המשפחה) ומשיעורים נמוכים במיוחד של עוני ואי שוויון בהכנסה. המודל האנגלו-סקסי בולט בגמישות החיצונית הגבוהה שלו (לרבות ניידות תעסוקתית גבוהה והפרדה מעטה בשוק העבודה). הוא מתאפיין בשיעורים גבוהים של השכלה תיכונית בשילוב רמות בינוניות של הכשרה מקצועית, והשקעה מועטה בהכשרת כוח העבודה. בשל הגמישות הרבה מודל זה כולל מיסוי נמוך יותר והוצאות נמוכות יותר על תשלומי העברה (קצבאות שונות שמעבירה הממשלה לאזרחים) בהשוואה למדינות ה-Flexicurity (European Commission, 2007). חשוב לציין כי בהינתן ההבדלים ההיסטוריים, התרבותיים והכלכליים-חברתיים החשובים בין המדינות שנכללו בניתוח, לא מדויק לייחס תוצאות כלכליות-חברתיות ספציפיות רק לגמישות בשוק העבודה, למדיניות הכשרת כוח העבודה או למדיניות מתן ביטחון בהכנסה. כפי שמתואר בזרקור ב', גם למיתון הגדול שהתחולל השנים האחרונות היה תפקיד שונה בכל אחת מהקבוצות.

זרקור ב': ה-Flexicurity והמיתון הגדול

המיתון החמור שהחל ב-2008 השפיע על מדינות אירופה בדרכים שונות. דנמרק, שנהנתה משיעור אבטלה נמוך מאוד לפני המשבר, חוותה עליה גדולה יחסית באבטלה בין השנים 2007 ו-2009. גרמניה, לעומתה, הייתה חריגה בכך שבמהלך המיתון נרשמה בה דווקא ירידה בשיעורי האבטלה. הסיבה לכך היא כנראה שהתגובה הגרמנית למשבר כללה הסתמכות על גמישות פנימית, וכמעט שליש מהחברות השתמשו בהפחתת שעות העבודה במקום לקצץ במספר העובדים. ככלל, לבד מהמדינות שחוו משבר עמוק במיוחד, כמו פורטוגל וספרד, נטו המדינות המתאפיינות בחקיקה נוקשה יותר בתחום ההגנה התעסוקתית, כמו אוסטריה ובלגיה, לצמצם את שעות העבודה במקום את מספר העובדים. אף על פי כן, עקב ריבוי ביטולי המשרות בשוקי עבודה גמישים יותר, מספר המובטלים במדינות ה-Flexicurity היה לרוב גבוה יותר – אך משך תקופת האבטלה היה קצר יותר (Anderson, 2011; Schmitt, 2011).

(המשך בעמ' הבא)

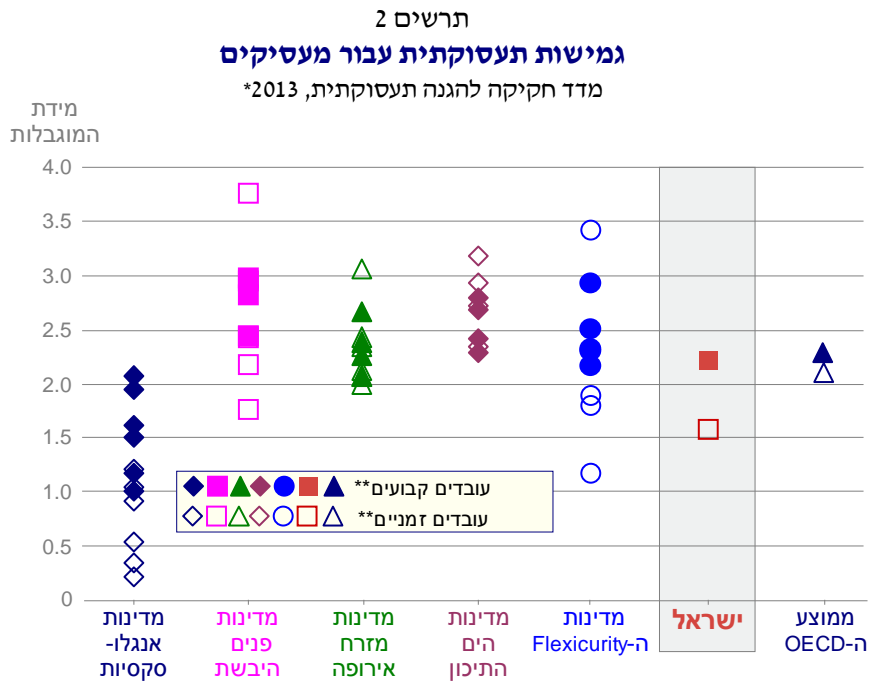
(המשך מעמ' קודם)

מנהיגה היוצא של פדרציית האיגודים המקצועיים בדנמרק אמר ב-2007 (Bredgaard and Daemmrlich, 2013): "כשהייתי צעיר, ביטחון פירושו היה שתהיה לך משרה טובה ויציבה. זה לא היה מאוד מלהיב – אבל במידה מסוימת, זה היה מאוד בטוח. הביטחון הזה נעלם כשהגלובליזציה החלה. ביטחון הוא כבר לא להחזיק באופן נואש באותה משרה לאורך כל החיים. ביטחון פירושו להישאר רגוע כשאתה שומע שמועות על מיקור חוץ מחדר הישיבות. כי בתוך תוכך אתה יודע שיש לך מיומנויות מוצקות ושתוכל למצוא במהירות משרה חדשה אם הקודמת תועבר למישהו אחר. ביטחון אינו היכולת להישאר במקום העבודה. ביטחון הוא היכולת לנוע. ואת הביטחון החדש הזה בדיוק התחלנו להשיג כעת לכל עובד באמצעות הכשרה ולימודים" (תרגום המחברים).

4. מדינות ה-Flexicurity בהשוואה למדינות אחרות

הגמישות בשוק העבודה מוערכת באמצעות מדדים הנוגעים לחוקי ההגנה התעסוקתית ב-OECD, החלים על עובדים קבועים – בעלי חוזי עבודה שאינם מוגבלים בזמן (כלומר, חוזה פתוח) – ועל עובדים זמניים העובדים דרך סוכנויות כוח אדם, או חתומים על חוזה העסקה לתקופה מוגבלת. המדד המתיחס לעובדים קבועים כולל את הנהלים לשכירת עובד בעל חוזה פתוח טיפוסי (או קבוצת עובדים) ואת הנוהל לפיטוריו, כמו גם את ההוצאות הכרוכות בכך. דירוג גבוה יותר במדד זה פירושו שוק עבודה קשיח יותר, שבו קשה יותר לשכור ולפטר עובדים. בישראל מדדי החקיקה בעניין ההגנה התעסוקתית נמוכים יחסית. מצד אחד הגמישות בה אינה גבוהה כמו במדינות האנגלו-סקסיות (לדוגמה, בישראל הדרישות בנוגע לחובת תשלום פיצויי פיטורים גבוהות יחסית), ומצד אחר תקופת ההודעה המוקדמת הנדרשת לשם כך קצרה, והמחסומים הפרוצדורליים המונעים את פיטוריו של עובד בודד מעטים. פיטורי קבוצה גדולה של עובדים כוללים דרישה נוספת – הודעה לשירות התעסוקה – אך בשונה ממדינות רבות אחרות ב-OECD, הדבר אינו מחייב עלויות נוספות (OECD, 2013 א'). השוואה בין חמש קבוצות המדינות שתוארו לעיל וישראל, על בסיס כמה מדדים של גמישות, ביטחון ולשוק עבודה, מוצגת בלוח נ'1 בנספח.

תרשים 2 מתבסס על מדדי חקיקה בנושא הגנה תעסוקתית, ומציג את גמישות ההעסקה של המעסיקים בישראל בהשוואה לקבוצות המדינות שתוארו לעיל. התרשים מראה את ההתפלגות בתוך כל קבוצת מדינות כאשר מדובר בעובדים קבועים (בעלי חוזים פתוחים) וכאשר מדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזים לפרק זמן מוגבל.



נראה שמדד גמישות ההעסקה בישראל דומה למדי למוצע ב-OECD בכל הנוגע לעובדים קבועים – וגמיש יותר כשמדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזה לזמן

קצוב. אלא שהשוואה זו מטשטשת את התמונה במידת מה, כי ממוצע ה-OECD לא ממחיש את ההבדלים בין קבוצות המדינות השונות. טווחי המדד עבור עובדים קבועים דומים למדי בקבוצות האירופיות השונות ובמדינות הים התיכוניות, אך במדינות האנגלו-סקסיות גמישות ההעסקה והפיטורים שלהם גבוהה בהרבה. ישראל ממוקמת בין הקבוצה האנגלו-סקסית לקבוצות האחרות, כלומר יש בה גמישות פחותה מאשר במדינות האנגלו-סקסיות אך רבה יותר מבקבוצות האחרות. כשמדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזה קצוב הגמישות בתוך כל קבוצת מדינות רבה יותר, אולם מיקומן של הקבוצות השונות ביחס לאחרות נותר ללא שינוי. גם במקרה זה מוקנית למעסיקים בישראל גמישות רבה יותר מאשר כמעט בכל מדינות אירופה, אך פחותה ביחס לכל המדינות האנגלו-סקסיות. כמו במדינות האנגלו-סקסיות ובכמה אחרות, ישראל אינה מגבילה את סוגי העבודה שיכולים להתבצע על ידי עובדים זמניים. עם זאת, הדרישות לאישורים ודיווח על עבודה זמנית בישראל, וכן ההגבלות על מספר הפעמים שאפשר לחדש חוזי עבודה זמניים, נחשבות לקפדניות באופן בינוני. גם כשמדובר בחוזים לתקופות זמן מוגבלות, ישראל דומה בנתונייה למדינות האנגלו-סקסיות. אין בה כל הגבלות משמעותיות בנושא הנסיבות או סוגי העבודה שמאפשרים להשתמש בחוזים לתקופה מוגבלת, וכן אין הגבלה של משך החוזה או של מספר החוזים הזמניים שכל עובד רשאי לחתום עליהם אצל אותו מעסיק (OECD, 2013 א'). עם זאת, חשוב לציין כי המגזר הציבורי בישראל גמיש הרבה פחות מהמגזר הפרטי במדינה ומהמגזר הציבורי במדינות ה-Flexicurity ובמדינות האנגלו-סקסיות (ראו זרקור ג').

זרקור ג': גמישות חיצונית במגזר הציבורי

אף שהמגזר הציבורי הוא חלק חשוב מכוח העבודה במדינות המערב, הדיון בנושא Flexicurity מתמקד במידה רבה במגזר הפרטי. המגזר הציבורי במדינות שונות נוטה להפגין פחות גמישות חיצונית מאשר המגזר הפרטי, ומתמקד יותר בניידות פנימית בתוך הממשלה. עם זאת, נראה שיש מתאם כלשהו בין הגמישות החיצונית במגזר הפרטי לגמישות במגזר הציבורי. לדוגמה, במדינות ה-Flexicurity המגזר הציבורי נחשב למערכת מבוססת תפקידים.

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

מערכת זו מתאפיינת בשכירת עובדים עבור משרות פנויות ספציפיות הפתוחות בפני כלל המועמדים, פנימיים וחיצוניים כאחד. המערכת מאפשרת ניידות מוגברת בין המגזר הציבורי לפרטי, ויש בה יותר גמישות ניהולית והאצלת סמכויות, מכיוון שלעתים קרובות הסוכנויות הממשלתיות קובעות בעצמן את הכללים לניהול משאבי האנוש שלהן, ותנאי העובדים מותאמים יותר לביצועים האישיים שלהם (Kuperus and Rode, 2009). חוץ מאירלנד, גם המדינות האנגלו-סקסיות מקיימות מערכות המבוססות במידה רבה יותר על תפקידים ספציפיים (OECD, 2014).

לעומת זאת, המגזר הציבורי בישראל פועל בעיקר כמערכת מבוססת קריירה, המתאפיינת בתנאי קבלה ספציפיים הנקבעים במרוכז במקום ברמת ההנהלה או המחלקה. המערכת מאפשרת לעובד פיתוח מתמשך של הקריירה וקביעות בעבודה, התומכים בהמשך עבודה בשירות הציבורי לאורך כל חייו העובד. מבנה זה מזכיר את המערכות במדינות פנים יבשת אירופה.

מדד גיוס העובדים של ה-OECD, הנע בין 0 (מערכות בעלות גמישות חיצונית נמוכה) ל-1 (מערכות שהגמישות החיצונית בהן גבוהה), מביא בחשבון את מנגנוני הקבלה לעבודה, את שיטות הגיוס החיצוני ואת תהליכי בחירתם של עובדי ציבור בכירים. במדד זה זוכה ישראל לדירוג של 0.35, המציב אותה הרבה מתחת למוצע ב-OECD, העומד על 0.5. הדירוג הנמוך של ישראל משקף מערכת גמישה פחות ויותר מבוססת קריירה (OECD, 2014). המגזר הציבורי בישראל מעסיק כ-19 אחוז מכוח העבודה – מעט מעל הממוצע ב-OECD, אך הרבה פחות מהממוצע במדינות ה-Flexicurity, העומד על 28 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

גמישותו החיצונית של המגזר הציבורי פחותה בהרבה ביחס למגזר הפרטי. דוח של ועדה מ-2012 שעסקה במגזר הציבורי בישראל (ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה) קבע כי יש חסר בתחום הערכת הביצועים לצורך קביעת הקידום או השכר, וכן כי התחלופה בקרב המנהלים מועטה ותקופות ההעסקה ארוכות (בסוק, 2013; דין, 2013).

תרשימים 3א–ג' מציגים מדדים שונים המעידים על הביטחון המוקנה לעובדים בקבוצות המדינות השונות (חשוב לזכור כי הנתונים מתייחסים לתכונותיה של רשת הביטחון הארצית, ולא לביטחון במקום עבודה ספציפי). תרשים 3א' מציג את שיעור המובטלים המקבלים דמי אבטלה. במדד זה ישראל מדורגת במקום נמוך למדי בהשוואה למוצע ב-OECD ומתחת לכל המדינות בתרשים מלבד שתיים – רק 27 אחוז מהמובטלים במדינה אכן מקבלים דמי אבטלה (International Labor

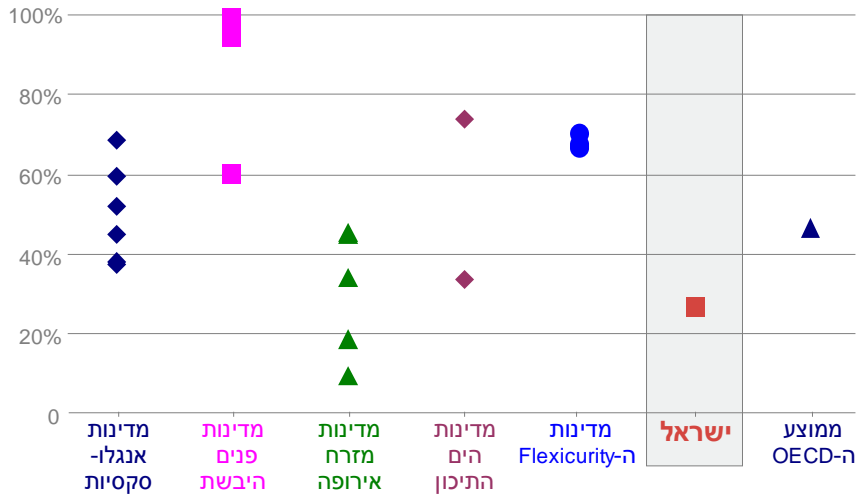
(Organization, 2010). אחת הסיבות לכך היא שרבים מהמובטלים לתקופות ארוכות מיצו את הזכאות לדמי האבטלה, המוענקים במשך תקופה קצרה יחסית. ייתכן שמובטלים אחרים אינם מקבלים דמי אבטלה מכיוון שנכנסו לשוק העבודה רק לאחרונה וטרם הספיקו לצבור את מספר ימי העבודה הנדרשים לשם קבלת דמי אבטלה, או מכיוון שאינם עומדים בקריטריונים מסוימים לקבלתם.

ב-2011 הוציאה ישראל רק 0.6 אחוז מהתמ"ג שלה על דמי אבטלה והבטחת הכנסה עבור אלו שאינם מועסקים – שיעור הוצאה מהנמוכים ביותר ב-OECD בסעיף זה. עם זאת, ההוצאה הנמוכה עשויה לשקף נתון חיובי דווקא: את שיעור האבטלה הנמוך בישראל. לאור זאת, אין זה מפתיע ששיעור החלפת הכנסה בישראל – הסכום שמקבלים מובטלים כאחוז מתוך הכנסתם בעת שעבדו, לאחר תשלום מסים ותשלומי העברה – גם הוא נמוך יחסית (תרשים 3). כאשר מביאים בחשבון מגוון רמות הכנסה ומצבים משפחתיים, צפוי אדם בוגר בישראל לקבל החלפת הכנסה נטו בשיעור של 41 אחוז בחמש השנים לאחר שהפך למובטל. מדובר בשיעור החלפת הכנסה מהנמוכים ב-OECD. עם זאת, חשוב לציין כי מצבו האישי של כל אדם משפיע במידה רבה מאוד על שיעור החלפת הכנסה שיקבל. לדוגמה, ישראלים נשואים שיש להם ילדים נוטים לקבל שיעורי החלפת הכנסה הקרובים יותר לממוצע ב-OECD. נוסף על כך, שיעורי החלפת הכנסה שמקבלים מובטלים טריים בישראל גבוהים למדי בהשוואה ל-OECD, אך התמיכה הכספית אינה נמשכת זמן רב.

מדד חשוב נוסף בתחום הביטחון בשוק העבודה הוא מדיניות ההכשרה במדינה. מדיניות פעילה הכוללת השמה, הכשרה מקצועית ויצירת מקומות עבודה היא חשובה הן כדי להשיג גמישות תעסוקתית והן לצורך ביטחון העובדים. תכניות ההכשרה נועדו לסייע לעובדים לפתח מיומנויות חדשות, לעבור הכשרה מחדשת או להיחשף להזדמנויות תעסוקה חדשות. במדינות רבות ההשתתפות בתכניות מעין אלה היא חובה כדי לקבל דמי אבטלה, והדבר גם מסייע להתגבר על התמריצים לא לעבוד שמקורם בקבלת הבטחת הכנסה. כפי שניתן לראות בתרשים 3, במדינות ה-Flexicurity נעשה שימוש נרחב במדיניות הכשרה פעילה, והן מוציאות בממוצע 1.37 אחוז מהתמ"ג שלהן על המאמצים בתחום. ישראל מוציאה 0.18 אחוז מהתמ"ג על תכניות מסוג זה – שיעור נמוך מהממוצע ב-OECD, הממקם אותה מתחת לכל המדינות שנכללו בהשוואה.

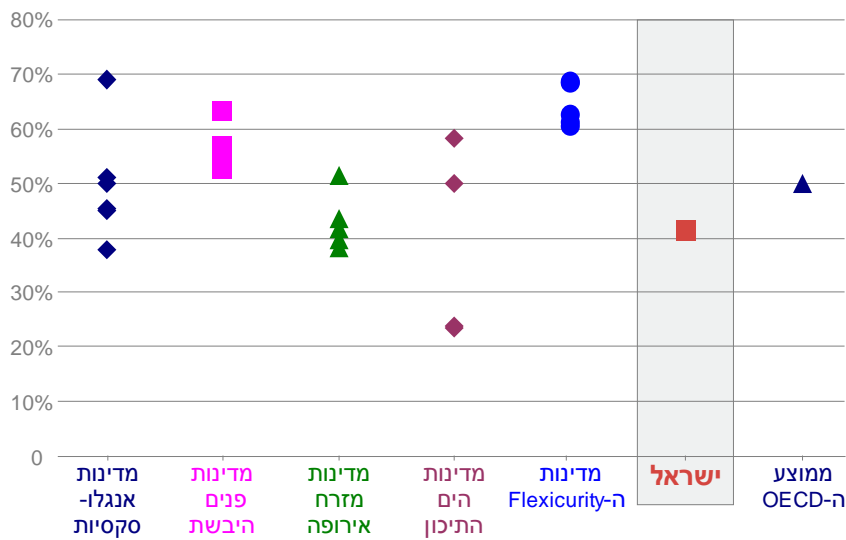
תרשים 3 (המשך בעמוד הבא)
ביטחון לעובדים

א. שיעור המובטלים המקבלים דמי אבטלה*, 2006–2008



* המידע עבור חלק מהמדינות אינו זמין.

ב. שיעורי החלפת הכנסה נטו עבור מובטלים*, 2011

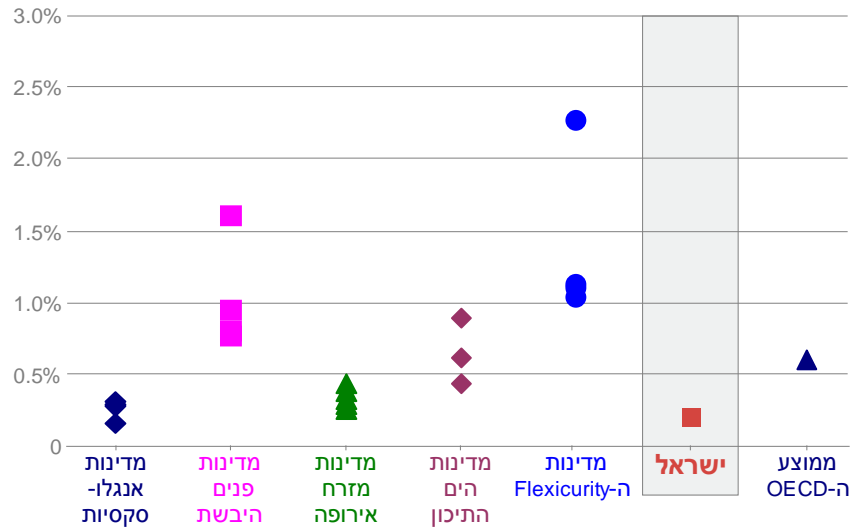


* שיעור החלפת הכנסה נטו הוא הסכום שמקבל מובטל כאחוז מהכנסתו הקודמת (לאחר מסים ותשלומי העברה). הנתונים המוצגים הם ממוצע ל-60 החודשים שלאחר הפסקת התעסוקה עבור רמות שכר ומצבים משפחתיים שונים, וכוללים תמיכה סוציאלית והטבות אחרות.

מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: International Labor Organization (2011) (פאנל א'); OECD (פאנל ב')

תרשים 3 (המשך)
ביטחון לעובדים

ג. הוצאות על מדיניות פעילה בשוק העבודה כאחוז מהתמ"ג*, 2011



* מדיניות פעילה בשוק העבודה כוללת שיבוץ לעבודה, הכשרה מקצועית ויצירת משרות. המידע עבור חלק מהמדינות אינו זמין.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

כדי לאפשר תמיכה ממשלתית נרחבת בשוק העבודה ובאמצעי מדיניות אחרים בתחום הרווחה, רמות המיסוי הממוצעות במדינות ה-Flexicurity גבוהות מאוד – 43 אחוז מהתמ"ג, בהשוואה ל-29 אחוז ו-33 אחוז מהתמ"ג במדינות האנגלו-סקסיות ובישראל, בהתאמה. כדי לממן את רשת הביטחון המשמעותית והנדיבה מסתמך המודל על שיעורי תעסוקה גבוהים. כפי שניתן לראות בלוח נ"1, מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בהשתתפות גבוהה יותר בשוק העבודה ובאבטלה נמוכה יותר בקרב מבוגרים בגיל העבודה בהשוואה לארבע קבוצות המדינות האחרות. גם בישראל שיעורי האבטלה נמוכים יחסית, אך שיעור ההשתתפות בכוח העבודה דומה לממוצע ב-OECD.

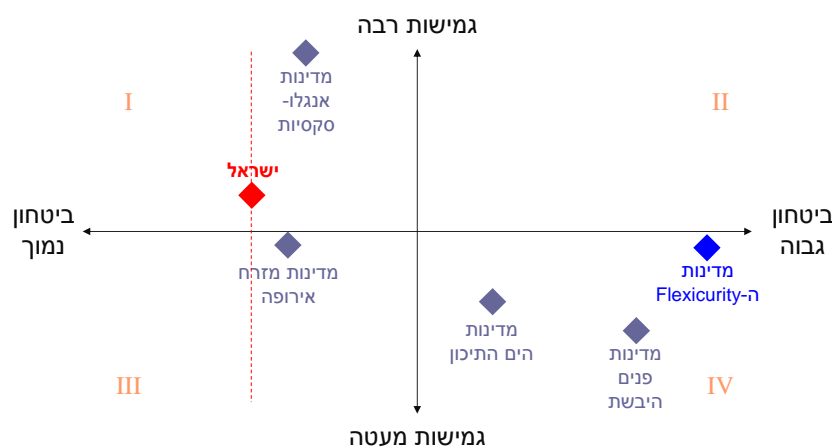
בעוד שלוח נ"1 מציג את ממוצעי המדדים השונים הנוגעים לגמישות ולביטחון בתעסוקה בקבוצות השונות ובישראל, תרשים 4 מאחד כמה מדדים רלוונטיים

ומציג מדד משולב המראה את מיקומן היחסי של חמש קבוצות המדינות ושל ישראל בטווח הגמישות והביטחון. התרשים מדגיש את מיקומה הייחודי של ישראל: רמת הגמישות במדינה גבוהה יחסית (מעט יותר מהמוצע במדינות ה-Flexicurity – מיקום על הציר האנכי) אך רמת הביטחון נמוכה, אפילו בהשוואה למזרח אירופה ולמדינות האנגלו-סקסיות (מיקום על הציר האופקי).

תרשים 4

סיווג המדינות לפי מידת הגמישות והביטחון בשוק העבודה*

שנים שונות בטווח שבין 2006 ל-2013



* ביטחון וגמישות נמדדים יחסית למוצע ה-OECD, בהתבסס על שני רכיבי גמישות (מדד חקיקה להגנה על עובדים קבועים ומדד להגנה על עובדים זמניים) וארבעה רכיבי ביטחון לעובדים (מדיניות פעילה בשוק העבודה, שיעורי החלפת הכנסה נטו, הוצאה על ביטוח אבטלה ושיעור מקבלי דמי האבטלה).

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב

נתונים: OECD, International Labor Organization

התמונה העולה מהתרשים אינה מלאה, מפני שהוא מראה את היקף פרישתה של רשת הביטחון הארצית (במונחים של הענקת ביטחון כלכלי והזדמנויות תעסוקה) בכלל המגזרים, ואילו בישראל המגזר הפרטי והמגזר הציבורי מתאפיינים ברמות שונות של גמישות תעסוקתית. במילים אחרות, רמת הגמישות במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי בישראל מתפרשת לאורך הטווח המסומן בקו המקווקו האדום בתרשים 4, והאתגר שניצב בפני המדינה הוא כיצד להזיז את כל הקו המקווקו

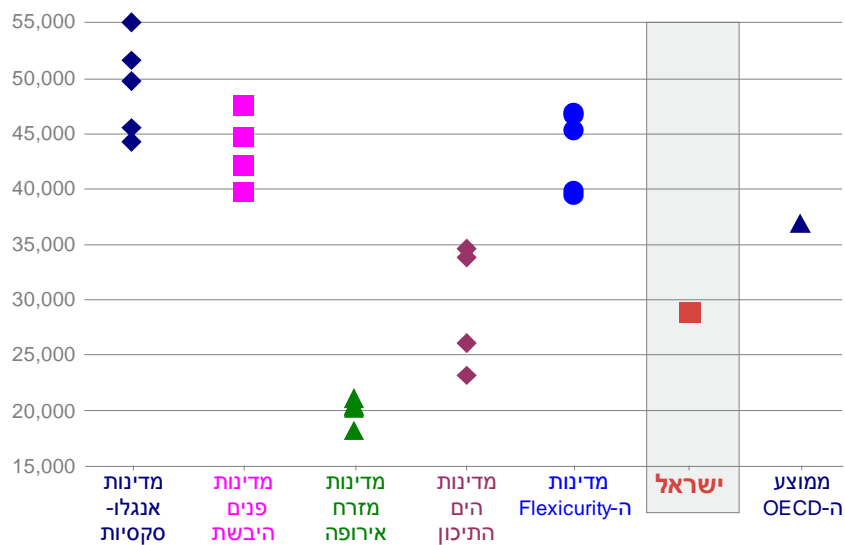
ימינה ולמעלה, לכיוון של רמת ביטחון גבוהה לצד גמישות רבה (כלומר, לקצר את הקו המקווקו ולהזיזו מרביעים I ו-III לרביע II בתרשים 4).

5. הביצועים המאקרו-כלכליים במדינות ה-Flexicurity ובמדינות האחרות

באיזו מידה המדינות המאופיינות במשטרי מדיניות השונים שתוארו לעיל נבדלות בביצועיהן המאקרו-כלכליים, והאם מדינות ה-Flexicurity בולטות במונחים של תוצאות מאקרו-כלכליות? הניתוח להלן אינו אמור לרמוז על השפעת המדיניות על התוצאות הללו, אולם הוא מועיל בקביעת מידת השוני בין הקבוצות ומספק בסיס להשוואה עם ישראל.

השכר ופריזון העבודה במדינות ה-Flexicurity גבוהים, ודומים לנתונים במדינות פנים היבשת ובמדינות האנגלו-סקסיות. טווחי השכר בכל שלוש הקבוצות גבוהים יותר מהממוצע ב-OECD, ומביניהן השכר במדינות האנגלו-סקסיות הוא הגבוה ביותר (תרשים 5). השכר במזרח אירופה ובמדינות הים התיכון נמצא מתחת לממוצע ב-OECD, והקבוצה המזרח אירופאית מדורגת מתחת לכל השאר. השכר השנתי הממוצע בישראל נמוך מהממוצע ב-OECD, ולמעשה נמוך כמעט מכל המדינות המערביות המוצגות בתרשים 5.

תרשים 5
שכר שנתי ממוצע, *2012



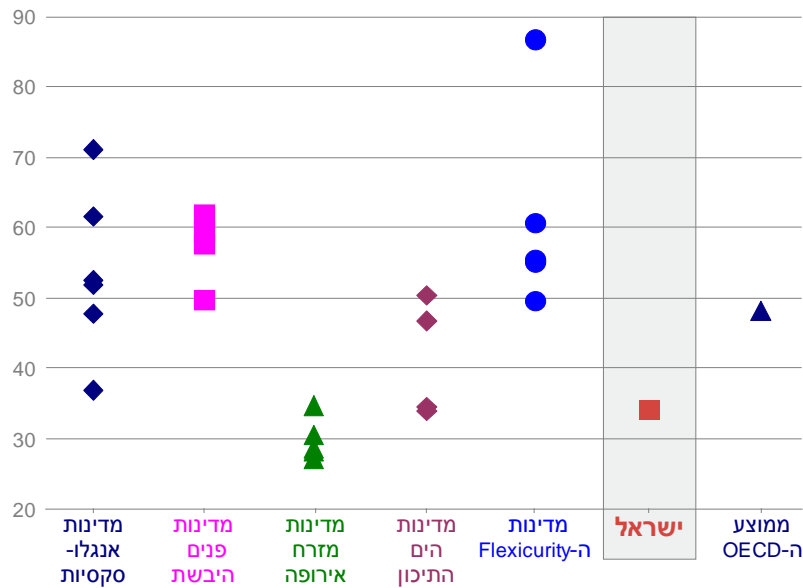
* במונחי כוח קנייה.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים: OECD

התמונה בנוגע לפיריון דומה לזו של השכר (תרשים 6), אך טווח הפרישה של המדינות מעט רחב יותר.

יש לקחת בחשבון שהנתונים שתרשים 6 מתבסס עליהם הם העדכניים ביותר שניתן היה למצוא בזמן כתיבת הפרק, אולם הם מושפעים מכך שבתקופה הנבדקת מרבית המדינות לא יצאו עדיין מהמשבר העמוק ביותר שחוו מאז שנות השלושים. כדי לקבל נקודת מבט רחבה יותר על מיקומן היחסי של קבוצות המדינות לאורך זמן, נכללו בתרשים 7 (ובתרשימים נ'1 עד נ'4 בנספחים) נתונים מהמועד המוקדם ביותר שהיה בנמצא, עבור כל משתנה שנבדק.

תרשים 6
פריון עבודה
 תמ"ג לשעת עבודה*, 2012



* במונחי כוח קנייה.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
 נתונים: OECD

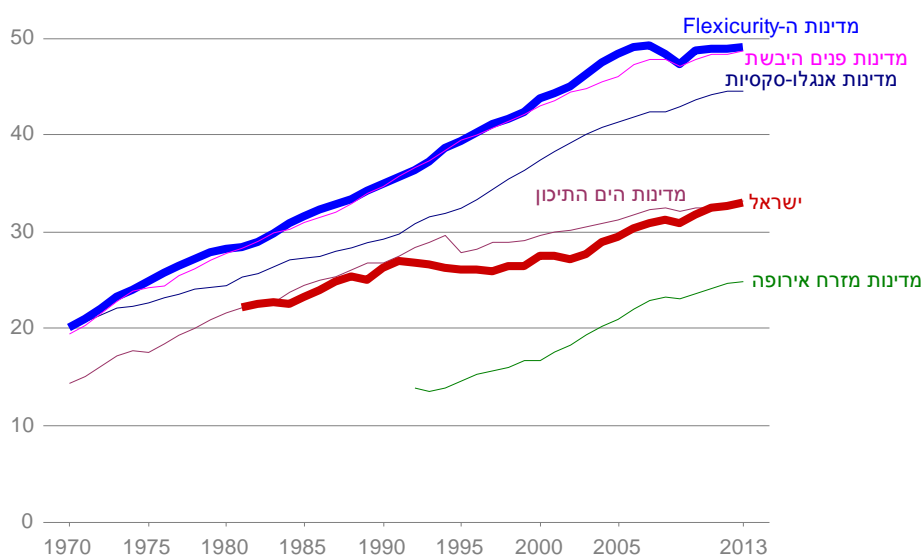
תרשים 7 מראה כי היחס בין מגמות הפריון של הקבוצות השונות היה עקבי למדי במשך עשרות שנים. רמות הפריון במדינות ה-Flexicurity ובמדינות פנים היבשת היו דומות לאלה של המדינות האנגלו-סקסיות ב-1970. מאז הפריון בשתי הקבוצות הראשונות עלה בהתמדה – בקצב כמעט זהה – ונוצר פער בין ובין המדינות האנגלו-סקסיות. המדינות האנגלו-סקסיות הפגינו צמיחה אטית יותר בפריון עד תחילת שנות התשעים, ואז חזרו למסלול צמיחה המקביל פחות או יותר לזה של מדינות ה-Flexicurity ומדינות פנים היבשת – אך נשארו מתחתיהן.

מסלול צמיחת הפריון של ישראל היה דומה לזה של המדינות הים תיכוניות מאז 1980, אך הפריון עצמו נותר נמוך מעט ביחס לאותן מדינות במשך רוב התקופה. רמות הפריון במדינות אלו לא רק נמוכות יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity, במדינות פנים היבשת ובמדינות האנגלו-סקסיות, אלא גם עלות בקצב אטי יותר (מלבד מאשר בשנות המיתון הגדול בתקופה האחרונה). עובדה זו מצביעה על כך שזה עשרות שנים מדינות הים התיכון וישראל הולכות ונסוגות – במונחים יחסיים – מהמדינות המפותחות המובילות.

תרשים 7

פריון עבודה

תמ"ג לשעת עבודה*, 1970–2013



* במונחי כוח קנייה, בדולרים של 2005.

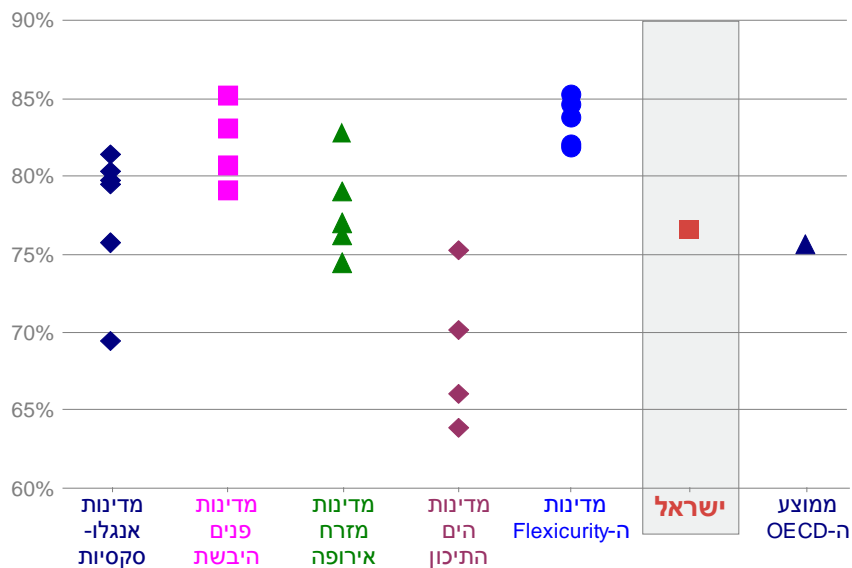
מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב

נתונים: OECD

שיעורי התעסוקה בקרב בני 25 עד 54 במדינות ה-Flexicurity גבוהים. השיעורים במדינות המשתייכות לקבוצה דומים זה לזה, וגם דומים למדי לשיעורי התעסוקה במדינות פנים היבשת (תרשים 8). שיעורי התעסוקה במזרח אירופה ובמדינות האנגלו-סקסיות נוטים להיות נמוכים יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity ובמדינות

פנים היבשת, ואילו מדינות הים התיכון מפגינות את שיעורי התעסוקה הנמוכים ביותר מבין הקבוצות. שיעור התעסוקה בישראל ב-2012 היה גבוה מעט מהממוצע ב-OECD באותה קבוצת גיל, והסיבה לכך היא שבממוצע ה-OECD נכללות קבוצות של מדינות בעלות מאפיינים שונים אלו מאלו. בניתוח ממוקד יותר מתברר כי שיעור התעסוקה בישראל נמוך מהשיעורים בכל מדינות ה-Flexicurity ומכל מדינות פנים היבשת, וגבוה יותר מכל המדינות הים התיכוניות.

תרשים 8
שיעורי תעסוקה, 2012
גילאי 25–54



מקור: דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב
נתונים: OECD

כפי שניתן לראות בתרשים נ'1, מדינות ה-Flexicurity נהנו בעקביות משיעורי התעסוקה הגבוהים ביותר בקרב כל הקבוצות מאז תחילת שנות השמונים, ולאורך השנים מדינות פנים היבשת הלכו והתקרבו אליהן בהתמדה, כמו גם המדינות האנגלו-סקסיות. עם זאת, למיתון החמור של מחצית העשור האחרונה הייתה השפעה שלילית חמורה על המדינות האנגלו-סקסיות, והוא גרם לשיעורי התעסוקה

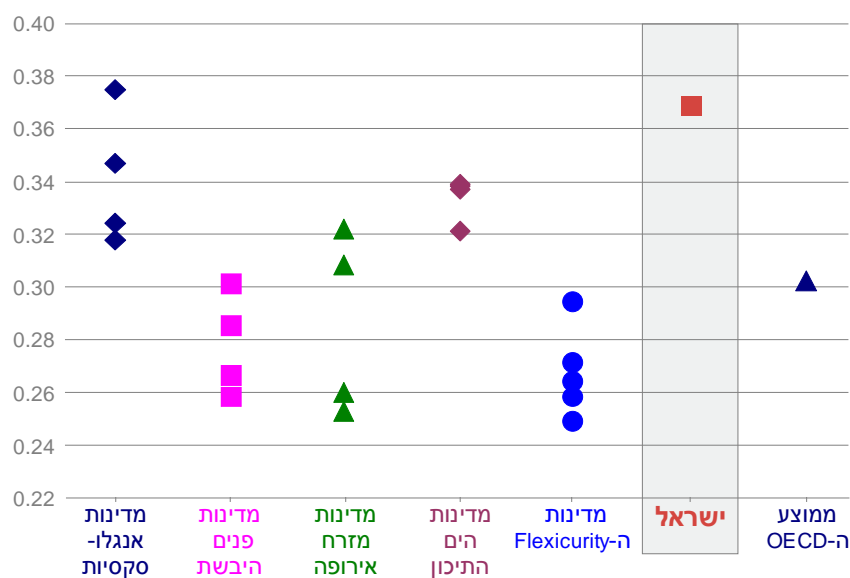
בהן לרדת בצורה ניכרת בשנים האחרונות. שיעורי התעסוקה בישראל היו בתחתית הרשימה באופן מתמיד, לצד המדינות הים תיכוניות, והמצב נמשך עד המיתון הגדול בישראל בתחילת העשור הקודם. התאוששותה של ישראל מהמשבר לאחר שנת 2002 הובילה לעלייה בתעסוקה, ובמקביל המשבר הגדול שחל במערב הביא לירידה חדה בתעסוקה במדינות הים תיכוניות, עד ששיעורי התעסוקה במדינות אלו ירדו אל מתחת לרמה בישראל.

ההשוואות בין מדדי אי השוויון בהכנסות (תרשים 9) ושיעורי העוני (תרשים 10) במדינות השונות מניבות תוצאות דומות למדי. במדינות ה-Flexicurity ופנים היבשת שיעורי העוני ואי השוויון הם הנמוכים ביותר, ומזרח אירופה אינה מפגרת בהרבה מאחוריהן. המדינות האנגלו-סקסיות והים תיכוניות מפגינות שיעורי אי שוויון ועוני גבוהים ניכרת. ישראל מתאפיינת באי שוויון ועוני גבוהים יותר מאשר בכל שאר המדינות, מלבד ארצות הברית. מיקומן היחסי של קבוצות המדינות השונות, וגם של ישראל, נותר יציב למדי מאז אמצע שנות השמונים (תרשימים 2 ו-3 בנספחים).

תרשים 9

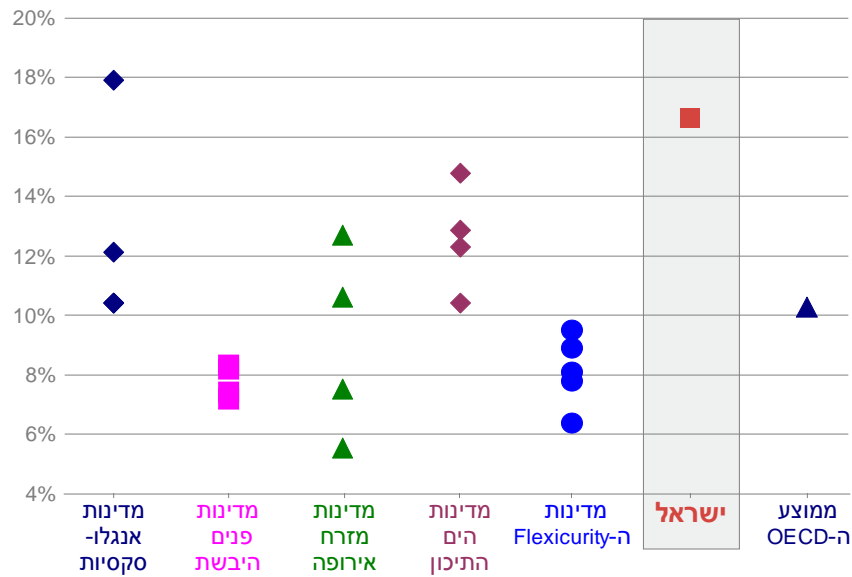
אי שוויון בהכנסות, 2010

מדד גייני בהכנסה פנויה בקרב פרטים גיל העבודה (18–65)



מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

תרשים 10
שיעורי העוני*, 2010
 בהכנסות פנויות, גילאי 18–65



* גובה קו העוני הוא מחצית מההכנסה החציונית.

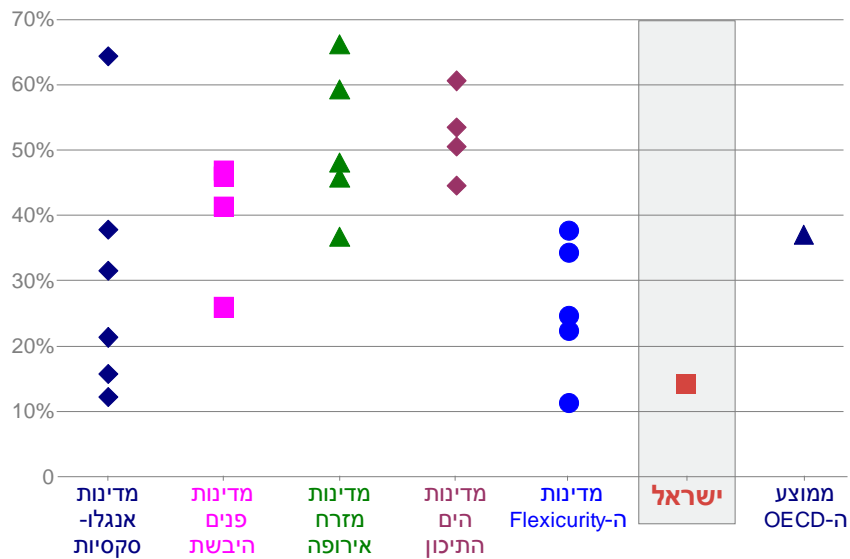
מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

משך תקופת האבטלה במדינה מעיד על נדיבות דמי האבטלה (בין השאר) מצד אחד, ועל יכולתם של המפוטרים למצוא עבודה וגמישותם של המעסיקים להעסיק ולפטר במידת הצורך מצד אחר. שיעור המובטלים שלא היו מועסקים פחות משנה (כאחוז מכלל המובטלים) במדינות ה-Flexicurity הוא מהגבוהים בעולם המפותח. הצד השני של אותו מטבע הוא ששיעור המובטלים שלא הועסקו במשך שנה ומעלה באותן מדינות (תרשים 11) היה בין הנמוכים מבין המדינות שנבדקו – ממצא מעניין ומלמד. העובדה שהמגמה במדינות ה-Flexicurity הייתה עקבית למדי בשני העשורים האחרונים (תרשים 4) עשויה להסביר את שביעות הרצון של העובדים במדינות אלו ממדיניות ה-Flexicurity: מוקצבים להם חודשים רבים למצוא עבודה, ותוך כדי כך הם נהנים מדמי אבטלה גבוהים יחסית בשילוב מדיניות הכשרה

לעבודה, המסייעת להם להשתלב שוב בשוק העבודה. השיעור הנמוך של מובטלים שאינם עובדים שנה ומעלה, והעובדה כי שיעורי התעסוקה במדינות ה-Flexicurity גבוהים מאוד באופן עקבי, היא אינדיקציה לכך שמדיניות זו – נדיבה ככל שתהיה – אינה בלתי מוגבלת.

ישראל, כפי שצוין לעיל, אינה מתבלטת בנדיבותה של חבילת הסיוע שהיא מעניקה למובטלים, והיא מתאפיינת בגמישות גבוהה יחסית עבור המעסיקים. בהתאם לכך אחוז המובטלים שאינם עובדים במשך פחות משנה בישראל גבוה יותר מהממוצע ב-OECD, אולם חלקם של המובטלים למשך שנה ומעלה הוא מהנמוכים ביותר בעולם המפותח מאז אמצע שנות התשעים (תרשים נ'4 בנספחים).

תרשים 11
שיעור המובטלים במשך שנה ויותר, 2012
כאחוז מכלל המובטלים, גילאי 25-54



מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים: OECD

המדדים שנסקרו לעיל מצביעים על הצלחה כלכלית-חברתית ניכרת למדי במדינות ה-Flexicurity: פריון גבוה ושיעורי תעסוקה גבוהים לצד שיעורי עוני ואי

שוויון בהכנסה נמוכים יחסית. כאמור, קשה לקבוע את מידת תרומתה של מדיניות ה-Flexicurity למצב זה – במיוחד לאור העובדה שמדינות פנים היבשת, שאינן מיישמות את עיקרון ה-Flexicurity, מציגות לעתים קרובות תוצאות כלכליות-חברתיות דומות. עם זאת, עדיין ראוי לציין כי הנתונים מראים שקיימת אפשרות לנקוט מדיניות מוצלחת, המעודדת צמיחה וגם מעניקה ביטחון לעובדים – לא במונחים של הגנה על משרה מסוימת אלא במובן של רשת ביטחון חברתית חזקה ותכניות הכשרה, התומכות באלה שנפלטים מהמערכת ומסייעות להעמיד את המובטלים שוב על הרגליים בטווח של שנה.

6. יישום ה-Flexicurity בישראל: שיקולים והמלצות

מערכת יחסי העבודה נחשבת למרכיב מפתח במידת הצלחתה הכלכלית-חברתית של ה-Flexicurity. כמעט 70 אחוז מהעובדים בדנמרק – אחד השיעורים הגבוהים ביותר ב-OECD – משתייכים לאיגודים מקצועיים, ורובם המכריע של העובדים נכללים בהסכמים קיבוציים. עם זאת, האיגודים המקצועיים בדנמרק ניצלו את השפעתם החזקה לשיפור תנאי העבודה, השכר וההכשרה במקום להגנה תעסוקתית, והם תומכים במודל ה-Flexicurity (Mailand, 2009).

הייצוג הכמעט מלא של העובדים והמעסיקים באיגודים מקצועיים ובארגוני מעסיקים (בהתאמה) מאפשר לאיגודים להתעלות מעל דרישות צרות וספציפיות ולהתמקד בצרכים הקיבוציים. ייצוג רחב זה תרם ככל הנראה לתחושת אחריות חברתית כלפי רווחתה הכללית של המדינה, עד כדי כך שלאיגודים המקצועיים יש אפילו השפעה ממתנת על עליות שכר. הדגש הוא על הגברת הפיריון והיעילות, מתוך האמונה שהמעסיקים והעובדים כאחד יפיקו מכך תועלת.

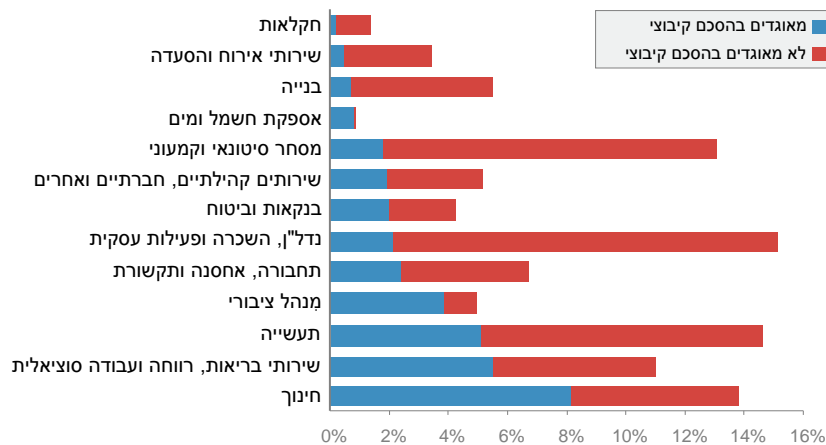
בישראל כ-65 עד 75 אחוז מכוח העבודה מועסקים במגזר הפרטי, המתאפיין בהגנה תעסוקתית נמוכה לעובדים קבועים וזמניים. שאר העובדים משתייכים למגזר הציבורי, המתאפיין בגמישות נמוכה מאוד, אם בכלל.² בקרב העובדים שניתנת להם הגנה תעסוקתית נמוכה, תקופת ההודעה המוקדמת הנדרשת לפני פיטורי עובדים קבועים היא קצרה יחסית, והמחסומים הביורוקרטיים המונעים מהמעסיק לפטרם הם מעטים. למעט הדרישות הנוגעות להודעה מוקדמת, כמעט אין למעסיק עלויות הכרוכות בפיטוריהן של קבוצות עובדים גדולות. במקרה של עובדים זמניים אין הגבלה של סוגי העבודה שהם רשאים לבצע ושל מספר חידושי

² אם כי לא תמיד זה המקרה – והמגזר הבנקאי הוא דוגמה בולטת לכך.

החווה לזמן קצוב מראש, אך יש דרישות מסוימות הנוגעות לדיווח, והגבלות בנושא חידוש חוזה העבודה הזמניים.

תרשים 12 מראה את התפלגות העובדים בישראל בכל ענף במשק, ומציג חלוקת משנה לעובדים הנכללים בהסכמים קיבוציים ואלה שאינם נכללים בהם. חשוב לציין כי הנתונים לגבי הכללת העובדים בהסכמים קיבוציים מתבססים על דיווח עצמי, וההנחה היא כי בפועל שיעור זה מעט גבוה יותר, מכיוון שלא כל עובד מודע להשתייכותו להסכם קיבוצי. המגזרים שהעובדים בהם זוכים להגנה תעסוקתית גבוהה הם המנהל הציבורי; מים וחשמל; חינוך; בריאות ושירותים סוציאליים; בנקאות; שירותים קהילתיים; תחבורה ותקשורת; וחלקים מתחומי הייצור.

תרשים 12
התפלגות העובדים לפי ענפים כלכליים
ושיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים*
 2011 (התפלגות העובדים) ו-2012 (שיעורי הכיסוי)



* עובדים בגילי 25–64. שיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים מתבססים על דיווח עצמי מ-2012, ומסתכמים בכשליש מכלל העובדים. עם זאת, מומחים בתחום מעריכים כי השיעור קרוב יותר ל-50 אחוז מהעובדים.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס (2011), בנק ישראל (2012)

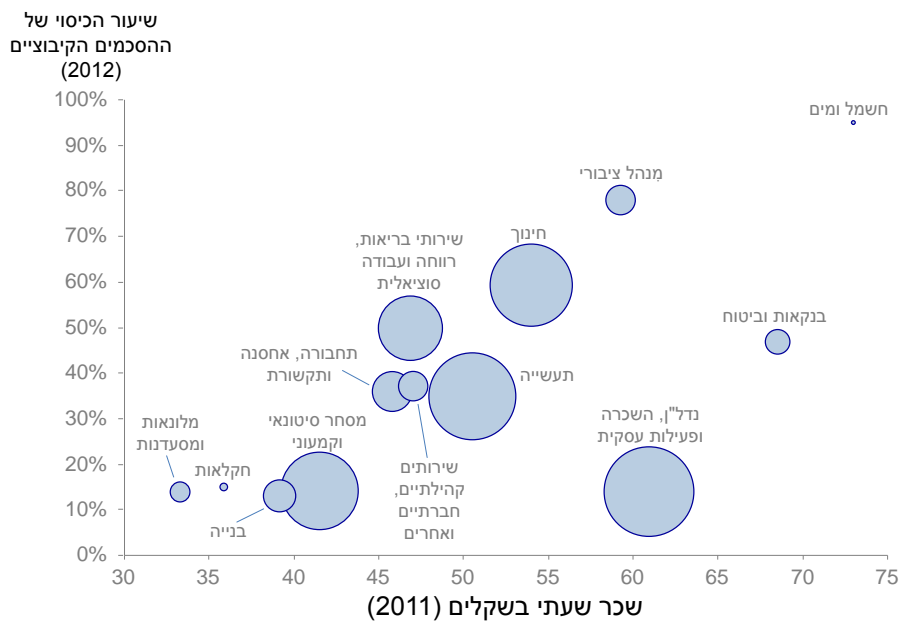
כפי שצוין בדיון על תרשים 4 לעיל, המגזר הפרטי והמגזר הציבורי בישראל מתפרשים על פני ציר הנמתח בין דרגות שונות של גמישות. מדד אפשרי אחד

לגמישות הוא שיעור ההיכללות בהסכמים קיבוציים, כמפורט בתרשים 12 לעיל. את הקשר החיובי בין שיעור העובדים הנכללים בהסכמים אלו ובין השכר השעתי ניתן לראות בתרשים 13 (גודלם של המעגלים בתרשים מסמן את גודלם של המגזרים השונים). בצדו השמאלי התחתון של התרשים, המייצג את שיעורי ההשתייכות הנמוכים ביותר להסכמים קיבוציים ואת השכר השעתי הממוצע הנמוך ביותר, נמצאים עובדים בתחומי המלונאות וההסעדה. בסמיכות אליהם נמצאים תחומי החקלאות והבנייה, שגם בהם שיעורי ההיכללות בהסכמים קיבוציים נמוכים וכך גם השכר השעתי. בחלקו הימני העליון של התרשים ניתן לראות את עובדי החשמל והמים. מגזר זה כולל כמות קטנה יחסית של עובדים; כמעט כולם נכללים בהסכמים קיבוציים ושכרם השעתי הממוצע הוא הגבוה מבין כל המגזרים.

תרשים 13

שיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים* והשכר השעתי

שכר שעתי, התפלגות העובדים ושיעורי הכיסוי, לפי מגזר עסקי



* שיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים מתבססים על דיווח עצמי מ-2012, ומסתכמים בכשליש מכלל העובדים. עם זאת, מומחים בתחום מעריכים כי השיעור קרוב יותר ל-50 אחוז מהעובדים. גודל העיגול מייצג את גודלו היחסי של המגזר לפי שיעור העובדים בגילי 25–64 שהשתייכו אליו ב-2011.

מקור: דן בן-דוד, ליאורה בוורס וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: למ"ס (2011), בנק ישראל (2012)

אף שהקשר החיובי בין השתייכות להסכם קיבוצי ובין שכר שעתי נראה ברור למדי, יש לסייג את הממצאים. למשל, השכר השעתי קשור גם לרמות ההשכלה, ויש נטייה לקשר חיובי – אם כי הוא חלש במקצת בהשוואה לקשר המוצג בתרשים 13 – בין מספר שנות הלימוד ובין ההשתייכות להסכם קיבוצי, וכן בין שיעורם של האקדמאים בכל מגזר לשיעורי ההיכללות בהסכמים אלו. עם זאת, אין זה ברור מאליו כי הקשר נובע מפיריון גבוה יותר, מכיוון שההסכמים הקיבוציים בישראל נוטים לכלול סעיפים המבטיחים שכר גבוה יותר לבעלי תארים אקדמיים – בין שההשכלה האקדמית קשורה לעבודתם ומגבירה את פריונם ובין שלא.

על פי ההערכה, 50 אחוז מהעובדים בישראל נכללים בהסכמים קיבוציים. ההערכה היא כי קשה לפטר 50 עד 70 אחוז מתוכם. השאר (כלומר העובדים שמשתייכים להסכמים קיבוציים אך בכל זאת קל יחסית לפטרם) כוללים כמה קבוצות ספציפיות, כגון עובדים סוציאליים מופרטים, עובדים זמניים ומאבטחים. ככלל, ההסכמים הקיבוציים בישראל כוללים סעיפים בנוגע לקביעות, ואף על פי שבתאוריה לא קשה במיוחד לפטר עובד שזכה לקביעות, בפועל יש מחסומים המקשים את פיטוריו בדמות נורמות ומנהגים במקום העבודה, וגם ועדי עובדים.³ התקדמותה של ישראל לעבר מודל ה-Flexicurity כרוכה במגוון יתרונות, אך גם באתגרים. הפוטנציאל ליצירת שוק עבודה דינמי, תחרותי וסתגלני שמציע המודל עשוי להועיל רבות למגזרים הרבים בישראל שכיום המצב בהם כמעט הפוך. יישום מדיניות שתשפר את התחרותיות במדינה – לרבות עידוד משמעותי של פיריון העבודה, שהוא כיום נמוך מאוד – עשוי להיות מועיל מאוד. שיפורים ברשת הרווחה, שיתבטאו בשיעורים נמוכים יותר של עוני ואי שוויון בהכנסה, הם חיוניים מאוד, במיוחד לאור ביצועיה החלשים של ישראל בתחום זה. אולם אם שינויים אלו לא יהיו חלק ממדיניות מערכתית מקיפה, עלולות להיות לכך השפעות שליליות על התעסוקה.

יתרון נוסף של מודל ה-Flexicurity הוא עידוד השתתפות רחבה בשוק העבודה, לרבות בקרב נשים ומבוגרים. ישראל מנסה להתמודד עם אוכלוסייה ההולכת ומתבגרת במהירות (כיום האוכלוסייה צעירה יחסית, אך קצב ההזדקנות שלה הוא גבוה יחסית), ולהגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 55 ומעלה; הכשרה לאורך כל החיים והתאמת מיומנויות, כמו גם גמישות בשעות העבודה, עשויות לסייע בהשגת מטרה זו.

סיבה מרכזית לדאגה בניסיון להחיל את עקרונות ה-Flexicurity היא מידת הישימות של שכפול המודל. ממשלות רבות באירופה שניסו ליישם רפורמות בתחום

³ את המידע וההערכות בפסקה זו סיפק גיא מונדלק מאוניברסיטת תל אביב.

התעסוקה נאלצו להתמודד עם אתגרים משמעותיים ועם אי שקט חברתי. כתוצאה מכך, הדעה הרווחת כיום היא שמדינות כמו הולנד ודנמרק, שהיו אפקטיביות יותר בתחום זה, נהנו ככל הנראה מנסיבות היסטוריות נוחות במיוחד. למעשה, נטען כי המודל הדני אינו נובע ממדיניות שתוכננה בקפידה כחלק מאסטרטגיה ארוכת טווח, אלא מתהליכים היסטוריים ששורשיהם בסוף המאה התשע עשרה ואמצע המאה העשרים, מהמבנה המוסדי במדינה ומהסכמים חברתיים שנוצרו לאורך זמן (Zhou, 2007). מאז ההסכם ההיסטורי שנחתם ב-1899, ההסכמים הקיבוציים – ולא בתי המשפט או הממשלה – היו המסד העיקרי לפתרון סכסוכים בין עובדים למעבידים בדנמרק. האיגודים המקצועיים במדינה זו קיבלו את זכותם של המעבידים לשכור ולפטר עובדים על פי הצורך, ובתמורה לכך המעבידים קיבלו את זכותם של האיגודים לשאת ולתת, ואף לשבות, בסוגיות הנוגעות לשכר, הטבות ותנאי עבודה. אם כן, הגמישות החיצונית, לצד דגש על תנאי עבודה משופרים, היא תכונה המאפיינת את היחסים בין המעבידים לאיגודים המקצועיים בדנמרק זה זמן רב (Bredgaard and Daemmrich, 2013). נוסף על כך, האיגודים המקצועיים בדנמרק בחרו לא להילחם נגד הגלובליזציה ההולכת וגוברת או נגד הסחר החופשי של שנות התשעים, אלא קידמו ביתר מרץ את המשך ההכשרה וההשכלה למועסקים ולמובטלים גם יחד. סקר שנערך ב-2005 על ידי Eurobarometer הראה כי 70 אחוז מהדנים הסכימו כי "מועיל לאנשים להחליף משרה אחת לכמה שנים", בעוד שפחות מ-30 אחוז מהגרמנים או האוסטרים חשבו כך. בדומה לכך, סיכוייהם של הדנים לחשוב כי הגלובליזציה משפיעה באופן חיובי על חברות מקומיות ועל צמיחת מקומות העבודה היו גבוהים פי שניים לעומת האירופאי הממוצע (Bredgaard and Daemmrich, 2013).

מחקר רב השפעה שערכו Algan and Cahuc (2006) הצביע על כך שהתחושה שאין זה הגון לדרוש הטבות ממשלתיות שאין האדם זכאי להן רווחת הרבה יותר בציבור במדינות ה-Flexicurity בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. המחקר טוען כי מדינות שלאזרחיהן יש תחושת חובה ציבורית חלשה יותר יתקשו ליישם את מדיניות ה-Flexicurity, והיא אף עלולה להגביר את התמריצים הגורמים לאנשים לנצל הטבות ממשלתיות.

בישראל קיימים מגוון תמריצים לאי השתתפות בשוק העבודה, כגון קצבאות ילדים אוניברסליות והטבות לחרדים הלומדים בישיבות. התמריצים הללו, לצד רמות נמוכות יותר לכאורה של מחויבות ציבורית (כפי שמעיד ההיקף הרחב של הכלכלה השחורה בישראל – ראו גרובר, 2014), עלולים להקשות על ניסיונות לפתח מערכת אפקטיבית של Flexicurity. לאור התפתחותה ההיסטורית השונה ממדינות

ה-Flexicurity, הן במונחים של יחסי עובד-מעביד והן במונחי מדיניות הרווחה, לא ברור אם ישראל מסוגלת לשכפל ביעילות את מרכיביו השונים של מודל ה-Flexicurity – בעיקר מפני שכאמור השיטה לא נוצרה מתכנית מכוונת, אלא התגבשה מתוך התפתחותם של יחסי עובד-מעביד במדינות הרלוונטיות, בשילוב חקיקה תומכת שנוספה לאורך הזמן.

חשוב באותה מידה לקחת בחשבון את הוויכוח המתמשך בנושא קיימותו ועמידותו של מודל ה-Flexicurity בזמנים כלכליים קשים. כפי שמרמזים המדדים הכלכליים-חברתיים שנבחנו לעיל, לא נראה כי מדינות ה-Flexicurity הצליחו פחות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות במערב אירופה במהלך המיתון החמור של השנים האחרונות – יתרה מכך, נראה שהן צלחו את הקשיים טוב יותר בחלק מהמקרים. עם זאת, העלייה המשמעותית באבטלה במהלך המיתון הגדול הגבירה את ההוצאות התקציביות כדי לממן את העלויות הגוברות של דמי האבטלה והתמיכה הסוציאלית, מה שיצר בעיות באיכות של תכניות הכשרת כוח העבודה ובמשאבים העומדים לרשותן (Anderson, 2011). המשמעות היא שאמנם יש להתחשב בקיומם של מחזורי עסקים, אולם על ישראל לתכנן את מדיניותה על בסיס מבט לטווח ארוך.

בהתקדמות לקראת גישת ה-Flexicurity, חשוב שקובעי המדיניות והציבור הרחב בישראל ישקלו את הנקודות הבאות:

1. מודל ה-Flexicurity מחייב הוצאות תקציביות משמעותיות הן לצורך הבטחת הכנסה והן לתחזוק מדיניות להכשרת כוח העבודה. בישראל פירוש הדבר הוא הוצאות גדולות יותר על רווחה, לצד ייזום תכניות חדשות להכשרת כוח העבודה – כגון "תכנית ויסקונסין" משודרגת, שמטרתה להכשיר את המובטלים ולחשוף אותם להזדמנויות תעסוקה חדשות. זמינותם של מעונות יום לילדים – שכבר כיום הם נגישים יחסית בישראל, ואף הולכים ומתרבים עקב החלת חוק חינוך חובה כבר מגיל שלוש – היא גורם חשוב שיתרום להשתתפות בשוק העבודה.

2. מודל ה-Flexicurity כרוך ברמות גבוהות של מיסוי ישיר, והבטחת ההכנסה הנדיבה הכלולה בו יוצרת תמריצים שליליים לחזרה מהירה לשוק העבודה. דנמרק נלחמת בתמריצים שליליים אלו באמצעות מדיניות הכשרת עובדים ומערכות בקרה המבטיחות שהמובטלים יחפשו עבודה באופן קבוע. לדוגמה, במקרים מסוימים נדרשים דנים מובטלים להסכים להצעות עבודה שאינן בתחום עיסוקם העיקרי לאחר שקיבלו דמי אבטלה במשך שלושה חודשים, ואי היענות לתכניות הכשרת כוח עבודה (לדוגמה סירוב להצעת תעסוקה או אי השתתפות בתכניות הכשרה) מוביל לאובדן התשלום (Zhou, 2007). את

השפעתם של אמצעים אלו ניתן לראות בתרשים 11 לעיל: בדנמרק (ובשאר מדינות ה-Flexicurity) חלק גדול יחסית מהמובטלים נשארים מחוץ למעגל התעסוקה למשך פחות משנה, ורק חלק קטן נשארים במצב זה למשך שנה או יותר. בישראל, מדיניות כגון מס הכנסה שלילי גבוה יותר עשויה לסייע לספק תמריצים לעבודה. אכיפה טובה בהרבה של חוקי העבודה הקיימים (במיוחד בנושאי שכר מינימום, שעות עבודה ואפליה בתעסוקה) חיונית ביותר כדי לעודד השתתפות בשוק העבודה, ולהעניק ביטחון לעובדים בעלי מיומנות נמוכה יחסית.

3. מחויבותם של הממשלה, המעסיקים והעובדים ללמידה לאורך החיים היא עיקרון יסוד במערכת ה-Flexicurity. חווי עבודה הכוללים סעיפים בנוגע ללימודי המשך וכן הכוונה תעסוקתית, הכשרה והשכלה בתמיכת הממשלה, מהווים תגובה חשובה להיעדר הביטחון ההולך וגובר שחווים העובדים (Sultana, 2012). לדוגמה, מעבידים ואיגודים מקצועיים בדנמרק מעורבים מאוד בתכנון ובהשתתפות בהשתלמויות מקצועיות במימון נרחב של הממשלה (Bredgaard and Larsen, 2007). כמעט שליש מהמבוגרים בגיל העבודה בדנמרק השתתפו ב-2011 בהכשרה ולימודים – שיעור גבוה ביחס למדינות אירופה, שרק פינלנד ושוודיה מתקרבות אליו (Eurostat, 2011). המעסיקים נושאים בעלות זמן ההכשרה, מכיוון שההסכמים הקיבוציים מעניקים בדרך כלל לעובדים את הזכות לחופשה בת שבוע-שבועיים כדי להשתתף בפעילויות אלו (Jørgensen, 2009). פיתוח גישות תרבותיות תומכות, ויישום מדיניות המעודדת למידה לאורך החיים בחסות הממשלה והמעסיקים, חיוניים ליצירת מערכת Flexicurity איתנה בישראל.

4. כבר כיום ההגנה התעסוקתית בישראל מעטה יחסית עבור עובדים זמניים, במיוחד עבור עובדים החתומים על חוזה עבודה לתקופה מוגבלת. יש חשש כי הגברת הגמישות "בשוליים" תגביר את ההפרדה ותייצב את הפערים בין עובדים קבועים לעובדים זמניים, תוך פגיעה מיוחדת בנשים ובמיעוטים. לכן הדגש על שיפור הגמישות בשוק העבודה בישראל צריך להיות ממוקד בעובדים קבועים, ובמיוחד בהגברת הגמישות בתוך הארגון בתחומים כגון שעות עבודה, לוחות זמנים וחלוקת מטלות.

5. בניגוד למדינות ה-Flexicurity ולמדינות האנגלו-סקסיות, הגמישות החיצונית במגזר הציבורי בישראל נמוכה בהשוואה למגזר הפרטי. התקדמות לקראת מודל ה-Flexicurity תחייב מעבר מתעסוקה מבוססת קריירה לתעסוקה מבוססת תפקיד במגזר הציבורי. יידרשו גם גמישות רבה יותר בהעסקה

ובפיטורים, העסקת עובדים על בסיס כישורים והתאמה למשרות ספציפיות, וניידות רבה יותר בין המגזר הציבורי לפרטי. נוסף לכך יהיה צורך לבזר משימות ולהאציל סמכויות על בסיס תוצאות וביצועים.

בשורה התחתונה, חלק גדול מהמגזר הפרטי בישראל כבר מתאפיין בגמישות ניכרת אצל המעסיקים, לכן לא ברור איך אפשר לעודד אותם לתמוך ברשת ביטחון רחבה יותר ובלמודים לעובדים לאורך חייהם. מהצד האחר יש כמה תחומים – במגזר הפרטי והציבורי גם יחד – שבהם העובדים נהנים מהגנה תעסוקתית כה נרחבת (כלומר גמישות המעסיקים בהם כה מעטה), עד כי נראה כי אין להם כל תמריץ לוותר על ההגנה התעסוקתית כדי לאפשר גמישות למעסיקים. לאור שני המחסומים הללו, נראה כי התחומים העיקריים שבהם תצטרך ישראל להתמקד הם:

- הגברת פריון העבודה – פריון גבוה יותר יניב רווחים גבוהים יותר (שייטיבו עם בעלי העסקים) ושכר גבוה יותר (שייטיבו עם העובדים).
- אימוץ מדיניות הכשרת עובדים בסגנון ה-Flexicurity, שתכלול שדרוג מיומנויות במהלך הקריירה לצד סיוע כספי ברמה שתבטיח ביטחון כלכלי לתקופת זמן מוגבלת.
- שיפור איכות בתי הספר ועידוד למידה לאורך החיים והשתלמויות במסגרת העבודה, שעשויות להועיל למעבידים ולעובדים גם יחד.

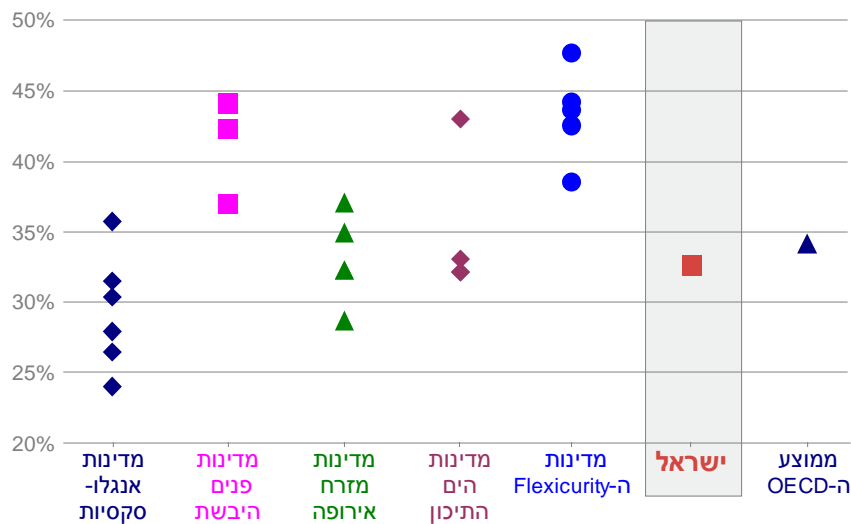
השילוב בין גורמים אלו יניב הכנסות גבוהות יותר – כלומר מצב שבו כולם מרוויחים – ויעניק לעובדים כלים טובים יותר להתמודדות עם גמישות ההעסקה הנדרשת כדי להשיג פריון גבוה יותר. כדי לאפשר את השינויים הללו, ממשלת ישראל נדרשת להתמקד בשני תחומים:

- אכיפה טובה יותר של החוקים והתקנות המגנים על העובדים, תוך הפחתת נטל התקנות והחוקים הנוקשים המצמצמים את הגמישות התעסוקתית.
- קביעת מדיניות משופרת בתחום הכשרת עובדים ומתן הבטחת הכנסה בתקופות מעבר, כדי לסייע לעובדים להסתגל מהר יותר לנסיבות כלכליות משתנות, תוך צמצום החרדה המעוררת במועסקים התנגדות לגמישות בקרב מעסיקים.

7. מימון ה-Flexicurity בישראל

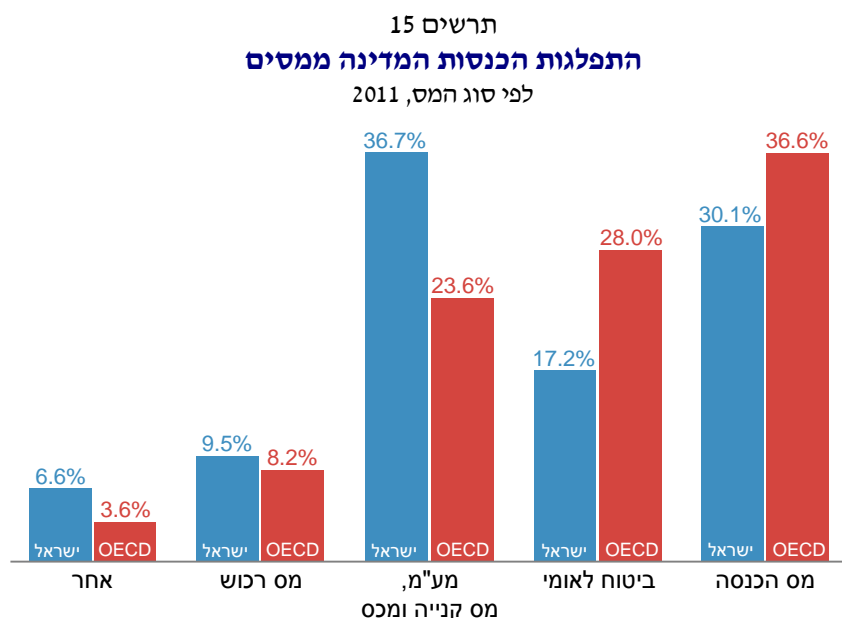
אימוץ עקרונות ה-Flexicurity, כפי שהומלץ לעיל, יחייב את ממשלת ישראל להגדיל בהרבה את ההוצאות על נושאים אלה בהשוואה לעבר – ועולה השאלה מנין יגיע הכסף. השוואה של ההכנסות ממסים (נטל המס) בקבוצות המדינות השונות מראה כי מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות ברמות מס גבוהות יחסית, ומיד מתחתיהן נמצאות מדינות פנים היבשת (תרשים 14). לעומת זאת מדינות מזרח אירופה נהנות מנטל מס נמוך בהרבה, והנטל נמוך אף יותר בכמה מדינות אנגלו-סקסיות. עקב כך נטל המס הממוצע ב-OECD גדול רק במעט מהנטל בישראל. עם זאת, הנתונים מראים בבירור שנטל המס בישראל נמוך משמעותית בהשוואה למדינות ה-Flexicurity. לצד זאת, ישראל מוציאה הרבה יותר מכל שאר המדינות הנכללות בהשוואה על ביטחון ועל תשלומי ריבית בגין חובותיה (כאחוז מהתמ"ג), לכן נותר בידיה הרבה פחות מרחב תמרון לצורך מימון מדיניות ה-Flexicurity במצב העניינים הנוכחי.

תרשים 14
הכנסות ממסים
כאחוז מהתמ"ג, 2011



מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

אם כן, מאין יגיעו המשאבים למימון ההוצאות הגבוהות יותר? לאור נטל המס הנמוך בישראל בהשוואה למדינות ה-Flexicurity, אפשרות אחת היא שיש להעלות את נטל המס בישראל – ואז נשאלת השאלה: אילו מסים צריכה ישראל להעלות? בהשוואה ל-OECD, ישראל כבר מבססת חלק גדול במיוחד מהכנסתה על מסים עקיפים, לרבות מע"מ, מסי קנייה ומכס (תרשים 15).⁴ מסים עקיפים נחשבים למסים גרסיביים מכיוון שביחס להכנסה, הנטל נופל במידה רבה יותר על העניים לעומת האמידים.⁵ לפיכך, העלאה נוספת של המסים העקיפים תגביר עוד יותר את הנטל היחסי על כתפי העניים בישראל.



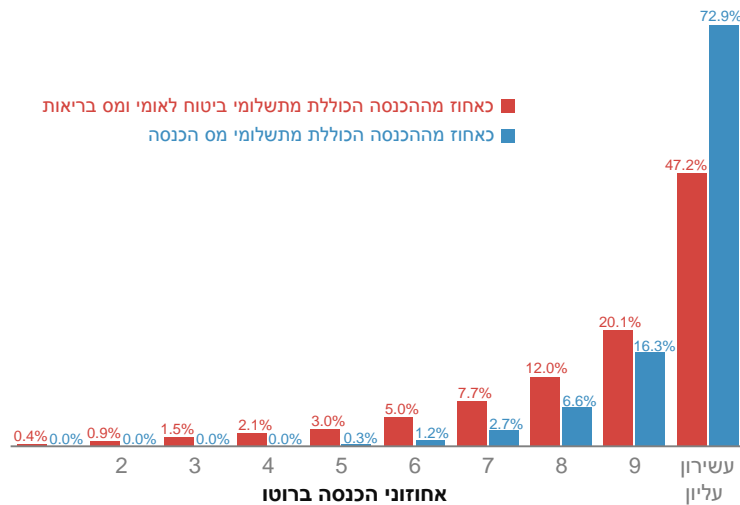
מקור: משרד האוצר

⁴ ההכנסות הנמוכות יותר מתשלומי ביטוח לאומי בישראל נובעות מתשלומים נמוכים מצד המעסיקים (1.5 אחוזים מהתמ"ג בישראל בהשוואה ל-4.8 אחוזים מהתמ"ג ב-OECD בשנת 2011). לעומת זאת, תשלומי הביטוח הלאומי הנגבים מהעובדים בישראל עומדים על 3.8 אחוזים מהתמ"ג, בהשוואה ל-3.1 אחוזים מהתמ"ג ב-OECD.

⁵ העניים מוציאים חלק גדול בהרבה מהכנסתם על תצרוכת ביחס לעשירים. כתוצאה מכך, מיסוי עקיף כגון מע"מ תופס חלק גדול יותר מהכנסותיהם של העניים מאשר מהכנסותיהם של העשירים (מיסוי כזה נקרא "מס גרסיבי").

המסקנה ההגיונית לכאורה יכולה להיות שיש להגדיל את הכנסות הממשלה ממיסוי ישיר על ידי הגדלת שיעורי מס ההכנסה. עם זאת, הבחירה בנתיב זה אינה מתבקשת כפי שהיא עשויה להיראות. מצד אחד, בישראל שיעור הכנסות הממשלה המגיע ממסים ישירים נמוך בשישית ממוצע ה-OECD – ונראה כי הדבר מצביע על כך שניתן להעלותם. מצד אחר, ההכנסות ממיסוי ישיר מתפלגות בצורה מעוותת למדי (תרשים 16). 90 אחוז מכלל תקבולי המדינה ממס הכנסה מגיעים משני העשירונים העליונים בלבד – כלומר 20 אחוז מהאוכלוסייה תורמים 90 אחוז מהתקבולים ממס הכנסה. בה בעת, בשל פערי ההכנסה הגדולים בישראל מחצית מהאוכלוסייה אינה משלמת מס הכנסה כלל, מכיוון שהכנסותיהם של אנשים אלו כה נמוכות שהם אינם מגיעים לסף ההכנסה החייבת במס. כתוצאה מכך, ספק גדול אם ניתן להגדיל עוד יותר את נטל המס הישיר, שרק מעטים נושאים בו ממילא.

תרשים 16
אחוז הכנסות המדינה ממסים ישירים
הנובע מכל עשירון הכנסה, 2011



מקור: דן בן-דוד, "תמונת מצב המדינה 2014", מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר

שני האילוצים הללו (הקושי להעלות את המיסוי העקיף, הגבוה מלכתחילה, והקושי לגבות מס הכנסה מהעניים או להגדיל עוד יותר את נטל המס הנופל על

כתפי המעטים שאכן נושאים בו) הם מהותיים, אך אפשר להתגבר עליהם אם המיקוד יעבור מהגדלת הכנסות ממסים לצמצום ההוצאות התקציביות. באופן ספציפי, מדינה המתמודדת עם אילוצי התקציב הקיצוניים שישראל נאלצת לעמוד מולם חייבת למצוא דרך פוליטית לחלק את התקציב האזרחי (כלומר, הלא-ביטחוני) המוגבל שלה ביעילות רבה יותר מכל מדינה מפותחת אחרת בעולם. יש לשנות את סדרי העדיפויות הלאומיים כך שיכללו הקצאות תקציביות שיועילו למרבית חלקי החברה ולא יקדמו אינטרסים מגזריים, עסקיים או אישיים. לא מדובר בחלום אלא באפשרות מעשית, אם כי היא דורשת שקיפות תקציבית גדולה בהרבה ושיפור משמעותי במאמצי הגבייה – וכן מאמץ מוגבר לצמצום הכלכלה השחורה (גרובר, 2014).

8. סיכום

מודל ה-Flexicurity הופיע כמערך מדיניות חשוב באמצע שנות התשעים באירופה, בשיא הוויכוח בנושא השפעות ההגנה התעסוקתית על הצמיחה הכלכלית ועל מערכות הרווחה. הדרישות הכלליות להצלחתו של המודל הן שוק עבודה גמיש, למידה של העובדים לאורך החיים, מדיניות התומכת בהכשרת עובדים ומערכות ביטוח סוציאלי המעניקות תמיכה כספית בתקופות מעבר בין משרות.

מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות ביתרונות הן למעסיקים – למשל גמישות רבה יחסית בהסתגלות לתנאי שוק תחרותיים, גישה לכוח עבודה מיומן וסכסוכי עבודה מועטים – והן ביתרונות לעובדים, הכוללים תנאי עבודה טובים, הכשרה ושדרוג מיומנויות, אפשרויות לשינויים ולניידות לאורך הקריירה, ביטחון כלכלי בתקופות מעבר, והפחתת הקיטוב בין עובדים קבועים לעובדים זמניים, או בעלי חוזה קצוב בזמן, בשוק העבודה.

כדי שמודל ה-Flexicurity יצליח, יש צורך במערכת כללים אחידה עבור המגזר הציבורי והמגזר הפרטי בנוגע לגמישות בתעסוקה. מערכת כזו תדרוש גמישות רבה יותר במגזר הציבורי, לרבות: הקלה בנוהלי שכירת עובדים המגיעים מחוץ למגזר הציבורי וניידות גבוהה יותר בין שני המגזרים; ביזור ניהול משאבי האנוש כדי להעניק שיקול דעת רב יותר למחלקות ולמנהלים; וקשר הדוק יותר בין הביצועים האישיים לתגמול וקידום. כמו כן, כדי להשוות את תנאי העבודה לחלק גדול מן המגזר הפרטי, על המגזר הציבורי (והתחומים הבלתי גמישים במגזר הפרטי, כגון בנקאות וביטוח) לוותר גם על הנורמה של תעסוקה לכל החיים, ועל מדיניות הפיטורים והקביעות הבלתי גמישה. מצד המדינה, נדרשות הוצאות תקציביות

ניכרות כדי שמערכת הרווחה והתעסוקה יוכלו לתמוך בן של הגברת ביטחון לעובדים שכרוך בשיטה.

המודל שם דגש חזק על הכשרת כוח העבודה כדי להתמודד עם האבטלה בצורה אפקטיבית יותר. ההכשרה כוללת השתתפות חובה בתכניות מוכוונות הכשרה מקצועית או לימודים לאחר תקופה קצרה של אבטלה. כמו כן, העובדים מחויבים להסכים להצעות עבודה לאחר תקופת אבטלה מסוימת. היבט חשוב של המדיניות הוא הסתמכות על ביזור – שימוש בהכשרה מקצועית שנערכת בחלקה במגזר הפרטי ובשותפות בין הממשלה למעסיקים.

בקצרה, ה-Flexicurity כולל:

- דגש חזק על למידה לאורך חיי העובד.
- חוזי עבודה קיבוציים, המחייבים למידה מתמשכת.
- הכוונה תעסוקתית, הכשרה והשכלה בתמיכת הממשלה והמעסיקים, אשר מעניקים לעובדים חופשה מהעבודה לצורך זה.
- מעורבות משותפת של המעסיקים ושל האיגודים המקצועיים בתכנון ובהשתתפות בהכשרות המקצועיות.

ה-Flexicurity משקף ניסיון למצוא הסדר שייטיב עם כל הצדדים: העובדים, המעסיקים וקובעי המדיניות. שיפורים בפירוש חייבים להיות מרכיב מרכזי של המדיניות, מכיוון שהם סוללים את הדרך לרמת חיים גבוהה יותר – וזו מאפשרת, בין השאר, לעמוד בעלויות התקציב הניכרות המתלוות ליישום המודל. לכן, על פתרון כזה לכלול גמישות בשוק העבודה לצד תמיכה כספית במובטלים (לזמן מוגבל), והכשרה מתמדת שיספקו הממשלה והמעסיקים.

הפרק משווה בין חמש קבוצות של מדינות מפותחות שמערכות התעסוקה והרווחה בהן שונות, הנבדלות זו מזו במדדים הנוגעים למדיניות ה-Flexicurity (המדינות האנגלו-סקסיות, מדינות ה-Flexicurity, מדינות פנים היבשת, מדינות מזרח אירופה ומדינות הים התיכון). מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בתהליכי העסקה ופיטורים קלים יחסית, בביטחון בהכנסה עבור העובדים ובריבוי הזדמנויות תעסוקה. מדינות אלו נהנות בדרך כלל מתוצאות מאקרו-כלכליות טובות מאוד ומשיעורים נמוכים של עוני ואי שוויון. המדינות האנגלו-סקסיות נמצאו אף הן כבעלות תוצאות כלכליות טובות, שהושגו על בסיס שילוב של שוק עבודה גמיש מאוד ורמות ביטחון נמוכות יותר.

חשוב לציין כי הן מדינות ה-Flexicurity והן המדינות האנגלו-סקסיות חוו ירידות גדולות יותר בשיעורי התעסוקה בזמן המיתון הגדול בהשוואה למדינות

פנים היבשת, המתאפיינות בשוקי עבודה גמישים פחות. הדבר הטיל לחץ תקציבי כבד על חבילות הסיוע הכספיות והתעסוקתיות שהוענקו למובטלים במדינות ה-Flexicurity, שהיו גבוהות מלכתחילה.

בדירוג על פי המדדים הנוגעים ל-Flexicurity, ישראל נמצאת במיקום ייחודי: הגמישות בה גבוהה יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity, אך רמות הביטחון נמוכות אף יותר מאשר במדינות האנגלו-סקסיות, והממשלה משקיעה פחות בסיוע פעיל למובטלים (השמה במשרות, הכשרה וכדומה). אם ישראל מעוניינת להתקדם לעבר יישום מודל ה-Flexicurity, היא תזדקק להגדלה משמעותית של ההוצאות כדי לסייע למובטלים, הן מבחינה כספית והן בהכשרה מקצועית ובהשמה במשרות. במקביל יש לדאוג למדיניות הכשרת עובדים ולמערכות בקרה שיגבילו את ההטבות כדי להילחם בתמריצים לאי תעסוקה.

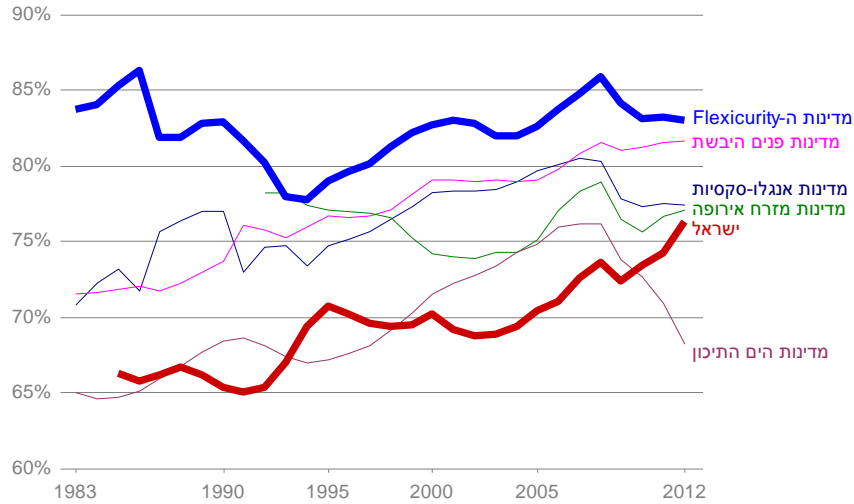
המדיניות לעידוד תעסוקה צריכה לספק תמריצים לעבודה – הן באמצעים כספיים כמו מס הכנסה שלילי גבוה יותר המתמקד באוכלוסיות ספציפיות, כגון משפחות בעלות הכנסה נמוכה, והן באמצעות אכיפה טובה יותר של ההגנות התעסוקתיות הקיימות כיום בחוק, כגון שכר מינימום וחוקים נגד אפליה. השקעות ממשלתיות בתשתיות ובתחבורה, וכן הגדלת משאבי הרשויות המקומיות והאחריות שלהן לתעסוקה מקומית, יסייעו לישראלים בהיבט של נידות תעסוקתית, במיוחד לאלה החיים בפריפריה. לבסוף, הזדמנות חשובה להגברת הגמישות מצויה במגזר הציבורי, שמקשה במיוחד על כניסתם ויציאתם של עובדים בתחומים שיש בהם איגודים מקצועיים חזקים, על האיגודים לשתף פעולה עם המעסיקים כדי לשפר את תנאי העבודה, ההטבות וההשתלמויות המקצועיות הניתנות לעובדים, ולהתמקד פחות בהגנה על משרות ספציפיות. לטובת כלל האוכלוסייה, יש צורך במחויבות גבוהה בהרבה מצד הממשלה והמעסיקים להכשרה לאורך חיי העובד. המעסיקים מצדם צריכים לעודד גמישות פנימית (אפשרות לשינוי שעות עבודה) ופונקציונלית (אפשרות לעבוד ביותר מתפקיד אחד ואוטונומיה ניהולית). כמו כן, צריך להפחית את הקיטוב בין עובדים קבועים לזמניים (עובדי חברות כוח אדם או בעלי חוזה מוגבל בזמן), אשר לעתים קרובות מוביל להבדלים נרחבים בין ההגנות בחוק שכל קבוצה זוכה להן, כמו גם בזכויות ובהטבות הסוציאליות הניתנות לכל קבוצה.

לסיכום, בעוד שהפעלה כוללת של מערכת ה-Flexicurity בישראל אינה מעשית מבחינה פוליטית או כלכלית, בהחלט יש במדיניות זו היבטים שהמדינה יכולה ליישם, ואף רצוי שתעשה זאת. המטרה הכוללת חייבת להיות שיפור הפריון, הצמיחה והתעסוקה תוך מתן רשת ביטחון סוציאלית משמעותית, שתוכל להעניק

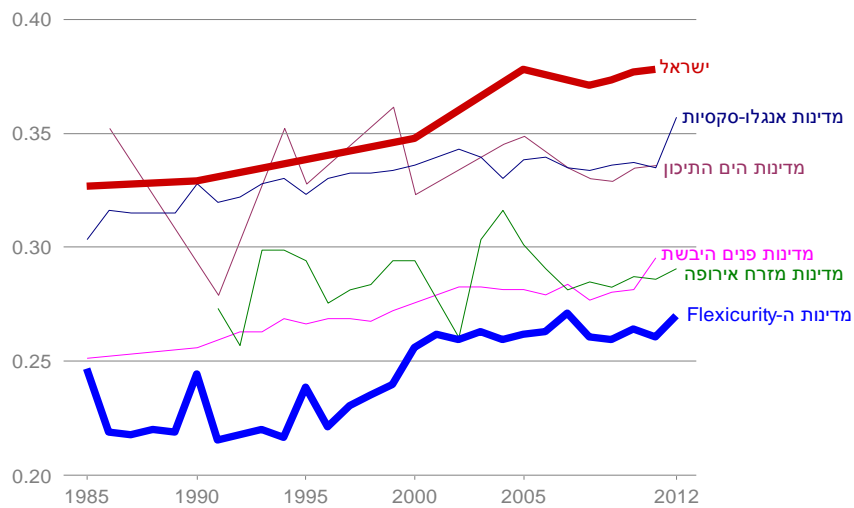
לישראלים ביטחון כלכלי בתקופות מעבר שבהן יקבלו סיוע בשיפור מיומנויותיהם המקצועיות. אפשרויות אלו בהחלט ניתנות ליישום, אך הדבר ידרוש הערכה מחודשת מקיפה ושיטתית של סדרי העדיפות הלאומיים בישראל.

נספחים

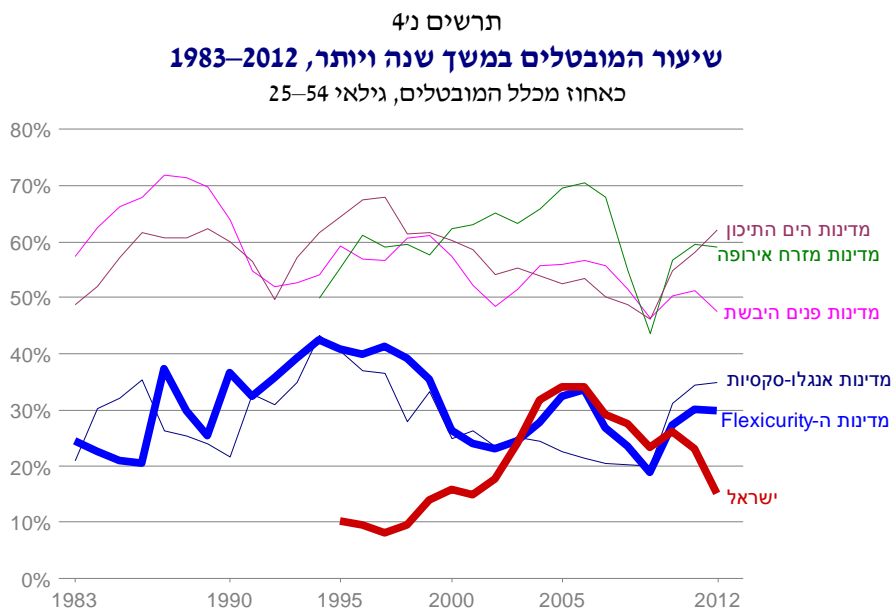
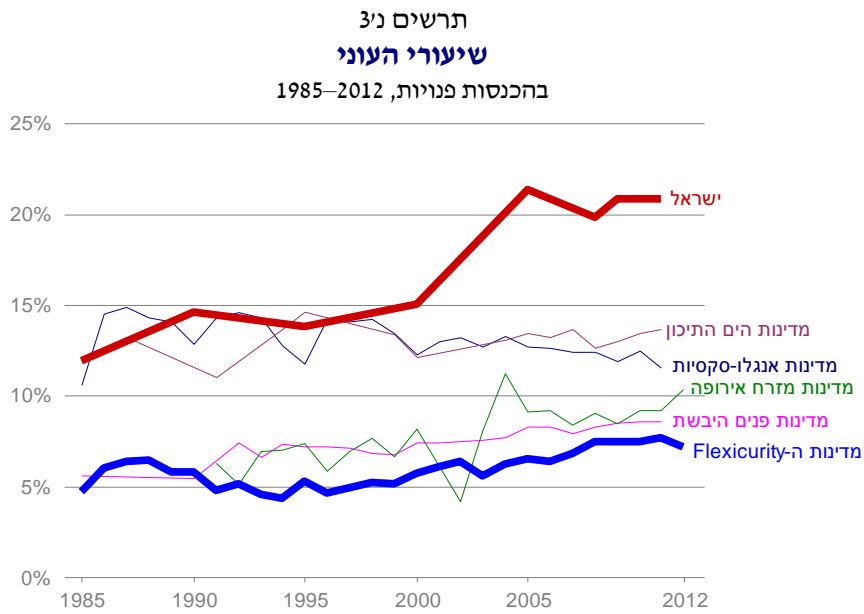
תרשים נ'1
שיעורי תעסוקה, 1983–2012
גילאי 25–54



תרשים נ'2
אי שוויון בהכנסות
מדד גייני בהכנסות פנויות, 1985–2012



מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): OECD



מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): OECD

לוח נ/1. נתוני ה-Flexicurity במדדים נבחרים בישראל, בהשוואה לקבוצות המדינות האחרות

מדד	מדינות אנגלו-סקסיות (1)	מדינות flexicurity (2)	מדינות פנים היבשת (3)	מדינות מזרח אירופה (4)	מדינות הים התיכון (5)	OECD	ישראל
גמישות							
מדד חקיקה להגנה (2013)*:							
על עובדים קבועים	1.55	2.45	2.80	2.29	2.54	2.29	2.20
על עובדים זמניים	0.71	1.88	2.52	2.38	2.78	2.08	1.58
ביטחון							
שיעורי החלפה נטו למובטלים** (2011)	50%	64%	57%	43%	39%	50%	41%
דמי אבטלה/הבטחת הכנסה (כאחוז מהתמ"ג, 2011)***	0.54%	1.16%	1.45%	0.45%	1.84%	0.86%	0.60%
מדיניות פעילה בשוק העבודה (כאחוז מהתמ"ג, 2011)***	0.24%	1.37%	1.02%	0.32%	0.63%	0.58%	0.18%
אחוז המובטלים הזכאים לדמי אבטלה (2006-2008)	49.7%	67.6%	84.3%	30.2%	53.4%	46.1%	26.6%
מדדים אחרים							
שיעור השתתפות בכוח העבודה (2012)****	79.3%	83.0%	78.7%	77.3%	76.4%	78.4%	78.7%
שיעור אבטלה	6.8%	5.1%	5.9%	9.1%	17.2%	7.5%	5.9%
כלל ההכנסות ממסים (כאחוז מהתמ"ג, 2011)	29.3%	43.3%	41.8%	33.1%	35.1%	34.1%	32.6%

(1) אוסטרליה, אירלנד, ארה"ב, הממלכה המאוחדת, ניו זילנד קנדה; (2) דנמרק, הולנד, פינלנד, שוודיה, נורווגיה; (3) אוסטריה, בלגיה, גרמניה, צרפת; (4) אסטוניה, הונגריה, סלובקיה, פולין, צ'כיה; (5) איטליה, יוון, ספרד, פורטוגל
 * מדד ההגנה התעסוקתית של ה-OECD נע בטווח שבין 0 (הכי פחות מגביל) ל-6 (הכי מגביל). המדד עבור עובדים קבועים מציין כמה נוקשה הפיקוח על מעסיקים המפטרם עובדים בעלי חוזים בלתי מוגבלים בזמן; המדד עבור עובדים זמניים מציין את רמת הפיקוח המקבילה עבור עובדים שתקופת העסקתם לפי החוזה מוגבלת.
 ** שיעור החלפת ההכנסה נטו כאחוז מההכנסה הקודמת (לאחר מסים ותשלומי העברה). הנתונים המוצגים הם ממוצע ל-60 החודשים שלאחר הפסקת התעסוקה עבור רמות שכר ומצבים משפחתיים שונים, וכוללים תמיכה סוציאלית והטבות אחרות.
 *** אין נתונים זמינים עבור חלק מהמדינות.
 **** שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעורי האבטלה עבור גילאי 15-25.
 נתונים: OECD; International Labor Organization (2011)

מקורות

- בן-דוד, דן (2014), **תכנית מערכתית לטיפול שורש באתגרים החברתיים-כלכליים המרכזיים של ישראל**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל (2013), "התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012", **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, 136.
- בסוק, מוטי (2013), "עובדי מדינה יקבלו קביעות אחרי 5 שנים - ורק אחרי שיוכיחו עצמם", **דה-מרקר**, 26 ביוני 2013.
- גרובר, נעם (2014), "הכלכלה השחורה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דיין, משה ואחרים (2011), **דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**, נציבות שירות המדינה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **סקר הכנסות וסקר כוח אדם**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **תקציר סטטיסטי 2013**.
- Algan, Yann and Pierre Cahuc (2006), *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?* Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP No. 1928.
- Andersen, Torben M. (2011), *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP No. 5710.
- Bredgaard, Thomas and Arthur Daemmrch (2013), "The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies," in Ashok Bardhan, Dwight Jaffee, and Cynthia Kroll (eds.), *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*, Chapter 7, Oxford University Press, pp. 159–179.

- Bredgaard, Thomas and Flemming Larsen (2007), *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2007*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1.
- Eurostat (2011), *Percent of the Population 25-64 Participating in Education and Training*.
- Houwing, Hester (2010), *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*, Doctoral Thesis, University of Amsterdam.
- International Labor Organization (2011), *Unemployed Receiving Unemployment Benefits*, Selected Countries.
- Jørgensen, Carsten (2009), *Denmark: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training*, European Industrial Relations Observatory.
- Kuperus, Herma and Anita Rode (2010), *More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexicurity Approach Help?* EIPA Scope 2010/1.
- Mailand, Mikkel (2009), "Denmark: Flexicurity and Industrial Relations," *European Industrial Relations Observatory On-Line*.
- OECD (2011), "Employment in General Government and Public Corporations," *Government at a Glance 2011*.
- OECD (2013a), "Detailed Description of Employment Protection Legislation, 2012-2013," OECD EPL Database.
- OECD (2013b), "Net Replacement Rates for Six Family Types: Initial Phase of Employment," *Tax-Benefit Models*, 2013.
- OECD (2013c), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publications.
- OECD (2014), various statistics downloaded in 2014, OECD iLibrary, oecd.org/employment/pem/acquiringcapacity.htm.

- Schmitt, John (2011), *Labor Market Policy in the Great Recession: Some Lessons from Denmark and Germany*, Center for Economic and Policy Research, CEPR.
- Sultana, Ronald G. (2012), *Flexicurity: Implications for Lifelong Career Guidance*, *European Lifelong Guidance Policy Network*, Concept Note No. 1.
- Tangian, Andranik (2008), *Towards Consistent Principles of Flexicurity*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, WSI Discussion Paper No. 159.
- Wilthagen, Ton and Frank Tros (2004), "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets," *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10, No.166, European Trade Union Institute, Sage Publications.
- Zhou, Jianping (2007), *Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model*, IMF Working Paper, European Department, WP/07/36.

מגמות באי שוויון בשכר העבודה בישראל

איל קמחי וקיריל שרברמן*

תקציר

פרק זה בוחן את התפתחות פערי השכר בישראל בין השנים 1997 ו-2011. לאורך התקופה גדלה התמורה, או התשואה, להשכלה, נתון שהיה עשוי להוביל לגידול באי השוויון בשכר. אלא שבפועל פערי השכר דווקא הצטמצמו מעט, עקב העובדה שבעלי שכר נמוך שיפרו את מעמדם ביחס לבעלי שכר גבוה יותר. ייתכן כי אחד הגורמים לצמצום פערי השכר הוא העלייה בשכר המינימום. עובדים בעשירוני השכר 7-8 חוו ירידה בשכר, יחסית לעובדים בעלי שכר נמוך יותר ולבעלי שכר גבוה יותר, ובעקבות זאת נעשתה התפלגות השכר מקוטבת יותר. אותה מגמת קיטוב ניכרת גם בהתפלגות היקף שעות העבודה לפי משלחי יד: הן במשלחי יד המתאפיינים בשכר נמוך והן באלה המתאפיינים בשכר גבוה גדל היקף שעות העבודה ביחס להיקף שעות העבודה במשלחי יד המתאפיינים בשכר בינוני. בחלוקה לפי משלחי יד, נמצא שהתמורה להשכלה במשלחי יד בעלי שכר נמוך גדלה, בעוד שבמשלחי יד בעלי שכר גבוה יותר ניכרת ירידה בתמורה להשכלה. גם עובדה זו עשויה להסביר את העלייה היחסית בשכרם של בעלי שכר נמוך. המשמעות של המגמות שתוארו היא שהשכלה גבוהה הופכת להיות בעלת ערך כלכלי גם בקרב עובדים המוצאים את עצמם במשלחי יד המתאפיינים בשכר נמוך.

* פרופ' איל קמחי, סגן מנהל ויו"ר תכנית מדיניות שוק העבודה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, המחלקה לכלכלה חקלאית, האוניברסיטה העברית; קיריל שרברמן, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מבוא

רבות נאמר ונכתב על בעיית אי השוויון בהכנסות בישראל. בן-דוד ובלויך (2013) הראו שאי השוויון בהכנסה הפנויה¹ בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD, ואילו מערכת המיסוי והרווחה בישראל היא אחת המערכות הפחות אפקטיביות בקרב מדינות ה-OECD בתרומתה להפחתת אי השוויון. אמנם אי שוויון הולך וגדל בהכנסות הוא מגמה כלל-עולמית, אך גם בהשוואה בין-לאומית ישראל ממוקמת בחלק העליון של ההתפלגות. אי השוויון בהכנסה הכלכלית בישראל גדל באורח ניכר עד שנת 2002, אך מאז נרשמת מגמת ירידה מתונה במדד זה. אולם אותה ירידה מתונה באי שוויון בהכנסה הכלכלית אינה באה לידי ביטוי באי השוויון בהכנסה הפנויה – בעיקר עקב הקיצוצים בקצבאות הרווחה לפני כעשור, שפגעו בעיקר בשכבות החלשות.

כ-60 אחוז מההכנסה לנפש של משק בית ממוצע בישראל מגיעים מעבודה שכירה (תרשים 1). מחקר קודם (Kimhi, 2009) מצא כי ההכנסה מעבודה תורמת לאי השוויון בהכנסות מעל ומעבר למשקלה בסך ההכנסות. לפיכך, במסגרת הדיון באי השוויון בהכנסות, מתבקש להפנות תשומת לב מיוחדת לסוגיית ההכנסות מעבודה שכירה.²

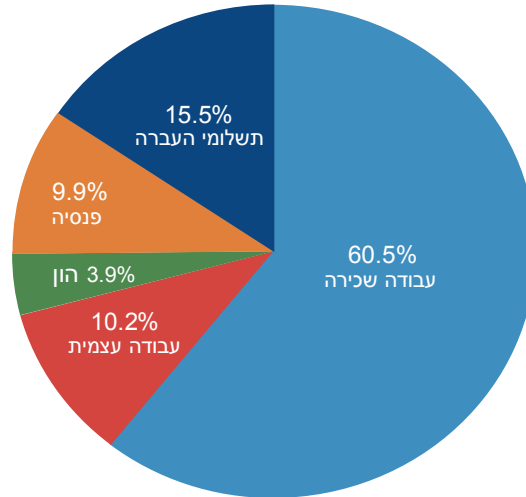
¹ ההכנסה הפנויה היא ההכנסה "נטו", כלומר ההכנסה הכלכלית (הכנסה מעבודה, מהון ומפנסיה), בניכוי מסים ובתוספת קצבאות ותשלומי העברה אחרים.

² פרק זה אינו מתמקד בסך ההכנסה מעבודה אלא בשכר לשעת עבודה, שכן נתון זה משקף טוב יותר את הערך היחסי של העובד, ומנטרל את החלטות העובדים עצמם לגבי היקף עבודתם. עם זאת, Heathcote et al. (2010) מצאו כי שינויים בהתפלגות השכר הם הגורם העיקרי לשינויים בהתפלגות שעות העבודה, ובעקבות זאת בהתפלגות ההכנסה מעבודה.

תרשים 1

התפלגות ההכנסה ברוטו לנפש

במשק בית ממוצע, לפי מקורות הכנסה, 2011



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

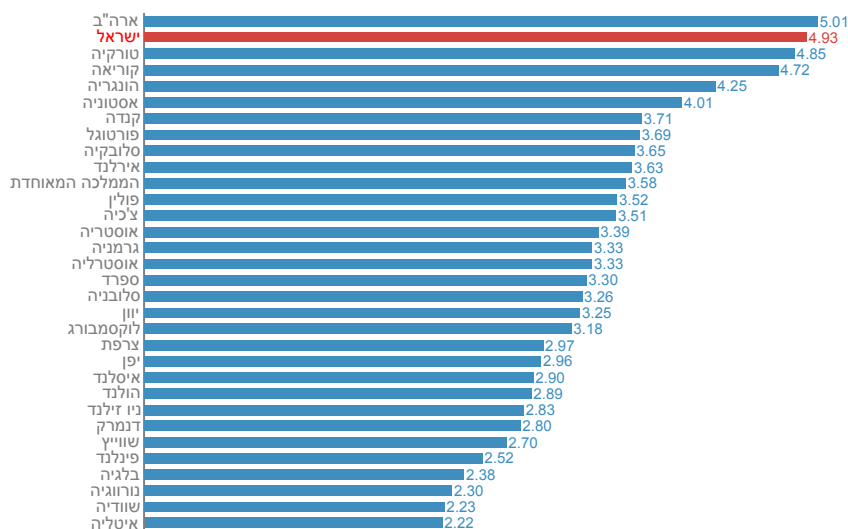
1. פערי שכר בהשוואה בין-לאומית

קמחי (2011) בחן את אי השוויון בשכר העבודה לעומת אי השוויון בהכנסות, כפי שהוזכר לעיל, ומצא כי ישראל היא המדינה המובילה בתחום זה בקרב מדינות ה-OECD, וכי אי השוויון במחצית העליונה של התפלגות השכר גדול באורח ניכר מאשר במחצית התחתונה, בפער גדול למדי ביחס למדינות אחרות.³ בחינת נתונים עדכניים יותר מעלה תמונה כללית דומה: לפי נתוני שנת 2010, מקרב מדינות ה-OECD ישראל מדורגת שנייה בפערי השכר, לאחר ארצות הברית (תרשים 2).

³ מקובל למדוד את אי השוויון בשכר באמצעות היחס בין שכרו של עובד המדורג באחוזון 90 ובין שכרו של עובד המדורג באחוזון 10 (יחס 90-10). בדומה, אי השוויון במחצית העליונה של ההתפלגות נמדד באמצעות יחס 90-50, ואי השוויון במחצית התחתונה של ההתפלגות נמדד באמצעות יחס 50-10.

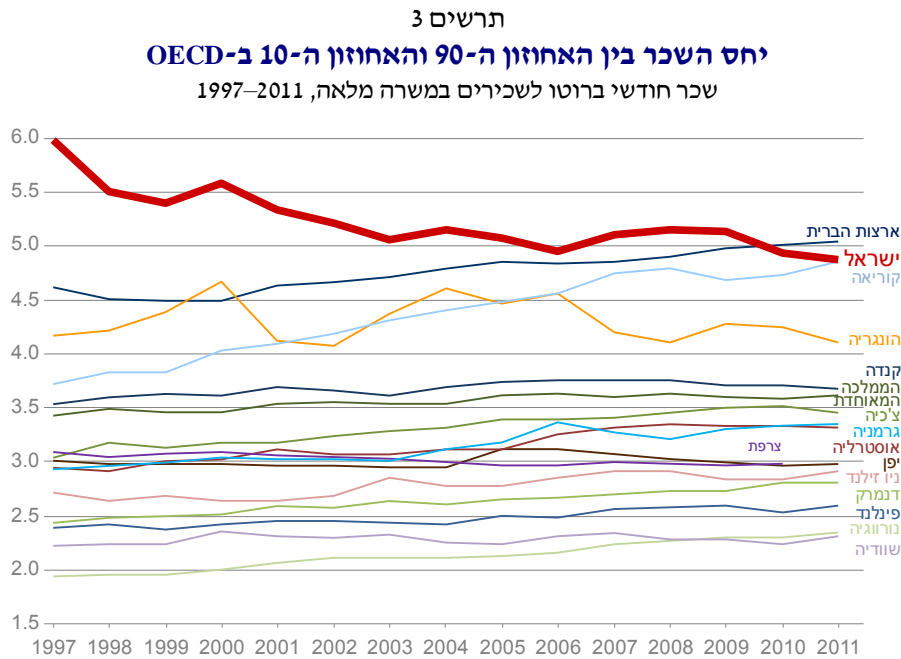
תרשים 2

יחס השכר בין האחוזון ה-90 והאחוזון ה-10 ב-OECD
שכר חודשי ברוטו לשכירים במשרה מלאה, 2010



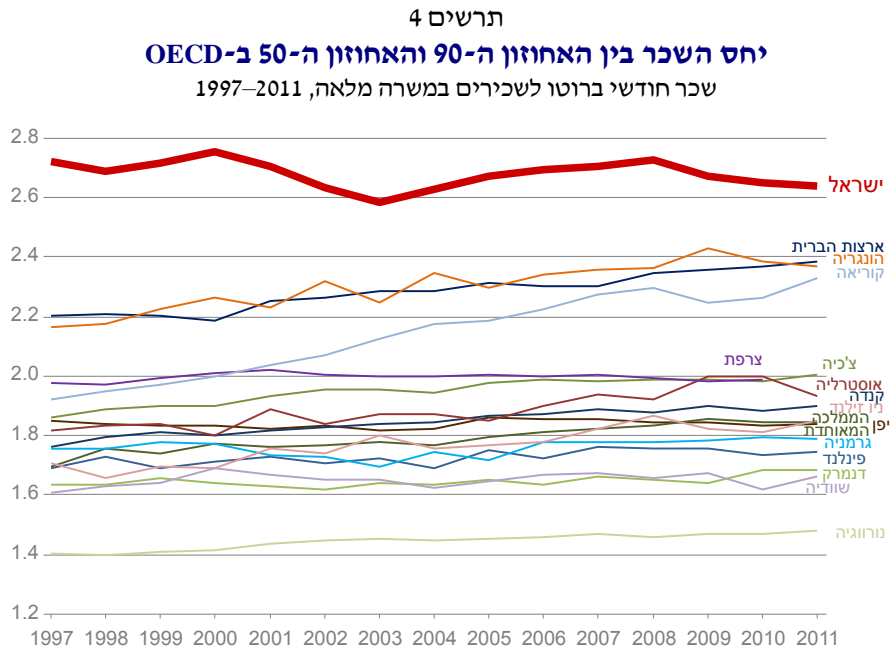
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס, OECD

עם זאת, בחינת פערי השכר לאורך זמן (תרשים 3) מראה כי הם מצויים במגמת ירידה, מיחס של פי 6 בין האחוזון ה-10 לאחוזון ה-90 בשנת 1997 – יחס גבוה הרבה יותר מאשר בכל מדינות ה-OECD – לפחות מפי 5 בשנת 2011, וזאת בתקופה של מגמת עלייה בפערי השכר במרבית מדינות ה-OECD. כך לדוגמה, בארצות הברית ניכרה התרחבות בפערי השכר בין העשירונים 10 ו-90 מיחס של פי 4.5 בשנת 1997 ליותר מ-5 בשנת 2011.



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס, OECD

תרשים 4 מראה כי פערי השכר בחלק העליון של התפלגות השכר בישראל (יחס 90–50) גבוהים באורח ניכר לעומת שאר מדינות ה-OECD. בדומה ליחס 10–90, גם יחס 50–90 נמצא במגמת ירידה בעשור וחצי האחרונים, בניגוד למגמת העלייה הנצפית ביחס זה במדינות אחרות באותה תקופה. עם זאת, מדובר בירידה מתונה למדי יחסית לזו המסתמנת ביחס 10–90, ממצא המרמז על מגמת הצטמצמות משמעותית יותר בפערי השכר בחלק התחתון של ההתפלגות.

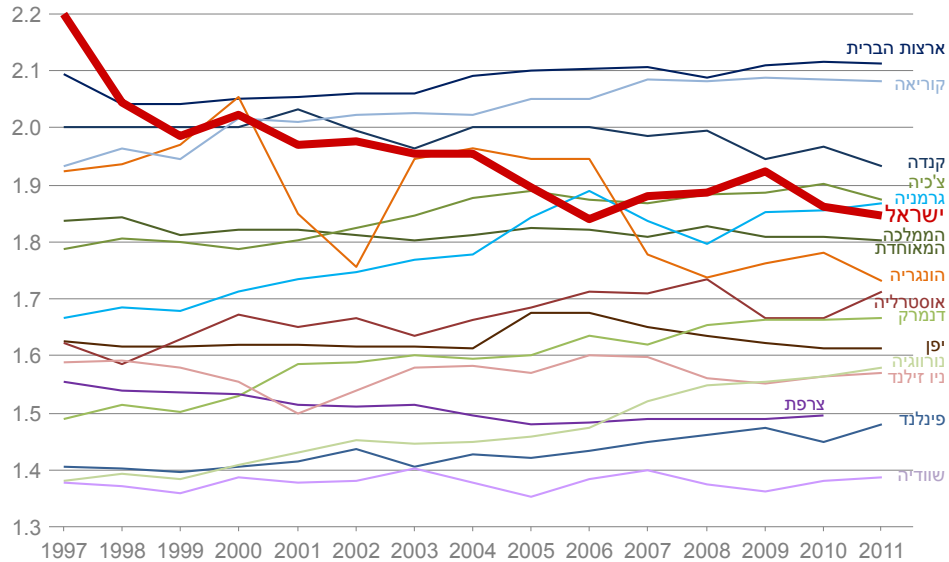


מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס, OECD

ואמנם, תרשים 5 מראה כי פערי השכר בחלק התחתון של ההתפלגות הצטמצמו באופן חד בין 1997 ל-2011. אם ב-1997 ישראל עדיין הובילה את רשימת מדינות ה-OECD ביחס 10–50, הרי שעד שנת 2011 חמש מדינות אחרות הגיעו לפערי שכר גדולים יותר מאשר בישראל בחלק התחתון של ההתפלגות.

מעניין לראות שמדינות סקנדינביה, שאמנם ידועות כמדינות רווחה, ממוקמות בתחתית רשימת מדינות ה-OECD גם כשמדובר בפערי שכר ברוטו, הן בחלקה העליון של ההתפלגות והן בחלקה התחתון. מכאן ששוקי העבודה במדינות סקנדינביה הם ככל הנראה שוויוניים כשלעצמם, עוד לפני התערבות המדינה באמצעות מערכת המיסוי והקצבאות, ומובן שקל יותר לקיים מערכת רווחה נדיבה כששוק העבודה שוויוני יחסית מלכתחילה.

תרשים 5
יחס השכר בין האחוזון ה-50 והאחוזון ה-10 ב-OECD
 שכר חודשי ברוטו לשכירים במשרה מלאה, 1997–2011



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס, OECD

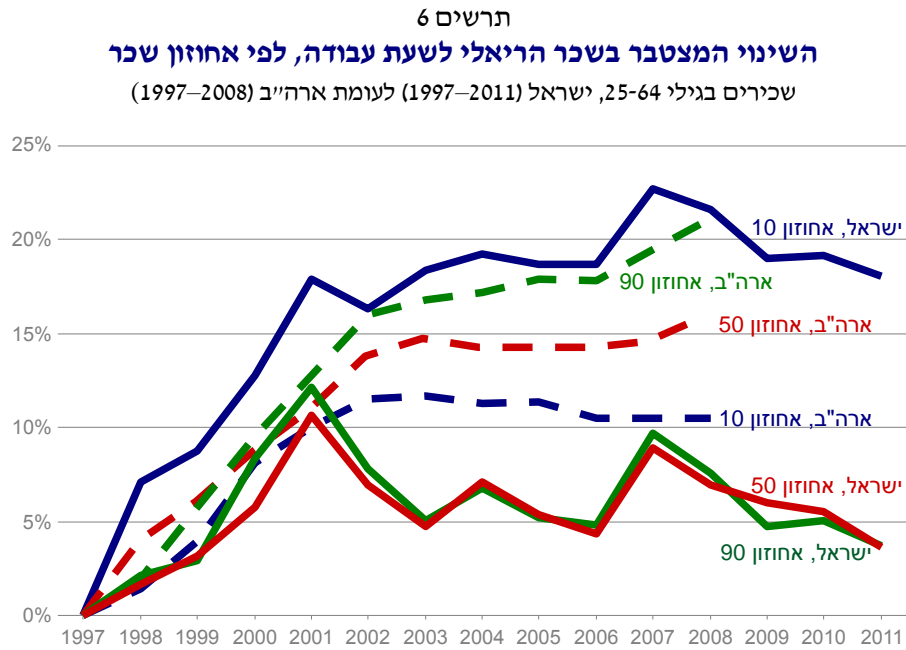
במרבית המדינות פערי השכר בחלק העליון של ההתפלגות גבוהים יותר מאשר בחלק התחתון. זוהי תכונה ידועה של ההתפלגות השכר, בייחוד במדינות שמונהג בהן שכר מינימום אפקטיבי. יוצאת מכלל זה היא הממלכה המאוחדת, שבה פער השכר ביחס 10–50 גדול מפער השכר ביחס 50–90. בנוורווגיה היה פער השכר 50–90 גבוה מפער השכר 10–50 בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת, אולם בעשור האחרון השתנה הדירוג לאחר שפער השכר בחלק התחתון של ההתפלגות התרחב באורח ניכר, ואילו פער השכר בחלק העליון של ההתפלגות התרחב במידה מתונה בהרבה. כדי לבחון מזווית נוספת את מאפייני הצמצום בפערי השכר בישראל, מוצג להלן השינוי המצטבר בשכר הריאלי לשעת עבודה מאז שנת 1997 בשלושה אחוזוני שכר מייצגים – האחוזון ה-10, האחוזון ה-50 (השכר החציוני) והאחוזון ה-90 (תרשים 6). השינויים בישראל מושוים לשינויים בארצות הברית, כפי שדווחו אצל Acemoglu and Autor (2012). מבחינת שינויי השכר בארצות הברית, שכרו של

האחוזון ה-10 גדל במעט יותר מ-10 אחוז בין 1997 ל-2008. באותה תקופה גדל השכר החציוני ביותר מ-15 אחוז, ואילו שכרו של האחוזון ה-90 גדל ביותר מ-20 אחוז. שינויים אלו מצביעים על התרחבות פערי השכר בארצות הברית הן בחלק העליון והן בחלק התחתון של התפלגות השכר, כפי שמוצג בתרשימים 4–5 לעיל. בישראל התמונה שונה לחלוטין: בין 1997 ל-2001 גדל השכר החציוני בכ-11 אחוז, ואילו שכרו של האחוזון ה-90 גדל בכ-12 אחוז. לעומת זאת, השכר באחוזון ה-10 גדל בכ-18 אחוז.⁴ בין 2001 ל-2003, שנות המיתון, ירד השכר החציוני בכ-6 אחוזים, ושכרו של האחוזון ה-90 ירד אף ביותר מכך. לעומת זאת, שכרו של האחוזון ה-10 המשיך לעלות גם בתקופה זו, אם כי בקצב מתון יותר מאשר בשנים הקודמות. בין 2003 ל-2011 השכר בשלושת האחוזונים לא השתנה במידה ניכרת, אם כי חלו בו תנודות משנה לשנה. בסיכומו של דבר, בין 1997 ל-2011 גדל השכר באחוזון ה-50 ובאחוזון ה-90 בכ-4 אחוזים, בעוד שהשכר באחוזון ה-10 גדל בשיעור מצטבר של כ-18 אחוז.

שינויים אלו משקפים בבירור את המסקנה שפערי השכר באחוזונים העליונים של התפלגות השכר לא השתנו בתקופה האמורה, בעוד שפערי השכר באחוזונים התחתונים של התפלגות הצטמצמו באורח ניכר.⁵ בהמשך ייבחנו סיבות אפשריות לשינויים בפערי השכר, ובהן שינויים בשכר המינימום ובתשואה להשכלה, וכן תופעות הקשורות להתנהגות השכר בתקופה של מיתון כלכלי.

⁴ עיקר העלייה בשכרו של האחוזון ה-10 ביחס לשכר החציוני הייתה בין 1997 ל-1998, ואילו בין 1998 ל-2001 נרשם שיעור עלייה דומה בשכר בשלושת האחוזונים.

⁵ בסיס הנתונים של תרשים 6 שונה במקצת מזה של תרשימים 3–5, שכן בתרשים 6 מוצגים הנתונים לפי שכר לשעה של כלל העובדים השכירים, ולעומת זאת בתרשימים 3–5 מוצגים נתוני ה-OECD, המתייחסים לשכר החודשי של שכירים במשרה מלאה בלבד.



מקור: ישראל – איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב;
ארה"ב – Acemoglu and Autor (2012)
נתונים: סקרי הכנסות משקי הבית של הלמ"ס

2. השינויים בהתפלגות השכר

כדי לקבל תמונה מלאה של השינויים בהתפלגות השכר, מוצג להלן השינוי השנתי הממוצע בשכר הריאלי לשעת עבודה של כל אחוזון שכר, ביחס לחציון (תרשים 7). שינוי בשיעור של אחוז אחד, לדוגמה, משמעותו שהשכר של האחוזון האמור גדל באחוז אחד מעבר לשינוי בשכר החציוני. בעקומה המייצגת את ארצות הברית ניכר גידול יחסי בשכר בחלק העליון של ההתפלגות, כלומר באחוזונים שמעל החציון, כך שמהאחוזון ה-57 לערך השכר גדל הדרגתית ככל שמתקדמים במעלה התפלגות השכר. מכאן שההתרחבות באי השוויון בשכר בארצות הברית בחלק העליון של ההתפלגות מתפרשת על כל רמות השכר הרלוונטיות, ואינה נובעת רק מעלייה בשכרו של המאיון העליון או האלפיון העליון, כפי שנהוג לחשוב. בחלק התחתון של

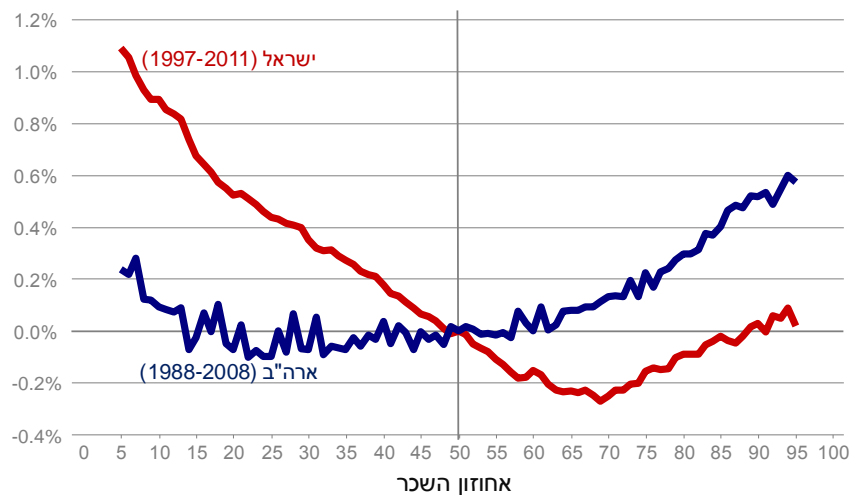
התפלגות השכר בארצות הברית לא חלו שינויים ניכרים, פרט לעלייה מתונה יחסית בשכרם של 14 האחוזונים הנמוכים.

השינויים בהתפלגות השכר בישראל כמעט הפוכים מאלה שבארצות הברית. דווקא בחלק התחתון של ההתפלגות ניכרת עלייה הדרגתית של השכר ביחס לשכר החציוני, מגמה המשקפת את הצמצום הניכר באי השוויון בשכר בחלק זה של ההתפלגות. בחלק העליון של ההתפלגות ניכרת תופעה מעניינת. בעוד שבשכר באחוזונים 85–95 לא נרשם שינוי של ממש בהשוואה לשכר החציוני, הרי שהשכר באחוזונים 50–85 פחת ביחס לחציון. למעשה, ניתן לומר שבזמן שהחלק התחתון של התפלגות השכר שיפר את מצבו היחסי והתכנס לכיוון החציון מלמטה, האחוזונים 50–85 התכנסו לכיוון החציון מלמעלה – מגמה המצביעה על הרעה יחסית בשכרם. ככלל, ניתן לומר שהעשירונים 7–8 של התפלגות השכר הם המפסידים העיקריים מהשינויים בשוק העבודה בשנים 1997–2011. אם מתייחסים לעובדים בעשירונים 6–8 כאל מעמד הביניים, או מעמד הביניים הגבוה, של העובדים השכירים, המסקנה היא שהפער בין מעמד הביניים למעמד הנמוך הצטמצם, בעוד שהפער בין מעמד הביניים למעמד הגבוה התרחב.

תרשים 7

שינוי שנתי ממוצע בשכר הריאלי לשעה יחסית לשינוי בשכר החציוני*

לפי אחוזוני השכר, ישראל (1997–2011) לעומת ארה"ב (1998–2008)



* שכירים בגילי 25–64.

מקור: ישראל – איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב;

ארה"ב – Acemoglu and Autor (2012)

נתונים: סקרי הכנסות משקי הבית של הלמ"ס

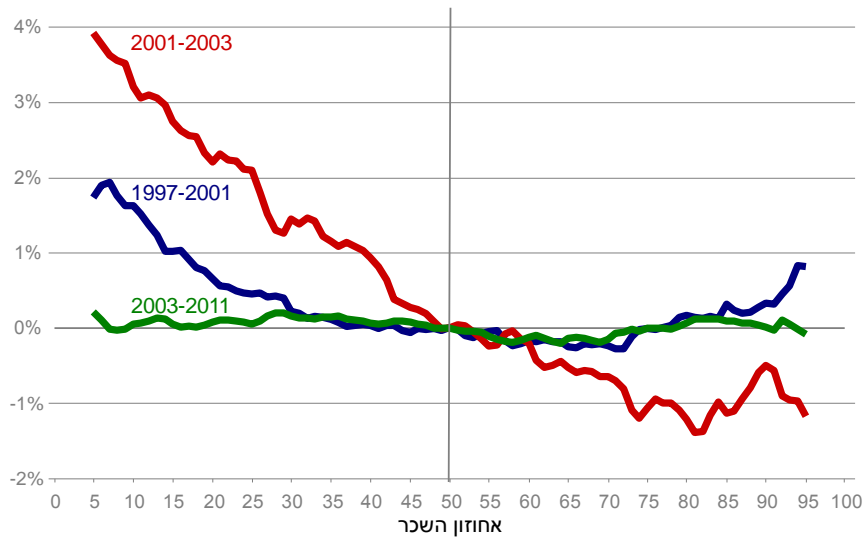
הואיל ותרשים 6 הראה כי השינויים היחסיים בשכר לא היו אחידים לאורך התקופה, בתרשים 8 נבחנים השינויים היחסיים בשכר לאורך ההתפלגות, בדומה לתרשים 7, בשלוש תת-תקופות: 1997–2001, 2001–2003 ו-2003–2011.⁶ ניתן לראות כי בין השנים 1997 ו-2001 נרשמה עלייה של כמעט אחוז אחד במוצע שנתי בשכרם של בעלי השכר הגבוה ביותר ביחס לחציון, ושל כמעט 2 אחוזים בשכרם של בעלי השכר הנמוך ביותר. ניכרת כאן אפוא היחלשותו היחסית של מעמד הביניים. בין 2001 ל-2003 שכרם של בעלי השכר הנמוך ביותר עלה בשיעור כפול מאשר בתקופה שלפני כן, כמעט ב-4 אחוזים, ואילו שכרם של בעלי השכר הגבוה פחת ביחס לשכר החציוני. כלומר, התופעה הבולטת בתקופה זו היא צמצום פערי השכר לכל אורך ההתפלגות. בתקופה זו חווה המשק הישראלי מיתון קשה, וניכר שהפגיעה בשכר העובדים הייתה ביחס ישר לשכרם לפני המיתון. ייתכן שבתקופת המיתון מעסיקים קיצצו ברכיבי שכר גמישים לעובדיהם – שעות נוספות בקרב עובדים בעלי שכר בינוני וגבוה ותשלומי בונוס לעובדים בתפקידי ניהול – וזאת כדי להימנע מפטוריהם, בעוד שאם נוצר צורך לחסוך בהוצאות על עובדים בעלי שכר נמוך אין כמעט מנוס מפטורים.

בתת-התקופה השלישית, 2003–2011, השינויים בהתפלגות השכר היו מזעריים. ממצא זה מפתיע במידת מה לנוכח העובדה ששיעור התעסוקה היה במגמת עלייה בתקופה זו, ולפחות חלק מהמגמה ניתן לייחס לשינויי מדיניות, כגון קיצוץ הקצבאות והתכניות לעידוד תעסוקה. ניתן להניח שהעובדים שהצטרפו לשוק העבודה בעקבות שינויי המדיניות נמצאים בחלק התחתון של התפלגות השכר, וזאת אולי הסיבה לכך השכר החציוני נשאר פחות או יותר יציב במשך התקופה (תרשים 6). עם זאת, גם שכר העובדים בכל אחד משני קצות ההתפלגות שמר על יציבות.

⁶ תת-תקופות אלו נבחרו לאחר כמה ניסיונות בחלוקה לתקופות משנה שונות. בחלוקה זו נמצאו ההבדלים הבולטים ביותר.

תרשים 8

שינוי שנתי ממוצע בשכר הריאלי לשעה יחסית לשינוי בשכר החציוני*
לפי אחוזוני השכר, שכירים בגילי 25–64, לפי תת-תקופות



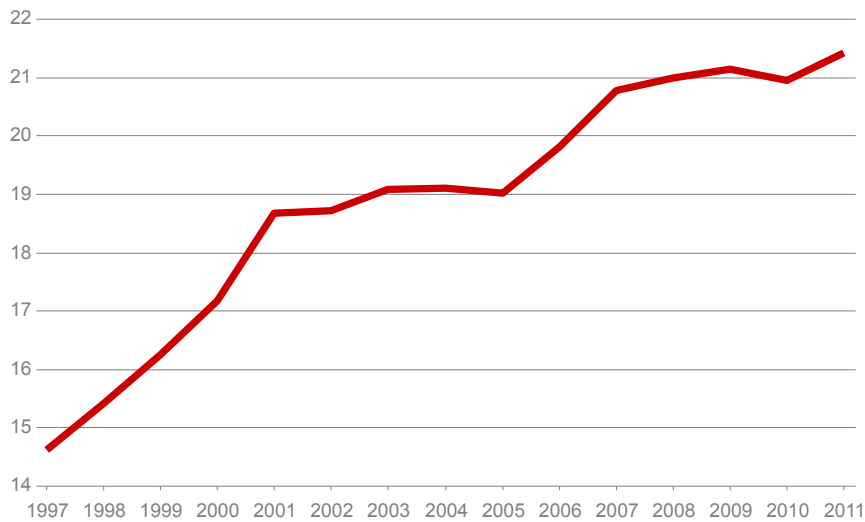
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

3. הסיבות לשינויים בהתפלגות השכר

אחת הסיבות האפשריות לצמצום פערי השכר בכלל, ולעלייה בשכרם של בעלי השכר הנמוך ביותר בפרט, היא העלייה בשכר המינימום. בחינת השינויים בשכר המינימום במונחים ריאליים (תרשים 9) מעלה כי הוא עלה במידה ניכרת בין השנים 1997 ו-2001, בשיעור שנתי ממוצע של 6.3 אחוזים. עובדה זו מסבירה, לפחות חלקית, את עליית השכר באחוזון ה-10 בשיעור שנתי ממוצע של 4.4 אחוזים במשך אותן שנים. לעומת זאת, בשנים 2001–2005 שכר המינימום כמעט לא עלה במונחים ריאליים, וכפי שמדגים תרשים 6 לעיל, גם שכר העובדים באחוזון ה-10 לא עלה בתקופה זו. עלייה ניכרת נוספת בשכר המינימום נרשמה בשנים 2006–2007, וגם כאן נצפית השפעה מסוימת על שכרם של העובדים בעשירון ה-10. עם זאת, בד בבד

עלה גם השכר החציוני ושכרם של העובדים באחוזון ה-90, ומכאן שלעלייה זו בשכר המינימום לא הייתה השפעה על פערי השכר.

תרשים 9
שכר מינימום לשעת עבודה
 בשקלים של 2011



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

לסיכום, העלאת שכר המינימום עשויה להסביר את הצמצום בפערי השכר בשנים 1997–2001, אולם הצמצום החד יותר בתקופה שבין 2001 ל-2003 נובע ככל הנראה מסיבות אחרות. כפי שצוין לעיל, אחת הסיבות האפשריות היא תגובת המעסיקים למיתון שנרשם באותן שנים.⁷

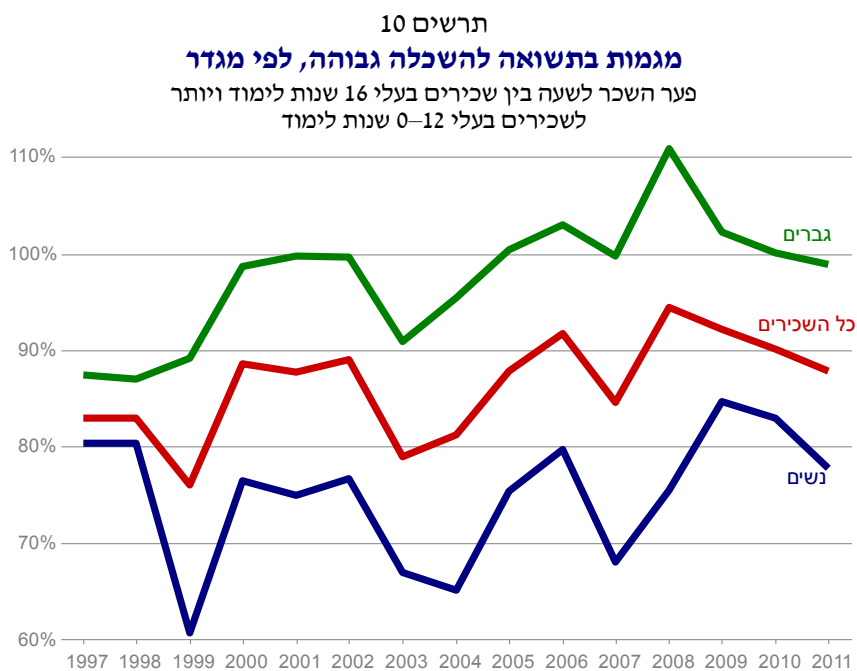
⁷ עשויות להיות לכך כמובן סיבות נוספות. לדוגמה, מחקר מקיף של ה-OECD (2011) מצא כי שינויים בחוקי העבודה היו גורם חשוב בשינויים בפערי השכר במדינות הארגון.

מחקרים קודמים מצאו שהתמורה להשכלה, כלומר הפער בין שכרם של עובדים משכילים לעובדים משכילים פחות (או יחס השכר ביניהם), היא הקובעת במידה רבה את פערי השכר (קמחי, 2011 ; 2012). משתמע מכך שייתכן כי שינויים בתמורה להשכלה תרמו לשינויים שתוארו לעיל בפערי השכר בישראל. היות שהשכלה מתואמת עם שכר גבוה, ניתן לצפות למצוא ירידה בתמורה להשכלה בשנים שבהן הצטמצמו פערי השכר.

תרשים 10 מציג את פערי השכר בין בעלי 16 שנות לימוד ויותר לבעלי השכלה תיכונית לכל היותר.⁸ בתרשים מודגמת העלייה המתונה בתמורה להשכלה בקרב כלל השכירים, מ-83 אחוז בשנת 1997 ל-88 אחוז בשנת 2011. כמו כן מודגמות התמורה הגבוהה יותר להשכלה בקרב גברים מאשר בקרב נשים, כמו גם העלייה בתמורה, שרובה ככולה חלה בקרב גברים. בחינה מדוקדקת יותר של המגמות בתשואה להשכלה בטווח הקצר מעלה שחלה צניחה בתשואה להשכלה בין 2002 ל-2003, בד בבד עם הירידה בפערי השכר באותה עת. בהמשך למה שנטען קודם לכן, העלייה החדה בשכר המינימום בין 1997 ל-2001 הביאה עמה צמצום פערי שכר למרות העלייה המתונה בתשואה להשכלה באותן שנים, ואילו בין 2001 ל-2003, כששכר המינימום כמעט לא השתנה, המשך הצמצום בפערי השכר נבע ככל הנראה מהירידה בתשואה להשכלה. העובדה שפערי השכר הצטמצמו במידה מתונה יותר בין 1997 ל-2001 מוסברת בהשפעה המנוגדת של עלייה בשכר המינימום לעומת עלייה בתמורה להשכלה, ואילו הקיפאון בפערי השכר בין 2003 ל-2011 נובע ככל הנראה מכך שהעלייה, המתונה יחסית, בשכר המינימום והעלייה בתמורה להשכלה פעלו בכיוונים מנוגדים ונטרלו זו את זו.⁹

⁸ התמורה להשכלה נבחנה גם בניכוי השינויים הדמוגרפיים במשך התקופה. לשם כך סווגה אוכלוסיית השכירים בכל רמת השכלה לקבוצות, לפי מגדר וניסיון פוטנציאלי (גיל פחות שנות לימוד פחות 6), וחושבו השכר הממוצע לשעה בכל קבוצה ומשקל הקבוצה באוכלוסייה. השכר הממוצע בכל רמת השכלה חושב כממוצע של השכר הממוצע בקבוצות, בשקלולו במשקל הממוצע של הקבוצות לאורך השנים. כך מנוטרלים השינויים בהרכב האוכלוסייה במשך התקופה הנבדקת. התשואה להשכלה שנמדדה באופן זה הייתה נמוכה במעט מאשר בתרשים 10, ושיעור העלייה בתשואה זו היה גבוה במעט.

⁹ Moretti (2013) מצא כי עובדים משכילים יותר נוטים להתרכז במטרופולינים, אלא שבמטרופולינים גם עלות המחיה גבוהה יותר. מכאן שבקיזוז ההבדלים הגיאוגרפיים ברמת המחירים, השינויים בפערי השכר מתונים יותר.



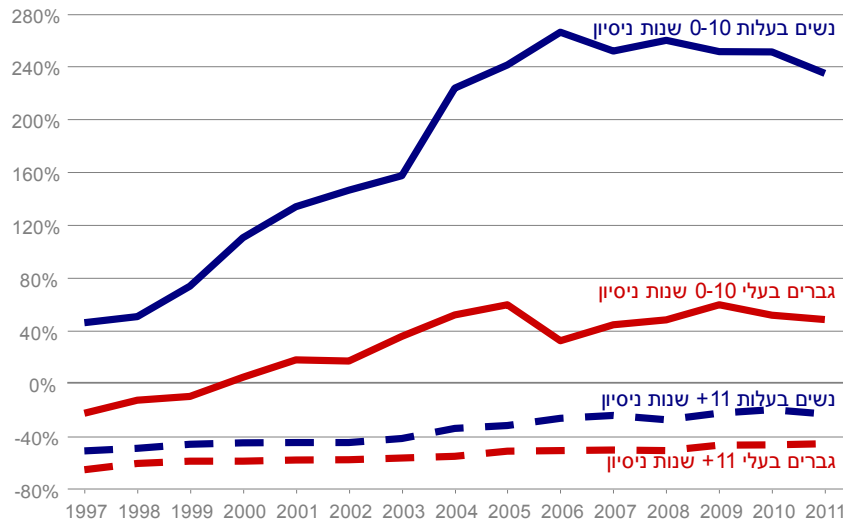
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

עליית התמורה להשכלה התרחשה במקביל לעליית משקלם של העובדים המשכילים בשוק העבודה בישראל. תרשים 11 מציג את סך שעות העבודה של עובדים בעלי 16 שנות לימוד ויותר ביחס לסך שעות העבודה של עובדים בעלי 12 שנות לימוד לכל היותר. מגמת היחס מוצגת לפי מגדר, בקרב עובדים בעלי 10 שנות ניסיון פוטנציאלי לכל היותר ובקרב עובדים בעלי 11 שנות ניסיון פוטנציאלי לכל הפחות. לדוגמה, סך שעות העבודה של גברים ותיקים יחסית (בעלי 11 שנות ניסיון ויותר) ומשכילים יותר היה נמוך ביותר מ-60 אחוז מסך שעות העבודה של הגברים הוותיקים יחסית המשכילים פחות בשנת 1997, והפער הצטמצם לכדי כ-45 אחוז עד 2011. בקרב הנשים הוותיקות יחסית הפער קטן מאשר במקרה של הגברים, אם כי המגמה דומה.

מגמת הפער בקרב הגברים הצעירים יחסית (בעלי 10 שנות ניסיון לכל היותר) מתהפכת משנת 2000 ואילך, ומשנת 2004 סך שעות העבודה של העובדים

המשכילים יותר גדול בכ-60-40 אחוז מזה של העובדים המשכילים פחות. כמו בקרב המבוגרים יותר, גם במקרה של העובדים הצעירים יחסית הפערים גדולים יותר, ומתרחבים מהר יותר, בקרב הנשים. סך שעות העבודה של הנשים הצעירות יחסית והמשכילות יותר היה גבוה ביותר מ-40 אחוז מסך שעות העבודה של הנשים הצעירות יחסית והמשכילות פחות בשנת 1997. פער זה גדל עד לכדי 260 אחוז בשנת 2006, והצטמצם מעט בשנים שלאחר מכן. ממצאים אלו מחזקים ממצאים קודמים בדבר עלייה ברמת ההשכלה באוכלוסייה (שביט וברונשטיין, 2011) וירידה בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה המשכילה פחות (בן-דוד, 2011) לאורך השנים.¹⁰

תרשים 11
ההבדלים בשעות העבודה בין בעלי +16 שנות לימוד לבעלי לא יותר מ-12 שנות לימוד*
 גילאי 64-25, 1997-2011



* המספרים על הציר האנכי מראים בכמה אחוזים גדול מספר שעות העבודה של בעלי 16 שנות לימוד ויותר מזה של בעלי 0-12 שנות לימוד.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

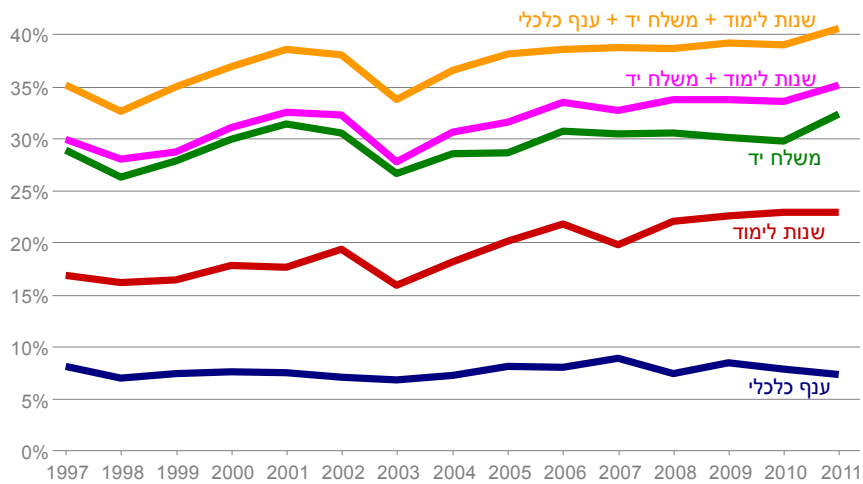
¹⁰ לא נמצא הסבר מניח את הדעת לכך שהעלייה בשעות העבודה היחסיות של המשכילים בקרב הצעירים נבלמה באמצע העשור הקודם.

אולם ההשכלה אינה הגורם היחיד, וייתכן שאף אינה הגורם העיקרי, לפערי השכר. לדוגמה, קמחי (2012) מצא פערי שכר ניכרים בין עובדים במשלחי יד שונים. בדיקת מידת ההסבר של השכר כפונקציה של מספר שנות הלימוד (תרשים 12)¹¹ העלתה כי הבדלים במספר שנות הלימוד מסבירים בין 16 ל-20 אחוז מההבדלים בשכר של שכירים בשנים 1997–2005. מאז מידת ההסבר של השכר כפונקציה של שנות הלימוד גדלה בהדרגה, ובשנת 2011 מספר שנות הלימוד מסביר כ-23 אחוז מההבדלים בשכר בין שכירים. העלייה במידת ההסבר של שנות הלימוד מלמדת על החשיבות הגדלה והולכת של ההשכלה בקביעת יכולת ההשתכרות של עובדים, בדומה למה שנמצא בהקשר של התשואה להשכלה (תרשים 10).

חרף העלייה בחשיבות ההשכלה, כוח ההסבר של משלח היד גדול באורח ניכר ונע בסביבות 30 אחוז לאורך תקופת המדגם. עם זאת, חשוב להביא בחשבון בהקשר זה את המתאם הגבוה יחסית בין רמת ההשכלה למשלח היד (ראו תרשים 13 בהמשך), ולפיכך הוספת שנות הלימוד למשלח היד אינה מגדילה משמעותית את מידת ההסבר של השכר. מנגד, הענף הכלכלי שאליו משתייכים העובדים אינו מנבא את השכר ברמה דומה, ומידת ההסבר שלו נעה בין 5 ל-10 אחוזים, אם כי המתאם בינו ובין משלח היד ומספר שנות הלימוד נמוך יותר, כך שהוספתו לשנות הלימוד ולמשלח היד מגדילה באופן ניכר את מידת ההסבר של השכר.

¹¹ "מידת ההסבר" היא R^2 חלקי של הגורם הנבדק (שנות לימוד, משלח יד, ענף כלכלי ואינטראקציות שלהם) ברגרסיה של לוג השכר, שנוסף לאותו גורם כללה גם פולינום בחזקה רביעית של הניסיון הפוטנציאלי (גיל פחות שנות לימוד פחות 6 או גיל פחות 17, הקטן ביניהם). שנות הלימוד חולקו לשלוש קבוצות: 0–12, 13–15 ו-16 ומעלה.

תרשים 12
גורמים המסבירים את פערי השכר, 1997–2011*
 שכירים בגילי 25-64



* האחוזים משקפים באיזו מידה כל גורם מסביר הבדלים בשכר, לאחר שנלקחה בחשבון השפעת ההבדלים בניסיון הפוטנציאלי (המוגדר כגיל העובד פחות גיל סיום לימודיו הפורמליים). חיבור של שניים או שלושה גורמים משקף את ההסבר המשותף של אותם גורמים.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

כדי לבחון את המתאם בין השכלת העובד למשלח ידו, מוצגת בתרשים 13 התפלגות העובדים לפי מספר שנות לימוד בכל אחד משבעה משלחי יד מקובצים. משלחי היד מוצגים משמאל לימין לפי השכר הממוצע בהם (בסדר עולה). התרשים מדגים בבירור כי בשלושת משלחי היד המתאפיינים בשכר נמוך יחסית, בין מחצית לשלושה רבעים משעות העבודה הן של עובדים בעלי לא יותר מ-12 שנות לימוד, ולעומת זאת שיעור שעות העבודה של העובדים הללו אינו מסתכם ביותר משליש בשלושת משלחי היד המתאפיינים בשכר גבוה יחסית. ככלל, קיים קשר אחיד בין השכר להשכלה בכל קבוצות משלחי היד, פרט לשני מקרים: הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים משכילים יותר בממוצע מאשר העובדים המיומנים, אך שכרם נמוך יותר בממוצע. מנגד, המנהלים משכילים פחות מאשר בעלי משלחי היד האקדמיים, אך שכרם גבוה יותר.

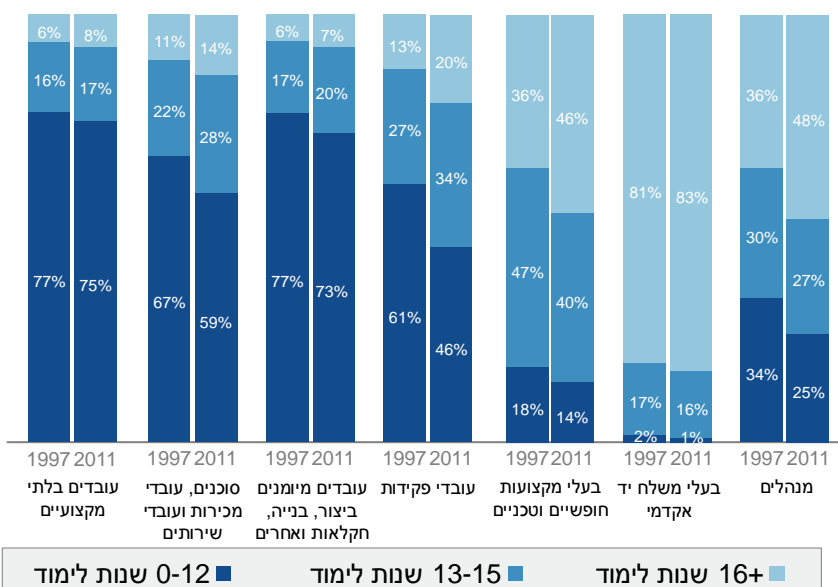
בכל אחד מהמקבצים של משלחי היד מודגמת עלייה ברמת ההשכלה הממוצעת של העובדים לאורך השנים. העליות המתונות ביותר נרשמו במשלחי היד המתאפיינים ברמת ההשכלה הנמוכה ביותר, העובדים הבלתי מיומנים והעובדים המקצועיים, וכן בקרב בעלי משלחי היד המתאפיינים ברמת ההשכלה הגבוהה ביותר, בעלי משלח היד האקדמי, שעל פי ההגדרה כמעט כולם בעלי השכלה גבוהה.

תרשים 13

הקשר בין השכלה למשלח יד, מועסקים בגילי 25–64

התפלגות שעות העבודה לפי השכלת העובד

בכל אחד משבעה משלחי יד מקובצים*



* משלחי יד מקובצים, מסודרים משמאל לימין לפי שכר ממוצע בשנים 1997–2011.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב

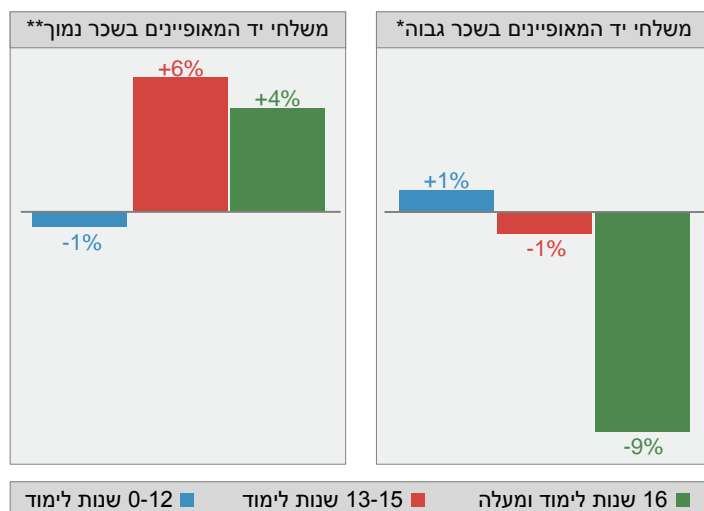
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

תרשים 14 מציג את השינויים בשכר לשעה בין 1997 ל-2011 לפי השכלה, בחלוקה לפי משלחי יד וגובה השכר – נמוך או גבוה.¹² ניתן לראות כי התשואה להשכלה, כפי שמשקפת בפער השכר בין עובדים משכילים לעובדים משכילים פחות, ירדה במשלחי היד המתאפיינים בשכר גבוה, בעיקר עקב ירידה בשכרם של בעלי 16 שנות לימוד ומעלה. לעומת זאת, התשואה להשכלה עלתה במשלחי היד המתאפיינים בשכר נמוך, בעיקר עקב עלייה בשכרם של בעלי ההשכלה העל-תיכונית. המסקנה מכך היא שהעלייה בתשואה להשכלה לאורך השנים, כפי שהשתקפה בתרשים 10, נובעת בעיקרה מעלייה בתשואה להשכלה בקרב עובדים במשלחי יד בשכר נמוך. בד בבד ניכרת מגמת ירידה בשיעור העובדים המיומנים בייצור, בבנייה, בחקלאות וכדומה (תרשים 15), שהם חלק הארי של העובדים במשלחי היד המתאפיינים בשכר נמוך, ומנגד נצפית מגמת עלייה בשיעור העובדים במשלחי היד המתאפיינים בשכר גבוה, תהליך שתרם אף הוא לעלייה בתשואה הממוצעת להשכלה.

למגמת העלייה בתשואה להשכלה במשלחי יד בעלי שכר נמוך יש חשיבות רבה בהקשר של המשך הצמצום בפערי השכר במשק, בעיקר לנוכח מגמת העלייה המתמשכת בהשכלת העובדים. גם אם עובדים משכילים לא ייקלטו במשלחי יד בעלי שכר גבוה, הרי שהשקעתם בהשכלה לא תרד לטמיון, גם אם יועסקו במשלחי יד בעלי שכר נמוך. קליטה של עובדים משכילים במשלחי יד בעלי שכר נמוך עשויה לתרום לפיריון העבודה, ובעקבות זאת ימשיך שכר העובדים במשלחי היד האלה לעלות.

¹² חלוקה למשלחי יד מקובצים פחות העלתה מגמות דומות אם כי פחות מדויקות, עקב מיעוט המשכילים במשלחי יד בשכר נמוך ומיעוט הלא-משכילים במשלחי יד בשכר גבוה.

תרשים 14
שינויים בשכר לשעת עבודה בין 1997 ל-2011
 לפי משלח יד ושנות לימוד, במחירים קבועים



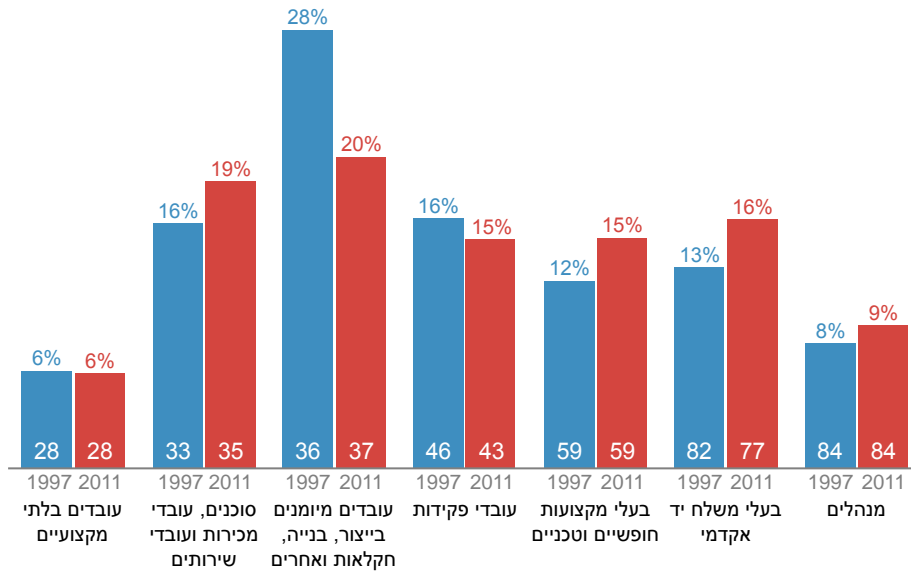
* מנהלים, בעלי משלח יד אקדמי, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים, עובדי פקידות.

** עובדים מיומנים, סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים, עובדים בלתי מקצועיים.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

בתרשים 15 מוצגת ההתפלגות של סך שעות העבודה במשק לפי משלחי היד המקובצים. שעות העבודה של העובדים המיומנים, הקבוצה הגדולה ביותר של העובדים, פחתו משמעותית ביחס לשאר משלחי היד. ירידה מתונה בהרבה נרשמה בשעות העבודה של עובדי הפקידות. יש לציין ששני משלחי יד אלו כוללים בעיקר עובדים שנמצאו במרכז התפלגות השכר בשנת 1997, בין תחתית החמישון השני לתחתית החמישון הרביעי. אותן 9 נקודות האחוזה של תעסוקה שנגרעו מהם נדדו בחלקן למשלחי יד בעלי שכר נמוך יותר, כגון סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים (3 נקודות אחוזה), וברובן למשלחי יד בעלי שכר גבוה יותר. הדבר מרמז על הגדלת הקיטוב בהתפלגות משלחי היד, ועל ירידה במשקלם היחסי של משלחי יד הממוקמים במרכז התפלגות השכר.

תרשים 15
התפלגות שעות עבודה לפי משלח יד*
 מועסקים בגילי 25–64, כאחוז מסך שעות העבודה



* משלחי היד מסודרים לפי שכר לשעה בשקלים של 2011 (המספר בתחתית העמודה).

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: סקרי כוח של הלמ"ס

הירידה במשקל היחסי של מעמד הביניים מעלה את שאלת הקשר בינה ובין הירידה שנצפתה בהתפלגות השכר לפי אחוזונים (תרשים 7 לעיל). תרשים 16 מציג את השינוי בחלק היחסי של כל משלח יד בסך שעות העבודה, לצד השינוי בשכר הריאלי הממוצע לשעת עבודה של שכירים בעלי אותו משלח יד. השוואת שני השינויים האלה מאפשרת לעמוד על הגורמים להם. אם אפשר לחשוב על כל משלח יד מקובץ כעל שוק עבודה נפרד, השינויים בשעות העבודה ובשכר לשעה הם תוצאה של שינויים בהיצע העבודה של עובדים במשלח יד זה ושל שינויים בביקוש לעבודתם של אותם עובדים.

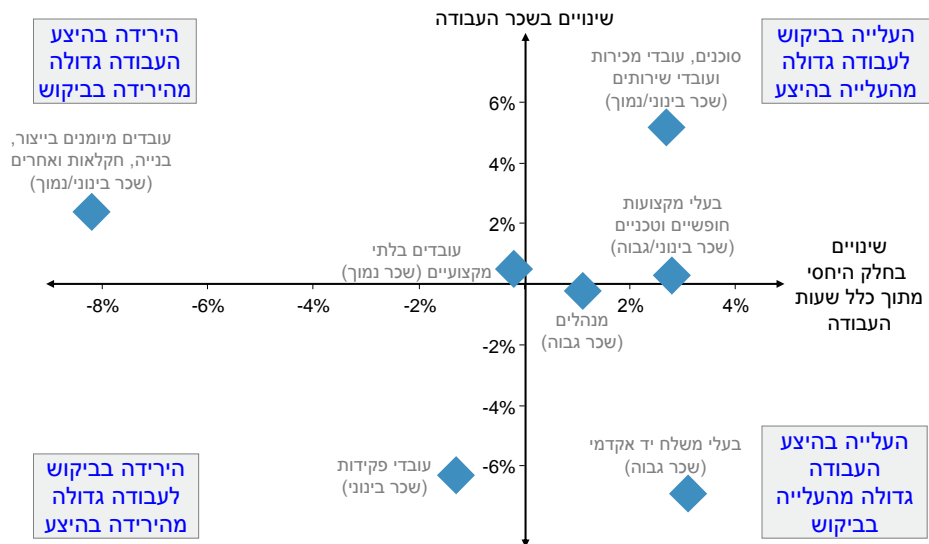
בהנחה שבנקודת המוצא כל שוק עבודה כזה נמצא בשיווי משקל, הרי שבעקבות עלייה באותו שיעור בהיצע העבודה ובביקוש לעבודה יגדל היקף העבודה, בלי שינוי בשכר. לפי תרשים 16, ניתן להסיק כי זה המצב בשוק העבודה של בעלי המקצועות

החופשיים והטכניים ובשוק העבודה של המנהלים. במקרה של הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים ניכרת עלייה הן בתעסוקה והן בשכר. מצב זה מאפיין עלייה בביקוש לעובדים אלו, מעל ומעבר לעלייה בהיצע. במקרה של עובדי פקידות המצב הפוך: ירידה בו-זמנית בתעסוקה ובשכר, הנובעת ככל הנראה מירידה דומיננטית בביקוש לעובדים אלו.

שינויים בכיוונים מנוגדים בתעסוקה ובשכר מעידים על השפעה דומיננטית של שינויים בהיצע העבודה. במקרה של בעלי משלח יד אקדמי, המגמה של עלייה בתעסוקה וירידה מקבילה בשכר מעידה על גידול בהיצע העבודה ביחס לביקוש, ואילו מגמת ירידה בתעסוקה ועלייה מקבילה בשכרם של העובדים המיומנים מעידה על ירידה בהיצע העבודה ביחס לביקוש.

תרשים 16

שינויים בחלק של כל משלח יד בסך שעות העבודה ובשכר הריאלי לשעת עבודה בין 1997 ל-2011, שכירים בגילי 25-64



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות של הלמ"ס

ניתוח זה מתקשר לתופעת העלייה הכללית בשיעור העובדים המשכילים (תרשים 13 לעיל). מטבע הדברים, המשכילים מעוניינים להצטרף למשלחי היד בעלי השכר הגבוה, ועקב כך גדל היצע העבודה במשלחי יד אלו. כשהביקוש גדל במקביל, כמו במקרה של המנהלים ובעלי המקצועות החופשיים והטכניים, עודף ההיצע נקלט היטב והשינוי בשכר היה מזערי. כשהביקוש לא גדל באותו שיעור, כמו במקרה של בעלי משלח היד האקדמי, חלק מהגידול בהיצע העבודה נקלט בשוק, אבל במחיר של ירידה ניכרת בשכר העבודה. מובן שהגדלת היצע העבודה במשלחי יד מסוימים כרוכה בהקטנה יחסית של ההיצע במשלחי יד אחרים. במקרה של עובדי הפקידות, גם אם הייתה ירידה בהיצע העובדים, הירידה בביקוש לעובדים הייתה חדה יותר – לכן היקף התעסוקה הצטמצם, ואגב כך גם השכר. המקרה של הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים הוא הפוך: הביקוש לעובדים אלו עלה, ובעקבות זאת גדלה התעסוקה ועלה השכר. במקרה של העובדים המיומנים, נראה שהירידה בהיצע הייתה החדה ביותר, ובכל מקרה חדה יותר מאשר ירידה אפשרית בביקוש לעובדים. בעקבות זאת קטנה התעסוקה ועלה השכר. הירידה בהיצע העובדים המיומנים מקבלת אישוש נוסף בטענה הרווחת בקרב מעסיקים, שישראלים אינם מעוניינים עוד לעבוד בעבודות "צווארון כחול".

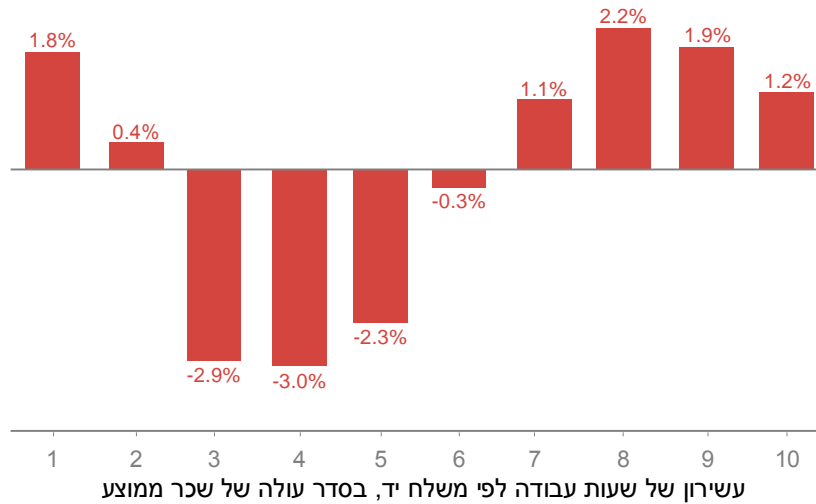
תרשים 16 מציע הסבר אפשרי לתופעה הכללית של צמצום פערי השכר, כפי שתועדה בתרשים 3 לעיל. בתרשים זה מודגמת הירידה בשכרם של עובדי הפקידות כמו גם של בעלי משלח היד האקדמי, המצויים בחלק העליון של התפלגות השכר, לעומת עלייה בשכרם של הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים, וכן של העובדים המיומנים, המצויים בחלק התחתון של ההתפלגות. הנתונים בסוגריים בתרשים 16 מראים כי משלחי היד שחלה ירידה בחלקם היחסי, קרי העובדים המיומנים – ובמידה פחותה מזו עובדי הפקידות – נמצאים בחלק האמצעי של התפלגות השכר, עובדה התורמת לפגיעה בשכבת הביניים של העובדים השכירים. כדי להציג תוצאה זו בדרך אינטואיטיבית יותר, תרשים 17 מציג את השינויים בחלק היחסי של שעות העבודה של כל עשירון שעות עבודה בין 1997 ל-2011. עשירוני שעות העבודה נקבעו בהתבסס על כל אחד ממשלחי היד המקובצים שבתרשים 16. בתוך כל קבוצת משלח יד מקובצים, משלחי היד סווגו ברמת פירוט של קבוצות ראשיות (לפי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) לפי השכר הממוצע (בתקופה 1997–2011), מהנמוך לגבוה. לאחר מכן חולק סך שעות העבודה לעשירוניים לפי סדר משלחי היד שתואר לעיל, כך שכל עשירון מכיל עשירית מסך שעות העבודה (ראו בנספח תיאור מפורט יותר של החלוקה לעשירוניים).

על פי התרשים, הפגיעה בהיקף העבודה נרשמה בייחוד בעשירונים 3–5, ובמידה פחותה גם בעשירון ה-6.¹³ אם מוסיפים לכך את העובדה שהפגיעה בשכר הייתה עמוקה במיוחד בעשירוני השכר 6–8 (תרשים 7 לעיל), מתקבל טווח רחב במיוחד של עובדים הממוקמים בחלקה המרכזי של התפלגות השכר, שנפגעו פוטנציאלית מהשינויים בשוק העבודה עקב ירידה יחסית הן בשכרם והן במספר שעות העבודה שלהם. מובן שלאורך השנים חלק מעובדים אלו עברו לעיסוקים אחרים, ולפיכך במשלחי היד האחרים נרשמה עלייה יחסית בהיקף תעסוקה ו/או עלייה בשכר. אמנם בלי מאגר נתונים העוקב אחר נתוני תעסוקתם של עובדים ושכרם לאורך השנים אין דרך לזהות את קבוצות העובדים שנפגעו במיוחד ולאפיינן, אך ניתן לומר ברמה גבוהה של ודאות שהעובדים הממוקמים בקצוות ההתפלגות לא נפגעו, ואף שיפרו את מצבם.

¹³ תופעה דומה תועדה גם בארצות הברית, שם נמצא כי היקף העבודה הצטמצם בעיקר בעבודות בעלות אופי שגרתי (Jaimovich and Siu, 2012). מחקרים אחדים מצאו כי אחד הגורמים העיקריים לתופעה זו הוא הקידום הטכנולוגי בענפי הטכנולוגיה העלילת (Moreno-Galbis and Autor and Dorn, 2013; Michaels et al., 2014). מחקר אחר (Sopraseduth, 2014) מצביע על שינויים בהרכב הביקושים עקב הזדקנות האוכלוסייה כגורם אפשרי נוסף לתופעה, אולם הוא אינו תקף לגבי ישראל.

תרשים 17
שינויים בחלקם של עשירוני שעות עבודה לפי משלח יד*
בסך שעות העבודה

בין 1997 ל-2011, עובדים בגילי 25–64



* בכל משלח יד מקובץ, משלחי יד ברמת פירוט של קבוצות ראשיות (לפי סיווג הלמ"ס) דורגו לפי שכר ממוצע, ולאחר מכן חולקו לעשירוני לפי מספר שעות העבודה. להסבר מלא ראו נספח.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות של הלמ"ס

4. סיכום ומסקנות

פרק זה בחן את התפתחות פערי השכר בישראל בין 1997 ל-2011, ובין השאר עולה מממצאיו כי התשואה להשכלה גדלה לאורך התקופה. עובדה זו כשלעצמה עשויה לתרום להתרחבות פערי השכר בין עובדים בעלי מאפיינים שונים. עם זאת, מתברר כי פערי השכר הצטמצמו מעט, לנוכח מגמת השיפור במצבם של עובדים המשתייכים לעשירוני השכר הנמוכים ביחס לאלה הנמנים עם עשירוני השכר בהם גבוה יותר. מגמה זו מנוגדת למגמה שרווחה באותה תקופה במדינות מפותחות אחרות. לפחות חלק מהשיפור במצבם של העובדים החלשים מיוחס למגמת העלייה

ההדרגתית בשכר המינימום. בתוך כך, עובדים בעשירונים 7-8 חוו ירידה בשכרם ביחס לעובדים בעלי שכר נמוך יותר ובעלי שכר גבוה יותר. עקב כך נעשתה התפלגות השכר מקוטבת יותר.

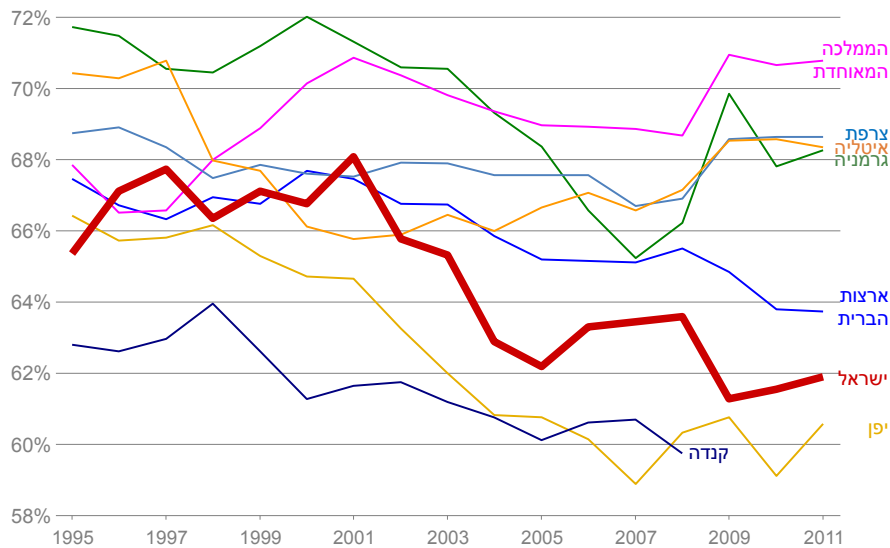
בחלוקה לפי משלחי יד נמצא שהתמורה להשכלה במשלחי יד המתאפיינים בשכר נמוך גדלה, ייתכן שלאור ההתקדמות הטכנולוגית בענפים העתירים במשלחי יד כאלו. מגמה הפוכה ניכרת מנגד, במשלחי יד בעלי שכר גבוה יותר, שם קטנה התמורה להשכלה. ניתוח המגמות המנוגדות הללו עשוי להסביר את העלייה היחסית בשכרם של עובדים במשלחי יד בעלי שכר נמוך. המשמעות היא שהשכלה גבוהה נעשית בעלת ערך כלכלי גם בקרב משלחי יד המתאפיינים בשכר נמוך.

גם בהתפלגות סך שעות העבודה לפי משלחי יד משתקפת מגמת קיטוב, וסך שעות העבודה הן במשלחי יד המתאפיינים בשכר נמוך והן באלה המתאפיינים בשכר גבוה גדל ביחס לסך השעות במשלחי יד בשכר בינוני – המונים בעיקר עובדים מיומנים בייצור, בבנייה ובחקלאות. ניתוח משולב של השינויים בשכר ובתעסוקה לפי משלחי יד מעלה כי גדל היצע העבודה במשלחי יד עתירי השכלה, שהם מטבע הדברים בעלי שכר גבוה יחסית. אך בעוד שהביקוש לעבודה של מנהלים ובעלי מקצועות חופשיים וטכניים גדל במקביל לגידול בהיצע, הגידול בביקוש לעובדים בעלי משלח יד אקדמי לא הדביק את הגידול בהיצע שלהם, כך ששכרם הריאלי ירד. בחלק התחתון של התפלגות השכר, הנתונים מעידים על ירידה בביקוש לעובדי הפקידות יחסית להיצע העובדים, ועקב כך נצפתה מגמת ירידה בשכרם של עובדים אלו. מנגד, עלה שכרם של הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים לאור עלייה בביקוש להם, וכן עלה שכרם של עובדים מיומנים עקב ירידה ניכרת בהיצע. כל הממצאים הללו מעידים שניתן לייחס את הצמצום בפערי השכר הן לשינויים בהיצע העובדים במשלחי יד מסוימים, הנובעים ככל הנראה מהתרחבות ההשכלה, והן לשינויים בביקוש למשלחי יד אלה או אחרים, הנובעים משינויים בביקושים למוצרים ושירותים או משינויים טכנולוגיים.

אמנם הצמצום בפערי השכר כשלעצמו הוא בגדר חדשות טובות, אך אין להסיק מכך שאפשר לנוח על זרי הדפנה. ראשית, פערי השכר, בעיקר בחלק העליון של ההתפלגות, עדיין גדולים מאוד בקנה מידה בין-לאומי. שנית, הפגיעה במעמדם של עובדים בחלק המרכזי של התפלגות השכר, הן מבחינת אפשרויות התעסוקה העומדות לרשותם והן מבחינת שכר העבודה שלהם, מעידה על קיטוב גדל והולך בשוק העבודה, ואלו חדשות פחות טובות. לבסוף, יש לזכור כי מדובר בצמצום פערים בשכר העבודה בלבד, בעוד שההכנסות מעבודה משקפות 60 אחוז לכל היותר מהכנסותיו של משק בית ממוצע.

לפיכך, חשוב לדעת גם איך מתפלגות ההכנסות ממקורות אחרים. אף שדיון זה חורג ממטרותיו של המחקר הנוכחי, ניתן להניח במידה רבה של ודאות כי ההכנסות מהון מתפלגות באופן הרבה פחות שוויוני מאשר ההכנסות מעבודה, ובמילים אחרות, מרבית ההכנסות מהון מצויות בידי עשיריני ההכנסה הגבוהים (רגב, 2014). במובן זה, מעניין לראות מה קרה לחלק ההכנסות מההון בעוגת ההכנסה הלאומית. תרשים 18 מראה כי על פי החשבונות הלאומיים בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת ובתחילת העשור הקודם, ההכנסה מעבודה הייתה כשני שלישים מההכנסה הלאומית בישראל. מאז שנת 2001 ניכרת מגמת ירידה בנתח העבודה בעוגת ההכנסה הלאומית, עד כדי 62 אחוז בשנת 2011. מגמה דומה נצפתה גם במרבית מדינות ה-G7, אולם הירידה בישראל הייתה מרחיקת לכת יותר מאשר במדינות האחרות, למעט יפן. המשמעות היא שחלק קטן יותר מההכנסה הלאומית מועבר לעובדים כהכנסה מעבודה וחלק גדול יותר מועבר לבעלי ההון. העובדה שההכנסה מהון מרוכזת בידי העשירונים העליונים מחריפה את הקיטוב המצוי ממילא בשוק העבודה. בשורה התחתונה, העובדים החלשים נהנו מעלייה בשכר המינימום, החזקים נהנו מעליית ההכנסה מהון, ואילו מעמד הביניים נותר מאחור.

תרשים 18
חלקה של התמורה לעבודה בהכנסה הלאומית
ישראל לעומת מדינות ה-G7, 1995–2011



מקור: איל קמחי ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב
נתונים: OECD

בעשור האחרון הופנתה תשומת לב רבה לבעיית העובדים העניים (שטייר, 2011). אמצעי מדיניות כגון העלאת שכר המינימום והנהגת מס הכנסה שלילי נועדו לטפל לפחות חלקית בבעיה זו. המחקר הנוכחי הראה שלפחות העלאת שכר המינימום אכן עשתה את שלה. לעומת זאת, פחות תשומת לב ניתנה להכנסות מעמד הביניים, אף שהירידה היחסית בהכנסותיהן של משפחות צעירות הייתה ככל הנראה גורם חשוב לפרוץ המחאה החברתית, נוסף על יוקר המחיה (שלו, 2012). השינויים בשוק העבודה, שמקורם בשינויים טכנולוגיים בישראל ובעולם ובשינויים בביקושים למוצרים ולשירותים שונים, השפיעו לרעה על מעמד הביניים דרך השינויים בביקוש לעובדים, כפי שהראה פרק זה.

שוק העבודה בישראל מתאפיין בגמישות במובנים מסוימים ובקשיחות במובנים אחרים. כך לדוגמה, בנק ישראל (2014) מצא כי עובדים נוטים לשמור על מקום עבודתם גם בתקופות של שינויים מבניים במשק, ובתוך כך השכר נוטה לעלות או לרדת בהתאם למצב השוק. תופעה זו אינה מדאיגה כל עוד מדובר בשינויים מחזוריים, אולם משמדובר במגמות נשאלת השאלה אם יש מקום לשינוי מוסדי שיגביר את הגמישות התעסוקתית. מובן שתופעת שינויי השכר במשלחי יד מסוימים נובעת חלקית מפרישה או מפיטורים של עובדים ברמת שכר מסוימת וקליטתם של עובדים חדשים ברמות שכר אחרות, אולם ייתכן שחלק נוסף נובע משינויים בשכרם של עובדים קיימים. לפיכך, נשאלת השאלה: מדוע עובדים ששכרם נשחק אינם מוצאים תעסוקה אחרת? בהקשר זה ראוי לבדוק את הצורך בשיפור מערך ההשמה וההכשרה המקצועית, כדי לסייע לעובדים לשנות עיסוק בהתאם לשינויים המבניים בשוק העבודה.

אי אפשר לסיים את הפרק בלי לדון בסוגיית ההשכלה. בעקבות מגמת העלייה בשיעור בעלי התואר האקדמי בכוח העבודה שניכרת בשנים האחרונות נבלמה עליית התשואה להשכלה. עובדים משכילים מאיישים יותר משרות שבעבר איישו עובדים משכילים פחות, ונראה כי הסיבה לכך היא שלא כל בעלי התארים מצליחים למצוא משרה התואמת את ציפיותיהם, וכך מוצאים את עצמם במשלחי יד בשכר נמוך יותר. בהקשר זה יש לציין שהתשואה להשכלה עלתה דווקא במשלחי יד שמועסקים בהם עובדים משכילים פחות ובעלי שכר נמוך יותר, כך שההשקעה בהון האנושי באמצעות תואר אקדמי עדיין כדאית, לא רק מבחינת המדינה אלא גם מבחינת הפרט.

עם זאת, יש לזכור כי תואר אקדמי אינו הומוגני. בעלי תארים מגיעים ממוסדות שונים הנבדלים באיכותם וממגוון תחומי לימוד, ואין לצפות כי שוק העבודה יתגמל את כולם באופן זהה. כך תיתכן שחיקה בערך הכלכלי של תארים שההיצע בהם גדל

באופן חד יותר בשנים האחרונות, והמסקנה מכך היא שעל הסטודנטים להיות מודעים לערכן של תכניות הלימודים שהם בוחרים בשוק העבודה. תואר אקדמי כשלעצמו אינו מבטיח שכר גבוה, אם כי הוא בדרך כלל מבטיח שכר גבוה מזה של עובדים באותו משלח יד שאינם בעלי תואר אקדמי.

נספחים**דוגמה לאופן שבו חולקו שעות העבודה לעשירונים (תרשים 17)**

סך שעות העבודה במשק חולק לעשירונים כך: משלחי היד המקובצים (ראו תרשים 16) דורגו לפי השכר הממוצע בהם בשנים 1997–2011, מהנמוך לגבוה. בתוך כל אחד ממשלחי היד המקובצים, משלחי יד מפורטים ברמה של שתי ספרות דורגו לפי השכר הממוצע בהם, מהנמוך לגבוה. לכל משלח יד מפורט הוצמד סך שעות העבודה המצרפי הממוצע לשנה בתקופה 1997–2011.

סך שעות העבודה חולק לעשירונים לפי דירוג משלחי היד כפי שהוסבר בסעיפים א'-ב', כך שכל עשירון מונה עשירית מסך שעות העבודה. בדוגמה שלהלן מוצגת הקצאת משלחי היד לעשירוני שעות עבודה בשני משלחי היד המקובצים שהשכר בהם נמוך יחסית: (1) עובדים בלתי מקצועיים; (2) סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים.

הדוגמה בלוח נ'1 מראה כי העשירון הראשון מונה את כלל העובדים הבלתי מקצועיים, וכן את המטפלים, שהם בעלי השכר הנמוך ביותר מקרב הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים. שאר משלחי היד הנמנים עם הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים נכללים בעשירון השני, למעט סיטונאים וסוכנים של שירותי מסחר (משלח היד בעל השכר הגבוה ביותר מהם), הנכללים בעשירון השלישי.

לוח נ'1. דוגמה לחלוקת משלחי היד לעשירונים לפי שכר לשעה

עשירון	שכר לשעה*	משלח יד (שתי ספרות לפי קידוד של הלמ"ס)
עובדים בלתי מקצועיים		
1	25.3	עובדים בלתי מקצועיים בקטיף, באריזה, במיון ובסידור סחורות
1	26.3	עובדי ניקיון במבנים, עובדי מטבח ועובדי מכבסות
1	27.9	שומרים, שליחים, סדרנים ואחרים
1	28.1	עובדים בלתי מקצועיים אחרים
1	29.7	עובדים בלתי מקצועיים בהכשרת קרקע ופועלי כבישים
1	34.1	סבלים וסוורים
1	38.3	חצרנים, שמשים ועובדי ניקיון אחרים
סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים		
1	25.4	מטפלים
2	29.6	עובדי שירותים אחרים
2	31.1	מוכרים, זבנים ודוגמנים
2	34.4	עובדים בשירותי הארחה ואוכל
2	42.9	מורי דרך ודיילים
2	44.1	עובדי ביטחון
2	53.1	סוכנים של שירותים פיננסיים ועסקיים
3	53.3	סיטונאים וסוכנים של שירותי מסחר

* השכר לשעה (בשקלים) מייצג את הממוצע בשנים 2011–1997, במחירי 2011.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב

מקורות

בן-דוד, דן (2011), "הקדמה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 11–16.

בן-דוד, דן, וחיים בליך (2013), "עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–67.

בנק ישראל (2014), "שוק העבודה: תהליכים מבניים", בתוך **דין וחשבון 2013**, עמ' 105–122.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הכנסות משקי הבית**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם**, שנים שונות.

קמחי, איל (2011), "פערי הכנסות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 101–133.

קמחי, איל (2012), "מגמות בשוק העבודה: פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 107–140.

רגב, איתן (2014), "לגמור את החודש – הוצאות, הכנסות וחיסכון של משקי בית בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–80.

שביט, יוסי, וויקי ברונשטיין (2011), "רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 247–262.

שטייר, חיה (2011), "עובדים ועניים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 135–180.

שלו, מיכאל (2012), "הרקע הכלכלי למחאה החברתית בקיץ 2011", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 192–141.

Autor David H. and David Dorn (2013), "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market," *American Economic Review*, 103, No. 5, pp. 1553-1597.

Acemoglu, Daron, and David Autor (2012), "What Does Human Capital Do? A Review of Goldin and Katz's *The Race between Education and Technology*," *Journal of Economic Literature*, 50, No. 2, pp. 426-463.

Heathcote, Jonathan, Kjetil Storesletten, and Giovanni L. Violante (2010), "The Macroeconomic Implications of Rising Wage Inequality in the United States," *Journal of Political Economy*, 118, pp. 681-722.

Jaimovich, Nir, and Henry E. Siu (2012), *The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries*, NBER Working Paper No. 18334.

Michaels, Guy, Ashwini Natraj, and John Van Reenen (2014), "Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries over 25 years," *The Review of Economics and Statistics*, 96, No. 1, pp. 60-77.

Moreno-Galbis, Eva, and Thepthida Sopraseuth (2014), "Job Polarization in Aging Economies," *Labour Economics*, 27, pp. 44-55.

Moretti, Enrico (2013), "Real Wage Inequality," *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, pp. 65-103.

OECD (2011), "The Impact of Economic Globalisation and Changes in Policies and Institutions on Rising Earnings Inequality," in *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Chapter 2, pp. 109-142.

הכלכלה השחורה בישראל

נעם גרובר*

תקציר

ממדי הכלכלה השחורה (כלכלה לא-רשמית, באנגלית: shadow economy) מוערכים ב-20 אחוז מהתמ"ג בישראל, שיעור כפול מאשר במדינות המתקדמות. ההערכה היא שצמצום ממדי הכלכלה השחורה במחצית יניב למדינה הכנסות בהיקף של 3-4 אחוזי תמ"ג, שהם כ-40-30 מיליארד שקלים. באמצעות הכנסות אלו תוכל הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית, להקטין את נטל המס ולצמצם את החוב הלאומי. עם הגורמים העיקריים המעודדים כלכלה שחורה נמנים מס שולי גבוה, עול ביורוקרטי כבד, אכיפה מועטה ונורמות דיווח לקויות. כדי להקטין את ממדי התופעה יש להתמקד בשלושה מישורים עיקריים: (1) שיפור תהליך האכיפה: מומלץ לקבוע לרשות המסים יעדים הן בתחום האכיפה והן בתחום שיפור השירות והקלת הדיווח, ולהחיל עליה נורמות של שקיפות בנוגע לעמידה ביעדים אלו; (2) שינוי שיטת הגבייה: כדי להקשות על אזרחים להעלים מס מומלץ להחיל חובת דיווח כללית, לעבור למיסוי על בסיס משק בית (במקום על בסיס פרטים) ולהכיר בהוצאות, תוך מינוף טכנולוגיית המידע לצורך דיווח וביקורת אוטומטיים; (3) הפחתת נטל המס: מומלץ לצמצם את שיעורי המס לעסקים קטנים העוברים להשתמש בתשתית אלקטרונית של תשלומים ודיווח הכנסות, כדי לצמצם את התמריצים להעלמת הכנסות.

* ד"ר נעם גרובר, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחבר מודה לדן בן-דוד, לאיל קמחי ולקיריל שרברמן ממרכז טאוב על הערותיהם המועילות.

מבוא

כלכלה שחורה, או כלכלה לא-רשמית (shadow economy), היא העלמה של הכנסות הנובעות מפעילות כלכלית שהיא חוקית ביסודה. הכלכלה השחורה מרוכזת בעיקר במגזר העצמאים ובעסקים הקטנים. כך לדוגמה, שרברב, חקלאי, בעל חנות או שכיר שאינם מדווחים על הכנסתם לשלטונות המס, הם חלק מהכלכלה השחורה. בהגדרה של כלכלה שחורה לא נכללות הכנסות שמקורן בפעילות בלתי חוקית, כגון סחר בסמים, סחיטה או זנות, אף שגם במקרים אלו מדובר בהכנסה שאינה מדווחת. גם פרטים וחברות החומקים מתשלום מס באמצעות פרוצדורות בחוק, לדוגמה באמצעות חברות ארנק,¹ אינם כלולים בהגדרה כלכלה שחורה, כל עוד הדיווח על הכנסתם הוא דיווח אמתי. מכיוון שלשכירים בחברות גדולות אין לרוב אפשרות להעלים מס על שכרם, ומכיוון שעבור חברות גדולות הסיכון שבהעלמת מס גובר בדרך כלל על התועלת מכך, מוערך כי העלמת המס רווחת בעיקרה בקרב עצמאים ועסקים קטנים והמועסקים מטעמים (OECD, 2013a).

הכנסות המחויבות בדיווח לשלטונות המס אך אינן מדווחות אינן ממוסות כחוק, וכך נפגעות הכנסות המדינה בסכומים המוערכים בעשרות מיליארדי שקלים. נוסף על הנזק הנגרם למדינה בשל אובדן הכנסות ממסים, הרי שהשותפים לכלכלה השחורה עלולים להיפגע כפרטים מפני שאינם נהנים מהגנת החוק.² מבצעי האכיפה של רשות המסים מספקים הצצה חלקית אל ממדי התופעה,³ אך מעצם טבעה, קשה להעריך במדויק את ממדיה של הכלכלה השחורה. שיטות האומדן הן מגוונות, החל בסקרי הכנסה אנונימיים, המשך בשימוש באינדיקטורים

¹ חברת ארנק מוקמת לצורך תכנון מס של בעליה, ואין בה פעילות כלכלית עצמאית. החברה מספקת אותו שירות שהיה בעליה מספק לו היה שכיר, ותכליתה העיקרית היא הפחתת תשלומי המס של בעליה.

² לדוגמה, עובדים שנותנים ידם להעלמת הכנסותיהם עלולים למצוא את עצמם משתכרים שכר נמוך מהמינימום, או בלי שישולמו להם תנאים סוציאליים כחוק, כגון הפרשות לפנסיה ופיצויי פיטורים. הם אף אינם יכולים ליהנות מהגנות מתוקף דיני עבודה, כגון הגנה לעובדת בהיריון מפני פיטורים. עסקים בכלכלה השחורה יתקשו להתגונן מפשיעה, כגון סחיטה, הונאה או שוד, מכיוון שפנייה לרשויות עלולה לחשוף את העלמת הכנסות.

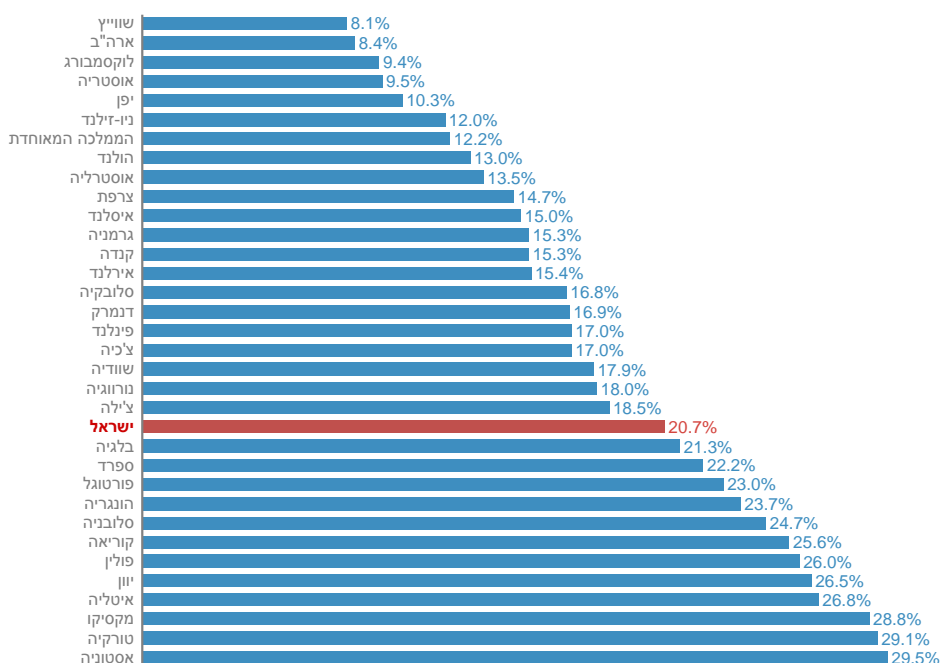
³ ראו באתר רשות המסים:

<http://taxes.gov.il/EnforcementAndDeterrence/Pages/EnforcementHodaot.aspx>

כלכליים עקיפים, כדוגמת תצרוכת החשמל או כמות המזומנים, וכלה במודלים כלכליים המתבססים על הנחות תיאורטיות.⁴

על פי Buehn and Schneider (2011) ו-Elgin and Oztunali (2012), היקף הכלכלה השחורה בישראל הוא מעט יותר מחמישית מהתוצר, כלומר כ-200 מיליארד שקלים כיום. לשם השוואה, הממוצע במדינות ה-OECD מוערך בין 16 ל-17 אחוז מהתמ"ג, ובארצות הברית, ביפן וכן במתקדמות שבמדינות אירופה שיעור הכלכלה השחורה מוערך סביב 10 אחוזים מהתמ"ג (תרשים 1).

תרשים 1
הכלכלה השחורה בישראל וב-OECD
כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: Buehn and Schneider (2011)

⁴ לסקירת השיטות בספרות הכלכלית הרלוונטית ראו Elgin and Oztunali (2012) ו-Schneider and Buehn (2013).

פוטנציאל הגדלת הכנסות המדינה על ידי צמצום הכלכלה השחורה בישראל ברור. אם מציבים יעד שאפתני של הפחתת היקף העלמות המס ב-10 נקודות אחוז, כלומר כמעט במחצית, ומניחים ששיעור המס הממוצע עומד על כ-40–30 אחוז,⁵ הרי מדובר בהגדלת הכנסות המדינה ב-3–4 אחוזי תמ"ג, או 30–40 מיליארד שקלים, השקולים כנגד תקציב משרד החינוך. מעבר לתועלת הישירה הנובעת מהגדלת הכנסות המדינה ממסים, הרי שצמצום הכלכלה השחורה יאפשר מערכת מס שוויונית וצודקת יותר, הן על ידי מיסוי הכנסות שכיום מועלמות והן על ידי האפשרות להפחית את שיעורי המס עבור כלל משלמי המסים. נוסף על כך, בהנחה שלא מעט מקרב מעלימי ההכנסות מקבלים עזרה סוציאלית על סמך נתונים רשמיים כוזבים שמסרו בדבר הכנסתם הנמוכה, הרי שצמצום תופעת ההעלמה ישחרר משאבים עבור הנוקמים באמת.

מהן אפוא הסיבות לתופעת הכלכלה השחורה, ומהן הדרכים להתמודד עמה?

1. הגורמים העיקריים לכלכלה השחורה

הגורמים לכלכלה השחורה ניתנים לסיווג בכמה קטגוריות עיקריות.⁶

נטל המס

ברור כי נטל המס הוא מניע מרכזי להעלמת מסים. שיעור המס השולי הוא שיקול חשוב בהחלטה להעלים הכנסות, וככל ששיעור זה גבוה יותר, כך גוברת המוטיבציה להעלים הכנסות. בישראל, כבמדינות רבות אחרות, בעל עסק יכול לשלם מסים כעצמאי ("עוסק מורשה") או כחברה בעירבון מוגבל. כחברה, בעל העסק משלם על רווחיו מס בשיעור אחיד של 48.55 אחוז (כ-57.8 אחוז בהכללת המע"מ).⁷ המס

⁵ שיעור הכנסות המדינה ממסים בישראל הוא כ-30 אחוז מהתמ"ג. מכיוון שהמוטיבציה להעלמה היא הימנעות מתשלום מס, חרף הסיכון הכרוך בכך, ניתן להניח כי ההכנסה הלא-מדווחת אמורה הייתה להיות ממוסה בשיעור גבוה.

⁶ לדיון אקדמי בגורמים לכלכלה השחורה, ראו (Schneider and Buehn (2012). לסקירת ספרות המציגה דוגמאות ממדינות ה-OECD, ראו (2010) OECD.

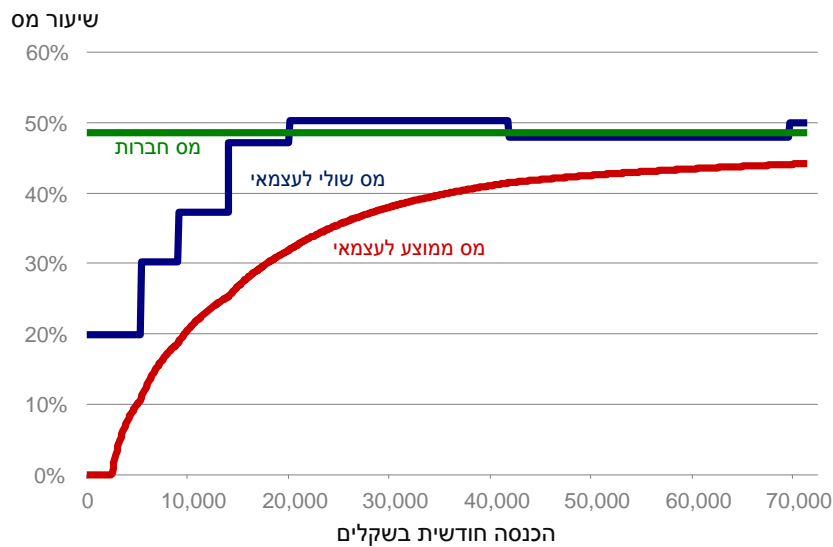
⁷ על כל שקל של הכנסה הכוללת מע"מ גובה המדינה כיום 18 אגורות מע"מ. מ-82 האגורות הנותרות נגבה מס חברות בגובה 26.5 אחוז, שהם כ-22 אגורות נוספות, כך שנותרות כ-60 אגורות. כשרווחים אלו יימשכו, ייגבו מהם 30 אחוז, כמס דיווידנד של בעל עניין – כ-18 אגורות נוספות. כך שבסך הכול נותרות כ-42 אגורות, ומכאן ששיעור המס הכולל הוא כ-58 אחוז.

השולי (מס הכנסה וביטוח לאומי) של עוסק מורשה מגיע לשיעור דומה, כ-47 אחוז, מהכנסה חודשית חייבת במס של 14 אלף שקלים, כפי שמראה תרשים 2. כך לדוגמה, המס בעסקה בין צרכן לספק שירות עצמאי בישראל יהיה בדרך כלל המע"מ⁸ (18 אחוז כיום) וכן שיעור המס השולי המוטל על ספק השירות, שכאמור עומד על כמעט 50 אחוז על הכנסה חודשית שמעבר ל-14 אלף שקלים. אם כן, שיעור המס השולי הכולל, כלומר מס הכנסה בצירוף מע"מ, יכול להגיע לכמעט 60 אחוז.⁹ בשיעור מס כזה גדל הפיתוי שלא לדווח על העסקה. להשפעת המיסוי על ההכנסה יש להוסיף את היקף תשלומי ההעברה שמקבלים בעלי הכנסה נמוכה, ובעיקר קצבת אבטלה, השלמת הכנסה ומס הכנסה שלילי; ככל שתשלומים אלו גבוהים יותר, גדל הפיתוי להעלים הכנסות כדי לזכות בהם, וכך תורמת הגדלת שיעור המס להגדלת הכלכלה השחורה, מעבר לפגיעה בפעילות הכלכלית. לאור זאת, העלאת מס בשיעורים גבוהים עלולה אף להפחית את סך התקבולים ממסים.

⁸ מכיוון שעוסק מורשה או חברה בע"מ זכאים להחזר על המע"מ ששילמו, המע"מ נגבה בפועל רק על הערך המוסף, או הרווח התפעולי של העסקה.

⁹ אם לוקחים לדוגמה עצמאי שהכנסתו החודשית היא בין 14 ל-20 אלף שקלים, החישוב הוא שעל כל שקל גובה המדינה 18 אגורות מע"מ. מ-82 האגורות הנותרות נגבים כ-47 אחוז (מס הכנסה וביטוח לאומי לעצמאי), כלומר כ-39 אגורות נוספות. מהשקל נותרים כ-43 אגורות, כך ששיעור המס הכולל לעצמאי הוא 57 אחוז.

תרשים 2
מיסוי עצמאים וחברות בישראל*
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



* החישוב מניח 2.25 נקודות זיכוי בערך של 218 שקלים לנקודה. עבור עצמאים השיעור כולל מס הכנסה וביטוח לאומי, ללא מס הכנסה שלילי. עבור חברות בע"מ השיעור כולל מס הכנסה ומס דיבידנד לבעל שליטה. לפירוט שיעורי המס ראו לוח נ"1 בנספחים.

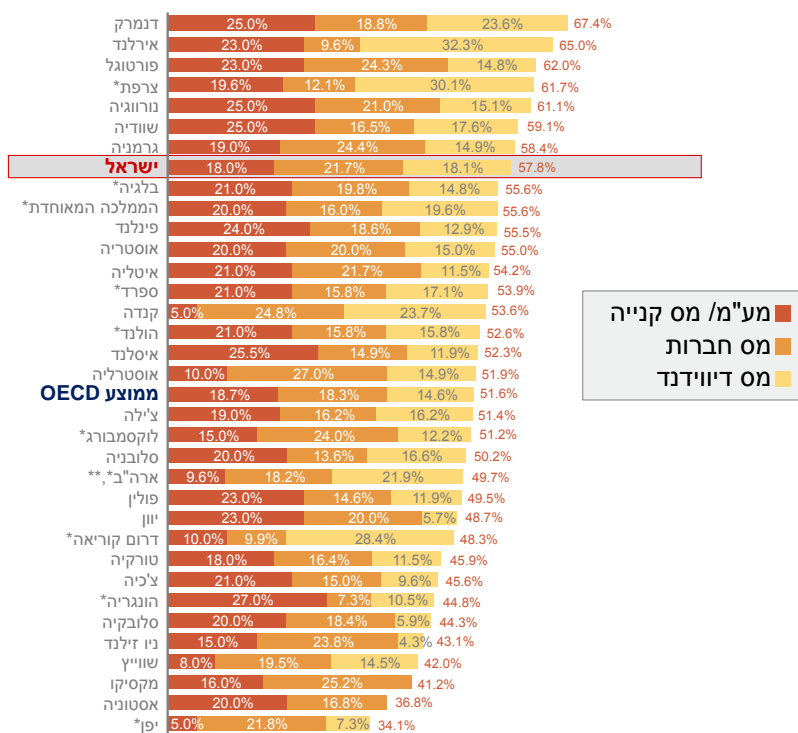
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: רשות המסים

השוואה בין-לאומית של נטל המס, כפי שהוא מחושב בצירוף המע"מ, מראה כי שיעור המס לעסקים קטנים בארץ גבוה יחסית (תרשים 3).

תרשים 3

שיעור מס אפקטיבי לעסקים קטנים

בישראל (2014) ובמדינות OECD* (2013), כאחוז מכלל ההכנסה



* החישוב כולל מיסוי מועדף לעסקים קטנים.

** ממוצע של כל המדינות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

גם למורכבותה של מערכת המס ולשקיפותה יש השפעה על היקפי ההעלמה. ככל שהדיווח עצמו מסובך ויקר יותר, וככל שרבה אי הוודאות לגבי השומה שתיקבע, כך גדלה הרתיעה מהגשת הדוח. ניתן להתייחס לעומס הביורוקרטי שעסק חוקי נאלץ להתמודד עמו (ולהיקף השחיתות הממסדית, ככל שזו קיימת) כסוג נוסף של "מס", הדוחק אותו להתנהל במחשכים. אם לחלופין מוסדות המדינה יסייעו לפעילות העסק, יהיה בכך משום תמריץ לאותם מעלימי הכנסות להצטרף לכלכלה

הרשמית. הזיקה בין שיעור המס, וכן מורכבות מערכת הגבייה והתשלום, לבין ממדיה המוערכים של הכלכלה השחורה נתמכת אמפירית במספר רב של מחקרים כלכליים. כמה מהעדכניים יותר הם (Gorodnichenko et al. (2009), Peter (2009) ו-Schneider and Buehn (2012).

על פי הבנק העולמי, בשנת 2012 נדרשו לחברה בישראל 235 שעות עבודה בממוצע (כ-20 שעות בחודש) כדי להשלים את ההליך הדרוש לתשלום מסים, לעומת 163 שעות בממוצע באיחוד האירופי, 175 שעות בארצות הברית, ופחות מ-100 שעות בכמה מדינות (אירלנד, אסטוניה, הונג קונג, לוקסמבורג, נורווגיה, פינלנד ושווייץ). סוג זה של נטל ביורוקרטי מכביד עוד יותר על עסקים קטנים, המועדים מראש להעלמת הכנסות, שכן עלות הביורוקרטיה גבוהה ביחס להיקף הכנסותיהם, ובעיקר ביחס לרווח שלהם. כמו כן, ממדי העסקים הקטנים אינם מאפשרים התמקצעות בממשק עם רשויות המס (ולעתים אף אינם מצדיקים כלכלית הוצאה על שירותי חשבונאות מקצועיים). בנתוני ה-OECD נראה לעין המתאם בין הזמן הנחוץ לצורך הכנת הדיווח לרשויות המס ובין שיעור הכלכלה השחורה (תרשים 4). המגמה בעולם המפותח ברורה: רשויות המס מתייחסות אל העסקים הקטנים וכן אל יועצי המס המייצגים אותם כאל לקוחות, ומשקיעות משאבים בייעול ובאוטומציה של הממשק בין הצדדים מתוך שאיפה להקל את התהליך.¹⁰ בהתאם לכך, גופי המס מציבים לעצמם יעדים לשיפור בממדי שביעות הרצון מתהליך הגבייה, ואומדים את העמידה ביעדים אלו באמצעות שאלונים תקופתיים ואף באמצעות ראיונות פרטניים, הכוללים הצעות לשיפור מצדם של העסקים הקטנים עצמם. בתוך כך, במדינות כגון הולנד ודנמרק ניכרת התקדמות לקראת אוטומציה מלאה של תהליך מיסוי העסקים הקטנים, והתשלומים האלקטרוניים מוזנים למערכת המס ומעובדים באופן ממוחשב, בלי מעורבות פעילה של העסק עצמו. נראה כי גם בישראל ניתן ואף רצוי להתקדם בכיוונים אלו.

¹⁰ מדיניות זו נקראת Engagement and Involvement. ראו לדוגמה את סקירת ה-OECD בתחום (OECD, 2013c), דוח של ה-HMRC בבריטניה (HMRC, 2013a), וכלים למעורבות בארצות הברית: <http://www.irs.gov/uac/Get-Involved>.

תרשים 4

הקשר בין הזמן הדרוש לדיווח מס לגודל הכלכלה השחורה

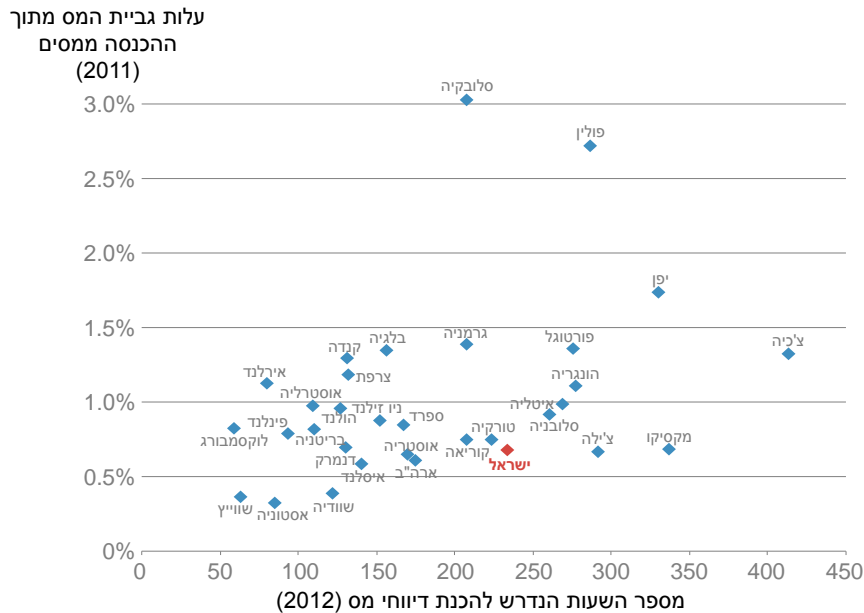
אחוז הכלכלה השחורה
מהתמ"ג (2007)



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הבנק העולמי, Buehn and Schneider (2012)

הקלה במורכבות נוהלי הדיווח יש בה כדי להפחית לא רק את שיעור הכלכלה השחורה, אלא גם את עלות הגבייה למדינה. כפי שאפשר להיווכח מתרשים 5, עלות הגבייה מצויה במתאם עם הזמן הדרוש לדיווח ההכנסה.

תרשים 5 הקשר בין הזמן הדרוש לדיווח מס לעלות גביית המס



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הבנק העולמי, OECD

אכיפה וענישה

יעילות הרגולציה וחומרת הענישה עשויות להרתיע מהעלמת הכנסות ועל ידי כך לצמצם את ממדי הכלכלה השחורה. ככל שגדל הסיכוי להיתפס בידי שלטונות המס ולשלם מחיר גבוה, ההעלמה נעשית כדאית פחות. ככל שההכנסה המועלמת קשה לגילוי – לדוגמה בעסקה בין ספק ללקוח, כשהצדדים מסכימים, במפורש או במרומז, להעלים מס ולחלק ביניהם את הרווחים, בצורת "הנחת מזומן" – וככל שהביקורת של גופי המס נדירה יותר ויסודית פחות, כך פוחתת ההרתעה שעשויה למנוע העלמות מס, והדיווח נעשה יותר ויותר תלוי ברצונם הטוב ובמידת מוסריותם של מבצעי העסקה. אפקט ההרתעה המושג באמצעות אכיפה פעילה

וענישה יעילה נתמך במחקרים כגון (Andreoni et al. (1998), Slemrod (2007) ו-Blackwell (2007).

רשות המסים בישראל מפרסמת הודעות לעיתונות על חלק קטן ממבצעי הביקורת והאכיפה שלה, אך בשונה מארגונים מקבילים בעולם, דוגמת ה-IRS (Internal Revenue Service) האמריקאי וה- HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) הבריטי, אינה מפרסמת סטטיסטיקה סדורה ובת השוואה על היקפיה השנתיים של פעילות זו – אף שהדבר הומלץ במפורש כבר בשנת 2000, כחלק ממסקנות ועדת בן-בסט.

כפי שמוצג בלוח 1 שלהלן, בשנת התקציב 2013 ערך ה-IRS האמריקני 5,314 חקירות פליליות, הגיש 3,865 כתבי אישום והשיג 3,311 הרשעות. מקרב עברייני המס המורשעים, 80.1 אחוז נשלחו לכלא. בשנת 2012, 5.3 מיליארד (44 אחוז) מתקציב ה-IRS (12.1 מיליארד דולרים בסך הכל) הושקעו באכיפה (enforcement). מתוך הסכום הזה 645.6 מיליון דולרים (5.3 אחוזים) הוקצבו להוצאה על חקירות, וכ-4.5 מיליארד דולרים (37.25 אחוז) הושקעו בבדיקות. אותם 5.3 מיליארד דולרים שהושקעו באכיפה הניבו גבייה בסך 31.1 מיליארד דולרים מהעלמות מס, או מטעויות שהתגלו בדיווח (IRS, 2013).

בממלכה המאוחדת (בריטניה וצפון אירלנד), בשנת הכספים 2011–2012, יותר מרבע מתקציב ה- HMRC (מיליארד פאונד מתוך 3.8 מיליארד פאונד) הושקעו בפעילות אכיפה (Enforcement and Compliance). ההכנסה הכוללת ממסים עמדה על 474 מיליארד פאונד, מתוכה 16.7 מיליארד הם כספים שנגבו באמצעות פעילות אכיפה. בין השאר, כללה פעילות זו הגשת 545 כתבי אישום ו-413 הרשעות, שהניבו יותר ממיליארד פאונד, וכן מניעת טעויות והונאות במס הכנסה שלילי בהיקף של 1.5 מיליארד, כמוצג בלוח 1. מינואר ועד נובמבר 2013 נמנו בממלכה המאוחדת 690 הרשעות בתביעות של ה- HMRC נגד נישומים בגין העלמת הכנסות, ובהתאמה – 355 שנות מאסר בכל ההרשעות יחד. ה- HMRC הודיע על יעד של יותר מ-1,000 אישומים ב-2014 (HMRC, 2013b+2013c).

לוח 1. השוואת ביצועים של גופי גביית המסים בארצות הברית ובממלכה המאוחדת

רשות המסים בישראל	HMRC, הממלכה המאוחדת**	IRS, ארה"ב*	מדדי ביצוע
הנתון אינו מתפרסם	26% (כמיליארד פאונדים)	44% (כ-5.3 מיליארד דולרים)	שיעור ההוצאה על אכיפה
הנתון אינו מתפרסם	545	3,865	כתבי אישום
הנתון אינו מתפרסם	413	3,311	הרשעות
הנתון אינו מתפרסם	16.7 מיליארד ליש"ט	31.1 מיליארד דולר	הכנסה מפעילות אכיפה

* נתונים לשנת הכספים 2013.

** נתונים לשנת הכספים 2011–2012 (הממלכה המאוחדת כוללת את בריטניה וצפון אירלנד).

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: IRS (2013c + 2013b), HMRC

אין אפשרות להשוות כראוי את פעילות רשות המסים בישראל בתחומי האכיפה והגבייה ביחס לאלו של מקבילותיה בעולם, כפי שהוצגו בלוח 1. משנת 2009 חדלה רשות המסים לפרסם דוחות שנתיים על פעילותה (אם כי גם דוחות העבר לא כללו נתונים על היקפי פעילות האכיפה ותוצאותיה). בדוח השנתי שמפרסם הממונה על חוק חופש המידע ברשות כלולים נתונים חלקיים בלבד על פעילות הרשות ותקציבה, וממנו אפשר ללמוד כי בשנת 2012 הוציאה רשות המסים כ-1.67 מיליארד שקלים. ההוצאה על מבצעים ועל איסוף מידע הסתכמה בכ-6.5 מיליון שקלים, וההוצאה על היחידה למלחמה בפשיעה הסתכמה בכ-8.3 מיליון שקלים. על פי נתונים אלו, רשות המסים הקצתה פחות מאחוז מתקציבה לאכיפה, אם כי הדבר תלוי בהגדרת ההוצאות השונות.

מנהל רשות המסים בין השנים 2007 ל-2011 יהודה נסרדישי חשף בריאיון שנערך עמו בפרישתו כי שיעור הבדיקה המדגמית של תיקי המס פחת באורח דרמטי במרוצת העשור האחרון – מ-8.8 אחוזים ב-2004 ל-2.4 אחוזים ב-2011 (בסוק, 2011). אתר רשות המסים מפרסם ארבע הרשעות בעבירות מס ב-2013, חמש ב-2012 וארבע ב-2011, ובכמה מהמקרים מדובר בערעורים. עם זאת, חיפוש במאגרי

פסקי דין מקוונים מעלה מספר גדול לאין שיעור של תיקי עבירות מס.¹¹ לפיכך, על פניו מצטיירת ביחס לרשות המסים תמונה של חוסר שקיפות והיעדר יעדים ברורים בתחומי האכיפה.

לא רק שהמשאבים המוקצבים לגילוי העלמות מס נמוכים מאוד, אלא שגם הענישה אינה מספקת הרתעה של ממש. אף שבידי רשות המסים נתונה האפשרות לענישה חמורה, השימוש בסנקציות כאלו נדיר. לפי המחקר של אור (2013), בין 2006 ל-2010 27 אחוז מהחברות הפרטיות בממוצע לא הגישו דוח על הכנסותן לרשות המסים שלושה חודשים לאחר המועד הקבוע בחוק, ורק נגד 8 אחוזים מחברות אלו ננקטה פעולת עונשין כלשהי. על 3.1 אחוזים מהחברות האלה הוטל קנס מנהלי לא גבוה, ונגד 4.5 אחוזים נפתחה חקירה שיש בה כדי להביא לידי הליך פלילי. כ-20 אחוז מהחברות שלא הגישו דוח במועד לא הגישו כלל דוחות לאורך כל חמש שנות המחקר, כך שלא הייתה אפשרות לערוך להן שומה ולגבות מהן מס. מקרב חברות אלו, רק כנגד 12.5 אחוז ננקטו הליכים כלשהם.¹² בפילוח גיאוגרפי, טוען אור, נמצא שיעור דיווח נמוך במיוחד בשני מגזרים – ביישובים ערביים וביישובים שמעבר לקו הירוק.

לנוכח אכיפה מקלה זו, גם עצמאי או עסק הבוחרים להגיש דוח עלולים בכל זאת לנסות להעלים הכנסות. הנתפסים בפעם הראשונה בהעלמת מס זכאים לרוב להמרת ההליך הפלילי נגדם בתשלום כופר, המשקף בדרך כלל 40–20 אחוז מהיקף ההכנסה שהועלמה, נוסף על חובת המס. העומס על מערכת המשפט הוביל גם ליצירת הליך ענישה מנהלי כחלופה להליך הפלילי, והליך פלילי אמור להינקט רק כאמצעי אחרון ובמקרים חמורים במיוחד.¹³

כפי שצוין, שיעור המס השולי בישראל לחברה או לעצמאי שהכנסתו החודשית מגיעה ל-14 אלף שקלים הוא כמעט 60 אחוז. משמעות הדבר היא שבעל עסק שעדיין לא נתפס בהעלמת הכנסות, המניח כי אם ייתפס תינתן לו ברירת כופר של 30 אחוז מההעלמה, או שייקנס בהליך מנהלי בסדר גודל דומה, יעדיף להעלים מס כל עוד הוא מעריך שההסתברות שייתפס נמוכה משני שלישים.

¹¹ לדוגמה:

<http://www.takdin.co.il/searchg/%D7%94%D7%A2%D7%9C%D7%9E%D7%A%A%C2%A0%D7%9E%D7%A1.html>

¹² בדיון בוועדת הכספים בכנסת ב-3 בפברואר 2014 טענו נציגי רשות המסים כי שיעור ניכר מקרב החברות שלא דיווחו היו בהליך פירוק. אור חולק על טענה זו.

¹³ בפועל, כפי שמראה אור (2013), ההליך המנהלי זוכה דווקא לשימוש מועט יחסית.

בתנאים אלו – כשמתוך אלו הבוחרים לדווח מעטים מאוד נבדקים, ומתוך אלו הנבדקים והנתפסים רבים יכולים לבחור בהליך מנהלתי על פני הליך פלילי – העלמת מס היא קורצת במיוחד.

נורמות דיווח

ככל שהעלמת הכנסות מרשויות המס נתפסת בציבור כרווחת ולגיטימית, כך גדל הסיכוי שכל פרט בנפרד יבחר שלא לדווח על הכנסותיו. התפיסה הציבורית של מידת הצדק והשוויון במערכת המיסוי אף היא ממלאת תפקיד בהיקף העלמת הכנסות החייבות במס, בבחינת "אם העשירים בקושי משלמים מסים, מדוע שאני אשלם?"¹⁴ וכך גם תפיסת התמורה למס, במונחים של איכות השירותים הציבוריים לפרט וחלוקה הוגנת של שירותים אלו לכלל האוכלוסייה. נראה אם כך כי הגינות, שקיפות ועקביות בגביית מסים ודגש פומבי על מנהל תקין עשויים כשלעצמם לתרום לעלייה בהכנסות המדינה. חשיבותן ותפקידן של נורמות הדיווח נחקרו במאמרים כדוגמת (2007) Feld and Frey ו-(2009) Torgler and Scheider. מבחינת מיסוי החברות בישראל, קשה לטעון כי עסקים קטנים, שהם בעלי יכולת גבוהה יחסית להעלים מס, זוכים למיסוי שוויוני. כפי שמראים בן נאים וגדליה (2013), שיעור החברות הזוכות למעמד מיסוי מועדף מתוקף חוק עידוד השקעות הון גדל מאוד ככל שהחברה גדולה יותר. בחלוקת החברות לאחוזונים על פי היקף ההכנסות, שיעור החברות המועדפות באחוזונים 1–75 נמוך מאוד (אחוזים בודדים), אך ברביעון העליון הזכאות קופצת לכ-20 אחוז.

¹⁴ גישה זו משתקפת היטב במאמר הדעה של אלון (2013).

חברות שזכו למעמד "מפעל מועדף" מתוקף חוק עידוד השקעות הון, על פי קריטריון של ייצוא רבע מתוצרתן לפחות, שילמו ב-2014 מס חברות נמוך ב-10.5 נקודות אחוז ומס דיווידנד (מס המוטל על רווחים שמחלקת החברה בין מחזיקי המניות שלה) נמוך ב-5 נקודות אחוז מחברה רגילה.¹⁵ חברות במעמד זה הממוקמות באזור עדיפות לאומית משלמות מס חברות בשיעור 9 אחוזים בלבד (לעומת 7 אחוזים ב-2013), פחות משליש מחברה רגילה. חברות ענק הזוכות למעמד "מפעל מועדף מיוחד" מקבלות הטבות ניכרות נוספות, כפי שניתן להיווכח בתרשים 6, המציג את שיעורי המיסוי לפי החוק לעידוד השקעות הון. מההשוואה הבין-לאומית שעורכים בן נאים וגדליה (2013) עולה כי בשונה מהנהוג בישראל, חוקים מקבילים בעולם אינם מתנים את הטבות המס בשיעור הייצוא אלא בעמידה ביעדי השקעה וביעדי תעסוקה.¹⁶ חיזוק נוסף מתקבל מדברי מבקר המדינה בדוח השנתי האחרון (2013): "[...] היקף עלות החוק גדל במהירות בשנים האחרונות, אך לא התבצעה בחינה יסודית לגבי תועלתו למשק".

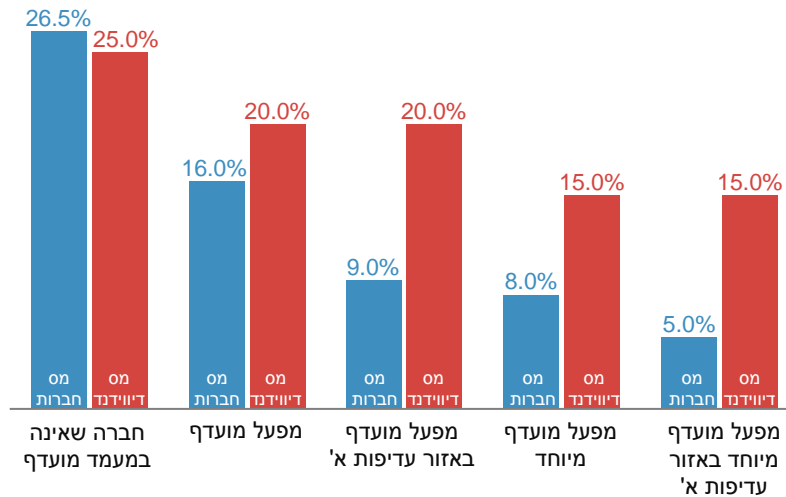
¹⁵ פערים אלו הצטמצמו ביחס ל-2013, אז היה ההפרש במס חברות 12.5 נקודות אחוז, וההפרש במס דיווידנד – 10 נקודות אחוז.

¹⁶ נוסף לכך, יש לציין כי ישראל חתומה על אמנת ארגון הסחר העולמי, האוסרת את עידוד הייצוא. חוק עידוד השקעות הון במתכונתו הנוכחית הוא בבחינת הפרה של אמנה זו.

תרשים 6

שיעור מיסוי בחוק עידוד השקעות הון

שיעור מס דיווידנד ומס חברות, לפי מעמד החברה, 2014



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נתונים: משרד האוצר, משרד הכלכלה

מפעלים מועדפים זכאים גם למענקי השתתפות בהשקעה ולפחת מואץ, והגדולים שבהם עשויים, באמצעות משא ומתן ישיר, להשיג מענקים מיוחדים בהיקף של מיליארדי שקלים. על פי דוח מנהל הכנסות המדינה (2013), עלות ההטבה במס הכנסה במסגרת חוק עידוד השקעות הון עלתה מ-2.3 מיליארד שקלים ב-2003 לכ-7.2 מיליארד שקלים ב-2011, אף על פי שבשנים אלו חלה ירידה בשיעור מס החברות הרגיל: מ-36 אחוז ל-24 אחוז (בן נאים וגדליה, 2013). לשם השוואה, בשנת 2011 נגבה מס חברות בסך 26.7 מיליארד שקלים; עלות הטבת המס מכוח חוק עידוד השקעות הון היוותה כ-27 אחוז מהכנסה זו. ניתן לטעון כי הערכת עלות החוק, כפי שמחושבת בידי מנהל הכנסות המדינה, היא הערכת יתר, שכן היא מניחה גמישות אפס ברווחי החברות, כלומר שפעילות החברות ורווחיהן נותרים זהים גם בשיעורי מס שונים, בעוד שסביר להניח שהרווחים היו קטנים אילו נאלצו החברות לשלם את מלוא המס. עם זאת, אפשר לטעון כי מדובר דווקא בהערכת חסר, שכן היא אינה כוללת את עלות ההטבות במס דיווידנד, בפחת מואץ

ובמענקים מיוחדים, ואת עניין הרווחים הכלואים,¹⁷ שחסך לכמה חברות ענק מיליארדי שקלים בתשלום מסים בשנים האחרונות. הטבות המס שמקנה החוק מוטות בקיצוניות לטובתן של החברות הגדולות. כך לדוגמה עשירית החברות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר מקרב המפעלים המועדפים (העשירון העליון) קיבלו כ-92 אחוז מההטבות, וארבע החברות הגדולות ביותר,¹⁸ שהן כ-0.5 אחוזים בלבד מ-829 מפעלים מועדפים, קיבלו כמעט 60 אחוז מההטבות. כפי שמראה תרשים 7, לא רק שההטבות לחברות הענק גדולות יותר, אלא גם שיעור מס החברות האפקטיבי הולך ופוחת ביחס הפוך לגודל החברה; העשירון העליון לפי הכנסת החברות הזכות להטבות משלם שיעור מס אפקטיבי של 6.8 אחוזים, פחות ממחצית השיעור שמשלם העשירון התחתון (17.6 אחוז). גם מהשוואה בין המסים המתקבלים מהחברות הנהנות ממעמד מועדף (מס חברות ומסי שכר) ובין עלות ההטבות למדינה עולה כי החברות הגדולות מצליחות לנצל את יכולת המיקוח שלהן מול המדינה ולשלם פחות מסים ביחס להטבות (תרשים 8), עד כדי כך שלמעשה, תקבולי המס מהעשירון העליון של החברות הללו נמוכים מעלותן של ההטבות הניתנות להן.

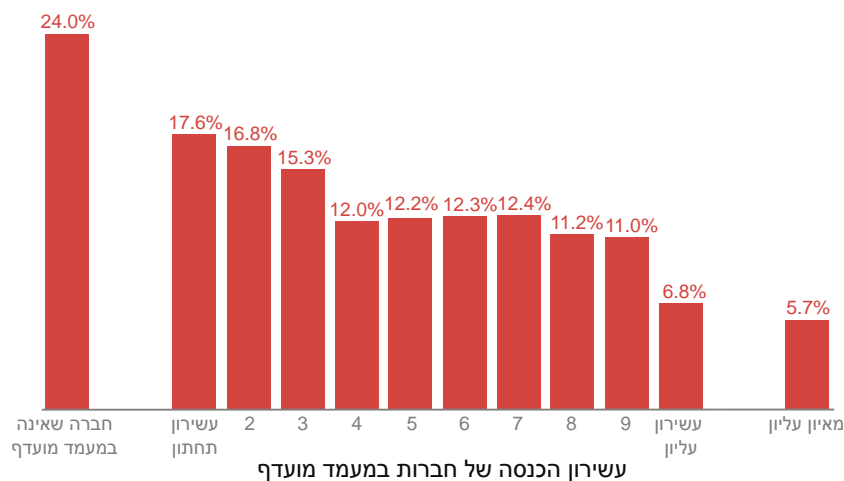
¹⁷ במסגרת חוק עידוד השקעות הון חברות נהנו מפטור ממס על רווחים שהושקעו בישראל. רווחים שלא חולקו ולא הושקעו, כלומר רווחים כלואים, נהנו מפטור זה עד למועד חלוקתם או השקעתם, מתוך רצון של המדינה לעודד השקעה בפעילות נוספת בישראל. תיקון לחוק עידוד השקעות הון משנת 2012 קבע כי חברות שקיבלו פטור ממס על רווחים כלואים יחלו לשלם מס בגין רווחים אלו. התיקון אפשר הטבות מס ניכרות על רווחים כלואים, במטרה לעודד חברות לחלק את הרווחים הכלואים ולשלם מס בגינם.

¹⁸ טבע, אינטל, כייל וצ'קפוינט.

תרשים 7

שיעור מס חברות אפקטיבי לחברות במעמד מועדף*

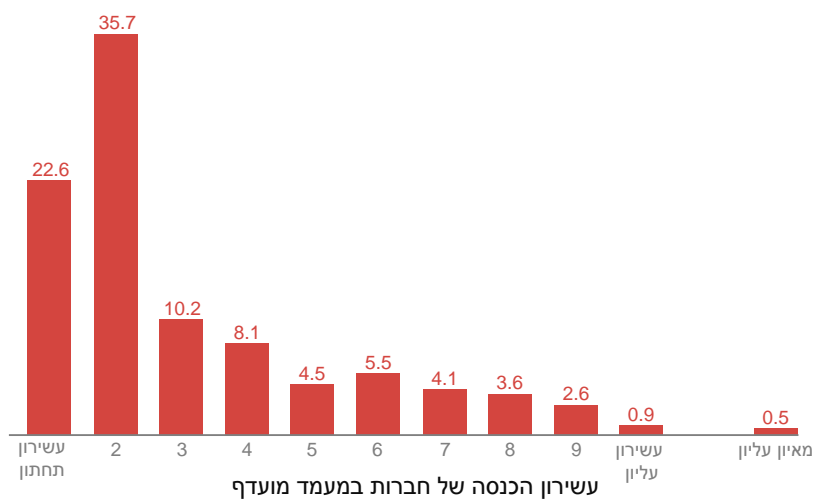
לפי עשירון הכנסה של החברות, 2011



תרשים 8

היחס בין תקבולי המס להטבה לחברות במעמד מועדף*

לפי עשירון הכנסה של החברות, 2011



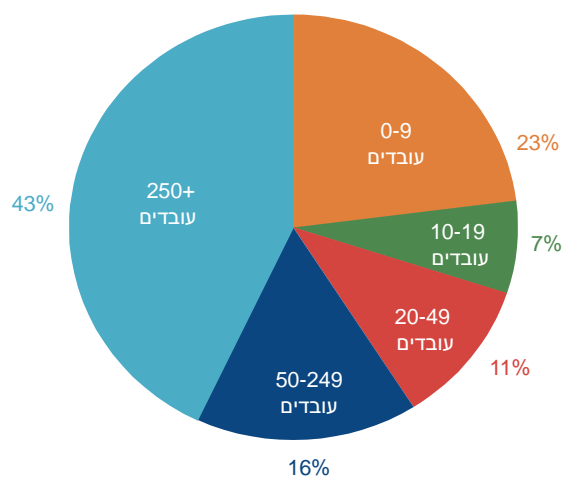
* לפי חוק עידוד השקעות הון.

מקור (לשני התרשימים): נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים (לשני התרשימים): בן-נאים וגדליה (2013)

מעבר לחוק עידוד השקעות הון, יש גם מענקים והטבות בהיקף שנתי של כמיליארד שקלים וחצי מטעם המדען הראשי שלרוב אינם רלוונטיים לעסקים קטנים, שבהכללה אינם עתירי טכנולוגיה ואין להם משאבים עבור הנהלים הנחוצים להשגת המענקים. מכאן שבסך הכל מעניקה מדינת ישראל לפחות תשעה מיליארד שקלים בשנה לעסקים גדולים.¹⁹ לשם השוואה, ב-2012 סך התקבולים ממס הכנסה לחברות היה כ-26 מיליארד שקלים, וממס הכנסה לעצמאים – כ-11 מיליארד שקלים. אין ספק ששיעורי המס האפקטיביים לחברות גדולות נמוכים בהרבה מאלו הקבועים בחוק, ושהפחתה בהיקפי המענקים וההטבות לעסקים גדולים יכולה לממן הקלה של ממש בשיעורי המס לעסקים קטנים ולעצמאים. ניתן אפוא לקבוע כי מדיניות המיסוי בישראל מחמירה עם העסקים הקטנים הרבה יותר מאשר עם הגדולים. מכיוון שברור כי אפליה זו מהווה הצדקה לנורמה של העלמת מס, ומכיוון שביטולה יאפשר הפחתת מסים, שתפחית בתורה את התמריץ להעלמות אלו, יש לבחון אם אכן יש הצדקה להפלות עסקים קטנים משיקולים כלכליים של רווח והפסד למדינה. במילים אחרות, האם עסקים אלו זוכים להתייחסות הראויה מהמדינה, בייחוד בהתחשב בעובדה שאין בידיהם כוח עמידה וכושר מיקוח מול הרשויות? כפי שניתן להיווכח מתרשים 9, עסקים המונים עד 4 עובדים ("עסקים זעירים" בהגדרתם) ואלה המונים 5–19 עובדים ("עסקים קטנים") מעסיקים יחדיו כ-30 אחוז מהשכירים במגזר העסקי. על פי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, 99.3 אחוז מהעסקים בארץ הם עסקים קטנים ובינוניים, עד סדר גודל של 100 עובדים. 55 אחוז מכלל המועסקים במשק עובדים בעסקים אלו, וחלקם בתמ"ג הוא כ-45 אחוז (הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, 2013).

¹⁹ תשעה מיליארד שקלים הם הערכה גסה לסך הסכומים המוענקים במסגרת חוק עידוד השקעות הון. החוק מעניק הקלות על סך 7.2 מיליארד שקלים במס חברות, וכן הקלות משמעותיות במס דיווידנד, מענקי השקעה ומענקים מיוחדים הנקבעים במשא ומתן ישיר. נוסף לכך, המדען הראשי מחלק מענקים בהיקף שנתי של 1.5 מיליארד שקלים.

תרשים 9
התפלגות המגזר העסקי
 לפי מספר העובדים בחברה, 2008



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (2013)

לסביבת המיסוי של עסקים קטנים נודעת השפעה על משתנים כלכליים מרכזיים במשק כולו: (1) יוקר המחיה – העסקים מגלגלים את עלויותיהם על הלקוחות; (2) דינמיות במשק – מיסוי נמוך מעודד יצירת עסקים חדשים וצמיחה של הקיימים; (3) יציבות כלכלית – עסקים קטנים, מגדולי המעסיקים במשק בסיכום כולל, הם הפגיעים ביותר מול תנודות מחזורי העסקים. אין היגיון כלכלי מאחורי אפלייתם של העסקים הקטנים, שכן ביטולה והפחתת נטל המס המוטל עליהם יצמצמו כאמור את הכלכלה השחורה ובטווח הארוך יביאו עמם שיפור בנורמות הדיווח, דבר שיש בו כדי לתרום לעלייה בסך התקבולים. ב-11 ממדינות ה-OECD עסקים קטנים נהנים ממיסוי מועדף,²⁰ ויש מקום לשקול את הדבר גם בישראל, בייחוד בהקשר של מעבר למערך דיווח עסקאות אלקטרוני, כפי שיפורט בהמשך.

²⁰ לפירוט ראו צדיק (2012).

2. חובת דיווח כללית

הקריאה להנהיג בישראל חובת דיווח כללית עלתה בעבר כמה פעמים: בוועדת בן-שחר (1975), בוועדת ששינסקי (1988), בדוח מנהל הכנסות המדינה (1997) ובדוח ועדת בן-בסט (2000).²¹ על פי ההצעה, כל תושב בישראל, שכיר או עצמאי, יחויב להצהיר בכל שנה על הכנסותיו מכל המקורות. מטרתו העיקרית של צעד זה היא לצמצם את העלמת ההכנסות בישראל ולהקטין את ממדי הכלכלה השחורה. יעד נוסף הוא האפשרות לערוך מבחני הכנסה מעמיקים יותר, וכך לדאוג שסיוע ממשלתי יגיע רק לנזקקים באמת.

עם זאת, הציפייה כי חובת דיווח כללית תצמצם את ממדי הכלכלה השחורה אינה מובנת מאליה. הרי מעלימי המס עושים זאת בידיעה ברורה כי הם עוברים על החוק. וכפי שנדון בפתיחה, עיקר הפוטנציאל להעלמת מס מצוי בקרב העצמאים והעסקים הקטנים, ואלו כבר מחויבים בדיווח; מדוע אפוא יש המצפים לשיפור בגבייה אם חובת הדיווח תוחל על כלל האוכלוסייה? כפי שנדון בדוח ועדת בן-בסט (פרק י"א), חובת הדיווח הכללית תאפשר מעבר למודל מיסוי שונה, הדומה יותר לזה הנהוג בארצות הברית, ובו המיסוי על משק הבית נקבע על סמך הכנסותיהם המשותפות של שני בני הזוג, והם אף זכאים להחזרים על הוצאות מוגדרות, על סמך חשבונות מס. מכיוון שצורת מיסוי זו מתמקדת בהכנסות משק הבית, קל יותר לעמת את נתוני ההכנסה עם נתוני צריכה ורכוש כבקרה למהימנות הדיווח. כך, משק בית המדווח על הכנסה נמוכה אך בבעלותו רכוש רב, בעוד שמשק בית אחר מדווח כי הוא שוכר ממנו דירה, יידרש להסברים על הפער בין הכנסותיו הנמוכות להוצאותיו הגבוהות וכן להיקף רכושו. נוסף על כך, שיטת החזרים כנגד אסמכתה על ההוצאה מתמרצת משקי בית לדרוש ולשמור קבלות ולדווח על הוצאות, כך שהעלמה נעשית קשה יותר. זכאות להחזרים בגין הוצאות כמו דיור, תחזוקת הבית ושיפוצו, תחזוקת רכב ועל שירותי חינוך והשגחה על ילדים צפויה לצמצם מאוד את העלמת ההכנסות בתחומים אלו, ולהפוך עסקאות ללא חשבונות למקובלות פחות באופן כללי. כמו כן, הליך המיסוי בכללותו ייעשה פשוט יותר, ויכלול הכנסות ממבחר מקורות הממוסות באחידות על פי מדרגת המס של כל משק בית – במקום המצב הקיים כיום, המחיל שיעורי מס שונים על מבחר מקורות

²¹ ועדת בן-בסט המליצה להחיל בשלבים חובת דיווח כללית על נישומים בעלי הכנסה גבוהה וכן נישומים "בסיכון גבוה" – בעלי מקצועות מסוימים ומשקי בית שהוצאותיהם והיקף נכסיהם אינם תואמים את הכנסתם (בן-בסט, 2000).

הכנסה וכרוך בלא מעט עיוותים. פישוט מערכת המס על ידי ביטול שיעורי המס השונים עשוי אף להפחית את עלויות האכיפה.

מול ההצעות החוזרות ונשנות להנהיג חובת דיווח כללית עמדו בעבר כוחות נחושים, ובראשם רשות המסים. בדוח מנהל הכנסות המדינה נכתב: "מהלך זה כרוך בעלויות לא מבוטלות לשלטונות המס ולנישומים, יגביר את החיכוך בין האזרח לרשות, בפרט בקרב אוכלוסיות שאינן רלוונטיות לשלטונות המס, ועלול להיתקל באי-ציות נרחב" (זוסמן ורומנוב, 1998).

התנגדות רשות המסים, שהצטרפה לחששות מעלויות ניכרות, מהתמרמרות ציבורית נרחבת ומעיימות נפיץ בין המדינה לאוכלוסיות מסוימות, הפכו בעבר את חובת הדיווח הכללית לבלתי כדאית פוליטית. למרות זאת, צעד זה ממשיך להישקל. פרק מערכת המס בדוח ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי-חברתי נמנע מהמלצה להנהיג חובת דיווח כללית, בהדגישו במקום זאת את הגברת האכיפה באמצעים קיימים. לעומת זאת, ועדת ארבלי למלחמה בהון השחור, שהוקמה כצוות המשך לעבודתה של ועדת טרכטנברג, ממליצה בתוקף להנהיג חובת דיווח כללית. מדובר בהמלצה חשובה במיוחד, בהתחשב בעובדה שוועדת ארבלי הייתה ועדה פנימית של מובילת ההתנגדות לחובת הדיווח הכללית – רשות המסים (ארלוזורוב, 2013).

זוהי אפוא שעת כושר לבחון באיזו מידה, אם בכלל, עשויה חובת הדיווח הכללית לשלטונות להקטין את ממדי הכלכלה השחורה בישראל. כמו כן, אל מול התועלת הצפויה מאמצעי זה, ראוי לברר מהן עלויותיו הצפויות. לצורך ההשוואה מוצגות בתרשים 10 מדינות ה-OECD בסיווג לשתי קטגוריות: מדינות כישראל, שלא הנהיגו חובת דיווח כללית לשכירים, ומדינות שמונהגת בהן חובה זו.²² מדינות ה-OECD שחלה בהן חובת דיווח כללית הן: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורווגיה (אין נתונים לגבי עלות הגבייה), ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, צ'ילה, צרפת, קנדה, שוודיה ושווייץ.

המדינות שאין בהן חובת דיווח כללית הן הונגריה, טורקיה, יוון (אין נתונים לגבי עלות הגבייה), יפן, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, סלובניה, סלובקיה, פולין, פינלנד, צ'כיה וקוריאה.

²² למיין המדינות שימשו נתונים מכמה מקורות מידע: (א) שיעור אפיקי תשלום המס בפועל ב-OECD; (ב) worldwide-tax.com; (ג) europa.eu; (ד) kpmg.com.

בקרב עשר מדינות ה-OECD שממדי הכלכלה השחורה בהן מצומצמים ביותר, רק ביפן ובלוקסמבורג אין חובת דיווח כללית. את לוקסמבורג, מדינה זעירה ועשירה שהיא למעשה עיר מדינה, קשה להשוות למדינות רגילות. ואילו ביפן שיעור הכלכלה השחורה נמוך בהיעדר חובת דיווח כללית, אך שיעור עלות הגבייה מההכנסה הוא הגבוה ביותר מקרב כל מדינות ה-OECD שלא השתייכו לגוש המזרחי, כך שנראה כי השיעור הנמוך של הכלכלה השחורה ביפן מושג בין השאר באמצעות אכיפה אינטנסיבית במיוחד.

ממוצע עלות הגבייה במדינות ה-OECD שאין בהן חובת דיווח כללית הוא 1.29 אחוזים מההכנסה, כלומר שלצורך גביית שקל אחד של מס יש להשקיע 1.29 אגורות בממוצע. סלובקיה ופולין בולטות בעלויות הגבייה הגבוהות שלהן. ממוצע אומדן הכלכלה השחורה במדינות אלו הוא 21.2 אחוזים, מעט מעל האומדן בישראל, ונע בין כמעט 30 אחוז בטורקיה ובמקסיקו לבין כ-10 אחוז ביפן ובלוקסמבורג.

במונחים של רמת הפיתוח הכלכלי, המדינות שאין בהן חובת דיווח כללי מתאפיינות במגוון רחב מאוד. התוצר לנפש בטורקיה ובמקסיקו, כ-17 אלף דולרים²³ ב-2012, הוא מהנמוכים ב-OECD, בעוד שהתוצר לנפש בפינלנד, כ-38 אלף דולר, גבוה מהממוצע ב-OECD, והתוצר לנפש בלוקסמבורג, כ-91 אלף דולר, הוא מהגבוהים בעולם.

לשם השוואה, 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD שחלה בהן חובת דיווח כללית (61 אחוז) מתאפיינות ברמת פיתוח כלכלי גבוהה יותר בממוצע, וכן הן מתאפיינות בכלכלה שחורה בממדים קטנים יותר (16.5 אחוז בממוצע, בכ-5 אחוזי תוצר פחות במדינות בלא חובת דיווח) ובעלויות גבייה נמוכות יותר (כ-0.87 אחוז בממוצע – שיעור נמוך בכ-0.4 אחוז, או בשליש, מאשר במדינות שלא חלה בהן חובת דיווח).

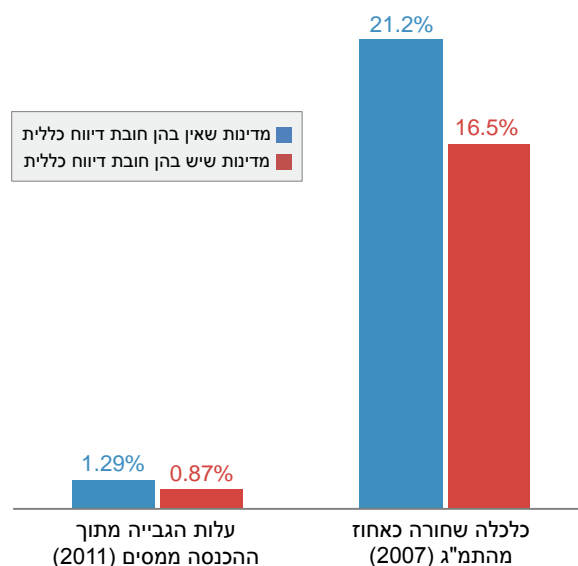
²³ דולר אמריקאי, במונחי כוח קנייה.

רשויות המס במדינות אלו נאלצות לטפל בדוחות שנתיים רבים יותר, ולכן העובדה שעלויות הגבייה בהן נמוכות יותר מפתיעה במקצת. ייתכן שהדבר מצביע על חוסר יעילות בגופי הגבייה בכמה מהמדינות שאין בהן חובת דיווח כללית.²⁴ בהקשר זה חשוב לציין כי עלות הגבייה באמצעות חובת הדיווח הכללית, כפי שמוצגת כאן, היא העלות עבור מוסדות המדינה בלבד, ואינה כוללת את העלות לנישום במדדים של זמן, השקעת מאמץ ותשלום עבור שירותי ייעוץ מס. עלות זו היא סיבה נוספת לצורך לפשט את חוקי מס ההכנסה בישראל, לייעלם ולצמצם את הפטורים וההקלות הניתנים כיום, אשר יש בהם משום עיוות וייקור של הליך הגבייה כולו.²⁵ עם זאת, ברור כי הנתונים אינם תומכים בטענת רשות המסים כי החלת חובת דיווח כללית כרוכה בהכרח בעלות גבוהה. אמנם סביר כי שינוי שיטת הדיווח אכן יהיה כרוך בהוצאות חריגות בתקופה הראשונית, הן עבור הכשרת כוח האדם וההסברה והן עבור "תקופת הרצה" של אכיפה קפדנית, הנחוצה ליצירת היענות מספקת של הציבור ושינוי בהרגליו, ואולם כפי שמסתמן מהנתונים המוצגים בתרשים 10, הטענה כי המעבר לחובת דיווח כללית יגדיל את עלויות הגבייה בטווח הארוך אינה מבוססת. אם חובת הדיווח הכללית תאפשר צמצום בהיקפי הכלכלה השחורה בישראל, נראה כי יש היגיון רב בהחלטה.

²⁴ Blass (2013) טוען בהקשר זה כי מספר עובדי רשות המסים בישראל ביחס לאוכלוסייה גבוה באורח ניכר מאשר בארצות הברית, וכי הדבר מעיד על חוסר יעילות. יש לציין כי שיעור עלות הגבייה מתקבולי המס בישראל, 0.68 אחוז, דווקא נמוך יחסית, בייחוד ביחס למדינות שאין בהן חובת דיווח כללית.

²⁵ בהקשר זה לא מפתיע לגלות כי לשכת יועצי המס בישראל תומכת בהחלטה של חובת דיווח כללית (עוזרי, 2012).

תרשים 10
הכלכלה השחורה כאחוז מהתמ"ג
ועלות גביית המסים כאחוז מסך ההכנסה ממסים
 ממוצע במדינות ה-OECD, לפי קיום חובת דיווח כללית במדינה



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הבנק העולמי, Buehn and Schneider (2012)

שימוש מושכל בכלי הטכנולוגיה המודרנית יכול בהחלט לצמצם את עלויות המהלך, הן עבור הרשויות והן עבור האזרחים. לפי נתוני ה-OECD, אחת ההתפתחויות הבולטות של העשור האחרון בתחום המיסוי היא יצירת מערכות ממוחשבות, הממנפות את המידע הרב הנצבר ממגוון מקורות על הכנסותיו הגלויות של משק הבית לצורך מילוי מראש (pre-filing) של דוח המס (OECD, 2013b). משק הבית מקבל דיווח שנתי, לרוב אלקטרוני, על הכנסותיו ומיסוין, ועליו לתקן ולהוסיף את ההכנסות שאינן רשומות, וכן להגיש את הקבלות כנגד ההוצאות שבגינן הוא זכאי להחזרי מס. הליך הדיווח כולו מונגש וניתן לביצוע באופן מקוון, פשוט ומהיר. ככל שהרשויות משכילות לאסוף מידע רב יותר למילוי דוח המס מראש, הולך ומיטשטש ההבדל בין דיווח כללי למיסוי במקור, וכך קטן בהתאמה

נטל הדיווח על משקי הבית, ובעיקר על שכירים, שכן הכנסתם כולה מדווחת אוטומטית לרשויות. בשילוב עם נתוני רכוש והוצאות, ריכוז הנתונים מאפשר לרשויות המס לבצע חיפושים אוטומטיים אחר משקי בית חשודים, שרצוי להעמיק ולבדוק את אמיתות דיווחיהם. אין ספק כי יכולתיה הטכנולוגיות של מדינת ישראל מאפשרות אוטומציה של מערכת המס כך שהכיסוי יגדל, אם באמצעות הרחבת חובת הדיווח והגברת ההרתעה ואם באמצעות חיפוש ממוחשב של מעלימי מס, בלי להגדיל באורח ניכר את עלויות התהליך הן עבור הרשויות והן עבור הנישומים.

בימים אלו נדונה בכנסת הצעת חוק להפיכתה של העלמת מס לעבירה על פי חוק הלבנת הון. יוזמה זו עשויה לתת בידי רשות המסים מגוון כלים נגד מעלימי מס, כגון סמכויות לעיכוב יציאה מהארץ ועיקול כלי רכב; אך חשוב מכך, הדבר יאפשר לרשות המסים במשרד האוצר ולרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים לשתף מידע שיספק תשתית איתנה יותר לזיהוי עברייני מס. ריכוז מידע על הכנסות משקי הבית והוצאותיהם מכל המקורות האפשריים הוא אפוא חיוני למערכת ביקורת יעילה ולצמצום העלמות מס.

3. כסף אלקטרוני, צמצום השימוש במזומן ודיווח עסקאות אוטומטי

חברת "ויזה אירופה" פרסמה במאי 2013 דוח המקדם את מערכת התשלומים האלקטרוניים שלה כאמצעי לצמצום השימוש במזומן, במטרה להקטין את ממדי הכלכלה השחורה באירופה (Visa Europe et al., 2013). בעקבות היוזמה נדונה דרך פעולה זו גם בישראל (קנה, 2013).

עסקאות במזומן אינן מותירות עקבות, ולכן קשות ביותר לגילוי ולמיסוי. ממדיו היחסיים של השימוש במזומן נחשבים לפיכך אינדיקטור מוביל לפעילות של כלכלה שחורה. במדינות המתאפיינות בממדים גדולים של כלכלה שחורה, כמות המזומן במחזור ביחס לסך המזומן והפיקדונות הנזילים גבוהה יותר, ולהפך – ככל ששיעור העלמת ההכנסות נמוך יותר, ויש תשתית טובה לתשלומים אלקטרוניים, השימוש במזומן פוחת.

למזומן יש לפיכך תפקיד כפול: מחד גיסא, הוא מקל את היווצרות הכלכלה השחורה בכך שהוא מאפשר הסתרת עסקאות מהרשויות, ומאידך גיסא, הוא משמש כאמור אינדיקטור לקיומה של התופעה. ככל שתשלומים אלקטרוניים נעשים נוחים ומקובלים יותר, כך מתאפשר לרשויות לפקח ביעילות רבה יותר על תנועות גדולות של מזומנים, ולהגביל בכך עסקאות שאינן מדווחות. עם זאת, ברור

כי כל עוד אי דיווח הוא הנורמה, ועסקאות במזומן הן נפוצות ומשתלמות כדרך פשוטה להעלמת הכנסות, הרי תשלומים אלקטרוניים לא ידחקו את השימוש במזומן עד כדי פגיעה בכלכלה השחורה. נראה כי כוחו של איסור עסקאות גדולות במזומן להרתיע את מי שמלכתחילה התכוון לעבור על החוק ולהעלים הכנסות הוא כוח מוגבל ביותר. אמצעי קיצוני שיביא לידי הקטנה ניכרת של היצע המזומן יפגע בכלל המשתמשים בו, לצרכים חוקיים ואחרים, ויש בו כדי לחולל נזק כלכלי ומחאה ציבורית. בסופו של דבר התוצאה עלולה להיות שימוש במטבע חוץ מזומן כתחליף למטבע המקומי. בשוודיה, המדינה הקרובה ביותר לאידיאל "חברה בלי מזומן" (Cashless Society), המעבר לאמצעי תשלום אלקטרוניים היה וולונטרי לחלוטין, בלי כל כפייה.

החשש הוא שהרגולטור, ממשלת ישראל, ייחפז מדי להשתמש במקל – פעולות העונשין נגד החזקת מזומן, שנוקן רב מתועלתן – במקום להתמקד בגזר: שיפור תשתית הכסף האלקטרוני בישראל ותגמול פרטים ועסקים הבוחרים להשתמש בה. הרשות להגבלים עסקיים ובנק ישראל פועלים באחרונה נגד מונופול הסליקה של כרטיסי האשראי והעמלות השרירותיות בסך כ-3 מיליארד שקלים בשנה שהוא גובה מעסקים עקב שימוש באשראי (credit) במקום בחיוב מיידי (debit) (איזסקו וקורן, 2013). אולם אפשר לעשות הרבה יותר כדי לעודד תשלום אלקטרוני: מתוך הבנה כי העלות היחסית של דיווח על ההכנסות גבוהה יותר עבור עסקים קטנים, מן הראוי להנגיש עבורם את הדיווח האוטומטי על עסקאותיהם האלקטרוניות לרשות המסים, ובתוך כך לבצע מיסוי ממוחשב של ההכנסות וההחזרים. הדבר יקל מאוד את הנטל הביורוקרטי של הדיווח, הן מבחינת הזמן והן מבחינת ההוצאה על רואי חשבון. מערכות כאלו, שתוכננו בהידברות בין רשויות המס לציבור משלמי המסים, נמצאות כבר בשלבי יישום בהולנד ובדנמרק. להלן תיאור הפרויקט הדני ב-OECD (2013):

"הרעיון המרכזי הוא זרימה אוטומטית של מידע על עסקאות בין העסק, הבנק שלו, מערכת החשבונאות וגוף הגבייה. כך, בעלי עסקים קטנים לא יצטרכו עוד להבין (ולדאוג לגבי) תקנות מיסוי סבוכות. במקום זאת, הם יוכלו להתמקד בהתמחותם, ואילו לגוף הגבייה תהיה ודאות טובה יותר לגבי איכות דיווחיהם" (תרגום המחבר).

כפי שנאמר בסעיף קודם, שיעור המס הגבוה לעסקים הקטנים לעומת החברות הגדולות יוצר הצדקה – לכאורה – להעלמת הכנסות החייבות במס, ואין כל סיבה להאמין כי הוא יעיל כלכלית. כאשר מוסיפים זאת לסברה כי מיסוי אוטומטי של עסקים קטנים יחסוך עלויות רבות גם לרשות המסים, אפשר לשקול הנחה ניכרת

במס עבור הכנסות של עסקים קטנים מעסקאות המדווחות אוטומטית. בנוגע להחלה של חובת דיווח כללית, קבלות אלקטרוניות מממשק כזה יוכלו לזכות משקי בית בהחזרי מס אוטומטיים על ידי מילוי מראש של דוח המס. הטבה זו יש בה כדי לתמרץ הן עסקים קטנים והן משקי בית להעדיף תשלומים אלקטרוניים מאשר עסקאות מזומן וכך לצמצם את תפוצתן של עסקאות אלו, ובתוך כך את מידת הנורמטיביות שלהן.

4. סיכום ומסקנות

צמצום הכלכלה השחורה הוא יעד מוסרי שבמרכזו נשיאה משותפת בנטל, וכן יעד תועלתני, שכן צמצום הכלכלה השחורה יאפשר בו זמנית להגדיל את ההוצאה הציבורית, להפחית מסים ולהקטין את החוב הלאומי. התנאים להשגת היעד פשוטים: מיגור הגורמים המתמרצים את הנישום להעלים הכנסות החייבות במס; הגברת ההרתעה מפני העלמת הכנסות; ושינוי הנורמות החברתיות המתייחסות לתופעה זו בהבנה ובסלחנות.

ההתמודדות עם הגורמים המתמרצים העלמת הכנסות דורשת מחד גיסא הפחתה בשיעורי המס לעסקים קטנים, ומאידך גיסא ייעול של תהליך הדיווח וראיית הנישום כלקוח. כאשר בעל הכנסה של 14 אלף שקלים בחודש עומד בפני מס שולי של כמעט 60 אחוז (לרבות המע"מ), והוא גם נאלץ לבלות כ-20 שעות בחודש בהתמודדות עם הביורוקרטיה סביב הדיווח, הפיתוי שלו להעלים הכנסות גדל. רשויות המס במדינות המתקדמות מציבות יעדים ברורים של שיפור באיכות השירות ובשביעות הרצון של משלמי המסים, ומפרסמות את ביצועיהן על בסיס שנתי. רשויות אלו מנהלות רב-שיח רצוף עם ציבור משלמי המסים, ובייחוד עם בעלי העסקים הקטנים. התקשורת מאפשרת שיפורים ארגוניים וטכנולוגיים המייעלים את תהליך הדיווח והגבייה ותורמת לחוויית המשתמש.

לצד הקלת העול הביורוקרטי עבור מדווחי האמת, הגברת ההרתעה דורשת אכיפה יעילה ונוקשה נגד המעלימים, הרבה מעבר לזו הקיימת כיום. יש לעקור מן השורש את הרושם, המוצדק כיום במידה רבה, כי הסיכוי להיתפס בהעלמת מס נמוך, ושגם במקרה שהעלמה תתגלה, הטיפול יהיה סלחני. עלותו הגבוהה של ההליך הפלילי במונחים של זמן וכסף גרמה לירידה בשימוש בו ולעלייתן של מבחר חלופות מנהליות, שאף הן מיושמות אך בקושי (אור, 2013). אלא שנראה כי החיסכון למדינה בטווח הקצר בעלות האכיפה ובצעדי הענישה הוביל להפסד בטווח הארוך, עקב הידרדרות נורמות הדיווח. פשיעה חמורה דורשת אכיפה קפדנית, וכפי

שאפשר להתרשם מביצועי רשויות המס במדינות המתקדמות, אין תחליף להרתעה שזו מייצרת. לשם כך נחוצה שקיפות מצד רשות המסים לגבי היקפי פעילותה, וכן דרושים יעדי ענישה ברורים, קנסות מיידיים על כל איחור שלא אושר בהגשת דוחות וכן יעדים כספיים שנתיים של היקף גילוי העלמות מס – כנהוג במערכות מקבילות, כגון IRS האמריקנית ו-HMRC הבריטית. בתוך כך, יש לשחרר צווארי בקבוק במערכת המשפט על ידי חיזוק מחלקות המיסוי והכלכלה בפרקליטות וכן להקים בית משפט לענייני מס, שיכהנו בו שופטים מומחים.

הן בהקלה על הנישומים והן במאמצי האכיפה יש פוטנציאל עצום למינוף טכנולוגיית מידע המאפשרת מיזוג נתונים ממגוון מקורות והצלבתם, כך שחיפוש דפוסים חשודים יכול להתבצע במהירות במספר גדול של תיקים. נתונים אלו יכולים גם לשמש למילוי מראש של דוחות מס, דבר שיקל מאוד את תהליך הדיווח על משקי הבית ויאפשר מעבר לחובת דיווח כללית, בלי להוסיף נטל של ממש. מערך תשלומים אלקטרוניים שייצור ממשק עם מחשבי רשות המסים יוכל לאפשר הן מיסוי אוטומטי של עסקים, שיחסוך עלויות לרשות המסים ולעסקים עצמם כאחד, והן זיכוי אוטומטי של משקי בית על הוצאות מוכרות. היתרונות שבשימוש בתשלומים אלקטרוניים, לעסקים ולמשקי הבית, יאפשרו להם להחליף את השימוש במזומן במידה הולכת וגוברת.

נוסף על ההקלה בתהליך המיסוי וההחמרה באכיפה, שינוי בנורמות הציבוריות מצריך תפיסה ציבורית של גבייה הוגנת והוצאה יעילה. בישראל רווחת הדעה כי כספי המסים מושקעים באורח בלתי יעיל ובלתי שוויוני, כך שקבוצות כוח במגזר הציבורי ומחוצה לו נהנות יותר. שאלת יעילות ההוצאה חורגת ממסגרת עבודה זו, אולם צעד חשוב בתחום צריך להיות הצבת שיפורים מדידים ביעילות ובשירות לציבור, כיעדים מרכזיים של כל גוף ציבורי.

מבחינת הוגנות הגבייה, יש בציבור תפיסה (מוצדקת) של חוסר שוויון במערכת המס, ולפיה החזקים משתמשים בכוחם להקלות מיסוי, אם דרך תכנוני מס ואם על ידי חוק עידוד השקעות הון, המדען הראשי או מיקוח ישיר עם הממשלה. כדי לשנות את המצב יש לקדם שקיפות במערכת המס, הנגשה של המערכת לנישום ופישוטה, מלחמה בתכנוני מס אגרסיביים וחלוקה סבירה יותר של הנטל בין העסקים הקטנים לגדולים. לעסקים הקטנים אין שדולה של ממש ואין בידם יכולת מיקוח, אך הם חשובים מאוד לתעסוקה, לתחרותיות ולצמיחה במשק. יש לשנות את חוק עידוד השקעות הון כך שיעודד השקעה והעסקה בעסקים קטנים וגדולים כאחד, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. ניתן להגביל מיסוי מועדף של עסקים

קטנים להכנסות המדווחות דרך מערך התשלומים האלקטרוני כמתואר לעיל, וכך לעודד את ההצטרפות אליו.

היקף הכלכלה השחורה בישראל משקף נורמות בעייתיות בקרב ציבור משלמי המסים, אך גם כשלים ניכרים בשיטת המיסוי וברגולציה. שיפור תפקודה של רשות המסים, מינוף טכנולוגיית המידע, הקלה במיסוי לעסקים קטנים ומעבר לחובת דיווח כללית הם צעדים נחוצים ואפשריים, שיש בהם כדי לצמצם באורח דרמטי את תופעת העלמת המס בישראל, ולהגדיל את המשאבים העומדים לרשות הציבור.

נספחים

לוח נ'1. שיעורי המס לעצמאי בישראל*, 2014

שיעור המס הממוצע	מס בפועל (בשקלים)	סה"כ מס שולי	ביטוח לאומי	מס הכנסה שולי	מדרגות המס
10.5%	556.0	19.82%	9.82%	10%	5,280
18.7%	1,683.6	30.23%	16.23%	14%	9,010
25.3%	3,541.4	37.23%	16.23%	21%	14,000
31.9%	6,375.2	47.23%	16.23%	31%	20,000
41.5%	17,340.4	50.23%	16.23%	34%	41,830
44.0%	29,724.4	48.00%	0.00%	48%	67,630
-	-	50.00%	0.00%	50%	יותר מ-67,630

* כולל 2.25 נקודות זיכוי בערך של 218 שקלים הנקודה. הלוח מתעלם מאי ההתאמה בין מדרגות מס הכנסה לדרגות התשלום בביטוח לאומי – שיעור מופחת עד 5,297 שקלים ותקרת גבייה של 42,435 שקלים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: רשות המסים

מקורות

- אור, אלי (2013), **מגמות בציות המנהלי לדיני המס בישראל**, עבודת גמר, בית הספר למוסמכים במנהל עסקים, המכללה למינהל.
- איזסקו, סיון ואורה קורן (2013), "מסחטת הכספים של הבנקים: כך מונעים מכס לשלם בכרטיס אשראי זול", **דה מרקר**, 3 בדצמבר 2013.
themarker.com/markets/1.2180628
- אלון, דן (2013), "הון שחור יציל מעוני", **Ynet**, 15 בספטמבר 2013.
ynet.co.il/articles/0,7340,L-4429449,00.html
- ארלוזורוב, מרב (2013), "מנהל רשות המסים: להילחם בהון השחור עם חובת דיווח כללית", **דה מרקר**, 14 בפברואר 2013.
themarker.com/news/1.1929795
- בן נאים, גלית ותמיר גדליה (2013), **דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012, פרק ט': חוק עידוד השקעות הון – ממצאים אמפיריים על החברות המוטבות בשנים 2003–2011**, משרד האוצר.
- בסוק, מוטי (2011), "נסרדישי: עם עוד 200 עובדים היינו מגדילים את הגבייה במיליארד שקל", **דה מרקר**, 16 בנובמבר 2011.
themarker.com/markets/1.1568074
- דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (בן-בסט) (2000)**, משרד האוצר.
- הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (2013), **דוח מצב תקופתי בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים בישראל**, משרד הכלכלה.
- זוסמן, נעם ודמיטרי רומנוב (1998), **דוח מנהל הכנסות המדינה, פרק 18: דיווח כללי בישראל – מצע לדיון**, משרד האוצר.
- לבון, אבי (2013) **דוח מנהל הכנסות המדינה 2011–2012, פרק י"ט: השוואות בינלאומיות**, משרד האוצר.
- מבקר המדינה (2013), **דוח שנתי 64א'**, משרד מבקר המדינה.
- עוזרי, רם (2012), "תגובת יועצי המס לתכנית להעמקת הגבייה: 'להחיל חובת דיווח כללית'", **דה מרקר**, 18 ביוני 2012.
themarker.com/law/1.1734080

- צדיק, עמי (2012), *מס חברות דיפרנציאלי לפי גודל החברה במדינות המפותחות*, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- קנה, הדר (2013), "ויזה אירופה דחפה לגיבוש יוזמת המדינה לצמצום המזומן", *כלכליסט*, 15 בספטמבר 2013.
calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3612240,00.html
- Alm, James, Jorge Martinez-Vazquez, and Benno Torgler (eds.) (2010), *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*, Routledge International Studies in Money and Banking.
- Andreoni, James, Brian Erard and Jonathan Feinstein (1998), "Tax Compliance," *Journal of Economic Literature*, 36, No. 2 (June), pp. 818-860.
- Blackwell, Calvin (2007), *A Meta-Analysis of Tax Compliance Experiments*, Andrew Young School of Policy Studies Annual Conference on Public Finance Issues.
- Blass, Asher (2013), "Expand the Tax Authority? Bad idea," *The Times of Israel*, April 2.
- Buehn, Andreas, and Friedrich Schneider (2011), *Shadow Economies Around the World: Novel Insights, Accepted Knowledge, and New Estimates*, Springer Science+Business Media.
- Elgin, Ceyhun and Oguz Oztunali (2012), *Shadow Economies All Around the World: Model-Based Estimates*, voxeu.org/article/shadow-economies-around-world-model-based-estimates.
- Feld, Lars P. and Bruno S. Frey (2007), "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation," *Law and Policy*, 29, No. 1.
- Feld, Lars P. and Friedrich Schneider (2010), *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries*, econ.jku.at/members/schneider/files/publications/latestresearch2010/surveyshadecontaxevasion.pdf.
- Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara Sabirianova Peter (2008), *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of*

- Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, NBER Working paper No. 18719.
- HM Revenue and Customs (2013a), *HMRC Annual Report and Accounts 2012-2013*, gov.uk.
- HM Revenue and Customs (2013b), *Levelling the Tax Playing Field: Compliance Progress Report – March 2013*, hmrc.gov.uk/budget2013/level-tax-playing-field.pdf.
- HM Revenue and Customs (2013c), *Supporting Small Business: Making Tax Easier, Quicker and Simpler*, gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263367/4019_Small_Business_Update_v5_accessible.pdf.
- OECD (2007), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006)*, Forum on Tax Administration, OECD Publications.
- OECD (2009), *Withholding and Information Reporting Regimes for Small/Medium-Sized Businesses and Self-Employed Taxpayers*, Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, Information Note.
- OECD (2010), *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*, Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance Subgroup, Information Note.
- OECD (2013a), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publications.
- OECD (2013b), *Tax Administration 2013, Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publications.
- OECD (2013c), *Together for Better Outcomes: Engaging and Involving SME Taxpayers and Stakeholders*, OECD Publications.
- Peter, Klara Sabirianova (2009), *Income Tax Flattening: Does It help to Reduce the Shadow Economy?* Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series No. 08-09, SSRN.
- Schneider, Friedrich, and Andreas Buehn (2012), *Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?* IZA Discussion Paper No. 6891, SSRN.

- Schneider, Friedrich and Andreas Buehn (2013), *Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions*, CESifo Working Paper Series No. 4448, SSRN.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro (2010), *Shadow Economies All Over the World, New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team and Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit, Policy Research Working Paper 5356.
- Schneider, Friedrich and Colin C. Williams (2013), *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs.
- Slemrod, Joel (2007), "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion," *Journal of Economic Perspectives*, 21, No. 1, pp. 25-48.
- Torgler, Benno and Friedrich Schneider (2009), "The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy," *Journal of Economic Psychology*, 30, No. 2, pp. 228-245.
- Visa Europe, Friedrich Schneider, and A. T. Kearney (2013), *The Shadow Economy in Europe, 2013*, atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192.

לוחות ההוצאה החברתית 2014

שגית אזארי-ויזל ויוליה קוגן

לוחות ההוצאה החברתית של מרכז טאוב
זמינים כסדרות עתיות רציפות ומלאות
בקובצי אקסל באתר המרכז :
www.taubcenter.org.il

* כל הנתונים המוצגים בלוחות הם נתוני ביצוע התקציב, פרט לנתוני שנת 2014

לוח 1. משקל ההוצאה על שירותים חברתיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל, 1980–2014

כאחוז מהתמ"ג	כאחוז מההוצאה הממשלתית		
	ללא פירעון חוב	סך הכל	
			1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח)
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
19.9	53.2	36.8	1996
18.1	54.9	38.4	2000
16.4	51.6	35.3	2005
15.1	50.6	34.3	2006
14.6	50.8	34.3	2007
14.5	51.4	34.8	2008
14.8	51.7	35.9	2009
14.9	53.1	36.1	2010
14.7	53.4	35.9	2011
14.9	53.7	35.9	2012
15.1	54.1	37.2	2013
14.7	53.5	36.7	2014
			2. תקציב רגיל
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
16.9	51.3	43.4	1996
16.4	54.2	45.9	2000
15.4	52.1	43.9	2005
14.4	51.3	43.3	2006
13.9	51.4	43.7	2007
13.9	52.5	45.1	2008
14.3	53.2	46.0	2009
14.4	54.9	47.6	2010
14.3	55.5	48.1	2011
14.4	55.8	48.5	2012
14.6	55.9	49.0	2013
14.2	56.4	49.1	2014

לוח 2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים

אחר	ללא פירעון חוב		סך הכל	מזה: פירעון חוב	סך כל ההוצאה	
	ביטחון	שירותים חברתיים				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)						
28.8	39.5	31.7	100.0	24.5	100.0	1980
27.7	40.2	32.1	100.0	43.4	100.0	1985
24.9	33.1	42.0	100.0	37.8	100.0	1989
22.3	24.5	53.2	100.0	30.8	100.0	1996
21.1	24.0	54.9	100.0	30.0	100.0	2000
23.1	25.3	51.6	100.0	31.6	100.0	2005
23.7	25.7	50.6	100.0	32.1	100.0	2006
23.4	25.8	50.8	100.0	32.5	100.0	2007
23.8	24.8	51.4	100.0	32.3	100.0	2008
24.4	23.8	51.7	100.0	30.6	100.0	2009
23.6	23.3	53.1	100.0	32.0	100.0	2010
24.1	22.5	53.4	100.0	32.8	100.0	2011
24.3	22.0	53.7	100.0	33.2	100.0	2012
24.6	21.3	54.1	100.0	31.2	100.0	2013
27.6	19.0	53.5	100.0	31.3	100.0	2014
2. תקציב רגיל (באחוזים)						
25.0	44.5	30.4	100.0	13.3	100.0	1980
24.1	43.6	32.3	100.0	24.1	100.0	1985
21.8	35.4	42.8	100.0	20.6	100.0	1989
21.0	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
19.7	26.1	54.2	100.0	15.4	100.0	2000
20.7	27.2	52.1	100.0	15.8	100.0	2005
21.3	27.4	51.3	100.0	15.7	100.0	2006
21.1	27.5	51.4	100.0	15.0	100.0	2007
21.1	26.4	52.5	100.0	14.1	100.0	2008
21.4	25.4	53.2	100.0	13.5	100.0	2009
20.3	24.8	54.9	100.0	13.3	100.0	2010
20.5	24.0	55.5	100.0	13.2	100.0	2011
20.7	23.6	55.8	100.0	13.0	100.0	2012
21.3	22.8	55.9	100.0	12.3	100.0	2013
22.9	20.7	56.4	100.0	13.0	100.0	2014

לוח 3. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים

שירותים ישירים	שירותים ישירים		סך כל	ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	בריאות	חינוך				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)						
17.3	21.1	30.9	69.3	30.7	100.0	1980
10.5	19.9	28.6	59.0	41.0	100.0	1985
10.1	19.0	28.4	57.6	42.4	100.0	1989
18.8	17.4	30.3	66.6	33.4	100.0	1996
15.3	15.0	30.4	60.7	39.3	100.0	2000
12.9	17.2	30.4	60.5	39.5	100.0	2005
12.0	17.4	30.4	59.8	40.2	100.0	2006
12.4	16.2	31.7	60.2	39.8	100.0	2007
11.7	16.7	31.3	59.7	40.3	100.0	2008
11.0	16.6	31.3	58.9	41.1	100.0	2009
10.1	17.0	31.9	59.0	41.0	100.0	2010
10.0	16.5	32.3	58.8	41.2	100.0	2011
10.5	16.5	32.8	59.8	40.2	100.0	2012
11.0	17.7	32.7	61.4	38.6	100.0	2013
11.4	17.5	33.1	62.0	38.0	100.0	2014
2. תקציב רגיל (באחוזים)						
5.8	23.7	34.5	64.0	36.0	100.0	1980
4.8	20.9	30.2	55.8	44.2	100.0	1985
6.6	19.7	29.3	55.5	44.5	100.0	1989
7.7	19.3	33.9	60.9	39.1	100.0	1996
8.3	16.1	32.3	56.7	43.3	100.0	2000
8.2	18.1	31.7	58.0	42.0	100.0	2005
8.5	18.0	31.3	57.8	42.2	100.0	2006
8.6	16.8	32.7	58.2	41.8	100.0	2007
8.7	17.2	32.0	57.9	42.1	100.0	2008
8.6	16.9	31.8	57.3	42.7	100.0	2009
8.6	17.1	32.0	57.8	42.2	100.0	2010
8.6	16.6	32.4	57.7	42.3	100.0	2011
8.8	16.8	32.9	58.5	41.5	100.0	2012
9.1	18.0	33.1	60.1	39.9	100.0	2013
9.5	17.8	33.4	60.7	39.3	100.0	2014

* המרכיבים העיקריים בקטגוריה הם שירותי רווחה, עבודה, קליטה ושיכון.

לוח 4. ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

שנת ההוצאה	שירותים ישימים							סך כל ההוצאה	ביטחון סוציאלי	סך הכל
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (מיליוני ש"ח, מחירי 2013)										
1980	5,333	382	340	2,393	13,893	20,284	42,626	13,279	55,905	1980
1985	3,070	430	327	2,094	13,544	19,538	39,003	17,317	56,320	1985
1989	2,556	916	477	2,917	14,144	21,097	42,108	23,257	65,365	1989
1996	15,833	2,468	611	4,424	20,987	36,506	80,829	36,059	116,888	1996
2000	11,435	2,739	774	5,916	19,468	39,545	79,877	47,788	127,666	2000
2005	6,817	1,538	947	6,797	21,294	37,729	75,122	47,303	122,425	2005
2006	5,043	1,640	1,173	6,979	21,563	37,731	74,128	48,812	122,940	2006
2007	5,339	1,446	1,269	7,574	20,672	40,551	76,850	49,752	126,602	2007
2008	4,281	1,449	1,330	7,847	21,648	40,452	77,008	50,850	127,858	2008
2009	3,884	1,421	1,364	8,402	22,877	43,152	81,100	54,274	135,374	2009
2010	2,665	1,432	1,339	8,913	24,233	45,503	84,085	56,518	140,603	2010
2011	2,543	1,433	1,412	9,121	23,990	46,948	85,447	57,985	143,432	2011
2012	3,139	1,419	1,598	9,715	25,069	49,694	90,635	60,479	151,114	2012
2013	3,595	1,397	2,106	10,432	27,053	51,913	96,497	61,221	157,717	2013
2014	3,582	1,377	2,416	10,745	27,665	52,307	98,091	60,454	158,544	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)										
1980-1985	-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.8	-1.8	5.5	0.1	1980-1985
1985-1989	-4.5	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.7	3.8	1985-1989
1989-1996	29.8	15.2	3.6	6.1	5.8	8.2	9.8	6.5	8.7	1989-1996
1996-2000	-7.8	2.6	6.1	7.5	-1.9	2.0	-0.3	7.3	2.2	1996-2000
2000-2005	-9.8	-10.9	4.1	2.8	1.8	-0.9	-1.2	-0.2	-0.8	2000-2005
2005-2010	-17.1	-1.4	7.2	5.6	2.6	3.8	2.3	3.6	2.8	2005-2010
2010-2014	7.7	-1.0	15.9	4.8	3.4	3.5	3.9	1.7	3.0	2010-2014

* ההוצאה על ביטחון סוציאלי מנוכה במדד המחירים לצרכן. כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזורית; ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

לוח 4 (המשך). ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

	שירותים ישירים							ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (מיליוני ש"ח, מחירי 2013)										
237	382	340	2,354	13,517	19,681	36,511	13,279	49,790	1980	
206	430	327	2,065	13,299	19,224	35,551	17,317	52,868	1985	
376	916	477	2,893	13,971	20,811	39,444	23,257	62,702	1989	
425	2,468	611	4,367	19,763	34,760	62,394	36,059	98,453	1996	
347	2,739	774	5,868	18,870	37,967	66,565	47,788	114,353	2000	
260	1,538	947	6,776	21,069	36,971	67,560	47,303	114,863	2005	
254	1,640	1,173	6,964	21,261	37,053	68,344	48,812	117,156	2006	
243	1,446	1,269	7,563	20,427	39,831	70,779	49,752	120,530	2007	
227	1,449	1,330	7,830	21,352	39,720	71,909	50,850	122,759	2008	
238	1,421	1,364	8,377	22,482	42,291	76,174	54,274	130,448	2009	
244	1,432	1,339	8,875	23,683	44,273	79,846	56,518	136,364	2010	
244	1,433	1,412	9,100	23,473	45,780	81,442	57,985	139,427	2011	
237	1,419	1,598	9,679	24,708	48,349	85,988	60,479	146,468	2012	
194	1,397	2,106	10,213	27,595	50,756	92,261	61,221	153,482	2013	
181	1,377	2,416	10,526	27,251	51,150	92,900	60,454	153,354	2014	
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)										
-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.2	1980-1985	
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.7	4.4	1985-1989	
1.8	15.2	3.6	6.1	5.1	7.6	6.8	6.5	6.7	1989-1996	
-4.9	2.6	6.1	7.7	-1.1	2.2	1.6	7.3	3.8	1996-2000	
-5.6	-10.9	4.1	2.9	2.2	-0.5	0.3	-0.2	0.1	2000-2005	
-1.3	-1.4	7.2	5.5	2.4	3.7	3.4	3.6	3.5	2005-2010	
-7.2	-1.0	15.9	4.4	3.6	3.7	3.9	1.7	3.0	2010-2014	

לוח 5. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים*

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך			
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (ש"ח, מחירי 2013)									
1,375	99	88	617	3,583	5,231	10,993	3,424	14,417	1980
725	102	77	495	3,200	4,616	9,214	4,091	13,305	1985
566	203	106	646	3,131	4,669	9,320	5,147	14,467	1989
2,785	434	107	778	3,692	6,421	14,218	6,343	20,560	1996
1,818	436	123	941	3,096	6,288	12,701	7,599	20,299	2000
984	222	137	981	3,073	5,444	10,840	6,826	17,666	2005
715	233	166	989	3,057	5,349	10,509	6,920	17,429	2006
744	201	177	1,055	2,879	5,648	10,703	6,929	17,632	2007
586	198	182	1,074	2,962	5,535	10,536	6,957	17,494	2008
519	190	182	1,122	3,056	5,765	10,834	7,250	18,085	2009
350	188	176	1,169	3,179	5,969	11,030	7,414	18,443	2010
328	184	182	1,174	3,089	6,045	11,003	7,467	18,470	2011
397	179	202	1,228	3,169	6,282	11,457	7,645	19,103	2012
442	172	259	1,283	3,443	6,382	11,980	7,526	19,506	2013
436	167	294	1,307	3,364	6,361	11,929	7,352	19,281	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.5	3.6	-1.6	1980-1985
-6.0	18.9	8.1	6.9	-0.5	0.3	0.3	5.9	2.1	1985-1989
25.6	11.5	0.2	2.7	2.4	4.7	6.2	3.0	5.1	1989-1996
-10.1	0.1	3.4	4.8	-4.3	-0.5	-2.8	4.6	-0.3	1996-2000
-11.6	-12.6	2.1	0.8	-0.2	-2.8	-3.1	-2.1	-2.7	2000-2005
-18.7	-3.3	5.2	3.6	0.7	1.9	0.3	1.7	0.9	2005-2010
5.7	-2.8	13.7	2.8	1.4	1.6	2.0	-0.2	1.1	2010-2014

* ההוצאה לביטחון סוציאלי מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזרחית; ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

לוח 5 (המשך). הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (ש"ח, מחירי 2013)									
61	99	88	607	3,486	5,075	9,416	3,424	12,840	1980
49	102	77	488	3,142	4,541	8,398	4,091	12,489	1985
83	203	106	640	3,092	4,606	8,730	5,147	13,878	1989
75	434	107	768	3,476	6,114	10,975	6,343	17,318	1996
55	436	123	933	3,000	6,037	10,584	7,599	18,182	2000
38	222	137	978	3,040	5,335	9,749	6,826	16,575	2005
36	233	166	987	3,014	5,253	9,689	6,920	16,609	2006
34	201	177	1,053	2,845	5,547	9,858	6,929	16,787	2007
31	198	182	1,071	2,921	5,435	9,839	6,957	16,796	2008
32	190	182	1,119	3,003	5,650	10,176	7,250	17,427	2009
32	188	176	1,164	3,107	5,807	10,474	7,414	17,887	2010
31	184	182	1,172	3,023	5,895	10,487	7,467	17,954	2011
30	179	202	1,224	3,123	6,112	10,870	7,645	18,516	2012
24	172	259	1,256	3,392	6,240	11,342	7,526	18,868	2013
22	167	294	1,280	3,314	6,221	11,298	7,352	18,650	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-4.4	0.6	-2.5	-4.3	-2.1	-2.2	-2.3	3.6	-0.6	1980-1985
14.4	18.9	8.1	7.0	-0.4	0.4	1.0	5.9	2.7	1985-1989
-1.5	11.5	0.2	2.6	1.7	4.1	3.3	3.0	3.2	1989-1996
-7.3	0.1	3.4	5.0	-3.6	-0.3	-0.9	4.6	1.2	1996-2000
-7.4	-12.6	2.1	0.9	0.3	-2.4	-1.6	-2.1	-1.8	2000-2005
-3.1	-3.3	5.2	3.6	0.4	1.7	1.4	1.7	1.5	2005-2010
-8.9	-2.8	13.7	2.4	1.6	1.7	1.9	-0.2	1.0	2010-2014

לוח 6. הוצאה על ביטחון סוציאלי, לפי מרכיבים ראשיים*

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זקנה ושאינים	סך הכל	
מיליוני ש"ח, מחירי 2013								
421	1,179	0	241	1,460	4,010	5,968	13,279	1980
336	1,230	578	452	2,261	4,478	7,983	17,317	1985
534	2,081	707	1,734	2,703	5,358	10,140	23,257	1989
1,137	3,704	2,124	2,497	4,326	8,000	14,270	36,059	1996
1,528	4,913	3,807	3,918	6,570	9,194	17,857	47,788	2000
1,513	5,544	3,368	2,431	9,144	5,470	19,833	47,303	2005
1,554	5,656	3,134	2,338	9,679	5,941	20,509	48,812	2006
1,688	6,075	2,875	2,089	10,419	5,909	20,696	49,752	2007
2,137	6,556	2,718	2,091	10,602	5,807	20,939	50,850	2008
2,300	6,853	2,731	3,330	10,983	6,136	21,942	54,274	2009
2,416	7,131	2,707	2,715	11,555	6,645	23,350	56,518	2010
2,581	7,342	2,562	2,587	11,689	7,136	24,089	57,985	2011
2,535	7,778	2,538	2,890	12,352	7,375	25,011	60,479	2012
2,521	8,138	2,583	3,176	12,691	6,390	25,722	61,221	2013
2,279	8,543	1,712	3,357	13,309	4,697	26,557	60,454	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)								
-4.4	0.9	-	13.3	9.1	2.2	6.0	5.5	1980-1985
12.3	14.0	5.2	40.0	4.6	4.6	6.2	7.7	1985-1989
11.4	8.6	17.0	5.3	7.0	5.9	5.0	6.5	1989-1996
7.7	7.3	15.7	11.9	11.0	3.5	5.8	7.3	1996-2000
-0.2	2.4	-2.4	-9.1	6.8	-9.9	2.1	-0.2	2000-2005
9.8	5.2	-4.3	2.2	4.8	4.0	3.3	3.6	2005-2010
-1.5	4.6	-10.8	5.5	3.6	-8.3	3.3	1.7	2010-2014

* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח 7. התפלגות ההוצאה על ביטחון סוציאלי (אחוזים)

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זקנה ושאיירים	סך הכל	
3.2	8.9	0.0	1.8	11.0	30.2	44.9	100.0	1980
1.9	7.1	3.3	2.6	13.1	25.9	46.1	100.0	1985
2.3	8.9	3.0	7.5	11.6	23.0	43.6	100.0	1989
3.2	10.3	5.9	6.9	12.0	22.2	39.6	100.0	1996
3.2	10.3	8.0	8.2	13.7	19.2	37.4	100.0	2000
3.2	11.7	7.1	5.1	19.3	11.6	41.9	100.0	2005
3.2	11.6	6.4	4.8	19.8	12.2	42.0	100.0	2006
3.4	12.2	5.8	4.2	20.9	11.9	41.6	100.0	2007
4.2	12.9	5.3	4.1	20.8	11.4	41.2	100.0	2008
4.2	12.6	5.0	6.1	20.2	11.3	40.4	100.0	2009
4.3	12.6	4.8	4.8	20.4	11.8	41.3	100.0	2010
4.5	12.7	4.4	4.5	20.2	12.3	41.5	100.0	2011
4.2	12.9	4.2	4.8	20.4	12.2	41.4	100.0	2012
4.1	13.3	4.2	5.2	20.7	10.4	42.0	100.0	2013
3.8	14.1	2.8	5.6	22.0	7.8	43.9	100.0	2014

לוח 8. ההוצאה על חינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים*

ישיבות	הכשרה מקצועית	חינוך גבוה	חינוך על-תיכוני**	חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	חינוך קדם-יסודי	הוצאות כלליות	סך הכל	
מיליוני ש"ח, מחירי 2013									
344	679	4,412	901	4,929	5,598	763	2,056	19,681	1980
733	651	3,970	971	5,258	4,919	911	1,812	19,224	1985
996	642	3,774	1,185	6,112	5,478	1,051	1,573	20,811	1989
1,517	1,000	6,230	2,077	10,256	9,270	1,929	2,481	34,760	1996
1,553	982	6,986	2,275	11,053	10,080	2,350	2,689	37,967	2000
769	708	6,672	1,911	10,656	10,869	2,732	2,654	36,971	2005
843	632	6,586	2,043	10,402	11,216	2,873	2,457	37,053	2006
1,151	616	7,228	2,165	10,614	12,658	2,897	2,501	39,831	2007
1,128	546	6,575	2,174	10,919	12,900	3,124	2,354	39,720	2008
1,404	620	7,889	2,231	11,133	13,146	3,354	2,513	42,291	2009
1,383	698	7,672	2,050	11,269	14,964	2,948	3,289	44,273	2010
1,284	704	7,699	2,014	11,788	15,895	3,090	3,307	45,780	2011
1,233	750	8,000	2,545	12,750	16,341	3,409	3,320	48,349	2012
860	671	8,407	1,275	13,575	17,354	5,270	3,344	50,756	2013
628	797	8,069	1,197	14,082	17,974	5,243	3,161	51,150	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
16.3	-0.8	-2.1	1.5	1.3	-2.6	3.6	-2.5	-0.5	1980-1985
8.0	-0.3	-1.3	-	-	-	-	-	2.0	1985-1989
6.2	6.5	7.4	8.3	7.7	7.8	9.1	6.7	7.6	1989-1996
0.6	-0.5	2.9	2.3	1.9	2.1	5.1	2.0	2.2	1996-2000
-13.1	-6.3	-0.9	-3.4	-0.7	1.5	3.1	-0.3	-0.5	2000-2005
12.5	-0.3	2.8	1.4	1.1	6.6	1.5	4.4	3.7	2005-2010
-17.9	3.4	1.3	-12.6	5.7	4.7	15.5	-1.0	3.7	2010-2014

* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

** כולל הכשרת מורים וחינוך מבוגרים.

לוח 9. הוצאה נטו על בריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים*

הוצאות ישירות				השתתפות בביטוח רפואי						
שנות ***	בריאות הציבור ואחרות ***	טיפול פסיכי -אטרי ממושך	טיפול פסיכי -אטרי	אשפוז כללי**	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל	סך הכל	סך הכל	
מיליוני ש"ח, מחירי 2013										
1,852	822	578	1,061	1,533	2,175	-	5,495	7,670	13,517	1980
1,664	663	536	752	627	1,590	234	7,233	9,058	13,299	1985
1,280	582	694	845	189	390	1,026	8,965	10,382	13,971	1989
1,737	912	1,028	1,463	270	1,517	2,688	10,148	14,354	19,763	1996
1,879	1,425	1,342	1,462	223	725	11,814	0	12,539	18,870	2000
2,153	1,270	1,489	1,872	209	1,018	13,058	0	14,076	21,069	2005
2,188	1,296	1,552	1,768	213	822	13,421	0	14,243	21,261	2006
2,424	1,248	1,571	1,859	166	760	12,399	0	13,159	20,427	2007
2,536	1,349	1,595	1,870	85	978	12,938	0	13,915	21,352	2008
2,814	1,672	1,688	1,970	156	824	13,358	0	14,182	22,482	2009
3,031	1,717	1,620	1,982	277	833	14,223	0	15,056	23,683	2010
3,023	1,087	1,560	2,029	593	837	14,344	0	15,182	23,473	2011
3,288	1,100	1,624	2,195	676	987	14,838	0	15,825	24,708	2012
3,625	1,185	1,792	2,347	743	923	16,979	0	17,902	27,595	2013
4,062	1,106	1,804	1,786	574	1,288	16,631	0	17,919	27,251	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)										
-2.1	-4.2	-1.5	-6.7	-16.4	-6.1	-	5.7	3.4	-0.3	1980-1985
-6.3	-3.2	6.7	3.0	-25.9	-29.6	44.6	5.5	3.5	1.2	1985-1989
4.5	6.6	5.8	8.2	5.2	21.4	14.7	1.8	4.7	5.1	1989-1996
2.0	11.8	6.9	0.0	-4.7	-16.9	44.8	-	-3.3	-1.1	1996-2000
2.8	-2.3	2.1	5.1	-1.3	7.0	2.0	-	2.3	2.2	2000-2005
7.1	6.2	1.7	1.2	5.8	-3.9	1.7	-	1.4	2.4	2005-2010
-	-	2.7	-2.6	-	11.5	4.0	-	4.4	3.6	2010-2014

* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

** החל בשנת 2011 סעיף זה כולל "הוצאות ניהול כלליות" ללא אשפוז.

*** החל בשנת 2011 סעיף זה כולל "הוצאות לבריאות הציבור" בלבד.

**** כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח 10. **תקציבי פיתוח**
כאחוז מהתקציב הכולל בשירותי חינוך ובריאות

סך הכל חינוך ובריאות	בריאות	חינוך	
4.5	4.3	4.7	1980
2.4	2.6	2.3	1985
1.7	1.6	1.8	1989
4.9	5.6	4.6	1996
3.4	2.8	3.6	2000
1.6	1.0	2.0	2005
1.7	1.4	1.8	2006
1.6	1.2	1.9	2007
1.7	1.4	1.9	2008
2.0	1.8	2.0	2009
2.6	2.3	2.7	2010
2.4	2.4	2.5	2011
2.3	1.5	2.7	2012
2.0	1.5	2.2	2013
1.9	1.5	2.2	2014

הגדרות ומקורות

הגדרות

ההוצאה הממשלתית על השירותים החברתיים כוללת את סך ההוצאות של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי בתחומי חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, רווחה (שירותים אישיים), שיכון, תעסוקה וקליטה. במסגרת הניתוח נכללו כל ההוצאות המתוקצבות בתקציב הרגיל (ההוצאה השוטפת) ובתקציב הפיתוח (השקעות). ההתייחסות להוצאה הממשלתית היא במונחי הוצאה נטו, כלומר סך ההוצאה לאחר הפחתת ההכנסה המיועדת מגורמי חוץ (כגון השתתפות מקבלי השירותים במימנם).

הניתוח מתייחס להוצאה הממשלתית הכוללת, הן להוצאה עבור שירותים שסופקו ישירות על ידי הממשלה (צריכה ציבורית) והן להוצאה על תמיכות והעברות לענפים אחרים במשק, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכה ממשלתית במוסדות בריאות, תמיכה בבתי ספר לא-ממשלתיים וכדומה. הנתונים משקפים אפוא את פעילות הממשלה כמממנת השירותים החברתיים השונים, יהיה אשר יהיה הגוף המספק את השירותים בפועל.

הנתונים הכספיים מתייחסים לשנות כספים החופפות לשנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר)¹. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2013. ניכוי הערכים המוחלטים נעשה, לפי העניין, במדד המחירים לצרכן או במדד מחירים נגזר לצריכה ציבורית אזרחית. הוצאות עבור השקעה, במסגרת תקציב הפיתוח, נוכו במדד מחירי תשומות בבנייה.

סיווג הוצאות רווחה

סיווג ההוצאות על שירותי הרווחה נעשה בהתאם לחלוקה פונקציונלית, לפי תחומים עיקריים (חינוך, בריאות וכו'), ללא התייחסות ליחידה המספקת את השירות. חלוקה זו שונה מהמקובל בתקציב המדינה ובדוח החשב הכללי, שבהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מנהליות (משרד, מחלקה). לדוגמה, במסגרת תחום החינוך נכללו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומתקציבי משרד הכלכלה (לשעבר

¹ עד שנת 1990 היה נהוג להגדיר שנת כספים כשנה שהחלה באפריל ונמשכה עד סוף מרס של השנה שלאחריה. לתקופת המעבר, שנת התקציב 1991, אושר תקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר) בלבד. כדי להקל את ההשוואה עם נתונים משנים קודמות, הותאמו הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה באופן ליניארי.

התמ"ת) בתחום ההכשרה המקצועית. להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

חינוך: בהוצאות החינוך נכללו הוצאות משרד החינוך עבור רשתות החינוך (גני ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי וחינוך על-תיכוני), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד הכלכלה). עוד נכללו בסעיף זה העברות לבתי ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

בריאות: בהוצאות הבריאות נכללו הוצאות משרד הבריאות על שירותי הבריאות (אשפוז כללי, טיפול ממושך ופסיכיאטרי, הכשרה מקצועית, שירותי בריאות הציבור, השתתפות הממשלה במימון סל הבריאות וכן תשלומי העברה למוסדות רפואיים ציבוריים), כולל השתתפות משרד הביטחון בתקציב משרד הבריאות. כמו כן נכללו בסעיף זה הוצאות המוסד לביטוח לאומי בתחום הבריאות (אשפוז יולדות, טיפול רפואי בנפגעי עבודה, הוצאות בריאות במסגרת חוק סיעוד והעברות לקופות החולים מן הגבייה במסגרת מס מקביל, עד ביטולו ב-1997). סעיפים נוספים הם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא נכלל בהוצאות הממשלה מס הבריאות שמשלמים האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והוא נחשב בפרק למחליף של תשלום משקי הבית לקופות החולים, שהיה נהוג בשנים הקודמות. החל בשנת 2011 חל שינוי מבני בתקציב משרד הבריאות. השינוי מתבטא בשני סעיפים של ההוצאות הישירות – סעיף האשפוז הכללי אינו כולל עוד הוצאות לאשפוז אלא הוצאות ניהול כלליות של המשרד, וסעיף בריאות הציבור ואחרות הצטמצם להוצאות בריאות הציבור בלבד.

ביטחון סוציאלי: ההוצאות על הביטחון הסוציאלי כוללות את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

שירותי רווחה אחרים: בסעיף זה נכללו הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטיפול בילדים, בזקנים, בבעלי נכויות ובסובלים מפיגור, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן נכללו בסעיף זה רוב הוצאות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הסיעוד; השיכון (הוצאות משרד הבינוי); התעסוקה (הוצאות משרד הכלכלה בתחומי יחסי עבודה, תכנון והכוונת כוח אדם, בטיחות בעבודה והטבות לעידוד השקעות בתעסוקה) והקליטה (הוצאות המשרד לקליטת עלייה).

מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדוחות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2013–2014 הם נתוני תקציב מקורי) ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי. כמו כן נעזרו המחברים בדברי ההסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדוחות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנדונות. בחישוב ההוצאה הריאלית שימשו מדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בנק ישראל, **דין וחשבון שנתי**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **מאגר הנתונים המרכזי**, סדרות שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **תקציב תפעולי ודברי הסבר נלווים**, שנים שונות.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, שנים שונות.

משרד האוצר, **הצעה לתקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה**, שנים שונות.

משרד האוצר, יחידת החשב הכללי, **דין וחשבון כספי**, שנים שונות.

III. חינוך

שילוב ערבים ויהודים בבתי ספר בישראל

אורי שויד, יוסי שביט, מייסלון דלאשה ומורן אופק*

תקציר

בישראל של שנת 2014 חיים כ-75 אחוז יהודים וכ-20 אחוז ערבים, אך ברוב תחומי החיים מתקיימת הפרדה ניכרת בין שתי הקבוצות. רובם המוחלט של הישראלים חיים ביישובים חד-לאומיים, עובדים במקומות עבודה נפרדים ולומדים במוסדות נפרדים במערכת החינוך. עם זאת, מציאות ההפרדה נמצאת בתהליך של שינוי, ובתחומים שונים נוצרים מרחבים אינטגרטיביים יותר. פרק זה מתמקד במערכת החינוך, ובוחר את ההיסטוריה וההווה של הפרדה ושילוב בין יהודים לערבים על גורמיו, השלכותיו והאתגרים שהוא מציב. בחלקו הראשון של הפרק נסקרת התהוות ההפרדה בין ערבים ליהודים במערכת החינוך במהלך המאה העשרים. החלק השני מציג נתונים עכשוויים על מגמות השילוב הגוברות לאטן בעשור האחרון. חלקו השלישי של הפרק עוסק במוטיבציות של הורים בבואם לבחור בית ספר משולב עבור ילדיהם, והסיכום נוגע בקצרה באתגרים שהשילוב מציב בפני מעצבי מדיניות החינוך.

* ד"ר אורי שויד, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה; פרופ' יוסי שביט, מנהל תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב ומרצה באוניברסיטת תל אביב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה; מייסלון דלאשה, אוניברסיטת תל אביב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה; מורן אופק, אוניברסיטת תל אביב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ועמותת "יד ביד", המרכז לחינוך יהודי ערבי בישראל, גן חיפה. תודתנו נתונה לנועה מנשה שסייעה במחקר.

פרק זה הוא חלק ממחקר מקיף על בתי הספר המעורבים, שבהם לומדים יחד תלמידים ערבים ויהודים. המחקר נערך במימון Jacobs Foundation באמצעות מענק מחקר ליוסי שביט ואורי שויד, באישור משרד החינוך.

מבוא

רבות נכתב על נסיונות השילוב בישראל בין תלמידים מרקעים אתניים שונים (למשל, מזרחי ואחרים, 2013; רש וכפיר, 2004; Shavit, 1984), אך רוב המחקרים בתחום זה עוסקים בהבדלים עדתיים בתוך החברה היהודית. בשנים האחרונות התפרסמו כמה מחקרים על בתי ספר דו-לשוניים המשלבים תלמידים ערבים ויהודים, במטרה לחנכם לשוויון ודו-קיום בין הלאומים (Bekerman, 2008; Bekerman and Horenczyk, 2004). בתי הספר הללו זוכים גם לתשומת לב מסוימת בתקשורת אך מספרם קטן מאד: כיום פועלים בישראל חמישה בתי ספר ושלושה גני ילדים כאלה.

לעומת זאת, תלמידים לא מעטים לומדים בבתי ספר עבריים שחלק מתלמידיהם הם ערבים, ובעשור האחרון מספרם גדל, אם כי בקצב אטי למדי. מטרת הפרק היא לתאר מגמות כלליות בשילוב יהודים וערבים בבתי ספר באמצעות סקירה היסטורית של ההפרדה, חקר מגמות השינוי בתחום בשנים האחרונות, ניסיון להבין את שיקולי ההורים הערבים והיהודים בבואם לשלוח את ילדיהם לבתי הספר הללו, ודיון קצר באתגרים הניצבים בפני השילוב היהודי-ערבי בבתי ספר.

1. רקע היסטורי

החברה במדינת ישראל מורכבת מקבוצות אתניות ותרבותיות שונות, וההבחנה הבולטת ביותר היא בין יהודים לערבים. היהודים הם כ-75 אחוז מאזרחי מדינת ישראל, והערבים – כ-20 אחוז. רוב היהודים ורוב הערבים חיים ביישובים הומוגניים מבחינה לאומית, אך מידת ההפרדה ביניהם ואופייה השתנו במהלך השנים. במאות הקודמות המיעוט היהודי הקטן שחי בפלסטינה-א"י התגורר ברובו המוחלט לצד האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות. החל מסוף המאה התשע עשרה, ובעיקר עם תחילתה של המאה העשרים (לפני תקופת המנדט הבריטי ובמהלכה), גדל היישוב היהודי בארץ באופן משמעותי. עקב כך הוקמו יישובים יהודיים חדשים רבים, שהעצימו את מידת ההפרדה בין הלאומים. בעקבות אירועי האלימות בשנת 1929 (אירועי תרפי"ט) עזבו היהודים את ביתם בחלק מהערים המעורבות והתרכזו בשכונות וביישובים יהודיים. תהליכים אלו הגבירו עוד את מידת ההפרדה.

בתחום החינוך ההפרדה הייתה כמעט מוחלטת מלכתחילה. בתקופת המנדט הבריטי בתי הספר היו נפרדים ליהודים ולערבים, גם אלו שפעלו בערים המעורבות, ורק בודדים שילבו בין תלמידים ערבים ליהודים.

סיום המנדט ונסיבות הקמתה של מדינת ישראל הגבירו את ההפרדה בין הערבים ליהודים. רוב תושביה הערבים של הארץ עזבו אותה ובחלק מיישוביהם, כמו גם בערים שהיו מעורבות לפני המלחמה, התיישבו יהודים – בעיקר עולים חדשים. לאורך השנים שלאחר הקמת המדינה הוקמו עוד מאות יישובים שיועדו לאוכלוסייה יהודית, בעוד הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הערבית התרכז בכפרים ששרדו אחרי המלחמה, והחלו לצמוח לעיירות וערים. כיום כ-90 אחוז מהאוכלוסייה הערבית גרה ביישובים ערביים, והיתר מתגוררים ברובם בשכונות ערביות בערים יהודיות (סמוחה, 2012). היהודים גרים ברובם ביישובים יהודיים, ורק 22 אחוז גרים ביישובים מעורבים (חמאיסי, 2009). לשם השוואה, בארצות הברית (שם אחוז השחורים עומד על 12 אחוז מכלל האוכלוסייה) אחוז השחורים הגרים באזורים שכל אוכלוסייתם שחורה עומד על שליש ואחוז הלבנים המתגוררים באזורים לבנים בלבד עומד על 50 אחוז. מידת ההפרדה האתנית במגורים במדינת ישראל, אם כן, גדולה מאוד בהשוואה למקרה האמריקאי.

על רקע ההפרדה הכמעט מוחלטת באזורי מגורים, אין תמה שההפרדה בין הלאומים במערכת החינוך חריפה גם היא. כדי להבין את ההיסטוריה של ההפרדה והשילוב יש להכיר את תהליך הבנייה של מערכת החינוך מאז קום המדינה, ואת הדילמות והמטרות שיוחסו לשאלת ההפרדה והשילוב בחינוך לאורך השנים.

בשנת 1949 נחקק חוק חינוך חובה, שנועד להבטיח חינוך יסודי לכל אזרחי ישראל, ובכלל זה לאזרחים הערבים (דרור, 2007). מרעי (Mar'i, 1978) ואל-חאגי (Al-Haj, 1995) עומדים על הבעייתיות של החלת חוק זה על האוכלוסייה הערבית בישראל לאור הכאוס שהייתה נתונה בו באותה שנה, ומציינים כי בשל מחסור בכיתות לימוד ובמורים אולתרו פתרונות דחוקים וחלקיים. באותם ימים החוק יושם רק באופן חלקי (Al-Haj, 1995 ; Mar'i, 1978). נוסף לכך, חל טשטוש סמכויות בין משרד החינוך למערכת הממשל הצבאי שערביי ישראל היו כפופים לו עד 1966. הממשל הצבאי התערב לפעמים בהחלטות שהיו בתחומו של משרד החינוך, כמו מיקומם הפיזי של בתי הספר והעסקתם של מורים ומנהלים (Al-Haj, 1995).

בשנת 1953 נחקק חוק החינוך הממלכתי, שנועד לבטל את זרמי החינוך השונים ולאגדם תחת קורת גג ממלכתית. הכוח הפוליטי של החרדים והדתיים הלאומיים הבטיח לאוכלוסיות אלו זרמים חינוכיים אוטונומיים או עצמאיים. הציבור הערבי, על כוחו הפוליטי הדל, לא הצליח להשיג אוטונומיה חינוכית כזו, וכך נוצר מצב

שדווקא מערכת החינוך הערבי, השונה במובהק מכל זרמי החינוך היהודי, נותרה תחת קורת הגג החילונית-ממלכתית אך פעלה כיחידה נפרדת (Al-Haj, 1995). אל-חאג'י מצביע על שלוש גישות שונות שעמדו בפני מקבלי ההחלטות בבואם לגבש את מבנה היחסים בין ערבים ליהודים במערכת החינוך: הטמעה, הפרדה (סגרגרציה) ושילוב (אינטגרציה). המיעוט שתמך בהטמעה ראה בה אמצעי לקרב את המיעוט הערבי אל הרעיון הציוני ולאמצו אל חיקה של המדינה, תוך הרחקתו מן העולם הערבי הסובב. מצדדי ההפרדה טענו כי ללא יצירה של זהות ישראלית מכילה לא ניתן לשלב את המיעוט הערבי בקרב הרוב היהודי, ומכיוון שלא הייתה כוונה לפתח תרבות אזרחית שאינה לאומית-יהודית, המהלך הזה נועד לכליה (Al-Haj, 1995). אבו-עסבה (2007) אף טוען שהתומכים בהפרדה בין החינוך העברי לערבי ניסו להשיג מטרה כפולה: להפחית את תחושת הקיפוח בקרב הערבים – שבמערכת נפרדת קיבלו אוטונומיה מנהלית ותרבותית מסוימת (אם כי מוגבלת) – ובה בעת להגביר את שליטת המדינה על החינוך.

גישת השילוב זכתה לתמיכה מועטה ביותר במהלך השנים וכמעט לא נעשו ניסיונות מעשיים לממשה. ההתנגדות לה תאמה אינטרסים של גורמים שונים בחברה האזרחית. מרעי למשל כותב כי ניסיונו של אבא חושי, ראש עיריית חיפה לשעבר, להקים בית ספר מעורב בעיר נתקל בהתנגדות עזה מצד הורים יהודים. לפי מרעי, הורים יהודים פחדו מקשרים אינטימיים בין צעירים, בעיקר בין צעירות יהודיות לצעירים ערבים. גם בתוך החברה הערבית ההפרדה נתפסה בדרך כלל כרצויה, כי מערכת החינוך הערבית אמורה לתרום לשימור הזהות הלאומית הפלסטינית המתחדשת בקרב ערביי ישראל (Mar'i, 1978).

עם זאת, בשנים האחרונות מסתמן שינוי במגמת ההפרדה בין יהודים לערבים שהייתה נהוגה במערכת החינוך בישראל. תהליך השילוב הגובר נגזר בחלקו מהעירוב ההולך וגובר בתחומי המגורים (ערים ושכונות) בין בני שני הלאומים. עוד סיבה לכך היא המצב הירוד של מערכת החינוך הערבי, המניע הורים ערבים מסוימים להעדיף את החינוך העברי, הנתפס בעיניהם כאיכותי יותר. לבסוף, יש לזקוף את התהליך גם להתארגנות מכוונת של עמותות וקבוצות הורים המעוניינות לאפשר לילדיהם חינוך מעורב ודו-לשוני. בפרק יוצג ניתוח נתוני הרישום של משרד החינוך בניסיון להבין את היקף התופעה. לאחר מכן יידונו הסיבות לשילוב והשלכותיו על החיים בבתי הספר המעורבים, בהתבסס על כ-30 ראיונות עם מנהלים ונושאי תפקידים אחרים בבתי ספר מעורבים.

2. אינטגרציה במערכת החינוך בשנים 2003–2013

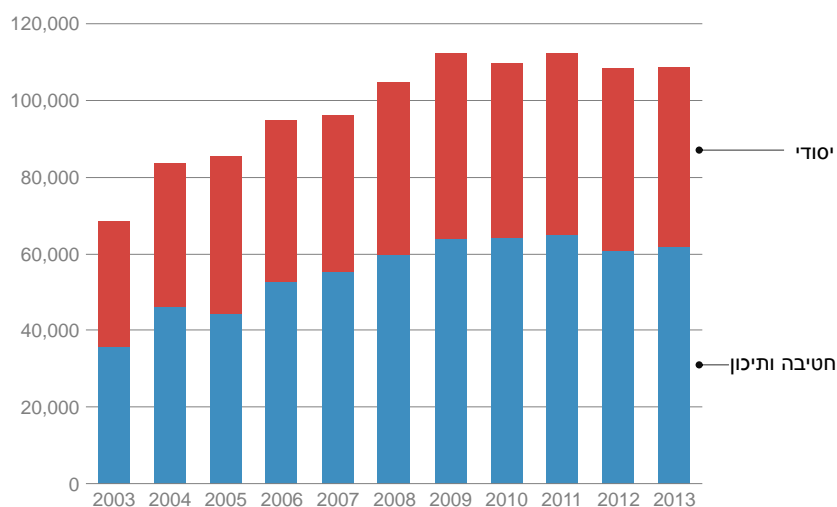
בשנת 2013 למדו בישראל כ-1.6 מיליון תלמידים. מתוכם כ-870,000 תלמידים למדו בבתי ספר שאין בהם ולו תלמיד ערבי אחד (מעל מחציתם למדו בבתי ספר דתיים או חרדיים), ועוד כמעט 330,000 תלמידים למדו בבתי ספר שלא למד בהם ולו תלמיד יהודי אחד. לעומת זאת, כמעט 395,000 תלמידים למדו בבתי ספר שלומדים בהם לפחות ערבי אחד ויהודי אחד – מתוכם כ-5,600 הם ערבים הלומדים בבתי ספר עבריים, ועוד כ-360 תלמידים יהודים שלומדים בבתי ספר ערביים. השאר הם יהודים הלומדים בבית ספר עברי שיש בו גם מיעוט ערבי, או ערבים הלומדים בבית ספר ערבי שלומדים בו גם כמה יהודים. היות שתלמיד אחד מלאום שונה משל הרוב עדיין לא מאפשר להגדיר את בית הספר כ"מעורב", ההגדרה של בתי ספר מעורבים תצומצם לאלו שבהם יותר מאחוז אחד של התלמידים הם יהודים וגם יותר מאחוז מהתלמידים הם ערבים (גם זו הגדרה ליברלית מאוד, ובהמשך ייבחן השילוב בין הקבוצות בבתי ספר שהעירוב בהם משמעותי יותר מבחינה מספרית).

על פי הגדרה זו, כמעט 5,000 ערבים למדו בבתי ספר מעורבים במסגרת החינוך העברי, ואילו 177 יהודים למדו במסגרת החינוך הערבי – כשליש מתוכם בבית ספר דו-לשוני המסווג כחינוך ערבי, והשאר בבתי ספר יוקרתיים של הכנסייה או בבתי ספר לחינוך מיוחד. שיעור הערבים בבתי הספר העבריים המעורבים על פי ההגדרה לעיל נע בין אחוז אחד ל-81 אחוז מכלל התלמידים בבית הספר (בבית הספר כ"ח לחינוך מיוחד לחירשים בירושלים), ועומד בממוצע על 7.6 אחוז. שיעור היהודים בבתי הספר העבריים המעורבים על פי אותה הגדרה נע בין אחוז אחד ל-45 אחוז (בבית הספר הדו-לשוני בכפר קרע, המסווג כערבי), ובממוצע – 13.3 אחוז מכלל התלמידים בבתי הספר המעורבים המסווגים כערביים. יש לזכור, כמובן, כי גם מספר קטן של תלמידים בני לאום שונה מעניקים לכל תלמידי בית הספר את חוויית ההיכרות עם האחר.

תרשים 1 מציג את מספרי התלמידים שלמדו בבתי ספר מעורבים בשנים 2003 עד 2013. התרשים מראה שמדובר בתופעה מתרחבת: אוכלוסיית הלומדים בבתי ספר מעורבים גדלה ב-59 אחוז, מ-68,000 ב-2003 ל-109,000 ב-2013. באותה תקופה גדלה אוכלוסיית הלומדים בבתי הספר ללא ערבים ב-9 אחוזים, ואוכלוסיית בתי הספר שאין בהם יהודים גדלה ב-33 אחוז. עיקר הגידול בבתי הספר המעורבים התרחש עד 2008, ומאז ניכרת יציבות. עם זאת, התמונה משתנה מעט כשבוחנים את דפוסי הגידול בפילוח על פי גיל: חטיבות ביניים ותיכונים לעומת בתי ספר

יסודיים. מבין תלמידי בתי הספר המעורבים, שיעור תלמידי התיכונים וחטיבות הביניים גדול יותר: מ-52 אחוז מתלמידי בתי הספר המעורבים ב-2003 עד 58 אחוז ב-2011. עיקר הגידול באוכלוסיית התלמידים ברמות חינוך אלו התרחש בין 2004 ל-2008, ומאז חלה ירידה מסוימת במספר התלמידים בהם. לעומת זאת, עיקר הגידול באוכלוסיית בתי הספר היסודיים המעורבים חל בין 2006 ל-2009.

תרשים 1
מספר התלמידים בבתי ספר מעורבים
לפי שלב חינוכי, 2003–2013



מקור: שויד, שביט, דלאשה ואופק, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

היכן לומדים תלמידי בתי הספר המעורבים? תרשים 2 מציג את התפלגות 355 המוסדות שבהם לומדים ערבים ויהודים זה לצד זה על פי שיעור התלמידים הערבים בבית הספר ועל פי מגזר חינוכי (ערבי מול עברי). כפי שמראה תרשים 2, 334 (94 אחוז) מבתי הספר משתייכים לחינוך העברי, והנותרים משתייכים לחינוך הערבי. ברוב בתי הספר המעורבים הנכללים במסגרת החינוך העברי שיעור הערבים נמוך: ב-228 מתוכם שיעור הערבים אינו עולה על 5 אחוזים, ב-48 בתי ספר נוספים שיעורם נמצא בטווח שבין 6 ל-10 אחוזים, וב-50 בתי ספר שיעור הערבים עומד על 11–50 אחוז מהתלמידים. מעניין לציין שבחמישה בתי ספר עבריים שיעור הערבים

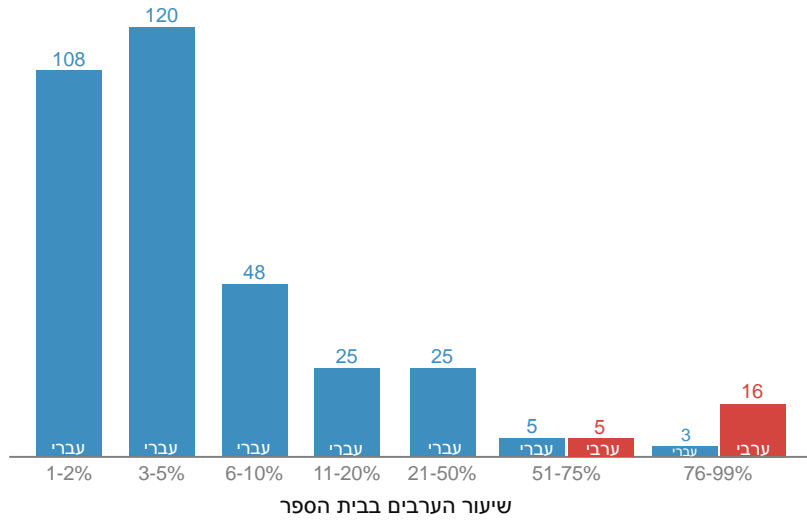
עומד על 51–75 אחוז: בתי הספר הדו-לשוניים בבאר שבע ובירושלים, בית הספר ויצמן ביפו (הנמצא עתה בתהליכי סגירה), ושני בתי ספר לחינוך מיוחד בירושלים ובלוד. בשלושה מבתי הספר העבריים שיעור הערבים אף עולה על 75 אחוז: בית הספר הדו-לשוני "גליל" הממוקם בקיבוץ אשבל, תיכון אקסטרני בחיפה ובית ספר לחינוך מיוחד לחירשים בירושלים.

בחמישה מבין בתי הספר הערביים שיעור היהודים נע בטווח שבין 25–50 אחוז: בית הספר הדו-לשוני בכפר קרע,¹ בית ספר ארמני כנסייתי בירושלים, בית ספר לחינוך מיוחד בחיפה, ושני בתי ספר כנסייתיים בין-לאומיים ביפו שרוב תלמידיהם המסווגים כיהודים הם יוצאי ברית המועצות לשעבר, המעוניינים כנראה לקבל חינוך אירופי איכותי. מבין 16 בתי הספר הערביים הכוללים מיעוט של יהודים (יותר מאחוז אחד אך פחות מ-25 אחוז) ארבעה הם בתי ספר לחינוך מיוחד, והיתר הם ככל הנראה בתי ספר שלומדים בהם ילדים למשפחות מעורבות החיים בקהילה ערבית, אך מסווגים כיהודים.

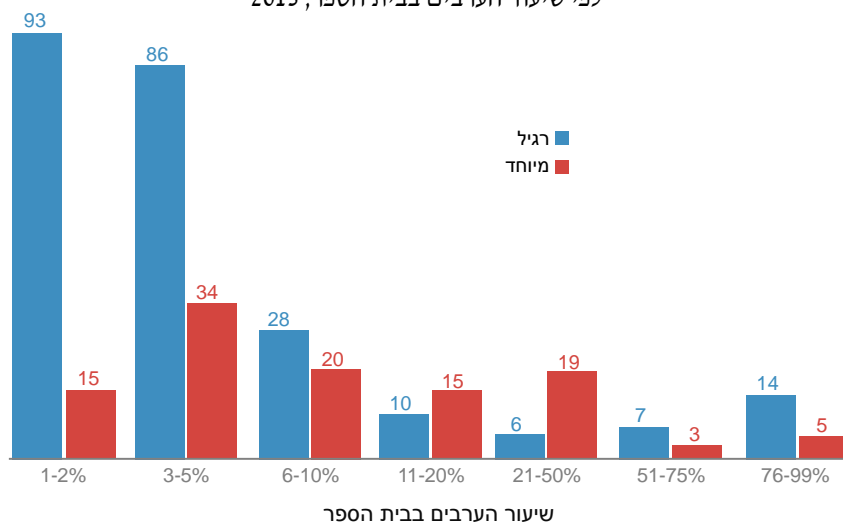
החינוך המיוחד הוא חלק משמעותי מבתי הספר המעורבים. כפי שאפשר לראות בתרשים 3, בקטגוריה של בתי הספר העבריים שבהם לומדים עד 5 אחוז ערבים (228 בתי ספר), 49 הם מוסדות לחינוך מיוחד ו-179 משתייכים לחינוך הרגיל. בשלוש הקטגוריות הבאות (שיעור תלמידים ערבים שבין 6 ל-50 אחוז מכלל התלמידים) בתי הספר של החינוך המיוחד הם הרוב. מבין בתי הספר הערביים שיש בהם תלמידים יהודים, כרבע מוגדרים כמוסדות לחינוך מיוחד.

¹ משרד החינוך מסווג בתי ספר למגזר חינוכי על פי שיקוליו. כך למשל בית הספר שבנווה שלום-וואחת אל-סלאם (יישוב מעורב) מוגדר כבית ספר עברי, ולעומתו בית ספר הדו-לשוני "גשר על הוואדי", הנמצא ביישוב הערבי כפר קרע, מסווג רשמית כבית ספר ערבי. בית הספר היסודי של "יד ביד" בירושלים מוגדר עברי, אבל בית הספר התיכון הממשיך אותו מוגדר כערבי.

תרשים 2
התפלגות בתי הספר המעורבים* לפי זרם חינוך
 לפי שיעור הערבים בבית הספר, 2013



תרשים 3
התפלגות בתי הספר המעורבים* לפי סוג (רגיל או מיוחד)
 לפי שיעור הערבים בבית הספר, 2013



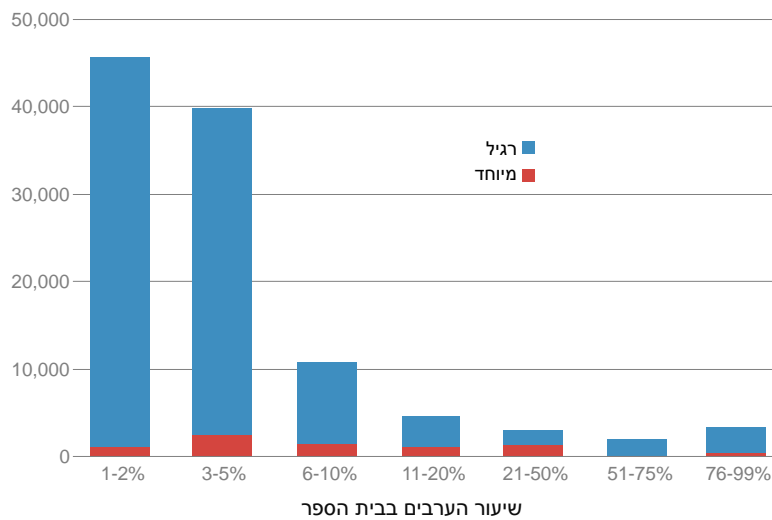
* בית ספר הוגדר כמעורב אם חלקה של קבוצת המיעוט בו גדול מאחוז אחד. מקור (לשני התרשימים): שויד, שביט, דלאשה ואופק, מרכז טאוב נתונים (לשני התרשימים): משרד החינוך

לכאורה נראה כי תלמידי החינוך המיוחד הם חלק משמעותי מבין התלמידים בכלל בתי הספר המשלבים יהודים וערבים, אך תרשים 4 מראה שזהו מצג שווא, מכיוון שבתי הספר בחינוך המיוחד בדרך כלל קטנים מאוד. התרשים מציג את התפלגות התלמידים (להבדיל מהתפלגות בתי הספר) על פי אותן קטגוריות שהוצגו בתרשים 3. כפי שאפשר לראות, מתוך 108,872 התלמידים הלומדים בבתי ספר מעורבים, רק 7,856 תלמידים – כ-7 אחוזים – לומדים במסגרות של החינוך המיוחד. הגורמים המניעים לעירוב בחינוך המיוחד כנראה שונים מהמניעים לעירוב בחינוך הרגיל, וקשורים יותר למאמצי מערכת החינוך לרכז תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ללא קשר למגזר. מכיוון שמדובר בתלמידים מעטים יחסית, מכאן ואילך יוצאו הלומדים בבתי ספר של החינוך המיוחד מהחישובים (תלמידי כיתות החינוך המיוחד בבתי ספר רגילים ימשיכו להיכלל בנתונים).

תרשים 4

התפלגות התלמידים בבתי הספר המעורבים*

לפי שיעור הערבים וסוג בית הספר, 2013



* בית ספר הוגדר כמעורב אם חלקה של קבוצת המיעוט בו גדול מאחוז אחד.

מקור: שויד, שביט, דלאשה ואופק, מרכז טאוב

נתונים: משרד החינוך

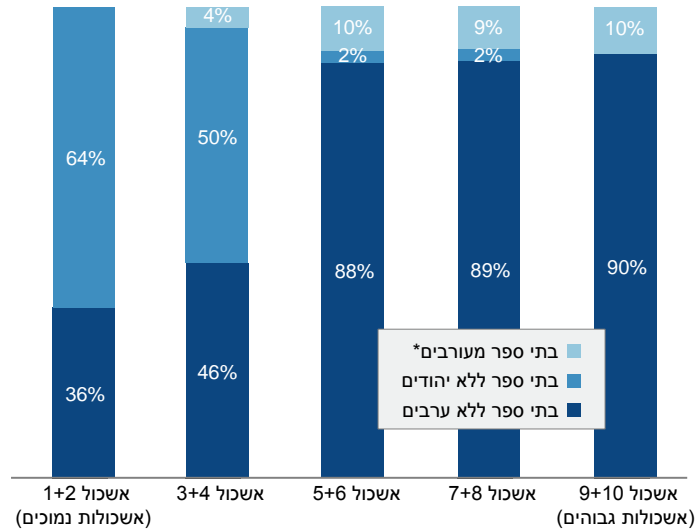
ניתוח התפלגות בתי הספר המעורבים (בניכוי החינוך המיוחד) על פי הרמה הסוציו-אקונומית של היישוב מראה כי הם נפוצים ביישובים המאוכלסים בעיקר בבני המעמד הבינוני והבינוני-גבוה. תרשים 5 מציג את התפלגות התלמידים בין בתי הספר לפי רמת עירוב, על בסיס האשכול הסוציו-אקונומי שאליו משתייך היישוב שבית ספרם שוכן בו.² בתי הספר המעורבים הם מיעוט, כמובן, בכל אשכול, אך באשכולות הנמוכים ביותר, שבהם רוב היישובים הם ערביים או חרדיים, אין ולו בית ספר מעורב אחד. באשכולות 3-4 לומדים כ-4 אחוזים מהתלמידים בבתי ספר מעורבים, לעומת כ-10 אחוזים מהתלמידים באשכולות 5-6 ו-9.2 אחוזים באשכולות 7-8, המשתייכים למעמד בינוני-גבוה. באשכולות 9-10 שיעור הלומדים בבתי ספר מעורבים הוא הגדול ביותר – כ-10 אחוזים מהתלמידים. אם כן, בתי הספר המעורבים מתרכזים בעיקר ביישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים 5 ומעלה. עם זאת, חשוב לציין שהעירוב נפוץ בעיקר בשכונות החלשות ביותר ביישובים השונים. כך למשל בתל אביב-יפו המבוססת, בתי הספר המעורבים שוכנים ביפו, החלשה מבחינה חברתית-כלכלית.

² הרמה הסוציו-אקונומית של יישובים בישראל נקבעת באמצעות מדד כלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המדד מורכב משילוב תכונות מהתחומים הבאים: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, תעסוקה וגמלאות ורמת חיים (הכנסה, רמת מינוע ותכונות דיוור). כלל היישובים מתחלקים לעשרה אשכולות. אשכול 1 מציין את הרמה הכלכלית-חברתית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 – את קבוצת היישובים בעלי המדד החברתי-כלכלי הגבוה ביותר. החלוקה לאשכולות נערכה לפי היישוב שבו ממוקם בית הספר.

תרשים 5

התפלגות התלמידים בין בתי הספר המעורבים*

לפי רמת עירוב ולפי האשכול הסוציו-אקונומי של היישוב שבו שוכן בית הספר, 2013



* בית ספר הוגדר כמעורב אם חלקה של קבוצת המיעוט בו גדול מאחוז אחד.

מקור: שויד, שביט, דלאשה ואופק, מרכז טאוב

נתונים: משרד החינוך

לסיכום, מנתוני הרישום של משרד החינוך עולה כי תופעת השילוב בין ערבים ליהודים בבתי ספר אופיינית לחינוך הממלכתי, בעיקר במגזר העברי. התופעה התרחבה בעשור האחרון, ראשית בחטיבות ובתיכונים ולאחר מכן בבתי ספר יסודיים. היא אינה מאפיינת את החינוך המיוחד באופן יוצא דופן, ובעיקרה מקיפה יישובים מאשכול סוציו-אקונומי בינוני או גבוה. בחינוך הדתי והחרדי אין כלל שילוב של תלמידים ערבים.

בתי ספר עבריים מעורבים בשכונות מעורבות

כאמור, רובם המכריע של בתי הספר המעורבים שוכנים בשכונות מעורבות המאופיינות במעמד סוציו-אקונומי נמוך. שיעור הערבים בבתי הספר הללו קטן יחסית. האוכלוסייה המוגדרת כ"יהודית" בבתי ספר אלו כוללת בדרך כלל שיעור גבוה של ילדי עולים מברית המועצות לשעבר, אתיופיה, ולאחרונה גם מעט

תלמידים מפרו שבדרום אמריקה. בחלק מבתי הספר הללו אין קבוצת רוב ברורה, ואוכלוסייתם דומה לפסיפס הכולל מגוון קבוצות קטנות. לצד התלמידים היהודים לומדים בבתי הספר המעורבים תלמידים ערבים מוסלמים ונוצרים, וגם מעט תלמידים דרוזים וצ'רקסים.³

ברוב בתי הספר שנכללו במחקר ציינו המנהלים והמנהלות ששיעור גבוה מתלמידיהם מגיעים מבתי עניים, ורק מעטים מההורים משכילים. הדבר נכון לגבי בני כל הקבוצות האתניות בבתי הספר. בתי הספר הללו נתפסים בדרך כלל כחלשים יחסית ורמת ההישגים הממוצעת של תלמידיהם, כפי שהיא נמדדת במבחני המיצ"ב, נמוכה יחסית לבתי ספר ברמה הארצית.

בתי ספר מעורבים מתנהלים מבחינה תרבותית וארגונית כבתי ספר עבריים, ומבחינה אידיאולוגית-פדגוגית הם בתי ספר יהודיים-ציוניים לכל דבר. בכל בתי הספר אשר נכללו במחקר הדגישו המנהלים את היותו של בית הספר עברי-יהודי-ציוני מבחינת הזהות ומבחינת תכנית הלימודים. רוב רובם של המורים והמורות בהם יהודים, ואם בית הספר מעסיק מורים ערבים רובם מלמדים ערבית (אם כי מספר קטן של מורים ערבים מלמדים מקצועות אחרים בחינוך העברי). עם זאת, בתי הספר הללו נבדלים זה מזה ביחסם לנוכחות של תלמידים ערבים בין כותליהם. יש בתי ספר ששמים דגש על סובלנות, רב-תרבותיות וקבלת האחר – לרבות האחר הערבי – כמיעוט בבית הספר, אך הרוב בוחרים באסטרטגיה של "עיוורון צבעים" (color blind)⁴, מתעלמים מקיומם של תלמידים ערבים בבית הספר ומתייחסים אליהם כאל שאר התלמידים. בתי הספר האלה, כמו רוב בתי הספר בחינוך העברי הממלכתי, שמים דגש על ערכי "ארץ ישראל לעם ישראל" ומעלים על נס את השירות הצבאי, תוך התעלמות מהקונפליקט שהדבר מעורר בקרב חלק מתלמידיהם הערבים. מנהלים לא מעטים אף הדגישו את החשיבות שהם מייחסים לכך שכמה מהתלמידים והתלמידות הערבים בוחרים לשרת בצה"ל או בשירות לאומי.

בחלק מהשכונות המעורבות יש להורים הערבים אלטרנטיבות מגוונות, כגון בתי ספר ממלכתיים-ערביים ובתי ספר כנסייתיים-סלקטיביים. אם כן, מדוע הורים

³ בעיקר מכפר אחד – ריחניה שבגליל העליון.

⁴ מונח שנלקח מאסטרטגיה של יצירת שוויון גזעי בין לבנים ושחורים בארצות הברית, שמשמעו היעדר כל התייחסות למוצא הגזעי במתן שירות לאזרח. בדרך זו ניסו ליצור שוויון על ידי ביטול הפריבילגיות שניתנו ללבנים והאפליה הגזעית כלפי השחורים. גישה זו נחשבה כרפורמה שורשית ביחס למצב שהתקיים לפנייה, אך בהמשך ספגה ביקורות רבות מפי אלו שטענו שגישה כזו מכסה על גזענות סמויה וגלויה שממשיכה להתקיים בחסות "עיוורון הצבעים" (למשל Bonilla-Silva, 2003).

ערבים שולחים את ילדיהם לבתי הספר המעורבים? מנהלי בתי הספר המעורבים העבריים נתבקשו להעריך את הסיבות לכך, ולהלן סיכום תמציתי של תשובותיהם. ראוי לציין כי אף מנהל לא נקב בסיבה אחת ויחידה, וניכר שמדובר בשילוב מורכב של גורמים.

הגורם שהוזכר בתדירות הרבה ביותר הוא תפיסות הערבים לגבי איכות החינוך העברי. בתי הספר העבריים נתפסים בקרב ההורים הערבים כאיכותיים יותר מבתי הספר העבריים. חלק מההורים הערבים מאמינים שרמת המורים וכמות המשאבים בבתי הספר הממלכתיים העבריים אינם מספקים והם מעוניינים לשפר את איכות החינוך של ילדיהם. לצד השאיפה להקנות חינוך איכותי, גורם חשוב הוא הון תרבותי. יש הורים ערבים המעוניינים שילדיהם יתחנכו בעברית וילמדו את התרבות הישראלית (ולמעשה היהודית), כי הדבר עשוי לקדם בחברה שזו התרבות הדומיננטית בה.

גורם נוסף שהוזכר תדיר, אף שהוא רלוונטי למספר תלמידים מצומצם, הוא אופן ההתמודדות של בתי הספר העבריים עם תלמידים חריגים. הורים ערבים מסוימים אינם מרוצים מהאופן שבו בתי ספר ערבים מתמודדים עם קשיי למידה וקשיי הסתגלות של ילדיהם ומקווים שבתי הספר העבריים, הנתפסים כמתקדמים יותר, ייטיבו לטפל בילדיהם המתקשים.

גורם רביעי להעדפת בית ספר מעורב הוא קיומן של מה שניתן לכנות אוכלוסיות לימינליות: ילדי משפחות פלסטיניות ששיתפו פעולה עם כוחות הבטחון הישראליים וילדים לזוגות מעורבים. ברוב בתי הספר המעורבים יש מיעוט ערבי קטן של בני משפחות של "משתפי פעולה" (כהן, 2006). משפחות אלו משתקעות בסיוע המדינה בשכונות מעורבות, אך חוששות לעתים לשלוח את ילדיהן לבתי ספר ערבים פן יבולע להם. בית הספר העברי משמש מקלט בטוח יחסית עבורם. נוסף לכך, חלק מהילדים הערבים בבתי הספר המעורבים הם ילדים למשפחות מעורבות. משפחות אלו חיות ברובן בקהילה דוברת ערבית, אך מעוניינות שילדיהן ידעו עברית ויכירו את התרבות היהודית, שאלה משתייכת משפחתו של אחד ההורים (בדרך כלל האם).

בעוד ההורים הערבים מאמינים שבתי הספר הללו עדיפים מבחינה לימודית על פני בתי הספר העבריים הממלכתיים, בעיני יהודים רבים רמתם דווקא נמוכה ביחס לחינוך העברי. המשפחות המשכילות מקרב היהודים בשכונות המעורבות (בדומה לכלל המשפחות המשכילות) מחפשות פתרונות איכותיים יותר לילדיהן, וחלק מהן שולחות את ילדיהן לבתי ספר איכותיים מחוץ לשכונה תוך שינוי כתובת המגורים הרשמית שלהן. אחרים מחפשים פתרונות בבתי ספר ייחודיים או אזורים במגזר

הפרטי, כגון בית הספר לטבע ביפו. יתר על כן, יש משפחות יהודיות המרחיקות את ילדיהן מבתי ספר שלומדים בהם ערבים. כך למשל בבית ספר יסודי מסוים ביפו מספר התלמידים היהודים צנח ככל שמספר הערבים גדל (לוי ושבט, עתיד להתפרסם). תופעה זו מכונה בספרות white flight, על שם בריחת הלבנים משכונות ומבתי ספר שהגיעו אליהם שחורים. יש אף משפחות הפונות לבתי ספר בחינוך הדתי, או אף החרדי, משום שהללו לא מקבלים ערבים כלל.

אפשר להבין אם כן שהמניעים של הורים יהודים לשלוח את ילדיהם לבתי הספר המעורבים שונים בתכלית. רבים מהתלמידים היהודים הנותרים בבתי הספר הללו הם בנים ובנות להורים שאינם יכולים למצוא פתרונות חלופיים. מדובר במשפחות עניות ומעוטות השכלה, או במשפחות של מהגרים שאינן מצויות ברזי מערכת החינוך ואינן יודעות כיצד לעקוף את מגבלות אזורי הרישום. אפשר לומר אפוא שהסיבות העיקריות שבעטיין תלמידים יהודים מגיעים לבתי ספר מעורבים הן מחסור במידע או היעדר אלטרנטיבות.

בתי ספר דו-לשוניים

בישראל פועלים כיום חמישה בתי ספר דו-לשוניים, המחויבים ליחסי שוויון ודו-קיום בין ערבים ויהודים בישראל. בדומה לבתי הספר של החינוך העצמאי, גם בתי הספר הללו פועלים במעמד "מוכר שאינו רשמי". פירוש הדבר שהם כפופים לפיקוח משרד החינוך וזוכים לתמיכתו התקציבית, אם כי בשיעור נמוך (כ-70 אחוז) מבתי ספר ממלכתיים רשמיים. מאחר שבתי הספר הדו-לשוניים מקפידים לצוות בכל כיתה צמד מורים – יהודי וערבי – עלות תפעולם גבוהה מאוד, וההפרש בין התקציב ממשרד החינוך לעלות בפועל מגויס מתרומות ומשכר לימוד. שלושה מתוך בתי הספר הללו – "גשר על הוואדי" בכפר קרע, "גליל" באשבל שליד סכנין ובית הספר הדו-לשוני בירושלים – פועלים במסגרת עמותת "יד ביד". שני הנותרים הם בית הספר הדו-לשוני הראשון ביישוב נווה שלום-וואחת אל-סלאם ו"דגניה", הממוקם בבאר שבע ופועל בתמיכת עמותת "הגר". יש גם שלושה גני ילדים דו-לשוניים ששואפים לצמוח לבתי ספר: ביפו, בחיפה ובח'ילף. בתי ספר אלו מתאפיינים במתן דגש שווה לשפות ולתרבויות העברית והערבית.

בתי הספר הדו-לשוניים מציינים באופן שוויוני את מועדי לוח השנה היהודי והישראלי ואת מועדי דתות האסלאם והנצרות (בהתאם לדת התלמידים), ואת הימים הלאומיים הפלסטיניים (כולל יום הנכבה). התלמידים הערבים אינם מיעוט בבית הספר, ובכיתות הבוגרות יותר הם אף מהווים רוב.

התלמידים בבתי הספר הדו-לשוניים באים בדרך כלל מבתי מבוססים ומשכילים. אמנם המנהלים טורחים להדגיש כי בתי הספר אינם אליטיסטים – בבית הספר נווה שלום למשל לומדים תלמידים משכונת הרכבת בלוד, ובבית הספר הדו-לשוני בירושלים לומדים תלמידים ערבים בני מעמד נמוך ממזרח העיר ויהודים בני מעמד נמוך משכונת פת, שבה שוכן בית הספר – אך זהו אחוז קטן מאוכלוסייתם.

גם בבתי הספר הדו-לשוניים ניכרים הבדלים בין מניעי הערבים והיהודים ללמוד בבית הספר. לדברי המנהלים, רמת הלימודים היא נושא חשוב יותר עבור ההורים הערבים, ואילו אידיאולוגיית השילוב ואחוות העמים היא נושא חשוב יותר עבור רוב ההורים היהודים. דיווח זה תואם את ממצאי מחקרם של בקרמן והורנציק, שחקרו את בתי הספר הללו בראשית דרכם (Bekerman and Horenczyk, 2004). גם בתי הספר הדו-לשוניים, כמובן, מספקים מענה לתלמידים בני זוגות מעורבים. בעוד שהקליטה של ילדי זוגות מעורבים בחינוך הערבי או העברי כרוכה בויתור על מרכיבי זהות מסוימים, בתי הספר הדו-לשוניים מאפשרים גיוון זהויות רחב, הנותן מענה נוח לשני מרכיבי הזהות של משפחות מעורבות.

3. סיכום

נראה כי ישראל נמצאת בעיצומו של תהליך אטי לצמצום ההפרדה בין יהודים לערבים במערכת החינוך. ממצב של הפרדה כמעט מוחלטת בין הקבוצות, שהתקיימה במשך עשרות שנים, מתפתחת בשנים האחרונות מגמה אטית של שילוב בבתי ספר שונים. בתי הספר ששיעור השילוב בהם גבוה עדיין ספורים, אך הנתונים מראים שמגמת השילוב מתרחבת וחשוב לתת עליה את הדעת מבחינה מחקרית ומבחינת מדיניות.

פרק זה הוא ניסיון ראשון לעמוד על היקף התופעה וקצב השינוי שלה בעשור האחרון. הנתונים מלמדים שכ-110,000 תלמידים – כשישה אחוזים מכלל התלמידים בישראל, וכמעט 15 אחוז מהלומדים בחינוך הממלכתי-עברי – לומדים במסגרות שיש בהן מפגש כלשהו בין תלמידים משתי הקבוצות. שיעור זה גדל באטיות במהלך השנים הראשונות של העשור הקודם והתייצב מאז.

ניצני האינטגרציה במערכת החינוך בישראל בעיקרם אינם פועל יוצא של מדיניות מכוונת של מערכת החינוך. היא צומחת מלמטה, מן ההורים עצמם ומיוזמות של ארגוני החברה האזרחית. אחד הגורמים החשובים המשפיעים על הגידול במגמת העירוב הוא ריבוי היישובים והשכונות המעורבות, הנגרם מכך

שיותר ויותר ערבים עוברים להתגורר ביישובים שאוכלוסייתם הייתה יהודית כמעט לחלוטין מאז קום המדינה (נצרת עילית, באר שבע, חצור הגלילית, כרמיאל ועוד). העירוב בין ערבים ליהודים ביישובים אלו בא לידי ביטוי בגידול במספר המשפחות הערביות הבוחרות לשלוח את ילדיהן לבתי ספר עבריים. השיקולים המניעים אותן לעשות זאת, כפי שצוין, מגוונים: חלקן מאמינות שאיכות החינוך העברי טובה יותר. אחרות רוצות שילדיהן ילמדו לדבר עברית תקינה, שתסייע להם להשתלב בחברה הישראלית-יהודית. יש בקרבן מי שרואים בחינוך העברי פתרון לצרכים מיוחדים של ילדיהן, ויש גם כאלה שבוחרות בו כמפלט מפני עוינות ונקמה.

תפקיד צנוע יותר בתהליך העירוב מבחינה מספרית (אך חשוב מאוד) ממלאות עמותת "יד ביד", נווה שלום-וואחת אל סלאם ועמותת "הגר". עמותות אלו יוזמות חינוך דו-לשוני ודו-תרבותי במטרה לקדם שוויון, הבנה ואינטגרציה חברתית בין הלאומים. שיקוליהם של הורים הבוחרים בבתי הספר הללו שונים משיקוליהם של הורים השולחים את ילדיהם לבית ספר מעורב בחינוך העברי, וכוללים מחויבות לדו-קיום ולרב-תרבותיות, או מפלט ממערכת החינוך הממלכתית על בעיותיה השונות.

ומה תפקידו של משרד החינוך בתהליך העירוב שתואר? קשה לומר שהיחס נלהב. על פי חוק משרד החינוך, כמו גם הרשויות המקומיות, מאפשר לתלמידים ערבים להירשם לבתי ספר עבריים באזורי מגוריהם. הוא גם מכיר בבתי הספר הדו-לשוניים, כשם שהוא מכיר בעמותות הורים רבות אחרות, ומאפשר את קיומם. עם זאת, המשרד לא מעודד בתי ספר עבריים מעורבים לאמץ ולשלב מרכיבים רב-תרבותיים בתכנית הלימודים. ככל הנראה עמדתו היא שאם ערבים רוצים ללמוד בבתי ספר עבריים הם מוזמנים לעשות זאת, אבל בתנאי שישלימו עם אופיים העברי-ציוני ולא ידרשו מחוות תרבותיות.

בביקורים בבתי הספר העבריים המעורבים התקבל הרושם שרוב רובם אינם מצוידים בארגז כלים חינוכי המתאים להכלה תומכת ומכבדת של השונות התרבותית. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בתקופות של התפרצות הקונפליקט בין ישראל לעולם הערבי ובימים הלאומיים של ישראל ושל העם הפלסטיני (כגון יום העצמאות, יום הזיכרון ויום הנכבה). היעדר מדיניות והכשרה מתאימה מצד משרד החינוך מאלצת לא מעט מנהלים ומורים להתמודד בעצמם עם דילמות לא פשוטות. לעתים הם מצליחים למצוא פתרונות מקומיים לאתגרים הללו, אך רבים מהם מתעלמים מהאתגר כאילו איננו קיים.

העירוב הגובר במערכת החינוך מעלה שאלות רבות, וביניהן: מה מידת האינטגרציה החברתית, במובן של יחסי חברות, הנוצרת בין תלמידים ערבים

ויהודים הלומדים בכיתות מעורבות? האם יש הבדלים בין בתי הספר הללו במידת האינטגרציה הנוצרת בהם? מה הם הגורמים הבית-ספריים המקדמים אינטגרציה או מעכבים אותה? מה ההשלכות של חינוך מעורב על עמדותיהם של התלמידים כלפי האחר וכלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני? מה ההשלכות של חינוך עברי על הישגיהם התעסוקתיים של תלמידים ערבים בהמשך דרכם? כיצד מתייחסים הורי התלמידים לעירוב בבתי הספר? בירור שאלות כגון אלה והבנה מעמיקה יותר של תופעת העירוב במערכת החינוך הן האתגר העומד בפני מחקרים עתידיים בתחום חשוב זה.

מקורות

- אבו-עסבה, ח'אלד (2007), **החינוך הערבי בישראל: זילמות של מיעוט לאומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דרור, יובל (2007), **כלים שלובים בחינוך הלאומי: הסיפור הציוני**, הוצאת הספרים י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- חמאיסי, ראסם (2009), **מבוא: פרספקטיבה על השינויים והאתגרים בחברה הערבית בישראל**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, מכון ון ליר.
- כהן, הלל (2006), **"ערבים טובים": המודיעין הישראלי והערבים בישראל: סוכנים ומפעילים, משת"פים ומורדים, מטרות ושיטות**, הוצאת עברית.
- לוי, נטלי ויוסי שביט (עתיד להתפרסם), **כרוניקה של אכזבה: אינטגרציה בין ערבים ליהודים בבית ספר יסודי**.
- מזרחי, נסים, יהודה גודמן ויריב פניגר (2013), **"הם 'פריקים' ואנחנו 'ערסים': שלילתם של אתניות ומעמד בתפיסת תהליכי ההסללה בבתי ספר בישראל"**, בתוך יונה, מזרחי ופניגר (עורכים), **פרקטיקה של הבדל בשדה החינוך – מבט מלמטה**, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- סמוחה, סמי (2012), **לא שוברים את הכלים: מדד יחסי-יהודים בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רש, נורה ודרורה כפיר (2004), **"מיזוג חינוכי בישראל: שלושים שנה של מדיניות הססנית בצל אידיאולוגיה משתנה"**, **מגמות**, מ"ג, מס' 1, עמ' 63–33.
- Bekerman, Zvi (2008), "Shaping reconciliatory memory: Towards Palestinian-Jewish Co-existence through Bilingual Education," in Yotam Benziman (Ed.), *Memory Games: Concepts of Time and Memory in Jewish culture*, Van Leer Institute & Hakibbutz Hameuchad Publishing House, pp. 231-249.

- Bekerman, Zvi and Horenczyk Gabriel (2004), "Arab-Jewish Bilingual Coeducation in Israel: A Long-Term Approach to Intergroup Conflict Resolution," *Journal of Social Issues*, 60, No. 2, pp. 389-404.
- Bonilla-Silva, Eduardo (2003), *Racism without Racists: Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Al-Haj, Majid (1995), *Education, Empowerment, and Control: The Case of the Arabs in Israel*, SUNY Press.
- Mar'i, Sami K. (1978), *Arab Education in Israel*, Syracuse University Press.
- Shavit, Yossi (1984), "Tracking and Ethnicity in Isareli secondary education," *American Sociological Review*, 49, pp. 210-220.

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

נחום בלס*

תקציר

בשנים האחרונות התחוללו במערכת החינוך כמה שינויים חשובים. במגמת ההתפתחות של ההרכב הדמוגרפי חלה תפנית משמעותית; המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך גדלו מאוד; ובתחום כוח האדם, כל המורים בחינוך היסודי כבר נקלטו ברפורמת "אופק חדש", וחלק גדול מהמורים בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה נקלטו בתכניות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה". כמו כן חל שיפור ברמת ההשכלה של ציבור המורים, וכיום לרובם המכריע יש השכלה אקדמית. גם ההישגים הלימודיים של תלמידי ישראל השתפרו, כפי שניכר בתוצאות מבחני המיצ"ב, הבגרות והמבחנים הבין-לאומיים. לצד זאת, הפערים בין ההישגים של אוכלוסיות התלמידים השונות הצטמצמו. באקלים החינוכי בבתי הספר ניכרות מגמות שיפור, וכך גם בתחום הפערים בין יהודים לערבים. למרות האמור לעיל, ההקצאה הכספית לתלמיד בישראל עדיין נמוכה יחסית ל-OECD, ולמרות הצמצום שחל בהם הפערים בין הקבוצות השונות הם עדיין מהגדולים ביותר במדינות ה-OECD. לפיכך, יש עדיין דרך ארוכה עד שרמת השירות שמערכת החינוך מספקת לתלמידים ועד שהישגי תלמידיה, הלימודיים והחינוכיים כאחד, יעמדו בסטנדרטים של המדינות שישראל שואפת להידמות להן.

* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

1. מגמות דמוגרפיות

בחמש השנים האחרונות חלה ירידה בחלקם של התלמידים הערבים והחרדים במערכת החינוך. היות ששתי אוכלוסיות אלו מתאפיינות ברקע סוציו-אקונומי חלש, יש לכך השפעה רבה על המערכת. בסעיף זה ייבחנו ההשפעות של השינויים הדמוגרפיים על גני הילדים, בייחוד לאור יישום המלצות ועדת טרכטנברג, ועל החינוך היסודי, שם שיעור הלומדים הוא כמעט 100 אחוז מהאוכלוסייה.

גני ילדים

ב-15 השנים האחרונות התחוללו שינויים גדולים בשיעור הילדים הערבים והחרדים בגני הילדים. בעשור הראשון חל גידול בשיעורן של שתי הקבוצות בכלל אוכלוסיית ילדי הגן, בעיקר עקב הפעלת חוק לימוד חובה ביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, שרבים מהערבים והחרדים מתגוררים בהם. לעומת זאת, בחמש השנים האחרונות ירד שיעור הערבים והחרדים בגני הילדים, בשל שילוב ההשפעות של יישום המלצות ועדת טרכטנברג ומשינויים בדפוסי הריבוי הטבעי. השינוי הבולט ביותר נרשם בתשע"ג (2013), כאשר מספר הילדים בגני הילדים הממלכתיים עלה ב-22 אלף – מ-150 ל-172 אלף.

עיקר התוספת ב-2013 מקורה בילדים שבעבר לא למדו בגנים כלל או שהיו בגנים פרטיים, בעקבות יישום המלצות ועדת טרכטנברג. עם זאת, ראוי לציין שגם בשלוש השנים שקדמו ליישום המלצות היה גידול במספר הילדים בחינוך הממלכתי, לעומת ירידה משמעותית בקצב הגידול של מספר הילדים בגנים החרדיים. אם מסתכלים על כל התקופה המתוארת לפני יישום המלצות ועדת טרכטנברג, הרי שבין 2000 ל-2006 גדל מספר התלמידים בגני הילדים הערבים והחרדיים ב-61 אחוז וב-47 אחוז בהתאמה, ואילו מספר התלמידים בגני הילדים הממלכתיים והממלכתיים-דתיים גדל באחוז אחד וב-6 אחוזים, בהתאמה. לעומת זאת, בתקופה שבין 2006 ל-2012 ירד מספר התלמידים הערבים בגנים באחוז אחד ומספר התלמידים בגנים החרדיים עלה ב-16 אחוז, בעוד שמספר התלמידים בגנים הממלכתיים גדל ב-20 אחוז ומספר התלמידים בגנים הממלכתיים-דתיים גדל ב-22 אחוז.

כיתות א'-ו'

תמונת המצב בכיתות א'-ו'¹ מצביעה על שינוי כיוון בהרכב קבוצות האוכלוסייה בחינוך היסודי (תרשים 1). השינוי ניכר החל משנת 2010, ועיקרו הוא התייצבות (וסימני עלייה קלה) בחלקו של החינוך היהודי, וירידה בחלקו של החינוך הערבי. במגמות שחלו בחלקו של החינוך הערבי מכלל שכבת הגיל אפשר להצביע על שתי תקופות: בין השנים 2000 ל-2009 חלה עלייה מ-24.2 אחוז ל-28.2 אחוז, ועד 2014 חלה ירידה ל-26.4 אחוז.

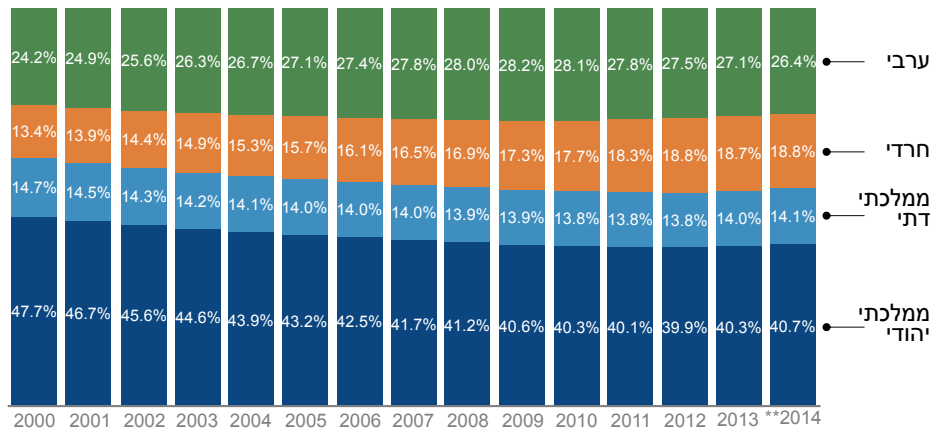
בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי באותן שכבות אפשר גם כן להבחין בשתי תקופות עיקריות: ירידה מתמשכת מ-47.7 אחוז ב-2000 עד 39.9 אחוז ב-2012, ולאחר מכן התאוששות ועלייה עד 40.7 אחוז ב-2014. בחינוך הממלכתי-דתי התהליך היה מקביל לחלוטין לחינוך הממלכתי היהודי, ואילו בחינוך החרדי שלוש השנים האחרונות מאופיינות ביציבות ברמה של כ-18.8 אחוז – לעומת עלייה מתמשכת שנרשמה משנת 2000, אז עמד חלקו של החינוך החרדי על 13.4 אחוז, עד ל-2012, אז הוא עמד על 18.8 אחוז.

הנתונים מרמזים על כך שככל הנראה לא מדובר באירוע חריג בשנה זאת או אחרת, כי אם בקו מגמה שהתחיל באמצע העשור ונמשך עד עכשיו. מובן מאליו שהוא אינו חייב להיוותר בעינו בעתיד, אך בהחלט יש בכך רמז לכך שיש לשנות את הרטוריקה והטון בשיח הציבורי בעניין ההרכב הדמוגרפי של מערכת החינוך והשפעותיו האפשריות בעתיד.

¹ בחינוך החרדי נהוג עדיין חינוך יסודי שמונה שנתי, וכדי לאפשר השוואה מדויקת נבחנו כיתות א'-ו' בלבד.

תרשים 1
התפלגות תלמידי כיתות א'-ו'

לפי קבוצות אוכלוסייה, שנות הלימודים 2000–2014 (תשי"ס-תשע"ד)*



* השנים מציינות את שנת ההתחלה של שנת הלימודים הרלוונטית.

** עיבוד נתוני משרד החינוך.

מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב

נתונים: משרד החינוך

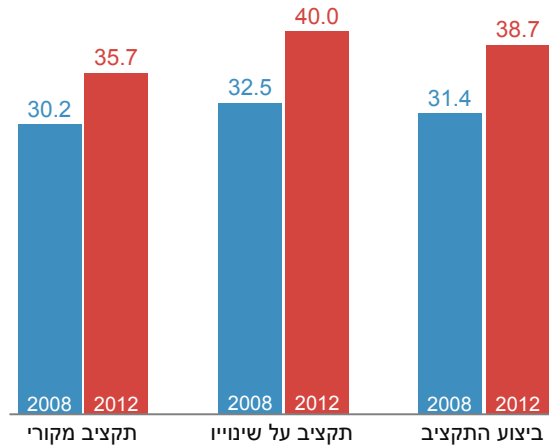
2. המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך

תקציב

מאז 2008 חל גידול משמעותי בתקציב משרד החינוך, הן בתקציב המקורי והן בתקציב על שינויו (התקציב המתקבל בסוף שנת הכספים, לאחר שנלקחו בחשבון כל השינויים שבוצעו בתקציב במהלך השנה) ובביצוע התקציב (נתוני ניצול התקציב בפועל). הגידול בולט במיוחד בשנים 2013–2014, אם כי לגביהן עדיין אין נתוני ביצוע. קרוב לוודאי שהסיבה העיקרית לשינוי היא הסכמי השכר שנחתמו עם הסתדרות המורים ועם ארגון המורים. חשוב להדגיש שהסכמי שכר אלו היו כרוכים בשינוי מרחיק לכת בדפוסי העבודה של המורים, שכלל תוספת של מאות אלפי שעות עבודה למערכת החינוך. שעות אלו באו לידי ביטוי בתוספת שעות לכיתה, בהקטנת מספר התלמידים בכיתה ובהגדלת מספר שעות העבודה הממוצע של המורים (בלס, 2013).

בשנים 2008–2012 גדלו התקציב על שינוייו וביצוע התקציב ב-23.0 אחוז וב-23.2 אחוז בהתאמה² (תרשים 2), בזמן שמספר התלמידים הכללי גדל ב-10 אחוזים.

תרשים 2
התקציב המקורי, התקציב על שינוייו וביצוע התקציב
של משרד החינוך, 2008 ו-2012
 במיליארדי שקלים של 2011



מקור: יוליה קוגן, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: דוח החשב הכללי

לגידול בתקציב היו משמעויות רבות בכמה תחומים חשובים:

גודל הכיתות. הגידול בתקציב אפשר ביצוע חלקי של הסעיף בהסכם שנחתם עם המורים שנגע להקטנת גודל הכיתה הממוצע – כפי שאפשר להיווכח מכך שהגידול במספר הכיתות היה גדול יותר מהגידול במספר התלמידים. הגידול העיקרי באוכלוסיית התלמידים בין 2008 ל-2013 היה בחינוך היסודי (בעקבות העלייה במספר הילדים בשנתון) ובחטיבה העליונה (בעקבות עלייה בשיעורי הלמידה של ילידי השנתונים הרלוונטיים). באותה התקופה גדל מספר הכיתות בחינוך היסודי ב-16 אחוז (תרשים 3). גידול בולט ביותר במספר הכיתות היה בחטיבת הביניים, והוא

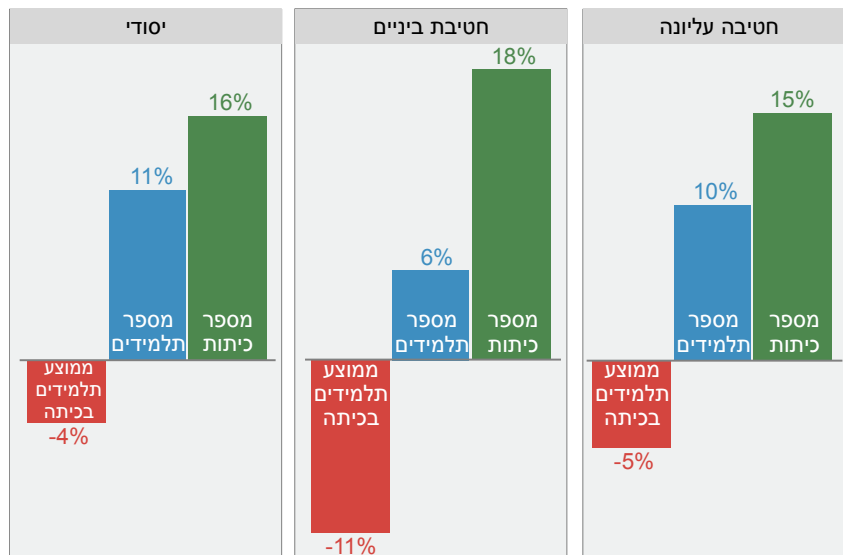
² התקציב המקורי לשנים 2013–2014 גדל בלמעלה מ-33 אחוז לעומת תקציב 2008, אך עדיין אין נתונים על השינויים בתקציב המקורי ועל ביצוע התקציב בשנים אלו.

הביא לירידה של 11 אחוז בגודל הכיתה הממוצע ברמת חינוך זו בין 2008 ל-2013. ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבה העליונה באותה התקופה ירד ב-5 אחוזים.

תרשים 3

שיעורי שינוי במספר הכיתות והתלמידים

לפי רמת חינוך, 2013 לעומת 2008



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

אף על פי שזוהי התפתחות חשובה בתחום גודל הכיתות, המצב עדיין רחוק מהיעד שהוכרז לפני כמה שנים. באוקטובר 2007 פתח ארגון המורים באחת השביתות הקשות והארוכות במשק. השביתה הסתיימה בדצמבר 2007, ולדברי הארגון אחד מהישגיה המרכזיים היה ההסכמה העקרונית מצד הממשלה לפעול להקטנת מספר התלמידים בכיתה באופן הדרגתי עד ל-32 תלמידים, דהיינו ב-20 אחוז לפחות.

נראה אם כן שמשרד החינוך פעל לביצוע התחייבותו, אך באטיות רבה.³ הדבר התאפשר בעיקר לאור הגידול בתקציב המשרד, אך התקציב שהוקצה לתחום זה לא

³ פרסום קודם של מרכז טאוב שעסק בנושא (בלס, 2008) צפה שיהיו קשיים רבים בביצוע ההחלטה לצמצם את גודל הכיתה.

נוצל במלואו (לוח נ'1 בנספח). התמהמהות המדינה בהוצאת התחייבות זו לפועל הביאה בסופו של דבר למחאה מצד הורי התלמידים שלא נכללו עד כה במסגרת התכנית להקטנת הכיתות – מחאה שהחלה בסוף שנת הלימודים תשע"ד, וזכתה לכינוי "מחאת הסרדינים".⁴

כוחות הוראה ושעות שבועיות⁵ לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי.⁶ כאמור, תקציב משרד החינוך גדל הרבה מעבר לגידול במספר התלמידים, ונוסף לשיפור בשכר המורים הוא אפשר גם להקטין את הכיתות. נשאלת השאלה האם הגידול בתקציב אפשר גם שיפור בהיקף שעות ההוראה השבועיות המוקצה לבתי הספר.

הסכם "אופק חדש" הביא לשינוי מהותי במבנה המשרה של המורים. לפני החתימה על ההסכם משרה מלאה הוגדרה כ-30 שעות עבודה, אולם למעשה בשל הפחתת שעות מהיקף ההוראה הנדרש עקב סיבות שונות (חינוך כיתה, משרת אם, שעות השתלמות והטבה למורים ותיקים), המשרה המלאה בפועל הייתה 23 שעות שבועיות (כולל שעות הוראה פרטניות, אם ניתנו כאלו במערכת השעות). כעת, לאחר ההסכם, משרה מלאה מוגדרת כ-36 שעות – מהן 26 שעות הוראה פרונטלית, 5 שעות הוראה פרטנית בקבוצות קטנות ו-5 שעות נוספות לצרכים אחרים של בית הספר. היות שגם לאחר ההסכם נשמרו חלק מהזכויות של מורים ותיקים ומורות שהן אימהות, מספר שעות העבודה של המורים עומד היום על 28.2 שעות בממוצע, בעוד שלפני אופק חדש הוא עמד על 23 שעות – גידול של 23 אחוז לעומת התקופה שלפני החתימה על ההסכם.⁷

ואמנם, הנתונים המוצגים בלוח 1 מראים בבירור גידול של 28 אחוז בשעות ההוראה המוקצות לתלמיד ו-24 אחוז בשעות המוקצות לכיתה. זהו גידול משמעותי ביותר, שאם משתמשים בו כהלכה יכול לתרום רבות בכמה מישורים.

⁴ דיון מפורט בנושא ניצול התקציב בכלל, וסעיף זה בפרט, נמצא בבלס (2014).

⁵ המונח שעות שבועיות הוא מונח תקציבי, המציין את מספר השעות השבועיות שמורה נדרש לעבוד בהתבסס על עלות שעת עבודה אחת של מורה במשך שנה.

⁶ חלק זה של הפרק יעסוק בבתי הספר היסודיים בלבד משתי סיבות. האחת היא שהשינויים הגדולים שהביאו עמם הסכמי השכר החדשים הושלמו רק בחינוך היסודי, והשנייה היא שחלו שינויים בדרך הדיווח על כוחות הוראה בשאר רמות החינוך בשנתון הסטטיסטי: ב-2008 כלל הדיווח את כל המורים המלמדים בחינוך העל-יסודי, ואילו ב-2013 הופרדו חטיבות הביניים מהתיכונים. היות שחלק מהמורים עובדים גם בחטיבת הביניים וגם בתיכון, אי אפשר היה להשוות בין הנתונים מהשנים השונות.

⁷ אין בנמצא נתונים המראים כיצד השפיע הסכם "אופק חדש" על השכר הממוצע של המורים, בשל העובדה שהתוספות ניתנו באופן דיפרנציאלי לפי ותק, מספר ההשתלמויות ודרגת השכר.

לוח 1. תלמידים, כיתות וכוחות הוראה בחינוך היסודי, 2008 ו-2013

שיעור שינוי בין 2008 ל-2013	2013	2008	
11%	933,053	839,268	מספר התלמידים (A)
15%	37,822	32,793	מספר הכיתות (B)
16%	75,166	64,594	כוחות ההוראה* (C)
43%	2,118,030	1,485,504	סך שעות הוראה שבועיות (D)
28%	2.27	1.76	שעות הוראה שבועיות לתלמיד (D/A)
24%	56.0	45.3	שעות הוראה שבועיות לכיתה (D/B)
23%	28.2	23.0	ממוצע שעות עבודה שבועי למורה (D/C)

* כלל המורים, ללא תלות בהיקף עבודתם.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

3. התפתחויות מערכת החינוך בהשוואה בין-לאומית

כדי להשלים את תמונת המצב של ההתפתחויות בישראל, יש לבדוק מה קרה בשנים המקבילות בעולם. לוח 2 בוחן את ההוצאה לתלמיד במדינות שונות ב-OECD בהשוואה לישראל. עם זאת, חשוב לציין כי התמונה העולה מנתונים אלו אינה שלמה, מפני שהנתונים לקוחים מהשנים 2010–1995 (הנתונים העדכניים ביותר שיש ל-OECD), ואילו בשנים 2013–2010 חל היפוך מגמות: ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי בישראל גדלה מאוד, ואילו במדינות OECD הוקפאה רמת ההשקעה בחינוך בעקבות המשבר הכלכלי.

עקב השלמת תהליך הרפורמה בתנאי העבודה של המורים בשנים הקרובות, יש להניח שבפרסומים הבאים של ה-OECD הנתונים עבור ישראל יהיו גבוהים בהרבה.

לוח 2. ההוצאה לתלמיד בישראל ובמדינות ה-OECD*
 במחירים קבועים, ממוין לפי שיעור השינוי ב-2010 לעומת 2005,
 בסיס: שנת 2005=100**

מדינה	שנה		
	1995	2000	2010
סלובקיה	62	68	159
פולין	50	78	153
אסטוניה	53	66	134
אירלנד	53	69	133
אוסטרליה	73	88	131
צ'כיה	75	71	125
ישראל	94	101	120
ממוצע ה-OECD	73	84	117
הולנד	73	87	113
ספרד	73	87	113
ארה"ב	74	89	113
שוודיה	84	90	113
פינלנד	81	85	112
נורווגיה	86	92	111
פורטוגל	63	88	109
אנגליה	62	62	109
יפן	78	90	109
שווייץ	81	89	108
מקסיקו	74	85	104
דנמרק	79	91	102
איטליה	96	97	97
הונגריה	61	64	95

* מדינות ב-OECD שלגביהן היו נתונים לכל השנים. במונחי כוח קנייה. לא כולל סטודנטים.
 ** הלוח מתייחס לשנים שונות מאלה הנבחרות בכל הפרק, כי אלו הנתונים האחרונים שבנמצא.
 כאמור, ההוצאה לתלמיד בישראל גדלה מאוד בשנים שלאחר הבדיקה.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD (2013)

מנתוני הלוח עולה בבירור כי בשנים 2005–2010 ההשקעה לתלמיד במערכת החינוך בישראל גדלה מהר יותר מהממוצע במדינות ה-OECD (לעומת שנת 2005), ורק שש מדינות הגדילו את השקעותיהן בקצב מהיר יותר. לעומת זאת, בתקופות מוקדמות יותר ההוצאה לתלמיד בישראל גדלה הרבה פחות מאשר ב-OECD. אולם את נתוני לוח 2 לעיל יש לראות בהקשר של הנתונים המובאים בלוח 3 בעמוד הבא: ההוצאה לתלמיד ב-2010 בחינוך היסודי והעל-יסודי ושיעור ההוצאה יחסית לתמ"ג לנפש. בתחום זה, כפי שאפשר לראות, ישראל עדיין נמצאת בתחתית הטבלה. אם מוציאים מהחישוב מדינות כמו טורקיה ומקסיקו, התמונה מחריפה עוד יותר.

בהשוואה לממוצע בכל מדינות ה-OECD נראה שהפער בין שיעור ההוצאה לתלמיד יחסית לתמ"ג בישראל ב-OECD אינו כה גדול, אך אם מתייחסים להוצאה לתלמיד במונחים כספיים (בדולרים שווי ערך כוח קנייה), ההוצאה ב-OECD בחינוך היסודי גבוהה מישראל ב-24 אחוז, ובחינוך העל-יסודי – ב-62 אחוז. עם זאת, יש להדגיש שוב שהמצב מאז 2010 השתפר מאוד, בייחוד בחינוך היסודי, והוא צפוי להשתפר גם בחינוך העל-יסודי בעקבות יישום הסכם השכר האחרון.

לוח 3. הוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והעל-יסודי, 2010

במונחי כוח קנייה וביחס לתמ"ג לנפש, ישראל ומדינות ה-OECD, ממויך לפי סכום ההוצאה בחינוך היסודי

חינוך על-יסודי		חינוך יסודי		מדינה
בדולרים (מונחי כוח קנייה)	יחסית לתמ"ג לנפש	בדולרים (מונחי כוח קנייה)	יחסית לתמ"ג לנפש	
17,633	20.8%	21,240	25.1%	לוקסמבורג
13,852	30.9%	12,255	27.3%	נורווגיה
12,464	26.8%	11,193	24.1%	ארה"ב
14,972	30.6%	11,513	24.5%	שווייץ
11,747	28.9%	10,935	26.9%	דנמרק
12,551	31.1%	10,244	25.3%	אוסטריה
10,185	25.9%	9,987	25.4%	שוודיה
7,841	22.1%	9,482	26.7%	איסלנד
10,350	25.4%	9,463	23.1%	אוסטרליה
10,452	29.6%	9,369	26.5%	הממלכה המאוחדת
8,187	30.7%	8,935	33.5%	סלובניה
11,004	29.1%	8,852	23.4%	בלגיה
11,380	27.8%	8,384	20.4%	אירלנד
9,957	28.2%	8,353	23.7%	יפן
8,607	26.8%	8,296	25.9%	איטליה
11,838	28.4%	7,954	19.1%	הולנד
9,162	25.4%	7,624	21.2%	פינלנד
9,608	30.4%	7,291	23.1%	ספרד
9,086	26.5%	7,155	23.2%	ממוצע OECD
8,170	27.6%	6,842	23.1%	ניו זילנד
10,877	31.6%	6,622	19.2%	צרפת
8,060	28.0%	6,601	22.9%	קוריאה
5,483	27.4%	5,937	29.6%	פולין
8,882	34.8%	5,922	23.2%	פורטוגל
5,616	21.1%	5,758	21.7%	ישראל
4,806	20.7%	5,732	24.7%	סלובקיה
6,444	32.1%	5,140	25.6%	אסטוניה
4,553	22.1%	4,684	22.7%	הונגריה
6,546	25.8%	4,120	16.2%	צ'כיה
3,110	18.0%	3,301	19.1%	צ'ילה
2,632	17.3%	2,331	15.3%	מקסיקו
2,470	15.7%	1,860	11.8%	טורקיה

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: OECD (2013)

4. כוח אדם

מהתבוננות בלוח 1 לעיל אפשר ללמוד שלמרות (ואולי בגלל) השינוי הדרמטי במבנה המשרה והעלייה במספר שעות ההוראה, מספר המורים בחינוך היסודי עלה ב-16 אחוז בין 2008 ל-2013, בעוד שמספר התלמידים עלה בתקופה זו ב-11 אחוז בלבד. המסקנה החד-משמעית העולה מכך היא שהחשש שהחתימה על הסכם "אופק חדש" תגרום לפרישה גדולה בקרב המורים לא התממש. אפשר היה לשער שהיות שהנתון הנבדק הוא כוחות הוראה, דהיינו מספר המורים ולא דווקא מספר המשרות, הגידול במספר המורים התאפשר בשל הירידה בהיקף המשרה. אולם מתברר שלא זאת בלבד ששיעור המשרה הממוצע בחינוך היסודי לא ירד, הוא אפילו עלה במקצת (76.6 אחוז, כלומר שלושת רבעי משרה, לפני החתימה על ההסכם, לעומת 78.3 אחוזי משרה אחרי ההסכם).

לוח 4 מצביע על שיפור בהיבטים נוספים הקשורים לכוח האדם במערכת החינוך:

- עצירת תהליך הפמיניזציה: בין 2008 ל-2013 חלה ירידה קלה בשיעור המורות בחינוך היהודי. אמנם בחינוך הערבי חלה עלייה קלה בשיעור הנשים במקצוע, אך מכיוון שיש יותר מורים בחינוך היהודי בסך הכל חלקן של המורות מכלל אוכלוסיית המורים ירד.⁸
- האטת תהליך הזדקנות המורים בחינוך העברי:⁹ ב-2013 עמד שיעור המורים הצעירים על 12.9 אחוז, לעומת 12.8 אחוז ב-2008 ו-12.3 אחוז ב-2010. לעומת נתוני השנים שלפני כן מדובר בהאטה משמעותית, כמעט עד כדי עצירה, של מגמת ההזדקנות בקרב אוכלוסיית המורים. אין עדות לתופעה דומה בחינוך הערבי, היות ששם קצב הגידול של המערכת הואט במידה רבה.
- המשך תהליכי האקדמיזציה: בשנים 2013–2008 גדל מאוד מספר המורים האקדמאים, בעלי תואר ראשון ושני כאחד. בחינוך הערבי, שבו המגמה בולטת במיוחד, שיעור המורים האקדמאים גבוה יותר משיעורם בחינוך

⁸ הירידה בשיעור הנשים בכוח ההוראה נתפסת כשיפור משתי סיבות עיקריות: ראשית, היות שמחצית מהתלמידים הם בנים, גידול במספר המורים הגברים הוא בגדר שיפור ביכולתם של המורים לשמש מודל הזדהות לתלמידים. שנית, לאור העובדה שכוח המיקוח המקצועי של הגברים גדול יותר, גידול במספר המורים מגדיל את היכולת של ציבור המורים להשיג תנאי עבודה ושכר טובים יותר.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מפרסמת את הנתונים לפי סוג פיקוח בחינוך העברי (ממלכתי, ממלכתי-דתי או חרדי), לכן אי אפשר לומר אם יש הבדלים בין סוגי הפיקוח בהקשר זה.

העברי. הדבר נובע כנראה מעודף היצע של מורים בקרב הערבים, ומהזדמנויות תעסוקה מוגבלות של אקדמאים ערבים בתחומים אחרים.

לוח 4. אפיוני כוח אדם בהוראה בחינוך היסודי, לפי קבוצות אוכלוסייה

2008 ו-2013

ערבים		יהודים		
2013	2008	2013	2008	
76.8%	74.6%	86.1%	87.9%	שיעור הנשים
20.3%	28.6%	12.9%	12.8%	שיעור גילאי 29 ומטה
13.8%	12.7%	25.8%	25.1%	שיעור גילאי 50 ומעלה
89.3%	72.9%	81.5%	70.5%	שיעור האקדמאים
13.2%	7.0%	22.4%	18.4%	מזה: בעלי תואר שני
30.1	24.1	27.5	22.6	ממוצע שעות עבודה לשבוע
13.3	12.0	15.8	15.8	ממוצע שנות ותק מוכרות בהוראה

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בסיכומו של דבר אפשר לומר שבעקבות החתימה על הסכם "אופק חדש" התרחשו כמה התפתחויות חיוביות מבחינת איכות כוח האדם, כפי שהיא נמדדת בכלים המקובלים, ולעומת זאת לא התרחשו התופעות השליליות שחששו מהן.

שכר המורים בהשוואה בין-לאומית

לאחר שהמורים בחינוך היסודי ובחלק מחטיבות הביניים חתמו על הסכם "אופק חדש" מצבם השתפר במידה רבה. לוח 5 מראה שבין 2000 ל-2005 מצבם של כלל המורים כמעט לא השתפר, אולם בשנים שלאחר החתימה על ההסכם מצב המורים בחינוך היסודי השתפר מהר יותר מאשר במדינות אחרות ומהממוצע ב-OECD. למעשה, היות שהנתונים האחרונים הם מ-2010, מצב המורים בחינוך היסודי כיום טוב בהרבה ממה שניכר בלוח. נתוני 2011 מצביעים על שיפור של 42 אחוז לעומת 2000 ויש להניח שנתוני 2012, שנת השלמת המעבר של כלל המורים למסגרת העבודה של הסכם השכר "אופק חדש", יהיו גבוהים עוד יותר.

גם בחטיבות הביניים, שם רק חלק מהמורים הצטרפו להסכם, קצב השינוי בשכרם של המורים היה מהיר יותר מאשר במדינות ה-OECD. בחטיבות העליונות המורים בישראל עדיין מפגרים אחרי עמיתיהם מה-OECD, אך מאחר שגם הם חתמו על הסכם הדומה מאוד ל"אופק חדש" ב-2011, קרוב לוודאי שהנתונים

לשנים 2013 ול-2014 יהיו גבוהים בהרבה (גם נתוני התקציב לשנים אלו, כפי שצוינו בלוח נ"ב בנספחים, מרמזים על כך).

לוח 5. השוואת שכר המורים, 2005 ו-2010

עבור בעלי תואר אקדמי ו-15 שנות ותק, במחירים קבועים, בסיס: שנת 2000=100

חטיבה עליונה		חטיבת ביניים		יסודי		
2010	2005	2010	2005	2010	2005	
111	108	111	108	111	108	אוסטרליה
111	106	120	115	115	111	אוסטריה
105	105	105	105	105	106	איטליה
99	111	116	112	116	112	איסלנד
133	115	133	115	135	117	אירלנד
109	109	109	109	109	109	אנגליה
169	119	169	119	169	119	אסטוניה
103	98	103	105	103	104	ארה"ב
105	103	105	103	110	109	בלגיה (פלמית)
104	101	104	101	111	106	בלגיה (צרפתית)
126	111	127	107	127	107	דנמרק
117	158	125	159	125	159	הונגריה
104	113	104	113	104	113	יוון
92	99	92	99	92	99	יפן
102	99	111	100	134	100	ישראל
–	–	109	105	108	104	מקסיקו
112	102	109	102	107	102	ניו זילנד
110	104	116	109	113	105	ספרד
122	123	122	123	122	123	סקוטלנד
125	114	125	114	125	114	פורטוגל
112	109	111	108	121	117	פינלנד
178	150	204	180	201	180	צ'כיה
93	96	93	95	92	95	צרפת
117	126	117	126	117	125	קוריאה
96	96	98	98	103	103	שווייץ
119	115	117	113	122	116	ממוצע OECD

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD (2013)

5. הישגים לימודיים

מבחני המיצ"ב

בתוצאות מבחני המיצ"ב¹⁰ ניכר שיפור בין 2008 ל-2013 בכל המקצועות – הן בקרב דוברי עברית (לא כולל חרדים, שאינם נבחנים במיצ"ב) והן בקרב דוברי ערבית, הן בכיתה ה' והן בכיתה ח'. בתרשים 4, הלקוח מבן דוד (2014), מוצגות מגמות השיפור בציונים. במצטבר חל שיפור של 10.5 אחוז בקרב דוברי ערבית בכיתה ח' במדע וטכנולוגיה בין 2008 ל-2013, ואצל דוברי עברית חל שיפור מצטבר של 9.5 אחוזים באותן שנים. באותו מקצוע בכיתה ה' השינויים המצטברים הגיעו ל-13 אחוז בקרב דוברי ערבית ו-4.5 אחוזים בקרב דוברי עברית. בכיתה ח' השיפור המצטבר בציונים במתמטיקה היה 3 אחוזים אצל דוברי ערבית ו-3.5 אחוזים בקרב דוברי עברית, ואילו בכיתה ה' הוא עמד על 12 אחוז ו-6.5 אחוזים, בהתאמה. כל מי שמצוי בתחום החינוך יודע ששיפור בסדרי גודל כאלו הוא ללא ספק משמעותי, ללא קשר לדיון בסיבות שהביאו לאותו שיפור.

למרות האמור לעיל, נמצאו פערים ניכרים בהישגי בתי ספר המשתייכים לרמות טיפוח שונות בכל המקצועות, בכל הכיתות ובכל השנים. עם זאת, בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי בינוני הישגי דוברי הערבית בחלק מהמבחנים גבוהים יותר מהישגי דוברי העברית.¹¹

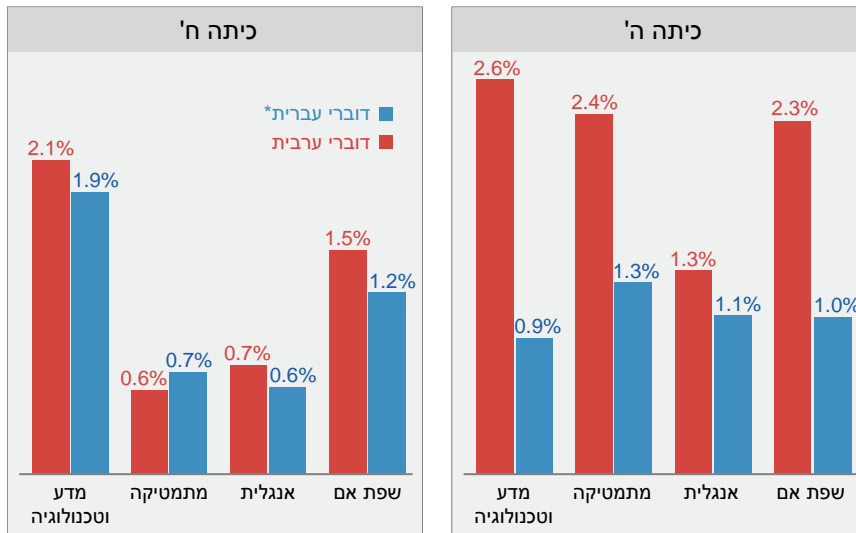
¹⁰ מבחני המיצ"ב הם מבחנים מכוילים המאפשרים השוואה בין השנים, ונעשה כל מאמץ להבטיח את איכות העברתם ומהימנותם. ייתכן כמובן שבתי ספר היום עושים מאמץ גדול יותר מאשר בעבר כדי להצליח בהם, אך אין שום הוכחה לכך.

¹¹ שאלה לגיטימית היא איזה חלק מהשיפור בהישגים נובע מתרומתה של מערכת החינוך, ואיזה חלק מקורו בשינוי במבנה החברתי-כלכלי והדמוגרפי של החברה בישראל (זוסמן וצור, 2008; שביט וברונשטיין, 2010; Hanushek, 2003). אולם להכרעה בשאלה זו אין משמעות בדיון הנוכחי משלוש סיבות. ראשית, הדיון עוסק בפרק זמן קצר מאוד יחסית, שבו קשה לשינויים במבנה החברתי לבוא לידי ביטוי. שנית, התלמידים החרדים אינם משתתפים במבחני המיצ"ב, ושלישית, הנתונים מראים כי הן בחינוך היהודי והן בחינוך הערבי חל שיפור – והשיפור בקרב הערבים הוא גדול יותר.

תרשים 4

שיפור בהישגים בתחומי לימוד בסיסיים

שיעור שינוי שנתי ממוצע במבחני המיצ"ב, 2008–2013



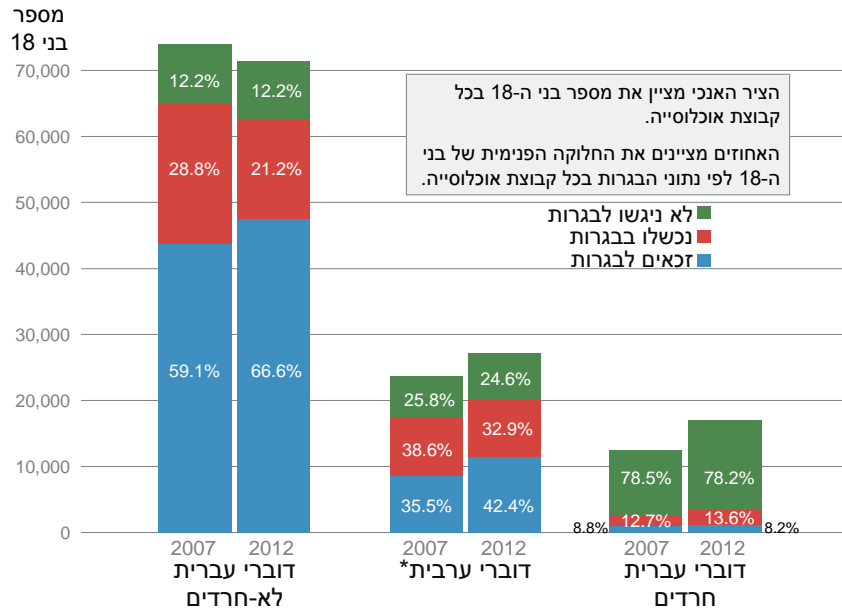
* לא כולל תלמידים חרדים.

מקור: דן בן-דוד, "תמונת מצב המדינה 2014", מרכז טאוב נתונים: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)

בחינות הבגרות

על פי נתוני משרד החינוך, שיעור הזכאים לבגרות מתוך שכבת הגיל המלאה עלה מ-46.3 אחוז בשנת הלימודים שהסתיימה ב-2007 ל-49.8 אחוז בשנה שהסתיימה ב-2012 (משרד החינוך והתרבות, 2013). משמעותו הרבה של שינוי זה מתחדדת על רקע הגידול הרב במספר הנערים והנערות שאינם לומדים את תכנית הלימודים של ישראל ואינם ניגשים לבחינות הבגרות (החרדים וערביי מזרח ירושלים, ששיעורם מכלל האוכלוסייה גדל מ-15.1 אחוז ב-2007 ל-19 אחוז ב-2012). בקרב קבוצות התלמידים העיקריות הניגשות לבגרות (התלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, יהודים וערבים כאחד, זינק שיעור הזכאות של היהודים הלא-חרדים מ-59.1 אחוז ב-2007 ל-66.6 אחוז ב-2012, ומכ-35.5 אחוז ל-42.4 אחוז אצל הערבים (תרשים 5).

תרשים 5
התפלגות שכבת הגיל של כיתה י"ב
 לפי קבוצת אוכלוסייה ונתוני בגרות, 2007 ו-2012



* לא כולל מזרח ירושלים.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד החינוך

חשוב להדגיש ששיעור הזכאות לבגרות הנמדד בתום הלימודים בתיכון – שנכון ל-2012 עומד על 62.4 אחוז מכלל הלומדים ביי"ב ועל 49.8 אחוז מכל קבוצת הגיל (הנתון אינו מוצג בתרשים) – הוא אינו נתון סופי, מפני שחלק גדול (25 אחוז) מאלו שנכשלו בבחינות הבגרות בתום לימודיהם בחינוך העל-יסודי משלימים את הבחינות וזכאים לתעודה במהלך השנים שלאחר מכן. בהסתמך על נתוני העבר, כדי לחשב את שיעור הזכאות הסופי לבגרות יש להוסיף לנתון המתקבל בסוף י"ב עוד 6 אחוזים, ועוד כ-1.5–1 אחוזי זכאים שנבחנו בבחינות אקסטרניות. בתוספת כל

אלו, בסופו של דבר צפוי שיעור הזכאות מתוך כלל שכבת הגיל להגיע לסדר גודל של כמעט 60 אחוז.¹²

יש הטוענים שהעלייה בשיעור הזכאות נובעת מהורדת רמת הקושי של הבחינות, אך הטענה טרם הוכחה במחקר. לעומת זאת, ידוע ששיעור התלמידים הלומדים בהיקף יחידות מורחב עלה במהלך השנים. יש גם מי שטוען שמספר התלמידים הלומדים מדעים וטכנולוגיה ושיעורם מכלל הניגשים לבגרות הולך ויורד. אלא שגם בנושא זה הנתונים מעידים על מציאות שונה לחלוטין. בעוד שבין השנים 1995 ל-2010 מספר התלמידים גדל בשיעור של 14 אחוז בלבד, שיעורי הזכאים לבגרות במתמטיקה, פיזיקה וביולוגיה גדלו הרבה מעבר לכך (בלס, 2014).¹³ בהתחשב בשינויים שחלו בהרכב הדמוגרפי, נראה שבמקום לדבר על נסיגה בהוראת המדעים ראוי לדבר על התקדמות משמעותית.

למרות הנתונים החיוביים שצוינו לעיל, מבקר המדינה מצביע על תופעה מדאיגה של ירידה במספר ובשיעור התלמידים הנבחרים ברמה של 4 או 5 יחידות במתמטיקה (תרשים 6). אך את הנתונים האלה יש לראות תוך התייחסות לשינוי הדמוגרפי באוכלוסיית תלמידי כיתות י"ב בתקופה זו. על פי נתוני משרד החינוך, מספר התלמידים היהודים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי (קבוצת אוכלוסייה ששיעור הניגשים לבגרות בה גבוה יחסית) ירד בין השנים 2007 ל-2012 בכ-3,000 נערים, ומספר הלומדים ירד במספר דומה. לעומת זאת מספר התלמידים החרדים בכיתה י"ב (שרובם המכריע אינו ניגש לבחינות במתמטיקה ב-5 יחידות) עלה בכ-4,500 בין 2007 ל-2012, ומספר התלמידים הלא-יהודים (שהישיגיהם בבגרות

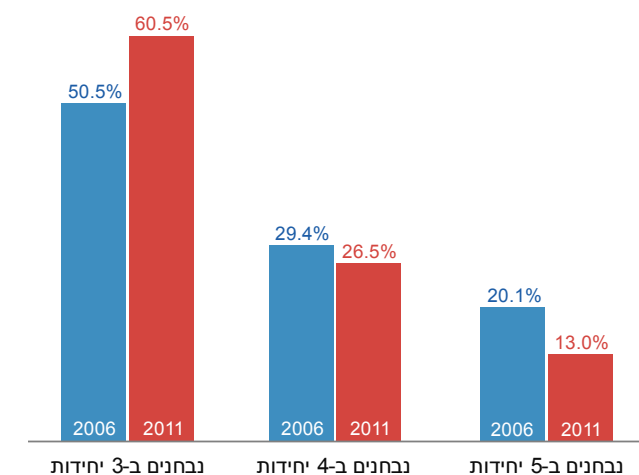
¹² לאחר השלמת הפרק פורסמו תוצאות מבחני הבגרות ל-2013 (גם הפעם ללא פירוט הנתונים לפי מקצועות הלימוד ולפי הרמה הסוציו-אקונומית של הישובים). לדעת מחבר פרק זה, המגמה המשמעותית ביותר בנתוני 2013 אינה העלייה התלולה בשיעורי הזכאות בכל המגזרים (אם כי היא חשובה כשלעצמה), אלא העלייה המרשימה בשיעורי הלומדים ב"ב מכלל קבוצת הגיל ובשיעורי הניגשים לבחינות הבגרות. את העלייה בשיעורי הזכאות – שהגיעו לשיעור של 53.4 אחוז מקבוצת הגיל לראשונה מאז קום המדינה (ולא לראשונה זה 20 שנה, כפי שנכתב בהודעה) – ניתן לייחס לירידה לכאורה ברמת הבחינות, שכאמור לא הוכחה מעולם; אולם העלאת שיעורי הלמידה וההגשה לבחינות הבגרות ביותר מ-3 אחוזים היא הישג רב משמעותי כאשר מכלילים בתוך קבוצת הלומדים והמסיימים 12 שנות לימוד את הקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה.

¹³ אין בנמצא נתונים מפורטים יותר על נתוני הניגשים לבחינות בגרות במקצועות המדעים כי משרד החינוך הפסיק לפרסם אותם. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הניגשים לבחינות בגרות ברמה הכוללת לפחות שני מקצועות מדעיים טכנולוגיים נותר כמעט זהה (22.9 אחוז ב-2013 לעומת 23.2 אחוז ב-2006), אך שיעור הנבחרים בבחינות השמות דגש על מקצועות טכנולוגיים, כלומר שהיקף המקצועות הטכנולוגיים בהן גדול יותר מהיקף המקצועות העיוניים, עלה מ-17.6 אחוז ל-21.2 אחוז.

נמוכים יותר) עלה בכ-3,000. המשמעות היא שבין 2007 ל-2012 ירד מספר התלמידים ה"חזקים" בכ-3,000, ומספר התלמידים ה"חלשים" עלה בכ-7,500.¹⁴ התפתחויות אלו מסבירות לפחות חלקית את ירידת שיעור הנבחנים והעוברים בבחינת הבגרות ברמת 5 יחידות במתמטיקה (תרשים 6). אולם גם אם לוקחים בחשבון את המגמות הדמוגרפיות, נשאלת השאלה מדוע הולך וגדל שיעור התלמידים הבוחרים לא ללמוד ברמות הגבוהות. ייתכן שהתשובה נעוצה גם בהתחזקות הגישה השופטת את טיב בתי הספר על פי שיעורי הזכאות לבגרות, המשפיעה מאוד על מדיניות הנהלות בתי הספר והמורים מחד גיסא, והתגברות הגישה הפונקציונלית לתעודת הבגרות, המייחסת את החשיבות הרבה ביותר לממוצע הציון הכללי מאידך גיסא. התלמידים ומוריהם מחשבים בצורה קרה ושקולה מה עדיף מבחינתם: ציון גבוה יחסית ברמת בחינה נמוכה או ציון נמוך ברמה גבוהה, ומגיעים למסקנה שעדיף לפרט ולבית הספר להיבחן ברמה הנמוכה. שיקולים מסוג זה התקיימו גם בעבר, אך ייתכן שהם הולכים ומתגברים.

¹⁴ מובן מאילו שלא כל התלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי הם "חזקים" ולא כל התלמידים בחינוך הערבי והחרדי הם "חלשים", אך ההכללה לגבי יכולתם של התלמידים מהקבוצות השונות להצליח בבחינת הבגרות במתמטיקה ברמה של 5 יחידות קרובה מאוד למה שקורה בפועל.

תרשים 6
התפלגות הנבחנים במתמטיקה לפי יחידות לימוד
 כאחוז מכלל הנבחנים, 2006 ו-2011



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: דוח מבקר המדינה (2014)

מבחנים בין-לאומיים

רבים סבורים שביצועיה של ישראל במבחנים הבין-לאומיים מעידים על רמת החינוך הירודה במדינה, ועוד יותר על סיכוייה העתידיים להשתלב בהצלחה בכלכלה העולמית בעתיד. לעומת זאת, יש כאלו המתנגדים למסקנות שמסיקים גורמים שונים מהציונים במבחנים אלו, ובמיוחד לדירוג על פי רמת ההישג הממוצע של תלמידי המדינות השונות. לאחרונה אף פורסם מכתב גלוי שהפנו 101 חוקרי חינוך לממונה על מבחני PISA, ובו דרשו לבטל את המבחנים ב-2015 בגלל הנזק שהם גורמים למערכות חינוך לאומיות, והמשמעות המופרזת שהעומדים בראש המערכות מייחסים למבחנים אלו (Guardian, 2014).

הדיון בסעיף זה אינו עוסק בחשיבות המבחנים הבין-לאומיים ובמשמעותם עבור המדינה, אלא רק בשאלה האם הישגי התלמידים הישראלים במבחנים אלו השתפרו בתקופה הנבדקת או לא. בשאלה זו התשובה היא חד-משמעית: התלמידים הישראלים שיפרו את הישגיהם במידה רבה. כאשר משווים את הישגיהם להישגי התלמידים בכלל המדינות שהשתתפו בכל אחד מהמבחנים,

מתקבלת תמונה חיובית מאוד באשר להתקדמותה של ישראל, הן במובן של ממוצע הציונים הכללי והן בהפחתת שיעור התלמידים החלשים והגדלת שיעור החזקים.

מבחן TIMSS¹⁵ בין 2007 ל-2011 חל שיפור דרמטי בהישגים של תלמידי ישראל במבחן TIMSS, הן מבחינת הדירוג והן מבחינת הציון עצמו (לוח 6). קפיצות גדולות כאלו בציונים ובמיקום הן נדירות מאוד, ולעתים קרובות אינן חוזרות על עצמן במבחן הבא. עם פרסום התוצאות פרץ ויכוח נוקב, שהועצם לאור העובדה שהפרסום יצא זמן קצר לפני הבחירות לכנסת, בשאלה מה הביא לקפיצה הגדולה: האם ניתן לייחס זאת למדיניות שנקטו העומדים בראש המערכת, או שמא הסיבה לכך היא גורמים אחרים שאין דבר בינם ובין פעילות חינוכית רציפה ומתוכננת? במבט לאחור נראה שהאמת נמצאת אי שם באמצע – משרד החינוך והרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) העצימו את ההישגים של תלמידי ישראל, והמבקרים הפריזו בטענתם שהתוצאות אינן אמינות. נתוני 2007 היו נמוכים במידה חריגה בגלל סיבות שונות, וביניהן העובדה שהמבחן נערך בעת שביתת המורים הגדולה, ואילו נתוני 2011 היו ככל הנראה קצת מוטים לטובה בשל שינויים בתרגום, התאמת התכנים הנלמדים לנושאים הנבחנים במבחן TIMSS, הכנה של המורים והתלמידים והוספת שעות לימוד (כל אלו, יש להדגיש, הם אמצעים לגיטימיים לחלוטין).

מהתבוננות בתוצאות המוצגות בלוח 6 אפשר לראות שמבין 21 המדינות שהשתתפו בכל מבחני TIMSS לכיתות ח' מאז 1999 – כולל מדינות בודדות בארצות הברית (מסצ'וסטס) ובקנדה (אונטריו וקוויבק) – ישראל היא המדינה ששיפרה את הציון הממוצע בצורה המרשימה ביותר. גם המיקום שלה בדירוג עלה בצורה החדה ביותר.¹⁶ התוצאות הללו אולי אינן מדהימות כאשר משווים את רמת ההישגים של התלמידים בישראל לרמה של תלמידי המדינות האחרות, אך הן בהחלט מרשימות כאשר מדברים על שיפור ההישגים בישראל עצמה (סטיית התקן כמעט לא השתנתה, ועמדה על 99 נקודות ב-2011 לעומת 98 נקודות ב-2007).

¹⁵ במבחן זה, שהוא הוותיק מבין המבחנים הבין-לאומיים, נבחנים תלמידים מכיתות ד' וח' במקצועות מדעים ומתמטיקה. בישראל נבחנים רק תלמידי כיתות ח'.

¹⁶ באותו הקשר יש לציין ששיעור התלמידים החלשים בישראל ירד מ-25 אחוז ב-2007 ל-13 אחוז ב-2011, וכך קרה גם במבחני PISA (ראו נתונים בלוח 9).

לוח 6. השוואת הישגי המדינות המשתתפות במבחני TIMSS, 2007 ו-2011

ציון ממוצע במדעים ובמתמטיקה בכיתות ח' בכלל המדינות שהשתתפו במבחנים ברציפות מאז 1999, ממויך לפי הפרש הדירוג

הפרש דירוג	הפרש ציון	2011		2007		מדינה
		דירוג	ציון	דירוג	ציון	
7	51	9	514	16	463	ישראל
4	27	7	539	11	512	רוסיה
2	27	16	458	18	431	רומניה
1	1	11	509	12	508	ארה"ב
1	18	2	611	3	593	סינגפור
1	16	1	613	2	597	קוריאה
0	12	21	415	21	403	איראן
0	14	4	586	4	572	הונג קונג
0	0	5	570	5	570	יפן
0	14	6	561	6	547	מסצ'וסטס*
0	5	20	425	20	420	תוניסיה
-1	18	15	498	14	480	איטליה
-1	-4	14	502	13	506	ליטא
-1	4	8	532	7	528	קוויבק*
-2	-5	10	512	8	517	אונטריו*
-2	-6	12	507	10	513	אנגליה
-2	11	3	609	1	598	טייוואן
-2	-34	17	440	15	474	מלזיה
-2	-14	19	427	17	441	תאילנד
-3	-21	22	406	19	427	ירדן
-4	-12	13	505	9	517	הונגריה

* מדינה או טריטוריה בתוך ארצות הברית/קנדה

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: TIMSS (2007; 2011)

מבחני PIRLS¹⁷. התוצאות במבחני PIRLS בשנת 2011 היו דומות לתוצאות מבחן TIMSS באותה שנה. ישראל היא המדינה השנייה אחרי איראן מבחינת שיפור

¹⁷ מבחני PIRLS בוחנים אוריינות קריאה בקרב כיתות ד'ה'.

הציון, והשלישית אחרי ארצות הברית ואנגליה מבחינת שיפור הדירוג (לוח 7). גם כאן ההישגים של ישראל עדיין נמוכים יחסית לרוב המדינות, אך בהחלט ניכר שיפור.

לוח 7. השוואת הישגי המדינות המשתתפות במבחני PIRLS, 2006 ו-2011

ציון ממוצע באוריינות וקריאה בכלל המדינות שהשתתפו במבחנים, ממוין לפי הפרש הדירוג

מדינה	2006		2011		הפרש ציון	הפרש דירוג
	ציון	דירוג	ציון	דירוג		
אנגליה	539	12	552	5	13	7
ארה"ב	540	11	556	4	16	7
ישראל	512	18	541	12	29	6
קוויבק*	533	13	548	7	15	6
הונג קונג	564	2	571	1	7	1
סלובקיה	531	15	535	14	4	1
סינגפור	558	3	567	3	9	0
אונטריו*	554	5	548	6	-6	-1
איראן	421	21	457	22	36	-1
מרוקו	323	22	310	23	-13	-1
נורווגיה	498	19	507	20	9	-1
סלובניה	522	16	530	17	8	-1
רומניה	489	20	502	21	13	-1
רוסיה	565	1	568	2	3	-1
שוודיה	549	8	542	9	-7	-1
ניו זילנד	532	14	531	16	-1	-2
צרפת	522	17	520	19	-2	-2
גרמניה	548	9	541	11	-7	-2
איטליה	551	6	541	10	-10	-4
הולנד	557	4	546	8	-11	-4
בולגריה	547	10	532	15	-15	-5
הונגריה	551	7	539	13	-12	-6

* מדינה או טריטוריה בתוך ארצות הברית/קנדה

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: PIRLS (2006; 2011)

מבחני PISA. במבחני PISA שנערכו ב-2012 ישראל נמצאת במקום השני מבחינת שיפור הציור, מבין תשע מדינות בלבד שהשתפרו בממד זה ביחס ל-2009 (מתוך 26 המדינות שהשתתפו בשני המבחנים). מבחינת שינוי הדירוג ישראל נמצאת במקום העשירי, בזמן שרק 10 מדינות שיפרו את מצבן (לוח 8).

לוח 8. השוואת הישגי המדינות המשתתפות במבחני PISA, 2009 ו-2012

ציון ממוצע במתמטיקה בכלל המדינות שהשתתפו במבחנים, ממוין לפי הפרש הדירוג

הפרש דירוג	הפרש ציון	2012		2009		
		דירוג	ציון	דירוג	ציון	
9	14	10	501	19	487	אירלנד
8	23	6	518	14	495	פולין
5	10	8	506	13	496	אוסטריה
4	2	19	485	23	483	איטליה
3	6	13	499	16	493	צ'כיה
3	0	18	487	21	487	פורטוגל
2	7	2	536	4	529	יפן
2	1	16	490	18	489	לוקסמבורג
2	1	20	484	22	483	ספרד
1	19	24	466	25	447	ישראל
0	0	7	515	7	515	בלגיה
0	-6	26	413	26	419	מקסיקו
0	0	1	546	1	546	קוריאה
0	-9	5	518	5	527	קנדה
0	-3	3	531	3	534	שווייץ
-1	-10	9	504	8	514	אוסטרליה
-1	-6	21	481	20	487	ארה"ב
-1	-13	25	453	24	466	יוון
-2	-2	14	495	12	497	צרפת
-2	-3	12	500	10	503	דנמרק
-2	-22	4	519	2	541	פינלנד
-5	-19	11	500	6	519	ניו זילנד
-6	-9	17	489	11	498	נורווגיה
-6	-14	15	493	9	507	איסלנד
-6	-13	23	477	17	490	הונגריה
-7	-16	22	478	15	494	שוודיה

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: PISA (2009; 2012)

בין המדינות הבולטות לשלילה היו אוסטרליה, שהציון של תלמידיה ירד ב-10 נקודות בין 2009 ל-2012 ומיקומה הידרדר מהמקום השמיני לתשיעי, וניו זילנד, שהציון של תלמידיה ירד ב-19 נקודות ומיקומה ירד מהמקום השישי ל-11. שתי מדינות אלו עברו מאז ראשית שנות התשעים רפורמות חינוכיות מרחיקות לכת ברוח ניאו-ליברלית: יותר ביזור, ניהול עצמי, צמצום הביורוקרטיה של משרדי החינוך וכדומה.¹⁸ גם הישגי התלמידים בארצות הברית ירדו ב-6 נקודות ודירוגה ירד מהמקום ה-20 למקום ה-21, חרף כל המאמץ שנקט במסגרת NCLB (תכנית התערבות מאסיבית בחינוך שיושמה במדינה). באותה תקופה ההישגים בפילנד ירדו ב-22 נקודות, והמדינה ירדה מהמקום השני בדירוג ההישגים למקום הרביעי. מעבר לכך, אם בודקים את שיעורי התלמידים ברמות ההישגים הנמוכות במדעים (לוח 9), נמצא שישראל הקטינה שיעור זה במידה משמעותית (שנייה רק לפולין ולטורקיה). כשבוחנים את שיעורי התלמידים שציוניהם היו ברמות הגבוהות, השיפור של ישראל היה ה-11 ברמתו מבין 34 מדינות.

לוח 9. אחוזי התלמידים המצטיינים והחלשים במדעים במבחני PISA

בכלל המדינות שהשתתפו במבחן בשנים הרלוונטיות, ממוין לפי שיעור השינוי באחוזי התלמידים החלשים בין 2006 ל-2012¹⁹ (המשך בעמ' הבא)

מדינה	אחוז המצטיינים (רמה 5 ומעלה)			אחוז החלשים (רמה 2 ומטה)		
	2006	2012	הפרש בין 2006 ל-2012	2006	2012	הפרש בין 2006 ל-2012
טורקיה	0.9%	1.8%	0.9%	46.6%	26.4%	-20.2%
פולין	6.8%	10.8%	4.0%	17.0%	9.0%	-8.0%
ישראל	5.2%	5.8%	0.6%	36.1%	28.9%	-7.2%
איטליה	4.6%	6.1%	1.5%	25.3%	18.7%	-6.6%
ארה"ב	9.1%	7.5%	-1.6%	24.4%	18.1%	-6.3%
פורטוגל	3.1%	4.5%	1.4%	24.5%	19.0%	-5.5%
צילה	1.9%	1.0%	-0.9%	39.7%	34.5%	-5.2%
קוריאה	10.3%	11.7%	1.4%	11.2%	6.6%	-4.6%

¹⁸ מעניין לציין שפולין, המדינה שהשיגה את ההתקדמות הרבה ביותר במבחני פיז"ה, עברה רפורמה מרחיקת לכת הדומה מאוד לרפורמה של 1967 בישראל, שכללה הקמת חטיבות ביניים ובתי ספר מקיפים.

¹⁹ התוצאות במבחנים אלו נחלקות בסך הכל ל-6 רמות (או 7, כי הרמה הראשונה מחולקת לשניים). הציון הגבוה ביותר ברמה הראשונה, היינו הנמוכה ביותר במבחן, הוא 262 נקודות, והנמוך ביותר ברמה 6 (הרמה הגבוהה ביותר) הוא 698 נקודות. הציון הממוצע הוא 500.

לוח 9. אחוזי התלמידים המצטיינים והחלשים במדעים במבחני PISA (המשך)

בכלל המדינות שהשתתפו במבחן בשנים הרלוונטיות, ממוין לפי שיעור השינוי באחוזי התלמידים החלשים בין 2006 ל-2012

מדינה	אחוז המצטיינים (רמה 5 ומעלה)			אחוז החלשים (רמה 2 ומטה)		
	2006	2012	הפרש בין 2006 ל-2012	2006	2012	הפרש בין 2006 ל-2012
אירלנד	9.4%	10.7%	1.3%	15.5%	11.1%	-4.4%
מקסיקו	0.3%	0.1%	-0.2%	50.9%	47.0%	-3.9%
ספרד	4.9%	4.8%	-0.1%	19.6%	15.7%	-3.9%
יפן	15.1%	18.2%	3.1%	12.0%	8.5%	-3.5%
גרמניה	11.8%	12.2%	0.4%	15.4%	12.2%	-3.2%
שווייץ	10.5%	9.3%	-1.2%	16.1%	12.8%	-3.3%
אסטוניה	11.5%	12.8%	1.3%	7.7%	5.0%	-2.7%
צרפת	8.0%	7.9%	-0.1%	21.2%	18.7%	-2.5%
ממוצע OECD	8.9%	8.4%	-0.5%	19.8%	17.8%	-2.0%
אנגליה	13.7%	11.2%	-2.5%	16.7%	15.0%	-1.7%
צ'כיה	11.6%	7.6%	-4.0%	15.5%	13.8%	-1.7%
דנמרק	6.8%	6.8%	0.0%	18.4%	16.7%	-1.7%
נורווגיה	6.1%	7.5%	1.4%	21.1%	19.6%	-1.5%
סלובניה	12.9%	9.6%	-3.3%	13.9%	12.9%	-1.0%
אוסטריה	10.0%	7.9%	-2.1%	16.3%	15.8%	-0.5%
לוקסמבורג	5.9%	8.2%	2.3%	22.1%	22.2%	0.1%
הולנד	13.1%	11.8%	-1.3%	13.0%	13.1%	0.1%
קנדה	14.4%	11.3%	-3.1%	10.0%	10.4%	0.4%
בלגיה	10.1%	9.1%	-1.0%	17.0%	17.7%	0.7%
אוסטרליה	14.6%	13.6%	-1.0%	12.9%	13.6%	0.7%
יוון	3.4%	2.5%	-0.9%	24.0%	25.5%	1.5%
ניו זילנד	17.6%	13.4%	-4.2%	13.7%	16.3%	2.6%
הונגריה	6.9%	5.9%	-1.0%	15.0%	18.0%	3.0%
איסלנד	6.3%	5.2%	-1.1%	20.6%	24.0%	3.4%
פינלנד	20.9%	17.1%	-3.8%	4.1%	7.7%	3.6%
שוודיה	7.9%	6.3%	-1.6%	16.4%	22.2%	5.8%
סלובקיה	5.8%	4.9%	-0.9%	20.2%	26.9%	6.7%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: PISA (2012)

השנים תשס"ט לתשע"ג נרשם שיפור במרבית המדדים שנמדדו (כלומר חלה ירידה בדיווחים על אלימות), ולא נרשמה הרעה באף לא אחד מהמדדים. בולטת במיוחד הירידה בשיעור התלמידים המדווחים על: אלימות קשה, אלימות חברתית, אלימות מצד הצוות וכלפי הצוות, אלימות מינית, אלימות בהסעות ושתיית אלכוהול. המגמה הזו מקיפה את כל שכבות הגיל, אך היא בולטת במיוחד בחינוך היסודי – שם רמת האלימות היא הגבוהה ביותר, בעבר ובהווה. גם בחטיבת הביניים חל שיפור, ובחטיבה העליונה נרשם שיפור בחלק מהמדדים ויציבות במדדים אחרים. השיפור ניכר בקרב יהודים וערבים כאחד, אך הוא בולט במיוחד בבתי הספר הערביים.²¹

צמצום פערים בין החינוך העברי לחינוך הערבי

אחד הכישלונות החמורים ביותר של מערכת החינוך בישראל, הנמשך לאורך שנים רבות, הוא הפער העצום בין המשאבים המוקצים לחינוך העברי ובין המשאבים לחינוך הערבי, והישגי התלמידים בכל אחד מזרמי החינוך. כישלון חמור זה מטיל צל כבד על מדיניות משרד החינוך לדורותיו. עם זאת, גם במישור זה אפשר להבחין בשנים האחרונות בשיפור במשאבים המוקצים למערכת החינוך הערבית, בכוח האדם הפועל בה ובהישגי תלמידיה.

כאמור, מערכת החינוך נהנתה בשנים האחרונות מגידול ניכר במשאבים העומדים לרשותה. תרשים 7 מצביע על כך שהשימוש במשאבים אלו היה דיפרנציאלי באופן שפיצה במקצת על האפליה המתמשכת. בחינוך היסודי התקציב לכיתה, המתבטא במספר שעות הלימוד השבועיות המוקצה לכל כיתה, היה גבוה יותר בחינוך הערבי כבר ב-2005, אך התקציב לתלמיד היה נמוך יותר משמעותית (הסיבה לכך היא שגודל הכיתה הממוצע בחינוך הערבי היה גבוה בהרבה). הגדלת היקף המשאבים המוקצים למערכת החינוך היסודי גרמה לכך שהתוספת לכיתה אמנם דומה לתוספת שניתנה בחינוך היהודי, אך ההקצאה לתלמיד בחינוך הערבי גדלה הרבה יותר – בעיקר כתוצאה מהקטנת הכיתות, שהתאפשרה בשל תוספות בינוי וצמצום קצב הגידול הטבעי. תהליך דומה מתרחש בחינוך העל-יסודי, אך שם ההקצאה לתלמיד בחינוך הערבי עדיין נמוכה יותר מההקצאה בחינוך העברי.

²¹ השיפור העיקרי נרשם בין שתי המדידות הראשונות (בין תשס"ט לתשע"א). כאשר משווים את נתוני המדידה השלישית (תשע"ג) לנתוני המדידה השנייה (תשע"א), ניכרת על פי רוב יציבות בנתונים, לצד ירידה קלה בבתי הספר היסודיים.

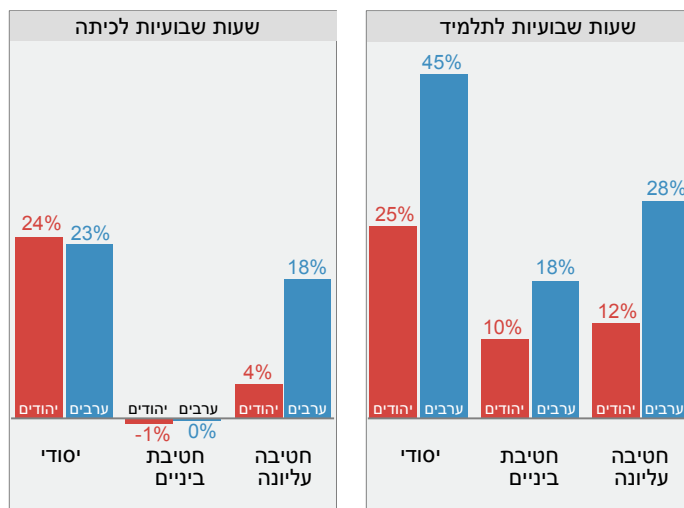
בתחום כוח האדם חלה התפתחות מרשימה הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. אפיוני כוח האדם בקרב הערבים נהיים דומים יותר ויותר לאלה של היהודים (ראו סעיף 4 בנושא כוח אדם ולוח נ"2 בנספחים).

גם בתחום ההישגים הלימודיים הפערים עדיין גדולים מאוד, אך ההתקדמות של תלמידי החינוך הערבי מהירה יותר מזאת של תלמידים בחינוך העברי. הדבר נכון בכיתות ה' וחי' כאחד, כפי שמודגם בתרשים 4 לעיל. עם זאת, ההתקדמות בשכבות גיל אלו לא באה לידי ביטוי בשיעורי הלמידה בחינוך העל-יסודי ובאחוזי הזכאות לבגרות. שם, למרות ההתקדמות הכללית, הפערים נותרו בעינם.

תרשים 7

שיעורי השינוי בשעות לימוד שבועיות לכיתה ולתלמיד

לפי רמת חינוך וקבוצת אוכלוסייה, בין 2005 ל-2013



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

7. סיכום

מממצאי הפרק עולה בבירור שבתחומים שהמערכת מעוניינת לשפר – תנאי העבודה של המורים ורמת השכלתם; הישגים במבחנים הארציים והבין-לאומיים; הפערים בין יהודים לערבים, הן בהקצאות והן בהישגים; ומדד האקלים הבית ספרי – אמנם חל שיפור. עם זאת, צריך לומר שהשיפור עדיין רחוק מלהשביע רצון גם בתחומים אלו וגם בתחומים אחרים הכלולים במטרות החינוך ואינם זוכים לאותה תשומת לב (ראו ההצהרות בחוק חינוך ממלכתי בסעיף 3 בנספחים).

השיפור הכללי שהוצג בפרק זה מאפשר להעריך כי המאמצים הנעשים בתחומים אלו נשאו פירות, ולדרוש מאמצים דומים בתחומים אחרים שבהם המצב עדיין טעון שיפור. עם הצרכים הדחופים במיוחד נמנים שינוי שיטת התקצוב בכל מערכת החינוך לתקצוב דיפרנציאלי על פי נתוני רקע סוציו-אקונומיים, שיפור איכות ההוראה ודגש רב יותר על שיפור האקלים הבית ספרי – במיוחד בכל הנוגע ליחסים בין מורים לתלמידים ולהוריהם, ובין התלמידים לבין עצמם.

נספחים

לוח נ'1. הסכומים שהוקצו לשם הקטנת מספר התלמידים בכיתה, 2009-2012*
לפי סוג תקציב, באלפי שקלים של 2012

שנה	תקציב מקורי	תקציב על שינויו	ביצוע התקציב
יסודי			
2009	71,639	0	0
2010	57,571	3	3
2011	56,687	0	0
2012	262,686	0	0
סך הכל יסודי	448,583	3	3
על-יסודי			
2010	53,417	66,850	66,850
2011	118,507	106,286	102,492
2012	139,577	104,643	104,471
סך הכל על-יסודי	311,501	277,779	273,813
סך הכל כללי	760,084	277,782	273,816

לוח נ'2. התפלגות כוחות ההוראה בחינוך העל-יסודי לפי מאפיינים נבחרים
לפי רמת חינוך וקבוצות אוכלוסייה, 2005 ו-2013

חינוך ערבי		חינוך עברי		
2013	2005	2013	2005	
חטיבת ביניים				
שיעור הנשים				
65.6%	51.0%	80.1%	83.3%	שיעור גילאי 29 ומטה
18.0%	24.4%	6.6%	6.0%	שיעור גילאי 50 ומעלה
14.4%	12.7%	34.7%	31.5%	בעלי דרגת שכר אקדמית
95.6%	79.4%	92.8%	87.9%	בעלי דרגת שכר מ"א ומעלה
23.2%	15.2%	41.7%	32.5%	ממוצע שעות עבודה לשבוע
27.7	21.2	19.0	20.9	ממוצע שנות ותק בהוראה
13.7	13.4	18.5	18.1	
חטיבה עליונה				
שיעור הנשים				
50.5%	40.5%	73.4%	70.7%	שיעור גילאי 29 ומטה
17.5%	21.0%	6.8%	7.6%	שיעור גילאי 50 ומעלה
20.0%	14.5%	39.0%	36.6%	בעלי דרגת שכר אקדמית
89.7%	80.7%	87.2%	81.3%	בעלי דרגת שכר מ"א ומעלה
28.9%	20.8%	41.1%	33.2%	ממוצע שעות עבודה לשבוע
25.9	22.5	19.9	18.7	ממוצע שנות ותק בהוראה
14.3	13.4	19.5	19.6	

מקור (לשני התרשימים): נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: לוח נ'1 – משרד האוצר; לוח נ'2 – משרד החינוך

3. נוסח חוק החינוך הממלכתי (תיקון משנת 2000)

מטרות החינוך הממלכתי הן:

- (1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו;
- (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים;
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל;
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם;
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כשרונותיהם השונים, למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות;
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים;
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל;
- (10) לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח;
- (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.

מקורות

- בלס, נחום (2008), **הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום (2013), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך: תלמידים ומורים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 253–272.
- בלס, נחום (2014), **בחינות הבגרות: סוגיות והצעות לרפורמה**, נייר מדיניות מס' 02.2014, מרכז טאוב
- בן דוד, דן (2014), **תמונת מצב המדינה 2014: תרשימים על החברה והכלכלה בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זוסמן, נועם ושי צור (2008), **ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות**, סדרת מאמרים לדיון 2008.11, בנק ישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות
- משרד החינוך והתרבות (2014), **מצגת נתוני זכאות לבגרות תשע"ג**, אתר משרד החינוך.
- משרד מבקר המדינה (2014), **דוח ביקורת שנתי 164**.
- הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) (2014), **ניטור רמת האלימות בבתי הספר על-פי דיווחי תלמידים: נתונים מתוך סקרי ניטור אלימות תשע"ג**, תשע"א ותשס"ט.
- OECD (2012), *Education at a Glance*, OECD data base.
- PISA data source*, various years, OECD publications. <http://www.oecd.org/pisa/>

PIRLS data source, various years.

<http://timssandpirls.bc.edu/pirls2011/international-database.html>

TIMSS data source, various years.

<http://timssandpirls.bc.edu/pirls2011/international-database.html>

The Gaurdian (2014), OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics, 6 May 2014.

<http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics#start-of-comments>

Hanushek, Eric (2003), “The Toughest Battleground: Schools,” in Mark A. Wynne, Harvey Rosenblum and Robert L. Formaini (eds.), *The Legacy of Milton and Rose Friedman’s Free to Choose: Economic Liberalism at the Turn of The 21st Century*, Federal Reserve Bank of Dallas.

IV. עוני ורווחה

עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל

חיה שטייר וחיים בלייך*

תקציר

פרק זה בוחן את הסיכון לעוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל. בחלקו הראשון נבחנות המגמות בשיעורי העוני בקרב המבוגרים בהשוואה לאוכלוסייה הצעירה יותר. הממצאים מצביעים על מגמת ירידה בשיעורי העוני בקרב המבוגרים לאורך זמן, לעומת עלייה בשיעור העוני בכלל האוכלוסייה. שיעורי העוני הנמוכים בקרב מבוגרים (בהשוואה לאוכלוסייה צעירה יותר) מושגים בעיקר באמצעות קצבאות הזקנה, המהוות רשת ביטחון לרבים, ובזכות ההכנסה מפנסיה. למעשה, שיעור העוני בקרב הזכאים לפנסיה הוא נמוך ביותר. בפילוח לפי שלוש קבוצות חברתיות בקרב המבוגרים (ישראלים ותיקים, יוצאי ברית המועצות לשעבר וערבים) נראה בבירור כי בקרב עולי ברית המועצות לשעבר ובקרב ערבים – שתי קבוצות בעלות זכאות נמוכה לפנסיה – שיעורי העוני גבוהים מאשר בקרב הוותיקים. אחת הדרכים להתמודד עם עוני ומחסור בקרב האוכלוסייה המבוגרת היא מגורים משותפים עם בני משפחה צעירים, הנמצאים בגיל העבודה. צורת מגורים זו אופיינית במיוחד בקרב ערבים ויוצאי ברית המועצות לשעבר, ומאפשרת להם לחיות במשק בית בעל רמת חיים גבוהה יותר משלהם, וכך להימנע מחיים בעוני.

* פרופ' חיה שטייר, יו"ר תכנית המדיניות בתחום הרווחה החברתית במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב; חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מבוא

בעיית שיעור העוני בישראל, שהוא מהגבוהים במערב, נדונה בעבר במחקרים (בן דוד ובלייך, 2013) ובקרב קובעי מדיניות (OECD, 2011). המחקרים בתחום מצביעים על ההשתתפות בכוח העבודה כאחד הגורמים המרכזיים הקשורים בעוני, ואכן פרטים שאינם עובדים מצויים בסיכון לעוני ולתלות במערכת הרווחה. המבוגרים הם קבוצת אוכלוסייה שברובה הגדול פרשה מעבודה עקב גילה, ולפיכך נמצאת בסיכון גבוה יחסית לחוות קשיים כלכליים ועוני. אוכלוסייה זו מצליחה בחלקה לחיות ברווחה גם לאחר הפרישה משוק העבודה, ברוב המקרים בזכות תשלומי פנסיה הנובעים מהפרשות לחיסכון במהלך שנות העבודה. ואולם רבים מהמבוגרים המשתייכים לקבוצות חלשות, שעבדו במשך חייהם בתנאי עבודה שאינם מזכים בפנסיה תעסוקתית, או מהגרים שהגיעו לישראל בגיל מבוגר ולא צברו זכויות פנסיוניות, נותרים למעשה נטולי מקורות הכנסה ותלויים לחלוטין במוסדות המדינה ובמערכת הרווחה.

אוכלוסיית המערב מצויה במגמה מתמדת של הזדקנות, לנוכח שני תהליכים מרכזיים: הירידה בפריון מחד גיסא, והתארכות החיים מאידך גיסא (Wray, 2006). הזדקנות האוכלוסייה כרוכה בבעיית העוני ואי שוויון, שכן כאמור מרבית המבוגרים אינם משתתפים עוד בשוק העבודה, והם מתקיימים במידה רבה מחסכונותיהם – אם חיסכון הוגי ואם חיסכון לפנסיה תעסוקתית – או מתשלומים שהם זכאים להם ממערכת הרווחה. לפיכך, נוצר עול כלכלי כבד על מערכות הכלכלה בעולם המערבי, שבא לידי ביטוי בשינוי המערכות הפנסיוניות ובהעלאת גיל הפרישה. בעיית העוני ואי השוויון בקרב מבוגרים עומדת בלב הדיון הציבורי במדינות רבות, שכן בניגוד לקבוצות אוכלוסייה אחרות שעניין זכאותן או אי זכאותן לסיוע מהמדינה מעורר ויכוח ציבורי, יש הסכמה כללית כי האוכלוסייה המבוגרת זכאית לסיוע כזה, וכי היא אינה מסוגלת, ואף אין מצופה ממנה, למצוא את מקורות הכנסתה באמצעות עבודה. עם זאת, כפי שמראים מחקרים רבים, שיעור המבוגרים מגיל 65 הנוותרים בשוק העבודה לתקופות ממושכות יותר, אם מסיבות כלכליות ואם מסיבות אחרות, עולה בהתמדה (קמחי ושרברמן, 2013).

מדינות רבות חותרות לצמצום שיעורי העוני בקרב מבוגרים, באמצעות קצבאות, פנסיות מדינתיות ותמיכות, בהתאם להסדרי הפנסיות הנהוגים בכל מדינה ועל פי אופי מערכת הרווחה. גם בישראל מופנית תשומת לב רבה למצבה הכלכלי של אוכלוסיית המבוגרים. אמנם היא מדינה בעלת אוכלוסייה צעירה יחסית, בעיקר לאור שיעורי פריון גבוהים המשמרים את מבנה הגילים הזה, אך עם

זאת, שיעורם של בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה מצוי במגמת עלייה מתמדת: מ-6.7 אחוזים ב-1970 ל-10.4 אחוז כיום. כמו כן, שיעורם של בני 75 ויותר מכלל האוכלוסייה עלה מ-1.9 ל-4.8 אחוזים ב-40 השנים האחרונות (ישראל, 2013). עלייה זו באוכלוסיית המבוגרים וצרכיה המיוחדים, בעיקר עם הפרישה משוק העבודה, מגבירים את הצורך בדיון במצבה הכלכלי ובאמצעים הציבוריים והפרטיים העומדים לרשותה.

שיעורי העוני בישראל קשורים להיקף ההשתתפות בשוק העבודה של ראשי משק הבית ולמבחר מאפיינים דמוגרפיים, ובהם גודל המשפחה והרכב המפרנסים בה (שטייר, 2011). האוכלוסייה המבוגרת נמצאת בסיכון גבוה לעוני, שכן מקורות הכנסתה מוגבלים מכיוון שלא כל המבוגרים נהנים מחסכונויות או מפנסיה תעסוקתית, ורבים מהם תלויים במדינה ובקצבאות שהיא מעניקה להם. מחקרים השוואתיים מלמדים כי במדינות המעניקות פנסיה ממלכתית נדיבה ותמיכות לכלל האוכלוסייה המבוגרת, רמת העוני בקרב מבוגרים נמוכה (Kangas and Palme, 2000). יש גורמים המאפשרים רמה גבוהה יותר של רווחה במשקי הבית המבוגרים – למשל גודלם המצומצם ביחס לכלל האוכלוסייה, מאחר שמרבית המבוגרים חיים במשקי בית של זוגות או יחידים. במשפחות קטנות אלו רמת הצרכים אף היא נמוכה יחסית, ומחקרים אחדים מראים כי המבוגרים הם אינם בהכרח קבוצה הסובלת ממצוקות כלכליות בהשוואה לצעירים (שטייר ולוין, 2013).

בפרק זה מוצגת תמונת העוני במשקי הבית של האוכלוסייה המבוגרת בישראל, תוך התייחסות למקורות הכנסתה ולמידת השונויות הגבוהה בין חבריה. כדי לאפשר בחינה של מצבה הכלכלי, מוגדרת האוכלוסייה המבוגרת בישראל על פי גיל הפרישה העדכני, שממנו והלאה רוב רובה של אוכלוסייה זו אינה משתתפת עוד בשוק העבודה. גיל הפרישה בישראל, המקנה גם זכאות לקצבת זקנה, עלה במרוצת השנים. עד שנת 2004 הוא עמד על 65 שנה, ולנשים הוקנתה הזכות לפרוש וליהנות מקצבת זקנה כבר בגיל 60. מאז הועלה גיל הפרישה ל-67 לגברים ו-62 לנשים.

1. מאפייני משקי הבית שחיים בהם מבוגרים

מאחר שעוני נמדד ברמת משק הבית, יש לאפיין תחילה את משקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים. מרבית המבוגרים חיים במשקי בית שהעומדים בראשם הם בגיל הפרישה (להלן: "משקי בית בראשות מבוגרים"). נתונים לגבי משקי בית של מבוגרים בישראל, דוגמת נתוני העוני של המוסד לביטוח לאומי, מוצגים בדרך כלל ביחס למשקי בית שהעומד בראשם הוא מבוגר. ואולם יש גם משקי בית

"מעורבים", או "מורחבים", שמתגוררים בהם מבוגרים שפרשו משוק העבודה, לצד צעירים שעדיין פעילים כלכלית. בחלק ממשקי בית אלו מתגוררות משפחות של מבוגרים לצד משפחות של צעירים. לדוגמה, צעירים בגיל הביניים עם ילדיהם, לצד הוריהם המבוגרים. הסדרי מגורים אלו משפיעים על תמונת העוני, ועל הבדלים בין קבוצות חברתיות שונות הנבדלות זו מזו בהרכב משקי הבית שלהן.

בתרשים 1 מוצגים שיעורי העוני בישראל¹ לאורך השנים 1997–2011, תוך הבחנה בין שלושה סוגים של משקי בית: (1) משק בית שהעומד בראשו בגיל פרישה (להלן: משק בית בראשות מבוגר); (2) משק בית שמתגוררים בו פרטים שכבר הגיעו לגיל הפרישה – אם כראשי משק בית ואם כחלק ממשפחה מורחבת (קבוצה זו כוללת גם את משק הבית בראשות מבוגרים); (3) משקי בית "צעירים", שאין בהם כלל פרטים בגיל פרישה. לפירוט שיעורי העוני בחלוקה לפרטים, ולא למשקי בית, ראו תרשים נ'4 בנספחים.

ב-26 אחוז מכלל משקי הבית בישראל מתגוררים פרטים מבוגרים, שהגיעו לגיל פרישה. כ-18 אחוז ממשקי הבית הם בראשות מבוגרים. שיעור האוכלוסייה המבוגרת בישראל הוא 10 אחוזים מכלל האוכלוסייה, ומרביתם (71 אחוז) מתגוררים במשק בית בראשותם.²

כמה מסקנות מעניינות עולות מהשוואת שלושת הסוגים של משקי הבית. מההשוואה בין משקי בית שמתגוררים בהם מבוגרים ובין משקי הבית הצעירים עולה כי בשנים הראשונות שנבחנו, שיעורי העוני במשקי הבית הכוללים מבוגרים היו גבוהים באורח ניכר מהשיעורים בקרב משקי הבית הצעירים: כ-22 אחוז לעומת כ-15.5 אחוז בהתאמה, לפי נתוני 1997. התנדודות בשיעורי העוני גברה לאורך התקופה הן בכלל האוכלוסייה והן בקרב המבוגרים, ובעיקר מאז שנת 2003, לנוכח תנודות כלכליות ושינויים במדיניות הרווחה וברמת אי השוויון הכללי במדינה. כך לדוגמה, בקרב המבוגרים חלו תמורות במערך הקצבאות במהלך התקופה. בטווח הארוך חלה מגמת עלייה בקצבאות, אך בין 2002 ל-2004 הן קוצצו, ואילו בתקופות מאוחרות יותר הן הורחבו (אזארי-ויזל ושטייר, 2014; המוסד לביטוח לאומי, 2012).

אחת התוצאות של שינויים אלו היא התהפכות המגמות בשיעורי העוני. כאמור, שיעור משקי הבית העניים בקרב האוכלוסייה הצעירה יותר נמצא במגמת עלייה.

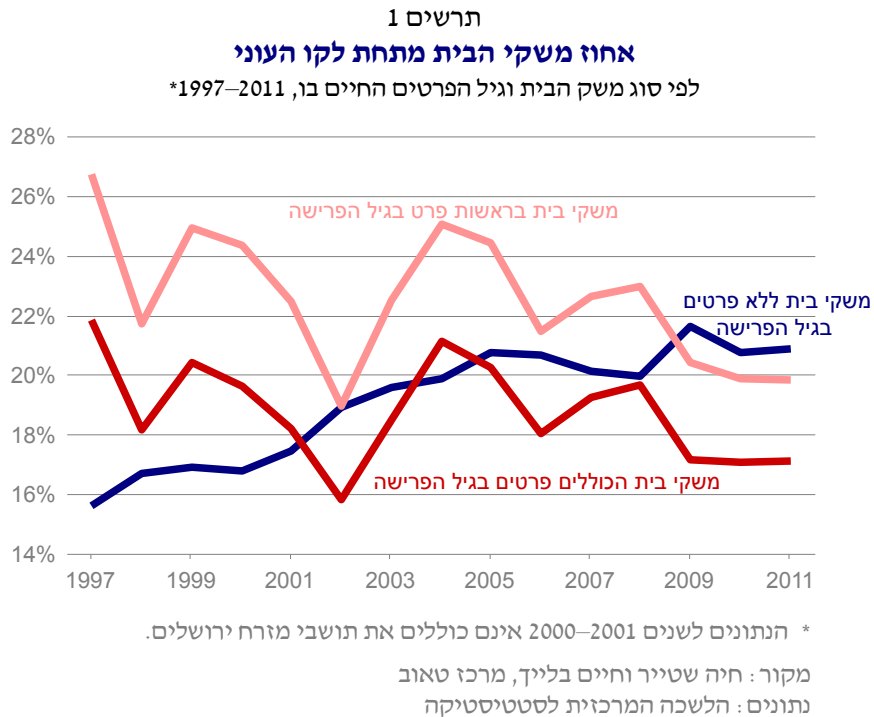
¹ שיעורי העוני מחושבים לפי ההכנסה לאחר ניכוי מסים והעברות, מתוקנת לגודל משק הבית.

² גם בחישוב לפי הגדרת גיל הפרישה שהיה נהוג לפני 2004 (60 לנשים ו-65 לגברים), הנתונים מצביעים על מגמות דומות, ר' תרשים נ'1 בנספחים.

הגידול העיקרי התרחש מסוף שנות התשעים עד אמצע העשור הקודם, ולאחר מכן התייצב. התמונה בקרב האוכלוסייה המבוגרת שונה: כאמור, בתחילת התקופה היו שיעורי העוני בקרב משקי בית הכוללים מבוגרים גבוהים מאשר בקרב צעירים יותר. אך משנת 2001 התהפכה המגמה, עד שהנתונים הגיעו לכ-16 אחוז בקרב משקי בית בראשות מבוגרים לעומת 19 אחוז בקרב צעירים ב-2002. ומאז ניכרת עלייה בשיעורי העוני בשתי הקבוצות, אם כי בקצב מהיר יותר בקרב צעירים. כיום, 17 אחוז מקרב משקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים מצויים מתחת לקו העוני, לעומת 21 אחוז מקרב משקי הבית שאין בהם מבוגרים.

מההשוואה בין משקי בית בראשות מבוגר ובין כלל משקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים עולה מגמה דומה של שינוי בשיעורי העוני לאורך זמן, אך שיעורי העוני בקרב משקי הבית בראשות פרט בגיל פרישה גבוהים יותר בעקביות. במשקי בית אלו פחתו שיעורי העוני והגיעו אל מתחת לאלו של הצעירים יותר רק ב-2009. נראה אפוא כי מגורים של מבוגרים במשפחות מורחבות עם בני משפחה אחרים המצויים במעגל העבודה יש בהם כדי לצמצם את שיעור העוני, והם מהווים דרך להתמודדות עם קשיים כלכליים. סוגיה זו תידון ביתר פירוט בהמשך.

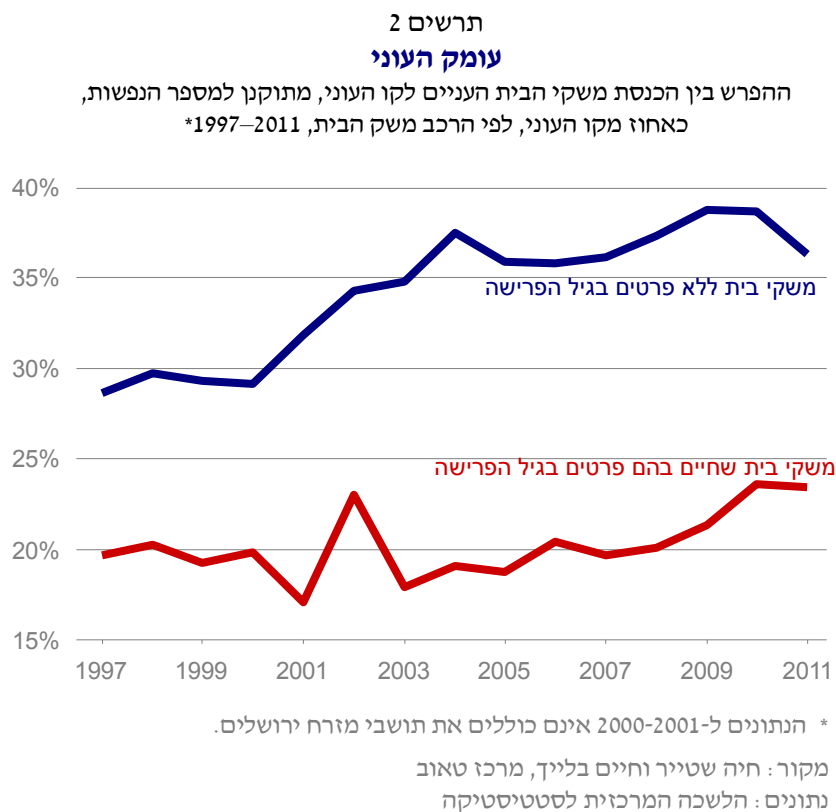
מההשוואה עולה גם כי הנתונים הרשמיים של המוסד לביטוח לאומי לגבי עוני בקרב מבוגרים (לדוגמה, בסקירות השנתיות) מציגים תמונה חלקית, שכן הם מציגים רק את משקי הבית שבראשות מבוגר, ואינם מביאים בחשבון את שיעורם הניכר של מבוגרים המתגוררים עם בני משפחה צעירים.



כאמור, נראה כי שיעור העוני הנמוך יחסית בקרב האוכלוסייה המבוגרת נובע מרמת התמיכה של המדינה במבוגרים, משיעורי הזכאות לפנסיה, מרמת הפעילות הכלכלית שלהם בשוק העבודה ומהרכב משקי הבית שהם מתגוררים בהם. הנחות אלו יידונו בהרחבה בהמשך.

מחקרים רבים מראים כי "קו העוני" אינו אלא היבט אחד המתאר את המצב הכלכלי, וכי יש שונות רבה בקרב האוכלוסייה המוגדרת ענייה, קרי מצויה מתחת לקו העוני (ראו לדוגמה המוסד לביטוח לאומי, 2013). כדי לאמוד את מצבם של העניים יש לבחון את עומק העוני, מדד שנועד להעריך עד כמה רחוקים העניים מקו העוני. עומק העוני נמדד במונחים של "יחס פער העוני" – הפער בין הכנסתם הממוצעת של משקי הבית העניים ובין קו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 2013). ככל שיחס זה גדול יותר, המיקום מתחת לקו העוני נמוך יותר ומעיד על עוני חמור יותר. בתרשים 2 מוצג עומק העוני הממוצע במשקי בית שאין בהם פרטים בגיל פרישה, לעומת אותו מדד בקרב משקי בית שמתגורר בהם אדם אחד לפחות בגיל פרישה.

העקומות מציגות את המרחק של כל אחד משני סוגי משקי הבית מקו העוני, באחוזים.



תמונת פער העוני מעלה שני ממצאים חשובים: ראשית, העוני עמוק פחות במשקי בית שיש בהם מבוגרים מאשר בקרב משקי בית בלי מבוגרים. כך לדוגמה, בשנת 2011 הייתה ההכנסה הממוצעת של משקי הבית העניים שמתגוררים בהם מבוגרים נמוכה בכ-24 אחוז מקו העוני, לעומת הכנסה ממוצעת הנמוכה ב-36 אחוז מקו העוני בקרב משקי בית שלא מתגוררים בהם מבוגרים. פערים קטנים במקצת נרשמו בין שני הסוגים של משקי הבית בתחילת התקופה (1997) – 20 אחוז לעומת 29 אחוז, בהתאמה. את הפערים המצומצמים יחסית בין שתי הקבוצות ניתן לזקוף לזכות שני גורמים. ראשית, קצבת הזקנה האוניברסלית והשלמת ההכנסה מאפשרות למרבית המבוגרים, גם אלו שאינם מצליחים להיחלץ מעוני, לחיות

ברמת חיים הדומה לזו של משקי בית שאין בהם מבוגרים. שנית, מרבית משקי הבית של המבוגרים הם קטנים מאלו של האוכלוסייה הצעירה. אלא שבקרב שתי הקבוצות הנדונות של משקי הבית נרשמה עלייה בעומק העוני במשך השנים. המרחק הממוצע מקו העוני בקרב משקי הבית הצעירים עלה מ-29 אחוז ב-1997 ל-36 אחוז כיום. בקרב משקי הבית שחיים בהם מבוגרים הועמק העוני מ-20 אחוז ל-24 אחוז מתחת לקו העוני. כלומר, בקרב משקי הבית הצעירים העלייה לאורך הזמן היא הן בעומק העוני והן בפערי עומק העוני בינם ובין משקי הבית שיש בהם מבוגרים. בקרב המבוגרים ניכרת ירידה מסוימת בשיעורי העוני, אלא שיחס פער העוני בקרב קבוצת המבוגרים העניים הלך וגדל. ניתן להסיק אפוא כי למרות הצמצום בשיעורי העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת ולמרות העלייה בתמיכות המועברות למבוגרים מהמדינה – שרובן כאמור אוניברסליות – מצבם של המבוגרים המוגדרים כעניים חמור כיום בממוצע יותר מבעבר. כדי להבין את הגורמים להחמרה במצב העניים, על רקע הירידה הכללית בשיעורי העוני של המבוגרים, יש לבחון את המאפיינים החברתיים של האוכלוסייה וכן את מקורות ההכנסה העומדים לרשותה. גורמים אלו יידונו בהמשך הפרק.

2. מקורות ההכנסה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל

הדיון בסעיף זה מתמקד במקורות ההכנסה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל ובשאלה עד כמה ניתן לייחס את השינוי בשיעורי העוני ובעומק העוני לשינויים במקורות ההכנסה. למשקי בית הכוללים אוכלוסייה מבוגרת שלושה מקורות הכנסה עיקריים: (א) תמיכות המדינה, ובעיקר קצבת זקנה המשולמת לכלל האוכלוסייה המבוגרת; (ב) תשלומי פנסיה; (ג) עבודה של המבוגרים עצמם, שעדיין פעילים בשוק העבודה, או של פרטים אחרים במשק הבית שהם בגיל העבודה ומשתתפים בפעילות הכלכלית. מקור הכנסה אפשרי נוסף למשקי הבית אלו הוא הכנסה מהון.

לאורך השנים חלו כמה שינויים חשובים במקורות ההכנסה של משקי הבית שמתגוררת בהם אוכלוסייה מבוגרת: (א) שיעור המבוגרים המתגוררים במשק בית שיש בו הכנסה מפנסיה תעסוקתית נמצא במגמת עלייה. בשנת 1999 שולמה פנסיה תעסוקתית ל-48 אחוז מהמגיעים לגיל הפרישה, לעומת 51 אחוז ב-2011 (ראו תרשים 7 בהמשך); (ב) במרוצת השנים חלה עלייה בשיעור העובדים שאינם פורשים משוק העבודה בגיל מבוגר. קמחי ושרברמן (2013) מראים כי שיעור המשתתפים בשוק העבודה מקרב גברים בני 65–74 עלה – מ-20 אחוז בשנת 2000 ל-30 אחוז

ב-2011; גם שיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה באותה קבוצת גיל עלו – מ-7 אחוזים ב-2000 ל-12 אחוז ב-2011. אמנם חלק מעלייה זו, בעיקר בקרב הגברים, מקורה בהעלאת גיל הפרישה, אך עם זאת מבוגרים רבים שהגיעו לגיל פרישה עדיין מעורבים בפעילות כלכלית. בעקבות פעילות זו, חלה עלייה בהכנסותיה מעבודה של האוכלוסייה המבוגרת; (ג) הוגדלה קצבת הזקנה המשולמת לאוכלוסייה בגיל הפרישה (המוסד לביטוח לאומי, 2012).

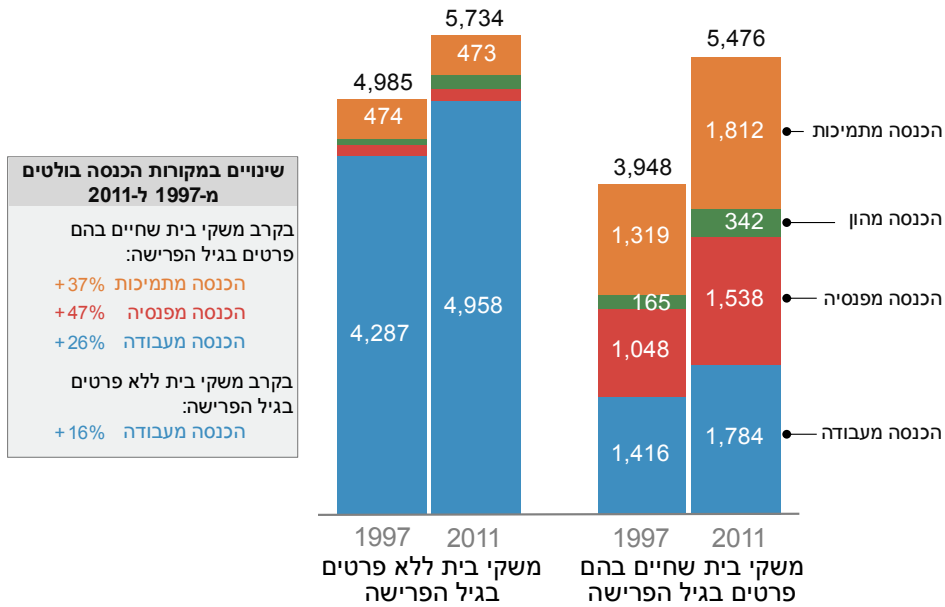
תרשים 3 מציג את מקורות ההכנסה של משקי הבית שמתגוררים בהם פרטים בגיל פרישה בשנים 1997 ו-2011. התרשים מתייחס להכנסה ברוטו לנפש מתוקנת, במחירי 2011, כך שניתן להשוות את ההכנסות בשתי תקופות הזמן. התרשים מצביע על שלושה מקורות הכנסה הדומים במשקלם בקרב משקי הבית שמתגוררים בהם פרטים בגיל הפרישה: הכנסה מעבודה, הכנסה מפנסיה והכנסה מתמיכות המדינה. שלושת המרכיבים האלו גדלו לאורך הזמן, עם העלייה ברמת החיים, אך משקלם נותר דומה – ב-1997 שיקפה הפנסיה 27 אחוז מההכנסה ברוטו לנפש מתוקנת, וב-2011 משקלה עלה ל-28 אחוז; משקל ההכנסה מעבודה היה 36 אחוז מכלל ההכנסה ברוטו לנפש מתוקנת ב-1997 וירד ל-33 אחוז; ואילו משקל התמיכות מהמדינה התבטא ב-33 אחוז מכלל ההכנסה לנפש מתוקנת בשתי התקופות. עם הזמן חלה עלייה מסוימת גם בהכנסה מהון. העלייה בכל מקורות ההכנסה מצביעה על שיפור במצבם הכלכלי של משקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים, ובמידה רבה מסבירה גם את הירידה בשיעורי העוני.

בהשוואה למשקי הבית המבוגרים, חלו רק שינויים מעטים ברמת ההכנסה לנפש מתוקנת במשקי הבית הצעירים יותר. כצפוי, במשקי בית אלו מרבית ההכנסה היא מעבודה, שכן מדובר באוכלוסייה שהיא בגיל העבודה. רק מיעוט מההכנסה מגיע ממקורות ממשלתיים או אחרים. נקודה מעניינת היא שבעוד שבמשקי הבית המבוגרים חלה עלייה ניכרת בהכנסה לנפש מתוקנת, העלייה במשקי הבית הצעירים צנועה יותר ונובעת כולה משינוי בהכנסה מעבודה, שכן המדינה לא הגדילה את התמיכה במשך התקופה, ואף קיצצה בקצבאות מרכזיות לאוכלוסייה זו, כגון קצבאות הילדים. בסיכומו של דבר, מצטיירת תמונה של רמת הכנסות דומה מאוד בין משקי הבית הצעירים למבוגרים, לאור השיפור ברמת ההכנסות של המבוגרים. תרשים 3 מראה כי העלייה בהכנסות של משקי הבית המבוגרים בין שני פרקי זמן אלו נבעה בעיקרה מהגדלת הפנסיות (ב-47 אחוז) ותמיכות המדינה (ב-37 אחוז).

תרשים 3

הכנסה חודשית ברוטו למשק בית, 1997 ו-2011

לנפש מתוקנת, בשקלים של 2011, לפי סוג משק בית ומקור הכנסה



מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

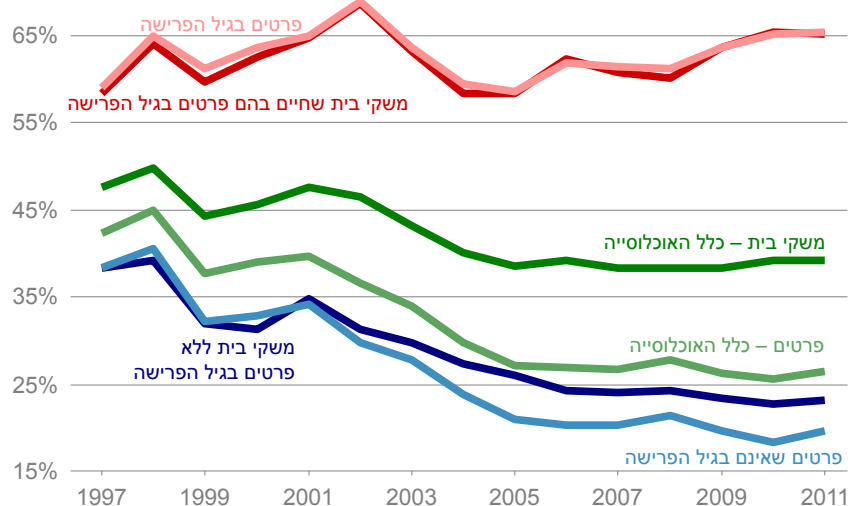
כאמור, מרבית המשתתפים לאוכלוסייה המבוגרת אינם משתתפים בשוק העבודה, ומקור הכנסתם העיקרי הוא פנסיות וקצבאות מדינה. כפי שעולה מהנתונים עד כה, נראה כי בשני פרקי הזמן משקפת התמיכה מהמדינה, בעיקר קצבאות הזקנה, כשליש מכלל הכנסות משקי הבית המבוגרים. העלייה בתמיכה זו הביאה עמה עלייה ברמת החיים וצמצום ממדי העוני בחלק ממשקי הבית.

ואכן, בקרב האוכלוסייה המבוגרת קיימת חשיבות רבה למקורות התמיכה שמספקת המדינה, בעיקר מכיוון שלנתח נכבד מאוכלוסייה זו אין כל מקורות הכנסה אחרים. תרשים 4 מציג את הירידה בשיעור העוני במעבר מהכנסה כלכלית (הכוללת את מקורות ההכנסה מעבודה, מפנסיה תעסוקתית ומהון, לפני מיסוי ולפני קבלת תמיכות מהמדינה) להכנסה פנויה (כלומר לאחר תשלומי מסים מחד גיסא, וקבלת קצבאות והטבות מאידך גיסא). הנתונים מוצגים עבור כלל האוכלוסייה בגיל הפרישה בהשוואה לאוכלוסייה שלפני גיל פרישה, וכן עבור משקי בית שחיים בהם מבוגרים בהשוואה למשקי בית שאין בהם מבוגרים.

מהתרשים עולה כי תשלומי ההעברה והמסים מצמצמים את העוני בקרב המבוגרים באורח ניכר בהשוואה לאוכלוסייה הצעירה יותר. כך לדוגמה, בשנת 2011 תשלומי ההעברה והמסים תרמו לצמצום שיעורי העוני בקרב המבוגרים ב-65 אחוז, ואילו בקרב האוכלוסייה הצעירה יותר, של משקי בית בלי מבוגרים, הצמצום היה רק בכ-20 אחוז, ואף פחות מכך בקרב פרטים.

גם כשמסתכלים על מגמות ארוכות טווח השפעת המדינה על צמצום העוני באוכלוסייה המבוגרת יציבה למדי. לעומת זאת, בקרב הצעירים יותר ניכרות מגמות ארוכות טווח אחרות, ונראה כי השפעת המדינה בצמצום ממדי העוני בקרבם פחתה עם הזמן. כך, מערכת המיסוי וההעברות של המדינה תרמו לצמצום שיעור העוני בקרב צעירים בכ-38 אחוז בשנת 1997 לעומת כ-20 אחוז בלבד בשנת 2011. הבדלים אלו נובעים במידה רבה מהקיצוץ בקצבאות הילדים ובהטבות אחרות לאוכלוסייה הצעירה יותר, שמאפייניה החברתיים, ובעיקר גודל המשפחה, מעמידים אותה מלכתחילה בסיכון גבוה יותר לעוני (המוסד לביטוח לאומי, 2012).

תרשים 4
אחוז הירידה בשיעורי העוני במעבר מהכנסה כלכלית להכנסה פנויה
 בקרב פרטים ובקרב משקי בית, 1997–2011*



* הנתונים ל-2000-2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייד, מרכז טאוב
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לסיכום, שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל נמוכים בהשוואה לשיעורים באוכלוסייה הצעירה. הודות למערכת הקצבאות האוניברסלית ובזכות תמיכה של המדינה במבוגרים חסרי מקורות הכנסה אחרים, עולה בידי מערכת הרווחה לצמצם את ממדי העוני בקרב אוכלוסייה זו יותר מאשר בקרב האוכלוסייה הצעירה.

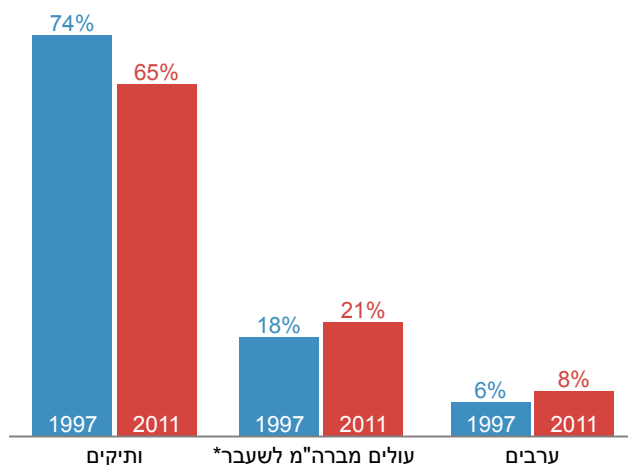
3. השוני בין קבוצות אוכלוסייה בקרב המבוגרים

כמו בכלל האוכלוסייה, גם בקרב המבוגרים ניכרת שונות רבה מבחינת ההרכב החברתי והרכב משקי הבית. השונות קשורה במידה רבה להבדלים בנגישותה של אוכלוסייה זו למקורות הכנסה ובסיכון של קשישים להיקלע לעוני. חלק זה ידון

בפירוט בשלוש קבוצות באוכלוסייה המבוגרת: (1) אוכלוסיית הישראלים הוותיקים, המונה את היהודים שנולדו בישראל או עלו אליה לפני שנת 1990; (2) אוכלוסייה שעלתה לישראל מברית המועצות לשעבר מ-1990 ואילך; (3) האוכלוסייה הערבית.

תרשים 5 מציג את התפלגות שלוש הקבוצות בשתי נקודות זמן – 1997 ו-2011. במהלך העשורים האחרונים קטן חלקה היחסי של האוכלוסייה היהודית הוותיקה מכלל האוכלוסיות המבוגרות בישראל: מ-74 אחוז ב-1997 ל-65 אחוז כיום. לעומת זאת, בחלקן היחסי של שתי הקבוצות האחרות נרשם גידול: מ-18 ל-21 אחוז בקבוצת העולים המבוגרים מברית המועצות לשעבר (מרבית הגידול נרשם לפני שנת 2005); ומ-6 ל-8 אחוזים באוכלוסייה הערבית המבוגרת.

תרשים 5
התפלגות הפרטים בגיל הפרישה
 לפי קבוצות אוכלוסייה, 1997 ו-2011



* הנתונים אינם כוללים עולים ממדינות אחרות.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

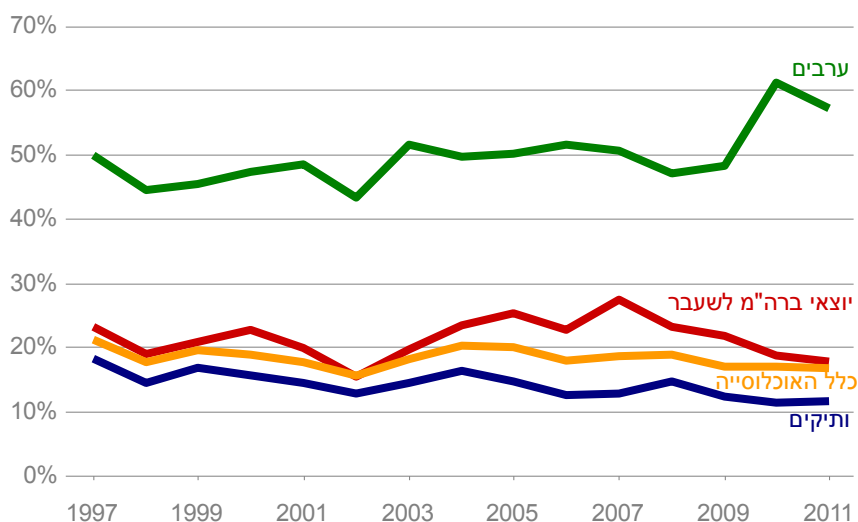
שינויים דמוגרפיים אלו משפיעים על תמונת העוני ואי השוויון באוכלוסייה המבוגרת, שכן חלק ניכר מעולי שנות התשעים הגיעו לישראל בהיותם מבוגרים, ולא הצליחו לצבור זכויות פנסיוניות של ממש. הגידול בחלקם באוכלוסייה

המבוגרת מגדיל מאוד את חלקה של האוכלוסייה הנשענת בעיקר על תמיכת המדינה. קבוצה זו מתאפיינת גם בשיעורי תעסוקה נמוכים וברמות הכנסות נמוכה בהתאם, יחסית לקבוצת הוותיקים (קמחי ושרברמן, 2013). שיעור המבוגרים באוכלוסייה הערבית נמוך מאוד ביחס לצעירים, בשל שיעורי פריון גבוהים מחד גיסא, ותוחלת חיים נמוכה מאידך גיסא (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). לפיכך האוכלוסייה הערבית משקפת מיעוט קטן מכלל האוכלוסייה המבוגרת בישראל. עם זאת, מאחר ששיעורי העוני בקרב הערבים גבוהים מאוד, ניתן לשער שהמבוגרים חווים קשיים כלכליים עמוקים יותר מאשר מבוגרים המשתייכים לשתי הקבוצות האחרות. כמו כן, בקבוצה זו נמצא השיעור הנמוך ביותר של משתתפים בכוח העבודה בגיל פרישה ואילך, ביחס לשתי קבוצות האוכלוסייה האחרות (קמחי ושרברמן, 2013).

בחינת שיעורי העוני בקרב מבוגרים³ משלוש הקבוצות בשנים 1997–2011 (תרשים 6) אכן מראה את ההבדלים הניכרים ביניהן, הן בשיעורי העוני והן במגמות ארוכות טווח: שיעורי העוני בקרב הערבים המבוגרים הם הגבוהים ביותר – כ-60 אחוז מהם נמצאים מתחת לקו העוני, בהשוואה לשיעורי עוני נמוכים לאין שיעור באוכלוסייה היהודית: כ-18 אחוז מיוצאי ברית המועצות לשעבר, בדומה לכלל האוכלוסייה המבוגרת, ו-11 אחוז בלבד בקרב הוותיקים. במגמות ארוכות הטווח ניכרה בעשורים האחרונים ירידה מסוימת בשיעורי העוני בקרב הוותיקים, ובשנים האחרונות גם בשיעורי העוני בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה הערבית המבוגרת שיעורי העוני גבוהים ויציבים – כ-50 אחוז במרבית השנים שנמדדו, אם כי בתחילת התקופה נרשמו ירידות, ולאחר מכן עלייה ל-60 אחוז ב-2010 וירידה מסוימת מאז.

³ כלל העניים בגיל הפרישה, לרבות אותם מבוגרים המתגוררים במשקי בית שבראשם פרט בגיל העבודה.

תרשים 6
אחוז הפרטים בגיל הפרישה מתחת לקו העוני
 לפי קבוצות אוכלוסייה, 1997–2011*



* הנתונים לשנים 2000–2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הירידה בשיעור העוני בקרב משקי הבית של הוותיקים משקפת כפי הנראה את השיעור ההולך וגדל של מבוגרים שצברו פנסיות במשך חייהם. תרשים 7 מציג את שיעור המבוגרים מגיל פרישה ואילך המתגוררים במשקי בית הנהנים מהכנסה מפנסיה, מתוך כלל האוכלוסייה המבוגרת.⁴ תרשים זה מבליט את ההבדל הניכר בין שלוש הקבוצות – כשני שלישים מכלל הפרטים המבוגרים באוכלוסייה היהודית הוותיקה נהנים מרכיב פנסיוני בהכנסת משק הבית, עלייה של כ-2.5 נקודות האחוז מאז 1999. לעומתם, רק 20 אחוז מכלל עולי ברית המועצות לשעבר ופחות מ-15

⁴ הפנסיה התעסוקתית משולמת אמנם בדרך כלל למי שפרש מהעבודה לגמלאות, אך ייתכן שמשק הבית כולל פרטים שעדיין לא הגיעו לגיל פרישה המקבלים פנסיה תעסוקתית, ובמשק הבית מתגורר גם קשיש בלי פנסיה תעסוקתית. זאת ועוד, נתוני הזכאות לפנסיה נמוכים יותר מהמוצג בתרשים 7, שהרי לא בהכרח כל המבוגרים במשק הבית זכאים לפנסיה תעסוקתית.

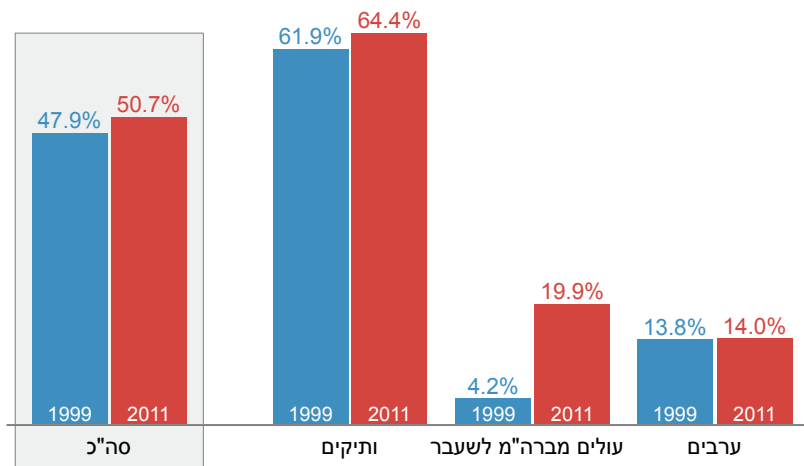
אחוז מהערבים המבוגרים חיים במשקי בית שנהנים מתשלומי פנסיה כלשהי. לגבי העולים ניכרת עלייה בשיעור הזכאים לתשלום פנסיוני, בד בבד עם העלייה בוותק שלהם בישראל ועם צבירת זכויות לאורך זמן.

קשה יותר להסיק מסקנות לגבי האוכלוסייה הערבית בשל ממדיה הקטנים יחסית, אולם התרשים מראה כי שיעור מקבלי הפנסיה בקרב המבוגרים הערבים נמוך למדי. שיעור הכיסוי הפנסיוני הנמוך של ערבים נובע מהקשיים המתמשכים של קבוצת אוכלוסייה זו בשוק העבודה ומפגיעותה הרבה. בעבר לא נהנו הערבים משיעורי תעסוקה גבוהים בארגונים הכפופים להסכמי שכר קיבוציים ולהסדרי פנסיה, וייתכן כי שינוי הסדרי התעסוקה במשק – ובעיקר המעבר לתעסוקה באמצעות חברות כוח אדם, תעסוקה זמנית, צמצום תעסוקת עובדי הצווארון הכחול וירידת כוחה של העבודה המאורגנת – פגעו בהם יותר מאשר בקבוצות האחרות.

תרשים 7

אחוז הפרטים בגיל הפרישה החיים במשק בית שיש בו הכנסה מפנסיה

מתוך כלל הפרטים בגיל הפרישה, 1999 ו-2011

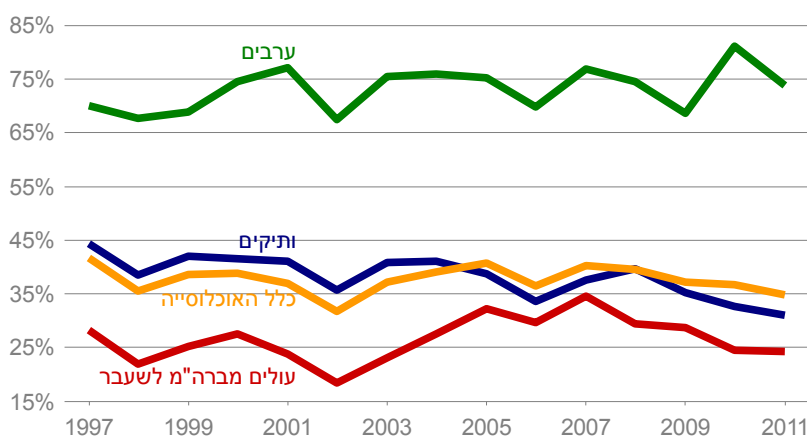


מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שיעור העוני בקרב משקי הבית שמתגורר בהם לפחות אדם מבוגר אחד הזכאי לפנסיה עומד על 2 אחוזים.⁵ לעומת זאת, במשקי בית שמתגוררים בהם מבוגרים ואין בהם כלל הכנסות מפנסיה שיעורי העוני גבוהים יחסית, אם כי יכולות להיות להם הכנסות אחרות, כגון מעבודה או מהון, כפי שעלה מתרשים 3. בתרשים 8 מוצגות מגמות בשיעורי העוני בשנים 1997–2011 בקרב מבוגרים לפי שלוש קבוצות האוכלוסייה הנדונות, בהשוואה לכלל האוכלוסייה המבוגרת. התרשים מראה כי בקרב ערבים המתגוררים במשקי בית בלי הכנסה מפנסיה שיעורי העוני נעים בין 65 ל-75 אחוז, בשינויים קלים לאורך התקופה; בקרב הוותיקים ויוצאי ברית המועצות לשעבר נאמדים שיעורי העוני בכ-31 ו-24 אחוז, בהתאמה, בשנת 2011. שיעור העוני הנמוך יחסית בקבוצת יוצאי ברית המועצות לשעבר נובע מזכאותם להשלמת הכנסה ולתמיכות נוספות.

תרשים 8
שיעור העוני בקרב פרטים בגיל הפרישה החיים במשק בית ללא הכנסה מפנסיה

מתוך כלל הפרטים בגיל הפרישה החיים במשקי בית ללא פנסיות, 1997–2011*



* הנתונים לשנים 2000–2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

⁵ בשל מיעוט התצפיות לא הוצגו שיעורי העוני בקבוצת הזכאים לפנסיה בחלוקה לשלוש קבוצות האוכלוסייה.

4. הסדרי המגורים של האוכלוסייה המבוגרת

אחת הדרכים להתמודדות עם עוני ומחסור כלכלי, וכן עם קשיים פיזיים וחברתיים שהם לעתים קרובות מנת חלקה של האוכלוסייה המבוגרת, היא מגורים משותפים עם קרובי משפחה בגיל העבודה (Phua, McNally, and Park, 2007; Lee, 2009). מרבית המבוגרים בישראל מקיימים משק בית עצמאי, ולרובם דירה בבעלותם. בכ- 80 אחוז ממשקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים ראש משק הבית או בן/בת זוגו הם בגיל פרישה.⁶ 20 אחוז ממשקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים הם משקי בית בראשות צעיר, כלומר משקי בית שבראשם עומד פרט בגיל העבודה.⁷ תרשים 9 משווה את שיעור משקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים ושראשם עומד פרט בגיל העבודה בשתי תקופות זמן (1997–1998 ו-2010–2011), בשלוש קבוצות האוכלוסייה הנדונות – יהודים ותיקים בארץ, יוצאי ברית המועצות לשעבר וערבים. לפי התרשים, במהלך התקופה שנבחנה נרשמה ירידה של 5 נקודות אחוז בשיעור משקי הבית שבראשם עומד פרט בגיל העבודה ומתגורר בהם אדם מבוגר. חלק נכבד מירידה זו ניתן לייחס להסדרי המגורים של יוצאי ברית המועצות לשעבר, שבשנים הראשונות להגעתם לישראל הרבו להתגורר בהסדרי מגורים מורחבים, אך עם חלוף השנים ייסדו משקי בית נפרדים. ואכן, כפי שניכר בתרשים, ב-1997 מחצית ממשקי הבית שחיו בהם מבוגרים יוצאי ברית המועצות היו משקי בית מורחבים, ואילו כיום הסדר כזה מתקיים רק ב-30 אחוז מהם. גם בקרב ערבים נפוצה תופעת המגורים המשותפים של מבוגרים במשקי בית בראשות צעירים, וגם בקבוצת אוכלוסייה זו ניכרת מאז סוף שנות התשעים מגמת ירידה בשיעור משקי הבית הכוללים מבוגרים ובראשם פרט בגיל העבודה: מ-48 אחוז ל-32 אחוז. בקרב

⁶ משק בית שבו רק אחד מבני הזוג עדיין אינו בגיל פרישה, אך האחר בגיל פרישה, הוגדר "משק בית בראשות מבוגר". ראש משק הבית נקבע לפי מידת מעורבותו בשוק העבודה. בחלק ממשקי הבית, לדוגמה, הגבר המבוגר פרש מהעבודה, אך האישה עדיין בשוק העבודה, ולכן היא העומדת בראש משק הבית, ולהפך – משק בית שבו הגבר עדיין בשוק העבודה, ואילו האישה פרשה, הוא "משק בית בראשות גבר מבוגר".

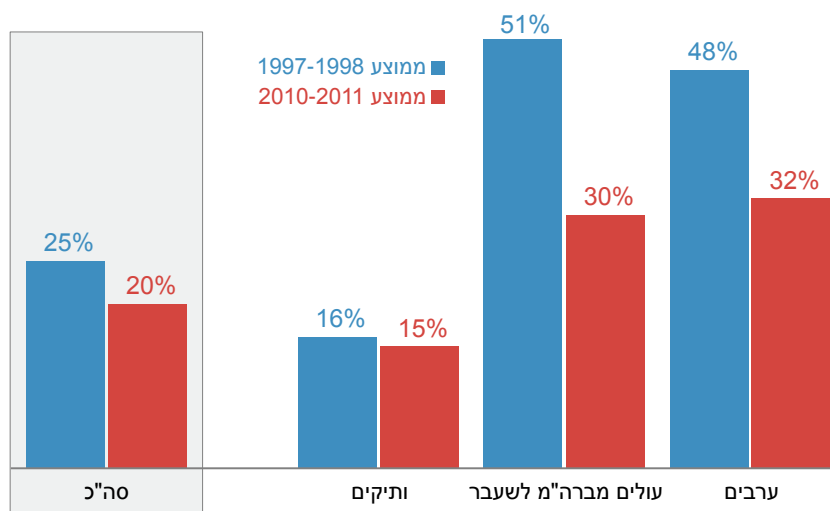
⁷ "משק בית בראשות פרט בגיל העבודה" הוא משק בית שהעומד בראשו הוא אדם עובד שעדיין לא הגיע לגיל פרישה, ומתגורר בו לפחות אדם אחד בגיל פרישה שאינו בן הזוג של ראש משק הבית, לדוגמה: זוג צעיר, ילדיהם והורה של אחד מבני הזוג. משק בית כזה הוא בגדר "משפחה מורחבת".

הישראלים הוותיקים, שיעור המגורים המשותפים הוא נמוך (15 אחוז) ויציב למדי לאורך הזמן.

תרשים 9

אחוז משקי הבית שבראשם עומד פרט בגיל העבודה*

מתוך כלל משקי הבית שחיים בהם פרטים בגיל הפרישה, ממוצעים לשנים 1997-1998 ו-2010-2011



* משקי בית שהעומד בראשם אינו בגיל פרישה ואינו בן/בת זוג של פרט בגיל פרישה.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייד, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כיצד משפיעים הסדרי המגורים על שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת, והאם אכן ניתן לראות בהסדרי מגורים אלו אסטרטגיה של משפחות (מבוגרות וצעירות יותר) להתמודדות עם מצוקות העוני? תרשים 10 מציג את שיעור משקי הבית שחיו מתחת לקו העוני בשנים 2011-2010, בכל אחת משלוש הקבוצות: ותיקים, יוצאי ברית המועצות וערבים, הן בקרב משקי בית שעומד בראשם פרט בגיל העבודה (כאלו שחיים בהן מבוגרים וכאלו שאין בהם מבוגרים) והן בקרב משקי בית שבראשם עומד מבוגר. החלק השמאלי של התרשים מציג את שיעורי משקי הבית העניים על פי ההכנסה הפנויה (לאחר

תשלומי העברה ומסים). החלק הימני מתייחס להכנסה כלכלית (ללא השפעת הקצבאות והמסים).

מהשוואה בין שיעור משקי הבית העניים בקבוצות השונות לפי הכנסה פנויה עולה כי במשפחות מורחבות בראשות אדם בגיל העבודה, שיעור משקי הבית העניים נמוך משמעותית מאשר בקרב משקי בית בראשות מבוגרים. ככלל, הסדרי מגורים של משפחות מורחבות מתאפיינים בשיעורים נמוכים יותר של משקי בית עניים.

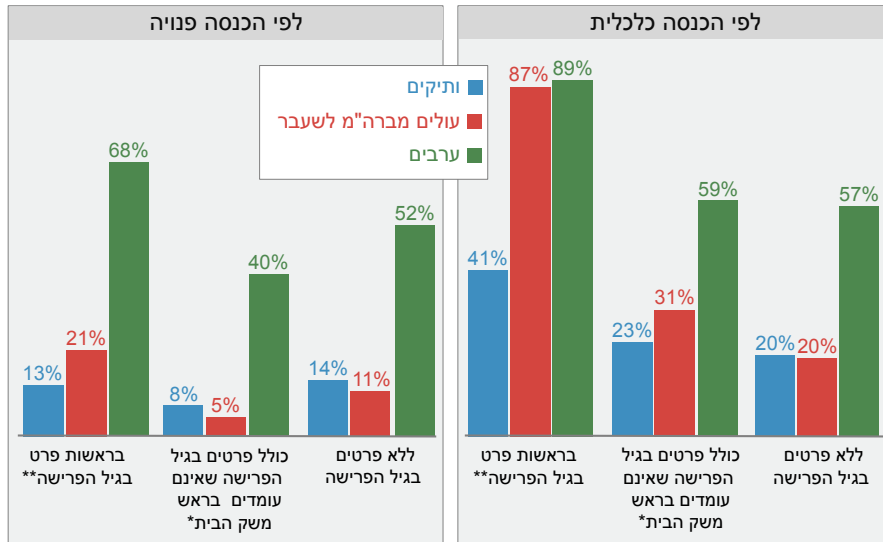
ההבדלים בשיעור משקי הבית שמתחת לקו העוני בכל סוג של הסדר מגורים בולטים במיוחד בקרב האוכלוסיות הפגיעות יותר – ערבים ויוצאי ברית המועצות לשעבר. בכלל האוכלוסייה, שיעור העוני בקרב הקבוצה המתגוררת במשקי בית בראשות אדם מבוגר הוא 19 אחוז, לעומת 10 אחוז בקרב משקי בית שמתגוררים בהם מבוגרים אך בראשות משק הבית עומד פרט בגיל העבודה (הנתונים אינם מוצגים בתרשים).

תמונה זו של הבדלים בשיעורי העוני על פי הסדרי המגורים נותרת עקבית בכל הקבוצות: בקרב הוותיקים, שיעור משקי הבית העניים בראשות מבוגר הוא 13 אחוז, לעומת 8 אחוזים ממשקי הבית שמתגוררים בהם מבוגרים, אך בראש משק הבית עומד פרט בגיל העבודה; בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר שיעורי העוני הם 21 אחוז לעומת 5 אחוזים בהתאמה, ובקרב ערבים – 68 אחוז לעומת 40 אחוז, בהתאמה.

תרשים 10

אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני

לפי סוג משק בית, ממוצע לשנים 2010–2011



* ראש משק הבית אינו בגיל הפרישה ואינו בן/בת זוג של פרט בגיל הפרישה.
 ** ראש משק הבית בגיל הפרישה, או מוגדרת כבן/בת הזוג של פרט בגיל הפרישה.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הבדלים אלו בשיעור משקי הבית העניים בולטים גם בבחינתם ההכנסה הכלכלית. למעשה, מהשוואת ההבדלים בשיעור משקי הבית העניים בין ההכנסה הכלכלית להכנסה הפנויה עולה כי ההשפעה של תשלומי ההעברה והמסים למבוגרים ערבים ויוצאי ברית המועצות לשעבר ניכרת יותר בקרב המתגוררים במשפחות מורחבות בראשות צעירים מאשר במשפחות בראשות מבוגרים. בקרב מבוגרים יוצאי ברית המועצות המתגוררים במשק בית שבראשותם, התשלומים מהמדינה והמסים מצמצמים את שיעור משקי בית העניים ב-76 אחוז, ואילו בקרב מבוגרים המתגוררים במשקי בית בראשות צעירים שיעור הצמצום עומד על 85 אחוז. בקרב הערבים הצמצום מתון באורח ניכר בשני סוגי הסדרי המגורים, אם כי המגמה דומה – 23 אחוז ו-32 אחוז, בהתאמה; ואילו בקרב הוותיקים אין הבדל

בשיעור צמצום העוני בסוגים השונים של משקי הבית, והצמצום מגיע לכדי 69 אחוז במשקי בית בראשות פרטים בגיל העבודה ו-67 אחוז בקרב משקי בית בראשות מבוגרים.

בחינת מקורות ההכנסה של שתי הקבוצות – משקי בית בראשות מבוגרים ומשקי בית בראשות צעירים – מצביעה על חשיבותם של הסדרי המגורים, בייחוד בקרב אוכלוסייה התלויה לחלוטין בקצבאות המדינה. מקורות ההכנסה של כל אחת משלוש קבוצות האוכלוסייה המבוגרות שנבחנו מוצגים בתרשים 11. מהתרשים נראה כי עיקר ההכנסות במשק הבית שהעומד בראשו הוא בגיל פרישה מגיעות מפנסיות ומתמיכת המדינה. חלק קטן יותר של ההכנסות מגיע מעבודה או מהון. כפי שהוצג לעיל, גם תרשים 11 מראה כי בחלק מהקבוצות סיכוייהם של מבוגרים בגיל פרישה המתגוררים במשק בית בראשותם להימצא מתחת לקו העוני גבוהים מאשר סיכוייהם של מבוגרים המתגוררים במסגרת משפחות מורחבות, כלומר במשקי בית בראשות צעירים בגיל העבודה.

סך ההכנסה מפנסיה במשק בית בראשות מבוגר באוכלוסייה היהודית הוותיקה מגיעה לכדי 2,309 שקלים לחודש בממוצע לנפש מתוקנת, בהשוואה ל-1,036 שקלים לנפש מתוקנת במשק בית שיש בו מבוגרים אך בראשו עומד פרט בגיל העבודה. ל-62 אחוז ממשקי הבית בראשות מבוגר יש הכנסה כלשהי מפנסיה, גובה ממוצע של 3,984 שקלים. לעומת זאת, רק ל-54 אחוז ממשקי הבית המורחבים יש הכנסה מפנסיה, וגובהה הממוצע הוא 2,877 שקלים (ראו תרשימים נ'2 ונ'3 בנספח). כלומר, מבוגרים המתגוררים במשפחות מורחבות הם בעלי הכנסה נמוכה יחסית מפנסיה, וניתן לשער כי לו ייסדו משק בית עצמאי הייתה רמת חייהם נמוכה עוד יותר, בייחוד לנוכח העובדה שבקרב האוכלוסייה הוותיקה רמת החיים הכללית של משקי בית בראשות מבוגרים גבוהה מאשר בקרב משקי בית בראשות צעירים שמתגוררים בהם גם מבוגרים; ההכנסה הממוצעת לנפש מתוקנת במשק בית בראשות מבוגר היא 6,600 שקלים בחודש, לעומת כ-5,600 שקלים במשק בית בראשות צעיר.

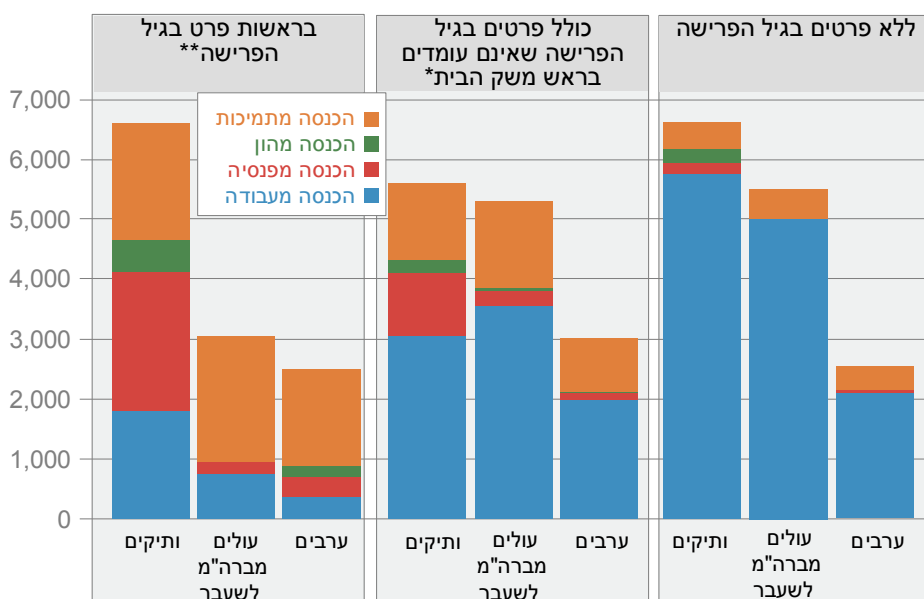
בקבוצת משקי הבית שבראשות מבוגרים תמיכות המדינה באות לידי ביטוי רב יותר מאשר במשקי בית בראשות צעירים שיש בהם מבוגרים, הן משום שיש בהם שיעור גבוה יותר של שני בני זוג שמשולמת להם קצבת זקנה והן משום שבממוצע מבוגרים אלו צברו רמה גבוהה יותר של קצבאות זקנה (לפירוט הזכאיות לקצבאות זקנה ראו אזארי-ויזל ושטייר, 2014; המוסד לביטוח לאומי, 2012). גם הכנסתם שמקורה בהון גבוהה יותר. לעומת זאת, כצפוי, רמת ההכנסה מעבודה גבוהה יותר במשק בית שבראשו פרט בגיל העבודה.

התמונה שונה למדי בקרב שתי הקבוצות האחרות, שמלכתחילה רמת זכאותן לפנסיה וגובה הפנסיות שלהן נמוכים באורח ניכר מזה של האוכלוסייה הוותיקה (ראו תרשימים נ"2 ונ"3 בנספחים). בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר אין כמעט הבדל בהכנסות מפנסיה לנפש מתוקנת בקרב שני הסוגים של משקי הבית, ואף שרמת התמיכות מהמדינה גבוהה יותר בקרב משקי בית בראשות אדם בגיל הפרישה, רמת חייהם של משקי בית כאלו נופלת מזו של משק בית בראשות אדם בגיל העבודה, שההכנסה המרכזית שלו היא מעבודה. גם בקרב האוכלוסייה הערבית רמת החיים של משק בית במתכונת של משפחה מורחבת גבוהה מאשר של משק בית בראשות מבוגר. אמנם למשק הבית שבראשו מבוגר הכנסה גבוהה יותר מפנסיה ומהון, ואף תמיכות גבוהות יותר מהמדינה, אך רמת חייו נופלת במידה ניכרת מזו של משק בית בראשות פרט בגיל העבודה: הכנסה של כ-2,500 שקלים לעומת 3,000 שקלים לנפש מתוקנת בממוצע, בהתאמה.

תרשים 11

הכנסה חודשית ברוטו במשק בית

לנפש מתוקנת, לפי סוג משק בית, קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה, 2011



* ראש משק הבית אינו בגיל הפרישה ואינו מוגדר/ת כבן/בת זוג של פרט בגיל הפרישה.
 ** ראש משק הבית בגיל הפרישה, או מוגדר/ת כבן/בת זוג של הפרט בגיל הפרישה.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הבדלים מעניינים עולים מהשוואה בין משקי הבית בראשות צעיר שמתגוררים בהם פרטים בגיל פרישה ובין משקי בית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה והם אינם כוללים מבוגרים. בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה, משקי בית בלי פרטים בגיל הפרישה נהנים מרמה גבוהה של הכנסות, שרובן מגיעות משוק העבודה. רמת חייהם דומה לזו של המבוגרים העומדים בראשות משק ביתם וגבוהה מזו של משקי הבית המורחבים. ההבדל בין שני הסוגים של משקי הבית ניכר במיוחד בהכנסות מעבודה – 5,743 שקלים לנפש מתוקנת במשק בית צעיר, לעומת 3,062 שקלים לנפש מתוקנת במשק בית מורחב. תמונה דומה מוצגת גם בהכנסות הנומינליות (ראו תרשים נ'2 בנספחים).

ביחס למשקי בית של ערבים ועולים מברית המועצות לשעבר, ניתן להסיק כי המגורים המשותפים מסייעים גם לפרטים הצעירים במשק הבית לחיות ברמת חיים גבוהה יותר בממוצע. בתוספת של פרטים מעטים יחסית נהנה משק הבית מרמה גבוהה יותר של תמיכה מהמדינה. בשתי קבוצות האוכלוסייה הללו רמת ההכנסות מעבודה במשק הבית המורחב נופלת מזו של משק הבית שאין בו פרטים מבוגרים, אך רמת התמיכות מהמדינה גבוהה באורח ניכר ומפצה על כך. כך משיגים שני סוגי משקי הבית רמת חיים דומה – ובקרב הערבים, משק הבית המורחב משיג רמת חיים הגבוהה אפילו מזו של שני הסוגים האחרים של משקי הבית.

לפיכך, ניתן לסכם כי הסדרי המגורים המורחבים, שהם כפי הנראה נפוצים יותר בקרב משפחות מעוטות הכנסה, תורמים במידה ניכרת לשיפור תנאי החיים של האוכלוסייה המבוגרת בקרב קבוצות פגיעות יותר מבחינה כלכלית – במקרה זה הערבים והעולים, קבוצות שלא צברו הכנסה של ממש מפנסיה. מסקנה זו נכונה גם אם מביאים בחשבון שבקרב קבוצות אלו, חלק ניכר ממשקי הבית בראשות צעירים שמתגוררים בהם מבוגרים אינם בהכרח מבוססים (כפי שהוצג לעיל, בקרב משקי הבית של ערבים ושל עולים רמת ההכנסה לנפש מתוקנת בשתי צורות המגורים נמוכה מזו של יהודים ותיקים). יתרה מכך, יש להניח כי מתכונת זו של מגורים משותפים תורמת לא רק לשיפור רמת החיים של הפרט המבוגר אלא גם לשיפור רמת חייה של המשפחה הצעירה, בשל התרומה להכנסת המשפחה שמגיעה הן מפנסיה והן מתמיכות המדינה. אם כן, אפשר לראות בהסדר מגורים זה אסטרטגיה להימנעות מעוני לכל בני המשפחה, צעירים ומבוגרים כאחד.

זרקור: השוואות בין-לאומיות של עוני בקרב קשישים

כפי שהראו בן דוד ובלייך (2013), (Gornick and Jantti 2011) ומחקרים רבים אחרים, מרבית המדינות המפותחות מצמצמות את ממדי העוני בהכנסה כלכלית במידה רבה יותר מאשר בישראל. תרשים 12 מציג את שיעור העוני בהכנסה הכלכלית ובהכנסה הפנויה לשנת 2010 עבור כלל האוכלוסייה, לפי קבוצות גיל.⁸ בהסתכלות על שיעור העוני בהכנסה הכלכלית, כלומר בלא התערבות הממשלה במיסוי וברווחה, מצבה של ישראל טוב מעט ביחס למוצע ה-OECD – 28 אחוז עוני בישראל לעומת ממוצע של 29 אחוז ב-OECD – וביחס ל-15 מדינות ששיעורי העוני בהן גבוהים יותר. אולם כשבוחנים את שיעורי העוני בהכנסה הפנויה (לאחר התערבות המדינה) המצב שונה לחלוטין. בישראל שיעור העוני בהכנסה הפנויה הוא הגבוה ביותר: 21 אחוז לעומת 12 אחוז במוצע במדינות המפותחות. מכאן שמערכת המיסוי והרווחה של ישראל מצמצמת את אחוז משקי הבית העניים ב-25 אחוז בלבד, לעומת ממוצע של 65 אחוז במדינות המפותחות. התמונה מתחדדת עוד יותר כשדנים במצב הכלכלי של האוכלוסייה המבוגרת. כפי שניתן לראות, שיעורי העוני על בסיס הכנסה כלכלית בקרב המבוגרים בישראל נמוכים בהשוואה למדינות אחרות (47 אחוז לעומת ממוצע של 74 אחוז במדינות ה-OECD).

למרות זאת, שיעורי העוני בהכנסה הפנויה מציבים את ישראל במקום גבוה: 21 אחוז מכלל המבוגרים נמצאים מתחת לקו העוני, לעומת 12 אחוז במוצע ב-OECD. מערכת המיסוי והרווחה בישראל מצמצמת את שיעור העוני בקרב גילאי 65 ומעלה ב-55 אחוז בלבד, לעומת ממוצע של 84 אחוז במדינות המפותחות.

(המשך בעמ' הבא)

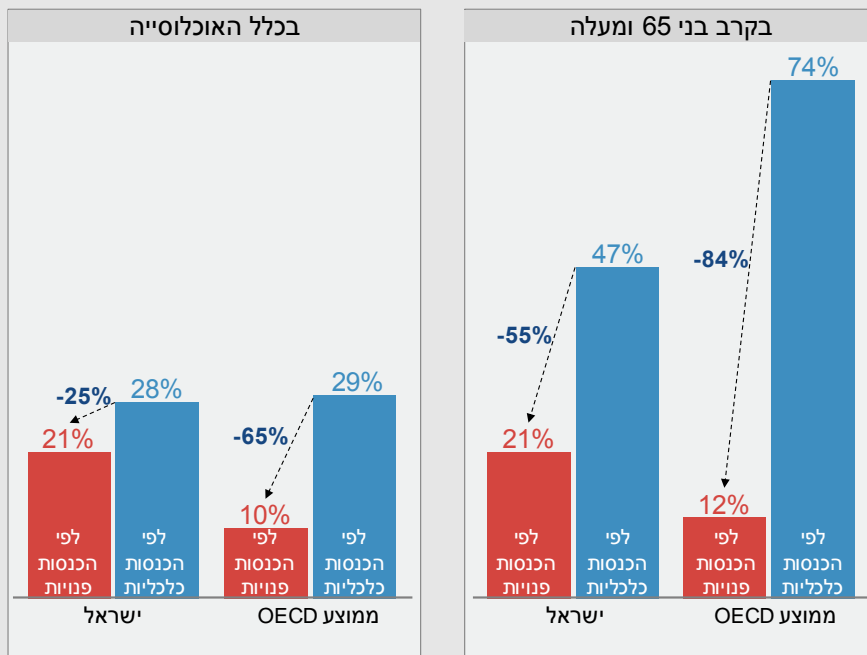
⁸ נתוני העוני בישראל מחושבים על פי שיטת ה-OECD.

(המשך מעמ' קודם)

תרשים 12

אחוז הפרטים החיים מתחת לקו העוני

לפי גיל ראש משק הבית וסוג ההכנסה, *2010



* נתוני ה-OECD מחושבים על בסיס המדינות שהיו עבורן נתונים גם עבור האוכלוסייה המבוגרת וגם עבור כלל האוכלוסייה.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב נתונים: OECD

האם ניתן להסיק מכך שמדיניות הרווחה בישראל אינה יעילה גם ביחס לאוכלוסייה המבוגרת? התשובה על כך מורכבת, שכן יש להביא בחשבון את מבנה ההכנסה הכלכלית בכל מדינה.

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

כאשר עוסקים באוכלוסייה בגיל העבודה, בכל המדינות מורכבת רוב ההכנסה הכלכלית מהכנסה מעבודה. לעומת זאת, יש שונות רבה בהרכב ההכנסה הכלכלית של האוכלוסייה המבוגרת, הכוללת הסדרים ייחודיים של מערכת הפנסיות והקצבאות בכל אחת מהמדינות (בוורס, 2013).

המערכת הפנסיונית בישראל מורכבת משלושה רבדים. הרובד הראשון מבוסס על קצבאות הביטוח הלאומי, ובהן קצבת זקנה אוניברסלית וקצבת השלמת הכנסה שמטרתן להבטיח רמת קיום מינימלית לאחר גיל הפרישה. הרובד השני מורכב מפנסיה תעסוקתית, שנצברה לאורך חיי התעסוקה של הפרט.⁹ הרובד השלישי נגזר מיוזמתו של הפרט ומיכולתו לצבור חסכונות נוספים, מעבר לפנסיה התעסוקתית (אחדות וספיבק, 2010).

בשנת 2008 נכנסה לתוקפה רפורמה המחייבת את המעסיקים והעובדים להפריש מהשכר לקרן פנסיה, ואולם מרבית תשלומי הפנסיה התעסוקתית כיום משולמים מתוקף הסדרים פנסיוניים שקדמו לרפורמה זו. בשונה מישראל, במרבית המדינות המפותחות קיימת מערכת פנסיונית המבוססת ברובה על ביטוח ממלכתי אוניברסלי. כך, חשיבותן של התכניות הפנסיוניות התעסוקתיות משתנה בין המדינות, ובחלק מהן היא קטנה יחסית.¹⁰

במדינות שבהן מימון פרטים בגיל הפרישה הוא בעיקר ציבורי, חלקה של ההכנסה הכלכלית מתוך כלל הכנסות המבוגרים הוא נמוך. לפיכך, שיעורי העוני בהכנסה הכלכלית בקרב אוכלוסיית בני 65 ומעלה במדינות אלו גבוהים באורח ניכר מאשר בישראל, כפי שעולה מתרשים 12 לעיל.

כדי להעריך את יעילותה של מערכת ההעברות, יש לבדוק את מידת השפעתה על האוכלוסייה המבוגרת ביחס לכלל האוכלוסייה, או ביחס לאוכלוסייה בגיל העבודה. ישראל מתאפיינת באוכלוסייה צעירה יחסית; לפי נתוני ה-OECD, שיעור בני ה-65 ומעלה באוכלוסייה נמוך ביחס לשיעורם במדינות אחרות – כ-10 אחוז מכלל האוכלוסייה, לעומת כ-16 אחוז בממוצע ב-OECD.

(המשך בעמ' הבא)

⁹ לרבות הסדרים של פנסיות תקציביות.

¹⁰ במדינות אחדות הונהגו במשך השנים תכניות פנסיוניות תעסוקתיות, אך בחלק גדול מהמקרים הן אינן מתייחסות לדור המבוגר אלא לצעירים שעדיין לא פרשו.

(המשך מעמ' קודם)

הרכב האוכלוסייה משפיע על שיעורי העוני בהכנסה הכלכלית של כלל האוכלוסייה: במדינות שההכנסה הכלכלית למבוגרים בהן נמוכה ואף זניחה ביחס לשאר ההכנסות (בשל מדיניות הפנסיה), ושיעורם של הקשישים באוכלוסייה גבוה, גם שיעורי העוני הכלליים בהכנסה כלכלית יהיו גבוהים – ולהפך.¹¹

לאור זאת ששיעורי העוני בהכנסה כלכלית בכלל האוכלוסייה בישראל (28 אחוז) דומים לאלו שבמדינות מפותחות (29 אחוז), קל לראות שהתרומה של בני 65 ומעלה לעוני הכולל בהכנסה הכלכלית במדינות המפותחות גבוהה משמעותית מזו שבישראל.

השוני בתמהיל האוכלוסיות העניות בהכנסה הכלכלית בין ישראל למדינות המפותחות יכול להסביר במידה מסוימת את מערכת השיקולים והאילוץ של מקבלי ההחלטות בקביעת מדיניות לצמצום העוני. כך לדוגמה, המדינות המפותחות רואות לנגד עיניהן אוכלוסייה מבוגרת שהולכת וגדלה, ומהווה כוח אלקטורלי גדול; אוכלוסייה בגיל העבודה שמצטמצמת בגודלה, בעיקר עקב שיעורי ילודה נמוכים; והסכם חברתי היסטורי שלפיו למדינה חלק מרכזי וחשוב במימון הפנסיות למבוגרים באמצעות תשלומי המועסקים. לעומתם, מקבלי ההחלטות בישראל רואים לנגד עיניהם אוכלוסייה מבוגרת שחלקה היחסי קטן, ואולי גם כוחה הפוליטי מצומצם, לצד אחוזי עוני גבוהים בקרב משפחות בגילי העבודה, ובעיקר בקרב משפחות גדולות. תמונת מצב זו שונה בתכלית מאשר במדינות מפותחות אחרות, ומעלה דרכי פעולה שונות לצמצום העוני.

(המשך בעמ' הבא)

¹¹ ניתן לתאר זאת באמצעות משוואה לחישוב שיעורי העוני בהכנסה כלכלית, כממוצע משוקלל של שיעורי העוני בתתי-אוכלוסיות – אוכלוסיית בני 65 ומעלה ואוכלוסייה שעד גיל 65:

$$P1m * S1 + P2m * S2 = Pm$$

Pm הוא שיעור העניים בהכנסה כלכלית בקרב כלל האוכלוסייה; $P1m$ הוא שיעור העניים בהכנסה כלכלית בקרב בני 65 ומעלה; $S1$ הוא חלקם של בני 65 ומעלה בכלל האוכלוסייה; $P2m$ הוא שיעור העניים בהכנסה כלכלית בקרב האוכלוסייה שמתחת לגיל 65; $S2$ מייצג את חלקם של בני פחות מ-65 בכלל האוכלוסייה. כך לדוגמה, תרומתה של האוכלוסייה המבוגרת לשיעורי העוני במדינות ה-OECD היא 11.8 אחוז, ושיעור העוני בכלל האוכלוסייה הוא 29 אחוז:

$$P1m * S1 = 74\% * 16\% = 11.8\%$$

לפי אותו חישוב, תרומת המבוגרים בישראל לשיעורי העוני היא בשיעור 4.7 אחוז בלבד:

$$P1m * S1 = 47\% * 10\% = 4.7\%$$

(המשך מעמ' קודם)

כך לדוגמה, המדינות המפותחות מחויבות לשמור על רמה דומה של פנסיות אוניברסליות לדור המבוגרים הנוכחי, אף שהדבר עלול להעלות את נטל התשלומים השוטפים על דור הצעירים – מכיוון שלמבוגרים אין מקורות הכנסה אחרים, ואף אין ציפייה שיצאו לשוק העבודה, וכן מפני שמערכת התשלומים הפנסיוניים מוטמעת חברתית ומקובלת כנורמת התנהגות. שינויים שענינם קיצוצים חדים בפנסיות אוניברסליות עלולים להוות מקור ללחצים פוליטיים ולאוי שקט חברתי.

לאור זאת, נתוני העוני במדינות המפותחות מצביעים על מידה גבוהה של צמצום שיעור העוני בקרב בני 65 ומעלה (84 אחוז), ובהינתן משקלה הגבוה של הקבוצה בכלל האוכלוסייה – גם שיעור העוני הכללי בהכנסה הפנויה מצטמצם באורח ניכר.

לעומת זאת, האתגרים בתחום העוני בישראל שונים בהרבה מובנים. משפחות גדולות הן חלק נכבד מאוכלוסיית העניים, ומבחינה כלכלית קשה יותר לתמוך במשפחות כאלו מאשר במשפחות קטנות, כמו משפחותיהן של המבוגרים.¹² מבחינה זו, מערכת ההעברות בישראל מתקשה לצמצם את העוני באופן ממש. לכן גם מידת הצמצום של שיעור העוני בהכנסה הכלכלית בכלל האוכלוסייה בישראל נמוך הרבה יותר מאשר במדינות המפותחות.

לסיכום, רשתות הביטחון של המדינות המפותחות, שבעיני רבים בישראל הן מודל לחיקוי, אמנם יעילות בצמצום ממדי העוני בהכנסה כלכלית, אולם הן אינן מצליחות להסיר מעל סדר היום את בעיות היסוד הדמוגרפיות המאיימות על יציבותן הכלכלית. השוני בין ישראל למדינות המפותחות הללו נובע מתמהיל של אוכלוסיות עניות ובמדיניות הפנסיונית בקרב המבוגרים. לאור האמור לעיל, ייתכן מאוד כי השוואה בין-לאומית של מדדי העוני מציגה תמונה חלקית או מוטה של הפערים הקיימים בפועל.

¹² קיים מתח תמידי בין גודל הקצבאות למשפחות בגילי העבודה ובין התמריץ השלילי שקצבאות אלו עלולות ליצור ביחס ליציאה לעבודה. נוסף על כך, גודל משק הבית משפיע על מידת האפקטיביות של תשלומי ההעברה בחילוף משק הבית אל מעל לקו העוני.

5. סיכום

בפרק זה נסקר מצבה הכלכלי של האוכלוסייה המבוגרת ישראל, במטרה להבין באיזו מידה מצליחה קבוצה זו להיחלץ מעוניי ומה המשאבים העומדים לרשותה. כמו כן עסק הפרק בבחינת הבדלים בין קבוצות חברתיות בתוך האוכלוסייה המבוגרת. מתוך הממצאים עולה כי שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה בגיל הפרישה בישראל, שעמדו על כ-20 אחוז בשנת 2011, נמוכים מהשיעורים בכלל אוכלוסיית ישראל, וגם מהשיעור בקרב האוכלוסייה הצעירה. מערכת הרווחה, ובעיקר מערכת קצבאות הזקנה המוענקות לכל הפורשים מעבודה בגיל זה, פועלת כמכניזם יעיל לחילוץ הקשישים מעוני – בניגוד למערכות תמיכה אחרות המיועדות לאוכלוסייה הצעירה יותר. ממצא זה מעיד כי קצבאות הזקנה בישראל יעילות בחילוץ מעוני ובשיפור רמת החיים של קבוצת אוכלוסייה פגיעה זו, הן משום שהן מקיפות את כלל האוכלוסייה המבוגרת והן משום שהן נשחקו פחות מקצבאות אחרות במשך השנים.

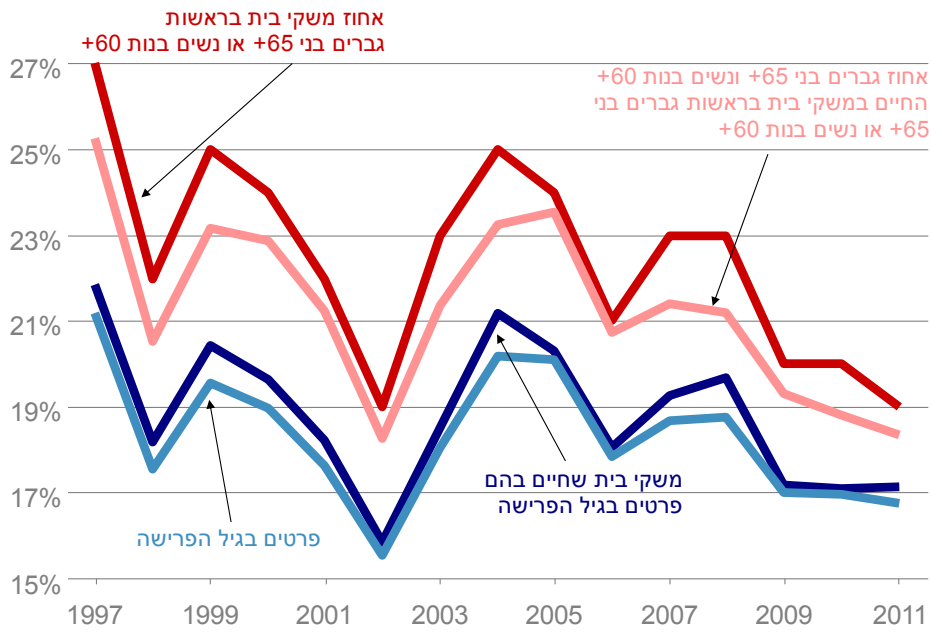
עם זאת, למרות הזכאות לקצבאות הזקנה לא כל קבוצות האוכלוסייה המבוגרות מצליחות לחיות מעל קו העוני. הממצא המרכזי בפרק זה הוא כי הכנסה הנובעת מחיסכון פנסיוני היא המרכיב המרכזי ביותר בשיפור רמת החיים בקרב האוכלוסייה המבוגרת ובהענקת ביטחון כלכלי לעת זקנה. בקרב המבוגרים המתגוררים במשקי בית הנהנים מהכנסה מפנסיה שיעורי העוני נמוכים ביותר. היעדר פנסיה מסביר במידה רבה את הפגיעות הכלכלית של יוצאי ברית המועצות לשעבר, שלא הצליחו לצבור חיסכון פנסיוני בתקופת שהותם בישראל, ושל הערבים – שהועסקו בשוק עבודה המתאפיין רובו ככולו בהיעדר חיסכון פנסיוני. יש לשער כי לאחר שהונהגה חובת הפרשה לפנסיה בישראל, ישתפר מעמדם הכלכלי של מבוגרים רבים בדורות הבאים – אם כי יש לזכור שגובה החיסכון הפנסיוני הוא פועל יוצא של גובה השכר ושל ההיסטוריה התעסוקתית של העובד.

הפרק מצביע על החשיבות הרבה שיש להסדרי המגורים של האוכלוסייה המבוגרת, סוגיה שלעיתים קרובות נזנחת כשבוחנים את מצבה הכלכלי של אוכלוסייה זו. כך לדוגמה, בנתונים הרשמיים של ישראל (נתוני המוסד לביטוח לאומי, כפי שעולה מהסקירות השנתיות) יש התייחסות למשקי בית בראשות מבוגרים או למשקי בית של פרטים בגיל העבודה, אך אין התייחסות למשפחה מורחבת של מבוגרים וצעירים. המגורים המשותפים הם אסטרטגיה מקובלת להתגברות על קשיים כלכליים של צעירים ומבוגרים כאחד, כפי שנמצא במחקרים מרחבי העולם (Isengard and Szydlic, 2012 ; Phua et al., 2007; Lee, 2009).

צורת מגורים זו מאפשרת למבוגרים שמקורות הכנסתם דלים, ובעיקר לחסרי הכנסה מפנסיה, לשפר את רמת חייהם, שכן בהיעדר הכנסה מעבודה או מפנסיה הם היו עלולים להיות חשופים יותר לעוני ולמחסור. שילוב של ההכנסות מעבודה שמביאים הצעירים המתגוררים במשק הבית והתמיכה מהמדינה שהמבוגרים זכאים לה מעלה את רמת החיים של משק הבית כולו, ואכן אסטרטגיה זו של מגורים במתכונת מורחבת נפוצה יותר בקרב הקבוצות הפגיעות כלכלית – ערבים ועולים מברית המועצות לשעבר (Burr et al., 2012). ייתכן שיש סיבות נוספות למגורים משותפים מעבר למניע הכלכלי, כגון גורמים תרבותיים, בריאותיים או חברתיים. אולם נראה כי תמיכה ממשלתית כשלעצמה אינה יכולה להבטיח עצמאות כלכלית לאותם מבוגרים הנעדרים כל הכנסות מפנסיה או ממקורות אחרים.

נספחים

תרשים 1
אחוז משקי בית ופרטים מתחת לקו העוני
 לפי סוג משק בית, 1997–2011*



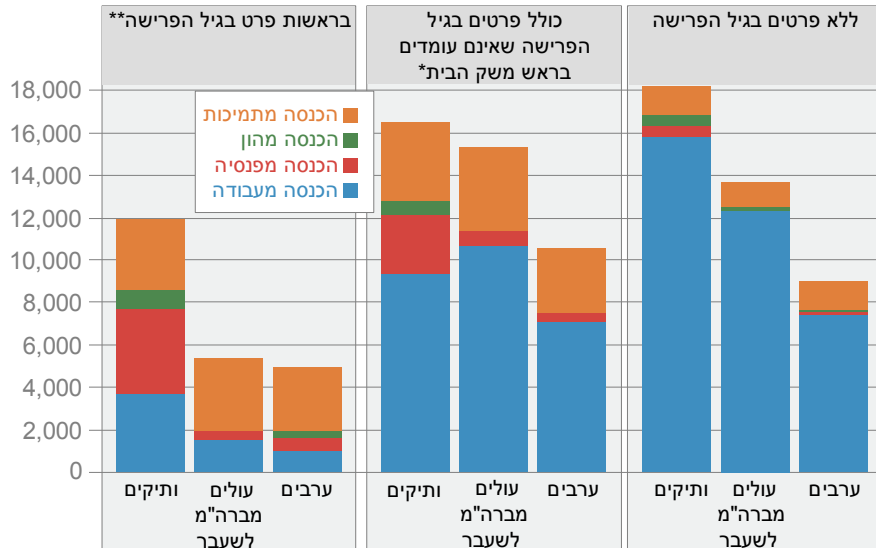
* הנתונים ל-2000-2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים נ"2

הכנסה חודשית ברוטו במשק בית

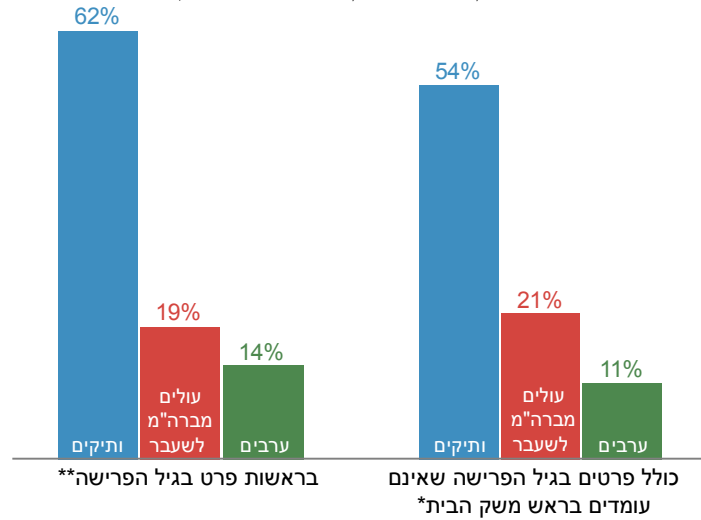
לפי סוג משק בית, קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה, 2011



* ראש משק הבית אינו בגיל הפרישה ואינו מוגדרת כבן/בת זוג של פרט בגיל הפרישה.
 ** ראש משק הבית בגיל הפרישה, או מוגדרת כבן/בת זוג של המבוגר במשק הבית.

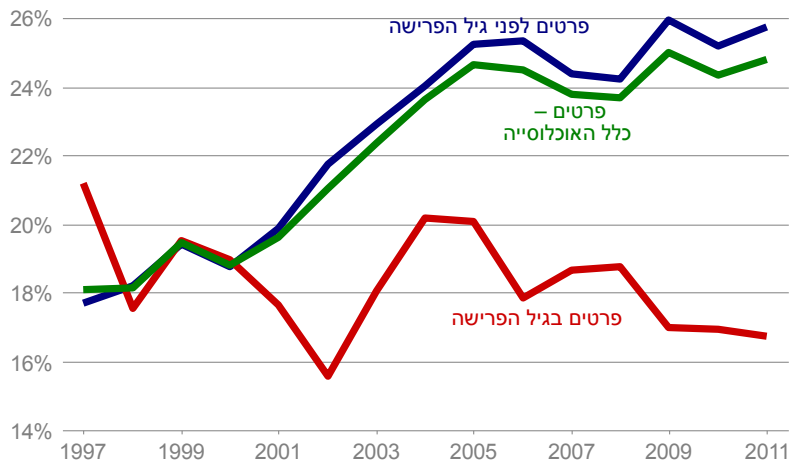
מקור: חיה שטייר וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים נ'3
אחוז משקי הבית שיש להם הכנסה מפנסיה
 לפי סוג משק הבית ולפי קבוצות אוכלוסייה, 2011



* ראש משק הבית אינו בגיל הפרישה ואינו מוגדר/ת כבן/בת זוג של פרט בגיל הפרישה.
 ** ראש משק הבית בגיל הפרישה, או מוגדר/ת כבן/בת זוג של המבוגר במשק הבית.

תרשים נ'4
שיעור פרטים מתחת לקו העוני
 לפי גיל, 1997–2011*



* הנתונים לשנים 2000–2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.
 מקור (לשני התרשימים): חיה שטייר וחיים בליך, מרכז טאוב
 נתונים (לשני התרשימים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מקורות

- אזארי-ויזל, שגית וחיה שטייר (2014), "תקציבי הרווחה לאוכלוסייה המבוגרת בישראל", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17-67.
- אחדות, לאה ואביה ספיבק (2010), "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה", **מחקרי מדיניות 8**, מכון ון ליר.
- בן דוד, דן וחיים בלייך (2013), "עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן והשוואה ל-OECD", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 67-17.
- בוורס, ליאורה (2014), **פנסיות, עוני וקשישים בישראל**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **שנתון סטטיסטי לישראל 2013**.
- המוסד לביטוח לאומי (2012), **סקירה שנתית 2012**.
- המוסד לביטוח לאומי (2013), **סקירה שנתית 2013**.
- קמחי, איל וקיריל שרברמן (2013), "מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה של קשישים בישראל", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 151-184.
- שטייר חיה (2011), "עובדים ועניים", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 135-180.
- שטייר, חיה ועליזה לוי (2013), "מצוקות חומריות בישראל", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 202-285.
- Burr, Jeffrey A., Ariela Lowenstein, Jane L. Tavares, Caitlin Coyle, Jan E. Mutchler, Ruth Katz, and Galina Khatutsky (2012), "The Living Arrangements of Older Immigrants from the Former Soviet Union: A Comparison of Israel and the United States," *Journal of Aging Studies*, 26, pp. 401-409.

- Gornick, Janet C. and Markus Jantti (2011), "Child Poverty in Comparative Perspective: Assessing the Role of Family Structure and Parental Education and Employment." Luxemburg Income Study (LIS) Working Paper Series no. 570.
- Kangas, Oli and Joachim Palme (2000), "Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in OECD Countries," *International Journal of Health Services*, 30, No. 2, pp. 335-352.
- Isengard, Bettina and Marc Szydlic (2012), "Living Apart (or) Together? Coresidence of Elderly Parents and Their Adult Children in Europe," *Research on Aging*, 34, pp. 449-474.
- Lee, Sunhwa (2009), "Racial and Ethnic Differences in Women's Retirement Security," *Journal of Women, Politics and Policy*, 30, No. 2-3, pp. 141-172.
- OECD (2011), *Economic Review of Israel*.
- OECD (2014), *Poverty Rate* (indicator), doi: 10.1787/0fe1315d-en.
- Phua, VoonChin, James W. McNally, and Keong-Suk Park (2007), "Poverty among Elderly Asian Americans in the Twenty-First Century," *Journal of Poverty*, 11, No. 2, pp. 73-92.
- Wray, L. Randall (2006), *Global Demographic Trends and Provisioning for the Future*, SSRN Working Paper Series.

תקציבי הרווחה לאוכלוסייה המבוגרת בישראל

שגית אזארי-ויזל וחיה שטייר*

תקציר

הפרק סוקר את התקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת בישראל ואת סוגי הגמלאות והשירותים המיועדים לאוכלוסייה זו. הסקירה מצביעה על גידול בקצבאות שמעניק המוסד לביטוח לאומי לקשישים, המסייע להרחיק את הקשישים מעל קו העוני. עם זאת, גובה הקצבאות נשחק לאורך זמן ביחס לעלייה ברמת החיים במשק. לצד הקצבאות מוענקים לקשישים שירותים רבים. חלקם, כגון גמלת הסיעוד, משרתים שיעור ניכר של קשישים, ואילו אחרים מיועדים לאוכלוסיות מוגדרות יותר, דוגמת עזרה בדיר. מהמחקר עולה כי התקציבים והשירותים המיועדים לקשישים מתפרשים באופן נרחב בין משרדים ממשלתיים שונים, וביזור זה משפיע על יכולת המעקב אחר השימוש בתקציבים, מוביל לבזבוז משאבים וגורר אי מיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה המבוגרת.

* שגית אזארי-ויזל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דוקטורנטית בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; פרופ' חיה שטייר, יו"ר תכנית המדיניות בתחום הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב.

מבוא

ישראל היא מדינה המתאפיינת באוכלוסייה צעירה יחסית, וחלקם של המבוגרים הוא כ-10 אחוזים מכלל האוכלוסייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). עם זאת, גם בישראל מדובר בפלח אוכלוסייה הנמצא במגמת עלייה. להזדקנות האוכלוסייה ולגידול באוכלוסיית הקשישים, המאפיינים את העולם המערבי, יש השלכות נרחבות על מדיניות הרווחה. תהליכים אלו הצריכו גידול בתקציבים המופנים לאוכלוסייה המבוגרת, ובמקרים לא מעטים הגידול בא על חשבון הקצאת תקציבים לאוכלוסיות נזקקות אחרות (Brooks and Manza, 2006). במדינות רבות ביטויים שונים של מדיניות רווחה אף נתפסים כמוטים לטובת אוכלוסיית הקשישים, ממגוון סיבות פוליטיות ואידיאולוגיות (Tepe and Vanhuysse, 2010). להזדקנות האוכלוסייה יש אפוא השלכות חשובות על אופן הקצאת המשאבים הציבוריים ועל הצורך בתכנון אסטרטגי ארוך טווח ביחס לאוכלוסייה זו.

הפרק מציג סקירה של כלל המשאבים הציבוריים שמשקיעה ישראל באוכלוסייה המבוגרת, וכן כמה מגמות ארוכות טווח שנרשמו בהקשר זה. שתי מטרות עיקריות מצויות בבסיס הסקירה: (1) לבחון את מידת הסיוע שמספקת מערכת התמיכה של המדינה לקשישים, תוך התייחסות מיוחדת ליעילותה בהרחקת הקשישים אל מעל לקו העוני. בהקשר זה יסקרו קצבאות הביטוח הלאומי והתמורות שחלו בהן במהלך הזמן; (2) למפות את השירותים וההטבות הניתנים לאוכלוסייה המבוגרת באמצעות משרדי הממשלה. תחום זה מעלה שאלות הקשורות לאופן התקצוב, למידת הנחיצות של השירותים, ובעיקר למידת המיצוי של זכויות ושירותים המוענקים לאוכלוסייה זו.

הפרק מסכם ומנתח את מרבית התקציבים הציבוריים המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת בישראל בשני מישורים: תקציבים המשולמים כהטבות כספיות, ותקציבים הניתנים כשירותים בעין (הטבות רווחה שאינן ניתנות בכסף, לדוגמה שירותים המסופקים במסגרת הקהילה). בתקציבים אלו נכללים קצבת הזקנה, השלמת ההכנסה וגמלת הסיעוד המשולמות על ידי הביטוח הלאומי; וכן הוצאות של משרדי הממשלה (משרד הרווחה, המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד הבינוי והשיכון), מענקי בינוי ושיכון ותמיכות אחרות.

1. קצבאות המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי מעניק לאוכלוסייה המבוגרת בישראל, בהתאם לגיל הפרישה הקבוע החוק, מגוון קצבאות שתפקידן להבטיח הכנסה בסיסית לפורשים מחיי עבודה פעילים. ענף הזקנה והשאירים הוא המרכיב הביטוחי העיקרי של גמלאות הביטוח הלאומי, והוא מבטא כ-37 אחוז מסך תשלומי הגמלאות של המוסד. תשלומי קצבאות הזקנה לבדם משקפים כ-26 אחוז מסך הגמלאות שמשלם המוסד לביטוח הלאומי, וצפוי כי חלקו של ענף זקנה ושאירים רק ילך ויגדל עם הזדקנות האוכלוסייה.

קצבאות זקנה

קצבת הזקנה בישראל היא הרובד הבסיסי ביותר בעת פרישה, ומוענקת אוניברסלית לכל מבוטח. קצבה זו מבטיחה הכנסה חודשית קבועה בגיל פרישה והיא מותנית בגיל המבקש, במצבו התעסוקתי ובהיותו מבוטח בביטוח לאומי בתקופה שנקבעה בחוק. החוק מבחין בין "גיל מוחלט", שבו משולמת הקצבה לכל מבוטח בלי מבחן הכנסות, ובין "גיל מותנה", המבוסס על גיל הפרישה המינימלי משוק העבודה ובו קבלת הקצבה מותנית במבחן הכנסות. בהגדרת גיל הפרישה חלו כמה שינויים מאז יוני 2004. עד 30 ביוני 2004 היה גיל זה 65 עבור גברים ו-60 עבור נשים. מ-1 ביולי 2004 החל גיל הפרישה לעלות בכל שנה בארבעה חודשים נוספים, וכיום הוא עומד על 62 לנשים ו-67 לגברים. עבור גברים, הגיל המוחלט המזכה בקצבת הזקנה בלי תלות בגובה ההכנסות או במצב תעסוקתי נותר 70, ואילו לגבי נשים הגיל עולה בהדרגה, ולבסוף יעלה מ-65 ל-70 עבור כל אלו שנולדו ממאי 1950 ואילך (המוסד לביטוח לאומי, 2013).

כל מבוטח המגיע לגיל הפרישה הרשמי זכאי אפוא לקצבה הבסיסית, אלא שזכאות זו מותנית במבחן הכנסות.¹ מבוטח שהחליט להמשיך בעבודתו גם לאחר גיל הפרישה, והכנסתו גבוהה מהקבוע בחוק לעניין קבלת הקצבה, או לחלופין מי שהוא בעל הכנסות גבוהות ממקורות אחרים מאשר פנסיה – יהיה זכאי לקצבת זקנה בגיל המוחלט. לקצבת הזקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק לאזרחים המבוטחים בביטוח קצבה ושאירים יותר מ-10

¹ על פי מבחן ההכנסות, פרט יחיד שהכנסתו מעבודה (לא כולל תשלומי פנסיה ממקום העבודה) היא עד 5,032 שקלים לחודש ועד 10,064 שקלים לחודש מהכנסות שלא מעבודה (ריבית, שכירות ועוד) – זכאי לקצבה בגיל הפרישה. במבחן ההכנסות לא מובאים בחשבון קצבה מגרמניה, הפרשי הצמדה על הלוואות, פיקדונות או תכניות חיסכון, ובלבד שהם פטורים ממש הכנסה.

שנים, ותוספת דחיית קצבה למבוטחים שדחו את תשלום הקצבה לגיל המוחלט לקבלת זכאות עקב עבודה או הכנסות גבוהות. פרט המתקיים רק מקצבת זקנה או מהכנסה נמוכה מאוד זכאי בתנאים מסוימים לתוספת השלמת הכנסה.² לפי הסדר מיוחד עם משרד האוצר, מוענקת קצבת זקנה גם לעולים שהגיעו לישראל בגיל פרישה, ולא עלה בידם לצבור זכויות ביטוחיות במוסד לביטוח לאומי.³

תרשים 1 מתאר את השינויים שחלו ב-30 השנים האחרונות בקצבת הזקנה הממוצעת לנפש ובהשלמת ההכנסה הממוצעת לנפש (ללא דמי קבורה וללא קצבת שאירים), כלומר, את סך תשלומי קצבאות הזקנה וסך תשלומי קצבאות השלמת ההכנסה בחלוקה למספר מקבלי כל אחת מהקצבאות.

קצבת הזקנה הבסיסית לגמלאי יחיד שעדיין לא מלאו לו 70 שנה הסתכמה בשנת 2013 בכ-1,500 שקלים בחודש. קצבת השלמת הכנסה בסיסית לגמלאי יחיד העומד בתנאים מסתכמת בכ-1,200 שקלים בחודש. מעבר לקצבה הבסיסית יש כאמור תוספות בגין ותק, גיל וילדים. ככלל, בגובה הקצבאות ניכרת מגמת עלייה מאז שנות השמונים, ויש במגמה זו כמה נקודות ציון בולטות. בתחילת שנות האלפיים חלה עלייה ניכרת ברמת הקצבאות, אך עלייה זו נמחקה עקב שינויים במדיניות הכלכלית ובמושא ההצמדה של הקצבה – עד 2003 הוצמדה הקצבה לשכר הממוצע במשק, ומ-2003 היא מוצמדת למדד המחירים לצרכן. לפי המוסד לביטוח לאומי (2007), קצבאות הזקנה לא עודכנו בין 2002 ל-2004 ואף הופחתו בשנת 2004. בסך הכל, קצבת הזקנה הבסיסית איבדה כ-10 אחוזים מערכה הריאלי בין השנים 2001 ל-2004. גובה השלמת ההכנסה לא נפגע משינויים אלו, כפי שניתן לראות בתרשים 1.

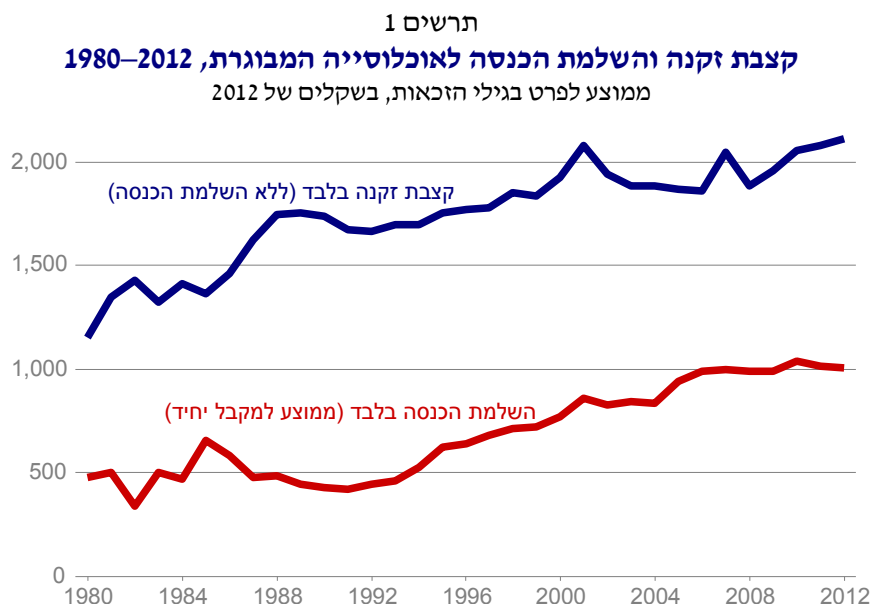
בשנת 2004 הוחלט כאמור להעלות את גילי הזכאות לקצבה בהדרגה, בטווח של שש שנים – מ-2004 עד 2009. בהתבסס על החלטה שהתקבלה מתוקף חוק ההתייעלות הכלכלית (2009), נקבע שקצבאות הזקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה, ועד שנת 2011 תושלם תוספת בשיעור 7.3 אחוזים לסכום הקצבה. ואכן, כבר ב-2009 הסתכם שיעור הגידול הכללי בקצבאות הזקנה והשאירים בשיעור ריאלי של כ-3 אחוזים, ובהתאם למתווה – בינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3 אחוזים (חורב, קידר והרשקוביץ, 2011).

² השלמת הכנסה ניתנת ליחיד, אך מביאה בחשבון גם את הכנסות בן או בת הזוג. לתנאי הזכאות המלאים באתר המוסד לביטוח לאומי:

http://www.btl.gov.il/benefits/old_age/hashHachZ/Pages/tnaiZakautTosefet.aspx

³ תושב ישראל שאינו זכאי לקצבת זקנה מכיוון שעלה לישראל לאחר גיל 62–60, יקבל מהמוסד לביטוח לאומי גמלה מיוחדת, במימון משרד האוצר.

בתרשים 1 מוצגת גם מגמת השינוי בקצבת השלמת ההכנסה, המשולמת כתוספת לגמלאים מעוטי יכולת. ניתוח הנתונים במונחים ריאליים, כמוצג בתרשים 1, מראה כי קצבה זו עלתה באורח ניכר בין 2004 ל-2006 (17 אחוז), ואולם משנת 2006 ועד 2012 היא עלתה ב-1.8 אחוז בלבד.



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי

תרשים 2 מציג את השינויים בהיקף קצבת הזקנה בשני העשורים האחרונים (1995–2012), ביחס לתוצר לנפש וביחס לשכר הממוצע במשק. ככלל, משנת 1995 עד שנת 2008 ניכרת יציבות בהיקף הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע, למעט ירידה חדה בשנת 2000; אך ב-2009 חל שיפור של ממש, והיקף הקצבה עלה מ-25 אחוז מהשכר הממוצע ב-2008 ל-27.6 אחוז ב-2010, ומאז נותר יציב ברמה זו. לעומת זאת, כשמודדים את הקצבה הממוצעת כאחוז מהתוצר לנפש באותן שנים, ניכרת מגמה הפוכה משנת 2002 ואילך. בהנחה שהתוצר לנפש הוא מדד לרמת החיים, ניתן לומר שקצבת הזקנה אינה מצליחה להדביק את רמת החיים הממוצעת באוכלוסייה, ומבחינה זו מאז 2002 הורע מצבם של הקשישים, בעיקר אלו

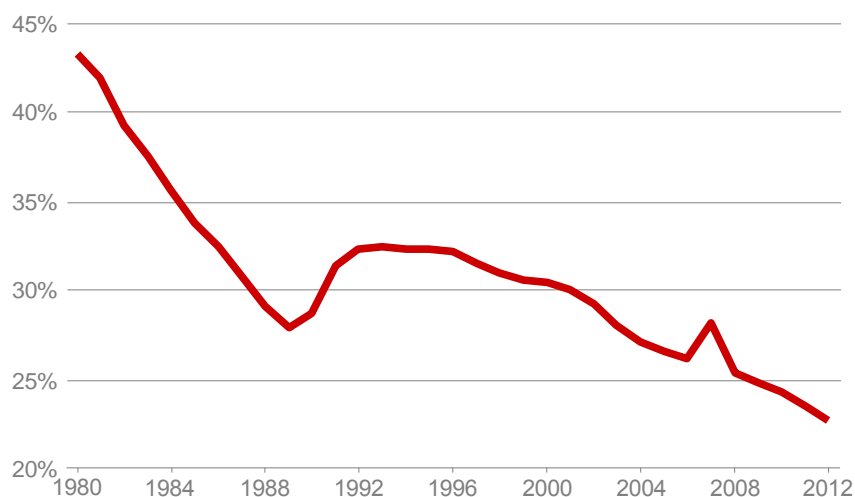
שקצבאות המוסד לביטוח לאומי הן מקור הכנסתם העיקרי. בשנה זו שיקף היקף הקצבה 27.1 אחוז מהתוצר לנפש, ועד שנת 2012 ירד לכ-24 אחוז. מנתונים אלו עולה אפוא שביחס לעלייה ברמת החיים במשק הקצבה הולכת ונשחקת.



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי, למ"ס

תרשים 3 מציג את שיעור מקבלי קצבת השלמת ההכנסה מכלל מקבלי קצבת הזקנה לאורך זמן. התרשים מצביע על מגמת ירידה בשיעור זה – מכ-45 אחוז בשנת 1980 לכ-23 אחוז ב-2012. מגמה זו מוסברת בעלייה בהיקף תעסוקת הקשישים, וכן בעלייה בהכנסותיהם מפנסיות וממקורות אחרים (קמחי ושרברמן, 2013). בתוך כך, פחת שיעור העולים שקיבלו תוספת השלמת הכנסה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אלא במסגרת ההסדר עם משרד האוצר (המוסד לביטוח לאומי, 2007). ככלל, ניתן להסיק שהירידה בשיעור מקבלי השלמת ההכנסה נובעת משינויים הקשורים באוכלוסיית הקשישים עצמה, ואינה משקפת שינויים בתנאים.

תרשים 3
שיעור מקבלי השלמת הכנסה
 כאחוז ממקבלי קצבת הזקנה, 1980–2012

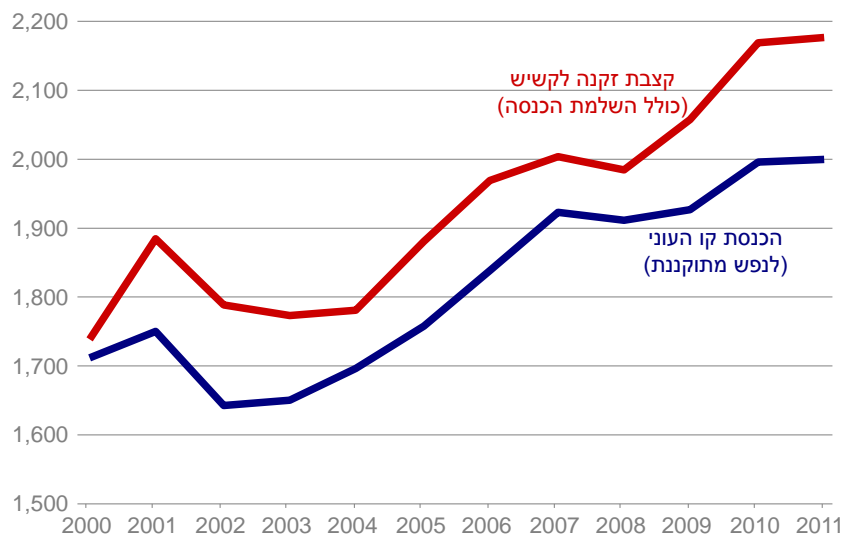


מקור: שגית אזארי-ויזל ורחיה שטייר, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי

אחת המטרות של קצבת הזקנה והקצבה להשלמת הכנסה היא להבטיח רמת חיים מינימלית לאוכלוסייה הפורשת מעבודה (כהן ואנטר, 1985). לפיכך, אחת השאלות החשובות היא באיזו מידה אכן מצליחה קצבת הזקנה למנוע עוני בקרב אוכלוסיית היעד. תרשים 4 מתאר את גובה קצבת הזקנה לקשיש יחיד לאורך עשור לעומת הכנסת קו העוני לנפש. התרשים ממחיש את מידת הצלחתה של המדיניות הממשלתית לחלץ ממצב של עוני קשישים שאין להם הכנסות למעט קצבת זקנה או השלמת הכנסה. עם זאת, אין בקצבאות כדי לחלץ מעוני את כל הקשישים – כ-17 אחוז מכלל משקי הבית המבוגרים חיים מתחת לקו העוני (שטייר ובלייך, 2014). קו העוני מבוסס על ההכנסה לנפש מתוקנת לפי גודל משק הבית. יש לציין כי חלק מהקשישים מתגוררים עם בני זוג או עם בני משפחה אחרים, והקצבה כשלעצמה אינה מספיקה להיחלצות מעוני בכל מבנה קיים של משק בית.

לאורך השנים עלה סכום הקצבאות לקשישים, ובתוך כך הלך ונפער פער בין ובין הכנסת קו העוני לנפש – דבר המעיד כי הקצבה מצליחה להרחיק את הקשיש היחיד מקו העוני. אמנם היחלצות מעוני אינה מעידה על רמת חייהם הכוללת של הקשישים, אך היא מהווה ממד חשוב בתמיכה בקשישים. בהמשך הפרק יסקרו הטבות נוספות המוענקות לאוכלוסייה זו, ובכלל זה ההוצאות על שירותים בעין המציעים מענה לצרכים שונים של האוכלוסייה המזדקנת.

תרשים 4
הכנסת קו העוני וקצבת הזקנה לקשיש, 2000–2011
 נתונים חודשיים, בשקלים של 2011



מקור: שגית אזארי-ויזל ורחיה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

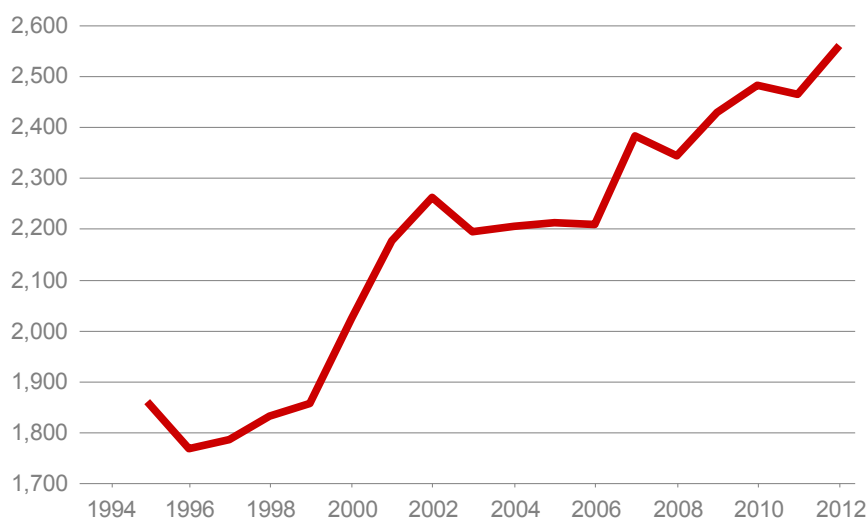
גמלת סיעוד

מעבר לקצבת הזקנה האוניברסלית והעזרה למעוטי היכולת, מציע המוסד לביטוח לאומי גם עזרה לקשישים המתקשים בתפקוד היום-יומי וזקוקים להשגחה. חוק הסיעוד שאושר ב-1980 נועד להעניק טיפול אישי לקשישים במסגרת הקהילה וחל על כל המבוטחים בביטוח זקנה ושאיירים, ולא דווקא על מעוטי יכולת. תושבי ישראל שהגיעו לגיל פרישה ותלויים בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, או נזקקים להשגחה, זכאים לביטוח גמלת סיעוד של המוסד לביטוח לאומי, לפי חוק הסיעוד ובהתאם לתנאים ולעקרונות יסוד מסוימים. הזכאות לגמלה נקבעת לפי מבחן לקביעת התלות התפקודית שמעביר מעריך מטעם הביטוח הלאומי (אח או פיזיותרפיסט) בביקור בבית הקשיש (רעות אשל, 2014). גמלת הסיעוד מיועדת רק לקשישים המתגוררים בבית או בדיר מוגן, ומעצם ייעודה לטפל בקשיש בתוך הקהילה אינה מיועדת לקשישים המתגוררים במוסדות. הגמלה מותנית במבחן הכנסות, והזכות לקבלה וכן שיעורה נקבעים מטעם המוסד לביטוח לאומי. למי שהכנסתו גבוהה מתקרת ההכנסות שנקבעה, המביאה בחשבון גם את הכנסות בן או בת הזוג, תוענק רק מחצית הגמלה, או לא תוענק כלל.⁴ כמו כן, זכאים לגמלה זו רק קשישים שאינם מקבלים קצבת שירותים מיוחדים מהמוסד לביטוח לאומי או קצבת עזרה לזולת ממשד הביטחון.

סכום ההוצאה על גמלאות הסיעוד עומד על כ-0.5 אחוזים מהתמ"ג לשנה, ובשנת 2012 הן נאמדו ב-4.6 מיליארד שקלים. תרשים 5 מתאר את ההוצאה הממוצעת לנפש על קצבת הסיעוד: סך ההוצאה של הביטוח הלאומי על קצבת הסיעוד ביחס לכלל מקבלי קצבת הסיעוד בשנים 1990–2012 (בשקלים של 2012). בתרשים 5 ניכר כי גמלת הסיעוד נמצאת במגמת גידול – מ-1,859 שקלים לחודש בתחילת התקופה ל-2,561 שקלים בשנת 2012.

⁴ לדוגמה, לפרט בעל הכנסה של עד 9,000 שקלים משולמת גמלה מלאה, ולבעלי הכנסה של עד 13,600 שקלים – מחצית מהגמלה.

תרשים 5
גובה גמלת הסיעוד הממוצעת ליחיד, 1995–2012
 נתונים חודשיים, בשקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל אף הוא לאורך השנים, למרות העלאת גיל הזכאות. בין 1991 ל-2012 גדל מספר זה כמעט פי חמישה – גידול דרמטי, גם ביחס לגידול במספר הקשישים באותה תקופה. בשנת 2012 שיעור מקבלי גמלת סיעוד מאוכלוסיית בני 65 ומעלה היה כ-21 אחוז, לעומת 8.3 אחוזים בשנת 1991. לגידול זה יש כמה הסברים: ראשית, חלה עלייה ניכרת בתוחלת החיים של הקשישים. לדוגמה, חלקם של קשישים בני יותר מ-85 מכלל אוכלוסיית בני 65 ומעלה בשנת 1996 היה 8.6 אחוזים, ואילו ב-2012 עלה שיעורם לכדי 13.3 אחוז (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). כמו כן, נראה כי הנהגתה של גמלת הסיעוד השפיעה על העדפתם של קשישים לטיפול ביתי וקהילתי לעומת מגורים מוסדיים. מבחר שינויי חקיקה תרמו אף הם לגידול בשיעור הזכאים, לדוגמה, הקלות באופן הערכת התלות. מאז 2012 מתאפשרת הערכה זו גם ב"מסלול מהיר קצר מועד", שבו נקבעת הערכת התלות על בסיס מסמכים רפואיים לקשישים שעקב אירוע רפואי פתאומי נעשו תלויים זמנית בזולת בביצוע פעולות יום-יום בסיסיות, לפרק

זמן של עד חודשיים (המוסד לביטוח לאומי, 2012). שינוי חקיקה נוסף מאפשר לקשישים שהגיעו לגיל 90 לקבל את גמלת הביטוח על סמך חוות דעתו של רופא מומחה בגריאטריה מטעמו של הקשיש, ובלי מבחן תלות של הבודקים מטעם המוסד לביטוח לאומי. בתוך כך ייתכן שעלה גם שיעור מיצויה של הזכאות לגמלה זו, לנוכח המודעות הגוברת לקיומה בשנים האחרונות.

מחקר של המוסד לביטוח לאומי משנת 2008 בחן את שיעור הקשישים הזכאים לסבסוד ציבורי של שירותי הסיעוד בישראל בהשוואה למצב ב-17 מדינות OECD. המחקר מראה כי ישראל מדורגת במקום הראשון בתמיכה לקשישים ברוב הקטגוריות שנבדקו, או חולקת את המקום הראשון עם מדינה או מדינות נוספות. מסקנה אפשרית אחת היא כי תנאי הזכאות לגמלת סיעוד בישראל מאפשרים לכלול במסגרתם שיעור ניכר של קשישים (המוסד לביטוח לאומי, 2012). בהקשר זה חשוב לציין כי גם משך הזמן מכניסתם של הזכאים לגמלה למערכת הסיעוד הסוציאלי עד יציאתם מהמערכת התארך במשך השנים, עם העלייה בתוחלת החיים. ההערכה המקובלת היא שתוחלת החיים הממוצעת של קשיש ממועד הפיכתו לנוזק סיעוד עלתה פי שניים בשני העשורים האחרונים – מ-18 חודשים בשנות התשעים לכ-36 חודשים כיום (חורב, קידר והרשקוביץ', 2011).

מעבר לתמיכות הישירות באוכלוסייה המבוגרת בישראל באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מוצעים לקשישים שירותים רבים אחרים. מרביתם כוללים הוצאות ציבוריות לשירותים בעין, ומימונם העיקרי מגיע ממשרדי ממשלה שונים: משרד הרווחה, משרד האוצר, המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד השיכון והבינוי. בסעיף הבא נסקרים תקציבי המשרדים הללו המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת. לשם כך יש להבחין בין כמה מונחים:

א. תקציב נטו לעומת תקציב ברוטו: התקציב נטו מייצג את סך המשאבים הכספיים שהקצתה המדינה למשרד (התקציב המקורלי), ואילו התקציב ברוטו כולל גם את "ההוצאה המותנית בהכנסה", קרי סך המשאבים הכספיים שעמדו לרשות המשרד – הכוללים הן את משאבי המדינה והן הכנסות שהתקבלו מגורמי חוץ, בעיקר רשויות מקומיות וכן מוסדות ציבור כגון מעונות יום ומוסדות שיקומיים.

ב. תקציב מקורי, תקציב על שינוי וביצוע התקציב: התקציב המקורי הוא בסיס התקציב (התקציב שמכין משרד האוצר עם שאר משרדי הממשלה), המובא לאישור הכנסת. לעומת זאת, התקציב על שינוי הוא תקציב דינמי המשתנה לאורך השנה בהתאם לחקיקה, לשינויים המתקבלים בוועדת הכספים, להעברת עודפים תקציביים ולגורמים נוספים. בתום השנה, כולל

התקציב את כל השינויים שנעשו בו לאורך השנה. נתוני ביצוע התקציב מבטאים את הסכומים שהוצאו בפועל.

2. משרד הרווחה – השירות לזקן

יחידת השירות למען הזקן פועלת באחריות האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. ייעודה הוא מתן שירותים אישיים וחברתיים לקשישים בקהילה ובמעונות, וכן פיקוח על אספקת שירותים אלו.

ניתוח תקציב היחידה מעלה כמה מגמות לאורך השנים 2005–2012 (תרשים 6):

א. ירידה בתקציב המקורי ובתקציב על שינויי לעומת עלייה בביצוע התקציב.

מגמת ירידה של ממש ניכרת בתקציב המקורי ובתקציב המאושר של היחידה לאורך התקופה, לעומת עלייה עקבית למדי בעקומת ביצוע התקציב – כ-23 אחוז במצטבר בתקופה שבין 2005 ל-2012. ב-2012 נאמד התקציב המקורי נטו של המשרד ב-409 מיליון שקלים, לעומת 471 מיליון שקלים בשנת 2005. התקציב המאושר נאמד ב-454 מיליון שקלים לעומת 519 מיליון שקלים ב-2005, ואילו בביצוע התקציב ניכרת כאמור מגמת עלייה – מ-172 מיליון שקלים ב-2005 ל-211 מיליון שקלים ב-2012.

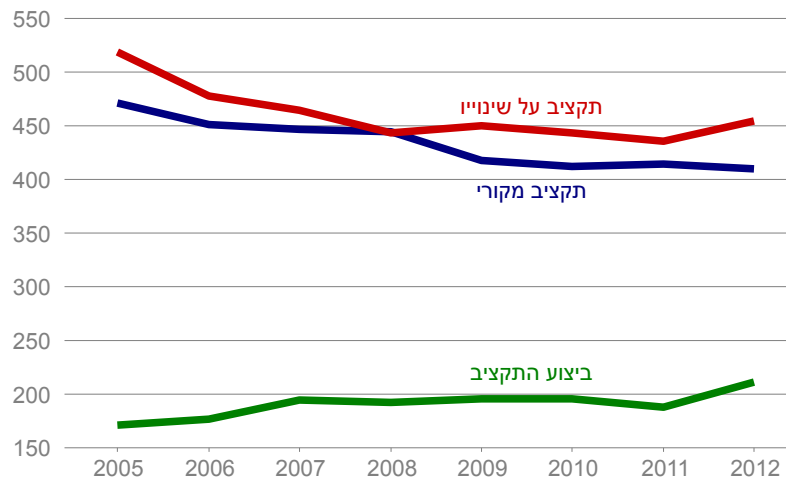
ב. פער של עשרות אחוזים בין בסיס התקציב לביצועו. למרות האמור בסעיף

הקודם, עדיין קיים פער של עשרות אחוזים בין בסיס התקציב (התקציב המקורי והתקציב המאושר) ובין מימושו בפועל. שיעורי ניצול התקציב ב-2012 נאמדים ב-46 אחוז מהתקציב המאושר שעמד לרשות האגף לשירותים חברתיים ואישיים באותה שנה, לעומת כ-33 אחוז בלבד ב-2005.

לשיעור השימוש הנמוך בתקציב לאורך השנים יש כמה הסברים אפשריים: (1) אופן העברת הכספים דרך הרשויות המקומיות – תקציב השירות לזקן נמצא כאמור בידי האגף לשירותים אישיים וחברתיים, ומועבר ברובו כתקציב לרשויות מקומיות. הרשויות המקומיות נדרשות לממן 25 אחוז מתקציבי הרווחה שלהן. רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית חסרות לעתים את האמצעים לשאת בחלקן בעלויות, ולכן עלולות שלא לצרוך את מלוא ההקצבה בכל אחד מסעיפי התקציב (דוח מבקר המדינה, 2001); (2) אופן קבלת ההחלטות ואישור התקציב – בשנים שבהן אישור התקציב אינו מועבר בזמן, שנת התקציב מתחילה בלי תקציב מאושר וההוצאה החודשית מתבססת על תקציב השנה הקודמת, שהוא לרוב נמוך מהתקציב המאושר לבסוף. הסבר חלופי הוא שבמהלך השנה נערכים בתקציב

שינויים רבים, וכך בסוף השנה נותרים עודפים תקציביים או שנוספים משאבים לתקציב המשרד, אך אין עוד אפשרות לממשם. לפיכך, במקרים רבים הביצוע המדווח בסוף השנה נמוך ביחס לתקציב המקורי והמאושר.

תרשים 6
תקציב השירות לזקן במשרד הרווחה, 2005–2012
 במיליוני שקלים של 2012, לפי סוג התקציב



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

תרשים 7 מציג את נתוני ביצוע התקציב של השירות לזקן בתקופה שבין 2005 ל-2012, בתקנון לגודל האוכלוסייה הנתמכת (כלומר חלוקה של התקציב לכלל הנפשות המקבלות קצבה). ככלל, ניכרת מגמת עלייה בביצוע התקציב; התקציב לנפש עלה במחירים ריאליים מ-680 שקלים ב-2005 ל-788 שקלים ב-2012, למרות הירידה הדרמטית שחלה בו בשנים 2010–2011. העלייה מוסברת בעיקר בהקצאת מקורות רבים יותר לשירותים המסופקים בעיקר במסגרת הקהילה: מערך מועדוני יום, מועדונים וקהילות תומכות, הזוכים בחלקם לתמיכה כספית של המשרד ונתונים לפיקוחו.

במרוצת העשור האחרון נרשמה עלייה חדה במספרן של הקהילות התומכות⁵ – מ-28 בשנת 1998 ל-253 בשנת 2011; מ-6,400 בתי אב שהיו חלק מקהילות אלו בראשית העשור הקודם ל-37,097 לקראת סופו. כמו כן נרשמה עלייה של ממש במספר הקשישים המבקרים במרכזי היום, בהתאמה לעלייה במספר מרכזי היום החדשים שנבנו לאוכלוסייה זו. בתחילת שנות התשעים היו 53 מרכזים ששירתו כ-3,700 קשישים, ועד סוף שנת 2008 כבר נמנו 172 מרכזים ששירתו כ-15,400 קשישים.

תרשים 7
תקציב השירות לזקן – נתוני ביצוע, 2005–2012
 הקצאה לנפש, בשקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

⁵ פיתוחן של הקהילות התומכות, הממוקמות באזורים ששיעור הקשישים באוכלוסייתם גבוה, הוא התפתחות מעניינת בתחום השירותים לקשישים בעשור האחרון. במסגרת הקהילה התומכת זוכים קשישים החברים בקהילה למגוון שירותים: לחצני מצוקה, סיוע של אב הקהילה, שירותי רפואת חירום בעת הצורך והשתתפות בפעילות חברתית. קהילות אלו פותחו ביוזמת ארגון אשל בשנים 1996–1995 (טייך, 2004).

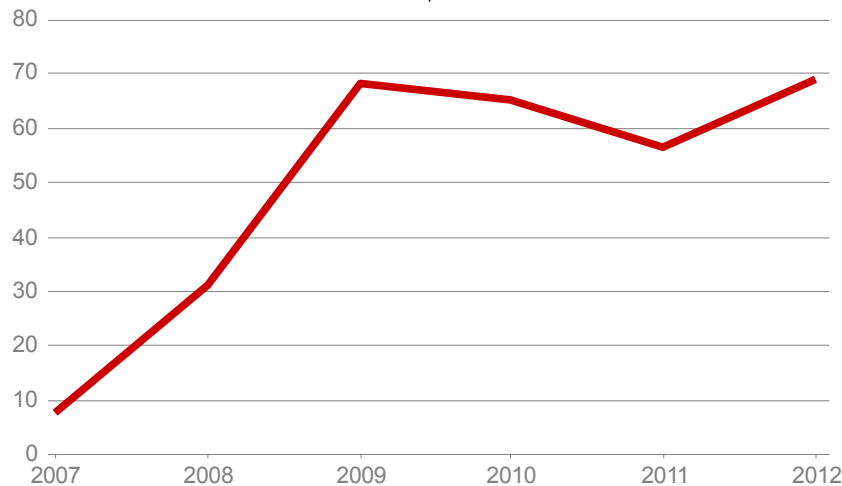
3. שירותים נוספים הניתנים לקשישים דרך משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה – המשרד לאזרחים ותיקים

המשרד לאזרחים ותיקים הוקם בשנת 2007 כגוף מטה בממשלה. הגדרת ייעודו של המשרד היא הובלת פרויקטים וביצועם, חקיקה ושינוי סדר היום הציבורי, והמטרה המרכזית היא שיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל. מאז הקמתו פועל המשרד לחיזוק וקידום מעמדם של האזרחים הוותיקים, מתוך העצמתם והפיכתם למשפיעים ומרכזיים בחברה, ולפי נתוניו כ-830 אלף האזרחים הוותיקים החיים כיום בישראל נהנים מהתכניות שמפתח המשרד ומשירותיו. בין תחומי הפעילות והתכניות בחסות המשרד: מוקד ארצי לפניות אזרחים ותיקים; מרכז מידע ממשלתי לניצולי השואה; פרויקטים עבור ניצולי שואה; תכנית "תהילה" – השלמת השכלת יסוד למבוגרים; קתדרות ואוניברסיטאות עממיות; התכנית הממשלתית למאבק באלימות נגד זקנים; "ותיקים בתנועה" – פעילות של תנועות נוער בשיתוף אזרחים ותיקים; סטודנטים למען אזרחים ותיקים; קרן מחקרים; תכנית למניעת אובדנות והתאבדויות.

תקציב הביצוע של המשרד, כמוצג בתרשים 8, מצביע על עלייה במשאבים המוקצים לאזרחים הוותיקים. עם זאת, אין בנמצא פירוט של השירותים שמספק המשרד ברמת הפרט והתכניות השונות, ואין אפשרות לדעת כמה אזרחים ותיקים נהנים מכל תכנית.

תרשים 8
תקציב המשרד לאזרחים ותיקים – נתוני ביצוע, 2007–2012
במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

משרד התקשורת – הנחה בדמי השימוש הקבועים בקווי הטלפון של "בזק"

משרד התקשורת מעניק הנחה בדמי השימוש הקבועים בטלפון קווי של חברת "בזק" למקבלי קצבת זקנה המקבלים גם תוספת השלמת הכנסה, או השלמה לקצבת נכות. בתרשים 9 מוצגת המגמה בתקציב מימון ההנחה בשנים 2005–2012, ולאורך זמן ניכרת ירידה במימון ההנחה: מכ-400 אלף שקלים ב-2005 עד פחות מרבע מהוצאה זו כיום. ההנחה הניתנת כיום היא בשיעור 50 אחוז בדמי השימוש הקבועים לכל זכאי.

הירידה במימון ההנחה בפועל נובעת גם מהירידה הניכרת במספר המשתמשים בפועל בהטבה זו, הנובעת משתי סיבות: ראשית, פתיחת ענף התקשורת לתחרות הובילה להוזלת דמי השימוש בקווי "בזק" בעשרות אחוזים, ואף הניעה חלק מהלקוחות לעבור לחברות מתחרות המציעות מסלולים במחירים נמוכים מאלו שהציעה "בזק", גם לאחר ההנחה בדמי השימוש.

שנית, ניכרת ירידה במספר הזכאים להשלמת הכנסה מ-194 אלף ב-2005 ל-186 אלף ב-2012, ומאחר שזו האוכלוסייה הזכאית אוטומטית להנחה, באופן טבעי חל צמצום בתקציב המיועד להנחות.⁶ עם זאת, אין נתונים לגבי מספר מקבלי קצבת הזקנה הזכאים להנחה מפני שהם מקבלים גם קצבת נכות.

⁶ המוסד לביטוח לאומי מעביר את רשימת הזכאים לחברת "בזק".

תרשים 9
התקציב למימון הנחת דמי השימוש בטלפון קווי, 2005–2012
 באלפי שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

משרד התחבורה – סעיף "תמיכות שונות"

אחת ההטבות שכל אזרח ותיק זכאי לה היא "כרטיס אזרח ותיק", המקנה הנחה בשיעור של 50 אחוז בשימוש בתחבורה הציבורית. על פי נתוני עמותת "אור ירוק", כ-33 אחוז מהקשישים בישראל משתמשים בתחבורה הציבורית. תרשים 10 מציג את עלויות הסבסוד של השימוש בתחבורה הציבורית, ומצביע על ירידה בסך הסבסוד במונחים ריאליים: בשנת 2005 נאמדה ההוצאה על הסבסוד ב-250 מיליון שקלים, ואילו בשנת 2012 ירדה ההוצאה לכ-235 מיליון שקלים (במחירי 2012). נשאלת השאלה האם ההוצאה ירדה בשל צמצום מספר המשתמשים בהטבה, בשל השינוי בשיעור הסבסוד או בשל סיבות אחרות. בבחינת הנתונים מתברר כי שינוי שיעור הסבסוד נותר קבוע (50 אחוז כאמור) בשנים 2005–2012. אין מידע ישיר לגבי שיעור הקשישים המקבלים את הטבת הסבסוד בתחבורה ציבורית, אולם אפשר להניח שהמגמה בשימוש בתחבורה הציבורית בקרבם תואמת את הגידול בשיעור

הכללי של המשתמשים (כ-3 אחוזים לשנה, לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת). נראה אפוא כי הירידה בסך ההוצאה על סבסוד התחבורה הציבורית אינה נובעת מירידה בשיעור הסבסוד או בשיעור המשתמשים בהטבה, אלא מהרפורמה שנעשתה בתחבורה ציבורית ותרמה לחיסכון של בין 37 ל-50 אחוז בעלויות התפעול – ועקב כך התאפשרה גם ירידה ברמת הסובסידיות הנדרשות (עידה וטלית, 2013).

תרשים 10
סכום סבסוד ההנחות בתחבורה ציבורית לאזרחים ותיקים, 2005–2012
 במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

משרד הבינוי והשיכון

תקציבי תמיכה וסיוע

משרד הבינוי והשיכון מקצה אף הוא חלק מתקציבו לאוכלוסייה המבוגרת. שיעור הבעלות על דיור בקרב קשישים בישראל גבוה למדי: בשנת 2012 הייתה ל-79 אחוז מכלל משקי הבית בראשות קשיש דירה בבעלותם, לעומת 76 אחוז בממוצע במדינות ה-OECD (OECD, 2013). מכאן שמקרב משקי הבית שבראשם

עומדים קשישים, לכ-21 אחוז אין דירה בבעלותם, והם נזקקים לפתרונות דיור אחרים: שכירות בדיור ציבורי, שכירות פרטית או דיור מוגן. עזרת משרד השיכון נועדה הן לרוכשי דירות והן למתגוררים בשכירות, וכן קיימים תקציבי פיתוח המיועדים למתגוררים בדיור המוגן, כפי שיפורט להלן. תקציבי התמיכה של משרד השיכון והבינוי נחלקים לשלושה מסלולים עיקריים:

א. סיוע בהחזר משכנתה לקשישים עד לסך של 300 שקלים בחודש. הסיוע

ניתן מחודש אפריל 2010 בהתאם לכמה תנאים.⁷

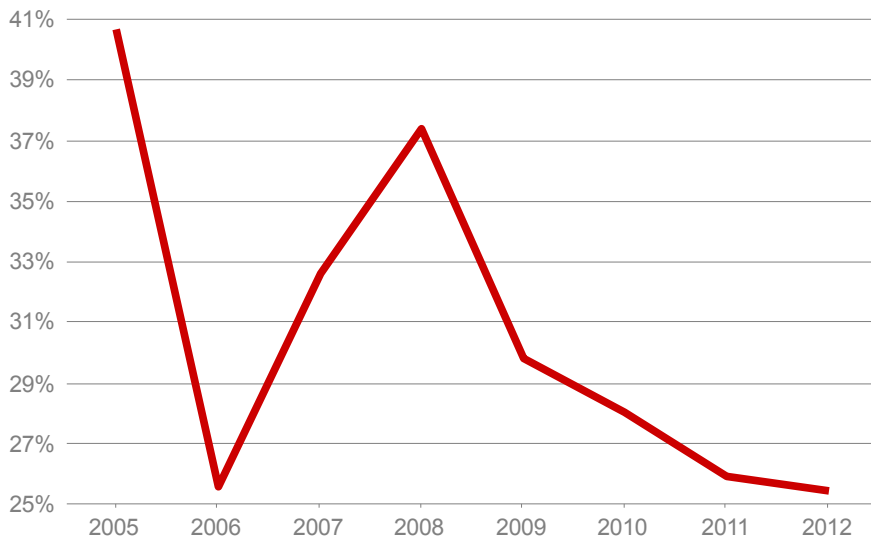
ב. מענקי השתתפות בשכר דירה. תכנית זו מיועדת עבור קשישים המתקיימים מקצבת זקנה ומהבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי. התכנית עבור הקשישים היא חלק מתכנית כללית של סיוע בשכר דירה לאוכלוסיית ישראל. חלקה של האוכלוסייה המבוגרת בתכנית הוא כ-40 אחוז ממקבלי המענק, ורמת הסיוע משתנה בהתאם לדרגות הנקבעות על פי גיל, מצב אישי, יישוב מגורים ותנאים ייחודיים נוספים למקבלים מסוימים, למשל ניצולי שואה או נכי מלחמה. כך לדוגמה, זוג קשישים בגילי 74–70 המתגורר בגפו ביישוב קטן שאינו מוגדר בעדיפות לאומית זכאי לסיוע של כ-1,200 שקל, ולעומתם קשיש יחיד בעל אותם מאפיינים יהיה זכאי ל-890 שקל.⁸

⁷ הסיוע מוגבל לקשישים המתקיימים מקצבת זקנה, לרבות השלמת הכנסה או קצבת נפגעי נאצים, שקיבלו משכנתה לצורכי דיור בלבד עד 4 בנובמבר 2007, בהגבלות על מחיר הדירה.

⁸ במסגרת תכנית זו ניתן סיוע בשכר דירה גם לקשישים עולים המתגוררים עם בני משפחתם. קשישים ניצולי שואה, ותיקי מלחמת העולם השנייה וכן מנטרלי הכור בצ'רנוביל זכאים לתוספת סיוע בשיעור 10 אחוזים מהסכומים המפורטים לעיל.

תרשים 11 מציג את היקף הסיוע הממוצע בשכר דירה עבור זכאי, ביחס לשכר הדירה הממוצע במשק. מפאת מחסור בסדרת נתונים לאורך זמן ביחס לסיוע הממוצע לקשיש זכאי, חושב הסיוע הממוצע לכלל הזכאים, ובהם עולים ואוכלוסיות מיוחדות אחרות.⁹ ניכר כי בין שנת 2005 ל-2012 נשחק היקף הסיוע באורח ניכר, מ-40 אחוז משכר הדירה הממוצע ב-2005 ל-25 אחוז משכר הדירה הממוצע ב-2012. הירידה החדה ב-2006 נובעת מעלייה בשיעורי הזכאות, שתוקנה ב-2007. הירידה בשיעור הסיוע לאורך התקופה נובעת בעיקרה מעלייה ניכרת בשכר הדירה, בשיעור של כ-5 אחוזים בממוצע לשנה, לעומת עלייה מתונה מאוד, ולעתים אף ירידה, בהיקף הסיוע – כ-0.3 אחוזים בממוצע לשנה, במונחים ריאליים (לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון).

תרשים 11
גובה הסיוע הממוצע בשכר דירה
 כאחוז משכר הדירה הממוצע, 2005–2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון

⁹ בחלק זה, נוסף על נתוני התקציב, שימשו גם נתונים של אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון.

ג. **זכאות לדיוור ציבורי**. קשישים מחוסרי דירה המתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי, או ממצים את כושר השתכרותם והכנסתם נמוכה, זכאים לדירה בדיוור הציבורי בשכירות מסובסדת. תרשים 12 מתאר את שיעור המתגוררים בשכירות בדיוור הציבורי מכלל הקשישים (בני 65 ומעלה). המגמה הכללית הניכרת היא ירידה בשיעור הקשישים המתגוררים בשכירות מסובסדת בדיוור הציבורי – מ-13.6 אחוז בשנת 2003 ל-11.4 אחוז בשנת 2011 – אם כי במשך השנים נרשמו גם עליות לסירוגין.

תרשים 12
קשישים המתגוררים בשכירות בדיוור ציבורי
כאחוז מכלל גילאי 65 ומעלה, 2003–2011



מקור: שגית אזארי-ויזל וחיה שטייר, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס

תקציב הפיתוח

תקציב הדיוור לקשיש. משרד השיכון מתקצב גם בניית יחידות דיוור לקשישים, הפעלת דיוור מוגן וכן החזקה ושיפוץ של הוסטלים לקשישים. תקציב הפיתוח של

הדיור המוגן הציבורי מיועד בעיקר לקשישים מחוסרי דיור קבע, בעלי הכנסה נמוכה. סעיף זה אינו כולל כ-3 אחוזים מכלל בני 65 ומעלה החיים במוסדות לטיפול ממושך, לרבות בתי אבות¹⁰ ומחלקות סיעודיות או בתי חולים לחולים כרוניים. כל אלו ממומנים מתקציב משרד הבריאות. העזרה במימון ניתנת על בסיס מצב כלכלי וכן על בסיס צרכים ייחודיים (רעות אשל, 2012).

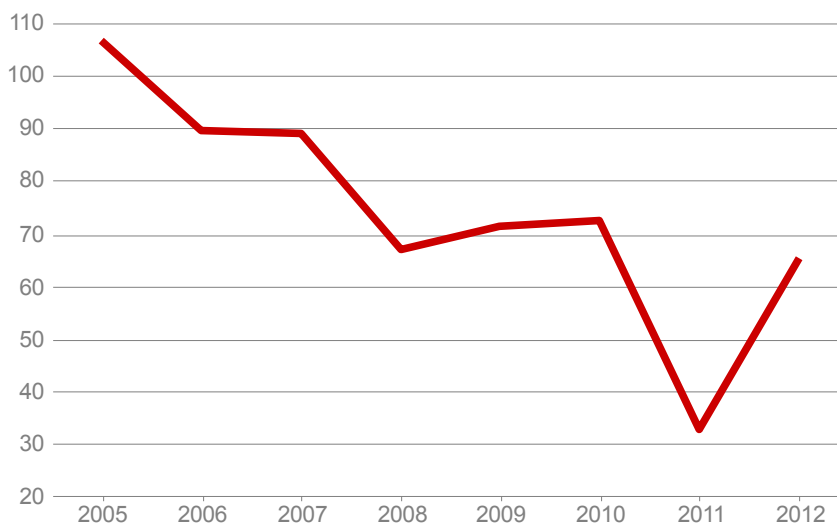
מנתוני תרשים 13 עולה כי תקציב הפיתוח של הדיור המוגן במימון ציבורי (הוסטלים) ירד, אם כי חל שיפור בשנת 2012 – מכ-106 מיליון שקלים ב-2005 (במחירי 2012) לכ-65 מיליון שקלים.

בחלק זה לא נעשה תקנון למספר הקשישים המקבלים תמיכה בגין הסעיף התקציבי הנדון, שכן הנתונים מתייחסים לקשישים בכלל מסגרות הדיור המוגן – פרטי וציבורי כאחד.¹¹ ככלל, בשל מחסור בנתונים מפורטים קיימת בעייתיות בניתוח המדיניות הציבורית כלפי קשישים בישראל, ויש להדגיש את הצורך באיסוף נתונים מכלל מסגרות הדיור המוגן.

¹⁰ בתי האבות פועלים בפיקוח משרד הרווחה או משרד הבריאות, ומציעים שירותים המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת הזקוקה לעזרה בניהול חיי היום-יום.

¹¹ כ-4.3 אחוזים מבני 65 ומעלה שוהים במסגרות הדיור המוגן הציבורי והפרטי, וכמעט מחציתן (48 אחוז) מסובסדות. ניכר גידול במספר הקשישים המתגוררים במסגרות הדיור המוגן – מ-21,315 ב-2004 ל-23,043 בשנת 2012 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011).

תרשים 13
תקציב הדיור המוגן לקשישים, 2005–2012
 במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

הטבות כלליות אחרות

נוסף על התקציבים המוגדרים המדווחים בפרק זה, זכאים הקשישים גם להנחה בארנונה, בצריכת החשמל, בצריכת המים מרשות המים ובתרופות, וכן לפטור מאגרת רשות השידור.¹² לא נמצאו נתונים המפרטים את מידת הזכאויות ואת עלותן הכוללת למשרדים השונים. בניסיון להעריך את סל ההטבות שקשישים זכאים לו, נערך שערך הכולל את קצבת הזקנה, השלמת הכנסה, קצבת סיעוד, הנחה בארנונה, הנחה בחשמל, הנחה מרשות המים, פטור מאגרת תשלום לרשות השידור, הנחה מ"בזק", הנחה לנוסעים בתחבורה ציבורית וכן סיוע בשכר דירה לזכאים. סל ההטבות הזה, המוצג בלוח 1, חושב במטרה להבהיר את מידת

¹² כל ההנחות הללו מיועדות לקשישים המקבלים קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה או קצבת נכות, אם כי גם פרטים הזכאים לקצבת זקנה בלבד זכאים להנחה חלקית בתשלומי הארנונה.

התמיכה של המדינה באוכלוסייה המבוגרת. החישוב מתבסס על השוואה בין שלושה סוגים של בני 75 ומעלה, לפי מאפייניהם הסוציו-אקונומיים: (1) קשישים שאינם תלויים כלל בעזרת המדינה, בעלי הכנסה מפנסיה ודירה, שאינם זקוקים לקצבה סיעודית; (2) קשישים בעלי דירה שאין להם הכנסה מפנסיה ואינם זקוקים לקצבה סיעודית; (3) קשישים התלויים לגמרי בעזרת המדינה: הם אינם מקבלים פנסיה, אינם בעלי דירה וזכאים לקצבת סיעוד.

לוח 1. סל ההטבות לחודש לקשיש

השוואה בין בני 75 ומעלה בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים שונים המתגוררים בגפם (בשקלים)

עצמאי, בעל דירה ופנסיה	עצמאי, בעל דירה, בלי פנסיה או הכנסות אחרות	בלי דירה, בלי פנסיה, זקוק לקצבת סיעוד	
2,296	2,887	2,887	קצבת זקנה (כולל תוספת ותק*)
–	כלולה בקצבת זקנה	כלולה בקצבת זקנה	השלמת הכנסה
–	–	2,561	סיעוד
74	***294–88	206	הנחה בארנונה (חישוב חודשי)**
–	120	120	הנחה בחשמל
–	–	19	הנחה במים
30	30	30	פטור מתשלום אגרת רשות השידור
–	30	30	הנחה מבזק
5	55	55	הנחה בתחבורה ציבורית
–	–	***1,000	סיוע בשכר דירה
2,454	3,324	6,908	סה"כ

* תוספת בשיעור 50 אחוז על ותק מרבי, בהנחה שהקשיש מבוטח 35 שנים לפחות.

** תשלום ארנונה ממוצע לקשיש, לפי סקרי הוצאות משקי הבית של הלמ"ס.

*** בהתאם לרשות המקומית ולשיעור ההנחה.

**** לקשישים החיים ביישוב גדול.

מקור: שגית אזארי-ויזל ורחיה שטייר, מרכז טאוב נתונים: אתר "כל זכות", אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה השונים, סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס (2012)

הלוח מעלה פער ניכר בין קשיש עצמאי, שאינו תלוי במערכת הביטוח הלאומי, ובין קשיש שתלותו במערכת מלאה. לדוגמה, קשיש יחיד בן 75 ומעלה המתגורר בגפו, בעל דירה ופנסיה, יקבל סל הטבות בשווי 2,454 שקלים בממוצע. לעומתו, קשיש יחיד באותו טווח גילים, שהוא בעל דירה אך אין לו הכנסות מפנסיה או ממקורות אחרים, יקבל סל הטבות בשווי 3,324 שקלים בממוצע, ואילו קשיש יחיד באותו טווח גילים הנזקק לתמיכה מלאה של המדינה – בעל מוגבלות הזכאי לקצבת סיעוד, שאינו בעל הכנסות מפנסיה או ממקורות אחרים ושאינו בבעלותו דירה – יקבל סל הטבות בשווי 6,908 שקלים בממוצע.

4. סיכום ומסקנות

פרק זה סקר את התקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת בישראל, הגמלאות המשולמות לה והשירותים המיועדים לה.

הסקירה מצביעה על מדיניות של גידול בקצבאות שמקבלים הקשישים בישראל מהמוסד לביטוח לאומי. לדוגמה, קשיש המתקיים מקצבאות מערכת הביטוח הלאומי – קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה וקצבת סיעוד – קיבל ב-2005 קצבאות ושירותים בשווי ממוצע של כ-5,015 שקלים, לעומת 5,677 שקלים ב-2012 (במחירי 2012). השלכותיה של מדיניות זו באות לידי ביטוי בהרחקת הקשישים המתקיימים מקצבאות המדינה מקו העוני (שטייר ובליד, 2014). כמו כן, שיעור העוני בכלל האוכלוסייה המבוגרת נמצא בירידה לאורך זמן, ויש להניח כי השיפור בקצבאות ובתקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת מסבירים במידה מסוימת גם את הירידה הזו.

מדדי העוני ואי השוויון מתייחסים רק למשתנה ההכנסה, ועל כן אינם משקללים את רמת השירותים הניתנת לקשישים בישראל. אמנם נרשם גידול בסך התקציב המוקצה לקשישים – מכ-19.8 מיליארד שקלים ב-2005 לכ-25.9 מיליארד שקלים בשנת 2012 (במחירי 2012) – אך אם בוחנים בפירוט את הסיוע המוענק בתכניות השונות ניתן לראות שחיקה תקציבית בחלק מהן, כפי שקורה לדוגמה בתחום הדיור. היקף הסיוע בשכר הדירה לכלל האוכלוסייה הזכאית נשחק ביחס לשכר הדירה הממוצע במשק. גם התקצוב לסעיף הדיור המוגן פחת עם הזמן, דווקא בתקופה של עלייה בגודלה של האוכלוסייה המבוגרת, ובייחוד בקבוצה שסיוע זה מיועד לה. לפיכך, יש לתת את הדעת להסדרי המגורים ולצרכים המשתנים של קבוצת אוכלוסייה זו. סוגיית המגורים היא בעלת משקל רב בגיל המבוגר. אף שלרוב הקשישים יש דירה בבעלותם, אין בכך כדי להבטיח את יכולתם

העתידיית להתמודד עם שינויים הנגרמים מירידה בתפקוד, כגון צורך בעזרה ובטיפול ומעבר לדיור מוגן או מוסדי.

סוגיה נוספת העולה מהניתוח היא המחסור בנתונים על מספר הקשישים הזכאים לסיוע, בעיקר בסעיפי הדיור. מחסור זה מקשה על הניסיון לנתח את מדיניות הסיוע בתחום זה כלפי קשישים ואוכלוסיות שונות.

מניתוח תקציבי הסיוע לאוכלוסיית הקשישים בישראל עלות כמה נקודות חשובות. ראשית, אספקת השירותים נמצאת באחריותם של כמה משרדי ממשלה. מצב זה אמנם אינו ייחודי לישראל, וגם באוסטרליה שירותים לקשישים מסופקים באמצעות מספר רב של תכניות ממשלתיות בקנה מידה מקומי, פדרלי ומדינתי, אך באירלנד לדוגמה מסופקת חבילת הטבות כוללת המותנית במבחן הכנסות עבור גילאי 65–69, ומגיל 70 החבילה זמינה לכל (OECD, 2013). הפיזור בין משרדים ממשלתיים מקשה על ביצוע מעקב, ובפרט מעקב ארוך טווח, אחר השירותים הניתנים למבחר אוכלוסיות בחברה הישראלית. כמו כן מצב זה עלול להקשות על מיצוי הזכויות וכיסוי מרבי של האוכלוסייה הרלוונטית. על כן יש חשיבות לאיחוד השירותים במשרד אחד, שיהיה אחראי להקצאת התקציבים למבחר הפעילויות, לידוע ציבור הזכאים ולהגברת יכולת מיצוי הזכויות. פיזור התקציבים מחד גיסא ואופני הסיוע הנוכחיים מאידך גיסא מובילים לבזבז במשאבים, בייחוד בכל הקשור לבחינת זכאויות ועמידה בקריטריונים. הם גם מקשים את קבלת הסיוע ובעיקר גורמים לחוסר ידע ובלבול, שתוצאתם משתקפת באי מיצוי זכויות בקרב אוכלוסיית הקשישים.

נוסף על כך, פרט לתקציבי הביטוח הלאומי, עולה כי קיים תת-ביצוע בתקציבי השירותים לקשישים. חלק ממנו נובע מירידה במימוש ההטבות שהן פחות רלוונטיות כיום, כגון הנחות בשירותי טלפון, וחלק מטעמים ביורוקרטיים שיש לתת עליהם את הדעת במשרדים השונים, ובייחוד לבחון מהן ההשלכות של תת-הביצוע הן ביחס לרמת השירות הניתן לקשישים והן ביחס לאופן ניהול התקציבים. הסקירה מעלה את הצורך בחשיבה מחודשת על צורכיהם של קשישים ועל דרכים שיאפשרו להגיע לקשישים המתקשים במיצוי זכויותיהם. להשלכות של סוגיית השירותים וההטבות יש חשיבות רבה, מאחר שהשחיקה בהם או אי ניצולם פוגעים בעיקר בעניים, התלויים יותר מאחרים בהטבות שהם זכאים להן.

מקורות

- גל, גיוני (2010), "שירותי הרווחה האישיים", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 261–280.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות**, שנים שונות. המוסד לביטוח לאומי (2007), **סקירה שנתית 2006**. המוסד לביטוח לאומי (2013), **סקירה שנתית 2012**.
- חורב, טוביה, ניר קידר ועידן הרשקוביץ (2011), "**ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד – מתווה לרפורמה**", משרד הבריאות.
- טיין, שלום (2004), "**קהילות תומכות – להזדקן בקהילה בישראל**", אשל – האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות. כהן, שלמה ויעקב אנטלר (1985), "מערכת הפנסיה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 27, עמ' 33–5.
- משרד האוצר, אגף התקציבים, **דוחות ביצוע התקציב לשנים 2005–2012**.
- עידה, יורם וגל טלית (2013), "**רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל**", המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.
- רעות אשל (2014), **אתר האינטרנט של הארגון**, ג'וינט ישראל.
- שטייר, חיה וחיים בלייך (2014), "**עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל**", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 341–378.

- Andrews, Dan and Aida Caldera Sánchez (2011), “The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences,” *Economic Studies*, 2011/1, OECD Journal.
- Brooks, Clem and Jeff Manza (2006), “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies,” *American Sociological Review*, 71, No. 3, pp. 474-494.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013*, OECD Publications.
- Tepe, Markus and Pieter Vanhuysse (2010), “Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs Across Four Worlds of Welfare, 1980–2003,” *Journal of European Social Policy*, 20, No. 217, pp. 217-234.

דפוסי ההוצאה על מזון בישראל

דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב*

תקציר

סוגיית אי הביטחון התזונתי ניצבת בראש סדר היום הציבורי בישראל. פרק זה מנסה להגדיר הוצאה נורמטיבית לנפש למזון בישראל, כזו שאינה לוקה בחסר אך גם אינה בגדר מותרות. כמו כן מתחקה הפרק אחר הרכב ההוצאה למזון על פי רמות הכנסה, כדי לעמוד על ההשלכות האפשריות של מבנה ההוצאה על התזונה. בכך מנסה הפרק לסייע לגיבוש מדיניות שתקל את המצוקה של משקי הבית שאינם מסוגלים לעמוד בהוצאה הנורמטיבית. מן הממצאים עולה כי ההוצאה הנורמטיבית על מזון לנפש בישראל – אשר אינה כוללת הוצאות על ארוחות מחוץ לבית ועל משקאות חריפים – עומדת על כ-600 שקלים בחודש. למשפחות בעשירון התחתון חסרים בממוצע כ-170 שקלים לחודש לנפש כדי להגיע לסכום הוצאה זה, ואילו משפחות בעשירון השני חסרות כ-90 שקלים לנפש. כמו כן, נמצא כי יש הבדלים במידת הוויתור על קבוצות מזון שונות במקרה הצורך: עם ירידת ההכנסה לנפש נוטים משקי בית לשמור על רמת הוצאה יציבה יחסית על בשר ועופות, לחם ומוצרי בצק ושמנים צמחיים, אך נוטים לוותר על צריכת ביצים, חלב ומוצריו, ובמיוחד על צריכת ירקות ופירות, שהם הבסיס לתזונה ים תיכונית נכונה.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, המחלקה לניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דוקטורנט בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

סוגיית אי הביטחון התזונתי נדונה רבות בישראל, בהקשר של עוני ובכלל. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ-320 אלף בתי אב בישראל – קרוב למיליון איש – סובלים מאי ביטחון תזונתי (אנדבלד ואחרים, 2012). המועצה הלאומית לביטחון תזונתי מעריכה כי במבחני זכאות אובייקטיביים, כ-110 אלף בתי אב זכאים לתמיכה ברכישת מזון (המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2013). גם דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה מתייחס למחויבות המדינה לנושא (מבקר המדינה, 2014).

פרק זה מנסה לבחון את הנושא על פי נתוני סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2011 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועל ידי כך לסייע לגבש מדיניות להקלת המצוקה באמצעות הגדרת הוצאה מינימלית נורמטיבית למזון לנפש בישראל. הוצאה כזו צריכה להיות מספקת, אך לא בבחינת מותרות, מנקודת המבט של כלל ציבור הצרכנים.¹ לאחר שתוגדר רמה נורמטיבית, יהיה קל יותר לבחון את היקפי אי הביטחון התזונתי בישראל ואת מאפייניו, במונחי הוצאה על מזון, ולטפל בו בכלים המתאימים הקשורים להבטחת הכנסות ולמחירי מזון.

1. ההוצאה על מזון בישראל

ההוצאה הממוצעת למזון לנפש בישראל עומדת על כ-800 שקלים בחודש, וההוצאה הממוצעת למשק בית היא 2,260 שקלים. סכום זה עומד על 17.1 אחוז מסך ההכנסה הנקייה של משק הבית ו-21.4 אחוז מסך ההוצאה הכללית של משקי בית.² בהתפלגות בין מרכיבי המזון, ההוצאה על ירקות ופירות היא סעיף ההוצאה הגבוה ביותר: 18 אחוז מסך הוצאות המזון. לאחר מכן מדורגת ההוצאה על ארוחות מחוץ לבית (כ-17 אחוז). ההוצאות על הקבוצות בשר ועופות; ביצים, חלב ומוצריו; ולחם, דגנים ומוצרי בצק עומדות בהתאמה על כ-15, 14, ו-13 אחוז מסך ההוצאה על מזון (תרשים 1).

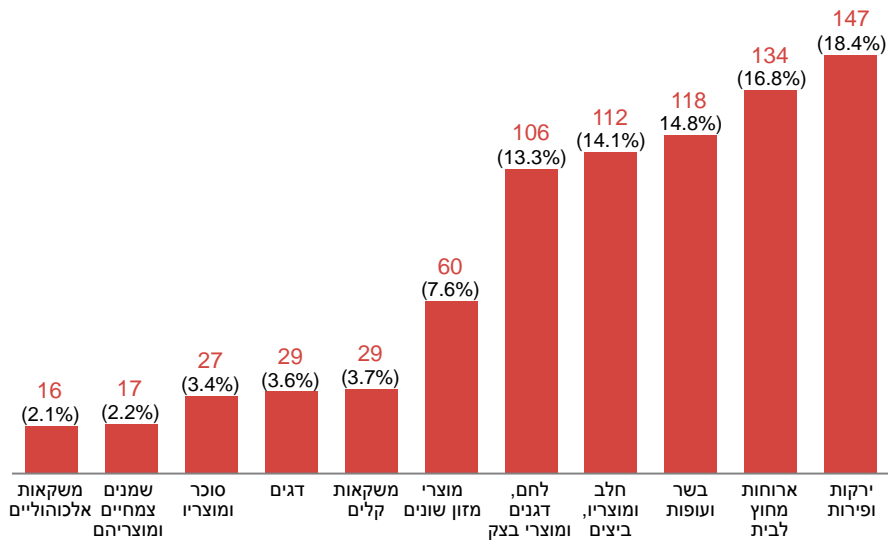
¹ הגדרה על פי נקודת מבט סובייקטיבית עומדת ביסוד הגדרת עוני יחסי – לעומת עוני מוחלט, הנקבע על פי רמת ההכנסה (צ'רניחובסקי ונבון, 2012). הגדרה זו נכונה גם לגבי אי ביטחון תזונתי.

² הכנסה והוצאה כספית נטו (לא כולל הכנסות בעין, כלומר הטבות שהן שוות ערך כספי, והוצאות בגין בעלות על דירה).

תרשים 1

הוצאות מזון חודשיות לנפש לפי סעיפי הוצאה

בשקלים וכאחוז מסך ההוצאה של משקי בית על מזון, 2011



מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

התפלגות ההוצאה על מזון לפי רמת הכנסה

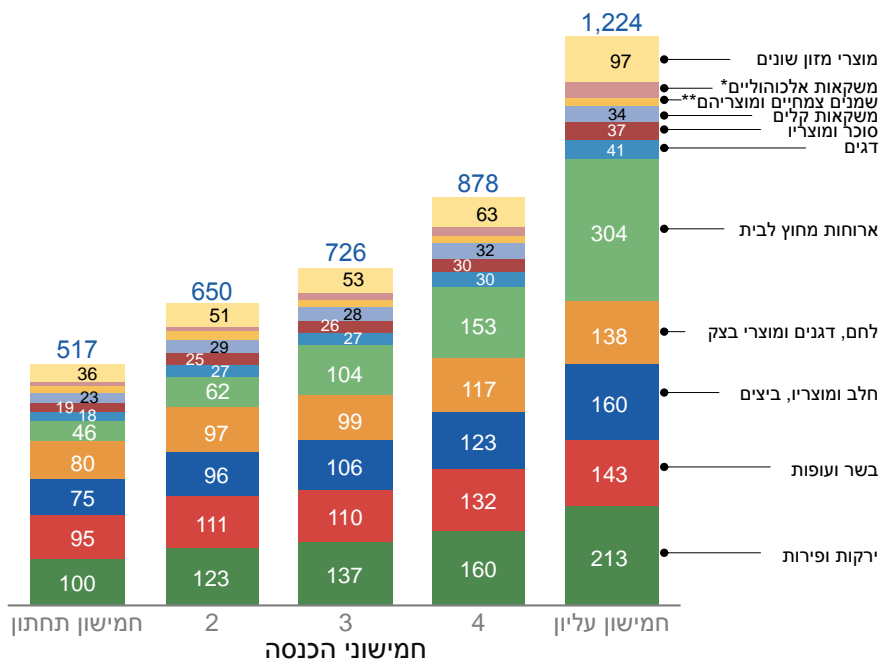
ההוצאה לנפש על מזון בחמישון ההכנסה התחתון עומדת על 517 שקלים בחודש.³ בחמישון העליון ההוצאה עומדת על 1,224 שקלים לחודש, כלומר, פי 2.4 מהחמישון התחתון⁴ (תרשים 2). כצפוי, בחמישון ההכנסה הנמוכים ההוצאות על מזון הן חלק גדול יותר הן מההכנסה והן מההוצאה: משקי הבית המשתייכים לחמישון התחתון מוציאים כ-36.5 אחוז מהכנסתם על מזון – פי 3.5 ממשקי בית בחמישון העליון,

³ הפרק יתבסס לחלופין על חמישוני או עשירוני הכנסה כביטוי להתפלגות ההכנסות, על פי העניין הנדון והרזולוציה הנדרשת.

⁴ יש לזכור כי ההבדלים בין החמישוני בהוצאה על מזון אינם בהכרח מייצגים הבדלים בכמויות המזון שנצרך; הם תלויים גם במחירי המזון, לרבות סוגים שונים של מזונות באותה קבוצה (למשל לחם מסוגים שונים). עם זאת, ההנחה היא שקיים מתאם מסוים בין גודל ההוצאה לכמויות המזון שנרכשות, במיוחד כשמשווים את ההוצאה על כל אחת מקבוצות המזון בחמישוני שונים.

מוציאים כ-36.5 אחוז מהכנסתם על מזון – פי 3.5 ממשקי בית בחמישון העליון, המוציאים כ-11.2 אחוז מהכנסתם על מזון (תרשים 3). התפלגות ההוצאה לפי קטגוריות מגלה כי משקי הבית בחמישון העליון נוטים להוציא סכומים גדולים יחסית על ארוחות מחוץ לבית, בעוד שבקרוב החמישונים התחתונים (3–1) הוצאה זו קטנה יחסית. גם ההוצאה על מוצרי מזון כמו פירות וירקות, ביצים ומוצרי חלב, לחם, דגנים ומוצרי בצק בחמישון העליון גבוהה יחסית לחמישון התחתון – פערי הוצאה של 113 אחוז, 113 אחוז ו-73 אחוז, בהתאמה.

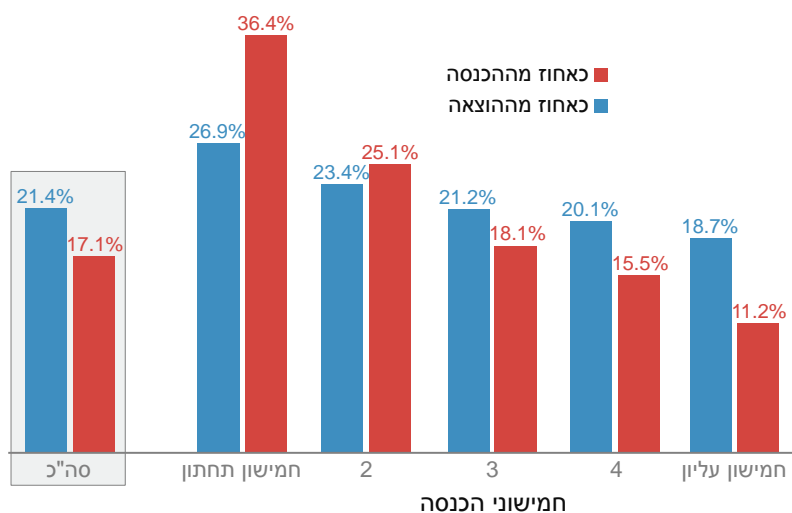
תרשים 2
הוצאות מזון לנפש לפי חמישוני הכנסה
בשקלים, 2011



* ההוצאה על משקאות אלכוהוליים (בשקלים): חמישון עליון (32); חמישון 4 (18), חמישון 3 (13), חמישון 2 (9), חמישון תחתון (9)
 ** ההוצאה על שמנים צמחיים ומוצריהם (בשקלים): חמישון עליון (19); חמישון 4 (17), חמישון 3 (18), חמישון 2 (18), חמישון תחתון (14)

מקור: דב צירניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

תרשים 3
הוצאות על מזון כאחוז מההכנסות ומההוצאות*
 למשק בית, לפי חמישוני הכנסה, 2011



* הכנסות כספיות והוצאות כספיות נטו (ללא הכנסה בעין).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

"ההוצאה ההכרחית" על מזון

ההוצאה על מזון מגוונת, וכוללת קניית מוצרי יסוד לצד הוצאה על מה שיכול להיות מוגדר כמותרות, כמו ארוחות במסעדות או קניית מוצרי מזון שעשויים להיחשב יוקרתיים. כדי לנסות לעמוד על מידת הנחיצות או ההכרחיות של הוצאה על מזון, על סעיפיה השונים, מנקודת המבט של משק בית ממוצע בישראל, נבדקה השפעתם של הכנסת משק הבית ומספר הנפשות בו על סך ההוצאה על מזון ועל ההוצאה על קבוצות מזון שונות – כלומר, באיזו מידה משתנה ההוצאה על קבוצות מזון שונות בעקבות שינוי בהכנסה או בגודל משק הבית.⁵ סעיפי הוצאה שמשתנים בשיעור נמוך יחסית כאשר יש שינוי בהכנסה, אך משתנים במידה רבה יחסית כאשר יש שינוי במספר הנפשות במשק הבית, הוגדרו כסעיפי הוצאה הכרחיים

⁵ מונחים אלו שקולים לגמישויות בתורת הכלכלה. לפירוט שיטת המדידה ראו נספח.

יחסית – מתוך הנחה שאם חלה ירידה בהכנסה של משק בית בגודל נתון והוא בכל זאת אינו מקטין את ההוצאה על קבוצת מזון מסוימת, הוא רואה בה הוצאה הכרחית. בדומה לכך, אם משק הבית גדל וההוצאה גדלה באופן דומה למדי (כלומר הגידול במספר הנפשות אינו מצמצם משמעותית את ההוצאה לנפש בקטגוריית מזון מסוימת), מדובר בהוצאה הכרחית.⁶

בהתאם להנחות הללו הוגדר מדד מסכם של שתי השפעות – השפעת ההכנסה והשפעת גודל משק הבית – על רכישת מזון בכלל, ועל צריכת קבוצות המזון השונות בפרט. המדד מציג את ההכרחיות היחסית של הוצאה כיחס בין המידה שבה היא מושפעת מגודל משק הבית, למידה שבה היא מושפעת מרמת ההכנסה.⁷ ציון גבוה יותר במדד מעיד על השפעה רבה של גודל משק הבית ביחס להשפעת ההכנסה – כלומר מייצג הוצאה הכרחית יותר.

לוח 1 מציג את מידת ההשפעה של הכנסת משק הבית וגודל המשפחה על סעיפי הוצאה שונים, וכן את מדד ההכרחיות של ההוצאה.⁸ החישוב נעשה עבור שינוי של 10 אחוזים בהכנסה הממוצעת של משק בית (13,136 שקלים) ובגודלו הממוצע (3.2 נפשות). פירוט מלא של המתודולוגיה מובא בנספח לפרק. כפי שניתן לראות, גידול של 10 אחוזים בהכנסה מביא לגידול של 4.6 אחוזים בסך ההוצאה על מזון.

אשר לקטגוריות המזון השונות: נראה כי השפעת ההכנסה על ההוצאה על בשר, עופות ודגים נמוכה יחסית. באופן דומה, גם ההוצאה על שמנים צמחיים (לבישול) מושפעת רק במעט מרמת ההכנסה. מנגד ראוייה לציון ההשפעה הרבה יחסית של ההכנסה על ההוצאה על ירקות ופירות, כמו גם על חלב ומוצריו ועל ביצים.

במקביל, גמישות סך ההוצאה על מזון ביחס למספר הנפשות במשק הבית עומדת על 0.41. כלומר, בממוצע, גידול של 10 אחוזים במספר הנפשות במשק הבית יוביל לגידול של 4.1 אחוז בסך ההוצאה של משק הבית על מזון. ההסבר לכך נעוץ ביתרון לגודל ובשינוי בהרכב מוצרי המזון במשפחות גדולות יותר. כך למשל ההוצאה על לחם ומוצרי בצק מושפעת מגודל המשפחה במידה רבה יחסית (גידול של 7.2 אחוזים בהוצאה עבור גידול של 10 אחוזים בגודל משק הבית בממוצע), וכך גם ההוצאה על בשר ועופות (5.0 אחוז), ועל חלב ומוצריו וביצים (5.6 אחוז). לעומת זאת, ההוצאה על ארוחות מחוץ לבית מושפעת שלילית מגודל המשפחה באופן

⁶ ברור כי ייתכן גם שמשק הבית ישנה את הרכב ההוצאה למוצרים זולים יותר, קרוב לוודאי בתוך אותה קבוצת מזון.

⁷ להרחבה ראו Chernichovsky (עתידי להתפרסם).

⁸ האומדנים המלאים שנתונים אלו מבוססים עליהם מפורטים אצל צ'רניחובסקי ורגב (עתידי להתפרסם).

משמעותי (3.4- אחוז). כלומר, כאשר כל המאפיינים האחרים של משק הבית זהים, עולה אחוז ההוצאה על לחם ועל מוצרי חלב ויורד אחוז ההוצאה על ארוחות מחוץ לבית ככל שמספר הנפשות גדל.

הקבוצות המובילות במדד הכרחיות ההוצאה הן בשר ועופות, לחם ומוצריו, שמנים צמחיים (לבישול) ומשקאות קלים. לעומתן, משקאות חריפים וארוחות מחוץ לבית מדורגות בתחתית המדד. סעיפי ההוצאה המדורגים באמצע מדד ההכרחיות הם חלב ומוצריו, דגים וירקות ופירות. משמעות הממצאים היא שככל שההכנסה לנפש יורדת, מבין המזונות הבסיסיים תהיה נטייה גדולה יותר לוותר על חלב ומוצריו, דגים וקבוצת הירקות והפירות, ולהותיר את צריכת הבשר והעופות, הלחם ומוצריו, השמנים הצמחיים והמשקאות הקלים⁹ קבועה יחסית.

לוח 1. מידת ההשפעה של הכנסת משק הבית וגודלו על ההוצאה למזון ומדד הכרחיות, לפי קבוצות מזון

קבוצת מזון	מידת ההשפעה של הכנסת משק הבית*	מידת ההשפעה של גודל משק הבית*	מדד הכרחיות (השפעת גודל המשפחה חלקי השפעת הכנסה)
סך ההוצאה על מזון	4.6%	4.1%	0.89
בשר ועופות	1.6%	5.0%	3.06
לחם ומוצרי בצק	2.6%	7.2%	2.72
שמנים צמחיים	1.0%	2.1%	2.24
משקאות קלים	1.6%	3.5%	2.24
חלב ומוצריו, ביצים	3.0%	5.6%	1.85
דגים	1.7%	2.7%	1.56
ירקות ופירות	3.3%	4.8%	1.45
סוכר ומוצריו	2.7%	3.2%	1.17
מוצרי מזון שונים	3.2%	3.1%	0.95
ארוחות מחוץ לבית	9.0%	-4.3%	-
משקאות חריפים	3.5%	-2.1%	-

* אחוז השינוי בהוצאה בעקבות שינוי של 10 אחוזים בהכנסה או בגודל משק הבית.

מקור: דב צירניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב

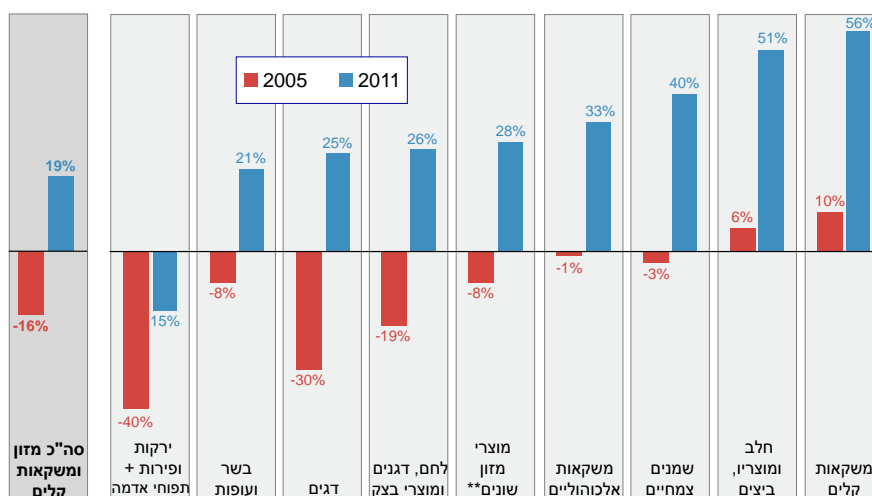
⁹ אף שמבחינה תזונתית משקאות קלים הם אינם קבוצת מזון הכרחית, נראה כי בראייתם הסובייקטיבית של משקי הבית בישראל זהו סעיף הוצאה חשוב, אשר ההוצאה עליו נשארת יציבה למדי גם בקרב בעלי הכנסות נמוכות.

נטייתם של משקי בית עניים לוותר על צריכת מוצרי חלב ועל דגים נובעת ככל הנראה מההתייקרות המשמעותית שחלה במחירים בשנים האחרונות (תרשים 4). בשנת 2005 היו מרבית מוצרי המזון בישראל זולים בהשוואה ל-OECD, אך בתוך שש שנים בלבד נעשו קטגוריות המזון בארץ, מלבד ירקות ופירות, ליקרות יותר. מוצרי החלב בישראל היו יקרים ב-6 אחוזים בלבד ב-2005, אך ב-2011 הגיעו לרמת מחירים הגבוהה ב-51 אחוז מהממוצע ב-OECD; הדגים היו זולים ב-30 אחוז ב-2005, אך ב-2011 כבר היו יקרים ב-25 אחוז ממוצע ה-OECD. הירקות והפירות נותרו כאמור זולים בהשוואה ל-OECD, אך ב-2005 הם היו זולים בהרבה (הפרש של 15 אחוז ב-2011 לעומת 40 אחוז ב-2005). בעוד שמחירים של מרבית הירקות בישראל נמוך יחסית, מיני פירות רבים אינם זולים, במיוחד כאשר מדובר בפירות אשר קשה (ויקר) לגדלם בארץ, אך הם אינם מיובאים מחו"ל. זוהי כנראה הסיבה שההוצאה על ירקות ופירות בישראל רגישה מאוד לרמת ההכנסה – משפחות עניות קונות בעיקר ירקות זולים, ומשפחות אמידות קונות גם פירות יקרים. בראייה רחבה, ניכר כי העלייה המשמעותית שחלה בשנים האחרונות במחירי המזון בישראל השפיעה שלילית גם על הרכב הצריכה – במיוחד בקרב משפחות עניות.

תרשים 4

הפערים בין מחירי המזון בישראל וב-OECD*

2005 ו-2011



* המחירים הממוצעים במדינות ה-OECD.

** מוצרי מזון שונים – אבקות להכנת מזון, ארוחות מוכנות (קפואות או יבשות), גרנולה, מוצרי עזר לאפייה, מזון לתינוקות, משלוחים ואוכל טרי מוכן, מסטיקים, מעדני חלב או סויה, קטניות יבשות, קפה ותה, רטבים, תבלינים, תחליפי בשר וגבינות.

מקור: דב צ'רינובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב

נתונים: OECD

ההוצאה הנורמטיבית על מזון

לצורך קביעת ההוצאה הנורמטיבית בסעיפי ההוצאה שקיבלו ערך חיובי במדד הכרחיות ההוצאה, נבדקה ההוצאה החודשית הממוצעת (לשנת 2011) בכל קטגוריית מזון לפי עשירוני הכנסה (תרשימים 5א-ד5). מטרתה של הבדיקה היא לבחון באילו טווחי הכנסה ההוצאה לנפש נותרת קבועה גם כשהכנסה לנפש משתנה.¹⁰ ההנחה היא שההוצאה תישאר קבועה בטווחי ההכנסה שבהם הכנסת משק הבית גבוהה מספיק כדי לרכוש את כל המזון הדרוש לו, אך אינה גבוהה מספיק כדי לרכוש מזון אשר יוגדר כמותרות מבחינת האיכות והכמות.

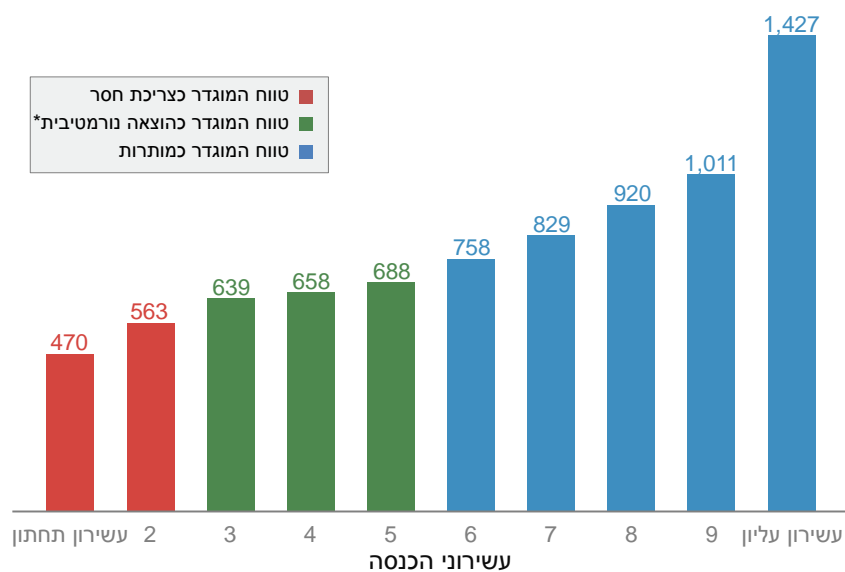
ההיגיון העומד מאחורי הנחה זו הוא שאם הכנסת משק הבית אינה מספיקה כדי לרכוש את כל המזון הדרוש לו, יש לצפות שעלייה בהכנסה תביא לעלייה בהוצאה על מזון; באופן דומה, אם הכנסת משק הבית גבוהה מספיק כדי לרכוש מזון המוגדר כמותרות, גם אז עלייה בהכנסה צפויה לגרום לעלייה בהוצאה. אך כאשר ההוצאה על מזון אינה משתנה בטווח הכנסות מסוים, סביר להניח שהכנסת משקי הבית בטווח זה גבוהה מספיק כדי לרכוש את כל המזון הדרוש להם, אך אינה גבוהה מספיק בשביל לרכוש מזון המוגדר כמותרות. היינו, ההוצאה שנתרת קבועה בטווח הכנסות רחב דיו מייצגת הוצאה נורמטיבית, או הוצאה מקובלת חברתית.

בהיעדר נתונים מספקים על כמויות, מחירים ואיכות מוצרי המזון שצורכים משקי הבית השונים, אין אפשרות לקבוע באופן ישיר איזה חלק מן האוכלוסייה מוותר על מזון (או מתפשר על איכותו) ומהו היקף הוויתור. עם זאת, מציאת טווח הכנסה שבו ההוצאה על מזון יציבה למדי מאפשרת לקבוע בסבירות גבוהה כי משקי בית הנמצאים מתחת לטווח נאלצים לבצע ויתורים מסוימים בצריכת מזון (בכמות, באיכות או בשני המדדים). יתר על כן, הגישה מאפשרת לחשב את ערכם הכספי של הוויתורים הללו. בתרשימים 5א-ד5' טווח ההוצאה הנורמטיבית מופיע בירוק, טווח צריכת החסר מופיע באדום, וטווח המותרות – בכחול.

¹⁰ הבחינה נעשת לפי עשירוני הכנסה ולא לפי חמישוניים, כדי לקבל תמונה חדה יותר של מדרג דפוסי ההוצאה לפי הכנסה.

בראייה כוללת ניכרת התייצבות של סך ההוצאה החודשית הממוצעת למזון לנפש סביב רמה של 662 שקלים לנפש (תרשים 5, חלק א').¹¹ לפי נתון זה, נראה כי ההוצאה של העשירון השני על מזון נמוכה ב-99 שקלים לחודש מההוצאה הנורמטיבית, ואילו העשירון התחתון מוציא על מזון סכום הנמוך ב-192 שקלים לנפש מההוצאה הנורמטיבית. כאשר מחריגים מן הניתוח את סעיפי ההוצאה הבלתי הכרחיים, היינו ארוחות מחוץ לבית ומשקאות חריפים, הפערים הם 90 שקלים ו-169 שקלים בהתאמה, כמפורט גם בלוח 2.

תרשים 5 (המשך בעמ' הבא)
א. הוצאה ממוצעת לנפש על סך מוצרי המזון
לפי עשירוני הכנסה, בשקלים, 2011



* טווח ההוצאה הנורמטיבית מוגדר לפי קבוצת עשירוני ההכנסה הנמוכה ביותר שבתוכה ההבדלים בין סכומי ההוצאה על מזון בכל עשירון הם מינימליים.

מקור: דב צ'ירניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

¹¹ התייצבות בהוצאה על מזון מוגדרת כאשר הפרשי ההוצאה בין עשירונים סמוכים הם מינימליים.

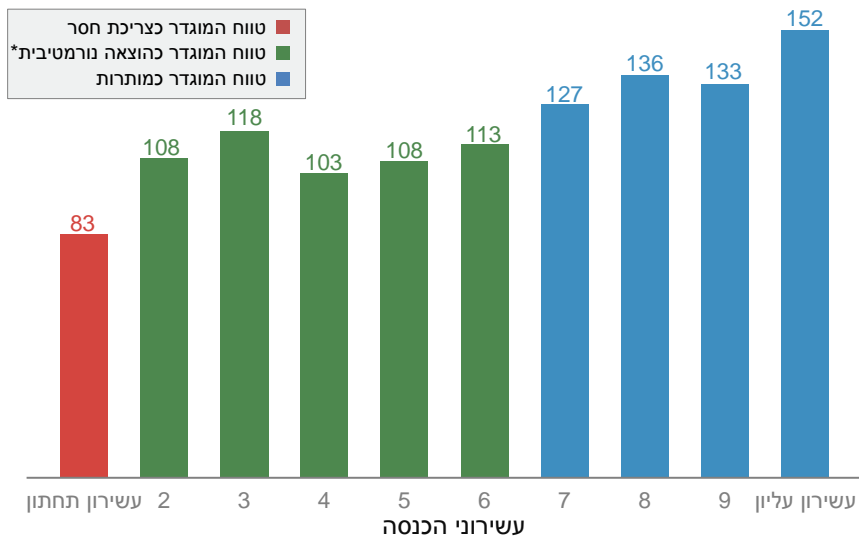
גם עבור קבוצות המזון הספציפיות נקבעו הוצאות נורמטיביות באותה השיטה (לוח 2). סעיפי ההוצאה שבהם ההוצאות הנורמטיביות היו הגבוהות ביותר (בסכומים מוחלטים) הם ירקות ופירות – 137 שקלים; בשר ועופות – 110 שקלים; וקבוצת החלב ומוצריו והביצים – 101 שקלים.

בקטגוריה "בשר ועופות" נראה כי העשירון השני מוציא סכום קרוב להוצאה הנורמטיבית, ואילו העשירון התחתון מציג חסר של כ-27 שקלים לנפש לחודש בסעיף זה – שהם 25 אחוז מההוצאה הנורמטיבית (תרשים 5, חלק ב'). לעומת זאת, ניכר כי בשני העשירונים התחתונים, המצויים מתחת לקו העוני, יש ויתור משמעותי יחסית בתחום ההוצאה על מוצרי חלב וביצים: ההוצאה הממוצעת של משקי בית בעשירון השני על מוצרי מזון בקטגוריה זו נמוכה ב-22 שקלים מההוצאה הנורמטיבית (ויתור של 22 אחוז), והוצאתו של העשירון התחתון נמוכה ב-29 שקלים (ויתור של 29 אחוז). ויתור משמעותי עוד יותר ניכר בקטגוריה פירות וירקות, שם חסרו לעשירון השני 25 שקלים (18 אחוז) כדי להשתוות להוצאה הנורמטיבית, ולעשירון התחתון – 48 שקלים (35 אחוז מההוצאה הנורמטיבית) (תרשים 5, חלקים ג' וד'). אם כן, ביחס לקבוצות אלו מצטיירת תמונה של מחסור בעשירונים התחתונים, לעומת התייצבות יחסית בעשירון השלישי ומעלה.¹²

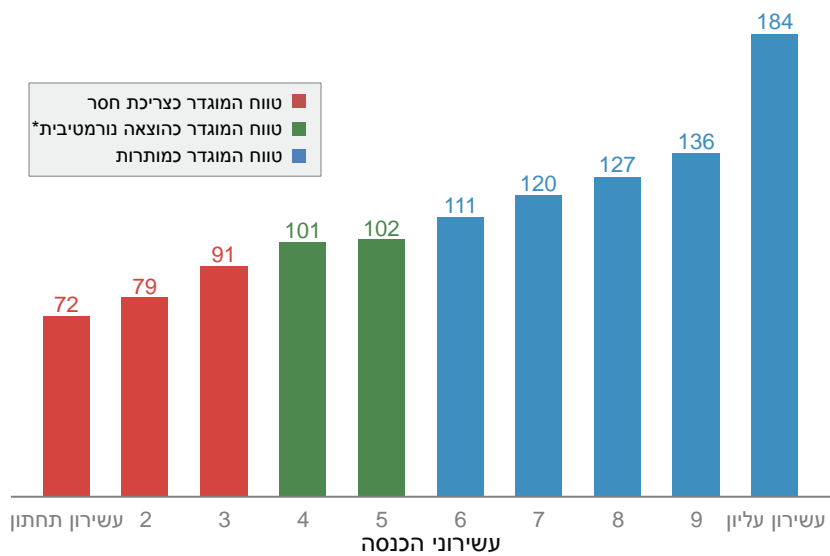
¹² חשוב לציין כי בקבוצות מזון מסוימות רמת ההוצאה מתייצבת רק בעשירון הרביעי (לדוגמה חלב ומוצריו), ובקבוצות אחרות היא מתייצבת כבר בעשירון השני (לדוגמה בשר ועופות). כאמור, התייצבות ההוצאה על קבוצת מזון מסוימת כבר בעשירונים הנמוכים מעידה על כך שמדובר בהוצאה הכרחית – או כזו שקשה לוותר עליה – בראיית משקי הבית.

תרשים 5 (המשך מעמ' קודם)
לפי עשירוני הכנסה, בשקלים, 2011

ב. הוצאה נורמטיבית על בשר ועופות



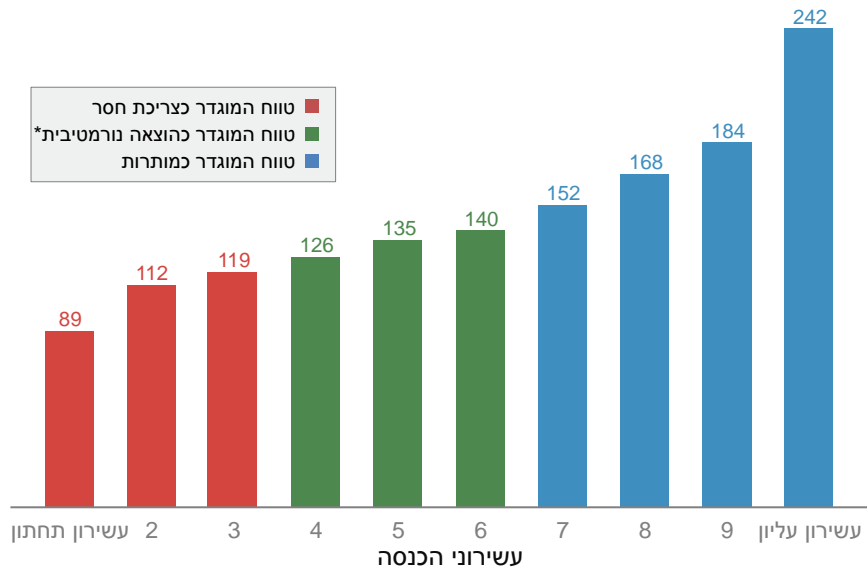
ג. הוצאה נורמטיבית על חלב ומוצריו וביצים



* טווח ההוצאה הנורמטיבית מוגדר לפי קבוצת עשירוני ההכנסה הנמוכה ביותר שבתוכה ההבדלים בין סכומי ההוצאה על מזון בכל עשירון הם מינימליים.

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

תרשים 5 (המשך מעמ' קודם)
ד. הוצאה ממוצעת לנפש על ירקות ופירות
 לפי עשירוני הכנסה, בשקלים, 2011



* טווח ההוצאה הנורמטיבית מוגדר לפי קבוצת עשירוני ההכנסה הנמוכה ביותר שבתוכה ההבדלים בין סכומי ההוצאה על מזון בכל עשירון הם מינימליים.

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, 2011

לוח 2. ההוצאה הנורמטיבית על מזון לעומת ההוצאות של עשירונים 1 ו-2 לפי סעיפי הוצאה, בשקלים, 2011

סעיף הוצאה	הוצאה נורמטיבית	פער בין ההוצאה הנורמטיבית להוצאה של עשירון 2	פער בין ההוצאה הנורמטיבית להוצאה של עשירון 1
סה"כ	662	99	192
בשר ועופות	110	2	27
לחם ומוצרי בצק	95	10	12
שמנים צמחיים	19	3	6
משקאות קלים	29	5	8
חלב ומוצריו, ביצים	101	22	29
דגים	27	6	11
ירקות ופירות	137	25	48
סוכר ומוצריו	26	6	8
מוצרי מזון שונים	52	11	20
סה"כ ללא ארוחות מחוץ לבית ומשקאות חריפים	596	90	169

* ההוצאה הנורמטיבית היא ההוצאה הממוצעת של העשירונים המסומנים ברוק בתרשים 5, חלקים א-ד'. לפירוט לגבי קבוצות מזון אשר אינן מוצגות בתרשימים לעיל ראו צ'רניחובסקי ורגב (עתיד להתפרסם).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב

2. סיכום

דפוסי ההוצאה על מזון של משקי בית בישראל ביחס להכנסה מציירים תמונה שאינה מפתיעה: נטל ההוצאה על מזון ביחס להכנסה גבוה יותר ככל שרמת ההכנסה לנפש של משק הבית נמוכה יותר. עם זאת, השינויים שחלים בהרכב ההוצאה עם השינויים בהכנסת משק הבית ובגודלו מעניינים ומפתיעים במידת מה. הנטל גבוה במיוחד במוצרים שמשקי הבית רואים כנחוצים ביותר (כלומר אינם מצמצמים בהרבה את צריכתם גם עם ירידת ההכנסה לנפש) – בעיקר בשר ועופות, לחם ומוצרי בצק ושמנים צמחיים. לעומתם יש קבוצות מזון שרכישתן מצטמצמת ביחס לאחרות עם ירידת ההכנסה של משק הבית ועלייה בגודלו: חלב ומוצריו וביצים, ובמיוחד ירקות ופירות. למעשה, ההוצאה על ירקות ופירות מגלה דפוס הוצאה דומה לשל מוצרי מותרות.

בהיעדר ידע מספק בדבר מחירי המזון עבור קבוצות הכנסה שונות (שהרי מחירי המזון משתנים ממקום למקום, וכך גם איכות המוצרים הנרכשים), קשה להעריך בדיוק את המשמעות המלאה של ממצאי המחקר על כמותו ואיכותו של המזון הנצרך בפועל. עם זאת, במונחים הסתברותיים אפשר להניח כי לדפוסי ההוצאה הללו עלולות להיות השלכות תזונתיות הקשורות לעוני – בפרט כאשר משווים בין עשירוני הביניים לשני העשירונים שהם מתחת לקו העוני. עם ירידת ההכנסה משקי הבית נוטים להמשיך לצרוך חלבונים מבשר ועופות, פחמימות מלחם ומוצרי בצק ושמנים צמחיים, אך עלולים להתקשות לשמור במידה מספקת על צריכת ויטמינים המגיעים מחלב ומוצריו, ובעיקר מצריכת ירקות ופירות, שהם הבסיס לתזונה ים תיכונית בריאה.

הממצאים גם מתיישבים עם תחושותיו של הציבור כלפי יוקר מוצרי המזון, שהתבטאו בין היתר ב"מחאת הקוטג'" ובניסיונות להוריד את מחירי הפירות והירקות בדרכים של מחאה ציבורית והתארגנויות עצמאיות.

נספחים

אופן חישוב גמישויות ההוצאה על מזון

הגמישויות המוצגות בלוח 1 מתבססות על ניתוח של סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011. הניתוח כולל רגרסיות OLS, שבהן המשתנה המוסבר (עבור כל קטגוריית מזון) הוא לוג ההוצאה החודשית של משק הבית על קטגוריית המזון הרלוונטית (צ'רניחובסקי ורגב, עתיד להפתרסם). המשתנים המסבירים הם מאפיינים שונים של משק הבית: לוג ההכנסה נטו, לוג מספר הנפשות, לוג גיל ראש משק הבית, בעלות על דירה, האם בראש משק הבית עומדת אישה, האם המשפחה היא חרדית או ערבית, והאם משק הבית נמצא בפריפריה.

השפעתם של מאפייני משק הבית על גובה ההוצאות על מזון שונה עבור כל קטגוריית מזון. עם זאת, כאשר בוחנים את השפעת מאפיינים אלו על סך ההוצאה על מזון מתבהרת במעט התמונה הגדולה. כפי שאפשר לראות בלוחות 1 ו-2 לעיל, גמישות סך ההוצאה על מזון ביחס להכנסה היא כ-46 אחוז, והגמישות ביחס לגודל המשפחה היא כ-41 אחוז. כצפוי, שני משתנים אלו מובהקים מאוד (עבור כל קטגוריית מזון). גמישות ההוצאה ביחס לגיל ראש משק הבית היא כ-10 אחוזים. מעניין לציין כי כאשר מביאים בחשבון את ההכנסה ואת גודל משק הבית, אין למין ראש משק הבית השפעה מובהקת על גובה ההוצאה על מזון, וגם לא להשתייכות לאוכלוסייה החרדית. לעומת זאת נראה כי השתייכות לקבוצת המוסלמים או הדרוזים מגדילה את הוצאות משק הבית על מזון בכ-21 אחוז – בעיקר בגלל הוצאה מוגברת על מוצרי בשר במגורים אלו (רגב, 2014). גם מגורים בפריפריה מגדילים את ההוצאה על מזון בכ-6 אחוזים. באופן מעט מפתיע, בעלות על דירה (ללא משכנתא) אינה מגדילה את ההוצאה על מזון בהשוואה למגורים בשכירות, ובעלות על דירה עם משכנתה מקטינה את ההוצאה בכ-9 אחוזים. ייתכן שהדבר משקף הצטמצמות תקציבית הנדרשת ממשק הבית לאחר רכישת דירה, על מנת לעמוד בתשלומים ובהתחייבויות נלוות לרכישה.

מקורות

אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקלי, אלכסנדר פרומן, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב (2012), "ביטחון תזונתי: מהלך הסקר וממצאים עיקריים", **מחקרים**, 108, המוסד לביטוח לאומי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), **סקר הוצאות משקי בית לשנת 2011**. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (2014), **תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל**.

מבקר המדינה (2014), **דוח ביקורת – פעילות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, משרד מבקר המדינה.

צ'רניחובסקי, דב וגיא נבון (2012), **ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה בישראל**, נייר דיון 2012.13, בנק ישראל.

צ'רניחובסקי, דב ורגב איתן (עתיד להתפרסם), **דפוסי ההוצאה על מזון בישראל**, נייר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רגב, איתן (2014), "לגמור את החודש: הוצאות, הכנסות וחיסכון של משקי בית בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 84–17.

Chernichovsky, Dov (Forthcoming), *Mirror Mirror on The Wall; Policy Implications of Household Discretionary Expenditures on Medical Care*, Taub Center for Social Policy in Israel.

OECD.StatExtracts, <http://stats.oecd.org/>.

V. בריאות

סוגיות מימון וכוח אדם במערכת הבריאות

דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב*

תקציר

פרק זה מוקדש לדיון בשתי סוגיות מבניות במערכת הבריאות: המשך מגמת הירידה בחלקו של המימון הציבורי למערכת, והצמצום המתמשך בהיצע כוח האדם הרפואי ביחס לאוכלוסייה – ובעיקר הזדקנות אוכלוסיית הרופאים. בשתי הבעיות הללו יש כדי לסכן את דירוגה הגבוה של ישראל במדדים של בריאות האוכלוסייה. בניגוד למגמות במערכות בריאות מפותחות אחרות, לרבות המערכת האמריקנית, ההפרטה במימון מערכת הבריאות הישראלית נמשכת ומתגברת. מגמה זו מגדילה את הפערים בנגישות לשירותי רפואה בין קבוצות ההכנסה השונות, ואף מגדילה את הפערים הכלכליים ביניהן. ההחמרה במצב אינה נובעת רק מהצמצום בחלקו של המימון הציבורי, אלא גם מכך שהמימון הפרטי ממשיך להגיע בעיקר מהוצאה ישירה מהכיס – בניגוד למצב במדינות אחרות, שבהן הביטוח הפרטי מפותח יותר. נראה שהביטוח המשלים בישראל, שכ-80 אחוז מהציבור מבוטחים בו, אינו תורם מספיק להפחתת ההוצאה הישירה מהכיס. הזדקנות אוכלוסיית הרופאים מביאה עמה פן חיובי – ניסיון רב יותר של הרופאים במערכת הבריאות – אולם בהתחשב בצמצום הכללי במספר הרופאים ביחס לאוכלוסייה בישראל, מגמה זו עלולה להביא לירידה משמעותית עוד יותר בהשתתפות של רופאים בכוח העבודה.

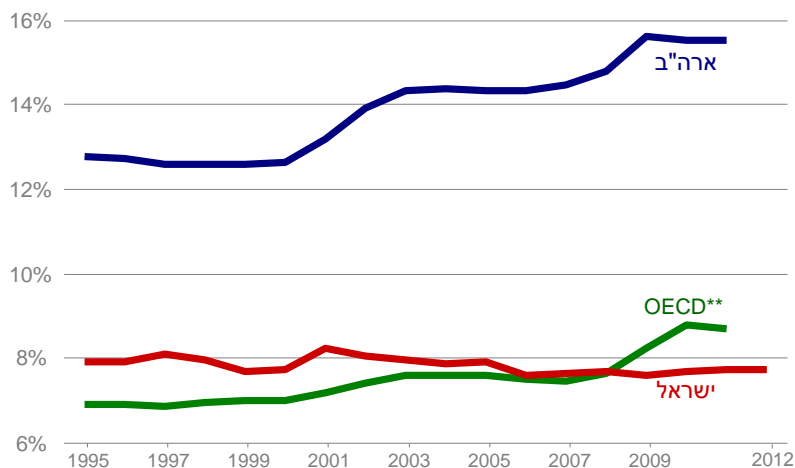
* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, המחלקה לניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דוקטורנט בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

1. ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה והרכב המימון למערכת

סך ההוצאה על שירותי בריאות

ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה בישראל – הכוללת את ההוצאה הציבורית ואת ההוצאה הפרטית – עמדה בשנת 2012 על כ-73.8 מיליארד שקלים, שהם 7.7 אחוזים מהתמ"ג (תרשים 1). גם כשמביאים בחשבון את ההבדלים בהתפלגות הגילים בכל מדינה (בישראל שיעור הקשישים באוכלוסייה נמוך יחסית – 10 אחוזים בלבד, לעומת כ-16 אחוז בארצות מערב אירופה וארצות הברית) – מדובר בשיעור נמוך ביחס למדינות המפותחות שיש בהן ביטוח בריאות ממלכתי. שיעור ההוצאה הלאומית ביחס לתמ"ג בישראל נמוך גם מממוצע שיעור ההוצאה ב-23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (8.7 אחוזים). יתר על כן, בישראל בולטת העקביות היחסית של מגמת הירידה בחלקה של ההוצאה ביחס למדינות המפותחות ב-OECD ובארצות הברית. מעניין לציין גם כי ארצות הברית ממשיכה להיות חריגה בשיעור הגבוה של ההוצאה לבריאות ביחס לתוצר: 15.5 אחוז.

תרשים 1
הוצאה לאומית על שירותי רפואה
כאחוז מהתמ"ג*, 1995–2012



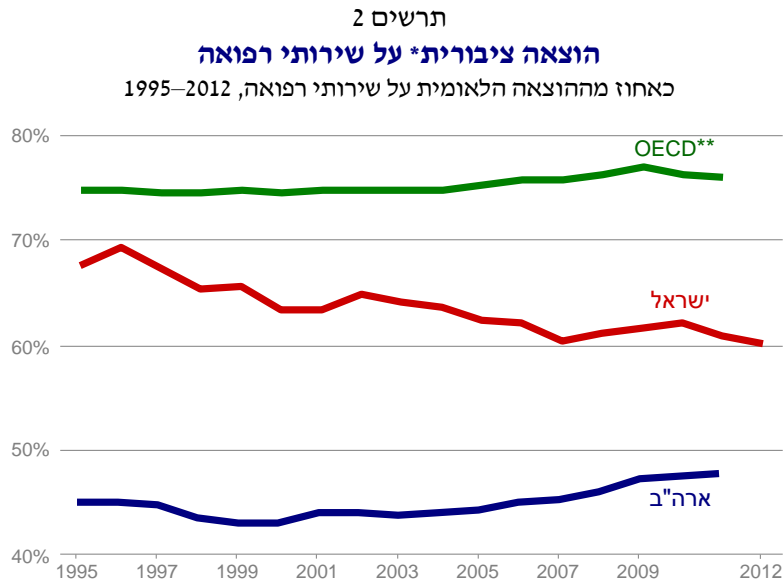
* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מהתמ"ג לנפש רגילה.

** ממוצע 23 מדינות OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

הרכב ההוצאה הלאומית על בריאות

מגמת הירידה בחלקו של המימון הציבורי מסך ההוצאות על שירותי רפואה בישראל נמשכת (תרשים 2). ב-2012 הגיע אחוז המימון הציבורי לכדי 60.1 אחוז מכלל ההוצאות על שירותי רפואה, לעומת 61.0 אחוז ב-2011. שיעור זה נמוך לעומת חלקו הממוצע של המימון הציבורי ב-23 המדינות המפותחות ב-OECD, העומד על 76.1 אחוז (להוציא את ארצות הברית, שבה השיעור הוא 47.8 אחוז).



* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מהתמ"ג לנפש רגילה.

** ממוצע 23 מדינות OECD (ללא ארה"ב).

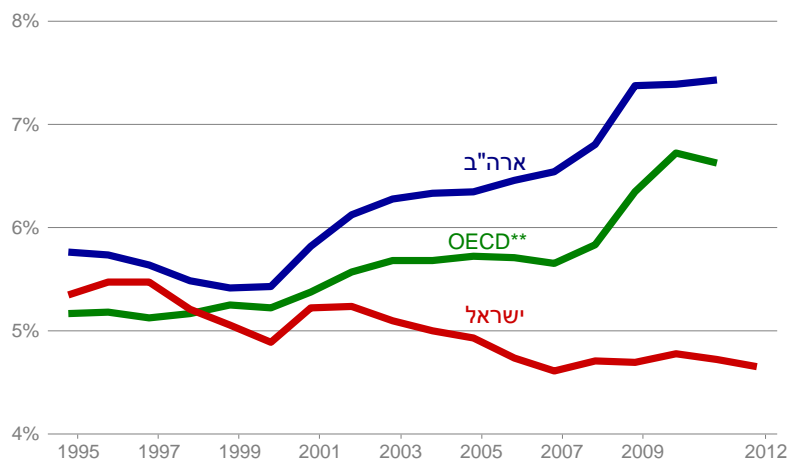
מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

הירידה בחלקו של המימון הציבורי למערכת ניכרת במיוחד במדידת ההוצאה כחלק מהתמ"ג. כפי שמראה תרשים 3, חלקו של המימון הציבורי בהוצאה על שירותי רפואה ביחס לתמ"ג בישראל הולך ופוחת לאורך השנים, והוא נותר נמוך ביחס לארצות הברית ולממוצע ה-OECD גם לאחר תקנון להרכבי הגילים השונים במדינות אלו. פירוש הדבר הוא שביחס למשאביה, ישראל מקדישה חלק נמוך

ביותר מהתוצר שלה למימון ציבורי של מערכת הבריאות ביחס לממוצע ה-OECD ולארצות הברית.

תרשים 3
הוצאה ציבורית* על שירותי רפואה
כאחוז מהתמ"ג, 1995–2012

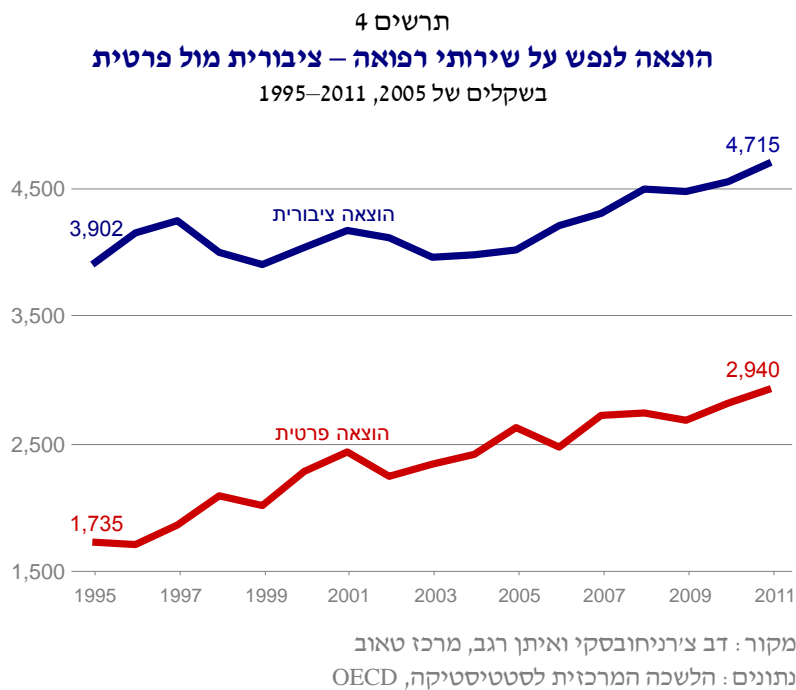


* הוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מהתמ"ג לנפש רגילה.

** ממוצע 23 מדינות OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

מצב הדברים מוצא ביטוי במגמת גידול בהוצאה הפרטית על שירותי רפואה לנפש. ההוצאה הציבורית לנפש גדלה במצטבר ב-20.8 אחוז בלבד במהלך השנים 1995–2011: מ-3,902 ל-4,715 שקלים (במחירי 2005) – קצב גידול של כ-1.2 אחוזים בשנה. לעומתה ההוצאה הפרטית לנפש גדלה בשנים אלו ב-69.5 אחוז: מ-1,735 ל-2,940 שקלים – קצב גידול ממוצע של כ-3.4 אחוזים בשנה (תרשים 4).

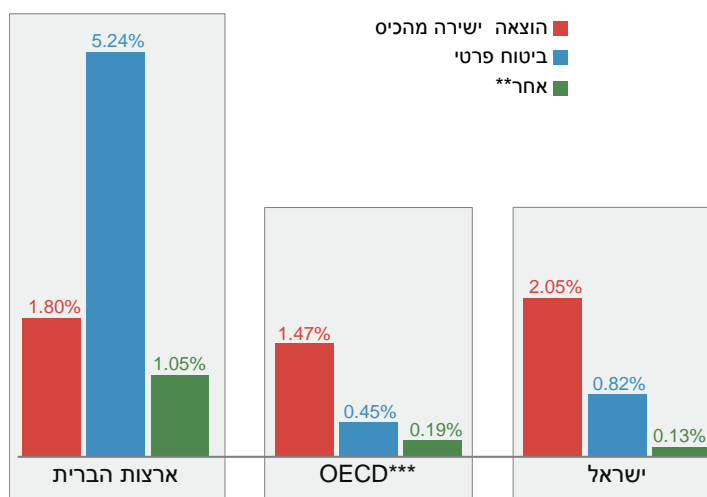


לנתונים הללו יש השפעה על תקציבי משקי הבית: הם מביאים לעלייה ברגרסיביות המימון של שירותי רפואה, תורמים להחמרה בהתפלגות ההכנסות, ומפחיתים את ההגנה על תקציב משקי הבית מפני הוצאות רפואיות ואת הנגישות לשירותי רפואה (צ'רניחובסקי ונבון, 2012).

הרכב ההוצאה הפרטית על בריאות

תרשים 5 מציג את התפלגות המימון הפרטי לשירותי רפואה כחלק מהתמ"ג. בישראל כלל ההוצאה במימון פרטי עומדת על 3 אחוזים מהתמ"ג. אחוז ההוצאה על ביטוחים פרטיים הוא 0.82 אחוז מהתמ"ג, בהשוואה ל-0.45 אחוזי תוצר בלבד ב-OECD, ו-5.24 אחוזים בארצות הברית. שיעור ההוצאות הישירות מהכיס בישראל גבוה בהרבה וניצב על 2.05 אחוז מהתוצר, בעוד שב-OECD עומדת ההוצאה מהכיס על 1.47 אחוז, ובארצות הברית – על כ-1.80 אחוז (תרשים 5).

תרשים 5
התפלגות ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה*
 כאחוז מהתמ"ג, 2011



* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.

** אחר – ארגונים ללא מטרות רווח התורמים למשקי בית (לא כולל קופות חולים) ותאגידים (שאינם מספקים ביטוחי בריאות).

*** ממוצע 20 מדינות OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

משמעותם של הנתונים הללו היא שבישראל חשיבותו של הביטוח הפרטי גדולה יותר מחשיבות הביטוח הציבורי ביחס לממוצע ה-OECD, אך קטנה יותר מאשר בארצות הברית. בנושא זה ישראל נמצאת במצב ביניים נוכח הירידה היחסית במימון או בביטוח הציבוריים. בנושא חשוב יותר – פגיעה בשוויוניות – מצבה של ישראל טוב פחות, מפני שחלקה של ההוצאה הישירה מהכיס בישראל גבוה מממוצע ה-OECD ואף מההוצאה הישירה בארצות הברית.

2. ההתפלגות הדמוגרפית של אוכלוסיית הרופאים

הירידה החדה בכוח האדם הרפואי בישראל היא בעיה מבנית יסודית במערכת, והשלכותיה מחמירות עם הגידול בביקושים. גידול זה נובע במידת מה מהזדקנות האוכלוסייה, ולא פחות מכך משינוי במבנה הביקושים בחסות המדינה, המביא לכך שהביקוש לרפואה במימון פרטי גדל – ובעקבות זאת גדלים הביקושים באופן כללי (צ'רניחובסקי ורגב, 2013).

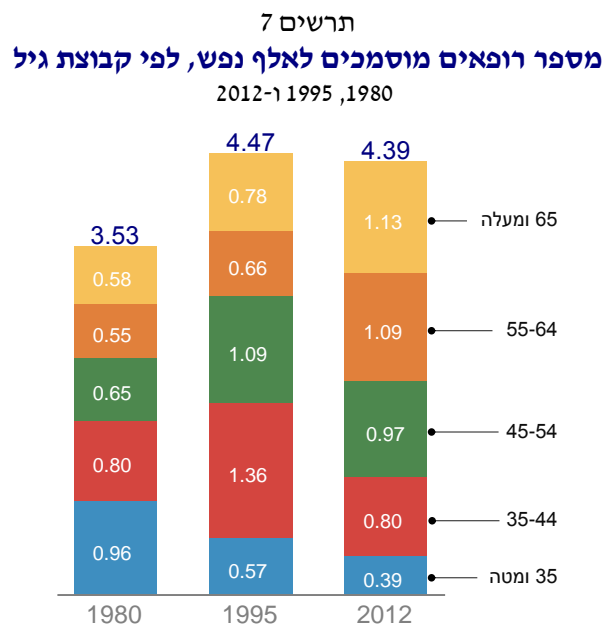
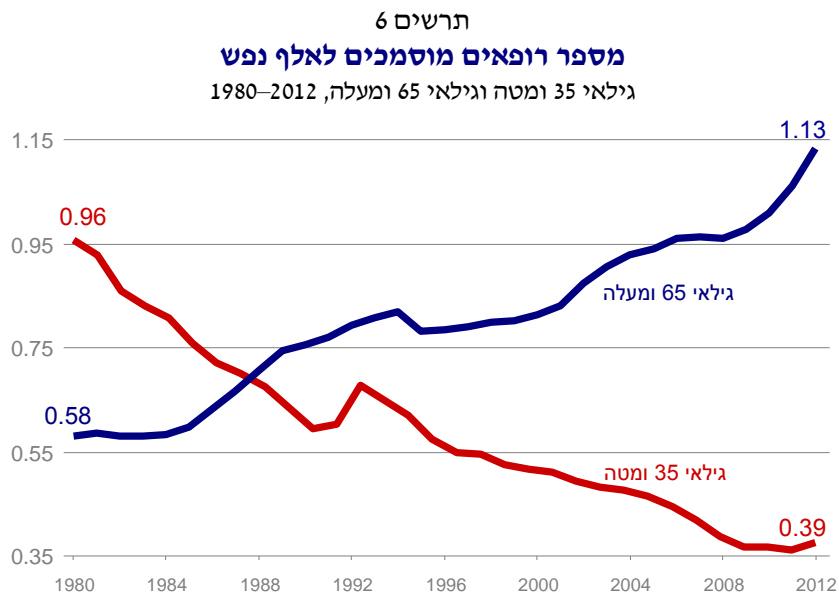
כפי שנכתב בעבר, בישראל חלה ירידה חדה במספר הרופאים לאלף נפש, בעוד שבמדינות אחרות חלה עלייה (צ'רניחובסקי ורגב, 2013). ניתוח דמוגרפי של הרכב אוכלוסיית הרופאים בהיבטים של גיל ומגדר מצביע על בעיה חריפה יותר מזו המשתקפת בנתונים המספריים הגולמיים בלבד.

הרכב הגילים של רופאים בישראל

נכון לשנת 2012 היו רשומים בישראל כ-35,000 רופאים מוסמכים (חלקם אינם פעילים)¹. בשלושת העשורים האחרונים חלה ירידה של 60 אחוז בשיעורם של רופאים צעירים (בני 35 ומטה) באוכלוסייה: ב-1980 היו בישראל 0.96 רופאים צעירים לאלף נפש, לעומת 0.39 כיום. במקביל חלה עלייה של 95 אחוז בשיעורם של רופאים מבוגרים (בני 65 ומעלה) באוכלוסייה: מ-0.58 רופאים לאלף נפש ב-1980 ל-1.13 ב-2012 (תרשים 6).

שיעור הרופאים בני 44–35 באוכלוסייה עלה מ-0.80 רופאים לאלף נפש ב-1980 ל-1.36 ב-1995. עלייה זו נבעה מריבוי הרופאים שהגיעו לישראל מברית המועצות לשעבר בראשית שנות התשעים. עם זאת, בשנים האחרונות צנח שוב שיעור הרופאים בקבוצת הגיל הזו, וחזר לרמה של 0.80 רופאים לאלף נפש ב-2012. במקביל עלה שיעורם של הרופאים בני 55 ומעלה מ-1.44 רופאים לאלף נפש ב-1995 ל-2.22 ב-2012 (תרשים 7). משמעות הנתונים היא שדור העולים, שהיה חלק הארי במצבת הרופאים בישראל בשני העשורים האחרונים, מתקרב לגיל פרישה, אך במקומו לא נכנסו למערכת די רופאים צעירים. למעשה, בהשוואה ל-1995 ול-1980 חלה ירידה חדה בשיעורם של רופאים בני 44 ומטה באוכלוסייה.

¹ הנתונים המוצגים בתרשים 6 מתייחסים לרופאים פעילים בלבד.

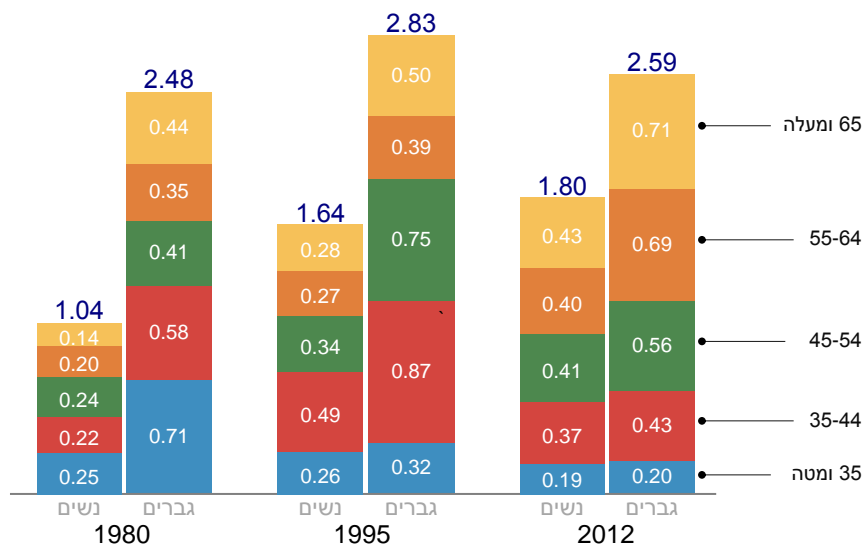


מקור (לשני התרשימים): דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

ההתפלגות המגדרית של הרופאים

במקביל לשינויים במבנה הגילים של הרופאים בישראל, יש שינויים בהתפלגות בין המינים באוכלוסייה זו לאורך זמן. בין 1980 ל-2012 שיעורן של הרופאות באוכלוסייה כמעט הוכפל: מ 1.04 לאלף נפש לכדי 1.80 (תרשים 8). באותה התקופה נרשמה יציבות יחסית במספר הרופאים הגברים לנפש. ראוי לציין כי העלייה בחלקן של הנשים בכוח העבודה של הרופאים הביאה להתמתנות מה בהזדקנותו.

תרשים 8
מספר רופאים מוסמכים לאלף נפש, לפי מין וקבוצת גיל
1980, 1995, 2012



מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

בהזדקנות אוכלוסיית הרופאים והרופאות יש ממד איכותי חשוב – ניסיון רב יותר. ודאי שיש ברכה ביתר שוויוניות בין המינים במערכת. אולם בהתחשב בהרכבו הדמוגרפי של כוח העבודה של רופאים בישראל, האתגר הניצב בפני המערכת חמור יותר ממה שמראים הנתונים המספריים הגולמיים, והנתונים בתחום זה מדגישים ביתר חומרה את ההזנחה בתכנון כוח אדם רפואי בישראל.

לכניסת רופאים צעירים למערכת יש חשיבות בכמה רמות. בהיבט האיכותי, חשוב להזכיר כי כוח עבודה צעיר הוא חדשני ומעודכן – מרכיב חשוב ברפואה המודרנית, המתפתחת בקצב מהיר ביותר, ועניין חשוב במיוחד לאור זאת שאין שום בחינה הבודקת את עדכניות הידע של רופאים בישראל. נוסף לכך, אין להתעלם מההיבט הכלכלי: גם אם יש לכך הצדקה, רופאים מבוגרים יותר עולים יותר למערכת מכיוון שלרוב שכרם גבוה יותר.

ההיבט החשוב ביותר של התמעטות מספר הרופאים הצעירים ביחס לאוכלוסייה הוא צמצום כוח העבודה האפקטיבי. מספר הרופאים הפורשים גדל בקצב מהיר יחסית, במיוחד בקרב רופאים גברים. העלייה היחסית בחלקם של רופאים מבוגרים, כמו גם בחלקן של נשים, עלולה להתבטא לא רק בצמצום מספר הרופאים הפעילים, אלא גם בירידה ברמת ההשתתפות בכוח העבודה של אלה הנותרים בשוק העבודה, שכן לרופאים צעירים – בפרט למתמחים – יש נטייה לעבוד שעות ארוכות יותר מאשר לרופאים מבוגרים יחסית.

אין ספק שהמאמצים שנעשו בשנים האחרונות כדי להרחיב את מסגרות ההכשרה של רופאים, לרבות בית הספר החדש לרפואה בצפת וקליטת סטודנטים לרפואה ורופאים מחו"ל, הם צעדים בכיוון הנכון לפתרון הבעיה. אולם נוכח חוסר התכנון לעתיד וההיערכות הבלתי מספקת בעבר, ישראל עומדת בפני ירידה בהיצע כוח העבודה האפקטיבי של רופאים. גם אם בתקופה הקרובה תהיה כניסה מהירה של רופאים צעירים למערכת עם תום הכשרתם, לישראל צפויה תקופה של כ-20 שנה שבה היא תחווה שיעור נמוך של רופאים בני 40–60 – קבוצת הגיל הפרודוקטיבית ביותר, במונחים של איכות העבודה ויעילותה.

3. סיכום

תהליך ההפרטה של מערכת הבריאות הישראלית נמשך, בניגוד למגמה הכללית במדינות ה-OECD (לרבות ארצות הברית). הצמצום בחלקו של המימון הציבורי, לצד העובדה שהמימון הפרטי מגיע בעיקר מהוצאה ישירה מהכיס (ולא מביטוחי בריאות), מביאים לכך שהפערים בנגישות לשירותי רפואה ממשיכים להתרחב, וההוצאה של משקי בית לבריאות מחמירה את אי השוויון בין עשירוני ההכנסה השונים באופן כללי.

בתחום ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית הרופאים חלו שני שינויים משמעותיים: גידול בחלקן של הנשים מכלל הרופאים, ולעומת זאת צמצום בחלקם של הרופאים הצעירים. למרות היתרונות שיש לרופאים מנוסים יותר, להזדקנות אוכלוסיית הרופאים עלולות להיות השלכות קשות על כוח העבודה האפקטיבי של רופאים, וישראל עלולה לחוות מחסור משמעותי ברופאים בגילי הביניים. ראוי לציין כי המחסור בכוח אדם רפואי יורגש אף יותר עם מגמת הגידול בביקושים, הניזונה מהעלייה בחלקו של המימון הפרטי למערכת הבריאות.

מקורות

- צ'רניחובסקי, דב וגיא נבון (2012), **ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה בישראל**, נייר דיון 2012.13, בנק ישראל.
- צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2013), "מגמות במערכת הבריאות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 323–346.

מצב הבריאות ותקצוב המערכת בישראל בראי שיטת ה-DALYS

דב צ'רניחובסקי וליאורה בוורס*

תקציר

פרק זה מציג בקצרה את מערכת הבריאות בישראל בהיבט של מדד ה-DALYS – Disability-Adjusted Life Years, ובעברית: שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד. בעוד המדדים המקובלים במערכת הבריאות בישראל ובכלל מבוססים לרוב על שיעורי תמותה, מדד ה-DALYS מבוסס על נטל תחלואה שנגרם הן ממוות בטרם עת והן מתחלואה ונכות, ועל כן יכול להעניק תמונה שלמה יותר של מצב הבריאות. מבדיקת מצב הבריאות בישראל עולה כי בעוד שמחלות לב וכלי דם ומחלות ממאירות אחראיות ל-42 אחוז מהתמותה, תרומתן לנטל התחלואה הכולל (כפי שהוא נמדד במדד ה-DALYS) עומדת על 18 אחוז בלבד. לעומת זאת, בעיות אורתופדיות ודיכאון, הגורמים ל-19 אחוז מנטל התחלואה הכולל, כמעט אינם קיימים במניין גורמי המוות. בהיבט של תקציב מערכת הבריאות הציבורית, ההקצאה של המנגנון הנוכחי לקבוצות הגיל 15–54, שמשקלן בתפקוד במשק הבית ובשוק העבודה רב, נמוכה יחסית להקצאה לפי נטל התחלואה. עוד נמצא כי ועדת סל הבריאות מקצה מחצית מתקציבה השנתי לטיפול במחלות ממאירות, שהן מגורמי התמותה העיקריים. לעומת זאת מתווסף לתקציב זה רק מימון מועט לטיפול בהפרעות אורתופדיות ונפשיות, שהן מגורמי נטל התחלואה העיקריים, בין השאר עקב המנדט הצר של הוועדה.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, המחלקה לניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ליאורה בוורס, מנהלת תחום מדיניות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

1. מדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs)

המדדים המסורתיים לבחינת רמת הבריאות ואיכות הרפואה במדינות שונות מתבססים על שיעורי תמותה. לרפואה המודרנית יש אפשרויות מרחיקות לכת להאריך את ימיהם של חולים, בעיקר עקב ההתפתחויות הטכנולוגיות, אולם לא תמיד הישגים אלו מבטאת יכולת תפקוד ואיכות חיים. לאור זאת, מאז שנות התשעים של המאה שעברה התפתחו מדדים המנסים לשקול שנת חיים לפי "איכותה". מדדים אלו מנסים לכמת את היכולת לתפקד ולחוש הנאה, בין השאר כדי לקבל תמונה רחבה יותר על הפוטנציאל של הרפואה לתרום לרווחה חברתית.

שיטה מקובלת אחת למדידת נטל התחלואה הכולל ואיכות החיים היא שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs – Disability-Adjusted Life Years). ציון דרך חשוב בבחינת הנטל היה הדוח השנתי של הבנק העולמי (World Bank, 1993), אשר בחן את נטל החולי על האוכלוסייה. כיום מנוהל הפרויקט הבין-לאומי בארגון IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation), היושב באוניברסיטת וושינגטון ומרכז כ-500 חוקרים מ-300 מוסדות ב-50 מדינות.

שנת חיים מתוקנת לאי תפקוד (DALY) מודדת הן את מספר שנות החיים שאבדו באופן מלא עקב מוות בטרם עת,¹ והן שנים שאבדו באופן חלקי עקב מחלה או אובדן תפקוד.² הסכום של שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד בקרב האוכלוסייה הוא נטל התחלואה (Burden of Disease) המוטל על האוכלוסייה. בפשטות, נטל זה יכול להיחשב כהפרש בין מצב הבריאות הנוכחי של האוכלוסייה ובין מצב שבו האוכלוסייה ממצה את מלוא פוטנציאל החיים שלה, והיא חופשיה מאי תפקוד הנובע ממוות בטרם עת או מחולי ומנכות. בהתאם לכך, שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד מוגדרות כסכום של שנות החיים שאבדו עקב מוות בטרם עת (YLL – Years of Life Lost) בתוספת המשקל החלקי שניתן לשנות החיים בחוסר תפקוד מסוים (YLD – Years Lost due to Disability), כלומר:

$$DALYs = YLL + YLD$$

¹ קבוצת המחקר אשר עוסקת ב-DALYs במכון Health Metrics and Evaluation קבעה כנקודת התייחסות לצורכי ניתוח תוחלת חיים ממוצעת של 86 שנים – גיל מבוגר ביחס לתוחלת החיים הממוצעת גם במדינות מפותחות, המשתווה רק לתוחלת החיים בקרב הקבוצה המובילה בעולם בתחום זה (נשים יפניות). גיל זה מבטא את פוטנציאל תוחלת החיים המרבי כיום, וכל מוות בגיל צעיר יותר נחשב למוות בטרם עת.

² ארגון הבריאות העולמי משתמש במונח disability, שתרגומו המילולי הוא "נכות". לדעת מחברי הפרק תרגום זה אינו תואם את הכוונה המקורית, לכן המונח שישמש בפרק זה הוא "אובדן תפקוד" או "אי תפקוד". ראו הרחבה אצל צ'ריניחובסקי (עתידי להתפרסם).

DALYs היא שיטה אחת במשפחה הידועה בשם HALYs – Health Adjusted Life Years, שמטרתה לכמת את איכותה של כל שנת חיים בהתאם לאפשרות ליהנות ממנה ולתפקד בה באופן מלא (צ'רניחובסקי, עתיד להתפרסם; Gold et al., 2002). כל השיטות הללו, כולל הניסיון ליישמן בישראל, מבוססות על מודלים מתפתחים ונתונים מתעדכנים של היארעות מחלות, כמו גם על הערכות בדבר משמעותה של מחלה, פציעה או נכות כזו או אחרת לגבי יכולת התפקוד. יתרונה הבסיסי של ה-DALYs ביחס לשיטות דומות טמון בכך שהיא מאפשרת להשוות נתונים בין מדינות ואזורים שונים.³

משמעות השימוש בשיטה הנמצאת בתהליכי פיתוח ועדכון היא שאומדני ה-DALYs בישראל עלולים להשתנות. עם זאת, סביר להניח שהתמונה הכללית לא תשתנה באופן מהותי, מאחר שהנקודה המשמעותית היא שבשיטת מדידה זו יש התייחסות לגורמי סיכון, מחלות ופגיעות הפוגעים בתפקוד. גורמים אלו אינם מקבלים ביטוי מפורש בשיטות הקיימות למדידת מצב הבריאות, המבוססות לחלוטין על תמותה, לכן הן עשויות להיות בלתי מספקות. היינו, הממצאים המוצגים בפרק אינם מושפעים כל כך מדיוקם של נתונים כאלה או אחרים, אלא מהשיטה עצמה.

נתונים⁴

הנתונים בנושא תמותה לקוחים מרישומי נתוני התמותה והילודה של ישראל. הערכות בדבר תחלואה – כולל שכיחותן והיארעותן של מחלות ופגיעות רפואיות, משכן וההפוגות בהן – מבוססות על מטא-רגרסיה לנתונים ממקורות שונים, לרבות סקרי משקי בית, רישומי מחלה ונתוני מעקב, אשפוזים ורשומות במרפאות חוץ, עבור 21 אזורים בעולם (ישראל נכללת באזור מערב אירופה). למצבי חולי או פגיעה שונים ניתנו משקל או דרגת נכות יחסיים בהתבסס על סקרים שנערכו בקרב הציבור הרחב בחמש מדינות (Murray et al., 2010). סקרים אלו בחנו את תפיסתו של הציבור בעניין נטל התחלואה בעקבות בעיות רפואיות שונות, ונמצא שהתוצאות במדינות השונות – כלומר דעת הציבור לגבי רמת פגיעתם של מצבי תחלואה ונכות שונים בתפקוד – היו דומות יחסית.

³ ניתוח השוואתי בין ישראל למדינות אחרות לאורך זמן יובא בפרסום עתידי בנושא.

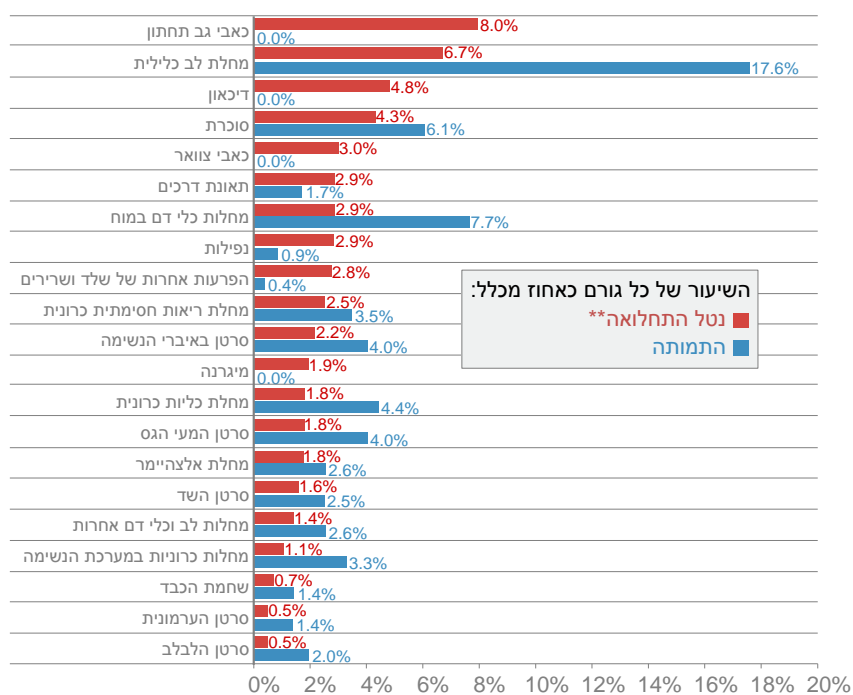
⁴ הפרק מתבסס על מידע מהמכון Health Metrics and Evaluation.

2. הגורמים למוות ולנטל תחלואה בישראל

הנתונים המוצגים בתרשים 1 מצביעים על הבדלים ניכרים בין 15 גורמי התמותה המובילים ובין 15 הגורמים המובילים בכלל נטל התחלואה, כפי שהם נמדדים במדד DALYs (כאחוז מ-21 גורמים בסך הכל – כלל הגורמים המובילים בניכוי חפיפה בין גורמי תמותה לגורמי נטל תחלואה). גורמי התמותה המרכזיים בישראל הם מחלות לב וכלי דם ומחלות ממאירות, ואילו הגורמים המרכזיים לנטל תחלואה שאינם גורמים לתמותה הם כאבי גב תחתון, דיכאון ומיגרנות.

תרשים 1

הגורמים העיקריים לתמותה ולנטל תחלואה** , 2010



* 15 הגורמים המובילים במניין התמותה ו-15 הגורמים המובילים במניין נטל התחלואה (חלק מהגורמים חופפים).

** נטל התחלואה נמדד במדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs), המביא בחשבון תמותה ואובדן תפקוד.

מקור: דב צ'רניחובסקי וליאורה בוורס, מרכז טאוב
 Institute of Health Metrics and Evaluation, נתונים:
 Global Burden of Disease collaboration

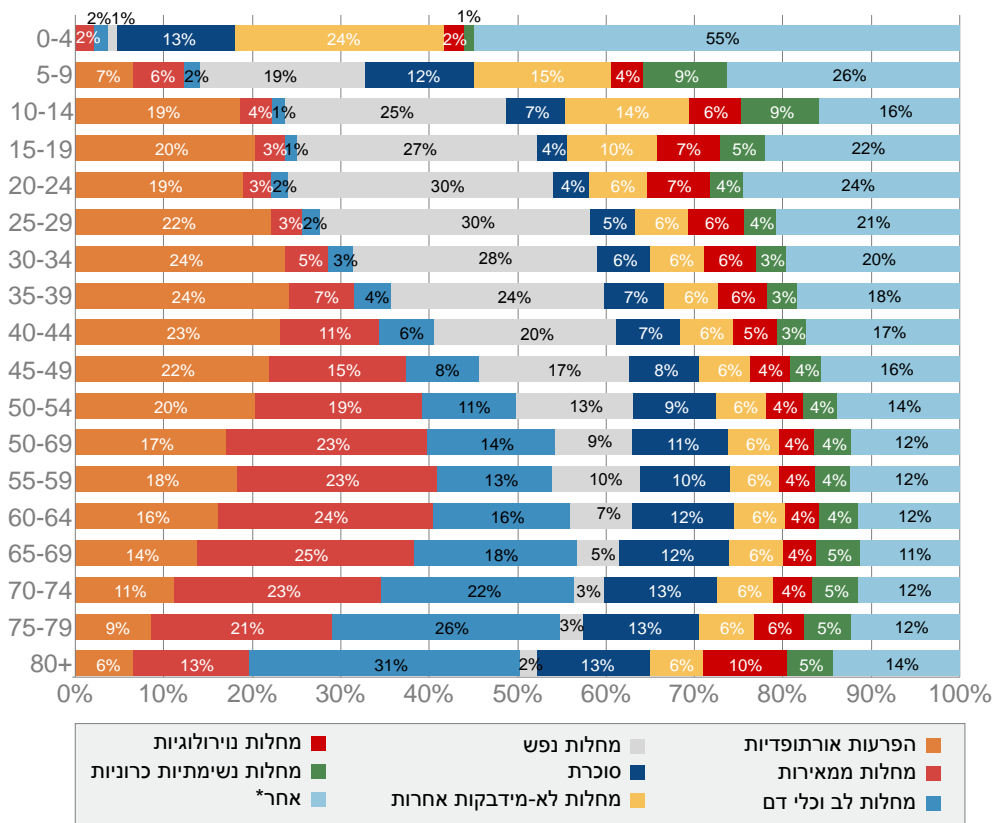
גורמי התמותה העיקריים – מחלות לב וכלי דם (המהוות יחד 28 אחוז מגורמי התמותה) ומחלות ממאירות (14 אחוז מכלל גורמי התמותה) – תורמים רק 11 אחוז ו-7 אחוזים לנטל התחלואה הכולל, בהתאמה. בעיות אורתופדיות ודיכאון אחראים יחד לכ-19 אחוז מכלל הגורמים לנטל תחלואה, אך כמעט אינם נחשבים במניין התרומה למוות.

הגורמים לתמותה ולנטל תחלואה בקבוצות גיל שונות

תרשים 2 מציג את התפלגות גורמי אובדן התפקוד בקבוצות גיל שונות. אפשר לראות, כמצופה, כי בקבוצות הגיל המבוגרות גורמי נטל התחלואה העיקריים הם גם גורמי תמותה, כמו מחלות ממאירות ומחלות כלי דם. לעומת זאת, בקבוצות הגיל הצעירות יותר מרוכזים יותר גורמי נטל תחלואה שאינם קטלניים, למשל הפרעות אורתופדיות ומחלות נפש.

כמו כן, בגילים צעירים נטל התחלואה עקב תאונות גבוה יותר. כלומר, מעצם הגדרתה מעניקה שיטת ה-DALYs משקל רב יותר – ביחס לשיטה הקיימת, המבוססת על שיעורי תמותה – לנטל התחלואה בקרב קבוצות גיל צעירות.

תרשים 2
התפלגות הגורמים לנטל התלואה*
לפי קבוצת גיל, 2010



* נטל התלואה נמדד במדד שנות חיים מתוקננות לאי תפקוד (DALYs), המביא בחשבון תמותה ואובדן תפקוד.

**הקטגוריה "אחר" כוללת (בסוגריים – האחוזים מכלל נטל התלואה בקרב קבוצות הגיל השונות): פציעות כתוצאה מתאונות (6%-3); תאונות דרכים (9%-1); מחלות ילדים (38%-0); מחלות זיהומיות (9%-1); פציעות מכוונות (7%-0); מחלות של מערכת העיכול (1%-2); חסרים תזונתיים (5%-0) וכל הגורמים האחרים (2%-0).

מקור: דב צ'ריחובסקי וליאורה בוורס, מרכז טאוב
Institute of Health Metrics and Evaluation, תוניס:
Global Burden of Disease collaboration

3. הקצאת משאבים למערכת הבריאות בהיבט של DALYs

בישראל קיימים שלושה מנגנונים להקצאת משאבים למערכת הבריאות הציבורית, המשולבים זה בזה:

- א. **הקצאה באמצעות מנגנון הקפיטציה.** הקצאה זו נועדה למימון הרפואה הכללית שמספקות קופות החולים. המרכיב העיקרי במנגנון הוא נוסחת הקפיטציה, הקובעת משקל יחסי לכל אדם על פי גילו ומינו, בתוספת עבור מגורים בפריפריה, ובהתאם לכך מעבירה תקציבים לקופות החולים עבור כל מבוטח (צ'רניחובסקי, 2011). כ-72 אחוז מסך ההקצאה הציבורית לשירותי רפואה – כ-34 מיליארד שקלים בשנת 2010 – מועברים באמצעות מנגנון זה.
- ב. **הקצאה באמצעות תקציב המדינה.** הקצאה זו נועדה למימון פעילות משרד הבריאות ובעיקר לרפואה מונעת, רפואת נפש וטיפול ממושך. חלקה של ההקצאה הוא כ-28 אחוז מסך ההוצאה הציבורית על רפואה.⁵
- ג. **הקצאה באמצעות ועדת סל הבריאות.** הקצאה זו מיועדת למימון טכנולוגיות חדשות, כגון תרופות וציוד רפואי.⁶ למנגנון הסל יש חשיבות מיוחדת למרות הסכום הנמוך המוקצה לו (300 מיליון שקלים בתקציב האחרון) מפני שבאמצעות התקציב שלו, המתווסף מדי שנה לשתי ההקצאות האחרות, הוא מכתיב את כיווני התפתחות המערכת בהיבט של טכנולוגיה.

מעניין לבחון כיצד מתיישבת מערכת ההקצאה הישראלית עם מדדי הבריאות הנוכחיים במדינה מצד אחד, ועם המדדים המעריכים את נטל התחלואה הכולל מצד אחר. בסעיף זה ייערכו שתי השוואות: השוואה בין נוסחת הקפיטציה המתוקנת ובין התפלגות הגורמים לנטל תחלואה לפי קבוצות גיל, והשוואה בין התפלגות הגורמים לנטל תחלואה ובין הקצאת ועדת סל הבריאות לפי גורמים רפואיים.

⁵ סעיף זה כולל גם מימון יולדות וטיפול בפגיעות בעבודה באמצעות מסי הביטוח הלאומי.
⁶ בהקשר זה חשוב לציין שאין הלימה בין החלטות ועדת סל הבריאות לשינויים במנגנון הקפיטציה; צפוי היה שמנגנון הקפיטציה יתוקן לפי החלטות ועדת הסל, אך לא כך הוא. אילו היו נכללים בו למשל התייחסות למחלות, צריכת תרופות ואשפוז, כמו במנגנונים במדינות מערב אירופה, התיקון היה בחלקו אוטומטי (צ'רניחובסקי, 2011).

הקצאה לפי נוסחת הקפיטציה לעומת התפלגות גורמי נטל התחלואה

לצורך השוואה בין חלוקת המשאבים במנגנוני ההקצאה הבסיסיים לפי נוסחת הקפיטציה ותקציב המדינה ובין ההתפלגות של נטל התחלואה לפי מדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד, חושבה נוסחת הקפיטציה מחדש כך שתכלול את כל הקצאת המדינה עבור השירותים שהיא אחראית להם באופן ישיר עבור כל קבוצת גיל, גם אם במקור הם מוענקים דרך תקציב משרד הבריאות ולא דרך קופות החולים. כך למשל שויכה כל ההקצאה לבריאות הילד – הכסף המועבר דרך נוסחת הקפיטציה ודרך תקציב הבריאות – לקבוצות הגיל 0-4, וכלל ההקצאה לטיפול ממושך שויכה לקבוצות הגיל 65 ומעלה.

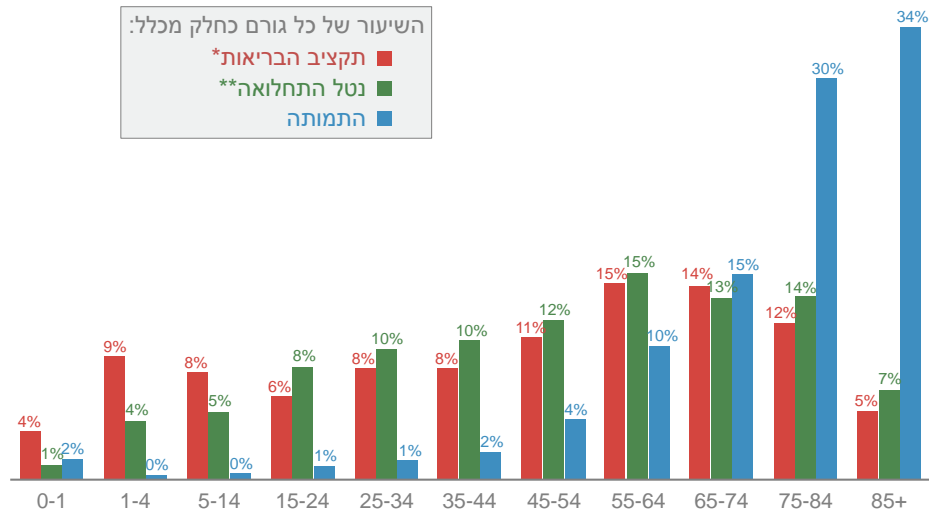
ראוי להזכיר כי נוסחת הקפיטציה בנויה על היחס בין ההוצאה הצפויה לאזרח בקבוצת גיל מסוימת ובין ההוצאה הצפויה לאזרח בקבוצת הגיל המהווה את בסיס החישוב (בדרך כלל 35-44). ההנחה היא שההוצאה בפועל בכל קבוצות הגיל תהיה מותאמת להקצאה המוקצבת מראש בהתבסס על נוסחת הקפיטציה. הנוסחה מבטאת אפוא הן את הערכת המערכת בדבר עלותם של צרכים רפואיים, והן העדפות חברתיות בנושא גובה ההקצאה לקבוצות הגיל השונות.

תרשים 3 מציג את שיעורי התמותה, את התפלגות הגורמים לנטל תחלואה על פי מדד DALYs ואת התקציב על פי נוסחת הקפיטציה המורחבת עבור כל קבוצת גיל. כך למשל חלקם של בני 85 ומעלה בתמותה הוא כ-34 אחוז, ובנטל התחלואה הכולל – כ-7 אחוזים. שיעור התקציב המוקצה להם על פי הקפיטציה הוא 5 אחוזים. לעומתם, חלקם של בני 1-4 בתמותה הוא אפסי, אך חלקם בנטל התחלואה הוא 4 אחוזים, ובתקציב על פי נוסחת הקפיטציה הם זוכים ל-9 אחוזים. תרשים 4 מראה את היחס בין ההקצאה לפי נוסחת הקפיטציה (כולל כל הוצאות המדינה על קבוצות הגיל השונות) ובין נטל התחלואה (על בסיס מדד DALYs). מקדם המתאם בין חלוקה תקציבית מבוססת נוסחת קפיטציה ובין התפלגות גורמי נטל התחלואה לפי קבוצות גיל הוא 0.84, והמתאם בין הקצאה מבוססת נוסחת קפיטציה להתפלגות שיעורי התמותה בין קבוצות הגיל עומד על 0.16 (הנתונים אינם מוצגים בתרשים). פירוש הדבר הוא שנוסחת הקפיטציה בישראל מבטאת הקצאה קרובה יותר להתפלגות נטל התחלואה מאשר למדד על פי שיעורי התמותה. היינו, מערכת ההקצאה הנוכחית מותאמת טוב יחסית לצורכי הציבור גם במונחי נטל התחלואה.

תרשים 3

התפלגות תקציב הבריאות*, נטל התחלואה** והתמותה

לפי קבוצת גיל, 2010



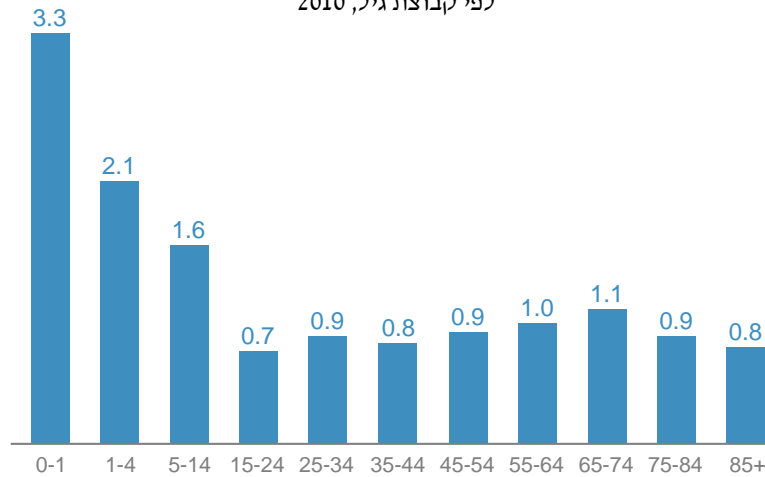
* תקציב הבריאות המוצג בתרשים מבוסס על נוסחת הקפיטציה וכולל את כלל ההוצאות הציבוריות לכל קבוצת גיל.

** נטל התחלואה נמדד במדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs), המביא בחשבון תמותה ואובדן תפקוד.

מקור: דב צ'רניחובסקי וליאורה בוורס, מרכז טאוב
Institute of Health Metrics and Evaluation, נתונים:
Global Burden of Disease collaboration

עם זאת, הנתונים בתרשימים 3 ו-4 מצביעים על כך שחלקן של קבוצות גיל צעירות (0-15) בתקציב הנוכחי גדול מחלקן בהתפלגות הגורמים לנטל התחלואה (מיחס של 3.3 בגילי 0-1 עד יחס של 1.6 בגילי 5-14), ואילו חלקן של כל קבוצות הגיל האחרות בתקציב – להוציא בני 55-74 – נמוך יותר מאשר שיעורן בהתפלגות גורמי נטל התחלואה. ראוייה לציון ההקצאה הנמוכה יחסית של מנגנון נוסחת הקפיטציה לקבוצות הגיל 15-54 בהשוואה לחלקן בהתפלגות גורמי נטל התחלואה, בשל חשיבותן לשוק העבודה ולתפקוד משקי הבית.

תרשים 4
היחס בין החלק בתקציב הבריאות לחלק בנטל התחלואה*
 לפי קבוצת גיל, 2010



* הסכום המוקצה לכל קבוצת גיל כאחוז מכלל תקציב הבריאות (לפי נוסחת הקפיטציה המתוקנת) ביחס לחלקה של כל קבוצה בנטל התחלואה הכללי. למשל, הנתון 1.0 משמעותו שהקצאת התקציב לקבוצת הגיל (כאחוז מכלל התקציב) זהה בדיוק לחלקה של הקבוצה בנטל התחלואה הכולל בישראל. נטל התחלואה נמדד במדד שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד (DALYs), המביא בחשבון תמותה בטרם עת ואובדן תפקוד.

מקור: דב צ'רניחובסקי וליאורה בורס, מרכז טאוב
 Institute of Health Metrics and Evaluation, נתונים:
 Global Burden of Disease collaboration

ההבדלים בין ההקצאה מבוססת נוסחת הקפיטציה ובין ההתפלגות של הגורמים לנטל תחלואה שופכת אור על סדר העדיפויות של הממשלה, גם אם הוא בלתי מפורש, כמו גם על מגבלות שיטת ה-DALYs בהיבט של קביעת מדיניות. כך למשל ההקצאה הגבוהה יחסית לילדים על פי נוסחת הקפיטציה מבטאת את החלטתם של קובעי מדיניות להשקיע משאבים רבים יחסית במניעה, ושיטת ה-DALYs אינה לוקחת בחשבון את פירות המניעה בכל עת. עם זאת, אפשר שראיית המערכת בהיבט של שנות חיים מתוקנות לאי תפקוד עשויה לעודד מדיניות מניעה שונה מזו המקובלת כיום. כך למשל ייתכן שבמערכת הרואה חשיבות מרכזית בטיפול בבעיות המובילות לנטל תחלואה היו משקיעים משאבים רבים יותר מאשר כיום במניעת בעיות שלד ובעיות נפשיות כבר בתקופת הילדות.

ההקצאה הנמוכה יחסית לבני 85 ומעלה מייצגת מדיניות, מן הסתם בלתי מפורשת בחלקה, המכירה במגבלות ההתמודדות עם המוות, וחוסר נכונות להשקיע את מלוא הסכומים שעלולים להתבקש בניסיון להתמודד עם תמותה בקרב קשישים. עם זאת, יש לציין שאמנם חלקם של בני 85 ומעלה בשיעור התמותה בישראל גבוה מאוד יחסית, אולם חלקם בנטל התחלואה נמוך בהרבה. לפיכך, ההקצאה המוקצבת לקבוצה זו על בסיס נוסחת הקפיטציה נמוכה במיוחד בהשוואה לחלקם בשיעורי התמותה, אולם ביחס לחלקם בנטל התחלואה היא דומה לזו שניתנת לכל קבוצות הגיל שבין 15 ל-54.

ראויה לציין מיוחדת ההשקעה המעטה יחסית על פי נוסחת הקפיטציה בקבוצות הגיל בטווח 15–54, ובפרט בצעירות שבהן. קבוצות אלו חשופות במיוחד לבעיות רפואיות שאינן קשורות לתמותה, ויש מקום לחשוב על הקצאה מתקנת עבורן – בעיקר מפני שמשקלן בתפקוד במשק הבית ובשוק העבודה גדול יחסית.

הקצאת ועדת סל הבריאות לעומת התפלגות נטל התחלואה

כאמור, החלטותיה של ועדת סל הבריאות מייצגות מרכיב חלקי בלבד של תקציב מערכת הבריאות (תוספת שנתית לתקציב הקיים). עם זאת, יש למרכיב זה משמעות רבה באשר הוא משקף תוספות טכנולוגיות חדשות למערכת, ובכוחן של אלה להכתיב ציוני דרך שהשפעתם המצטברת קובעת את אופי המערכת בטווח הארוך. ההשוואה בין הקצאת ועדת סל הבריאות ובין התפלגות גורמי נטל התחלואה (כפי שמשקפת במדד DALYs) מחייבת זהירות, מפני ששיטת ה-DALYs היא סטטית: היא מציירת תמונה של מצב בריאות האוכלוסייה כיום, אולם אין מידע לגבי הגורמים המביאים לשינויים בנטל התחלואה. לקיחה בחשבון של הגורמים הללו עלולה לצייר תמונת מצב שונה ממה שמציג המדד לבדו. כך למשל, אף שלמחלות נפש יש חלק גדול יחסית במדד נטל התחלואה כיום, חשיבותן עשויה לפחות אם מתחשבים בעובדה שבעיות אלו מזוהות במידה רבה יותר עם קבוצות גיל צעירות, ואילו האוכלוסייה דווקא הולכת ומזדקנת בשל המגמות הדמוגרפיות. עם זאת, יש ערך להשוואה בין הקצאת ועדת סל הבריאות ובין שיעורי התמותה בכל קבוצת גיל מצד אחד, ונטל התחלואה מצד אחר, כדי לראות עם אילו משני המדדים הקצאת ועדת הסל מתיישבת טוב יותר, ובהתאם לכך – אילו כיווני התפתחות היא יכולה להכתיב לטווח הארוך. במונחים של שיפור יעילות המימון למערכת הבריאות, ובהתחשב בכך שהעולם מתקדם לעבר מדדים כמו DALYs, אפשר לצפות שוועדת הסל תקצה כסף לטכנולוגיות שתמורת אותם המשאבים תשיג את מרב ההשפעה על נטל התחלואה, ולא דווקא על מניעת תמותה.

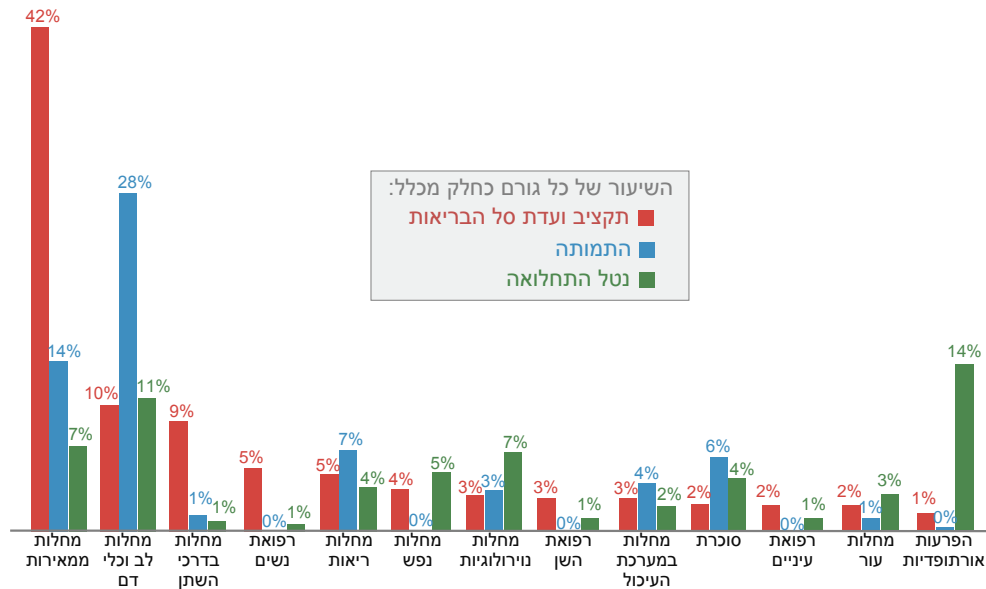
תרשים 5 מציג השוואה בין שיעור המימון למגוון מצבים רפואיים בהקצאת ועדת סל הבריאות בשנת 2014 ובין משקלם בכלל גורמי התמותה ונטל התחלואה (לפי מדד DALYs) (משרד הבריאות, 2014). כמעט מחצית מהקצאת הוועדה מוקדשת לטיפול מחלות ממאירות, שכאמור הן מגורמי התמותה העיקריים. לעומת זאת הפרעות אורתופדיות ונפשיות, שתרומתן לנטל התחלואה רבה מאוד, זוכות לתוספת תקציבית מינימלית בלבד במסגרת ועדת הסל.

בממצאים אלו יש משום תמיכה בהשערה שוועדת סל הבריאות מוטיב למניעת תמותה, מתמקדת בראייה צרה יחסית של תרופות מצילות חיים, ואינה מייחסת משקל רב למניעת נטל תחלואה עקב בריאות לקויה. מצב הדברים נובע מהמנדט המצומצם של ועדת הסל, המוגבל להגדרה צרה של אימוץ טכנולוגיות חדשות – הגדרה שאינה מתיישבת בהכרח עם הגישה שלפיה כל שקל נוסף אמור להשיג שיפור מרבי בבריאות לפי מדד DALYs. כך למשל, ועדת הסל אינה יכולה להמליץ להשתמש בתקציב המועמד לרשותה להרחבת טיפולים קיימים לאוכלוסיות שאינן מקבלות אותם כיום, כגון הרחבת הזכאות לרפואת שיניים מסובסדת לאוכלוסייה מעבר לגיל 11. יתרה מזאת, הוועדה אינה יכולה להקצות סכום גדול יותר לטיפול בבעיות אורתופדיות בשיטות יעילות וחדשניות המהוות אלטרנטיבה לטיפול הקיים, אך אינן מבוססות על טכנולוגיה חדשה, היינו, לוועדה אין מנדט לעודד גישות טיפוליות חדשות אלא אם כן הן מבוססות על טכנולוגיה חדשה, שלעתים אינה מוכחת לחלוטין.

תרשים 5

התפלגות ההקצאה של ועדת סל הבריאות

בהשוואה להתפלגות התמותה ונטל התחלואה*, עבור גורמים נבחרים**, 2010



* נטל התחלואה נמדד במדד שנות חיים מתוקננות לאי תפקוד (DALYs), המביא בחשבון תמותה בטרם עת ואובדן תפקוד.

** הגורמים המופיעים בתרשים הם אלו המקבלים את ההקצאה הגבוהה ביותר בתקציב ועדת סל הבריאות; חלק מהבעיות הרפואיות המתוקצבות בוועדה אינן מוצגות בתרשים.

מקור: דב צ'רניחובסקי וליאורה בוורס, מרכז טאוב
 נתונים: Institute of Health Metrics and Evaluation,
 Global Burden of Disease collaboration

4. סיכום

מדד DALYs (שנות חיים מתוקננות לאי תפקוד) מציב אלטרנטיבה למדדים המבוססים על תמותה או תוחלת חיים בלבד. כאשר בוחנים את מצב הבריאות בישראל, מתגלה כי יש הבדלים ניכרים בין תרומתן של בעיות רפואיות שונות לשיעורי התמותה ובין תרומתן לנטל התחלואה, כפי שהיא משתקפת במדד DALYs.

הקצאת התקציב למערכת לפי נוסחת הקפיטציה (המביאה בחשבון את גילו ומינו של האדם, ומקצה יותר משאבים לתושבי הפריפריה) מגלה מדיניות הקרובה יותר באופייה להתמודדות עם נטל התחלואה מאשר להתמקדות במניעת תמותה. כלומר, מערכת ההקצאה הנוכחית מותאמת בצורה טובה יחסית לצורכי הציבור במונחי נטל התחלואה.

לצד זאת, בתקציב בפועל חלקן של קבוצות הגיל הצעירות (0-15) גדול מהחלק שהיו מקבלות לו התבסס התקציב על נטל התחלואה (מדד DALYs), ואילו חלקן של כל קבוצות הגיל האחרות – להוציא בני 74-55 – נמוך מאשר יכול היה להיות בהקצאה לפי נטל התחלואה. במיוחד ראוייה לציון ההקצאה הנמוכה יחסית של מנגנון הקפיטציה לקבוצות הגיל 54-15, שחשיבותן למשקי הבית ולשוק העבודה רבה.

בחינת ההקצאה של ועדת סל הבריאות לעומת התפלגות נטל התחלואה מגלה כי כמעט מחצית מהקצאת הוועדה מוקדשת לטיפול בגורמי תמותה (בעיקר מחלות ממאירות). לעומת זאת הטיפול בגורמים מרכזיים לנטל תחלואה, כגון בעיות אורתופדיות, כמעט אינו זוכה לתוספת תקציבים חדשים. יש בכך משום תמיכה בהשערה שהוועדה מתרכזת בראייה צרה יחסית של תרופות מצילות חיים, ולא בעידוד גישות חדשות אשר בכוחן למנוע נטל תחלואה שאינו מוביל למוות.

מעבר להצעה של גישה חדשנית ומעוררת מחשבה לבחינת מצב הבריאות של האוכלוסייה, הדיון מציב כמה שאלות בפני מעצבי המדיניות במערכת הבריאות. ראשית, ראוי לבחון את סוגיית ההשקעה הרבה בילדים על פי נוסחת הקפיטציה, שאינה תואמת את הערכת נטל התחלואה על פי מדד שנות חיים מתוקננות לאי תפקוד. שנית, יש לבדוק כיצד אפשר להשלים את ההשקעה בקבוצות הגיל הפרודוקטיביות יחסית 54-15, לאור זאת שעל פי התפלגות נטל התחלואה ההשקעה בהן מתגלה כחסרה. שלישית, יש לבחון את האפשרות לשנות את המנדט הניתן לוועדת סל הבריאות, כך שתוכל לראות את המערכת בהיבט של נטל התחלואה, ולא רק בהיבט של מניעת תמותה. כמו כן, ראוי לבדוק האם אפשר לתת לה מנדט רחב יותר להקצות משאבים נוספים למערכת (כדי להרחיב זכאות קיימת, למשל לטיפולי שיניים, לקבוצות גיל נוספות שאינן זכאיות לטיפול כיום), וליישם שיטות וגישות טיפול חדשניות שאינן מיועדות להצלת חיים.

מקורות

- משרד הבריאות (2014), המלצות הוועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות – עדכון 2014.
<http://www.health.gov.il/Services/Committee/vsal/HBS2014/Pages/default.aspx>
- צ'רניחובסקי, דב (2011), שינויים בהקצאה במערכת הבריאות לקידום שוויון בין המרכז לפריפריה – האמנם? נייר מדיניות מס' 04.2011, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2014), "סוגיות מימון וכוח אדם במערכת הבריאות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), "דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 427–438.
- צ'רניחובסקי, דב (עתיד להתפרסם), יסודות בכלכלת בריאות ושירותי רפואה.
- Gold, R. Marthe, David Stevenson, and Dennis G. Fryback (2002), "HALYs and QALYs and DALYs, Oh My: Similarities and Differences in Summary Measures of Population Health," *Annual Review of Public Health*, 23, pp. 115-134.
- Murray, Christopher J.L., Majid Ezzati, Abraham D. Flaxman, Stephen Lim, Rafael Lozano, Catherine Michaud, Mohsen Naghavi, Joshua A. Salomon, Kenji Shibuya, Theo Vos, Daniel Wikler, Alan D. Lopez (2012), "GBD 2010: Design, Definitions, and Metrics," *The Lancet*, 380, No. 9859, pp. 2063-2066.
- World Bank (1993), *World Development Report: Investing in Health*.