



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

מדדי עוני ופער חברתי בישראל – ניתוח כלכלי

מוגש לוועדת הכספים

כתיבה: יעקב צ'רטוף, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט בחשוון תש"ע

16 בנובמבר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת ישיבת ועדת הכספים ב-17 בנובמבר 2009, שמתקיימת במסגרת **היום הבין-לאומי למאבק בעוני** בכנסת. במסמך תיאור של מדדים שונים לעוני ולאי-שוויון, נתונים על העוני בישראל בהשוואה למצב בעולם וניתוח הסיבות הכלכליות העיקריות לעוני בישראל.¹

1. אי-שוויון כלכלי

1.1. מדידת אי-שוויון: מדד ג'יני

המונח "פערים חברתיים" הוא מונח כללי, והוא נוגע לקיומו של אי-שוויון בין בני-אדם בכמה מישורים, ובהם רמה כלכלית, גישה לשירותים ציבוריים (כגון חינוך ובריאות) ורווחה תרבותית. לפיכך, בדיון במדידת אי-שוויון יש לשאול **איזה אי-שוויון מודדים** – אי-שוויון בין פרטים, אי-שוויון בין יחידות משפחתיות, אי-שוויון בהזדמנויות ובסיכויים ואולי אי-שוויון ברמת האושר?

מובן שכמה מהפרמטרים שהוזכרו לעיל הם סובייקטיביים ועל כן מדידתם בעייתית. לפיכך, מקובל בעולם למדוד **אי-שוויון כלכלי**.

הכלי שמקובל להשתמש בו כדי להציג את מידת השוויוניות בהתפלגות ההכנסות הוא **מדד ג'יני**. יחידת המדידה של מדד זה היא המשפחה. כלומר, המדד מביא בחשבון אך ורק את מקום המשפחות במדרג ההכנסות ואת רמת הכנסתן.

מדד ג'יני נע בין 0 ל-1. ככל שהמספר קרוב יותר ל-0 התחלקות ההכנסות שוויונית יותר, וככל שהמספר קרוב יותר ל-1 התחלקות ההכנסות אי-שוויונית יותר. כלומר, אם מדד ג'יני הוא 0, כל העשירונים באוכלוסייה בעלי אותה רמת הכנסה. לעומת זאת, אם המדד הוא 1, העשירון העליון מקבל את כל ההכנסה במדינה ושאר העשירונים אינם מקבלים הכנסה כלל.

את מדד ג'יני מקובל לחשב לפי שני פרמטרים: הכנסה כלכלית והכנסה נטו. הראשון מודד את השוויון בהכנסות שנובעות מפעילות כלכלית בלבד (הכנסה מעבודה, הון ופנסיה), ואילו השני מביא בחשבון גם תשלומי העברה ומסים.² אי-הבחנה בין שני המדדים האלה עשויה להוביל למסקנות מוטעות, וחשוב להבין את ההבדלים המהותיים ביניהם.

מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית אינו מביא בחשבון משתנים תלויי מדיניות כגון קצבאות ומסים ישירים, ועל כן הוא **אמצעי טוב לבחון את השפעה של מהלכים מקרו-כלכליים על רמת האי-שוויון בחברה לאורך זמן**, למשל שינויים בתוצר המקומי הגולמי, בשיעור האבטלה ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

מדד ג'יני של ההכנסה נטו מביא בחשבון את כל ההכנסות של הפרטים, ועל כן הוא **אמצעי טוב לבדיקת רמת האי-שוויון בתקופה נתונה**. ואולם, השפעתם של מהלכים מקרו-כלכליים על רמת האי-שוויון הכלכלי בחברה לא בהכרח באה לידי ביטוי במדד זה. למשל, אם מדינה נקטה מדיניות מקרו-כלכלית שגורמת להגדלת האי-שוויון אולם לצד מדיניות זו הגדילה את הקצבאות, לא יהיה גידול באי-שוויון של ההכנסה נטו על אף הגידול באי-שוויון בהכנסה הכלכלית. לחלופין, צמצום הקצבאות עשוי להסתיר מדיניות מקרו-כלכלית שמקטינה את האי-שוויון.³

¹ מסמך זה מעדכן את סעיף 2 במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המשק הישראלי 2006 – צמיחה, אי-שוויון וכלי מדיניות, כתבו אליעזר שורץ, יונתן ארליך ועמי צדיק, מאי 2006, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01410.doc.

² נוסף על כך אפשר לחשב את מדד ג'יני לפי הכנסה ברוטו, כלומר סך ההכנסה מעבודה והון בתוספת תשלומי העברה, אך לפני תשלומי מסים.

³ שינויים במדיניות של מתן קצבאות ובשיעורי המסים עשויים להשפיע על המוטיבציה לצאת לעבודה, ובכך הם משפיעים בעקיפין גם על מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית.



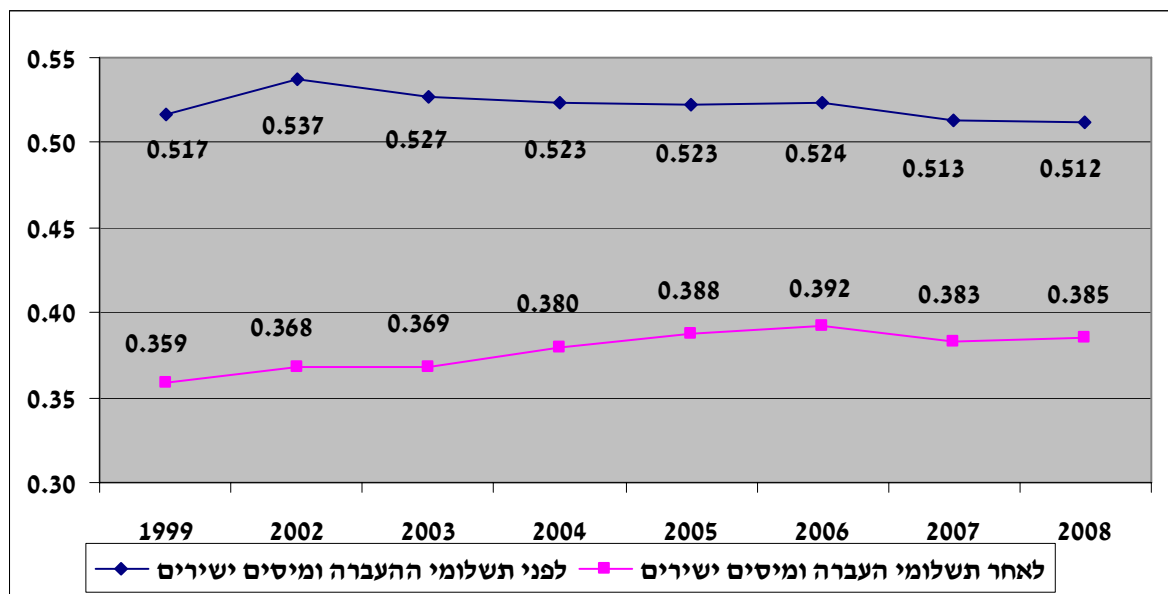
השוואה בין שני מדדים אלו עשויה ללמד על **יעילותן** של מדיניות המסים ומדיניות תשלומי העברה בצמצום האי-שוויון. פער גדול בין המדדים מלמד על השקעה רחבה של המדינה בצמצום האי-שוויון בעזרת תשלומי העברה ועל מדיניות מסים פרוגרסיבית. עם זאת, אפשר לטעון כי השקעת משאבים בתשלומי העברה אינה השקעה שמחוללת צמיחה. מכאן שהמצב הרצוי הוא צמצום האי-שוויון על-פי המדד הכלכלי, וכך יתאפשר "צמצום טבעי" של תשלומי העברה.

יש להדגיש כי **מדד גייני מסתמך על נתוני הכנסה כספית שוטפת בלבד**, ואינו משקף אי-שוויון כלכלי על כל היבטיו, למשל בתחום הבעלות על רכוש, בתנאי הדיור, ברמת החינוך, בשירותים ציבוריים וברמת הצריכה. אומנם אין בישראל מידע מלא ומקיף על חלוקת ההון, אולם ממצאים מהעולם, וגם מישראל, מעידים כי **האי-שוויון בחלוקת ההון גדול יותר מהאי-שוויון בחלוקת ההכנסה**. לפיכך, אפשר להניח שרמת האי-שוויון הכלכלי בישראל אף גבוהה מזו שבאה לידי ביטוי במדד גייני.⁴

1.2. אי-שוויון בישראל

בתרשים 1 מוצגים מדדי האי-שוויון בישראל בעשור האחרון.

תרשים 1 – מדדי גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1999–2008⁵



מהנתונים המוצגים בתרשים עולות כמה מסקנות:

- האי-שוויון **בהכנסה הכלכלית** יורד בהדרגה מאז שנת 2002. בתקופה זו חלה ירידה בשיעור של כ-4.7% במדד גייני. ההסברים לירידה זו הם הצמיחה במשק, הירידה בשיעור האבטלה והגידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה (אף-על-פי שחלק מהעובדים החדשים נותרו עניים).
- ברמת האי-שוויון של **ההכנסה נטו** חלה עלייה הדרגתית עד שנת 2006, למרות הצמיחה במשק. אפשר להסביר זאת בקיצוצים בשיעורי המס ובקצבאות ובהשפעה מאוחרת של תהליך הצמיחה. בשנת 2007 נרשמה ירידה לשיעור 0.383, ובשנת 2008 שוב חלה עלייה מתונה, עד לכ-0.385.

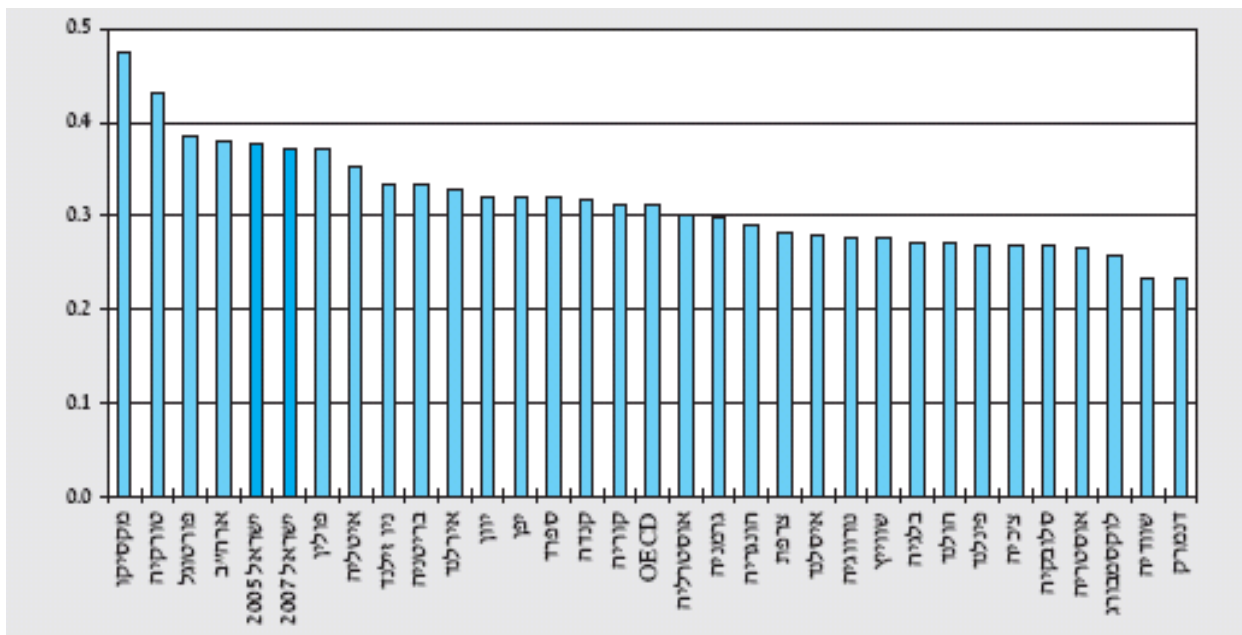
בתרשים 2 מוצג מדד גייני לפי הכנסה נטו בישראל ובמדינות המפותחות.

⁴ פרופ' אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2004.

⁵ מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברוקלי ודניאל גוטליב, **ממדי העוני והפערים החברתיים 2008 – דוח שנתי**, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009.



תרשים 2 – מדד ג'יני לפי הכנסה נטו – השוואה בין-לאומית, 2005⁶



מהנתונים בתרשים עולה כי האי-שוויון בישראל הוא מהגבוהים במדינות המפותחות – ישראל במקום החמישי במדד ג'יני בקרב המדינות המפותחות, אחרי מקסיקו, טורקיה, פורטוגל וארצות-הברית. בטבלה 1 להלן מוצגת התפלגות ההכנסות במשק בחלוקה לעשירונים בשנים 1997 ו-2008.

שינוי	2008	1997	עשירון
-0.2%	2.5%	2.7%	עשירון 1
-0.2%	3.8%	4.0%	עשירון 2
-0.7%	5.1%	5.8%	עשירון 3
-0.1%	6.5%	6.6%	עשירון 4
0.3%	8.1%	7.8%	עשירון 5
0.1%	9.5%	9.4%	עשירון 6
0.0%	11.1%	11.1%	עשירון 7
0.2%	13.1%	12.9%	עשירון 8
0.2%	16.2%	16.0%	עשירון 9
0.8%	24.3%	23.5%	עשירון 10

הנתונים בטבלה מעלים ממצאים דומים לאלה שעלו בניתוח תוצאות מדד ג'יני – האי-שוויון הכלכלי גדל. החלק של שלושת העשירונים העליונים בעוגת ההכנסות עלה ב-1.2%, והחלק של שלושת העשירונים הנמוכים ירד ב-1.1%. בשנת 1997 חלקו של העשירון העליון בעוגת ההכנסות היה גדול פי תשעה בקירוב מחלקו של העשירון התחתון. בשנת 2008 יחס זה הגיע לפי עשרה בקירוב.

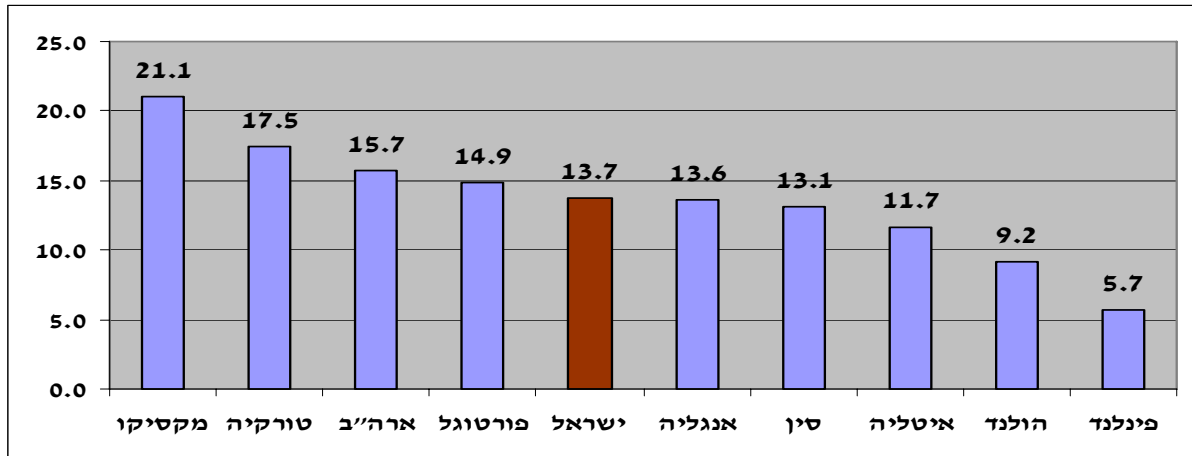
תרשים 3 להלן מפרט את יחס ההכנסות בין העשירון העליון לעשירון התחתון בישראל ובכמה מדינות (סולם השקילות במדינות המפותחות שונה מזה שבישראל ולכן הנתונים בהשוואות הבין-לאומיות שונים לעומת הנתונים על ישראל בלבד).

⁶ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2008, יוני 2009, באתר האינטרנט: www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/skira-2008/Documents/skira-2008.pdf, תאריך כניסה: 11 בנובמבר 2009.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סקר הכנסות 2008", הודעה לעיתונות, 7 בספטמבר 2009.



תרשים 3 – יחס הכנסות: עשירון עליון לעומת עשירון תחתון – השוואה בין-לאומית, 2007⁸



לפי הנתונים בתרשים, יחס הכנסות בין העשירון העליון לעשירון התחתון בישראל הוא מהגבוהים במדינות המפותחות, לאחר מקסיקו, טורקיה, ארצות-הברית ופורטוגל.

2. עוני

2.1. מדידת העוני: קו העוני

עוני הוא תופעה חברתית רב-ממדית, ולכן בספרות המקצועית יש גישות שונות להגדרתו ולמדידתו. מדידת העוני היא סוגיה מורכבת, המקיפה פרמטרים רבים, ושיטות מדידה שונות עשויות להביא לתוצאות שונות.

יש שתי גישות עיקריות למדידת העוני – הגישה היחסית והגישה המוחלטת. לפי **הגישה היחסית**, העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. לפיכך העוני משקף תופעה של אי-שוויון כלכלי וחברתי. משפחה מוגדרת ענייה אם תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה, ולא דווקא אם אין ביכולתה לספק את צרכיה הפיזיים הבסיסיים (כגון מזון, מחסה ולבוש). ביסודה של כל שיטה יחסית עומדת קביעתו של **קו עוני**, המחושב כשיעור כלשהו מן "ההכנסה המינימלית", המבטאת את רמת החיים של החברה.

לפי **הגישה המוחלטת**, העוני הוא תופעה של מחסור באמצעים כלכליים לסיפוק צורכי המחיה הבסיסיים. על-פי גישה זו, משפחה היא ענייה אם אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים ושירותים בסיסי הדרוש לקיומה, והכנסתה אינה מספקת להבטיח לה רמת חיים בסיסית. עם זאת, למעשה בלתי אפשרי לגבש גישה מוחלטת "טהורה", משום שבכל קביעה בדבר צרכיה של משפחה מעורבים ערכיו האישיים והתרבותיים של החוקר.⁹

בהשוואה בין שתי הגישות אפשר לומר שמדדים מוחלטים רגישים יותר לפעולות ישירות הנובעות ממדיניות הממשלה, שכן הם מציגים מחסור אקוטי, ואילו מדדים יחסיים מודדים את האי-שוויון בין הקבוצה הענייה ביותר לבין משק-הבית המייצג (החציוני או הממוצע) ומושפעים ממגוון שינויים במשק.

הבדל חשוב בין הממד היחסי לממד המוחלט נוגע לגמישותה של הגדרת העוני בעקבות השינויים בהכנסה במשק, דהיינו להשפעת הצמיחה על העוני. בשיטה היחסית קו העוני משתנה אוטומטית עם הצמיחה, ואף ייתכן שבתקופה של צמיחה במשק יגדל שיעור העוני גם אם רמת החיים של העניים עלתה בעקבות הצמיחה; לעומת זאת, קו העוני המוחלט משתנה רק על-פי התייקרות סל המוצרים והשירותים שבבסיס

⁸ UNDP, The Human Development Report, *Economy and Inequality – Richest 10% to Poorest 10%*, <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>, accessed: November 11, 2009.

⁹ מירי סבג-אנדבלד ולאח אחדות, פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל, המוסד לביטוח לאומי, 2004.



המדד, או על-פי החלטה מינהלית לשנות את הרכבו והיקפו של הסל או לשנות את אופן החישוב שלו. היתרון העיקרי של הגישה היחסית הוא שהיא נוחה לחישוב ופשוטה להבנה. חסרונה העיקרי הוא שקשה להבחין בסיבות לשינוי בקו העוני וקשה לצפות את ההשפעה של שינויים כלכליים עליו.¹⁰

מדידת העוני בישראל מתבססת על הגישה היחסית, כמקובל במדינות אירופה, והיא נעשית במוסד לביטוח לאומי. המדידה נסמכת על הנתונים הזמינים של ההכנסה הכספית הפנויה של משקי-הבית. ההכנסה הפנויה מוגדרת ההכנסה הכספית ברוטו, בתוספת תשלומי העברה ובניכוי מסים ישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות). משתנה זה משמש את המוסד לביטוח לאומי הן לשם חישוב קו העוני הן לשם השוואת מצבם של משקי-בית באוכלוסייה לקו העוני ולחישוב תחולת העוני.

על-פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל, **ההכנסה הפנויה החציונית** של האוכלוסייה נחשבת להכנסה המייצגת של החברה. ההכנסה החציונית היא רמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או נמוכה ממנה, ול-50% האחרות יש הכנסה הגבוהה ממנה. **קו העוני** מוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה; משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה יותר נחשבת למשפחה ענייה.¹¹

2.2. ממדי העוני בישראל

בשנת 2008 היו בישראל 420,100 משפחות עניות, שבהן חיו **1,651,300 נפשות** ומהן 783,600 ילדים. בטבלה 2 להלן מוצג קו העוני בשנת 2008 לפי מספר הנפשות במשפחה.

טבלה 2 – קו העוני לפי מספר הנפשות במשפחה (בש"ח לחודש), 2008

מספר הנפשות במשפחה	קו העוני	שיעור משכר המינימום	שיעור מהשכר הממוצע
1	2,177	57.9%	27.0%
2	3,483	92.6%	43.2%
3	4,615	122.7%	57.3%
4	5,573	148.2%	69.2%
5	6,531	173.7%	81.1%
6	7,402	196.8%	91.9%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2008 קו העוני לזוג ללא ילדים היה **3,483 ש"ח**, סכום שהוא כ-93% משכר המינימום וכ-43% מהשכר הממוצע במשק. קו העוני למשפחה עם שני ילדים היה **5,573 ש"ח** – כ-148% משכר המינימום וכ-69% מהשכר הממוצע במשק. ולמעשה, משפחה עם ארבעה ילדים שבה שני ההורים עובדים בשכר מינימום היא מעל קו העוני. נתון זה יכול להסביר את השיעור הקטן יחסית של עוני בקרב משפחות שבהן שני מפרנסים (3% בשנת 2008).

הצמיחה במשק בשנים האחרונות הביאה לגידול בהכנסה הפנויה החציונית ובעקבות זאת לעליית הסכום שנקבע כקו העוני – קו העוני למשפחה עם שני ילדים בשנת 2008 היה 5,573 ש"ח, לעומת 4,936 ש"ח בשנת 2003 (במחירי 2008) – **גידול ריאלי של 12.9%**.

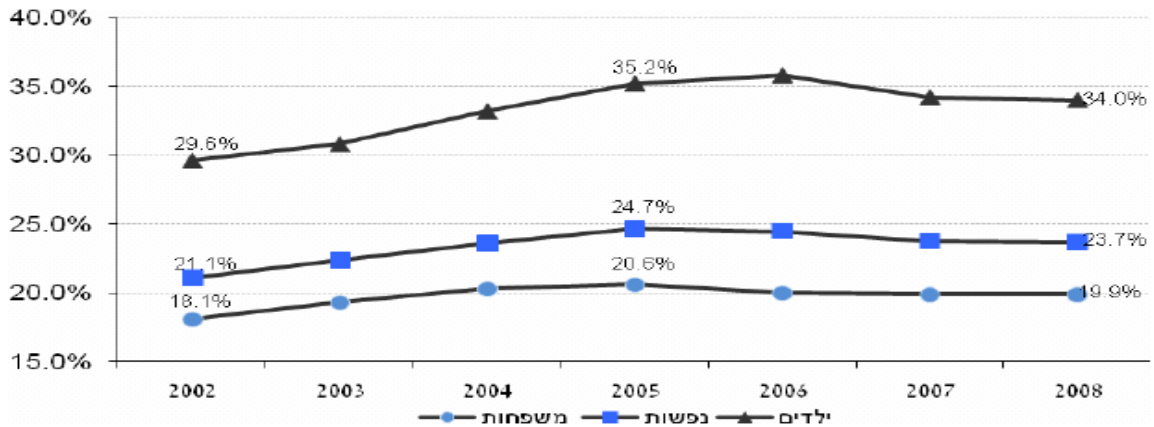
המדד העיקרי לבחינת העוני בישראל הוא תחולת העוני, ומצוין בו שיעור משקי-הבית העניים בכלל משקי-הבית באוכלוסייה, כפי שמוצג בתרשים 4 להלן.

¹⁰ דניאל גוטליב, עקרונות למדיניות למאבק בעוני, בנק ישראל, 2003.

¹¹ את קו העוני יש להתאים לגודל המשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמת חיים של משפחות שונות בגודלן יש לפתח סולם שקילות, המביא בחשבון יתרון לגודל המשפחה בהוצאות משק-בית. כלומר, יש להביא בחשבון שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם הגידול במספר הנפשות במשפחה.



תרשים 4 – תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים, 2002–2008¹²



מהנתונים בתרשים עולה כי שיעור המשפחות העניות עלה מ-18.1% בשנת 2002 ל-20.6% בשנת 2005, ולאחר מכן חלה ירידה מתונה עד ל-19.9% בשנת 2008. שיעור הילדים מתחת לקו העוני עלה מ-29.6% בשנת 2002 ל-35.8% בשנת 2006, ולאחר מכן חלה ירידה עד ל-34% בשנת 2008. בשנים האחרונות חלה ירידה, בהשפעת תשלומי ההעברה ומסים, בשיעור המשפחות שנחלצו מקו העוני – מ-39.2% בשנת 2006 ל-38.3% בשנת 2008; נתון זה נמוך מהנתון המקביל במדינות המפותחות. בטבלה 3 נתונים על תחולת העוני לפי קבוצות באוכלוסייה.

טבלה 3 – תחולת העוני בקרב משפחות לפי קבוצות באוכלוסייה¹³

שינוי	2008	2007	קבוצת אוכלוסייה
0.0%	19.9%	19.9%	כלל האוכלוסייה
-0.5%	23.0%	23.5%	מפרנס יחיד
+0.2%	3.0%	2.8%	שני מפרנסים ויותר
+0.1%	22.7%	22.6%	קשישים
-2.0%	49.4%	51.4%	ערבים
-0.8%	18.0%	18.8%	עולים חדשים
-1.0%	28.8%	29.8%	משפחות חד-הוריות
-0.6%	17.8%	18.4%	1–3 ילדים
+1.9%	68.6%	66.7%	5 ילדים ויותר
+0.3%	44.6%	44.3%	עד 8 שנות לימוד
-0.6%	12.8%	13.4%	13 שנות לימוד ומעלה

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2008 חלו שינויים מנוגדים בקבוצות האוכלוסייה השונות. תחולת העוני בקרב משפחות במגזר הערבי, משפחות של עולים חדשים (שעלו לארץ לאחר 1990), משפחות חד-הוריות, משפחות שבהן עד שלושה ילדים ובעלי השכלה גבוהה ירדה. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב קשישים, משפחות שבהן חמישה ילדים ויותר וחסרי השכלה גבוהה עלתה. כמו כן, מתוך אוכלוסיית העניים חלקם של העובדים הגיע בשנת 2008 לכ-46.3%, לעומת 45.7% בשנת 2007.

¹² מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברוקלי ודניאל גוטליב, ממדי העוני והפערים החברתיים 2008 – דוח שנתי, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009.

¹³ שם.



בדיקת העוני ברחבי הארץ מעלה שיש שונות גבוהה בין האזורים : בשנת 2008 תחולת העוני של משפחות בעיר ירושלים היתה 42.5% ובעיר בני-ברק – 33.3%¹⁴. בטבלה 4 מפורטת תחולת העוני בקרב משפחות לפי מחוזות.

טבלה 4 – תחולת העוני בקרב משפחות לפי מחוזות

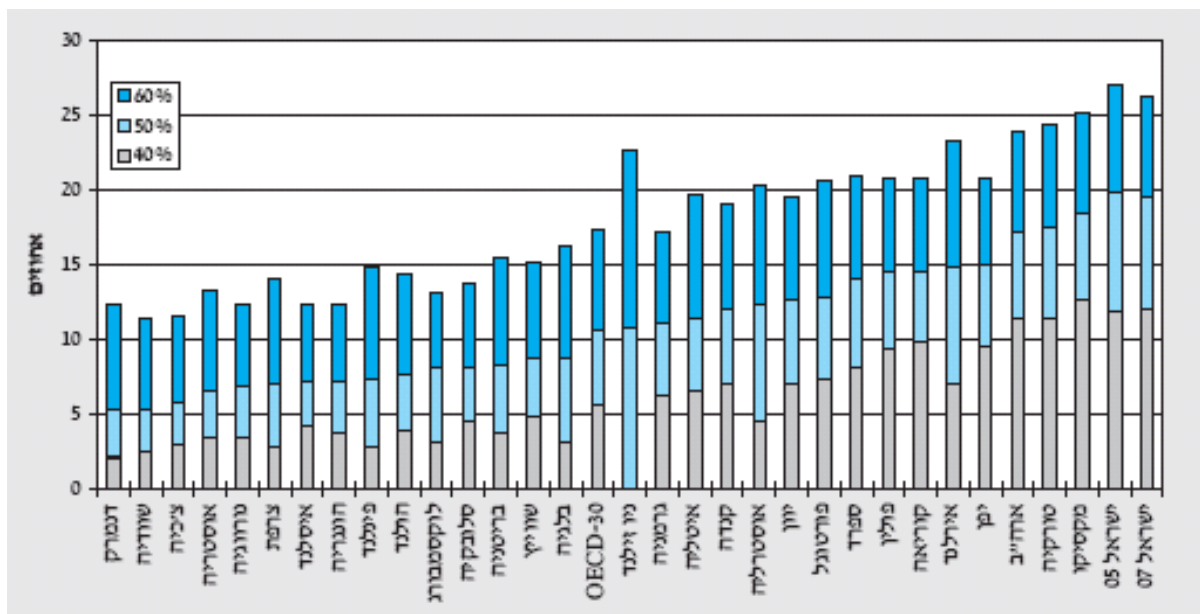
מחוז	2007	2008	שינוי
ירושלים	33.3%	32.2%	-1.1%
הצפון	32.4%	30.9%	-1.5%
חיפה	18.2%	18.3%	0.1%
המרכז	12.2%	11.3%	-0.9%
תל-אביב	12.1%	13.7%	1.6%
הדרום	23.2%	23.6%	0.4%

מהנתונים בטבלה עולה כי בעוד תחולת העוני במחוז המרכז היא 11.3%, במחוז ירושלים תחולת העוני בקרב משפחות היא 33.3% ובמחוז צפון – כ-32.4%, פי שלושה בקירוב.

2.3. השוואה בין-לאומית

גם מהשוואה בין-לאומית אנו למדים על חומרתה של בעיית העוני בישראל. תרשים 5 להלן מציג את שיעור הנפשות העניות לפי שלוש הגדרות של קו עוני : 40%, 50% ו-60% מההכנסה החציונית.

תרשים 5 – השוואת תחולת העוני בקרב נפשות במדינות ה-OECD ובישראל, 2005¹⁵



מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי תחולת העוני של הנפשות בישראל (לפי הגדרת עוני של 50% מההכנסה החציונית) היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD – 19.9%, לעומת ממוצע של 10.6% במדינות ה-OECD. אחרי ישראל ממוקמות מקסיקו, שבה תחולת עוני של 18.4%, טורקיה – 17.5% וארצות-הברית – 17.1%.

¹⁴ מירי אנדברג, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דואל, 12 בנובמבר 2009.

¹⁵ המוסד לביטוח הלאומי, סקירה שנתית 2008, יוני 2009.

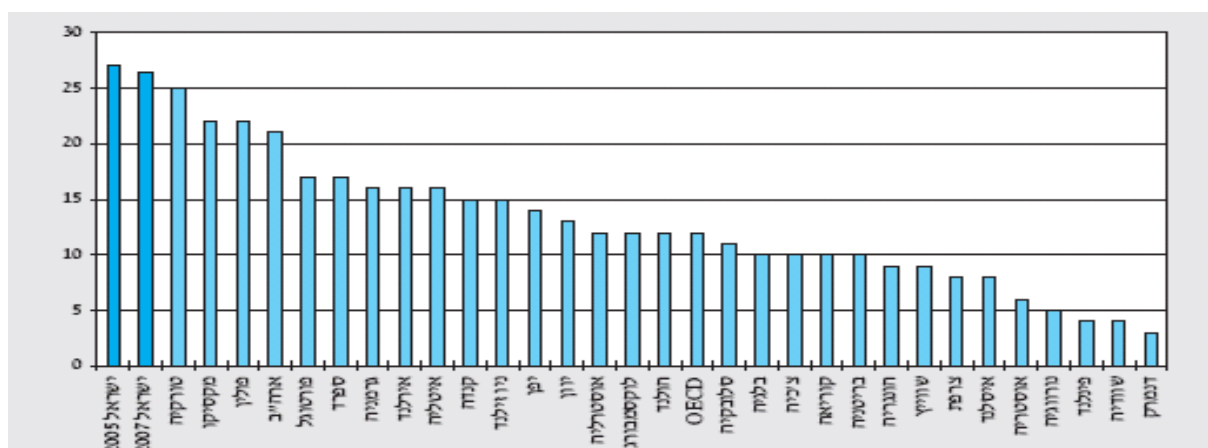


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בתרשים 6 מוצגים נתונים על שיעור הילדים העניים בישראל לעומת מדינות ה-OECD.

תרשים 6 – השוואת תחלת העוני בקרב ילדים במדינות ה-OECD וישראל, 2005¹⁶



גם בעוני בקרב ילדים נמצאת ישראל בראש הסולם: בשנת 2005 שיעור הילדים מתחת לקו העוני היה 27%, לעומת ממוצע של 12% במדינות ה-OECD. המדינות הממוקמות אחרי ישראל היו טורקיה, מקסיקו ופולין.

3. השלכות העוני

העוני פוגע הן באיכות החיים של האדם ומשפחתו ובנגישות שלו לשירותים ציבוריים כמו בריאות, רווחה וחינוך, והן בכלכלת המדינה, בשל הפסדי תוצר. הגידול בפער החברתי בישראל בדור האחרון ניכר בתחומי חיים רבים, לרבות החינוך והבריאות. תשלומי השתתפות עצמית בתחומים אלו עשויים להביא לידי ביטוי את הפער החברתי ולהוביל להקטנת הזמינות של שירותים חברתיים למשפחות עניות.

3.1. שירותי בריאות

מחקרים שונים מלמדים כי קשישים עניים מקטינים את ההוצאה שלהם בגין העוני, בעיקר בנוגע להוצאות רפואיות "לא חיוניות", כמו רפואת שיניים.¹⁷

3.2. שירותי רווחה

מחקר שנעשה באוניברסיטה העברית העלה כי שירותי הרווחה, לרבות קצבאות רווחה, נגישים פחות למשפחות עניות, מסיבות שונות.¹⁸

3.3. שירותי חינוך

מבקר המדינה קבע בדוח¹⁹ על השלטון המקומי: "מאחר והתשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר אינם אחידים, יש הבדלים ברמת סל השירותים הניתן לתלמידים בכל אחד מהם, ועקב כך גדל אי-השוויון בין בתי-הספר, דבר שאינו מתיישב עם רוח החוק. אי-קיום ההגבלות על סכומי התשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר מאפשר לחלק מבתי-הספר לספק שירותים ברמה גבוהה, ומגדיל עוד יותר את הפערים החברתיים... עקב כך גדלים הפערים בין בתי-הספר וקיפוחם של תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך".

¹⁶ שם. בסולם השקילות שבו משתמשות מדינות ה-OECD המשקל יחסי הניתן למשפחות קטנות גבוה ממשקלן בסולם הנהוג בישראל ולהיפך. לצורך ההשוואה חישב המוסד לביטוח העוני את תוחלת העוני לפי הסולם של ה-OECD ועל כן הנתונים שונים.

¹⁷ מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברוקלי ודניאל גוטליב, ממדי העוני והפערים החברתיים 2008 – דוח שנתי, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009.

¹⁸ גיוני גל, "על החשיבות של מיצוי זכויות", בטחון סוציאלי (פברואר 2007).

¹⁹ משרד מבקר המדינה, דין וחשבון על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1, שנת 2001.



המגמות שמבקר המדינה מצביע עליהן באו לידי ביטוי במחקר פיזה 2002, שנבדקו בו הישגי תלמידים בכיתה י' בקריאה, במתמטיקה ובמדעים.²⁰ במחקר נבדק האופן שבו התלמידים מיישמים את הידע ואת המיומנויות שלהם במשימות רלוונטיות לתפקודם בחברה. נוסף על הישגים נבדקו במחקר גם הקשר בין הישגים חינוכיים ובין מדיניות החינוך, מאפייני בית-הספר, אופני הלמידה, הרקע המשפחתי ומשתנים נוספים.

לפי המחקר, בישראל הרמה החברתית-כלכלית היא הגורם המשפיע ביותר על הישגי התלמיד: עלייה של בית-הספר ברמה חברתית-כלכלית אחת מביאה לשיפור של 67 נקודות בממוצע ההישגים, ולפיכך "בישראל קיימת רמת סגרגציה גבוהה בין בתי-הספר".²¹ כלומר, מקום מגורי התלמיד קובע במידה רבה את הצלחתו בלימודים ובחיים, וכך העוני עשוי לעבור מדור לדור. במדינות המצטיינות (פינלנד, הונג-קונג וקוריאה) יש קשר רופף בין הרמה החברתית-כלכלית של בית-הספר ובין הישגי התלמיד. על כן אפשר לומר כי מערכת החינוך במדינות אלו אינה משכפלת את הפער החברתי הקיים אלא מביאה להקטנתו, שלא כמו בישראל.

4. הסיבות העיקריות לעוני

הנתונים שפורטו בסעיפים הקודמים מלמדים כי ישראל היא בין המדינות המובילות בעולם המפותח במדדי האי-שוויון והעוני. להסבר לפער העצום בין ישראל למדינות המפותחות יש סיבות רבות, חלקן סיבות דמוגרפיות וחלקן סיבות כלכליות, והן יפורטו בהרחבה להלן. הסיבות הדמוגרפיות העיקריות:

- ההטרונגיות של החברה הישראלית גבוהה יחסית למדינות המפותחות. הנתונים מלמדים כי בקרב המדינות המפותחות יש מתאם חיובי בין חברות הומוגניות לבין פער חברתי נמוך;
- שיעור המשפחות בעלות שלושה ילדים או יותר בישראל הוא כשליש, לעומת חמישית במדינות המפותחות.

הצמיחה הכלכלית המהירה בשנים האחרונות, גם לעומת העשורים האחרונים וגם ביחס למדינות המפותחות, הביאה לשיפור בביצועי הכלכלה הישראלית, כמפורט בטבלה 5 להלן.

טבלה 5 – משתנים כלכליים בשנים 2009–2003²²

שנוי מצטבר	2009	2003	משתנה
+27.1%	694.1	546.0	תוצר מקומי גולמי (במיליארדי ש"ח, מחירי 2005)
+14.3%	93.3	81.6	תוצר לנפש (באלפי ש"ח, מחירי 2005)
+19.4%	2,761.1	2,312.5	מועסקים
+2.4%	56.5%	54.1%	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
-2.5%	8.0%	10.5%	שיעור האבטלה
+22.3%	173.9	143.7	הכנסות המדינה ממסים (במיליארדי ש"ח שוטפים)
+88.9%	2.2	1.3	נכסים פיננסיים בידי הציבור (בטריליוני ש"ח)

השיפור בכלכלת ישראל הביא לגידול בהכנסות המדינה בהיקף שנתי של כ-32 מיליארד ש"ח ולירידה חדה ביחס חוב-תוצר, מ-99.9% בשנת 2003 ל-78% בשנת 2008 – ירידה של כ-22% תוצר.

²⁰ ד"ר ברכה קומרסקי ופרופ' זמירה מברך, אוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים: מחקר PISA 2002, בית-הספר לחינוך באוניברסיטת בר-אילן, דצמבר 2004. פיזה (PISA – the Program for International Student Assessment) הוא מחקר משותף של 43 מדינות, שהתארגנו בחסות ה-OECD להערכת הישגי התלמידים.

²¹ שם.

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדני הבזק לחשבונות הלאומיים לשנת 2009, 18 באוקטובר 2009; נתונים מסקר כוח-אדם לרבעון שני 2009, 27 באוגוסט 2009; בנק ישראל, התפתחויות בתיק הנכסים הפיננסיים של הציבור, 16 בנובמבר 2009.



אפשר היה לצפות שהצמיחה המהירה תביא לירידה חדה במדדי העוני והפער החברתי בישראל, אולם כפי שפורט בסעיפים הקודמים, ישראל עדיין מובילה בשיעורי העוני בעולם המפותח. המשך קיומו של הפער החברתי עשוי ללמד כי פירות הצמיחה הכלכלית אינם מחלחלים לשכבות החלשות במידה מספקת.

ב-5 באוגוסט 2007 החליטה הממשלה ה-31 על יעד כמותי להקטנת העוני (החלטה מס' 2162). לפי היעד, עד לשנת 2011 ההכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון תגדל בשיעור הגבוה ב-10% משיעור הגידול בתוצר לנפש. ב-12 במאי 2009 החליטה הממשלה ה-32 על דחיית היעד לשנת 2013 (החלטה מס' 181). טבלה 6 להלן מציגה את העמידה ביעד לצמצום העוני בשנים האחרונות (אף שבחלק מהשנים המוצגות כאן יעד זה עדיין לא נקבע).

טבלה 6 – סימולציה של עמידה ביעד צמצום העוני של הממשלה²³

שנה	תמ"ג לנפש + 10%	הכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון
2003	-0.3%	-1.8%
2004	+3.5%	-1.8%
2005	+3.6%	+4.4%
2006	+3.8%	+5.4%
2007	+3.7%	+1.8%
2008	+2.4%	-1.3%

מהנתונים עולה כי מלבד השנים 2005 ו-2006 יעד העוני של הממשלה לא הושג (אילו נקבע בשנים אלו). מהניסיון בשנים האחרונות אפשר להסיק שצמיחה בלבד לא תביא לירידה חדה בפער החברתי וכי יש צורך לנקוט צעדי מדיניות אקטיביים נוספים. להלן ניתוח קצר של הסיבות הכלכליות העיקריות לתופעת העוני בישראל.

4.1 מערכת המיסוי

למערכת המיסוי עשויה להיות השפעה רבה על הפער החברתי בישראל. שיעורי המס הפרוגרסיביים (כמו מס הכנסה ומס חברות) לעומת שיעורי המס הרגרסיביים (כמו מע"מ ומס קנייה) עשויים להשפיע על הפער החברתי. טבלה 6 להלן מפרטת את ההכנסות ממסים כחלק מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD.

טבלה 6 – שיעור ההכנסות ממסים מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD, 2005²⁴

סוג המס	ישראל	OECD	הפרש
מסים ישירים	18.7%	22.1%	3.4%
ביטוח לאומי שכירים	3.5%	3.4%	-0.1%
ביטוח לאומי מעסיקים	1.8%	5.0%	3.2%
מסים עקיפים	17.7%	10.4%	-7.3%
נטל מס כולל	36.4%	32.5%	

²³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדני הבזק לחשבונות הלאומיים לשנת 2009, 18 באוקטובר 2009; מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברוקלי ודניאל גוטליב, ממדי העוני והפערים החברתיים 2008 – דוח שנתי, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009.

²⁴ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2007, פרק כ"ד – השוואות בין-לאומיות, דצמבר 2008. ממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD פרט לצ'כיה, הונגריה, סלובקיה, פולין, קוריאה ומקסיקו.



השוואת הרכב המסים בישראל לזה של ממוצע המדינות המפותחות מלמדת כי מערכת המס בישראל גרסיבית לעומת הממוצע במדינות המפותחות –

מיסוי פרוגרסיבי: משקל המסים הישירים בתוצר בישראל (18.7%) נמוך מהממוצע במדינות המפותחות (22.1%); בתוכם, משקל הפרשות המעסיקים לביטוח הלאומי בתוצר בישראל (1.8%) נמוך במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות (5%), בעיקר בגין ביטול ההפרשה לביטוח בריאות (מס מקביל) בשנת 1997. נוסף על כך, לפי אומדן מינהל הכנסות המדינה, 90% מהטבות המס הן במיסוי ישיר²⁵ – מנגנון שמקטין את הפרוגרסיביות במערכת המס.

מיסוי רגרסיבי: מנגד, משקל המסים העקיפים בתוצר בישראל (17.7%) גבוה במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות (10.4%). נוסף על כך, רק 10% מהטבות המס הן במיסוי עקיף – ברוב רובן של המדינות המפותחות יש מע"מ מופחת על מגוון מוצרי יסוד, שלא כמו בישראל.

בשנת 2009 מגמה זו אף הוחרפה: **לראשונה בתולדות המדינה צפי ההכנסות ממיסוי עקיף ורגרסיבי (89.1 מיליארד ש"ח) עולה על צפי ההכנסות ממיסוי ישיר ופרוגרסיבי (84.8 מיליארד ש"ח).** על-פי ההערכות, המשך הפחתת המסים הישירים בשנים הקרובות, לפי מדיניות הממשלה, יביא להגדלת פער המיסוי בין ישראל למדינות המפותחות. המשמעות היא שמדיניות המסים של ממשלות ישראל **תרמה לגידול באי-שוויון בישראל שכבר היה קיים ממילא.**

4.2. רמת התחרותיות

רמת תחרותיות נמוכה עשויה להביא לפער חברתי גדול, בעיקר בגין רווחי הון גבוהים לעשירונים העליונים ורמת תעסוקה נמוכה מרמה של שיווי משקל. בשנים האחרונות הונהגו בישראל כמה רפורמות מבניות והפרטות לשם הגברת התחרותיות בענפי הטלפוניה, התחבורה הציבורית, נמלי הים, הבנקאות ועוד. ואולם, רמת התחרותיות בישראל עדיין נמוכה מזו שברוב מדינות המערב והאיחוד האירופי. מדד התחרותיות הגלובלי, שנוסד על-ידי הפורום הכלכלי העולמי, מודד את רמת התחרותיות על-פי פרמטרים שונים בכל מדינות העולם. במדד 2009–2010 מצויה ישראל במקום 27, לעומת מקום 23 במדד 2008–2009.²⁶

יש לציין שלעיתים הממשלה גורמת באופן ישיר לגידול בריכוזיות במשק. למשל, ברפורמה בשוק הזיקוק – פיצול בתי-הזיקוק והפרטתם לשני גורמים שונים, שאחד מהם היה חברת "פז", המובילה את שוק הדלק – נראה שהממשלה העדיפה להשיא את הכנסותיה תוך הקטנת התחרותיות בשוק הדלק; עניין זה עשוי לגרום להגדלת הפער החברתי בישראל.

רוב ההפרטות של בנקים ושל חברות מובילות במשק נעשה לידי כמה **קבוצות עסקים**,²⁷ ומדיניות זו עשויה להביא לגידול בריכוזיות במשק. בחינת פעילותן של קבוצות העסקים בישראל מלמדת כי משקלן גבוה לעומת משקלן במדינות המפותחות, ודומה יותר למצב במדינות מתפתחות בעולם השלישי. הנתונים מלמדים כי עשר קבוצות העסקים הגדולות בישראל שולטות בכ-30% בערך השוק של החברות הנסחרות בבורסה לני"ע בתל-אביב,²⁸ וכי שש קבוצות העסקים הגדולות נוטלות כ-20% מהאשראי העסקי הבנקאי.²⁹

²⁵ הטבות המס לשנת 2009 נאמדות ב-39.2 מיליארד ש"ח; משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2007, פרק ד' – תחזית הטבות מס לשנת 2009, דצמבר 2008.

²⁶ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2009–2010, www.weforum.org, accessed: November 2, 2009.

²⁷ **קבוצה עסקית** – אגד של חברות המקיימות פעילות עסקית בארץ או בחו"ל, שלהן שליטה מינהלית וכלכלית משותפת ואינטרס משותף, עסקי או אתני.

²⁸ קונסטנטין קוסנקר, התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק, בנק ישראל, אפריל 2008.



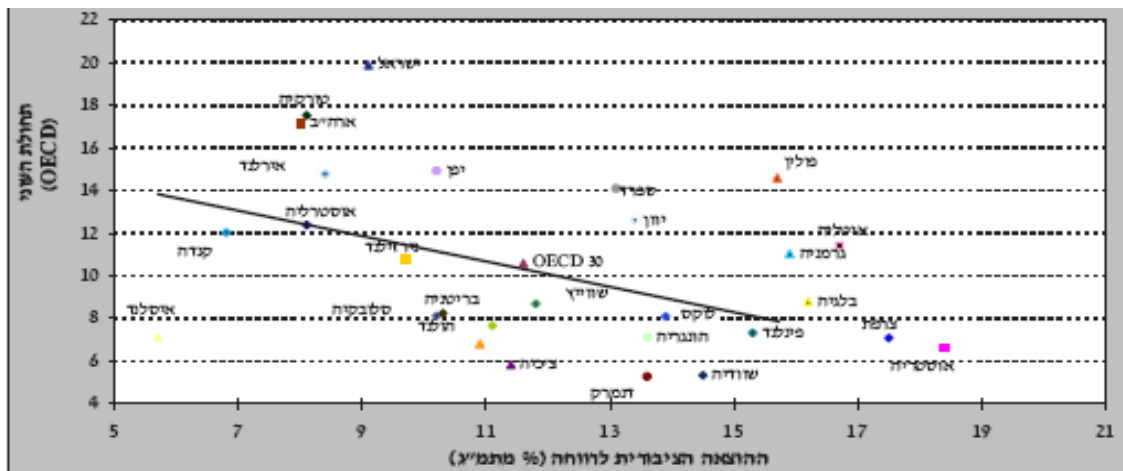
4.3. תקציבי רווחה והביטחון הסוציאלי

תקציבי רווחה גבוהים וביטחון סוציאלי נדיב עשויים להביא להקטנת הפער החברתי. בשנים 2002–2005 היו קיצוצים נרחבים בתשלומי ההעברה בישראל, חלקם על רקע המיתון, שהביא לירידה בהכנסות המדינה, והרצון לצמצם את הגירעון, וחלקם במטרה לעודד חזרה למעגל העבודה על-ידי הגדלת הפער בין הכנסה משכר להכנסה מקצבה. בעקבות זאת, שיעור תשלומי ההעברה ביחס לתוצר ירד באופן חד.

הקיצוצים היו חדים ומהירים (בעיקר בקצבאות הבטחת הכנסה ובדמי אבטלה), ובמקביל הממשלה לא נקטה מדיניות נמרצת לעידוד התעסוקה (ראו סעיף 4.4 להלן), למשל הכשרה מקצועית, סבסוד עלויות של יציאה לעבודה, עידוד עסקים קטנים והגברת האכיפה של חוק שכר מינימום.

תרשים 7 להלן מציג את תחולת העוני ביחס להוצאה על רווחה מהתוצר, בישראל ובכמה מדינות מפותחות.

תרשים 7 – תחולת העוני וההוצאה הציבורית על רווחה בישראל ובמדינות המפותחות, 2005³⁰



מהתרשים לעיל עולה שיש מתאם חיובי גבוה בין ההוצאה הציבורית על רווחה כאחוז מהתוצר לבין צמצום תחולת העוני. ואכן, נתוני המוסד לביטוח לאומי מלמדים כי בעוד שבישראל תשלומי העברה ומסים תורמים כ-33% לירידה בעוני בקרב נפשות, במדינות המפותחות התרומה היא כ-60% במוצע, מה שעשוי ללמד על מערכת רווחה נדיבה יותר (וכאמור, גם על מערכת מס פרוגרסיבית יותר).

4.4. מעורבות הממשלה בשוק העבודה³¹

מעורבות הממשלה בשוק העבודה נועדה להגדיל את שיעור התעסוקה, לשפר את ההון האנושי ולהקטין את הפער החברתי. כאמור, בשנת 2008 חלקם של העובדים מתחת לקו העוני היה כ-46.3% מכלל העניים – כלומר, עבודה אינה מבטיחה היחלצות מהעוני, למרות חמש שנים רצופות של צמיחה מהירה יחסית בשיעור מצטבר של כ-27%.

ההוצאה הממשלתית על שוק העבודה בישראל נכללת בעיקר בסעיפי תקציב השייכים למשרד התמ"ת, למשרד האוצר ולמשרד לקליטת העלייה, לרבות הכשרה מקצועית, מס הכנסה שלילי, תוכנית לקליטת מדענים עולים (קמ"ע) והטבות לעידוד תעסוקה.

²⁹ בנק ישראל, המפקח על הבנקים, יחידת המחקר, מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2008, פרק ג' - הסיכונים והלימות הון – ריכוזיות האשראי, עמ' 117, 2009.

³⁰ המוסד לביטוח הלאומי, סקירה שנתית 2008, יוני 2009.

³¹ מדיניות זו נקראת Active Labor Market Policy – ALMP.



לפי נתוני בנק ישראל, בשנת 2008 היתה ההוצאה על עידוד תעסוקה בישראל 0.2% מהתוצר – לעומת 0.62% בממוצע במדינות המפותחות.³² במדינות מפותחות קטנות ההוצאה על עידוד תעסוקה גבוהה אף יותר: בהולנד היא 0.95% מהתוצר, בבלגיה – 1.0% מהתוצר, בשבדיה – 1.05% מהתוצר ובדנמרק – 1.53% מהתוצר, יותר מפי שבעה משיעור ההוצאה בישראל (הפער החברתי בדנמרק הוא הנמוך ביותר בעולם).³³

הגדלת ההוצאה הממשלתית על שוק העבודה בכלל ועל הכשרות מקצועיות בפרט עשויה לסייע בו-זמנית בפתרון שתי בעיות:

- **הקטנת הפער החברתי.** הנתונים מעידים כי יש מתאם גבוה בין רמת ההשכלה והמיומנות המקצועית לבין יכולת ההשתכרות. על כן, הגדלת ההשקעה בשוק העבודה עשויה להביא לצמצום הפער החברתי ולהקטנת העוני בקרב אנשים עובדים;
- **עידוד הצמיחה.** לעתים הביקוש לעובדים מיומנים בישראל אינו מסופק ומהווה חסם צמיחה. מנגד, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל נמוך במידה ניכרת מהשיעור במדינות המפותחות. השקעה בשוק העבודה עשויה להביא לשיפור ההון האנושי ולתרום לצמיחת המשק.

לשם הגברת היצע העובדים המיומנים ושיעור הצמיחה, תוך צמצום הפער החברתי, נדרשת מעורבות ממשלתית בכל הקשור בהשקעות בהון אנושי, ובכלל זה הכשרה מקצועית. הנתונים על ההוצאה הממשלתית הנמוכה יחסית על שוק העבודה בישראל עשויים להסביר, חלקית, מדוע יש במדינת ישראל פער חברתי עמוק לצד ביקושים לא מסופקים לעובדים מיומנים בעתות צמיחה, עד כדי היווצרות חסם צמיחה.

בהחלטת הממשלה מ-1 באוקטובר 2009 על העברה של כ-2 מיליארדי ש"ח מסעיפי התקציב של המשרדים האזרחיים לתקציב הביטחון ולתקציב הבריאות, הוחלט על קיצוצים בהוצאה הממשלתית על שוק העבודה, כמפורט בטבלה 7 להלן.

טבלה 7 – קיצוץ בהוצאה על שוק העבודה בשנים 2009 ו-2010

תקציב 2010			תקציב 2009			שם הסעיף והמשרד
ב- %	קיצוץ	מקורי	ב- %	קיצוץ	מקורי	
2.5%	15,473	618,794	1.4%	7,945	580,611	אגף להכשרה מקצועית (תמ"ת)
3.9%	12,678	321,734	2.1%	6,499	308,215	הכשרת נוער פר תלמיד (תמ"ת)
2.6%	639	24,479	0.7%	180	27,171	סיוע בתעסוקת עולים (קליטה)
2.0%	1,090	55,743				תוכנית קליטת מדענים עולים קמ"ע (קליטה)
13.5%	20,000	148,000	5.4%	10,000	185,127	מענקי מו"פ (תמיכות)
4.7%	11,354	242,700	2.1%	5,677	271,549	מענקים לשלבי מו"פ מוקדמים (תמיכות)
3.7%	1,800	48,500	2.0%	900	45,531	חונכות – עידוד עסקים קטנים (תמיכות)
3.3%	1,402	42,836	3.1%	701	22,975	עתודה לתוכניות תעסוקה (תמיכות)
4.3%	64,436	1,502,786	2.2%	31,902	1,441,179	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בסעיפים המצוינים חל קיצוץ של כ-32 מיליון ש"ח בשנת 2009 ויחול קיצוץ של כ-64 מיליון ש"ח בשנת 2010 – קיצוצים אשר יגדילו את הפער בין ישראל לבין ממוצע המדינות המפותחות בהוצאה הממשלתית על שוק העבודה.

³² בנק ישראל, דוח שנתי 2008, פרק ה' – שוק העבודה, 19 באפריל 2009.

³³ [The Social Situation in the European Union 2005–2006, Part 2–11 – Labor Market Policy Expenditure, www.eurostat.gov.uk/publications/publicationlist/the-social-situation-in-the-european-union-2005-2006.asp](http://www.eurostat.gov.uk/publications/publicationlist/the-social-situation-in-the-european-union-2005-2006.asp), accessed: March 9, 2008.

