

פרק ח'י

סוגיות ברווחה ומדיניות חברתית

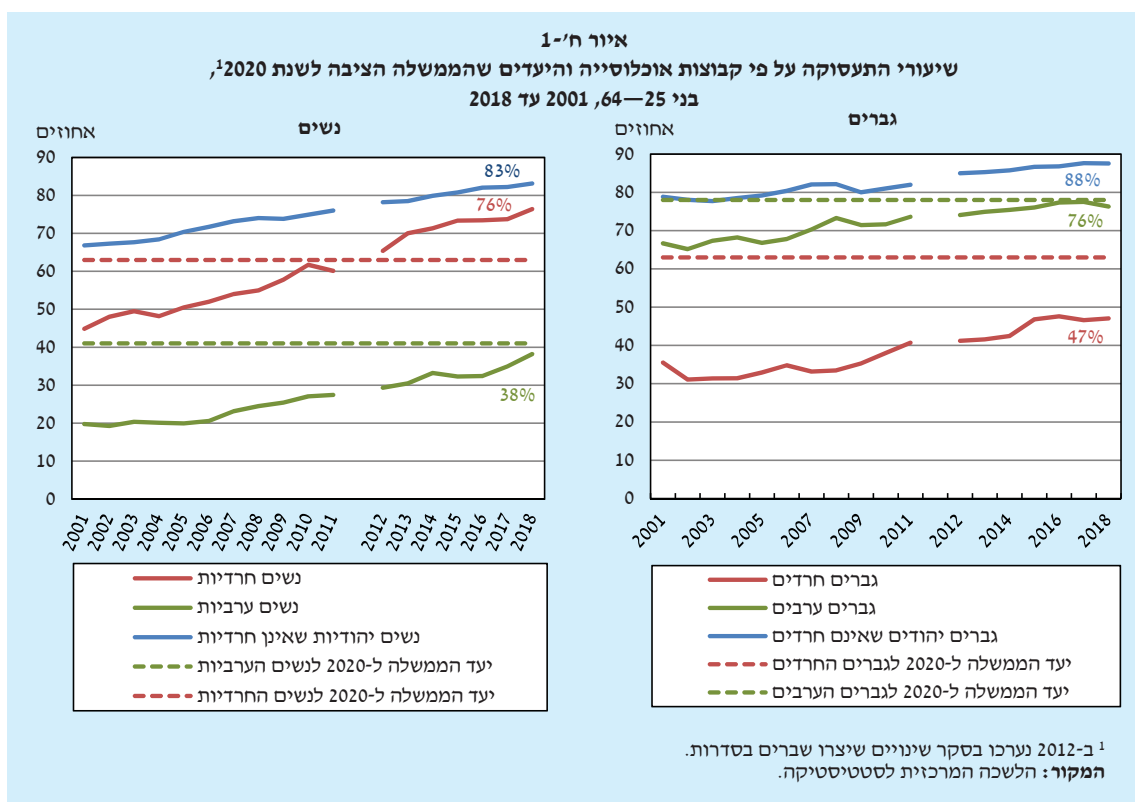
- ירידת האבטלה ועליית השכר בשנים 2017 ו-2018 תרמו לשיפור מצב העובדים, בפרט מעוטי ההכנסה שבהם.
- על רקע השיפור שחל ב-2017 בשוק העבודה ירדה ל-18.3% תחולת העוני על פי ההכנסות נטו בקרב משקי הבית, וניכרה ירידה נוספת במדדי גייני לאי-השוויון בין משקי הבית בהכנסות הכלכליות ובהכנסות נטו. שיעור העניים ואי-השוויון בין משקי הבית בהכנסות נטו נותרו גבוהים בהשוואה בין-לאומית.
- ב-2016—2017 עלתה תרומת הממשלה לצמצום אי-השוויון באמצעות התערבות ישירה, קרי מיסים ותשלומי העברה.
- מגמת הצמצום של הפערים הכלכליים בין משקי הבית רגישה לרמתה הגבוהה של התעסוקה. הדבר מתבטא בכך שאי-השוויון על פי ההכנסה הכלכלית הצטמצם יותר מאי-השוויון על פי ההכנסות נטו, וכן בגידול בפערי ההכנסות בין האוכלוסייה העובדת לזו שאינה עובדת.
- חשוב שהממשלה תוסיף לתמוך בכדאיותה הכלכלית של היציאה לעבודה ובשיפור סיכוייהן של משפחות עובדות לחיות ברווחה כלכלית.
- גיל הפרישה האפקטיבי, הגיל הממוצע שבו עובדים בני 50 ומעלה פורשים מכוח העבודה, עלה במרוצת השנים. העלאת גיל הפרישה הסטטוטורי בשנים 2004—2009 תרמה להעלאת גיל הפרישה האפקטיבי בקרב נשים וגברים בכל רמות ההשכלה.
- בשנים האחרונות יש סימנים לכך שנבלמת מגמת העלייה של גיל הפרישה האפקטיבי בקרב גברים (בכל רמות ההשכלה) ונשים (בעלות השכלה על-תיכונית), וייתכן שהדבר מעיד כי העלאת גיל הפרישה מיצתה את השפעתה בקבוצות אלה.
- ב-2018 החליטה הממשלה להקים ועדה שתבחן דרכים להרחבת מלאי הדירות בשיכון הציבורי. בשנים 2014—2018 המשיכה הממשלה למכור לדיירים דירות רבות ממלאי השיכון הציבורי, ורכשה למלאי דירות שמספרן עומד רק על כרבע ממספר הדירות שנמכרו.
- כאשר מתכננים את המדיניות לסיוע בדיוור חשוב להביא בחשבון את ההטבות הגלומות בהתערבות הממשלה, כדי להעריך כיאות את עלותם הכלכלית של האמצעים השונים. נוסף לעלות האמצעים יש לבחון גם את השפעתם על התנהגות משקי הבית, בפרט בכל הנוגע לעצמאותם הכלכלית ולסביבת מגוריהם.

חלק א': ההתפתחויות בתעסוקה ובהתפלגות ההכנסות¹

בשנים 2017 ו-2018 המשיכה להתבסס בישראל סביבה של תעסוקה מלאה, כלומר התרבו הסימנים למיצוי גבוה של כוח העבודה הפוטנציאלי. ב-2018 הועסקו 77.5% מבני ה-25—64 (כ-61.4% מבני ה-15+) ושיעור האבטלה בקבוצת גיל זו ירד ל-3.5% (4.0% מבני ה-15+). הביקוש הגבוה לעובדים התבטא בכך שב-2018 עלה השכר ב-3.6% יחסית לשכר ב-2017, ובמחירים קבועים הוא עלה ב-2.8%. גם שיעורן הגבוה של המשרות הפניות ויציבותן של שעות העבודה ביטאו את מצבו ההדוק של שוק העבודה (ראו פרק ב').

ב-2010 הציבה הממשלה יעדים לתעסוקה, ואלה נועדו לכוון את העשייה הממשלתית לעבר הרחבת ההשתתפות בקרב אוכלוסיות שממעטות להשתתף בתעסוקה ולעבר הגדלת העצמאות הכלכלית של משקי הבית והפחתת תלותם בתמיכת הממשלה. בשנים שחלפו מאז הושקעו מאמצים מדיניות כדי להשיג את יעדי הממשלה בתחום זה², ובתמיכת התנאים המקורו-כלכליים, התעסוקה אכן התרחבה. היעד שהממשלה הציבה לגבי שיעור התעסוקה ב-2020, 76.5% בכלל קבוצות האוכלוסייה בגילים 25—64, הושג. אולם בשתי קבוצות נותרו השיעורים נמוכים מהיעד: (1) הנשים הערביות – שיעורי התעסוקה שלהן נמוכים אך במעט מהיעד, ו-(2) הגברים החרדים – שיעורי התעסוקה שלהם נמוכים מהיעד במידה רבה (איור ח'-1). שיעורי התעסוקה של החרדים, כ-11% מהאוכלוסייה, התפתחו באופן מעניין מאז שהממשלה הציבה את יעדי התעסוקה ב-2010. הנשים החרדיות בגילים 25—64 הגדילו מאוד את שיעורי התעסוקה במהלך השנים והשיגו את

מ-2016 נבלמה העלייה בשיעורי התעסוקה של הגברים החרדים. נראה כי צעדים שהממשלה נקטה הפחיתו לאוכלוסייה זו את הכדאיות הכלכלית הגלומה ביציאה לעבודה.



¹ נתוני ההכנסות זמינים עד 2017, נתוני התעסוקה – עד 2018.

² ראו דוח בנק ישראל לשנת 2017, פרק ח'.

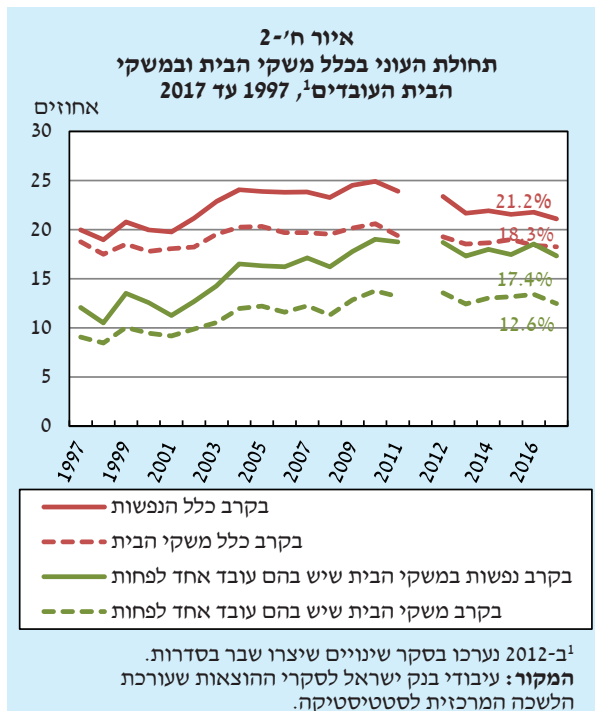
היעד ל-2020 כבר בשנת 2012; רבות מהן עובדות במשרות חלקיות. אצל הגברים לעומת זאת נעצרה מאז 2016 מגמת הגידול בשיעורי התעסוקה, ונראה כי הם לא ישיגו את יעד התעסוקה עד 2020. בשנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות שנועדו להגדיל את התעסוקה בקרב הגברים החרדים³, למשל באמצעות מיקוד פעילותה של זרוע התעסוקה במשרד הרווחה במטרה זו. אולם במקביל היא יישמה החל מ-2015 כמה צעדים שכתוצאה מהם פחתה לגברים החרדים הכדאיות הכלכלית הגלומה ביציאה לעבודה, וסביר לשער כי אלה מסבירים, לפחות חלקית, מדוע נבלמה מגמת הגידול של התעסוקה בקרבם. מלאך, כהן וזיכרמן (2016) מזכירים בין היתר את הצעדים הבאים: (1) הממשלה הפסיקה להתנות את ההנחה במעונות היום בכך ששני ההורים ימצו את כושר השתכרותם; (2) היא הגדילה את תקציב הישיבות והכוללים, וחלק מהכספים מועברים למשפחות הלומדים בצורת גמלת קיום; (3) היא הסדירה ב-2016 גמלאות סיוע כספי ללומדי תורה נזקקים לתקופה בת חמש שנים.

מיצוי פוטנציאל התעסוקה גדל ב-2017 ותרם לירידה בתחולת העוני ולצמצום אי-השוויון.

הנתונים העדכניים ביותר על הכנסות משקי הבית מתייחסים כאמור לשנת 2017. נתונים אלה מראים כי הגידול שחל ב-2017 במיצוי פוטנציאל התעסוקה – ונמשך גם ב-2018 – הגדיל את הכנסות משקי הבית מעבודה ותרם לכך שתחולת העוני⁴ על פי ההכנסות נטו⁵ הוסיפה לרדת בקרב משקי הבית ובקרב נפשות⁶ (איור ח'-2). מאחר שהתעסוקה התרחבה מראשית שנות ה-2000

במקביל לכך שהממשלה צמצמה בהתמדה את ההתערבות שנועדה להפחית את העוני ואי-השוויון בהכנסות, חל גידול מתמשך בחלק משקי הבית העובדים תופסים בקרב העניים. ב-2017 גידול זה נסוג קלות באוכלוסייה כולה, ובפרט בקרב משקי הבית שראשיהם בני 25–54, עקב ירידה בתחולת העוני בקרב משקי הבית העובדים (איור ח'-3).

התרחבות התעסוקה בשנים האחרונות הובילה לשינוי ביחס בין קבוצת העניים שמשתלבת במעגל התעסוקה לקבוצה שנותרת מחוץ לו: הראשונה הלכה וגדלה והשנייה הלכה וקטנה, ופער ההכנסות ביניהן גדל. לוח ח'-1 מחלק את אוכלוסיית משקי הבית של בני



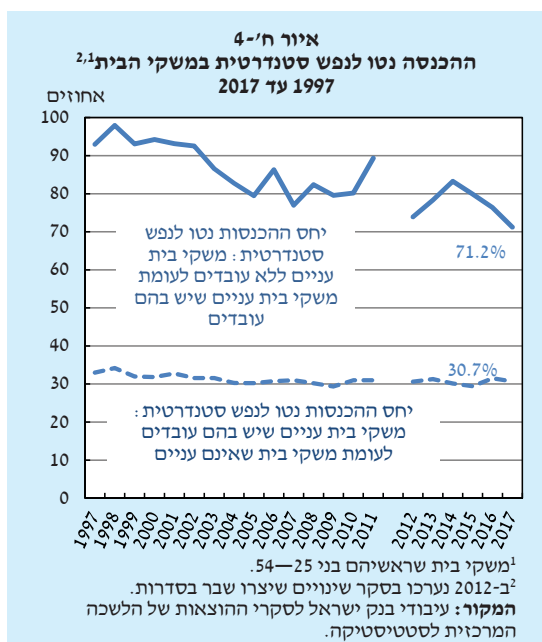
³ הצעדים שמעודדים את התעסוקה בקרב הגברים החרדים כוללים את (1) החלטת הממשלה מ-2017 לקבוע יעד לקליטת עובדים חרדים בשירות המדינה, (2) ההחלטות מ-2013 להקצות תקציבים להקמת מיזמים לעידוד התעסוקה בקרב הגברים החרדים ולסיוע להשתלבותם בלימודים אקדמיים, ו-(3) ההחלטות מ-2011 ו-2013 שנועדו לעודד את הגברים החרדים לצאת לשירות צבאי ולאומי. פירוט על תוכניות אלה מופיע אצל אזנקוט (2018).

⁴ שיעור המשפחות שהכנסתן נפגש תקנית נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית לנפש תקנית.

⁵ אחרי ניכוי המיסים הישירים ותוספת תשלומי ההעברה.

⁶ ההכנסות מעבודה עלו גם הודות לגידול בשכר המינימום, שכן במהלך 2017 הוא עלה פעמיים, בינואר ובדצמבר. בדצמבר 2017 הגיע שכר המינימום ל-5,300 ש"ח לחודש.

ה-25—54 לפי ההכנסות ומצב התעסוקה, והוא מבליט את הקשר ההדוק בין התעסוקה, מספר המפרנסים במשק הבית והכנסותיו. הלוח מעלה כי ב-2017 התרזה תחולת העוני באוכלוסייה זו בעיקר במשקי בית שיש בהם הרבה ילדים ופחות משני מפרנסים. עם משקי בית אלה נמנים משקי בית ערביים וחרדיים, והם היוו למעלה ממחצית משקי הבית העניים אף שחלקם בסך משקי הבית של בני ה-25—54 עומד על 17% ו-6%, בהתאמה. איור ח'4- ממחיש את הקשר בין התעסוקה וההכנסות על פני זמן, והוא מלמד כי במקביל לגידול המהיר בשיעורי התעסוקה של משקי בית מהחמישון התחתון⁷ גדלו גם הבדלי ההכנסות בין הפרטים במשקי הבית העובדים לבין הפרטים במשקי הבית שאין בהם עובדים. לעומת זאת, הבדלי ההכנסות בין משקי הבית העובדים, בין שהם עניים ובין שלא, נותרו קבועים. כאשר משקי הבית מהחמישון התחתון השתלבו בתעסוקה, קצב הגידול של הכנסותיהם לנפש הדביק את קצב הגידול של ההכנסות לנפש ביתר החמישונים; כאשר משקי הבית לא השתלבו בתעסוקה, הם נהנו במידה פחותה בהרבה מפירות הצמיחה (איור ח'5). שכן המינימום עודכן בין 2015 ל-2017 בארבע פעימות, ובמונחים נומינליים הוא עלה מ-4,300 ש"ח ל-5,300 ש"ח לחודש. נראה כי העלאת שכר המינימום בעת הנוכחית, כאשר הביקוש לעובדים גבוה והשכר הממוצע עולה במהירות, התבטאה בכך שמשקי הבית מהחלק התחתון של התפלגות ההכנסות הגדילו את הכנסתם מעבודה⁸, ותרמה לכך שאי-השוויון בהכנסה הכלכלית⁹ הוסיף להציג ב-2017 את מגמת הירידה המאפיינת את המשק בשנים האחרונות. ב-2017 עלתה קלות גם תרומת הממשלה להפחתת העוני ואי-השוויון באמצעות תשלומי העברה – בעיקר הודות לכך שקצבאות המוסד לביטוח לאומי עלו ריאלית בשנים 2016—2017 (המוסד לביטוח לאומי, 2019) – והדבר תרם לירידה נוספת באי-השוויון על פי ההכנסות נטו, נתון שיווירד מאז 2010 (איור ח'6). אף שחלו בישראל שיפור בהכנסות נטו וירידה באי-השוויון בהכנסות הכלכליות ובתחולת העוני

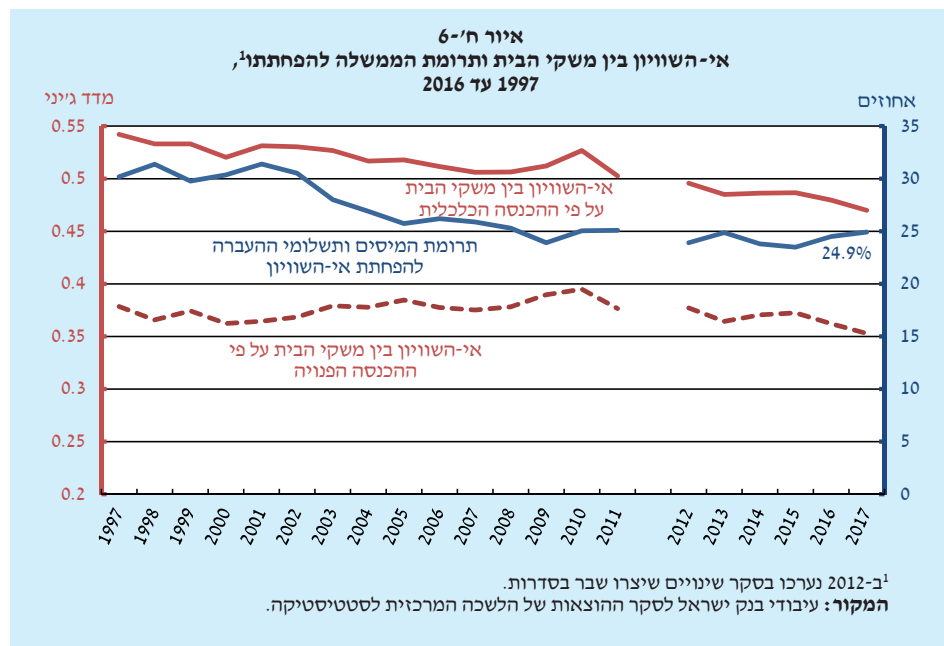
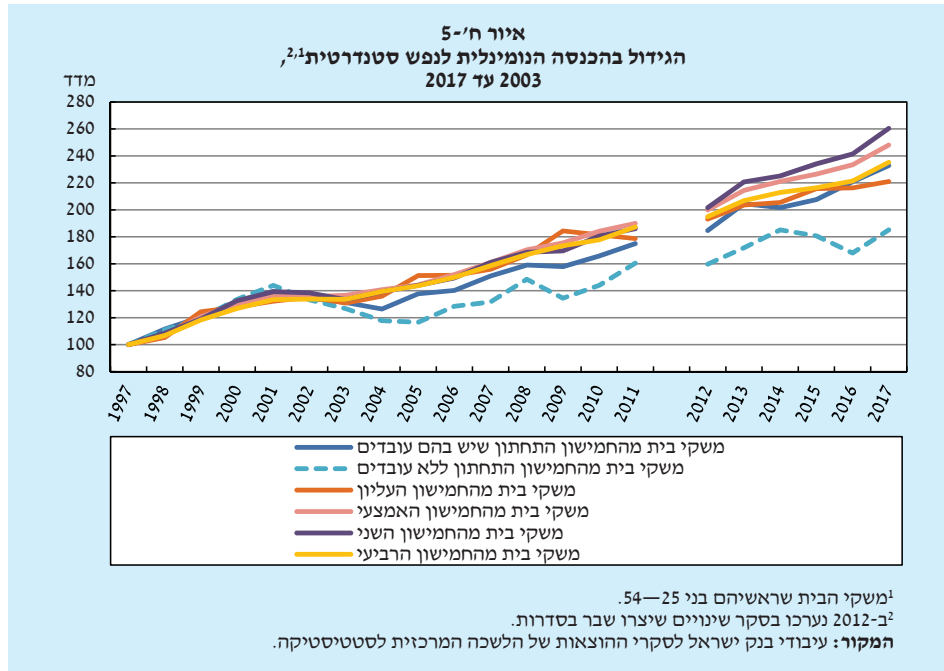


⁷ השתייכות לחמישון התחתון אינה תכונה קבועה של משקי הבית. בכל שנה אנו מאתרים את משקי הבית המשתייכים לחמישון התחתון, ואלה נמצאים בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות וברובם מהווים את האוכלוסייה הענייה.

⁸ מזר ופלד-לוי (2012) מצאו כי שינויים בשכר המינימום בפועל ומשפיעים על שכרם של נשים וגברים בתחתית התפלגות השכר, אם כי ההשפעה על הנשים רבה יותר.

⁹ לפני ניכוי המיסים הישירים ותוספת תשלומי העברה.

פרק ח': סוגיות רווחה ומדיניות חברתית



לוח ח'–1			
מאפיינים של משקי הבית שראשיהם בני 25–54 (גילי העבודה העיקריים), 2017			
משקי הבית העניים			
יש בהם שני מפרנסים או יותר	יש בהם מפרנס אחד	ללא עובדים	
4%	10%	4%	82%
0.00	1.00	2.19	1.95
2.35	2.97	3.18	1.54
37%	48%	39%	11%
13%	17%	18%	4%
50%	77%	86%	72%
פירוט ההכנסות הכוללות (בש"ח, ממוצע חודשי למשק בית):			
103	5,406	8,054	23,188
3,030	1,448	1,033	902
5,307	8,700	11,472	23,648
1,786	2,419	2,751	8,173
18%	3%	3%	1%
29%	9%	7%	7%

¹ משקי הבית הערביים והחרדיים מהווים, בהתאמה, 17% ו-6% ממשקי הבית שראשיהם בני 25–54, ולכן חלקם באוכלוסייה הענייה גבוה מחלקם באוכלוסייה שאינה ענייה ומחלקם באוכלוסייה כולה.

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההוצאות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בקרבת נפשות ומשקי בית, תחולת העוני בקרב משקי הבית בישראל נותרה גבוהה מאוד בהשוואה בין-לאומית (איור ח'–7)¹⁰.

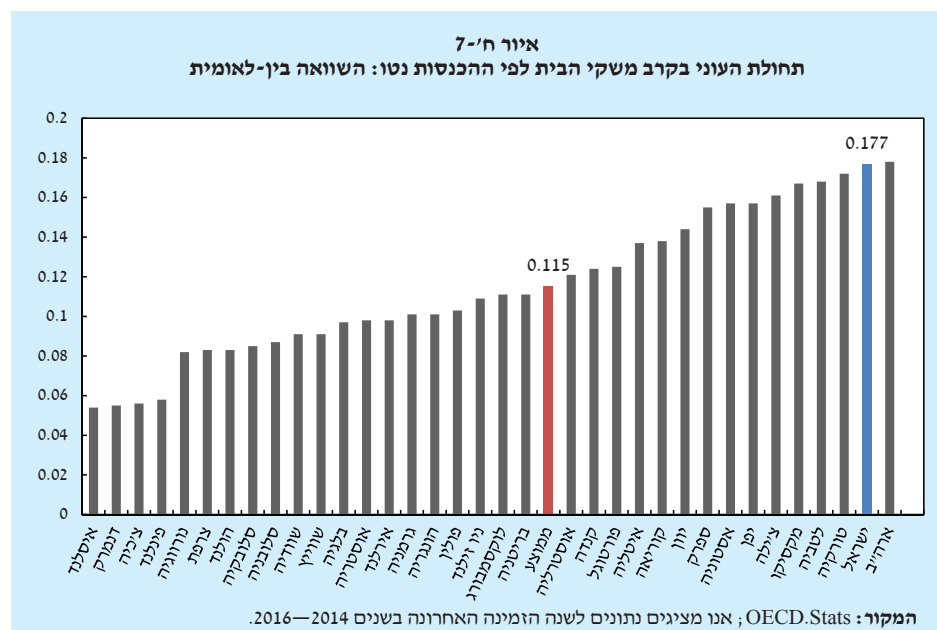
צמצום הפערים הכלכליים מתבסס על כך שקיים תמריץ גבוה ליציאה לעבודה ועל הביקוש הגבוה לעובדים; מצב זה מהווה קרקע פורייה להתרחבות המבנית של שיעורי התעסוקה ולעליית השכר. חשוב שהממשלה תוסיף לתמוך בכדאיות הכלכלית של היציאה לעבודה, בכל הקבוצות בחברה הישראלית, ובשיפור סיכוייהן של משפחות עובדות לחיות ברווחה כלכלית. אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ירד בהדרגה במידה רבה בזכות הגדלת התעסוקה והכנסות העובדים, ויש להמשיך לתמוך במגמה זו שכן היא מרחיבה את מעגל המועסקים ומבססת את זיקתם לשוק העבודה. אפשר לתמוך בה למשל באמצעות שיפור מותמיד במערכת החינוך, כדי שזו תספק לכל קבוצות האוכלוסייה כלים אפקטיביים להשתלבות בתעסוקה ובחברה. שיפור כזה עשוי לצמצם את המתאם הקיים כיום בין ההישגים הלימודיים לבין המעמד החברתי-כלכלי, והוא יסייע לשפר את פרוץ העבודה ויתמוך בתעסוקה יציבה ומכניסה בטווח הארוך.

שכר המינימום עלה בשנים 2015–2018 בעקבות הסכם שנחתם בשלהי 2014 בין נציגי העובדים והמעסיקים והורחב לכלל המשק. ההסכם משקף את נכונות המעסיקים להעלאות שכר מהירות

חשוב שהממשלה תוסיף לתמוך בכדאיות הכלכלית של היציאה לעבודה, בכל הקבוצות בחברה הישראלית, ובשיפור סיכוייהן של משפחות עובדות לחיות ברווחה כלכלית.

הממשלה העלתה את שכר המינימום בתקופה ששרר בה ביקוש גבוה לעובדים, והדבר תרם לצמצום בתחולת העוני ובאי-השוויון. אולם העלאתו הניכרת סובלת מחיסרון – קשיחות השכר בתקופות שהביקוש לעובדים יורד בהן.

¹⁰ כאשר מסתכלים על מדד גייני לאי-השוויון על פי ההכנסה הכלכלית, היינו לפני התערבות הממשלה, ישראל נמצאת בשליש התחתון של ההתפלגות – כלומר מיקומה היחסי טוב. אך בשעה שבמדינות האחרות התערבותה הישירה של הממשלה (באמצעות מדיניות המיסים ותשלומי ההעברה) מצמצמת את אי-השוויון משמעותית, בישראל תרומתה נמוכה יחסית ולכן אי-השוויון לאחר ההתערבות (אי-השוויון בהכנסות נטו) גבוה יחסית. מיקומה של ישראל בהשוואות הבין-לאומיות נידון בהרחבה בתוך בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, פרק ח'.



בתקופה שבה הביקוש לעובדים גבוה, ונכונותם כנראה מעידה שהם צפו עליית שכר כללית בשוק ללא קשר להסכם. ואולם כשהסכמים מעלים מהר את שכר המינימום, הם עלולים להוליך לכך שבתקופות שפל פיטורין ואבטלה ישמשו לוויסות הביקוש לעובדים יותר מאשר הם משמשים כשהשכר גמיש ואפשר לווסת את הביקוש גם באמצעות הפחתתו. לגבי העלאת שכר המינימום ב-2015–2018, נראה כי לפחות חלק ממנה כבר נשחק משום שהשכר הממוצע עלה מהר. כדי לשמר את הצמצום שהושג בשנים האחרונות בפערי ההכנסות, יש לנצל את מצבו הטוב של שוק העבודה כדי לשפר את המדיניות התומכת בהכנסות העובדים ללא קשר למחזור העסקים ומצמצמת את הקשיחות בהתאמת השכר לשינויים בתנאים המקרו-כלכליים. עם אמצעי מדיניות אלה נמנה למשל מענק העבודה¹¹, והממשלה יכולה להוסיף להגדילו¹². בפני קובעי המדיניות ניצב אתגר נוסף – לעדכן את התמיכות הממשלתיות באוכלוסיות שכושר השתכרותן מוגבל מבלי לפגוע בתמריץ לעבוד אצל אלה שמסוגלים לכך.

חלקי הפרק הבאים עוסקים בשתי סוגיות מדיניות אקטואליות: חלק ב' מתייחס להעלאת גיל הפרישה ולהתפתחויות התעסוקתיות אצל עובדים בני +50, ובוחרן את השפעתן על הגיל שבו בני +50 עוזבים את כוח העבודה. חלק ג' בוחן היבטים של מדיניות הסיוע בדיור לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, ומתעכב על המחירים הכרוכים בהרחבה ניכרת של מלאי הדירות בשיכון הציבורי.

¹¹ בנק ישראל (2015) מצא כי חלק גדול ממשכרי שכר המינימום שייך למשקי בית שהכנסתם נעה סביב החציון. לעומת זאת, חלק גדול ממקבלי מענק העבודה שייך לעשירונים התחתונים, ורק חלק קטן – למשקי בית שהכנסתם נעה סביב החציון. לכן העלאת האחרון צפויה לצמצם את ממדי העוני ואי-השוויון יותר מאשר העלאת הראשון, כאשר ההעלאות כרוכות בתוספת הכנסה דומה.

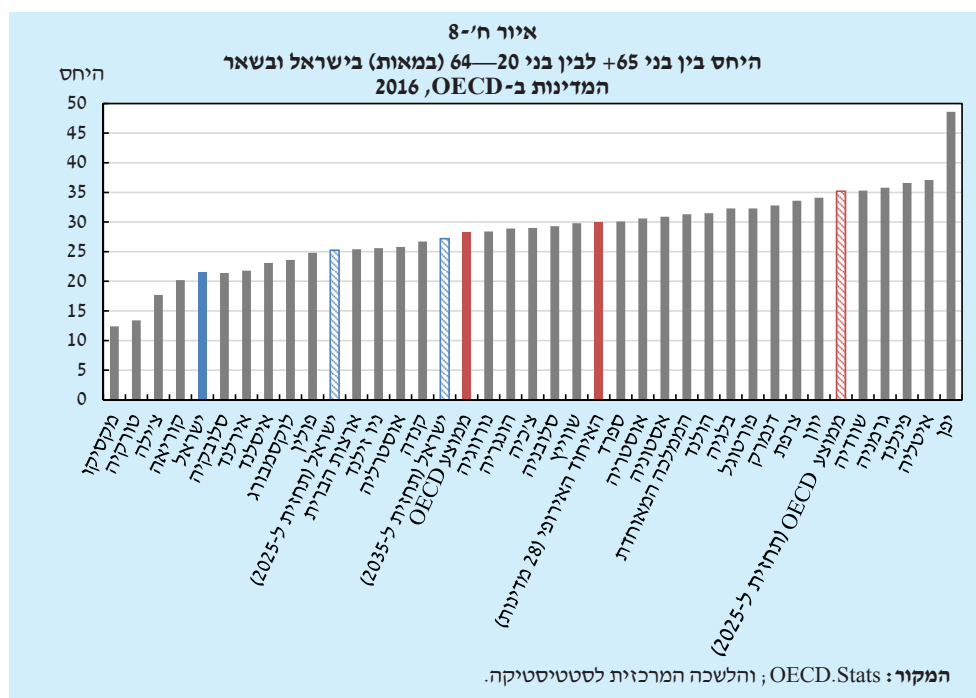
¹² כפי שעשתה במסגרת "נטו משפחה" שהיא אישרה ב-2017.

חלק ב': גיל הפרישה האפקטיבי כעשור לאחר העלאת גיל הפרישה הרשמי

מבוא

תוחלת החיים בישראל עולה בשנים האחרונות בקצב מהיר, אך עיקרו של תהליך ההזדקנות עוד לפנינו. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעלים כי ב-2016 היוו בני ה-65+ כ-11% מהאוכלוסייה; לפי התחזית הדמוגרפית שערכה הלשכה (החלופה הבינונית), שיעור זה צפוי לגדול, ועד 2045 יהוו בני ה-65+ כ-15% מהאוכלוסייה¹³. לכן יחס התלות של המבוגרים – היחס בין בני ה-65+ לאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (20–64) – צפוי גם כן לגדול מהר בעשורים הקרובים¹⁴ ולהגיע לשיעורים המצויים כיום במרכז ההתפלגות הבין-לאומית¹⁵ (איור ח'8). אולם מאחר שגם במדינות האחרות תהליך ההזדקנות מתקדם במהירות, ישראל צפויה לשמור על מיקומה היחסי הנוכחי – כלומר בתחתית ההתפלגות (OECD, 2017).

תהליך ההזדקנות, לרבות התחזית שהוא יתעצם במהלך השנים, צפוי להשפיע משמעותית על הכלכלה והחברה, בין השאר דרך הגדלת ההוצאה הפיסקלית – על קצבאות זקנה ושארים, קצבאות סיעוד, הוצאות בריאות, ושירותים חברתיים שאוכלוסיית המבוגרים משתמשת בהם במידה רבה. כדי להיערך לתהליך זה פעלו ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים בשני אפיקים. ראשית, הן



¹³ עקב העלייה בתוחלת החיים חלקם של בני ה-65+ – ובעיקר חלקם של הקשישים מאוד, בני ה-80+ – צפוי לגדול בקצב מהיר אף יותר. ראו בנק ישראל (2018), דין וחשבון לשנת 2017, פרק ח'.

¹⁴ בדרך כלל מחשבים את היחס בין האוכלוסייה התלויה (ילדים עד גיל 15 ומבוגרים מעל גיל 65) לאוכלוסייה הבלתי תלויה (בני 15–64). עקב ריבוי הילדים בישראל יחס התלות בה גבוה בהשוואה בין-לאומית. אנו מתייחסים ליחס התלות של המבוגרים משום שזהו היחס הרלוונטי לדיונונו, ומבחינה זו ישראל דווקא נמצאת במיקום נמוך בהשוואה בין-לאומית.

¹⁵ לצורך ההשוואה הבין-לאומית אנו מציגים את יחס התלות בין בני ה-65+ לבני ה-20–64, אף על פי שבישראל חלק מהאוכלוסייה שנחשבת לבלתי תלויה משרתת בצבא ואינה משתתפת בכוח העבודה.

פעלו לגדר את הסיכון הפיסקלי בגין התמיכה העתידית באוכלוסייה המבוגרת, ולצורך זה הועבר החיסכון הפנסיוני מקרנות מבטיחות זכויות (defined benefits, לדוגמה פנסיה תקציבית) לקרנות שבהן ההפרשות מוגדרות (defined contribution או פנסיה צוברת)¹⁶. שנית, הן פעלו להגדיל את התעסוקה בגיל מבוגר ואת החיסכון הפנסיוני הפרטי, ובמסגרת זו הועלה גיל הפרישה (גיל הזכאות המותנית לקצבת זקנה)¹⁷ וגיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית בקרנות הוותיקות) והופעלה פנסיית חובה לשכירים¹⁸. להלן נבחן את ההתפתחויות באפיק השני: אנו בוחנים את העשור שחלף מאז שגיל הפרישה הועלה ומתמקדים בהשפעת ההעלאה על הגיל שבו העובדים פורשים בפועל. יש להניח כי גם הרפורמות האחרות, בחיסכון הפנסיוני, כבר מעודדות עובדים לדחות את פרישתם, וכי השפעה זו תגבר בעתיד, עם התרחבות החלק שהעובדים המבוטחים בפנסיה צוברת תופסים בקרב העובדים המתקרבים לגיל הפרישה. איננו מבודדים את השפעותיהם של צעדי המדיניות השונים.

הרפורמה בגיל הפרישה הסטטוטורי והתבטאותה בגיל הפרישה בפועל (האפקטיבי)

בשנת 2004 נכנס לתוקף חוק גיל הפרישה, התשס"ד. החוק העלה בשנתיים את גיל הזכאות לקצבת זקנה (רובד הפנסיה הראשון) ולפנסיה תעסוקתית בקרנות הוותיקות (רובד הפנסיה השני של חלק מהאוכלוסייה): אצל נשים הגיל עלה מ-60 ל-62 ואצל גברים הוא עלה מ-65 ל-67. ההעלאה נערכה ב-2004—2009 בהדרגה ובקצב מהיר יחסית לקצב במדינות אחרות. המשך התהליך נועד להעלות את גיל הפרישה אצל נשים מ-62 ל-64, אך הכנסת דחתה את ההעלאה הנוספת כמה פעמים למרות המלצותיהן של הוועדות הציבוריות שדנו בנושא, ואף שבישראל הפער בין גילי הפרישה של גברים ונשים גבוה מהפער במדינות OECD אחרות¹⁹.

העלאת גיל הפרישה
בשנתיים תרמה
משמעותית לכך
שיעורי ההשתתפות
בכוח העבודה התרחבו
בקבוצות הגיל
המבוגרות.

העלאת גיל הפרישה בשנתיים, ועימה העלייה בתוחלת החיים וברמת ההשכלה, הרימו תרומה משמעותית לכך ששיעורי ההשתתפות בכוח העבודה גדלו בקבוצות הגיל המבוגרות, והדבר הגדיל גם את שיעור ההשתתפות הכולל בגילים 25—64 (איור ח'-9). בנק ישראל (2011)²⁰ התבסס על נתוני סקר כוח האדם ומצא כי בין 2005 ל-2009, כלומר לאחר יישומו של חוק גיל הפרישה, עלו שיעורי ההשתתפות של בנות 60—61 בכ-9 נקודות אחוז ושל בני 65—66 בכ-17 נקודות אחוז. מרבית העלייה שתועדה הופנתה להרחבת התעסוקה. בנק ישראל (2015)²¹ הציג ניתוח במתודולוגיה שנטרלה ככל האפשר את השפעת ההבדלים בין שנתונים על הנטייה לעבוד בגיל מבוגר, ולכן בודדה באופן מדויק יותר את השפעת השינוי בגיל הפרישה על התעסוקה. ניתוח זה התבסס על נתוני מדגם מקובץ השכירים של רשות המיסים, והוא מצא כי העלאת גיל הפרישה הגדילה את ההסתברות של שכירים לעבוד – בכ-7 נקודות אחוז אצל גברים ובכ-4 נקודות אחוז אצל נשים.

¹⁶ הרחבה על התהליך ומשמעותו מופיעה בתוך בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, פרק א'.

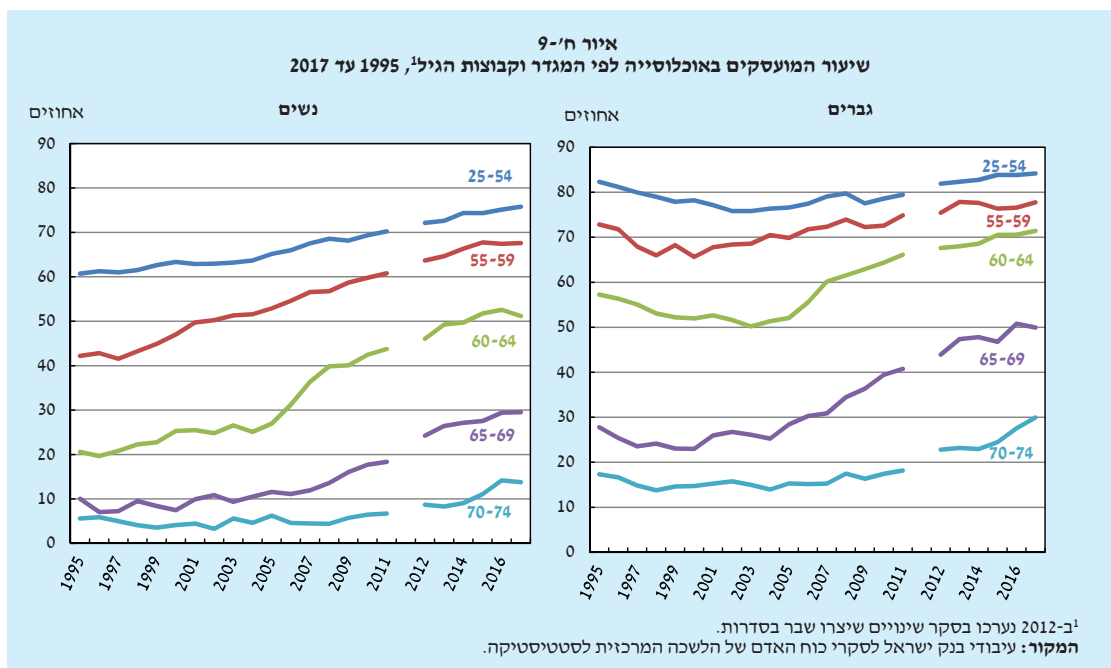
¹⁷ בגיל זה הזכאות לקצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי, רובד הפנסיה הראשון, מותנית בהכנסות משקי הבית. במקביל הועלה גיל הזכאות המוחלטת של נשים ל-70, והחל מגיל זה נשים וגברים בישראל זכאים לקצבת זקנה ללא תלות בהכנסותיהם.

¹⁸ ב-2017 יושמה פנסיית החובה גם בקרב עצמאים. הסדר "פנסיה חובה" עלול ליצור למשקי בית מעוטי הכנסות הפסד נטו בהכנסותיהם בעת הפרישה, שכן הוא עלול לפגוע ביכולתם לקבל קצבת השלמת הכנסה בעת הפרישה (ברנדר, 2010).

¹⁹ ה-OECD מציין כי ב-2016 התקיים פער מגדרי בגילי הפרישה הרשמיים בקרב 9 מבין 35 המדינות החברות בארגון. החקיקה במדינות השונות מעלה כי עד 2060 יישאר פער כזה רק בשלוש מהחברות בארגון: ישראל, שווייץ ופולין (OECD, 2018).

²⁰ תיבה ח'-1 "השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על השתתפות האוכלוסייה המבוגרת בכוח העבודה".

²¹ פרק ח', סוגיה 2: "העלאת גיל הפרישה והשפעתה על ההכנסות".



ניתוח זה העלה גם כי ההעלאה השפיעה באופן דיפרנציאלי על התעסוקה בקרב גברים: אצל אלה שהכנסותיהם גבוהות (נמוכות) מהחציון היא הגדילה את ההסתברות לעבוד ב-8.5 (5) נקודות אחוז. בקרב הנשים לא נמצאו הבדלים מקבילים. בנק ישראל (2017)²² מצא כי העלייה בשיעורי ההשתתפות אצל גברים ונשים בני 60–64, התפתחות שנבעה גם מהעלאת גיל הפרישה, הרימה מראשית שנות ה-2000 תרומה משמעותית לעלייה בשיעורי ההשתתפות אצל גברים בגילי העבודה העיקריים (25–64) ולמיתון ההאטה שחלה באותה תקופה בקצב הגידול של שיעורי ההשתתפות אצל בנות 25–64. ניתוח זה הראה גם כי העלאת גיל הפרישה הוסיפה כנקודת אחוז שלמה לשיעור ההשתתפות הכולל בקרב בני 25–64, ולכן יש לה תרומה ניכרת גם לצמיחת המשק.

הצירוף "גיל הפרישה האפקטיבי" מתייחס לגיל שבו עובדים עוזבים בפועל את שוק העבודה. נתון זה מוסיף על המידע הגלום בשיעורי התעסוקה וההשתתפות, משום שהוא משקלל את השינויים בשיעורי ההשתתפות בקבוצות גיל שונות ומאפשר להעריך את הדינמיקה שנוצרת בגיל הפרישה במשך הזמן. גיל הפרישה האפקטיבי משמש לעריכת תחזיות בנוגע למשך הממוצע של תקופת העבודה ולעיתוי הפרישה, שכן אלה נחוצות כדי להעריך אם החיסכון הפנסיוני הולם את הצרכים הפיננסיים בתקופת הפרישה. הקשר בין גיל הפרישה האפקטיבי וגיל הפרישה הסטטוטורי מלמד אם המדיניות יכולה להשפיע על החלטות הפרטים בנוגע לעיתוי הפרישה ועל גמישות ההחלטה ביחס למדיניות ממשלתית עתידית.

יש גישות שונות לחישוב גיל הפרישה האפקטיבי, והן התפתחו משום שבסטטיסטיקות הרשמיות אין תיעוד לגיל שבו פורשים מכוח העבודה באופן מוחלט. כדי להעריך מהו גיל הפרישה האפקטיבי יש להניח הנחות בנוגע לדפוסי העזיבה בגילים מבוגרים. להלן נציג שתי שיטות שונות שבעזרתן חישבנו את גיל הפרישה האפקטיבי²³: השיטה הדינמית ושיטת המעקב אחר קוהורטות

גיל הפרישה האפקטיבי מוסיף על המידע הגלום בשיעורי התעסוקה וההשתתפות, משום שהוא משקלל את השינויים בשיעורי ההשתתפות בקבוצות גיל שונות ומאפשר להעריך את הדינמיקה שנוצרת בגיל הפרישה במשך הזמן.

²² חלק ב', סוגיות נבחרות: "הרכב המצטרפים לכוח העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים".

²³ החישובים המוצגים להלן מתבססים על נייר טכני שמפרט את שיטת החישוב במאגרי ה-OECD (http://www.oecd.org/emp/els/pdf.39371923/emp/els/org.oecd).

(שנתונים). בשתייהן אנו מניחים כי שיעורי ההשתתפות של גברים ונשים יורדים לאחר גיל 50 עקב פרישה מכוח העבודה, וכי בגיל 70 או 75 פורשים מכוח העבודה באופן מוחלט. החישובים בשיטות השונות מלמדים כי בשנים האחרונות עלה גיל הפרישה האפקטיבי, הן אצל גברים והן אצל נשים, על רקע עלייה בשיעורי ההשתתפות אחרי גיל 50.

אנו מחשבים את גיל הפרישה האפקטיביים לגברים ולנשים בנפרד, ובכל מגדר אנו מחשבים אותם לפי שתי קבוצות השכלה: על-תיכונית ותיכונית או פחותה. החישוב על פי השיטה הדינמית מעיד שהעלייה בגיל הפרישה האפקטיבי התמתנה לאחרונה עד כדי עצירה, ואנו מייחסים זאת לכך שהעלאת גיל הפרישה הסטטוטורי בשנתיים מיצתה את השפעתה על הקוהורטות שמגיעות עתה לגיל הפרישה. ייתכן כי גיל הפרישה האפקטיבי יוסיף לעלות בעתיד גם ללא התערבות סטטוטורית, מפני שתוחלת החיים צפויה להוסיף לעלות, ומפני שהפנסיה הצוברת מעודדת פרישה בגיל מאוחר והעובדים המבוטחים בה יגדילו את חלקם. בשיטת הקוהורטות אנו מוצאים כי הגידול בגיל הפרישה האפקטיבי נעצר רק אצל נשים וגברים בעלי השכלה על-תיכונית. להלן נתאר את אופן החישוב בשתי השיטות ואת תוצאותיו.

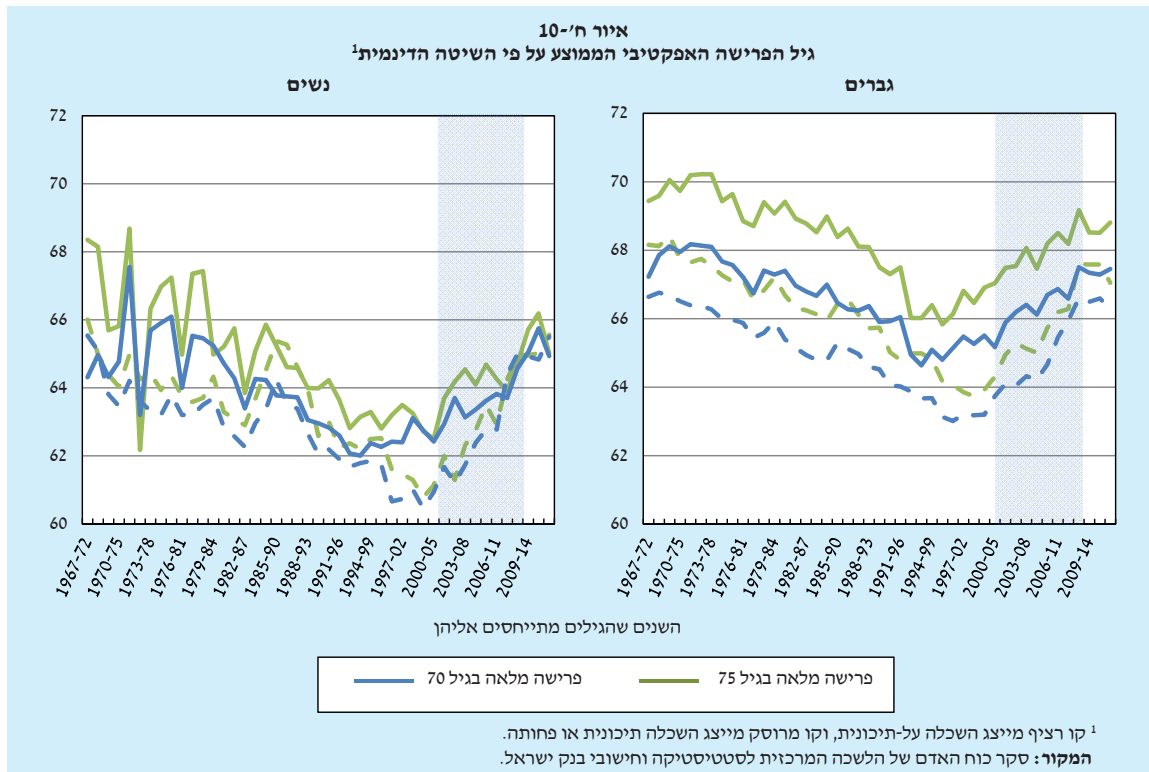
השיטה הדינמית משמשת את ה-OECD כדי לערוך השוואות בין-לאומיות, והיא מתאימה לחישובים בזמן אמת יותר משיטת הקוהורטות. בשיטה זו משקללים את הפער בשיעורי ההשתתפות בין שתי קוהורטות סמוכות בנות חמש שנים, ומניחים כי הן זהות מבחינת הנטייה להשתתף וכי הבדלי ההשתתפות הנמדדים נובעים מהבדלי הגילים. חישוב זה נערך לקבוצות הגיל בטווח שבין 55 ל-75, ואנו מניחים כי לאחר גיל 70 (או 75) הפרישה מוחלטת. החישוב נערך על פי הנוסחה הבאה²⁴:

$$AAR(y) = \sum_{k=11}^{15} (5k) (A_{5(k-1)}^{y-5} - A_{5k}^y) / \sum_{k=11}^{15} (A_{5(k-1)}^{y-5} - A_{5k}^y)$$

כאשר A_{5k}^y הוא שיעור ההשתתפות של הקבוצות שגילן $5k$ (ביטוי שערכו נע בין 55 ל-75) בשנה y ; ו- $A_{5(k-1)}^{y-5}$ הוא שיעור ההשתתפות של הקבוצות שגילן נע בין 50 ל-70 חמש שנים לפני השנה y . אנו מחשבים את גיל הפרישה האפקטיבי על פי חלוקה לקבוצות השכלה (על-תיכונית לעומת תיכונית או פחותה), מתוך הנחה שבמהלך תקופת החישוב לא חלו בין הגילים 50 ל-75 שינויים ניכרים בתכונה זו. חסרונה של השיטה מתגלה כאשר חל גידול חד (קיטון חד) בשיעורי ההשתתפות של קבוצות הגיל בין השנים הסמוכות המשמשות בחישוב, משום שאז היא מניבה שינויים מוטים כלפי מעלה (כלפי מטה) בגיל הפרישה האפקטיבי. למשל, אם שיעורי ההשתתפות של נשים בכל הגילים עלו באופן עקבי לאורך העשורים האחרונים, השיטה תייחס את שיעור ההשתתפות הנמוך בקוהורטות המבוגרות לפרישה מוקדמת של נשים אף על פי שבקוהורטות אלה פחות נשים עבדו גם כשהיו צעירות יותר.

איור ח'-10 מציג את גיל הפרישה האפקטיבי הממוצע לפי השיטה הדינמית. אצל הגברים והנשים גיל הפרישה האפקטיבי הממוצע עולה מסוף שנות ה-90, בעיקר מפני שההשתתפות בכוח העבודה אחרי גיל 50 גדלה בתקופה זו. בשתי קבוצות המגדר וההשכלה נעצרה העלייה בגיל הפרישה האפקטיבי ואף ירדה מעט – אצל הגברים בשנתיים האחרונות לחישוב ואצל הנשים בשנה האחרונה. לוח ח'-2 מסכם את ממצאי השיטה: הוא מראה כי גיל הפרישה האפקטיבי עלה בעקבות העלאת גיל הפרישה הסטטוטורי, וכי לאחר ההעלאה נסגר הפער בגיל הפרישה בין נשים מקבוצות ההשכלה השונות.

²⁴ הנוסחה מתייחסת לקבוצות גיל שמקיפות 5 שנים, החל מבני 50—54 ועד לבני 75+.



לוח ח'–2
השינוי בגיל הפרישה האפקטיבי¹ על פי השיטה הדינמית
ההפרש בין קוהורטות שהושפעו מהשינוי בגיל הפרישה ואלה שלא הושפעו²,
לפי מגדר והשכלה

גברים	נשים	
64.3	60.9	השכלה תיכונית או פחותה גיל הפרישה האפקטיבי "לפני"
67.6	64.9	גיל הפרישה האפקטיבי "אחרי"
3.3	4.0	ההפרש (בשנים)
67.0	62.4	השכלה על-תיכונית גיל הפרישה האפקטיבי "לפני"
68.5	65.0	גיל הפרישה האפקטיבי "אחרי"
1.5	2.6	ההפרש (בשנים)

¹ בחישוב גיל הפרישה האפקטיבי הנחנו ששנים וגברים פורשים באופן מוחלט בגילים 70 ו-75, בהתאמה, שכן בקרב הפרטים שחצו את גיל 70 הגברים עדיין משתתפים בשיעורים ניכרים בשעה שהשנים משתתפות בשיעורים זניחים.

² המונחים "לפני" ו"אחרי" מתייחסים לתקופה שבה שונה גיל הפרישה הסטטוטורי, 2004—2009. בחישוב המוצג "לפני" מתייחס לשנים 2000—2005 ו"אחרי" מתייחס לשנים 2009—2014.

המקור: סקר כוח האדם שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

שיטת המעקב אחר קוהורטות לאורך זמן מתייחדת בכך שהיא מחשבת את גיל הפרישה האפקטיבי הממוצע לקוהורטה מסוימת שהגיעה לגיל הפרישה שנחשב למרבי לצורך החישוב²⁵ – כלומר היא משקללת את השינויים בשיעורי ההשתתפות לאורך חייה של אותה קוהורטה. בחישוב מתמקדים בקבוצות אנשים שיש להם אותן שנות לידה²⁶, סוכמים את השינויים שחלו בשיעורי ההשתתפות שלהם כאשר השתייכו לקבוצות גיל שונות, ומשקללים אותם בגבול העליון של קבוצת הגיל. מחילים את החישוב על ילידי אותו שנתון מאז שמלאו להם 50–55 ועד שמלאו להם 70–75, כלומר 20–25 שנים מאוחר יותר (בהפרשים של 5 שנים) בהתאם לנוסחה:

$$AAR(y) = \frac{55(A_{50}^{y-25} - A_{55}^{y-20}) + 60(A_{55}^{y-20} - A_{60}^{y-15}) + \dots + 75(A_{70}^{y-5} - A_{75}^y)}{(A_{50}^{y-25} - A_{55}^{y-20}) + (A_{55}^{y-20} - A_{60}^{y-15}) + \dots + (A_{70}^{y-5} - A_{75}^y)}$$

כאשר A_{75}^y לדוגמה הוא שיעור ההשתתפות של הקוהורטה שימלאו לה 75 בשנה y. מאחר ששנות הלידה מקובצות במסד הנתונים המשמש אותנו (סקר כוח אדם שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), קיבצנו כל חמש שנות לידה.

יתרון השיטה נעוץ בכך שהיא בוחנת לאורך זמן קבוצת אוכלוסייה בעלת מאפיינים קבועים, ולכן אין צורך להניח הנחות לגבי השינויים שחלים בהרכבה במשך הזמן. חסרונה נעוץ בכך שהיא מחשבת את גיל הפרישה האפקטיבי של קוהורטה מסוימת רק לאחר שאחרוני הנשארים בשוק העבודה מגיעים לגיל 70 או 75, בהתאם להנחה על גיל הפרישה המרבי. לכן השיטה מספקת את תוצאת החישוב רק בדיעבד. מסיבה זו לגבי הנשים השיטה מציגה רק בקצה התקופה את גיל הפרישה האפקטיבי לשנתונים שהושפעו משינוי גיל הפרישה באופן מלא, מפני שאלה נולדו אחרי 1947, ורק לאחרונה הגיעו לגיל 70. חישובנו בשיטה זו את גיל הפרישה האפקטיבי בשתי קבוצות השכלה – על-תיכונית ותיכונית או פחותה (איור ח'-11). אנו מציגים את החישוב כאשר גיל הפרישה המקסימלי קטום ב-70 וכאשר הוא קטום ב-75²⁷.

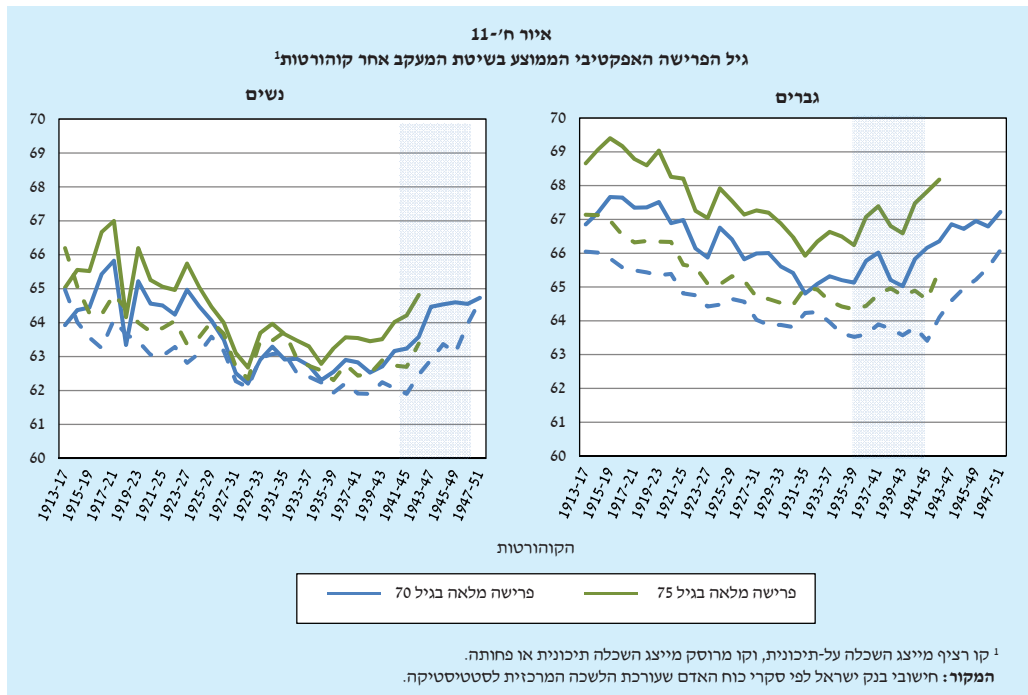
אשר לאופן שבו ההעלאה בגיל הפרישה הסטטוטורי משתקפת בגיל הפרישה האפקטיבי, תהליך ההעלאה הסתיים אצל גברים שנולדו אחרי 1942 ואצל נשים שנולדו אחרי 1947. הן אצל הגברים והן אצל הנשים הדבר מתבטא בעלייה חדה בגיל הפרישה האפקטיבי, בפרט בקרב האוכלוסייה שהשכלתה תיכונית או פחותה. אצל הגברים ואצל הנשים שהשכלתם על-תיכונית קצב העלייה של גיל הפרישה האפקטיבי מתמתן אחרי שתהליך ההעלאה נשלם. לוח ח'-3 מסכם את ממצאי השיטה: כיצד השתנה גיל הפרישה האפקטיבי בעקבות השינוי בגיל הפרישה הסטטוטורי. שתי השיטות מראות כי גיל הפרישה האפקטיבי עלה בכל הקבוצות בעקבות העלאתו של גיל הפרישה הסטטוטורי. על פי שתי העליות בלטה אצל הנשים שהשכלתן תיכונית או פחותה: גיל הפרישה האפקטיבי שלהן השתווה הן לזה של הגברים באותה קבוצת השכלה והן לזה של הנשים המשכילות יותר. השיטה הדינמית מוצאת שגיל הפרישה האפקטיבי עלה יותר אצל הנשים בשתי קבוצות השכלה ואצל הגברים שהשכלתם תיכונית או פחותה. גם ברמתו של גיל הפרישה האפקטיבי ניכר הבדל בין השיטות: השיטה הדינמית מניבה גיל פרישה אפקטיבי גבוה יותר.

²⁵ באיורים המתארים את גילי הפרישה לפי שיטת הקוהורטות השנים על הציר האופקי מציינות את שנת הלידה של הקוהורטה שבה מודדים את גיל הפרישה.

²⁶ אין מדובר בהכרח באותם אנשים.

²⁷ "קיטום" פירושו שכל מי שפרש בגיל 70 (או 75) או אחריו נחשב למי שפרש בגיל 70 (או 75).

בנק ישראל, דין וחשבון 2018



לוח ח'-3
השינוי בגיל הפרישה האפקטיבי¹ על פי שיטת הקהורטות
ההפרש בין קהורטות שהושפעו מהשינוי בגיל הפרישה לקהורטות שלא הושפעו², לפי מגדר והשכלה

גברים	נשים	
64.3	62.1	השכלה תיכונית או פחותה גיל הפרישה האפקטיבי "לפני"
64.6	64.7	גיל הפרישה האפקטיבי "אחרי"
0.3	2.6	ההפרש (בשנים)
66.2	63.2	השכלה על-תיכונית גיל הפרישה האפקטיבי "לפני"
67.8	64.7	גיל הפרישה האפקטיבי "אחרי"
1.6	1.6	ההפרש (בשנים)

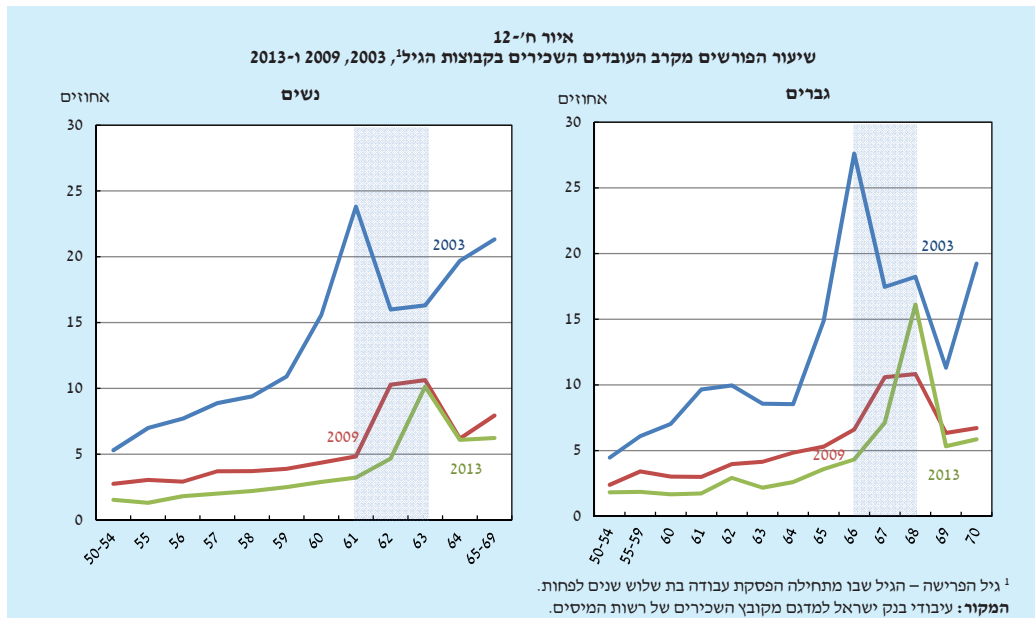
¹ בחישוב גיל הפרישה האפקטיבי הנחנו שנשים וגברים פורשים באופן מוחלט בגילים 70 ו-75, בהתאמה, שכן בקרב הפרטים שחצו את גיל 70 הגברים עדיין משתתפים בשיעורים ניכרים בשעה שהנשים משתתפות בשיעורים זניחים

² המונחים "לפני" ואחרי" מתייחסים לתקופה שבה שונה גיל הפרישה הסטטוטורי, השנים 2004—2009. מאחר שמסד הנתונים מקבץ את שנות הלידה, אצל הנשים "לפני" מתייחס לילידות 1940—1944 ו"אחרי" מתייחס לילידות 1947—1951; ואצל הגברים "לפני" מתייחס לילידי 1935—1939 ו"אחרי" מתייחס לילידי 1941—1945.

המקור: סקר כוח האדם שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

שיעור הפורשים בקבוצות גיל: חישוב על פי קובץ השכירים

אפשר לבחון את התפתחות גיל הפרישה האפקטיבי גם באמצעות קובץ השכירים (קובץ הנישומים של רשות המיסים). הקובץ שברשותנו מתעד את התעסוקה בקרב מדגם מייצג של השכירים והוא עוקב אחריהם בין השנים 2000—2016. הקובץ מאפשר להעריך באופן מדויק יותר את הגיל שבו פרטים פורשים בפועל, אך גם להערכה זו יש מגבלות. בקובץ זה המידע קטום כי אין זה ידוע אם פרט שהפסיק לעבוד, אך לא נפטר, ישוב לתעסוקה בעתיד (אחרי 2016). בבדיקה שתוצאותיה מוצגות להלן הנחנו כי אם פרטים פרשו מתעסוקה כשכירים למשך שלוש שנים רצופות, הם עזבו למעשה את כוח העבודה. הנחה זו מתבססת על כך שלעובדים בני 50+ יש סיכוי נמוך לחזור לתעסוקה אחרי הפסקת עבודה ממושכות²⁸. במסגרת ניתוח זה עקבנו אחר פרטים החל משנת 2000 ובחנו את השינויים בהתפלגות גילי הפרישה²⁹ בשלוש נקודות זמן: 2003 (מייצגת את התקופה שלפני העלאת גיל הפרישה), 2009 (מייצגת את התקופה שבאה מייד לאחר ההעלאה) ו-2013 (מייצגת את התקופה שבה התבסס גיל הפרישה החדש)³⁰. בין שלוש התקופות ניכרת בבירור ירידה בנטייה לפרוש לאורך כל עקומת הגיל³¹, והיא מעידה כי שיעורי התעסוקה עלו לאורך התקופה³² (איור ח'-12). זאת ועוד, לפני שגיל הפרישה עלה נטו



²⁸ לפי הבדיקה שערכנו אי-אפשר להניח זאת לגבי עובדים בשנות ה-30 וה-40 לחייהם, שכן הם נוטים יותר לשוב לתעסוקה כשכירים לאחר הפסקות.

²⁹ הגיל שבו מתחילה הפסקת עבודה בת שלוש שנים רצופות או יותר (כלומר גיל הפרט בשנה הראשונה שבה הוא אינו עובד).

³⁰ השתמשנו בקובץ נתונים זה גם כדי לחשב את גיל הפרישה האפקטיבי בשיטה דומה לשיטה הדינמית. קיבלנו גיל גבוה מזה שמתקבל לפי סקר כוח האדם, אולם מגמת הגידול שלו דומה: גיל הפרישה האפקטיבי עולה במהירות בשנים 2004—2009; מאז 2011 ניכרת עצירה במגמת הגידול, בפרט אצל הגברים (אצל הנשים העצירה קלה יותר).

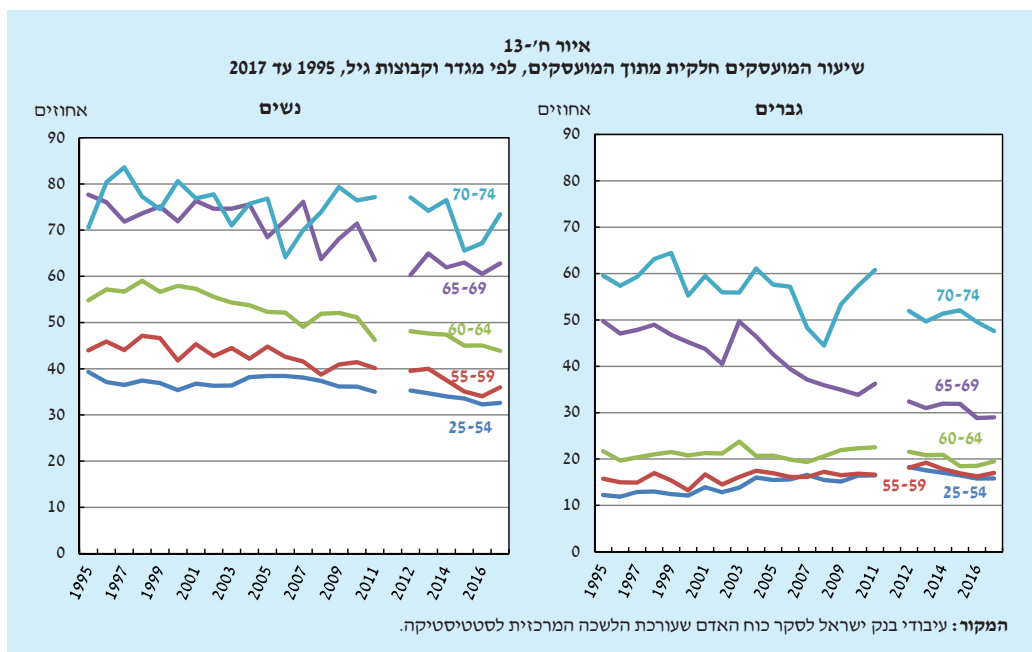
³¹ ממצא זה מקבל תמיכה גם מניתוח השרידות (survival analysis) שערכנו.

³² הירידה מתבטאת גם בכך שאחרי 2003 ניכרת עלייה בהתמדה בתעסוקה, כלומר ירידה בנטייה לעבור בין מעסיקים, בקרב כל קבוצות הגיל; בקרב בני 55+ הושפעה הירידה גם מהשינוי בגיל הפרישה (סוחוי ורמות-ניסקה, 2017).

הגברים לפרוש בגיל 66, ולאחר שהוא עלה הם נוטים לפרוש בגיל 68³³. גם אצל הנשים ניכרת תזוזה בגיל הפרישה, מ-61 ל-63. אצל הנשים קיימת שונות גבוהה יותר בגילי הפרישה, והיא מתבטאת בכך ששיעור עובדות נמוך יותר פורש בכל קבוצת גיל. הדבר משקף ככל הנראה את העובדה שגיל הפרישה הרשמי של נשים, 62, נמוך מהגיל שבו המעסיק יכול לחייב עובד לפרוש מבלי שהדבר ייחשב לפיטורין; גיל זה עומד על 67 בקרב נשים וגברים כאחד.

סיכום

ניתוח גיל הפרישה האפקטיבי בשיטות השונות מצביע על כך שהעלאת גיל הפרישה בשנים 2004—2009 השפיעה במידה ניכרת על גיל הפרישה האפקטיבי. ההשפעה ניכרה בקרב הנשים והגברים בין שהשכלתם על-תיכונית ובין שהשכלתם תיכונית או פחותה. עוד מעלה הניתוח כי בקרב הנשים יש שונות גבוהה בגיל הפרישה האפקטיבי וכי חלק בלתי מבוטל מהן פורשות אחרי גיל הפרישה הסטטוטורי. ממצאים אלה מאשרים כי גיל הפרישה הסטטוטורי משמש סמן לתזמון הפרישה בפועל. נשים יכולות להמשיך לעבוד אחרי גיל הפרישה הסטטוטורי, לצבור זכויות פנסיוניות נוספות ולהגדיל את הכנסתן מעבודה. רבות אכן עושות זאת, תכופות במשרות חלקיות. הניתוח שנערך באמצעות קובץ השכירים מעיד כי נשים פורשות בפועל בעיקר בגיל שבו החוק קובע כי הן יכולות למצות את זכויותיהן. עקב הפער הניכר הקיים בישראל בין גילי הפרישה של הנשים לגילי הפרישה של הגברים, ועקב העובדה שהוא מתבטא גם בפער בגיל הפרישה האפקטיבי, העלאה נוספת של גיל הפרישה הסטטוטורי לנשים עשויה לתרום להגדלת החיסכון הפנסיוני של הנשים ולהגדלת רווחתן הכלכלית בעת הפרישה. זאת משום שתוחלת החיים של הנשים גבוהה יותר



³³ אדם נחשב בקובץ לעובד גם אם עבד בחלק מהשנה הקלנדרית. לכן מי שפרש בגיל 65 יופיע כפורש רק בשנה העוקבת.

העלאה נוספת של גיל הפרישה הסטטוטורי עשויה לתרום להגדלת החיסכון הפנסיוני של הנשים ולהגדלת רווחתן הכלכלית בעת הפרישה. זאת משום שתוחלת חייהן גבוהה יותר ומשום שהן מגיעות בעת הפרישה ליחסי תחלופה נמוכים יותר עקב צבירת זכויות פחותה.

ומשום שהן מגיעות בעת הפרישה ליחסי תחלופה³⁴ נמוכים יותר עקב צבירת זכויות פחותה – כך מראות הספרות המקומית והבין-לאומית. הניתוחים שהצגנו אינם מתייחסים לאיכות התעסוקה ולגובה ההכנסות של הגברים והנשים שדחו את מועד פרישתם, אולם ברור כי רבים מהם עובדים במשרות חלקיות (איור ח'-13). ייתכן שהם הפחיתו את היקף המשרה רק בבגרותם; ייתכן שרבים מהם עבדו במשרות חלקיות עוד בגיל צעיר; וייתכן גם שמבוגרים מעדיפים משרה חלקית הודות לתמריצים הקיימים לכך בין גיל הפרישה הרשמי לגיל 70: בתקופה זו הזכאות לקצבת זקנה מותנית בהכנסות נמוכות מעבודה. כדי שהעלאה נוספת של גיל הפרישה לא תוביל לירידה משמעותית בהכנסות משקי הבית, חשוב להעלותו בהדרגה וליצור תנאים שיאפשרו לתמוך בהמשך הגידול בשיעורי התעסוקה ויאפשרו לנשים המעוניינות בכך להרחיב את היקפי המשרה בכל גיל. המלצות אלה דומות להמלצות הדוח שהוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים הגישה בספטמבר 2016.

חלק ג': השיכון הציבורי בישראל כנקודת מוצא לשינוי במדיניות הסיוע בדיוור

מבוא

ביולי 2018 החליטה הממשלה להקים ועדה שתדון בדרכים להגדלת מלאי הדירות בשיכון הציבורי, לאחר שמשדד הבינוי והשיכון גיבש תוכנית להוסיף ב-2018–2029 כ-70 אלף דירות למלאי הקיים³⁵ – זה מונה מעט יותר מ-50 אלף דירות³⁶. החלטת הממשלה הותירה לוועדה להציב את היעדים הכמותיים. היוזמה להגדיל משמעותית את מלאי הדירות בשיכון הציבורי עלתה לדיון זמן קצר לאחר שהכנסת האריכה את תוקפו של חוק הדיוור הציבורי (זכויות מכר), חוק שלפיו דירות רבות ממלאי השיכון הציבורי נמכרו בהנחה לדיירים³⁷. להלן נתייחס למאפיינים התכנוניים-מרחביים של מלאי הדירות בשיכון הציבורי ולמשמעותיותם הכלכליות. מאפייני המערכת הנוכחית משמשים נקודת מוצא לתכנון המדיניות בתחום הסיוע בדיוור בכלל ובתחום הדיוור הציבורי בפרט. נסכם בהתייחסות כללית למרכיבים הנחוצים למדיניות סיוע בדיוור, וזאת בהתחשב במדיניות הקיימת.

דיוור בתנאים נאותים – מבחינת הצפיפות, טיב המבנה וסביבתו, והגישה לדירת המגורים – חיוני לבניית היסודות לביטחון הסוציאלי של משקי הבית ולמיצוי זכויותיהם הבסיסיות לקיום בכבוד³⁸. כמו כן הוא חיוני לתפקוד חברתי, ליצירת הזדמנויות כלכליות וחברתיות, ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים. מאחר שדיוור כזה כרוך בהוצאה פרטית גבוהה וקשיחה³⁹, סיוע להשגתו

³⁴ היחס בין קצבת הפנסיה לשכר האחרון.

³⁵ תוכנית "לגור בכבוד". בעקבותיה התקבלה החלטת הממשלה מספר 4078, מיום 29 ביולי 2018, בנושא תוכנית חירום לאומית בתחום הדיוור הציבורי.

³⁶ החברות המשכנות "עמידר" ו"עמיגור" מנהלות 90% ממלאי הדירות בשיכון הציבורי. את יתרת המלאי מנהלות חברות עירוניות: "פרזות" בירושלים, "חלמיש" בתל אביב, "שקמונה" בחיפה ו"חלד" בפתח תקווה. גם חברת שו"פ (שיכון ופיתוח) מנהלת דירות אף שאינה חברה עירונית.

³⁷ במרץ 2018 אישרה הכנסת להאריך את חוק הדיוור הציבורי עד לשנת 2023.

³⁸ מבקר המדינה (2013) מזכיר את הפסיקות שבחן בית המשפט רואה בדיוור מרכיב בזכות הבסיסית לקיום בכבוד.

³⁹ מאחר שמעבר דירה כרוך בעלויות גבוהות והחוזים קשיחים, בטווח הקצר משקי הבית מתקשים לבצע התאמות בהוצאה על דיוור ונוטים לקזז התייקרות יחסית בדיוור בעזרת קיצוץ בהוצאות אחרות. בטווחים הבינוניים והארוך הם יכולים לבצע התאמות באמצעות שינוי באיכות הדירה ובסביבתה.

דיוור בתנאים נאותים חיוני לבניית היסודות לביטחון הסוציאלי של משקי הבית ולתפקודם החברתי, ליצירת הזדמנויות כלכליות וחברתיות, ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים.

משמש מרכיב במערכת הביטחון הסוציאלי של רבות מהמדינות המפותחות. בישראל, בדומה למקובל בעולם, הממשלה מסייעת בדיור באמצעות סובסידיות ייעודיות או שירותים בעין, ולא דרך קצבאות הקיום הכלליות. זאת כדי להבטיח שהסיוע ישמש למימון שירותי דיור ולא לצריכה אחרת, ומפני שצריכת דיור משפיעה גם על רווחתם של משקי בית אחרים⁴⁰. ישראל מעניקה סיוע בדיור למשפחות שהכנסתן נמוכה והן אינן מחזיקות בדירה ולא החזיקו בדירה בעשור האחרון. ב-2018 התרכז הסיוע בשני אמצעים עיקריים⁴¹: (1) מתן סובסידיות לשכירת דירה בשוק החופשי; כ-170 אלף משקי בית קיבלו סובסידיות. (2) העמדת דירות

לוח ח'-4

השיכון הציבורי והסיוע לשכירת דירה בשוק החופשי, נתונים נבחרים (2018)

השיכון הציבורי	
53	מספר הדירות בשיכון הציבורי (אלפים)
49	מספר משקי הבית ¹ בשיכון הציבורי (אלפים)
12.1	מספר הדירות בדיור מוגן לקשישים ² (אלפים)
11.7	מספר הדיירים בדיור מוגן (אלפים)
12	מספר הדירות במקבצי דיור לקשישים ³ (אלפים)
2.8%	שיעור משקי הבית מסך משקי הבית (בשיכון ציבורי ובדיור מוגן לקשישים)
1.9%	שיעור משקי הבית מסך משקי הבית (בשיכון ציבורי למשפחות)
11.4	מספר הדירות שנמכרו, 2011—2018 (אלפים)
2.2	מספר הדירות שנקנו, 2011—2018 (אלפים)
382 ש"ח	שכר הדירה הממוצע ששילמו משקי הבית בשיכון הציבורי ³ (בש"ח לחודש)
772 ש"ח	גובה הסובסידיה הממוצע לשכר דירה בשיכון הציבורי ^{5,4} (בש"ח לחודש)
הסיוע בשכר דירה (בשוק החופשי)	
168.3	מספר משקי הבית המקבלים את הסיוע (אלפים)
6%	שיעור מקבלי הסיוע בשכר דירה מסך משקי הבית
26%	שיעור מקבלי הסיוע בשכר דירה מסך השוכרים בשוק החופשי
3,486 ש"ח	שכר הדירה הממוצע בשוק החופשי ⁶
970 ש"ח	גובה הסיוע הממוצע בשכר דירה (התקציב חלקי הזכאים, בש"ח לחודש)

¹ מספר משקי הבית הזכאים נמוך ממספר הדירות שכן מלבד הדירות הזכאים אכלסו כלל הדיור הציבורי ב-2018 דירות ריקות ודירות שמשקי בית בלתי זכאים פלשו אליהן. זאת ועוד, חלק ממשקי הבית הזכאים מתגוררים בשתי דירות שאוחדו.

² יחידות דיור ציבורי שמיועדות לקשישים עצמאיים חסרי דירה; משרד השיכון מנהל אותן.

³ יחידות דיור ציבורי שמיועדות לקשישים עצמאיים עולים חסרי דירה; משרד הקליטה מנהל אותן.

⁴ שכר הדירה בשיכון הציבורי וגובה הסובסידיה מבוססים על הערכה שבנק ישראל גיבש לגבי 2018 על סמך שרשור של נתוני "עמידר" מ-2013.

⁵ הנתון על הסובסידיה משקף הערכת חסר של הסובסידיה האמיתית כי שכר הדירה המלא (שד"ח, שכר דירה חופשי) שנוקף נמוך ממחירו בשוק: הוא מבוסס על הערכות שמאי בלתי מעודכנות וצמוד למדד המחירים לצרכן.

⁶ ממוצע ארצי לדירות 2.5—3 חדרים, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרבעון השלישי של 2018.

המקור: משרד הבינוי והשיכון (נתונים שהתקבלו בדוא"ל), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "עמידר" ועיבודי בנק ישראל.

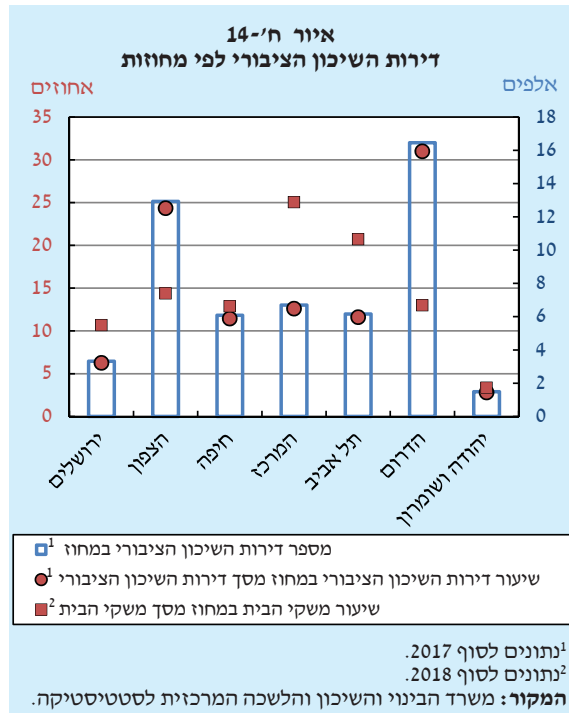
⁴⁰ בדומה לשירותי חינוך ובריאות.

⁴¹ נוסף לכך המדינה מעניקה סובסידיות ומענקים לרכישת דירות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה. פרטים נוספים על התפתחות השיכון הציבורי ומאפייניו מופיעים בתיבה ח'-1 בתוך בנק ישראל (2015), דין וחשבון לשנת 2014.

לרשות משקי הבית; כ-49 אלף משקי בית קיבלו דירות בשיכון הציבורי וכ-24 אלף משקי בית של קשישים קיבלו דירות בבתי גיל הזהב. בתקציב המדינה נרשם כי ההוצאה הציבורית על סיוע בדיור הגיעה ב-2018 לכ-2.6 מיליארדי ש"ח, כ-0.2% תוצר⁴². להערכתנו נוספו לכך כמיליארד ש"ח (כ-0.1% תוצר) לפחות בגין סובסידיות לשכר הדירה בשיכון הציבורי והנחות על הדירות שנמכרו⁴³. עלות זו אינה מופיעה בתקציב המדינה, אך יש להתחשב בה בתכנון המדיניות ובפרט בקביעת סדרי העדיפויות בין חלופות הסיוע. לוח 4 מציג נתונים על מאפייניהם העיקריים של אמצעי הסיוע שהוזכרו.

המאפיינים המרחביים של השיכון הציבורי בישראל והשלכותיהם

מלאי הדירות המצומצם בדיור הציבורי מגביל את האפשרויות להתאים את הקצאתן לשיקולי התעסוקה של משקי הבית ולשינויים שחלים בצורכיהם לאורך שנות המגורים הממושכות.



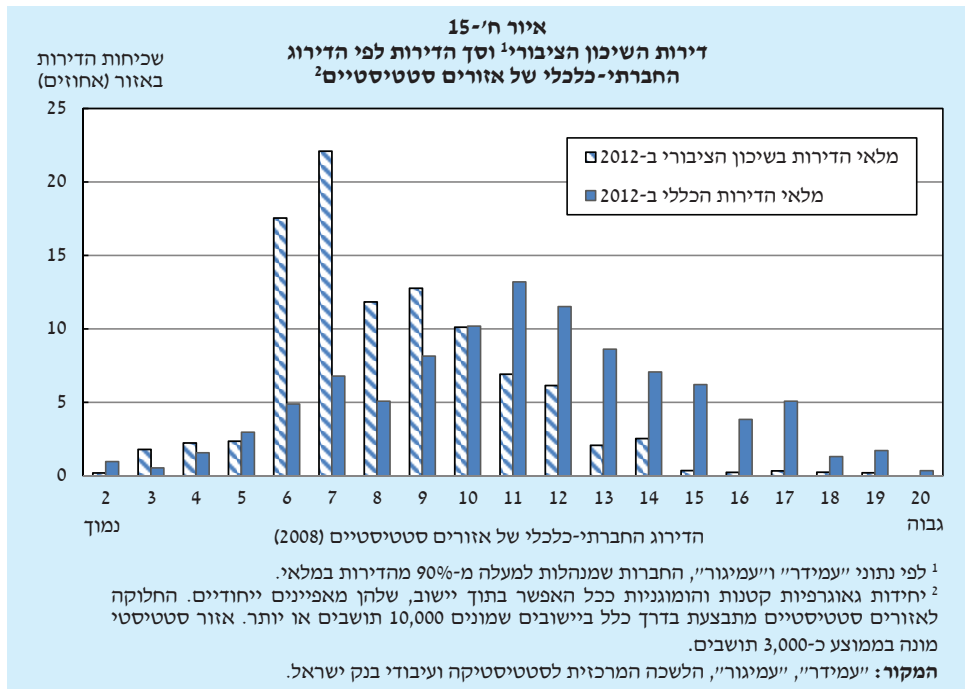
מלאי הדירות המצומצם בשיכון הציבורי ממוקם בעיקר באזורים הפריפריה (איור ח'-14) ובשכונות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך (איור ח'-15). הדירות נמצאות בתפוסה מלאה, ולכן משקי הבית כמעט אינם יכולים להתנייד בין הדירות במלאי בהתאם לשינויים שחלים בצורכי מגוריהם במהלך תקופות המגורים הממושכות. הדירות ממוקמות הרחק מאזורי תעסוקה, והדבר מגביל את הקצאתן ואת שינוי ההקצאה בהתאם לשיקולי התעסוקה של משק הבית. עקב קשיחות המלאי קורה לעיתים שאין התאמה בין גודל הדירות ומספר הנפשות במשק הבית: לעיתים הצפיפות גבוהה מדי, אולם לרוב המשפחות מתגוררות בדירות גדולות מדי (דוח המלחמה בעוני, 2014) וצפיפות הדיור הממוצעת בהן נמוכה מזו שמאפיינת את משקי הבית העניים המתגוררים בשכירות⁴⁴ (בנק ישראל, 2015).

הזכאות לסיוע באמצעות דיור ציבורי נקבעת לפי הכנסתם של משקי הבית, הרכבם ותכונותיהם החברתיות-כלכליות. ב-2018 ניתנה הזכאות למשפחות שיש להן תלות ממושכת בקצבאות קיום או נכות פיזית. הזכאות אינה מוגבלת בזמן, וחווה השכירות לשנה מתחדש אוטומטית. מדי שנה החברות המשכנות בוחנות שינויים במצבם הכלכלי של הזכאים, בהרכבם המשפחתי ובשימושיהם

⁴² הוצאה זו כללה סובסידיות לשכר דירה בשוק החופשי, תקציב תחזוקה ושיפוצים לחברות המשכנות ועמלות שונות לניהול הסיוע, סובסידיות להלוואות לזכאים, ומענקים לסיוע ברכישת דירה לעולי אתיופיה ולנכים רתוקים.

⁴³ הפסד ההכנסות כולל את (1) השווי הכספי של ההנחות על הדירות שנמכרו לדיירים ב-2018 ו-(2) הערכת השווי של הסובסידיה לשכר דירה בשנה זו; מדובר כנראה בהערכת חסר שכן לשכר הדירה בשיכון הציבורי נזקף כנראה שווי שוק נמוך מדי.

⁴⁴ מבקר המדינה (2015) מתייחס לחוסר ההתאמה בין גודל המשפחה וגודל הדירה.



בדירה. בדיקה זו משמשת לקביעת שכר הדירה המסובסד שישלמו הזכאים⁴⁵, אך היא איננה שוללת את הזכאות למגורים בשיכון הציבורי.

המגורים בשיכון הציבורי עלולים לפגוע בתמריצים לעבוד ולחסוך, הן משום שהדירות מרוחקות מאזורי תעסוקה והן משום שדפוס מגורים זה מעניק זכות כמעט קבועה לתשלום שכר דירה מופחת, אולם ייתכן שלפחות חלק ממשקי הבית הזכאים לדיוור ציבורי יכולים להיחלץ מהמצוקה שבעטייה הם נזקקו לסיוע זה. הפגיעה בתמריץ לעבודה מצידה עלולה בסופו של דבר לפגוע בחירותם של משקי הבית לבחור את מקום המגורים. הדיירים בשיכון הציבורי מתאפיינים בהכנסה מעבודה ובשיעורי תעסוקה נמוכים מאשר העניים המתגוררים בשכירות (בנק ישראל, 2015). הדבר יכול לנבוע מכמה סיבות: (1) המדיניות להקצאת השיכון הציבורי מזהה היטב את האוכלוסייה שכושר השתכרותה הפרמננטי נמוך במיוחד, בין היתר עקב מצב בריאותי ירוד⁴⁶; (2) ייתכן שהדיירים חוששים כי גידול בתעסוקה ובהכנסה מעבודה יוביל לאובדן זכויות סוציאליות, לרבות שיכון ציבורי, וחשש זה מדכא את התמריץ לעצמאות כלכלית; (3) דירות השיכון הציבורי מרוחקות ממוקדי תעסוקה, ולזכאים גמישות נמוכה בהתאמת מקום המגורים להזדמנויות התעסוקה.

שכונות השיכון הציבורי בישראל התפתחו כאזורי מצוקה (כרמון, 1989), ואלה עודם קיימים במידה רבה. באזורי מגורים אלה דירות השיכון הציבורי מקובצות – כלומר סמוכות זו לזו – מפני שבעבר שימש הדיוור הציבורי אמצעי לבניית יישובים ועיבויים, ומפני שיש יתרונות לגודל ברכישת מלאי מקובץ ובניהולו. מקבצים אלה הלכו והידלדלו עם השנים שכן דירות רבות עברו מבעלות החברות המשכנות לבעלות פרטית, ונראה כי דירות השיכון שנרכשו בשנים האחרונות נמצאות גם באזורים שהמלאי בהם מצומצם (איור ח'-16). אולם כאשר המלאי גדל באמצעות מקבצי

כאשר מלאי השיכון הציבורי מתרחב מהר גוברים הסיכויים להיווצרות מקבצים שהצפיפות, העוני והמצוקה בהם גבוהים מאלה שנוצרים ללא התערבות.

⁴⁵ ראו מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, נוהל "שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי" הוראה מספר 08/28, http://www.pdf.0828_nohal/nehalem/SiteCollectionDocuments/il.gov.moch

⁴⁶ בקרב דיירי השיכון הציבורי שיעורם של המקבלים קצבת נכות גבוהה מאשר בקבוצת ההשוואה.

דיוור – וסביר שהדבר יקרה אם המלאי יגדל במהירות⁴⁷ – גוברים הסיכויים להיווצרות מקבצים שהצפיפות, העוני והמצוקה בהם גבוהים מאלה שנוצרים ללא התערבות או כאשר מופעל סיוע אחר בדיוור, כמו שכירות בת השגה או סובסידיות לשכר דירה⁴⁸. בעולם נמצא גם כי ריכוזים גבוהים של דיוור ציבורי עשויים להגדיל את הסיכויים להיווצרות התופעות הקשורות במצוקה כלכלית, למשל פשיעה (Sandler, 2017).

הסיכוי להיווצרות ריכוזי עוני בשיכון הציבורי גדל במיוחד כאשר הזכויות לסיוע נקבעת לפי נזקקות כלכלית מתמשכת, כאשר אין למשקי הבית תמריץ לעזוב את השיכון הציבורי, או כאשר תנאי הזכויות אינם מעודדים גידול בהכנסות מעבודה. הספרות הכלכלית עוסקת רבות בתרומה שסביבת המגורים, הפיזית והאנושית, יכולה לתרום לרכישת הון אנושי וליצירת רשת קשרים ואינטראקציות שמניבות ערך חברתי וכלכלי⁴⁹. סביבת מגורים נחשלת, מבודלת והומוגנית מתאפיינת לרוב בשירותים חברתיים וציבוריים נחותים. סביבת מגורים כזו עשויה ליצור השפעה שלילית על הילדים הגדלים בה, בעיקר כאשר החשיפה אליה ממושכת ומתרחשת בגיל צעיר⁵⁰. בספרות מהשנים האחרונות שוררת הסכמה שהתערבות ממשלתית מועילה בשוק הדיוור פועלת לגיוון הסביבה האנושית והשירותים החברתיים במקום המגורים⁵¹.

מקבצים גדולים של דיוור ציבורי עלולים להעצים את ההזנחה והמצוקה החברתית. מקבצים גדולים וצפופים עלולים להשפיע גם על איכות השכונות כפי שהיא משתקפת במחירי הדירות בהן. מחקר שנערך בבנק ישראל בוחן את מכירת מקבצי הדיוור הציבורי במבצעי המכר שנערכו בשנים 2000–2010 (רמות-ניסקה ועמיתים, עבודה בתהליך). כשליש ממלאי דירות השיכון נמכר בתקופה זו לדיריים, כלומר זהות הדיירים בדירות לא השתנתה, וריכוז דירות השיכון הציבורי בשכונות רבות פחת תוך תקופה קצרה. המחקר מצא כי העברת הדירות מבעלות ציבורית לבעלות פרטית הובילה לעלייה במחיריהן של דירות מגורים שכנות. השפעה זו ניכרת בעיקר בשכונות שהתאפיינו בריכוזים גבוהים של דירות שיכון בתחילת תקופת המחקר. המחקר אומנם מלמד בעיקר כי לבעלות פרטית על דיוור יש השפעה חיובית. אולם מאחר שהוא בוחן את הדיוור הציבורי, ניתן ללמוד ממנו כי ריכוזים גבוהים שלו עלולים ליצור השפעות מרחביות שליליות.

⁴⁷ תהליך כזה יקרה למשל אם המדינה תוסיף למלאי השיכון הציבורי דירות רבות מפרויקטים של "מחיר למשתכן".
⁴⁸ אין זה ברור אם אמצעי סיוע בדיוור מגדילים את ריכוז העוני בשכונות, שכן קשה לבודד את השפעתם מתהליכים שהיו מתרחשים בשכונות ממילא. על סמך כמה מחקרים בתחום Ellen et al. (2016) מראים כי שלושה אמצעי סיוע בדיוור לאוכלוסיות עניות – בניינים שיש בהם יחידות דיוור בר השגה, סובסידיות (ואוצ'רים) לשכר דירה ודיוור ציבורי – משפיעים באופן דיפרנציאלי על הגדלת ריכוז העוני בשכונות: דיוור בר השגה ומימוש סובסידיות לשכר דירה אומנם נוטים להתמקם בשכונות שריכוזי העוני בהן גבוהים, אך אלה נמוכים מהריכוזים הקיימים בשכונות הדיוור הציבורי.

⁴⁹ חלק מהמחקרים לא מצאו כל השפעה וחלקם מצאו כי לסביבת מגורים איכותית יש השפעה חיובית. סקירת מחקרים מסוג זה מופיעה אצל (Graham 2018).

⁵⁰ הספרות קיבלה תרומה משמעותית מסדרת מחקרים שנערכו בעקבות ניסוי מבוקר בארה"ב (Moving to Oppor-tunity). בניסוי הקצו הרשויות תמריצים כלכליים באמצעות שוברים לשכירת דירות. בקבוצת ה"טיפול" קיבלו המשפחות שוברים שניתן לממש רק בשכונות ששיעורי העוני בהן נמוכים, ובקבוצת ה"ביקורת" קיבלו שוברים שניתן לממש גם בשכונות שריכוזי העוני בהן גבוהים. מחקרים אחדים עקבו במשך שנים אחר ילדים שנחשפו לתוכנית, והם מצאו כי ילדים שעברו בגיל צעיר לסביבה ענייה פחות השתכרו בבגרותם שכן גבוה בכשליש ממקבליהם בקבוצת הביקורת (Chetty et al. 2016). גם Chyn (2018) מוצא כי כאשר ילדים עברו מריכוזי דיוור ציבורי לשכונות שריכוזי העוני בהן נמוכים יותר (בעזרת סובסידיה לשכר דירה), פחתו סיכוייהם לפשוע ולנשור מלימודי התיכון, ועלו סיכוייהם לעבוד ולהשתכר שכן גבוה יותר, יחסית לסיכויי הילדים שהתגוררו בשכונות בשיכוני דיוור ציבורי ולא עברו לשכונות אחרות.

⁵¹ מדיניות חלופית מקדמת מקומות נחשלים באמצעות הסטת תקציבים אליהם (place-based policies). אולם יש ערך לאינטראקציה חברתית שמייצרת "השפעות עמיתים" (peer effects) ולמגורים בסביבה שאינה מנותקת משירותים חברתיים איכותיים.

סביבת המגורים הפיזית והאנושית יכולה לתרום לרכישת הון אנושי וליצירת רשת קשרים ויחסים שמניבים ערך חברתי וכלכלי.

מקבצים גדולים של דיוור ציבורי עלולים להעצים את ההזנחה והמצוקה החברתית.

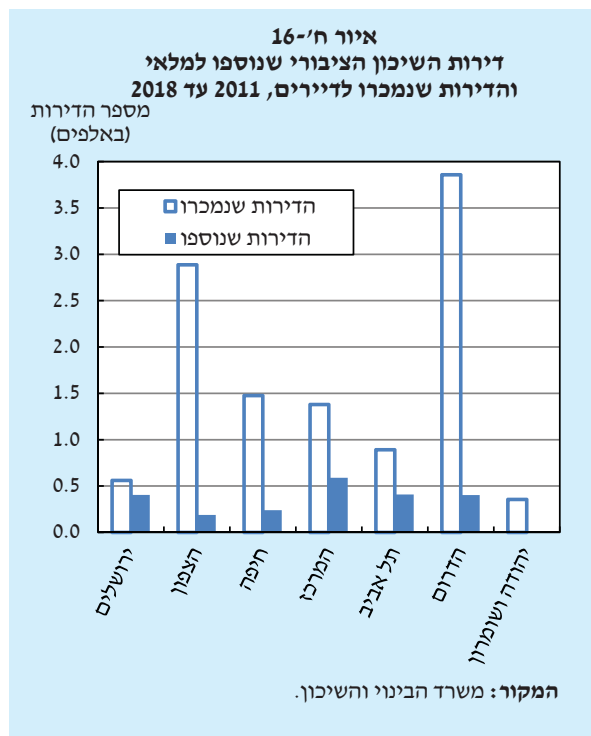
מכר הדירות מהשיכון הציבורי: היקפו, עלותו והשלכותיו

במהלך השנים מכרה המדינה רבבות דירות שיכון, לרוב למשקי הבית שהתגוררו בהן ולעיתים רחוקות בשוק החופשי. הדירות נמכרו בהנחות או בעזרת מענקים ששיעורם והתנאים לקביעתם השתנו מעת לעת. המכירה נערכה כדי לצמצם את העוני ולהעביר למשקי הבית הון שיוכלו להוריש לילדיהם⁵², וכדי לתמוך בבעלות פרטית על דירות (וינשטיין, 2014).

ב-1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט. החוק עיגן את זכותם של דיירי השיכון הציבורי לרכוש את הדירות שהתגוררו בהן בהנחות שמגיעות עד 90% ממחיר השוק, לאחר שצברו בשיכון הציבורי ותק מגורים בן חמש שנים לפחות. יישום החוק נדחה בכל שנה עד שבתחילת 2014 הוא נכנס לתוקף. אולם בשנים 1999–2010 הוציאה הממשלה אל הפועל מבצעי מכר שקבעו תנאי זכאות לרכישה ולהנחות ברוח החוק שהוקפא. תקופה זו התאפיינה במכירה נמרצת: נמכרו כ-30 אלף דירות מתוך כמעט 90 אלף, וההנחה הגיעה ל-70% במוצע⁵³. בתקופה זו כמעט לא נרכשו דירות למלאי, ולכן הוא הצטמצם.

מאז שהחוק הנידון נכנס לתוקף הוסיפו החברות המשכנות למכור דירות רבות⁵⁴. בשנים

במהלך השנים מכרה המדינה דירות רבות ממלאי השיכון הציבורי והוסיפה לו מעט דירות, ולכן מספרן נשחק.



2014–2018 נמכרו כ-13% מהדירות שנותרו במלאי – כ-8 אלפים דירות מתוך מעט יותר מ-60 אלף דירות – ובמקביל נוספו למלאי כ-2,240 דירות. ב-2018 לבדה נמכרו 1,397 דירות בהנחה ששיעורה הממוצע מגיע ל-59% ממחיר השוק. הדירות שנוספו למלאי חדשות מהדירות הקיימות בו, והן נרכשו בהתאם למאפייני הזכאים הספציפיים שהמתינו באותה תקופה לדירה בשיכון הציבורי או בהתאם למאפייני הדיירים שנוקדו להחלפת הדירה שהתגוררו בה. איור ח'16 מציג את התפלגות הדירות שנקנו ונמכרו בשנים 2011–2018 לפי מחוזות⁵⁵. מאחר שהמלאי בשיכון הציבורי נשחק, מחירי הדיור מאמירים בשנים האחרונות, ויש

⁵² לעיתים צאצאי הזכאים רכשו את הדירות, בהיותם "דיירים ממשיכים".

⁵³ המקור: נתונים מנהליים של חברת "עמידר" ועיבודי בנק ישראל.

⁵⁴ בפברואר 2018 הוארך תוקפו של חוק הדיור הציבורי עד שנת 2023, והזכאים יוכלו להמשיך לממש את זכאותם בתקופה זו.

⁵⁵ האיור מציג למעשה את תמונת המכירות והרכישות בתקופת יישומו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) אף שהוא החל רק ב-2014, מפני שבשנים 2011–2013 כמעט לא נרכשו דירות למלאי ונמכרו מעט דירות.

תור ממתנינים לדיור ציבורי, ועדות שעסקו בדירות השיכון קראו להפסיק למכור אותן⁵⁶ על מנת לשמר את המלאי הקיים ואף להגדילו⁵⁷.

להנחות שהדיירים מקבלים על הדירות יש שווי כלכלי גבוה מאוד. אף על פי כן אובדן ההכנסות בגין מכירתן אינו מופנם בתקציב המדינה, והעלות החלופית של הסיוע ברכישה – למשל במונחי סיוע בשכר דירה למשפחות אחרות – אינה נשקלת. כיוון שרבים מהרוכשים מבוגרים ההטבה מועברת למעשה ליורשיהם, אף על פי שיש תור ממתנינים ארוך לדיור הציבורי. המכירה המתמשכת לדיירים כרוכה בסיכון מוסרי, בפרט כשהיא נעשית על פי חוק הדיור הציבורי שכן זה מייצר אצל משקי הבית ידיעה בנוגע לזכותם העתידית לרכוש את הדירות, ולכן עשוי לכוון את התנהגותם לעמידה בתנאי הרכישה. הסיכון המוסרי גדל כשמגדילים את המלאי שכן הדבר מעלה את הסיכוי לרכוש דירה מהשיכון הציבורי.

מאידך גיסא סביבות המגורים עשויות להשתפר כתוצאה מגידול בבעלות הפרטית על דירות, והן הרוכשים והן שכניהם עשויים להפיק מכך תועלת. שיעור הבעלות על דירות בקרב משקי הבית מהעשירון התחתון גדל בכעשר נקודות אחוז בשנים 1997–2017 בשעה שבכלל האוכלוסייה, ובעיקר בעשירוני הביניים, הוא פחת (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019). אולם תועלת המכירה לדיירים הרוכשים טרם נבחנה, והעדות היחידה לתועלת לסביבת המגורים מצויה בעליית המחירים בשכונות שהתאפיינו בצפיפות גבוהה במיוחד של דיור ציבורי (רמות-ניסקה ועמיתים, עבודה בתהליך). למול תועלות אפשריות אלה ניצבת עלותה הגבוהה של הסובסידיה לרכישת הדירות.

סיכום והמלצות לגבי המדיניות

ריכוזי השיכון הציבורי אומנם הלכו והידלדלו במהלך השנים, אך רבות מדירות השיכון עדיין נמצאות בשכונות עוני ובמרחק גדול ממוקדי תעסוקה. מספר הדירות בשיכון הציבורי נמוך יחסית לתור הזכאים ולפוטנציאל הגידול בו, והחלופה העיקרית – סיוע בשכר דירה – אינה מספקת ביטחון סוציאלי לחלק ממשקי הבית העניים, בפרט לאלה שיש בהם קשיי תפקוד. קשיחות המלאי בשיכון הציבורי מצמצמת את היכולת להתאים את היצע הדירות לצורכי הזכאים, ומאפיין זה עלול בסופו של דבר לפגוע ברווחת הזכאים לאורך השנים ולהעצים את מצוקתם. כדי להתחשב ברווחתם ארוכת הטווח חשוב שהממשלה תתמקד בהתוויית תוכנית סיוע אסטרטגית שכוללת אמצעים נוספים לשיכון הציבורי, ותראה במדיניות זו חלק מרשת הביטחון הסוציאלי; כמו כן חשוב שהיא תפנים את העלויות של אמצעי הסיוע השונים ואת השפעתם על התנהגות משקי הבית. מדיניות הסיוע בדיור צריכה להפנים בתכנון המרחבי שיקולים חברתיים במטרה לסייע למשקי הבית למצות את הפוטנציאל החברתי-כלכלי שלהם ולצמצם את הסגרגציה של אוכלוסיות עניות. היות שדמי השכירות בשוק החופשי גבוהים מדמי השכירות המלאים בשיכון הציבורי, הסיוע המרבי בשכר דירה בשוק החופשי נמוך בשוויו מהסיוע המזערי באמצעות דיור ציבורי⁵⁸. הבדל זה נובע מכך ששכר הדירה בשוק החופשי, והסובסידיה הנגזרת ממנו למקבלים סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, עולים מהר יחסית לקצב שבו מתעדכן שכר הדירה המלא בשיכון הציבורי⁵⁹ – הסכום

⁵⁶ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) הוגש לראש הממשלה בנימין נתניהו בספטמבר 2011.

⁵⁷ דוח ועדת המשנה של הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אללוף) הוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים בספטמבר 2014.

⁵⁸ קומץ מתוך הזכאים לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ממתנינים לדירה בשיכון הציבורי, ומאז 2014 הם זכאים לסיוע מוגדל בשכר דירה. זה נע בין 1,644 ל-3,900 ש"ח בחודש.

⁵⁹ הוא צמוד למדד המחירים לצרכן ומבוסס על שמאויות בלתי עדכניות.

כדי להתחשב ברווחתם ארוכת הטווח של הזכאים, חשוב שהממשלה תתמקד בהתוויית תוכנית סיוע אסטרטגית שכוללת עוד אמצעים מלבד השיכון הציבורי, ותראה במדיניות זו חלק מרשת הביטחון הסוציאלי.

יש לקבוע מנגנון עדכון לשכר הדירה בשיכון הציבורי וגם לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי. הדבר יבסס את מרכיב הסיוע בדיור במסגרת המדיניות המעודדת עצמאות כלכלית בקרב המסוגלים לכך ובמקביל תומכת ברמת חייהם.

שעליו מתבססת הסובסידיה לדיירי השיכון הציבורי. יש לקבוע מנגנון עדכון לשכר הדירה בשיכון הציבורי וגם לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי. הדבר יבסס את מערכת הסיוע בדיור במסגרת המדיניות המעודדת עצמאות כלכלית בקרב המסוגלים לכך ובמקביל תומכת ברמת חייהם. המגורים בשיכון הציבורי והזכויות המוקנות עימו – שכר הדירה המופחת, הזכאות הפרמנטית-כמעט לסיוע והזכות לרכוש את הדירה – מגלמים סובסידיות רבות. כאשר בוחנים את מדיניות הסיוע בדיור יש לבחון את הסובסידיות שדיירי השיכון הציבורי זכאים להן לעומת הסובסידיות שלהן זכאים אלה שנמצאים על גבול הזכאות לשיכון הציבורי ונהנים מסובסידיה בשכר דירה בלבד. נראה כי בין שתי הקבוצות יש פער זכויות גדול אף על פי שבשוליים הבדלי המאפיינים ביניהן אינם גדולים. הדבר עלול לגרום למשקי הבית שנמצאים על גבול הזכאות להעדיף את הסיוע באמצעות דיור ציבורי על פני הסיוע בשכר דירה, אף על פי שסיוע נדיב בשכר דירה בשוק החופשי דווקא עשוי להיטיב עימם בטווח הארוך ולהגדיל את ריבונותם ואת גמישותם לנוכח השתנות הצרכים.

הניסיון האמפירי בעולם מראה כי כאשר מקבלי סיוע בדיור מתגוררים בסביבה ענייה פחות, יש לכך ערך כלכלי, בעיקר לילדי הזכאים. לכן יש לפתח לשיכון הציבורי חלופות שיעניקו פתרון יציב וארוך טווח, אך גם גמיש ובעל השפעות חיזוניות קטנות בהשוואה לדיור הציבורי. השיכון הציבורי צריך להוות אמצעי לסיוע לאוכלוסיות עם מגבלות תפקודיות. במקרים אלה יש להקפיד כי מלאי הדירות יתוחזק כיאות והדירות יפוזרו בשכונות מגורים רבות.

יש לבחון את המחיר הכלכלי והחברתי הכרוך בכך שהמדינה ממשיכה למכור את דירות השיכון הציבורי לדיירים, ולשקול להפסיק את המכר במתכונתו הנוכחית. אפשר להחליף את מלאי הדירות הישנות בחדשות, ולהקפיד על גיוון גאוגרפי ופיזור רב יותר בתוך יישובים, בשתי דרכים. ראשית, למכור בשוק החופשי דירות שיכון שמתפנות ולרכוש דירות חדשות תחתיהן. שנית, להקים מיזמי "פינוי-בינוי" שיכילו דירות לאוכלוסיות מגוונות: במקום הדירות הקיימות יוקמו יחידות שיכון ציבורי חדשות (לצד דירות אחרות) או יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח.

יש לבחון את הסובסידיות לדיירי השיכון הציבורי בהשוואה לסובסידיות למשקי הבית שנמצאים על גבול הזכאות לשיכון הציבורי ונהנים מסובסידיה בשכר דירה בלבד.

יש לבחון את המחיר הכלכלי והחברתי הכרוך בכך שהמדינה ממשיכה למכור את דירות השיכון הציבורי לדיירים

ביבליוגרפיה

- אזנקוט מ. (2018), *תעסוקת החרדים: תיאור יעדי הממשלה והתפתחות הנתונים בשנים האחרונות*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיתוח תקציבי.
- בנק ישראל (2011), *דין וחשבון 2010*.
- בנק ישראל (2013), *דין וחשבון 2012*.
- בנק ישראל (2015), *דין וחשבון 2014*.
- בנק ישראל (2017), *הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים*.
- בנק ישראל (2018), *דין וחשבון 2017*.
- ברנדר, ע' (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", *סקר בנק ישראל*, מס' 84.
- דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("דוח טרכטנברג") (2011), מוגש לראש הממשלה, בנימין נתניהו.
- הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014), דוחות ועדות המשנה (חלק 2), מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מאיר כהן.
- וינשטיין, צ' (2014), "הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות", *ביטחון סוציאלי*, מס' 94: ע' 45–80.
- כרמון, נ' (1989), *שיקום שכונות בישראל – הערכת תוצאות*, הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019), *הדו"ר בישראל ממצאים מסקר הוצאות משק הבית*, הודעה לעיתונות.
מבקר המדינה (2013), *דוח שנתי*, 64א'.
מבקר המדינה (2015), *דוח שנתי*, 65ג'.
המוסד לביטוח לאומי (2019), *ממדי העוני והפערים החברתיים*, דוח שנתי 2017.
מלאך ג', ד' כהן וחי' זיכרמן (2016), מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה: תכנית אב לתעסוקת חרדים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 111.
רמות-ניסקה ת', נ' האוזמן וני' זוסמן (2019), "בעלות פרטית על דירות ואיכות שכונות מגורים", עבודה בתהליך.

Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855-902.

Ellen, I.G., Horn, K.M., O'Regan, K.M., 2016. Poverty concentration and the Low Income Housing Tax Credit: Effects of siting and tenant composition. *Journal of Housing Economics* 34, 49–59.

Chyn, E. (2018). Moved to opportunity: The long-run effects of public housing demolition on children. *American Economic Review*, 108(10), 3028-56.

Graham, B. S. (2018). Identifying and estimating neighborhood effects. *Journal of Economic Literature*, 56(2), 450-500.

OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

Salvi del Pero A. et al. (2016), "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>

Sandler, D. H. (2017). Externalities of public housing: The effect of public housing demolitions on local crime. *Regional Science and Urban Economics*, 62, 24-35.

