

פרק ח'

סוגיות במדיניות הרווחה

- בשנת 2011 קו העוני הריאלי כמעט לא השתנה, ושיעורם של העניים מקרב משקי הבית נותר ללא שינוי. בקרב הערבים והחרדים, אוכלוסיות שבהן ממדי העוני גבוהים במיוחד, תחולת העוני גדלה.
- בשנת 2011 הצטמצם אי השוויון בהכנסות נטו, שנותר גבוה בהשוואה בין לאומית.
- בשנים 2011–2012 המדיניות בתחום התעסוקה וההכנסות התמקדה בקבוצות ששיעורי התעסוקה שלהן והכנסותיהן נמוכים, ונוסף על כך ננקטו מספר צעדי מדיניות לצמצום הוצאותיהם ולהגדלת הכנסותיהם של משקי הבית עם עובדים ממעמד הביניים.
- שיעורי התעסוקה של בני 55 ומעלה עלו משמעותית בעשור האחרון. בקבוצות הגיל המתקרבות לגיל הפרישה, שיעורי העובדים שממשיכים לעבוד משנה לשנה דומים לשיעורים המאפיינים עובדים בראשית שנות ה-40 שלהם, ושכר העובדים המתמידים עולה במתינות.
- במדינות שונות, בכללן ישראל, החל תהליך של פיתוח מדדי רווחה המתייחסים לתחומים כגון איכות הסביבה, רמת החינוך והבריאות וקהילתיות.

1. מבוא¹

בשנת 2011 ערכו של קו העוני במחירים קבועים כמעט לא השתנה, ושיעורם של העניים מקרב משקי הבית נותר ללא שינוי.

בשנת 2011 נותרה ההכנסה הריאלית החציונית נטו לנפש תקנית² בלא שינוי. קו העוני, השווה למחצית הכנסה זו, נותר גם הוא בלא שינוי. שיעור הנפשות העניות מקרב כלל הנפשות עלה במקצת: תחולת העוני של הנפשות, המשתייכות למשקי בית שראשיהם מבוגרים מגיל הפרישה הרשמי, ירדה במקצת, אך זו של נפשות מאוכלוסיות נבחרות אחרות עלתה (לוח ח-1).

התפתחויות אלה של תחולת העוני בשנת 2011 הופיעו על רקע הקצב הגבוה של צמיחת התוצר, שהסתכם ב-4.6 אחוזים. במחציתה השנייה של 2011 צמיחת המשק האטה כתוצאה מהתפתחויות בכלכלה העולמית, ואלו המשיכו להשפיע על התוצר במהלך

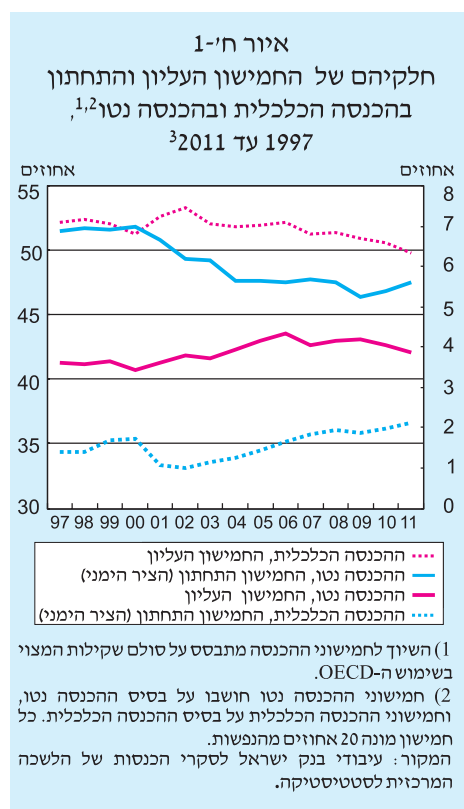
¹ הנתונים בסעיף זה ובסעיף הבא מתייחסים ברובם לשנת 2011, שכן זאת השנה האחרונה עבורה הם זמינים. במקומות בהם הדבר מתאפשר, הניתוח מתייחס גם לשנת 2012.

² התיקון של מספר הנפשות במשק הבית נערך לפי סולם שקילות הממיר את מספר הנפשות במשק הבית למספר נפשות תקניות, והוא מבטא את העובדה שהתוספת להוצאות משקי הבית הולכת וקטנה עם הגידול במספר הנפשות.

2012, כאשר המשק צמח ב-3.1 אחוזים³. למרות זאת כוח העבודה והתעסוקה המשיכו להתרחב בשיעורים נאים בשתי התקופות⁴. בשלהי 2013, לכשיתפרסמו הנתונים, אפשר יהיה לנתח כיצד ההתפתחויות ב-2012 השפיעו על תמונת ההכנסות והתחלקותן בשנה זו. ממדי העוני בקרב הערבים והחרדים – אוכלוסיות המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים, בשכר נמוך ובילודה גבוהה⁵ – נותרו גבוהים ב-2011, וזאת למרות ששיעורי התעסוקה בקבוצות הללו המשיכו לגדול. מאחר שגם ב-2011 שיעורי התעסוקה התרחבו יותר מההכנסות, גדל שיעור העניים בקרב אוכלוסיית העובדים. לצידם של תהליכים אלה, וכנראה גם בזכותם, הצטמצמה מעט ב-2011 חומרת העוני בקרב העניים, כפי שזו מתבטאת בפער בין הכנסות העניים לקו העוני. אך בגלל הגידול בחלקם של העובדים בקרב העניים, התרחבה מעט חריפות העוני בקרב כלל העובדים, כפי שזו מתבטאת בפער העוני (ראו לוח ח-1, הכולל גם ביאורים למושגים).

ב-2011 משקי הבית מהחמישון התחתון המשיכו להגדיל את חלקם בסך ההכנסות הכלכליות, בזכות הגידול המתמשך בשיעורי התעסוקה שלהם ובהכנסותיהם מעבודה.

ב-2011 משקי הבית מהחמישון התחתון המשיכו להגדיל את חלקם בסך ההכנסות הכלכליות.



משקי הבית מהחמישון העליון, לעומת זאת, הקטינו את חלקם בהכנסות (הכלכליות ונטו) (איור ח-1). ב-2011 ירדה ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה של פרטים מרוב הקבוצות, בכללן קבוצות ששיעורי התעסוקה שלהן ושכרן נמוכים יחסית (לוח ח-2). אמנם בשנה זו משקי הבית מהחמישון התחתון גם הגדילו את חלקם בהכנסות נטו, אך בסך הכול חלקם נותר יציב מאז 2004, לאחר שבין השנים 2003 ו-2004 הוא ירד מאוד עקב הקיצוץ בקצבאות.

על פני הזמן בולטים מאוד הפער בין חלקיהם של החמישונים השונים בהכנסות וההתייבבות מידת הפרוגרסיביות של מדיניות המסים ותשלומי ההעברה – לאחר הירידה התלולה שחלה בה בין השנים 2003–2005 (איור ח-1). הירידה בפרוגרסיביות של המדיניות ניכרת גם בשחיקה בתרומתה של המדיניות לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות (לוח ח-1), בין היתר בגלל צמצומן הניכר של קצבאות הילדים והבטחת ההכנסה בראשית שנות ה-2000.

³ הרחבה בעניין ההתפתחויות המקרו-כלכליות מצויה בפרק ב' של דוח בנק ישראל לשנת 2011 ובפרק ב' של פרסום זה.

⁴ הרחבה מופיעה בפרק ה' של פרסום זה.

⁵ שיעורי הפרייון הכולל של הנשים החרדיות והמוסלמיות גבוהים מאוד בהשוואה ליתר קבוצות האוכלוסייה (פלטיאל, א. ואחרים (2012), תחזית אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אגף דמוגרפיה ומפקד). הרחבה לגבי תחולת העוני לפי מאפיינים שונים מופיעה בדוחות בנק ישראל לשנים 2009 ו-2010.

לוח ח'-1

מדדי אי-שוויון ועוני, 2003 עד 2011

(אחוזים)

2011	2010	2009	2008	2006	2004	2003	
א. מדדי אי-שוויון¹							
0.376	0.381	0.386	0.382	0.390	0.377	0.366	מדד ג'יני
6.639	6.808	6.738	6.538	6.541	6.541	5.759	היחס בין הכנסת האחוזון ה-90 להכנסת האחוזון ה-10
0.836	0.835	0.822	0.822	0.812	0.825	0.828	היחס בין ההכנסה החציונית להכנסה הממוצעת
ב. מדדי עוני							
ב.1. מדד עוני יחסי²							
2,000	1,932	1,815	1,742	1,592	1,421	1,389	קו העוני לנפש תקנית ² (ש"ח)
2,000	1,999	1,928	1,912	1,828	1,640	1,596	קו העוני לנפש תקנית במחירי 2011 ² (ש"ח)
441	433	434	419	403	393	366	מספר משקי הבית העניים (אלפים)
19.9	19.9	20.5	19.9	20.0	20.3	19.3	תחולת העוני - משקי בית (אחוזים)
34.7	35.8	35.5	34.2	33.8	33.3	30.5	פער ההכנסות ³ (אחוזים)
ב.2. תרומת המדיניות (תשלומי ההעברה והמיסים)							
23.5	22.9	23.2	24.9	23.3	26.8	31.7	לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות
14.7	14.7	16.2	14.7	17.1	18.1	17.7	ב.3. תחולת העוני לפי מדד קבוע² - נפשות (אחוזים)
ג. קבוצות נבחרות							
ג.1. תחולת העוני לפי המדד היחסי בקרב (אחוזים)							
24.8	24.4	25.0	23.7	24.5	23.6	22.4	נפשות
35.6	35.4	36.3	34.0	35.8	33.2	30.8	ילדים
נפשות המשתייכות למשקי בית שראשיהם בני 65+4							
21.5	23.3	22.5	23.2	22.7	25.7	24.3	נפשות המשתייכות למשקי בית שראשיהם בני 65-55 ⁴
13.4	12.5	13.0	13.2	12.4	13.1	15.1	ערבים
58.0	56.7	57.4	53.1	57.6	51.6	50.9	חרדים ⁵
58.1	56.7	58.5	60.4	57.2	57.4	48.1	משקי בית בעלי מפרנס אחד
25.9	25.7	24.9	23.1	23.4	20.8	18.6	משקי בית בעלי שני מפרנסים
4.6	3.5	3.7	3.0	2.9	2.8	2.6	משקי בית שאין בהם עובדים
40.0	40.5	41.8	43.4	41.3	43.6	42.0	ג.2. מאפיינים נבחרים של משקי בית עם עובדים ובלעדיהם
שיעור משקי הבית בעלי מפרנס אחד מקרב המשפחות העניות							
48.6	51.4	48.4	47.2	44.1	41.1	36.9	שיעור משקי הבית בעלי שני מפרנסים מקרב המשפחות העניות
10.2	7.4	7.6	6.3	5.9	4.1	3.9	פער העוני בקרב משפחות עם עובדים (אחוזים) ⁶
5.5	5.4	5.2	4.5	4.7	4.1	3.4	פער העוני בקרב משפחות ללא עובדים (אחוזים) ⁶
25.7	26.6	26.9	26.0	24.5	23.5	20.4	

(1) מדדי אי השוויון חושבו על ההכנסה הפנויה לנפש תקנית.

(2) קו העוני היחסי מחושב לפי מחצית ההכנסה החציונית לנפש תקנית. קו העוני המוחלט מחושב ביחס לקו העוני ברמתו הריאלית ב-1997.

(3) ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של הנפשות העניות. משתנה זה מודד את חריפות העוני בקרב העניים.

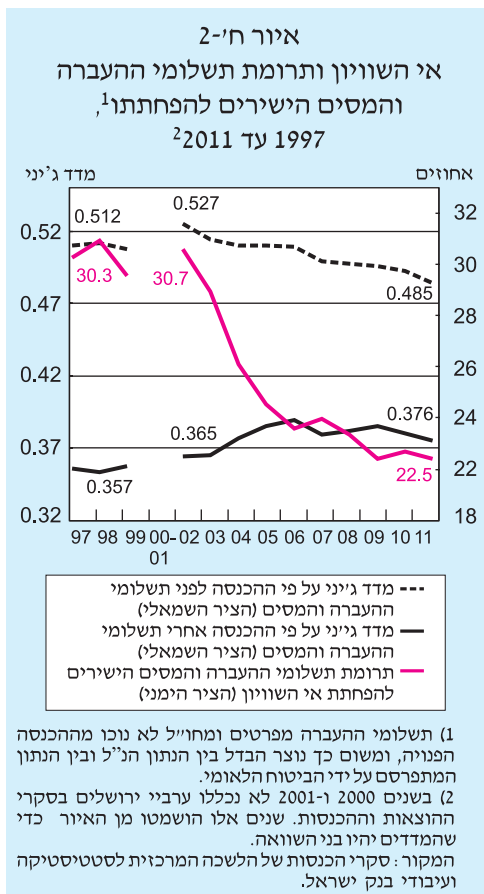
(4) לאור השינויים שחלו בין השנים 2004-2009 בגיל הפרישה, עד 2008 הנתונים מתייחסים לגילאים 60 ו-65 לנשים ולגברים, בהתאמה. החל משנת 2009 הנתונים מתייחסים לגילאים 62 ו-67 לנשים ולגברים, בהתאמה.

(5) את החרדים מזהים על פי השאלה אם מוסד הלימודים האחרון של אחד מבני המשפחה היה ישיבה על-תיכונית. הגדרה זו עלולה להעניק משקל יתר לאנשים שלמדו לימודי קודש בלבד ופחות נוטים להשתתף בכוח העבודה.

(6) ממוצע המרחק של הכנסות האוכלוסייה כולה מקו העוני, כאשר אלה שאינם עניים מקבלים ערך 0. משתנה זה מודד את חריפות העוני בקרב האוכלוסייה כולה.

המקור: סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיבודי בנק ישראל.

בשנת 2011 הצטמצמו מעט ממדיו השוויון של אי השוויון כפי שהוא משתקף בממד גייני.



בשנת 2011 הצטמצמו מעט ממדיו של אי השוויון כפי שהוא משתקף בממד גייני. בנוגע לאי השוויון בהכנסות ברוטו, חישובו מתבסס על ההכנסה לפני מסים ותשלומי העברה, והוא המשיך לרדת גם ב-2011; מאז 2006 הוא השלים ירידה מתונה אך עקבית של 2 נקודות אחוז. הצטמצמותו של אי השוויון נובעת גם היא מהגידול המתמשך בשיעורי התעסוקה ובהכנסות מעבודה בחמישון התחתון. בנוגע לאי השוויון בהכנסות נטו, חישובו מתבסס על ההכנסה אחרי מסים ותשלומי העברה, ומאז 2006 הוא שומר על רמה יציבה אף כי גבוהה בהשוואה לראשית שנות ה-2000 ובהשוואה בין לאומית⁶ (לוח ח-1 ואיור ח-2).

במוקד פרק זה ניצבות שלוש סוגיות רוחה. הסוגיה הראשונה עוסקת בהתרחבות התעסוקה ובגידול בהכנסות מעבודה, ובתרומתה של מדיניות הממשלה לאלו.

הסוגיה השנייה נוגעת לבני 55 ומעלה, קבוצה שהרחיבה משמעותית את היקפי התעסוקה שלה בשנים האחרונות. תמורה

זו נזקפת לזכותם של הגורמים שהרחיבו את ההשתתפות בכוח העבודה בכל קבוצות הגיל, בעיקר הגידול בשיעורי ההשכלה (תיבה ה-1), וכן לזכותם של הגורמים שהשפיעו במיוחד על קבוצות הגיל המבוגרות, למשל העלייה בתוחלת החיים ושינוי חוק גיל הפרישה ב-2004. הסעיף השלישי זורה אור על השינויים בתעסוקה ובשכר בקרב המועסקים המתקרבים לגיל פרישה.

הסוגיה השלישית נוגעת למדידת הרווחה. בשנים האחרונות מתגבשת במדינות ובארגונים בין לאומיים הכרה בכך שחשוב להוסיף על מדדי הרווחה הכלכליים, כמו התוצר לנפש, גם מדדים שישקפו באופן מקיף יותר את התפתחות הרווחה של הפרטים ואת חלחולה של הצמיחה הכלכלית. הפעילים בתחום מציעים להוסיף מדדים הבוחנים את איכות החיים בנושאים מגוונים, כגון דמוגרפיה, רמת השירותים החברתיים, ההתפתחויות החברתיות ואיכות הסביבה. בשלהי 2012 החליטה הממשלה (החלטה מספר 5255 מיום 2.12.2012) להקים ועדה שתמליץ על מדדים לרווחת חיים, קיימות וחוסן לאומי, וועדה זו נתבקשה להגיש את המלצותיה עד תום המחצית הראשונה של 2013. מדדים אלה נועדו לסייע לממשלה לגבש תמונת מצב חברתית, כלכלית וסביבתית. הסעיף האחרון בפרק סוקר את העבודות הבולטות שנערכו בתחום בעולם וב ישראל.

⁶ התייחסות נרחבת לתמונת אי השוויון בישראל על פני זמן ובהשוואה בין לאומית נמצאת בבנק ישראל (2012), דין וחשבון 2011, פרק ח'.

דהרנסט דהמוצעת שכירה (ש"ת, מחירי 2011)

3) את החרדים מזהים על פי השאלה אם מוסד המזמור הוא על-חובות. הגדרה זו עלולה להעניק משקל יתר לאנשים שלמדם למזמור קודש בלבד (פחות נוטים להשתתף בשוק העבודה).

5) משדח חלקת מוגדרת כמשדח של פחות מ-55 שעות עבדח שבועית בדרך כלל. שיעור המועסקים במשדח חלקת נחשב מותר סך המועסקים המקורי: סקרי רוח אדם והכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבורי בנק ישראל.

2. המדיניות בתחום התעסוקה והשכר והשפעתה על הרווחה

מדיניות הממשלה בתחום התעסוקה והשכר התמקדה מאז 2003 בעיקר בתמיכה בתעסוקה ובהכנסות של משקי הבית בעלי ההכנסות הנמוכות⁷. אולם בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 החליטה הממשלה על מספר צעדי מדיניות, בחלקם אוניברסליים, שהפחיתו גם את הוצאותיהם של משקי בית שהכנסותיהם בינוניות וגבוהות. בשנת 2012 הממשלה אף החלה ליישם חלק מצעדים אלה. סעיף זה סוקר את אמצעי המדיניות בהם נקטה הממשלה בשנים 2011 ו-2012 ואת השפעתם על רווחת משקי הבית. תחילה נסקור את אמצעי המדיניות המשפיעים על התעסוקה וההכנסות של כל האוכלוסייה ואת השינויים שחלו בהם לאחרונה בעקבות פעילותה של ועדת טרכטנברג. בהמשך נסקור את השינויים שהתחוללו במדיניות הסיוע לבעלי הכנסות נמוכות ואת משמעויותיהם.

הממשלה מיישמת מדיניות שנועדה להרחיב את שיעורי התעסוקה בקרב אלה שאינם עובדים ולהגדיל את היקף התעסוקה בקרב העובדים. חלק ניכר ממדיניות זו מתמקד בהורים עובדים. תמיכה זו של המדינה נעשית באמצעות הפעלה או סבסוד של מסגרות חינוכיות ומסגרות השגחה על ילדים, כמו מעונות יום, גני ילדים ומסגרות להארכת יום הלימודים. על פי מחקר שנערך בבנק ישראל⁸, מספר המקומות במעונות היום בישראל אינו מספיק: בהשוואה בין לאומית, היקף המקומות במעונות היום נמוך ביחס למספרם של הילדים לאימהות עובדות, לא כל שכן ביחס למספרם הכולל של הילדים בגיל הרך. בנוסף, ביחס למדינות OECD המשפחה הישראלית מוציאה סכום גבוה על מסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך. ב-2012, בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג, החליטה הממשלה להגדיל את מספר המקומות במעונות היום ב-30,000, בתהליך שישתרע על פני חמש שנים, וב-2012 החלו להרחיב את בניית מעונות היום כדי לעמוד ביעד זה. ב-2012 גדל מספר המקומות במעונות היום ב-3 אחוזים – כתוצאה מהחלטות עבר. הגדלת מספר המקומות במעונות היום צפויה להפחית את הוצאות משקי הבית שיהיו מהסבסוד ולהרחיב את התעסוקה של אימהות. כתוצאה מכך צפויים להצטמצם גם הפערים החברתיים בחינוך, בפרט אם יקפידו על התוכן החינוכי במעונות אלו, ולדבר זה יש פוטנציאל לתרום לצמצום העוני ואי השוויון בקרב הילדים בצעירותם ובבגרותם.

משנת הלימודים התשע"ג (2012–2013) המדינה החילה חינוך חנם בגנים ציבוריים לילדים בני 3–4 (החלטת הממשלה מספר 4088 מיום 8.1.2012), וזאת במסגרת יישום ההמלצות של ועדת טרכטנברג. בטרם החילו את החוק, כ-65 אחוזים מהילדים בגילאים אלה למדו בגני הילדים הציבוריים, וחלקם נהנו מסבסוד מלא או חלקי של שכר הלימוד: הילדים המתגוררים בשכונות וביישובים מאשכולות כלכליים-חברתיים נמוכים – כ-56 אחוזים מהילדים – היו זכאים לחינוך חנם⁹, והיתר היו זכאים ללמוד במחיר מופקח של כ-800 ש"ח (תעריפי 2010/2011) וליהנות מסבסוד של מחיר זה, בהתאם למבחן הכנסות. שאר הילדים למדו במסגרות פרטיות או שהו בביתם. בשנת הלימודים תשע"ג (2012–2013)

ב-2012 החלה הממשלה ליישם את צעדי המדיניות שהוחלט עליהם בעקבות המחאה החברתית, ואלה הפחיתו את הוצאותיהם של משקי בית בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות.

ב-2012 הממשלה החליטה להגדיל את מספר המקומות במעונות היום, והיא החלה להרחיב את בניית המעונות כדי לעמוד ביעד זה.

משנת הלימודים התשע"ג המדינה החילה חינוך חנם בגנים ציבוריים לילדים בני 3–4, ובעקבות זאת עלו התקציבים המופנים לבנייה של גני ילדים חדשים ולהפעלתם ועלה מספר הילדים הלומדים במסגרות אלו.

⁷ למעט הפחתת המיסוי הישיר, מדיניות שהיטיבה גם עם בעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות.

⁸ שחר, א' (2012), עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על היצע העבודה של נשים, בנק ישראל, סדרת מאמרים לדין 2012.12 ובנק ישראל (2012), דין וחשבון 2011, פרק ה'.

⁹ החל משנת 1999, במסגרת תיקון 16 לחוק חינוך חובה.

גדל מספרם של בני ה-3-4 בגנים הציבוריים בכ-21 אלף (גידול של כ-12 אחוזים), הרבה מעבר לגידול שהיה צפוי בגין הגידול הטבעי של האוכלוסייה. עם החלת החוק, באוגוסט 2012, עלו התקציבים המופנים לבנייה של גני ילדים חדשים ולהפעלתם, ואלו צפויים להמשיך ולגדול בשנים 2013-2015 מפני שמיצוי ההטבה יתרחב עם הזמן (התייחסות לנושא נמצאת גם בפרק ו' של פרסום זה).

הרחבת חוק חינוך חנם לילדים בגילאי 3-4 הפכה את השירות לנגיש לכל. אמנם היא אינה צפויה להשפיע על תחולת העוני הנמדדת – משום ששווי השימוש בשירותים ציבוריים וההוצאות בגינם אינם נכללים בחישוב תחולת העוני. אולם ההטבה תצמצם את הוצאות משקי הבית, והיא עשויה גם לתרום להגדלת היצע העבודה של הורים. משפחות בעלות הכנסה נמוכה נהנו מסבסוד חלקי או מלא של שכר הלימוד בגנים עוד בטרם הרחבת החוק, וזאת ללא תלות במצב התעסוקה שלהן. החידוש בהטבה הוא שכעת יוכלו ליהנות מחינוך חנם כל ההורים לילדים בגיל זה, ללא תלות בהכנסותיהם ובמצב התעסוקה שלהם, והנתונים אמנם מעידים על כך שתוספת המקומות בגני הילדים התרחשה בעיקר ביישובים מאשכולות 4 ומעלה: בטרם יישמו את החוק, בשנת תשע"ב (2011-2012), הייתה התאמה כמעט מלאה בין מספר המקומות בגני הילדים לבין מספר הילדים שהתגוררו ביישובים מאשכולות 3-1; בתשע"ג מספר המקומות בגני הילדים הציבוריים גדל ביחס למספר הילדים בגילאי 3-4. גידול זה התרחש בעיקר ביישובים מאשכולות 4 ומעלה, כך שצורך השפעתו היא על משפחות עם ילדים מהמעמד הבינוני ומעלה.

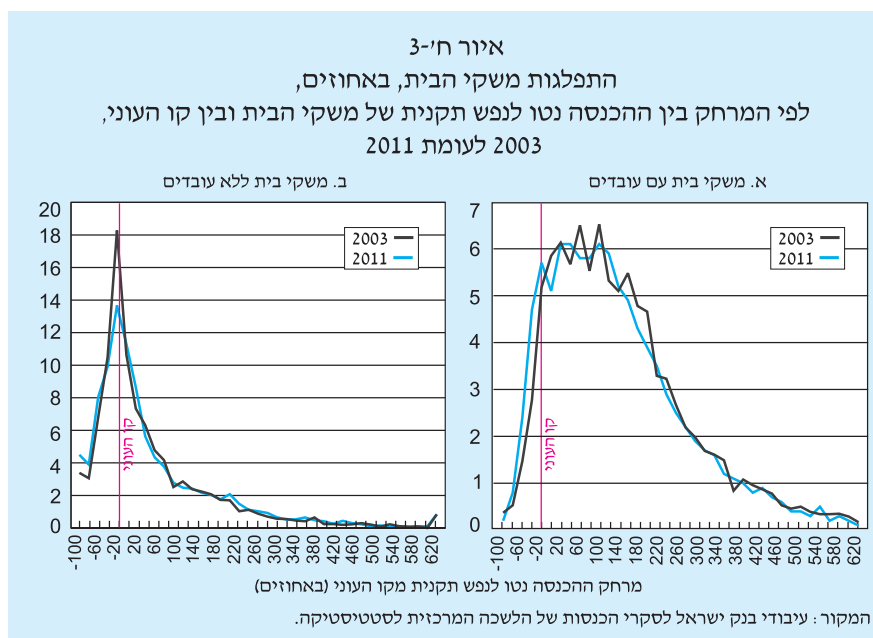
הלימודים בגני הילדים הציבוריים נמשכים עד שעות הצהריים, ורבים מההורים נאלצים, בגלל היקף עבודתם, לשלם סכומים בלתי מבוטלים לצהרונים המאריכים את יום הלימודים עד לשעות אחר הצהריים. לאור זאת החליטה הממשלה, במסגרת ההחלטה הנזכרת לעיל, ליצור לילדים מגיל הגן עד כיתה ג' מסגרת לימודים נוספת עד השעה 16.00. מסגרת זו תקום בהדרגה, עד שנת 2016, וסבסודה למשפחות יותנה במבחן הכנסות. ועדת טרכטנברג אמנם המליצה במקור לתלות את הסבסוד גם בהיקף עבודתה של האם, אך סעיף זה בוטל (החלטת ממשלה מספר 4598 מתאריך 8.5.2012). בדומה ללימוד בגני הילדים הציבוריים, גם ההשתתפות בצהרונים תהיה בחינם ביישובים מהאשכולות הנמוכים. יתרה מזאת, גם כאשר הורים לא יהיו זכאים לסבסוד, הם ייהנו מהזולה של השירות הואיל ובחלק מהמקומות הוא התקבל במחיר גבוה מהעלות. תוכנית זו נועדה לעודד אימהות להרחיב את היקף התעסוקה שלהן ולהפחית את הוצאותיהם של הורים עובדים לילדים צעירים מכל קבוצות האוכלוסייה.

שיעורי התעסוקה של מרבית קבוצות האוכלוסייה גדלו מאוד במהלך השנים 2003-2011 (לוח ח-2). זוהי בעיקר תוצאה של עלייה בשיעורי ההשתתפות ושל העובדה ששיעור האבטלה לא עלה. לעלייה בשיעורי ההשתתפות תרמה בעיקר העלייה ברמת ההשכלה, אולם תרמה לכך גם המדיניות הפעילה בשוק העבודה (ראו תיבה ה'-1). המדיניות הפעילה בשוק העבודה נועדה להעביר משקי בית בעלי הכנסות נמוכות מהסתמכות על הכנסות ממערכת הרווחה להסתמכות על הכנסות מעבודה, והיא התגברה משנת 2003. לצד הגידול בתעסוקה גדל מספר המפרנסים במשקי הבית והשתנתה התפלגות ההכנסות של משקי הבית העובדים: בין השנים 2003 ו-2011 גדל שיעור משקי הבית העובדים שהכנסותיהם נמוכות מקו העוני – ולכן גם חריפות העוני בקרב העובדים גדלה – בשעה שבמשקי הבית

שיעורים של העובדים
מקרב העניים עלה
מאוד בין השנים 2003
ו-2011, והדבר כנראה
נובע מכך שאלה שהגדילו
את השתתפותם בכוח
העבודה נכנסו לחלק
התחתון של התפלגות
ההכנסות. ככל שיתייצב
מעמדם של עובדים אלה
בשוק העבודה, כך יגדלו
סיכוייהם להיחלץ מעוני.

שאליהם משתייכים מרבית העובדים לא ניכר שינוי רב בהתפלגות ההכנסות¹⁰ (איור ח-3 ולוח ח-1). הדבר נובע כפי הנראה מכך שאלה שמגדילים את השתתפותם בכוח העבודה נכנסו לחלק התחתון של התפלגות ההכנסות, מבלי שההכנסה מעבודה פיצתה אותם על אובדן ההכנסות מתשלומי העברה – תשלומים שקוצצו ב-2003. בהשוואה למשקי הבית של העובדים שאינם עניים, משקי הבית של העובדים העניים מתאפיינים במספר גבוה של נפשות, בהן ילדים רבים, בתשומת עבודה נמוכה מאוד, בהשכלה נמוכה ובגיל צעיר של העומדים בראשם (לוח ח-3). בחלק הארי של משפחות העובדים העניים ישנו מפרנס אחד בלבד, אולם הולך וגדל חלקן של המשפחות שיש בהן שני מפרנסים ויותר. במקביל, בקרב משקי הבית שאינם עובדים ירדה אמנם תחולת העוני בין השנים 2003 ו-2011, אולם חריפותו עלתה (אף כי בשנה האחרונה חלה בו הקלת מה) (איור ח-3 ולוח ח-1).

ניתוח קודם הראה כי כאשר במשק בית בישראל אין הכנסות מעבודה, והוא מתקיים מקצבאות ומההטבות הנלוות אליהן, אזי בהשוואה בין לאומית יש לו תמריץ כספי גבוה להצטרף לעבודה¹¹. התמריץ הגבוה לעבוד נובע מכך שקצבאות הקיום נמוכות ומכך שהן דועכות בהדרגה עם עליית ההכנסה, בפרט לאחר השינויים שחלו במדיניות מ-2003 ואילך. איור ח-4 מתייחס להכנסה באחוזים מקו העוני, והוא מראה מהי ההכנסה אליה יגיעו, באופן היפותטי, משקי הבית ששכרם שווה לשכר המינימום, לפי גודל המשפחה, היקף המשרה ותשלומי העברה להם יוכלו להיות זכאים; כמו כן האיור מראה את התמונה המקבילה עבור משקי בית שאין להם הכנסות מעבודה כלל¹². איור זה ממחיש את הקשר



¹⁰ איננו יודעים מה היה מצב התעסוקה וההכנסות של משקי הבית המוצגים באיור ח-3 ושלגביהם יש מידע בלוח ח-3 בשנים קודמות. אולם סביר שהכנסותיהם של רבים מהמזעטרפים החדשים לשוק העבודה, שהיו בגיל העבודה בתקופות קודמות אך לא השתתפו בכוח העבודה, נמצאות בחלק התחתון של ההתפלגות.

¹¹ בנק ישראל (2010), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 127, ינואר עד אפריל 2010.

¹² הזכאות להטבות ולתשלומי העברה תלויה בעמידה בתנאים המתאימים. עובדים בשכר נמוך עשויים להיות זכאים להטבות נוספות, למשל גמלת השלמת הכנסה. אפשר שמשקי הבית ללא מפרנסים יהיו זכאים להטבות ותשלומי העברה נוספים. גמלת הבטחת ההכנסה מתייחסת למשק בית שאינו חייב במבחן תעסוקה ולא היה זכאי לגמלה לפני 2002.

בין גודל המשפחה ובין ההכנסה שהיא תזדקק לה כדי להיחלץ מעוני: ככל שעולה מספר הנפשות במשק הבית, כך גדלה ההכנסה הדרושה למשפחה כדי לספק את צרכיה ולהיחלץ מעוני. כמו כן האיור ממחיש את התרומה של רכיבי ההכנסה השונים – בראשם ההכנסה מעבודה – להשגת מטרה זו, וזאת בהתאם לעדכונים שחלו ב-2012 בתשלומי ההעברה ובשכר המינימום. הנתונים המוצגים באיור מראים כי תעסוקה בשכר המינימום אינה מחלצת מעוני בהכרח. אמנם הכנסות משקי הבית עשויות לגדול מאוד הודות לתוספת של קצבת הילדים, מענק ההכנסה והסיוע בשכר דירה, אולם רק בחלק מהמקרים הכנסות אלה ייחלצו את משק הבית מעוני¹³. בשעה שההכנסות של משקי בית עם עובדים בשכר המינימום נמצאות סביב קו העוני ולפעמים מעליו, הכנסותיו של משק בית ללא מפרנסים נמוכות מאוד מקו העוני.

בשנים 2004–2011 גדלו במיוחד הכנסותיהם מעבודה של משקי הבית העניים שיש בהם שני מפרנסים או יותר (לוח ח-3). המספר הממוצע של שעות העבודה במשקי הבית הללו גם כן עלה, אך בשיעור מתון יותר. בעקבות העלייה בשיעורי התעסוקה נכנסות לכוח העבודה אוכלוסיות שהן חדשות בשוק העבודה. זוהי אחת הסיבות לכך ששכר נמוך ביחס לשכרם של עובדים ותיקים, ואולי גם היקפי המשרות בקרבן נמוכים יותר. מידת העלייה בהכנסות מעבודה על פני הזמן תלויה בהיקף התעסוקה ובגמישות השכר ביחס לוותק ולמיומנות בשוק העבודה¹⁴. ככל שיתייצב מעמדן של אוכלוסיות אלה בשוק העבודה, יגדלו סיכוייהן להיחלץ מעוני.

בשנים 2011 ו-2012 הממשלה עדכנה שני אמצעים עיקריים כדי לתמוך בבעלי ההכנסות הנמוכות, אף כי אמצעים אלה אינם תומכים באופן ישיר בהגדלת כושר ההשתכרות: (1) בשנת 2011 העלו את שכר המינימום פעמיים: באפריל – לרמה של 3,890 ש"ח, על פי חוק שכר המינימום; וביולי – לרמה של 4,100 ש"ח, על פי הסכם מיוחד שנחתם בין הממשלה, ההסתדרות ונציגי המעסיקים, ושהביא לתיקון של חוק שכר המינימום (חוק שכר מינימום) (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"א – 2011). בשלהי 2012 הושלם תהליך העלאת שכר המינימום החודשי ל-4,300 ש"ח, כפי שהכתוב ההסכם הנזכר. העלאת שכר המינימום אינה צפויה להרים תרומה ניכרת לצמצום העוני¹⁵, אולם בעבר העלאותיו הגדילו את השכר לשעת עבודה של עובדים מהחמישון התחתון, בעיקר של הנשים¹⁶.

(2) בשנת 2011 הרחיבו עד לפריסה ארצית את תוכנית "מענק ההכנסה" (לשעבר "מס הכנסה שלילי"). המענק בגין שנה זו שולם לזכאים רק ב-2012. המענק בגין שנת 2012 (שישולם ב-2013) הוגדל ב-50 אחוזים לעובדת שהיא אם לילד אחד או יותר ולעובד שהוא אב במשפחה חד הורית וילדיו נמצאים אצלו וכלכלתם עליו. בהמשך, לכשיתקבלו הנתונים לשנים 2012 ו-2013, נלמד איך ההרחבות של מענק ההכנסה השפיעו על העוני. תוכנית "מענק ההכנסה" מזהה ביעילות את האוכלוסיות המשתכרות שכר נמוך ואינה מפחיתה

¹³ זאת בכפוף לכך שמשק הבית נמצא זכאי להטבות נוספות אלה.

¹⁴ קשיחות בשכר יכולה לנבוע מהתרופפות מעמד העובדים בשוק העבודה ומההעסקה העקיפה ("עובדי קבלן"), שממדיה הולכים ומתרחבים.

¹⁵ ראו התייחסות בבנק ישראל (2011), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 130, ינואר עד אפריל 2011. הערכה של השפעת שינוי שכר המינימום על תחולת העוני בפועל תתאפשר לאחר שיתקבלו נתונים ל-2012.

¹⁶ מזר, י' ופלד-לוי, א' (2012), שכר המינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל 1990–2009, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2012.01

בשנים 2011 ו-2012
העלתה הממשלה את
שכר המינימום, מעבר
לעליות שהיו צפויות בו
על פי החוק, הרחיבה
את פריסתה של תוכנית
"מענק ההכנסה"
והגדילה את המענק
לחלק מהאוכלוסיות
הזכאיות.

איור ח'4-

ההכנסות הפוטנציאליות של משקי הבית משכר¹, קצבת ילדים², סיוע בדיוור³, מענק הכנסה⁴ וגמלת הבטחת הכנסה, באחוזים מקו העונוי⁵, לפי מספר המפרנסים המשתכרים שזכו מינימום ומספר הילדים (2012)



קצבאות ילדים
סיוע בשכר דירה
מענק הכנסה
שכר בניכוי תשלומי חובה
הבטחת הכנסה נטו (בניכוי מס בריאות)

1. שכר המינימום נקבע לפי גובה החל מאוקטובר 2012. מהשכר ברוטו נוכו תשלומי החובה (לביטוח לאומי, ביטוח בריאות ופנסיה חובה).
 2. הסיוע בשכר דירה נקבע לפי גובהו אחרי השינויים שנכנסו לתוקף ב-2012. קבלתו כפופה לעמידה בתנאים שקבע משרד השיכון וביניהם היעדר בעלות על דירה בהווה ובעבר.
 3. גובה מענק ההכנסה כולל את התוספת של 50 אחוזים להורה עובד. תוספת זו תשולם ב-2013 בגין עבודה ב-2012. הזכאות למענק כפופה לעמידה בתנאים הנדרשים.
 4. קו העוני נקבע לפי גובה קו העוני של 2011 במחירי 2012.
- המקור: חישובי בנק ישראל לפי נתונים של שנת 2012.

לוח ח'-3

משקי בית עניים ושאינם עניים, לפי מספר המפרנסים, מאפיינים דמוגרפיים, הכנסות והשכלה

משקי הבית העניים			משקי הבית שאינם עניים		
2011	2007	2004	2011	2007	2004
משקי הבית שבהם מפרנס אחד¹					
33.3	36.2	38.0	51.6	49.9	45.3
שיעורם בקבוצה					
2.6	2.8	3.0	5.1	5.1	5.0
ממוצע מספר הנפשות					
0.7	0.9	1.0	2.7	2.8	2.6
ממוצע מספר הנפשות מתחת לגיל 18					
26.3	30.5	32.1	68.7	70.9	68.1
שיעור משקי הבית שבהם ילדים עד גיל 9					
42.4	42.5	42.0	36.7	37.0	35.4
ממוצע מספר שעות העבודה השכירה בשבוע					
ממוצע של ההכנסה מעבודה ברוטו למשקי					
9,929	9,972	8,862	4,009	4,044	3,543
הבית (ש"ח, מחירי 2011)					
ההכנסה ההממוצעת נטו של משקי הבית					
11,002	10,798	9,824	5,160	5,172	4,645
(ש"ח, מחירי 2011)					
41	40	40	37	36	36
ממוצע הגילאים של ראשי משקי הבית					
רמת ההשכלה של ראש משק הבית (אחוזים ממשקי הבית):					
37.4	36.8	-	41.9	40.2	-
תעודת סיום תיכון או תעודת בגרות ²					
51.9	48.3	-	26.0	23.5	-
תואר אקדמי או תעודה על תיכונית אחרת ²					
משקי הבית שבהם שני מפרנסים או יותר¹					
62.4	58.8	54.9	12.3	7.2	6.9
שיעורם בקבוצה					
4.0	4.0	4.0	6.0	5.5	5.4
ממוצע מספר הנפשות					
1.3	1.3	1.3	2.7	2.5	2.2
ממוצע מספר הנפשות מתחת לגיל 18					
42.8	43.3	42.4	60.4	62.1	62.2
שיעור משקי הבית שבהם ילדים עד גיל 9					
89.3	90.1	89.9	67.1	70.1	59.2
ממוצע מספר שעות העבודה השכירה בשבוע					
ממוצע של ההכנסה מעבודה ברוטו למשקי הבית					
20,489	18,900	18,070	6,034	4,922	4,846
(ש"ח, מחירי 2011)					
ההכנסה ההממוצעת נטו של משקי בית					
18,394	18,309	16,796	6,677	5,917	5,009
(ש"ח, מחירי 2011)					
42	42	41	39	37	37
ממוצע הגילאים של ראשי משקי הבית					
רמת ההשכלה של ראש משק הבית (אחוזים ממשקי הבית):					
36.3	36.6	-	47.4	53.0	-
תעודת סיום תיכון או תעודת בגרות ²					
54.1	53.0	-	23.5	19.0	-
תואר אקדמי או תעודה על תיכונית אחרת ²					

(המשך)

לוח ח' 3- (המשך)

משקי בית עניים ושאינם עניים, לפי מספר המפרנסים, מאפיינים דמוגרפיים, הכנסות והשכלה

משקי הבית שאינם עניים			משקי הבית העניים			
2011	2007	2004	2011	2007	2004	
משקי הבית ללא מפרנסים ¹						
4.2	5.0	7.1	36.1	42.9	47.8	שיעורם בקבוצה
2.1	2.2	2.3	3.8	3.8	4.0	ממוצע מספר הנפשות
0.4	0.5	0.6	1.8	1.8	2.6	ממוצע מספר הנפשות מתחת לגיל 18
11.7	13.5	17.0	45.3	43.9	52.0	שיעור משקי הבית שבהם ילדים עד גיל 9
						ההכנסה ההממוצעת נטו של משקי הבית
7,826	8,216	7,350	2,910	2,865	2,870	(ש"ח, מחירי 2011)
49	48	48	42	41	40	ממוצע הגילאים של ראשי משקי הבית
						רמת ההשכלה של ראש משק הבית (אחוזים ממשקי הבית):
35.1	35.3	-	36.4	33.6	-	תעודת סיום תיכון או תעודת בגרות ²
45.5	38.6	-	20.6	20.2	-	תואר אקדמי או תעודה על תוכנית אחרת ²

(1) אם ראש משק הבית אשה - עד גיל 62, אם גבר - עד גיל 67.

(2) משתנה זה אינו קיים בסקר של שנת 2004.

המקור: סקרי הכנסות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי בנק ישראל

את התמריצים לתעסוקה. כמו כן היא עשויה להשפיע לחיוב על תמריצי התעסוקה של האנשים המצויים בסביבת הזכאים (למשל ילדיהם, לכשיתבגרו). לבסוף, התוכנית ממוקדת בהענקת סיוע גבוה יותר לעובדים מהאוכלוסיות המתאפיינות בשיעורי עוני גבוהים, וזאת בגלל תלותו של גובה המענק במספר הילדים. לפי הנתונים, בארבע השנים הראשונות להפעלת התוכנית (2007–2010) היא הוסיפה כ-7 אחוזים לשכרם השנתי של מקבלי המענק, ובשנים אלה גדל במידה נאה שיעורם של מקבלי המענק מקרב הזכאים¹⁷. כאמור, טרם ניתן לאמוד כיצד הרחבת התוכנית השפיעה על תחולת העוני, אך על פי ממצאי מחקר שנערך בשנה הראשונה להפעלתה, כשיעורי המענק היו נמוכים יותר, היא הפחיתה בכ-4.5 אחוזים את תחולת העוני בקרב הזכאים שקיבלו את המענק. תרומה זו אינה גבוהה במיוחד, וזאת משום שהמענק נמוך יחסית להכנסות משקי הבית.

כאמור, שני האמצעים הנידונים לעיל – היינו מדיניות שכר המינימום ומענקי הכנסה – עשויים להגדיל באופן עקיף את כושר ההשתכרות של בעלי השכר הנמוך, משום שהם מגדילים את כדאיות נוכחותם בשוק העבודה ולכן גם את התמדתם בתעסוקה. אמצעי מדיניות נוספים עשויים להעלות את מיומנויותיהם של העובדים ולכן גם להגדיל את הכנסותיהם על פני הזמן, ואלה כוללים הכשרות מקצועיות.

¹⁷ באזורי השילוב שיעורם של מקבלי המענק מקרב הזכאים עלה בשנים 2007–2010 מ-45 אחוזים ל-53 אחוזים. שיעור מקבלי המענק מקרב הזכאים הוא הגבוה ביותר בקרב האוכלוסייה החרדית (64 אחוזים מהזכאים באזורי השילוב ו-78 אחוזים ביתר האזורים). סיכום של ארבע השנים הראשונות ליישום חוק מענק הכנסה מצוי בבנק ישראל (2012), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 134, מאי עד אוגוסט 2012.

תשלומי ההעברה התומכים בהכנסותיהם של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות עלולים למנוע או להגביל את הרחבת היקף התעסוקה שלהם. משקי בית בעלי הכנסות מאוד נמוכות זכאים גם להטבות ולתשלומי העברה, בהם גמלת השלמת הכנסה, תוספות לקצבת הילדים ותמיכות במימון לימודי הילדים (שהמוסד לביטוח לאומי משלם), סיוע בדיוור (שמשרד הבינוי והשיכון משלם) והנחות בתשלומי המיסים העירוניים ואגרות שונות¹⁸. כאשר משק בית מגדיל את הכנסותיו מעבודה, גמלת הבטחת ההכנסה שהוא זכאי לה פוחתת באופן חלקי, כך שהיא אינה דועכת באחת. תוכנית "מענק ההכנסה" בנויה באופן דומה. הדרגתיות זו נועדה להקטין את התמריץ השלילי הכרוך בגידול ההכנסות מעבודה, הואיל וגידול כזה עלול להביא לאובדן של הטבות כספיות משמעותיות (כשאינן מתכננים הטבות באופן זה, הן עלולות לשמש כ"מלכודות" עוני ו/או תעסוקה המונעות ממשקי הבית להגדיל את הכנסותיהם מעבודה בגלל החשש לאבד באחת תוספות משמעותיות להכנסתם).

דברים אלה אינם תקפים לגבי הסיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון. גובהו של סיוע זה כמעט אינו מדורג, והוא נפסק באחת כאשר הכנסותיו של משק הבית חוצות את הסף המזכה בהטבה. סכומיו של סיוע זה עודכנו במאי 2012¹⁹, משום שהם לא הוצמדו למחירי השכירות בפועל; ולנוכח עלייתם של מחירי השכירות, הם מאוד נשחקו ריאלית מאז ראשית 2008. אך עדכונם הגדיל מאוד את גובה ההטבה, בפרט למשקי בית עם ילדים, והעמיק את "מלכודת" העוני הגלומה בהם. במשקי בית אלה אובדן ההטבה יכול לגרום באחת 11 אחוזים מסך הכנסתם החודשית (לעומת 7 אחוזים בטרם השינוי). אם זו האחרונה עולה על ההכנסה המזכה בהטבה. הידוק הקשר בין גובה ההכנסה מעבודה וסכום הסיוע בשכר הדירה, ובפרט הטמעה של קיצוץ הדרגתי בהתאם לגידול בהכנסותיו של משק הבית, יפחיתו את הסיכוי לכך שהסיוע בשכר דירה ישמש כ"מלכודת" עוני למשקי הבית הזכאים להטבה.

על הממשלה להקפיד על
דירוג הקשר בין גובה
הכנסותיו של משק הבית
לתמיכות בהכנסותיו,
כדי שהתמיכות לא
ישמשו כ"מלכודות" עוני.

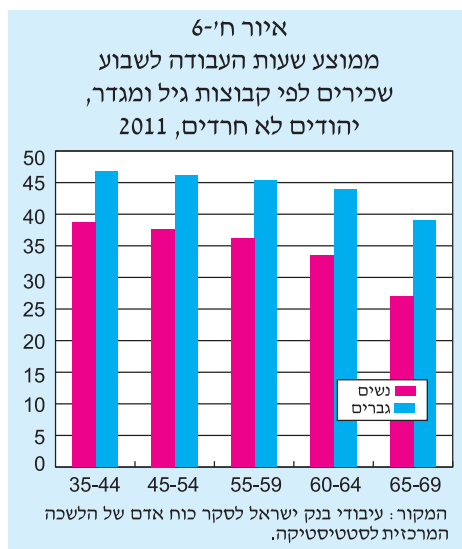
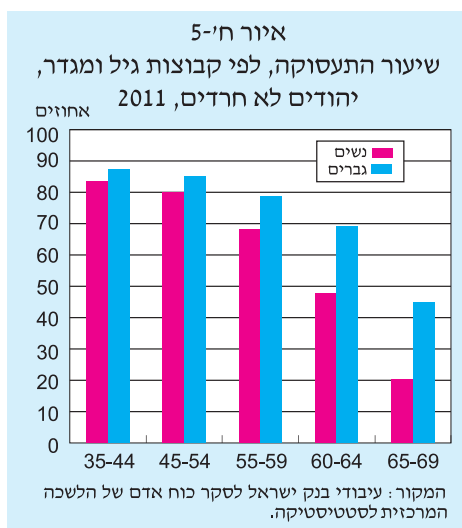
3. התעסוקה והשכר בטרם הפרישה

הפרישה מכוח העבודה בגיל המבוגר, והשפעותיה על הכנסות הפרטים ועל המצב הפיסקלי, תופסות בשנים האחרונות מקום חשוב במדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלות בישראל ובעולם. העלייה שחלה בתוחלת החיים דורשת התאמות מצד מערכות הפנסיה והביטוח הלאומי, כדי שהן יוכלו לספק הכנסה נאותה לפורשים, והיא מגדילה את נחיצותה של הארכת תקופת העבודה. התבגרות האוכלוסייה משפיעה על גודלו של כוח העבודה, על ההוצאה לצריכה פרטית, ועל הכנסותיה של המדינה ממיסים והוצאותיה על שירותי בריאות, רווחה ושירותים ציבוריים נוספים.

¹⁸ ניתוח של תשלומי ההעברה וההטבות למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות, כמו גם ניתוח של השפעותיהם על התמריצים לעבודה, מופיע בבנק ישראל (2010). ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 127, ינואר עד אפריל 2010.

¹⁹ במסגרת יישום ההמלצות של ועדת טרכטנברג עודכנו במאי 2012 סכומי הסיוע בשכר דירה למתנינים לדיוור ציבורי, הופחתה הריבית על המשכנתאות בסיוע משרד הבינוי והשיכון ועודכן גובה הסיוע בשכר דירה. כמו כן, הקריטריונים החדשים לסיוע בשכר דירה קושרים את גובה הסיוע למספר הילדים יותר מאשר למבנה המשפחה (חד או דו הורית).

מאז ראשית שנות
ה-2000 עלו מאוד שיעורי
ההשתתפות של בני 55
ומעלה.



בשנים 2004–2009 גיל הפרישה הקבוע בחוק הועלה בתהליך הדרגתי, אם כי מהיר יחסית לעולם, מ-65 ל-67 לגברים ומ-60 ל-62 לנשים²⁰. לאחר יישומו המלא של השינוי בחוק, נמשך בשנים 2011 ו-2012 הדיון הציבורי הער במדיניות הפרישה: ב-2011 הכנסת דחתה את יישום התוכנית להעלות את גיל הפרישה של נשים ל-64. המתנגדים להמשך ההעלאה של גיל הפרישה של נשים טענו בין היתר שיהיו לדבר שתי השפעות שליליות על הכנסות הנשים: (1) מאחר שרבות מהן מאבדות את מקום עבודתן בגיל מבוגר, הן יצטרכו להמתין ללא שכר עד לקבלת קצבת הזקנה והפנסיה התעסוקתית (אם צברו זכויות לפנסיה כזאת). (2) המשך ההעלאה יאלץ נשים להמשיך לעבוד בשכר נמוך, היות שהשכר הולך ודועך בגיל המבוגר, והדבר עלול לפגוע ברווחתן. טענות מקבילות ניתן לטעון גם לגבי הגברים המבוגרים. מצד שני, ב-2012 הוגשה לבג"ץ עתירה בדבר ביטולה של החובה לפרוש בגיל 67 – לאחר שבית הדין לעבודה חייב את אוניברסיטת בר אילן לפצות כספית עובדת שהאוניברסיטה סירבה לשקול להעסיקה אחרי גיל 67. שיעורי התעסוקה של כלל האוכלוסייה עלו מאז ראשית שנות ה-2000. בקרב קבוצות הגיל של בני ה-55 עד גיל הפרישה הרשמי העלייה הייתה גבוהה יותר מאשר בקרב אנשים בגילאי העבודה העיקריים²¹ (לוח ח-2). אך למרות שעל פני הזמן חלה עלייה מהירה

בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה של המבוגרים, שיעורים אלה נותרו נמוכים בהשוואה לקבוצות גיל צעירות יותר: אצל נשים השיעורים נמוכים יותר בעשור החיים החמישי, ואצל גברים – בעשור השישי (איור ח-5)²². גם הממוצע של שעות העבודה נמוך יותר בקרב המבוגרים (איור ח-6). ייתכן שמאפיינים אלה מצביעים על כך שהזיקה לשוק העבודה הולכת ופוחתת עם הגיל, אך ייתכן שתמונה זו משקפת גם הבדלים בין צעירים למבוגרים מבחינת התכונות וההיסטוריה התעסוקתית. לכן חשוב לבחון אותה ישירות ביחס למצבם של אותם עובדים בגיל מבוגר.

²⁰ בהשוואה בין לאומית ניצבת ישראל בקרב מיעוט ממדינות OECD שבהן גיל הפרישה של הנשים שונה מזה של הגברים. רבות ממדינות אלה מתכננות להשוות את הגילאים עד לשנת 2050, אך ישראל אינה נמנית עמן.

²¹ אלה הם פני הדברים גם למרות העובדה שקבוצת הגיל כוללת כעת אנשים מבוגרים יותר.

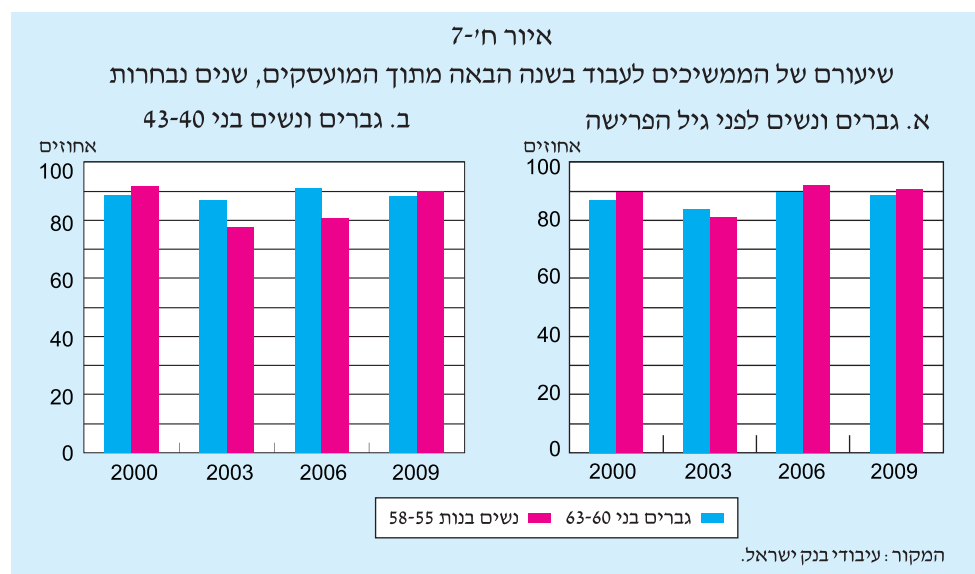
²² בהשוואה בין לאומית שיעורי התעסוקה של בני 55+ בישראל הם גבוהים.

הניתוח שנציג להלן בודק את השינויים השוליים בתעסוקה ובשכר²³ של המבוגרים שמתקרבים לגיל הפרישה, והוא מראה כי בהשוואה לקבוצות הגיל הצעירות, המבוגרים שמועסקים אינם נוטים להפסיק לעבוד בשיעורים גבוהים יותר ושכרם אינו יורד. ממצאים אלה מסייעים להבין כיצד מדיניות הפרישה משפיעה על רווחתם של המועסקים המתקרבים למועד הפרישה. בהמשך מופיע ניתוח שבדק כיצד השינוי בחוק גיל הפרישה משפיע על השרידות בתעסוקה של קבוצות הגיל המתקרבות לפרישה, וניתוח זה מאשש ממצאים קודמים בדבר השפעותיו החיוביות.

המשכיות בתעסוקה והתפתחות השכר בטרם הפרישה

כדי לבחון את מצבם של העובדים המבוגרים בשוק העבודה, אנו משתמשים בקובץ שעוקב אחר מדגם של השכירים במשך בשנים 2000–2010. קובץ זה עוקב אחר אותם פרטים לאורך זמן (נתוני פנל), ולכן הוא מאפשר לבחון ברמת הפרט את השינויים השוליים שחלו על פני התקופה בתעסוקה ובשכר, ולהשוות שינויים אלה בין קבוצות שונות של פרטים. הקובץ מכיל נתונים לגבי חודשי העבודה במשרות השונות, השכר לחודש עבודה, מגזר התעסוקה והפרשות שונות מהשכר. כמו כן מכיל הקובץ נתונים דמוגרפיים כגון תאריך הלידה, המצב המשפחתי, תעסוקת בן הזוג, מועד העלייה לארץ, יישוב המגורים ומספר הילדים. הניתוח מתמקד באוכלוסייה היהודית בלבד, שכן השתתפותם של הערבים בכוח העבודה נמוכה יחסית בגילאים המבוגרים²⁴ – לכן בקובץ שברשותנו ייצוגם בקבוצות הגיל המבוגרות נמוך, והוא אינו מאפשר לבסס עליו מסקנות.

איור ח-7 מציג את שיעורם של הממשיכים לעבוד בשנה הבאה מתוך כלל העובדים, וזאת בשנים נבחרות, בשלבים שונים של מחזור העסקים ולפי קבוצות גיל ומגדר. נתונים אלה מראים כי בקרב המועסקים המתקרבים לגיל הפרישה, שיעור הממשיכים לעבוד אינו נופל מהשיעור בקרב המועסקים הנמצאים בראשית שנות ה-40 שלהם. ייתכן שהיעדר



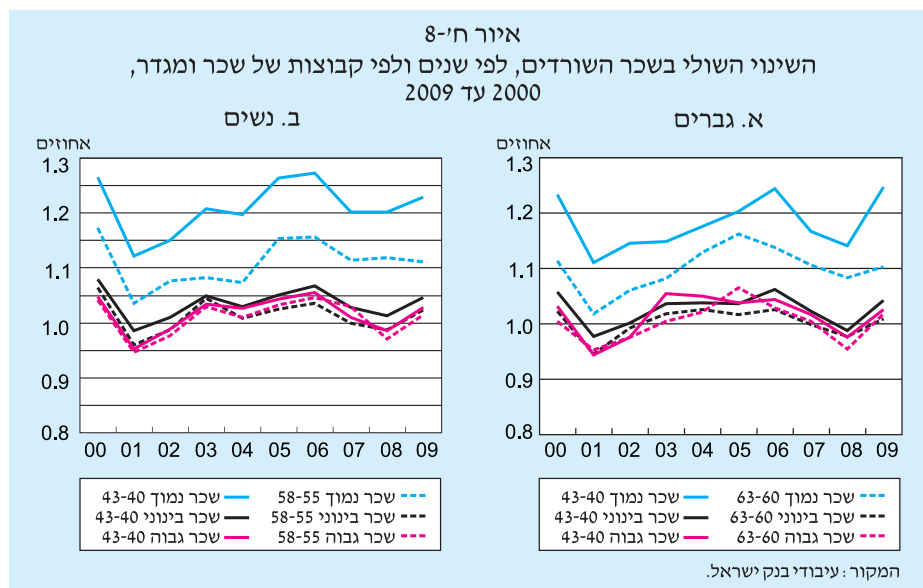
²³ כלומר, האם מי שעבד בשנה מסוימת המשיך לעבוד בשנה שאחריה והאם שכרו הממוצע לחודש עבודה ירד בין השנים.

²⁴ ישיב, ע', נ' (קלינר) קסיר (2009), "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2009.11.

ההבדלים בשרידות נובע מכך שבקבוצות הגיל הצעירות יותר עובדים אולי הופכים משכירים לעצמאים²⁵ ויותר עובדים יוצאים לנסיעות עבודה ממושכות בחו"ל (relocation). כמו כן ייתכן שהמועסקים בקבוצות המבוגרות הם עובדים "חזקים" יותר ולכן הם שורדים בתעסוקה לאורך שנים²⁶. אצל נשים היעדר ההבדלים בשיעורי השרידות יכול לנבוע גם מכך שהצטרפות יוצאות זמנית מתעסוקה לחופשות לידה או כדי לטפל בילדים.

איור 8-ח מציג את השינוי השולי משנה לשנה בשכר של העובדים הממשיכים הצעירים והמבוגרים, וזאת לפי קבוצות של מגדר ושכר. אצל בעלי השכר הבינוני והגבוה שנמצאים שנים ספורות לפני הפרישה, השינוי השולי בשכר נמוך במקצת מזה המאפיין את הצעירים המצויים בראשית שנות ה-40 שלהם, כ-20 שנים לפחות לפני גיל הפרישה. אצל בעלי השכר הנמוך, שיעורי השינוי בשכר המבוגרים נמוכים בהשוואה לצעירים. עם זאת, גם

עובדים המתקרבים לגיל הפרישה דומים לעובדים צעירים מבחינת ההישארות בתעסוקה והתפתחות השכר.



בקבוצה זו שיעורי השינוי בשכר (הממוצע לחודש) הם חיוביים. ממצאים אלה מלמדים כי לא ניכרת ירידה בשכר בשנות העבודה שלפני הפרישה, ועבור מרבית השכירים מגמת ההתפתחות של שכר המבוגרים דומה לזו של הצעירים.

השינוי שחל ב-2004 בחוק גיל הפרישה והשפעתו על התעסוקה בטרם הפרישה גיל הפרישה הרשמי הוא הגיל שבו אדם רשאי לפרוש מעבודתו וליהנות ממלוא הזכויות הפנסיוניות המגיעות לו. זכויות אלה כוללות פנסיה תעסוקתית, במידה שיש, וזכאות לקצבת זקנה – בכפוף לעמידה במבחן הכנסות²⁷. בינואר 2004 הממשלה שינתה את החוק המגדיר את גיל הפרישה הרשמי, חוק גיל הפרישה, והעלתה את גיל הפרישה הרשמי. ההעלאה

²⁵ קובץ הנתונים כולל, כאמור, שכירים בלבד.

²⁶ ייתכן ששיעורי ההשתתפות הנמוכים יותר בקרב המבוגרים מצביעים על כך שבקבוצת הגיל המבוגרת קיימת מלכתחילה סלקטיביות רבה יותר בבחירה לעבוד.

²⁷ גיל הזכאות לקצבת זקנה שאינה מותנית בהכנסות עומד על 70 לגברים. לנשים הוא עולה בהדרגה מ-65 ל-70, בתהליך שהחל ב-2004, כך שעבור נשים שנולדו ממאי 1950 ואילך הוא יעמוד על 70.

נפרשה על פני 5 שנים, ובכל פעימה הגיל הרשמי נדחה ב-4 חודשים. השינוי חל על נשים ילידות 1944–1947 ועל גברים ילידי 1939–1942. לנשים ילידות מאי 1947 ואילך ולגברים ילידי אפריל 1942 ואילך גיל הפרישה הועלה ל-62 ו-67, בהתאמה. לנשים נקבע מתווה להמשך ההעלאה לגיל 64, אך מאז הכנסת דחתה את יישומו.

בדוח בנק ישראל לשנת 2010 הופיע ניתוח של השינוי בשיעורי ההשתתפות בעבודת העלאת גיל הפרישה. בניתוח זה מצאנו כי לאחר שינוי החוק, בין השנים 2005–2009, עלה שיעור ההשתתפות של נשים בנות 60–61 בכ-9.4 נקודות אחוז ושל גברים בני 65–66 בכ-17.1 נקודות אחוז.²⁸ הקבוצות שאת שינוי התנהגותן בדקנו היו מבוגרות מגיל הפרישה הרשמי הקודם, ולכן ניתן היה לצפות שבטרם שינוי החוק הן יהיו מועסקות בשיעורים נמוכים. בניתוח שנערך אז התבססנו על נתוני סקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובדקנו את ההשפעה על שיעור ההשתתפות תוך פיקוח על תכונותיהם של המשתתפים בכוח העבודה ושל אלה שאינם משתתפים בו. בניתוח שמוצג להלן אנו בודקים שוב את השפעת השינוי שנערך בחוק גיל הפרישה, אך הפעם על הנטייה השולית לפרוש מתעסוקה בטרם מגיעים לגיל הפרישה, וזאת תוך מעקב אחרי עובדים ספציפיים במסגרת הפנל.

ערכנו את הבדיקה על ידי כך שהשווינו בין השינויים השוליים בשרידות בשוק העבודה²⁹ של קבוצות גיל צעירות בשנתיים עד חמש שנים מגיל הפרישה הקודם. השווינו בין הקבוצה שהושפעה בעת הבדיקה משינוי החוק, קבוצת הטיפול, לבין הקבוצה שלא הושפעה ממנו, קבוצת הביקורת. קבוצת הביקורת כוללת נשים (גברים) ילידות (ילידי) 1945–1948 (1940–1943) שהיו בנות (בני) 55–58 (60–63) בשנת 2003, ואילו קבוצת הטיפול כוללת נשים (גברים) ילידות (ילידי) 1951–1954 (1946–1949) שהיו בנות (בני) 55–58 (60–63) בשנת 2009. הבדיקה נערכה על יסוד הנחה מרכזית, היינו שנשים בנות 55–58 וגברים בני 60–63 מקבוצת הביקורת לא ידעו ב-2003 שגיל הפרישה הרשמי יידחה, וכאשר הדבר נודע היה זה כפי הנראה מאוחר מדי לשנות את התנהגותם בשוק העבודה בתקופה שלפני הפרישה. לעומת זאת, נשים וגברים מקבוצת הטיפול ידעו על הדחייה כשנתיים לפני שהם הגיעו לגיל הנבדק, ולכן היה להם כנראה די זמן להתאים את התנהגותם בשוק העבודה בטרם הפרישה.

השנים שבחרנו לצורך ההשוואה דומות מבחינת מחזור העסקים. 2003 ו-2009 היו שנים של יציאה ממיטון (אם כי ב-2003 המיתון היה עמוק וארוך יותר) והשנים העוקבות – 2004 ו-2010, בהתאמה – היו שנות צמיחה. בהקשר זה חשוב להעיר כי במרוצת השנים שחלפו בין 2003 ו-2009 התחזקה מאוד המדיניות הפעילה בשוק העבודה, וגם היא השפיעה על התרחבות התעסוקה. אך סביר להניח כי מדיניות זו השפיעה בעיקר על קבוצות צעירות מאלה שנבדקו, ובמידה פחותה על בני ובנות 55 ומעלה, משום שקבוצות גיל אלה – ולעיתים אף קבוצות צעירות יותר – הוחרגו ממרבית כלי המדיניות.³⁰

עוד חשוב להעיר כאן כי השימוש בקובץ שתואר לעיל אינו חף מחסרונות. מאחר שאנו מנתחים את השינוי השולי בשרידות בשנים שונות, הפרטים שנמצאים בקובץ בשנה

²⁸ בנק ישראל (2011), דין וחשבון 2010, פרק ה'.

²⁹ השינוי השולי בשרידות הוא הסיכוי שאדם יעבוד בשנה מסוימת, בהינתן שהוא עבד בשנה הקודמת.

³⁰ ככל שיתאחר מועד הבדיקה, כך ייחלש תוקפה של ההנחה שהקבוצות המבוגרות הושפעו במידה פחותה מהמדיניות הפעילה בשוק העבודה, וזאת משום שהן היו צעירות מגיל 55 כאשר התחילו ליישם את המדיניות.

מאוחרת יותר עשויים להתאפיין ביציבות גבוהה יותר בשוק העבודה, כמו גם במספר גבוה יותר³¹, וזאת משתי סיבות: (1) "השפעת קבוצת הגיל": חלק מהעלייה שחלה במרוצת השנים בשיעורי התעסוקה של המבוגרים נובע מעלייה בשיעורי ההשכלה ובמאפיינים נוספים, למשל ברמת הבריאות ובתוחלת החיים. (2) העלאת גיל הפרישה, שהיא האפקט הנבחן. באיור ח-7 לעיל ניתן לראות כי בהשוואה ל-2003, ב-2009 שיעורי השרידות של הגברים לפני גיל הפרישה היו גבוהים משמעותית, וכי לא הייתה עלייה מקבילה בשיעורי השרידות של העובדים הצעירים. בקרב הנשים, לעומת זאת, העלייה הייתה דומה בשתי הקבוצות. כדי להשוות בצורה מדויקת יותר בין השרידות בתעסוקה של קבוצת הטיפול ושל קבוצת הביקורת, השתמשנו במודל בינארי (probit) האומד את השפעתם של משתנים שונים על ההסתברות להמשיך לעבוד משנה לשנה, תוך הבחנה בין הקבוצות. הגורמים שאת השפעתם בדקנו הם: המגדר, השכר, המצב המשפחתי (נשוי לעומת היתר), האם העובד מועסק במגזר העסקי או הציבורי, עולה לעומת ותיק, והאם העובד עבד 10 חודשים או פחות בשנה הראשונה. הניתוח נערך הן לקבוצה כולה והן לקבוצות משנה שקובצו לפי מגדר ולפי שלוש קבוצות שכר – נמוך, בינוני או גבוה³². לשם ביקורת נוספת אמדנו בדיוק אותו מודל גם לנשים ולגברים בני 40–43.

ממצאי הבדיקה מראים כי כאשר מדובר בנשים בעלות שכר גבוה ובנשים וגברים בעלי שכר נמוך, אזי בקרב הגילאים שנבדקו, דחיית גיל הפרישה העלתה את ההסתברות לשרוד בשוק העבודה בשנה הבאה. לעומת זאת, על בעלי שכר בינוני ועל גברים בעלי שכר גבוה הדחייה לא השפיעה (לוח ח-5). בהשוואה לקבוצת הגיל הצעירה הממצא המרכזי הוא, שבין השנים 2003 ל-2009 הסיכוי השולי לשרוד בשוק העבודה עלה במידה רבה יותר בקבוצה המבוגרת. ממצא זה מתיישב עם העובדה שבתקופה הנבדקת שיעורי התעסוקה (המחושבים על פי סקרי כוח האדם) של הקבוצות הצעירות עלו פחות מהשיעורים בקבוצות המבוגרות.

העלאת גיל הפרישה
בין השנים 2004 ו-2009
העלתה את הסיכוי של
עובדים המתקרבים
לגיל הפרישה לשרוד
בתעסוקה.

לוח ח'-4

השפעת ההימצאות בקבוצת הניסוי, לעומת הימצאות בקבוצת הביקורת, על השרידות השולית בשוק העבודה, לפי קבוצות מגדר ושכר¹

גברים בני 60-63			נשים בנות 55-58		
שכר גבוה	שכר בינוני	שכר נמוך	שכר גבוה	שכר בינוני	שכר נמוך
לא	לא	השפעה	השפעה	לא	השפעה
נמצאה	נמצאה	חיובית	חיובית	נמצאה	חיובית
השפעה	השפעה	(7.5)	(15)	השפעה	(6.1)

(1) כאשר לא נמצאה השפעה פירוש הדבר שלא נמצאה השפעה מובהקת ברמת מובהקות של 10 אחוזים או פחות. בכל יתר המקרים ההשפעה שנמצאה היא מובהקת וכיוונה חיובי. הערך המופיע בסוגריים הוא השינוי באחוזים של ההסתברות להמשיך לעבוד בקרב הקבוצה שהושפעה מהרפורמה, והסתברות זו נאמדת במודל probit.

המקור: חישובי בנק ישראל.

³¹ תכונה זו גם באה לידי ביטוי בגידול שחל עם השנים במספר התצפיות הקיימות בקובץ בכל קבוצת גיל.

³² שלוש רמות השכר נקבעו באופן הבא: עד אחוזון 25, אחוזון 25–75 ומעל אחוזון 75 של שכר קבוצת המגדר באותה השנה (בכל קבוצות הגיל).

4. מדדי רווחה בעולם ובישראל

גם אם התל"ג משקף את היקף הפעילות הכלכלית, הוא אינו משקף נאמנה שינויים ברווחה.

תוואי הצמיחה הכלכלית, כפי שהוא משתקף בגידול התל"ג והתל"ג-לנפש, נתפס בעיני רבים לא רק כשיקוף של היקף הפעילות הכלכלית, אלא גם כקריטריון הברור ביותר לתוואי התפתחות הכלכלי של מדינות ולשינוי ברווחת התושבים בהן. מושג הצמיחה הכלכלית הינו פשוט יחסית ואינטואיטיבי, וקיימת מסורת ארוכת שנים של שימוש בו. תכונות אלה מעניקות לו עוצמה פוליטית ואינטלקטואלית, אשר מערכות קריטריונים מורכבות יותר מתקשות להתחרות בה.

אלא שזה זמן נשמעת הטענה שגם אם יש בתל"ג כדי לשקף את היקף הפעילות הכלכלית בשווקים, הוא אינו משקף נאמנה את הדברים החשובים לפרטים: היינו השינויים במצבם הסוציו-כלכלי וברמת הרווחה שלהם. לדוגמא, גידול בהוצאות שיטור בשל עלייה אקסוגנית ברמת הפשיעה, או גידול בהוצאות על טיפולים נפשיים בשל עלייה ברמת החרדה של האוכלוסייה עקב שינויים במצב הגיאוגרפי, עשויים להתבטא בגידול בתל"ג, וזאת בשעה שמאחוריהם ניצבת פגיעה ברמת הרווחה של החברה. גם ניצול משאבי טבע – כגון גז, נפט או מתכות יקרות – יתבטא בגידול התוצר, על אף שמדובר למעשה בשימוש חד פעמי במקורות מתכלים. ואם הגידול בתוצר מלווה בשינויים חדים בהתפלגות ההכנסות והעושר בחברה, הוא עלול להיות כרוך דווקא בירידה ב"רמת הרווחה הממוצעת" של הפרטים. חוסר הנחת מהשימוש הבלעדי בהתפתחות התוצר קנה אחיזה בשנים האחרונות בארגון המדינות המפותחות, ה-OECD, ובמסד הציבורי והפוליטי של כמה מדינות – בהן אוסטרליה, בריטניה, צרפת, קנדה ולאחרונה גם ישראל – והדבר הביא בעקבותיו ניסיונות לפתח מערכת חלופית. בנוגע לישראל, לפי החלטת הממשלה מ-2.12.2012, במהלך שנת 2013 צוותים מקצועיים יכינו למדינה מדדי רווחת חיים, והם יגישו אותם לוועדת היגוי בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה והמנכ"לים של משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה. האתגרים כאן אינם פשוטים. הם כוללים, בראש ובראשונה, ניסוח של קבוצת מדדים לכידה, ובשלב שני – קביעת האופן שבו יש להשתמש בה כדי להתוות מדיניות ציבורית.

את החלופות לתל"ג ניתן לחלק באופן סכמטי לשני סוגים. הסוג הראשון הינו מדד יחיד והשני הוא מערכת קריטריונים. למדד מצרפי יחיד (המורכב משורת מדדים שונים) יש יתרון הואיל ונוח ופשוט להשתמש בו. ואולם יש לו גם חסרונות: גיבושו כרוך לעיתים במידה מסוימת של שרירותיות, בפרט בשל הצורך להעניק משקלות לרכיביו השונים; חלק גדול מהמשתנים החשובים לציבור נותרים מחוץ לו; וקיים קושי להתחקות אחרי המקור לשינויים בו. החיסרון הבולט של מערכת קריטריונים הוא החשש שמרוב עצים לא ניתן יהיה לראות את היער.

במסגרת הסוג הראשון – מדד יחיד שנועד לשקף את רמת הרווחה במדינה – בולט מדד ההתפתחות האנושית (Human Development Index – HDI). מדד זה פותח לפני למעלה מעשרים שנה על פי רעיונותיו של אמרטיה סן³³, הוא מתפרסם על ידי האו"ם מדי שנה, והוא מורכב ממוצע של שלושה מדדים, היינו תוחלת החיים, רמת ההשכלה ורמת ההכנסה. המדד ניחן בשני יתרונות גדולים. הראשון נעוץ בכך שהמדד מאוד מרחיב את היריעה יחסית לשימוש בתוצר: תוחלת החיים אכן משקפת נאמנה מרכיבים רבים

³³ [/http://hdr.undp.org/en/statistics](http://hdr.undp.org/en/statistics)

מתמונת הרווחה של המדינה, כמו לדוגמא איכות מערכת הבריאות, ורמת ההשכלה אכן קשורה לרמת הרווחה והסיפוק של הפרטים, כמו גם לפוטנציאל ההשתכרות העתידית שלהם. היתרון השני של המדד הנידון נעוץ בכך שהוא קומפקטי, ונוח להשתמש בו כדי לערוך השוואות על פני זמן ובין מדינות. מאידך גיסא, המדד אינו חף מחסרונות. הוא אינו מתייחס לרכיבים חשובים רבים, ובהם מצב הסביבה; בתהליך הרכבתו נעשה שימוש במשקלות שרירותיים; והוא אינו מתייחס לשוויון בהתחלקות ההכנסות והמשאבים באוכלוסייה. כמו כן, אף על פי שנתוני המדד מתפרסמים הן ביחס למדינות מפותחות והן ביחס למדינות מתפתחות, הוא פחות שימושי לצורכי השוואה בין מדינות מפותחות שכן אין ביניהן הבדלים גדולים מבחינת תוחלת החיים וההשכלה.

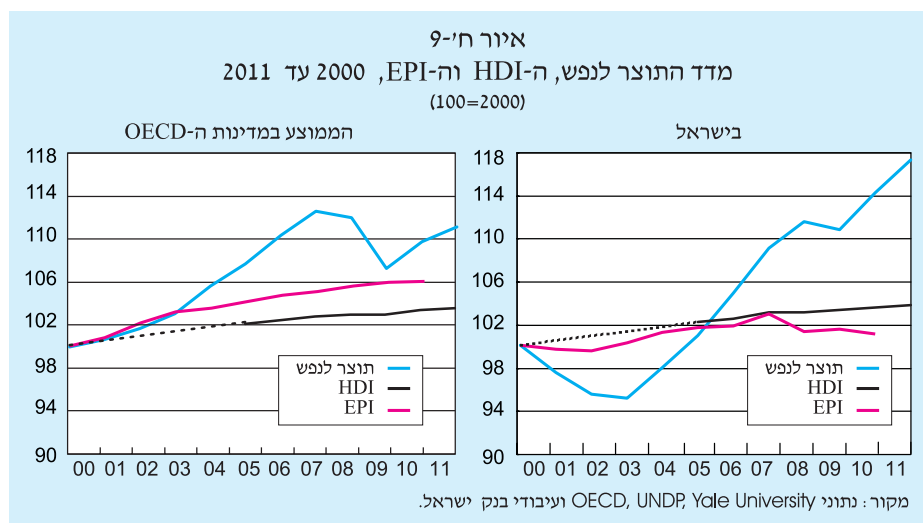
כאשר משווים בין שיעורי השינוי של התוצר לנפש ושל מדד ההתפתחות האנושית, ומתבוננים במדינות המפותחות ובישראל בשנים 2000–2011, רואים כי רמת הרווחה, כפי שהיא משתקפת במדד, השתנתה במידה קטנה יותר – ובתוואי תנודתי פחות – מאשר התוצר לנפש (איור ח'–9). דבר זה נובע במידה רבה מאופיו של מדד ההתפתחות האנושית: ההשכלה ותוחלת החיים משתנות לאט יותר מאשר התוצר. ייתכן מאוד כי תוואי התפתחות מתון ומדוד שכזה אכן משקף את השינויים ברווחת הפרטים טוב יותר מאשר התפתחות התוצר.

ההשוואה הנידונה אינה כוללת את איכות הסביבה משום שמדד ה-HDI פותח מוקדם יחסית ועל כן אין בו התייחסות לתחום. ואולם מאחר שתחום זה תפס בינתיים מקום חשוב בתודעה הציבורית, יש טעם לכלול אותו בהשוואה. ניתן לעשות זאת באמצעות בחינתו של מדד לאיכות הסביבה – למשל מדד ה-EPI (Environmental Performance Index), שפותח באוניברסיטת ייל³⁴ – בצד ה-HDI. כצפוי, אף ה-EPI מצביע על שיפור שהוא קטן יותר – ותנודתי פחות – מאשר הגידול בתוצר לנפש (איור ח'–9).

מתברר אפוא שבתקופה זו, התוצר לנפש במדינות המפותחות בכלל, ובישראל בפרט, גדל יותר מאשר רמת הרווחה, כפי שהיא משתקפת בשני מדדים אלה.

כאשר בוחנים את מדרג המדינות המפותחות – ובתוכן ישראל – לפי התוצר לנפש ולפי מקומן במדד ה-HDI, רואים כי ברוב המדינות התוצר לנפש ומדד ההתפתחות האנושית

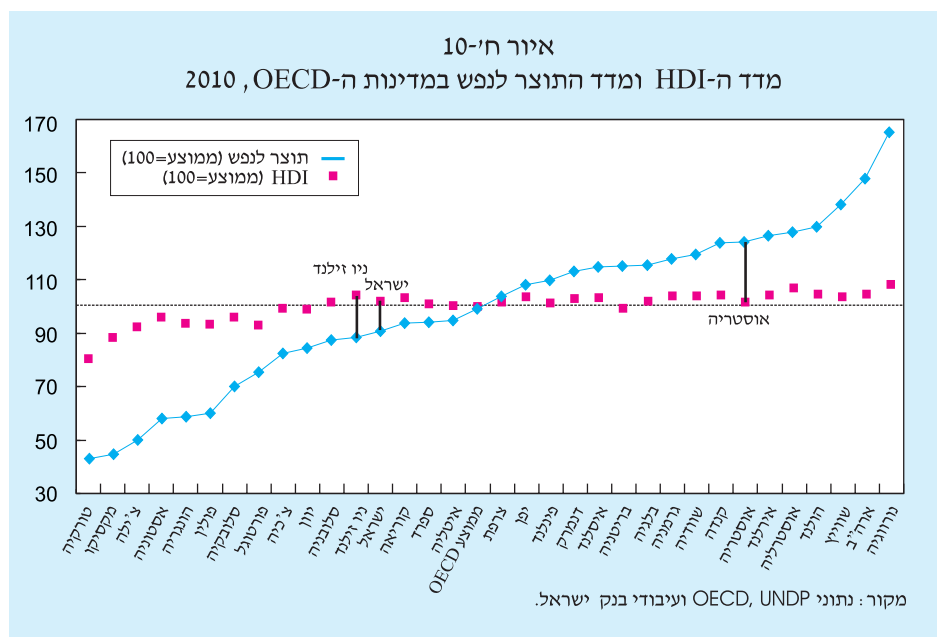
בשנים 2000–2011
התוצר לנפש במדינות
המפותחות בכלל,
ובישראל בפרט, גדל יותר
מאשר רמת הרווחה, כפי
שהיא משתקפת במדד
ההתפתחות האנושית
ובמדד איכות הסביבה.



<http://epi.yale.edu/> ³⁴

הולכים יד ביד: אם התוצר לנפש נמוך מהממוצע גם המדד נמוך מהממוצע, ולהיפך (איור ח'-10).³⁵ אולם אין זה נכון ביחס לכלל המדינות. בישראל התוצר לנפש נמוך מהממוצע אך מדד ההתפתחות האנושית גבוה מהממוצע, וזאת משום שתוחלת החיים ורמת ההשכלה גבוהות יחסית.³⁶ ניו זילנד דומה לישראל בכך הואיל והיא מתאפיינת ברמת תוצר נמוכה מהממוצע ובמדד HDI גבוה מהממוצע. לעומת אלה, התוצר לנפש באוסטריה גבוה בהרבה מהממוצע, אך מדד ה-HDI שלה קרוב לממוצע.³⁷

בין הניסיונות ליצור חלופות מהסוג השני, היינו לגבש מערכת קריטריונים רחבה לבחינת רמת הרווחה, נמצאת המסגרת שהתפרסמה בדוח בנק ישראל לשנת 2004.³⁸ לצד ה-HDI הוצגו שם שיעור שביעות הרצון מן החיים ושורה של אינדיקטורים בתחומי הכלכלה, החינוך, הבריאות, איכות הסביבה וההון החברתי. מסגרת זו הייתה חלוצית וטנטטיבית באופייה, היא נשענה על אינדיקטורים זמינים בלבד ולא זכתה להמשך בדוחות השנתיים שפורסמו אחרי כן.³⁹ ארצות רבות מקיימות בשנים האחרונות פעילות מקצועית ענפה במטרה לגבש מערכת קריטריונים מקיפה שתאפשר לעקוב בשיטתיות אחרי השינויים ברמת הרווחה במדינות שונות.



³⁵ שיעור המתאם (rank correlation) בין מדד ה-HDI לבין התוצר לנפש הינו 0.85.

³⁶ מיקומה של ישראל במדרג המדינות המפותחות ירד מעט בין השנים 2000 ל-2011: ירידה מהמקום ה-15 ל-16 במדד ה-HDI, וירידה מהמקום ה-21 ל-22 בתוצר לנפש.

³⁷ הפיזור (בין המדינות השונות) סביב הממוצע של התוצר לנפש גדול מהפיזור סביב הממוצע של מדד ה-HDI. הדבר נובע מכך שההפרשים בין המדינות בתחומי ההשכלה ותוחלת החיים קטנים מאשר ההפרשים בתוצר לנפש.

³⁸ דוח בנק ישראל, 2004, עמ' 185–189.

³⁹ פרסומים נוספים המציגים חלופות לשימוש בתל"ג כמדד לבחינת רמת הרווחה בישראל: (1) דו"ח פני החברה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; (2) מדד החוסן החברתי. מדד זה מתפרסם מדי שנה מאז 2003, והוא בוחן את תחושות האוכלוסייה לגבי רמת הרווחה שלה; (3) "מדד קידמה אמין לישראל: מחקר ראשוני לשנים 1979–2004" מאת חגי קוט אוגוסט 2008, העמותה הישראלית לכלכלה בת קיימא; (4) "התאמת התמ"ג ביחס לזיהום אוויר ונושאים סביבתיים אחרים, לקראת חשבונאות ירוקה בישראל - מתודולוגיה ודוגמאות" מאת ניר בקר, גדי רוזנטל ודנה גבאי, אוגוסט 2012, מוגש למשרד להגנת הסביבה.

את אבן הפינה בתחום זה הניח דוח שטיגליץ, שנכתב לבקשת נשיא צרפת דאז והוגש בשנת 2009⁴⁰. דוח שטיגליץ כולל שורת המלצות, ביניהן:

- יש להדגיש, לצד שינויים בהכנסות משקי הבית, גם שינויים ברכוש משקי הבית הואיל והם חשובים לא פחות משינויים בתוצר, ושני אלה אינם הולכים תמיד יד ביד.
- יש להרחיב את מסגרת הבחינה ולכלול גם שינויים בפעילויות שאינן עוברות דרך השווקים (אלא מתרחשות לדוגמא בתוך משקי הבית), וכן שינויים בהיקף שעות הפנאי.

- תחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה (בפרט התעסוקה בשכר), איכות השלטון ומעורבות הפרטים בבחירות, קשרים חברתיים ויחסים בין אישיים, איכות הסביבה השוטפת והעמידה ורמת הביטחון הכלכלי והפיזי – כל אלה משפיעים על רמת הרווחה של הפרטים. לכן המסגרת שתיבנה חייבת להתייחס אליהם ולאופן בו הם מתפלגים בין קבוצות סוציו-כלכליות שונות.

- לצד המדדים האובייקטיביים לאיכות החיים יש מקום גם למדדים סובייקטיביים שמביעים את תחושת הפרטים לגבי מצבם.

ב-2011, בעקבות דוח שטיגליץ ובעקבות פיתוח והרחבה שנעשו ב-OECD, ה-OECD הציע מערכת קריטריונים לבחינת רמת הרווחה הלאומית. מערכת זו מושתתת על תפיסת רווחה בת שלושה רכיבים – תנאי חיים חומריים, איכות חיים וקיימות סביבתית, והיא מתאפיינת בדגשים הבאים:

- דגש על הכנסות משקי בית ופרטים, ולא בהכרח על מצרפים מקרו כלכליים, שכן שני אלה מתפתחים לעיתים באופן שונה.
- דגש על רווחה תוצאתית, כלומר רווחה כפי שהיא נתפסת, ולא על תשומות לרווחה (לדוגמא: רמת הבריאות, ולא היקף ההוצאות לבריאות או מספר הניתוחים שמבצעים).
- דגש על התפלגות הרווחה בתוך האוכלוסייה לפי פרמטרים של גיל, מין, הכנסה ורקע סוציו-כלכלי.
- דגש על ההיבטים הסובייקטיביים לצד הדגש על ההיבטים האובייקטיביים, שכן תחושות הפרטים ביחס לחייהם חשובות לא פחות מאשר המדדים האובייקטיביים ביחס לאיכות חייהם.

הניסיון הראשון ליישם מתווה לבחינת רמת הרווחה נעשה ב-OECD, באמצעות גיבוש מסגרת ה-Better Life⁴¹. מסגרת זו מאפשרת לחשב מדד רווחה, והיא מורכבת מאחד עשר רכיבים: הכנסה, תעסוקה, דיור, איזון בין עבודה לפנאי, בריאות, חינוך, קהילתיות, מעורבות חברתית, איכות הסביבה, ביטחון אישי ושביעות רצון כללית.

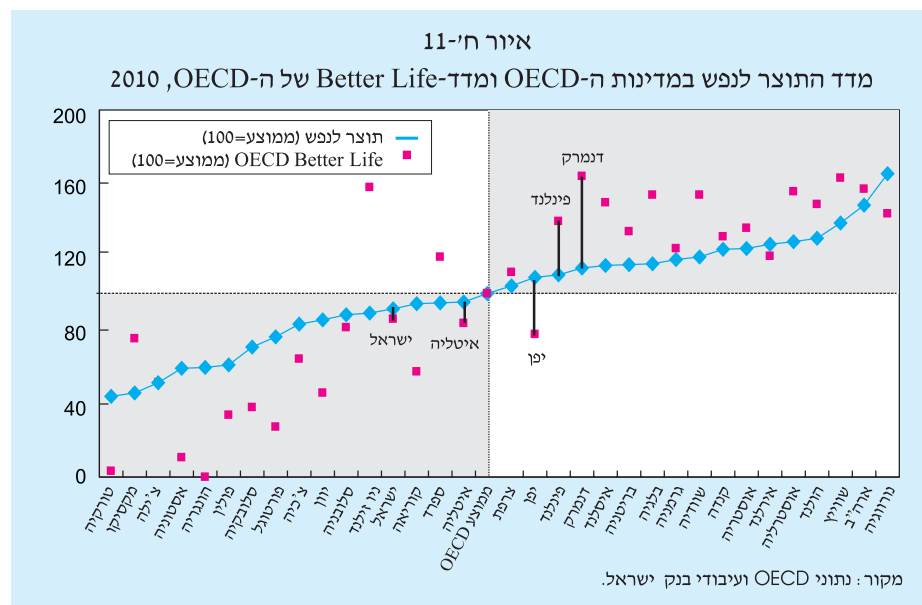
מחישוב מדד הרווחה⁴² עולה כי ברוב המדינות המדד הנידון הולך יד ביד עם התוצר לנפש: כאשר התוצר לנפש גבוה מהממוצע גם מדד ה-Better Life ייתן תוצאה טובה מהממוצע (איור ח'-11)⁴³. אולם הדבר אינו נכון ביחס לכל המדינות. באיטליה וביפן התוצר לנפש קרוב לממוצע בעוד שאיכות החיים נמוכה מהממוצע לפי מדד ה-Better Life. לעומת אלה, גם

⁴⁰ http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

⁴¹ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

⁴² מדד ה-Better Life חושב כאן באמצעות מתן משקלות שווים לרכיביו השונים. מתן משקלות שונים לרכיבים, למשל לפי הערך הסובייקטיבי שנותנים להם תושבי כל מדינה, עשוי להניב תוצאות שונות. נתוני המדד קיימים עבור שנה אחת בלבד, ולכן בשלב זה לא ניתן לבדוק את ההתפתחות על פני זמן.

⁴³ באיור הדבר מתבטא בכך שרוב המדינות ממוקמות ברבע התחתון משמאל וברבע העליון מימין. ניכר כאן שיעור מתאם (rank correlation) גבוה בין מדד התוצר לנפש לבין מדד ה-Better Life, והוא עומד על 0.82. כאמור, שיעור המתאם בין מדד ה-HDI לבין התוצר גבוה עוד יותר, 0.85, מכיוון שבתוך מדד ה-HDI התוצר לנפש מהווה רכיב גדול יותר מאשר בתוך מדד ה-Better Life.



בפינלנד ובדנמרק התוצר לנפש קרוב לממוצע, אך איכות החיים גבוהה מהממוצע לפי אותו מדד. אשר לישראל, בחמישה ממרכיבי המדד היא גבוהה מהממוצע ובשישה היא נמוכה ממנו. התוצאה המשוקללת נמצאת מעט מתחת לממוצע⁴⁴.

ההשוואה בין שני מדדי הרווחה לבין התוצר במדינות שונות (איורים ח'-10 וח'-11) מראה על כן שלמרות הבדלי ניואנסים, התמונה המצטיירת דומה: במדינות שבהן התוצר לנפש גבוה גם רמת הרווחה בדרך כלל גבוהה, ולהיפך.

המשרד להגנת הסביבה השתמש במסגרת שפותחה בדוח שטיגליץ, ולאחר מכן הורחבה ע"י ה-OECD, כדי לגבש מסגרת מקבילה עבור ישראל. בנובמבר 2012 פרסם המשרד מסגרת ראשונית של מדדים משלימים לתל"ג – מדדים סביבתיים, חברתיים וכלכליים – ובחן את התפתחותם בין השנים 2000 ל-2012⁴⁵. כפי שמדגישים מחברי הפרסום, זוהי מסגרת טנטטיבית מאוד (בייחוד בתחומים שאינם קשורים באיכות הסביבה), והיא מהווה בסיס לעבודה נוספת בתחום. ואולם התמונה המעורבת העולה ממנה עקבית עם התמונה המוצגת באיור ח'-9: הרווחה בישראל עלתה בהתמדה בעשור הראשון של האלף השלישי, אך השיפור ברווחה מצומצם ביחס לגידול בתוצר לנפש באותה תקופה.

הרווחה בישראל עלתה בהתמדה בעשור הראשון של האלף השלישי, אך השיפור ברווחה מצומצם ביחס לגידול בתוצר לנפש באותה תקופה.

⁴⁴ לפי המסגרת שפותחה ב-OECD ישראל מצויה מעל לממוצע בתחומים הבאים: הכנסה, איוון בין עבודה ופנאי, בריאות, ביטחון אישי ושביעות רצון כללית; והיא מצויה מתחת לממוצע בתחומים הבאים: תעסוקה, צפיפות הדירור, חינוך, קהילתיות, מעורבות חברתית ואיכות הסביבה.

⁴⁵ "סביבה חברה כלכלה: מדדים לצמיחה, לקיימות ולרווחת חיים, ישראל 2000–2010" המשרד להגנת הסביבה, ירושלים, נובמבר 2012. מערכת המדדים נחלקת לשלושה תחומים - איכות סביבה וקיימות, חברה ורווחה וכלכלה ושוויון - ובכל תחום יש בחמישה עשר מדדים שונים. המדדים נבחרו, בין השאר, משום שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוספת נתונים לגביהם. כדי לגבש מערכת מדדים שלמה יותר, ובהם כאלה שאינם מתפרסמים כבר ממילא על ידי הלשכה, יש צורך בהקצאת משאבים כספיים.

