

פרק ח' סוגיות ברווחה

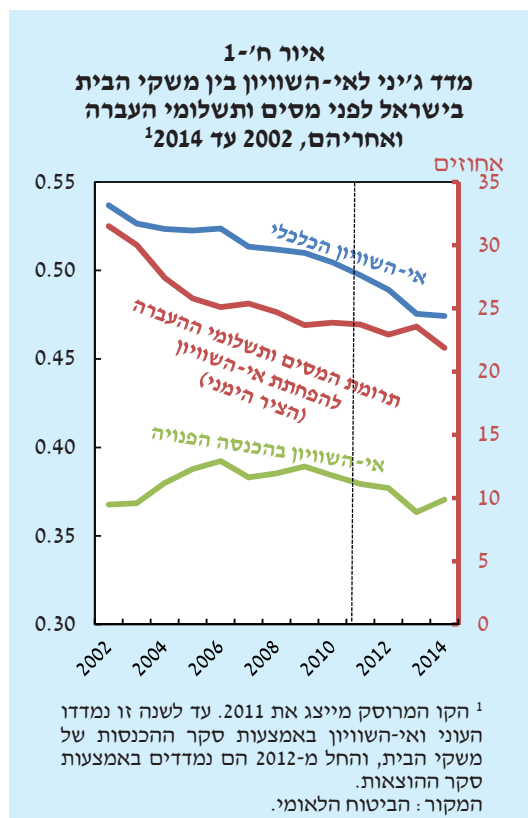
- אי-השוויון בין משקי הבית בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית כאשר הוא מחושב על בסיס ההכנסה הפנויה (לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה), אך הוא אינו חריג כאשר הוא מחושב על בסיס ההכנסה הכלכלית (לפני מסים ישירים ותשלומי העברה).
- תרומתה של מדיניות המסים וההעברות בישראל להפחתת אי-השוויון נמוכה בהשוואה בין-לאומית, בעיקר עקב תשלומי העברה נמוכים.
- אי-השוויון בהכנסה הכלכלית יורד בהתמדה מראשית העשור הקודם בזכות גידול מתמשך בשיעור התעסוקה; זה נבע מגידול בשיעור ההשתתפות על רקע העלייה ברמת ההשכלה, ההפחתה בשיעור המס הישיר והקיצוץ בקצבאות.
- אי-השוויון ותחולת העוני על בסיס ההכנסה הפנויה יורדים במתינות משנת 2006, אך הם עדיין גבוהים במקצת מרמתם בתחילת העשור הקודם. אולם כיום משקי הבית העניים תלויים בתשלומי העברה פחות מאשר בראשית העשור הקודם: אז היוו התשלומים למעלה מ-60% מהכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים, ואילו בשנים האחרונות הם מהווים מעט למעלה מ-40%.
- תחולת העוני גבוהה מאוד בקרב משקי בית חרדיים וערביים – מעל 50%. אף כי שיעור התעסוקה בקבוצות אלה עלה במידה ניכרת, שתיהן מתאפיינות עדיין בתת-ייצוג בולט בשוק העבודה לפי כל הפרמטרים: שיעור התעסוקה, היקף המשרות והשכר לשעת עבודה.
- מאפייני העוני בקרב החרדים מעידים כי בהתחשב בגודל משפחותיהם, צמצום העוני בקרבם יתאפשר על ידי העלאת כושר השתכרותם בעזרת לימוד של מקצועות רלוונטיים לשוק העבודה.
- בקרב משקי בית ערביים תחולת העוני הגבוהה נובעת בעיקר מכך שיש רק מפרנס אחד או מכך שהמפרנס המשני (לרוב אישה) עובד במשרה חלקית. כמו כן היא נובעת משכר נמוך, והפערים במספר שנות הלימוד מסבירים רק כשליש מפער השכר בין ערבים ליהודים לא-חרדים.
- מצבם הכלכלי היחסי של משקי בית ערביים ושל משקי בית בפריפריה התדרדר החל מ-2003. שכרם של המפרנסים הראשיים והמשניים עלה בשיעור דומה בין 2003 ל-2014. שכרם השעתי של המפרנסים הראשיים עלה בקצב מהיר יותר והם צמצמו את היקף המשרה, בשעה שהמפרנסים המשניים הרחיבו אותה. רמת ההשכלה של המפרנסים הראשיים והמשניים עלתה במידה דומה.
- סבסוד מעונות יום ומשפחתונים תורם להרחבת שיעור ההשתתפות של אימהות לילדים בגיל הרך וכן להעלאת שכרן בשנים הראשונות לאחר הלידה. עם זאת, רבות מהמשפחות הזכאיות לסבסוד אינן מקבלות אותו בשל מחסור במקומות במסגרות המפוקחות. יישום החלטות הממשלה בנוגע להרחבת היצע המסגרות יקל על המחסור.

1. ההתפתחויות במדדים לעוני ולאי-השוויון בהשוואה בין-לאומית ומדיניות הממשלה בתחום הרווחה ובשוק העבודה

א. ההתפתחויות במדדים לעוני ולאי-השוויון בהשוואה בין-לאומית

בשנים האחרונות נמשכה בישראל הירידה באי-השוויון בהכנסה הכלכלית¹, וזו התבטאה בכך שמדד ג'יני ירד ב-10% בהשוואה לערכו בראשית העשור הקודם (איור ח'1). הירידה משקפת בעיקר את העלייה הרצופה בשיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה, ותהליך זה נבע בין היתר מעלייה ברמת

בשנים האחרונות נמשכה בישראל הירידה באי-השוויון המחושב על פי ההכנסה הכלכלית.



ההשכלה ומהמדיניות שנועדה לעודד יציאה לעבודה – היינו ההפחתה בשיעור המס הישיר על הכנסה מעבודה והקיצוץ בתשלומי ההעברה. בניגוד לישראל, מדינות אחרות ב-OECD² מציגות מגמת עלייה באי-השוויון הכלכלי: מדד ג'יני הממוצע בהן עלה ב-3% בין 2004 ל-2012, ועיקר העלייה התפתחה בעקבות המשבר הפיננסי העולמי והגידול בשיעור האבטלה שהוא גרם.

אי-השוויון הכלכלי ירד עקב ירידה באי-השוויון בין משקי הבית במספר שעות העבודה.

הירידה באי-השוויון הכלכלי בישראל נובעת מירידה באי-השוויון בין משקי הבית במספר שעות העבודה: מדד ג'יני למספר שעות העבודה של משקי הבית ירד משנת 2003 ב-16% (מ-0.187 ל-0.157). תהליך הירידה נובע בעיקר מכך שאוכלוסיות חדשות הצטרפו לשוק העבודה ושיעור התעסוקה גדל. לעומת זאת, אי-השוויון בשכר לשעת עבודה נשמר. אף על פי שאי-השוויון הכלכלי בין משקי הבית בישראל אינו גבוה בהשוואה בין-לאומית, אי-השוויון בשכר נמנה עם

אי-השוויון בהכנסה הפנויה ירד בקצב אטי יחסית לקצב הירידה באי-השוויון הכלכלי.

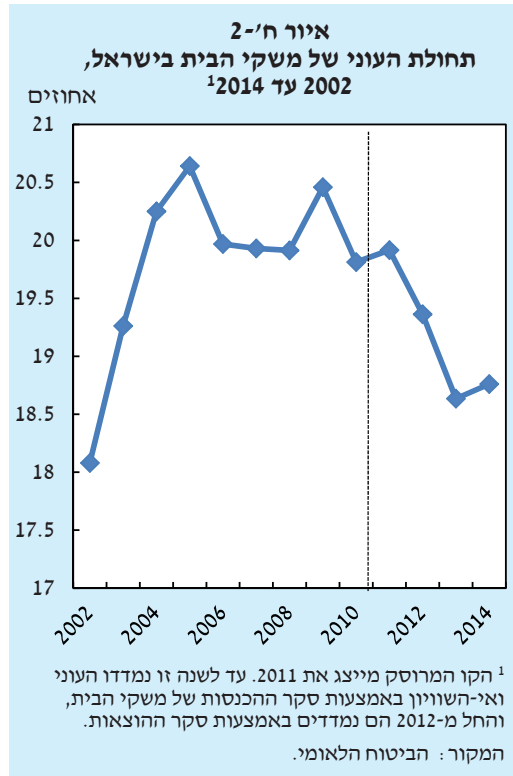
הגבוהים במדינות ה-OECD; ממצא זה עולה בקנה אחד עם הממצא שבישראל יש פערי שכר גבוהים בין המגדרים ופער נמוך בתשומת העבודה בין משקי הבית.

אי-השוויון בהכנסה הפנויה³ הוסיף לרדת – המשך לתהליך שהחל בשנת 2006 – אולם הוא ירד בקצב אטי יחסית לקצב הירידה באי-השוויון הכלכלי, ובשנת 2014 הוא עדיין גבוה מעט מרמתו

¹ ההכנסה לפני התערבות הממשלה, קרי תשלומי העברה ומסים ישירים.

² 21 מדינות ב-OECD, פאנל מאוזן לאורך השנים.

³ ההכנסה הפנויה של משק בית לאחר התערבות הממשלה.



בראשית העשור הקודם (איור ח'-1)⁴. הפער בין התפתחות אי-השוויון שמחושב על פי ההכנסה הכלכלית לבין התפתחות אי-השוויון שמחושב על פי ההכנסה הפנויה נובע מכך שהממשלה הפחיתה את התערבותה הישירה⁵ בהתחלקות ההכנסות באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים: בתחילת העשור הקודם הגיעה השפעתה הישירה של הממשלה על הפחתת אי-השוויון לכ-30%, בשעה שב-2014 היא הגיעה לכ-22%. שיעור זה נמוך משמעותית מהשיעור הממוצע במדינות ה-OECD – כ-36% בשנת 2012. תחולת העוני, משתנה שנמדד על פי ההכנסה הפנויה, עלתה בחדות ב-2003 וב-2004 – לאחר שהממשלה הפחיתה במידה ניכרת את תשלומי ההעברה – ומאז ועד 2011 היא נותרה ברמה יציבה יחסית (איור ח'-2). מ-2011 ירד שיעור העוני, אך כאמור בהערה 4, מדובר בתקופה שבה השתנה הסקר למדידת

העוני, ולכן קיים קושי לפרש את הנתונים, בפרט בהשוואה לעבר.

ישראל דומה לשאר המדינות המפותחות באי-השוויון ובעוני הנובעים משוק העבודה, אך מתאפיינת ברמה גבוהה של אי-שוויון ועוני על פי ההכנסה הפנויה.

השוואה בין-לאומית מעידה כי ישראל דומה לשאר המדינות המפותחות באי-השוויון ובעוני הנובעים משוק העבודה, אך מתאפיינת ברמה גבוהה של אי-שוויון ועוני על פי ההכנסה הפנויה – ראו איורים ח'-3 וח'-4. עוד מראים האיורים כי בשעה שהתערבות הממשלה בישראל מפחיתה את תחולת העוני ב-30% (מ-26.5% ל-18.8%), במדינות ה-OECD ההתערבות מפחיתה אותה ב-60% בממוצע (מ-28.5% ל-11%). בניגוד לתחולת העוני, עצמת העוני בישראל אינה חריגה בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD⁶.

איור ח'-5 מציג את מדרג המדינות החברות ב-OECD לפי מידת התרומה הישירה של הממשלה לצמצום אי-השוויון, תוך הפרדה בין תרומתם של תשלומי ההעברה לתרומתם של המסים הישירים. האיור מראה שעיקר ההבדל בין ישראל לשאר המדינות ב-OECD נובע

⁴ על פי סקר הוצאות משקי הבית שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה לשנת 2013, שיעור התעסוקה בשנה זו עלה בכ-10% בהשוואה לשנת 2012, וזהו גידול חריג, חד-פעמי, וכזה שלא הופיע בסקרי כוח האדם או בנתוני רשות המסים. על פי סקר הוצאות לשנת 2014, שיעור התעסוקה בשנה זו דומה לשיעור ב-2013, וגם נתון זה עדיין גבוה באופן משמעותי מהנתון המחושב על סמך סקרי כוח האדם. משום כך יש קושי להשוות את הנתונים ל-2013 ול-2014 לנתונים לשנים קודמות. נראה כי בין 2012 ל-2013 נוצר מעין "שבר" בסדרה: עד 2011 נמדדו העוני ואי-השוויון באמצעות סקר ההכנסות של משקי הבית והחל משנת 2012 הם נמדדים באמצעות סקר הוצאות, וכל אחד מהסקרים מנסח אחרת את השאלה לגבי עבודתו של הנשאל. מאחר שהדבר יצר בעייתיות, הסוקרים בסקר הוצאות לשנת 2015 אמורים להשתמש גם בשאלה המקורית לגבי התעסוקה.

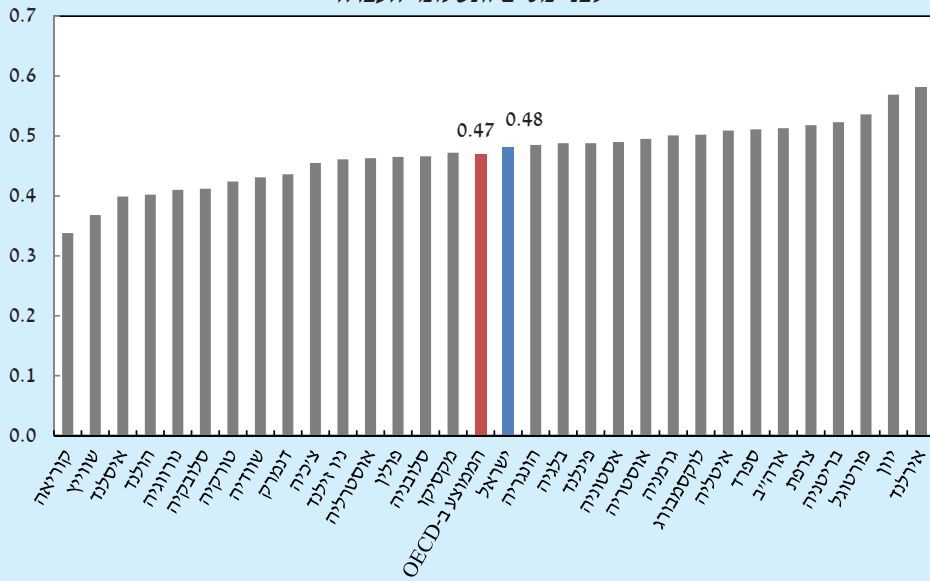
⁵ התערבות ישירה בחלוקת ההכנסות נעשית באמצעות שינויים במסים הישירים או בתשלומי ההעברה; התערבות עקיפה נעשית באמצעות השפעה על התמריצים של משקי הבית או באמצעות העברות בעין.

⁶ מקובל למדוד את עצמת העוני ("עומק" העוני) באמצעות הפער בין ההכנסה הממוצעת של משקי הבית העניים לבין קו העוני. הנתון האחרון הזמין להשוואה מתייחס לשנת 2012. ה-OECD מספק סטטיסטיקה חלקית ביותר על ההבדלים הקיימים בין המדינות בעצמת העוני לאורך זמן.

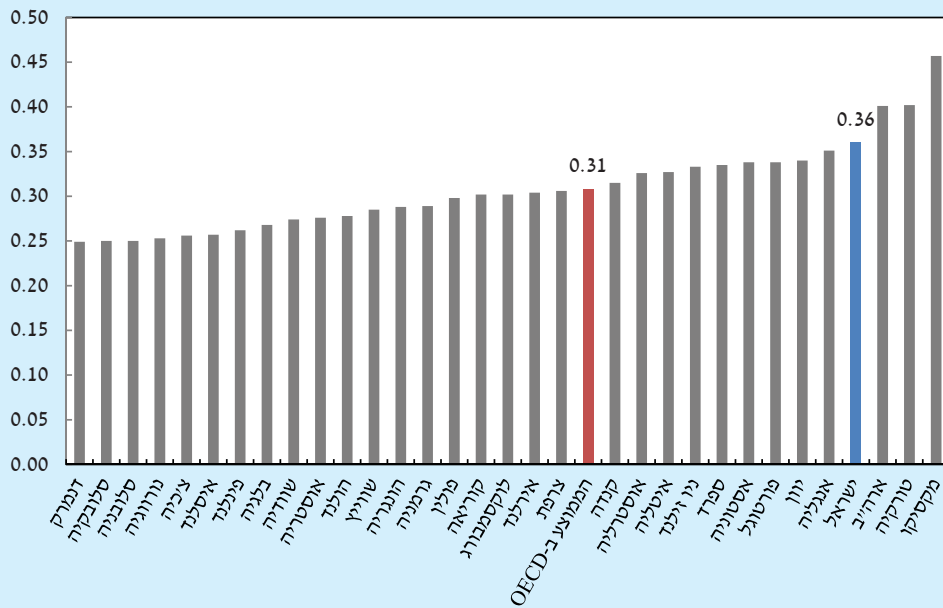
איור ח' - 3

השוואה בין-לאומית: מדד ג'יני לאי-השוויון בהכנסה לנפש סטנדרטית
ב-OECD, 2011-2012 ו-2013¹

לפני מסים ותשלומי העברה

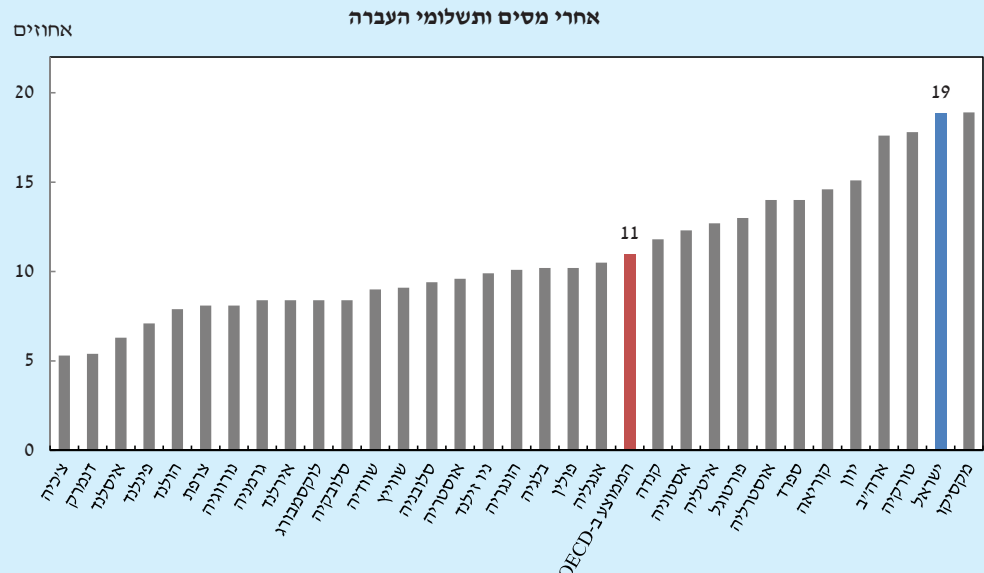
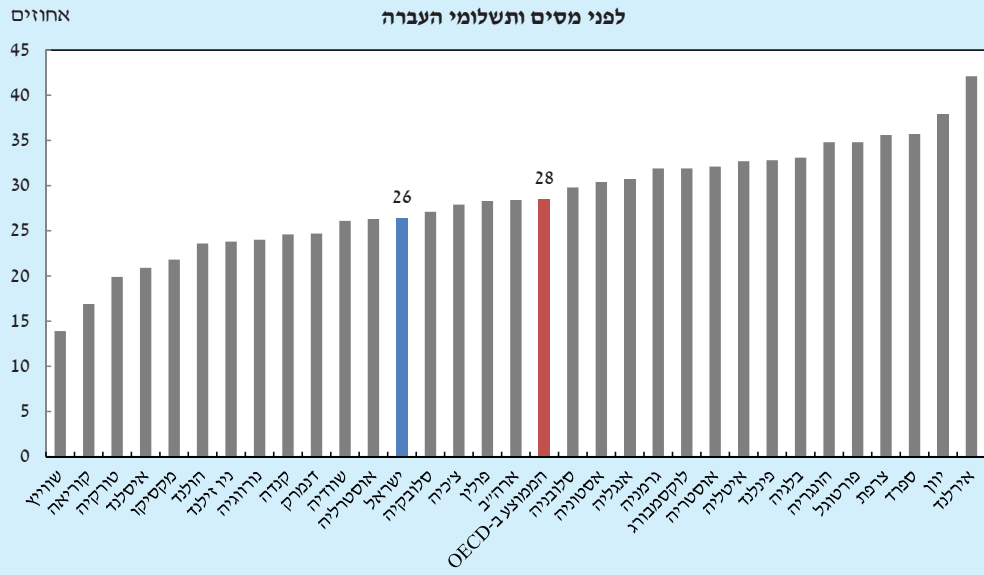


אחרי מסים ותשלומי העברה

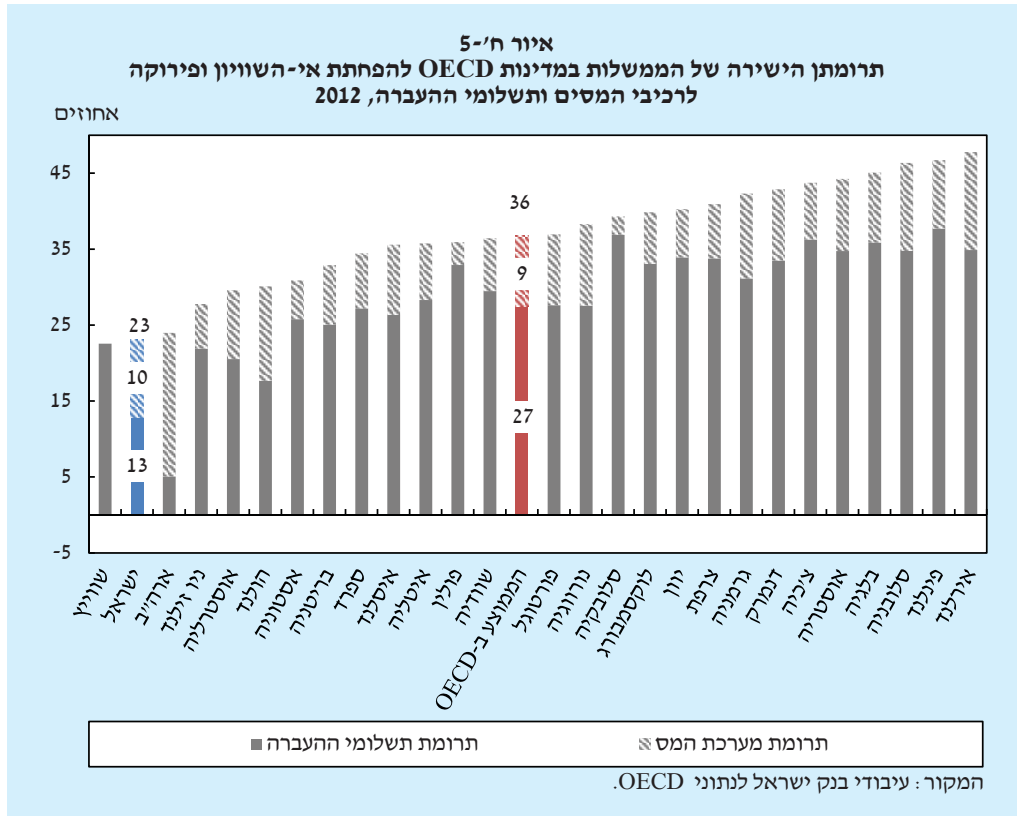


¹ הנתונים על ישראל – 2013, הנתונים על שאר המדינות ב-OECD – 2012-2011.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.

איור ח' 4
השוואה בין-לאומית: שיעור משקי הבית העניים ב-OECD, 2011-2012 ו-2013¹



¹ הנתונים על ישראל – 2013, הנתונים על שאר המדינות ב-OECD – 2011-2012. המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.



מתשלומי ההעברה: במדינות ה-OECD תרומתם להפחתת אי-השוויון כפולה מתרומתם בישראל. מערכת המס הישיר, לעומת זאת, תורמת להפחתת אי-השוויון במידה דומה למוצע במדינות ה-OECD, אף על פי שבישראל יש למסים הישירים משקל נמוך בשכר⁷. ממצא זה מעיד כי המס הישיר בישראל מתאפיין בפרוגרסיביות גבוהה: שיעורו נמוך יחסית בחמישונים ההכנסה השלישי והרביעי וגבוה יחסית בחמישון ההכנסה העליון ובמיוחד בעשירון העליון⁸.

השוואה בין-לאומית מעידה כי בישראל יש להוצאה הציבורית האזרחית משקל נמוך במיוחד בתוצר⁹, ובפרט היא משקיעה מעט בהעברות כספיות ישירות במטרה להקטין את שיעור העוני ואת אי-השוויון שמייצרת הכלכלה. השפעתן הישירה של ממשלות על התחלקות ההכנסות עומדת ביחס ישר למשקלה של ההוצאה הציבורית האזרחית בתוצר¹⁰. השוואה מראה כי בתקציב נתון, יעילותה של ההוצאה הממשלתית בישראל בהפחתת תחולתו של העוני אינה שונה מהיעילות הממוצעת במדינות ה-OECD. מאחר שישראל אינה בלתי יעילה בצמצום העוני, היא תוכל – אם תרצה – לצמצמו עוד במידה שתשקיע בכך משאבים נוספים, ובתנאי שתשמור על אותה רמת יעילות.

תרומתם של המסים הישירים וההעברות בישראל להפחתת אי-השוויון נמוכה בהשוואה בין-לאומית, בעיקר עקב תשלומי ההעברה נמוכים.

בהתחשב בגודל ההשקעה, ישראל אינה בלתי יעילה בצמצום העוני ואי-השוויון.

⁷ על פי Taxing Wages 2015, נטל המס הממוצע על השכר במדינות ה-OECD גבוה בערך פי שניים מנטל המס הממוצע על השכר בישראל. הרחבה מופיעה בכתובת: <https://www.oecd.org/awcomp/DataSetCode.aspx?Index=org.oecd.stats>.

⁸ ראו בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, איור ח'6.

⁹ ראו פרק ו'.

¹⁰ ראו בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, איור ח'3.

ב. מדיניות הממשלה בתחום הרווחה ובשוק העבודה

מדיניות הממשלה בשנים
האחרונות התרכזה
בהפחתת העוני בטווח
הארוך, גם אם במחיר
עלייה בשיעור העוני
בטווח הקצר.

המגמות שנסקרו לעיל תואמות במידה רבה את מבנה הצעדים שממשלת ישראל נקטה בתחום הרווחה ובשוק העבודה משנת 2002. אלו התמקדו בהגדלת הכנסתם הפנויה של העובדים, לצד צמצום התמיכה בהכנסתן של משפחות שאינן עובדות ושל משפחות עם ילדים¹¹. מדיניות הממשלה התרכזה אפוא בהפחתת העוני בטווח הארוך באמצעות הגברת המוטיבציה של משקי הבית להרחיב את היקף התעסוקה, גם אם במחיר עלייה בשיעור העוני בטווח הקצר. נוסף לכך שהרחבת התעסוקה צפויה להפחית את העוני לאורך זמן, היא גם תורמת להעלאת רמת ההכנסה במשק ולצמצום נטל המס על האוכלוסייה העובדת.

להלן נסקור את המהלכים הבולטים שהממשלה נקטה מאז 2002 כדי לעודד יציאה לעבודה.

הצעדים שהזילו את עלות העבודה והגדילו את ההיצע:

- הפחתה חדה בשיעור המס הישיר על השכר, תהליך שנמשך עד שנת 2009: בתחילת העשור הקודם היווה המיסוי הישיר על השכר כ-12% מהתוצר, ובשנת 2014 הוא היווה כ-9%. משנת 2003 ירד שיעור המס השולי בקרב המפרנסים הראשיים מ-31% ל-26% בממוצע, ובקרב המפרנסים המשניים הוא ירד מ-17.5% ל-14.5% בממוצע.
- החלתו של חוק מענק העבודה: ב-2008 החלה המדינה לשלם את מענק העבודה בחלק מאזורי הארץ, וב-2012 היא החלה לשלמו בפריסה ארצית תוך העלאה מתמשכת בהיקפו. אולם היקפו עדיין קטן יחסית להיקפו במדינות אחרות שהנהיגו מענק עבודה.
- מימון חלקי לצהרונים ולמעונות יום והחלתו של חוק חינוך חובה חניס מגיל 3: צעד זה מצמצם את עלות הטיפול בילדים להורים שיוצאים לעבודה, אך גם את עלות הטיפול בילדיהם של אלה שאינם עובדים. (ראו תיבה בהמשך).
- הרחבת נגישותה של ההשכלה גבוהה: מהלך זה החל כבר בשנות התשעים ושיפר את יכולתן של אוכלוסיות נוספות להשתלב בשוק העבודה.
- תכנית "מעגלי תעסוקה" שמפעיל שירות התעסוקה וגרסאות קודמות שלה: אלו נועדו לכוון את מקבליה של הבטחת ההכנסה לשוב לשוק העבודה תוך הקניית כלים בסיסיים לכך¹².

הצעדים שפגעו בהכנסות שלא מעבודה:

- קיצוץ בתשלומי ההעברה, ובפרט בקצבאות הילדים: בתחילת העשור הקודם היוו תשלומי ההעברה כ-10.5% מהתוצר, ומשנת 2007 ועד היום הם מהווים כ-9%.
- הפחתה בדמי האבטלה וקיצור משך הזמן שבו אפשר לקבלם: צעד זה אמנם פוגע באוכלוסייה העובדת, אך הוא מעודד את הפרטים לשוב לעבודה לאחר פיטורים. דמי האבטלה בישראל נמוכים מאוד בהשוואה בין-לאומית, ודברים אלה תקפים ביתר שאת לגבי משך הזמן שבו אפשר לקבלם.
- על רקע צעדים אלה התרחשו בישראל שלושה תהליכים מקרו-כלכליים משמעותיים:
- השתלבות בשוק העבודה: שיעור ההשתתפות של גברים ירד מ-1995 עד 2003, ומאז הוא

¹¹ ההטבות למשפחות עם ילדים בישראל נידונות בהשוואה להטבות המקבילות בעולם אצל Brender, A. and M. Straczynski (2015), "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review*, 12(2), pp. 1-49.

¹² ראו בראון ל' (2015), "מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעת התכנית 'מעגלי תעסוקה' על קבלת גמלאות", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדין. התכנית מצויה כיום בשלביה המוקדמים.

- נמצא במגמת עלייה. שיעור ההשתתפות של נשים גדל בהתמדה משנות השבעים. בהתאם לכך, משקל משקי הבית שיש בהם לפחות שני מפרנסים עולה בהתמדה (ראו איור ח'7).
- רכישת השכלה, בפרט השכלה גבוהה, בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה: הגידול בהיצע המכללות והזדקנותה של הקבוצה חסרת ההשכלה הביאו לגידול ניכר בשיעורם של בעלי ההשכלה הגבוהה בישראל, בפרט בקרב האוכלוסייה הצעירה. אין זה מן הנמנע שגם המדיניות הכלכלית – הצעדים שננקטו כדי לתמרץ אנשים להשתלב בשוק העבודה – הניעה יותר אנשים ללמוד. (ראו בנק ישראל [2013], *דין וחשבון לשנת 2012*, תיבה ה'1).
 - ירידה בפריון הילודה של משפחות מרובות ילדים: תהליך זה התרחש בעיקר באוכלוסייה המוסלמית, והוא החל עוד קודם לכן¹³.

ראינו כי הפחתת העוני לרמות המקובלות במדינות המפותחות תלויה ככל הנראה בהגדלה משמעותית של תשלומי ההעברה ובהגדלה מקבילה של נטל המס. אולם אם אמצעי המדיניות ירחיבו את תמיכת הממשלה במשפחות בעלות הכנסה נמוכה שאינן עובדות, הם עלולים לשנות את התמריצים לצאת לעבודה ולהפוך חלק מהמגמות החיוביות בשוק העבודה. הדילמה מתעצמת משום שכמחצית מהעניים בישראל משתייכים למגזר החרדי, פלח אוכלוסייה שמייחס ערך רב להקדשת זמן ללימודי קודש, ולמגזר המוסלמי המסורתי, פלח אוכלוסייה שבחלקו קיימות מגבלות תרבותיות על תעסוקת נשים¹⁴. במיוחד בקשר לאוכלוסיות אלה קיים אצל קובעי המדיניות חשש שהעלאת תשלומי ההעברה תקל על המצוקה הכלכלית בטווח הקצר אך תנציח אותה בטווח הארוך. השפעה דומה יש גם לסבסוד הניתן למערכות חינוך מגזריות שאינן מפתחות את יכולות התלמידים להצטרף בעתיד לשוק העבודה: הסבסוד מגדיל את ההכנסה הפנויה של המשפחות בהווה אך פוגע הן בתמריץ של ההורים לעבוד בהווה (אפקט ההכנסה) והן בסיכויים של ילדיהם לעבוד בעתיד.

אם הממשלה תרחיב את התמיכה במשפחות מעוטות הכנסה שאינן עובדות, הדבר עלול לשנות את התמריצים לצאת לעבודה.

כדי להתכנס לממדי אי-השוויון המקובלים במדינות המפותחות אפשר להגדיל את תשלומי ההעברה, להפחית את אי-השוויון הכלכלי, או לשלב בין השניים. מאחר שישראל אינה מעוניינת להרחיב את תשלומי ההעברה, יש לפעול כדי להפחית את אי-השוויון הכלכלי לרמה נמוכה מזו ששוררת במרבית מדינות ה-OECD. לדוגמה, אם מעוניינים להפחית את אי-השוויון בהכנסה הפנויה למוצע ב-OECD, יש להפחית את אי-השוויון הכלכלי ב-5 נקודות אחוז, לרמה השוררת כיום במדינות סקנדינביה¹⁵.

כדי שאי-השוויון בהכנסה הפנויה יגיע לרמות דומות למוצע ב-OECD, יש להפחית את אי-השוויון הכלכלי לרמה נמוכה מזו ששוררת במרבית המדינות בארגון.

כדי להפחית אפוא את אי-השוויון בלי להגדיל את תשלומי ההעברה האוניברסליים, מומלץ להרחיב במידה משמעותית את התמיכה הממשלתית הפעילה בשוק העבודה, היות שהיא פועלת להגדלת כושר ההשתכרות של עובדים בעלי שכר נמוך. תמיכה זו קטנה במיוחד בהשוואה בין-לאומית: על פי נתוני ה-OECD, ההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה עמדה ב-2011 על 0.17% תוצר, לעומת ממוצע של 0.56% תוצר ב-OECD ולעומת 1.35% ו-1.82% תוצר בשוודיה ובדנמרק, בהתאמה¹⁶. הגדלה משמעותית של תשלומים אלו תוכל לכלול בפרט הרחבה

¹³ נראה כי לגובהן של קצבאות הילדים יש השפעה קצרת טווח וקטנה יחסית על פריון הילודה של נשים חרדיות ומוסלמיות. קצב הירידה בפריון של נשים מוסלמיות אמנם האיץ לאחר הקיצוץ בקצבאות הילדים, אולם מגמת הירידה החלה עוד לפני הקיצוץ. ראו גוטליב ד', א' טולידנו, נ' זוסמן ור' פריש (2010), "השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה", *הרבעון לכלכלה* מס' 57.

¹⁴ ישיב וקסיר מצאו שהבעיה נוגעת בעיקר לנשים מוסלמיות מסורתיות – שיעור ההשתתפות שלהן בשוק העבודה נמוך במיוחד. ראו ישיב ע' ונ' קסיר (2013), "שוק העבודה של ערביי ישראל, סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", נייר עבודה, אוניברסיטת תל אביב.

¹⁵ נציין שהממשלה הנוכחית הציבה יעד דומה לזה.

¹⁶ הנתונים לגבי שאר המדינות מתייחסים ל-2013 או לשנה האחרונה שלגביה יש נתונים. דומה שבישראל משקל זה עלה מעט מאז 2011, בעיקר עקב הרחבתו של מענק העבודה.

של מענק העבודה ושל הכשרות מקצועיות לעובדים, במידה שהממשלה תמצא את הדרך להפעילם בצורה אפקטיבית מבעבר. בסעיף הבא אנו בוחנים לעומק את מקורות העוני שמייצרת הכלכלה בישראל, ובפרט את הקשר שלהם לשוק העבודה.

2. מבט מיקרו-כלכלי על מקורות העוני ואי-השוויון בישראל ועל התפתחותם במרוצת השנים

א. מקורות העוני ואי-השוויון בישראל בשנת 2014

שיעור העוני בקרב משקי הבית שבראשם עומד אדם מעל גיל 64 גבוה משיעור העוני במשקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה (25–64; לוח ח'-1)¹⁷. אולם יש לציין כי ישראל אינה חריגה מבחינה זו: בישראל השיעור גבוה בכ-15% משיעור העוני הממוצע באוכלוסייה כולה וב-OECD – ב-13% בממוצע¹⁸. ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש סטנדרטית בקרב מבוגרים דומה לנתון המקביל באוכלוסייה בגילי העבודה, אך העוני בקרבם גבוה יותר עקב שיעור גבוה יותר של בעלי הכנסות נמוכות.

אשר למשקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה, ניתן לחלק אותם לפי מספר המפרנסים ולאחר מכן לפי היקפי משרותיהם¹⁹. לוח ח'-1 מציג כמה משתנים כלכליים ודמוגרפיים, לרבות ההכנסות הכלכלית והפנויה, מספר הנפשות, ושיעור משקי הבית הערביים והחרדיים.

קבוצת ההתייחסות להשוואות כוללת את כלל האוכלוסייה המשתייכת למשקי בית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה. מעניין לראות שהשכלתו של המפרנס המשני גבוהה, בממוצע, מהשכלתו של המפרנס הראשי. תופעה זו נובעת מכך שרמת ההשכלה של נשים, בפרט של נשים עובדות, גבוהה מזו של גברים, בשעה שבמרבית משקי הבית בישראל גברים משתכרים יותר מבנות זוגם. משקי הבית שאין בהם מפרנסים מתאפיינים ברמות ההכנסה וההשכלה הנמוכות ביותר. שיעור העוני בקרבם עומד על כ-64%, ההכנסה הפנויה לנפש שווה ל-45% מהנתון הממוצע בקבוצה הכללית, וההוצאה לנפש סטנדרטית שווה ל-77%. חלקם של הערבים והחרדים בקבוצה כמעט כפול מחלקם באוכלוסייה. משקי בית אלה מהווים פחות מ-10% ממשקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה, וחלקם בקבוצה הכללית הולך ומצטמק (ראו איור ח'-7).

גם משקי הבית שיש בהם מפרנס יחיד מתאפיינים בהכנסות נמוכות ובשיעור גבוה יחסית של ערבים וחרדים. שיעור העוני בקרבם גבוה – כ-26.4%. קבוצה זו מורכבת משלוש קבוצות משנה עיקריות: שני מבוגרים שאחד מהם אינו עובד (68%), משפחות חד-הוריות (16%) ומשקי בית של יחידים (16%). מבין אלה קבוצת המשנה הראשונה נמצאת במצב הגרוע ביותר, היות ששיעור העוני בקרבה עומד על כ-42% בשעה שבשתיים האחרות הוא עומד על 12.4% ועל 14%, בהתאמה. מאחר שמדיניות הממשלה מדגישה בשנים האחרונות את הרחבת התעסוקה, נתמקד בהמשך במשקי הבית שיש בהם שני מפרנסים – קבוצה שמהווה למעלה ממחצית ממשקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה. זוהי הקבוצה החזקה ביותר מכל הבחינות הכלכליות, ושיעור העוני בקרבה עומד על כ-5.8%. חילקנו אותה לארבע קבוצות משנה לפי חלקיות המשרה של שני

¹⁷ הצירוף "ראש משק הבית" מתייחס למפרנס הראשי – האדם ששכר הנטו שלו גבוה יותר.

¹⁸ נתוני ה-OECD. תוצאות דומות התקבלו גם לגבי שנת 2013.

¹⁹ במשפחה ללא מפרנסים זיהינו את המפרנסים הראשי והמשני לפי התשובה הסובייקטיבית שניתנה בסקר בנוגע למידת הקרבה של בן משפחה לתפקידי אלה. הוא הדין במפרנס המשני במשקי בית שיש בהם מפרנס יחיד.

שיעור העוני בקרב מבוגרים גבוה משיעור באוכלוסייה.

משקי הבית שאין בהם מפרנסים מתאפיינים ברמות ההכנסה וההשכלה הנמוכות ביותר.

לוח ח'1-

משקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה¹: מאפייניהם לפי מספר המפרנסים והיקף המשרה, שנת 2014

	התכנסה		ההוצאה		ההכנסה		ההכנסה						
	התכנסה	התכנסה	התכנסה	התכנסה	התכנסה	התכנסה	התכנסה						
	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש	לנפש						
	סטנדרטית	סטנדרטית	סטנדרטית	סטנדרטית	סטנדרטית	סטנדרטית	סטנדרטית						
	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)	(באלפי ש"ח)						
	מספר	מספר	מספר	מספר	מספר	מספר	מספר						
	הנפשות	הנפשות	הנפשות	הנפשות	הנפשות	הנפשות	הנפשות						
	(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)	(ש"ח)						
כלל משקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה (העורכים הממוצעים)	17.0	16.3	3.6	6.0	5.9	14.2	14.5	44.9	38.0	66%	4.0%	17.1%	14.6%
משקי בית ללא מפרנסים	-	5.6	2.9	2.7	4.6	12.7	12.6	-	-	-	8.0%	64.3%	26%
שיעורם: 9%													
משקי בית עם מפרנס יחיד	9.5	10.9	3.0	5.2	5.8	13.9	14.5	41.5	-	59%	5.3%	26.4%	20.2%
שיעורם: 40.3%													
משקי בית עם שני מפרנסים	22.3	19.6	3.9	6.7	6.2	14.8	14.9	46.5	37.6	72%	3.0%	5.8%	8.8%
שיעורם: 50.7%													
משקי בית עם שני מפרנסים במשרה מלאה	26.2	21.8	3.8	7.5	6.5	15.0	15.0	48.2	43.4	74%	1.3%	1.4%	4.9%
שיעורם: 28%													
משקי בית עם שני מפרנסים, הראשון אוזו במשרה מלאה והשני במשרה חלקית	19.1	17.7	4.0	6.0	5.9	14.5	14.6	48.2	23.8	75%	3.3%	8.1%	13.1%
שיעורם: 62%													
משקי בית שבהם גילו של המפרנס הראשי גבוה מ-64 ¹	2.9	10.4	1.7	5.9	6.3	12.0	12.7	34.6	26.6	46%	14.9%	28.1%	1.2%
שיעורם: 17%													

¹ חשורה האחרונה מפגיה נתונים לגבי משקי בית שתעמולם בראשם אינם בגיל העבודה. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2014) ועבודת בנק ישראל.

פרק ח': סוגיות ברווחה

המפרנסים : (1) שני המפרנסים אוחזים במשרה מלאה ; (2) המפרנס הראשי אוחז במשרה מלאה והמשני אוחז במשרה חלקית ; (3) שני המפרנסים אוחזים במשרה חלקית ; ו-(4) המפרנס הראשי אוחז במשרה חלקית והמשני אוחז במשרה מלאה. מאחר שקבוצות (3) ו-(4) מהוות חלק קטן מהקבוצה כולה (10% ביחד), נתעלם מהן בהמשך הניתוח (הן גם אינן מופיעות בלוח ח'-1).

משקי הבית בקבוצה הראשונה אמידים ממשקי הבית בקבוצה השנייה, ושיעור העוני בקבוצות אלה עומד על מעט יותר מ-1% ועל כ-8%, בהתאמה. ההכנסה לנפש סטנדרטית בקבוצה השנייה נמוכה ב-20% מההכנסה בקבוצה הראשונה, וההוצאה נמוכה ב-10%. שיעור הערבים והחרדים בקבוצה הראשונה נמוך בהרבה ממשקלם באוכלוסייה, בשעה שבקבוצה השנייה הוא דומה לחלקם באוכלוסייה. מכיוון ששיעורה של הקבוצה השנייה באוכלוסייה גבוה יחסית ומצבה הכלכלי טוב הרבה פחות ממצבה של הקבוצה הראשונה, חשוב במיוחד להתמקד בה ולנסות להבין במה היא שונה מהקבוצה הראשונה ואם ניצבים בפניה חסמים בשוק העבודה.

לוח ח'-2 מראה כיצד מתפלגים כמה ממאפייניהם הכלכליים של משקי הבית לפי קבוצות אוכלוסייה – יהודים לא-חרדים, יהודים חרדים וערבים. בולט במיוחד ההבדל בין האוכלוסיות

כאשר שני המפרנסים
במשק הבית אוחזים
במשרה מלאה, שיעור
העוני זניח.

לוח ח'-2
התפלגות משקי הבית לפי קבוצות אוכלוסייה ומספר המפרנסים והיקף משרותיהם, 2014

	יהודים			
	ערבים	חרדים	לא-חרדים	
ללא מפרנסים	16%	17%	8%	
מפרנס יחיד	54%	49%	36%	
שני מפרנסים	29%	34%	55%	
מתוכם :				המפרנס המשני אוחז במשרה חלקית
שיעור העוני	25.0%	34.0%	4.4%	
ההכנסה הכלכלית (אלפי ש"ח)	15.2	13.9	20.0	
ההכנסה הפנויה (אלפי ש"ח)	13.8	15.7	18.5	
ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית (אלפי ש"ח)	3.9	4.6	6.5	
מספר הנפשות	5.2	5.7	3.7	
ההוצאה לנפש סטנדרטית (אלפי ש"ח)	4.7	3.8	6.2	
השכלת המפרנס הראשי (שנות לימוד)	12.9	17.9	14.6	
שיעור הגברים בקרב המפרנסים הראשיים	86%	66%	69%	
השכלת המפרנס המשני (שנות לימוד)	12.6	17.0	14.9	
מתוכם :				המפרנס המשני אוחז במשרה מלאה
שיעור העוני	6.8%	22.0%	0.7%	
ההכנסה הכלכלית (אלפי ש"ח)	17.7	16.2	27.0	
ההכנסה הפנויה (אלפי ש"ח)	15.6	15.0	22.6	
ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית (אלפי ש"ח)	4.6	4.3	7.8	
מספר הנפשות	4.4	5.5	3.7	
ההוצאה לנפש סטנדרטית (אלפי ש"ח)	5.4	4.3	6.7	
השכלת המפרנס הראשי (שנות לימוד)	14.3	14.8	15.0	
שיעור הגברים בקרב המפרנסים הראשיים	66%	54%	71%	
השכלת המפרנס המשני (שנות לימוד)	14.0	17.2	15.0	
שיעור משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים במשרה מלאה	9%	9%	32%	

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2014) ועיבודי בנק ישראל.

במספר המפרנסים: אצל יהודים לא-חרדים יש שני מפרנסים ביותר ממחצית ממשקי הבית, ואצל הערבים והחרדים – בכשליש ממשקי הבית. בסך הכול יש שני מפרנסים שעובדים במשרה מלאה בפחות מ-10% ממשקי הבית החרדיים והערביים, לעומת 30% בקרב היהודים הלא-חרדים. הלוח מתמקד במשקי הבית שיש בהם שני מפרנסים. בקרב היהודים הלא-חרדים משקי בית אלה מתחלקים באופן מאוזן למדי לפי היקף המשרה של המפרנס המשני: ב-44% מתוכם המפרנס המשני אוהז במשרה חלקית וב-56% הוא אוהז במשרה מלאה. שתי הקבוצות גם דומות בשיעור שהגברים מהווים בקרב המפרנסים הראשיים – כ-70%. במשקי הבית שיש בהם שני מפרנסים במשרה מלאה שיעור העוני זניח וההכנסה הפנויה הממוצעת מגיעה לכ-22.6 אלף ש"ח – סכום גבוה ב-40% מההכנסה הפנויה הממוצעת בכלל משקי הבית שבראשם עומד אדם בגיל העבודה. במרבית משקי הבית החרדיים והערביים המפרנס השני עובד במשרה חלקית: בשלושה מתוך ארבעה משקי בית חרדיים המפרנס המשני אוהז במשרה חלקית ועובד פחות מ-15 שעות לשבוע במוצע. בקרב הערבים חלקם עומד על כשני שלישים.

במשקי הבית הערביים שבהם המפרנס המשני עובד במשרה חלקית שיעור העוני עומד על 25% – יותר מפי חמישה מאשר באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית המקבילה. במשקי הבית שבהם המפרנס המשני עובד במשרה מלאה שיעור העוני עומד על 6.8% וההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית גבוהה בכ-18% מההכנסה במשקי בית שבהם המפרנס המשני אוהז במשרה חלקית. במשקי בית אלה שני המפרנסים משכילים הרבה יותר ממקביליהם בקבוצה הראשונה וגם שיעור הגברים בקרב המפרנסים הראשיים גבוה בהרבה. הפער לרעת משקי הבית הערביים, הן בהכנסות והן בעוני, ניכר גם בניתוח אקונומטרי של משוואות שכר מפורטות יותר. הפער במספר שנות הלימוד בין הערבים ליהודים הלא-חרדים מסביר כשליש מהפער הקיים ביניהם בשכר החודשי ורק כ-15% מהפער בשכר לשעה. לכן נראה שנוסף לתגבור ההשקעה בהון האנושי בקרב הערבים (כבר במוסדות החינוך המוקדמים) חשוב לברר אם קיימת נגדם אפליה בשוק העבודה, ובמידת הצורך יש לאכוף את צמצומה ואף לנקוט אפליה מתקנת. שני אלה יגדילו את שיעור תעסוקתם של הערבים ואת הכנסתם הכלכלית²⁰.

אצל החרדים יש הבדל ניכר בשיעור העוני בין משקי הבית שהמפרנס המשני בהם אוהז במשרה חלקית לבין אלה שהמפרנס המשני בהם אוהז במשרה מלאה – 34% לעומת 22%, בהתאמה – אולם גם בקרב האחרונים שיעור העוני גבוה. למרות זאת ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית דומה בשתי הקבוצות. הפער בין שתי הקבוצות במספר שנות הלימוד נובע דווקא מהמפרנסים הראשיים אף כי בשתייהן הם עובדים במשרה מלאה. מספר שנות הלימוד בקרב החרדים גבוה במיוחד אך רוב השכלתם – לימודים בכולל ו/או בישיבה – אינה רלוונטית לשוק העבודה, שכן למרות ההשכלה הכנסתם נמצאת בתחתית הדירוג; הפער בולט במיוחד בהכנסה הכלכלית. שיעור הגברים בקרב המפרנסים הראשיים נמצא אף הוא בתחתית הדירוג אך גם אצל החרדים הוא גבוה מ-50%. בגלל מאפייניהם היחודיים של משקי הבית החרדיים, התיבה שלהלן בוחנת באופן פרטני את הכנסותיהם.

בפחות מ-10% ממשקי הבית החרדיים והערביים יש שני מפרנסים שעובדים במשרה מלאה, לעומת 30% בקרב היהודים הלא-חרדים.

יש הבדל ניכר בשיעור העוני בין משקי הבית שהמפרנס המשני בהם אוהז במשרה חלקית לבין אלה שהמפרנס המשני בהם אוהז במשרה מלאה.

²⁰ כאמור לעיל, ישיב וקסיר זיהו בקרב הערבים קבוצה משמעותית ששיעור השתתפותה בשוק העבודה נמוך במיוחד – נשים מוסלמיות מסורתיות. ראו ישיב ע' וני קסיר (2013), "שוק העבודה של ערביי ישראל, סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", נייר עבודה, אוניברסיטת תל אביב.

תיבה ח'-1: השפעתם של משתנים כלכליים ודמוגרפיים על הכנסותיהם של משקי הבית החרדיים

ההכנסה לנפש במשקי הבית החרדיים נמוכה בהרבה מההכנסה במשקי הבית האחרים, ושיעור העוני בקרבם גבוה מאוד. תיבה זו בוחנת את תרומתם של משתנים כלכליים ודמוגרפיים להסבר הפערים בקרב בגירים בעלי ותק בשוק העבודה שמרבית ילדיהם עדיין לא עזבו את הבית. הניתוח מתמקד במשקי בית חרדיים שבראשם עומד אדם בן 30—50. לוח 1 מציג כמה נתונים בסיסיים על משקי בית אלו ומשווה אותם לנתונים על משקי הבית המקבילים בשאר האוכלוסייה. משקי הבית החרדיים נבדלים ממשקי הבית בשאר האוכלוסייה בכמה ממדים. ההכנסה הפנויה של משק בית חרדי נמוכה בכ-30% מההכנסה הממוצעת של משק בית בשאר האוכלוסייה. משק בית חרדי מונה בממוצע כחמישה ילדים מתחת לגיל 18, כ-3.2 ילדים יותר ממשק בית בשאר האוכלוסייה. ההכנסה הפנויה הממוצעת שלו לנפש סטנדרטית שווה לכ-42% מההכנסה הממוצעת של משק בית בשאר האוכלוסייה, ושיעור העוני בקרב החרדים גבוה פי שלושה וחצי.

בדקנו את תרומת מאפייניהם של משקי הבית החרדיים להסבר הפערים בעזרת סימולציה שמחשבת בנפרד את השפעתו של כל מאפיין על פער ההכנסה (לוח 2)¹. הסימולציה מלמדת שאילו התקיימה בין המגזרים זהות במספר הנפשות, אזי הפער ביניהן בתחולת העוני היה קטן ב-70% (כ-31 נקודות אחוז מתוך 44 נקודות האחוז המופיעות בלוח 1)²; את יתר הפער בתחולת העוני (כ-30%) מסביר הפער בהכנסה הפנויה. הפער בהכנסה לנפש סטנדרטית היה מצטמצם ב-34%.

לוח 1
מאפייניהם של משקי בית¹ שראשיהם בני 30—50: החרדים בהשוואה לשאר האוכלוסייה, 2014

החרדים בהשוואה	הממוצע בשאר	הממוצע בקרב	
לשאר האוכלוסייה	האוכלוסייה	החרדים	
(יחס)			
1.88	3.94	7.40	מספר הנפשות
2.81	1.79	5.04	מספר הילדים מתחת לגיל 18
1.48	1,123	1,667	קצבאות מהביטוח לאומי (בש"ח)
3.00	249	751	קצבאות הילדים (בש"ח)
0.71	19,514	14,020	ההכנסה הפנויה (בש"ח)
0.42	5,586	2,346	ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית (בש"ח)
0.58	20,137	11,756	ההכנסה הכלכלית (בש"ח)
0.66	10,071	6,608	ההכנסה נטו של המפרנס הראשי (בש"ח) ²
0.59	6,871	4,051	ההכנסה נטו של המפרנס המשני (בש"ח) ²
0.79	1.66	1.31	מספר המפרנסים
3.49	18%	62.0%	תחולת העוני

¹ רק משקי בית שיש בהם שני מבוגרים, כלומר למעט רווקים ומשקי בית חד-הוריים.

² רק מפרנס ששכרו גדול מאפס.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2014) ועיבודי בנק ישראל.

¹ לשם כך נטלנו את הערכים המאפיינים את משקי הבית החרדיים והצבנו במקומם ערכים שנדגמו באופן אקראי מהתפלגותם בשאר האוכלוסייה. ערכנו עשר התאמות בלתי תלויות לכל אחד מהמשתנים, ומאלה גזרנו הן את האומדן והן את סטיית התקן שלו.

² אנו מניחים כזכור שההכנסה אינה משתנה.

לוח 2
תרומת מאפייניהם של משקי הבית החרדיים לפער בתחולת העוני ולפער בהכנסה הפנויה
לנפש, 2014¹

הפער	שאר האוכלוסייה	החרדים	ההכנסה לנפש סטנדרטית (בש"ח)
3,241	5,586	2,346	
44.3%	17.8%	62.1%	תחולת העוני

תרומת הדמוגרפיה (גודל משק הבית)

לפער בתחולת העוני	לפער בהכנסה
70%	34%
(4%)	(1%)

תרומת הפער בשכר נטו של המפרנס הראשי

לפער בתחולת העוני	לפער בהכנסה
36%	19%
(4%)	(1%)

תרומת הפער בשכר נטו של המפרנס המשני

לפער בתחולת העוני	לפער בהכנסה
19%	9%
(6%)	(1%)

¹ בסוגריים — סטיית התקן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2014) ועיבודי בנק ישראל.

אילו התקיימה בין המגזרים זהות בהתפלגות השכר נטו של המפרנס הראשי, אזי תחולת העוני של משקי הבית החרדיים הייתה יורדת ל-46%; במונחי תרומות, שכרו של המפרנס הראשי מסביר כשליש מהפער בתחולת העוני. בתרחיש זה הייתה ההכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית חרדי גדלה ב-27%; מרכיב השכר של המפרנס הראשי מסביר כ-19% מהפער בהכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית.

לפער בהכנסותיהם של המפרנסים המשניים תרומה קטנה יחסית. אם נניח שהכנסותיהם זהות בשני המגזרים, נקבל ששכרו הנמוך של המפרנס המשני במגזר החרדי תורם פחות מ-10% להסבר הפער בהכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית וכ-19% להסבר הפער בתחולת העוני.

מכיוון שקיים מתאם בין גודלו של משק בית לבין הכנסותיו משכר (אינטראקציה), הפירוק לתרומות שהצגנו לעיל מסביר רק כ-62% מהפער בהכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית. מנגד, הפירוק לתרומות מסביר את כל הפער בתחולת העוני, ואת רוב ההסבר אפשר לייחס לגודלו של משק הבית החרדי.

בקרב החרדים אין גמישות גבוהה של ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית ביחס להעלאה של קצבאות הילדים (לא מופיע בלוח), משום שגובה הקצבאות נמוך בהשוואה להכנסה הפנויה החציונית ומשום שיש להם משפחות גדולות יחסית. לשם המחשה, שיעור העוני בקרב החרדים יישאר גבוה מאוד גם אם הקצבאות יוכפלו בהשוואה לשנת 2014³: שיעור העוני יפחת בכשלוש נקודות אחוז בלבד וההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית תגדל ב-3%.

³ כאמור לעיל, הסימולציה השתמשה בנתונים מסקר הוצאות לשנת 2014 ולכן קצבאות הילדים שיקפו את ההפחתה שנערכה בהן ב-2013. בתקציב 2015—2016 שבו הקצבאות, כולל ההעברה הייעודית לחיסכון ארוך טווח לכל ילד, פחות או יותר לרמה שהן נמצאו בה לפני ההפחתה; מדובר בהעלאה בסדר גודל של כ-80%.

אין קשר חזק, או אף אחיד, בין ההכנסה הפנויה של משקי הבית החרדיים לבין מספר הנפשות במשק הבית (לוח 3). החל מ-8 נפשות ההכנסה הממוצעת של משק בית חרדי יורדת אל מתחת לקו העוני. חישבנו מהי רמת ההכנסה הנחוצה למשפחה בגודל נתון כדי לעלות אל מעל לקו העוני. מהחשוב עולה כי כאשר משק הבית מונה 10 נפשות או יותר, נחוצה לו הכנסה דומה לזו של משקי הבית הנמצאים בעשירונים ה-6 וה-7 במשק.

לוח 3
ההכנסה הפנויה בקרב משקי בית חרדיים שראשיהם בני 30—50, לפי מספר הנפשות במשק הבית, 2013 ו-2014

מספר הנפשות במשק הבית	שיעורם של משקי בית אלה בקרב החרדים	ההכנסה הפנויה הממוצעת (בש"ח)	קו העוני לפי גודלו של משק הבית (בש"ח)	ההכנסה הפנויה ביחס לקו העוני	העשירון שמשק הבית צריך להימצא בו כדי לעלות אל מעל לקו העוני
5	10%	14,083	9,365	1.50	בין ה-3 ל-4
6	14%	14,548	10,614	1.37	בין ה-4 ל-5
7	17%	15,101	11,862	1.27	בין ה-4 ל-5
8	15%	13,603	12,986	1.05	בין ה-5 ל-6
9	13%	13,326	13,985	0.95	בין ה-5 ל-6
10	8%	13,291	14,984	0.89	בין ה-6 ל-7
11	7%	15,758	15,983	0.99	בין ה-6 ל-7
12	3%	14,194	16,982	0.84	בין ה-7 ל-8

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2014) ועיבודי בנק ישראל.

ב. התפתחות ההכנסה במרוצת השנים, על פי מאפייניהם של משקי הבית

בחלק הקודם ראינו שההכנסה הפנויה עולה כאשר משק הבית מגדיל את תשומת העבודה. עוד ראינו שחלק מהפערים בהכנסה קשורים להשתייכות לקבוצות שונות באוכלוסייה – הערבים וחרדים. בחלק זה נרצה לבחון, בעזרת רגרסיה רב-משתנית, כיצד מאפיינים נוספים תורמים להסבר של פערי ההכנסה בין משקי הבית.

המשתנים המסבירים כללו את: גילו של ראש משק הבית, גילו בריבוע, המרחק בקילומטרים בין תל אביב לבין הנפה שמשק הבית מתגורר בה²¹, מספר שנות הלימוד של ראש משק הבית (ארבע קבוצות השכלה) ו/או מספר שנות הלימוד של המפרנס המשני, מספר הילדים במשק הבית שגילם צעיר מ-18, מספר המפרנסים במשק הבית, מספר שעות העבודה של כל מפרנס, משק בית חרדי ומשק בית ערבי.

נבחן את הקשר שבין מאפייניהם של משקי הבית לבין הכנסתם, תוך התמקדות בארבעה תחומים: 1. מאפיינים דמוגרפיים (גודלו של משק הבית, הלאום וחרדיות), 2. השכלה, 3. המרחק מתל אביב, ו-4. משתנים שקשורים לשוק העבודה.

²¹ על פי google maps.

המאפיינים הדמוגרפיים, ההשכלה והמרחק מתל אביב

מספר הילדים במשק הבית מתואם עם ההכנסה לנפש סטנדרטית: ככל שמשק הבית גדל כך קטנה ההכנסה לנפש סטנדרטית. התווספותו של ילד רביעי למשק הבית²² מתואמת באופן שלילי ביותר עם ההכנסה לנפש סטנדרטית, וקשר זה שונה באופן בולט ומובהק מהקשר בין ההכנסה להתווספותם של שאר הילדים. בהנחה שיתר המשתנים קבועים, ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית במשק בית עם ארבעה ילדים קטנה בכ-15% מההכנסה הפנויה במשפחה עם שלושה ילדים.

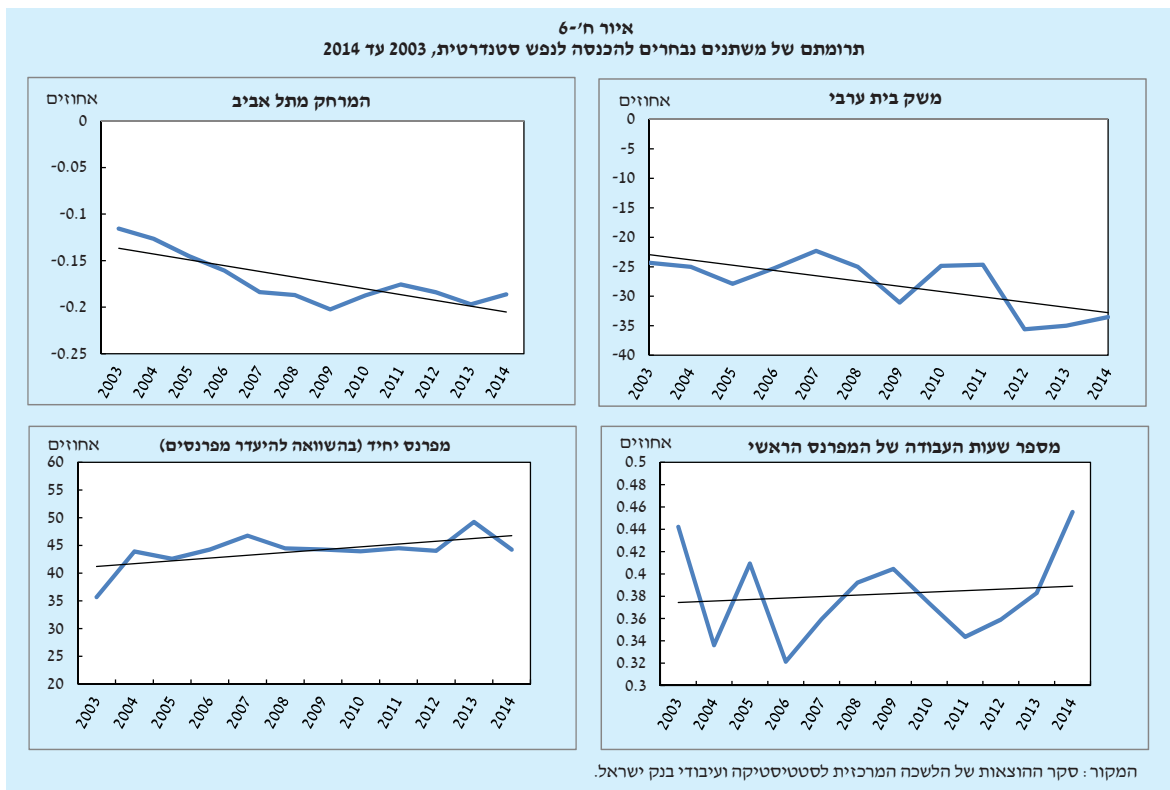
ההכנסה לנפש סטנדרטית במשקי בית ערביים, בהנחה שיתר המשתנים נותרים קבועים, קטנה בכ-30% מהנתון המקביל במשק בית יהודי לא-חרדי, וההוצאה לנפש²³ קטנה בפחות מ-10%. המרחק של משק הבית מתל אביב מסביר (בממוצע על פני השנים) כ-15% מפער ההכנסה בין משקי בית ערביים למשקי בית יהודיים לא-חרדיים (15% מתוך 30% – כ-4.5 נקודות אחוז). עם השנים, ובפרט מ-2012, ניכרת עלייה (בערך מוחלט) במקדם של ההשתייכות למגזר הערבי, קרי הרעה במצבם היחסי של הערבים (איור ח'6).

ההכנסה לנפש סטנדרטית במשקי בית חרדיים, בהנחה שיתר המשתנים קבועים, קטנה בכ-35% מההכנסה במשקי בית יהודיים לא-חרדיים, אולם בניגוד למצב במשקי בית ערביים, במקרה זה ההוצאה לנפש קטנה בשיעור דומה. לאורך השנים לא ניכרת מגמה בולטת במתאם הקיים בין ההשתייכות למגזר החרדי לבין ההכנסה או ההוצאה למשק בית.

קיים קשר שלילי חזק במיוחד בין התווספותו של ילד רביעי למשק הבית לבין ההכנסה לנפש סטנדרטית.

עם השנים חלה הרעה במצבם הכלכלי של משקי הבית הערביים יחסית למשקי הבית היהודיים הלא-חרדיים.

ההכנסה לנפש סטנדרטית במשקי בית חרדיים קטנה בכ-35% מההכנסה במשקי בית יהודיים לא-חרדיים בעלי מאפיינים דומים.



²² כלומר מדובר במשק בית בן שש נפשות.

²³ באמצעות אותן רגרסיות בחנו גם את ההשפעה על ההוצאה לנפש סטנדרטית וחלק מההוצאות נזכרות בסעיף זה.

במשך השנים העמיקו הפערים הכלכליים בין משקי הבית באזורים הגיאוגרפיים השונים.

הכנסותיו של משק הבית פוחתות עם ההתרחקות מתל אביב. על פי המקדס ברגרסיה, כל מאה קילומטרים מצמצמים בכ-15% את ההוצאה או את ההכנסה לנפש סטנדרטית²⁴. המתאם השלילי בין המרחק מתל אביב להכנסה גדל עד 2009 ומאז נותר יציב; כלומר הפערים הכלכליים בין משקי הבית על פני האזורים הגיאוגרפיים גדלו עם הזמן²⁵ (איור ח'-6). פערי השכר בין משקי הבית המתגוררים בתל אביב לבין אלו שגרים רחוק ממנה גדלים עם העלייה בהשכלה. ייתכן כי הדבר נובע מכך שבפריפריה קיים היצע נמוך יחסית של משרות הדורשות עובדים בעלי הון אנושי גבוה²⁶.

עם השנים ניכרת מגמת עלייה מתונה בתשואה להשכלה (כלומר במתאם החיובי בין ההשכלה לבין ההכנסה של משק הבית) בקרב משקי בית שלראשיהם פחות מ-15 שנות לימוד. מאחר שמרבית ההשכלה העל-תיכונית של חרדים נרכשת בכולל או בישיבה ויש לה תשואה כלכלית נמוכה, גידול במספר שנות הלימוד שלהם מעלה את הכנסתם פחות מכפי שגידול במספר שנות הלימוד של לא-חרדים מעלה את הכנסתם של לא-חרדים, וההשפעה קטנה עם העלייה במספר שנות הלימוד. תופעה זו ניכרת, אם כי במידה פחותה, גם בקרב הערבים אך היא נובעת כנראה מסיבות אחרות, ביניהן אולי גם אפליה, שכן הם לומדים לרוב באותם מוסדות להשכלה גבוהה שבהם לומדים היהודים הלא-חרדים (הבדיקה נערכה בעזרת משתני אינטראקציה).

מאפיינים שקשורים להשתתפות בשוק העבודה

למשקי בית שמשותפים בשוק העבודה הכנסה פנויה לנפש סטנדרטית גבוהה מאשר למשקי בית שאינם משותפים בו: ההכנסה של משקי בית עם מפרנס יחיד, בהנחה שיתר המשתנים קבועים, גבוהה בכ-50% מזו של משק בית ללא מפרנסים. שיעור זה גדל מ-36% בשנת 2003 (איור ח'-6). אצל המפרנס הנוסף (המשני) המתאם עם ההכנסה נמוך יותר, ולא ניכרת בו מגמה ברורה במשך הזמן. במשקי בית חרדים הצטרפותו של מפרנס נוסף תורמת להכנסה פחות מכפי שהיא תורמת במשקי בית לא-חרדיים (ב-16%). לעומת זאת, במשקי בית ערביים הצטרפותו של מפרנס נוסף והצטרפותם של שני מפרנסים נוספים תורמות להכנסה יותר מכפי שהן תורמות במשקי בית יהודיים (ב-18% וב-26%, בהתאמה).

התהליך המקרו-כלכלי של ההצטרפות לשוק העבודה התרחש במקביל לגידול בתשואה הכלכלית של יציאה לעבודה. אולם מאחר שקו העוני מחושב באופן יחסי, הגידול במספר העובדים העלה את קו העוני כפי שהוא העלה את התוצר לנפש²⁷, ולכן שחק את הקשר בין מספר שעות העבודה ו/או מספר המפרנסים לבין ההסתברות לחיות במשק בית שנמצא מעל קו העוני. מבחינה מקרו-כלכלית היחס בין השכר לשעה לקו העוני ירד עם השנים (בכ-15% משנת 2003 עד לשנת 2014), וזאת עקב הגידול בשיעור התעסוקה.

²⁴ השפעתו של המרחק מתל אביב על משתנה ההכנסה דומה מאוד להשפעתו על משתנה ההוצאה, אך אי-אפשר להקיש מכך ישירות על רמת החיים, בין השאר מפני שההוצאות (למשל על גני ילדים ועל שירותי דיור) אינן מתוקננות ליוקר המחיה לפי המיקום הגיאוגרפי. השוואה גורפת של השפעת המרחק מתל אביב על רמת המחירים חורגת מתחום הדיון בפרק הנוכחי.

²⁵ ניתוח מקרו-כלכלי של התפתחות הפערים בין האזורים בישראל מופיע בתוך בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, פרק ח'.

²⁶ דיון במבנה המרחבי של התעסוקה בישראל מופיע בתוך בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, פרק ה'.

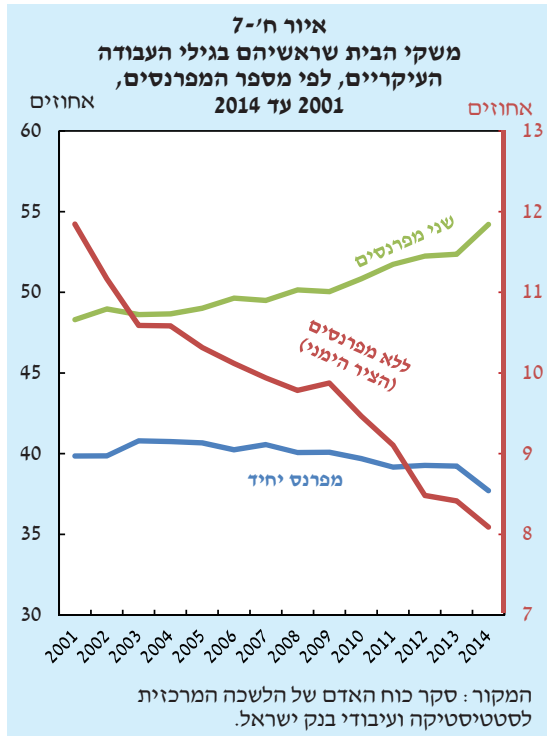
²⁷ ראו בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, איור ח'-4.

3. התפתחות השכר של המפרנסים העיקרי והמשני על רקע הגידול בהיצע העבודה

א. רקע

היצע העבודה בישראל גדל מאוד בעשור האחרון, והדבר השתקף בעלייה משמעותית בשיעור התעסוקה ותרם להגדלת ההכנסה של משקי הבית בעשירונים הנמוכים. זהו תהליך חשוב ביותר וייחודי למשק הישראלי. שיעורי ההשתתפות עלו בעיקר הודות לגידול במספר המפרנסים במשק הבית: שיעור משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים עלה מפחות ממחצית ל-54% (איור ח'7-29,28).

הגידול במספר שעות העבודה של משקי הבית משקף את הגידול הניכר במשקלם של משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים.



תשומת העבודה של משקי בית נמדדת במספר שעות העבודה השבועיות, והיא עלתה משנת 2003 בכ-26% (מ-44.5 שעות למשק בית בשנת 2003 ל-56 בשנת 2014). ההכנסה הריאלית (ברוטו) של משק בית משכר עלתה בעקבות זאת בשיעור דומה.

בעשור האחרון גדל חלקם של החרדים בסך תשומת העבודה על חשבון חלקה של שאר האוכלוסייה.

הגידול במספרן של שעות העבודה למשק בית הסתכם אצל יהודים לא-חרדים ב-25%, אצל ערבים ב-18% ואצל חרדים ב-60% כמעט – התפתחות שהביאה לגידול חלקם של החרדים בסך תשומת העבודה על חשבון ירידה בחלקן של שתי הקבוצות האחרות. עם זאת, תשומת העבודה של משק בית חרדי עדיין עומדת על כ-68% (כ-85% מתשומת העבודה של משק בית יהודי לא-חרדי (ערבי)).

הגידול במספר שעות העבודה של משקי הבית נבע בעיקר מהצטרפות המפרנס השני לשוק העבודה, מכיוון

שהמספר הממוצע של שעות העבודה במשק בית עם מפרנס יחיד או עם שני מפרנסים כמעט לא השתנה. הגידול במשקלם של משקי בית עם שני מפרנסים – ובמספרם של המפרנסים המשניים – מעורר כמה שאלות: האם למפרנסים המשניים מאפיינים שונים מאלו של המפרנסים הראשיים והדבר מתבטא בשכרם לשעת עבודה? האם להצטרפותם של מפרנסים משניים התלוו שינויים בהיקף התעסוקה של המפרנסים הראשיים?³⁰

²⁸ בחלק זה לא התייחסנו למשקי בית עם שלושה מפרנסים ויותר מאחר ששיעורם באוכלוסייה אינו גבוה והנושא מצריך דיון נפרד.

²⁹ הניתוח בחלק זה מתבסס על נתוני חתך (סקרי ההוצאות) ולא על סקרי פאנל, כלומר אין מעקב אחר משק בית שאחת הנפשות בו החלה לעבוד בשנה מסוימת.

³⁰ דוח מצב המדינה שמכון טאוב פרסם לשנת 2015 עסק בסוגיה דומה, אולם המחקר תיאר את התפתחות השכר לפי מפרנס ולא בחן את תכונותיהם של המפרנסים, את השפעתן על השכר ואת התפתחותן לאורך הזמן. ראו http://www.householdsincomes2015heb19/mf_files/content-wp/il.org.taubcenter.

ב. התפתחות השכר של המפרנסים במשקי הבית

מכיוון שלאורך התקופה הנבדקת חל שינוי דיפרנציאלי במאפייני המפרנסים, אנו בוחנים את התפתחות השכר של המפרנסים הראשי והמשני תוך פיקוח על תכונותיהם. הניתוח מתבסס על סקרי ההוצאות השנתיים של הלמ"ס מהתקופה המשתרעת בין 2003 ל-2014.³¹ בחלק זה אנו מתמקדים רק במשקי בית שיש בהם שני מפרנסים לפחות והמפרנס המשני בהם הצהיר כי עבד מספר חיובי של שעות עבודה.

חילקנו את המפרנסים במשקי הבית אלה לראשיים ולמשניים על פי שכרם נטו. לאחר מכן בחנו את מאפייניהם ואת התפתחות המאפיינים לאורך הזמן. לבסוף אמדנו את התפתחות השכר במרוצת השנים. בחנו זאת גם תוך הפרדת האוכלוסייה לשלוש קבוצות משנה: יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים. כדי להביא בחשבון את העובדה שבמשך העשור האחרון חל שינוי ניכר, ודיפרנציאלי, בשיעורי המסים המוטלים על השכר, אנו מציגים את הניתוח הן במונחי השכר נטו והן במונחי השכר ברוטו³², וזאת בין השאר מכיוון שהשינויים בשיעורי המס משפיעים על התמריצים הניצבים לנגד עיניו של משק בית כאשר הוא בוחר אם להרחיב את התעסוקה של המפרנס הראשי או דווקא את התעסוקה של המפרנס המשני.

היקף התעסוקה של המפרנסים הראשיים במשקי בית שיש בהם שני מפרנסים פחת בתקופה הנבדקת ב-1.2 שעה לשבוע במוצע (2.9%),³³ ואילו היקף התעסוקה של המפרנסים המשניים גדל ב-1.0 שעה (2.9%).

הגיל הממוצע של המפרנסים עלה. בקרב המפרנסים הראשיים עלתה שכיחותם של בני 45–54 על חשבון בני 35–44, בניגוד למגמה הדמוגרפית, והדבר מעיד על שינוי בהתנהגות; בקרב המפרנסים המשניים עלתה שכיחותם של בני 35–44 על חשבון עובדים צעירים, בהתאם למגמה הדמוגרפית.

השכר ברוטו של המפרנסים הראשיים גבוה פי שניים משכרם של המפרנסים המשניים. פער זה משקף בחלקו את ההבדל במספרן הממוצע של שעות העבודה (9.46 למפרנס הראשי ו-38.6 למפרנס המשני), אך במיוחד הוא משקף פערים משמעותיים בשכר לשעה – שכרו של המפרנס הראשי גבוה בכ-70% (איור ח'-א8). פערים אלה התרחבו בין 2003 ל-2014: השכר ברוטו לשעה של המפרנס הראשי גדל במוצע בכ-19% בשעה ששכרו של המפרנס המשני גדל ב-16%. השכר נטו לשעת עבודה – שכר שמבטא גם את השפעתם של שיעורי המס – עלה בקרב המפרנסים הראשיים ב-28%, ובקרב המשניים הוא עלה ב-17% (איורים ח'-ב8 וח'-ג8).³⁴

כדי לבדוק אם הממצאים לגבי התפתחות השכר נובעים משינויים במאפייני המפרנסים יש להשתמש בגרסיה רב-משתנית. מהניתוח עולה כי בקרב המפרנסים המשניים עליית השכר מתואמת עם עלייה בתכונות האופייניות לבעלי כושר השתכרות גבוה: הגיל ושיעור הגברים עלו יחסית לנתונים המקבילים בקרב המפרנסים הראשיים. בסך הכול, השינוי במאפיינים של המפרנסים היה צפוי, על פי מקדמי הרגרסיה, להגדיל את שכרו של המפרנס המשני ב-7.2%

³¹ בחרנו להתחיל בשנת 2003 משום שלצורך הניתוח בחלק זה אנו עושים שימוש בסקרי ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לשמור על רציפות בשנים האחרונות (בסקר ההכנסות יש כזכור "שבר" בשנת 2011), ומשום שהנתונים שאנו בוחנים באמצעות הסקרים הללו אינם יציבים לפני שנה 2003.

³² בין 1999 ל-2014 ירד שיעור המס הישיר הממוצע בכשבע נקודות אחוז. דיון בפריסה הרב-שנתית של השפעת השינויים בחוקי המס על התקבולים ועל השכר מופיע אצל ברנדר עי' ועי' פוליצר (2014), "ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית המסים בישראל", מאמר לדיון, בנק ישראל.

³³ פילוח האוכלוסייה לקבוצות – יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים – מצביע על כך שרק המפרנסים העיקריים במשקי הבית היהודיים הלא-חרדיים הפחיתו את מספרן של שעות העבודה.

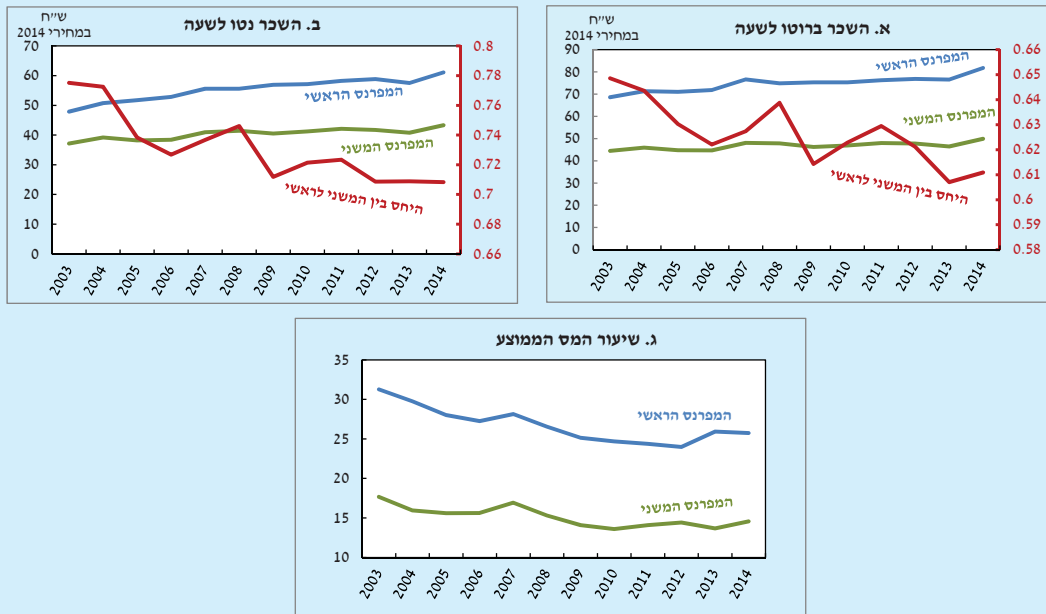
³⁴ הפרדה בין יהודים לא-חרדים לשאר האוכלוסייה מצביעה על כך שהגידול בשכר לשעה ברוטו בולט במיוחד במשקי הבית היהודיים הלא-חרדיים.

השכר ברוטו של המפרנסים הראשיים גבוה פי שניים משכרם של המפרנסים המשניים.

השכר ברוטו לשעה של המפרנס הראשי גדל בין 2003 ל-2014 בכ-19% במוצע, בשעה ששכרו של המפרנס המשני גדל ב-16%.

בנק ישראל, דין וחשבון 2015

איור ח'–8
תוואי השכר של המפרנסים במשקי הבית, 2003 עד 2014



המקור: סקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ח'–3
השכר הריאלי הצפוי והשכר בפועל של המפרנסים הראשי והמשני, 2003 עד 2014

תרומת התכונות (השינוי כפול המקדם ברגרסיה)		השינוי בתכונות		התכונות
המפרנס המשני	המפרנס הראשי	המפרנס המשני	המפרנס הראשי	
2.9%	1.9%	2.67	1.56	הגיל (בשנים)
3.5%	4.1%	0.58	0.53	ההשכלה (שנות לימוד)
-0.3%	0.5%	3.6%	-3.6%	שיעור הנשים
1.3%	-1.6%	0.94	-1.19	מספר שעות העבודה
0.0%	0.1%	-0.3%	-0.3%	שיעור הערבים
-0.2%	-0.2%	0.5%	0.5%	שיעור החרדים
7.2%	4.8%	19.3%	16.7%	סך העלייה בשכר ברוטו
		16.4%	19.6%	סך העלייה בשכר ברוטו לשעת עבודה
12.0%	11.9%			העלייה בשכר פחות העלייה בשכר הצפוי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

כאשר מביאים בחשבון את השינוי במאפייניהם של המפרנסים הראשי והמשני, מוצאים כי שכרם התפתח באופן דומה בין 2003 ל-2014.

בשל הפחתת המס, תוואי השכר נטו עלה לאורך השנים מעט יותר בקרב המפרנסים הראשיים.



(מזה 1.3% כתוצאה מהעלייה במספר שעות העבודה) ואת שכרו של המפרנס הראשי ב-4.8% (מזה ירידה של 1.6% בשל הפחתה במספר שעות העבודה). הממצאים מלמדים שלא חל שינוי בשכרם היחסי של מפרנסים ראשיים ומשניים, והשכר של שתי הקבוצות נקבע בשוק עבודה אחד. ההפחתה שחלה בשיעורי המס בשנים האחרונות העלתה את התשואה לעבודה. כאשר משווים בין המפרנסים הראשיים למשניים, מוצאים כי תוואי השכר נטו עלה לאורך השנים מעט יותר בקרב המפרנסים הראשיים (איור ח'-9). למרות זאת, דווקא המפרנסים המשניים הגדילו את מספר השעות ואילו המפרנסים הראשיים הפחיתו אותו. זהו רמז לכך שהשפעת התחלופה הייתה חזקה מהשפעת ההכנסה בקרב העובדים בעלי השכר הנמוך, והשפעת ההכנסה הייתה חזקה מהשפעת התחלופה בקרב העובדים בעלי השכר הגבוה³⁵.

³⁵ דיון בהשפעה של שינויים בשכר על מספר שעות העבודה מופיע אצל ברנדר עי' ולי גאלו (2008), "השפעת שינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה", *הרבעון לכלכלה*, (2)55, עמ' 175—212.

תיבה ח' - 2: השפעת הסבסוד של המסגרות לטיפול בילדים בגיל הרך על תעסוקת האימהות

- סבסוד מעונות יום ומשפחתונים הנו כלי מדיניות אפקטיבי להגברת תעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך. ניתוח חדש על נתוני ישראל מעלה כי הסבסוד תורם גם להעלאת שכן של האימהות בשנים הראשונות לאחר הלידה.
 - משפחות רבות הזכאיות לסבסוד אינן מקבלות אותו בשל מחסור במקומות במסגרות שבהן ניתן לקבל את המחיר המסובסד. יישום החלטות הממשלה על הרחבת היצע המסגרות יסייע להנגשת הסבסוד למשפחות הזכאיות לו, ובכך להעלאת שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, לצמצום פערי שכר מגדריים, לעלייה בפריור העבודה ולהקטנת העוני במשפחות עם ילדים.
- בשנים האחרונות החליטה הממשלה להגדיל את מספר מעונות היום לילדים בישראל, ועל כן פושו התהליכים הביורוקרטיים הנוגעים להקמת המעונות, אולם היצע המעונות עדיין נמוך מהביקוש. המדינה מציעה מחיר מסובסד במעונות יום ומשפחתונים מפוקחים, אך בשל מגבלת ההיצע של המסגרות והביצוע האטי של החלטת הממשלה על בניית מעונות נוספים, רק רבע מהזכאים לחינוך במסגרות אלו נהנים מכך בפועל. הסקירה מתארת את מדיניות הסבסוד בישראל ומתמקדת בהשפעה של סבסוד מסגרות הטיפול בילדים על התעסוקה של האימהות ובתרומתו לגידול מהיר יותר של שכן.

סבסוד מסגרות הטיפול בילדים והשפעתו על השתתפות האימהות בשוק העבודה

עלות מסגרות טיפול לילדים מתחת לגיל 3 מגיעה לכ-40% משכן החציוני של נשים. הוצאות אלה מקטינות את השכן האפקטיבי של האם והופכות את התעסוקה לפחות כדאית. מחקרים שנערכו בעולם מלמדים כי עלות המסגרות לילדים משפיעה לשלילה על התמריץ של האם לעבוד. בישראל ההשפעה שנמצאה היא מצומצמת יחסית למדינות אחרות, אך היא שלילית ומובהקת¹.

כדי להקטין את ההשפעה השלילית של עלות המסגרות על תעסוקת נשים, מדינות רבות נוהגות לסבסד באופן ישיר את המסגרות לילדים. הסבסוד מוצדק בעיקר בשל בעיית נזילות שאתה מתמודדים הורים לילדים צעירים בתקופת גידולם². מחקרים רבים מלמדים כי העמקת הסבסוד והעלאת הזמינות של המסגרות המסובסדות תרמו לגידול בתעסוקה של נשים במדינות שונות. כך למשל, בקוויבק שבקנדה סבסוד מסגרות הטיפול בילדים בני 1—4 תרם לגידול בשיעור התעסוקה של אימהות מ-55% ל-63%³; בספרד סבסוד המסגרות לילדים בגיל 3 תרם לגידול של 8% בתעסוקה של האימהות ולעלייה של 9% בשעות העבודה⁴; בגרמניה גידול של 10% במספר המסגרות המסובסדות לילדים בני 3—4 הגדיל את התעסוקה של אימהות ב-3.7%⁵ ובארה"ב סבסוד מסגרות הטיפול בילדים שמוענק לאימהות ממשפחות חד-הוריות הרחיב את תעסוקתן ב-8.4% לפחות⁶. מחקר שנערך על נתוני ישראל מצא

¹ שחר, א. (2012), "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על תעסוקת נשים", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2012.12.

² Brender A., Strawczynski M. (2015) "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review* Vol. 12, No. 2, 1–49.

³ Lefebvre P., Merrigan P. (2008), "Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada", *Journal of Labor Economics*, 26/3, 519–548.

⁴ Nollenberg N., Rodrigues-Planas N. (2011), "Child Care, Maternal Employment and Persistence: A Natural Experiment from Spain", IZA DP No. 5888.

⁵ Bauernschuster S., Schlotter M. (2015), "Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from Two Quasi-Experiments", *Journal of Public Economics*, 123, 1–16.

⁶ Berger M., Black D. (1992), "Child Care Subsidies, Quality of Care, and the Labor Supply of Low-Income, Single Mothers", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 74, No. 4, pp. 635–642.

השפעה חזקה של סבסוד מלא של חינוך טרום-חובה על התעסוקה של אימהות ערביות.⁷ בסימולציה שנערכה ביחס לכלל האימהות לילדים בגיל הרך בישראל נמצא כי סבסוד אוניברסלי של 50% מההוצאה המשפחתית על מסגרות הטיפול לילדים עד גיל 4 יגדיל את שיעור התעסוקה בקרב אימהות לילדים בגיל זה בכ-4 נקודות אחוז. במקרה זה העלות הכוללת של הגדלת הסבסוד תסתכם בכ-3 מיליארדי ש"ח לשנה ותתרום להצטרפותן של כ-22,000 נשים לשוק העבודה,⁸ במקביל להגדלת הכנסתן הפנויה של כ-350,00 משפחות נוספות.

בישראל הטיפול בילדים בחינוך הטרם-יסודי מסובסד בשני סוגים עיקריים של מסגרות: במעונות יום ובמשפחתונים, המיועדים לילדים עד גיל 3; ובמסגרות חינוך הטרם-חובה המטפלות בילדים בני 3-4. בשנת 2011, המליצה ועדת טרכטנברג על סבסוד מלא של מסגרות חינוך הטרם-חובה בכל הארץ, וכיום הלימודים בגני טרום-חובה מסובסדים ב-100% על ידי המדינה. לעומת זאת, במעונות יום ובמשפחתונים התשלום החודשי גבוה יחסית, ומהווה כ-40% מהשכר החציוני של נשים.⁹ עם זאת, משפחות שלהן הכנסה נמוכה יחסית העומדות במבחן תעסוקה יכולות לקבל סבסוד חלקי של ההוצאה. כדי לרשום ילד למעונות יום / משפחתונים מסובסדים, שני ההורים אמורים להיות מועסקים. הזכאות חלה גם כאשר ההורה מובטל ומקבל דמי אבטלה, וזאת כדי להקל על ההורה בתקופת חיפוש העבודה ולסייע לו לחזור למעגל העבודה. הסבסוד מוענק גם לסטודנטים (שלומדים לפחות 24 שעות בשבוע), מאחר שלימודים מפתחים את ההון האנושי של ההורה, ובכך מגדילים את כושר השתכרותו. עם זאת, הסבסוד ניתן גם כאשר ההורה לומד תחומים שאינם רלוונטיים לשוק העבודה (כגון לימודים בכולל ובישיבה) וללא הגבלת זמן.

גובה הסבסוד נקבע על פי ההכנסה מעבודה לנפש במשפחה. לוח 1 מציג את גובה הסבסוד בהתאם לרמות הכנסה שונות. עבור משפחה עם הכנסה של עד 35% מההכנסה הממוצעת לנפש במשפחה עם מפרנסים, המדינה מסבסדת 66% מהתשלום החודשי של מעונות היום. גודל הסבסוד הולך ויורד ככל שהכנסה גבוהה יותר, והוא מתאפס ברמת הכנסה הקרובה להכנסה הממוצעת לנפש במשק. בקרב המשפחות שנהנו מההטבה, הסבסוד הממוצע עמד על כ-45% מהתשלום החודשי המלא, אך בפועל רק חלק מהזכאים לסבסוד מקבלים אותו בשל מחסור במקומות במעונות היום. חישוב היחס בין מספר הזכאים הפוטנציאליים לרישום במסגרות המפוקחות שבהן ניתן לקבל את הסבסוד ובין מספר המקומות במסגרות אלו מצביע על כך שבמסגרות יש מקומות רק עבור כרבע מהזכאים לרישום, וכי עודף הביקוש למסגרות המפוקחות הוא תופעה מתמשכת לאורך השנים.¹⁰

לוח 1
סבסוד התשלום במעונות היום המפוקחים בהתאם להכנסה המשפחתית, 2015 (אחוזים)

שיעור הסבסוד	הכנסה מעבודה לנפש במשפחה כאחוז מההכנסה מעבודה הממוצעת לנפש במשפחה עם מפרנסים
66	עד 35
56	36-43
46	44-50
43	51-58
35	59-66
27	67-73
22	74-81
18	82-88
0	89+

המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

⁷ Schlosser A. (2007), "Public Preschool and Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a National Experiment", University of Jerusalem, mimeo.

⁸ למקור ראו בנק ישראל (2012), *דין וחשבון לשנת 2011*, תיבה ה'-3.

⁹ בשנת הלימודים תשע"ו התשלום החודשי במעונות היום עבור ילד עד גיל כשנתיים הנו 2,365 ש"ח, ועבור ילד מעל גיל זה – 1,799 ש"ח.

¹⁰ למקור ראו הערת שוליים 1.

השפעת סבסוד מסגרות הטיפול בילדים על שכרן של האימהות

עד כה התמקדו המחקרים בנושא הסבסוד בבדיקה של השפעת הסבסוד על הסיכוי של האם להשתתף בשוק העבודה, אך לסבסוד ישנה השפעה נוספת על התעסוקה של האימהות, בהינתן שהן חוזרות לעבוד. חלק מהאימהות המשלבות עבודה וטיפול בילדים מתאימות את תנאי עבודתן, וזאת כדי להקטין את הוצאות השמירה על הילדים. ההתאמה מתבצעת בשתי דרכים: צמצום שעות עבודה ו/או בחירת "משרת אם" ("mother-friendly job"). "משרת אם" מאפשרת גמישות תעסוקתית שמאופיינת בשעות וימי עבודה המקבילים לזמני הפעילות של מסגרת הטיפול בילדים, בשעות עבודה גמישות, בקרבה למעון, בהיעדר נסיעות מטעם העבודה או ישיבות בשעות מאוחרות, באפשרות להיעדרות תכופה וכו'. תנאי העבודה ב"משרות אם" אכן תורמים להקטנת התשלומים עבור טיפול בילדים, אך בדרך כלל במשרות כאלה משולם שכר נמוך יותר, והן פחות מאפשרות לאם לממש את מלוא הפוטנציאל המקצועי (פגיעה ב-matching). בין שברחה האם, בעקבות עלויות הטיפול הצפויות, לצמצם את שעות עבודתה או לעבור ל"משרת אם", שכרה צפוי להיפגע לכמה שנים עד התבררות הילד. בהתחשב בפריון הילודה הגבוה בישראל, תקופת הפגיעה בשכרן של האימהות יכולה להתארך למספר שנים. גם אם תופעה זו זמנית וחולפת עם התבררות הילדים, צמצום שעות העבודה או בחירה של משרה שבה האם אינה מגיעה למימוש מקצועי מלא יכולים לגרום לאובדן פריון עבודה ולפגיעה בשכר שתבטא גם בעלייה בפערי השכר המגדריים, שבישראל הם בין הגבוהים במדינות ה-OECD, ובתחולת העוני.

ניתוח חדש שנערך על נתוני ישראל בוחן את השפעת הסבסוד על התפתחות השכר של נשים ששבו לעבוד אחרי הלידה והיו זכאיות לקבל סבסוד במעונות היום המפוקחים. הניתוח מתבסס על נתוני שכר של פאנל המשקף מדגם מקרי של 10% מכלל השכירים במשק ובני זוגם, בשנים 2003–2013, שנבנה על בסיס דיווחי מעסיקים (טופס 126). הטופס מכיל מידע כגון שכר, חודשי עבודה, ניכויים, הפרשות וכו', וצורפו אליו מאפיינים דמוגרפיים של הנדגמים כגון גיל, מקום מגורים, מספר הילדים וגילם, מצב משפחתי, שנת עלייה ונתונים על קבלת מחיר מסובסד במעונות היום המפוקחים (על סמך נתוני משרד הכלכלה המתקצב את המסגרות).

אוכלוסיית המחקר הנה נשים שכירות שילדו בשנת 2006 והיו זכאיות לסבסוד במסגרות המסובסדות. שיטת המחקר היא הפרש ההפרשים, לפיה האימהות חולקו לשתי קבוצות: אלו שקיבלו מקום במערכת המסובסדת וקיבלו את הסבסוד (קבוצת ניסוי) ואלו שהיו זכאיות לסבסוד אך לא מימשו את זכותן (קבוצת ביקורת), בהנחה כי הסיבה העיקרית לאי-קבלת הסובסידיה היא מחסור במקומות במערכת המסובסדת. הסיכוי לקבל מקום במסגרת המסובסדת תלוי בתכונות הנצפות של האימהות, משום שמשרד הכלכלה הגדיר כללי העדפה בקבלה למעונות בהתבסס על מאפיינים כגון היקף התעסוקה והמצב המשפחתי (לאימהות ממשפחות חד-הוריות ניתנת עדיפות). כאשר כל המאפיינים זהים, ניתנה ההעדפה בפועל למשפחות עם מספר גדול יותר של ילדים. הניתוח מתמקד בנשים מעל גיל 23 בתחילתה של תקופת הניתוח (2003) ועוקב אחר התפתחות השכר של שתי הקבוצות לאורך 11 שנים. בגיל זה נשים נמצאות בשלבי בניית הקריירה, והתקופה מאופיינת בעלייה מהירה בשכרן. התאמת התעסוקה לאחר הלידה צפויה להאט את הגידול בשכר, והסבסוד צפוי למתן את ההשפעה השלילית של השינויים בתעסוקה (ירידה בשעות העבודה או מעבר ל"משרת אם") על שכרן של האימהות. הניתוח מראה כי לפני הלידה שתי הקבוצות היו דומות (המקדם של משתנה הטיפול לא מובהק), ובשלוש השנים לפני הלידה הייתה מגמה זהה בהתפתחות שכרן. ממצא זה מחזק את הטענה כי ההבדלים בהתפתחות השכר בין שתי הקבוצות לאחר ההתערבות אמורים להציג את השפעת הסבסוד בלבד.

כמה שאלות מתודולוגיות נבדקו במחקר על מנת להבטיח שהתוצאות לא יהיו מוטות. ראשית נבחנו המתאם האפשרי בין הפיזור הגיאוגרפי של המעונות למאפייני הנשים. אמנם הפיזור הגיאוגרפי של מעונות היום מבטא בעיקר התפתחות אורבנית והוא אינו מתואם עם הביקוש¹¹, אך כדי לוודא שהתוצאות אינן מושפעות מהבדלים

¹¹ במרבית המקרים נבנים מעונות היום המסובסדים בפיזור משמעותי ביחס לביקוש: עיקר הבנייה מתרחשת בעת הקמת שכונות חדשות, לפי תקן המתבסס על מספר יחידות הדיור בשכונה. בניית המעונות בשכונות קיימות כרוכה בתהליך ביורוקרטי מסורבל, הכולל בעיות מימון והקצאת קרקע, ועל כן היא מתפרסת על פני שנים ארוכות, כך שנוצר פיזור משמעותי ביחס לביקוש.

בין היישובים בזמינות המסגרות המסובסדות, נערך פיקוח על המאפיינים הנצפים של היישובים (כגון גודל האוכלוסייה, השכר הממוצע, שיעור האבטלה) וגם על המאפיינים הבלתי נצפים (על ידי הכללה באמידה של אפקט קבוע לכל יישוב – fixed effect). תקופת המחקר הנה ארוכה – כאמור, 11 שנים (2003–2013) – וכדי שתוצאות האמידה לא יהיו מוטות בשל השינוי בהרכב הקבוצות בשנים אלו, האמידה כוללת נשים שהתמידו בשוק העבודה – אלו שעבדו לפחות 8 שנים בתקופת המחקר.

הממצאים מצביעים על כך ששכרן של נשים שנהנו מהסבסוד עלה יותר באופן מובהק בהשוואה לאלו שלא מימשו את זכאותן לסבסוד, תוך פיקוח על מאפייני הנשים. בהשוואה לשכר טרם הלידה, שכרן של הנשים שקיבלו סבסוד עלה יותר באופן מובהק בכ-6%, 8% ו-4% בשנים הראשונה, השנייה והשלישית לאחר הלידה, בהתאמה, בהשוואה לשכרן של האימהות הזכאיות לסבסוד שילדיהן לא היו במסגרת המסובסדת. ממצא זה מלמד כי אימהות שעלות המסגרת עבורן הייתה נמוכה יותר הודות לסבסוד, נדרשו פחות לערוך שינויים בתעסוקתן לאחר הלידה (לצמצם בשעות העבודה או לבחור "משרת אם"). שכרן של נשים אלו עלה יותר כמעט בכל תקופת חינוכו של הילד במסגרת המסובסדת. סך התוספת לשכר של כל הנשים מהווה בממוצע כ-40% מסכום הסבסוד הכולל, אך חשוב להזכיר כי מדובר על אפקט נוסף של הסבסוד, מעבר להשפעתו על ההשתתפות של האימהות בשוק העבודה, ולהגדלת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדים עם ילדים צעירים והכנסה נמוכה.

המחקר עוקב אחר השכר של הנשים עד הגעת הילד לגיל 8, על מנת לבדוק האם ההתאמות בתעסוקה פגעו בצבירת ההון האנושי של האם – דבר שאמור להשפיע על שכרן של הנשים גם בטווח הארוך. במחקר לא נמצאו עדויות להשפעת הסבסוד מעבר לתקופה שבה הילד טופל במסגרת המסובסדת. עם זאת, בהתחשב בכך שבישראל יש לאם עובדת בממוצע כ-3 ילדים, ההשפעה על השכר תתפרס על פני תקופה ארוכה למדי, כאשר יהיו מעונות זמינים לכל המעוניינים, החל מהילד הראשון.

סבסוד מעונות היום והמשפחתונים הוא אחד מכמה כלי מדיניות הקיימים בישראל ותומכים במשפחות שבהן ילדים בגיל הרך. היקפם של כלים אלה נמוך יחסית למדינות ה-OECD¹². תמיכות שאינן מותנות במבחן ההכנסה – תמיכות אוניברסליות, כגון קצבאות ילדים – משפרות את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים אך יכולות לעודד חוסר תעסוקה. תמיכות כספיות המוענקות רק להורים עובדים – כגון מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) ונקודות זיכוי בגין ילדים – משפרות את הרווחה הכלכלית של ההורים ללא פגיעה בתמריץ לעבוד, אך לא נמצאו כמגדילות את תעסוקת האימהות באופן מובהק. יתרונותיו של סבסוד מעונות היום הם עלותו הנמוכה יחסית, מאחר שהוא ניתן רק למשפחות עובדות עם הכנסה נמוכה יחסית (להבדיל מקצבאות הילדים ונקודות הזיכוי) וגם יעילותו בהגברת התעסוקה של נשים. הממשלה הכירה בחשיבות סבסוד המסגרות לילדים עד גיל 3, ועל כן החליטה ב-2012 לבנות 400 מעונות יום חדשים ב-5 שנים (2013–2017), ובכך להגדיל את מספרם בכ-20%. אולם בניית המעונות נותרה אטית בשל המנגנון הביורוקרטי הקיים בתהליך התקצוב ובשל בעיות בהקצאת הקרקע. ב-2014 פושו התהליכים, אך נכון להיום הסתיימה בנייה של כ-10% ממעונות היום המתוכננים, ובאזורים רבים המחסור עדיין קיים, במיוחד במגזר הערבי¹³. הבנת החסמים שעומדים בפני יישום החלטות הממשלה בנושא וטיפול נחוש יותר בהסרתם יתרמו להרחבת מסגרות הסבסוד לילדים עד גיל 3, ובכך להעלאת שיעור התעסוקה של נשים, לצמצום פערי השכר המגדריים, לעלייה בפריור העבודה ולהקטנת העוני במשפחות עם ילדים.

Brender A., Strawczynski M. (2015) "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review* ¹² Vol. 12, No. 2, 1–49.

¹³ לאחר פישוט תהליכי התקצוב והקצאת הקרקע באוגוסט 2014 עלו משמעותית הסכומים שהעבירה הממשלה לבניית מעונות היום, אך תהליך זה לא קיבל עד כה ביטוי בפתיחת מעונות היום החדשים.

