

פרק ח'י

סוגיות במדיניות הרווחה*

- בהשוואה בין-לאומית של הרווחה, ישראל בולטת לטובה במדדי המקרו של התעסוקה ובמדדי בריאות אחדים. עם חולשותיה הבולטות נמנות שעות עבודה מרובות, רמות גבוהות של תחולת עוני ושל פערים חברתיים, והישגים נמוכים בתחום החינוך.
- הוועדה למלחמה בעוני והוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית הגישו השנה את המלצותיהן. אילו יושמו היה צורך להקצות להן משאבים, אם באמצעות קיצוץ בהוצאות אחרות ואם באמצעות העלאתו של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר והגדלת ההכנסות בהתאם לכך.
- הכנסתם הפנויה של רוב משקי הבית בישראל התרחבה מאז 2004 בשיעור דומה. בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה נבעה ההתרחבות בעיקר מגידול בהיצע העבודה, ובקרב בעלי ההכנסה הגבוהה – בעיקר מהפחתה במיסוי הישיר.
- אי-השוויון בין משקי הבית לפי ההכנסה הכלכלית יורד בשנים האחרונות, עקב הגידול בשיעור התעסוקה.
- אי-השוויון לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית גבוה – הן בהשוואה למדינות אחרות והן בהשוואה לרמתו בתחילת העשור הקודם – משום שהתערבות הממשלה בהתחלקות ההכנסות נמוכה יחסית ומשום שמשקי הבית העניים כוללים נפשות רבות.
- בעשור האחרון נערכה הפחתה חדה בשיעורי מס ההכנסה בשעה שהמס העקיף נותר בסך הכול ללא שינוי. לכן מערכת המס כיום פחות פרוגרסיבית מכפי שהייתה בתחילת העשור הקודם.
- הסיוע בדיור, לרבות השיכון הציבורי, הצטמצמו מאוד במרוצת השנים. הסיוע נמוך בהשוואה בין-לאומית אף כי נטל ההוצאה על דיור גבוה. יש לדאוג למלאי הולם של דירות בשיכון הציבורי לאוכלוסיות בעלות כושר השתכרות נמוך במיוחד.

* על פי סקר הוצאות המשפחה לשנת 2013, שיעורי העוני ואי-השוויון ירדו בשנה זו בשיעור ניכר, והחישוב התבסס על גידול חריג בשיעור התעסוקה – 9.6%. אולם על פי סקר כוח האדם עמד גידול זה על 2.6% בלבד. הלמ"ס בוחנת את שיעור התעסוקה לפי סקר כוח האדם. יתר על כן, עד כה לא נרשמו בין שני הסקרים הבדלים משמעותיים בשינויים בשיעור התעסוקה. לבסוף, גם נתונים מנהליים על מספר השכירים במשק מעידים כי התעסוקה גדלה בשיעור דומה לזה שמדווח סקר כוח האדם. בשל חוסר הבהירות בנוגע לנתונים ולמצאים, פרק ח'י השנה אינו דן באופן ספציפי בהתפתחויות שחלו בתחומים אלה ב-2013.

1. מדדי רווחה והמדיניות החברתית

סעיף זה מתאר את מצב הרווחה בישראל יחסית לשאר המדינות ב-OECD לפי כמה מדדים מרכזיים. הדיון בוחן את התפוקות – בתחומי ההכנסה וחלוקתה, התעסוקה, והשירותים הציבוריים – ואת התשומות, כלומר את המדיניות החברתית. יש לציין שלא תמיד יש קשר סיבתי כלשהו בין המדיניות לתוצרים, ולעתים יש ביניהם רק קשר עקיף. כל הנתונים בסעיף, לרבות הנתונים על ישראל, לקוחים ממאגרי הנתונים של ה-OECD.

א. התוצר, התעסוקה וחלוקת ההכנסות

התוצר: התוצר לנפש והתוצר לשעת עבודה (הפריון) בישראל¹ היו ב-2013 נמוכים בכ-14% מהממוצע הפשוט של מדינות ה-OECD, והפער בפריון העבודה לא הצטמצם מאז שנות השבעים של המאה הקודמת. התוצר לעובד דומה לממוצע ב-OECD מכיוון שמספרן הממוצע של שעות העבודה בישראל גבוה ב-10% מהמספר הממוצע ב-OECD. החלק שבני 25–64 (גילי העבודה העיקריים) מהווים באוכלוסייה נמצא בתחתית הדירוג, וזהו אחד הגורמים המרכזיים לכך שמיקומו הבין-לאומי של התוצר לנפש נמוך ממיקומו של התוצר לעובד.

התעסוקה: שיעור התעסוקה בישראל בקרב גילי העבודה העיקריים גבוה מעט מהממוצע ב-OECD, ובשנים האחרונות גם שיעור האבטלה נמוך יותר. כמו כן ישראל מתאפיינת בשיעור נמוך יחסית של פרטים שאוחזים במשרה חלקית² שלא מרצון.

את התעסוקה מתמרצת המדיניות לגבי ההוצאה הציבורית והמיסוי. בפירוט, מבחינת התמהיל של ההוצאה הציבורית, ישראל מאופיינת בשיעור נמוך במיוחד של תשלומי העברה³: משקלם בתוצר נמוך בכ-7 נקודות אחוז מהממוצע במדינות המפותחות. מבחינת תמהיל המס ישראל מאופיינת בשיעורים גבוהים של מיסוי עקיף ובשיעורים נמוכים של מיסוי ישיר, והיחס ביניהם הוא הגבוה ב-OECD (0.91 לעומת ממוצע של 0.66 ב-OECD, לפי נתוני 2013).

שיעוריהם הנמוכים של המיסוי הישיר⁴ ושל תשלומי ההעברה יוצרים תמריץ רב לצאת לעבודה⁵, והיציאה לעבודה מצדה יכולה, בטווח הבינוני, לחלץ משקי בית מעוני או לפחות להפחית את תלותם בקצבאות. תמריצים אלה – ועמם פתיחת המכללות והעלייה ברמת ההשכלה של כוח העבודה – הובילו את ישראל להישגים, והדבר ניכר מכך ששיעורי ההשתתפות והתעסוקה עלו מאוד בעשור האחרון. ההצלחה אינה ניכרת רק בהשוואה לעבר אלא גם בהשוואה ליתר החברות ב-OECD. גם כאשר מפלחים את הנתונים על פי רמת השכלה, מוצאים כי ישראל צמצמה בעשור האחרון את הפערים בשיעורי התעסוקה וההשתתפות, אם כי את האחרון היא צמצמה במידה פחות משמעותית. השינוי בשיעור התעסוקה התבטא בשינוי בהתפלגות של משקי הבית לפי מספר המועסקים⁶: מ-2004 עד 2012 עלה שיעור משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים או יותר מ-46% ל-52%, ושיעור משקי הבית שאין בהם כל מפרנס ירד מ-14% ל-9%.

התוצר לנפש בישראל היה ב-2013 נמוך בכ-14% מהממוצע הפשוט של מדינות ה-OECD.

שיעור התעסוקה בישראל בקרב גילי העבודה העיקריים גבוה מעט מהממוצע ב-OECD.

מדינת ישראל מתמרצת יציאה לעבודה אך משקיעה מעט במדיניות פעילה בשוק העבודה.

¹ לפי עקרון השקילות של כוח הקנייה (PPP, purchasing power parity).

² פחות מ-30 שעות בשבוע.

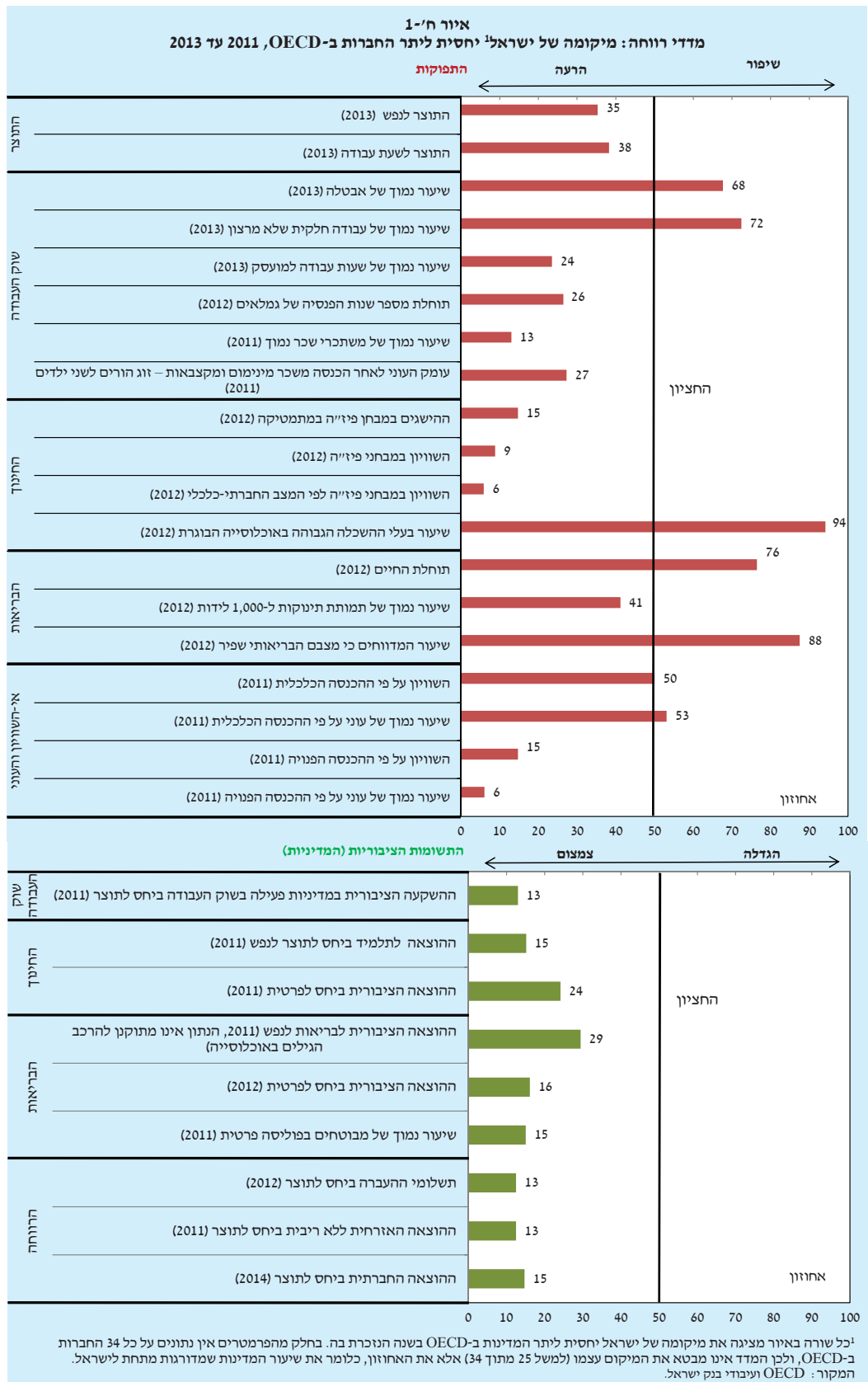
³ תשלומי העברה – קצבאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם לקשישים, לבעלי הכנסות נמוכות, או למי שמצבו הבריאותי, המשפחתי והתעסוקתי אינו מאפשר לו להשתכר באופן מספק.

⁴ המיסוי הישיר נמוך במיוחד בקרב העובדים המשתכרים שכר ממוצע או פחות ממנו. כן ניתנות הטבות מס לנשים.

⁵ הממשלה גם אימצה יעדים כמותיים הן לשיעורי התעסוקה הכלליים, והן לשיעורים בקרב אוכלוסיות מסוימות.

⁶ משקי בית שראשיהם בני 25–64, כלומר בגילי העבודה העיקריים.

פרק ח': סוגיות במדיניות הרווחה



אולם חרף העובדה שבישראל ננקטת מדיניות שמתמרצת יציאה לעבודה, ההשקעה הציבורית במדיניות פעילה בשוק העבודה נמוכה יחסית – כ-0.2% מהתוצר, בהשוואה למוצע של 0.6% במדינות ה-OECD.⁷ זהו אחד הגורמים לכך שיש עובדים הסובלים ממחסור בכישורים הנחוצים לשוק העבודה⁸, והדבר מתבטא בפריון ובשכר נמוכים, בפרט בקרב חלק מהעובדים שהצטרפו לשוק ונמנים עם האוכלוסיות המאופיינות בשיעור תעסוקה נמוך. מתוך המועסקים במשרה מלאה שיעור גבוה יחסית משתכרים שכר נמוך – מתחת לשני שלישים משכרו החציוני של עובד במשרה מלאה – ולכן יציאה לעבודה אינה מבטיחה היחלצות מעוני.⁹

אי-השוויון והעוני: ישראל קרובה למוצע של ה-OECD מבחינת התפלגותה של ההכנסה הכלכלית למשקי בית¹⁰, ולכן שיעור העוני לפני התערבות הממשלה נמצא במרכז ההתפלגות של שיעורי העוני ב-OECD. אף על פי כן, התפלגות השכר בישראל אינה שוויונית: ישראל מדורגת גבוה מבחינת היחס בין האחוזונים השונים של השכר ברוטו¹¹. אולם במדינות ה-OECD אי-השוויון בשכר מסביר רק 16% מהשונות באי-השוויון הכלכלי בין משקי הבית.

כדי למצוא אילו גורמים יכולים להסביר את יתר השונות, בחנו במודל רב-משתני¹² את אי-השוויון הכלכלי לפי מדד ג'יני, ומצאנו כי המקדם של שיעור התעסוקה יציב ונע בין 0.5- ל-0.45. מכך ניתן להסיק כי הגידול שחל בישראל מ-2003 בשיעור התעסוקה צמצם את אי-השוויון הכלכלי בכ-3.2 נקודות, והדבר שקול לירידה הכוללת שחלה באי-השוויון בהכנסות הכלכליות.

אף כי שיעור העוני לפני התערבות הממשלה נמצא במרכז ההתפלגות של שיעורי העוני ב-OECD, ישראל חריגה במדדי אי-השוויון והעוני המושתתים על ההכנסה הפנויה של משק בית לנפש תקינית¹³, וזאת בשל ההתערבות הנמוכה יחסית של הממשלה בהתחלקות ההכנסות באמצעות מס ההכנסה ותשלומי ההעברה¹⁴. כלומר למדיניות שתמכה בגידול בשיעור התעסוקה התלוותה התרחבות בפערים חברתיים הנמדדים, לפחות בטווח הבינוני.

ערכיהם הגבוהים של המדדים לעוני ולאי-השוויון הובילו את שר הרווחה הקודם להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא – הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף). הוועדה הגישה לשר דוח שבמרכזו ניצב יעד: לצמצם את תחולת העוני בעשר נקודות אחוז תוך עשר שנים (כדי להגיע לשיעור העוני הממוצע במדינות ה-OECD) ולהקטין את אי-השוויון. המלצותיה העיקריות של הוועדה כוללות: להגדיל את הקצבאות ולהצמידן לשיעור קבוע מקו העוני (נציין כי מהמלצה זו הסתייגו יו"ר הוועדה והנציגים של בנק ישראל, ראש הממשלה, ומשרדי האוצר והכלכלה);

ישראל קרובה למוצע של ה-OECD מבחינת אי-השוויון בהכנסה הכלכלית למשקי בית.

ישראל חריגה במדדי אי-השוויון והעוני המושתתים על ההכנסה הפנויה של משק בית לנפש תקינית.

⁷ בהערכה נכללו 6 קטגוריות, כולן חלק ממדיניות פעילה בשוק העבודה: שירותי תעסוקה ציבוריים; הכשרה; תמריצי תעסוקה, ביניהם מענק עבודה (מס הכנסה שלילי); שיקום, הגנה ותמיכה בתעסוקה בקרב בעלי מוגבלויות; יצירת מקומות עבודה; תמריצים לחברות הזנק. לא נכללו: תמיכות והבטחת הכנסה מחוץ לתעסוקה, לרבות קצבאות אבטלה.

⁸ לדוגמה, באוכלוסייה החרדית יש מחסור ניכר בלימודי ליבה, ולחלק מהאוכלוסייה הערבית חסר ידע בעברית.

⁹ דיון נרחב בנומך השכר ובשכר המינימום מופיע בפרק ה'.

¹⁰ סך ההכנסה של משק הבית לפני תשלומי העברה ומסים ישירים.

¹¹ בין שזהו היחס בין האחוזון ה-90 לאחוזון ה-10, בין האחוזון ה-90 לאחוזון ה-50, או בין האחוזון ה-50 לאחוזון ה-10.

¹² המשתנים שנכללו במודל: התוצר לנפש, שכר הברוטו באחוזון ה-90 ביחס לשכר הברוטו באחוזון ה-50 (היציב מבין היחסים), חלקו של כוח העבודה באוכלוסייה, שיעור התעסוקה הכולל, ושיעור התמורה לעבודה; טיב ההסבר של הרגרסיה הגיע ל-58%. בדקנו גם את השפעותיהם של יחס התלות של אוכלוסיית הקשישים, הישגיהם של התלמידים במבחני פיז"ה, ומשקל הממשלה בתוצר. אולם הוספתם לא הייתה משמעותית בהיתן המשתנים האחרים.

¹³ ההכנסה הפנויה של משק בית לנפש תקינית – ההכנסה הכלכלית ועוד תשלומי ההעברה פחות המסים הישירים, לאחר תקנון לנפש תקינית על פי סולם השקילות של ה-OECD.

¹⁴ דיון מפורט בנושא מופיע בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ד'.

להגדיל את ההיצע של הדיור הציבורי ואת הסיוע בשכר דירה; להגדיל את כושר ההשתכרות של העובדים העניים על ידי הרחבת מענקי העבודה, הרחבת היקף המשורה, והגברת האכיפה של חוקי העבודה; להגדיל את ההיצע של מעונות היום; להרחיב את הסבסוד בתחום הבריאות; ולחזק את התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך (הקצאת משאבים לפי הרקע החברתי-כלכלי), בפרט לגיל הרך. לפי האומדנים, עלות ההמלצות תגיע לכ-6–8 מיליארדי ש"ח לשנה בחמש השנים הקרובות. הממשלה לא קיבלה את ההמלצות.

ב. השירותים החברתיים

בהשוואה ליתר החברות
ב-OECD ישראל
ממעטת בהוצאה ציבורית
לצרכים אזרחיים.

בהשוואה ליתר החברות ב-OECD ישראל ממעטת בהוצאה ציבורית לצרכים אזרחיים, וכל מדדי ההוצאה נמצאים מתחת לחציון של ה-OECD (איור ח'-1, החלק התחתון). ללא ההוצאות על הביטחון והריבית ממשלת ישראל מוציאה יותר רק משלוש מדינות: קוריאה הדרומית, מקסיקו וצ'ילה. להלן נסקור את תמונת המצב בתחומים העיקריים של השירותים החברתיים.

ההוצאה הציבורית
לתלמיד ביחס לתוצר
לנפש ירדה מ-23%
בתחילת העשור הקודם
ל-21.6% בשנת 2011,
אולם מאז ועד 2014 היא
שבה ועלתה ל-23%.

תחום החינוך: ההוצאה הלאומית לחינוך ביחס לתוצר ירדה מתחילת העשור הקודם בנקודת אחוז (הממוצע ב-2010–2012 לעומת הממוצע ב-2000–2002). ההוצאה הציבורית לתלמיד ולסטודנט ביחס לתוצר לנפש נמוכה יחסית לממוצע ב-OECD: אמנם הנתונים הבין-לאומיים העדכניים ביותר – הנתונים על 2011¹⁵ – מראים כי סך ההוצאה הציבורית לחינוך דמה לממוצע ב-OECD (4.7% מהתוצר), אולם שיעור הילדים באוכלוסייה הישראלית גבוה ב-50%. ההשקעה הציבורית הנמוכה בתלמיד מתבטאת בכיתות צפופות מהממוצע, בשכר מורים נמוך¹⁶, ובמיון ציבורי מצומצם של לימודים אקדמיים. לפי נתוני הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל, ההוצאה הציבורית לתלמיד ביחס לתוצר לנפש ירדה מ-23% בתחילת העשור הקודם ל-21.6% בשנת 2011, אולם מאז ועד 2014 היא שבה ועלתה ל-23%, תוך גידול ריאלי מצטבר של כ-18%. גידול זה מצמצם חלק מהפער בין ישראל לממוצע ב-OECD, בהנחה שיתר החברות בארגון לא שינו את היחס מ-2011. במונחי שנות לימוד של בני 35–44 ישראל נמנית עם המדינות המובילות ב-OECD, ומבחינת איכות האוניברסיטאות היא ממוקמת במרכז ההתפלגות¹⁷. אולם ההישגים אינם גבוהים: ממוצע הציונים אינו גבוה, ויש בין התלמידים שונות גבוהה שמקורה ברקע החברתי-כלכלי, לרבות שונות בין יהודים וערבים. מבחני פיז"ה מראים כי בישראל יש הרבה תלמידים חלשים ומעט תלמידים חזקים, בשעה שביתר החברות ב-OECD הציונים מתפלגים באופן סימטרי פחות או יותר (איור ח'-2). מאחר שרמת ההישגים נמוכה במיוחד בקרב ערבים ואוכלוסיות בעלות רקע חברתי-כלכלי חלש¹⁸, משרד החינוך הציע השנה לתקצב את שעות הלימוד בשיטה פרוגרסיבית מעט יותר מזו שהייתה נהוגה עד כה. אולם יישום ההצעה נדחה בשל פירוק הממשלה.

מבחני פיז"ה מראים
כי בישראל יש הרבה
תלמידים חלשים ומעט
תלמידים חזקים.

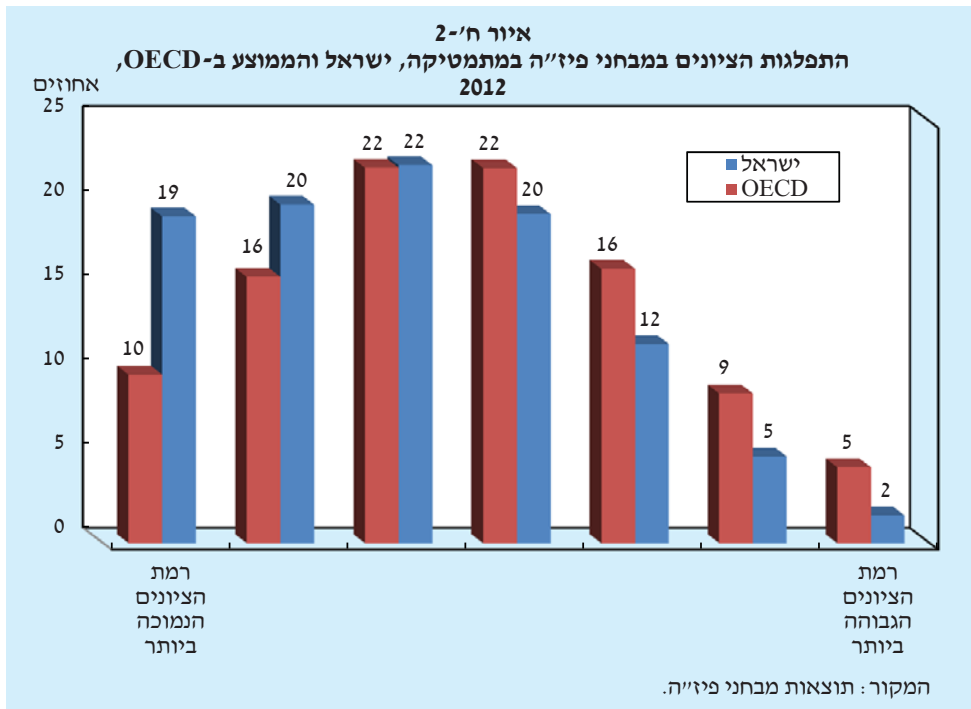
תחום הבריאות: בהשוואה למדינות ה-OECD ישראל בולטת לטובה בכמה אינדיקטורים מרכזיים בתחום הבריאות: תמותת התינוקות לאלף לידות נמוכה יחסית, תוחלת החיים גבוהה, יש שיעור נמוך של נפטרים בטווח הגילים שבין 0 ל-69 (טווח הגילים של מוות בר-מניעה), וכן

¹⁵ OECD, *Education at a Glance* (2014).

¹⁶ נתוני פיז"ה מראים כי בשנת 2012 עמד שכר המורים בישראל על 89% מהתוצר לנפש, בשעה שהממוצע בקרב יתר החברות ב-OECD עמד על 123%.

¹⁷ המדד לאיכות האוניברסיטאות נקבע על ידי שקלול של (1) טיב האוניברסיטאות – הציון הכולל הממוצע של האוניברסיטאות לשנת 2013, על פי *Times Higher Education World University Rankings*, (2) גודלן הממוצע של האוניברסיטאות ביחס לאוכלוסיית המדינה, (3) מספר האוניברסיטאות ביחס לאוכלוסייה.

¹⁸ בישראל יש שיעור נמוך במיוחד של תלמידים שבאים מרקע חברתי-כלכלי חלש ומקבלים ציונים גבוהים במבחני פיז"ה. לדוגמה, ישראל מגיעה למקום ה-5 מבין 34 החברות ב-OECD מבחינת היחס בין סיכוייו של תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש להגיע להישגים שאינם נמוכים לבין סיכוייו של תלמיד מרקע חזק להגיע להישגים כאלה.



ההשקעה הציבורית בתשתיות של בתי החולים הציבוריים נמוכה בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD, וריאלית היא לא גדלה בין 1995 ל-2010.

שיעור גבוה של פרטים שמדווחים כי מצבם הבריאותי שפיר¹⁹. מנגד, ההשקעה הציבורית בתשתיות של בתי החולים הציבוריים נמוכה בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD, וריאלית היא לא גדלה בין 1995 ל-2010; כתוצאה מכך יש בבתי החולים הציבוריים מעט הון פיזי²⁰. השקעת החסר מתבטאת בכך שישראל מפגרת אחרי הממוצע של ה-OECD בכמה מדדים לאיכות שירותי הבריאות. לשם המחשה, מספר המיטות לאלף איש עומד על שני שלישים מהממוצע ב-OECD, ושיעור התפוסה שלהן גבוה בכ-25%; בישראל יש 2.5 (9) מכשירי MRI (CT) למיליון תושבים, וב-OECD – 13 (24) בממוצע. נוסף לכך יש בישראל מספר נמוך של אחיות ורופאים צעירים²¹, ושביעות הרצון הסובייקטיבית ממערכת הבריאות באזור המגורים מגיעה למקום ה-28 מבין 34 החברות ב-OECD.

ההוצאה הציבורית המצומצמת על חינוך ובריאות תורמת לכך שבתחומים אלה היחס בין ההוצאה הפרטית לציבורית גבוה בהשוואה בין-לאומית (איור ח' - 1, החלק התחתון). דברים אלה חלים בפרט על תחום הבריאות, היות שהנתח שהמימון הפרטי תופס בהוצאה הלאומית לבריאות עלה בשנים האחרונות. קשייה הכלכליים של מערכת הבריאות הציבורית²² הובילו את הממשלה להקים ועדה ציבורית – הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (ועדת גרמן). אולם יישום המלצתה העיקרית – לחזק את הרפואה הציבורית על ידי תוספת תקציב של מיליארד שקלים לשנה – נדחה עקב פירוק הממשלה.

¹⁹ נוסף למערכת הבריאות יש עוד גורמים שמשפיעים על מדדים אלו, ביניהם הרגלי שתייה, עישון וספורט, מזג האוויר, ותורשה.

²⁰ הרחבה על ההשקעה בהון הפיזי של מערכת הבריאות הציבורית מופיעה בתוך: בנק ישראל (2015), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 138.

²¹ ההתמקדות בצעירים נועדה להאיר את מצב הרפואה בעתיד, והיא מלמדת על קצב ההכשרה של הרופאים בישראל.

²² הרחבה על מצבה של מערכת הבריאות הציבורית מופיעה בתוך: בנק ישראל (2014, 2015), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 137 ו-138.

משקי הבית עצמם לא הגדילו את הנתח שההוצאה הפרטית הכוללת על שירותי בריאות וחינוך תופסת בהכנסה הפנויה. יחסית לעשור הקודם, בעשור האחרון הם הגדילו מעט את חלקה של ההוצאה על בריאות²³, אולם חלקה של ההוצאה על חינוך לילד ירד בשיעור ניכר יותר ועלה עם ההכנסה (לוח ח'-1). מאחר שההישגים בתחום החינוך נמוכים יחסית, ייתכן כי משקי הבית אינם מפנימים את מלוא השפעותיה החיוביות של השכלה. נראה כי מגבלות נזילות אינן מסבירות את הירידה בחלק שההשקעה הלאומית הפרטית בחינוך מהווה בתוצר, מכיוון ששיעור ההשקעה בהכנסה הפנויה ירד בכל החמישונים, למעט בחמישון התחתון.

תחום התשתיות: תיבה ב'-2 עוסקת בהשקעה בכבישים וברכבות – השקעה שרובה המכריע נעשה במימון ציבורי – ועולה ממנה שישראל מפגרת בתחום זה הן מבחינת מלאי ההון התשתיתי והן מבחינת ההשקעה.

נוסף לכך שההוצאה הציבורית הנמוכה בישראל מחמירה את אי-השוויון, היא גם עלולה לפגוע ביעילות המשקית בכללותה. ניתן לציין ארבעה אפיקים אפשריים לכך: 1. למוצרים הציבוריים

לוח ח'-1
החלק שההוצאה על חינוך ובריאות¹ מהווה בהכנסה הפנויה, לפי חמישונים
ההכנסה של משקי הבית, 1999 עד 2001 לעומת 2010 עד 2012

משקי הבית	שנים	בריאות	חינוך ²
הממוצע בקרב כלל משקי הבית	1999 עד 2001	5.4	7.4
	2010 עד 2012	5.7	6.7
	הפרש	0.28	-0.70
החמישון התחתון	1999 עד 2001	9.5	5.7
	2010 עד 2012	9.9	6.0
	הפרש	0.36	0.33
החמישון השני	1999 עד 2001	6.8	7.5
	2010 עד 2012	7.5	7.4
	הפרש	0.63	-0.07
החמישון השלישי	1999 עד 2001	5.7	9.2
	2010 עד 2012	6.2	8.0
	הפרש	0.50	-1.28
החמישון הרביעי	1999 עד 2001	5.3	9.5
	2010 עד 2012	5.4	8.6
	הפרש	0.16	-0.88
החמישון העליון	1999 עד 2001	4.4	8.3
	2010 עד 2012	4.5	6.9
	הפרש	0.16	-1.31

¹ בקרב משקי בית שהוצאתם הייתה גדולה ממש מאפס.
² ההוצאה הממוצעת לילד במשפחות שיש בהן ילדים מתחת לגיל 18.
המקור: סקרי ההוצאות ועיבודי בנק ישראל.

²³ חלק מהגידול נובע מכך שנוספו מוצרים לקטגוריה "שירותי בריאות", עקב שינויי סיווג בסקר הוצאות המשפחה.

יש השפעות חיצוניות²⁴ חיוביות, והשוק אינו מביא אותן בחשבון. 2. ההקצאה של שוק תחרותי בתחום הבריאות מוליכה לחוסר יעילות ולכן נדרשת בו התערבות ממשלתית. לדוגמה, הקצאת השוק יכולה להוביל לכך שהרופא הטוב ביותר יטפל בבעיה רפואית קלה אצל בעלי הכנסות גבוהות, ואילו רופא פחות טוב יטפל בבעיה חריפה אצל בעלי הכנסות נמוכות. דוגמה נוספת מצויה בתחום ביטוחי הבריאות, היות שקיימת בו בעיה של מידע בלתי סימטרי. 3. כאשר איכות השירותים הציבוריים נופלת מתחת לרף מינימלי, היא עלולה לדחוף אוכלוסיות חזקות להגביר את הצריכה הפרטית של השירותים הללו, ותהליך זה עלול לשחוק אותם עוד²⁵. 4. במרבית משקי הבית ההכנסה הפנויה לנפש תקנית גדלה כשראש משק הבית מתבגר, הן משום שההכנסה מעבודה גדלה והן משום שהילדים מתבגרים ויוצאים מהבית. לכן מרבית המדינות המפותחות מסייעות למשקי הבית להחליק את התצרוכת – היינו לחלק אותה באופן מאוזן יותר בין השלבים השונים של מעגל החיים – באמצעות הטבות מס ותמיכה בהורים צעירים. נמצא כי התמיכה בהורים צעירים בישראל קטנה במיוחד בהשוואה לשאר המדינות ב-OECD²⁶.

ההוצאה הנמוכה לצרכים אזרחיים מחמירה את אי-השוויון, ונוסף לכך היא גם עלולה לפגוע ביעילות המשקית.

כאשר מסכמים את התהליכים שהתרחשו בעשורים האחרונים בתחום הרווחה, מוצאים כי ההפחתה החדה בהעברות הישירות שאינן מותנות בתעסוקה, לצד ההפחתה בשיעורי מס ההכנסה, תרמו להגדלת התעסוקה אך גם להרחבת הפערים החברתיים. כדי להשיג שיפור בר-קיימא בתחומים שבהם ישראל חלשה יחסית לשאר החברות ב-OECD – חינוך, בריאות ותשתיות – יש להגדיל באופן משמעותי את משקל ההוצאה האזרחית בתוצר. אולם הגדלה כזאת, בלא הקטנה של משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר, תצריך ביטול פטורים ממס והרחבה של בסיס המס או העלאה של שיעורי המס, והיא עלולה לצמצם את התמריצים לעבוד ולהעסיק (אך יש לציין שנטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD). אחת הדרכים המרכזיות לשפר את התחלופה (trade off) בין מטרות אלה היא ליעל את ההוצאה הציבורית בתחום החברתי: ככל שיגובשו צעדי מדיניות אפקטיביים וממוקדים יותר, כך יצטמצם הנטל הדרוש להשגת היעדים.

כדי להשיג שיפור בר-קיימא בתחומי הבריאות, החינוך והתשתיות, יש להגדיל באופן משמעותי את משקל ההוצאה האזרחית בתוצר.

2. המגמות שהסתמנו בשנים האחרונות בהתפתחות הכנסתם של משקי הבית

סעיף זה סוקר כיצד התפתחה הכנסתם של משקי הבית בין 1999 ל-2013, על רקע מחזורי העסקים והמדיניות שננקטה במרוצת תקופה זו, והוא בוחן כיצד התפתחויות אלה השתקפו בכמה מדדי רווחה.

ההכנסה הפנויה הכספית של משקי הבית שווה לסך ההכנסה הכלכלית (ההכנסה מעבודה ומהון) ועוד תשלומי ההעברה פחות המסים הישירים. ההכנסה הפנויה מורכבת אפוא מההכנסה הכלכלית נטו ומההכנסה מתשלומי העברה. בתחילת הסעיף נבחן כיצד היא התפתחה במרוצת התקופה הנסקרת בחמישוני ההכנסה השונים, ולאחר מכן נדון בשינויים שחלו בהרכבה במשך הזמן.

²⁴ השפעות חיצוניות (externalities) – ההשפעות על הגורמים שאינם מעורבים בפעולה מסוימת. לשם המחשה, לסלילת כביש יש השפעות חיצוניות על איכות החיים של התושבים בסביבתו, לרבות שיפור הנגישות (השפעה חיובית) וזיהום האוויר (השפעה שלילית).

²⁵ לשם המחשה, מיעוט הסייעות בגנים הציבוריים לבני 3–4 הוביל לכך שהורים רבים סירבו לשלוח אליהם את ילדיהם, אף על פי שמחירם נמוך יחסית לחלופות במגזר הפרטי.

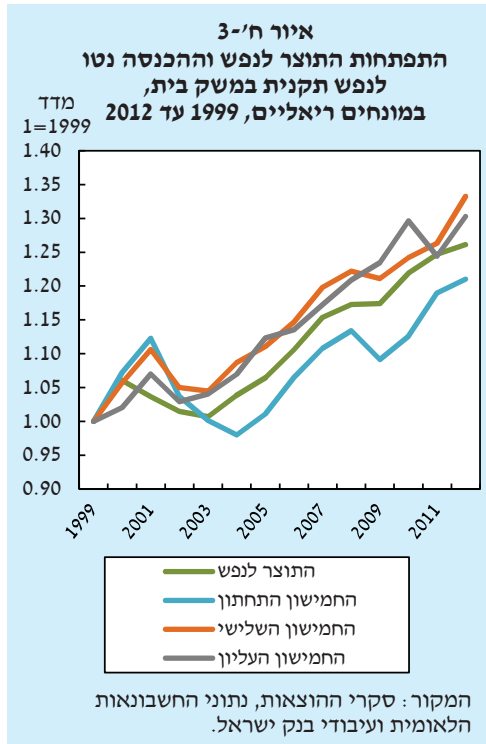
²⁶ ברנרד ע' ומי סטרבצינסקי (2014), "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", מאמר לדיון, בנק ישראל.

א. הכנסתם הפנויה של משקי הבית

ההכנסה הפנויה לנפש תקנית – הן הממוצעת והן החציונית – גדלה בתקופה הנסקרת בקצב דומה לקצב הגידול בתוצר לנפש; בשלושת החמישונים העליונים היא גדלה ב-2.1% לשנה, ובחמישון התחתון – ב-1.5% (איור ח'-3 ולוח ח'-2).

בין 1999 ל-2001 גדלה ההכנסה בחמישון התחתון בקצב מהיר בשל הגידול בגובה הקצבאות (הן היו צמודות לשכר הממוצע, וזה היה גבוה במיוחד ב-2001²⁷), וכן בשל חוק משפחות ברוכות ילדים (חוק הלפרט)²⁸. ב-2003 וב-2004 היא פחתה בחדות, בעיקר עקב הקיצוץ החד בתשלומי ההעברה, במיוחד בקצבאות הילדים²⁹, אך גם עקב הירידה בשכר, היות שהקצבאות עדיין היו צמודות לו. בתקופה זו נשחקה הכנסתו של החמישון התחתון באופן משמעותי יחסית להכנסה בשאר החמישונים.

מ-2005 עד 2012 ההכנסה הפנויה לנפש תקנית של רוב האוכלוסייה גדלה בקצב דומה, של כ-2.5% בשנה, אם כי ההכנסה של החמישון העליון גדלה בקצב מעט אטי יותר.



ההכנסה הפנויה לנפש תקנית של רוב האוכלוסייה גדלה ב-2005—2012 בקצב דומה, אם כי בחמישון העליון היא גדלה בקצב מעט אטי יותר.

לוח ח'-2
הגידול בתוצר לנפש ובהכנסה הפנויה לנפש תקנית במשק בית, שנים נבחרות (באחוזים לשנה, במונחים ריאליים)

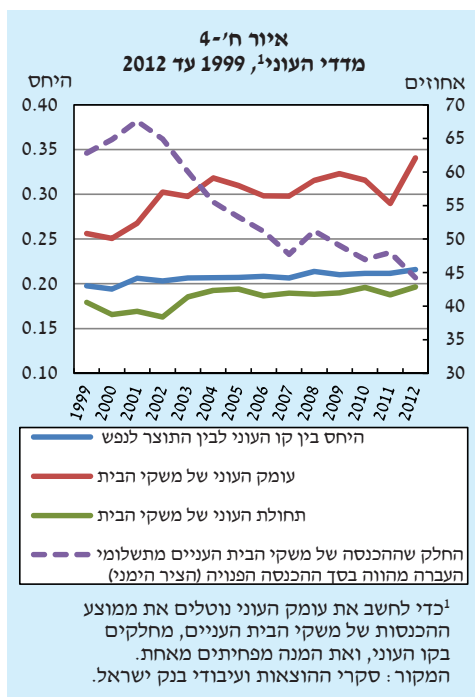
שנים	1999 עד 2001	2002 עד 2004	2005 עד 2012	1999 עד 2012
התוצר לנפש	1.8	1.2	2.5	1.8
הממוצע	4.5	1.6	2.3	2.1
ההכנסה הפנויה לנפש תקנית	6.0	-2.8	2.6	1.5
החמישון התחתון	5.2	1.8	2.6	2.2
החמישון העליון	3.4	1.9	2.1	2.1

המקור: סקרי ההוצאות, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

²⁷ הרחבה על התפתחות השכר מופיעה בתוך: בנק ישראל (2015), *התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 138.

²⁸ החוק אושר בכנסת בנובמבר 2000 ובעקבותיו הוגדלה קצבת הילדים בשיעור ניכר החל בילד החמישי, וכן הוגדל מענק הלידה בגין ילדים אלו. ביוני 2003 בוטל החוק, וקצבאות הילדים ירדו לרמה נמוכה אף יותר מזו שהייתה קיימת לפני נובמבר 2000.

²⁹ ההכנסה הממוצעת מתשלומי העברה בקרב משקי בית בחמישון התחתון ירדה בין 2001 ל-2003 בכ-14%.



בחמישונים העליון והרביעי נבע עיקר הגידול מההפחתה במס הישיר, ואילו בחמישונים התחתון והשני הוא נבע מעלייה במספר המפרנסים למשק בית. בחמישון האמצעי הוא הושפע הן מהגידול בהכנסה הכלכלית והן מההפחתה במס הישיר (לוח ח'3).

הקיצוץ שנערך בתחילת העשור הקודם בתשלומי ההעברה השפיע על הכנסתו הפנויה של החמישון התחתון באופן משמעותי ומיידי, מפני שחלק ניכר ממנה נובע מתשלומים אלה. ההצטרפות לשוק העבודה, לעומת זאת, התרחשה באופן הרבה יותר הדרגתי. הגידול המצטבר שחל בשנים האחרונות בהכנסה הריאלית של החמישון התחתון לא פיצה לגמרי על שחיקתה היחסית בתחילת העשור הקודם, והפערים בהכנסה הפנויה התרחבו בהשוואה לתחילת התקופה.

בחמישונים העליון והרביעי נבע עיקר הגידול בהכנסה הפנויה מההפחתה במס הישיר, ואילו בחמישונים התחתון והשני הוא נבע מגידול בתשומת העבודה למשק בית.

תחולת העוני יציבה מ-2005 (העקומה

תחולת העוני בישראל אמנם גבוהה, אך הכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים גדלה עם הגידול בתוצר לנפש.

הירוקה באיור ח'4), קו העוני עצמו עולה בקצב הגידול של התוצר לנפש (העקומה הכחולה), ועומק העוני – כמה רחוק מקו העוני נמצאת הכנסתו הפנויה הממוצעת של המשפחות העניות – יציב פחות או יותר (העקומה האדומה). כלומר תחולת העוני בישראל אמנם גבוהה, אך הכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים גדלה יחד עם הצמיחה³⁰.

קו העוני אמנם עלה עם התוצר לנפש גם לפני 2003, ובתקופות מסוימות הוא אף עלה מהר יותר, אולם הכנסתם של העניים התבססה בעיקר על קצבאות, והדבר התבטא בעלייתו של משקל הקצבאות בתוצר. בשנים האחרונות, לעומת זאת, גדלה הכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים כתוצאה מגידול בהיצע העבודה שלהם: בתחילת העשור הקודם היוו תשלומי ההעברה כ-70% מהכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים, בשעה שבשנים האחרונות הם מהווים מעט למעלה מ-40% (איור ח'4)³¹.

בתחילת העשור הקודם היוו תשלומי ההעברה כ-70% מהכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים, בשעה שבשנים האחרונות הם מהווים מעט למעלה מ-40%.

לוח ח'3 בוחן את השינוי בהכנסה הפנויה וברכיביה לפי חמישונים ובהתחשב במספר המפרנסים ובשעות העבודה, והוא מסכם כיצד השתקפו מבחינות אלה התהליכים שהתרחשו במשק מתחילת העשור הקודם.

מתחילת העשור הקודם גדל אי-השוויון לפי ההכנסה הפנויה, מפני שההכנסה הפנויה של שני החמישונים התחתונים גדלה פחות מזו של שלושת החמישונים הגבוהים יותר. אולם אי-השוויון לפי ההכנסה מעבודה הצטמצם, מפני שמשקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה הרחיבו את היצע העבודה שלהם, בין היתר עקב קיצוץ הקצבאות. לעומתם, משקי הבית בחמישון העליון הקטינו את היצע העבודה, והגידול בהכנסה הפנויה שלהם נבע ברובו מההפחתה במס הישיר.

³⁰ תיבה ח'1 בדוח בנק ישראל לשנת 2013 בוחנת כיצד התפתחה רמת חייהם של העניים בישראל בהשוואה ל-1997. התיבה מראה כי גם העניים שיפרו את רמת חייהם בהתאם לצמיחה.

³¹ לשם השוואה, בקרב 21 חברות ב-OECD עמד משקלם הממוצע של תשלומי ההעברה ב-2010 על 62% מההכנסה הפנויה של החמישון התחתון. מקור הנתונים: Luxembourg Income Survey ועיבודי בנק ישראל.

לוח ח'–3
 ההכנסה הפנויה, מרכזיניה ותשומת העבודה, לפי המשינויים: ההתפתחויות מתחילת העשור הקודם¹

ההכנסה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה	מספר שעות מעבודה לאחר ניכוי מסים ושירותים לשעת עבודה
	43	186	1.19	7,985	11,511	1,876	11,587	2001 עד 1999	ממוצע בקרב כלל משקי הבית																								
	50	198	1.33	9,993	12,745	1,787	13,791	2012 עד 2010																									
	17.2	6.8	11.2	25.1	10.7	-4.7	19.0	השינוי באחוזים																									
	22	61	0.46	1,327	1,716	2,581	4,144	2001 עד 1999	התמישון התחתון																								
	27	85	0.65	2,280	2,607	2,164	4,732	2012 עד 2010																									
	23.7	38.9	42.1	71.8	51.9	-16.2	14.2	השינוי באחוזים																									
	29	142	0.96	4,096	5,084	2,348	7,073	2001 עד 1999	התמישון השני																								
	34	154	1.11	5,193	5,872	2,101	8,034	2012 עד 2010																									
	16.8	8.5	15.5	26.8	15.5	-10.5	13.6	השינוי באחוזים																									
	34	206	1.32	6,974	8,778	1,820	9,954	2001 עד 1999	התמישון השלישי																								
	40	229	1.53	9,176	10,604	1,613	12,044	2012 עד 2010																									
	18.0	11.5	16.0	31.6	19.4	-11.3	21.0	השינוי באחוזים																									
	42	251	1.57	10,516	14,344	1,411	13,821	2001 עד 1999	התמישון הרביעי																								
	49	267	1.69	13,080	15,927	1,513	16,599	2012 עד 2010																									
	16.7	6.6	7.5	24.4	11.0	7.2	20.1	השינוי באחוזים																									
	63	269	1.64	16,950	27,444	1,228	22,873	2001 עד 1999	התמישון העליון																								
	79	255	1.64	20,105	28,544	1,552	27,393	2012 עד 2010																									
	24.9	-5.1	-0.4	18.6	4.0	26.3	19.8	השינוי באחוזים																									

¹ ההכנסה נחונה בש"ח במחזיקים קבועים, שנת הבסיס : 2013.
 המקור: סקרי החוצאות ועבודי בנק ישראל.

מעניין להיווכח אפוא כי הגידול בהיצע העבודה פחת עם הגידול בהכנסה של משקי הבית, והדבר מלמד כי השפעת ההכנסה³² היא זו שהייתה דומיננטית יותר בשני הקצוות של התפלגות ההכנסות: בעלי ההכנסה הגבוהה עברו זעזוע חיובי (הפחתת מס) וצמצמו את שעות העבודה שלהם, ואילו בעלי ההכנסה הנמוכה עברו זעזוע שלילי (הפחתת קצבאות) והגדילו את היצע העבודה שלהם. עוד עולה מלוח ח'3 כי היחס ההפוך בין הגידול בתשומות העבודה לבין השכר לשעה הביא לשינויים בהרכב תשומות העבודה במשק, ולעובדים בעלי פרויקט עבודה נמוך יחסית יש כיום יותר שעות עבודה (בין שתי התקופות עלה שיעור בחמישון התחתון מ-6.6% ל-8.6% מסך שעות העבודה, ובשני החמישונים העליונים הוא ירד מ-56.0% ל-52.8%). אף על פי שמשקי הבית בחמישון התחתון הגדילו את תשומות העבודה שלהם במידה ניכרת, הם יכולים להגדיל עוד. אם הם יגדילו אותן לרמה של משקי הבית בחמישון השני (כלומר יגדילו אותן בכ-80%), אזי גם ללא שינוי בשכר לשעה יתווספו להכנסתם הפנויה כ-2,000 ש"ח לחודש, ומדד גייני של המשק ירד בכ-3.2 נקודות. אולם חשוב לזכור כי יציאה לעבודה או גידול בהיקף המשרה אינם כרוכים רק באובדן פנאי אלא גם בעלויות כספיות, בעיקר במקרה של אימהות לילדים קטנים. עם הבולטות בהן ניתן למנות הוצאות על נסיעות, על טיפול בילדים, ועל הכשרה מקצועית. בהקשר זה יש להפנות את תשומת הלב לשני אינדיקטורים חשובים: 1. שיעור משקי הבית שמשלמים באופן פרטי על מעונות יום וצהרונים היה במגמת עלייה רצופה ומשמעותית מתחילת העשור הקודם. התופעה בולטת במיוחד בחמישונים התחתונים, כלומר בקרב אלה שהרחיבו את היצע העבודה שלהם באופן המשמעותי ביותר: משקי הבית שמשלמים מכספם הפרטי על מעונות וצהרונים הכפילו את חלקם, והנתח שהוצאה על שירותים אלה תופסת בהכנסתם הפנויה גדל בכנקודת אחוז, ל-14%. ההוצאה על השירותים הללו עלתה בקרב שני החמישונים התחתונים ביותר מ-25% במונחים ריאליים, וב-2012 משק בית בחמישון התחתון (השני) הוציא בממוצע כ-700 (1,200) ש"ח בחודש על מעונות יום וצהרונים³³. 2. ההכשרה המקצועית זוכה בישראל למימון ציבורי מצומצם אף כי יש לה השפעות חיצוניות חיוביות.

יציאה לעבודה וגידול בהיקף המשרה כרוכים באובדן פנאי, ובקרב הורים לילדים קטנים הם כרוכים גם בעלויות כספיות.

לנוכח הירידה בפנאי והגידול בהוצאות הנלוות נראה אפוא, כי שינויי המדיניות שנערכו בעשור האחרון הביאו להפחתת תשומת העבודה תוך גידול בפנאי ובהכנסה הפנויה בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות, ולגידול בתשומת העבודה תוך ירידה בפנאי ועלייה בהכנסה הפנויה בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות.

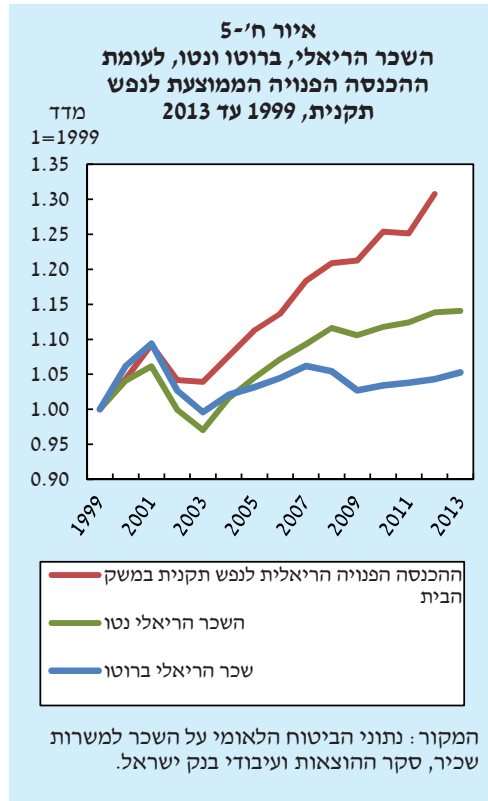
שינויי המדיניות שנערכו בעשור האחרון הניבו למשקי הבית תועלת רבה יותר ככל שהכנסתם הייתה גבוהה יותר.

ב. הכנסתם הפנויה של העובדים

הכנסתם הפנויה של משקי הבית משמשת מדד לרמת החיים. כ-80% ממנה נובעים מהכנסה מעבודה, וזו מצדה מורכבת ממספר שעות העבודה של משק הבית ומהשכר הממוצע לשעת עבודה. בשעה שההכנסות הפנויות של מרבית משקי הבית גדלו מאז 1999 בדומה לתוצר לנפש,

³² בספרות הכלכלית מפרקים את ההשפעה של גידול בשכר לשעה לשתי השפעות שונות, השפעת הכנסה והשפעת תחלופה, מתוך הנחה שפנאי הוא מוצר שהביקוש לו גדל עם ההכנסה (מוצר נורמלי). השפעת ההכנסה פירושה שגידול בהכנסה ירחיב את צריכת הפנאי, כלומר יצמצם את העבודה. השפעת התחלופה פירושה שגידול בהכנסה יצמצם את צריכת הפנאי וירחיב את העבודה, היות שהפנאי עצמו נעשה כעת יקר יותר (העלות האלטרנטיבית של צריכתו גדלה). שתי ההשפעות פועלות כמובן בכיוונים הפוכים, ואין זה ברור איזו מהן חזקה יותר. לכן אין זה ברור כיצד גידול בשכר לשעה משפיע על היצע העבודה. במקרה של קיצוץ בקצבאות נצפה לגידול בהיצע העבודה, היות שבמקרה זה רק השפעת ההכנסה אמורה לפעול.

³³ דברים אלה תקפים עד 2012. ב-2013, בהתאם להמלצותיה של ועדת טרכטנברג, הרחיבה הממשלה את התמיכה הציבורית במעונות יום.



הכנסתם הממוצעת של עובדים נשחקה בשנים האחרונות וכוח הקנייה שלהם לא גדל: השכר הריאלי הממוצע שומר על רמה קבועה פחות או יותר מתחילת העשור הקודם³⁴ (איור ח'-5).

ההפחתות במס הישיר גרמו לכך שהשכר נטו לעובד אמנם גדל יותר מהשכר ברוטו, אך גם הוא גדל בשיעור נמוך מקצב הצמיחה ומקצב הגידול בהכנסה נטו של משק הבית, משתנים שעליהם השפיע גם, כאמור, הגידול בתשומות העבודה. על כן ניתן לומר כי רמת החיים עלתה הודות להגדלתה של תשומת העבודה.

3. הגורמים לאי-שוויון: ישראל ויתר החברות ב-OECD

לפי מדד ג'יני, אי-השוויון ירד בישראל בין 2009 ל-2012 ב-1.2 נקודות, אולם אי-השוויון שמחושב על פי ההכנסה הפנויה

לנפש תקנית עדיין גבוה בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD; אי-השוויון שמחושב על פי ההכנסה הכלכלית אינו יוצא דופן³⁵. בסעיף זה נראה שהפער באי-השוויון על פי ההכנסה הפנויה בכלל, ובפרט על פי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, נובע בין היתר מכך שבישראל ההתערבות הממשלתית הישירה בחלוקת ההכנסות נמוכה יחסית, ומכך שמשקי הבית העניים בישראל כוללים יותר נפשות. ההשוואות הבין-לאומיות מתבססות על עיבוד של נתוני מיקרו מ-22 חברות ב-OECD³⁶. שנת הבסיס להשוואה היא 2010.

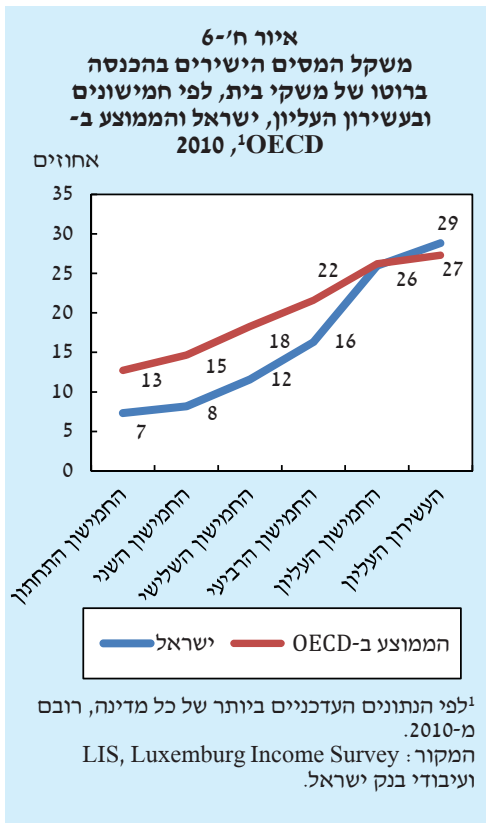
א. התערבותה הישירה של הממשלה בחלוקת ההכנסות

לוח ח'-4 מציג את היחס בין ההכנסה של משקי הבית בחמישונים השונים לבין ההכנסה בחמישון השלישי, והוא משווה בין ישראל לממוצע ב-OECD. הלוח מתמקד בשלושה סוגים של הכנסה: ההכנסה הכלכלית למשק בית (פאנל A), ההכנסה הפנויה למשק בית (פאנל B), וההכנסה הפנויה למשק בית, מתוקנת לנפש תקנית (פאנל C).

³⁴ יש לציין כי השכר הריאלי עלה בקצב מהיר מאוד מ-1995 עד 2001. הרחבה על התפתחותו של השכר הריאלי מ-1990 מופיעה בתוך: בנק ישראל (2015), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 138.

³⁵ הרחבה מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ח'.

³⁶ Luxembourg Income Survey. מדינות השוואה הן: ישראל, אוסטרליה, קנדה, גרמניה, צרפת, אסטוניה, פינלנד, דנמרק, יוון, איסלנד, איטליה, אירלנד, לוקסמבורג, הולנד, נורווגיה, פולין, סלובקיה, סלובניה, ספרד, בריטניה, ארה"ב, שוודיה, אוסטריה ושווייץ. הנתונים של רוב המדינות מתארים את המצב ב-2010, למעט נתונין של שוודיה (2005) ואוסטריה ושווייץ (2004).



מפאנל A עולה כי מבחינת ההכנסה הכלכלית, היחס בין החמישון העליון לחמישון השלישי – ובמיוחד היחס בין העשירון העליון לחמישון השלישי – גבוה בישראל יותר מהיחס הממוצע ב-OECD. אולם אף על פי כן הוא אינו יוצא דופן (מקום 6 מתוך 22).

פאנל B מלמד על התפקיד שממלאת המדיניות לגבי המיסוי הישיר וההעברות הישירות (ההתערבות הישירה). בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD, מצבם היחסי של החמישונים הרביעי והעליון בישראל משתפר כתוצאה מהמדיניות, ומצבם של החמישונים התחתון והשני מחמיר. כלומר בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD התערבות הישירה של הממשלה בחלוקת ההכנסות פחות פרוגרסיבית בכללותה.

אולם כאשר מתמקדים במס הישיר בלבד, מוצאים שמערכת המס פרוגרסיבית מאוד, מכיוון שהיא נשענת בעיקר על משקי בית מהחמישון העליון – אלה אחראים לכ-60% מההכנסות הנובעות ממיסוי הישיר.

מבחינת ההכנסה הכלכלית יש בישראל יחס גבוה בין החמישון העליון לחמישון השלישי – ובמיוחד בין העשירון העליון לחמישון השלישי – אולם היחס אינו יוצא דופן.

בהשוואה ליתר המדינות ב-OECD התערבות הישירה של הממשלה בחלוקת ההכנסות פחות פרוגרסיבית בכללותה.

לוח ח'4- היחס בין ההכנסה של משקי בית בחמישונים השונים לבין ההכנסה של משקי בית בחמישון השלישי, ישראל והממוצע ב-OECD¹

C			B			A		
ההכנסה הפנויה למשק בית, מתוקנת לנפש תקנית			ההכנסה הפנויה למשק בית			ההכנסה הכלכלית למשק בית		
ההפרש הממוצע בין ישראל ל-OECD			ההפרש הממוצע בין ישראל ל-OECD			ההפרש הממוצע בין ישראל ל-OECD		
ישראל	OECD-ב	OECD-ל	ישראל	OECD-ב	OECD-ל	ישראל	OECD-ב	OECD-ל
0.35	0.47	-0.13	0.39	0.46	-0.07	0.23	0.29	-0.05
0.65	0.76	-0.11	0.64	0.73	-0.08	0.52	0.56	-0.04
1.00	1.00		1.00	1.00		1.00	1.00	
1.42	1.32	0.10	1.41	1.30	0.10	1.57	1.56	0.01
2.82	2.22	0.59	2.40	2.07	0.33	3.12	2.87	0.25
3.67	2.74	0.93	2.98	2.51	0.47	4.06	3.59	0.47

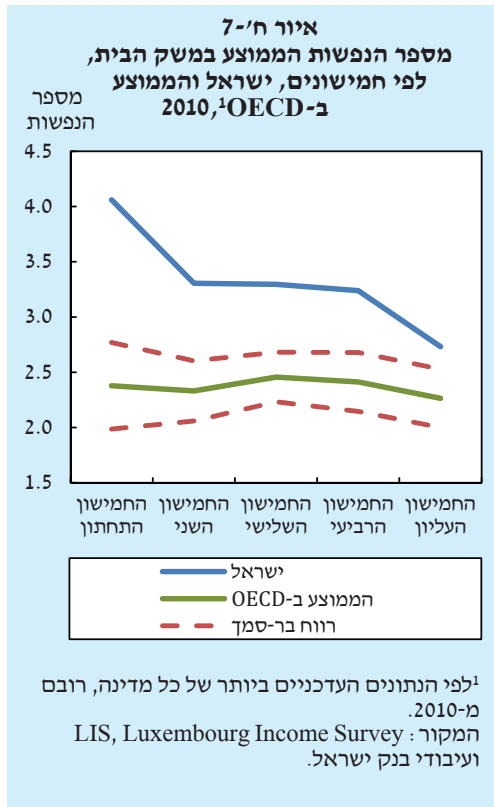
¹ לפי הנתונים העדכניים ביותר של כל מדינה, רובם מ-2010.
 המקור: LIS, Luxemburg Income Survey ועיבודי בנק ישראל.

נטל המס הישיר על החמישון העליון גבוה אך אינו חריג, ואילו נטל המס הישיר על שאר החמישונים חריג בשיעורו הנמוך.

אולם משקלם של המסים הישירים בקרב פלחי אוכלוסייה אלה אינו חריג בהשוואה בין-לאומית (איור ח'-6). נטל המס הישיר על יתר משקי הבית נמוך הרבה יותר מאשר בשאר החברות ב-OECD. כלומר ישראל אינה חריגה בהשוואה למדינות האחרות מפני שיש בה נטל גבוה של מס ישיר על החמישון העליון, אלא מפני שיש בה נטל נמוך של מס ישיר על שאר החמישונים³⁷. בהשוואה לתחילת העשור הקודם, רמתו של שיעור המס הישיר והפרוגרסיבי ירדה בחדות³⁸, בשעה ששיעורו של המס העקיף והרגרסיבי נותר בסך הכול ללא שינוי. לכן מערכת המס בכללותה נעשתה הרבה פחות פרוגרסיבית³⁹.

ב. ההיבט הדמוגרפי: גודלם של משקי הבית

פאנל C מלמד על החלק שגודלו של משק הבית ממלא בהסבר הגידול באי-השוויון לנפש תקנית.



מספר הנפשות הממוצע במשקי הבית במדינות ה-OECD אינו משתנה מחמישון אחד לאחר. אולם בישראל קיים מתאם שלילי בין ההכנסה הפנויה לבין מספר הנפשות במשק הבית, והדבר מגדיל עוד יותר את אי-השוויון.

למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה בישראל יש יותר ילדים: בשעה שמספר הנפשות הממוצע במשקי הבית במדינות ה-OECD נע סביב 2.5 בכל חמישוני ההכנסה⁴⁰, בישראל יש יחס הפוך ברור: יותר מ-4 נפשות במשק בית בחמישון התחתון, וכ-2.75 נפשות במשק בית בחמישון העליון (איור ח'-7).

המתאם השלילי הקיים בישראל בין ההכנסה הפנויה לבין מספר הנפשות מגדיל עוד יותר את אי-השוויון בישראל, יחסית ליתר החברות ב-OECD, ולכן מצבם היחסי של החמישונים התחתון והשני מחמיר ומצבם של החמישונים הרביעי והעליון ושל העשירון העליון משתפר.

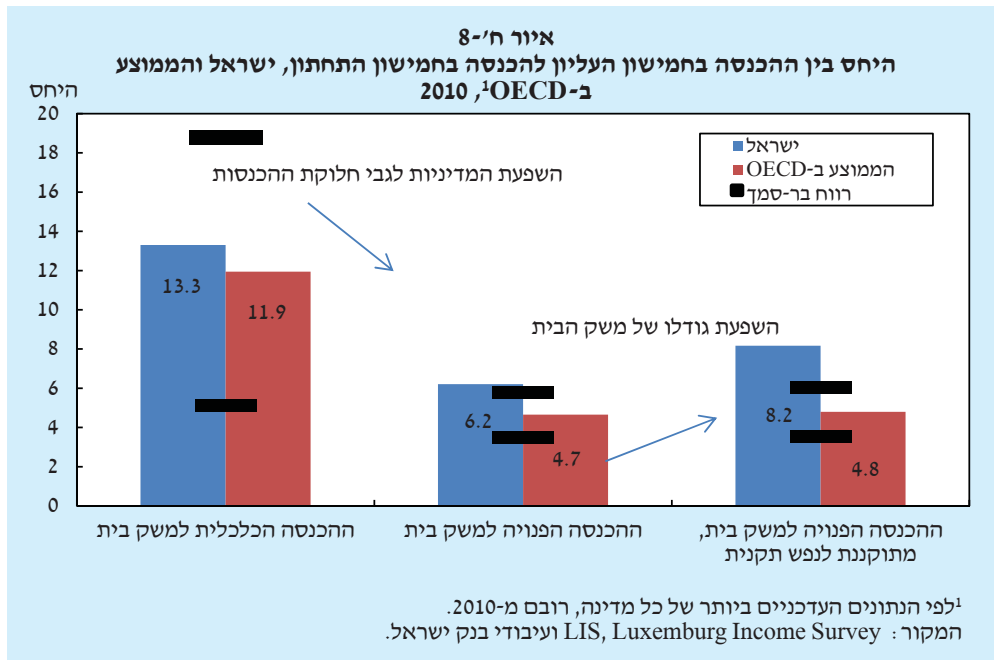
איור ח'-8 מציג בנפרד את תרומת המדיניות ואת תרומת הדמוגרפיה להבדלים בין ישראל ל-OECD באי-השוויון. האיור מתמקד ביחס בין ההכנסה הפנויה לנפש תקנית במשק בית מהחמישון התחתון להכנסה המקבילה במשק בית מהחמישון העליון. הוא מראה כי כאשר מפרקים את המקורות לפער הקיים ביחס זה בין ישראל

³⁷ שיעורו המקסימלי של מס ההכנסה השולי בישראל הגיע ב-2012 ל-48% – המקום ה-7 מתוך 34 המקומות ב-OECD – וב-2013 הוא עלה ל-50%.

³⁸ שיעורו של המס הפרוגרסיבי ירד בעיקר דרך הפחתות חדות במדרגות של מס ההכנסה, ולכן החלק שתשלומי מס ההכנסה על השכר מהווים בתוצר ירד מ-6.3% בשנת 2002 ל-3.5% בשנת 2013; בקרב משקי הבית ששילמו מס הכנסה גדול מאפס, התשלום הממוצע במחירים קבועים נמוך בכ-35% מהתשלום בסוף שנות ה-90. הרחבה בנושא מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ו'.

³⁹ כך מראים סטרבצ'ינסקי מ' וק' ירדן (2014), "התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל", נייר עבודה, מכון ון ליר.

⁴⁰ הממצא תקף לגבי מרבית המדינות שנבחנו, ולא רק לגבי הממוצע שלהן.



למוצע ב-OECD, מוצאים כי 22% ממנו נובעים מההכנסות הכלכליות, 25% מהמדיניות, ו-54% מהדמוגרפיה. בדומה לאיור ח'7, גם איור זה מציג את רווחי הסמך, ואלה מעידים כי כאשר בוחנים את ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, ישראל חריגה במיוחד ביחס בין החמישון העליון לחמישון התחתון.

ממצאים אלו יוצרים לקובעי המדיניות דילמה: מחד גיסא, תשלומי העברה שאינם תלויים במבחן השתכרות עלולים לעודד את הגדלת המשפחה ואת חוסר התעסוקה, במיוחד בקרב משפחות עניות, וכך להנציח בקרבן את העוני. מאידך גיסא, הגדלתם מאפשרת להעלות את רמת החיים גם בקרב אנשים בעלי יכולת נמוכה להשתלב בשוק העבודה. אחת הדרכים לאזן בין שיקולים אלה היא להגדיל את תשלומי העברה רק למשפחות עובדות – למשל באמצעות מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) – אולם הדבר מחדד את הצורך להחריג מהקבוצה פרטים שכושרם להשתכר נמוך במיוחד.

כאשר מגדילים את תשלומי העברה שאינם תלויים במבחן השתכרות לאוכלוסייה בגילי העבודה, הם עלולים לעודד את הרחבת המשפחה ואת חוסר התעסוקה. אולם הגדלתם לאנשים שמתקשים להשתלב בשוק העבודה מאפשרת להעלות את רמת החיים גם בקרבם.

תיבה ח'-1: השיכון הציבורי בישראל

האמרתם של מחירי הדירות העלתה לסדר היום את חשיבותו של הסיוע בדיוור ועוררה שוב דיון במדיניות הנוגעת לשיכון הציבורי. מפעל זה מכונה גם "דיוור ציבורי", ובעבר הממשלה עשתה בו שימוש נרחב כדי להגדיל את נשיגות¹ הדיוור בקרב אוכלוסיות שאמצעיהן הכלכליים אינם מאפשרים להן לרכוש דירה והן מוציאות על שכר דירה נתח גבוה מהכנסותיהן. התיבה מתמקדת בשיכון הציבורי ומתארת את התפתחותו במהלך השנים ואת מאפייני הדירות והדיירים. לאחר מכן התיבה מציגה השוואה בין-לאומית של הסיוע בדיוור, ולבסוף היא בוחנת את היתרונות והחסרונות השיכון הציבורי ומביאה המלצות מדיניות.

הסיוע בדיוור בהווה ובעבר

הממשלה מעניקה כיום סיוע בדיוור בעיקר בשלושה אופנים, לפי מדרג עולה של נזקקות: (1) סבסוד משכנתאות, (2) סבסוד שכר דירה בשוק החופשי, ו-(3) הקצאת דיוור בשיכון הציבורי (ולקשישים – בדיוור מוגן) בשכר דירה מסובסד. למדיניות הסיוע אחראי משרד הבינוי, וחברות מאכלסות אחראיות לניהולו של מלאי הדירות בשיכון הציבורי ולתחזוקתן². במהלך השנים פחת הסיוע הממשלתי בדיוור בכל אפיקיו: המדינה ביטלה את המענקים לרכישת דירה (למעט ליוצאי אתיופיה), צמצמה את נפח המשכנתאות המסובסדות והטבה הגלומה בהן (אגמון, 2014) – בין השאר בשל ירידת הריבית במשק – קיצצה את הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, ואפשרה לערכו הריאלי להישחק^{3,4}. צעדים אלה ננקטו חרף ממדיו הנרחבים של העוני וחרף העלייה הריאלית שחלה בשנים האחרונות במחירי הדיוור. כתוצאה מהם, ובמידה מסוימת גם בשל התמעטות העלייה לארץ, הצטמצמה ההוצאה הממשלתית לסיוע בדיוור מ-4.6 מיליארדי ש"ח בשנת 2000 (במחירי 2014) לכ-2.0 מיליארדי ש"ח בשנת 2014. צמצום זה מצדו הפחית את שיעורם של משקי הבית שאין בבעלותם דירה והם מקבלים סיוע בדיוור באחד משני האפיקים העיקריים, היינו השיכון הציבורי והסיוע בשכר דירה: בשנת 1987, עוד לפני העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים, קיבלו סיוע באפיקים אלו כמחצית ממשקי הבית שאין בבעלותם דירה, ובשנת 2014 – רק קצת יותר מרבע, וזאת בשעה ששיעור הבעלות על דירה פחת קלות במרוצת שנים אלה. בתום 2014 עמד מלאי הדירות בשיכון הציבורי על כ-61 אלף^{5,6}, ועל פי הנתונים המינהליים שכר הדירה שדייריהן שילמו עמד בממוצע על כ-340 ש"ח לחודש⁷. גובה שכר הדירה נקבע לפי מאפייני המשפחה ומיקום הדירה. עם הזכאים לדירה בשיכון הציבורי נמנות משפחות (להן שלושה ילדים ויותר, במקרה של מי שאינם עולים חדשים) שאין בבעלותן דירה משנת 1971 ואילך, הן מיצו את כושר ההשתכרות⁸, הכנסתן נמוכה, ויש להן שלושה ילדים או יותר אלא אם הן

¹ נשיגות (affordability) – המידה שבה דבר מצוי בהישג יד, המידה שבה אדם יכול להרשות לעצמו משהו. תרגמו ל"נשיגות" לאחר התייעצות עם האקדמיה ללשון העברית.

² את מלאי הדירות בשיכון הציבורי מנהלות בעיקר החברות "עמידר" ו"עמיגור". נוסף להן פועלות החברות העירוניות הבאות: "חלד" (בפתח תקווה), "חלמיש" (בתל אביב-יפו), "פרזות" (בירושלים), "שקמונה" (בחיפה), וכן "שיכון ופיתוח" (בעיקר בקצרין וביו"ש).

³ בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 העלתה הממשלה במידת מה את גובה הסיוע בשכר דירה.

⁴ ההוצאה לסיוע בדיוור אינה כוללת את שווי הסבסוד של שכר הדירה בשיכון הציבורי, את עלות הרכישה של דירות למלאי (בניכוי התקבולים ממכירת דירות) ואת ההלוואות לדיוור. השינויים שנערכו מתחילת שנות האלפיים בחקיקה והפחיתו את הסיוע בדיוור מתוארים אצל אגמון (4102) ואצל אחדות וגורדון (4002).

⁵ נכון לשנת 2011, כ-2,300 דירות הושכרו לגופים ציבוריים (מבקר המדינה, 2013). כמו כן, כ-500 דירות אינן מאוישות כיום.

⁶ נוסף למלאי הדירות בשיכון הציבורי קיימים כ-24 אלפי יחידות של דיוור מוגן ציבורי, בשכר דירה נמוך, ודירות אלה מאכלסות קשישים (בעיקר עולים).

⁷ מספר המשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי עמד בסוף 2014 על כ-144 אלף, והסיוע הממוצע הגיע לכ-880 ש"ח לחודש.

⁸ דרגה גבוהה של נכות או קבלת גמלה להבטחת הכנסה/ השלמת הכנסה במשך שנתיים לפחות. בקרב העולים החדשים יש קבוצה שאינה נדרשת למצות את כושר ההשתכרות: נכים, קשישים ואימהות/ אבות במשפחות חד-הוריות. פרטים מופיעים בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014).

משתייכות לאוכלוסיית העולים⁹. בשנת 2014 המתינו לדירה בשיכון הציבורי יותר מאלפיים משפחות זכאיות (ללא המשפחות הממתינות להחלפת דירה), וזמן ההמתנה הממוצע לדירה במרכז הארץ הגיע ל-5—10 שנים. יש לציין שהממתינים זכאים להשתתפות מוגדלת בשכר הדירה.

לשיכון הציבורי היסטוריה מעניינת. מדינת ישראל העמידה, מיום הקמתה, פתרונות דיור מהירים ורחבי היקף לטובת קליטתם של גלי העלייה ולפיתוח הספר ויישובו. בעשורים הראשונים נבנו בבנייה ציבורית מספר רב של דירות לשיכון הציבורי, בעיקר בפריפריה. בסוף שנות השישים הגיע מספרן לכ-200 אלף (וינשטיין, 2014), והן אכלסו למעלה מרבע ממשקי הבית בארץ; מרבית דייריהן היו עולים חדשים וחסרי אמצעים. החל משנות השבעים שינתה הממשלה את מדיניותה: תחילה היא עברה מבנייה ציבורית לסיוע לרוכשי דירות (ולקבלנים), ובהמשך – לסיוע לשוכרים בשוק החופשי. במקביל להרחבת השימוש במנגנון של סיוע בשכר דירה צמצמה הממשלה את השימוש במנגנון של שיכון ציבורי: היא הפחיתה את מלאי הדירות בשיכון הציבורי באמצעות מבצעי מכר וצמצום הרכישות, ונכון לתום 2014 המלאי מונה כאמור כ-61 אלף דירות.

מכירת הדירות בשיכון הציבורי לדיירים נהוגה זה שנים רבות – על מנת להבטיח למשתכנים קניין על דירה שאותה גם יוכלו להוריש, וכן מטעמים נוספים שנפרט בהמשך – והדירות נמכרו בהנחות ניכרות. מבצע המכירות הראשון ("ההזדמנות הגדולה") החל באמצע שנות השמונים והסתיים ב-1994; ההנחה במסגרתו הגיעה עד 60% באזורי פיתוח, ובמהלכו נמכרו מדי שנה 5—7 אלפי דירות (וינשטיין, 2014).

בשנת 1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, וזה אפשר לדיירים לקנות את הדירות בהנחה מרבית של 85% (שיעור ההנחה עולה עם מספרן של שנות המגורים). כניסתו של החוק לתוקף נדחתה כמה פעמים, ובמקומו נערכו מבצעי מכר: "הבית שלי" (1999—2000), "קנה ביתך" (2000—2004), "כאן ביתי" (2005—2009) ו"דירה משלי" (2008—2010). בסך הכול נמכרו במבצעים אחרונים אלה כ-33 אלף דירות, בשעה שמספר הדירות שנרכשו למלאי באותה תקופה עמד על כ-1,600 בלבד. פחות ממחצית מתקבולי המכירה הופנו לפרויקטים בתחום השיכון ורק כ-7% הופנו לרכישת דירות חדשות, אף על פי שהכספים נועדו במקור לרכישת דירות למלאי (פידלמן, 2011). בכל מקרה, כיוון שהדירות נמכרות בהנחה משמעותית ניתן לרכוש בתקבולים רק מספר מצומצם יחסית של דירות חלופיות.

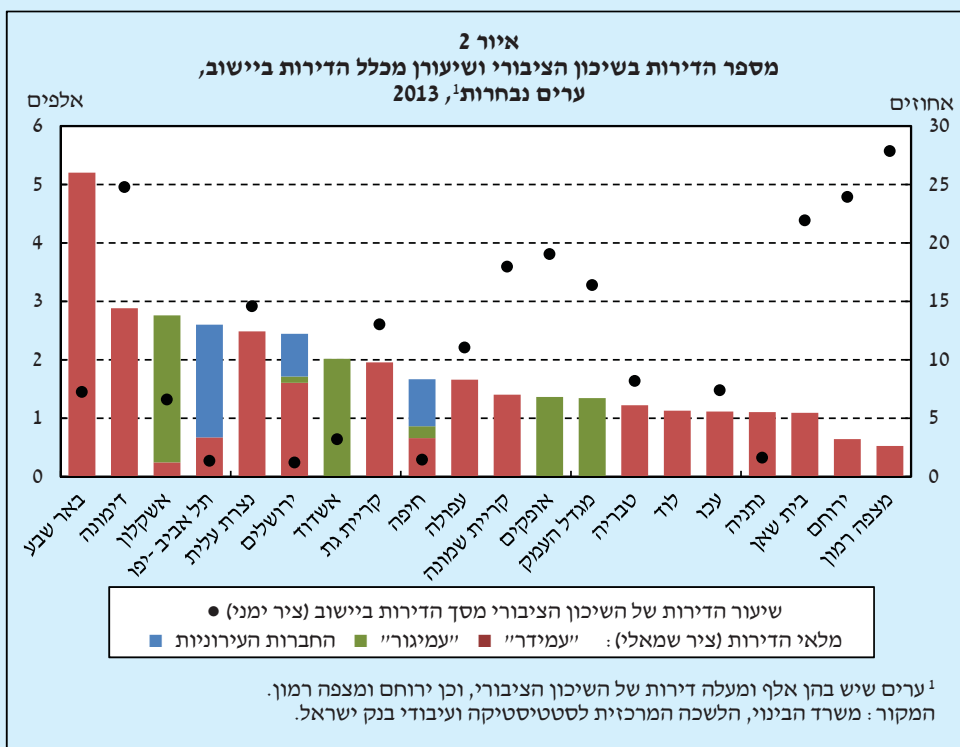
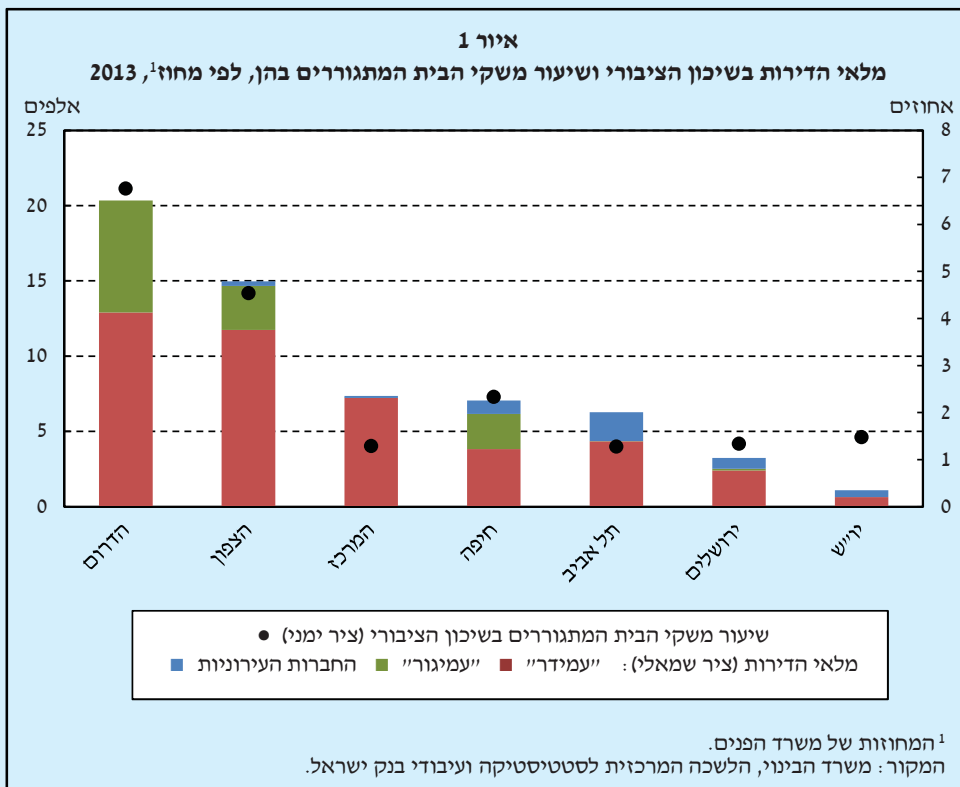
ביולי 2013 החליטה הממשלה לאפשר לדיירים לרכוש את הדירות בתנאים שנקבעו בחוק הדיור הציבורי, וזאת במשך חמש שנים או עד מכירת 15 אלף דירות מהמלאי. הממשלה מיישמת את ההחלטה החל מינואר 2014, ועד תחילת 2015 הגישו הדיירים 5.5 אלפי בקשות רכישה ונרכשו כ-2.3 אלפי דירות. הפדיון ממכירת הדירות נועד להגדלת מלאי הדירות בשיכון הציבורי, לשיפוץ הדירות ולסיוע בשכר דירה. משרד הבינוי מתכנן להקצות ב-2015—2016 מיליארד ש"ח לרכישת אלף דירות, בעיקר במרכז הארץ. המשרד ירכוש את הדירות באמצעות החברות המאכלסות, ולעת עתה העביר לחברת "עמידר" 400 מיליוני ש"ח למטרה זו.

מאפייני הדירות והדיירים בשיכון הציבורי

השיכון הציבורי שימש כלי לפיזור אוכלוסין ולכן דירות רבות ממוקמות כאמור בפריפריה, ובפרט במחוז הדרום: במחוז זה הן מהוות כ-7% מסך הדירות (איור 1). בבאר שבע מספרן מגיע לכ-5 אלפים (כ-7% מהדירות בעיר) ובבית שאן, דימונה, ירוחם ומצפה רמון הן מהוות למעלה מ-20% מהדירות (איור 2). רובן המכריע של הדירות מצוי בשכונות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני-חלש¹⁰ (במקרים רבים שכונות שיקום). מיקומן של הדירות – היינו בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית-כלכלית ובריחוק ממרכזי תעסוקה – מצמצם את ההזדמנויות של דיירים בגיל העבודה להיחלץ מעוני.

⁹ לשם המחשה, הזוג הבא זכאי – בתנאים מסוימים – לדירה בשיכון הציבורי: הוא ותיק בארץ, יש לו שלושה ילדים או יותר, הוא מיצה את כושר ההשתכרות, והכנסתו בשנת 2015 הייתה נמוכה מ-6,033 ש"ח לחודש.

¹⁰ ביישובים ערביים אין כמעט דירות של השיכון הציבורי. בשכונות חרדיות שיעור הדירות זניח.



לוח 1

מאפייניהם הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של משקי הבית העניים הגרים בשכירות¹ ושל הדיירים בשיכון הציבורי^{2,3}, 2012

דיירי השיכון הציבורי	משקי הבית העניים הגרים בשכירות	
55	53	גיל (חציון, בשנים)
2.2	2.9	מספר הנפשות במשק בית
51	50	עולים חדשים ⁴ (שיעור, באחוזים)
23	47	נשואים (שיעור, באחוזים)
11.5	13.4	מספר שנות הלימוד
42	44	מועסקים (שיעור, באחוזים)
55	73	מועסקים בני 35—54 (שיעור, באחוזים)
		ההכנסה החודשית (בש"ח):
5,064	4,230	סה"כ ברוטו
1,796	1,772	מעבודה
187	46	מפנסיה
3,062	2,412	מקצבאות ותמיכות
4,804	3,997	סה"כ נטו
2,512	1,641	סה"כ נטו לנפש תקנית
28	12	מקבלי קצבת נכות (שיעור, באחוזים)
25	14	מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (שיעור, באחוזים)
0.9	1.1	צפיפות הדיור (נפשות לחדר)
387	1,942	ההוצאה החודשית על שכר דירה (בש"ח)

¹ משקי בית יהודיים (ואחרים) שראשיהם בני 35 ומעלה, והם שוכרים דירה מאדם פרטי ואין בבעלותם דירה.

² כל התכונות (למעט ההכנסה ותשלומי ההעברה) מאפיינות את ראש משק הבית.

³ הושמטו חמשת האחוזונים העליונים לפי ההכנסה מעבודה של משקי הבית העניים ושל דיירי השיכון הציבורי יחדיו.

⁴ עלו אחרי 1989, או עלו מקרן אפריקה (בעיקר מאתיופיה) משנת 1980 ואילך.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הוצאות משק הבית ל-2012) ועיבודי בנק ישראל.

הדירות בשיכון הציבורי ישנות מאוד – גילן החציוני הוא 45 שנה – ואף על פי כן התקציב לתחזוקתן נמוך ביותר. צפיפות הדיור בהן עומדת בממוצע על 0.9 נפשות לחדר בלבד, בעיקר בשל העובדה שתכופות הן מאכלסות משקי בית של קשישים. במקרים רבים אין התאמה בין גודל הדירות לבין מספר הנפשות המתגוררות בהן: בדירות גדולות מתגורר זוג או יחיד ובדירות קטנות מתגוררות משפחות מרובות ילדים (ראו דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014).
 בחנו את מאפייניהם הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של הדיירים בשיכון הציבורי בהשוואה לאוכלוסיית היעד העיקרית שלו – משקי בית¹¹ עניים שמתגוררים בשכירות בשוק החופשי ואין בבעלותם דירה (לוח 1). כמחצית מהדיירים הם עולים חדשים (רובם המכריע ממדינות חבר העמים וכעשירית מאתיופיה¹²); כשני שלישים משאר הדיירים הם ילידי אסיה ואפריקה. שיעור גבוה מהדיירים הם קשישים, משפחות חד-הוריות ומקבלי קצבאות קיום. ממצא זה עולה בקנה

¹¹ קבוצת ההשוואה אינה כוללת ערבים. הקבוצה אינה כוללת גם משקי בית שהעומדים בראשיהם עדיין לא הגיעו לגיל 35, מפני ששיעורם בשיכון הציבורי בטל בשישים.

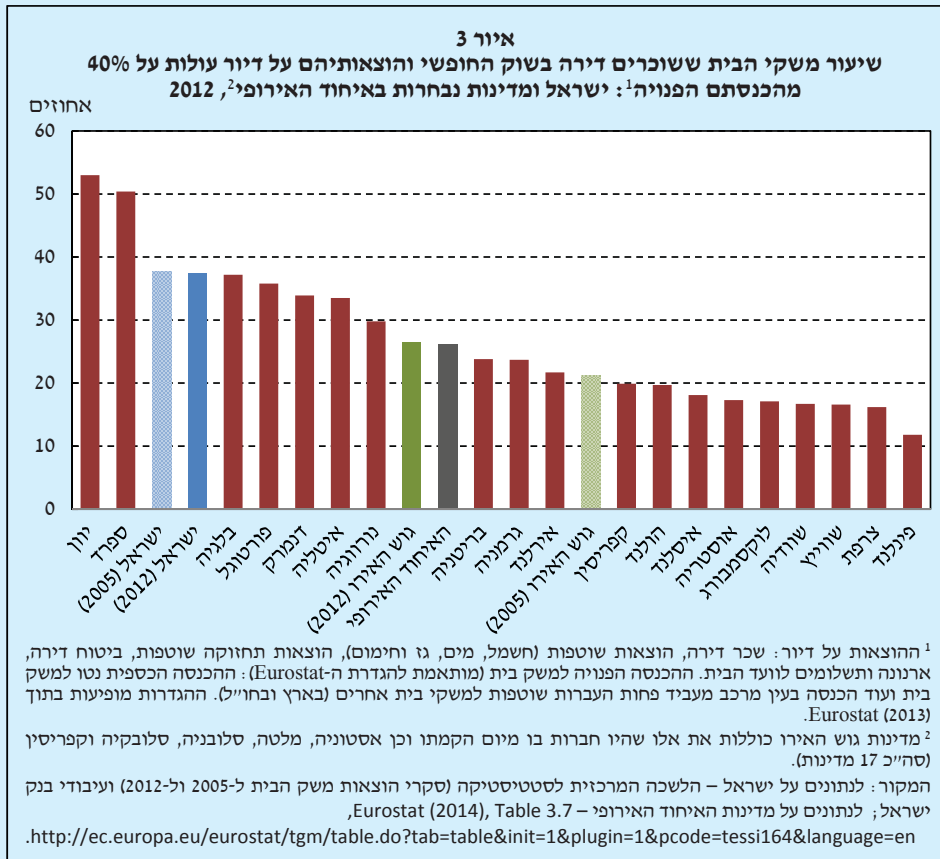
¹² כ-9% ממשקי הבית של עולי אתיופיה גרים בשיכון הציבורי.

אחד עם העובדה שהזכאות לשיכון ציבורי ממוקדת בבעלי כושר השתכרות נמוך: שיעור המועסקים מקרב הדיירים בגילי העבודה נמוך יחסית לקבוצת ההשוואה, וגם רמת השכלתם נמוכה. הכנסתם המשפחתית החודשית נטו עומדת על כ-5.1 אלפי ש"ח, ושלוש חמישיות ממנה נובעות מקצבאות ומתמיכות (בעיקר קצבאות נכות וזקנה וגמלה להבטחת הכנסה). למעלה ממחצית ממשקי הבית בשיכון הציבורי חיים מתחת לקו העוני.

השוואה בין-לאומית

מדינות המערב גם כן מעניקות סיוע בדיור במגוון אפיקים, וקיימת הטרוגניות בחלק שמקבלי הסיוע מהווים באוכלוסייה ובגובה ההוצאה הציבורית (European Parliament, 2013). הדירות בשיכון הציבורי היוו ב-2009 כ-8%, במוצע, מכלל הדירות במדינות האיחוד האירופי, בהשוואה לכ-4% בישראל (כולל דירות של דיור מוגן), בשעה ששיעור הבעלות על דירות באותן מדינות היה דומה לשיעור בישראל. אולם גם באירופה ניכרת במהלך השנים ירידה מתמשכת במספר הדירות בשיכון הציבורי ובשיעורן מסך הדירות.

השיכון הציבורי בישראל אינו מוגבל בהיקפו מפני שהחלופה – סיוע בשכר דירה – נרחבת, שכן ישראל נמצאת במרכזו של מדרג ה-OECD מבחינת שיעורם של מקבלי הסיוע בשכר דירה (Andrews et al., 2011), אך מדינות האיחוד האירופי הוציאו לסיוע בתום העשור שחלף כ-0.28% תוצר במוצע (European Parliament, 2013) וישראל – רק כ-0.16% תוצר. נוסף לכך שישראל מעניקה סיוע נמוך יחסית בדיור, גם מחירי הדירות בה, יחסית לתוצר לנפש, גבוהים מהמחירים



במדינות מפותחות אחרות¹³, במיוחד בשנים האחרונות¹⁴. על פי הגדרות של האיחוד האירופי (ושל גופים נוספים), משקי בית שהוצאותיהם על דיור עולות על 40% מהכנסתם הפנויה סובלים מנטל יתר של עלות הדיור (housing cost overburden); מבין משקי הבית השוכרים דירה בשוק החופשי, משקלם של אלו הסובלים מהנטל על פי הגדרה זו עומד בישראל על כ-37% אחוזים, כשליש מהם עניים¹⁵, והנטל גבוה מזה הקיים במרבית המדינות באיחוד האירופי (איור 3). מאחר שגם תחולת העוני בישראל עולה על זו השוררת באותן מדינות ומחירי הדיור גבוהים יחסית, הדבר עשוי להעיד כי בישראל יש צורך רב יותר להקטין את הנטל.

במרבית המדינות במערב הסיוע בדיור מתמקד באוכלוסיות החלשות ביותר, והחלק שקשישים, עניים ומשפחות חד-הוריות מהווים בקרב דיירי השיכון הציבורי גבוה מחלקם באוכלוסייה¹⁶. מדינות אירופה פועלות בשנים האחרונות לשיפור מצבן הפיזי של דירות השיכון הציבורי ולגיוון חברתי-כלכלי של דייריהן ומיקומיהן, על מנת להפיק ערך מוסף מיחסי הגומלין האפשריים בין אוכלוסיות. מגמה נוספת רווחת במדינות אלה, והיא לסייע בדיור לא רק לבעלי ההכנסות הנמוכות ביותר אלא גם למשפחות עובדות שהכנסתן נמוכה, למשל על ידי השתתפות בשכר דירה ועידוד בנייה של דיור בר-השגה.

סיכום והמלצות לגבי המדיניות

מאחר שממדי העוני בארץ נרחבים, הסיוע בדיור נשחק במרוצת השנים, נטל ההוצאה על דיור גבוה בהשוואה בין-לאומית (ולאורך זמן), ושיעור הסיוע בדיור נמוך יחסית למקובל במדינות המערב – יש מקום להרחיב בישראל את מערך הסיוע בדיור בכללו ולעדכן את הקריטריונים לקבלת הסיוע. בבואנו להמליץ על מדיניות בתחום השיכון הציבורי עלינו לבחון תחילה את יתרונותיו וחסרונותיו.

השיכון הציבורי מבטיח קורת גג יציבה והגנה מפני הכורח להחליף דירה עקב האמרת שכר הדירה בשוק החופשי ו/ או הרעה במצב הכלכלי של משק הבית – תופעה שכיחה בקרב נזקקים, היות שרבים מהם סובלים מחוסר יציבות תעסוקתית. מנגד, לשיכון הציבורי במתכונתו הנוכחית חסרונות רבים: (1) הוא יוצר מלכודת עוני: השתכרות מעל סף הכנסה נמוך עלולה לשלול באחת את הזכאות לדירה בשיכון הציבורי, משום שהמדינה אינה מקזזת את גובה הסיוע באופן פרופורציוני לעלייה בהכנסה מעבודה. מצב זה עלול להרתיע את הדיירים מפני הגדלת ההכנסה מעבודה¹⁷. (2) היצע הדירות רחוק במקרים רבים ממוקדי תעסוקה. (3) מאפייניהן הפיזיים של הדירות (כגודל ונגישות) אינם מתאימים לצורכיהם של משקי בית רבים (למשל למספר הנפשות ולמוגבלויות). (4) מקבצי דיור גדולים נמצאים בשכונות עניות, והדבר עלול לפגוע בהשתלבותם החברתית של הדיירים ואולי אף להעצים את ההזנחה הסביבתית הנובעת מכך שהדירות אינן שייכות לדייריהן. (5) הדירות ישנות, ומאחר שתחזוקתן הנאותה כרוכה בעלויות כבדות, הן וסביבתן לוקות תכופות בהזנחה.

נראה אפוא שהשיכון הציבורי נותן מענה למשקי בית שכושר השתכרותם נמוך מאוד, בכללם משקי בית של בעלי מוגבלויות. לכן יש לספק לאוכלוסיות אלה מלאי הולם של דירות בשיכון הציבורי, ובד בבד לשפר את מצבן הפיזי. כן יש להתאים את פריסתן הגיאוגרפית לצורכי המשתכנים – במיוחד אלו בגילי העבודה – ובפרט להגדיל את חלקן של הדירות שנמצאות מחוץ לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית-כלכלית. אשר למשקי בית בעלי כושר השתכרות, אנו ממליצים לשקול

¹³ מבוסס על המקורות הבאים: קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), הבנק להסדרי סליקה בין-לאומיים (BIS), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשות המסים בישראל (כרססת מחירי נדל"ן) ועיבודי בנק ישראל. קיימים נתונים זמינים למדינות הבאות: ארה"ב, בריטניה, הולנד, נורווגיה, ספרד וצרפת. רק בבריטניה מחירי הדירות, יחסית לתוצר לנפש, דומים בשנים האחרונות למחירים בישראל.

¹⁴ אין נתונים זמינים מקבילים לגבי שכר דירה. ואולם כאשר עורכים השוואה בין-לאומית של שכר הדירה יחסית לשכר נטו של בעלי משלחי יד שונים (המדורגים לאורך כל סולם השכר במשק), ומתמקדים בתל אביב ובערים מרכזיות במדינות OECD, מוצאים שבכל המקרים תל אביב ממוקמת מעל חציון היחס, ובמרביתם היא נמצאת בשליש העליון (UBS, 2012). עם זאת, ייתכן שבין מדינות יש הבדלים בפער בין היחס של שכר הדירה לשכר נטו בערים המרכזיות לבין היחס בכלל הארץ.

¹⁵ נטל יתר שכיח בישראל בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, קשישים וצעירים (במיוחד סטודנטים).

¹⁶ הפסקה מבוססת על European Parliament (2013) ו-Scanlon et al. (2014).

¹⁷ בפועל נערכים מעט מאוד מבחני הכנסות למתגוררים בשיכון הציבורי.

להרחיב עבורם את החלופות האחרות לסיוע בדיר, לרבות סיוע בשכר דירה, שכן אלו מונעות מלכודת עוני ומאפשרות להתגורר באזורים שבהם ניתן להשתלב בשוק העבודה ביתר קלות.

ביבליוגרפיה

אגמון ת' (2014), ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מוכוונות ושיעורי הניצול התקציבי, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

אחדות ל' וד' גורדון (2004), הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, מחקרים לדיון מס' 81.

וינשטיין, צ' (2014), "הדיר הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות", ביטחון סוציאלי, מס' 94, עמ' 45–80.

כרמון נ' (1999), "מדיניות השיכון של ישראל – 50 השנים הראשונות", בתוך מנחם ג' וד' נחמיאס (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

מבקר המדינה (2013), דוח שנתי 64א.

פידלמן א' (2011), התמורות בדיר הציבורי בישראל 1998–2011, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

Andrews D., A.C. Sanchez and A. Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economic Department, Working Paper No. 836.

European Parliament (2013), *Social Housing in the EU*.

Eurostat (2013), *Description of Target Variables: Cross-Sectional and Longitudinal, 2012 Operation*, EU-SILC 065.

Eurostat (2014), *Living Conditions in Europe*.

Scanlon K., C. Whitehead and M.F. Arrigoitia (2014), *Social Housing in Europe*, Willey-Blackwell.

UBS (2012), *Prices and Earnings: A Comparison of Purchasing Power around the Globe, Edition 2012*.

