

פרק ח'

סוגיות במדיניות הרווחה

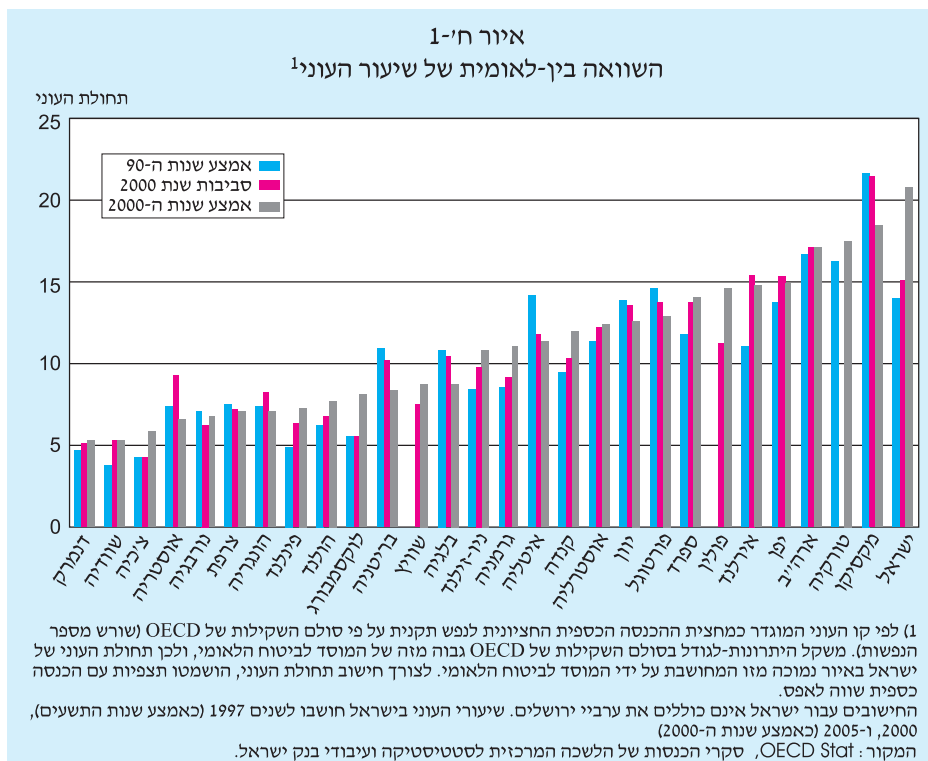
1. העוני והמדיניות לצמצומו¹

- ♦ בשנת 2007 ובמחצית הראשונה של 2008 הצטמצמו ממדי העוני על פי מרבית המדדים המקובלים: תחולת העוני, מדד SEN ושיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני ירדו. עם זאת נותרו ממדי העוני ברמה גבוהה מאוד, הן בהשוואה למדינות OECD והן בפרספקטיבה היסטורית.
- ♦ ממדי העוני גבוהים במיוחד בקרב ערבים וחרדים, שתי קבוצות אוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים ובפריון ילודה גבוה.
- ♦ תחולת העוני היחסי ירדה למרות עלייתו של קו העוני ב-4.2 אחוזים - בעקבות עלייתה של ההכנסה החציונית לנפש, שנבעה מהצמיחה המהירה במשק בתקופה זו. כתוצאה מהתפתחות זו, ירידתה של תחולת העוני לפי הגישה המוחלטת הייתה גדולה יותר. מ-2006 ל-2007/8 ירדה תחולת העוני היחסי ב-1.5 נקודת אחוז, ותחולת העוני על פי הגישה המוחלטת ירדה ב-2.5 נקודות אחוז.
- ♦ צמצום ממדי העוני נבע בעיקר משיפור מצבן היחסי של אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה, ובמיוחד מעליית שיעורי התעסוקה בקרבן. העלייה בשיעורי התעסוקה משקפת מצד אחד את חלחול הצמיחה אל האוכלוסיות החלשות בתקופה זו, ומהצד האחר - את השפעת הקיצוץ בקצבאות.
- ♦ תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומסים ירדה, ורמתה דמתה לזו של שלהי שנות התשעים. ואולם, תרומתה הישירה של המדיניות להפחתת העוני באמצעות תשלומי ההעברה נותרה נמוכה גם ב-2007, המשך לירידתה הניכרת מאז שנת 2001. לפיכך תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים הייתה ב-2007/8 גבוהה משמעותית מזו של שלהי שנות התשעים.
- ♦ לאורך העשור האחרון התרחבו ממדי העוני בקרב משקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד. התפתחות זו מבטאת, מצד אחד, את הצטרפותן של אוכלוסיות חלשות יותר למעגל התעסוקה, ומהצד האחר - העדר מדיניות מספקת לשיפור התמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך. לפיכך הכניסה לשוק העבודה טרם הבטיחה יציאה מעוני, אך חשוב לזכור כי לעצם ההצטרפות אל מעגל התעסוקה תהיינה בטווח הארוך השלכות חיוביות, שיגברו ככל שתשתפר השתלבותם-בעבודה של המצטרפים.
- ♦ באוקטובר 2008 הוחל ביישומן של מס הכנסה שלילי במספר אזורים בארץ. מס הכנסה שלילי יפעל לשיפור רווחתם של עובדים המשתכרים שכר נמוך, ובכך הוא עולה בקנה אחד עם המדיניות הכוללת להפחתת ממדי העוני דרך הגדלת התעסוקה. הרחבת פריסתה של התוכנית צפויה להגדיל את השפעותיה החיוביות.

¹ חלק זה של הפרק מתייחס למדיניות הרווחה הנוגעת ישירות או בעקיפין לבעיית העוני. לא תידון בו מדיניות הרווחה הנוגעת לתחומים חשובים אחרים - חינוך, בריאות, הביטחון האישי, שיכון, שירותים אישיים וקהילתיים, תרבות, בידור, ספורט ושירותי דת. לדיון בחלק מתחומים אלו ראו המשך פרק זה ופרק ו'.

תחולת העוני של נפשות² (על פי הממד היחסי המקובל) הגיעה בשנת 2007/8³ ל-23.6 אחוזים, שהם כ-1.6 מיליון עניים⁴. כ-760 אלף מהעניים הם ילדים, ותחולת העוני בקרב ילדים עמדה ב-2007/8 על 34.3 אחוזים. שיעורים אלו משקפים ירידה של תחולת העוני, אך זו נותרה גבוהה מאוד - הן בהשוואה למדינות OECD⁵ והן בפרספקטיבה היסטורית (איור ח'-1 ולוח ח'-1).

בשנת 2007 הצטמצמו ממדי העוני, אולם נותרו גבוהים יחסית.



השיפור ברווחה, שהתבטא בירידת העוני על פי הממד היחסי, השתקף גם במדדים אחרים למדידת העוני⁶, ואף ביתר שאת: תחולת העוני הנמדדת על פי הגישה המוחלטת (מדד עוני קבוע) ירדה בשנת 2007 ב-2.5 נקודות אחוז, לשיעור של 13.7 אחוזים, ובתקופה

השיפור ברווחה התבטא גם במדדים נוספים למדידת העוני.

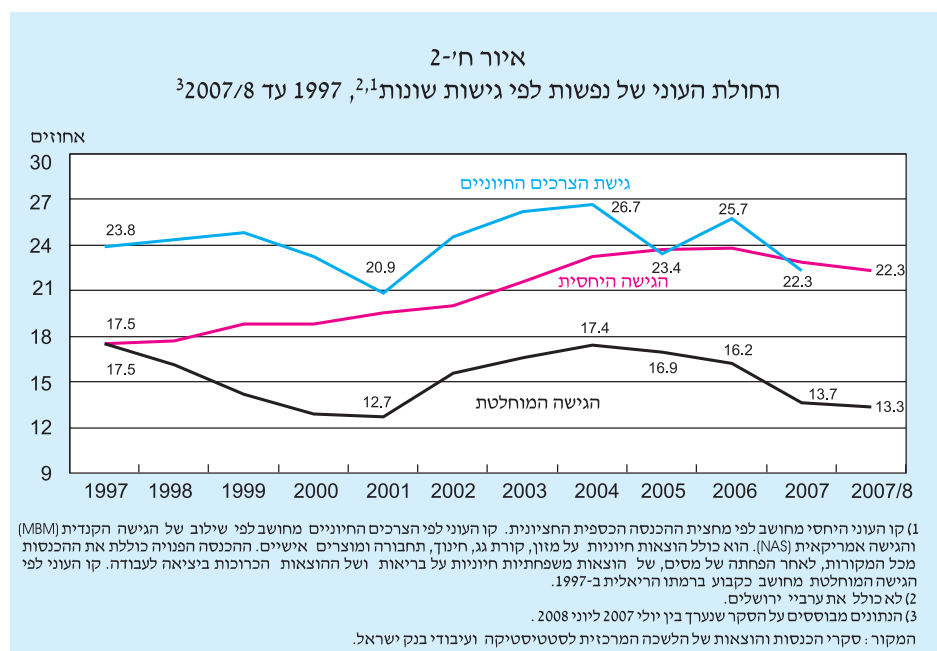
² עני מוגדר כמי שהכנסתו הפנויה נמוכה מקו העוני. תחולת העוני שווה לשיעור האנשים העניים בכלל האוכלוסייה הרלוונטית.

³ מרבית הניתוח בפרק זה מתבסס על נתונים מסקרי הכנסות וסקרי הוצאות. סקר ההכנסות האחרון שפורסם הוא לתקופה שהחלה ביולי 2007 והסתיימה ביוני 2008. נתון מסקר זה יסומן בפרק כנתון לתקופה 2007/8. סקר ההוצאות האחרון שפורסם הוא לשנת 2007, ולכן נתונים המתבססים על סקרי הוצאות מעודכנים לשנת 2007 בלבד.

⁴ כולל ערביי ירושלים. תחולת העוני ללא ערביי ירושלים הייתה בשנת 2007/8 22.3 אחוזים, שהם כמיליון וחצי עניים. לאורך הפרק הנתונים המוצגים לשנת 2007/8 מתייחסים לכלל האוכלוסייה, כולל ערביי ירושלים, אלא אם כן מדובר בהתפתחות ארוכת טווח. במקרים אלה הנתונים לא כוללים את ערביי ירושלים, משום שאין מידע על הכנסותיהם בשנים 2000 ו-2001.

⁵ להשוואה בין-לאומית של מדדי עוני והדרה חברתית נוספים מול מדינות האיחוד האירופי ראו דוח פני החברה מספר 1 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר 2008.

⁶ לפירוט מדדים שונים ותרומתם להבנת בעיית העוני ראו: דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פברואר 2008.



2007/8 היא ירידה לשיעור של 13.3 אחוזים. מדד העוני לפי גישת הצרכים החיוניים, המשקף את היכולת לצרוך סל מוצרים חיוניים⁷, היה תנודתי בשנים האחרונות, אולם הוא מצביע על ירידה ניכרת של תחולת העוני מאז 2003 (איור ח'-2 ולוח ח'-1).

המדדים השונים לעוצמת העוני מציגים תמונה מעורבת. מחד גיסא, מדדים אלו ירדו ב-2007: פער ההכנסות (ממוצע ההפרש שבין הכנסות העניים לבין קו העוני) הצטמצם⁸, מדד SEN ירד, וכך גם שיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני (מדד המשקף את "הגרעין הקשה" של העניים, שנהוג להתייחס אליהם כאל עניים שעוניים מתמשך⁹). לעומת זאת בשנת 2007/8 מדד SEN התייצב, ופער ההכנסות התרחב. זאת ועוד, למרות הירידה המסוימת שנרשמה במדדים אלו ב-2007, הם נותרו ברמה גבוהה בהשוואה לעבר, ומרבית העניים - 58.6 אחוזים - עדיין מתקשים לקיים רמת חיים סבירה (לוח ח'-1 ואיור ח'-3).

הירידה של ממדי העוני בשנת 2007 נובעת משיפור מצבן היחסי של האוכלוסיות החלשות: ב-2007 גדלה ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בחמישון התחתון ב-4.4 אחוזים, לעומת 3.6 אחוזי גידול של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בכלל האוכלוסייה ו-4.2 אחוזי גידול של ההכנסה החיצונית לנפש. ואולם, על פי הקריטריונים שנקבעו ביעד העוני הממשלתי, מצבן היחסי של האוכלוסיות החלשות הורע ב-2007. לאחר שיפור ניכר ב-2006: על פי יעד העוני המצטבר שהציבה הממשלה, צריכות ההכנסות הריאליות של משפחות בחמישון התחתון לגדול בין 2008 ל-2010 בממוצע בקצב העולה ב-10 אחוזים על קצב הגידול של התוצר לנפש; זאת כדי לצמצם את הפער בין הכנסותיהן של האוכלוסיות החלשות לבין

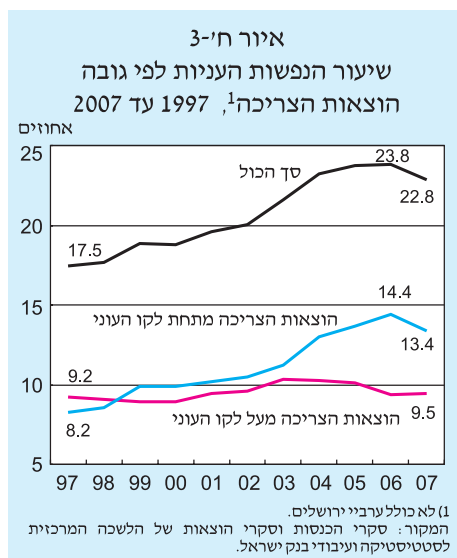
⁷ חישוב מדד הצרכים החיוניים מבוסס ברובו על עבודתם של ד' גוטליב ור' מנור (2005), *בחירת מדד עוני כיעד למדיניות*, סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן גוריון. ראו גם תיבה ח'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2006.

⁸ פער ההכנסות כולל ערביי ירושלים עלה מ-33.8 אחוזים ב-2006 ל-34.3 אחוזים ב-2007 ול-34.8 אחוזים ב-2007/8.

⁹ לפירוט ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2006.

הירידה של ממדי
העוני בשנת 2007 נבעה
משיפור מצבן היחסי של
האוכלוסיות החלשות,
אך על פי הקריטריונים
שנקבעו ביעד העוני
הממשלתי הורע מצבן ב-
2007, לאחר שיפור ניכר
ב-2006.

ההכנסה החציונית, שהתרחב משמעותית במחצית הראשונה של העשור¹⁰. ההכנסה הריאלית של משפחה בחמישון התחתון גדלה ב-2007 ב-1.9 אחוזים, לאחר עלייה של 6 אחוזים ב-2006¹¹. התוצר לנפש גדל ב-3.5 אחוזים ב-2007 וב-3.3 אחוזים ב-2006. מכאן שאילו הוחל היעד כבר ב-2006, הוא היה מושג בממוצע על פני השנתיים 2006-2007, אך לא בשנת 2007 לבדה¹². כחלק אינטגרלי מיעד העוני נקבע כי חלקה של ההכנסה מעבודה מסך ההכנסות של החמישון התחתון יעלה ב-2 נקודות אחוז, ל-45 אחוזים. קביעה זו נועדה לוודא כי יעד העוני יושג על ידי שילוב בתעסוקה נאותה ולא על ידי אמצעים מלאכותיים כהגדלת קצבאות. חלק זה של היעד הושג כבר ב-



2006 - תמיכה נוספת בקביעה כי הירידה של שיעור העוני בשנתיים האחרונות משקפת את חלחולה של הצמיחה אל האוכלוסיות החלשות ועולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית להפחתת העוני דרך שילוב בתעסוקה. יעד חברתי נוסף שנקבע במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית של הממשלה הוא יעד תעסוקה, שעל פיו יגדל שיעור התעסוקה של בני 25 עד 65 ל-71.7 אחוזים ב-2010 (בדומה לממוצע במדינות OECD בשנת 2006), לעומת 69.1 אחוזים ב-2006. (לדיון ביעד זה ראו תיבה בפרק ה' של דוח זה.)

ניתוח התרומות לשינוי בתחולת העוני היחסי של פרטים (איור ח'4) מאפשר להפריד בין שתי השפעות עיקריות הפועלות לשינוי תחולת העוני משנה לשנה - ההשפעה היחסית, הנובעת מהשינוי הריאלי של קו העוני יחסית לשנה הקודמת, וההשפעה המוחלטת, המשקפת את השינוי בהתפלגות ההכנסות¹³. ניתוח זה מלמד שההשפעה המוחלטת (עליית ההכנסה הממוצעת בחמישון התחתון) פעלה לצמצום ממדי העוני, ואילו ההשפעה היחסית (עליית קו העוני היחסי) פעלה להתרחבותו, אך לא קיזזה את מלוא ההשפעה המוחלטת. במילים אחרות: אף שקו העוני עלה, ובכך תרם לכניסתם של פרטים נוספים מתחתיו, השינוי בהתפלגות ההכנסות, ובפרט העלייה בהכנסותן של האוכלוסיות החלשות, השפיעו יותר והביאו לירידה של תחולת העוני. מכאן ניתן להסיק כי כוח הקנייה של האוכלוסיות החלשות גדל בשנת 2007 ובמחצית הראשונה של 2008 יותר מזה של חציון האוכלוסייה.

בשנת 2007 גדל כוח הקנייה של האוכלוסיות החלשות בשיעור גבוה מזה של חציון האוכלוסייה.

¹⁰ לפירוט נוסף על היעדים החברתיים והשיקולים המנחים בקביעתם ראו "דוח הוועדה לגיבוש יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית בישראל לשנים 2008-2010", אוגוסט 2007.

¹¹ שיעורי שינוי אלו חושבו בהתאם להגדרת יעד העוני הממשלתי, שלפיה יש לכלול בכל חמישון 20 אחוזים מהמשפחות (להבדיל מחישוב החמישונים על פי 20 אחוזים מהנפשות ביתר הלוחות בפרק זה). בהתאם להגדרת היעד נכללו בנתונים אלו גם ערביי ירושלים.

¹² בדוח הוועדה לגיבוש היעדים מודגש כי "מהיעד התלת-שנתי נגזר תוואי שנתי ממוצע, אך אין הכוונה למחויבות לעמידה מדויקת בממוצע זה כל שנה ושנה, אלא החשוב הוא המגמה והסיכוי לעמוד ביעד ארוך הטווח".

¹³ השינוי בתחולת העוני משנה לשנה כולל שלושה רכיבים - הרכיב היחסי, הרכיב המוחלט ורכיב משולב של שתי ההשפעות. גודלו של הרכיב המשולב זניח, ולכן הוא אוחד כאן עם הרכיב היחסי.

לוח ח'-1

אינדיקטורים עיקריים לעוני, 1997 עד 2007/8¹

(אחוזים)

	ממוצע							
	-1997							
	2007/8 ²	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
א. מדדי עוני								
מדד יחסי ³								
מספר העניים (אלפים)	1,481	1,503	1,541	1,507	1,451	1,323	1,207	1,158
תחולת העוני - נפשות	22.3	22.8	23.9	23.7	23.2	21.6	20.0	19.6
תחולת העוני - משפחות	19.3	19.5	20.2	20.3	20.3	19.2	17.7	17.7
פער ההכנסות ⁴	33.6	32.8	33.3	33.5	33.3	30.2	28.8	26.2
מדד SEN ⁵	0.104	0.104	0.110	0.111	0.109	0.093	0.082	0.074
שיעור הצורכים מתחת לקו העוני		58.6	60.6	57.5	55.9	52.0	52.2	52.0
תחולת העוני לפי צרכים חיוניים ³ - נפשות		22.3	25.7	23.4	26.7	26.3	24.5	20.9
תחולת העוני לפי מדד קבוע ³ - נפשות	13.3	13.7	16.2	16.9	17.4	16.6	15.6	12.7
השינוי בהכנסה הריאלית של משפחה בחמישון התחתון ⁶	0.2	1.9	6.0	5.1	-2.0	-1.3	-8.0	
השינוי בתוצר לנפש		3.5	3.3	3.3	3.2	0.0	-2.6	-2.7
השינוי הריאלי בהכנסה החציונית לנפש		4.2	4.9	3.5	2.8	0.8	-4.8	2.4
מדד ג'יני	0.378	0.375	0.387	0.383	0.375	0.363	0.362	0.357
ב. תחולת העוני של קבוצות נבחרות (מדד יחסי)								
ילדים	32.5	33.2	34.6	33.7	32.5	29.4	28.1	26.9
בני 65+	23.0	24.4	24.8	25.6	26.5	25.2	21.1	22.7
ערבים	50.7	52.7	56.5	54.2	51.7	48.3	46.8	44.3
חרדים ⁷	61.0	57.7	58.8	64.1	59.3	50.3	51.5	54.2
עובדים - מפרנס אחד ⁸	34.8	35.8	34.8	32.3	30.8	25.8	23.0	24.0
עובדים - שני מפרנסים ⁹	4.2	3.8	4.4	3.8	3.6	3.2	2.6	2.5

(המשך)

לוח ח' - 1 (המשך)
אינדיקטורים עיקריים לעוני, 1997 עד 2007/8¹
 (אחוזים)

	ממוצע 1997- 2000								
	2007/8 ²	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
ג. מדדי מדיניות									
תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים¹⁰ (נפשות)									
	29.5	29.9	31.2	31.6	31.5	31.8	31.2	31.3	29.9
תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להקטנת תחולת העוני בקרב נפשות									
	24.5	23.6	23.6	25.0	26.4	32.3	35.8	37.4	39.1
שיעור הוצאות הרווחה מהתמ"ג									
	¹¹ 25.1	24.8	24.9	25.5	26.3	27.8	28.7	28.4	27.0
הוצאות הרווחה לנפש (אלפי ש"ח, במחירי 2008)									
	¹¹ 24.7	24.3	23.8	23.6	23.7	24.2	25.2	26.0	23.6
שיעור תשלומי ההעברה למשקי הבית מהתמ"ג¹², תשלומי ההעברה¹² לנפש (אלפי ש"ח, במחירי 2008)									
	¹¹ 7.8	7.7	8.1	8.3	8.7	9.6	10.1	10.1	9.2
	¹¹ 7.6	7.6	7.7	7.7	7.9	8.3	8.8	9.2	8.1

(1) לא כולל את ערביי ירושלים.

(2) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2007 ליוני 2008.

(3) קו העוני היחסי מחושב לפי מחצית ההכנסה הכספית החציונית. קו העוני לפי הצרכים החיוניים מחושב לפי הגישה הקנדית (MBM) והגישה האמריקאית (NAS). קו עוני זה כולל הוצאות חיוניות על מזון, קורת גג, חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים. לפי גישה זו משק בית יוגדר כעני אם הכנסתו מכל המקורות - לאחר הפחתה של המסים ושל ההוצאות המשפחתיות החיוניות על בריאות וההוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה - נמוכה מקו העוני. קו העוני המוחלט מחושב ביחס לקו העוני ברמתו הריאלית ב-1997.

(4) ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של המשפחות העניות.

(5) מדד Sen משלב בין תחולת העוני, פער ההכנסות ואי-השוויון בין העניים.

(6) בחישוב זה נכללו ערביי ירושלים. החמישונים מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, וכל חמישון מונה 20 אחוזים מהמשפחות, בהתאם להגדרת היעד הממשלתי. שיעור השינוי לשנת 2007/8 חושב בהשוואה לתקופה המקבילה - יולי 2006 עד יוני 2007.

(7) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

(8) אנשים השייכים למשק בית שבו מפרנס אחד.

(9) אנשים השייכים למשק בית שבו שני מפרנסים או יותר.

(10) תשלומי ההעברה מפרטים ומח"ל לא נוכו מההכנסה הפנויה, ומשום כך נוצר הבדל בין הנתון דלעיל ובין הנתון שמפרסם המוסד לביטוח לאומי.

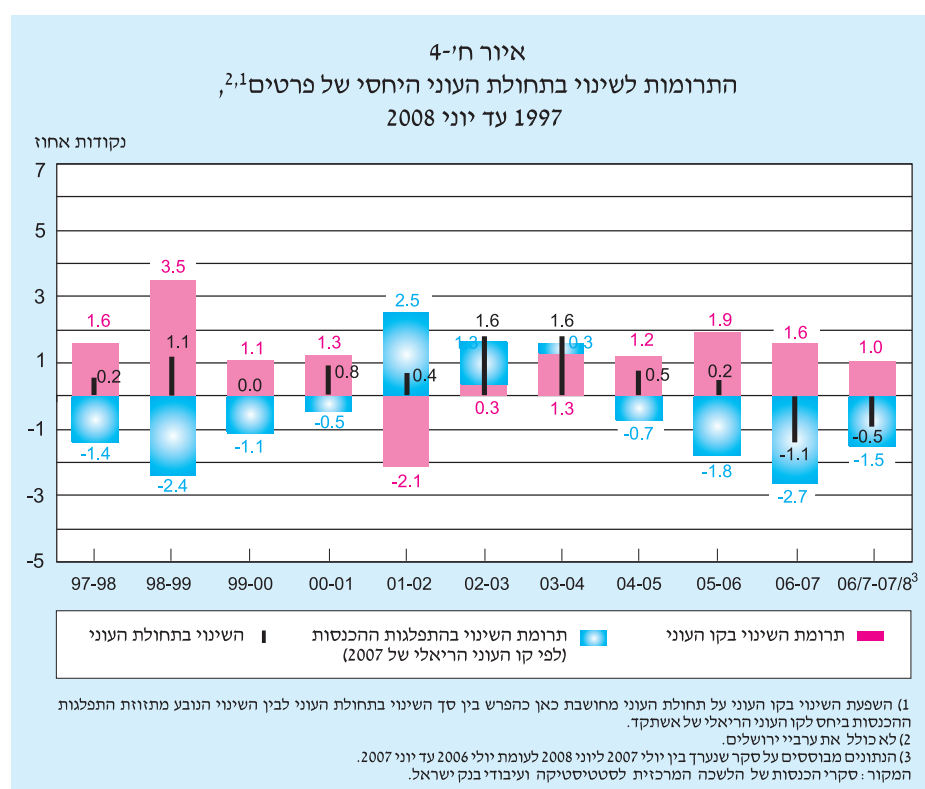
(11) נתון זה הוא לשנת 2008 כולה.

(12) תשלומי ההעברה בניכוי התשלום-בפועל של גמלאות עובדי מדינה.

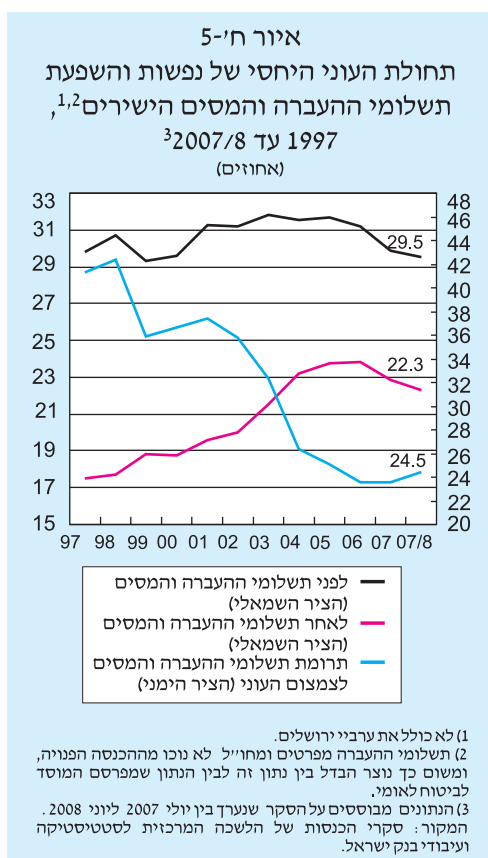
המקור: סקרי הכנסות וסקרי הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ניתוח התרומות לשינוי בתחולת העוני מראה כי ההשפעה החיובית של התפלגות ההכנסות להפחתת שיעור העוני התחזקה בהדרגה מאז שנת 2005 והיא משקפת את החלחול של פירות הצמיחה אל שכבות האוכלוסייה החלשות. שנת 2007 הייתה השנה הראשונה שבה התבטא השינוי בהכנסות בירידה של תחולת העוני היחסי, שכן בשנים קודמות עליית ההכנסה בתחתית סולם ההכנסות, שפעלה להפחתת תחולת העוני, לוותה בעלייה גדולה יותר של ההכנסה החציונית, ולפיכך - בעלייה של קו העוני, שהשפעתה קיזזה את מלוא ההשפעה של עליית ההכנסות.

על תרומתם המשמעותית של השינויים בהתפלגות ההכנסות לצמצום ממדי העוני מצביע גם ניתוח השינויים בתחולת העוני על פי הגישה המוחלטת (המציבה את קו העוני על רמתו הריאלית ב-1997): במהלך העשור האחרון הצטמצמה תחולת העוני המוחלט בכל קבוצות האוכלוסייה, למעט חרדים ומשקי בית שבהם יותר מ-7 נפשות. מכאן שתחולת העוני המוחלט הושפעה במידה ניכרת מעליית שיעורי התעסוקה של האוכלוסיות החלשות, אשר תרמה להגדלת הכנסותיהן מעבודה.



ההתפתחות ב-2007 ובשנה שהסתיימה ביוני 2008 שיקפה, כאמור, את השיפור במצבן היחסי של האוכלוסיות החלשות לעומת החציון, שיפור המיוחס בעיקר לשיפור מצבן בשוק העבודה, ובמיוחד לעלייה בשיעורי התעסוקה. עליית השכר הממוצע באוכלוסיות החלשות הייתה דומה לזו של יתר האוכלוסייה, ולכן היא תרמה להגדלת ההכנסות, אולם לא לצמצום הפערים. התפתחויות אלו נובעות בעיקרן מהשפעות מחזוריות: התרחבות הביקוש לעבודה תוך מיצוי כוח האדם הזמין ברמות ההשכלה והמיומנויות הגבוהות תרמה לעליית הביקוש היחסי לעובדים לא-משכילים, וזאת בניגוד למגמה ארוכת הטווח



ולהתפתחויות בשנים קודמות. (ראו פרק ה' - שוק העבודה.) נוסף על ההשפעה המחזורית פעלו גם הקיצוצים בתשלומי ההעברה לדחיפת האוכלוסיות החלשות אל מעגל התעסוקה ולהגדלת שיעורי ההשתתפות.

עליית התעסוקה והשכר בקרב האוכלוסיות החלשות תרמה לצמצום תחולת העוני היחסי, כפי שהיא מחושבת לפני תשלומי ההעברה והמסים, והיא הגיעה ב-2007/8 ל-29.5 אחוזים, בדומה לרמתה בשלהי שנות התשעים (לוח ח'1 ואיור ח'5). ואולם, הקיצוץ הניכר בתשלומי ההעברה בין השנים 2002 ו-2004 הפחית משמעותית את תרומתה הישירה של המדיניות הממשלתית לחילוף אנשים ממעגל העוני. כתוצאה מכך, למרות היציבות היחסית של תחולת העוני היחסי לפני תשלומי העברה ומסים על פני העשור, עלתה משמעותית תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים. כך, למשל, בשנת 2007/8 תרמו תשלומי ההעברה לחילוף-מעוני של פחות מרבע

מהעניים, לעומת יותר מ-40 אחוזים לפני כעשור (לוח ח'1 ואיור ח'5)¹⁴. (עם זאת בהשוואה ל-2006 ו-2007 נרשמה עלייה קלה במדד זה ב-2007/8.)

ההתערבות הממשלתית הישירה באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים היא פרוגרסיבית, ופועלת לצמצום פערי ההכנסות; שיעור ההתערבות הממשלתית - היקף תשלומי ההעברה בניכוי המסים הישירים ביחס להכנסה הפנויה - גבוה בחמישוני ההכנסה התחתונים ושלילי בחמישוני ההכנסה הגבוהים. ואולם מידת הפרוגרסיביות של המדיניות הולכת ופוחתת על פני העשור. שיעור ההתערבות בחמישון התחתון ירד גם ב-2007/8 (המשך לירידה רצופה משיא של כ-60 אחוזים ב-2001 ו-2002) ועמד על 44.8 אחוזים (לוח ח'2). מקורה העיקרי של הירידה הוא, כאמור, צמצום תשלומי ההעברה המיועדים לאוכלוסיות החלשות, ובכללן קצבאות הילדים למשפחות גדולות, וכן יתר הקפדה, כנדרש, על הקריטריונים לקבלת גמלה של הבטחת הכנסה. צעדים אלו תרמו גם להגדלת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של האוכלוסיות החלשות, וזו פעלה בהמשך להקטנת שיעור ההתערבות הממשלתית - הן ישירות, דרך הגדלת ההכנסה מעבודה, המקטינה את חלקה של הממשלה בהכנסה הכוללת, והן בעקיפין, דרך הקטנת ההסתמכות על הקצבאות.

ההתערבות הממשלתית הישירה באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים היא פרוגרסיבית, ופועלת לצמצום פערי ההכנסות, אולם מידת הפרוגרסיביות פחתה משמעותית לאורך העשור האחרון.

¹⁴ בחשבון זה לא הובאה ההשפעה של מערכת המיסוי והקצבאות על ההתנהגות בשוק העבודה ועל קו העוני, ובכך - על תחולת העוני לפי ההכנסות הכלכליות.

במקביל שיעור ההתערבות הממשלתית מתוך ההכנסה הפנויה בחמישונים העליונים הלך וירד ברציפות מאז שנת 2002, להוציא עלייה זמנית בשנת 2007¹⁵. לקיצוץ הניכר בתשלומי ההעברה היו גם השפעות חיוביות, בהוותו תמריץ משמעותי להשתלבות-בעבודה של אוכלוסיות שעד כה נסמכו על הקצבאות. ואולם, למרות העלייה של שיעורי התעסוקה נותר שיעור התעסוקה הממוצע בישראל נמוך משמעותית ביחס למדינות OECD, בעיקר בגלל שיעורי התעסוקה הנמוכים של גברים בעלי השכלה נמוכה¹⁶. מיעוט מפרנסים הוא הגורם המרכזי להימצאות מתחת לקו העוני¹⁷, ושיעור תעסוקה נמוך הוא אחת הסיבות העיקריות לשיעורי העוני הגבוהים בישראל לעומת מדינות OECD. שיעורי העוני הגבוהים וההשלכות השליליות החמורות של העוני על החברה והכלכלה בישראל מדגישים את הצורך במדיניות נחושה שתפעל לצמצום העוני ולשיפור רווחתן של האוכלוסיות החלשות - בעיקר דרך הגדלת כושר השתכרותן (שילובן בתעסוקה והעלאת התמורה לעבודה בקרבן), אך גם דרך חיזוק רשת הביטחון הסוציאלית, שנחלשה מאוד בשנים האחרונות.

לוח ח'-2

שיעור ההתערבות הממשלתית¹ מתוך ההכנסה הפנויה², 1997 עד 2007/8³

(אחוזים)

ממוצע	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/8 ³	החמישון
2000-1997	56.2	59.9	56.3	51.1	50.2	47.2	45.0	44.8	התחתון
	22.9	27.1	26.5	26.5	25.8	24.5	22.0	20.7	השני
	3.6	4.2	3.9	4.3	3.2	4.2	2.0	2.0	השלישי
	-13.1	-13.6	-11.4	-9.8	-10.6	-8.3	-9.6	-8.7	הרביעי
	-37.8	-38.2	-39.0	-31.7	-29.3	-28.2	-30.3	-29.7	העליון

(1) תשלומי ההעברה הממשלתיים בניכוי המסים הישירים.

(2) לא כולל את ערביי ירושלים.

(3) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2007 ליוני 2008.

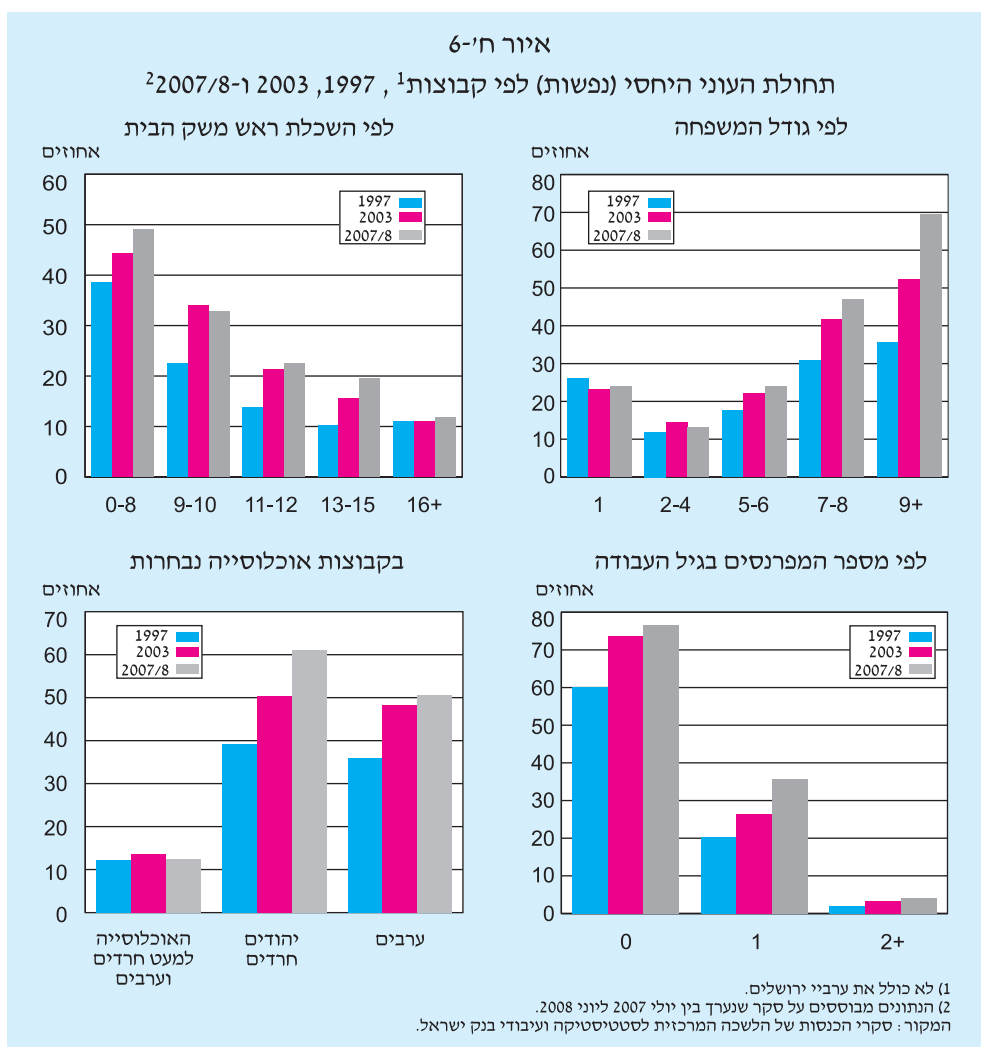
המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹⁵ ירידת ההתערבות הממשלתית הישירה בהכנסתם של החמישונים העליונים משקפת הפחתה ארוכת טווח של שיעור המס הסטטוטורי, שממנה נהנו בעלי ההכנסות הגבוהות. העלייה הזמנית ב-2007 הייתה על אף הירידה בשיעור המס הסטטוטורי; ייתכן שהיא שיקפה שינוי בהרכב ההכנסות של החמישונים העליונים - עלייה של משקל ההכנסות מעבודה וירידה של משקל ההכנסות האחרות, ששיעורי המס עליהן נמוכים יותר. ניתוח על פי סוגי ההכנסה אכן מצביע על שינוי כזה.

¹⁶ להרחבה בנושא שיעורי התעסוקה ראו פרק ה' - שוק העבודה.

¹⁷ Karnit Flug and Nitsa (Kalin) Kasir (2003). "Poverty and Employment and the Gulf between them", *Israel Economic Review* 1, 55-80.

מדיניות הרווחה התמקדה בשנים האחרונות בתמרוץ ההשתלבות בשוק העבודה (בעיקר דרך קיצוץ משמעותי בקצבאות), אולם צעדים אלו כמעט לא לוו במדיניות אקטיבית בשוק העבודה, כך שעצם ההשתתפות בשוק העבודה לא היה בה כדי לחלץ מעוני. במהלך השנים האחרונות אמנם ננקטו צעדי מדיניות שונים, שהיו מכוונים בעיקרם אל אוכלוסיות ששיעורי ההשתתפות והתעסוקה שלהן נמוכים (רובם בשיתוף עם גופים לא-ממשלתיים או ביוזמתם), אולם היקף ההוצאה על תוכניות כאלה הוא נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית¹⁸. גם אכיפתם של חוקי העבודה אינה מספקת¹⁹, אף כי בפברואר 2008 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה חוק להגברת האכיפה של חוקים אלו. זאת ועוד, למרות ההצהרות התקיפות



¹⁸ לפירוט ראו פרק ה' - שוק העבודה.

¹⁹ להמלצות ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה ראו: "דוח ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה" משרד התמ"ת, יוני 2007. דוח מבקר המדינה מצא כי ההמלצות לא יושמו במלואן. ראו: "דוח 558 לשנת 2007 ולחשבונית שנת הכספים 2006" של מבקר המדינה. חוקי העבודה אינם נשמרים במלואם גם בשירות הציבורי. בשנת 2008 מצא החשב הכללי חריגות רבות וחמורות מתנאי העבודה הנאותים לגבי עובדי קבלן המספקים שירותים למשרדי הממשלה.

לוח ח'-3

ממדי העוני היחסי לפי מאפיינים שונים וקבוצות אוכלוסייה נבחרות¹ - נפשות, 2007/8²

התפלגויות		ממדי העוני		קבוצות אוכלוסייה
מהעניים	מהאוכלוסייה	מדד SEN ⁴	פער ההכנסות ³	
(אחוזים)	(אחוזים)			
		0.114	35	24
				סך האוכלוסייה
				מספר שנות הלימוד של ראש משק הבית
10	23	0.277	39	52
9	14	0.163	34	35
32	32	0.110	34	24
23	19	0.091	34	19
25	13	0.057	34	12
				מספר הנפשות במשק הבית
6	6	0.100	28	23
49	28	0.062	32	14
31	33	0.117	34	25
10	20	0.261	39	50
5	13	0.358	41	67
				מספר המפרנסים במשק הבית ⁵
10	32	0.521	52	78
32	51	0.143	28	38
50	8	0.013	23	4
8	8	0.075	22	23
				ראש משק הבית +65
				קבוצות אוכלוסייה
7	17	0.309	39	60
20	45	0.273	37	54
73	38	0.052	30	12
4	7	0.188	38	36
16	12	0.067	26	18

(1) כולל את ערביי ירושלים.

(2) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2007 ליוני 2008.

(3) ממוצע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של המשפחות העניות.

(4) מדד Sen משלב בין תחולת העוני, פער ההכנסות ואי-השוויון בין העניים.

(5) משפחה שבה ראש משק הבית מתחת לגיל 65.

(6) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהוים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

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

לוח ח'4-
שיעור התעסוקה והשכר הממוצע לפי קבוצות אוכלוסייה, שנים נבחרות

שיעור התעסוקה	1997		2003		2005		2006		2007	
	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים
סך האוכלוסייה	62.7	48.0	59.1	50.1	60.8	52.1	61.7	53.0	63.2	54.4
ערבים	64.4	18.5	55.5	16.5	55.4	15.9	56.5	16.7	58.3	18.4
חרדים ¹	28.0	40.7	21.1	41.8	23.4	44.4	24.6	45.2	23.9	46.7
האוכלוסייה למעט חרדים וערבים	64.7	55.1	63.3	57.8	65.6	60.8	66.8	62.0	68.6	63.4
עד 8 שנות לימוד	55.9	21.7	46.7	19.3	45.9	21.0	46.6	20.8	47.7	21.3
10-9 שנות לימוד	59.2	45.8	53.7	44.9	56.0	44.9	57.3	45.1	58.7	46.3
2007										
2006										
2005										
2003										
1997										
השכר הממוצע	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים
סך האוכלוסייה	6,639	4,067	8,428	5,247	8,611	5,441	8,740	5,549	9,263	5,957
ערבים	4,125	2,985	5,338	4,089	5,348	4,105	5,221	3,846	5,759	4,351
חרדים ¹	5,280	2,908	6,333	4,165	5,932	3,681	6,368	3,875	6,582	4,279
האוכלוסייה למעט חרדים וערבים	7,189	4,166	9,055	5,364	9,304	5,585	9,528	5,726	10,085	6,154
עד 8 שנות לימוד	4,197	2,444	5,166	3,167	5,221	2,971	5,249	3,240	5,664	3,515
10-9 שנות לימוד	5,566	3,311	6,634	4,139	6,487	4,074	6,561	4,172	7,032	4,467

(1) יש קושי לזהות חרדים בסקר כוח אדם והכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-התכנונית כמסודר הלימודים האחרון. הנדרה זו עלולה ליצור הטיה כלפי האנשים הנטיים להשתתף פחות בכוח העבודה.

המקור: סקרי כוח אדם והכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וצעבורי בנק ישראל.

בדבר הצורך להפחית את מספר העובדים הזרים במשק, ולאחר מספר שנים של צמצום ניכר בהעסקתם, שב מספרם וגדל בשנים 2007-2008, כך שמשקל העובדים הלא-ישראלים בסך המועסקים במגזר העסקי שב ועלה.

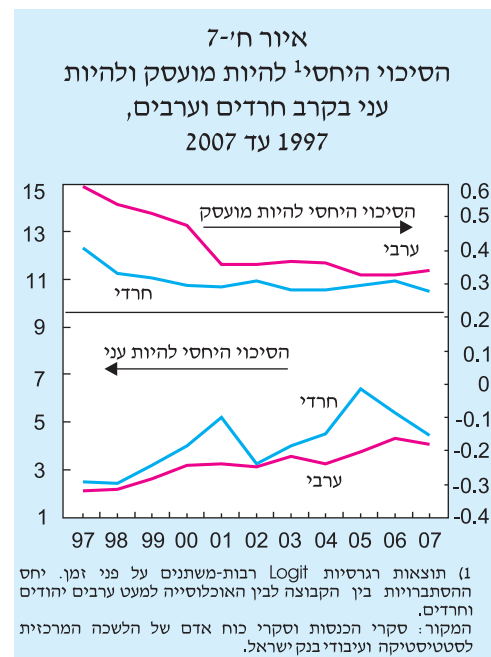
בשנתיים האחרונות הופעלו כלי מדיניות חשובים לצמצום העוני תוך עידוד הצמיחה - אחד מהצירים המודגשים באג'נדה הכלכלית-חברתית שאושרה במהלך 2007: ביולי 2007 החל שלב הפיילוט בתוכנית "אורות לתעסוקה" לשילוב מקבלי גמלאות קיום בעבודה, בתחילת 2008 נכנס לתוקפו צו הרחבה לפנסיית חובה, שמחייב מעסיקים להפריש כספים לקרן פנסיה עבור עובדיהם, ובאוקטובר 2008 הופעלה במספר אזורים מערכת מס הכנסה שלילי. (פירוט בהמשך).

האתגר העומד בפני המדיניות הכלכלית להתמודדות עם בעיית העוני מתעצם לנוכח מאפייניהם של העניים בישראל. תחולת העוני גבוהה במיוחד בקרב ערבים וחרדים - שתי קבוצות אוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים ובפריון ילודה גבוה. גם עוצמת העוני בקרבם, כפי שהיא נמדדת על ידי פער העוני ועל ידי מדד SEN, היא גבוהה יחסית (לוח ח'-3). זאת ועוד: אלו הן קבוצות האוכלוסייה שבהן עלו ממדי העוני במידה הרבה ביותר לאורך העשור האחרון (איור ח'-6), ומשקלן בקרב העניים כפול ממשקלן באוכלוסייה הכללית (לוח ח'-3). ממדי העוני הגבוהים באוכלוסיות אלו משקפים את שילוב ההשפעות של מיעוט המפרנסים וריבוי הנפשות במשק הבית. מדיניות ממוקדת להפחתת העוני דרך הגדלת התעסוקה באוכלוסיות אלו תצטרך להשכיל ולהתמודד עם חסמים רבים העומדים בפניהן - חלקם משותפים לשתי האוכלוסיות, וחלקם ייחודיים: השכלה מועטה או השכלה שאינה משפרת את יכולת ההשתכרות של הפרט, מגבלות דתיות או תרבותיות על מקום העבודה ואופיו, פערים תרבותיים והעדר היכרות קרובה עם שוק העבודה, הנובעת מהקהילתיות הסגורה, מאפליה בשוק העבודה ועוד.

בשנתיים האחרונות הסתמן מפנה באוכלוסייה החרדית: תוכניות מיועדות לעידוד התעסוקה במגזר החרדי יחד עם קיצוץ ניכר בתשלומי ההעברה פעלו להגדלת שיעורי

ההשתתפות והתעסוקה בקרבם (בעיקר בקרב הנשים), ותרמו בשנים 2006 ו-2007 לירידה ניכרת של תחולת העוני ושל עוצמתו. בהתאם לכך ירד הסיכוי היחסי של פרט חרדי להיות עני (לאחר נטרול השפעתם של מאפיינים אחרים, ובכלל זה ההשכלה ומספר הילדים, ראו איור ח'-7). לעומת ההתפתחויות החיוביות האלו ניצבות ירידה מחודשת של הסיכוי היחסי להיות מועסק (לאחר נטרול השפעתם של המאפיינים האחרים) - לאחר עלייתו בין השנים 2003-2006 - ועלייה ניכרת של תחולת העוני בקרב חרדים בשנה שהסתיימה ביוני 2008 (לוח ח'-1).

גם בקרב הערבים חלה תפנית בשנת 2007: תחולת העוני בקרבם ירדה במידה ניכרת, לאחר עלייה מתמשכת לאורך יותר מעשור, הסיכוי היחסי שלהם להיות



ממדי העוני גבוהים במיוחד בקרב חרדים וערבים, שתי קבוצות אוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים ובפריון ילודה גבוה.

מועסקים (לאחר נטרול השפעתם של גורמים אחרים) עלה מעט, לאחר מגמת ירידה מתמשכת, והסיכוי היחסי להיות עניים ירד מעט. עם זאת, גם לאחר שינויים אלו, תחולת העוני בקרבם גבוהה מאוד (יותר ממחציתם עניים), והסיכוי היחסי שלהם לעוני גבוה פי ארבעה ויותר מזה של יהודים לא-חרדים. השפעתה הישירה של מדיניות הרווחה על אוכלוסייה זו נמוך במיוחד: תרומתם הישירה של תשלומי ההעברה והמסים להפחתת תחולת העוני בקרבה הייתה בשנת 2007 8 אחוזים בלבד, ותחולת העוני ירדה בהשפעתם בכ-5 נקודות אחוז בלבד.

מניתוח ממדי העוני לפי מאפיינים אחרים (לוח ח'-3 ואיור ח'-6) ניתן ללמוד, כצפוי, כי תחולת העוני ועוצמתו מושפעים במידה רבה מההשכלה - בהתאם להשפעתה של ההשכלה על יכולת ההשתכרות - ממספר המפרנסים וממספר הנפשות במשפחה. מוקדי עוני קיימים גם בקרב הקשישים ובקרב המשפחות החד-הוריות. בהשוואה על פני העשור האחרון ניתן לראות כי תחולת העוני גדלה בעיקר באותן אוכלוסיות שבהן היא הייתה גבוהה מלכתחילה (איור ח'-6). אוכלוסיות אלו מאופיינות, כאמור, בשיעורי תעסוקה נמוכים, ועל כן הן מושפעות ממחזור העסקים במידה פחותה ובשלב מאוחר יחסית לאוכלוסיות אחרות. לפיכך בתקופות של צמיחה, כפי שהייתה בארבע השנים האחרונות, אוכלוסיות אלו נהנו פחות מפירות הצמיחה, אולם ייתכן כי הן גם ייפגעו פחות מהמשבר הכלכלי ומהמיתון. הסתמכותן על תשלומי ההעברה, ובפרט על קצבאות הילדים, הייתה הגורם המרכזי לעלייה החדה של שיעורי העוני בקרבן, כשתשלומי ההעברה, קוצצו בתחילת העשור.

עובדים עניים

אוכלוסייה הראויה לתשומת לב מיוחדת היא אוכלוסיית העובדים העניים. במהלך העשור האחרון התרחבו בהתמדה ממדי העוני בקרב אנשים החיים במשקי הבית שבהם לפחות מפרנס אחד (להלן "עניים עובדים"), ותחולת העוני בקרבם עמדה בשנת 2007/8 על 16.3 אחוזים. יותר מ-950 אלף עניים - כ-60 אחוזים מכלל העניים - השתייכו למשקי בית שבהם יש לפחות מפרנס אחד. התפתחויות אלו משקפות שתי השפעות מנוגדות של מדיניות הרווחה: מצד אחד פעלה מדיניות הממשלה, ובעיקר קיצוץ הקצבאות, לדחיפת אנשים שהסתמכו בעבר על תשלומי ההעברה אל שוק העבודה, אולם מהצד האחר לא ננקטו צעדי מדיניות משלימים מספקים כדי להבטיח רמת חיים סבירה לאותם אנשים שהצטרפו לשוק העבודה.

מניתוח מאפייני התעסוקה, השכר והעוני בשנת 2007 (לוח ח'-5) עולה כי כ-60 אחוזים מהעניים חיים במשקי בית שיש בהם לפחות מפרנס אחד. כמחצית מהעובדים העניים (בכל אופני התעסוקה) הם ערבים, וכ-15 אחוזים הם חרדים, נתון המצביע על המורכבות של תופעה זו ושל צעדי המדיניות שיוכלו להתמודד איתה.

כ-11 אחוזים מהעניים העובדים שייכים למשקי בית שיש בהם יותר ממפרנס אחד במשרה מלאה, וכ-3 אחוזים שייכים למשקי בית שיש בהם שני מפרנסים במשרה מלאה. מספרים אלו נמוכים (אף כי הם הולכים וגדלים לאורך העשור האחרון). אך הם מצביעים על צורך בצעדי מדיניות משלימים, מעבר לצעדי המדיניות המיועדים להפחתת העוני דרך הגדלת התעסוקה. מבחינת תרומת ההתערבות הממשלתית הישירה, דרך תשלומי ההעברה והמסים, להפחתת העוני בקבוצות שונות, וביניהן עובדים בכל רמות התעסוקה וסוגיה, נמצא כי תרומת המדיניות פחתה משמעותית במהלך העשור האחרון, וכי להפחתה זו הייתה השפעה משמעותית על תחולת העוני בקרב עובדים, בכל רמות התעסוקה וסוגיה.

יותר מ-950 אלף עניים – כ-60 אחוזים מהעניים – השתייכו ב-2007/8 למשקי בית שבהם יש לפחות מפרנס אחד.

לוח ח'-5

מאפייני התעסוקה, השכר והעוני¹, 2007/8אנשים במשקי בית שראשם בגיל 25 עד 64²

(אחוזים*)

יהודים לא-חרדים	חרדים ³	ערבים	סך הכול	
4,316,481	377,767	1,185,221	5,879,469	סך הכול
73.4	6.4	20.2	100.0	משקלם באוכלוסייה
465,619	230,267	646,096	1,341,982	מספר העניים
34.7	17.2	48.1	100.0	משקלם בכלל העניים
4,043,912	254,784	956,789	5,255,485	סך כל האנשים ממשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד
93.7	67.4	80.7	89.4	משקלם באוכלוסייה
7.6	45.6	45.1	16.3	תחולת העוני בקרבם
66.2	50.5	66.8	63.8	משקלם בקרב העניים מקבוצה זו
509,536	22,383	157,894	689,813	עובדים עצמאיים
11.8	5.9	13.3	11.7	משקלם באוכלוסייה
10.5	38.8	35.0	17.0	תחולת העוני בקרבם
11.5	3.8	8.5	8.7	משקלם בקרב העניים מקבוצה זו
ראשי משק בית שכירים				
249,077	102,912	58,854	410,843	מפרנס אחד (במשרה לא מלאה)
37.3	69.4	62.5	49.0	תחולת העוני
20.0	31.0	5.7	15.0	משקלם בקרב העניים מקבוצה זו
25.0	8.6	20.1	22.2	שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום ⁴
24.2	34.3	33.8	28.1	השכר הממוצע לשעה - עניים (ש"ח)
42.9	47.5	53.2	44.0	השכר הממוצע לשעה - לא-עניים (ש"ח)
1.5	4.3	2.5	2.3	מספר הילדים הממוצע למשק בית - עניים
0.5	2.5	1.0	0.7	מספר הילדים הממוצע למשק בית - לא-עניים
802,217	54,728	476,117	1,333,062	מפרנס אחד (במשרה מלאה)
13.1	43.7	65.8	33.2	תחולת העוני
22.6	10.4	48.5	33.0	משקלם בקרב העניים מקבוצה זו
13.0	18.0	18.0	14.3	שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום ⁴
20.5	24.2	23.0	22.4	השכר הממוצע לשעה - עניים (ש"ח)
50.4	41.4	35.3	48.3	השכר הממוצע לשעה - לא-עניים (ש"ח)
2.5	4.0	3.3	3.1	מספר הילדים הממוצע למשק בית - עניים
0.7	2.5	1.5	0.8	מספר הילדים הממוצע למשק בית - לא-עניים

(המשך)

לוח ח'-5 (המשך)

מאפייני התעסוקה, השכר והעוני¹, 2007/8

אנשים במשקי בית שראשם בגיל 25 עד 64²

(אחוזים*)

יהודים	לא-חרדים	חרדים ³	ערבים	סך הכול	
1,834,235	41,143	169,561	2,044,939	שני מפרנסים (לפחות אחד במשרה מלאה)	
2.4	10.1	11.4	3.3	תחולת העוני	
9.5	1.8	3.0	5.0	משקלם בקרב העניים מקבוצה זו	
7.2	8.5	13.3	7.6	שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום ⁴	
17.4	32.6	19.4	18.5	השכר הממוצע לשעה - עניים ⁵	
55.1	45.9	34.8	53.8	השכר הממוצע לשעה - לא-עניים	
2.3	5.0	3.2	2.7	מספר הילדים הממוצע למשק בית - עניים ⁵	
1.3	2.6	2.0	1.4	מספר הילדים הממוצע למשק בית - לא-עניים	

* אלא אם כן צוין אחרת.

(1) השכר הממוצע, אופי התעסוקה (שכיר/עצמאי) ומאפייני משק הבית (ערבי/חרדי) נקבעים לפי מאפייני ראש משק הבית. לא מוצגים כאן נתונים המתאייסים למשקי בית שראשם הוא שכיר ועצמאי גם יחד, מפני מספרם הקטן של משקי בית אלה.

(2) ראש משק הבית הוא המפרנס העיקרי של משק הבית, כלומר המועסק שמספר שעות עבודתו השבועיות הוא הגדול ביותר (כולל איש צבא קבע). אם במשק הבית יש יותר מאדם אחד שמתאים לפי ההגדרה להיות ראש משק בית, או אם אין מפרנס במשק הבית, ייקבע כראשו מי שהמרוויח מחשיב כראש משק הבית.

(3) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון. מדידה זו עלולה ליצור הטיה לכיוון פרטים שנטייתם להשתתף בשוק העבודה נמוכה יותר.

4 אנשים ששכרם הממוצע לשעה נמוך מ-95 אחוזים משכר המינימום לשעה.

(5) בשל מיעוט התצפיות נתונים אלו אינם מובהקים.

המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל

הצורך בבניית מדיניות הכוללת רבדים נוספים מתחדד לקראת תקופת המשבר הצפויה החל מ-2009 ולנוכח תחושת הביטחון התעסוקתי הנמוך²⁰.

חלק הארי של העניים העובדים משתייך למשקי בית שיש בהם מפרנס אחד בלבד. מתוך אלו, הרוב שייך למשקי בית שבהם המפרנס עובד במשרה מלאה. ממצא זה חזק במיוחד בקרב הערבים: אצלם 46 אחוזים מהעניים שייכים למשקי בית שיש בהם עובד אחד במשרה מלאה. הגורמים לעוני במשקי בית מסוג זה הם מגוונים (לוחות ח'-5 וח'-6), אולם בולטים ביניהם שניים מרכזיים - מספר הנפשות הגבוה במשק הבית וכושר ההשתכרות הנמוך. גורמים אלו משותפים הן למשקי בית חרדיים וערביים והן למשקי בית של יהודים לא-חרדים. כושר ההשתכרות הנמוך משתקף בהשכלה נמוכה או בהשכלה שאינה מתאימה לדרישות שוק העבודה, במשלחי יד המאופיינים בשכר נמוך ובעבודה בענפים שבהם השכר הממוצע נמוך

²⁰ השוואה בין-לאומית של תחושת הביטחון התעסוקתי, המוצגת בדוח פני החברה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצביעה על שיעור גבוה במיוחד של ישראלים המביעים תחושה של חוסר ביטחון תעסוקתי.

יחסית. כל אלו מתבטאים בשכר הנמוך שמקבלים עובדים עניים - כמחצית ואף פחות משכרם של עובדים אחרים בקבוצה זו. מעבר לאלו מושפע שכרם הנמוך של עובדים עניים גם מהאכיפה הרופפת של חוקי העבודה: העובדים העניים, שמעמדם בשוק העבודה מעורער ופגיע, מתקשים לשמור על זכויותיהם. דבר זה מתבטא, בין היתר, בשיעורם הגבוה של עובדים עניים המשתכרים פחות משכר המינימום, ומדגיש את התפקיד המכריע של הגורמים המופקדים על אכיפת החוק.

גם מבחינת אוכלוסייה מצומצמת של שכירים יהודים שאינם חרדים ועובדים במשרה מלאה (לוח ח'-6) עולה כי כמעט מחצית מהם צורכים מתחת לקו העוני (מה שעלול להעיד על עוני מתמשך), וחלק ניכר משתכר שכר הנמוך משכר מינימום. משקלם של העובדים העניים גבוה במיוחד בענף הבינוי, במסחר ובחינוך.

התרחבות ממדי העוני בקרב משקי בית שיש בהם מפרנסים מצביעה על קיומה של שכבת אוכלוסייה, המתרחבת והולכת, שאינה נהנית מפירות הצמיחה. צמיחה מוטת טכנולוגיה, כגון זו שאפיינה את המשק הישראלי בשנים האחרונות, תוך כדי תהליך מהיר של גלובליזציה, תורמת לירידת הביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה ומיומנויות נמוכות. ירידה זו מחריפה עוד יותר בשל פתיחות המשק לעובדים לא-ישראלים. העובדים מעוטי ההשכלה מתקשים למצוא את מקומם בשוק העבודה, ומתקשים עוד יותר לעמוד על זכויותיהם ולהימנע מניצול על ידי המעסיקים. אמנם לעליית הביקוש היחסי לעובדים לא-משכילים בשנתיים האחרונות הייתה השפעה חיובית לצמצום ממדי העוני, אולם המשבר הכלכלי הגלובלי, שהחל לתת את אותותיו במשק הישראלי במחצית השנייה של 2008, צפוי לקזז השפעה זו. אמנם עד כה הורגשה השפעת המשבר במידה הרבה ביותר בענפים המתקדמים ובקרב עובדים בעלי השכלה גבוהה, שתחולת העוני בקרבם זניחה; אולם הפגיעה ביתר ענפי המשק ובכל שכבות האוכלוסייה אינה צפויה להיות קלה או מצומצמת. (לפירוט נוסף של השלכותיו הצפויות של המשבר ראו פרק א').

עובדות אלו מדגישות את הצורך במדיניות ממשלתית שתפעל לשיפור ההון האנושי של האוכלוסיות החלשות בכלל והעובדים העניים בפרט (דרך חינוך, הכשרה מקצועית ותוכניות ממוקדות באוכלוסיות מיוחדות), וכן תפעל בנחישות לשיפור תנאי ההעסקה של העובדים (על ידי הידוק האכיפה של חוקי העבודה, מס הכנסה שלילי, שיגדיל את ההכנסה הפנויה, ויתר הקפדה על צמצום מספרם של העובדים הזרים). למדיניות כזאת תהיה גם השפעה חיובית עקיפה, שכן היא תשפר את מעמדם של העובדים ביחס למי שמצויים מחוץ לכוח העבודה, ובכך תהווה תמריץ נוסף להשתלבות במעגל העבודה ולהפחתת ההסתמכות על הקצבאות.

לצעדי המדיניות שננקטו בשנתיים האחרונות עשויה להיות השפעה משמעותית לצמצום ממדי העוני ולהשגת ממדי עוני נמוכים יותר גם בטווח הארוך, שכן הם מכוונים להגדלת התעסוקה וכושר ההשתכרות של הפרטים באוכלוסיות החלשות: הפעלת מס הכנסה שלילי, תוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה, חובת פנסיה, עלייה בשכר המינימום והגברת האכיפה של חוקי עבודה - כל אלו עשויות להגדיל את התמורה לעבודה ולהפחית בהתאם את כדאיות ההסתמכות על הקצבאות. השפעתם צפויה להיות משמעותית גם בטווח הבינוני והארוך, דרך צמצום השלכותיו השליליות של העוני. עם זאת, העובדה שחלק מצעדי המדיניות הופעלו עד כה בהיקף מצומצם, הן מבחינת הפריסה והן מבחינת התקצוב הכספי, עלולה למתן את השפעותיהם החיוביות.

מערכת מס הכנסה שלילי הופעלה החל מאוקטובר 2008 במספר יישובים שבהם פועלת התוכנית "אורות לתעסוקה". על פי החוק תורחב פריסת התוכנית בשנת 2010 לכל אזורי

לוח ח'-6

מאפייני ראש משק בית שבו לפחות פרט אחד הוא שכיר העובד

במשרה מלאה, 2007/8¹

יהודים לא חרדים, בגילי העבודה העיקריים

אחוז העניים בקבוצה זו	לא-עניים	עניים	
14.6	807,150	137,850	סך הכול
	(אחוזים)		
			ההשכלה (שנות לימוד)
26.9	3.8	8.3	8-0
17.9	7.5	9.5	10-9
19.7	35.5	51.1	12-11
10.7	26.7	18.8	15-13
7.4	26.2	12.3	16+
	13.8	12.3	ממוצע ההשכלה
			הגיל
16.4	29.5	33.8	34-25
18.2	29.4	38.3	44-35
14.9	25.3	25.8	54-45
2.2	15.8	2.0	64-55
	42.6	38.6	ממוצע הגיל
			מספר הנפשות במשק הבית
2.1	11.3	1.4	1
3.4	20.3	4.2	2
7.8	24.1	12.0	3
11.5	19.0	14.5	4
16.4	14.9	17.0	5
45.4	10.4	50.8	6+
	2.6	4.6	ממוצע מספר הנפשות במשק הבית
	47.8	44.7	ממוצע שעות העבודה בשבוע
		49.0	צורכים מתחת לקו העוני
	8.4	31.6	משתכרים מתחת לשכר המינימום ²

לוח ח'-6 (המשך)

מאפייני ראש משק בית שבו לפחות פרט אחד הוא שכיר העובד
משרה מלאה, 2007/8¹

יהודים לא חרדים, בגילי העבודה העיקריים

אחוז העניים בקבוצה זו	לא-עניים	עניים	
(אחוזים)			
משלח היד			
1.1	15.5	3.8	בעלי משלח יד אקדמי
3.7	12.7	11.0	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים
0.6	9.6	1.4	מנהלים
3.1	16.0	11.5	עובדי פקידות
5.3	17.2	21.3	עובדי מכירות ושירותים
9.3	0.5	1.3	עובדים מקצועיים בחקלאות
			עובדים מקצועיים בתעשייה, בבינוי
6.1	20.2	29.2	ואחר
13.8	5.3	18.9	עובדים לא-מקצועיים
הענף			
11.8	0.8	2.3	חקלאות
3.4	23.8	18.8	תעשייה
9.1	3.8	8.5	בינוי
5.1	12.3	14.9	מסחר סיטוני וקמעוני
4.9	2.9	3.3	אירוח ואוכל
4.2	7.5	7.4	תחבורה, אחסנה ותקשורת
2.2	4.4	2.2	בנקאות וביטוח
4.3	14.8	14.7	נכסי דלא נידי
1.0	6.2	1.4	מינהל ציבורי
8.2	6.0	12.0	חינוך
3.6	7.2	6.0	שירותי בריאות
3.8	3.4	3.0	שירותים קהילתיים
4.9	2.3	2.6	שירותים פרטיים למשק הבית

(1) הנתונים מבוססים על סקר ההכנסות שנערך בין יולי 2007 ליוני 2008.

(2) אנשים ששכרם הממוצע לשעה נמוך מ-95 אחוזים משכר המינימום לשעה.

המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הארץ²¹. התוכנית תאפשר לעובדים ששכרם נמוך לקבל תוספת שכר בסכומים שעד כ-400 ש"ח לחודש, בהתאם לשכרם, למספר הילדים במשק ביתם, למספר המפרנסים ולגילם. ההטבה ניתנת ישירות לעובד, על ידי פנייה ישירה שלו לרשויות המס, ללא התערבות המעביד.

למס הכנסה שלילי השפעות חיוביות ניכרות על רווחתם של פרטים עובדים: הוא משפר את מצבם הכלכלי של משקי הבית שבראשם יש עובדים בשכר נמוך ועשוי לחלצם מעוני. במחקרים בעולם נמצא כי למס הכנסה שלילי תרומה ניכרת להפחתת העוני בקרב משפחות העובדים. כמו כן הוא מגדיל את התמורה לעבודה, ולפיכך - את התמריץ לעבוד ולא להסתמך על קצבאות. ברוב המחקרים נמצא כי למס הכנסה שלילי השפעה חיובית על שיעור ההשתתפות (אף כי השאלה אם ועד כמה השפעה זו מקווצת על ידי הפחתת שעות העבודה שנויה במחלוקת). מכל מקום, ברור כי השפעתו של מס הכנסה שלילי על התעסוקה אינה שלילית. לצמצום העוני ולהגדלת התעסוקה יש גם ערך מוסף, הנובע מההשפעה על ילדיהם של הפרטים הזכאים²².

בהשוואה בין-לאומית עם מדינות שבהן פועלת מערכת מס הכנסה שלילי דומה לזו שבישראל נמצא כי בישראל ההטבה הכספית נטו הניתנת במסגרת מס הכנסה שלילי היא נמוכה יחסית²³ - דבר העלול למתן את ההשפעות החיוביות של החוק. זאת ועוד, מס הכנסה שלילי עלול לאפשר למעסיק להפחית את שכרו של העובד הזכאי למס השלילי, כך שחלק מן ההטבה יגיע לידי המעביד במקום לידי העובד. תשלום מס ההכנסה השלילי ישירות לעובד, ובמנותק מהמעביד, ממתן חשש זה.

התוכנית "אורות לתעסוקה" פועלת מאז יולי 2007 במספר אזורים בארץ (בשלב זה כ"פיילוט") ומחליפה את תוכנית "מהל"ב". התוכנית נועדה לשלב מקבלי גמלאות קיום בני 45 ופחות בעבודה מתאימה ולאפשר להם לעבור מתלות בקצבאות לעצמאות. התוכנית כוללת שירותים להגדלת כישורי ההשתכרות של המשתתפים (הכשרות מקצועיות, שיפור "כישורים רכים"²⁴), התנסות בעבודה, סיוע בפתיחת עסקים עצמאיים ועוד). תוך התניית גמלאות הקיום בהשתתפות פעילה בתוכנית²⁵. מקבלי גמלאות קיום בני 45 ויותר יכולים להשתתף בתוכנית באופן וולונטרי ובהיקף שעות מופחת. בתוכנית "אורות לתעסוקה" שונתה שיטת התמריצים למפעילי התוכנית לעומת זו שהונהגה בתוכנית "מהל"ב", כך שהושם דגש רב יותר בתמריצים להשמות איכותיות וארוכות טווח. גם למשתתפי התוכנית ניתנים תמריצים להתמדה בעבודה. התוכנית מסייעת מצד אחד בהסרת חסמים המקשים על אנשים שמחוץ לכוח העבודה להשתלב בתעסוקה, ומהצד האחר מפחיתה את הכדאיות של הסתמכות על גמלאות בקרב המסוגלים לעבוד. בכך היא תורמת להגדלת

²¹ בתוכנית החירום הכלכלית להתמודדות עם המשבר הוצע להקדים את הרחבת הפריסה.

²² לפירוט נוסף על השלכותיו של מס הכנסה שלילי על העוני, ההשתתפות ושעות העבודה ראו: תיבה ה'-4: "ההשפעה של העלאת שכר המינימום ושל מס הכנסה שלילי על העוני בקרב עובדים" בדוח בנק ישראל לשנת 2006.

²³ לפירוט נוסף על מאפייני מערכת מס ההכנסה השלילי ולהשוואה בין-לאומית ראו: בנק ישראל (2008) "מס הכנסה שלילי בפרספקטיבה בין-לאומית", *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* 122, חלק ב'. לממצאים ראשוניים מהפעלתה של התוכנית ראו: בנק ישראל (2008) "מס הכנסה שלילי: מאזן ביניים מאז הפעלת התוכנית בחודש ספטמבר", *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* 123, חלק ב'.

²⁴ "כישורים רכים" הם כישורי חיים בסיסיים הנדרשים להשתלבות בעבודה, מעבר לכישורים המקצועיים, כגון: מוטיבציה לעבודה, יכולת להישמע להוראות ולהנחיות, לעמוד בלוחות זמנים, להתמיד בעבודה, לקיים תקשורת בין-אישית נאותה ולעבוד בצוות.

²⁵ התוכנית האישית הרגילה היא בהיקף של 30 עד 40 שעות שבועיות.

שיעורי ההשתתפות והתעסוקה ועולה בקנה אחד עם המדיניות הכוללת לשיפור רווחתן של אוכלוסיות חלשות דרך השתתפות בשוק העבודה. בטווח הארוך גלום בתוכנית חיסכון תקציבי, בשל הפחתת מספרם של מקבלי הגמלאות. (לפירוט נוסף ראו תיבה ה'-3 בדוח זה.)

בתחילת 2008 נכנס לתוקפו חוק פנסיות חובה²⁶, המחייב את המעבידים להפריש עבור עובדיהם הפרשות פנסיוניות. בטווח הארוך, עם התארכות תקופת הצבירה של כספי הפנסיה, יפעל החוק להפחתת תחולת העוני בקרב קשישים ולהקטנת תלותם בקצבאות. עם זאת, בטווח הקצר עלולות ההפרשות לפנסיות חובה להפחית את ההכנסות השוטפות של עובדים שהכנסותיהם נמוכות מלכתחילה²⁷.

2. השוואה בין-לאומית של ההוצאה לחינוך בבתי הספר ומדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת משאבים

- ♦ ההוצאה הלאומית לחינוך (ללא השכלה גבוהה) כאחוז מהתוצר בישראל גבוהה מאשר במדינות OECD, עקב ריבוי ילדים באוכלוסייה. לעומת זאת ההוצאה לתלמיד יחסית לתוצר-לנפש בישראל קטנה במקצת בהשוואה לאותן מדינות, וההישגים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים נמוכים.
- ♦ אחת המטרות המרכזיות של מערכת חינוך היא מתן הזדמנות שווה לתלמידים הסובלים מחסכים חינוכיים, וחשיבותה בישראל מועצמת בשל הקיטוב החברתי-כלכלי.
- ♦ הפערים הניכרים בהישגים הלימודיים בישראל לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים של התלמידים והחשיבות הרבה של ההשקעה בחינוך תומכים בתגבור ההעדפה המתקנת בבתי הספר.
- ♦ ההמלצות המרכזיות הן:
 - תגבור ההעדפה המתקנת בכל דרגי החינוך, בדגש על שלבי החינוך המוקדמים. מקורות המימון יכולים לבוא מהגדלת תקצוב החינוך ו/או מחיסכון תקציבי (למשל ציפוף כיתות קטנות).
 - הגדלת היקף ההוראה בקבוצות קטנות והיקף שיעורי העזר בבתי ספר תת-משיגים, הצעה העולה בקנה אחד עם הרפורמה בחינוך היסודי.
 - הרחבת תחולת יום לימודים ארוך בגני ילדים ובבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חלש.
 - הקטנת מספר התלמידים בכיתות צפופות, בעיקר בגילים הצעירים ובבתי ספר תת-משיגים; זאת בניגוד לכוונה להקטין בהדרגה את הכיתות הצפופות בכל דרגי החינוך ובתי הספר בארץ.
 - הנהגת תמריצים כספיים למורים המלמדים בבתי ספר המאכלסים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. גודל התמריצים יהיה תלוי, בין השאר, בשיפור הישגי התלמידים.

²⁶ "צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957".

²⁷ לדיון בנושא המדיניות הממשלתית והעוני בקרב קשישים ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2007.

רכישת השכלה היא גורם מפתח בהשתלבות מוצלחת של הפרט בחברה המודרנית ודרך המלך לניעות (mobility) חברתית-כלכלית. רכישת השכלה מעלה את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, מניבה תשואה חיובית במונחי כושר השתכרות, מצמצמת את הסיכוי לאבטלה ולעוני, תורמת לשיפור המצב הבריאותי, לקבלת החלטות (כלכליות ואחרות) מושכלות ועוד. כפועל יוצא לא רק הפרט נהנה מפירות ההשקעה בחינוך אלא גם המשק והחברה, וכך גדלה הרווחה החברתית. מעורבות ממשלתית ענפה במימון והספקה של שירותי החינוך רצויה לא רק מפני ההשפעות החיצוניות החיוביות של רכישת השכלה, אלא גם מפני הקושי של הפרטים לממן את ההשקעה והצורך להבטיח את איכות ההשכלה. מטרות החינוך הן רבות ומגוונות - הנחלת ערכים אוניברסליים והקניית דעת ומיומנויות הנדרשות לבוגר, הגברת שוויון ההזדמנויות ועוד.

ההישגים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים נמוכים יחסית.

מזה תקופה ממושכת מופנים חצי ביקורת כלפי מערכת החינוך בישראל, בפרט על רקע ההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים²⁸. בעידן של תחרות גלובלית והצורך של ישראל להתבסס על יתרונות יחסיים שמקורם בראש ובראשונה בהון אנושי גבוה ובחדשנות, ההישגים הדלים מעוררים דאגה. זאת ועוד, הפערים בהישגים בארץ רחבים מאוד בהשוואה לעולם ומעידים על אי-שוויון ניכר בחינוך.

כל אלו הביאו בשנים האחרונות ליוזמות לרפורמות מקיפות במערכת החינוך הישראלית כ"תוכנית הלאומית לחינוך" ("דוח דוברת", ינואר 2005)²⁹. חלקן אף הבשילו ומיושמות בהדרגה, כארגון-מחדש של המוסדות להכשרת עובדי הוראה, אקדמיזציה שלהם והעלאת סף הקבלה אליהם; רפורמה ("אופק חדש") בשכר ובתנאי ההעסקה בחינוך היסודי (ובחטיבות הביניים) ועבודה עם קבוצות קטנות של תלמידים; הקטנת כיתות א' וב' בחינוך הרשמי בלימודי מיומנויות יסוד; הרחבה מדורגת של חוק חינוך חובה לכיתות י"א וי"ב. כן מתוכננת הקטנה הדרגתית של המספר המרבי של תלמידים בכיתה ל-32 בכל דרגי החינוך הרשמי, בעדיפות ראשונה בבתי ספר ביישובים חלשים.

ניתוח מקיף של הסוגיות המרכזיות המעסיקות את מערכת החינוך צריך להקיף את התחומים העיקריים הבאים, ולהעריך את התפתחותם על פני זמן ובהשוואה לנהוג במדינות המפותחות: התשומות - גודל ההוצאה וחלוקתה בין דרגי החינוך ותחומי הלימוד (לימודי ליבה, נתיב עיוני לעומת טכנולוגי וכדומה) ובין תלמידים מרקעים חברתיים-כלכליים שונים; מדיניות כלפי תלמידים מחוננים ובעלי לקויות; מאפייני כוחות ההוראה - הכשרתם, איכותם ותנאי עבודתם - וכן היבטים פדגוגיים; התפוקות - ההישגים בחתכים מגוונים; יעילות הקצאת המשאבים ומבנה התמריצים; ריכוז לעומת ביזור בניהול ובתחומים אחרים³⁰.

ההוצאה הלאומית לחינוך בבתי ספר בישראל מהווה כחמישה אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, ולמעלה מארבע חמישיות ממנה ממומן על ידי המגזר הציבורי. דיון בגודלו הרצוי של תקציב החינוך ובחלקו של המגזר הציבורי מעורר קשיים רבים, ובלאו הכי נתון להכרעה ערכית. בכל זאת הובאה בסוף הפרק (תיבה ח'-1) השוואה בין-לאומית של ההוצאה הלאומית לחינוך - שגם היא חשובה, על רקע היתרונות היחסיים של כלכלת ישראל, הנסמכים על הון אנושי - ותיאור ההתפתחויות הצפויות בתקציב החינוך בשנים

²⁸ להשוואות בין-לאומיות ראו OECD (2008).

²⁹ ראו גם: ועדת א.ל.ה. (2003), לביא ותיירוש (2003). ביקורת על "דוח דוברת" ניתן למצוא אצל ענבר (2005).

³⁰ סקירה כללית של מערכת החינוך ודיון תמציתי בחלק מהסוגיות ניתן למצוא בדוח בנק ישראל לשנת 2004, פרק ד סעיף 2.

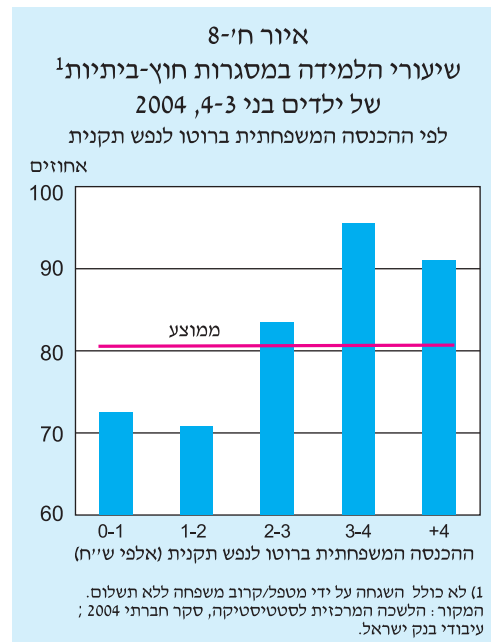
הקרובות, עם יישום הרפורמות שהוחלט עליהן. מההשוואה עולה כי ההוצאה הלאומית לחינוך (ללא השכלה גבוהה) כאחוז מהתוצר בישראל היא כ-5.3 אחוזים, שיעור גבוה מאשר במדינות OECD. לעומת זאת ההוצאה לתלמיד יחסית לתוצר-לנפש בישראל קטנה יחסית - עקב ריבוי ילדים באוכלוסייה ושיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, הגורע מן המקורות למימון ההוצאה לחינוך - וההישגים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים נמוכים מאשר באותן מדינות. עם הנהגת התוכניות השונות, כ"אופק חדש", ההוצאה התקציבית לחינוך צפויה להתרחב בשנים הקרובות בכ-0.3 אחוז תוצר, וההוצאה הריאלית לתלמיד - בכשביעית.

אחת המטרות של מערכת החינוך הישראלית היא לגשר על פערים בין תלמידים בהישגים הלימודיים, תוך מתן הזדמנות שווה גם למי שגדלו במשפחות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים וסובלים משום כך מחסכים חינוכיים³¹. הפערים בהישגים בארץ רחבים מאוד בהשוואה למדינות המתקדמות ומעידים על אי-שוויון ניכר בחינוך, שהוא בבואה של פני החברה; זאת למרות מאמצים ניכרים לחיזוק אוכלוסיות חלשות. לפיכך, ולנוכח ההשלכות המרחיקות הלכת של אי-השוויון הנרחב בחינוך על רווחתו של דור העתיד, נתמקד להלן במדיניות ההעדפה המתקנת בהקצאת משאבים לתלמידי בתי הספר. תחילה ייסקרו הפערים בהישגים הלימודיים לפי מאפייני התלמידים, לאחר מכן תתואר מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך, ולבסוף יובאו המלצות.

פערים בהישגים לימודיים

שיעורי הלמידה של ילדים מבתי עניים במסגרות חינוך קדם-יסודיות נמוכים הרבה יותר מאלו של ילדים אחרים (איור ח'-8)³². הפערים בהישגים הלימודיים בבתי הספר בין בני המעמד החברתי-כלכלי הגבוה לנמוך גבוהים מאוד³³, וכך גם בהשוואה בין-לאומית. הפערים ניכרים כבר בכיתות הנמוכות, נותרים בעינם ולעיתים אף מתרחבים עם העלייה בדרגת הכיתה, ובאים לידי ביטוי גם בהזדמנות להיכנס בשערי מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל ובתחומי לימוד המקנים תמורה נאה בשוק העבודה בפרט. הישגים לימודיים דלים שכיחים בחינוך הערבי (במיוחד הבדווי) והחרדי - בין השאר, משום שרבים מתלמידיהם באים

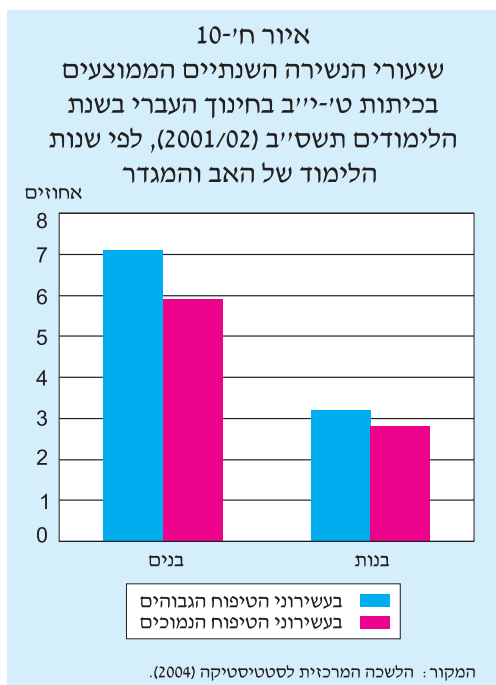
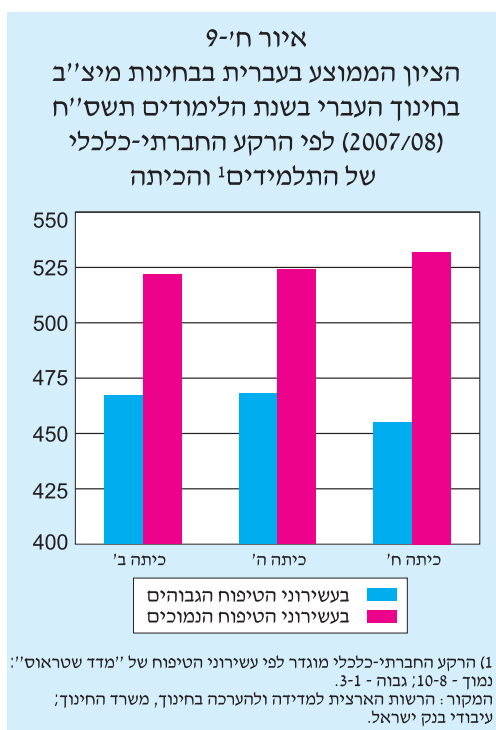
הפערים בהישגים בארץ רחבים מאוד בהשוואה לעולם ומעידים על אי-שוויון ניכר בחינוך.



³¹ בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (תיקון מס' 6, תשס"ד-2003), מצוין כי אחדות ממטרות החינוך הממלכתי הן: "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו".

³² כארבע חמישיות מההורים במשפחות עניות, שנמנעו מלשלוח את ילדיהם בני ה-4-3 למסגרות חינוכיות בתשלום, ציינו כי היותן יקרות מדי השפיעה על החלטתם (עיבודים מסקר חברתי 2004).

³³ לפירוט ראו: לביא (1999); דהן ואחרים (2001); אדלר ובלס (2003); בנק ישראל (2005); שי ואחרים (2005); פרידלנדר ואחרים (2006).



מרקע משפחתי חלש, ואצל החרדים גם עקב תוכניות לימודים שאינן כוללות די לימודי חול.

בחינות המיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית-ספרית) בודקות את הידע וההבנה של תלמידי בתי הספר בדרגות כיתה שונות בתחומי דעת המהווים את ארגון הכלים הנחוץ לבוגר מערכת החינוך - שפת אם, אנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה. בשפת האם קיימים הבדלים ניכרים בציונים לרעת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, ואלו מתרחבים עם העלייה בדרגת הכיתה (איור ח'9). תמונה דומה מצטיירת בבחינות במקצועות האחרים. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם תוצאות המבחנים הבין-לאומיים שבהם השתתפו תלמידים מישראל (TIMSS, PISA, PIRLS).

שיעורי הנשירה מבתי הספר גבוהים יותר בקרב תלמידים מרקע חלש (איור ח'10), וכן בקרב ערבים ועולים חדשים. ההשלכות של נשירה ממערכת החינוך אינן מסתכמות בפגיעה בסיכויים להשיג תעודת בגרות ולהמשיך ללימודים גבוהים; הן מתבטאות גם בסטיות חברתיות כמעורבות בפעילות פלילית ושימוש בחומרים מסוכנים.

ההישגים של תלמידים מרקע חלש בבחינות הבגרות נופלים בהרבה מאלו של תלמידים מרקע חזק (איור ח'11). מדובר הן בהישגים בסיסיים כשיעור הזכאות לתעודת בגרות, והן באיכויות תעודת הבגרות העשויות להעיד על מצוינות - ריבוי מקצועות לימוד מוגברים, ציונים גבוהים בבחינות הבגרות ועמידה בדרישות הסף של האוניברסיטאות. מתחילת שנות התשעים אנו עדים ליציבות או לצמצום של הפערים בהישגים הבסיסיים, אך להתרחבות הפערים בהישגים המצביעים על מצוינות³⁴.

שיעורי הנשירה מבתי הספר גבוהים יותר בקרב תלמידים מרקע חלש.

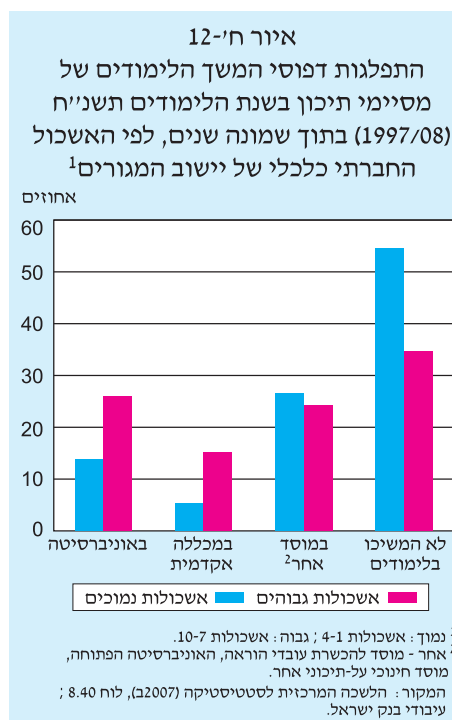
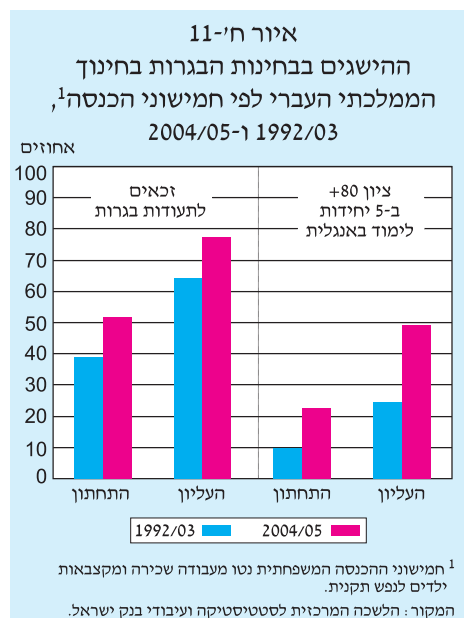
³⁴ זוסמן וצור (2008).

ההצלחה החלקית בבחינות הבגרות של תלמידים בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים מותירה אותם מאחור: רק שיעור נמוך מהם מגיע לאוניברסיטה או למכללה אקדמית, ורובם לא ממשיכים ללימודים גבוהים (איור ח'-12).

השוואה בין-לאומית של הישגי תלמידים בני 15 (בישראל - לרוב כיתה י') במבחני PISA בשלושה תחומי דעת - קריאה, מתמטיקה ומדעים - מעלה את הממצאים המרכזיים הבאים: ההישגים של תלמידי ישראל נמוכים בהרבה מאלו של תלמידי מדינות OECD וחלק מהמדינות הנוספות שהשתתפו במבחנים³⁵; שיעור גבוה מאוד מהתלמידים הישראליים כלול בקבוצת התלמידים שהישגיהם נמוכים, ובמקביל נמוך שיעורם של תלמידי ישראל המצטיינים (איור ח'-13); השונות בהישגים בתוך ובין בתי ספר היא מהגבוהות במדינות המערב (איור ח'-14)³⁶. כמו כן תרומת המאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים להישגיהם במבחני PISA בישראל גבוהה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות (איור ח'-15), ממצא העשוי להעיד כי ההעדפה המתקנת אצלנו קטנה יחסית.

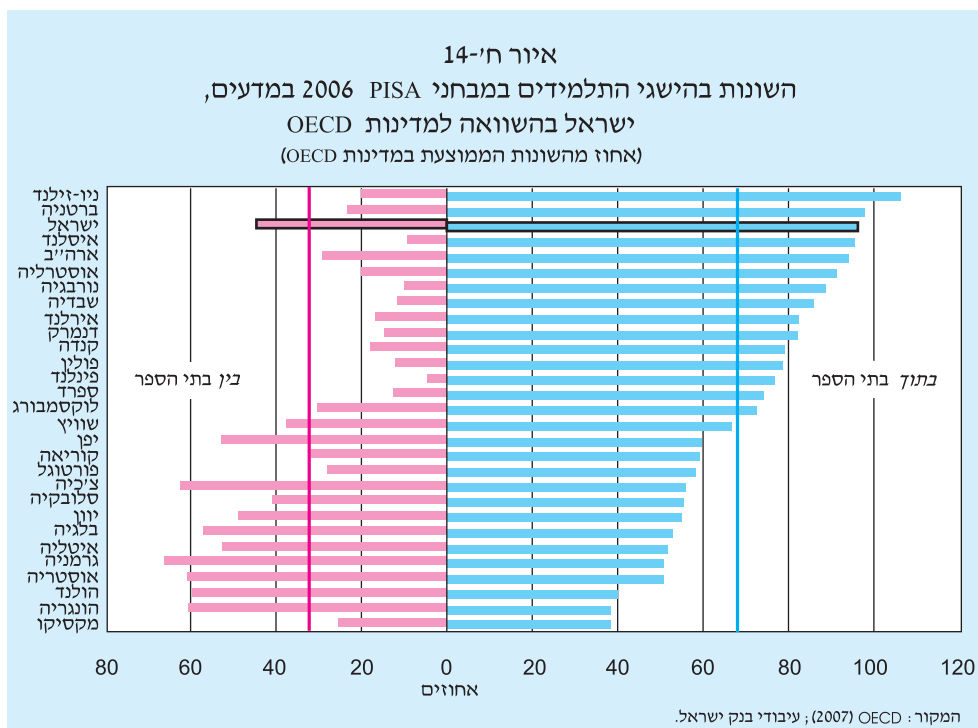
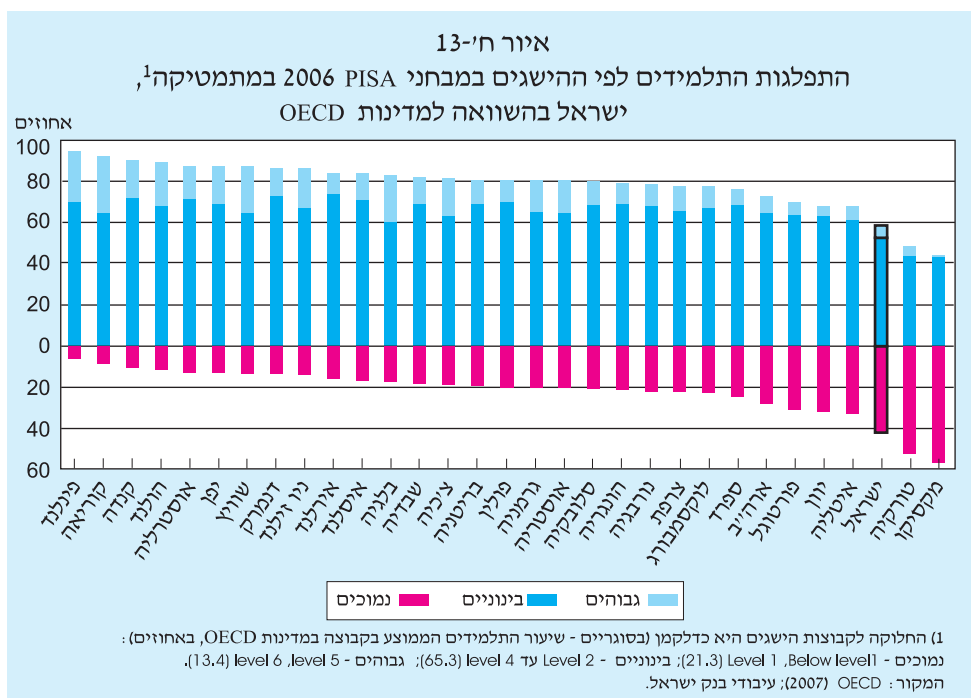
השונות הניכרת בהישגים הלימודיים בישראל אינה מפתיעה בהתחשב בקיטוב החברתי-כלכלי השורר בארץ. תלמידים מרקע חלש סובלים מחסכים חינוכיים רבים, הבאים לידי ביטוי ביכולת פחותה של הוריהם להעניק להם את התמיכה הנדרשת במיגון תחומים: תנאי דיור נאותים; ספרים, מחשב אישי וציוד אחר; סיוע מתאים בהכנת שיעורי הבית; מימון שיעורים, חוגים וכיוצא באלה. כך, למשל, ההוצאה הפרטית לחינוך ילד בבית ספר יסודי בחמישון העליון של

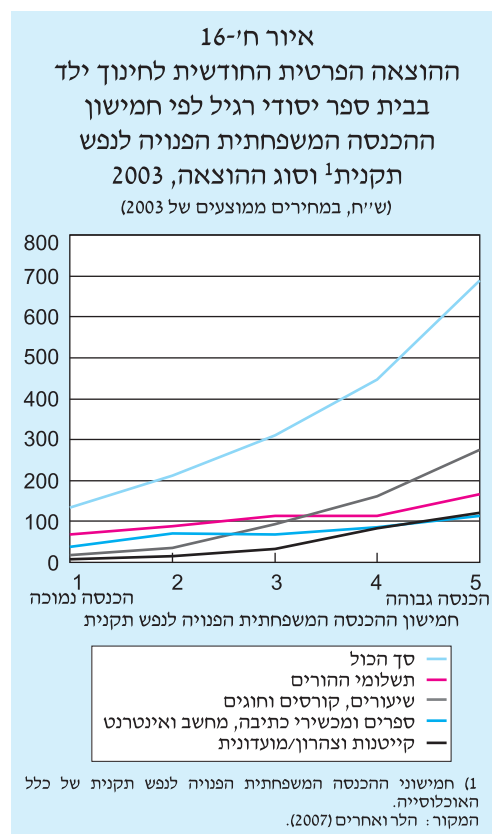
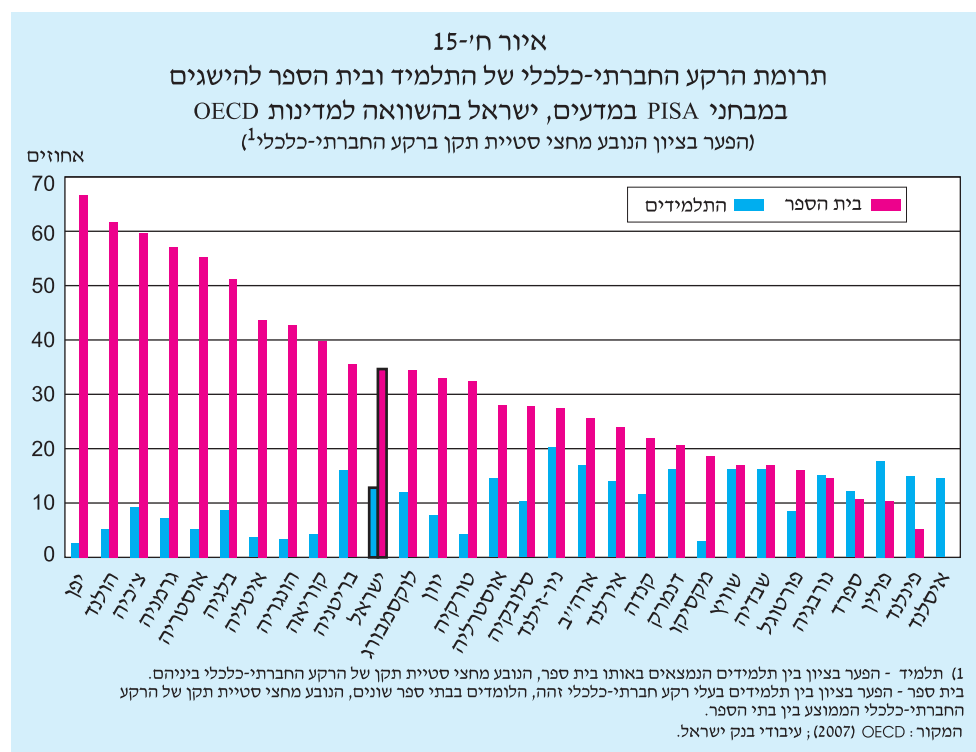
השונות הניכרת בהישגים הלימודיים בישראל נובעת, בין השאר, מהקיטוב החברתי-כלכלי השורר בארץ.



³⁵ תלמידי ישראל מדורגים סביב המקום ה-40 בשלושת תחומי הדעת; התלמידים בחינוך העברי מצויים לכל היותר שלושה שלבים גבוה יותר, והתלמידים בחינוך הערבי - סביב המקום ה-50.

³⁶ ניתן לשער כי אחת הסיבות לשונות הגדולה בהישגים בתוך בתי הספר בישראל קשורה למדיניות האינטגרציה בחינוך העל-יסודי. עם זאת, גם בחינוך היסודי השונות בהישגים בתוך בתי הספר רחבה, אף שלא נהוגה שם אינטגרציה. האינטגרציה במערכת החינוך כמנגנון להעדפה מתקנת טעונה התייחסות רחבה בפרסום אחר.





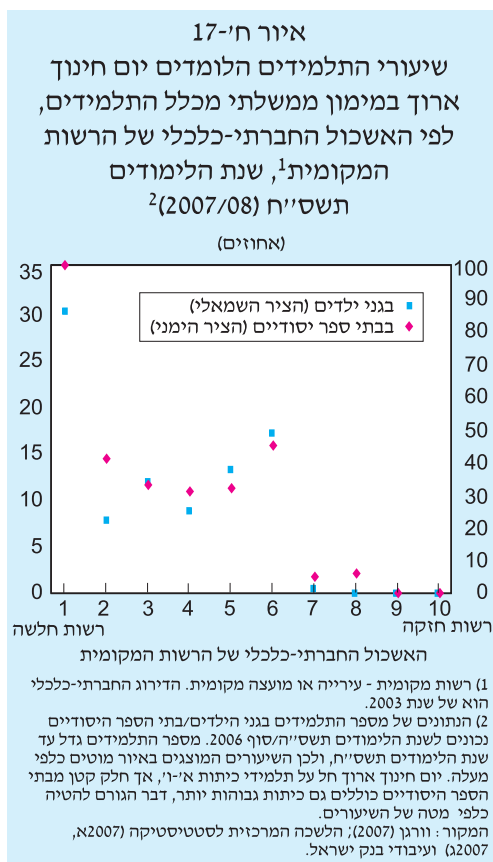
ההכנסה המשפחתית לנפש תקנית גבוהה פי חמישה מאשר בחמישון התחתון, וההוצאה על שיעורים, קורסים וחוגים גבוהה פי שישה עשר (איור ח'-16).

במהלך השנים 1993-2002 (התקופה שלגביה מצויים נתונים בני השוואה) עלה חלקם של משקי הבית במימון סך ההוצאה השוטפת לחינוך יסודי ועל-יסודי בנקודת אחוז והגיע לכ-17 אחוזים, פועל יוצא של ירידה חדה במשקל ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי ומגמה הפוכה בחינוך העל-יסודי.

התרחבות חלקה של ההוצאה הפרטית לחינוך יכולה לנבוע, בין השאר, מעלייה בהכנסת משקי הבית, ועמה גם בביקוש לשירותי חינוך, שאינו נענה בהגדלה מספקת של ההוצאה הציבורית לחינוך, בד בבד עם חוסר שביעות רצון של הורים מאיכות החינוך. תופעות אלו כנראה נפוצות יותר בקרב משקי בית מבוססים

ומשכילים, שלעיתים ההוצאה של משרד החינוך לילדיהם פחתה בשל מדיניות העדפה מתקנת לטובת השכבות החלשות.

דרכי התערבות של מערכת החינוך ומדיניות העדפה מתקנת



בפני מערכת החינוך עומדות דרכי התערבות אחדות לצמצום אי-השוויון בחינוך, ובכללן העדפה מתקנת לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהקצאת שעות ההוראה וכוחות ההוראה, הנהגת שיטות לימוד העונות על צורכיהם וכדומה. מחקרים מהעולם מלמדים שהגדלת מספר שעות ההוראה העומדות לרשות תלמידים (העשויה לבוא לידי ביטוי גם בצמצום גודל כיתותיהם), תורמת תרומה מסוימת לשיפור ההישגים הלימודיים, וכי היא משמעותית יותר בקרב תלמידים בכיתות הנמוכות ואצל אלו מהשכבות החלשות³⁷. אמנם נראה כי השפעת מאפייני הרקע של התלמידים, כגון השכלת הוריהם, על ההצלחה בלימודים רבה מזו של הקצאת המשאבים לחינוך, אך הראשונים אינם נמצאים, בדרך כלל, במעגל ההשפעה המיידי של המדיניות הציבורית, לפחות בטווח הקצר.

במערכת החינוך ננקטים צעדים רבים לחיזוק אוכלוסיות חלשות, תוך קביעת קריטריונים ברורים ואחידים להקצאת משאבים והעדפה מתקנת³⁸. עם אלה

במערכת החינוך ננקטים צעדים רבים לחיזוק אוכלוסיות חלשות, תוך קביעת קריטריונים ברורים ואחידים להקצאת משאבים והעדפה מתקנת.

נמנים, בין השאר, יישום הדרגתי של חוק חינוך חובה חינם לגילאי 3-4³⁹ ויום חינוך ארוך בחינוך הקדם-יסודי והיסודי - בעדיפות ראשונה ביישובים שדירוגם החברתי-כלכלי נמוך, בשכונות מצוקה ועוד. יישום יום חינוך ארוך נתקל בקשיים, ותחולתו אינה פרוגרסיבית במידה הנדרשת - איור ח' - 17 - משום שרשויות מקומיות חלשות מתקשות ליישם אותו, וזאת בפרט מפני שהוא מחייב לקיים מפעל הזנה. צעדים נוספים הם מסגרות יום לימודיות תוספתיות (מיל"ת - תוכנית הידועה גם בשם "פנימיות יום"); תוכניות התערבות מערכתית ביישובים ובשכונות חלשים ("רווחה חינוכית", "שיקום שכונות" ועוד); סיוע לתלמידים מרקע חלש המתקשים בלימודיהם (כיתות "אתגר", מרכזי נוער, "מפתנים", תוכנית ל"ב [לקראת בגרות] עיוני/טכנולוגי וכיוצא באלה) ולתלמידים שהם בסיכון גבוה לנשירה

³⁷ למקרה הישראלי ראו: Angrist and Lavy (1999).

³⁸ לפירוט ראו: אדלר ובלס (2003) וכן הצעת התקציב לשנת הכספים 2009, חוברת י"א.

³⁹ במעונות יום ובמשפחתונים בפיקוח משרד התמי"ת מוענקת סובסידיה ממשלתית בשכר הלימוד להורים מרקע חברתי-כלכלי חלש.

(מועדוניות משפחתיות, תוכניות אמ"ץ, מג"ע וכדומה); עזרה לתלמידים עולים; תמיכה בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים; תמרוץ מורים המלמדים באזורי עדיפות לאומית⁴⁰. צעד משמעותי להגברת ההעדפה המתקנת נעשה בשנת הלימודים תשס"ד (2003/04), עם תחילת המעבר ההדרגתי, בבתי הספר היסודיים, להקצאת שעות ההוראה לתלמיד במקום לכיתה, תוך שכלול מפתח ההקצאה, ברוח המלצות "דוח שושני" (אוגוסט 2002). הוגדר מדד חסך חינוכי ברמת התלמיד (מדד טיפוח), אשר שימש לחישוב רכיב ההקצאה הדיפרנציאלית לתלמיד, והביא בחשבון את גורמי הרקע של התלמיד, כפי שמפורט בלוח ח'-7. התלמידים חולקו לעשירוני טיפוח, כך שתלמיד בעשירון הטיפוח העליון (מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר) היה אמור לקבל לפי מדד זה כ-60 אחוזים יותר שעות הוראה מתלמיד בעשירון הטיפוח התחתון.

מדד הטיפוח לא התחשב בהכנסת משק הבית, ובית הדין הגבוה לצדק פסק בראשית 2006 (בג"ץ 11163/03) כי מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך אינה חוקית, משום שהיא מפלה לרעה את התלמידים בחינוך הערבי. כפועל יוצא גיבש משרד החינוך מדד טיפוח חדש בחינוך היסודי ("מדד שטראוס"), שהושמטו ממנו רכיבי אזור עדיפות לאומית א' ומספר האחים והאחיות, נוספה עליו ההכנסה המשפחתית השנתית ברוטו לנפש תקנית והוכנסו בו שינויים נוספים (לוח ח'-7). בסך הכול, שעות ההוראה המיועדות להעדפה מתקנת לפי "מדד שטראוס" מתחלקות כך שתלמיד בעשירון הטיפוח העליון יקבל פי שלושה יותר מתלמיד בעשירון הטיפוח התחתון. מדד הטיפוח החדש דומה למדד הטיפוח שהוצע בתוכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברת", ינואר 2005), והוא עולה בקנה אחד עם מדיניות ההעדפה מתקנת ראויה, המתחשבת בתרומת המאפיינים החברתיים-כלכליים של התלמידים להישגיהם הלימודיים.

בעקבות הקיצוצים המתמשכים בתקציב משרד החינוך לא התאפשר, לטענת המשרד, להבטיח מינימום שעות הוראה לכיתה וגם להחיל את מדד הטיפוח החדש על כלל שעות ההוראה העומדות לחלוקה. לפיכך הונהגה, באופן מדורג, החל משנת הלימודים תשס"ח (2007/08), שיטת תקצוב חדשה, דו-שלבית, בחינוך היסודי: בשלב הראשון מחולקים באופן אחיד כ-95 אחוזים משעות ההוראה - כדי להבטיח הקצאת מינימום של 36 שעות הוראה לכיתה תקנית, מינימום הגבוה מזה שהוענק עד אז; בשלב השני מוקצים 5 האחוזים הנותרים בהתאם ל"מדד שטראוס".

משמעות הדבר היא שבהיקף המשאבים הנוכחי, וללא שינוי בחלוקת המקורות הפנימיים של משרד החינוך, מדיניות ההעדפה המתקנת בפועל בחינוך היסודי מצומקת. יתר על כן, יישום מלא של שיטת התקצוב החדשה צפוי כנראה להביא להעתקת משאבים מתלמידים חלשים לחזקים, משום שמינימום השעות המוקצות עולה על מספר השעות שהוענקו עד היום לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק. בנסיבות אלו יהיה קושי להבטיח לתלמידי בתי ספר יסודיים מרקע חברתי-כלכלי חלש חינוך הולם.

בהסכם שנחתם בין הסתדרות המורים לממשלה ("אופק חדש") נקבע כי המורים בבתי הספר היסודיים ישהו בבית הספר 36 שעות שבועיות⁴¹, מתוכן 26 שעות פרונטליות ו-5 שעות לעבודה בקבוצות קטנות או לשעות פרטניות. (הסדר דומה הונהג בחטיבות הביניים). השעות האלה תוכלנה לשמש לתגבור לימודים לתלמידים חלשים. עם זאת, בחינוך היסודי

מדיניות ההעדפה המתקנת בפועל בחינוך היסודי מצומקת, על אף אימוץ "מדד שטראוס" להקצאה דיפרנציאלית של שעות ההוראה לתלמיד לפי מאפייניו החברתיים-כלכליים.

⁴⁰ לא ניתן להצביע על הבדלים בולטים בתוך כל זרם חינוך בתכונות כוח ההוראה (בחינוך היסודי) - למשל בהשכלה או בוותק בהוראה - בין מורים המלמדים בבתי ספר בעלי דירוג חברתי-כלכלי גבוה לאלה המלמדים בבתי ספר בעלי דירוג נמוך. (ראו זוסמן ואחרים, 2007; בלס ואחרים, 2008).

⁴¹ לעומת היקף משרה מרבי של 30 שעות שבועיות ערב הרפורמה.

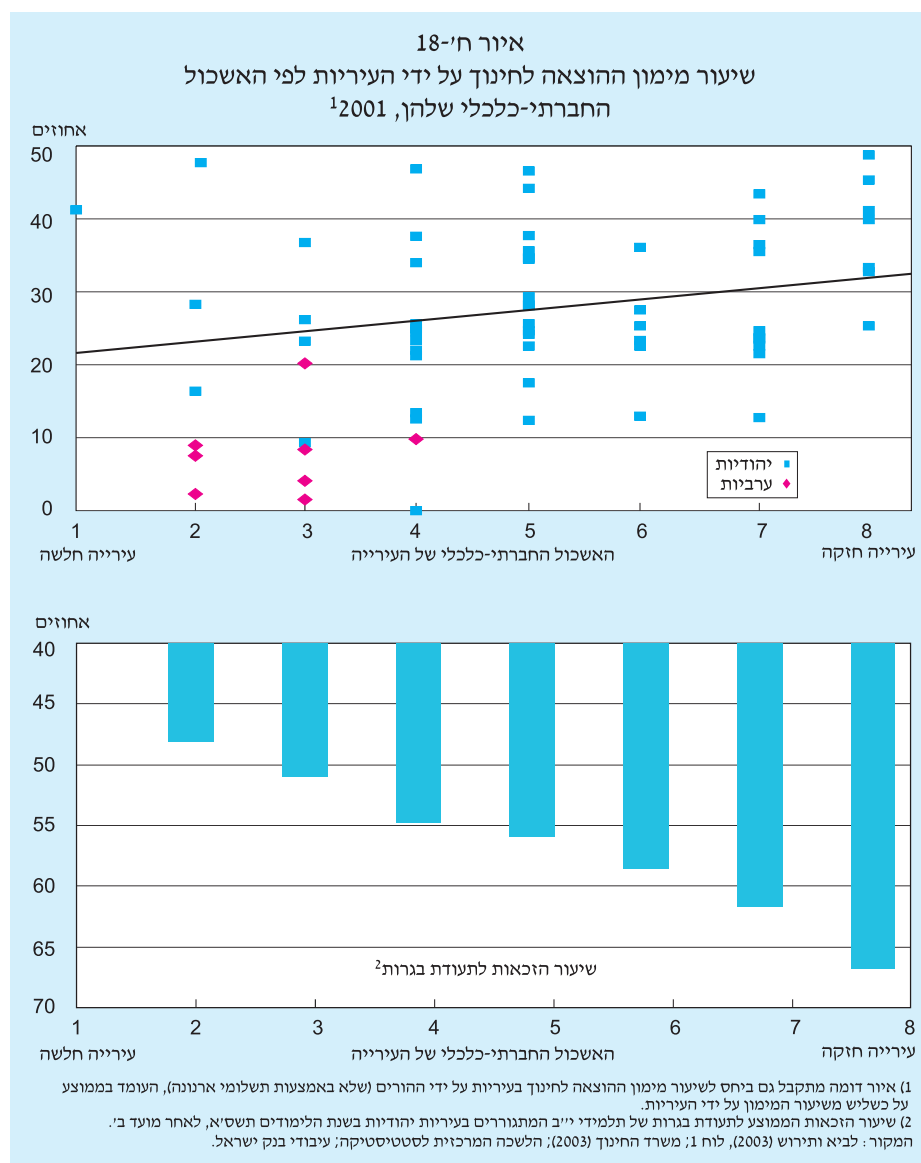
לוח ח'-7			
רכיבי מדד הטיפול ומשקלוליהם לתלמידי בתי הספר היסודיים			
לפי "דוח שושני" ובהתאם להמלצות "דוח דוברת" ו"ועדת שטראוס"			
(אחוזים)			
מדד	דוח	דוח	
שטראוס	דוברת	שושני	
20	20		עשירון ההכנסה המשפחתית לנפש תקנית
	20	15	השכלת האם
140 ¹	10	15	השכלת האב
	10	10	מספר האחים והאחיות
	20	20	עולה ²
20	10	10	עולה מארצות מצוקה ²
		20	מגורים באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות
20	10	10	ריחוק ממרכז הארץ ³ (פריפריאליות)
(1) הגבוה מבין ההורים.			
(2) מועד העלייה לצורך הגדרת עולה: "דוח שושני" - 10 השנים האחרונות; "דוח דוברת" - 6 השנים האחרונות (לעולה מארצות מצוקה - 11 השנים האחרונות); "מדד שטראוס" - ניקוד בין 0 ל-4: נקודה אחת לכל הורה ונקודה לתלמיד אשר לא נולדו בארץ, ונקודה נוספת אם אחד מהם נולד בארץ מצוקה.			
(3) שקלול המרחק המוערי של היישוב משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה) במשקל 2/3, וגודל האוכלוסייה באזור הטבעי במשקל 1/3.			
המקור: דוח הוועדה לבדיקת תקצוב החינוך היסודי בישראל ("דוח שושני"), אוגוסט 2002; התוכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברת"), ינואר 2005; משרד החינוך.			

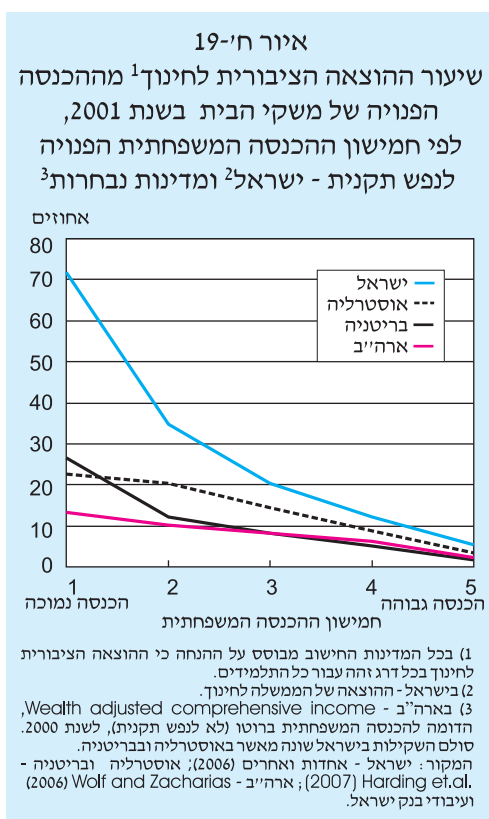
רוב ההטרונגניות על רקע חברתי-כלכלי היא כנראה בין בתי ספר ולא בתוכם, כך שהתרומה של השעות הפרטניות לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים בכל רחבי הארץ מוגבלת. בעקבות סיום סכסוך העבודה עם המורים העל-יסודיים החליטה הממשלה (החלטה 3020/2008) להקטין בהדרגה את המספר המרבי של תלמידים בכיתה ל-32 בכל דרגי החינוך הרשמי - הקטנה שעלותה השנתית המשוערת, בהפעלה מלאה (למעט בינוי), היא 2.3 מיליארדי ש"ח. כן הוחלט לפצל, עד שנת הלימודים תשע"ב (2011/12), את כל כיתות א'-ב' בחינוך הרשמי בשיעורים המקנים את מיומנויות היסוד, כך שגודלן לא יעלה על 20 תלמידים, מהלך שעלותו ביישום מלא כ-0.4 מיליארד ש"ח לשנה. עדיפות ביישום תוענק בין השאר לבתי ספר בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ואולי גם לאלו שהישגי תלמידיהם נמוכים. מחקרים מלמדים, כאמור, שצמצום גודל הכיתות עשוי לשפר במידת מה את ההישגים הלימודיים, בעיקר בשלבי החינוך המוקדמים ובקרב תלמידים חלשים; ואולם במערכת החינוך הישראלית רוב הכיתות הצפופות הן בחטיבות הביניים ובתיכון, במיוחד בחינוך הממלכתי העברי ביישובים מבוססים ובחינוך הערבי; לפיכך יישום מלא של המהלך להקטנת מספר התלמידים בכיתות צפופות אינו יעיל, ועלול להקטין את ממדי ההעדפה המתקנת. לעומת זאת, אם המהלך להקטנת גודל הכיתות יבוצע אך רק בבתי ספר שתלמידיהם נמצאים בממוצע בשליש התחתון של הדירוג החברתי-כלכלי (עשירוני הטיפול 8-10) הוא יחול רק על כשליש מהכיתות המתוכננות (בלס, 2008א, לוח 2), ובהתאם לכך גם תצומצם ההוצאה התקציבית.

משאבי משרד החינוך, בחינוך היסודי והעל-יסודי, המופנים לתוכניות המיועדות לקדם אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית ולצמצם פערים - שלא במסגרת שעות הוראה הכלולות במדד הטיפול - הצטמצמו מאז תחילת שנות האלפיים; במיוחד

הצטמצמו תקציבי אגף שירותי חינוך ורווחה (שח"ר), והם עומדים על כ-9 אחוזים מתקציב משרד החינוך. (ראו בלס וזוסמן, 2007).

מקורות נוספים למימון הוצאה לא-פרטית לחינוך יסודי הם תקציבי הרשויות המקומיות, תרומות ועוד. המידע על אלה מצומצם, והם מהווים פחות מעשירית מסך מקורות המימון של שעות ההוראה בבתי הספר היסודיים. מניתוח דוח בקרת התקן של משרד החינוך עולה כי בעוד שהמימון של הרשויות המקומיות מתואם חיובית עם החוסן של תושביהן, היקף המקורות האחרים גדל ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר - ממצא המעיד על העדפה מתקנת. שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בתקציב החינוך היסודי והעל-יסודי של הרשויות המקומיות גדל ככל שהרשות חלשה יותר. (להרחבה ראו משרד החינוך, 2007). גם מענקי האיזון שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות לפי "נוסחת גביש" הם פרוגרסיביים, ויכולים לסייע לרשויות במימון הוצאות החינוך. מאחר





שרמת השירותים המוניציפליים, ובהם איכות מערכת החינוך ביישוב מזה וגובה הארנונה מזה, הם בין הגורמים שאזרחים מביאים בחשבון בבחירת מקום המגורים - הרי שההוצאה של הרשויות המקומיות על חינוך ממקורותיהן היא מעין הוצאה פרטית.

בחטיבות הביניים היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות ההוראה קטן מאוד, ובתיכון הקצאת השעות היא במידה רבה אחידה, ותלויה בעיקר בדרגת הכיתה, במסלול ובמגמת הלימודים. נמצא כי רשויות מקומיות חזקות משקיעות בתלמיד בחינוך העל-יסודי הרבה יותר מרשויות חלשות (גולן, 2004). ממצאים דומים לגבי שיעור ההוצאה לחינוך שמומנה על ידי הרשות המקומית מופיעים אצל לביא ותירוש (2003) - ראו איור ח' - 18.

אף שהיקף ההעדפה המתקנת לתלמיד במערכת החינוך מצומצם יחסית לצרכים, הרי בהתחשב בזיקה ההדוקה שבין מספר

הילדים במשקי הבית לבין תחולת העוני שלהם, ובשיעורי הלמידה בבתי הספר שבקרבת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש הם נמוכים רק במקצת מאשר בקרב עמיתיהם מרקע חזק⁴² - ההוצאה הציבורית לחינוך למשק בית היא פרוגרסיבית מאוד ביחס להכנסה הפנויה של משקי הבית. בהשוואה בין-לאומית הפרוגרסיביות בישראל ניכרת (איור ח' - 19), במיוחד עקב ריבוי ילדים במשקי בית עניים, תופעה הנפוצה הרבה פחות במדינות המערב.

לבסוף, מסקירה של מערכות חינוך במדינות המערב (McKinsey & Company, 2007) עולה כי אחת התכונות הבולטות של מערכות מצטיינות היא השקעת משאבים רבים בבתי ספר ובתלמידים שהישגיהם נותרים מאחור, בדגש על מדיניות של העדפה מתקנת לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, בפרט בכיתות הנמוכות. לצורך זיהוי בתי ספר ותלמידים תת-משיגים נחוצות מערכות ניטור, וההתערבות הבית-ספרית צריכה לכלול בראש ובראשונה הוראה בקבוצות קטנות במהלך שעות הלימודים ולאחריהן, ואף שיעורי עזר יחידניים⁴³. כדי להגביר את השוויוניות במערכת החינוך מומלץ בפרסום של הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (Field, Kuczera and Pont, 2007) לנקוט, בין השאר, את הפעולות הבאות: העלאת שיעורי הלמידה של ילדים מרקע חברתי-כלכלי חלש במעונות

בחטיבות הביניים היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות ההוראה קטן מאוד, ובתיכון הקצאת השעות היא במידה רבה אחידה.

אחת התכונות הבולטות של מערכות חינוך מצטיינות במדינות המערב היא השקעת משאבים רבים בבתי ספר ובתלמידים שהישגיהם נותרים מאחור.

⁴² בחינוך הקדם-יסודי ובמערכת ההשכלה הגבוהה הפערים רחבים יחסית.

⁴³ התלמידים בפינלנד ובסינגפור מגיעים להישגים גבוהים בהשוואה בין-לאומית, בין השאר הודות להעדפה מתקנת רחבת היקף: בפינלנד 30 אחוזים מהתלמידים, החלשים ביותר, זוכים להוראה פרטנית, בעיקר בשפת אם ובמתמטיקה, ממורים שהוכשרו לכך במיוחד. השיעור הגבוה של התלמידים הזוכים להוראה פרטנית, יחד עם השתתפות מעט לעת של תלמידים חזקים, מונעים תיוג (סטיגמה), בסינגפור תלמידים מתקשים מקבלים שיעורים נוספים אחרי שעות הלימודים, וחמישית מכלל תלמידי כיתות א-ב, החלשים ביותר, זוכים לתגבור לימודים בכיתות נפרדות.

ובגני ילדים; אינטגרציה במערכת החינוך והגבלת ההסללה (הכוונה כפויה - tracking), במיוחד בגיל צעיר; העדפה מתקנת בהקצאת משאבים למוסדות חינוך המאכלסים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, בפרט בדרגי החינוך הנמוכים; זיהוי התלמידים המתקשים בלימודיהם ונקיטת צעדים להעלאת הישגיהם - שיעורי עזר וסיוע בהכנת שיעורי בית במסגרת בית הספר ולאחר שעות הלימודים; מניעה נשירה, במיוחד מוקדמת, והעמדת חלופות ראויות למתקשים במסלול לימודים עיוני.

המלצות

- הפערים הניכרים בהישגים הלימודיים בישראל לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים של התלמידים, והחשיבות הרבה של ההשקעה בחינוך, תומכים בתגבור ההעדפה המתקנת בבתי הספר בכל דרגי החינוך, בדגש על הכיתות הנמוכות - בדומה לגישה שאומצה במערכות חינוך מצטיינות ברחבי העולם.
- הקצאת שעות ההוראה בחטיבות הביניים ובתיכון לפי מדד טיפוח אוניברסלי ברמת התלמיד, כפי שהומלץ עוד בתוכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברת", ינואר 2005).
- הרחבה ניכרת של מספר שעות ההוראה המוקצות להעדפה מתקנת בחינוך היסודי. בהנחה ששומרים על מינימום שעות ההוראה לכיתה ברמתו הנוכחית ומקצים את כל שעות ההוראה לפי "מדד שטראוס", נדרשים מקורות נוספים בהיקף משוער של כ-700 מיליוני ש"ח לשנה.
- המקורות הנוספים יכולים לבוא מהגדלת תקציב משרד החינוך ו/או משינויים פנימיים שיאפשרו חיסכון תקציבי, כגון אלו המפורטים להלן:
 - צמצום השונות הרבה בגודל הכיתות במערכת החינוך.
 - הקפדה על תקצוב חלקי-בלבד לבתי ספר שאינם מקיימים את תוכנית הליבה, ממיינים תלמידים ואינם עורכים את מבחני המיצ"ב.
 - הקטנת ממדי ההיעדרויות והאיחורים של מורים ותלמידים, שהם נרחבים בהשוואה בין-לאומית.
- הגדלת היקף ההוראה בקבוצות קטנות בבתי ספר תת-משיגים, והגדלה משמעותית של מספר שיעורי העזר לתלמידים המתקשים בלימודיהם בכל בתי הספר. הרפורמה בחינוך היסודי (ובחטיבות הביניים) עולה בקנה אחד עם הצעות אלו.
- הרחבת תחולת יום חינוך ארוך בגני ילדים ובתי ספר יסודיים ומתן העדפה בולטת למוסדות חינוך המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.
- הקטנת מספר התלמידים בכיתות צפופות, בעיקר בגילים הצעירים ובבתי ספר תת-משיגים; זאת בניגוד לכוונה להקטין בהדרגה את הכיתות הצפופות בכל דרגי החינוך ובתי הספר בארץ.
- הנהגת תמריצים כספיים למורים המלמדים בבתי ספר המאכלסים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, תמריצים שגודלם תלוי, בין השאר, בשיפור בהישגי התלמידים.

תיבה ח'-1: השוואה בין-לאומית של ההוצאה לחינוך בישראל ובמדינות OECD¹

היקף ההוצאה הציבורית לחינוך הוא תוצאה של שיווי משקל חברתי-כלכלי-פוליטי. אמנם היכולת לקבוע את היקף ההוצאה הרצוי אך ורק בעזרת כלים כלכליים היא מוגבלת, אך בעידן של תחרות בשווקים גלובליים יש חשיבות להשוואות בין-לאומיות של ההוצאה לחינוך, בפרט לגבי מדינת ישראל, שכלכלתה נשענת על יתרונות יחסיים התלויים בהון אנושי גבוה.

השוואה בין-לאומית של ההוצאה לחינוך כרוכה בקשיים אובייקטיביים, בשל הבדלים בין מדינות בהרכב הדמוגרפי, בהכנסה לנפש וברמת המחירים. כפועל יוצא ניתן לערוך השוואות מזוויות רבות, ומהן נגזרות מסקנות העלולות לסתור זו את זו.

המדד הבסיסי הוא ההוצאה הלאומית לחינוך כאחוז מהתוצר, והוא משקף באופן גולמי את שיעור המשאבים המוקצים לחינוך מהעוגה הלאומית. מאיור 1א עולה כי בישראל השיעור הוא מן הגבוהים במדינות המפותחות², תוצאה שאינה מפתיעה בהתחשב בחלקם הרב של הילדים באוכלוסייה.

ואולם, ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד מתוקנת בגין כוח הקנייה (PPP) נמוכה בישראל בכ-27 אחוזים מן הממוצע במדינות OECD (איור 1ב), וזאת בעיקר בשל הוצאה קטנה יחסית לחינוך הקדם-יסודי ועל-יסודי והוצאה דומה לחינוך היסודי³. מדד אפשרי אחר, העוקף את הבעיות הכרוכות בתיקון בגין כוח הקנייה, הוא ההוצאה לחינוך לתלמיד יחסית לתוצר לנפש, ולפיו ישראל נמצאת מתחת לממוצע המדינות שבהשוואה (איור 1ג). ההוצאה לחינוך, בישראל ובעולם, היא בעיקר תשלומי שכר⁴, ולכן מדד אפשרי נוסף להשוואה בין-לאומית הוא ההוצאה לתלמיד יחסית לתמורה למועסק במשק. מדד זה נקבע ברובו על ידי שני גורמים - שכר המורים יחסית לתמורה למועסק במשק ושעות ההוראה לתלמיד - ועל כן המדד משקף במידה מסוימת פן אחד של עלות ייצור החינוך. בעוד ששכר המורים בישראל נמוך בהרבה משכר עמיתיהם בעולם המערבי, מספר שעות ההוראה עולה על זה שבמרבית מדינות OECD (אך הצפיפות בכיתות היא מהגדולות). כללו של דבר - ההוצאה לתלמיד יחסית לתמורה למועסק בישראל נמוכה מאוד (איור 1ד).

בסיכום, מהמדדים השונים עולה כי ההוצאה לחינוך לתלמיד בישראל נמוכה מהמקובל במדינות OECD. הסיבה המרכזית לכך היא השיעור הגבוה של ילדים באוכלוסייה, המצריך הוצאה כוללת גבוהה לחינוך, אך, יחד עם שיעור תעסוקה נמוך, מגביל את המקורות למימון ההוצאה לחינוך.

¹ הניתוח אינו כולל את מערכת ההשכלה העל-תיכונית, אלא אם כן צוין אחרת. מרבית הנתונים הבין-לאומיים לקוחים מהפרסום של OECD *Education at a Glance 2008* ואינם כוללים מידע לגבי חלק המדינות עקב מחסור בנתונים.

² ההוצאה הפרטית לחינוך מהווה כ-8 אחוזים מסך ההוצאה לחינוך בבתי ספר (ובמכונות קדם-אקדמיות) בישראל וכן במדינות ה-OECD בממוצע, הגם שבישראל חלקה גדל בקצב מהיר בהרבה.

³ מדד המצביע על תמונה דומה הוא ההוצאה המצטברת לתלמיד במהלך כל שנות לימודיו בבית ספר (אלפי דולרים של ארה"ב, במונחי PPP): ישראל - 61.2, ממוצע OECD - 87.7.

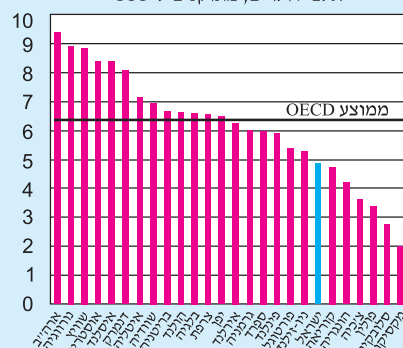
⁴ כ-94 אחוזים מההוצאות לחינוך בישראל הן הוצאות שוטפות, כשלושה - רבעים מהן שכר, ושיעורים דומים גם במדינות OECD.

במהלך השנים 1995-2005 גדלה ההוצאה הריאלית לתלמיד בבית ספר (ובמכניות אקדמיות) בישראל בכ-5 אחוזים בלבד, בהשוואה לכ-34 אחוזים בממוצע במדינות OECD, וגם שיעור ההוצאה מהתוצר פחת בישראל לעומת יציבות במדינות OECD. בעקבות יישום הדרגתי של הרפורמה בחינוך היסודי ("אופק חדש"), פיצול כיתות בדרגי החינוך הנמוכים, הפעלת חוק חינוך חובה עד גיל 18 וכן הפחתה (מתוכננת) של גודל הכיתה המרבי, צפויה ההוצאה התקציבית לחינוך (ללא השכלה גבוהה) להתרחב עד תחילת העשור הבא בכ-0.3 אחוז תוצר, ולקזז את מרבית הירידה של שיעור ההוצאה מהתוצר אשר הצטברה מאז אמצע העשור הנוכחי. ההוצאה לתלמיד צפויה אפוא לגדול ריאלית בכשביעית.

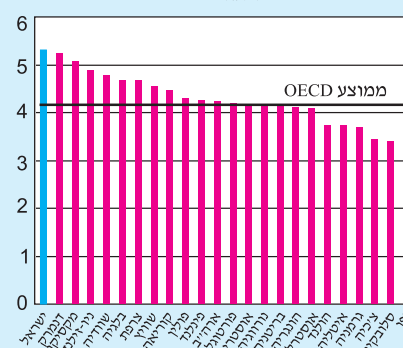
איור 1

השוואה בין-לאומית של ההוצאה לחינוך בישראל ובמדינות OECD, 2005

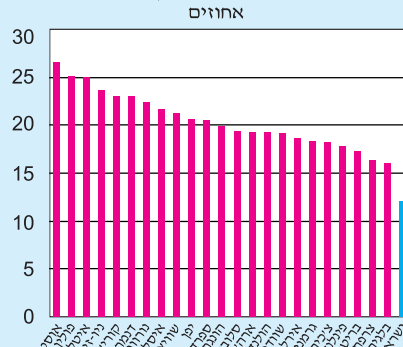
ב. ההוצאה לחינוך לתלמיד¹
אלפי דולרים, מתוקנים ל-PPP



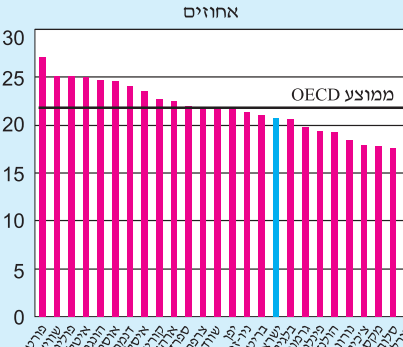
א. שיעור ההוצאה לחינוך בתמ"ג
אחוזים



ד. ההוצאה לחינוך לתלמיד יחסית לתמורה למועסק^{1,2}
אחוזים



ג. ההוצאה לחינוך לתלמיד יחסית לתמ"ג לנפש¹
אחוזים



(1) חושב לפי ההוצאה המשוקללת לתלמיד (בחינוך הקדם-יסודי, היסודי והעל-יסודי) בכל אחת מהמדינות שבהשוואה, לפי התפלגות התלמידים בדרגי החינוך האלה בישראל בשנת 2005.
(2) התמורה למועסק: התמורה לעבודה חלקי מספר המועסקים.
מקור: OECD (2008), Education at a Glance 2008; OECD (2007), National Account of OECD Countries, 1994-2005; OECD (2008), Education at a Glance 2008.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויעודי בנק ישראל.

ביבליוגרפיה

- אדלר, ח' ונ' בלס (2003), "אי-שוויון בחינוך בישראל", בתוך: י' קופ (עורך), *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 289-313.
- אחדות, ל' ואחרים (2006), *היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006*, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- בלס, נ' ונ' זוסמן (2007), "מדיניות משרד החינוך לקידום אוכלוסיות חלשות", בתוך: י' בנק ישראל (2005), *דוח בנק ישראל 2004*, מחלקת המחקר, פרק ד'.
- גולן, א' (2004), *תקצוב החינוך העל-יסודי*, בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית (מוגש לוועדת תקציבים ומשאבים של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך).
- דהן, מ' ואחרים (2001), *האם הצטמצמו הפערים בחינוך? על הגורמים הקובעים זכאות לתעודת בגרות בישראל*, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה, מכון ון ליר, סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, חוברת 4.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004), *התמדה בלימודים ונשירה של תלמידים בכיתות ז'-י"ב, תשס"ב*, לקט ממצאים סטטיסטיים 2004/2.
- (2007א), *ילדים בגני ילדים ובמעונות יום, תשס"ה*, לקט ממצאים סטטיסטיים 2007/9.
- (2007ב), *שנתון סטטיסטי לישראל 2007*.
- (2007ג), *הרשויות המקומיות בישראל, 2006*, פרסום מיוחד 1315.
- התוכנית הלאומית לחינוך (2005)*.
- הלר, ח' ואחרים (2007), *ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 26.
- וורגן, י' (2007), *בחינת יישום חוק יום חינוך ארוך*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, דצמבר.
- ועדת א.ל.ה. (2003), *הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל*, נובמבר, תל אביב.
- זוסמן, נ' ואחרים (2007), *ההוצאה הציבורית לתלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 25.
- וש' צור (2008), *ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות*, בנק ישראל, חטיבת המחקר, מאמר לדיון 2008.11.
- לביא, ו' (1999), "פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל ודרכים לצמצומם", *הכנס הכלכלי השנתי השביעי*, קיסריה.
- ור' תירוש (2003), *הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הכנס הכלכלי האחד-עשר, ירושלים.
- משרד החינוך (2003), *נתוני בחינות הבגרות תשס"ג*.

- ענבר, ד' (עורך) (2005), *לקראת מהפיכה חינוכית*, מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- (2007), *השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2007*, המינהל לכלכלה ותקציבים.
- פרידלנדר, ד', ע' אביב ול' ליאון-אלמקיס (2006), *בחירות הבגרות בשנות התשעים: פערים בהיקפי לימוד, ציונים וזכאות*, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית.
- קופ, י. (עורך), *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 145-154.
- (2008א), *הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ואחרים (2008ב), *מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שי, ש' ואחרים (2005), *זכאות ואי-זכאות לתעודת בגרות: ניתוח הישגים של תלמידי בתי ספר תיכון בישראל לפי משתנים דמוגרפיים ובית ספריים*, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה, מכון ון ליר, סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, חוברת 5.
- Angrist, J.D. and V. Lavy (1999). "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", *The Quarterly Journal of Economics* 114, No. 2, 533-575.
- Field, S., M. Kuczera and B. Pont (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, Education and Training Policy, OECD.
- Harding, A., N. Warren and R. Lloyd (2007). "Beyond Conventional Measures of Income", In: S.P. Jenkins and J. Micklewright (editors), *Inequality and Poverty Re-examined*, Oxford University Press.
- McKinsey & Company (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, September.
- OECD (2007). *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*.
- OECD (2008). *Education at a Glance, 2008*.
- Wolf, E. and A. Zacharias (2006). "An Overall Assessment of the Distributional Consequences of Government Spending and Taxation in the United States, 1989 and 2000", In: D.B. Papadimitriou (editor). *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

3. ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה

- ◆ סוגיות של איכות הסביבה מקבלות משקל גדל והולך בדיון הציבורי ובתהליך עיצוב המדיניות במדינות רבות. התמודדות עמן דרושה לשיפור הרווחה ואיכות החיים, ולהתעלמות מהן יש גם עלויות כלכליות.
- ◆ אחת הסוגיות הסביבתיות החשובות ביותר נוגעת לשימוש ברכב פרטי. בפרק מוצגים ניתוחים לגבי שלושה נושאים שהטיפול בהם יכול לסייע בהפחתת שימוש זה: הסדר "הרכב הצמוד", מיסוי החניה במקום העבודה ומדיניות התכנון לגבי הקמתם והרחבתם של יישובים קטנים.

סוגיות של איכות הסביבה מקבלות משקל גדל והולך בדיון הציבורי ובתהליך עיצוב המדיניות במדינות רבות, בייחוד במדינות המפותחות. בין הגורמים לכך: החרפה ניכרת-לעין של חלק מן התופעות ושל השפעותיהן המוחשיות; הבנה טובה יותר של צעדים היכולים למתן אותן והכרה כי דחיית יישומם עלולה להחריף את התופעות, לעתים באופן בלתי הפיך, ולהגדיל את עלות ההתמודדות עמן; מודעות גוברת לא רק לנזקים שבעיות סביבתיות גורמות לסביבה אלא גם לנזקיהן הכלכליים והבריאותיים ולפגיעתן באיכות החיים.

הסוגיות הסביבתיות חשובות במיוחד בישראל - בין היתר משום שהיא מדינה קטנה וצפופה, וקצב הגידול של אוכלוסייתה גבוה מאשר במדינות המפותחות⁴⁴. חשיבותן של סוגיות אלו לישראל גוברת גם על רקע השתלבותה בארגון OECD, המייחס לנושאים אלה חשיבות רבה, ולנוכח האפשרות שהיא תידרש בעתיד לנקוט צעדים סביבתיים במסגרת הסכמים בין-לאומיים.

מיגוון הנושאים הקשורים לאיכות הסביבה הוא רחב מאוד, ומשלב שלושה ממדים: ההשפעות על הסביבה, סוגי הפעילות האנושית הגורמים או מגבירים השפעות אלה וצעדי המדיניות הרצויים. ההשפעות הסביבתיות כוללות, בין היתר, את תהליך ההתחממות הגלובלית, זיהום האוויר, הקרקע, ומקורות מים, פגיעה בשטחים פתוחים, בבתי גידול, בנופים ובמיגוון הביולוגי, וניצול יתר של משאבים טבעיים.

סוגים רבים של הפעילות האנושית תורמים לתופעות אלה, ובהם שריפת דלקים לייצור חשמל, לתחבורה ולצרכים אחרים, הגורמת לפליטת גזי חממה, אשר מאיצים את ההתחממות הגלובלית, ולזיהום אוויר; התפשטות השטחים הבנויים למגורים, לתשתיות ולצרכים אחרים, הפוגעת בשטחים הפתוחים ובמקורות המים; הטמנת פסולת, הדורשת הקצאת שטחים, ועלולה לזהם קרקע ומקורות מים. לעתים פעילות מסוימת גורמת נזקים בתחומים רבים, ולפיכך התועלת הצפויה מהפחתתה רבה במיוחד.

צעדי המדיניות האפשריים מגוונים מאוד בכמה היבטים. מבחינת שלב ההתמודדות עם הבעיה ייתכנו צעדים שנועדו להפחית את היקף הפעילות הגורמת לבעיה (צמצום צריכת החשמל או השימוש ברכב פרטי); להפחית את כמות הגורם המזיק הנוצר תוך ביצוע הפעילות (הפחתת פליטות על ידי שימוש בטכנולוגיות יעילות יותר ובדלקים נקיים

הסוגיות הסביבתיות חשובות בישראל - בין היתר משום שהיא מדינה קטנה וצפופה.

⁴⁴ להשוואה בין-לאומית של ישראל במיגוון מדדים סביבתיים ראו: The World Bank (2008). Little Green Data Book 2008. מדדים סביבתיים רבים על ישראל מקובצים בפרסום מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: Environment Data Compendium 2006.

יותר, הפחתת כמות הפסולת); לטפל בגורם המזיק לאחר שכבר נוצר (מיחזור, טיהור שפכים, טיפול בחומרים רעילים); לשקם את הנזק שכבר נגרם (שיקום נחלים ומחצבות). כלי המדיניות עשויים להיות כלכליים, תכנוניים ותהליכיים (הפנמת שיקולים סביבתיים בתהליך קבלת ההחלטות), פיקוחיים (חקיקה, תקינה ואכיפתן) וכן חינוכיים-הסברתיים. הם מיועדים להשפיע על התנהגות הפרטים, המגזר העסקי, המגזר הציבורי ומעצבי המדיניות.

למדיניות הכלכלית משקל רב בהתמודדות עם נושאים סביבתיים, מכמה טעמים: ההשלכות הסביבתיות משקפות השפעות חיצוניות של פעילות הפרטים, כלומר כשל שוק מובהק, המצדיק התערבות; כלים כלכליים - מסים וסובסידיות - יכולים להשפיע רבות על התנהגות הצרכנים והיצרנים; חלק מהנזקים הסביבתיים כרוכים גם בנזקים כלכליים משמעותיים - מיידיים או עתידיים.

אחת הסוגיות הסביבתיות החשובות ביותר נוגעת לצמצום הנזק הנגרם משימוש ברכב פרטי. החשיבות נובעת הן מההשלכות הסביבתיות של שימוש זה והן מהשפעות חיצוניות שליליות, שאינן קשורות לאיכות הסביבה.⁴⁵

השפעה סביבתית מרכזית של השימוש ברכב פרטי היא פליטה של גזי חממה ושל מזהמי אוויר אחרים - הנגרמת גם משריפת דלקים לייצור חשמל ולצרכים נוספים.⁴⁶ הצורך להקטין פליטות אלו נובע משיקולים סביבתיים וכלכליים גם יחד. לזיהום האוויר השפעות מוחשיות בריאותיות, כלכליות ואחרות. לכאורה, פליטת גזי חממה בישראל אינה בעיה משמעותית עבודה, שכן ההתחממות היא תהליך עולמי, שחלקה של ישראל בו זניח. עם זאת סביר כי ישראל תידרש בעתיד לצמצם פליטות אלה, או לשלם בגין במסגרת הסכמים בין-לאומיים.⁴⁷ כמו כן אפשר כי מדינות אשר יקבלו על עצמן מגבלות-פליטה, או יטילו מסי פליטה על היצרנים המקומיים, יטילו מכסי מגן על יבוא ממדינות שאין בהן מסים כאלה, וזאת כדי למנוע תחרות לא הוגנת ליצרנים שלהן.⁴⁸ מעבר לכך, לישראל עניין רב לרסן את צריכת האנרגיה, כפי שמתבטא בין היתר בהחלטת הממשלה בדבר התייעלות בתחום האנרגיה.

כלי הרכב הפרטיים אינם המקור היחיד לפליטת גזי חממה ומזהמים אחרים. מקור מרכזי לפליטות אלה הוא ייצור החשמל. לפיכך אפיק חשוב לצמצום הפליטות הוא אימוץ טכנולוגיות לייצור חשמל העושות שימוש יעיל יותר בדלק, ומשתמשות בדלקים נקיים יותר (כגון גז טבעי). אנרגיה סולרית יכולה לשמש תחליף מסוים לשריפת דלקים. במקביל

⁴⁵ אומדנים לסך העלות החיצונית של השימוש ברכב פרטי בישראל מוצגים ב"דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי ירוק" של משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות בדרכים, התשתיות והגנת הסביבה, ינואר 2008. לדיון נרחב בעלויות אלה ראו גם: אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל "העלויות האמיתיות של שימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", *הרבעון הישראלי למסים*, ל"ב (127), עמ' 19-80.

⁴⁶ גז החממה העיקרי הוא פחמן דו-חמצני. בשנת 2007 ייצור חשמל היה המקור ל-65 אחוזים, והתחבורה ל-22 אחוזים מסך הפליטה של גז זה בארץ, הנובעת משריפת דלקים. נתון התחבורה מתייחס לכל סוגי התחבורה, לרבות תחבורה ציבורית ומשאיות. משקל התחבורה בשאר גזי החממה ובמזהמי אוויר אחרים משתנה בהתאם לסוג המזהם, ובחלקם הוא גבוה יותר במידה משמעותית. לפירוט ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2008*, פרק 27.

⁴⁷ ישראל לא נדרשה להפחית פליטות במסגרת אמנת קיוטו (1997) להפחתת הפליטה של גזי חממה, אולם ייתכן כי היא תידרש לכך בהסכמים עתידיים, בייחוד לנוכח התקדמותה ממעמד של מדינה מתפתחת למעמד של מדינה מפותחת.

⁴⁸ המלצה כי על ישראל להקדים את היערכותה להפחתת פליטות פחמן משיקולים אלה מופיעה ב"תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא במשרד להגנת הסביבה", דוח שלב ב', מאי 2007, עמ' 12.

למדיניות הכלכלית
משקל רב בהתמודדות
עם נושאים סביבתיים.

חשוב לצמצם את הנזק
הנגרם משימוש ברכב
פרטי.

שימוש ברכב פרטי גורם
לפליטה של גזי חממה
ומזהמי אוויר אחרים.

ניתן לרסן את הביקוש לחשמל על ידי שינוי מבנה התעריפים ואימוץ טכנולוגיות החוסכות אנרגיה (כגון "בנייה ירוקה" ומכשירי חשמל חסכוניים).

עם זאת, התחבורה, בייחוד כלי הרכב הפרטיים, היא מקור מרכזי נוסף לפליטת גזי חממה ומוזהמים. ההכרה בחשיבות של הפחתת הזיהום הנגרם מכלי הרכב הפרטיים קיבלה ביטוי בולט בדוח הוועדה למיסוי ירוק⁴⁹. ניתן להפחית את הפליטה הנגרמת על ידי כלי הרכב על ידי הפחתת הפליטות לקילומטר נסועה ועל ידי הפחתת הנסועה הכוללת. הוועדה המליצה על צעדים מפורטים להפחתת הזיהום לקילומטר באמצעות עידוד המעבר לכלי רכב מזהמים-פחות ושימוש בדלקים נקיים יותר.

להפחתה משמעותית של הזיהום נדרש גם ריסון הנסועה הכוללת ברכב פרטי⁵⁰. ריסון זה נדרש גם משום שההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש ברכב פרטי רחבות בהרבה מסוגיית הזיהום. הן כוללות השלכות סביבתיות נוספות, כגון ההשפעות השליליות של הרחבת מערכת הכבישים, ובהן פגיעה בשטחים פתוחים, בבתי גידול ובמקורות מים. כמו כן ישנן השפעות חיצוניות שאינן קשורות לאיכות הסביבה, כגון העלויות הכלכליות של הגודש בכבישים ותאונות הדרכים. הצורך במדיניות לריסון הנסועה מודגש גם לנוכח עלייה צפויה של מספר כלי הרכב בארץ, על רקע רמת המינוע הנמוכה כיום בהשוואה למדינות מפותחות, ההפחתה המתמשכת של מס הקנייה על רכב חדש, גידול צפוי של האוכלוסייה ועלייה צפויה של רמת החיים.

מתוך מיגוון הצעדים להפחתת הנסועה ברכב פרטי, אשר נזכרים בדוח הוועדה למיסוי ירוק, נציג ניתוחים לגבי שלושה תחומים: הרכב הצמוד, מיסוי החניה במקום העבודה ופדיונה ומדיניות תכנון המביאה בחשבון את ההשפעה של מגורים ביישובים קטנים על השימוש ברכב פרטי⁵¹. ההתמקדות בצעדים בתחומים אלו עולה בקנה אחד עם המלצת הוועדה שלא להעלות את המיסוי על בנזין, אלא להתמקד בצעדים אחרים.

מובן שהפחתת השימוש ברכב הפרטי מחייבת גם מתן עדיפות ברורה לתחבורה הציבורית, שיפור באיכותה והשקעה משמעותית בפיתוח התשתית עבודה⁵². עם זאת, הצעדים הנדונים להלן רצויים גם בטרם יושג שיפור כזה. סעיף א' מראה כי הנסועה של הנהגים מ"רכב צמוד" גדולה משמעותית מזו של משתמשים דומים שאינם נהנים מהסדר זה. הפער נובע מהעיוות הגלום בהסדר הרכב הצמוד, ולא מאיכות התחבורה הציבורית. ביטול העיוות מיועד להביא את מקבלי הרכב הצמוד להיקף נסועה דומה לזה של שאר המשתמשים. סעיף ב' דן בייקור השימוש ברכב לצורכי הגעה לעבודה על ידי מיסוי ההטבה הגלומה במקום חניה שהמעסיק מספק לעובד במקום העבודה ובאפשרות לתת הטבה כספית מטעם המעסיק לעובדים המוותרים על חניה זו. יעילות צעד זה אכן תגדל עם שיפור התחבורה הציבורית, אך יש בו כדי להפחית את השימוש ברכב פרטי גם לפני כן, כפי שמלמד הניסיון בחו"ל בדבר הצלחת פדיון החניה בהפחתת שימוש זה גם באזורים שבהם התחבורה הציבורית אינה טובה. סעיף ג' מראה כי היקף השימוש ברכב פרטי גדול

הוועדה למיסוי ירוק המליצה על צעדים להפחתת הזיהום הנגרם מרכב פרטי.

לשימוש ברכב פרטי השפעות שליליות מעבר לזיהום האוויר.

נידונים שלושה צעדים להפחתת הנסועה ברכב פרטי.

⁴⁹ ראו הפניה בהערה 45. הדוח גם מפרט את היקף הזיהום הנגרם מהם ואת עלויותיו.

⁵⁰ בתוכנית הנזכרת בהערה 48 מצוין כי המדיניות בתחום התחבורה עדיין שמה את הדגש בהקטנת הזיהום שיוצרת הנסועה, ואינה מתייחסת די הצורך להקטנת הנסועה עצמה. ראו שם, דוח שלב א', עמ' 59-60.

⁵¹ הוועדה התייחסה גם לתשלום עבור החזקת רכב, הנהוגה כחלק ממדיניות השכר, בעיקר במגזר הציבורי. לניתוח כמותי של עניין זה ראו "הקטנת התמריצים להחזקת רכב", *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 121*, בנק ישראל, יוני 2008, עמ' 30-34.

⁵² תיבה ב'-5 בדוח בנק ישראל לשנת 2007 עסקה במדיניות הנדרשת ביחס לתחבורה הציבורית ובהשקעות בתחום זה.

יותר אצל המתגוררים ביישובים קטנים. מתבקשת מדיניות שתעניק עדיפות לתוספות בנייה ביישובים גדולים על פני הקמת יישובים חדשים והרחבת יישובים קטנים קיימים. מדיניות כזאת אינה מיועדת להעביר משתמשים מרכב פרטי לתחבורה הציבורית, אלא לצמצם את גידול מספרם של המשתמשים שמקום מגוריהם כמעט מאלץ שימוש ברכב פרטי.

א. השפעת הרכב הצמוד והסדר הליסינג על היקף הנסועה

הסדר הרכב הצמוד בישראל הביא לעלייה משמעותית של היקף הנסועה.

סעיף זה מציג אומדן כמותי להיקף השימוש העודף ברכב הנובע מקיומו של הסדר הרכב הצמוד בשוק העבודה, ובפרט הליסינג בענפי הטכנולוגיה העילית. נמצא כי היקף הנסועה של מחזיקי רכב צמוד גבוה ב-24 אחוזים מזה של מחזיקי רכב בבעלות, אצל עובדי ענפי הטכנולוגיה העילית הפער מגיע ל-30 אחוזים, ובאמידה בשיטת TLS - ל-61 אחוזים⁵³. זאת כתוצאה משני תמריצים לא רצויים בהסדר זה, שרצוי לבטלם: האחד נובע מהטבת המס הגלומה בקבלת רכב מהמעסיק על פני רכישת רכב - עיוות מס שיתוקן בהדרגה החל משנת 2008 ועד שנת 2011⁵⁴; השני נובע ממבנה ההסדר המאפשר, תמורת תשלום קבוע, נסיעה חופשית ברכב, וכך יוצר עלות שולית אפסית לשימוש ברכב - הסדר שיש לשנותו על ידי רגולציה.

השימוש המופרז ברכב צמוד נובע מעלות שולית אפסית לנסועה ומהטבת מס לבעלי רכב צמוד.

הליסינג בתחום הרכב יכול להוות שירות חשוב ללקוחות פרטיים ולעסקים, בעיקר עקב צמצום רכיבי הסיכון והמימון הכרוכים ברכישת רכב ובעלות עליו מצד הצרכנים. אך בצדו יש כאמור תמריץ לשימוש עודף ברכב, בגלל ההסדר הנהוג בישראל של שימוש חופשי ברכב תמורת תשלום חודשי קבוע. לכאורה מאפיין זה היה עלול להביא לצמצום ניכר של גודל השוק לליסינג: כיוון שהמשתמשים רואים מחיר שולי אפס לנסועה, הם ישתמשו ברכב מעבר לשימוש שהיו עושים בו אילו שילמו מחיר ריאלי, ומכאן שחברות הליסינג המממנות את הנסועה העודפת הזאת יגבו מראש מחיר גבוה אשר כשלעצמו לא יהיה כדאי לאלה שמשתמשים פחות, כך שהם יידחקו החוצה. למרות זאת, הסדר הליסינג בישראל צבר תאוצה בשנים האחרונות⁵⁵, וזאת, במידה רבה, מפני שמבנה מערכת המס מקנה הטבת מס משמעותית של כאלף ש"ח למקבל רכב מהמעסיק, ביחס לרוכש רכב באופן פרטי⁵⁶.

כדי לאמוד את השפעת הרכב הצמוד על הנסועה נעשה שימוש בסקרי הוצאות המשפחה לשנים 2003 עד 2007. הסקרים כוללים נתונים על הוצאות הדלק של משק הבית, מספר כלי הרכב והבעלות עליהם, וכן מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים אחרים. כמו כן נעשה שימוש בענף התעסוקה של העובדים כדי לזהות עובדים בענף הטכנולוגיה העילית⁵⁷. יש לציין שהוצאות משק הבית על דלק לפי נתוני הסקר תואמות נסועה שנתית של כ-13.9 אלפי ק"מ, לעומת ממוצע של כ-16 אלף לפי סקר ישיר של הלמ"ס.

⁵³ האומדנים המצוטטים הם לאחר נטרול כל המאפיינים של משק הבית.

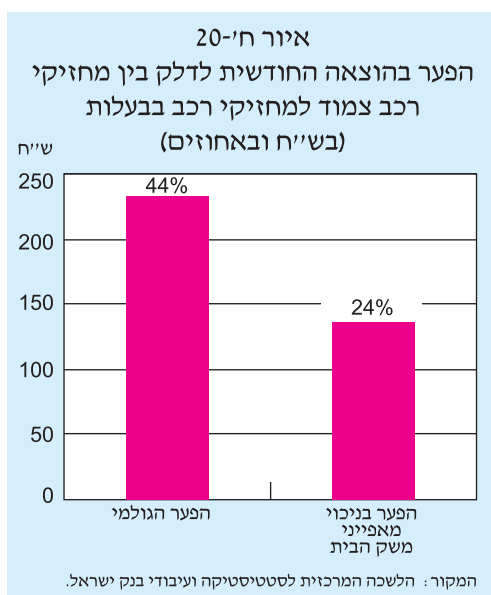
⁵⁴ ראו דוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2007 - פרק י"ד. בתיקון זה נכונה בעיה, משום שהוא לא מבחין בין עובדים המשתמשים ברכבם לצורכי עבודה לאלה המקבלים אותו כהטבת שכר.

⁵⁵ 16 אחוזים מכלי הרכב הפרטיים בשנת 2007 היו רכבים צמודים, מתוכם כשני שלישים רכבי ליסינג ושליש רכב צמוד אחר.

⁵⁶ דוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2007, פרק י"ד.

⁵⁷ עובדי טכנולוגיה עילית הוגדרו כעובדים בענפי התעשייה העילית, 32-34 ובענפי שירותי העילית - שירותי מחשוב מחקר ופיתוח. נבדק גם זיהויים לפי שילוב של עבודה בענפים אלה עם השכלה גבוהה, והתוצאות היו דומות.

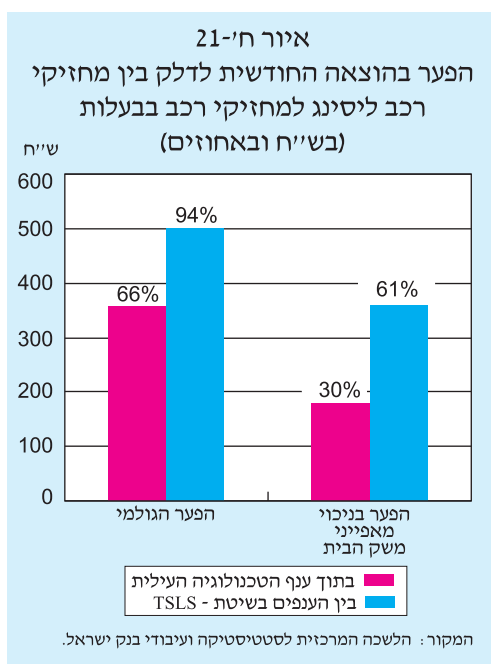
מחזיקי רכב צמוד
נוסעים כ-24 אחוזים
יותר ממחזיקי רכב
בבעלות.



איור ח' 20- מציג את ההוצאה העודפת לדלק, בשקלים ובאחוזים, של משקי בית המחזיקים רכב צמוד ביחס לאלו המחזיקים רכב בבעלות. האיור מציג את ההוצאה העודפת הגולמית ואת זו המתקבלת לאחר ניכוי השפעת המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים הנצפים של משקי הבית⁵⁸. נמצא כי בניכוי תכונות אלה, הוצאות הדלק של בעלי רכב צמוד גבוהות ב-140 ש"ח⁵⁹, שהם 24 אחוזים מהוצאות הדלק של המחזיקים רכב בבעלות.

עם זאת כרוכה בעייתיות מסוימת בהשוואה בין מחזיקי רכב צמוד למחזיקי רכב בבעלות, מפני התכונות הלא-נצפות: ייתכן שבעלי רכב צמוד זקוקים לרכב לצורכי עבודה, או בוחרים מראש בהסדר זה כי הם מעוניינים לנסוע יותר. כדי לבחון את ההנחה שההשפעה הנאמדת היא אכן סיבתית מוצגים נתונים דומים על ענף הטכנולוגיה העילית. לענף זה מספר מאפיינים ההופכים את הבדיקה למהימנה יותר: ראשית, הסדר הרכב הצמוד נפוץ הרבה יותר בקרב העובדים בענף זה (52 אחוזים מהעובדים בענף מקבלים רכב צמוד, לעומת 21 אחוזים בלבד בקרב יתר העובדים); שנית, הסדר הרכב הצמוד בענפי הטכנולוגיה העילית הוא הטבה מובהקת לעובדים ואינו לצורכי עבודה, וההסדר המקובל הוא הסדר הליסינג, שלפיו תשלום קבוע מאפשר נסיעה חופשית ברכב. איור ח' 21 מציג את ההוצאה העודפת על דלק של העובדים המקבלים ליסינג. העמודות השמאליות בכל קטגוריה מציגות את הפער בהוצאה בתוך ענף הטכנולוגיה העילית בין עובדים

עובדים בענף הטכנולוגיה
העילית המקבלים רכב
ליסינג נוסעים כ-61
אחוזים יותר מעובדים
דומים להם בענפים
אחרים שלא מקבלים
רכב צמוד.



המקבלים רכב ליסינג לעובדים המחזיקים רכב בבעלות, והעמודות הימניות מציגות את הפער בין הענפים הנגזר מאומדני TSLS שבהם משתנה ההשתייכות לענף הטכנולוגיה

⁵⁸ ההוצאה העודפת הגולמית היא הפער הפשוט בממוצעים. ניכוי המאפיינים הוא על בסיס רגרסיות האומדות את השפעת מאפייני משק הבית על ההוצאה על דלק - ההכנסה משפחתית, ההוצאה המשפחתית, הבעלות על דירה, מספר הנפשות, מספר המועסקים, ההשכלה, הגיל ואזור המגורים.

⁵⁹ פער של כ-4,000 ק"מ נסועה בשנה.

העילית משמש משתנה עזר לקבלת רכב צמוד⁶⁰. הממצאים מעלים כי השפעת הליסינג גבוהה יותר מהשפעת הרכב הצמוד בענפים האחרים - בין 30 ל-61 אחוזים. בסיכום - נמצא כי הסדרי הרכב הצמוד, ובמיוחד הליסינג, מובילים לעלייה תלולה בנסועה של בעליהם. לפי משקל הרכבים הצמודים ורכבי הליסינג בכלל הרכבים הפרטיים בישראל ולפי האומדנים שהתקבלו פה, היקף הנסועה בישראל גבוה ב-5 עד 8 אחוזים כתוצאה מקיומם של רכבים צמודים⁶¹. על כן, בהמשך לרפורמה במס, שהשנה הוחל בהנהגתה, בדבר תיקון שווי השימוש לצרכי מס להטבת הרכב הצמוד, מומלץ לשנות, בעזרת רגולציה, את הסדר הליסינג הקיים, כך שהנוסעים ישלמו את המחיר הריאלי של השימוש השוטף ברכב.

ב. מיסוי הטבת חניה כאמצעי לצמצום נסיעת יוממים ברכב פרטי

עלות החניה היא אחד השיקולים המשפיעים על החלטת הפרטים לגבי מידת השימוש ברכב פרטי. כאשר עובדים אינם משלמים עבור החניה במקום עבודתם, הדבר מעודד אותם לנסוע לעבודה ברכב פרטי. לנסיעה ברכב פרטי אל מקום העבודה וממנו יש השפעות חיצוניות שליליות - כלכליות וסביבתיות - גבוהות במיוחד, משום שנסיעה זו היא לרוב בתנאי גודש - בשעות ובאזורים העמוסים ביותר, בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים והיציאה מהם.

אחת השיטות להפחתת השימוש ברכב הפרטי לצורך נסיעה לעבודה וממנה היא הקטנת כדאיות השימוש לעובד בחנייה שהמעסיק מספק לו. בשיטה זו תמוסה ההטבה הגלומה בחניה שהמעסיק מספק לעובד במקום העבודה וכן אפשר לתת הטבה כספית מטעם המעסיק לעובדים המוותרים על מקום החניה (פדיון חניה).

(1) המצב כיום - מדיניות המס המעודדת שימוש ברכב פרטי

כיום מדיניות המס מעודדת החזקה של רכב פרטי ושימוש בו בדרכים רבות, ובהן אי-מיסוי ההטבה-לעובד שבהספקת שירותי חניה⁶². המעסיק מעדיף לשלם לעובד שכר בדרך של אספקת שירותי חניה, ולא בדרך של שכר במשכורת. למעסיק שירותי חניה הם הוצאה מוכרת בייצור הכנסה, כלומר מקטינה מס, ואילו לעובד ההטבה לא נזקפת: הוא אינו משלם מס על ההטבה. מכאן שהמדינה מעניקה סובסידיה בשיעור המס השולי על הספקת מקומות חניה לעובדים. זאת ועוד, עובדים שאינם משתמשים בשירותי חניה - בדרך כלל משתמשי התחבורה הציבורית - אינם מקבלים את ההטבה, ובכך מופלים לרעה.

⁶⁰ הרעיון שמאחורי שיטה זו הוא שההחלטה בדבר החזקת רכב ליסינג יכולה להיות תלויה בהיקף הנסועה הרצוי, אך התעסוקה בענפי הטכנולוגיה העילית לא נובעת משיקולים אלה, ולכן יכולה לשמש משתנה עזר לבחינת השפעת הליסינג על הנסועה.

⁶¹ האומדנים נגזרו מאחזו ההוצאה העודפת לרכב צמוד ולרכב ליסינג, הנאמדת בניכוי מאפייני משק הבית כפי שמראים איורים ח' ו-20 ו-ח' 21, ומהתפלגות הרכבים הפרטיים לפי סוג רכב: ליסינג, רכב צמוד אחר ורכב בבעלות פרטית (דוח מנהל הכנסות המדינה לשנת 2007 - פרק יד). האומדן התחתון נגזר מאומדן ה-OLS להשפעת הליסינג, והעליון - מאומדן ה-TSLS להשפעת הליסינג.

⁶² דוגמאות להטבות נוספות למשתמשי רכב פרטי: מדיניות השכר הנהוגה כיום במגזרים רבים במשק, ובעיקר במגזר הציבורי, המעודדת רכישת כלי רכב, למשל באמצעות תשלום חלק מרכיבי השכר להחזקת רכב והסדר הרכב הצמוד, שנדון בסעיף הקודם.

ביטול התמריצים לרכבים צמודים יכול לצמצם את סך הנסועה בכ-5 עד 8 אחוזים.

עלות החניה היא אחד השיקולים המשפיעים על החלטת הפרטים לגבי מידת השימוש ברכב פרטי.

כיום מדיניות המס מעודדת החזקה של רכב פרטי ושימוש בו; זאת בדרכים רבות, ביניהן אי-מיסוי ההטבה-לעובד שבהספקת שירותי חניה.

(2) מהנעשה בעולם: עידוד ההימנעות מנסיעה ברכב פרטי באמצעות פדיון חניה

במקומות שונים בעולם מצאו פתרון ייחודי לבעיית החניה ("פדיון חניה" Cashing out free parking), תמריץ להפחתת השימוש ברכב פרטי לטובת נסיעה בתחבורה ציבורית, הליכה, רכיבה על אופניים, או נסיעות משותפות של כמה עובדים באותה מכונית. זאת בדרך של מתן אפשרות לעובדים, על ידי מעסיקיהם, לוותר על זכות החניה שלהם במקום העבודה תמורת תוספת למשכורת, במקום החניה. ההטבה הניתנת על ידי המעביד צריכה להיות אטרקטיבית די הצורך כדי להניע את העובד לוותר על מקום החניה.

בשנת 1992 הותקנו בקליפורניה תקנות⁶³ פדיון חניה המחייבות את המעביד להציע תוכנית שמאפשרת לעובדיו לבחור בין חניה חינם לתמורה כספית. חנייה חינם אינה ממוסה, ואילו התמורה הכספית ממוסה. התקנות מתייחסות לחברות המעסיקות מעל 50 עובדים ושוכרות את מקום החניה מצד שלישי, ומכאן שהתשלום יתבצע ישירות מההקצבה לתשלום על השימוש בחניון. המעסיק יכול להציע לעובד, בין היתר, בחירה בין הטבת החניה לתשלום השווה לערכה הכספי או גבוה ממנה.

הלוח מסכם מספר מחקרים על פדיון החניה בקליפורניה. מהמחקרים עולה שההשפעה של התוכנית גבוהה ומקיפה גם אזורים שבהם התחבורה הציבורית אינה טובה. באזורים אלה התארגנו העובדים לנסיעה משותפת לעבודה (carpool).

במקומות שונים בעולם מצאו פתרון ייחודי לבעיית החניה – "פדיון חניה". תמריץ להפחתת השימוש ברכב פרטי בדרך של מתן אפשרות לעובדים, על ידי מעסיקיהם, לוותר על זכות החניה שלהם במקום העבודה תמורת תוספת למשכורת.

לוח ח' - 8

פדיון חניה בארצות הברית¹

הירידה בביקוש לחנייה (אחוזים)	התמריץ הפיננסי הממוצע לחודש בדולרים של 1995	מספר המועסקים המושפעים	
24	47	13,780	באזורים ללא תחבורה ציבורית או מעטה
31	110	20,930	באזורים עם תחבורה ציבורית ממוצעת
24	22	53,500	באזורים עם תחבורה ציבורית טובה
26	46	88,210	סך הכול, ממוצע משוקלל

(1) תוצאות מעשרה חקרי מקרה (case studies) שהתפרסמו בשנות התשעים.

המקור: <http://www.moderntransit.org/cashout/cashoutresults.html>

המיתווה המוצע

מוצע להנהיג בישראל אמצעי מדיניות להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעה אל העבודה וממנה, בעיקר באזורים שבהם יש גודש, כלומר במטרופולינים. בתוכנית מוצע תשלום מס עבור הטבת חניה⁶⁴, ולשם כך ייקבע ערך נורמטיבי למקום החניה. ערך זה יושפע ממיקום הפירמה, כך שההטבה לצורך מס בתל אביב, ובפרט במרכז העסקים תל אביב, תהיה גבוהה יותר מאשר באזורים אחרים. אם העובד משתמש בחניה מטעם מקום העבודה, הערך ייזקף לו כהכנסה לצורך מס. הדבר מתיישב עם מדיניות מס המקטינה פטורים וממסה כל

מוצע להנהיג בישראל אמצעי מדיניות להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעה אל העבודה וממנה, בעיקר באזורים שבהם יש גודש. בתוכנית המוצעת תשלום מס עבור הטבת החניה.

⁶³ החוק לא נאכף עד 1998, בגלל התנגשות עם חוק המס הפדרלי.

⁶⁴ ראו גם דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי ירוק, ינואר 2008.

הטבה. לעובד תינתן אפשרות לוותר על החנייה או להשתמש במקום החניה על בסיס יומי; הזקיפה תתבצע לפי מספר הימים שבהם הוא השתמש בחניה במהלך החודש. היישום פשוט, משום שכיום ניתן לזהות שימוש בחניה באמצעים טכנולוגיים. את מיסוי הטבת החניה ניתן ליישם בתוך זמן קצר לגבי כלל העובדים והמעסיקים. מוצע לשקול בעתיד גם הטבה כספית בגין אי שימוש בחניה (פדיון חניה). כלומר, מתן אפשרות לעובד לפדות את מקום החניה שלו: עובד שלא ישתמש בחניה יקבל מן המעסיק את שווה הערך שלה כתוספת לשכר. היתרון במיסוי ההטבה לעומת מתן הטבה כספית עבור אי שימוש בחניה הוא שהמיסוי הוא שיוויוני - מקיף את כל העובדים המקבלים עתה חניה חנם - ואילו מתן ההטבה יכול להתבצע, לפחות בהתחלה, רק לגבי חלק מהעובדים, אלה העובדים בפירמות השוכרות חנייה מצד שלישי.

ג. יישובים קטנים ונסיעה ברכב פרטי

מגורים ביישוב קטן
כרוכים בשימוש רב
במיוחד ברכב פרטי.

סעיף זה מראה כי ההוצאה של משקי בית ביישובים קטנים על דלק-לתחבורה גדולה במידה משמעותית מזו של משקי בית ביישובים גדולים. מגורים ביישוב קטן כרוכים אפוא בהגדלה ניכרת של היקף השימוש ברכב פרטי, גם כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים במאפיינים האזוריים ובמאפיינים של משקי הבית. מכאן שמדיניות אשר תפעל להעדפת תוספות בנייה ביישובים קיימים וגדולים על פני בנייה ביישובים קטנים וחדשים תוכל למתן בטווח הארוך את גידול השימוש ברכב פרטי ואת השפעותיו השליליות על הסביבה. הפריסה המרחבית של האוכלוסייה עשויה להשפיע על היקף השימוש ברכב פרטי בשני ערוצים: ראשית, חלק ניכר מהפעילות הכלכלית, כמו היבטים אחרים של הפעילות האנושית, מתאפיינת בריכוזיות מרחבית. כך, למשל מוקדי תעסוקה, מסחר, חינוך ותרבות נוטים להתרכז בערים. אדם המתגורר ביישוב קטן יודק אפוא לנסיעות מרובות יותר ולמרחקים גדולים יותר מאדם המתגורר בעיר, כלומר סמוך למוקדי הפעילות. שנית, תחבורה ציבורית יעילה נשענת על יתרונות לגודל, כלומר על מספר רב של משתמשים. לפיכך, ביישובים קטנים לא ניתן לקיים תחבורה כזאת בתדירות, איכות ועלות שיציבו אותה כחלופה ממשית לשימוש ברכב הפרטי.

גוברת ההכרה בהשפעות
הסביבתיות השליליות
של מעבר אוכלוסייה מן
הערים ליישובים קטנים,
ובכללן הגדלת השימוש
ברכב פרטי.

ההכרה כי מעבר של אוכלוסייה מן הערים ליישובים קטנים פועל להגדלת השימוש ברכב הפרטי ולהחרפת ההשפעות הסביבתיות השליליות הנלוות לכך, מקבלת ביטוי במיגוון מסמכי מדיניות שהתפרסמו בשנים האחרונות בישראל ובחו"ל. בהתאם לכך עומדים מחבריהם על הצורך להביא בחשבון את ההיבטים התחבורתיים-סביבתיים בעת קביעת מדיניות התכנון, הבנייה ושימושי הקרקע. כך, למשל, דוח הוועדה למיסוי ירוק, שהתפרסם ב-2008, מציין כי בנייה לא רוויה ביישובים קיימים וחדשים מעודדת את תהליכי הפרבור ועלולה להגדיל את התלות ברכב הפרטי⁶⁵. התייחסות דומה מופיעה במסמכי מדיניות של המשרד להגנת הסביבה⁶⁶. דוח של ארגון OECD, שהתפרסם לאחרונה, מתריע אף הוא על ההשלכות החמורות של הפרבור על צריכת האנרגיה, התלות ברכב פרטי וזיהום האוויר⁶⁷. הדוח קורא להפנים השפעות אלה במדיניות שימושי הקרקע ומציין כי לעתים מדיניות זו

⁶⁵ "דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי ירוק" משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות בדרכים, התשתיות והגנת הסביבה, ינואר 2008.

⁶⁶ "תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא במשרד להגנת הסביבה", מוגש למשרד לאיכות הסביבה, מאי 2007; "מדיניות תחבורה לשמירת הסביבה", מוגש למשרד לאיכות הסביבה, אוקטובר 1998.

⁶⁷ OECD Environmental Outlook to 2030, OECD 2008.

משפיעה על התחבורה הרבה יותר ממדיניות התחבורה עצמה. הדוחות אף מציינים כי פרבור והקמת יישובים חדשים כרוכים גם בהשקעת-יתר בכבישים ובהשפעות שליליות נוספות על איכות הסביבה, כגון בזבוז משאבי קרקע ופגיעה בבתי גידול וברצף הנופי. מספר מחקרים מצאו קשר מובהק בין הפריסה המרחבית לבין צריכת הדלק לתחבורה בחו"ל. Newman and Kenworthy מצאו מיתאם שלילי חזק בין הצפיפות של ערים לבין צריכת הדלק לנפש לצורכי תחבורה פרטית⁶⁸. Brownstone and Golob מראים כי הנסועה השנתית וצריכת הדלק של משקי בית בקליפורניה המתגוררים באזורים שבהם צפיפות הבנייה נמוכה גבוהות במידה מובהקת מאלה של משקי בית בעלי מאפיינים דומים המתגוררים באזורים צפופים יותר⁶⁹.

הניתוח להלן מתבסס על סקרי הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2003-2006⁷⁰ ומתייחס למשקי בית יהודיים שבהם ראש משק הבית הוא בגיל 25-65, ולפחות אחד מבני הבית עובד. הבדיקה מתמקדת באוכלוסייה בגיל העבודה, משום שההגעה לעבודה וממנה היא חלק משמעותי מסך הנסועה, והיא בעלת עניין מיוחד לצורכי מדיניות, בין היתר בגלל משקלה הרב בבעיות הגודש⁷¹. היקף השימוש ברכב פרטי בקבוצה זו שונה מאשר בקבוצות גיל אחרות גם מסיבות נוספות.

נבחן היקף השימוש ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית לכלל הצרכים: לצורכי הגעה לעבודה, לצורכי העבודה עצמה וכן לצרכים שמחוץ לעבודה. היקף זה נאמד באמצעות הוצאות משק הבית על דלק⁷². הנתון משקף גם את הנסועה של משקי בית המשתמשים ברכב מטעם המעסיק ("רכב צמוד"), משום שבסקר נזקפו להם הוצאות דלק בהתאם לנסועה שלהם.

איור ח'-22 מציג את ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית לדלק לפי גודלו של היישוב (מספר התושבים) שבו הוא שוכן. ניתן לראות כי הוצאה זו יורדת ככל שגודל יישוב המגורים עולה, וכי ביישובים הקטנים היא גדולה בהרבה מאשר בגדולים. הדבר משקף לא רק את הצורך המובנה של המתגוררים ביישובים קטנים להרבות בנסיעות, אלא גם את השימוש המועט שהם עושים בתחבורה ציבורית בהשוואה למתגוררים ביישובים גדולים יותר: ההוצאה המוחלטת של משק בית ביישוב קטן על תחבורה ציבורית נמוכה משמעותית מזו של משק בית ביישוב גדול. מידת התלות של תושבי היישובים הקטנים ברכב הפרטי והקשר שבין גודלו של היישוב לבין היכולת להסיט נסיעות מרכב פרטי לתחבורה ציבורית משתקפים היטב באיור ח'-23: משקל ההוצאה לתחבורה ציבורית בסך ההוצאה השוטפת לתחבורה (דלק ותחבורה ציבורית) גדל משמעותית עם העלייה בגודל היישוב.

המתגוררים ביישובים קטנים מרבים להשתמש ברכב פרטי וממעטים להשתמש בתחבורה ציבורית.

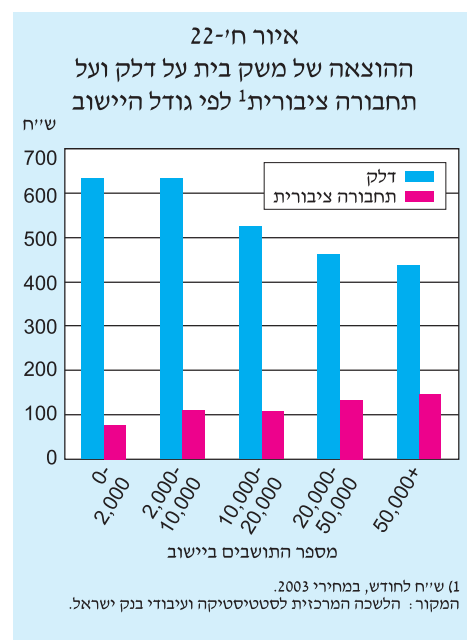
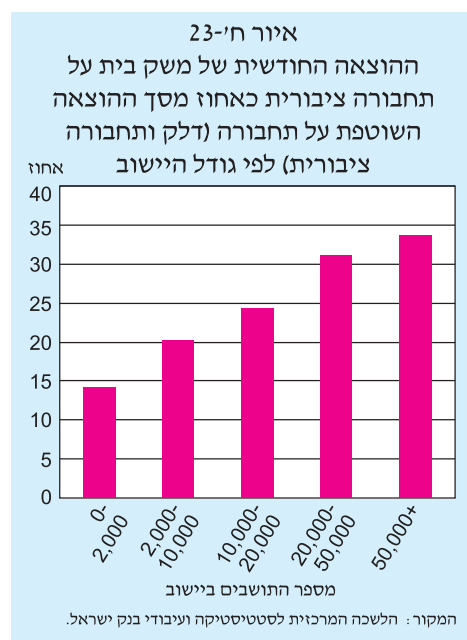
⁶⁸ P. Newman and J. Kenworthy (1999). *Sustainability and Cities*, Island Press Washington D.C.

⁶⁹ D. Brownstone and T. Golob (2009). "The Impact of Residential Density on Vehicle Usage and Energy Consumption", *Journal of Urban Economics* 65 91-98.

⁷⁰ להוציא את שנת 2005, שהושמטה בגלל בעיה בנתונים.

⁷¹ לתיאור דפוסי היוממות הבין-אזוריים בישראל ראו ר' פריש וש' צור (2008), השקעה בתשתית תחבורתית, יוממות ושכר, סדרת מאמרים לדיון 2008.03, בנק ישראל.

⁷² ההוצאה על דלק היא הרכיב הקשור במידה ההדוקה ביותר להיקף הנסועה, להבדיל מהוצאות אחרות על הרכב הפרטי, בפרט הוצאות קבועות, שאינן תלויות במישרין בהיקף השימוש בו. עם זאת, ההוצאה על דלק אינה משקפת חד-ערכית את היקף הנסועה, בגלל הבדלים בנסועה לליטר ובמחירי הדלקים השונים (בנוזל לעומת סולר). הבדלים אלה מנוכים במידה מסוימת בעזרת ההתחשבות במספר גורמים (כגון ההכנסה והנפח), הנדונים בהמשך.

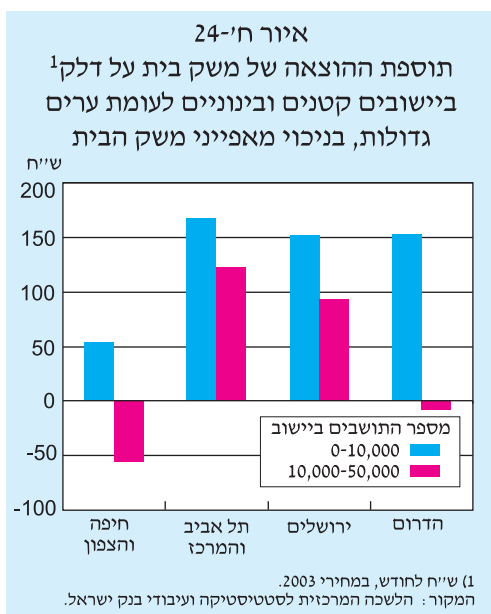


מובן שמלבד גודלו של יישוב המגורים, קיימים גורמים רבים נוספים המשפיעים על היקף השימוש ברכב הפרטי - הן מאפיינים אזוריים והן מאפיינים של משק הבית. ההבדלים בהיקף השימוש ברכב פרטי עשויים אפוא לנבוע לא מגודל היישוב כשלעצמו, אלא ממיקומו או ממאפייני המתגוררים בו. כך, אפשר שהפרדה פשוטה בין יישובים גדולים לקטנים אינה מביאה בחשבון שרבים מהיישובים הקטנים מרוחקים מן המרכז, בעוד שהערים הגדולות רובן במרכז. יש אפוא להשוות בין יישוב גדול ליישוב קטן באותו אזור, כדי לנכות את הגורמים האזוריים, כגון הריחוק מן המרכז, הפריסה המרחבית של היישובים באזור ואיכות הכבישים והתחבורה הציבורית שם. אשר למאפיינים של משקי הבית - בחלק מהיישובים הקטנים (כגון ביישובים קהילתיים) מתרכזות משפחות אמידות, שבהן שני בני הזוג עובדים, מאפיינים הצפויים להגדיל את השימוש ברכב פרטי.

נאמרו מספר משוואות שבהן נבדקה ההשפעה של גודל יישוב המגורים על ההוצאה לדלק של משק הבית, תוך התחשבות במאפייני משק הבית ובמאפיינים אזוריים. התוצאות מראות כי לגודל היישוב השפעה מובהקת גם כאשר מתחשבים במאפיינים אלה: ככל שהיישוב קטן יותר, ההוצאה לדלק גבוהה יותר. הדבר בולט בייחוד ביישובים הקטנים ביותר (עד 2,000 תושבים): ההוצאה החודשית לדלק של משפחות המתגוררות ביישובים אלה גדולה בכ-28 אחוזים בממוצע מזו של משפחות דומות להן המתגוררות בעיר גדולה (מעל 50,000 תושבים) באותה נפה. תוספת ההוצאה על דלק (בהשוואה לעיר) ביישובים שאוכלוסייתם מונה 10,000-50,000 תושבים היא רק כ-10 אחוזים - ראייה להשפעתם הייחודית של היישובים הקטנים ביותר על היקף השימוש ברכב פרטי.

איור ח'-24 מציג את תוספת ההוצאה לדלק ביישובים קטנים ובינוניים יחסית לערים הגדולות (מעל 50,000 תושבים) במחוזות השונים בניכוי השפעת המאפיינים של משק הבית. האיור ממחיש כי ההשפעה של גודל היישוב על ההוצאה לדלק מקיפה את המחוזות השונים, אמנם בעוצמות שונות. גם באיור זה בולט במיוחד הקשר בין המגורים ביישובים קטנים לבין היקף השימוש ברכב פרטי. לעומת זאת, מגורים ביישובים בינוניים (10,000

ההוצאה לדלק של משפחה ביישוב קטן גדולה ב-28 אחוזים מזו של משפחה דומה המתגוררת בעיר באותו אזור.



עד 50,000 תושבים) בדרום אינם כרוכים בתוספת הוצאה על דלק לעומת מגורים בערים גדולות; ביישובים הבינוניים במחוזות חיפה והצפון הוצאה זו אף נמוכה מאשר בערים הגדולות באותו אזור.

בסיכום, הניתוח מלמד כי במשקי בית ביישובים קטנים, בייחוד בקטנים ביותר, ההוצאה לדלק גבוהה יותר במידה משמעותית מאשר במשקי בית בעלי מאפיינים דומים בערים גדולות באותו אזור. המגורים ביישובים אלה כרוכים אפוא בשימוש נרחב יותר ברכב פרטי. לפיכך, מדיניות התכנון יכולה להשפיע על היקף השימוש ברכב פרטי בטווח הארוך: ראוי כי היא תביא בחשבון את השפעתן של הקמת יישובים חדשים קטנים ושל תוספת אוכלוסייה ליישובים מסוג זה על השימוש ברכב פרטי.

מדיניות התכנון יכולה להשפיע על היקף השימוש ברכב פרטי.