

הכנס הכלכלי התשיעי / יוני 2001



# אי-שוויון בישראל

חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה

מנהל הכנס והעורך

**ראובן גרונאו**

ניו עגדה / 28

ירושלים, חשוון תשס"ג, אוקטובר 2002

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

ריכוז המערכת: חגית שרון-אגמון

עריכת לשון: רמה זוטא, יעל מושיוב

עיצוב גרפי: רון הרן

עריכת התרשימים ועיצובם: עזרא לוזון

הבאה לדפוס: עטרה קליגמן

סודר ונדפס בתשס"ג ב'ארט פלוס', ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

מסת"ב 965-7091-29-2 ISBN

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## ■ הצוות המכין

ראש הצוות: השר דן מרידור

חברי הצוות

חיים אורון

לאה אחדות

פרופ' ראובן גרונאו

ד"ר מומי דהן

פרופ' יורם מישר

פרופ' יעקב קופ

ניצה קלינר-קסיר

עוזר מחקר

מר איל דביר

# תוכן העניינים

7	מבוא – ראובן גרונאו
7	עיקרי הדברים
11	הקדמה
	<b>פרק ראשון: אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ואי-השוויון בהכנסה הפנויה</b>
13	עיקרי הדברים
14	א. חשיבות ההגדרות
16	ב. אי-השוויון בישראל במבט בינלאומי
19	ג. התפתחות אי-השוויון בישראל על פני זמן
23	ד. המדיניות הממשלתית: האתגר ושברו
26	ה. האם הצטמצמו הפערים בישראל?
	<b>פרק שני: ניידות כלכלית ואי-שוויון</b>
31	עיקרי הדברים
31	א. ניידות ואי-שוויון על פני תקופת החיים
33	ב. ניידות כלכלית בישראל
35	ג. ניידות בין-דורית
37	תרשימים
41	המלצות למדיניות
	<b>פרק שלישי: מוקדי העוני בישראל</b>
43	עיקרי הדברים
44	א. הגדרת העוני
45	ב. מבט כללי על העוני בישראל
48	ג. האוכלוסייה הענייה בישראל: מאפיינים והרכב
52	ד. העדר תעסוקה
54	ה. האוכלוסייה החרדית
55	ו. הערבים בישראל

57	ז. קשישים ומוגבלים בתעסוקה
58	ח. קצבאות, שכר מינימום ועוני
61	תרשימים

## 65 המלצות מדיניות – נקודות לדיון

### סיכום דיון

68	א. חינוך ככלי מרכזי לצמצום פערים
70	ב. עובדים בשכר נמוך, אבטלה, השתתפות בכוח העבודה
71	ג. התערבות הממשלה ככלי לצמצום פערים
71	ד. המגזר הערבי ובעיותיו

## 73 הערות

## 76 המשתתפים בכנס הכלכלי התשיעי

## 88 English Summary

# מבוא

## ראובן גרונאו

העמקת האבטלה מחדדת את הבעיות בתחום חלוקת ההכנסה, אשר הוחרפו בשנים האחרונות בגלל הצמיחה הלא מאוזנת שהתמקדה במגזר הטכנולוגי עתיר ההשכלה. הצוות שעסק בנושא אי-השוויון ניסה לקלף נושא טעון רגשות זה ממיתוסים שונים שדבקו בו. הצוות הדגיש את ההבחנה בין אי-שוויון כלכלי ובין אי-שוויון בהכנסה הפנויה, ואת חשיבות ההעברות הממשלתיות הלא-כספיות בתחומי החינוך והבריאות לצמצום אי-השוויון; הצוות דן בשאלת הניידות החברתית ועסק ארוכות באוכלוסייה המצויה בתחתית סולם ההכנסות – אוכלוסיית העוני. הצוות מדגיש כי על-אף שאי-השוויון בחלוקת ההכנסה הכלכלית נמצא במגמת עלייה – בגלל גידול בתשואה להשכלה ודחיקת רגלי העובדים הלא-מיומנים משוק העבודה על-ידי עובדים זרים הרי אי-השוויון בהכנסה הפנויה יציב ולא השתנה כמעט. כדי לגשר על הפער, מופנים משאבים הולכים וגדלים לתשלומי העברה, תשלומים היוצרים תמריץ לנשירה משוק העבודה. מאפייני אוכלוסיית העוני ברורים ומוגדרים: אי-השתתפות בכוח העבודה מסיבות שונות, חוסר תעסוקה כתוצאה מאבטלה, מפרנס יחיד בעל השכלה נמוכה, שכר נמוך וריבוי ילדים. הפתרונות, בטווח הקצר, לבעיית העוני טמונים בתעסוקה של ראשי משק-הבית, ובטווח הארוך – בהעצמת הכישורים המקצועיים של האוכלוסייה האמורה.

## עיקרי הדברים

- אי-השוויון בהכנסה הכלכלית (הכנסה משכר ומהון) בישראל מתרחב והולך מאז סוף שנות ה-70, והוא מן הגבוהים ביותר בעולם המערבי.
- לעומת זאת לא גדל כמעט אי-השוויון בהכנסה הפנויה מאז סוף שנות ה-70, והוא גבוה ממדינות סקנדינביה ובלוקס, אך אינו שונה בהרבה מאי-השוויון בשאר מדינות מערב אירופה. על רקע רמת הפיתוח השוררת בישראל יחסית לעולם המערבי וההטרוגניות הרבה של החברה הישראלית, אין אי-השוויון בהכנסה הפנויה במדינה יוצא דופן.
- הפער בין הגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית לעומת היציבות באי-

השוויון בהכנסה הפנויה מחייב הפניית משאבים, גדלים והולכים, לגישור עליו. הגידול במשאבים מטיל נטל כבד וגובר על המשק ועל תקציב הממשלה, ומחמיר את בעיית התמריצים השליליים שבתשלומי ההעברה: הוא מקטין את תמריצי העבודה וההשקעה של משלמי המסים (המממנים את תשלומי ההעברה), ובעיקר את תמריצי העבודה וההכשרה המקצועית של מקבלי תשלומי ההעברה.

- צמצום אי-השוויון בהכנסה הכלכלית הוא אחד האתגרים המרכזיים שעומדים בפני החברה הישראלית. תהליך הצמיחה של המשק הישראלי בעשור האחרון לווה בגידול הפערים; הנהנים העיקריים מהצמיחה הם משקי הבית המשתייכים לחציון העליון בסולם ההכנסה (ובעיקר אלו המשתייכים לעשירון העליון). הצמיחה של משקי הבית המשתייכים לחציון התחתון עלתה רק בשיעור צנוע, שסיבותיו נשירה משוק העבודה, גידול באבטלה או עלייה אטית בשכר.
- כדי לשתף את משקי הבית המשתייכים לחציון התחתון בסולם ההכנסות בפרות הצמיחה, יש להעניק למשקי בית רבים כלים מתאימים לשיפור כושר השתכרותם. יש לעודד את הגברת השתתפותם בשוק העבודה, ליוזם מדיניות מקרו-כלכלית לצמצום האבטלה, לפתוח את דלתות שוק העבודה ברמות השכר הגבוהות לקבוצות שהדלתות נעולות בפניהן (בראש ובראשונה האוכלוסייה הערבית), להקטין את התמריצים השליליים במערך התמיכות על היצע העבודה (בעיקר לגבי האוכלוסייה החרדית), ולבלום את שחיקת השכר ברמות הנמוכות, הנובעת מכניסה בלתי מבוקרת של עובדים זרים.
- השינויים באי-השוויון בהכנסה הפנויה משפיעים על שיעור האוכלוסייה הנמצאת בחלקה התחתון של התפלגות השכר – הקרוי 'מתחת לקו העוני'. מדד העוני הוא כידוע מדד יחסי, וקו העוני עלה, במונחים ריאליים, ברבע ויותר ב-15 השנים האחרונות.
- שיעור המשפחות, שהכנסתן הפנויה היתה בשנות ה-90 נמוכה מקו העוני, היה בממוצע גבוה משיעורן בשנות ה-80. המפנה בלט בשלהי שנות ה-80, עם התרחבות ממדי האבטלה וגל העלייה לארץ. שיעור העניים בשנים האחרונות (1997-1999) נותר יציב יחסית.
- לתשלומי ההעברה נודע תפקיד חשוב לא רק בצמצום אי-השוויון בחברה הישראלית אלא גם בצמצום ממדי העוני; תשלומי ההעברה צמצמו בכמחצית את מספר העניים בשנת 1999. שיעור המשפחות העניות ירד מ-32% לפי ההכנסה הכלכלית ל-18% לפי ההכנסה הפנויה. לעומת זאת,

תרומת תשלומי העברה לצמצום העוני בקרב ילדים נמוכה יותר – 30%.

- שיעור העניים בישראל הוא מן הגבוהים ביותר במדינות המערב. בדומה לדירוג המדינות לפי רמת אי-השוויון, מיקומה של ישראל בדירוג לפי רמת העוני מושפע מהמבנה הדמוגרפי הייחודי לה.
- האוכלוסייה הענייה בישראל הטרוגנית בהרכבה, אך מאפייניה ברורים וחד-משמעיים:
  - אי-השתתפות בכוח העבודה מסיבות שונות;
  - חוסר תעסוקה בשל אבטלה;
  - מפרנס יחיד ששכרו נמוך, ובדרך כלל – רמת השכלתו נמוכה;
  - מספר רב של ילדים.
- במקרים רבים פועלים מאפיינים אלה במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות מסוימות.
- שכיחות העוני בקרב משפחות ללא מפרנס גבוהה פי שלושה וחצי מהממוצע הכללי. לעומת זאת העוני פוסח על משפחות שבהן שני מפרנסים.
- לשליש בערך מהמשפחות העניות יש מפרנס אחד. הנפשות במשפחות אלו מהוות קרוב למחצית מכלל הנפשות העניות. מפרנס יחיד שרמת הכנסתו היא כשל שכר המינימום אינו יכול להבטיח את רמת ההכנסה של קו העוני למשפחתו, גם כאשר מוסיפים עליה את קצבאות הילדים.
- בכל דיון על אי-שוויון ועוני יש להבחין בין חלק האוכלוסייה הנמצא מתחת לקו העוני באופן זמני, כחלק ממחזור העבודה או שינויים זמניים במחזור העסקים, לבין 'הגרעין הקשה' של העוני – קבוצות אוכלוסייה השרויות חלק גדול מחייהן מתחת לקו העוני.
- החברה הישראלית נהנית ממידה רבה של ניידות. כשליש מהאוכלוסייה הענייה נחלץ ממצב העוני תוך שנה, ו-45% תוך שלוש שנים. על רקע זה בולטות שתי אוכלוסיות המאופיינות בעוני מרוד: הערבים והחרדים.
- שיעור העוני בקרב הערבים גבוה פי שלושה מאשר בקרב היהודים, ו-60% מהילדים העניים הם ערבים. המשפחות הערביות העניות מהוות 30% מכלל המשפחות העניות. עוני ממושך מאפיין במיוחד את המגזר הערבי.
- קרוב למחצית מהמשפחות החרדיות בגיל העבודה הן עניות. שכיחות עוני גבוהה זו נובעת משיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה וממספר גדול של ילדים.
- הקשישים מהווים כ-30% מן המשפחות העניות. משפחות אלה מונות



כ-12% מכלל הנפשות העניות. כל המשפחות הקשירות העניות חיות על קצבת המוסד לביטוח לאומי בלבד, ללא פנסיה מעבודה. הסיכון המאיים על קשישים להפוך לעניים גבר בעשור האחרון, במקביל לשחיקת רמת הקצבאות ביחס לקו העוני.



# הקדמה

אי-השוויון בחלוקת ההכנסות הפך לאחד הנושאים המרכזיים בדיון הציבורי ב-30 השנים האחרונות. הדיון הציבורי עסק בשינויים שהתרחשו באי-השוויון על פני זמן, ברמת אי-השוויון בהשוואה בינלאומית, בסגירת הפערים בהישגים הכלכליים בין קבוצות חברתיות שונות – יהודים וערבים, יוצאי מערב לעומת יוצאי מזרח, עולים לעומת ותיקים ועוד. לא אחת התערבבו בדיון עובדות, תחושות ומיתוסים, מושגים מעורפלים ושונים – כל אלה מקשים על אבחון הבעיה ועל הצעת פתרונות. סקירה זו תנסה להבהיר את המעורפל ולהאיר מספר היבטים, שלא זכו לתשומת לב מספקת בדיון בשנים האחרונות. הדיון באי-השוויון לידתו בתחושה, שרמת הרווחה של הפרט ומשק הבית אינה תלויה רק ברמת האמצעים הכלכליים העומדת לרשותם, אלא גם בזיקה שבין רמה זו לרמה הנורמטיבית השוררת בקבוצת ההתייחסות של אותו משק בית. ממילא עולה השאלה, כיצד יש למדוד את האמצעים הכלכליים העומדים לרשות משק הבית, מהי הרמה הנורמטיבית שהוא משווה את עצמו אליה ומהי קבוצת ההתייחסות שלו.

הדיון באמצעים הכלכליים מתמקד בדרך כלל בשני היבטים: ביכולת לייצר הכנסה, כפי שהיא משתקפת בהכנסה הכלכלית; ובפוטנציאל הצריכה, כפי שהוא משתקף בהכנסה הפנויה, דהיינו ההכנסה הכלכלית בניכוי מסים ישירים ובתוספת העברות. לעתים (עקב זמינות נתונים) משתרבב לדיון מושג שלישי – ההכנסה ברוטו, שהיא ההכנסה הכלכלית בתוספת תשלומי העברה. נתוני הכנסה אלו נסבים על משקי בית. כדי ללמוד על רמת החיים של פרטים במשקי בית אלה, נעשה ניסיון לתקן את ההכנסה הפנויה במדד המבוסס על גודל המשפחה. התוצאה מכונה בעגה הכלכלית הכנסה פנויה לניפוש תקנית. לבסוף, מדדי אי-השוויון תלויים באורך התקופה שהמדידה מתייחסת אליה: לא הרי מידת אי-השוויון בין פרטים ומשקי בית בנקודת זמן כאי-השוויון בין פרטים על פני תקופת החיים. יש לזכור כי הכנסות הפרט מעבודה מאופיינות ברמה נמוכה בראשית הדרך, בעלייה במהלך שנות העבודה שלו ובירידה בהכנסות לקראת הפרישה ובעקבותיה. מיקומו של הפרט בסולם ההכנסות משתנה אפוא במהלך החיים: מיקומו יהיה נמוך בתחילת חייו ובסופם, וישתפר בשנות הביניים. רק אם נמצע את ההכנסה על פני כל התקופות, נקבל תמונה מלאה על האמצעים העומדים לרשות הפרט ועל רמת חייו.

בסקירה זו נעסוק בשלושה היבטים: תחילה נסקור את השינויים באי-

השוויון בהכנסה הכלכלית ובאי-השוויון בהכנסה הפנויה. הגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית חייב להפנות משאבים גדלים והולכים כדי למנוע הרחבת אי-השוויון בהכנסה הפנויה. למרות שמאמץ זה זכה להצלחה ניכרת, הוא גבה מהמשק מחיר גבוה, משום שהוא יצר מערכת תמיכות, שלעתים קרובות מחלישה את התמריץ של משק הבית להיחלץ ממצבו בכוחות עצמו. ההיבט השני שבו נעסוק הוא מידת הניידות במשק הישראלי: מצטברות עדויות רבות על מידת הניידות הרבה השוררת במשק, על אוכלוסיות הנהנות ממידת הניידות ועל אוכלוסיות השבויות במצבן הכלכלי ואינן נחלצות ממנו. ההיבט השלישי הוא אפיון של אותן קבוצות הסובלות מניידות מועטה, ובעיקר קבוצות השרויות בתחתית סולם ההכנסה – שבויות העוני.

נושא אי-השוויון בהכנסה ואמצעי המדיניות הנאותים לפתרון הבעיות הכרוכות בו הם נושאים השנויים במחלוקת. חילוקי דעות אלו התבטאו גם בדיוני הצוות המכין, הגם שנעשה מאמץ להתלכד סביב מכנה משותף. גם בסקירת שלושת ההיבטים מתבטאים הדגשים שונים ומסקנות שונות של חברי הצוות, וכן של הגופים שחלק מחברי הצוות מזוהה עמם. פרק זה נועד לעורר את הדיון הציבורי בנושא ולא דווקא להביא למסקנות מוסכמות.

# 1 אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ואי-השוויון בהכנסה הפנויה

## עיקרי הדברים

- אי-השוויון בהכנסה הכלכלית (הכנסה משכר ומהון) מתרחב והולך מאז סוף שנות ה-70, והוא מן הגבוהים ביותר בעולם המערבי.
- אי-השוויון בהכנסה הפנויה לא גדל כמעט מאז סוף שנות ה-70. הוא גבוה ממדינות סקנדינביה ובנלוקס, אך אינו שונה בהרבה מאי-השוויון בשאר מדינות מערב אירופה. על רקע רמת הפיתוח של ישראל יחסית לעולם המערבי, וההטרונגניות הרבה של החברה הישראלית, אין אי-השוויון בהכנסה הפנויה בישראל יוצא דופן.
- העלייה המתונה באי-השוויון בהכנסה הפנויה משתקפת בעלייה מתונה באי-השוויון בצריכה הפרטית. אם נכלול גם את הוצאות הממשלה על חינוך ובריאות, יקטן עוד יותר אי-השוויון בצריכה הפרטית.
- אין בסיס עובדתי מוצק לקביעה המושמעת לעתים, כאילו בשנות ה-50 וה-60 היתה ישראל בין המדינות השוויוניות ביותר בעולם, ומאז התדרדרה והפכה לאחת המדינות שאי-השוויון בהן הוא בין הגבוהים בעולם. נתוני אי-השוויון בשנות ה-50 וה-60 לא כללו אוכלוסיות כעולים במעברות ובמחנות העולים, וחלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית; הכללתן בנתונים היתה משנה את צבעה של תמונת השוויון לוורוד פחות.
- המעורבות הממשלתית, באמצעות תשלומי ההעברה והמסים, מצמצמת את אי-השוויון הגבוה בהכנסה הכלכלית לרמה נמוכה יחסית של אי-שוויון בהכנסה הפנויה ובצריכה.
- מדיניות הרווחה נועדה לספק ביטחון סוציאלי בעתות משברים כלכליים, ולהבטיח סף הכנסה לאזרחים שאין ביכולתם להשתכר בכוחות עצמם. עם זאת, מדיניות רווחה המבטיחה הכנסה גם לפרטים הנמנעים מלעבוד לפרנסתם, מערערת את יסודות המדיניות כולה.
- אי-השוויון הגדל בהכנסה הכלכלית לעומת היציבות באי-השוויון בהכנסה הפנויה, מחייב הפניית משאבים הולכים וגדלים לכיסוי הפער. גידול זה במשאבים מעמיס נטל הולך וגדל על המשק ועל תקציב הממשלה, ומחמיר את בעיית התמריצים השליליים של תשלומי ההעברה. הוא מקטין את תמריצי העבודה וההשקעה של משלמי המסים (המממנים את תשלומי

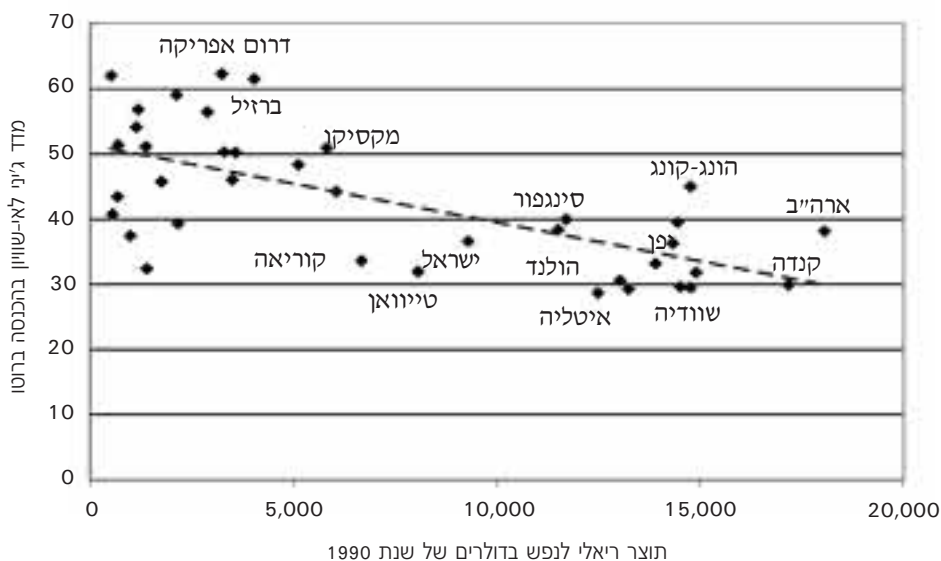
- ההעברה), ובעיקר את תמריצי העבודה וההכשרה המקצועית של מקבלי תשלומי ההעברה.
- אי-השוויון הגבוה בהכנסה הכלכלית נעוץ בתופעה נרחבת: פרטים ששכרם נמוך או שאינם מוצאים מקום תעסוקה, ומשקי בית אחרים שאינם מממשים את פוטנציאל ההשתכרות שלהם – כלומר אינם משתתפים בשוק העבודה או מסתפקים בתעסוקה חלקית. תופעה נרחבת זו, של נזקקות לתמיכות ציבוריות וחוסר עצמאות כלכלית, גורמת לתחושה קשה בציבור הרחב.
  - צמצום אי-השוויון בהכנסה הכלכלית הוא אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני החברה הישראלית. תהליך הצמיחה של המשק הישראלי בעשור האחרון היה מלווה בגידול הפערים: הנהנים העיקריים מהצמיחה הם משקי הבית המשתייכים לחציון העליון בסולם ההכנסה (ובעיקר העשירון העליון). שיעורי הצמיחה של הכנסות משקי הבית המשתייכים לחציון התחתון עלו בשיעור צנוע בלבד, אם בשל נשירה משוק העבודה, גידול באבטלה או עלייה אטית בשכר.
  - כדי לשתף את החציון התחתון בפרות הצמיחה, יש להעניק למשקי בית רבים כלים מתאימים לשיפור כושר השתכרותם. יש לעודד את הגברת ההשתתפות שלהם בשוק העבודה, ליזום מדיניות מקרו-כלכלית לצמצום האבטלה, לפתוח את דלתות שוק העבודה שרמות השכר בו גבוהות בפני קבוצות, שכיום הדלתות נעולות בפניהן (בראש ובראשונה האוכלוסייה הערבית), להקטין את התמריצים השליליים במערך התמריצים על היצע העבודה (בעיקר לגבי האוכלוסייה החרדית), ולהביא לבלימת שחיקת השכר ברמות השכר הנמוכות, שחיקה הנובעת מכניסה לא מבוקרת של עובדים זרים.

## א. חשיבות ההגדרות

יש לפתוח כל דיון באי-השוויון בהכנסות בבעיית חוסר הדיוק בדיווח על הנתונים. הנתון על הכנסה הוא הבעייתי ביותר בכל הדיווחים על הנתונים העוסקים בפעילות הכלכלית של משקי הבית; חלקן של בעיות אלה מקורן בטעויות (או הטעויות) בדיווח, וחלקן – בבעיות מושגיות. באופן טבעי משקי בית נרתעים מלדווח לרשויות (כולל פוקדי הרשויות הסטטיסטיות) על הכנסתן. רתיעה זו גדולה במיוחד לגבי הכנסות שאינן מוצהרות לרשויות המס, ולגבי הכנסות מהון. על גורם אוניברסלי זה נוסף

גורם מיוחד ישראלי: מידת הכיסוי של סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מתוך הכרה ברגישות השאלה לגבי הכנסה, הוגבל סקר ההכנסות – המקור העיקרי למידע על חלוקת ההכנסה – בשנותיו הראשונות למשקי בית שכירים ביישובים עירוניים יהודיים. עם השנים הורחבה מסגרת הפקידה ונכללו בה גם היישובים הערביים ואוכלוסיית העצמאים. הרחבת מסגרת הפקידה מחייבת תיקון הנתונים (דבר שלא תמיד ניתן) כדי לקבל סדרה עקיבה לאורך זמן.

חמורות לא פחות הן הבעיות המושגיות בהגדרת ההכנסה. הדיווח מתמקד בהכנסות והעברות כספיות. הוא מתקשה להתמודד עם העברות בעין, כמו הכנסות זקופות (למשל הפרשות לפנסיות, קופות השתלמויות וכו'), העברות בעין מהממשלה למשקי הבית (כגון שירותי חינוך ובריאות), או תשלומי מסים בעין (שירות חובה ומילואים). הכנסות והעברות אינן זניחות, ובוודאי עשויות להשפיע על תמונת אי-השוויון בנקודת זמן, במדידת השינויים לאורך זמן ובהשוואה בינלאומית.



**תרשים 1.** מדד ג'יני להכנסה ברוטו ב-39 מדינות

## ב. אי-השוויון בישראל במבט בינלאומי

אי-השוויון בהכנסות הוא ביחס הפוך לרמת הפיתוח של המשק. תרשים 1, לעיל, מציג את הקשר בין התוצר הממוצע לנפש (מתוקן לכוח הקנייה) לבין אי-השוויון בהכנסות ברוטו (כולל תשלומי העברה) בחתך רחב של מדינות.<sup>1</sup> הנתונים מראים שישראל אינה חריגה באי-השוויון במדגם זה; אך היא חורגת במידת-מה בהשוואה למדינות ברמת פיתוח גבוהה מזו של המשק הישראלי. טבלה 1 מראה את מדד אי-השוויון (מדד ג'יני) בהכנסה הכלכלית במספר מדינות במערב:<sup>2</sup> בטבלה זו ישראל תופסת מקום בחלק התחתון, וברוב מדינות המערב, המאופיינות ברמת הכנסה גבוהה יותר, שורר גם אי-שוויון נמוך יותר בהכנסה הכלכלית.

### טבלה 1

#### אי-שוויון בהכנסה הכלכלית במדינות המערב

מדד ג'יני להכנסה כלכלית			
ממוצע	שנות ה-90	שנות ה-80	
37.2	38.2	36.1	נורווגיה
38.3	33.1	43.4	איטליה
41.2	42.0	40.4	קנדה
44.0	44.5	43.4	אוסטרליה
44.1	42.7	45.5	הולנד
44.3	44.7	43.9	גרמניה
44.6	46.6	42.6	בלגיה
45.3	45.7	44.8	ארצות-הברית
45.4	46.9	43.8	שוודיה
46.6	46.2	47.0	ישראל
47.4	45.8	48.9	בריטניה
49.6	51.5	47.6	צרפת

המקור: שנתון המוסד לביטוח לאומי, 1995/96, על-פי נתוני LIS

על רקע זה בולט מיקומה של ישראל כאשר מדד לאי-השוויון הוא 'מדד הרווחה' – אי-השוויון בהכנסה הפנויה לנפש תקנית (טבלה 2). בטבלה יש הבחנה ברורה בין שתי קבוצות מדינות: מדינות סקנדינביה ובנלקס מזה, המאופיינות במדדי אי-שוויון נמוכים ביותר, ושאר מדינות המערב מזה. בשנת 1992 נמנתה ישראל על המדינות בעלות אי-השוויון הנמוך בקבוצה השנייה, אך ייתכן שמעמדה התדרדר במהלך העשור. טבלה 2 מבליטה היבט נוסף: רגישות ההשוואות הבינלאומיות למדד המתרגם את מספר הנפשות במשק בית "לצרכים" במונחי רווחה (יסולם השקילות' בעגה הכלכלית). בעמודה הראשונה השתמש החוקר בסולם שקילות, הנותן משקל נמוך יחסית לצורכי ילדים, בעוד שבעמודה השנייה תוקננו נתוני ההכנסה הפנויה במדד השקילות הנהוג בישראל, ולפיו המשקל שניתן לצורכי ילדים גדול יותר. ההבדלים בהרכב הדמוגרפי של המדינות השונות (מספר משפחות מרובות ילדים, קשישים, אמהות חד-הוריות וכו') משנים את המשקל הניתן לילדים בחישוב ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, ויוצרים השפעה רבה על תוצאות ההשוואה הבינלאומית (נעסוק בכך בסקירה על תחולת העוני).<sup>3</sup>

אך מעבר להיבט הטכני של מדידת 'סולמות השקילות', לא תהיה ההשוואה הבינלאומית שלמה אם לא יוזכרו המאפיינים המיוחדים של מדינת ישראל כמדינת הגירה, ובמיוחד ההטרוגניות בהישגי ההשכלה בקרב תושביה. העברית אינה שפת אם של חלק ניכר מאוכלוסיית ישראל, וחלק ניכר אחר נמצא עדיין בשלבי הקידום בסולם ההשכלה. עוד בשנת 1972 היו 58% מהנשים הערביות ו-17% מהנשים היהודיות, בגיל העבודה, בעלות השכלה נמוכה מארבע שנות לימוד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פרסום מיוחד 1027**).

על רקע זה, מיקומה של ישראל (במדידת אי-השוויון במונחי הכנסה פנויה לנפש תקנית) במרכז הקבוצה האירופית הוא אחד ההישגים העיקריים של מדיניות הרווחה בישראל, במיוחד לנוכח מיקומה הגבוה בסולם אי-השוויון בהכנסה הכלכלית.



## טבלה 2

## אי-שוויון בהכנסה הפנויה לנפש תקנית במדינות מפותחות

מדרג	המדינה	שנה	מדד ג'יני (Smeeding)	מדד ג'יני (ביטוח לאומי)
4-1	מדינות סקנדינביה	1995-1992	23.0	23.0
7-5	מדינות בנלוקס	1994-1992	25.0	25.5
8	קנדה	1994	28.6	29.0
9	צרפת	1994	29.0	29.2
10	גרמניה	1994	30.0	30.1
11	ישראל	1992	30.5	(32.3)
12	ספרד	1990	30.6	-
13	יפן	1992	31.5	-
14	אוסטרליה	1994	31.7	32.1
15	שוויץ	1982	32.3	-
16	אירלנד	1987	33.0	-
17	בריטניה	1995	34.6	-
18	איטליה	1995	34.6	34.4
	ישראל	1997	-	35.3 (33.3)
19	ארצות-הברית	1997	37.5	38.2

המקור: Smeeding, 2000, ושתון הביטוח הלאומי, 2000. הנתונים הישראליים לשנת 1992 מבוססים על סקר הוצאות המשפחה, ולשנת 1997 – על סקר ההכנסות.

## ג. התפתחות אי-השוויון בישראל על פני זמן

בשיח החברתי השתרשה הדעה, שישראל הידרדרה בתלילות, ב-54 שנותיה, מאחת המדינות השוויוניות ביותר בעולם לאחת המדינות הפחות שוויוניות. ההשוואה הבינלאומית מעמידה בספק את חלקה השני של דעה זו: אי-השוויון הכלכלי בישראל בשנות ה-90 אופייני לרמת הפיתוח של המשק הישראלי – דהיינו מצוי בחלק התחתון של מדינות המערב. לא כן אי-השוויון בהכנסה הפנויה, שבו ממוקמת ישראל במרכז של קבוצה גדולה ממדינות המערב – אם כי במרחק מהישגי סקנדינביה ובנלוקס.

אך האם נכון לראות את ישראל של שנות ה-50 וה-60 כאחת החברות השוויוניות בעולם? בהעדר מערכת סקרים שיטתית, לא ניתן להשוות את שנות המנדט עם שנות המדינה הראשונות. כל קביעה בנושא זה מתבססת, כאשר מדובר בשנות המנדט, על התרשמויות בלבד (שלא כללו את המגזר הערבי). התרשמות שמצאה הד גם בסיכומי ועדת הורוביץ בשנת 1966 שעסקה באי-השוויון. יתר על כן, הנתונים הסטטיסטיים שעמדו לרשות הוועדה לגבי אי-שוויון בעשור הראשון למדינה (אוכלוסיית הנישומים של מס הכנסה) השמיטו במודע את האוכלוסיות בחלקו התחתון של סולם ההכנסות: קשישים, מובטלים, עירות פיתוח והאוכלוסייה הערבית הכפרית. מחקרים מהימנים יותר (גינור, 1983) מצביעים על גידול ניכר באי-השוויון בשנות המדינה הראשונות, עם בואם של גלי העלייה הגדולה, ירידה באי-השוויון בשנות ה-60 וה-70 ומהפך בתחילת שנות ה-80.

טבלה 3 מתארת את המגמות באי-השוויון בהכנסה בשנות ה-80 וה-90. מדד גייני לאי-השוויון בהכנסה מעבודה ובהכנסה הכלכלית עלה בתקופה זו בתלילות. לעלייה זו תרמו הגידול באבטלה (מרמה של ארבעה אחוזים בקירוב בסוף שנות ה-70 לממוצע של שמונה אחוזים בשנות ה-90). במקביל התרחשה ירידה מתמדת בשיעורי ההשתתפות של גברים בגיל העבודה, בעיקר בקרב קבוצות המצויות בתחתית סולם השכר (האוכלוסייה הערבית הבוגרת והאוכלוסייה החרדית, ראו ברמן וקלינוב, 1998). הצטרפות נשים נשואות לכוח העבודה הפכה את משק הבית שבו שני מפרנסים למאפיין של החציון העליון של ההכנסות; והצטרפות זו הרחיבה את הפערים בין משקי בית אלה לבין קבוצות האוכלוסייה שלא ניכרה בהן מגמה זו (בעיקר האוכלוסייה הערבית). האינפלציה בשנות ה-80 הראשונות תרמה אף היא להרחבת הפערים.

טבלה 3				
מדד ג'יני לאי-השוויון בישראל, 1979-1997				
צריכה פרטית	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	הכנסה מעבודה	
32.0	31.8			1979
			54.4	1980
32.8	31.2	50.4	56.0	1985-86
	32.6	51.6	57.6	1990
32.1	33.9	52.4	58.5	1992
	33.7	52.7	57.9	1995
	33.3	53.3	58.5	1997
	35.3	(54.6)		*1997
34.2	35.9			*1999

נתוני ההכנסה מעבודה וההכנסה הכלכלית עד 1997 – דהן, 2001; הם מתייחסים להכנסה משפחתית. יתר הנתונים הם של הביטוח הלאומי, ומתייחסים להכנסה לנפש תקינה: הכנסה פנויה – **סקירה שנתית, 2000**, נספח לוח 23; נתוני ההוצאה לצריכה פרטית והנתון על הכנסה כלכלית למדגם הרחב של 1997 – חישוב מיוחד לפרסום זה. \* מדגם חדש.

עם זאת, קרוב לוודאי שהגורם העיקרי לגידול החד באי-השוויון בהכנסה הכלכלית הוא עליית פערי השכר בין המועסקים. לתופעה זו תרמה העלייה בשיעור התשואה להשכלה.

הגידול בפערי השכר אינו ייחודי לישראל, ויש עדויות על תהליכים דומים גם בארצות-הברית, בבריטניה ובמספר מדינות באירופה. תהליכים אלה נובעים מצמיחה כלכלית מוטת טכנולוגיה ומוטת כישורים עקב מהפכת המחשוב, ופתיחה גוברת של המשקים התעשייתיים לסחר בינלאומי – ובמיוחד ליבוא עתיר עבודה מהמדינות המפותחות פחות, שהשכר בהן נמוך. מגמות אלה לא פסחו על ישראל.

רות קלינוב במחקרה (1999) מצביעה על גורם נוסף: צמצום כוח המיקוח של ההסתדרות. ירידת כוחה של ההסתדרות (או העברת הגנתה לקבוצות עובדים נבחרות) מסבירה גם את החשיפה ההולכת וגוברת של עובדים, ברמות השכר הנמוכות, לתחרות של עובדים מבחוץ בשכר נמוך. היקף

התעסוקה של עובדים זרים בשנות ה-90 עלה במידה ניכרת על היקף תעסוקת הזרים בעבר, והכוונה לתחום תעסוקת העובדים הפלסטינים. אך בעוד שחדירת העובדים הפלסטינים לשוק העבודה הביאה לישדרוגי שכר ומעמדם של העובדים בתחתית סולם השכר בשנות ה-70 (למשל, עובדים פשוטים שהפכו למנהלי עבודה), הביאה החדירה המסיבית של העובדים הזרים לנשירה של העובדים הישראלים משוק העבודה (בעיקר עובדים שהועסקו בבנייה). חולשתה של ההסתדרות מסבירה אולי גם את רמת האכיפה הנמוכה של חוק שכר מינימום, שתורמת אף היא לשחיקת השכר ברמות הנמוכות. טבלה 3 מבליטה גם את הישגי מדיניות ההעברות בידי הממשלה. על אף הגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית, ניכרה עלייה צנועה יותר באי-השוויון בהכנסה הפנויה.<sup>4</sup> ממצא זה נתמך בנתונים על התפתחות אי-השוויון בצריכה.<sup>5</sup> לפי חישוביו של דהן (2001), מדד אי-השוויון (מדד ג'יני) בהכנסה הכלכלית עלה בין השנים 1979 – 1997 ב-7 נקודות אחוז לערך, בעוד שאי-השוויון בהכנסה הפנויה עלה רק במחצית אותו שיעור – 3.5 נקודות אחוז. הישגה של ישראל בצמצום הפערים בהכנסה הפנויה בולט אף יותר בהשוואה לארצות-הברית, מדינה שעברה תהליכים דומים (טבלה 4). כאמור, בשתי המדינות התרחשו מגמות דומות של הרחבת הפערים בהכנסה הכלכלית, ורמת אי-השוויון בשתי המדינות דומה כנראה;<sup>6</sup> אך מדיניות הרווחה הצליחה לצמצם את אי-השוויון ב-7 נקודות אחוז בלבד, בעוד שהמסים וההעברות בישראל הקטינו את אי-השוויון ב-14 נקודות אחוז.

#### טבלה 4

#### מדד ג'יני לאי-השוויון בארצות-הברית ובישראל, 1985–1997

	ישראל		ארצות-הברית		
	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
35.6	50.4	41.0	47.1	1985	
36.6	51.6	41.0	48.0	1990	
37.2	52.7	42.4	50.3	1995	
37.2	53.3	43.1	50.4	1997	

המקור: ישראל – דהן, 2001; כאן, לשם אחידות ההשוואה, גם ההכנסה הפנויה נמדדת לפי משפחות. ארצות-הברית – דהן, 2001, על סמך לשכת המפקד של ארצות-הברית (למשפחות).

נתוני ארצות-הברית מראים, שהתרחבות אי-השוויון בהכנסה הכלכלית נובעת משינויים בשני הקצוות של סולם ההכנסה: בקצה האחד – גידול בשיעורי התשואה להשכלה ועלייה חדה בשכר בעלי ההכנסה הגבוהה, ובקצה האחר – שחיקת שכר ריאלי של בעלי ההכנסה הנמוכה, מעוטי ההשכלה. נבחן האם סיבה זו תקפה גם במשק הישראלי.

טבלה 5 משווה את היחס בין ממוצע ההכנסה בעשירונים התחתונים לחציון ההכנסה של משקי הבית בנקודות זמן שונות בעשרים השנים האחרונות, לעומת ממוצעי העשירונים העליונים. ההשוואה הוגבלה למשפחות עירוניות שבראשן שכיר. התמונה העולה מטבלה זו חדה וברורה: הכנסות העשירונים התחתונים ביחס לחציון לא השתנו בעשרים השנים האחרונות; לעומתן גדל בתלילות היחס בין שכר העשירונים העליונים לבין החציון (ובמיוחד בעשירון העליון) במהלך התקופה: השכר הממוצע של העשירון העליון, שהיה בשנת 1979-1980 פי 2.5 מהחציון, גדל בסוף שנות ה-90 לפי 7.3.3

היציבות בפיזור ההכנסות ברוטו בתוך החציון התחתון, והגידול החד אצל העשירון העליון, לא זכו להארה אקדמית הולמת. סיבה אפשרית אחת לתהליך זה עשויה להיות היחלשותה של ההסתדרות, והתמקדות המאבקים המקצועיים דווקא בקבוצות שכירים עתירות זכויות, שכר וכוח; גדל במקביל שכר המנהלים הבכירים והתרחב הפער בין שכר שכבת הניהול העליונה לבין שכר שכבות הביניים; ועל אלה נוספה בשנים האחרונות העלייה המשחררת בשכר השכירים בענפים עתירי הטכנולוגיה. כן יש להניח, שעליית שכר בקבוצה אחת מקרינה על עליות שכר בקבוצות עובדים אחרות. כך או כך, תהליך זה איננו הפיך; הוא עשוי להתמתן כתוצאה ממיתון זמני בפעילות המשק (בעיקר בענפי הטכנולוגיה המתקדמת), אך אין להניח שהפיזור בהכנסה הכלכלית או בהכנסה ברוטו יחזור לרמותיו בתחילת שנות ה-80. האתגר הגדול, העומד אפוא בפני מעצבי המדיניות הכלכלית, הוא האצת הצמיחה של ההכנסה בחלק התחתון של סולם ההכנסות.

## טבלה 5

### משקי בית עירוניים שבראשם שכירים – היחס בין ממוצע העשירון לחציון

עשירון	1979/80	1985	1989	1997
1	0.35	0.31	0.32	0.31
2	0.52	0.52	0.52	0.50
9	1.77	1.88	1.87	2.01
10	2.49	2.84	3.00	3.29

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

## ד. המדיניות הממשלתית: האתגר ושברו

מיתון הגידול באי-השוויון בהכנסה הפנויה הוא בוודאי ההישג העיקרי של מדיניות הרווחה בשני העשורים האחרונים. להישג זה שותפים מדיניות ההעברות ומדיניות המסים. איזוהי המדיניות היעילה יותר? לפי חישובי הביטוח הלאומי, מדיניות ההעברות: לטענתם, לו היו מתבטלים כל תשלומי ההעברה, מחד גיסא, ותשלומי המס המקבילים, מאידך גיסא (והתנהגות הפרטים לא היתה משתנה), היה גדל אי-השוויון שמקורו בביטול ההעברות יותר מאשר הגידול באי-השוויון שמקורו בצמצום המסים. יש להדגיש כי אלה חישובים תיאורטיים בלבד, הנסמכים על ביטול גורף של ההעברות והמסים; חישובים אחרים, הנסמכים על שינויים שוליים בהם, מגיעים למסקנות הפוכות.

שאלת יעילותם של כלי המדיניות השונים, ברמת המקרו (להבדיל מדיון פרטני באמצעים מוגדרים), היא בחזקת דיון תיאורטי בלבד: מגבלת האיזון התקציבי קובעת את התלות בין מדיניות ההעברות לזו של המסים, דהיינו גידול בהעברות מחייב גידול בגביית מסים ולא ניתן להפריד ביניהם. זאת ועוד: אין השפעת מדיניות המסים דומה לזו של ההעברות מבחינה חברתית: ההעברות פועלות להגדלת רווחתן של השכבות בתחתית סולם ההכנסה, ואילו המסים משפיעים בעיקר על חלקו העליון של סולם ההכנסות. ככלכלנים מסתייגים מעצם החישוב האמור בעיקר משום שהוא מניח, שהמסים וההעברות אינם משפיעים על התנהגות הפרט, ובראש ובראשונה על המאמץ המוקדש לעבודה. נמחיש זאת בדוגמה שמביא דהן (2001), הגם

שהיא קיצונית (טבלה 5א): במשק יש שני פרטים, עשיר שהכנסתו 10,000, ועני שהכנסתו 1,000. הטלת מס פרוגרסיבי, שחל רק על העשיר, בשיעור 10%, והעברתו לעני, ובהנחה ששני הפרטים אינם משנים את התנהגותם, תצמצם את מדד אי-השוויון מ-0.41 ל-0.32, ירידה של רבע כמעט. לעומת זאת, אם כתוצאה מהמס ותשלומי ההעברה יחליט העשיר לצמצם את עבודתו בעשירית הזמן ולהשתכר רק 9,000, והעני יחליט לנשור משוק העבודה ולהסתפק בתשלומי ההעברה (שסכומם כהכנסתו הקודמת כמעט), יגדל אי-השוויון הכלכלי ל-0.50, אי-השוויון בהכנסה ברוטו לא ישתנה (כי יחס ההכנסות ברוטו לא השתנה), ומדד אי-השוויון בהכנסה הפנויה לא ישתנה כמעט (ירידה של כשתי נקודות האחוז). תגובת הציבור למדיניות הרווחה של הממשלה הופכת אפוא למשתנה מפתח בקביעת היעילות של כלי המדיניות שבידיה.

משקלם של תשלומי ההעברה והמסים לעומת ההכנסה הכלכלית בשנת 1992-1993 מתואר בטבלה 6, המתארת את חלוקת האוכלוסייה לעשירוני הכנסה פנויה לנפש תקנית. בלוח בולט המשקל הגדול של תשלומי ההעברה בהכנסת שני העשירונים התחתונים (בעשירון התחתון הם מהווים כמחצית ההכנסה ברוטו, ובעשירון השני כשליש), ולעומת זאת משקל המסים בהכנסה הכלכלית של שני העשירונים העליונים (כרבע). אך מדיניות הרווחה אינה מוגבלת לתשלומי העברה; שירותי החינוך והבריאות, שמספקת הממשלה, שווים בהיקפם לתשלומי ההעברה (בשנת 1992 הם הסתכמו ב-15 מיליארד ש"ח). גם תחולתם של שירותים אלו היא דיפרנציאלית: המבנה הדמוגרפי המיוחד של העשירונים התחתונים (שגדול בהם מספר הקשישים ומשפחות מרובות הילדים) הופך אותם לצרכנים גדולים של שירותי בריאות וחינוך. שירותים אלה ניתנים כינם לפי חוק (חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחוק חינוך תיכון חינוך), והדבר היטיב יחסית את מצבן של קבוצות ההכנסה השייכות לחציון התחתון. למרות הפער הקיים עדיין (ולעתים פער משמעותי) באיכות השירותים המוענקים לשכבות ההכנסה השונות, הרי ההטבות בעין הן בוודאי חלק חשוב במדיניות הרווחה הממשלתית.

לאחרונה בדקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את ערכם הכמותי של שירותים אלו ואת התפלגותם בין עשירוני ההכנסה (פרסום מיוחד 1049, 1997). החישוב (המבוסס על המבנה הדמוגרפי של משקי הבית בעשירונים השונים) מראה, שהתשלומים בעין שווים כמעט בערכם לתשלומי ההעברה, ותחולתם לפי עשירונים זהה כמעט.

**טבלה 5א**  
**תגובת הציבור למדיניות הרווחה של הממשלה**

				<b>לפני מס והעברות</b>	
				<b>אחרי מס והעברות</b>	
		<b>אחרי שינוי בהתנהגות</b>		<b>ללא שינוי התנהגות</b>	
<b>הכנסה פנויה</b>		<b>הכנסה ברטו</b>		<b>הכנסה פנויה</b>	
עשיר	10,000	9,000	9,000	9,000	8,100
עני	1,000	2,000	0	900	900
מדד ג'ני	0.41	0.32	0.50	0.41	0.40

המקור: דהן 2001.

**טבלה 6**  
**ההכנסה ושירותי החינוך והבריאות לפי עשירוני הכנסה פנויה (לנפש תקינה), 1992-1993 (ש"ח למשק בית)**

<b>עשירון</b>										
<b>תחתון</b>										
<b>עליון</b>										
הכנסה כלכלית	1020	2051	2,703	3,514	3,996	5,097	6,186	7,654	9,628	12,541
תשלומי העברה	919	913	829	748	678	610	523	489	516	625
מסים ישירים	58	178	270	464	531	766	1,077	1,514	2,243	3,223
הכנסה פנויה	1,881	2,786	3,262	3,768	4,143	4,941	5,632	6,629	7,901	9,943
חינוך ובריאות	880	868	798	715	653	626	578	569	525	306

המקור: דהן 2001, על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1997.



הגידול בפער בין אי-השוויון בהכנסה הכלכלית לאי-השוויון בהכנסה הפנויה חייב הפניית משאבים גדלים והולכים לתשלומי העברה. קצבאות הביטוח הלאומי גדלו בתקופה 1980-1999 מ-5.1% ל-7.7% מן התמ"ג, וסעיפי הקצבאות העיקריים בגידול זה היו קצבאות הזקנה, הנכות, האבטלה והבטחת הכנסה (גידול של 0.6% מן התמ"ג בכל סעיף). העלות למשק בשנת 1999 הגיעה ל-31.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 12.3 מיליארד לקצבאות זקנה ושארם, 6.8 מיליארד – לקצבאות ילדים, 4.3 מיליארד לקצבאות נכות). במקביל עלה משקל ההוצאה לחינוך ובריאות בתמ"ג מ-10.9% ל-16%.

## ה. האם הצטמצמו הפערים בישראל?

בשנים 1985-1997 עלתה ההכנסה החציונית (במונחים ריאליים) ברבע, וההכנסה הממוצעת גדלה ב-31.8%<sup>8</sup> יש להניח ששיפור כה גדול בהכנסה הקיף את כל משקי הבית כמעט בישראל, אך כידוע רמת הרווחה אינה מושפעת רק מרמת האמצעים המוחלטת העומדת לרשות משק הבית אלא גם מן היחס בינה לבין הרמה הנורמטיבית בקבוצת ההתייחסות של משק הבית. כאשר קבוצות ההתייחסות מוגדרות על בסיס אתני – ארץ מוצא, דת וכוי – בעיית אי-השוויון הופכת מבעיה כלכלית לבעיה חברתית-פוליטית. בשל כך מתקבלת התרחבות אי-השוויון בתוך כל קבוצה בסלחנות-מה, והדיון הציבורי מתמקד בפערים שבין ממוצעי הקבוצות.

בתקופה 1991-1999 עלתה ההכנסה הריאלית (ברוטו) של משקי בית שבראשם שכירים בשיעור של 20%. בשיעור דומה עלתה ההכנסה נטו לנפש תקנית. נבחן האם חלקו כל קבוצות המוצא את גידול המשאבים בצורה שווה, או בלשון אחרת: האם עמד העשור האחרון בסימן התבדרות או התכנסות בממוצעי ההכנסות של הקבוצות. התשובה (כמרבית התשובות בנושא אי-השוויון) אינה חד-משמעית: בהכנסות יהודים ילידי חו"ל ניכרת התכנסות, ואילו הפערים בין ילידי חו"ל וילידי ישראל ובין יהודים ושאינם יהודים גדלו. טבלה 7 מתארת את יחס ההכנסות של הקבוצות השונות לעומת הממוצע. בטבלה בולט השיפור במעמדם של ילידי אסיה-אפריקה, ולעומת זאת הירידה בהכנסתם היחסית של ילידי אירופה-אמריקה – כתוצאה ישירה של העלייה. הכנסתם של ילידי ישראל עלתה בקצב מהיר מגידול הממוצע, והם מבססים את מעמדם כקבוצה המובילה במשק; ולכן הפערים בין ממוצעי הקבוצות היהודיות בסוף התקופה אינם מצדיקים את להט הדיון בנושא אי-השוויון. חרג ממגמת השיפור המצב של האוכלוסייה

הלא-יהודית: ההכנסה ברוטו של משקי בית שבראשם שכירים. באוכלוסייה זו היתה בתחילת העשור רק שלושה רבעים מהממוצע, והיא ירדה לשני שלישים מהממוצע בסוף התקופה (70% ו-60% מממוצע האוכלוסייה היהודית, בהתאמה). רק תשלומי העברה בהיקף נרחב הצליחו לשמור על רמת ההכנסה נטו לנפש תקנית בשיעור של 60% מהממוצע.

### טבלה 7

#### מדדי הכנסה של שכירים לפי יבשת לידה (הכנסה ממוצעת = 100)

סך הכול	אסיה ואפריקה	אירופה ואמריקה	ישראל	לא-יהודים
הכנסה ברוטו למשק בית				
100	91	107	104	73
1991				
100	102	96	111	65
1999				
הכנסה נטו לנפש תקנית				
100	86	115	104	62
1991				
100	101	106	111	61
1999				

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לקט ממצאים 2001/4**, סקר הכנסות 1999, ופרסום מיוחד 1000, הכנסות שכירים פרטיים 3-1992. נתוני שנת 1999 תוקנו לשינוי המתחייב משינוי המדגם בשנת 1997.

מאחר שהשיוך לקבוצות מוצא בחברה הישראלית הוא רב-דורי, יש עניין בבדיקה האם צמצום הפערים בין ילידי חוץ לארץ משפיע גם על צאצאיהם ילידי ישראל. תשובה לשאלה זו נמצאת בטבלה 8. הטבלה מוסיפה היבט נוסף בהתמקדה בשכר, ובנטרלה פערי הכנסה שמקורם בהבדלים בדפוסי עבודה. הנתונים לגבי האוכלוסייה היהודית מצביעים על צמצום מתמיד בפערי השכר בין ילידי חוץ לארץ, בינם לבין עזמם ובינם לבין ילידי ישראל שאביהם יליד ישראל או יליד אסיה-אפריקה. לעומת זאת בולט גידול בפער בין ילידי ישראל שאבותיהם ילידי אירופה-אמריקה לבין שאר הקבוצות. ילידי ישראל אלה מאיישים בשיעורים גדולים את החציון העליון (והחמישון העליון) בהתפלגות ההכנסות, והקבוצה הזו נהנתה מתהליך הצמיחה: פער השכר בינה לבין הממוצע גדל מרבע ל-40%. בקצהו השני של סולם השכר ניצבת האוכלוסייה הערבית, ששכרה הממוצע היה רק שני שלישים מהממוצע.

## טבלה 8

**הכנסה משכר לשעה של שכירים עירוניים לפי מוצא  
(יבשת לידה ויבשת לידת האב)**

סך הכול	ישראל - אב אירופה ואמריקה	ישראל - אב ישראל	אירופה ואמריקה	אסיה ואפריקה	ישראל - אב אסיה ואפריקה	לא- יהודים	
100	127	111	112	91	79	65	1985
100	127	100	108	93	84	72	1991
100	140	102	100	100	94	63	1999

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לקט ממצאים 2001/4, סקר הכנסות 1999, ופרסום מיוחד 1000, הכנסות שכירים פרטיים 3-1992**. נתוני שנת 1999 תוקנו לשינוי המתחייב משינוי המדגם בשנת 1997.

המיון לפי קבוצות מוצא, למרות חשיבותו בשיח הציבורי, אין בו להסביר את פערי השכר וההכנסה. בהסבר זה יש לנטרל משתנים כמו השכלה, ותק בשוק העבודה ובמקום העבודה, ותק בארץ ומשתנים אחרים, שמשפיעים באופן ישיר על תרומתו של הפרט לפיריון. לאחר נטרול זה, יש לבדוק האם למוצא הפרט נודעת השפעה משלה: רמו לאפליה בשכר, הגבלת הזדמנויות בשוק העבודה או הבדלים באיכות ההשכלה. גרסיות שכר, שנאמדו לגבי שנות ה-70 וה-80, מצביעות על פער של כ-20% בין שכר יהודים לערבים בעלי כישורים מדידים שווים. פער זה הצטמצם לכדי 10% בשנות ה-90 (קלינוב, 1999; דהן, 2001). פערים, ששררו בעבר בין קבוצות מוצא יהודיות שונות, טושטשו עם השנים.

נראה אפוא שהמפתח לשוויון בטווח הארוך נעוץ בשוויון בהשכלה (כך למשל, בעלי השכלה על-תיכונית מהווים כמחצית מראשי משקי הבית, הם פחות מ-40% ממשקי הבית בחציון התחתון ו-60% בחציון העליון, ו-80% ויותר ממשקי הבית בעשירון העליון). לא ניתן אפוא לסיים דיון באי-שוויון מבלי לעסוק באי-השוויון בנגישות להשכלה.

טבלה 9 מצביעה על המשך המגמה של צמצום הפערים בחינוך בעשור האחרון, אך הפערים (בעיקר בתחום ההשכלה הגבוהה) עדיין רחוקים מסגירה. בולט הפער בין הישגי ההשכלה של האוכלוסייה היהודית והלא-יהודית, ובין ישראלים שאבותיהם ילידי ישראל או אירופה-אמריקה, לבין ילידי ישראל שמוצא אבותיהם הוא אסיה-אפריקה.

טבלה 9

התפלגות אוכלוסיית בני 15 ומעלה לפי שנות לימוד  
וסוג בית-ספר אחרון

חינוך תיכון עיוני או מוסד על-תיכוני ואקדמי (אחוזים)		עד ארבע שנות לימוד (אחוזים)		חציון שנות לימוד		
1999	1989	1999	1989	1999	1989	
51.9	38.2	12.2	20.9	10.8	8.7	לא-יהודים
62.2	50.4	3.9	6.7	12.5	11.8	סך כל היהודים
34.9	29.7	9.0	16.2	11.6	10.8	ילידי אסיה-אפריקה
70.8	57.9	1.4	3.0	13.2	12.4	ילידי אירופה-אמריקה
54.2	41.4	0.8	6.1	12.1	11.3	ילידי ישראל, אב יליד אסיה-אפריקה
75.2	71.2	0.2	0.4	13.5	12.8	ילידי ישראל, אב יליד אירופה-אמריקה
70.8	64.4	0.8	2.9	12.8	12.3	ילידי ישראל, אב יליד ישראל

המקור: לוחות 22.1-22.3 בשנתונים הסטטיסטיים לשנים 1990, 2000 (הנתונים על חציון שנים ועל שיעור הלומדים עד ארבע שנים בקרב היהודים לפי מוצא, מתוקננים להרכב גילים אחיד).

תהליך סגירת הפערים הוא ממושך ואטי (לדוגמה, בשנת 1961 היה חציון שנות הלימוד באוכלוסייה הלא יהודית 1.2 שנים, שיעור בעלי השכלה עד ארבע שנות לימוד – 63%, ושיעור בוגרי תיכון עיוני או על-תיכוני – שמונה אחוזים). תמונה מדויקת יותר על קצב ההתכנסות מצטיירת בטבלה 10, המלמדת על שיעור הזכאים לתעודת בגרות בנקודת זמן, וילידי ישראל סווגו בה לפי מוצא האב. התמונה הדינמית מחזקת את ההתרשמויות של התמונה הסטטית: ההתכנסות מהירה, אך הפערים טרם נסגרו, ונראה שהפער בין מוסלמים ליהודים, ואולי גם הפער בין דרוזים ליהודים (להבדיל מהפער בין נוצרים ליהודים), רחוק מסגירה. נוכח הגידול החד בשיעור התשואה להשכלה גבוהה, נראה שהאתגר הבא הניצב לפני מערכת ההשכלה הוא סגירת הפערים במגזר זה.

טבלה 10  
**שיעור הזכאים לתעודת בגרות אינטרנית מתוך קבוצת גילאי 17-18**  
**(אחוזים)**

שיעור השינוי	הפרש	1996	1987	
17.0	7.3	50.2	42.9	יהודים, אב יליד ישראל
78.9	16.8	38.1	21.3	יהודים, מוצא אסיה-אפריקה
27.7	10.9	50.2	39.3	יהודים, מוצא אירופה-אמריקה
69.7	6.9	16.8	9.9	מוסלמים
122.2	22.0	40.0	18.0	נוצרים
22.6	5.6	30.4	24.8	דרוזים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **אינדיקטורים חברתיים** מס' 2, יוני 1999, לוח 1.11.

## עיקרי הדברים

- נתוני אי-השוויון בחלוקת ההכנסות והעוני, בנקודת זמן, אינם מציינים תמונה מלאה על רווחת משק הבית במהלך החיים. כדי להשלים נתונים אלה, יש לבחון גם את נתוני הניידות הכלכלית, והם מלמדים:
  - מידת הניידות הכלכלית בישראל אינה נופלת מזו שבאירופה.
  - שליש מהשכירים בני 25-54 שנה, שהיו בתקופה 1993-1996 בחמישון התחתון, הצליחו להיחלץ ממנו תוך שנה, ו-45% – תוך שלוש שנים.
  - השוואת המפקד של 1983 למפקד של 1995 מורה, כי רק שליש מאלה שהוגדרו עניים בשנת 1983 הוגדרו כעניים גם בשנת 1995.
  - חריג בולט בממצאי הניידות היא האוכלוסייה הערבית: חלקים גדולים של אוכלוסייה זו שרויים בעוני תקופה ניכרת מחייהם.
- ניידות חברתית היא ממאפייני העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים, והיא סיבתה של הירידה המהירה בשיעורי העוני באוכלוסייה זו.

## א. ניידות ואי-שוויון על פני תקופת החיים

נתוני העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות בנקודות זמן אינם מציינים תמונה מלאה על רווחת משקי הבית במהלך החיים. הכנסת הפרט גדלה עם גידול הוותק שלו בשוק העבודה, ולכן יש בקבוצות ההכנסה הנמוכה רכיב משמעותי של פרטים שטרם נכנסו לשוק העבודה או שבראשית הקריירה שלהם. המיקום בסולם ההכנסה קשור קשר הדוק עם היקף התעסוקה, והוא עשוי להשתנות עם הגיל בשל החלטות הפרט או בעקבות התפתחויות מקרו-כלכליות. אירועי אבטלה קצרי טווח עשויים לטלטל את הפרט על פני סולם המדרג הכלכלי. מידת הטלטלה של משק הבית תלויה בכיסוי הביטוחי שלו – מספר המפרנסים במשק הבית ומידת אי התלות בתעסוקתם: ככל שמספר המפרנסים קטן יותר, כך יהיה משק הבית חשוף יותר לטלטלות שמקורן בגורמים מקרו-כלכליים.

תרחישים א' וב' מדגימים שני מצבים שבהם אי-השוויון הסטטי בנקודת זמן זהה, אך בתרחיש א' אי-השוויון הסטטי משקף גם את אי-השוויון על פני מחזור החיים, בעוד שבתרחיש ב', לשני הפרטים הכנסה ממוצעת זה (בשונות זהה) לאורך החיים.

תרחיש ב'		תרחיש א'		
תקופה ב'	תקופה א'	תקופה ב'	תקופה א'	
10,000	5,000	5,000	5,000	פרט 1
5,000	10,000	10,000	10,000	פרט 2

באופן אירוני, ככל שקטנה היציבות בהכנסות על פני מחזור החיים, כך עשוי לגדול השוויון הכלכלי על פני מחזור החיים.

מידת הניידות החברתית חשובה באופן מיוחד בחברה של מהגרים. הגירה מארץ אחת לאחרת (להבדיל מהגירה בתוך הארץ) מביאה בדרך כלל לשחיקת חלק מההון האנושי שרכש הפרט בארץ מוצאו. שפה, טכנולוגיות ייצור, דרכי ניהול ורשת חברתית-כלכלית עשויים להיות שונים בין ארץ המוצא לארץ היעד. השקעה ממושכת לרכישת הידע הספציפי הזה יורדת לטמיון, ונדרש תהליך ממושך לרכישת כלים אלה במולדת החדשה (תהליך שנמשך יותר ככל שגילו של המהגר גבוה יותר). מהגרים מצטרפים לאחד השלבים הנמוכים בסולם הריבוד הכלכלי-החברתי, אחד המבחינים להצלחת הקליטה היא מידת הזמניות של מיקום זה.

מאחר שתהליך הקליטה (תהליך רכישת ההון האנושי הספציפי בארץ היעד) הוא אטי, וכאשר חלק מהמהגרים מגיעים בגיל מתקדם, תהליך השוואת ההזדמנויות הכלכליות בין המהגר לוותיק עשוי להימשך יותר משנות דור. משך התהליך תלוי במידה רבה במלאי ההון האנושי הכללי (ההשכלה) של המהגר: ככל שהוא גדול יותר, כך יהיה תהליך רכישת מלאי ההון הספציפי (שפה, שיטות טכנולוגיות חדשות) מהיר יותר. כשיש פערים ניכרים בין ההשכלה הממוצעת בארץ המוצא לארץ היעד, ובעיקר כאשר ההשכלה הממוצעת בארץ היעד גבוהה מזו שבארץ המוצא, נדרשת השקעה ראשונית ניכרת להפעלת תהליך ההשוואה; ברור כי אין לצפות לתהליך השוואה מהיר, והצלחת הקליטה תיבחן בשנות דור ויותר.

מחקר שבדק את אי-השוויון בשלוש מדינות (הולנד, גרמניה וארצות-הברית) בנקודת זמן ועל פני עשור, בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90, מצביע על פערים משמעותיים במדידת אי-השוויון בין התמונה הסטטית לדינמית. בנקודת זמן, מדד אי-השוויון ומדד גייני באוכלוסייה הלא קשישה בגרמניה ובארצות-הברית היה 0.43, בעוד המדד המבוסס על הכנסות במהלך עשור הצטמצם ל-0.36. פער דומה (0.33 לעומת 0.40) התגלה בהולנד.

עניין מיוחד יש ביציבות הניכרת בעשירוני ההכנסה התחתונה (מלכודת

העוני). המחקר מראה שהפערים בין המדידה הסטטית לדינמית אינם ייחודיים לקבוצות ההכנסה הבינונית והגבוהה: תחולת העוני בהולנד בשנה בודדת היא 7%, והיא מצטמצמת לכדי אחוז אחד בלבד כאשר נבחנים הנתונים לאורך תקופת זמן ממושכת יותר. בגרמניה ובארצות-הברית, שבהן תחולת העוני הסטטית גבוהה יותר, העוני הכרוני רווח יותר, אך גם קטן משמעותית מהתמונה המתקבלת בצילום סטטי (13% לעומת 18%). בהולנד הצליחו כ-60% מהעניים להיחלץ ממצב זה תוך שלוש שנים, ובגרמניה ובארצות-הברית מחצית. מדובר בדינמיקה של ההכנסה הכלכלית, לפני מסים והעברות.

הצד שני של המטבע הוא הסבירות להפוך לעני. כ-40% מהנסקרים ראו במהלך העשור את הכנסתם הכלכלית נופלת מתחת לקו העוני; כחמישית עד רבע היו שרויים בעוני במחצית שנות העשור.

## ב. ניידות כלכלית בישראל

הניידות החברתית מהווה רק נושא משני בדיון על אי-השוויון הכלכלי. באופן פרדוקסלי, במציאות דינמית כבישראל, התמקד השיח הציבורי דווקא בהיבטים הסטטיים של אי-השוויון והתעלם מהיבטים הדינמי. תרם לתופעה זו בוודאי מיעוט המחקרים הכלכליים-סוציולוגיים בנושא, שנבע מהעדר מוחלט כמעט של נתונים סטטיסטיים המבוססים על מחקרי המשך (Panel) – סקרים חוזרים של אותו מדגם על פני שנים. ישראל בולטת בדלות המחקר הסטטיסטי המשכי, ומחקרים כאלה נערכים ברבות ממדינות העולם השלישי.

בהעדרו של מחקר שיטתי התמונה הדינמית היא מקוטעת, אך היא מצביעה על כך שהפערים בין אי-השוויון הדינמי לסטטי אינם נופלים מאלו שבארצות אחרות. מחקר המבוסס על הכנסות שכירים בגילאי 25-54 בשנים 1993-1996<sup>10</sup> מצביע על דינמיקה רבה בתחום ההכנסות, תופעה המייחדת בעיקר צעירים, נשים ועולים. שליש מהשכירים שנמצאו בחמישון התחתון בסולם ההכנסות, הצליחו להיחלץ ממנו תוך שנה; כ-40% – תוך שנתיים, ו-45% תוך שלוש שנים. מרבית הנחלצים עברו לחמישון השני והשלישי, אך גם היו בהם שהגיעו לשני החמישונים העליונים. התקופה הנחקרת מאופיינת בגל עלייה גדול ובצמיחה מהירה, שבוודאי תרמה לדינמיקה הכלכלית; ראוי לחזור ולבדוק את הניידות בתקופות של דשדוש כלכלי, שאפשרויות התעסוקה והקידום בהן מוגבלות יותר (תרשימים 1, 2, עמ' 37).



ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר על העוני המתמשך, שנערך לאחרונה.<sup>11</sup> בהעדרם של נתוני המשך ייעודיים השתמשו החוקרים במדגם מזווג של מפקדי אוכלוסין, שנערכו בשנים 1983 ו-1995 (דהיינו, מדגם המכיל את כל הפרטים שהשתתפו בשני המפקדים). מדגם זה מאפשר מבט חוזר בפער של תריסר שנים, מבלי לאפשר בדיקה בין שתי השנים. המחקר מתמקד ביציבות תופעת העוני; 'עני' מוגדר כמשק בית של 15% מבעלי ההכנסה הנמוכה (הכנסה נטו לנפש סטנדרטית) באוכלוסייה. ממצאי המחקר תורמים לערעור התפיסה של העוני כתופעה תמידית. רק שליש מהמוגדרים 'עניים' בשנת 1983 יוגדרו כך גם בשנת 1995. לשון אחרת, שני שלישים מהנסקרים הצליחו להיחלץ ממלכודת העוני במשך התקופה (מגבלות הנתונים אינן מאפשרות לקבוע האם היחלצות זו תהיה תמידית). השכלת הורים נמצאה קשורה קשר חיובי עם סיכויי ההיחלצות מהעוני.

על רקע דינמי זה בולטת קבוצה אחת כמי שאינה נחלצת מן העוני (תרשים 3, עמ' 38): האוכלוסייה הלא-יהודית, הכוללת כשלושה רבעים מאוכלוסיית העניים המרודים (המוגדרים עניים בשתי השנים). שיעור ההיחלצות של הלא-יהודים הוא 59% בלבד, לעומת 74% באוכלוסייה היהודית. ראוי לציין שאין הבדלים משמעותיים בשכיחות העוני המרוד בקבוצות מוצא שונות באוכלוסייה היהודית.

לממצאים אלו מצטרף הממצא על ניידות במצבן הכלכלי-חברתי של רשויות מקומיות. במחקר שהסתיים לאחרונה<sup>12</sup> הושווה המדד החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות בשתי שנות המפקד (1983, 1995). המדד משקף שורה של מאפיינים כלכליים-חברתיים כגון הכנסה, השכלה, שיעור האבטלה, שיעור מקבלי הבטחת הכנסה וצפיפות דיור ממוצעים ביישוב. המחקר מצביע על מיקומם הנמוך של היישובים הערביים במדרג הכלכלי-חברתי, אך הוא מצביע גם על שורה של יישובים ערביים, שהצליחו לשפר את מיקומם במדרג על פני זמן (ביניהם ירכא, כפר קאסם, אום אל-פאחם, אעבלין, בית ג'אן, טורען, סחינין ועראבה). בין השנים ניכרה נסיגה ביישובי הפיתוח בדרום (אופקים, ירוחם, נתיבות, קריית מלאכי ושדרות) וביישובים שבהם ריכוז גדול של חרדים (בני ברק, ירושלים וצפת). ייתכן שקליטת העלייה ההמונית מברית-המועצות לשעבר (שרק החלה בשנת 1995) תרמה להרעת מצב היישובים הקולטים, אף שהרעה זו היא זמנית בלבד.

ישראל היא מדינת הגירה. ביובל הראשון לקיומה קלטה המדינה שני גלי עלייה ללא תקדים בתולדות העולם המערבי במאה הזאת (וזאת מבלי להתעלם מגלי העלייה באמצע שנות ה-50 ותחילת שנות ה-70, שהיקפיהם

היו מצומצמים יותר אך הם טבעו את חותמם על פיזור ההכנסה). בגל העלייה הראשון, בשנים הראשונות למדינה, בלטה הטרוגניות גדולה במוצא המהגרים, שהתבטאה בהטרוגניות גדולה במלאי ההון האנושי של המהגרים – דבר התורם לפיזור ארוך טווח בחלוקת ההכנסות. גל העלייה השני היה ייחודי, שכן אוכלוסיית המהגרים ניחנה במלאי הון אנושי שעלה (בממוצע) על זה של האוכלוסייה הקולטת; אלא שמלאי זה חייב התאמה לסביבה הכלכלית החדשה, סביבה השונה במשטר הכלכלי, במבנה הענפי וברמה הטכנולוגית. קליטת העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, כמיליון עולים על פני עשור, היא מבחן לניידות הכלכלית-חברתית בישראל. אנו נמצאים עדיין בעיצומו של תהליך הקליטה, ולכן הפיגור בנתונים מאפשר לצייר רק תמונה מקוטעת של התהליך. כך למשל נמצא,<sup>13</sup> שההכנסה הריאלית של עולי 1990 גדלה בשיעור שנתי ממוצע הגדול פי כמה מזו של האוכלוסייה הוותיקה (שיעור ממוצע של 27% בתקופה של 1990-1994). עם זאת, הכנסות העולים עדיין נמוכות מאלה של ותיקים בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים. צמיחה מהירה זו משתקפת גם בשורות העוני. תחולת העוני בקרב אוכלוסיית העולים ירדה בתלילות, אך היא עדיין גבוהה מזו שבאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית הוותיקה (תרשימים 4, 5, עמ' 38–39).

## ג. ניידות בין-דורית

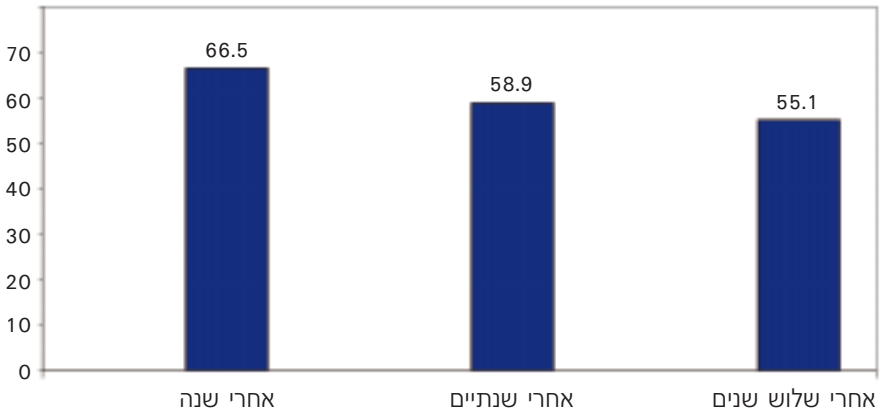
גלי העלייה בעשור הראשון למדינה התאפיינו בהעתקת אוכלוסין (להבדיל מהגירה סלקטיבית), שהכוח שדרבן אותה היו נסיבות פוליטיות-חברתיות בארץ המוצא, ולא כוח המשיכה הכלכלי של המדינה הקולטת. כאמור, שררה הטרוגניות גדולה בהשכלה ובכושר ההשתכרות של העולים, דבר המביא לגידול אי-השוויון בהכנסות. עקב המתאם החזק בין רמת ההשכלה לארץ המוצא, נוצר מתאם חזק בין מוצא לרמת הכנסה. מתאם זה שיקף הבדלי השכלה, אך בפני עצמו היה גם גורם לפערי שכר (דהיינו, גברים יוצאי אסיה-אפריקה, להבדיל מנשים, נהנו מרמת שכר נמוכה מזו של יוצאי אירופה-אמריקה, בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים זהים). גורם זה שיקף אפליה או פערים באיכות ההשכלה, שאינם נמדדים במספר שנות לימוד. עם השנים נטשטשה השפעת המוצא העצמאית ונעלמה כליל. עם זאת נותרה, ואף התחזקה בעשור האחרון, השפעת ההשכלה. עם השנים התמקד הדיון בשיח הציבורי בשאלת אי-השוויון הכלכלי בשאלה בדבר אי-שוויון בהזדמנויות, בהתאם למוצא (או למוצא אתני). היעלמותו של גורם המוצא כגורם עצמאי

לפערי שכר לא החלישה ויכוח זה, כל עוד יש זהות בין השכלה למוצא. מאחר ששינויים בהון והשכלה הם אטיים, קשורה שאלת הניידות הבין דורית בשאלת הניידות הבין דורית ברמת ההשכלה.

מערכת החינוך תרמה רבות להעלאת רמת ההשכלה של יוצאי אסיה-אפריקה. עם זאת, בפרספקטיבה של שני דורות, לא ברור שהמערכת הממלכתית (ולא כל שכן מערכות החינוך הייחודיות) הצליחה להתגבר על היתרון ההתחלתי המוקנה לבעלי ההשכלה וההכנסה הגבוהה, ולסתום את פערי ההשכלה הראשוניים. מחקר שהסתיים לאחרונה<sup>14</sup> מצביע על כך, ששיעורי הזכאות לבחינת בגרות תלויים במוצא ההורים והסבים. פערים אלה הם בשיעורים של 20-25 נקודות אחוז, ולא נראה שהם מצטמצמים על פני הדורות (תרשים 5א, עמ' 43). השכלת ההורים היא משתנה מפתח בקביעת ההשכלה של ילדיהם (או בהכנסת צאצאיהם). קשר זה אינו ייחודי לישראל, אך כאן מתלווה לו הנימה העדתית, שהיא מקור למתחים חברתיים. צמצום הפערים הוא בוודאי אחד האתגרים העיקריים של מערכת החינוך.

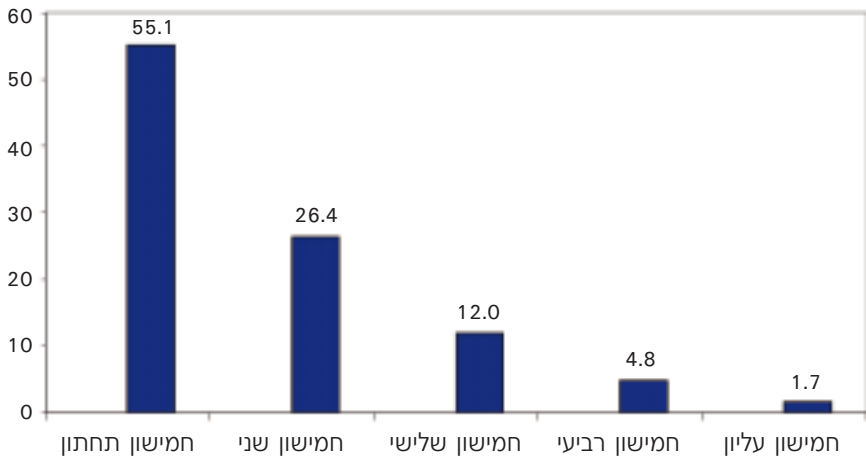
המחקר גם מטיל אור חדש על הישגי מערכת החינוך בצמצום פערי ההשכלה בין יהודים ללא-יהודים. שיעור הזכאים לתעודת בגרות באוכלוסייה היהודית עולה בהרבה על שיעורם באוכלוסייה הלא-יהודית (56% לעומת 30%). ראוי לציין שמידת הפיזור בהישגיהם הלימודיים של בני עדות שונות באוכלוסייה הלא-יהודית עולה על הפער בין יהודים ללא-יהודים. כך למשל, שיעור הזכאות בקרב צעירים נוצרים גבוה אפילו מאשר בקרב היהודים, והוא כפול כמעט מהשיעור באוכלוסייה המוסלמית (תרשים 6, עמ' 40). למערכת החינוך במגזר זה היו הישגים ניכרים בצמצום פערי ההשכלה על פני הדורות (בין השאר, בגלל שיעורי הלמידה הנמוכים של האוכלוסייה הערבית ערב הקמת המדינה). הפערים בין יהודים לנוצרים נעלמו כאמור לגמרי, אך הפערים הצטמצמו גם באוכלוסייה הדרוזית והמוסלמית. גם באוכלוסייה הלא-יהודית נודעת להשכלת הורים ולהכנסת המשפחה השפעה חשובה על הישגיו הלימודיים של הצאצא, אך המוצא האתני כשלעצמו (כאשר מבודדים את השפעת משתני הרקע האחרים) אינו מקטין (ולפעמים אף מגדיל) את ההסתברות לקבלת תעודת בגרות.

## תרשימים



**תרשים 1.** שיעור השכירים שנלכדו בחמישון התחתון (אחוזים)

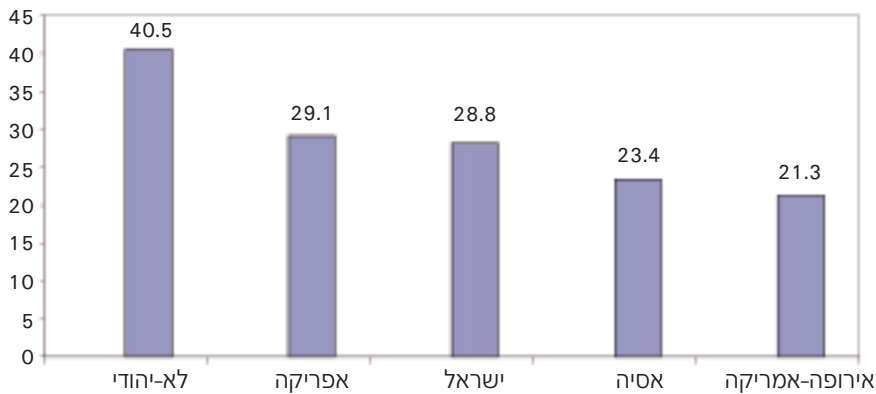
המקור: זוסמן, נועם ודימטרי רומנוב, להלן הערה 10.



**תרשים 2.** הניידות בחמישון התחתון

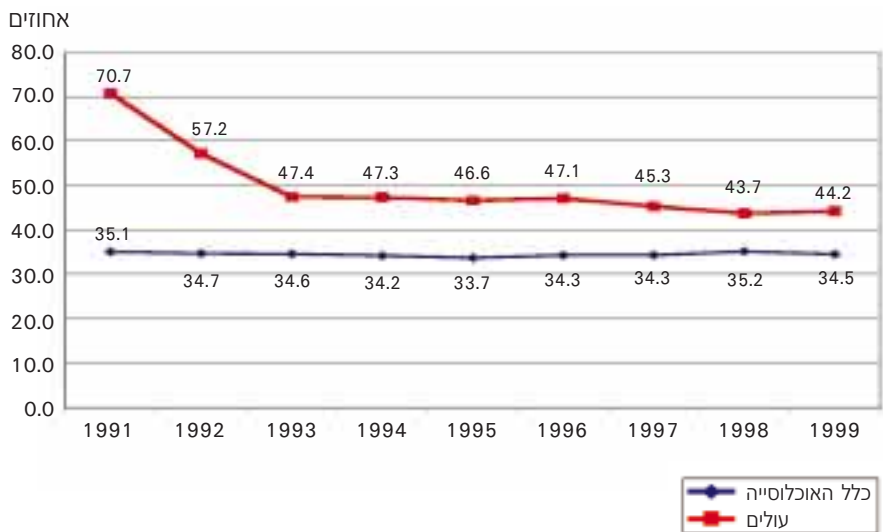
(מיקומם של השכירים שהיו בחמישון התחתון בשנת 1993 לאחר שלוש שנים) (אחוזים)

המקור: זוסמן ורומנוב, לעיל.



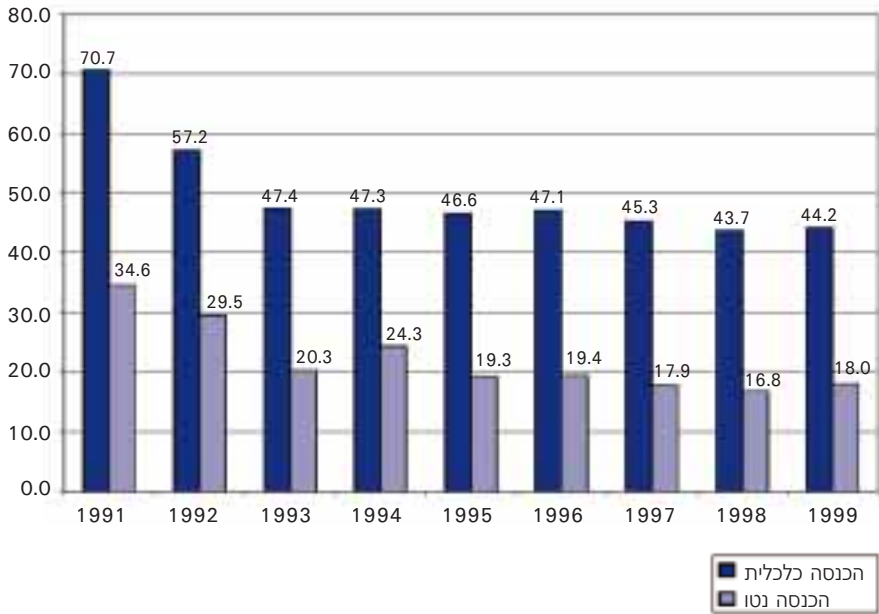
**תרשים 3.** עוני כרוני בישראל לפי מוצא (אחוזים)

המקור: שעי ווקנין, להלן הערה 11.

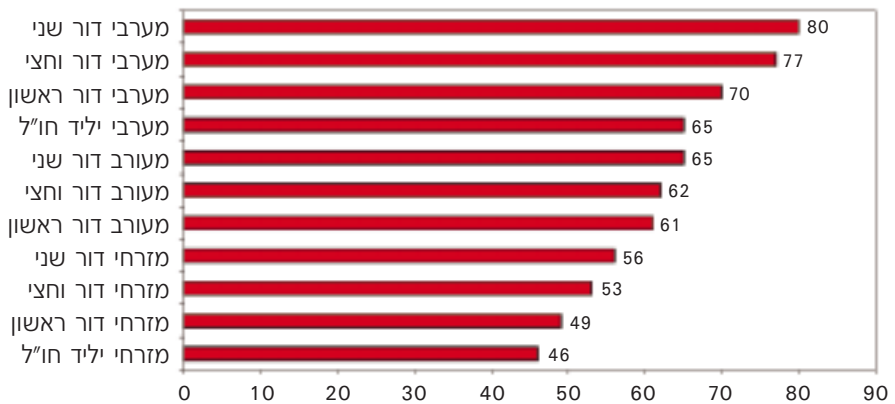


**תרשים 4.** שיעור העוני לפי הכנסה כלכלית: כלל האוכלוסייה לעומת העולים, 1999-1991

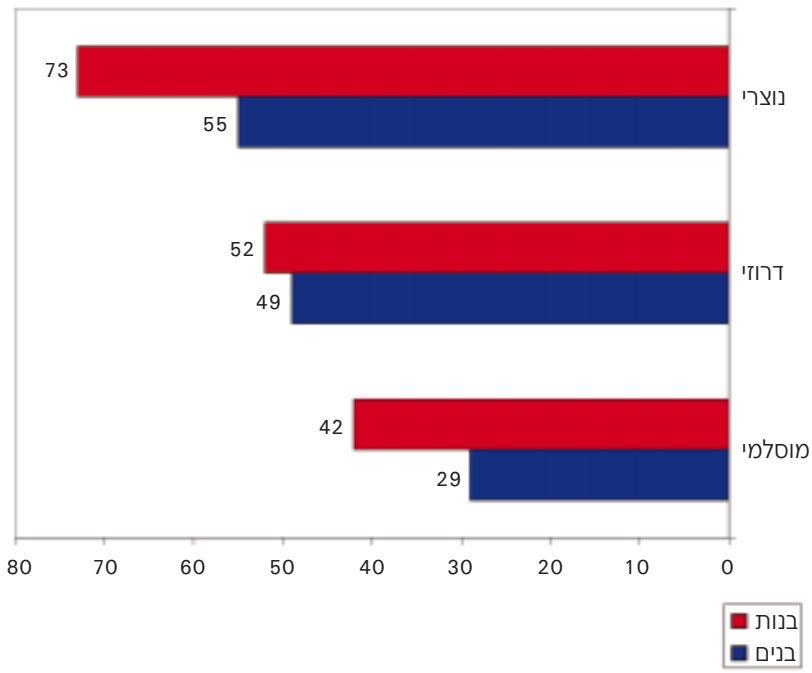
אחוזים



**תרשים 5.** שיעור העונוי במשפחות עולים, 1991–1999



**תרשים 5א.** שיעורי זכאות לבגרות – על-פי מוצא (אחוזים)



**תרשים 6.** שיעורי זכאות לבגרות לפי דת (אחוזים)

## המלצות למדיניות

למידת הניידות החברתית יש השלכות מיידיות על אופי המדיניות הנדרשת ומידת התקבלותה בציבור. ככל שגדלה הניידות, כך גדל הרכיב הביטוחי בתשלומי ההעברה. במקרה זה אפשר לראות את תשלומי ההעברה לא כהעברה מקבוצה אחת לזולתה אלא כהעברה אישית, מתקופת שיא לתקופת שפל, ברמת הכנסותיו של הפרט. השפעות התמרוץ שיש כאן למערכת ההעברות הן מצומצמות, וההעברות נועדו להגן על הפרט ומשק הבית מאירועים שאין לו שליטה עליהם. תפקידה של הממשלה במקרה זה הוא כשל מתווך בלבד, שההצדקה לקיומו היא הערכה לא נכונה של הפרט את התנודתיות בהכנסתו על פני זמן.

כאשר הניידות נמוכה, גדל רכיב ההעברה מקבוצה לקבוצה בתקציב תשלומי ההעברה. להעברות אלו, מעצם טבען, נודעת השפעה של תמרוץ, העלולה לפגוע בניידות עצמה. באמצעי מדיניות, שנועדו לספק רשת ביטחון בעת צרה, טמון תמריץ להקטנת המאמץ העצמי להיחלץ מהצרה בכוחות הנפגע, וזאת כמובן כאשר את רשת הביטחון מממן גוף אחר ולא הנפגע. שומה על מתכנן המדיניות לאזן בין הרצון להקל על הנפגע בעת צרה לבין החשש, שהנפגע יתמיד בצרתו כדי ליהנות – ללא מאמץ – מרשת הביטחון שהוצעה לו.

בשורות העוני יש להבחין בין הקשישים לבין משקי בית שראשיהם בגיל העבודה. אפשרויות העבודה העומדות בפני הקשישים מוגבלות, ותמיכה בהם אינה משפיעה אפוא על התמרוץ המידי (אך עשויה להיות לה השפעה על החיסכון במהלך חיי העבודה). לגבי משקי בית שראשיהם בגיל העבודה, התמריצים שמעוררת מערכת התמיכה חריפים יותר. שורות העניים מורכבות ממשקי בית שהשתתפותם בשוק העבודה מצומצמת, ששכרם נמוך ושהם מרובי ילדים. מערך התמיכות עשוי להשפיע גם על היצע העבודה וגם על גודל המשפחה; בשני המקרים הוא עלול להנציח את הניידות הנמוכה. חלק גדול מהמיומנות המקצועית נרכש במקום העבודה, ופרט שאינו שייך למעגל המועסקים (אם מרצון אם מכורח), נפגע פעמיים: לא זו בלבד שהוא מחמיץ הכנסה שוטפת אלא הוא אף אינו רוכש את המיומנויות שיאפשרו לו ליהנות משכר גבוה יותר בעתיד.

מערך התמיכות לזכאים להבטחת הכנסה מהווה, לעתים קרובות, תמריץ להימנעות ממאמץ להשתלב בשוק העבודה. רמת התמיכה הנוכחית קרובה לשכר שהפרט יכול לצפות לו מעבודתו (שכר הקרוב לשכר המינימום), ועל



כך נוספות הטבות נלוות (הנחות בארנונה, שכר לימוד, נסיעות באוטובוס, סיוע בשכר דירה ועוד), המותנות בקבלת הקצבה; וכך נוצר מצב שבו עלול הפרט לרדת ברמת הכנסתו אם יצטרף לשוק העבודה. שיעור המס הגלום בתשלומי הקצבה עולה על 100%, והוא אחד הגורמים להקטנת הניידות. יסוד הרסני אף יותר לניידות עלולה להיות קצבת הילדים. לא זו בלבד שהיא עשויה להחליש את התמריץ להשתלבות בשוק העבודה, אלא שהיא עשויה ליצור מלכודת עוני בין דורית. התמריץ הגלום בקצבאות אלו להרחבת המשפחה עלול ליצור מצב בלתי הפיך: ריבוי הילדים מקטין את האפשרות של האם להשתלב בשוק העבודה, וההכנסה המשפחתית המצומצמת (על אף התמיכות) מגבילה את יכולת המשפחה להקנות לצאצאיה חינוך נאות ולהכשירם לשוק העבודה בעתיד. כך נבלם כל סיכוי לניידות ומונצח הריבוד החברתי-כלכלי.

העדויות על הקשר בין השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה (ובמיוחד באוכלוסייה החרדית) לבין רמת התמיכות לא זכו למחקר מעמיק הולם. מכל מקום ניתן לקבוע, כי ככל שהקצבה גבוהה יותר, כך הסיכון המאיים על התממשות מלכודת העוני גדל והולך. ההעלאה התלולה של רמת הקצבה בשנה הנוכחית מאיימת להפוך תרחיש זה לריאלי.

## עיקרי הדברים

- שיעור המשפחות העניות שהכנסתן **הכלכלית** נמוכה מקו העוני גדל במהלך שנות ה-80, אך נותר יציב בשנות ה-90.
  - שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני בשנות ה-90 היה בממוצע גבוה מהשיעור בשנות ה-80. המפנה בלט בשלהי שנות ה-80, עם התרחבות ממדי האבטלה וגל העלייה שהגיע ארצה. שיעור העניים בשנים האחרונות (1997-1999) נותר יציב יחסית.
  - מגמת העלייה בשיעור המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה, במחצית הראשונה של שנות ה-90, לעומת היציבות בשיעור העניים לפי ההכנסה הכלכלית, מצביעות על מגמת ירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני. מגמה זו נבלמה במחצית השנייה של שנות ה-90.
  - לתשלומי העברה נודע תפקיד חשוב לא רק בצמצום אי-השוויון בחברה הישראלית אלא גם בצמצום ממדי העוני; תשלומי ההעברה צמצמו בכמחצית את מספר העניים בשנת 1999. שיעור המשפחות העניות ירד מ-32% לפי ההכנסה הכלכלית ל-18% לפי ההכנסה הפנויה. לעומת זאת, תרומת תשלומי העברה לצמצום העוני בקרב ילדים נמוכה יותר – 30%.
  - בהשוואה למדינות מערביות, שיעור העניים בישראל הוא מן הגבוהים ביותר. בדומה לדירוג המדינות לפי רמת אי-השוויון, מיקומה של ישראל בדירוג לפי רמת העוני מושפע מהמבנה הדמוגרפי הייחודי לה.
  - האוכלוסייה הענייה בישראל הטרוגנית בהרכבה, אך מאפייניה ברורים וחד-משמעיים:
- אי-השתתפות בכוח העבודה מסיבות שונות; חוסר תעסוקה בגלל אבטלה; מפרנס יחיד ששכרו נמוך, ובדרך כלל – בעל רמת השכלה נמוכה; מספר רב של ילדים. במקרים רבים פועלים מאפיינים אלה במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות מסוימות.
  - שכיחות העוני בקרב משפחות ללא מפרנס גבוהה פי 3.5 מהממוצע הכללי. לעומת זאת העוני פוסח על משפחות עם שני מפרנסים.
  - לשליש מהמשפחות העניות יש מפרנס אחד. הנפשות במשפחות אלו מהוות קרוב למחצית מכלל הנפשות העניות. מפרנס שהכנסתו ברמת שכר המינימום אינו יכול להבטיח את הכנסת קו העוני למשפחתו, גם כאשר מוסיפים עליה את קצבאות הילדים.

- מוקד העוני המרכזי בישראל הוא המגזר הערבי; שיעור העוני בקרב ערבים גבוה פי שלושה מזה שבקרב יהודים, ו-60% מהילדים העניים הם ערבים. המשפחות הערביות העניות הן 30% מכלל המשפחות העניות. עוני ממושך מאפיין במיוחד את המגזר הערבי.
- כ-75% מהפער בשיעור העוני בין ערבים ליהודים מוסבר בשכר נמוך, אבטלה גבוהה ושיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה. רק כרבע מהפער נזקף להבדלים הדמוגרפיים.
- קרוב למחצית מהמשפחות החרדיות בגיל העבודה הן עניות. שכירות עוני גבוהה זו נובעת משיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה וממספר גדול של ילדים.
- כ-30% מן המשפחות העניות הן של קשישים. משפחות אלה מונות כ-12% מכלל הנפשות העניות. כל המשפחות הקשישות העניות חיות על קצבת המוסד לביטוח לאומי בלבד, ללא פנסיה מעבודה. הסיכון המרחף על קשישים להפוך עניים גבר בעשור האחרון, בד בבד עם שחיקת רמת הקצבאות ביחס לקו העוני.
- רמת העוני בקרב העולים פוחתת עם עליית הוותק שלהם בארץ. מערך התמיכות הנרחב לעולים החדשים מציב אותם ברמת עוני הזהה לממוצע הכללי באוכלוסייה.

## א. הגדרת העוני

הספרות התאורטית והאמפירית מציעה שתי גישות למדידת עוני: הגישה המוחלטת והגישה היחסית. לפי הגישה המוחלטת, משפחה נחשבת לענייה כאשר הכנסתה אינה מספקת לרכישת סל מוצרים בסיסי כלשהו. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה **יחסית**, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה בכללותה. הממד המקובל בקרב כלכלנים וסוציולוגים לרמת חיים הוא ההכנסה הפנויה השוטפת של המשפחה.<sup>15</sup>

מדידת העוני בישראל מאז ראשית שנות ה-70 מבוססת על הגישה היחסית. ביסודה של השיטה עומדת קביעתו של קו העוני כאחוז כלשהו מן ההכנסה המייצגת את התפלגות ההכנסה באוכלוסייה. בישראל, בדומה למדינות אירופיות רבות שאימצו את הגישה היחסית, רואים את ההכנסה **החציונית** כהכנסה המייצגת של החברה. זאת ועוד, רמת החיים של משפחה אינה נקבעת רק על-פי הכנסתה הפנויה, אלא גם על-פי גודלה – שכן גודל המשפחה קובע את הצרכים שלה. תיקון ההכנסה המשפחתית לצרכים נעשה

באמצעות סולם השקילות. בדומה לסולמות השקילות הנהוגים במדינות אחרות, גם סולם השקילות שהמוסד לביטוח לאומי משתמש בו משקף את קיומם של יתרונות לגודל בהוצאות המשפחה (כלומר, תוספת ההכנסה, הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה, פוחתת עם עליית מספר הנפשות בה). סולם השקילות שאומץ בישראל מבטא חיסכון בהוצאות של משפחות גדולות שהוא קטן יותר מאשר סולמות השקילות המשמשים חוקרים במדינות אחרות. בדומה לממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, גם ממדי העוני והרכב האוכלוסייה הענייה רגישים לסולם השקילות, שבאמצעותו מתקנים את ההכנסה לצרכים של המשפחה. דירוג מדינות לפי רמת עוני עשוי להשתנות מסולם שקילות אחד למשנהו.

ברוח עקרונות אלה, קו העוני בישראל מוגדר כרמה השווה למחצית מן ההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה נחשבת לענייה כאשר הכנסתה הפנויה, מתוקנת לגודל המשפחה, נמוכה מקו העוני. משפחה ענייה היא אפוא משפחה, שהכנסתה נמוכה בהרבה מן ההכנסה המייצגת את החברה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. ממדי העוני יתרחבו, ופער העוני יעמיק, אם שיעור הגידול בהכנסה של המשפחות המצויות בתחתית התפלגות ההכנסה יהיה נמוך משיעור גידולה של ההכנסה החציונית (השינוי הריאלי בקו העוני מוצג בתרשים 1, עמ' 61).

## **ב. מבט כללי על העוני בישראל<sup>16</sup>**

שיעור המשפחות העניות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני הגיע ב-1999 ל-18% מכלל המשפחות בישראל. במשפחות עניות אלו חיו 19.5% מכלל הנפשות באוכלוסייה ו-26% מכלל הילדים באוכלוסייה. במונחים מוחלטים מדובר בכ-310 אלף משפחות עניות ובכ-1.1 מיליון נפשות עניות, שבהן כ-510 אלף ילדים עניים.

לתשלומי העברה יש תרומה מכרעת לשינוי דפוסי העוני. אלמלא תשלומי ההעברה, תחולת העוני בקרב המשפחות היתה כפולה כמעט – 32.2% לעומת כ-18%. מכאן שתשלומי ההעברה (בניכוי ההשפעה השלילית של המסים הישירים) העלו את הכנסתן של 44% מן המשפחות, העניות לפי הכנסתן הכלכלית, אל מעל קו העוני. השפעת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב ילדים פחותה במידה רבה (29% בלבד).

התבוננות בתחולת העוני לאורך זמן מלמדת, שממדי העוני בשנות ה-90 היו גבוהים מאלו ששררו בשנות ה-80 (ראו טבלה 1 ותרשים 2, עמ' 61).<sup>17</sup> המפנה בלט בשלהי שנות ה-80, עם התרחבות ממדי האבטלה, ובראשית שנות ה-90, עם בוא גלי העלייה לארץ. רק בשנים 1995-1997 נצפתה ירידה בשיעור העניים (לפי ההכנסה הפנויה). במרוצת שנים אלו עלתה רמת ההכנסה המובטחת לקיום האוכלוסיות החלשות, והורחבה הזכאות לקצבאות הילדים, בעיקר לאוכלוסייה הלא-יהודית. בשלוש השנים האחרונות, 1997-1999, לא ניכרו שינויים של ממש בשיעור המשפחות העניות; אך שיעור הנפשות העניות, ובמיוחד שיעור הילדים העניים, עלה עלייה ניכרת.

השוואת תחולת העוני בישראל (לפי ההכנסה הפנויה) לזו שבמדינות אחרות באמצע שנות ה-90<sup>18</sup> מורה, ששיעור המשפחות העניות בישראל – שהכנסתן הפנויה נופלת מקו העוני – גבוה באופן משמעותי מהשיעור שבמדינות מפותחות אחרות, ונמוך רק במעט מהשיעור בארצות-הברית (טבלה 2). תחולת העוני בקרב נפשות מורה על אותו מדרג, אך לא כן תחולת העוני בקרב ילדים: חלקן של המשפחות שבהן ילדים באוכלוסייה הענייה בישראל גבוה במיוחד בהשוואה בינלאומית, בעוד שחלקם של הקשישים דומה לזה שבמספר מדינות מערביות (ראו טבלה בנספח 1, עמ' 63).

יש להדגיש שגם כאשר מתקנים את הכנסת המשפחה לגודל המשפחה על-פי סולמות שקילות אחרים, המייחסים מידה רבה יותר של יתרונות לגודל בהוצאות המשפחה (כמו סולם השקילות שאימץ הפרויקט הבינלאומי של לוקסמבורג או ה-OECD), ישראל עדיין מדורגת במקום גבוה יחסית (ראו טבלה 2). רמת העוני והרכב האוכלוסייה הענייה, בהשוואה בינלאומית, מושפעים מטבע הדברים מההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה. חישוב שיעור העוני במדינות מערביות בהתאם להתפלגות הדמוגרפית של ישראל, כתרגיל של השערה, מעלה כי לו היתה הדמוגרפיה במדינות כמו ארצות-הברית, צרפת, גרמניה, אנגליה, אוסטרליה וקנדה דומה לזו שבישראל, אזי תחולת העוני בישראל לא היתה שונה משמעותית מזו שבמדינות אלו.

טבלה 1

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם, 1979–1999 (באחוזים)

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	27.9	16.4	17.2	38.4	41.1
1980	28.1	13.9	15.7	44.1	50.6
1981	28.8	14.2	15.7	45.4	50.8
1982	29.8	9.1	10.8	64.0	69.5
1983	29.5	11.1	12.5	57.7	62.4
1984	30.7	12.9	14.6	52.5	58.0
1985	31.3	10.3	11.4	63.5	67.1
1988	32.6	13.3	14.3	56.0	59.2
1989	33.0	11.7	12.8	61.2	64.5
1990	34.3	13.4	14.3	58.2	60.9
1991	35.1	14.2	14.9	57.5	59.5
1992	34.7	16.4	17.2	50.4	52.7
1993	34.6	16.0	16.7	51.7	53.8
1994	34.2	17.6	18.0	47.2	48.5
1995	33.7	14.7	16.8	50.1	56.4
1996	34.3	13.6	16.0	53.3	60.4
1997	34.3	13.6	16.2	52.7	60.5
*1997	32.0	14.9	17.7	44.6	53.4
*1998	32.8	14.3	17.5	46.6	56.4
*1999	32.2	15.1	18.0	44.1	53.1

\* מדגם חדש.

המקור: סקירה שנתית לשנת 2000, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 2001.

## טבלה 2

תחולת עוני ומדד ג'יני לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות,  
אמצע שנות ה-90

תחולת עוני בקרב משפחות לפי סולם השקילות של לוקסמבורג	תחולת עוני לפי סולם שקילות של ישראל			המדינה
	ילדים	נפשות	משפחות	
18.0	27.6	18.8	17.9	ארצות-הברית (1997)
<b>16.5</b>	<b>22.9</b>	<b>18.2</b>	<b>17.7</b>	<b>ישראל (1997)</b>
17.0	18.3	12.7	12.7	אוסטרליה (1994)
13.3	23.7	15.0	12.6	איטליה (1995)
8.5	17.5	12.3	12.0	גרמניה (1994)
11.9	17.6	11.3	11.2	קנדה (1994)
9.4	3.3	5.9	8.8	שוודיה (1995)
8.2	9.8	8.7	8.4	הולנד (1994)
9.1	11.5	8.6	8.4	צרפת (1994)
6.3	6.8	7.0	8.0	בלגיה (1996)
9.2	4.3	4.3	6.0	נורווגיה (1995)
4.6	9.0	5.0	4.5	לוקסמבורג (1994)

המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

## ג. האוכלוסייה הענייה בישראל: מאפיינים והרכב

האוכלוסייה הענייה בישראל הטרונגנית בהרכבה, אך מאפייניה הדמוגרפיים והתעסוקתיים ברורים וחד-משמעיים: חוסר תעסוקה של ראש המשפחה וכן או בת הזוג בגלל אבטלה או אי-השתתפות בכוח העבודה, תופעה הבולטת במיוחד במגזר החרדי ובקרב נשים ערביות; מפרנס יחיד במשפחה ששכרו נמוך; משפחות גדולות, משפחות ערביות, וקשישים. במקרים רבים מאפיינים אלה פועלים במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות. טבלה 3 מציגה את שיעורי העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה מוגדרות ואת

חלקה של כל קבוצה בכלל המשפחות העניות ובכלל המשפחות באוכלוסייה. שיעורי העוני שונים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה **אך לא עבד**. היתה הגבוהה ביותר – כ-62%, פי שלושה וחצי מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. בכולן כמעט אין ולו מפרנס אחד. לעומת זאת, תחולת העוני עומדת על 18% בקרב משפחות עם מפרנס אחד, ועל שני אחוזים בלבד במשפחות שבהן שני מפרנסים. נתוני סקרי הכנסות לשנת 1999 אינם מביאים מידע על הסיבה לחוסר התעסוקה במשפחות העניות שאין בהן מפרנס, אך ניתן ללמוד זאת במידת-מה מסוג הקצבאות שהן קיבלו: 22% – גמלה להבטחת הכנסה, 20% – קצבת נכות, ו-10% מקבלי דמי אבטלה. 20% נוספים קיבלו תמיכה ממקור ציבורי אחר כמו משרדי הקליטה, הדתות והביטחון. זאת ועוד: המשפחות שלא עבדו נסמכו על תמיכות מקרובים ומחוץ לארץ, ולרבות מהן, יחסית, היתה הכנסה מפנסיה מוקדמת. מנתונים אלה ניתן ללמוד, שהאוכלוסייה שאינה עובדת הטרונגית במאפייניה ונמנים עליה מובטלים, חסרי פוטנציאל תעסוקתי או בעלי פוטנציאל תעסוקתי מוגבל בגלל בריאות, וכאלה שבחרו שלא להשתתף בכוח העבודה.

השפעת האבטלה אינה באה לידי ביטוי רק במספר המשפחות המקבלות דמי אבטלה אלא גם במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, שכן כרבע ממקבלי גמלה זו הם דורשי עבודה. זאת ועוד: אי-השתתפות בכוח העבודה בשל בריאות משתקפת בשיעור הגבוה יחסית של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שאינם ניתנים להשמה בעבודה (30%), ולא רק במספר מקבלי קצבת נכות.

המשפחות הלא-יהודיות, שרובן (90%) הן ערביות, והמשפחות הגדולות – שבהן ארבעה ילדים ויותר – מדורגות במקום השני והשלישי בסולם שכיחות העוני. שיעור המשפחות העניות בקרב כל אחת משתי קבוצות אלו עומד על 42%. בין שתי קבוצות אלו יש חפיפה גדולה, שכן כ-42% מכלל המשפחות הגדולות באוכלוסייה הן ערביות. תחולת העוני בקרב משפחות גדולות ערביות עומדת על 60%, לעומת כ-28% בלבד בקרב משפחות גדולות יהודיות. מצוקת העוני החריפה יותר בקרב ערבים בולטת בכל סוגי המשפחה, ואינה נובעת רק מן המבנה הדמוגרפי הייחודי לאוכלוסייה זו.

בקבוצות הרביעית והחמישית בדירוג תחולת העוני נמצאות המשפחות שהעומד בראשן הוא קשיש, והמשפחות החד-הוריות. הכנסתן הפנויה של כרבע מכל אחת מקבוצות אלו היתה נמוכה מקו העוני. תחולת העוני בקרב העולים החדשים (שעלו מאז ראשית שנות ה-90) זהה לזו של כלל האוכלוסייה



ושל האוכלוסייה הוותיקה (18%), אך היא גבוהה מזו של היהודים הוותיקים (כ-14%).

טבלה 3

נתונים על עוני במשפחות לפי סקר הכנסות, 1999

קבוצות אוכלוסייה (משפחות)	תחולת עוני הכנסה כלכלית	הכנסה פנויה	מספר המשפחות העניות*	חלקה של הקבוצה באוכלוסייה הענייה	חלקה של הקבוצה בסך האוכלוסייה
סך כל המשפחות	32.2	18.0	308,300	100.0	100.0
משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה	25.6	16.2	221,458	71.8	79.8
משפחות שהעומד בראשן קשיש	58.3	25.0	87,000	28.2	20.2
<b>משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה</b>					
סך הכול	25.6	16.2	221,458	71.8	79.8
משפחות ללא מפרנס: יהודים	91.5	64.5	103,383	33.5	9.3
לא יהודים	89.8	59.8	77,587	25.2	7.6
משפחות עם מפרנס אחד: יהודים	98.7	84.9	27,796	8.4	1.8
לא יהודים	53.3	43.8	51,718	16.8	6.9
משפחות עם שני מפרנסים ויותר:	3.6	2.0	13,632	4.4	39.3
יהודים - סך הכול	21.5	12.0	140,055	45.4	68.0
מזה: ללא ילדים	21.6	11.1	55,373	17.9	29.1
משפחות עם 1-3 ילדים	18.2	10.6	62,196	20.2	34.1
משפחות עם 4 ילדים ויותר	43.5	27.3	22,486	7.3	4.8
לא-יהודים - סך הכול	49.3	40.2	81,402	26.4	11.8
מזה: ללא ילדים	31.4	18.0	7,566	2.5	2.4
משפחות עם 1-3 ילדים	41.5	37.1	37,985	12.3	6.0
משפחות עם 4 ילדים ויותר	75.7	61.5	35,851	11.6	3.4

\* לפי ההכנסה הפנויה.

המקור: עיבודים מתוך **סקר הכנסות 1999**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים; **סקירה שנתית לשנת 2000**, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 2001.

דירוג קבוצות האוכלוסייה בסולם שכיחות העוני, כפי שהוצג קודם לכן, נסב על קבוצות בעלות מאפיינים חופפים, ולפיכך אין בו כדי ללמד על ההשפעה הנקייה של כל אחד מהמאפיינים הדמוגרפיים או התעסוקתיים על ההסתברות של משפחה להפוך לענייה. על כך ניתן ללמוד מאמידה של מודל הסתברותי, המקשר בין היות המשפחה ענייה או לא ענייה לבין מאפייניה. על-פי ממצאיהם של שני מחקרים בנושא זה (גרא וכהן, 2001; פלוג וקסיר, 2001) עולה, שהמשתנה המרכזי, המשפיע על הסיכון של משפחה להיות ענייה, הוא מספר המפרנסים בה: ככל שעולה מספר המפרנסים, כך פוחתת בתלילות ההסתברות שהמשפחה תהפוך לענייה. ממצא זה הולם את השכיחויות הגולמיות שהוצגו בטבלה 3. ההסתברות להפוך לעני יורדת באופן מקביל להשכלה: כך למשל, הסיכון המרחף על משפחה, שהעומד בראשה חסר השכלה – פחות מארבע שנות לימוד – להפוך לענייה גבוה פי חמישה מזה של משפחה, שהעומד בראשה סיים 16 שנות לימוד ומעלה.

השפעתם של שלושה משתנים נוספים ראויה לציון: ראשית, הסיכון של משפחה ערבית להיות ענייה גבוה פי שלושה מהסיכון של משפחה יהודית בעלת אותם מאפיינים. נתון זה מרמז על אפליית הערבים בשוק העבודה, אם בשכר ואם בהזדמנויות התעסוקה. שנית, גם הסיכון המרחף על חרדים להפוך לעניים גבוה פי שלושה מזה של שאינם חרדים, גם כאשר נלקחים בחשבון שאר המשתנים, כמו גודל משפחה ומספר מפרנסים. שלישית, המודלים מצביעים על השפעה מובהקת של מספר הילדים על ההסתברות של משפחה להיות ענייה, אך הסתברות זו אינה גדלה במקביל לגידול מספר הילדים; ההסבר לכך נעוץ בעיקר במבנה של קצבאות הילדים, המבטיחות לילד הרביעי ואילך הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני לנפשות אלו.

התבוננות בשינויים בהסתברות לעוני לאורך זמן מלמדת על שלושה ממצאים מרכזיים:<sup>19</sup> (א) ההסתברות לעוני בקרב קשישים (כאשר שאר הגורמים קבועים) עלתה במהלך שנות ה-90, בד בבד עם ירידת רמת הקצבאות ביחס לקו העוני. (ב) ההסתברות של משפחה שהעומד בראשה אינו משכיל (פחות מ-12 שנות לימוד) נמצאת במגמת עלייה. ממצא זה מתקבל בכל אחת מקבוצות ההשכלה, אם כי הוא בולט במיוחד ברמת ההשכלה הנמוכה ביותר. הממצא הלם את הגידול בפערי השכר בין משכילים ללא-משכילים ואת התרחבות ממדי האבטלה בקרב לא-משכילים בשיעור גבוה יותר מאשר בקרב משכילים. (ג) ההסתברות של משפחה עם ילדים להיות ענייה – בכל גודל משפחה – השתנתה בכיוון הפוך לשינוי במבנה הקצבאות וברמתן ביחס להכנסת קו העוני. כך למשל, החזרה לתשלום אוניברסלי של קצבאות

הילדים למשפחות הקטנות בשנת 1993, ללא קשר לרמת הכנסתן, פעלה להורדת ההסתברות של משפחות קטנות להיות עניות. לעומת זאת, השחיקה המתמשכת ברמת הקצבאות ביחס לקו העוני פעלה להגדלת ההסתברות של משפחות עם ילדים להיות עניות, לעומת משפחות ללא ילדים.

הבחנה בין הקבוצות לפי מצב התעסוקה של ראש המשפחה מראה, כי כ-40% מן **המשפחות** העניות הן משפחות שהעומד בראשן עובד, וברובן המכריע הוא המפרנס היחיד. כ-34% הן משפחות שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה, אך אינו עובד (משפחות ללא מפרנס) וכ-28% הן משפחות שראשן קשיש, ובדרך כלל אינו עובד לאחר גיל הפרישה. ניתוח הרכב אוכלוסיית **הנפשות** העניות מלמד, שכמחצית מהנפשות העניות חיות במשפחות שיש בהן מפרנס אחד, כשליש במשפחות בגיל העבודה ללא מפרנס, וכ-12% במשפחות קשישות (תרשים 3, עמ' 62).

## ד. העדר תעסוקה

התבוננות בגורמים המשפיעים על ההסתברות להיות עני מלמדת שהגורם המרכזי הוא כאמור העדר תעסוקה ומספר המפרנסים: שיעור העוני בקרב משקי בית, שראשם אינו עובד, היה 62.1% בשנת 1999. לעומת זאת, קיומו של יותר ממפרנס אחד מבטיח, באופן מוחלט כמעט, הגנה מפני גלישה אל מתחת לקו העוני; שיעור העוני בקרב משקי בית, שבהם שני מפרנסים או יותר, היה 2.2% בשנת 1999.

מספר האנשים שלא עבדו הגיע בשנת 2000 ל-2.265 מיליון איש,<sup>20</sup> כמחצית מהאנשים בגיל העבודה בישראל. מרביתם, 2.052 מיליון איש, אינם משתתפים בכוח העבודה האזרחי והשאר, 213.8 אלף איש, מובטלים.

בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי נרשמה עלייה מאז אמצע שנות ה-70, לאחר ירידתו בעשרים השנים הקודמות. עלייה חדה במיוחד ניכרה מאז אמצע שנות ה-80, מ-50.7% בשנת 1985 ל-54.3% בשנת 2000, והיא הושפעה במידה רבה משיעורי ההשתתפות הגבוהים המאפיינים את גל העלייה של תחילת שנות ה-90. עליית שיעור ההשתתפות משקפת עלייה מתמשכת של שיעור ההשתתפות של הנשים (מ-38.2% בשנת 1985 ל-48.2% בשנת 2000) וירידת שיעור ההשתתפות של הגברים (מ-63.6% בשנת 1985 ל-60.8% בשנת 2000). כיווני שינוי אלו בשיעורי ההשתתפות תואמים את ההתפתחות במרבית מדינות OECD, אולם שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל נמוך בהרבה מזה שבמדינות OECD (גם בהתחשב בתעסוקה בכוחות

הביטחון). שיעורי השתתפות נמוכים בולטים בקרב חרדים, ובפרט אצל הגברים שביניהם (בסביבות 30%), בקרב הנשים הערביות (בסביבות 20%) ובקרב בעלי השכלה נמוכה (שיעורי השתתפות של בעלי השכלה הנמוכה יורדים על פני השנים בד בבד עם עליית הגיל הממוצע בקבוצות אלו).

בשיעור האבטלה ניכרת מגמת עלייה במהלך השנים, תוך תנודות חריפות, התואמות את מחזור העסקים ושינויים בהיצע העבודה – בעיקר בהתאם לגלי העלייה. האבטלה בארץ היא בעיקרה קצרת טווח: חלקם של המובטלים תקופה ארוכה (למעלה מ-53 שבועות) בקרב כלל המובטלים נמוך יחסית, אך הוא עלה מאוד בשנתיים האחרונות (והגיע לכ-12% מכלל המובטלים בשנת 2000, שהם 24.9 אלף מובטלים).<sup>21</sup> בעיית האבטלה חריפה בעיקר בפריפריה, בקרב בעלי השכלה נמוכה ובקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, בפרט אצל הנשים.

מעבר למאפיינים האישיים של כל פרט, המשפיעים על יכולתו ורצונו להשתלב בשוק העבודה, נמצא שהקצבאות השונות – הן אלה המותנות באי-עבודה או במבחני הכנסה והן אלה שאינן מותנות במבחן הכנסה – מקטינות את התמריץ לעבוד, בפרט אצל גברים.<sup>22</sup>

מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת רחבה, ונכללים בה בהתאם לקריטריונים שונים: דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, הבטחת הכנסת מינימום (קצבאות יתורתו אומנותו) לאברכים ועוד. מבנה התמיכות לוקה בהעדר תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה, וזאת משני טעמים מרכזיים: ראשית, רמת הגמלה להבטחת הכנסה (ושאר הגמלאות להבטחת מינימום קיום למקבליהן) אינה נמוכה בהרבה משכר המינימום, ובמקרים מסוימים אף עולה עליו. כך למשל בשנת 2000 היתה הגמלה הממוצעת של הבטחת הכנסה 1,891.3 ש"ח – כשני שלישים משכר המינימום. משפחות חד-הוריות עם 2 ילדים ויותר, וזוג עם 2 ילדים ויותר המקבל גמלה בשיעור מוגדל (כלומר, שנמצא במערכת למעלה משנתיים או שגילו למעלה מ-46), קיבלו גמלה שהיתה גבוהה אף משכר המינימום לעובד יחיד. נוסף על התמיכות הישירות, גופים ציבוריים מעניקים למקבלי הקצבאות הללו הטבות נרחבות נוספות, כמו הנחה בארנונה, סיוע בשכר דירה, הנחות בשכר לימוד בגני ילדים ומעונות, הנחות בתחבורה הציבורית, במחירי התרופות ועוד.<sup>23</sup> אין נתונים מדויקים על שווי ההטבות שמקבלות משפחות אלו בפועל, אך פוטנציאל כל ההטבות השונות העשויות להינתן למקבל קצבאות אלה עשוי להגיע במוצע לכ-1,500 ש"ח בשנת 1999 (זוסמן ורומנוב, 2001, ראו הערה 23).

שנית, לגבי בעלי שכר נמוך, שבחרו לצאת ולעבוד, מבנה הגמלה וההטבות

הנלוות מהווים תמריץ לעבודה בהיקף מצומצם שכן רמת התמיכה פוחתת עם העלייה בהכנסה מעבודה. לגבי כל המשפחות, למעט משפחות חד-הוריות, הרי השתכרות של שקל נוסף מעבר להכנסה מסוימת גוררת הפחתה של שקל בתמיכה, כלומר הקנס על הכנסה מעבודה הוא 100%. זאת ועוד, יציאה ממערכת הבטחת ההכנסה שוללת לחלוטין את כל ההטבות (ראו זוסמן ורומנוב, 2001; **סקירה שנתית** של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000). בשנים האחרונות גדלו מאוד ההוצאות הממשלתיות למערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת, או שהכנסתה נמוכה. מספר מקבלי הבטחת הכנסה עלה מעשרת אלפים איש לערך בשנת 1982 לכ-130 אלף איש בשנת 2000, הרבה מעבר לשיעור הגידול באוכלוסייה ולתמורות במבנה הדמוגרפי (שנבעו מהעלייה ומהגידול במשפחות החד-הוריות), ומעבר לגידול במספר המובטלים במשך. הגורמים העיקריים לכך הם שינויי החקיקה, שהרחיבו את הזכויות לגמלה, התגברות המודעות של הציבור לאפשרות של קבלת הגמלה, והכשל של המערכות הממשלתיות לשלב מחוסרי תעסוקה בשוק העבודה ולהקפיד על יישום יעיל של מבחן התעסוקה.<sup>24</sup>

## ה. האוכלוסייה החרדית

דפוסי העבודה וההטבות למיניהן, שמקבלת האוכלוסייה החרדית, מצויים זה מספר שנים במוקד הוויכוח הציבורי. העדר הגדרה חד-משמעית של המושג 'חרדי' בסטטיסטיקה הרשמית מקשה על אמידת גודלה היחסי של האוכלוסייה החרדית בכלל האוכלוסייה.<sup>25</sup> התבוננות באוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים מלמדת, ששיעור העוני במגזר החרדי הוא הגבוה מבין כל המגזרים בחברה הישראלית: כמעט מחצית מן האוכלוסייה החרדית מצויה מתחת לקו העוני (לעומת כ-16% באוכלוסייה הלא-חרדית), וזאת למרות רמה גבוהה של תמיכות ציבוריות. נוסף על השיעור הגבוה של העניים באוכלוסייה זו, בולט בקרבם עוני מתמשך. הסיבה המרכזית לעוני בקרב החרדים נעוצה בבחירה של חלק גדול יחסית מן החרדים להימנע מעבודה, אך גם במספר הרב יחסית של ילדים בקרב אוכלוסייה זו. שיעור המשפחות החרדיות ללא מפרנסים היה 36% בשנת 1999, לעומת כ-11% באוכלוסייה הלא-חרדית. השיעור הגבוה של הלא-משתתפים בכוח העבודה בקרב הגברים החרדים קשור לרצונם להקדיש חלק ניכר מזמנם ללימוד תורה, אך הוא נובע גם ממדיניות ממשלתית, ולפיה קבלת הפטור מהשירות הצבאי מותנה בלימוד בישיבה ובאי-עבודה. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב הנשים החרדיות

מושפע גם מהמספר הגבוה יחסית של ילדים במשק הבית, שמקשה על יציאה לעבודה.

מערכת קצבאות הילדים המוענקת בישראל, נדיבה יחסית למדינות אחרות בעולם (במיוחד לאחר התיקון האחרון בחוק), והיא מספקת הכנסה לאוכלוסייה זו, המאפשרת לשני ראשי המשפחה שלא לעבוד ולהקדיש את זמנם ללימודים ולגידול ילדים; ואולם העדר הכנסה מעבודה גורם לכך, שהכנסתם הפנויה של החרדים עדיין נמוכה יחסית, ושיעור העוני בקרבם גבוה.

ההסתברות לעוני בקרב האוכלוסייה החרדית, גם כאשר נלקחים בחשבון גודל המשפחה, מספר המפרנסים והמעמד התעסוקתי של ראש משק הבית, גבוהה בהרבה (פי שלושה) מאשר בקרב האוכלוסייה הלא-חרדית. הסיבה לכך נעוצה בתכני הלימוד במערכת החינוך החרדי, הגורמת לכך שלסוג ההשכלה הנרכשת על ידם יש תשואה נמוכה יחסית בשוק העבודה. לפיכך אין לרמת ההשכלה השפעה על השכר בקרב המועסקים החרדים, בעוד שעלייה ברמת ההשכלה באוכלוסייה הלא-חרדית תורמת לעליית שכר (פלוג, קסיר וקלינר, 2001, ראו הערה 19).

## ו. הערבים בישראל

סדרה של מדדי רמת חיים מעידה על חולשתם הכלכלית-חברתית של הערבים בישראל. המדד הכלכלי-חברתי לדירוג היישובים בארץ מלמד, שקרוב ל-80% מהיישובים השייכים לאשכול התחתון של רמת החיים, וכ-55%-68% מהיישובים הנמנים על האשכולות השני עד הרביעי, הם יישובים ערביים. לעומת זאת, על ארבעת האשכולות העליונים נמנים רק יישובים יהודיים. תמונה דומה, אם כי חריפה פחות, עולה מניתוח ההרכב הדמוגרפי של העשירונים לפי רמת ההכנסה הפנויה: כ-60% מהנפשות החיות במשפחות הערביות נמנים על שלושת העשירונים הנמוכים, אך למשפחות הערביות אין כמעט ייצוג בעשירונים העליונים.

הריכוז הגבוה של הערבים בעשירונים הנמוכים בא לידי ביטוי גם במדדי העוני: לכמחצית מהמשפחות הערביות יש הכנסה כלכלית הנופלת מקו העוני, לעומת כשליש מהמשפחות היהודיות. מצבן של המשפחות הערביות העניות משתפר אך במעט לאחר קבלת קצבאות (ותשלום מסים ישירים), שכן 42% נותרו משפחות עניות. תחולת העוני (לפי ההכנסה הפנויה) בקרב המשפחות הערביות גבוהה כמעט פי שלושה מזו שבקרב המשפחות היהודיות. הפער בתחולת העוני נשמר גם כאשר מתבוננים בהוצאה הכספית לתצרוכת כמדד

לרמת החיים. מצוקת העוני החריפה יותר בקרב הערבים בולטת בכל סוגי המשפחה, ואינה נובעת רק מן המבנה הדמוגרפי הייחודי לאוכלוסייה זו. רמת הכנסה נמוכה למדי, בשל שכר נמוך, אבטלה גבוהה ושיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה, מסבירים 75% מהפער בתחולת העוני, ורק רבע מהפער מוסבר בהבדלים הדמוגרפיים בין יהודים לערבים. ממוצע ההכנסה מעבודה למשפחה ערבית עומד על 60% מהכנסתה של משפחה יהודית. לעומת זאת, המשפחות הערביות תלויות יותר בפרנסתן בתשלומי העברה, בעיקר קצבאות המוסד לביטוח לאומי.<sup>26</sup> ההכנסה הפנויה לנפש תקנית במשפחה ערבית שווה למחציתה של הכנסה זו במשפחה יהודית. במונחים של הוצאה לתצרוכת, פער זה מצטמצם ל-67%. תופעת העוני המתמשך מאפיינת את הערבים יותר מאשר את היהודים (שעיו ווקנין, 2000, ראו הערה 11).

ממצאים אלה ממקדים את בעיית הערבים הישראלים בשוק העבודה. משבר האבטלה הנוכחי, בדומה למשברים קודמים, הוכיח שוב את פגיעותה של האוכלוסייה הערבית בעתות של האטה כלכלית או של שינויים מבניים במשק. שיעור האבטלה בקרב הערבים הגיע לשיא חדש של כ-12% בשנת 2000 – כפול מהשיעור בשנת 1996. המשבר בענף הבנייה ובענפים המסורתיים, שבהם מועסק אחוז גבוה יחסית של ערבים, בצד הגידול במספר העובדים הזרים, תרמו ללא ספק לעלייה הניכרת בשיעור האבטלה בקרב הערבים. התרחבות ממדי האבטלה בקרב הערבים לא פסחה אף על שכבת המשכילים שבהם, והפער בינם לבין המשכילים היהודים בולט במיוחד. ההסתברות הגבוהה יחסית של ערבים להיפלט מתעסוקה לאבטלה, בעיקר עקב פיטורין, כאשר שאר הגורמים קבועים, מתועדת במספר מחקרים (קלינוב ובינשטוק, 1998; אחדות, לביא וסולה, 2000). במקביל, הסיכוי של ערבי מובטל להיקלט בעבודה נמוך יותר מאשר הסיכוי של יהודי שמאפייניו דומים. על אף ששיעורי האבטלה בקרב ערבים גבוהים יותר מאשר בקרב יהודים, ההסתברות של גברים ערבים להיות מועסקים גבוהה יותר משל גברים יהודים, זאת בשל שיעורי ההשתתפות הגבוהים יותר בקרב גברים ערבים. לעומת זאת, ההסתברות לאי-תעסוקה בקרב נשים ערביות גבוהה פי ארבעה מזו שבקרב נשים יהודיות (פלוג, קסיר וקלינר, 2000) – תופעה המבטאת שילוב של שיעורי השתתפות נמוכים מאוד ושל שיעורי אבטלה גבוהים מאוד בקרב נשים ערביות.

בצד הפגיעות למשברי אבטלה, הערבים מופלים בשכר, בעיסוק ובחופש המגורים. קלינוב (1999) מראה, שהשכר של יהודי היה גבוה משכרו של

ערבי בעל אותם מאפיינים בכ-11%. ממצא זה מצטרף לסדרה של ממצאים ממחקרים אחרים, המצביעים על כך שערבים נהנים מתשואה נמוכה יותר לתכונות הפרט מאשר יהודים. סמיונוב (1993) ואפשטיין, אלחאגי וסמיונוב (1994) הצביעו על ריכוזם של הערבים במספר מצומצם של אזורים ויישובים, שלא השתנה כמעט מאז קום המדינה. ההפרדה בין שתי האוכלוסיות והעדר חופש מגורים מגבילים את מערכת ההזדמנויות בשוק העבודה, וזאת כאשר חולשת הבסיס היצרני והכלכלי בתוך מגזר הערבי מצמצמת את אפשרויות התעסוקה בשוק העבודה המקומי. רובן של אפשרויות אלו מרוכז בתחום השירותים הציבוריים, ובעיקר בתחום ההוראה והרווחה. כוח העבודה הערבי נאלץ להישען על תעסוקות מחוץ ליישובי המגורים, בעיקר כעובדי צווארון כחול במגזר היהודי. גרא וכהן (2000) הראו, שהעלייה ברמת ההשכלה של הערבים לא תורגמה במלואה לסיכוי טוב יותר של משכילים ערבים לעסוק במגוון משלחי היד ההולמים את רמת השכלתם, או לסיכון נמוך יותר להיות מובטל. לערבים המשכילים יש סיכוי גבוה להיקלט במקצועות ההוראה, אך לא במקצועות חופשיים אחרים, ופחות מכך – בתפקידי ניהול. ההשתלבות של הערבים בשוק העבודה מוגבלת עוד יותר בשל עמדות שליליות של מעסיקים כלפי העסקתם, במגזר הציבורי והפרטי כאחד. במקרים רבים, 'השיקול הביטחוני' הוא התירוץ למניעת שילובם של אזרחים ערבים במכלול רחב של משרות, שאין להן כל נגיעה לענייני ביטחון.

## ז. קשישים ומוגבלים בתעסוקה

כעשרה אחוזים מאוכלוסיית מדינת ישראל הם קשישים; קשיש עומד בראש כ-20% ממשקי הבית. אי-שוויון כלכלי גבוה מאפיין את הקשישים: כשליש מהם תלויים בהכנסתם בקצבאות הביטוח הלאומי בלבד, ורק לכ-42% מהם יש הכנסה מפנסיה מעבודה. רמת הפנסיה של כשני שלישים מהקשישים עם פנסיה אינה עולה על מחצית השכר הממוצע. לנכים בגיל העבודה, המוגבלים בתעסוקה או החסרים כל פוטנציאל לתעסוקה, מובטחת הכנסת מינימום באמצעות קצבאות הנכות והגמלה להבטחת הכנסה, שבחלק מהמקרים אינה מבטיחה אף את הכנסת קו העוני. על-פי נתוני הביטוח הלאומי, רק לכ-10% ממקבלי קצבת נכות יש הכנסה מעבודה. מטבע הדברים, בעיית העוני בקרב קבוצות אלו לא תמצא את פתרונה במסגרת שוק העבודה (אם כי שילובם של נכים בעבודה היא מטרה ראויה), אלא במסגרת תשלומי ההעברה.



## ה. קצבאות, שכר מינימום ועוני

קצבאות המוסד לביטוח לאומי, המהוות את הרוב המכריע (80%) של תשלומי ההעברה הציבוריים למשקי הבית בישראל, ממלאות תפקיד חשוב בצמצום העוני והפערים הכלכליים – בצד תפקידה הביטוחי של מערכת הביטוח הלאומי כנגד סיכונים כלכליים וחברתיים. כ-41% מתשלומי הקצבאות מועברים לשני העשירונים הראשונים, וכ-64% לארבעת העשירונים הראשונים. מבנה פרוגרסיבי דומה מאפיין גם את התמיכות המוענקות למערכות ציבוריות אחרות. כמחצית מכלל תשלומי ההעברה מופנית לאוכלוסייה הענייה לפי הכנסתה הכלכלית. תשלומי ההעברה (בניכוי ההשפעה השלילית של המסים הישירים) צמצמו ב-45% בערך את העוני הכלכלי.

### טבלה 4

#### מספר ילדים, קצבאות הילדים וקו העוני, 1999

מספר ילדים	קו העוני*	השינוי בקו העוני	גובה קצבאות הילדים	השינוי בגובה קצבאות הילדים**	השינוי בקצבאות פחות השינוי בקו העוני
1	3,371	826.8	169	169	-657.8
2	4,074	700.4	338	169	-531.4
3	4,770	699.6	676	338	-361.6
4	5,406	636	1,359	683	47
5	6,042	636	1,933	574	(208)
6	6,614	572	2,566	633	(272)
7	7,123	509	3,157	591	(336)

\* מחושב למשפחה הכוללת גם שני מבוגרים.

\*\* על-פי הקצבאות המוגדלות מהילד החמישי ומעלה, לפי חוק משפחות ברוכות ילדים שנכנס לתוקף בשנת 2001, ההכנסה הנוספת מהילד החמישי ומעלה מגיעה ל-855 ש"ח. המספרים המופיעים בסוגריים מראים את המצב בשנת 1999 על-פי תיקון החוק.

מקור: פלוג, קרנית וניצה קלינר-קסיר, "על עוני עבודה ומה שביניהם", עיבודים על סמך נתוני המוסד לביטוח לאומי, הרבעון לכלכלה (דצמבר 2001), עמ' 516-542.

השפעת תשלומי ההעברה על צמצום ממדי העוני גבוהה יחסית בקרב העולים החדשים (60%), הקשישים (57%) והמשפחות החד-הוריות (53%), אך נמוכה מאוד בקרב הלא-יהודים (20%) והמשפחות ללא מפרנס בגיל העבודה (30%). הקצבאות מצליחות לצמצם את מספר הילדים העניים בשיעור של 30% בלבד, בעיקר עקב תרומתן הפחותה לצמצום העוני בקרב המגזר הערבי וההשפעה השלילית שיש למסים הישירים על העוני במגזר זה. ההבדלים בתרומה של תשלומי העברה לצמצום העוני בקבוצות האוכלוסייה השונות מוסברים לא רק ברמת התמיכות המובטחת להם, ביחס לקו העוני, אלא גם ברמת השכר, בעיקר במשפחות עם מפרנס אחד. כדי להבהיר את הדברים, נבחן באיזו מידה רמת הקצבאות ושכר המינימום מבטיחים למקבליהן הכנסה העולה על קו העוני.

בחינה של רמת הקצבאות תתמקד בשתי מערכות: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסיות החלשות, וקצבאות הילדים. הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, נכים ומקבלי גמלה להבטחת הכנסה, בתוספת קצבאות הילדים אך בניכוי דמי ביטוח בריאות, היתה בשנת 1999 נמוכה מקו העוני לכל סוגי המשפחות, ובמיוחד למשפחות עם ילדים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. כך למשל הובטחה לזוג, עם שני ילדים, הכנסה השווה ל-68% מקו העוני אם הוא היה זכאי לגמלה בשיעור הרגיל, והשווה ל-79% אם היה זכאי לגמלה בשיעור המוגדל. לנכים, קשישים ולמשפחות חד-הוריות הובטחה הכנסה הנמוכה אך במעט מקו העוני – בין 90% ל-95% ממנו. קצבת הילדים לכל אחד משלושת הילדים הראשונים נמוכה מההכנסה הנוספת, הנדרשת כדי להעביר את המשפחות אל מעל קו העוני; לעומת זאת, הקצבה לילד הרביעי ואילך גבוהה מההכנסה הנוספת הנדרשת לשם כך (ראו טבלה 4). כלומר, משפחה עם שלושה ילדים, שאינה ענייה, לא תהפוך לענייה עקב הולדת הילד הרביעי. התיקון שנכנס לתוקף בראשית שנת 2001 – ושעל-פיו הוגדלה קצבת הילדים לילד החמישי ואילך – הגדיל עוד יותר את הפיצוי הכספי לילדים אלה.

השוואה למספר מדינות באירופה מלמדת, שישראל אינה יוצאת דופן בדגם של קצבה הגדלה לכל ילד נוסף במשפחה; אולם היחס בין הקצבה לילד הרביעי (או החמישי) לבין הקצבה לילד הראשון נע בין 1.3 בצרפת ל-2.8 בבולגיה – לעומת 5 בישראל (ראו טבלה 5). אמנם הגדלת הקצבאות תפעל בטווח הקצר לצמצום מספר המשפחות והילדים העניים (על-פי אומדן, אוכלוסיית הילדים העניים תקטן בכ-40,000), אך היא עלולה להחריף את הנטייה של ההורים שלא להשתתף בכוח העבודה, ובכך לגרום להעמקת

העוני, בטווח הארוך. זאת ועוד, רצוי כי משאבים נוספים, המוקצים למערכת הרווחה, יופנו לתחומים המסייעים למשפחות העניות להשתלב בשוק העבודה, לשיפור שירותי החינוך והבריאות לילדים ולצמצום העוני בקרב עניים, החסרים פוטנציאל לתעסוקה.

משתנה מדיניות נוסף, הקשור לקצבאות ולעוני, הוא שכר המינימום. 40% מהמשפחות העניות הן משפחות שיש בהן מפרנס, ובכשליש מהן המפרנס עובד במשרה מלאה. שכר המינימום למפרנס יחיד מספק הכנסה מעל לקו העוני למשפחה עד שתי נפשות בלבד. למשפחה גדולה יותר, שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים מספקים הכנסה הנמוכה מקו העוני. לעומת זאת, הכנסת משפחה שבה שני מפרנסים, של שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים, היא מעל קו העוני גם במשפחות גדולות יותר.

### טבלה 5

#### קצבאות ילדים במדינות נבחרות, 1997

המדינה	גיל תום הזכאות (שנים)	קצבת ילד ראשון * ביורו*	קצבת ילד שני ביחס לראשון	קצבת ילד שלישי ביחס לראשון	קצבת ילד רביעי ביחס לראשון	קצבת ילד חמישי ביחס לראשון
בלגיה	18	66	1.9	2.8	2.8	2.8
גרמניה	18	111	1	1.4	1.6	1.6
ספרד	18	18	1	1	1	1
צרפת**	19	-	1.3	1.3	1.3	1.3
אירלנד	16	39	1	1.3	1.3	1.3
לוקסמבורג	18	107	1.5	2.4	2.4	2.4
פינלנד	17	89	1.2	1.5	1.7	1.9
שוודיה	16	86	1	1.3	1.8	2
<b>ישראל לפני תיקון החוק</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4.1</b>	<b>3.4</b>
<b>ישראל אחרי תיקון החוק</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4.4</b>	<b>5</b>

\* הנתונים לגבי המדינות השונות מתייחסים ל-1.1.1998. הנתונים לגבי ישראל מתייחסים ל-1.1.2000 ול-1.1.2001. גובה הקצבה לילד הראשון בישראל במועדים אלה היה 171 ש"ח, שתורגמו למונחי המטבע של האיחוד האירופי.

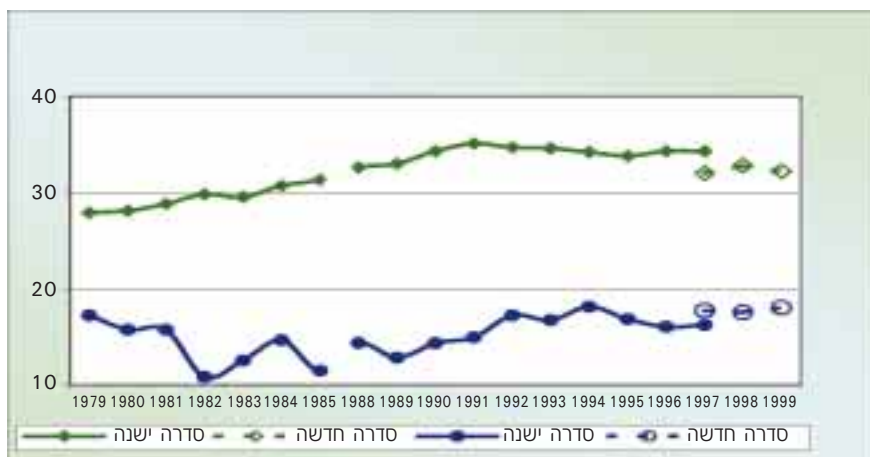
\*\* בצרפת לא משולמת כלל קצבת ילדים לילד הראשון. המדד לגבי קצבת הילד השלישי ואילך חושב לקצבת הילד השני.

המקור: סקירה שנתית לשנת 2000, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 2001.

## תרשימים



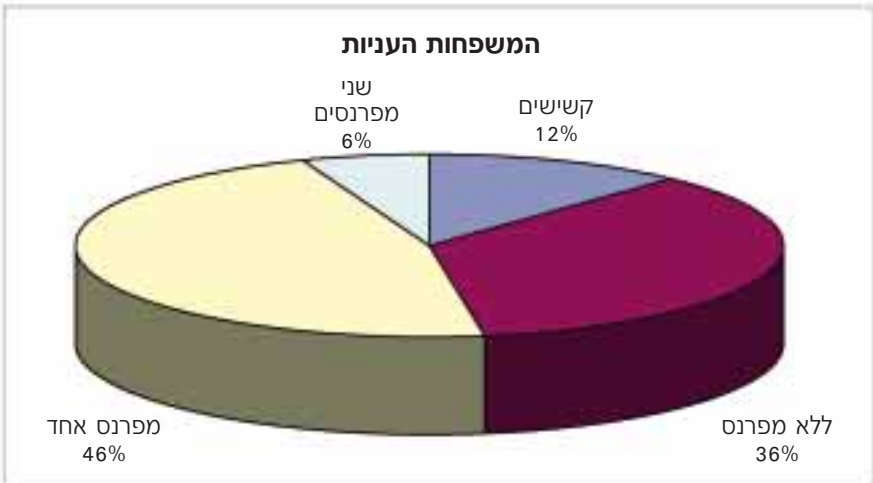
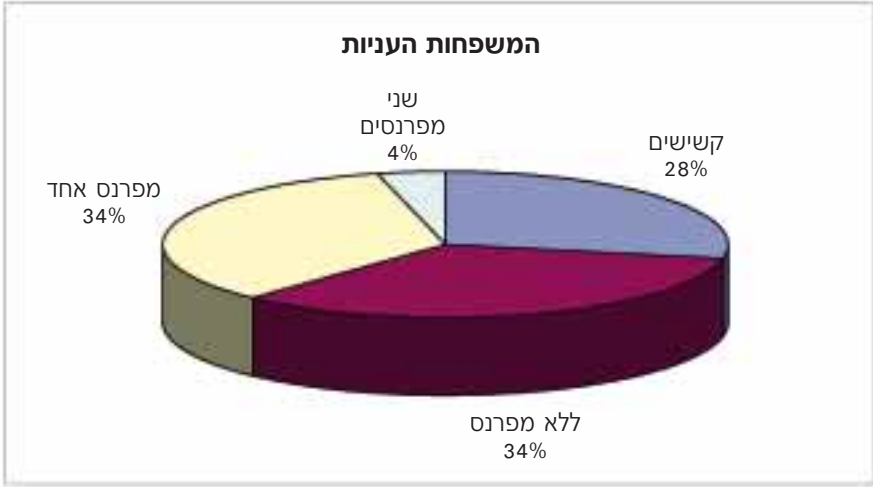
תרשים 1. קו העוני הריאלי בישראל, שנות ה-90



תרשים 2. תחולת העוני בישראל בין השנים 1979-1999 (אחוזים)

1 הניתוח לשנים 1987-1997 מתבסס על סקרי ההכנסות. ב-1997 יש שבר בסדרה, והניתוח משנה זו ואילך מתבסס על שילוב של סקרי ההוצאות וההכנסות.

המקור: המוסד לביטוח לאומי, על-פי עיבודים מסקרי ההכנסות.



**תרשים 3.** הרכב האוכלוסייה הענייה, לפי מספר מפרנסים במשפחה, 1999

טבלת נספח 1  
 התפלגות משקי הבית העניים בחתך של מדינות, שנת 1990 לערך  
 (אחוזים)

אחרים	זוגות עם ילדים	משפחות חד-הוריות	זוגות ללא ילדים	בודדים	משפחות קשישים	
12.4	20.9	12.5	7.7	23.0	33.4	ארצות-הברית
3.9	14.5	4.3	22.4	25.7	29.1	גרמניה
6.3	45.9	4.6	6.5	9.2	27.4	ישראל
5.4	18.9	10.4	9.8	14.1	41.1	בריטניה
3.2	17.0	14.1	8.0	26.0	31.7	אוסטרליה
6.1	20.1	14.1	10.8	41.5	7.4	קנדה
11.2	42.1	0.4	26.5	5.0	14.8	איטליה
1.6	23.3	9.1	16.2	37.2	12.6	הולנד
4.5	20.5	4.3	20.2	14.0	36.6	בלגיה
0.0	5.8	1.4	3.4	72.6	16.9	שוודיה
0.6	5.8	9.6	1.1	50.7	32.2	נורווגיה
7.1	24.1	6.6	11.7	26.4	24.2	ממוצע של 20 מדינות

המקור: Bradshaw and Chen, table 5

## המלצות מדיניות – נקודות לדיון

מהו חצי? האם חצי הכוס המלאה גדולה או קטנה מחצי הריקה? הצוות ניסה לרכז את כל הנתונים העדכניים הרלבנטיים לתשובה, אך התקשה להשיב עליה. השאלה היא אולי אקדמית, אך התשובה לה מקרינה על המלצות המדיניות.

רשת הביטחון הסוציאלי נועדה לסייע לפרט ולמשק הבית במצוקתו, אך רשת צפופה מדי יוצרת חשש להיווצרות תמריצים הפותחים פתח למעידה. מקבל ההחלטות מהלך על החוט הדק בין הרצון לסייע והחשש ליצירת תמריצים המעמיקים את תופעת העוני. לאיזון זה נודעת חשיבות רבה לגבי מיקומה של ישראל במפת אי-השוויון והעוני.

מפת העוני של ישראל אינה הומוגנית. הרכב אוכלוסיית העוני אינו נושא מוסכם, והוא תלוי, במידה רבה, בנושאים טכניים כמו מדידת היתרונות לגודל בצריכה המשפחתית (סולם השקילות). כאשר יתרונות אלו קטנים (כפי שמניח סולם השקילות הישראלי), יגדל בשורות העוני מספרן של המשפחות מרובות הילדים, בעוד ששימוש במדדים שבהם לילדים (במיוחד במשפחות מרובות ילדים) יש רק השפעה קטנה על צורכי המשפחה, יגדיל את משקל המשפחות הקטנות (קשישים, משפחות חד-הוריות) בשורות העוני. הטרוגניות הקבוצה מונעת פתרונות אחידים, ומחייבת פתרונות ייעודיים לכל קבוצה בנפרד.

- ההאטה בצמיחה הכלכלית והגידול באבטלה פגעו בבעלי ההשכלה הנמוכה, יותר מאשר במפרנסים אחרים ותרמו להרחבת הפערים ולהעמקת העוני. מדיניות מקרו-כלכלית נכונה תביא גם לצמצום אי-השוויון.
- לדעת כל הצוות, לאור המגבלות שבהן פועל המשק ובהן שרוי תקציב המדינה, וכדי למנוע את הגדלת חלקם של המשאבים המופנה לתשלומי העברה, יש להפנות את עיקר המאמץ לצמצום אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ולרציונליזציה בהרכב תשלומי ההעברה.
- אחד הגורמים העיקריים לגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית בעשור האחרון היה הגידול בתשואה להשכלה. הפתרון לצמצום אי-השוויון בטווח הארוך הוא הגדלת השוויון בהישגים ההשכלתיים (במיוחד בתחום ההשכלה הגבוהה). בטווח הקצר, על הממשלה להגדיל את מעורבותה בהבטחת שכר נאות לבעלי ההשכלה הנמוכה, כדי לבלום (או אף להפוך)

את מגמת נשירתם משוק העבודה, וזאת על-ידי צמצום יבוא כוח עבודה זול מתחרה (צמצום מספר העובדים הזרים) ואכיפת חוקי שכר מינימום. בצוות התעוררו חילוקי דעות בשאלה, האם השעה כשרה להעלאה בשכר המינימום.

- על מנת להגביל את מספר העובדים הזרים, יש לנקוט מספר צעדים נוספים:

יש לשפר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים וכן לאכוף את חוקי העבודה (לרבות חוק שכר מינימום) על מעסיקי עובדים זרים. יש לקרב את עלות העסקתם של הזרים לזו של העובדים הישראליים (למשל דרך גביית תשלומים ממעסיקי עובדים זרים, כפי שהועלתה בהצעה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000).

- יש לשנות את שיטת האישורים לעובדים הזרים, ובמקום לתת אישור למעסיק יחיד – לתת אותו במישרין לעובד, שכן צמידות זו למעסיק יחיד מאפשרת תשלום שכר לא-תחרותי והעסקה בתנאים בלתי סבירים.
- כדי לעודד את השתלבותם של בעלי השכלה נמוכה במעגל העבודה, יש לעבור ממערכת תמיכות למערכת המשלבת תמיכות עם תמריצים לעבודה (לא להמסוגלים לכך). יש לתמוך במערכת תמריצים זו על-ידי מערך הכשרה מקצועית יעיל ומערך מידע תומך. מימוש יעד זה מחייב שיפור במערכת ההכשרה המקצועית ורה-ארגון וייעול של שירות התעסוקה.
- הביטוח הפנסיוני הנוכחי אין בו די כדי להבטיח לשכבות רחבות קיום הוגן, מבלי שיידרדרו לשורות העוני. לדעת כל הצוות, יש לבדוק בהקדם את הרחבת הביטוח הפנסיוני; אך הוא לא עסק כאן בפרטי השינויים הנדרשים.

- עיצוב מדיניות רווחה מושכלת נפגע מריבוי העוסקים במלאכה. ביזור סמכויות, בין הביטוח הלאומי, העיריות, משרד העבודה והרווחה ואולי אף משרד החינוך, יוצר (בעיקר בנושא קצבאות להבטחת הכנסה) מערכת מסועפת של תמיכות נלוות – הנחות בארנונה, סיוע בשכר דירה, הנחות בגני ילדים, בכרטיסי נסיעה, ועוד – המהווה תמריץ לאי-השתתפות בשוק העבודה. כדי למנוע בזבז מקורות ולצמצם את התמריץ לאי-עבודה, יש לאחד את כל הקריטריונים לקבלת תמיכה ולהקטין את המס המוטל על עבודה.

- תקציב קצבאות הילדים הוא כ-7 מיליארד ש"ח. למרות שאין עדות מדעית חותכת לקשר בין הגידול בקצבאות אלה לבין השינויים הדמוגרפיים שהתרחשו בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, התיקונים



- האחרונים בחוק מעוררים חששות כבדים שהחוק הפך תמריץ לאי-השתתפות בשוק העבודה. למתכונת החוק החדש אין אחריות בחקיקה העוסקת בתמיכות בילדים במערב, והוא יוצר הטיה ברורה לטובת משפחות גדולות לעומת משפחות קטנות, שמצבן הכלכלי גרוע לא פחות. מוסכם על הצוות שבראש סולם העדיפויות של רשויות הרווחה יש להעמיד את אוכלוסיות העוני המרוד – אוכלוסיות שהעוני בקרבן אינו תופעה בת חלוף, כתולדה ממחזור החיים או מחזור העסקים, אלא תופעה קבועה המלווה אותם לאורך מרבית חייהם. בראש האוכלוסיות האלה עומדת האוכלוסייה הערבית (בעיקר המגזר המוסלמי). הפתרון לטווח ארוך למצוקת מגזר זה היא סגירת פער ההשכלה הקיים בין אוכלוסייה זו לאוכלוסייה היהודית. אך מאמצים בתחום החינוך יהיו עקרים אם לא ילוו בצעדים (אפליה מתקנת) לפתיחת שוק העבודה בפני האוכלוסייה הערבית בהתאם לכישוריה.
- מוקד עוני מתמשך אחר הוא האוכלוסייה החרדית. אוכלוסייה זו מצטיינת בשיעורי השתתפות בשוק העבודה הנמוכים בהרבה מהממוצע בשאר האוכלוסייה. שיעורי השתתפות אלה ירדו בתלילות על פני זמן. רק היפוך המגמה יוכל לחלץ את האוכלוסייה החרדית מעוניה.
  - הדיון באי-השוויון נתקל לעתים מזומנות בחסמי מידע הנובעים מאיסוף לא-שיטתי של מידע סטטיסטי על האוכלוסיות בחלקו התחתון של סולם ההכנסות, ומהשמטת חלק מרכיבי ההכנסה (הכנסות מהון) ממאגר המידע. לדעת הצוות, יש להעמיק את איסוף הנתונים בתחום זה.

## סיכום דיון

### הדוברים:

אריק כרמון, סילבן שלום, דן מרידור, יורם מישר, לאה אחדות, מומי דהן, חיים אורון, יעקב קופ, זאב תדמור, צבי אקשטיין, אסף רזין, יעקב גדיש, אבישי ברוורמן, מאיר סוקולר, אהרון פוגל, גבי בן-נון, אבי בן-בסט, ניצה שמיר, יצחק פטרבורג, אמיר ברנע, סם אולפיינר, דב לאוטמן, צבי זוסמן, אברהם שוחט, יוסי זעירא, ויקטור לביא, דני בן דוד, רן כהן, שלומית עמיחי, אלי הורביץ, דוד קוליץ, ברוך רוזן, ראובן גרונאו, מישל סטרביצינסקי.

### א. חינוך ככלי מרכזי לצמצום פערים

מרבית הדוברים סברו כי המפתח לצמצום פערי ההכנסה, בטווח הארוך, הוא השקעה נכונה בחינוך. ההתקדמות הטכנולוגית המרשימה, שהתרחשה בשנים האחרונות, העלתה את התשואה להשכלה והרחיבה את הפערים בין משכילים יותר ומשכילים פחות. במהלך הדיון הועלו מספר נושאים אשר לפערים:

- המדינה איננה פועלת מספיק לצמצום פערים בחינוך. לתכניות המוקדשות לנושא מוקצה תקציב קטן יחסית (מיליארד ש"ח בשנה, מתוך תקציב החינוך בסך 22 מיליארד ש"ח בשנה) ויעילותן מוטלת בספק, שכן משרד החינוך לא גיבש נוהלי הערכה מסודרים לתכניות אלו. זאת ועוד, שיטת תקצוב בתי-הספר איננה מקצה משאבים באופן דיפרנציאלי. בתי-הספר מתקצבים לפי מפתח של שעות לימוד ושל איכות המורים; וכיוון שהמורים המשכילים יותר נמצאים ביישובים ובשכונות המבוססים, הרי לכל תלמיד בבית-ספר באזור מבוסס מוקצה תקציב גדול יותר מאשר לתלמיד בבית-ספר באזור פיתוח. שיטת ההקצאה השוויונית מונעת את סגירת הפערים, משום שבת-ספר באזורים המבוססים יכולים לגייס כספים ממקורות אחרים (מהרשות מקומית או מההורים), בעוד בתי-ספר באזורי פיתוח מתבססים, באופן בלעדי כמעט, על התקציב הממשלתי. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים כי במשפחות שראש המשפחה בהן בעל השכלה נמוכה, רמתו של בית-הספר שהילד לומד בו היא שתקבע למעשה אם יהיה זכאי לתעודת בגרות אם לאו. שיפור איכותם של בתי-הספר באזורי מצוקה הוא אפוא נושא בעל חשיבות רבה מאוד. הוצע להפנות לכך את כספי המגבית והבונדס המגיעים מיהדות העולם.

- המדינה מפנה תלמידים רבים לבתי-ספר תיכוניים מקצועיים, שם הם לומדים במסלול שאינו מוביל לתעודת בגרות. מדיניות זו, שנועדה בעבר למנוע נשירה מוקדמת מבית-הספר, הפכה כיום לאבן נגף בדרכם של צעירים רבים, אשר מוצאים עצמם בסיום התיכון בעלי מקצוע (לעתים קרובות – מקצוע מיושן או שאין לו ביקוש בשוק הפרטי), אך ללא תעודת בגרות וללא סיכוי להמשיך ללימודים גבוהים יותר. מצעירים אלה נמנעת הגמישות התעסוקתית המאפיינת צעירים שזכו להשכלה עיונית, ולכן סיכוייהם לצאת משכבות המצוקה נמוכים יחסית. למרבה האירוניה, לבתי-הספר יש תמריץ כלכלי לקיים מסלולים מקצועיים משום שתלמיד במסלול כזה מתקצב לפי מפתח גבוה יותר. שילוב השכלה עיונית עם מתן הזדמנויות ללמוד מקצוע במהלך חופשות הקיץ או לפני הגיוס ישפר מאוד את מצבם של צעירים אלה, וימנע את תיוגם כאוכלוסייה טעונת טיפוח.
- נראה כי הישגיה של מערכת החינוך אינם מרשימים לאור המשאבים הגדולים העומדים לרשותה, ובמיוחד לאור התוספת התקציבית הגדולה שקיבלה בימי ממשלת רבין. דוגמה אחת שהוזכרה בדיון מספר פעמים היא הפער שעדיין קיים (אם כי הצטמצם במרוצת השנים) בין אוכלוסיות שונות במדינה בשיעורי הזכאות לבגרות. נטען כי פער זה מייצג כישלון ניהולי של המערכת. הנושא מתקשר להמלצת פרופ' ויקטור לביא להנהיג מידה של אחריות בניהול מוסדות חינוך.
- נערך דיון על הצעדים המוצעים להקל את הכניסה לאוניברסיטאות על-ידי ביטול הבחינה הפסיכומטרית או הורדת שכר הלימוד, כדי לאפשר השכלה גבוהה לצעירים שאינם מגיעים כיום לאוניברסיטה. נטען כי הורדה גורפת של שכר הלימוד אינה צודקת משום שהיא עוזרת לבעלי האמצעים לממן את לימודיהם על חשבון כלל משלמי המסים. כן נטען כי ביטול הבחינה הפסיכומטרית יאפשר לתלמידים גרועים להיכנס לאוניברסיטאות ויוריד בהכרח את רמתן; פתרון יעיל יותר נעוץ בחשיפה גדולה של נוער מאזורי מצוקה לאפשרות של לימודים אקדמיים, בשילוב אפליה מתקנת ומערכת מלגות. עוד נטען כי בתחום החינוך שורר כשל שוק מובנה: משפחה דלת אמצעים איננה מסוגלת ללוות את הסכום הדרוש לרכישת השכלה ברמה גבוהה, ועל כן תלמיד המגיע ממשפחה כזו לא ימצא את הפוטנציאל הטמון בו. מתפקידה של הממשלה להתערב במצב ולאפשר רכישת השכלה לכל שכבות האוכלוסייה.
- נטען כי מדינת ישראל יכולה לכפות על כל מוסדות החינוך במדינה

תכנית לימודים בסיסית, הכוללת את המקצועות ההכרחיים לתפקוד משביע רצון בשוק העבודה: מתמטיקה, אנגלית, מחשבים. בתי-הספר בחינוך החרדי אינם מלמדים תכנים אלה, ובוגריהם הופכים להיות תלויים בחברה במקום שיהיו לאזרחים תורמים לחברה.

- מספר דוברים הזכירו פרויקטים מסוימים של טיפוח נוער משכבות המצוקה כדי להביאו להישגים, אם בהשגת תעודת בגרות, אם בחשיפה לעולם האקדמי או לעולם ההיי-טק. הם העלו על נס את הטיפול הנקודתי, הממוקד, על פני תקופה לא קצרה של מספר שנים, טיפול שמביא לתוצאות טובות מאוד.

## ב. עובדים בשכר נמוך, אבטלה, השתתפות בכוח העבודה

מרבית הדוברים סברו כי העסקתם של עובדים זרים בהיקף גדול יוצרת בעיה בשוק העבודה בישראל. השכר המשולם לעבודות לא מקצועיות ירד, ובשל כך נפלטו עובדים ישראלים משוק העבודה והפכו למובטלים. חוק שכר המינימום אינו נאכף כראוי, והדבר מוביל לפריצת השכר כלפי מטה. כתולדה מכך יש בישראל משקי בית רבים שראש המשפחה בהם עובד במשרה מלאה, ולמרות זאת אינו מצליח לספק למשפחתו רמת חיים משביעת רצון. למעשה בשליש ממשקי הבית העניים – ראש המשפחה עובד.

למרות מצב עניינים זה, יש הטוענים כי העסקת עובדים זרים היא הכרח בל יגונה, משום שעובדים ישראלים אינם מוכנים לעבוד בעבודות לא מקצועיות, גם לא תמורת שכר הנחשב הוגן. בדיון עלו מספר נושאים בהקשר זה:

- לעובדים פוטנציאליים בעלי השכלה נמוכה אין מספיק תמריצים לצאת לעבודה. השכר הצפוי להם בשוק נמוך מאוד ולעתים משתלם להישאר בבית ולקבל תמיכה מהמדינה. על המדינה לשקול דרכים להתמודד עם בעיה חמורה זו. בדיון הוצעו מספר דרכים: מס הכנסה שלילי לבעלי הכנסות נמוכות, הטלת מס על העסקת עובדים זרים כך שעלותם תתקרב לעלות העובדים המקומיים, חיוב המעסיקים לשלם לעובדיהם שכר כמקובל בשוק המקומי. במצב הנוכחי, מעסיקים מתקשים לגייס עובדים ישראלים.
- מספר דוברים טענו כי יש לשנות את הרכב הקצבאות כך שאנשים עובדים יזכו לשכר אשר הופך את המאמץ הכרוך ביציאה לעבודה לכדאי. עדיף למשק שפלוני יקבל מהממשלה השלמת הכנסה, בצורת מס הכנסה שלילי

למשל, כאשר הוא עובד בפועל, מאשר שיקבל סכום זה כהבטחת הכנסה בעודו יושב בביתו.

- מערכת התמיכה שהמדינה מספקת לאנשים שפוטרו ממקום עבודתם לקויה ביותר. שירות התעסוקה אינו יעיל וסובל ממחסור במשאבים. עקב זאת מתויגים עשרות אלפי עובדים כ'בלתי ניתנים להשמה', אף שהם כשירים לבצע כל עבודה. אדם שאינו מוצא עבודה במשך כמה חודשים נוטה להתייאש ולצאת מכוח העבודה לחלוטין. המדינה עושה מעט מאוד כדי למנוע את התהליך הזה, אף כי ברור שהנזק למשק מירידה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה הוא ממש.

## **ג. התערבות הממשלה ככלי לצמצום פערים**

הדיון עסק בתשלומי העברה המתקבלים מהממשלה ובמערכת המס. נטען כי מס על רווחי הון, אם ייושם, יהיה פרוגרסיבי ביותר, שכן אחוז ניכר (70%-80%) מרווחי ההון במדינה מרוכז בעשירון העליון.

הועלתה הטענה כי קצבאות הילדים, במתכונתן הנוכחית, יוצרות עיוות משמעותי ביותר במערכת השיקולים של משקי הבית: הבאת ילד לעולם הופכת, החל מהילד הרביעי או החמישי, למשתלמת מבחינה כלכלית. השפעה זו ניכרת באופן מיוחד באוכלוסייה הבדווית, ששיעור הילודה הגבוה בה ממילא גדל עוד יותר בעקבות הגדלת קצבאות הילדים. סוג זה של תמיכה מייצר מלכודות עוני, משום שמשפחה ענייה ומרובת ילדים מתקשה, פעמים רבות, להעניק לילדיה את ההשכלה המתאימה, ומכאן שגבוהים גם סיכוייהם של הילדים להיות עניים. פתרון אפשרי למצב הוא להעניק, במקום כסף מזומן, שובר קנייה שיהיה ניתן להשתמש בו רק לצרכיו של הילד באופן מובהק, כמו למשל לחוגי העשרה אחר הצהריים. כך יתבטל התמריץ להורים להוליד עוד ילדים כדי לשפר את מצבם הכלכלי. נטען גם כי קיצוץ בקצבאות הילדים עשוי להוביל להשקעה קטנה יותר בילדים מצד ההורים העניים, אשר אינם יכולים לממן פעילויות העשרה לילדיהם.

## **ד. המגזר הערבי ובעיותיו**

- האוכלוסייה הערבית בישראל מתמודדת בחסמים, המונעים ממנה להשתלב בשוק העבודה הישראלי. חברות ישראליות רבות נמנעות מלהעסיק עובדים ערבים, מסיבות שונות. בשל כך בוגרי אוניברסיטה ערבים נותרים חסרי תעסוקה במקצועם ובלית ברירה הופכים למורים.

הערבים המצליחים למצוא עבודה אצל מעסיק יהודי עובדים לרוב בעבודות בלתי מקצועיות, ולכן נפגעים בקלות ממשברים – אם ביטחוניים ואם כלכליים. הוצע לחייב חברות ממשלתיות וציבוריות להעסיק ערבים, מתוך כוונה שהסקטור הפרטי יתאים את עצמו למצב בסקטור הציבורי.

- מוסדות המדינה אינם מקצים כספים למגזר הערבי לפי חלקו באוכלוסיית המדינה. בדיון הובאו דוגמאות מתחומי החינוך, השירותים המוניציפליים ועידוד ההשקעות, שבהם לא נעשה מאמץ – גם בלא כוונה להפלות – לשנות את המצב הקיים ולהקצות כספים רבים יותר למגזר הערבי.

be to grant a gift certificate, rather than cash, to be used solely for purchasing goods or services that benefit the children of the family (such as afternoon enrichment programs). Parents would no longer have a financial incentive for bringing children into the world. Participants in the discussion also said that a cut in child support allowances is likely to lead poor families to make fewer investments in their children, cutting back on such activities as enrichment programs.

## **The Arab Sector and Its Problems**

- The Arab population in Israel must cope with obstacles that prevent it from integration into the country's labor market. For various reasons, many companies do not hire Arab workers. As a result, those with university degrees cannot get jobs in their professions and are forced to turn to teaching. Most Arabs who manage to get hired by Jewish employers have non-professional jobs and are highly vulnerable to both security and economic crises. It was suggested that government and public companies be required to hire Arab employees, the intention being that the private sector follow suit.
- Government institutions do not allocate funds to the Arab sector proportionate to their population numbers. Examples were given in the areas of education, municipal services, and encouragement of capital investments, in which—even with no intentional discrimination – no effort is being made to change the existing situation.

wage earners, in the form of a negative income tax for example, is better for the economy than a guarantee of the same amount for staying at home.

- The system of government support for workers fired from their jobs is particularly defective. The Employment Service is inefficient and suffers from a lack of manpower. As a result, thousands of people capable of doing any sort of work are labeled “unplaceable.” Those who fail to find work over the course of several months tend to become discouraged and drop out of the labor force completely. The government is doing very little to prevent this process, despite clear evidence of the damage to the economy caused by decreased participation in the labor force.

## **Government Intervention as a Tool for Reducing Gaps**

The discussion addressed the subject of transfer payments from the government, as well as the issue of the tax system. The implementation of a capital gains tax, it was claimed, would be highly progressive, since a significant proportion (70-80%) of the country’s capital gains are concentrated in the upper tenth percentile.

It was thought that child support allowances, as currently structured, seriously distort a couple’s family planning considerations: bringing a fourth or fifth child into the world is seen as an economic advantage. This consideration is especially prominent among Bedouins, whose already high birthrate grew as a result of the increase in child support allowances. This type of support creates a poverty trap, since large, poor families often find it difficult to grant their children a proper education, thus increasing the chances that the children themselves will live in poverty as adults. One means of solving the problem would to



## **Low-salaried Workers, Unemployment, and Participation in the Labor Force**

In the opinion of most speakers, the large-scale employment of foreign workers has created a problem in the Israeli job market. Salaries for non-professional jobs have decreased, and as a result, Israeli workers have left the job market and joined the ranks of the unemployed. The Minimum Wage Law is not properly enforced, which invites the lowering of salaries. As a result, there are many heads of households in Israel who have full-time jobs yet are unable to guarantee their families a satisfactory standard of living. In fact, in a third of all poor households, the head of the household is employed.

Despite this situation, some claim that hiring foreign workers should not be condemned, since Israeli workers are unwilling to work at non-professional jobs, even at what is considered a fair salary. The participants raised the following points on this subject:

- There are insufficient incentives for potential workers with little education to take jobs. They know that low salaries await them, and some find it preferable to stay home and receive financial support from the government. The government must consider ways to cope with this serious problem. Among the suggestions mentioned: a negative income tax for low wage earners; a tax on hiring foreign workers (which would make their cost close to that of Israeli workers); and a requirement that employers pay foreign workers wages that are commensurate with the local market. Given the current conditions, employers find it difficult to attract Israeli workers.
- Some speakers argued that the system of government allowances be restructured so that employed persons earn salaries that give them good reason to stay off the unemployment rolls. A government salary supplement to low

responsibility be instilled in the management of educational institutions.

A discussion was held on suggested steps toward easing university entrance requirements by eliminating the psychometric exam or lowering tuition, thus opening the door to higher education to those who would otherwise never be able to achieve one. A sweeping reduction in tuition was said to be unjust because it would help those with means to finance their studies at the expense of all taxpayers. It was mentioned that eliminating the psychometric exam would allow unqualified students to enter universities, thus lowering the academic level. A more effective solution would be to expose greater numbers of students from depressed areas to the idea of academic studies through a combination of affirmative action and scholarship programs. It was also mentioned that education is a clear example of inbuilt market failure: families of little means are not able to borrow the money required for high-quality education; children of these families, therefore, do not fulfill their potential. One function of the government is to intervene in order to allow every sector of the population to acquire a good education.

The State of Israel, it was claimed, can compel all educational institutions to use a basic curriculum that includes the subjects needed for students to function satisfactorily in the job market: mathematics, English, and computers. Ultra-Orthodox schools do not teach these subjects, and their graduates become dependent on society, rather than contributing to it.

A number of speakers mentioned specific projects that promote achievements by youth in depressed areas—earning a high school diploma, exposure to the world of higher education or hi-tech. They had strong praise for pinpointed, focused treatment administered over the course of several years, which has led to very positive results.

determines whether or not his or her child will qualify for a high school diploma. Therefore, improving the quality of schools in depressed areas is of prime importance. It was suggested that contributions from the UJA or Israel Bonds be channeled for this purpose.

- The government directs many students toward technical high schools, setting them on a path that does not lead to a matriculation diploma. This policy, which was originally intended to prevent early dropout, has turned into an obstacle for many teens, who complete high school with a profession (often an outdated or low-demand profession) but with no matriculation diploma and no chance of continuing on to higher education. These teens are deprived of the employment flexibility enjoyed by those who attend academic high schools. As a result, they have relatively little chance of improving their economic situation. Ironically, schools have an economic incentive to create professional tracks, since the budget for students in these tracks is set according to a higher index. A combination of academic studies together with the opportunity to learn a profession over the summer vacation or before enlistment in the army would greatly improve the situation of these young people and prevent them from being labeled a “disadvantaged population.”
- The achievements of the education system do not appear to be impressive, given the enormous resources at its disposal and especially given the large budget increase it received under the Rabin administration. The example cited several times in the discussion is the gap that continues to exist (though it has been reduced somewhat over the years) among various population groups in rates of eligibility for high school diplomas. One claim was that this gap signifies management failure on the part of the education system. The issue relates to Professor Victor Lavi’s recommendation that a degree of

## Summary

# INEQUALITY IN ISRAEL

### Education as a Primary Tool for Narrowing Gaps

The key to reducing the economic gap over the long term, in the view of most speakers, is proper investment in education. The impressive technological developments of the last few years have increased the practical value of education and widened the gap between those with more education and those with less. The participants related to the subject of gaps in the following ways:

- The government is not doing enough to reduce gaps in education. Budget allocations for programs in this area are relatively small (NIS 1 billion a year out of an annual education budget of NIS 22 billion), and the effectiveness of the programs is doubtful, as the Education Ministry has yet to devise an orderly means of evaluating them. Moreover, the allocation system for schools does not distribute resources differentially. Schools are budgeted according to teaching hours and the quality of the teaching staff; since the more highly educated teachers are located in wealthier communities and neighborhoods, a student from these areas receives a larger slice of the budget than a student from a development region. The system of equal allocation prevents closing the gaps, since schools in wealthier areas are able to raise funds from other sources (such as the local authority or parents), while schools in development regions are almost entirely dependent on the government budget. National Bureau of Statistics data show that in cases where the head of the family has a low level of education, the level of the school essentially