

קליטת העולים במערכת הביטחון הסוציאלי

מאת: ג'וני גל, רוני בר-צורי

עריכה: דלית נחשון-שרון

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-5671818

פקס: 02-5671919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

כתובתנו באינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל הוא מוסד פרטי ללא כוונת רווח, בלתי תלוי, ולא פוליטי. מטרתו הן לסייע לעיצובה של המדיניות הציבורית לרווחתם של תושבי ישראל באמצעות מחקר וחינוך בנושאי מדיניות חברתית, ולתרום למעורבות הציבור בעיצוב המדיניות על-ידי העשרת הדיון הציבורי המתלווה, או צריך להתלוות, לתהליך קבלת ההחלטות במדינה. המרכז שואף לתרום גם להבהרת הבעיות החברתיות של ישראל לידידי ישראל בחו"ל. בעבודתו של המרכז מושם דגש מיוחד על שילוב אמיץ של הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. אין המרכז נוקט עמדה בסוגיות הנידונות על-ידי אלא מציג ומסביר את סוגיות המדיניות והשלכותיהם של הפתרונות המוצבים להן, ומעלה הצעות חלופיות לפתרון בעיות. פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים, ואת התומכים בפעולותיו.

חבר נאמנים

יושבת ראש: קרן וולף וכסלר

יושבי ראש כבוד: אפרים קציר, הנרי טאוב

היינץ אפלט, ריימונד אפשטיין, אלן בטקין, סטוארט בראון, רלף י. גולדמן, אלן מ. הלר, סילביה הסנפלד, ישראל כ"ץ, סטיבן ליברמן, אירווינג סמוקלר, ג'ונתן קולקר, יעקב קופ, ברט רבינוביץ, יוג'ין ריבקוף, סטיבן שוייגר, מיכאל שניידר

יועצים מחו"ל

האן אנצינגר (אוניברסיטת ארסמוס), סטוארט אייזנשטט (ווינגטון), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י. בלכר (בנק אוף אינגלנד), טסה בלקסטון (אוניברסיטת גריניץ), פיטר הלר (קרן המטבע הבינלאומית), ברטון א. וייסברוד (אוניברסיטת נורת' ווסטרן), רוברט לייטון (ברוקינגס), יואל פליישמן (אוניברסיטת דיוק), לורנס קליין (אוניברסיטת פנסילבניה), ג'נט רותנברג-פאק (וורטון), הרמן ד. שטיין (אוניברסיטת קייס ווסטרן)

מועצה

שמואל נ' אייזנשטדט, חיים אדלר, יגאל בן-שלום, אלי בן-רפאל, רבקה בר-יוסף, בנימין גדרון, יוסף גינת, ג'וני גל, סרג'ו דלה-פרגולה, ג'ימי וינבלט, טוביה חורב, משה ליסק, יעקב ליפשיץ, שלמה מור-יוסף, ז'ק מישל, יעקב מנצ'ל, ריטה סבר, אלעד פלד, חוה פלטי, דב צ'רניחובסקי, יוסף קטן, דוד קליין, שמשון שושני, אריה שירום, יצחק שנל, גבי שפר, דן שרון, עמנואל שרון

סגל המרכז

יהודית אגסי (מזכירת המרכז), חיים אדלר (רכז חינוך), ליאון אפשטיין (חוקר), יואל בלנקט (רכז מחקר בסיסי), נחום בלס (חוקר), רוני בר-צורי (חוקרת), לורה ברס (קשרי חוץ), ג'וני גל (רכז ביטחון סוציאלי), מרים גרינשטיין (חוקרת), טוביה חורב (סגן מנהל), אהרון כהן (תחזוקה), יעקב ליפשיץ (חוקר), רותי לרנר (פרסומים), גיא מונדלק (חוקר), שלמה מור-יוסף (רכז בריאות), מיקי מלול (חוקר), דלית נחשון-שרון (רכזת הפרסומים), דב צ'רניחובסקי (רכז בינתחומי), יוליה קוגן (חוקרת), מרינה קונין (חוקרת), יוסף קטן (רכז רווחה), דן שרון (רכז), יעקב קופ (מנהל).

קליטת העולים במערכת הביטחון הסוציאלי

ג'וני גל, רוני בר-צורי

תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	1. מבוא וסיכום
10	2. מהגרים וביטחון סוציאלי : סקירת ספרות
13	3. עלייה וביטחון סוציאלי
17	4. מאפייני העולים בישראל
19	5. ממצאים עיקריים : חלקם של העולים בקצבאות ובמימון
27	6. דיון
34	מקורות
39	נספח ונספח לוחות

פתח דבר

המחקר המוצג כאן בחן את מידת ההגנה שמעניקה מערכת הביטחון הסוציאלית בישראל לעולים שהגיעו לארץ. באופן ספציפי נבדקה המידה בה העולים דומים לתושבי הארץ הוותיקים או שונים מהם.

מערכת הביטוח הלאומי אמורה להבטיח את יכולת הקיום של האוכלוסייה, על כל חלקיה, ובראש ובראשונה של הפרטים והמשפחות הנוקדים לכך יותר מאחרים. תשומת הלב במחקר זה נתונה לקבוצה רחבה של אנשים, שהמשותף להם הוא היותם עולים "חדשים", שרבים מהם הגיעו לארץ בגיל מבוגר, וממילא נמנע מהם מלכתחילה לצבור זכויות פנסיוניות נאותות. לגביהם, קצבת הזיקנה על נדבכיה השונים, ובמיוחד תוספת הבטחת הכנסה, היא תנאי קיום בסיסי – אם בנקודת זמן נוכחית ואם בהמשך חייהם. כך הדבר גם לגבי דמי אבטלה, נכות וכיוצא באלה.

על רקע זה מצאנו לנכון לבדוק את מצבם של העולים, ולבחון באיזו מידה הסדרי מדינת הרווחה אכן סייעו לאנשים אלה להבטיח את קיומם ותפקודם. חוקרי המרכז, פרופ' ג'וני גל וגב' רוני בר-צורי מצאו, כי למערכת הביטחון הסוציאלית תפקיד חשוב בתהליך קליטתם של העולים בישראל. הדבר מתגלה בשיעורים הגבוהים של מקבלי הקצבאות בקרבם, ובחלקן הגבוה, יחסית, של הקצבאות בהכנסותיהם. השיעור של מקבלי הקצבאות בקרב העולים עלה על פני זמן ורמת הקצבאות גבוהה במקצת בהשוואה לוותיקים, וקיימים הבדלים בין עולים לוותיקים בסוגי הקצבאות.

הצד השני של מערכת הביטחון הסוציאלית הוא צד המימון של התשלומים למבוטחים מידי המוסד לביטוח לאומי. מקורו של הכסף בתשלומיהם של הפרטים לביטוח הלאומי או לאוצר המדינה במסגרת מערכת המסים. בעניין זה העלו חישוביהם של החוקרים, כי חלקם של העולים במימון המערכות של מדינת הרווחה קטן אמנם בהשוואה לחלקם של הוותיקים, אולם על פני זמן ניכרת עלייה ברמת השתתפותם של העולים, וניכר כי הפער בשיעורי המימון לעומת הוותיקים מצטמצם.

בחיבור שני הצדדים, תקבולי הקצבאות מצד אחד ומימון מצד שני – מתברר, שהמאזן המחושב בין עלויות ההגירה לתועלת בתחום זה הוא

שלילי. כלומר, סכומי התמיכות והקצבאות, אשר הועברו למשקי בית של עולים היו גבוהים מאלו שהועברו לוותיקים, ותשלומיהם היו נמוכים יותר.

יחד עם זאת, חוקרים רבים סבורים, על סמך בדיקה אמפירית, שההגירה יוצרת עודף פיסקאלי ואיננה מטילה נטל כלכלי על מדינת הרווחה. מסקנה זו מתבקשת לשים לב למכלול רחב יותר של הסדרים – שוק העבודה, מערכת המס, ומערכות אחרות. בהתחשב במאפייני העולים לישראל בשנות התשעים ובראשית המאה הנוכחית, יש להניח, כי מחקר מקיף, שיכלול את התחומים הנזכרים, יצביע על מסקנה דומה. המחקר הנוכחי עשוי לשמש נקודת מוצא לבחינה מקיפה כזו.

בסיומו של הדו"ח מציינים החוקרים, כי מחקרם הוא בבחינת צעד ראשון בניסיון להבין את הקשר שבין הגירה לבין מדינת הרווחה בישראל. לאור שיעורם הגבוה של העולים והנטייה במדינת הרווחה הישראלית להתאים את מערכתיה גם לצורכי קליטת העלייה, ראוי להקדיש תשומת לב מחקרית רבה יותר להיבט זה של מדינת הרווחה. אין לי אלא להסכים עם המלצתם זו של החוקרים. תודתנו לגיוני גל ולרוני בר-צורי, שטרחו להטיל אור על מוקד חשוב במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל.

יעקב קופ

ירושלים, תשרי תשס"ח, אוקטובר 2007

קליטת העולים במערכת הביטחון הסוציאלי¹

ג'וני גל², רוני בר-צורי³

1. מבוא וסיכום

מערכת הביטחון הסוציאלי היא מרכיב מרכזי של מדינת הרווחה. השפעותיה המשמעותיות של מערכת זו על חייהם של תושבי מדינות הרווחה וההוצאה החברתית הרבה הכרוכה במימונה הביאה לכך, שמערכת זו ומאפייניה זוכים למקום מרכזי בדיונים אודות המדיניות החברתית הרצויה והשלכותיה. ההתעניינות במערכת הביטחון הסוציאלי גוברת בשנים האחרונות במדינות שונות על רקע התרחבות תופעת ההגירה ושינויים משמעותיים שחלו בשיעורי ההגירה במדינות הללו. גם בישראל, ששיעורי המהגרים בה מהגבוהים בעולם, עולות שאלות רבות בתפר שבין מערכת הביטחון הסוציאלי וההגירה – העלייה.

הקשר בין הגירה לבין מדיניות חברתית זוכה לעניין הולך וגובר בקרב חוקרים ובקרב קובעי מדיניות בשנים האחרונות (Sainsbury, 2006). יש לכך סיבות שונות. מצד אחד, במדינות רווחה רבות הגירה נתפסת כאחד הגורמים המרכזיים, התורמים לדעת הקהל השלילית כלפי מרכיבים שונים של מדינת הרווחה, ובמיוחד כלפי המרכיבים הנושאים אופי אוניברסלי. זאת מתוך ההנחה הרווחת כי מרכיבים אלו מושכים מהגרים ומטילים בעקבות זאת נטל כבד על משלם המיסים באותן המדינות (Van Oorschot, 2006). לעיתים קרובות נשמעות טענות בדבר שימוש יתר של מהגרים בשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי ובדבר העלות הכספית הכרוכה בכך, המוטלת על אזרחים ותיקים יותר. מאידך, חששות מפני

¹ המחברים מבקשים להודות לד"ר יהושע הנדלס, ולחברי צוות הרווחה והביטחון הסוציאלי של מרכז טאוב על הערותיהם המועילות.

² פרופ' ג'וני גל, פרופ' חבר בבית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; ורכז צוות ביטחון סוציאלי במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

³ גבי רוני בר-צורי, חוקרת בתחומי הרווחה ושוק העבודה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

תהליכי הזדקנות האוכלוסייה במדינות הרווחה השונות והצטמקות כוח העבודה עודדו משקיפים שונים לראות בהגירה פיתרון אפשרי במדינות אלה לבעיית הירידה בשיעורי הילודה והגידול בשיעור הזקנים (Brochmann & Hammer, 1999).

העלייה היא אחד ממאפייניה של מדינת ישראל מאז הקמתה. ישראל קלטה מספרים גדולים מאוד של עולים מראשית ימיה בשורה של גלי עלייה שהגיעו לאורך השנים. בגל האחרון של העלייה, שהחל בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, מברית-המועצות לשעבר, בעיקר, ומאתיופיה וממדינות אחרות, הגיעו לישראל קרוב למיליון עולים חדשים (סיקרון, תשנ"ח). כתוצאה מכך, שיעור המהגרים (Migrant Stock) עמד בשנת 2000 על כ-37 אחוז מהאוכלוסייה בארץ, מהגבוהים בעולם (United Nations, 2004).

מראשית שנות השבעים, מדינת ישראל היא גם מדינת רווחה, המוגדרת בהיותה דמוקרטיה בעלת כלכלת שוק משוכללת ומערכת שירותים חברתיים מפותחת למדי, המספקת מענים למגוון רחב של בעיות חברתיות ופועלת לצמצם את רמת אי-השוויון שבתוכה (קופ, 2006).

מעניין כי, למרות התפקיד המרכזי של העלייה בהתפתחות החברה בישראל, אין כמעט ספרות מחקרית, העוסקת בהשפעות העלייה על מדינת הרווחה בישראל בכלל, ועל מערכת הביטחון הסוציאלי, בפרט. בעבודה זו בחרנו להתמקד בהקשר זה בכמה שאלות מרכזיות, ולבחון דרכן את השפעות ההגירה על מדינת הרווחה הישראלית, תוך הפניית הזרקור אל מערכת הביטחון הסוציאלי.

בהשוואות שערכנו בחנו את החלק היחסי של משקי הבית מקבלי הקצבאות בקרב עולים וותיקים, ואת השיעור היחסי של הקצבאות מסך הוצאות משק הבית בכל אחת מקבוצות אלה של האוכלוסייה. במקביל בדקנו את החלק היחסי של התשלומים מסך ההוצאות של משק הבית אצל עולים ואצל ותיקים, ואת חלקם של תשלומים אלה בסך התשלומים במשק עבור ביטוח לאומי ועבור ביטוח בריאות.

* * * * *

מהמחקר שערכנו עולה, כי למערכת הביטחון הסוציאלי תפקיד רב חשיבות בתהליך קליטתם של העולים בישראל. הדבר מתגלה בשיעורים הגבוהים של מקבלי הקצבאות מקרבם, ובחלקן הגבוה, יחסית, של

הקצבאות בהכנסות משקי הבית שלהם. השיעור של מקבלי הקצבאות מקרב העולים עלה על פני זמן ורמתן גבוהה במקצת בהשוואה לוותיקים. עם זאת, קיימים הבדלים בין עולים לוותיקים בסוגי הקצבאות. באשר למימון מצאנו, כי חלקם של העולים במימון המערכות של מדינת הרווחה קטן אמנם בהשוואה לוותיקים, אולם על פני זמן ניכרת עלייה ברמת השתתפותם של העולים, וניכר כי הפער בשיעורי המימון לעומת הוותיקים מצטמצם.

בחנו את המדדים השונים בשתי נקודות זמן, 1997 ו-2004⁴. מסתבר, כי בשתי השנים עלויות הרווחה של העולים (שיעורם היחסי של מקבלי הקצבאות, גובה הקצבה, ואחרים) היו גבוהות בהשוואה לוותיקים, ושיעורי השתתפותם במימון המערכת היו נמוכות, יחסית. כתוצאה מכך, המאזן המחושב בין עלויות ההגירה לתועלת בתחום זה הוא שלילי. כלומר, סכומי התמיכות והקצבאות, אשר הועברו למשקי בית של עולים בכלל ולנפש סטנדרטית בפרט היו גבוהים מאלו שהועברו לוותיקים, ותשלומיהם היו נמוכים יותר. עם זאת, ראוי לסייג את הדברים על-ידי שתי התובנות הבאות:

ראשית, ניתוח דינמי של הממצאים על פני זמן (במהלך התקופה שסקרנו), מצביע על מגמת הגידול בתשלומי העולים למערכת הביטחון הסוציאלי ועל התקרבותם לדפוסי קבלת הקצבאות בקרב הוותיקים, בחלק ניכר מהקצבאות. בשל כיווני ההתפתחות המנוגדים, הפערים בין משקי הבית של עולים לבין משקי הבית של ותיקים הצטמצמו. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקרים ממדינות אחרות, שהצביעו על גידול בתרומות המהגרים לחברה הקולטת לאורך זמן, אשר חושבה על פי הגידול בהשתתפותם בנטל תשלומי הרווחה. הניתוח הנוכחי של השפעת ההגירה על הרווחה תורם להבנה של השתנות מידת התרומה ומידת ההשתתפות של עולים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל על פני זמן. שנית, אמנם השימוש הרב במערכות ביטחון סוציאלי על-ידי העולים במקרה הישראלי מצביע על "ההשקעה הגבוהה" של המדינה בהגירה או, במילים אחרות, על "מחיר ההגירה" במונחי מערכת הביטחון הסוציאלי. אולם, גם אם נצמצם את הדיון בהשפעת העלייה לממדים פיסקאליים

⁴ שתי השנים נבחרו על מנת לאפשר בחינת שינוי על פני זמן. בעוד שנקודת זמן הראשונה משקפת את סיום תקופת העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים לשעבר, נקודת הזמן השנייה נועדה לבחון את מידת השתלבותם של העולים משנות התשעים בחברה הישראלית ובמשק.

ונתעלם משיקולים אידיאולוגיים ומוסריים בקליטתה, הרי שהתמונה המלאה מורכבת יותר. הערכה מדויקת של ההשפעות הפיסקאליות של הגירה מחייבת בחינה אמפירית של תחומים נוספים של עלויות מול תועלות למשק, לשוק העבודה ולמדינת הרווחה לאורך תקופות זמן ממושכות מאלו שנבדקו במחקר הנוכחי.

בקרב החוקרים בתחום קיימת מחלוקת באשר להשפעות הפיסקאליות ארוכות הטווח של ההגירה, אולם המסקנה האמפירית הרווחת במדינות שונות כיום, בניגוד לסברות קודמות, היא, שההגירה יוצרת עודף פיסקאלי ואיננה מטילה נטל כלכלי על מדינת הרווחה (Trebilcock, Sudak, 2006). מסקנה זו נשענת על התייחסות רחבה יותר למרכיבים מגוונים של שוק העבודה, מערכת המס, מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכות אחרות. בהתחשב במאפייני העולים לישראל בשנות התשעים ובראשית המאה הנוכחית, יש להניח, כי מחקר מקיף, שיכלול את התחומים הנזכרים, יצביע על מסקנה דומה. המחקר הנוכחי עשוי לשמש נקודת מוצא לבחינה מקיפה כזו.

להלן נציג סקירת ספרות תמציתית מאוד בנושא של קבלת קצבאות על-ידי מהגרים במדינות המפותחות ובהשלכות הפיסקאליות של קצבאות אלו על מדינות הרווחה השונות. מהסקירה הכללית נפנה אל מדינת הרווחה הישראלית, אל מהגריה שהגיעו בגל האחרון במיוחד – העולים; ואחר-כך להצגה מפורטת של ממצאי הבדיקה שערכנו בתחום הביטחון הסוציאלי.

2. מהגרים וביטחון סוציאלי: סקירת ספרות

הגידול הניכר בהיקפי ההגירה הבינלאומית בעשורים האחרונים כחלק מתהליכי הגלובליזציה, הכוללים בין היתר מעבר של כוח עבודה למדינות מפותחות, יחד עם הטענות בדבר ההשלכות הפוליטיות והכלכליות השליליות של תופעה זו בעבור מדינות הרווחה, תרמו לעניין הולך וגובר של השפעת ההגירה על מדינת הרווחה ומערכתיה (Bommes & Geddes, 2000; Borowski, 1993; Ryner, 2000). מגמה אחת במחקר בתחום זה היא ניסיון להבין טוב יותר את ההשלכות הפיסקאליות של הגירה (Friedberg & Hunt, 1995; Hanson, Scheve, Slaughter, & Spilimbergo, 2002). מחקר מסוג זה מבקש לספק מידע אמפירי אודות המחיר הכלכלי של הגירה (Simon, 1989). הוא נוטה לאזן בין ההשלכות הפיסקאליות של

הגירה, ובמיוחד תרומתם של מהגרי עבודה למשק, לבין עלות השירותים החברתיים המסופקים למהגרים ולבני משפחותיהם (Borjas & Hilton, 1996; Brücker, Epstein, McCormic, Saint-Paul, Venturini & Zimmermann, 2002; Nana, Sanderson & Goodchild, 2003). אולם תוצאות השימוש בכלי מחקר מתוחכמים והולכים בתחום זה מצביעות על ממצאים סותרים של חוקרים בתחום (Geide-Stevenson & Ho, 2004; Lee & Miller, 2000; Razin & Sadka, 2004; Trebilcock & Sudak, 2006). ואכן סקירה מקיפה של ספרות זו, אשר נערכה לאחרונה, הצביעה על כך, שהמחקר בדבר ההשלכות הפיסקליות של הגירה העלה תוצאות אשר עשויות להיות חיוביות, שליליות או חסרות משמעות. הדבר תלוי בתקופת הזמן הנבחנת ובהנחות העומדות ביסוד הניתוח (Coleman & Rowthorn, 2004).

אחת ההתפתחויות האחרונות במחקר בתחום זה היא נטייה להעביר את מוקד הניתוח לקשרים הספציפיים יותר שבין הגירה לבין ההוצאה החברתית הכללית של מדינת הרווחה. לעיתים, ההשלכות הללו תהיינה קשורות להנחה כי המדינה הפכה ל"מדינה מושכת הגירה" (welfare magnet), כנמדד על-ידי השיעורים הגבוהים של מקבלי הקצבאות והשירותים החברתיים בקרב המהגרים, וכי הדבר מעיד על נגישות קלה מדי לאותן מערכות הרווחה. גישה זו מניחה כי המבנה של מדינות רווחה מסוימות, רמות הנדיבות והנגישות לתכניות הרווחה שלהן, ימשכו אליהן מהגרים רבים יותר מאשר למדינות רווחה בהן הנגישות ונדיבות מוגבלות יותר (Menz, 2004). נקודת המוצא בקרב חוקרים היא שעצם הרעיון של מדינת הרווחה מבוסס על תחושת שותפות, על פיה הנכונות לתרום למשאבים הכלליים ולהסכים לחלוקה מחדש של המשאבים הללו מוגבלת בגבולות הטריטוריה ותחושת ה"דמיון" ("sameness") בין הנמנים על הקולקטיב (Bommes, 2003; Miller, 1995). על כן, רמות גבוהות של הגירה תשפענה לרעה על רמת הסולידריות והלכידות החברתית בחברה נתונה, ובעקבות זאת גם על הנכונות הציבורית לממן מדיניות חברתית נדיבה. בסופו של דבר, הגירה בשיעורים גבוהים תוביל לקריאות לצמצם את הנגישות לתכנית רווחה (Faist, 1995b). ואכן חוקרים שונים מצאו כי קיים קשר שלילי במדינות רווחה שונות בין שיעורי המהגרים ובין רמת ההוצאה החברתית (Alesina & Glaeser, 2004; Soroka, Banting & Johnston, forthcoming). עם זאת, מבקרים

ערערו על תוקפם של הממצאים הללו והצביעו על מגבלות הביסוס הסטטיסטי שלהם (Taylor-Gooby, 2005).

גם הקשר הספציפי יותר בין הגירה לבין ביטחון סוציאלי נבחן במספר קטן של מחקרים (Menz, 2004; Morissens & Sainsbury, 2005; Trebilcock & Sudak, 2006). תכניות ביטחון סוציאלי מהוות מוקד של מחקר אודות הקשר בין הגירה ומדינת הרווחה, הן בגלל שמערכת הביטחון הסוציאלי מהווה את ההוצאה החברתית הגדולה ביותר במדינות הרווחה, והן בגלל שקל יותר לאמוד נתונים אודות קבלת קצבאות כספיות ברמת הפרט מאשר לנתח את השימוש בשירותים חברתיים. ספרות זו מבקשת להתמקד בשיעור קבלת הקצבאות מצד מהגרים (Nielson, 2004) או בהשלכות השינויים במדיניות החברתית על שיעורי המיצוי של קצבאות בקרב קבוצות לאומיות ספציפיות מבין המהגרים (Angel, 2003; Borjas, 2002; Hanson et al, 2002; Fix & Passel, 2002; Young, 1994).

המחקר אודות שיעורי קבלת קצבאות בקרב מהגרים מבקש להבין בעיקר, האם הטענה, המושמעת בשיח הפוליטי בדבר שימוש היתר של מערכות ביטחון סוציאלי על-ידי מהגרים, אכן מבוססת אמפירית. אולם הממצאים בעניין זה אינם חד-משמעיים. בארצות-הברית, המחקרים הראשוניים שנערכו הצביעו על כך, שמהגרים צפויים למצות את זכאותם לקצבאות פחות מאשר אזרחים אחרים (Blau, 1984). לעומתם, מחקרים שנערכו בשנים האחרונות במדינות שונות מלמדים על מסקנה הפוכה (Borjas & Hilton, 1996; Fix & Passel, 1999; Hu, 1998). בגרמניה נראה, כי מהגרים צפויים לצרוך קצבאות רבות יותר מאשר ילידי המדינה (Frick, Smeeding & Wagner, 1999), ואילו בשוודיה נמצאו פערים בין שתי האוכלוסיות רק לגבי חלק מתכניות הביטחון הסוציאלי (Hamerstedt, 2000). באוסטרליה נמצאו ממצאים דומים במחקרים שהתמקדו בתכנית ביטוח אבטלה (Nahid & Shamsuddin, 2001). יחד עם זאת, מחקרים שנערכו בקנדה העלו ממצאים סותרים: בעוד שבייקר ובנג'מין (Baker & Benjamin, 1995) גילו, ששיעורי הקבלה בקרב מהגרים היו נמוכים מאשר בקרב ילידי המדינה בתכניות ביטוח אבטלה וסעד, חוקרים אחרים (Siklos & Marr, 1998) מצאו, כי בתכנית ביטוח אבטלה שיעורי הקבלה של המהגרים היו גבוהים יותר מאחרים.

חוקרים אחדים הלכו מעבר לזיהוי הבדלים בשיעורי קבלת קצבאות וביקשו להסביר את השיעורים הגבוהים יותר של שיעורי הקבלה של

המהגרים כאשר זוהו. סוג אחד של הסברים מתרכז בצרכים. הטענה הייתה, כי המאפיינים הסוציו-אקונומיים והדמוגרפיים של המהגרים הם המסבירים העיקריים לרמת ההזדקקות הגבוהה בקרבם לשירותי רווחה (יחסית לשיעורם באוכלוסייה). כפי שמנסחים זאת קטרנובה, קייזר, פריק וווגנר (Catranova, Kayser, Frick and Wagner, 2001):

"...being an immigrant per se does not appear to explain much of the difference in take-up rates; the difference seems to come from differing patterns of income, household structure and age between immigrants and natives." (p. 744).

הסבר מסוג אחר לשיעורי המיצוי הגבוהים יותר של קצבאות ושירותים חברתיים בקרב מהגרים מתמקד בהון חברתי ובתרומתו לתופעה זו (Hao & Kawano, 2001). הטענה היא כי, לצד הצרכים, מערכות בלתי פורמליות של העברת מידע בקרב קהילות אתניות מאפשרות העברת מידע לגבי נגישות לקצבאות ומגבירות בכך את מיצוי הקצבאות הללו בקרב חברי הקהילה (Borjas & Hilton, 1996).

לסיכום, אמנם גבר העניין המחקרי, בהשלכות ההגירה על מדינת הרווחה בשנים האחרונות, אולם הממצאים בעניין זה אינם חד-משמעיים. לא ברור, האם הגירה אכן מטילה נטל פיסקאלי על מדינות רווחה או שמא הנטל הזה קטן או, לחילופין, הגירה משפרת את המצב הפיסקאלי של המדינה קולטת ההגירה. על אף שברור הוא שהגירה היא נושא המעורר מחלוקת פוליטית, חריפה לעיתים, ואף גורמת לתופעה של שנאת זרים במדינות שונות, לא ברור האם אכן קיים קשר בין הגירה לבין הוצאה חברתית. זאת ועוד, למרות שקיים גוף ידע הולך וגדל, הבוחן את שיעורי קבלת קצבאות הביטחון הסוציאלי בקרב מהגרים, לא ברור כלל האם שיעורי הקבלה אכן גבוהים יותר מאלה של אזרחים אחרים, ואם כן – מדוע זה כך.

3. עלייה וביטחון סוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מקיפה למדי ויסודותיה הונחו כבר בראשית שנות החמישים עם הקמת המוסד לביטוח לאומי (גל, 2004א). במקורה נועדה מערכת זו להתבסס בעיקר על עקרונות הביטוח הסוציאלי (דורון, 2006) ולא על השימוש במבחני אמצעים, על מנת לקבוע נגישות לתכניות השונות הכלולות בה. במלים אחרות, נגישות לקצבאות הייתה

אמורה להיות מותנה בעיקר בכך שאדם עמד בתקופת אכשרה⁵, אשר במהלכה השתלב בשוק העבודה ושילם דמי ביטוח לאומי.

מימון התכניות השונות היה אמור להתבסס על תשלומי מבוטחים, מעסיקיהם והמדינה. ואכן תכניות, כגון קצבאות זיקנה ושאיירים, הן דוגמאות לסוג זה של תכניות, אשר אומצו באותה תקופה. אולם עם הזמן, נוספו למערכת תכניות נוספות, אשר לבשו אופי של קצבאות קטגוריאליות. משמעות הדבר היא, כי במקרים הללו, הנגישות לתכנית לא הותנתה בעמידה בתקופת אכשרה וגם לא במבחן אמצעים, אלא הותנתה בהשתייכות היחידים לקבוצה חברתית ספציפית. כך לדוגמא, במקרה של קצבת הילדים האוניברסלית. זאת ועוד, בניגוד לכוונות המקוריות, במהלך השנים אומצו תכניות, אשר נשענו על בסיס עקרונית הסעד. במלים אחרות, הזכאות הותנתה בכך שאדם הוכיח נזקקות כלכלית באמצעות עמידה במבחן אמצעים, אשר בחן את סך האמצעים שבידו. כך היה לדוגמא במקרה של תכנית הבטחת הכנסה, אשר אומצה כחוק בשנת 1980. הן בתכניות קטגוריאליות והן במקרה של תכניות הסעד, מקור המימון העיקרי הוא המדינה.

היות שעלייה נמשכת מאז הקמת המדינה והיא מעוגנת היטב באתוס הציוני המרכזי של מדינת ישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי כללה במסגרת תכניתיה מרכיבים המיועדים להתמודד עם צורכיהם המיוחדים של עולים. המרכיבים הללו משתנים בין התכניות ועל פני זמן. השינויים האחרונים, שנעשו במערכת הביטחון הסוציאלי בהקשר זה, אומצו בעת העלייה ההמונית מברית-המועצות לשעבר בראשית שנות התשעים.

באופן עקרוני, עולים לישראל, המגיעים ארצה על פי חוק השבות, זכאים לקצבאות במרבית תכניות הביטחון הסוציאלי בדומה לכלל התושבים במדינה. דבר זה נכון במיוחד לגבי קצבאות קטגוריאליות, אשר אינן מחייבות תקופת אכשרה, שבמהלכה האדם שילם דמי ביטוח לאומי. כך המצב בתכנית קצבאות הילדים, במענק הלידה ובביטוח נפגעי עבודה. בתכנית הנכות הכללית אומצו הסדרים מיוחדים לעולים במהלך השנה הראשונה לעלייתם ארצה ולאחריה השוו תנאי הזכאות שלהם לתושבים אחרים.

⁵ תקופת אכשרה מוגדרת בתכניות השונות במספר חודשים/ שנים לשהייה/חיים בארץ כתנאי לזכאות.

בתכניות המבוססות על עקרונות הביטוח הסוציאלי, המצב מורכב יותר. במקרה של ביטוח זיקנה, המעניק קצבאות למי שפרש משוק העבודה מטעמי גיל, הזכאות מותנית בעמידה בתקופת אכשרה. אולם, על מנת להבטיח את תשלום הקצבאות לעולים זקנים, אשר מפאת גיל עלייתם לא צברו תקופת זכאות, אומצה עבורם תכנית מיוחדת, הממומנת על-ידי המדינה, שאינה מותנית בתקופת אכשרה (קצבאות שלא על פי חוק הביטוח הלאומי) (דורון, 1997). קצבה זו מהווה מקור הכנסה עיקרי לרבים מהעולים הקשישים.

באשר לתכניות ביטוחיות אחרות, כגון ביטוח אבטלה ודמי לידה, עולים נדרשים לעמוד בתקופת אכשרה זהה לזו של תושבים אחרים. אמנם, במהלך שנות השמונים קוצרה תקופת האכשרה הנדרשת מעולים בתכנית ביטוח אבטלה, אולם שינוי זה בוטל בראשית שנות התשעים (גל, 2004). באשר לתכנית הבטחת הכנסה, הפועלת על בסיס עקרונות הסעד, בדומה לתושבים אחרים גם עולים המבקשים סיוע נדרשים לעמוד במבחן אמצעים. אולם, בעוד שמתושבים אחרים נדרשת רציפות תושבות של 24 חודשים בישראל כתנאי נוסף לזכאות, מעולים חדשים נדרשת רציפות תושבות של 12 חודשים בישראל כתנאי לקבלת גמלה. במהלך השנה הראשונה לשהותם בארץ, עולים זכאים להבטחת הכנסה המשולמת על-ידי משרד הקליטה למי שהם מחוסרי עבודה או לומדים במסגרת אולפן או קורס להכשרה מקצועית.

באשר לתשלום דמי ביטוח לאומי – בשונה מתושבים אחרים, עולים חדשים פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי במהלך 12 החודשים הראשונים לאחר עלייתם לישראל.

לצד תכניות מערכת הביטחון הסוציאלי, המיועדות לכלל האוכלוסייה, אומצה בראשית שנות התשעים תכנית ספציפית המיועדת לעולים – סל קליטה (גל ולשם, 1999). מדובר בסיוע כספי המיועד לעזור לעולה בתקופת ההתארגנות הראשונה בארץ. הסיוע ניתן כדמי מחיה בתקופת הלימודים באולפן (כשישה חודשים) וכולל שכר דירה עבור 12 החודשים הראשונים בישראל. סל קליטה מיועד לעולים מארצות "מצוקה", אשר אינם שוהים במרכז קליטה.

על אף מרכזיות העלייה בהתפתחות הדמוגרפית והכלכלית בישראל, מועט המחקר העוסק בהשפעת העלייה על מערכת הביטחון הסוציאלי. שורה של מחקרים בחנו את השפעת העלייה על המשק (למשל, הרקוביץ ומרידור, 1993; לשם וסיקרון, תשנ"ח) ועל אי-שוויון (דהן ובן פורת,

1996). זאת ועוד, אופן השתלבותם של העולים בשוק העבודה היה לנושא שהעסיק חוקרים שונים (סיקרון, תשנ"ח; Lewin- Friedberg, 2001; Esptein, Semyonov, Kogan & Wanner, 2003; Stier & Levanon, 2003; Weinberg, 2001). לעומת זאת, אופן השתלבותם של העולים בתכניות ביטחון סוציאלי זכה לתשומת לב מחקרית מועטה. מחקרם של חביב, פקטור ובניטה (חביב ופקטור, 1991; חביב, פקטור ובניטה, 1991; חביב, פקטור ותמיר, 1993) בחן את ההבדלים בתנאי הזכאות, המימון ואופן הספקת תכנית ביטחון סוציאלי ושירותים חברתיים לעולים ולוותיקים בראשית שנות התשעים. מחקר מקיף של אליאב ואחרים (1995), נשען על נתונים אדמיניסטרטיביים של המוסד לביטוח לאומי על מנת לבחון את שיעור השתתפותם של העולים בתכניות השונות של מוסד זה בשנת 1994. במחקרו של זוסמן (תשנ"ח) נמצא, כי קליטת העלייה בישראל בראשית שנות התשעים לא גרמה להקטנת אחוז תשלומי ההעברה בהכנסתה של משפחה ותיקה ממוצעת אולם התשלומים הללו נעשו פחות יעילים בחילוף משפחות ותיקות עניות מעוני. לויין ושטייר (Lewin & Stier, 2002; 2003) בחנו את ההשפעה הדיפרנציאלית של קצבאות ביטחון סוציאלי על קבוצות אוכלוסיה שונות בישראל והצביעו על תרומתן הרבה של להתמודדות עולים עם עוני ומצוקה כלכלית. ולבסוף, מחקר של בלשה (2005) כלל את מערכת הביטחון הסוציאלי בדיון על ההשפעה הפיסקאלית של העלייה מאתיופיה.

מהסקירה עולה בבירור, כי לא נעשה ניסיון לבחון את אופן השתלבותם של העולים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל על פני זמן ובהשוואה לתושבים אחרים במדינה.

מחקר זה מבקש לבחון סוגיה זו באמצעות שאלות המחקר הבאות:

- א. דפוסי השימוש של עולים בתכניות מערכת הביטחון הסוציאלי, ושינויים אשר חלו בהם על פני זמן?
- ב. הבדלים בשימוש במערכת הביטחון הסוציאלי – עולים לעומת ותיקים, והאם חל שינוי בדפוס זה על פני זמן?
- ג. הבדלים בדפוסי המימון של מדינת הרווחה – עולים לעומת ותיקים, והאם חלו שינויים בדפוס זה על פני זמן?
- ד. המאזן בין עלויות ותועלות של עולים בתחום הרווחה, והאם קיימים הבדלים לעומת הוותיקים?

4. מאפייני העולים בישראל

בתקופה שבין 1990 ל-2004 קלטה ישראל הגירה מסיבית של שתי קבוצות עיקריות: עולים מחבר העמים (ברית המועצות לשעבר), המהווים רוב בעולים לישראל בעשורים האחרונים, והעולים מאתיופיה, שהם כ-5 אחוזים מכלל העולים. בשל השונות הגבוהה בין שתי אוכלוסיות עיקריות אלה וההבדלים בתהליכי קליטתם בישראל, נדון בהן בנפרד.

א. שתי קבוצות מרכזיות באוכלוסיית העולים

העלייה ממדינות חבר העמים החלה עוד בסוף שנות ה-80 עם פתיחת שעריה של ברית-המועצות אך רוב העולים הגיעו לארץ בתחילת שנות ה-90. המניעים לעלייה היו בעיקר כלכליים והחשש לביטחון האישי, עקב הזעזועים במערכי החיים בברית-המועצות בשנים הראשונות שלאחר נפילת הקומוניזם, וכן מפני שארצות-הברית סגרה את שעריה ליהודים כבר בתחילת שנת 1990, בעוד שישראל עודדה את עלייתם. רוב העולים בגל העלייה של שנות ה-90 הגיעו מרוסיה ומאוקראינה, וחלק ניכר מתוכם הגיע בהתחלה לפריפריה, ובהמשך – בתהליך של קליטה אישית, התפזר גיאוגרפית בין הפריפריה והמרכז, באופן שעולים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך פנו לפריפריה (בעיקר לערים המדורגות במקומות בינוניים ונמוכים בדירוג הסוציו-אקונומי של היישובים). העולים בעלי האמצעים, שהיו ממעמד גבוה יותר, עברו להתגורר ביישובים לפי בחירתם, בדרך-כלל בגוש דן. לחלוקה בין מרכז לפריפריה היה גם היבט אתני – בעוד מרבית העולים מאזוריו האירופיים של חבר העמים הגיעו למרכז, רוב יוצאי הרפובליקות האיסלמיות והקווקז הגיעו לפריפריה. תהליך השתלבות של העולים מחבר העמים בשוק העבודה הישראלי היה מהיר, יחסית למהגרים, בעיקר בשל שיעורם הגבוה של בעלי ההשכלה הגבוהה בקרבם ותרבות העבודה אליה הורגלו בארצות מוצאם.

עולי אתיופיה עלו לישראל בשני גלים עיקריים: ב-1984 במבצע משה, וב-1990 במבצע שלמה, גל ההגירה הרלבנטי לעבודה הנוכחית. מניעי ההגירה של העולים מאתיופיה היו כלכליים ואישיים בעיקר, והם התחזקו על רקע מצוקה ורדיפות דתיות מצד הממשל המקומי בראשית שנות ה-90. תהליך הקליטה של עולי אתיופיה בישראל שונה מתהליך הקליטה של עולים ממדינות המערב: הם מתגוררים בשנה הראשונה

לשהייתם בישראל במרכזי קליטה ומקבלים שירותים מסוימים בלא תשלום. כשהם עוזבים את מרכזי הקליטה, הם מקבלים מענק כספי לרכישת ציוד וסיוע ברכישת דירה (הגבוה מהסיוע הניתן לעולים ממדינות אחרות), באמצעות משכנתאות ממשלתיות נדיבות. על אף המדיניות הממשלתית המוצהרת של פיזור העולים, יוצאי אתיופיה מתגוררים בכמה ריכוזים גדולים יחסית ובמספר קטן של יישובים, בעיקר במחוזות המרכז, הדרום וחיפה, בשכונות וביישובים שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך: קריית-מלאכי, נתיבות, אופקים, קריית-משה ברחובות, שכונת פאר בחדרה ועוד. שיעור המועסקים יוצאי אתיופיה מתוך השייכים לכוח העבודה האזרחי נמוך משיעור המועסקים בכלל האוכלוסייה, ושיעורי ההשתתפות של נשים מאתיופיה נמוכים במיוחד.

ב. שינויים במאפייני העולים בשנים 1997-2004

בחלקה השני של התקופה, היא הנסקרת בעבודה, בין השנים 1997 עד 2004, אוכלוסיית העולים גדלה בכ-50 אחוז, לכדי 836 אלף נפש (ראה לוח 1 בנספח). באותה תקופה עלה חלקם של משקי הבית של העולים מכ-16 אחוז לכדי 19 אחוז מכלל משקי הבית, וחלקם מכלל האוכלוסייה עלה מ-14.5 אחוז ב-1997 לכ-18 אחוז ב-2004.

שיעור הגידול במספר משקי הבית של העולים, שהגיע ל-57.4 אחוז, מהיר מקצב גידול האוכלוסייה. נראה שהתופעה נובעת בעיקר משינוי שחל בדפוס משק הבית שלהם, המתבטא במעבר ממשק בית רב-דורי (הורים ילדים וסבים או אף ממספר משפחות שחיו יחד), לטיפוס של משק הבית המקומי (משפחה גרעינית של הורים וילדים). גם בגודלה של המשפחה הממוצעת של העולים מסתמנת מגמת גידול, הנובעת, ככל הנראה, מאימוץ דפוסי פריון מקומיים (גידול במספר הממוצע של ילדים במשפחה). לצד השינוי הזה מסתמנת גם ירידה קלה בשיעור בני +65 באוכלוסיית העולים, אם כי שיעורם גבוה עדיין בהשוואה לאוכלוסיית הוותיקים (ובהשוואה לכלל האוכלוסייה – חלקם של בני +65 מקרב עולי 1990 ואילך הוא כפול).

שיעור גבוה יחסית של משקי בית של עולים (מחבר העמים בעיקר) הם משקי בית של הורה יחיד עם ילדים. מאז 1997, מספר המשפחות החד-הוריות בקרב העולים גבוה ממספרן בקרב הוותיקים, והוא מצוי במגמת גידול לאורך זמן. העלייה ההמונית של שנות ה-90 ממדינות חבר העמים לשעבר, בהן שיעור המשפחות החד-הוריות גבוה פי שלושה משיעורן

בקרב הוותיקים, תרמה לגידול המהיר בשיעור המשפחות החד-הוריות בישראל, בין היתר גם מכיוון שחלק מהעולות מברה"מ, שהיו נשואות בארץ מוצאן, עלו ללא בן הזוג.

מאפיין בולט אחר של העולים מחבר העמים לשעבר הוא רמת השכלתם הגבוהה: שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה (+16 שנות לימוד) בקרבם היה 22.4 אחוז ב-2004. למאפיין זה יש השפעה על שיעורם הגדל של העולים השייכים לכוח העבודה, 47 אחוז ב-2004, ולמגמת הגידול בשיעור המועסקים במשלחי יד אקדמאיים וטכניים, בדומה למגמות בקרב הוותיקים. שיעור האבטלה בקרב העולים פחת בתקופה הנסקרת כאשר ההתפתחות בקרב הוותיקים הייתה דווקא הפוכה.

5. ממצאים עיקריים: חלקם של העולים בקצבאות ובמימון

א. קצבאות ותמיכות: עולים לעומת ותיקים, 1977 ו-2004

ההבדלים בין העולים לוותיקים בקבלת קצבאות לאורך זמן מוצגת בלוחות א2 ו-2ב (ראה נספח). הלוחות מציגים את משקי הבית מקבלי הקצבאות, לפי סוג הקצבה ומקורה בקרב שתי הקבוצות שהגדרנו (עולים וותיקים), באחוזים מכלל משקי הבית בכל קבוצה. הנתונים נבחנו בשנים 1997 ו-2004, באמצעות כמה מדדים שהגדרנו:

1. הגידול במספר משקי בית מקבלי קצבאות של עולים לעומת ותיקים, בהשוואה לגידול הכללי של כל קבוצה.
2. החלק היחסי של משקי הבית מקבלי קצבאות בקרב העולים ובקרב הוותיקים.
3. החלק היחסי של משקי בית המקבלים יותר מקצבה אחת בקרב העולים והוותיקים.
4. סוגי הקצבאות הרווחות יותר בקרב האוכלוסיות הנדונות וקיומם של הבדלים בדירוג הקצבאות השונות.
5. החלק היחסי של משקי בית של עולים מקבלי קצבאות, לפי סוגי הקצבאות בהשוואה לוותיקים.

בכל אחד מהמדדים הוצגו השינויים וכיווני ההתפתחות בתקופה שבחנו, וביטויים בפערים בקבלת קצבאות אצל האוכלוסיות השונות.

(1) התפתחות מספר משקי בית מקבלי קצבאות – עולים לעומת ותיקים

קצב הגידול של מקבלי הקצבאות בקרב העולים גבוה מקצב הגידול הכללי של אוכלוסיית העולים בין השנים 1997 ל-2004: מספר משקי בית שקבלו קצבאות גדל ב-52 אחוז לעומת סך משקי הבית של העולים שגדל ב-48 אחוז. מספר משקי הבית הוותיקים גדל באותה תקופה בכ-16 אחוז ומספר משקי הבית הוותיקים שקיבלו קצבאות גדל ב-12 אחוז. הגידול הכללי במספר משקי הבית בקרב הוותיקים היה נמוך מגידול מקבלי הקצבאות בשונה ממה שנמצא לגבי העולים.

(2) השינוי בחלק היחסי של מקבלי הקצבאות – עולים לעומת ותיקים

חלקם היחסי של משקי הבית של העולים שקבלו קצבה ב-1997 היה נמוך מעט בהשוואה למשקי הבית הוותיקים, 80 לעומת 83 אחוז, בהתאמה. במהלך התקופה הנסקרת חל גידול קל בחלקם היחסי של משקי הבית של עולים, שקבלו קצבאות ביטוח לאומי, וחלה ירידה בחלקם של משקי הבית של הוותיקים. כתוצאה מכך, שיעור מקבלי הקצבאות בקרב העולים גבוה מזה של הוותיקים ב-2004: 82 לעומת 80 אחוז, בהתאמה. כיווני ההתפתחות המנוגדים בקרב שתי הקבוצות גם צמצמו את ההבדל ביניהן במהלך שבע השנים שבדקנו.

(3) משקי בית המקבלים יותר מקצבה אחת – עולים לעומת ותיקים

חלקם היחסי של משקי הבית של עולים, שקבלו יותר מקצבה אחת, היה כמעט כפול מהשיעור אצל הוותיקים ב-1997: שיעורם עמד על 32 לעומת 17.4 אחוז, בהתאמה. עוד נמצא, כי שיעורם של משקי הבית של עולים שקבלו שלוש קצבאות ויותר אף גבוה כמעט פי 4 בהשוואה לוותיקים. במהלך התקופה שעד 2004 עלה רק במעט חלקם של משקי הבית של העולים, המקבלים יותר מקצבה אחת, ואילו בקרב הוותיקים חל גידול משמעותי בקטגוריה זו. השינוי הביא לכך, שעד 2004 הפערים בין משקי בית המקבלים מספר קצבאות מקרב שתי הקבוצות, עולים וותיקים, הצטמצמו.

(4) הקצבאות הרווחות – עולים לעומת ותיקים

קצבת ילדים, קצבת זיקנה והבטחת הכנסה הן שלוש הקצבאות השכיחות בקרב משקי בית של עולים ב-1997. בקרב הוותיקים סדר

השכיחות של שתי הקצבאות הראשונות היה דומה, אך הקצבה השלישית בשכיחותה הייתה קצבת נכות. גם ב-2004 מצאנו סדר שכיחות דומה של הקצבאות בקרב שתי הקבוצות.

5) חלקם של עולים וותיקים במשקי בית מקבלי קצבאות, לפי סוג קצבה

ב-1997 נמצא, ששיעור גבוה יחסית מהעולים קיבל קצבאות זיקנה, אבטלה, הבטחת הכנסה ותמיכות ממוסדות אחרים (משרד הרווחה, משרד הקליטה, משרד חינוך, משרד האוצר). לעומתם – שיעור גבוה יותר של משקי בית ותיקים קיבל קצבת ילדים, שאירים, נכות כללית וסיוע כספי (לא מוסדי). ההרכב הדמוגרפי השונה של העולים, המתבטא בשיעורם הגבוה של הקשישים ובשיעורן הגבוה של המשפחות החד-הוריות באוכלוסייתם, הביא לייצוגם הגבוה בקצבאות זיקנה והבטחת הכנסה. לגבי ייצוגם הגבוה יחסית בדמי אבטלה – סביר שיש ליחס אותו לרמת ההשכלה הגבוהה של אוכלוסייה זו ולעובדה שקיימת הטיה בתשלום דמי אבטלה לטובת אוכלוסיות משכילות (המוסד לביטוח לאומי, 2004), ולשיעור הגבוה יחסית של אבטלה בקרב עולים בהשוואה לשיעור הכללי של האבטלה ב-1997 (10 לעומת 7.6 אחוזים, בהתאמה).

ההשוואה ב-2004 מלמדת על דפוסים דומים ל-1997: חלקם היחסי של עולים לעומת ותיקים גבוה בקצבאות הזיקנה (30 לעומת 23 אחוז), בדמי אבטלה (4.6 2.4 אחוזים), הבטחת הכנסה (10 לעומת 5 אחוזים) וקצבאות מוסדיות אחרות (24 לעומת 7.5 אחוזים). לעומת זאת, חלקם של משקי בית של ותיקים עדיין גבוה בקצבאות ילדים (47 לעומת 41 אחוז) וכך גם בקצבת שאירים (4.7 לעומת 1.8 אחוזים).

במהלך התקופה חלו שינויים בשיעור משקי בית מקבלי קצבאות ברוב סוגי הקצבאות, להוציא בקצבת שאירים, לגביה לא נרשמו שינויים בשיעור המקבלים מקרב שתי הקבוצות. גידול משמעותי חל בשיעור משקי בית עולים מקבלי קצבת ילדים ומקבלי קצבאות מוסדיות אחרות, וקטן חלקם היחסי בקרב מקבלי קצבאות זיקנה, נכות (ירידה קלה), אבטלה והבטחת הכנסה. לעומת זאת, בקרב משקי בית ותיקים ירד חלקם היחסי של מקבלי קצבת ילדים, זיקנה, אבטלה ועלה חלקם של מקבלי קצבת נכות, הבטחת הכנסה וקצבה מוסדית אחרת. כתוצאה מהשינויים הללו הפערים בין עולים לוותיקים, בשיעורי המקבלים של

הקצבאות השונות, מצטמצמים לאורך זמן, לעתים דווקא משום שמגמות ההתפתחות בשתי הקבוצות הנסקרות היו שונות ואף מנוגדות.⁶

ב. עלויות רווחה של עולים, לפי רמת התמיכה

בחנו את גובה הכנסות משקי בית וההכנסות לנפש סטנדרטית של עולים לעומת ותיקים, לפי שלושה סוגי תמיכה עיקריים: א. קצבאות הביטוח הלאומי; ב. קצבאות מוסדיות אחרות (כגון: ממשרד הקליטה, ממשרד החינוך, מהסוכנות היהודית); ג. תמיכות כספיות ממקורות שונים לא-מוסדיים (עזרת בני משפחה ואחרים) (ראה לוח 3א בנספח).

(1) עלויות רווחה לפי מקור התמיכה

בשנת 1997 הגיע סך הכנסתם של משקי בית של עולים ל-4,820 ש"ח בממוצע לחודש. ההכנסה של העולים מתמיכות הסתכמה ב-1,904 ש"ח, שהם כ-40 אחוז מסך ההכנסה ותמיכות המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-1,541 ש"ח בממוצע לחודש, כשליש (32 אחוז) מסך ההכנסות, ללא ספק חלק חשוב ובעל משקל בהכנסתם של העולים. בהשוואה לכך – הכנסות משקי בית ותיקים בשנת 1997 עמדו על 6,696 ש"ח בממוצע לחודש, וההכנסות מתמיכות הסתכמו ב-1,553 ש"ח לחודש, מרביתן קצבאות הביטוח הלאומי.

מכיוון שהכנסות משקי בית של עולים מהוות כ-70 אחוז מהכנסות משקי בית של ותיקים, הרי שהכנסותיהם מכלל התמיכות ומקצבאות הביטוח הלאומי גבוהות באופן מוחלט ויחסי בהשוואה לוותיקים, 122.6 ו-117.9, בהתאמה. הפער בשיעורן היחסי של התמיכות בהכנסות העולים לעומת הוותיקים גדול יותר בחישוב לנפש סטנדרטית, וזאת מכיוון שמשקי בית של עולים קטנים בממוצע בהשוואה למשקי בית ותיקים. סך התמיכות וסך הקצבאות לנפש סטנדרטית של עולים גבוהות לעומת הסכומים אצל הוותיקים ביותר לשליש (בהתייחס לסך התמיכות) ובמעל לרבע (בקצבאות ביטוח לאומי).

⁶ לגבי תמיכות לא-מוסדיות, אין ללמ"ס נתונים מפורטים ל-1997, אולם ב-2004 העולים נהנו משיעור תמיכה גבוה יותר, כאשר הפערים בין האוכלוסיות אינם בולטים (11.5 אחוז בקרב העולים לעומת 10.2 אצל הוותיקים).

בחנו גם את ההשפעה של ממד הזמן על פערים בגובה הקצבאות לעולים לעומת ותיקים: האם העולים נפגעו פחות מהוויכוחים מהגורות הכלכליות בראשית שנות האלפיים (המוסד לביטוח לאומי, 2004), שהרעו מאד את נדיבות חלק מקצבאות הביטוח הלאומי?

מסתבר כי בשנת 2004 עמדה ההכנסה למשקי בית של עולים על 6,036 ש"ח בממוצע לחודש, והיא היוותה 70 אחוז מהכנסת משקי בית ותיקים. ההכנסה של העולים מתמיכות הסתכמה ב-2,399 ש"ח בממוצע לחודש, שהם כ-36 אחוז מכלל הכנסות משקי בית אלו וקצבאות הביטוח הלאומי הגיעו ל-1,707 ש"ח, שהיוו 28 אחוז מכלל התמיכות ב-2004. באותה שנה הכנסות משקי בית של ותיקים הסתכמו ב-8,542 ש"ח בממוצע לחודש. הגידול בהכנסות הוויכוחים בין השנים עלה במעט על הגידול בהכנסות עולים (27.6 לעומת 25.2 אחוז, בהתאמה), ועל כן פערי ההכנסה לא השתנו מהותית בין השנים שנבדקו.

הכנסות משקי בית של ותיקים מכלל התמיכות הגיעו בשנה זו ל-1,192 ש"ח בממוצע לחודש (כ-22 אחוז מכלל ההכנסות של משקי בית ותיקים), וקצבאות הביטוח הלאומי עמדו על 1,520 ש"ח לחודש (כ-18 אחוז מכלל ההכנסות). לפיכך הכנסות עולים מתמיכות בכלל ומקצבאות הביטוח הלאומי בפרט גבוהות ב-15 וב-12 אחוז בהתאמה מהכנסת משקי בית ותיקים ממקורות אלו. בהתייחס לגודל הממוצע הנמוך יחסית של משקי בית של עולים, פערי התמיכה לנפש סטנדרטית של עולים גבוהים מהפערים שנמצאו בהשוואה לכלל משקי הבית (כ-30 ו-22.5 אחוז, בהתאמה). בשתי נקודות הזמן שנבדקו, סכומי התמיכות והקצבאות למשקי בית בכלל ולנפש סטנדרטית בפרט של עולים, היו גבוהות מאלו של הוויכוחים. מכיוון שסך הכנסות העולים (למשק בית ולנפש סטנדרטית) נמוך מהכנסות ותיקים בשתי נקודות הזמן שנבדקו, גם משקלן היחסי של התמיכות והקצבאות מכלל ההכנסות גבוה יותר בקרב עולים לעומת ותיקים, הן ברמת משק הבית והן ברמת נפש סטנדרטית בתקופה הנסקרת.

באשר להכנסה מתמיכות מוסדיות אחרות, שלא מהביטוח הלאומי, ניכר יתרון של משקי בית ותיקים, אשר רק מחרף לאורך זמן. יתרון הוותק בהכנסות מתמיכות לא-מוסדיות נובע כנראה מצבירת זכויות פנסיה במקום העבודה בקרב ותיקים. לעומת זאת, באשר להכנסות כספיות ממקורות לא-מוסדיים, בעוד שב-1997 נהנו משקי בית של עולים מיתרון בולט (של כשליש) בסכומים הכספיים שהועברו אליהם לעומת

משקי בית ותיקים, נמצא כי ב-2004 הצטמצמו מאד ההבדלים בהכנסות משקי הבית ממקורות לא מוסדיים.

(2) עלויות תמיכות הביטוח הלאומי לפי סוג הקצבה

לגבי ההשוואה בין סוגי הקצבאות השונים: בחנו האם הפערים לטובת קצבאות עולים מתקיימים בעקביות גם ברמת הקצבה הבודדת, והאם חלו שינויים ביחסיות הקצבאות לאורך זמן? לשם כך נתבונן בלוח 33 (בנספח).

בשנת 1997 היה הערך הנקוב של סכומי קצבאות הנכות, הבטחת ההכנסה והזיקנה, שהועברו למשקי בית של עולים, גבוה מערך הקצבאות לוותיקים בענפים אלו, ואילו סכומי קצבאות ילדים, שאירים וביטוח אבטלה (המחייב צבירת תקופת אכשרה) היו גבוהים יותר לוותיקים. ניתן ליחס את היתרון היחסי בהכנסות מקצבאות הביטוח הלאומי למשקי בית של עולים לעומת ותיקים להכנסות הגבוהות יחסית מקצבאות הבטחת הכנסה, זיקנה (בשל מבנה הגיל של אוכלוסיית העולים – מעט ילדים, יותר מבוגרים) ונכות.

גם ב-2004 נמצא שהכנסת משקי בית של העולים מקצבאות זיקנה גבוהות מאלו של הוותיקים והפערים כמעט שלא השתנו ונתרו בשיעור דומה ל-1997 (כ-8 אחוזים יותר לעולים), וכך גם בהכנסה מהבטחת הכנסה, אף כי הפערים בין האוכלוסיות קטנו. לעומת זאת, סכומי קצבת נכות, שהועברו למשקי בית עולים, קטנו יחסית להעברות למשקי בית ותיקים, ואילו העברות למשקי בית של קצבאות ילדים ודמי אבטלה היו גבוהות יותר למשקי בית ותיקים ב-2004 אך הפערים בקצבאות אלו בין ותיקים לעולים הצטמצמו. שיעורי קצבת שאירים למשקי בית עולים גדלו בשיעור מהיר, ואף עלו על אלו של משקי בית ותיקים, אך הפערים ביניהם הצטמצמו גם כאן. ייצוג היתר של משקי בית של עולים בקצבאות זיקנה וגובה הקצבה עשויים להסביר חלק ניכר מהשונויות המוסברת בין סכומי קצבאות הביטוח הלאומי הגבוהים שמקבלים משקי הבית של עולים לעומת משקי בית ותיקים.

ג. השתתפות עולים במימון מדינת הרווחה, 1997 ו-2004

"תרומת" העולים למערכת הרווחה, כנמדד על פי סך תשלומי החובה של משקי הבית של עולים לעומת ותיקים מוצגת בלוח 4 בנספח בשתי

תקופות זמן, תוך הבחנה בין תשלומים של משקי בית לביטוח לאומי ולביטוח בריאות. ההתייחסות היא לכלל התשלומים ולא רק לתשלומים למוסד לביטוח לאומי, היות שחלק ניכר ממימון מערכת הקצבאות, במיוחד לעולים, בא מתקציב המדינה, הממומן ממסים (בחלקו לפחות). הצגנו את התשלומים עבור משק הבית.⁷

מסתבר כי החלק היחסי (והמוחלט) בתשלומי החובה, הן של משקי בית של עולים והן של נפש סטנדרטית של עולים, נמוך מזה של הוותיקים בשתי נקודות הזמן שנבדקו. אולם במהלך שבע השנים מסתמנת עלייה בשיעור תשלומי החובה של משקי בית של עולים (ושל נפש סטנדרטית של עולים) בכל אחד מהמאפיינים שנבדקו – חל גידול של 22 אחוז בכלל תשלומי החובה, גידול של 26.5 אחוז בתשלומים לביטוח לאומי, כ-8 אחוזים בתשלומים לביטוח בריאות למשק בית, וכ-6 אחוזים בתשלומים לביטוח בריאות לנפש סטנדרטית.

לעומת זאת, בקרב הוותיקים ניכרה מגמה הפוכה – ירידה בשיעור היחסי של תשלומי החובה למיניהם לאורך זמן. כתוצאה מכך, הפערים בין שתי האוכלוסיות בתשלומי החובה מצטמצמים: לעומת פער של 16 אחוז בסך תשלומי החובה בין עולים לוותיקים, לצד פער של 1.4 אחוזים בתשלומים לביטוח לאומי ובתשלומי ביטוח בריאות ב-1997, נמצא כי ב-2004 היה פער של 9 אחוזים בסך תשלומי החובה, הפער בתשלומים לביטוח לאומי הצטמצם לכדי פחות מאחוז אחד ואילו הפער בתשלומי ביטוח בריאות נעלם. לא רק זאת, אלא שבמונחים של הוצאה יחסית לביטוח בריאות מכלל ההוצאה (הן למשק בית והן לנפש סטנדרטית) תשלומי העולים נמצאו גבוהים מעט מאלו של הוותיקים (ומגיעים ב-2004 ל-5.5 לעומת 5.4 אחוזים, בהתאמה). מגמה דומה נתגלתה גם בסקר הוצאות משק הבית של עולי ברה"מ לשעבר בשנים 2000-2002 (למ"ס, 2005). מכאן שלאורך זמן גדלה השתתפות העולים במימון מערכת הרווחה בישראל.

⁷ השיעורים היחסיים למשק בית ולנפש סטנדרטית זהים שכן מדובר ביחסים של אותו סה"כ: אם נגדיר ערכים אלו כ- $X =$ סך התשלומים לביטוח לאומי, ו- $Y =$ סך ההוצאה, ואת סך כל המשפחות כ- M , וסך כל הנפשות הסטנדרטיות כ- N , הרי שמתקיים היחס של: $X/Y = (X/M)/(Y/M) = (X/N)/(Y/N)$.

ד. הוצאה לתמיכות ולתשלומי העברה לעומת הכנסות מתשלומים למערכת הרווחה – עולים מול ותיקים

חישבנו את החלק היחסי של כל קבוצת אוכלוסייה (עולים וותיקים), מהסך השנתי של ההוצאות על תשלומי העברה ותמיכות במשק, ומהסך הכללי של הגבייה של הביטוח לאומי וביטוח הבריאות במשק (ראה לוח 5 בנספח). החישובים מגלים, כי החלק היחסי של תמיכות שונות בכלל ושל קצבאות הביטוח הלאומי בפרט המופנות למשקי בית של עולים, מתוך כלל התשלומים והתמיכות במשק, עלה בין השנים 1997 ל-2004 מכ-18 לכ-22 אחוז, דהיינו עלייה של 20 אחוז. מתוך מכלול התמיכות נמצא, כי החלק היחסי שמקבלים משקי בית של עולים מכלל תשלומי הביטוח הלאומי לקצבאות שונות עלה בתקופה הנדונה בשיעור של 24.4 אחוז. גידול זה, מ-17 ל-21 אחוז, גבוה יותר מהגידול בכלל התשלומים השנתיים למשקי בית של עולים. אולם גם החלק היחסי של תשלומים לביטוח הלאומי שמשלמים העולים עלה מכ-9 לכ-12 אחוזים (מכלל התשלומים של משקי בית לביטוח הלאומי) – עלייה של 32.6 אחוז; וחלקם היחסי של תשלומי הבריאות של העולים עלה מ-11 ל-12.5 אחוז – עלייה של 11.6 אחוז (מסך תשלומי בריאות של כל משקי הבית בשנים הנסקרות). מכאן שקצב הגידול היחסי, בין השנים 1997 ל-2004, בתשלומים של העולים לביטוח לאומי היה מהיר מקצב הגידול בתקבולים מקצבאות הביטוח הלאומי.

בקרב הוותיקים התקבולים מתמיכות ירדו מ-82 ל-78 אחוז – ירידה של 4.5 אחוזים, והתקבולים מקצבאות הביטוח הלאומי ירדו מ-83 ל-79 אחוז, ירידה של 4 אחוזים. אולם גם החלק היחסי של ותיקים בתשלומים לביטוח לאומי ירד מ-91 ל-88 אחוזים, ירידה של 3 אחוזים, והחלק של תשלומי בריאות ירד מ-89 ל-87 אחוז, ב-1.5 אחוזים. מכאן שהירידה בתשלומי ותיקים איטית יותר מהירידה בתקבוליהם מהביטוח הלאומי. לפיכך, הבדיקה בשתי נקודות הזמן מלמדת על גידול בהשתתפות העולים במימון מערכת הרווחה.

ראוי לציין, כי בחינת ההשלכות הפיסקאליות הכוללות של ההגירה: ניתוח עלות תועלת כולל מחייב ניתוח לאורך זמן מחד, וניתוח מצרפי של כלל העלויות מול כלל התועלות של הגירה מאידך (הכוונה לתחומי חיים שונים, כגון דיור, חינוך, בריאות, תעסוקה ונוספים). אמנם ניתוח זה הינו מעבר לטווח הבדיקה הנוכחי אך ממצאים ראשוניים, שהוצגו לעיל,

מצביעים כי לאורך זמן, חל גידול בהשתתפות העולים במימון מערכת הרווחה בישראל.

6. דיון

במדינות הרווחה השונות הולך ומתעצם הדיון הפוליטי בהשלכות ההגירה על מדינת הרווחה, ועל רקע זה ביקשנו במחקר הנוכחי לבחון את הסוגיה בישראל, כמדינת רווחה, אשר שיעור המהגרים בה מהגבוהים בעולם. המחקר התמקד בתחום הביטחון הסוציאלי ועסק בבדיקה שיטתית של השפעות ההגירה על ישראל, בכל הקשור למרכיב מרכזי זה של מדינת הרווחה.

ראשית, אפשר לסכם בכמה נקודות מרכזיות את הממצאים שהצגנו בפירוט:

א. אין הבדלים גדולים בין שיעור משקי בית של עולים שקבלו קצבאות בשתי נקודות הזמן לבין הוותיקים. יחד עם זאת, זוהתה מגמת עלייה בקרב עולים, אשר הפוכה למגמת קיטון בקבלת קצבאות בקרב משקי בית ותיקים. שיעור משקי הבית של עולים, המקבלים יותר מקצבה אחת, גדל מעט לאורך התקופה, בהשוואה לגידול מהיר בחלקם של משקי בית ותיקים המקבלים יותר מקצבה אחת (עלייה מ-17 ל-25 אחוז). כתוצאה מכך, הפערים בין משקי בית המקבלים מספר קצבאות מקרב העולים לעומת מקבלי מספר קצבאות ותיקים הצטמצמו.

ב. קיים שוני בדירוג הקצבאות בקרב האוכלוסיות השונות: שלוש הקצבאות השכיחות יותר אצל עולים היו: קצבת ילדים, זיקנה והבטחת הכנסה, בעוד שאצל הוותיקים הסדר היה: קצבת ילדים, זיקנה ונכות. הסדר וההבדלים בין הקבוצות לא השתנו במהלך התקופה (אף כי חלו שינויים ברמת המיצוי).

ג. קיימת דיפרנציאציה בשיעורי הקבלה של משקי בית של עולים בסוגי הקצבאות השונות: חלקם היחסי ב-2004 גבוה, בהשוואה למשקי בית ותיקים, בדומה ל-1997, בקצבאות זיקנה (30 לעומת 23 אחוז), דמי אבטלה (4.6 לעומת 2.4 אחוזים), הבטחת הכנסה (10 לעומת 5 אחוזים), ובקצבאות מוסדיות אחרות (24 לעומת 7.5 אחוזים). לעומת זאת, חלקם של משקי בית של ותיקים גבוה יותר ברמת

המיצוי של קצבאות ילדים (47 לעומת 41 אחוז) ובקצבת שאירים (4.7 לעומת 1.8 אחוזים).

ד. קיימים הבדלים בכיווני ההתפתחות על פני זמן: קטן שיעורם של משקי בית של עולים מקבלי קצבאות זיקנה ונכות, דמי אבטלה והבטחת הכנסה, ועלה חלקם של משקי בית מקבלי קצבת ילדים וקצבאות מוסדיות אחרות. בקרב משקי בית של ותיקים ירד חלקם היחסי של מקבלי קצבת ילדים, זיקנה ואבטלה, ועלה חלקם של מקבלי קצבת נכות, הבטחת הכנסה וקצבה מוסדית אחרת. כתוצאה מהתפתחויות אלו, הפערים בין עולים לוותיקים מצטמצמים לאורך זמן (למרות, שלעתים מגמות ההתפתחות בקרב שתי הקבוצות הנסקרות אינן זהות).

ה. הכנסות מקצבאות הביטוח הלאומי (וכן מכלל התמיכות) למשקי בית של עולים גבוהות בהשוואה לוותיקים – כ-1,500 ש"ח וכ-1,300 ש"ח, בהתאמה בממוצע לחודש ב-1997 וכ-1,700 ש"ח לעולים ו-1,500 לוותיקים ב-2004. ההכנסות לנפש סטנדרטית עמדו על 465 ש"ח לעולים לעומת 367 ש"ח לוותיקים ב-1997 ועל כ-500 ש"ח לעולים לעומת כ-400 ש"ח לוותיקים ב-2004. מכאן, שבשתי נקודות הזמן שבדקנו, סכומי התמיכות והקצבאות למשקי בית בכלל ולנפש סטנדרטית בפרט של עולים היו גבוהות בהשוואה לוותיקים, מכיוון שסך הכנסות העולים (למשק בית ולנפש סטנדרטית) נמוך משל הוותיקים בשתי נקודות הזמן שבדקנו. ניתן כנראה לייחס את היתרון היחסי בהכנסות מקצבאות הביטוח הלאומי למשקי בית של עולים לעומת משקי בית ותיקים להכנסות הגבוהות יחסית בקצבאות הבטחת הכנסה וזיקנה.

ו. ברמת הקצבה הבודדת נמצא, שבשנת 1997 סכומי קצבאות הנכות, הבטחת הכנסה והזיקנה, שהועברו לעולים, היו גבוהים ברמתם מהקצבאות לוותיקים בענפים אלו, ואילו סכומי קצבאות ילדים, שאירים ודמי האבטלה (תכנית המחייבת צבירת תקופת אכשרה), שהועברו לוותיקים היו גבוהים יותר. גם בשנת 2004 נמצא, שהכנסות משקי בית של עולים מקצבאות זיקנה נשאר גבוהות מאלו של הוותיקים, והפערים כמעט שלא השתנו ונתרו בשיעור דומה ל-1997 (כ-8 אחוזים יותר לעולים), וכך גם לגבי קצבאות הבטחת הכנסה (אף כי ההפרשים בגובה הקצבאות לאוכלוסיות השונות קטנו). לעומת זאת, סכומי קצבת נכות, שהועברו למשקי

בית של עולים, קטנו יחסית להעברות למשקי בית ותיקים, ואילו קצבאות ילדים ודמי אבטלה היו גבוהים יותר למשקי בית ותיקים ב-2004, אך הפערים בקצבאות אלו בין ותיקים לעולים הצטמצמו. שיעורי קצבת שאירים למשקי בית של עולים גדלו בשיעור מהיר ואף עלו על אלו של משקי בית ותיקים במהלך התקופה, אך הפערים ביניהם הצטמצמו.

- ז. באשר לדפוס המימון – החלק היחסי (והמוחלט) בתשלומי החובה, מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות, של משקי בית של עולים נמצא נמוך מזה של הוותיקים בשתי נקודות הזמן שנבדקו. כך, לדוגמא, עולים שילמו לביטוח הלאומי 165 ש"ח בממוצע לחודש ב-1997 לעומת ותיקים ששילמו 323 ש"ח, וב-2004, לאחר שגדלו תשלומי העולים הם שילמו 260 ש"ח והוותיקים 440 ש"ח לחודש בממוצע לשנה זו. במהלך התקופה שנבדקה, חלה עלייה בשיעור היחסי של תשלומי החובה של משקי בית של עולים בכל אחד מהמדדים שנבדקו: חל גידול בכאחוז בתשלומי הביטוח הלאומי, לרמה של 4.3 אחוזים מסך הוצאות משק הבית, וגידול בכחצי אחוז בתשלומים לביטוח בריאות, לרמה של 5.5 אחוזים מסך ההוצאות.
- ח. באשר לתשלום דמי ביטוח לאומי – בשונה מתושבים אחרים, עולים חדשים פטורים מתשלום זה במהלך 12 החודשים הראשונים לאחר עלייתם לישראל. האוכלוסייה הנחקרת כללה את כל מי שעלו אחרי 1990 אך לא ערכנו הבחנה בתוך אוכלוסיית העולים בין מי שעלה בשנה שקדמה לשנת הבדיקה ולכן היה פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי, לבין העולים האחרים. ייתכן כי הכללה זו השפיעה על הקטנת הממוצע של תשלומי העולים לביטוח לאומי.⁸
- ט. בקרב הוותיקים בישראל ניכרת מגמה הפוכה לעומת העולים, של ירידה בשיעור היחסי של תשלומי החובה השונים לאורך זמן: ירידה ב-0.5 אחוז בתשלומים לביטוח לאומי, לרמה של 5.2 אחוזים מסך ההוצאה למשק בית, וירידה של 0.3 אחוז בתשלומים לביטוח בריאות, לרמה של 5.4 אחוזים מההוצאה. גם מגמה זו תורמת

⁸ מי שעלו ב-1990 שהו בישראל בנקודת הזמן השנייה של הבדיקה, ב-2004, כבר 15 שנים, וניתן להניח שהשתתפותם בתשלומים הייתה גבוהה מזו של עולי השנים המאוחרות יותר. הניתוח הנוכחי לא היה רגיש דיו להבדלים בשנות הוותק שצברו העולים בארץ.

לצמצום הפערים בתשלומי החובה בין שתי האוכלוסיות, וחלקם היחסי של תשלומי ביטוח בריאות של עולים אף גבוהים במעט מחלקם היחסי של תשלומי משקי הבית הוותיקים.

י. בהשוואת העלויות בגין תשלומי העברה, מול הכנסות מתשלומי חובה של עולים לעומת ותיקים בשנים 1997 לעומת 2004 מתברר, כי במהלך התקופה גדל החלק היחסי, הן של התמיכות השונות והן של קצבאות הביטוח הלאומי של עולים מכלל התמיכות למשקי בית נתמכים במשק (גידול של 20 אחוז בכלל התמיכות ושל 24 אחוז בקצבאות הביטוח הלאומי). גם גדל לצידם החלק היחסי של תשלומי משקי בית של עולים לביטוח הלאומי ולביטוח בריאות בכ-33 אחוז ובכ-12 אחוז (מכלל התשלומים בתחומים הנזכרים בהתאמה). מכאן שבין 1997 ל-2004, קצב הגידול היחסי בתשלומים שמשלמים העולים לביטוח הלאומי היה מהיר יותר מקצב הגידול בתקבולים מקצבאות הביטוח הלאומי. בהשוואה לאוכלוסייה הוותיקה בישראל, הרי שתקבולי ותיקים מתמיכות בכלל ומקצבאות הביטוח הלאומי ירדו ב-4.5 וב-6.2 אחוזים, בהתאמה. מגמת ירידה זו חלה גם לגבי החלק היחסי של תשלומי ותיקים לביטוח לאומי (ירידה של 3 ושל 1.5 אחוזים). מכאן שהירידה בתשלומי ותיקים איטית יותר מהירידה בתקבוליהם מהביטוח הלאומי. מגמות אלו דומות למגמות שאותרו בנינוח לפי החלק היחסי של תקבולי ותשלומי עולים וותיקים במערכת הרווחה ולפי החלק היחסי של התקבולים והתשלומים מההוצאה למשק בית בכל קבוצה. הממצאים מלמדים על כך, שלאורך זמן גדלה השתתפות עולים במימון מערכת הרווחה בקצב מהיר מגידול תקבוליהם ממערכת זו.

לסיכום, מהמחקר עולה בבירור, כי מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל משמשת מכשיר רב חשיבות בתהליך קליטתם של עולים לישראל. עוד עולה, כי שיעורי הקבלה של קצבאות בקרב העולים גדלים על פני זמן וכן מצאנו הבדלים בינם לבין הוותיקים בשיעורי הקבלה של חלק מהקצבאות. מצד שני הממצאים מלמדים על כך, שתרומתם של העולים למימון מערכות מדינת הרווחה אמנם קטנה מזו של ותיקים, אולם התפתחה מגמה ברורה על פני זמן, של גידול ברמת ההשתתפות שלהם וצמצום הפער לעומת הוותיקים.

כיצד ניתן להסביר את שיעורי קבלת הקצבאות הגבוהים של העולים? אפשרות אחת קשורה בצורכי אוכלוסייה זו ובמאפייניה החברתיים-כלכליים, הנבדלים ממאפייני החברה הקולטת. הסבר זה מתאים לטענה של חוקרים שונים, אשר בחנו את מקומם של מהגרים במדינות רווחה אחרות (Catranova, et al., 2001). כך לדוגמא, הדבר נובע משיעור גבוה יחסית של קשישים בקרב העולים, המסביר את השיעור הגבוה של עולים מקבלי קצבאות זיקנה. אגב, שיעורם פוחת בהתאמה לירידה בשיעור הקשישים בקרבם לאורך זמן.

את השיעור הגבוה של מקבלי הבטחת הכנסה בקרב העולים ניתן לייחס לשיעורן הגבוה יחסית של משפחות חד-הוריות בקרבם, ולקשיים רבים אחרים בהשתלבותם של עולים בכלל בשוק העבודה, לפחות בתקופה הראשונה לאחר עלייתם ארצה. הגידול על פני זמן במיצי קצבת ילדים בקרב עולים נובע, ככל הנראה, מעליית מספר הילדים במשפחות העולים במהלך השנים.

הסבר מסוג אחר לשיעורים הגבוהים של מקבלי קצבאות ושירותים חברתיים בקרב מהגרים מתמקד בהון חברתי ובתרומתו לתופעה זו. הסבר זה מניח, כי הרשתות החברתיות של העולים ממלאות תפקיד מרכזי בהגדלת שיעורי המיצי של הקצבאות בקרב אוכלוסייה זו (Hao & Kawano, 2001). משמעות הדבר היא, שהרשת החברתית מסייעת לנמנים עליה לצבור ידע ולמצות את זכותם לקבל קצבאות המגיעות להם, בשיעור גדול אף יותר מהמיצי בקרב אוכלוסיות אחרות. עם זאת, הנתונים שברשותנו אינם מאפשרים להסיק מסקנות לגבי הסבר זה.

הסבר שלישי אפשרי מתייחס למבנה המוסדי של מערכת הביטחון הסוציאלי. הסבר זה אומץ בידי חוקרים אמריקאים, כדי להסביר את הירידה בקבלת קצבאות אצל מהגרים בארצות-הברית בעקבות שינויים בחקיקת הרווחה בשנת 1996; ובידי חוקרים אירופאים, על מנת להבדיל בין מדינות רווחה באשר לאופן טיפולן במהגרים (Angel, 2003; Borjas, 1999; Fix & Passel, 1999; Dörr, & Faist, 2002). בהקשר הישראלי מדובר באופן בו מיושם האתוס הציוני של עידוד העלייה בפועל במערכת הביטחון הסוציאלי. הכוונה היא לדרך בה המערכת מתייחסת לבעיית הנגישות של עולים, ובאופן מעשי – לקיומן של הקלות שהונהגו ביחס אליהם (לדוגמא, על-ידי הנהגת קצבת זיקנה מיוחדת, המיועדת לעולים שהגיעו לאחר שניתן לצבור תקופת אכשרה לקבלת הקצבה הרגילה).

הסבר זה משלים את הקודם לגבי שיעורי מיצוי גבוהים של קצבאות בקרב העולים.

ממצאי המחקר מצביעים על כך, שעלויות הרווחה של העולים בשתי נקודת הזמן שנמדדו היו גבוהות יותר משל הוותיקים, ותרומתם למערכת הרווחה נמוכה יחסית, כך שהמאזן הפיסקאלי בין עלויות ההגירה לבין תועלותיה בתחום הביטחון הסוציאלי הוא שלילי. אולם התייחסנו לשני סייגים בעניין זה: ראשית, הצבענו על ההתקרבות שלהם לדפוסי קבלת הקצבאות של הוותיקים על פני הזמן, העולה בקנה אחד עם ממצאי מחקרים ממדינות אחרות (Borjas & Hilton, 1996); ושנית, ציינו את הצורך בהתייחסות רחבה יותר ל"מחיר ההגירה", שאיננו מצטמצם למונחי מערכת הביטחון הסוציאלי. התמונה המלאה מורכבת יותר ללא ספק והערכה מלאה של ההשלכות הפיסקאליות של ההגירה מחייבת בחינה אמפירית של תחומים נוספים של המשק, שוק העבודה ומדינת הרווחה לאורך זמן.

* * * * *

הממצאים והדיון שעולה מן העבודה מעלים מספר שאלות מעניינות, אשר טרם נבחנו בשיטתיות והן ראויות לבחינה נפרדת:

א. האם קיימים הבדלים בעלויות הרווחה בתוך אוכלוסיית העולים בין עולים מארצות מוצא שונות? הניתוח שלנו בחן את העולים כמקשה אחת, ולא הבחין ביניהם לפי תת קבוצות, בעיקר חשובים הבדלים בין עולי חבר העמים ובין העולים מאתיופיה, שתי הקבוצות הבולטות מקרב עולי שנות ה-90, שהן בעלות מאפיינים נבדלים.

ב. הניתוח הנוכחי גם לא היה רגיש דיו להבדלים לפי ותק שצברו העולים בארץ. מעניין לבחון את עלויות הרווחה בקרב העולים, כאשר מבחינים בין "עולים ותיקים" לבין "עולים חדשים" יחסית וללמוד על השתנות עלויות הרווחה עם עליית הוותק של העולים בארץ.

ג. בהתאמה, גם אוכלוסיית הוותיקים נבחנה כיחידה הומוגנית אחת, בעוד שישנן כמה שאלות מעניינות לגבי עלויות הרווחה של קבוצות שונות באוכלוסייה. כך למשל הבחנה מרכזית בין דפוסי קבלת הקצבאות של האוכלוסייה הערבית לעומת האוכלוסייה היהודית.

ד. הניתוח הנוכחי משרטט בבהירות את תמונת ההבדלים בשיעורי קבלת קצבאות וברמת התשלומים למערכת הביטחון הסוציאלי של האוכלוסיות הנסקרות, ומציע הסברים אפשריים להבדלים אלו.

אולם יש בהחלט מקום לניתוח סיבתי ולהסבר של השונות במשקל היחסי של הגורמים השונים בהבנת ההבדלים ברמת הקצבאות ובתשלומים של עולים לעומת ותיקים במערכת הרווחה. ה. עוד יש חשיבות לניתוח מצרפי של ההשפעה הפיסקאלית של עולים על המשק לאורך זמן. הניתוח הנוכחי בדק את ההוצאה בגין תשלומי העברה בהשוואה להכנסות מתשלומי חובה של עולים בשתי נקודות זמן נתונות, אך לא את העלות הפיסקלית הכוללת של קליטת העלייה (ניתוח כזה יכלול לדוגמא גם בדיקה של השפעת קליטת עולים בשוק העבודה על השכר בעקבות כניסת אוכלוסייה גדולה, שהחליפה ותיקים בעיסוקים ומשלחי יד שונים). תמונה כוללת יותר על "מחיר" העלייה בכלל, ו"מחיר" העלייה של קבוצות שונות מתוכה בפרט, חיונית במערכת קבלת החלטות, בשל עוצמת השפעתה (בשל מחירה הגבוה) על המשק הישראלי.

עבודת מחקר זו מהווה, אם כן, צעד ראשון בניסיון להבין את הקשר שבין הגירה לבין מדינת הרווחה בישראל. לאור שיעורם הגבוה של העולים לישראל והנטייה במדינת הרווחה הישראלית להתאים את מערכתיה לצורכי קליטת העלייה, ראוי להקדיש תשומת לב מחקרית רבה יותר להיבט מרכזי וייחודי זה של מדינת הרווחה בישראל. יש להניח כי דיון מקיף יותר בסוגיה ישפוך אור על חלק מהבעיות החברתיות הקשות, עמן מתמודדת המדינה.

מקורות

- אליאב ת., זיפקין, א., טולידנו, א., נאון, ש., ענבר, ל., פריאור, ר. ושמצר, מ. (1995). *עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, 1994*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- בלשה, ש. (2005). *התפתחות ההשפעה הפיסקאלית של עולי אתיופיה על ציר הזמן*. ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.
- גל, גי. (2004א). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: מאגנס.
- (2004ב). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003. *ביטחון סוציאלי*, 67, 109-143.
- גל, גי ולשם, א. (1999). "סל קליטה" – לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. *חברה ורווחה*, 1: 99-120.
- דהן, מ. ובן-פורת, א. (1996). *גל העלייה ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות*. ירושלים: בנק ישראל.
- דורון, א. (1997). מענקי הזיקנה בשנות ה-50 וה-60. *עיניים בתקומת ישראל*, 7, 300-326.
- (2006). שחיקת העיקרון הביטוחי בביטוח הלאומי בישראל: השלכות על אופן תפקודה של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל. *ביטחון סוציאלי*, 71, 31-52.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2005). *סקר הוצאות משק הבית 2000-2002* – משקי בית של עולי ברה"מ (לשעבר), פרסום מיוחד 1231, גרסת אינטרנט. המוסד לביטוח לאומי (2004). *סקירה שנתית, 2002-2003*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- הרקוביץ, צי. ומרידור, ל. (1993). *השלכות המקרו-כלכליות של עלייה המונית לישראל: עדכון ובחינה מחודשת*. ירושלים: בנק ישראל.
- זוסמן צ. (תשנ"ח). השפעת העלייה מברית-המועצות על מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הוותיקה בישראל. בתוך לשם, א. וסיקרון, מ. (תשנ"ח). *דיוקנה של עלייה*, 182-206. ירושלים: מאגנס.
- חביב, י. ופקטור, ח. (1991). השלכות של הגידול בעלייה על היבטים נבחרים של שירותי הרווחה. *רבעון לכלכלה*, מ"ב (148), 73-128.
- חביב, גי., פקטור, ח. ובניטה, א. (1991). זכויות העולים לשירותי רווחה והשוואתן לזכויות הוותיקים. *ביטחון סוציאלי*, 37, 100-128.
- חביב גי., פקטור ח., תמיר, י. (1993). מבט מעודכן על השלכות העלייה על עלויות וצרכים בשירותי רווחה נבחרים. *רבעון לכלכלה*, 40, 347-376.
- לשם, א. וסיקרון, מ. (תשנ"ח). *דיוקנה של עלייה*. ירושלים: מאגנס.
- סיקרון, מ. (תשנ"ח). הדמוגרפיה של העלייה. בתוך לשם, א. וסיקרון, מ. (תשנ"ח). *דיוקנה של עלייה*, 13-40. ירושלים: מאגנס.

קופ, י. (עורך). (2006). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Alesina, A. and Glaeser, E.L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Angel, J.L. (2003). Devolution and the social welfare of elderly immigrants: Who will bear the burden? *Public Administration Review*, 63:1, 79-89.
- Baker, M. & Benjamin, D. (1995). The receipt of transfer payments by immigrants in Canada. *Journal of Human Resources*, 30:4, 650-676.
- Blau, F.D. (1984). The use of transfer payments by immigrants. *Industrial and Labor Relations Review*, 37, 222-239.
- Bommes, M. (2003). The shrinking inclusive capacity of the national welfare state: International migration and the deregulation of identity formation. In G. Brochmann (ed.), *The Multicultural Challenge*. Amsterdam: Elsevier.
- Bommes, M. and Geddes, A. (eds.) (2000). *Immigration and welfare*. London: Routledge.
- Borjas, G.J. (2002). *The impact of welfare reform on immigrant welfare use*. Washington, DC: Center for Immigration Studies.
- Borjas, G.J. and Hilton, L. (1996). Immigration and the welfare state: Immigrant participation in means-tested entitlement programs. *Quarterly Journal of Economics*, 111(2): 575-604.
- Borowski, A. (1993). *The impact of immigration: Towards a research agenda for Israel*. Jerusalem: Brookdale Institute of Gerontology and Adult Human Development.
- Brochmann, G. and Hammar, T. (1999). *Mechanisms of immigration control: A comparative analysis of European regulation policies*. Oxford: Berg.
- Brücker, H., Epstein, G.S., McCormick, B., Saint-Paul, G., Venturini, A. and Zimmermann, K. (2002). Immigration and the EU. In T. Boeri, G. Hanson, and B. McCormick (2002). *Immigration policy and the welfare system* (3-40). Oxford: Oxford University Press.
- Catranova, E.J., Kayser, H., Frick, J.R. & Wagner, G.G. (2001). Immigrants, natives and social assistance: Comparable take-up

- under comparable conditions. *International Migration Review*, 35:3, 726-748.
- Coleman, D. & Rowthorn, R. (2004). The economic effects of immigration into the United Kingdom. *Population and Development Review*, 30:4, 579-624.
- Dörr, S. and Faist, T. (1997). Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 31, 401-426.
- Faist, T. (1995b). Boundaries of welfare states: Immigration and social rights on the national and supranational level. In R. Miles & D. Thränhardt (eds.), *Migration and European integration* (177-195). Madison: Farleigh Dickinson University Press.
- Fix, M. & Passel, J. (1999). *Trends in noncitizens' and citizens' use of public benefits following welfare reform*. Washington: Urban Institute.
- (2002). *The scope and impact of welfare reform's immigrant provision*. Washington: Urban Institute.
- Frick, J.R., Smeeding, T.M. & Wagner, G.G. (1999). Immigrants in two modern nations: Characteristics of the foreign and native born populations in Germany and the United States. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, German Institute for Economic Research*, 68:2, 297-307.
- Friedberg, R.M. (2001). The impact of mass immigration on the Israeli labor market. *Quarterly Journal of Economics*, 116:4, 1373-1408.
- Friedberg, R.M. & Hunt, J. (1995). The impact of immigrants on host country wages, employment and growth. *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 23-44.
- Geide-Stevenson, D. & Ho, M.S. (2004). International labor migration and social security: Analysis of the transition path. *Journal of Population Economic*, 17, 535-551.
- Hanson, G., Scheve, K., Slaughter, M., and Spilimbergo, A. (2002). Fiscal impacts of immigration. In T. Boeri, G. Hanson, and B. McCormick (eds.), *Immigration policy and the welfare system* (232-249). Oxford: Oxford University Press.

- Hao, L. & Y. Kawano (2001). Immigrants' welfare use and opportunity for contact with co-ethnics. *Demography*, 38:3, 375-389.
- Hu, W.Y. (1998). Elderly immigrants on welfare. *Journal of Human Resources*, 33:3, 711-741.
- Lee, R. & Miller, T. (2000). Immigration, social security and broader fiscal impacts. *American Economic Review*, 90:2, 350-354.
- Lewin, A. and Stier, H. (2002). Who benefits the most? The unequal allocation of transfers in the Israeli welfare state. *Social Science Quarterly*, 83:2, 488-503.
- (2003). Immigration, state support, and the economic well-being of the elderly in Israel. *Research on Aging*, 25(3), 195-223.
- Lewin-Epstein, N., Semyonov, M., Kogan, I. & Wanner, R.A. (2003). Institution structure and immigration integration: A comparative study of immigrant's labor market attainment in Canada and Israel. *International Migration Review*, 37:2, Sum 2003.
- Menz, G. (2004). *Migration and the European Social Model*. Paper prepared for the Maxwell European Center/Luxembourg Income Study Working Conference, Luxembourg.
- Miller, D. (1995). *On nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Morissens, A. and Sainsbury, D. (2005). Migrant's social rights, ethnicity and welfare regimes. *Journal of Social Policy*, 34:4, 637-660.
- Nahid, A. and Shamsuddin, A.F.M. (2001). Immigration and the unemployment benefit programme in Australia. *Applied Economics*, 33, 1587-1597.
- Nana, G., Sanderson, K. and Goodchild, M. (2003). *The Fiscal Impact of Migrants to New Zealand 2003*. New Zealand Immigration Service.
- Nielsen, N-K. (2004). Social transfers to immigrants in Germany and Denmark. In T. Tranaes & K.F. Zimmerman (eds.), *Migrants, Work and the Welfare State*. Copenhagen: The Rockwool Foundation.
- Razin, A. & Sadka, E. (2004). *Welfare migration: Is the net fiscal burden a good measure of its economic impact on the welfare of the native born population?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Ryner, M. (2000). European welfare state transformation and migration. In M. Bommers & A. Geddes (eds.), *Immigration and welfare* (51-71). London: Routledge.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrant's social rights in comparative perspective: Welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16:3, 229-244.
- Simon, J.L. (1989). *The economic consequences of immigration*. Oxford: Basil Blackwell.
- Siklos, P.L. & Marr, W.L. (1998). The Unemployment Insurance Compensation Experience of Immigrants in Canada, 1980-1988. *Journal of Population Economics*, 11, 127-147.
- Soroka, S., Banting, K. and Johnston, R. (Forthcoming). Immigration and redistribution in a global era. In S. Bowles, P. Bardhan and M. Wallerstein (eds.), *Globalization and the politics of redistribution*. New York: Russell Sage.
- Stier, H. & Levanon, V. (2003). Finding an adequate job: Employment and income of recent immigrants to Israel. *International Migration*, 41:2, 81-107.
- Taylor-Gooby, P. (2005). Is the future American? Or can left politics preserve European welfare states from erosion through growing "racial diversity"? *Journal of Social Policy*, 34:4, 661-672.
- Trebilcock, M.J. & Sudak, M. (2006). The political economy of emigration and immigration. *New York University Law Review*, 81:1, 234-293.
- United Nations (2004). *Trends in total migrant stock: The 2003 revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16:1, 23-42.
- Weinberg, N. (2001). Immigrant employment and occupational mobility in a context of mass migration – Soviet immigrants in Israel. *European Sociological Review* 17:2, 169-188.
- Young, C. (1994). Health and welfare of immigrants and access to services in Australia. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 3, 121-132.

נספח

שיטת איסוף ועיבוד הנתונים והגדרות

הצגנו בעבודה נתונים על הכנסות משקי בית של עולים מהקצבאות השונות, ששולמו להם על-ידי המוסד לביטוח הלאומי, מתמיכות מוסדיות אחרות ומתמיכות כספיות מפרטים, לעומת ההוצאות שלהם על תשלומי החובה. בחינה דומה נערכה עבור משקי בית ותיקים. ההשוואות נעשו בשתי נקודות זמן: 1997 ו-2004, והנתונים הופקו כעיבודים מיוחדים (ביולי 2006), לשנים הנזכרות, עבור מרכז טאוב מתוך סקרי ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באמצעות מאגר הנתונים במדעי החברה של האוניברסיטה העברית בירושלים.

שיטות הדגימה ואיסוף הנתונים באמצעות הלמ"ס מבטיחים אמינות וייצוגיות של הממצאים לגבי כלל משקי הבית בישראל. כאמור, יחידת הניתוח בעבודה הנוכחית הינה משק הבית, והבסיס לממצאים המוצגים בהמשך הוא קובץ הוצאות משקי הבית בישראל לשנים 1997 ו-2004, מתוכו חושבו הכנסות משקי בית מתמיכות וקצבאות שונות (כחלק מכלל הכנסות משקי הבית), לצד תשלומי החובה של משקי בית אלו מכלל ההוצאות שלהם, כפי הם מפורטים בקבצי סקרי הוצאות המשפחה. היות שלצד הכנסות משקי הבית נדרש המחקר לנתונים על תשלומי החובה של משקי הבית, נתונים המצויים רק בסקרי ההוצאות, וכדי לעבוד עם בסיס אחד של נתונים (קיימים הבדלים בבסיס הנתונים של הכנסות משקי בית לפי סקר הכנסות לעומת סקר הוצאות), נערכו כל העיבודים על משקי הבית מתוך סקרי הוצאות המשפחה של הלמ"ס.

העדפנו את השימוש בקובץ נתוני סקר ההוצאות על פני שימוש בנתונים אדמיניסטרטיביים של הביטוח הלאומי מכמה סיבות: א. נתוני הביטוח הלאומי מפורטים ברמת מקבל קצבה בודדת, אך אינם מאפשרים ניתוח אינטגרטיבי של סך קצבאות הביטוח הלאומי ליחידת משק הבית; ב. נתוני הביטוח הלאומי כוללים מידע על קצבאות של הביטוח הלאומי ואינם כוללים מידע על תמיכה מוסדית אחרת או עזרה כספית ממקורות אחרים, שנדרשו לצורך ניתוח מקיף של הנושא במאמר; ג. שיקולי זמינות הנתונים – נתוני הביטוח הלאומי בחיתוכים שנדרשו לעבודה: עולים לעומת ותיקים, לא היו זמינים ונגישים לעבודת החוקרים בנקודות ובטווח הזמן שנקבע לביצוע העבודה, ועל כן נעשה שימוש,

כאמור, בעיבודים מקובצי הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

סקר הוצאות משק הבית מהווה את המקור למידע שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על דפוסי ההכנסות וההוצאות של משקי הבית בישראל. הסקר כולל שאלון שהסוקר ממלא ויומן הוצאות דו-שבועי שבני משק הבית ממלאים. משנות החמישים ועד 1997 בוצע הסקר אחת לחמש שנים בערך, ומאז 1997 הוא מתבצע מדי שנה בשל הקצב המואץ של ההתפתחויות הכלכליות והצורך במידע עדכני עליהן. החל ב-1997 מאוחדים נתוני ההכנסות מסקר הוצאות משק הבית עם נתוני סקר הכנסות (המשמש מקור להכנסות משקי הבית בישראל, ושנתוניו נאספים כחלק מסקרי כוח אדם) לסקר משולב.

אוכלוסיית הסקר כוללת, החל ב-1997, את כל משקי הבית בישראל (באוכלוסייה העירונית והלא-עירונית), למעט קיבוצים, מושבים שיתופיים ובדווים, הגרים מחוץ ליישובים (בשנים 2000-2001 לא נכללה אוכלוסיית משקי בית במזרח ירושלים בסקר, עקב קשיים באיסוף הנתונים, אולם משנת 2002 שוב נכללת אוכלוסייה זו בסקר). **עולים** הוגדרו כמי שעלו אחרי 1990. **ותיקים** הוגדרו כמי שנולדו בישראל או עלו אליה עד סוף 1989 (ר' גם הדיון בגלי העלייה לישראל).

גודל המדגם: כ-6,000 משקי בית מתוך כ-2 מיליון משקי בית בישראל.

יחידת הניתוח והחקירה: משק בית.

שיטת הדגימה: בסקר הוצא מדגם דו-שלבי: בשלב ראשון מדגם של יישובים ובשלב שני הוצא מדגם של דירות ביישובי המדגם.

דגימת היישובים היא דגימת שכבות של יישוב על פי מאפיינים של צורת יישוב, מיקום גיאוגרפי ומאפיינים סוציו-דמוגרפיים.

דגימת הדירות ביישובים היא דגימה אקראית, שנערכה מתוך קובצי הארנונה של הרשויות המקומיות או מרשימות המדגם שהתקבלו ממזכירות היישובים הקטנים. הראיונות נערכו עם מי שגר בדירה שעלתה במדגם.

איסוף נתוני הסקר מכל משק בית התבצע באמצעות 3 סוגי שאלונים:

- א. שאלון על מבנה משק הבית – מולא על-ידי הסוקר ובו נתונים דמוגרפיים וכלכליים בסיסיים לגבי כל אחד מבני משק הבית (כמו גיל, מין, ארץ לידה, שנת עלייה, מעמד בעבודה וכו').
- ב. יומן דו-שבועי בו רשם משק הבית, במשך שבועיים, את ההוצאות היום-יומיות שלו.
- ג. שאלון על הוצאות גדולות או לא-שכיחות ועל הכנסות, שמולא על-ידי הסוקר על-סמך דיווח משק הבית, שהתייחס לתקופה של 3 או 12 החודשים שקדמו למועד הריאיון.

תקופת הסקר – נתוני הסקר נאספו "בשדה" במשך כ-13 חודשים, החל בינואר של שנת הסקר עד ינואר של השנה שאחריה. חקירת המדגם "פוזרה" על פני תקופת הסקר כולה, כדי לקבל ייצוג לכל השנה.

הגדרות

משק בית: קבוצת אנשים הגרים רוב ימות השבוע באותה דירה, שיש להם תקציב הוצאות משותף למזון. במשק הבית נכללים גם בני משפחה שהם חיילים בשירות סדיר.

נפש סטנדרטית: כדי להתחשב ביתרונות הכלכליים לגודל משפחה, מוינו המשפחות לא לפי הכנסתן המשפחתית המחולקת במספר הנפשות למעשה, אלא לפי ההכנסה המשפחתית המחולקת במספר הנפשות הסטנדרטיות. גישה זו מייחסת לכל נפש נוספת במשפחה השפעה שולית קטנה יותר מבחינת העומס המוטל על תקציב המשפחה, כביטוי ליתרונות לגודל.

הכנסה כספית ברוטו למשק בית: סך ההכנסות הכספיות השוטפות ברוטו של משק הבית לפני תשלומי החובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות). הכנסה זו כוללת את ההכנסות של כל בני משק הבית מעבודה שכירה או עצמאית, מרכוש, מריבית או מדיבידנדים, מתמיכות ומקצבאות ממוסדות ומפרטים, הכנסות מפנסיות וכל הכנסה שוטפת אחרת. לא נכללים תקבולים חד-פעמיים, כגון ירושה או פיצויים. כמו כן לא נעשו זקיפות בעבור הכנסות הנובעות משימוש בדיור עצמי, או בעבור סוגים שונים של הכנסות ב-"עין" שהן הכנסות לא כספיות.

לעניין קצבאות, לא נערך בסקר חישוב/כימות שווי של קצבת הסיעוד במשקי בית בהם הקשישים מקבלים קצבת סיעוד, שכן כאמור הסקר

מרכז נתונים רק על הכנסות כספיות (בעוד שקצבת הסיעוד היא בדרך-כלל קצבת שירותים בעין).

הכנסה כספית נטו למשק בית: הכנסה כספית ברוטו כמוגדר לעיל, לאחר ניכוי תשלומי החובה. תשלומי החובה לא התקבלו ישירות ממשקי הבית שנחקרו, אלא חושבו באופן ממוחשב על-פי כללי המס הנהוגים במשק.

הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית: הכנסה כספית נטו של משק הבית מחולקת במספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית.

תשלומי חובה: המסים הישירים המוטלים על ההכנסות הכספיות השוטפות – מס הכנסה ותשלומים לביטוח הלאומי ולביטוח בריאות ממלכתי. תשלומים אלה חושבו באופן ממוחשב על פי כללי המס השונים ולא התקבלו ישירות ממשקי הבית. הערכים (ההכנסות מהמקורות השונים וההוצאות לתשלומי החובה) המוצגים בלוחות, חושבו מסקר הוצאות המשפחה כממוצע חודשי למשק בית ב-ש"ח. הסיוע ממקורות לא ממשלתיים לעולים כולל תמיכות גופים וולונטריים המסייעים בתהליך הקליטה. מבין גופים אלו בולטים הסוכנות היהודית והפורום הציוני המעניקים בעיקר הלוואות לדור.

נספח לוחות

לוח נספח 1: מאפייני העולים לעומת האוכלוסייה הוותיקה, 1997 ו-2004 *

המאפיין	1997		2004		% השינוי	
	עולים	ותיקים	עולים	ותיקים	עולים	ותיקים
א. מאפיינים דמוגרפים עיקריים						
אוכלוסייה +15	568,282	3,351,125	836,310	3,808,416	47.2	13.6
מס' משקי הבית	249,433	1,352,923	392,670	1,553,733	57.4	14.8
גודל משפחה ממוצע	2.90	3.54	2.91	3.44	0.9	-2.8
% נשים	55.4	51.3	55.7	50.9	0.5	-0.8
+65 % (מאוכלוסיית בני +15)	18.2	12.9	18.0	12.5	-1.1	-3.1
% משקי בית של הורה יחיד עם ילדים (עד גיל 24)*	*27.5		31.9		16.0	
% בעלי 16+ שנות לימוד	20.7	14.8	22.4	18.7	9.8	26.4
ב. מאפיינים תעסוקתיים						
מספר מפרנסים ממוצע	1.36	1.41	1.20	1.19	-11.8	-15.6
% שייכים לכוח עבודה	48.1	49.0	47.0	50.3	-2.3	2.7
% אבטלה	11.8	7.7	10.4	10.4	-11.9	35.1
% מועסקים במשלחי יד אקדמאים וטכניים	19.3	25.3	23.1	30.8	19.7	21.7
% עובדים בלתי מקצועיים	19.9	8.6	17.2	6.3	-13.6	-26.7

* שיעור משפחות חד-הוריות של עולים מכלל החד-הוריות בישראל - נתוני 2000 על-פי: הלמ"ס (2005), **שנתון סטטיסטי 2005**, לוח 4.2.

מקור: עיבודים מיוחדים של מרכז טאוב לסקרי כוח אדם, למ"ס לשנים 1997 ו-2004.

לוח נספח 2א: משקי הבית מקבלי קצבאות ביטוח לאומי ותמיכות כספיות שונות (מוסדיות ואחרות) 1997 ו-2004 (אחוזים מכל קבוצה)

המאפיין	1997		2004	
	וטיקים	עולים	וטיקים	עולים
מקבלי קצבאות ביטוח לאומי מכלל משקי בית בקבוצה	82.9	80.8	80.3	81.8
מקבלים יותר מקצבת ביטוח לאומי אחת	17.4	31.9	25.0	32.4
קצבות הביטוח הלאומי:				
קצבת ילדים	49.6	39.2	47.1	40.7
קצבת זיקנה	23.4	34.7	23.0	30.3
קצבת נכות כללית	7.4	6.8	8.4	6.6
דמי אבטלה	6.2	6.4	2.4	4.6
הבטחת הכנסה	4.6	11.4	5.3	10.0
קצבת שאירים	4.5	1.8	4.7	1.8
קצבאות ביטוח לאומי אחרות	*	*	2.3	2.2
סיוע מוסדי אחר	6.2	17.1	7.5	23.9
תמיכה כספית (לא ממוסדות)	7.4	5.9	10.2	11.5

* הכוונה לכל קצבאות ביטוח לאומי האחרות שאין לגביהן פרוט כגון: מזונות, אימהות, נידות, נכי תאונות, עבודה ופעולות איבה. הנתונים אינם כוללים מידע על קצבת סיעוד שהיא קצבה בעין, כמפורט בהגדרות. בנתוני הלמ"ס חסרים נתונים על קצבאות ביטוח לאומי אחרות ב-1997.

לוח נספח 2ב: פערים ושינויים בקבלת קצבאות ותמיכות בקרב משקי בית – עולים לעומת וטיקים (אחוזים), 2004 לעומת 1997

	הפער בין וטיקים לעולים		השינוי בקרב וטיקים	השינוי בקרב עולים
	ב-2004	ב-1997		
מקבלי קצבאות ביטוח לאומי	1.5	-2.9	-3.1	1.2
מקבלים יותר מקצבה אחת	7.4	14.5	14.4	1.6

מקור לשני הלוחות: עיבודים מיוחדים לסקרי הוצאות/הכנסות של למ"ס לשנים 1997 ו-2004, מתוך מאגר מידע של האוניברסיטה העברית, נערך עבור מרכז טאוב.

לוח נספח 3 א: עלויות רווחה של עולים מול ותיקים: הכנסות מתמיכות, לפי מקור התמיכה ורמתה, למשק בית ולנפש סטנדרטית, 1997 ו-2004 (באחוזים מסה"כ בכל תא)*

המאפיין	2004			1997		
	ותיקים	עולים	% הכנסת עולים מהכנסת ותיקים	ותיקים	עולים	% הכנסת עולים מהכנסת ותיקים
הכנסות משק בית - סה"כ (ש"ח בממוצע לחודש)	8,542	6,036	*70.7	6,696	4,820	*69.9
המרכיבים השונים כאחוז מכלל הכנסת משקי הבית (%)						
תמיכות	22.4	36.4	115.0	23.2	39.5	122.6
קצבאות	17.8	28.3	112.3	19.5	32.0	117.9
הכנסה מוסדית אחרת	23.4	18.7	66.4	24.3	27.6	81.0
הכנסה כספית ממקורות אחרים	27.0	38.4	103.5	29.8	54.9	132.5
הכנסות לנפש סטנדרטית	3,060	2,399	78.4	2,352	1,917	81.5
תמיכות לנפש כאחוז מסך ההכנסות לנפש סטנדרטית (%)						
תמיכות לנפש כאחוז מסך ההכנסות לנפש סטנדרטית (%)	18.0	29.8	129.7	19.3	31.8	133.8

* הנתון מציג את החלק היחסי שמהווה הכנסת עולים בסעיף נתון (בש"ח) מזו של הוותיקים.

מקור: הלמ"ס, סקרי הוצאות, עיבודים מיוחדים: 1997 ו-2004.

לוח נספח 33: עלויות רווחה של משקי בית, לפי שיעור הקצבה מסך הכנסות משקי בית – עולים לעומת ותיקים, 1997 ו-2004 (כאחוז מסך ההכנסה)**

סוג הקצבה	2004			1997		
	וּתִיקִים מֵהֶכְנֶסֶת מֵהֶכְנֶסֶת וּתִיקִים	עוֹלִים	% הַכְּנֶסֶת עוֹלִים	וּתִיקִים מֵהֶכְנֶסֶת מֵהֶכְנֶסֶת וּתִיקִים	עוֹלִים	% הַכְּנֶסֶת עוֹלִים
ילדים	5.0	4.6	64.5	5.9	8.6	48.7
זיקנה	23.1	35.5	108.5	32.2	21.4	108.2
שאירים	18.5	30.7	117.1	22.0	20.6	76.9
נכות	28.5	39.0	96.8	37.2	23.7	113.1
דמי אבטלה	30.2	41.0	95.8	38.8	31.0	90.0
הבטחת הכנסה	19.6	28.6	103.2	33.4	21.7	110.7
קצבאות אחרות*	23.0	18.7	57.6	-	-	-

* הכוונה לכל קצבאות ביטוח לאומי האחרות, שאין לגביהן פרוט, כגון: מזונות, אימהות, נידות, נכי תאונות, עבודה ופעולות איבה. הנתונים אינם כוללים מידע על קצבת סיעוד שהיא קצבה בעין, כמפורט בהגדרות. בנתוני הלמ"ס חסרים נתונים על קצבאות ביטוח לאומי אחרות ב-1997.

** ערך הקצבאות מוצג עבור משקי בית ולא עבור נפש סטנדרטית, מפני שלא ניתן להגדיר מחדש נפש סטנדרטית עבור כל סוג קצבה בשל הגודל השונה של אוכלוסיית משקי בית מקבלי קצבה נתונה.

מקור: עיבודים מיוחדים מסקרי הוצאות 1997, 2004 עבור מרכז טאוב.

לוח נספח 4: תשלומים למערכת הרווחה, לפי סוג – עולים מול ותיקים, 1997 ו-2004 (אחוזים מכל קבוצה)

2004			1997			תשלומים כאחוז מהוצאות משק הבית (%)
הפער	עולים	ותיקים	הפער	עולים	ותיקים	
*70.1	6,036	8,542	*72.0	4,820	6,696	הוצאות משק הבית – סה"כ
9.0	22.2	31.0	16.0	18.2	34.2	תשלומי חובה
0.9	4.3	5.2	1.4	3.4	4.8	תשלומי ביטוח לאומי
-0.1	5.5	5.4	0.5	5.1	5.6	תשלומי ביטוח בריאות

* החלק היחסי של הכנסת עולים מהכנסת הותיקים. **המקור:** עיבודים מיוחדים מסקרי הוצאות 1997, 2004 עבור מרכז טאוב.

לוח נספח 5: עלות התמיכות והתשלומים* – עולים וותיקים, 1997 ו-2004

2004		1997		המאפיין
עולים	ותיקים	עולים	ותיקים	
22.0	78.0	18.3	81.7	אחוז התמיכות הכולל מסך התמיכות והתקבולים במשק
21.4	78.6	17.2	82.8	אחוז התמיכות מסך תשלומי הביטוח הלאומי לקצבאות
11.8	88.2	8.9	91.1	אחוז תשלומי ביטוח לאומי מסך התשלומים לביטוח לאומי
12.5	87.5	11.2	88.8	אחוז תשלומי ביטוח בריאות מסך תשלומי ביטוח בריאות

* החישוב נערך כחלק היחסי של מכפלת מספר משקי הבית מקבלי התמיכות (בכל קבוצת אוכלוסייה) בשיעור תמיכה חודשי ממוצע 12x חודשים מסך התמיכות השנתיות במשק. ובאופן דומה נערך החישוב עבור תשלומים שנתיים לביטוח לאומי ולביטוח בריאות של כל קבוצה מסך התשלומים לביטוח לאומי וביטוח בריאות בכלל המשק.

מקור: עיבודים מיוחדים מסקרי הוצאות 1997, 2004 עבור מרכז טאוב.