

עוני ואי שוויון בישראל במבט בין-לאומי

חיים בלייך*

תקציר

פרק זה בוחן את ממדי העוני ואי השוויון בישראל לאורך זמן ובהשוואה למדינות ה-OECD, תוך חלוקה לשתי קבוצות עיקריות: גילאי 59 ומטה וגילאי 66 ויותר. באוכלוסייה בגילי 59 ומטה ממדי העוני ואי השוויון בישראל הם בין הגבוהים במדינות המפותחות, גם בהכנסות כלכליות (ההכנסות של משק הבית מעבודה, מפנסיות תעסוקתיות ומהון, לפני ניכוי תשלומי החובה) וגם בהכנסות פנויות – ההכנסה ברוטו (כולל תשלומי העברה) בניכוי מסים ישירים. לצד זאת, במהלך השנים 2002–2011 עלו שיעורי התעסוקה בכלל קבוצות האוכלוסייה בישראל, והעלייה הובילה לצמצום ממדי אי השוויון בהכנסות כלכליות (אף כי לא התלוותה לכך ירידה משמעותית בשיעורי העוני). בהכנסות הפנויות עלו ממדי אי השוויון עד שנת 2006 ומאז התייצבו, בעוד ששיעורי העוני התרחבו באופן די עקבי, בעיקר בקרב ערבים וחרדים. בקרב האוכלוסייה בגילי הפרישה, ממדי העוני בהכנסות הפנויות גבוהים משמעותית מאלה שב-OECD. עם זאת, המשאבים הכוללים (הסדרים פנסיוניים ציבוריים ופרטיים כאחד) המוקצים לקשיש מציבים את ישראל במקום גבוה יחסית בדירוג המדינות המפותחות – כלומר, גובה הסכום המוקצה לכך אינו נמוך ביחס לעולם, אולם חלוקתו בין הקשישים אינה שוויונית. אחת הסיבות לכך שההוצאה הציבורית הכוללת בישראל נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות היא שתקבולי המס במדינה הם בין הנמוכים ביותר בעולם המערבי, ולקשר הבלתי נפרד בין תקבולי המס להוצאה הציבורית יש השלכות מהותיות על מידת צמצום הפערים.

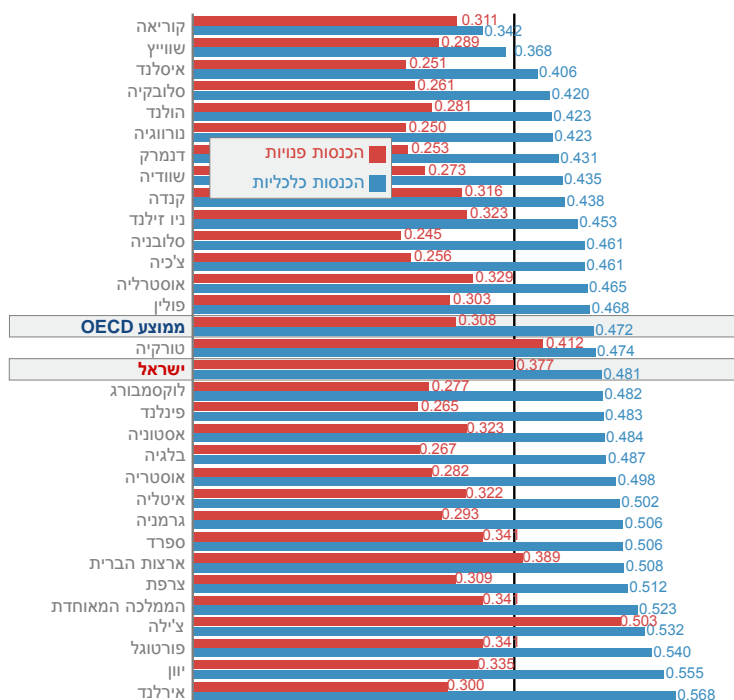
* חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ברצוני להביע תודה והוקרה לנחום בלס, פרופ' גיון גל, פרופ' אבי וייס, שביט מדהלה, הדס פוקס, פרופ' דב צירניחובסקי וקיריל שרברמן, שתרמו לעיצובו ולקידומו של מחקר זה.

מבוא

סוגיות העוני ואי השוויון בהכנסות הן מהנושאים המדוברים ביותר בשיח הציבורי בישראל. השוואה בין אי השוויון בין משקי הבית השונים במדינה לאי השוויון במדינות ה-OECD מעלה תמונת מצב מעניינת; לפי הכנסות כלכליות (כלומר לפני שהובאו בחשבון תשלומי העברה המוענקים למשק הבית ומסים ישירים המושטים עליו) ישראל ממוקמת קרוב לממוצע המדינות המפותחות בדירוג לפי מדד ג'יני לאי שוויון.¹ לעומת זאת, בהשוואה לפי הכנסות פנויות (לאחר תשלומי העברה ומסים) ישראל מאופיינת כאחת המדינות הבלתי שוויוניות ביותר (תרשים 1א').

¹ מדד ג'יני לבדיקת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות נע בין 0 ל-1. כאשר המדד הוא 0, המשמעות היא שכלל הפרטים בעלי אותה הכנסה. כאשר המדד מקבל את הערך 1, אזי כלל ההכנסה מצויה בידי פרט אחד.

תרשים א'1
אי שוויון בהכנסות, 2011
מדד גייני במדינות ה-OECD*

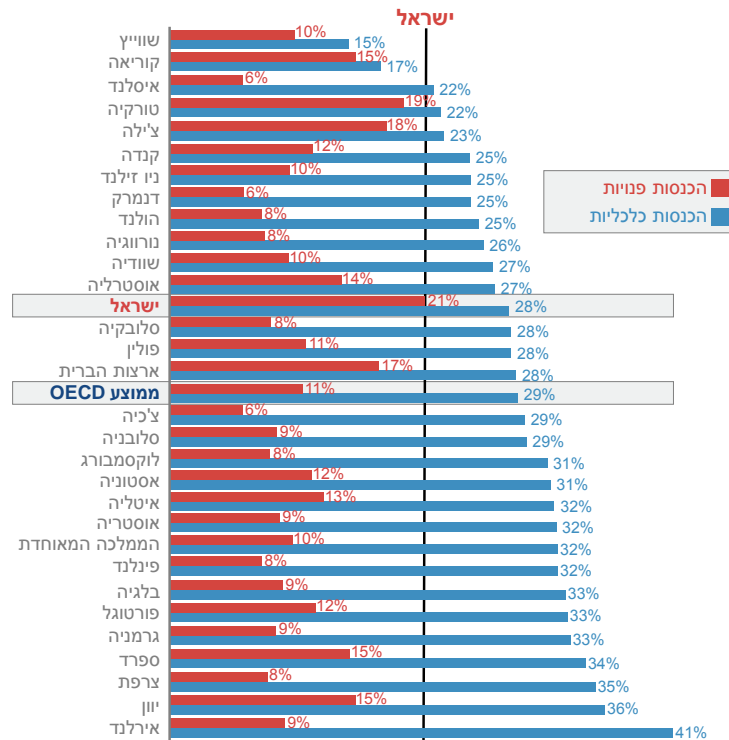


* 31 מדינות OECD. במדינות מעטות שלגביהם לא היו נתונים ל-2011 נלקחו נתוני שנת 2010, או ממוצע של 2010 ו-2012, בכפוף לזמינות.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

תמונה דומה מתקבלת גם בנתוני עוני בקרב פרטים. בישראל 28 אחוז מהפרטים נמצאים מתחת לקו העוני לפי הכנסות כלכליות – שיעור דומה לממוצע ה-OECD, העומד על 29 אחוז. לעומת זאת, במדד הכנסות פנויות, כחמישית מהפרטים בישראל נמצאים מתחת לקו העוני – שיעור כמעט כפול מהממוצע במדינות המפותחות (תרשים א'1).

תרשים ב'1
שיעור הפרטים מתחת לקו העוני, 2011
 כאחוז מכלל האוכלוסייה במדינות ה-OECD*



* 31 מדינות OECD. במדינות מעטות שלגביהם לא היו נתונים ל-2011 נלקחו נתוני שנת 2010, או ממוצע של 2010 ו-2012, בכפוף לזמינות.

מקור: חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD

השאלה המתבקשת היא מהם הגורמים העיקריים המובילים לשוני כה גדול בין המדדים לפי הכנסות כלכליות למדדים לפי הכנסות פנויות. חלק מהתשובה נעוצה במדיניות המיסוי והביטחון הסוציאלי השונה בכל מדינה – ומדיניות זו מושפעת, בין היתר, מתמהיל שונה של האוכלוסייה, ובפרט מהשוני באחוז הפרטים בגיל הפרישה. כדי לחדד את ההשוואה למדינות ה-OECD, העוני ואי השוויון יימדדו

בחלוקה לשתי קבוצות גיל עיקריות: גילאי העבודה וגילאי הפרישה. חלוקה זו מאפשרת להתמקד בצורה טובה יותר בגורמים לאי השוויון ולעוני בכל קבוצה. בקרב פרטים בגילי העבודה, המחקרים על ישראל מלמדים כי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, פערים בהשכלה והבדלים דמוגרפיים מהווים את הסיבות העיקריות לשונות הגבוהה בגובה ההכנסות ובשיעורי העוני בין קבוצות האוכלוסייה השונות (למשל קמחי, 2010; דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות). לעומת זאת, בקרב פרטים בגילי הפרישה הזכאות לפנסיה תעסוקתית, לצד גובה התמיכות מהמדינה, הם בין הגורמים המרכזיים המשפיעים על פערי ההכנסות בין קבוצות האוכלוסייה (שטייר ובלייך, 2014).

מטרת הפרק היא להציג תמונת מצב של ממדי העוני ואי השוויון בישראל ובמדינות המפותחות בחלוקה לשתי קבוצות אלו. החלק הראשון של הפרק יעסוק בגילאי העבודה בכלל, ובעוני בקרב משפחות הכוללות מפרנסים בפרט. החלק השני יעסוק באוכלוסייה בגילי הפרישה, והחלק השלישי ידון בכמה היבטים שקשורים למערכת המיסוי והביטחון הסוציאלי.

נתונים ושיטת עבודה

קיימות שיטות שונות למדידה של עוני. הדרך המקובלת למדידה מבוססת על ההכנסות הכספיות הפנויות, המשמשות את משקי הבית לצריכה ולחיסכון, מבלי לקחת בחשבון את ערך השירותים הנוספים הניתנים כסיוע לקבוצות השונות. חלקים מפרק זה מתבססים על נתוני ה-OECD. לפיכך, מדידת העוני² תבוצע לפי הכללים של ה-OECD, השונה בכמה מאפיינים משיטת החישוב בישראל.³ לנתוני ה-OECD יש יתרון מרכזי, והוא המדגם הרחב של נתונים מצרפיים בתחומי העוני ואי השוויון עבור מדינות הארגון. אולם יש בהם גם חסרונות, ובפרט מחסור בנתונים לאורך זמן ובנתוני מיקרו ברמת משקי בית. לאור זאת, בפרק שולבו

² הכנסת קו העוני מוגדרת כמחצית מהכנסה החציונית הפנויה לנפש מתוקנת.

³ סולם השקילות ב-OECD שווה לשורש מספר הנפשות במשק הבית. בשיטה זו היתרונות לגודל רבים יותר מאשר בחישוב של המוסד לביטוח הלאומי, המתבסס על שיטת שקילות שונה. עקב כך, כתוצאה מהתוספות של פרט למשק בית, התוספת השולית היחסית הנדרשת להכנסת משק הבית כדי לעמוד ברמת הכנסה מסוימת לנפש מתוקנת (למשל ברמת הכנסת קו העוני) נמוכה יותר לפי סולם השקילות של ה-OECD. הדבר מביא לכך שמשקלם של משקי בית גדולים הנמצאים מתחת לקו העוני לפי סולם השקילות של ה-OECD יהיה נמוך יותר מאשר לפי החישוב של המוסד לביטוח לאומי. הבדל נוסף הוא שדירוג הכנסות משקי הבית ב-OECD מבוסס על נפשות, ולא על משקי בית כמו בביטוח הלאומי.

ניתוחי מיקרו המבוססים על מאגר הנתונים של Luxembourg Income Studies (LIS).⁴ אמנם מדגם המדינות ב-LIS קטן יותר מזה של ה-OECD, אולם לניתוחי המיקרו הנכללים בו יש תרומה משמעותית להבנת התמונה הכוללת. מרבית הנתונים עבור ישראל הם עד שנת 2011, אף על פי שקיימים נתונים עדכניים יותר, כדי להתאים לשנים הקיימות במאגרי ההשוואה הבין-לאומית.

1. עוני ואי שוויון בקרב משקי בית בגילי העבודה

אי שוויון בהכנסות

גיל הפרישה הרשמי בישראל עומד כיום על 62 לנשים ו-67 לגברים. גיל זה (כמו גם הגיל הממוצע לפרישה בפועל) משתנה בין מדינות ה-OECD, מה שעלול לפגוע בתקפות ההשוואה. לפיכך, בסעיף זה ייבחנו משקי בית שגיל העומד בראשם אינו עולה על 59, הנחשב לגיל עבודה בכל המדינות, ובמשקי בית זוגיים – גם גיל בן/בת הזוג אינו עולה על 59.⁵

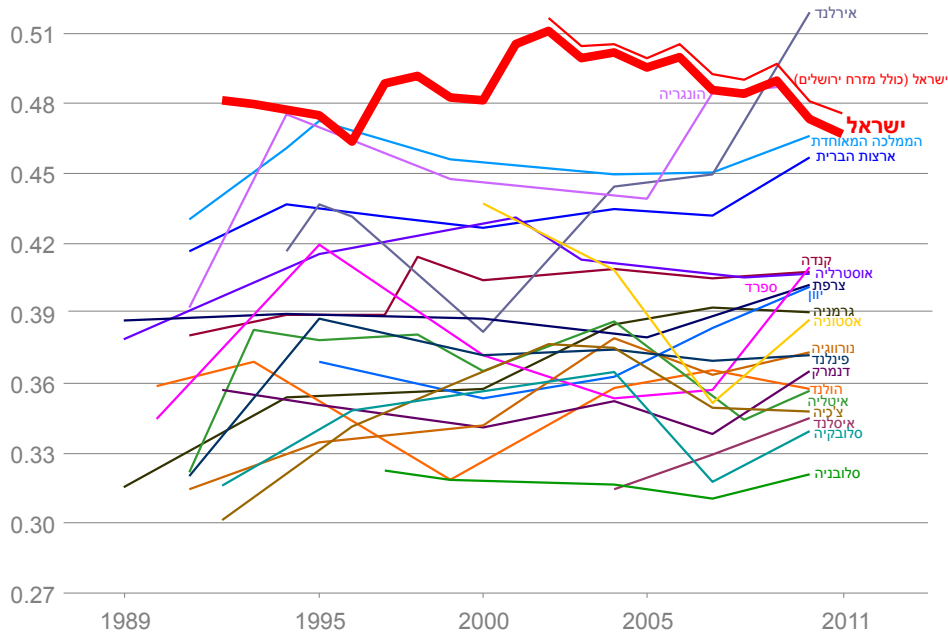
תרשים 2' מציג את אי השוויון בהכנסות כלכליות⁶ בקרב גילאי 59 ומטה לאורך שני עשורים, עבור מדגם של 21 מדינות. כפי שניתן לראות, מאז שנות התשעים המוקדמות ישראל ממוקמת בראש הדירוג. עם זאת, ראוי לציין כי ניכרת ירידה מדודה ועקבית בממדי אי השוויון בעקביות מאז תחילת שנות האלפיים. פעולות כמו צמצום קצבאות והפחתת מסים ישירים בגילי העבודה, שעשויים לסייע לעלייה בשיעורי התעסוקה, היו בין הגורמים שתרמו לירידה זו.

⁴ מאגר הנתונים של LIS מכויל באופן שמאפשר חישובי נתונים עבור כל מדינה לפי כללים ומתודולוגיות בני השוואה.

⁵ משקי בית זוגיים כוללים גם זוגות שאינם נשואים.

⁶ הכנסה כלכלית בגילי 59 ומטה בישראל חושבה על בסיס הכנסות מעבודה ומהון, המהוות רוב מכריע של ההכנסות הכלכליות במשקי בית אלו (כפי שניתן לראות בתרשים 3 בהמשך). עבור המדינות האחרות נלקחו בחשבון גם העברות פרטיות, כפי שמקובל בחישובים ב-LIS.

תרשים 2א'
אי שוויון בהכנסות כלכליות בקרב גילאי 59 ומטה*, 1989–2011
 מדד גייני במדינות ה-OECD**

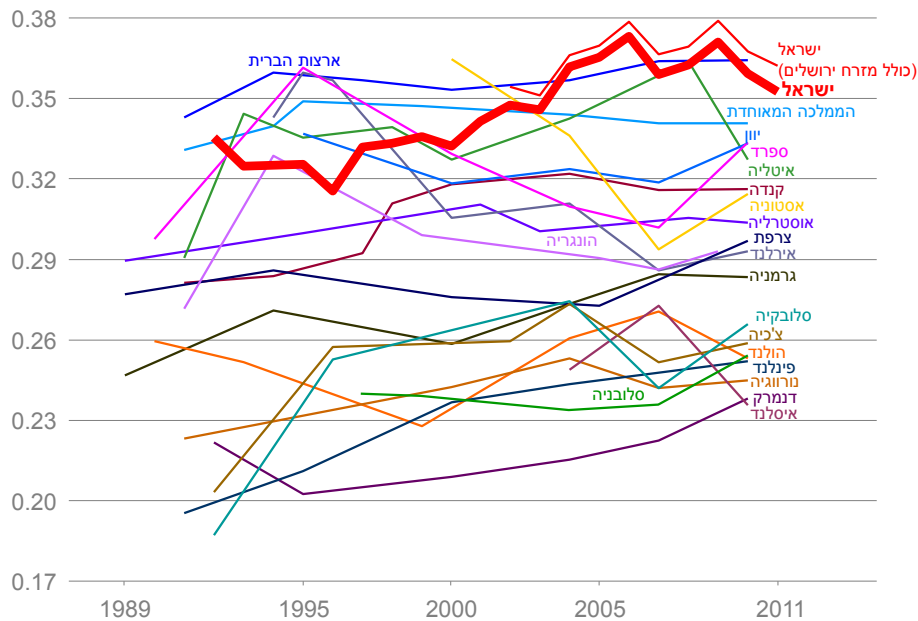


* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
 ** מחושב לפי שיטת ה-OECD עבור 21 מדינות שיש עבורן לפחות 3 תצפיות לאורך זמן, לרבות משנת 2010. עבור ישראל אין נתונים ל-1994.
 מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

באופן כללי, בהינתן שנתונים כמו שיעורי התעסוקה ומאפיינים דמוגרפיים אינם משתנים, כדי לצמצם את ממדי אי השוויון בהכנסות הכלכליות נדרשים משאבים כספיים. אלא שדווקא בישראל, שבה רמת אי השוויון הכלכלי גבוהה במיוחד בגילי העבודה, צמצום הפערים הופך להיות מורכב יותר, מכיוון שהגדלת הסיוע הממשלתי לאוכלוסייה שאמורה להיות פעילה כלכלית עלולה במקרים מסוימים ליצור תמריץ לאי השתתפות בכוח העבודה, או בחירה בעבודה חלקית.

תרשים ב'2 משלים את התמונה ומציג את מדד גייני לקבוצת הגיל המדוברת לפי הכנסות פנויות. ב-2006 נבלמה עליית אי השוויון בישראל ולאחר מכן אף נרשמה ירידה, אולם רמתו עדיין גבוהה ביחס למדינות המפותחות האחרות שנבדקו.

תרשים ב'2
אי שוויון בהכנסות פנויות בקרב גילאי 59 ומטה*, 1989–2011
מדד גייני במדינות ה-OECD**



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
** מחושב לפי שיטת ה-OECD עבור 21 מדינות שיש עבורן לפחות 3 תצפיות לאורך זמן, לרבות משנת 2010. עבור ישראל אין נתונים ל-1994.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

התפתחות בהרכב ההכנסות

כאמור, בתקופה הנבדקת חלו שינויים משמעותיים בתמהיל ההכנסות של משקי בית. תרשים 3 מציג את הרכב ההכנסות במשקי בית (מתוקנות לגודל משק הבית) בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה נבחרות (תרשים נ'1 בנספחים מציג נתונים דומים

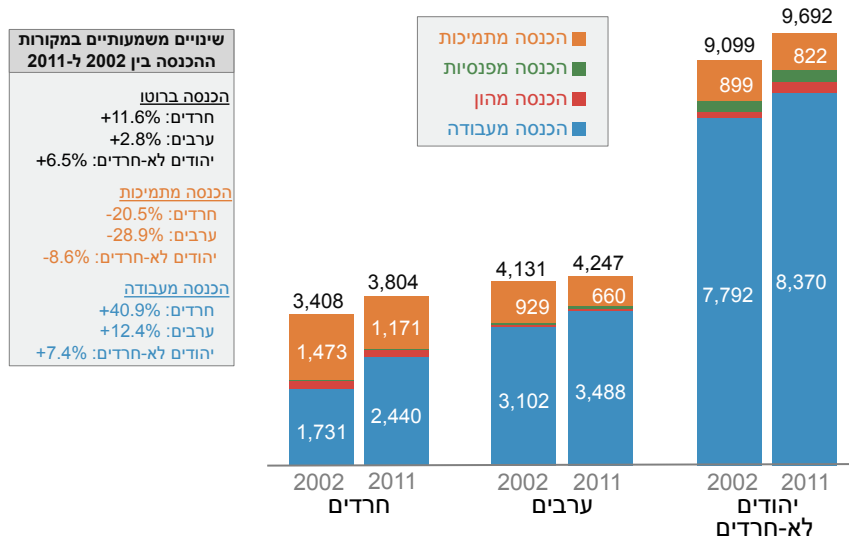
ללא תקנון לגודל משק הבית). כפי שניתן לראות, ההכנסות מתמיכות ממשלתיות ירדו באופן משמעותי, ומנגד ההכנסות מעבודה עלו. כך למשל, בקרב חרדים⁷ חלקן של הכנסות מעבודה עלה מ-51 ל-64 אחוז מכלל ההכנסות בין שתי התקופות. בקרב ערבים עלה חלקה של העבודה מ-75 אחוז ל-82 אחוז, ואילו בקרב יהודים שאינם חרדים משקלן של הכנסות מעבודה נשאר יציב סביב 85–86 אחוז. השינויים הריאליים בהכנסה ברוטו לנפש מתוקנת בין שתי התקופות הסתכמו ב-3 אחוזים בקרב האוכלוסייה הערבית, בהשוואה ל-7 אחוזים בקרב היהודים שאינם חרדים ו-12 אחוז בקרב החרדים.

עוד ניכר כי שיעורי הגידול המשמעותיים ביותר בהכנסה מעבודה בין 2002 ל-2011 נרשמו בקרב ערבים וחרדים (כ-12 אחוז וכ-41 אחוז, בהתאמה), וגידול זה תרם לצמצום אי השוויון בהכנסות הכלכליות מהקצה התחתון של ההתפלגות. כשנבחנות ההכנסות הפנויות, הגידול הריאלי המשמעותי ביותר חל בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. הסיבה לכך היא שורת צעדי מדיניות שנקטו בשנים אלו, וביניהם ירידה בנטל המס הישיר, וקיצוץ בקצבאות שפגע ביתר שאת בערבים ובחרדים (תרשים נ'2 בנספחים). עיקר הגידול הריאלי בהכנסות הפנויות התרחש עד שנת 2007. כאמור, שינויים אלו תרמו להרחבת הפערים בהכנסות הפנויות, כפי שמראה תרשים ב' לעיל.

⁷ חרדים הוגדרו כמי שמתגוררים במשק בית שמקום לימודיו האחרון של העומד בראשו היה ישיבה, או שבראשם עומדת אישה שבן זוגה למד בישיבה כמוסד אחרון.

תרשים 3
**הכנסה חודשית ברוטו למשק בית בקרב גילאי 59 ומטה*,
 2011 ו-2012**

הכנסה חודשית לנפש מתוקנת**,
 לפי מקור הכנסה וקבוצת אוכלוסייה, בשקלים של 2011



שינויים משמעותיים במקורות הכנסה בין 2011 ל-2012	
הכנסה ברוטו	
חרדים:	+11.6%
ערבים:	+2.8%
יהודים לא-חרדים:	+6.5%
הכנסה מתמיכות	
חרדים:	-20.5%
ערבים:	-28.9%
יהודים לא-חרדים:	-8.6%
הכנסה מעבודה	
חרדים:	+40.9%
ערבים:	+12.4%
יהודים לא-חרדים:	+7.4%

* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
 ** מחושב לפי שיטת ה-OECD.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שיעורי העוני

שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה בגילי 59 ומטה בישראל אינם מתפלגים באופן זהה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. תרשים 4 מצג את שיעורי העוני בתקופות נבחרות במהלך העשור הקודם (2011–2002). בבדיקה לפי הכנסות כלכליות ירדו שיעורי העוני באוכלוסייה היהודית שאינה חרדית בשתי נקודות אחוז בין שתי התקופות הראשונות, לעומת עלייה קלה שהתרחשה בקרב האוכלוסייה הערבית. במגזר החרדי שיעורי העוני גבוהים באופן משמעותי ונעים סביב 70 אחוז. יש לזכור

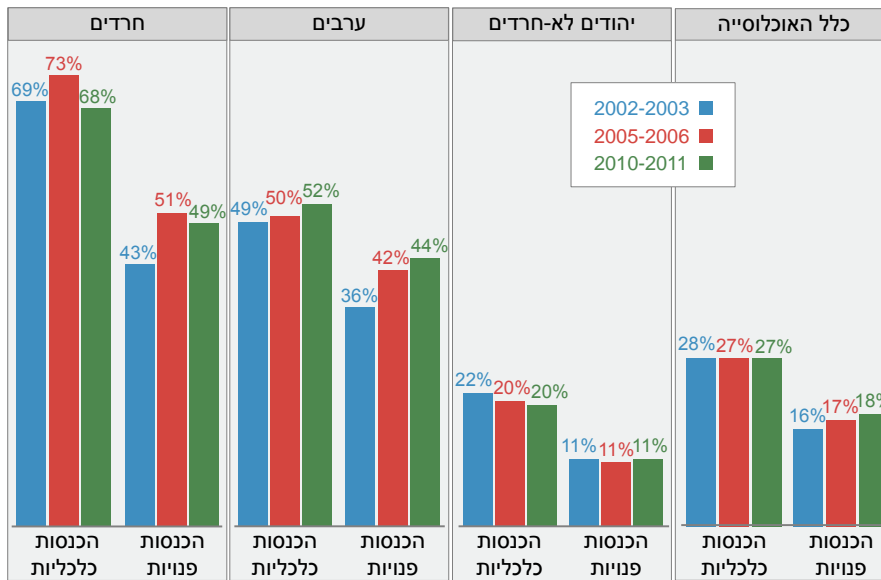
שמדובר באוכלוסייה קטנה יחסית,⁸ ולכן תיתכן תנודתיות גדולה יותר בממדי העוני בקרבה. בממוצע עבור כלל קבוצת הגיל שיעורי העוני בהכנסות הכלכליות בעשור הקודם היו די יציבים, ונעו בין 27 ל-28 אחוז.

במדידה לפי הכנסות פנויות בולטת ביותר העלייה בשיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית, העומדת על כ-8 נקודות אחוז. מרבית העלייה התרחשה עד השנים 2005–2006. בקרב האוכלוסייה החרדית נתוני העוני גבוהים ביותר. גם באוכלוסייה זו עיקר העלייה התרחשה עד 2005–2006, ומאז חלה ירידה קלה. השיעור המקביל בקרב יהודים לא-חרדים נותר יציב במהלך העשור, סביב 11 אחוז.

תרשים 4א'

שיעור משקי בית מתחת לקו העוני* בקרב גילאי 59 ומטה**

לפי קבוצת אוכלוסייה, ממוצעים תקופתיים, 2002–2011



* מחושב לפי שיטת ה-OECD.

** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

⁸ שיעור משקי הבית החרדיים גדל מ-3.9 ל-4.4 אחוזים מכלל משקי הבית בגילי 59 ומטה במהלך העשור.

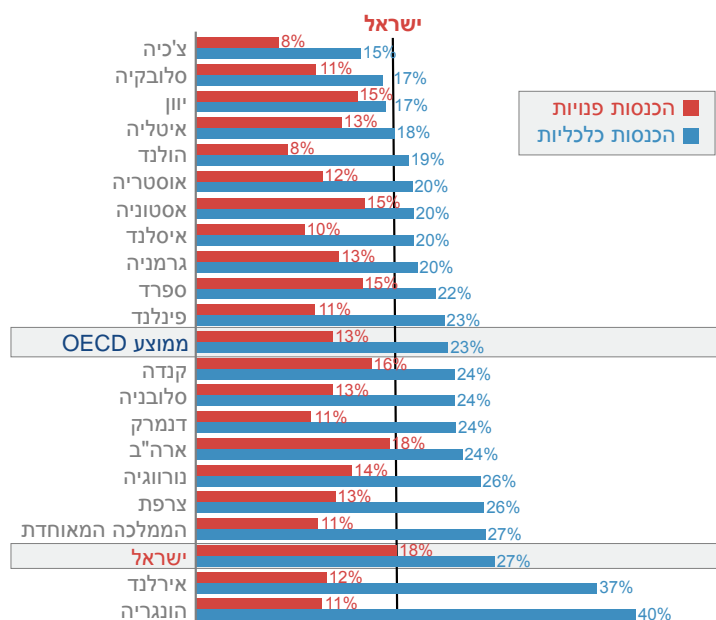
כאשר משווים בין ישראל למדינות אחרות, חשוב להדגיש שהנתונים במדינות המפותחות עומדים בסימן משבר הסאב-פריים שהחל ב-2008, ואילו ישראל לא נפגעה ממשבר זה בצורה דומה. כמו כן, בחלק גדול ממדינות המערב ניכרות מגמות ארוכות טווח של הזדקנות האוכלוסייה וירידה בילודה. לעומת זאת אוכלוסיית ישראל מזדקנת, אולם שיעורי הילודה בה גבוהים יותר⁹ – ושיעורים אלו משפיעים על גודל משק הבית, שכאמור יש לו תפקיד בקביעת מדדי העוני והאי שוויון. השוואה בין-לאומית בין משפחות שהעומד בראשן בן 59 או פחות מצביעה על שיעורי עוני גבוהים יותר בישראל. לפי תרשים 4ב', בהכנסות כלכליות נאמדים שיעורי העוני בישראל בכ-27 אחוז, לעומת כ-23 אחוז במוצע במדינות המפותחות האחרות. בהכנסות פנויות שיעורי העוני נאמדים בכ-18 אחוז בישראל ובכ-13 אחוז בממוצע במדינות האחרות.¹⁰

בהשוואה לתרשים 1ב' לעיל אפשר לראות כי שיעורי העוני בקרב גילאי העבודה בישראל דומים יותר לשיעור בכלל האוכלוסייה בהכנסות כלכליות, ואילו ב-OECD שיעור זה יורד משמעותית כאשר מדובר בגילאי העבודה בלבד (ללא קשישים). מכאן נובע ששיעורי העוני בהכנסות כלכליות באוכלוסייה המבוגרת במדינות ה-OECD יהיו גבוהים במידה משמעותית מאשר בישראל. כפי שיוסבר בפירוט בסעיפים הבאים, הבדל זה נובע משוני בהרכב האוכלוסייה ובמבנה ההכנסות.

⁹ לפי ה-OECD, ב-2011 שיעור הפריון הכולל בישראל עמד על 3 ילדים לאישה, ולעומת זאת בכל המדינות המפותחות האחרות הפריון נמוך מ-2.1 ילדים לאישה – פחות מן הרמה הנחוצה לשמירה על יציבות גודל אוכלוסייתן (Society at a Glance, 2014).

¹⁰ בדיקת שיעורי העוני בקרב פרטים מעלה את הממצאים הבאים: במדינות המפותחות 21 ו-10 אחוז מהפרטים נמצאים מתחת לקו העוני לפי הכנסות כלכליות ופנויות, בהתאמה. בישראל הנתונים המקבילים הם 27 ו-21 אחוז. משמעות הדבר היא שבישראל העוני מרוכז במשפחות גדולות יותר, לפחות בהכנסות הפנויות. במדינות המפותחות התמונה הפוכה – העוני מרוכז במשקי בית קטנים יותר (תרשים 3' בנספח).

תרשים ב'4
שיעור משקי בית מתחת לקו העוני* בקרב גילאי 59 ומטה**
 מדינות ה-OECD, 2010



* מחושב לפי שיטת ה-OECD עבור 21 מדינות שיש עבורן נתונים.
 ** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 59 ומטה

בשיעורי העוני בקרב כלל האוכלוסייה לפי הכנסות כלכליות (תרשים ב'1 לעיל) ישראל קרובה לממוצע ה-OECD, אולם בקרב משקי הבית הצעירים יותר (בראשות בני 59 ומטה, כלומר מרבית גילאי העבודה) הנתון בישראל גבוה בכ-4 נקודות אחוז מממוצע המדינות המפותחות. אי לכך, יש לחפש את הגורמים לפערים בעוני בהכנסות הכלכליות בהתפתחויות בשוק העבודה. שיעורי התעסוקה של ישראל,

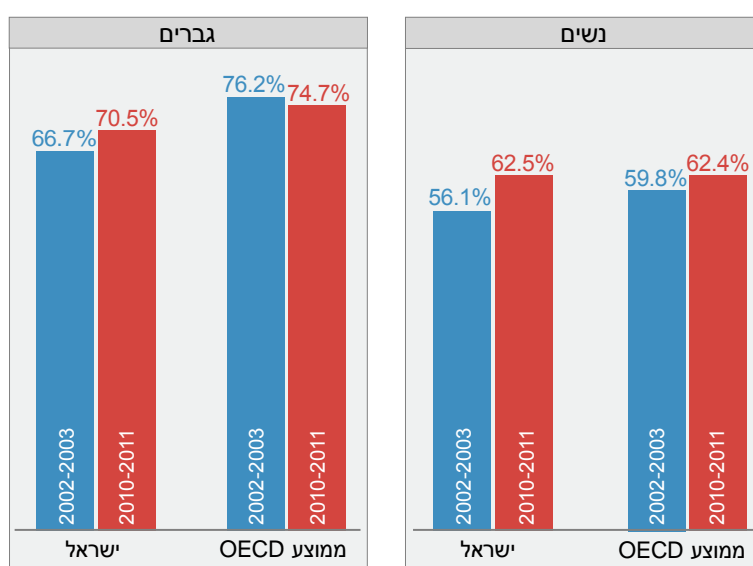
המבוססים על נתוני ה-OECD, מתייחסים לכלל האוכלוסייה (לרבות משרתים בשירות צבאי חובה או בקבע).

תרשים 5א' מראה כי בקרב גברים בני 15–59 הצטמצמו הפערים בין שיעורי התעסוקה בישראל ובמדינות המפותחות. אחוז המועסקים בישראל עלה באופן מדוד במהלך העשור הקודם: מכ-67 אחוז בתחילתו לכ-70 אחוז בסופו. השיעורים המקבילים במדינות ה-OECD באותן שנים היו גבוהים יותר: מכ-76 אחוז בתחילת שנות האלפיים עד לשיא של 78 אחוז בשנת 2008, ואחרי המשבר שחל באותה שנה – התייצבות סביב 75 אחוז בשנים 2010–2011.

תרשים 5א'

שיעורי תעסוקה בקרב גילאי 15–59

ממוצע בשנים 2002–2003 ו-2010–2011, לפי מגדר



מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

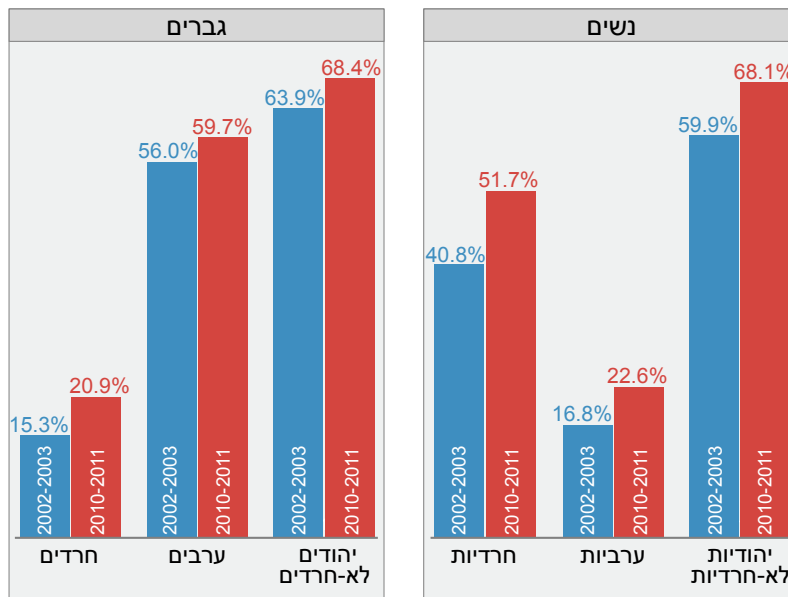
בקרב נשים באותה קבוצת גיל פערי התעסוקה בין ישראל לממוצע ה-OECD היו מינוריים למדי בתחילת התקופה, ונסגרו כעבור עשור. בישראל עלה שיעור המועסקות מכ-56 אחוז בתחילת התקופה לכ-63 אחוז בשנת 2011. שיעורי התעסוקה של מקביליהן במדינות ה-OECD עלו מ-60 אחוז לכדי 63 אחוז ערב

המשבר בשנת 2008, ומאז הראו ירידה קלה והתייצבו על כ-62 אחוז. כאמור, חלק מן הפערים בתעסוקה נובעים מיציאה מאוחרת יחסית של חלק מהצעירים לשוק העבודה האזרחי בגלל השירות הצבאי והאזרחי, הירשמות ללימודים אחר הצבא, לימודי תורה בקרב החרדים ונורמות חברתיות ותרבותיות שונות.

תרשים 5 ב'

שיעורי תעסוקה* בקרב גילאי 15–59

לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, ממוצע בשנים 2002–2003 ו-2010–2011



* כוח עבודה אזרחי.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כדי לתת תמונה רחבה של הבדלי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל, יש להשתמש בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כאמור, עד 2011 הנתונים שיקפו את כוח העבודה האזרחי בלבד, לכן קיימת הטיה

כלפי מטה¹¹ של שיעורי התעסוקה בהשוואה לנתונים שמדווחים ב-OECD, הכוללים את כלל כוח העבודה. מכל מקום, מתברר כי מבין הנשים, השינויים הבולטים ביותר חלו בקרב החרדיות: שיעורי התעסוקה בקבוצה זו עלו מ-41 אחוז בתחילת שנות האלפיים ל-52 אחוז כעבור עשור. בקרב הנשים הערביות אחוז המועסקות הוא הנמוך ביותר מבין הקבוצות, ועמד על כ-23 אחוז בשנים 2010–2011, לאחר גידול של כ-6 נקודות אחוז ביחס לשנים 2002–2003. בקרב יהודיות לא-חרדיות שיעורי התעסוקה בשנים 2010–2011 עומדים בממוצע על כ-68 אחוז, לעומת כ-60 אחוז בשנים 2002–2003.

ההתפתחויות בקרב הגברים דומות למתרחש אצל הנשים, אך השינוי בין תחילת התקופה לסופה קטן יותר. נכון לשנים 2010–2011 שיעורי התעסוקה של גברים חרדים עומדים על כ-21 אחוז – עלייה של כ-6 נקודות אחוז מהשנים 2002–2003. גם בקרב היהודים הלא-חרדים והערבים שיעורי התעסוקה עלו בכמה נקודות אחוז, ונאמדים בכ-68 אחוז ובכ-60 אחוז, בהתאמה, בשנים 2010–2011 (לעומת 64 אחוז בקרב יהודים לא-חרדים ו-56 אחוז בקרב הערבים בתחילת התקופה).

לצד הגידול בשיעורי התעסוקה, יש חשיבות גם להיקף המשרות. תרשים 6 מצביע על השינויים שחלו בתמהיל התעסוקה בישראל לפי היקפי המשרה.¹² בקרב כלל הנשים הנתונים מצביעים על ירידה קלה בשיעור המועסקות חלקית. בהקשר זה בולטת קבוצת הנשים החרדיות, שגם לאחר הירידה עדיין למעלה ממחצית מהמועסקות בה עובדות במשרה חלקית. בקרב הגברים חלה עלייה קלה בשיעור המועסקים במשרה חלקית, וגם בקרבם בולטים פערים בחלקיות המשרה בין החרדים לשאר האוכלוסיות.

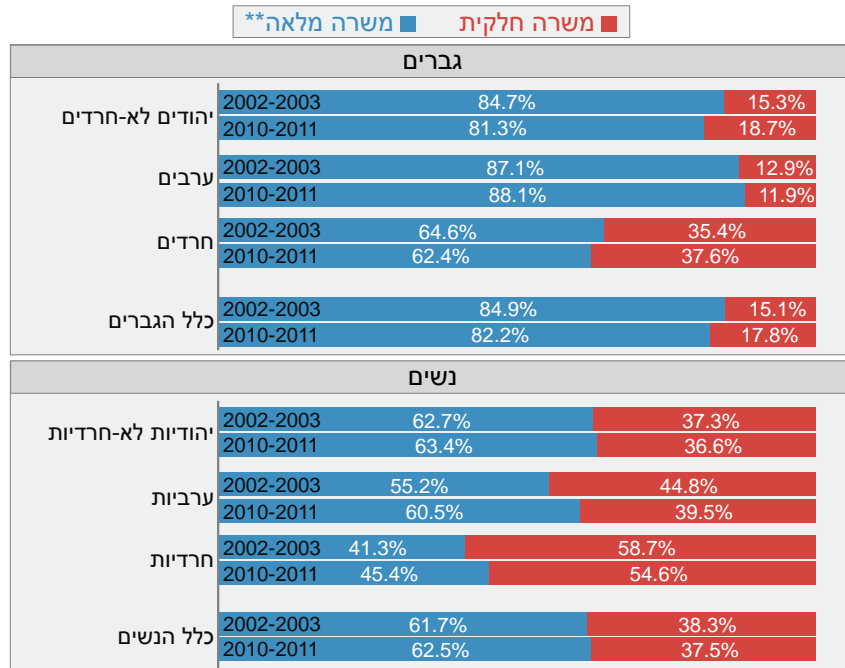
¹¹ בחישוב חולק מספר המועסקים בכוח העבודה האזרחי (המונה) בכלל האוכלוסייה (מכנה). עיקר ההטיה כלפי מטה היא בקבוצת היהודים הלא-חרדים, בגלל משקלם הגבוה בקרב המשרתים בצבא (חובה וקבע).

¹² משרה מלאה מוגדרת כלפחות 35 שעות עבודה שבועיות.

תרשים 6

התפלגות התעסוקה* לפי היקף המשרה בקרב גילאי 15–59

לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה, ממוצע בשנים 2002–2003 ו-2010–2011



* כוח עבודה אזרחי.

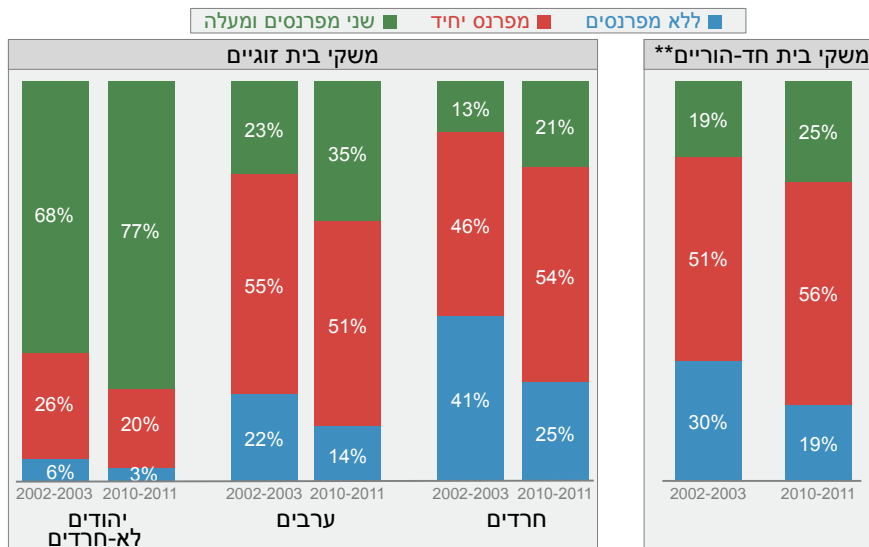
** משרה מלאה מוגדרת כלפחות 35 שעות עבודה שבועיות.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ההתפתחויות בתחום התעסוקה באות לידי ביטוי גם במספר המפרנסים במשקי בית זוגיים וחד-הוריים¹³ (תרשים 7א). בכל קבוצות האוכלוסייה חל גידול בחלקם של משקי בית שיש בהם מפרנסים, והשינויים בולטים במיוחד בקרב חרדים וערבים. כמו כן, בכל הקבוצות חלה עלייה במשקלם של משקי בית הכוללים שני מפרנסים ומעלה.

¹³ לפי הגדרת המוסד לביטוח הלאומי. לפי הגדרה זו ייתכנו מצבים שבהם יהיו במשק בית של משפחות חד-הוריות מעל שני מבוגרים, וכפועל יוצא בכך לפחות שני מפרנסים.

תרשים 7א'
התפלגות התעסוקה במשקי הבית בקרב גילאי 59 ומטה*
 לפי הרכב משק הבית וקבוצת אוכלוסייה,
 ממוצע בשנים 2002–2003 ו-2010–2011



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
 ** משקי בית הכוללים ילדים עד גיל 18. מרבית משקי הבית בקבוצה הם יהודים לא-חרדים, לכן לא נעשתה חלוקה לקבוצות אוכלוסייה.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

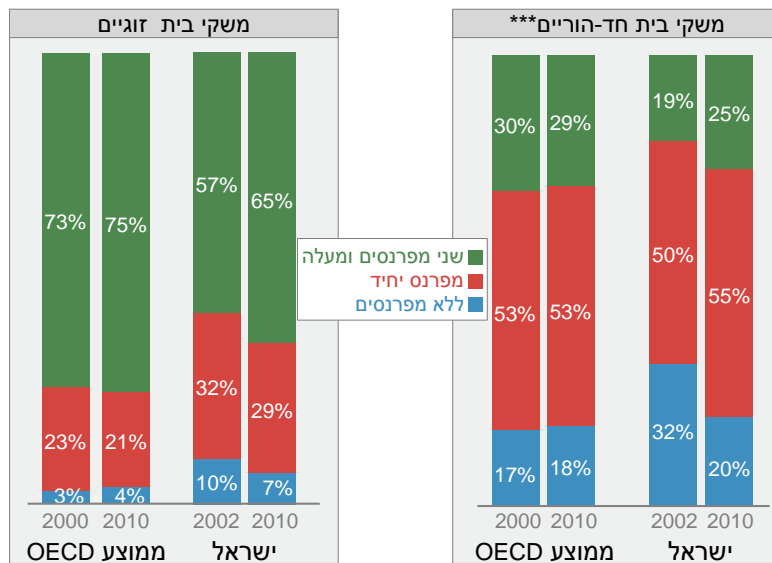
השוואה בין ההתפתחויות בישראל וב-OECD מתחילת שנות האלפיים עד סוף העשור הקודם מצביעה על שיעור גבוה יותר של משקי בית ללא מפרנסים בישראל (תרשים 7ב'). בתחילת התקופה משקלם של משקי בית זוגיים הכוללים שני מפרנסים ומעלה ב-OECD היה גבוה בכ-16 נקודות אחוז משיעורם בישראל. כעבור עשור הפער הצטמצם מעט אך עדיין נותר גבוה: 10 נקודות אחוז. למרות העלייה בתעסוקה במשקי בית אלו, שיעורי העוני בהכנסות פנויות בקרב זוגות ומשפחות חד-הוריות בישראל עלו בין שתי השנים, לעומת יציבות יחסית בממוצע המדינות המפותחות (תרשים 7ג' בנספחים).

נתונים אלו מקבלים משמעות רבה יותר לאור שני היבטים דמוגרפיים¹⁴ בקרב זוגות בני 59 ומטה: (א) שיעורם הגבוה של משקי בית אלו בישראל – כ-74 אחוז מכלל משקי הבית בקבוצת הגיל, לעומת כ-61 אחוז במוצע OECD; (ב) כ-75 אחוז מכלל הזוגות בגילי 59 ומטה בישראל יש ילדים עד גיל 18, לעומת כ-58 אחוז במוצע במדינות המפותחות. כמו כן מספר הנפשות במשקי בית אלו גבוה ביחס לממוצע מדינות המפותחות (כ-5 מול כ-4 פרטים בממוצע).

תרשים ב'7

התפלגות התעסוקה במשקי בית בקרב גילאי 59 ומטה*

השוואה בין-לאומית, לפי הרכב משק הבית, 2000 ו-2010**



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
 ** ממוצע של 20 מדינות OECD שעבורן היו נתונים זמינים בשתי השנים שנבדקו. הנתונים המוקדמים עבור ישראל לקוחים משנת 2002, הכוללת את נתוני אוכלוסיית מזרח ירושלים.
 *** משקי בית הכוללים ילדים עד גיל 18.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

¹⁴ להרחבה על היבטים דמוגרפיים ראו תרשימים נ'5 ונ'7 בנספחים.

עוני בקרב משפחות הכוללות מפרנסים

כפי שהודגם בסעיפים הקודמים, הגידול בהשתתפות בכוח העבודה וצמצום הקצבאות הביאו לעלייה במשקלן של הכנסות מעבודה ולירידה של התמיכות מהמדינה. למרות זאת, שיעורי העוני בקרב משפחות הכוללות מפרנסים הלכו וגדלו (אנדבלד והלר, 2014; שטייר, 2010).¹⁵ תרשים 8'א' מציג את תמונת מצב העוני בקרב משפחות אלו בשנים נבחרות בין 2002 ל-2011. במהלך העשור חלה עלייה באחוז העניים. בהכנסות כלכליות עמדו שיעורי העוני על כ-16 אחוז מכלל משקי הבית הנבדקים בשנים 2002–2003, וכעבור עשור הם טיפסו ל-20 אחוז. בהכנסות פנויות, הנתונים לתקופות המקבילות עמדו על כ-8 אחוזים וכ-12 אחוז, בהתאמה. בחלוקה של משקי בית הכוללים מפרנסים לקבוצות אוכלוסייה¹⁶ ניכרת עלייה בולטת בעוני לפי הכנסות כלכליות באוכלוסייה הערבית, בעיקר לקראת סוף התקופה. בעוני לפי הכנסות פנויות בקרב אוכלוסייה זו ניכרת עלייה עקבית למדי. במשקי בית חרדיים עיקר העלייה בשיעורי העוני התרחשה עד 2006, ומאז חלה ירידה קלה בעוני בהכנסות כלכליות והתייצבות בעוני בהכנסות פנויות. בקרב יהודים לא-חרדים שיעורי העוני נמוכים משמעותית משתי האוכלוסיות האחרות, אך גם בהם ניכרת עלייה קלה.

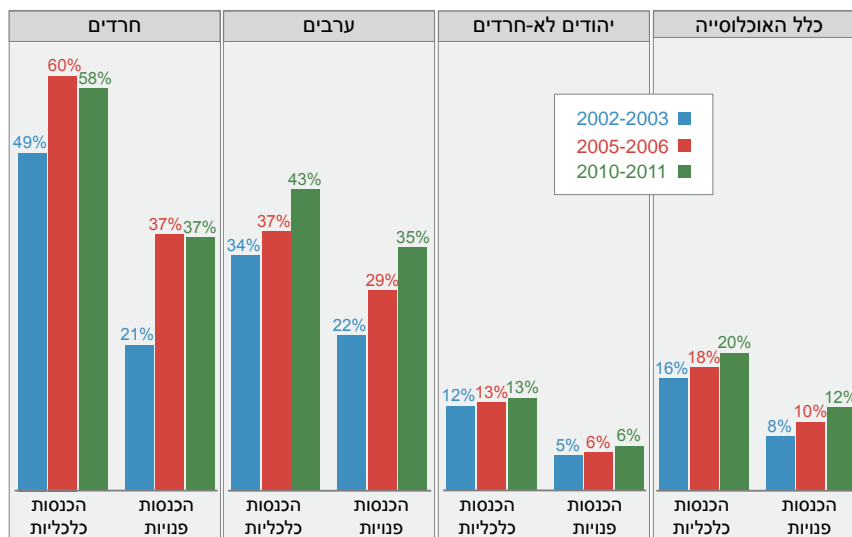
¹⁵ ייתכן כי הסיבתיות היא בכיוון ההפוך: העלייה בשיעורי העוני והירידה ברמת החיים היא שהביאה לגידול בשיעורי התעסוקה.

¹⁶ בתקופה זו עלה שיעור משקי הבית החרדיים מ-2.7 ל-3.7 אחוזים מכלל משקי הבית הכוללים מפרנסים בגילי 59 ומטה. בקרב ערבים גדל השיעור מ-13.5 ל-15.5 אחוז.

תרשים 8א'

שיעורי עוני* בקרב משקי בית הכוללים מפרנסים, 2002–2011

גילאי 59 ומטה**, לפי קבוצת אוכלוסייה, ממוצעים תקופתיים



* מחושב לפי שיטת ה-OECD.

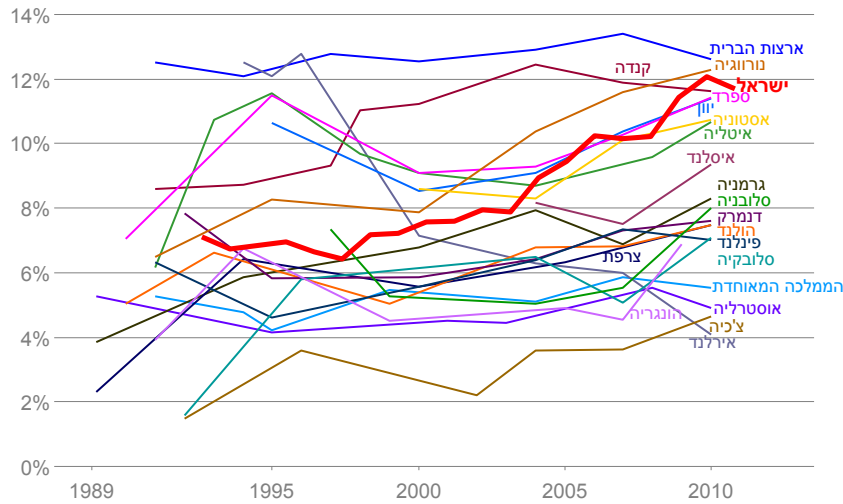
** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור: חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 8ב' משלים את התמונה ומציג השוואה בין-לאומית של עוני בקרב משפחות הכוללות מפרנסים עד גיל 59 לאורך זמן. כפי שניתן לראות, אחוז המשפחות העניות בקבוצה זו בישראל לא היה גבוה במיוחד בשנות התשעים, אולם לאורך התקופה, ובמיוחד מאז שנות האלפיים, שיעורי העוני גדלו ונהפכו לגבוהים ביותר כמעט בין המדינות המפותחות.

תרשים 8 ב'
שיעורי עוני* בקרב משקי בית הכוללים מפרנסים, 1989–2011

לפי הכנסות פנויות, גילאי 59 ומטה** במדינות ה-OECD***



* מחושב לפי שיטת ה-OECD. הנתונים עבור ישראל אינם כוללים את מזרח ירושלים בשנים 2001 ומטה.
 ** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.
 *** עבור 21 מדינות עם לפחות 3 תצפיות לאורך זמן, לרבות שנת 2010. עבור ישראל אין נתונים לשנת 1994.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: Luxembourg Income Study; הלמי"ס

כידוע, שיעורי עוני מתואמים שלילית עם מספר המפרנסים, וחיובית עם מספר הנפשות במשק הבית – כלומר, ככל שבמשק הבית יש פחות מפרנסים ויותר נפשות, כך הסיכוי שיהיה מתחת לקו העוני גבוה יותר (למשל קמחי, 2010; המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות).

תרשים 9 א' מציג את שיעורי העוני בקרב משקי בית של זוגות לפי מספר המפרנסים והילדים בהם. כצפוי, גם בישראל וגם במדינות המפותחות משקי בית שיש בהם מפרנס בודד הם בעלי הסתברות גבוהה יותר להיות מתחת לקו העוני.¹⁷

¹⁷ כאשר מדובר על משקי בית ללא מפרנסים, שיעורי העוני בקרב זוגות בגילי 59 ומטה נאמדים בכ-52 אחוז במוצע במדינות המפותחות, לעומת 82 אחוז בישראל. משקלה

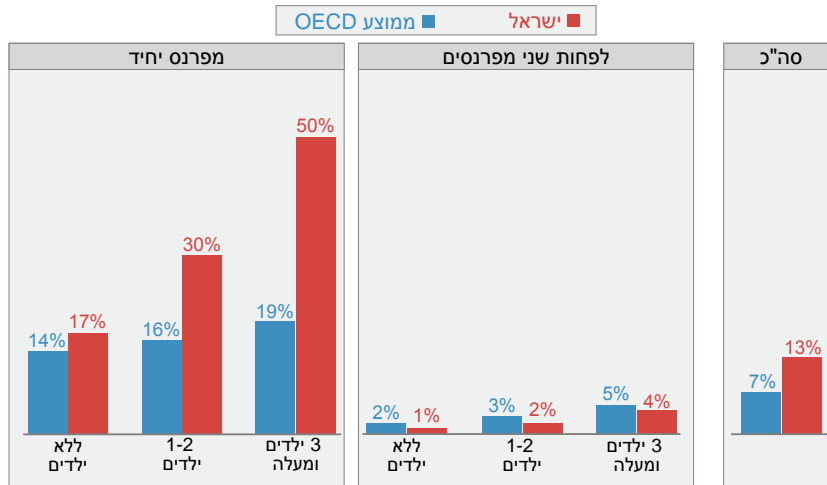
עם זאת, בישראל חלקם של משקי בית הכוללים מפרנס יחיד גבוה יותר: כ-28 אחוז, לעומת כ-22 אחוז בממוצע ביתר המדינות שנבדקו (תרשים 9ב'). בפרט, קבוצת משקי הבית שיש בהם מפרנס בודד ולפחות שלושה ילדים – כלומר, הקבוצה בעלת ההסתברות הגבוהה ביותר להיות מתחת לקו העוני – עומדת על כ-12 אחוז בכלל אוכלוסיית הזוגות בישראל, לעומת כ-3 אחוזים בלבד בממוצע במדינות ה-OECD.

בקרב כלל המשפחות הכוללות שני מפרנסים בישראל שיעורי העוני נמוכים יחסית, ודומים לאלה שבמדינות המפותחות. נתון בולט יותר הוא חלקם של משקי בית הכוללים לפחות שני מפרנסים ולפחות 3 ילדים: כ-16 אחוז מקרב הזוגות בישראל, לעומת כ-6 אחוזים בממוצע במדינות המפותחות.¹⁸

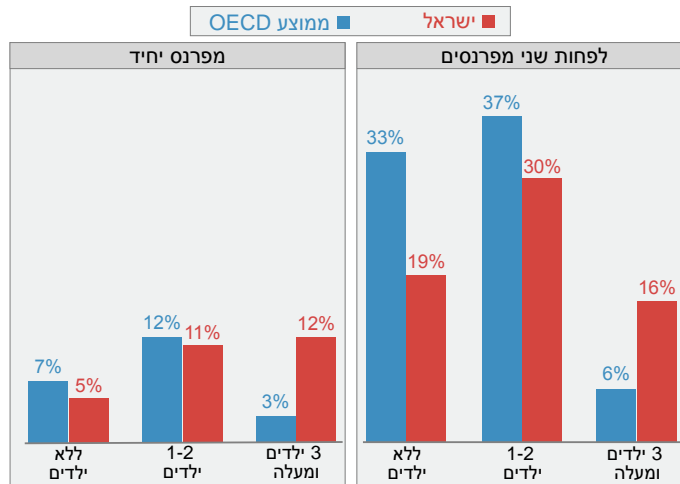
של אוכלוסיית משקי הבית ללא מפרנסים עומד על כ-3 אחוזים מכלל משקי הבית הזוגיים של בני 59 ומטה בממוצע במדינות המפותחות, לעומת כ-7 אחוזים בישראל. תרשימים נ'6א' ונ'6ב' בנספחים מציגים ביתר פירוט את שיעור משקי הבית הזוגיים מתחת לגיל 59 בישראל ואת שיעורי העוני בקרבם, בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה.

תרשים 9
מאפייני משקי בית של זוגות, 2010
 גילאי 59 ומטה*

א. שיעורי עוני לפי הכנסות פנויות**



ב. התפלגות לפי מספר המפרנסים***



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג בני 59 ומטה.

** מחושב לפי שיטת ה-OECD.

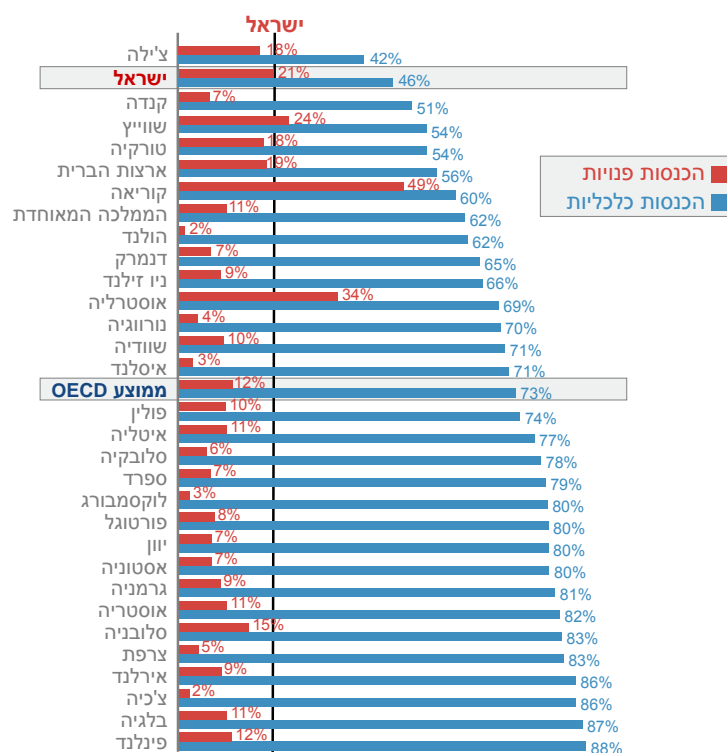
*** עבור 17 מדינות שהיו בהן מספיק תצפיות עבור כל קבוצה. הנתונים אינם מסתכמים ל-100 אחוז, משום שאינם כוללים משקי בית ללא מפרנסים.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

2. עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת

משקלה של האוכלוסייה המבוגרת (גילאי 65 ומעלה) בכלל האוכלוסייה במדינות המפותחות בעולם עולה, וכך גם בישראל. עם זאת, בישראל חלקה בכלל האוכלוסייה נמוך יותר מאשר בממוצע ה-OECD: כ-10 אחוזים לעומת כ-16 אחוז בממוצע, בהתאמה. כפי שניכר בתרשים 10, שיעורי העוני לפי הכנסות כלכליות בקרב בני 66 ומעלה (קבוצת הגיל הנבדקת בהקשר זה ב-OECD) עומדים על כ-46 אחוז, לעומת 73 אחוז בממוצע במדינות המפותחות. לעומת זאת, בהכנסות פנויות כחמישית מאזרחי ישראל בגילי 66 ומעלה נמצאים מתחת לקו העוני, לעומת כ-12 אחוז בממוצע ב-OECD (וכ-9 אחוזים בחישוב חציוני).

תרשים 10
שיעור הפרטים בגילי 66 ומעלה מתחת לקו העוני, 2011
במדינות ה-OECD*



* 31 מדינות OECD. במדינות מעטות שלא היו נתונים לגביהן לשנת 2011, נלקחו נתוני שנת 2010, או ממוצע לשנים 2010 ו-2012, בכפוף לזמינות.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

כאשר משווים את שיעורי העוני בגילי הפרישה יש להתייחס לשוני בין התכניות הפנסיוניות. בהיותן מקור עיקרי להכנסה עבור האוכלוסייה המבוגרת הן משפיעות רבות על מבנה ההכנסות, ובפרט על ההכנסות הכלכליות. בשנת 2011 כ-51 אחוז מהפרטים בגילי הפרישה בישראל חיו במשק בית שלפחות אחד הפרטים בו קיבל פנסיה תעסוקתית, דהיינו, במשק בית שיש בו מקור הכנסה שמגדיל את ההכנסה הכלכלית (שטייר ובליד, 2014). צו הרחבה לחוק פנסיה חובה, שנחקק בשנת 2008, יגדיל את כמות הזכאים לפנסיה תעסוקתית בדורות הבאים, אולם מרבית האוכלוסייה המבוגרת בת ימינו מושפעת מהחוק במידה מוגבלת, אם בכלל. בקרב האוכלוסייה המבוגרת בימינו, הנהנים העיקריים מפנסיות תעסוקתיות הם עובדים שהשתייכו למגזר הציבורי וזכאים לפנסיות תקציביות, או מי שהיו להם הסדרים פנסיוניים במסגרת הסכמים קיבוציים במגזר הפרטי.

תמונת המצב בתחום הפנסיוני במדינות המפותחות מורכבת, ומחייבת התייחסות מיוחדת (ספיבק, 2013 ; Pension at a Glance, 2013). תרשים 11 ממחיש את ההבדלים המהותיים במבנה ההכנסות של האוכלוסייה המבוגרת בכל מדינה, המורכב משילוב של תכניות פנסיוניות מגוונות, תעסוקת מבוגרים, שוני בגיל הפרישה ומשקל הפרטים בגיל הפרישה בכלל האוכלוסייה. ניתן להבחין כי הרכיב הציבורי דומיננטי בהכנסות המבוגרים במרבית המדינות, והוא עומד במוצע על כ-59 אחוז. לעומת זאת, בישראל משקלן של ההכנסות ממקור ציבורי הוא כ-34 אחוז בלבד. בהתאם לכך, חלקן של ההכנסות מעבודה (27 אחוז) ושל הכנסות מהון (לרבות מפנסיה פרטית – 39 אחוז) גבוה מהמוצע ב-OECD.

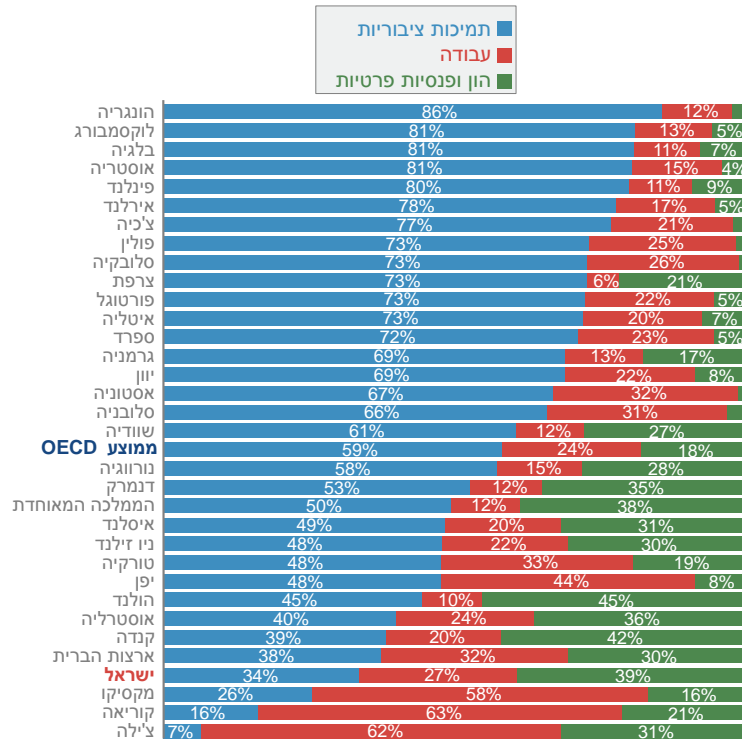
נתונים אלו יכולים להסביר מדוע שיעורי העוני בהכנסות כלכליות במרבית המדינות המפותחות גבוהים משמעותית מאשר בישראל.¹⁹ לעומת זאת, בהכנסות פנויות התמונה מתהפכת (תרשים 9' לעיל). לאור זאת, נשאלת השאלה באיזו מידה ההוצאה הכוללת על זקנה (ציבורית ופרטית) מפצה על אובדן הכנסות מעבודה אחרי הפרישה – ובכך ידון הסעיף הבא.

¹⁹ קמחי ושרברמן (2013) הצביעו על פערי תעסוקה לטובת ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD בקרב גברים בני 65-74. עובדה זו תרמה גם היא לגידול בהכנסה הכלכלית.

תרשים 11

התפלגות מקורות ההכנסה בקרב האוכלוסייה המבוגרת

כאחוז מהכנסת משק הבית במדינות ה-OECD, סוף העשור הראשון של שנות האלפיים



מקור: OECD

3. מערכות המיסוי והביטחון הסוציאלי: מקורות ושימושים

לממשלה יש כמה דרכים לפעול לצמצום פערים בהכנסות כספיות, ובהן מנגנון למיסוי ישיר מחד גיסא, ותשלומי העברה לזכאים מאידך גיסא. נטל המס הישיר על הכנסות משקי בית בישראל נמוך מהמוצע במדינות ה-OECD. כפי שהראה בנק ישראל, עיקר הפער נובע משיעורי מס ישיר נמוכים יותר המוטלים על חמישוני

ההכנסות 1 עד 4 (בנק ישראל, 2014). בהתאם לכך, משקלם של המסים העקיפים כאחוז מכלל המסים בישראל גבוה מזה שבמדינות המפותחות (בנק ישראל, 2013). בהיבט כללי יותר, גובה הוצאות הממשלה נקבע, בין היתר, על בסיס תקבולי מסים, המהווים כ-81 אחוז מכלל ההכנסות הציבוריות בישראל לעומת 82 אחוז בממוצע ב-OECD. תרשים 12 מציג את הקשר בין נטל המס הכולל לגובה ההוצאות הציבוריות (לרבות הוצאות ביטחון) בהשוואה בין-לאומית.²⁰ כצפוי, נטל מס גבוה יותר מתואם עם הוצאה ציבורית גבוהה יותר. אך חשוב לזכור כי מתאם (correlation) בין שני משתנים לא בהכרח מצביע על סיבתיות (causality). נטל מס גבוה יכול לנבוע מביקוש גדול יותר לשירותים ציבוריים. לדוגמה, ההוצאה הכוללת על פנסיות ציבוריות עלולה להיות גבוהה אם משקלם של הפרטים בגיל הפרישה בכלל האוכלוסייה גבוה – ומציאות זו מחייבת נטל מס גבוה. אך גובה המסים יכול להיקבע גם לאור ההיצע, כלומר, מדינה יכולה לקבוע מדיניות של מיסוי גבוה יותר כדי לספק שירותים ברמה גבוהה יותר. כך או כך, המשאבים שעומדים לרשות ממשלת ישראל נמוכים בהשוואה למדינות ה-OECD האחרות, וכתוצאה מכך משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר אף הוא נמוך יחסית. אם מנכים את הוצאות הריבית והביטחון בישראל, הגבוהות באופן משמעותי מאלו שבמדינות המפותחות, הדבר מותיר הוצאה אזרחית מצומצמת אף יותר.

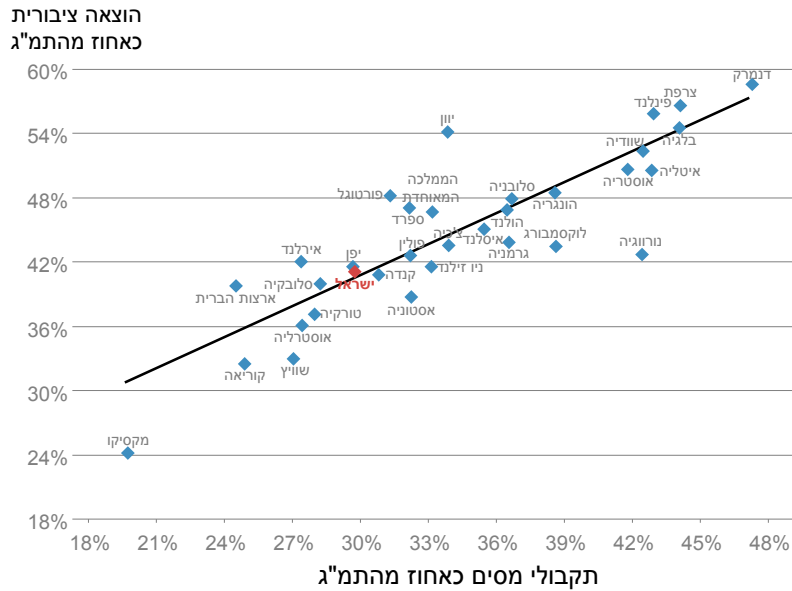
משנת 1995 עד 2007 נע נטל המס בישראל בין 34 ל-36 אחוז מהתמ"ג. משנת 2008 ירד נטל המס, ובשנת 2012 הוא עמד על 29.6 אחוז מהתמ"ג. המגמות במדינות המפותחות באותן שנים השתנו ממדינה למדינה. מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת נע נטל המס בממוצע בין 34 ל-35 אחוז מהתמ"ג לאורך זמן; בשנים 2009 ו-2010 חלה ירידה קלה לסדרי גודל של 33 אחוז, ומאז חזרה הרמה ל-34.2 אחוז מהתמ"ג ב-2012. נכון לשנת 2012, סך ההכנסות הציבוריות עמדו על 41.8 אחוז מהתמ"ג בממוצע מדינות המפותחות, לעומת 36.4 בישראל – פער בהכנסות של 5.4 אחוזי תמ"ג, ש-85 ממנו מוסברים על ידי פער בנטל המס הכולל. אם לקחת לדוגמה את התמ"ג של ישראל לשנת 2012, שעמד על כטריליון שקלים, משמעות הדבר היא שלו נטל המס הכולל היה דומה לממוצע ה-OECD, היו מתווספים לקופת המדינה כ-46 מיליארד שקלים – סכום לא מבוטל, שהיה מאפשר למדינה לעמוד ביעדי הוצאה גבוהים יותר.

²⁰ בניתוח שבחן את המתאם בין סך ההכנסות הציבוריות לסך ההוצאות הציבוריות מיקומה היחסי של ישראל לא השתנה משמעותית.

תרשים 12

תקבולי מסים והוצאה הציבורית

כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2012*



* 33 מדינות OECD. הנתונים עבור טורקיה משנת 2011.

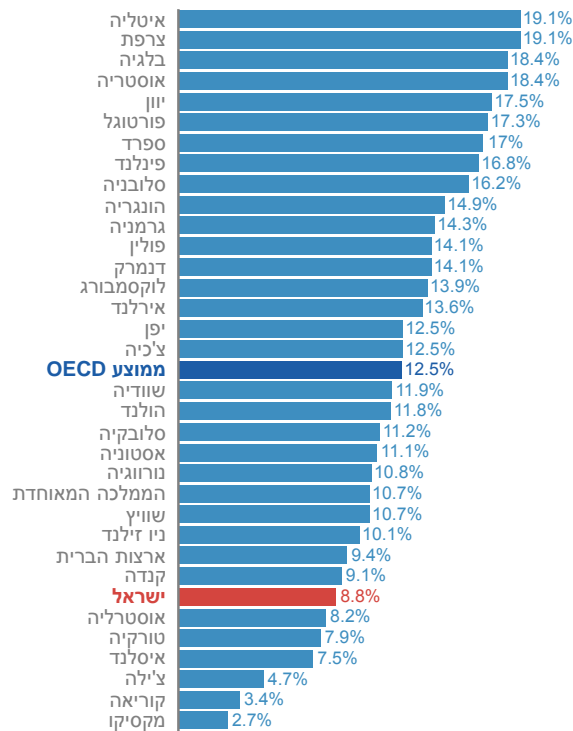
מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

תרשים 13 מתמקד בהוצאה הציבורית החברתית, שאמורה למתן את אי השוויון והעוני בהכנסות כלכליות. ההוצאה של ישראל על תשלומים אלו עומדת על 8.8 אחוזים מהתמ"ג, לעומת 12.5 אחוז מהתמ"ג במוצע ב-OECD. פער זה עשוי לנבוע מכמה גורמים, למשל: (א) צרכים שונים, שנגזרים מהבדלים דמוגרפיים והסדרים פנסיוניים (למשל פנסיה במימון פרטי לעומת מימון ציבורי); (ב) הבדלים בגובה הקצבאות השונות או בנגישות אליהם; (ג) העדפה של אספקת שירותים חברתיים לעומת תשלומים במזומן לזכאים; (ד) מחסור במקורות הכנסה ממסים בישראל.

תרשים 13

הוצאה חברתית ציבורית*, 2011

תשלומים כספיים, כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD



* התשלומים כוללים פנסיות לעובדי מדינה, קצבאות זקנה ושאיירים, קצבת נכות, דמי אבטלה, תשלומים למשפחות וסיוע אחר, לפי הגדרות ה-OECD.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

תרשים 14 א' בוחן את גובה הסיוע הממשלתי הכספי הממוצע לפרט²¹ כאחוז מהתמ"ג לנפש בקרב פרטים שאינם בגיל הפרישה²², לרבות ילדים. הוצאה זו

²¹ הממוצע אינו מחושב לפי מספר משתמשים (מקבלי הסיוע הכספי בפועל), היות שנתונים אלו אינם קיימים, אלא לפי כלל הפרטים שנמצאים מתחת לגיל הפרישה.

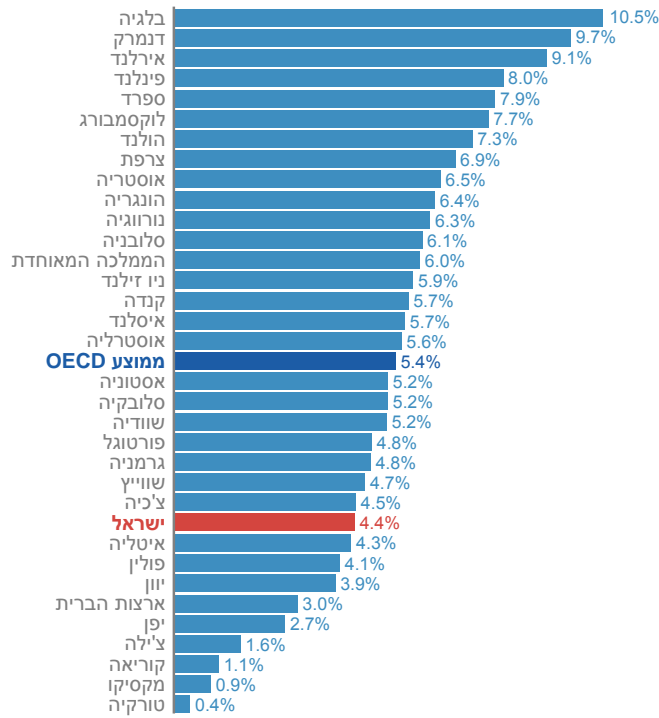
²² כדי לקבל נתונים בני השוואה, יש לחלק את סך ההוצאה הנומינלית על תשלומי העברה כספיים בכמות המשתמשים הפוטנציאליים. כאמור, גילי הפרישה אינם זהים בין המדינות. לפיכך, כדי לתת אומדן של הפרטים בגילים אלו, נלקח בחשבון גיל הפרישה

בישראל מסתכמת בכ-4.4 אחוזי תוצר לנפש, לעומת ממוצע של 5.4 אחוזים במדינות המפותחות.²³ יש לזכור שלגובה הסיוע הכספי של הממשלה יש חשיבות קריטית במיוחד לצמצום פערים בהכנסות לאור המאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים של ישראל (ראו תרשימים נ'5 ו-נ'7 בנספחים). לפיכך, מיקומה הנמוך של ישראל בדירוג המשאבים המוקדשים לאוכלוסייה שאינה בגילי הפרישה אינו מפתיע, לאור נטל המסים הנמוך ושיעורם הנמוך של תשלומים כספיים מתוך התמ"ג (תרשימים 12 ו-13 לעיל).

בפועל עבור גברים ונשים בכל מדינה. כך למשל, אם גיל פרישה במדינה מסוימת עומד על 63 לגברים ו-61 לנשים, אזי כלל הגברים מעל 63 וכלל הנשים מעל גיל 61 ייחשבו כגילאי פרישה. פרטים שאינם בגיל הפרישה חושבו לפי החסרת הפרטים בגיל הפרישה מסך כל האוכלוסייה.

²³ ב-2009 התשלומים הכספיים לפרטים שאינם בגילי הפרישה במדינות המפותחות הגיעו לשיאם, ועמדו על כ-5.7 אחוזים מהתוצר לנפש, בין היתר בגלל עלייה בתשלומי האבטלה. בישראל הממוצע לקבוצת גיל זו היה יציב ונע סביב 4.5 אחוזים מהתוצר לנפש.

תרשים 14א'
תמיכות כספיות* לפרט מתחת לגיל פרישה**
 כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD, 2011



* התשלומים כוללים קצבת נכות, דמי אבטלה, תשלומים למשפחות וסיוע אחר, לפי הגדרות ה-OECD.
 ** החישוב לפרט נעשה על בסיס אומדן האוכלוסייה שמתחת לגיל הפרישה הממוצע בפועל בכל מדינה, לרבות ילדים.
 מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD

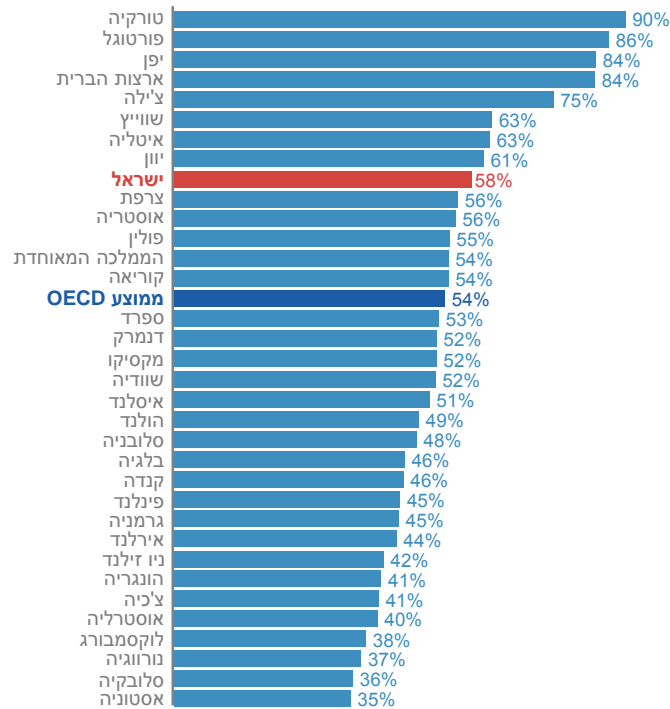
בחינה דומה של ההוצאה הכספית הממשלתית לאוכלוסייה בגילי הפרישה לא תניב תמונה מדויקת. בפרט לא יהיה נכון לדבר רק על ההוצאה הפנסיונית הציבורית הכספית, מפני שיש מדינות שבהן ההסדרים הפנסיוניים משלבים גם אלמנטים פרטיים משלימים להכנסה, כדוגמת ישראל, ארצות הברית וקנדה. אי

לכך, סך המשאבים הכספיים המוקצים לפרטים בגיל הפרישה יורכבו גם מהרכיבים הפנסיוניים הפרטיים והציבוריים, לרבות קצבת שאירים. לפי תרשים 14ב', סך כל המשאבים הכספיים המוקצים לזקנה בישראל עומדים על כ-58 אחוז מהתוצר לנפש, והם גבוהים ב-5 נקודות אחוז מהממוצע (וב-7 נקודות אחוז מהחציון) של המדינות המפותחות. באופן פרטני יותר, מעניין להתבונן בכמה מדינות כדי להבין כיצד הגיעו למקומן בדירוג. מיקומה הגבוה של טורקיה למשל נגזר משילוב בין הוצאה ציבורית דומה לממוצע ה-OECD ומאוכלוסייה קטנה יחסית בגילי פרישה. במילים אחרות, ביחס לסך כל המשאבים של טורקיה, סדר העדיפויות במדינה מציב את האוכלוסייה בגיל פרישה במקום גבוה יחסית. בשוודיה, שבה ההוצאה הציבורית על גילאי הפרישה דומה למדי לזו של טורקיה (עם השלמה של רכיבים פנסיוניים פרטיים), נמצאת מעט מתחת לממוצע ה-OECD, מפני שמשקלם של הפרטים בגילי הפרישה באוכלוסייה גבוה יחסית. נתון מעניין הוא שב-10 מתוך 14 מדינות (למשל קנדה ונורווגיה) שבהן שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה בגילי הפרישה נמוכים מהחציון (העומד על 9.3 אחוזים), סך המשאבים המוקצים לזקנה לא עלו על המדד החציוני של כלל המדינות (52 אחוז מהתוצר לנפש).²⁴ לעומת זאת, קיימות מדינות (למשל צרפת ואיטליה) שבהן שיעורי העוני בקרב המבוגרים נמוכים למדי, אך מלווים בהוצאה גבוהה מההוצאה החציונית על זקנה.

מבחינת ישראל, ממצאים אלו כנראה מרמזים שלא מספיק להסתכל על ממוצע המשאבים המוקצים לזקנה – ויש להביא בחשבון גם את התחלקות המשאבים בתוך אוכלוסייה בגילי הפרישה. לאחר שמחושבים כלל המשאבים העומדים לרשות האוכלוסייה המבוגרת, מדד גייני בהכנסות פנויות בישראל נאמד בכ-0.37, לעומת ממוצע של כ-0.3 בממוצע ה-OECD (תרשים 8' בנספחים). כאמור, נתון זה משקף פערים בהכנסות מפנסיה תעסוקתית בין מבוגרים רבים בישראל. לצד זאת, אי השוויון הנמוך במדינות ה-OECD משקף מבנה פנסיוני שונה, המבוסס על הרובד הציבורי (שבאופיו הוא אוניברסלי יותר – ראו תרשים 11 לעיל).

²⁴ בבדיקה מפורטת נמצא כי הייתה עלייה בהוצאה הפנסיונית הכוללת הממוצעת במדינות המפותחות בין 2005 ל-2009, מכ-50 לכ-54 אחוז מהתוצר לנפש, ובשנים לאחר מכן נרשמה יציבות יחסית. בישראל, לעומת זאת, הנתונים בתקופה המקבילה נעים בין 58 ל-60 אחוז מהתוצר לנפש.

תרשים 14 ב'
הכנסה פנסיונית לפרט מבוגר*, 2011
 קצבת זקנה ושאיירים ופנסיות ציבוריות ופרטיות,
 כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD



* החישוב לפרט נעשה על בסיס אומדן האוכלוסייה הנמצאת מעל גיל הפרישה הממוצע בפועל בכל מדינה.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD

4. סיכום

מהשוואה בין-לאומית של שיעורי העוני ואי השוויון בהכנסות כלכליות עולה כי הנתונים בכלל האוכלוסייה בישראל דומים למוצע ה-OECD. עם זאת, ההבדלים בהרכב הדמוגרפי ובמערכות הרווחה במדינות השונות משפיעים משמעותית על

מבנה ההכנסות. לפיכך, הנתונים נבחנו בחלוקה לשתי קבוצות אוכלוסייה: גילאי 59 ומטה וגילאי 66 ומעלה.

בקרב קבוצת גילאי 59 ומטה הממצאים מצביעים על שיעורי עוני ואי שוויון מן הגבוהים בעולם המערבי, גם בהכנסות כלכליות וגם בהכנסות פנויות. להבדלים במאפיינים הדמוגרפיים יש תרומה לא מבוטלת לכך, ובמיוחד לעובדה שבממוצע משק הבית בישראל גדול יותר מאשר במדינות ה-OECD. כמו כן, נמצאו בקבוצה זו פערים בין ישראל לשאר המדינות בתחום שיעורי התעסוקה ובמספר המפרנסים בקרב משקי בית של זוגות. גם לאחר שחל שיפור בנתונים אלו במהלך העשור, נכון לשנים האחרונות עדיין קיים פער של כ-10 נקודות אחוז במשקלם של משקי בית שיש בהם לפחות שני מפרנסים מתוך כלל הקבוצה – 65 אחוז בישראל, לעומת 75 אחוז בממוצע ב-OECD.

בחינת ההתפתחויות בתוך ישראל בשנים 2002–2011 בקרב גילאי 59 ומטה מצביעה על עלייה בשיעורי התעסוקה בכלל קבוצות האוכלוסייה, לצד עלייה ריאלית משמעותית ביותר בהכנסות כלכליות, בעיקר בקרב ערבים וחרדים (המצויים ברובם בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות). עלייה זו סייעה לצמצום ממדי אי השוויון בהכנסות הכלכליות בשנים האחרונות, אף כי לא התלוותה לכך ירידה משמעותית בשיעורי העוני – היות שרבים מהמצטרפים החדשים לשוק העבודה משתכרים שכר נמוך, ומצבם אמנם השתפר במידת מה, אך הם עדיין נותרו מתחת לקו העוני בהכנסות כלכליות.

מנגד, בהכנסות הפנויות חלה עלייה באי השוויון עד שנת 2006, היות שהגידול הריאלי בהכנסות פנויות בקרב יהודים לא-חרדים (החלק העליון של התפלגות ההכנסות) היה גבוה יחסית (תרשים נ'2ב). מאז 2007 קיימת ירידה במדד, כלומר הצטמצמו הפערים בין הקבוצות. לצד זאת, גם בהכנסות פנויות עלו שיעורי העוני, בעיקר בקרב ערבים וחרדים.

עוד גורם חשוב בצמצום הפערים בהכנסות בקרב האוכלוסייה בגילי העבודה הוא תמיכות כספיות ממשלתיות. בישראל אחוז התמי"ג לנפש המוקדש לתמיכות כספיות לפרט נמוך יותר מהממוצע במדינות ה-OECD. השפעתן של התמיכות על צמצום הפערים עלולה להיות מוגבלת אף יותר נוכח העובדה שמשקי הבית בישראל גדולים יותר בממוצע מאשר ב-OECD.

בהתייחסות להוצאה ציבורית חשוב לציין כי נטל המס בישראל, ובפרט בשנים האחרונות, הוא בין הנמוכים ביותר בעולם המערבי. זו אחת מהסיבות לכך שההוצאה הציבורית הכוללת נמוכה מהממוצע המדינות המפותחות – ולאחר ניכוי הוצאות הביטחון והריבית על החוב, ההוצאה האזרחית מצטמצמת עוד יותר. לאור

הקשר הבלתי נפרד בין גובה המסים ובין ההוצאה הציבורית, יש חשיבות עליונה לכך שהדיון הציבורי בנושא יתמקד במקורות התקציב ובשימושו יחד – ולא בכל רכיב בנפרד.

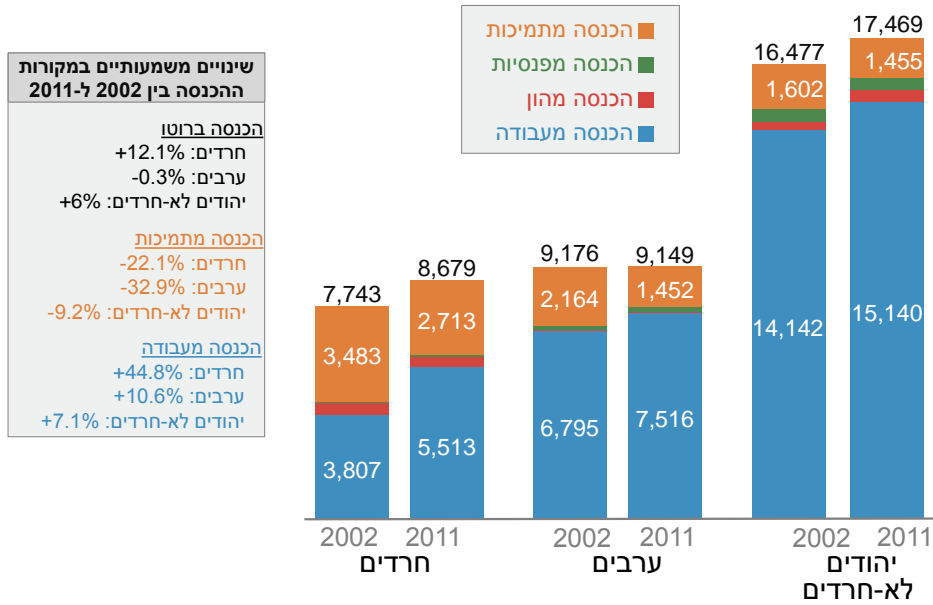
גם בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל שיעורי העוני בהכנסות פנויות הם מן הגבוהים בעולם המערבי, אף על פי שהמשאבים הכספיים (ציבוריים ופרטיים כאחד) המוקצים לפרטים בגיל הפרישה אינם נמוכים מהממוצע במדינות המפותחות. הדבר מצביע על ממדי אי שוויון גבוהים בתוך אוכלוסייה זו. אי לכך, חשוב למצוא את האיזון בין הגדלת התמריצים הכלכליים שיסייעו להרחבת התעסוקה והגדלת הכנסות מעבודה באוכלוסייה זו, ובין מציאת פתרונות ומשאבים לסיוע לקשישים שנשארים מאחור – בפרט קשישים שאין בהכנסתם רכיב פנסיוני תעסוקתי, או כאלה שלא צברו סכום פנסיה נאות.

נספחים

תרשים נ"1

**הכנסה חודשית ברוטו למשק בית
בקרוב גילאי 59 ומטה*, 2002 ו-2011**

לפי מקור הכנסה וקבוצת אוכלוסייה, בשקלים של 2011



שינויים משמעותיים במקורות הכנסה בין 2002 ל-2011	
הכנסה ברוטו	
חרדים:	+12.1%
ערבים:	-0.3%
יהודים לא-חרדים:	+6%
הכנסה מתמיכות	
חרדים:	-22.1%
ערבים:	-32.9%
יהודים לא-חרדים:	-9.2%
הכנסה מעבודה	
חרדים:	+44.8%
ערבים:	+10.6%
יהודים לא-חרדים:	+7.1%

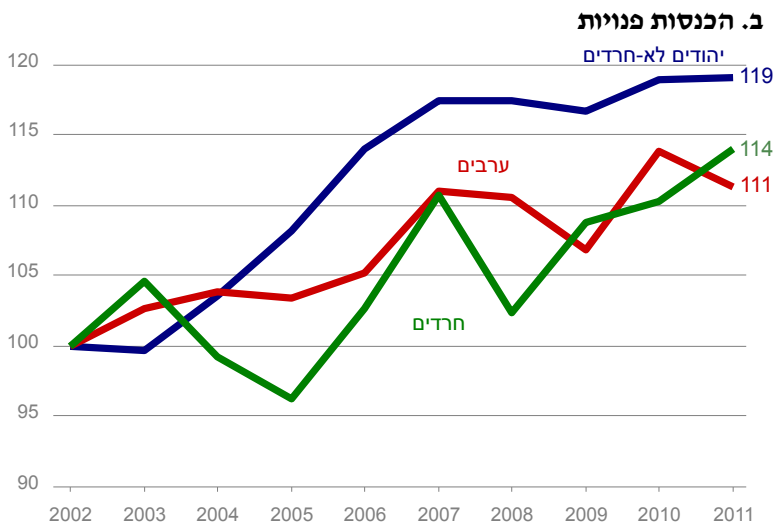
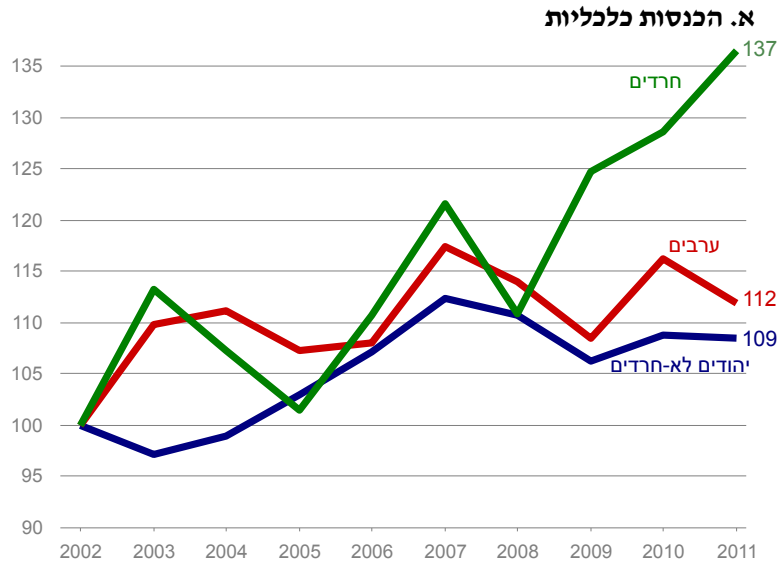
* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים נ'2א'

שינויים בהכנסות לנפש מתוקנת*, 2002–2011

גילאי 59 ומטה**, לפי קבוצת אוכלוסייה, מדד: שנת 2002=100

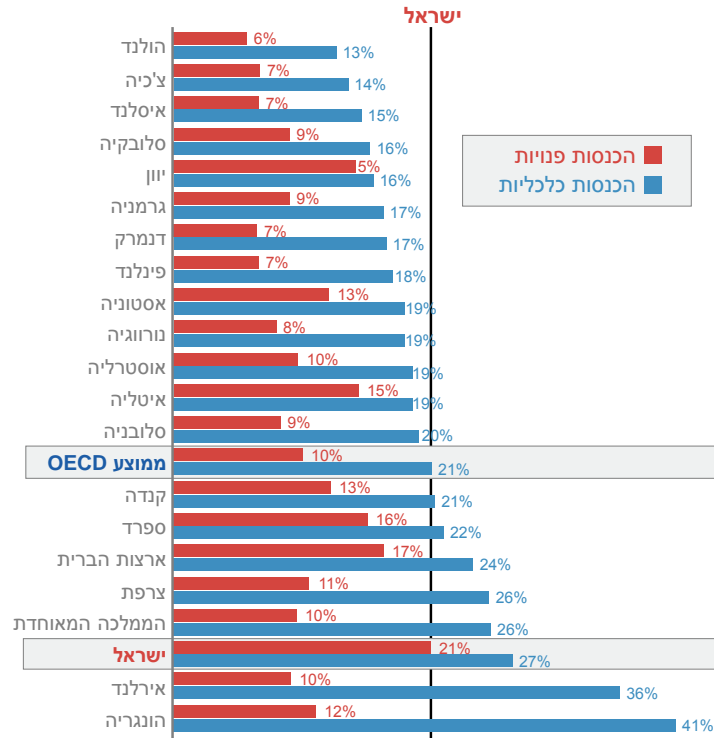


* מחושב לפי שיטת ה-OECD.

** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור (לשני התרשימים): חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים (לשני התרשימים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים ני3
אחוז פרטים מתחת לקו העוני*, 2010
 גילאי 59 ומטה** במדינות ה-OECD

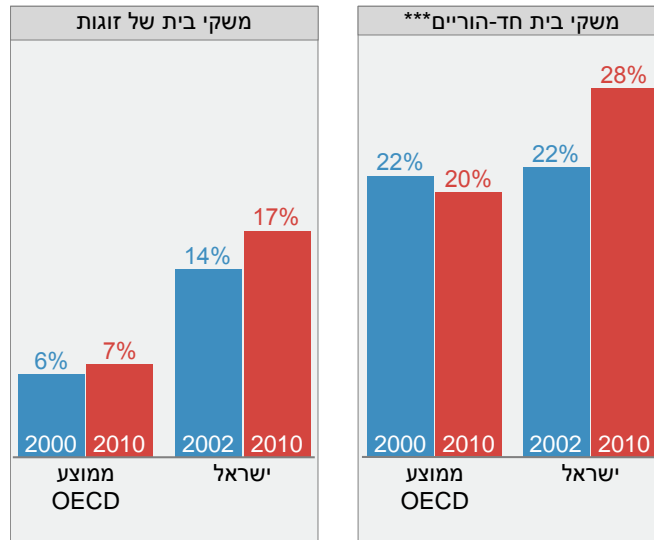


* מחושב לפי שיטת ה-OECD עבור 21 מדינות שיש עבורן נתונים זמינים.
 ** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

מקור: חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study ; הלמ"ס

תרשים 4

שיעור משקי בית מתחת לקו העוני* בקרב גילאי 59 ומטה**
 השוואה בין-לאומית, לפי הרכב משק הבית, 2000 ו-2010



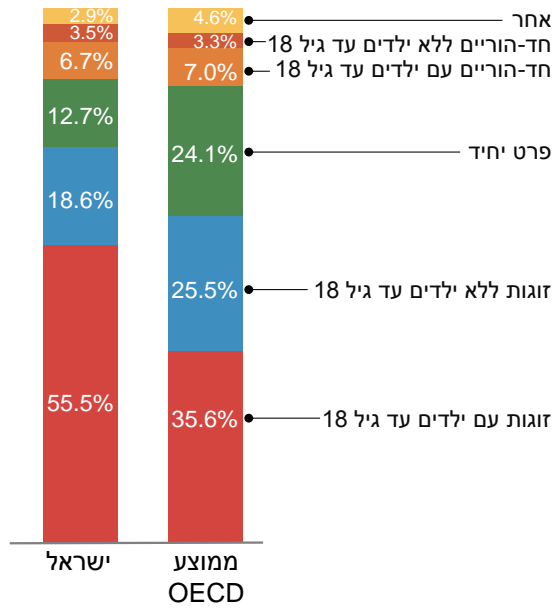
* מחושב לפי שיטת ה-OECD, ממוצע של 20 מדינות OECD שיש עבורן נתונים. הנתונים המוקדמים עבור ישראל לקוחים משנת 2002, הכוללת את נתוני אוכלוסיית מזרח ירושלים.

** ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

*** משקי בית הכוללים ילדים עד גיל 18.

מקור: חיים בלייד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

תרשים נ"5
התפלגות הרכב משקי הבית בקרב גילאי 59 ומטה*
 השוואה בין-לאומית**, 2010



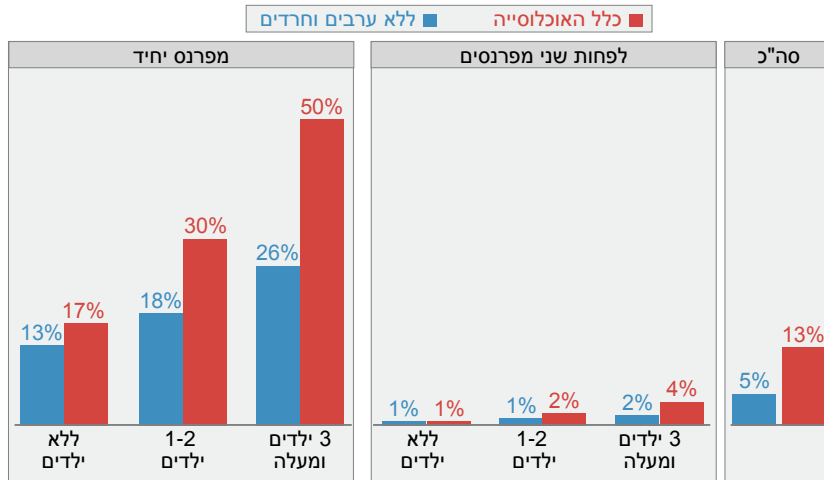
* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

** ממוצע של 20 מדינות OECD שיש עבורן נתונים.

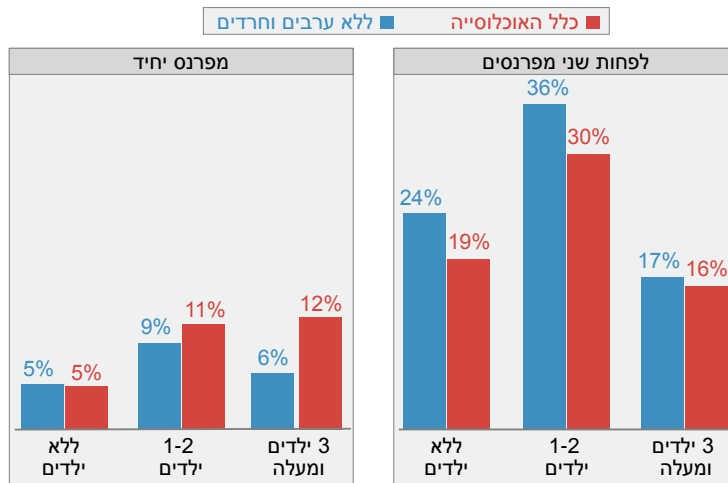
מקור: חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study

תרשים נ"6
מאפייני משקי בית של זוגות, 2010
 גילאי 59 ומטה*, לפי קבוצת אוכלוסייה

א. שיעורי עוני לפי הכנסות פנויות**



ב. התפלגות לפי מספר המפרנסים***



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג בני 59 ומטה.

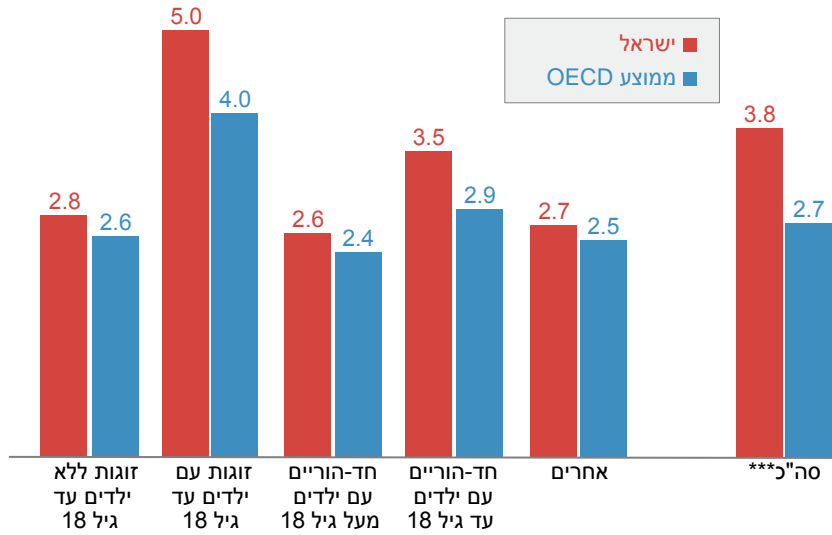
** מחושב לפי שיטת ה-OECD.

*** הנתונים אינם מסתכמים ל-100 אחוז, משום שאינם כוללים משקי בית ללא מפרנסים.

מקור: חיים בליך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים נ"7

גודל ממוצע של משקי בית בקרב גילאי 59 ומטה*
 השוואה בין-לאומית**, לפי הרכב משק הבית, 2010



* ראש משק הבית ובן/בת הזוג (אם יש) בני 59 ומטה.

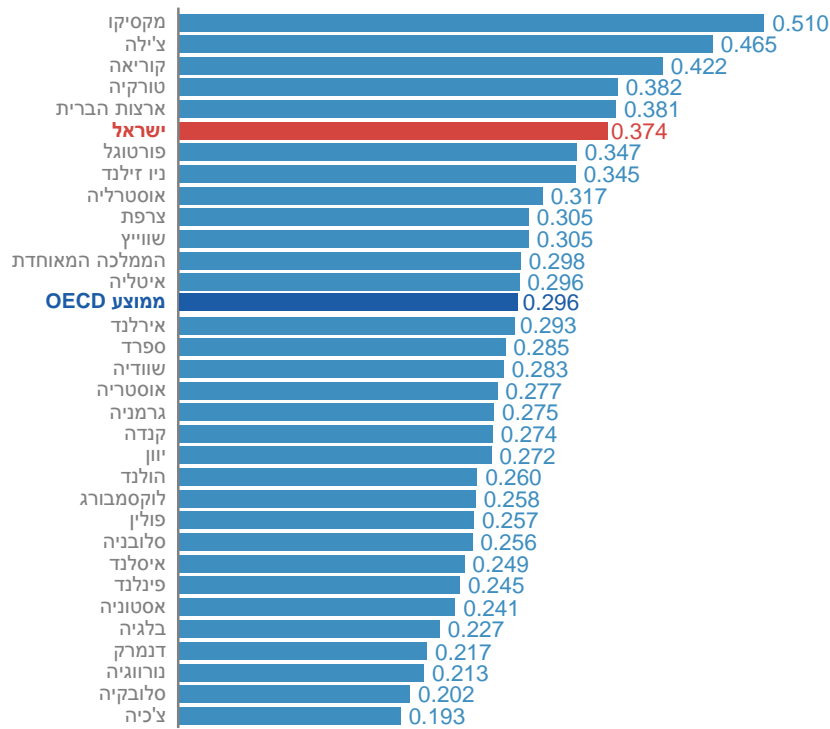
** ממוצע של 20 מדינות OECD שיש עבורן נתונים.

*** האומדן כולל גם משקי בית של יחידים.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Luxembourg Income Study; הלמ"ס

תרשים 8

אי שוויון בהכנסות בקרב גילאי 66 ומעלה, 2011
מדד גייני לפי הכנסות פנויות במדינות ה-OECD



* 32 מדינות OECD. במדינות מעטות שלגביהם לא היו נתונים ל-2011 נלקחה שנת 2010, או ממוצע של 2010 ו-2012, בכפוף לזמינות הנתונים.

מקור: חיים בלייך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: OECD

מקורות

- אנדבלד, מירי ואורן הלר (2014), "התמורה לעבודה ותרומתה לחילוץ מעוני: ישראל בראייה בינלאומית", **מחקרים לדיון 119**, המוסד לביטוח הלאומי.
- בנק ישראל (2013), "סוגיות במדיניות הרווחה", בתוך **דוח בנק ישראל 2013**, עמ' 195-214.
- בנק ישראל (2014), "סוגיות במדיניות הרווחה", בתוך **דוח בנק ישראל 2014**, עמ' 201-223.
- המוסד לביטוח לאומי (שנים שונות), **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים**.
- ספיבק, אביה (2013), "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות", **מחלוקות בכלכלה 4**, התכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר.
- קמחי, איל (2010), "פערי הכנסות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 101-133.
- קמחי, איל וקיריל שרברמן (2013), "מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה של קשישים בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 151-184.
- שטייר, חיה (2010), "עובדים ועניים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 135-180.
- שטייר, חיה וחיים בליך (2014), "עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 341-376.
- Luxembourg Income Study (LIS), *Cross National Data Center in Luxembourg*.
www.lisdatacenter.org.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance*, OECD Publications.
- OECD (2014), *Social Expenditure Update*, OECD Publications.
- OECD (2014b), *Society at a Glance*, OECD Publications.