

## פרק ח'

### סוגיות במדיניות הרווחה

- ממדי אי-השוויון בישראל הם מהגבוהים בעולם המערבי וגבוהים יותר מאשר בעבר, אולם מאז שנת 2006 אי-השוויון התייצב, ואף ירד מעט.
- עליית שיעורי התעסוקה בקבוצות אוכלוסייה המאופיינות בשיעורי השתתפות ותעסוקה נמוכים ובתחולת עוני גבוהה (במיוחד בקרב חרדים וערביות) הגדילה את חלקן של קבוצות אלה בהכנסות ותרמה לצמצום אי-השוויון בהכנסות הכלכליות.
- הצמצום באי-השוויון ובעוני על פי ההכנסות הכלכליות קוּוּז על ידי שינוי במדיניות המיסוי וההעברות של הממשלה, שהפך אותה לפחות פרוגרסיבית, ותרם להעלאת אי-השוויון בהכנסות נטו.
- ההכנסה הממוצעת למשק בית של המשתייכים למעמד הביניים גדלה מאז 1997 מעבר לעליית המחירים של רוב המוצרים והשירותים. עם זאת, מאז 2007 הואץ קצב עליית המחירים, ומחיריהם של שירותי הדיור, שכר הדירה, המזון, החשמל, הגז והמים עלו יותר מאשר ההכנסה.
- עליית שיעורם-באוכלוסייה של הקשישים, הצפויה להתעצם בעתיד, מגבירה את הצורך בשיפור והתייעלות של שירותי הטיפול הממושך בקשישים.

### 1. התפלגות ההכנסות, אי-השוויון והעוני

#### א. ממדי אי-השוויון

ממדי אי-השוויון בישראל הם מהגבוהים בעולם המערבי וגבוהים יותר מאשר בעבר. עם זאת, מאז שנת 2006 התייצב אי-השוויון ואף ירד מעט (לוח ח'-1, איור ח'-1)<sup>1</sup>. עצירת מגמת העלייה באי-השוויון, שאפיינה את תחילת העשור, נבעה מהצטמצמות אי-השוויון בהכנסות משכר ואי-השוויון בהכנסה הכלכלית (ההכנסה של משקי הבית לפני מסים ותשלומי העברה). אי-השוויון בהכנסות נטו נותר ברמה גבוהה יחסית, לאחר עלייה ניכרת בתחילת העשור הקודם.

דוח חדש של ארגון OECD<sup>2</sup> סוקר את התפתחות אי-השוויון במדינות OECD מאמצע שנות ה-80. בישראל, כמו במרבית מדינות OECD, אי-השוויון בהכנסה הפנויה גדל, משום שעליית ההכנסות הפנויות של העשירונים העליונים מהירה מזו של העשירונים

<sup>1</sup> רוב הניתוח בפרק זה מתבסס על נתונים מסקרי הכנסות וסקרי הוצאות. סקר ההכנסות האחרון שפורסם הוא לתקופה שהחלה ביולי 2010 והסתיימה ביוני 2011. נתון מסקר זה יסומן בפרק כנתון לתקופה 2010/11. סקר ההוצאות האחרון שפורסם הוא לשנת 2010, ולכן נתונים המתבססים על סקרי הוצאות מעודכנים לשנת 2010 בלבד.

<sup>2</sup> OECD (2011), Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.

ממדי אי-השוויון  
בישראל הם  
מהגבוהים בעולם,  
אך מאז שנת  
2006 אי-השוויון  
התייצב, ואף ירד  
מעט.

לוח ח' - 1

מדדי אי-שוויון ועוני, 2002 עד 2010/11<sup>1</sup>

(אחוזים)

2010/11 <sup>1</sup>	2010	2009	2008	2006	2004	2002	
							<b>א. מדדי אי-שוויון<sup>2</sup></b>
0.376	0.381	0.386	0.382	0.390	0.377	0.365	מדד ג'יני
6.725	6.808	6.738	6.538	6.541	6.541	5.487	היחס בין הכנסת האחוזון ה-90 להכנסת האחוזון ה-10
0.837	0.835	0.822	0.822	0.812	0.825	0.828	היחס בין ההכנסה החציונית להכנסה הממוצעת
							<b>ב. מדדי עוני</b>
							<b>ב.1. מדד עוני יחסי<sup>3</sup></b>
1,963	1,932	1,815	1,742	1,629	1,449	1,395	קו העוני לנפש תקנית <sup>3</sup> (ש"ח)
1,782	1,772	1,769	1,646	1,644	1,529	1,317	מספר העניים (אלפים)
24.3	24.4	25.0	23.7	24.5	23.6	21.1	תחולת העוני - נפשות
19.4	19.9	20.5	19.9	20.0	20.3	18.1	תחולת העוני - משפחות
35.9	35.8	35.5	34.2	33.8	33.3	29.7	פער ההכנסות <sup>4</sup>
	57.9	61.5	62.4	60.4	56.6	52.5	שיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני
14.7	14.7	16.2	14.7	17.1	18.1	16.7	ב.2. תחולת העוני לפי מדד קבוע <sup>3</sup> - נפשות
							ב.3. קבוצות נבחרות
							תחולת העוני לפי המדד היחסי בקרב:
35.5	35.4	36.3	34.0	35.8	33.2	29.6	ילדים
20.4	23.1	21.8	22.7	22.7	25.4	20.3	בני +65
56.6	56.7	57.4	53.1	57.6	51.6	49.5	ערבים
55.4	56.7	58.5	60.4	57.2	57.4	50.5	חרדים <sup>5</sup>
39.9	40.1	38.7	35.6	35.9	31.3	25.1	עובדים (מפרנס אחד) <sup>6</sup>
5.5	5.1	5.2	4.3	4.2	3.8	3.0	עובדים (שני מפרנסים) <sup>7</sup>

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2010/11 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2010 ליוני 2011.

(2) מדדי אי-שוויון חושבו על ההכנסה הפנויה לנפש תקנית

(3) קו העוני היחסי מחושב לפי מחצית ההכנסה הכספית החציונית לנפש תקנית. קו העוני המוחלט מחושב ביחס לקו העוני ברמתו הריאלית ב-1997.

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

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

(6) אנשים השייכים למשק בית שבו מפרנס אחד.

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

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

## לוח ח'2 חלק התמזינונים<sup>1,2</sup> השונים בהכנסות, עד 1997 ועד 2010/11<sup>3</sup>

ההפרש בין ההכנסה הכלכלית להכנסה נטו				חיסוב על פי ההכנסה הכלכלית				חיסוב על פי ההכנסה נטו					
תמישון	סך	תמישון	תמישון	תמישון	סך	תמישון	תמישון	תמישון	סך	תמישון	תמישון	תמישון	תמישון
5	התמזינונים	1	העשירון	5	התמזינונים	1	העשירון	5	התמזינונים	1	העשירון	5	התמזינונים
(העליון)	2+3+4	(תחתון)	העליון	(העליון)	2+3+4	(תחתון)	התחתון	העליון	2+3+4	(תחתון)	העליון	2+3+4	(תחתון)
-10.8	5.4	5.5	33.8	52.1	46.5	1.4	0.0	25.2	41.3	51.8	6.9	2.6	1997
-11.2	5.7	5.5	34.2	52.4	46.2	1.4	0.0	25.3	41.2	51.9	6.9	2.7	1998
-10.6	5.4	5.2	34.1	52.1	46.2	1.7	0.0	25.7	41.4	51.7	6.9	2.7	1999
-10.5	5.3	5.3	33.1	51.2	47.0	1.7	0.0	24.9	40.7	52.3	7.0	2.8	2000
-11.3	5.7	5.6	34.4	52.6	46.3	1.1	0.0	25.5	41.3	52.1	6.7	2.5	2001
-11.5	6.3	5.2	35.2	53.3	45.7	1.0	0.0	25.9	41.8	52.0	6.2	2.2	2002
-10.5	5.5	5.0	34.1	52.1	46.8	1.2	0.0	25.5	41.6	52.3	6.1	2.2	2003
-9.4	5.1	4.4	33.5	51.8	47.0	1.3	0.0	25.9	42.3	52.0	5.6	1.9	2004
-9.0	4.7	4.2	33.8	52.0	46.6	1.4	0.0	26.6	43.0	51.3	5.7	2.0	2005
-8.7	4.7	4.0	34.2	52.2	46.2	1.6	0.0	27.3	43.5	50.9	5.6	2.0	2006
-8.6	4.8	3.8	33.4	51.3	46.9	1.8	0.1	26.5	42.7	51.6	5.7	2.0	2007
-8.4	4.8	3.7	33.5	51.4	46.7	1.9	0.1	26.6	43.0	51.4	5.6	2.0	2008
-7.8	4.4	3.4	33.0	50.9	47.2	1.9	0.1	26.7	43.1	51.7	5.2	1.7	2009
-8.0	4.6	3.4	32.9	50.6	47.5	2.0	0.1	26.4	42.6	52.0	5.4	1.8	2010
-7.8	4.3	3.4	32.1	50.0	48.0	2.0	0.1	25.8	42.2	52.3	5.5	1.9	2010/11

(1) השיורף לתמישוני ההכנסה מתבסס על סולם שקילות המצוי בשימוש OECD.

(2) התמישוני ההכנסה נטו חושבו על בסיס ההכנסה נטו, התמישוני ההכנסה הכלכלית - על בסיס ההכנסה הכלכלית. כל התמישון מונה 20 אחוזים מהתמישון.

(3) התמונים המופיעים בשורה המסומנת 2010/11 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2010 לינוי 2011.

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

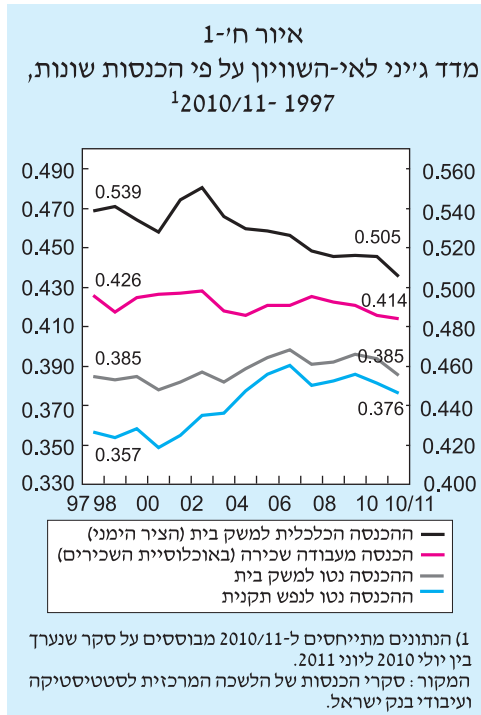
התחתונים. ואולם בישראל, שלא כמו במדינות אחרות, גדל בעשור האחרון חלקם של העשירונים התחתונים בסך ההכנסה הכלכלית - ההכנסה לפני תשלומי ההעברה והמסים - בעוד שחלקו של החמישון העליון ירד מעט (לוח ח'-2). התפתחות זו היא תוצאה של עלייה מהירה יחסית בסך ההכנסות הכלכליות של המשתייכים לחמישון התחתון עקב עלייה של תשומת עבודתם הכוללת, ובפרט של שיעורי התעסוקה ושל מספר המפרנסים בכל משק בית בקרבם. ההכנסה הממוצעת משכר לא גדלה במידה דומה, ובמקרים מסוימים אפילו נשקקה<sup>3</sup> (לוח ח'-3).

התפתחות אי-השוויון בהכנסה הכלכלית בשני העשורים האחרונים משקפת את השפעתם של כוחות מנוגדים: מצד אחד פעלו כוחות כגלובליזציה, שיפורים טכנולוגיים ושינויים מבניים

ומוסדיים בשוק העבודה להגדלת התשואה להשכלה ולהרחבת אי-השוויון. השפעתם של כוחות אלו ניכרה במידה זו או אחרת במרבית מדינות OECD והתבטאה בדרך כלל בהגדלת אי-השוויון. כנגד זאת בישראל פעלו להפחתת אי-השוויון שינויי מדיניות שנקטו בתחילת שנות ה-2000 והמריצו את השכבות החלשות להגדיל את תשומת העבודה שלהן - התפתחות שונה מאשר במדינות OECD אחרות, שבמרביתן הצטמצמה תשומת העבודה של חמישוני ההכנסה התחתונים, בעיקר כתוצאה מצמצום שעות העבודה למועסק של העובדים בתחתית סולם השכר.

עליית שיעורי התעסוקה בשנת 2010 ממשיכה מגמת עלייה, שניכרה בכלל האוכלוסייה ובמרבית הקבוצות הדמוגרפיות. בשלוש השנים האחרונות בלטה עלייה של שיעורי התעסוקה בקרב נשים, במיוחד בקרב נשים מקבוצות דמוגרפיות המאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים וביעורי עוני גבוהים - חרדיות, ערביות ומעוטות-השכלה<sup>4</sup>. שיעורי התעסוקה של נשים בעלות השכלה גבוהה נשארו כמעט ללא שינוי (לוח ח'-3). אצל הגברים הסתמנו מגמות הפוכות - עלייה של שיעורי ההשתתפות דווקא בקרב אוכלוסיות חזקות יחסית, לעומת ירידה בשיעורי ההשתתפות של גברים מעוטי השכלה ושל ערבים; יחד עם זאת עלו שיעורי ההשתתפות של גברים חרדים בקצב מהיר מאוד. התפתחויות אלו עולות בקנה אחד עם התמונה העולה מהשינוי בהתפלגות ההכנסות: התמתנות הפעילות

בישראל, שלא כמו במדינות אחרות, גדל בעשור האחרון חלקם של העשירונים התחתונים בסך ההכנסה הכלכלית, אולם חלקם בהכנסה נטו הצטמצם.



בשנים האחרונות גדל משקלם של משקי הבית שבהם יש יותר ממפרנס אחד, והצטמצם מאוד משקלם של משקי בית שבהם אין מפרנסים.

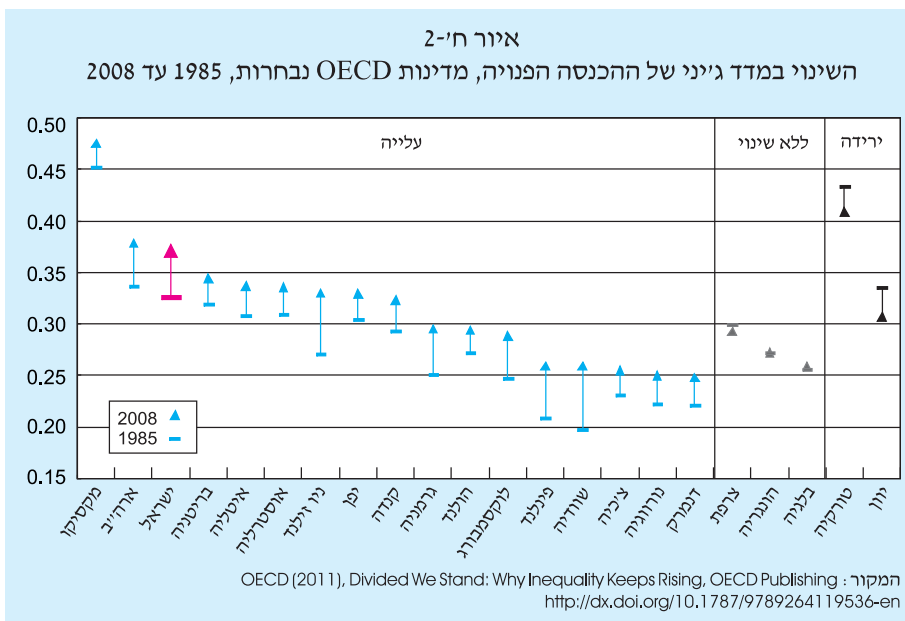
<sup>3</sup> ההכנסה הממוצעת משכר מתייחסת גם להכנסתם של מצטרפים חדשים למעגל התעסוקה, וסביר שהכנסתם נמוכה יחסית לזו של עובדים ותיקים. על כן, בהעדר נתוני פאנל, העוקבים אחר הכנסתם של פרטים לאורך זמן, לא ניתן לבודד את השפעת הרכב התעסוקה ולחשב את השינוי בשכרם של אלו שעבדו לאורך העשור כולו.

<sup>4</sup> בשלושת הרבעים הראשונים של 2011 שיעור התעסוקה של נשים ערביות נותר כמעט ללא שינוי, ושיעור התעסוקה של נשים חרדיות ירד. שיעורי התעסוקה של הגברים החרדיים והערבים עלו במידה ניכרת.

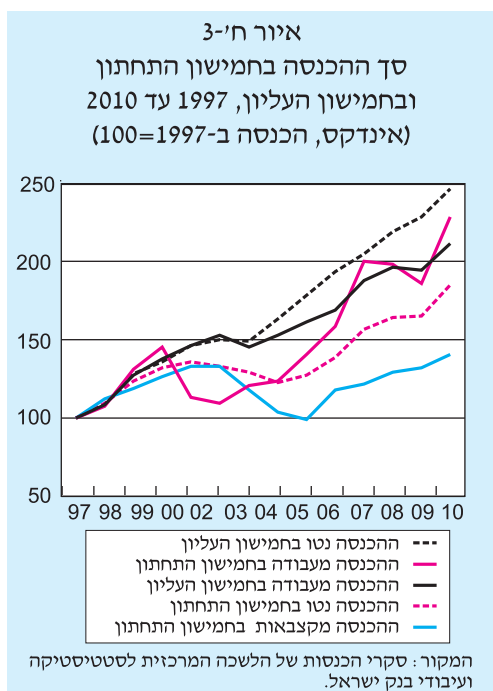
**לוח ח'־3**  
**שיעור התעסוקה וההכנסה הממוצעת מעבודה שפירה לפי קבוצות אוכלוסייה**  
**בקרוב גולאני 25-64, שנים נבחרות**

	ההכנסה הממוצעת מעבודה שפירה (מחירי 2010) <sup>2</sup>											
	2010/11	2010	2009	2008	2003	1997	2011 <sup>1</sup>	2010	2009	2008	2003	1997
	(גברים)											
סך האוכלוסייה	10,220	10,364	10,472	10,941	10,361	10,094	77.7	76.7	75.7	77.6	73.4	77.3
ערבים	6,060	6,232	6,263	6,523	6,579	6,326	72.2	70.6	70.7	72.1	66.3	74.8
חרדים <sup>3</sup>	6,632	6,823	7,007	8,147	7,672	7,552	45.1	42.2	38.5	39.3	36.2	42.2
האוכלוסייה למעט חרדים וערבים	11,145	11,281	11,373	11,855	11,043	10,819	81.4	80.6	79.6	81.6	77.3	79.6
10-0 שנות לימוד	5,945	5,825	5,956	6,329	6,189	6,227	61.4	60.4	61.7	62.8	58.3	67.4
12-11 שנות לימוד	8,040	7,978	7,876	8,370	8,329	8,787	80.6	79.3	78.3	80.7	76.6	82.7
15-13 שנות לימוד	10,311	10,323	10,789	10,846	10,306	10,603	79.5	79.0	78.2	79.8	76.8	80.2
16+ שנות לימוד	14,136	14,766	14,854	15,910	15,267	14,702	81.9	81.2	79.2	81.2	78.7	78.2
	(נשים)											
סך האוכלוסייה	6,918	6,923	6,975	6,999	6,481	6,123	66.3	65.8	64.2	64.6	59.3	55.8
ערביות	4,977	4,990	4,779	4,623	5,167	4,650	26.8	26.6	24.7	24.1	20	19.3
חרדיות <sup>3</sup>	5,167	5,308	5,098	5,249	5,536	4,707	61.0	61.7	58	56.7	50.3	47.1
האוכלוסייה למעט חרדים וערבים	7,146	7,133	7,214	7,218	6,583	6,229	75.4	74.7	73	73.5	67.3	63.1
0-10 שנות לימוד	3,679	3,614	3,733	3,616	3,770	3,454	30.5	29.0	27	27.5	24.1	25.5
11-12 שנות לימוד	5,152	5,242	5,141	5,462	5,179	5,123	62.3	61.6	59.6	61	58.1	58
13-15 שנות לימוד	6,526	6,560	6,672	6,664	6,324	5,934	74.7	73.9	73.2	73.8	70.9	68.1
16+ שנות לימוד	9,191	9,135	9,202	9,282	8,568	8,586	81.7	81.8	81.8	81.8	78.9	79.3

(1) הנתונים לשנת 2011 הם ממוצע של שולשת הרבועים הראשונים.  
 (2) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2010/11 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2010 ליוני 2011.  
 (3) יש קושי לזהות חרדים בטור ההכנסות. ידועים כאן לוי לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תוכנית כמסדר הלימודים האחרון, הגדרה זו עלולה ליצור הטיה כלפי האנשים שנוטים להשתקף פחות בבוח העבודה.  
 המקור: סקרי כוח אדם והכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

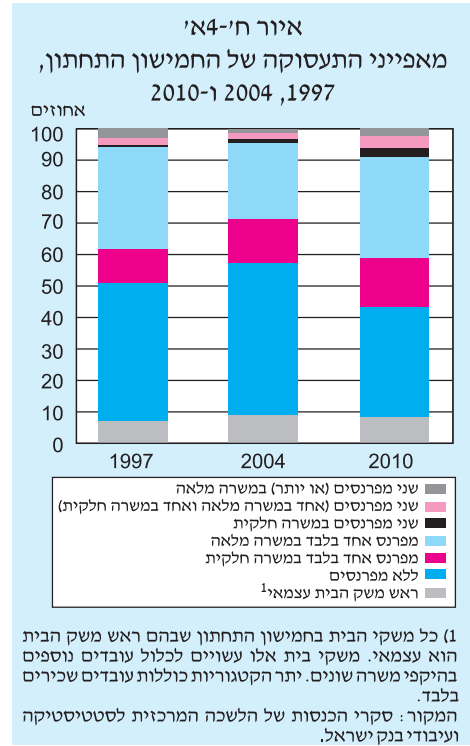
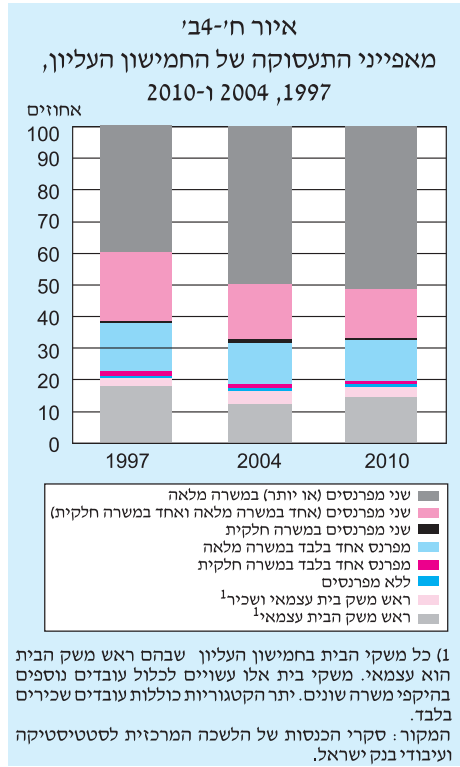


בעטיו של המשבר הכלכלי פגעה יותר בתעסוקה של גברים מעוטי השכלה, ומצבם לא השתפר משמעותית גם בעת היציאה מהמשבר, בשנת 2010. כנגד זאת, אצל הנשים גדלו שיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסיות החלשות יותר, בין כאפקט "העובד הנוסף" במשקי בית שבהם הגבר הפסיק לעבוד, בין כתוצאה ממגמה ארוכת טווח של עליית ההשכלה ושיעורי התעסוקה של נשים, ובין כתוצאה מהמדיניות הממשלתית של צמצום קצבאות, שתמרצה נשים מאוכלוסיות חלשות להצטרף לכוח העבודה. בסיכומו של דבר גדל

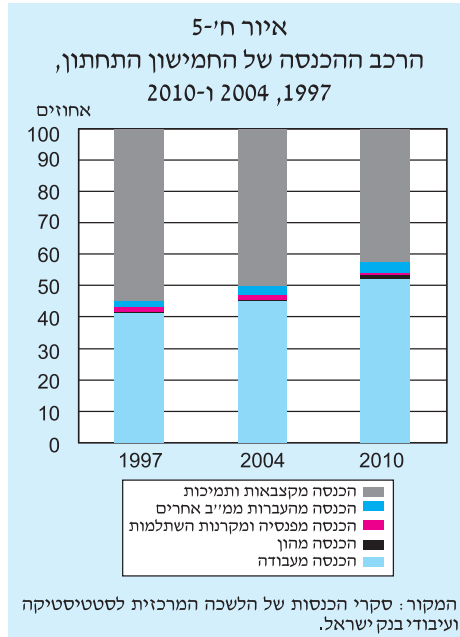


משקלם של משקי הבית שבהם יש יותר ממפרנס אחד, והצטמצם מאוד משקלם של משקי בית שבהם אין מפרנסים. שינוי זה היה בחמישון התחתון משמעותי יותר מאשר באוכלוסיות מבוססות יותר, שבהן רמת ההשכלה ושיעורי התעסוקה של נשים היו גבוהים מלכתחילה. כתוצאה מהתפתחויות אלה היה גידול ההכנסה הכלכלית של משקי הבית בחמישון ההכנסה התחתון מהיר מזה של משקי בית בחמישונים אחרים.

התפתחויות אלו בתעסוקה ובהכנסות שונות, כאמור, במידה רבה מהתפתחויות במרבית מדינות OECD. במרביתן התחזק המיתאם בין הכנסות הגברים להכנסות הנשים: שיעורי התעסוקה וההכנסות של נשים הנשואות לגברים בעלי הכנסות גבוהות גדלו מהר יותר מאלה של נשים הנשואות לגברים בעלי הכנסות נמוכות.



לעומת העלייה בשיעורי התעסוקה, ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה נשחקה גם בשנת 2010.



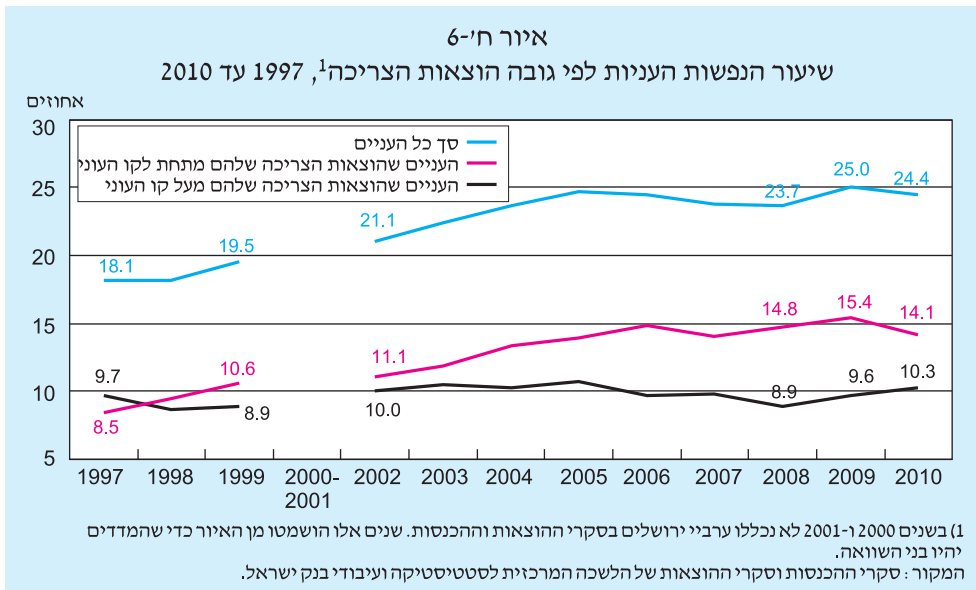
מניתוח של פירוק השונות בהכנסה נטו לנפש תקנית עולה כי התפתחות השונות בהכנסה נבעה כולה מהתפתחות ההכנסה של משק הבית, בעוד שהשונות במספר הנפשות התקניות במשק הבית הייתה קבועה לאורך התקופה, ולא תרמה לשינוי באי-השוויון. לעומת העלייה בשיעורי התעסוקה, ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה נשחקה גם בשנת 2010 - התפתחות המשקפת, בין היתר, את העובדה שהשכר הריאלי לא עלה בשנים האחרונות, למרות התקרבות המשק למצב של תעסוקה מלאה<sup>5</sup>. השכר נטו אמנם עלה, אך זאת בעיקר לבעלי שכר גבוה, בעוד שהעלייה בשכר הנטו של בעלי שכר נמוך הייתה מינורית.

<sup>5</sup> יש לציין כי שחיקת ההכנסות הממוצעות משכר והקיפאון בשכר הריאלי יכולים להיות מושפעים גם מהצטרפות של עובדים בעלי הון אנושי נמוך - חסרי ניסיון או השכלה - אל המועסקים. ואולם מניתוח הרכב שוק העבודה עולה כי לא חל שינוי מהותי בהרכב התעסוקה מבחינת ההשכלה או הגיל. כך, למשל, שיעורי התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה עלו אמנם בקצב מהיר יותר, אולם כיוון שזוהי קבוצה קטנה יחסית, העלייה בשיעורי התעסוקה של קבוצות אחרות התבטאה באי ירידה ואף בעלייה של משקל אותן קבוצות בכוח העבודה. לפירוט נוסף על התפתחות השכר הריאלי בשנים האחרונות ראו פרק ה' של דוח זה (שוק העבודה).

**ב. ממדי העוני**

שנת 2010 התאפיינה בקצב צמיחה מהיר ובשגשוג כלכלי, שהשתקפו גם בהכנסותיהם של הפרטים. ההכנסה החציונית לנפש תקנית גדלה ריאליית ב-3.7 אחוזים, וקו העוני עלה בהתאם ועמד על 1,932 ש"ח לנפש תקנית (לוח ח'-1).

תחולת העוני ירדה מעט בשנת 2010, הן בקרב הנפשות והן בקרב משקי הבית (לוח ח'-1). כנגד זאת גדלה מעט עוצמת העוני, כפי שהיא נמדדת על ידי פער ההכנסות. שיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני - מדד שנהוג לראות בו אינדיקטור לעוני מתמשך - ירד, ושיעור העניים הצורכים מעל קו העוני עלה מעט (איור ח'-6). בהסתכלות רחבה על כלל ממדי העוני מאז שלהי שנות ה-90 ניתן לזהות עלייה ניכרת של ממדי העוני עד 2005 והתייצבות אחריה.



הירידה של תחולת העוני בשנת 2010 נבעה רובה ככולה משינוי בהתפלגות ההכנסות, ובעיקר מעליית ההכנסות מעבודה שכירה. כנגד זאת תרמה עלייתו הריאלית של קו העוני לעלייה של מספר העניים ושל תחולת העוני. לוח ח'-4 מתאר את תרומת העלייה של קו העוני לשינוי בתחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה שונות. ניתן לראות כי אלמלא העלייה בקו העוני תחולת העוני בכלל האוכלוסייה הייתה יורדת ל-23.2 אחוזים, ואילו בפועל היא ירדה ב-2010 ל-24.4 אחוזים. משמע שעליית קו העוני כשלעצמה הביאה להכללת פרטים נוספים בקבוצת העניים, ובכך הגדילה את תחולת העוני בכ-1.2 נקודות אחוז, ואילו השינוי בהתפלגות ההכנסות (ובפרט גידול הכנסותיהם של מי שמצויים קרוב לקו העוני) הביא ליציאתם של אלה מקבוצת העניים ולירידת תחולת העוני ב-1.8 נקודות אחוז. שילוב של שתי ההשפעות - עליית קו העוני והשיפור בהכנסות - התבטא בירידה של 0.6 נקודות אחוז בתחולת העוני. הקבוצות שבהן תרומת התפלגות ההכנסות לצמצום ממדי העוני בשנת 2010 הייתה הגדולה ביותר היו החרדים והערבים. בשתי קבוצות אלו עלו שיעורי התעסוקה בשנת 2010 עלייה ניכרת, ואף שההכנסה הממוצעת משכר לא גדלה במידה משמעותית,

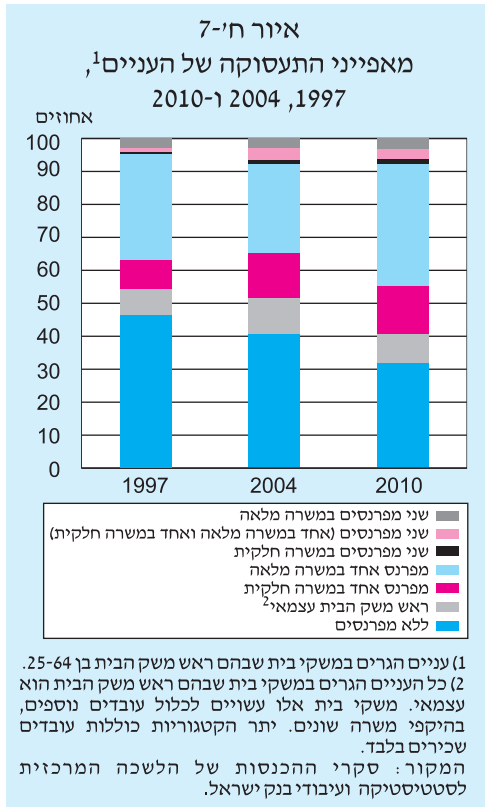


### לוח 4-4 תרומות השינוי בקו העוני בהחולת העוני בשנת 2010

תרומות השינוי	תרומת השינוי	תחולת העוני	תחולת העוני של נפשות	תחולת העוני של נפשות 2010-ב	תחולת העוני של נפשות 2009	תחולת העוני של נפשות 2009-ב	כלל האוכלוסייה
בהתפלגות	בין העוני	בתחולת	השנוי בתחולת	של נפשות	של נפשות	של נפשות	
ההכנסות	לקו העוני	לקו העוני	לקו העוני	של נפשות	של נפשות	של נפשות	
לתחולת העוני <sup>2</sup>	לתחולת העוני	לתחולת העוני	לקו העוני	של נפשות	של נפשות	של נפשות	
-1.8	1.3	-0.6	24.4	23.2	25.0	כלל האוכלוסייה	
-3.7	1.9	-1.8	56.7	54.8	58.5	חרדים	
-3.0	2.3	-0.7	56.7	54.4	57.4	ערבים	
-1.0	0.9	-0.1	12.7	11.7	12.8	יהודים ללא חרדים	
-1.9	2.2	0.3	18.4	16.1	18.0	עולים	
-2.1	1.3	-0.9	35.4	34.1	36.3	ילדים	
-3.4	2.8	-0.6	56.9	54.2	57.5	ללא מפרנסים	
-0.5	1.8	1.3	40.1	38.3	38.7	מפרנס יחיד	
-0.6	0.5	-0.1	5.1	4.6	5.2	2 מפרנסים או יותר	
-1.6	2.9	1.3	23.1	20.1	21.8	ראש משק הבית בגיל +65	
1814.6						קו העוני היחסי (מחצית ההכנסה החיצונית לנפש תקינה) ב-2009	
1863.6						קו העוני של 2009 במחזורי 2010	
1932						קו העוני היחסי ב-2010	

(1) תרומות השינוי בקו העוני לשינוי בתחולת העוני מחושבת כדפדוף בין תחולת העוני בפועל ב-2010 (דטור השלישי) לבין תחולת העוני המוחשבת ב-2010 על פי קו העוני הריאלי של שנת 2009 (דטור השני). למעשה, השינוי בתחולת העוני מושג לשה כולל שלושה רכיבים: השפעת השינוי בהתפלגות ההכנסות ורכיב משולב של שתי ההשפעות. גודלו של הרכיב המשולב זניח, ולכן הוא אחד כאן עם השפעת השינוי בקו העוני.

(2) תרומות השינוי בהתפלגות ההכנסות לשינוי בתחולת העוני מחושבת כדפדוף בין תחולת העוני המוחשבת ב-2010 על פי קו העוני הריאלי של שנת 2009 (דטור השני) לבין תחולת העוני של שנת 2009. סימן שלילי משמעותו שהתפלגות ההכנסות תרמה להפחתת תחולת העוני בקבוצה. המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויעבורי בנק ישראל.



הרי שעצם המעבר לתעסוקה חילץ חלק ממשקי הבית החרדיים והערביים מהעוני. קבוצה נוספת שבה התפלגות ההכנסות פעלה ליציאה מהעוני היא דווקא אלו המתגוררים במשקי בית ללא מפרנסים, כי במשקי בית אלו גדלה ההכנסה מקצבאות.

איור ח'7- מציג את מאפייני התעסוקה של העניים. בולטת העובדה שמרבית העניים חיים במשקי בית שבהם יש מפרנסים. ככל שגדלים שיעורי התעסוקה במשק, במקביל לעליית רמת ההשכלה וכניסת קוהורטות חדשות, המאופיינות בנטייה גדולה יותר להשתתף ולעבוד, קטן משקלם של העניים החיים במשקי בית ללא מפרנסים, וגדל משקלם של עניים במשקי בית שבהם יש מפרנסים. בעיית העוני של עובדים בולטת ומתעצמת במשקי בית שבהם יש מפרנס יחיד במשק מלאה, וביניהם במיוחד בקרב הערבים. במשקי בית שבהם יש שני מפרנסים או יותר תחולת העוני נמוכה

מרבית העניים חיים במשקי בית שבהם יש מפרנסים. בעיית העוני של עובדים בולטת במיוחד בקרב משקי בית שבהם מפרנס יחיד במשק מלאה.

מאוד, אולם גם היא הולכת וגדלה עם הזמן, ומשקלם של עניים החיים במשקי בית כאלה בכלל העניים הולך וגדל. תופעת העובדים העניים, ובמיוחד התרחבותה בקרב העובדים במשק מלאה, מדגישה את הצורך במדיניות משלימה למדיניות המתמקדת בעידוד התעסוקה כמכשיר להפחתת העוני. לא די במתן תמריצים (חיוביים ושלייליים) להצטרפות לשוק העבודה; יש צורך בכלים משלימים שיאפשרו לעובדים בתחתית סולם ההכנסה להגדיל את כושר השתכרותם. כיוון שקיום שני מפרנסים מפחית משמעותית את תחולת העוני, כדאי לתגבר כלים שיאפשרו לשני בני הזוג לצאת לעבודה - ליעל את מערך התמיכה במשפחות עם ילדים בגיל הרך (ראו תיבה ה'3- בדוח זה), להדק את הפיקוח והאכיפה של חוקי העבודה הנוגעים להעסקת נשים ועוד.

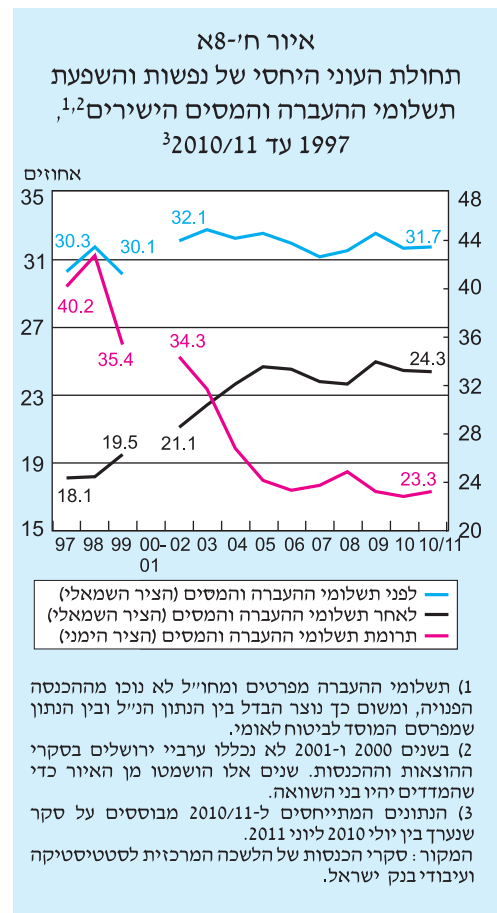
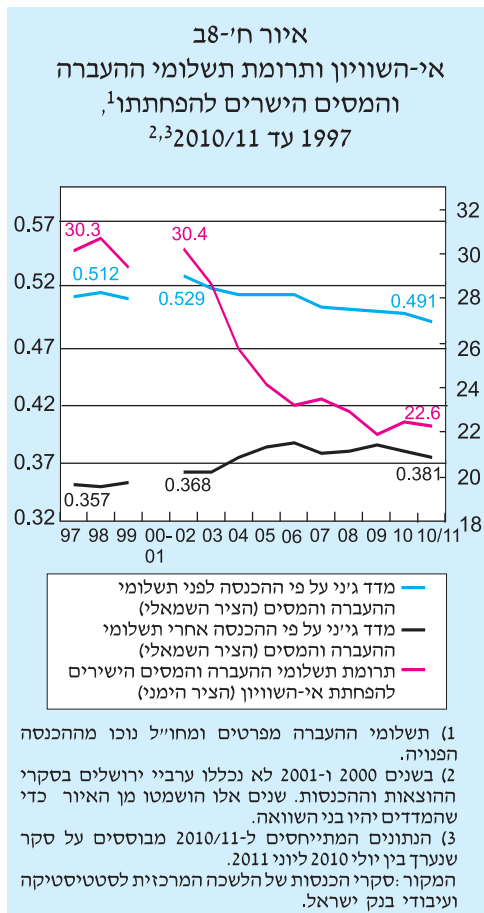
### ג. תרומת המדיניות להפחתת העוני ולצמצום אי-השוויון

המדינה תורמת להפחתת העוני ולצמצום אי-השוויון בשלושה ערוצים מרכזיים: (א) תרומה ישירה דרך מדיניות החלוקה-מחדש של ההכנסות - מדיניות המסים ותשלומי ההעברה. למדיניות זו גם השפעה עקיפה על אי-השוויון ועל העוני, באמצעות השפעתה הניכרת על התמריצים לפרטים ולפירמות, אשר מתבטאת בין היתר בשוק העבודה. (ב) תרומה עקיפה דרך השפעתה על ההכנסות הכלכליות של הפרטים - באמצעות השפעתה על שוק העבודה, שוק ההון ושוקי המוצרים. (ג) השפעה על אי-השוויון והעוני בטווח הארוך, דרך מדיניות הרווחה במשמעותה הרחבה ודרך אופיה ורמתה של אספקת שירותיה - במיוחד מדיניות החינוך, ההשקעה בתשתיות ומדיניות הבריאות. לחלק משירותי הממשלה ניתן

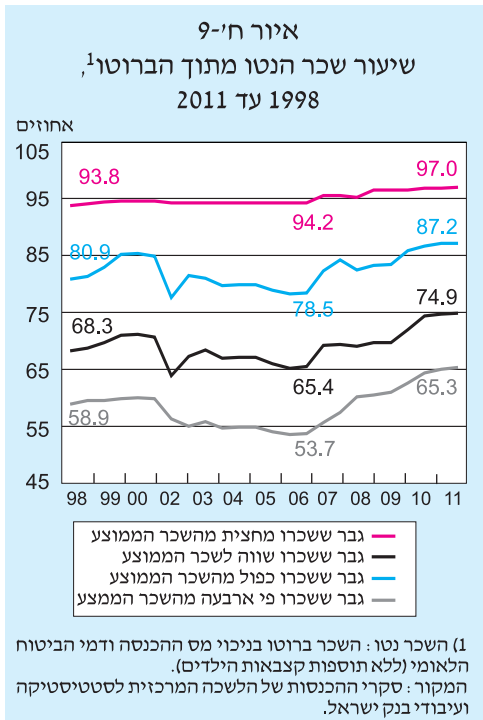
להתייחס גם כאל "הכנסה בעיין", שכן האפשרות לקבל שירותים אלו בתשלום חלקי בלבד מגדילה את ההכנסה הפנויה של הפרטים, בדרך כלל באופן פרוגרסיבי, ובכך פועלת לצמצום אי-השוויון.<sup>6</sup>

השפעתה הישירה של מדיניות הממשלה על ממדי אי-השוויון והעוני, דרך מדיניות הקצבות והמסים, הישירים ונחלשה בעשור האחרון.

השפעתה הישירה של מדיניות הממשלה על ממדי אי-השוויון והעוני דרך מדיניות הקצבות והמסים הישירים נחלשה בעשור האחרון, בשל הפחתה דרסטית של הקצבות (צעד שמטרתו המוצהרת הייתה עידוד השתתפות בכוח העבודה, לצד חיסכון תקציבי) ורפורמה להפחתת המסים הישירים. איור ח'-8 מציג את השפעתה הישירה של המדיניות על ממדי העוני ואי-השוויון. אף שהעוני המחושב על פי ההכנסות הכלכליות (לפני התערבות הממשלה) נותר ללא שינוי, ואי-השוויון על פי ההכנסות הכלכליות אפילו ירד, העוני ואי-השוויון על פי ההכנסות הפנויות גדלו עד אמצע העשור הקודם והתייצבו לאחר מכן. משמע שתרומתה של המדיניות לצמצום הפערים הצטמצמה. בשנת 2010 נרשמה עלייה קלה בתרומתה של המדיניות לצמצום אי-השוויון, אולם היא נותרה ברמה נמוכה היסטורית ונמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית.



<sup>6</sup> בחלק גדול מהמדינות המפותחות מחושבת מידת ההשפעה של זקיפת ההכנסות בעיין להכנסה על אי השוויון. ארגון OECD אף הציג השוואה של השפעה זו לגבי רוב המדינות החברות בארגון בדוח שלו על אי-השוויון - "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?", שהוזכר לעיל. בישראל לא נערך חישוב דומה.



בדרך דומה ניתן להפריד בין התרומות של רכיבי המדיניות השונים להפחתת העוני ואי-השוויון<sup>7</sup>, וכן לבחון את מידת ההשפעה הישירה שיש למדיניות על סוגי אוכלוסייה שונים. הירידה החדה של השפעת המדיניות במחצית הראשונה של שנות ה-2000 מקיפה את כל סוגי האוכלוסייה וכוללת הן בקרב העובדים - בגלל הירידה בפרוגרסיביות של מערכת המס - והן בקרב אוכלוסיות ששיעורי התעסוקה שלהן נמוכים, בשל הסתמכותן על מערכת התמיכות הממשלתיות, שהצטמצמו מאוד.

הירידה בפרוגרסיביות של מערכת המס משתקפת גם באיור חי-9, המציג את השכר נטו כאחוז מהשכר ברוטו. לשם פשטות החישוב וההמחשה, ההנחה היא כי מדובר בגבר שהוא מפרנס יחיד ולו ילד אחד. ניתן לראות כי הפחתות המס אמנם הגדילו את השכר נטו של עובדים

הפחתות המס אמנם הגדילו את השכר נטו של עובדים בכל רמות השכר, אולם הן היו משמעותיות יותר ככל שהשכר היה גבוה יותר.

בכל רמות השכר, אולם הן היו משמעותיות יותר ככל שהשכר היה גבוה יותר. מהעלייה המשמעותית ביותר של השכר נטו נהנו מי שמשתכרים פי ארבעה מהשכר הממוצע. למצויים בתחתית סולם השכר, שכר הנטו אמנם עלה בכ-3 נקודות אחוז, אולם עלייה זו קווצה כולה על ידי השחיקה בקצבאות, כך שלמעשה הם לא נהנו כלל מהפחתת המס. חשוב לזכור כי החישוב המובא להלן הוא הערכת חסר למידת הירידה בפרוגרסיביות: סביר שהשפעת הירידה בפרוגרסיביות של מערכת המס על אי-השוויון בין משקי בית גדולה אף יותר, מפני המיתאם הקיים בדרך כלל בין השתכרותם של בני זוג (יותר נשים המשתכרות שכר גבוה חיות במשקי בית שבהם גם לגברים שכר גבוה).

הנהנים מהפחתות המס נמנים, רובם ככולם, עם עשירי ההכנסה הגבוהים.

חלק מהמשתכרים שכר נמוך, במיוחד נשים, חיים במשקי בית שיש בהם מפרנסים נוספים המשתכרים שכר גבוה, ועל כן משתייכים לעשירי ההכנסה הגבוהים - כלומר נהנים בעקיפין מהפחתת שיעורי המס; ואולם המרוויחים שכר גבוה (פי שניים ויותר מהשכר הממוצע) נמצאים כולם בעשירי ההכנסה הגבוהים. מכאן שהנהנים מהפחתות המס נמנים, רובם ככולם, עם עשירי ההכנסה הגבוהים, נתון הממחיש את עוצמת הירידה בפרוגרסיביות של המיסוי הישיר.

לוח חי-5 מציג את מידת ההתערבות הממשלתית בהכנסות הפרטים, ומראה כי לירידה בפרוגרסיביות היו שני צדדים, ששניהם פעלו לצמצום השפעתה על התפלגות ההכנסות:

<sup>7</sup> לניתוח מסוג זה ראו למשל: המוסד לביטוח לאומי (2011), "ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2010", לוח 6, עמ' 15.

לוח ח'-5

שיעור ההתערבות הממשלתית מתוך ההכנסה הפנויה,

2002 עד 2010/11<sup>1</sup>

2010/11	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	החמישון
40.9	41.8	42.4	42.5	42.6	45.6	47.2	49.1	53.5	56.5	התחתון
24.7	25.0	25.3	24.1	23.7	25.9	27.5	27.4	29.7	29.5	2
6.8	6.1	6.6	4.4	3.5	5.0	3.9	5.5	5.7	4.5	3
-4.7	-4.9	-4.8	-7.2	-9.0	-7.6	-8.8	-10.1	-9.4	-10.6	4
-21.7	-23.3	-23.1	-27.4	-29.9	-27.8	-28.9	-31.3	-33.0	-38.6	העליון

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2010/11 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2010 ליוני 2011 המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

למענק ההכנסה השפעות חיוביות ניכרות על רווחתם של פרטים עובדים.

מצד אחד - ירידה בתמיכות הממשלתיות למצויים בחמישוני הכנסה הנמוכים<sup>8</sup>; מהצד השני הפחתת מסים החלים על המצויים בחמישוני ההכנסה הגבוהים.

אחד מצעדי המדיניות הבולטים והיעילים המיועדים להתמודד עם בעיית העוני בקרב עובדים הוא מענק הכנסה לעובדים המשתכרים שכר נמוך ("מס הכנסה שלילי"). למענק ההכנסה השפעות חיוביות ניכרות על רווחתם של פרטים עובדים: הוא משפר את מצבם הכלכלי של משקי הבית שבהם יש עובדים בשכר נמוך ועשוי לחלצם מעוני; הוא מגדיל את התמורה לעבודה, ולפיכך - את התמריץ לעבוד ולא להסתמך על קצבאות; לצמצום העוני ולהגדלת התעסוקה יש גם ערך מוסף, הנובע מההשפעה על ילדיהם של מקבלי המענק. למעשה, מענק ההכנסה הוא אחד מצעדי המדיניות הבודדים שמאפשרים להגדיל את הכנסתם ורווחתם של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות ללא פגיעה בתמריץ לתעסוקה ובביקוש לעובדים.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הוחלט להגדיל בחמישים אחוזים את מענק ההכנסה לנשים זכאיות שלהן ילדים עד גיל 18.

מערכת מענק ההכנסה החלה לפעול במספר אזורים בישראל באוקטובר 2008. בשנת 2010 שולם המענק לזכאים על פי הכנסתם בשנת 2009. בשנה זו נוספו למעגל הזכאים אימהות ילדים עד גיל שנתיים מכל הארץ. הממצאים משלוש השנים הראשונות ליישומו של מענק ההכנסה<sup>9</sup> מעלים כי ב-2010 שולם לזכאים סכום כולל של 131 מיליון ש"ח. 80 אחוזים מהתשלומים הועברו לשכבות החלשות, המצויות בשני עשירוני ההכנסה התחתונים; כ-65 אחוזים הופנו לקבוצות אוכלוסייה חלשות - ערבים, עולים וחרדים. שיעורי המימוש לא גדלו משמעותית לאורך שלוש השנים ועמדו על כ-45 אחוזים. הרחבת מערכת מענק ההכנסה לפריסה ארצית, שתוכננה לשנת 2010 (על בסיס ההכנסות בשנת 2009), נדחתה בחוק ההסדרים לשנת 2012. ב-2011 שולם מענק ההכנסה לזכאים רק בגין

<sup>8</sup> הפחתת השיעור של ההתערבות הממשלתית מתוך ההכנסה בחמישוני הנמוכים היא בבואה של עליית שיעור ההכנסות הכלכליות, ובפרט ההכנסות מעבודה, כתוצאה מעליית שיעורי התעסוקה (שכן ההכנסות נטו הן הסכום של ההכנסות הכלכליות בתוספת תשלומי ההעברה ובניכוי המסים הישירים. ככל שחלקן של ההכנסות הכלכליות גדל, קטן חלקה של הממשלה, גם אם לא היה שינוי בסכום ההתערבות). עליית שיעורי התעסוקה בחמישוני ההכנסה הנמוכים היא תופעה חיובית כשלעצמה, אולם, כאמור, עצם הכניסה לשוק העבודה אינה מבטיחה היחלצות מעוני.

<sup>9</sup> בנק ישראל (2011). ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 130, יוני 2011.

ארבעת החודשים הראשונים של 2010. הממצאים לגבי שנה זו טרם עובדו, אולם הביטול הזמני של החוק בשנת 2010 עתיד להקטין משמעותית את גובה המענק השנתי, לצמצם את מספר הזכאים, לפגוע בשיעורי המימוש של המענק, ובסופו של דבר לפגוע גם באמינותו בעיני הזכאי, ובכך להפחית את התמריץ הטמון בו כעידוד לתעסוקה. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הוחלט להגדיל ב-50 אחוזים את מענק ההכנסה לנשים זכאיות שלהן ילדים עד גיל 18.

## 2. מעמד הביניים בישראל

ההתרחבות הנמשכת של הפערים הכלכליים והחברתיים בישראל, יחד עם עידן של שינויים פוליטיים וכלכליים בארצות העולם, הציפה את תחושת חוסר שביעות הרצון מתנאי החיים של ליבת החברה והמשק הישראלי - מעמד הביניים; אלו שנהוג לומר עליהם כי הם נושאים בעיקר הנטל החברתי, הכלכלי והביטחוני, אך חשים כי רמת החיים שלהם ואיכות השירותים שהם מקבלים מהמדינה הולכות ויורדות.

### א. מי משתייך למעמד הביניים?

שאלת זיהויו של מעמד הביניים פרנסה ספרות מחקרית ענפה בארץ ובעולם, הן בכלכלה והן בתחומים אחרים של מדעי החברה, בעיקר סוציולוגיה<sup>10</sup>. לשם חישוב הנתונים שיובאו להלן, בחרנו להשתמש בהגדרת מעמד הביניים כקבוצת האוכלוסייה הכוללת את אלה שהכנסתם גבוהה מ-75 אחוזים מחציון ההכנסה ונמוכה מ-125 אחוזים ממנו. המעמד הבינוני-גבוה יכלול את אלו שהכנסתם גבוהה מ-125 אחוזים מחציון ההכנסה ונמוכה מפעמיים ההכנסה החציונית (200 אחוזים). השימוש ברמת ההכנסה כפרמטר יחיד לקביעת ההשתייכות למעמדות נועד לפשט את החישובים ואת הניתוח. השימוש בהגדרה יחסית (בהשוואה להכנסה החציונית ולא על פי חלוקה לחמישונים או עשירונים) מאפשר להצביע על שינויים החלים בהתפלגות ההכנסה שאינם משתקפים בהכנסת החמישונים השונים - למשל כאשר התפלגות ההכנסות הופכת להיות מרוכזת יותר סביב החציון, או מיקומו של מעמד הביניים (על פי הגדרה יחסית זו) בהתפלגות ההכנסות.

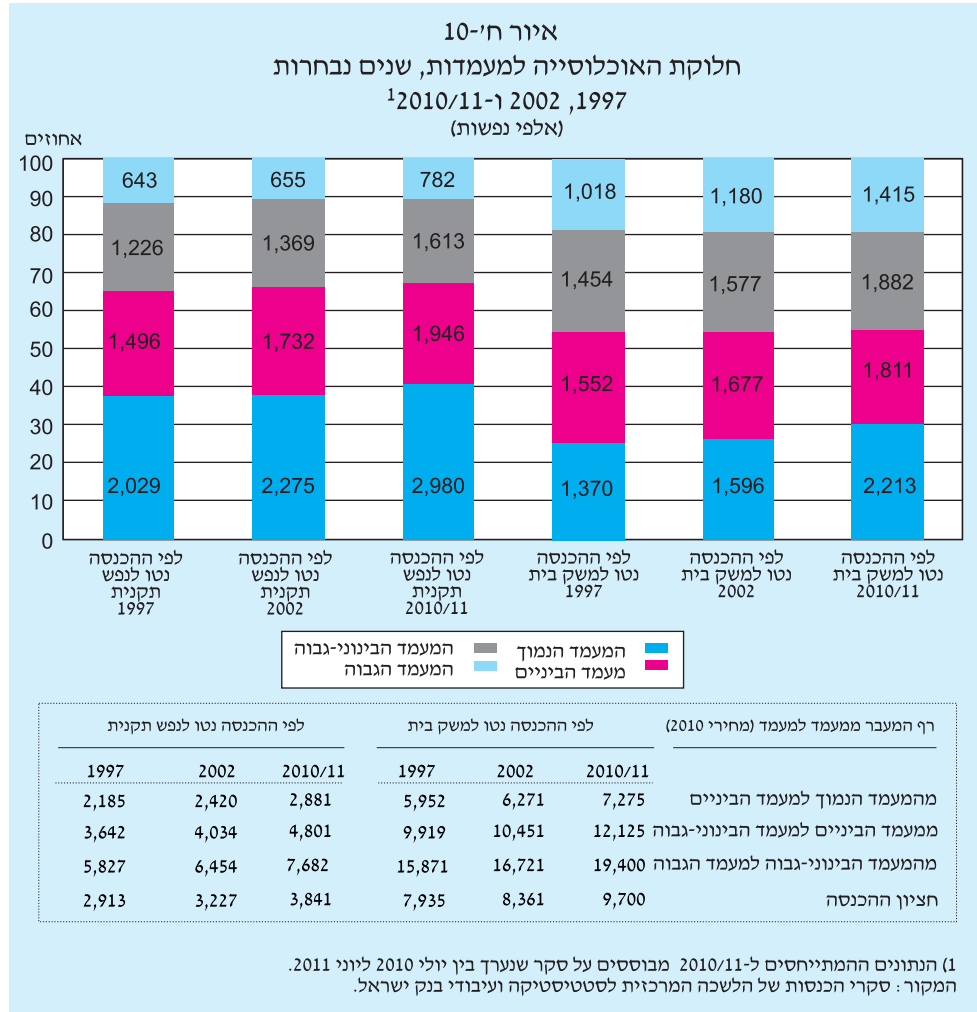
מחלוקת האוכלוסייה למעמדות על פי ההכנסה נטו (איור ח'-10) עולה כי מעמד הביניים שיעורו כרבע מהאוכלוסייה, והמעמד הבינוני-גבוה - כחמישית ממנה<sup>11</sup>. מעמד הביניים והמעמד הבינוני-גבוה כוללים את העשירונים החמישי עד התשיעי - של הנפשות, ואת העשירונים הרביעי עד השמיני של משקי הבית. משקלם של שני המעמדות הללו בכלל האוכלוסייה הצטמצם מאז 1997, בעיקר עקב גידול חלקו של המעמד הנמוך. זאת בדומה להתפתחויות במדינות המפותחות האחרות.

אפיון מעמד הביניים מבחינה דמוגרפית מראה כי הרוב המכריע של הנמנים עמו, וכן עם המעמד הבינוני-גבוה, הם יהודים לא-חרדים (במעמד הביניים 90 אחוזים יהודים לא חרדים, ובמעמד הבינוני-גבוה יותר מ-95 אחוזים); כמחציתם חיים במשקי בית הכוללים

מעמד הביניים כולל את מי שהכנסתם גבוהה מ-75 אחוזים מההכנסה החציונית ונמוכה מ-125 אחוזים ממנה. המעמד הבינוני-גבוה כולל את מי שהכנסתו בין 125 אחוזים מההכנסה החציונית לבין פי שניים מההכנסה החציונית.

<sup>10</sup> לסקירה חלקית והשוואה של הגישות השונות ולהשפעתן על המדידה במדינות נבחרות ראו: A.B. Atkinson, and B. Brandolini (2011). "On the identification of the 'middle class'", ECINEQ 2011-217.

<sup>11</sup> בחישוב על פי הכנסות משקי הבית המעמד הבינוני יחד עם המעמד הבינוני הגבוה הם כמחצית מהאוכלוסייה.



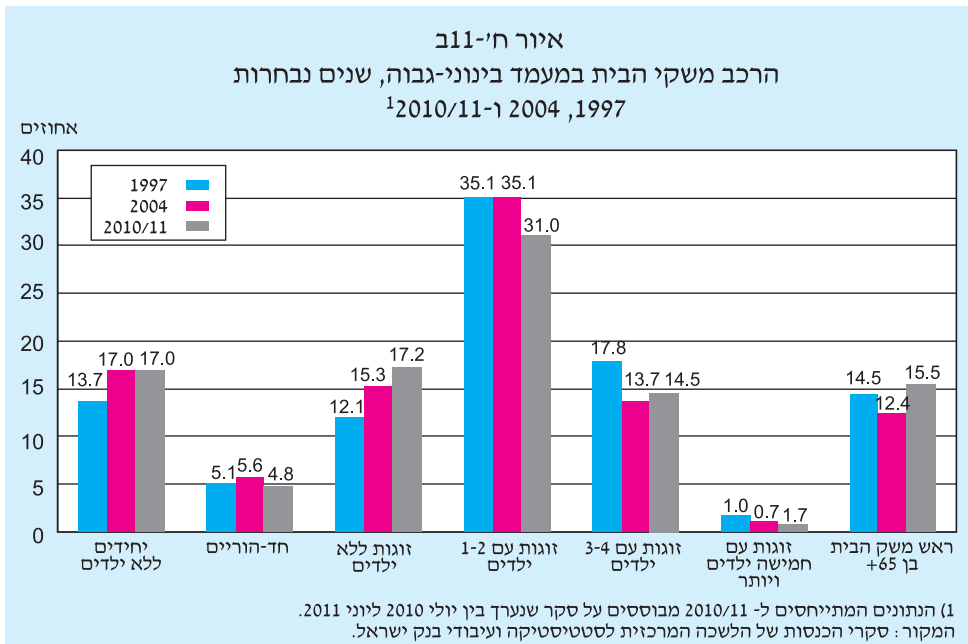
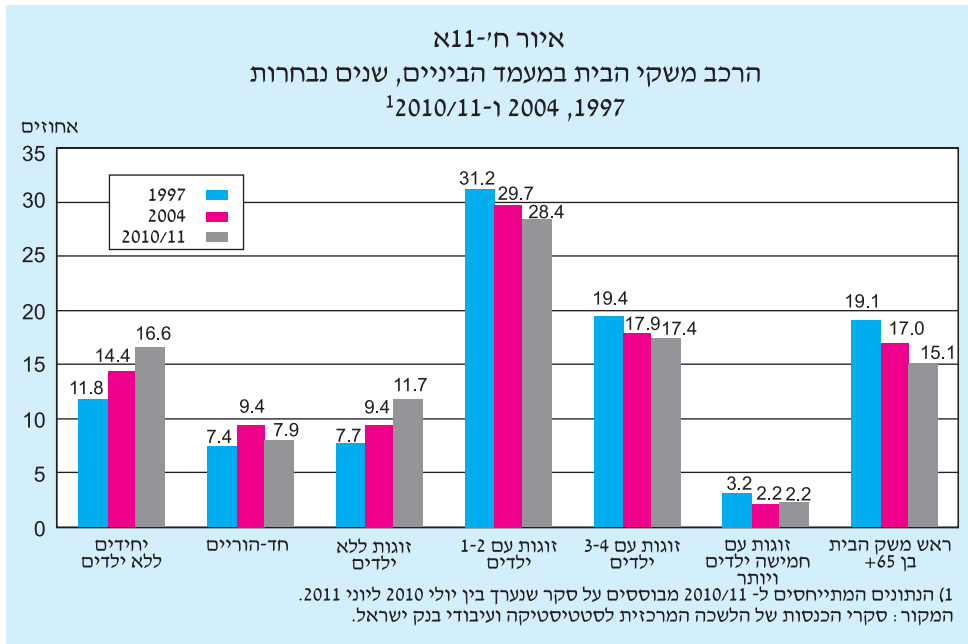
זוג וילדים, וכרבע נוסף - במשקי בית של זוגות ללא ילדים. מבין משקי הבית שיש בהם ילדים, הרוב הם משקי בית שבהם ילד אחד או שניים. רק בכ-2 אחוזים ממשקי הבית במעמד הביניים יש חמישה ילדים ויותר, ובמעמד הבינוני-גבוה מספרם של משקי בית כאלה הוא אפסי.

הרכב הגילים של ראשי משק הבית השתנה בשני העשורים האחרונים כך ששני המעמדות האמצעיים כוללים יותר מבוגרים, והגיל הממוצע עלה. עם זאת, חלקם של בני +65 ירד במעמד הביניים ועלה במעמד הבינוני-גבוה.

### ב. מאפייני התעסוקה של מעמד הביניים

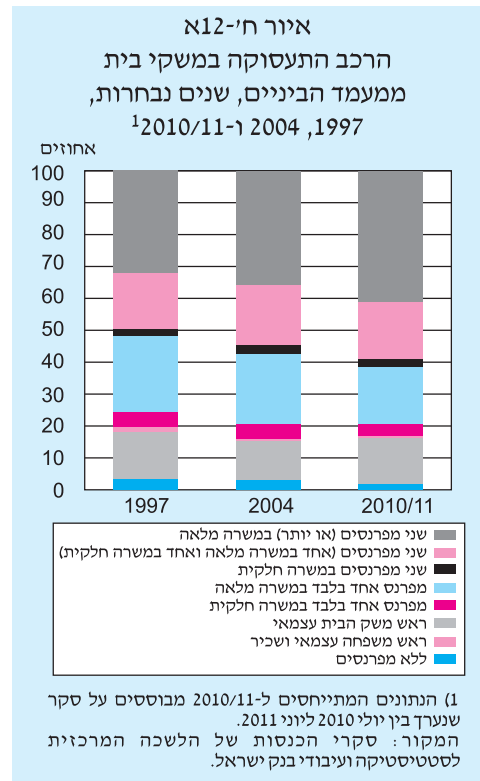
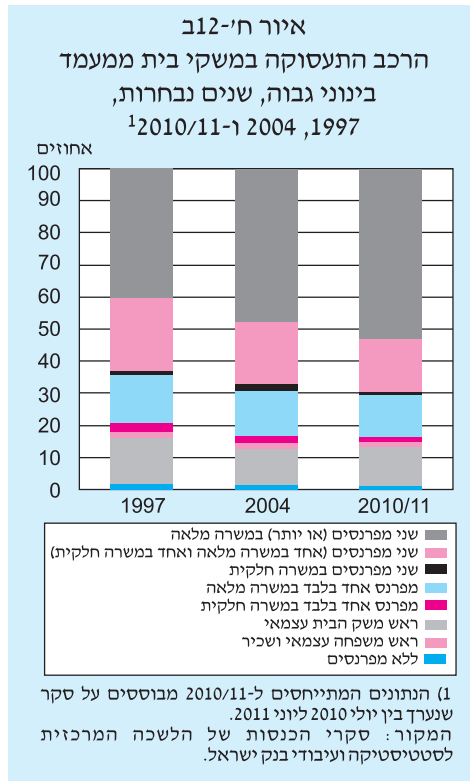
ביותר מ-40 אחוזים ממשקי הבית המשתייכים למעמד הביניים וביותר ממחצית ממשקי הבית המשתייכים למעמד הבינוני-גבוה יש שני מפרנסים במשרה מלאה. ברוב משקי הבית האחרים יש לפחות מפרנס אחד במשרה מלאה או ראש משק בית עצמאי. חלקם של משקי הבית שבהם אין מפרנסים כלל או שיש בהם רק מפרנסים העובדים במשרה

במרבית משקי הבית במעמד הביניים יש שני מפרנסים.



חלקית נמוך מאוד, ואינו עולה על 10 אחוזים. תשומת העבודה של משקי הבית במעמד הביניים ובמעמד הבינוני-גבוה גדלה משמעותית מאז 1997. חלק גדול יחסית מהמשתתפים למעמד הביניים עוסקים במשלחי יד אקדמיים ובמקצועות חופשיים. מבין הגברים, חלק גדול אחר הם עובדים מקצועיים. מבין הנשים, חלק גדול נוסף עוסקות בפקידות ובמכירות ושירותים (איור ח'13).

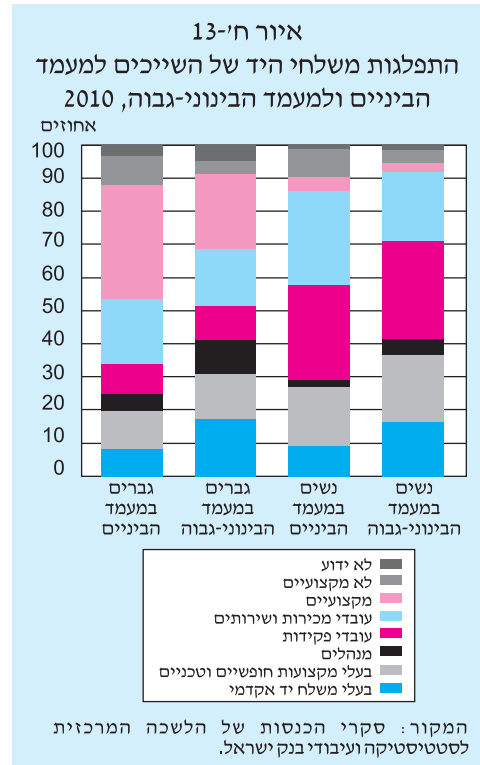




### ג. צד ההוצאות ומחירי המוצרים והשירותים

אחת הטענות המרכזיות שעלו בדיון הציבורי על מצבו של מעמד הביניים בישראל נגעה לשחיקת ההכנסות של מעמד זה, לעומת העלייה הניכרת של הוצאותיהם על מוצרים ושירותים. במקביל גדל בעשורים האחרונים חלקה של ההוצאה הפרטית בסך ההוצאה על שירותים כגון חינוך ובריאות. כנגד זאת, ההוצאות הציבוריות על חינוך ובריאות בישראל נמוכות יחסית למדינות המפותחות<sup>12</sup>.

מניתוח הוצאותיהם של המשתייכים למעמד הביניים בחלוקה למספר קבוצות אופייניות בולטים מספר סעיפי הוצאה הנוגסים חלק גדול מהכנסתם של משקי הבית. ראשית, הוצאות הקשורות לדיוור: כ-30 אחוזים מכלל משקי הבית במעמד



<sup>12</sup> לדיון בשירותי הבריאות והחינוך בפרספקטיבה בין-לאומית ראו פרק ו' של דוח זה.

הביניים משלמים שכר דירה, ושיעורם של אלה בקרב יחידים גבוה יותר מאשר בקרב זוגות, ובקרב הורים לילדים צעירים יותר מאשר בקרב הורים לילדים בוגרים יותר. ההוצאה על שכר דירה היא נטל כבד יחסית על משק הבית, ונעה בין 20 אחוזים ל-37 אחוזים מההכנסה, בממוצע. חלק גדול ממשקי בית שיש דירה בבעלותם משלמים על החזרי משכנתה, הנוגסים חלק ניכר מהכנסתם הפנויה.

הוצאה גדולה נוספת היא לתחבורה: רוב משקי הבית משלמים על החזקת רכב, והוצאה זו שיעורה בין 12 ל-20 אחוזים מהכנסתם. חלק גדול ממשקי הבית משלמים על תחבורה ציבורית וההוצאה עליה נעה בין 3 ל-5 אחוזים מההכנסה.

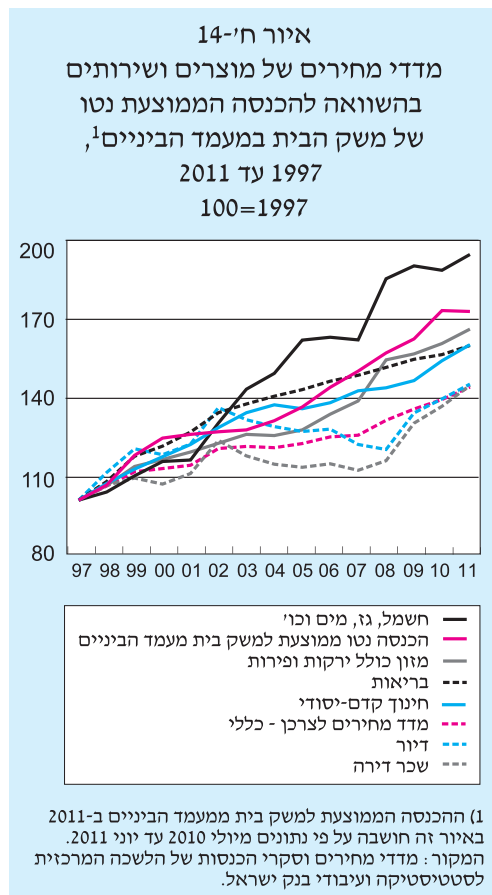
חלק גדול ממשקי הבית שיש בהם ילדים צעירים (עד גיל 9) משלם על חינוך לגיל הרך, ועל כך מוצא חלק ניכר מהכנסתם: הוצאות על פעוטונים מהוות כ-11 אחוזים מההכנסה, הוצאות על גני ילדים פרטיים כ-8 אחוזים מההכנסה והוצאות על גני חובה או בית ספר יסודי כ-2 ל-5 אחוזים מהכנסה. על צהרונים או מועדוניות מוצאים בין 5 ל-8 אחוזים מההכנסה. במשקי בית שבהם יש יותר מילד אחד בגיל הרלוונטי, ההוצאות מצטברות לחלק משמעותי מההכנסה הפנויה.

כמעט כל משקי הבית במעמד הביניים מוציאים חלק מהכנסתם על שירותי בריאות: רובם משלמים עבור ביטוחים וביטוחים משלימים, וחלק קטן יותר על שירותים ומוצרים אחרים הקשורים לבריאות.

על נסיעות לחו"ל מוצא חלק גדול מההכנסה הפנויה של משקי הבית המוציאים אותן, אולם בניגוד לתחושה של מרבית הציבור, אחוז המוציאים על נסיעות לחו"ל הוא קטן יחסית לסעיפי הוצאה אחרים.

ההכנסה הפנויה של משקי בית ממעמד הביניים ומהמעמד הבינוני-גבוה עלתה מאז 1997 מהר יותר מאשר המחירים, הן מעלייתם הממוצעת (מדד המחירים לצרכן) והן מהעלייה של מרבית סעיפי ההוצאה (למעט ביטוח בריאות והוצאות על חשמל, מים וגז). אולם מאז 2007 הואץ קצב עליית המחירים, ואכן, השוואת קצב העלייה של ההכנסה הממוצעת לקצב עליית המחירים של מוצרים ושירותים מסוימים מ-2007 עד 2010 מראה כי שיעורי העלייה של מחירי מוצרים ושירותים שהיו בבסיס המחאה - דיור, מזון, חשמל גז ומים - היו גבוהים משיעור עלייתה של ההכנסה.

מ-2007 ועד 2010  
התייקרו מוצרים ושירותים מסוימים בקצב מהיר יותר מזה של עליית ההכנסה הממוצעת של משק בית ממעמד הביניים, אולם מוצרים אחרים הוזלו. מדד המחירים לצרכן עלה פחות מאשר ההכנסה.



הנטל של הוצאות אלו גדול יותר על משקי בית צעירים: ראשית מפני שהכנסתם נמוכה יותר מזו של המבוגרים; שנית מפני ששיעור בעלי הדירות בקרבם נמוך יותר, ועל כן חלק גדול יותר מהם משלמים שכר דירה. מבין אלו שיש דירה

בבעלותם, לחלק גדול יתרת חוב גדולה בגין משכנתה, וזו מחייבת החזרים, הנוגסים חלק גדול מהכנסתם. שלישיית, חלק גדול יותר ממשקי הבית הצעירים משלם עבור הוצאות חינוך. הוצאות החינוך לגיל הרך גבוהות ומשקפות גם אלמנט של השגחה על הילדים לצורך יציאה לעבודה, כך שגמישות הביקוש לשירותי החינוך בגילים אלו נמוכה יותר מאשר בגילים בוגרים יותר. חשוב לזכור כי חלק לא מבוטל מעליית ההכנסה נבע מעליית תשומת העבודה של משקי הבית. משמע שכדי לשמור על רמת החיים משקי הבית היו צריכים לעבוד יותר מאשר בעבר. לעומת זאת ישנם מוצרים שהוזלו משמעותית, כגון הלבשה והנעלה ומוצרי חשמל לבית.

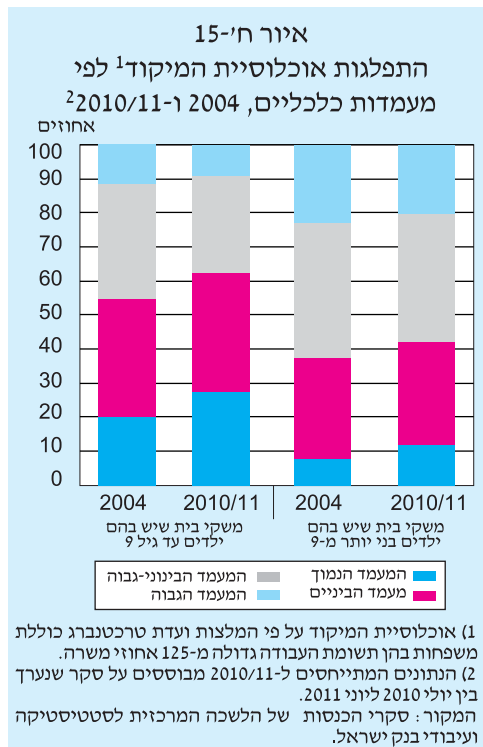
#### ד. המלצות ועדת טרכטנברג

ועדת טרכטנברג, אשר מונתה כדי לגבש המלצות לצעדי מדיניות, בעקבות גל המחאה ששטף את ישראל בקיץ 2011, בחרה להגדיר את אוכלוסיית המיקוד למדיניות הממשלתית כמשפחות עובדות (הוועדה קבעה קריטריון תעסוקה של יותר מ-125 אחוזי משרה במשק בית), הורים לילדים צעירים. זאת משום שאוכלוסייה זו היא הנושאת בעיקר הנטל, הן מבחינה כלכלית והן מבחינת הנתנה לכלל, ומשום שהורים צעירים נמצאים בתחילת דרכם המקצועית, ועל כן שכרם נמוך, גם ביחס לשכרם העתידי, בעוד שהוצאותיהם בשלב זה של חייהם - הקמת משפחה, גידול ילדים, רכישת דירה ועוד - גבוהות מאוד.

מניתוח המאפיינים העיקריים של משפחות העונות על הקריטריונים הבסיסיים שהציבה ועדת טרכטנברג, בהשוואה למשפחות העונות על קריטריון התעסוקה אך ילדיהן בוגרים יותר, ניתן לראות כי חלקם של משקי הבית שיש בהם ילדים ועומדים בקריטריון

התעסוקה גדל בעשור האחרון (כתוצאה מהעלייה הניכרת בשיעורי ההשתתפות של נשים), וב-2010/11 הם היוו כרבע מכלל משקי הבית. מתוך משקי בית אלו כ-15 אחוזים הם ערביים, כ-5 אחוזים הם חרדיים, ובכ-63 אחוזים מהם יש ילדים עד גיל 9.

ההכנסה הממוצעת במשקי הבית העומדים בקריטריון התעסוקה ויש בהם ילדים עד גיל 9 גבוהה מעט מהממוצע, אולם, כצפוי, נמוכה מזו של משקי בית דומים העומדים בקריטריון התעסוקה ויש בהם ילדים מעל גיל 9. איור ח'-15 מציג את התפלגות משקי הבית העומדים בקריטריון התעסוקה ויש בהם ילדים על פי המעמדות הכלכליים. בהשוואה לכלל האוכלוסייה, משקי הבית האלה ממוקמים גבוה יותר; משקי הבית שבהם הילדים בוגרים יותר ממוקמים, כצפוי, גבוה יותר מאלה שבהם הילדים הם עד גיל 9.



לוח ח' - 6  
הוצאות אוכלוסיית היעד<sup>1</sup>, 2005 ו-2010

2010			2005			
תשומת העבודה של משק הבית מעל 50 שעות עבודה שבועיות			תשומת העבודה של משק הבית מעל 50 שעות עבודה שבועיות			
זוגות עם ילדים מעל גיל 9	זוגות עם ילדים מתחת לגיל 9	כלל האוכלוסייה	זוגות עם ילדים מעל גיל 9	זוגות עם ילדים מתחת לגיל 9	כלל האוכלוסייה	
1,126,336	1,643,246	7,121,950	937,890	1,441,688	6,428,333	פרטים
262,451	338,412	2,117,516	224,734	305,579	1,913,523	משקי בית
190,586	287,474	1,374,535	79,519	219,805	1,071,501	מתוכם: ערבים
21,664	63,329	420,299	12,265	26,706	352,598	חרדים
19,319	17,308	12,946	15,692	14,627	10,177	ההכנסה הממוצעת
0.279	0.273	0.374	0.274	0.292	0.385	מדד ג'וני
<b>דיוור</b>						
87.0	72.4	70.6	84.8	76.8	72.2	אחוז משקי הבית שבבעלותם דירה
46.1	53.3	31.0	49.5	60.7	35.1	שיעור משקי הבית המשלמים משכנתה
13.8	20.4	23.9	14.4	17.8	19.6	אחוז ההוצאה מההכנסה על משכנתה
14.5	22.6	26.7	15.5	20.5	25.1	שיעור משקי הבית שמשלמים שכ"ד
17.9	19.2	29.9	18.7	19.0	27.5	אחוז ההוצאה מההכנסה על שכ"ד
<b>חינוך</b>						
72.0	91.8	58.9	69.7	86.5	55.5	ס"כ שיעור משקי הבית שיש להם הוצאות על חינוך
6.2	11.6	11.3	6.7	9.7	10.6	ס"כ אחוז ההוצאה על חינוך מההכנסה
0.0	23.8	6.9	0.0	21.2	6.0	שיעור משקי הבית שמשלמים על מעון ו/או פעוטון ו/או משפחתון
.	10.2	11.3	.	10.1	10.6	אחוז ההוצאה מההכנסה על מעון ו/או פעוטון ו/או משפחתון
0.0	34.5	10.9	0.0	28.3	10.2	שיעור משקי הבית שמשלמים על גן פרטי ו/או קדם חובה
.	6.6	7.5	.	6.9	8.3	אחוז ההוצאה מההכנסה על גן פרטי ו/או קדם חובה
0.0	21.2	5.2	0.4	15.2	4.1	שיעור משקי הבית שמשלמים על צהרון ו/או מועדוניית
.	3.7	4.3	1.6	4.1	4.2	אחוז ההוצאה מההכנסה על צהרון ו/או מועדוניית
8.8	38.3	16.0	9.3	37.0	16.1	שיעור משקי הבית שמשלמים על גן חובה ו/או בי"ס יסודי
2.3	2.5	3.9	1.9	2.1	3.7	אחוז ההוצאה מההכנסה על גן חובה ו/או בי"ס יסודי
26.3	14.3	11.5	27.8	17.1	12.3	שיעור משקי הבית שמשלמים על חט"ב ו/או תיכון
2.2	3.0	4.8	2.4	2.1	4.0	אחוז ההוצאה מההכנסה על חט"ב ו/או תיכון
23.8	12.3	11.7	23.1	9.6	10.3	שיעור משקי הבית שמשלמים למוסד על-תיכוני

לוח ח'-6 (המשך)  
הוצאות אוכלוסית היעד, 2005 ו-2010

2010			2005			תשומת העבודה של משק הבית מעל 50 שעות עבודה שבועיות
תשומת העבודה של משק הבית מעל 50 שעות עבודה שבועיות	זוגות עם ילדים מעל גיל 9	זוגות עם ילדים מתחת לגיל 9	תשומת העבודה של משק הבית מעל 50 שעות עבודה שבועיות	זוגות עם ילדים מעל גיל 9	זוגות עם ילדים מתחת לגיל 9	
7.5	6.2	18.8	8.6	8.1	11.7	אחוז ההוצאה מההכנסה על מוסד על-תיכוני ו/או מוסד אקדמי
37.9	50.1	29.4	35.3	46.2	26.7	שיעור משקי הבית שמשלמים על הוצאות חינוך נוספות (כגון: חוגים ושיעורי עזר)
2.2	2.9	3.7	2.5	2.6	2.9	אחוז ההוצאה מההכנסה על הוצאות חינוך נוספות (כגון: חוגים ושיעורי עזר)
						<b>בריאות:</b>
96.2	97.4	97.5	95.0	96.7	93.1	ס"ב שיעור משקי הבית שיש להם הוצאות על בריאות
5.2	4.6	8.3	5.3	4.4	9.1	ס"ב שיעור ההוצאה על בריאות מההכנסה
						<b>תחבורה:</b>
41.3	31.0	38.3	48.1	33.0	42.8	שיעור משקי הבית שמשלמים על תחבורה ציבורית
2.2	2.5	4.1	2.8	2.5	4.3	אחוז ההוצאה מההכנסה על תחבורה ציבורית
83.6	87.7	66.4	82.9	86.0	62.3	שיעור משקי הבית שמשלמים על החזקת רכב
14.9	15.7	17.3	16.4	15.9	19.0	אחוז ההוצאה מההכנסה על החזקת רכב
						<b>מותרות:</b>
20.2	13.7	13.1	20.7	13.5	13.1	שיעור משקי הבית שמשלמים על נסיעות לחו"ל
14.9	14.3	28.4	16.2	15.2	25.3	אחוז ההוצאה מההכנסה על נסיעות לחו"ל
28.4	37.1	23.3	28.9	39.2	24.6	שיעור משקי הבית שמשלמים על נופש
2.9	3.5	3.9	2.5	3.4	3.8	אחוז ההוצאה מההכנסה על נופש
99.3	99.3	97.9	99.4	99.7	97.9	שיעור משקי הבית שמשלמים על תרבות ותחביבים
5.8	6.5	8.0	6.5	6.3	7.4	אחוז ההוצאה מההכנסה על תרבות ותחביבים
64.4	66.9	54.8	67.3	71.2	56.6	שיעור משקי הבית שמשלמים על ארוחות מחוץ לבית
2.7	3.2	4.8	3.0	2.9	4.8	אחוז ההוצאה מההכנסה על ארוחות מחוץ לבית

1. האוכלוסייה שהוגדרה בדוח ועדת טרכטנברג כאוכלוסיית היעד: משקי בית בהם תשומת העבודה גדולה מ-125 אחוזי משרה. לצורך פשוטות החישוב הוגדרה אוכלוסיית היעד כמשקי בית של זוגות בהם תשומת העבודה היא מעל 50 שעות שבועיות. הגדרה מורכבת יותר, המתייחסת למקום העבודה (מגור עסקי או ציבורי) ולענף החינוך הניבה תוצאות דומות. מקור: סקרי הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת ההמלצות של ועדת טרכטנברג, הנוגעת למשפחות שהוגדרו כאוכלוסיית המיקוד, היא ההמלצה בעניין חינוך חינוך - תחילה לתת חינוך חינוך בגילים 3-4 (טרום חובה), ולאחר מכן לאפשר חינוך חינוך או מוזל גם בגילים צעירים יותר. ההמלצה לתת חינוך חינוך לגילאי טרום חובה עומדת להיות מיושמת באופן חלקי כבר בספטמבר 2012. הוועדה הסבירה את המלצתה בעובדה שמרבית הילדים בגילים 3-4 אינם זכאים לחינוך חינוך, ולכן מושת על הוריהם נטל כלכלי משמעותי. כמו כן, כ-28 אחוזים מהם אינם נמצאים במסגרת פדגוגית מפקחת, ושוהים במסגרות פרטיות לא-מפוקחות, שמחירן לעתים גבוה יותר, או נותרים ללא כל מסגרת.

בחינה ראשונית של השפעת יישום ההמלצה מעלה כי תוספת הכנסה לכל משק בית המשלם עבור חינוך בגיל הרך (מעונות וגנים פרטיים) בגובה הוצאותיו בפועל אינה משפיעה באופן מובהק על אי-השוויון במשק כולו או בקבוצה עצמה. חישוב זה הוא הערכה גסה בלבד של השפעת הצעד המומלץ האמור על אי השוויון: מצד אחד, להפעלתו בהיקף רחב צפויה להיות השפעה גדולה יותר על אי-השוויון, שכן סביר להניח שכאשר יינתן חינוך חינוך, ישתמשו בו גם אלו שלא שילמו על חינוך עד כה ויש להם ילדים צעירים. בטווח הארוך ייתכן כי תהיה לצעד זה תרומה נוספת לאי-השוויון, כי הוא יוזיל את עלויות היציאה-לעבודה של הורים לילדים בגיל הרך ויגדיל את שיעורי התעסוקה בקרבם. מצד שני, משקי הבית העומדים בקריטריון התעסוקה שייכים למעמד כלכלי גבוה יחסית, כלומר חלק גדול של ההטבה יגיע למשקי בית המצויים מלכתחילה בחלק העליון של התפלגות ההכנסות, מה שעלול למתן את השפעתה על אי-השוויון. גורם נוסף שעלול למתן את ההשפעה על אי-השוויון הוא אופן יישומו של הצעד - אם כל משקי הבית העומדים בקריטריונים יוכלו לנצל את ההטבה, ועד כמה פריסת שירותי החינוך המוצעים חינוך תהיה רחבה ושוויונית. יש לזכור כי חלק מהזכאים הפוטנציאליים מקבלים שירותי חינוך חינוך כבר כעת, ועל כן לא ייהנו מההטבה. הנהנים מההטבה כיום הם אנשים המתגוררים באזורי פריפריה, שבהם ההכנסה הממוצעת נמוכה יותר, ועובדה זו ממתנת עוד יותר את מידת ההשפעה הצפויה של הצעד המוצע על אי-השוויון.

בסיכומו של דבר נראה כי השפעת הצעד המוצע על אי-השוויון לא תהיה גדולה. השקעת הסכום המיועד באמצעי מדיניות אחרים הייתה עשויה להניב הפחתה גדולה יותר של אי-השוויון. ואולם נראה כי מטרתו העיקרית של הצעד המוצע אינה הפחתת אי-השוויון בנקודת זמן מסוימת. המטרה בטווח הקצר היא מתן מענה למשקי בית שלמרות תשומת העבודה הגבוהה-יחסית שלהם קשה להם להתמודד עם נטל הוצאותיהם הגבוה. בטווח הבינוני יכולה להיות לצעד זה השפעה חיובית נוספת - הקטנת עלות היציאה לעבודה והגדלת שיעורי התעסוקה; בטווח הארוך עשוי צעד זה, אם ייושם באופן מלא ואפקטיבי, לשפר את החינוך לגיל הרך ולספק מסגרת לימודית טובה, שתתרום להתפתחותם הטובה של הילדים הנהנים ממנה ולסיכויי הצלחתם בעתיד.

### 3. מערך השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים בישראל

#### א. השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על השירותים הציבוריים של סיוע לקשישים

הזדקנות האוכלוסייה צפויה להגדיל את ההוצאה הלאומית על טיפול ממושך בקשישים.

מספר הקשישים (מעל גיל 65) בישראל, שיעורם באוכלוסייה ושיעורם-באוכלוסייה של הקשישים מאוד (מעל גיל 80) בישראל עלו מאוד מאז שנות ה-70, ועל פי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>13</sup> הם צפויים להמשיך לעלות במהירות בעתיד (לוח ח'-7). עליית שיעור הקשישים באוכלוסייה באה לידי ביטוי גם בגידול "יחס התלות" - יחסה של אוכלוסיית הקשישים לאוכלוסייה בגילי העבודה (20-64) - ובגידול שיעורם של בני 65 ומעלה הסובלים ממגבלות גופניות המפריעות להם בביצוע פעולות יום-יומיות. הזדקנות האוכלוסייה הגדילה את הביקוש לשירותים הציבוריים והפרטיים לטיפול בקשישים

#### לוח ח'-7

חלק הקשישים באוכלוסייה ותוחלת החיים של גברים ושל נשים בלידה ובגיל 65, נתוני העבר ותחזית

	2059	2019	2009	1975	
	15.8	12	9.8	8.7	חלקם של בני 65 ומעלה באוכלוסייה (אחוזים)
	6.2	3	2.8	1.1	חלקם של בני 80 ומעלה באוכלוסייה (אחוזים)
	1,029.30	270.6	207.8	31.3	מספרם של בני 80 ומעלה (אלפים)
					יחס התלות (בני +65 חלקי האוכלוסייה בגיל 20-64, באחוזים)
	33	23.2	18.1	15.9	
					<u>גברים</u>
			79.7	70.3	תוחלת החיים בלידה
אין תחזיות לתוחלת החיים			18.5	14.1	תוחלת החיים בגיל 65 <sup>1</sup>
			71.8	-	תוחלת החיים בבריאות טובה <sup>2</sup>
					<u>נשים</u>
			83.5	73.9	תוחלת החיים בלידה
אין תחזיות לתוחלת החיים			20.7	15.6	תוחלת החיים בגיל 65 <sup>1</sup>
			73.7	-	תוחלת החיים בבריאות טובה <sup>2</sup>

(1) נתונים ממוצעים לשנים 1975-1979, 2006-2010.

(2) נתונים אלה אינם זמינים לשנים 1975, 2009. הנתונים המוצגים מתייחסים לשנה הזמינה האחרונה (2007).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מסד הנתונים של מרכז הידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל; European Health for All (HFA) database.

<sup>13</sup> א' פלטיאל ואחרים (2011), "תחזית אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059", אגף דמוגרפיה ומפקד, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תחזיות אלה מביאות בחשבון את המגמות הקיימות ובנות המדידה כיום. ההתפתחויות בפועל עשויות להיות מושפעות במידה רבה מהתפתחויות מדיניות, כלכליות, בריאותיות ועוד, שאינן ידועות לנו כיום.

ולשירותי הבריאות. הביקוש לשירותים אלה צפוי להתרחב ביתר שאת בעתיד, ולהגדיל את ההוצאות הציבוריות והפרטיות בגינם, מסיבות שהשפעתן צפויה להתעצם: שיעורם- באוכלוסייה של הקשישים ושל הקשישים המוגבלים בביצוע פעולות יום-יומיות יעלה, יתעצמו המגמות הכלכליות והחברתיות המפחיתות מיכולתם של בני משפחה לשמש מטפלים עיקריים<sup>14</sup>, ותעלה רמת החיים - ולכן גם הדרישה לעליית איכותם של שירותי הטיפול הממושך בקשישים.

הזדקנות האוכלוסייה ושירותי הטיפול הממושך<sup>15</sup> בקשישים נמצאים במרכז הדיון הציבורי במדינות המפותחות<sup>16</sup>. בכל המדינות פועלות מערכות ציבוריות לתמיכה בקשישים, ובמוקד העניין נמצאים הנושאים הבאים, הנכונים גם לישראל: (1) מצבם הבריאותי של הקשישים, איכות החיים שלהם ושל בני משפחותיהם ויכולתם של האחרונים לשאת בעול הטיפול - הכספי, הפיזי והרגשי; (2) התקציב הציבורי המוקצה למערך השירותים הציבוריים של טיפול ממושך בקשישים (לרבות גימלאות סיעוד, הקמה של מוסדות אשפוז, פיקוח על פעילותם ומימון האשפוז והמערך הנלווה של השירותים החברתיים והארגוניים); (3) ההשפעות על שוק העבודה - עליית הביקוש למטפלים שאינם בני משפחתו של הקשיש ופגיעה בתפקודם-בשוק-העבודה של בני המשפחה המשמשים, באופן מסורתי, כמטפלים העיקריים בו; (4) התפתחות שוק הביטוחים הסיעודיים הפרטיים וגידול מספר המסגרות הפרטיות לטיפול סיעודי - אלה מתבטאים בגידול מואץ של ההוצאה הפרטית על סיעוד; (5) מבנה מערכת השירותים הציבוריים והשפעותיו על אי-השוויון ברמת הסיוע שזוכים לו קשישים בעלי רמות הכנסה שונות.

מערכת השירותים הציבוריים לטיפול ממושך באוכלוסיית הקשישים בישראל לוקה כבר עתה במספר מאפיינים בעייתיים, למשל: השירותים המוצעים והפיקוח עליהם מצויים באחריותם של מספר גורמים שונים, ללא גוף מקשר ביניהם - דבר המשפיע על איכות השירות למטופלים וגורם לחוסר יעילות; בחלק ממבחני ההכנסות כרוכים הליכים ביוורקטיים מורכבים, הגורמים למיצוי לא מלא של זכויות המטופלים ולגידול של הוצאותיהם ביחס לחלופות; מתרחב היקפם של שירותי הטיפול הממושך והביטוחים הסיעודיים הפרטיים - תהליך שעשוי להגדיל את אי-השוויון בצריכת שירותי הסיעוד בעתיד. על רקע הגידול הצפוי של מספר הקשישים ושל חלקם באוכלוסייה יש צורך חיוני בשיפור ויעול שירותי הטיפול הממושך בקשישים, תוך התחשבות בהשלכות הצפויות של השינויים הדמוגרפיים העתידיים על מצבם הכלכלי של הקשישים ועל היצע המטפלים בהם.

מערכת השירותים  
הציבוריים לטיפול  
ממושך באוכלוסיית  
הקשישים בישראל  
לוקה כבר עתה במספר  
מאפיינים בעייתיים,  
ויש צורך חיוני בשיפור  
וייעולה.

<sup>14</sup> למשל מגורים של הקשישים בנפרד מבני משפחתם, ירידת הילודה, גידול השתתפותן-בכוח-העבודה של נשים, שהן לרוב המטפלות העיקריות מקרב בני המשפחה.

<sup>15</sup> Long Term Care: השירותים הטיפולים והאישיים הניתנים לאדם מוגבל ביכולותיו הזקוק לסיוע לצורך ביצוע פעולות יום-יומיות.

<sup>16</sup> ארגון OECD עסק בנושא בהרחבה בשניים מפרסומיו האחרונים: Colombo, F. et al. (2011), Help Wanted? OECD (2011), Health at a Glance 2011: OECD-1 Providing and Paying for Long-Term Care, OECD Health Policy Indicators, OECD Publishing, וברבים נוספים.



## ב. מערך השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים

על מערך השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים מופקדים בישראל המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה, משרד הבריאות, הרשויות המקומיות וקופות החולים<sup>17</sup>; אלה מפעילים את השירותים בעצמם או באמצעות גופים שנבחרו. פיצול השירותים בין המשרדים השונים מבטא את פיצול סמכויות הטיפול באנשים המצויים במצבים שונים של תלות בסיוע הזולת, בהתאם לאבחונים שעורך כל גורם בשרשרת הסיוע:

(1) המוסד לביטוח לאומי מעניק גמלת סיעוד לסיעודיים מעל גיל הפרישה המתגוררים בקהילה (בבתיהם או בדירור מוגן).

(2) משרד הבריאות מסייע לזקוקים לאשפוז סיעודי ומפקח על חלק ממוסדות האשפוז. (3) קופות החולים מטפלות במי שמצבם הוא החמור ביותר - בנזקקים לאשפוז סיעודי מורכב - אולם מספקות גם שירותי בריאות לכלל הקשישים המתגוררים בקהילה<sup>18</sup>. (4) משרד הרווחה מטפל בקשישים עצמאיים (הסובלים, למשל, מבריאות, ממצוקות נפשיות או ממצוקות כספיות) ותשושים (הזקוקים לסיוע הזולת, אך אינם נחשב לסיעודיים), המתגוררים בקהילה או במוסדות. נוסף על כך מפעיל משרד הרווחה מסגרות לטיפול בקהילה בקשישים סיעודיים - למשל מועדונים חברתיים, משכן קשישים תשושים במוסדות ומפקח על חלק ממוסדות האשפוז. מרבית פעולותיו של משרד הרווחה בתחום זה מתנהלות בשיתוף עם הרשויות המקומיות, ואלה נושאות גם בכרבע מהעלויות.

הזכאות לשירותים ציבוריים לטיפול ממושך מבוססת על בחינת מידת התלות של הקשיש בעזרה לשם ביצוע פעולות יום-יומיות. היקף הסיוע הציבורי הניתן למימון שירותים אלה תלוי במבחני הכנסות, הנערכים על ידי גופי הסיוע השונים, ואלה נבדלים זה מזה בחומרתם: המוסד לביטוח לאומי בודק את הכנסותיו של הקשיש ובן/בת זוגו בלבד כדי לקבוע את הזכאות לגימלת סיעוד; מבחן ההכנסות שעורך משרד הבריאות לשם קביעת הזכאות לסיוע באשפוז כולל גם את הכנסות ילדיו של הקשיש; מבחן ההכנסות שעורך משרד הרווחה לשם קביעת הזכאות לסיוע באשפוז כולל גם את הכנסות חתניו של הקשיש, וזאת נוסף על הכנסות הקשיש עצמו, בן/בת זוגו וילדיו. ההליכים הכרוכים בביצועם של מבחני ההכנסות מרתיעים את הציבור מפנייה לסיוע וגורמים לא פעם למיצוי חסר של זכויות הקשישים. כך, למשל, רבים ממשקי הבית מממנים את מלוא עלות האשפוז הסיעודי מכיסם, בתעריף השוק הפרטי, ומעדיפים שלא לפנות כלל לסיוע משרד הבריאות. זאת אף על פי שבגלל האוניברסליות של השירות, לו הגישו בקשה לסיוע ממשרד הבריאות, הם היו יכולים, לפחות, ליהנות מתעריף משרד הבריאות, שהוא נמוך יותר מהפרטי, במקרה שאינם זכאים לסבסוד ונדרשים לשלם מחיר מלא.

מרבית שירותי הטיפול הממושך בקשישים בישראל ניתנים בקהילה, בדומה למצב ברבות ממדינות OECD. החל מ-1988 מעניק המוסד לביטוח לאומי גימלאות סיעוד שהן אמצעי הסיוע העיקרי (מבחינת התקציב המופנה לטובתן ומבחינת מספר הנהנים מהסיוע). הגימלאות ניתנות מתוקף חוק ביטוח סיעוד, המשקף תפיסה של העדפת הטיפול בקהילה על פני הטיפול המוסדי - מפני טובתו של הקשיש, טובת החברה ועלות הטיפול הממושך,

<sup>17</sup> כן פועלים בתחום הסיוע לקשישים: משרד הבינוי והשיכון, בביצוע התאמות בדירות מגורים של קשישים; המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד הפנים, המטפל באשרות לעובדים זרים בענף הסיעוד. משרד הבינוי והשיכון ומשרד הקליטה מפעילים גם בתי דירור מוגן - המיועדים בעיקר למי שעלו החל משנות ה-90 (כרבע מבני 65+), אך אלה מיועדים לקשישים עצמאיים.

<sup>18</sup> על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד - 1994.

מערך השירותים  
הציבוריים לטיפול  
ממושך בקשישים מופצל  
בין מספר גופים.

ההליכים הכרוכים  
בביצוע מבחני ההכנסות  
מרתיעים לעיתים את  
הציבור מפנייה לסיוע,  
וגורמים לא פעם  
למיצוי חסר של זכויות  
הקשישים.

מרבית שירותי הסיעוד  
בישראל ניתנים בקהילה.

שהיא נמוכה יותר בקהילה<sup>19</sup>. בשנת 2010 כ-141 אלף קשישים (בממוצע חודשי) היו זכאים לקבל גימלת סיעוד; וכאותם של 56 אחוזים מהם הייתה לרמת הגימלה הנמוכה, אולם שיעור הזכאים לרמת הגימלה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה<sup>20</sup>. גימלת הסיעוד ניתנת כשירותים בעין, ורמתה מציננת כמה שעות טיפול ביתי מממנת הגימלה על פי תעריף שקובעת ועדת תעריפים ממשלתית<sup>21</sup>. (רמת הגימלה הנמוכה ביותר מממנת 9.75 שעות שבועיות של טיפול ביתי, ורמת הגימלה הגבוהה ביותר מממנת 18 שעות.) במארס 2008 הוחל בניסוי למתן גימלה כספית כתחליף לשירותים בעין, ובעקבותיו המליץ המוסד לביטוח לאומי על הרחבת מתן הגימלה באופן זה<sup>22</sup>.

איור ח'16 מתאר שלוש התפתחויות חשובות מבחינת השימוש בשירותים לטיפול ממושך בעידן חוק ביטוח הסיעוד: (1) השימוש בשירותי הסיעוד בקהילה עולה בהתמדה, ובקצב מהיר מזה של גידול אוכלוסיית הקשישים, דבר המתבטא בעלייה מהירה של מספר מקבלי גימלאות הסיעוד ושל מספר המועסקים הישראלים והזרים במשקי הבית; (2) מספר המיטות לאשפוז ממושך עלה רק במתינות - תהליך המבטא את התחלופה בין השירותים בקהילה לשירותי האשפוז; (3) בולטת מאוד עליית מספרם של מטפלי הבית הזרים, שהם המטפלים-בתשלום העיקריים במשקי הבית (במונחים של משרות מלאות).

בענף הסיעוד התבסס מעמדם של העובדים הזרים כחלק מרכזי ממערך הטיפול הממושך בקשישים, ומספרם של העובדים הזרים בענף הסיעוד עמד בשנת 2010 על 54 אלף<sup>23</sup>. המדיניות הממשלתית לצמצום מספר העובדים הזרים במשק וקביעת מכסות להעסקתם אינה חלה על ענף הסיעוד. בהשוואה בין-לאומית, שיעורם של המטפלים הזרים מקרב המועסקים במשקי הבית בטיפול ממושך גבוה בישראל מאוד (כ-40 אחוזים); מבין המדינות החברות ב-OECD רק באיטליה וביוון שיעור זה גבוה יותר, אך שם חלק ניכר מהמהגרים המועסקים בענף אינם חוקיים<sup>24</sup>. להעסקת העובדים הזרים בסיעוד יש יתרונות בלתי מבוטלים: היא מאפשרת גם לקשישים התלויים מאוד בסיוע להמשיך להתגורר בקהילה, ודוחה את אשפוזם, ובזאת היא מפחיתה מנטל העלויות על משקי הבית והקופה הציבורית, תורמת לפרוגרסיביות הטיפול, ובמקרים מסוימים אף מיטיבה עם הקשישים. אולם לכך גם השפעות חיכוניות (externalities) שליליות, שעליהן נכתב רבות<sup>25</sup>.

בשנים האחרונות נקטו מספר צעדים שנועדו לעודד העסקת ישראלים כמטפלים סיעודיים במשקי הבית: בתחילת 2007 התווספה רמה נוספת (גבוהה) של גימלת הסיעוד,

השימוש בשירותי הסיעוד בקהילה עלה מאוד מאז מחצית שנות ה-90.

העובדים הזרים הם חלק מרכזי במערך הטיפול בקשישים בקהילה.

<sup>19</sup> י' בריק, "הזדקנות בקהילה", וג' ברודסקי, "סוגיות ודילמות הקשורות לטיפול בית בזקנים חולים כרוניים ומוגבלים בתפקודם", בתוך: א' יקוביץ (עורכת) (2011), טיפול בית בזקנים המוגבלים בתפקודם: סוגיות, שירותים ותוכניות, ג'וינט ישראל, אשל, בשיתוף המשרד לאזרחים וותיקים.

<sup>20</sup> המוסד לביטוח לאומי (2011), "סקירה שנתית 2010".

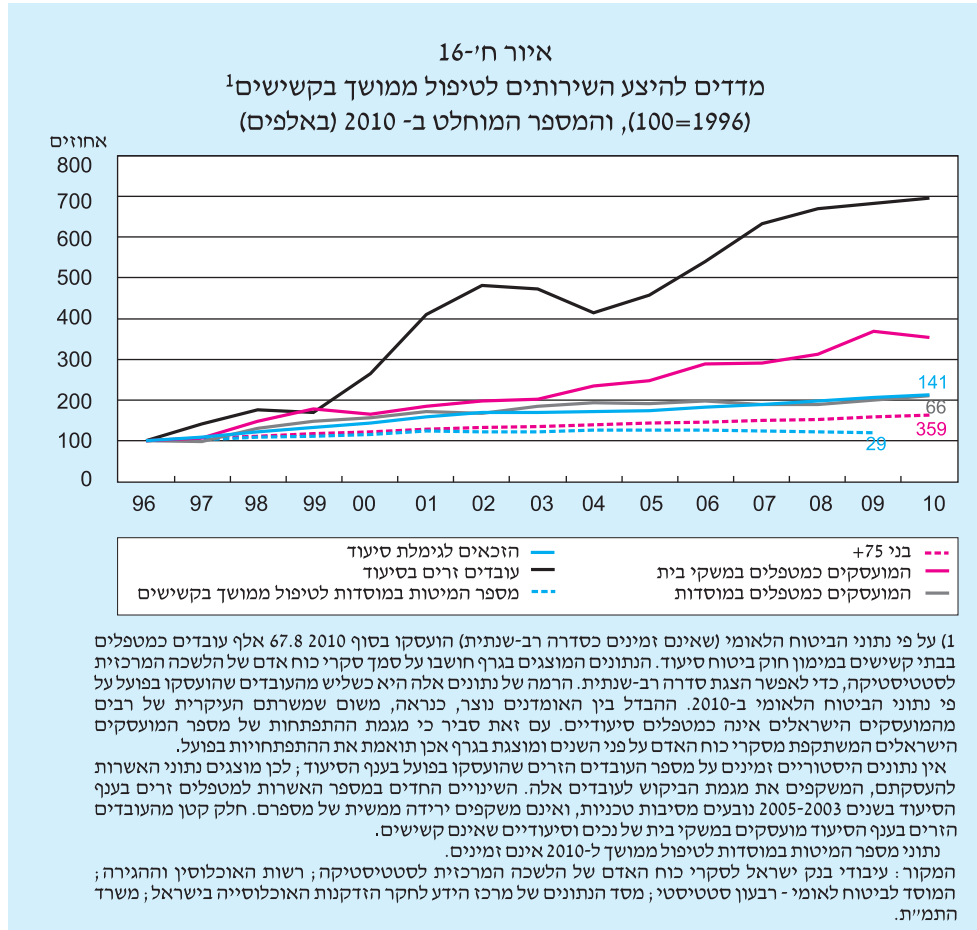
<sup>21</sup> ניתן להשתמש בגימלת הסיעוד למימון שירותים נוספים, מלבד הטיפול הביתי - ביניהם שהות במרכז יום, מוצרי ספיגה, שירותי כביסה ולחצן מצוקה.

<sup>22</sup> ר' גרא (2010), "גימלת סיעוד בכסף - מחקר מלווה לניסוי", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מחקרים 103.

<sup>23</sup> 43.5 אלף מתוכם חוקיים. כ-65 אחוזים מהעובדים הזרים בענף הסיעוד מועסקים כמטפלים בקשישים זכאי חוק ביטוח סיעוד. כמחצית מיתר העובדים מועסקים כמטפלים בקשישים שלא דרך חוק ביטוח סיעוד, ומחציתם האחרת מועסקים כמטפלים בנכים שאינם קשישים.

<sup>24</sup> Colombo, F. et al. (2011), Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

<sup>25</sup> לפירוט ראו "דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים", המפורסם באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



וממארס 2009 הוגדלה גימלת הסיעוד למעסיקי ישראלים<sup>26</sup> - אולם תרומתם של אלה לתעסוקת הישראלים צנועה. עבור מרבית הקשישים העסקת עובד ישראלי במשק הבית אינה נתפסת כחלופה לעובד הזר, בפרט עבור מי שכבר מעסיקים עובדים זרים, וזאת בעיקר בגלל עלות העסקתם הנמוכה, יחסית לחלופות<sup>27</sup>. זמינותם ושכרם הנמוך יחסית של העובדים הזרים בענף הסיעוד בישראל אמנם מספקת אמצעי מרכזי לטיפול בקשישים בקהילה, אולם בה בעת היא דוחקת את גיבושם של פתרונות נוספים על אלה שכבר קיימים - בפרט הרחבת השירותים הציבוריים בקהילה - ופוגעת בהרחבת האפשרויות להעסקת ישראלים בענף.

<sup>26</sup> המוסד לביטוח לאומי (2011), "סקירה שנתית 2010", פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגימלאות - סיעוד.  
<sup>27</sup> ר, בר-צורי (2010), "בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד - מבט על", משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

### ג. ההוצאה בגין שירותי הטיפול הממושך בקשישים

בשנת 2010 עמדה ההוצאה הציבורית על טיפול ממושך בקשישים על כ-5.8 מיליארדי ש"ח<sup>28</sup> - כ-0.7 אחוז תוצר (לוח ח'-8). לגבי אותה שנה העריך משרד הבריאות את ההוצאה הפרטית<sup>29</sup> לטיפול ממושך בקשישים בכ-4.1 מיליארדי ש"ח - כמחצית מהם למימון טיפול בקהילה והיתר למימון אשפוז. לפיכך, סך ההוצאה הלאומית לטיפול ממושך בקשישים הגיע בשנה זו לכ-9.9 מיליארד ש"ח.

יחס ההוצאה הציבורית לתוצר בישראל נמוך מאשר במדינות OECD, גם כאשר מביאים בחשבון שהאוכלוסייה בארץ צעירה יחסית למדינות החברות בארגון<sup>30</sup>. נוסף על כך שיעורה של ההוצאה הפרטית על טיפול ממושך בקשישים בסך ההוצאה (הציבורית והפרטית) על טיפול ממושך בישראל גבוה ביחס למדינות החברות ב-OECD. בעוד שבישראל ההוצאה הפרטית נופלת רק במעט מההוצאה הציבורית, במדינות OECD ההוצאה הציבורית גדולה

ההוצאה הפרטית  
בישראל על טיפול  
ממושך בקשישים גבוהה  
ביחס למדינות OECD.

#### לוח ח'-8

##### השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים וההוצאה הציבורית בגינם ב-2010

הגוף	שירותים בקהילה	שירותים במוסדות	ההוצאה ב-2010
המוסד לביטוח לאומי	בעיקר תשלומי גימלת סיעוד, ובנוסף פיתוח שירותים בקהילה והעברות תקציבים לגורמי חוץ המספקים שירותים בקהילה	מימון אשפוז במוסדות סיעודיים	4 מיליארד ש"ח (98 אחוזים מהם למימון גימלת סיעוד)
משרד הבריאות	השתתפות במימון השימוש במכשירי שיקום וניידות	מימון אשפוז במוסדות סיעודיים ופיקוח על מוסדות	1.3 מיליארד ש"ח
קופות החולים	אספקת טיפולי בית	מימון אשפוז סיעודי מורכב	245 מיליון ש"ח (עבור אשפוז סיעודי מורכב)
משרד הרווחה ("השירות לזקן")	הפעלת מרכזי יום מועדונים חברתיים "שכונות תומכות"	מימון שיכון קשישים עצמאיים ותשושים במעונות (בתי אבות), מימון מסגרות של דיור מוגן ונופשונים לקשישים ופיקוח על מוסדות אלה	216 מיליון ש"ח <sup>1</sup> (45 אחוזים מהם למימון שירותים בקהילה)
סה"כ ההוצאה <sup>1</sup>	5.8 מיליארד ש"ח		(2.8 אחוזים מכלל ההוצאה הציבורית; 0.7 אחוז מהתוצר)

(1) נוסף על כך הוציאו הרשויות המקומיות כשליש מסכום זה למימון פעולות השירות לזקן המקומיות בהן. המקור: משרד הרווחה; סקירת השירותים החברתיים לשנת 2009 ונתוני השירות לזקן; המוסד לביטוח לאומי רבעון סטטיסטי; ט' חורב, נ' קידר וע' הרשקוביץ (2011), "ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד - מיתווה לרפורמה", משרד הבריאות.

<sup>28</sup> נוסף על כך הוציאו קופות החולים כ-255 מיליון ש"ח על אשפוז סיעודי מורכב - הוצאה המגולמת בנוסחת הקפיטציה.

<sup>29</sup> ט' חורב, נ' קידר וע' הרשקוביץ (2011), "ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד - מיתווה לרפורמה", משרד הבריאות.

<sup>30</sup> במדינות OECD נמצא מיתאם חזק בין שיעורם של בני 80+ באוכלוסייה לחלק ההוצאה הציבורית על טיפול ממושך בקשישים בתוצר. לפי קו הרגרסיה בקרב מדינות OECD שיעור ההוצאה בישראל היה צריך להיות כאחוז תוצר.

בממוצע פי ארבעה מאשר ההוצאה הפרטית. מכאן שבישראל ההוצאה הציבורית על טיפול ממושך בקשישים נמוכה וההוצאה הפרטית גבוהה ביחס למדינות המפותחות. בישראל ההתפתחויות הדמוגרפיות בלבד צפויות להגדיל את ההוצאה הציבורית על טיפול ממושך בקשישים בסדר גודל של 30 אחוזים (במחירים קבועים) לפחות עד שנת 2019, וביותר מ-300 אחוזים עד שנת 2059; זאת בהנחה ששיעור הנוקיים לשירותי טיפול ממושך בקרב קבוצות הגיל יישאר כפי שהוא היום<sup>31</sup>.

#### ד. התפתחויות בתחום המדיניות

מוצעות שתי רפורמות לשינוי התנהלותן של מערכות השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים בישראל.

בישראל, כבמדינות מערביות אחרות, הזדקנות האוכלוסייה מגבירה את הביקוש לשירותי הבריאות והרווחה, בפרט במסגרות של הטיפול הממושך בקשישים. גידול הביקושים מואץ גם בגלל עליית רמת החיים וגידול השתתפותן של נשים בכוח העבודה. ההתפתחויות הדמוגרפיות החזויות לעתיד והתגברותן של ההשפעות הנוספות צפויות להגדיל במידה ניכרת את ההוצאה הציבורית והפרטית על טיפול ממושך בקשישים ואת הביקוש למטפלים. מערכות השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים בישראל עברו מספר שינויים במהלך השנים, ולאחרונה עלו מספר הצעות לשינויים בניהולן, במימוןן ובאספקת השירותים; משרד הבריאות מנסה לקדם רפורמה מקיפה בארגון ובהפעלה של מערך השירותים הציבוריים לטיפול ממושך בקשישים סיעודיים<sup>32</sup>. זו אמורה להפוך את שירותי הסיעוד הציבוריים לאוניברסליים, ולהציב את קופות החולים כגופים המרכזיים שיהלו בפועל את שירותי הסיעוד, יספקו אותם ויעמדו בקשר שוטף עם המטופלים, ואת משרד הבריאות - כמפקח ומתווה מדיניות. המוסד לביטוח לאומי ימשיך לבצע את מבחני התלות לקשישים. ועדת טרכטנברג<sup>33</sup> התבססה על עקרונות תוכנית שהוכנה במינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, והמליצה לשנות את אופן החלוקה של גימלת הסיעוד - למקד את הסיוע בקשישים שהזדקקותם לו רבה יחסית, בגלל תלותם בזולת ובגלל מצבם הכלכלי. שתי ההצעות ממליצות לחזק את המערך לתמיכה בקשישים בקהילה ולהגביר את הקשר בין הגופים המטפלים בקשישים. משרד הבריאות גם הציג תוכנית מפורטת לביצוע שינויים אלה.

דרושים שינויים במבנה השירותים הציבוריים לקשישים ובאופן מימנם.

פיצול שירותי הטיפול הממושך בין גופים שונים ללא גורם מתאם וקיומם של מבחני הכנסה שונים מביאים, כפי הנראה, למיצוי-חסר של זכויות המטופלים, לעומס בירוקרטי ולפגיעה באיכות השירות לקשישים ולבני משפחותיהם. יש לבחון דרכים להגברת התיאום בין השירותים השונים בקהילה ובמוסדות וביעול מבחני ההכנסות באופן שישפר את השירות הציבורי לקשישים ולבני משפחותיהם ויסייע להם למצות את זכויותיהם. אשר לרפורמות המוצעות: מומלץ כי יישומן יתמקד בתכנון מבנה השירותים הציבוריים לקשישים - בקהילה ובמוסדות - ואופן מימנם, בהתאם להתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות.

<sup>31</sup> שיעור הנוקיים לסיוע סיעודי עשוי גם לגדול, למשל בגלל עליית שיעורם באוכלוסייה של בני 80+ ועליית שיעור התלות עם הגיל, או לקטון, למשל בגלל ירידה אפשרית של התלות בסיוע בקבוצות גיל צעירות יותר.

<sup>32</sup> ט' חורב, נ' קידר וע' הרשקוביץ (2011), "ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד - מיתווה לרפורמה", משרד הבריאות.

<sup>33</sup> דוח "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי" (ועדת טרכטנברג) <http://hidavrut.gov.il>.

