

## פרק ח'

### סוגיות במדיניות הרווחה

- בשנת 2009/10 נרשמה יציבות בממדי העוני: תחולת העוני של נפשות, על פי ההגדרה היחסית המקובלת, עמדה על 24.7 אחוזים מהאוכלוסייה, שהם כ-1.77 מיליון עניים. במקביל עלו גם תחולת העוני של משפחות, תחולת העוני לפי הגישה המוחלטת, פער ההכנסות (המודד את המרחק הממוצע של הכנסות העניים מקו העוני) ומדד SEN (המשקלל את תחולת העוני, פער ההכנסות ואי-השוויון בקרב העניים).
- תחולת העוני בקרב עובדים מאופיינת במגמת עלייה לאורך העשור האחרון, והיא גבוהה מאוד בהשוואה למדינות OECD. עליית העוני בקרב העובדים מבטאת מצד אחד את הצטרפותן של אוכלוסיות חלשות יותר למעגל התעסוקה ומהצד האחר - העדר מדיניות מספקת לשיפור ההון האנושי והתמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך. אכיפתם הרופפת של חוקי העבודה היא גורם נוסף לשכר הנמוך של עובדים בתחתית סולם השכר, ומכאן שהיא משפיעה גם על תחולת העוני בקרבם.
- תחולת העוני ועוצמתו גבוהות במיוחד בקרב חרדים וערבים - שתי קבוצות המתאפיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים ובפריון ילודה גבוה. אלו הן גם קבוצות האוכלוסייה שבהן עלו ממדי העוני במידה הרבה ביותר לאורך העשור האחרון, בעוד שתחולת העוני בקרב יהודים לא חרדים נשארה יציבה.
- תחולת העוני בקרב קשישים הצטמצמה בשנים האחרונות, לאחר עלייה ניכרת בתחילת העשור. זאת בעיקר משום שקצבאות הזיקנה נשחקו פחות מאשר קצבאות אחרות.
- בשנת 2009/10 הוסיף אי-השוויון בהכנסות להתרחב. מדד ג'יני הגיע לכ-39 אחוזים. אי-השוויון בישראל גבוה ביחס למדינות OECD וביחס לעבר. עליית אי-השוויון בהכנסות נטו משקפת התייצבות ואף ירידה של אי-השוויון בהכנסות הכלכליות וירידה של תרומת תשלומי ההעברה והמסים לצמצום אי-השוויון.
- תרומתם הישירה של תשלומי ההעברה והמסים הישירים נמוכה מאוד בהשוואה למדינות OECD, והיא הלכה וירדה כמעט ברציפות לאורך העשור האחרון. בשנת 2009/10 נרשמה התייצבות ואף עלייה קלה בתרומה זו.
- מס ההכנסה השלילי, בשנה הראשונה להפעלתו, חילץ מעוני 4.5 אחוזים ממקבלי המענק העניים. מס הכנסה שלילי הוא אחד מצעדי המדיניות הבודדים המאפשרים להגדיל את הכנסתם ורווחתם של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות ללא פגיעה בתמריץ לתעסוקה וללא פגיעה בביקוש לעובדים. הוא ממוקד באוכלוסיות החלשות, ולפיכך משמש כלי מדיניות יעיל לטיפול בבעיית העוני בקרב עובדים. מומלץ להגדיל את סכומי המענק ולהרחיב את התוכנית לפריסה ארצית.
- ההעדפה המתקנת בהקצאת ליבת שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי לטובת תלמידים מרקע חלש הצטמצמה מאז שנת הלימודים 2007-2008. ראוי אפוא להרחיב את היקף ההעדפה המתקנת.

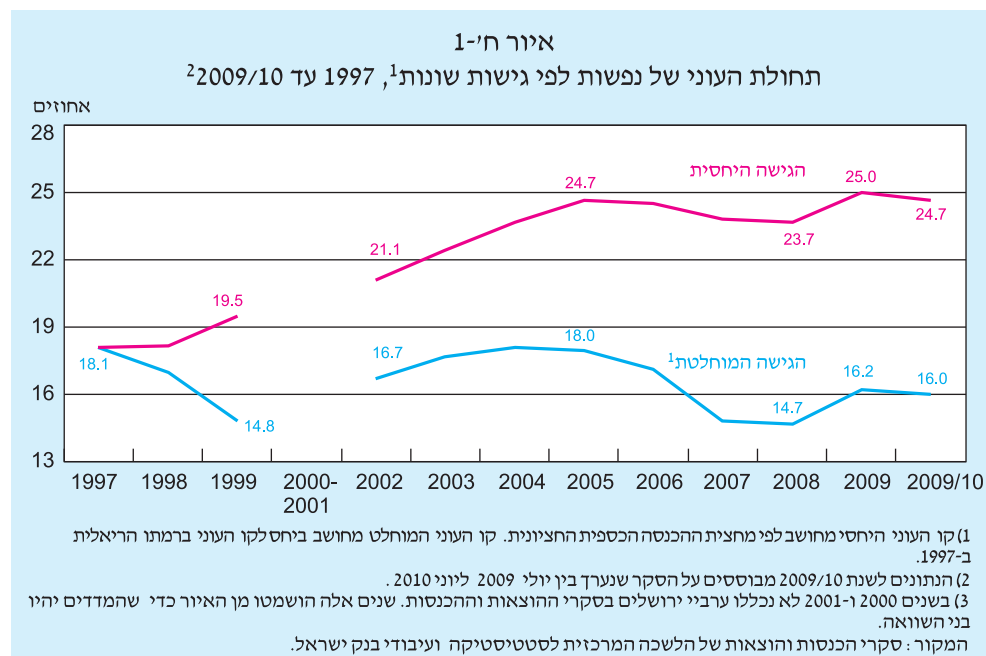
## 1. העוני ואי-השוויון בהכנסות והמדיניות לצמצומם<sup>1</sup>

### א. התפתחות ממדי העוני

תחולת העוני של נפשות (על פי המדד היחסי המקובל) הגיעה בשנת 2009/10<sup>2</sup> ל-24.7 אחוזים, שהם כ-1.7 מיליון עניים. תחולת העוני הנמדדת על פי הגישה המוחלטת (מדד עוני קבוע) הייתה 16 אחוזים. שיעורים אלו משקפים התייחסות של ממדי העוני (בהשוואה לשנת 2009 כולה), לאחר ירידתם בשנים 2006 ו-2007 (לוח ח'1- ואיור ח'1-1) ועלייה בשנת 2009. התפתחות דומה נרשמה גם במדדים לעוצמת העוני: פער ההכנסות ומדד SEN עלו בשנת 2009 והתייצבו ב-2009/10.

ממדי העוני עלו בשנת 2009 והתייצבו ב-2009/10

שיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני ירד בהשוואה לשנת 2008 אולם נותר גבוה מאוד - 61.5 אחוזים מהעניים (לוח ח'1-). מספרם של העניים הצורכים מעל קו העוני נותר יציב יחסית לאורך העשור האחרון, ועלה מעט בשנת 2009 (איור ח'2-), בעוד ששיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני מאופיין במגמת עלייה לאורך העשור, במקביל לעלייה בתחולת העוני.



<sup>1</sup> חלק זה של הפרק מתייחס למדיניות הרווחה הנוגעת ישירות או בעקיפין לבעיית העוני ואי-השוויון. לא תידון בו מדיניות הרווחה הנוגעת לתחומים חשובים אחרים - חינוך, בריאות, ביטחון אישי, שיכון, שירותים אישיים וקהילתיים, תרבות, בידור, ספורט, איכות הסביבה ושירותי דת. לדיון בחלק מתחומים אלו ראו המשך פרק זה ופרק ו'.

<sup>2</sup> רוב הניתוח בפרק זה מתבסס על נתונים מסקרי הכנסות וסקרי הוצאות. סקר ההכנסות האחרון שפורסם הוא לתקופה שהחלה ביולי 2009 והסתיימה ביוני 2010. נתון מסקר זה יסומן בפרק כנתון לתקופה 2009/10. סקר ההוצאות האחרון שפורסם הוא לשנת 2009, ולכן נתונים המתבססים על סקרי הוצאות מעודכנים לשנת 2009 בלבד. להסבר המדדים השונים למדידת העוני ואי השוויון וכן מושגים נוספים המופיעים בפרק זה ראו פרק ח' בדוחות בנק ישראל לשנים קודמות, וכן בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2009, עמ' 337 ואילך.

## לוח ח'-1

מדדי עוני, 2002 עד 2009/10<sup>1</sup>

(אחוזים)

| 2009/10 <sup>1</sup>                                  | 2009  | 2008/9 <sup>1</sup> | 2008  | 2006  | 2004  | 2002  |                                                   |
|-------------------------------------------------------|-------|---------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------------------------|
| <b>א. מדדי עוני</b>                                   |       |                     |       |       |       |       |                                                   |
| <b>א.1 מדד יחסי<sup>2</sup></b>                       |       |                     |       |       |       |       |                                                   |
| 1,842                                                 | 1,815 | 1,768               | 1,742 | 1,629 | 1,449 | 1,395 | קו העוני לנפש תקנית (ש"ח)                         |
| 1,761                                                 | 1,769 | 1,702               | 1,646 | 1,644 | 1,529 | 1,317 | מספר העניים (אלפים)                               |
| 24.7                                                  | 25.0  | 24.3                | 23.7  | 24.5  | 23.6  | 21.1  | תחולת העוני - נפשות                               |
| 20.1                                                  | 20.5  | 20.2                | 19.9  | 20.0  | 20.3  | 18.1  | תחולת העוני - משפחות                              |
| 35.6                                                  | 35.5  | 34.3                | 34.2  | 33.8  | 33.3  | 29.7  | פער הכנסות <sup>3</sup>                           |
| 0.121                                                 | 0.123 | 0.116               | 0.113 | 0.115 | 0.111 | 0.090 | מדד SEN <sup>4</sup>                              |
|                                                       | 61.5  |                     | 62.4  | 60.4  | 56.6  | 52.5  | שיעור העניים הצורכים מתחת לקו העוני               |
| 16.0                                                  | 16.2  | 15.5                | 14.7  | 17.1  | 18.1  | 16.7  | א.2 תחולת העוני לפי מדד קבוע <sup>2</sup> - נפשות |
|                                                       |       |                     |       |       |       |       | תחולת העוני לפי מדד קבוע (ממודד                   |
|                                                       |       |                     |       |       |       |       | לפי מדד המחירים לצרכן של החמיון                   |
| 16.4                                                  | 16.8  | 15.9                | 15.1  | 17.2  | 18.0  | 16.8  | התחתון) - נפשות                                   |
|                                                       |       |                     |       |       |       |       | א.3 השינוי בהכנסה הריאלית של משפחה                |
| 1.1                                                   | 1.2   | 0.4                 | -1.4  | 5.4   | -1.9  |       | בחמיון התחתון <sup>5</sup>                        |
| 0.5                                                   | -1.6  | -0.5                | 2.5   | 3.8   | 2.8   | -2.6  | השינוי בתוצר לנפש                                 |
| 0.8                                                   | 0.8   | -1.3                | -0.6  | 4.4   | 2.8   |       | השינוי הריאלי בהכנסה החציונית לנפש                |
| <b>ב. תחולת העוני לפי מדד יחסי בקרב קבוצות נבחרות</b> |       |                     |       |       |       |       |                                                   |
| 36.0                                                  | 36.3  | 35.0                | 34.0  | 35.8  | 33.2  | 29.6  | ילדים                                             |
| 20.3                                                  | 21.8  | 22.1                | 22.7  | 22.7  | 25.4  | 20.3  | בני +65                                           |
| 56.9                                                  | 57.4  | 53.3                | 53.1  | 57.6  | 51.6  | 49.5  | ערבים                                             |
| 60.7                                                  | 58.5  | 59.0                | 60.4  | 57.2  | 57.4  | 50.5  | חרדים <sup>6</sup>                                |
| 40.0                                                  | 38.7  | 36.4                | 35.6  | 35.9  | 31.3  | 25.1  | עובדים (מפרנס אחד) <sup>7</sup>                   |
| 4.6                                                   | 5.2   | 4.8                 | 4.3   | 4.2   | 3.8   | 3.0   | עובדים (שני מפרנסים) <sup>8</sup>                 |

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010. הנתונים המופיעים בטור המסומן 2008/9 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2008 ליוני 2009. השוואת השנה שהסתיימה ביולי 2010 היא מול השנה המקבילה, שהסתיימה ביולי 2009.

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

(3) ממדע הפער בין הכנסת קו העוני לבין ההכנסה של הנפשות העניות.

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

(5) החמישונים מונו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. כל חמיון מונה 20 אחוזים מהמשפחות, בהתאם להגדרת היעד הממשלתי. שיעור השינוי לשנת 2009/10 חושב בהשוואה לתקופה המקבילה - יולי 2008 עד יוני 2009.

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

(7) אנשים השייכים למשק בית שבו מפרנס אחד עובד.

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

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

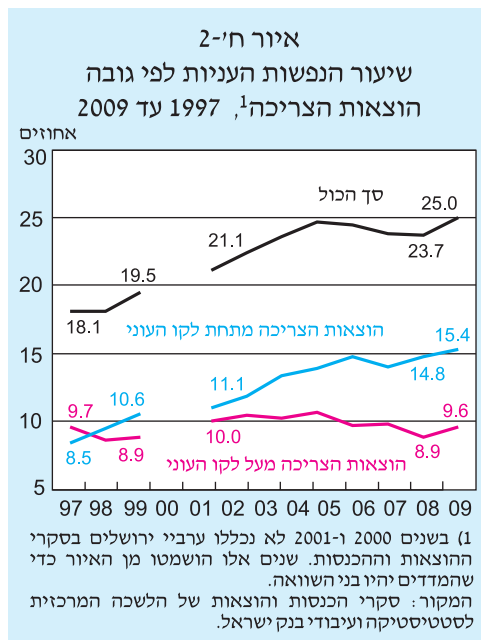
בהעדר סקרי פנל העוקבים אחרי פרטים לאורך זמן נהוג להתייחס לצריכה מתחת לקו העוני כאל אינדיקטור המשקף עוני מתמשך.<sup>3</sup> לפיכך ההתפתחויות על פני העשור האחרון מצביעות כנראה על התרחבות "הגרעין הקשה" של האוכלוסיות החלשות - אלה שהעוני בקרבן חמור ומתמשך. כנגד זאת, העלייה הקלה של שיעור העניים הצורכים מעל קו העוני יכולה להעיד על עלייה של מספר האנשים שהכנסתם ירדה אל מתחת לקו העוני באופן זמני, בעקבות המשבר, אך עדיין יש ברשותם משאבים כלכליים המאפשרים להם להחליק את הצריכה ולצמצם את הירידה ברמת חייהם. ואולם, הואיל והעניים הצורכים מעל קו העוני הגדילו במידה ניכרת את הוצאותיהם על דיוור, בעקבות עליית מחירו, ייתכן שחלק

מהעלייה בשיעור העניים הצורכים מעל קו העוני נובע רק מהעלייה של מחירי הדיוור ואינו משקף שיפור ברמת חייהם או עלייה בחלקם של העניים-זמנית.

התרחבות ממדי העוני מהמחצית השנייה של 2008 עד יוני 2009 שיקפה את השפעותיו של המשבר במשק על שוק העבודה. פגיעת המשבר בתעסוקה בתקופה זו הייתה נרחבת, אך בלטה במיוחד בקרב השכבות הנמוכות של האוכלוסייה - בעלי השכלה נמוכה, תושבי הפריפריה וערבים. (יש חפיפה בין קבוצות אלו.) גם ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה נשחקה ריאלית. במחצית השנייה של 2009 החלה להסתמן התאוששות במשק בכלל ובשוק העבודה בפרט, והיא התבטאה בעליית שיעורי התעסוקה ובעלייה מתונה של השכר הממוצע. (ראו פרק ה', שוק העבודה.) ואולם, ההתאוששות בשוק העבודה התבטאה בשיפור בעיקר בקרב בעלי השכלה גבוהה, בעוד ששיעורי התעסוקה בקרב בעלי השכלה נמוכה לא עלו, והכנסתם הריאלית מעבודה לא השתפרה.

אלו הן התפתחויות מחזוריות אופייניות: בעת שגשוג במשק פירות הצמיחה מגיעים אל השכבות החלשות באיחור ובאופן חלקי בלבד, שכן לרוב מצויים בשכבות אלו האנשים שמעמדם בשוק העבודה אינו יציב וכושר השתכרותם נמוך; לעומת זאת בעת משבר הפגיעה בשכבות החלשות היא בדרך כלל מיידית וקשה יותר מהפגיעה בשכבות המבוססות יותר, שכן בדרך כלל מצויים בהן האנשים שההון האנושי התעסוקתי שלהם נמוך, ועל כן עלות פיטוריהם, מנקודת מבטו של המעסיק, נמוכה יחסית.

ההתפתחויות המתוארות להלן משתקפות גם בפירוק השינוי בתחולת העוני לשני חלקים - השינוי בתחולת העוני הנובע מהשינוי בהתפלגות ההכנסות, והשינוי הנובע מתזוזות קו



התרחבות ממדי העוני מהמחצית השנייה של 2008 עד יוני 2009 שיקפה את השפעותיו של המשבר במשק על שוק העבודה.

<sup>3</sup> ההנחה העומדת בבסיס התייחסות זו היא כי פרטים נוטים להחליק את התצריכת שלהם. לכן, במידה שהירידה בהכנסות היא זמנית, הפרטים לא יקצצו באופן דרסטי בהוצאותיהם, אלא ישתמשו בחסכוניות ו/או הלוואות כדי למתן את הפגיעה בצריכה. כאשר הירידה בהכנסות היא מתמשכת, הם יפחיתו את הצריכה בשיעור דומה לירידה בהכנסות.

## לוח ח'-2 שיעור התעסוקה וההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה לפי קבוצות אוכלוסייה בקרב גילאי 25-64, שנים נבחרות

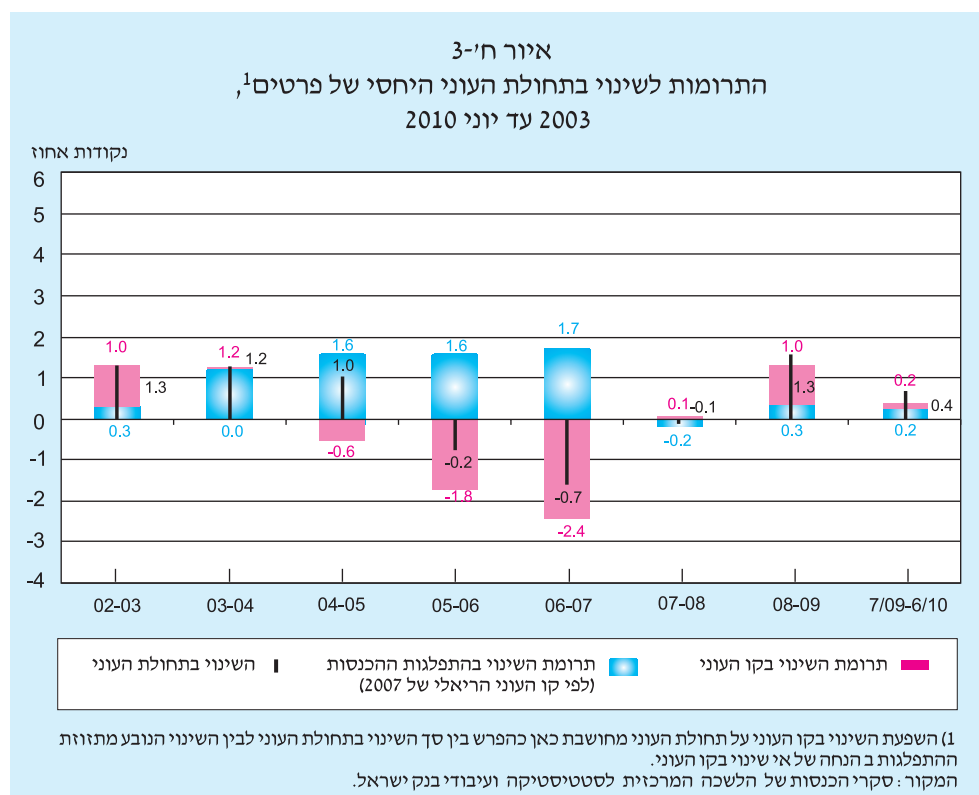
|                              | ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה (מחירי 2009) |        |        |        |        | שיעור התעסוקה |      |      |      |  |
|------------------------------|------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------|------|------|------|--|
|                              | 2009/10 <sup>2</sup>                     | 2009   | 2008   | 2003   | 1997   | 2009          | 2008 | 2003 | 1997 |  |
|                              | (גברים)                                  |        |        |        |        |               |      |      |      |  |
| סך האוכלוסייה                | 10,120                                   | 10,198 | 10,655 | 10,091 | 9,829  | 75.7          | 77.6 | 73.4 | 77.3 |  |
| ערבים                        | 6,128                                    | 6,099  | 6,351  | 6,406  | 6,161  | 70.7          | 72.1 | 66.3 | 74.8 |  |
| חרדים <sup>1</sup>           | 6,332                                    | 6,822  | 7,931  | 7,470  | 7,336  | 38.5          | 39.3 | 36.2 | 42.2 |  |
| האוכלוסייה למעט חרדים וערבים | 10,995                                   | 11,076 | 11,544 | 10,754 | 10,535 | 79.6          | 81.6 | 77.3 | 79.6 |  |
| 10-0 שנות לימוד              | 5,759                                    | 5,802  | 6,163  | 6,027  | 6,064  | 61.7          | 62.8 | 58.3 | 67.4 |  |
| 12-11 שנות לימוד             | 7,627                                    | 7,670  | 8,151  | 8,111  | 8,557  | 78.3          | 80.7 | 76.6 | 82.7 |  |
|                              | (נשים)                                   |        |        |        |        |               |      |      |      |  |
| סך האוכלוסייה                | 6,702                                    | 6,793  | 6,816  | 6,311  | 5,963  | 64.2          | 64.6 | 59.3 | 55.8 |  |
| ערבים                        | 4,809                                    | 4,654  | 4,501  | 5,032  | 4,528  | 24.7          | 24.1 | 20   | 19.3 |  |
| חרדים <sup>1</sup>           | 4,889                                    | 4,966  | 5,112  | 5,391  | 4,585  | 58            | 56.7 | 50.3 | 47.1 |  |
| האוכלוסייה למעט חרדים וערבים | 6,915                                    | 7,025  | 7,029  | 6,410  | 6,065  | 73            | 73.5 | 67.3 | 63.1 |  |
| 10-0 שנות לימוד              | 3,533                                    | 3,634  | 3,521  | 3,672  | 3,363  | 27            | 27.5 | 24.1 | 25.5 |  |
| 12-11 שנות לימוד             | 4,989                                    | 5,007  | 5,319  | 5,043  | 4,990  | 59.6          | 61   | 58.1 | 58   |  |

(1) יש קושי לזהות חרדים בסקר ההכנסות. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מנבני המשפחה בישיבה על-תוכנית כמסד הלימודים האחרון. הגדרה זו עלולה ליצור דחיה כלפי האנשים שנוטים להשתוק פחות בעת העבודה.

(2) הנתונים המופיעים בטרם המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010.  
המקור: סקר כוח אדם והכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועבודה בנק ישראל.

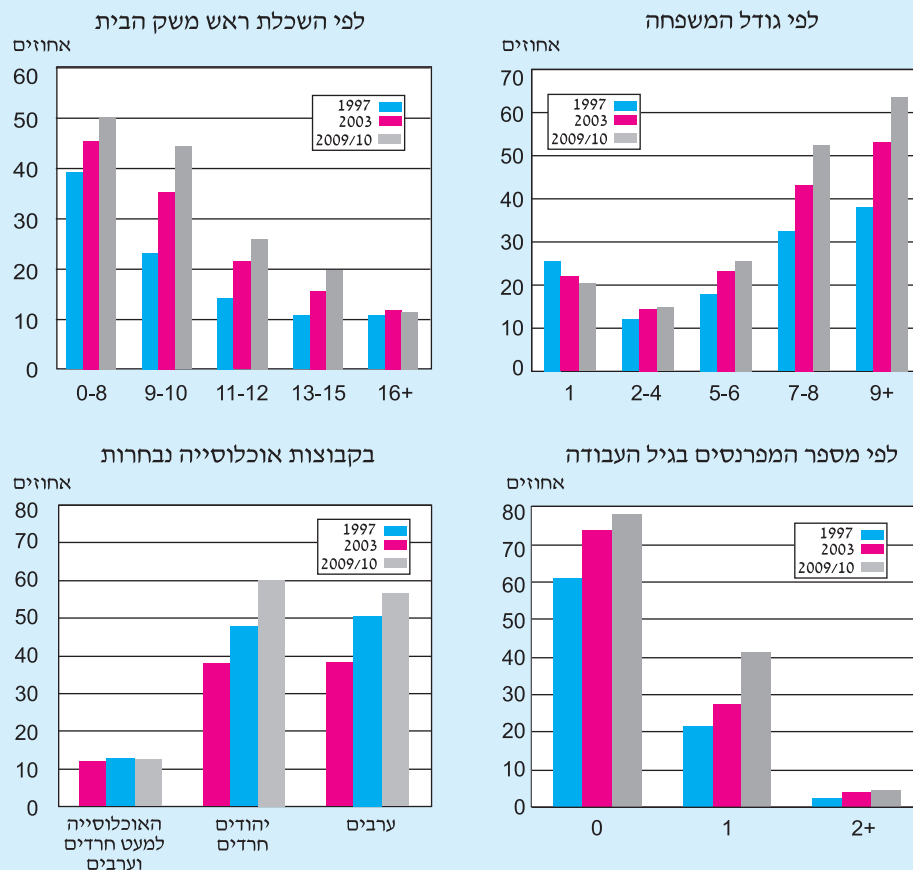
המשבר במשק פגע בשכבות החלשות יותר מאשר ביתר האוכלוסייה. לעומת זאת השפעת ההתאוששות עליהן הייתה חלשה יחסית.

העוני<sup>4</sup>. כאשר עולה רמת החיים במשק וההכנסה החציונית גדלה, קו העוני היחסי עולה בהתאם. במצב כזה, גם אם אין שינוי בהתפלגות ההכנסות בקרב השכבות הנמוכות, תחולת העוני עשויה לגדול בשל תזוזתו של קו העוני. במילים אחרות: גם אם הכנסתם של המשתייכים לחמישון התחתון נותרה ללא שינוי, הם הפכו עניים יותר באופן יחסי. באופן דומה ניתן לחשב את ההשפעה המוחלטת, הנובעת מהשינוי בהתפלגות ההכנסות. בשנת 2009, ובהמשך ב-2009/10, פעלו שתי ההשפעות להגדלת תחולת העוני (איור ח'-3). כך, לדוגמה, בשנת 2009/10, ההכנסה החציונית לנפש תקנית, ובעקבותיה קו העוני על פי הגישה היחסית, גדלו בשיעור ריאלי מתון של 0.8 אחוז (בהשוואה לתקופה המקבילה - יולי 2008 עד יוני 2009). לולא עלייה זו בקו העוני, תחולת העוני הייתה גדלה ב-0.2 נקודות אחוז בלבד, בשל הירידה בהכנסותיהן של השכבות החלשות. מכאן אנו מסיקים שעליית קו העוני תרמה 0.2 נקודות אחוז נוספת לעלייה בתחולת העוני. הרכב השינוי בתחולת העוני בשנת 2009 היה דומה. התפתחויות אלו, השונות מההתפתחויות בשנים קודמות, הן עדות נוספת לפגיעה הקשה בשכבות החלשות במהלך המשבר האחרון. פגיעה זו הייתה ב-2009/10 אמנם מצומצמת יותר מאשר בשנת 2009 כולה, אולם המגמה נותרה בעינה. תחולת העוני ועוצמתו גבוהות במיוחד בקרב ערבים וחרדים (איור ח'-4, לוח ח'-3). אלו הן גם קבוצות האוכלוסייה שבהן עלו ממדי העוני במידה הגדולה ביותר בעשורים



<sup>4</sup> השינוי בתחולת העוני משנה לשנה כולל שלושה רכיבים - השפעת השינוי בקו העוני, השפעת ההתפלגות בהכנסות ורכיב משולב של שתי ההשפעות. גודלו של הרכיב המשולב זניח, ולכן הוא אוחד כאן עם השפעת השינוי בקו העוני.

## איור ח'-4

תחולת העוני היחסי (נפשות) לפי קבוצות, 1997, 2003, ו-2009/10<sup>1</sup>

(1) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010. המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תחולת העוני ועוצמתו  
גבוהות במיוחד בקרב  
ערבים וחרדים.

האחרונים, בעוד שבקרב יהודים לא חרדיים שיעור העוני נותר כמעט ללא שינוי לאורך העשור. ממדי העוני הגבוהים באוכלוסיות אלו מבטאים את שילוב ההשפעות של מיעוט מפרנסים וריבוי נפשות במשק הבית יחד עם כושר השתכרות נמוך. עליית תחולת העוני בקרב החרדים והערבים מתבטאת גם בעלייה ניכרת של תחולת העוני בקרב ילדים, שחלק הולך וגדל מהם חי במשקי בית חרדיים או ערביים. נוסף על אלו מושפעות תחולת העוני ועוצמתו במידה רבה מההשכלה - בהתאם להשפעתה של ההשכלה על יכולת ההשתכרות. תחולת העוני בקרב הקשישים הצטמצמה בשנים האחרונות (לאחר עלייה ניכרת בתחילת העשור, בעקבות צמצום הקצבאות), והיא נמוכה מתחולת העוני הממוצעת בכלל האוכלוסייה. הסיבה לצמצום העוני בקרב הקשישים היא שקצבאות הזיקנה לא נשחקו באותה המידה שנשחקו הקצבאות האחרות.

## לוח ח'-3

## ממדי העוני היחסי לפי מאפיינים שונים וקבוצות אוכלוסייה נבחרות

- נפשות, 2009/10<sup>2</sup>

ראש משק הבית בגיל 25-64

| התפלגויות |             | מדד העוני            |             | קבוצות אוכלוסייה                 |
|-----------|-------------|----------------------|-------------|----------------------------------|
| מהעניים   | מהאוכלוסייה | ההכנסות <sup>2</sup> | תחולת העוני |                                  |
|           |             | 36.4                 | 24.3        | סך האוכלוסייה                    |
|           |             |                      |             | מספר שנות הלימוד של ראש משק הבית |
| 7.8       | 18.4        | 39.9                 | 57.2        | עד 8                             |
| 8.4       | 16.2        | 38.1                 | 46.8        | 9-10                             |
| 32.0      | 34.7        | 35.4                 | 26.4        | 11-12                            |
| 22.4      | 17.2        | 32.8                 | 18.7        | 13-15                            |
| 29.3      | 13.4        | 37.0                 | 11.1        | 16+                              |
|           |             |                      |             | מספר הנפשות במשק הבית            |
| 3.3       | 2.7         | 34.7                 | 19.8        | 1                                |
| 46.4      | 25.2        | 34.9                 | 13.2        | 2-4                              |
| 35.0      | 36.6        | 35.7                 | 25.4        | 5-6                              |
| 10.2      | 22.0        | 38.9                 | 52.4        | 7-8                              |
| 5.1       | 13.5        | 37.5                 | 64.1        | 9+                               |
|           |             |                      |             | מספר המפרנסים במשק הבית          |
| 10.7      | 33.9        | 52.0                 | 77.2        | 0                                |
| 33.9      | 56.3        | 29.6                 | 40.3        | 1                                |
| 55.4      | 9.8         | 20.1                 | 4.3         | 2+                               |
|           |             |                      |             | קבוצות אוכלוסייה                 |
| 6.9       | 17.4        | 38.5                 | 60.9        | חרדים <sup>3</sup>               |
| 20.4      | 48.6        | 38.1                 | 57.8        | ערבים                            |
| 72.6      | 34.0        | 32.8                 | 11.4        | האוכלוסייה למעט חרדים וערבים     |
| 4.8       | 7.9         | 37.3                 | 39.8        | משפחות חד-הוריות                 |
| 16.0      | 10.8        | 28.5                 | 16.4        | עולים (מ-1990)                   |

(1) הנתונים מבוססים על הסקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010.

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

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

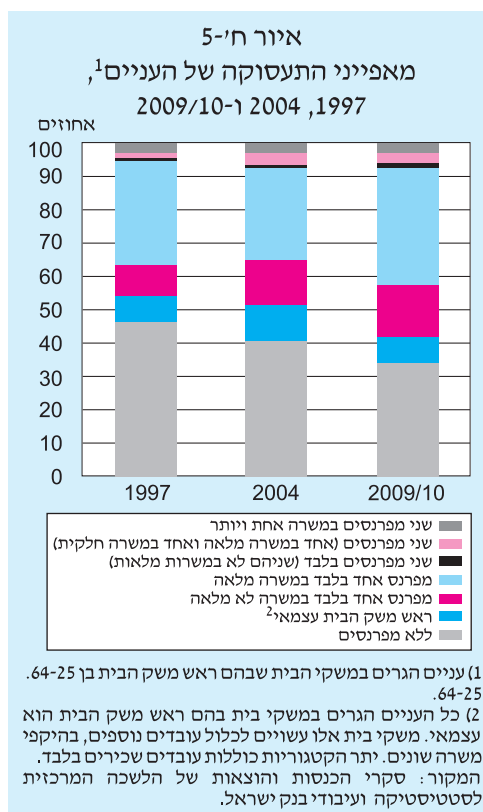
המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



## עובדים עניים

כשני שלישים מהעניים חיים במשקי בית שיש בהם לפחות מפרנס אחד (לוח ח'-4, איור ח'-5)<sup>5</sup>. תחולת העוני בקרב אנשים החיים במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד הגיעה בשנת 2009/10 ל-18 אחוזים. שיעור זה גבוה מאוד הן בהשוואה לעבר והן בהשוואה למדינות OECD. אמנם גם במדינות OECD (באמצע שנות ה-2000) חיו כ-60 אחוזים מהעניים במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד, אולם כיוון ששיעורי העוני הכלליים במדינות אלו היו נמוכים בהרבה, תחולת העוני הממוצעת בקרב עובדים עמדה על כ-7.7 אחוזים בלבד.

כשני שלישים מהעניים החיים במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד (להלן עובדים עניים) הם ערבים. משקלם של הערבים בקרב העובדים העניים גבוה פי שלושה ויותר ממשקלם בסך האוכלוסייה (כחמישית). בקרב היהודים (החרדים והלא-חרדים) תופעת העובדים העניים בולטת פחות. העוני בקרב העובדים



הערבים חריף במיוחד אצל אלה החיים במשקי בית שבהם מפרנס יחיד במשק מלאה - כמחצית מהעניים הערבים. תחולת העוני בקרבם גדלה מאוד בעשור האחרון, והגיעה ב-2009/10 ל-70 אחוזים. במהלך העשור האחרון עלה בהדרגה משקל הערבים החיים במשקי בית שבהם יותר ממפרנס אחד בסך האוכלוסייה הערבית, במקביל לירידת משקלם של אלו החיים במשקי בית ללא מפרנסים. ייתכן אפוא כי בקרב הערבים החיים במשקי בית עם מפרנס יחיד חל שינוי הרכב, שפעל להגדלת תחולת העוני בקרבם: נוספו אוכלוסיות חלשות יחסית, ממשקי בית שלפני כן לא היו בהם מפרנסים כלל, ויצאו אוכלוסיות חזקות יחסית - ממשקי בית שבהם היה מפרנס יחיד ועם הצטרפותו של מפרנס נוסף עברו לקבוצת שני המפרנסים.

העלייה של מספר העובדים העניים, על רקע צעדי המדיניות שעודדו את השכבות החלשות להצטרף לכוח העבודה, מעלה את השאלה אם מצבם של העובדים אכן הורע, כלומר אם הם נעשו עניים יותר - או שמא מדובר בשינוי הרכב התעסוקה, כך שאנשים שהיו עניים והסתמכו על קצבאות נאלצו, עם הקיצוץ בקצבאות, לצאת לעבודה, ובכך העלו את תחולת העוני בקרב העובדים, גם אם מצבם האישי לא הורע. בהעדר סקרי פנל, העוקבים אחר פרטים לאורך זמן, לא ניתן לענות על שאלה זו ישירות, אולם בחינת הרכב התעסוקה לאורך העשור עשויה לתת אינדיקציה למידת חשיבותם של שינויי ההרכב בתעסוקה. מבין האנשים החיים במשקי בית שבהם מפרנס יחיד במשק מלאה גדל משקלם של הערבים

תחולת העוני בקרב  
אנשים החיים במשקי  
בית שבהם לפחות  
מפרנס אחד גבוהה מאוד  
בישראל.

בעיית העוני בקרב  
עובדים בולטת אצל  
ערבים, ומתוכם - בקרב  
אלו הגרים במשקי בית  
שבהם מפרנס יחיד  
במשק מלאה.

<sup>5</sup> מתוך כלל משקי הבית שבהם ראש משק הבית בן 25-64.

#### לוח ח'-4

מאפייני התעסוקה, השכר והעוני<sup>1</sup>, 2009/10

(אנשים במשקי בית שראשם בגיל 25 עד 64<sup>2</sup>)

| יהודים<br>לא-חרדים | חרדים <sup>3</sup> | ערבים     | סך הכול   |                                                    |
|--------------------|--------------------|-----------|-----------|----------------------------------------------------|
| 4,458,824          | 426,085            | 1,253,648 | 6,138,557 | <b>סך הכול</b>                                     |
| 72.6               | 6.9                | 20.4      | 100.0     | משקלם באוכלוסייה                                   |
| 507,741            | 259,297            | 724,249   | 1,491,287 | עניים מתוכם                                        |
| 34.0               | 17.4               | 48.6      | 100.0     | משקלם בכלל העניים                                  |
| 4,163,712          | 297,710            | 1,023,015 | 5,484,437 | <b>סך כל האנשים ממשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד</b> |
| 93.4               | 69.9               | 81.6      | 89.3      | משקלם באוכלוסייה                                   |
| 8.1                | 48.9               | 49.4      | 18.0      | תחולת העוני בקרבם                                  |
| 66.1               | 56.1               | 69.8      | 66.1      | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                        |
| 527,470            | 31,244             | 160,744   | 719,458   | <b>ראש משק הבית עצמאי</b>                          |
| 12.0               | 7.1                | 13.0      | 11.8      | משקלם באוכלוסייה                                   |
| 9.5                | 43.2               | 37.3      | 17.2      | תחולת העוני                                        |
| 9.7                | 5.3                | 8.4       | 8.3       | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                        |
| 277,336            | 104,739            | 70,648    | 452,723   | <b>ראש משק הבית שכיר</b>                           |
| 37.7               | 75.5               | 69.9      | 51.5      | מפרנס אחד (במשרה לא מלאה)                          |
| 20.6               | 30.5               | 6.8       | 15.6      | תחולת העוני                                        |
| 19.9               | 18.0               | 27.3      | 20.4      | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                        |
| 26.5               | 33.1               | 29.1      | 28.5      | שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום <sup>4</sup>     |
|                    |                    |           |           | השכר הממוצע לשעה - עניים (ש"ח)                     |
| 1,006,707          | 78,560             | 486,158   | 1,571,425 | <b>מפרנס אחד (במשרה מלאה)</b>                      |
| 13.1               | 49.9               | 72.1      | 33.2      | תחולת העוני                                        |
| 26.0               | 15.1               | 48.4      | 35.0      | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                        |
| 12.0               | 11.0               | 20.0      | 13.7      | שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום <sup>4</sup>     |
| 20.4               | 25.6               | 23.5      | 22.6      | השכר הממוצע לשעה - עניים (ש"ח)                     |
| 76,399             | 17,729             | 14,301    | 108,429   | <b>שני מפרנסים (שניהם במשרה לא מלאה)</b>           |
| 19.1               | 32.9               | 17.6      | 21.2      | תחולת העוני                                        |
| 2.9                | 2.3                | 0.3       | 1.5       | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                        |
| 17.8               | 5.0                | 0.0       | 14.8      | שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום <sup>4</sup>     |
| 24.1               | 37.4               | 29.8      | 26.7      | השכר הממוצע לשעה - עניים <sup>5</sup>              |

## לוח ח'-4 (המשך)

מאפייני התעסוקה, השכר והעוני<sup>1</sup>, 2009/10אנשים במשקי בית שראשם בגיל 25 עד 64<sup>2</sup>

| יהודים<br>לא-חרדים | חרדים <sup>3</sup> | ערבים   | סך הכול   |                                                |
|--------------------|--------------------|---------|-----------|------------------------------------------------|
| 552,652            | 26,815             | 83,737  | 663,204   | שני מפרנסים (אחד במשרה מלאה ואחד לא)           |
| 4.8                | 20.4               | 17.6    | 7.1       | תחולת העוני                                    |
| 5.3                | 2.1                | 2.0     | 3.2       | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                    |
| 5.1                | 11.4               | 10.5    | 5.9       | שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום <sup>4</sup> |
| 22.3               | 19.2               | 20.7    | 21.5      | השכר הממוצע לשעה - עניים <sup>5</sup>          |
| 1,150,101          | 24,350             | 128,012 | 1,302,463 | שני מפרנסים (שניים במשרה מלאה)                 |
| 1.1                | 4.1                | 19.2    | 2.9       | תחולת העוני                                    |
| 2.4                | 0.4                | 3.4     | 2.5       | משקלם בקרב העניים מקבוצה זו                    |
| 5.3                | 9.5                | 19.5    | 6.4       | שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום <sup>4</sup> |
| 22.2               | 25.1               | 20.0    | 20.9      | השכר הממוצע לשעה - עניים <sup>5</sup>          |

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

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

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

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

(5) בשל מיעוט התצפיות נתונים אלו אינם מובהקים.

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

וירד במקביל משקלם של היהודים הלא-חרדים. שינוי זה בהרכב פעל לעליית תחולת העוני בקבוצה זו, שכן תחולת העוני בקרב ערבים גבוהה יותר. לעומת זאת הייתה לאורך כל העשור עלייה מתמשכת של משקלות המשכילים (הן בקרב היהודים הלא-חרדים והן בקרב הערבים) ושל קבוצות דמוגרפיות שבהן תחולת העוני נמוכה יחסית, וזו הייתה אמורה לפעול להפחתת תחולת העוני.

בין הגורמים לעוני בקרב עובדים בולטים שניים מרכזיים - מספר נפשות גבוה במשק הבית וכוחר השתכרות נמוך. גורמים אלו משותפים למשקי בית חרדיים וערביים ולמשקי בית של יהודים לא-חרדים. כוחר ההשתכרות הנמוך מתבטא בהשכלה נמוכה או בהשכלה שאינה מתאימה לדרישות שוק העבודה, במשלחי יד המאופיינים בשכר נמוך ובעבודה בענפים שבהם השכר הממוצע נמוך יחסית. כל אלה מתבטאים בשכר הנמוך שמקבלים עובדים עניים - כמחצית ואף פחות משכרם של עובדים אחרים

בעלי מאפיינים דומים. מעבר לאלו מושפע שכרם הנמוך של עובדים עניים גם מהאכיפה הרופפת של חוקי העבודה: העובדים העניים, שמעמדם בשוק העבודה מעורער ופגיע, מתקשים לשמור על זכויותיהם. דבר זה מתבטא, בין היתר, בשיעורם הגבוה של עובדים עניים המשתכרים פחות משכר המינימום, ומדגיש את התפקיד המכריע של הגורמים המופקדים על אכיפת החוק.

## ב. אי-השוויון בהכנסות

במקביל לעלייה בממדי העוני אנו עדים בעשור האחרון להתרחבות ניכרת של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. לוח ח' 5- מציג מספר מדדים מקובלים לאמידת אספקטים שונים של אי-השוויון. לוח ח' 6- מציג את התפתחות חלקם-בהכנסה (Income share) של החמישונים השונים ושל העשירון התחתון והעליון. המדדים מצביעים על עליית אי-השוויון, המבטאת הן שיפור במצבן של השכבות העליונות והן הרעה במצבן של השכבות הנמוכות. השוואת מדדים המחושבים על פי ההכנסה הכלכלית לאותם מדדים המחושבים על ההכנסה הפנויה מצביעה על התייצבות ואף ירידה מתונה של אי-השוויון בהכנסות הכלכליות, אולם זאת במקביל לירידה ניכרת במידת הפרוגרסיביות של המדיניות הממשלתית. שתי ההתפתחויות יחד השתקפו בעליית אי-השוויון בהכנסה הפנויה.

עלייה של אי-השוויון אפיינה את מרבית המדינות המפותחות בשני העשורים האחרונים<sup>6</sup>, אולם רמתו בישראל, כפי שהיא נמדדת על ידי מדד ג'יני ומדדים נוספים, היא מן הגבוהות ביותר במדינות המפותחות. יתר על כן, במדינות OECD עיקר העלייה באי-השוויון הייתה בעשור שבין אמצע שנות ה-80 לאמצע שנות ה-90, ואילו בעשור שלאחר מכן התמתנה עלייתו ברבות מהמדינות, ובחלקן אי-השוויון אף הצטמצם. זאת ועוד, במרבית המדינות הפכה המדיניות לפרוגרסיבית יותר, משמע שאי-השוויון בהכנסות הפנויות גדל לאט יותר מאשר אי-השוויון בהכנסות הכלכליות.

על פי הספרות הכלכלית פועלים להתרחבותו של אי-השוויון מספר גורמים עיקריים - מהם המשפיעים על אי-השוויון דרך השפעתם הישירה או העקיפה על שוק העבודה ומהם גורמים דמוגרפיים, המשפיעים עליו דרך הרכב האוכלוסייה. על אלו נוספים כמובן היקף המעורבות הממשלתית ומידת הפרוגרסיביות שלה, וגורמים אחרים, המשפיעים על אי-השוויון בהכנסות שאינן מעבודה.

להתפתחויות בשוק העבודה נודעת השפעה דומיננטית על התפתחות אי-השוויון: ראשית, דרך התפתחות אי-השוויון בשכר בין קבוצות אוכלוסייה ובתוכן, בהשפעת שינויים מבניים ומחזוריים בשוק העבודה, הפועלים לשינוי בביקוש היחסי לעובדים, ובעקבותיו - בהיקף התעסוקה ובשכר היחסי, וכן שינויים במיסוי, גלובליזציה ועוד; שנית, דרך שינויים בהרכב תשומת העבודה - עליית שיעורי התעסוקה תפעל בדרך כלל לצמצום אי-השוויון, ואילו עלייה של משקל המשרות החלקיות (או של משקל האנשים העובדים במשרה מלאה רק חלק מהשנה) תפעל להרחבת אי-השוויון. נוסף על אלו תהיה השפעה מכרעת לגורמים המשפיעים ישירות או בעקיפין על סיכויי התעסוקה של פרטים, וביניהם המדיניות הממשלתית להגדלת שיעורי התעסוקה. בישראל חשוב לציין את השפעתה

בעשור האחרון התייצב אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ואף ירד מעט, בעוד שאי-השוויון בהכנסה הפנויה גדל.

רמת אי-השוויון בישראל היא מן הגבוהות ביותר במדינות המפותחות.

<sup>6</sup> "Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries", OECD (2008). יש לציין כי בעשור האחרון נבלמה העלייה באי-השוויון במדינות OECD (על פי מדד ג'יני ממוצע של 30 מדינות OECD, מתחילת שנות ה-2000 ועד לאמצען), אולם בישראל, בדומה לארה"ב, הוא המשיך לעלות. ראו OECD Review of Labour Market and Social Policies, Israel. OECD (2010).

## לוח ח'-5

מדדי אי-שוויון, 1997-2009/10<sup>1,2</sup>

| השנה               | ג'יני -<br>ההכנסה<br>נטו | ג'יני -<br>ההכנסה<br>הכלכלית | וההעברות<br>להקטנת<br>מדד ג'יני <sup>2</sup> | התרומה<br>של המסים<br>הישירים |  | היחס בין<br>האחוזון ה-90<br>לאחוזון ה-10 | היחס בין<br>החציון<br>לאחוזון ה-10 | היחס בין<br>החציון<br>לממוצע |
|--------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------|--|------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
|                    |                          |                              |                                              |                               |  |                                          |                                    |                              |
| 1987               |                          |                              |                                              |                               |  | 4.4                                      | 2.3                                | 0.9                          |
| 1995               |                          |                              |                                              |                               |  | 4.8                                      | 2.2                                | 0.85                         |
| 1997               | 0.346                    | 0.504                        | 31.3                                         |                               |  | 5.0                                      | 2.3                                | 0.82                         |
| 1998               | 0.344                    | 0.506                        | 32.0                                         |                               |  | 5.0                                      | 2.3                                | 0.84                         |
| 1999               | 0.348                    | 0.501                        | 30.6                                         |                               |  | 4.9                                      | 2.3                                | 0.83                         |
| 2000               | 0.338                    | 0.492                        | 31.2                                         |                               |  | 4.9                                      | 2.3                                | 0.85                         |
| 2001               | 0.345                    | 0.512                        | 32.5                                         |                               |  | 5.0                                      | 2.3                                | 0.84                         |
| 2002               | 0.355                    | 0.520                        | 31.8                                         |                               |  | 5.2                                      | 2.4                                | 0.84                         |
| 2003               | 0.355                    | 0.508                        | 30.2                                         |                               |  | 5.5                                      | 2.5                                | 0.84                         |
| 2004               | 0.367                    | 0.504                        | 27.2                                         |                               |  | 6.0                                      | 2.7                                | 0.83                         |
| 2005               | 0.374                    | 0.504                        | 25.7                                         |                               |  | 6.1                                      | 2.7                                | 0.82                         |
| 2006               | 0.379                    | 0.503                        | 24.6                                         |                               |  | 6.1                                      | 2.7                                | 0.82                         |
| 2007               | 0.369                    | 0.492                        | 25.0                                         |                               |  | 6.0                                      | 2.7                                | 0.83                         |
| 2008               | 0.372                    | 0.491                        | 24.3                                         |                               |  | 6.2                                      | 2.7                                | 0.83                         |
| 2009               | 0.375                    | 0.490                        | 23.4                                         |                               |  | 6.2                                      | 2.8                                | 0.83                         |
| 2009/10            | 0.379                    | 0.495                        | 23.5                                         |                               |  | 6.3                                      | 2.8                                | 0.83                         |
| ממוצע OECD         |                          |                              |                                              |                               |  |                                          |                                    |                              |
| (אמצע שנות ה-2000) |                          |                              |                                              |                               |  |                                          |                                    |                              |
|                    | 0.31                     | 0.45                         | 31.1                                         |                               |  | 4.2                                      | 2.1                                |                              |
| ממוצע OECD         |                          |                              |                                              |                               |  |                                          |                                    |                              |
| (אמצע שנות ה-90)   |                          |                              |                                              |                               |  |                                          |                                    |                              |
|                    | 0.30                     |                              | 4.1                                          |                               |  |                                          |                                    |                              |

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010.

(2) המדדים חושבו לפי סולם השקילות הנהוג ב-OECD, שעל פיו מספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית שווה לשורש מספר הנפשות בו. חישוב לפי סולם השקילות הנהוג בישראל מניב תוצאות דומות.

(3) התרומה הישירה של המסים הישירים וההעברות להפחתת מדד ג'יני מחושבת כהפרש (באחוזים) בין מדד ג'יני המחושב על ההכנסה הכלכלית לבין מדד ג'יני המחושב על ההכנסה הפנויה.

המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, "Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries", OECD (2008).

לוח ח'6  
חלק החמישונים<sup>2</sup>, השונים בהכנסות, 2009/10-1997

| ההפרש בין ההכנסה הכלכלית |           |           |           |           |                            |           |           |           |           |      |     |     |         |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|-----|-----|---------|
| לדכנסה נטו               |           |           |           |           | חישוב על פי ההכנסה הכלכלית |           |           |           |           |      |     |     |         |
| סך                       |           | סך        |           |           | סך                         |           | סך        |           |           |      |     |     |         |
| החמישונים                | החמישונים | החמישונים | החמישונים | החמישונים | החמישונים                  | החמישונים | החמישונים | החמישונים | החמישונים |      |     |     |         |
| 5                        | 1         | 5         | 1         | 5         | 1                          | 5         | 1         | 5         | 1         |      |     |     |         |
| (העליון)                 | (תחתון)   | (העליון)  | (תחתון)   | (העליון)  | (תחתון)                    | (העליון)  | (תחתון)   | (העליון)  | (תחתון)   |      |     |     |         |
| 2+3+4                    | 2+3+4     | 2+3+4     | 2+3+4     | 2+3+4     | 2+3+4                      | 2+3+4     | 2+3+4     | 2+3+4     | 2+3+4     |      |     |     |         |
| -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    |
| -8.1                     | 4.6       | 3.5       | 33.6      | 51.3      | 46.9                       | 1.8       | 0.0       | 26.9      | 43.2      | 51.4 | 5.3 | 1.8 | 2009/10 |

(1) השייר לחמישונים ההכנסה מבוסס על סולם שקילות המצוי בשימוש ה - OECD.  
 (2) המישוני ההכנסה נטו חושבו על בסיס ההכנסה הכוללת על בסיס ההכנסה הכלכלית. כל המישון מונה 20 אחוזים מהנפשות.  
 (3) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010.  
 המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וענבורי בנק ישראל.

של העסקת עובדים לא-ישראלים, הפועלת להתרחבות אי-השוויון בהקטינה את סיכויי התעסוקה והשכר של ישראלים לא-מיומנים ובעלי השכלה נמוכה. גורם נוסף שראוי לציין בהקשר זה בישראל הוא אכיפה רופפת יחסית של חוקי העבודה, המשפיעה בעיקר על עובדים בשכר נמוך.

לשם ניתוח השפעותיהם של גורמים שונים על התפלגות ההכנסות מוצגות להלן תוצאות פירוק של מדד ג'יני לפי מקורות ההכנסה (פירוק המתאר, לכל שנה, את תרומתו של כל מקור הכנסה לאי-השוויון בהכנסה נטו) ולפי קבוצות אוכלוסייה (פירוק המתאר, לכל שנה, את התרומות של אי-השוויון בתוך הקבוצות ובין הקבוצות לאי-השוויון הכללי באוכלוסייה).

לוח ח'-7 מציג פירוק של מדד ג'יני על פי מקורות ההכנסה. מפירוק זה של מדד ג'יני לפי סוגי ההכנסות בולטות הירידה בחלקן של ההכנסות מעבודה בסך ההכנסה נטו, במקביל לירידה דומה בחלקם (השלילי) של המסים הישירים, והירידה במדד ג'יני של ההכנסות מעבודה. התפתחויות אלו משקפות תמונה דומה לזו העולה מכל המדדים האחרים לאי-השוויון: ירידת אי-השוויון בהכנסות הכלכליות, לצד ירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמסים מתבטאת בעלייה ניכרת של אי-השוויון בהכנסות נטו. תרומתן של הקצבאות לצמצום ממדי אי-השוויון פחתה מאוד, כתוצאה מירידת משקלן בהכנסה במקביל לירידה במיתאם השלילי שלהן עם סך ההכנסה. במילים אחרות: לא רק שהקצבאות מהוות חלק קטן יותר מסך ההכנסה הפנויה (מה שעשוי לשקף שינוי חיובי); הן גם הפכו להיות ממוקדות פחות בבעלי הכנסה נמוכה. המיתאם השלילי של המסים הישירים עם סך ההכנסות דווקא גדל (למרות השינויים הסטטוטוריים שפעלו להפחתת שיעורי המס לבעלי שכר גבוה), ומכאן שהירידה בתרומתם לצמצום אי-השוויון נבעה כולה מירידת חלקם בהכנסה.

מבין הסוגים השונים של ההכנסות מעבודה גדלה תרומתה של ההכנסה מעבודה עצמאית, כתוצאה מעלייה של כל הגורמים - אי-השוויון (מדד ג'יני), חלקה בסך ההכנסה נטו והמיתאם שלה עם סך ההכנסה. בהכנסות מעבודה שכירה נרשמו מגמות הפוכות - ירידה במדד ג'יני ובמיתאם עם סך ההכנסה, וכן בחלקן של ההכנסות של ראש משק הבית מעבודה שכירה בסך ההכנסה.

שני גורמים דמוגרפיים עיקריים המשפיעים על אי-השוויון הם הרכב הגילים והרכבם של משקי הבית - גודלם, מספר האנשים בגיל העבודה בהם ומספרם של הילדים. באופן טבעי, שני הגורמים האלה חופפים במידה רבה, אולם אינם זהים. הסדרי המחיה הנפוצים - משקי בית קטנים לעומת גדולים, מפרנסים יחידים, אנשים המתגוררים לבד וכו' - מושפעים מאוד מהרכב הגילים של האוכלוסייה, אך גם מגורמים חברתיים ותרבותיים רבים אחרים. אי-השוויון במדינות OECD הושפע בשני העשורים האחרונים במידה הרבה ביותר מהזדקנות האוכלוסייה. תופעה זו הביאה הן לעליית יחס התלות והן לעלייה ניכרת של מספר משקי הבית שבהם גרים יחידים (מה שמקטין את היתרונות-לגודל של משק הבית ומגדיל את ההכנסה הפנויה הנדרשת כדי לשמור על רמת חיים מינימלית). במקביל עלה גם משקלם של משקי בית שבהם גר מבוגר יחיד עם ילדים. שתי התופעות האלה קיימות גם בישראל, אך אינן דומיננטיות מבחינת השפעתן על אי-השוויון. בישראל ההשפעה הגדולה יותר היא של משקי בית גדולים, תופעה הנפוצה במיוחד דווקא בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות יחסית. השפעה מסדר שני יש לשינויים בשיעורי הפריון: במרבית המדינות המפותחות שיעורי הפריון גבוהים יותר בקרב השכבות הנמוכות דווקא; עובדה זו מגדילה את חלקם של בעלי ההכנסות הנמוכות באוכלוסייה, ובכך פועלת להתרחבות

תרומת המסים הישירים והקצבאות לצמצום אי-השוויון פחתה.

במהלך העשור האחרון הושפע אי-השוויון בעיקר מעלייתו בקרב האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים; זו הושפעה בעיקר מעליית אי-השוויון בין יהודים לא חרדים לבין ערבים וחרדים.

בישראל השפעת ההזדקנות ומשקי הבית הקטנים להגדלת אי-השוויון הייתה קטנה מהשפעתם של משקי הבית הגדולים.

לוח ח-7

פורק מוד ג'יני לפי מקורות ההכנסה, 2004 ו-2009/10

| 2009/10    |            |            |            |            |            | 2004       |            |            |            |                                      |                                      |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה      | תרומה                                | תרומה                                |
| היחסית     | המחלקה     | המחלקה     | המחלקה     | המחלקה     | המחלקה     | היחסית     | המחלקה     | המחלקה     | המחלקה     | היחסית                               | המחלקה                               |
| לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון | לא-השוויון                           | לא-השוויון                           |
| 0.218      | 0.084      | 0.930      | 0.604      | 0.149      | 0.188      | 0.070      | 0.947      | 0.550      | 0.134      | הכנסה מעבודה עצמאית                  | הכנסה מעבודה עצמאית                  |
| 0.557      | 0.213      | 0.587      | 0.707      | 0.514      | 0.651      | 0.242      | 0.596      | 0.720      | 0.567      | הכנסה מעבודה שכירה של ראש משק הבית   | הכנסה מעבודה שכירה של ראש משק הבית   |
| 0.294      | 0.113      | 0.789      | 0.708      | 0.202      | 0.339      | 0.126      | 0.808      | 0.750      | 0.208      | הכנסה מעבודה שכירה של בן/בת הזוג     | הכנסה מעבודה שכירה של בן/בת הזוג     |
| 0.115      | 0.044      | 0.893      | 0.562      | 0.088      | 0.128      | 0.048      | 0.906      | 0.599      | 0.088      | הכנסה מעבודה שכירה של מפרנסים נוספים | הכנסה מעבודה שכירה של מפרנסים נוספים |
| 0.073      | 0.028      | 0.960      | 0.736      | 0.040      | 0.053      | 0.020      | 0.964      | 0.721      | 0.028      | הון                                  | הון                                  |
| 0.093      | 0.036      | 0.930      | 0.547      | 0.070      | 0.100      | 0.037      | 0.930      | 0.557      | 0.072      | פנסיה וקרנות השתלמות                 | פנסיה וקרנות השתלמות                 |
| -0.019     | -0.007     | 0.644      | -0.102     | 0.112      | -0.042     | -0.015     | 0.625      | -0.195     | 0.127      | ביטוח לאומי                          | ביטוח לאומי                          |
| 0.002      | 0.001      | 0.923      | 0.033      | 0.028      | 0.006      | 0.002      | 0.922      | 0.067      | 0.033      | מוסדות ממשלתיים ומחל"ל               | מוסדות ממשלתיים ומחל"ל               |
| -0.334     | -0.128     | -0.677     | -0.934     | -0.202     | -0.423     | -0.158     | -0.663     | -0.922     | -0.258     | מיסים ישירים                         | מיסים ישירים                         |
| 1.000      | 0.383      |            |            | 1.000      | 1.000      | 0.372      |            |            | 1.000      | סך"כ                                 | סך"כ                                 |

(1) חלקה של ההכנסה מסוג זה בסך ההכנסה נטו לפני שטנדרטיות, מורשע לפי סולם שקילות של OECD.  
 (2) המיזאם בין סוג ההכנסה לבין סך ההכנסה נטו לפני שטנדרטיות.  
 המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיבורד בנק ישראל (שמוש בחבילת החובת DASP).



אי-השוויון. עם זאת, במרבית מדינות OECD נמצא כי ירידת הפריון בשני העשורים האחרונים הייתה דומיננטית יותר בשכבות החלשות, ועובדה זו תרמה לקיצוץ העלייה באי-השוויון. גם בישראל בעשור האחרון ירד הפריון יותר בקרב מוסלמיות - קבוצה המאופיינת בשיעורי פריון גבוהים ובממדי עוני רחבים.

איור ח'-6 מציג את פירוק מדד ג'יני על פי קבוצות אוכלוסייה<sup>7</sup>, כלומר מתאר מה הייתה תרומתו של אי-השוויון בתוך קבוצות ובין קבוצות לאי-השוויון בכלל האוכלוסייה. הקבוצה הדומיננטית ביותר בהשפעתה על אי-השוויון היא קבוצת האנשים בגילי העבודה העיקריים, בהתאם למשקלה בכלל האוכלוסייה וההטרונגיות היחסית שלה. תרומתו של אי-השוויון בתוך קבוצה זו לאי-השוויון הכללי גדלה משמעותית במהלך העשור האחרון, עקב עליית משקלה באוכלוסייה ובהכנסות, ובעיקר עקב העלייה בהטרונגיות שלה. אי-השוויון אצל הקשישים אמנם גבוה, אולם תרומתו לאי-השוויון הכללי קטנה, מפני שזוהי קבוצה קטנה יחסית.

פירוק של אי-השוויון בקרב האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים מלמד שעיקר אי-השוויון נובע מאי-השוויון בקרב יהודים לא חרדים, מפני גדולה היחסית של הקבוצה וחלקה הגדול יחסית בהכנסות. עם זאת, העלייה באי-השוויון מאז 1997 נבעה בעיקר מעליית אי-השוויון בין הקבוצות. אמנם נרשמה עלייה של אי-השוויון בתוך כל אחת מהקבוצות, אולם תרומתם של הערבים ושל החרדים לאי-השוויון נמוכה, מפני חלקם הנמוך יחסית בהכנסות, ואצל היהודים הלא-חרדים העלייה במדד ג'יני קווצה על ידי ירידה ניכרת של משקלם באוכלוסייה.

פירוק נוסף של אי-השוויון בקרב היהודים הלא-חרדים בגילי 25-64, לפי קבוצות השכלה, מראה כי תרומת אי-השוויון בין הקבוצות פחתה מעט, ואילו תרומת אי-השוויון בתוך הקבוצות גדלה. העלייה הגדולה ביותר בתרומה לאי-השוויון הכללי הייתה מצד קבוצת בעלי ההשכלה העל-תיכונית, שההטרונגיות בקרבה גדלה במקביל לעלייה ניכרת של משקלה באוכלוסייה ושל חלקה בהכנסות. כנגד זאת, משקלם-באוכלוסייה של בעלי ההשכלה תיכונית ומטה הולך ומצטמצם, במקביל לצמצום גדול אף יותר של חלקם בהכנסות, כך שתורמתם לאי-השוויון הכללי קטנה יחסית, למרות ההטרונגיות הגדולה בקרבם. ניתן לסכם ולומר כי במהלך העשור האחרון הושפע אי-השוויון בעיקר מעלייתו בתוך האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים; זו הושפעה בעיקר מעליית אי-השוויון בין יהודים לא חרדים לבין ערבים וחרדים, ובקרב היהודים הלא חרדים הייתה השפעה דומיננטית לעליית אי-השוויון בתוך קבוצת בעלי ההשכלה הגבוהה ולעליית משקלם של אלו באוכלוסייה וחלקם בהכנסות.

### ג. צעדי מדיניות להפחתת העוני וצמצום אי-השוויון

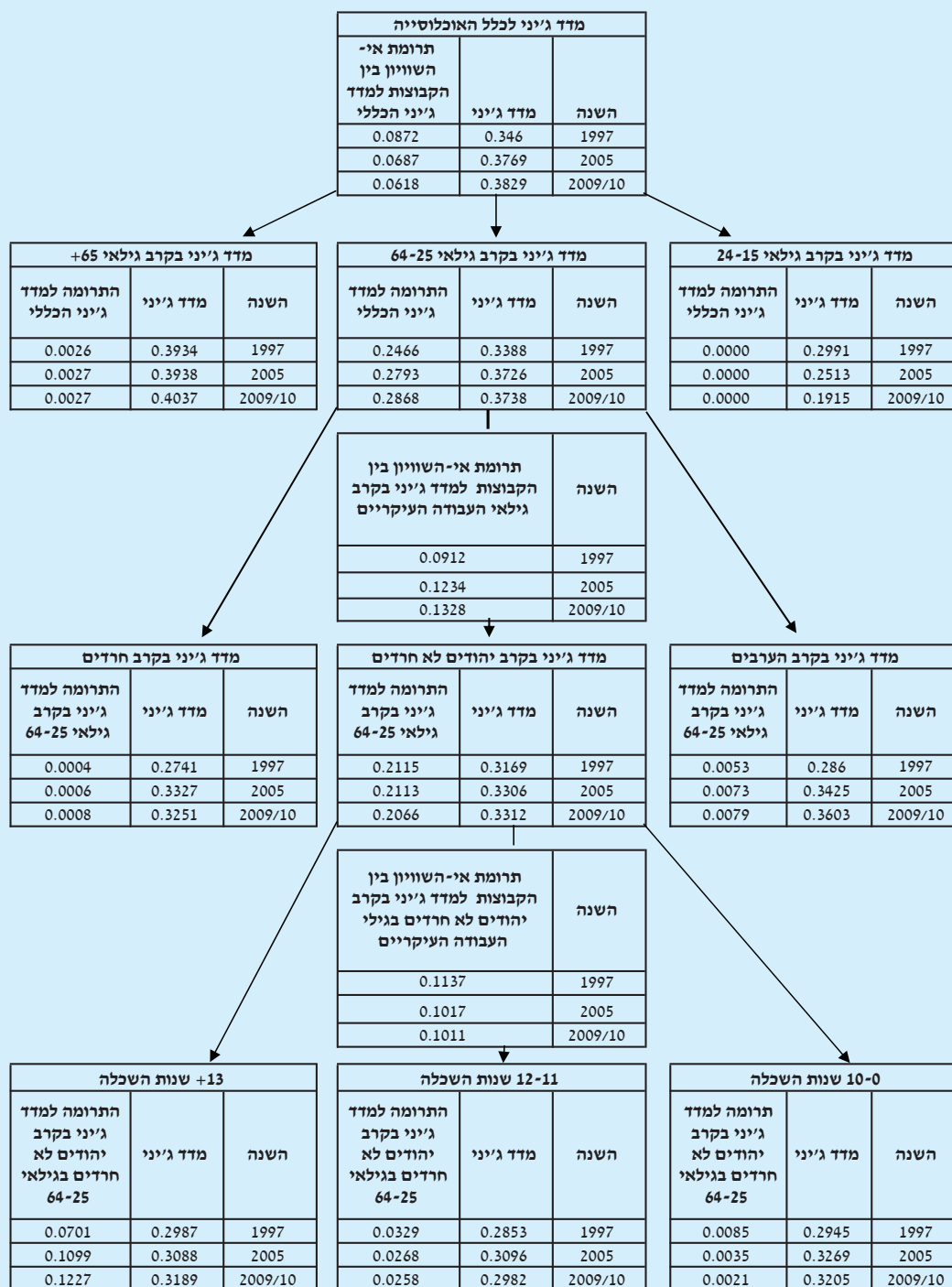
מדיניות הממשלה להתמודדות עם בעיית העוני ואי-השוויון כוללת מדיניות ישירה, דרך תשלום קצבאות ותשלומי העברה אחרים, ומדיניות עקיפה, כדוגמת אמצעי מדיניות שונים המיועדים להפחית את העוני דרך הגדלת התעסוקה ודרך הגדלת התמורה לעבודה בקרב השכבות הנמוכות. במהלך העשור האחרון נדונה שאלת המדיניות הנדרשת להפחתת העוני ולצמצום אי-השוויון בוועדות רבות ובפורומים שונים, על ידי גופים ממשלתיים, ציבוריים ואחרים. נוסף על המלצותיהן של הוועדות השונות התפרסמו ניירות עבודה

<sup>7</sup> מדד ג'יני המחושב להלן נסב על ההכנסה הפנויה (לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. אי-השוויון נמדד בין נפשות, והמאפיינים נקבעים על פי מאפייני ראש משק הבית.

במהלך העשור האחרון  
הושפע אי-השוויון  
בעיקר מעלייתו בקרב  
האוכלוסייה בגילי  
העבודה העיקריים; זו  
הושפעה בעיקר מעליית  
אי-השוויון בין יהודים  
לא חרדים לבין ערבים  
וחרדים.

# איור ח'-6

פירוק מדד גייני לפי קבוצות - תרומת אי השוויון בהכנסות  
בין ובתוך הקבוצות לאי-השוויון בכלל האוכלוסייה<sup>1</sup>



1) מדד גייני המחושב הוא מדד גייני על ההכנסה הפנויה (לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. אי השוויון נמדד בין נפשות, והמאפיינים נקבעים על פי מאפייני ראש משק הבית.  
המקור: סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

וממצאים סטטיסטיים ואחרים על ידי גופים שונים בארץ ובעולם, ביניהם דוח מפורט של ארגון OECD, שישראל הצטרפה אליו לאחרונה.

במיון ההמלצות שהציעו הוועדות בולטות המלצות אחדות שעליהן יש הסכמה כמעט גורפת: ראשית, הואיל וממדי העוני ואי-השוויון בישראל גבוהים במיוחד, הן בהשוואה לעבר והן בהשוואה למדינות OECD, מן הראוי לצמצמם. שנית, שיעורי התעסוקה הנמוכים יחסית בישראל הם אחד הגורמים העיקריים לעוני ואי-השוויון; על כן צריכה המדיניות להתמקד בצמצום העוני דרך הגדלת התעסוקה ולעצב את מדיניות הקצבאות והמסים כך שלא ייפגע התמריץ לתעסוקה, וכך שהקצבאות והתמיכות ישולמו רק למי שאינו יכול להתפרנס בכוחות עצמו. עם זאת, כיוון שגם תעסוקה אינה מבטיחה היחלצות מעוני, יש לפעול להגדלת הכנסתם וכושר השתכרותם העתידי של עובדים המשתכרים שכר נמוך (על ידי מס הכנסה שלילי, ייעול האכיפה של חוקי העבודה, עזרה בהכשרה ובהשמה ועוד). כמו כן, הואיל ותחולת העוני ועוצמתו גבוהות במיוחד בקרב ערבים, חרדים ומעוטי השכלה יש לעצב את המדיניות כך שהיא תיטיב להתמודד עם החסמים העומדים בפני אוכלוסיות אלו.

צעדי המדיניות האקטיבית לעידוד השתלבות בתעסוקה מתוארים בהרחבה בפרק ה' של דוח זה (שוק העבודה). באופן כללי ניתן לומר כי למרות עלייה בהיקפן של תוכניות אלו,

צמצום העוני דרך הגדלת התעסוקה צריך להיות מלווה בצעדי מדיניות שישרו את מצבם של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך.

#### לוח ח'-8

#### מדדי מדיניות עיקריים, שנים נבחרות

(אחוזים)

| 2009/10 <sup>1</sup> | 2009 | 2008/9 <sup>1</sup> | 2008 | 2006 | 2004 | 2002 |                                                                               |
|----------------------|------|---------------------|------|------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------|
|                      |      |                     |      |      |      |      | תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להקטנת תחולת העוני בקרב נפשות <sup>2</sup> |
| 23.4                 | 23.2 | 24.5                | 24.9 | 23.3 | 26.8 | 34.3 |                                                                               |
| 25.7                 | 25.6 | 25.6                | 25.1 | 24.9 | 26.2 | 28.6 | שיעור הוצאות הרווחה מהתמ"ג <sup>3</sup>                                       |
|                      |      |                     |      |      |      |      | הוצאות הרווחה לנפש <sup>3</sup>                                               |
| 25.7                 | 25.4 | 25.4                | 24.9 | 24.2 | 23.8 | 25.4 | (אלפי ש"ח, מחירי 2009)                                                        |
|                      |      |                     |      |      |      |      | שיעור תשלומי ההעברה למשקי בית כאחוז מהתמ"ג <sup>4,3</sup>                     |
| 7.4                  | 7.9  | 7.9                 | 7.3  | 7.3  | 7.9  | 8.9  |                                                                               |
|                      |      |                     |      |      |      |      | תשלומי העברה לנפש <sup>4,3</sup>                                              |
| 7.4                  | 7.8  | 7.8                 | 7.2  | 7.0  | 7.1  | 7.9  | (אלפי ש"ח, מחירי 2009)                                                        |

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010. הנתונים המופיעים בטור המסומן 2008/9 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2008 ליוני 2009.

(2) תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים מחושבת כהפרש (באחוזים) בין תחולת העוני בניכוי תשלומי ההעברה והמסים הישירים לבין תחולת העוני בהכללתם.

(3) הנתון בטור המסומן 2009/10 הוא לשנת 2010 כולה, הנתון בטור המסומן 2008/9 הוא לשנת 2009 כולה.

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

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

התקציב המושקע בהן נותר נמוך בהשוואה בין-לאומית, ומידת השפעתן על התעסוקה נותרה מצומצמת.

המדיניות הממשלתית הנוגעת למסים ולתשלומי העברה שונתה בשני העשורים האחרונים שינוי רדיקלי, שהפחית מאוד את מידת הפרוגרסיביות שלהם ואת מידת התרומה שלהם לצמצום העוני ואי-השוויון. תשלומי ההעברה, ובפרט אלו המתמקדים בשכבות החלשות - קצבת הבטחת ההכנסה וקצבת הילדים - קוצצו, במקביל להפחתה משמעותית של שיעורי המס הסטטוטוריים, שממנה נהנו בעיקר בעלי ההכנסות הגבוהות<sup>8</sup>. תוצאת צעדי המדיניות האלה מוצגת בלוח ח'-9 להלן: שיעור ההתערבות הממשלתית - היקף תשלומי ההעברה בניכוי המסים הישירים ביחס להכנסה הפנויה - נמוך משמעותית מאשר בתחילת העשור.

תוצאותיהם של השינויים במדיניות המסים ותשלומי ההעברה מתבטאות גם בירידה הניכרת של תרומת מדיניות זו לצמצום העוני ואי-השוויון. תרומתה הישירה של המדיניות הממשלתית לצמצום ממדי העוני ואי-השוויון באמצעות תשלומי העברה ומסים נמדדת על פי ההפרש בין מדד העוני או אי-השוויון (למשל תחולת העוני או מדד ג'יני) כפי שהוא מחושב על פי ההכנסה הכלכלית (סך ההכנסה ללא תשלומי העברה ומסים) לבין אותו מדד על פי ההכנסה נטו (לאחר תוספת תשלומי ההעברה והפחתת המסים)<sup>9</sup>.

בשנת 2010 עודכנו היעדים החברתיים-כלכליים שאימצה הממשלה בשנת 2007. יעד העל ארוך הטווח לתעסוקה נקבע כהגעה לשיעור תעסוקה של גילאי 20-64 השווה לשיעור התעסוקה הממוצע ב-15 המדינות המפותחות מבחינת התוצר לנפש, תוך צמצום

המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה שונו כך שמידת הפרוגרסיביות שלהם קטנה במידה ניכרת.

תרומתם הישירה של המסים ותשלומי ההעברה לצמצום העוני ואי-השוויון פחתה.

בשנת 2010 עודכנו יעדי התעסוקה שאימצה הממשלה בשנת 2007.

## לוח ח'-9

### שיעור ההתערבות הממשלתית מתוך ההכנסה הפנויה,

2002 עד 2009/10<sup>1</sup>

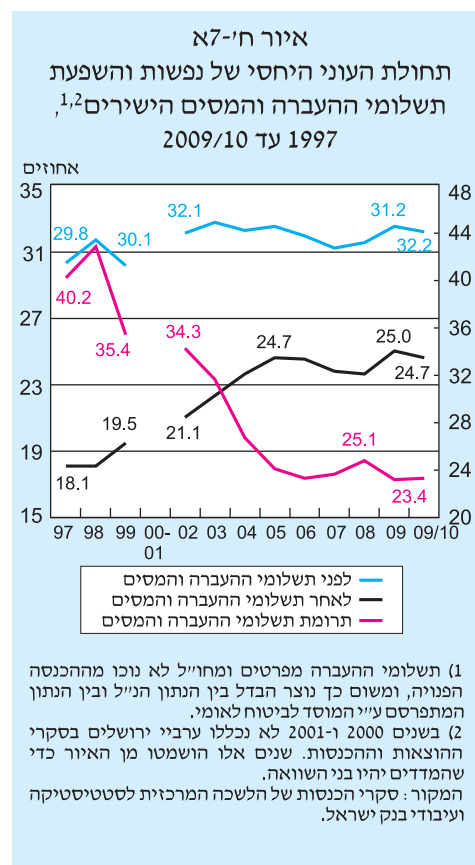
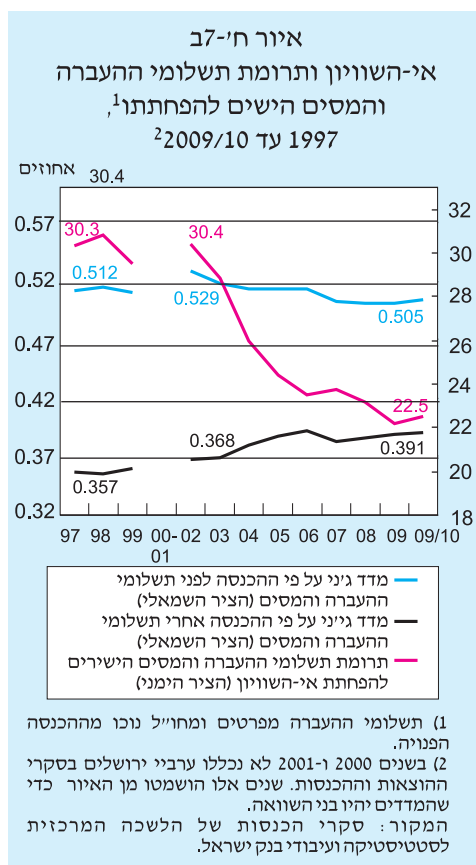
| החמישון | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2008/9 | 2009  | 2009/10 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|---------|
| התחתון  | 56.5  | 53.5  | 49.1  | 47.2  | 45.6  | 42.6  | 42.5  | 42.4   | 42.4  | 42.9    |
| 2       | 29.5  | 29.7  | 27.4  | 27.5  | 25.9  | 23.7  | 24.1  | 24.6   | 25.3  | 26.6    |
| 3       | 4.5   | 5.7   | 5.5   | 3.9   | 5.0   | 3.5   | 4.4   | 5.7    | 6.6   | 5.9     |
| 4       | -10.6 | -9.4  | -10.1 | -8.8  | -7.6  | -9.0  | -7.2  | -5.8   | -4.8  | -4.7    |
| העליון  | -38.6 | -33.0 | -31.3 | -28.9 | -27.8 | -29.9 | -27.4 | -24.7  | -23.1 | -24.0   |

(1) הנתונים המופיעים בטור המסומן 2009/10 מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2009 ליוני 2010

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

<sup>8</sup> לסקירה רחבה של השינויים במדיניות והשפעתם על אי-השוויון בהכנסות ראו: לאה אחדות, "תקציב המדינה ואי השוויון בחלוקת הכנסות: ישראל במבט של שני העשורים האחרונים" טיוטה לדיון לקראת יום העיון של התוכנית לכלכלה וחברה על תקציב המדינה לשנים 2010-2011, מכון ון-ליר, התוכנית לכלכלה ולחברה, מאי 2010.

<sup>9</sup> מדידה זו אינה מביאה בחשבון את ההשפעה של מערכת המיסוי והקצבאות על ההתנהגות בשוק העבודה, ודרכה, בעקיפין - על העוני ואי-השוויון לפי ההכנסות הכלכליות. לפיכך, אם הייתה לשינויים במערכת המיסוי והקצבאות השפעה חיובית על ההשתתפות והתעסוקה, יהיה במדידה זו אומדן חסר לתרומתה של המדיניות הכלכלית לצמצום העוני ואי-השוויון, ולדפף.



פערי התעסוקה בין קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. יעד התעסוקה לשנים 2010-2020 כולל פירוט של שיעורי התעסוקה המינימליים הרצויים לגבי קבוצות אוכלוסייה שונות בחלוקה על פי גילים ומגזרים. (לפירוט יעד התעסוקה במלואו ראו החלטה מס' 1994 של הממשלה מיום 15.7.2010 ופרק ה' בדוח זה.) החלטת הממשלה לא כללה התייחסות ליעד ההכנסות שנכלל באג'נדה החברתית-כלכלית בשנת 2007 ובתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010. (על פי יעד זה הכנסות החמישון התחתון צריכות לעלות ב-10 אחוזים יותר מאשר התוצר לנפש.) מכל מקום, בשנת 2009 היעד הושג למרות התרחבות ממדי העוני, משום שההכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון עלתה, בעוד שהתוצר לנפש ירד. עלייתה של ההכנסה ברוטו למשפחה אינה מבטאת את שינוי ההרכב של אוכלוסיית החמישון התחתון, שפעל להורדת ההכנסה ברוטו לנפש תקנית, וגם לא את השינויים בתחום המיסוי הישיר, שפעלו להורדת ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. לכן נוצר מצב אבסורדי, שבו היעד מושג רק מפני שהייתה הרעה במצב המשק, ולמרות התרחבות ממדי העוני וההרעה במצבן של האוכלוסיות החלשות. יעד חלופי הוצע לאחרונה (יוני 2010) על ידי הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, ועל פיו העלייה בהכנסה של החמישון התחתון של משקי הבית בין שנת 2010 לשנת 2020 תהיה גדולה ב-10 אחוזים מהעלייה בהכנסה החציונית בין השנים האמורות. כיעד משנה הוצע שחלקן של ההכנסות מעבודה בסך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון יגדל מ-47 אחוזים (בשנת 2008) ל-60 אחוזים ב-2020. יעדי התעסוקה

שהציעה הוועדה אומצו על ידי הממשלה בהחלטתה מס' 1994, אולם כאמור, החלטה זו לא כללה התייחסות ליעד ההכנסה.

ערוץ נוסף של מדיניות ממשלתית, מלבד המדיניות הישירה של מסים והעברות והמדיניות האקטיבית לעידוד תעסוקה, הוא נקיטת אמצעי מדיניות שמטרתם הגדלת כושר ההשתכרות של עובדים, ובייחוד עובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר ובשולי שוק העבודה. אמצעי המדיניות העיקריים הם מס הכנסה שלילי, קביעת שכר מינימום אפקטיבי, אכיפת חוקי העבודה, צמצום מספרם של העובדים הזרים, צמצום מסגרות העסקה זמניות והסדרי תעסוקה אחרים שמטרתם צמצום האחריות של המעסיק כלפי עובדיו ועוד. בטווח הארוך נודעת חשיבות רבה לשיפור החינוך הציבורי ויעולו, ככלי להגדלת המוביליות החברתית ולהקטנת הפערים.

אחד מצעדי המדיניות הבולטים והיעילים המיועדים להתמודדות עם בעיית העוני בקרב עובדים הוא מס הכנסה שלילי. למס הכנסה שלילי 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, מס הכנסה שלילי הוא אחד מצעדי המדיניות הבודדים שמאפשרים להגדיל את הכנסתם ורווחתם של משקי בית בעלי הכנסות נמוכות ללא פגיעה בתמריץ לתעסוקה וללא פגיעה בביקוש לעובדים. בהיותו ממוקד באוכלוסיות החלשות, הוא יכול להוות כלי מדיניות אפקטיבי לצמצום העוני בקרב עובדים.

מערכת מס הכנסה שלילי החלה לפעול במספר אזורים בישראל באוקטובר 2008. ממצאים מהשנה הראשונה להפעלתה מצביעים על הצלחה מרשימה באזורים שבהם היא הופעלה: מס ההכנסה השלילי חילץ מעוני כ-4.5 אחוזים ממקבלי המענק, צמצם את עוצמת העוני והגדיל את ההכנסות מעבודה בחמישון התחתון של מקבלי המענק ב-12 אחוזים. שיעור המימוש הממוצע (מקרב הזכאים הפוטנציאליים) היה 45 אחוזים - שיעור גבוה בהשוואה בין-לאומית, בהתחשב בשלב המוקדם של הפעלת התוכנית ובהיקפה המצומצם יחסית בישראל. צוות המחקר שליווה את התוכנית המליץ להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית ולהגדיל את סכומי המענק<sup>10</sup>.

הפריסה הארצית של מס ההכנסה השלילי מתוכננת ל-2012, בגין ההכנסות של שנת 2011. בחוק מס הכנסה שלילי נקבע כי עד לפריסה הארצית ישולם המענק רק באזורים שבהם הופעלה התוכנית "אורות לתעסוקה" (ובכל הארץ - לאבות חד-הוריים לילדים עד גיל שנתיים ולאימהות). בעקבות ביטול התוכנית "אורות לתעסוקה", במאי 2010, הוחלט כי המענק ישולם רק עבור החודשים ינואר עד אפריל 2010, ולא ישולם עבור יתר חודשי 2010. (ראו התייחסות לנושא זה בעמ' 186).

קביעת שכר מינימום מעל השכר שהיה משולם לעובדים בשיווי משקל הוא צעד נוסף המיועד להעלות את שכרם של עובדים בתחתית סולם השכר - חסרי ניסיון, בעלי השכלה נמוכה ואחרים שכושר השתכרותם נמוך. לאחרונה הסכימו ההסתדרות והמעסיקים להעלות את שכר המינימום ל-4,300 ש"ח. משרדי האוצר וראש הממשלה הודיעו כי ברצונם להחיל

מס הכנסה שלילי הוא אמצעי ממוקד ויעיל להתמודדות עם העוני ואי-השוויון.

מומלץ להרחיב את פריסתה של תוכנית מס הכנסה שלילי ולהגדיל את סכום המענק.

<sup>10</sup> "מס הכנסה שלילי- תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק" (יוני 2010), דוח צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי.

ההשפעה של העלאת שכר המינימום על העוני תלויה במידת ההשפעה שתהיה לה על התעסוקה ובמידת האכיפה.

העלאה זו גם על עובדים במגזר הציבורי, אולם זאת באופן שהיא תחול רק על מי ששכרו ה"אמיתי" נמוך, וקראו להסתדרות להיכנס למשא ומתן כדי לבחון את אפשרויות היישום. על פי סימולציה שערכנו, ההעלאה האמורה של שכר המינימום תפחית את שיעור העוני בקרב עובדים בכנקודת אחוז, כ-4.5 אחוזים מהעניים במוצע, אם הציות לחוק ושיעור התעסוקה יישארו כפי שהם היום. על פי אותה סימולציה, להעלאת שכר המינימום השפעה גדולה יותר להפחתת העוני בקרב אנשים החיים במשקי בית עם שני מפרנסים (שכן ברוב משקי הבית העניים שבהם יש שני מפרנסים שכרם של המפרנסים הוא סביב שכר המינימום). מידת ההשפעה שתהיה להעלאת שכר המינימום על העוני בקרב עובדים עשויה להיות גבוהה הרבה יותר, במידה שיהיה שיפור באכיפתו, אולם היא עלולה גם להיות נמוכה בהרבה, במידה שהיא תשפיע לרעה על התעסוקה. יש לציין כי בהינתן מידת האכיפה הקיימת, העלאת שכר המינימום יעילה פחות ממס הכנסה שלילי בצמצום העוני בקרב עובדים, שכן היא אינה מתמקדת לא בשכבות החלשות (חלק לא מבוטל ממשתכרי שכר המינימום שייכים לחמישונים העליונים של ההכנסה הפנויה לנפש<sup>11</sup>) ולא בהורים לילדים. עם זאת, שיפור האכיפה של שכר המינימום עשוי להפחית את העוני במידה ניכרת (במידה שלא תהיה לו השפעה שלילית על התעסוקה).

אכיפת חוקי העבודה בישראל רופפת יחסית.

האגף לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת תוגבר ב-2007 בעקבות דוח מבקר המדינה והמלצות ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה. מספר התקנים לפקחים הוגדל מ-16 ל-45, וכן נוספו 57 סטודנטים העובדים בחצי משרה. בסך הכול עובדים באגף האכיפה כ-70 מפקחים, שהם כמפקח אחד לכל 40 אלף משרות. התקן העולמי עומד על מפקח אחד לכל עשרת אלפים משרות<sup>12</sup>. אגף האכיפה עושה מאמצים לשפר את האכיפה על ידי אכיפה יזומה, שיתוף פעולה עם גורמים פנים-ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים (למשל על ידי תוספת לחוק המכרזים המחייבת מתמודדים במכרזים להציג את הרקורד שלהם לגבי ציות לחוקי העבודה) ועוד. ואולם מגבלת כוח האדם היא משמעותית, ובאגף לאכיפת חוקי העבודה מעריכים שהיקף ההפרות גבוה במידה ניכרת מאשר במדינות אחרות, שבהן, לא רק שהמפקחים רבים יותר, גם תרבות הציות לחוק מושרשת יותר. בהעדר נתונים מבוססים קשה לאמוד את היקף אי-הציות לחוקי העבודה בכללם, אולם עבודות שאמדו את מידת הציות לחוק שכר המינימום הצביעו על שיעור ציות נמוך מאוד<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> בחלוקת האוכלוסייה לחמישונים בהתאם להכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית (סך כל ההכנסות של משק הבית, מכל המפרנסים ומכל מקורות ההכנסה, מחולקות במספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית, בהתאם לסולם השקילות המקובל בישראל). כ-10 אחוזים מהשכירים המשתכרים שכר מינימום שייכים לחמישון העליון, כ-20 אחוזים נוספים שייכים לחמישון הרביעי, וכ-30 אחוזים - לחמישון האמצעי.

<sup>12</sup> OECD (2010). OECD Review of Labour Market and Social Policies, Israel.

<sup>13</sup> תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב וישראל וקצ'נובסקי (2009), "מגמות באי-ציות לחוק שכר מינימום- המקרה הישראלי" המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, מחקרים 99, יוני 2009.



## 2. פערים בהישגים הלימודיים ומדיניות העדפה מתקנת בחינוך היסודי

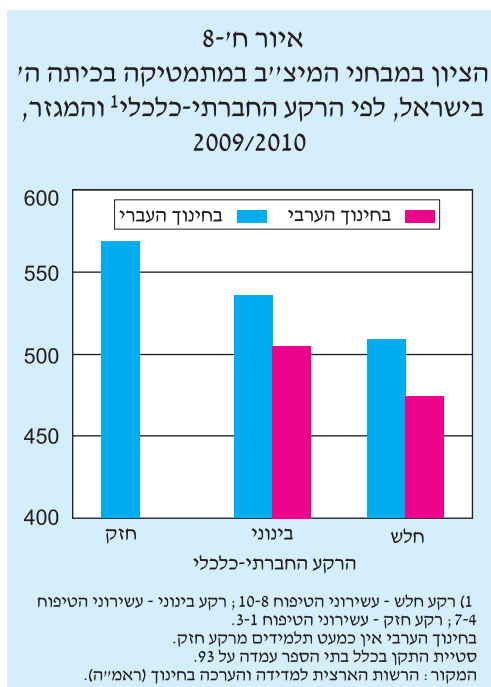
הקצאת משאבים לחינוך עשויה לשפר את ההישגים הלימודיים ואת התוצאות החינוכיות האחרות, ובסיכומו של דבר לתרום לביסוס מעמדו הכלכלי של הפרט ולהשתלבותו בחברה המודרנית. הספרות המחקרית מצביעה במקרים רבים על קשר חיובי, לעיתים חלש, בין תשומות לתפוקות בחינוך<sup>14</sup>. הממצאים מלמדים שהתשומות מסייעות יותר לתלמידים בגילים צעירים ומרקע חלש יחסית.

העיסוק בזיקה בין חלוקת המשאבים לבין התוצאות החינוכיות חשוב במיוחד במקרה הישראלי, בשל הפערים הניכרים בהישגים הלימודיים לפי זרמי החינוך (בפרט בין החינוך העברי לערבי) והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, על פי המבחנים הארציים והבין-לאומיים כאחד. פערים אלו מדגישים את הצורך בבחינת מדיניות ההעדפה המתקנת בהקצאת המשאבים. יתר על כן, אחת המטרות המוצהרות של מערכת החינוך היא לגשר על פערים בין תלמידים בהישגים הלימודיים, תוך מתן הזדמנות שווה גם למי שגדלו במשפחות מרקע חלש וסובלים משום כך מחסכים חינוכיים.

בסעיף זה נתמקד בתיאור קצר של הפערים בהישגים הלימודיים בישראל ובמדיניות ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות עבודתם של המורים בבתי הספר היסודיים, שהן התשומה העיקרית במערכת החינוך<sup>15</sup>.

שיעורי הלמידה של ילדים מרקע חלש ושל ערבים במסגרות החינוך הקדם-יסודי נמוכים הרבה יותר מאלו של ילדים אחרים. הפערים בהישגים הלימודיים ניכרים כבר בבית הספר היסודי, למשל בבחינות המיצ"ב (מדד יעילות וצמיחה בית-ספרית), הבודקות את הידע וההבנה של התלמידים בתחומי דעת שמקובל לראות בהם את ארגז הכלים הנחוץ לבוגר מערכת החינוך (איור ח'-8). הפערים בציוני המיצ"ב בתחומים השונים נותרים בעינם, ולעיתים אף מתרחבים, עם העלייה מכיתה לכיתה. שיעורי הנשירה מבית הספר גבוהים יותר בקרב תלמידים

ישנם הבדלים ניכרים בהישגים הלימודיים על פי הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים.



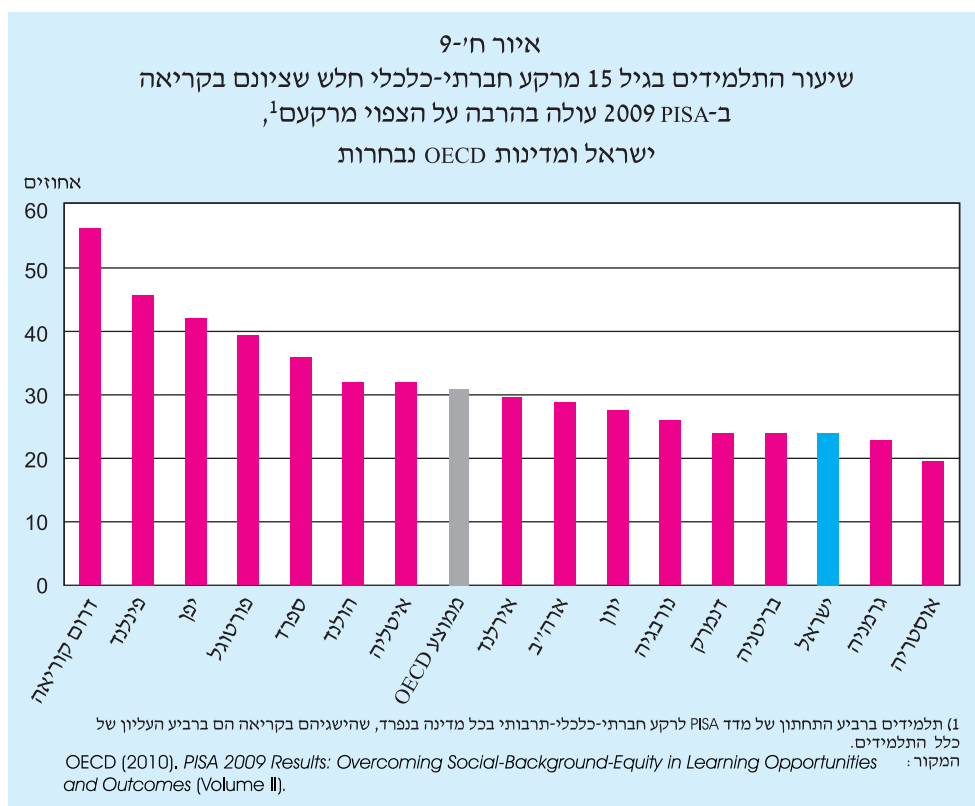
<sup>14</sup> הקשר חלש, בין היתר, מפני מורכבותם של תהליכי עבודת המורים והלמידה, והקושי למדוד ולהעריך את תוצרי מערכת החינוך.

לסקירות על הקשר בין תשומות לתפוקות בחינוך ראו: E.A. Hanushek (2006). "School Resources", In: E. Hanushek and F. Welch, *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, Ch. 14, Elsevier B.V.

H. Holmlund, S. McNally and M. Viarengo (2010). "Does Money Matter for Schools?", *Economics of Education Review*, 29(6), 1154-1164.

<sup>15</sup> דיון נרחב וכללי יותר בנושאים אלו ניתן למצוא בדוחות בנק ישראל לשנים 2004 ו-2008.





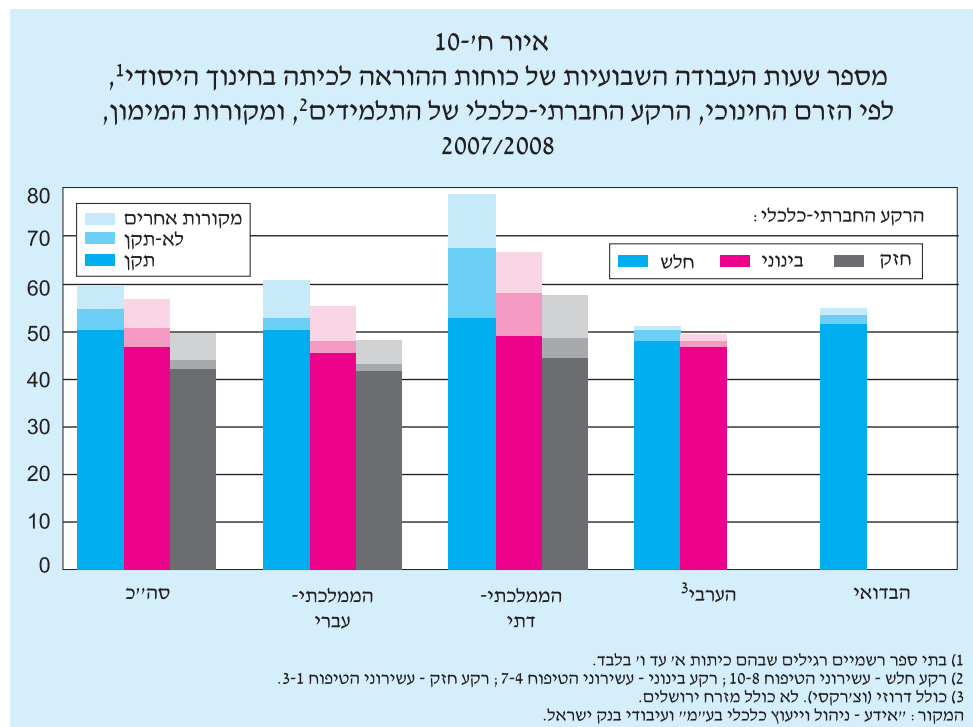
מהקבוצות החלשות, והשיגיהם בבחינות הבגרות פחותים - הן שיעור הזכאות לתעודת בגרות והן איכות התעודה. כפועל יוצא מצטמצמות ההזדמנויות שלהם להיכנס בשערי מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל, ובתחומי לימוד המקנים תמורה נאה בשוק העבודה בפרט.

הזיקה בין הרקע  
 החברתי-כלכלי להישגים  
 הלימודיים בישראל  
 חזקה יותר מאשר  
 במרבית מדינות OECD.

תוצאות המבחנים הבין-לאומיים שבהם השתתפו תלמידים מישראל (למשל PISA ו-TIMSS) מלמדות לא רק על הישגים ממוצעים נמוכים יחסית בישראל (במיוחד בחינוך הערבי) בהשוואה למרבית מדינות OECD, ועל שיעור גבוה של תלמידים ברמת בקיאות נמוכה (אשר גם בקרבם ההישגים נופלים מאלו של עמיתיהם במדינות אחרות), אלא גם על הבדלים תהומיים בהישגים בתוך בתי הספר, ובעיקר ביניהם. ממצאים אלו אינם מפתיעים בהתחשב בקיטוב החברתי-כלכלי השורר בארץ, אשר מתבטא בפערים רחבים ביכולתם של ההורים להעניק לילדיהם את הסיוע הנדרש. בישראל הזיקה בין הרקע החברתי-כלכלי להישגים חזקה יותר מאשר במרבית מדינות OECD, ומסבירה חלק גדול מהשונויות בין בתי הספר. יתר על כן, רק שיעור נמוך יחסית מהתלמידים מרקע חלש בארץ זוכים להישגים העולים בהרבה על אלו שהם היו צפויים להגיע אליהם על פי הרקע שלהם (איור ח'-9). ממצאים אלו עשויים לרמז שמערכת החינוך הישראלית מצליחה פחות מאלה של מדינות מערביות אחרות לגשר על החסכים החינוכיים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש וליצור שוויון הזדמנויות בחינוך.

בפני מערכת החינוך עומדות דרכי התערבות אחדות לצמצום אי-השוויון בחינוך, ובכללן העדפה מתקנת לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהקצאת שעות העבודה

של כוחות ההוראה<sup>16</sup>. נתמקד בהקצאת השעות לבתי הספר היסודיים, כפי שעולה מניתוח מידע הנאסף על ידי משרד החינוך במדגם של בתי ספר ("בקרת התקן"), שאינו כולל את החינוך החרדי והמיוחד. ההקצאה נסבה על שעות תקן, שהן ליבת השעות המוקצות על ידי משרד החינוך לפי כללים אחידים וברורים; על שעות שלא בתקן, המוקצות על ידי משרד החינוך ומשרדי ממשלה אחרים, (למשל שעות של בנות שירות לאומי/מורות חילות סח"ב [סטודנטים חוברים לביה"ס ולגנים] ותוכנית חומש במגזר הערבי), ועל שעות ממקורות אחרים (עמותות, הורים ורשויות מקומיות)<sup>17</sup>.



ככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים חלש יותר כך הם זכו, בשנת הלימודים 2007/2008, בתוך כל זרם חינוכי, ליותר שעות עבודה של כוחות ההוראה לכיתה (ולתלמיד) (איור ח' - 10). ואולם, בהינתן הרקע, כיתות בחינוך הממלכתי-דתי נהנו משעות רבות הרבה יותר מאשר כיתות בחינוך הממלכתי-עברי, ועל אחת כמה וכמה מכיתות בחינוך הלא-יהודי; זאת, בין השאר, בשל כיתות נפרדות לבנים ולבנות<sup>18</sup>. בהקצאת שעות התקן, שהן למעלה מארבע חמישיות מסך השעות, הייתה נקודה מדיניות של העדפה מתקנת

בהקצאת ליבת שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי על ידי משרד החינוך נהוגה העדפה מתקנת לטובת תלמידים מרקע חלש, בכל המגזרים.

<sup>16</sup> רק חלק מאותן שעות ניתנות בכיתות האם; השאר מופנה לפיצול כיתות ולהוראה פרטנית, ומקצתו לשימושים אחרים כשעות תפקיד. לא נכללות בניתוח שעות העבודה של כוחות העזר (מוזכרות, שרתים וכדומה).

<sup>17</sup> חלק זה מבוסס על הפרסום: נ' בלס ואחרים (2010). *תקצוב החינוך היסודי 2009-2001*, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2010.18. הפרסום אינו כולל ניתוח של רכיבי המקורות האחרים, המוצג כאן לראשונה.

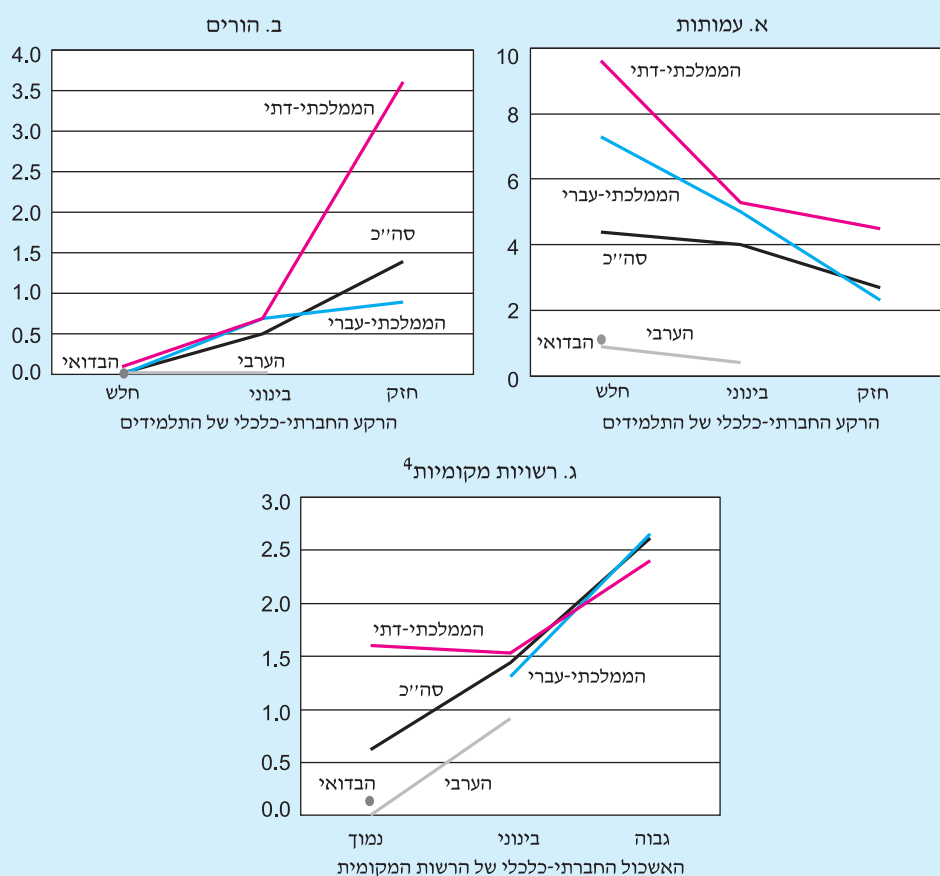
<sup>18</sup> תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי זוכה גם לתוספת של 0.2 שעות תקן שבועיות לצורכי תפילה (כ-5 שעות לכיתה).

חלוקת השעות הנוספות  
על ידי משרד החינוך  
וממקורות אחרים  
(רשויות מקומיות,  
עמותות והורים) פועלת  
לטובת תלמידי החינוך  
העברי בלבד.

מסוימת בתוך זרמי חינוך, ולא נרשמו הבדלים בולטים בהקצאה בין זרמי חינוך בהינתן הרקע החברתי-כלכלי. לעומת זאת בשעות שלא בתקן ובשעות ממקורות אחרים זכו בעיקר תלמידי החינוך העברי, ובמיוחד הממלכתי-דתי, בעוד שהיקפן בחינוך הלא-יהודי היה זניח. כפועל יוצא תרמו אותן שעות להרחבת הפערים בהקצאת השעות בין זרמי החינוך, במיוחד לרעת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בחינוך הלא-יהודי, שהם רוב התלמידים מרקע חלש.

איור ח'-11

מספר שעות העבודה השבועיות של כוחות ההוראה שמומנו ממקורות אחרים לכיתה בחינוך היסודי<sup>1</sup>, לפי מקור המימון, הזרם החינוכי והרקע החברתי-כלכלי של התלמידים<sup>2</sup>, 2007/2008

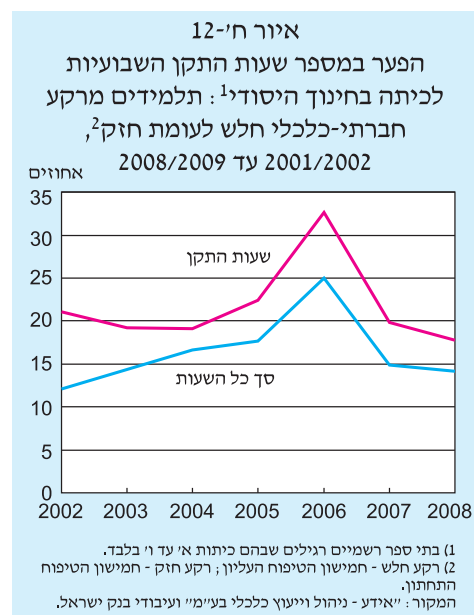


(1) בתי ספר רשמיים רגילים שבהם כיתות א' עד ו' בלבד.  
(2) רקע חלש - עשירוני הטיפוח 10-8; רקע בינוני - עשירוני הטיפוח 7-4; רקע חזק - עשירוני הטיפוח 3-1.  
(3) כולל דרוזי (וצ'רקסי). לא כולל מזרח ירושלים.  
(4) האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית בשנת 2006, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נמוך - אשכולות 3-1; בינוני - אשכולות 7-4; גבוה - אשכולות 10-8. לא נכללו שני בתי ספר ערביים ביישובים מעורבים, ושני בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי שבהם מספר השעות לכיתה שמומנו על ידי הרשות המקומית היה חריג. הסה"כ מתייחס לכלל בתי הספר.  
המקור: "אידע - ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ" ו"עבודי בנק ישראל".

שעות עבודה של כוחות הוראה שמומנו ממקורות אחרים - עמותות, הורים ורשויות מקומיות - היוו כעשירית מסך השעות, וחלקן של העמותות עמד על כשני שלישים משעות אלו. העמותות סייעו בעיקר לתלמידי החינוך העברי, בעוד שתמיכתן בחינוך הלא-יהודי הייתה זניחה, והן נקטו מדיניות של העדפה מתקנת משמעותית (איור ח'-11א). השתתפות הורים במימון שעות עבודתם של מורים בתוכנית לימודים נוספת (תל"ץ) בלטה בכיתות בחינוך הממלכתי-דתי - אולי בשל רצון לענות על צורכי הדת - ונעדרה כמעט לחלוטין בחינוך הלא-יהודי (איור ח'-11ב). ככל שהרקע חברתי-כלכלי של ההורים חזק יותר, גדלה, באופן טבעי, השתתפותם במימון<sup>19</sup>. הרשויות המקומיות מימנו בחינוך העברי שעות עבודה רבות יותר של כוחות הוראה לכיתה מאשר בחינוך הלא-יהודי (איור ח'-11ג). ככל שהאשכול חברתי-כלכלי של הרשויות גבוה יותר תמיכתן גברה; והסיבה המרכזית לכך היא שרשויות מקומיות חלשות (רוב הרשויות הלא-יהודיות הן כאלה), אשר בהן מתגוררות בעיקר משפחות מרקע חברתי-כלכלי חלש, מתקשות לתמוך במערכת החינוך שבתחום שיפוטן.

צעד משמעותי להגברת ההעדפה המתקנת בחינוך היסודי נעשה בשנת הלימודים 2003/2004, עם תחילת המעבר ההדרגתי להקצאה של שעות התקן לתלמיד במקום לכיתה, תוך שכלול מפתח ההקצאה ברוח המלצות "דוח שושני" (אוגוסט 2002): הוגדר מדד חסך חינוכי ברמת התלמיד (מדד טיפוח) לשם חישוב ההקצאה הדיפרנציאלית לתלמיד, שהביא בחשבון את גורמי הרקע החברתי-כלכלי שלו. לאחר יישום הדוח עלה במידה ניכרת מספר שעות התקן שהועמדו לרשות כיתה (ותלמיד) בחינוך הלא-יהודי, שם הכיתות צפופות יותר והתלמידים מרקע חלש יחסית, אך הפער לרעתם נותר ניכר. ההעדפה המתקנת לטובת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש התחזקה מאוד לאחר יישום הדוח (איור ח'-12), אך בעקבות המעבר לשיטת התקצוב של תקן משולב, עם תחילת היישום של "דוח שטראוס", בשנת הלימודים 2007/2008, היא הצטמצמה; זאת בשל הבטחת מינימום שעות לכיתה (36 שעות) - כדי לקיים את תוכנית הלימודים הנדרשת ומסיבות נוספות - שהותירה מעט שעות לחלוקה (כ-5 אחוזים) לפי מדד טיפוח חדש, שעליו הומלץ ב"דוח שטראוס"<sup>20</sup>.

ההעדפה המתקנת בהקצאת ליבת השעות הצטמצמה מאז שנת הלימודים 2007/2008, עם המעבר לשיטת תקצוב חדשה.



<sup>19</sup> תשלומי הורים בחמישון העליון של ההכנסה המשפחתית לנפש עבור ילד בבית ספר יסודי היו גבוהים בשנת 2003 פי שניים ויותר מתשלומי הורים בחמישון התחתון. בסך הכול ההוצאה לחינוך לילד בבית ספר יסודי בחמישון העליון הייתה גבוהה פי חמישה מאשר בחמישון התחתון. (ח' ה'לר ואחרים [2007]. *ההוצאה העיבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מיוחד 1303.)

<sup>20</sup> צעד נוסף להגברת ההעדפה המתקנת ננקט במסגרת יישום רפורמת "אופק חדש" בבתי הספר היסודיים, החל בשנת הלימודים 2007/2008: נוספו למורים 5 שעות עבודה פרטניות, היכולות לשמש לתגבור לימודים לתלמידים חלשים. עם זאת, בחינוך היסודי רוב ההטרוגניות על רקע חברתי-כלכלי היא כאמור בין בתי ספר ולא בתוכם, כך שהתרומה של השעות הפרטניות לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים בכל רחבי הארץ מוגבלת.

ראוי להגדיל את מספר  
שעות ההוראה המוקצות  
להעדפה מתקנת בחינוך  
היסודי.

ראוי אפוא להגדיל את מספר שעות ההוראה המוקצות להעדפה מתקנת בחינוך היסודי, תוך הקצאת השעות שמעבר למינימום לכיתה לפי מדד הטיפוח החדש, אשר בו הזיקה בין החסכים החינוכיים של התלמיד לבין מכסת השעות העומדות לרשותו עולה על זו שב"מדד שושני". בהנחה שמעוניינים להגיע לשיעור ההעדפה המתקנת ששרר ערב יישום "דוח שטראוס", נדרשים מקורות נוספים בהיקף משוער של כמה מאות מיליוני ש"ח לשנה. אלו יכולים לבוא מהגדלת תקציב משרד החינוך ו/או משינויים פנימיים בתקציב. (ראו דוח בנק ישראל 2008, פרק ח'). מכל מקום, יש לשקול הקצאה של שעות עבודת כוחות ההוראה בחטיבת הביניים ובתיכון לפי מדד הטיפוח החדש, שכן כיום היקף ההעדפה המתקנת הנהוג בהם זניח.

