



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות

כ"ז בסיוון תשע"ב

17 ביוני 2012

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

1.....	תמצית
2.....	1. גישות למדידת עוני
7.....	2. אי-שוויון כלכלי
10.....	3. השוואה בין-לאומית
11.....	4. הסיבות העיקריות לעוני
11.....	4.1. כללי
13.....	4.2. גידול במספר העובדים העניים
13.....	4.2.1. כניסת עובדים זרים לשוק העבודה
Error! Bookmark	4.2.2. צמצום תשלומי ההעברה ללא גידול בהשקעות לשיפור יכולת ההשתכרות
	not defined.
14.....	4.2.3. אופי ומסגרת התעסוקה
15.....	4.2.4. אכיפת חוקי העבודה
16.....	4.3. מערכת המיסוי
17.....	4.4. רמת התחרותיות
18.....	4.5. הוצאה מממשלתית האזרחית
19.....	4.6. הוצאה מממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה (ALMP)
21.....	5. המלצות ה-OECD להפחתת העוני ולהגדלת שיעורי התעסוקה
21.....	5.1. מסים ותשלומי העברה
21.....	5.2. מדיניות התעסוקה
21.....	5.3. שירותים לילדים
21.....	5.4. חוקי העבודה
22.....	5.5. קצבאות זיקנה

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכספים ובו תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות. במסמך מתוארים מדדים שונים לעוני ולאי-שוויון ומפורטים נתונים על העוני בישראל ובהשוואה למצב בעולם. עוד במסמך ניתוח הסיבות הכלכליות העיקריות לעוני בישראל וסיכום המלצות ה-OECD למאבק בעוני.¹

הנתונים מלמדים כי תחולת העוני ומדדי האי-שוויון בישראל גבוהים בהשוואה לממוצע במדינות המפותחות, כמפורט בטבלה. מדד ג'יני, המודד את רמת האי-שוויון, מלמד כי מידת האי-שוויון בישראל היא מהגבוהות במדינות

ממוצע OECD	ישראל	מדד
11%	21%	תחולת העוני בכלל הנפשות
0.314	0.371	מדד ג'יני של ההכנסה הפנויה

המפותחות – ישראל מדורגת במקום החמישי מבחינה זו במדינות המפותחות, אחרי מקסיקו, טורקיה, פורטוגל וארצות-הברית. לשיעור העוני הגבוה ולרמת האי-שוויון הגבוהה בישראל כמה סיבות עיקריות, חלקן דמוגרפיות וחלקן כלכליות.

הסיבות הדמוגרפיות העיקריות הן ההטרונגניות היחסית של החברה הישראלית והשיעור הגבוה של משפחות עם שלושה ילדים ויותר בישראל (כשליש מכלל המשפחות) לעומת המדינות המפותחות (כחמישית מכלל המשפחות). **הסיבות הכלכליות** העיקריות הן:

מערכת המיסוי: משקל המסים הפרוגרסיביים (כמו מס הכנסה ומס חברות) ביחס לתוצר הוא נמוך בהשוואה לממוצע במדינות המפותחות, ואילו משקל המסים הרגרסיביים (כמו מע"מ) ביחס לתוצר הוא גבוה. שיעורי מס ישיר נמוכים עשויים לתרום לצמיחה, אך במקביל להביא להגברת העוני והאי-שוויון.

רמת התחרותיות: רמת תחרותיות נמוכה עלולה להביא לפער חברתי גדול, בעיקר בגין רווחי הון גבוהים לעשירונים העליונים ושיעור תעסוקה נמוך מרמה של שיווי משקל. כך, למשל, המשקל של עשר **קבוצות העסקים** הגדולות בישראל הוא 41% משווי השוק של כלל החברות הנסחרות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב, גבוה במידה ניכרת בהשוואה למדינות המפותחות.

ההוצאה הממשלתית האזרחית: ההוצאה הממשלתית האזרחית בכלל, ותקציבי רווחה גבוהים ורשת ביטחון סוציאלי רחבה בפרט, עשויים להביא להקטנת הפער החברתי. לפי הנתונים, ההוצאה האזרחית בישראל כשיעור מהתוצר בשנת 2011 היתה 32.4%, בהשוואה ל-44.1% במדינות ה-OECD, פער של 11.7 אחוזי תוצר.

מעורבות הממשלה בשוק העבודה: מעורבות הממשלה בשוק העבודה נועדה להגדיל את שיעור התעסוקה, לשפר את ההון האנושי ולהקטין את הפער החברתי. ההוצאה על עידוד התעסוקה בישראל היא 0.2% מהתוצר, לעומת 0.62% בממוצע במדינות המפותחות.

עובדים זרים: העסקת עובדים זרים, בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות, מובילה לתחרות עם המועסקים המקומיים בענפים אלו, המתאפיינים בדרך כלל בהשכלה נמוכה ובכישורי עבודה נמוכים וגורמת לדחיקה החוצה של ישראלים מענפים אלה ולירידת שכר אשר פוגעת בקבוצות האוכלוסייה החלשות.

ה-OECD המליץ על שורה של כלי מדיניות להפחתת העוני ולהגדלת שיעור התעסוקה, בתחומי מסים ותשלומי העברה, מדיניות התעסוקה, מסגרות טיפול בילדים, אכיפת חוקי עבודה וקצבאות זיקנה, פירוט בסעיף 5 של המסמך.

¹ מסמך זה נכתב בעזרת דפנה סגול, מתמחה מהאוניברסיטה העברית במרכז המחקר והמידע של הכנסת.



1. גישות למדידת עוני

בספרות המקצועית מוכרות כמה גישות למדידת עוני, הנעות מהגישה היחסית, המגדירה את האדם כעני ביחס לרמת החיים בחברה שבה הוא חי, עד לגישה המוחלטת, המגדירה סל מוצרים הכרחי לקיום מזערי, וביניהן גישות ביניים המשלבות את השתיים. בחירת מדד העוני משפיעה הן על הממצאים בדבר היקף התופעה וממדיה והן על קביעת מדיניות להתמודדות עמה.²

1.1. הגישה היחסית

לפי הגישה היחסית אדם נחשב עני אם רמת החיים שלו נמוכה במידה ניכרת מרמת החיים בחברה שבה הוא חי. גישת המדידה היחסית נהוגה בישראל ומיושמת בה מאז שנות ה-70 במדידת העוני הרשמית של המוסד לביטוח לאומי (להלן גם: מ"ל). חישוב קו העוני מבוסס על ההכנסה הכספית הפנויה של משקי הבית, אשר מוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון, בתוספת תשלומי העברה ובניכוי מסים ישירים. ההכנסה של משקי הבית שנקבע כי היא מייצגת את רמת החיים בחברה היא ההכנסה החציונית (ההכנסה שמחצית המשפחות מקבלות יותר ממנה ומחציתן מקבלות פחות ממנה). המוסד לביטוח לאומי מגדיר משקי בית כעניים אם הכנסתם הכספית הפנויה נמוכה ממוחצית ההכנסה החציונית, בהתאמה לגודל המשפחה. ההתאמה לגודל המשפחה נעשית על-פי סולם שקילות אשר פותח במ"ל ומבוסס על ההנחה שיש יתרון לגודל בהוצאות משקי הבית, כלומר תוספת ההכנסה הנחוצה למשק בית כדי לשמור על רמת חיים נתונה יורדת עם הגידול במספר הנפשות במשפחה.³ באמצעות סולם השקילות ממירים את מספר הנפשות במשק הבית למספר הנפשות ה"תקניות" בו, וכך מתאפשרת התאמת קו העוני לגודל המשפחה.⁴

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2010 חיו בישראל 433,300 משפחות מתחת לקו העוני – 1,773,400 בני-אדם, ובהם 837,300 ילדים. בטבלה 1 שלהלן מפורטת תחולת העוני בשנים 2009 ו-2010.

טבלה 1 - תחולת העוני בשנים 2009 ו-2010⁵

שנה	משפחות	נפשות	ילדים
2009	20.5%	25.0%	36.3%
2010	19.8%	24.4%	35.3%
שינוי	-0.7%	-0.6%	-1.0%

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנת 2010 חלה ירידה בתחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים לעומת שנת 2009. הנתונים למחצית שנת 2011 מלמדים על המשך המגמה של ירידה מתונה בתחולת העוני;⁶ בשנת 2010 היתה תחולת העוני של משפחות 19.8%, לעומת 20.5% בשנת 2009; תחולת העוני של נפשות בשנת 2010 היתה 24.4%, לעומת 25% בשנת 2009; תחולת העוני של ילדים בשנת 2010 היתה 35.3%, לעומת 36.3% בשנת 2009. קו העוני לנפש תקנית בשנת 2010 היה 1,931 ש"ח, גבוה בכ-6.4% מקו העוני בשנת 2009 (במונחים נומינליים), שבה הוא היה 1,815 ש"ח.⁷

² ד"ר דניאל גוטליב, [עקרונות למדיניות מאבק בעוני, יולי 2003](#), באתר האינטרנט של בנק ישראל, כניסה: 13 במאי 2012.

³ [דוח הצוות לפיתוח ממדי עוני נוספים](#), באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כניסה: 13 במאי 2012.

⁴ בסולם השקילות הנהוג בישראל ניתן משקל של 1.25 לנפש הראשונה, 0.75 לנפש השנייה, 0.65 לנפש השלישית, 0.55 לנפש הרביעית וכך הלאה.

⁵ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים – שנת 2010](#), כניסה: 13 במאי 2012.

⁶ אתר האינטרנט של בנק ישראל, [מצגת נגיד בנק ישראל בפני ועדת הכספים](#), 2 במאי 2012.

⁷ אתר האינטרנט של בנק ישראל, [מצגת נגיד בנק ישראל בפני ועדת הכספים](#), 2 במאי 2012.



1.2. מדידת העוני מצד ההוצאות (NRC)

המוסד לביטוח לאומי פיתח מדד עוני מצד ההוצאות, המבוסס על גישת המועצה הלאומית האמריקנית למחקר (NRC – National Research Council). מדד זה פורסם לראשונה בשנת 2004, ומאז הוא מתפרסם דרך קבע בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי. המדד מבוסס על גישה שפותחה בשנות ה-90 בארצות-הברית במטרה למצוא מדדי עוני חלופיים למדידה הנהוגה שם בעשורים האחרונים.

הגישה שגיבש המוסד לביטוח לאומי היא גישה **יחסית למחצה**, הקובעת סל מוצרים ושירותים בסיסיים הנדרשים למשפחה מייצגת (שבה שני מבוגרים ושני ילדים). את התוצאה מכפילים במקדם הגבוה מ-1, ובאמצעותו מוסיפים את סכום ההוצאה בעבור סל נלווה של מוצרים ושירותים חיוניים, כפי שיפורט בהמשך. הערך של סל המוצרים מחושב כשיעור מההוצאה החציונית לצריכת מוצרים בסיסיים, כלומר מההוצאה שמחצית המשפחות מוציאות יותר ממנה ומחציתן מוציאות פחות ממנה. המוסד לביטוח לאומי התאים את עקרונות הגישה לפי המלצות ועדת המומחים האמריקנית למשק הישראלי, ומציג את נתוני העוני על-פי מדד זה. להלן יוצגו העקרונות הנהוגים במל"ל.

קו העוני מושתת על **סל בסיסי של משפחת מייצגת**, שבה שני מבוגרים ושני ילדים, ויש בו שלושה רכיבים: **דיור, מזון⁸ והלבשה והנעלה**. ברכיב הדיור מובאת בחשבון ההוצאה על שכר דירה של משפחות השוכרות דירה או גרות בדיור הציבורי, וזקיפה של צריכת שירותי דיור המשקפת את ההכנסה הנובעת משירותי דיור של משפחות שגרות בדירה שבבעלותן.⁹ כמו כן נכללות ברכיב זה הוצאות אחזקת דירה כמו חשמל, מים, טלפון וארנונה. בחישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מובאות בחשבון **הטבות הגלומות בשירותי דיור ציבורי**: למשפחה שגרה בדיור ציבורי מתווסף להכנסה ההפרש שבין שכר דירה בשוק החופשי לשכר הדירה המשולם בפועל.¹⁰

בטבלה 2 שלהלן מוצגים נתונים על הוצאות הסף (כלומר ההוצאה שמתחתיה משפחה תוגדר ענייה) של משפחות בהרכבים שונים ותחולת העוני שלהן בשנת 2008, בשתי החלופות שהוצגו לעיל. מדדי העוני מתבססים על נתוני צריכה והוצאות, שהם ממוצע נע, המנטרל תנודתיות והשפעות עונתיות, של שלוש שנים.

⁸ כולל ירקות ופירות; לא כולל ארוחות מחוץ לבית.

⁹ הוצאה על דיור של משק בית שבבעלותו דירה נעשית על בסיס ההכנסה שהיתה לו אם היה משכיר את הדירה.

¹⁰ מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות, [פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל, פברואר 2004](#), באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, כניסה: 13 במאי 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 2 – הוצאות הסף של משפחות (בש"ח) ותחולת העוני (באחוזים) בשנת 2008¹¹

חלופה ראשונה – הוצאה על דיור בגישת תשלומים שוטפים		חלופה שנייה – הוצאה לדיור בגישת זקיפת שכר דירה		הרכב המשפחה
הוצאת הסף	תחולת העוני	הוצאת הסף	תחולת העוני	
2,489	22.7%	2,900	21.8%	מבוגר יחיד
4,043	16.8%	4,711	16.2%	שני מבוגרים
4,988	14.7%	5,813	15.5%	שני מבוגרים וילד
5,862	18.3%	6,831	18.6%	שני מבוגרים ושני ילדים
6,682	25.3%	7,787	14.7%	שני מבוגרים ושלושה ילדים
7,461	45.9%	8,696	13.5%	שני מבוגרים וארבעה ילדים
8,207	65.7%	9,565	15.2%	שני מבוגרים וחמישה ילדים
4,593	30.7%	5,353	18.2%	מבוגר ושני ילדים

מהנתונים שבטבלה עולה כי סל המוצרים הנמדד בחלופה השנייה גדול יותר, שכן בחלופה זו יש רכיב של הוצאה זקופה לדיור בבעלות הדיירים, שאינו כלול בחלופה הראשונה.¹² תחולת העוני של מבוגר אחד בחלופה הראשונה גבוהה במידה ניכרת מאשר בחלופה השנייה, מאחר שקשישים רבים הם משפחה בת נפש אחת, וההוצאה השוטפת שלהם על דיור בדרך כלל קטנה או מתאפסת. הערך הזקוף של שכר הדירה אשר התווסף לצד ההכנסות בחלופה השנייה הגדיל את סך ההכנסה שהשוותה להוצאת הסף והפחית את תחולת העוני.¹³

1.3. מדידת עוני לפי סל צריכה הולם (MBM/NRC)¹⁴

גישת ה-MBM (Market Basket Measure) פותחה בקנדה, ומשולבים בה מדד מוחלט ומדד יחסי. לפי ההמלצות של מתכנני המדד בקנדה, במדד מחושב סל הוצאה על מזון, על ביגוד והנעלה ועל דיור. סל המזון מחושב על-פי עקרונות רפואיים ותזונתיים של תזונה הולמת; סל הביגוד וההנעלה מחושב על-פי הוצאה הממוצעת של המאיון ה-21 עד המאיון ה-40 (העשירון השני עד העשירון הרביעי),¹⁵ וסל הדיור מחושב כהוצאה החציונית של דירה שגודלה שניים עד שלושה חדרים לפי אזור מגורים.

המוסד לביטוח לאומי אימץ חלקית את עקרונות הגישה הקנדית ושילב במדד זה חלק מעקרונות מדד ה-NRC, אשר פורט בסעיף 1.2 לעיל. מאז שנת 2009 מוצגים בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי נתוני העוני של המשק הישראלי על-פי מדד זה.

כאמור, המודל שנבחר בארץ משלב את מדד ה-MBM הקנדי עם מדד ה-NRC האמריקני: סל המזון נבנה על-פי מדד ה-MBM, ויתר המרכיבים נבנו על-פי מדד ה-NRC. סל המזון נבנה ותומחר על סמך עבודה משותפת של

¹¹ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [סקירה שנתית 2009](#), כניסה: 13 במאי 2012.

¹² אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [סקירה שנתית 2009](#), פרק 2 – ממדי העוני והפערים החברתיים, כניסה: 13 במאי 2012.

¹³ מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות, [פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד הוצאות בישראל, פברואר 2004](#), באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, כניסה: 13 במאי 2012.

¹⁴ דניאל גוטליב ורועי מנור, [בחירת מדד עוני כיעד למדיניות ישראל 1997 עד 2002](#), באתר האינטרנט של המרכז לכלכלה מדינית, כניסה: 13 במאי 2012.

¹⁵ מתכנני המדד הקנדי ניסו לבנות מדד לפי הגישה המוחלטת, והקימו מועצה ציבורית שתקבע מהי ההוצאה החיונית של משפחה על ביגוד והנעלה (כפי שנקבע סל מזון הולם). לפי ההמלצות שהתקבלו הוצאה על סל ביגוד חיוני זהה להוצאה של העשירון השביעי על ביגוד והנעלה. מאחר שנתונים אלו אינם מתאימים לקביעת סל צריכה מינימלי הולם, הוחלט כי הסל יחושב כהוצאה הממוצעת של המאיון ה-21 עד המאיון ה-40 (בגישת ה-NRC סל הביגוד מחושב כהוצאה הממוצעת של המאיון ה-30 עד המאיון ה-35).



משרד הבריאות ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר בחרו סל תזונה הולם ומפורט לפי גיל ומין. יתר מרכיבי סל הצריכה, פרט למזון, הם ממוצע של סעיפי הדיור, הביגוד וההנעלה בסקר ההוצאות של המאיון ה-30 עד המאיון ה-35 (מחצית מהעשירון השלישי). באמצעות מכפיל הוספו הוצאות אישיות והוצאות על תחבורה.¹⁶ כדי להתחשב ביתרונות לגודל בהוצאות המשפחה, כמו במדד ה-NRC, משתמשים במוסד לביטוח לאומי בסולם שקילות שבו מיוחס משקל שונה להוצאה בעבור ילד ולהוצאה בעבור מבוגר ומגולמת ההנחה שההוצאה השולית על כל נפש נוספת פוחתת. סולם שקילות זה שונה מסולם השקילות הנהוג במדד היחסי בישראל, אשר בו אין הבחנה בין מבוגר לילד.

במקורות ההכנסה המושווים להוצאת הסף, כדי לבדוק מי נמצא מתחת לקו העוני, נכללות הכנסות כספיות והכנסות בעין (כלומר הטבות לא כספיות הניתנות לשכבות אוכלוסייה מוגדרות, כמו דיור ציבורי). מהכנסת משק הבית מפחיתים תשלומי חובה, הוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה (הוצאות נסיעה לעבודה והוצאות שמירה על ילדים) והוצאות בריאות חריגות.¹⁷

בטבלה 3 שלהלן מוצגים נתונים על קו העוני על-פי השיטה היחסית ועל-פי גישת סל צריכה הולם בהתאמה להרכב המשפחה, כפי שחושבו על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

טבלה 3 – קו העוני וקו העוני לנפש לפי הגישה היחסית ולפי גישת סל צריכה (2009, בש"ח)¹⁸

גישת סל צריכה		גישה יחסית	הרכב המשפחה
קו עוני לנפש	קו העוני	קו העוני	
2,916	2,916	2,268	מבוגר
2,295	4,590	3,629	מבוגר וילד
2,021	6,062	4,809	מבוגר ושני ילדים
2,491	4,982	3,629	שני מבוגרים
2,093	6,279	4,809	שני מבוגרים וילד
1,926	7,704	5,807	שני מבוגרים ושני ילדים
1,813	9,066	6,805	שני מבוגרים ושלושה ילדים
1,733	10,397	7,712	שני מבוגרים וארבעה ילדים
1,675	11,727	8,619	שני מבוגרים וחמישה ילדים

כפי שעולה מהטבלה, קו העוני לפי גישת סל הצריכה (העמודה האמצעית) גבוה בעשרות אחוזים מקו העוני לפי הגישה היחסית, כלומר בחישוב תחולת העוני לפי גישת סל הצריכה תחולת העוני בישראל גבוהה במידה ניכרת מתחולת העוני לפי הגישה היחסית. עם זאת, כאשר בוחנים את התפתחות תחולת העוני על פני זמן באמצעות שני המדדים נמצא כי הגידול בתחולת העוני בגישת סל הצריכה היה מתון יותר מהגידול בגישה היחסית. בשנת 1998 היתה תחולת העוני על-פי גישת סל הצריכה 25.8%, ובשנת 2009 היא הגיעה ל-28%, כלומר עלייה של כ-8.5% במהלך העשור. לעומת זאת, על-פי הגישה היחסית תחולת העוני היתה 17.5% בשנת 1998

¹⁶ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [סקירה שנתית 2009, פרק 2 – ממדי העוני והפערים החברתיים](#), כניסה: 13 במאי 2012.

¹⁷ שם.

¹⁸ שיטה יחסית: [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים שנת 2009](#), המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2010; שיטה מוחלטת: דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, [מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל – 1997 עד 2009](#), המוסד לביטוח לאומי, מרס 2011.



והגיעה ל-25% בשנת 2009, כלומר עלייה של כ-43% במהלך העשור.¹⁹ ההבדל בין שני המדדים בשיעור העלייה בתחולת העוני נובע מכך שמשקי בית אינם נוטים לשנות את הרגלי הצריכה שלהם עם כל שינוי ברמת ההכנסה, לכן שינוי במדד המבוסס על סל הצריכה יהיה אטי יותר.

יש לציין כי משמעות הגישה היחסית היא שבמקרה תיאורטי שההכנסות של כלל משקי הבית יגדלו בשיעור אחיד תחולת העוני לא תשתנה, למרות העלייה ברמת החיים של המשפחות העניות.

ההבדלים המרכזיים בין הגישות:

הוצאות יציאה לעבודה: בגישת סל הצריכה מובאות בחשבון הוצאות היציאה לעבודה של משק בית במשפחות עובדות (הוצאות טיפול בילדים והוצאות נסיעה לעבודה). הוצאות אלו מופחתות מההכנסה הפנויה של משקי הבית וכתוצאה מכך שיעור העוני של משפחות בהן שני בני הזוג עובדים גבוה יותר בגישת סל הצריכה.

הכנסות בעין: בגישת סל הצריכה מובאות בחשבון ההכנסות בעין, כלומר הטבות לא כספיות הניתנות לשכבות אוכלוסייה שונות (כמו דיור ציבורי), ואילו בגישה היחסית אין התייחסות לנתון זה.

הכנסות פרטיות בעין: בגישה היחסית נמדדות רק ההכנסות הכספיות של משק הבית, ואילו בגישת סל הצריכה מובאות בחשבון גם הכנסות פרטיות בעין, כמו דיור בדירה עצמית (בניכוי הוצאות משכנתה והלוואות), דבר שמגדיל את רווחת משק הבית.

¹⁹ דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, שם.



2. אי-שוויון כלכלי

2.1. מדידת האי-שוויון: מדד ג'יני

המונח "פערים חברתיים" הוא מונח כללי, המגדיר אי-שוויון בין בני-אדם בכמה מישורים, ובהם רמה כלכלית, גישה לשירותים ציבוריים (כגון חינוך ובריאות) ורווחה תרבותית. לפיכך, בדיון במדידת אי-שוויון יש לשאול **איזה אי-שוויון מודדים** – אי-שוויון בין פרטים, אי-שוויון בין יחידות משפחתיות, אי-שוויון בהזדמנויות ובסיכויים, ואולי אי-שוויון ברמת האושר. מובן שכמה מהפרמטרים שהוזכרו לעיל הם סובייקטיביים, ועל כן מדידתם בעייתית. לפיכך מקובל בעולם למדוד **אי-שוויון כלכלי**.

הכלי המשמש כיום למדידת השוויוניות בהתפלגות ההכנסות הוא **מדד ג'יני**. יחידת המדידה של מדד זה היא משק הבית. **מדד ג'יני נע בין 0 ל-1; ככל שהמספר קרוב יותר ל-0 התחלקות ההכנסות בין משקי הבית שוויונית יותר, וככל שהמספר קרוב יותר ל-1 התחלקות ההכנסות היא אי-שוויונית יותר**. כלומר אם מדד ג'יני הוא 0, למשקי הבית בכל העשירונים באוכלוסייה אותה רמת הכנסה. לעומת זאת, אם המדד הוא 1, משקי הבית בעשירון העליון מקבלים את כל ההכנסה במדינה, ומשקי הבית ביתר העשירונים אינם מקבלים הכנסה כלל.

את מדד ג'יני אפשר לחשב לפי שני פרמטרים, כמפורט להלן:

מדד ההכנסה הכלכלית: מודד את השוויון בהכנסות הנובעות מפעילות כלכלית בלבד (הכנסה מעבודה, הון ופנסיה). **במדד זה לא מובאים בחשבון משתנים תלויי מדיניות כגון קצבאות ומסים ישירים, ועל כן הוא אמצעי טוב לבחון את השפעה של מהלכים מקרו-כלכליים על רמת האי-שוויון בחברה לאורך זמן, למשל שינויים בתוצר, בשיעור האבטלה ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה**.

מדד ההכנסה נטו: מודד את השוויון בהכנסות הנובעות לאחר תשלומי העברה ומסים. במדד זה מובאות בחשבון כל ההכנסות של הפרטים, ועל כן הוא **אמצעי טוב לבדיקת רמת האי-שוויון בתקופה נתונה**, ואולם השפעתם של מהלכים מקרו-כלכליים על רמת האי-שוויון הכלכלי בחברה לא בהכרח באה לידי ביטוי בו. למשל, אם מדינה נקטה מדיניות מקרו-כלכלית שגורמת להגדלת האי-שוויון, אולם לצד מדיניות זו היא הגדילה את הקצבאות, לא יהיה גידול באי-שוויון של ההכנסה נטו, על אף הגידול באי-שוויון בהכנסה הכלכלית. לחלופין, צמצום הקצבאות עשוי להסביר מדיניות מקרו-כלכלית שמקטינה את האי-שוויון.²⁰

השוואה בין שני המדדים עשויה ללמד על **יעילות** מדיניות המסים ומדיניות תשלומי העברה בצמצום האי-שוויון. פער גדול בין המדדים מלמד על השקעה רחבה של המדינה בצמצום האי-שוויון בעזרת תשלומי העברה ועל מדיניות מסים פרוגרסיבית. עם זאת אפשר לטעון כי השקעת משאבים בתשלומי העברה אינה השקעה שמחוללת צמיחה. מכאן שהמצב הרצוי הוא צמצום האי-שוויון על-פי המדד הכלכלי.

מדד ג'יני מסתמך על נתוני הכנסה כספית שוטפת בלבד, ואינו משקף אי-שוויון כלכלי על כל היבטיו, למשל בתחום הבעלות על רכוש, בתנאי הדיור, ברמת החינוך, בשירותים ציבוריים וברמת הצריכה. אין בישראל מידע מלא ומקיף על חלוקת ההון, אולם ממצאים מהעולם, וגם מישראל, מעידים כי **האי-שוויון בחלוקת ההון גדול**

²⁰ שינויים במדיניות של מתן קצבאות ובשיעורי המסים עשויים להשפיע על המוטיבציה לצאת לעבודה, ובכך הם משפיעים בעקיפין גם על מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית.

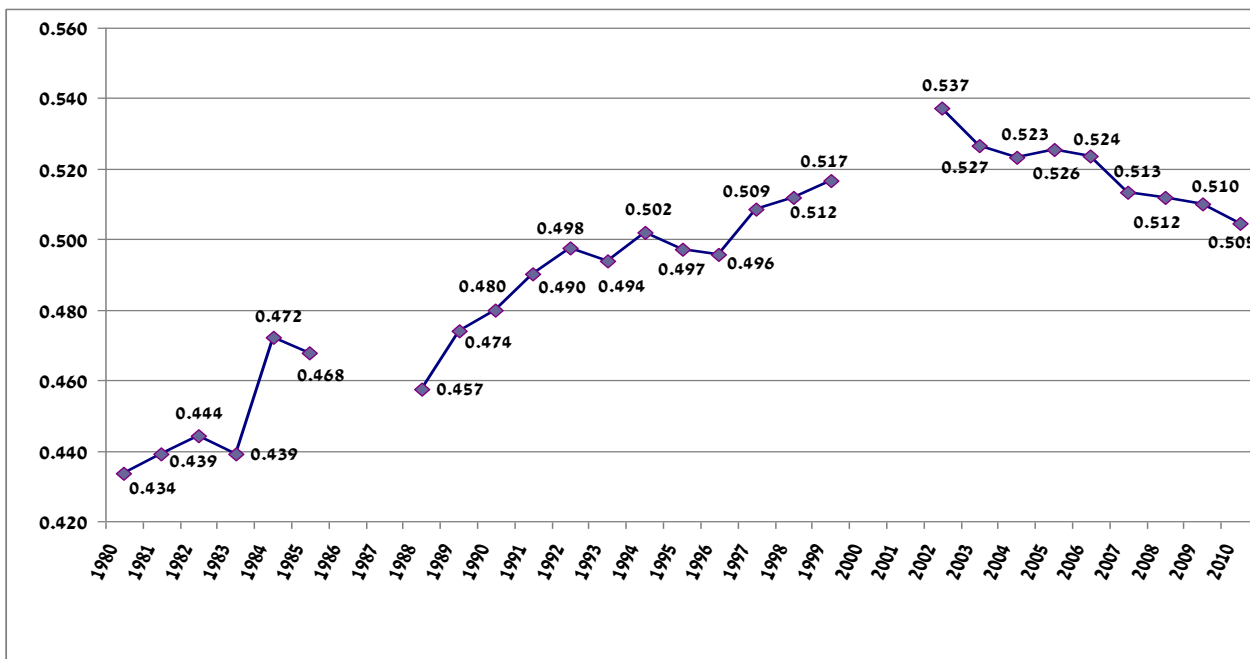


מהאי-שוויון בחלוקת ההכנסה. לפיכך אפשר להניח שרמת האי-שוויון הכלכלי בישראל אף גבוהה מזו שבאה לידי ביטוי במדד ג'יני.²¹

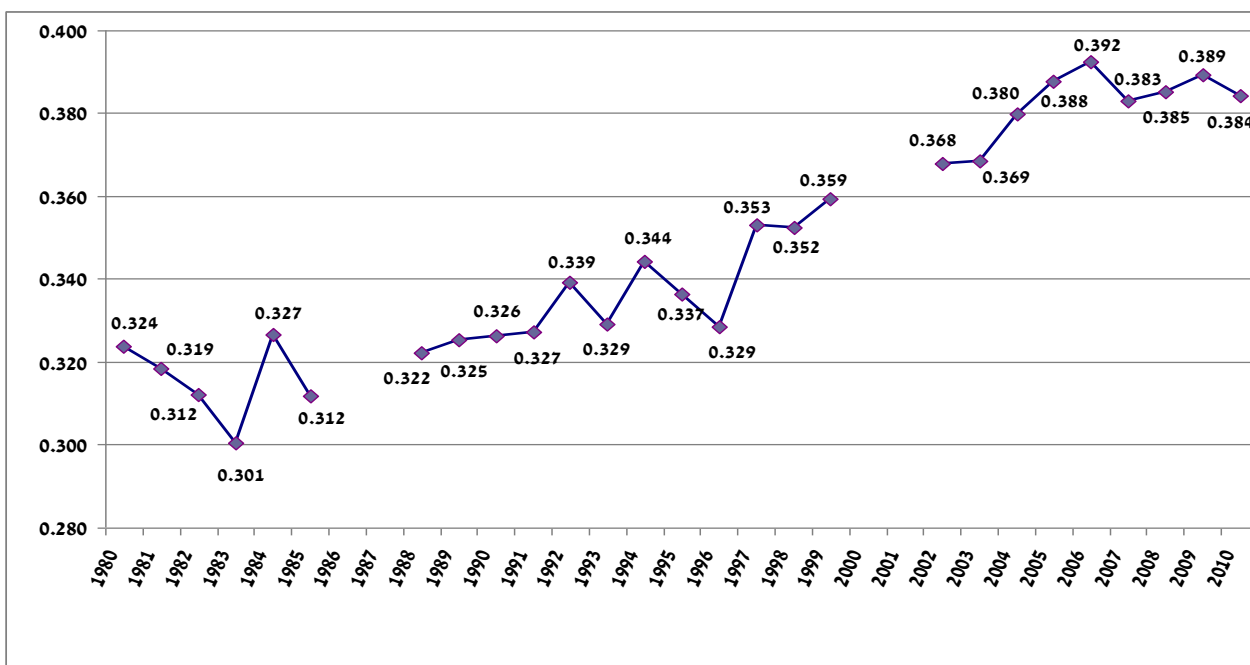
2.2. האי-שוויון בישראל

בשני התרשימים שלהלן מוצגים מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית ומדד ג'יני של ההכנסה הפנויה בדור האחרון.

תרשים 1-א – מדד ג'יני של הכנסה הכלכלית בישראל, 1980–2010



תרשים 1-ב - מדד ג'יני של ההכנסה הפנויה בישראל, 1980–2010



²¹ פרופסור אבי בן-בסט וד"ר מומי דהן, [זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית](#), אתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2004.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים המוצגים בתרשימים עולה כי אפשר לחלק את הדור האחרון לשתי תקופות עיקריות:

1980 עד 2002: בתקופה זו חל גידול חד, של 23.9%, במדד גייני של ההכנסה הכלכלית, מ-0.434 בשנת 1980 לשיא של 0.537 בשנת 2002, קרי שיעור גידול שנתי ממוצע של 1%. הסיבות לעלייה החדה במדד בתקופה זו הן רבות ומורכבות, ומתאים להזכיר בהקשר זה בעיקר את הצמיחה האטית יחסית ברוב התקופה, את האינפלציה המהירה בראשית שנות ה-80, אשר שחקה את שכר העובדים, ואת הגידול בקצבאות (כמו הבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות וקצבאות ילדים) לאורך התקופה, שייכתן כי השפיע על שיעור ההשתתפות בשוק העבודה.

מדד גייני של ההכנסה הפנויה עוקב בשנים אלה אחר מדד גייני של ההכנסה הכלכלית. המדד עולה בשיעור של 19.7% – מרמה של 0.324 בשנת 1980 עד שיא של 0.392 בשנת 2006 (ארבע שנים לאחר השיא במדד גייני של ההכנסה הכלכלית), שיעור גידול שנתי ממוצע של 0.7%.

2002 עד 2010: בתקופה זו חלה ירידה של 6.1% במדד גייני של ההכנסה הכלכלית, משיא של 0.537 בשנת 2002 עד 0.505 בשנת 2010, ירידה בשיעור שנתי ממוצע של 0.8%, קצת פחות מהעלייה בשיעור שנתי ממוצע של 1% בתקופה הקודמת. הסיבות העיקריות לירידה במדד גייני של ההכנסה הכלכלית בתקופה זו הן הצמיחה המהירה במשק, הגידול הניכר בשוק העבודה וגידול חד בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. מנגד, הגידול במשקל העובדים הזרים מביא לירידה בשכר בחלק מענפי המשק, וממילא לגידול בפערי ההכנסות ובמדד גייני הכלכלי. נראה כי תופעה זו תרמה בעיקר לגידול במשקל העובדים העניים במשק בשנים האחרונות (ראו סעיף 4.2 להלן).

מדד גייני של ההכנסה הפנויה עוקב בשנים אלה אחר מדד גייני של ההכנסה הכלכלית. המדד הגיע לשיא בשנת 2006, ומאז חלה ירידה מצטברת בשיעור של 1% עד שנת 2010, או ירידה בשיעור שנתי ממוצע של 0.2% – ירידה בשיעור נמוך במידה ניכרת מהגידול בתקופה הקודמת.

בטבלה 4 שלהלן מוצגת התפלגות ההכנסות במשק בחלוקה לעשירונים של משקי בית בשנת 1997 ובשנת 2010.

טבלה 4 – התפלגות ההכנסות נטו בין עשירוני משקי-בית²²

עשירון	1997	2010	שינוי
עשירון 1	2.7%	2.4%	-0.3
עשירון 2	4.0%	4.0%	0.0
עשירון 3	5.8%	5.0%	-0.8
עשירון 4	6.6%	6.4%	-0.2
עשירון 5	7.8%	8.1%	0.3
עשירון 6	9.4%	9.5%	0.1
עשירון 7	11.1%	11.1%	0.0
עשירון 8	12.9%	13.2%	0.3
עשירון 9	16.0%	16.0%	0.0
עשירון 10	23.5%	24.1%	0.6

²² אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקר הכנסות 2010](#), הודעה לעיתונות, 7 בספטמבר 2011

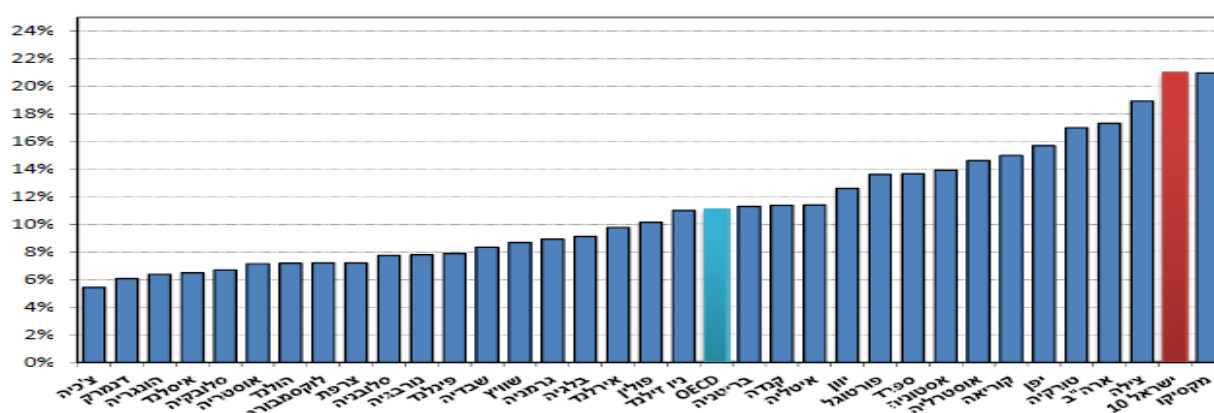


מהנתונים שבטבלה עולים ממצאים דומים לאלה שעלו בניתוח תוצאות מדד ג'יני – האי-שוויון הכלכלי גדל. חלקם של שלושת העשירונים העליונים בעוגת ההכנסות גדל ב-0.9%, וחלקם של שלושת העשירונים הנמוכים פחת ב-1.1%. בשנת 1997 היה חלקו של העשירון העליון בעוגת ההכנסות גדול פי-תשעה בקירוב מחלקו של העשירון התחתון. בשנת 2010 היחס הגיע לפי-עשרה בקירוב.

3. השוואה בין-לאומית

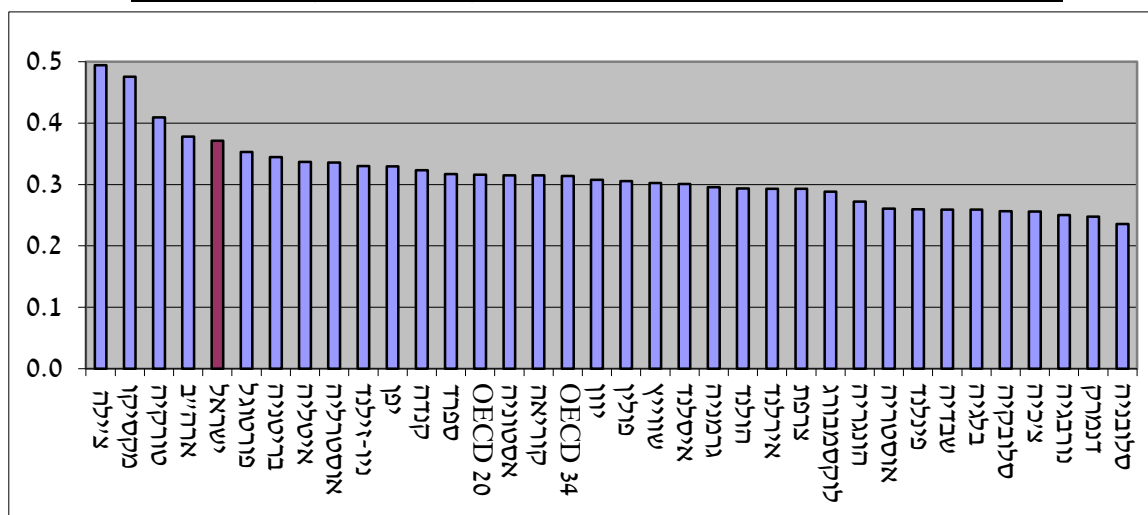
בהשוואת מדדי העוני והאי-שוויון בין ישראל למדינות המפותחות יש להתייחס לנתוני העוני והאי-שוויון בישראל לפי השיטה שבה הם נמדדים ב-OECD, כלומר שימוש בסולם השקילות ובחישוב תחולת העוני שבשימוש ה-OECD (על כן המדדים לישראל בהשוואה בין-לאומית אינם תואמים את הנתונים שהוצגו לעיל). השוואה בין-לאומית מלמדת על חומרתה של תחולת העוני בישראל. בתרשים 2 שלהלן מוצג שיעור הנפשות העניות לפי הגדרה של 50% מההכנסה החציונית במדינות ה-OECD בסוף שנות ה-2000.

תרשים 2 – השוואת תחולת העוני בקרב נפשות במדינות ה-OECD ובישראל²³



מההשוואה עולה כי בישראל ובמקסיקו תחולת העוני הגבוהה ביותר במדינות ה-OECD, פי-שניים מהמוצע. בתרשים 3 מוצג מדד ג'יני לפי הכנסה נטו בישראל ובמדינות המפותחות.

תרשים 3 – מדד ג'יני לפי הכנסה נטו – השוואה בין-לאומית (סוף שנות ה-2000)²⁴



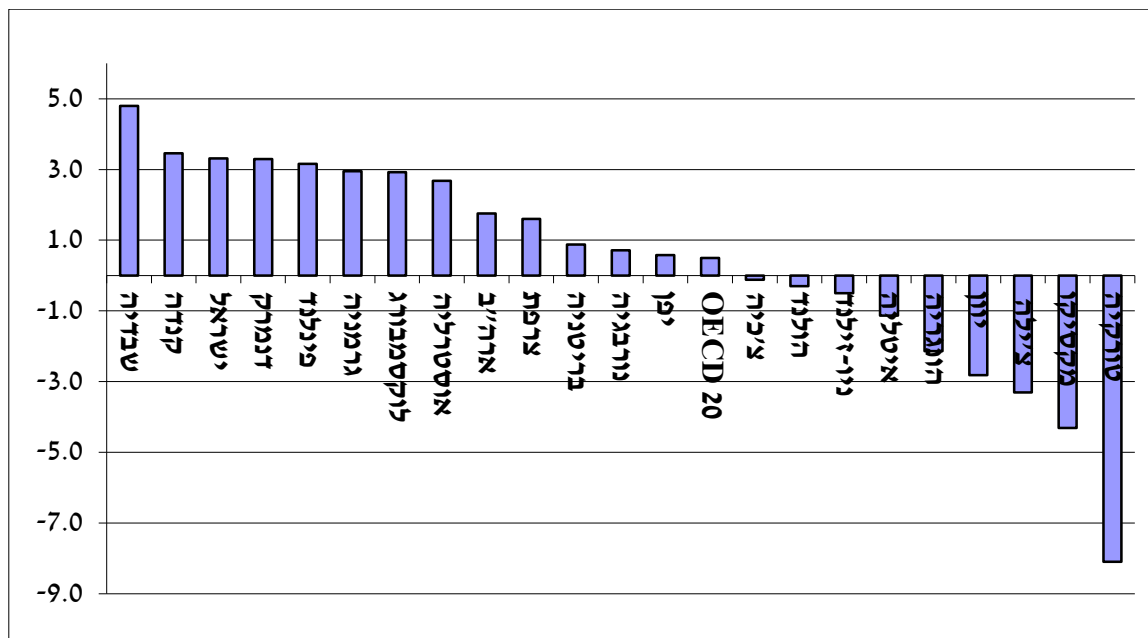
²³ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח הלאומי, [מדדי העוני והפערים החברתיים 2010](#), תרשים 7 א – שיעורי עוני לקווי עוני שונים, מדינות ה-OECD וישראל, סוף שנות ה-2000 (ישראל 2010), כניסה: 29 במאי 2012.

²⁴ OECD, [Devided we stand](#), Table A1-1 – Trends in different income inequality measures.



מהנתונים שבתרשים עולה כי האי-שוויון בישראל הוא מהגדולים במדינות המפותחות – ישראל מדורגת במקום החמישי במדד גייני בקרב המדינות המפותחות, אחרי מקסיקו, טורקיה, פורטוגל וארצות-הברית. בתרשים 4 שלהלן מוצג השינוי במדד גייני מאמצע שנות ה-90 עד סוף שנות ה-2000 בישראל ובחלק ממדינות ה-OECD.

תרשים 4 – השינוי במדד גייני מאמצע שנות ה-90 עד סוף שנות ה-2000 (בנקודות)²⁵



מהנתונים עולה שממחצית שנות ה-90 עד סוף שנות ה-2000 עלה מדד גייני בישראל ב-3.3 נקודות, לעומת 0.5 נקודות בממוצע ב-20 מדינות ה-OECD. לפי השוואה זו בשבדיה ובקנדה מדד גייני עלה הכי הרבה בתקופה זו, אולם יש לציין כי גם בהן מדד גייני נמוך במידה ניכרת מהמדד בישראל.

4. הסיבות העיקריות לעוני

4.1 כללי

הנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים מלמדים כי ישראל היא בין המדינות המובילות בעולם המפותח במדדי האי-שוויון והעוני, למרות הירידה המתונה בתחולת העוני ובמדד גייני בשנים האחרונות. לפער בין ישראל ובין המדינות המפותחות יש סיבות רבות, חלקן **דמוגרפיות** וחלקן **כלכליות**, והן יפורטו להלן. הסיבות הדמוגרפיות העיקריות:

- **החברה הישראלית הטרוגנית** יחסית למדינות המפותחות. הנתונים מלמדים כי במדינות המפותחות יש מתאם חיובי בין חברות הומוגניות ובין פער חברתי קטן;
- **שיעור המשפחות עם שלושה ילדים** או יותר בישראל הוא כשליש, לעומת חמישית במדינות המפותחות. בשנים האחרונות המשק הישראלי חווה שיפור בביצועים כלכליים, גם לעומת העשורים האחרונים וגם בהשוואה למדינות המפותחות, כמפורט להלן בטבלה 5.

²⁵ OECD, [Devided we stand](#), Table A1-1 – Trends in different income inequality measures.



טבלה 5 – משתנים כלכליים בשנת 2003 ובשנת 2011²⁶

השינוי	2011	2003	משתנה
41.2%	771.6	546.4	תוצר מקומי גולמי (במיליארדי ש"ח, מחירי 2005)
22.8%	99.4	80.9	תוצר לנפש (באלפי ש"ח, מחירי 2005)
31.2%	3,041	2,318	מועסקים (באלפים, נתונים מקוריים)
*3.2%	57.4%	54.2%	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
*-4.9%	5.6%	10.5%	שיעור האבטלה
47.0%	211.3	143.7	הכנסות המדינה ממסים (במיליארדי ש"ח שוטפים)
93.8%	2.5	1.3	נכסים פיננסיים בידי הציבור (בטריליוני ש"ח)

* שינוי בנקודות האחוז.

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנים 2003–2011 חל שיפור ניכר בביצועי כלכלת ישראל; התוצר המקומי הגולמי צמח בשיעור ריאלי מצטבר של 41.2%, התוצר לנפש צמח בשיעור ריאלי מצטבר של 22.8%, מספר המועסקים גדל ב-31.2% ונוצרו בתקופה זו כ-724,000 מקומות עבודה חדשים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדל ב-3.2% נקודות האחוז, שיעור האבטלה ירד ב-4.9% נקודות האחוז, הכנסות המדינה גדלו בשיעור נומינלי של 47% והנכסים הפיננסיים שבידי הציבור גדלו בשיעור נומינלי של 93.8%. השיפור בכלכלת ישראל הביא לירידה חדה ביחס חוב-תוצר, מ-99.3% בסוף שנת 2003 ל-74.2% בסוף שנת 2011 – ירידה של כ-25 נקודות האחוז.²⁷

אפשר היה לצפות שהצמיחה המהירה תביא לירידה חדה במדדי העוני והאי-שוויון, אולם, כפי שפורט לעיל, חלה ירידה מתונה בלבד במדדי העוני, וישראל עדיין מובילה בשיעורי העוני בעולם המפותח. המשך קיומו של הפער החברתי עשוי ללמד כי פירות הצמיחה הכלכלית אינם מחלחלים לכל שכבות האוכלוסייה במידה מספקת.

ב-5 באוגוסט 2007 החליטה הממשלה ה-31 על יעד כמותי להקטנת העוני (החלטה מס' 2162). היעד הוא שעד שנת 2011 תגדל ההכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון בשיעור גבוה ב-10% משיעור הגידול בתוצר לנפש. ב-12 במאי 2009 החליטה הממשלה ה-32 על דחיית היעד לשנת 2013 (החלטה מס' 181). בטבלה 6 שלהלן מוצגת העמידה ביעד לצמצום העוני בשנים 2003–2010 (בחלק מהשנים המוצגות כאן יעד זה עדיין לא נקבע).

טבלה 6 – סימולציה של עמידה ביעד צמצום העוני של הממשלה²⁸

שנה	תמ"ג לנפש + 10%	הכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון
-----	-----------------	-----------------------------------

²⁶ תוצר מקומי גולמי ותוצר לנפש: אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [חשבוונאות לאומית רבעון ראשון 2012](#), הודעה לעיתונות, 16 במאי 2012; מועסקים, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור אבטלה: נתונים מסקר כוח-אדם לשנת 2011, הודעה לעיתונות, 28 בפברואר 2012. בתחילת 2012 שינתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את אופן חישוב הנתונים הללו; הכנסות המדינה ממסים: אתר האינטרנט של משרד האוצר, [הכנסות המדינה מסים לשנת 2011](#), הודעה לעיתונות, 10 בינואר 2011; נכסים פיננסיים בידי הציבור: אתר האינטרנט של בנק ישראל, [התפתחויות בתיק הנכסים הפיננסיים של הציבור ברבעון הראשון של 2012](#), 16 במאי 2012.

²⁷ אתר האינטרנט של בנק ישראל, דוח שנתי 2010, פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית, לוח א'–נ1 – המשק הישראלי – עובדות בסיסיות, מרס 2012.

²⁸ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים 2010 – דוח שנתי, לוח 14: השינויים הריאליים ביעד העוני ובהכנסות החמישון התחתון, נובמבר 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שנה	תמ"ג לנפש + 10%	הכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון
2003	-0.3%	-1.8%
2004	+3.3%	-1.8%
2005	+3.4%	+4.4%
2006	+4.1%	+5.4%
2007	+4.0%	+1.8%
2008	+2.4%	-1.3%
2009	-0.9%	+1.2%
2010	+3.2%	+3.9%

מהנתונים עולה כי בשנים 2005, 2006, 2009 ו-2010 יעד העוני הושג (אילו נקבע בשנים עברו). מהניסיון בשנים האחרונות אפשר להסיק שצמיחה בלבד אינה מביאה לצמצום של ממש בפער החברתי ויש צורך בנקיטת צעדי מדיניות אקטיביים נוספים. להלן ניתוח קצר של הסיבות הכלכליות העיקריות לעוני בישראל.

4.2. גידול במספר העובדים העניים

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים האחרונות חל גידול ניכר במשקל המשפחות העובדות שמתחת לקו העוני בכלל המשפחות העניות – בשנת 2010 היה שיעורן 50.6%, לעומת 49% בשנת 2009.²⁹ כמו כן, בשנת 2009 כ-13.4% מכלל העובדים במשק היו מתחת לקו העוני, בהשוואה לכ-7% בממוצע במדינות ה-OECD.³⁰

בחלוקת המשפחות העובדות העניות לפי מספר המפרנסים עולה כי בשנת 2010/11 תחולת העוני של נפשות ממשק בית עם מפרנס אחד היתה 39.9%, ותחולת העוני של נפשות ממשקי בית שבהם שני מפרנסים או יותר היתה 5.5%.³¹ תחולת העוני במשקי בית עובדים גדלה בשנים האחרונות – תחולת העוני במשקי בית שבהם יש מפרנס אחד גדלה מ-31.3% בשנת 2004 ל-39.9% בשנת 2010/11; במשקי בית שבהם שני מפרנסים או יותר תחולת העוני גדלה מ-3.8% בשנת 2004 ל-5.5% בשנת 2010/11.³² להלן פירוט הסיבות העיקריות לגידול במספר העובדים העניים בשנים האחרונות.

4.2.1. כניסת עובדים זרים לשוק העבודה

בישראל מועסקים עובדים זרים, חלקם בעלי אשרת עבודה וחלקם שוהים שלא כדין וללא אשרת עבודה. תעסוקת העובדים הזרים היא בעיקר בתחומי החקלאות, הבינוי והסיעוד, ויש לה השלכות על שוק העבודה ועל רמת האי-שוויון הכלכלי בישראל, כמפורט להלן:

- העובדים הזרים מועסקים בעבודות שאינן דורשות מיומנויות גבוהות, ומוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים עם מיומנויות נמוכות (ואף בשכר נמוך משיכר מינימום), ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה וגורמת לירידת שכר בענפים שאינם דורשים מיומנות. ירידת השכר מתבטאת בכל הענפים שלא נדרשת בהם מיומנות ולא רק בענפים שבהם מועסקים עובדים זרים.³³

²⁹ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים 2010 – דוח שנתי](#), לוח 14: השינויים הריאליים ביעד העוני ובהכנסות החמישון התחתון, נובמבר 2011.

³⁰ אתר האינטרנט של מרכז טאוב, [דוח מצב המדינה 2010](#), עובדים עניים, חיה שטייר (עמ' 135), יולי 2011.

³¹ אתר האינטרנט של בנק ישראל, [דוח שנתי 2011](#), פרק ח' – סוגיות במדיניות הרווחה, לוח ח-1- מדדי אי-שוויון ועוני, 2002 עד 2010/11, מרס 2012.

³² שם.

³³ אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008–2010, [דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות בראשות פרופסור צבי אקשטיין](#), ינואר 2010, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



- העסקת עובדים זרים בענפי משק שונים (בעיקר בחקלאות, בבינוי ובניקיון) מביאה לירידה בשכר בענפים אלה, ועל כן היא מגדילה את התמריץ להעסיק עובדים בשכר נמוך ומקטינה את התמריץ להשקיע במיכון ובהון.³⁴ עקב זאת מלאי ההון לעובד ופריון העבודה פוחתים או אינם גדלים בהשוואה למצב של תעסוקת עובדים בשכר גבוה יותר. כאשר שכר העבודה גבוה יותר התמריץ להשקעות הון במיכון ובתיעוש גדול יותר, וכך פרוץ העבודה בענפי המשק גדל ורמת השכר עולה.

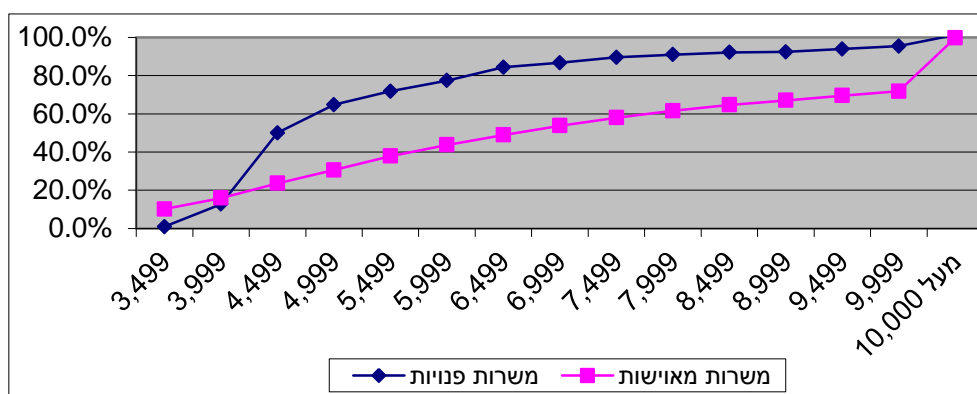
מסיבות אלה העסקת עובדים זרים היא אחד הגורמים לירידה המתונה יחסית באי-שוויון בישראל בשנים האחרונות, ולגידול במספר העובדים העניים, למרות הגידול החד בתוצר וההרחבה הניכרת של שוק העבודה. בהקשר זה ראוי לציין כי העסקת עובדים לא-מקומיים בישראל היא בשיעור כפול מהמקובל בעולם המערבי, ואף למעלה מזה כשמדובר בעובדים לא-משכילים בלבד.³⁵

4.2.2. אופי ומסגרת התעסוקה

מאפיינים עיקריים של עובדים שהכנסתם נמוכה ונמצאים מתחת לקו העוני הם השכלה נמוכה וחוסר כישורים בסיסיים. עובדים אלה מועסקים בעיקר בענפים המתאפיינים בפריון עבודה ושכר נמוכים בהשוואה לענפים אחרים. עקב חוסר השקעות מספק בהון ובמו"פ בתחומים אלה הביקוש הוא בעיקר לעובדים לא מיומנים בשכר נמוך.³⁶ מצב זה משריש ומעמיק את תופעת העוני של השכבות החלשות ויוצר **כלכלה דואלית** – ענפי משק שבהם פרוץ העבודה והשכר גבוהים לצד ענפים עם פרוץ ושכר נמוכים.

ממחקר שנערך במשרד התמי"ת עולה כי השכר למשרה פנויה³⁷ בשנים 2008 עד מחצית 2010 היה בממוצע 5,355 ש"ח, ואילו השכר הממוצע במשק למשרה מלאה היה 9,083 ש"ח.³⁸ בתרשים 5 שלהלן מוצגת ההתפלגות המצטברת של המשרות הפנויות ושל המשרות המאוישות לפי רמת השכר.

תרשים 5 - ההתפלגות המצטברת של המשרות הפנויות ושל המשרות המאוישות לפי רמת השכר בש"ח³⁹



מנתוני התרשים עולה כי מחצית המשרות הפנויות מוצעות בשכר הנמוך מ-4,499–4,999 ש"ח, ואילו במשרות המאוישות מחצית מהעובדים משתכרים עד 6,499–6,999 ש"ח. שכרם של כ-28% מכלל השכירים במשק גדול מ-10,000 ש"ח, ואילו רק כ-3.6% מכלל המשרות הפנויות מוצעות בשכר גבוה מ-10,000 ש"ח. כלומר הרכב

³⁴ שם.

³⁵ הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה – דוח סופי, יוני 2010, באתר האינטרנט של בנק ישראל.

³⁶ המועצה הלאומית לכלכלה, אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008 – 2010, 18 באפריל 2007.

³⁷ משרה פנויה מוגדרת משרה שמעסיק מחפש באופן פעיל עובדים מחוץ לארגון כדי לאיישה.

³⁸ אתר האינטרנט של משרד התמי"ת – מינהל מחקר וכלכלה, [מבנה משלחי יד במשרות פנויות בשכר נמוך ובשכר גבוה במגזר העסקי](#), 4 באוקטובר 2010.

³⁹ שם.



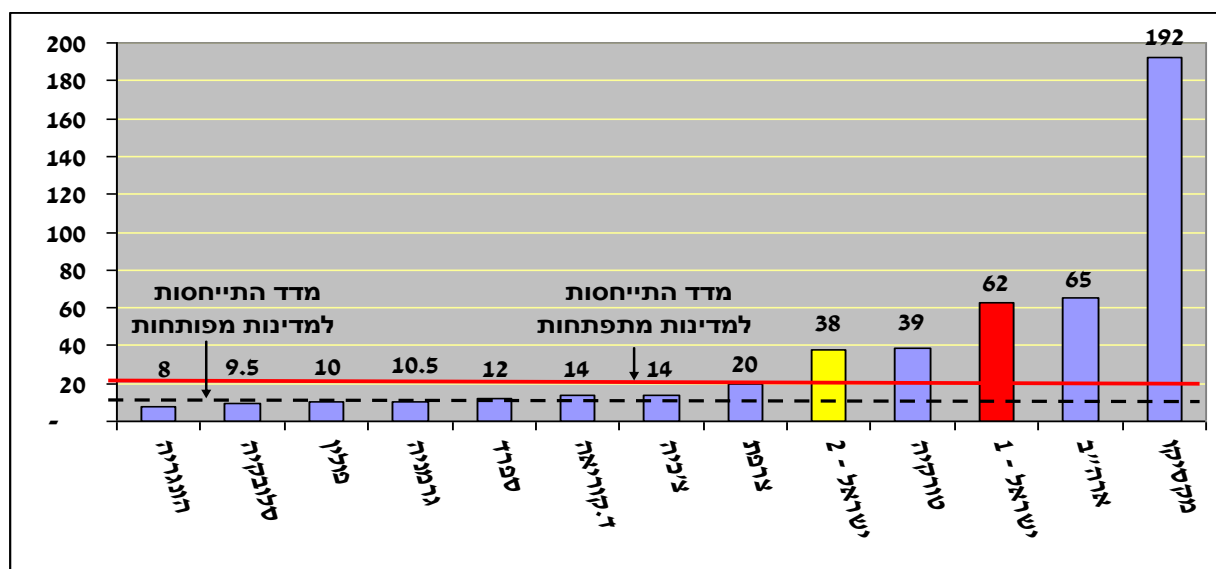
השכר המוצע במשרות הפנויות נמוך מהרכב השכר במשק, ולכן יש סיכוי גדול שעובד חדש שנכנס לשוק העבודה ישתכר שכר נמוך יחסית, הקרוב לשכר המינימום.

נוסף על כך, בשנים האחרונות חל גידול במסגרות העסקה זמניות עם הסדרי העסקה שנועדו להקטין את אחריות המעסיקים כלפי העובדים, כמו העסקה באמצעות חברות כוח-אדם או קבלני משנה (בחודש ספטמבר 2008 הוחל ביישום התיקון לחוק חברות כוח-אדם במטרה להקטין תופעה זו). במסגרות תעסוקה אלו רמות השכר נמוכות ובדרך כלל יש פחות אפשרויות קידום לעובדים. ואכן, לפי נתוני רשות המסים, חלק ניכר מהעובדים המשתכרים שכר נמוך אינם זוכים להעלאת שכר במשך שנים רבות.⁴⁰

4.2.3. אכיפת חוקי העבודה⁴¹

אכיפת חוקי העבודה בישראל מצומצמת במידה ניכרת מהמוצע במדינות מפותחות, ואף מהמוצע במדינות מתפתחות רבות. בתרשים 6 שלהלן נתונים בהשוואה בין-לאומית על מספר המועסקים לכל מפקח על חוקי עבודה.

תרשים 6 - מספר המועסקים בישראל ובמדינות נבחרות לכל מפקח עבודה (באלפים)⁴²



מהתרשים עולה כי מספר המועסקים בישראל לכל משרת מפקח בשנת 2011 הוא כ-62,000 כאשר לא מחשבים את תרומת המפקחים הסטודנטים (בתרשים - ישראל 1), ואילו כאשר מביאים בחשבון את המפקחים הסטודנטים מספר המועסקים בישראל לכל מפקח עבודה הוא כ-38,000 (מבוסס על של 96 שעות עבודה בפועל של סטודנט בחודש, המקבילות לחצי משרת מפקח בתקן).⁴³ לעומת זאת במדינות רבות, כגון הונגריה, סלובניה, פולין וגרמניה, היחס הוא כ-10,000 מועסקים לכל מפקח, ובמדינות אחרות, כגון ספרד, דרום-קוריאה, צ'כיה וצרפת, היחס הוא לא יותר מכ-20,000 מועסקים למפקח. מנתוני מדגם זה אפשר לראות שרק בארצות-הברית ובמקסיקו מספר המועסקים למפקח גדול מזה שבישראל (יש לציין כי הנתונים על יתר המדינות שפורסמו על-ידי ה-OECD הם מהשנים 2003-2007, וייתכן שחל בהם שינוי בשנים שחלפו מאז).

⁴⁰ אתר האינטרנט של בנק ישראל, דוח שנתי 2009, פרק ח' - סוגיות במדיניות הרווחה, אפריל 2010.

⁴¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגברת הפיקוח על חוקי העבודה בישראל - אומדן עלות, אילן ביטון, יוני 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁴² [OECD Reviews of Labor Market and Social Policies, Israel 2010.](#)

⁴³ יפה סולימני, מנהלת מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד התמי"ת, דואר אלקטרוני, 9 ביוני 2011.



בדוח שפרסם ה-OECD לשנת 2010⁴⁴ על שוק העבודה בישראל **דורגה ישראל בין המדינות שרמת הפיקוח על חוקי העבודה וההגנה על זכויות העובדים בהן היא מהנמוכות ביותר** במדינות המפותחות. כמו כן נמצא כי המצב בישראל הוא במידה ניכרת פחות טוב ממדד ההתייחסות למדינות מפותחות שארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) מפרסם, ובו מדובר על כ-10,000 מועסקים למפקח (בישראל פי כ-6.2 ללא סטודנטים ופי כ-3.8 עם הסטודנטים). הנתונים בישראל גבוהים אף ממדד ההתייחסות ש-ILO מפרסם בעבור מדינות מתפתחות, כ-20,000 מועסקים למפקח. בדוח בנק ישראל לשנת 2010 יש חיזוק לנתונים אלה: האכיפה של חוקי העבודה אינה מלאה, ומספר מפקחי העבודה בישראל קטן בהשוואה בין-לאומית.⁴⁵

4.3. מערכת המיסוי

למערכת המיסוי עשויה להיות השפעה על הצמיחה במשק לצד השפעה על הפער החברתי בישראל. שיעורי המס הפרוגרסיביים (כמו מס הכנסה ומס חברות) לעומת שיעורי המס הרגרסיביים (כמו מע"מ ומס קנייה) עשויים להשפיע באופן שונה על הנטייה ליזמות, להשקעות ולצריכה, וכן על הפער החברתי (כפי שהוא נמדד על בסיס ההכנסה הפנויה). בטבלה 7 שלהלן מפורטות ההכנסות ממסים כחלק מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD.

טבלה 7 – שיעור ההכנסות ממסים מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD (2008)⁴⁶

סוג המס	ישראל	OECD	הפרש
מסים ישירים	17.5%	22.3%	+4.8%
ביטוח לאומי – שכירים	3.8%	3.3%	-0.5%
ביטוח לאומי – מעסיקים	1.4%	5.0%	+3.6%
מסים עקיפים	16.2%	10.2%	-6.0%
נטל מס כולל	38.9%	40.8%	+1.9%

מהשוואת הרכב המסים בישראל לזה של ממוצע המדינות המפותחות עולה כי מערכת המס בישראל רגרסיבית לעומת הממוצע במדינות המפותחות:

מיסוי פרוגרסיבי: משקל המסים הישירים בתוצר בישראל (17.5%) נמוך מהממוצע במדינות המפותחות (22.3%); בתוכם, משקל הפרשות המעסיקים לביטוח הלאומי בתוצר בישראל (1.4%) נמוך במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות (5%). יש ציין כי לפי אומדן מינהל הכנסות המדינה, כ-83% מאומדן הטבות המס לשנת 2012 הן במיסוי ישיר⁴⁷ – מנגנון שמקטין את הפרוגרסיביות במערכת המס.

מיסוי רגרסיבי: מנגד, משקל המסים העקיפים בתוצר בישראל (16.2%) גבוה במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות (10.2%). יש לציין כי בישראל כ-17% מהטבות המס הן במיסוי עקיף, ולעומת זאת בכל המדינות המפותחות נהוג מע"מ מופחת על מגוון מוצרי יסוד.

בשנת 2009, **לראשונה בתולדות המדינה, עלו ההכנסות ממיסוי עקיף ורגרסיבי (86.6 מיליארד ש"ח) על ההכנסות ממיסוי ישיר ופרוגרסיבי (86.1 מיליארד ש"ח)**.⁴⁸ על-פי ההערכות, המשך הפחתת המסים הישירים בשנים הקרובות יביא להגדלת פער המיסוי בין ישראל למדינות המפותחות. המשמעות של עובדה זו היא

⁴⁴ [OECD Reviews of Labor Market and Social Policies, Israel 2010](#).

⁴⁵ אתר האינטרנט של בנק ישראל, [דוח שנתי 2010](#), פרק ה' – שוק העבודה, מרס 2011.

⁴⁶ אתר האינטרנט של משרד האוצר – מינהל הכנסות המדינה, [דוח שנתי 2009-2010](#), פרק כ' – [השוואות בין-לאומיות](#), מרס 2011. ממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD פרט לקוריאה, צ'ינה, הונגריה, סלובקיה ופולין.

⁴⁷ הטבות המס לשנת 2012 נאמדו ב-39.6 מיליארד ש"ח; שם, [פרק ד' – תחזית הטבות מס לשנים 2011-2012](#), מרס 2011.

⁴⁸ משרד האוצר, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים לשנת 2009](#), הודעה לעיתונות, 13 בינואר 2010.



שמדיניות המסים של ממשלות ישראל, לצד תרומתה לצמיחה, **תרמה לגידול באי-שוויון שכבר היה קיים בישראל ממילא.**

בהחלטת הממשלה מסי' 3783, מ-30 באוקטובר 2011, נקבע כי בשנת 2012 יופסק תוואי הפחתת המס ליחידים ומס החברות יוגדל ל-25%.⁴⁹ שינוי המדיניות בכיוון של הפחתת המסים הישירים ומס החברות, שהם מסים פרוגרסיביים, נועד בין היתר למנוע את התרחבות האי-שוויון.

4.4. רמת התחרותיות

רמת תחרותיות נמוכה במשק עלולה להביא לפער חברתי גדול, בעיקר בגין רווחי הון גבוהים לעשירונים העליונים והיקף תעסוקה מצומצם מרמה של שיווי משקל. בדור האחרון הונהגו בישראל כמה רפורמות מבניות והפרטות להגברת התחרותיות בענפי הטלפוניה, התחבורה הציבורית, נמלי היס, הבנקאות ועוד, אולם רמת התחרותיות בישראל עדיין נמוכה מזו שברוב מדינות המערב והאיחוד האירופי. מדד התחרותיות הגלובלי, שנוסד על-ידי הפורום הכלכלי העולמי, מודד את רמת התחרותיות על-פי פרמטרים שונים בכל מדינות העולם. במדד 2011-2012 ישראל מדורגת במקום ה-22, לעומת המקום ה-24 במדד 2010-2011.⁵⁰

יש לציין שלעיתים הממשלה תורמת לגידול בריכוזיות במשק. למשל ברפורמה בשוק הזיקוק – פיצול בתי-הזיקוק **והפרטתם** לשני גורמים שונים, שאחד מהם היה חברת "פז", המובילה את שוק הדלק – נראה שהממשלה העדיפה את השאת הכנסותיה על הגדלת התחרותיות בשוק הדלק, שכן היעד של מירוב הכנסות בגין ההפרטה הועדף על הגברת התחרותיות הענפית.

רוב ההפרטות של בנקים ושל חברות מובילות במשק נעשו לידי כמה **קבוצות עסקים**,⁵¹ ומדיניות זו עשויה להביא לגידול בריכוזיות במשק. משקלן של עשר **קבוצות העסקים** הגדולות בישראל הוא 41% משווי השוק של כלל החברות הנסחרות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב. שיעור זה גבוה יחסית למדינות המפותחות ודומה יותר למצב במדינות המתפתחות: ביפן השיעור הוא כ-3%, בבריטניה כ-5%, בספרד כ-11%, באירלנד כ-15%, בגרמניה, באיטליה, באוסטריה, בפינלנד ובנורבגיה כ-20%, ובסינגפור, בשווייץ, בצרפת, בבלגיה, בהונג-קונג, בפורטוגל ובקוריאה בין כ-25% לכ-35%. לעומת זאת בתאילנד (45%), בפיליפינים (כ-50%) ובאינדונזיה (כ-55%) השיעור גבוה לעומת ישראל.⁵²

שוק האשראי בארץ מתאפיין ברמה גבוהה של ריכוזיות, והדבר עשוי להקשות גיוס משאבים להגברת התחרות בענפי המשק. בסוף שנת 2009 היו בידי שש קבוצות העסקים הגדולות כ-25% מהאשראי העסקי הבנקאי.⁵³ יש לציין שבשנים האחרונות התפתח במהירות שוק האשראי החוץ-בנקאי, אולם גם בשוק זה חלק ניכר מהאשראי מנותב לכמה לווים גדולים.⁵⁴

⁴⁹ [החלטת הממשלה מסי' 3783](#), 30 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁵⁰ World Economic Forum, [The Global Competitiveness Report 2011–2012](#), accessed: June 4, 2012.

⁵¹ **קבוצה עסקית** – אגד של חברות המקיימות פעילות עסקית בארץ או בחו"ל, שלהן שליטה מינהלית וכלכלית משותפת ואינטרס משותף, עסקי או אתני.

⁵² אתר האינטרנט של משרד האוצר – הוועדה להגברת התחרותיות במשק, [עיקרי ההמלצות](#), מצגת, 15 בספטמבר 2011.

⁵³ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בסיס ההון לצורך חישוב יחס ההון לרכיבי סיכון: אתר האינטרנט של בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל 2008, [פרק ג' – הסיכונים והלימות ההון](#), לוח ג-10 – התפלגות ההון ויחסי ההון בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (עמ' 121); משקל שש קבוצות הלווים הגדולות: שם, ריכוזיות האשראי (עמ' 100); סך האשראי הבנקאי למגזר העסקי: שם, [אינדקסאטורים שוטפים ליציבות המשק](#), לוח 3 – יתרות האשראי במשק.

⁵⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [קבוצות עסקים בישראל – תיאור, ניתוח והשלכות](#), כתבו תמיר אגמון ועמי צדיק, יוני 2010, באתר האינטרנט של הכנסת.



באוקטובר 2010 מינה ראש הממשלה ועדה להגברת התחרותיות במשק. במרס 2012 הגישה הוועדה את המלצותיה ובהן שורה של צעדי מדיניות להפחתת הריכוזיות ולהגברת התחרות במשק.⁵⁵

4.5. ההוצאה הממשלתית האזרחית

ההוצאה הממשלתית האזרחית בכלל, ותקציבי רווחה גבוהים ורשת ביטחון סוציאלית רחבה בפרט, עשויים להביא להקטנת הפער החברתי. בטבלה 8 שלהלן מוצג משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD בשנים 2000 ו-2011.

טבלה 8 – משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל ובמדינות ה-OECD⁵⁶

מדינה	2000	2011	שינוי
ישראל	33.6%	32.4%	-1.2%
ממוצע OECD	38.4%	44.1%	+5.7%
פער	-4.8%	-11.7%	-6.9%

מהנתונים עולה כי בישראל חלה בעשור האחרון ירידה של 1.2 נקודות האחוז במשקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית, לעומת עלייה של 5.7 נקודות האחוז בממוצע מדינות ה-OECD. עקב כך הפער בין ישראל ובין ממוצע מדינות ה-OECD בתחום זה, שבשנת 2000 היה על 4.8%, התרחב בשנת 2012 ל-11.7% – התרחבות של 6.9 נקודות האחוז. כיוון שברבעון הראשון של שנת 2012 היה התוצר המקומי הגולמי ברמה שנתית של כ-900 מיליארד ש"ח, המשמעות של כל נקודת האחוז היא קרוב ל-9 מיליארד ש"ח, והמשמעות של פער של 11.7% בהוצאה האזרחית מהתוצר היא מעל 100 מיליארד ש"ח.

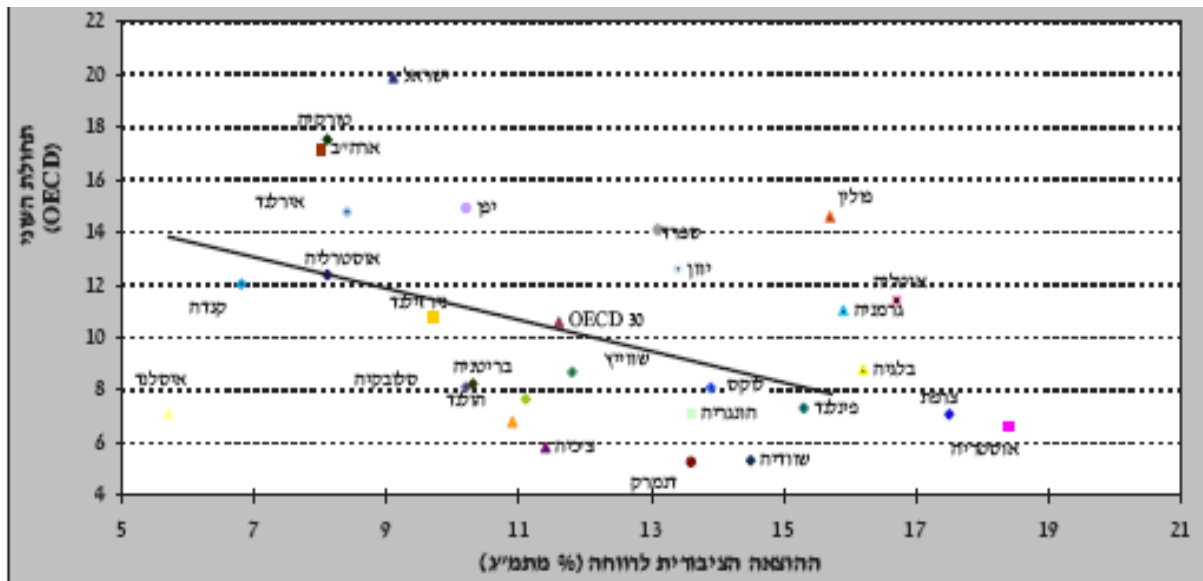
בשנים 2002–2005 היו בישראל קיצוצים נרחבים בתשלומי ההעברה, חלקם על רקע המיתון שהביא לירידה בהכנסות המדינה והכוונה לצמצם את הגירעון וחלקם במטרה לעודד חזרה למעגל העבודה באמצעות הגדלת הפער בין ההכנסה משכר להכנסה מקצבאות. בעקבות זאת ירד שיעור תשלומי ההעברה ביחס לתוצר ירידה חדה.

הקיצוצים היו חדים ומהירים (בעיקר בקצבאות הבטחות הכנסה ובדמי אבטלה), והממשלה לא נקטה במקביל מדיניות נמרצת לעידוד התעסוקה (ראו סעיף 4.4 להלן), כגון הכשרה מקצועית, סבסוד עלויות של יציאה לעבודה, עידוד עסקים קטנים והגברת האכיפה של חוק שכר מינימום. בתרשים 7 שלהלן מוצגת תחולת העוני ביחס להוצאה על רווחה מהתוצר בישראל ובכמה מדינות מפותחות.

⁵⁵ אתר האינטרנט של משרד האוצר, טיוטת המלצות הוועדה להגברת התחרותיות במשק, כניסה: 4 ביוני 2012.

⁵⁶ אתר האינטרנט של בנק ישראל, דוח שנתי 2011, פרק ו' – הממשלה הרחבה, שירותים ומימון, איור ו-1 – ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל וב-OECD, מרס 2012. הנתון על מדינות ה-OECD הוא לשנת 2010.





מתרשים 7 עולה שיש מתאם חיובי גבוה בין ההוצאה הציבורית על רווחה כשיעור מהתוצר ובין צמצום תחולת העוני. ואכן, נתוני המוסד לביטוח לאומי מלמדים כי בעוד שבישראל תשלומי העברה ומסים תורמים כ-33% לירידה בעוני בקרב נפשות, במדינות המפותחות התרומה היא כ-60% במוצג, מה שעשוי ללמד על מערכת רווחה רחבה יותר בהיקפה (וכאמור, גם על מערכת מס פרוגרסיבית יותר).

עם זאת, מתן קצבאות רווחה גבוהות לאנשים בגילי העבודה עשוי ליצור תמריץ לאי-השתתפות בכוח העבודה או לעבודה במשרה חלקית. ואכן, הפחתת קצבאות הרווחה בשנת 2003 הביאה בשנים שלאחר מכן לגידול חד בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולירידה במדד גייני של ההכנסה הכלכלית (לפני מסים ותשלומי העברה), ומשנת 2006 גם לירידה מתונה במדד גייני של ההכנסה הפנויה (לאחר מסים ותשלומי העברה), לאחר עשרות שנים של גידול במדדים אלו.

4.6. ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה (ALMP)

מעורבות הממשלה בשוק העבודה נועדה להגדיל את שיעור התעסוקה, לשפר את ההון האנושי ולצמצם את הפער החברתי. כאמור, בשנת 2010 חלקם של העובדים מתחת לקו העוני היה כמחצית מכלל העניים – כלומר עבודה אינה מבטיחה היחלצות מעוני, למרות הצמיחה המהירה יחסית בשנים האחרונות.

ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל (ALMP - Active Labor Market Policy) נכללת בעיקר בסעיפי תקציב השייכים למשרד התמ"ת, למשרד האוצר ולמשרד לקליטת העלייה, לרבות הכשרה מקצועית, מס הכנסה שלילי, תוכנית לקליטת מדענים עולים (קמ"ע) והטבות לעידוד תעסוקה. לפי נתוני ה-OECD, ההוצאה הפעילה על שוק העבודה מהתוצר בישראל בשנת 2007 היתה כ-0.2%, שיעור נמוך במידה ניכרת מהמוצג של מדינות ה-OECD, שהיה כ-0.6% מהתוצר. במדינות מפותחות קטנות ההוצאה על עידוד התעסוקה גבוהה אף יותר: בדנמרק היא כ-1.5% מהתוצר (מדד גייני בדנמרק הוא הנמוך ביותר בעולם), בבלגיה, בהולנד ובשבדיה ההוצאה היא מעל 1% מהתוצר.⁵⁸ להוצאה זו נודעת חשיבות רבה למשקים קטנים יחסית, המחזיקים בנתח יצוא גדול מהתוצר, ועל כן לכישורי העובדים ולפריון העבודה בהם השפעה מכרעת על

⁵⁷ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2008, יוני 2009.

⁵⁸ OECD, [OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel](#), January 2010.



יכולתם של משקים אלה להתמודד בתחרות הכלכלית העולמית תוך השגת שיעורי צמיחה גבוהים וצמצום הפער החברתי.

יש לציין כי לפי חישובי בנק ישראל, בשנת 2010 היתה ההוצאה על עידוד התעסוקה בישראל 0.31% מהתוצר, אולם בחישוב זה נכלל גם סבסוד מעונות יום ומשפחתונים בסך כ-920 מיליון ש"ח בשנת 2010, אשר אינו מוגדר על-ידי ה-OECD כמדניניות פעילה בשוק העבודה. בטבלה 9 שלהלן מפורטת ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל בשנים 2006 ו-2010.

טבלה 9 - ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל (במיליוני ש"ח, מחירי 2005)⁵⁹

הוצאה	2006	2010	שינוי
סבסוד מעונות יום ומשפחתונים	674.6	919.5	36.3%
הכשרה מקצועית	632.6	726.8	14.9%
שירות התעסוקה	171.2	165.3	-3.4%
עידוד תעסוקה	374.4	417	11.4%
מזה: מהל"ב	170.8	81.4	-52.3%
מס הכנסה שלילי	0	77.6	
מענק לחיילים משוחררים בעבודות מועדפות	99.3	121.2	22.1%
עידוד תעסוקת עולים	232.2	202	-13.0%
עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות	161.6	188.5	16.6%
סך הכול	2,274.8	2,651.8	16.6%
השיעור מהתוצר	0.32%	0.31%	
השיעור מתקציב המדינה	0.70%	0.72%	

מהנתונים עולה כי בשנים 2006–2010 חלה עלייה ריאלית של כ-16.6% בהוצאה האקטיבית על שוק העבודה, אולם משקל ההוצאה מהתוצר ומהתקציב לא השתנה. יש לציין כי ההוצאה על תוכנית מהל"ב ("אורות לתעסוקה") פחתה במחצית בתקופה זו ותמשיך להצטמצם בגלל ביטול התוכנית. מנגד צפוי כי ההוצאה על מס הכנסה שלילי תגדל בשנת 2012 ואילך, בשל הרחבת התוכנית לכלל הארץ.

הגדלת ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה עשויה לסייע בו בזמן בפתרון שתי בעיות:

- **הקטנת הפער החברתי** – הנתונים מעידים כי יש מתאם גבוה בין רמת ההשכלה והמיומנות המקצועית ובין יכולת ההשתכרות. על כן הגדלת ההשקעה בשוק העבודה עשויה להביא לצמצום הפער החברתי ולהקטנת העוני בקרב אנשים עובדים;
- **עידוד הצמיחה** – לעתים הביקוש לעובדים מיומנים בישראל אינו מסופק ומהווה חסם צמיחה. מנגד, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל נמוך במידה ניכרת מהשיעור המקביל במדינות המפותחות. השקעה בשוק העבודה עשויה להביא לשיפור ההון האנושי ולתרום לצמיחת המשק. להגברת היצע העובדים המיומנים ושיעור הצמיחה בד בבד עם צמצום הפער החברתי נדרשת מעורבות ממשלתית בכל הקשור להשקעות בהון אנושי, ובכלל זה הכשרה מקצועית. הנתונים על ההוצאה הממשלתית

⁵⁹ אתר האינטרנט של בנק ישראל, דוח שנתי 2010, פרק ה' – שוק העבודה, לוח ה-8 – ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה, 2005 עד 2010, אפריל 2011. הכשרה מקצועית למעט תוכניות ייעודיות לעידוד תעסוקת עולים ואנשים עם מוגבלות.



הנמוכה יחסית על שוק העבודה בישראל עשויים להסביר חלקית מדוע יש במדינת ישראל פער חברתי עמוק לצד ביקוש לא מסופק לעובדים מיומנים בעתות צמיחה, עד כדי היווצרות חסמי צמיחה.

5. המלצות ה-OECD להפחתת העוני ולהגדלת שיעורי התעסוקה⁶⁰

בשנת 2009 הגיש ה-OECD המלצות בדבר צעדי מדיניות להורדת שיעור העוני במדינת ישראל. יצוין כי בסוף חודש יוני 2012 אמורה ישראל להגיש לארגון דוח ובו פירוט עמידתה ביעדים שעלו מהמלצות הארגון. ההמלצות מתמקדות במדיניות בתחום התעסוקה ומדיניות המסים. להלן תמצית ההמלצות העיקריות בדוח, שחלקן מומשו בעקבות המחאה החברתית והמלצות ועדת-טרכטנברג.

5.1. מסים ותשלומי העברה

- **הרחבת תוכנית מס ההכנסה השלילי** לכל המדינה. ההמלצה בדוח היא להגדיל את שיעור המס השלילי בהתאם לגודל המשפחה;
- **הגדלת תשלום הבטחת הכנסה** בעיקר למשפחות עם יותר משני ילדים. עם זאת הארגון המליץ להימנע מהגדלת קצבאות הילדים האוניברסליות מעבר לאלו שכבר תוכננו;
- מתן אפשרות לקבל **זיכויי מס בגין ילדים גם על-ידי אבות**, ולא רק על-ידי אמהות, כדי להפחית את נקודות הזיכוי ה"מבוזבזות" של אמהות שהכנסתן אינה מגיעה לסף המס;
- הקלת הכלל הקיים כיום שלפיו **בעלות על רכב** שוללת זכאות לקבלת הבטחת הכנסה.

5.2. מדיניות תעסוקה

- **הרחבת התוכנית "אורות לתעסוקה"** לכל הארץ, ובתוך כך הגדרה והסדרה של תפקיד ומעמד שירות התעסוקה בתוכנית זו;
- הקלת הכללים המחייבים את מקבלי **קצבאות הנכות** המבקשים לעבוד כדי לעודד אותם לצאת לעבודה.

5.3. שירותים לילדים

- עמדת ה-OECD היא כי התמיכה **בשירותי הטיפול בילדים** (כמו מעונות יום ומשפחותונים) מתקדמת בכיוון הנכון;
- יש הצדקה להפנות יותר משאבים לשירותי תמיכה וטיפול לילדים **ערבים**.

5.4. אכיפת חוקי העבודה

- הגברת האכיפה של דיני העבודה;
- אכיפה מוגברת של דיני העבודה בענפים שמועסקים בהם עובדים זרים רבים בשילוב עם צעדים שתכליתם להגביל את התמריץ הקיים להבאת עובדים זרים;
- הגבלת כמות ההיתרים לעובדים זרים כדי לתמוך בהעלאת השכר ברמות השכר הנמוכות.

⁶⁰ OECD, [Economic review Israel - 2009](#), Chapter 4 – Policy options for reducing poverty and raising employment rates, 16 October 2009.



5.5. קצבאות זיקנה

- הקלת התנאים לקבלת גמלת השלמת הכנסה במטרה להרחיב את מעגל הזכאים ;
- גיל הפרישה של נשים יהיה 64 עד חודש מאי 2017. מוצע להמשיך את העלאת גיל הפרישה מעבר לשנת 2017 ולהשוות את גיל הפרישה של נשים לזה של גברים – 67 ;
- הפחתת הקלות המס על חיסכון לטווח קצר (כמו קרנות השתלמות) ושימורן לחיסכון פנסיוני לטווח ארוך.

