

פרק 2 | ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא¹

פרק זה מציג בעיקר סוגיות רלוונטיות בנושא עוני ואי שוויון במטרה להעמיק את ההבנה של תופעת העוני והפערים בחברה. הדייווח השוטף על עוני ופערים מובא בסעיף 3 להלן, כדי למנוע כפילות בין דוח ממדי העוני והפערים החברתיים השנתי לבין פרק העוני בסקירה השנתית.

השנה נעמיק בשני נושאים: הנושא האחד הוא סוגיית העוני בקרב משקי בית עובדים (סעיף 4), שבו נדון בין היתר בקשר שבין עוני במשפחות עובדות לבין מיצוי פוטנציאל העבודה בקרבן, עם דגש על אמהות חד-הוריות, והנושא האחר הוא היעילות שבהעלאת שכר המינימום ככלי למאבק בעוני ואי-שוויון. נושאים נוספים שנדון בהם הם סוגיית הפיזור של משקי הבית מסביב לקו העוני, המדגישה את התחלקות האוכלוסייה מתחת לקו העוני למשפחות הנתונות בעוני עמוק ולאותה שכבת הביניים הסמוכה לקו העוני מלמעלה והחיה בסיכון להידרדר אל העוני. נתבונן גם בעוני לפי קבוצות אוכלוסייה ואזורים. נדון גם באיזו מידה קצבאות הקיום מספיקות כדי לכסות את המינימום למחיה בכבוד כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי. בחלק האחרון לפרק זה ננתח את השפעת מדיניות המסוי והקצבאות על תחולת העוני ועל מדד האי-שוויון של ג'יני.

2. התפתחות ההוצאה החברתית בשנים 2000–2010

סך ההוצאה החברתית בישראל ירד בכ-3 אחוזי תוצר בשנים 2002–2004 שבהן הופעלה מדיניות של צמצום הוצאות חברתיות, ומאז היא התייצבה בכ-15 עד 16 אחוזי תוצר. בתוך כך חלה הרחבה מתמשכת של חלקה של ההוצאה המוקדשת לרווחת הקשישים. עיקר העלייה במשקל התמיכה בקשישים נובע משיפור בקצבת הזיקנה. חלק קטן יותר מהגידול ביחס התמיכה הכספית שמופנית לקשישים נבע מהשיפור הכלכלי שחל במשק ב-2010 ואשר הקטין את הצורך בתמיכה בגיל העבודה בעיקר בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה, זאת כמובן בהינתן התמיכה הדלה שניתנת בלאו הכי לנוקקים בגיל העבודה (לוח 25 בנספח עוני).

סך ההוצאה החברתית בישראל ירד בכ-3 אחוזי תוצר בשנים 2002–2004 שבהן הופעלה מדיניות של צמצום הוצאות חברתיות, ומאז היא התייצבה בכ-15 עד 16 אחוזי תוצר

3. התפתחות העוני ב-2009 ובמחצית הראשונה של 2010

ממדי העוני בישראל ניכרים הן ברמה הכללית והן במבט על קבוצות אוכלוסייה (לוח 1). תחולת העוני בכלל המשפחות בישראל הגיעה לרמה של 20.5%, עם הבדלים ניכרים בין יהודים לערבים (15.2% לעומת 53.5% בהתאמה). פער ההכנסות הממוצע מקו העוני מגיע ל-35.5% בכלל האוכלוסייה ובקרב משפחות עם ילדים – ל-36.5%.

במשק הישראלי חלה ב-2010 תפנית חיובית בתחום הפעילות הכלכלית, זאת לאחר השפל הכלכלי שאפיין את המשק בסוף 2008 ובמהלך חלק משנת 2009.

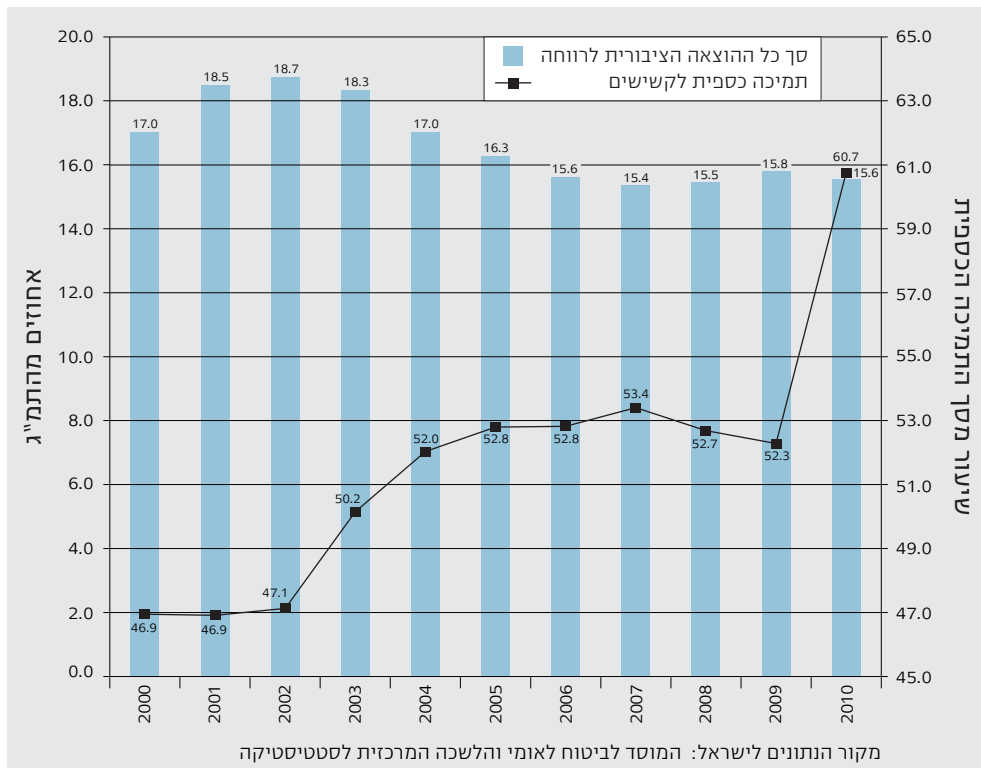
השינוי ברמת הפעילות גם נתן אותותיו בהתפתחות ממדי העוני. על פי הנתונים החצי-שנתיים שיעור הנפשות העניות החל להתייצב ברמה גבוהה במחצית השניה של 2009. במחצית הראשונה של 2010, שבה נרשמה האצה בפעילות הכלכלית, ירד במקצת שיעורן.²

תחולת העוני בכלל המשפחות בישראל הגיעה לרמה של 20.5%, עם הבדלים ניכרים בין יהודים לערבים

1 בפרק זה הוצג בעבר דוח עוני בנוסף לניתוחים אחרים. מ-2007 דוח העוני מתפרסם בגרסה מורחבת ומעמיקה במועד מוקדם יותר – סמוך לקבלת נתוני סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2 בעת הכנת הסקירה יש בידינו נתונים שנתיים עד 2009 ונתונים חצי-שנתיים עד המחצית הראשונה של 2010. ניתוח מפורט על נתונים אלה פורסמו בדוח ממדי העוני - 2009 ובמסמך "מגמות בהתפתחות העוני ורמת החיים במחצית הראשונה של 2010". שניהם ניתנים להורדה מאתר המוסד לביטוח לאומי www.btl.gov.il.

תרשים 1

הוצאה ציבורית לרווחה באחוזי תוצר, 2000-2010



נתוני הצמיחה הכלכלית בישראל מצביעים על קשר שלילי בין צמיחה כלכלית לבין מצב העוני. במלים אחרות – תקופות של צמיחה כלכלית מלוות בירידה בשיעור העניים או בהתייבבות או בהתמתנות השינוי בו. קשר זה משתקף בתרשימים 2 ו-3 של נתונים חצי-שנתיים – לפי הנתונים הרשמיים (נתונים של סוף שנה) וכן לפי הנתונים של אמצע השנה.³ כך למשל חלה ירידה בתחולת העוני הכללית במהלך התקופה שמ-2005 עד המחצית הראשונה של 2008, שבה היתה צמיחה מהירה למדי (לוח 1). לעומת זאת המיתון שפרץ במחצית השנייה של 2008 הביא לעלייה חדה בשיעור העניים.⁴

נתוני הצמיחה הכלכלית בישראל מצביעים על קשר שלילי בין צמיחה כלכלית לבין מצב העוני

הקשר השלילי הנ"ל בין צמיחה לבין עוני (ואי-שוויון) לפי הכנסות צפוי למדי, והמפתיע הוא שהקשר בין הצמיחה לבין הביצועים של המדדים החברתיים הוא כה חלש. תופעה זו של קשר חלש ידועה גם במדינות אחרות; באיחוד האירופי למשל הגיעו זה זמן רב למסקנה שחשוב לכלול ביעדים החברתיים באופן מפורש את המושג של צמיחה מכלילה (inclusive growth),⁵ דהיינו כלי

3 שתי הסדרות מופקות על ידי הלמ"ס. דוח העוני הרשמי (עם נתוני סוף שנה) של הביטוח הלאומי מבוסס על הנתונים הקלנדריים.

4 מדידת העוני בישראל מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה שיש להעריכה בויקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה, כפי שהיא משתקפת בהכנסה, ירודה במידה ניכרת ביחס לחברה, ובאופן ספציפי – אם הכנסתה הפנויה לנפש תקנית נופלת ממוחצית החציון של הכנסה זו. הממצאים המוצגים בדוחות העוני והפערים החברתיים וכן בפרק זה של הסקירה מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף. לפירוט והרחבה נוספים של שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.

5 זהו מושג דומה למושג pro-poor growth, שנמצא בשימוש למשל של הבנק העולמי. ר' למשל מסמך של Kakwani ו-Pernia בנושא ב- (<http://www.adb.org/poverty/forum/pdf/ProPoor.pdf>).

לוח 1

תחולת העוני של משפחות ויחס פער ההכנסות, לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים),
2009-1 2008

יחס פער ההכנסות		הכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים		קבוצת האוכלוסייה
2009	2008	2009	2008	
35.5	34.2	20.5	19.9	סך כל האוכלוסייה
33.1	32.8	15.2	15.3	יהודים
38.3	36.0	53.5	49.4	ערבים
24.8	23.0	20.1	22.7	קשישים*
26.4	29.4	17.4	18.0	עולים
37.8	37.8	56.9	54.9	חרדים**
36.5	35.4	26.8	24.5	משפחות עם ילדים - סך הכול
34.7	33.9	20.2	17.8	1-3 ילדים
38.1	36.7	59.9	57.8	4 ילדים ויותר
39.0	37.1	69.4	68.6	5 ילדים ויותר
35.3	36.9	32.3	28.8	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
28.4	26.9	13.4	12.2	עובד
28.0	26.5	13.5	12.2	שכיר
31.3	29.7	12.5	12.7	עצמאי
52.3	50.9	68.9	71.4	לא עובד בגיל עבודה
29.7	28.0	24.9	23.0	מפרנס אחד
21.7	20.6	3.7	3.0	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית				
35.8	35.4	26.1	24.4	עד 30
36.1	33.9	22.7	20.7	31-45
38.3	39.0	14.5	14.5	46 עד גיל הפנסיה
23.0	21.4	20.7	23.1	גיל פרישה לפי חוק***
השכלה של ראש משק הבית				
38.4	35.9	42.0	44.6	עד 8 שנות לימוד
35.2	33.9	24.2	22.1	9-12 שנות לימוד
34.2	33.5	13.0	12.8	13 ויותר שנות לימוד

* בהתאם להגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מגיל 60 לאשה ו-65 לגבר.

** עקב תנודתיות מוצג ממוצע נע של שנתיים. הגדרה חרדים לפי עבודה גוטליב-קושניר (2009).

*** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה. לפיכך אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד להשלמת תהליך העלאת גיל הפרישה.

מדיניות שמאפשרים להגביר את הקשר בין צמיחה למצוקה כלכלית חברתית, כך ששכבות חלשות יותר בחברה יוכלו להיות שותפות להצלחה כלכלית באמצעות הגברת תעסוקתן בשכר הולם. יעדים כאלה יש להשיג באמצעות שיפור הכדאיות לעבוד, למשל באמצעות הטבות מס, סובסידיות, הכרה בהוצאות יציאה לעבודה בתחום המסים ועוד. כפי שהראה דוח ה-OECD מדינת ישראל משקיעה כשישית בלבד במדיניות פרו-אקטיבית בשוק העבודה החלש בהשוואה לנעשה במדינות ה-OECD.

תרשימים 2 ו-3 מצביעים אמנם על השפעת הצמיחה במשק על ממדי העוני בכיוון הרצוי אך עוצמת ההשפעה חלשה. דרושים צעדי מדיניות נוספים ובמינון מספיק כדי לחזק את השפעת הצמיחה על אוכלוסיות עניות, זאת משום שמבחינה פוטנציאלית הצמיחה הכלכלית מהווה כלי חשוב להקטנה בת-קיימא של ממדי העוני והאי-שוויון, שכן ביכולתה לפעול להגברת התעסוקה ושיפור השכר של מעוטי יכולת. כל עוד מנגנון זה לא פועל כראוי, ישנה החמצה מבחינת מדיניות הממשלה. אפשר לשפר את השפעת הצמיחה על העוני הן בין היתר באמצעות שכר מינימום הולם, אכיפתו היעילה באמצעות הפניית משאבים מספיקים למשרד התמ"ת והפעלה מחדש של תוכניות לעידוד התעסוקה. חשוב שתוכנית כזו תאפשר ללקוח המחפש עבודה לבחור את המפעיל בעצמו כך שתיווצר תחרות בין המפעילים. יש לדאוג לכך שמעגל המפעילים יורחב ויכלול יחידה מחוזקת מבחינת כוח אדם של שירות התעסוקה וכן חברות ללא כוונת רווח או "עסקים חברתיים" לצד חברות השמה פרטיות למטרות רווח, כפי שהיו בתוכנית "אורות לתעסוקה". גם הפעלת מס הכנסה שלילי משמעותי יותר מהקיים כעת צריכה להוות חלק מרכזי של תוכנית אקטיבית להגברת התעסוקה.⁶

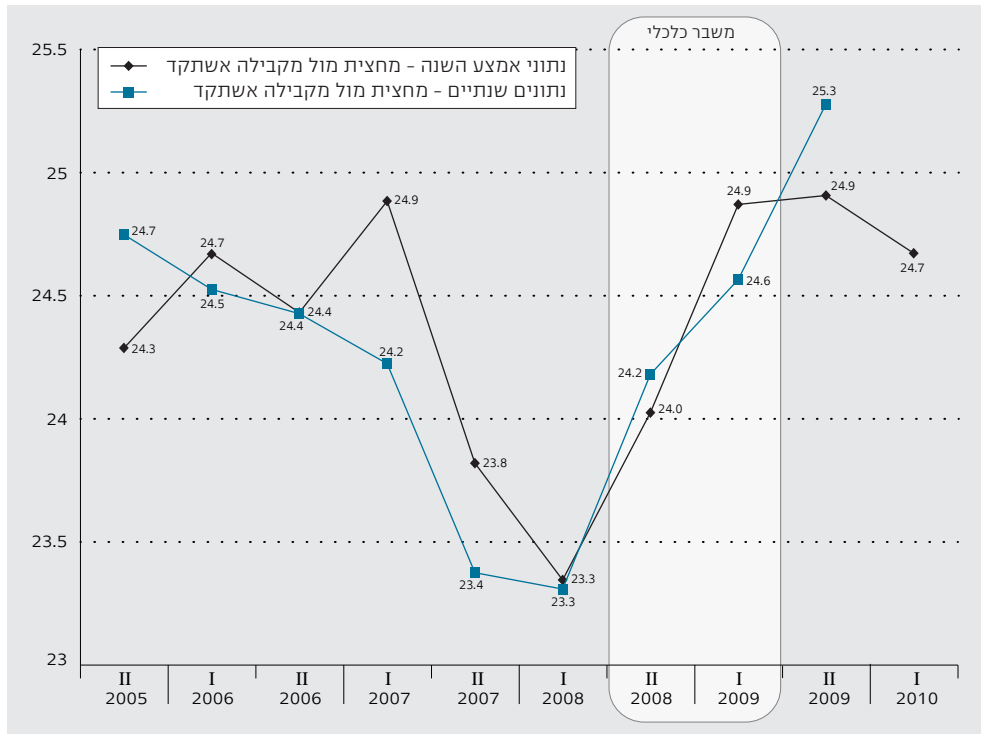
דרושים צעדי מדיניות נוספים ובמינון מספיק כדי לחזק את השפעת הצמיחה על אוכלוסיות עניות

אפשר לשפר את השפעת הצמיחה על העוני בין היתר באמצעות שכר מינימום הולם, אכיפתו היעילה והפעלה מחדש של תוכניות לעידוד התעסוקה

תרשים 3 מראה כי מגמת השינויים (בנקודות אחוז) בתחולת העוני דומה למדי בין שתי סדרות הנתונים, ולפיכך סביר לצפות שגם בנתונים של סוף השנה תחולת העוני של המחצית הראשונה של 2010 תרד.

תרשים 2

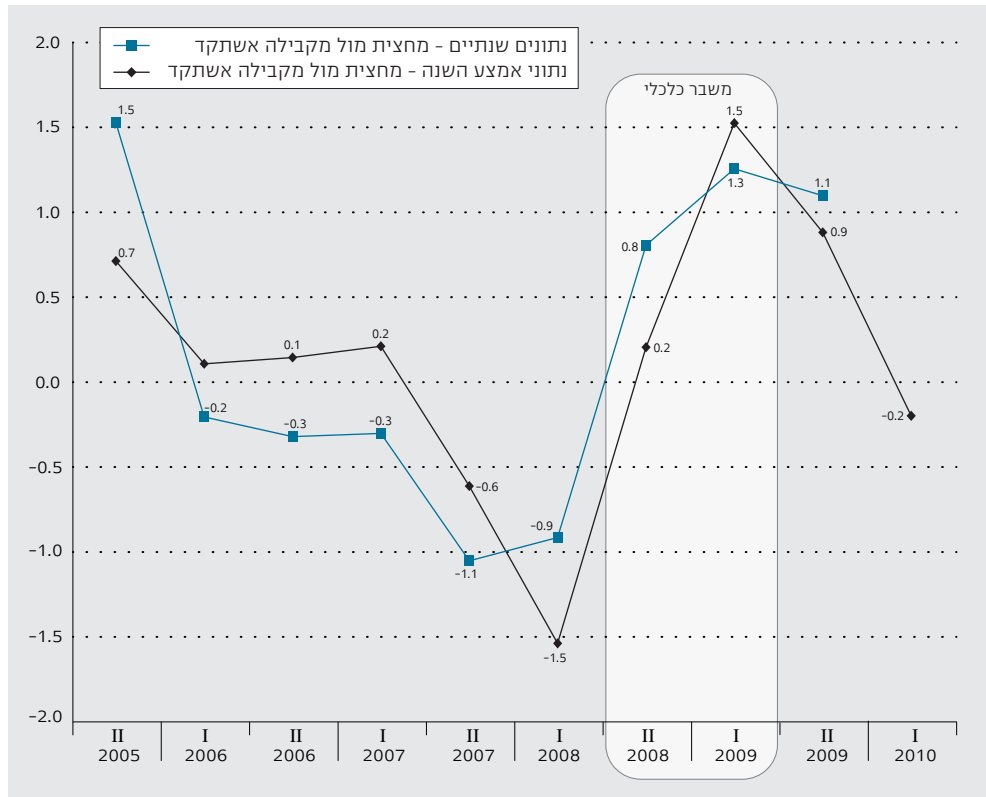
תחולת העוני במחציות-שנה לפי הדוח השנתי והדוח באמצע השנה, 2010-2005



6 ר' דיון בסקירה שנתית 2009 של המוסד לביטוח הלאומי, עמ' 32 עד 44, ובייחוד עמ' 38.

תרשים 3

שינוי בתחולת העוני (נפשות, מחצית מול אותה תקופה אשתקד), 2010-2005



עליית המחירים שחקה את שכר המינימום בשנים 2010-2008 בכ-6%

התפתחות זו תואמת היטב את ההתפתחות בשוק העבודה כפי שהיא מתבטאת בירידה בשיעור האבטלה: זה נסק מרמה נמוכה ברבעון השלישי של 2008 (מתחת ל-6%) לכמעט 8% ברבעון השני של 2009 (נתונים מנוכי עונתיות) והחל לרדת שוב ברציפות לרמה של כ-6% אשר מסביב לה התייצב עד סוף 2010 ובתחילת 2011. במקביל חלה שחיקה מסוימת בשכר המינימום הריאלי: עליית המחירים שחקה את שכר המינימום בשנים 2010-2008 בכ-6%. הגדלת קצבאות הזיקנה ועדכון השוטר מנעו שחיקתן ואף אפשרו הגדלתן במונחים ריאליים ב-1%-2%.

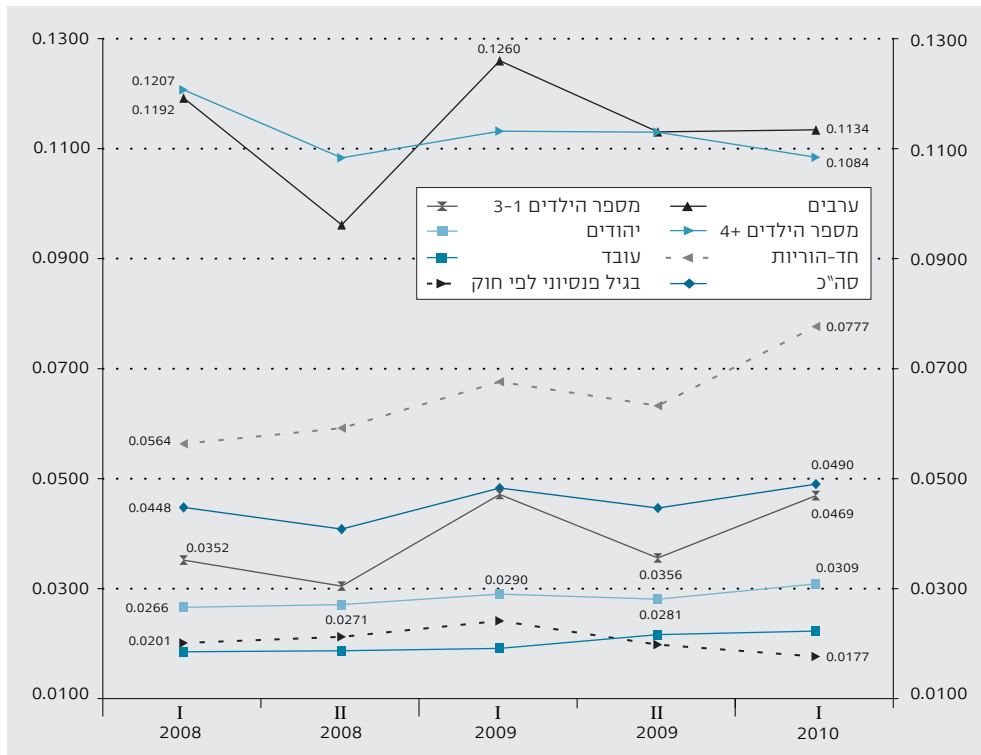
חומרת העוני גדלה בתקופה האחרונה בעיקר בקרב ערבים ומשפחות גדולות

חומרת העוני כפי שהיא נמדדת על ידי מדד ה-FGT גדלה בתקופה האחרונה בעיקר בקרב ערבים ובקרב משפחות גדולות, והיא גבוהה בערך פי שתיים מזו של האוכלוסייה הכללית (תרשים 4). בעוד שחומרת העוני הכללית עלתה בתקופה האחרונה, החומרה בשתי קבוצות אלה מצביעה על

7 מדד ה-FGT פותח על ידי Foster, Greer ו-Thorbecke (Econometrica, 1984) והפך בשנים האחרונות למקובל ביותר לביטוי חומרת העוני. מדד זה משלב בין תחולת העוני לבין בפער ההכנסות בצורה מיוחדת. הוא נותן משקל גדול יותר במצרך ככל שפער ההכנסות של המשפחה גדול יותר. המדד יכול לקבל ערכים בין 0 (כאשר פער ההכנסות המצרפי מקו העוני הוא מזער) ל-1 (כאשר פער ההכנסות המצרפי מקו העוני מרבי). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה: $1/n * \sum ((z_i - y_i) / z_i)^2$ כאשר z_i היא הכנסת קו העוני ו- y_i היא ההכנסה של משפחה ענייה (דהיינו קטנה מקו העוני) ו- n הוא סך האוכלוסייה. בספרות המקצועית מעדיפים מדד זה למדידת עוני על פני תחולת העוני, שכן הוא עומד בתנאים תיאורטיים חשובים הדרושים ממדדי עוני. תנאי מרכזי הוא למשל "תנאי ההעברה", אשר לפיו מדד עוני ראוי צריך להצביע על שיפור אם סכום כסף מועבר ממשפחה עשירה למשפחה ענייה. מאחר שתחולת העוני אינה רגישה לעוצמת העוני, היא לא עומדת בתנאי זה ואילו מדד ה-FGT עומד בו, דבר שהופך אותו לתנאי מועדף מבחינה תיאורטית.

התמתנות מסוימת. לעומת זאת עלתה חומרת העוני בצורה ניכרת וברציפות בקרב משפחות חד-הוריות. גם במשפחות עם 1-3 ילדים חלה לאחרונה הרעה בחומרת העוני. בקרב זקנים ובקרב עובדים חומרת העוני אינה גדולה במיוחד, ובקרב זקנים היא הצטמצמה בתקופה האחרונה.

תרשים 4
מדד חומרת העוני (FGT) של קבוצות אוכלוסייה שונות, 2008-2010



אומדן לתחולת העוני ב-2010

כניסת המשק למיתון ובעקבותיו הגידול באבטלה מסוף 2008 עד אמצע 2009 לוו בעלייה בתחולת העוני, ואילו חידוש הצמיחה במהלך 2009 ובתחילת 2010 ובעקבות כך הירידה בשיעור האבטלה מצביעים על סיכוי לתפנית לטובה גם בתחולת העוני. הירידה הקלה בתחולת העוני במחצית הראשונה של 2010, לאחר התייצבותה במחצית השנייה של 2009 (על פי נתוני אמצע השנה), מחזקת הערכה זו שפורסמה בדוח ממדי העוני האחרון, שלפיו העלייה בתחולת העוני במהלך 2009 היתה זמנית. המשך הירידה בשיעור האבטלה מ-7.6% ב-2009 ל-6.6% ב-2010 והתייצבותה על רמה נמוכה יותר במחצית השנייה ובתחילת 2011, יחד עם המשך התרחבות המשק והעלייה הריאלית בשכר הממוצע – אמנם רק ב-0.9% – משפרים את הסיכויים להמשך צמצום תחולת העוני ב-2010 בהשוואה ל-2009.

במהלך 2010 נשחק שכר המינימום – מ-47.3% מהשכר הממוצע בשנת 2009 ל-45.7 אחוזים ממנו, דבר שהשפיע לרעה על ממדי העוני והאי-שוויון של משפחות עובדות בתקופה זו.⁸ גם בשיעור

במהלך 2010 נשחק שכר המינימום, דבר שהשפיע לרעה על ממדי העוני והאי-שוויון של משפחות עובדות בתקופה זו

8 כידוע הועלה שכר המינימום ב-2011 והוא צפוי לעלות בפעם נוספת ב-2012. ר' דיון בתיבה שבפרק זה.

לוח 2

הגורמים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2010-2005

2010	2009	2008	2007	2006	2005	הגורם המשפיע
4.7	0.8	4.2	5.3	5.7	4.9	שיעור הצמיחה של התוצר המקומי
2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה
0.9	-2.5	-0.4	1.8	1.3	1.8	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
6.6	7.6	6.1	7.3	8.4	9.0	שיעור האבטלה
28.1	31.8	26.7	23.5	23.7	23.9	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
45.7	47.3	46.8	47.5	46.2	45.5	שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע

מקבלי דמי אבטלה (מסך המובטלים לפי הלמ"ס) חלה ירידה, מ-31.8% ל-28.1%. הגורמים הללו פעלו אפוא בכיוונים סותרים על הסיכוי להמשך הירידה בתחולת העוני גם במחצית השנייה של 2010.

4. סוגיות נבחרות

א. תחולת העוני ופיזורו (עוני חמור והסיכון לעוני)

חיים בסיכון להידרדרות לעוני עלולים לערער את היציבות החברתית

אחת הדרכים להגדיר עוני חמור הוא לבדוק משקי בית שהכנסתם נופלת עמוק מתחת לקו העוני הרשמי של 50% מההכנסה החציונית של ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית. כך למשל מקובל להתייחס למשקי בית שחיים ברמת הכנסה נמוכה מ-40% מההכנסה החציונית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור⁹ ואילו על פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו העוני הרשמי אך הן נופלות מתחת לרף של 60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית החיים בסיכון לעוני.¹⁰ לוח 3 להלן מציג את תמונת העוני של קבוצות אוכלוסייה שונות לפי גישה זו.

כפי שאפשר להתרשם מהלוח, בסך הכול אחוז קטן יותר חי מעט מעל קו העוני מאשר האחוז שחי בעוני חמור, אך הוא בסכנת הידרדרות למצב של עוני. לתופעה של חיים בסיכון להידרדרות לעוני משמעות רבה מבחינת היציבות החברתית והם עלולים לערער יציבות זו. זאת כיוון שהיא מרמזת על פגיעות גדולה של החברה ועל מצב שבו אירוע כלכלי שלילי משמעותי או הצטברות אטית של אירועים כאלה עלולים לדרדר קבוצת אוכלוסייה מסוימת אל מצב של עוני כאשר אוכלוסייה זו לא רגילה לכך. מצב כזה עלול להתרחש בעקבות זעזוע כלכלי או חברתי כלשהו, שיכול להיווצר מסיבות שאינן קשורות כלל למדיניות בישראל, כמו משבר חיצוני. ההתנגדות הטבעית של קבוצה שלא רגילה לחיות בעוני ואשר קולטת בשלב מסוים את מצוקתה היא רכיב מרכזי לערעור היציבות החברתית. ככל שקבוצת האוכלוסייה צעירה יותר כך גם התנגדותה תגדל, שכן היא רואה במצבה פגיעה שעלולה להימשך לטווח ארוך והיא חשה את הפגיעה בסיכוייה לרכוש השכלה ולשפר את יכולת ההשתכרות שלה.

9 גישה מקובלת יותר בקרב חוקרי עוני היא להגדיר עוני חמור בעזרת מדד ה-FGT שמבטא בדרך כלל את הסכום הריבועי של פערי ההכנסות כמתואר במקומות אחרים בפרק זה. עם זאת הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

10 מדד ה-60% נקבע על ידי האיחוד האירופי כקו העוני הרשמי של סיכון לחיים בעוני. ר' Poverty and Social Exclusion באתר: <http://ec.europa.eu/social/>

לוח 3

תחולת עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב משפחות בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2009

קבוצת אוכלוסייה	חיים בעוני חמור - מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית	חיים בעוני מתון - 40%-50% מההכנסה החציונית	חיים מתחת לקו העוני הרשמי של 50%	חיים מעל קו העוני הרשמי אך בסיכון לעוני
סך הכול	17.3	7.7	25.0	6.6
יהודים	11.0	5.9	16.9	5.6
ערבים	42.8	14.6	57.4	10.6
קשישים*	9.5	10.8	20.3	8.0
עולים	9.8	8.2	18.0	7.9
חרדים**	48.1	13.2	61.2	9.5
משפחות עם ילדים - סה"כ	22.5	8.6	31.2	7.3
1-3 ילדים	13.8	6.9	20.6	6.8
4 ילדים ויותר	48.3	13.8	62.1	8.7
5 ילדים ויותר	56.9	14.0	70.9	7.5
משפחות חד הוריות	25.5	9.3	34.8	9.6
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
עובד	11.6	6.8	18.4	6.4
שכיר	11.8	6.9	18.7	6.5
עצמאי	10.2	6.3	16.6	5.6
לא עובד בגיל עבודה	70.1	10.0	80.2	5.6
מפרנס אחד	26.2	12.5	38.7	9.2
שני מפרנסים	2.1	3.0	5.2	4.5
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	21.5	10.1	31.6	8.8
31-45	23.7	8.0	31.6	6.4
46 עד גיל הפנסיה	24.7	4.7	29.3	5.2
בגיל פרישה לפי חוק***	4.1	12.1	16.2	8.4
השכלה של ראש משק הבית				
עד 8 שנות לימוד	38.3	13.6	51.9	10.5
9-12 שנות לימוד	21.0	9.1	30.0	7.7
13 שנות לימוד ויותר	10.3	5.3	15.6	5.0

* בהתאם להגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מגיל 60 לאשה ו-65 לגבר.
 ** עקב תנודתיות מוצג ממוצע נע של שנתיים. הגדרה חרדים לפי עבודה גוטליב-קושניר (2009).
 *** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה. לפיכך אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד להשלמת תהליך העלאת גיל הפרישה.

מובן שקשה לקבוע את רמת הסיכון לחוסר יציבות וסביר שהיא מושפעת מגורמים נוספים למצב העוני. עם זאת, הקרבה לקו העוני מלמעלה מהווה סיכון. כך למשל לא מעט משקי בית עם שני מפרנסים נמצאים במרווח מעל קו העוני אך קרוב אליו ולכן פגיעה פתאומית בהכנסתם עלולה לדרדר משפחות אלה בבת אחת אל מתחת לקו העוני. בעוד שהעוני החמור הוא תופעה שולית בקרבם,

לוח 4

השפעת מדיניות הקצבאות והמסוי על התחלקות ההכנסות במשק
לפי עשירונים, 2009-2007

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומסים			
2009	2008	2007	2009	2008	2007	2009	2008	2007	
1.8	1.9	1.9	1.6	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.4	3.5	3.5	3.0	3.1	3.0	1.3	1.4	1.3	2
4.5	4.6	4.7	4.1	4.1	4.1	3.0	3.1	3.0	3
5.9	6.0	6.0	5.3	5.3	5.3	4.5	4.6	4.6	4
7.4	7.4	7.4	6.8	6.7	6.7	6.3	6.3	6.3	5
9.1	9.0	9.0	8.4	8.3	8.2	8.3	8.1	8.1	6
11.0	10.8	10.8	10.4	10.1	10.1	10.7	10.4	10.4	7
13.2	13.1	13.1	12.8	12.7	12.7	13.6	13.3	13.4	8
16.4	16.5	16.3	16.8	16.8	16.8	18.2	18.1	18.2	9
27.4	27.3	27.2	30.8	31.4	31.4	34.1	34.8	34.8	עליון
									היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון
8.5	8.1	8.0	10.4	10.2	10.3	41.6	38.9	41.5	
15.20	14.43	14.25	19.0	18.8	19.0	עשירון עליון יחסית לתחתון
8.14	7.80	7.77	10.4	10.3	10.4	27.2	25.5	27.3	עשירון עליון יחסית לשני
6.02	5.90	5.81	7.6	7.7	7.7	11.3	11.4	11.5	עשירון עליון יחסית לשלישי
4.63	4.58	4.51	5.8	5.9	5.9	7.6	7.6	7.6	עשירון עליון יחסית לרביעי
3.69	3.69	3.65	4.5	4.7	4.7	5.4	5.5	5.5	עשירון עליון יחסית לחמישי
3.01	3.03	3.01	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.3	עשירון עליון יחסית לשישי
2.50	2.52	2.52	3.0	3.1	3.1	3.2	3.3	3.3	עשירון עליון יחסית לשביעי
2.08	2.09	2.08	2.4	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	עשירון עליון יחסית לשמיני
1.67	1.66	1.67	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	עשירון עליון יחסית לתשיעי

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

הסיכון ליפול לעוני גבוה במיוחד – פי 1.9 על פי מדד זה¹¹. השילוב של חוסר המוכנות למצב של עוני של משקי בית כאלה ושל משפחות כאלה, הוא שמתרגם מצב זה לחוסר יציבות חברתית. אם לשפוט לפי מצב העוני והאי-שוויון בישראל, המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 מבטאת תסכול, וככל שהקושי הכלכלי מתרכז בקרב צעירים בעלי פוטנציאל ויכולות כלכליות, כך התסכול בנוגע למצוקה כלכלית גדול יותר, שכן מדובר בצעירים נורמטיביים לרוב שמעוניינים לעבוד ולהשתכר בכבוד.

לעומת זאת כמעט כל האוכלוסייה הענייה – חוץ מהקשישים ומשקי הבית עם יותר ממפרנס אחד – חיים בעוני חמור על פי הרף של 40% מההכנסה החציונית.

עיקר החלוקה מחדש של ההכנסות במשק נעשית באמצעות מדיניות הקצבאות. השפעת מדיניות המסוי על הפרוגרסיביות הלכה ופחתה בשלוש השנים האחרונות

לוח 4 מראה שעיקר החלוקה מחדש של ההכנסות במשק נעשית באמצעות מדיניות הקצבאות. השפעת מדיניות המסוי על הפרוגרסיביות הלכה ופחתה בשלוש השנים האחרונות. כך למשל גדל יחס ההכנסות לאחר מסים ישירים ותשלומי קצבאות בין העשירון העליון לתחתון מ-14.2 ב-2007 ל-15.2 ב-2009. השפעה דומה ניכרת – אמנם בעוצמות פחותות – גם בהשוואה לעשירונים השני עד החמישי, והסיבה לכך היא שהרפורמה במס הכנסה פגעה באופן ניכר בפרוגרסיביות של מערכת המס לא רק בקרב העניים אלא גם כלפי שכבת הביניים. הלוח גם מראה שבעשירונים העליונים 7-9 לא חלו שינויים בשנים הנסקרות ביחס לעשירון העליון.

ב. עוני לפי קבוצות אוכלוסייה ואזורים גיאוגרפיים

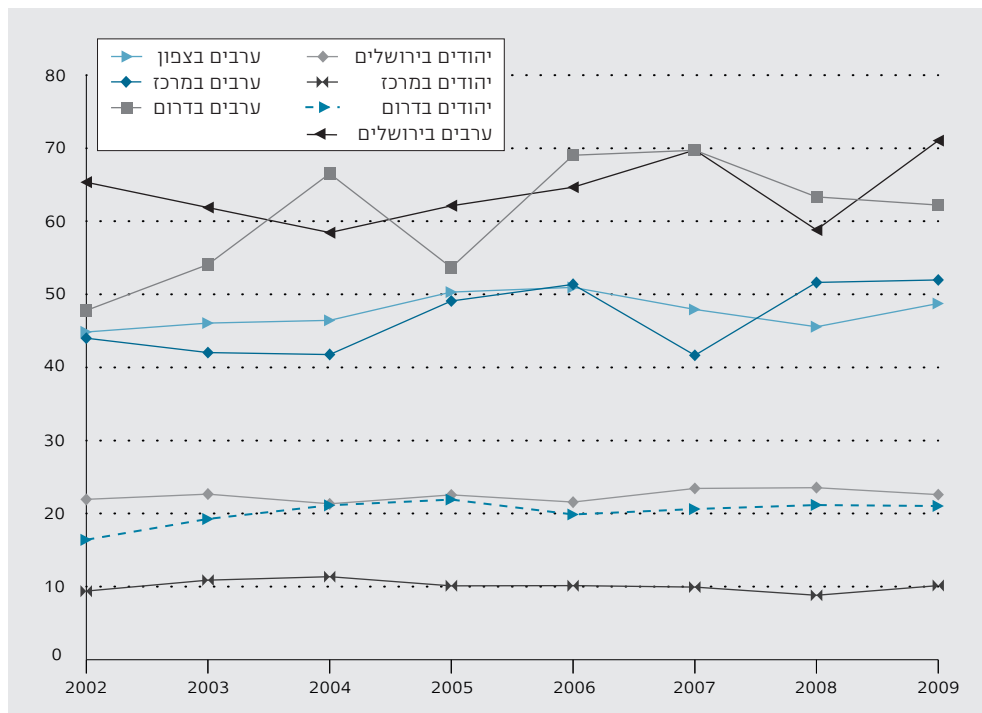
בקרב יהודים תחולת העוני היא 10%-25% בהבדלים לפי אזורים גיאוגרפיים. העוני גבוה יותר בירושלים ובדרום ונמוך במרכז ובתל-אביב. יתר האזורים מציגים עוני בין הקצוות.

בקרב ערבים העוני גבוה באופן ניכר בכל האזורים ונראית בו מגמת עלייה מסוימת לאורך השנים. התנודתיות נובעת כנראה יותר מגודל המדגם של סקר ההכנסות מאשר מסיבות כלכליות.

אפשר להגדיר את רמת תחולת העוני בקרב ערביי ירושלים וערביי הדרום כמסוכנת, שכן היא נעה בשיעורים שאינם בני קיימא. קשה להעריך מתי עלול לפרוץ משבר אך ייתכן שהאווירה המשברית הרווחת בעת הזו במזרח התיכון ומבחינה חברתית גם בישראל מסוגלת לעורר את הקבוצות החיות במצוקה כלכלית. קשה לחזות את עיתויו המדויק אך ככל שעובר הזמן ההסתברות רק גדלה. מאחר

תרשים 5

תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה ואזור גיאוגרפי, 2002-2009



שאוכלוסיות עניות לרוב הן מרובות ילדים, הסכנה לחוסר יציבות חברתית גדלה ככל שהילדים הופכים לצעירים מובטלים ומעוטי השכלה. לפיכך סימן השאלה גדול עוד יותר בנוגע ליציבות החברתית לטווח הארוך.

ג. הקצבאות יחסית לרמת החיים המינימלית - לפי קו העוני הרשמי

אפשר לראות את קו העוני כאחד הביטויים לרמת חיים מינימלית שמערכת הרווחה אמורה להבטיח. לנוכח העובדה שקיימות הגדרות עוני שונות, כך גם שיעורי הכיסוי של קו העוני על ידי קצבאות הקיום של הביטוח הלאומי יהיו שונים בהתאם להגדרת קו העוני.¹²

בלוח 5 מוצגות קצבאות הקיום כולל קצבת הילדים במונחים של "שיעור כיסוי" ביחס לקו העוני הרשמי.¹³

התמונה המתקבלת היא של רמת כיסוי נמוכה בעיקר בקרב משפחות גדולות ובקרב משקי בית שבהם ראש משק הבית מתחת לגיל 55. הכיסוי של צורכיהם נמצא באופן מובהק מתחת לרמת החיים המינימלית. כך גם בקרב משפחות שבהן שלושה ילדים ויותר: רמת הכיסוי אצלן מגיעה לשיעור נמוך ממחצית מרמת החיים המינימלית על פי קו העוני הרשמי.

לוח 5

קצבאות הבטחת הכנסה, קצבת ילדים וקצבת זיקנה (כולל השלמת הכנסה בזיקנה) כאחוז מקו העוני, לפי הרכב המשפחה וגיל ראש משק הבית, 2009

גיל של ראש משק הבית				הרכב משפחה
80+	מגיל הפרישה עד גיל 80	יותר מ-55 עד גיל הפרישה	עד 55	
113.0	106.3	87.9	70.3	מבוגר ללא ילדים
-	-	82.2	70.3	עם ילד אחד
-	-	75.3	62.2	עם שני ילדים
104.5	98.4	82.4	60.4	שני מבוגרים ללא ילדים
-	-	75.4	53.1	עם ילד אחד
-	-	73.5	51.5	עם שני ילדים
-	-	67.6	48.8	עם 3 ילדים
-	-	66.2	49.7	עם 4 ילדים
-	-	63.4	48.6	עם 5 ילדים

* לא מוצג עקב ייצוג נמוך באוכלוסייה.

ד. עוני ועבודה

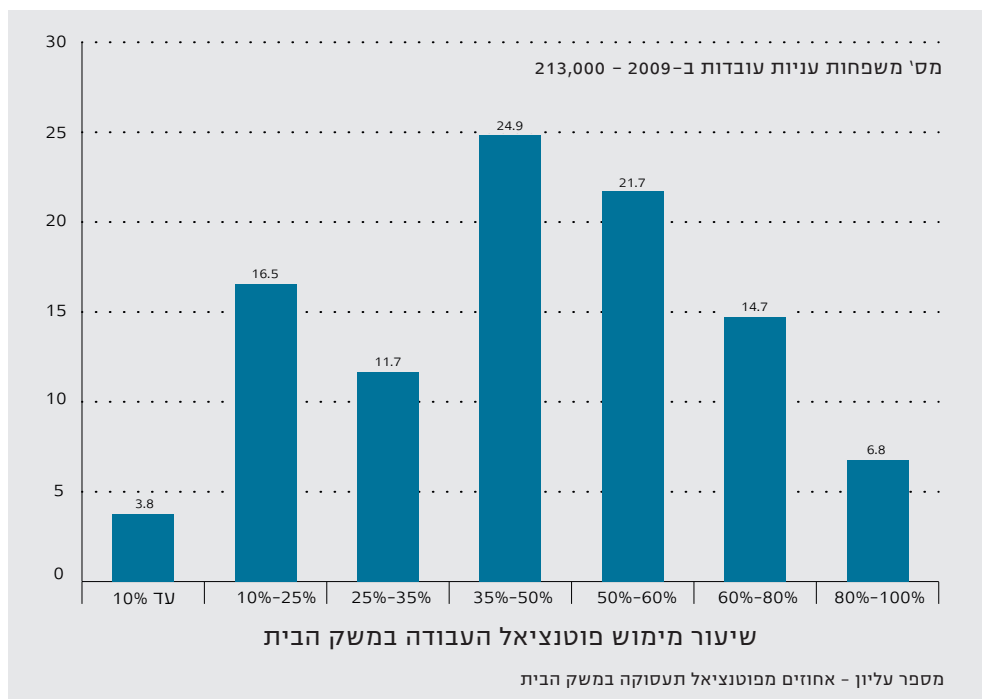
דרישה בסיסית היא שעבודה תפרנס את בעליה ותרחיק אותם ואת בני ביתם מעוני. בכל זאת אנו עדים לתופעה של עוני של משקי בית עובדים. הדבר נובע מכמה סיבות: (1) היקף מצומצם של תשומת

12 מעניין להשתמש בקווי עוני שונים לחישוב המינימום למחיה בכבוד, שכן קו העוני הרשמי מחסיר הכנסות חשובות כגון ההכנסה בעין בהתייחסו להכנסות כספיות בלבד. ההכנסות בעין מהוות, דווקא בשכבות החלשות יחסית, חלק חשוב מהכנסתן, כך שמי שאין לו הכנסות בעין והוא תלוי בקצבאות מצבו אף גרוע בהרבה ממה שמשמע מהלוח הני"ל.

13 בסקירה השנתית של 2009 הוצג לוח דומה כאשר בבסיסו קו העוני של צרכים בסיסיים על פי מדידת עוני חלופית (ר' סקירה שנתית 2009, תיבה 3, עמ' 100).

רמת הקצבאות ביחס לקו העוני נמוכה בעיקר בקרב משפחות גדולות ובקרב משקי בית שראשן מתחת לגיל 55

תרשים 6 משקי בית עניים עובדים לפי מימוש פוטנציאל העבודה, 2009



עבודה יחסית לפוטנציאל העבודה במשק הבית; (2) תמורה לא הולמת למאמץ העבודה; (3) משק הבית גדול עד כדי כך שההכנסה לנפש לא מספיקה למימון הצרכים החיוניים של משק הבית.¹⁴

בתרשים 6 מוצגת התפלגות של משקי הבית העניים העובדים לפי מיצוי פוטנציאל העבודה במשק הבית (שעות עבודה יחסית לשעות העבודה הפוטנציאליות של אנשים בגיל העבודה באותו משק בית).

התרשים מראה שב-2009 כחמישית מהמשפחות העניות העובדות היו עניות בעיקר בגלל מיצוי נמוך של פוטנציאל העבודה במשק הבית (עד רבע מפוטנציאל התעסוקה במשק הבית). קצת יותר משליש מהמשפחות העניות העובדות מימשו בין רבע לבין מחצית מפוטנציאל העבודה שלהן. כמעט מחצית ממשקי הבית העובדים מיצו לפחות חצי מפוטנציאל העבודה שלהם. שליש נוסף נותרו עניים למרות שהם עבדו יותר מ-60% מפוטנציאל העבודה שלהם.

ניתוח מעמיק יותר צריך לדון בשאלה מדוע משפחה לא ממצה את פוטנציאל התעסוקה. סיבה אפשרית נעוצה בביקושים חלשים מבחינה מקרו-כלכלית כגון שפל, תהליך של שינוי מבני בהרכב הענפים, שמחליש את הזדמנויות הפרנסה של מעוטי השכלה או בעיות של מחסור בתשתיות חיוניות להשתלבות בעבודה, כגון תחבורה הולמת, קיום אזורי תעשייה בקרבת מקום המגורים וכד'. כל אלה עלולים להוביל לביקוש נמוך לעובדים ובין היתר לעובדים מעוטי יכולת.

בקרב חלק מהמגזר החרדי – "חברת הלומדים" – שיעור התעסוקה הנמוך קשור לרצון המשפחה לחיות לפי הנורמה המקובלת בקהילתם, שלפיה לימוד התורה של הגבר עדיף על פני הגדלת הפרנסה,

ב-2009 כחמישית מהמשפחות העניות העובדות היו עניות בעיקר בגלל מיצוי נמוך של פוטנציאל העבודה במשק הבית

14 כמובן יש להתחשב ביתרונות לגודל כפי שהם באים לידי ביטוי בסולם השקילות.

וזו נשאת מוגבלת למאמץ ההשתכרות של האשה, אשר ברוב המקרים היא גם אם לילדים רבים. כמובן שגם בקרב חרדים יש ציבור שבו שני בני הזוג עובדים והם עניים. במקרה זה הסיבות לעוני של משפחות עובדות נעוץ כנראה בסיבות דומות לכל יתר המשפחות העובדות העניות – בהן תשלום שכר לא הוגן, כושר השתכרות נמוך וגודל משפחה.

הסיבות לכושר השתכרות נמוך יכולות להיות סוג הענף או סוג משלח היד שבו מועסק העובד. אינדיקציה לבעיות מסוג זה אפשר למצוא בלוח 20 של דוח העוני ל-2009¹⁵ ובו נמצא למשל שבקרב עובדים עניים שיעורם של המועסקים בחקלאות היה פי שלושה מאשר בקרב הלא-עניים. בענף בינוי יחס זה היה פי 3.7 ובחינוך השיעור היה פי 1.5. ייתכן גם שחסמים אישיים כגון נכות או השכלה לא הולמת יוצרים קושי בהשגת שכר או היקף עבודה הולמים.

סיבה נוספת לעוני בקרב משפחות עובדות היא כאמור שמשק הבית מממש את פוטנציאל התעסוקה אך התמורה נמוכה מדי, אם בגלל בעיות של אי-ציות לחוקי עבודה ומחסור בכוח אכיפה, אם בגלל יחס תלות (מספר הנפשות מעבר ומתחת לגיל העבודה) ואם בגלל יוקר מחיה יחסית לרמת השכר. סביר להניח שאלה הסיבות לקיומן של 7% המשפחות העניות העובדות בשיעור מיצוי גבוה (80% עד +100%) של פוטנציאל התעסוקה.

בעיה מיוחדת בקשר לעניים עובדים נוגעת לאמהות חד-הוריות, שכן פוטנציאל ההשתכרות שלהן מוגבל למפרנס אחד בלבד ופוטנציאל התעסוקה שלהן מוגבל ככל שילדיהן צעירים ומספרם רב יותר. אם מתווספת לכך בעיה של השכלה מועטה ומשלח יד או ענף שבהם הציות של המעסיקים לשכר המינימום נמוך, הבעיה גדולה עוד יותר.¹⁶

לוח 6 להלן מדגיש את הבעיות שבפניהן ניצבת אפילו אם חד-הורית שעובדת משרה מלאה בשכר מינימום, שכן הכנסתה נטו (כולל קצבת ילדים) אינה מאפשרת למשפחה לחיות מעל קו העוני. במלים אחרות, גם התנהגות נורמטיבית שלה (עובדת במשרה מלאה) לא תמנע ממנה להזדקק לסיוע נוסף, למשל הבטחת הכנסה!

כפי שאפשר לראות מלוח 6, שמשווה את המצב הכלכלי של אם חד-הורית נורמטיבית בשנים 2002, 2005 ו-2009, הבעיה שמציבה המדינה בפני אם חד-הורית רק מחריפה עם השנים: אם "נורמטיבית" עם ילד אחד משתכרת מעל קו העוני, אך הפער מקו העוני נשחק מ-120% מקו העוני ב-2002 ל-107% ממנו ב-2009, כך שההסתברות שלה להידרדר לעוני הולכת וגדלה בשנים האחרונות. אם חד-הורית עם שני ילדים או יותר כבר תיאלץ לחיות בעוני גם אם היא עובדת במשרה מלאה ומשתכרת שכר מינימום. העלאת שכר המינימום שהתקיימה כבר ביולי 2011 ותימשך גם במהלך 2012 מהווה מענה סביר לבעיה המתוארת כאן (ר' תיבה בהמשך).

תרשים 7 מראה כי רוב האמהות החד-הוריות עובדות בין חצי משרה למשרה מלאה אך קבוצה גדולה למדי עובדת ברבע עד חצי משרה.¹⁷ אין זה מפתיע, שכן המגבלה על אם חד-הורית הקשורה בגידול הילדים גדולה יותר מאשר על משפחה עם שני הורים. סביר להניח שהאם החד-הורית מתקשה יותר לעבוד במשרה מלאה.

בקרב עובדים עניים שיעורם של המועסקים בחקלאות היה פי שלושה מאשר בקרב הלא-עניים

אם חד הורית "נורמטיבית" עם ילד אחד משתכרת מעל קו העוני, אך הפער מקו העוני נשחק - מ-120% מקו העוני ב-2002 ל-107% ממנו ב-2009

15 ר' http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2009.aspx
 16 ר' למשל אליאב ואחרים, מגמות באי ציות לשכר המינימום – המקרה הישראלי, 2009, ועדכונים למאמר זה באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי וכן ד' גוטליב, הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל, הרבעון הישראלי למסים 110 (2000). המחקר האחרון אמנם לא עדכני אך הוא מבוסס על בדיקות אמת של משרד התמ"ת ולכן יש בו ממצאים שאין בעבודות אחרות כגון בדיקה של הקשר בין ציות לגודל העסק וכן בין ציות ומעסיקים של עובדים לא-ישראליים.
 17 אמנם מדובר בשיעור מפוטנציאל התעסוקה במשק הבית שכולל גם אחרים בגיל העבודה, אך סביר להניח שהאם החד-הורית היא היחידה בגיל העבודה במשק הבית.

לוח 6

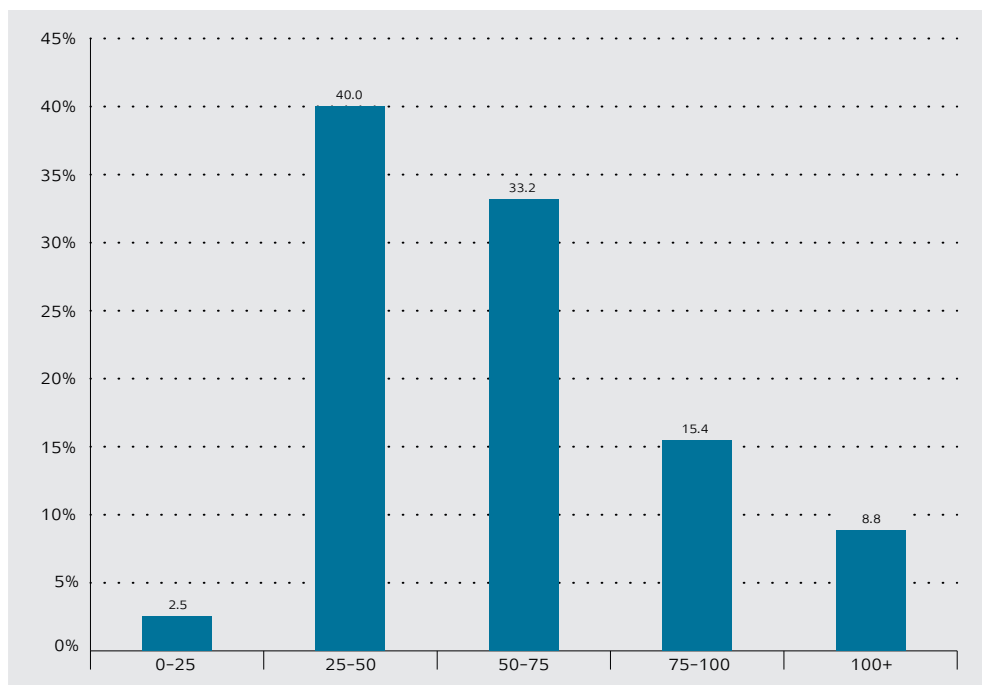
ההכנסה הפנויה של משפחה חד-הורית יחסית לקו העוני (אחוזים), שנים נבחרות

מספר ילדים במשפחה	ההכנסה הפנויה המינימלית*	ההכנסה הפנויה החציונית*	מס' ילדים במשפחה	ההכנסה הפנויה המינימלית	ההכנסה הפנויה החציונית
2009					
ילד אחד	107	161	ילד אחד	-5.0	-10.8
שני ילדים	84	125	שני ילדים	-3.5	-7.9
שלושה ילדים	73	107	שלושה ילדים	-2.4	-6.0
2005					
ילד אחד	112	172	ילד אחד	-13.7	-10.5
שני ילדים	87	132	שני ילדים	-11.2	-13.5
שלושה ילדים	76	113	שלושה ילדים	-12.4	-18.2
2002					
ילד אחד	120	171			
שני ילדים	95	138			
שלושה ילדים	86	125			

* מחושבת כסכום של שכר מינימום או שכר חציוני בהתאמה בניקוי תשלומי חובה ובתוספת קצבת ילדים.
 ** השיניים בנקודות אחוז.

תרשים 7

התפלגות המשפחות החד-הוריות העניות לפי מיצוי פוטנציאל התעסוקה, 2009



המקור: סקר הכנסות 2009 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיבודים של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי

לוח 7
הכנסה משפחתית תיניתלית כשעור מזכו העוני (אחוזים), שנים נבחרות

ההכנסה הפנייה החצינית* למשורה אחת לאחוז מקו העוני	ההכנסה הפנייה החצינית* לשורה משורות לאחוז מקו העוני	ההכנסה הפנייה המנימלית* למשורות	ההכנסה הפנייה המנימלית* לחצי למשורה וחצי	ההכנסה הפנייה החצינית למשורה אחת	ההכנסה הפנייה המנימלית* למשורות	ההכנסה הפנייה המנימלית* לחצי למשורה וחצי	ההכנסה הפנייה המנימלית* לחצי למשורה אחת	ההכנסה הפנייה המנימלית* לחצי למשורה אחת	הרכב משק הבית
	2009 לעומת 2005						2009		
-17.0	-	-	-8.6	249	-	-	164	164	יחיד ללא ילדים
-10.8	-	-	-5.0	161	-	-	107	107	עם ילד
-7.9	-	-	-3.5	125	-	-	84	84	עם 2 ילדים
-6.0	-	-	-2.4	107	-	-	73	73	עם 3 ילדים
-10.6	-10.8	-	-5.4	156	205	154	102	102	זוג ללא ילדים
-7.8	-7.9	-8.1	-3.8	121	158	119	81	81	עם ילד אחד
-6.2	-6.3	-4.6	-2.9	103	133	101	69	69	עם 2 ילדים
-4.8	-4.9	-3.5	-2.0	91	117	90	63	63	עם 3 ילדים
-4.8	-4.8	-3.6	-2.3	85	109	84	60	60	עם 4 ילדים
-5.8	-5.9	-4.7	-3.6	81	101	80	58	58	עם 5 ילדים
	2009 לעומת 2002						2005		
-5.9	-	-	-20.0	266	-	-	172	172	יחיד ללא ילדים
-10.5	-	-	-13.7	172	-	-	112	112	עם ילד אחד
-13.5	-	-	-11.2	132	-	-	87	87	עם 2 ילדים
-18.2	-	-	-12.4	113	-	-	76	76	עם 3 ילדים
-3.7	-25.1	-18.8	-12.5	166	216	162	108	108	זוג ללא ילדים
-3.8	-19.8	-15.1	-10.3	129	166	125	84	84	עם ילד אחד
-5.9	-17.1	-13.2	-9.3	109	140	106	72	72	עם 2 ילדים
-8.8	-17.3	-13.9	-10.6	96	122	93	65	65	עם 3 ילדים
-16.9	-18.9	-15.9	-13.0	90	113	88	63	63	עם 4 ילדים
	-25.9	-23.3	-20.7	86	107	84	62	62	עם 5 ילדים
							2002		
				255	-	-	184	184	יחיד ללא ילדים
				171	-	-	120	120	עם ילד אחד
				138	-	-	95	95	עם 2 ילדים
				125	-	-	86	86	עם 3 ילדים
				159	230	172	115	115	זוג ללא ילדים
				125	178	134	91	91	עם ילד אחד
				107	151	115	79	79	עם 2 ילדים
				97	134	104	73	73	עם 3 ילדים
				94	127	100	73	73	עם 4 ילדים
				98	127	103	79	79	עם 5 ילדים

* מחושבת כסכום של שורה מניימנים או שורה חצינית בהתאמה בניקוי תשלומי חובה ובתוספת קצבת ילדים.
** חשינויים בניקודות אחת.

יצוין שתכנית מס ההכנסה השלילי לא מהווה פתרון משביע רצון לבעיה זו אף שמבחינה עקרונית היא בהחלט כלי מקובל בעולם לפתרון הבעיה. כך למשל בישראל המענק בשכר של כחצי משרת שכר מינימום מסתכם בכמה עשרות שקלים ואילו בארה"ב המענק מתחיל מהדולר הראשון ועולה ברציפות עד למענק המרבי שהוא גדול באופן ניכר מזה הניתן בישראל.¹⁸

לוח 7 להלן בוחן באיזו מידה ההכנסה משכר מינימום בצירוף קצבת ילדים שהיא קצבה אוניברסלית, מספקות מינימום למחיה כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי. תשובה לשאלה זו עונה על דרישה בסיסית לפיה עבודה בשכר נורמטיבי שומרת מפני מצב של עוני.

הלוח מצביע על כמה מסקנות מעניינות: הכנסה שמבוססת על עבודה בשכר מינימום של אחד מבני הזוג בלבד לא מצליחה להגן מפני עוני. הדבר נכון גם במקרה שהמפרנס מרוויח שכר חציוני, כאשר במשפחתו שלושה ילדים ויותר! כאשר שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה המשפחה לכאורה נחלצת מעוני, אם כי השוליים מעל קו העוני צרים מאוד. נציין שחישוב זה אינו מתחשב בעלויות היציאה לעבודה הנגרמות למשק בית שבו שני ההורים עובדים במשרה מלאה. התחשבות בהוצאות היתה מביאה אפוא חלק ממשפחות אלה לעוני. על כך אפשר ללמוד מהעובדה שכאשר אחד מבני הזוג במשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר היה עובד בחצי משרה בלבד (כאשר בן הזוג עובד משרה מלאה), כדי לאפשר שמירה על הילדים, המשפחות לא נחלצות מעוני. גם משפחה עם שני ילדים תימצא במקרה זה על גבול העוני. לוח 7 גם מראה שהמצב ב-2009 הוחמר בהשוואה לשנים 2002 ו-2005. נדגיש שהרעה זו לא קשורה רק לרמה הנמוכה של קצבאות הילדים אלא גם למצב שכר המינימום הנמוך. העלאת שכר המינימום היא צעד מבורך לצמצום הבעיה.

הכנסה שמבוססת על עבודה בשכר מינימום של אחד מבני הזוג בלבד לא מצליחה להגן מפני עוני

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני¹

סוגיית שכר המינימום ככלי מדיניות זכתה לאחרונה בישראל לתשומת לב רבה. נכונות המעסיקים לציית לשכר המינימום היא תנאי חשוב להצלחת המדיניות לאכיפתו, זאת בייחוד כאשר המשאבים המוקצים לכך בידי המדינה הם דלים יחסית למדינות אחרות, כפי שאפשר ללמוד מדוח על מצב שוק העבודה בישראל בהשוואה למדינות OECD נבחרות.²

מכאן עולה, שחלק מרכזי של מדיניות שכר מינימום מוצלחת הוא לדאוג לכך שלא רק שכר המינימום הפורמלי יהיה ברמה נאותה אלא גם שכר המינימום המשולם בפועל והתלוי ברמת הציות של המעסיקים לחוקי העבודה. דווקא העלאת שכר המינימום מדגישה את החשיבות של הגברת האכיפה, שכן העלאת שכר המינימום מגבירה את הכדאיות להפרתו.

1 ר' מסמך קודם בנושא זה שהוכן במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי: www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/idkunminimum.pdf

2 האכיפה השתפרה בשנים האחרונות אך שיפור נוסף (וחיוני) מחייב הגדלת משאבים חדה לטובת אכיפת חוקי העבודה. מדינת ישראל מקציבה מפקחים מעטים לאכיפת חוקי העבודה למרות בקשות חוזרות ונשנות של משרד התמ"ת להגדלת צוות הפקחים. החסר בולט במיוחד יחסית למדינות OECD נבחרות (ר' OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, 2010, תרשים 2.4, עמ' 96). עם זאת התקבלו בשנים האחרונות במגזר הציבורי החלטות חשובות בנוגע למדיניות ההעסקה של עובדי קבלן, אשר צפויות לסייע בשיפור האכיפה של חוקי העבודה. כך למשל אפשר למנוע מקבלנים שנמצאו מפרים את חוקי העבודה בשנה שחלפה להשתתף במכרזים ולקבל הטבות שונות. נראה כי זהו כלי אפקטיבי במיוחד, שכן הוא מהווה קנס לטווח ארוך וגורף יותר מקנס מינהלי או ענישה פלילית שעולה להיגרר שנים רבות.

החלטת ההסתדרות והמעסיקים להעלות את שכר המינימום הובילה את מינהל המחקר של הביטוח הלאומי לבחון בתחילת 2011 את שאלת התועלת של צעד כזה לשיפור במדדי העוני והאי-שוויון. באמצע 2011 עסקה בסוגיה גם חטיבת המחקר של בנק ישראל³. המסקנות של שני המוסדות היו במידה מסוימת מנוגדות: בעוד שמינהל המחקר של הביטוח הלאומי ראה בהעלאת שכר המינימום תועלת רבה למאבק בעוני כפי שהדבר התבטא בצמצום תחולת העוני של משפחות עובדות ובצמצום האי-שוויון הכלכלי בקרב משפחות עובדות, בנק ישראל הציב סימן שאלה על תועלת זו: הוא כלל בניתוח לא רק את ההשפעה הראשונית (impact effect) אלא גם את ההשפעה המשנית. זו עלולה לדעתו לקעקע את ההישג הראשוני, בכך שעצם העלאת שכר המינימום תשנה את רמת החיים המייצגת (ההכנסה הכספית הפנויה החצינית לנפש תקנית) וכך את קו העוני (מחצית הכנסה זו), שמהווה מעין מינימום למחיה בכבוד.

חילוקי דעות אלה מחדדים את הדיון המהותי בשכר מינימום ככלי למדיניות חברתית, שכן ברור כי לכל כלי יש יכולת השפעה מוגבלת על היעדים של צמצום עוני ואי-שוויון, והשאלה היא למעשה מהו אותו גבול של רמת שכר המינימום. לא נוכל לפענח סוגיה זו במסגרת זו, אך כן נביא כאן סיכום של סימולציות של שני התרחישים הקוטביים – האחד שמביא בחשבון רק את ההשפעה הראשונית והאחר המתחשב בהשפעה המשנית, ולבסוף נדון בשיקולים להעדפת גישה אחת על פני האחרת.

1. התרחישים והנחותיהם

התחזית חושבה בהנחה שהחלטת התאחדות התעשיינים וההסתדרות על הרחבת שכר המינימום על ידי משרד התמ"ת תאושר בידי הממשלה. בבסיס החישובים הונחה עלייה של כ-11.7% (בהתאם להצעה) מ-20.70 ש"ח לכ-23.15 ש"ח לשעה⁴. מאחר שסקר ההכנסות האחרון שעומד לרשותנו הוא של 2009, אנו נאלצים להניח כמה הנחות לשם הפשטות:

- **הנחה 1:** השפעת העלאת שכר המינימום על רמת השכר של המשתכרים פחות משכר המינימום: הונח כי כל מי שעבד (ב-2009) יעבוד וכל מי ששכרו היה פחות משכר המינימום יישאר במיקומו היחסי, כלומר יקבל תוספת דומה באחוזים⁵. בתרגיל זה לא מונחת אפוא אכיפה מלאה מתחת לשכר המינימום אלא מעין גרירת שכר, דהיינו המשך קיום התפלגות השכר הקיימת, אך ברמת שכר גבוה יותר בהתאם לשיעור העלאת שכר המינימום.
- **הנחה 2:** השפעת העלאת שכר המינימום על התעסוקה: העלאת שכר המינימום לא תשפיע – לא לרעה ולא לטובה – על התעסוקה. זו נשמעת לכאורה הנחה גורפת אך היא פחות בעייתית משנראה ממבט ראשון, שכן ניטש ויכוח עז בספרות המקצועית בעולם בנושא זה והוא לא הוכרע. יש מי שטוען בעיקר להשפעה שלילית על התעסוקה, בין היתר עקב הפגיעה ברווחיות העסקים⁶. מהצד האחר יש מאמצע שנות ה-90 ממצאים הולכים

3 ר' הודעה לעיתונות של בנק ישראל מ-5 ביוני 2011 לקראת פרסום התפתחויות כלכליות אחרונות בחודשים האחרונים.
4 כדי להתחשב בעליית המחירים הצפויה במהלך תקופת עדכון השכר (עד תחילת אוקטובר 2012) יש צורך בתרגומה לנתוני 2009. לשם כך יש צורך בניכוי כחצי אחוז מהעלייה מ-11.7% לכ-11.2%. מצאנו כי השפעה זו זניחה על השינוי בממדי העוני.
5 אכן בספרות המקצועית על השפעת שכר המינימום על התפלגות השכר נבחנת סוגיית ה-spillover, כלומר השפעת שינויים בשכר המינימום על המשתכרים מסביב לשכר המינימום. שאלת ההשפעה מתחת לא זכתה לדיון אמפירי רב על אף חשיבותה, בייחוד במדינות כמו ישראל שבה רמת הציות לחוקי העבודה נמוכה.
6 נציגים בולטים של גישה זו הם הכלכלנים D. Neumark ו-W. Wascher.

ומתרבים בנוגע לניטרליות או לעתים אף השפעה הפוכה: לפי גישה זו שנציגיה הבולטים הם D. Card ו-A. Krueger, עליית שכר המינימום לא רק שלא פוגעת בתעסוקה אלא שהיא אף עשויה להביא לשיפור התעסוקה בקרב עובדים מעוטי מיומנויות, בין היתר בגלל הגדלת הכדאיות ליציאה לעבודה.

ממצאים מסוג זה נמצאו בכמה מחקרים, למשל בארה"ב ובריטניה⁷, בנוגע לענפים "לא סחירים", כלומר שאי אפשר לייצא אותם. ענפי שירותים הם במידה רבה כאלה, אם כי בעידן האינטרנט אבחנה היסטורית זו בין מוצרים סחירים ולא סחירים הולכת ומשתנה. סביר להניח ששתי ההשפעות (זו המצמצמת וזו המרחיבה תעסוקה) מתקיימות במקביל ואז נותר לבדוק במחקר אמפירי איזו מהן גוברת על האחרת בסיטואציה כלכלית מסוימת. בנוגע למשק הישראלי נמצא במחקר⁸ כי שינויים בשכר המינימום השפיעו באופן שלילי על מגמת הביקוש לעובדים בשכר נמוך בעיקר בענפי מוצרים סחירים, אך לא נמצאה השפעה שלילית על הביקוש בענף שירותי האוכל. סביר להניח שענף זה מייצג היטב את הענפים בשכר נמוך הבלתי סחירים, שהם בדרך כלל עתירי עובדים.⁹

• **הנחה 3:** השפעה ראשונית מול משנית: נקיטת הנחה של אי-שינוי קו העוני בעקבות העלאת שכר המינימום מדגישה את ההשפעה הראשונית. ההצדקה להנחה זו נובעת מכך שבפועל קו העוני היחסי מחושב פעם בשנה על בסיס כל השינויים שחלו במהלך אותה שנה בהכנסה החציונית. חלק מהשינויים הם לטובת החלשים וחלקם עלולים להיות לרעתם. לכן שינוי מסוים כמו למשל שינוי שכר המינימום, מצטרף לאין ספור שינויים אחרים שמשפיעים באופן כלשהו על התפלגות ההכנסות ועל היווצרות ההכנסה החציונית, כך שבסופו של דבר לא נדע מה היתה ההשפעה הסגולית של העלאת שכר המינימום על ההכנסה החציונית בשנה לאחר מכן.¹⁰ נקיטת הנחה של השפעה משנית מלאה כפי שעשה בנק ישראל למעשה מעניקה ודאות מלאה – גם אם מדומה – לקיום ההשפעה כהשפעה יחידה ומניחה את ביטולן של כל ההשפעות האחרות על רמת החיים, אשר ללא ספק מתרחשות בכל שנה. במלים אחרות, הנחת ההשפעה המשנית יוצרת הטיה לצמצום ההשפעה אף שהשפעה זו אינה ודאית כלל. מסיבה זו גופים מחקריים, הבוחנים השפעות מדיניות על העוני, מניחים בדרך כלל כי קו העוני נשאר קבוע.

מובן שאין להתעלם מההשפעה המשנית בכל מקרה. במקרה שהגדלת שכר המינימום היא ניכרת, ומשפיעה בעיקר על שכבת הביניים, אזי ההשפעה הראשונית על ממדי העוני

7 ר' Card, D., and A. Krueger, 1995, Myth and measurement: The new economics of the minimum wage "Princeton: Princeton University Press

מחקר חשוב נוסף של Addison, Blackburn, Cotti (2009), בכתב העת *wages raise employment? Evidence from the U.S. retail-trade sector*, עמ' 397-408, מצביע אף הוא על תוצאה בכיוון ההשפעה החיובית על התעסוקה בעקבות העלאת שכר המינימום בארה"ב. הניתוח התבסס על נתוני מעקב בענפים רלוונטיים לעובדים בשכר נמוך. נמצא כי ההשפעה השלילית היתה מועטה וכן נמצאו תוצאות יציבות מבחינה סטטיסטית להשפעה חיובית.

8 ר' ק' פלוג, נ' קסיר וי' רובינשטיין (2000). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי, <http://www.bankisrael.gov.il/publheb/publslf.php>.

9 המחברים ציינו כי בענפים הלא-סחירים לא היה צמצום בתעסוקה בעקבות העלאות שכר מינימום, אף שבדיקה של חלק מהרגרסיות בנספח שלהם מצביע על הרחבה בחלקה מובהקת, דבר שמוכיח את התוצאות של Card and Krueger בנתונים אמריקניים.

10 יצוין שלפני כמה שנים הוצג ניתוח כזה בדוח בפרק ח' של דוח בנק ישראל שמדגיש נקודה זו: ההשפעות על מדד העוני פורקו אז להשפעת שינוי קו העוני שמשקפת את ההשפעה של עלייה ברמת החיים ולכל יתר ההשפעות שמסוכמות כהשפעת גורמים שונים על "התפלגות ההכנסות" – ר' דוח בנק ישראל 2006, פרק ח', אזור ח', עמ' 286.

לא תהיה משמעותית ואילו ההשפעה על האי-שוויון היא העיקרית. במקרה זה עדיף לבחון את ההשפעה החברתית באמצעות מדד ג'יני, יותר מאשר באמצעות מדד העוני (ר' הלוח שלהלן). גם במקרה זה יכול להיות טעם רב למדיניות כזאת, אם כי פחות משיקולים של מאבק בעוני ויותר משיקולים של העלאת רמת החיים של שכבת הביניים.

• **הנחה 4:** השפעת הגרירה (spillover effect)

אפשר לצפות להשפעה נוספת של גרירת שכר, אשר דווקא מחזקת את כוונת המדיניות. שכרם של אנשים שהשתכרו סביב שכר המינימום צפוי לעלות בעקבות העלאה בשכר המינימום, אם כי לא בצורה אחידה. השפעה זו המכונה גם spillover effect (השפעת גרירה) נמצאה למשל בברזיל, שבה קיים חוק שכר מינימום זה זמן מ-1940, וגם במקומות אחרים. Lemos (2009) מצאה שהעלאת שכר המינימום משפיעה בצורה חיובית על התפלגות ההכנסות, בין היתר בגלל ההשפעה המשנית של גרירת שכר. השפעה זו יוצרת דחיסה (wage compression) של התפלגות השכר, או במלים אחרות – השכר הנמוך בתחתית סולם השכר נדחף לשכר הגבוה קצת יותר, בשוק העבודה הפורמלי והלא-פורמלי כאחד.

2. תוצאות

התוצאות מראות כי ההשפעה על העניים לא באמת הפכה לקטנה יותר (בהשוואה להשפעה הראשונית (ה-impact effect) בגלל חוסר יעילות, חלילה, של שכר המינימום ככלי למאבק בעוני, אלא שעלייה בקו העוני כתוצאה מהעלאת שכר המינימום, אם תתגלה בעתיד כהשפעה של ממש, תצביע על עלייה ברמת החיים. השפעה חיובית כזו תהווה ביטוי לכך שמדיניות שכר המינימום מצליחה לצמצם את הסיכון להיקלע לעוני של מי שנמנה עם שכבת הביניים הנמוכה. מדד ג'יני לאי-שוויון מצביע על שיפור שנע בין 1.7% באכיפה מלאה לבין כמחצית מזה באכיפה חלקית. כאמור לעיל ההשפעה עשויה להיות אף גדולה יותר אם נביא בחשבון את ההשפעה של גרירת שכר.

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני והאי-שוויון, על בסיס 2009

לסיכום אפשר לומר, שההשפעה של העלאת שכר המינימום תלויה במידת הרצון של הממשלה לשפר את האכיפה באמצעות הוספת משאבים למשרד התמ"ת לצורך כך. העברת משאבים זו עשויה להגדיל את ההשפעה הבסיסית (impact effect) באופן ניכר. גם אם נביא בחשבון את ההשפעה החוזרת – הלא-סבירה גם אם רצויה – של עלייה ברמת החיים בעקבות עצם הגדלת שכר המינימום, השפעה זו אמנם תקטין את ביטוי המדיניות בתחולת העוני היחסית אך היא תתבטא בממד האי-שוויון.

התרחיש הראשון בלוח שבתבה זו מניח שהעלאת שכר המינימום תלווה באכיפה מלאה. מובן שכדי לממש הנחה זו במציאות, דרוש מאמץ גדול מבחינת הממשלה לשיפור האכיפה. זאת גם המלצת ה-OECD בדוח שלו על המצב החברתי בישראל. בדוח ה-OECD אפשר גם לראות שמדינות אחרות בארגון עשו זאת בהצלחה.

11 Minimum Wage Effects in a developing country, Pages 224 S. Lemos (2009). 237 Vol. 16 (2), April, 'ר 224-237.

Pablo Fajnzylber, (2001). Minimum Wageeffects Throughout the Wage Distribution: Evidence from Brazil's Formal and Informal Sectors

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני והאי-שוויון, על בסיס 2009

שינוי בעקבות המדיניות		אחרי שינוי שכר המינימום	לפני שינוי שכר המינימום		תחולת העוני
שינוי בנקודות אחוז	באחוזים	אחוזים או ערכי מדד	מלאי	אחוזים או ערכי מדד	
אכיפה מלאה					
-5.9	-1.2	19.3	435,109	20.5	משפחות
-6.2	-1.5	23.4	1,774,777	25.0	נפשות
-5.2	-1.9	34.4	850,339	36.3	ילדים
-7.5	-2.7	32.8		35.5	יחס פער ההכנסות
-7.4	-0.00345	0.0433		0.0467	FGT
-1.7	-0.00646	0.3827		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה רגילה					
-2.4	-0.5	20.0	435,109	20.5	משפחות
-2.7	-0.7	24.3	1,774,777	25.0	נפשות
-2.3	-0.8	35.4	850,339	36.3	ילדים
-3.8	-1.4	34.1		35.5	יחס פער ההכנסות
-3.7	-0.00175	0.0450		0.0467	FGT
-0.8	-0.00297	0.3862		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה מלאה: קו עוני משתנה - 1,867.5 ש"ח					
-0.6	-0.1	20.3	435,109	20.5	משפחות
-2.5	-0.6	24.4	1,774,777	25.0	נפשות
-2.4	-0.9	35.4	850,339	36.3	ילדים
-5.2	-1.9	33.6		35.5	יחס פער ההכנסות
-2.5	-0.00116	0.0456		0.0467	FGT
-1.7	-0.00646	0.3827		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה חלקית: קו עוני קבוע - 1,836.1 ש"ח					
-0.1	0.0	20.5	435,109	20.5	משפחות
-0.9	-0.2	24.8	1,774,777	25.0	נפשות
-0.9	-0.3	35.9	850,339	36.3	ילדים
-2.8	-1.0	34.5		35.5	יחס פער ההכנסות
-1.7	-0.00079	0.0459		0.0467	FGT
-0.8	-0.00297	0.3862		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון

* לא כולל השפעה על מקבלי שכר מעל ומתחת לשכר המינימום.

ה. השפעת מדיניות הקצבאות והמסוי על עוני ואי-שוויון

בדוח ממדי העוני והפערים החברתיים של 2009 מוצג ניתוח של השפעה של תשלום קצבאות שונות על ציבור המקבלים. הניתוח נעשה באמצעות השוואת תחולת העוני לפני התערבות לזו שלאחר

קצבת הנכות מצליחה
כיום לצמצם את
תחולת העוני של
מקבליה ב-38.7%
לאחר שב-2002
צומצמה תחולה זו
ב-45.6%

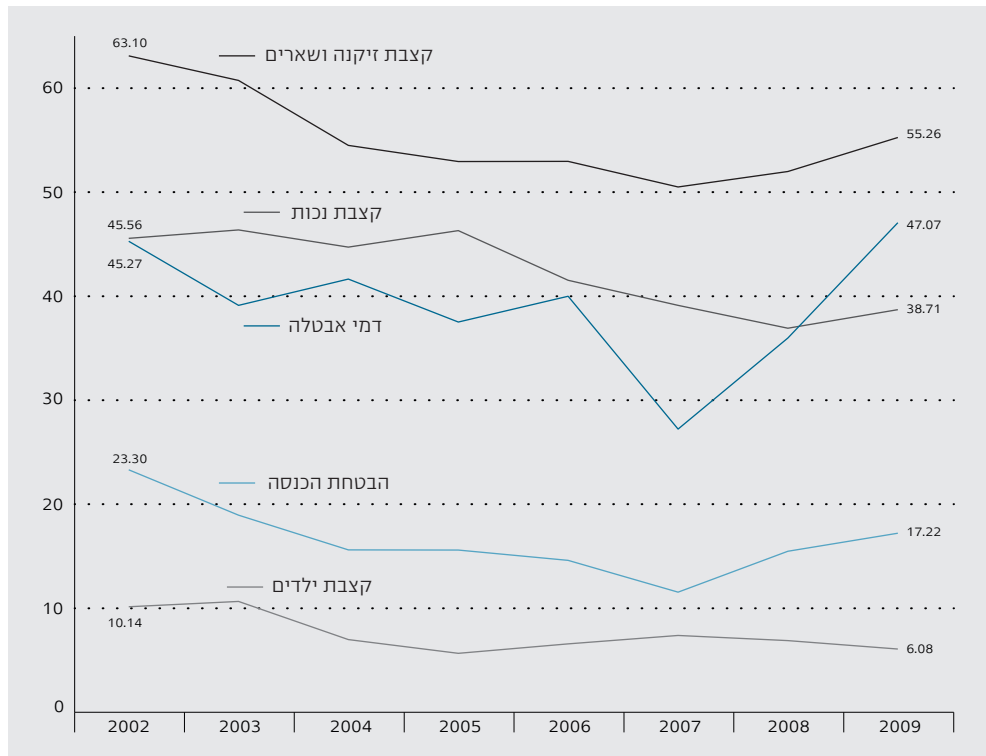
תשלום ההעברה הספציפי (תרשים 8). המספרים בתרשים מראים את גודל הצמצום של תחולת העוני הכלכלי (במונחים של אחוזים ממנה) בעקבות תשלום הקצבה הספציפית: בכל השנים הנסקרות ההשפעה המשולבת של קצבת הזיקנה והשאירים היתה הגדולה ביותר מבין השפעות הקצבאות השונות. ב-2002 קצבאות אלה הצליחו לצמצם את תחולת העוני של ציבור מקבליהן בכ-63%. במהלך השנים עד 2007 ההשפעה פחתה ומאז שוב השתפרה והגיעה לכ-55%. השיפור הגדול ביותר בשנתיים האחרונות חל בקרב מקבלי קצבת האבטלה. השפעת הקצבה על תחולת העוני של מקבליה גדלה זה שנתיים ברציפות מכ-27% ב-2007 שנחלצו מעוני בעזרתה לכ-47% ב-2009. בקצבת הנכות חלה מבחינה זאת הרעה מסוימת לאורך השנים – היא מצליחה כיום לצמצם את תחולת העוני של מקבליה ב-38.7% לאחר שב-2002 צומצמה תחולת זו ב-45.6%.

מדיניות הגדלת קצבאות הזיקנה והשאירים הצליחה לצמצם את תחולת העוני של מקבליה ב-2009 בכ-5 נקודות אחוז בהשוואה למצב ב-2007. היקף ההשפעה אמנם קטן מזה ששרר בשנת 2002, אך יחסית לקצבאות אחרות קצבת הזיקנה שמרה בשנים האחרונות על רמת החיים בצורה סבירה.

ההשפעה הקטנה על תחולת העוני הכלכלי היא של מקבלי קצבת הבטחת ההכנסה וקצבת הילדים וזאת גם במבט היסטורי. בקרב מקבלי הבטחת הכנסה (בגיל העבודה) הדבר נובע בעיקר מכך שתחולת העוני הכלכלי מאוד גבוהה בקרבם ולעומת זאת הקצבה קטנה למדי. לכן השילוב

תרשים 8

השפעת הקצבאות על תחולת העוני של מקבליהן לאורך זמן, 2002–2009

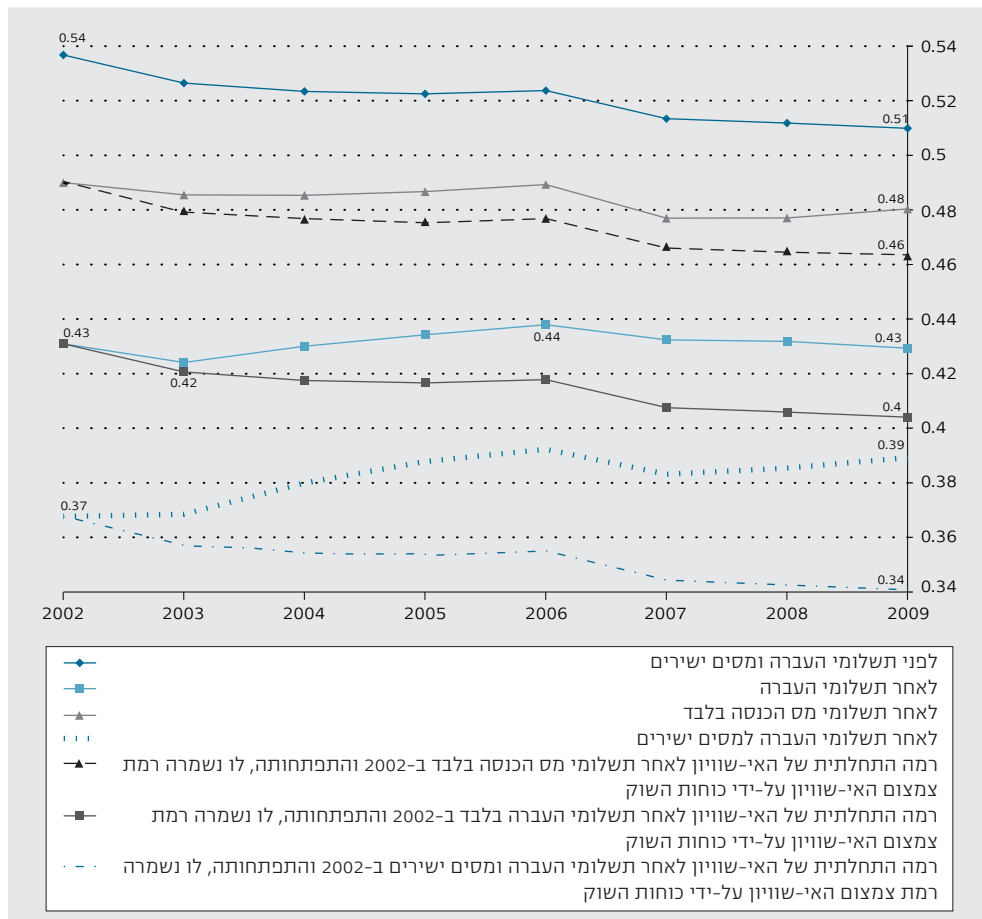


של השניים מביא להשפעה מועטה. מצב זה מחייב בין היתר הגדלה של קצבת הבטחת ההכנסה וכן חלוקה יותר צודקת של כספי הקצבה בהתאם לחומרת העוני של מקבליה.¹⁹ בקרב מקבלי קצבת הילדים הבעיה היא גודל הקצבה, שמאוד הוקטנה בשנים האחרונות, כך שהיא מהווה בשנים האחרונות כלי חלש לחלוקה מחדש, בייחוד לנוכח העובדה שלרבות מהמשפחות העניות מספר גדול למדי של ילדים.

תפקידה המרכזי של מערכת מס ההכנסה היא לממן את תקציב המדינה. הרכב המסוי בין מסים ישירים לעקיפים נועד לחלק את נטל המימון בצורה שוויונית. החלוקה בין מס הכנסה לבין המע"מ נועדה למטרה זו של חלוקת הנטל: ככל שחלקו של מס הכנסה בסך ההכנסות גדול יותר כך המערכת כולה פרוגרסיבית יותר. המגמה בשנים האחרונות היתה הפוכה ליעד זה. רפורמת המס יחד עם הפטורים ממס הכנסה על החיסכון הקטינו את מידת הפרוגרסיביות בצורה חדה. תרשים 9 מפרט את ההשפעות הסגוליות לאורך שנות ה-2000 של כוחות השוק, הקצבאות ושל המסוי הישיר (לא כולל השפעת הפטורים) על רמת האי-שוויון.

בשנים האחרונות רפורמת המס יחד עם הפטורים ממס הכנסה על החיסכון הקטינו את מידת הפרוגרסיביות בצורה חדה

תרשים 9
השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על רמת האי-שוויון, 2009-2002



19 הדבר נובע מכך שחלק מההכנסות של משק הבית אינן נחשבות במבחן ההכנסה כך שנוצר חוסר צדק ניכר בין המקבלים.

ב-2009 האומדן לאי-שוויון ללא התערבות כלשהי היה לפי מדד ג'יני כ-0.5100 ואילו לאחר ההתערבות של מסוי וקצבאות האי-שוויון הוא ירד ל-0.3900

צמצום הפרוגרסיביות במסוי והפגיעה בקצבאות מאז תחילת שנות ה-2000 יצרו גידול ניכר בממד ג'יני – הרעה של 14.2%

האי-שוויון המוכתב על ידי השוק החופשי, כלומר ללא התערבות ממשלתית כלל, גדול משמעותית מזה שלאחר ההתערבות: ב-2009 האומדן לאי-שוויון ללא התערבות כלשהי היה לפי מדד ג'יני כ-0.5100 ואילו לאחר ההתערבות של מסוי וקצבאות האי-שוויון הוא ירד ל-0.3900 – כלומר שיפור של 23.7%, שנובע מעצם ההתערבות במסוי ובקצבאות.²⁰ עם זאת התרשים מבלט את העובדה שבעבר הרחוק (ב-2002) השפעה זו היתה גדולה יותר – היא הגיעה אז ל-31.5%. במלים אחרות, מידת התיקון של האי-שוויון הנובע מכוחות השוק, קטנה על ידי המדיניות בכרבע. מעניין לציין שהאי-שוויון שנגרם על ידי כוחות השוק דווקא הצטמצם בשנים האחרונות – מ-0.5368 ל-0.5099 ואילו השפעת המסים הגדילה את האי-שוויון שלאחר השפעת מערכת מס הכנסה, בין היתר בעקבות השפעת הרפורמה במס הכנסה, שפגעה בשכבות הביניים. הפער בין הקווים הרציפים לקווים המקווקים בתרשים מראה את ההרעה שחלה ביכולת צמצום הפערים באמצעות מדיניות מסוי ישיר וקצבאות. עיקר הנסיגה חלה במדיניות הקצבאות: אפשר להבחין בהשפעתה הרגרסיבית בתקופה 2003 עד 2006 ובתיקון שחל שוב מאז לטובת צמצום האי-שוויון, כך שההשפעה בתקופה כולה היתה של זיג-זג – תחילה היא השפיעה על הגדלת האי-שוויון ובהמשך נוטרלה השפעה בלתי רצויה זו, בעיקר בעקבות מדיניות קצבאות הזיקנה.

במצטבר, צמצום הפרוגרסיביות במסוי והפגיעה בקצבאות מאז תחילת שנות ה-2000 יצרו גידול ניכר בממד ג'יני – הרעה של 14.2%.

20 מובן שאומדן זה הוא רק אינדיקציה ראשונה שכן הוא לא מביא בחשבון את תגובת הציבור שהיה מנסה במקרה כזה לשמור על רמת חייו בכוחות עצמו ביתר שאת.

