

פרק ח'

סוגיות במדיניות הרווחה

- ◆ בישראל היו בשנה שהסתיימה ביולי 2007 כ-1.7 מיליון עניים. תחולת העוני עמדה בתקופה זו על 24.7 אחוזים מהאוכלוסייה, בדומה לתחולתו בשנים 2005 ו-2006. לפי מדדים נוספים, המשקפים את היכולת לרכוש מוצרים חיוניים או סל קבוע, נרשמה ירידה בתחולת העוני בשנים האחרונות. תחולת העוני גבוהה במיוחד במגזר הערבי ובמגזר היהודי החרדי.
- ◆ למרות יציבות ואפילו שיפור קל בתחולת העוני לפי חלק מהמדדים, המשיך להתרחב שיעור העניים שלא רק הכנסתם אלא גם הוצאותיהם נמוכות מקו העוני - תופעה המעידה על גידול שיעורם של העניים המתקשים בהחלקת תצרוכתם על פני זמן.
- ◆ בעקבות הצמיחה הכלכלית והקיצוצים בתשלומי ההעברה בשנים האחרונות, נכנסו האוכלוסיות החלשות ביתר שאת לשוק העבודה - אולם מגמה זו לא לוותה די הצורך בתוכניות לעידוד התעסוקה ולהעלאת התמורה לעבודה, ומשום כך הכניסה לשוק העבודה לא הבטיחה יציאה ממעגל העוני.
- ◆ למעלה ממחצית החרדים הם עניים; זאת בשל שיעורי השתתפות נמוכים, שכר נמוך יחסית, פריון ילודה גבוה וחינוך שאינו מכוון ליצירת כושר השתכרות עתידי.
- ◆ בשנים האחרונות התחזקה אצל קובעי המדיניות הגישה שלפיה מוקד התמיכה הממשלתית באוכלוסיית הקשישים צריך לעבור מתמיכה אוניברסלית לתמיכה סלקטיבית, והקריטריון החשוב ביותר צריך להיות רמת ההזדקקות לסיוע.
- ◆ מתחילת שנות התשעים נרשמה עלייה לא מבוטלת של ההישגים בבחינות הבגרות (ללא תיקון בגין דרגת הקושי שלהן). גידול משקלם של זרמי החינוך הערבי והחרדי מיתן את קצב העלייה, בעוד ששיפור בתכונות החברתיות-כלכליות של התלמידים בתוך כל זרמי החינוך תמך בעליית ההישגים.
- ◆ הפערים בהישגים הבסיסיים בבחינות הבגרות לרעת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהשוואה לתלמידים מרקע חזק הצטמצמו במהלך התקופה, בד בבד עם התרחבות הפערים בהישגים המעידים על מצוינות.
- ◆ הביטוחים המשלימים תורמים לרמת הבריאות הממוצעת באוכלוסייה, והרחבתם משתקפת בעלייה חדה של ההוצאה הפרטית וההוצאה הלאומית לבריאות.
- ◆ שיעור המבוטחים בביטוח בריאות משלים בישראל הוא 77 אחוזים. במדינות OECD, למעט הולנד וצרפת, שיעור זה נמוך יותר.

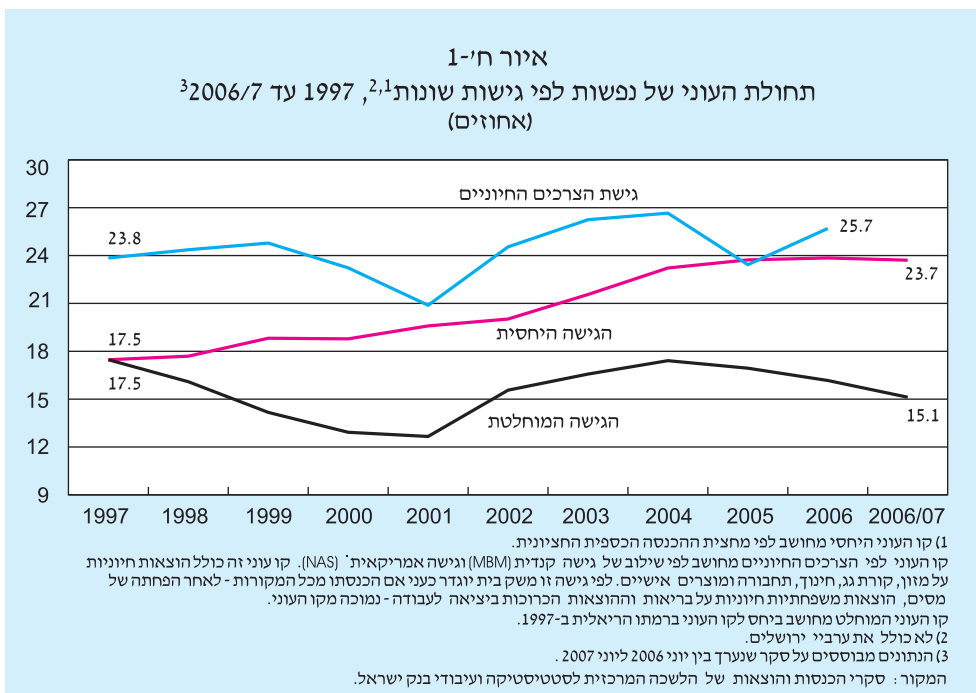
1. העוני ומדיניות הרווחה¹

בישראל, לפי ההגדרה היחסית המקובלת, היו בשנה שהסתיימה באמצע 2007 כ-1.7 מיליון עניים, שהם 24.7 אחוזים מהאוכלוסייה²; זאת בדומה לתחולת העוני בשנים 2005 ו-2006 ולאחר עלייה מתמשכת בה עד שנים אלו. מאז 2005 חלחלה הצמיחה גם לשכבות החלשות, ופעלה להטבה ברווחתן, אולם במקביל נמשכה הירידה בהיקף תרומתה הישירה של המדיניות הממשלתית לצמצום העוני. מגמות מנוגדות אלו הביאו ליציבות בתחולת העוני לפי המדד היחסי, ואף לירידה מסוימת בשנים האחרונות לפי מדדים נוספים, המשקפים את היכולת לרכוש מוצרים חיוניים³, או סל קבוע (לוח ח'1- ואיור ח'1).

עם זאת, גם בשנתיים האחרונות, למרות יציבות או שיפור קל בתחולת העוני במוצע, הוסיף וגדל שיעור העניים המתקשים לשמור על רמת צריכה הגבוהה מקו העוני. יתר על כן, רמתו של העוני בישראל היא מהגבוהות במדינות המערביות⁴, והוא מתמקד בשתי

מאז 2005 חלחלה הצמיחה והיטיבה גם עם השכבות החלשות, אולם במקביל המשיכה לקטון תרומתה הישירה של המדיניות הממשלתית לצמצום העוני.

רמת העוני בישראל היא מהגבוהות במדינות המערביות. יש צורך בהגברת המדיניות לעידוד השתלבותן של השכבות החלשות בתעסוקה ולשיפור רמת התגמול שלהן.



¹ הניתוח בפרק זה מתייחס לרוב לנתונים מסקר ההכנסות לתקופה שהחלה ביולי 2006 והסתיימה ביולי 2007. נתון מסקר זה יסומן בפרק כנתון לתקופה 2006/7. הנתונים המוצגים לשנת 2006/7 מתייחסים לכלל האוכלוסייה, כולל ערביי מזרח ירושלים, אלא אם כן מדובר בהתפתחות ארוכת טווח. במקרים אלה הנתונים לא כוללים את ערביי ירושלים, משום שאין מידע על הכנסותיהם בשנים 2000 ו-2001.

² כולל ערביי ירושלים. תחולת העוני המחושבת בלעדיהם עמדה ב-2006/7 על 23.7 אחוזים.

³ חישוב מדד הצרכים החיוניים מבוסס ברובו על עבודתם של ד' גוטליב ור' מנור (2005), "בחירת מדד עוני כיעד למדיניות", סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן-גוריון. ראו גם תיבה ח'1 בדוח בנק ישראל לשנת 2006. המדד מראה תנודתיות בלתי מוסברת בשנים 2005 ו-2006, ולכן מוטב להתייחס לממוצע של שנתיים אלו.

⁴ להשוואה בין-לאומית של העוני היחסי ראו, בנק ישראל, *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים*, 115, נובמבר 2006, עמ' 26-29.

קבוצות דמוגרפיות עיקריות - ערבים ויהודים חרדים⁵. בשנים האחרונות גברה הכניסה של האוכלוסיות החלשות לשוק העבודה - בין היתר בשל קיצוץ בקצבאות הרווחה - אולם מגמה חיובית זו של כניסתן לשוק העבודה לא הספיקה כדי להביא לירידה של שיעור העוני בקרבן. זאת, בין היתר, משום שהליך זה לא לווה די הצורך במדיניות ממשלתית תומכת, הנדרשת במיוחד בשלבים הראשונים, הקשים ביותר, של ההשתלבות בשוק העבודה.

לוח ח'-1

אינדיקטורים עיקריים¹, 1997 עד 2006/7²

(אחוזים)

ממוצע								
2006/7	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000-1997	
א. מדדי עוני								
מדד יחסי ³								
1,546	1,541	1,507	1,451	1,323	1,207	1,158	1,012	מספר העניים (אלפים)
23.7	23.9	23.7	23.2	21.6	20.0	19.6	18.2	תחולת העוני - נפשות
19.9	20.2	20.3	20.3	19.2	17.7	17.7	17.4	תחולת העוני - משפחות
33.2	33.3	33.5	33.3	30.2	28.8	26.2	25.2	פער ההכנסות ⁴
0.109	0.110	0.111	0.109	0.093	0.082	0.074	0.067	מדד SEN ⁵
	60.6	57.5	55.9	52.0	52.2	52.0	50.2	שיעור הצורכים מתחת לקו העוני
	25.7	23.4	26.7	26.3	24.5	20.9	24.1	תחולת העוני לפי צרכים חיוניים ³ - נפשות
15.1	16.2	16.9	17.4	16.6	15.6	12.7	15.2	תחולת העוני לפי מדד קבוע ³ - נפשות
	7.6	2.4	-1.7	-2.4	-7.6	1.7	6.2	השינוי בהכנסה הריאלית של משפחה בחמישון התחתון
0.377	0.387	0.383	0.375	0.363	0.362	0.357	0.352	מדד ג'וני
ב. תחולת העוני של קבוצות נבחרות (מדד יחסי)								
34.9	34.6	33.7	32.5	29.4	28.1	26.9	23.6	ילדים (עד גיל 18)
24.3	24.8	25.6	26.5	25.2	21.1	22.7	24.8	בני 65+
57.2	56.5	54.2	51.7	48.3	46.8	44.3	39.9	ערבים
59.1	58.8	64.1	59.3	50.3	51.5	54.2	44.0	חרדים ⁷

⁵ יש קושי לזהות חרדים בסקרי ההכנסות וההוצאות ובסקר כוח אדם. זיהויים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונית כמוסד הלימודים האחרון.

לוח ח'1- (המשך)
אינדיקטורים עיקריים¹, 1997 עד 2006/7²
 (אחוזים)

ממוצע							
2006/7	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000-1997
ג. מדדי מדיניות							
תחולת העוני לפני תשלומי העברה והמסים ישירים ⁷ (נפשות)							
31.0	31.2	31.6	31.5	31.8	31.2	31.3	29.9
תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להקטנת תחולת העוני בקרב נפשות שיעור הוצאות הרווחה מהתמ"ג							
23.5	23.6	25.0	26.4	32.3	35.8	37.4	39.1
⁹ 25.0	24.8	25.4	25.9	27.9	28.7	28.6	27.2
הוצאות הרווחה לנפש (אלפי ש"ח, במחירי 2006)							
⁹ 23.0	22.3	22.0	21.8	22.6	23.5	24.3	22.2
שיעור תשלומי ההעברה למשקי הבית מהתמ"ג ⁸							
⁹ 7.8	8.0	8.1	8.5	9.3	9.8	9.9	9.0
תשלומי ההעברה ⁸ לנפש (אלפי ש"ח, במחירי 2006)							
⁹ 7.2	7.1	7.0	7.1	7.5	8.0	8.4	7.4

(1) לא כולל את ערביי ירושלים.

(2) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2006 ליוני 2007.

(3) קו העוני היחסי מחושב לפי מחצית ההכנסה הכספית החציונית. קו העוני לפי הצרכים החיוניים מחושב לפי הגישה הקנדית (MBM) והגישה האמריקאית (NAS). קו עוני זה כולל הוצאות חיוניות על מזון, קורת גג, חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים. לפי גישה זו משק בית יוגדר כעני אם הכנסתו מכל המקורות - לאחר הפחתה של המסים ושל הוצאות המשפחתיות החיוניות על בריאות והוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה - נמוכה מקו העוני. קו העוני המוחלט מחושב ביחס לקו העוני ברמתו הריאלית ב-1997.

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

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

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

(7) תשלומי ההעברה מפרטים ומחוי"ל לא נוכו מההכנסה הפנויה, ומשום כך נוצר הבדל בין הנתון דלעיל ובין הנתון שמפרסם המוסד לביטוח לאומי.

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

(9) נתון זה הוא לשנת 2007 כולה.

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

השיעור הגבוה של העניים באוכלוסייה וההשלכות השליליות של מצב זה על החברה ועל הכלכלה בישראל מדגישים את הצורך במדיניות שתפעל לעידוד השתלבותן של השכבות החלשות בתעסוקה, לצד צעדים להעלאת התמורה לעבודה בקרבן. צעדים שנקטו לאחרונה, כהגברת אכיפתם של חוקי העבודה והחלטה על הפעלת מס הכנסה שלילי, הם בכיוון הנכון, ויש להרחיבם. במקביל יש להמשיך ולתמוך - באמצעות תשלומי ההעברה והספקה ישירה של שירותים - באלו שכושר השתכרותם נמוך, או שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה.

תחולת העוני מושפעת בעיקר מקשרי הגומלין בין שוק העבודה לאוכלוסיות החלשות ומדיניות הממשלתית, המשפיעה על קשרי גומלין אלו ופועלת ישירות גם באמצעות תשלומי ההעברה והמסים. תחולת העוני היחסי, כשהיא מחושבת לפני התערבות הממשלה באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים, גבוהה - 32.1 אחוזים⁶. שיעור גבוה זה של העוני הוא תוצאת השילוב של שיעורי תעסוקה נמוכים בקרב הגברים - 7 נקודות אחוז מתחת לשיעור הממוצע בגילים 25-64 במדינות OECD - ושכבה רחבה של עובדים המצויים בחלקה הנמוך של התפלגות השכר. קיומן של קבוצות אוכלוסייה רחבות שאינן מועסקות, או ששכרן נמוך, נקשר לצמיחה ארוכת טווח מוטת טכנולוגיה מתקדמת ולהשתלבות המשק בכלכלה הגלובלית; אלה הובילו, בד בבד עם ההתפתחות הכלכלית והיחלשות כוחה של התארגנות העובדים הממוסדת, לירידת הביקוש היחסי לעובדים בעלי רמות השכלה ומיומנויות נמוכות.

הממשלה לא פעלה די הצורך לפיתוח תוכניות לעידוד תעסוקה של האוכלוסיות החלשות, והיקף ההוצאה על חלופות כאלה נמוך גם בהשוואה בין-לאומית⁷. הממשלה אף התירה בחמש עשרה השנים האחרונות כניסה של עובדים זרים, בהיקפים ניכרים, לארץ. לשיעורי התעסוקה הנמוכים ולשיעורי העוני הגבוהים במשק תרם גם קיומן של קבוצות דמוגרפיות אשר, בשל מאפייניהן התרבותיים והאחרים, השתלבותן בשוק העבודה מצומצמת יחסית. גם המדיניות הממשלתית תרמה לאי השתלבותן של קבוצות אלו בשוק העבודה, בין היתר באמצעות מערכת קצבאות נדיבה בעבר, שאמנם מילאה תפקיד חשוב בצמצום ממדי העוני ובשמירה על רמת חיים מינימלית, אולם פעלה גם להשרשת נורמות של אי-תעסוקה, ולפיכך - להנצחת העוני. את שני הממדים האלה יש להביא בחשבון בכל התייחסות למערכת הקצבאות.

הוצאות הרווחה לנפש - ההוצאות על חינוך, בריאות, ביטוח סוציאלי וסעד, שיכון, שירותים קהילתיים, תרבות, בידור, ספורט ושירותי דת - הסתכמו בשנת 2007 ב-23.0 אלף ש"ח, עלייה ריאלית של 3.1 אחוזים לעומת רמתן ב-2006 והמשך לעליות של כאחוז בשנתיים הקודמות. (לפירוט הרכבן של הוצאות הרווחה ראו פרק ו'). עם זאת, רמתן של הוצאות הרווחה לנפש, ובכללן תשלומי ההעברה לנפש, נמוכה אפילו מזו שאפיינה את סוף שנות התשעים, בשל קיצוץ מתמשך בתשלומי ההעברה בשנים 2002 עד 2004. בתקופה 2006/7 "חילצה" המדיניות הממשלתית ישירות ממעגל העוני כ-500 אלף איש באמצעות תשלומי ההעברה (בניכוי מסים ישירים), והביאה להקטנת תחולת העוני בכרבע; זאת לעומת כ-40 אחוזים לפני כעשור (לוח ח'-1 ואיור ח'-2)⁸.

הממשלה לא פעלה די הצורך לפיתוח תוכניות לעידוד התעסוקה של האוכלוסיות החלשות, והתירה את כניסתם למשק של עובדים זרים בהיקפים ניכרים.

בתקופה 2006/7 תרמה המדיניות הממשלתית להקטנת תחולת העוני בכרבע.

⁶ תשלומי ההעברה מפרטים ומחולל לא נוכח, בחישוב זה, מההכנסה הפנויה, ומשום כך נוצר הבדל בין הנתון דלעיל לנתון שמפרסם המוסד לביטוח לאומי.

⁷ לפירוט ראו פרק ה' - שוק העבודה.

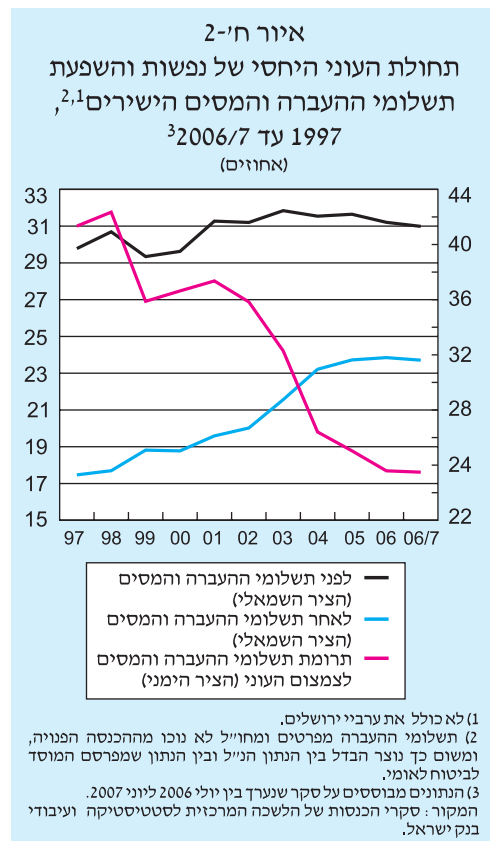
⁸ בחשבון זה לא הובאה ההשפעה של מערכת המיסוי והקצבאות על ההתנהגות בשוק העבודה ועל קו העוני, ובכך - על תחולת העוני לפי ההכנסות הכלכליות.

שיעור ההתערבות הממשלתית - היקף תשלומי ההעברה בניכוי המסים הישירים יחסית להכנסה הפנויה - גבוה בחמישוני ההכנסה הנמוכים ושלילי בחמישוני ההכנסה הגבוהים. בשנים 1997 עד 2000 עמד שיעור ההתערבות הממשלתית בחמישון התחתון על 56 אחוזים בממוצע. בשנים 2001 ו-2002 הוא הגיע לשיא של כ-60 אחוזים, ומשנת 2003 הוא ירד מונוטונית, עד ל-45 אחוזים בלבד בשנת 2006/7 (לוח ח'2). מקורה העיקרי של הירידה הוא, כאמור, צמצום תשלומי ההעברה המיועדים לאוכלוסיות החלשות, ובכלל זה קצבאות הילדים למשפחות גדולות, וכן יתר הקפדה, כנדרש, על הקריטריונים לקבלת גמלה של הבטחת הכנסה. כניסתן של האוכלוסיות החלשות לעבודה תרמה אף היא להקטנת שיעור ההתערבות הממשלתית בחמישוני התחתונים, בעיקר משנת 2005, הן ישירות, עקב עליית ההכנסות מעבודה, המקטינה את חלקה של הממשלה בהכנסה הכוללת, והן עקב הקטנת הצורך בהסתמכות על הקצבאות. ראוי לציין כי ב-2006 עלה היקף תשלומי ההעברה לחמישון התחתון, אולם ההכנסות מעבודה של חמישון זה עלו בשיעור גבוה יותר, וכך נמשכה גם בשנה זו הירידה בשיעור ההתערבות הממשלתית. במקביל לירידתו של שיעור ההתערבות הממשלתית בחמישוני התחתונים הורד נטל המס - שינוי המשפיע בעיקר על החמישוני העליונים - וכפועל יוצא גם שיעור ההתערבות הממשלתית בחמישוני אלו.

בשל עליית התמורה לעבודה באוכלוסיות החלשות וצמצום תשלומי ההעברה המיועדים להן, ירד שיעור ההתערבות הממשלתית בחמישון התחתון.

הממשלה משפיעה על רווחתן של האוכלוסיות השונות לא רק באמצעות המסים הישירים, אלא גם דרך שינויים במסים העקיפים, שרובם מסים גרסיביים. אלה מכבידים בעיקר על העשירונים הנמוכים, הצורכים חלק ניכר מהכנסתם. נטל המסים העקיפים מהווה כ-40 אחוזים מהכנסות העשירון התחתון ורק 10 אחוזים מהכנסות העשירון העליון⁹. בשנים 2005 ו-2006 הורד שיעור המע"מ, דבר שפעל להקטנת אי-השוויון, בהעלותו את רווחתן היחסית של השכבות החלשות. עם זאת חלו בשנים אלו שינויים נוספים, שקיזזו את השפעתה של הורדת המע"מ על אי-השוויון בהוצאות - הורדת המסים על מכוניות ועוד (מוצר תצרוכת של העשירונים העליונים דווקא). ראוי לציין כי השפעת השינויים במסים העקיפים על אי-השוויון נמוכה מזו של השינויים במסים הישירים.

הקיצוץ בקצבאות, ובפרט בקצבה להבטחת הכנסה, יציאת המשק מהמיתון והתוכניות השונות לשילוב האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה - אף שהיקף



⁹ להרחבה ראו: לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן (2006), *היבטים חברתיים של תקציב המדינה 2001-2006*, המוסד לביטוח לאומי; וכן נילי ביבי-קרשאי, (2005), *נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי השוויון ב-2003*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ח'-2

שיעור ההתערבות הממשלתית¹ מתוך ההכנסה הפנויה², 1997 עד 2006/7³

(אחוזים)

		ממוצע						
2006/7	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000-1997	החמישון
45.3	47.2	50.2	51.1	56.3	59.6	59.9	56.2	התחתון
23.9	24.5	25.8	26.5	27.7	26.5	27.1	22.9	2
4.3	4.2	3.2	4.3	3.9	3.5	4.2	3.6	3
-9.0	-8.3	-9.3	-10.6	-9.8	-11.4	-13.6	-13.1	4
-28.8	-28.2	-29.3	-31.7	-33.4	-39.0	-38.2	-37.8	העליון

(1) תשלומי ההעברה הממשלתיים בניכוי המסים הישירים.

(2) לא כולל את ערביי ירושלים.

(3) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2006 ליוני 2007.

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

הקיצוץ בקצבאות, יציאת המשק מהמיתון והתוכניות השונות לשילוב האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה - אף שהיקף התוכניות היה נמוך מהנדרש - פעלו לדחיפה מסוימת של האוכלוסייה החלשה אל שוק העבודה.

עליית שיעורי התעסוקה של האוכלוסיות החלשות לא הביאה, לעת עתה, לירידה בשיעור העוני.

החלפת ההישענות על הקצבאות בהכנסות מעבודה היא מגמה חיובית, ויש לחזקה.

התוכניות היה נמוך מהנדרש - פעלו משנת 2004 לדחיפה מסוימת של האוכלוסייה החלשה אל שוק העבודה, תוך בלימת הירידה ואף עלייה של שיעורי ההשתתפות והתעסוקה. כך, לדוגמה, שיעור התעסוקה של בעלי 0-10 שנות לימוד (שהם כחמישית מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים) התייצב החל מ-2003 על 26 אחוזים, לאחר ירידה מתמשכת של שיעור זה מ-33 אחוזים בשנת 1995. שיעור התעסוקה של בעלי 11 עד 12 שנות לימוד עלה בשנים 2004 עד 2007 בכ-4 נקודות אחוז, לאחר ירידתו בשנים הקודמות. עליית שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בשכבות החלשות הביאה בשנים האחרונות ליציבות של תחולת העוני המחושבת ביחס להכנסה הכלכלית ללא ההתערבות ממשלתית - כלומר לפני תשלום המסים הישירים וקבלת הקצבאות והתמיכות השונות; זאת אף על פי שהצמיחה מוטת ההשכלה הייתה צפויה להגדיל את תחולתו¹⁰ (איור ח'-2).

עם כניסת האוכלוסיות החלשות לשוק העבודה צפוי כי שכן בשלב הראשון יהיה נמוך, ויעלה בהמשך, כשהעובדים החדשים יתבססו בשוק העבודה. אכן, העלייה בשיעורי התעסוקה של האוכלוסיות החלשות לא הביאה, לעת עתה, לירידה בשיעור העוני, משום שחלק גדול מהעובדים החלשים נכנסו לשוק העבודה בשכר נמוך. כתוצאה מכניסתן של האוכלוסיות החלשות לשוק העבודה פחת מספרן של המשפחות שבהן אין אפילו מפרנס אחד, ולפיכך ירד חלקן של משפחות אלו בסך העניים מ-44 אחוזים בשנת 2001 ל-33 אחוזים בשנת 2006/7. הכניסה לתעסוקה לא היה בה כדי לחלצן מעוני; תחולת העוני בקרב משפחות שיש בהן מפרנס אחד או יותר עלתה בשנים אלו בכ-50 אחוזים, כתוצאה מהמעבר של משפחות חלשות יחסית אל קבוצה זו. החלפת ההישענות על הקצבאות בהכנסות מעבודה היא מגמה חיובית, ויש לחזקה. עם זאת יש לנקוט מדיניות מכוונת כדי שכניסתם של העובדים החלשים לשוק העבודה תוביל לעלייה ברמת הרווחה של האוכלוסיות החלשות, לשם עידוד המגמה וחיזוקן של אוכלוסיות אלו.

¹⁰ בשל הגדרה של קו העוני כמדד יחסי.

הרב-ממדיות של מושג העוני מחייבת לבחון אותו בעזרת מדדים נוספים¹¹. המדדים כולם מצביעים על רמתו הגבוהה יחסית של העוני, אך כל אחד מהם מתאר תמונה שונה של עוצמתו והתפתחותו. ההכנסה הריאלית של משק בית בחמישון התחתון - מדד שנקבע על ידי הממשלה באוגוסט 2007 כיעד עתידי למדיניות החברתית-כלכלית¹² - עלתה ב-2006/7 ב-1.3 אחוזים, המשך לעלייתה ב-2005 ו-2006. עלייה זו משקפת, כאמור, גידול של ההכנסות משכר לצד ירידה של שיעור ההתערבות הממשלתית. גם לפי מדדים מוחלטים, המבטאים את היכולת לרכוש סל של מוצרים חיוניים או סל קבוע (שנקבע ב-1997), תחולת העוני בשנים 2005 ו-2006 נמוכה בממוצע מאשר ב-2004, לאחר עלייתה בשלוש השנים הקודמות (לוח ח'-1 ואיור ח'-1). התפתחויות אלו מעידות אף הן כי הצמיחה במשק חלחלה גם לשכבות חלשות, פעלה לעליית השכר בהן והקטינה את שיעור העניים לפי המדדים המוחלטים, אף שהיא לא שיפרה את מיקומם היחסי בהתפלגות ההכנסות.

תמונה דומה עולה מפירוט השינוי בתחולת העוני היחסי משנה לשנה לשתי השפעות עיקריות - "השפעה מוחלטת" (הנובעת מהשינוי בהכנסות הפרטים עבור קו עוני ריאלי קבוע) ו"השפעה יחסית" (הנובעת מהשינוי הריאלי של קו העוני ביחס לאשתקד). ההשפעה המוחלטת נוצרת משינוי במצב הכלכלי האישי, המשפיע על היכולת לרכוש סל מוצרים קבוע (המיוצגת בקו העוני הריאלי של אשתקד). ההשפעה היחסית נוצרת מהשינוי ברמת החיים הכללית (שמיוצגת על ידי השינוי בהכנסה החציונית), בהנחה שההכנסות האישיות קבועות¹³.

בחינת תרומתן של שתי ההשפעות לגידול תחולת העוני מראה שבתקופה 2006/7 הן קיזזו זו את זו: בעוד שההשפעה היחסית פעלה להגדלת תחולת העוני, ההשפעה המוחלטת פעלה, כאמור, לצמצומו (איור ח'-3). מניתוח שתי ההשפעות עולה כי כוח הקנייה של העניים אמנם גדל ב-2006/7, אך שיעור גידולו דמה לזה של החציון באוכלוסייה.

בעוד שהמדדים הבודקים את מצבו של הפרט בהתאם להכנסותיו - היחסיים או המוחלטים - מצביעים על אי שינוי או שיפור קל בלבד בשיעור העניים ובעוצמת העוני (לפי פער ההכנסות ומדד Sen, ראו לוח ח'-1), הרי כאשר בוחנים את העניים בהתאם לרמת החיים השוטפת, מצטיירת תמונה שונה: משקל העניים שלא רק הכנסתם אלא גם צריכתם היא מתחת לקו העוני היחסי עלה משמעותית בשנים 2004 עד 2006 והגיע לכ-60 אחוזים מכלל העניים (איור ח'-4). במילים אחרות: עלה שיעור העניים שאין בכוחם להחליק את תצרוכתם על פני זמן. (להרחבה בנושא מדד זה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2006, פרק ח').

התפתחות זו מצביעה על התרחבות הגרעין הקשה של העניים באוכלוסייה - אלה שאינם מצליחים לשמור על רמת תצרוכת הגבוהה מקו העוני - וזאת למרות היציבות, או אפילו השיפור הקל, במצב העוני הכללי. הירידה ברמת רווחתם מקורה בשיעורי העוני

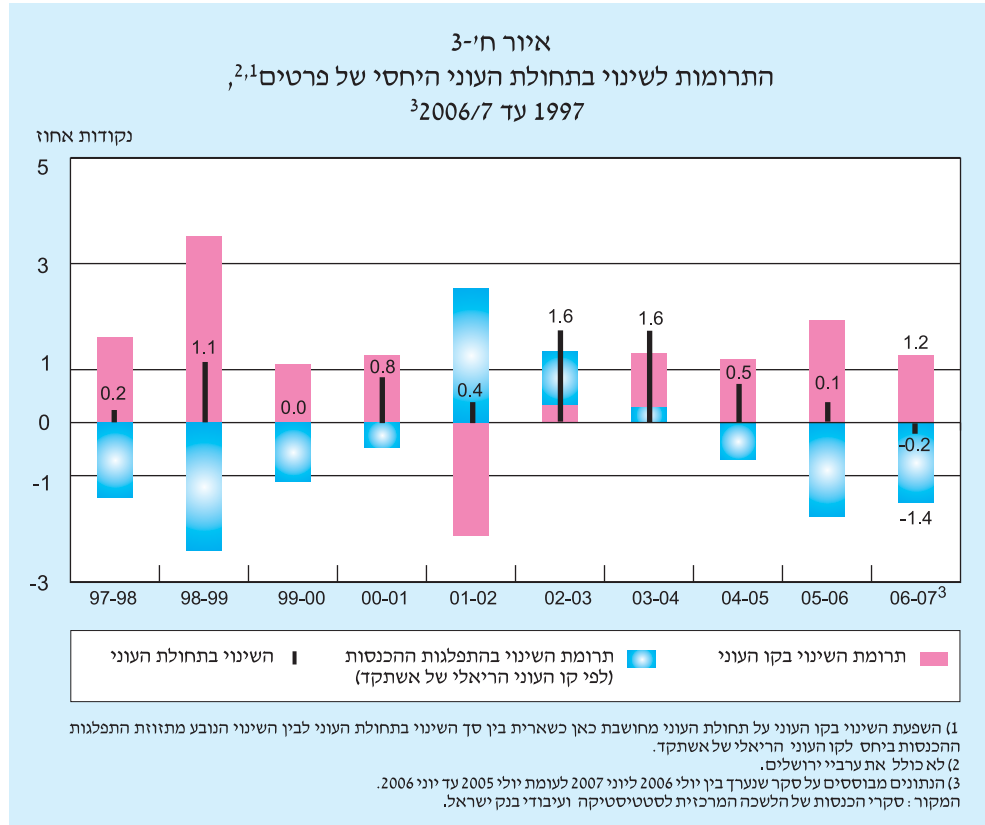
ההכנסה הריאלית של משק בית בחמישון התחתון עלתה ב-2006/7 ב-1.3 אחוזים, המשך לעלייתה ב-2005 ו-2006.

כוח הקנייה של העניים אמנם גדל ב-2006/7, אך שיעור גידולו לא עלה על זה של החציון באוכלוסייה.

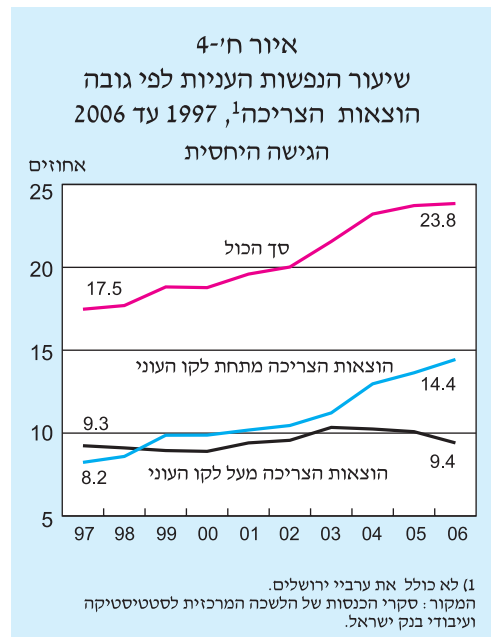
¹¹ לפירוט מדדים שונים ותרומתם להבנת בעיית העוני ראו דוח בנק ישראל לשנת 2005, פרק ח' "מדיניות הרווחה". מורכבותה של המדידה הובילה ב-2006 להקמת ועדה בראשות פרופ' שלמה יצחקי, שמטרתה לקבוע קבוצת מדדים ברורה ורחבה לבחינת מצב העוני בישראל.

¹² בתוכנית החברתית-כלכלית של משרד רה"מ לשנים 2008 עד 2010 נקבע יעד של 10 אחוזי גידול בהכנסות של החמישון התחתון מעבר לשיעור הגידול של התוצר לנפש. יעד זה צפוי להוביל לעליית חלקן של ההכנסות מעבודה בסך ההכנסות של החמישון התחתון. על החשיבות של קביעת יעדי מדיניות בתחום הרווחה ראו: "העוני בישראל והאסטרטגיה לצמצומו" ד' גוטליב ונ' קסיר (קלינר), 2004, בנק ישראל.

¹³ השינוי בתחולת העוני כולל שלושה רכיבים - רכיב מוחלט, רכיב יחסי ורכיב משולב של שתי ההשפעות. הרכיב השלישי זניח, והוא אוחד כאן עם הרכיב היחסי.



מתרחב חלקם באוכלוסייה של העניים שאינם מצליחים לשמור על רמת תצרוכת הגבוהה מקו העוני.



הגבוהים והמתמשכים, הפועלים לשחיקת הכנסותיהם של העניים מרכוש או מהון (אם יש להם כאלה). גידול הגרעין הקשה של העניים נקשר גם לשיעור ההולך וגדל של הגרעין הקשה בקרב המובטלים¹⁴, אשר בשל מאפייניהם המיוחדים מתקשים למצוא עבודה לאורך זמן גם בתקופות של צמיחה, וחלק מהם מתייאשים ויוצאים משוק העבודה. מקדם המיתאם בין שיעורי השינוי בשני המשתנים - "הגרעין הקשה של המובטלים" ושיעור העניים שהכנסתם וצריכתם מתחת לקו העוני - נמצא גבוה, מעל 60 אחוזים (איור ח'-5).

תחולת העוני אינה אחידה באוכלוסיות השונות, ובאוכלוסיות שבהן שיעורי העוני גבוהים מלכתחילה הייתה עלייתה בעשור האחרון גבוהה במיוחד (איור ח'-6). העוני

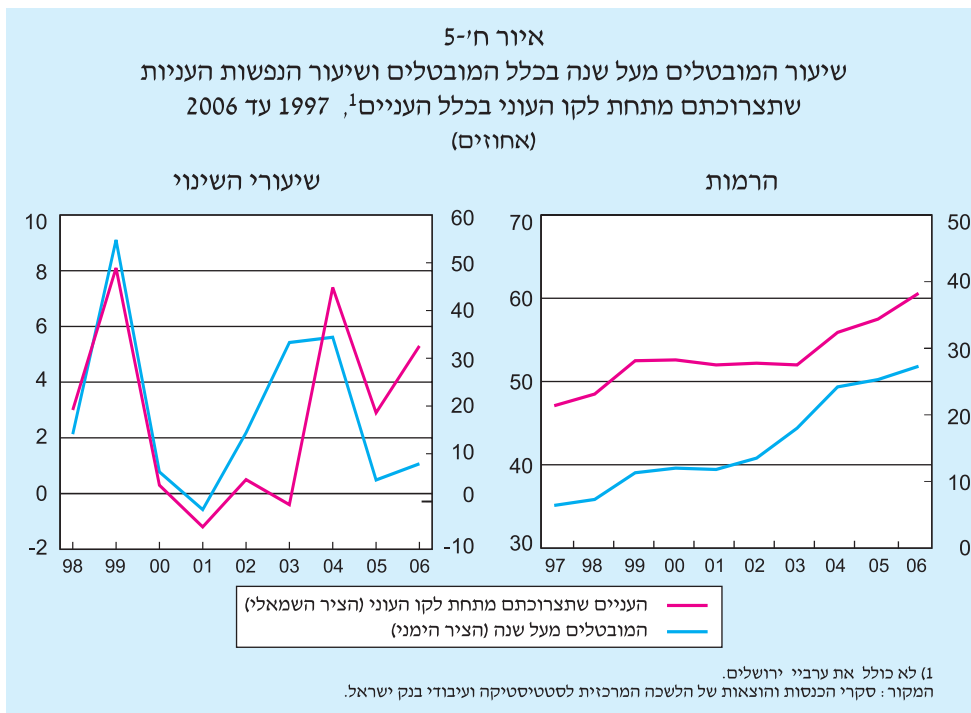
¹⁴ שיעור המובטלים המתקשים למצוא עבודה 53 שבועות ומעלה.

חריף במיוחד בקרב הערבים והחרדים - שני מגזרים המהווים כרבע מהאוכלוסייה, אך שיעורם בכלל העניים גבוה הרבה יותר, ובתקופה 2006/7 הוא עמד על כ-58 אחוזים. בהסתכלות על האוכלוסייה לפי חתכים אחרים נמצא כי תחולת העוני גבוהה בקרב מעוטי השכלה או בעלי השכלה שאינה תואמת את דרישות שוק העבודה, ובקרב משפחות גדולות ומשפחות ללא מפרנס או עם מפרנס אחד. תכונות אלו הן גם חלק מן המאפיינים הדמוגרפיים של המגזרים הערבי והחרדי. יתר על כן, בקבוצות שבהן תחולת העוני גבוהה גם עוצמת העוני גבוהה מאשר בקבוצות האחרות. ההבדלים בעוני ובעוצמתו בין קבוצות שונות מושפעים הן מהחלטות של הפרטים בהתאם להשקפת עולמם, בין היתר לגבי ההשתתפות בכוח העבודה וגודל המשפחה, והן מקשיים אובייקטיביים של הפרטים להשתלב בשוק העבודה (לוחות ח'3- וח'4).

העוני חריף במיוחד בקרב הערבים והחרדים. שני מגזרים אלה מהווים כרבע מהאוכלוסייה, אך שיעורם בכלל העניים עומד על כ-60 אחוזים.

לעומת זאת במגזר היהודי הלא-חרדי, שמעורבותו בשוק העבודה גבוהה, שיעורי העוני נמוכים יחסית - כ-14 אחוזים בלבד ב-2006/7. גם עוצמת העוני בקבוצה זו נמוכה יחסית לקבוצות האחרות. מאז 2005 נמשכה הירידה בתחולת העוני במגזר היהודי הלא-חרדי, תוך ירידה של משקל העניים בו בכלל העניים. הירידה בתחולת העוני מוסברת בהמשך הצמיחה במשק, שהובילה לעלייה של שיעורי התעסוקה ושל שכרם הממוצע¹⁵. (לוח ח'3, לפירוט השפעת התנודות במחזור העסקים על קבוצה זו ראו גם דוח 2006, פרק ח').

במגזרים הערבי והיהודי-חרדי עלתה תחולת העוני בעשור האחרון (איור ח'6). בשל המאפיינים המיוחדים של קבוצות אלו, התפתחות העוני בקרבן לא הגיבה באופן משמעותי על השינויים בתוצר, כפי שהגיב, כאמור, המגזר היהודי הלא-חרדי. הממצא בדבר עליית הסתברות של אוכלוסיות אלה להיות עניות מתקיים גם אם מנכים, בעזרת גרסיה רב-

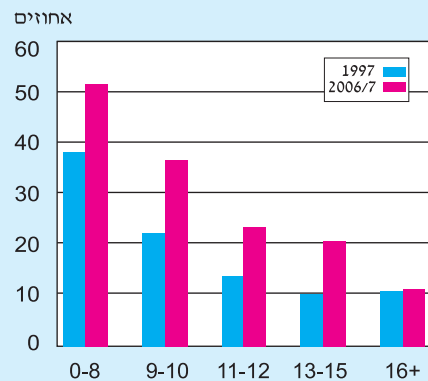


¹⁵ עם זאת ראוי לציין כי בתקופה יולי 2006 עד יוני 2007 היה שיעור העוני בקרב אוכלוסייה זו גבוה בכמוצית נקודת אחוז מאשר 2005.

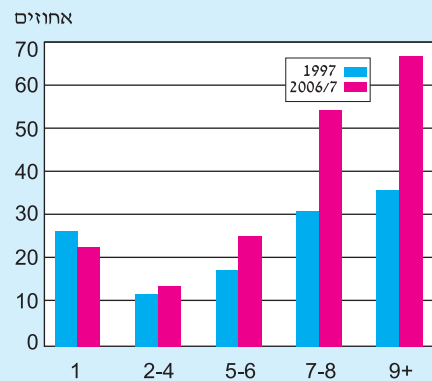
איור ח'-6

תחולת העוני היחסי של הנפשות לפי קבוצות¹, 1997 ו-2006/7²

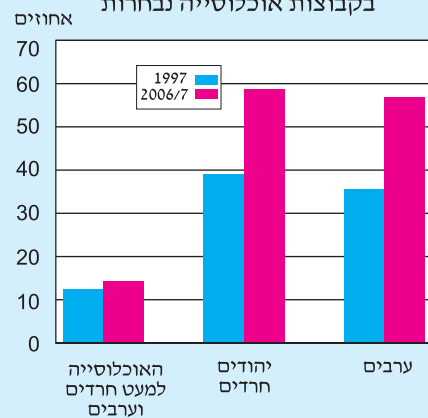
לפי מספר שנות הלימוד של ראש משק הבית



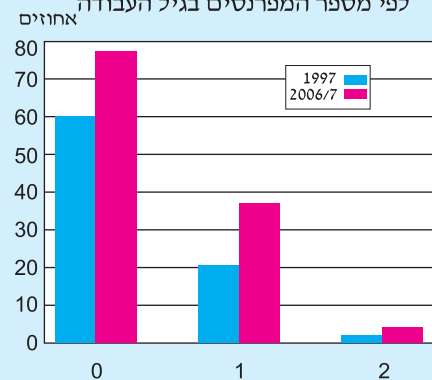
לפי מספר הנפשות במשפחה



בקבוצות אוכלוסייה נבחרות



לפי מספר המפרנסים בגיל העבודה



(1) לא כולל את ערביי ירושלים.
(2) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2006 ליוני 2007.
המקור: סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משתנית, את השפעתם של משתנים דמוגרפיים נוספים כמספר הילדים והשכלת הפרטים (איור ח'-7)¹⁶.

בשנת 2006 הייתה במגזר החרדי תפנית מהמגמה: תחולת העוני בקרבו ירדה ב-5 נקודות אחוז לעומת 2005. גם ההסתברות היחסית להיכלל בקבוצת העניים¹⁷, בניכוי כל ההשפעות האחרות, ירדה ירידה חדה משנת 2006 (איור ח'-7). את הירידה בתחולת העוני ובסיכוי להיות עני ניתן לקשור לכניסתם של החרדים לשוק העבודה. אמנם שיעור ההשתתפות שלהם נמוך יחסית, אולם בשנים האחרונות ניכרה בו עלייה; זו התבטאה תחילה בעיקר בגידולו של שיעור האבטלה בקרבם, ואילו בשנתיים האחרונות היא הביאה גם לגידול תעסוקתם. שינויים אלו בלטו בעיקר אצל הנשים החרדיות. העלייה בשיעור ההשתתפות ובתעסוקה הושפעה מהקיצוצים במערך הקצבאות בשנים האחרונות, וחוזקה באמצעות

¹⁶ ראו Karnit Flug and Nitsa (Kaliner) Kasir 2003, "Poverty and Employment and the Gulf between them", Israel Economic Review, 1, 55-80.

¹⁷ לעומת הסיכוי להימצא מעל קו העוני בקרב החרדים בהשוואה לזה של היהודים הלא-חרדים.

לוח ח' - 3

ממדי העוני היחסי לפי מאפיינים שונים וקבוצות אוכלוסייה נבחרות¹ - נפשות, 2006/7²

התפלגויות		ממדי העוני			קבוצות אוכלוסייה
מהעניים	מהאוכלוסייה	מדד SEN ⁴	פער ההכנסות ³	תחולת העוני	
(אחוזים)		(אחוזים)			
		0.117	34	25	סך האוכלוסייה
					מספר שנות הלימוד של ראש משק הבית
11	23	0.262	36	53	עד 8
9	15	0.185	34	39	9-10
32	31	0.118	35	24	11-12
23	19	0.092	32	21	13-15
25	12	0.049	31	11	16+
					מספר הנפשות במשק הבית
6	5	0.088	26	22	1
49	28	0.064	31	14	2-4
30	32	0.124	35	26	5-6
10	23	0.274	37	55	7-8
5	12	0.296	37	62	9+
					מספר המפרנסים במשק הבית ⁵
10	33	0.500	50	78	0
33	50	0.145	28	38	1
48	8	0.012	20	4	2+
9	9	0.079	21	24	ראש משק הבית +65
					קבוצות אוכלוסייה
7	17	0.279	36	58	חרדים ⁶
18	41	0.302	38	58	ערבים
75	42	0.058	29	14	האוכלוסייה למעט חרדים וערבים
4	6	0.165	34	36	משפחות חד-הוריות
16	12	0.073	27	18	עולים (מ-1990)

(1) כולל את ערביי ירושלים.

(2) הנתונים מבוססים על סקר שנערך בין יולי 2006 ליוני 2007.

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

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

(5) משפחה שבה ראש משק הבית מתחת לגיל 65.

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

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

לוח ח'-4

שיעור התעסוקה והשכר הממוצע בקרב קבוצות נבחרות¹, 2006

השכר הממוצע		שיעור התעסוקה		סך האוכלוסייה
נשים	גברים	נשים	גברים	
(ש"ח)		(אחוזים)		
5,558	8,735	53.0	61.7	ערבים
3,846	5,230	22.6	58.1	חרדים ²
4,220	5,552	45.2	24.6	האוכלוסייה למעט חרדים וערבים
5,664	9,516	62.0	66.7	

(1) בני 65 ומטה.

(2) יש קושי לזהות חרדים בסקר כוח האדם ובסקר ההכנסות. וזהוים כאן הוא לפי לימוד של אחד מבני המשפחה בישיבה על-תיכונת כמסוד הלימודים האחרון.

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

בתקופה האחרונה הייתה במגזר החרדי תפנית: תחולת העוני ירדה, וההסתברות היחסית שלחם להיכלל בקבוצת העניים ירדה ירידה חדה.

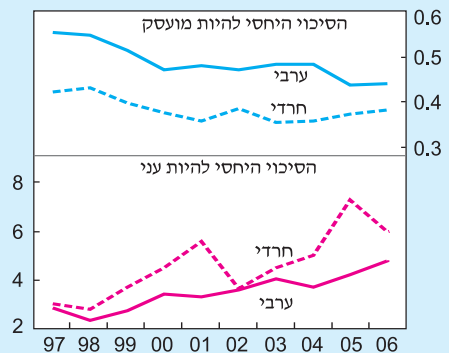
תוכניות תעסוקה מיוחדות לאוכלוסייה זו. הכניסה לשוק העבודה אפשרה לחרדים ליהנות במידת מה מפירות הצמיחה, דבר שהוביל לירידת הסיכוי היחסי של יהודי חרדי להיות עני החל מ-2006, וזאת למרות הצמצום החד בקצבאות. (להרחבה ראו בסעיף "תעסוקה ועוני בחברה החרדית" בפרק זה.)

בניגוד להתפתחויות אצל היהודים החרדים, ההסתברות היחסית של הערבים להיות עניים, בניכוי השפעתם של המשתנים הדמוגרפיים האחרים, הוסיפה ועלתה במהלך כל התקופה. במגזר הערבי התחזקה גם עוצמת העוני, כלומר מצבם של העניים הורע. הקיצוץ בקצבאות והרעת המצב הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בשנים האחרונות דחפו לעליית-מה בשיעור

ההשתתפות של הנשים הערביות, אולם שינוי זה לא הביא לגידול התעסוקה אלא לעליית שיעור האבטלה בקרבן. הסיכוי היחסי של פרט ערבי להיות מועסק, בניכוי כל המאפיינים הדמוגרפיים האחרים, יורד עם השנים (איור ח'-7), דבר הדוחף את האוכלוסייה הערבית אל מתחת לקו העוני. התפתחויות קשות אלה מדגישות את חשיבותה של תוכנית כוללת המופנית למגזר זה, שבלעדיה יקשה עליו להיחלץ ממעגל העוני.

במגזר הערבי המשיכה ועלתה תחולת העוני תוך התחזקות עוצמתו.

איור ח'-7
ההסתברות היחסית להיות מועסק ולהיות עני בקרב ערבים ויהודים חרדים, 1997 עד 2006



(1) תוצאות רגרסיה Logit רב משתנית על פני זמן. יחס ההסתברויות בין הקבוצה ובין האוכלוסייה למעט ערבים ויהודים חרדים.
המקור: סקרי הכנסות וסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

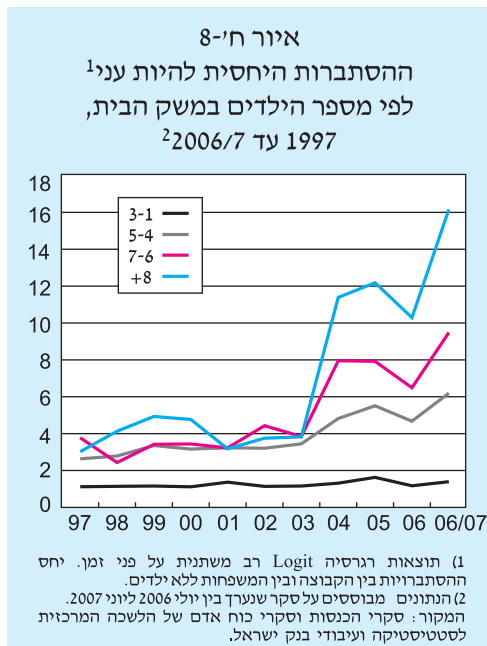
האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית מאופיינות גם במספר גבוה יחסית של ילדים במשפחה. למספר הילדים יש השפעה רבה על הימצאות המשפחה מתחת לקו העוני, שכן ככל שמשפחה גדולה יותר, ההכנסה הנדרשת כדי להימצא מעל לקו העוני גבוהה יותר. תחולת העוני בקרב משפחות עם 5 ילדים ומעלה עלתה במהלך העשור כולו, ובשנים 2004 עד 2006/7 היא הייתה פי שניים מאשר בקרב משפחות קטנות יותר. בקרב משפחות שבהן 5-6 ילדים עמדה תחולת העוני בתקופה 2006/7 על 55 אחוזים, לעומת 26 אחוזים בקרב משפחות עם 3 עד 4 ילדים.

ואולם, כאמור, ההסתכלות על תחולת העוני בדרך זו אינה מתחשבת במיתאם הגבוה שבין מספר הילדים במשפחה לאפיונים נוספים שלה - כדוגמת המגור ורמת ההשכלה. התבוננות בהשפעה של מספר הילדים על ההסתברות להיות עני בעזרת רגרסיה רב-משתנית, המנכה את השפעת המאפיינים הנוספים, מלמדת, כי עד שנת 2003 לא היו הבדלים ניכרים בהסתברות להיות עני בקרב משפחות גדולות בסיווג לפי גודל המשפחה. זאת משום שגובה הקצבה עבור כל ילד נוסף מהילד הרביעי ואילך עלה על תוספת ההכנסה שנדרשה כדי להימצא מעל לקו העוני. בחלק מהתקופה ההסתברות להיות עני הייתה גבוהה יותר דווקא בקרב משפחות עם 6-7 ילדים, ואילו בקרב משפחות עם 8 ילדים ומעלה היא הייתה נמוכה מעט יותר, בשל מבנה הקצבאות אז¹⁸ (איור ח'-8). משנת 2004 עלתה בשיעור חד ההסתברות היחסית להיות עני במשפחות עם 4 ילדים ומעלה. עלייה זו מתקבלת, כאמור, כאשר מנכים את ההשפעות של

המאפיינים הדמוגרפיים האחרים. העלייה החדה של הסיכוי היחסי להיות עני קשורה לקיצוץ בקצבאות, המהוות חלק ניכר מהכנסתן הפנויה של משפחות אלו - קיצוץ שהיה חד יותר ככל שמספר הילדים במשפחה היה גדול יותר. כתוצאה מכך ההסתברות היחסית להיות עני הוכפלה בקרב משפחות שבהן 6 עד 7 ילדים, וגדלה פי ארבעה בקרב משפחות שבהן יותר מ-8 ילדים.

ההסתברות היחסית להיות עני הוכפלה בקרב משפחות שבהן 6 עד 7 ילדים, וגדלה פי ארבעה בקרב משפחות שבהן יותר מ-8 ילדים.

בהמשך הפרק מורחב הדיון בשתי קבוצות - החרדים, שבקרבם שיעור העוני גבוה, והקשישים, שלגביהם חלו וצפויים לחול שינויים במדיניות הממשלתית. כמו כן נבחנות השפעת ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים על הישגיהם בבחינות הבגרות וסוגיית הביטוחים הרפואיים המשלימים.



¹⁸ על פי התיקון לחוק שנכנס לתוקף ב-2001 ובוטל ב-2002 ("חוק הלפרט") הוגדלה הקצבה מהילד החמישי ואילך במידה משמעותית, וכך ההסתברות להיות עני בקרב משפחות גדולות קטנה בתקופה זו.

2. תעסוקה ועוני בחברה החרדית

רוב החרדים הם עניים, ושיעור ניכר מהעניים בארץ הם חרדים. ב-2006/7 כ-18 אחוזים - הם חרדים. בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה בשיעורי ההשתתפות ובתעסוקה של החרדים, וכתוצאה מכך הצטמצם בקרבם שיעור העוני במידת מה. אולם שיעורי התעסוקה עדיין נמוכים, ושיעורי העוני גבוהים. אלה מחייבים טיפול ממוקד, שיפעל לשילוב אוכלוסייה זו בתעסוקה, ובכך - להעלאת רמת החיים בקרבה.

האוכלוסייה החרדית, המהווה כ-8 אחוזים מהאוכלוסייה הישראלית¹⁹, מאופיינת בשיעורים נמוכים מאוד של השתתפות בכוח העבודה ושל תעסוקה. רוב החרדים הם עניים, ושיעור ניכר מהעניים בארץ - ב-2006/7 כ-18 אחוזים - הם חרדים. בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה בשיעורי ההשתתפות ובתעסוקה של החרדים, וכתוצאה מכך הצטמצם בקרבם שיעור העוני במידת מה. אולם שיעורי התעסוקה עדיין נמוכים, ושיעורי העוני גבוהים. אלה מחייבים טיפול ממוקד, שיפעל לשילוב אוכלוסייה זו בתעסוקה, ובכך - להעלאת רמת החיים בקרבה.

חלקה של האוכלוסייה החרדית באוכלוסייה הלך וגדל במהלך השנים - מכ-5 אחוזים בשנת 1980 לכ-8 אחוזים בשנת 2006 - תוצאה של שיעור ילודה גבוה וירידה בשיעור הילודה של יהודים לא-חרדים. חלקם של החרדים באוכלוסייה צפוי להמשיך ולגדול גם אם שיעור הילודה בקרבם יתמתן. על פי הערכות²⁰, לו נשמרו שיעורי הילודה הנוכחיים, הייתה האוכלוסייה החרדית מכפילה את עצמה בתוך 16-18 שנים - אולם בשנים האחרונות פריון הילודה במגזר החרדי ירד, בעוד שבאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית לא חל שינוי משמעותי. לדוגמה: מספר הילדים עד גיל שנתיים במשק בית חרדי היה בשנת 2006 קטן בכ-18 אחוזים מאשר ב-2001, ובערים חרדיות כמודיעין עילית וביתר עילית ירדו שיעורי הילודה בשנים אלו בלמעלה מ-10 אחוזים²¹. מחקרים מצביעים על קשר ישיר בין קצבאות הילדים לפריון הילודה²². כך נמצא כי בטווח הקצר הקיצוץ בקצבאות הילדים בשנת 2003 הוריד משמעותית את פריון הילודה בארץ. עם זאת ייתכן כי הירידה בפריון הילודה נבעה גם משינוי בדפוסי העבודה של הנשים החרדיות.

לו נשמרו שיעורי הילודה הנוכחיים, הייתה האוכלוסייה החרדית מכפילה את עצמה בתוך 16 - 18 שנים.

רוב הנשים החרדיות הן המפרנסות העיקריות של משק ביתן - וזאת למרות הקושי שביציאה לעבודה יחד עם גידול ילדים רבים.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במגזר החרדי נמוך במידה רבה מאשר בכלל האוכלוסייה (לוח ח'-5). הפער הגדול נובע ברובו משיעורי ההשתתפות נמוכים בקרב הגברים החרדים, המתפרנסים בעיקר מקצבאות ממשלתיות, ובפרט מקצבת "תורתו אומנותו" ומקצבת ילדים. שיעור ההשתתפות של הנשים החרדיות גבוה מזה של הגברים החרדים, אך הוא עדיין נמוך מזה של נשים יהודיות לא-חרדיות. הסיבה לפער בין הנשים לגברים היא שרוב הנשים החרדיות הן המפרנסות העיקריות של משק ביתן - וזאת למרות הקושי שביציאה לעבודה יחד עם גידול ילדים רבים.

¹⁹ ניתוח משקי הבית החרדיים והלא-חרדיים בחלק זה מתבסס על סקרי כוח האדם. משק בית מוזהה כחרדי אם אחד הגברים בו ציין כי למד בישיבה גבוהה כמוסד הלימודים האחרון שלו. ניתן לנתח גם על פי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שלפיו היוותה האוכלוסייה החרדית בשנת 2005 כ-7.5 אחוזים מסך אוכלוסיית ישראל. להרחבה ראו: ד' גוטליב (2006) *העוני בחברה החרדית בישראל*, מכון ון ליר, ירושלים.

E. berman and R. Klinov (1997), *Human Capital Investment and Nonparticipation - Evidance from a Sample with Infinite Horizon* (Or: Mr. Jewish Father Stops Going to Work), The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.

מ' דהן (1998). *האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית - התחלקות ההכנסות בירושלים*, מכון ירושלים לחקר ישראל.

²⁰ E. Berman (1999). *Subsidized Sacrifice: State Support of Religion in Israel*, Pinhas Sapir Center for Development, discussion Paper Series No. 99-2.

²¹ מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *דפוסי הפריון בישראל בשנת 2006*. וגם נ' גורוביץ, וא' כהן-קסטרו (2004), *תפרוסת גיאוגרפית ומאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל 1996-2001*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - תחום דמוגרפיה.

²² A. Cohen, R. Dehejia and D. Romanov (2007). "Do Financial Incentives Affect Fertility?", *NBER Working Paper Series*.

בשנים האחרונות עלו שיעור המשתתפים החרדים בשוק העבודה, ושיעור המועסקים החרדים. עם זאת, כיוון שרובם חסרי כישורים מתאימים, כניסתם לשוק העבודה הביאה לעליית שיעור האבטלה בקרבם, וזאת בניגוד למגמת הירידה של האבטלה בכלל האוכלוסייה. ניתוח על פי גילים מצביע על שיעורי השתתפות גבוהים יחסית בקבוצות החרדים המבוגרות (בני 35 עד 64 שנים) - ממצא העולה בקנה אחד עם המלצות "חוק טל", הפוטרות אברכים בני 35 ומעלה משיירות ביטחון²³.

מיעוט השתתפות של החרדים בשוק העבודה נובע ממספר חסמים, הקשורים באופיו המיוחד של מגזר זה: (1) בציבור החרדי רווחת הגישה כי לימודי חול הם פסולים ואילו לימודי קודש הם חובה, במיוחד לגברים²⁴, לכן רובם חסרי תעודת בגרות והשכלה אקדמית ובעלי מיומנויות בסיסיות בלבד, שאינן תואמות את הדרישות בשוק העבודה. (2) "חוק טל" (1999) מאפשר לתלמידי ישיבה להיות פטורים משיירות צבאי כל עוד הם מקיימים את מצוות "תורתו אומנותו". (3) החברה החרדית היא חברה סגורה, הנסמכת רבות על הישיבות ועל המנהיגים הדתיים, ואלה מתנגדים לחשיפה לחברה החילונית; עבודה במגזר החילוני אינה נתפסת כראויה במגזר הדתי, מחשש לאבד את ההשתייכות הקהילתית, ומה עוד שרוב מקומות העבודה החילוניים אינם תואמים את הצביון הדתי. (4) ילדים רבים וטיפול בבית מקשים על נשים חרדיות לצאת לעבוד. גם הקושי במימון עלויות הלימודים המקצועיים, יחד עם הרצון שלא לאבד את מלגת המחיה של ה"כולל", מונעים מחרדים רבים לצאת לעבודה. גם מצד היצע העבודה קשה לחרדים להשתלב, משום שמספר מקומות העבודה הפנויים במגזר החרדי נמוך, הן בשל הרווייה בענף החינוך וההוראה, העיסוק המרכזי בקהילה החרדית, והן בשל מחסור במרכזי מסחר ותעשייה בערים החרדיות החדשות. חשוב לציין כי בניגוד לחרדים בישראל החרדים בתפוצות משלבים לימודים תורניים עם חיי עבודה²⁵. השוני בגישה לפרנסה עצמית בין המגזר החרדי בישראל לזה שבחו"ל עשוי לנבוע בעיקר מהישענות על הקצבאות השונות בארץ, וכן מ"חוק טל".

בניגוד לחרדים בישראל
החרדים בתפוצות
משלבים לימודים
תורניים עם חיי פרנסה.

החרדים משתכרים בממוצע פחות מכלל האוכלוסייה, וזאת בגלל מספר נמוך של שעות עבודה, חוסר ניסיון בעבודה והשכלה שאינה תואמת את דרישות שוק העבודה. כמו כן מראים מחקרים כי התשואה של שנת לימוד בשיבה נמוכה משמעותית מזו של שעת השכלה אחרת²⁶. בשנים האחרונות נרשמה ירידה הן בשעות העבודה והן בשכר לשעה, בעיקר אצל הגברים החרדים.

תחולת העוני בקרב החרדים הלכה וגדלה במהלך השנים, בגלל שיעורי ההשתתפות הנמוכים בשוק העבודה והשכר הנמוך יחסית²⁷. תחולת העוני²⁸ בקרב משפחות חרדיות

²³ מתוך דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בחורי ישיבות - דוח בראשותו של השופט צבי א' טל, הכנסת.

²⁴ ראו י' לופו (2003), *מפנה בחברה החרדית, הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות; מ' פרידמן (1991), *החברה החרדית-מקורות, מגמות ותהליכים*, מכון ירושלים לחקר ישראל.

²⁵ ראו ע' גונן (2005), *בין לימודי תורה לפרנסה בחברת הלומדים ומתפרנסים בלונדון*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

²⁶ ראו מאמרם של ברמן וקלינוב, שהוזכר בהערה 19.

²⁷ להרחבה בנושא השפעת העבודה על העוני ראו ק' פלוג וני' קסיר (קלינר) (2001), *על עוני, עבודה ומה שביניהם*, סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

²⁸ החישוב נעשה על פי השיטה היחסית, כפי שמוגדר במוסד לביטוח לאומי. שיעורי העוני באוכלוסייה החרדית גבוהים גם לפי גישות מדידה אחרות, להרחבה בנושא ראו, דוח בנק ישראל לשנת 2005, פרק ח'.

הגיעה לשיא של 63 אחוזים בשנת 2005, וב-2006/7 היא ירדה לכ-58 אחוזים. העוני במגזר החרדי נובע, כאמור, בעיקר ממיעוט המפרנסים, מפריון הילודה הגבוה ומקשרם הרופף לשוק העבודה. עד שנת 2005 עלו שיעורי העוני בקרב החרדים כתוצאה מקיצוץ חד בקצבאות הילדים²⁹. מבדיקות סטטיסטיות לשנים 2000 ועד 2006 (תוך נטרול מאפייני הפרט) שבחנו את הסיכוי להיות עני³⁰, עלה כי בשנת 2005 הסיכוי למשק בית חרדי להיות עני היה הגבוה ביותר. עם זאת, תחולת העוני של חרדים לפני תשלומי העברה ומסים (כלומר בניכוי ההתערבות הממשלתית) ירדה - ככל הנראה, כתוצאה מהעלייה בשיעורי ההשתתפות והתעסוקה. מכאן שבטווח הקצר ההשפעה של הקיצוץ בקצבאות על תחולת העוני היתה חזקה יותר מהשפעת גידולו של שיעור ההשתתפות. ייתכן שקיצוץ הקצבאות יפעל להפחתת שיעורי העוני בעתיד, מפני השלכותיו על פריון הילודה ועל פריון העבודה של החרדים.

ייתכן שקיצוץ הקצבאות יפעל להפחתת שיעורי העוני בעתיד, מפני השלכותיו על פריון הילודה ועל פריון העבודה של החרדים.

בשנים האחרונות, בשל התגברות הקשיים הכלכליים ורמת ההכנסה הנמוכה, החלה להתפתח בקרב חלקים מהאוכלוסייה החרדית נכונות לקבל הכשרה מקצועית. במגמה זו תומכים גידול ניכר של היצע הקורסים המקצועיים והקמת מכללות ומסגרות אחרות להכשרה מקצועית, המותאמות לאוכלוסייה זו. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשילוב עם ה"גוינט" מציע מיגוון אפשרויות להכשרה מקצועית - למשל פרויקט "פרנסה בכבוד" (משנת 2000)³¹ ומרכזים לפיתוח של תעסוקת חרדים, במסגרת המיזם "תנופה בתעסוקה" (מסוף 2006)³². במקביל מעודדת הממשלה את המעסיקים במספר יישובים להעסיק עובדים מן המגזר החרדי, למשל על ידי סבסוד עובדים חרדים ויצירת סביבת עבודה מתאימה אצל מעסיקים באזורי עדיפות לאומית (במסגרת החוק לעידוד השקעות הון). מסלולים נוספים נפתחו לשילוב הקהילה החרדית בשוק העבודה, אך הבעיה העיקרית היא שכדי להימנע מחיכוכים עם ראשי קהילה זו, רוב המסלולים נפתחים ללא כל פרסום תקשורתי, ולכן מתוודע אליהם רק נתח קטן מאוד מקהל היעד.

בסיכום, העלאת המוטיבציה ללימודים התואמים את שוק העבודה כבר בבתי הספר היסודיים, עידוד רכישת השכלה גבוהה והעלאת האטרקטיביות של שוק העבודה, באמצעות תוכניות הכשרה מקצועיות וסבסוד תעסוקה בקרב מעסיקים, לשם יצירת מקומות עבודה התואמים את הצביון הדתי - כל אלה חיוניים לשילוב האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה ולהפחתת שיעורי העוני בקרבה. חשוב להמשיך בהפעלתן של תוכניות המכשירות חרדים לעבודה, תוך הדגשת פרסומן במגזר והגברת המודעות להן. כיוון שמדובר באוכלוסייה הנסמכת רבות על רבנים ועל פסקי ההלכה שלהם, ובעלת מאפיינים תרבותיים מיוחדים, המעודדים העדפה של לימודי קודש על עבודה, חשוב כי תוכניות אלו ילוו בשיתוף פעולה מצד הנהגת המגזר, וביצירת מסגרות תומכות, המאפשרות שמירה על אורח החיים החרדי.

²⁹ חוק הפרט, שנחקק ב-2001, איפשר קבלת קצבה מוגדלת החל מן הילד החמישי. כשנתיים לאחר מכן הוא בוטל, ומאז סכום הקצבה שווה לכל ילד.

³⁰ הכוונה כאן לממצאים של רגרסיה רב-שנתית המבוססת על עיבודים מתוך סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2000 עד 2006.

³¹ לפרטים ראו י' קינג ונ' גזית (2005), "פרנסה בכבוד" (מחזור א'): תוכנית הכשרה מקצועית לחרדים מחקר הערכה, מאירס-גוינט, מכון ברוקדייל.

³² ראו ח' סופר-פורמן (2007), "מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים - מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים של הפונים והפעילות במרכזי", דוח מספר 1, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל המחקר והכלכלה.

לוח ח' - 5				מאפייני האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, 2001 ו-2006 (אחוזים)	
חרדים		יהודים לא-חרדים			
2006	2001	2006	2001		
566.5	411.7	4,938.9	4,649.0	מאפיינים דמוגרפיים	
8.1	6.4	70.2	72.4	האוכלוסייה (אלפים)	
4.1	4.3	2.1	2.1	השיעור בכלל האוכלוסייה	
0.37	0.45	0.15	0.13	מספר הילדים הממוצע ¹	
				ממוצע מספר הילדים עד גיל שנתיים ¹	
				מאפייני התעסוקה	
32.8	28.7	55.9	53.4	שיעור התעסוקה	
24.3	21.4	59.9	58.2	גברים	
43.6	38.4	52.2	49.1	נשים	
12.0	8.2	7.9	9.2	שיעור האבטלה	
12.3	7.7	7.4	8.6	גברים	
11.8	8.6	8.4	9.9	נשים	
37.3	31.3	60.6	58.8	שיעור ההשתתפות	
27.7	23.2	64.7	63.7	גברים	
49.4	42.1	56.9	54.4	נשים	
				שיעור ההשתתפות על פי גילים	
43.2	37.8	84.2	82.8	34-25	
53.8	45.6	86.6	84.5	44-35	
65.5	59.2	83.6	81.7	54-45	
52.1	44.4	63.7	56.1	64-55	
32.8	33.4	41.2	41.7	שעות העבודה השבועיות למועסק, בממוצע	
38.1	39.5	46.2	46.8	גברים	
28.8	28.7	36.1	36.1	נשים	
36	39	41	40	השכר לשעת עבודה (ש"ח, ריאלי)	
				העוני²	
18	16	42	45	התפלגות אוכלוסיית העניים ³	
59	54	13	12	תחולת העוני אחרי תשלומי העברה ומסים	
67	74	20	22	תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומסים	

(1) במשקי בית שראשם בן 25 שנים ומעלה.
 (2) הנתונים על העוני אינם כוללים את ערביי ירושלים.
 (3) המספר אינו מסתכם ל-100, בשל השמטת האוכלוסייה הערבית.
 המקור: סקר הכנסות וסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

3. השפעת המדיניות הממשלתית על העוני בקרב הקשישים

בשנת 2006 חיו בישראל כ-700 אלף תושבים בני 65 ומעלה, שהם כ-10 אחוזים מתושבי המדינה.

תחולת העוני בקרב הקשישים בישראל דומה לתחולתו באוכלוסייה כולה – כ-24 אחוזים – אך גבוהה משמעותית יחסית למדינות OECD.

בשנת 2006 חיו בישראל כ-700 אלף תושבים בני 65 ומעלה - כ-10 אחוזים מתושבי המדינה. משקל הקשישים בישראל הולך וגדל עם השנים, אך הוא עדיין נמוך יחסית למדינות המפותחות (16 אחוזים באירופה ו-12 אחוזים בצפון אמריקה³³), בעיקר מפני שיעורי פריון גבוהים יחסית. הגיל הממוצע של אוכלוסיית הזקנים בישראל הולך ועולה עם העלייה בתוחלת החיים: בשנת 1980 היו רק כ-15 אחוזים מכלל הקשישים בני 80 ומעלה, ואילו ב-2006 הגיע שיעור זה לכ-25 אחוזים. נשים מהוות 57 אחוזים מאוכלוסיית הקשישים, משום שתוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים.

תחולת העוני בקרב הקשישים הייתה ב-2006/7 24.3 אחוזים³⁴, דומה לתחולתו באוכלוסייה כולה. ראוי לציין כי בעבר הייתה תחולת העוני בקרב הקשישים גבוהה משמעותית מאשר באוכלוסייה כולה, ורק באמצע העשור התקרבו שיעורים אלו. תחולת העוני בישראל בקרב הקשישים גבוהה יחסית למדינות OECD - כ-27 אחוזים לעומת 14.3 אחוזים, בהתאמה - לפי סולם השקילות המקובל בהשוואות בין-לאומיות³⁵. זאת ועוד, אחוז גבוה של קשישים אינם עניים, אך הכנסתם קרובה להכנסת קו העוני. לפי גישת הצרכים החיוניים הייתה תחולת העוני בקרב הקשישים 19.3 אחוזים, נמוכה מאשר באוכלוסייה כולה, וזאת עקב שיעור גבוה יחסית של בעלות על דיור בקרב הקשישים, רכיב הנכלל בחישוב תחולת העוני לפי הצרכים החיוניים, אך לא בחישוב היחסי.

הכנסות הקשישים שאינן הכנסות מעבודה הן משלושה רבדים. הרובד הראשון מבוסס על תשלומי העברה ממשלתיים - קצבת זיקנה בסיסית, השלמת הכנסה והטבות המותנות במצב הכלכלי ובצרכים הכלכליים, ובכללן גמלת סיעוד לנוקקים³⁶; הרובד השני הוא פנסיה תעסוקתית שהעובד צבר במהלך שנות עבודתו, והרובד השלישי מורכב מחסכונות ומהכנסות אחרות.

מטרת הרובד הראשון היא להבטיח רמת חיים מינימלית ומוחלטת, ואילו מטרתו של הרובד השני היא להבטיח כי הפנסיה שיקבלו תהיה בשיעור תחלופה הולם יחסית להכנסתם הקודמת של הפנסיונרים; זאת לא רק כדי למנוע מהם עוני, אלא כדי לשמור על רמת החיים שהתרגלו אליה לפני פרישתם לגמלאות.

בכל מדינות OECD קיימת התחייבות כלשהי של המדינה לקשישים ברמת הרובד הראשון (לוח ח'-6). בין הרובד הראשון לשני ישנה לרוב תחלופה מסוימת: כאשר הכיסוי ברובד הראשון נמוך, מנגנוני הכיסוי הפנסיוני ברובד השני צפויים להיות רחבים יותר,

³³ המקור: World Population Data, United Nation, 2005.

³⁴ תחולת העוני לקשישים המחושבת בפרק זה מתייחסת לבני 65 ומעלה. חישוב זה אינו תואם את תחולת העוני לקשישים המחושבת על ידי המוסד לביטוח לאומי, ומתייחסת לגברים מגיל 65 ומעלה ולנשים מגיל 60 ומעלה.

לפי "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006/7, ממצאים עיקריים" של המוסד לביטוח לאומי, מראה סקר ההכנסות לתקופה 2006/07 ירידה ברכיב ההכנסה מקצבאות, בניגוד למגמות הנצפות על פי הנתונים המינהליים בפועל של הביטוח הלאומי. הפער בין הנתונים המדווחים בפועל לנתוני הסקר יוצר הטיה כלפי מעלה בתחולת העוני בתקופה זו.

³⁵ המקור: Luxembourg Income Study. החישוב המקובל במדינות OECD להשוואה בין-לאומית מייחס למשפחה גדולה יתרונות-לגודל גבוהים יותר, ומשום כך תחולת העוני בקרב משפחות קטנות, ובכלל זה הקשישים, גבוהה יותר בחישוב זה.

³⁶ מקבלי השלמת הכנסה זכאים גם להנחות או לפטור מתשלומים לקופות החולים, על אגרת הרדיו והטלוויזיה, במסים העירוניים ובתחבורה הציבורית.

לוח ח' - 6

מבנה המערכת הפנסיונית ברבדים הראשון והשני בישראל ובמדינות OECD

שיעור סך הרובד הראשון	הרובד השני	הרובד הראשון		השלמת		המדינה
		הכנסה ותוכניות מיוחדות	קצבה בסיסית	הכנסה ותוכניות מיוחדות	תחולת העוני בקרב בני 65+ (אחוזים)	
מההכנסה הממוצעת במשק (אחוזים)	פנסיית חובה חוקתית (בניהול ממשלתי - g - בניהול פרטי - p)	השלמה לפנסיה תעסוקתית מטעם המדינה	קצבה בסיסית	הכנסה ותוכניות מיוחדות	תחולת העוני בקרב בני 65+ (אחוזים)	
29			√	√	24.3	ישראל
28	g			√	13.6	אוסטריה
25	p			√	22.3	אוסטרליה
22	g			√	13.7	איטליה
27	p			√		איסלנד
30			√	√	36.8	אירלנד
30	g	√	√	√	17.2	אנגליה
22	g			√	24.7	ארצות הברית
34	g	√		√	16.4	בלגיה
19	g			√	10.4	גרמניה
36	p			√	8.5	דנמרק
31	p			√	2.4	הולנד
22	g+p				3.7	הונגריה
28	g	√				טורקיה
34	g	√		√	26.8	יוון
16	g			√		יפן
39	g	√	√	√	3.7	לוקסמבורג
26	p	√	√		27.9	מקסיקו
33	g+p	√	√		11.9	נורבגיה
40			√			ניו זילנד
22	g+p	√			17.9	סלובקיה
30	g	√			23.3	ספרד
23	g+p	√				פולין
44	g	√				פורטוגל
19	p	√			8.5	פינלנד
26	g	√	√	√	7.4	צ'כיה
32	g	√		√	8.5	צרפת
30	g			√		קוראה
31	g			√	5.9	קנדה
34	g+p	√			7.7	שבדיה
24	g+p	√		√	18.4	שוויץ
29					14.7	ממוצע OECD

(1) מחושב לפי טולם שקילות של שורש מספר הנפשות. לכל מדינה נבחרה התצפית המאוחרת ביותר המופיעה במאגר מהשנים 2000-2003. עבור ישראל הנתון הוא לשנת 2006/7. בשנת 2003 תחולת העוני הייתה 29.7 אחוזים.

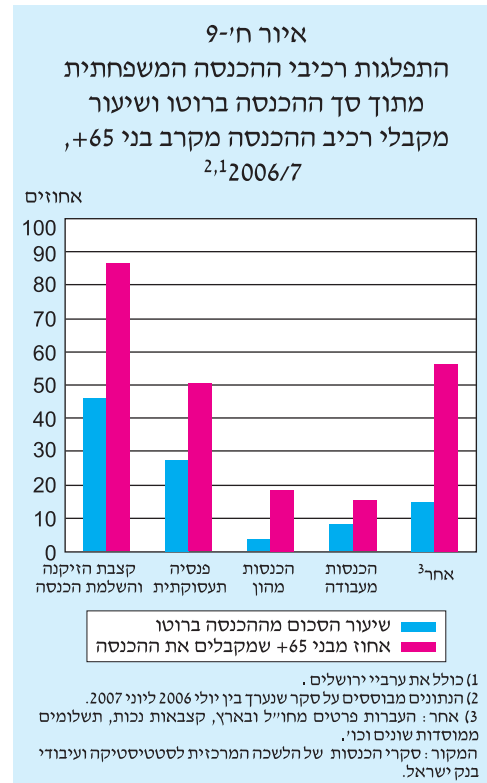
המקור: OECD Publishing, 2007, *Pensions at a Glance* וכן *Luxembourg Income Study* וסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רק ב-12 מתוך 30 מדינות OECD ניתנת קצבת זיקנה בסיסית שאינה תלויה בהכנסה כקצבת הזיקנה המקובלת בישראל.

בניגוד למרבית מדינות OECD, עד שנת 2008 לא הייתה בישראל פנסיה תעסוקתית חובה.

ולהפך. במרבית המדינות נהוגות בעיקר תוכניות פרוגרסיביות, הפונות לאוכלוסיית הקשישים הנזקקת, ורק ב-12 מתוך 30 המדינות ניתנת קצבת זיקנה בסיסית שאינה תלויה בהכנסה (או תלויה רק במספר שנות העבודה), כקצבת הזיקנה המקובלת בישראל. עם זאת, ברוב המדינות האלה קיימת ברובד השני פנסיית-חובה תעסוקתית על פי חוק, ובמרבית אותן מדינות קרנות פנסיה אלו אף מנוהלות על ידי המדינה³⁷. יתר על כן, בכמחצית ממדינות OECD מתחייבת המדינה (במסגרת הרובד הראשון) להשלים את הפנסיה התעסוקתית לבעלי הכנסות נמוכות שעבדו תקופה מינימלית עד לרמה מינימלית. (השוואה בין-לאומית רחבה של מידת הנדיבות ושל מידת הסלקטיביות מול האוניברסליות בקצבאות הזיקנה ניתן למצוא בדוח בנק ישראל לשנת 2005, תיבה ו'-2).

בישראל שיעור משקי הבית שבראשם עומד קשיש ויש להם הכנסה מפנסיה תעסוקתית עלה במהלך העשור האחרון - מ-37 אחוזים ב-1997 ל-51 אחוזים ב-2006/7 - אך הוא עדיין נמוך; זאת, בין היתר, משום שבניגוד למרבית מדינות OECD, לא הייתה בישראל עד שנת 2008 פנסיה תעסוקתית חובה³⁸ (איור ח'-9). יתירה מזו, שיעור גבוה מהקשישים מתפרנסים מהקצבאות השונות בלבד, ואין להם הכנסות נוספות. גורמים אלה מסבירים את שיעורי העוני הגבוהים בקרב הקשישים בישראל יחסית לעולם.



ראוי לציין כי מלבד התמיכה בקשישים באמצעות מערכת הקצבאות, מספקת המדינה שירותי רווחה נוספים במסגרת חוק ביטוח סיעוד ובמסגרת השירותים הקהילתיים והשירותים המוסדיים. חוק ביטוח סיעוד והשירותים הקהילתיים נועדו לאפשר לקשיש להישאר במסגרת המוכרת לו, תוך שמירה על איכות חיים נאותה. במסגרת השירותים הקהילתיים זכאים הקשישים לסיוע ממוקד שירות קהילתי, לשהות במרכזי יום ובמועדונים ולשירותי קהילה נוספים. לאלו שאינם יכולים להמשיך ולהתגורר במסגרת הביתית מוצעת השתתפות במימון השירותים המוסדיים³⁹.

כ-90 אחוזים מהמשפחות שבראשן עומד קשיש מגיל 65 ומעלה מקבלות קצבת זיקנה. העדר זכאות לקצבת הזיקנה נובע מאי עמידה בתנאי הזכאות, בשל אי צבירת זכויות מספיקות או מפני הכנסות

³⁷ רק בשתי מדינות מתוך 30 מדינות OECD - אירלנד וניו-זילנד - אין פנסיה תעסוקתית חובה ברמה כלשהי.

³⁸ למרות האמור, פנסיה תעסוקתית חובה קיימת בשירות הציבורי ובגופים שיש להם הסכמים קיבוציים בנושא.

³⁹ זכויות מיוחדות נוספות יש לעולים החדשים מקרב הקשישים.

גבוהות ממקורות אחרים בגילים 65 עד 69⁴⁰. מבין הזכאים לקצבת זיקנה כ-15 אחוזים זכאים גם להשלמת הכנסה. משום כך, בעוד שתחולת העוני בקרב הקשישים בניכוי ההתערבות הממשלתית הייתה גבוהה במיוחד - 53.1 אחוזים ב-2006/7 - תחולת העוני לאחר ההתערבות הממשלתית ירדה ל-24.3 אחוזים. גובה קצבת הזיקנה (עם השלמת הכנסה) ליחיד עמד ב-2007 (עד ספטמבר) על 2,181 שקלים, שהם כ-28 אחוזים מההכנסה הממוצעת במשק - סכום שהיה מעל לקו העוני בשנה זו. תחולת העוני הגבוהה בקרב הקשישים גם לאחר ההתערבות הממשלתית, על אף רמת הקצבאות הגבוהה מקו העוני, מוסברת בהעדר זכאות של חלקם לקצבת הזיקנה ובקריטריונים נוקשים יחסית לקבלת השלמת הכנסה⁴¹.

שיעור הקצבאות והתמיכות מכלל ההכנסות של משפחה שבראשה קשיש גדל ככל שרמת ההכנסה של הקשישים יורדת. משום כך לשינויים בקצבאות, במיוחד ביחס לקו העוני, יש השפעה מכרעת על תחולת העוני בקרב הקשישים ועל ההסתברות שלהם להיות עניים. קצבת הזיקנה הבסיסית בישראל היא אוניברסלית מגיל מסוים⁴², שכן היא אינה תלויה ברמת ההכנסה של הקשיש, אלא רק בעמידה בתנאי הזכאות, אשר תלויים במשך העבודה, בהפרשת דמי ביטוח לאומי ובתנאי זכאות מיוחדים. בניגוד לקצבת הזיקנה הבסיסית, ההזדקקות ליתר הקצבאות ולשירותי הרווחה האחרים אינה הומוגנית באוכלוסיית הקשישים. בשנים האחרונות התחזקה אצל קובעי המדיניות הגישה שלפיה מוקד התמיכה הממשלתית צריך לעבור מתמיכה אוניברסלית לתמיכה סלקטיבית לפי צרכים כלכליים או אחרים, והקריטריון החשוב ביותר צריך להיות רמת ההזדקקות לסיוע.

גישה זו, וכן אילוצים תקציביים, הביאו ב-2002 ו-2003 לקיצוץ נומינלי ולהקפאת עדכון הקצבה, ואלה פעלו לירידה נומינלית מצטברת של כ-4 אחוזים בקצבה הבסיסית בשנים אלו (ירידה ריאלית מצטברת של 9.1 אחוזים). הקיצוץ הנומינלי לא חל על מי שזכאים להשלמת הכנסה או לקצבת שארים, על פי הגישה כי יש לשמור על רמת חיים מינימלית של הנוקקים ביותר. עם זאת, לנוכח השפעת צעדים אלו על אוכלוסיית הקשישים הוחלט בשנים 2005 ו-2006 על העלאה מחודשת של הקצבה הבסיסית, ובמקביל גם על העלאת הקצבה להשלמת הכנסה. כך ההקצבה הבסיסית הנומינלית הועלתה בשנים אלו ב-2.3 אחוזים, אף כי היא עדיין לא חזרה לרמתה הריאלית טרם הקיצוץ, ואילו קצבת השלמת הכנסה הועלתה באותן שנים נומינלית ב-32 אחוזים.

בהרצת רגרסיה המנכה את השפעת כל המשתנים האחרים - רמת ההשכלה, המגזר, גודל המשפחה וכו' - נמצא כי ההסתברות היחסית של משפחה שבראשה עומד קשיש להיות ענייה יותר בכפולה מזו של משפחה אחרת. בשנים 2002 עד 2004 הובילו השינויים בקצבה הבסיסית ובקצבת השלמת הכנסה לעליית ההסתברות כי משפחה שבראשה קשיש תהיה ענייה. בשנים 2005 עד 2006/7 עלה שיעור הקצבה, וההסתברות היחסית

תחולת העוני בקרב הקשישים בניכוי הקצבאות גבוהה במיוחד - 53.1 אחוזים.

בשנים האחרונות התחזקה אצל קובעי המדיניות הגישה שלפיה מוקד התמיכה הממשלתית צריך לעבור מתמיכה אוניברסלית לסלקטיבית לפי צרכים כלכליים או אחרים, והקריטריון החשוב ביותר צריך להיות רמת ההזדקקות לסיוע.

הקצבה הבסיסית הנומינלית הועלתה בשנים 2005 ו-2006 ב-2.3 אחוזים, לאחר קיצוץ חד בה בשנתיים הקודמות, וקצבת השלמת הכנסה הועלתה באותן שנים ב-32 אחוזים.

⁴⁰ קיים פער בין סך התשלומים של קצבת הזיקנה לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי ובין סך התשלומים הנגזרים מסקר ההכנסות; זאת, כנראה, בשל תת-דיווח בסקרי ההכנסות, המשפיע גם על חישוב תחולת העוני בקבוצה זו.

⁴¹ כך, לדוגמה, בעלות של אחד מבני הזוג על רכב מונעת את הזכאות לגמלה להשלמת הכנסה.

⁴² גיל הזכאות לקצבת זיקנה מוגדר כגיל הזכאות לקצבת זיקנה ללא קשר להכנסות. עד 30 ביוני 2004 גיל זה היה לגברים 70 ולנשים 65; החל ב-1 ביולי 2004 הגיל לנשים עולה בהדרגה, עד שבסופו של התהליך הוא יהיה 70 לגברים ולנשים. עד 30 ביוני 2004 גיל הזכאות לקצבה המותנית בגובה ההכנסה היה לגברים 65 ולנשים 60; החל ב-1 ביולי 2004 הגיל עולה בהדרגה, עד שבסופו של התהליך הוא יהיה 67 לגברים ו-64 לנשים.

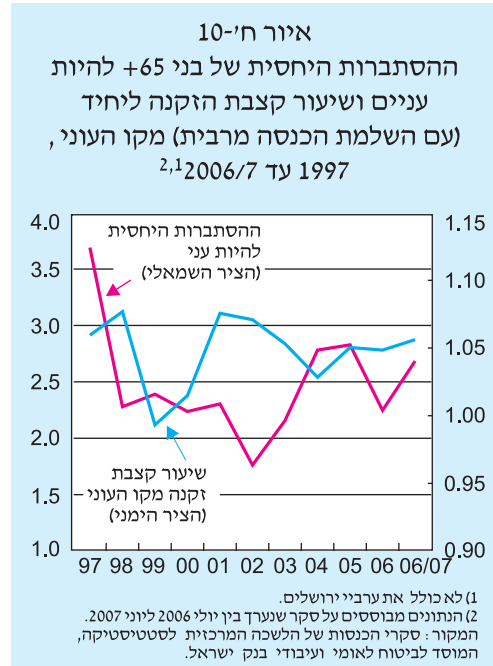
בתקופה האחרונה קטנה ההסתברות היחסית של קשיש להיות עני עם עליית שיעור קצבת הזקנה מקו העוני.

של קשיש להיכלל בקבוצת העניים קטנה, בממוצע (איור ח'-10).

בנובמבר 2007 התקבלה בממשלה החלטה⁴³ להעלות את קצבת הזיקנה הבסיסית המשולמת לקשישים בהדרגה עד ינואר 2010. ברוח הגישה האומרת שיש להעביר את מוקד התמיכה לתמיכה סלקטיבית, הוחלט, במסגרת זו, גם להגדיל את גמלת השלמת ההכנסה לקשישים, תוך התמקדות בנוקקים במיוחד. הקצבה תינתן באופן דיפרנציאלי לפי הגיל וההיזקקות לדיוור⁴⁴. קריטריון הגיל נבחר משום שככל שהאדם מבוגר יותר, היזקקותו לסיוע גדלה, בגלל ירידה במצב בריאותו ובתפקודו, ואילו הכנסותיו קטנות, עם הדלדלות מקורותיו הכספיים. הממד הנוסף שנבחר - היזקקות לדיוור - מאפשר למקד את הסיוע בנוקקים ביותר. עם זאת,

העלאת הקצבאות השונות - קצבת הזיקנה והשלמת ההכנסה - ללא שינוי בקריטריונים לקבלתה, במיוחד ביחס להשלמת ההכנסה, לא צפויה לשנות את תחולת העוני בקרב הקשישים, שכן עוד טרם השינוי הייתה רמת הקצבאות, כאמור, גבוהה מקו העוני. ראוי לציין כי במסגרת הצעת החוק הושם דגש במתן קצבה מיוחדת לקשישים ניצולי שואה שאינם מקבלים קצבה אחרת בגין עברם. שינויים נוספים שכבר נעשו לכיוון התמיכות הסלקטיביות הם העלאת גיל הזכאות לקצבה בסיסית שאינה מותנה בהכנסות והרחבת גמלת הסיעוד תוך הוספת רמה שלישית, נמוכה יותר⁴⁵.

בשנת 2007 החליטה הממשלה, במסגרת התוכנית "צעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה", על הנהגת פנסיית תעסוקתית חובה עד 2010. זאת במטרה להקטין בעתיד את שיעור הקשישים הנסמכים על קצבאות בלבד ואת תחולת העוני בקרבם. נוסף על כך, כדי לחזק את העצמאות הכלכלית של הקשישים, ולנוכח העלייה בתוחלת החיים שלהם, הוחלט לחייב את כל החוסכים לפנסיה לפדות את חסכוניהם החדשים באמצעות קצבה חודשית, ולא לאפשר משיכה הונית, כלומר פירעון חד-פעמי של החיסכון, אלא רק אם יש לקשיש הכנסה חודשית של כ-4,000 ש"ח לפחות. החל מינואר 2008, בהתאם להסכם, שעליו חתמו נציגי ההסתדרות והתאחדות התעשיינים בעקבות החלטת הממשלה, כל המעסיק עובדים, קבועים או זמניים, שאין להם



⁴³ במסגרת תוכנית הסיוע לניצולי השואה, ותוכנית לשינוי ושיפור בקצבאות הזיקנה ובגמלאות הבטחת ההכנסה לקשישים נוקקים. הצעת החוק תוקנה בינואר 2008.

⁴⁴ למי שזכאים לסיוע בדיוור על פי נוהלי משרד הבינוי והשיכון, למעט דיירי השיכון הציבורי (ובכלל זה כל סוגי הדיוור המוגן), וכן דיירי מוסדות בתמיכה ממשלתית.

⁴⁵ ברמה הנמוכה ניתנות לקשישים 9.75 שעות טיפול שבועיות או שירותים אחרים שווי ערך. ברמה הגבוהה ניתנות 16 שעות טיפול שבועיות או שווי ערך בשירותים אחרים. ברמה הגבוהה מאוד ניתנות 18 שעות טיפול שבועיות או שירותים שווי ערך.

פנסייה על פי הסדר אחר, יפריש לעובדיו הפרשות פנסיוניות⁴⁶. שיעור ההפרשות מהשכר שנקבע בהסכם, הוא, בשלב הראשון, נמוך - במטרה להקל, בטווח הקצר, על המעסיקים - והוא יועלה בהדרגה במשך 5 שנים עד לשיעור כולל של 15 אחוזים. ההפרשות יהיו חובה לאחר תקופת עבודה מינימלית ועד לרמת השכר הממוצע במשק. על אף חשיבותו של הסכם זה ראוי להדגיש כי הוא צפוי לפגוע בהכנסות השוטפות של העובדים שהכנסותיהם נמוכות מלכתחילה. עם זאת, לצבירת הזכויות הפנסיוניות של העובדים בטווח הארוך נודעת חשיבות רבה, ויש מקום לקוות כי מנגנון זה, אשר יקטין את תלותן של האוכלוסיות החלשות בקצבאות הסלקטיביות, יעלה את רווחתן לאחר פרישתן.

החל מינואר 2008, כל המעסיק עובדים, קבועים או זמניים, שאין להם פנסייה על פי הסדר אחר, יפריש לעובדיו הפרשות פנסיוניות.

4. ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות מתחילת שנות התשעים⁴⁷

לאורך שנים אנו עדים לשינויים ניכרים בהרכב אוכלוסיית התלמידים בבתי הספר - עלייה של משקל התלמידים בזרמי החינוך החרדי והערבי⁴⁸, כניסה המונית של עולים ממדינות חבר העמים ומאמצות מצוקה כאתיופיה, עלייה בשיעורן של המשפחות החד-הוריות והתרחבות ממדי העוני, בעיקר בקרב ילדים. התפתחויות אלו, יחד עם צמצום מתמשך של ההוצאה הציבורית על חינוך לתלמיד, וככל הנראה, הרעה באיכות כוחות ההוראה⁴⁹, הקשו על מערכת החינוך לשפר את הישגי התלמידים בקצב המקווה. הישגי התלמידים הישראלים במבחנים הבין-לאומיים דלים, והפערים בהישגים לרעת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהשוואה לתלמידים מרקע חזק הם מהגדולים במדינות המפותחות. אלו מדגישים את הצורך בניתוח התפתחות ההישגים הלימודיים והפערים בין קבוצות תלמידים, במיוחד על רקע העלייה של התשואה להשכלה, ועמה של חשיבות ההשקעה בחינוך.

בישראל הפערים בהישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק לתלמידים מרקע חלש הם מהגדולים במדינות המפותחות.

הניתוח מתמקד בהישגים של תלמידי י"ב בבחינות הבגרות משנת הלימודים 1992/93 (תשנ"ג) עד שנת הלימודים 2004/05 (תשס"ה)⁵⁰. הניתוח אינו שלם, מכמה טעמים. ראשית, הוא מתמקד אך ורק בתוצר המרכזי המדיד של מערכת החינוך בתיכון, ואינו נוגע לתרומה של מערכת החינוך לעיצוב עולם הערכים של התלמיד, דרכי התנהגותו וכדומה.

⁴⁶ הסדר זה חל על נשים מעל גיל 20 ועל גברים מעל גיל 21.

⁴⁷ הממצאים המתוארים בחלק זה מבוססים על עיבודים שנערכו בחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על סמך קבצים שהוכנו על ידי גף חינוך ואגף המדען הראשי. ייתכנו הבדלים בין ממצאים אלו לבין ממצאים המובאים בפרסומים אחרים, בשל הגדרות שונות, ומשום שהעיבודים נערכו על מדגם של כמחצית מתלמידי י"ב.

ניתוח שנתי שוטף של ההישגים בבחינות הבגרות ניתן למצוא בפרסום של משרד החינוך נתוני בחינות הבגרות. מחקרים שבחנו סוגיות דומות בתקופות קודמות הם: ד' פרידלנדר ואחרים (2002), תהליכי שינוי בהישגי השכלה בישראל מאז שנות החמישים - השפעות הדת, המוצא ומאפייני המשפחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמחלקה ללימודי אוכלוסייה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מ' דהן ואחרים (2002), האם הצטמצמו הפערים בחינוך? על הגורמים הקובעים זכאות לתעודת בגרות בישראל, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר בירושלים.

⁴⁸ הניתוח אינו כולל את ערביי מזרח ירושלים, הלומדים לפי תוכנית הלימודים הירדנית.

⁴⁹ אמנם השכלתם של המורים עלתה, אך בה בעת קבוצת האיכות (לפי הציונים בבחינות הבגרות ובבחינות הפסיכומטריות) של הלומדים במוסדות להכשרת מורים כנראה ירדה עד לאחרונה. ראו ח' אדלר ואחרים (2001), "חינוך טוב פירושו מורים טובים", בתוך: י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשיירותים חברתיים, 2001, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

⁵⁰ אין נתונים זמינים לשנים קודמות.

שנית, הניתוח אינו מביא בחשבון את ההשפעה שיש למשאבי מערכת החינוך - ובכללם ההוצאה הציבורית, איכות כוחות ההוראה ושיטות ההוראה - על ההישגים בבחינות הבגרות. שלישית, ההישגים נמדדים רק בקרב תלמידי כיתה י"ב, ולכן הניתוח חסר: לא התאפשר, מסיבות טכניות, לבדוק את שיעורי הנשירה מהתיכון, וחלק מתלמידי כיתה י"ב ישלימו את תעודת הבגרות מאוחר יותר⁵¹. לבסוף, דרגת הקושי של בחינות הבגרות אינה אחידה על פני זמן, מפני שהבחינות אינן מכילות, ולכן היכולת להשוות הישגים בין שנים מוגבלת. במרוצת התקופה הנחקרת הונהגו לפחות שני הסדרים שצמצמו את היקף החומר הנבחן בבחינות הבגרות (הגרלות ו"מיקוד"), וכן הורחבו ההקלות בבחינות לתלמידים עם לקויות למידה - כל אלו היו עשויים לסייע לתלמידים. בהעדר כיוול של הבחינות, הדגש בניתוח הוא על התפתחות ההבדלים בהישגים בבחינות הבגרות בין קבוצות תלמידים על פני זמן⁵².

במהלך השנים 1992/93 עד 2004/05 פחתה הנשירה מכיתות ט'-י"ב בשיעור לא מבוטל, במיוחד בחינוך הערבי.

עוד בטרם נעמוד על התפתחות ההישגים בבחינות הבגרות מן הראוי להזכיר כי במהלך התקופה הנחקרת פחתה הנשירה מכיתות ט'-י"ב בשיעור לא מבוטל - בחינוך העברי מ-6.0 ל-4.8 אחוזים ובחינוך הערבי מ-10.5 ל-7.4 אחוזים. בחינוך הערבי שיפור זה הושג, בין השאר, הודות לכניסה מואצת של תלמידות לתיכון, שכן בקרב בנות שיעורי הנשירה נמוכים בהרבה מאשר בקרב בנים. שיעורי הנשירה בחינוך העברי פחתו בקצב מתון, וזאת, בין היתר, עקב השתלבותם של עולים חדשים, המאופיינים בשיעורי נשירה גבוהים. לאחרונה הורחב תוקפו של חוק חינוך חובה לכיתות י"א-י"ב, והוא ייושם במלואו החל משנת הלימודים תש"ע (2010/09). מחקר⁵³ מלמד כי החלת לימודי חובה מצמצמת את שיעורי הנשירה, במיוחד בקרב תלמידים מרקע חלש, בפרט בחינוך הערבי. היא גם תורמת לעליית שכרם העתידי של תלמידים שבנסיונות אחרות היו נושרים.

ההישגים של תלמידי החינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי בבחינות הבגרות עולים בהרבה על אלו של התלמידים בחינוך הערבי.

שיעור הזכאות לתעודת בגרות מקרב תלמידי י"ב עלה במהלך שנות הלימודים 1992/93 עד 2004/05 בקרוב ל-10 נקודות אחוז (איור ח'-11, חלק א'), וכך גם שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות. ואולם הפערים בין זרמי החינוך השונים נותרו גבוהים, ואף התרחבו. בעוד שבחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי (ממ"ד) עמד שיעור הזכאות בשנת 2004/05 על כ-62, לאחר שהוא האמיר בכ-13 נקודות אחוז, בחינוך החרדי הוא נותר נמוך מאוד, ובמגזר הערבי השיעור הגיע בשנת 2004/05 ל-48 אחוזים וגדל ב-11 נקודות אחוז במהלך התקופה הנחקרת. דלות ההישגים של התלמידים החרדים נובעת בעיקר מהעדר לימוד של מקצועות הליבה ומהשתלבות מועטה במסלולים המובילים לתעודת בגרות. בתוך החינוך הערבי ההישגים של התלמידים הנוצרים הם הגבוהים ביותר, ומתקרבים כיום לאלו של התלמידים בחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי. אחריהם, בסדר יורד, ההישגים של התלמידים הדרוזים, המוסלמים והבדווים. שיעור הזכאות לתעודת בגרות של הבדווים עמד בשנת 2004/05 על 42 אחוזים בלבד, וזאת לאחר שרשם בתקופת הנחקרת שיפור מרשים של כ-23 נקודות אחוז. ההישגים העדיפים של תלמידי החינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי בהשוואה להישגי התלמידים בחינוך הערבי, וכן המידרג בתוך החינוך הערבי, עולים בקנה אחד עם המידרג החברתי-כלכלי של התלמידים (למשל השכלת ההורים וההכנסה המשפחתית לנפש תקינה).

⁵¹ כך, למשל, שיעור הזכאות לתעודת בגרות של משלימי בגרות עלה מ-63 אחוזים בקרב הנבחנים בשנת 1998 ל-76 אחוזים בשנת 2006 (הלמ"ס, הודעה לעיתונות 217/2007).

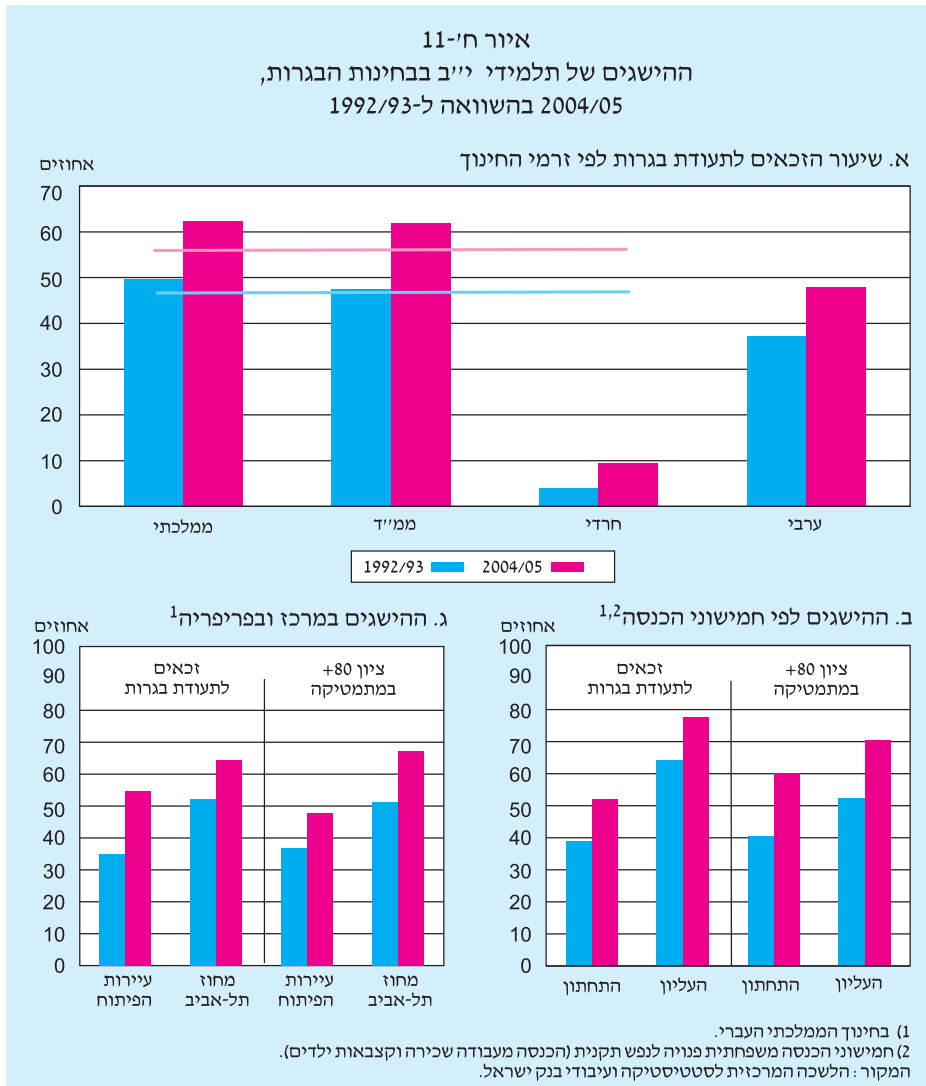
⁵² גם ניתוח זה אינו חף מבעיית חוסר הכיוול, משום שקבוצות תלמידים אשר כבר הגיעו להישגים נאים חסומים מלמעלה ביכולת לשפרם, אולם זוהי בעיה משנית.

⁵³ תומר קריאף, *חוק לימוד חובה ומגבלות נזילות*, מחלקת המחקר, בנק ישראל, טרם פורסם.

פערים ניכרים לרעת תלמידי החינוך הערבי נרשמו גם במדדים המעידים על מצוינות, כשיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות ושיעור התלמידים המשיגים ציונים גבוהים בלימודים המהווים את של ארגז הכלים הבסיסי, כמתמטיקה ואנגלית. עם זאת נרשמה בחינוך הערבי עלייה ניכרת בשיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות, וכן גידול משמעותי של שיעור הנבחנים בהיקף של 4-5 יחידות לימוד במתמטיקה ובאנגלית - שינוי המעיד על שיפור באיכות תעודת הבגרות; במתמטיקה השיעור בהווה דומה לזה שבחינוך העברי, ובאנגלית הוא עדיין נמוך הרבה יותר⁵⁴.

הבדלים בהישגים בבחינות הבגרות מובחנים גם לאורך השסע החברתי-כלכלי בתוך זרמי החינוך. כך, לדוגמה, שיעור הזכאים לתעודת בגרות וחלקם של המצליחים בלימודי המתמטיקה בקרב תלמידים בחינוך הממלכתי העברי המשתייכים לחמישון העליון של ההכנסה המשפחתית הפנויה לנפש תקנית גבוהים הרבה יותר מאשר בקרב תלמידים

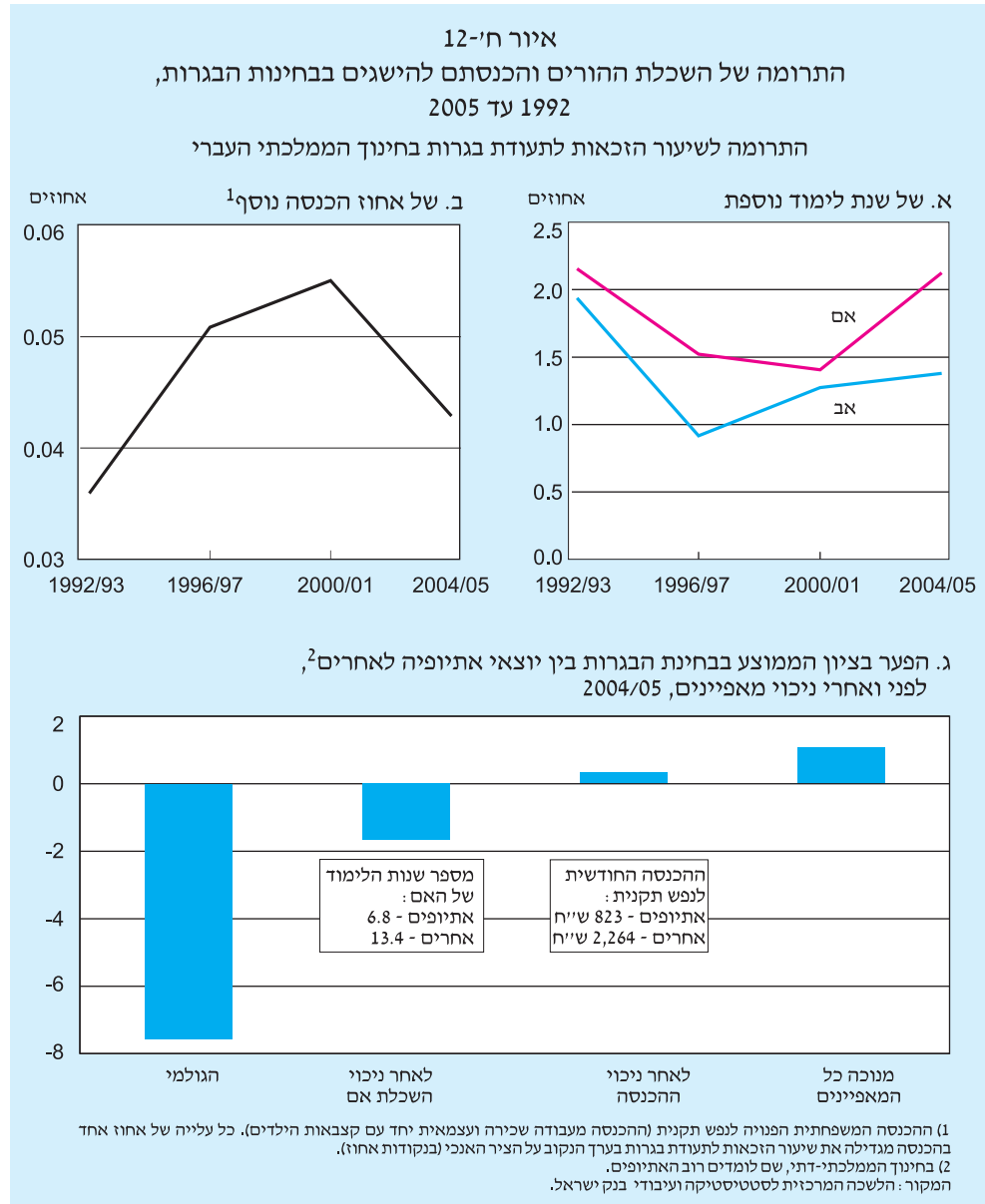
הבדלים בהישגים בבחינות הבגרות מובחנים גם לאורך השסע החברתי-כלכלי בתוך זרמי החינוך.



⁵⁴ מספר יחידות הלימוד בכל המקצועות יחד נותר יציב בחינוך הערבי והעברי כאחד.

בחמישון התחתון, ובמרוצת הזמן הפערים נותרו בעינם (איור ח'-11, חלק ב'). שיעור הזכאות של תלמידים בעיירות הפיתוח עלה הרבה יותר מזה של תלמידים במרכז הארץ, אבל הוא עדיין נמוך יחסית (איור ח'-11, חלק ג'). ואולם, הפער לטובת תלמידי מרכז הארץ בציוני המתמטיקה התרחב מאוד.

במרוצת שנות הלימודים 1992/93 עד 2004/05 ירד חלקם של תלמידי י"ב בחינוך הממלכתי העברי בכ-8 נקודות אחוז, אף שרוב רובם של התלמידים העולים החדשים הצטרפו לשורותיו; בד בבד עלה שיעורם של התלמידים החרדים והערבים (בפרט המוסלמים, ובכללם הבדווים), בעיקר מפני שיעורי הריבוי הטבעי הגבוהים באותן אוכלוסיות והירידה בשיעורי הנשירה מבתי הספר. מבין התמורות שהתחוללו במאפיינים



החברתיים-כלכליים של התלמידים, העלייה ברמת ההשכלה של ההורים, ובפרט של האם, היא שתרמה את התרומה המשמעותית ביותר לשיפור בהישגי התלמידים (פירוט בהמשך). מספר שנות הלימוד של אם לתלמיד בחינוך העברי גדל בשנה אחת (ל-13.1), ושל אם לתלמיד בחינוך הערבי - בקרוב לשנתיים (ל-9.4).

לאורך השנים הנחקרות אנו עדים לשינויים בתרומת תכונות הרקע החברתיות-כלכליות של התלמידים להישגיהם בבחינות הבגרות (התשואה לתכונות)⁵⁵ - איור ח'12. בחינוך הממלכתי העברי כל שנת לימוד נוספת של האם מעלה את שיעור הזכאות לתעודת בגרות בסדר גודל של 1.5-2.0 נקודות אחוז. התרומה של השכלת האב נמוכה יותר, ובמרוצת השנים הפער ביניהם התרחב⁵⁶. ההוצאה הפרטית לחינוך מסייעת לתלמידים להצליח בלימודיהם, ובשל הוצאה גבוהה יחסית של בני השכבות החזקות⁵⁷ והתרחבות אי-השוויון בהכנסות משקי הבית, נוצרים פערים ניכרים בהישגים הלימודיים, ואלה משפיעים בטווח הארוך על המעמד החברתי-כלכלי של בוגרי מערכת החינוך. מתברר כי במהלך התקופה הנחקרת התרומה של ההכנסה לנפש לשיעור הזכאות לתעודת בגרות התחזקה, וכיום עלייה של 10 אחוזים בהכנסה המשפחתית מעלה את שיעור הזכאות בממוצע בכ-0.4 נקודת אחוז.

עלייה בהשכלת האם
ובהכנסה המשפחתית
תורמת תרומה לא
מבוטלת להצלחה
בבחינות הבגרות.

מראשית שנות התשעים נרשמה עלייה משמעותית בחלקם של התלמידים ממשפחות חד-הוריות בחינוך הממלכתי העברי, והבדיקה מצביעה על ירידה ניכרת בשיעור הזכאות לתעודת בגרות של תלמידים ממשפחות חד-הוריות בהשוואה לתלמידים ממשפחות עם שני הורים, כשיתר גורמי הרקע המשפחתי קבועים. ממצא נוסף הראוי לציון הוא כי הפער בשיעור הזכאות לרעת יוצאי אסיה-אפריקה בהשוואה לתלמידים דומים שהוריהם ילידי ישראל הצטמצם: כיום השיעור הוא פחות מ-2 נקודות אחוז^{58,59}. בחינוך הערבי בולטות שתי תופעות - עלייה משמעותית בתרומה השלילית של מספר האחים והאחיות לשיעור הזכאות והתרחבות יתרון של בנות לעומת בנים (כיום כ-13 נקודות אחוז), תופעה שנצפתה במידה פחותה בחינוך הממלכתי העברי. לבסוף, הפער בשיעור הזכאות לרעת תלמידי הנתביב הטכנולוגי, בהשוואה לתלמידים דומים בנתביב העיוני, התכווץ בכל מערכת החינוך

⁵⁵ התשואה לתכונות התקבלה מאמידה מרובת משתנים שבה המשתנה המוסבר הוא שיעור הזכאות לתעודת בגרות. האומדנים משקפים את ההשפעה הישירה של התכונה (למשל השכלת ההורים), וכן השפעות עקיפות של גורמים בלתי נצפים המתואמים עם התכונה. (למשל: השכלה גבוהה של ההורים עשויה להעיד על כישורים גבוהים יחסית שלהם ושל ילדיהם, על חשיבות רכישת השכלה בעיני ההורים ועוד.)

⁵⁶ בחינוך הערבי הייתה ירידה מתמשכת בתשואה להשכלת האב ועלייה בתשואה להשכלת האם, וכיום האחרונה גבוהה יותר.

⁵⁷ ראו, לדוגמה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2007), *ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל, 2003*, פרסום מס' 1303.

⁵⁸ ניתוח מפורט של הפערים בהישגים לפי מוצא ניתן למצוא אצל: ד' פרידלנדר ואחרים (2006), *בחינות הבגרות בשנות התשעים: פערים בהיקפי לימוד, ציונים וזכאות*, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית ירושלים. המחברים מצאו כי בשנות התשעים נותרו בעינם הפערים בין יוצאי אסיה-אפריקה ליוצאי אירופה-אמריקה באיכות סלי בחינות הבגרות (לימודים מוגברים של מתמטיקה ואנגלית), בשיעור הזכאות ובציונים; זאת בניגוד לשנות השמונים, אז הפערים בהישגים הצטמצמו.

⁵⁹ לא נמצאו הבדלים בהישגים הלימודיים של עולים ממדינות חבר העמים לשעבר (משנת 1990 ואילך) בהשוואה לילידי ישראל, כשיתר הגורמים, ובכללם הוותק בארץ, קבועים. ממצא זה נובע, בין השאר, משיעורי נשירה גבוהים יחסית של תלמידים עולים (ראו גם הערת שוליים 60 ביחס לאתיופיים) ומהקלות בבחינות המוענקות להם בשנותיהם הראשונות בארץ. התייחסות להישגים הלימודיים של תלמידים עולים ניתן למצוא אצל: ת' לוי ואחרים (2003), *מצבם הלימודי של תלמידים עולים*, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב. מהפרסום עולה כי במבחנים בעברית ובמתמטיקה, שהמחברים ערכו למדגם של תלמידי י"א, הפערים בציונים לרעת העולים נסגרו רק כעבור כ-9 שנים. לעומת זאת בבחינות הבגרות לא נמצאו הבדלים בין שתי האוכלוסיות, בדומה לממצאים כאן.

- הודות לרפורמה שהופעלה בנתיב הטכנולוגי בראשית שנות התשעים, אשר במסגרתה הוגברו הלימודים העיוניים התומכים בהשגת תעודת בגרות.

בחלק ג' של איור ח'-12 מוצג פירוק של תרומת המאפיינים החברתיים-כלכליים של תלמידים יוצאי אתיופיה בחינוך הממלכתי-דתי (כדוגמה לתלמידים מרקע חלש), להסבר הציון הממוצע שלהם בבחינות הבגרות, בהשוואה לשאר התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי. הציון של התלמידים האתיופים נמוך בקרוב ל-8 נקודות אחוז מזה של שאר התלמידים⁶⁰. לאחר שמפקחים על מספר שנות הלימוד של האם, שהוא נמוך בהרבה אצל האתיופיות, מצטמצם חלק ניכר מהפער. גם להכנסה המשפחתית המצומצמת של האתיופים תרומה מסוימת להסבר הציון הנמוך יחסית של התלמידים האתיופים. בסיכומו של דבר, לאחר שמתחשבים במכלול המאפיינים החברתיים-כלכליים החלשים יחסית של התלמידים יוצאי אתיופיה, בהשוואה לעמיתיהם לספסל הלימודים, ציונם הממוצע בבחינות הבגרות אינו נופל מזה של האחרים. ניתוחים מקבילים נערכו ביחס להישגים נוספים ובשנים אחרות - וכן בקרב תלמידים בחינוך הערבי, בהשוואה ליתר התלמידים במערכת החינוך - ואף הם מלמדים שלאחר התחשבות בהשכלת האם ובהכנסה המשפחתית מצטמצמים מאוד, ואף נסגרים, הפערים לרעת קבוצות האוכלוסייה החלשות בהישגים בבחינות הבגרות.

הממצאים המלמדים שמאפיינים חברתיים-כלכליים נצפים של התלמידים מסבירים חלק ניכר מההבדלים בהישגיהם בבחינות הבגרות ממחישים את הצורך בנקיטת מדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת המשאבים הציבוריים בחינוך לטובת תלמידי תיכון מרקע חברתי-כלכלי חלש. מדיניות ההעדפה המתקנת בתיכון צריכה להתבסס על המאפיינים הנצפים, בדומה למדד הטיפוח הנהוג בחינוך היסודי, ובניגוד להקצאה הכמעט אחידה השוררת כיום בחינוך העל-יסודי⁶¹. הרחבת מדד הטיפוח לחינוך העל-יסודי הומלצה כבר בעבר בתוכנית הלאומית לחינוך ("דוח דוברת", ינואר 2005).

השינויים בהישגים בבחינות הבגרות בין שנות הלימודים 1992/93 ל-2004/05 נובעים משלושה מקורות: (א) תמורות בחלקם של התלמידים בורמי החינוך השונים; (ב) שינויים בהרכב החברתי-כלכלי של תלמידים בתוך זרמי החינוך; (ג) מכלול גורמים הקשורים למערכת החינוך עצמה - התפתחות היקף המשאבים הציבוריים, איכות כוחות ההוראה ושיטות ההוראה, דרגת הקושי של הבחינות ועוד - שהשפעותיהם אינן מנותחות בנפרד⁶² (איור ח'-13).

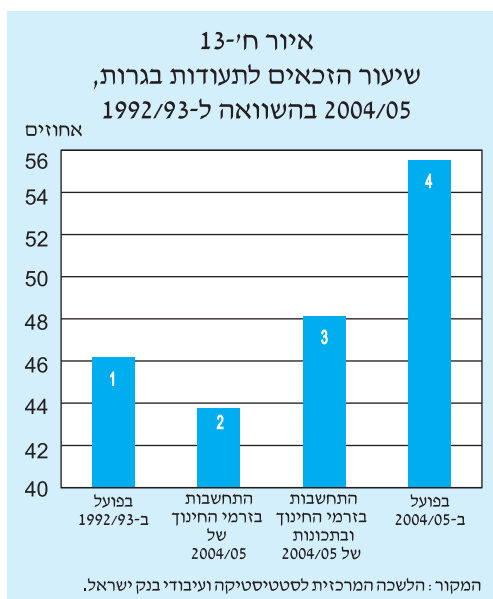
שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב תלמידי י"ב עמד בשנת הלימודים 1992/93 על כ-46 אחוזים (עמודה 1). כאשר מותירים את שיעור הזכאות בתוך כל אחד מזרמי החינוך במקומו, אבל בשקלול שיעור הזכאות הכלל-ארצי משתמשים בהתפלגות התלמידים לפי זרמי החינוך בשנת הלימודים 2004/05, מתקבל שיעור זכאות הנמוך בכ-2 נקודות אחוז (עמודה 2) - פועל יוצא של גידול חלקם של התלמידים החרדים והערבים, ששיעורי הזכאות שלהם נמוכים בהרבה מאלו של תלמידי החינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי. כאשר

⁶⁰ שיעור הנשירה של התלמידים האתיופים מהתיכון גבוה מזה של שאר התלמידים. מכאן שהתלמידים האתיופים הניגשים לבחינות הבגרות הם כפי הנראה בעלי כישורים לימודיים העולים על אלו של יתר התלמידים האתיופים. תהליך הברירה (סלקציה) פועל לצמצום הפער בהישגים בבחינות הבגרות בין האתיופים לתלמידים האחרים בחינוך הממלכתי-דתי.

⁶¹ להרחבה על מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך ראו: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2007), *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2007*, עמ' 144-155.

⁶² ראוי לציין כי חלק מהשינויים במערכת החינוך משליכים על התשואה לתכונות התלמידים. כך, למשל, הקטנת ההוצאה הציבורית לחינוך לתלמיד עשויה להגדיל את התשואה להכנסת ההורים, אם הם מפצים על כך בהגדלת ההוצאה הפרטית לחינוך, המשפרת את הישגי ילדיהם.

מאפיינים חברתיים-כלכליים נצפים של התלמידים מסבירים חלק ניכר מההבדלים בהישגיהם בבחינות הבגרות; אלה ממחישים את הצורך בנקיטת מדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת המשאבים הציבוריים בחינוך לטובת תלמידים מרקע משפחתי חלש.



מתחשבים לא רק בהתפלגות זרמי החינוך בהווה אלא גם בתכונות החברתיות-כלכליות של התלמידים בשנת הלימודים 2004/05 בתוך כל אחד מזרמי החינוך, מתקבלת עלייה של כ-4 נקודות אחוז בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, והשיעור אף עולה על זה שנרשם בשנת המוצא (עמודה 3). התוצאה קשורה בראש ובראשונה לעלייה ברמת ההשכלה של הורי התלמידים בכלל והאימהות בפרט, במיוחד בחינוך הערבי, שכן להשכלת ההורים יש כאמור תרומה לא מבוטלת להישגים הלימודיים של ילדיהם. יוצא אפוא כי בהנחה שרמת הקושי של בחינות הבגרות לא עלתה מאז שנת הלימודים 1992/93, העלייה המצטברת המרבית

העלייה במשקלם של זרמי חינוך שתלמידיהם סובלים מחסכים חינוכיים ואינם לומדים את תכנית הליבה מיתנה את קצב העלייה בהישגים לאורך זמן; כנגד זאת, שיפור בתכונות החברתיות-כלכליות של התלמידים בתוך זרמי החינוך תמך בעליית ההישגים; בסך הכול נרשם שיפור לא מבוטל בהישגים בבחינות הבגרות (ללא תיקון בגין דרגת הקושי שלהן).

בשיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידי י"ב הגיעה עד שנת הלימודים 2004/05 לכ-7 נקודות אחוז (המעבר מעמודה 3 לעמודה 4). עלייה זו נובעת בעיקר ממכלול הגורמים הקשורים למערכת החינוך עצמה.

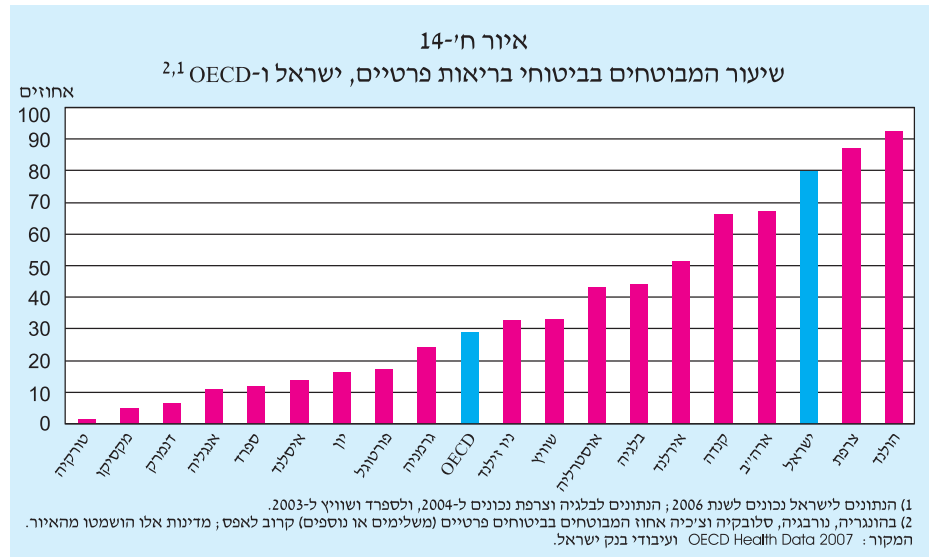
בסיכום, הפערים בהישגים הבסיסיים בבחינות הבגרות לרעת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בהשוואה לתלמידים מרקע חזק הצטמצמו במהלך שנות הלימודים 1992/93 עד 2004/05, בד בבד עם התרחבות הפערים בהישגים המעידים על מצוינות. העלייה במשקלם של זרמי חינוך שתלמידיהם סובלים מחסכים חינוכיים ואינם לומדים את תכנית הליבה מיתנה את קצב העלייה בהישגים לאורך זמן; כנגד זאת, שיפור בתכונות החברתיות-כלכליות של התלמידים בתוך זרמי החינוך תמך בעליית ההישגים; בסך הכול נרשם שיפור לא מבוטל בהישגים בבחינות הבגרות (ללא תיקון בגין דרגת הקושי שלהן).

5. הרחבת הביטוחים המשלימים

בשנת 2007 הוכנסו שינויים מרחיקי לכת בשירותי הביטוח הנוספים שמפעילות קופות החולים (להלן: הביטוחים המשלימים). תחילה אישר משרד הבריאות לקופות החולים להפעיל רובד שני של ביטוחים משלימים, הכולל, בין היתר, תרופות שאינן בסל הבריאות הממלכתי. בהמשך הוחלט להוציא מהביטוחים המשלימים את התרופות המצילות חיים והמאריכות חיים - שעלותן לחולה גבוהה מאוד - ולהגדיל את תקציב סל הבריאות הממלכתי בהתאם⁶³.

מהלכים אלו העלו לסדר היום הלאומי סוגיות בתחום מדיניות הבריאות הנוגעות לקשרי הגומלין והאיזון בין סל הבריאות לבין הביטוחים המשלימים, וזאת על רקע חוק

⁶³ לפי הסכם בין שרי הבריאות והאוצר, מיום 6 באוגוסט 2007, התרופות המצילות חיים והתרופות המאריכות חיים יוצאו בתוך שלוש שנים מהביטוחים המשלימים של קופות-החולים, ובתמורה יוגדל משמעותית התקציב לעדכון סל התרופות הממלכתי.



ביטוח בריאות ממלכתי, שכבר מספק סל בריאות רחב, בפרספקטיבה בין-לאומית⁶⁴: הוספת תרופות יקרות לסל הציבורי ללא הערכה כלכלית של יעילותן עשויה לבוא על חשבון טכנולוגיות רפואיות אחרות, שיעילותן ביחס לעלותן גבוהה יותר. כנגד זאת, מרבית האוכלוסייה מבוטחת בביטוח משלים, כך שהרחבת הכיסוי בביטוחים אלו תורמת להעלאת רמת הבריאות הממוצעת של האוכלוסייה⁶⁵.

הביטוחים המשלימים מספקים שירותים רפואיים שלא ניתן להם מענה הולם בסל הציבורי. מאז 1996 ועד 2006 נוספו לתוכניות הביטוח המשלים 127 שירותים (לא כולל תרופות). שהם חלק עיקרי מהתוכניות כיום. מרבית השירותים שנוספו הם שירותים המרחיבים את הסל הבסיסי, ורק מיעוטם הם שירותי מותרות⁶⁶. כשליש מהשירותים שנוספו הם שירותי רפואה מונעת, שיעילותם, ביחס לעלותם, גבוהה מאוד, והיו צריכים להיכלל בסל הבסיסי, אילו הקריטריון להכללת טכנולוגיות חדשות היה מבוסס על הערכת יעילות.

עוד לפני הפעלת הרובד השני שלהם סיפקו הביטוחים המשלימים כיסוי לתרופות שמחוץ לסל, אולם הכיסוי לא כלל תרופות מצילות חיים. יש הבדלים גדולים בין הקופות במספר התרופות המכוסות, באופיין, בתקופת האכשרה הנדרשת ובגובה ההשתתפות העצמית. "לאומית" הייתה הקופה שהציעה את הכיסוי למספר התרופות הגדול ביותר: הנחה על 600 תרופות ללא תקופת אכשרה.

הרובד השני של הביטוחים המשלימים, שאושר במהלך 2007, הרחיב במידה משמעותית את הכיסוי של תרופות שאינן נכללות בסל התרופות, במיוחד של תרופות מצילות חיים ומאריכות חיים, שעלותן גבוהה מאוד. הקופות כללו ברובד זה גם הרחבות לביטוח המשלים

⁶⁴ להרחבה על נדיבות סל התרופות בפרספקטיבה בין-לאומית ראו דוח בנק ישראל לשנת 2006, פרק ח'.

⁶⁵ הרחבת הכיסוי בביטוחים המשלימים משפרת את רמת הבריאות הממוצעת של האוכלוסייה ללא הגדלת תקציב משרד הבריאות, ומשתקפת בעליית ההוצאה הפרטית על בריאות. מהלך מסוג זה מקטין את הלחץ הציבורי להרחבת הסל הממלכתי, ובכך הוא מגדיל את אי-השוויון בנגישות של שירותי הבריאות, שכן השכבות החלשות אינן מסוגלות לרכוש את הביטוחים.

⁶⁶ ש' ברמלי-גרינברג, ר' גרוס ור' מצליח (2007). "תוכניות הביטוח המשלים שמציעות קופות החולים: ניתוח והשוואה בין סלי השירות לשנת 2006", דמ-07-495, מאיירס-ג'וינט - מכון ברוקדייל.

בתחום הניתוחים בארץ ובחור"ל, טיפולי פרויקט ובדיקות היריון. השינוי הגדול ביותר היה ב"מכבי שירותי בריאות": היא הרחיבה את הביטוח המשלים כך שהוא יכלול כל תרופה אונקולוגית שאושרה לטיפול במקום כלשהו בעולם ואינה בסל הציבורי וקבעה הצטרפות אוטומטית לכל המבוטחים.

הרחבת הכיסוי בביטוחים המשלימים תורמת לרמת הבריאות הממוצעת, שכן מרבית האוכלוסייה מבוטחת בביטוח משלים של אחת מקופות החולים: 77 אחוזים ממשקי הבית מבוטחים בביטוח משלים, ו-30 אחוזים מהם מבוטחים גם בביטוח מסחרי נוסף (לוח ח'7). בקרב האוכלוסייה הבוגרת - בני 22 ומעלה - שיעור המבוטחים בביטוח משלים הוא 80 אחוזים. התשלום החודשי של משקי הבית על ביטוחים משלימים עומד, בממוצע, על 111 שקלים, והוא תלוי במספר הנפשות ובהרכב משק הבית.

ב-OECD, שלא כמו בישראל, חלקם של ביטוחי הבריאות הוא זניח, הן במונחים כספיים והן במונחים של אספקת השירותים הרפואיים^{67,68}. במרבית מדינות OECD ההוצאה על ביטוחי בריאות נמוכה מ-5 אחוזים מכלל ההוצאה לבריאות, ורק חלק קטן של האוכלוסייה מבוטח בביטוח משלים או מסחרי נוסף (איור ח'14). יוצאות דופן הן הולנד וצרפת, שבהן נהוגה מערכת סלקטיבית; בהולנד מערכת הבריאות הציבורית מבטחת רק תושבים שהכנסתם השנתית נמוכה משכר המינימום, ולכן 93 אחוזים מההולנדים נאלצים לרכוש ביטוח פרטי⁶⁹. לאחרונה נערכו בהולנד וצרפת רפורמות, שנועדו לצמצם את הביטוחים הפרטיים בהן, כך שהם יכללו שירותי מותרות בלבד. שיעור המבוטחים הגבוה בארצות הברית נובע מהעובדה שרק רבע מהאוכלוסייה זכאים לשירותי הציבורי: פרטים מעל גיל 65 שמצבם סיעודי (באמצעות medicare), פרטים שהכנסתם נמוכה במיוחד (באמצעות Medicaid) וילדים עניים (באמצעות schip); הזכאות לביטוח הציבורי נקבעת בארה"ב בכל מדינה בנפרד.

בישראל יש הבדלים גדולים בשיעור המבוטחים בביטוח משלים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, ושיעור זה מתואם עם ההכנסה. בסקר שערך "מכון ברוקדייל" נמצא כי 89 אחוזים מדוברי העברית - האוכלוסייה היהודית הוותיקה - מבוטחים בביטוח משלים, לעומת 58 אחוזים מהעולים ו-47 אחוזים מהערבים. שיעור המבוטחים באוכלוסייה החרדית ובעיירות הפיתוח עומד על 80 אחוזים בקירוב - פחות מהממוצע בקרב היהודים⁷⁰. ההכנסה הכוללת ברוטו למשק בית שאינו מבוטח בביטוח בריאות נמוכה בכמחצית מזו של משק בית מבוטח, וכן גם ההוצאה על בריאות (למעט ביטוחים), במיוחד על שירותי הבריאות⁷¹. בסקר החברתי של 2003, שבדק מדוע אנשים אינם רוכשים ביטוח בריאות, נמצא שלמעלה ממחצית מהאוכלוסייה אשר לא הייתה מבוטחת ויתרה על הביטוח בגלל עלותו.

ב-OECD, שלא כמו בישראל, חלקם של ביטוחי הבריאות הוא זניח הן במונחים כספיים והן במונחים של אספקת השירותים הרפואיים.

בשיעור המבוטחים בביטוח משלים יש הבדלים גדולים בין אוכלוסיות שונות, ושיעור זה מתואם עם ההכנסה.

⁶⁷ S. Thomson and E. Mossialos (2004). "Private Health Insurance and Access to Health Care in the European Union", *Euro Observer* 6 (1), World Health Organization

⁶⁸ OECD Health Data 2007: Statistics and Indicators for 30 Countries

⁶⁹ F. Colombo and N. Tapay (2004). "Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems", *OECD Health Working Papers*, No. 15

⁷⁰ המקור: סקר הוצאות משק הבית לשנת 2006. הנתון לגבי האוכלוסייה החרדית מתייחס לבני-ברק.

⁷¹ שירותי בריאות כוללים בדיקות מעבדה וצילומים, תשלומים לרופא מקצועי במסגרת קופת חולים, שירותי טיפת חלב וטיפולים בהתפתחות הילד.

לוח ח'-7

מאפייני משקי הבית לפי הבעלות על ביטוח בריאות, 2006

מזה: ההוצאה על ביטוח בריאות	ההוצאה החודשית על בריאות	ההכנסה החודשית ברוטו מכל המקורות ¹	האחוזים ממשקי הבית	
(שקלים, במחירים שוטפים)				
..	366	8,293	20.4	אינם מבוטחים
184	656	16,701	77.4	מבוטחים בביטוח משלים
111	513	14,026	54.0	ביטוח משלים בלבד
352	986	22,870	23.4	ביטוח משלים ומסחרי
171	482	12,774	2.2	מבוטחים בביטוח מסחרי בלבד ²

(1) כולל הכנסות מעבודה, מהון, מפנסיות וקופות גמל ומקצבאות.

(2) כולל ביטוחים קולקטיביים.

המקור: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2006 ועיבודי בנק ישראל.

הרחבת הביטוחים המשלימים, כך שהם כוללים טיפולים המרחיבים את הסל הציבורי, פוגעת בנגישות של שירותי הבריאות, בגלל ההשתתפות העצמית⁷²; 6 אחוזים מכלל האוכלוסייה ויתרו על טיפול רפואי (לא כולל טיפול שיניים ותרופות) בגלל ההשתתפות העצמית. מבין המוותרים על טיפול בגלל התשלום, כמחצית ויתרו על רופא מקצועי, כשליש ויתרו על בדיקות וטיפולים מיוחדים, וכרבע ויתרו על שירותים שמחוץ לסל. 11 אחוזים ויתרו אף על רכישת תרופות מרשם. כצפוי, אחוז המוותרים גבוה במיוחד בקרב בעלי הכנסה נמוכה (19 אחוזים) וחולים כרוניים (16 אחוזים).

הרחבה מואצת של ביטוחי הבריאות, לצד הגדלה מתונה מאוד של הסל הציבורי, הובילה לעלייה חדה של ההוצאה הפרטית וההוצאה הלאומית לבריאות; חלקה של הוצאת משקי הבית על ביטוחי בריאות - משלימים ומסחריים - בכלל ההוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-2.1 אחוזים בשנת 1997 ל-7.2 אחוזים ב-2006. ההוצאה החודשית של משקי הבית על בריאות עלתה ריאלית ב-47 אחוזים בתוך 10 שנים, ומחצית מהעלייה נובעת מעלייה תלולה של ההוצאה על הביטוחים המשלימים שבמסגרת קופות החולים; זו עלתה באותה תקופה פי 3.3, בגלל התייקרות הפרמיות, כתוצאה מהרחבת הכיסוי, ובגלל עליית מחירים. ההוצאה של משקי הבית על ביטוחי בריאות מסחריים עלתה בתקופה זו פי 1.4, בעיקר בגלל התייקרות התשומות בבריאות.

כיוון שהמשאבים העומדים לרשות מערכת הבריאות מוגבלים, וסל הבריאות הציבורי אינו מאפשר לספק את כל חידושי הרפואה, עדיף שהוא יממן את הטיפולים אשר יעילותם ביחס לעלותם גבוהה, ואילו הביטוחים המשלימים יכסו בעיקר שירותי מותרות ושירותים תחליפיים לשירותים שבמסגרת הסל. גישה זו נפוצה במרבית מדינות OECD; שם הביטוחים הפרטיים מכסים בעיקר אופטיקה, בחירת ספק השירות ושירותי מותרות הקשורים לשהייה בבית החולים. באוסטרליה, באירלנד, באנגליה ובספרד הביטוחים הפרטיים מספקים שירותי מותרות בלבד.

⁷² ר' גרוס, ש' ברמלי-גרינברג ור' ווירצברג (2008). דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות 2007, מכון ברוקדייל.

