

סדרת ניירות מדיניות

פערי הכנסות בישראל

איל קמחי

נייר מדיניות מס' 2011.05

INCOME INEQUALITY IN ISRAEL

Ayal Kimhi

Policy Paper No. 2011.05

* * *

איל קמחי הוא סגן מנהל מרכז טאוב וראש תכנית מדיניות עבודה במרכז. הוא פרופסור במחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל באוניברסיטה העברית. כל הטעויות הן של המחבר. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

פערי הכנסות בישראל

איל קמחי*

תקציר

ישראל היא בין המדינות הפחות שוויוניות בעולם המערבי. אמנם חלק מן האחריות לכך מוטל על מדיניות הקצבאות של הממשלה, אך חלק הארי של פערי ההכנסות נובע מפערים בתעסוקה, בהיקף העבודה ובשכר. פערי השכר בישראל גבוהים בהשוואה לכל מדינה מפותחת אחרת, והם מתבטאים בעיקר בפערי השכר בין עובדים בעלי רמות השכלה שונות. בעשור האחרון רמת ההשכלה של העובד הממוצע גדלה מאד, אולם במקביל, הביקוש לעובדים משכילים גדל אף יותר, ולכן פערי השכר המשיכו לצמוח. מדיניות, המכוונת לצמצם את הפערים הכלכליים-חברתיים בישראל, צריכה בטווח הקצר לעודד את התעסוקה ולתמוך בהכנסה של בעלי השכר הנמוך, אך כדי להצליח בטווח הארוך – עליה לשדרג את כישורי העבודה של הדורות הבאים של העובדים ולהקטין את הפערים בהם. לשם כך, אין די בהגדלת מספר שנות הלימוד, שיעור הזכאים לתעודת בגרות או שיעור בעלי התארים האקדמיים, אלא יש לטפל גם בתכני הלימוד וברמת ההכשרה שמוסדות החינוך מעניקים.

הדו"ח השנתי האחרון של מרכז טאוב סקר את התפתחות שיעורי העוני בישראל בשלושת העשורים האחרונים (בן-דוד, 2010א), והראה קשר בין שיעורי העוני ושיעורי התעסוקה, ובין התעסוקה וההשכלה (בן-דוד, 2010ב). המטרה של פרק זה היא להעמיק בנושאים אלה וכן למקד את הניתוח של פערי ההכנסות מהרמה של כלל האוכלוסייה לרמה של האוכלוסייה העובדת.

* פרופ' איל קמחי, סגן מנהל וראש תכנית מדיניות עבודה במרכז טאוב; חבר המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל באוניברסיטה העברית.
אני מודה לקיריל שרברמן על הסיוע הרב בארגון הנתונים, עיבודם וניתוחם.

הפרק מתמקד בתקופה שלאחר 1997, בעיקר מפני שסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ששימשו במידה רבה בסיס לעבודה, עברו שינוי מבחינת היקף כיסוי האוכלוסייה בין 1997 ו-1998. בנוסף, ההתמקדות בתקופה קצרה יותר מאפשרת לזהות שינויים שהתמונה הרחבה יותר עלולה להחמיץ. מרבית הממצאים התקבלו מניתוח פשוט יחסית של הנתונים וחלקם מבוסס על מחקר מעמיק יותר. אין כוונה בפרק זה לכסות את כל הנושאים האפשריים, הקשורים בפערי ההכנסות, אלא להציג את הסוגיות העיקריות ולהמליץ על כיוונים למדיניות. בהמשך, מן הראוי יהיה לבסס את ההמלצות על מחקרים ממוקדים ומעמיקים יותר.

1. אי-השוויון בהכנסות

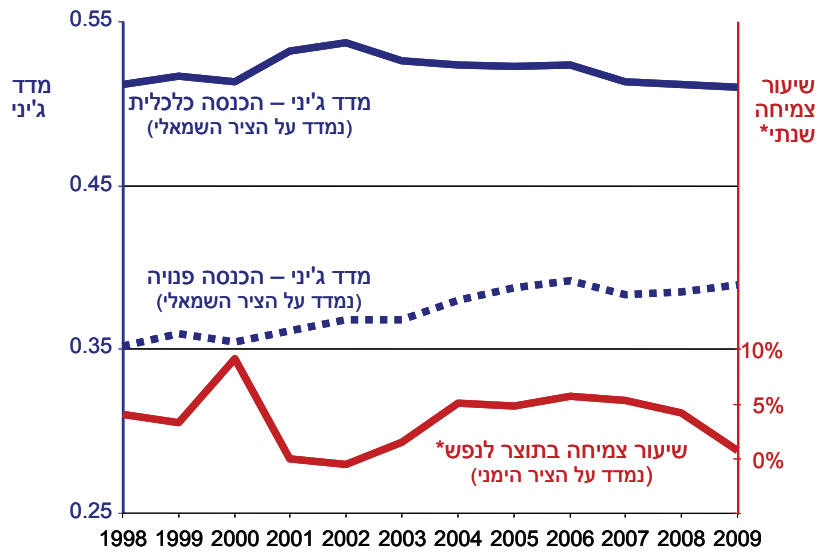
התיאוריה הכלכלית מצביעה על מספר קשרים אפשריים בין צמיחת המשק וממדי אי-השוויון בהכנסות. השינוי באי-השוויון בהכנסות כתוצאה מצמיחה של המשק תלוי במידה בה קבוצות אוכלוסייה שונות נהנות מתהליך הצמיחה. תרשים 1 מציג את שיעורי הצמיחה השנתיים של התוצר המקומי הגולמי לנפש בישראל בשנים 1998-2009, ואת מדד גייני לאי-השוויון בהכנסה לנפש תקנית של משקי הבית. מדד גייני מחושב בשתי דרכים: לפי הכנסה כלכלית (לפני מיסים ותשלומי העברה) ולפי הכנסה פנויה (אחרי מיסים ותשלומי העברה).

העקומה התחתונה מתארת את שיעורי הצמיחה. ניתן להבחין שהמשק גלש למיתון בין השנים 2001 ו-2003, התאושש בשנים שלאחר מכן, ושוב גלש למיתון ב-2009, בעקבות המשבר הכלכלי העולמי. יש לציין, שהמיתון האחרון היה כנראה קצר טווח, מאחר שנתוני 2010 מצביעים על צמיחה של 4.6 אחוזים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011)¹. העקומה העליונה מתארת את אי-השוויון בהכנסה הכלכלית. ניתן להבחין בעלייה באי-השוויון בהכנסה הכלכלית בתקופת המיתון, אולם עם היציאה מהמיתון נרשמה חזרה הדרגתית של אי-השוויון לרמתו מלפני המיתון. המסקנה היא, שהמיתון פגע יותר בבעלי ההכנסות הנמוכות.

¹ יש לציין, כי הפרק נכתב טרם התבררה סופית השפעת האסון ביפן על הכלכלה העולמית.

העקומה האמצעית מתארת את אי-השוויון בהכנסה הפנויה, שהחל לעלות בתקופת המיתון של 2001-2003, אולם בניגוד לאי-השוויון בהכנסה הכלכלית, אי-השוויון בהכנסה הפנויה המשיך לעלות גם לאחר היציאה מהמיתון, והתייצב מעט רק בארבע השנים האחרונות. המשך העלייה של אי-השוויון בהכנסה הפנויה לאחר היציאה מהמיתון נובע ככל הנראה מהקיצוץ בקצבאות (בן-דוד, 2010).

תרשים 1
צמיחה מול אי-שוויון, 1998-2009



* צמיחה ריאלית של התמ"ג לנפש.

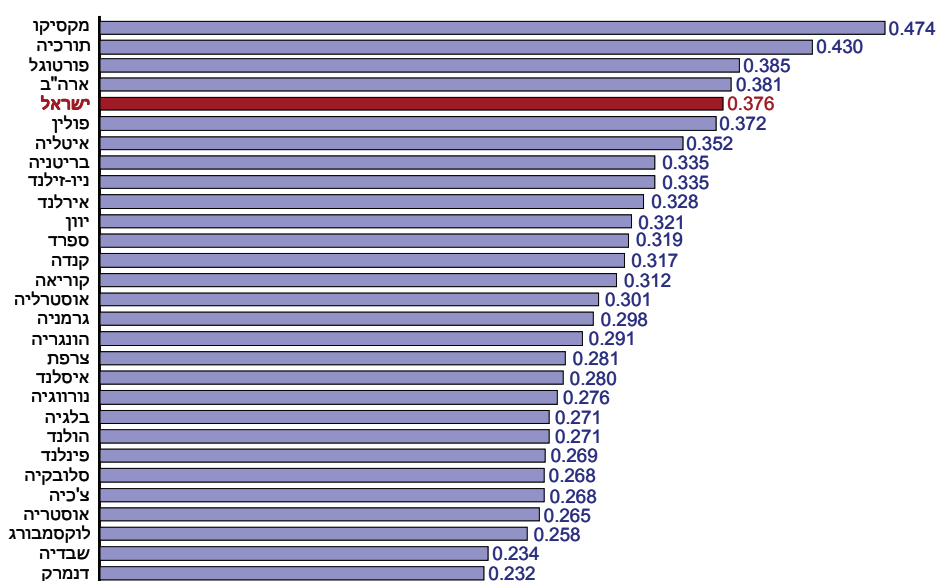
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - סקרי הכנסות.

בתרשים 2 ניתן לראות, כי בשנת 2005, אי-השוויון בישראל, כנמדד על-ידי מדד גיני של ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית, היה מן הגבוהים בין מדינות ה-OECD (ארגון המדינות המפותחות), נמוך אך במעט מאי-השוויון בארצות-הברית ונמוך גם מאי-השוויון בפורטוגל, בתורכיה ובמקסיקו, בהן רמת חיים נמוכה מאשר בישראל.

תרשים 2

אי-שוויון בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2005

מדד גיני של ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: המוסד לביטוח לאומי; OECD.

2. ממדי העוני

בישראל מקובל למדוד את שיעור העוני באמצעות מדד יחסי, הנגזר מהתפלגות ההכנסות ואינו משקף בהכרח את שיעור האנשים המצויים במצוקה כלכלית. זו נקודה שחשוב לזכור אותה לאורך הדיון בהמשך. שיעור העוני נמדד כשיעור המשפחות שהכנסתן לנפש סטנדרטית נמוכה מרמה כלשהי, המכונה "קו העוני". בישראל קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית. המשמעות היא, שקו העוני משתנה על פני זמן, ולכן ייתכן, שמשפחות שהכנסתן הריאלית אינה משתנה יוגדרו כעניות בתקופות מסוימות וכלא-עניות בתקופות אחרות.

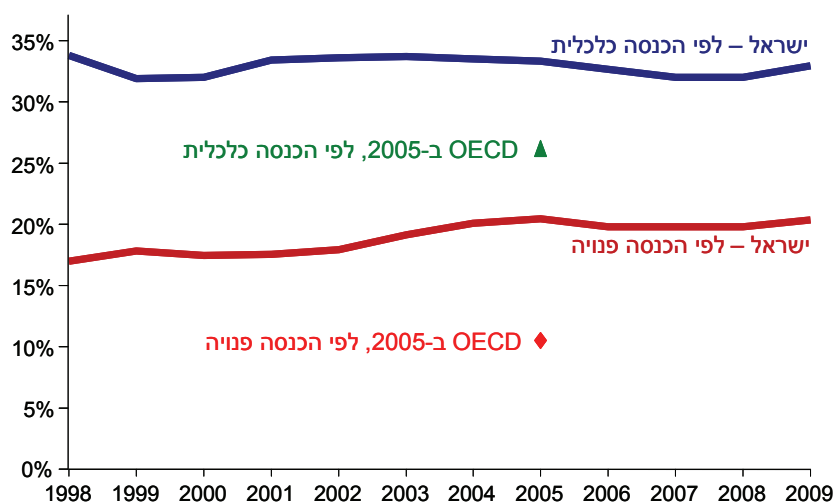
תרשים 3 מציג את שיעורי העוני בישראל בשנים 1998-2009. השינויים בשיעורי העוני לאורך השנים דומים לשינויים באי-השוויון. שיעור העוני, המחושב לפי הכנסה כלכלית (העקומה העליונה), נע בין 32 ל-34 אחוז במשך התקופה והיה גבוה במידה ניכרת משיעור העוני הממוצע במדינות ה-OECD, 26.4 אחוז בשנת 2005. שיעור העוני המחושב לפי הכנסה כלכלית גדל עם תחילת המיתון של ראשית העשור, התייצב לאחר היציאה מהמיתון, ירד מעט בין 2005 ו-2007 ועלה שוב בשנה האחרונה. לעומת זאת, שיעור העוני המחושב לפי הכנסה פנויה (העקומה התחתונה) עלה באופן מתון יותר עם תחילת המיתון אך המשיך לעלות עד אמצע העשור ומאז התייצב ברמה של כ-20 אחוז, כפול משיעור העוני הממוצע במדינות ה-OECD, שעמד על 10.6 אחוזים בשנת 2005. העלייה של שיעורי העוני ב-2009, גם לפי ההכנסה הכלכלית וגם לפי ההכנסה הפנויה, נובעת ככל הנראה מהשפל שהמשק הישראלי גלש אליו בשנה זו בשל המיתון העולמי. היא מחזקת את ההשערה שההאטה בפעילות הכלכלית פוגעת בראש ובראשונה בחלשים.

היות שקו העוני לפיו נקבעים שיעורי העוני הוא שרירותי, מתבקשת השאלה, האם השינויים שנרשמו בשיעורי העוני (המתגמדים במונחים מוחלטים למול הרמה הגבוהה של העוני יחסית למדינות המערב) תלויים בשרירותיות זאת. כדי לענות על שאלה זו, ניתן להשתמש במודל סטטיסטי, המאפשר לבחון את ההשערה שמצבם היחסי של העניים לא השתנה בין שתי תקופות (Duclos, 2009). המודל מורכב למדי והוא לא יפורט בפרק זה, אולם השיטה שהוא מציע היא כדלקמן: בוחרים קו עוני בגובה מסוים ובוחרים סטטיסטית את ההשערה, ששיעור העוני הנמדד לפי קו עוני זה לא השתנה בין שתי התקופות. חוזרים על הפעולה בכל גובה אפשרי של קו עוני בתחום ההכנסות הרלוונטי. רק אם ניתן לדחות את ההשערה, ששיעור העוני לא השתנה בכל גובה אפשרי של קו העוני, ניתן להסיק, שאכן חל שינוי במצבם היחסי של העניים, שאינו תלוי בגובה קו העוני. התוצאות של יישום מודל זה לנתוני ישראל

מעידות על כך, שבין 1998 ו-2008, ובעיקר בין 2002 ו-2008, חל שיפור במצבם היחסי של העניים כאשר מדובר בעוני המוגדר לפי הכנסה כלכלית. לעומת זאת, כשמדובר בעוני לפי הכנסה פנויה, לא ניתן לומר שחל שינוי מובהק במצבם היחסי של העניים במהלך התקופה.

תרשים 3

שיעורי עוני: ישראל בהשוואה ל-OECD, 1998-2009

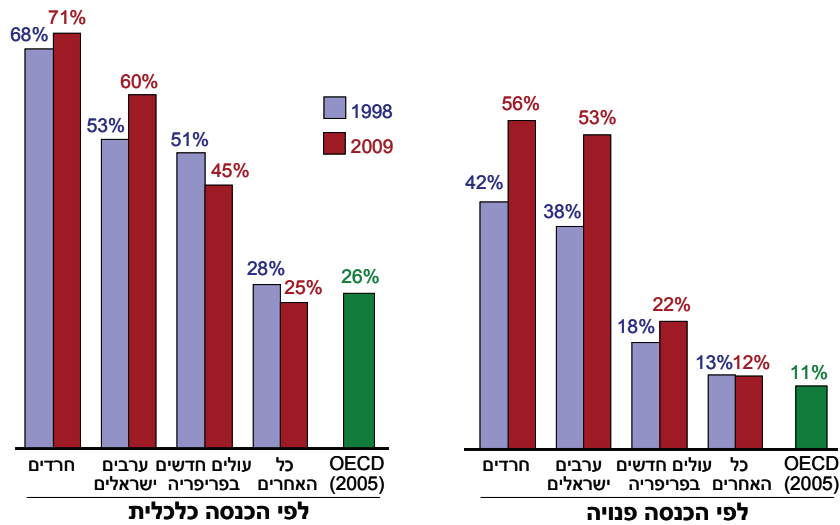


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

תוצאות אלה אינן מתיישבות במלואן עם השינויים בשיעורי העוני המתוארים בתרשים 3. מהתרשים נראה, שהגידול בשיעור העוני לפי הכנסה פנויה משמעותי יותר מהירידה בשיעור העוני לפי הכנסה כלכלית. המסקנה היא, שיש להיזהר בהסקת מסקנות על סמך נתוני עוני, הנמדדים על סמך קו עוני ספציפי. מכל מקום, ההבדל בתוצאות בין עוני לפי הכנסה כלכלית ועוני לפי הכנסה פנויה מחזק את ההשערה, שהקיצוץ בקצבאות בעשור האחרון הביא להרעה במצבם של החלשים בחברה.

המוסד לביטוח לאומי (2010), כמו גם בנק ישראל (2010), מצביעים על שיעורי העוני הגבוהים בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, ובעיקר בקרב חרדים ובקרב ערבים ישראלים. השינויים בשיעורי העוני בין השנים 1998 ו-2009 בקרב קבוצות אוכלוסייה אלה, והן בקרב העולים החדשים המתגוררים בפריפריה, קבוצת אוכלוסייה נוספת, שרמת חייה נמוכה יחסית, מוצגים בתרשים 4.

תרשים 4
שיעורי עוני לפי קבוצות אוכלוסייה, 1998 ו-2009



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

החלק השמאלי של התרשים מציג את שיעורי העוני, שנמדדו לפי ההכנסה הכלכלית. בהשוואה בין קבוצות האוכלוסייה, ניתן להבחין, כי שיעורי העוני הגבוהים ביותר הם בקרב החרדים. שיעורי העוני בקרב הערבים הישראלים נמוכים מעט מאשר בקרב החרדים אך הם עדיין גבוהים מאד באופן מוחלט. גם בקרב העולים החדשים בפריפריה שיעורי העוני גבוהים, אם כי הם נמוכים מעט מאשר

בקרב הערבים הישראלים. בקרב שאר האוכלוסייה בישראל שיעורי העוני דומים לממוצע העוני שנמדד במדינות ה-OECD.

בין 1998 ל-2009 חלה עלייה גדולה בשיעורי העוני בקרב הערבים הישראלים. גם שיעורי העוני בקרב החרדים עלו, אם כי במידה פחותה. לעומת זאת, שיעורי העוני בקרב העולים בפריפריה ירדו וכן בקרב שאר האוכלוסייה. מעניין לציין, שבשנת 1998 שיעורי העוני של העולים בפריפריה (51 אחוז) היו דומים לאלה של הערבים הישראלים (53 אחוז), אולם עד 2008 מצבם השתפר בזמן שמצבם של ערביי ישראל הורע (שיעור עוני של 45 אחוז בקרב העולים בפריפריה לעומת 60 אחוז בקרב ערבים ישראלים). את השיפור במצבם של העולים החדשים ניתן לייחס להמשך ההשתלבות שלהם בשוק העבודה, בעוד שאת ההרעה במצבם של הערבים הישראלים ניתן לתלות בירידה בהשתתפות הגברים הערבים בשוק העבודה, שנבעה כנראה מרמת השכלתם הנמוכה יחסית ומהתחרות על המשרות הרלוונטיות מצד העובדים הזרים (בן-דוד, 2010; ישיב וקסיר, 2010).

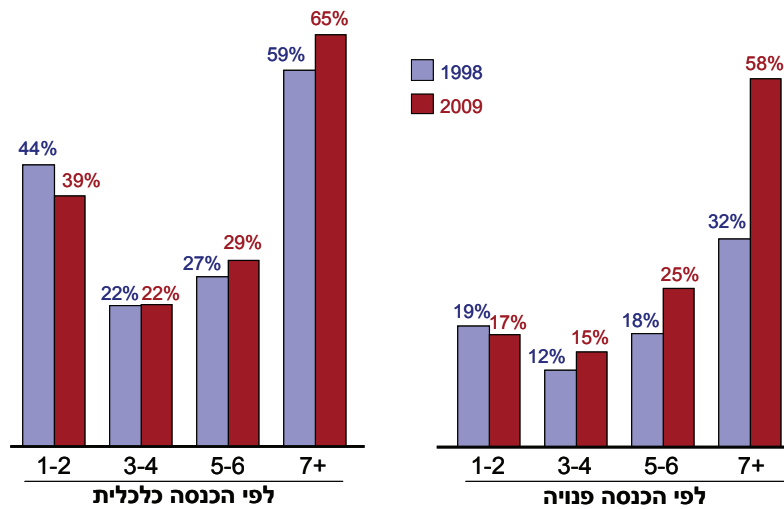
החלק הימני של התרשים מציג את שיעורי העוני שנמדדו לפי ההכנסה הפנויה. העלייה בשיעורי העוני בקרב חרדים וערבים ישראלים גדולה משמעותית מהעלייה בשיעורי העוני לפי הכנסה כלכלית. גם בקרב העולים בפריפריה נרשמה עלייה בשיעורי העוני לפי הכנסה פנויה. בקרב שאר האוכלוסייה נרשמה ירידה מזערית בשיעורי העוני. ההבדל בין שני החלקים של התרשים מדגיש שוב את הקיצוץ בקצבאות בעשור האחרון שהרע יחסית את מצב האוכלוסיות החלשות בישראל.

הטיעון הרווח הוא, ששורש הבעיה של העוני בקרב האוכלוסייה החרדית ובקרב האוכלוסייה הערבית-ישראלית הוא בשיעורי התעסוקה הנמוכים במגזרים אלה. בהקשר זה הדעות חלוקות, האם מדובר באי-תעסוקה מבחירה (למשל בקרב חרדים) או האם כתוצאה מאפליה בשוק העבודה (למשל במקרה של ערבים ישראלים). טיעון נוסף הוא, ששתי קבוצות האוכלוסייה הללו בוחרות בעוני כדרך חיים, כתוצאה מריבוי הילדים במשפחה. במקרה זה ניתן לדבר על השפעה ישירה והשפעה עקיפה של שיעור הילודה על שיעור העוני, השפעות הפועלות באותו כיוון. ההשפעה הישירה היא, שככל שמספר הילדים במשפחה עולה, הכנסת משק הבית מתחלקת במספר גדול יותר של נפשות, דבר המתבטא בהכנסה לנפש קטנה יותר. ההשפעה העקיפה היא, שככל שמספר הילדים במשפחה עולה, על ההורים להקדיש יותר זמן לטיפול בהם ובמשק הבית בכלל. כתוצאה מכך ההורים מתפנים פחות לעבודה מחוץ למשק הבית וההכנסה הכוללת של משק הבית קטנה.

כהקדמה לבחינה האמפירית של טיעונים אלה, יש לבחון באיזו מידה העוני אכן מתואם עם גודל המשפחה ועם מספר המפרנסים בה.

תרשים 5 מציג את השינויים בשיעורי העוני בין 1998 ל-2009 בקרב משפחות עם מספר שונה של נפשות. במדידה לפי ההכנסה הכלכלית, שיעור העוני הגבוה ביותר ב-1998 נמצא בקרב משפחות עם שבע נפשות ויותר. תוצאה שאינה מפתיעה, מאחר שבמשפחות גדולות יש בממוצע שיעור קטן יחסית של מפרנסים ושיעור גדול יחסית של תלויים. גם בקרב משפחות עם לא יותר משתי נפשות שיעורי העוני גבוהים למדי, כנראה משתי סיבות: ראשית, ב-38 אחוז ממשפחות אלה ראש משק הבית בן 65 ומעלה. שנית, קבוצה שכיחה נוספת בקרבן הם זוגות צעירים במיוחד, ששיעורי השתתפותם בשוק העבודה נמוכים ושכרם נמוך. במשפחות עם 3-4 נפשות שיעור העוני היה נמוך במיוחד, בעוד במשפחות עם 5-6 נפשות הוא היה מעט גבוה יותר².

תרשים 5
שיעורי עוני לפי גודל משפחה, 1998 ו-2009



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

² לנטרול בעיית הקשישים והצעירים, נערך ניתוח דומה עבור משפחות שראשיהן בגילאי העבודה העיקריים (35-54) והתוצאות לא היו שונות מהותית – שיעורי העוני היו נמוכים יותר בכל הקבוצות, מלבד במשפחות בנות שבע נפשות ויותר.

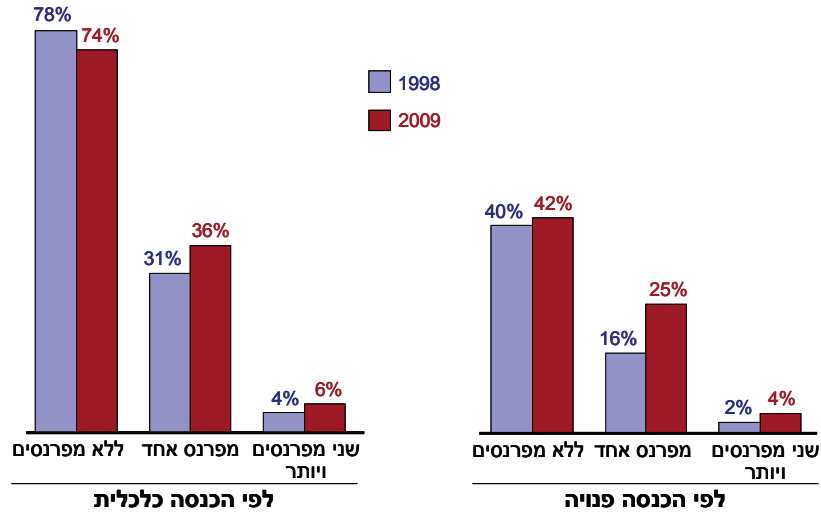
מעניין לציין, כי מספר המפרנסים הממוצע למשפחה עם 5-6 נפשות היה גדול ממספר המפרנסים הממוצע במשפחות עם 3-4 נפשות (1.8 לעומת 1.6), כך שבהנחה שאין הבדל בין יכולת ההשתכרות של המפרנסים במשפחות אלה, ניתן להסיק, כי ההפרש בשיעורי העוני בין שתי הקבוצות נובע במידה רבה מההבדל במספר הילדים. בין 1998 ל-2009 חלה ירידה בשיעור העוני בקרב משפחות עם לא יותר משתי נפשות, ולעומת זאת חלה עלייה בשיעור העוני בקרב משפחות עם חמש נפשות ויותר, ובעיקר בקרב משפחות עם שבע נפשות ויותר. הדבר מעיד על כך, שהשינויים שחלו בשוקי העבודה וההון בעשור האחרון הרעו באופן יחסי את מצבן של משפחות גדולות יותר.

כשמודדים את שיעור העוני לפי הכנסה פנויה, התמונה מעט שונה אבל המסקנה דומה. בשנת 1998 שיעור העוני בקרב משפחות עם שבע נפשות ויותר היה הגבוה ביותר. שיעור העוני בקרב משפחות עם 5-6 נפשות ומשפחות עם לא יותר משתי נפשות היה כמעט זהה. אולם בעוד ששיעור העוני בקרב משפחות עם לא יותר משתי נפשות ירד מעט בין 1998 ל-2009, שיעור העוני בקרב משפחות גדולות יותר גדל, כאשר שיעור הגידול גבוה יותר ככל שמספר הנפשות רב יותר. כך, שיעור העוני בקרב משפחות עם שבע נפשות ויותר כמעט הוכפל. מכך נובע, שהשינויים בקצבאות הרעו את מצבן היחסי של המשפחות הגדולות מעל ומעבר להרעה במצבן, שנבעה מהשינויים בשוקי העבודה וההון³.

תרשים 6 מציג את השינויים בשיעורי העוני בין 1998 ל-2009 בקרב משפחות בעלות מספר שונה של מפרנסים. כאן ניתן לזהות הבדלים משמעותיים יותר מאשר בין משפחות בעלות מספר שונה של נפשות. כאשר מחשבים את שיעורי העוני לפי הכנסה כלכלית, שיעורי העוני גבוהים ביותר בשנת 1998, מעל 70 אחוז, בקרב משפחות ללא מפרנסים, ושיעורי העוני ממוצעים בקרב משפחות עם מפרנס אחד ונמוכים מאד בקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר. בין 1998 ל-2009 הצטמצם מעט הפער בין שיעורי העוני של משפחות עם מפרנסים ומשפחות ללא מפרנסים, מה שמעיד על פגיעה גדולה יותר של השינויים בשוקי העבודה וההון במשפחות עם מפרנסים לעומת משפחות ללא מפרנסים.

³ יש להסתייג ולומר שמספר המשפחות בהן שבע נפשות ויותר קטן יחסית, כך ששיעור העוני בקרבן נאמד ברמת דיוק נמוכה יחסית.

תרשים 6
שיעורי עוני לפי מספר מפרנסים, 1998 ו-2009



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

התמונה אינה משתנה איכותית כאשר מחשבים את שיעורי העוני לפי ההכנסה הפנויה, אם כי ההבדלים בין קבוצות המשפחות הם, כצפוי, קטנים יותר. צמצום הפערים בין שיעורי העוני של המשפחות ללא מפרנסים ומשפחות עם מפרנסים, בין 1998 ל-2009, היה משמעותי יותר כאשר שיעורי העוני חושבו לפי הכנסה פנויה, מה שמעיד על פגיעה גדולה יותר של השינויים במיסוי ובתשלומי ההעברה במשפחות של העובדים.⁴

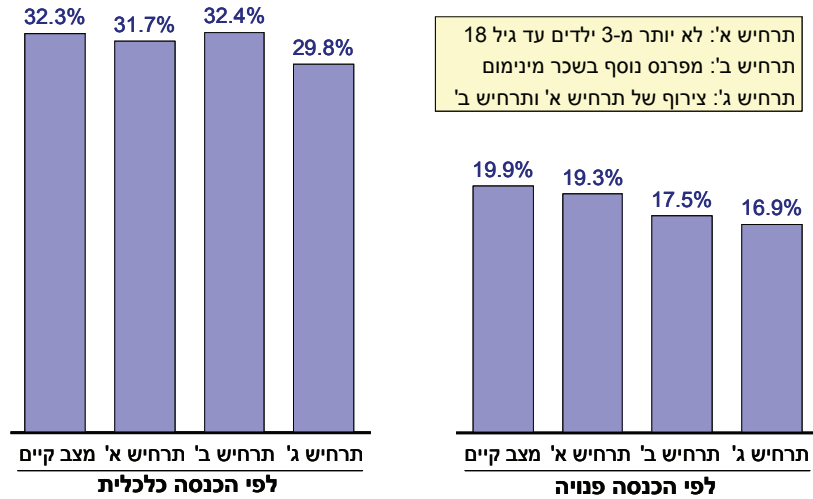
⁴ כשמגבילים את האוכלוסייה למשקי הבית שראשיהם בגילאי העבודה העיקריים (ראו הערה 2 לעיל), ההבדלים בין הקבוצות גדולים יותר אך השינויים על פני זמן קטנים יותר.

תרשימים 5 ו-6 מצביעים על כך שהתעסוקה משפיעה על העוני יותר מגודל המשפחה. כדי לבחון מסקנה זו בדרך נוספת בוצעו שלוש הדמיות של תרחישים היפותטיים ונערכה בחינה כמותית של השפעתם על שיעורי העוני בעזרת נתוני 2008. שלושת התרחישים משנים את המבנה הדמוגרפי ואת מבנה ההכנסות של המשפחות בהן יותר משלושה ילדים, המהוות כ-8 אחוזים מכלל המשפחות בישראל. בתרחיש הראשון מספר הילדים במשפחה (עד גיל 18) הופחת, כך שמספר הילדים בכל משפחה אינו עולה על שלושה. במקביל הופחתה מן ההכנסה של כל משפחה קצבת הילדים בגין מספר הילדים שהופחת. בתרחיש השני, ההכנסה הוגדלה בגובה שכר המינימום לכל משפחה בה יותר משלושה ילדים, ללא יותר ממפרנס אחד, שיש בה מבוגרים שאינם עובדים. ההנחה העומדת בבסיס השינוי היא שאחד המבוגרים במשפחה שאינו עובד יצא לעבוד וישתכר שכר מינימום. בתרחיש השלישי צורפו שני התרחישים הקודמים, כלומר מספר הילדים הופחת והוסף מפרנס בשכר מינימום. בכל אחד מן התרחישים חושב מחדש קו העוני על פי התפלגות ההכנסות המדומה וחושבו שיעורי העוני.

התוצאות מוצגות בתרשים 7. ניתן לראות, כי שיעורי העוני, המחושבים לפי ההכנסה הכלכלית, כמעט לא השתנו בשני התרחישים הראשונים, כלומר כאשר המשפחות מרובות הילדים "נהנות" ממספר ילדים קטן יותר או לחילופין ממספר מפרנסים גדול יותר. רק בתרחיש השלישי, כאשר מספר הילדים מופחת ומספר המפרנסים מוגדל בו זמנית באותן משפחות, שיעור העוני יורד ב-2.5 נקודות אחוז. לעומת זאת, כאשר מחשבים את שיעורי העוני לפי ההכנסה הפנויה, שיעור העוני יורד ב-2.4 נקודות אחוז כבר בתרחיש השני (בו הוגדל מספר המפרנסים). המעבר לתרחיש השלישי, בו הופחת מספר הילדים בנוסף להגדלה של מספר המפרנסים, מגדיל את הירידה בשיעור העוני לכדי 3 נקודות אחוז. המסקנה מהדמיות אלה היא, שלא ניתן לתלות את שיעורי העוני הגבוהים בישראל בשיעורי הילודה הגבוהים. גם בשיעורי ילודה מתונים יותר, שיעורי העוני עדיין צפויים להיות גבוהים יחסית למדינות המערב. בכל מקרה, ירידה בשיעורי הילודה עשויה להקטין את העוני רק אם היא תאפשר לשני ההורים לצאת לעבודה. בשורה התחתונה, שינויים אלה בשיעורי העוני אינם גדולים דיים, כדי להסביר את הפער בשיעורי העוני בין ישראל לבין מדינות ה-OECD.

תרשים 7

השפעה של שינויים בילודה ובתעסוקה על העוני
 הדמיות של שיעורי העוני בעקבות שינויים בילודה ובתעסוקה



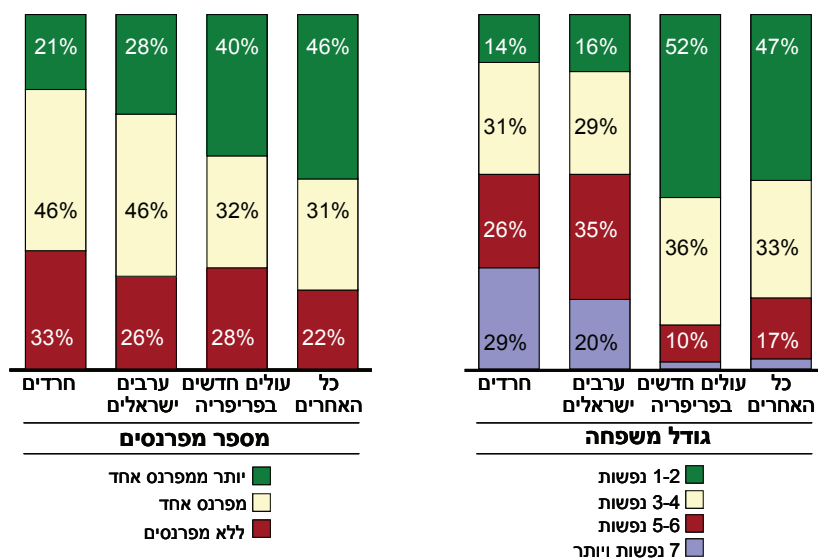
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

תרשימים 4-6 הציגו שלושה פילוחים שונים של שיעורי העוני: לפי קבוצות אוכלוסייה, לפי גודל משפחה, ולפי מספר מפרנסים. למעשה, קיים מתאם לא מבוטל בין שלושת הפילוחים, שניתן לראותו בתרשים 8, המתאר את ההתפלגות של גודל המשפחה (בחלק הימני) ושל מספר המפרנסים (בחלק השמאלי) בכל קבוצת אוכלוסייה. שיעור המשפחות הגדולות גבוה במיוחד בקרב חרדים ובקרב ערבים ישראלים, ונמוך במיוחד בקרב עולים חדשים בפריפריה, שרבים מהם ככל הנראה קשישים. שיעור המשפחות בהן שני מפרנסים ויותר נמוך במיוחד בקרב חרדים ובקרב ערבים ישראלים, ונמוך יחסית גם בקרב עולים חדשים בפריפריה. אצל כמחצית המשפחות החרדיות והמשפחות הערביות הישראליות יש מפרנס אחד בלבד, אך אין בכך כדי להסיק שדפוסי התעסוקה בשני המגזרים הללו דומים. המפרנס האחד במשפחות ערביות ישראליות הוא ב-87 אחוז של המקרים הגבר, בעוד שאצל החרדים המפרנסת היחידה היא ב-76 אחוז מהמקרים האישה. לצורך

השוואה, בקרב יהודים לא-חרדים הגבר הוא המפרנס היחיד ב-55 אחוז מהמקרים. שיעור זה גבוה יותר בפריפריה (59 אחוז) אך נמוך יותר בקרב העולים החדשים (44 אחוז).

תרשים 8

משקי בית לפי גודל משפחה ומספר מפרנסים, 2009



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

3. הגורמים לעוני: תעסוקה, היקף המשרה ושכר העבודה

הסקנו מהשוואת נתוני העוני לפי הכנסה כלכלית ולפי הכנסה פנויה כי אחד הגורמים לעלייה בשיעורי העוני בישראל הוא הקיצוץ בקצבאות. עם זאת, גם שיעורי העוני, הנמדדים לפי הכנסה כלכלית, גבוהים יחסית למדינות מפותחות אחרות. שיעור העוני נגזר מהתפלגות ההכנסות, וכאשר מדובר בהכנסה כלכלית, יש לחפש את הגורמים לעוני בהכנסות מעבודה ומהון.

להלן נתמקד בהכנסה מעבודה, מאחר שהיא גבוהה כמעט פי 4.5 מההכנסה מהון למשק בית ממוצע. ההכנסה מעבודה, ברמת הפרט, תלויה בראש ובראשונה ביציאת הפרט לעבודה ובנוסף לכך, בהינתן שהפרט עובד, היא תלויה בהיקף המשרה שלו ובשכר העבודה.

3.א. תעסוקה

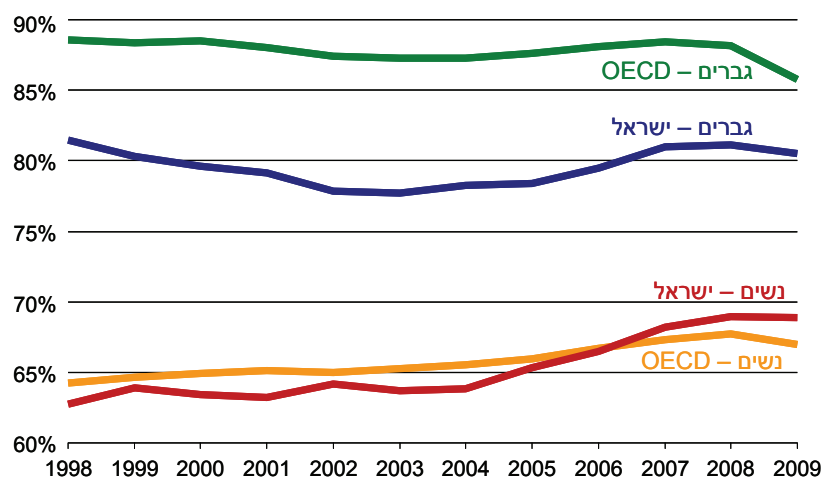
הקשר ההדוק בין שיעורי העוני לבין התעסוקה נראה בתרשים 6, וניתן להסיק ממנו כי מדיניות לעידוד התעסוקה עשויה להקטין את ממדי העוני. תרשים 9 מראה, כי בהשוואה לממוצע ה-OECD, שיעור התעסוקה של הגברים בישראל נמוך משמעותית, בעוד שיעור התעסוקה של הנשים דומה לשיעור ב-OECD ואף עולה עליו בשנים האחרונות, וזאת למרות שבקבוצות אוכלוסייה מסוימות (כמו למשל ערבים ישראלים) הנשים, ובמיוחד נשים מעוטות השכלה (בן-דוד, 2010ב), ממעטות לצאת לעבודה מסיבות מסורתיות.

שיעור התעסוקה של הגברים בישראל ירד מכ-82 אחוז בשנת 1998 ל-78 אחוז בשנת 2003, אולם עם היציאה מהמיתון בארץ, השיעור חזר בהדרגה לרמתו המקורית עד שנת 2007. בהשוואה לכך אצל הגברים במדינות ה-OECD שיעורי התעסוקה נעו בין 86 ל-89 אחוז בין 1998 ל-2008. ב-2009 נרשמה ירידה של 2.3 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של גברים ב-OECD עקב המיתון הכלכלי, בעוד הירידה אצל הגברים בישראל הייתה מינורית בלבד, בשיעור של כמחצית נקודת האחוז.

שיעור התעסוקה של נשים בישראל עלה באופן משמעותי בעשור האחרון, מ-63 אחוז בשנת 1998 ל-69 אחוז בשנת 2009, כאשר חלק הארי של הגידול התרחש במחצית השנייה של העשור. אמנם שיעורי התעסוקה של נשים בישראל נמוכים עדיין בהרבה מאלה של הגברים, אולם הפער המגדרי בישראל בשיעורי התעסוקה הולך ומצטמצם. בהשוואה הבינלאומית, שיעורי התעסוקה של נשים בישראל עלו

בעשור האחרון בקצב מהיר יותר מאשר במדינות ה-OECD, ובשנים האחרונות הם אף גבוהים מהשיעור במדינות ה-OECD, כאמור. בסך-הכל, בין 2003 ל-2009, עם היציאה מהמיתון של תחילת העשור, שיעור התעסוקה של גברים בישראל עלה ב-2.8 נקודות אחוז ושל הנשים – ב-5.2 נקודות אחוז. באותה תקופה ירד שיעור העוני לפי הכנסה כלכלית של משקי הבית בישראל ב-0.74 נקודות אחוז. שינויים אלה מצביעים על תרומה אפשרית של העלייה בשיעורי התעסוקה לצמצום ממדי העוני.

תרשים 9
שיעורי תעסוקה לפי מגדר, 1998-2009
גילאי 15-64



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם; OECD.

3.ב. היקף המשרה

ניתן למדוד את היקף המשרה בעזרת מספר שעות העבודה השבועיות של העובד. תרשים 10 מראה כי מספר שעות העבודה השבועיות הממוצעות של עובדים חרדים נמוך משמעותית לעומת שאר קבוצות האוכלוסייה. בשנת 2009, לדוגמה, הגברים החרדים בגילאי העבודה העיקריים עבדו בממוצע 37.5 שעות בשבוע, בעוד שהגברים היהודים הלא-חרדים עבדו בממוצע 47.6 שעות בשבוע – כ-27 אחוז יותר. בנוסף, בעוד מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים הגברים היהודים הלא-חרדים ירד בפחות משמעותיים (כשלושה וחצי אחוזים) בתקופה שבין 1998 ו-2009, מספר שעות העבודה השבועיות של הגברים החרדים ירד בחמש שעות שבועיות, כמעט 12 אחוז, בממוצע. גם הנשים החרדיות עבדו פחות, כשלושים שעות בשבוע לעומת כ-37 שעות שעבדו היהודיות הלא-חרדיות (20 אחוז פחות), אולם בקרב החרדיות לא חל שינוי בהיקף המשרה הממוצע בין 1998 ל-2009, בעוד שיהודיות לא-חרדיות הגדילו את היקף המשרה שלהן בשעה בשבוע, בממוצע. בנוסף, הגברים הערבים כמעט לא שינו את היקף המשרה שלהם בין 1998 ל-2009, בעוד שהיקף המשרה של נשים ערביות ירד כמעט בשלוש שעות בשבוע (7 אחוזים) בממוצע. יש לשער, כי הגידול בשיעור התעסוקה של נשים ערביות מתבטא בהגדלה של שיעור הנשים המועסקות במשרה חלקית, הגורם לירידה בהיקף המשרה הממוצע בקרבן. הסבר זה אינו תקף במקרה של הירידה בהיקף המשרה של גברים חרדים, היות ששיעור התעסוקה בקרבם לא השתנה באופן מהותי לאורך התקופה.

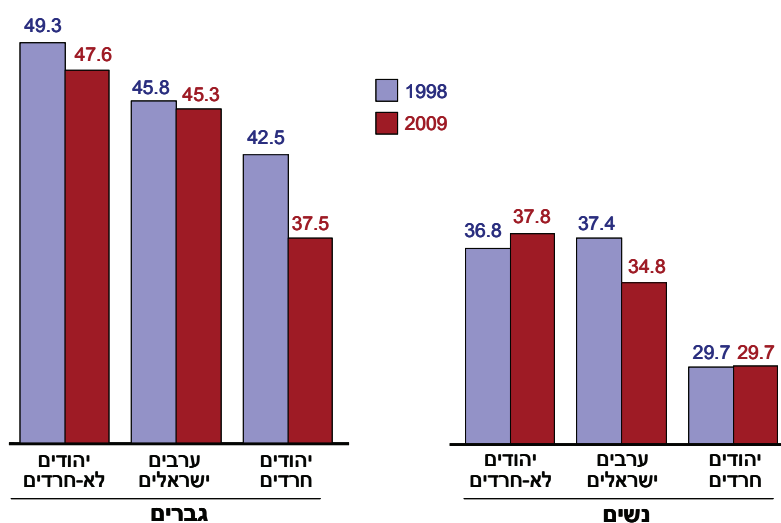
היות שהפער בין מספר שעות העבודה השבועיות הממוצעות של גברים חרדים ומספר שעות העבודה הממוצעות של גברים יהודים לא-חרדים התרחב בין השנים 1998 ו-2009 – ללא שינוי משמעותי בשיעורי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה אלה – ניתן להסיק, שאחד הגורמים האפשריים לגידול בפערים בין שיעורי העוני של קבוצות האוכלוסייה השונות בעשור האחרון, כפי שנראה בתרשים 4, הוא הירידה בהיקף המשרה הממוצעת של הגברים החרדים.

3.ג. פערי השכר

על מנת לעקוף את הבעיה, שעובדים במשרה חלקית משתכרים בדרך-כלל פחות (לשעה) מעובדים במשרה מלאה, נתמקד בשכירים העובדים במשרה מלאה (לפחות 35 שעות בשבוע). יש דרכים רבות למדוד פערי שכר. בחרנו ביחס 10-90, היחס בין השכר של העובד באחוזון ה-90 של התפלגות השכר (זה המשתכר יותר מ-90 אחוז מכלל העובדים) והשכר של העובד באחוזון ה-10 של התפלגות השכר (זה המשתכר

יותר מ-10 אחוזים מכלל העובדים). היתרון של מודד זה (יחס 10-90) הוא באי-היותו מושפע מבעלי השכר הגבוה ביותר ומבעלי השכר הנמוך ביותר, אשר עלולים להשפיע על התוצאות מעל ומעבר לחלקם באוכלוסייה.

תרשים 10
שעות עבודה שבועיות, 1998 ו-2009
נשים וגברים, גילאי 35-54



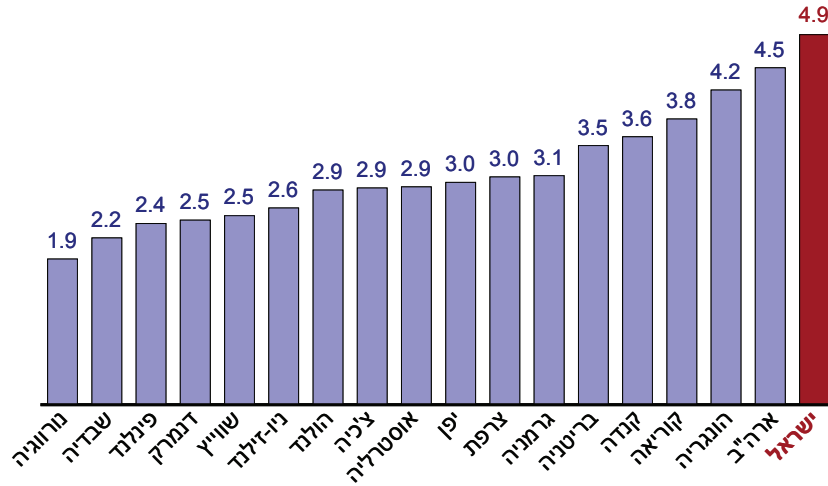
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם.

הבחינה של היחס 10-90 של השכר ברוטו בישראל בשנת 1998 מגלה שהוא עמד על 4.9. המשמעות היא, שהשכר של העובד באחוזון ה-90 היה כמעט פי חמישה מהשכר של העובד באחוזון ה-10. יחס זה היה הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD באותה שנה (תרשים 11), ויותר מכפול מן היחס במדינות הסקנדינביות, השווייטיות ביותר בתחום זה.

תרשים 11

פערי שכר בישראל וב-OECD, 1998

יחס השכר של האחוזון ה-90 לעומת האחוזון ה-10 שכיירים במשרה מלאה



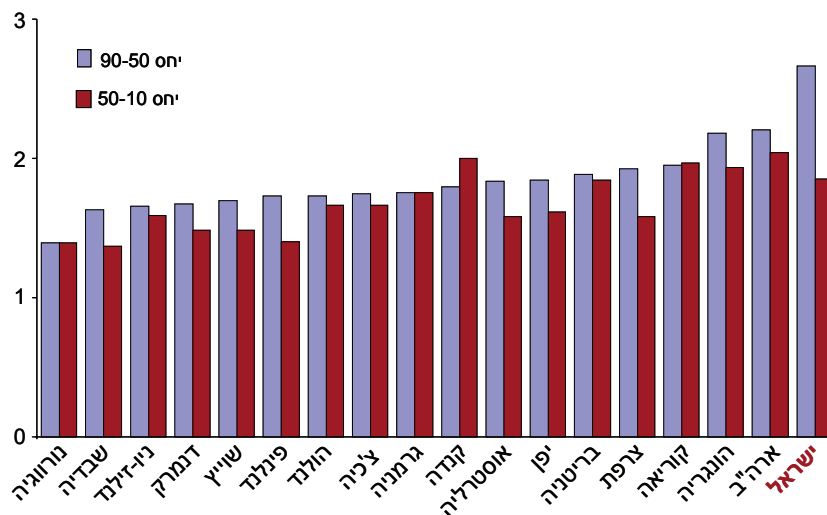
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

אולם, התפלגות השכר בישראל נבדלת מהתפלגויות השכר במדינות ה-OECD לא רק בשונות הגבוהה שלה. כאשר בוחנים בנפרד את פערי השכר בחלק העליון של ההתפלגות (יחס 50-90) ובחלק התחתון של ההתפלגות (יחס 10-50), כמעט בכל המדינות נמצא שהפערים בחלק העליון של ההתפלגות היו גדולים יותר בשנת 1998 (תרשים 12). בישראל ההבדל בולט במיוחד והוא מעיד על כך, שישראל נמצאה בראש הרשימה של פערי השכר בעיקר עקב הפערים הגדולים בקרב בעלי השכר הגבוה יחסית. עם זאת, גם פערי השכר בקרב מחצית העובדים בעלי השכר הנמוך בישראל היו גבוהים יחסית. רק בארבע מדינות OECD אחרות (ארה"ב, קנדה, קוריאה והונגריה) פערים אלה היו גדולים יותר.

תרשים 12 פערי שכר בישראל וב-OECD, 1998

יחס 90-50 ויחס 50-10

שכירים במשרה מלאה

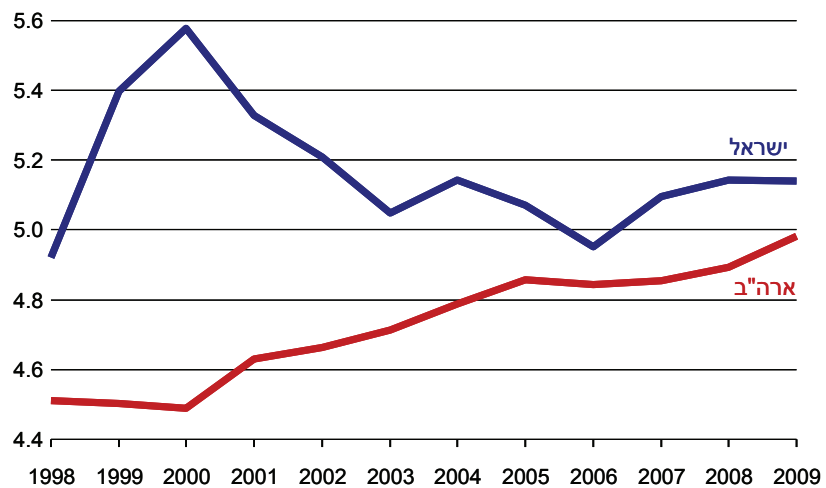


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

בין 1998 ו-2009, פערי השכר בישראל, כפי שבאו לידי ביטוי ביחס 90-10, הפגינו תנודתיות לא-מבוטלת (תרשים 13). הפערים גדלו עד שנת 2000 אולם הם הצטמצמו באופן חד בין 2001 ל-2003, שנות המיתון. הדבר עשוי להעיד על כך, שהמיתון פגע, בטווח הקצר, בעיקר בבעלי השכר הגבוה. אולם לא ניתן לומר זאת בוודאות, מאחר שיייתכן שבעלי השכר הנמוך איבדו את עבודתם או נאלצו לצמצם את היקף עבודתם במשך המיתון, וכתוצאה מכך הפערים קטנו בקרב העובדים ששמרו על היקף משרה מלא. לאחר שנת 2003 נשארו פערי השכר ברמה פחות או יותר קבועה. בארה"ב, לעומת זאת, המדינה המדורגת שנייה לישראל מבחינת הפערים, פערי השכר המשיכו לגדול באופן רציף על פני השנים, אולם לא הדביקו את פערי השכר בישראל.

תרשים 13
פערי שכר בישראל ובאר"ב, 1998-2009

יחס השכר של האחוזון ה-90 לעומת האחוזון ה-10
 שכירים במשרה מלאה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות ; OECD.

4. הגורמים העיקריים לפערי השכר בישראל

יש בישראל הסבורים, כי העלאת שכר המינימום היא הפתרון לבעיית פערי השכר⁵. אולם כפי שהראו כלכלני ה-OECD (2010), שכר המינימום בישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי (יחסית לשכר הממוצע). עם זאת, אותו מקור מציין את העובדה, שישראל סובלת מאכיפה רשלנית למדי של חוקי העבודה ובכללם חוק שכר המינימום. מקורות ישראליים שונים (מבקר המדינה, 2008; בנק ישראל, 2009) מצביעים על כך, שיותר מעשירית השכירים העובדים במשרה מלאה משתכרים פחות משכר המינימום, בשנים האחרונות. היות ששכר המינימום גבוה יחסית אך אינו נאכף ביעילות, ניתן להסיק, כי העלאת שכר המינימום אינה המדיניות המתבקשת למלחמה בפערי השכר בישראל, כל עוד חוק שכר המינימום אינו נאכף בצורה מתקבלת על הדעת.

סימולציות שערכנו העלו, שאם כל השכירים העובדים במשרה מלאה ומשתכרים פחות משכר המינימום היו משתכרים שכר מינימום ללא שינוי בהיקף העסקתם, היחס 10-90 בשנת 2009 היה יורד מ-5.2 ל-4.6. יחס כזה היה ממקם את פערי השכר בישראל מתחת למדינות כמו קוריאה וארה"ב, אולם מאחר שאין בידינו נתונים על שיעור ההפרות של שכר המינימום במדינות אחרות, קשה לערוך השוואה בינלאומית בעקבות סימולציות אלה. מכך ניתן להסיק, כי אכיפה של חוק שכר המינימום עשויה לתרום להקטנת פערי השכר בישראל, אולם גם אכיפה מלאה לא תוציא את ישראל מרשימת המדינות שפערי השכר בהן גבוהים יחסית.

את הגורמים הראשוניים לפערי השכר יש לחפש בין מאפייני שוק העבודה. אם נחלק את המשרות הקיימות באופן סכמטי לשני סוגים – משרות הדורשות כישורים גבוהים ומשרות שאינן דורשות כישורים גבוהים – נמצא, באופן לא מפתיע, שעובדים בעלי כישורים גבוהים משתכרים יותר מעובדים שאינם בעלי כישורים גבוהים. פער שכר גבוה מספק תמריץ לעובדים (לפחות הצעירים המצטרפים לכוח העבודה) לצבור כישורים באמצעות השכלה. כאשר גדל מספרם היחסי של העובדים בעלי הכישורים, פערי השכר אמורים להצטמצם, אלא אם כן חל גידול מקביל בביקוש לעובדים בעלי כישורים מצד המעסיקים. אם כן, כדי לנתח את השינויים בפערי השכר לאורך זמן יש לבחון את השינויים בהרכב המשרות הקיימות בשוק העבודה ואת השינויים במאפייני העובדים.

⁵ ראו כתבה ב-YNET מיום 2.1.2011:

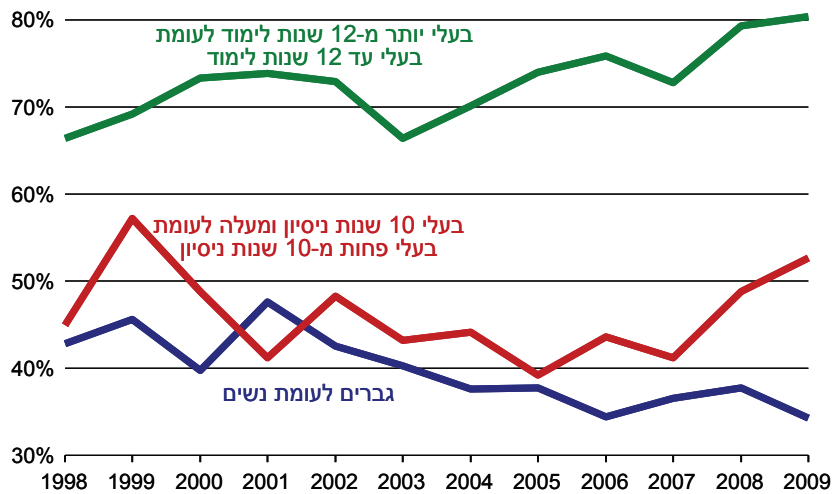
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4007427,00.html>

4.א. מאפייני העובדים

נתמקד בשלושה מאפיינים עיקריים: השכלה, ניסיון תעסוקתי ומגדר. שני הראשונים מעידים על כישורי עבודה שנצברו, אם באמצעות לימודים פורמליים או באמצעות למידה והתנסות תוך כדי עבודה. המגדר אינו מעיד על כישורי עבודה אולם פערי השכר בין גברים ונשים הינם ידועים (לתופעה זו סיבות רבות, אך לא נעסוק בכך בפרק זה).

תרשים 14 מציג את פערי השכר לפי מגדר, ניסיון בעבודה והשכלה, ואת השינויים שחלו בהם במהלך השנים האחרונות. בשנת 1998, גברים השתכרו 43 אחוז יותר מנשים, בממוצע, ועד שנת 2009, הפער הצטמצם לכדי 34 אחוז. ניתן להסיק מכך, שפערי השכר בין גברים לנשים לא היו הגורם לעלייה בפערי השכר בין 1998 ל-2009.

תרשים 14
פערי שכר בין קבוצות עובדים, 1998-2009
 שכירים במשרה מלאה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

גם פערי השכר בין העובדים המנוסים יותר והעובדים המנוסים פחות לא היו גורם מרכזי לעלייה בפערי השכר. ניתן לראות, כי עובד בעל יותר מ-10 שנות ניסיון השתכר בממוצע 45 אחוז יותר מעובד בעל לא יותר מ-10 שנות ניסיון ב-1998, והפער הצטמצם לכדי 39 אחוז ב-2005, ועלה בהדרגה ל-53 אחוז ב-2009. תנודות אלה בפער השכר לפי ניסיון בעבודה אינן מאפשרות לקשור אותן באופן ישיר לעלייה הכללית בפערי השכר⁶.

בכל הנוגע להשכלה, לעומת זאת, התמונה שונה בתכלית. ראשית, הפערים בין עובדים משכילים יותר לבין עובדים משכילים פחות גדולים בהרבה: עובד בעל יותר מ-12 שנות לימוד השתכר ב-1998 66 אחוז יותר מעובד בעל לא יותר מ-12 שנות לימוד בממוצע. שנית, הפער בהשכלה דווקא גדל בהתמדה עם השנים (עם תנודות סביב מגמת העלייה), והגיע ל-80 אחוז בשנת 2009. ניתן להסיק מכך, כי המאפיין העיקרי המתואם עם הרמה הגבוהה של פערי השכר בישראל ועם העלייה בפערים אלה לאורך השנים הוא השכלת העובדים. מאחר שההשכלה היא אולי המרכיב החשוב ביותר של כישורי העובדים, אין בכך משום הפתעה.

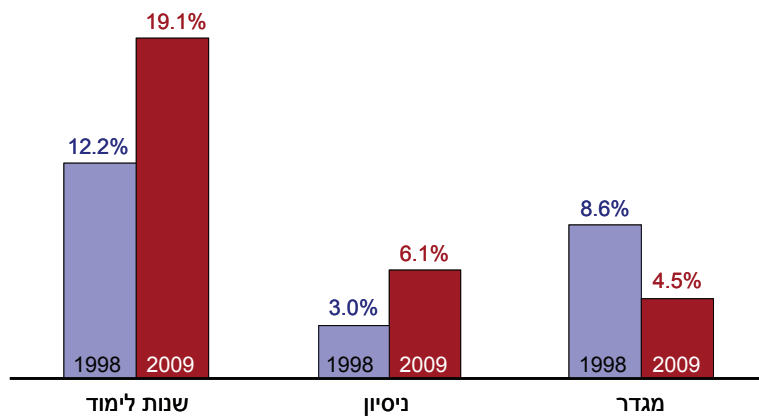
ההשכלה היא אולי המרכיב החשוב ביותר של כישורי העובדים, אולם אין להסיק מכך כי ניתן למדוד את כישורי העובדים באמצעות ההשכלה בלבד. אנו מודדים השכלה בעזרת מספר שנות הלימוד, ואין ספק כי קיימת שונות רבה בכישורים שנרכשו במערכת החינוך גם בקרב עובדים המשתווים במספר שנות לימוד. הדבר נובע, בין היתר, מתחומי הלימוד השונים, מרמת הוראה שאינה אחידה, ומהבדלים בכישורים המולדים ובאלה שנרכשו בבית הוראים.

יש לציין, כי נערכו גם השוואות שכר נוספות, לפי חיתוכים שונים של שנות לימוד, וכן לפי חיתוכים של תואר אקדמי. התוצאות לא היו שונות באופן מהותי ובמספר מקרים הן אף היו חזקות יותר. כך, למשל, פער השכר בין עובדים בעלי תואר אקדמי לבין עובדים ללא תואר אקדמי עלה מ-65 אחוז בשנת 1998 ל-88 אחוז בשנת 2009. אולם, לא מפתיע לגלות שקיימים פערי שכר משמעותיים גם בקרב עובדים בעלי אותה רמת השכלה. יותר מכך, גם כאשר נוטרלו ההשפעות של מגדר, ניסיון והשכלה על פערי השכר, השכר של העובדים באחוזון ה-90 היה יותר מפי שלושה וחצי מהשכר של העובדים באחוזון ה-10. כלומר, המגדר, הניסיון וההשכלה, כפי שהם נמדדו בעבודה זו, מסבירים רק כשליש מפערי השכר. מכל

⁶ חלוקת העובדים למספר רב יותר של קבוצות ניסיון (עד 10 שנים, בין 10 ל-20, בין 20 ל-30, ומעל 30 שנות ניסיון) העלתה, שפערי השכר בין כל קבוצות העובדים שיש להם יותר מ-10 שנות ניסיון היו מזעריים.

מקום, תרשים 15 מראה כי הנתח של השונוות בשכר, המוסבר על-ידי מספר שנות הלימוד, עלה ביותר מ-50 אחוז בין 1998 ל-2009, בעוד שהנתח שמוסבר על-ידי המגדר ירד ביותר מ-50 אחוז. בכל אחת מן השנים, הנתח של ההשכלה בשונוות השכר היה גבוה מסך הנתחים של המגדר והניסיון גם יחד. ממצא זה נותן משנה תוקף למסקנה שפערים בהשכלה הם הגורם הראשון במעלה לפערי שכר בישראל.

תרשים 15
גורמים המשפיעים על שכר העבודה, 1998 ו-2009
 שיעורי ההסבר של השונוות בשכר העבודה לפי רכיבים עיקריים



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

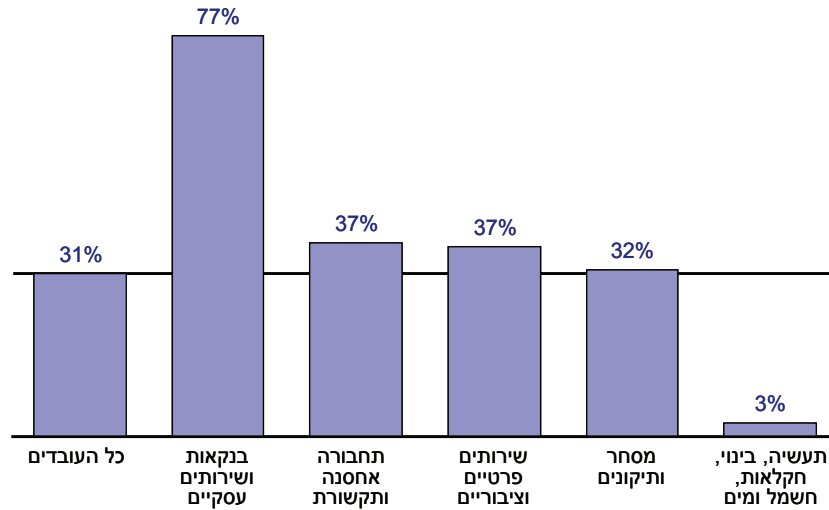
השינויים בשכר, כפונקציה של כישורי העובדים ותכונותיהם, נקבעים בין היתר על-ידי השינויים בהתפלגות הכישורים והתכונות בקרב העובדים. דוגמה לשינוי כזה היא העלייה ברצון של נשים לצאת לעבודה, כתוצאה משינויים בדפוסי ההתנהגות של המשפחה. דוגמה נוספת היא העובדה שעובדים צעירים בעלי השכלה נכנסים לשוק העבודה בעוד שעובדים ותיקים, הפורשים, הם ברובם בעלי השכלה פורמלית נמוכה יותר. אין לנתק שינויים אלה מן התמריצים הכלכליים שגורמים להם: העלייה בשכר הנשים ויתר גמישות בתנאים הסביבתיים הינם בין הגורמים

העיקריים לעלייה בנכונותן של נשים לצאת לעבודה; ואילו העלייה בתמורה להשכלה בשוק העבודה היא אחד מן הגורמים לרצון של הצעירים לצבור השכלה טרם כניסתם לשוק העבודה. את הגורמים לשינויים בתמריצים הכלכליים יש לחפש גם בתחום הביקוש לעובדים: כשגדל הביקוש לעבודת נשים, גדל שכרן, וכשגדל הביקוש לעובדים משכילים, גדלה התמורה להשכלה. נשאלת השאלה, מה הביא לשינויים בביקוש לעובדים.

4.ב. הרכב המשרות

אחת הדרכים ללמוד על השינויים בביקוש לעובדים היא באמצעות בחינת השינויים בהתפלגות של כמות העבודה במשק על פני ענפי המשק ועל פני משלחי יד. כמות העבודה ניתנת למדידה על-ידי הסך הכולל של שעות העבודה (מספר עובדים כפול שעות עבודה ממוצעות לעובד). בתרשים 16 ניתן לראות, כי ההתפלגות של מספר שעות העבודה הכולל על פני ענפי המשק השתנתה באופן מהותי בין השנים 1998 ו-2009. הגידול הרב ביותר נרשם במספר שעות העבודה בענפי הבנקאות והשירותים העסקיים, ואילו בענפי הייצור נרשם גידול זעום בלבד. ניתן להציג שינויים אלה כעלייה בנתח של ענפי הצווארון הלבן במשק על חשבון ענפי הצווארון הכחול. מכך ניתן להקיש על שיפור במצבן היחסי של נשים בשוק העבודה, שכן בענפי הצווארון הלבן היתרון הפיזי של גברים, החשוב אולי בענפי הצווארון הכחול, אינו בא לידי ביטוי. בחינה של התפלגות הענפים של העבודה לפי מגדר אכן מגלה, כי בענפי הבנקאות והשירותים הפיננסיים שיעור הנשים בין המועסקים הגיע ל-47 אחוז בשנת 2009, בעוד שבענפי הייצור שיעור הנשים הסתכם ב-24 אחוז בלבד. ניתן גם להסיק מכך, שחל גידול בביקוש לעובדים משכילים, שכן העבודות בענפי הצווארון הלבן הן גם עתירות השכלה יחסית לעבודות בענפי הצווארון הכחול. בחינה של התפלגות ענפי העבודה לפי רמת השכלה אכן מגלה, כי שיעור המשכילים בקרב העובדים בענפי הבנקאות והשירותים הפיננסיים הגיע לכדי 72 אחוז בשנת 2009, הרבה מעל שיעור המשכילים בענפי הייצור, שעמד על 45 אחוז בלבד. מאחר שהשכר הממוצע לעובד במשרה מלאה בענפי הבנקאות והשירותים הפיננסיים היה גבוה בכשליש מהשכר בענפי הייצור, נשים ומשכילים שיפרו את מעמדם היחסי גם בתחום ההכנסה.

תרשים 16
הגידול בשעות העבודה השנתיות, 1998-2009
 לפי ענף כלכלי



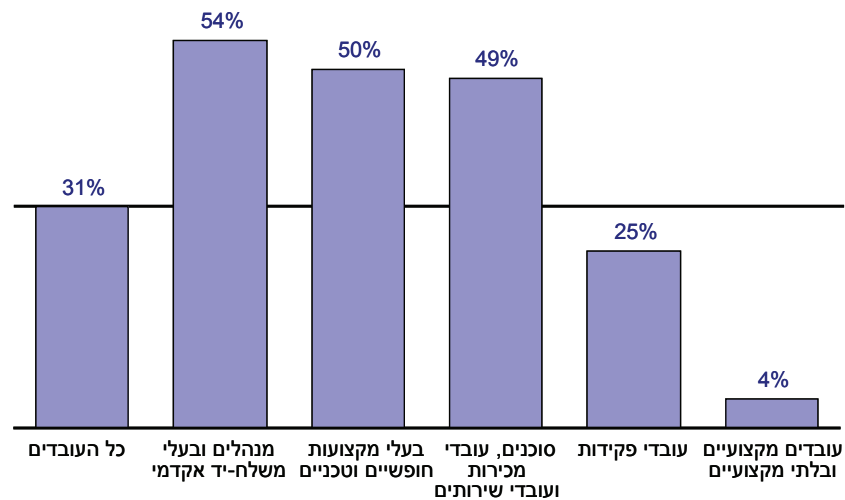
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם.

למסקנות דומות ניתן להגיע כאשר בוחנים את השינויים בהתפלגות שעות העבודה לפי משלחי יד. בתרשים 17 ניתן לראות, כי בין 1998 ל-2009 גדל מאד היקף העבודה (סך שעות העבודה השנתיות) של מנהלים, אקדמאים ובעלי מקצועות חופשיים וטכניים, וכן של סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים, בעוד היקף העבודה של עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים גדל במידה מצומצמת, הרבה פחות מהממוצע הכללי. גם במקרה זה ניתן לראות את השינויים כעלייה בחלקן של עבודות הצווארון הלבן לעומת עבודות הצווארון הכחול בשוק העבודה.

בחינה של התפלגות מקצועות העבודה לפי מגדר מעלה, כי שיעור הנשים במקצועות, שהיקף העבודה בהם גדל, עמד על 58 אחוז בשנת 2009, בעוד ששיעורן בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים היה 21 אחוז בלבד. באופן דומה, שיעור המשכילים היה 90 אחוז בקרב המנהלים, האקדמאים ובעלי המקצועות

החופשיים, ו-26 אחוז בקרב עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים. למותר לציין, שהשכר הממוצע של המנהלים, האקדמאים ובעלי המקצועות החופשיים, שעבדו במשרה מלאה, היה למעלה מכפליים מהשכר הממוצע של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים; וגם כאן ניתן לומר, שנשים ומשכילים הצליחו לטפס בסולם ההכנסות כתוצאה מהשינויים היחסיים בהיקף העבודה במשלחי היד השונים.

תרשים 17
הגידול בשעות העבודה השנתיות, 1998-2009
לפי משלח יד



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם.

הניתוחים שלהלן מצביעים על קשר חיובי בין השינויים בהיקף העבודה של סוגים שונים של עובדים לבין השינויים בשכר הממוצע של עובדים אלה, בין השנים 1998 ו-2009. כלומר, קיים גידול רב יותר בהיקף העבודה של עובדים, ששכרם עלה בשיעור גבוה יותר. הדבר מעיד על כך, שהיצע העבודה מגיב לשינויים יחסיים בשכר. אולם, הדבר גם מעיד על כך, שהתגובה של היצע העבודה אינה מספיקה כדי לנטרל לחלוטין את הגידול בביקוש לכוח עבודה מיומן ומצויד בכישורים מודרניים.

גידול זה בביקוש נובע מהמשקל ההולך וגדל של טכנולוגיה עילית בכלל ושל טכנולוגיית המידע בפרט במשק הישראלי.

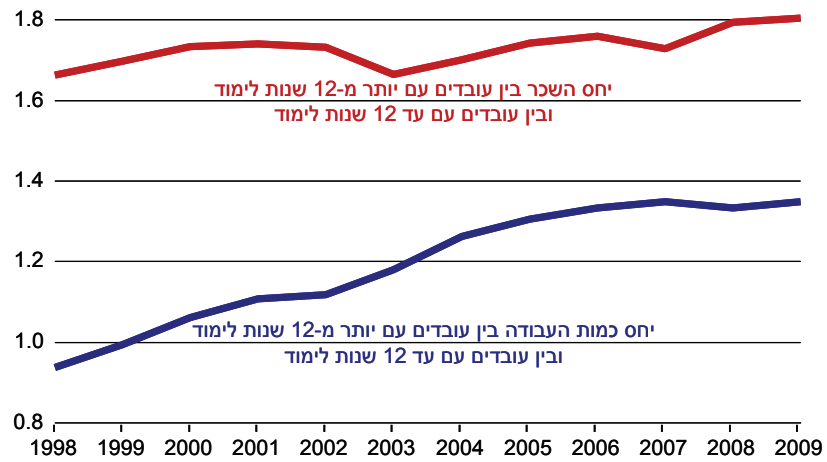
תיאורטית, גידול בביקוש לעובדים מסוג מסוים מביא בטווח המיידי לגידול בשכרם יחסית לעובדים אחרים. אולם אם כתוצאה מכך גדל היצע העבודה של עובדים מסוג זה באותה מידה, ניתן לצפות שפערי השכר ישוּבו לקדמותם. היות שפערי השכר בישראל ממשיכים לגדול (למעט הפער בין גברים לנשים), ניתן להסיק מכך, שהשינויים בביקוש לעובדים בישראל היו גדולים ומהירים מכדי שהיצע העבודה יצליח להתאים את עצמו באופן מלא.

כדוגמה, נחזור למרכיב החשוב ואולי אף העיקרי בכישורי העובדים והוא רמת השכלתם. לא רק שההשכלה מאפשרת לעובדים להיקלט באותם מגזרים בהם הביקוש גדל יותר באופן יחסי, היא גם מקלה על הניידות של העובדים ועל היכולת שלהם להתאים את עצמם לשינויים הנדרשים.

בין 1998 ל-2009 השכר הריאלי של בעלי יותר מ-12 שנות לימוד גדל במעט יותר מאחוז אחד, בעוד שהשכר הריאלי של בעלי עד 12 שנות לימוד ירד בקרוב לשבעה אחוזים. את הרחבת הפער בין שכר המשכילים יותר לשכר הפחות משכילים ניתן לבלום או לפחות להאט באמצעות העמקת ההשכלה. הקשר החזק בין השכלה לבין תעסוקה הינו ידוע – העמקת ההשכלה עשויה להגדיל את שיעור המועסקים ולהקטין את פערי השכר, ובכך – להקטין את אי-השוויון בהכנסות ואת ממדי העוני. ואמנם, לאורך התקופה ניכרת העמקה מרשימה ברמת ההשכלה של כוח העבודה – בתרשים 18 (העקומה התחתונה) ניתן לראות כי ב-1998, עובדים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד היו אחראים לכ-6 אחוזים פחות שעות עבודה מאשר עובדים עם לא יותר מ-12 שנות לימוד. עד 2009, המצב השתנה לחלוטין, ועובדים משכילים יותר היו אחראים לכ-35 אחוז יותר שעות עבודה מאשר עובדים משכילים פחות. אולם העובדה שפער השכר בין המשכילים יותר והמשכילים פחות המשיך לגדול (העקומה העליונה), לפחות במחצית השנייה של התקופה, מעידה על כך, שהעמקת ההשכלה לא הצליחה להתגבר על העלייה בביקוש לעובדים משכילים.⁷

⁷ כאשר חילקנו את העובדים המשכילים לשתי קבוצות, עובדים בעלי 13-15 שנות לימוד ועובדים בעלי יותר מ-15 שנות לימוד, מצאנו שהקבוצה בעלת ההשכלה הגבוהה יותר גדלה בשיעור גבוה יותר מבחינת שעות עבודה שנתיות בין 1998 ל-2009, אולם השכר של שתי הקבוצות גדל בשיעור דומה במשך התקופה. המשמעות היא שהגידול בהיצע העבודה של בעלי ההשכלה הגבוהה ביותר סיפק בדיוק את הגידול בביקוש לעובדים מסוג זה, יחסית לעובדים בעלי 13-15 שנות לימוד.

תרשים 18
שכר עבודה וכמות עבודה* של עובדים משכילים
לעומת אחרים, 1998-2009



* כמות העבודה היא סך שעות העבודה השנתיות של כל העובדים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות.

5. סיכום

אי-השוויון בהכנסות ושיעורי העוני בישראל הם מהגבוהים בעולם המערבי. הקיצוצים בקצבאות תרמו לעלייה בשיעורי העוני לפי הכנסה פנויה בעשור האחרון, אולם שיעורי העוני לפי הכנסה כלכלית נשארו גבוהים ביחס למדינות ה-OECD, ומכאן שלא ניתן לתלות את תופעת העוני בקצבאות בלבד.

שיעורי העוני גבוהים במיוחד בקרב חרדים, ערבים ישראלים ועולים חדשים בפריפריה. שלוש קבוצות אלה אחראיות לכל הגידול בשיעור העוני לפי הכנסה פנויה בין השנים 1998 ו-2009. בקרב שאר האוכלוסייה שיעורי העוני כמעט לא השתנו – ואף ירדו במקצת מ-13 ל-12 אחוז (תרשים 4). החרדים והערבים הישראלים, שתי קבוצות האוכלוסייה העניות ביותר, מתאפיינות במשפחות גדולות במיוחד ובשיעור קטן במיוחד של משפחות בהן יותר ממפרנס אחד. גודל המשפחה משפיע במידה מסוימת על העוני, אולם מספר המפרנסים חשוב יותר. מכאן שהגדלת שיעור התעסוקה עשויה להביא לצמצום שיעורי העוני בכלל, ובקרב חרדים וערבים ישראלים בפרט.

בהשוואה למדינות ה-OECD, בעיית התעסוקה קיימת רק בקרב הגברים בישראל, בעוד ששיעורי התעסוקה של הנשים אף גבוהים מעט מממוצע ה-OECD. עם זאת, היקף התעסוקה של הנשים המועסקות נמוך יחסית להיקף התעסוקה של הגברים המועסקים, ועובדה זו משפיעה בעיקר על המשפחות החרדיות, בהן נשים מהוות את הרוב המכריע של המועסקים.⁸

גם לאחר שמביאים בחשבון את שיעור התעסוקה והיקף התעסוקה, שוק העבודה בישראל עדיין מאופיין בפערים גדולים יחסית. פערי השכר בקרב השכירים המועסקים במשרה מלאה גבוהים מאשר בכל מדינות ה-OECD, אם כי חלק ניכר מן הפער הוא בין בעלי השכר הגבוה לבעלי השכר החציוני. אולם גם בקרב בעלי השכר הנמוך יחסית הפערים הם בין הגבוהים בעולם המערבי. לא ניתן לתלות את פערי השכר בשכר המינימום, מאחר שיחסית לשכר הממוצע הוא גבוה בקנה מידה עולמי. ייתכן שאכיפה טובה יותר של חוק שכר המינימום וחוקי עבודה נוספים תקטין את הפערים, אולם גם כך הם ככל הנראה עדיין יהיו גבוהים יחסית למדינות ה-OECD.

⁸ אמנם גברים חרדים וגם נשים חרדיות עובדים פחות שעות בשבוע בממוצע מאשר מי שאינם חרדים, אך מאחר שבכל אופן נשים חרדיות עובדות פחות שעות בשבוע בממוצע מאשר גברים חרדים, ושיעור התעסוקה של הנשים החרדיות גבוה מזה של הגברים החרדים (בן-דוד, 2010b), התעסוקה החלקית של הנשים משפיעה יותר על ההכנסות של המשפחות החרדיות.

בעוד שפערי השכר בין גברים ונשים הצטמצמו במשך העשור האחרון, פערי השכר בין עובדים משכילים ועובדים פחות משכילים היו גבוהים בהרבה והמשיכו לתפוח. היות שבמקביל לעלייה היחסית של השכר של העובדים המשכילים, גם מספרם גדל משמעותית בין 1998 ל-2009, ניתן להסיק, שהביקוש לעובדים משכילים גדל אף בשיעור גבוה יותר. ניתן לאשש מסקנה זאת בעזרת בחינת השינויים בהתפלגות כוח העבודה לפי ענפים ולפי מקצועות. במשך תקופה זאת גדל משמעותית היקף העבודה בענפים בהם מועסקים בעיקר בעלי השכלה גבוהה יותר, בעוד שהיקף העבודה בענפים בהם מועסקים בעלי השכלה נמוכה יותר כמעט לא גדל. בנוסף, גדל משמעותית היקף העבודה של מנהלים, אקדמאים, סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים – מקצועות בהם מועסקים בעלי השכלה גבוהה יחסית – בעוד היקף העבודה של עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים גדל במידה זעומה בלבד. שתי תצפיות אלה מעידות על הגידול בחשיבותן של עבודות "הצווארון הלבן", בהן ההשכלה חשובה יותר, וכתוצאה מכך גדלה התמורה להשכלה בשוק העבודה למרות ששיעור המשכילים גדל אף הוא במידה ניכרת.

מדיניות המלחמה בעוני, החשובה לא פחות ממלחמות מסוג אחר, צריכה לטפל בשורשי הבעיה ולא רק בתסמיניה. חלק ניכר מבעיית העוני נובע מן הפערים בשוק העבודה. הגדלת שיעור התעסוקה צריכה להיות חלק חשוב ממדיניות המלחמה בעוני, מאחר שחלק חשוב מן הפערים מתגלה בין משפחות בעלות מספר שונה של מפרנסים. מרכיב חשוב אחר הוא פערי השכר. כאן יש לחשוב על פתרונות מידיים, כמו הגברת אכיפה של חוק שכר המינימום, או הנהגת מס הכנסה שלילי נדיב יותר, אך גם על פתרונות עמוקים יותר, שיגדילו את רמת הכישורים של העובדים בעלי השכר הנמוך. הגידול בשיעור מסיימי 12 שנות לימוד, בשיעור הזכאים לתעודת בגרות ובשיעור הלומדים במערכת ההשכלה הגבוהה אינו מספיק, ככל הנראה. מתבקשת חשיבה מחדש על תכני הלימוד ועל רמת ההוראה, על מנת לשפר באופן משמעותי את כישורי העבודה של הדורות הבאים ולהתאימם לשוק העבודה של משק מודרני המתמודד בשוק הגלובלי.

לסיום נעיר, כי אמצעי המדיניות למלחמה בעוני, שנידונו כאן, צריכים להיות מיושמים כחלק מאסטרטגיה כוללת ולא כפתרונות נקודתיים. מינון לא מתאים של אמצעי המדיניות עשוי להביא לתוצאות מנוגדות. לדוגמה, מדיניות מוצלחת לעידוד התעסוקה עשויה להכניס למעגל העבודה עובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר, וכתוצאה מכך להגדיל את פערי השכר בקרב העובדים. לכן נדרשת אסטרטגיה משולבת של מדיניות לעידוד התעסוקה ומדיניות לצמצום פערי השכר, שתופעלנה בעת ובעונה אחת.

מקורות

- בן-דוד, דן (2010א). "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 17-44.
- (2010ב). "שוק העבודה: היום, בעבר ובהשוואה למערב". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 183-232.
- בנק ישראל (2010). *דין וחשבון 2009*.
- (2009). *דין וחשבון 2008*.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.
- *סקר כוח אדם*, שנים שונות.
- *סקר הכנסות*, שנים שונות.
- החשבונות הלאומיים לישראל לשנת 2010, הודעה לעיתונות, 10 במרץ 2011.
- המוסד לביטוח לאומי (2010). *ממדי העוני והפערים החברתיים 2009*.
- ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר (2010). "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה". *סקר בנק ישראל 84*, 39-86.
- מבקר המדינה (2008). *דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006*, כרך ראשון.
- Duclos, Jean-Yves (2009). "What is "Pro-Poor"?" *Social Choice and Welfare* 32, 37-58.
- OECD (2009). *Society at a Glance 2009 – OECD Social Indicators* (www.oecd.org/els/social/indicators/SAG).
- (2010). *OECD Reviews of Labour Markets and Social Policies: Israel*. OECD Publishing.