

מרכז אדוה

adva.org

תמונת מצב חברתית

2026

מחברות:

אתי קונור־אטיאס, נוגה דגן־בוזגלו, מירי אנדבלד־סבג ושני בראון ממן

יולי 2026

צוות

מנכ"לית: ד"ר יעל חסון
מנהלת אקדמית: אתי קונור-אטיאס
מנהלת קשרי קהילה: ברברה סבירסקי
חוקר ומנהל אקדמי מייסד: ד"ר שלמה סבירסקי
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בזגלו
חוקר: ירון הופמן-דישון
חוקרת: ד"ר שני בר-און ממן
חוקר: מקס גרובמן
חוקרת: ד"ר מירי אנדבלד-סבג
חוקרת: ד"ר אלינה רוזנפלד
חוקרת: ד"ר נהאיה עווידה
מנהלת משרד וקשרי עיתונות: מירה אופנהיים
רכזת הדרכה: אלה גור
מקדמת מדיניות וקשרי ממשל: ד"ר יעל פרואקטור
קריאייטיב וגרפיקה: ליטל ביטון

הועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
פרופ' איסמעיל אבו-סעד
ד"ר חדוה איל
פרופ' ניצה ברקוביץ
ד"ר מייסלון דלאשה
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
ד"ר יובל לבנת
ד"ר תוויבה מג'דוב
פרופ' שושנה מדמוני
פרופ' ריקי סויה
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
עו"ד עולא שתיווי
ד"ר גילי תמיר
גב' רותי גור
ד"ר יוספה טביב-כליף

ועדת ביקורת

גב' חדוה ישכר
פרופ' הללי פינסון

דוח זה הופק גם הודות לסיוע של



A Jewish Response
To Hunger

תוכן עניינים

4	חברה אזרחית בהשרדות
6	בהיעדר אסטרטגיה: המחיר החברתי של המלחמה
9	ארבעת מקורות ההכנסה של משקי הבית
10	הרכב ההכנסות לפי עשירונים
12	הכנסות מהון: היקפן גבוה מהמשתקף בנתוני ה"למ"ס
14	פער חד בין הכנסות העשירון העליון לשאר העשירונים
16	שלושה עשורים של צמיחה: מי נהנה?
18	עוני ועבודה בשכר נמוך
20	המעמד הבינוני בישראל
23	הרובד הבינוני בישראל הוא מהקטנים במדינות ה-OECD
25	רמת שכר ממוצעת של שכירים לפי מוצא ולאום
27	רמת שכר לפי מגדר
28	נשים בהתפלגות השכר לפי עשירונים: ריכוז בעשירונים הנמוכים, מיעוט בעליונים
29	תלות במימון ציבורי בגיל פרישה
31	הוצאה ממשלתית נמוכה על קצבאות זקנה
33	ביטחון תזונתי ונגישות למזון בריא
35	חינוך לגיל הרך: השקעה ממשלתית נמוכה
37	מיומנויות בוגרים: ישראל מתחת לממוצע ה-OECD
39	פערים במיומנות קריאה בין יהודים לערבים
40	בריאות הנפש: צורך גובר מול מערכת ציבורית עמוסה
42	סל שירותי הבריאות: שחיקה מצטברת במימון הציבורי
44	שוויון בשירותי בריאות? החוק מבטיח, המציאות שונה
46	דיור: בעלות על דירה לפי רמת הכנסה
48	הפערים בהוצאה על דיור בקרב משקי בית המתגוררים בשכירות
50	הכנסה של משקי בית משכר דירה
52	הערות ומקורות

חברה אזרחית בהישרדות

לאחר כמעט שלוש שנים של מלחמה, ישראל מצויה במציאות של מצב חירום מתמשך ולא בחזרה לשגרה. גם בתקופות שבהן עוצמת הלחימה פוחתת, אי הוודאות הביטחונית, הפינוי, סבבי גיוס המילואים והיעדר אופק מדיני ממשיכים לעצב את החיים האזרחיים ואת סדר העדיפויות התקציבי. לכך מצטרף מאבק אזרחי על גבולות הדמוקרטיה. בתוך מציאות זו נדחקת השאלה החברתית כלכלית לשוליים. אלא שדחיקה זו מתרחשת דווקא כאשר הצורך בשירותים ציבוריים חזקים ובביטחון כלכלי רחב נעשה דחוף יותר.

עוד לפני המלחמה היתה ההוצאה האזרחית לנפש בישראל נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות, נתון שמשמעותו שירותים ציבוריים הפועלים במחסור מתמשך במשאבים ובכוח אדם. מאז פרוץ המלחמה, הורחבה ההוצאה הציבורית, אך עיקר התוספת הופנה למעני חירום, פינוי, פיצוי ושיקום ראשוני, ולא לחיזוק שירותים ציבוריים רחבים, אוניברסליים וציביים. כלומר, גם כאשר התקציב הציבורי גדל, הוא לא חיזק את הבסיס האזרחי אלא נותר בעיקרו מענה לשעת חירום. לכן, המחיר החברתי של המלחמה אינו נמדד רק בהוצאה הביטחונית או בנזקי הלחימה, אלא גם בפער בין צורכי החברה לבין יכולתן של מערכות אזרחיות מוחלשות לספק מענה הולם בתחומי דיור, חינוך, רווחה ובריאות.

לא רק כלכלת המלחמה וצורכי הביטחון, החירום והשיקום הראשוני דוחקים את השירותים האזרחיים מסדר העדיפויות התקציבי. לכך מצטרפת ממשלה שבחרת שוב ושוב לקצץ באופן רחבי בשירותים אלה, ובמקביל לתקצב יעדים סקטוריאליים ושנויים במחלוקת: הטבות למגזר החרדי והפניית תקציבים ניכרים להעמקת מפעל ההתנחלויות, לצד קיצוצים רוחביים בתקציבי כלל משרדי הממשלה וקיצוצים עמוקים במיוחד בתקציבים המיועדים לחברה הערבית. זוהי מדיניות הנשענת על שיקולים קואליציוניים קצרי טווח, ותוצאתה היא פגיעה מתמשכת בעקרון האוניברסליות של מדינת הרווחה.

בתוך מציאות זו, המאבק באי השוויון אינו יכול להידחות ליום שאחרי המלחמה. הנתונים המובאים בדוח זה מראים כי משקי בית נכנסו לתקופה זו מנקודות פתיחה שונות מאוד: חלקם נשענים על הכנסה יציבה, בעלות על דירה, חסכונות והכנסות מהון; אחרים תלויים בעיקר בשכר חודשי, מתמודדים עם יוקר מחיה ושכירות גבוהה, חיים בעוני או בקרבת עוני, או נפגעו מפינוי, סבבי גיוס מילואים, פגיעה בתעסוקה או בעסק קטן. פערים אלה משקפים גם הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה ומרחב. כך, החברה הערבית בישראל, הסובלת מפערים מתמשכים בהכנסות, בהשקעות, בתשתיות ובפיתוח מקומי, חשופה כעת גם לאקלים ציבורי של עוינות וחשדנות, המקשה על קידום מדיניות של שוויון אזרחי. במצב כזה, אי השוויון אינו נתון רקע, הוא אחד הגורמים המעצבים את עומק הפגיעה ואת יכולת ההתאוששות ממנה.

פערים בנקודת הפתיחה אינם נוגעים רק להכנסה השוטפת מעבודה. בזמן משבר, בעלות על דירה, חסכונות והכנסות מהון משמשים רשת ביטחון כלכלית, בעוד שמשקי בית התלויים בעיקר בשכר חודשי חשופים יותר לפגיעה בהכנסה, ביוקר המחיה ובהוצאות בלתי צפויות. לכן, אי השוויון בישראל אינו מתמצה בפערי שכר, אלא קשור גם בריכוז נכסים והכנסות מהון. ריכוז זה ניכר במיוחד בקצה העליון של ההתפלגות: לפי נתוני מנהל הכנסות המדינה, 82% מהכנסות ההון מצויות בעשירון העליון, ו-58% מהן במאון העליון בלבד. בקצה זה של ההתפלגות, ההון אינו רק מקור הכנסה נוסף, אלא מנגנון מרכזי לצבירת כוח כלכלי.

דוח זה מבקש להשיב למרכז הדיון הציבורי שאלה שנדחקה לשוליים: כיצד יכולה חברה להתמודד עם משבר מתמשך ולהשתקם ממנו, מבלי להעמיק את הפערים שבתוכה. הנתונים המובאים בדוח מצביעים על כך שמענה לשעת חירום אינו מספיק. יכולת ההתמודדות של ישראל תלויה גם בבסיס האזרחי שלה: בשירותים ציבוריים יציבים, בביטחון כלכלי רחב ובמדיניות שאינה משאירה את עיקר הנטל בידי משקי הבית. זו אינה שאלה שניתן לדחות ליום שאחרי המלחמה. היא אחת משאלות ההווה.

בהיעדר אסטרטגיה: המחיר החברתי של המלחמה

מלחמת ה-7 באוקטובר 2023 לא רק פגעה בביטחון האישי ובתשתיות הפיזיות, אלא גם חשפה את חולשתה של המדיניות האזרחית בישראל. חולשה זו באה לידי ביטוי בהיעדר תכנון המבוסס על מיפוי עדכני ומתמשך, בהשקעה בפתרונות זמניים ובהארכות חוזרות של הפינוי, ובפגיעה ביכולת לבסס מסלול שיקום ושיבה עבור הפרט, הקהילה והיישובים.

הוצאות הממשלה הנוספות בעקבות המלחמה לשנים 2023-2026 נאמדו ב-350 מיליארד ₪, ואומדנים שהוצגו בהמשך על ידי נגיד בנק ישראל הצביעו על עלות גבוהה יותר, של יותר מ-400 מיליארד ₪. עומס תקציבי זה פגש מערכת אזרחית שממילא פועלת על בסיס צר: בשנת 2024 עמדה ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית לנפש בישראל על כשני שלישים בלבד מממוצע מדינות המפותחות ב-OECD.¹ לכן, המחיר החברתי של המלחמה אינו נמדד רק בהיקף ההוצאה הביטחונית או בנזקי הלחימה, אלא גם ביכולתן המוגבלת של מערכות אזרחיות לספק מענה מתמשך בתחומי דיוור, חינוך, רווחה, בריאות נפש ושיקום קהילתי.

בעקבות ה-7 באוקטובר פונו רשמית 143 אלף איש ואישה מאזורי הגבול: 75 אלף מיישובי הדרום בטווח של עד 7 ק"מ מהגבול, ו-68 אלף מיישובי הצפון המצויים בטווח של עד 3.5 ק"מ מהגבול. לצידם היו גם מי שהתפנו באופן עצמאי, אך מספרם לא תועד במלואו. לפי הערכות ראשוניות, מדובר היה ביותר מעשרת אלפים מתפנים נוספים. ברוב המקרים הפינוי התרחש בפועל לפני שהוסדר בהחלטות ממשלה, כלומר כמענה שנבנה תוך כדי התרחשות המשבר, ולא כחלק מתהליך אזרחי מתוכנן.²

מיפוי התהליכים המרחביים שליוו את הפינוי לא נעשה בזמן אמת, והשלכותיו התבררו בעיקר בשלב השיבה. בקריית שמונה, למשל, הקושי להתחבר מחדש לאחר פיזור התושבים למאות מוקדים המחיש את המחיר של היעדר מיפוי כזה. הפינוי לא נוהל כחלק מתוכנית כוללת של שיקום ושיבה, המבוססת על מיפוי בזמן אמת, רציפות שירותים ותכנון קהילתי, אלא באמצעות מענים שנבנו תוך כדי התרחשות המשבר.

במהלך הפינוי נעשו שוב ושוב הערכות מחודשות לגבי מועד השיבה, ולכן במרבית המקומות הוארך הפינוי בכל פעם לפרק זמן של חודש עד כמה חודשים. בסך הכול התקבלו לפחות 20 החלטות על הארכת משך הפינוי, לצד החלטות נלוות בתחומי התחבורה, הדיור והתעסוקה, ובהן גם הגנה מפני פיטורין. דפוס זה של הארכות חוזרות של הפינוי והשקעה בפתרונות זמניים גזר אי ודאות מתמשכת על המפונים והמפונות.

פינוי ושיבה, 2023-2026

8 באוקטובר 2023, צפון		7 באוקטובר 2023, דרום	
68,000 מפונים		75,000 מפונים	
חזרה	רשויות מפונות עיקריות	חזרה	רשויות מפונות עיקריות
פינוי רשמי בלבד; חזרה הדרגתית ממרץ 2025. לפני מלחמת איראן נרשמה חזרה של 70%, עם שונות גבוהה	יישובי הצפון עד 3.5 ק"מ מהגבול	חזרה הדרגתית ממרץ 2024 עד יוני 2026, למעט 4 יישובים	יישובי הדרום עד 7 ק"מ מהגבול
	רשויות קולטות עיקריות		רשויות קולטות עיקריות
	טבריה, נהריה, ירושלים, תל אביב, מ.א. עמק הירדן		מ.א. תמר, אילת, ירושלים, תל אביב
מרץ 2026, "שאגת הארי"		יוני 2025, "עם כלביא"	
6,700 מפונים		21,000 מפונים	
חזרה	רשויות מפונות עיקריות	חזרה	רשויות מפונות עיקריות
3,100 נותרו בפינוי ב-3.5.2026	תל אביב, בית שמש, דימונה, ערד, באר שבע	2,000 עדיין מפונים מאז ספטמבר 25	תל אביב, רמת גן, בני ברק, חולון, פתח תקווה
	רשויות קולטות עיקריות		
	תל אביב, ירושלים, מ.א. תמר, באר שבע		

הערות:

1. הפינוי במהלך מבצע "עם כלביא" של תושבים שבתיהם נפגעו.
2. אפריל-מאי 2026, צפון, מלחמת "הפסקת האש" – אין פינוי רשמי.

מקור: בר-און ממן, ש', שרעבי, ת', וקונור אטיאס, א'. (2024). יומן משא: מסעם של הפליטים. בארצם.ן. מרכז אדוה; בר-און ממן, ש', שרעבי, ת', וקונור אטיאס, א'. יולי 2024. סדר מרחבי חדש בישראל 2024. תל אביב: מרכז אדוה.

בעקבות הפגיעה הישירה במשקי בית, בעסקים וברשויות המקומיות, המלחמה חייבה גם הרחבה של ההוצאה האזרחית. הוצאות המלחמה האזרחיות (נטו) עלו מ-6.7 מיליארד ₪ בשנת 2023 ל-16.1 מיליארד ₪ בשנת 2024.³ גידול זה משקף את התרחבות המענה האזרחי למלחמה, אך אינו מלמד כשלעצמו על קיומו של מסלול שיקום סדור. לפי בנק ישראל, בשנת 2025 נותרה ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) דומה לרמתה ב-2024, בעיקר בשל הוצאות אזרחיות הקשורות למלחמה, ובהן מנהלת תקומה. זאת, אף שרמת ההוצאה האזרחית בישראל עדיין נמוכה בהשוואה בין-לאומית.⁴ כלומר, המלחמה הגדילה את ההוצאה האזרחית, אך לא שינתה את נקודת

המוצא: מערכת אזרחית דלת משאבים.

גם כאשר הוקמו מנגנונים ייעודיים לשיקום, הפער בין תקצוב לביצוע נותר בולט. מנהלת תקומה, שהוקמה לשיקום הנגב המערבי, ניצלה בשנת 2024 62% מתקציבה לאחר שינויים ו-21% בלבד מתקציבה המקורי, בעוד הוצאותיה התפעוליות בוצעו כמעט במלואן.⁵ נתונים אלו מצביעים על קושי בתרגום התקציב למסלול ביצוע רחב וסדור. חלק מנטל השיקום הועבר לרשויות המקומיות ולא תוקצב במלואו על ידי המדינה: רשויות קולטות קיבלו אוכלוסייה גדולה ביחס לגודלן ונדרשו לספק שירותי חינוך, רווחה, קהילה ותחבורה, אך הוצאותיהן לא תורגמו תמיד לתקצוב תוספתי ברור מצד המדינה. הפינוי הרחיב גם פערים קיימים בין יישובים: יישובים מאורגנים ומנוסים הצליחו לשמור על שהייה משותפת ועל מנגנונים קהילתיים, ואחרים התקשו לשמור על רציפות ולכידות קהילתית.

מעבר לממד התקציבי והמוסדי, המחיר חברתי של המלחמה התבטא בפגיעה ברציפות החיים, בתחושת היעדר הבית ובאמון בין התושבים למדינה. שהות ממושכות בתנאים זמניים אינה רק פתרון דיור; היא מצב חיים שמערער יציבות משפחתית, קהילתית וכלכלית, ולעיתים הופך גם אוכלוסיות שהיו יציבות בעבר לפגיעות יותר. מכאן, שהמלחמה אינה אירוע נקודתי שהשלכותיו מסתיימות עם החזרה הפיזית ליישובים, אלא משבר אזרחי מתמשך.

נכון לכתיבת שורות אלה טרם התגבש סיום מוסכם ויציב ללחימה, והאפשרות להסלמה מחודשת נותרת חלק מן המציאות שבתוכה מתנהל השיקום. אי ודאות זו היא עצמה חלק מן המחיר חברתי של המלחמה: היא מקשה על חזרה לשגרה, מאריכה את ההישענות על פתרונות זמניים ודוחה את המעבר ממענה חירום למסלול שיקום סדור. מחיר זה מתפרש על פני התחומים הנדונים בהמשך הדוח.

ארבעת מקורות ההכנסה של משקי הבית

נהוג לחלק את מקורות ההכנסה של משקי הבית לארבעה מקורות:

4	3	2	1
הכנסה מקצבאות ותמיכות	הכנסה מפנסיה	הכנסה מהון	הכנסה מעבודה ו/או מעסק

מקור ההכנסה של הרוב המכריע של הישראלים הוא שכר מעבודה, ואילו חלק ניכר ממשקי הבית בעשירונים העליונים נהנים גם מהכנסות מהון ומנכסים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מפרסמת נתונים כוללים על הכנסות משקי הבית, המבוססים על סקר הוצאות והכנסות משקי הבית, הנערך אחת לשנה בקרב מדגם המייצג את כלל משקי הבית באוכלוסייה. נתונים אלה משמשים בסיס לניתוח הרכב ההכנסות של משקי הבית ולהצגת הלוחות המובאים להלן.

בשנת 2023 חל שינוי מתודולוגי במדידת הכנסות משקי הבית. הסקר החדש משלב נתונים מנהליים ממקורות ממשלתיים, ובהם רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי.⁶ שילוב זה מאפשר מדידה מדויקת יותר של הכנסות מעבודה, פנסיות וקצבאות. בסקרי הלמ"ס, בניגוד לנתוני רשות המסים, הכנסות מהון ממשיכות להיות מבוססות במידה רבה על דיווח עצמי. הבדלים אלה במקורות הנתונים ובאופן המדידה עשויים להוביל לפערים בין נתוני הלמ"ס לבין נתונים מנהליים של רשות המסים, ולסוגיה זו נתייחס בהמשך. בשל שינוי שיטת המדידה, נתוני ההכנסות לשנת 2023 מתבססים על סדרה סטטיסטית חדשה ואינם בני השוואה ישירה לנתונים שפורסמו בשנים קודמות, ולכן הם לא יוצגו כאן.⁷

הרכב ההכנסות לפי עשירונים

ההכנסה מעבודה היא הרכיב המרכזי בהכנסות משקי הבית בכל העשירונים. משקלה בסך ההכנסות נמוך יותר בעשירונים התחתונים וגבוה יותר בעשירונים הביניים והעשירונים הגבוהים. בשנת 2023 היא היוותה בממוצע 78% מההכנסות הכספיות של כלל משקי הבית. שיעור זה תואם בקירוב את חלקה של ההכנסה מעבודה בשנים קודמות, כפי שתועד בדוחות קודמים של מרכז אדוה.⁸

השיעור הממוצע של ההכנסה מעבודה בסך הכנסות משק הבית מסתיר הבדלים גדולים בין העשירונים. בכל העשירונים מהווה ההכנסה מעבודה את המרכיב המרכזי בהכנסת משק הבית, ועולה על מחצית ההכנסה גם בעשירונים הנמוכים. חלקה נמוך יותר בתחתית התפלגות, ועומד על 59.6% בעשירון התחתון, 63.2% בעשירון השני ו-65.4% בעשירון השלישי. החל מהעשירון הרביעי עולה משקל ההכנסה מעבודה, והיא מהווה למעלה מ-70% מהכנסת משקי הבית, ובעשירונים 5 עד 9 חלקה נע סביב 75% עד 81%, ועד 81.6% בעשירון העליון.

הכנסה מקצבאות ומתמיכות מרוכזת בעשירונים הנמוכים ומהווה עבורם רכיב מרכזי בהכנסת משקי הבית. בעשירון התחתון היא עומדת על 38.3% מכלל ההכנסה, ובעשירונים השני והשלישי על 34.1% ו-30.5%, בהתאמה.

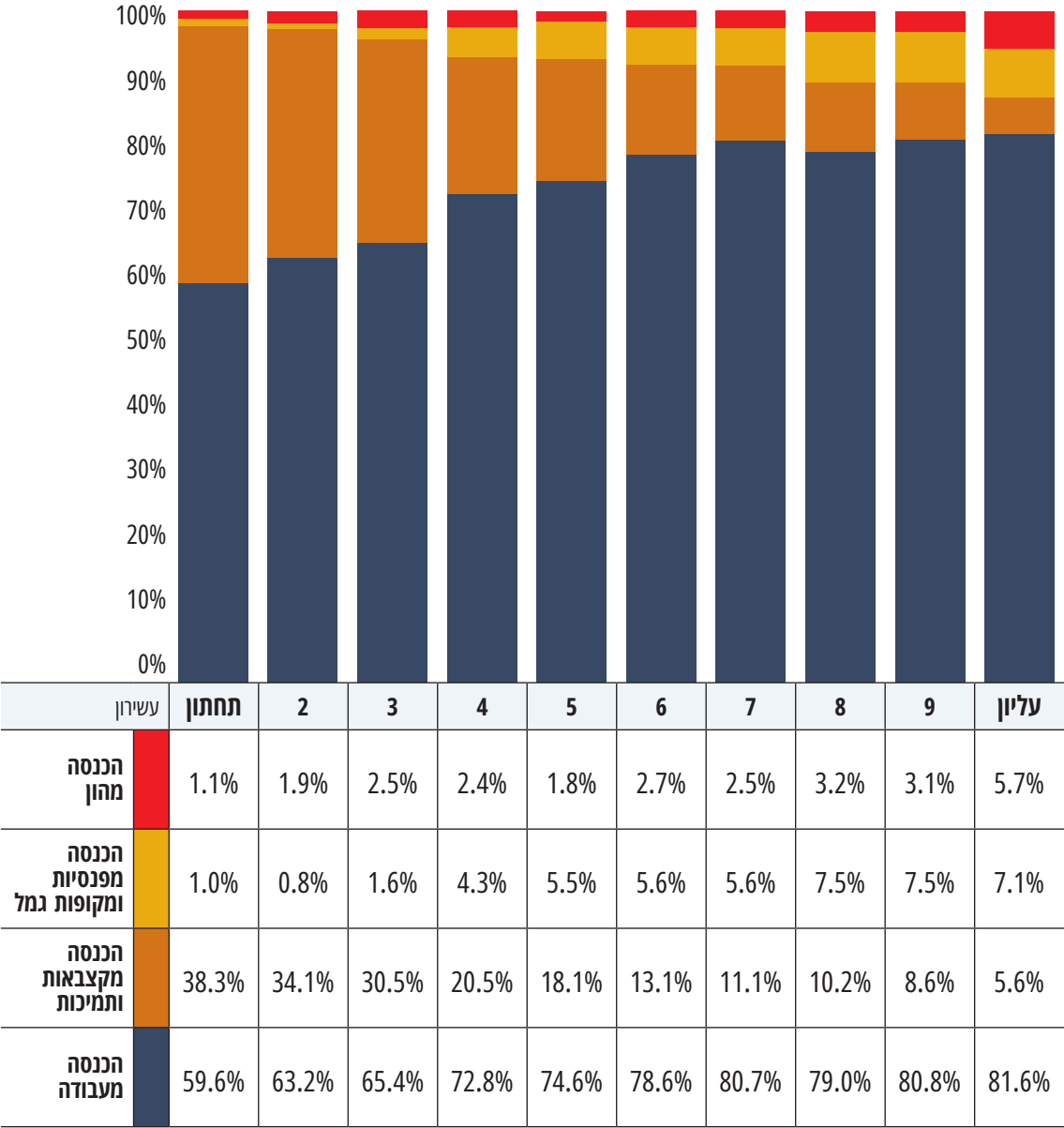
משקל הקצבאות יורד באופן עקבי לאורך התפלגות ההכנסה. בעשירונים הביניים חלקן מצטמצם באופן ניכר, ובעשירונים הגבוהים הן מהוות רכיב שולי יחסית, ורק 5.6% בעשירון העליון.

לעומת זאת, הכנסה מפנסיות ומקופות גמל מהווה חלק מזערי מהכנסת משקי הבית בעשירונים הנמוכים, ועומדת סביב 1.1%⁹ חלקה עולה בהדרגה לאורך התפלגות ההכנסה, ומגיע ל-4.3% בעשירון הרביעי ול-5.5% עד 5.6% בעשירונים 5 עד 7. בעשירונים הגבוהים חלקה גבוה יותר, 7.5% בעשירונים 8 ו-9 ו-7.1% בעשירון העליון.

הכנסה מהון היא רכיב קטן יחסית בהכנסות משקי הבית בכל העשירונים. בעשירונים התחתונים חלקה נמוך, אך אינו אחיד: 1.1% בעשירון התחתון, 1.9% בעשירון השני ו-2.5% בעשירון השלישי. בעשירונים הביניים חלקה נע סביב 1.8% עד 2.7%, ובעשירונים הגבוהים הוא עולה ל-3.2%-3.1% בעשירונים השמיני והתשיעי ול-5.7% בעשירון העליון. מן הראוי לציין כי נתוני הלמ"ס עלולים להמעיט בהיקף ההכנסות מהון, במיוחד בעשירונים הגבוהים, ולסוגיה זו נתייחס בהמשך.

מרכיבי ההכנסה של משקי הבית: עבודה, קצבאות, פנסיה והון, חלקו של כל מרכיב בהכנסה, 2023

הכנסה הכספית ברוטו של משקי הבית, 2023 לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית



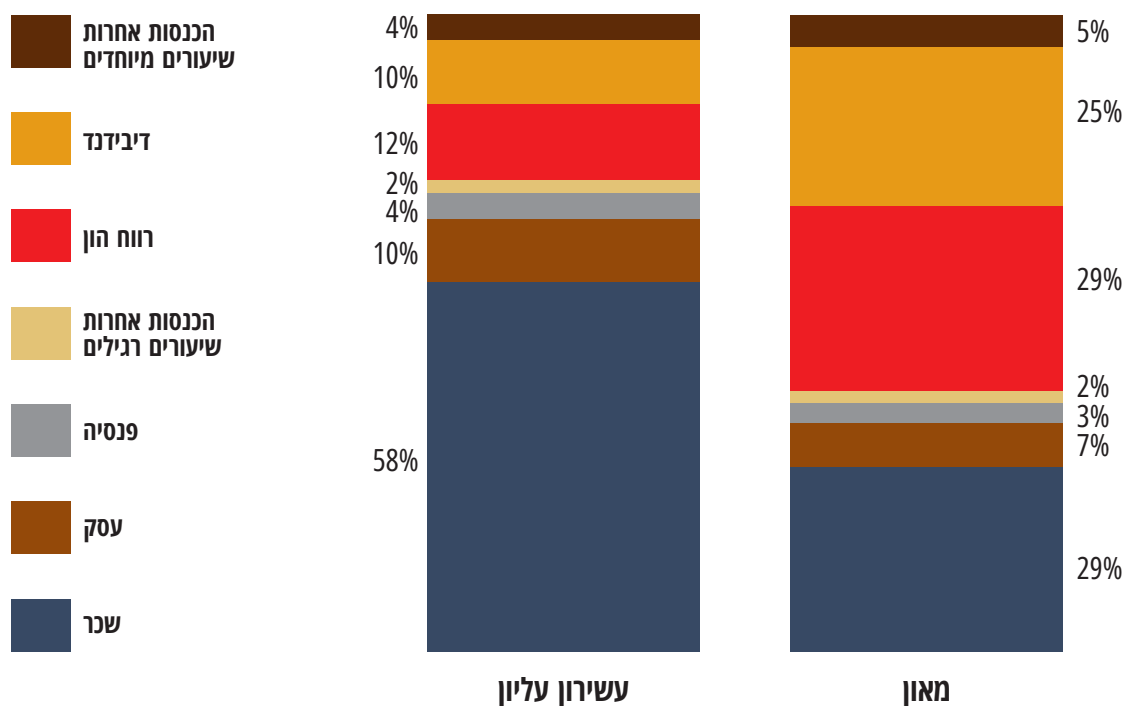
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, קובץ סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

הכנסות מהון: היקפן גבוה מהמשתקף בנתוני הלמ"ס

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, חלקה של ההכנסה מהון נמוך מאוד לאורך כל התפלגות ההכנסה: כאחוז אחד בעשירונים התחתונים, סביב 2%-3% ברוב העשירונים, ועד 5.7% בעשירון העליון. גם בעשירון העליון נותרת ההכנסה מהון רכיב משני ביחס להכנסה מעבודה. ואולם, הכנסות מהון נשענות במידה רבה על דיווח עצמי. הנתונים המנהליים המוצגים להלן מצביעים על כך שהיקפן האמיתי גבוה בהרבה מהמשתקף בסקר, בפרט בעשירון העליון.

הכנסה חייבת במס בעשירון העליון ובמאון, 2025

באחוזים; עשירוני הכנסה ברומטו של יחידים



מקור: משרד האוצר. אגף הכלכלן הראשי (2026). מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי על יחידים. פרק 4.

נתונים מנהליים של מנהל הכנסות המדינה מציגים תמונה שונה של היקף ההכנסות מהון. נתונים אלה מבוססים על מודל המס של רשות המסים, הנשען על דיווחי הכנסה של יחידים ועל נתונים מנהליים מעודכנים, ומתייחסים **להכנסות של יחידים ולא של משקי בית**, ולכן השוואה ישירה לנתוני הלמ"ס מוגבלת.¹⁰ אף על פי כן, הפער בין המקורות גדול: לפי נתונים אלה, מבנה ההכנסה משתנה באופן חד בקצה העליון של ההתפלגות. בעשירונים 1-9 עיקר ההכנסה מגיעה משכר, המהווה 77% לערך מההכנסה, בעוד ששאר ההכנסות נובעות בעיקר מפעילות עסקית ומפנסיה. בעשירון העליון חלקו של השכר נמוך יותר, ועומד על 58%, ובמאון העליון הוא יורד ל-29% בלבד. לצד הירידה בחלקו של השכר, גדל חלקן של הכנסות מהון ושל הכנסות נוספות החייבות בשיעורי מס מיוחדים, עד שבמאון העליון הן מהוות קרוב ל-60% מסך ההכנסה.

נתונים אלה מחדדים גם את מידת הריכוזיות של הכנסות מהון. הכנסות אלה אינן מפוזרות לאורך כלל התפלגות ההכנסה, אלא מרוכזות בעיקר בקצה העליון: 82% מכלל הכנסות ההון מצויות בעשירון העליון, ו-58% במאון העליון בלבד.¹¹ נוסף על כך, בשנים האחרונות פחת משקלו של השכר בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר, וגדל משקלן של הכנסות מהון.¹²

פערים אלה בין המקורות אינם עניין טכני בלבד: הם מצביעים על כך שאי השוויון בהכנסות בישראל גדול מהמשתקף בנתוני הסקר הרשמי, וכי מדדי הפערים המבוססים על נתוני הלמ"ס מעריכים אותו בחסר.¹³

פער חד בין הכנסות העשירון העליון לשאר העשירונים

הכנסה ממוצעת ברוטו לחודש במשקי בית שבראשם שכייה

ראש משק בית כלכלי, בש"ח, במחירים שוטפים ובאחוזים

עשירון	הכנסה ברוטו ב"ח	חלקו של כל עשירון בעונת ההכנסות
1	6,278	2%
2	10,425	3%
3	13,674	4%
4	17,251	6%
5	21,431	7%
6	26,818	9%
7	32,800	11%
8	39,558	13%
9	50,759	17%
10	85,218	28%

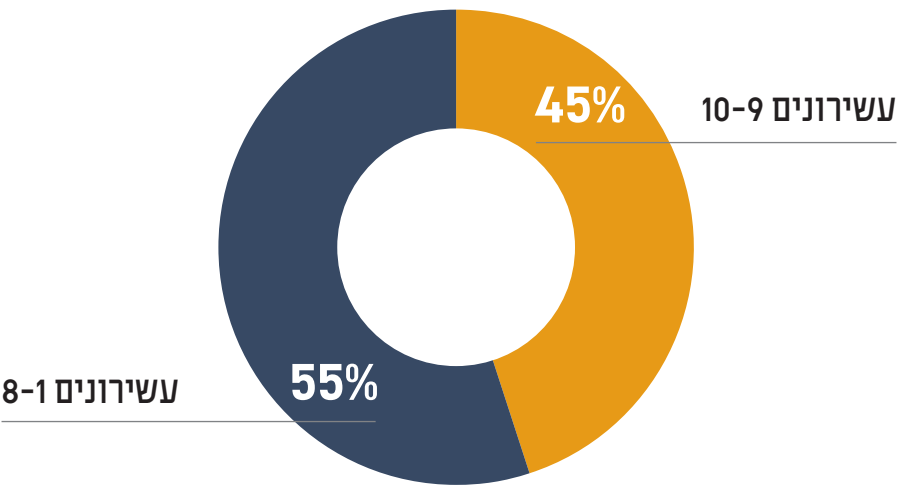
הערה: ראש משק בית כלכלי הוא המפרנס העיקרי של משק הבית, כלומר המועסק שעובד בדרך כלל את המספר הרב ביותר של שעות בשבוע.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, קובץ סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

בשנת 2023, בעשירון העליון של משקי הבית שבראשם שכייה, ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו מכל ארבעת מקורות ההכנסה עמדה על 85,218 ₪. סכום זה היה גבוה פי 13.6 מן ההכנסה המקבילה של העשירון התחתון, שעמדה על 6,278 ₪. הפער ניכר גם בהשוואה לעשירון החמישי, המצוי סמוך למרכז ההתפלגות: הכנסת העשירון העליון הייתה גבוהה פי ארבעה מזו של העשירון החמישי, שעמדה על 21,431 ₪.

מאז תחילת שנות ה-2000 כמעט שלא השתנה אופן חלוקת ההכנסות בין העשירונים של משקי בית שבראשם שכייה. בשנת 2002 נהנו שני העשירונים העליונים מ-45.9% מסך ההכנסות, ובשנת 2023 עמד חלקם על 45%. העשירון העליון לבדו נהנה מ-29.9% מסך ההכנסות בשנת 2002 ו-28% בשנת 2023. כלומר, לאורך יותר משני עשורים נותרה קרוב למחצית מהכנסות משקי הבית שבראשם שכייה מרוכזת בשני העשירונים העליונים בלבד.

התפלגות סך ההכנסות של משקי בית שבראשם שכיירה, 2023



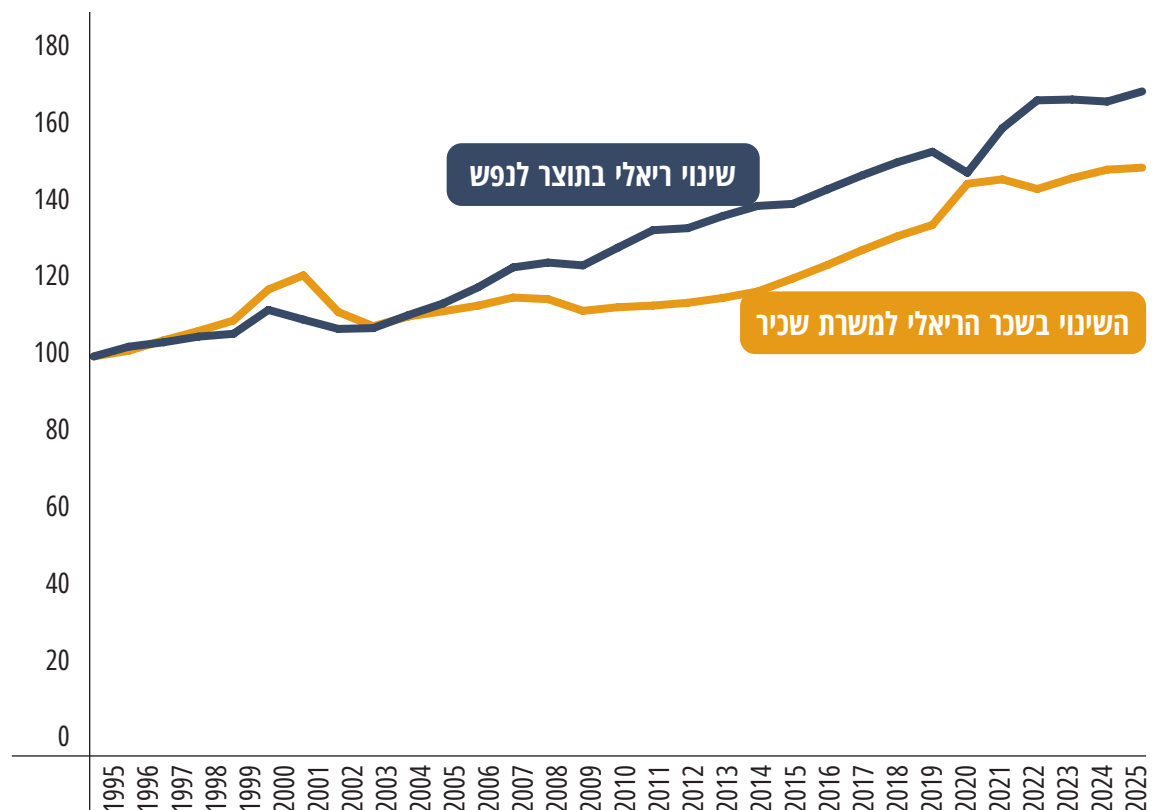
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך קובץ סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

שלושה עשורים של צמיחה: מי נהנה?

בשלושת העשורים האחרונים צמח המשק הישראלי באופן ניכר, אך פירות הצמיחה לא הגיעו במלואם לכיסם של העובדות והעובדים. בין השנים 1995-2025 גדל התמ"ג לנפש ב-65%, בעוד שהשכר הריאלי למשרת שכיר עלה ב-47% בלבד – פער של 18%. כבר מראשית שנות האלפיים ניכר פער בין קצב הצמיחה של המשק לבין קצב עליית השכר. פער זה נשמר גם בשנות הצמיחה שלאחר מכן ורק סביב שנות הקורונה נרשמה התכנסות זמנית בין המדדים.

התמ"ג לנפש והשכר הריאלי, 1995-2025

מדד 1995=100



הערה: נתוני השכר הריאלי למשרת שכיר מתייחסים לעובדים ישראלים בלבד.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מרץ 2023; בנק ישראל, מאגר הסדרות, מרץ 2023.

מאז 2023, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", נרשמה עלייה בשכר הנומינלי. אולם האינפלציה בתקופה זו קיזזה חלק ניכר ממנה, ולכן השכר הריאלי עלה במתינות בלבד. לפי בנק ישראל, בתקופת המלחמה (2023-2024) היצע העבודה הצטמצם, בין היתר בשל גיוסי מילואים והיעדרות עובדים, והאבטלה נותרה נמוכה. אי הוודאות והשיבושים בפעילות המשק הפחיתו את כוח המיקוח של עובדים על שכרם ואת הנטייה לעבור בין מקומות עבודה, ולכן קצב עליית השכר נותר מתון.¹⁴

התפתחויות אלו לא השפיעו באופן אחיד על כלל העובדים, ובאו לידי ביטוי גם בהבדלים בין ענפים: בענפים המאופיינים בשכר גבוה, ובראשם ענפי ההייטק, נרשמה עלייה מהירה יותר, בעוד שבענפים בעלי שכר נמוך, כגון מסחר, לינה ואירוח, נרשמה עלייה מתונה יותר. במגזר הציבורי נרשמה שחיקה בשכר הריאלי, בין היתר בעקבות הפחתת שכר זמנית שנקבעה בהסכם בין הממשלה להסתדרות כחלק מצעדי ההתאמה התקציביים בעקבות המלחמה. כתוצאה מכך התרחבו פערי השכר בין עובדים בענפים עתירי שכר לבין עובדים בענפים בעלי שכר נמוך.¹⁵

הנתונים מצביעים על כך שהפער בין קצב הצמיחה לבין קצב עליית השכר אינו תופעה זמנית. פער זה נשמר לאורך שלושה עשורים, גם בתקופות של צמיחה וגם בתקופות של משבר. דפוס זה משתקף גם בחלוקת ההכנסה הלאומית: חלקם של העובדים עמד על 60.1% בשנת 1995, עלה ל-63.3% בשנת 2000, וירד ל-56% בשנת 2024. באותה תקופה גדלו רווחי המעסיקים כחלק מההכנסה הלאומית, מ-16.6% ל-24.1%.¹⁶

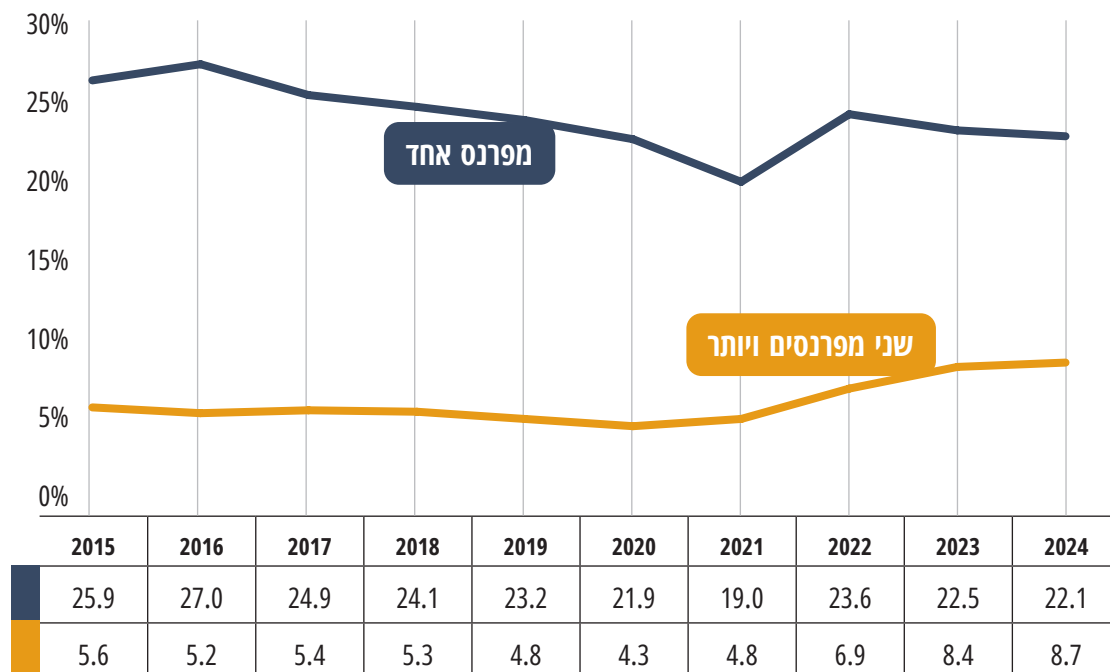
עוני ועבודה בשכר נמוך

עובדים רבים בישראל משתכרים שכר נמוך, ותעסוקה אינה מבטיחה להם יציאה מעוני. בשנת 2003 היוו משפחות שבראשן עובד.ת 38.2% מכלל המשפחות העניות; עד שנת 2024 עלה שיעורן ל-59.7%¹⁷.

בשנת 2024 תחולת העוני במשפחות עם מפרנס אחד עמדה על 22.1%, ו-8.7% במשפחות עם שני מפרנסים ויותר. בקרב משפחות עם שני מפרנסים מדובר בעלייה מתמשכת, שהחלה כבר בשנות ה-1990. התרשים שלהלן, המתמקד בשנים שמאז 2015, מצביע על עלייה נוספת החל בשנת 2020. עלייה זו משקפת במידה רבה את השפעות הקורונה והמלחמה על משקי בית עובדים, ובפרט על עצמאים ובעלי עסקים קטנים שהכנסותיהם נפגעו.¹⁸

תחולת העוני לפי מספר מפרנסים, 2024-2015

משקי בית עם מפרנס אחד או שני מפרנסים ויותר

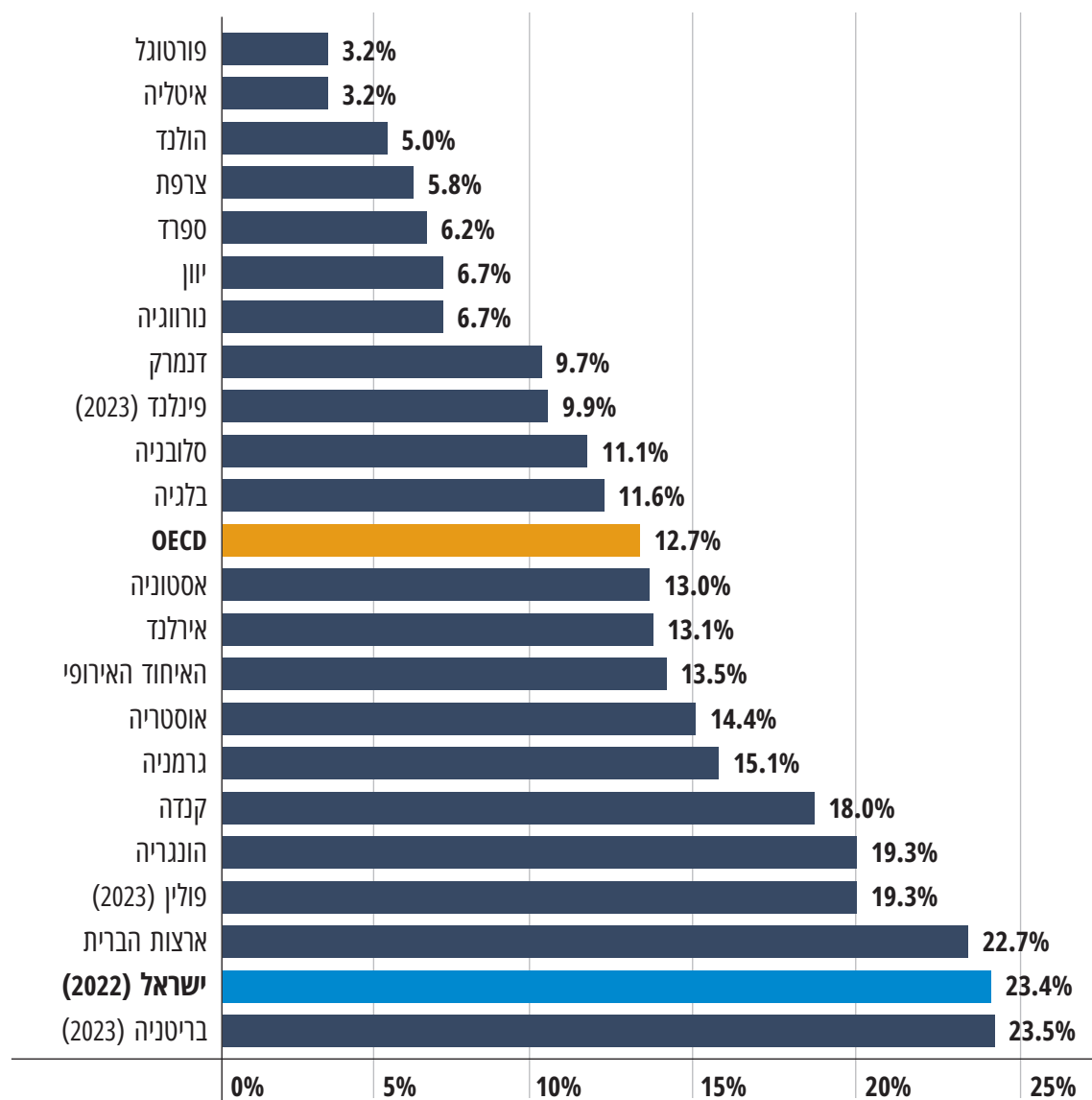


מקור: עיבוד של מרכז אדוה לקסיר, נ., מלול, מ., שורק, נ., ופלאם נ. (2026). דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2024 ואומדן ראשוני ל-2025. המוסד לביטוח לאומי.

גם בהשוואה בינלאומית, מצבה של ישראל מדאיג. שיעור העובדים בשכר נמוך, המוגדר על ידי ה-OECD כהכנסה הנמוכה משני שלישים מהשכר החציוני בקרב מועסקים במשרה מלאה, הוא מהגבוהים בעולם. בשנת 2024 נרשם בישראל השיעור השני בגובהו מבין מדינות ה-OECD, אחרי בריטניה: כמעט רבע (23.4%) מהשכירים השתכרו שכר נמוך, לעומת 12.7% בממוצע ה-OECD ו-13.5% בממוצע באיחוד האירופי.

שכירים המשתכרים שכר נמוך, 2024

שכירים המשתכרים עד שני שלישים של השכר החציוני ומועסקים במשרה מלאה, באחוזים



הערה: הנתונים לשנת 2024; עבור מדינות שבהן אין נתוני 2024 מוצגת השנה העדכנית ביותר (מצוינת בסוגריים).

מקור: מסד הנתונים של ה-OECD, מרץ 2026.

המעמד הבינוני בישראל

המעמד הבינוני הינו מרכיב מרכזי בחברה: הוא מקור עיקרי לכוח עבודה ולצריכה פרטית, תורם להכנסות המדינה ממסים ומאייש חלק ניכר מן השירותים הציבוריים. בשל כך, מצבו עומד במרכז השיח הכלכלי והציבורי. בדרך כלל, המעמד הבינוני מוגדר לפי רמת הכנסה, אם כי יש מחקרים המתייחסים גם למאפיינים נוספים כגון תעסוקה, השכלה ודפוסי צריכה.

בדומה להגדרות מקובלות במחקר הבין-לאומי, במסמך זה המעמד הבינוני נבחן כרובד הכנסה: משקי בית שהכנסתם הפנויה לנפש תקנית נעה בין 75% ל-200% מן ההכנסה החציונית לנפש תקנית נמנים עם הרובד הבינוני.

מיהו המעמד הבינוני?

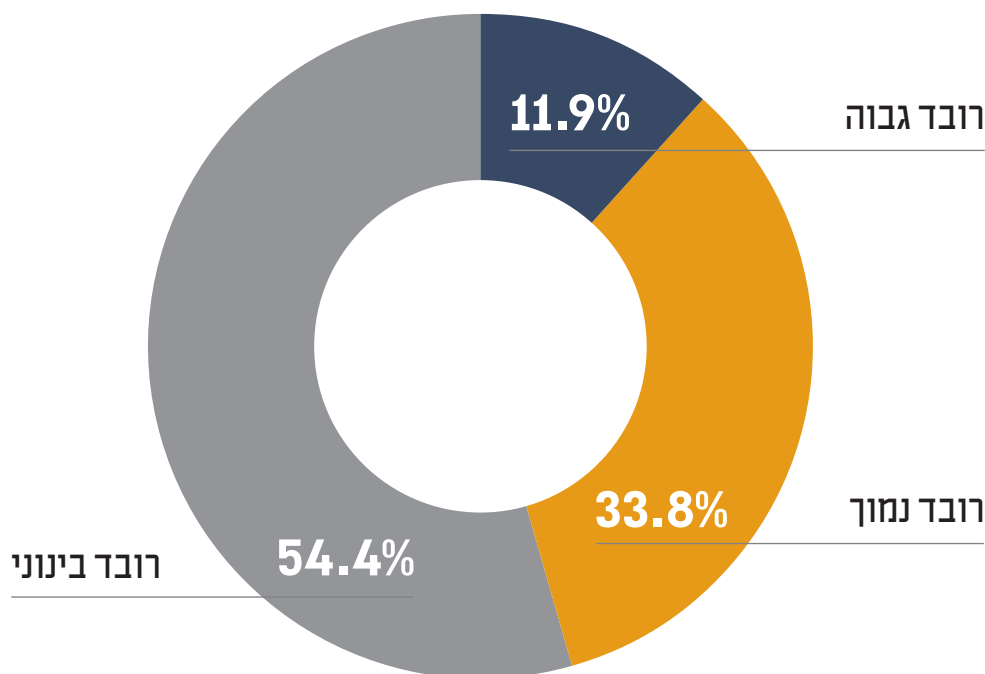
חלוקת משקי הבית לפי רבדי הכנסה

חלוקת משקי הבית מבוססת על הכנסה לנפש תקנית מעבודה או מעסק, ביחס להכנסה החציונית, ומבחינה בין שלושה רבדים עיקריים. הרובד התחתון כולל משקי בית מתחת לקו העוני, משקי בית בקרבת העוני, עד 25% מעליו, ומשקי בית ברובד הנמוך, שהכנסתם נמוכה מ-75% מן ההכנסה החציונית. הרובד הבינוני כולל שני תת רבדים: הרובד הבינוני הנמוך, שהכנסת משקי הבית בו נעה בין 75% ל-125% מן ההכנסה החציונית, והרובד הבינוני הגבוה, בין 125% ל-200%. הרובד הגבוה כולל משקי בית שהכנסתם עולה על 200% מן ההכנסה החציונית לנפש תקנית.¹⁹

הנתונים העדכניים ביותר שבידנו מתייחסים לשנת 2023 ולכן אינם כוללים את השפעות המלחמה, שסביר שהחמירה את מצבם הכלכלי של משקי הבית. התפלגות משקי הבית לפי רבדי הכנסה לשנת 2023 מצביעה על כך שלמעלה ממחציתם (54.4%) משתייכים לרובד הבינוני, כשליש (33.8%) לרובד הנמוך, ומיעוטם (11.9%) לרובד הגבוה. נתונים אלה מצטרפים לתמונה ארוכת טווח שתועדה בדוחות קודמים של מרכז

אדוה והורחבה בדוח ה-OECD: הרובד הבינוני בישראל הצטמק מכמעט 60% ממשקי הבית בשנות ה-80 וה-90 לשפל של 48% בשנת 2009 במקביל לעליית שיעור העוני בחברה הישראלית. לאחר המשבר הפיננסי העולמי נרשמה התאוששות חלקית, ומאז 2015 נע שיעורו בטווח שבין 53% ל-55%, ללא שינוי ניכר.²⁰

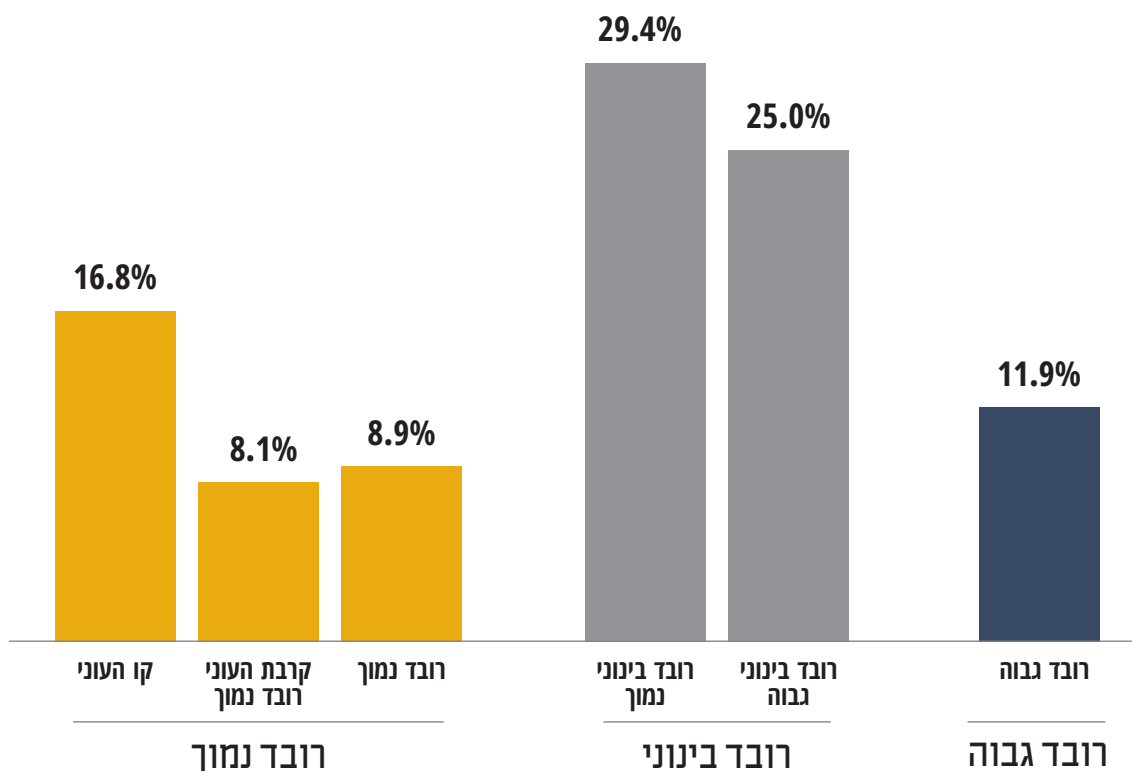
התפלגות משקי הבית לפי רבדי הכנסה, 2023



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך קובץ סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

התרשים הבא מציג חלוקה מפורטת יותר, המבחינה בין תת קבוצות בתוך כל רובד.

התפלגות משקי הבית לפי קבוצות הכנסה בתוך הרבדים, 2023



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך קובץ סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

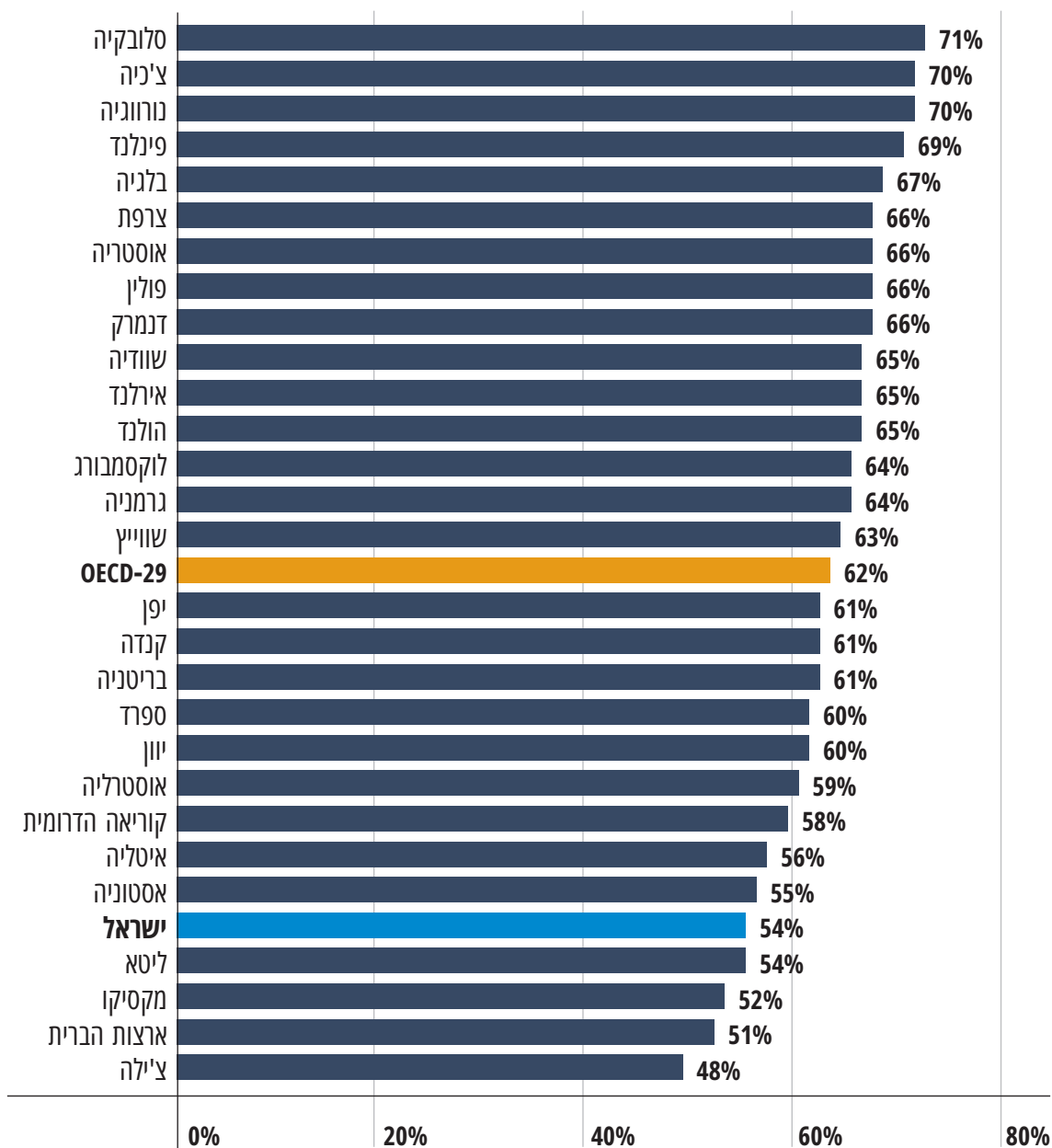
מבין משקי הבית ברובד הנמוך, בולטת הקבוצה המצויה מתחת לקו העוני או בסמוך לו: 16.8% מתחת לקו העוני ו-8.1% בקרבת העוני ("סף העוני" המוגדר כמי שהכנסתם גבוהה מקו העוני אך אינה עולה על 125% ממנה), יחד, כרבע ממשקי הבית (24.9%). הרובד הבינוני מתאפיין בהטיה לצד הנמוך: חלקו הנמוך (29.4%) גדול מן מחלקו הגבוה (25.0%), כלומר רוב משקי הבית ברובד זה מצויים בטווח ההכנסות הקרוב לסף הכניסה אליו.

הרובד הבינוני בישראל הוא מהקטנים במדינות ה-OECD

לפי דוח ה-OECD, בשנת 2021 הרובד הבינוני בישראל היה מן הקטנים בקרב מדינות ה-OECD. הדוח משתמש בהגדרה זוהי לזו המשמשת בדוח זה: משקי בית שהכנסתם נמצאת בטווח שבין 75%-ל-200% מן ההכנסה החציונית. שיעור המשתייכים לרובד זה עמד בישראל על 54%, לעומת 62% בממוצע מדינות ה-OECD. מבין 29 המדינות שנכללו בהשוואה, רק בארצות הברית, צ'ילה ומקסיקו נרשמו שיעורים נמוכים יותר. ממצא זה משקף את הקשר בין גודל הרובד הבינוני לבין רמת אי השוויון בהכנסות: במדינות שבהן אי השוויון נמוך יותר, בעיקר במדינות הסקנדינביות ובמרכז אירופה, רובד ההכנסה הבינוני רחב יותר. גם שיעור העוני בישראל גבוה בהשוואה לרוב מדינות ה-OECD: בשנת 2021 הוא עמד על 18%, לעומת 11% בממוצע במדינות ה-OECD.²¹

ממצא זה מצטרף לממצא מדאיג נוסף לגבי רמת החיים של המעמד הבינוני, והנוגע לרמת המחירים הגבוהה בישראל: על פי דוחות ה-OECD, ישראל מדורגת שנייה בגובה רמת המחירים בקרב מדינות הארגון, ומחירי הדיור והמזון עלו בשני העשורים האחרונים בקצב גבוה מהאינפלציה הכללית. לכן, גם השתייכות לרובד הבינוני אינה מבטאת בהכרח רווחה כלכלית יציבה, אלא מתקיימת בתוך סביבת מחירים שמכבידה על תקציבי משקי הבית.²²

שיעור המשתייכים לרובד הבינוני במדינות ה-OECD, 2021



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך OECD (2026). How is Israel's Middle-Class Faring? Income Trends, Occupational Change and the Rising Cost of Living.

רמת שכר ממוצעת של שכירים לפי מוצא ולאום

נתוני השכר של שכירים לפי מוצא ולאום מצביעים על ריבוד מתמשך בשוק העבודה בישראל. כך, לאורך שנים וגם בשנת 2023 ניצבו ערבים ויוצאי אתיופיה בתחתית סולם השכר, בעוד שקבוצות יהודיות ותיקות, ובעיקר גברים ממוצא אשכנזי ומזרחי, ניצבו בראשו. לצד זאת, בקרב בני ובנות הדור השני בישראל נרשם שינוי ביחס בין מזרחים לאשכנזים: שכרם הממוצע של מזרחים ומזרחיות היה גבוה מזה של אשכנזים ואשכנזיות בני אותו דור. בכל אחת מן הקבוצות נותר פער מגדרי ברור, ושכרן של נשים נמוך משכרם של גברים.

ב-2023, בראש טבלת השכר ניצבו גברים אשכנזים דור ראשון שעלו עד 1989, עם שכר חודשי ממוצע של 23,865 ₪; אחריהם גברים מזרחים דור שני, עם 22,384 ₪; גברים אשכנזים דור שני, עם 20,803 ₪; גברים מזרחים דור ראשון שעלו עד 1989 עם 18,464 ₪; גברים יוצאי ברית המועצות לשעבר שעלו לאחר 1990 עם 14,443 ₪. בקרב הנשים, השכר הגבוה ביותר נרשם בקרב מזרחיות דור שני, עם 12,978 ₪, ולאחריהן אשכנזיות דור ראשון שעלו עד 1989, עם 12,444 ₪.

שכרם של ילידי ישראל לאב יליד ישראל נמוך יחסית עקב גילם הצעיר: גילם החציוני עמד בשנת 2023 על 33 שנה, בהשוואה לגיל 49 ולגיל 46 של מזרחים דור שני ואשכנזים דור שני, בהתאמה.

שכרם החודשי של ערבים היה נמוך מזה של רוב קבוצות המוצא: ב-2023 הוא עמד על 10,180 ₪ עבור גברים ו-6,975 ₪ עבור נשים.

שכר נמוך מעט יותר נרשם בקטגוריה של יהודים יוצאי אפריקה או אסיה דור ראשון שעלו אחרי 1990 – רובם ככולם, יש להניח, יהודים יוצאי אתיופיה; ב-2023 עמד שכר הגברים הממוצע בקרבם על 10,613 ₪.

בתחתית סולם השכר עומדות נשים ערביות ונשים יוצאות אתיופיה (יהודיות ילידות אסיה-אפריקה שעלו אחרי 1990), עם שכר ממוצע של 6,975 ₪ ו-8,470 ₪, בהתאמה.

הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו לשכירה, משכר וממשכורת, לפי לאום, מוצא ומגדר, 2023

בש"ח, במחירים שוטפים, לפי סדר יורד בטור הגברים היהודים

קבוצה	גברים שכירים (ש"ח)	נשים שכירות (ש"ח)
סך הכל	16,946	10,453
יהודים	19,001	11,345
ערבים	10,180	6,975
מתוך יהודים:		
יהודים: ילידי אירופה-אמריקה, עלו עד 1989 (אשכנזים דור ראשון)	23,865	12,444
יהודים: ילידי ישראל, אב יליד אסיה-אפריקה (מזרחים דור שני)	22,384	12,978
יהודים: ילידי ישראל, אב יליד אירופה-אמריקה (אשכנזים דור שני)	20,803	11,302
יהודים: ילידי אסיה-אפריקה עלו עד 1989 (מזרחים דור ראשון)	18,464	10,699
יהודים: ילידי ישראל, אב יליד ישראל	17,235	10,761
יהודים: ילידי אירופה אמריקה, עלו מ-1990 (יוצאי ברה"מ לשעבר)	14,443	9,243
יהודים: ילידי אסיה-אפריקה, עלו מ-1990 (בעיקר יוצאי אתיופיה)	10,613	8,470

מקורות: נתונים שנמסרו על ידי גף צריכה וכספים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרץ 2026; עיבוד של מרכז אדוה לנתוני קובץ סקר בכנסות והוצאות 2023.

חשוב לציין כי נתוני השכר אינם משקפים את מלוא התמונה של הריבוד הכלכלי בין קבוצות מוצא. שכר חודשי של שכירים מודד הכנסה מעבודה בלבד, ואינו כולל בעלות על דיור, ערך הדירות, הכנסות מהון, חסכונות וירישות. לכן, הפערים המוצגים כאן אינם ממצים את ההבדלים הכלכליים בין הקבוצות, במיוחד בהשוואה בין מזרחים ואשכנזים דור שני.

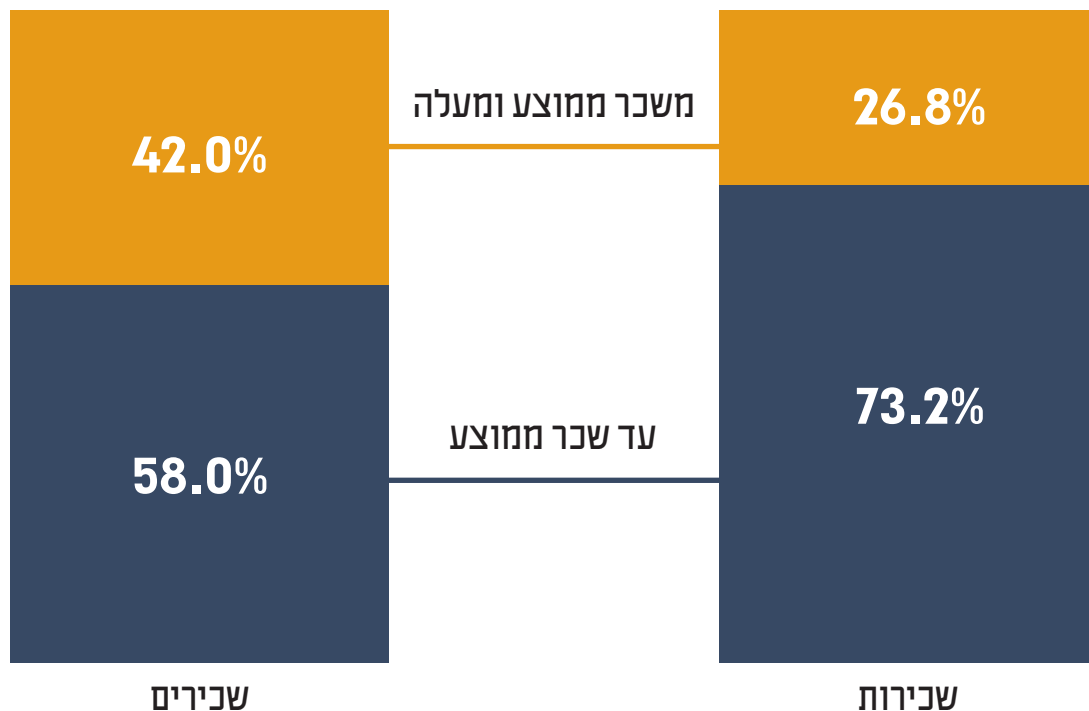
רמת שכר לפי מגדר

נתוני המוסד לביטוח לאומי על רמות שכר מאפשרים השוואה בין נשים וגברים ברמות השכר השונות.

שיעור המשתכרים עד שכר מינימום גבוה יותר בקרב נשים מאשר בקרב גברים, ועומד על 35.0% לעומת 23.3%, בהתאמה.²³ בהתאם לכך, נשים מרוכזות יותר בקבוצות השכר הנמוכות: 73.2% מהן משתכרות עד השכר הממוצע, לעומת 58.0% מהגברים. מנגד, שיעור המשתכרים שכר ממוצע ומעלה גבוה יותר בקרב גברים (42%) מאשר בקרב נשים (26.8%).²⁴

קבוצות הכנסה של שכירים, לפי מגדר, 2023

באחוזים, לפי הכנסה ממוצעת לחודש עבודה



הערה: הקטגוריה "עד השכר הממוצע" כוללת שלוש קבוצות של שכר: משתכרים עד שכר מינימום, משתכרים בין שכר מינימום ל-75% מהשכר הממוצע, ומשתכרים בין 75% מהשכר הממוצע עד לשכר הממוצע.

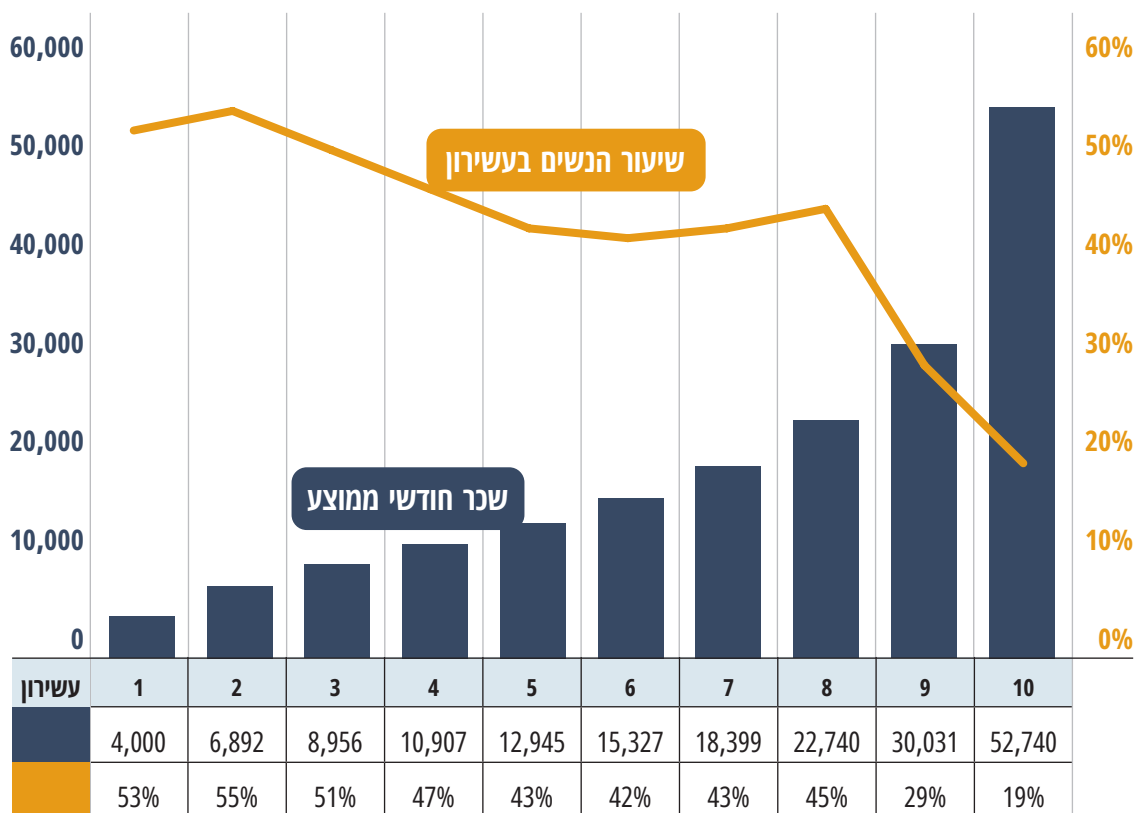
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך אריאנו, א' וכהן נ. (אוקטובר 2025). הכנסה מעבודה לפי מאפיינים שונים בשנת 2023. המוסד לביטוח לאומי.

נשים בהתפלגות השכר לפי עשירונים: ריכוז בעשירונים הנמוכים, מיעוט בעליונים

התפלגות שיעור הנשים לאורך עשירוני השכר מצביעה על ריכוזן ברמות שכר נמוכות. למעלה ממחצית מהמועסקים בעשירונים התחתונים הן נשים (53%-55%), ואילו בעשירון העליון חלקן יורד ל-19% בלבד. מאחר שכל עשירון מייצג רמת שכר שונה, מבנה זה משקף פיזור לא אחיד של נשים לאורך סולם ההכנסות: שיעור גבוה יותר של נשים נמצא ברמות השכר הנמוכות, ושיעורן קטן ככל שעולים לרמות שכר גבוהות יותר. דפוס זה נשמר בעשורים האחרונים.

שכר ממוצע של נשים לפי עשירונים ושיעור הנשים בכל עשירון

נשים שכירות, בגילאי עבודה עיקריים 25-64, המועסקות במשרה מלאה, 2023



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023. הכנת התרשים: ד"ר אלינה רוזנפלד.

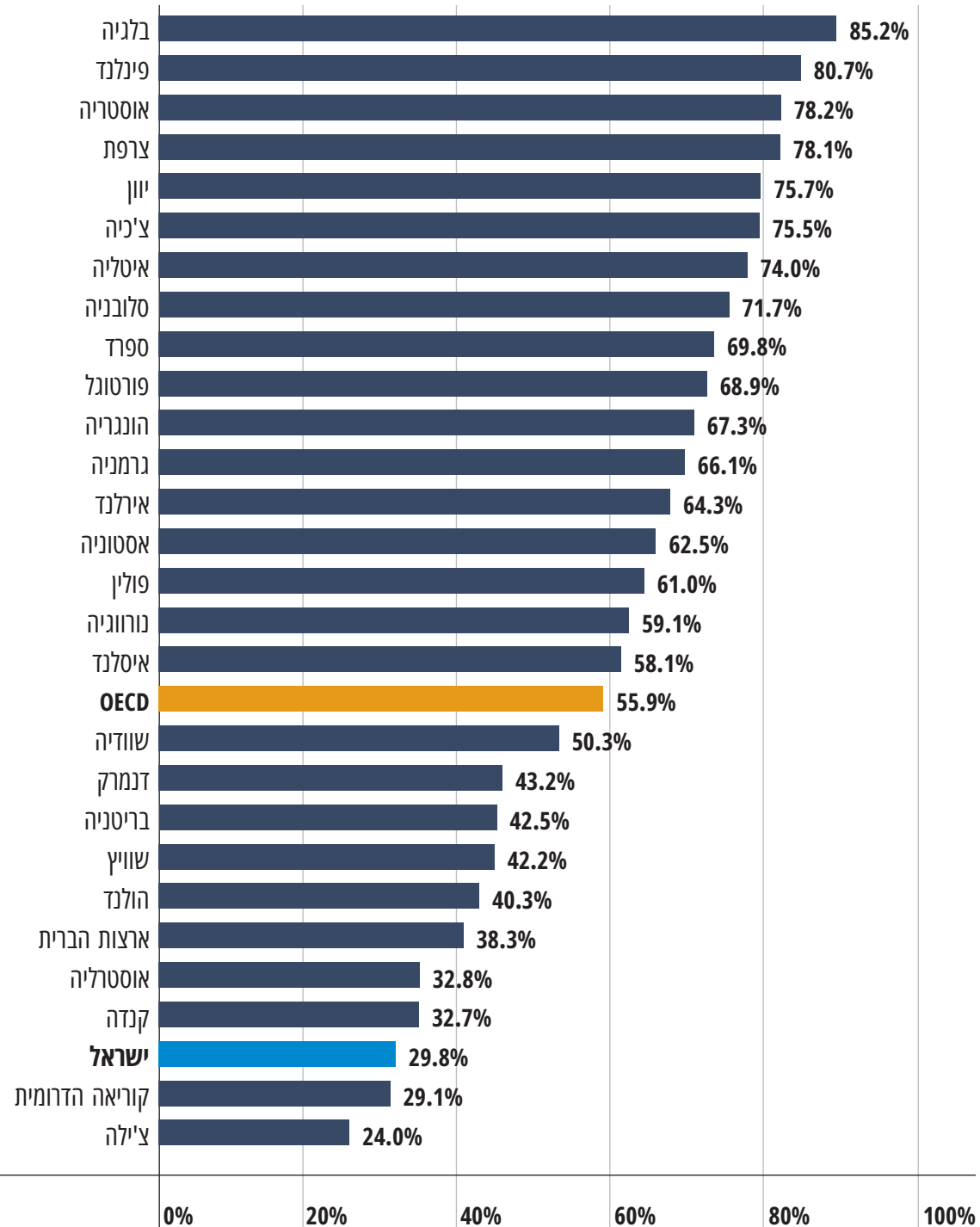
תלות במימון ציבורי בגיל פרישה

פערי ההכנסות והשכר שנוצרים במהלך שנות העבודה מחריפים לאחר הפרישה, כאשר השכר מוחלף בהכנסה ממקורות אחרים. בגיל מבוגר, ההכנסה נשענת על שילוב של קצבת זקנה, פנסיה, הכנסות מהון ולעיתים גם הכנסה מעבודה. קצבת הזקנה מהווה רכיב בסיסי בלבד, ואילו הפנסיה תלויה בהיסטוריית התעסוקה ובגובה השכר לאורך החיים.

בשנים האחרונות עלה שיעור המפרישים לחיסכון פנסיוני בעקבות חוק פנסיה חובה שנחקק ב-2008, אך שיעור זה נמוך במיוחד בקרב עובדים בעשירונים הנמוכים, בשל דפוסי תעסוקה לא יציבים: עבודה שעתית, עצמאית או דפוסי העסקה פוגעניים.²⁵ בנוסף, החוק אינו נותן מענה לבעיית הרציפות בהפרשות, הנקטעות בתקופות של הפסקות תעסוקה (למשל בגין חופשת לידה, מילואים או אבטלה), ובכך מעמיקות את אי השוויון בהכנסות לאחר הפרישה.

התרשים מציג את חלקן של קצבאות הזקנה שמשלם המוסד לביטוח לאומי מתוך ההכנסה הכוללת של משקי בית של בני-65 ומעלה.²⁶ בישראל, פחות משליש מההכנסה בגיל זה מקורו בקצבאות (29.8%), שיעור המציב אותה בתחתית מדינות ה-OECD. בממוצע מדינות ה-OECD, קצבאות מהוות 55.9% מהכנסת משקי הבית בגיל פרישה, שיעור הגבוה ממחצית הכנסתם. בראש הדירוג נמצאות מדינות כגון בלגיה, פינלנד ואוסטריה, שבהן עיקר ההכנסה בגיל מבוגר מגיע מקצבאות. בישראל, חלק נמוך יותר של קצבאות מלווה במשקל גבוה יותר של מקורות הכנסה אחרים, ובהם עבודה: הכנסה מעבודה מהווה 32% מהכנסת משקי הבית של קשישים, לעומת 27% בממוצע ה-OECD.²⁷

חלקן של קצבאות הזקנה מתוך ההכנסה הכוללת של משקי בית עם בני 65 ומעלה, מדינות ה-OECD, 2022



הערה: הלוח כולל קצבאות זקנה, השלמת הכנסה, שאירים, נכות בגיל מבוגר.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: OECD, Pensions at a Glance 2025

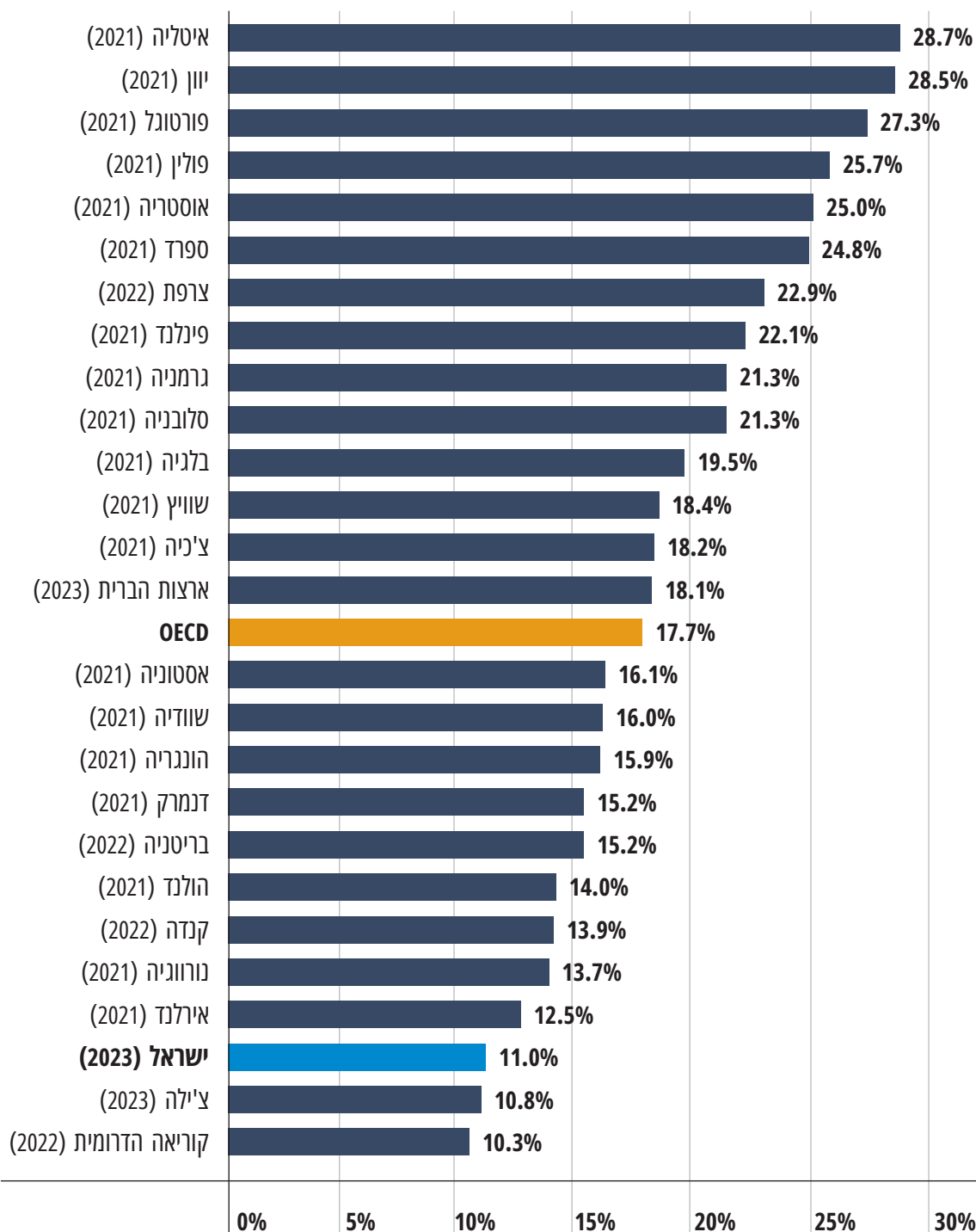
הוצאה ממשלתית נמוכה על קצבאות זקנה

ישראל ממוקמת בתחתית מדינות ה-OECD בהיקף ההוצאה הממשלתית על קצבאות זקנה ושאיירים. בשנת 2023 עמד חלקה של הוצאה זו על 11% מכלל ההוצאה הממשלתית, לעומת 17.7% בממוצע מדינות ה-OECD. בראש הדירוג נמצאות מדינות כגון איטליה (28.7%), יוון (28.5%) ופורטוגל (27.3%), שבהן ההוצאה על זקנה ושאיירים מהווה יותר מרבע מן ההוצאה הממשלתית.²⁸

בישראל, חלקה הנמוך של ההוצאה על קצבאות זקנה ושאיירים משקף בין היתר את המבנה הדמוגרפי: שיעור בני 65 ומעלה נמוך יחסית למדינות רבות ב-OECD. אולם, ההסבר הדמוגרפי אינו מספיק. קצבאות הזקנה בישראל נמוכות מאוד: כ-13% מן השכר הממוצע במשק, לעומת כ-21% מן השכר הממוצע במדינות ה-OECD. נתון זה משקף גם מדיניות שבה הקיום הכלכלי בגיל פרישה נשען במידה רבה על המשאבים שצבר הפרט במהלך חייו, בעוד שערבות המדינה להכנסה בגיל זה נותרת מצומצמת.²⁹

הוצאה מחשלתית על קצבאות זקנה ושארים במדינות ה-OECD, לשנים 2021-2023

השנה האחרונה הזמינה מצוינת בסוגריים



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: OECD, Pensions at a Glance 2025

ביטחון תזונתי ונגישות למזון בריא

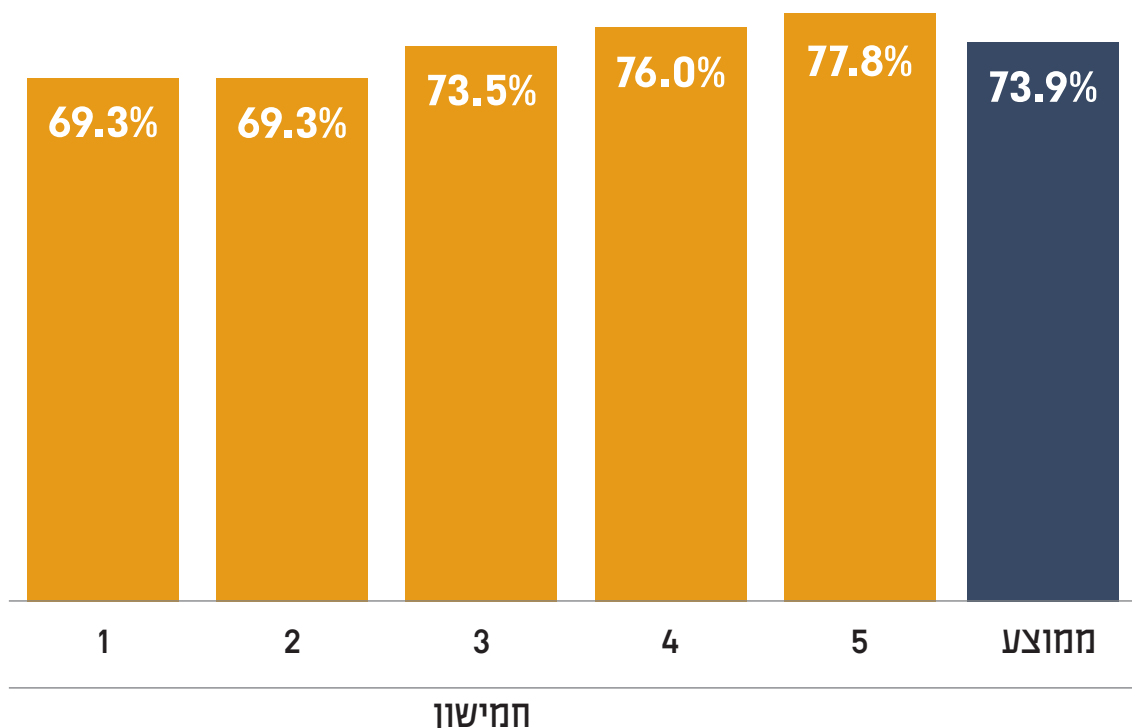
לביטחון תזונתי יש שני ממדים מרכזיים: היכולת לרכוש מזון בכמות מספקת, והיכולת לרכוש מזון שאינו מזיק לבריאות. מדד הביטחון התזונתי שבו משתמש הביטוח הלאומי, המבוסס על השאלון המקוצר של משרד החקלאות האמריקני (USDA), בוחן בעיקר את היכולת הכלכלית של משק הבית להבטיח גישה סדירה למזון בכמות מספקת. משנת 2023 נוסף לסקר הביטוח הלאומי מדד משלים של נגישות למזון בריא, המודד את יכולת משקי הבית לממן מזון שאינו מזיק לבריאותם.

ממצאים מסקר הביטחון התזונתי של הביטוח הלאומי לשנת 2024 מצביעים על פער חד במדד הביטחון התזונתי: בחמישון התחתון של משקי הבית עמד שיעור החיים באי ביטחון תזונתי על 47.6%, לעומת 27.1% בכלל משקי הבית. במדד המשלים של נגישות למזון בריא הפערים לפי חמישוני הכנסה מתונים יותר: בחמישון התחתון עמד שיעור בעלי הנגישות הגבוהה למזון בריא על 69.3%, לעומת 73.0% בכלל משקי הבית ו-77.8% בחמישון העליון.³⁰

הפער בין שני המדדים אינו מעיד בהכרח על סתירה. מדד הביטחון התזונתי בוחן מצבים של מחסור במזון, דילוג על ארוחות או רעב בשל מחסור בכסף. לעומת זאת, מדד הנגישות למזון בריא בוחן שאלה אחרת: האם משק הבית חושש שהמזון שהוא יכול להרשות לעצמו עלול להזיק לבריאותו. לכן ייתכן שמשקי בית בעלי הכנסה נמוכה מתקשים לממן מזון בכמות מספקת ובאופן סדיר, אך אינם מדווחים בהכרח שהמזון שהם מצליחים לרכוש מזיק לבריאותם.

משמעות הנתונים היא שמשקי בית בעלי הכנסה נמוכה אינם מנותקים מתזונה בריאה, אך הם נדרשים לממן אותה מתוך תקציב צר בהרבה. בחמישון התחתון ההוצאה על מזון מגיעה לרבע מסך הצריכה של משק הבית, לעומת 15% בחמישון העליון.³¹ אי הביטחון התזונתי בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה נובע פחות מדפוסי צריכה ויותר מהיכולת לממן מזון, שתופס אצלם נתח גדול בהרבה מתקציב משק הבית. מכאן שמדיניות המבקשת לצמצם אי ביטחון תזונתי דורשת התייחסות למחירי המזון הגבוהים ולהיקף ההכנסה הפנויה.

שיעור חשקי הבית בעלי נגישות גבוהה למזון בריא לפי חמישוני הכנסה, 2024



מקור: מירי אנדבלד-סבג וירון הופמן-דישון, המקל והגזר – מיסוי על מזון לא בריא, פורסם בזמן ישראל, ב-12 במאי 2026.

לפי ארגון הבריאות העולמי, מיסוי משקאות ממותקים הוא כלי בעל השפעה משמעותית על הפחתת צריכה. לגבי מיסוי מזונות לא בריאים אחרים, רמת הוודאות באשר להשפעתו נמוכה יותר, ונדרשת בחינה של ההקשר המקומי. ללא חלופות בריאות זמינות ובמחיר נגיש, מיסוי מזון עלול להפוך לכלי רגרסיבי: הוא מייקר מוצרים דווקא עבור קבוצות שמוציאות חלק גדול יותר מתקציבן על מזון, במדינה שבה מיסים עקיפים כבר מטילים נטל כבד על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. לכן, מדיניות תזונה בריאה צריכה לשלב בין מיסוי ממוקד וזהיר של מוצרים מזיקים במיוחד, לבין הוזלה והנגשה של מזון בריא ובראשן סבסוד ממשלתי ופיקוח על מחירי מוצרי יסוד בעלי ערך תזונתי גבוה.

חינוך לגיל הרך: השקעה ממשלתית נמוכה

מערכת החינוך לגיל הרך בישראל, לגילי לידה עד שלוש, מצויה במשבר מתמשך. המשבר נובע מהשקעה ממשלתית נמוכה, המתבטאת במחסור במסגרות מפוקחות, במחסור במחנכות-מטפלות וביחס גבוה בין מספר הפעוטות למספר נשות הצוות. המסגרות המפוקחות כוללות מעונות יום, המצויים מאז 2022 באחריות משרד החינוך, ומשפחתונים, שבהם שוהים עד שישה פעוטות והם מצויים באחריות משרד העבודה. המדינה מסבסדת את שכר הלימוד עבור חלק מהפעוטות, לפי קריטריונים חברתיים כלכליים.³²

בפועל, פחות משליש מהפעוטות בגילים אלה שוהים במסגרות מפוקחות. השיעור נמוך במיוחד בחברה הערבית, שבה שיעור העוני גבוה יותר והיכולת של משקי בית לממן מסגרות פרטיות מצומצמת יותר. המחסור במסגרות חריף במיוחד ביישובים הבדואיים בנגב. לפי נתונים שפרסם מרכז טאוב ביחס לשנת 2026, שיעור הפעוטות במסגרות מפוקחות גבוה יותר דווקא באשכולות המבוססים: באשכולות 1-5 53% מהפעוטות שוהים במסגרות אלה, לעומת 84% באשכולות 6-9.³³

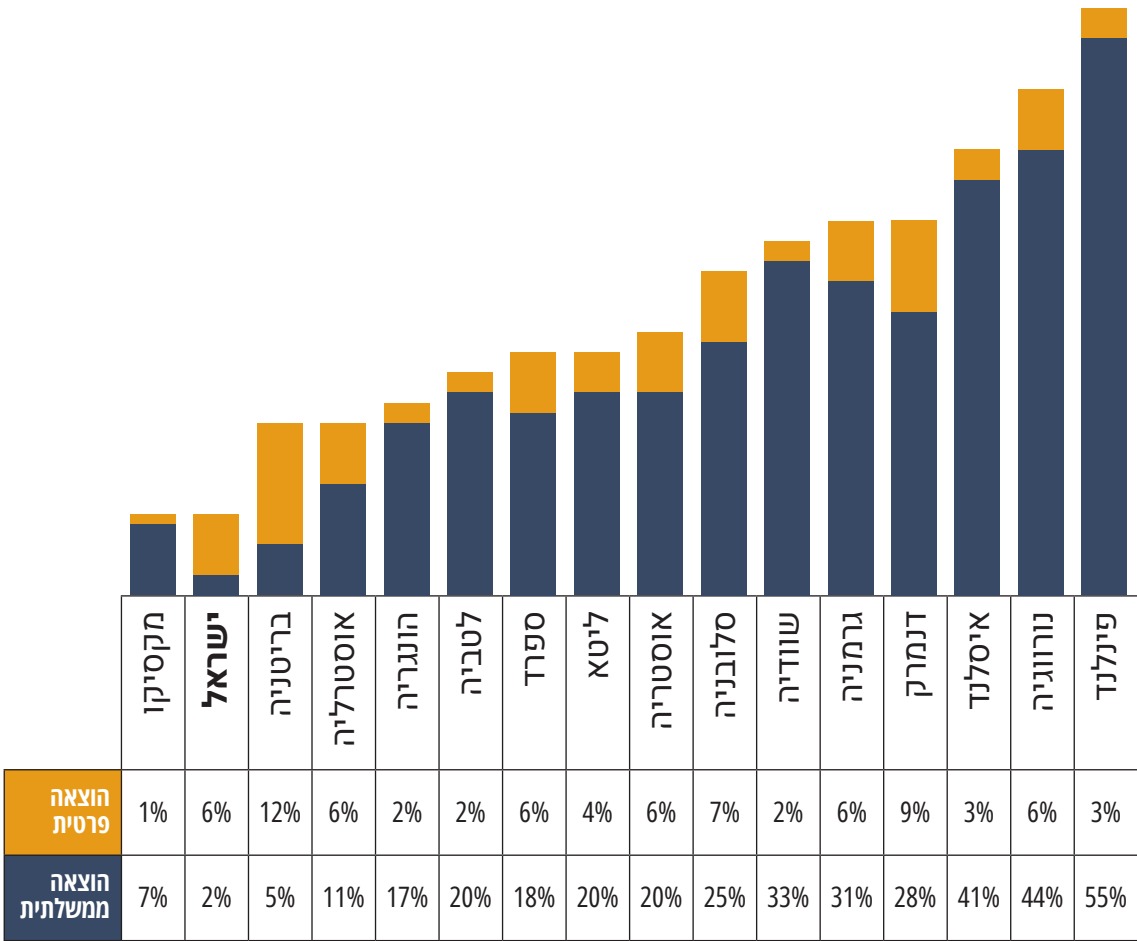
ההשקעה הנמוכה ניכרת גם בתנאי העבודה במעונות. שכרן של הסייעות נע סביב שכר המינימום, ורק 5% מהסייעות בישראל עברו הכשרה, לפי נתוני מבקר המדינה לשנת 2020. תנאים אלה מובילים לתחלופה גבוהה: 50% מהעובדות במעונות הציבוריים עוזבות במהלך שנת עבודתן הראשונה, ושליש עד חצי מהסייעות מתחלפות מדי שנה. בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24), נסגרו 518 מעונות יום. לפי מפעילי המעונות, הסיבה המרכזית לכך היא מחסור בכוח אדם, המוערך ב-3,000 סייעות.

המחסור בכוח אדם קשור לשילוב בין שכר נמוך, עומס עבודה, היעדר הכשרה מספקת ואופקי קידום מצומצמים. בדיון שהתקיים בוועדה לזכויות הילד בכנסת נטען כי תנאי השכר מובילים למחסור במטפלות ולמעבר שלהן לתפקידי סייעות בגני ילדים, שבהם התנאים טובים יותר. עוד נמצא כי בשנת 2024 80% מהמטפלות לא קיבלו את השכר שנקבע להן לפי תעריפי משרד העבודה.³⁴

התרשים שלהלן מציג את ההוצאה הממשלתית לילד בגיל הרך כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות נבחרות בשנת 2022. בישראל ההוצאה הממשלתית עומדת על 2% בלבד

מהתמ"ג לנפש, שיעור נמוך במיוחד ביחס לכל מדינות ההשוואה. גם במדינות שהתמ"ג לנפש בהן נמוך מזה של ישראל, ההוצאה הממשלתית גבוהה יותר, ובהן מקסיקו (7%) וליטא (20%). במדינות שבהן מדיניות הרווחה נדיבה יותר, בעיקר בצפון אירופה, ההוצאה הממשלתית לילד גבוהה הרבה יותר, ומגיעה ל-44% בנורווגיה ול-55% בפינלנד. בישראל ההוצאה הפרטית לילד בגיל הרך גבוהה מההוצאה הממשלתית: 6% לעומת 2% מהתמ"ג לנפש. נתון זה מלמד על חלקם הגבוה של משקי הבית במימון המסגרות לגיל הרך.

הוצאה ממשלתית ופרטית לילד כאחוז מהתמ"ג לנפש ישראל ומדינות נבחרות, 2022



הערות:

- הנתונים מתייחסים לקטגוריה שמוגדרת בארגון ה-OECD Early childhood educational development, המציגים הפרדה בין חינוך התפתחותי מוקדם לחינוך קדם יסודי - גילאי 6-3 או 5-3 במדינות שונות.
 - הנתונים המוצגים באחוזים מתייחסים להוצאה הממשלתית והפרטית לילד בגיל הרך כאחוז מהתמ"ג לנפש.
- מקור:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך: [OECD database](#).

מיומנויות בוגרים: ישראל מתחת לממוצע ה-OECD

סקר המיומנויות PIAAC של OECD הוא סקר בין-לאומי השוואתי הבוחן את רמת המיומנויות של האוכלוסייה הבוגרת (בני 16-65). במחזור השני של הסקר (2022-2023) השתתפו בו 31 מדינות, ובהן ישראל.³⁵ הסקר מודד שליטה באוריינות קריאה, אוריינות מתמטית ופתרון בעיות אדפטיבי – מיומנויות הנדרשות להשתלבות בשוק העבודה ולתפקוד אזרחי, ונמצאו קשורות לרמת הכנסה, למעמד תעסוקתי ולתחושת מסוגלות.³⁶

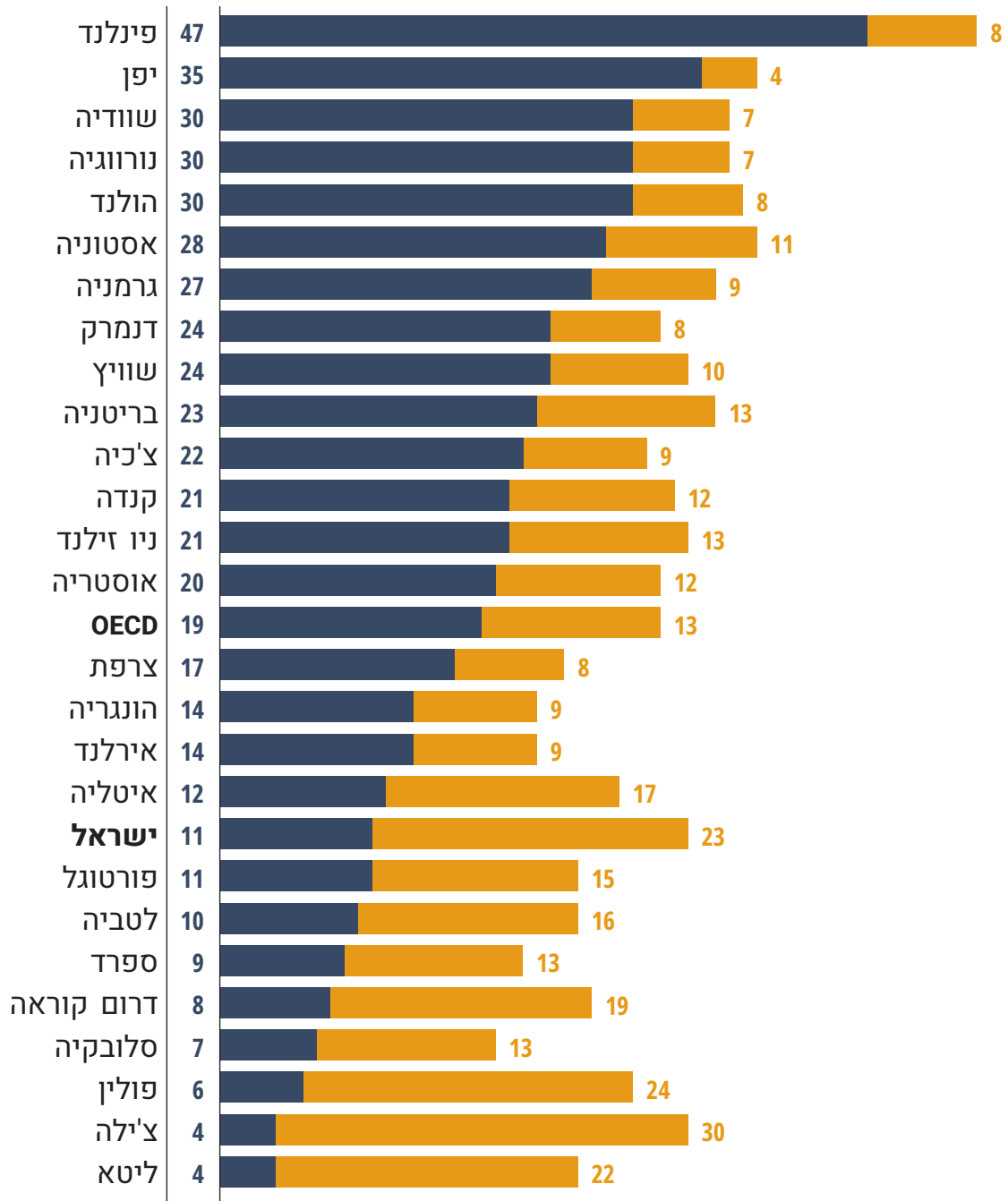
חשיבותו של הסקר גוברת על רקע השינויים הטכנולוגיים בשוק העבודה: ככל שיותר משימות מבוצעות באמצעות אוטומציה, גוברת החשיבות של מיומנויות עיבוד מידע ברמה גבוהה – קריאה ביקורתית, חשיבה כמותית ופתרון בעיות. הסקר מאפשר להשוות בין מדינות ולבחון את התפלגות המיומנויות בתוך האוכלוסייה, ובכך מספק בסיס לעיצוב מדיניות בתחומי חינוך, תעסוקה ורווחה. ממצאי המחזור השני של הסקר (2023) מראים כי בישראל הציון הממוצע של בעלי השכלה אקדמית נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD הן באוריינות קריאה (276 לעומת 289 נקודות) והן באוריינות מתמטית (278 לעומת 295 נקודות).³⁷

התרשים שלהלן מציג את התפלגות רמות אוריינות הקריאה בשנת 2023 בקרב בני 65-25 בעלי השכלה על תיכונית וגבוהה, לפי נתוני סקר PIAAC. רמת המיומנות נמדדת על פני חמש רמות המסתכמות ל-100%. התרשים מתמקד בקצוות ההתפלגות: שיעור בעלי המיומנויות הנמוכות (רמה 1 ומטה) ושיעור בעלי המיומנויות הגבוהות (רמות 4-5); היתרה מייצגת את בעלי הרמות הבינוניות (2-3).³⁸

בקרב בעלי השכלה גבוהה בישראל, שיעור בעלי המיומנויות הנמוכות (רמה 1 ומטה) עומד על 23%, כמעט פי שניים מממוצע מדינות ה-OECD העומד על 13%. ישראל נמנית עם המדינות בעלות השיעור הגבוה ביותר של מיומנויות נמוכות לצד מדינות כמו ליטא (22%) ופולין (24%). בקצה השני, שיעור בעלי המיומנויות הגבוהות (רמות 4-5) עומד על 11% בלבד, לעומת 19% בממוצע ה-OECD, ונמוך מהשיעורים הנרשמים ברוב מדינות הארגון ובמיוחד בהשוואה למדינות סקנדינביה.

שיעור בעלי.ות מיומנות קריאה נמוכה וגבוהה בקרב בני.ות 25-65 בעלי השכלה על-תיכונית וגבוהה במדינות ה-OECD, 2023

רמה 1 ומטה (נמוכה) לעומת רמה 4/5 (גבוהה)



רמה 1 ומטה ממוצע רמות 4/5

הערה: שיעורי המיומנויות אינם מסתכמים ל-100%, שכן רמות הביניים אינן מוצגות בתרשים.

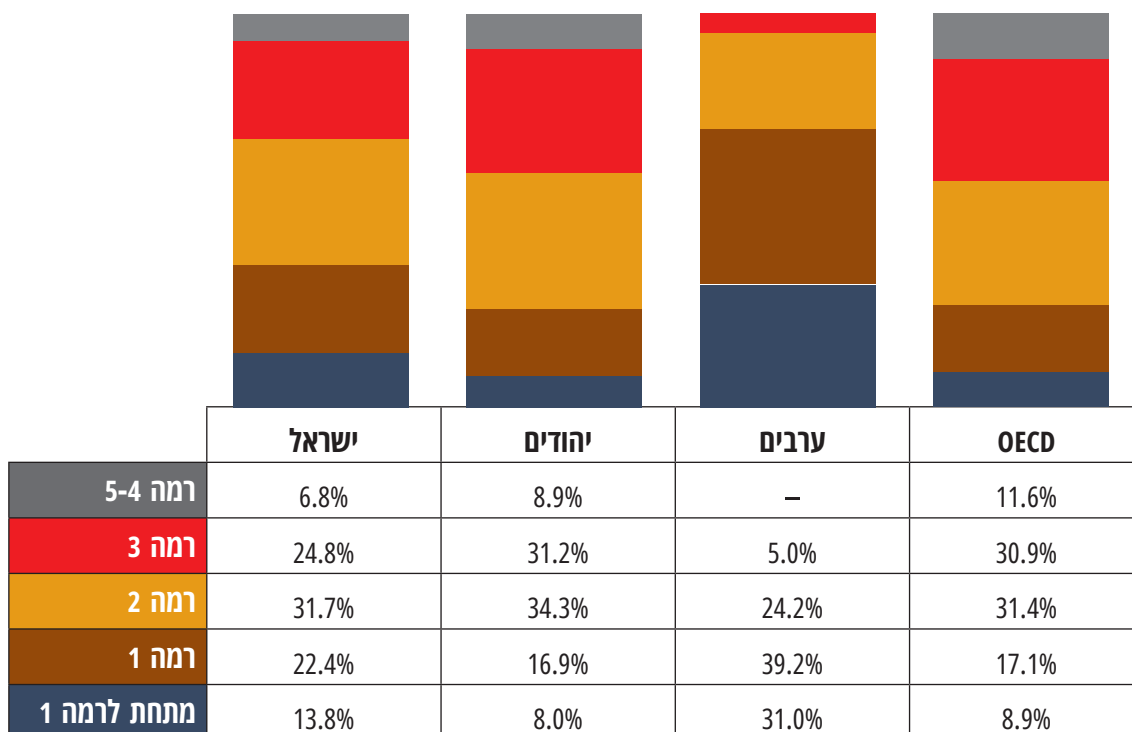
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: OECD, Education at a Glance 2025

פערים במיומנות קריאה בין יהודים לערבים

בקרב האוכלוסייה בגילאי העבודה (16-65), שיעור בעלי מיומנויות קריאה נמוכות גבוה במיוחד בחברה הערבית: 70% נמצאים ברמה 1 או מתחתיה, לעומת 25% בחברה היהודית.³⁹ הפער ניכר גם בהשוואה בינלאומית: החברה היהודית קרובה לממוצע מדינות ה-OECD, ואילו החברה הערבית מתאפיינת בשיעור גבוה במיוחד של בעלי מיומנויות נמוכות. הפער בא לידי ביטוי בשני קצות ההתפלגות: לצד שיעור גבוה של בעלי מיומנויות נמוכות, שיעור בעלי המיומנויות הגבוהות (רמות 4-5) בחברה הערבית מזערי.

התפלגות לרמות מיומנות קריאה, לפי קבוצות אוכלוסייה והשוואה לממוצע המדינות ב-OECD, 2023

באחוזים מתוך כל קבוצה



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס (2024). מיומנויות בוגרים בישראל 2022-2023.

בריאות הנפש:

צורך גובר מול מערכת ציבורית עמוסה

מלחמת 7 באוקטובר החריפה את המצוקות הנפשיות בקרב האוכלוסייה כולה, ובמיוחד בקרב נפגעי אירועי 7 באוקטובר, מפונים, משפחות שבתיהן נפגעו מירי טילים וחיילים הסובלים מפוסט טראומה. מצוקה זו פגשה מערכת ציבורית הסובלת זה שנים ממחסור כרוני בכוח אדם, תקנים לא מאוישים וזמינות נמוכה של שירותי טיפול. אף שבעקבות ה-7 באוקטובר והמלחמה המתמשכת, המדינה הגדילה תקציבים בתחומי בריאות הנפש ובמרכזי החוסן, התוספות עדיין אינן מספקות מענה הולם לביקוש הגובר.⁴⁰

משבר הטיפול הנפשי הוא בראש ובראשונה משבר כוח אדם: קושי לאייש תקנים ולמשוך עובדות ועובדים לתעסוקה במגזר הציבורי. החסם המרכזי הוא תנאי שכר שאינם משקפים את ההכשרה הנדרשת ופחותים מתנאי השכר במגזר הפרטי. המחסור בעובדים ובתקנים יוצר עומס, העומס מוביל לשחיקה, והשחיקה מאיצה את עזיבת המערכת. כך נוצר מעגל שמקשה על הרחבת המענה הציבורי דווקא בתקופה שבה הצורך בטיפול גדל.

עוד לפני המלחמה היה מערך הטיפול הנפשי והחברתי הציבורי נתון במשבר מתמשך. כתוצאה מכך נוצרו תורים ארוכים, וחלף זמן ממושך בין היווצרות המצוקה לבין קבלת טיפול. המשבר פוגע במיוחד באוכלוסיות החיות בעוני ובפריפריה הגאוגרפית, שבה שירותי הטיפול זמינים פחות, אך גם במשקי בית ממעמד הביניים המתקשים לשאת בעלויות הגבוהות של טיפול פרטי מתמשך.

המחסור בכוח אדם ניכר גם בנתונים המקומיים. במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות 1,435 תקנים אינם מאוישים. במערך הפסיכולוגיה החינוכית קיים צורך בעוד 2,674 תקנים, כאשר כבר כיום 997 תקנים אינם מאוישים. נוסף על כך, נדרש איוש של 1,500 משרות של פסיכולוגיות ופסיכולוגים ציבוריים, ועוד לפני המלחמה חסרו 300 פסיכיאטרים ופסיכיאטריות במערכת הציבורית. גם באגף השיקום של משרד הביטחון, שעליו הוטל עומס גבוה בעקבות המלחמה, 15% מהתקנים לא היו מאוישים בשנת 2025, אף לאחר רפורמת "נפש אחת".⁴¹

המשבר משקף גם את מעמדם של מקצועות הטיפול בישראל. רוב העוסקות במקצועות אלה הן נשים: 89% מעובדות ועובדי מערכת הרווחה, 75% מהפסיכולוגיות

והפסיכולוגים הציבוריים ו-96% מהמרפאות והמרפאים בעיסוק. כאשר מקצועות אלה מתוקצבים בחסר ומתוגמלים בשכר נמוך, העומס נופל במידה רבה על כוח עבודה נשי רחב. במובן זה, משבר בריאות הנפש קשור ל"גירעון הטיפול": הישענות מתמשכת על עבודת טיפול בשכר נמוך או ללא שכר, תוך פגיעה בזמינות ובאיכות השירותים הציבוריים.

אחד המענים המרכזיים של המדינה לנפגעי פעולות איבה הוא מרכזי החוסן, המעניקים טיפול קצר טווח. כיום פועלים בישראל 15 מרכזי חוסן, אך תקציבם משתנה בחדות משנה לשנה. בשנת 2022 עמד התקציב על 24 מיליון ₪; בשנת 2023 על 28.7 מיליון ₪; בשנת 2024 על 134 מיליון ₪ ובהצעת התקציב לשנת 2025 על 19 מיליון ₪ בלבד, בתוספת 35 מיליון ₪ לפי החלטת ממשלה. תנודתיות זו, הנובעת מהסתמכות על תקציבי חירום, מקשה על יצירת רציפות תפעולית ועל העסקת כוח אדם לאורך זמן. נוסף על כך, בביקורת מבקר המדינה על ארבעה מרכזי חוסן נמצא כי באף אחד מהם לא אויש התקן של פסיכיאטרית.

בעקבות המלחמה הורחב תקציב בריאות הנפש. בשנת 2024 הוחלט על תוכנית בהיקף כולל של 1.4 מיליארד ₪ לשנים 2024-2025, התקציב הגדול ביותר שניתן לתחום מאז הרפורמה בבריאות הנפש, הממומן בעיקרו מהעלאת דמי ביטוח הבריאות. בשנים 2016-2021 עמד תקציב בריאות הנפש על 4% לערך מתקציב הבריאות, בשנת 2022 הוא עלה ל-5%, בשנות המלחמה 2023-2024 על 6%, ובהצעת התקציב לשנת 2025 הוא הגיע ל-7%. שיעור זה עדיין נמוך מן השיעור המומלץ במדינות OECD בעלות תוצר גבוה, העומד על 10%, ונמוך מן השיעור בפועל במדינות מערב אירופה, הנע בין 12% ל-16% מתקציב הבריאות.

רק בשנת 2025 נחתמו הסכמים קיבוציים המעלים את שכר הפסיכולוגים והפסיכיאטרים במגזר הציבורי. זהו צעד חיוני, אך השפעתו צפויה להיות הדרגתית: איוש התקנים החסרים, הרחבת התקינה והחזרת כוח אדם למערכת הציבורית הם תהליכים ממושכים. במקצועות טיפול אחרים, ובהם עבודה סוציאלית וייעוץ חינוכי, לא נחתמו הסכמים דומים, והמחסור צפוי להמשיך ולהכביד על השירותים הציבוריים.

לכן שירותי טיפול נפשי אינם יכולים להישען על מנגנוני חירום בלבד. הם דורשים השקעה רחבה ויציבה, תקינה מחייבת וכוח אדם מקצועי, לצד פריסה רחבה של שירותים בקהילה כחלק ממדיניות ציבורית מתמשכת. ללא תכנון ארוך טווח והשקעה עקבית, המערכת תמשיך להעביר חלק ניכר מן הנטל אל המשפחות שיכולות לשאת בו, אל השוק הפרטי ואל עובדות ועובדי טיפול הפועלים בתנאי עומס ושחיקה. בה בעת ייפגעו גם השירותים עצמם, שיתקשו לתת מענה לצרכים ההולכים וגדלים.

סל שירותי הבריאות:

שחיקה מצטברת במימון הציבורי

סל שירותי הבריאות כולל את השירותים, התרופות, הציוד והמכשירים הרפואיים שהמבוטחים זכאים לקבל מקופות החולים. הסל מעוגן בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנחקק בשנת 1994 ונכנס לתוקף בשנת 1995, ומתעדכן אחת לשנה. החוק נועד להבטיח מימון ציבורי לאספקת שירותי הבריאות הכלולים בסל, אך מנגנון העדכון שנקבע לו אינו משקף במלואו את העלייה בצורכי המערכת ואת התייקרות השירותים בפועל.

מנגנון העדכון של הסל מבוסס על שלושה רכיבים עיקריים: יוקר הבריאות, דמוגרפיה וטכנולוגיות רפואיות. כל אחד מהם משקף צורך אמיתי, אך אף אחד מהם אינו נותן מענה מלא. מדד יוקר הבריאות אינו לוכד במלואו את כלל ההתייקרויות במערכת, ובהן רכיבים מרכזיים כמו שירותי אשפוז. מקדם הדמוגרפיה נועד לשקף את הגידול באוכלוסייה, אך במשך שנים לא הדביק את קצב הגידול בפועל, וגם לאחר עדכנו אינו מפצה באופן מלא על הזדקנות האוכלוסייה. רכיב הטכנולוגיה, הנוגע לתרופות ולטכנולוגיות רפואיות חדשות, אינו מעוגן כמנגנון מלא וקבוע, ובפועל נשען על תוספות תקציביות הנקבעות מדי שנה בהחלטות ממשלה.

תלות זו בהחלטות ממשלה יוצרת פער קבוע בין עלות הסל בפועל לבין התקציב שהיה נדרש כדי לשמור על ערכו. פער זה תועד בעקביות בפרסומי מרכז אדוה לאורך השנים, והוא מצביע על שחיקה מצטברת במימון הציבורי של סל שירותי הבריאות.⁴² השחיקה אינה ניכרת בירידה נומינלית, שכן תקציב הסל גדל בכל שנה, אלא בהשוואה לעלות הנדרשת אילו הסל היה מוצמד במלואו למדד יוקר הבריאות.

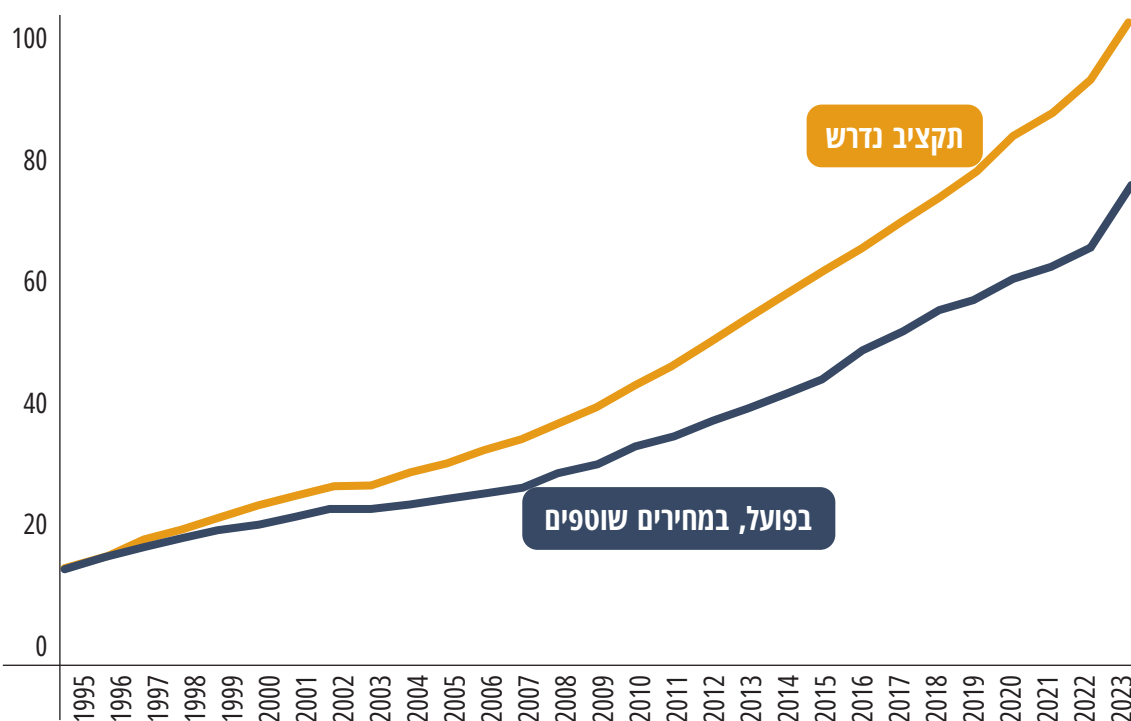
בשנת 1995 בה נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עמדה עלות סל שירותי הבריאות על 12.2 מיליארד ₪. מאז, נפער פער בין עלות הסל בפועל לבין התקציב שהיה נדרש כדי לשמור על ערכו לאורך זמן, בהתאם להתייקרות שירותי הבריאות, לשינויים דמוגרפיים ולהתפתחות טכנולוגיות רפואיות. בשנת 2020, השנה הראשונה של משבר הקורונה, עמד הסל בפועל על 56.7 מיליארד ₪, לעומת 79.4 מיליארד ₪ בתקציב הנדרש לשמירה על ערך הסל, פער של 23 מיליארד ₪ לערך. בשנת 2023 הגיע הסל בפועל ל-70.9 מיליארד ₪. באותה שנה, עלה גם מדד יוקר הבריאות ב-5.46%, שיעור גבוה

ביחס לשנים הקודמות, והתקציב הנדרש לשמירה על ערך הסל הגיע ל-96.8 מיליארד ₪. אף שהסל בפועל גדל, הפער בין התקצוב בפועל לבין התקציב הנדרש עמד על 26 מיליארד ₪, גבוה מן הפער שנרשם בשנת הקורונה הראשונה.

פער זה אינו טכני בלבד. שחיקת סל הבריאות פוגעת בזמינות השירותים ומעבירה חלק הולך וגדל מן העלות אל משקי הבית, באמצעות השתתפויות עצמיות, ביטוחים משלימים, ביטוחים מסחריים ורכישת שירותים פרטיים. כך נחלש העיקרון הציבורי שעליו נשען חוק ביטוח בריאות ממלכתי: זכות לשירותי בריאות לפי צורך, ולא לפי יכולת תשלום.

עלות סל שירותי חוק ביטוח בריאות ממלכתי הניתנים על ידי קופות החולים: עלות בפועל ותקציב נדרש, 1995-2023

במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים



הערות:

עלות סל הבריאות בהצמדה מלאה חושבה על פי שלושה מדדים: שינוי דמוגרפי, שינוי טכנולוגי ושינוי במדד יוקר הבריאות. עבור כל אחד מהמדדים נבדק השינוי בו משנה לשנה.

בסל הבריאות קיימים גם שינויים אחרים מלבד אלה שנסקרו כאן. שינויים אלה לא נכללו בחישוב.

הנתון של עלות הסל בהצמדה מלאה מראה מה הייתה אמורה להיות עלות סל הבריאות בסך הכול, בהשוואה לסל שנקבע בשנת 1995. כלומר, מה היה השינוי הכספי הנדרש כדי לשמור על הרמה שנקבעה בשנת 1995.

יש להשוות את עלות הסל בהצמדה מלאה לעלות הסל בפועל, במחירים שוטפים. בצורה זו אפשר לראות את הפער בין הנתון השוטף לבין מה שאמור היה להיות אילו היו מבוצעים השינויים שנסקרו לעיל.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: משרד הבריאות. האגף לכלכלה וביטוח בריאות (2025). חוק ביטוח בריאות ממלכתי: קובץ נתונים סטטיסטיים 1995-2023.

שוויון בשירותי בריאות? החוק מבטיח, המציאות שונה

חוק ביטוח בריאות ממלכתי נועד להבטיח לכל תושבי ישראל גישה לשירותי בריאות במסגרת ציבורית ואוניברסלית. בפועל, מימון שירותי הבריאות נשען לא רק על סל הבריאות הציבורי, אלא גם על תשלומים נוספים של משקי הבית. בשנת 2023, כ-80% מבניו 20 ומעלה החזיקו בביטוח משלים של קופות החולים, ו-43% החזיקו גם בביטוח בריאות פרטי.⁴³ שיעורים אלה מצביעים על תלות רחבה בשכבות ביטוח נוספות מעבר לשירותים שמספקת המערכת הציבורית.

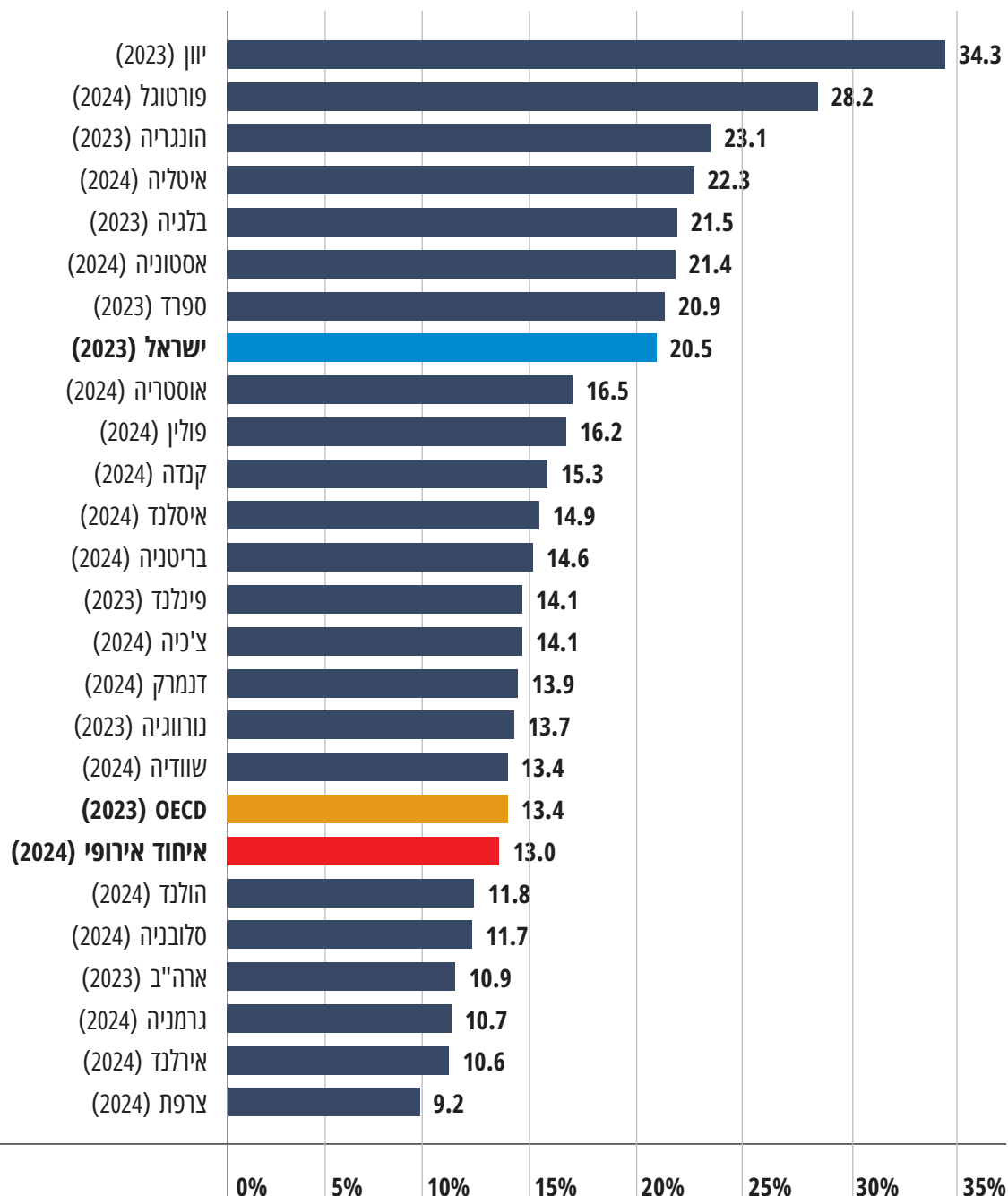
לצד הביטוחים המשלימים והפרטיים, משקי הבית נדרשים גם להוצאות ישירות מהכיס עבור שירותים ומוצרים רפואיים (out-of-pocket health expenditure). הוצאות אלה כוללות תשלומים שאינם מכוסים במלואם על ידי המערכת הציבורית או על ידי הביטוחים, כגון השתתפויות עצמיות, רכישת תרופות, טיפולי שיניים, ביקורים אצל רופאים מומחים ושירותים פרטיים. לפי ארגון הבריאות העולמי, שיעור גבוה של הוצאה מהכיס משקף רמת מימון ציבורי הנמוכה מן הנדרש, ופוגע בעיקר ביכולתם של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה לממן את שירותי הבריאות להם הם זקוקים.

התרשים הבא מציג את חלקן של ההוצאות מהכיס מתוך סך ההוצאה השוטפת על בריאות. בשנת 2023 עמד שיעור זה בישראל על 20.5%, לעומת 13.4% בממוצע מדינות ה-OECD. ישראל ממוקמת בחלק העליון של מדינות ה-OECD, מעל מדינות שבהן שיעור ההוצאה מהכיס נמוך יותר, ובהן שוודיה (13.4%), דנמרק (13.9%), בריטניה (14.6%), קנדה (15.3%) ופולין (16.2%). שיעור גבוה יותר מזה של ישראל נרשם במספר מצומצם של מדינות, ובהן ספרד (20.9%), אסטוניה (21.4%), בלגיה (21.5%), הונגריה (23.1%), פורטוגל (28.2%) ויוון (34.3%).

הוצאה גבוהה מהכיס מצמצמת את ההגנה הכלכלית שמערכת בריאות ציבורית אמורה לספק, משום שהיא מעבירה חלק מעלות הטיפול אל משקי הבית עצמם. כאשר הוצאות אלה מגיעות לשיעור גבוה מהכנסת משק הבית, הן עלולות להפוך להוצאה קטסטרופלית: הוצאה שמכבידה על התקציב המשפחתי, פוגעת ביכולת לממן צרכים אחרים, ועלולה להעמיק מצוקה כלכלית ואף לדחוק משקי בית לעוני.⁴⁴

הוצאות מן הכיס על בריאות מתוך סך ההוצאה הלאומית על בריאות, 2024-2023

באחוזים



מקור: The World Bank Database

דיוור: בעלות על דירה לפי רמת הכנסה

בעלות על דירה אינה רק פתרון מגורים אלא גם נכס, מקור לביטחון כלכלי ומנגנון מרכזי לצבירת הון. משקי בית המחזיקים דירה עשויים ליהנות מעליית ערך הנכס ומחיסכון בהוצאה החודשית על שכר דירה, גם אם רבים מהם נושאים בתשלומי משכנתה. משקי בית שאינם מחזיקים דירה נדרשים לשלם שכר דירה באופן שוטף, ובתנאים אלה מתקשים יותר לצבור הון עצמי לרכישה עתידית. בעלות או העדר בעלות על דירת מגורים משליך גם על מצבם הכלכלי ומבנה ההזדמנויות של דור הצאצאים, ומבחינה זו מהווה מנגנון מרכזי של שעתוק של פערים כלכליים.

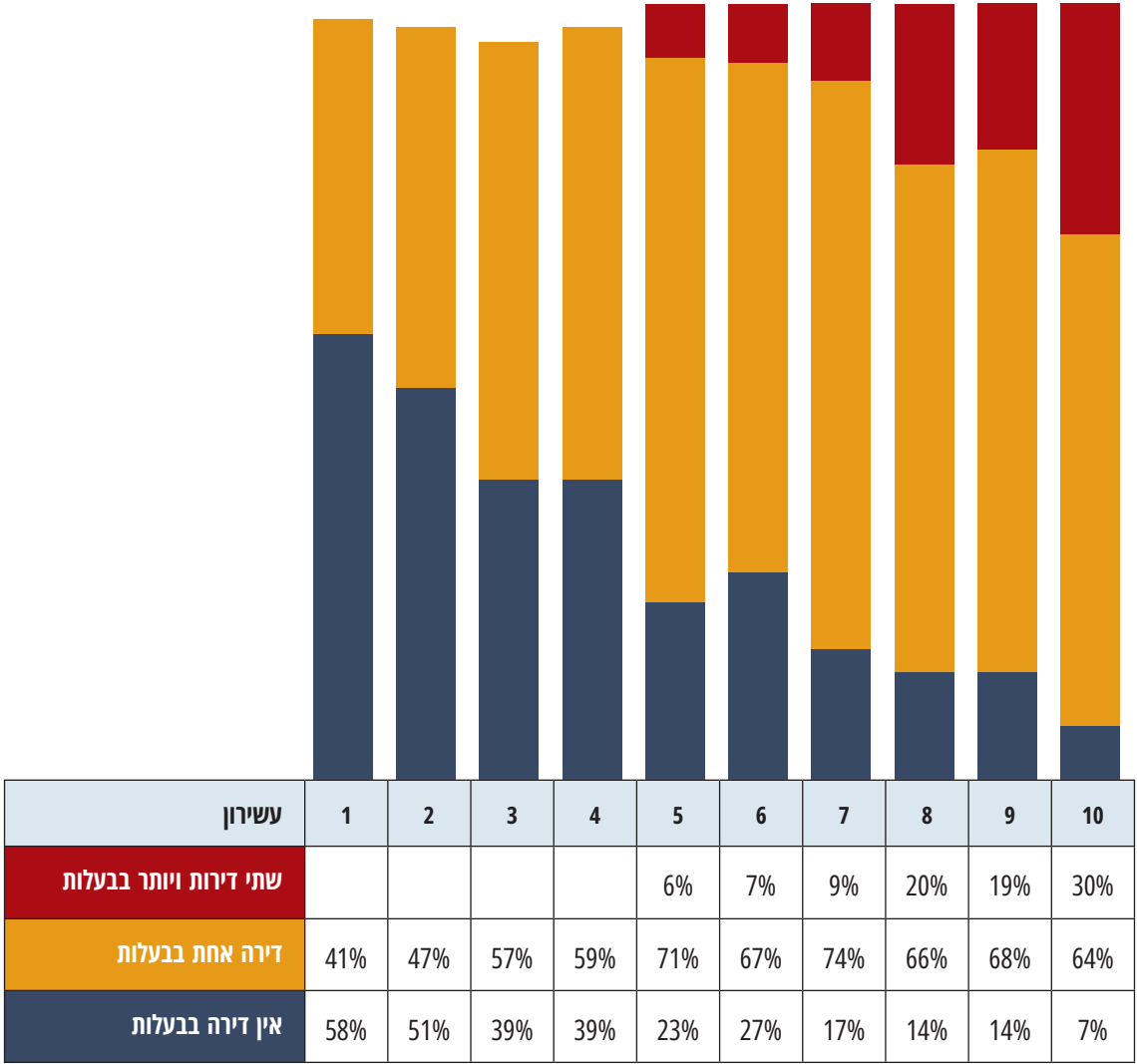
לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, 64.1% ממשקי הבית בישראל מחזיקים בדירה אחת לפחות.⁴⁵ ממוצע זה מסתיר פערים חדים לפי רמת הכנסה. בעשירון התחתון, 58% ממשקי הבית אינם מחזיקים בדירה כלל, שיעור כמעט זהה לזה שנרשם ב-2019 – 58.5%. בעשירון העליון, לעומת זאת, רק 7% ממשקי הבית אינם מחזיקים בדירה, ו-30% מחזיקים בשתי דירות או יותר. בתחתית ההתפלגות היעדר בעלות על דירה נותר מצב שכוח; בקצה העליון, דיור משמש לא רק למגורים אלא גם כנכס השקעה.

מצב זה מתקיים על רקע היחלשות בשוק רכישת הדירות מאז פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023. לפי דוח בנק ישראל, בתחילת המלחמה גבר החשש לפגיעה בהיצע הדירות, בעיקר בשל המחסור בעובדים בענף הבנייה, ומחירי הדירות עלו עד ינואר 2025. בהמשך השתנתה המגמה: מספר העסקאות ירד, מלאי הדירות החדשות הלא מכורות גדל, ובסיכום 2025 ירדו מחירי הדירות ב-0.9%. נתוני אגף הכלכלן הראשי למרץ 2026 מצביעים על המשך היחלשות בשוק הרכישה, עם ירידה במספר העסקאות הכולל, ירידה במכירות הקבלנים וירידה במכירות של דירות יד שנייה.⁴⁶ ייתכן שהירידה בפועל במחירי הדירות החדשות עמוקה מזו המשתקפת במחירים המדווחים, בשל שימוש בהטבות מימון כגון הלוואות קבלן ופריסות תשלום. לכן, נתוני המחירים לבדם אינם מספקים תמונה מלאה של שוק הדיור: עבור משקי בית ללא דירה, היכולת לרכוש דירה תלויה גם במחיר העסקה בפועל, בגובה ההון העצמי הנדרש ובעלות המשכנתה בסביבת ריבית גבוהה.⁴⁷

בשוק השכירות, לעומת זאת, לא נרשמה ירידה מקבילה. מחירי השכירות עלו ב-3.2% בשנת 2025, לאחר עלייה של 4% בשנת 2024.⁴⁸ לכן, התמתנות בשוק הרכישה אינה מתורגמת בהכרח להקלה עבור שוכרי דירות: בהיעדר יכולת לרכוש דירה, משקי בית רבים נאלצים להמשיך ולשלם שכר דירה, לעיתים לתקופות ממושכות, ולשאת בנטל הוצאה גבוה על דיור.

שיעור בעלות על דיור בקרב משקי בית לפי עשירונים, 2023

לפי עשירוני הכנסה נטו למשק בית



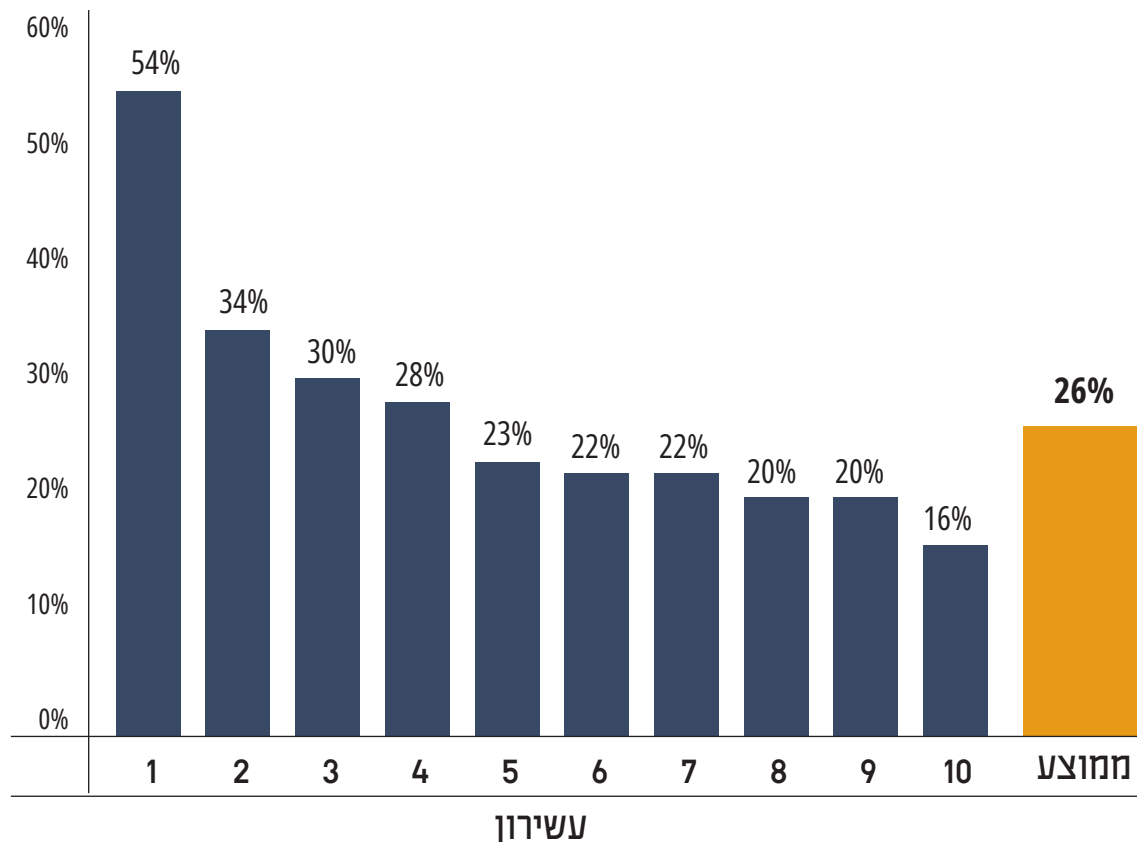
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

הפערים בהוצאה על דיור בקרב משקי בית המתגוררים בשכירות

בשנת 2023 התגוררו בשכירות 31.8% ממשקי הבית בישראל.⁴⁹ בהיעדר דיור ציבורי מספק וחלופות רחבות לשכירות הפרטית, כגון דיור ציבורי וחברתי הקיימים בחלק ממדינות אירופה,⁵⁰ שוק השכירות הפרטי בישראל הוא מסלול מגורים מרכזי עבור חלק ניכר ממשקי הבית שאין בבעלותם דירה. באותה שנה הוציאו משקי בית בשכירות בממוצע 26% מהכנסתם נטו על דיור ונלוות, ובהן מים, חשמל וארנונה. אולם ממוצע זה מסתיר פערים גדולים לפי רמת הכנסה.

שיעור ההוצאה על דיור ונלוות (מים, חשמל וארנונה) מתוך סך הכנסה נטו למשק בית, 2023

לפי עשירוני הכנסה נטו למשק בית; למשק בית שאינם בעלי דירות



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

מקובל לראות בהוצאה על דיור העולה על 30% מההכנסה הפנויה של משק הבית כנטל דיור גבוה. רף זה משמש להבחנה בין הוצאה סבירה יחסית על דיור לבין מצב שבו הדיור מצמצם באופן ניכר את ההכנסה שנותרת לצרכים אחרים. בשנת 2023, משקי בית המתגוררים בשכירות בעשירון התחתון הוציאו 54% מהכנסתם נטו על דיור ונלוות, יותר מפי שניים מהממוצע. בעשירון השני עמד השיעור על 34%, ובעשירון השלישי על 30%. כך ששלושת העשירונים התחתונים מצויים סביב רף נטל הדיור הגבוה או מעליו.

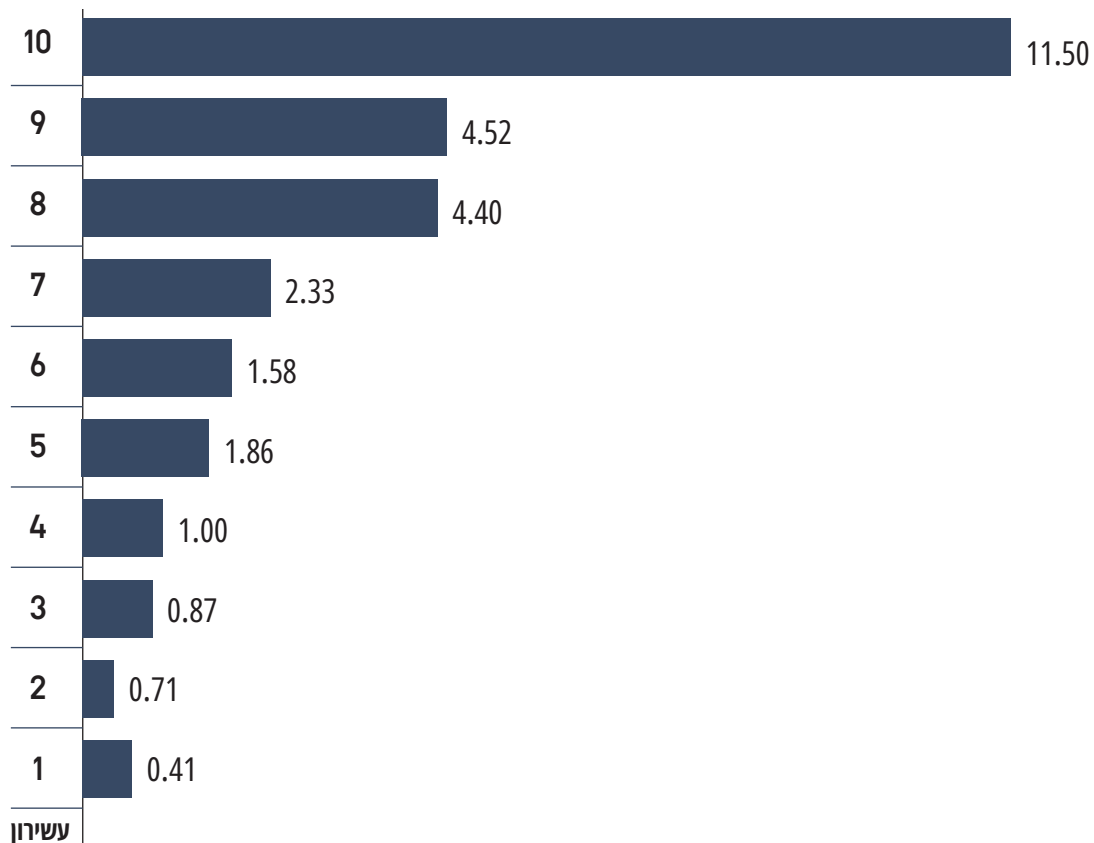
בעשירונים הגבוהים יותר שיעור ההוצאה נמוך בהרבה: בעשירונים הרביעי עד התשיעי הוא נע בין 20% ל-28% מההכנסה, ובעשירון העליון הוא עומד על 16% בלבד. נתונים אלה מראים כי שכירות אינה מכבידה על כלל משקי הבית באותה מידה. עבור שוכרים בעלי הכנסות נמוכות, תשלום שכר דירה והוצאות דיור נלוות מצמצם את ההכנסה שנותרת לצרכים בסיסיים אחרים ולחיסכון.

הכנסה של משקי בית משכר דירה

שכר הדירה שמשלמים משקי בית המתגוררים בשכירות פרטית הוא הכנסה עבור משקי בית אחרים. לכן, שוק השכירות אינו רק זירת מגורים, אלא גם מגננון להעברת הכנסה משוכרים לבעלי נכסים. בשנת 2023 הסתכמה ההכנסה השנתית של משקי בית משכר דירה ב-29.2 מיליארד ש.⁵¹

הכנסה שנתית משכר דירה לפי עשירוני הכנסה, 2023

במיליארדי ש, במחירים שוטפים, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר הכנסות והוצאות משק הבית 2023.

הכנסה זו מרוכזת במידה רבה בעשירונים הגבוהים ובייחוד בעשירון העליון. משקי בית בעשירון העליון קיבלו 11.5 מיליארד ש מהשכרת דירות, שהם 39.4% מסך ההכנסה משכר דירה של כלל משקי הבית. בעשירונים התשיעי והשמיני נרשמו הכנסות של 4.5 ו-4.4 מיליארד ש, בהתאמה. יחד, שלושת העשירונים העליונים קיבלו 70% מכלל ההכנסות משכר דירה.

לעומת זאת, בעשירונים התחתונים ההכנסה משכר דירה נמוכה מאוד: 0.4 מיליארד ₪ בעשירון התחתון, 0.71 מיליארד ₪ בעשירון השני ו-0.87 מיליארד ₪ בעשירון השלישי. נתונים אלה משלימים את התמונה שהוצגה קודם: אותם תשלומי שכירות המהווים נטל כבד עבור שוכרים בעלי הכנסות נמוכות, משמשים מקור הכנסה בעיקר עבור משקי בית בעשירונים הגבוהים.

הערות ומקורות

- 1 בנק ישראל (2026). דוח לשנת 2025. בנק ישראל. 28 באפריל 2026. "נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון נשא דברים בכנס מכון אהרן למדיניות כלכלית"; הדברים צוטטו גם בכלכליסט, 28 באפריל 2026.
- 2 בר-און ממן, ש', שרעבי, ת', וקונור אטיאס, א'. (2024). יומן משא: מסעם של הפליטים.ות בארצם.ן. מרכז אדוה; בר-און ממן, ש', שרעבי, ת', וקונור אטיאס, א', יולי 2024. סדר מרחבי חדש בישראל 2024. תל אביב: מרכז אדוה.
- 3 כמו כן, 78 מיליארד ₪ הופנו להוצאות צבאיות ישירות. משרד האוצר, אגף החשב הכללי. (2025). דוחות על ביצוע התקציב 2024. ירושלים: משרד האוצר.
- 4 בנק ישראל (2026). דוח בנק ישראל לשנת 2025.
- 5 בר-און ממן, ש'. (2025). מנהלת תנומה: ביצועיה של מנהלת תקומה. מרכז אדוה.
- 6 בסקר הוצאות משק הבית 2023 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נדגמו 226 יישובים, שהם 4,005 משקי בית. שיעור ההשבה עמד על 41.3%.
- 7 בסדרה זו רוב נתוני ההכנסות, ובהם הכנסה מעבודה והכנסה מקצבאות, מבוססים על נתונים מנהליים. נתוני 2023 כוללים גם את הרבעון האחרון של השנה, שבו פרצה המלחמה, ולכן עשויים לשקף השפעות קצרות טווח על שוק העבודה ועל הכנסות משקי הבית.
- 8 לקריאה נוספת ר': מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית, שנים שונות.
- 9 הנתונים מתייחסים לכלל משקי הבית, ולא רק למשקי בית שבראשם גמלאים, ולכן משקל ההכנסות מפנסיה נמוך יחסית.
- 10 משרד האוצר. אגף הכלכלן הראשי (2026). מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי על יחידים. פרק 4.
- 11 שם, שם.
- 12 משרד האוצר. אגף הכלכלן הראשי (2024). דוח הכנסות המדינה לשנת 2019-2020 ונתונים ראשוניים לשנת 2021.
- 13 מחקר של מרכז אדוה, שיתפרסם בקרוב, בוחן את הפערים בין מדידת הכנסות מהון בסקרי משקי הבית של הלמ"ס לבין אומדן רחב יותר המבוסס על נתוני רשויות המסים.
- 14 בנק ישראל (2025). דוח בנק ישראל לשנת 2024.
- 15 בנק ישראל (2026). דוח בנק ישראל לשנת 2025.
- 16 חלקם של המעסיקים נמדד כעודף התפעולי המקומי בחשבונות הלאומיים, למעט דירות בבעלות הדיירים, ומשקף בקירוב את רווחי המעסיקים. לקריאה נוספת ר': אנדבלד-סבג, מ', דגן-בוזגלו, נ' וקונור-אטיאס, א' (2025). עבודה בלא תמורה נאותה: עבודה בשכר נמוך בישראל. מרכז אדוה; עיבוד של מרכז אדוה לנתונים של ההכנסה הלאומית לשנים 1995-2024.
- 17 קסיר, נ., מלול, מ., שורק, נ., ופלאם, נ. (2026). דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2024 ואומדן ראשוני ל-2025. המוסד לביטוח לאומי; המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2004). ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003: ממצאים עיקריים.
- 18 שם, שם.
- 19 OECD (2026). How is Israel's Middle Class Faring? Income Trends, Occupational Change and the Rising Cost of Living.; Pressman (2009) examines public policies and the middle class worldwide in the mid-2000s, based on Luxembourg Income Study data.
- 20 שם, שם; דגן-בוזגלו, נ. וקונור אטיאס, א. (2013). הרובד הבינוני בישראל 1992-2010. מרכז אדוה; סבירסקי, ש. וקונור אטיאס, א. (2004). הצטמקות של המעמד הבינוני 1988-2002; מרכז אדוה. עיבוד של מרכז אדוה לנתוני הלמ"ס, קבצי סקר הוצאות והכנסות של משקי הבית, שנים שונות.
- 21 OECD (2026). How is Israel's Middle Class Faring? Income Trends, Occupational Change and the Rising Cost of Living.
- 22 שם, שם.
- 23 אריאנו, א' וכהן, נ. (אוקטובר 2025). הכנסה מעבודה לפי מאפיינים שונים בשנת 2023. המוסד לביטוח לאומי.
- 24 הקטגוריה "עד השכר הממוצע" כוללת שלוש קבוצות: משתכרים עד שכר מינימום, משתכרים בין שכר מינימום ל-75% מהשכר הממוצע, ומשתכרים בין 75% מהשכר הממוצע עד לשכר הממוצע.
- 25 כלכליסט 12.5.2025
- 26 קצבאות זקנה, השלמת הכנסה, שאירים, נכות בגיל מבוגר.
- 27 OECD, Pensions at a Glance 2025.
- 28 נתון זה אינו מאפשר להסיק באופן ישיר על נדיבות הקצבאות בכל מדינה, שכן ההשוואה בין מדינות מושפעת לא רק מגובה הקצבאות, אלא גם ממבנה מערכת הפנסיה, מגיל הפרישה וממרכיב האוכלוסייה.
- 29 בילבש, ש'. (2025). קצבת הזקנה בישראל. פורום ארלחורב.
- 30 פרק זה מבוסס על ניתוח של מרכז אדוה מאת מירי אנדבלד-סבג וירון הופמן-דישון, המקל והגזר - מיסוי על מזון לא בריא, שפורסם בזמן ישראל, ב-12 במאי 2026.
- 31 הנתון לשנת 2021. שם, שם.
- 32 מבוסס על: דגן-בוזגלו, נ. (2026). מי יטפל בילדים? יבוא עובדות במקום השקעה ציבורית. מרכז אדוה.
- 33 <https://www.ynet.co.il/news/article/yokra14654042>
- 34 חדשות הכנסת. 5.11.2025.
- 35 סקר PIAAC נערך לראשונה בין השנים 2011-2017, וישראל השתתפה בו בשנים 2014-2015.
- 36 הלמ"ס (2024). מיומנויות בוגרים בישראל 2022-2023.

- 37 הלמ"ס (יולי 2025). מיומנויות והשכלה גבוהה - ממצאים מתוך סקר מיומנויות (PIAAC) 2023-2022. הודעה לעיתונות.
- 38 רמות אוריינות הקריאה בסקר PIAAC נעות מ-"מתחת לרמה 1" ועד רמה 5. רמות נמוכות (1 ומטה) מצביעות על יכולת מוגבלת להתמודד עם טקסטים פשוטים ולאחר מידע בסיסי; רמות ביניים (2-3) כוללות הבנה ושילוב מידע ברמת מורכבות בינונית; רמות גבוהות (4-5) משקפות יכולת לנתח, לפרש ולהעריך מידע מורכב ממקורות שונים.
- 39 סקר PIAAC בישראל הועבר בעברית ובערבית, והמשיבים נבחנו בשפת הסקר שבה השתתפו. במקרים שבהם לא ניתן היה להשלים את שאלון הרקע ואת מבחן המיומנויות באחת משפות הסקר, נעשה שימוש בשאלון קצר לאיסוף מידע בסיסי.
- 40 מבוסס על: דגן-בזגל, נ' (2026) אין מזור לנפש: משבר כוח האדם בשירותי בריאות הנפש. מרכז אדוה.
- 41 פרוטוקול הדיון בוועדת המשנה של הכנסת למשאבי אנוש בצה"ל, 9.7.2025.
- 42 לקריאה נוספת: מרכז אדוה. תמונת מצב חברתית. שנים שונות; מרכז אדוה. ניתוח תקציב המדינה ותקציב משרד הבריאות. שנים שונות.
- 43 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (3 בנובמבר 2024). לקט נתונים בנושא ביטוחי בריאות, חיפוש מידע בנושא בריאות ושימוש מקוון בשירותי בריאות, מתוך הסקר החברתי 2023. הודעה לעיתונות.
- 44 סבירסקי, ש', לוינסקי, מ', סבירסקי, ב', וקונור-אטיאס, א' (2023). משלמים בבריאות: הוצאות בריאות מן הכיס בישראל ובארצות ה-OECD. מרכז אדוה.
- 45 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1.1.2026). ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2023: נתוני הכנסות, הוצאות ובעלות על מוצרים של משקי הבית בישראל. הודעה לעיתונות.
- 46 בשנת 2024 עלו המחירים בשיעור חד של 7.3%, ורק בשנת 2025 נרשמה התמתנות. בנק ישראל (2026). דוח לשנת 2025. פרק ח' שוק הדיור; משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. (2026, מאי). סקירת ענף הנדל"ן למגורים: מרץ 2026. צוות מחקר – נדל"ן.
- 47 לוי, מ' (2026, 7 באפריל). מבצעי הקבלנים בלמו את קריסת הביקוש, אך ההאטה בשוק המגורים מחריפה. גלובס.
- 48 בנק ישראל (2026). דוח לשנת 2025. פרק ח' שוק הדיור. לוח ח'1. הנתונים מתייחסים לשכר הדירה בחוזים חדשים ומתחדשים.
- 49 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1.1.2026). ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2023: נתוני הכנסות, הוצאות ובעלות על מוצרים של משקי הבית בישראל. הודעה לעיתונות.
- 50 הופמן-דישון, י' (2022). דיור לכל - גם בישראל: מה ניתן ללמוד ממדיניות הדיור האוניברסלי בעיר וינה? מרכז אדוה.
- 51 הסכום המדווח על הכנסה משכר דירה נמוך, ככל הנראה, מהסכום בפועל. זאת משום שנתוני הלמ"ס מבוססים על סקר הוצאות והכנסות משקי הבית, שבו חלק מהמשיבים נמנעים מלדווח על הכנסותיהם משכר דירה. ראו לעניין זה: הלר, א' וקלינגר, ד' (2022). הכנסות מדמי שכירות למגורים: שיעורי אי דיווח, מכניזם ברור ואומדן המס החסר. הלמ"ס.

