

סדרת הרברט מ. סינגר

**דו"ח**  
**מצב המדינה**  
**חברה, כלכלה ומדיניות**  
**2009**

דן בן-דוד, עורך

**מרכז טאוב**  
לחקר המדיניות החברתית בישראל



---

---

דו"ח מצב המדינה  
חברה, כלכלה ומדיניות 2009

---

---

דן בן-דוד, עורך



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ירושלים, אדר תשי"ע, מרץ 2010

---

**ערכה והביאה לדפוס: דלית נחשון-שרון**  
**הכנה לדפוס: רותי לרנר**

ISSN 1565-8899

**כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים**  
**טלפון: 02-5671818**  
**פקס: 02-5671919**

**Email:** [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)  
**אתר האינטרנט:** [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוותים הבינתחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה, יחד עם מומחים מובילים בתחומי המדיניות, והצוות המקצועי של המרכז עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים, אשר על סדר היום במדינה. ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות מוצגים בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על-ידי קשר ישיר, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים, ואת התומכים בפעולותיו.

### חבר נאמנים

**יושבת ראש :** קארן וולף וכסלר

**יושב ראש כבוד :** הנרי טאוב

הלן אבלס, היינץ אפלר, אלן בטקין, דן בן-דוד, סטיוארט בראון, רלף י. גולדמן, רון גרוסמן, אלן מ. הלר, סטיבן ליברמן, אירווינג סמוקלר, גיפרי קולוין, ג'ונתן קולקר, יוג'ין ריבקוף, סטיבן שוייגר, מייקל שטיינהרדט

**חבר כבוד :** ישראל כ"ץ

### מועצה בינלאומית מייעצת

האן אנצינגר (אוניברסיטת אַרסמוס), סטוארט אייזנשטט (ווישינגטון), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י. בלכר (ווישינגטון), גרי ס. בקר (אוניברסיטת שיקגו), אדם גמורן (אוניברסיטת ויסקונסין), פיטר הלר (קרן המטבע הבינלאומית), ג'יימס ג'. הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א. וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), רוברט לייטן (ברוקינגס), לורנס קליין (אוניברסיטת פנסילבניה), ג'נט רותנברג-פאק (אוניברסיטת פנסילבניה)

### סגל המרכז

**מנהל :** דן בן-דוד

שגית אזארי (חוקרת), חדוה אלמכיאס (מזכירת המרכז), יובל ארז (מנהל אדמיניסטרטיבי), חיים בלייך (חוקר), נחום בלס (חוקר בכיר), לורה ברס (קשרי חוץ), ג'וני גל (ראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית), אהרן כהן (תחזוקה), רותי לרנר (פרסומים), דלית נחשון-שרון (עורכת הפרסומים), דב צ'רניחובסקי (ראש תכנית מדיניות הבריאות), יוליה קוגן (חוקרת), איל קמחי (סגן מנהל, ראש תכנית מדיניות העבודה), יוסי שביט (ראש תכנית מדיניות החינוך), קיריל שרברמן (חוקר)

**מנהלים לשעבר :** ישראל כ"ץ, יעקב קופ

## חברי תכניות המדיניות

### תכנית מדיניות החינוך

מאיר קראוס	זמירה מברך	יוסי גידיניאן	יוסי שביט, יו"ר
דמיטרי רומנוב	דוד מעגן	גיוש גלזר	חאלד אבו-עסבה
כאמל שופנייה	דוד נבו	יגאל דוכן	חיים אדלר
יהודית שלוי	ריטה סבר	אביטל דרמון	חנה איילון
אנליה שלוסר	רמי סולימני	נועם זוסמן	נחום בלס
	שלומית עמיחי	מיכאל ידוביצקי	גילה בן-הר
	יריב פניגר	צבי ינאי	שלמה בק
	יצחק פרידמן	נורה כהן	עופר ברנדס

### תכנית מדיניות שוק העבודה

יוסי שביט	מיקי מלול	ליף דנציגר	איל קמחי, יו"ר
חיה שטייר	גיא נבון	ערן ישיב	יובל אלבשן
סיגל שלח	דליה נרקיס	שלי לוי	דניאל גוטליב
יוסי תמיר	משה סמיונוב	נח לוי-אפשטיין	אריק גולד
עירית תמיר	טלי רגב	יעקב לופו	גיוני גל
	דמיטרי רומנוב	גיא מונדלק	עמירם גונן

### תכנית מדיניות הרווחה החברתית

ברוך עובדיה	אורי ינאי	מיכל אלמוג-בר	גיוני גל, יו"ר
אמיר פז-פוקס	חנה כץ	יגאל בן-שלום	אורי אבירם
יוסף קטן	ליהיא להט	רוני בר-צורי	שירלי אברמי
יוסי תמיר	מנחם מוניקנדס	בוני גולדברג	לאה אחדות
	איברהים מחגינה	ישראל דורון	מימי אייזשטדט
	מיקי מלול	עידית וייס-גל	דורית אלטשולר

### תכנית מדיניות הבריאות

ניר קידר	דוד חניץ	נחלה בשארה	דב צ'רניחובסקי, יו"ר
רחל קיי	אורית יעקבסון	איריס גינצבורג	אורי אבירם
יוחנן שטסמן	אבי ישראלי	קובי גלזר	מאיר אורן
אריה שירום	שלמה מור-יוסף	רוני גמזו	אשר אלחיאני
עמיר שמואלי	יעקב מנצ'ל	חיים דורון	ליאון אפשטיין
יאיר שפירא	גיא נבון	יונתן הלוי	גבי בן-נון
מיקי שרף	חווה פלטי	ערן הלפרן	שי בריל
	צבי פרנקל	טוביה חורב	יצחק ברלוביץ

**דו"ח מצב המדינה**  
**חברה, כלכלה ומדיניות 2009**

---

**תוכן העניינים**

9	הקדמה דן בן-דוד
13	תקצירי הפרקים
17	מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל דן בן-דוד
45	חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל דן בן-דוד
103	מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת דן בן-דוד
137	מערכת החינוך – מבט פנים נחום בלס
183	שוק העבודה – היום, בעבר ובהשוואה למערב דן בן-דוד
233	מערכת הביטחון הסוציאלי גיוני גל
261	שירותי הרווחה האישיים גיוני גל
281	מערכת הבריאות דב צ'רניחובסקי
319	הסקר החברתי – 2009 נחום בלס ודלית נחשון-שרון

---

## הקדמה

דו"ח 'מצב המדינה' של מרכז טאוב עוסק בחיבור בין חברה, כלכלה ומדיניות בישראל. במקרים רבים מדי, השיח הציבורי וקביעת המדיניות מובלים על-ידי דעות רווחות ותחושות בטן במקום על-ידי עובדות. מטרת הדו"ח הינה לספק מסד עובדתי מקצועי רחב היקף ונטול פניות שימש את הציבור ומנהיגיו להבין היכן היינו, היכן אנו נמצאים, לאן מובילות המגמות, מהי משמעותן, ואיך מדיניות יכולה לשנות את המציאות ואת מה שנראה לפעמים כגזירת גורל.

נושאי הליבה של הדו"חות השנתיים של מרכז טאוב נשמרו, אך נוספו מאפיינים נוספים כדי להפכו ל"דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות" – שמו החדש של הדו"ח. מוצגת בו תמונה כוללת המתאפיינת בראייה היסטורית ארוכת טווח בשילוב ראייה בינלאומית השוואתית רחבת היקף. ככל שיש יותר נקודות ייחוס מן העבר וממדינות אחרות, ניתן להבין טוב יותר את המשמעויות וההשלכות של המצב בישראל.

הדו"ח נפתח עם פרק המאקרו, המצייר את "התמונה הגדולה" של האנומליה הישראלית: יצירתיות וחדשנות ברמה של מעטפת הידע האנושית לצד שיעורי עוני ואי-שוויון מהגבוהים במערב; הצטיינות אקדמית לצד מערכת חינוך יסודית ועל-יסודית עם הישגים בתחתית העולם המערבי; שיעורי אבטלה דומים למוצע המערבי לצד שיעורי אי-תעסוקה מרקיעי שחקים שאין להם אח ורע במערב. בזמן שהעולם המתועש הולך ומזדקן, שיעורי הילודה הגבוהים בישראל נותנים תקווה לעתיד – באם הילדים יקבלו ארגז כלים חינוכי שיכין אותם למאה ה-21.

מהן העדיפויות הלאומיות של ישראל? המפתח נמצא בתקציב המדינה ופרק התקציב בוחן את החלוקה על פני זמן ובהשוואה למדינות אחרות. כיצד מתארגנת ישראל לנצל את היתרונות של שוק חופשי ואיך היא מתמודדת עם כשלי השוק? חינוך ורווחה הם שניים מהכלים המרכזיים של חברה מודרנית להתמודד עם כשלים של שוק חופשי. בדו"ח שני פרקים בנושא החינוך – אחד משווה בין ישראל למדינות אחרות והשני נותן מבט פנימה – ושני פרקים מתחום הרווחה החברתית, הראשון עוסק בביטחון סוציאלי והשני בשירותי רווחה אישיים. למדיניות בתחומי החינוך והרווחה השלכות מרחיקות לכת על שוק העבודה בישראל – המתואר בפרק נפרד – ולזה השפעה גדולה מאוד על ממדי העוני ואי-השוויון בארץ וכן על קצב הצמיחה הכלכלית. הדו"ח מסכם עם פרק הבריאות הבוחן את ההוצאות והתוצאות של המערכת בראייה היסטורית ובינלאומית, וכן בפרק הסקר החברתי, המתאר מה חושבים תושבי ישראל על מצב המדינה בחברה, בכלכלה ובמדיניות.

אחת מנקודות הגאווה של מרכז טאוב היא בהטרוגניות הדיסציפלינרית והמחשבתית של חוקריו. נעשה בדו"ח מאמץ גדול להניח מסד עובדתי מוצק וייחודי, אך אין כל כוונה להציג פרשנות אחת לעובדות, אלא ההיפך. למשל, הקורא יבחין ביותר מדעה אחת בדו"ח לגבי מצבה של מערכת החינוך ועל הצורך לשנות את גובה הקצבאות. זוהי אחת מאבני היסוד של התפיסה הכוללת במרכז.

הערה לגבי הנתונים של ישראל עליהם התבססנו. קיימת שקיפות ונגישות לנתונים אלקטרוניים בישראל בממדים שהינם נדירים בעולם המערבי. שנתונים, רבעונים וירחונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מופיעים בחינם לשימוש הכל באתר האינטרנט של הלשכה ביחד עם נתונים ועדכונים רבים שאינם בחומר המודפס. גם מחלקות המחקר בבנק ישראל ובביטוח הלאומי פורסות בפני הציבור הרחב את ממצאיהן ואת נתוניהן בקבצי אקסל, כמו הלמ"ס, ומספקות נתונים היסטוריים חינם לכל דורש ולכל חוקר. פתיחות גוברת במשרד האוצר מאפשרת ניתוחים מעמיקים יותר של תקציב המדינה. במשך שנים, מרכז טאוב מפרסם בדו"ח השנתי הזה פרק המנתח את תקציב המדינה. נספח לפרק זה מכיל, גם הפעם, את נתוני חלוקת התקציב לפי תחומים. אנו שמחים להודיע שמהשנה, מרכז טאוב יעמיד לרשות הציבור הרחב – בחינם באתר המרכז – קבצים אלקטרוניים המכילים את נתוני חלוקת התקציב באופן רציף מאז שנות השמונים, ובמקרים מסוימים, מאז שנות השבעים.

זהו הדו"ח הראשון בו אני לוקח חלק פעיל ככותב וכעורך. כניסתי לתפקיד בנובמבר 2008 לוותה בתהליך של התחדשות רחבת היקף במרכז טאוב. הצטרפו אלינו חוקרים ותיקים וצעירים כאחד ורק התחלנו ליהנות מהפוטנציאל הטמון בהם. פרופ' איל קמחי מהפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית הצטרף כסגן מנהל המרכז וראש תכנית המדיניות החדשה בתחום שוק העבודה. פרופ' יוסי שביט מאוניברסיטת תל-אביב הצטרף כראש תכנית המדיניות בתחום החינוך. כולנו הצטרפנו לשני ראשי תחומים ותיקים – פרופ' גיוני גל מהאוניברסיטה העברית הממשיך לעמוד בראש תכנית המדיניות בתחום הרווחה החברתית, ופרופ' דב צ'רניחובסקי מאוניברסיטת בן-גוריון הממשיך לכהן כראש תכנית הבריאות.

גם המועצה הבינלאומית המייעצת של מרכז טאוב החלה לעבור הליך של התחדשות. בין המצטרפים החדשים למועצה של המרכז, שני חתני פרס נובל בכלכלה, הפרופסורים גרי בקר וג'יימס הקמן, המצטרפים לחבר מועצה קודם, חתן פרס נובל בכלכלה, פרופ' לורנס קליין ולחוקרים מובילים נוספים בתחומי מדעי החברה. עימם הצטרף למועצה גם פרופ' אדם גמורן, אחד החוקרים המובילים בעולם בתחום המדיניות החינוך. מדובר בתהליך התחדשות שרק החל ואנו מצפים להצטרפותם של חוקרים מובילים נוספים.



למועצת המנהלים של מרכז טאוב הצטרפו ארבעה חברים בשנה החולפת: הלן אבלס, רן גרוסמן, ג'ף קולבין ומייקל שטיינהרדט. בתקופה כלכלית קשה ביותר שעבר העולם בשנתיים האחרונות, אנו רואים בתמיכה הגדולה שקיבלנו מחברי מועצת המנהלים הוותיקים והחדשים – בראשות קארן וולף וכסלר – זריקת עידוד גדולה מאוד. קל וחומר לגבי התמיכה והסיוע שקיבל מרכז טאוב מארגון הג'וינט, ובעיקר מהעומדים בראשו, יושב הראש ד"ר ארב סמוקלר והמנכ"ל שתמיד נמצא שם בשבילנו, סטיב שווייגר.

את התודה הגדולה ביותר אני חב לצוות הפנימי של מרכז טאוב. שלושה חוקרים חדשים, שגית אזארי, חיים בלייך וקיריל שרברמן הצטרפו לחוקרת הוותיקה, יוליה קוגן, והם מספקים לנו יכולות חדשות וייחודיות בעיבוד וניתוח מאגרי נתונים גדולים וגולמיים. יכולות אלה באות לידי ביטוי שוב ושוב בממצאים החדשים המופיעים בפרקי דו"ח זה. החוקר הבכיר נחום בלס, שכתב אחד מפרקי החינוך בדו"ח, מספק לנו את הרקע, הניסיון והידע הרב שצבר במשך שנים כאחד החוקרים המובילים של מערכת החינוך הישראלית.

דו"ח זה לא היה יכול לצאת ללא המאסטרו, דלית נחשון-שרון, שערכה את הפרקים וארגנה את התהליך מראשיתו ועד לצאת הספר לאור. העין החדה של רותי לרנר, שסייעה לדלית, סיפקה את הגימור בתהליך העריכה. יובל ארז הוא אחד הסטודנטים המוכשרים, ואחד המורים המצטיינים, שהייתה לי הזכות להכיר. יובל בא מאוניברסיטת תל-אביב בתחילת 2009 כדי לנהל את הצד האדמיניסטרטיבי של המרכז, מה שאיפשר לי למצוא את הזמן לעסוק גם במחקר. לורה ברס מנהלת את קשרי החוץ של המרכז ומלמדת אותי, כמנהל חדש, על ההיסטוריה ועל הקשרים שפותחו במהלך השנים. חדוה אלמכיאס הצטרפה למרכז טאוב מספר חודשים אחרי, כמזכירת המרכז, ובזכות מקצועיותה ומסירותה הצלחתי לעבור בשלום את השנה הראשונה. אהרון כהן, האיש הכל יכול, משלים את התמונה של הצוות הפנימי של המרכז.

זו הייתה שנה יוצאת דופן, עם שינויים פנימיים רבים בתקופה כלכלית מאתגרת. רק בזכות עובדי מרכז טאוב, עמיתיו ותומכיו יכולנו לצאת משנה כזו חזקים יותר מאי פעם, עם דו"ח מצב המדינה יוצא דופן באופן הסתכלותו על החברה, הכלכלה והמדיניות של ישראל.

ניתן רק לקוות שלממצאים המפורטים כאן תהיה השפעה על השיח הציבורי ועל ההחלטות המדיניות כדי שאלה תהיינה מושכלות ומבוססות יותר על עובדות.

פרופ' דן בן-דוד  
מנהל מרכז טאוב

ירושלים, אדר תש"ע, מרץ 2010

# דו"ח מצב המדינה

## חברה, כלכלה ומדיניות 2009

---

### תקצירי הפרקים

#### מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל • עמוד 17 דן בן-דוד

זו הייתה שנה לא פשוטה למדינות המערב, ולישראל בכללן. אך ישראל נכנסה למיתון במצב כלכלי טוב יחסית וככל הנראה היא גם יוצאת מהמשבר מהר יחסית. ישראל חוזרת לתוואים ארוכי טווח שאפיינו את המדינה במשך עשורים שלמים ברציפות, תוואים שאינם בני-קימא בטווח הארוך. בתוך ישראל מתקיימים תהליכים דמוגרפיים מהירים מאוד הבאים לידי ביטוי בחלק הולך וגדל של החברה הישראלית שאינו מקבל את הכלים או את התנאים להתמודד בהצלחה במשק מודרני. הפרק מציג את המאפיינים האנומליים של ישראל מבחינת הסיכויים והסיכונים ומציע תכנית אסטרטגית לטיפול שורש מערכת שיוכל ליצר את התפנית.

#### חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל • עמוד 45 דן בן-דוד

גם כאשר מפחיתים מההוצאה הציבורית את ההוצאה הביטחונית הגבוהה מאוד של ישראל, מסתבר שההוצאה האזרחית במדינה הייתה גבוהה מההוצאה האזרחית הממוצעת של מדינות ה-OECD במשך כשני עשורים, מאז מחצית שנות השמונים. אך זה לא מנע משיעורי העוני ואי-השוויון בישראל לגדול הרבה מעבר למקובל במערב. לאן הלך הכסף? פרק זה מראה את החלוקה לפי תחומי הוצאה ולא לפי משרדי הממשלה כמקובל. כאן ניתן לראות את העדיפויות הלאומיות בפועל של ישראל במקום להסתמך על הצהרות.

**מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת • עמוד 103**

דן בן-דוד

הפרק עורך השוואה של מערכת החינוך בעשור האחרון ביחס למדינות ה-OECD. באופן עקבי, רמת ההישגים של ילדי ישראל נמצאת מתחת להישגי הילדים בכל מדינה בקבוצת הייחוס של 25 מדינות ה-OECD במרבית השנים הנסקרות. הפערים בהישגים גדולים יותר מבכל מדינות ה-OECD בכל אחת מהשנים, ורמת ההישגים של התלמידים החלשים ביותר והמצטיינים נמצאת אף היא בתחתית – או קרוב מאוד לתחתית – ההישגים של העולם המערבי. אם ניתן היה לטעון בעבר שלמערכת החינוך לא חסר כסף, השינויים בתקצוב של העשור האחרון מחקו טיעון זה. בסיכום הפרק מוצגות נקודות עיקריות לרפורמה מערכתית בחינוך.

**מערכת החינוך – מבט פנים • עמוד 137**

נחום בלס

ההתפתחויות הדמוגרפיות במערכת החינוך מצביעות על הגעתה אל סף של מעבר למצב בו תלמידי החינוך הממלכתי היהודי יהיו למיעוט מכלל התלמידים. מצב זה מלווה בכך, שהישגי התלמידים הערבים והחרדים במקצועות הליבה אינם עונים על דרישות השוק הגלובלי ומקשים על השתלבותם המלאה בחברה הישראלית. ניצול התקציב על-ידי משרד החינוך – תוך מיקוד על סוגיית ההעדפה המתקנת ואי-השוויון בהקצאת המשאבים בין חלקי המערכת השונים – מצביע על כך, שלמרות קיומה רב-השנים של ההעדפה המתקנת, כחלק בלתי נפרד ממדיניות משרד החינוך, עדיין קיימים פערים משמעותיים בין חלקי המערכת השונים. בסיום הפרק מותווים הצעדים הנדרשים לקידומה של מערכת החינוך בהישגים הלימודיים ובצמצום הפערים.

**שוק העבודה – היום, בעבר ובהשוואה למערב • עמוד 183**

דן בן-דוד

בזמן ששיעורי האבטלה בישראל דומים למוצע ה-OECD, שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים הינם גבוהים מאוד. לא כך הייתה התמונה לפני שלושה עשורים. הפרק מראה כיצד השתנו – לפעמים, השתנו מאוד – דפוסי העבודה בקרב יהודים לא-חרדים, יהודים חרדים וערבים. לא כל מה שנהוג לחשוב על שוק העבודה בישראל מתברר כנכון. הפרק מתאר את הקשר בין חינוך לתעסוקה ולהכנסה ומספק מאפיינים של ממדי החינוך בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות על פי מגדר, מגזר ומידת הדתיות. תופעת העובדים הזרים נסקרת ונערכת השוואה בין תכנית מס ההכנסה השלילי בישראל והתכנית בארה"ב.

**מערכת הביטחון הסוציאלי • עמוד 233**

ג'וני גל

הפרק בוחן את השינויים במערכת הביטחון הסוציאלי, המרכיב הגדול ביותר בהוצאה חברתית של ישראל, בשנים 2008-2010. מערכת זו מתמקדת בהספקת קצבאות לאוכלוסיות מגוונות. על אף הגידול שחל בחלק ממרכיבי המערכת בשנים האחרונות, ההוצאה הכוללת נמוכה מהמקובל במדינות ה-OECD והיא נמוכה במונחי תוצר מהרמה שאפיינה אותה לפני עשור. בתחומים אחדים של הביטחון הסוציאלי אומצו שינויים, המגדילים את הנגישות והנדיבות של הקצבאות, במיוחד ביחס לקשישים ולאנשים עם מוגבלות, ולאחרונה – גם למשפחות עם ילדים ולמובטלים. לעומת זאת, התכניות המיועדות לאנשים החיים בעוני בישראל מוגבלות מאוד בסיוע שהן מעניקות. מוגבלות הסיוע של מערכת הביטחון הסוציאלי בתחומים שונים מצמצמת מאוד את יכולתה להתמודד באופן יעיל עם רמות גבוהות מאוד של אי-שוויון ושל עוני בחברה הישראלית.

**שירותי הרווחה האישיים • עמוד 261**

ג'וני גל

הפרק דן בשירותי הרווחה האישיים בישראל – השירותים המוסדיים והשירותים בקהילה המיועדים לאוכלוסיות מודרות. ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים, המסופקים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים וגורמים לא-ממשלתיים רבים, נמוכה לעומת מרכיבים אחרים של מדינת הרווחה בישראל ומהווה כששה אחוזים מסך ההוצאה החברתית. בשלוש השנים האחרונות חל גידול בתקציב המופנה אל השירותים לאחר דריכה במקום באמצע שנות האלפיים (2002-2006); במקביל חלו שינויים במדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כמתבטא בהרחבת מגמת ההפרטה, מעבר לשירותים שניתן להעניקם בקהילה. בנוסף לכך, לאחרונה סיימה את עבודתה ועדת רפורמה, אשר המליצה על שינויים משמעותיים במערך השירותים החברתיים האישיים, ובניהם הצעה לחקיקת חוק שירותי הרווחה.

**מערכת הבריאות • עמוד 281****דב צ'רניחובסקי**

המשך העלייה בחלקו של המימון הפרטי בסך המימון של מערכת הבריאות והעלייה הנגזרת ממנה בהספקת השירותים הפרטיים הם המאפיינים המרכזיים של המערכת. המימון הפרטי מהווה היום כ-43 אחוז מסך המימון, האחוז הגבוה ביותר לאחר ארה"ב מבין המדינות המפותחות והגבוה ביותר מבין המדינות המעניקות לתושביהן ביטוח בריאות ממלכתי. ה"אמריקניזציה" של מערכת הבריאות מתבטאת בשלב זה בגידול בפערים ובאובדן יעילות, הנמדד באינפלציה המתפתחת במערכת. מציאות זו עדיין איננה מתבטאת במודדים של בריאות הציבור. הפערים הגדלים בין ארה"ב, מצד אחד ומדינות ה-OECD המפותחות (ללא ארה"ב) מצד שני, עלולים לאותת על המצב הצפוי לישראל גם בתחום הישגיה בבריאות האוכלוסייה. על רקע זה בולטים מאמצי הקופות הגדולות להעמיק את פעילותן הממוקדת בנושאים של צמצום פערים.

**הסקר החברתי – 2009 • עמוד 319****נחום בלס ודלית נחשון-שרון**

הסקר החברתי של מרכז טאוב ו"מדד טאוב" מציגים ממד משלים לתמונת המצב החברתי, המוצגת בדו"ח המרכז על מצב המדינה בתחומים השונים. תוצאות הסקר מגלות חברה, שרמת שביעות הרצון שלה מההתפתחויות שחלו בתחומים החברתיים בשנה האחרונה נמוכה לעומת השנה שעברה. הציבור ער להתרחבות הפערים הכלכליים-החברתיים, וסבור שהמשלה, למרות כל הציפיות המופנות כלפיה, איננה תורמת לסגירת הפערים אלא אף להעמקתם הנוספת. הציבור סבור, שהשגשוג הכלכלי היטיב בעיקר עם האוכלוסייה המבוססת ופחות עם האוכלוסייה החלשה. בשנים האחרונות נפגע הביטחון החברתי של הציבור גם מהתגברות תחושת החשיפה לאלמות.

# מבט מאקרו

## על המשק והחברה בישראל

---

דן בן-דוד\*

### 1. מדיניות ציבורית וצמיחה כלכלית

המשבר שפקד את הכלכלה העולמית במהלך השנה האחרונה הזכיר לא מעט את השפל הגדול. במהלך 12 החודשים הראשונים של השפל הגדול, ירד הייצור התעשייתי בכ-13 אחוז, ירידה כמעט זהה לזו של 12 החודשים הראשונים של המשבר הנוכחי (Eichengreen and O'Rourke, 2009). בסופו של דבר, בשפל הגדול המשיך התוצר לרדת וכעבור שלוש שנים מתחילתו, חלה נפילה כוללת של קרוב ל-40 אחוז בייצור התעשייתי העולמי.

הנסיגה בשוקי המניות בעולם בסוף השנה הראשונה לשפל הגדול הגיעה לכ-20 אחוז. הפעם הירידה בתום 12 החודשים הראשונים הייתה חריפה בהרבה והגיעה לכ-40 אחוז. בזמן כתיבת דברים אלה, ישנם סימנים לבלימת הירידה בשוקי המניות במשבר הנוכחי. חשוב להדגיש, שהמשבר ההוא התקדם בגלים, ובתום שלוש שנים, שווי המניות בשוקי העולם היה נמוך בכ-70 אחוז מערכן ערב המשבר. אחד מלקחי המדיניות הגדולים מהשפל הגדול היה בתחום המסחר הבינלאומי. מדינות שראו גידול ניכר ומהיר בשיעורי האבטלה נקטו במדיניות של סגירת גבולות ליבוא, בכוונה להגן על עובדיהן – ובפועל העצימו את הפגיעה במדינות האחרות. נוצרו מלחמות סחר, אשר צמצמו באופן ניכר את הסחר העולמי ורק הרעו מצב שכבר היה חמור ממילא.

---

\* אני מודה לשגית אזארי, לחיים בלייך, ליוליה קוגן ולקיריל שרברמן על הסיוע הרב בארגון והכנת הנתונים. תודה גם לנחום בלס, לדלית נחשון-שרון, לפרופ' איל קמחי ולפרופ' יוסי שביט על ההערות וההצעות.



כפי שניתן לראות בתרשים 1, במהלך שלוש השנים הראשונות של השפל הגדול, ירד היקף הסחר העולמי בכ-30 אחוז. הפעם, המשקיים המערביים פועלים ביחד כדי למזער את נזקי המשבר – עם שיתופי פעולה בין ממשלות והתייעצויות בין בנקים מרכזיים. למרות זאת, הירידה בהיקף הסחר בשנה האחרונה הייתה חדה אף יותר מאשר בזמן השפל הגדול. במהלך השנה הראשונה של השפל הגדול הייתה ירידה של פחות מ-9

אחוזים בסחר העולמי – בזמן שבשנה הראשונה של המשבר הנוכחי חלה בו ירידה של כ-15 אחוז. במחצית השנייה של 2009 נבלמה הירידה בסחר העולמי, וייתכן אף שינוי כיוון.

השוואה ישירה בין ישראל לבין מדינות ה-G7 (ארה"ב, קנדה, יפן, הממלכה המאוחדת, צרפת, גרמניה ואיטליה) משקפת התנהגות דומה ביצוא, עם שיפורים קצת יותר גדולים ביצוא הישראלי עד סתיו 2008 וירידות כמעט זהות של כ-30 אחוז במחצית הראשונה של 2009 (תרשים 2). מרכיב גדול ביצוא של ישראל הינם היהלומים, שנפגעו במיוחד – בתור מוצר שנחשב למותרות בשימושו הלא-תעשייתיים. אך גם ללא יהלומים, חלה ירידה של למעלה מ-20 אחוז ביצוא הסחורות של ישראל.

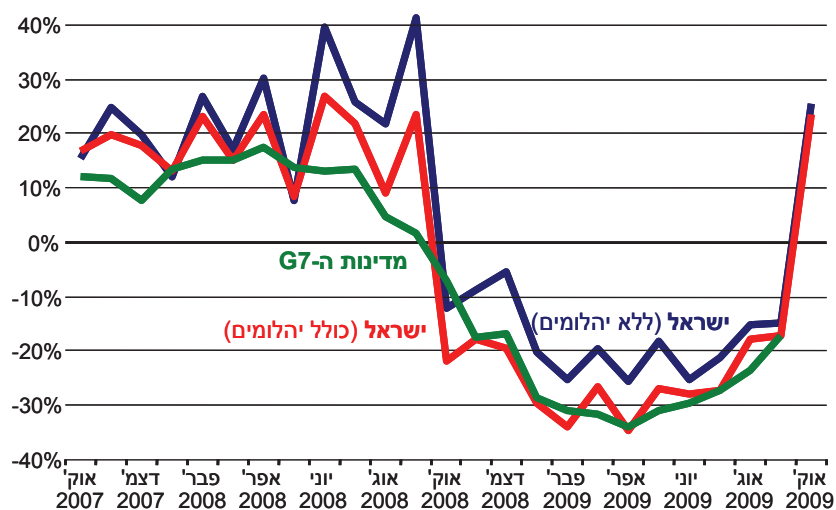
ההשלכות של ירידה חדה ביצוא של מדינה קטנה כגון ישראל כמורות בדרך-כלל במידה ניכרת לעומת ההשלכות של ירידה דומה ביצוא של מדינה גדולה, היות שמדינה קטנה זקוקה הרבה יותר לפתיחות לעולם, כדי ליהנות מיתרונות לגודל שקיימים במדינות גדולות. ב-2007 היווה יצוא הסחורות והשירותים של ארה"ב

כשמינית מסך הייצור האמריקאי, ובצרפת ובממלכה המאוחדת – כרבע מסך הייצור. אך בישראל, שאוכלוסייתה אינה די גדולה כדי להפוך את הייצור של מוצרים רבים לכדאי, התלות ביצוא לעולם הרחב גורמת לכך שב-2007 הגיע היצוא ל-43 אחוז מהתמ"ג. לכן, לירידה כה חדה ביצוא של ישראל יש השלכות ניכרות על היקף הייצור הכולל במשק – וכנגזרת מכך, על היקף התעסוקה בארץ.

## תרשים 2

### שינויים ביצוא סחורות: ישראל ומדינות ה-G7

יצוא בכל חודש לעומת החודש המקביל בשנה הקודמת

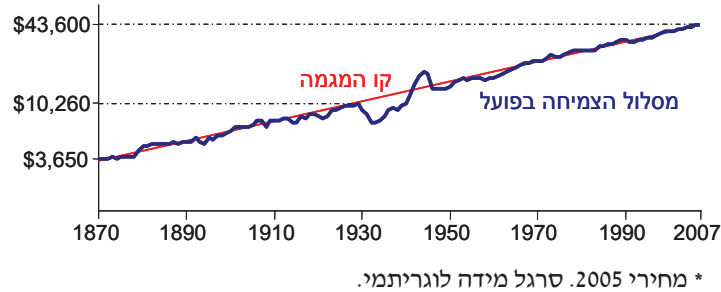


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית ישראל.  
נתונים: OECD והלמ"ס.

בסופו של דבר, ייצאו המשקים המובילים בעולם ובישראל מהמשבר החמור ויחזרו למסלול הצמיחה שאפיין אותם שנים רבות, לתוואי צמיחה בת-קימא של כל אחד מהם. אחת מהעובדות המאפיינות צמיחה בת-קימא במרבית המדינות היא היציבות הרבה של קצב צמיחה שנתי לאורך זמן. דוגמא קלסית לכך היא מסלול הצמיחה האמריקאי ב-140 השנים האחרונות (תרשים 3). למרות השפל הגדול – הנראה בבירור בתרשים – ותקופת הגאות יוצאת הדופן שבאה לאחר מכן, חזר המשק האמריקאי למסלול ארוך הטווח שלו כאילו לא היו משברים.



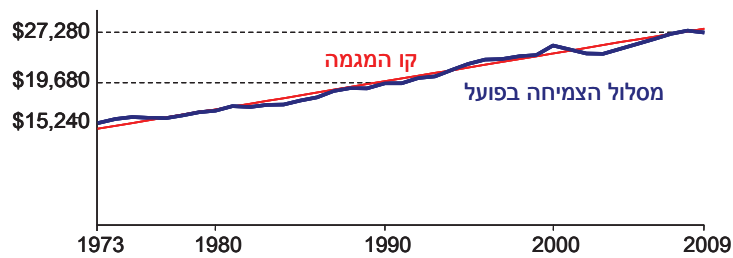
תרשים 3  
**מסלול הצמיחה של ארה"ב**  
 תוצר לנפש\*, 1870-2007



\* מחירי 2005. סרגל מידה לוגריתמי.  
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: ה-Maddison וה-BEA.

גם מסלול הצמיחה של ישראל מאופיין בצמיחה יציבה למדי (תרשים 4). למרות מלחמות, אינפלציה תלת-ספרתית ועלייה בסדר גודל של כחמישית מאוכלוסיית המדינה בפרק זמן של שנים בודדות – אירועים יוצאי דופן כל כך, שמעט מאוד מדינות חוו אפילו אחד מהם – ניתן לראות בבירור, שאלה אינם הגורמים העיקריים הקובעים את מסלול הצמיחה של מדינה. השאלה היא, מה כן קובע צמיחה בת-קימא – למשל, האם זה מזל, כגון הימצאותם של משאבי טבע בתוך גבולות המדינה, או מדיניות?

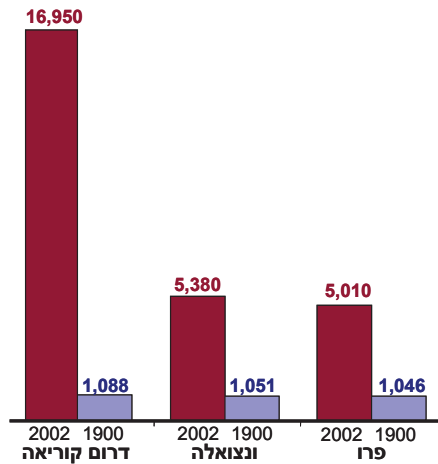
תרשים 4  
**מסלול הצמיחה של ישראל**  
 תוצר לנפש\*, 1973-2009



\* מחירי 2005. סרגל מידה לוגריתמי.  
 \*\* קו המגמה לשנים 1973-2000 ואקסטרפולציה ל-2001-2009.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## תרשים 5

רמת החיים ב-1900 וב-2002  
תוצר לנפש (בדולרים של 2002)\*

\* לפי יחס כוח הקנייה.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: ה-Maddison והבנק העולמי.

קוריאה נטולת הנפט, הנמצאת במצב ביטחוני לא פשוט, הצליחה להגיע לרמת חיים, הגבוהה פי שלושה כמעט מזו שהושגה בפרו ובוונצואלה (אגב, רמת החיים בישראל, שהייתה גבוהה מזו של קוריאה ב-422 אחוז ב-1965, הייתה גבוהה לעומתה ב-15 אחוז בלבד ב-2004).

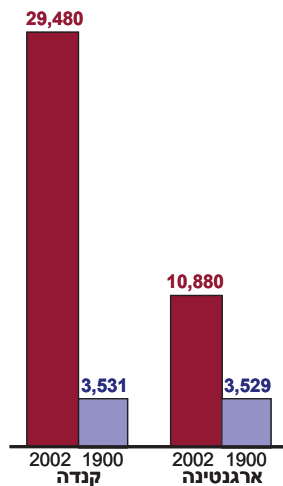
שתי דוגמאות נוספות, ממדינות שהחלו את דרכן בתנאים די דומים, שהתבססו על אוכלוסיות מהגרים ומרחבים טבעיים ענקיים והיו בין המדינות העשירות של תחילת המאה ועשרים: קנדה וארגנטינה (תרשים 6). כעבור מאה שנה, רמת החיים בקנדה עלתה כמעט פי שלושה מזו של ארגנטינה – ורק אחת מהמדינות נכללות במועדון המדינות המפותחות ביותר היום.

לא מדובר רק בהבדלים בין מדינות ובין תרבויות. אימוץ מדיניות, המשקפת שינויים משמעותיים בעדיפויות לאומיות, יכול לאפשר למדינה לעבור ממסלול ארוך טווח אחד למסלול ארוך טווח אחר. דוגמא בולטת לכך הינן שש המדינות, שהקימו

מספר דוגמאות יכול להמחיש את העליונות של מדיניות, המשקפת עדיפויות לאומיות, לעומת מזל ומשאבי טבע בקביעת רמת החיים במדינה ובקביעת קצב צמיחתה.

בתרשים 5 מוצגות שלוש מדינות, שהחלו את המאה ועשרים ברמות חיים כמעט זהות, קצת יותר מאלף דולר לאיש (במונחי דולרים של 2002) בכל אחת מהן בשנת 1900. במהלך המאה שחלפה מאז, השפעת הנפט על התוצר לנפש בוונצואלה כמעט שאיננה מורגשת לעומת מה שאירע בפרו נטולת הנפט, ושתי המדינות התחילו את המאה ה-21 ברמות חיים מאוד דומות. לעומתן, דרום

תרשים 6  
**רמת החיים ב-1900 וב-2002**  
 תוצר לנפש (בדולרים של 2002)\*



\* לפי יחס כוח הקנייה.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: ה-Maddison והבנק העולמי.

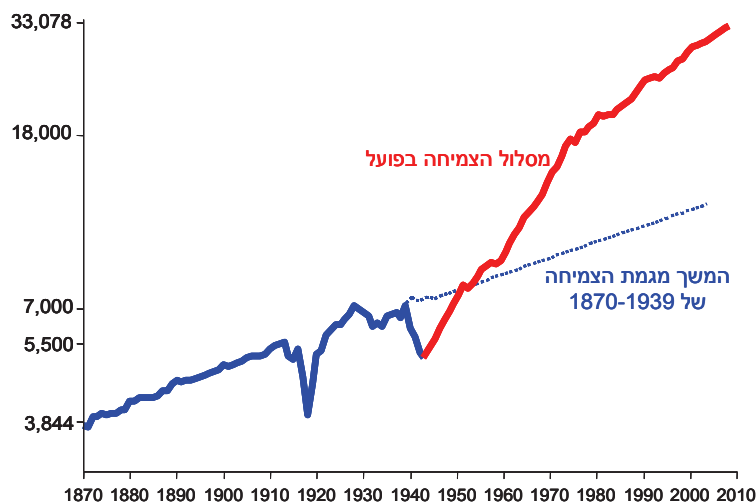
את השוק האירופי המשותף אחרי מלחמת העולם השנייה – מה שגדל מאוד מאז והפך עם השנים לאיחוד האירופי של היום.

תרשים 7 מדגים את הצמיחה באחת מאותן מדינות, בלגיה (דוגמאות דומות נוספות ניתן לראות ב: Ben-David and Loewy, 1998). מדובר במדינה יחסית קטנה ומפוצלת, בת חמישה מיליון תושבים ב-1870, שבעה וחצי מיליון תושבים ערב פרוץ מלחמת העולם הראשונה, ו-10.6 מיליון ב-2007. הנתונים בתרשים מתחילים בשנת 1870 ומראים מסלול צמיחה קבוע למדי במהלך

עשרות שנים, עד פרוץ מלחמת העולם הראשונה. המשק הבלגי נפגע קשות במלחמה, עם ירידה של שליש בתוצר לנפש, מהרמה ששררה ב-1913 ועד לתחתית ב-1918. בלגיה השתקמה לאחר מלחמת העולם הראשונה, וכפי שניתן לראות בתרשים, חזרה להמשך של אותו מסלול צמיחה, שאפיין אותה בין 1870 עד 1913 – כאילו לא הייתה כלל מלחמה.

ב-1940, לאחר 70 שנה של צמיחה בת-קימא, שכללו תנודות חדות סביב המגמה – במיוחד בתקופת מלחמת העולם הראשונה – צנח שוב התוצר לנפש בבלגיה, עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. הקו המקווקו בתרשים 7 מראה את הנתוב המשוער של מגמת הצמיחה בין 1870 עד 1939. אילו הייתה בלגיה חוזרת לתוואי הצמיחה שאפיין אותה במהלך 70 השנים שקדמו למלחמת העולם השנייה, אז מסלול הצמיחה בפועל היה צריך לחזור לאחור המלחמה אל הקו המקווקו. אך בבלגיה חלה תפנית לאחר המלחמה.

תרשים 7  
**מסלול הצמיחה של בלגיה**  
 תוצר לנפש בדולרים\*, 1870-2007



\* מחירי 2005. סרגל מידה לוגריתמי.

מקור: דן בן-דוד ומיכאל לוי, 1998.

אחד הלקחים הבולטים מהשפל הגדול הייתה הכרה בחשיבות של מעבר למסחר בינלאומי חופשי עד כמה שניתן. כאשר האמריקאים הציעו סיוע באמצעות תכנית מרשל למדינות אירופה אחרי מלחמת העולם השנייה, הם התנו את מתן הסיוע בשינויים מהותיים בכל הקשור לסחר בין המדינות. מעבר מדינות באירופה למסחר חופשי ביניהן חייב בניית תשתיות פיזיות ואנושיות שלא היו כדוגמתן בעבר. שינויים אלה בתשתיות עמדו מאחורי התפנית בצמיחה בת-הקימא של בלגיה לאחר מלחמת העולם השנייה.

המדינה עברה למסלול צמיחה תלול יותר – המשקף קצב צמיחה שנתי גבוה יותר – ורמת החיים בבלגיה היום הינה גבוהה. במקום תוצר לנפש של כ-13,000\$ בשנת 2007, כפי שהיה מתקבל אילו המדינה הייתה ממשיכה לצמוח לאורך המסלול הקודם, הגיע התוצר לנפש ל-33,078\$ (במחירי 2005 לפי יחס כוח קנייה). קצב הצמיחה השנתי הממוצע של התוצר לנפש בבלגיה בין 1870 ו-1939 היה 0.9 אחוז. לעומת זאת, קצב הצמיחה של בלגיה מאז 1973 הינו 2.0 אחוזים בשנה.

במילים אחרות, רמת החיים שם היום גבוהה פי שניים וחצי ממה שהייתה יכולה להיות אילו לא השינוי במגמה, והיא ממשיכה לצמוח בקצב שנתי העולה על פי שניים מהקצב שאפיין את המדינה במהלך 70 שנה. שינויים מהותיים במדיניות עשויים לגרום לא רק להבדלים גדולים בין מדינות, אלא לייצר שינויים משמעותיים במסלולי צמיחה שהינם לכאורה קבועים לאורך עשורים שלמים ברציפות. לאור ההשפעה של מדיניות על רמות חיים ועל קצב הצמיחה, איך נראה המסלול הישראלי המופיע בתרשים 4 בראייה בינלאומית ובמבט ארוך טווח עוד יותר?

## 2. צמיחה כלכלית בישראל

ב-14 במאי 1948 חיו במדינת ישראל עם הקמתה 805,600 תושבים. עם פתיחת שער המדינה, נוצר מצב כלכלי כה קשה, "תקופת הצנע", שהיה צורך להנהיג קיצוב במצרכים בסיסיים. עד סוף 1960, אוכלוסיית ישראל מנתה 2,150,400 תושבים, בהם 971,000 עולים – רבים חסרי כל – שהגיעו בתריסר השנים שחלפו מהכרזת העצמאות. עד סוף 1971 הגיעו עוד 414,700 עולים ואוכלוסיית המדינה חצתה את קו ה-3 מיליון. הגידול הדמוגרפי בשנים אלה נמשך למרות מלחמות כוללות מדי עשור ופיגועים רבים.

למרות כל זאת, הפנתה המדינה משאבים רבים – מהמעט שעמדו לרשותה – לבניית תשתיות פיזיות ואנושיות. לא רק כבישים ויישובים נבנו בארץ אלא גם אוניברסיטאות. בתום שניים וחצי עשורים בלבד, היו בישראל שבע אוניברסיטאות מחקר, שבתחומים מסוימים כבר הגיעו אל מעטפת הידע האנושית.

העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל ב-25 השנים הראשונות לקיומה באו לידי ביטוי בקצב צמיחה כלכלית יוצא דופן. התוצר לנפש צמח בממוצע שנתי של 5.5 אחוזים בין 1950 ל-1972, יותר מכפול מהמקובל במדינות המערב באותה תקופה. רמת החיים בארה"ב ב-1950 הייתה גבוהה מרמת החיים בישראל ב-128 אחוז. עד 1973, הפער בין שתי המדינות הצטמצם ל-39 אחוז.

למדינות הנמצאות קרוב לחזית הטכנולוגית, הדרך העיקרית להעלאת רמת החיים היא על-ידי המצאות. היות שקל יותר לחקות (imitate) מלהמציא (innovate), אז פוטנציאל הצמיחה של מדינות, הנמצאות הרחק מהחזית הטכנולוגית, יכול להיות גבוה יותר מזה של מדינות הנמצאות קרוב לחזית – בתנאי שמניחים יסודות תשתיתיים המאפשרים לתושבי המדינה לקלוט וליישם ידע קיים. אך הדבר איננו

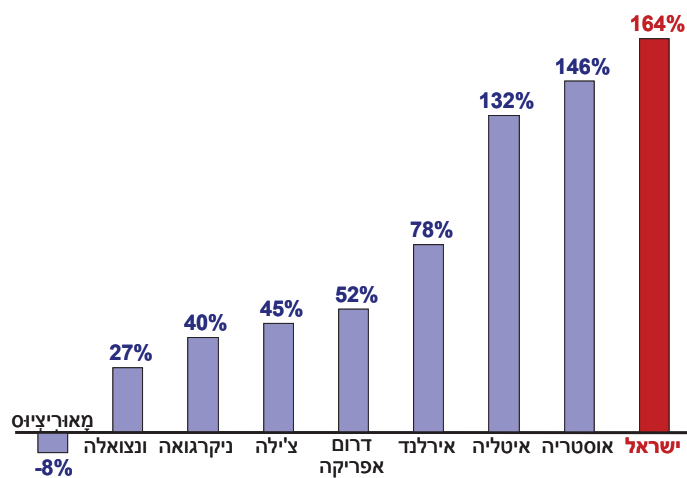
מובטח. בפועל, מדינות עניות ככלל אינן צומחות מהר יותר ממדינות עשירות. רק מדינות בודדות מצליחות לעשות זאת.

תרשים 8 מראה עד כמה יוצאת דופן הייתה הצמיחה הכלכלית של ישראל בין השנים 1955 ו-1972. התרשים משווה את ישראל לכל המדינות בעלות רמת חיים דומה ב-1955 – כלומר, נכללות בהשוואה כל המדינות עם תוצר לנפש בטווח של 20 אחוז מעל או מתחת לתוצר לנפש בישראל בשנת 1955. עד 1972, עלתה רמת החיים בישראל יותר מכל שאר המדינות שהיו דומות לה בתחילת התקופה.

תרשים 8

### צמיחה כלכלית, 1955-1972

השוואת מדינות עם תמי"ג לנפש דומה לישראל בשנת 1955\*



\* תמי"ג לנפש, מחירים קבועים מתואמים לפי יחס כוח קנייה, עבור מדינות עם תמי"ג לנפש שהיה ב-1955 בטווח של 20% מזה של ישראל.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: עיבוד מנתוני ה-Penn World Tables, ה-OECD והלמ"ס.

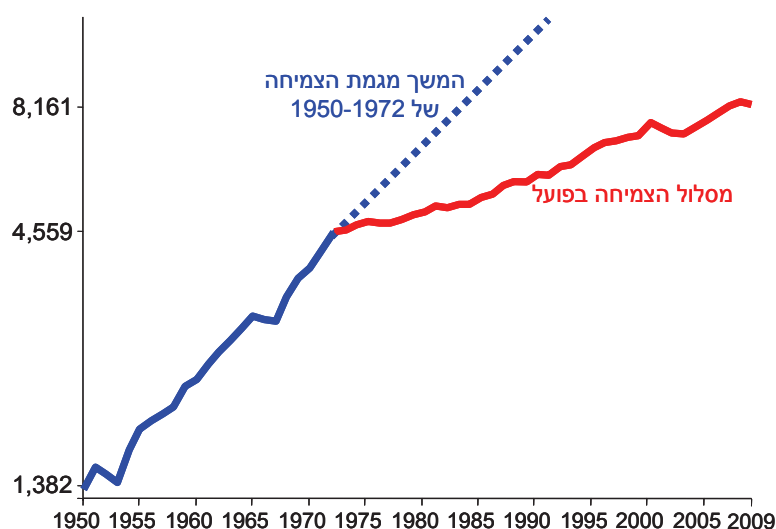
ב-1973 חלה תפנית משמעותית בתהליך הצמיחה של ישראל (תרשים 9). עד אז, המדינה הלכה וסגרה במהירות את הפערים בינה לבין המדינות המובילות במערב. מאז, חל שינוי. מסלול הצמיחה מ-1973 הינו שטוח הרבה יותר, מה שמשקף קצב צמיחה שנתי איטי של 1.6 אחוזים בתוצר לנפש. מדובר במעבר למסלול צמיחה יציב

למדי ששרד מלחמות, אינפלציה תלת-ספרתית וגל עלייה, שהגדיל את אוכלוסיית המדינה בחמישית בפחות מעשור. כל אלה גרמו לתנודות סביב המגמה, אך לא שינו את התוואי.

תרשים 9

### מסלול הצמיחה של ישראל

תוצר לנפש בשקלים, במונחים חודשיים\*, 1950-2007



\* מחירי 2008. סרגל מידה לוגריתמי.

מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (2003) מעודכן.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס).

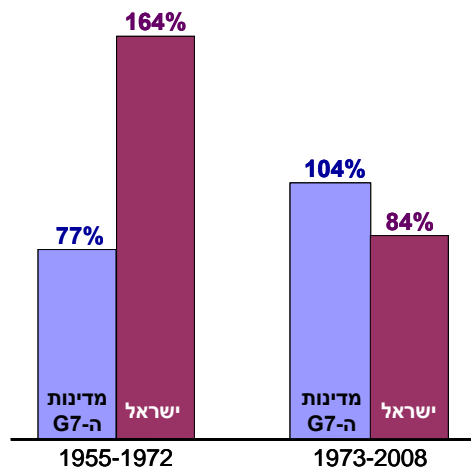
מאז 1973, רמת החיים בישראל אמנם עולה, אך במונחים יחסיים היא נסוגה בעקביות לעומת רמות החיים של המדינות המובילות בעולם. יש לכך השלכות שליליות הולכות וגוברות, לא רק על הסיכויים שאזרחים ממדינות אלה יחליטו לעלות לישראל, אלא גם על הסיכויים שאזרחים ישראלים במקצועות מבוקשים יחליטו לעזוב. לא כל אחד קם ומהגר מסיבות הקשורות לרמת ההכנסה, אך ככל שגדל הפער באפשרויות ההשתכרות בין מדינות, נחצה סף ההכנסות של יותר ויותר

ישראלים, שעבורם השיקול הכלכלי הופך למכריע. סוגיית בריחת המוחות אינה הולכת להיפתר בעתיד הנראה לעין – גם אם יופנו התקציבים הדרושים למקומות הרלוונטיים – כל עוד מדינת ישראל ממשיכה לסגת לאחור במונחים יחסיים. את ההבדלים בשיעורי הצמיחה ניתן לראות בתרשים 10. בשנים שקדמו ל-1973, ישראל צמחה מהר יותר לא רק מהמדינות שהיו דומות לה בתחילת התקופה. היא צמחה מהר יותר ממרבית מדינות העולם. בהשוואה לשבעת המשקים המערביים המובילים, קצב הצמיחה בישראל בשנים 1955-1972 היה יותר מכפול מהמוצע למדינות ה-G7. מאז, רמת החיים באותן מדינות – שמרביתן היו עשירות מישראל ב-1973 – יותר מהכפילה את עצמה בזמן שרמת החיים בישראל עלתה ב-84 אחוז בלבד.

תרשים 10

### צמיחה כלכלית בישראל ובמדינות ה-G7

צמיחה מצטברת בתמ"ג לנפש\*



\* תמ"ג לנפש במחירים קבועים, מתואמים לפי יחס כוח הקנייה.

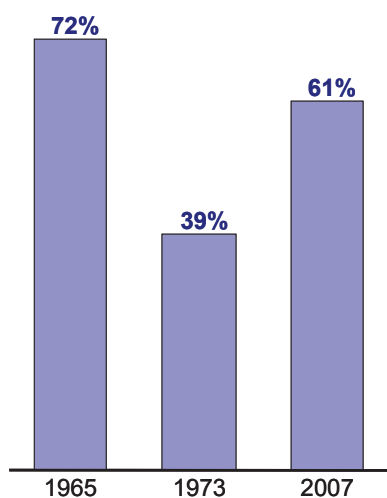
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: עיבוד נתוני ה-Penn World Tables, ה-OECD והלמ"ס.



כפי שניתן לראות בתרשים 11, הפער בין ארה"ב לישראל, שהצטמצם מאוד עד שנות השבעים, הולך וגדל מאז. אם ב-1973 רמת החיים בארה"ב הייתה גבוהה מזו של ישראל ב-39 אחוז, ב-2007 גדל הפער ל-61 אחוז והוא מתקרב למה שהיה לפני מלחמת ששת הימים.

תרשים 11

**הפער בין רמת החיים  
בארה"ב ובישראל\***



\* ההפרש באחוזים בתמ"ג לנפש, לפי יחס כוח הקנייה.

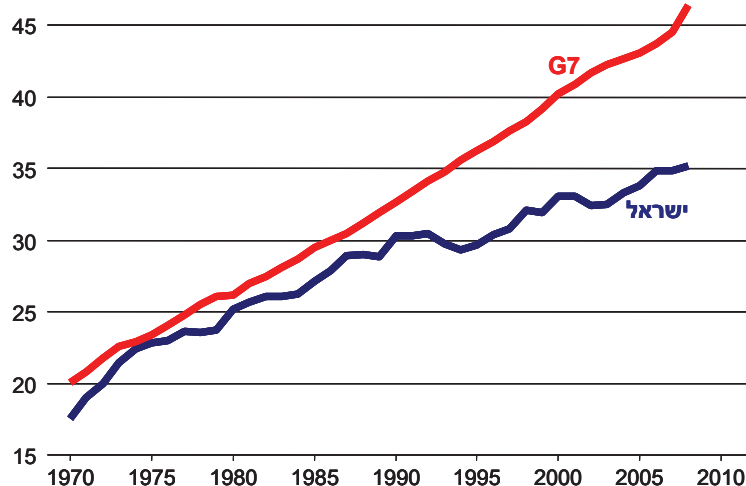
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: עיבוד נתוני ה-Penn World Tables, ה-OECD והלמ"ס.

### 3. האירוניה

למעשה, תמונת הנסיגה היחסית של ישראל לעומת המדינות המובילות, מאז שנות ה-70, אף חריפה עוד יותר כאשר מחדדים את המבט. המפתח העיקרי לצמיחה בת-קימא בתוצר לנפש הוא הפריון. מדד אחד מקובל לפריון הוא התוצר לשעת עבודה או "פריון עבודה". ישראל הלכה והתקרבה למדינות ה-G7 עד אמצע שנות ה-70, כאשר העובד הממוצע באותן מדינות ייצר רק 2.3 אחוזים יותר לשעה מהעובד הישראלי. מאז (תרשים 12), פריון העבודה ב-G7 התרחק בהתמדה בהשוואה לפריון העבודה בישראל ובשנת 2008, היה גבוה ממנו ב-32 אחוז. באותה שנה, ייצר העובד האמריקאי בשעה 49 אחוז יותר מהעובד הישראלי. כאשר מכל עובד – בממוצע – יוצאת יותר תפוקה, אין זה פלא, שבתמורה ישנה יותר הכנסה לעובד.

תרשים 12

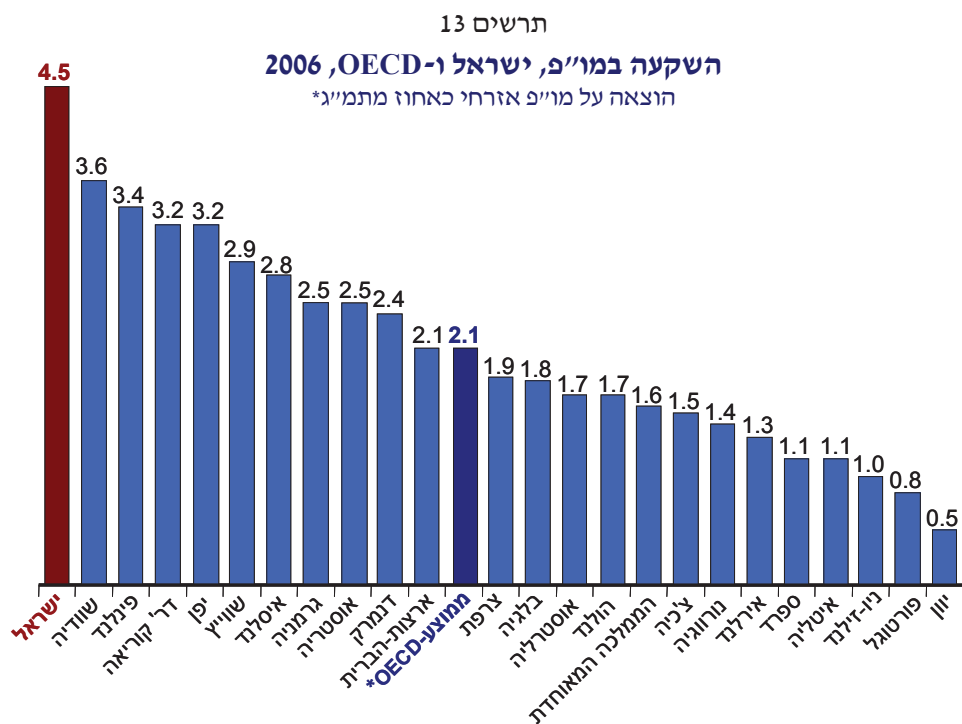
**פריון עבודה, 1970-2008**  
תוצר לשעת עבודה בדולרים\*



\* תמ"ג לשעת עבודה, מחירי 2005, לפי יחס כוח קנייה.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד נתוני הלמ"ס, בנק ישראל וה-OECD.

הממצאים הישראליים הבעייתיים בפריזון העבודה נמצאים בסתירה לממצא אחר – היתרון הישראלי בהמצאות ובחדשנות. ישראל משקיעה הרבה מאוד במחקר ובפיתוח. בזמן שמדינות ה-OECD משקיעות בממוצע 2.1 אחוזים מהתוצר שלהן במו"פ אזרחי, ישראל משקיעה 4.5 אחוזים. שיעור זה גבוה מכל אחת ממדינות ה-OECD (תרשים 13), יותר מכפלים מממוצע ה-OECD, וכרבע יותר משוודיה, המדינה המובילה בתחום מבין מדינות ה-OECD.

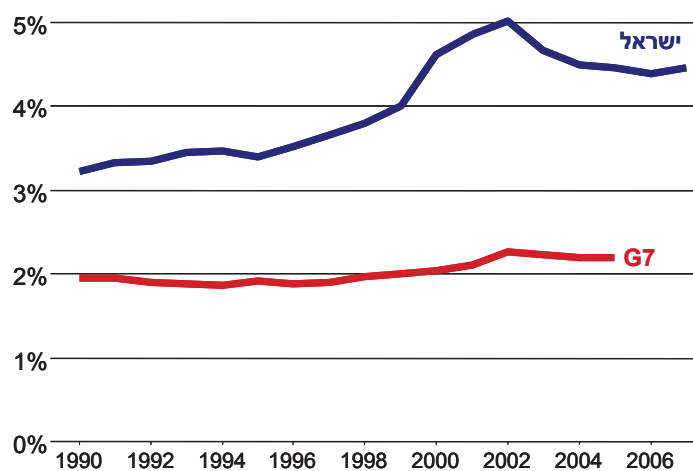


\* ממוצע ל-30 מדינות OECD.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד נתוני הלמ"ס, משרד התעשייה והמסחר ומשרד האוצר.

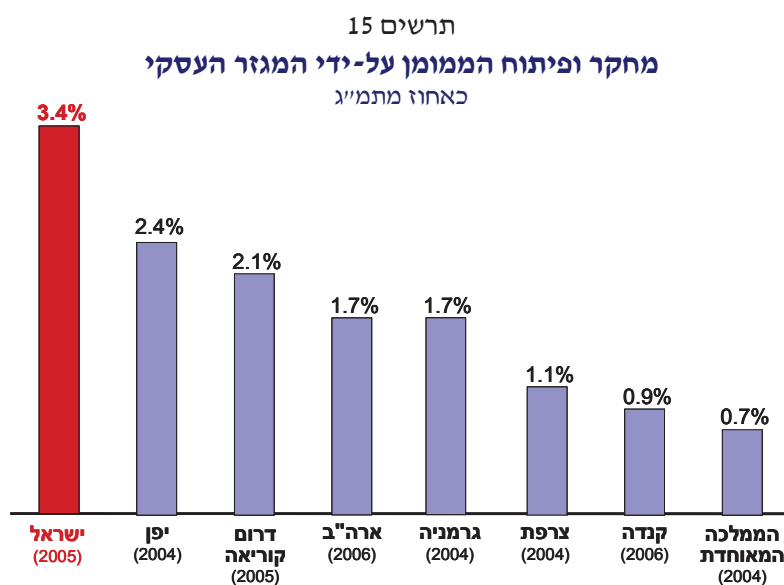
בהשוואה מול מדינות ה-G7, שרמת חייהן וכן הפרייון לעובד שלהן הולכים ומתרחקים מהרמות המקבילות בישראל, ניתן לראות, שאחוז התוצר המופנה למו"פ אזרחי ב-G7 נשאר יחסית קבוע, בסביבות 2 אחוזים מאז 1990 (תרשים 14). בישראל, לעומת זאת, ההשקעה כאחוז מהתוצר הייתה גבוהה בשני-שליש לעומת ה-G7 ב-1990, וב-2005 – כבר הגיעה ליותר מכפליים מההשקעה של ה-G7. במהלך תקופה זו, עיקר המימון של המו"פ האזרחי עבר אל המגזר העסקי. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בשנת 1993, 36 אחוז מהמחקר והפיתוח בישראל מומן על-ידי המגזר העסקי. ב-1997, חלקו של המגזר העסקי הגיע ל-56 אחוז וב-2005 – ל-76 אחוז מהמימון. נתונים אלה חריגים לעומת המקובל במדינות אחרות.

תרשים 14  
מו"פ אזרחי כאחוז מתמ"ג, 1990-2007



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: ה-National Science Board וה-OECD.

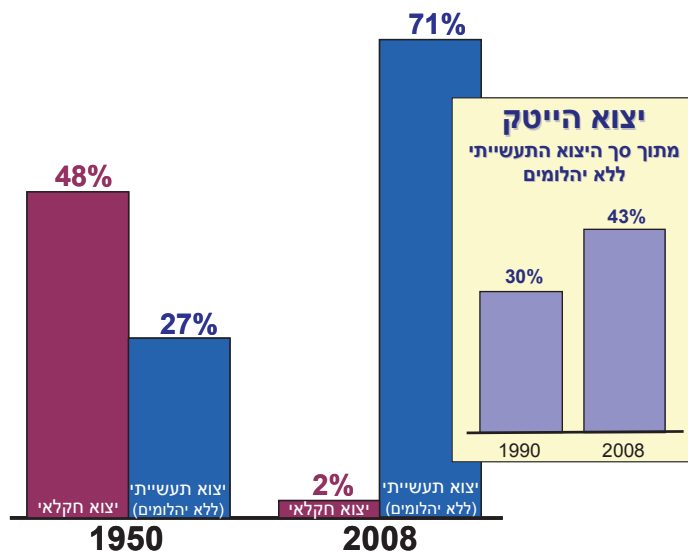
כפי שניתן לראות בתרשים 15, המו"פ שממומן על-ידי המגזר העסקי בממלכה המאוחדת נמוך מאחוז אחד של התוצר. בצרפת ובקנדה, מדובר בכאחוז אחד, ובארה"ב ובגרמניה היחס בין ההשקעות של המגזר העסקי במו"פ לבין התוצר מגיע ל-1.7 אחוז. בשתי מדינות אסיה המובילות בתחום המו"פ, דרום קוריאה ויפן, מימון המו"פ על-ידי המגזר העסקי מגיע ל-2.1 ול-2.4 אחוזים מהתוצר, בהתאמה. בישראל, מימון המגזר העסקי מגיע ל-3.4 אחוזים מהתוצר, שזה 42 אחוז יותר מאשר ביפן, הנמצאת במקום השני מבין המדינות שמשקיעות סכומים גדולים במו"פ.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס, ה-National Science Board וה-OECD.

ההשקעות במו"פ משקפות שינויים דרמטיים שחלו במבנה המשק הישראלי מאז קום המדינה. ב-1950, היווה היצוא החקלאי קרוב למחצית מכלל היצוא של ישראל (תרשים 16). מאז, גדל היצוא החקלאי פי 9 במונחים ריאליים, אך חלקו מסך היצוא ירד ל-2 אחוזים בלבד. זוהי התפתחות טבעית, אם כי מואצת למדי, של תהליך הצמיחה בכל מדינה. משקים עניים מתמקדים יותר בתחום החקלאי. ככל שהם צומחים, המשקים עוברים לתעשיות קלות – כגון טקסטיל – ובמעלה סולם הצמיחה, הם עוברים לתעשיות כבדות יותר, לשירותים ולייצור מתוחכם.

תרשים 16  
**מבנה היצוא של ישראל על פני זמן**  
 כל מרכיב כאחוז מסך היצוא



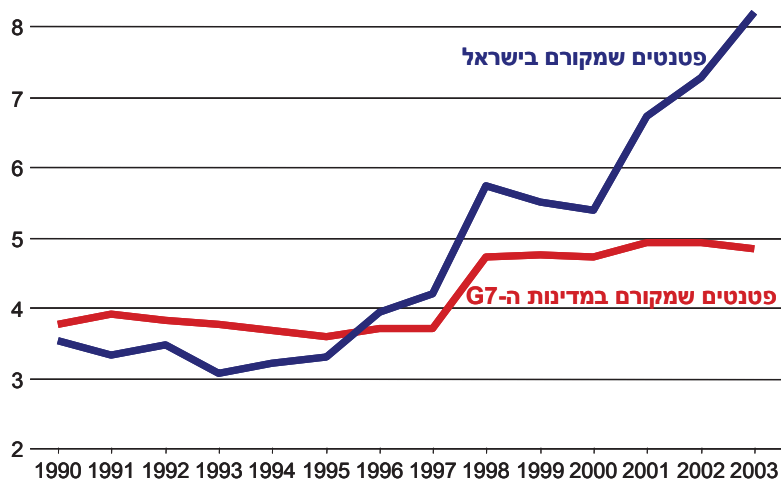
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

הגרף הקטן בתוך תרשים 16 מראה את מהירות השינוי בתוך המשק הישראלי, שעבר מחקלאות לתעשייה, ובשני העשורים האחרונים שינה מאוד את תמהיל היצוא התעשייתי לכיוון ההייטק.

ההשקעות בהשכלה הגבוהה ובמו"פ החלו לתת פירות. מדד חשוב ליצירתיות ולהמצאות הינו מספר הפטנטים הנרשם על שם הממציאים. ה-National Science Board בארה"ב מנהל רישום של הפטנטים שאושרו בארה"ב. כאשר גודלו של התוצר המקומי הגולמי משקף את יכולתה הכוללת של מדינה, מעניין להשוות את מספר הפטנטים שהוענקו על-ידי ארה"ב לממציאים מהמדינות השונות עבור כל מיליארד דולר תמ"ג במדינות המקור.

אם מתמקדים רק בשבעת המשקים המובילים במערב, ניתן לראות בתרשים 17 שב-1990 יחס הפטנטים לתמ"ג בישראל היה נמוך ב-6 אחוזים מיחס הפטנטים לתמ"ג ב-G7. במהלך כחצי עשור, לא חלו שינויים מהותיים ביחס הפטנטים-תמ"ג בישראל וב-G7 – ובמקרה של ה-G7, יחס זה עלה רק במקצת אחר-כך. אך מאמצע שנות ה-90, מטפס יחס הפטנטים-תמ"ג של ישראל במהירות ובעקביות. ב-2003 (השנה האחרונה בה מופיעה ישראל בנתוני ה-NSB האמריקאי) יחס הפטנטים-תמ"ג בישראל היה גבוה ב-69 אחוז ממוצע ה-G7.

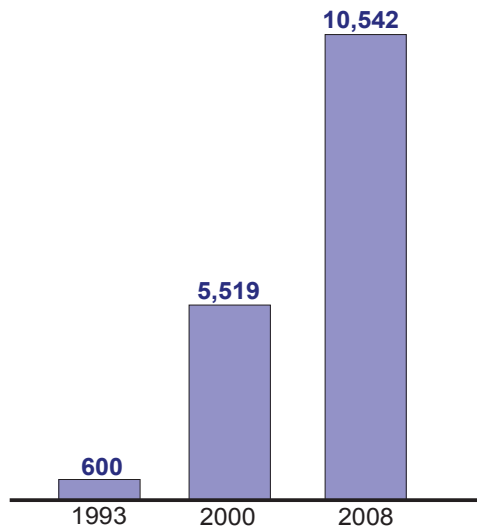
תרשים 17  
**פטנטים שאושרו בארה"ב, 1990-2003**  
 מספר פטנטים לכל מיליארד דולר תמ"ג\*



\* פטנטים אמריקאים שאושרו, לפי מדינת האם של הממציא המופיע ראשון, דולרים קבועים של 2000, לפי יחס כוח קנייה.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: ה-National Science Board והבנק העולמי.

תרשים 18  
השקעות זרות ישירות בישראל  
מיליוני דולר



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

חדשנות והמצאות הן המפתח, והתמורה לא איחרה לבוא. בשנת 1993, הסתכמו ההשקעות הישירות של זרים בישראל בהיקף של 600 מיליון דולר (תרשים 18). כעבור שבע שנים, בשיא בועת ההייטק, הגיעו ההשקעות הזרות הישירות ל-5.5 מיליארד דולר. בשנה שעברה, זרמו לישראל 10.5 מיליארד דולר כהשקעות זרות ישירות.

מצד אחד ישראל משקיעה הרבה מאוד במחקר ופיתוח ומוכיחה, שבתחומים מסוימים היצירתיות והחדשנות שלה עולות על אלו של המשקים המובילים והעשירים במערב. מצד שני, הפיריון והצמיחה הכלכלית במדינה הינם בנסיגה במונחים יחסיים.

מה המקור לסתירה יוצאת הדופן הזו?

כאן טמון אחד מהיסודות העיקריים של תהליך הצמיחה. כדי שרמת החיים תעלה – קרי, כדי שהכנסתו של עובד תגדל – הכמות המיוצרת על-ידו חייבת לגדול אף היא. זה יקרה רק כאשר התשתיות הפיזיות והאנושיות מאפשרות זאת. כבישים צפופים משמע עלויות שינוע גבוהות ופיריון נמוך. רמת השכלה נמוכה וידע דל משמע יכולת נמוכה של העובד לייצר הרבה – ורמת ההשתכרות בהתאם. ככל שמשק צומח, גדל הביקוש בו לידיים מיומנות, משכילות ולתשתיות פיזיות משופרות.

השאלה היא, אם כן, איך נראה ההיצע של כוח האדם, שהחברה הישראלית מעמידה מול הביקושים של המשק הישראלי? הפרק על שוק העבודה בהמשך הספר עוסק בכך בהרחבה. נתוני אי-השוויון והעוני מצביעים על כך שהחברה הישראלית



אינה עומדת בביקושים לכוח אדם מיומן ומשכיל של משק מודרני. בזמן שהביקוש לעובדים מיומנים ומשכילים הולך וגדל, הולך וקטן – במונחים יחסיים – הביקוש לעובדים שאינם מיומנים או משכילים. אך בישראל, האוכלוסייה הלא-מיומנת והלא-משכילה גדולה מאוד והיא ממשיכה לגדול – בקצב מהיר יותר משאר הקבוצות באוכלוסייה. ואם אין בכך די, המדינה מייבאת עוד מאות אלפי עובדים זרים לא מיומנים מחו"ל, מה שתורם להגדלת ההיצע של הלא-מיומנים במקום לפעול להקטינו.

לכן, גם כאשר ישנם תחומים מסוימים שבהם המשק הישראלי יכול להתחרות בהצלחה עם כל משק אחר, המשקולת הגדולה של האוכלוסייה הלא-מיומנת נכנסת לחישוב הממוצע הארצי. מתברר שהתחומים המתקדמים של המשק הישראלי אינם מצליחים לבדם לקרב את המדינה לרמת חיים מערבית, אלא ההיפך. האוכלוסייה הלא-מיומנת הגדולה מושכת את מסלול הצמיחה הארצי כלפי מטה ואין זה מקרי, שהתרשימים הקודמים הצביעו על מסלול צמיחה נמוך יותר ושטוח יותר מזה של המשקים המערביים המתקדמים.

#### 4. אי-שוויון ועוני

לא רק מסלול הצמיחה נפגע מהיעדר יכולת התמודדות במשק פתוח ותחרותי של אוכלוסיות גדולות – וגדלות – בחברה הישראלית. תשתיות אנושיות ופיזיות, שהיו יכולות לאפשר לקבוצות אלה לקלוט וליישם ידע היו תורמות לא רק להגברת היכולת הלאומית לפתח, להתפתח ולצמוח, הן היו מסייעות מאוד גם ברמה האישית. רמתן הבלתי מספקת של אותן תשתיות תרמה לא-מעט להגברת ממדי אי-השוויון והעוני בחברה הישראלית.

השיח הציבורי מתמקד באי-שוויון ובעוני בהכנסות נטו – כלומר, אחרי שהובאו בחשבון תשלומי העברה והמסים. שיח זה חשוב למדי, אך הוא מפספס את עיקר הבעיה, תמונת אי-השוויון והעוני האמיתית הנגזרת מהיכולות בפועל של החברה הישראלית. תמונה זו באה לידי ביטוי באי-שוויון ובעוני לפי הכנסות ברוטו, לפני שנפרסת רשת הביטחון של תשלומי העברה ומסים.

אין ויכוח לגבי חיוניותה של רשת הביטחון החברתית, וחלק לא מבוטל מספר זה מתמקד בה, אך היא נפרסת כדי למנוע את מלוא חומרת המצב שהיה נוצר כתוצאה מהיעדר טיפול שורש בבעיות העיקריות – בעיות שגורמות לשיעורי אי-השוויון והעוני הגבוהים בהכנסות ברוטו. תרשים 19 מראה את הגידול המתמיד

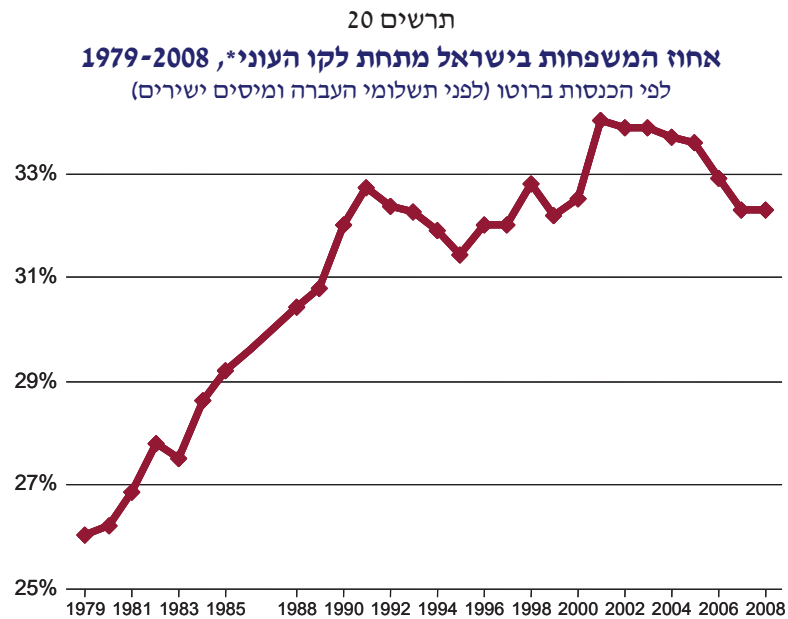
באי-שוויון בהכנסות ברוטו מאז סוף שנות השבעים. בשנים האחרונות, מסתמנת בו ירידה. מוקדם עדיין לדעת אם מדובר בעצירת הגידול באי-שוויון – ואולי אף בשינוי מגמה – או שמדובר רק בעוד תנודה סביב מגמה רב-עשורית עולה.



\* נתוני 1979 מותאמים לסדרה החדשה, הכוללת עצמאיים (עם מזרח י-ם).

מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה, 2003 (מעודכן).  
נתונים: עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי.

תמונת העוני נראית דומה (תרשים 20). בסוף שנות השבעים, אחוז המשפחות שהיו חיות מתחת לקו העוני, אלמלא מערכות הרווחה והמסים, היה קצת יותר מרבע. בשנים האחרונות, כשליש מהמשפחות בארץ נמצאות מתחת לקו העוני לפי הכנסתן ברוטו. גם בתמונת העוני השנים האחרונות מסמנות התנהגות שונה מהמגמה הרב-עשורית. כמו באי-שוויון, ייתכן שמדובר בשינוי מגמה, אך ייתכן גם, שמדובר רק בתיקון ובחזרה לאותה מגמת עלייה.



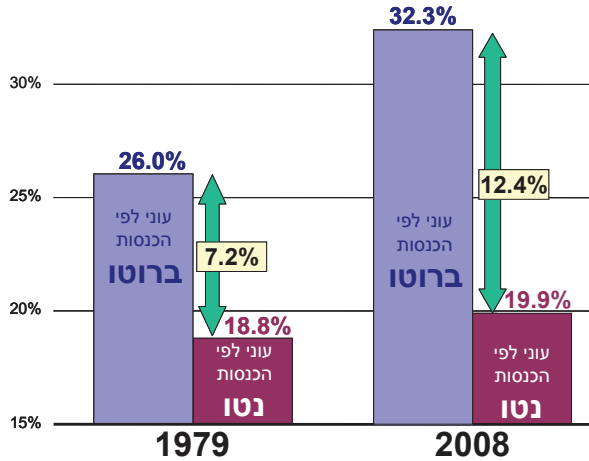
\* סדרה ישנה עד 1997 מותאמת לסדרה חדשה כוללת עצמאיים (עם מזרח י-ם).

מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה, 2003 (מעודכן).  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

כאשר שיעורי אי-השוויון והעוני עולים בהכנסות ברוטו, ישנו צורך להעביר סכומים הולכים וגדלים למשפחות העניות – לא כדי להקטין את ממדי אי-השוויון והעוני בהכנסות נטו, אלא כדי למנוע מאותו גידול בהכנסות ברוטו מלבוא לידי ביטוי בהכנסות נטו.

תרשים 21 מראה את שיעורי העוני ב-1979 וב-2008 לפי הכנסות ברוטו ולפי הכנסות נטו. בזמן ששיעורי העוני לפי הכנסות ברוטו גדלו מ-26 אחוז ב-1979 ל-32 ב-2008, הצליחו מערכות תשלומי העברה והמס להקטין במידה ניכרת את ממדי העוני לפי הכנסות נטו. שיעורי העוני לפי הכנסות נטו גם נמוכים יותר – אם כי הם עדיין בין הגבוהים בעולם המערבי – והם גם לא עלו באותה מידה כמו שיעורי העוני לפי הכנסות ברוטו.

תרשים 21  
**אחוז מכלל המשפחות באוכלוסייה  
 החיות מתחת לקו העוני\***



\* נתוני 1979 מותאמים לסדרה החדשה, הכוללת עצמאיים (עם מזרח ים).

**מקור:** דן בן-דוד, רבעון לכלכלה, 2003 (מעודכן). נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח לאומי.

התופעה המשולבת הזו, של גידול בעוני לפי הכנסות ברוטו לצד שינוי קטן בהרבה בעוני לפי הכנסות נטו (תמונה דומה בתרשים 20 לגבי השינויים באי-שוויון בהכנסות ברוטו לעומת נטו) משקפת שני סוגים של נטל ההולכים וגוברים מאז שנות השבעים. הנטל הראשון הוא נטל חברתי גדול מאוד. אם ב-1979, 7 אחוזים מהמשפחות בישראל נזקקו לסיוע כדי לשמור את אפן מעל לקו העוני, אז ב-2008 נזקקו 12 אחוז לסיוע כדי לעלות מעל לקו העוני. התלות הגוברת

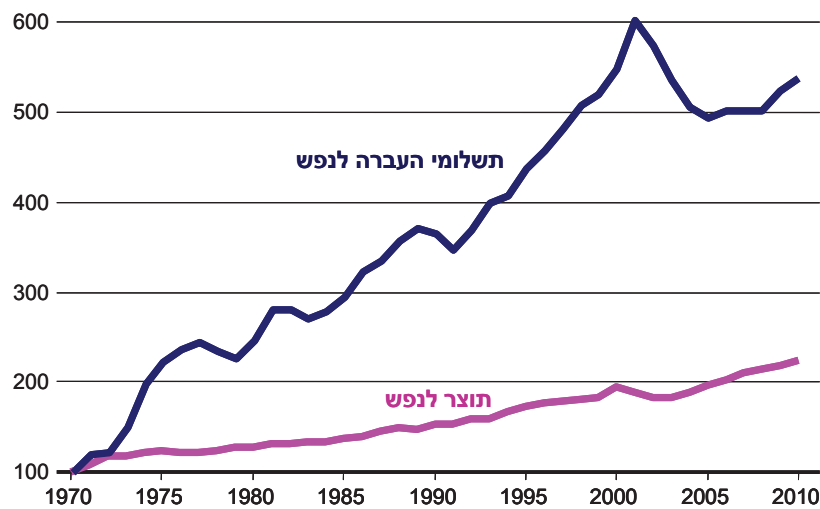
הזו בסיוע שימנע עוני בהכנסות נטו גורמת לתסכול ולהתמרמרות ההולכים וגדלים עם הגידול בתלות.

הנטל השני הוא הנטל הכלכלי. נדרשים סכומים הולכים וגדלים, לא כדי להקטין את ממדי העוני, אלא כדי למנוע מהגידול בעוני לפי הכנסות ברוטו מלבוא לידי ביטוי בגידול בעוני לפי הכנסות נטו. זהו מצב שאינו בר-קימא בטווח הארוך – והוא הראה סימני שבר בשנים האחרונות.

תשלומי ההעברה ששולמו על-ידי המדינה גדלו בהתמדה בארבעת העשורים האחרונים (תרשים 22). מ-1970 עד 2001, בזמן שרמת החיים גדלה ב-89 אחוז, תשלומי העברה לנפש (כלומר, אחרי שמנטרלים גם את הגידול באוכלוסייה וגם את האינפלציה) גדלו ב-484 אחוז, כלומר פי 5.4 יותר מהגידול ברמת החיים במהלך אותה תקופה. גל הטרור הגדול והמיתון העמוק בתחילת העשור הנוכחי הביאו לקיצוץ משמעותי בסכומים. אמנם צפויה עלייה מסוימת בתשלומי ההעברה ב-2009

וב-2010, לקיצוץ הגדול של תחילת העשור הייתה השפעה לא-מבוטלת על שיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו. כפי שניתן לראות בתרשים 19, הקיצוץ החד בתשלומי ההעברה לווה בגידול משמעותי באי-שוויון בהכנסות נטו בעשור זה – על אף ירידה באותן שנים באי-שוויון בהכנסות ברוטו. למעשה, הציבור נחשף בשנים האחרונות לגידול באי-שוויון בהכנסות ברוטו, שהוסתר במשך עשורים על-ידי הגידול הרב בתשלומי ההעברה.

תרשים 22  
**שינויים בתשלומי העברה לנפש ובתוצר לנפש, 1970-2010**  
 בסיס 1970=100 (מחירים קבועים)



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי והלמ"ס.

לאור מגמות ארוכות טווח של גידול בעוני ובאי-השוויון בהכנסות ברוטו, הדרך להקטנת ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו לא יכולה להיות על-ידי גידול אינסופי בתשלומי העברה. חיזוקה של רשת הביטחון החברתית, חשוב ככל שזה יהיה, אינו יכול להוות תחליף למדיניות שתכוון לטיפול שורש בבעיות המבניות שגורמות לאי-השוויון ולעוני בהכנסות ברוטו להיות כל-כך גבוהים. טיפול שורש מחייב בניית תשתיות אנושיות ופיזיות הולמות, שיקנו לחלקים גדולים יותר בחברה הישראלית כלים ותנאים להתמודדות במשק מודרני.

## 5. סיכום

שלושה משתנים מרכזיים מאפיינים כל חברה – רמת החיים הכללית, שיעורי העוני וממדי אי-השוויון. כאשר ישנה בעיה עם אחד המשתנים, החברה נמצאת בסכנת משבר. כאשר מדובר בבעיות בכל שלושת המשתנים, וכאשר מדובר בבעיות שאינן נפתרות – ואולי אף מחריפות בהתמדה במשך עשורים שלמים ברציפות – הרי שהחברה נמצאת על מסלול שאינו בר-קימא בטווח ארוך.

רמת החיים בישראל אינה מצליחה לסגור את הפער עם המדינות המפותחות במערב, אלא ההיפך הוא הנכון. למרות ההייטק, הרפואה וההשכלה הגבוהה, הנמצאים במעטפת הידע האנושית, רמת החיים בישראל הולכת ונסוגה, במונחים יחסיים, מרמות החיים במדינות המערביות המובילות מאז שנות השבעים – תופעה שרק תגדיל את הירידה מהארץ (בן-דוד, 2008, מרחיב בנוגע לבריחת מוחות אקדמיים בישראל).

שיעורי אי-השוויון והעוני בישראל הינם בין הגבוהים במערב. כל עוד המדינה אינה נוקטת במדיניות מערכתית להקטין את אי-השוויון והעוני במקור – כלומר, לפי הכנסות ברוטו – היא תיאלץ לפרוס רשת ביטחון חברתית הולכת וגדלה, כדי למנוע מיותר ויותר משפחות ליפול מתחת לקו העוני. מדובר בסכומים הולכים וגדלים, שהמדינה לא תוכל להמשיך לממן לנצח.

הסיבה העיקרית לכל שלוש הבעיות היא שחלק הולך וגדל של החברה הישראלית אינו מקבל את הכלים ואת התנאים להתמודדות במשק פתוח, תחרותי ומתקדם. אם אין בכך די, חלק זה של החברה גדל מהר יותר מהחלק שצריך לממן את רשת הביטחון החברתית.

פתרון שורש צריך לכלול שלושה מעגלי מדיניות – ברמה האישית, ברמה הסביבתית, וברמה האסטרטגית. אלה מפורטים במסמך שהוציא מרכז טאוב במאי 2009 לממשלה והכנסת החדשות: "תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל". להלן עיקרי התכנית:

### • מדיניות המעגל הראשון: יצירת תמריצים ומתן כלים

שיעור הישראלים שאינם מועסק הינו מהגבוהים בעולם המערבי. סיבה מרכזית לכך, אם כי לא היחידה, קשורה לתמריצים. לחלק לא-מבוטל מהאוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים ניתנת האפשרות לבחור באי-עבודה כדרך חיים. גם כאשר רוצים לעבוד, לרבים חסרים הכלים הבסיסיים להתמודד במשק מודרני, תחרותי ופתוח. צריך לשדרג באופן משמעותי את היכולות האישיות של האוכלוסייה בגיל העבודה על-ידי הגברת ההשכלה וההכשרה המקצועית.

סוגיית התמריצים משפיעה לא רק על ההיצע של עובדים אלא גם על הביקוש. למעסיקים בתחומים שונים קיימת האפשרות לבחור בעובדים שאינם ישראלים במקום שיצטרכו להתמודד עם האוכלוסייה הישראלית ולייצר בהתאם ליתרונותיה היחסיים של המדינה. חוקי עבודה המוטלים לטובת העסקת זרים, בצירוף אכיפה רופפת, יוצרים בועת רווחיות מלאכותית התורמת אף היא להעדפת זרים על פני ישראלים.

תמריצים נמוכים לחפש עבודה ולהעסיק מהווים כשלי שוק שעל מדינת ישראל להתמודד עימם כדי שיותר ישראלים יועסקו וכדי שפריון העבודה של מועסקים אלה יגדל ויאפשר מתן שכר גבוה יותר.

• **מדיניות המעגל השני: יצירת סביבה תומכת ומסייעת**

גם כאשר קיימים תמריצים לעבוד ולהעסיק, וגם כאשר ניתנים לעובדים כלים התואמים את הצרכים של משק תחרותי, קיימים עדיין כשלים סביבתיים המקשים על היציאה לעבודה. כדי שעובדים, שהם הורים לילדים – במיוחד עובדים בשכר נמוך – יוכלו לצאת לעבוד, צריכה להיות מסגרת איכותית, נגישה וזולה, שתאפשר להורים רבים יותר לצאת לעבוד.

כמו כן, מדינת ישראל זקוקה לתשתית תחברתית שתאפשר לכל עובד פוטנציאלי להגיע במהירות ובעלות נמוכה למקומות עבודה באחת מן הערים הגדולות – מערכת של רכבות וכבישים ההולמת מדינה מהעולם הראשון. יש להשלים תשתית זו במערך שירותים שיקלו על היציאה לעבודה ועל הקמת והפעלת עסקים.

• **מדיניות המעגל השלישי: תכנית אסטרטגית רב-שנתית**

בזמן שההדגשים בשני המעגלים הראשונים הינם בטיפול סימפטומטי, מדיניות המעגל השלישי עוסקת בטיפול שורש בסוגיות העיקריות. בין השאר, מדובר ברפורמות מערכתיות בתחומי החינוך, אכיפת החוק והממשל. כשלים מהותיים בכל שלושת התחומים מייצרים חסמים אסטרטגיים מהשורה הראשונה המכבידים מאוד על החברה והמשק בישראל. הגברת השקיפות בכל הנוגע להוצאות ציבוריות ולפעילויות ציבוריות הם צעדים משלימים חיוניים ביותר.

חשוב להדגיש, שלצעידה במשך עשורים לאורך תוואים יציבים, שאינם בני-קימא בטווח הארוך, ישנן השלכות קיומיות שאינן תיאורטיות בלבד. ההיסטוריה המודרנית כוללת דוגמאות רבות, המראות כיצד מדיניות ציבורית יכולה לבנות מדינה – אך גם לפגוע בה. בזמן שבמקומות אחרים, מדינה יכולה לפשוט את הרגל כתוצאה ממדיניות שגויה ולקום אחר-כך לתחייה, הנסיבות הסביבתיות בהן נמצאת ישראל אינן מעידות על כך שנפילה כלכלית-חברתית הינה חלופה שהמדינה תוכל לשרוד מבחינה ביטחונית – עם כל המשתמע מכך לגבי הצורך הדחוף בתכנית מערכתית לאומית לשינוי התוואים ארוכי הטווח.



## מקורות

- בן-דוד, ד' (2003). התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל, רבעון לכלכלה, מרץ, 27-46.
- בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות.
- נספחים סטטיסטיים, תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי. *סקירה שנתית*, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.
- Angus, M. (1995). *Monitoring the World Economy: 1820-1992*. Paris: OECD.
- Ben-David, D. (2008). "Brain Drained", CEPR Discussion Paper No. 6717, February.
- Ben-David, D. and Loewy, M. B. (1998). "Free Trade, Growth and Convergence". *Journal of Economic Growth*, 3, 143-170, July.
- Eichengreen, B., and O'Rourke, K. H. (2009). "A tale of two depressions". Research based policy analysis and commentary from leading economists. VOX–September.
- Heston, A., Summers, R., and Aten, B. (2006). Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September.
- OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>.
- U.S. Bureau of Economic Analysis, *Surveys of Current Business*. Different years.
- U.S. National Science Board (2006). *Science and Engineering Indicators*, Appendix Tables.
- World Bank (2007). *World Development Indicators*.

# חלוקת התקציב

## תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל<sup>1</sup>

דן בן-דוד\*

### 1. ההוצאה הציבורית – בעבר והיום

מדוע שיעורי העוני ואי-השוויון בישראל כה גבוהים ומה גרם לעלייתם במהלך העשורים האחרונים? איך קרה שלמרות קיומן של קבוצות באוכלוסייה, המייצרות וממציאות ברמה של מעטפת הידע האנושית, פריון העבודה בישראל וכן קצב הצמיחה הכלכלית שלה הולכים ונסוגים בהתמדה ממדינות ה-G7, המובילות את העולם המערבי (ראה פרק המאקרו בפתח הספר)? האם תקציב הביטחון בישראל היה כה גדול, שההוצאה הציבורית האזרחית פשוט לא הספיקה במהלך השנים, כדי להתמודד עם בעיותיה המרכזיות של המדינה בתחום החברתי והכלכלי: בחינוך, בתעסוקה, בבריאות וברוחה (הרחבה בפרקים הרלוונטיים בהמשך)?

פרק זה עוסק בהוצאה הציבורית של ישראל ובהקצאתה. בפרק תוצג תמונת ההתפתחות של ההוצאה הציבורית, רמתה הכוללת והרכבה היום ובעבר, תוך ניתוח סדר העדיפויות הלאומי בישראל והמגמות החברתיות-כלכליות שהביאו למצב הנוכחי.

<sup>1</sup> הלוחות המלאים נמצאים בנספח לפרק זה.

\* פרק זה לא היה יכול להיכתב בלי יוליה קוגן. זה שנים שיוליה אוספת, בוחנת, ממיינת, מארגנת ומכינה את לוחות תקציב המדינה של מרכז טאוב במסירות ובדייקנות. אני מודה לה מאוד על הסיוע הרב ועל הערותיה. תודה רבה גם לחיים בלייך, לשגית אזארי ולקיריל שרברמן על איסוף ועדכון הנתונים והכנת הגרפים, ולנחום בלס, לפרופ' גיוני גל, לדלית נחשון-שרון ולפרופ' איל קמחי על ההערות וההצעות.

מתוך 11 השנים, שבין מלחמת יום הכיפורים ב-1973 ובין שנת השיא של האינפלציה ב-1984 (בה הגיע שיעור האינפלציה ל-445 אחוז בשנה), בשבע מתוכן ההוצאה הציבורית של ישראל עלתה על 70 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של המדינה. לאחר החלת תכנית הייצוב להורדת האינפלציה, ההוצאה הציבורית בישראל ירדה לממוצע של 53.4 אחוז במהלך שני עשורים, מ-1985 ועד 2004. מדובר בהוצאה ציבורית גבוהה למדי ביחס למדינות מערביות אחרות, אם כי התחושה הרווחת אצל רבים הייתה שעל אף שההוצאה גבוהה יותר בישראל, ההוצאה האזרחית שנותרה לאחר הפחתת ההוצאה הביטחונית היא בכל זאת קטנה במידה ניכרת מהממוצע המערבי.

תרשים 1 משווה את ההוצאה הציבורית של ישראל לעומת מדינות ה-OECD. ההוצאה הממוצעת של 53.4 אחוזי תוצר בישראל במהלך השנים 1985-2004 אכן הייתה גבוהה מההוצאה ב-OECD של 41.3 אחוזי תוצר באותה תקופה. כמו כן, ההוצאה הממוצעת לביטחון בישראל (10.4 אחוז) הייתה גבוהה במידה ניכרת מההוצאה לביטחון ב-OECD (2.8 אחוזים). אך לאחר הפחתת ההוצאה לביטחון מההוצאה הכוללת בישראל וב-OECD, ההוצאה האזרחית בישראל (43.0 אחוזי תוצר) עדיין גבוהה ב-4.6 אחוזי תוצר מההוצאה האזרחית ב-OECD (38.4 אחוז מהתוצר).

כדי להמחיש עד כמה הוציאה ישראל יותר מה-OECD לתחום האזרחי במשך שני העשורים, אפשר להעריך כספית את ההוצאה האזרחית העודפת של ישראל לעומת ממוצע ה-OECD על-ידי הכפלת התוצר הישראלי בכל שנה בהפרש בין ההוצאה האזרחית בישראל ובין ההוצאה האזרחית ב-OECD בכל אחת מהשנים. היקף ההוצאה האזרחית העודפת של ישראל לעומת ממוצע ה-OECD בשנים 2004-1985 הסתכם ב-363.9 מיליארד שקלים במחירי 2008, קרוב למחצית מסך התוצר בשנת 2008 (725.1 מיליארדי שקלים). במילים אחרות, המגמות ארוכות הטווח של ישראל בעשורים האחרונים, ששיקפו צמיחה נמוכה, עוני ואי-שוויון גבוהים ביחס ל-OECD, לא נבעו מהוצאה אזרחית נמוכה לעומת ה-OECD, אלא משימוש אחר – לעומת ה-OECD – בתקציבים האזרחיים.

כתוצאה מהוצאה ציבורית גבוהה, שלא כוסתה לחלוטין על-ידי הכנסות ממסים וממקורות נוספים, נוצרו גירעונות תקציביים בכל שנה. מימון גירעונות אלה חייב לקיחת הלוואות והחזרים שנתיים לא רק של הקרן אלא גם של הריבית. תשלומי הריבית מהווים מעין "קנס" על אי-יכולתה, או אי-רצונה, של ישראל לחיות במסגרת האמצעים העומדים לרשותה. לקיחת הלוואה הינה מוצדקת כאשר מדובר

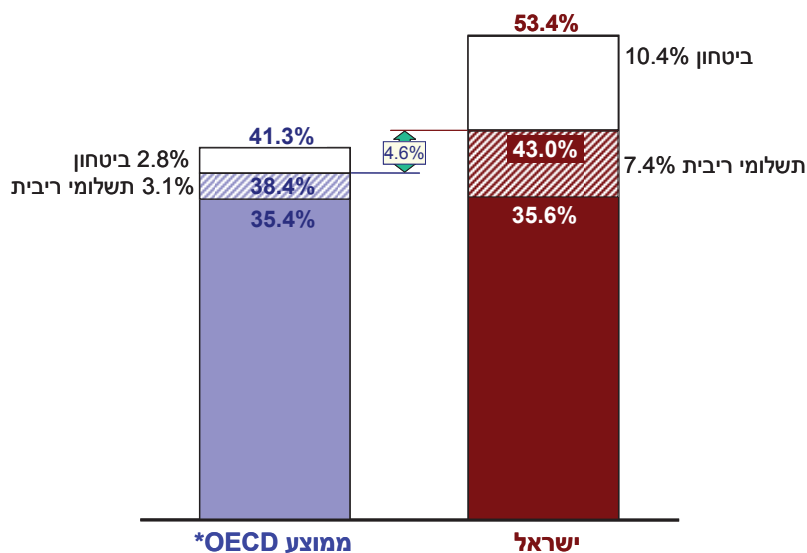
בשימוש לצורך בניית תשתית שתשמש גם את הדור הבא – ולכן יש היגיון שהדור הבא גם ישתתף במימון הפרויקט.

אך כאשר מדובר בפרויקטים של תשתיות במהלך התקופה הזו, ישראל פיגרה באופן משמעותי לעומת מדינות ה-OECD. בתחום תשתית התחבורה, לדוגמא, הצפיפות שנוצרה על כבישי ישראל הגיעה לפי שלושה מממוצע ה-OECD, בזמן שבארץ היו רק כמחצית מכלי הרכב לנפש לעומת ה-OECD (בן-דוד, 2003). לקיחת הלוואות כדי לממן הוצאות שוטפות שאין להם סממנים של השקעות תשתיות משמעותה גלגול התשלום על מה שנהנים ממנו רק בהווה, לפתחו של הדור הבא שלא יזכה ליהנות מההוצאה, אך יצטרך לשלם על כך מכספו.

### תרשים 1

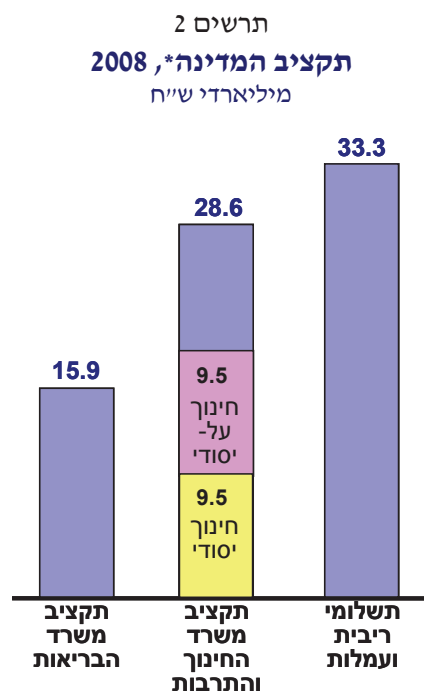
#### סך ההוצאה הציבורית, 1985-2004

כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



\* 23 המדינות עברון ה-OECD מפרסם נתוני הוצאה וריבית.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: בנק ישראל, הלמ"ס וה-OECD.



\* נתוני ביצוע לפי דו"ח החשב הכללי - מרץ 2009.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: משרד האוצר.

מפי שניים מרמת התקציבים של כל החינוך היסודי והעל-יסודי בארץ וכמעט פי שניים מתקציב משרד הבריאות כולו. זו המשמעות המעשית של גלגול חוב לדור הבא.

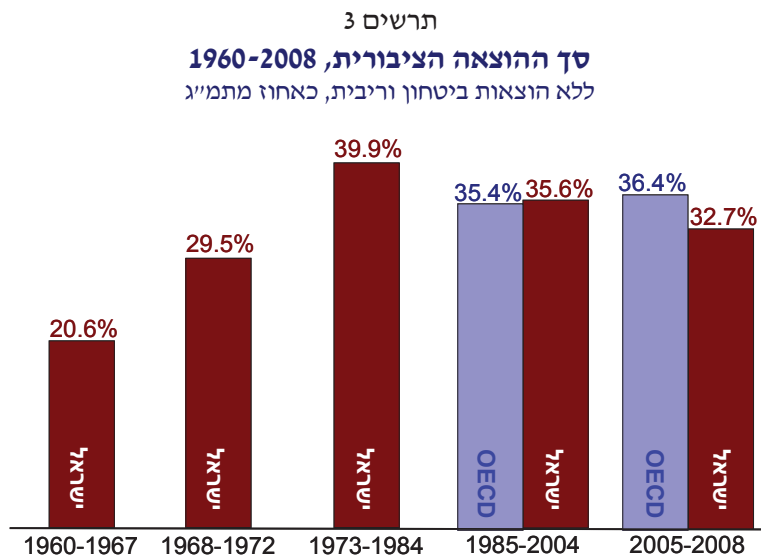
עם זאת, גם אם מפחיתים את תשלומי הריבית מההוצאה הציבורית, בנוסף להפחתת הוצאות הביטחון, ההוצאה האזרחית של ישראל במהלך שני העשורים (35.6 אחוזי תוצר) הייתה כמעט זהה לזו של ה-OECD (35.4 אחוזי תוצר). כלומר, גם ללא הוצאות הביטחון והריבית, קשה לטעון שההוצאה האזרחית בישראל הייתה נמוכה מדי כדי להעניק טיפול שורש שהיה מונע מהמדינה שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים יותר מה-OECD ושיעורי צמיחה נמוכים יותר.

מעניין להשוות את ההוצאות הציבוריות של ישראל לא רק למדינות אחרות אלא גם לתקופות אחרות בהיסטוריה של מדינת ישראל. תרשים 3 מציג השוואה

העובדה שתשלומי הריבית השנתיים של ישראל – כאחוזי תוצר – היו יותר מכפליים מממוצע ה-OECD הינה בעיה מספיק חמורה.

כאשר מתווספת לכך העובדה שתשתיות פיזיות הוזנחו בישראל במידה ניכרת במהלך שני העשורים הללו, הבעיה מחריפה עוד יותר. היקף תשלומי הריבית של ישראל ב-2008 הגיע ל-33.3 מיליארד שקלים ב-2008 (תרשים 2). לשם השוואה, כל תקציב משרד החינוך הגיע באותה שנה ל-28.6 מיליארד שקלים. למעשה, תשלומי הריבית – ה"קנס" שישלם שילמה ב-2008 על אי-יכולתה לחיות במסגרת האמצעים הכספיים שעמדו לרשותה למימון תקציביה – היו יותר

לעומת העבר, בניכוי הוצאות ביטחוניות ותשלומי ריבית. בשנות הששים, שקדמו למלחמת ששת הימים, למרות אי-ודאות קיומית בתחום הביטחוני ועשור בלבד אחרי תקופת הצנע, המדינה הייתה בתנופה של קליטת עלייה מסיבית, בניית כבישים, ערים ואוניברסיטאות מחקר – הידועים כיום כתשתיות מרכזיות להנעת צמיחה כלכלית.



**מקור:** דן בן דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: בנק ישראל, הלמ"ס ו-OECD.

זו הייתה מדינה שאופיינה על-ידי צמיחה כלכלית גבוהה יותר מכל שאר מדינות העולם, שרמות ההכנסה שלהן דומות (ראה תרשים 9 בפרק המאקרו בראשית הספר). כמו כן, פערי ההכנסות בישראל היו נמוכים מאוד ביחס למרבית מדינות המערב. ההשקעות הללו בתשתיות נעשו בישראל, כאשר הוצאה הציבורית (ללא הוצאות ביטחון וריבית) נטלה 20.6 אחוז מהתוצר, רק מעט יותר ממחצית ההוצאה הציבורית בשנים 1985-2004 (גם ללא הוצאות ביטחון וריבית).

ההוצאה הציבורית של ישראל ללא הוצאות ביטחון וריבית גדלה מאוד בין מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים. יחס ההוצאה לתוצר גדל בקרוב למחצית, מ-20.6 אחוזי תוצר לפני מלחמת ששת הימים ל-29.5 אחוזי תוצר בשנים

1972-1968. לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד לשנת השיא של האינפלציה ותכנית הייצוב, ההוצאה הציבורית ללא ביטחון או ריבית קפצה שוב בכ-10 אחוזי תוצר והגיעה ל-39.9 אחוזי תוצר בשנים 1973-1984.

כאשר ההוצאה כל כך גבוהה, מצטבר חוב יוצא דופן. בשנת 1984, כשהחוב הציבורי הממוצע ב-OECD הגיע ל-53 אחוז מהתוצר, החוב הגיע בישראל ל-284 אחוזי תוצר (לפי נתוני ה-OECD ובנק ישראל). כפי שניתן יהיה לראות בהמשך פרק זה, החוב הגבוה מאוד של ישראל חייב תשלומי ריבית שנתיים בהיקפים שהשתוו לכלל ההוצאה החברתית של ממשלת ישראל על חינוך, בריאות, רווחה ודיור.

הגידול הניכר בהוצאה הציבורית האזרחית שיקף שינוי משמעותי בעדיפויות הלאומיות של ישראל. הסתיימה תקופת ההשקעות הגדולה בתשתיות מרכזיות לקידומו של משק מודרני וחל שינוי בסדרי העדיפויות: תקציבים שהיו, ותקציבים גדולים חדשים שהוספו, הופנו לכיוונים אחרים. קצב הצמיחה הכלכלית ירד באופן משמעותי.

בזמן שמדינות רבות בעולם המערבי נכנסו למיתון ולהאטה כלכלית אחרי מלחמת יום הכיפורים וחרם הנפט הערבי, חלה בישראל ירידה חדה מאוד בצמיחה (בן-דוד ופפל, 1998). למעשה, בן-דוד ופפל מראים כי הירידה בצמיחה של ישראל הייתה החדה ביותר, כאשר המדינה עברה משיעורי צמיחה שהיו מהגבוהים במערב לשיעורי צמיחה שהם מהנמוכים ביותר. מדובר במעבר למסלול צמיחה חדש (המתואר בפרק המאקרו בפתח הספר) ויציב למדי מאז 1973, מסלול של צמיחה בת-קימא, המשקפת נסיגה יחסית ברמת החיים של ישראל לעומת מדינות המערב, שהפער לעומתן הלך ונסגר עד 1973.

בשנים האחרונות, בעקבות גל הטרור והמיתון העמוק, אליהם נקלעה ישראל בתחילת העשור, קוצץ תקציב המדינה. בשנים 2005-2008, ההוצאה הציבורית של ישראל ללא הוצאות ביטחון או תשלומי ריבית ירדה ל-32.7 אחוזי תוצר, בזמן שמדינות ה-OECD העלו במקצת את הוצאותיהן לרמה ממוצעת של 36.4 אחוז מהתוצר.

כתוצאה משינויים אלה, החוב של ישראל ב-2008 ירד לשיעור הנמוך ביותר זה עשורים, 78 אחוזי תוצר, יחס זהה לזה של ה-OECD באותה שנה (תרשים 4). המיתון החריף שאליו נקלעו מדינות רבות גרם להגדלת הגירעונות, וכתוצאה מכך צפוי יחס החוב לתוצר הממוצע של ה-OECD ב-2009 לעלות ל-90 אחוז, ואף עד 104 אחוז ב-2011. המיתון פגע פחות בישראל ויחס החוב של המדינה בשנתיים הקרובות צפוי לעלות רק במקצת ולהיות נמוך מיחס החוב של ה-OECD.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: בנק ישראל, וה-OECD.

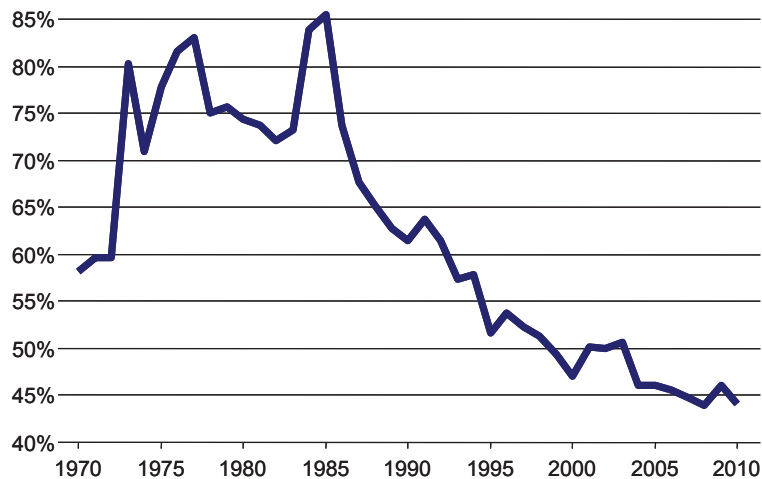
## 2. תקציב המדינה

המרכיב העיקרי בהוצאה הציבורית הוא תקציב המדינה, שהיחס בינו לבין התוצר מוצג בתרשים 5<sup>2</sup>. כתוצאה ממלחמת יום הכיפורים, הכפלת תקציב הביטחון ב-1973 (לעומת 1972) הקפיצה את תקציב הממשלה ל-80 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי של מדינת ישראל. תקציב הביטחון לבדו הגיע אז ל-37 אחוז מהתוצר. תקציב מדינת ישראל נשאר גבוה מאוד ברמתו במשך שנים. למרות תנודות גדולות שחלו בחלקו בתוצר במשך כעשור לאחר המלחמה, הגיע התקציב ל-83 אחוזי תוצר ב-1977 ול-85 אחוזי תוצר ב-1985. עם החלת תכנית הייצוב, השתנתה התמונה ובשני העשורים שחלפו מאז, חלקו של תקציב המדינה בתוצר ירד והתייצב על כ-45 אחוז בשנים האחרונות.

<sup>2</sup> הניתוח בפרק זה מתייחס להוצאה בפועל.



תרשים 5  
**תקציב המדינה, 1970-2010**  
 כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

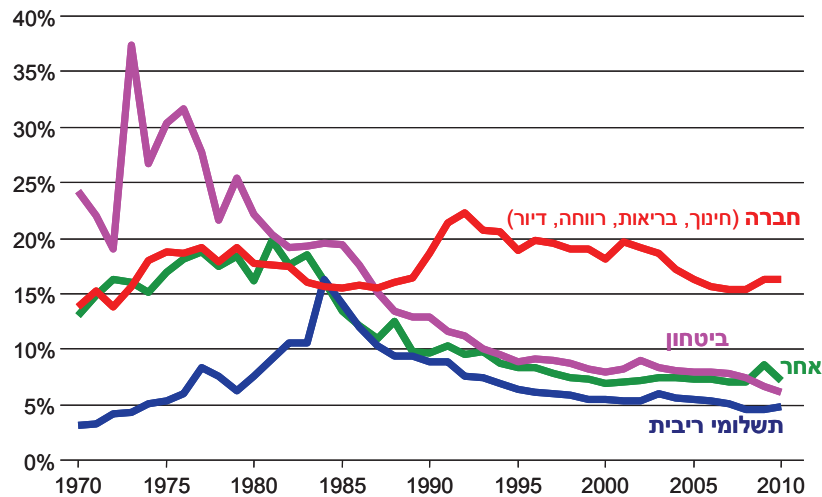
חלוקת תקציב המדינה למרכיביו השונים משקפת את העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל. מאז הקמתו של מרכז טאוב בתחילת שנות השמונים, נוהג המרכז לנתח את תקציב המדינה לפי תחומי ההוצאה העיקריים בהתאם לחלוקה פונקציונלית, שאיננה חופפת בהכרח לתקציבי משרדים ממשלתיים מסוימים<sup>3</sup>. כך למשל, כוללת ההוצאה לחינוך גם את ההוצאות בתקציב משרד החינוך, אך גם הוצאות מתקציבי משרדים אחרים, למשל הוצאות משרד התעסוקה להכשרה מקצועית.

מרכז טאוב מציג את נתוני ביצוע התקציב של משרד האוצר לשנים השונות (משרד האוצר, דו"ח החשב הכללי) ומוסיף בהתאמה את נתוני התקציב המאושר מדי שנה על שינויו – השנה מדובר בתקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הסדרות העיתיות המוצגות בהמשך, שראשיתן בשנת 1970, מציגות את מרכיבי התקציב

<sup>3</sup> החלוקה הנהוגה במרכז טאוב תואמת ל-COFOG של האו"ם.

השוטף ותקציב הפיתוח במחירים נומינליים וריאליים (כלומר, אחרי ניכוי האינפלציה), ביחס לתוצר וביחס לגודל האוכלוסייה. העדיפויות הלאומיות של ישראל מאז 1970 ועד 2010 באות לידי ביטוי בתרשים 6. במהלך כמעט כל שנות השבעים, אחרי מלחמת יום הכיפורים, ההוצאה הביטחונית נטלה יותר מרבע ממה שייצרה מדינת ישראל. בתחילת שנות השמונים, ההוצאה הביטחונית חזרה לרמתה שבערב מלחמת יום הכיפורים – כחמישית מהתוצר המקומי. רק אחרי החלת תכנית הייצוב באמצע שנות השמונים נמשכה ירידה רציפה ביחס בין ההוצאה הביטחונית לתוצר – עד להתייצבות בשנות האלפיים. התקציב לשנים 2009 ו-2010 משקף ירידה נוספת ביחס בין הוצאות הביטחון לתוצר.

תרשים 6  
**חלוקת תקציב המדינה, 1970-2010**  
 כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



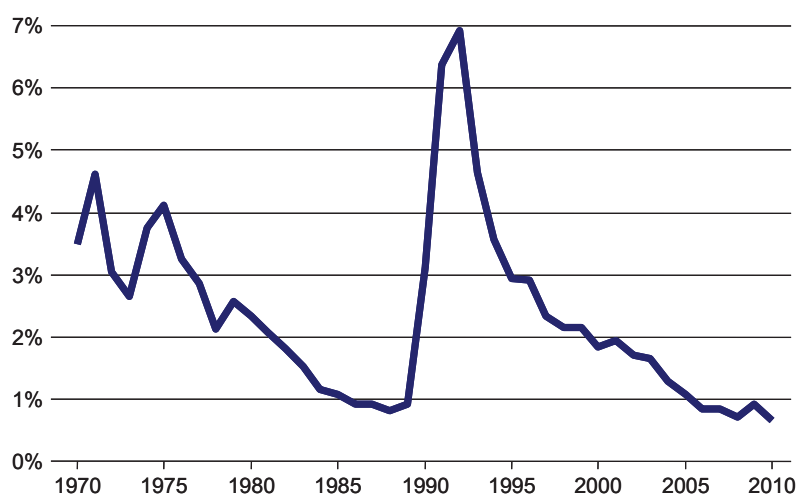
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

הוצאות הממשלה הגבוהות מאוד בשנות השבעים והשמונים לא מומנו בכללותן על-ידי הכנסות המדינה וחייבו לקיחת הלוואות גדולות מאוד – עם תשלומי ריבית בהתאם לכך, אשר בשיאו, ב-1984, השתוו להוצאה הכוללת על חינוך, בריאות

רווחה ודיור. הירידה הגדולה מאמצע שנות השמונים בהוצאות הביטחון ובתקציבי המשרדים האחרים – לא כולל חינוך, בריאות, רווחה ודיור – אפשרה להקטין את הוצאות הריבית ותרמה גם היא להקטנת התקציב הכולל. כאשר הגיע גל העולים הגדול בתחילת שנות התשעים מברית-המועצות לשעבר, ירידות אלה בהוצאות הממשלה אפשרו להגדיל בצורה ניכרת את ההוצאה החברתית.

בשנות השבעים, עיקר הגידול בהוצאה החברתית נועד לקליטת העלייה כסיוע ישיר וכסיוע עבור דיור (תרשים 7). לאחר קרוב לשני עשורים, של ירידה מתמדת בהוצאות אלו, מ-4 אחוזי תוצר לפחות מאחוז אחד, גל העלייה הגדול של שנות התשעים הקפיץ את ההוצאה על קליטה ודיור לכמעט 7 אחוזי תוצר ב-1992. עם קליטתם של העולים, ובהיעדר גל עלייה גדול נוסף, תקציבי הקליטה והדיור חזרו בשנתיים האחרונות לממדים ששררו לפני גל העלייה הגדול מלפני קרוב לשני עשורים.

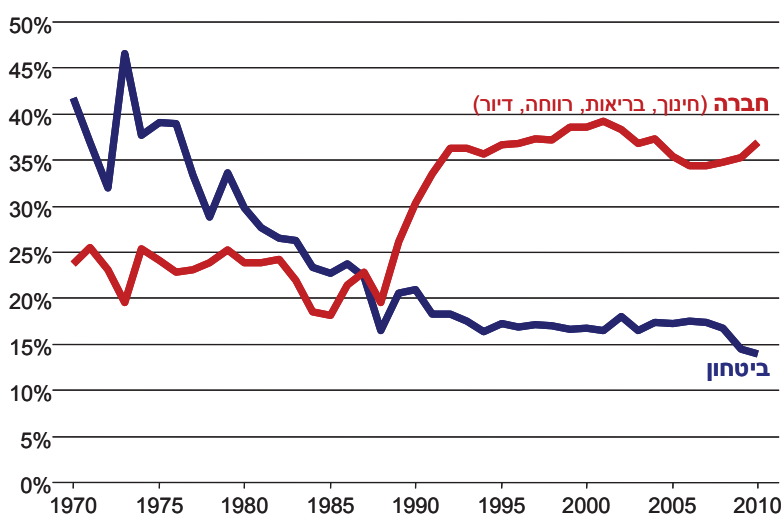
תרשים 7  
תקציבי דיור וקליטה, 1970-2010  
כאחוז מתוצר מקומי גולמי



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בזמן שחלקו של תקציב המדינה בתוצר המקומי הגולמי הלך וירד במהלך העשורים האחרונים, חלו שינויים גדולים גם בהרכב התקציב. מרכיב הביטחון (תרשים 8), שהגיע ל-47 אחוז מכלל התקציב ב-1973, ירד מאז בהתמדה לכ-17 אחוז מהתקציב ב-1993 ונשאר יציב ברמה זו במשך עשור וחצי, עד 2008 (אם כי, התקציב גדל ב-43 אחוז במונחים ריאליים מאז). בשנות התקציב 2009 ו-2010 מתוכננות ירידות ל-14 אחוז מהתקציב כתוצאה משילוב של ירידה בהוצאה לביטחון וגידול בתקציב<sup>4</sup>.

תרשים 8  
תקציבי ביטחון וחברה, 1970-2010  
כאחוז מתקציב המדינה



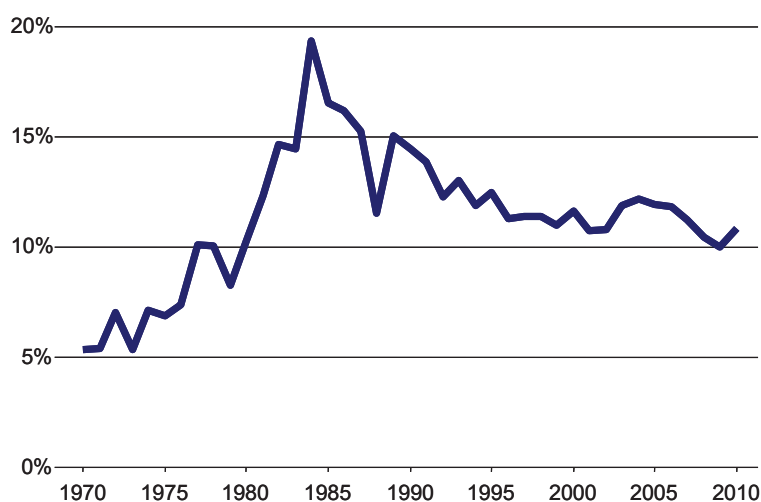
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר.

<sup>4</sup> היות שתקציב הביטחון בכל שנה שונה מאוד מההוצאות בפועל (כ-85 אחוז מהרזרבה הכללית – כ-5 מיליארד ש"ח ב-2008 – מיועדת לשירותים חשאיים ולהעברות קבועות), ייתכן מאוד שהירידה המתכננת בתקציב הביטחון לא תתממש.

הירידה המתמשכת בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר (תרשים 6) אפשרה להקטין את התקציב כולו וגם – מאמצע שנות השמונים – להגדיל את המרכיב החברתי בתקציב (תרשים 8). החלק החברתי של התקציב נע בין 23 ל-25 אחוז במרבית השנים בין 1970 ו-1982, עם ירידה ל-18 אחוז מהתקציב ב-1985. מאז, שחרור הכסף מתקציב הביטחון אפשר להגדיל את המרכיב החברתי ל-39 אחוז בתקציב לשנת 1999. כך זה נשאר במשך שלוש שנים, עד 2001. עם פרוץ גל הטרור והמיתון העמוק של תחילת העשור הראשון של המאה ה-21, ירד המרכיב החברתי בתקציב אל מתחת ל-35 אחוז. שינוי מגמת ירידה זו החלה בתקציב 2008.

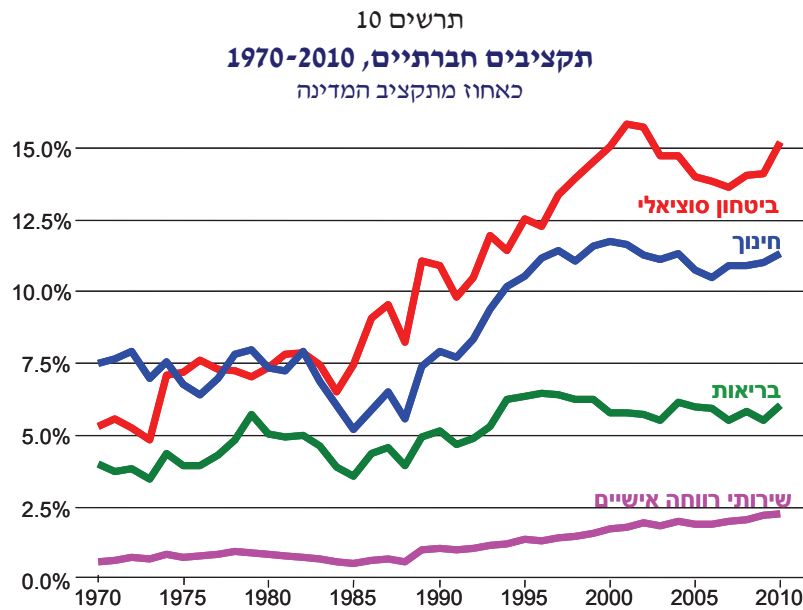
הוצאות הריבית של הממשלה היו 5.3 אחוזים מהתקציב ב-1970 (תרשים 9). לאחר מלחמת יום הכיפורים, מרכיב תשלומי הריבית בתקציב עלה בהתמדה והגיע ב-1984 לכמעט חמישית (19.4 אחוז) מכלל תקציב מדינת ישראל. מאז, ירדו תשלומי הריבית לכעשירית מהתקציב היום – עדיין, יותר מכפליים הרמה ב-1970.

תרשים 9  
תשלומי ריבית, 1970-2010  
כאחוז מתקציב המדינה



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר.

חלוקת התקציב החברתי למרכיביו העיקריים מוצגת בתרשים 10. שני הסעיפים החברתיים הגדולים, ההוצאה לביטחון סוציאלי וההוצאה לחינוך, מובילים בגודלם בכל השנים, אך הם החליפו ביניהם מקום<sup>5</sup>. חלקן של ההוצאות לחינוך היה כ-7.5 אחוזים מתקציב המדינה מ-1970 ועד תחילת שנות השמונים.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר.

ההוצאות עבור ביטחון סוציאלי היוו קצת יותר מ-5 אחוזים מהתקציב בתחילת שנות השבעים. לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד תחילת שנות השמונים חלה עליית מדרגה וההוצאות עלו לסביבות ה-7.5 אחוזים מהתקציב, ברמה דומה להוצאות על חינוך.

<sup>5</sup> תחת הכותרת "ביטחון סוציאלי", מרכז טאוב כולל את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

בשנות השיא של האינפלציה ירד חלקו של החינוך והגיע ל-5.2 אחוזים מהתקציב. אולם, לאחר מכן, נתח התקציב המופנה לחינוך גדל בהתמדה ויותר מהוכפל עד הגיעו ל-11.8 אחוז ב-2000. בשנים אלה חלקו של הביטחון הסוציאלי בתקציב – שהיה דומה לחלקו של החינוך במשך כעשור – לא ירד באותה מידה כמו החינוך באמצע שנות השמונים. מרכיב הביטחון הסוציאלי בתקציב עבר אז את החינוך ומ-6.5 אחוזי תקציב ב-1984, הוא עלה בהתמדה לכדי 15.8 אחוז מהתקציב ב-2001. עם הקיצוצים, שחלו לאחר מכן, ירד מרכיב הביטחון הסוציאלי ל-13.7 אחוז מהתקציב ב-2007 ומאז שוב החלה מגמת עלייה.

בשנים 1970-1990 חלו תנודות גדולות במרכיב הבריאות בתקציב: בשנת 1970 היה חלקה של הבריאות בתקציב 4.0 אחוזים. חלקה של הבריאות ירד ל-3.5 אחוזים ב-1973, עלה ל-5.7 אחוזים ב-1979, שוב ירד ל-3.6 אחוזים בעת המשבר הגדול ב-1985 וחזר ב-1990 ל-5.2 אחוזים. החלת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי במערכת הבריאות בישראל באמצע שנות התשעים הביאה לעליית מדרגה נוספת וחלקה של ההוצאה לבריאות בתקציב עלה ל-6.5 אחוזים ב-1996. למרות זאת חלה מאז שחיקה מסוימת ברמת ההוצאה של המדינה לבריאות, וחלקה של הבריאות מתקציב המדינה הגיע ל-5.5 אחוזים ב-2003 וב-2007.

מבין ארבעת התקציבים החברתיים הגדולים, שירותי הרווחה האישיים מהווים את סעיף ההוצאה הקטן ביותר, הם היוו 0.6 אחוז מתקציב המדינה ב-1970 וב-1985, ולאחר מכן חל גידול מסוים עד ל-1.0 אחוז, ב-1978. ב-25 השנים מאז 1985, חלקם של שירותי הרווחה האישיים בתקציב המדינה הלך וגדל והוא צפוי להגיע ל-2.3 אחוזים ב-2010.

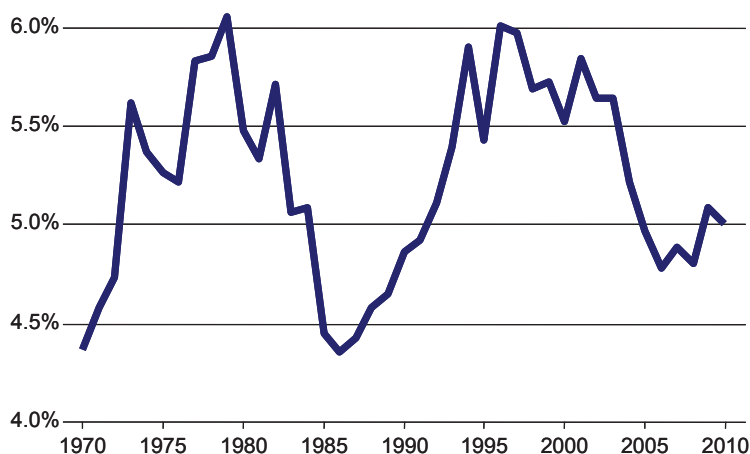
### 3. חינוך

תקציב החינוך של מדינת ישראל – כפי שבא לידי ביטוי בכל חלקי התקציב – עבר שינויים משמעותיים מאוד במהלך ארבעת העשורים האחרונים. ההוצאה לחינוך, שחלקה מהתקציב בראשית שנות השבעים הסתכם ב-4.4 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, הגיעה בסוף אותו עשור (ב-1979), לשיעור של 6.1 אחוזי תוצר. כלומר, שבמהלך עשור שנים חל גידול של יותר משליש בחלק התוצר שהופנה לחינוך מתקציב המדינה (תרשים 11). עלייה זו לא נמשכה ובשנת 1986, שיעור ההוצאה לחינוך מהתקציב חזר לכדי 4.4 אחוזי תוצר. בעשור הבא אחר-כך, במהלך המחצית השנייה של שנות השמונים ובמחצית הראשונה של שנות התשעים, נראית מגמה של

גידול רציף בשיעור ההוצאה לחינוך בתקציב, כאחוז מהתוצר, עד לרמה של 6.0 אחוזים ב-1996.

למעשה, מ-1993 ועד 2003 הייתה תנועתיות רבה בחלק ההוצאה לחינוך מהתוצר, עם ירידה משמעותית בשנים 2004-2006. רק בשנים האחרונות ניכרת עצירה של הירידה ואף מסתמנת עלייה בחלקו של החינוך בתקציב ל-2009-2010. בכל התקופה, למרות השינויים והתנודות שחלו במהלך העשורים האחרונים, היחס בין ההוצאה הציבורית לחינוך לבין התוצר בישראל גבוה ביחס למדינות אחרות. סיבה חשובה לכך הינה שבישראל האוכלוסייה צעירה יחסית ושיעור התלמידים באוכלוסייתה גבוה לעומת מדינות מערביות אחרות (פרק החינוך – מבט בינלאומי (הפרק הבא בספר) מציג השוואה בינלאומית רחבת היקף של מערכת החינוך בישראל).

תרשים 11  
**סך ההוצאות לחינוך בתקציב הממשלה, 1970-2010**  
 כאחוז מהתוצר



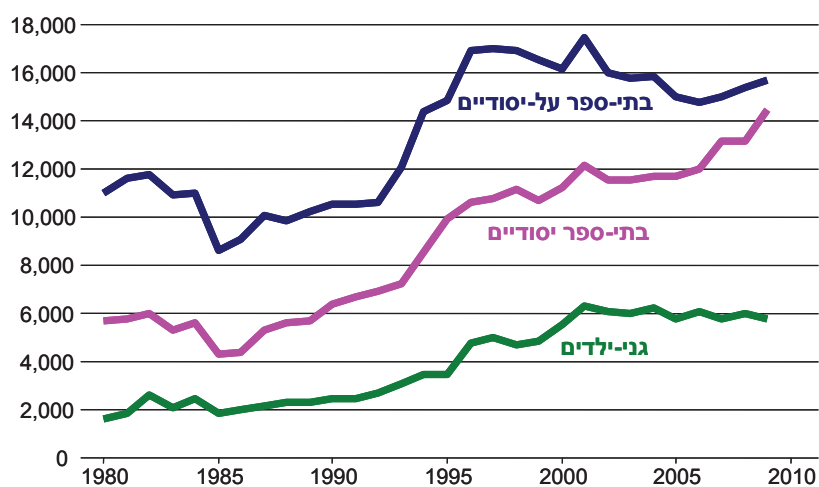
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.



מדד טוב יותר להשוואת ההוצאה לחינוך על פני זמן ובין מדינות צריך להביא בחשבון את מספר התלמידים במדינה. מדד כזה בא לידי ביטוי בהוצאה לחינוך לתלמיד (כלומר, ההוצאה מחולקת במספר התלמידים). תרשים 12 מראה את ההוצאה לתלמיד מ-1980 עד 2009 במחירים של 2008 – כלומר, במונחים ריאליים, בניכוי עליית המחירים (הניכוי נעשה על-ידי מדד המחירים לצרכן). ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים היא הנמוכה ביותר. ככל שרמת החינוך עולה, עולה גם ההוצאה לתלמיד: ב-1980 ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים הייתה כ-1,600 שקלים (במחירי 2008), בבתי-הספר היסודיים – כ-5,700 שקלים ובחינוך העל-יסודי, ההוצאה לתלמיד הגיעה לכ-11,000 שקלים.

ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים הייתה יציבה ברמתה במהלך שנות השמונים והיא עלתה משמעותית בשנות התשעים, כתוצאה מתחילת יישום חוק לימוד חובה בגני-ילדים. שינוי זה בחקיקה גרם להגדלת ההוצאה הממשלתית ולהקטנת ההוצאה הפרטית. בשנות האלפיים ניתן לראות שוב יציבות יחסית ברמת הוצאה לתלמיד של 6,000 שקלים לתלמיד – רמה הגבוהה יותר מפי 3 מרמתה בשנת 1980.

תרשים 12  
הוצאה לחינוך לתלמיד בתקציב הממשלה, 1980-2009  
ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בחינוך היסודי, למעט ירידה בהוצאה לתלמיד במחצית הראשונה של שנות השמונים, ב-25 אחוז, לרמה של כ-4,300 שקלים (במחירי 2008), נמשכה עלייה מתמדת זה יותר משני עשורים. ב-2009, התקציב לתלמיד בחינוך היסודי הגיע לכ-14,500 שקלים (במחירי 2008), פי 3.4 מההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי ב-1985. הגידול בתקציב החינוך באמצע שנות ה-90 נבע, במידה מכרעת, מהסכם השכר שנחתם אחרי שביתת מורים גדולה. כמו כן, חל גידול ניכר בהוצאות לחינוך מיוחד שנכלל בתקציב החינוך היסודי.

החינוך העל-יסודי עבר שתי תקופות קשות בכל הנוגע לתקצובו. בדומה לחינוך היסודי, ההוצאה לתלמיד ירדה ב-22 אחוז מ-1980 עד 1985 ומרבית התקציב הזה הוחזר במהלך השנים 1986-1992. לאחר מכן, בשנים 1993-1996, גדלה ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי ב-60 אחוז והגיעה לכ-17,000 שקלים. לאחר ירידה קלה בהוצאה לתלמיד בשנים 1999-2000, קפצה ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים ב-2001 לשיא של כ-17,400 שקלים אליו היא טרם שבה. הירידה החדה, של 15 אחוז בשנים 2002-2006, הורידה את רמת ההוצאה לתלמיד ל-14,773 שקלים – הוצאה זו הינה גבוהה באופן משמעותי מרמת ההוצאה שאפיינה את המערכת העל-יסודית עד 1993. בשלוש השנים האחרונות גדלה ההוצאה ב-6.3 אחוזים ל-15,700 שקלים, שהם 82.5 אחוז יותר מהתחתית ב-1985, אך 10 אחוזים פחות מהפסגה של 2001.

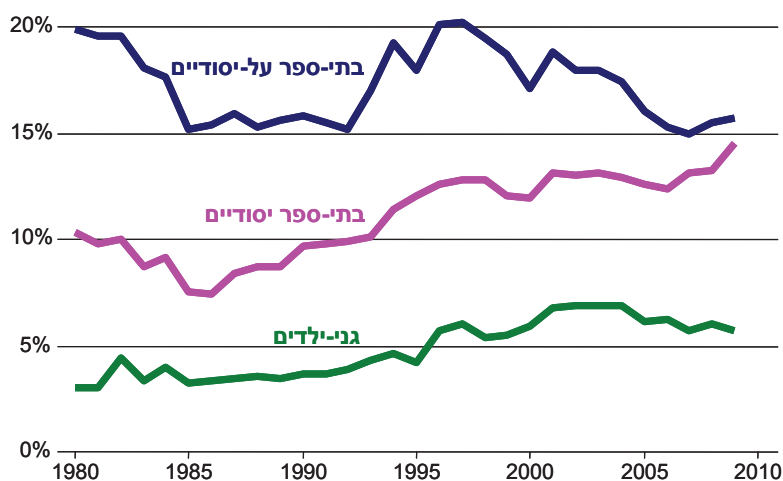
זוהי דרך מקובלת לבחון את ההוצאה לתלמיד, אך היא בעייתית במספר מובנים. ככל שרמת החיים בארץ עולה במונחים ריאליים – כלומר, לאחר נטרול האינפלציה במחירים – גם השכר לעובד נוטה לעלות. מאחר שהשכר מהווה חלק משמעותי בתקציב החינוך (89 אחוז ב-2007 בישראל), הרי כאשר ישנה עלייה בשכר לעובד ללא שינוי מקביל בהוצאה לתלמיד, התוצאה היא ירידה בפועל בתשומות הפיסיות שמקבל התלמיד הממוצע. זאת ועוד: חלוקת התוצר המקומי הגולמי באוכלוסיית המדינה – כלומר, חישוב התוצר לנפש – משקפת את רמת החיים של האזרח הישראלי הממוצע. איזה חלק מאותה רמת חיים הוצא עבור חינוך תלמיד ממוצע ב-1980, ואיזה חלק מרמת החיים הנוכחית מוציאה מדינת ישראל היום לחינוך תלמיד?

כדי להתייחס לסוגיות אלה, תרשים 13 מראה את היחס בין ההוצאה לתלמיד ברמות החינוך השונות לבין התוצר לנפש. כאן נראית תמונה מדויקת יותר של העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל בתחום החינוך – ושל השינויים שחלו בעדיפויות במהלך שלושת העשורים האחרונים. בחינוך הקדם-יסודי, היחס בין ההוצאה לתלמיד לבין התוצר לנפש ב-2009 כמעט כפול ממה שהיה ב-1980, אם כי

חלה ירידה של 6.6 אחוזים ביחס הזה מאז 2006. בבתי-הספר היסודיים, חלק התוצר לנפש, המופנה להוצאה לתלמיד, גדל ב-43.7 אחוז מאז 1980. אך השוואת הרמה ב-2009 לתחתית של 1985 מצביעה על גידול של 95.4 אחוז – הכולל גידול של 19.7 אחוז רק בשנים 2006-2009.

בחינוך העל-יסודי התמונה שונה לגמרי. ב-1980, ההוצאה לחינוך לתלמיד על-יסודי הגיעה ל-20 אחוז מהתוצר לנפש, אולם ב-2009 הוצאה זו ירדה ל-16 אחוז מהתוצר לנפש – ירידה של כחמישית. תוספת התקציב, שניתנה לחינוך העל-יסודי בתחילת שנות התשעים, החזירה את המערכת לעדיפויות התקצוב של 1980. לעומת זאת, השחיקה שחלה בהוצאה לתלמיד על-יסודי לעומת רמת החיים מ-1997 עד 2007 השיבה את המערכת לתחתית בה הייתה מ-1985 עד 1992. בשנתיים האחרונות חל גידול של 7 אחוזים ביחס זה. כפי שניתן לראות בפרק על החינוך (ראה פרק שלישי בספר), היחס בין ההוצאה לתלמיד במערכת העל-יסודית בישראל ליצב היום מתחת ליחס הממוצע במדינות ה-OECD.

תרשים 13  
הוצאה לחינוך לתלמיד בתקציב הממשלה, 1980-2009  
כאחוז מהתוצר לנפש

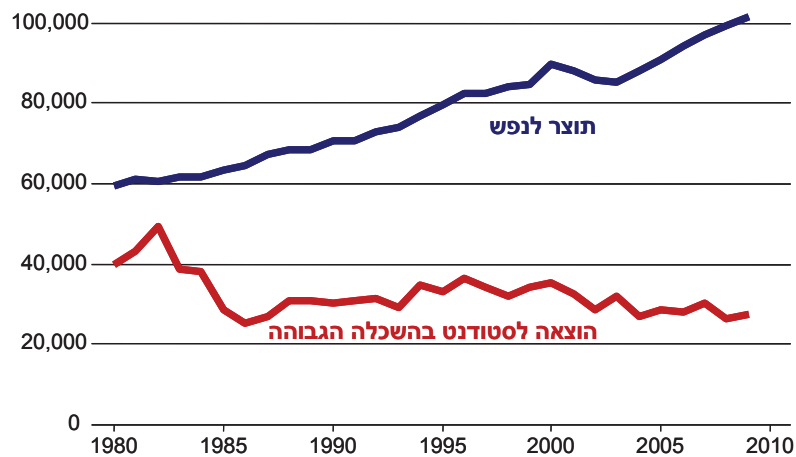


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

#### 4. השכלה גבוהה

אם בחינוך היסודי והעל-יסודי ההוצאה לתלמיד גבוהה היום במונחים ריאליים – אמנם לא ביחס לתוצר לנפש, במקרה של ההוצאה לחינוך על-יסודי – אזי בהשכלה הגבוהה, ההוצאה לסטודנט ב-2009 נמוכה ב-31 אחוז לעומת ההוצאה לסטודנט ב-1980, ו-45 אחוז פחות מהשיא ב-1982 (תרשים 14). הירידה הגדולה בתקציב לסטודנט התרחשה בין 1982 ו-1986, כאשר זה ירד מ-49,357 שקלים (במחירי 2008) ל-25,344 שקלים. לאחר מכן, בעשור השנים מ-1987 עד 1996, חלה התאוששות מסוימת כאשר התקציב לסטודנט גדל ל-36,425 שקלים. מ-1996, נמצא תקציב ההשכלה הגבוהה לסטודנט במגמת ירידה. התקציב לסטודנט ירד ב-25 אחוז מאז 1996 ונמצא היום 8 אחוזים מעל לתחתית של 1986. ייתכן שחלק מההסבר נעוץ בהתפתחות המכללות, בהן ההוצאה לסטודנט נמוכה מאשר באוניברסיטאות.

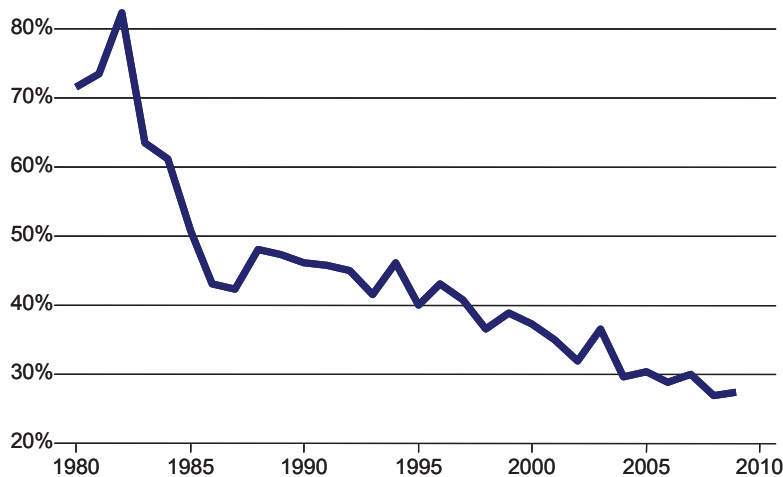
תרשים 14  
**הוצאה לסטודנט בהשכלה הגבוהה ותוצר לנפש, 1980-2009**  
 ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

אך זו אינה כל התמונה. בתרשים 14 ניתן לראות את השינוי ברמת החיים בישראל, כמתבטא בתוצר לנפש. בזמן שהעלויות בשירותי ההשכלה הגבוהה עלו משמעותית במונחים ריאליים, התקצוב הריאלי לסטודנט נשחק במונחים יחסיים. את מידת השחיקה בתקצוב ההשכלה הגבוהה ניתן לראות בתרשים 15. בעוד שב-1982 ההוצאה לסטודנט הגיעה ל-82 אחוז מהתוצר לנפש, ב-2009 היא ירדה ל-28 אחוז בלבד מהתוצר לנפש – עם כל המשתמע מכך על תפקוד האוניברסיטאות. ההוצאה הציבורית לסטודנט בישראל, המנורמלת ברמת החיים, נמוכה היום לא רק ביחס לעבר אלא היא נמוכה באופן משמעותי ביחס למדינות ה-OECD, כפי שניתן לראות בפרק החינוך, בזרקור על ההשכלה הגבוהה (ראה פרק שלישי בספר).

תרשים 15  
**הוצאה להשכלה גבוהה לסטודנט בתקציב הממשלה, 1980-2009**  
 כאחוז מהתוצר לנפש



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

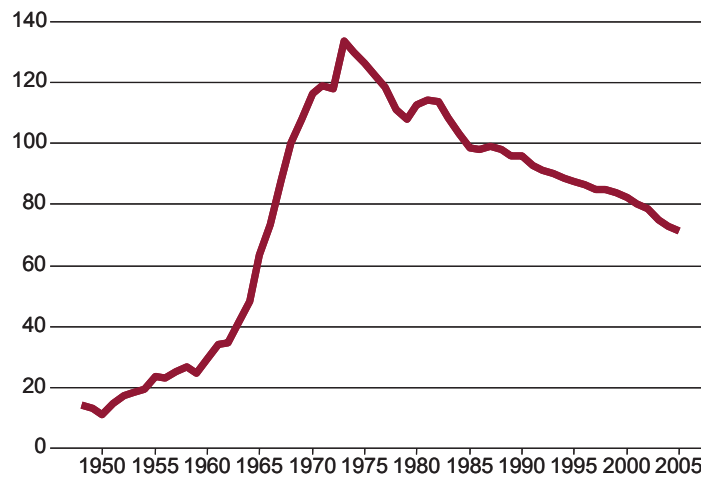
הירידה בתקצוב לסטודנט ביחס לרמת החיים גרמה לשינוי מגמה גדול מאוד במספר משרות הסגל הבכיר. כפי שניתן לראות במחקר קודם (בן-דוד, 2008), התפנית חלה באמצע שנות השבעים. בזמן שאוכלוסיית המדינה הוכפלה מאז 1973, מספר המשרות של הסגל הבכיר באוניברסיטאות גדל רק ב-12 אחוז ובהשכלה

הגבוהה בכלל (כולל מכללות) היה גידול של 30 אחוז בלבד. התוצאה הכוללת היא ירידה חדה במספר אנשי הסגל הבכיר לנפש בישראל.

תרשים 16 ממחיש איך מדינת ישראל הגדילה את מספר המשרות לנפש עד 1973, למרות היותה מדינה ענייה בהרבה, שהיקף המשאבים שלה לחלוקה מצומצם – ואיך המדינה העשירה יותר שינתה כיוון לאחר 1973 והקטינה את מספר משרות הסגל הבכיר ביחס לאוכלוסייה בעקביות במשך עשרות שנים. בין השאר, מצביע המחקר הקודם שנעשה בתחום זה (בן-דוד, 2008), כיצד גדל מספר המשרות בטכניון בתקן אחד בלבד מאז 1973 בזמן שבשתי ספינות הדגל של האקדמיה הישראלית, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב, קטן מספר המשרות ב-14 וב-21 אחוז, בהתאמה.

דור שלם התקשה למצוא משרות מחקר בכירות בישראל והסגל הבכיר הלך והזדקן. על פי המועצה להשכלה גבוהה, כמחצית מאנשי הסגל הבכיר היום הם בני 55 או יותר. בזמן שמספר משרות קטן אינו הסיבה היחידה לבריחת מוחות אקדמאיים, זהו בהחלט אחד התורמים העיקריים לבריחת מוחות בהיקפים שאין להם אח ורע בעולם המערבי (בן-דוד, 2008).

תרשים 16  
סגל באוניברסיטאות ישראליות\*, 1948-2006  
לכל 100,000 באוכלוסייה

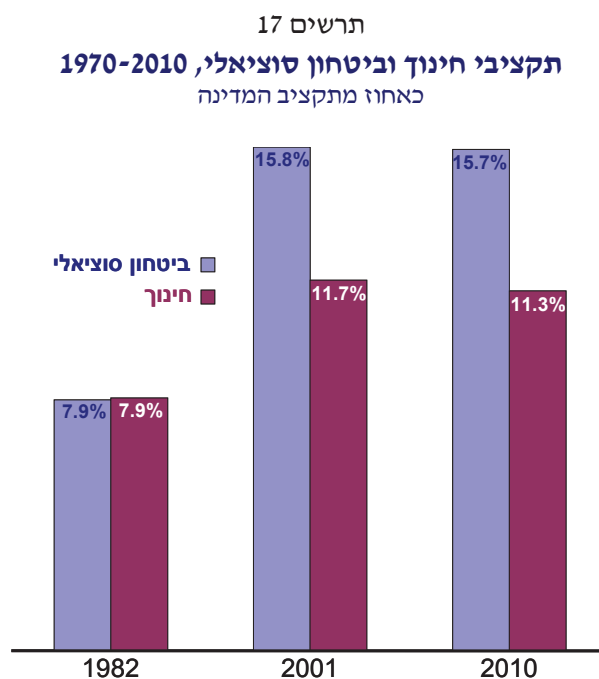


\* סגל בכיר כולל פרופסורים מן המניין, פרופסורים חבר, מרצים בכירים ומרצים.

מקור: דן בן-דוד (2008): "ניקוי ראש: בריחת מוחות אקדמאיים מישראל". נתונים: הלמ"ס; ות"ת.

## 5. ביטחון סוציאלי

מאמצע שנות ה-70 ובמהלך קרוב לעשור, תקציב מדינת ישראל לחינוך ולביטחון סוציאלי היה דומה בגודלו (תרשים 10). מאז, חלקם בתקציב הכולל גדל מאוד. בעוד שב-1982, מרכיב החינוך ומרכיב הביטחון הסוציאלי היוו 7.9 אחוזים מתקציב המדינה כל אחד, הרי כעבור שני עשורים, עד 2001, גדל חלקו של החינוך בתקציב בכמחצית (לכמעט 12 אחוז) בזמן שחלקו של הביטחון הסוציאלי בתקציב הוכפל (תרשים 17). מאז השיאים של תחילת שנות האלפיים, ירד במקצת חלקם של החינוך (ל-11.3 אחוז מהתקציב הכולל) ושל הביטחון הסוציאלי (ל-15.7 אחוז מהתקציב הכולל).



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר.

בפרק הפותח ספר זה, המתאר את תמונת המאקרו על המשק והחברה בישראל, ניתן לראות איך גדלו ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות ברוטו מ-1979 ל-2008 בזמן שהיו שינויים קטנים יחסית בשיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו – כלומר, לאחר תשלומי ההעברה והמסים. טיפול שורש בתופעת העוני ובאי-השוויון היה צריך להקטין את השיעורים לפי הכנסות ברוטו, וכתוצאה מכך, גם לפי הכנסות נטו. טיפול סימפטומטי, מתוך הגדרה, אינו עוסק בהקטנת העוני ואי-השוויון בהכנסות ברוטו אלא מקטין אותם רק בהכנסות נטו – אחרי שהם כבר נוצרו.

כאשר טיפול השורש אינו מספק ואי-השוויון והעוני ממשיכים לגדול בהכנסות ברוטו, ישנו צורך לפרוס רשת ביטחון חברתית הולכת וגדלה, כדי למנוע מהגידול בעוני ובאי-השוויון מלבוא לידי ביטוי גם בהכנסות נטו. לביטחון הסוציאלי יש תפקיד מרכזי כרשת הביטחון החברתית, שנועדה להקטין את העוני ואת אי-השוויון בהכנסות נטו או לפחות למנוע מהם להמשיך ולגדול.

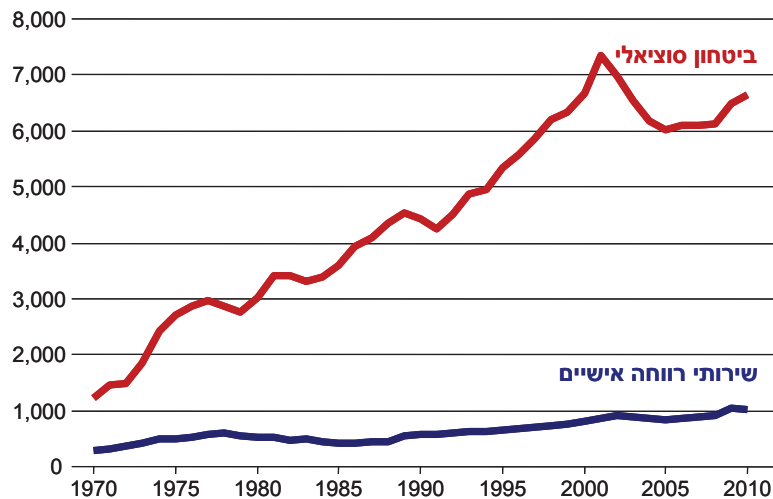
שאלת השאלה, אם מדינת ישראל הייתה מנצלת טוב יותר את תקציבי החינוך שלה במהלך העשורים האחרונים, האם התמונה בתרשים 17 הייתה יכולה להיראות אחרת – אולי עם איזון רב יותר בין חינוך לבין ביטחון סוציאלי, כפי שהיה ב-1982? שאלה זו אינה טריוויאלית לאור הסכומים שהוצאו לצורכי ביטחון סוציאלי כתוצאה מהגידול הרב בעוני ובאי-השוויון, שאולי ניתן היה למזער אותו על-ידי טיפול שורש הולם.

ב-1970 היו בישראל 3 מיליון תושבים. עד סוף 2009, אוכלוסיית המדינה יותר מהכפילה עצמה, והגיעה ל-7.5 מיליון תושבים. למרות הגידול הרב במספר התושבים, תרשים 18 מראה שההוצאה לביטחון סוציאלי גדלה הרבה יותר מגידול האוכלוסייה. התשלום הממוצע לביטחון סוציאלי לנפש הגיע לשיא של 7,344 שקלים ב-2001 (לפי מחירים של 2008) ואחר-כך ירד. תשלום זה צפוי להגיע ל-6,652 שקלים ב-2010, לעומת 1,222 שקלים ב-1970 (לפי מחירים של 2008). מדובר בסכום השווה ל-16 אחוז מההכנסה החציונית השנתית לנפש תקנית בישראל (41,796 שקלים ב-2008 לפי הדו"ח השנתי של הביטוח הלאומי, 2008), כמחצית מהתשלום לנפש<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> חשוב לציין שההוצאה לביטחון סוציאלי בישראל – שהיא נמוכה ביחס למרבית מדינות ה-OECD (OECD, 2009) – אינה עוסקת רק בטיפול בעוני ובאי-שוויון אלא בנושאים ותחומים נוספים. מצד שני, ישנם תקציבים נוספים, שאינם נכללים בהוצאות הביטוח הלאומי, הניתנים כתמיכות לחלקים של החברה הישראלית ומסייעים בהקטנת ממדי העוני בהכנסות נטו.



תרשים 18  
**ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה אישיים, 1970-2010**  
 הוצאה לנפש, ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

שירותי הרווחה האישיים, השירותים בעין, הניתנים לאוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה, ניתנים לאוכלוסיות כגון נוער בסיכון, נשים מוכות, משפחות במשבר, זקנים מוגבלים, אנשים בעלי פיגור וכו'. ההוצאה לנפש על שירותי רווחה אישיים הייתה 283 שקלים לנפש ב-1970 והיא צפויה להגיע ל-1,016 שקלים ב-2010 – הוצאה גדולה, במונחים ריאליים, פי 3.6 לעומת שנת 1970. הגידול הריאלי בביטחון סוציאלי לנפש מ-1970 עד 2010 הינו פי 5.4. לשם השוואה, הגידול הריאלי הצפוי באותן שנים ברמת החיים בישראל, כמשתקף בתוצר לנפש, הוא פי שניים ורבע.

מבלי להיכנס לדיון, האם תקציבים אלה היו גבוהים דיים ב-1970 או אם הם מספיקים או מוגזמים היום, חשוב להדגיש שהשינויים שחלו במהלך ארבעת העשורים האחרונים לא יוכלו לחזור על עצמם במהלך ארבעה עשורים נוספים. מכיוון שלא ניתן יהיה להמשיך ולהגדיל את ההוצאה לביטחון סוציאלי לנפש בעשורים הקרובים, מבלי לטפל בגורמים העיקריים לגידול בעוני ובאי-השוויון

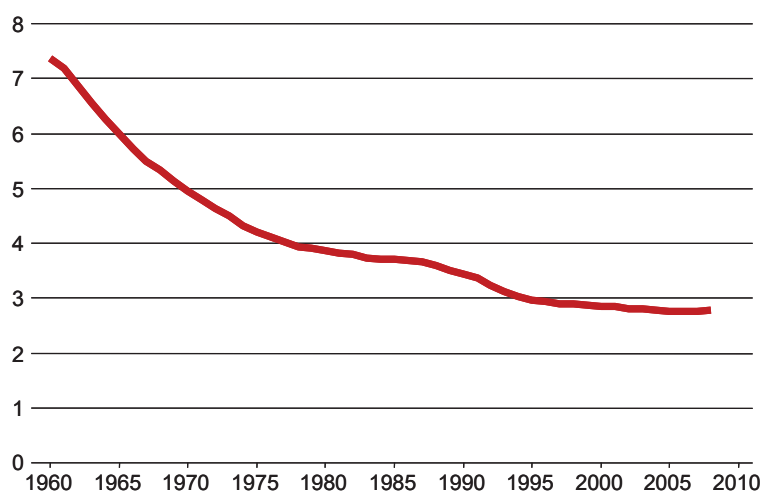
בהכנסות ברוטו, אזי לא יהיה מנוס מגידול משמעותי בעוני ובאי-השוויון בהכנסות נטו – שהינם גבוהים מאוד כבר היום, בהשוואה למדינות מערביות אחרות – עם כל המשתמע מכך על מצב החברה בישראל.

לוח 1 בפרק על מערכת הביטחון הסוציאלי (ראה בהמשך הספר) מראה את השינויים העיקריים שחלו בחלוקת עוגת הביטחון הסוציאלי בשני העשורים האחרונים. שינויים אלה משקפים שילוב של שינויים דמוגרפיים בתוך החברה הישראלית וכן שינויים בגובה הקצבאות למקבל. על אף שיעורי ילודה גבוהים בהרבה מהמקובל במדינות ה-OECD (תרשים 6 בפרק על שוק העבודה), החברה הישראלית מזדקנת. האוכלוסייה המבוגרת בגיל +65 עברה את האוכלוסייה בגילאים 0-18 בשנת 1978. מאז, הפער בין שתי הקבוצות הולך וגדל. לתהליך ההזדקנות ישנן השלכות על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, מקצבאות זיקנה ושאיירים דרך נכות כללית ועד לקצבאות ילדים.

תרשים 19

### הזדקנות החברה הישראלית, 1960-2008

היחס בין גילאי 14-0 לגילאי +65

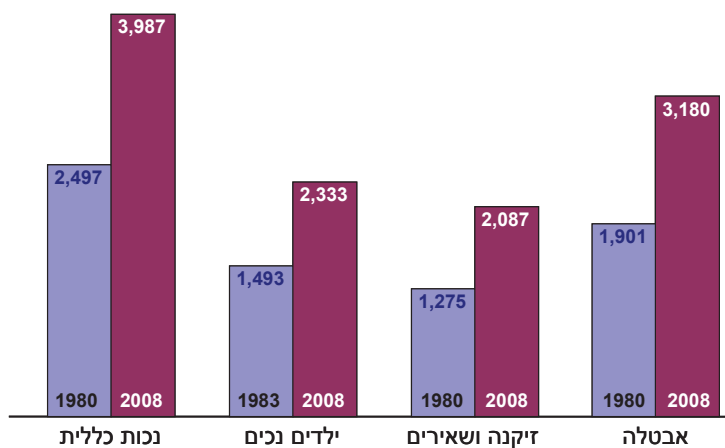


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

תרשים 19 מראה את היחס בין קבוצת הגיל 0-14 לבין קבוצת הגיל +65. ב-1960 היו פי 7.4 יותר ילדים בגיל 0-14 ממבוגרים בגילאי 65 ומעלה. יחס זה ירד מאוד במהלך השנים וב-2008 הגיע ל-2.8. מדובר עדיין ביחס גבוה לעומת מדינות ה-OECD (שם 12 מדינות נמצאות כבר עם יחס מתחת ל-1, כלומר, קבוצת הגיל +65 אצלו גדולה יותר מקבוצת הגיל 0-14), אך בכל זאת, מדובר בתהליך הזדקנות לא מבוטל גם בחברה הישראלית – ולתהליך ההזדקנות ישנן השלכות על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, מקצבאות זיקנה ושאיירים דרך נכות כללית ועד לקצבאות ילדים.

בנוסף להשפעת השינויים הדמוגרפיים על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, חלו גם שינויים בקיצבה הממוצעת למקבל בענפים השונים. חלק מהשינויים שהתרחשו בשלושת העשורים האחרונים מופיעים בתרשים 20. גובה הקצבאות למקבל היה שונה מאוד מענף לענף בתחילת שנות השמונים. אך הגידול הריאלי (כלומר, הגידול בניכוי האינפלציה) בכל ארבעת סוגי הקצבאות היה דומה מאוד: 60 אחוז לנכות כללית, 56 אחוז לנכות ילדים, 64 אחוז לקצבת זיקנה ושאיירים ו-67 אחוז לדמי אבטלה. מה היו הגורמים העיקריים לשינויים בקיצבה הממוצעת למקבל?

תרשים 20  
קיצבה ממוצעת למקבל, 1980-2008  
קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



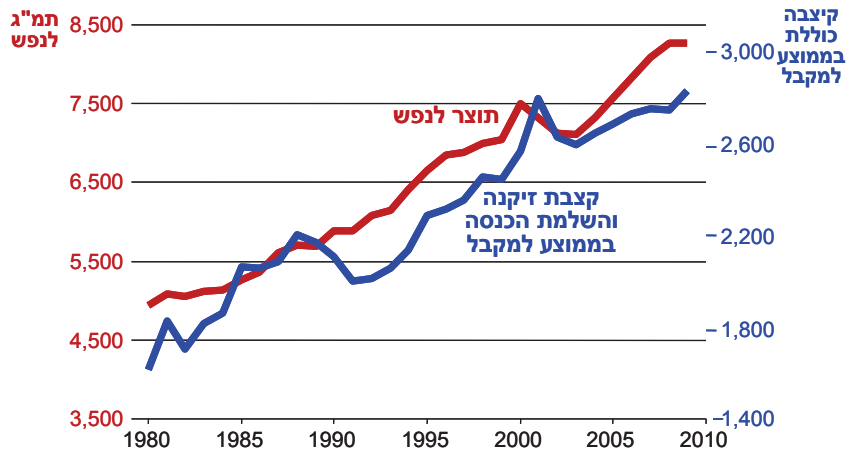
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

**5.א. קצבת זיקנה**

בשלושת העשורים האחרונים, מ-1980 עד 2009, רמת החיים בישראל – כפי שזו באה לידי ביטוי בתוצר לנפש – עלתה ב-67 אחוז. באותה תקופה, קצבת הזיקנה האוניברסלית הממוצעת למקבל גדלה ב-71 אחוז והסכום הממוצע למקבל השלמת הכנסה עלה ב-81 אחוז. הקיצבה הכוללת הממוצעת, של קשישים נזקקים שקיבלו גם קצבת זיקנה וגם השלמת הכנסה, עלתה ב-75 אחוז. אך כפי שניתן לראות בתרשים 21, לא מדובר בתמונה אחידה על פני כל התקופה.

בשנים 1985-1980, עד תכנית הייצוב להקטנת האינפלציה, הקיצבה הכוללת הממוצעת (קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה) עלתה ב-27 אחוז, לעומת גידול של 7 אחוזים בלבד בתוצר לנפש. מאמצע שנות השמונים עד סוף העשור (1985-1989) שיעורי השינוי בקיצבה הכוללת (5 אחוזים) וברמת החיים (8 אחוזים) היו דומים. בשנים 1989-1991, בהם החלה העלייה הגדולה מברית-המועצות לשעבר, ירדה הקיצבה הכוללת הממוצעת למקבל ב-8 אחוזים בזמן שהתוצר לנפש המשיך לגדול (ב-3 אחוזים).

תרשים 21  
**קצבת זיקנה והשלמת הכנסה בממוצע למקבל, לעומת תמ"ג לנפש**  
**1980-2009**  
 ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

במהלך שנות התשעים, מ-1991 עד 2000, הקיצבה הכוללת הממוצעת למקבל והתוצר לנפש גדלו במסלולים מקבילים, עם גידול של 28 אחוז ו-27 אחוז, בהתאמה. לאחר עלייה חדה באה ירידה חדה בקצבאות ובתוצר עם פרוץ גל הטרור והמיתון הקשה, שעבר המשק בתחילת העשור האחרון. מאז נשחקה מאוד קצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ביחס לשינויים ברמת החיים. מ-2004 עד 2008, התוצר לנפש גדל ב-13 אחוז בזמן שהקיצבה הכוללת הממוצעת עלתה ב-4 אחוזים בלבד. ב-2009 התבצע תיקון מסוים, עם גידול של 3 אחוזים בקיצבה הממוצעת לעומת ירידה קלה בתוצר לנפש.

הסיבה העיקרית לפער שנוצר בין השינויים ברמת החיים לבין השינויים בקצבת הזיקנה, הכוללת השלמת הכנסה בשנים האחרונות, היא המעבר מעדכון קצבת הזיקנה לפי שינויים בשכר הממוצע לעדכון לפי המדד. עדכון לפי מדד נותן פיצוי עבור שחיקה בכוח הקנייה בעוד שעדכון לפי השכר הממוצע משקף פיצוי עבור שחיקה לעומת שינויים ברמת החיים הכללית במשק.

כאשר העדכון לא נעשה לפי השכר הממוצע, גוזרים על מי שתלויים בקצבת הזיקנה ובהשלמת ההכנסה למחיתם, בשנותיהם האחרונות, להישאר יותר ויותר מאחורי מרבית החברה בישראל. ניתן לראות זאת בבירור בתרשים 21. מצד שני, כאשר חברה הולכת ומזדקנת (תרשים 19), קיים קושי הולך וגובר לממן קצבת זיקנה המתעדכנת לפי שינויים ברמת החיים לכל בעלי הגיל הרלוונטי.

לב העניין הוא הצורך של חברה להחליט אם להתייחס לקצבאות זיקנה כאל ביטוח לעת זיקנה למקרה של נפילה מהנכסים, או כאל פנסיה המגיעה לכל מי ששילם ביטוח לאומי במהלך השנים. לאור העובדה שהדור הראשון שזכה לקבלת קצבאות מהביטוח הלאומי – בכל מדינה – היה דור שקיבל קיצבה כשהיה זקן מבלי ששילם כשהיה צעיר (משום שהביטוח הלאומי לא היה קיים בצעירותם), אזי מדובר במערכת שלא נהגה מתחילת דרכה, כתכנית פנסיונית המשלמת לפי מה שנצבר. במדינת ישראל נמשכה תופעה זו גם אחרי דור המקבלים הראשון עם הגיעם ארצה של עולים מבוגרים, שלא תרמו לביטוח הלאומי כצעירים אך זכאים ליהנות מהקצבאות לעת זיקנה.

מעבר לקצבת הזיקנה האוניברסלית והשלמת הכנסה, הניתנת לקשישים חסרי הכנסה, קיימים במערך הביטוח הלאומי לקשישים רבדים נוספים הכוללים פנסיה תעסוקתית והסדרי חיסכון לעת זיקנה. כפי שנכתב בפרק העוסק במערכת הביטחון הסוציאלי (פרק 6 בהמשך), בזמן שהתמיכה הממוצעת לקשיש בישראל דומה לממוצע ה-OECD, העלות הכוללת של התמיכה, כאחוז מהתוצר, נמוכה יותר בישראל בשל היותה עדיין מדינה צעירה יחסית בהשוואה לקהילת המדינות

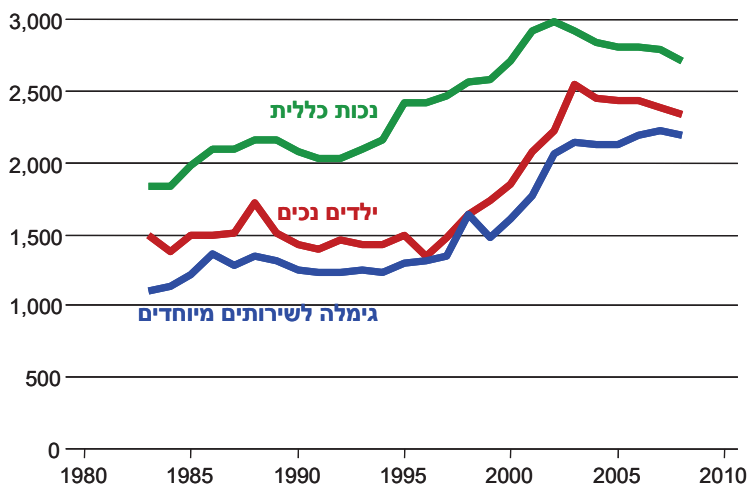
המפותחות. אך ככל שמדינה (כל מדינה, לא רק ישראל) מזדקנת, יגבר הנטל על הצעירים העובדים על מנת שהמערכת תוכל לעמוד במימון תשלומי הביטוח הלאומי לזקנים – ששילמו ביטוח לאומי כאשר הם היו צעירים למימון דור הזקנים דאז. כמו מדינות מערביות אחרות, החברה בישראל תצטרך להחליט בבוא היום אם (א) להגביר את הנטל על הצעירים, (ב) להקטין את התמיכה בזקנים או (ג) להתחיל להתייחס אל הביטוח הלאומי יותר כביטוח לעת צרה במקום כפנסיה המגיעה לכל.

### 5.ב. קבצת נכות

השינויים בקבצאות הנכות מאז 1983 מופיעים בתרשים 22. מ-1983 עד 1993, לא חלו שינויים גדולים בקבצת הנכות הכללית הממוצעת למקבל (גידול של 14 אחוז), בקבצת הנכות הממוצעת לילד (ירידה של 4 אחוזים) ובגימלה לשירותים מיוחדים (גידול של 13 אחוז). התמונה השתנתה בעשור הבא אחריו. קבצת הנכות הכללית הממוצעת למקבל גדלה ב-40 אחוז מ-1993 עד 2003 בזמן שהקיצה הממוצעת לילדים נכים עלתה ב-78 אחוז והגימלה לשירותים מיוחדים עלתה ב-72 אחוז. בין 2003 ו-2009, חלה ירידה של 7 אחוזים בקיצה לנכות כללית וירידה של 8 אחוזים בקיצה הממוצעת לילד נכה. הגימלה לשירותים מיוחדים גדלה בתקופה זו ב-10 אחוז.

מבט על קבצת הנכות הכללית עבור נכה יחיד בדרגת אי-כושר מלאה יכול להמחיש את השינויים שחלו בקבצאות. מ-1983 עד 2008, עלתה הקיצה של נכה יחיד ללא ילדים ב-36 אחוז, של נכה עם בן/בת זוג עם ילד אחד ב-51 אחוז ושל נכה עם בן/בת זוג עם 2 ילדים או יותר, ב-64 אחוז. בנוסף לכך, מעגל מקבלי גמלת השירותים המיוחדים – הניתנת בעיקר לנכים מבוגרים – גדל מאוד. ב-1983, 6.6 אחוזים מכלל מקבלי קבצת הנכות הכללית קבלו גם גמלת שירותים מיוחדים. שיעור זה גדל פי 2.4 ל-15.6 אחוז ב-2008.

תרשים 22  
**קצבת נכות ממוצעת למקבל, 1983-2008**  
 קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



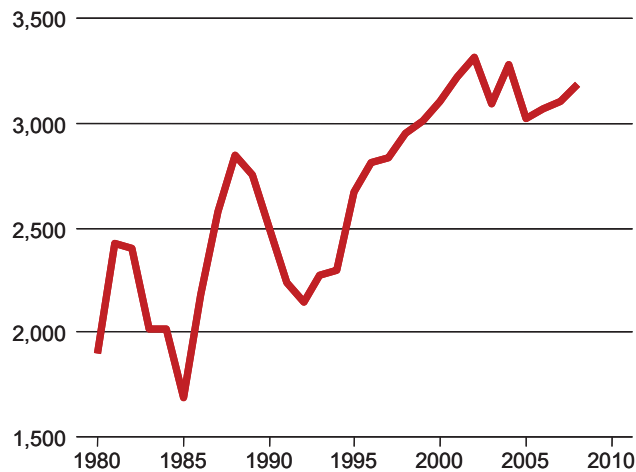
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

#### 5.ג. דמי אבטלה

בין 1980 ל-2008, דמי האבטלה הממוצעים למקבל עלו ב-75 אחוז (תרשים 23). זאת, לעומת גידול של 67 אחוז בתוצר לנפש. לכאורה, מתקבלת תמונה המטיבה עם המובטלים. מאחורי שינוי זה עומדים שני גורמים מרכזיים המספקים תמונה קצת יותר מורכבת.

הגורם הראשון נוגע להרכב אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה. ניתן לחלק את מקבלי דמי האבטלה לקבוצות לפי רמת השכר ערב האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. ב-1991 (אלה הנתונים הראשונים שפורסמו), 76 מכלל מקבלי דמי האבטלה השתכרו עד מחצית מהשכר הממוצע. 9 אחוזים ממקבלי דמי האבטלה השתכרו בין 50 ל-75 אחוז מהשכר הממוצע, 4 אחוזים השתכרו בין 50 ל-75 אחוז מהשכר הממוצע ו-10 אחוזים השתכרו מעל לשכר הממוצע. ב-2009, הקבוצה עם שכר עד מחצית מהשכר הממוצע ירדה מ-76 ל-16 אחוז מכלל המקבלים בזמן שחלקן של שאר הקבוצות גדל ל-34 אחוז, 20 אחוז ו-30 אחוז, בהתאמה, מהסך-הכל.

תרשים 23  
**דמי אבטלה בממוצע למקבל, 1980-2008**  
 קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

הגורם השני שהשפיע על דמי האבטלה הממוצעים נוגע לשיעור מקבלי דמי האבטלה מתוך כלל המובטלים (תרשים 24). ב-1980, 15 אחוז מהמובטלים קיבלו דמי אבטלה. שיעור זה עלה בהדרגה עד לשיא של 51 אחוז ב-1997. מ-1997, הלכו וגברו המגבלות על הזכאות (ראה פירוט בפרק על מערכת הביטחון סוציאלי) ושיעור המקבלים דמי אבטלה ירד מאוד, עד 21 אחוז ב-2004. מ-2004, חלה התאוששות מסוימת ושיעור מקבלי דמי האבטלה גדל ל-27 אחוז.

דוגמא אחת לאופי המגבלות על קבלת דמי אבטלה קשור למי שמשתחרר משירות חובה בצה"ל. לאחר שנים של השתכרות ברמה הפחותה במידה ניכרת משכר המינימום, ניתן לחייל המשתחרר מענק שחרור ופיקדון, המפצים באופן חלקי בלבד עבור אובדן הכנסות במהלך השירות הצבאי. אם אין בכך די, אותו חייל משוחרר מחויב מיום שחרורו לשלם דמי ביטוח לאומי, אך אינו זכאי בזמן שהוא מחפש עבודה לקבל דמי אבטלה הניתנים למשלמי ביטוח לאומי – קיצבה שמטרתה המוצהרת היא לסייע למי שנמצא בתקופת מעבר מעבודה אחת לשנייה.

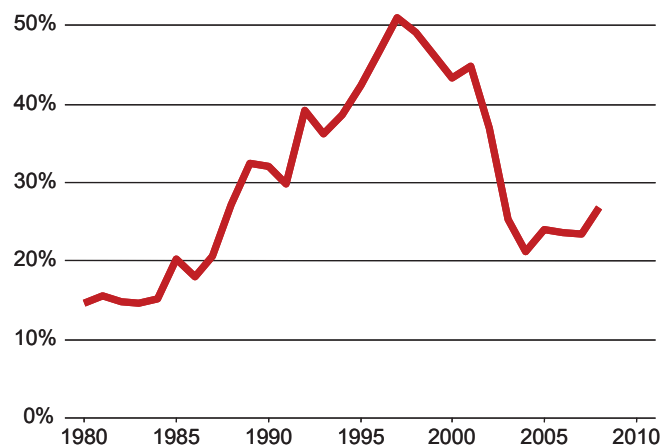


בנוסף להחמרה במגבלות על הזכאות לדמי אבטלה, הוכנסה תקרה לסכום המרבי שניתן כדמי אבטלה. מאז 1999, דמי האבטלה המרביים אינם יכולים לעלות מעל לשכר הממוצע בחמשת חודשי האבטלה הראשונים ואינם יכולים להיות גבוהים משני-שלישים מהשכר הממוצע מהחודש השישי ואילך. מ-2002, הוגבלו משך התשלום וגובה התשלום עבור מי שהינם מובטלים חוזרים.

היות שגובה דמי האבטלה תלוי ברמת השכר לפני שאדם הופך למובטל – אם כי, בשיעורים הולכים ויורדים – אז ככל שמדובר באדם עם שכר גבוה יותר, גם דמי האבטלה למקבל יהיו גבוהים יותר. הקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה במהלך השנים גרמה לדחיקה החוצה של בעלי שכר נמוך שאינם תמיד מצליחים לעבוד ברציפות תקופות ארוכות מספיק על מנת לעמוד בתנאים המאפשרים קבלת דמי האבטלה. כתוצאה מכך, דמי האבטלה למקבל עלו. כאשר אלה התחילו לעלות, הוכנסה תקרה על דמי האבטלה המרביים שניתן לקבל.

תרשים 24

#### מקבלי דמי אבטלה ביחס למספר המובטלים, 1980-2008



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

## 6. בריאות

בתחום הבריאות חלו בישראל שינויים מערכתיים, ובמרכזם הרפורמה הכוללת, הנובעת מהחלת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי בישראל בשנת 1995. סקירה מעמיקה של השינויים שחלו בשנים האחרונות מופיעה בפרק הבריאות בהמשך הדו"ח (ראה הפרק בהמשך הספר). ההתייחסות בפרק זה הינה ארוכת טווח, מה שיאפשר לבחון את ההשפעה של הרפורמה על התקציבים בהשוואה לתקופה שקדמה לרפורמה.

היות שאוכלוסיית המדינה גדלה מאוד מאז 1970, חשוב לבחון את השינויים בהוצאה על בריאות ביחס לשינויים באוכלוסייה. אך אין בכך די. אוכלוסיית ישראל הולכת ומזדקנת. הוצאות על בריאות עבור הקשיש הממוצע אינן דומות להוצאות הבריאות עבור מי שהינו בן 35. כאשר בוחנים את השינויים בהוצאות הבריאות, חשוב לקחת בחשבון לא רק את הגידול באוכלוסייה אלא גם את השינויים בהרכבה.

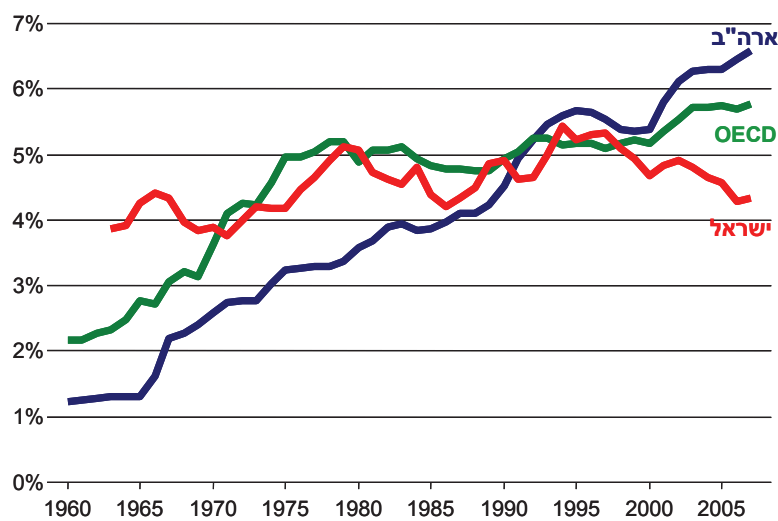
נוסחת הקפיטציה נועדה לבטא את הרכב האוכלוסייה בנותנה משקלות שונים לקבוצות הגיל השונות בהתאם להיזקקות שלהן לשירותי הבריאות. כך לדוגמא, תושב בן 85 מקבל משקל שהינו פי 4.06 מהנפש הסטנדרטית בישראל בזמן שבן 50 מקבל משקל של פי 1.07 והמשקל של בן 20 הוא 0.40 בלבד. בדומה לכך, ההוצאות הרפואיות לילדים קטנים, ובעיקר לתינוקות, גבוהות יותר. כתוצאה מכך, המשקל שמקבל ילד בן שנה הוא 0.96 ותינוק בגיל כמה חודשים מקבל משקל של 1.55.

בעזרת משקלות אלה, ניתן לתקן את אוכלוסיית ישראל ואת האוכלוסיות של מדינות אחרות על פני זמן, כדי לחשב את ההוצאה הציבורית לבריאות לפי נפש סטנדרטית. עד כמה השתנתה הוצאה זו לעומת השינויים ברמת החיים – כפי שאלה באים לידי ביטוי בתוצר לנפש? במילים אחרות, איך השתנה היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לבין התמ"ג, לאחר נירמול על-ידי היחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות לבין האוכלוסייה?<sup>7</sup>

<sup>7</sup> היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות ( $E$ ) ובין התמ"ג ( $Y$ ), לאחר נירמול ביחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות ( $S$ ) לבין האוכלוסייה ( $N$ ) שווה ליחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לנפש סטנדרטית ( $E/S$ ) לבין התמ"ג לנפש ( $Y/N$ ). כלומר:  $(E/Y)/(S/N) = (E/S)/(Y/N)$ .

תרשים 25 משווה את יחס ההוצאה הציבורית לבריאות לתוצר בישראל, בארה"ב ובממוצע מדינות ה-OECD ללא ארה"ב, לאחר התיקון לגידול האוכלוסייה בכל אחת מהמדינות. ב-1963, יחס ההוצאה לתוצר בארה"ב היה 1.3 אחוז וב-OECD הגיע יחס זה ל-2.3 אחוזים. באותה שנה, היה היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות בישראל לבין התוצר 3.9 אחוזים – כלומר, גבוה בשני-שלישים מממוצע ה-OECD ופי שלושה מארה"ב.

תרשים 25  
הוצאה ציבורית לבריאות, ישראל, OECD\* וארה"ב, 1960-2007  
כאחוז מהתוצר\*\*



\* ללא ארה"ב.

\*\* מנורמל ביחס האוכלוסייה המתקנת לאוכלוסייה הכוללת.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: משרד האוצר. הלמ"ס וה-OECD.

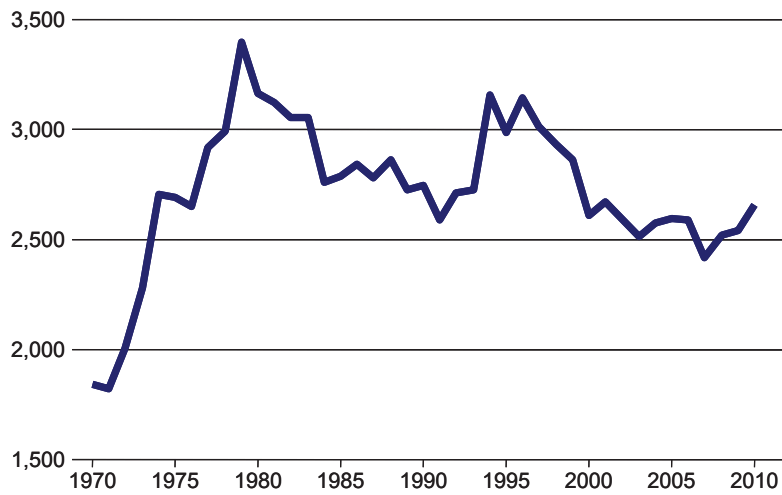
מתחילת שנות הששים עד אמצע שנות השבעים, ההוצאות הציבורית לבריאות ב-OECD ובארה"ב גדלו מאוד, בזמן שבישראל לא היה שינוי משמעותי. התפתחות זו יצרה שוויון בין ה-OECD לבין ישראל בשנות ה-70 והוא נשמר פחות או יותר עד סוף שנות ה-90. הגידול הרציף בהוצאה הציבורית לבריאות בארה"ב נמשך על פני חצי המאה מאז 1960. כתוצאה מכך, היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לבין התוצר בארה"ב, ב-OECD ובישראל היה דומה בשנות ה-90. בשנת 1996 עמד יחס זה על 5.6 אחוזים בארה"ב, 5.2 אחוזים ב-OECD ו-5.3 אחוזים בישראל.

מ-1997 ועד 2007 נפרדו הדרכים בין המדינות הללו – בארה"ב גדל יחס ההוצאה לתוצר, ל-6.6 אחוזים ב-2007. ב-OECD היחס גדל ל-5.8 אחוזים ובישראל חלה ירידה של כמעט חמישית – ל-4.3 אחוזים ביחס ההוצאה הציבורית לתוצר. בזמן שייקור המערך הרפואי גרם לגידול משמעותי בחלק התוצר המופנה לבריאות בכל מדינות המערב מאז שנות הששים, הרי התמונה בישראל הייתה שונה בתכלית. יחס ההוצאה לתוצר בארה"ב גדל ב-405.6 אחוז מאז 1963, ב-OECD חל גידול של 148 אחוז במהלך אותה תקופה, ובישראל הגידול הסתכם ב-11.5 אחוז בלבד. השינויים בהוצאה בישראל שיקפו קצת יותר מהעלייה ברמת החיים, אך לא הביאו בחשבון את הייקור הרב שחל בכל העולם בעלויות הטיפול, המכשור והתרופות.

כאשר עוברים מההוצאה הציבורית הכוללת להוצאה הממשלתית לבריאות בישראל, ניתן להבחין בשינוי הכיוון שחל במגמה בסוף שנות ה-70. תרשים 26 מראה את ההוצאה הממשלתית לנפש סטנדרטית. מ-1970 עד 1979, ההוצאה הממשלתית הריאלית לבריאות לנפש סטנדרטית גדלה ב-84 אחוז, מ-1,843 שקלים (במחירי 2008) ועד 3,400 שקלים לנפש ב-1979. מאז, במשך שלושים שנה – מלבד בשנים ספורות במהלך התקופה, הקשורות לרפורמה במערכת הבריאות – ההוצאה הממשלתית לבריאות לנפש סטנדרטית נמצאת במגמת ירידה, בזמן שרמת החיים בישראל עולה.

החל ב-1979 ועד תחילת שנות ה-90 חלה ירידה מתמדת בהוצאה לבריאות, שנבעה בעיקר מהתייקרויות בתחום הבריאות שלא כוסו על-ידי ההוצאה הממשלתית. ירידה זו נבלמה בתחילת שנות התשעים ואף חלה עלייה משמעותית של 16 אחוז ב-1994, תוך שמירה על רמה חדשה זו במשך השנים הראשונות של הרפורמה בבריאות. ב-1998 החל כרסום בחלק הציבורי של ההוצאה לבריאות וכבר בסוף העשור, ההוצאה הממשלתית לבריאות לנפש תקנית הייתה נמוכה יותר בהשוואה לרמתה בתחילת העשור. ירידה זו נמשכה עד 2007, כאשר ההוצאה לבריאות הגיעה לרמה הנמוכה ב-23 אחוז מזו של שנת השיא ב-1994.

תרשים 26  
**תקציב הבריאות, 1970-2010**  
 לנפש מתוקנת, ש"ח, מחירי 2008



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בשלוש השנים 2008-2010 צפוי תקציב הבריאות לנפש תקנית לעלות ב-10 אחוז, רמה הגבוהה מהרמה ב-1970, אך נמוכה לעומת כמעט כל השנים מאז 1979. מדובר בהבדל משמעותי ביותר במגמת ההוצאה לבריאות לעומת שאר המגמות של התקציבים החברתיים בעשורים האחרונים.

## 7. סיכום

דווקא מדינת ישראל – המאופיינת ב (א) נטל ביטחוני גבוה מאוד ותשלומי ריבית גבוהים על החוב, (ב) עבר אינפלציוני יוצא דופן, בקני מידה מערביים, עקב הוצאות ממשלה בלתי מבוקרות שלא מומנו על-ידי הכנסות ממסים, ו-(ג) שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים ביחס למערב בצירוף מגמת צמיחה איטית יחסית, הנובעים מטיפול שורש חסר לצד הוצאות ממשלה אזרחיות גבוהות – חייבת להקפיד יותר על מדיניות פיסקלית ממוקדת ויעילה. אין זה אומר שלא צריך או שלא ניתן להוציא יותר בתחום זה או אחר, אך אין מנוס מלהבין שהגדלת הוצאה בתחום אחד מחייבת הקטנת הוצאה בתחום אחר, או הגדלת מסגרת התקציב.

אם ישנה החלטה להגדיל את התקציב, אזי הצורך במימון הגידול בתקציב מחייב הגדלת מסים – ובכך, הקטנת התמריץ לעבוד ולהשקיע, עם כל המשתמע מכך על קצב צמיחה ארוך טווח, הנמוך ממילא ביחס למערב – או, במקום להכביד את נטל המיסוי, ניתן לקחת הלוואות נוספות ולהגדיל עוד יותר את תשלומי הריבית העתידיים, שיבואו על חשבון הוצאות חברתיות וביטחוניות בעתיד. בנוסף לכך, מימון גידול בחוב, הנובע מיצירת גירעון תקציבי, מחייב את הממשלה להתחרות עם המגזר הפרטי – על-ידי העלאת הריבית שהיא נותנת על אגרות החוב שלה – ויש בכך פגיעה ביכולת המגזר הפרטי לגייס הון ולצמוח.

ממשלה המתכננת את מדיניותה לטווח הארוך חייבת להביא בחשבון השפעות ארוכות טווח של החלטותיה. יציבות פוליטית עשויה לאפשר תכנון ותקצוב רב-שנתי הנדרש לשימוש מושכל במשאבים המוגבלים. ההחלטה להגדיל תקציב היא ציבורית ואיננה כלכלית, אך חשוב שהציבור וקובעי המדיניות יבינו את ההשלכות הכלכליות והחברתיות. ככל שזה אפשרי, הדרך לקביעת התקציב צריכה להתחיל בקביעת סדר עדיפויות לאומי לצד קביעת מסלול רב-שנתי של הכנסות ממסים למימון ההוצאות.

התקציב איננו חייב להיות מאוזן בכל שנה. נהפוך הוא. כך למשל, בשנות מיתון התקבולים ממסים ירדו לצד עלייה בהוצאות, שיופנו בעיקר להגדלת רשת הביטחון החברתית עבור אנשים שיאבדו את מקום עבודתם. בשנים אלה גירעון תקציבי מהווה מנגנון מייצב, הבולם את הלחצים להגברת המיתון.

לעומת זאת, בתקופה של גאות כלכלית, התקבולים ממסים עשויים לעלות והביקוש לרשת הביטחון החברתית עשוי לרדת, מה שיקטין את ההוצאות בתחום זה. בתקופת גאות, תקציב הממשלה צריך להראות עודף – גם כבלם ללחצים

אינפלציוניים, וגם כדי להקטין את נטל החוב בציפייה לימים קשים יותר בעתיד, שיחייבו את הגדלתו.

האיזון התקציבי אינו צריך להתקיים מדי שנה אלא על פני תקופה ארוכה יותר, הכוללת שנים כלכליות קשות ושנים של שגשוג כלכלי. היות שהאוכלוסייה גדלה והמשק צומח, גם הוצאות הממשלה וגם הכנסותיה גדלות על פני זמן ועל מסלולי הגידול בהוצאות ובהכנסות להיות מאוזנים על פני זמן.

לצד קביעת מסלול ארוך טווח של הוצאות והכנסות, הדגש הציבורי העיקרי חייב להיות מופנה אל חלוקת התקציב. הלוואות צריכות להילקח רק עבור פרויקטים מהם ייחזרו דורות עתידיים, שיהיה עליהם להשתתף בהחזר אותן הלוואות. במהלך שני העשורים מאז תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים, נתח הוצאות הציבוריות האזרחיות – כלומר, ללא הוצאות הביטחון – מתוך התוצר היה גבוה מהנתח המקביל ב-OECD. במילים אחרות, למדינות ה-OECD היה פחות כסף שנועד להפעלת המדיניות, ובכל זאת שיעורי העוני, אי-השוויון והצמיחה בישראל בעייתיים יותר. גם ההוצאות לאחר ניכוי תשלומי הריבית הגבוהים בישראל לא גרמו לחסר תקציבי לעומת מדינות ה-OECD.

בשנים האחרונות, לרבות בתקציב לשנים 2009 ו-2010, רמת ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל, לאחר ניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית, נמוכה מממוצע ה-OECD. רמת ההוצאה מחייבת על כן שימוש מושכל בחלוקת התקציבים וגם בחינה מחדש של אופן חלוקת הנטל במימון התקציב ושל מידת האכיפה של חוקי המס.

שיעורי אי-התעסוקה, הגבוהים בישראל באופן יוצא דופן לעומת מדינות המערב, מעלים את השאלה, האם אכן כל-כך הרבה אזרחים בישראל באמת אינם עובדים, או ששיעורי אי-התעסוקה בפועל נמוכים בהרבה ואזרחים רבים אינם מדווחים על הכנסתם – עם כל המשתמע מכך על הכנסות המדינה ממסים מחד, ועל הוצאות המדינה לסייע למי שאולי מועסקים ואינם זקוקים לסיוע מאידך. קשה להעריך מה מידת ההשפעה של סוגיית האכיפה על ההכנסות וההוצאות הציבוריות של ישראל, ועל דרגות החופש הנוספות שהיו מתאפשרות למדינה אילו הייתה משקיעה יותר באכיפת חוקיה.

בעולם בו מתקיימת תחרות הולכת וגוברת בין מדינות, כאשר שיעורי העוני ואי-השוויון בישראל גבוהים ומגמת הצמיחה הכלכלית נמוכה ביחס למדינות מערב מובילות, לסדר העדיפויות הלאומי בחלוקת התקציב יש מקום מרכזי. הגיעה העת להתייחס לשאלה, האם תקציב המדינה מיועד בעיקר לטיפול שורש בסוגיות חברתיות והכלכליות המרכזיות, כגון בנייה וחיזוק תשתיות אנושיות ופיזיות

בראייה לאומית, או האם הוא מופנה לכיוונים אחרים, לפי שיקולים מגזריים, מקומיים ואישיים. במדינה הנושאת ממילא בנטל ביטחוני כבד בהרבה מהמקובל במערב, כל הוצאה חייבת להיות מדודה ומבוססת על שיקולים ממלכתיים, המדגישים את הצורך במתן כלים ותנאים לכל אזרח לצד שימוש מושכל ברשת הביטחון החברתית, כדי למקסם את הסיוע למי שהכי זקוקים לה.



## מקורות

- בן-דוד, ד' (2003). תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי, רבעון לכלכלה, מרץ, 91-104.
- בנק ישראל. דין וחשבון שנתי. שנים שונות.
- נספחים סטטיסטיים. שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). ירחון סטטיסטי למחירים. תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי. סקירה שנתית. שנים שונות.
- רבעון סטטיסטי. תקופות שונות.
- (2009). תקציב תפעולי.
- משרד האוצר. הצעת תקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה לשנים 2009-2010.
- החשב הכללי. דין וחשבון כספי לשנת 2008.
- החשב הכללי. דין וחשבון כספי – דו"ח ביניים לשנת 2009.
- Ben-David, D. and Papell, D. (1998). "Slowdowns and Meltdowns: Postwar Growth Evidence from 74 Countries". *Review of Economics and Statistics*, 80, 561-571.
- Ben-David, D. (2008). "Brain Drained", CEPR Discussion Paper No. 6717.
- OECD Economic Surveys: Israel 2009.
- OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>.
- United Nations Statistics Division: *Demographic Yearbook*.  
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm>.

# נספח לוחות, הגדרות ומקורות

---

---

לוחות הנספח של מרכז טאוב  
יהיו זמינים מעתה, כקבצי אקסל,  
דרך אתר המרכז:  
[www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

הלוחות זמינים  
כסדרות עיתיות רציפות

---

---

לוח נ-1. אינדיקטורים למשקל הוצאה על שירותים חברתיים  
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל

תמ"ג	הוצאה לרווחה כ- % מ-		
	הוצאה ממשלתית		
	סך-הכל	ללא פרעון חוב	
	1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)		
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
19.8	53.2	36.8	1996
18.1	55.0	38.5	2000
19.6	56.1	39.2	2001
19.2	54.2	38.4	2002
18.6	54.1	36.8	2003
17.2	52.6	37.3	2004
16.3	51.7	35.4	2005
15.7	50.7	34.4	2006
15.4	50.9	34.3	2007
15.3	51.4	34.8	2008
16.3	51.6	35.3	2009
16.3	54.9	36.9	2010
	2. תקציב רגיל		
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
16.9	51.3	43.3	1996
16.4	54.3	46.0	2000
17.8	55.4	47.5	2001
17.6	54.0	46.4	2002
17.1	54.2	45.5	2003
16.1	53.3	44.9	2004
15.3	52.2	43.9	2005
14.9	51.4	43.4	2006
14.6	51.5	43.7	2007
14.7	52.5	45.1	2008
15.4	53.3	45.9	2009
15.7	56.8	48.4	2010

## לוח נ-2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים (אחוזים)

אחר	ללא פרעון חוב		סך-הכל	מזה: פרעון חוב	סך-הכל	
	ביטחון	שירותים חברתיים				
<b>1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)</b>						
28.8	39.5	31.7	100.0	24.5	100.0	1980
27.7	40.2	32.1	100.0	43.4	100.0	1985
24.9	33.1	42.0	100.0	37.8	100.0	1989
22.3	24.5	53.2	100.0	30.8	100.0	1996
21.0	24.0	55.0	100.0	30.0	100.0	2000
20.3	23.6	56.1	100.0	30.2	100.0	2001
20.4	25.4	54.2	100.0	29.2	100.0	2002
21.6	24.3	54.1	100.0	32.0	100.0	2003
22.8	24.6	52.6	100.0	29.1	100.0	2004
23.0	25.3	51.7	100.0	31.6	100.0	2005
23.6	25.7	50.7	100.0	32.1	100.0	2006
23.3	25.8	50.9	100.0	32.5	100.0	2007
23.8	24.8	51.4	100.0	32.3	100.0	2008
27.2	21.2	51.6	100.0	31.5	100.0	2009
24.3	20.8	54.9	100.0	32.8	100.0	2010
<b>2. תקציב רגיל</b>						
25.0	44.5	30.4	100.0	13.3	100.0	1980
24.1	43.6	32.3	100.0	24.1	100.0	1985
21.8	35.4	42.8	100.0	20.6	100.0	1989
21.1	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
19.6	26.1	54.3	100.0	15.3	100.0	2000
18.8	25.7	55.4	100.0	14.4	100.0	2001
18.3	27.6	54.0	100.0	14.2	100.0	2002
19.2	26.6	54.2	100.0	16.0	100.0	2003
20.0	26.7	53.3	100.0	15.7	100.0	2004
20.7	27.1	52.2	100.0	15.8	100.0	2005
21.2	27.4	51.4	100.0	15.7	100.0	2006
21.1	27.5	51.5	100.0	15.0	100.0	2007
21.1	26.4	52.5	100.0	14.1	100.0	2008
23.5	23.2	53.3	100.0	13.8	100.0	2009
20.8	22.4	56.8	100.0	14.8	100.0	2010

**לוח נ-3 . הוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים**  
**הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**  
 (מיליוני ש"ח, מחירי 2008)\*

		שירותים ישירים					ביטחון		סך-הכל	
		בריאות רווחה עבודה קליטה שיכון					סוציאלי סך-הכל		סך-הכל	
<b>1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)</b>										
4,760	328	292	2,055	11,938	17,431	36,805	11,684	48,489	1980	
2,737	369	281	1,798	11,634	16,780	33,599	15,238	48,837	1985	
2,272	786	409	2,505	12,146	18,118	36,236	20,465	56,701	1989	
14,141	2,118	524	3,799	18,144	31,392	70,118	31,647	101,765	1996	
10,211	2,350	664	5,077	16,834	34,192	69,329	41,945	111,274	2000	
11,219	2,046	693	5,482	17,626	35,582	72,648	47,288	119,936	2001	
9,846	1,748	742	5,968	17,466	34,301	70,071	45,898	115,969	2002	
9,661	1,429	766	5,855	17,129	34,531	69,372	43,678	113,050	2003	
7,199	1,378	832	5,846	17,827	32,851	65,934	41,977	107,911	2004	
6,087	1,326	848	5,857	18,221	32,666	65,004	41,754	106,759	2005	
4,500	1,412	1,027	6,009	18,455	32,629	64,033	43,072	107,104	2006	
4,763	1,230	1,092	6,443	17,540	34,657	65,726	43,834	109,559	2007	
3,820	1,242	1,121	6,730	18,574	34,820	66,307	44,745	111,051	2008	
5,284	1,585	1,378	7,699	19,064	37,886	72,897	48,235	121,132	2009	
4,000	1,142	1,639	7,685	20,325	38,007	72,798	50,333	123,131	2010	
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>										
-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.8	-1.8	5.5	0.1	1980-1985	
-4.6	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.7	3.8	1985-1989	
29.8	15.2	3.6	6.1	5.9	8.2	9.9	6.4	8.7	1989-1996	
-7.8	2.6	6.1	7.5	-1.9	2.2	-0.3	7.3	2.3	1996-2000	
-9.8	-10.8	5.0	2.9	1.6	-0.9	-1.3	-0.1	-0.8	2000-2005	
-3.5	4.6	12.9	7.1	1.1	3.8	2.9	3.7	3.2	2005-2009	

\* ההוצאה לביטחון סוציאלי מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזורית. ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

## לוח נ-3 . המשך

		שירותים ישירים					ביטחון		סך-	
		בריאות רווחה עבודה קליטה שיכון					סך-הכל חינוך		הכל	
<b>2. תקציב רגיל</b>										
203	328	292	2,021	11,601	16,892	31,337	11,684	43,022	1980	
177	369	281	1,772	11,414	16,500	30,513	15,238	45,751	1985	
323	786	409	2,483	11,991	17,862	33,855	20,465	54,320	1989	
365	2,118	524	3,748	17,050	29,830	53,635	31,647	85,282	1996	
298	2,350	664	5,035	16,299	32,780	57,426	41,945	99,371	2000	
324	2,046	693	5,434	17,166	34,209	59,873	47,288	107,161	2001	
289	1,748	742	5,923	17,110	33,259	59,070	45,898	104,968	2002	
259	1,429	766	5,815	16,879	33,620	58,770	43,678	102,448	2003	
305	1,378	832	5,816	17,644	32,255	58,230	41,977	100,207	2004	
224	1,326	848	5,838	18,020	31,988	58,243	41,754	99,998	2005	
219	1,412	1,027	5,996	18,185	32,023	58,861	43,072	101,933	2006	
207	1,230	1,092	6,434	17,321	34,013	60,297	43,834	104,131	2007	
195	1,242	1,121	6,714	18,310	34,166	61,748	44,745	106,493	2008	
293	1,585	1,378	7,661	18,531	36,439	65,887	48,235	114,122	2009	
199	1,142	1,639	7,673	20,054	37,375	68,082	50,333	118,415	2010	
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>										
-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.2	1980-1985	
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.7	4.4	1985-1989	
1.8	15.2	3.6	6.1	5.2	7.6	6.8	6.4	6.7	1989-1996	
-5.0	2.6	6.1	7.7	-1.1	2.4	1.7	7.3	3.9	1996-2000	
-5.5	-10.8	5.0	3.0	2.0	-0.5	0.3	-0.1	0.1	2000-2005	
6.9	4.6	12.9	7.0	0.7	3.3	3.1	3.7	3.4	2005-2009	

לוח נ-4. הוצאה בממוצע לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים  
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל  
(ש"ח, מחירי 2008)\*

שירותים ישירים				ביטחון		סך-הכל		סך-הכל		
שיכון	עבודה קליטה	שירותים	שירותים	סך-הכל	חינוך	בריאות	רווחה	עבודה קליטה	שיכון	
1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)										
1,228	85	75	530	3,079	4,495	9,491	3,013	12,505	1980	
647	87	66	425	2,748	3,964	7,937	3,600	11,537	1985	
503	174	91	554	2,688	4,010	8,020	4,529	12,550	1989	
2,487	373	92	668	3,192	5,522	12,334	5,567	17,900	1996	
1,624	374	106	807	2,677	5,437	11,023	6,669	17,693	2000	
1,742	318	108	851	2,737	5,526	11,282	7,344	18,626	2001	
1,499	266	113	908	2,658	5,221	10,665	6,986	17,651	2002	
1,444	214	115	875	2,561	5,162	10,370	6,529	16,899	2003	
1,057	202	122	859	2,618	4,825	9,683	6,165	15,848	2004	
878	191	122	845	2,629	4,714	9,380	6,025	15,405	2005	
638	200	146	852	2,616	4,626	9,078	6,106	15,184	2006	
663	171	152	897	2,443	4,827	9,154	6,105	15,259	2007	
523	170	153	921	2,541	4,764	9,072	6,122	15,194	2008	
710	213	185	1,035	2,562	5,092	9,797	6,483	16,280	2009	
529	151	217	1,016	2,686	5,023	9,621	6,652	16,272	2010	
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)										
-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.5	3.6	-1.6	1980-1985	
-6.1	18.9	8.1	6.9	-0.6	0.3	0.3	5.9	2.1	1985-1989	
25.7	11.5	0.2	2.7	2.5	4.7	6.3	3.0	5.2	1989-1996	
-10.1	0.1	3.4	4.8	-4.3	-0.4	-2.8	4.6	-0.3	1996-2000	
-11.6	-12.5	3.0	0.9	-0.4	-2.8	-3.2	-2.0	-2.7	2000-2005	
-5.2	2.7	10.9	5.2	-0.6	1.9	1.1	1.8	1.4	2005-2009	

\* ההוצאה לביטחון סוציאלי מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל היתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזרחית. ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

## לוח נ-4. המשך

		שירותים ישירים					ביטחון		סך-	
		בריאות רווחה עבודה קליטה שיכון					סך-הכל	סוציאלי	הכל	
<b>2. תקציב רגיל</b>										
	52	85	75	521	2,992	4,356	8,081	3,013	11,095	1980
	42	87	66	419	2,697	3,898	7,208	3,600	10,808	1985
	72	174	91	550	2,654	3,953	7,493	4,529	12,022	1989
	64	373	92	659	2,999	5,247	9,434	5,567	15,001	1996
	47	374	106	801	2,592	5,212	9,131	6,669	15,800	2000
	50	318	108	844	2,666	5,313	9,298	7,344	16,642	2001
	44	266	113	901	2,604	5,062	8,991	6,986	15,977	2002
	39	214	115	869	2,523	5,026	8,785	6,529	15,314	2003
	45	202	122	854	2,591	4,737	8,552	6,165	14,717	2004
	32	191	122	842	2,600	4,616	8,404	6,025	14,429	2005
	31	200	146	850	2,578	4,540	8,345	6,106	14,451	2006
	29	171	152	896	2,412	4,737	8,398	6,105	14,503	2007
	27	170	153	919	2,505	4,675	8,448	6,122	14,570	2008
	39	213	185	1,030	2,491	4,897	8,855	6,483	15,338	2009
	26	151	217	1,014	2,650	4,939	8,997	6,652	15,649	2010
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>										
	-4.4	0.6	-2.5	-4.3	-2.1	-2.2	-2.3	3.6	-0.5	1980-1985
	14.4	18.9	8.1	7.0	-0.4	0.4	1.0	5.9	2.7	1985-1989
	-1.5	11.5	0.2	2.6	1.8	4.1	3.3	3.0	3.2	1989-1996
	-7.3	0.1	3.4	5.0	-3.6	-0.2	-0.8	4.6	1.3	1996-2000
	-7.3	-12.5	3.0	1.0	0.1	-2.4	-1.6	-2.0	-1.8	2000-2005
	5.0	2.7	10.9	5.1	-1.1	1.5	1.3	1.8	1.5	2005-2009



## לוח נ-5. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

שנה	שירותים ישירים			סך-הכל סוציאלי	סך-הכל	ביטחון
	אחרים*	בריאות	חינוך			
<b>1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)</b>						
1980	17.3	21.1	30.9	69.3	30.7	100.0
1985	10.5	19.9	28.6	59.0	41.0	100.0
1989	10.1	19.0	28.4	57.6	42.4	100.0
1996	18.8	17.5	30.3	66.7	33.3	100.0
2000	15.3	15.1	30.5	60.9	39.1	100.0
2001	15.0	14.8	29.8	59.6	40.4	100.0
2002	14.6	15.0	29.4	59.0	41.0	100.0
2003	14.7	15.0	30.3	60.1	39.9	100.0
2004	13.6	16.5	30.4	60.5	39.5	100.0
2005	12.9	17.0	30.5	60.4	39.6	100.0
2006	12.0	17.2	30.5	59.7	40.3	100.0
2007	12.4	16.1	31.8	60.2	39.8	100.0
2008	11.6	16.7	31.4	59.7	40.3	100.0
2009	13.1	15.7	31.2	60.0	40.0	100.0
2010	11.6	16.5	30.8	58.8	41.2	100.0
<b>2. תקציב רגיל</b>						
1980	5.8	23.7	34.5	64.0	36.0	100.0
1985	4.8	20.9	30.2	55.8	44.2	100.0
1989	6.6	19.7	29.3	55.5	44.5	100.0
1996	7.7	19.4	33.9	61.0	39.0	100.0
2000	8.3	16.1	32.5	56.9	43.1	100.0
2001	7.9	15.9	31.7	55.5	44.5	100.0
2002	8.2	16.0	31.2	55.4	44.6	100.0
2003	7.9	16.2	32.3	56.4	43.6	100.0
2004	8.3	17.5	32.0	57.7	42.3	100.0
2005	8.2	17.9	31.8	57.9	42.1	100.0
2006	8.5	17.8	31.4	57.8	42.2	100.0
2007	8.6	16.7	32.8	58.2	41.8	100.0
2008	8.7	17.2	32.1	58.0	42.0	100.0
2009	9.5	16.2	31.9	57.6	42.4	100.0
2010	9.0	16.9	31.4	57.3	42.7	100.0

\* המרכיבים העיקריים הם: שירותי רווחה, קליטה ושיכון.

לוח נ-6. ההוצאה לביטחון סוציאלי, לפי מרכיבים ראשיים  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2008)\*

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	שנה
370	1,037	0	212	1,284	3,528	5,251	11,685	1980
296	1,083	508	397	1,989	3,940	7,024	15,238	1985
473	1,859	687	1,513	2,336	4,588	9,240	20,696	1990
1,000	3,177	1,869	2,197	3,807	7,040	12,557	31,647	1996
1,345	4,218	3,350	3,448	5,782	8,090	15,713	41,945	2000
1,458	4,707	4,027	4,048	6,801	8,731	17,516	47,288	2001
1,528	4,885	4,034	3,853	7,421	7,328	16,848	45,898	2002
1,452	4,991	3,512	2,630	7,651	6,595	16,846	43,678	2003
1,386	4,992	3,185	2,304	7,731	5,214	17,164	41,977	2004
1,332	5,010	2,963	2,139	8,046	4,813	17,452	41,754	2005
1,368	5,097	2,758	2,058	8,517	5,228	18,047	43,072	2006
1,485	5,401	2,530	1,838	9,168	5,200	18,212	43,834	2007
1,880	5,768	2,392	1,840	9,329	5,109	18,425	44,745	2008
2,224	5,897	2,495	3,039	9,797	5,414	19,369	48,235	2009
2,205	6,214	2,510	2,908	10,135	5,901	20,459	50,333	2010
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>								
-4.4	0.9	..	13.3	9.1	2.2	6.0	5.5	1980-1985
12.3	14.0	5.2	40.0	4.6	4.6	6.2	7.7	1985-1989
11.4	8.2	17.0	5.3	7.0	5.9	5.0	6.4	1989-1996
7.7	7.3	15.7	11.9	11.0	3.5	5.8	7.3	1996-2000
-0.2	3.5	-2.4	-9.1	6.8	-9.9	2.1	-0.1	2000-2005
13.7	4.2	-4.2	9.2	5.0	3.0	2.6	3.7	2005-2009

\* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

## לוח נ-7. התפלגות ההוצאה לביטחון סוציאלי (אחוזים)

סך-הכל זיקנה ושאיירים	ילדים	נכות כללית	אבטלה	חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים		
44.9	30.2	11.0	1.8	0.0	8.9	3.2	100.0	1980
46.1	25.9	13.1	2.6	3.3	7.1	1.9	100.0	1985
43.6	23.0	11.6	7.5	3.0	8.9	2.3	100.0	1989
39.7	22.2	12.0	6.9	5.9	10.0	3.2	100.0	1996
37.5	19.3	13.8	8.2	8.0	10.1	3.2	100.0	2000
37.0	18.5	14.4	8.6	8.5	10.0	3.1	100.0	2001
36.7	16.0	16.2	8.4	8.8	10.6	3.3	100.0	2002
38.6	15.1	17.5	6.0	8.0	11.4	3.3	100.0	2003
40.9	12.4	18.4	5.5	7.6	11.9	3.3	100.0	2004
41.8	11.5	19.3	5.1	7.1	12.0	3.2	100.0	2005
41.9	12.1	19.8	4.8	6.4	11.8	3.2	100.0	2006
41.5	11.9	20.9	4.2	5.8	12.3	3.4	100.0	2007
41.2	11.4	20.8	4.1	5.3	12.9	4.2	100.0	2008
40.2	11.2	20.3	6.3	5.2	12.2	4.6	100.0	2009
40.6	11.7	20.1	5.8	5.0	12.3	4.4	100.0	2010

## לוח נ-8. הוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים

(מיליוני ש"ח, מחירי 2008)\*

סך-הכל הוצאות גני- כלליות ילדים	יסודי	על- יסודי **	חינוך על-תיכוני גבוה	חינוך מקצועית	הכשרה ישיבות	1980	1985	1989	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
655	4,805	4,230	773	3,787	582	1,764	16,892	1,980	1,985	1,989	1,996	2,000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	
782	4,222	4,513	833	3,408	559	1,555	16,500	1985	1989	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
902	4,702	5,246	1,017	3,239	551	1,350	17,862	1989	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
1,655	7,956	8,802	1,782	5,347	858	2,129	29,830	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
2,016	8,648	9,483	2,159	5,994	842	2,307	32,780	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
2,237	9,325	10,177	2,212	5,613	879	2,418	34,209	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010						
2,270	9,163	9,738	2,189	5,356	908	2,397	33,259	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010							
2,415	9,253	9,698	1,928	6,288	805	2,176	33,620	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010								
2,472	9,258	9,677	1,915	5,365	665	2,205	32,255	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010									
2,354	9,365	9,182	1,779	5,749	663	2,287	31,988	2005	2006	2007	2008	2009	2010										
2,473	9,657	8,956	1,880	5,670	726	2,116	32,023	2006	2007	2008	2009	2010											
2,465	10,768	9,029	1,973	6,148	979	2,128	34,013	2007	2008	2009	2010												
2,679	11,062	9,363	1,970	5,638	967	2,019	34,166	2008	2009	2010													
2,626	12,494	9,626	1,804	5,974	1,004	2,295	36,439	2009	2010														
2,626	12,652	10,274	1,720	6,067	961	2,404	37,375	2010															
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>																							
-2.5	-2.6	1.3	1.5	-2.1	-0.8	-0.5	1980-1985																
-3.5	2.7	3.8	5.1	-1.3	-0.3	2.0	1985-1989																
6.7	7.8	7.7	8.3	7.4	6.5	7.6	1989-1996																
2.0	2.1	1.9	4.9	2.9	-0.5	2.4	1996-2000																
-0.2	1.6	-0.6	-3.8	-0.8	-6.3	-0.5	2000-2005																
0.1	7.5	1.2	0.4	1.0	0.2	3.3	2005-2009																

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

\*\* החל בשנה זו סידרת הנתונים לחינוך על-יסודי מוצגת בחלוקה בין חינוך על-יסודי וחינוך על-תיכוני.

לוח נ-9. הוצאה נטו לבריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2008)\*

שנה	הוצאות ישירות			השתתפות בביטוח רפואי			סך-הכל			
	טיפול ממושך ואחרות	טיפול פסיכי- אטרי	טיפול בריאות שונות**	אשפוז כללי	השלמת העברות אחרות	ביטוח העברות		מס מקביל		
1980	706	496	911	1,316	1,867	..	4,716	11,601	1980	
1985	569	460	645	538	1,364	201	6,208	11,414	1985	
1989	499	595	725	162	335	881	7,695	11,991	1989	
1996	782	882	1,255	231	1,302	2,307	8,709	17,050	1996	
2000	1,223	1,151	1,255	191	622	10,136	0	16,299	2000	
2001	1,112	1,306	1,371	536	533	10,547	0	17,166	2001	
2002	1,064	1,300	1,435	291	750	10,536	0	17,110	2002	
2003	1,064	1,315	1,468	182	878	10,314	0	16,879	2003	
2004	1,074	1,420	1,463	203	1,006	10,851	0	17,644	2004	
2005	1,094	1,283	1,613	180	877	11,251	0	18,020	2005	
2006	1,116	1,337	1,522	184	707	11,555	0	18,185	2006	
2007	1,062	1,336	1,581	141	647	10,547	0	17,321	2007	
2008	1,157	1,368	1,604	73	838	11,094	0	18,310	2008	
2009	1,177	1,408	577	140	774	11,986	0	18,531	2009	
2010	1,154	1,445	598	235	770	13,397	0	20,054	2010	
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>										
1985-1989	-6.3	-3.2	6.7	3.0	-25.9	-29.6	..	5.5	1.2	1985-1989
1989-1996	5.3	6.6	5.8	8.2	5.2	21.4	14.7	1.8	5.2	1989-1996
1996-2000	2.2	11.8	6.9	0.0	-4.7	-16.9	44.8	..	-1.1	1996-2000
2000-2005	0.0	-2.2	2.2	5.2	-1.2	7.1	2.1	..	2.0	2000-2005
2005-2009	9.4	1.8	2.3	-22.6	-6.1	-3.1	1.6	..	0.7	2005-2009

\*מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.  
\*\*כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח נ-10. תקציבי פיתוח כאחוז מהתקציב הכולל  
בשירותי חינוך ובריאות (אחוזים)

בריאות	חינוך	סך-הכל חינוך ובריאות	
4.3	4.7	4.5	1980
2.6	2.3	2.4	1985
1.6	1.8	1.7	1989
5.5	4.6	4.9	1996
2.8	3.6	3.3	2000
2.2	3.3	3.0	2001
1.8	2.6	2.3	2002
1.3	2.4	2.0	2003
0.9	1.7	1.4	2004
1.0	2.0	1.6	2005
1.4	1.8	1.7	2006
1.2	1.8	1.6	2007
1.4	1.9	1.7	2008
2.7	3.7	3.4	2009
1.3	1.6	1.5	2010

## הגדרות ומקורות

---

### הגדרות

ההוצאה הממשלתית על השירותים החברתיים כוללת את סך ההוצאות של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי בתחומי חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, רווחה (שירותים אישיים), שיכון, תעסוקה וקליטה. במסגרת הניתוח כללנו את כל ההוצאות המתקצבות בתקציב הרגיל (ההוצאה השוטפת) ובתקציב הפיתוח (השקעות). התייחסנו להוצאה הממשלתית במונחי הוצאה נטו, דהיינו סך ההוצאה אחר הפחתת ההכנסה המיועדת מגורמי חוץ (כגון השתתפות מקבלי השירותים במימונם).

הניתוח מתייחס להוצאה הממשלתית הכוללת, הן להוצאה עבור שירותים שסופקו ישירות על-ידי הממשלה (צריכה ציבורית) והן להוצאה על תמיכות והעברות לענפים אחרים במשק, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכה ממשלתית במוסדות בריאות, תמיכה בבתי-ספר לא-ממשלתיים וכדומה. הנתונים משקפים, אפוא, את פעילות הממשלה כמממנת השירותים החברתיים השונים, יהיה אשר יהיה הגוף המספק את השירותים בפועל.

הנתונים הכספיים מתייחסים לשנות כספים החופפות את השנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר)<sup>1</sup>. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2008. ניכוי הערכים המוחלטים נעשה, לפי העניין, במדד המחירים לצרכן או במדד מחירים נגזר לצריכה ציבורית אזרחית. הוצאות עבור השקעה, במסגרת תקציב הפיתוח, נוכו במדד מחירי תשומות בבנייה.

### סיווג הוצאות רווחה

סיווג ההוצאות על שירותי הרווחה נעשה בהתאם לחלוקה פונקציונלית, לפי תחומים עיקריים (חינוך, בריאות וכו') ללא התייחסות ליחידה המספקת את השירות. חלוקה זו שונה מהמקובל בתקציב המדינה ובדו"ח החשב הכללי, בהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מנהליות (משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין,

---

<sup>1</sup> עד שנת 1990 נהגה הגדרה, לפיה שנת כספים החלה באפריל ונמשכה עד סוף מרס של השנה שלאחריה. לתקופת המעבר, שנת התקציב 1991, אושר תקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר) בלבד. כדי להקל על ההשוואה עם נתונים משנים קודמות, "תרגמו" את הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי.

שבמסגרת תחום החינוך כללנו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומתקציבי משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה (התמ"ת) בתחום ההכשרה המקצועית. להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

**חינוך:** בהוצאות החינוך כללנו את הוצאות משרד החינוך עבור רשתות החינוך (גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכונל), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד עבודה ורווחה). בנוסף נכללו העברות לבתי-ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

**בריאות:** בתחום הבריאות נכללו הוצאות משרד הבריאות על שירותי הבריאות (אשפוז כללי, טיפול ממושך ופסיכיאטרי, הכשרה מקצועית, שירותי בריאות הציבור, השתתפות הממשלה במימון סל הבריאות, וכן תשלומי העברה למוסדות רפואיים ציבוריים) כולל השתתפות משרד הביטחון בתקציב משרד הבריאות. כמו כן כללנו את הוצאות המוסד לביטוח לאומי בתחום הבריאות (אשפוז יולדות, טיפול רפואי בנפגעי עבודה, הוצאות בריאות במסגרת חוק סיעוד והעברות לקופות-החולים מן הגבייה במסגרת מס מקביל עד ביטולו ב-1997). נכללו גם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא כללנו בהוצאות הממשלה את מס הבריאות, המשולם על-ידי האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אלא התייחסנו אליו כמחליף של תשלום משקי הבית לקופות-החולים, שהיה נהוג בשנים הקודמות.

**הבטחת הכנסה:** ההוצאות על הבטחת הכנסה כוללות את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

**שירותי רווחה אחרים:** בסעיף זה כללנו את הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטיפול בילדים, זקנים, נכים ומפגרים, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן כללנו בסעיף זה את רוב הוצאות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הסיעוד); השיכון (הוצאות משרד הבינוי והשיכון); התעסוקה (הוצאות משרד התמ"ת בתחומי יחסי עבודה, תכנון והכוונת כוח אדם, ובטיחות בעבודה) והקליטה (הוצאות המשרד לקליטת העלייה).



## מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדו"חות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2010 הם נתוני תקציב המעודכנים לעת הכנת הדו"ח) ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי (נתוני שנת 2009 הם אומדן ביצוע, שהוכן על-ידי מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי). כמו-כן נעזרנו בדברי הסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדו"חות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנידונות. בחישוב ההוצאה הריאלית השתמשנו במדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להלן פירוט המקורות לנתונים.

- בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי*. שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *שנתון סטטיסטי לישראל*. שנים שונות.
- *הירחון הסטטיסטי לישראל*. תקופות שונות.
- *ירחון לסטטיסטיקה של מחירים*. תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית*. שנים שונות.
- *רבעון סטטיסטי*. תקופות שונות.
- *תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים*. שנים שונות.
- *דו"ח ממדי העוני ופערים בהכנסות*. שנים שונות.
- מבקר המדינה. *דין וחשבון שנתי*. שנים שונות.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*, שנים שונות.
- משרד האוצר. *הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה*. שנים שונות.
- *החשב הכללי. דין וחשבון כספי*. שנים שונות.

# מערכת החינוך

## מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת

---

דן בן-דוד\*

### 1. איכות לעומת כמות – הקשר בין חינוך למצב הכלכלי והחברתי של מדינה

הנסיגה היחסית ברמת החיים של ישראל לעומת המדינות המערביות המובילות, שיעורי אי-השוויון והעוני הגבוהים – בעיות כלכליות-חברתיות מהמדרגה הראשונה שתוארו בפרק המאקרו – כל אלה אינם גזירה משמיים או מזל רע. הן אינן תוצאות הכרחיות של מלחמות או של קליטת עלייה אלא תוצאות ישירות של סדר העדיפויות הלאומי, של מדיניות, של ביצוע ושל אכיפה.

אחד הגורמים העיקריים – אם כי לא הבלעדי – למצב הכלכלי-חברתי שתואר בפרק המאקרו בספר זה – מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל – הינה מערכת החינוך בישראל. מספר רב של מחקרים מראה את ההשפעה של השכלה על מגוון רחב של תופעות, החל בהשפעה חזקה ברמת הפרט על ההכנסה ועל הסיכויים למצוא עבודה, ועד להשפעה ברמה הלאומית על קצב הצמיחה. הסיכויים של אזרחים בעלי השכלה נמוכה להיות עניים גדולים במידה ניכרת משל בעלי השכלה גבוהה וישנו קשר הדוק בין שיעורי אי-תעסוקה גבוהים ובין מספר שנות לימוד.

כמו במדינות מערב אחרות, כך גם בישראל (מלבד דוגמא יוצאת דופן אצל החרדים): ככל שרמת ההשכלה של עובד גבוהה יותר, גדלים סיכוייו למצוא עבודה והכנסתו צפויה לגדול (ראה תרשים 16 בפרק על שוק העבודה). מה שמסייע ברמה האישית תורם גם ברמה הלאומית. באמצע שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים

---

\* תודה רבה לשגית אזארי, לחיים בלייד, ליוליה קוגן ולקיריל שרברמן על הסיוע בהכנת פרק זה. אני מודה מאוד גם לפרופ' חיים אדלר, לנחום בלס, לדלית נחשון-שרון, לפרופ' איל קמחי ולפרופ' יוסי שביט על ההערות וההצעות.

החלה להתפרסם שורה של מחקרים, הבוחנים את ההשפעה של גורמי מדיניות על צמיחה כלכלית בת-קימא – קרי על השיפוע של מסלול הצמיחה ולא רק על גובהו. לגבי ההשפעה של השכלה על צמיחה, פריצת הדרך מהצד התיאורטי באה מכיוונו של Lucas (1988), שהראה כיצד החלטת הפרטים ללמוד יותר – על חשבון הזמן שהיו יכולים לייצר – אינה גורמת רק להגדלת הייצור אלא גם לגידול בקצב הצמיחה שלו.

עבודות אמפיריות של Barro (1991); Mankiw, Romer and Weil (1992); ושל Barro and Lee (1993) היו בין הראשונות שאוששו את הקשר בין השכלה לבין צמיחה כלכלית. אך עבודות אלה לא עסקו בסוגיה של איכות החינוך. עם עליית מספר שנות הלימוד הממוצע במשק, שיעור הצמיחה גדל. בזמן שעלייה במספר שנות הלימוד מגבירה את הצמיחה, עליית ההשכלה אצל עניים מגבירה את סיכוייהם להיות מועסקים ואת סיכוייהם להכנסה גבוהה יותר. אך מה לגבי הצלע השלישית – אי-השוויון בהכנסות? ממצאים ראשוניים של איל קמחי (2009) מצביעים על כך שהעלאת מספר שנות הלימוד בישראל תורמת להקטנת הפערים בהכנסות.

בזמן שהשכלה – הנמדדת במספר שנות הלימוד – מהווה טיפול שורש בסוגיות של צמיחה, עוני ואי-שוויון, לאיכות החינוך ישנה השפעה גדולה עוד יותר. רק בעשור האחרון החלה להימדד ההשפעה של איכות החינוך על קצב הצמיחה הכלכלית של מדינה. במשק פתוח לעולם הרחב, לא רק הפירמות חייבות להתחרות ביניהן אלא גם העובדים. במשקים מודרניים, היכולת להתחרות נקבעת על-ידי משאבים פיזיים ואנושיים. עובדים מחליפים מקומות עבודה פעמים רבות במהלך חייהם ונזקקים לארגז כלים מהשורה הראשונה – המכיל ידע רב ככל הניתן בתחומי יסוד, כגון קריאה, כתיבה, מתמטיקה, מדע וכן הלאה – שיאפשר להם לעמוד במעברים בין מקומות העבודה.

אין זה מקרי שמדינות המערב החלו לבחון את הידע של ילדיהם בתחומים הבסיסיים לפני שנים רבות. בתחילת העשור האחרון, מחקר ראשון מסוגו (Hanushek and Kimko, 2000) בחן את הקשר בין איכות החינוך בתחומי היסוד לבין צמיחה כלכלית. הממצאים היו חזקים למדי. במדגם של 76 מדינות, בין השנים 1960 ו-1990, הנושק וקימקו בחנו איך הצמיחה מושפעת על-ידי כמה משתנים: מספר שנות הלימוד, היחס תלמידים-מורה, יחס הוצאות החינוך לתוצר ואיכות החינוך, כפי שהיא משתקפת בהישגים של התלמידים במבחנים בינלאומיים בתחומי לימוד בסיסיים. מסתבר, כי כאשר משתנה ההישגים במבחנים אינו נכלל בבדיקה, מספר שנות הלימוד נותן הסבר מובהק (מבחינה סטטיסטית) לצמיחה

כלכלית. אך כאשר נכללו כל המשתנים לעיל, המשתנה שהשפיע על הצמיחה הכלכלית יותר מאחרים היה רמת ההישגים של התלמידים במבחנים שנערכו בתחומי היסוד. ככל שרמת ההישגים של התלמידים בתחומי היסוד הייתה גבוהה יותר, כך גם גדל קצב הצמיחה הכלכלית של המדינה.

מחקר המשך של Hanushek and Woessmann (2009), אינו מסתפק במציאת קשר בין איכות החינוך לבין צמיחה כלכלית. הנושק וווסמן בחנו את הקשר הנסיבתי ומצאו ששיפור באיכות החינוך גורם לגידול בהכנסות העובדים ומעלה את קצב הצמיחה של המשק כולו. ממצאים על מהגרים מאותה מדינה שרכשו את השכלתם במדינות שונות – עם איכויות חינוך שונות – מראים שהמהגרים שזכו ללמוד במדינה בה רמת החינוך גבוהה יותר, זכו גם להכנסות גבוהות יותר. כמו כן, מצאו הנושק וווסמן שככל שרמת החינוך במדינה גבוהה יותר, קצב הצמיחה העתידי של מדינה זו גבוה יותר.

לאור הממצאים הנאספים ומצטברים על הקשר בין איכות החינוך ובין התוצאות בתחום הכלכלי-חברתי, ולאור הימצאותה של ישראל על תוואים כלכליים-חברתיים שאינם בני-קימא בטווח הארוך, איזו תרומה עתידית צפויה לחברה ולמשק בישראל ממערכת החינוך הקיימת?

## 2. הישגים לימודיים בתחומי יסוד

ההשוואה של ישראל למדינות אחרות בתחומי היסוד אינה מרנינה מבחינת ההשלכות העתידיות בתחום הכלכלי-חברתי. בשנות הששים, כאשר קצב הצמיחה בארץ היה מהגבוהים בעולם וממדי אי-השוויון מהנמוכים, ההישגים של ילדי ישראל במבחנים הבינלאומיים במתמטיקה היו הגבוהים במערב (בן-דוד, 2003). אמנם בדיעבד התברר, כי המדגם של ילדי ישראל היה מוטא והוטל צל כבד על הממצאים הישראליים. אך גם אחר-כך מדגם התלמידים של ישראל לא ייצג נאמנה את כלל אוכלוסיית התלמידים ובכל המבחנים הבינלאומיים בהם השתתפה ישראל עד אמצע שנות השבעים, לא נכללו תלמידים ערבים וחרדים.

חוסר האפשרות, לערוך השוואה אמיתית של ישראל לעומת מדינות אחרות לאורך השנים, מעלה שאלות חשובות בכל הקשור למערכות המדידה והבקרה הלאומיות שהיו נהוגות בתחום החינוך. למעשה, בעיות דגימה גורמות להטית התוצאות הישראליות עד עצם היום הזה מפני שתלמידי המגזר החרדי – שמספרם גדל ב-49 אחוז רק בשנות האלפיים – אינם משתתפים כלל במבחנים הבינלאומיים.

למרות זאת, גם ללא חרדים, איך נראים שאר ילדי ישראל בהשוואה למדינות המערב מאז סוף שנות התשעים? מחקר של נחום בלס (2008) מראה שלא חלה התדרדרות בהישגים הישראלים במהלך העשור האחרון. אלה החדשות הטובות. החדשות הרעות נוגעות לעצם הרמה ולא לשינויים בה. אחת הבעיות בהשוואת הישגי ישראל במבחנים הבינלאומיים להישגים של מדינות אחרות נובעת מהרכבים שונים של מדינות שהשתתפו במבחנים. כתוצאה מכך, הדירוג של ישראל נוטה להשתנות ומקשה על ההערכה מהי באמת רמת החינוך בארץ. בנוסף, חלק מהמדינות המשתתפות במבחנים הבינלאומיים מתועשות וחלקן עניות – מה שמוסיף עוד "רעש" בהשוואות המקובלות. בניגוד לאותן השוואות, נערכה כאן השוואה שיטתית, שתוצאותיה מוצגות בלוח 1. הלוח משווה בין ישראל ובין אותן 25 מדינות מפותחות בכל אחד מהמבחנים שנערכו בעשור האחרון.

לאור תפקידה החשוב של מערכת החינוך לעתיד החברתי והכלכלי של המדינה, הממצאים מדאיגים מאוד. הישגי תלמידי חטיבות הביניים בישראל היו נמוכים לעומת כל 25 מדינות ה-OECD בכל המבחנים בעשור האחרון מלבד מבחן אחד. בארבעה מתוך חמשת המבחנים, ממוצע מדינות ה-OECD היה גבוה באחוז דו-ספרתי מהממוצע הישראלי. לאור הממצאים של הנושק וקימקו ושל הנושק וווסמן, המצביעים, כאמור, על קשר חזק בין הישגים במבחנים אלה לבין צמיחה כלכלית, קשה לראות איך ילדי ישראל של היום – עובדי ישראל בעוד דור – יוכלו להתחרות בהצלחה עם עולם מערבי שהישגי ילדיו היום גבוהים בהרבה.

בעיית ההישגים אינה מסתכמת רק ברמתם, כמתבטא בממוצעים הארציים, אלא מתגלה במלוא חומרתה בפערים הרחבים בהישגים בין קבוצות שונות של האוכלוסייה בישראל. היות שההשכלה מהווה קרש קפיצה לשוק העבודה, מדינה עם פערים כה גדולים בהישגים הלימודיים תתקשה מאוד לצפות לצמצום עתידי בפערי הכנסות.

בלס ואדלר (2009) מתארים מדיניות נרחבת של העדפה מתקנת בישראל, ובכל זאת הפערים בהישגים הלימודיים של החינוך בישראל גבוהים מאוד. בתחומי החינוך החשובים ביותר, הפערים בתוך ישראל גבוהים לעומת כל מדינות ה-OECD בכל אחד מהמבחנים שנערכו בעשור האחרון (לוח 2). למעשה, פערי החינוך בתוך מדינות ה-OECD נמוכים בכ-20 אחוז בממוצע מפערי החינוך בישראל מאז 1999.

## לוח 1. רמה כללית של החינוך בכל מדינה

ממוצעים ארציים במבחנים בינלאומיים בעשור האחרון\*  
 25 מדינות OECD יחסית לישראל (בסיס: ישראל = 100)

TIMSS <sup>1</sup> 2007	PISA <sup>2</sup> 2006	TIMSS <sup>1</sup> 2003	PISA <sup>2</sup> 2000/02	TIMSS <sup>1</sup> 1999	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ישראל
111.7	113.3	106.2	115.8	113.7	OECD
	112.9		116.8		1 אוסטריה
108.6	116.9	104.9	120.5	114.0	2 אוסטרליה
104.7	105.3	99.1	107.8	104.1	3 איטליה
	111.0		115.0		4 איסלנד
	114.4		117.0		5 אירלנד
113.3	112.8	105.9	120.1	110.7	6 אנגליה <sup>3</sup>
110.4	108.3	104.8	113.4	108.9	7 ארה"ב
	114.8	107.0	115.5	117.0	8 בלגיה <sup>4</sup>
	113.5		110.8		9 גרמניה
	112.7		113.1		10 דנמרק
	117.1	108.9			11 הולנד
113.4	110.7	108.9	111.0	116.1	12 הונגריה
120.7	116.3	114.0	123.5	120.9	13 יפן
102.7	109.5	97.1	114.0		14 נורבגיה
	117.9	103.0	120.8	107.2	15 ניו-זילנד
	108.4	104.2			16 סלובקיה
	107.1		110.7		17 ספרד
	105.9		104.9		18 פורטוגל
	124.3		122.8	113.0	19 פינלנד
112.0	112.8		113.8	113.4	20 צ'כיה
	110.8		115.4		21 צרפת
123.5	121.8	116.6	123.1	121.6	22 קוריאה
111.5	119.0	108.1	121.0	113.9	23 קנדה <sup>5</sup>
107.6	113.4	104.0	116.6	116.2	24 שבדיה
	115.4		115.2	114.5	25 שוויץ

\* לא כולל חרדים בישראל.

<sup>1</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה ומדע.

<sup>2</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.

<sup>3</sup> הממלכה המאוחדת במקום אנגליה במבחני ה-PISA.

<sup>4</sup> בלגיה הפלמית במבחני ה-TIMSS.

<sup>5</sup> ממוצע של אזורים קנדים שהשתתפו ב-TIMSS בשנים 2003 ו-2007.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.

נתונים: TIMSS ו-PISA.

## לוח 2. פערים בחינוך בכל מדינה

סטיות תקן בתוך 25 מדינות OECD יחסית לישראל במבחנים בינלאומיים בעשור האחרון\* (בסיס: ישראל = 100)

TIMSS <sup>1</sup> 2007	PISA <sup>2</sup> 2006	TIMSS <sup>1</sup> 2003	PISA <sup>2</sup> 2000/02	TIMSS <sup>1</sup> 1999	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ישראל
77.5	85.0	87.4	77.6	80.8	OECD
	89.9		75.6		1 אוסטריה
79.5	83.4	92.4	78.4	83.1	2 אוסטרליה
77.0	88.7	91.2	76.4	86.6	3 איטליה
	83.4		72.6		4 איסלנד
	79.5		74.0		5 אירלנד
84.5	88.0	90.6	79.5	86.6	6 אנגליה <sup>3</sup>
79.5	86.8	94.7	83.3	92.0	7 ארה"ב
	93.4	82.4	88.8	72.6	8 בלגיה <sup>4</sup>
	91.9		86.6		9 גרמניה
	79.0		78.9		10 דנמרק
	83.0	76.5			11 הולנד
81.0	80.9	91.8	80.8	84.1	12 הונגריה
81.0	86.8	88.8	72.1	77.6	13 יפן
69.5	86.6	82.9	80.0		14 נורבגיה
	90.4	89.4	84.4	90.5	15 ניו-זילנד
	86.6	92.9			16 סלובקיה
	79.3		74.2		17 ספרד
	82.2		75.9		18 פורטוגל
	73.3		69.9	71.1	19 פינלנד
72.5	92.5		78.4	79.1	20 צ'כיה
	89.0		77.5		21 צרפת
84.0	80.1	90.6	64.4	81.6	22 קוריאה
69.8	81.7	73.5	73.7	75.1	23 קנדה <sup>5</sup>
74.0	83.4	85.3	76.2	74.6	24 שבדיה
	86.0		82.7	76.1	25 שוויץ

\* לא כולל חרדים בישראל.

<sup>1</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה ומדע.

<sup>2</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.

<sup>3</sup> הממלכה המאוחדת במקום אנגליה במבחני ה-PISA.

<sup>4</sup> בלגיה הפלמית במבחני ה-TIMSS.

<sup>5</sup> ממוצע של אזורים קנדים שהשתתפו ב-TIMSS בשנים 2003 ו-2007.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.

נתונים: TIMSS ו-PISA.

במבחן העדכני ביותר, מבחן TIMSS מ-2007, השתתפו 11 מתוך 25 מדינות ה-OECD. פערי החינוך בתוך אנגליה היו כל-כך גדולים, שהם הציבו אותה במקום השני אחרי ישראל. עם זאת, הפערים באנגליה היו נמוכים באופן משמעותי – 15 אחוז – מהפערים בישראל. מדינה נוספת בה החינוך איננו שוויוני במיוחד היא ארה"ב. ובכל זאת, בשניים מחמשת המבחנים, שתוצאותיהם מוצגות בלוח 2, ארה"ב ניצבת במקום השני אחרי ישראל ופערי החינוך בתוך ארה"ב ב-2007 היו נמוכים ב-20 אחוז מפערי החינוך בישראל. לפערים המתגלים בין תלמידי ישראל אין אח ורע בעולם המערבי, עם כל ההשלכות שיש לכך על העתיד החברתי והכלכלי של המדינה.

בזמן ששיעורי העוני בישראל הינם מהגבוהים במערב, חשוב לבחון את החינוך המוענק לתלמידים החלשים ביותר. יש להניח, שמתלמידים אלה יתבגרו לא מעט אזרחים שיתקשו להתמודד בחברה המודרנית והתחרותית. מהי, אם כן, רמת ההישגים של התלמידים החלשים ביותר בישראל – הנמצאים בין חמשת האחוזים התחתונים – בהשוואה לתלמידים החלשים ביותר במדינות ה-OECD?

מתברר שהתלמידים החלשים בישראל הם החלשים ביותר בעולם המערבי, ובאופן משמעותי. בהשוואה לכל מדינות ה-OECD, בכל השנים בהן נערכו מבחנים בינלאומיים במהלך העשור האחרון, ההישגים של ילדי ה-OECD החלשים היו גבוהים בכשליש מההישגים של התלמידים החלשים בישראל (לוח 3). ילדי איטליה החלשים ביותר היו בתחתית ה-OECD ב-2007. עם זאת, ההישגים הנמוכים שלהם היו גבוהים ב-24 אחוז מההישגים של ילדי ישראל החלשים.

בעיות הישגי החינוך של ישראל אינן מסתכמות רק בממוצע ארצי נמוך לעומת כל מדינות ה-OECD כמעט בכל השנים, או בפערים הגבוהים ביותר בכל המבחנים בכל השנים, או אפילו בהישגי החלשים שהיו מתחת להישגי החלשים בכל שאר מדינות ה-OECD בכל השנים. הן מתגלות גם בהישגי התלמידים המצטיינים.

למדינת ישראל אחת ממערכות השכלה הגבוהה האיכותיות ביותר בעולם; מספר גדול יותר של זוכי פרסי נובל בתחומי המדע בעשור האחרון מכל מדינות העולם מלבד ארבע; אוניברסיטאות מחקר, המדורגות בין 150 הטובות בעולם על פי ציטוטים מדעיים; מגזר הייטק, הממציא יותר פטנטים ממרבית מדינות העולם; ורופאים הנחשבים מהטובים בעולם. סביר להניח, שהישגים אלה בתחומי המדע, המחקר, הרפואה והפטנטים מובילים מי שהיו בעבר התלמידים המצטיינים ביותר. מה מחכה, אם כן, לישראל בעוד דור? איך משתווים התלמידים המצטיינים של המדינה לתלמידים המצטיינים של מדינות המערב?



לוח 3. השוואת התלמידים החלשים ביותר  
ממוצעי ה-5% התחתונים ב-25 מדינות OECD יחסית לישראל  
במבחנים בינלאומיים בעשור האחרון\* (בסיס : ישראל = 100)

TIMSS <sup>1</sup> 2007	PISA <sup>2</sup> 2006	TIMSS <sup>1</sup> 2003	PISA <sup>2</sup> 2000/02	TIMSS <sup>1</sup> 1999	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ישראל
134.6	131.4	113.8	148.9	135.1	OECD
	125.7		151.7		1 אוסטריה
129.2	139.1	110.1	157.9	133.7	2 אוסטרליה
123.5	115.6	102.6	135.7	116.0	3 איטליה
	128.5		153.0		4 איסלנד
	138.2		154.4		5 אירלנד
132.0	129.4	113.1	156.4	128.5	6 אנגליה <sup>3</sup>
131.7	124.7	108.8	140.0	121.1	7 ארה"ב
	124.7	114.0	132.1	144.2	8 בלגיה <sup>4</sup>
	126.3		130.2		9 גרמניה
	135.3		143.6		10 דנמרק
	138.4	121.9			11 הולנד
136.2	131.1	117.0	139.7	136.9	12 הונגריה
146.4	134.1	124.0	166.0	148.1	13 יפן
124.5	124.5	102.4	143.0		14 נורבגיה
	135.4	108.9	151.6	118.4	15 ניו-זילנד
	121.8	109.5			16 סלובקיה
	125.2		143.3		17 ספרד
	121.2		130.9		18 פורטוגל
	159.5		169.2	140.0	19 פינלנד
139.3	126.0		144.7	137.8	20 צ'כיה
	122.3		148.6		21 צרפת
148.7	149.0	126.2	173.8	146.7	22 קוריאה
139.5	143.0	123.0	163.5	139.0	23 קנדה <sup>5</sup>
129.4	133.2	111.5	151.6	141.1	24 שבדיה
	132.8		143.4	139.7	25 שוויץ

\* לא כולל חרדים בישראל.

<sup>1</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה ומדע.

<sup>2</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.

<sup>3</sup> הממלכה המאוחדת במקום אנגליה במבחני ה-PISA.

<sup>4</sup> בלגיה הפלמית במבחני ה-TIMSS.

<sup>5</sup> ממוצע של אזורים קנדים שהשתתפו ב-TIMSS בשנים 2003 ו-2007.

**מקור :** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.

נתונים : TIMSS ו-PISA.

ההשוואה בלוח 4 של התלמידים המצטיינים – אלה שהינם בחמשת האחוזים העליונים של כל מדינה – אינה מבשרת המשך הצלחות לאומיות בתחומי האקדמיה, הרפואה או ההייטק. ההישגים של תלמידי ישראל המצטיינים נמוכים מממוצע המצטיינים של ה-OECD בכל אחד מהמבחנים. תלמידי ישראל המצטיינים דורגו מתחת למצטיינים של כמעט כל מדינות OECD בכל אחת מהשנים.

אמנם מדובר בעיקר בתלמידי חטיבת הביניים, ויש להניח שהתמונה משתנה בתיכון, לפחות עבור חלק מהתלמידים המצטיינים כאשר בני המזל מביניהם – אלה שלהוריהם יש האמצעים הכספיים הדרושים והמודעות לחשיבות החינוך – עוקפים את מערכת החינוך הציבורית ומקבלים את הסיוע החיצוני הנדרש כדי להגיע לאוניברסיטאות שהינן עדיין בין הטובות בעולם. יחד עם זאת, התחושה של מרצים רבים בתחומי המדעים באוניברסיטאות היא שיותר ויותר סטודנטים, יחסית לתקופות קודמות, אינם מגיעים עם ידע מספיק להתחלת לימודיהם האקדמיים.

הבעיה היא שלא קיימות עבודות מחקר שבחנו אם תחושה זו מדויקת או לא. בששת העשורים שחלפו מיום הקמתה, מערכת החינוך הישראלית לא השכילה להנהיג מדידה עקבית ושיטתית שתאפשר בחינת שיפורים או התדרדרות על פני זמן. בזמן שהעולם המתועש בוחן את עצמו בתחומי היסוד כבר שנים רבות, לפחות על-ידי מדגמים מייצגים במבחנים בינלאומיים, מדינת ישראל לא בדקה את טיב החינוך שניתן לכלל ילדיה על-ידי מדגמים ארציים מייצגים במבחנים הבינלאומיים או על-ידי מבחנים כלל ארציים שהינם בני השוואה על פני זמן. אין לנו, כמדינה, מושג אם החינוך בעבר היה טוב יותר מהחינוך שניתן היום. יש רק תחושות – ואלה אינן תחליף לעובדות. בעקבות המלצות ועדת דברת, לפני שנים ספורות, הוקמה הרשות למדידה ולהערכה במשרד החינוך, שהחלה לאחרונה לבחון התלמידים במבחנים, שבעתיד ניתן יהיה להשוות אליהם.

## לוח 4. השוואת התלמידים המצטיינים

ממוצעי ה-5% העליונים ב-25 מדינות OECD יחסית לישראל  
 במבחנים בינלאומיים בעשור האחרון\* (בסיס: ישראל = 100)

TIMSS <sup>1</sup> 2007	PISA <sup>2</sup> 2006	TIMSS <sup>1</sup> 2003	PISA <sup>2</sup> 2000/02	TIMSS <sup>1</sup> 1999	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ישראל
103.9	104.5	102.1	103.8	106.2	OECD
	105.0		103.9		1 אוסטריה
103.0	106.8	102.0	107.6	106.6	2 אוסטרליה
98.2	99.8	97.4	98.2	100.4	3 איטליה
	102.4		101.9		4 איסלנד
	104.1		103.4		5 אירלנד
106.5	105.5	103.1	107.9	106.2	6 אנגליה <sup>3</sup>
103.6	102.8	102.8	104.4	105.5	7 ארה"ב
	106.2	100.2	104.9	106.0	8 בלגיה <sup>4</sup>
	106.2		102.8		9 גרמניה
	102.7		102.3		10 דנמרק
	106.3	101.8			11 הולנד
105.9	101.9	105.5	102.0	109.0	12 הונגריה
111.2	106.9	108.5	106.9	110.3	13 יפן
94.7	102.4	93.7	103.0		14 נורבגיה
	109.5	100.6	109.0	103.5	15 ניו-זילנד
	101.6	102.1			16 סלובקיה
	98.5		99.4		17 ספרד
	98.6		96.0		18 פורטוגל
	109.3		106.5	103.5	19 פינלנד
103.8	106.6		103.2	106.8	20 צ'כיה
	103.2		103.6		21 צרפת
113.8	108.9	110.2	104.4	112.3	22 קוריאה
102.0	107.5	101.0	106.5	105.0	23 קנדה <sup>5</sup>
100.0	104.5	100.1	104.2	106.0	24 שבדיה
	106.0		105.0	106.0	25 שוויץ

\* לא כולל חרדים בישראל.

<sup>1</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה ומדע.

<sup>2</sup> ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.

<sup>3</sup> הממלכה המאוחדת במקום אנגליה במבחני ה-PISA.

<sup>4</sup> בלגיה הפלמית במבחני ה-TIMSS.

<sup>5</sup> ממוצע של אזורים קנדים שהשתתפו ב-TIMSS בשנים 2003 ו-2007.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.

נתונים: TIMSS ו-PISA.

המערכת הצבאית, לעומת זאת, בוחנת מדי שנה את רמתם של המתגייסים לשורותיה, אך המידע איננו נגיש לציבור הרחב. צה"ל בוחן את כל המועמדים לשירות צבאי לפני גיוסם והממצאים המאוד חלקיים שהתבררו (מהרצאות של שלמה דברת) הינם בתחום הבנת הנקרא. במבחן האוריינות, רמה 9 נחשבת לרמה מספקת.

באמצע שנות השמונים, 60 אחוז מהילדים שנולדו בישראל עברו את המבחן ברמה 9 או יותר. עד 1997, מספר ילידי הארץ שעברו את המבחן לפחות ברמה 9 ירד ל-40 אחוז ועד 2002, השיעור ירד ל-32 אחוז בלבד. כלומר, תוך פחות משני עשורים, שיעור ילידי הארץ שידע לקרוא ברמה מספקת ירד בקרוב למחצית. ככל הנראה, המבחנים של צה"ל אינם מכוילים משנה לשנה, עם כל המשתמע מכך לגבי השוואות על פני זמן, אך קשה להאמין שנפילה בהיקף כזה ובתקופה כל-כך קצרה אינה מעידה על ירידה משמעותית ביכולת של ילדי ישראל לקרוא.

למרות הקשר המובהק (מבחינה סטטיסטית) בין הישגים בתחומי היסוד לבין צמיחה כלכלית, ישנם לא מעט אנשים בישראל שאינם מייחסים חשיבות רבה לכך שהישגי תלמידי ישראל נמוכים. למעשה, רבים טוענים שלא ניתן לכמת את איכות החינוך ולכן אין טעם אפילו לנסות. בנוסף לכך, ישנה תחושה, רווחת למדי, שישראלים חושבים "מחוץ לקופסה" יותר מהמקובל אצל עמים רבים אחרים. לא ברור אם ניתן לזקוף את היתרון המשוער הזה לחינוך הישראלי או לאופי הישראלי. ובכל מקרה, פיתוח היצירתיות איננו חייב לבוא על חשבון ידע חיוני וכלים בסיסיים טובים.

קשה לדעת וקשה עוד יותר למדוד את החשיבות של יצירתיות, אך אין ספק שמדובר בנכס חשוב מאוד בכל הקשור לכלים הנדרשים להתמודדות בשוק העבודה. עם זאת, העובדה – הנמדדת והמוכחת – היא שהידע של ילדי ישראל בתחומי יסוד חשובים נמוך מהידע של ילדים ממדינות אחרות, שעמים יצטרכו להתחרות בעוד מספר שנים, וכל עודפי היצירתיות, שאולי יש להם, לא יוכלו לחפות על כך.

מה הסיבה לרמת ההישגים הנמוכה בישראל? בין הטיעונים הנשמעים: תקצוב חסר, קיצוצים בשעות הלימוד, כיתות עמוסות, מורים שאינם ברמה הנדרשת, תכניות לימוד בלתי מספקות, בעיות משמעת ואלומות, קליטת עלייה בהיקף נרחב, ועוד<sup>1</sup>. לא ניתן להתייחס כאן לכל הטיעונים, אך בסעיף הבא, העוסק בתשומות החינוך, תהיה התייחסות לטיעונים העיקריים תחת הכותרות הבאות: מה מלמדים? איך מלמדים? מי מלמד?

<sup>1</sup> שביט ובלנק (2009) מוצאים קשר שלילי מובהק בין הישגים במבחן TIMSS 2003 לבין אלימות ובעיות משמעת בכיתה.

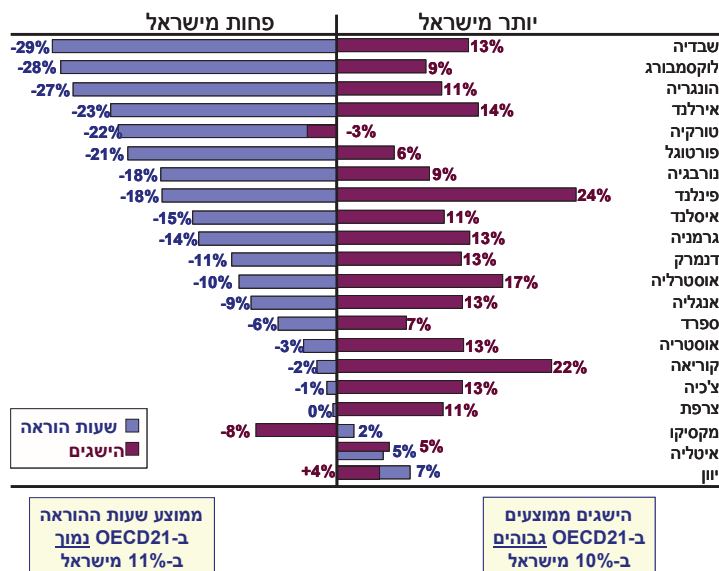
### 3. תשומות החינוך

#### 3.א. מה מלמדים?

האם ההישגים הנמוכים של ילדי ישראל במבחנים הבינלאומיים נובעים ממספר קטן מדי של שעות לימוד? בהשוואה של מספר שעות הלימוד ב-21 מדינות OECD ב-2007 נמצא, כי מספר שעות הלימוד הכולל הניתן לשכבת בני 15 – שכבת הגיל המשתתפת במבחנים הבינלאומיים – משתנה משמעותית בין מדינות ונע מ-741 שעות שנתיות בשבדיה ל-1,117 שעות ביוון. לעומת ממוצע שעות הלימוד לבני 15 ב-21 מדינות OECD, שהסתכם ב-921 שעות, בישראל לומדים 1,040 שעות. ההשוואה מצאה, כי לא רק ממוצע השעות ב-OECD נמוך מישראל אלא ב-18 מתוך 21 המדינות לומדים פחות שעות מאשר בישראל (תרשים 1). זה לא מנע מ-19 מתוך

תרשים 1

#### שעות הוראה מול הישגים\* 21 מדינות OECD לעומת ישראל



\* מספר שעות לימוד שנתיות לבני 15 בבתי-ספר ציבוריים (2007) וההישג הארצי הממוצע במתמטיקה, מדע וקריאה ב-PISA 2006.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: OECD.

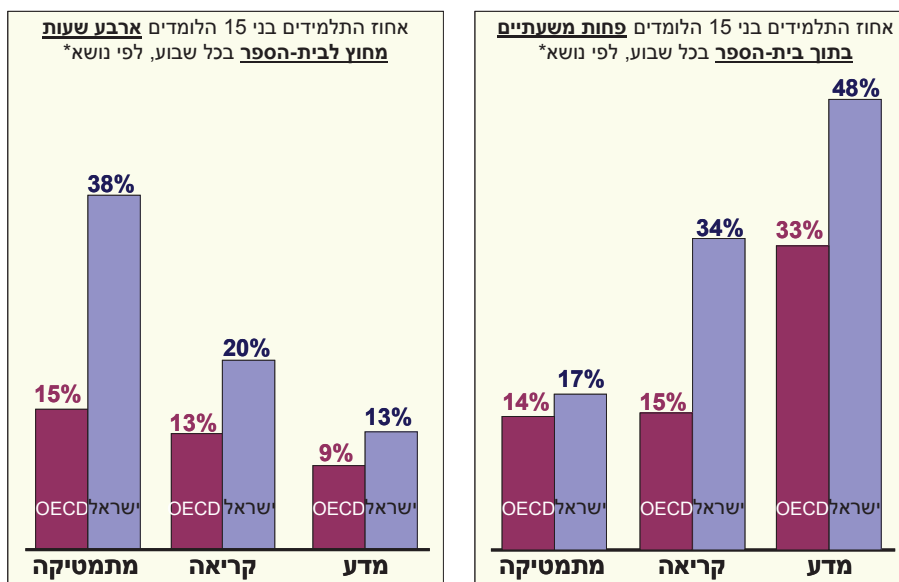
21 המדינות להוציא ציונים גבוהים יותר מישראל במבחני ה-PISA האחרונים. במילים אחרות, בזמן שממוצע שעות ההוראה ב-21 מדינות OECD נמוך ב-11 אחוז לעומת ישראל, ההישגים הממוצעים שלהן במבחנים גבוהים ב-10 אחוזים לעומת ההישגים של ישראל.

אך כמו בדיון על איכות החינוך לעומת מניין שנות הלימוד כגורם משפיע על הכנסות ועל צמיחה כלכלית, כך גם כאן. המספר הכולל של השעות המתוקצבות פחות בחשיבותו מהשימוש שנעשה באותן שעות. בהקשר זה, ניתן להיעזר בסקרי תלמידים שבוצעו ב-2006 על-ידי ה-OECD, בהם דיווחו תלמידים בני 15 במדינות OECD ובישראל, כמה שעות שבועיות הם לומדים את מקצועות היסוד בבית-הספר, וכמה שעות עליהם להקדיש למקצועות אלה מחוץ לבית-הספר (תרשים 2).

## תרשים 2

### למידה בתוך ומחוץ לבית-הספר

ישראל ו-OECD, 2006



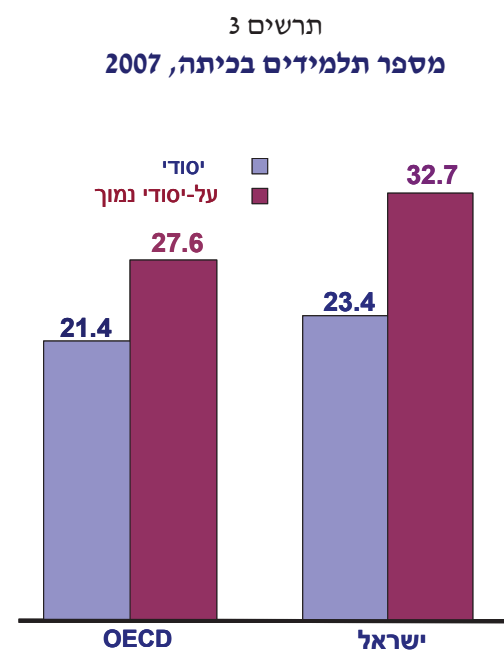
\* שיעורים מחוץ לבית-הספר, למידה עצמית, שיעורי בית.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

אחוז התלמידים הלומד מדע פחות משעתיים בשבוע בבית-הספר במדינות OECD היה 33 אחוז בממוצע בזמן שבישראל השיעור היה 48 אחוז – כמעט 50 אחוז יותר מה-OECD (תרשים 2). לגבי קריאה, 15 אחוז מתלמידי OECD למדו פחות משעתיים בשבוע בזמן שיותר מכפליים בישראל, 34 אחוז, למדו פחות משעתיים בבית-הספר. במתמטיקה, התמונה יותר מאוזנת, אך עדיין לטובת ה-OECD, כאשר במדינות OECD מדובר ב-14 אחוז מהתלמידים שלמדו פחות משעתיים בשבוע לעומת 17 אחוז בישראל. כל זאת, בזמן שמדינת ישראל מתקצבת יותר שעות הוראה מ-18 מתוך 21 מדינות ב-OECD.

בתרשים 2 מופיעה גם התמונה ההופכית: אחוז התלמידים שלמד ארבע שעות מחוץ לבית-הספר בכל שבוע. במדע ובקריאה בישראל מדובר בכ-50 אחוז יותר מאשר ב-OECD בשני מקצועות אלה, ובמתמטיקה מדובר ב-38 אחוז בישראל לעומת 15 אחוז בלבד ב-OECD.

### 3.ב. איך מלמדים?

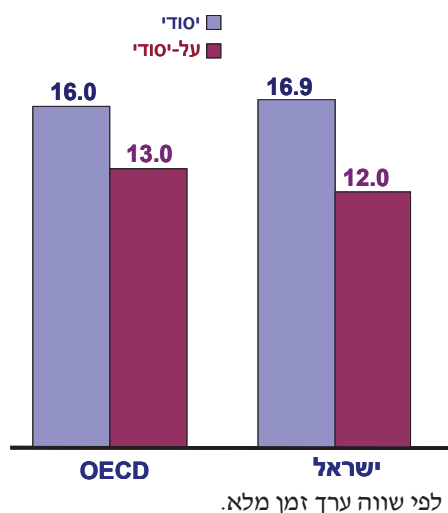


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: OECD.

תרשים 3 מצביע על גודל הכיתות בישראל לעומת הממוצע ב-OECD. בבתי-הספר היסודיים, בכיתה הישראלית שני תלמידים יותר בממוצע. ברמת העל-יסודי הנמוך, הכיתות עמוסות יותר גם ב-OECD וגם בישראל, והפער גדל ל-5 תלמידים יותר בכיתה ישראלית.

ככל שהצפיפות בכיתה גורמת לירידה ברמת הלימודים – מסקנה שאינה מוסכמת על הכל – נשאלת השאלה, מדוע הכיתות בישראל כל-כך עמוסות? האם באמת אין מספיק מורים בישראל כדי להקטין

### תרשים 4 מספר תלמידים למורה\*, 2007



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

את הצפיפות בכיתות לרמות המקובלות במערב? ארגון ה-OECD מפרסם נתונים השוואתיים של מספר שווה ערך משרות מלאות (FTE) ותלמידים. כפי שניתן לראות בתרשים 4, מספר התלמידים למורה בבתי-הספר היסודיים בישראל וב-OECD כמעט זהה: 16.9 לעומת 16.0, בהתאמה. גם בבתי-הספר העל-יסודיים התמונה דומה מאוד עם יתרון קל דוקא לישראל. בארץ ישנם 12.0 תלמידים למורה במערכת העל-יסודית לעומת 13.0 ב-OECD.

היעדר תנועת מורים בין הזרמים השונים של החינוך בישראל או פיצול כיתות בין

בנים לבנות בחלק מבתי-הספר בוודאי אינם תורמים ליתר שוויוניות בגודל הכיתות, אך אין באלה תשובה לסתירה בין הכיתות הצפופות ובין היחס תלמידים-מורה, שהוא כה נמוך בישראל. אם מספר התלמידים למורה בישראל דומה למערב, הרי צפוי שגם הממוצע הארצי של גודל הכיתה יהיה דומה.

הסבר אפשרי יכול לבוא משיעור גבוה של מורים במשרות חלקיות, אולם מדובר במספר המורים המחושב כשווה ערך משרות מלאות, כך שחלקיות המשרה איננה רלבנטית בהקשר זה. ובכן, הדיון חוזר לנקודת ההתחלה, לפיה אם מספר התלמידים למורה בישראל דומה ל-OECD, אז גם הגודל הממוצע של כיתה צריך להיות דומה.

אפשרות אחרת היא, שיותר ממורה אחד מלמד בו-זמנית בכיתה, כאשר אחד מסייע למספר מצומצם של תלמידים, לדוגמא, בעוד המורה הראשי מלמד קבוצה גדולה יותר. אם כאן נמצא ההסבר לסתירה בין גודל כיתה לבין מספר תלמידים למורה, אז מדובר בעניין של מדיניות ולא בעניין של היעדר מורים. עוד ייתכן,



שמורים רבים אינם עוסקים בהוראה פרונטלית אלא בתפקידים אחרים (כמו ריכוז, הדרכה, פיקוח), אולם מופיעים ברשומות כמורים.

ייתכן שההסבר אחר: אם תלמידים בישראל לומדים יותר שעות, בזמן שמספר השעות שמלמד מורה בישראל וב-OECD דומה, ואם מספר התלמידים למורה בישראל דומה אף הוא ל-OECD, אז מספר התלמידים בכיתה אכן צריך להיות גדול יותר בארץ. אך לפי נתונים שפרסם ה-OECD, זמן ההוראה נטו בכיתה במהלך שנת לימודים ב-OECD נמוך ב-22 אחוז במוצע מזמן ההוראה בישראל. היות שמספר השעות שמקבלים התלמידים בישראל גבוה ב-10 אחוזים בהשוואה ל-OECD, חיבור המספרים מצביע על כך, שיחס התלמידים למורה בישראל צריך להיות נמוך יותר בהשוואה ל-OECD – כאשר בפועל היחסים דומים בין המדינות.

גם בבתי-הספר העל-יסודיים הנמוכים, נתוני ה-OECD מראים שמורים בישראל מלמדים 11 אחוז יותר בשנה, כך שגם כאן המספרים אינם מסתדרים. ולפיכך, או שהמורים בישראל מלמדים פחות שעות בפועל מן המדווח ומתפרסם ב-OECD, או שהתלמידים בישראל לומדים יותר שעות מן המדווח על-ידי ה-OECD. אם משרה מלאה בישראל כוללת פחות שעות הוראה לעומת ה-OECD, אז עבור אותו מספר מורים בישראל וב-OECD, מספר המשרות לפי שווה ערך זמן מלא (FTE) יהיה גדול יותר בישראל ויתקבל הרושם שישנם בארץ פחות תלמידים למורה – אך זו אינה התמונה המתקבלת מהנתונים בפועל.

בסופו של חשבון, מתקבל הרושם, שישנן סתירות מהותיות בנתונים המדווחים על ישראל, בכל הקשור למספר שעות הלימוד, מספר שעות ההוראה, עומס בכיתות ומספר התלמידים הממוצע למורה. המספרים המדווחים אינם מסתדרים אלה עם אלה וכתוצאה מכך, מתעוררות שאלות קשות לגבי אופן חלוקת המשאבים במערכת החינוך.

הבעייתיות של התאימות בין האינדיקטורים המצביעים על הצפיפות בכיתה נחשפת גם דרך ממד נוסף. כך, למשל, בתחום המדע, מספר התלמידים למורה בישראל הינו 12.7 בזמן שב-OECD 13.4 ילדים למורה. לכן, ניתן לשאול, מזווית אחרת, מדוע כמחצית מבני 15 בישראל לומדים מדע פחות משעתיים שבועיות בתוך כתלי בית-הספר לעומת כשליש בלבד ב-OECD, כאשר ב-OECD מתוקצבות פחות שעות לימוד וישנם פחות מורים למדע ביחס לתלמידים.

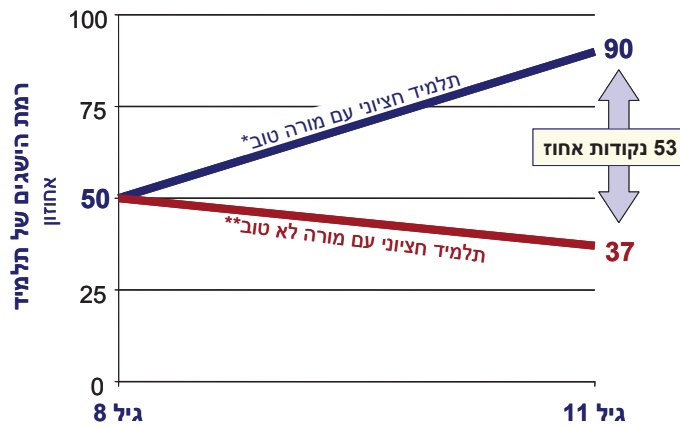
### 3.ג. מי מלמד?

בישראל ישנן כשני תריסר מכללות להוראה, בהן רמות הלימודים נבדלות. עם זאת, תנאי הקבלה המקובלים ללימודי הוראה בישראל נמוכים מתנאי הקבלה למרבית החוגים האוניברסיטאיים. אמנם לחלק מהמורים יכולת אישית גבוהה, שהייתה מאפשרת להם להתקבל ללימודים אוניברסיטאיים בתחומים אחרים אך חלק גדול מהמורים בוחר בהוראה בשל היעדר יכולת אישית להתקבל לחלופה אקדמית טובה יותר. קשה לראות איך מורים בעלי יכולת אקדמית אישית ירודה יכולים לאתגר וללמד בצורה נאותה ילדים בעלי יכולות אישיות גבוהות יותר.

בהקשר זה, ראוי לציין את מידת ההשפעה של מורים על עתידם החינוכי של הילדים, כפי שעלה, לדוגמא, בעבודת מחקר מטנסי שבדקה את ההשפעה של מורים באיכויות שונות על עתידם החינוכי של התלמידים. Sanders and Rivers (1996; 2002) מצאו כי בממוצע, בין 2 תלמידים בגיל 8 שהישגיהם בינוניים (באחוזון ה-50, כלומר בחציון), ייווצר פער של יותר מ-50 אחוזונים בהישגיהם בגיל 11, כתוצאה מהבדלים באיכות מוריהם (תרשים 5). כלומר, ניתן להבחין בהשפעת המורה על הישגי תלמידיו לפחות ארבע שנים מסיום הלימודים אצלו. החמישון העליון של המורים מקנה שיפורים ניכרים בהישגים לתלמידים בכל הרמות, וללא קשר לרקע העדתי. תלמידים בעלי אותה רמת הישגים מגיבים באופן דומה לאותו מורה.

תרשים 5

#### השפעת איכות המורים על הישגי התלמידים



\* בקרב 20% המורים הטובים ביותר.  
 \*\* בקרב 20% המורים בתחתית ההתפלגות.

מקור: McKinsey, 2007; Sanders and Rivers, 1996; 2006.

#### 4. הוצאות החינוך

הענקת חינוך ברמה גבוהה והקטנת פערים בחינוך אינן רק שאלות של הקצאת המשאבים הקיימים אלא של רמה מספקת של משאבים תקציביים. השאלה המרכזית בהקשר זה היא, מהי "רמת הוצאה מספקת"? כדי להתמודד עם השאלה, תינתן כאן תמונת הוצאה השוואתית בשני מישורים: ביחס למדינות אחרות ובהשוואה לעומת העבר. לאחר מכן, בסעיף הבא, יועמדו הוצאות מול תוצאות, כדי לחדד את ההבנה, מה ניתן להשיג ברמות שונות של משאבים.

איך נראית ההוצאה לחינוך בישראל בראייה בינלאומית ובהשוואה לעבר? חלקו של התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) המופנה להוצאה הציבורית לחינוך בישראל הינו הגבוה בעולם. מדד זה מקובל להשוואת הוצאות חינוך בין מדינות, אולם במקרה של ישראל מדובר במדד בעייתי למדי מפני שבישראל שיעור התלמידים באוכלוסייה גבוה לעומת מרבית מדינות המערב. כלומר, טבעי שחלק גדול יותר מהתוצר יופנה לחינוך.

לכן, מדויק יותר לערוך השוואות בינלאומיות בעזרת ההוצאה לתלמיד בכל מדינה. עד כאן, ישנם מעט חילוקי דעות לגבי הדרך להשוואת הוצאות חינוך בין מדינות. חילוקי הדעות מתחילים מנקודה זו ואילך.

רבים בארץ מסתפקים בחלוקת ההוצאה לתלמיד ביחס כוח הקנייה (purchasing power parity) כדי להפוך את ההוצאה להוצאה דולרית, ולאפשר השוואה עם מדינות אחרות. יחס זה, של כוח הקנייה, עדיף על השימוש בשער החליפין הרשמי (החשוף לתנודתיות רבה כתוצאה מפעילויות ספקולטיביות ואחרות), אך הוא איננו מביא בחשבון את ההבדלים בין המדינות ברמת החיים.

חוסר הבנה של ההבדל בין השימוש ביחס כוח קנייה לבין שימוש בתוצר לנפש – המשקף רמת חיים – גורם לוויכוחים מיותרים שאינם תורמים להבנת הנושא ולכן מתבקשת דוגמא מספרית. כך למשל, אם ספר עולה 100 שקלים בישראל ו-40 דולר באוסטרליה, בזמן ששער החליפין שווה ל-3 ויחס כוח הקנייה שווה ל-4, אז מחיר הספר בישראל לפי שער החליפין הינו 33 דולר בזמן שמחירו לפי יחס כוח קנייה 25 דולר. מה שחשוב בהקשר שלנו הוא כמה ספרים יכול לקנות האזרח הממוצע בכל אחת מהמדינות? אם התוצר לנפש בישראל הינו 10,000 שקלים ובאוסטרליה 3,600 דולר, אז הישראלי הממוצע יכול לקנות 100 ספרים בזמן שהאוסטרלי הממוצע יכול לקנות רק 90 ספרים.

כך צריכה להיעשות ההשוואה של ההוצאה לתלמיד. לאור העובדה שחלק הארי של הוצאות החינוך בכל המדינות מוקדש לשכר, ורמת השכר בכל מדינה קשורה

לרמת החיים הכללית במדינה, לא ניתן לערוך השוואה בין מדינות מבלי לתקן עבור הבדלים ברמות החיים<sup>2</sup>. במילים אחרות, לא די לתקן את הוצאות החינוך עבור הבדלים בשער החליפין, כפי שעושה יחס כוח הקנייה, אלא יש לתקן עבור הבדלים ברמת החיים.

כך, למשל, ההוצאה הציבורית לחינוך יסודי לתלמיד בישראל ב-2006 לפי יחס כוח קנייה הייתה 5,006 דולר בזמן שההוצאה לתלמיד באוסטרליה באותה שנה הייתה 5,686 דולר. אם ההשוואה היא לפי יחס כוח הקנייה בלבד, אז ההוצאה על חינוך לתלמיד באוסטרליה גבוהה מההוצאה לתלמיד בישראל. אולם, בשנת 2006, התוצר לנפש בישראל לפי יחס כוח הקנייה היה 24,756 דולר, בזמן שהתוצר לנפש באוסטרליה היה 35,666 דולר. כלומר, רמת החיים באוסטרליה הייתה גבוהה ב-44.1 אחוז מרמת החיים בישראל, בזמן שההוצאה לתלמיד שם הייתה גבוהה ב-13.6 אחוז.

חישוב ישיר – זאת אומרת, חלוקת ההוצאה לתלמיד בכל מדינה בתוצר לנפש של מדינה זו – מעלה, שההוצאה לתלמיד אוסטרלי ממוצע מהווה 15.9 אחוז מההכנסה השנתית הממוצעת לנפש באוסטרליה. זאת לעומת ההוצאה לחינוך לתלמיד בישראל, המהווה 20.2 אחוז מההכנסה של הישראלי הממוצע. במילים אחרות, ההוצאה לתלמיד, המתוקנת עבור הבדלים ברמת החיים, מצביעה על כך שבשראל הוצא יותר על חינוך לתלמיד בבית-ספר יסודי מאשר באוסטרליה.

דרך חלופית, לכאורה, לערוך השוואה של הוצאות החינוך ( $E$ ) בין מדינות היא באמצעות המדד של ההוצאה הציבורית לחינוך, כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי ( $Y$ ). כפי שנכתב לעיל, ישנה הסכמה רחבה על כך, שמדד זה ( $E/Y$ ) אינו מדויק לצורכי השוואה בינלאומית, משום שבארץ יש יותר תלמידים ( $P$ ) לתושב ( $N$ ) מאשר במרבית המדינות האחרות. ניתן, כאמור, לעבור לשימוש בהוצאה לתלמיד ( $E/P$ ), אך גם ניתן "לנרמל" את יחס ההוצאה לתוצר ( $E/Y$ ), ביחס התלמידים לאוכלוסייה ( $P/N$ ).

היות שהחלוקה של ( $E/Y$ ) ב- ( $P/N$ ) זהה מבחינה אלגברית לחלוקה של ( $E/P$ ) ב- ( $Y/N$ )<sup>3</sup>, הרי חזרנו לחישוב שהוצג קודם, של "נרמול" ההוצאה לתלמיד ( $E/P$ ) בתוצר לנפש ( $Y/N$ ). כך או כך, זו הדרך המדויקת ביותר להשוות את הוצאות החינוך בישראל להוצאות החינוך במדינות אחרות.

<sup>2</sup> כפי שניתן לראות בבן-דוד (2003): מקדם המתאם בין הוצאה לתלמיד לבין תוצר לנפש ב-40 מדינות הינו 0.93 בבתי-ספר יסודיים ו-0.95 בעל-יסודיים.

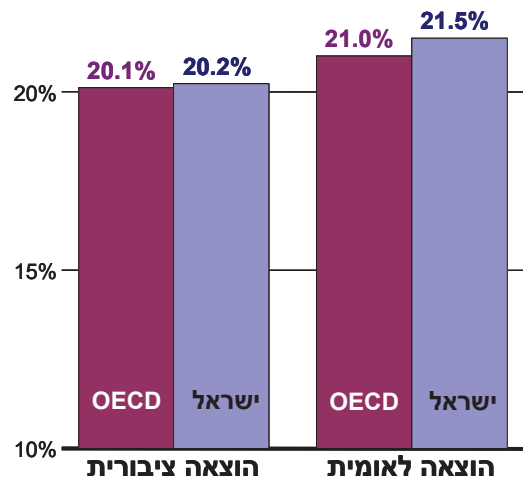
<sup>3</sup> הניתוח מופיע בבן-דוד (2003).

תרשים 6 מציג השוואה של הוצאות החינוך לתלמיד בבת-ספר יסודיים – לאחר "נרמול" בתוצר לנפש – בישראל וב-24 מדינות OECD בשנת 2006. מהשוואה מתברר שההוצאות לחינוך יסודי בישראל דומות מאוד לממוצע ה-OECD. ההוצאה הלאומית לחינוך מהווה 21.5 אחוז מהתוצר לנפש בישראל לעומת 21.0 אחוז ב-OECD, בזמן שההוצאה הציבורית לחינוך היא 20.2 אחוז בישראל ו-20.1 אחוז ב-OECD, כאחוז מהתוצר לנפש.

תרשים 6

### הוצאה לחינוך יסודי

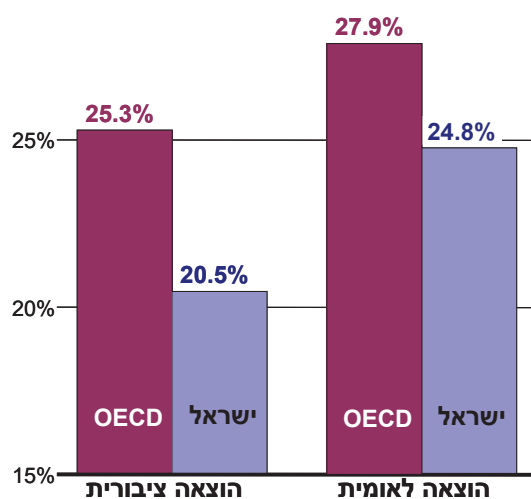
הוצאה לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש, 2006



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

ב-2006, ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים בישראל הייתה 24.8 אחוז מהתוצר לנפש, בזמן שב-OECD היא הגיעה ל-27.9 אחוז מהתוצר לנפש (תרשים 7). בהוצאות הציבוריות הפער היה גדול עוד יותר, עם הוצאה לחינוך על-יסודי לתלמיד בישראל שהגיעה ל-20.5 אחוז מהתוצר לנפש בזמן שב-OECD מדובר ב-25.3 אחוז מהתוצר לנפש – כלומר, 23 אחוז יותר ב-OECD. תמונה זו הפוכה מזו שהצטיירה בשנות התשעים והיא תוצאה של קיצוצים נמשכים בתקציבי החינוך לאורך העשור הזה.<sup>4</sup>

תרשים 7  
**הוצאה לחינוך על-יסודי**  
 הוצאה לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש, 2006

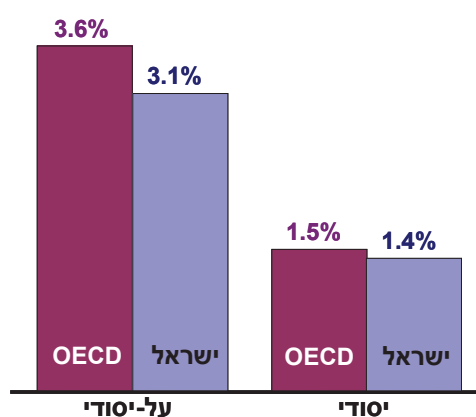


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: OECD.

<sup>4</sup> בנוסף לכך, חשוב לציין ששיעור גבוה של מהגרים משפיע על מערכת החינוך במדינה וידוע כי הישגי מהגרים נמוכים בדרך-כלל מהישגי הילידים, וחלק לא-מבוטל של משאבי המערכת מושקע בקליטתם.

ההוצאה של משקי בית לחינוך יסודי (תרשים 8) משקפת דמיון רב בין ישראל ומדינות ה-OECD, כאשר מדובר על 1.4 אחוז מהתוצר לנפש בישראל לעומת 1.5 אחוז ב-OECD. בבתי-הספר העל-יסודיים, ההוצאה של משקי הבית יותר מכפולה מההוצאה על בתי-ספר יסודיים, עם 3.1 אחוזים מהתוצר לנפש בישראל ו-3.6 אחוזים ב-OECD.

תרשים 8  
הוצאות משקי בית לחינוך יסודי ועל-יסודי  
הוצאות לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש, 2006



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

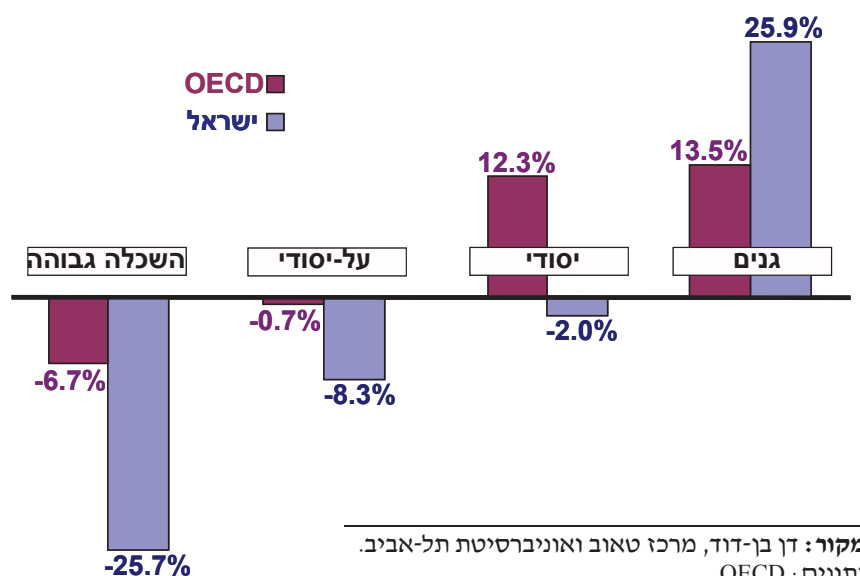
תרשים 9 מסכם את השינויים שחלו בהוצאה הציבורית לחינוך בין השנים 1999 ו-2006. בחינוך הקדם-יסודי, ההוצאה לתלמיד – המנורמלת על-ידי התוצר לנפש – גדלה ב-14 אחוז ב-OECD וב-26 אחוז בישראל. מדובר בתהליך של סגירת פערים, כאשר ההוצאה לתלמיד בישראל עלתה ל-13 אחוז מהתוצר לנפש לעומת 14 אחוז ב-OECD. ההוצאות של משקי הבית בישראל וב-OECD לחינוך קדם-יסודי דומות והן ניצבו על כ-3 אחוזים מהתוצר לנפש. הוצאות אלה כמעט לא השתנו מאז 1999.

בחינוך היסודי חלה עלייה של 12 אחוז ב-OECD לעומת ירידה של 2 אחוזים בישראל. זו תנועת מלקחיים, המקטינה את הפערים המשקפים עדיין הוצאה לתלמיד גבוהה יותר בישראל. בחינוך העל-יסודי תמונת הירידה בהוצאה חריפה יותר מאשר בחינוך היסודי בזמן שב-OECD כמעט לא חל שינוי. כתוצאה מכך, נוצר פער בין ההוצאה הגבוהה יותר של ה-OECD לבין ההוצאה הציבורית לחינוך על-יסודי בישראל.

תרשים 9

### אחוז שינוי בהוצאות ציבוריות בין 1999 ו-2006

שינויים בהוצאות לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש



הבעיה עם הנתונים הבינלאומיים היא, שהם מסתיימים ב-2006, השנה בה חלה תפנית בחלק מהוצאות החינוך של ישראל. פרק "חלוקת התקציב" (הפרק השני בספר זה) סוקר את ההקצאה התקציבית בישראל על פני העשורים האחרונים, ובין השאר, גם את ההקצאה הממשלתית לחינוך. בפרק על חלוקת התקציב ניתן לראות את השינויים שחלו בתקצוב החינוך בשנים האחרונות, אך גם את השינויים בראייה



ארוכת טווח המאפשרת להבדיל בין שינויים שנתיים ותקופתיים לבין מגמות רב-שנתיות ושינויים במגמות. באופן כללי, השינויים שחלו מאז 2006 באו לידי ביטוי בעיקר בגידול משמעותי בתקציב החינוך היסודי (ראה, כאמור, פירוט מלא בפרק על חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל).

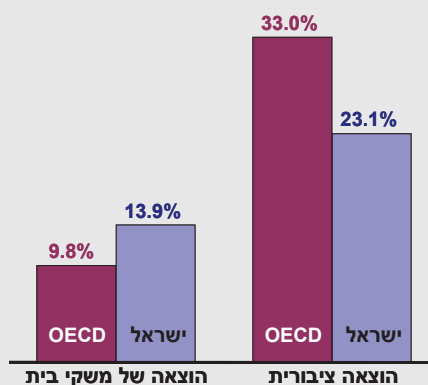
ההוצאה לתלמיד בגני-הילדים הינה פחות ממחצית מן ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר היסודיים והיא הייתה יציבה (במונחים ריאליים) בשנים 2000-2009, לאחר שהיא עלתה ברציפות מאמצע שנות השמונים עד סוף שנות התשעים.

בהוצאה לחינוך על-יסודי, התמונה מורכבת יותר. באמצע שנות השמונים, ההוצאה לתלמיד בחינוך על-יסודי הייתה כפולה לעומת החינוך היסודי, ופי 4.7 מההוצאה לתלמיד בגנים. אולם, עד שנת 2009, צומצמו מאוד ההבדלים הללו בהוצאות החינוך לרמות החינוך השונות. ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים ב-2009 הייתה גדולה ב-8 אחוזים בלבד מההוצאה לתלמיד בבתי-הספר היסודיים, ופי 2.7 מההוצאה לתלמיד בגנים. הצמצום בפערים נובע מעלייה גדולה יותר בהוצאה לתלמיד בחינוך יסודי (182 אחוז) ובגנים (160 אחוז) לעומת החינוך העל-יסודי (52 אחוז בלבד) במהלך שניים וחצי העשורים האחרונים. אך לא מדובר רק בגידול רב יותר בהוצאה לחינוך יסודי וחינוך בגנים. מאז 1997, בזמן שההוצאה לתלמיד עלתה ב-35 אחוז בחינוך היסודי וב-14 אחוז בגנים, ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי ירדה בקרוב ל-8 אחוזים, וזאת למרות גידול של 6 אחוזים בהוצאה זו בשלוש השנים האחרונות.

### זרקור: מבט קצר על ההשכלה הגבוהה

הירידה התלולה ביותר בהוצאות החינוך בין השנים 1999-2006 התרחשה בהשכלה הגבוהה (תרשים 9) והיא אפיינה את ישראל ואת מדינות ה-OECD. ההוצאה הציבורית לסטודנט (כאחוז מהתוצר לנפש) ב-OECD ירדה ב-7 אחוזים וב ישראל – ב-26 אחוז לעומת התוצר לנפש. את התוצאות ניתן לראות בתרשים 10. ההוצאה לסטודנט בישראל, שהגיעה ב-1999 ל-31 אחוז מהתוצר לנפש, נמוכה מהממוצע של 35 אחוז, שאפיין את מדינות ה-OECD. מאז, ירדה ההוצאה לסטודנט בישראל ל-23 אחוז מהתוצר לנפש והיא ניצבת על רמה נמוכה ב-30 אחוז מ-OECD. למעשה, ההוצאה הציבורית לסטודנט ב-2006 בהשכלה הגבוהה בישראל הייתה נמוכה מזו של 21 מ-24 מדינות ה-OECD, שעבורן יש נתונים בני השוואה.

תרשים 10  
הוצאה להשכלה גבוהה  
הוצאה לסטודנט כאחוז  
מהתוצר לנפש, 2006



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

לעומת זאת, ההוצאה לסטודנט של משקי הבית בישראל גבוהה יותר לעומת 16 מתוך 21 מדינות ה-OECD שעבורן יש נתונים. הוצאה זו, המגיעה ל-13.9 אחוז מהתוצר לנפש גבוהה ב-42 אחוז מההוצאה המקבילה ב-OECD, העומדת על 9.8 אחוזים מהתוצר לנפש.

בעיותיה השונות של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל באות לידי ביטוי, בין השאר, בבריחת מוחות אקדמיים מן הארץ בהיקף שאין לו אח ורע בעולם המערבי (בן-דוד, 2008a). במשבר הכלכלי הכבד שפקד את המשק האמריקאי נפגעו אוניברסיטאות אמריקאיות רבות מן השורה הראשונה ונוצרה הזדמנות יוצאת דופן לישראל, להחזיר לארץ מדענים רבים, שאילולא המשבר אולי היו נשארים בארה"ב. סקירה נרחבת יותר על השינויים שחלו בהשכלה הגבוהה בישראל ובאוניברסיטאות המחקר, על השינויים בתקנים ובתקציבים ועל בריחת המוחות ניתן למצוא אצל בן-דוד (2008a ו-2008b).

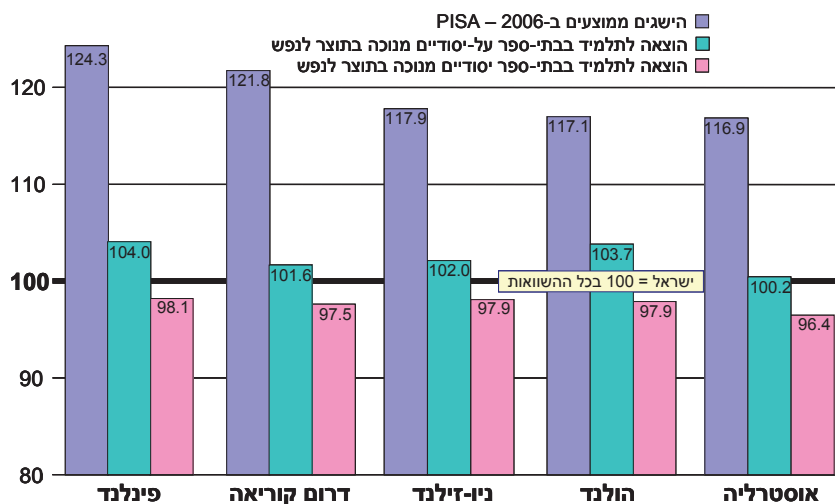
## 5. תוצאות מול הוצאות בחינוך

כאשר משווים את ישראל לחמש המדינות שהובילו – בהישגי ילדיהן – במבחני PISA האחרונים שנערכו ב-2006 (תרשים 11), ניתן לראות הבדלים קטנים בהוצאות על חינוך, אך הבדלים גדולים בהישגים<sup>5</sup>. ההישגים של ילדי פינלנד היו גבוהים ב-24 אחוז מההישגים של ילדי ישראל, בזמן שהפערים ביניהם, כמתבטא בסטיות התקן באותם מבחנים, נמוכים ב-27 אחוז מהפערים בין ילדי ישראל (נתונים על הפערים מופיעים בלוח 2). אמנם בפינלנד ההישגים היו גבוהים במידה ניכרת והפערים נמוכים בהרבה לעומת ישראל, אך ההוצאה לתלמיד המנומלט עבור תוצר לנפש בפינלנד הייתה גבוהה ב-4 אחוזים בלבד לעומת ישראל, וההוצאה לתלמיד בבתי-הספר היסודיים אף הייתה נמוכה ב-2 אחוזים מההוצאה המקבילה בישראל.

תרשים 11

### הישגים מול הוצאה ציבורית בחינוך

השוואת ישראל ל-5 המדינות בעלות ההישגים הגבוהים ב-2006



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

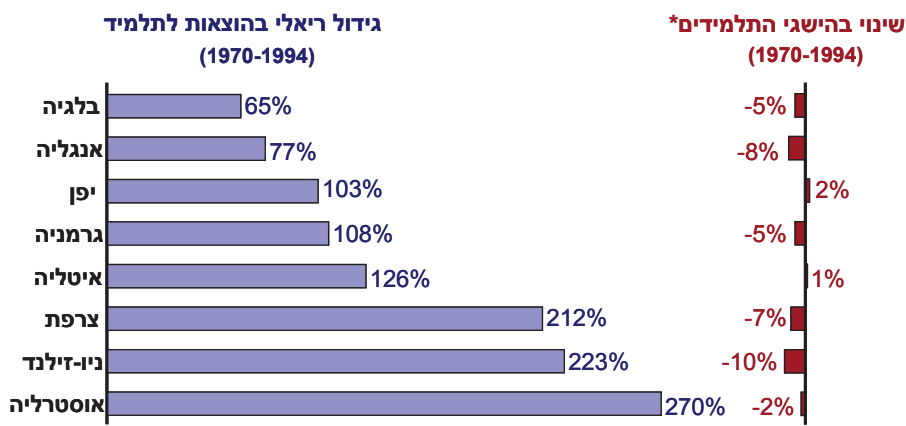
<sup>5</sup> לאור היעדר נתוני הוצאה עבור קנדה, היא אינה נכללת ברשימה למרות שהישגי ילדיה היו מאפשרים זאת.

בארבע המדינות הנוספות, שתלמידיהן הובילו במבחנים הבינלאומיים, הפערים בהישגים נעו בין 17 אחוז יותר (באוסטרליה) ל-22 אחוז יותר (בקוריאה הדרומית), בזמן שהפערים במדינות אלה קטנים ב-10 עד 20 אחוז מהפערים בישראל. המדינות מגיעות להישגים הללו בעזרת תוספות תקציביות לתלמיד בחינוך העל-יסודי (מנוכות ברמות החיים) הגדולות בלא יותר מ-4 אחוזים מן ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים בישראל. ככל שמדובר בהישגים של בני 15 הלומדים בבתי-ספר יסודיים, הרי ההוצאה לתלמיד בבתי-ספר יסודיים באותן מדינות נמוכה מההוצאה בישראל.

ישנן עדויות רבות על היעדר קשר בין הוצאות לתוצאות בחינוך. כך לדוגמא, דו"ח מקנזי, שבחן את הנעשה בשמונה מדינות מערביות (2007), לא מצא קשר כלשהו בין שינויים ריאליים בהוצאה לתלמיד במהלך שניים וחצי עשורים לבין השיפור בהישגים (תרשים 12). גם כאשר בוחנים את הקשר בין הגידול בהוצאות לתלמיד בבתי-ספר על-יסודיים, המנורמל בתוצר לנפש ב-24 מדינות (מדינות OECD וישראל), לבין שינויים בהישגים במבחני PISA בין השנים 2000 ו-2006, מתקבל מקדם מתאם של -0.29, המצביע על היעדר קשר בין השניים. תוצאה זו גם מסבירה את היעדר הקשר בין יחס הוצאות החינוך לתוצר, לבין צמיחה כלכלית, שתיארו הנושק וקימקו (2000). הגדלת תקציבי חינוך ללא קביעת סדר עדיפויות להוצאת הכספים באופן מושכל התורם לשיפורים חינוכיים כמוה כבזבוז משאבים.

תרשים 12

**הוצאות ותוצאות בחינוך ב-OECD**



מקור: McKinsey, 2007.  
 נתונים: McKinsey, 2007; UNESCO, 2005; Pritchett, 2004; Woessmann, 2002.

## 6. הצעה למדיניות: רפורמה כוללת במערכת החינוך

לאור החשיבות הרבה של החינוך כמרכיב מרכזי בתשתיות העיקריות של המדינה, ובהתחשב בכך שמדינת ישראל נמצאת על תוואים כלכליים-חברתיים ארוכי טווח שאינם בני-קימא בטווח הארוך (ראה פרק המאקרו בפתח הספר), אין מנוס מהנהגת רפורמה מקיפה, עמוקה ומערכתית במערכת החינוך. אין פתרונות פלא וגם אין תמימות דעים בנוגע למדיניות הדרושה.

במהלך העשור האחרון הוצעו מספר הצעות לרפורמות מערכתיות בחינוך הישראלי. ועדת א.ל.ה. (2003) וכוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) ב-2004 היו הראשונות והמקיפות ביותר וכן גובשו הצעות נוספות לרפורמה על-ידי ארגוני המורים ומשרד החינוך. גם כוח המשימה, שהוקם על-ידי נשיא המדינה ושר הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף עם מרכז טאוב (2008), הגיש דו"ח ובו מסקנות לרפורמה במערכת החינוך. אך מלבד תוספות תקציב גדולות למערכת החינוך בשנים האחרונות – גידול כולל של 3.4 מיליארד ש"ח בתקציב הממשלה לחינוך יסודי ועל-יסודי בין 2006 ל-2009, המתבטא בגידול נטו בתקציב של 2.6 מיליארד ש"ח (לאחר נטרול התוספת התקציבית הנובעת מהגידול במספר התלמידים) – לא הונהגה רפורמה מערכתית. ההערכה היא, לכן, שאין סיבה לצפות לשינויים דרמטיים בהישגים הלימודיים של ילדי ישראל, עם כל ההשלכות המשתמעות מכך על שיעורי העוני ואי-השוויון העתידיים ועל רמת החיים הכללית במדינה וקצב צמיחתה.

לאחרונה פורסמה על-ידי מרכז טאוב "תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל" (מרכז טאוב, 2009) ובה הוצעו קווים כלליים לרפורמה מערכתית במערכת החינוך. התכנית מבוססת בעיקר על המלצות ועדת א.ל.ה. (שכותב שורות אלה נמנה עם חבריה), ועדת דברת והדו"ח של מרכז טאוב והיא מושתתת על שלוש צלעות: מורים, תכנית הלימודים, וניהול וארגון בכל הרמות.

### 6.א. מורים

- העלאה ניכרת בשכר המורים לרמות מקובלות במערב (ביחס לתוצר לנפש) לצד שיפור משמעותי באיכות כוח ההוראה ובדרישות המקצועיות מן המורים.
- הכשרה מקצועית, המחייבת מסלול לקבלת תואר ראשון ומעלה באוניברסיטה או במכללה כללית עם תנאי קבלה דומים וכן תעודת הוראה.

- משרת הוראה שהיקפה יהיה כמקובל במגזרים אחרים במשק מבחינת שעות וימי עבודה.
- שיתוף פעולה עם ארגוני המורים, כדי לאפשר גמישות רבה יותר בהעסקתם ובקביעת שכרם.
- פינת עבודה אישית לכל מורה.

### 6.ב. תכניות הלימודים

- הקמת רשות לאומית לחינוך. הרשות תהיה מקצועית, ממלכתית וא-פוליטית, ותוענק לה הסמכות העליונה לקביעת הקַדְדו (credo), ה"אני מאמין", של מערכת החינוך ותכנית הליבה. מדובר ברשות שתמנה 20-25 בעלי תפקידים ומספר מצומצם של עובדי מינהל.
- הנהגת ליבת לימודים ברמה גבוהה אחידה ומחייבת בכל מערכות החינוך. כדי לקבל רישיון הפעלה ותקציב מהמדינה, כל בית-ספר בישראל יהיה חייב לאמץ וליישם באופן מלא את תכנית הליבה.
- תכנית הלימודים חייבת להיות זהה בתחומים הבסיסיים. אמנם קיימות מספר אורחות חיים בישראל הדורשות שהחינוך ישקף את השקפות עולמן, אך ישנו רק שוק כלכלי אחד בו כל אזרחי המדינה צריכים להתמודד ולהתקיים בהצלחה מבלי להוות נטל זה על זה. לכן, במדינה הרוצה חברה שוויונית ולא רק מצליחנית, חשוב ש"ארגז הכלים" המשופר יהיה אחיד ומחייב בכל מגזרי מערכת החינוך, בכל היישובים ובכל השכונות בארץ. אין כל מניעה שהזרמים השונים במערכת ידגישו תחומים נוספים מעבר לתכנית הליבה.

### 6.ג. ניהול וארגון בכל הרמות

- המשאבים יועברו לבתי-הספר על-פי מפתחות תקציב שקופים, ידועים ושווים, המביאים בחשבון את המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים. לשם כך, דרוש מעבר משיטת תקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי ילד – שיטת התקן הדיפרנציאלי – בכל רמות בתי-הספר. התקצוב יינתן בכסף ולא בשעות הוראה.
- יינתנו תקציבים מיוחדים כתגמול על הצלחות לימודיות וחינוכיות של בית-הספר.
- תקציב החינוך המוקצה על-ידי ממשלת ישראל חייב להיות בהיקף המאפשר מתן חינוך חובה חינוך – הלכה למעשה – לכל תלמיד מגיל 3 עד סוף כיתה י"ב. תקציב זה יאפשר לבית-הספר לבצע תכנית לימודים הכוללת הן את תכנית

הליבה והן תכניות בחירה. היחס בין תכנית הליבה לתכניות הבחירה ייקבע על-ידי הרשות הלאומית לחינוך. זהו אינטרס לאומי וגם זכות יסוד של כל ילד. רק מנגנון לאומי יכול להקטין פערים אזוריים, עדתיים ודתיים בראייה המערכתית הנדרשת. זהו תפקידה של המדינה.

- מנהל בית-הספר – שיעבור הכשרה מקצועית בתחום הניהול – יכין את תכניות העבודה ויקצה להן משאבים. המנהל יהיה אחראי לביצוע תכניות העבודה, לעמידה ביעדים ובתקציב ולגיוס מורים ופיטוריהם (בכפוף להסכמי העבודה).
- לכל בית-ספר יוקם ועד מנהל, אשר תפקידו העיקריים יהיו: פיקוח על עבודת המנהל, אישור תכניות עבודה ותקציבים של בית-הספר, אישור גיוס מורים ופיטוריהם. הוועד המנהל יורכב מנציגים של ארבע קבוצות: משרד החינוך, רשות מקומית, הורים ומורים, כאשר לנציגי משרד החינוך והרשות המקומית יהיה רוב.
- הפעלת מינהל חינוך ברשות המקומית.
  - מינהל החינוך יקבע יעדים חינוכיים – מעבר לליבת החינוך הכלל-ארצית – ויבנה תכנית לימודים מקומית, אשר תבוצע במסגרת לימודי הבחירה, ו/או במסגרות חוץ בית-ספריות.
  - נציגי מינהל החינוך ייצגו את הרשות בוועדי מנהלים של כל אחד מבתי-הספר בתחום הרשות המקומית, מה שיאפשר לרשות להשפיע על בחירת המנהל, על קביעת היעדים החינוכיים, וכן על אישור תכנית העבודה של המנהל.
  - בזמן שמימון תכניות הליבה והבחירה יהיה כולו, מהסיבות שתוארו לעיל, על-ידי משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים יוכלו להוסיף לתקציבים אלה, כדי לאפשר יישום עדיפויות חינוכיות מקומיות.

#### 6.4. סיכום

שיפור בצלע אחת ללא השתיים האחרות לא יביא לתוצאות המתבקשות ויגרום לבזבוז גדול של משאבים. מורים מוכשרים, הנבחרים בקפדנות ומתוגמלים כראוי, צריכים לקבל תכניות לימודים ממוקדות הרבה יותר בתחומי הליבה (קריאה, כתיבה, מתמטיקה, מדע, אנגלית, וכו') ומשודרגות במידה ניכרת. גם אז אין בכך די. המערכת חייבת לחבר בין אחריות אישית לסמכות אישית ולעודד את העוסקים בחינוך להפיק מעצמם את המיטב על-ידי תמרוץ חיובי ושילולי בהתאם לצורך. רפורמה מערכתית בחינוך לא תהיה זולה והיא תחייב תוספת משאבים. אך למעט תחום הביטחון, אין השקעה חשובה ומוצדקת יותר לעתידה של מדינת ישראל.



## מקורות

- בלס, נ' (2010). האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?: טיוטה לדיון, הערות והשגות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' ואדלר, ח' (2009). אי-שוויון במערכת החינוך, ישראל 2009 – תמונת מצב. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (דצמבר).
- בן-דוד, ד' (2009). תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (מאי).
- (2003). מערכת החינוך בישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה. רבעון לכלכלה. מרץ, עמ' 47-72.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות. ועדת א.ל.ה (בודינגר, ה', אוחיון, ע', בן-דוד, ד', ברק, ת', פרשקר, ד', צמרת, צ', שביט, ש' וורמן, ה') (2003). הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל (נובמבר).
- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל – ועדת דברת (2005). התכנית הלאומית לחינוך – "כי לכל ילד מגיע יותר".  
[cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/.../DochSofi.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/.../DochSofi.htm)
- מרכז טאוב (2008). אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים, דו"ח כוח המשימה. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (אוקטובר).
- OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>.
- *Education at A Glance* (several editions).
- (2000). *The PISA 2000 Assessment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy, Education and Skills*.
- (2004). *Learning for Tomorrow's World First: Results from PISA 2003*.
- (2007). *Science Competencies for Tomorrow's World PISA 2006*. Volume 1 and 2.
- The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2004). *TIMSS 2003 International Mathematics and Science Report*. TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.

- (2008). *TIMSS 2007 International Mathematics and Science Report*. TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- (2000). *TIMSS 1999 International Mathematics and Science Report*. TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Barro, R. J. (1991). "Economic Growth in a Cross-Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, May, 106, 407-443.
- Barro, R. J. and Lee, J. W. (1993). "International Comparisons of Educational Attainment", *Journal of Monetary Economics*, 32, 363-94.
- Ben-David, D. (2008a). "Brain Drained". CEPR Discussion Paper No. 6717 (February).
- (2008b). "Soaring Minds: The Flight of Israel's Economists". *Contemporary Economic Policy*, 27, 3, 363-379 (July).
- Hanushek, E. A. and Kimko D.D. (2000). "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations". *American Economic Review*, 90, 1184-1208.
- Hanushek, E.A., and Woessmann, L. (2009). "Do Better Schools Lead To More Growth? Cognitive Skills ,Economic Outcomes , and Causation"? *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Cambridge (January).
- Kimhi, A. (2009). "Male Income, Female Income, and Household Income Inequality in Israel: A Decomposition Analysis". *Journal of Income Distribution*, 18 (3-4), 34-48.
- Lucas, R. E., Jr. (1988), "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Mankiw, N. G., Romer, D. and Weil, D. N. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 107: 407-37.
- Rivers, J. C., and Sanders, W. L. (2002). "Teacher Quality and Equity in Educational Opportunity: Findings and Policy Implications". In *Teacher Quality*. Lance T. Izumi and Williamson M. Evers (Eds.). Palo Alto, CA: Hoover Institution.
- Sanders, W. L., and Rivers, J. C. (1996). "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement". Research Progress Report. Knoxville, TN: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

# מערכת החינוך

## מבט פנים

### נחום בלס\*

שני תהליכים הם בעלי השלכות חשובות ביותר וארוכות טווח על מערכת החינוך בישראל בעשור האחרון, השינוי המהותי בהרכבה הדמוגרפי והגידול הבלתי מספיק של תקציבי החינוך. השינוי הדמוגרפי בא לידי ביטוי בעליית חלקם של תלמידי החינוך החרדי ושל תלמידי החינוך הערבי בכלל המערכת, והבעיה התקציבית מתבטאת במלוא חומרתה בירידה המתמשכת, שנעצרה רק לאחרונה, ברמת ההוצאה הריאלית לתלמיד בחלקים ניכרים של המערכת. שני התהליכים משפיעים באופן מכריע על אופייה של מערכת החינוך, על יכולתה להשיג את יעדי חוק החינוך הממלכתי תשי"ג<sup>1</sup>, ועל היכולת של בוגרי המערכת להתמודד בהצלחה עם האתגרים שמציבה בפניהם חברה מודרנית ודמוקרטית.

תקציב המדינה החדש לשנים 2009-2010, ויעדי משרד החינוך, כפי שנוסחו בדברי שר החינוך, מר גדעון סער, לוועדת החינוך בכנסת (משרד החינוך, 2009), מכוונים בעיקר לחינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי – המהווים היום לא יותר מ-55 אחוז ממערכת החינוך, ובשנת 2013 – רק קרוב למחציתה, ואולי אף פחות מכך – ואינם מבטאים תפנית ושינוי, ההולמים את ההשלכות של תהליכים אלה<sup>2</sup>.

---

\* תודה מיוחדת ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית של הפרק.

<sup>1</sup> לדוגמה ראה סעיף 2 בחוק חינוך ממלכתי תיקון תש"ס-2000, "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים". ראה הסברים ופרשנות באתר: <http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=3332>.

<sup>2</sup> אמנם בתקציב המדינה ל-2010 ניכרת הגדלה של התקציב בכ-7 אחוזים לעומת התקציב לשנת 2009, אך יש לזכור, שתקציב 2009 זהה לתקציב 2008 וחלה עליית מחירים.

פרק זה מוקדש לסקירת ההתפתחויות שחלו באוכלוסיית התלמידים והמורים במערכת החינוך (סעיפים 1 ו-2), ובהיבטים שונים של ההקצאה לחינוך (סעיף 3 ו-4), כאשר בכל התחומים יושם השנה דגש מיוחד על ההשלכות החינוכיות והחברתיות של השינויים בהרכב הדמוגרפי. הפרק מסתיים בהתבוננות כוללת על מערכת החינוך על רקע ההתפתחויות אשר הוצגו בו (סעיף 5).

## 1. תלמידים במערכת החינוך<sup>3</sup>

מערכת החינוך בישראל מורכבת ומחולקת על פי מספר קווי חלוקה, כשהעיקריים והמקובלים בהם הם לאום (כמתבטא בחלוקה למגזר יהודי ומגזר ערבי), וסוג הפיקוח במגזר היהודי, המתייחס למידת הדתיות (החלוקה לחינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי וחינוך חרדי). בחלק ניכר מפרסומי משרד החינוך והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) נהוג להפריד בהצגת הנתונים לפי המגזרים (היהודי והערבי) ולפי החלוקה של החינוך היהודי לפי סוגי הפיקוח. אולם גישה זאת איננה משקפת ואף מטשטשת את מהותו של השינוי הגדול ביותר, שהתחולל בעשור האחרון במערכת החינוך. שינוי זה מתבטא בהפיכתן של שתי קבוצות תלמידים, תלמידי המגזר הערבי ותלמידי המגזר החרדי, שבעבר היו מיעוט קטן יחסית, למרכיב גדול, המהווה כבר היום 43 אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי, שאף עתיד להפוך לרוב – אם לא יחולו שינויים בלתי צפויים בדפוסי הגידול של האוכלוסייה בישראל – כבר בעתיד הקרוב.

השינויים המהירים מאוד באוכלוסיית התלמידים ישתקפו בקרוב כשינויים גדולים בהרכב האוכלוסייה הבוגרת במדינה. לאור שיעורי התעסוקה הנמוכים מאוד של שתי קבוצות אלה (ראה פרק התעסוקה בדו"ח זה), לאור שיעורי העוני הגבוהים מאוד בישראל בכלל ובקרב שתי קבוצות אלה בפרט, ולאור שיעורי הצמיחה הכלכלית הנמוכים של ישראל זה כשלושה עשורים (ראה פרק המאקרו – מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל – בדו"ח זה), נשאלת שאלה מרכזית: איזה חינוך מעניקה היום מדינת ישראל לתלמידי החרדים והערבים? האם החינוך שמקבלים היום מי שיהפכו לרוב באוכלוסייה הבוגרת תואם לצרכיה המגוונים של

<sup>3</sup> רוב הלוחות והאיורים בחלק זה של הפרק, אלא אם כן יצוין אחרת, מבוססים על נתוני הממנ"ח (מערכת מידע ניהולי חינוכי), המסופקים על-ידי משרד החינוך באינטרנט. מדי פעם יש הבדלים בין נתוני מערכת זאת לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך רמת העדכון גבוהה יותר ומסתמכת על נתונים מנהליים של משרד החינוך.

החברה בישראל? בהתייחסותנו לשאלה זאת עלינו לזכור שתי עובדות, אשר עשויות להשפיע במידה רבה על התשובה. האחת היא, עליה אין עוררין, שההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים נמוכים באופן משמעותי בכל המבחנים ובכל הקריטריונים מאלה של היהודים; והשנייה היא, שהיות שהתלמידים החרדים אינם משתתפים במבחנים כלל-ארציים השוואתיים ובמבחנים הבינלאומיים אין לנו לגביהם אמות מידה כלשהן, שיש בהן כדי לשקף את רמת הידע שלהם בתחומי היסוד.

### 1.א. סך-כל מערכת החינוך וחלקיה העיקריים

מערכת החינוך גדלה מכ-400 אלף תלמידים בשנת 1960, לכ-800 אלף בשנת 1980, לכדי קרוב ל-1.3 מיליון בשנת 2000 ועד ל-1.5 מיליון בשנה האחרונה (לוח 1). במהלך העשורים חל שינוי בקצב הגידול של כלל המערכת, היות שהיא הלכה והתרחבה בהיקפה והתוספת המוחלטת (כ-200 אלף במוצע לעשור) הלכה וירדה בתרומתה היחסית. בעשור האחרון התוספת הייתה קטנה יותר (כ-175 אלף תלמידים עד 2009) ובשנות התשעים, לעומת זאת, היא עלתה על הממוצע בעקבות גל העלייה הגדול, שהביא למערכת החינוך כמעט 300 אלף תלמידים.

#### לוח 1. תלמידים בחינוך יסודי ועל-יסודי, 1960-2014\*

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי	
1960	396,329	239,264	94,776	23,605	38,685
1970	608,826	347,588	135,707	29,574	95,956
1980	800,036	475,899	133,927	30,949	159,261
1990	995,324	584,500	155,525	47,513	207,787
2000	1,293,350	673,762	187,975	152,585	279,027
2009	1,468,264	651,045	200,550	226,694	389,975
*2014	1,561,368	624,878	211,090	278,554	446,847

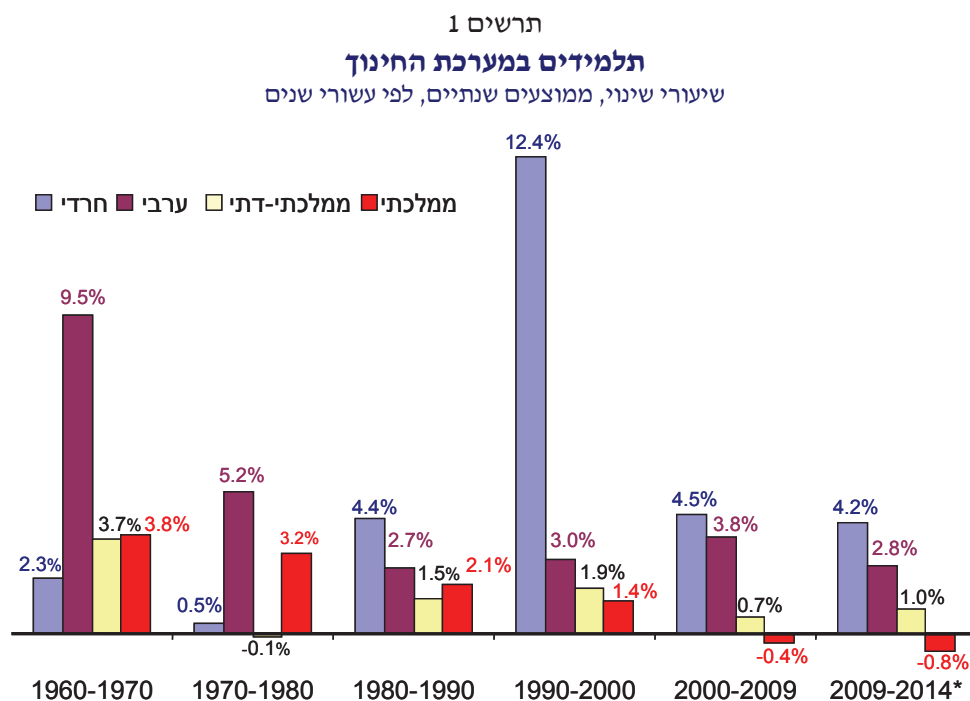
\* תחזית תלמידים של הלמ"ס. יש לזכור, שמשנת 1999 נכללים בסטטיסטיקה של החינוך החרדי גם תלמידי תלמודי התורה.

מקור: הלמ"ס (2009). השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 60.

קצב הגידול במספר התלמידים הלך והואט במהלך העשורים, מ-4.4 אחוזים בממוצע לשנה בעשור השנים 1960-1970, ל-1.3 אחוזים בעשור האחרון, 2000-2009, ולפי התחזית צפויה עוד ירידה עד לכדי 0.6 אחוז, בממוצע שנתי, בין 2009 ל-2014. אולם הגידול המתואר במספרם של כלל תלמידי מערכת החינוך אינו חושף את השינוי המשמעותי ביותר שהתחולל במערכת זו, והוא, כאמור השינוי בהרכב התלמידים, הנובע מהבדלים בקצב הגידול של התלמידים בחלקיה השונים של המערכת (לוח 2 ותרשים 1).

לוח 2. **הגידול בסך-כל תלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי, 1960-2014\***  
שיעורי השינוי השנתיים הממוצעים, לפי עשורי שנים

1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2009	*2014-2009
4.4	2.8	2.2	2.7	1.3	0.6



\* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

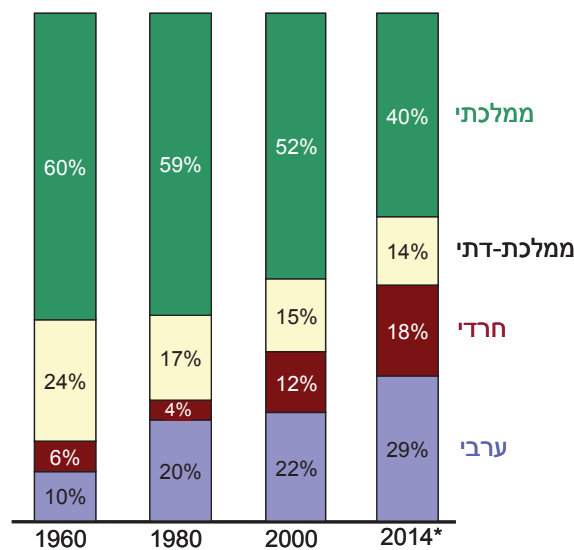
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול במספר התלמידים במגזר הערבי (הנובע גם מילודה וגם מעליית שיעורי הלמידה)<sup>4</sup> עלה בכל העשורים על הגידול בחינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי, כולל בעשורים בהם הגיע גל גדול מאוד של עולים. המגזר הערבי המשיך וגדל בעשור האחרון, בו נחלשה מאוד העלייה, אולם החל בשנת 1980 קצב הגידול שלו הואט לעומת קצב הגידול של החינוך החרדי. כך צמח המגזר הערבי מכ-10 אחוזים מכלל התלמידים בשנת 1960 ל-22 אחוז בשנת 2000 ולכדי למעלה מרבע בשנת 2009. שיעורם צפוי להגיע ל-29 אחוז מכלל התלמידים בשנת 2014 (ראה תרשים 2).

תרשים 2

**תלמידים בנתי-הספר**

1960-2014\* – הרכב באחוזים



\* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

<sup>4</sup> משרד החינוך נוהג להבחין בין המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצירקסי. להלן נכלול את ארבעת המגזרים הללו תחת הכותרת "המגזר הערבי" ללא שימוש במונח "מגזר המיעוטים" או "המגזר הלא-יהודי", המעוררים התנגדות בקרב אנשי חינוך ערביים. למרות האמור לעיל, גם נתייחס להפרדה במגזר הערבי, בין ערבים, דרוזים, ובדואים, ובין החינוך הרשמי לחינוך המוכר במגזר זה, לפי הסוגיה הנידונה.

הגידול של המגזר החרדי החל להתעצם בשנות השמונים, בשיעור שעלה על כל המגזרים האחרים, והגידול נמשך במספרים שאין דומה להם במגזרי האוכלוסייה האחרים. הגידול של המגזר החרדי הגיע לשיאו בשנות התשעים (הוא נבע בחלקו משינוי בכללי הדיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שעיקרו הכללת תלמידי תלמודי תורה ומוסדות פטור) והמשיך לגדול בשנות האלפיים ואף צפוי להמשיך ולהתרחב. בסופו של דבר המגזר החרדי צמח, מ-4 אחוזים מכלל התלמידים ב-1980 ל-15 אחוז ב-2009 והוא צפוי להגיע ל-18 אחוז עד שנת 2014.

לעומת שתי קבוצות אלה, החינוך הממלכתי היהודי, שהיווה את הרוב, עם 60 אחוז מכלל התלמידים ב-1960, מהווה כבר היום מיעוט, כאשר הוא כולל רק 44 אחוז מהתלמידים וחלקו צפוי להמשיך ולרדת לכדי 40 אחוז מכלל התלמידים ב-2014. למעשה, מתחילת העשור כבר לא מדובר רק בירידה בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי אלא בירידה בפועל במספר התלמידים הלומדים בו, ההולכת ומתעצמת משנת 2000.

לסיכום, ההבדלים בקצב הגידול של קבוצות אוכלוסייה, כמתבטא בחלקי מערכת החינוך, הנפרדים זה מזה, מתבטאים באופן בולט בעליית חלקם של תלמידי החינוך החרדי ושל תלמידי החינוך הערבי בסך-כל המערכת – ובירידה משמעותית בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי.

## 1.1. מערכת החינוך לפי רמות חינוך

### 1 גני-ילדים

הגידול במספר תלמידי הגנים, בגני-חובה וטרום-חובה (3-5), איננו אחיד בחלקיה השונים של מערכת החינוך. מספר הילדים הכולל בגנים גדל בכ-22 אחוז במהלך כעשור (עד 2009), כאשר הגידול היה זניח בחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי (2.4 ו-7.6 אחוזים בהתאמה, לכלל התקופה), ומהיר מאד בחינוך החרדי – 47.5 אחוז ובחינוך הערבי – 53.4 אחוז.

בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי רוב הגידול נבע מגידול טבעי, היות שלא חלו במהלך העשור האחרון הבדלים בשיעורי הלמידה של הילדים, שרובם כבר ביקרו בגנים העירוניים והציבוריים (שיעורי הלמידה קרובים ל-100 אחוז). לעומת זאת, כתוצאה מהחלת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 חלה עלייה בשיעורי ההשתתפות בגנים במגזר החינוך החרדי, שהתבטאה בעליית הפנייה לגנים פרטיים, בהם לומדים ילדי מגזר חינוך זה (גנים שאינם עירוניים או ציבוריים). כלומר, עליית חלקו של החינוך החרדי בכלל תלמידי הגנים העלתה את חלקם של הלומדים בגנים



פרטיים. לעומת זאת, בקרב הערבים, אצלם היה גידול עצום בשיעורי הלמידה של גילאי 3-4 בגנים, מ-34 אחוז אצל גילאי 3 ו-43 אחוז אצל גילאי 4 ב-2000 ל-75 אחוז ו-83 אחוז, בהתאמה, ב-2008. הגידול בשיעורי הלמידה והריבוי הטבעי המהיר הביאו לגידול כולל של 82 אחוז אצל גילאי 3, 62 אחוז אצל גילאי 4 ו-33 אחוז אצל גילאי 5 בגנים. יש להניח, שחלק ניכר מהגידול נובע מעליית שיעורי הלמידה וזאת במיוחד כתוצאה מהפעלת חוק לימוד חינוך בגני-הילדים לגילאי 3-4, ועליית המודעות במגזר זה לחשיבות החינוך בגיל הרך.<sup>5</sup>

לוח 3. תלמידי הגנים (חובה וטרום-חובה), לפי מגזרים במערכת החינוך, 2000 ו-2009

ערבי	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל	
55,949	61,955	52,540	130,490	300,934	2000
85,844	91,376	56,555	133,619	367,394	2009
53.4	47.5	7.6	2.4	22.1	שינוי (%)
<b>התפלגות באחוזים</b>					
18.6	20.6	17.5	43.4	100.0	2000
23.4	24.9	15.4	36.4	100.0	2009
25.7	20.8	-11.8	-16.1		שינוי (%)

בסיכומו של דבר, חלקם של הילדים החרדים וחלקם של הילדים הערבים בגני-הילדים עלה בין 2000 ל-2009 מ-40 ל-49 אחוז, ומיצוי של שיעורי הלמידה בקרב הילדים בגיל הגן בשנים הקרובות עתיד להביא לכך ששתי קבוצות אלה יהוו רוב מכלל הילדים באוכלוסייה.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> בבדיקה שנערכה ביישובי הקבע של הבדואים בנגב התברר, שחלק מהילדים הרשומים בגנים אינם משתתפים בפעילות אך המדינה מעבירה לידי מפעילי הגנים מימון של שכר הלימוד בעבור ילדים אלה (בלס, 2007).

<sup>6</sup> בחינוך החרדי מתגלה תופעה מעניינת במיוחד, המתבטאת בכך, שמספר הילדים בגני-הילדים בפיקוח חרדי גבוה במידה ניכרת ממספרי הילדים בחינוך זה בכיתות א' – מספר התלמידים בני 5, הלומדים בגנים חרדים, נע בסביבות 29 אלף, ובכיתה א' – בסביבות 21-22 אלף.

**2) חינוך יסודי**

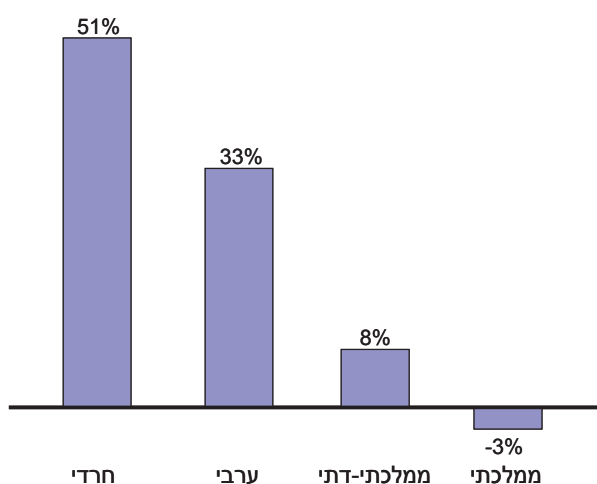
השינויים שחלו בחינוך היסודי משקפים בצורה הטובה ביותר את השינויים הדמוגרפיים בקבוצת הגיל 6-11, מפני ששיעורי הלמידה של קבוצת גיל זו במערכת החינוך (על כל חלקיה) גבוהים מאוד זה מכבר. בהיעדר תנועות הגירה משמעותיות רק הגידול הדמוגרפי הטבעי עומד מאחורי השינויים במספר התלמידים בחינוך היסודי. התפתחות הרכב התלמידים בבתי-הספר היסודיים איננה שונה במהותה מזאת אשר בגני-הילדים, אך ישנם הבדלים בעוצמת השינויים.

בעוד סך-כל התלמידים בחינוך היסודי גדל בעשור האחרון ב-15 אחוז, בחינוך הממלכתי הוא קטן ב-3 אחוזים ובממלכתי-דתי הוא גדל ב-8 אחוזים בלבד, וזאת לעומת 51 אחוזי גידול בחינוך החרדי ו-33 אחוז בחינוך הערבי (תרשים 3). הגידול בחינוך הערבי היסודי נמוך מהגידול שחל בגנים (בגלל עליית שיעורי הלמידה בגנים, כאמור) וחלקו של החינוך הערבי היסודי עלה מ-24 ל-28 אחוז מכלל המערכת (ראה בהמשך, בסעיף ג' להלן, פירוט על הרכב המגזר הערבי).

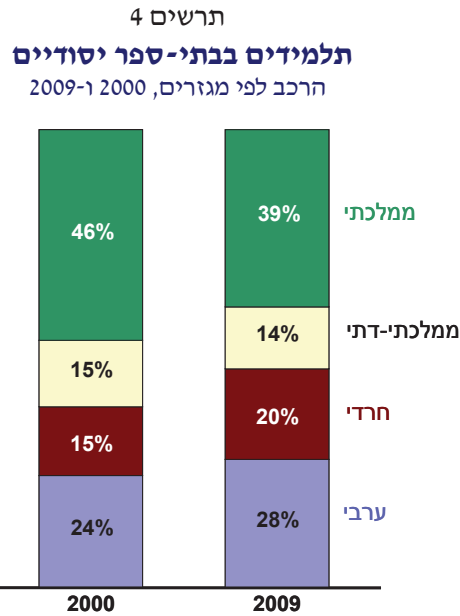
תרשים 3

**תלמידים בבתי-ספר יסודיים**

השינוי הכולל, 2000-2009, לפי מגזרי חינוך



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



כתוצאה מהבדלים בשיעורי הגידול, חלקו של החינוך הממלכתי בכלל מערכת החינוך יורד במהלך העשור (ב-7 נקודות אחוז (תרשים 4)). אמנם בחלקו הראשון של העשור חלה ירידה חדה במספר התלמידים, אשר נבלמה אחר-כך, ואף החל גידול מסוים מאז 2006, אך מספר התלמידים בחינוך הממלכתי לא חזר לרמתו משנת 2000. יש לציין, שעליית מספר התלמידים בחינוך היהודי הממלכתי היסודי מאז 2006 מנוגדת לתחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והיא שונה מהמגמה הנראית בחינוך הממלכתי העברי העל-יסודי, שם היה גידול עד שנת 2002 ומאז נמשכת מגמת ירידה.

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

לוח 4. חינוך יסודי, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2009

סך-הכל	ממלכתי	ממלכת-דתית	חרדי	ערבי	
743,583	342,030	107,946	112,184	181,423	2000
857,956	331,914	116,105	169,121	240,816	2009
15.0%	-3.0%	8.0%	51.0%	33.0%	השינוי הכולל
1.6%	-0.3%	0.8%	4.7%	3.2%	שינוי שנתי ממוצע

החינוך הממלכתי-דתי היסודי ירד בחלקו מסך-כל מערכת החינוך במהלך העשור רק בנקודות אחוז אחת. ההערכה היא, כי שני גורמים מסבירים את ההבדל בין התפתחות החינוך הממלכתי-הדתי להתפתחות החינוך הממלכתי: הראשון הוא

שיעורי הריבוי הטבעי, הגבוהים יותר בקרב תושבי יהודה ושומרון (מספר התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי ביהודה ושומרון גדל באותה התקופה ב-35 אחוז)<sup>7</sup>, והשני הוא הפגנת כל הילדים יוצאי אתיופיה לחינוך הממלכתי-דתי. היות שבעדה זו אחוז הילדים בגיל 0-15 מגיע ל-34 אחוז והוא גבוה בהרבה מהמוצע הארצי – 18.5 אחוז, החלטה זו בלמה את הירידה במספר התלמידים שאפיינה את החינוך הממלכתי. ללא תוספת זאת גם החינוך הממלכתי-דתי היה עובר, ככל הנראה, תהליך של הצטמקות, או שהגידול שלו היה איטי יותר.

הגידול הניכר בחינוך החרדי מעלה את חלקו מ-15 אחוז מכלל החינוך היסודי לחמישית בתוך עשור אחד בלבד. היו מי שניסו להסביר את הגידול הרב בחינוך החרדי, כתופעה הנובעת ממעבר מסיבי של תלמידים מהחינוך הממלכתי (כולל הממלכתי-דתי) לחינוך החרדי, המציע יום חינוך ארוך וארוחה חמה לילדים. אולם, עבודה שנעשתה במרכז טאוב הוכיחה בבירור, שלהסבר זה אין כל שחר, וכי המעברים בין החינוך הממלכתי לחינוך החרדי זניחים (בלס, דוכן, 2006). הגידול בחינוך החרדי נובע בעיקרו מהריבוי הטבעי המהיר של האוכלוסייה החרדית. יש לכך תמיכה נוספת בהתאמה בין שיעורי הפרייון של אוכלוסייה זאת לשיעורי הגידול במספר התלמידים.

א) **החינוך החרדי**. רצף ההתפתחות של החינוך החרדי כולו (בחינוך היסודי והעל-יסודי גם יחד<sup>8</sup>) על פני כמה עשורים, מ-1960 ועד 2009, מצביע על שתי תת-תקופות, בהן חלו מגמות הפוכות: בשנים 1960-1980 חל צמצום בחלקם של תלמידי החינוך החרדי עד לרמה הנמוכה של 4 אחוזים, ואילו משנת 1980 החלה מגמה רצופה של עלייה במספר התלמידים ובחלקו של החינוך החרדי מכלל מערכת החינוך עד לכדי כ-18 אחוז ב-2014.

<sup>7</sup> חלק מזה ללא ספק כתוצאה מהגירה פנימית אך הרוב כתוצאה מריבוי טבעי. לצורך המחשה נאמר, ששיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה היהודית ביהודה ושומרון עמד ב-2008 על 5.1 אחוזים לעומת 1.6 אחוזים בכלל האוכלוסייה היהודית. אמנם חלק מתושבי יהודה ושומרון חרדיים, כגון ביישובים ביתר עלית, מודיעין עלית, וכדומה, אך גם ביישובים הדתיים-הציוניים הפרייון גבוה מן הממוצע.

<sup>8</sup> אנו מקדימים כאן את ההצגה המסודרת של ההתפתחות לפי רמות החינוך, בהקשר של החינוך החרדי, היות שהצגת החינוך החרדי כמכלול והצגת הרכבו לפי רשתות תורמת להצגת התפתחות חלקו מכלל החינוך. יש לזכור, כי בחינוך העל-יסודי חלקו של החינוך החרדי נמוך, יחסית, לעומת חלקו בחינוך היסודי, היות שחלק גדול מהתלמידים החרדים מצטרף לשיבות, שאינן כלולות במסגרת החינוך העל-יסודי.

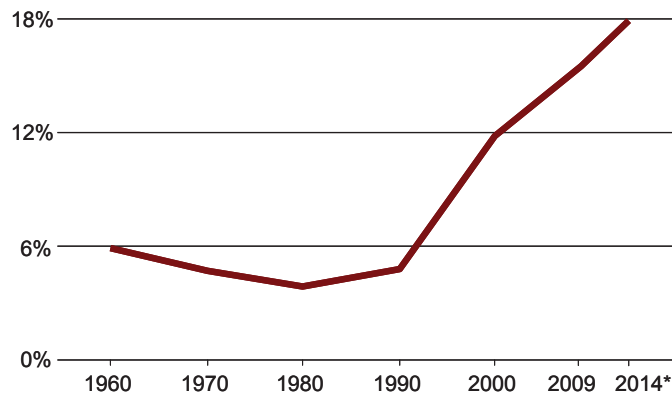
לוח 5. **החינוך החרדי, היסודי והעל-יסודי, וחלקו מכלל מערכת החינוך, 1960-2014\*** (מספרים מוחלטים ואחוזים)

שנה	סך-הכל	חרדי	אחוז מסך-הכל
1960	396,329	23,605	5.96
1970	608,826	29,574	4.86
1980	800,036	30,949	3.87
1990	995,324	47,513	4.77
2000	1,293,350	152,585	11.80
2009	1,468,264	226,694	15.44
*2014	1,561,368	278,554	17.84

\* החל בשנת 2000 שונתה הסדרה, והיא כוללת גם את הלומדים בתלמודי התורה, שלא נכללו עד אז בסטטיסטיקה הרשמית. הנתונים עד 1999 על היקפו של החינוך החרדי ועל חלקו מכלל התלמידים היו מוטים כלפי מטה.

תרשים 5

**תלמידי המגזר החרדי, 1960-2014\***  
כאחוז מכלל התלמידים



\* תחזית תלמידים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

בדיון על החינוך החרדי יש לזכור, שהוא איננו מהווה מקשה אחת ומדובר למעשה בארבע מערכות נפרדות: הרשת הוותיקה של החינוך העצמאי; הרשת החדשה, יחסית, רשת מעיין החינוך התורני; מוסדות מוכרים, שאינם רשמיים ואינם שייכים לאחת מרשתות אלה; ומוסדות הפטור. בין המערכות הללו יש הבדלים ניכרים הן באפיון החברתי-כלכלי שלהן, הן בתכני הלימוד ובשיטות ההוראה והן בממד הדמוגרפי, כמשתקף בקצב הגידול במספרי התלמידים (ראה הלוח והתרשים להלן).

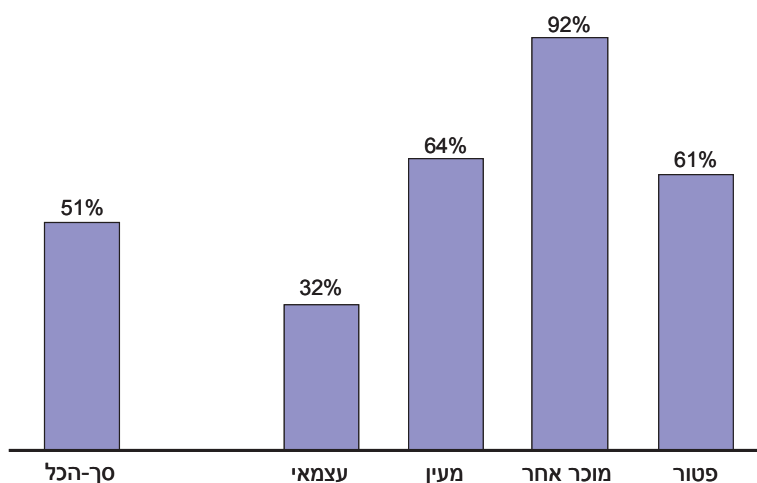
לוח 6. תלמידי החינוך החרדי (היסודי), לפי רשת חינוך, 2000 ו-2009

פטור	מוכר אחר	מעיין	עצמאי	סך-הכל	
27,847	13,463	14,719	56,155	112,184	2000
44,800	25,883	24,212	74,226	169,121	2009

תרשים 6

### הגידול במגזר החרדי

לפי רשתות חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



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

בעוד שרשת החינוך העצמאי הוותיקה, הגדולה, המבוססת, שבת-הספר שלה גדולים יותר, יחסית, גדלה בעשור האחרון "רק" ב-32 אחוז, רשת מעיין החינוך התורני ומוסדות הפטור גדלו ב-60 אחוז ויותר, והמוסדות המוכרים האחרים גדלו באותן שנים, 2009-2000, ב-90 אחוז (לוח 6). המשמעות של הבדלים אלה היא, שהגידול מתמקד במוסדות הקטנים יותר והמפוקחים פחות על-ידי משרד החינוך. ההערכה היא, שבעוד שסך-כל הגידול של החינוך החרדי נובע בעיקר מריבוי טבעי, הרי הגידול הדיפרנציאלי של כל אחת מרשתות החינוך החרדי נובע מתנועת תלמידים ביניהן.

התפתחותו הדמוגרפית של החינוך החרדי לא נחקרה דיה, כמו גם נושאים אחרים באשר למגזר חינוך זה. עם זאת אפשר לשער, לגבי הירידה בחלקו בשנותיה המוקדמות יותר של המדינה, שהיו לכך סיבות דמוגרפיות אך גם פוליטיות. העלייה המסיבית לארץ בשנותיה הראשונות של המדינה, שהייתה בעיקרה חילונית או דתית-ציונית, פנתה אל החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ולכן חלקם היחסי של החרדים קטן בין 1960 ל-1980. משנות השמונים ואילך, למעט בשנים של גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר, נחלש מרכיב העלייה בקביעת הרכב התלמידים במערכת החינוך והתחזקה עוצמתו של מרכיב הריבוי הטבעי.

(ב) **חינוך ציבורי וחינוך פרטי.** בהקשר זה, של הגידול של החינוך החרדי ורשתות החינוך בתוכו, מעניין להתייחס לסוגיה נוספת, העולה מדי פעם בשנים האחרונות, בהקשר להתפתחות מערכת החינוך, והיא סוגיית עתידו של החינוך הציבורי והפנייה הגוברת לחינוך הפרטי<sup>9</sup>. מסתבר שהתופעה – לפחות מבחינת היקפיה המספריים – זניחה למדי במערכת הממלכתית. מספר תלמידי החינוך הממלכתי בבתי-ספר מוכרים רגילים (מה שנהוג לקרוא בתי-ספר פרטיים) אמנם עלה מ-1,600 בשנת 2000 ל-3,800 בשנת 2009 אך הוא עדיין זניח ועומד על 1.1 אחוז מכלל המערכת הממלכתית. גם היקף התופעה בחינוך הממלכתי-דתי קטן. מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי במוסדות המוכרים שאינם רשמיים גדל מ-3,000 ל-3,900 ולמרות שמדובר כאן בגידול של כמעט 30 אחוז, הרי המספר הכולל עדיין זניח יחסית לכלל המערכת (כ-3.5 אחוזים).

יש לומר, אגב, שהעובדה שהרוב המכריע של התלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לומד במוסדות רשמיים (או בחינוך הציבורי) איננה מצביעה בהכרח

<sup>9</sup> ראה לדוגמא דיון נרחב בעיתון הארץ, מיום 27.8.09. עוד חשוב לציין, בהקשר זה, שכמחצית ממספר התלמידים הנזכר לומדים בבית-ספר אחד, בית-הספר הריאלי בחיפה.

על שביעות רצון גבוהה בקרב ההורים ביחס לחינוך הציבורי<sup>10</sup>. הבחירה במערכת הציבורית יכולה להצביע על כך, שרוב ההורים, החותרים ל"חינוך פרטי משופר", מוצאים דרכים להתגבר על מכשלות וקשיים, המתעוררים במסגרת החינוך הציבורי, ללא יציאה ממסגרת זו. כך, למשל, הוקמו בחינוך הרשמי בתי-ספר ייחודיים או רשתות שלמות, הפועלות כחינוך פרטי לכל דבר בתוך המסגרת. בדרכים אלה ניתן להימנע מההוצאות הכבדות הנדרשות למימון חינוך פרטי של ילדיהם, תוך השגת חלק מהמטרה על-ידי חינוך ילדיהם במוסדות סלקטיביים או לפי העדפותיהם הערכיות.

### 3) חינוך על-יסודי

החינוך העל-יסודי מתאפיין בכך, שבנוסף לתרומת הגידול הדמוגרפי ניכרת בו עדיין ההשפעה של עליית שיעורי הלמידה, במיוחד במגזר הערבי. שיעורי הלמידה בקרב גילאי 17 באוכלוסייה הערבית הגיעו ב-2007 ל-84 אחוז לעומת 54 אחוז בלבד לפני כעשור שנים. שיעורים אלה נמוכים עדיין לעומת השיעורים בקרב היהודים, 92.5 אחוז בשנת 2007, כאשר מדובר בשיעורים יציבים זה למעלה מעשור. שני המרכיבים גם יחד תורמים להגדלת חלקו של החינוך הערבי במערכת העל-יסודית, מ-17.6 ב-2000 לרבע מכלל התלמידים בשנת 2009.

בתוך החינוך היהודי, בדומה להתפתחות בחינוך היסודי אך בעוצמה מוגברת, גודלו של החינוך הממלכתי ירד (במונחים מוחלטים) וחלקו ירד מ-60 ל-52 אחוז מכלל התלמידים. החינוך העל-יסודי הממלכתי-דתי גדל רק מעט מאוד (ב-2.5 אחוזים) כאשר החינוך החרדי גדל ב-27 אחוז והגדיל חלקו לכדי יותר מ-9 אחוזים מכלל המערכת. בחינוך העל-יסודי חלקו של החינוך החרדי נמוך, יחסית לחלקו בחינוך היסודי, היות שחלק גדול מהתלמידים החרדים מצטרף לשיבות שאינן כלולות במסגרת החינוך העל-יסודי.

<sup>10</sup> אם כי, גם יש לציין, שפרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנה זו – 2009 – הצביע על כך, ש-75 אחוז מהציבור הביעו שביעות רצון מבתי-הספר היסודיים בהם לומדים ילדיהם ועוד 70 אחוז הביעו שביעות רצון מבתי-הספר העל-יסודיים (הלמ"ס, 2009).



## לוח 7. חינוך על-יסודי, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2009

ערבי	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל	
100,538	45,348	82,460	341,829	570,175	2000
149,310	57,532	84,482	318,895	610,219	2009
48.5	26.9	2.5	-6.7	7.0	שינוי (%)
<b>התפלגות באחוזים</b>					
17.6	8.0	14.5	60.0	100.0	2000
24.5	9.4	13.8	52.3	100.0	2009
38.8	18.5	-4.3	-12.8	0.0	שינוי (%)

## 1.ג. הרכב החינוך הערבי

המגזר הערבי מתחלק לארבעה תת-מגזרים לפי קבוצות האוכלוסייה: המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי<sup>11</sup>. חלוקה אחרת של מגזר זה מבדילה, כמו בחינוך העברי, בין מערכת החינוך הממלכתית (הרשמית), המשרתת בעיקר את התלמידים המוסלמים, ובין מערכת החינוך המוכר, שאינו רשמי, המשרתת בעיקר את הנוצרים (אך כפי שנראה בהמשך, לא רק אותם).

לוח 8 ותרשים 7 מצביעים על הבדלים ניכרים בין מערכות החינוך השונות בשיעורי הגידול, כאשר החינוך הבדואי והחינוך המוכר, המיועד לכתחילה לנוצרים (ראה בהמשך) בולטים בשיעורי הגידול הגבוהים שלהם, 60 אחוז ו-90 אחוז בהתאמה, לעומת הממוצע (33 אחוז), ולעומת זאת קצב הגידול של המגזר הדרוזי נמוך, יחסית (6 אחוזים בלבד).

החינוך הבדואי צמח מראשית העשור בקצב גבוה של כ-60 אחוז, כאמור (בדומה לזה של מגזר החינוך היהודי החרדי). אך, ככל הנראה, צפויה האטה בגידול שלו בעתיד, משתי סיבות: האחת היא, שחלק מהגידול בעבר נבע מעליית שיעורי הלמידה, ותרומתו של מרכיב זה תפחת בעתיד עם מיצויו של מקור הגידול. הסיבה השנייה היא, ששיעורי הריבוי הטבעי במגזר זה מצויים במגמת ירידה, הנובעת בחלקה מחדירת מודרניזציה למגזר זה, ובחלקה – משינויים במדיניות קצבאות הילדים<sup>12</sup>. מגמות אלה אינן מאפיינות את המגזר החרדי (לפחות לא באותה עוצמה).

<sup>11</sup> מספרם של התלמידים הצ'רקסים קטן מאוד ולכן נתעלם מהם בניתוח הנוכחי.

<sup>12</sup> הדעות על ההשפעה של השינויים במדיניות קצבאות הילדים חלוקות. ראה, למשל כהן ועמיתיה (Cohen, et al., 2007), וטולדנו ואחרים (2009) מצד אחד, ושלקן (Schelleken, 2009), מצד שני. מבלי להיכנס לעומקו של הדיון ראוי לומר, כי ייתכן שפרק הזמן שנבדק קצר מדי על מנת להגיע למסקנות חד-משמעיות וסופיות בנושא זה.

לוח 8. **חינוך ערבי (רשמי ומוכר), חינוך בדואי וחינוך דרוזי, 2000 ו-2009**

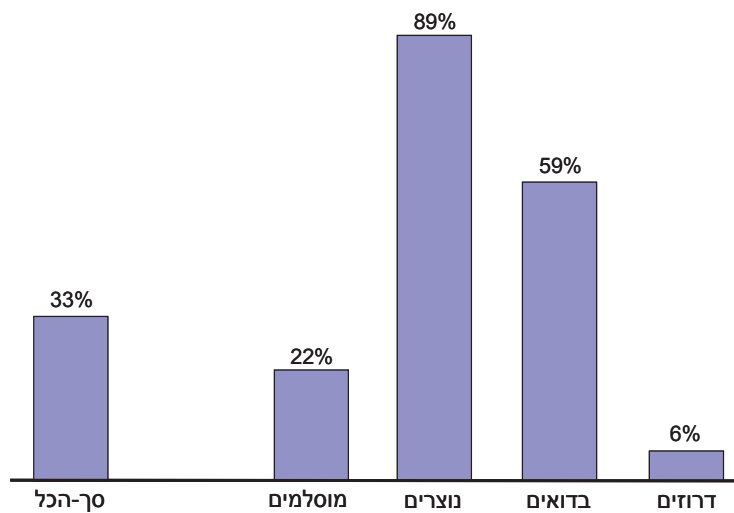
סך-הכל	מוסלמים* (חינוך רשמי)	נוצרים* (חינוך מוכר)	בדואים	דרוזים	
181,268	116,345	15,513	32,203	17,207	2000
240,712	141,883	29,271	51,347	18,211	2009

\* החינוך הערבי הרשמי כולל בעיקר מוסלמים והחינוך הערבי המוכר מנוהל במסגרות של הכנסייה אך איננו כולל נוצרים בלבד.

תרשים 7

**הגידול במגזר הערבי\***

לפי רשתות חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



\* החינוך הערבי הרשמי כולל בעיקר מוסלמים והחינוך הערבי המוכר מנוהל על-ידי הכנסייה, אך אינו כולל נוצרים בלבד.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול הרב במסגרות החינוך המוכר בחינוך הערבי, המסגרות המנוהלות על-ידי הכנסייה ומיועדות לאוכלוסייה הנוצרית, מעורר תהייה, היות ששיעורי הגידול הטבעי בקרב הנוצרים נמוכים אף לעומת האוכלוסייה היהודית החילונית. עובדה זאת הייתה אמורה להביא להקטנת מספרי התלמידים במסגרות אלה אך נראית תופעה הפוכה, המתבטאת בכך שקבוצת בתי-הספר המוכרים היא הקבוצה הצומחת במהירות הרבה ביותר – כמעט הכפלה של מספר התלמידים במהלך העשור.

יש לציין, אם כן, שבדומה למצב החינוך החרדי גם החינוך הערבי המוכר, שאינו רשמי, טרם נחקר לעומק. בתי-ספר במגזר זה ייחודיים בהיבטים רבים, כולל בהישגים הגבוהים מאד שלהם בבחינות הבגרות. בהקשר הנוכחי, אפשר לשער, שבתי-ספר אלה קולטים, בנוסף לילדי הנוצרים, אוכלוסיית היעד ה"טבעית", מספר רב של תלמידים מוסלמים, הנוטשים את החינוך הרשמי בשל אי-שביעות רצון מרמתו. מדובר בשכבות האוכלוסייה המבוססות ביותר במגזר הערבי, היכולות להרשות לעצמן לשלם עבור הכנסת ילדיהם לבתי-ספר אלה, הגובים שכר לימוד גבוה וגם בוחרים את התלמידים בקפידה.

#### ד.1. השלכות לעתיד

לאחרונה פורסמה תחזית תלמידים של הלמ"ס עד שנת 2014, המשרטטת את פניה של מערכת החינוך בשנים הקרובות (הלמ"ס, 2009) (ראה לוח 9). בנוסף פורסמו לאחרונה נתונים ממחקר על הפריון הכולל של קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל (טולידנו ואחרים, 2009) (לוח 10). נתונים אלה מגלים את ההשפעה מרחיקת הלכת של השינויים בהרכב הדמוגרפי על מערכת החינוך בישראל ומצביעים על השינויים הצפויים בעתיד, הן במישור הלימודי-חינוכי המיידי (הישגים לימודיים נמוכים במקצועות הליבה), ועוד יותר מכך, במישורים החברתיים והכלכליים ארוכי הטווח.

הסיבות להישגים הנמוכים של המגזרים, שחלקם באוכלוסיית התלמידים גדל במהירות, נבדלות: במגזר הערבי הישגים הנמוכים מוסברים במידה רבה בהפליה רבת השנים כלפי המגזר, שהתבטאה במשאבים הבלתי מספקים שהוקצו לו (ראה בהמשך).

באשר למגזר החרדי, רמת ההישגים הנמוכה נובעת, בין היתר, מחוסר האפשרות להגיע להסכמה באשר לתכני הלימוד<sup>13</sup> – בעיקר בתחומים מתמטיקה, אנגלית ומדעים – שעשויה להבטיח רמת הישגים נדרשת בתחומים אלה<sup>14</sup>. גידול מתמשך של שני המגזרים הללו, המגזר הערבי והמגזר החרדי, ללא שינוי משמעותי בהישגי כל התלמידים במקצועות הליבה, מטיל צל כבד על יכולתה של מערכת החינוך בישראל להעלות את רמת ההישגים הממוצעת של תלמידיה, ולהכשירם לקראת השתתפות מלאה ותורמת בחברה ובמשק.

#### לוח 9. חינוך יסודי ועל-יסודי, לפי מגזר, 2014

ערבי	חרדי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	סך-הכל	
מספרים מוחלטים (אלפים)					
447	278	211	625	1,561	סך-הכל
257	203	125	329	915	יסודי
40	30	18	52	140	מזה: א'
190	75	86	296	647	על-יסודי
התפלגות באחוזים (%)					
28.6	17.8	13.5	40.0	100.0	סך-הכל
28.1	22.2	13.7	36.0	100.0	יסודי
28.6	21.4	12.9	37.1	100.0	מזה: א'
29.4	11.6	13.3	45.7	100.0	על-יסודי

מקור: הלמ"ס (2009), תחזית תלמידים (לוחות 8.11, 8.21).

<sup>13</sup> מעניין לציין את הממצא העולה, בעניין זה, מסקר המרכז. בסקר שנערך השנה נמצא כי 41 אחוז מהמשתתפים בסקר חושבים, שעל המדינה לקבוע תכנית מחייבת, שלא תפחת מ-75 אחוז מכלל השעות, ועוד כרבע מהנשאלים חושבים, שיש לקבוע תכנית שלא תפחת מ-50 אחוז. לעומתם, רק 23 אחוז חשבו שאין צורך שהמדינה תקבע תכנית ליבה בתחומי היסוד (ראה הפרק על הסקר החברתי בספר זה).

<sup>14</sup> יש מקום להעיר, כי היכולת הגבוהה פוטנציאלית של תלמידי מגזר זה הוכחה, למשל, בהצלחת הבנות החרדיות, שהשתתפו במבחני המיצ"ב שערך משרד החינוך.

לוח 10. פרויקט כולל, לפי קבוצות אוכלוסייה: לפני ואחרי הקיצוץ בקצבאות הילדים במסגרת התכנית להבראת המשק (יוני 2003)

קבוצת אוכלוסייה	1997-1996	2002-2001	2007-2006
<b>סך-הכל</b>	2.81	2.78	2.77
<b>יהודים</b>			
חרדים	7.50	7.24	6.74
אחרים	2.22	2.13	2.20
<b>ערבים</b>			
בדואים – דרום	7.08	6.76	5.62
בדואים – צפון	4.06	4.04	3.25
ירושלים	4.05	3.97	3.56
אחר	3.71	3.70	3.08
<b>דרוזים</b>	3.30	2.85	2.52

מקור: טולידנו ואחרים, 2009; המוסד לביטוח לאומי, 2009.

## 2. מורים והכשרת מורים במערכת החינוך

השינויים העיקריים בכוח האדם החינוכי בישראל מתבטאים בעיקר באקדמיזציה מהירה של המקצוע, בעלייה בגיל ובוותק הממוצע של המורים והגננות, בסגירת פערים בין המגזר היהודי למגזר הערבי בחלק מהמאפיינים של כוח האדם בהוראה (השכלה והיקף משרה) ובהעמקת פערים במאפיינים אחרים (ראה לוח 11, וסקירה קודמת, בתוך מרכז טאוב, 2009)<sup>15</sup>. כל אחת ממגמות אלה היא בעלת פוטנציאל השפעה מרחיק לכת על התהליכים החינוכיים המתרחשים במערכת החינוך, על תקציב משרד החינוך, ועל מדיניות כוח האדם בהוראה.

בתחום החינוכי, פרישה מואצת של מורים ומורות ותיקים ומבוגרים והחלפתם במורים צעירים יכולה להוות פתח לסיכוי ולסיכון כאחד. הסיכוי טמון בכניסת כוחות צעירים ורעננים, שרכשו את הכשרתם המקצועית לאחרונה על בסיס הידע

<sup>15</sup> נתוני השנתון האחרון אינם מובאים כאן בגלל קשיים בניתוחם. משרד החינוך ממשיך להגדיר את משרת המורים בחינוך היסודי בשלושים שעות שבועיות, בשעה שחלק מהם כבר עבר למתכונת משרה חדשה בעקבות הסכם השכר החדש. כמו כן החלטת הלמ"ס לצרף את הנתונים על המורים בחטיבת הביניים והמורים בחטיבה העליונה איננה מאפשרת השוואה נאותה.

העדכני ביותר. הסיכון עלול לנבוע מאובדן ידע, ניסיון ומחויבות ארוכת שנים של המורים הוותיקים. המאזן בין הסיכוי לסיכון אינו ברור כלל ועיקר. בתחום התקציבי, עליית חלקם של מורים בעלי השכלה גבוהה יותר, שהוותק שלהם רב יותר, מעלה את עלותם למערכת. מצד שני, שינוי שווי המשקל בין מורים ותיקים למורים צעירים עלול לפעול בכיוון מנוגד, כאשר השפעה זו מוחלשת על-ידי המגמה להעלות את שכר המורים הצעירים בקצב מהיר יותר בהשוואה לוותיקים, על מנת למשוך מועמדים טובים להוראה. בסופו של דבר נראה, שעליית רמת ההשכלה ועליית הוותק נוטים להשפיע בכיוון של הגדלת חלקה של ההוצאה להוראה בתקציב החינוך, בלי הגדלה מקבילה בהיקפי שעות ההוראה המוקצים למערכת. בשל העובדה, שמחקרים רבים מצביעים על כך, שהקשר בין משתני ותק והשכלה של המורים ובין איכותם (כמתבטא בהישגי תלמידים, לפחות) מוטל בספק (ראה: בלס, 2008), מוצע להתמודד עם הבעיה של הגדלת עלויות ההוראה כתוצאה מעליית רמת ההשכלה והוותק של ציבור המורים על-ידי איתור מנגנוני שכר קיימים, ו/או לחליפין על-ידי גיבוש מנגנוני שכר חדשים, המקשרים טוב יותר בין שכר לאפיונים מוכחים, המשפיעים על ההישגים החינוכיים והלימודיים של התלמידים.

בתחום מדיניות כוח האדם, ברור, שפרישה מואצת מגדילה את הסיכון למחסור במורים באזורים ומקצועות מסוימים<sup>16</sup>. קיים קושי ניכר בעריכת תחזיות ארציות אפקטיביות של ביקוש והיצע למורים, בשל הפיצול הרב למגזרים, לשלבי גיל, לסוגי פיקוח, למחוזות גיאוגרפיים ולמקצועות. יחד עם זאת, עדיין אפשר לנקוט בצעדים שיסייעו למניעת המחסור במורים, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי. במישור הלאומי אפשר לפעול בכיוון של הגדלת המשרות של מורים מקומיים<sup>17</sup>; עידוד השאתם של מורים, שהמערכת מעוניינת בהמשך עבודתם; וגיבוש תכניות להשבת מורים שפרשו מהוראה מסיבות שונות, ועוד. במישור המקומי, אין ספק שיישובים ובתי-ספר יכולים וחייבים להיערך כל אחד בתחומו להתפתחויות הצפויות, וכי אמצעים רבים ומגוונים עומדים לרשותן של רשויות מקומיות שונות, ואפילו לרשותם של בתי-ספר, ועשויים לאפשר להם להתמודד עם בעיות של מחסור זמני במורים.

<sup>16</sup> יש כאן גורם מאזן במידת-מה, היות שהיקפי המשרה של מורות צעירות גבוהים משל מורות ותיקות. מצד שני, שיעור האימהות, הזוכות להקטנת היקף המשרה ב-10 אחוז, גבוה יותר בקרב מורות צעירות.

<sup>17</sup> יש הוכחה לכך שהדבר אפשרי, כפי שמתגלה בהבדלים בגודל המשרה בין מורות יהודיות וערביות, ובגידול בשיעורי המשרות בין 1995 ל-2008, אשר יש לו אינדיקציה גם ב-2009 (הלמי"ס, 2009).

## לוח 11. מאפיינים נבחרים של כוח האדם בהוראה, לפי מגזר, 1995 ו-2008

ערבים		יהודים		
2008	1995	2008	1995	
<b>קדם-יסודי</b>				
26.2	41.5	8.7	15.9	גיל: עד 29 (%)
8.9	3.4	32.7	10.4	50+ (%)
68.6	1.8	68.4	14.6	אקדמאים (%)
25.3	26.3	24.8	24.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
11.6	11.4	17.7	13.5	שנות ותק - ממוצע
<b>יסודי</b>				
28.6	27.9	12.8	18.7	גיל: עד 29 (%)
12.7	7.0	24.1	12.4	50+ (%)
72.9	16.4	70.5	31.2	אקדמאים (%)
24.1	24.4	22.6	20.6	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
12.0	13.4	15.8	13.8	שנות ותק - ממוצע
<b>חטיבת ביניים</b>				
20.3	23.2	5.4	14.2	גיל: עד 29 (%)
14.0	7.6	34.2	14.0	50+ (%)
87.9	43.0	91.1	60.2	אקדמאים (%)
21.1	19.8	21.2	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.9	13.4	18.9	14.7	שנות ותק - ממוצע
<b>חטיבה עליונה</b>				
18.0	23.9	7.1	10.5	גיל: עד 29 (%)
16.9	9.7	38.1	22.2	50+ (%)
85.7	72.9	91.5	69.9	אקדמאים (%)
22.8	22.0	18.6	18.8	שעות עבודה בשבוע - ממוצע
13.7	12.3	18.9	17.1	שנות ותק - ממוצע

להלן ייבחנו השינויים בכוח האדם החינוכי ובקרב המכשירים עצמם להוראה בהתייחס לשינויים שחלו בהרכבה של מערכת החינוך לפי מגזריה השונים, בהתאמה לסקירת ההתפתחות של אוכלוסיית התלמידים.

**2.א. מורים במערכת החינוך, לפי מגזר ולפי פיקוח**

בין 2000 ל-2008 גדל מספרם הכולל של הגננות והמורים במערכת החינוך ב-21 אחוז (כאשר מספר התלמידים הכולל עלה בכ-13 אחוז). בדומה להבדלים לגבי קצב גידול התלמידים, גם בקצב הגידול במספר המורים ישנם הבדלים בין מגזריה של המערכת: בחינוך הממלכתי חל גידול של 6 אחוזים, בחינוך הממלכתי-דתי – 19 אחוז, בחינוך החרדי – 65 אחוז ובחינוך הערבי – 56 אחוז (לוח 12). בכל המגזרים ובכל שלבי החינוך הגידול במספר המורים עלה על הגידול במספר התלמידים אך הוא היה נמוך מקצב הגידול שאפיין את העשור שקדם, 1990-2000.

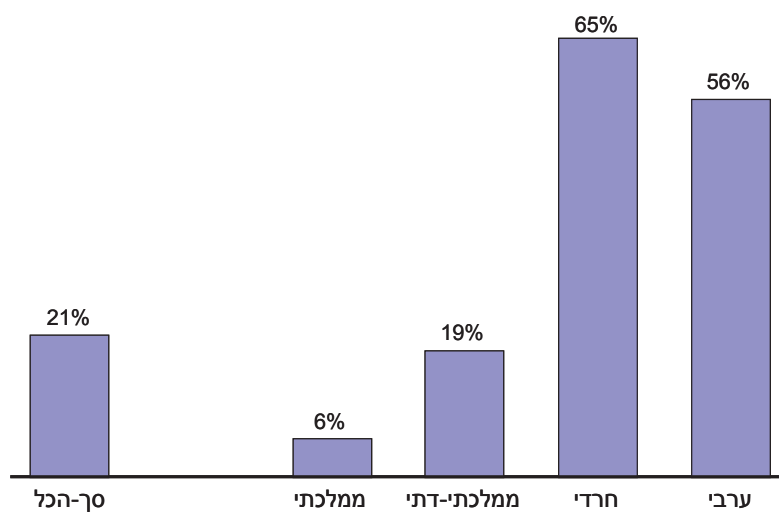
**לוח 12. מורים במערכת החינוך, לפי מגזר וסוג פיקוח, 2000 ו-2008**

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי	
127,156	71,081	25,431	9,716	20,928	2000
153,863	75,116	30,116	15,995	32,575	2008

תרשים 8

**הגידול במורים**

לפי מגזרי חינוך, 2000-2009 (אחוזים)



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



לגבי המשרה הממוצעת של המורים מתגלה יציבות לאורך העשור האחרון – שיעור המשרה הממוצע של המורים כמעט לא השתנה והוא נע בין 70 ל-80 אחוז, כאשר יש הבדלים בין חלקי המערכת השונים (השיעור גבוה יותר במגזר הערבי ובחינוך העל-יסודי, ונמוך יותר במגזר החרדי).

מספר התלמידים למורה ירד בשני העשורים האחרונים. השינוי יכול לנבוע מכמה סיבות, הן מתוספת שעות לימוד בשיעור גבוה מהגידול במספר התלמידים, הן מצמצום היקף המשרה הממוצעת של המורים, ו/או מהקטנת הכיתות. התרומה הנבדלת של כל אחת מהסיבות, היקפה ומידת החשיבות היחסית שלה מהווה נושא ראוי לבחינה נפרדת ומעמיקה, החורגת ממסגרת הדיון בפרק זה, אולם יצוין, שהגידול המהיר במיוחד בחינוך החרדי תומך בהערכה ראשונית, שההסבר נעוץ בעיקר בקצב הצמיחה המהיר של הכיתות הקטנות.

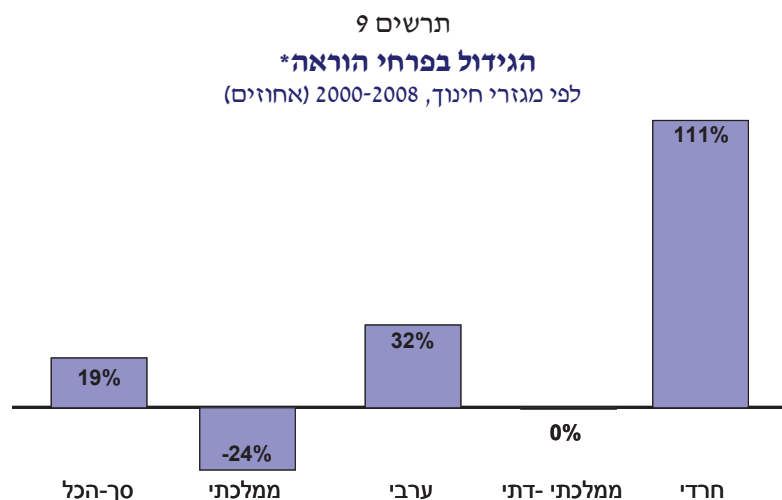
## 2.2. הכשרת מורים: שינויים בהרכב האוכלוסייה

שינויים בהרכב התלמידים במערכת החינוך משפיעים על הביקוש לכוח אדם חינוכי ועשויים להתבטא בשלבי הגיוס הראשוניים ובשלבי ההכשרה המאוחרים יותר של המורים. הרכב הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים (פרחי ההוראה) לפי מגזר מאיר את הממד הזה. הלוח להלן מציג את השינויים שחלו בשנים האחרונות בהתפלגות פרחי ההוראה במוסדות להכשרת מורים לפי סוגי פיקוח (לוח 13). בלוח מוצגת הפרדה בין הסטודנטים הערבים לסטודנטים היהודים, למרות שרוב המורים הערבים בישראל מוכשרים להוראה במוסדות היהודיים הממלכתיים. הנתונים מלמדים על ירידה שחלה בעשור האחרון, של כ-24 אחוז, במספר הסטודנטים היהודים במוסדות הממלכתיים להכשרת מורים, לעומת עלייה של 32 אחוז במספר הסטודנטים הערבים באותם מוסדות. יש לציין, שהסטודנטים הערבים מהווים 34 אחוז מכלל תלמידי המכללות האקדמיות לחינוך ב-2007-2008 (למ"ס, 2009). לעומת ההתפתחות הזאת במוסדות הממלכתיים, היקף ההכשרה במוסדות הממלכתיים-דתיים היה יציב אך במוסדות החרדיים חל גידול רב, יותר מהכפלה, במספר המורים החדשים שהוכשרו.

לוח 13. סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה, 2000 ו-2008

סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי	ערבי
28,442	11,603	6,743	6,347	3,749
33,893	8,824	6,714	13,392	4,963

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 8.43 ונתונים שנמסרו על-ידי מר דוד מעגן.



\* סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה.

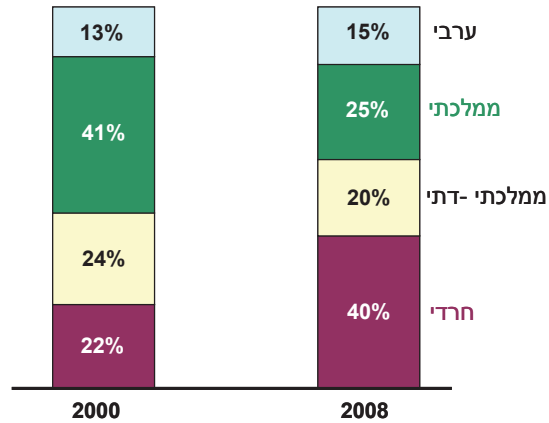
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגידול הכולל במספר הסטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה (19 אחוז) דומה לגידול הכולל במספר המורים באותן שנים (21 אחוז), אך ישנם הבדלים גדולים בהשוואת שיעורי הגידול בין המורים ובין הסטודנטים להוראה במגזרים השונים של מערכת החינוך. מספר המורים בחינוך הממלכתי גדל ב-6 אחוזים, בעוד מספר הסטודנטים במוסדות הממלכתיים להכשרת מורים ירד ב-24 אחוז. מספר הסטודנטים הערבים במוסדות להכשרת מורים, אשר צמח ב-32 אחוז; ומספר הסטודנטים במוסדות הממלכתיים-דתיים להכשרת מורים (אשר לא גדל כלל), אינו מדביק את קצב הגידול במספר המורים באותם מגזרי חינוך. לעומת זאת, מספר התלמידות במוסדות החרדיים להכשרת מורות עולה במידה ניכרת על הגידול במספר המורות במערכת החינוך החרדית (גידול של 111 אחוז במספר הסטודנטיות לעומת 65 אחוז גידול במספר המורות). נתונים אלה מרמזים על כך, שבעתיד הלא-רחוק יהיה קושי למלא את מקומם של מורים, הפורשים ממערכת החינוך היהודית הרשמית, מסיבות גיל ומסיבות אחרות, בבוגרי מוסדות להכשרת מורים, ויהיה צורך לנצל מקורות אחרים לגיוס המורים הדרושים (על-ידי צמצום שיעורי הנשירה של מורים מהמערכת, הגדלת היקפי המשרה הממוצעת, וכדומה).

## תרשים 10

**פרחי הוראה\***

הרכב לפי מגזרים, 2000 ו-2008 (אחוזים)



\* סטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת התופעות המעניינות המתגלות בנתונים על הרכב הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים, אשר לא זכתה עד כה לפרסום רב ולבדיקה, היא הגידול הנמשך בחלקם של סטודנטים ובעיקר סטודנטיות ערביות במוסדות להכשרת מורים. הסטודנטים הערבים מהווים כבר היום 15 אחוז מכלל הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים ו-34 אחוז מהסטודנטים במוסדות האקדמיים להכשרת מורים. ממצאים ממחקר שפורסם לאחרונה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שיינברג, 2009) מלמדים, שנטייה זאת מעוגנת בגישה ריאלית למציאות בשוק העבודה בישראל. זאת משום, ששיעור הבוגרות הערביות של המוסדות להכשרת מורים, הנכנסות לעבודה בתום לימודי התואר הראשון הוא הגבוה ביותר מכל בוגרי התואר הראשון האחרים, כפי שאפשר לראות מלוח 14. מדובר ב-97 אחוז לעומת 90 אחוז אצל כלל הנכנסים לעבודה לאחר תואר ראשון, ו-93 אחוז בקרב הערבים<sup>18</sup>. גם

<sup>18</sup> מדובר בכניסה לעבודה ולא דווקא לעבודה בהוראה, ולכן לא ניתן לומר, שכל בוגרות המכללות להוראה אמנם נקלטו בעבודה במוסדות חינוך, אך אפשר לפחות להצביע על היתרון שלהן על פני מועמדות אחרות בכניסה לעבודה.

הכנסתן הממוצעת והחציונית של הבוגרות הערביות של המוסדות להכשרת מורים גבוהה משל בוגרות מדעי הרוח והחברה, ומהממוצע הכללי של בוגרי תואר ראשון והיא משתווה להכנסה של עמיתותיהן היהודיות. נתונים אלה מעוררים שאלה לגבי הדעה הרווחת בדבר אבטלה מסיבית בקרב בוגרי מוסדות להכשרת מורים במגזר הערבי, וגם לגבי קשיים של בוגרי מוסדות הכשרת המורים להשתלב בעבודה, אך הם בהחלט מאשרים את הנתונים על פערי שכר בין יהודים לערבים במקצועות אחרים (ראה לוח 14 להלן).

לוח 14. שיעורי תעסוקה, הכנסה שנתית ממוצעת וחציונית, 2004 בקרב מקבלי תואר ראשון ב-2000, לפי שנת תואר, טווח השנים מ קבלת התואר, תחום לימוד וקבוצת אוכלוסייה

קבוצת אוכלוסייה	מספרים מוחלטים	מועסקים ב-2004 (%)	הכנסה ממוצעת (אלפי שקלים)	הכנסה חציונית (אלפי שקלים)
<b>סך כולל</b>				
סך-הכל	32,771	90	110,670	90,100
יהודים	30,789	89	113,000	92,300
ערבים	1,982	93	78,780	70,100
<b>חינוך והכשרה להוראה</b>				
סך-הכל	5,039	92	79,780	74,600
יהודים	4,600	91	79,650	74,700
ערבים	439	97	81,050	74,100
<b>מדעי הרוח</b>				
סך-הכל	5,936	87	81,330	69,200
יהודים	5,506	87	82,730	70,000
ערבים	430	90	66,080	61,300
<b>מדעי החברה</b>				
סך-הכל	9,000	89	105,730	88,200
יהודים	8,570	89	107,050	90,200
ערבים	430	92	82,160	67,600

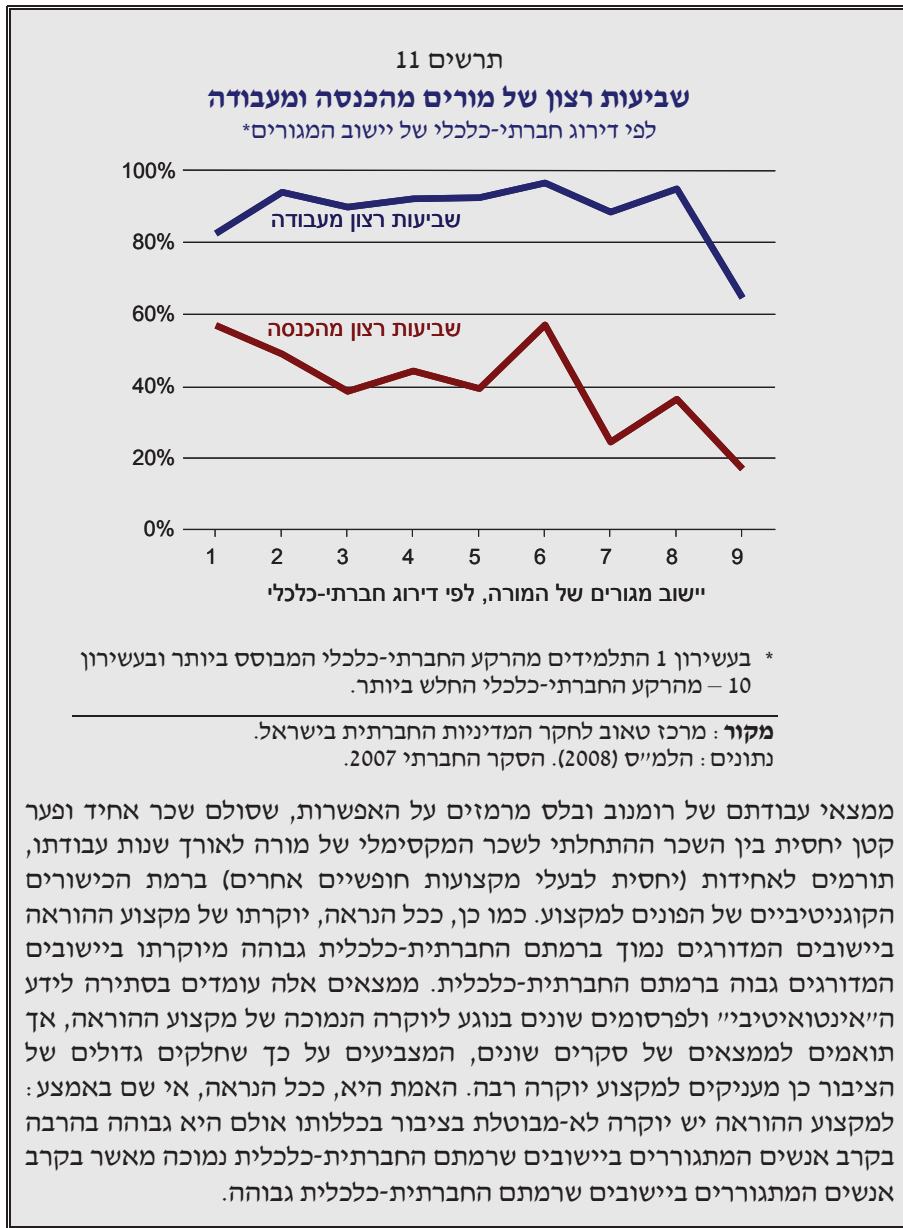
מקור: עיבוד נתוני הלמ"ס, שיינברג 2009.

### זרקור: יוקרתו היחסית של מקצוע ההוראה

האם שכר המורים וכישוריהם הקוגניטיביים עולים או נופלים מאלה של בעלי מקצועות אחרים, ומה ההשפעה על יוקרתם היחסית של המורים? לאחרונה הושלמה כתיבת עבודה (רומנוב ובלס, 2010 (מרכז טאוב, בהכנה לפרסום)), שעסקה בשאלת כישורי המורים, על בסיס ציונים של מורות במבחנים פסיכוטכניים, שנערכו להן בעת גיוסן לצה"ל, ובמבחנים הפסיכומטריים, שנערכו להן לפני הכניסה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. ציונים אלה נבחנו למול נתוני השכר של מורות, תוך מיון על פי יישוב המגורים שלהן. הממצאים מאירים מזווית חדשה את הסוגיה של היוקרה היחסית של מקצוע ההוראה.

להלן כמה ממצאים עיקריים מעבודה זו:

- שכר המורים אחיד בכל הארץ עם נטייה קלה לשכר גבוה יותר דווקא ביישובים החלשים. ממצא זה בולט במיוחד בהתייחס למחוזות הצפון והדרום לעומת המחוזות האחרים. כמו כן, אין הבדלים של ממש בכישורים הקוגניטיביים של מורים לפי אזור, כמתבטא במבחנים הפסיכוטכניים והפסיכומטריים של מורים המתגוררים ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית שונה.
- לגבי שינויים באיכות המורים על פני זמן, מסתבר שאיכות המורים, כנמדד ברמת ציוניהם במבחנים הפסיכומטריים והפסיכוטכניים, לא זאת בלבד שלא ירדה מסוף שנות ה-80 עד שנת 2006 אלא אפילו עלתה.
- מסתבר כי לא ניתן לדבר בהכללה על פערים בהשכלה ובשכר בין מורים לבין בעלי מקצועות אחרים. מהעבודה עולה, שביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, שכרם הממוצע וכן גם הכישורים הקוגניטיביים של המורים עולים על ממוצע השכר והכישורים של כלל בעלי המקצועות האחרים, ובחלק מהמקרים – גם על ממוצע השכר והכישורים של בעלי המקצועות האקדמיים האחרים. לעומת זאת, ביישובים ובמחוזות שרמתם החברתית-כלכלית גבוהה יותר, השכר הממוצע והכישורים הקוגניטיביים של המורים נמוכים משל בעלי המקצועות האחרים.
- מעניין לציין, שיש לכך תמיכה מסוימת בממצאי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המצביעים על שביעות רצון גבוהה מעבודה בקרב המורים. שביעות רצונם של המורים מעבודתם עולה על שביעות רצונם משכרם. בנוסף לכך, שביעות הרצון של הציבור מבתי-הספר ומרמת המורים הולכת ויורדת ככל שעולה רמתו הכלכלית-חברתית של היישוב בו הם עובדים.



לוח 15. שביעות רצון בחינוך היסודי והעל-יסודי בקרב מורים לפי אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים (אחוזים)				
בתי-ספר על-יסודיים		בתי-ספר יסודיים		אשכול חברתי-כלכלי
מרוצים באופן כללי מרמת ההוראה	מרוצים באופן כללי מבית-הספר	מרוצים באופן כללי מרמת ההוראה	מרוצים באופן כללי מבית-הספר	
72.1	84.5	80.8	83.8	2-1
72.3	75.0	77.4	79.9	4-3
67.9	72.0	75.2	83.1	6-5
65.3	71.7	62.2	73.3	8-7
22.5	57.4	40.1	64.8	10-9

מקור: הלמ"ס (2009). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2 (אוקטובר).

### 3. תקצוב החינוך וניצול התקציב על-ידי משרד החינוך

הדיון בתקציב החינוך ובניצולו מחייב הסבר על ההגדרות השונות של "תקציב משרד החינוך", כמוצג בקצרה להלן.

א) **הצעת התקציב.** ההצעה המוגשת לאישור הכנסת ("הספר הכחול"), הכוללת שתי רמות – התקציב ברוטו והתקציב נטו.

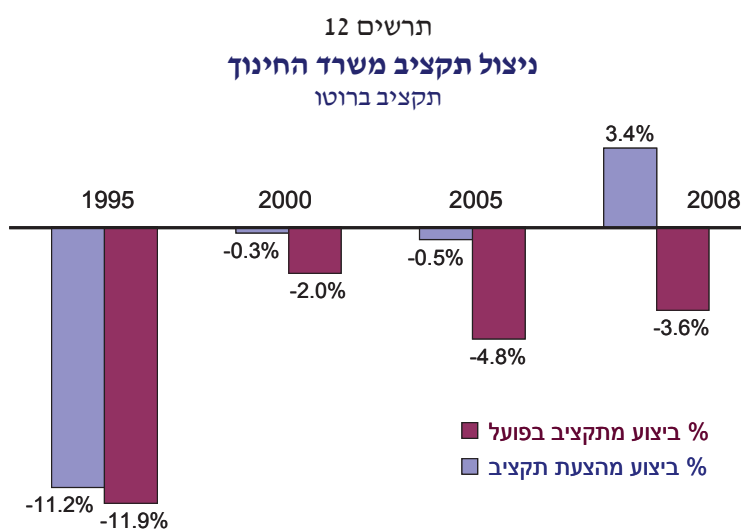
**התקציב ברוטו** כולל הכנסות מגורמים אחרים – או בלשון התקציב, הוצאה מותנית בהכנסה – והוא למעשה המספר בעל המשמעות הציבורית הרבה ביותר, למרות שמשמעותו האופרטיבית נמוכה ביותר. הסיבה היא, שרוב הדיון הציבורי מתנהל סביבו בעוד שהוא ימצא הרחוק ביותר מהביצוע בפועל. לעומת זאת, **הצעת התקציב נטו** מתייחסת למקורות משרד החינוך בלבד.

ב) **התקציב המקורי.** התקציב שאושר על-ידי הכנסת.

ג) **התקציב בפועל.** התקציב שהתעצב סופית בסוף שנת התקציב, והוא מהווה תוצאה סופית של שינויים שונים שנערכו במהלך השנה. לעיתים מדובר, בתוספות לתקציב ולעיתים בקיצוצים עליהם מחליטה הממשלה במהלך השנה. התקציב בפועל מבטא גם שינויים והעברות בין הסעיפים בתוך התקציב. זהו למעשה התקציב האמיתי של אותה השנה, אשר יודעים אותו רק בסופה.

ד) **התקציב שבוצע בפועל (דו"ח החשב הכללי)**. למרות החשיבות הציבורית הרבה המיוחסת להצעת התקציב, לתקציב יש משמעות פוליטית, חינוכית, חברתית, כלכלית ומעשית רבה ביותר, והוא המתפרסם בדו"ח החשב הכללי. חשיבותו נובעת בהיותו הביטוי הכספי הסופי של המדיניות בפועל.

נתוני ביצוע התקציב לשנת 2008 (ראה תרשים 12 ולוח 16) ממשיכים להצביע על כך, שמשרד החינוך אינו מנצל את מלוא התקציב העומד לרשותו<sup>19</sup>. רמת הניצול הממוצעת מאז 1995 היא בסביבות 95 אחוז, כאשר התקציב מסתכם בכ-30 מיליארד שקל, כלומר שמדובר באי-ניצול בהיקף של 1.2 עד 1.5 מיליארד שקל<sup>20</sup>.



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר, דו"ח החשב הכללי; הצעות התקציב.

<sup>19</sup> מרכז טאוב עוקב אחר סוגיה זו בשנים האחרונות והיא מתוארת בהרחבה בדו"ח מרכז טאוב לשנת 2006 ומוצגת בדו"חות מדי שנה.

<sup>20</sup> אמנם היו שנים חריגות, בהן שיעור הניצול היה גבוה יותר, אך הן מצביעות על ההחמצה המתמשכת הכרוכה באי-ניצול התקציב.



לוח 16. הצעת התקציב ברוטו, תקציב בפועל ברוטו, וביצוע התקציב ברוטו, מחירים שוטפים, 1995-2008

הצעת תקציב	תקציב בפועל	ביצוע תקציב	
14.0	14.1	12.4	1995
22.0	22.4	21.9	2000
25.9	26.9	25.6	2005
29.1	31.2	30.1	2008

ההערכה היא, שכמה סיבות גורמות להתנהלות זו:

1) **התקציב העומד לרשות המשרד נמוך למעשה מהתקציב המאושר בכנסת.** תקציב משרד החינוך, בדומה לתקציבי המשרדים האחרים, כולל בתוכו סעיפי רזרבה, המיועדים לענות על צרכים בלתי צפויים, כגון הסכמי שכר עתידיים, תביעות שונות שלא נחזו מראש, וכדומה. היקפן של הרזרבות מסתכם לכדי כמיליארד שקל, והשימוש בהן לייעודים אחרים מחייב אישור של האוצר ושל הכנסת. בדרך-כלל משרד האוצר אינו מאשר להמיר את הייעוד של סעיפים אלה, גם כאשר מסתבר שלא חלו שינויים בהסכמי שכר או בסעיפים אחרים, שיחייבו שימוש במטרות להן יועדה הרזרבה. מדיניות זו, של הקפאת כספי הרזרבה להתייקרויות גם כאשר אינן מתממשות, עומדת – להערכתנו – בסתירה לכוונת המחוקק (אשר ראה בתקציב המאושר, כולל הרזרבה להתייקרויות, את המסגרת התקציבית לפעילות משרד החינוך).

2) **העדר תכנון מקדים של עודפי תקציב שלא נוצלו משנה קודמת.** ככל הנראה אין מנגנון במשרד המאפשר לו לנצל מדי שנה את עודפי התקציב אשר לא נוצלו. התופעה חוזרת מדי שנה.

3) **בקרה שאיננה יעילה מספיק על ההוצאה התקציבית השוטפת.** ככל הנראה אין למשרד החינוך מנגנון יעיל לבקרה תקציבית שוטפת, המאפשר העתקת תקציבים מיידית מיעדים שאין אפשרות לממשם באותה שנת תקציב ליעדים אחרים שניתן לבצעם.

4) **המציאות האדמיניסטרטיבית והפוליטית.** במערך הארגוני השלטוני הקיים ישנם שני בעלי תפקידים מרכזיים בתחום הכלכלי במשרד החינוך, החשב וראש המנהל לכלכלה ותכנון, הנושאים במערכת נאמנויות והזדהויות כפולה (מתוקף וממהות תפקידם ולא כתוצאה מאישיותם או תכונותיהם). מצד אחד בעלי התפקידים הללו אמונים על מערכת החינוך וחותרים לקידום מטרותיה, ומצד שני,

מתפקידם לעמוד בתיאום מול "אנשי האוצר" בכלל (כאשר החשב נחשב פורמלית לעובד משרד האוצר), ומול הרפרנטים של מערכת החינוך באגף התקציבים בפרט. החילופים הרבים שחלו בשנים האחרונות בראשות המשרד, בעוד ההנהגה המקצועית קבועה למדי, חיזקו את מערכת היחסים של זו האחרונה עם משרד האוצר. במציאות כזאת צמרת משרד החינוך פועלת תחת לחצים תקציביים בלתי פוסקים ומתסכלים, כאשר בפועל היקף התקציבים הבלתי מנוצלים גבוה בהרבה מהיקף הקיצוצים אשר מתוכנן.

#### 4. מדיניות המשרד לקידום אוכלוסיות חלשות, לפי מגזרים<sup>21</sup>

צמצום פערים לימודיים וחברתיים בין שכבות חברתיות שונות היה מאז שנות הששים המוקדמות יעד מרכזי של משרד החינוך. מדיניות זו כוונה בפועל בעיקר כלפי החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי במגזר היהודי. התוצאות ניכרות בכך, שהרוב המכריע (קרוב ל-70 אחוז) של תלמידים, הנזקק היום לחיזוק על פי מאפייניהם החברתיים-כלכליים (תלמידי המגזר הערבי והמגזר החרדי), אינו כלול בכלל או נהנה רק במידה מועטה מתקציבי העדפה מתקנת<sup>22</sup>. למרות זאת מדיניות של העדפה מתקנת עדיין פועלת במשרד החינוך ומעניקה העדפה לתלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות (בלס, 2009).

#### 4.א. העדפה מתקנת בחינוך היסודי

קיומה של העדפה מתקנת בחינוך היסודי עולה בבירור מלוח 17 – הקצאת השעות לכיתה בשלישון השלישי, המשרת את התלמידים החלשים מבחינה חברתית-כלכלית, גדולה ב-15 אחוז מההקצאה לשלישון הראשון של בתי-הספר, בהם לומדים תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות מבוססות. לגבי הקצאת השעות לתלמיד, היקף ההעדפה המתקנת אף גבוה יותר ומגיע ל-27 אחוז. גם מספר התלמידים לכיתה בבתי-הספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות קטן יותר.

<sup>21</sup> סעיף זה מבוסס על נתונים שונים מהנתונים ששימשו את חלקו הקודם של הפרק, היות שלהלן נכללו בתי-ספר שיש לגביהם נתונים מלאים על מדד הטיפוח.

<sup>22</sup> קלינוב, 2009. כאשר הוחלט בעבר על מדיניות זאת אחוז הנהגים ממנה היה כמובן גבוה יותר, היות שאחוז הערבים והחרדים מכלל המערכת היה נמוך יותר.

לוח 17. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד\*, חינוך יסודי, 2008\*\*

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתות	ממוצע תלמידים לכיתה	מספר התלמידים	בתי-ספר לפי דירוג
1.66	43.37	27.00	749,242	ממוצע כללי
1.46	41.05	28.55	249,528	שלישון מבוסס
1.69	42.07	25.93	272,649	שלישון בינוני
1.84	47.41	26.87	227,649	שלישון חלש

\* מדובר על שעות ממקורות אגף מוסדות החינוך בלבד (לא כולל שעות, שגורמים אחרים מממנים, כגון קרן קרב, הורים, רשויות מקומיות, וכדומה).

\*\* בשליש המבוסס כללנו בתי-ספר בעשירונים 1-3, בשליש השני בתי-ספר בעשירונים 4-7, ובשליש החלש עשירונים 8-10.

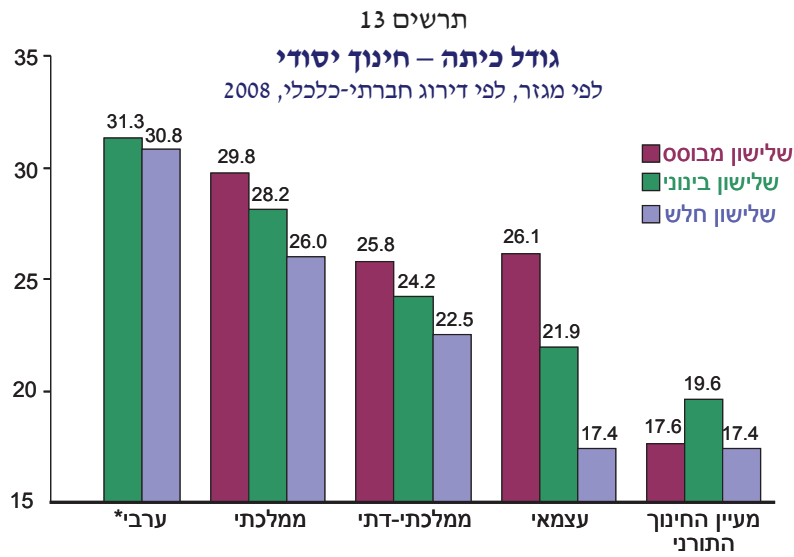
מקור: נתוני משרד החינוך, ששימשו בסיס לעבודתה של קלינוב, 2009.

אולם, בעוד התמונה הכללית מעידה על קיומה של העדפה מתקנת לבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות, תרשימים 13-15 (והנתונים המוצגים בנספח) מצביעים על פערים בין המגזר הערבי למגזר היהודי בתחום זה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (ראה להלן). ההעדפה המתקנת במגזר היהודי גדולה בהרבה מההעדפה המתקנת הכללית, כלומר שהיא נמוכה מאוד במגזר הערבי<sup>23</sup>.

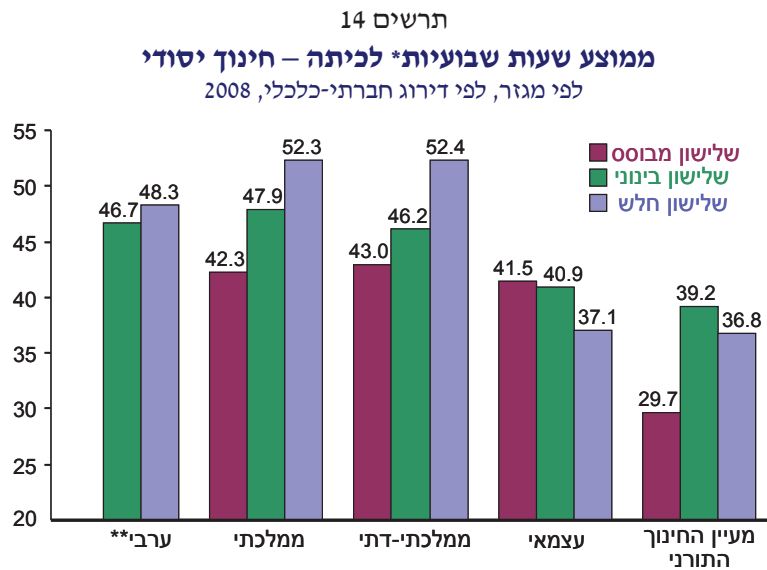
לגבי הבדלים במידת ההעדפה המתקנת לפי סוגי הפיקוח במגזר היהודי, מצאנו כי ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי דומה במונחי השעות השבועיות לכיתה<sup>24</sup>, אולם ההקצאה לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי גבוהה בהרבה, כנובע מהכיתות הקטנות יותר במגזר זה (ראה לוח נספח 1).

<sup>23</sup> מעניין במיוחד, כי המגזר הדרוזי נהנה מהעדפה ניכרת במספר השעות לכיתה ולתלמיד. כאשר מספר התלמידים הממוצע לכיתה הוא 29, מספר השעות לכיתה הוא 54 ומספר השעות לתלמיד הוא 1.9. ייתכן שהדבר נובע מהכללתו הכוללת של מגזר זה בתכנית יום לימודים ארוך.

<sup>24</sup> חשוב להדגיש, שהמונח "שעה שבועית" הוא מונח תקציבי המבטא את העלות של שעת הוראה של מורה ממוצע במשך שנה. לדוגמא, בשנת התקציב 2008 עלות שעה שבועית בחינוך היסודי הייתה ש"ח לשעה.

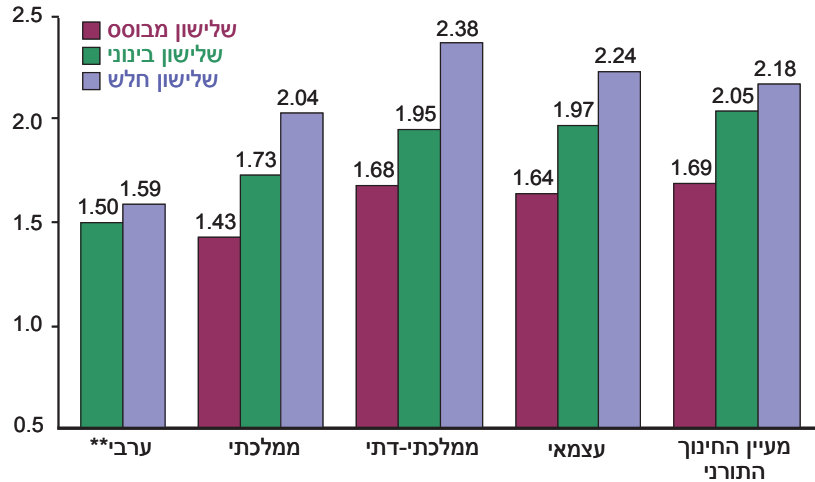


\* בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.  
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



\* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.  
 \*\* בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.  
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 15  
**ממוצע שעות שבועיות\* לתלמיד – חינוך יסודי**  
 לפי מגזר, לפי דירוג חברתי-כלכלי, 2008



\* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.  
 \*\* בשלישון המבוסס בית-ספר אחד בו לומדים ערבים ויהודים ביחד.  
 מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעומת שני המגזרים הממלכתיים, ברשתות החינוך במגזר החרדי מספר השעות לכיתה קטן בהרבה ואיננו רחוק ממספר השעות המינימלי, הנדרש לקיום תכנית הלימודים, אולם מספר השעות לתלמיד במגזר זה דומה יותר לחינוך הממלכתי-דתי מאשר לחינוך הממלכתי, כנובע מהכיתות הקטנות – כלומר, שממוצע התלמידים לכיתה, הנמוך בהרבה במגזר זה, מביא להקצאה גבוהה לתלמיד. ברשת מעיין החינוך התורני תלמיד מקבל בממוצע 2.08 שעות לעומת 1.98 שעות בממלכתי-דתי, 1.63 שעות בחינוך הממלכתי, 1.68 שעות במגזר הדרוזי, ו-1.57 שעות בממוצע במגזר הערבי.

הפערים בין המגזרים בולטים בהתייחס להקצאה לתלמיד בשלישון התחתון, החלש יותר מבחינה חברתית-כלכלית. תלמיד בחינוך הממלכתי-דתי מקבל 2.38 שעות בממוצע, ברשת החינוך העצמאי – 2.24 שעות, ברשת מעיין החינוך התורני – 2.18 שעות, בחינוך הבדואי – 1.68 שעות, ובחינוך הערבי (המוסלמי) – 1.59 שעות בלבד (בממוצע).

יש לציין, כי החלוקה של בתי-הספר לשלישונים לפי דירוגם החברתי-כלכלי מסתירה במקצת את מידתה הפחותה של ההעדפה המתקנת המופנית אל המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, וזאת מפני שבשלושת המגזרים הללו אין בכלל בתי-ספר בשלישון הראשון, ובמגזר הבדואי – גם לא בשלישון השני. בכל מקרה, אמנם היקף השעות לכיתה במגזרים אלה גבוה אך הדבר נובע מגודל הכיתות ולא מהפניה של משאבים להעדפה מתקנת. מצד שני, המגזר החרדי מקבל אמנם מספר שעות קטן יותר לכיתה, בגלל הכיתות הקטנות ובשל שיטת התקצוב, אך דווקא מסיבה זו ההקצאה לתלמיד במגזר זה גבוהה יחסית.

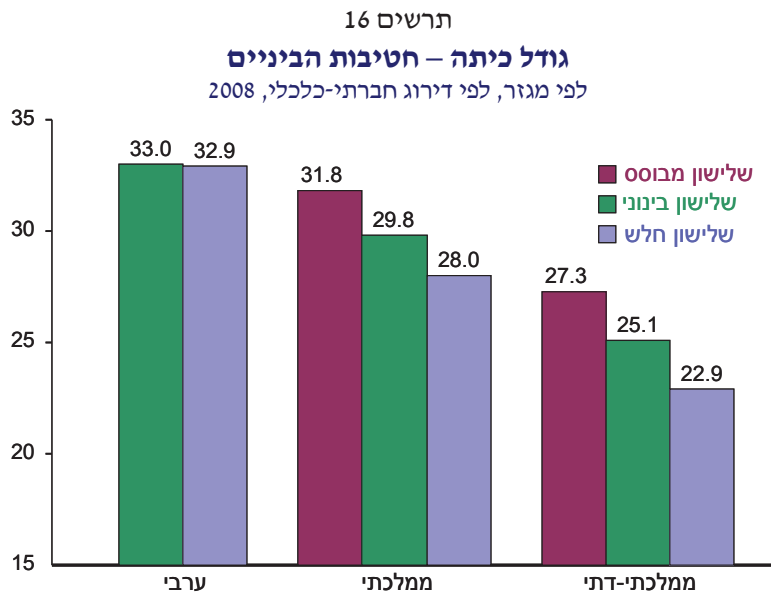
#### 4.ב. חטיבות הביניים

הדיון בהעדפה מתקנת בחטיבות הביניים מאפשר התבוננות מדויקת יותר בהשפעה של מדיניות זו, היות ששיטת התקצוב הנוכחית בחטיבות הביניים הונהגה עוד ב-1995 ולא שונתה מאז. ככלל אפשר לומר, שהמערכת מעניקה העדפה מתקנת לבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בכל שלושת הממדים של ההקצאה – גודל כיתה, שעות לכיתה, ושעות לתלמיד – אך קיימים הבדלים גדולים מאד בין חלקי המערכת השונים במידת ההעדפה המתקנת.

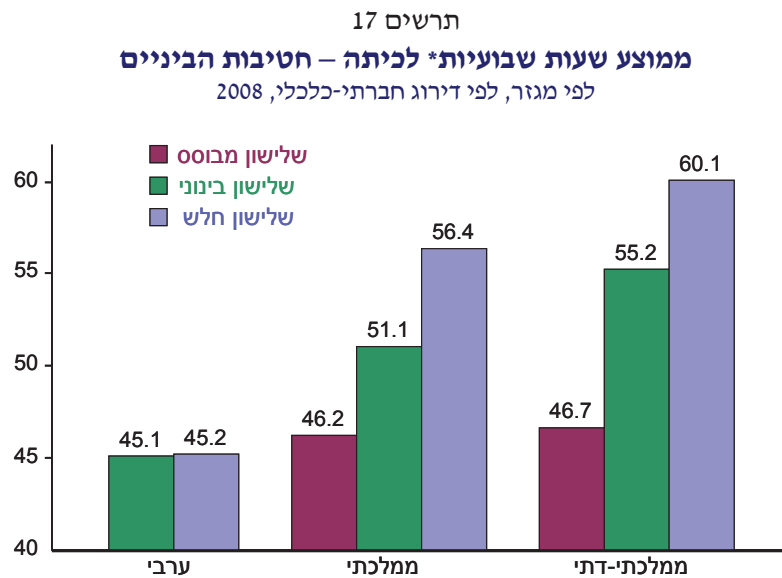
לוח 18. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חטיבות הביניים, 2008

שעות לתלמיד ממוצע	שעות לכיתה ממוצע	גודל כיתה	תלמידים סך-הכל	בתי-ספר לפי דירוג
1.76	49.8	29.5	250,591	ממוצע כללי
1.54	46.3	30.5	75,257	שלישון מבוסס
1.88	51.8	28.5	73,222	שלישון בינוני
1.82	50.6	29.8	75,537	שלישון חלש

במגזר היהודי מתקיימת העדפה בכל שלושת ההיבטים: הכיתות בבתי-הספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות גדולות יותר מהכיתות בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש, כאשר גודל הכיתה נע בין 30.5 בשלישון הראשון ל-25.7 תלמידים בשלישון השלישי. מספר השעות לכיתה בשלישון החלש הוא 58.1 לעומת 46.3 בשלישון הראשון וההקצאה לתלמיד היא 2.4 לעומת 1.5 שעות בממוצע, בהתאמה. לעומת זאת בבתי-הספר במגזר הערבי לא ניכרת העדפה דומה והשלישון החלש של בתי-הספר איננו זוכה להעדפה (ראה התרשימים להלן – תרשימים 16-18 ולוח נספח 2).



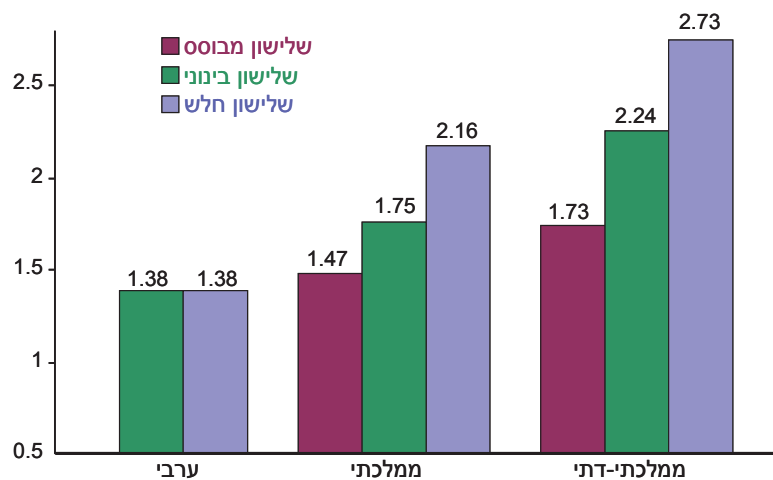
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



\* שעה שבוועית היא מונח של עלות תקציבית.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 18  
**ממוצע שעות שבועיות\* לתלמיד – חטיבות הביניים**  
 לפי מגזר, לפי דירוג חברתי-כלכלי, 2008



\* שעה שבועית היא מונח של עלות תקציבית.

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

לגבי ההבדלים בתוך המגזר היהודי, ניתן להתייחס רק למגזר היהודי הרשמי (היות שאין חטיבות ביניים במגזר החרדי). מסתבר, שבכל שלישון טיפוח יש יתרון לחינוך הממלכתי-דתי, והוא הולך ועולה ככל שרמת הטיפוח עולה. ההבדל בהקצאה לכיתה בחינוך היהודי הממלכתי בין השלישון הראשון לשלישי הוא 22 אחוז וההבדל בהקצאה לתלמיד – 47 אחוז. לעומת זאת בחינוך הממלכתי-דתי מדובר בשיעורים של 29 ו-58 אחוז, בהתאמה.

לסיכום, אמנם מידת ההעדפה המתקנת בתקצוב בתי-הספר היסודיים גדולה מאשר בחטיבות הביניים, אולם בחטיבות הביניים במגזר היהודי היא גבוהה יותר מאשר בבתי-הספר היסודיים.

בהקשר לדיון בדבר ההעדפה המתקנת מעניין להזכיר מחקר נפרד (בלס ואחרים, 2008), שעסק בהבדלים בין מאפייני המורים בהתאם למדד הטיפוח של בתי-הספר בהם הם מלמדים, תוך השוואה לממצאים ממדינות אחרות. אמנם שני משתנים עיקריים – הנתפסים כמבטאים את איכות כוח האדם בהוראה, הוותק ורמת



ההשכלה – נמצאו גבוהים יותר בבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות והממצא תאם לציפייה. אולם, בעוד שבמדינות אחרות נמצאו הבדלים גדולים מאוד במאפייני המורים, המלמדים בבתי-ספר בעלי הרכב חברתי-כלכלי שונה, בישראל נמצא שההבדלים אינם גדולים. באותו עניין נמצא בישראל, שעלות שעת הוראה בבתי-ספר לאוכלוסיות תלמידים חלשות, מבחינה חברתית-כלכלית, גבוהה מעלות שעת ההוראה בבתי-הספר המבוססים. ממצא זה, שהצטרף לממצאים המצביעים על כך, שהקצאת השעות לתלמיד בבתי-ספר אלה גבוהה יותר (קלינוב 2008; רומנוב ואחרים, 2007), מצביע על כך, שבמדינת ישראל מתקיימת בפועל, גם אם לא תמיד כתוצאה של תהליך מכוון, מדיניות עקבית של העדפה מתקנת (הגם, שההערכה היא, שהיא איננה מספיק מקיפה ויעילה).

### 5. סיכום: התבוננות כוללת והערכת החינוך

על רקע התפתחויות שחלו לאחרונה בהרכב אוכלוסיית התלמידים, בכוח האדם בהוראה, בתקציב ובהעדפה המתקנת, יש מקום להתבוננות כוללת יותר על מערכת החינוך, במיוחד לאור העובדה, שרוב הציבור בישראל שופט אותה בחומרה. מערכת חינוך נשפטת באמצעות קריטריונים שונים, חלקם נוגע לביצועי המערכת בהווה, וחלקם האחר – להשפעת הישגי ההווה על הטווח הרחוק יותר בתחומים שונים. מובן מאליו, שקל יותר לשפוט מערכת על ביצועיה בהווה מאשר להעריך השפעות משוערות בעתיד. במיוחד קל לשפוט באמצעות קריטריונים מדידים, כמתבטא בתוצאות מבחני נייר ועיפרון למיניהם, לעומת קריטריונים "חמקמקים יותר", כמו אוירת בית-הספר, הטמעת ערכים חינוכיים והומניים, וכדומה. אך האם תוצאות מבחנים אלה מגלות תמונה מהימנה על רמת החינוך במדינה?

חוקרים לא מעטים, מתוכם בולטים הנושק ווסמן (Hanushek, Woessman, 2009) סבורים, שהתשובה על כך חיובית. אך לעומתם גם לא מעט חוקרים הסבורים אחרת (Bracey 2005; 2007; Ramirez et al., 2006; Rotberg, 2006; Rothstein, 2008). סלע המחלוקת העיקרי הוא במידת ההשפעה שיש לחינוך בכלל, ולהישגים הלימודיים, המתבטאים בתוצאות מבחנים בינלאומיים, על ההתפתחויות הכלכליות ובעיקר על הצמיחה העתידית. הראשונים רואים בחינוך גורם מרכזי ומשמעותי ביותר בקביעת רמת ההתפתחות הכלכלית העתידית, ואילו האחרונים רואים בחינוך רק את אחד המרכיבים – ולא תמיד החשוב שבהם – המשפיעים על קצב ההתפתחות הכלכלית.

פרק זה לא נועד להכריע בשאלה זו. עם זאת, יש לומר, שאם נניח, שהשפעתה של מערכת חינוך באה לידי ביטוי כעשרים שנה אחרי שבוגריה מגיעים לידי ביטוי מלא בשוק העבודה, הרי שיש – לכאורה לפחות – סתירה לא מעטה בין ה"עשור האבוד" בכלכלת ישראל והמשבר הכלכלי של יפן בשנות התשעים להישגי מערכת החינוך שלהן במבחני הישגים הבינלאומיים בשנות השבעים והשמונים. גם קשה להסביר את הצלחת הכלכלה הסינית בשנים האחרונות בהקשר להישגי מערכת החינוך הסינית בשנות השמונים. אמנם ברור, שהתשובה על כך תהיה, שיש משתנים רבים אחרים שהשפיעו על ההתפתחויות הכלכליות, שהביאו את ישראל ואת יפן למשברים שהן חוו, אך זאת בדיוק התשובה לטיעונים לגבי תפקידה המרכזי של מערכת החינוך בקביעת קצב הצמיחה הכלכלי של מדינה.

גם ללא הכרעה בסוגיה זאת, דומה, שאין מי שיחלוק על כך שקיימים מודדים חשובים נוספים, אשר יש בהם כדי להוות קריטריונים ראויים בקביעת רמתה של מערכת החינוך. כך לדוגמא אפשר להביא את המודדים הבאים:

- 1) איכות החיים בבית-הספר,
- 2) יחסי מורים תלמידים,
- 3) דימוי עצמי של תלמידים,
- 4) שיעורי ההתנדבות בשירות הצבאי ובמסגרות אזרחיות שונות,
- 5) מספר פטנטים יחסית לאוכלוסייה,
- 6) מספר ספרים וסרטים, המתפרסם מדי שנה, יחסית לאוכלוסייה,
- 7) מספר מבקרים במופעי תרבות,
- 8) שיעורי קבלה של סטודנטים ישראלים למוסדות השכלה גבוהה בחו"ל.

מודדים כאלה ואחרים עשויים לשרטט תמונה אמינה לא פחות על הצלחת המערכת באותה נקודת זמן, ואולי אף חשוב מזה, על סיכויי הצלחה של בוגרי מערכת החינוך להשתלב בחברה בעתיד. בנוסף לכך, יש להשלים את התמונה בהסתכלות אובייקטיבית על מודדים רלבנטיים, המצביעים על הישגים ועל שיפור במערכת החינוך, ויש בהם כדי להעיד על המתרחש במערכת זו בשנים האחרונות.

- 1) שיעורי הלמידה במערכת החינוך, בכל שלבי החינוך, נתונים בעלייה, הגם שהם גבוהים בהשוואה בינלאומית.
- 2) שיעור בוגרי התיכונים ושיעור העומדים בהצלחה בבחינות הבגרות עלו.
- 3) המורים משכילים ומנוסים מהמורים בעבר וככל הנראה (לפחות בשנים האחרונות) גם כישוריהם הקוגניטיביים גבוהים יותר.

- 4 הפערים בתשומות ובתפוקות בין בתי-ספר המשרתים אוכלוסיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי מבוסס לבתי-ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש הצטמצמו.
- 5 במבחן האחד והיחיד הקיים בישראל, המכויל לאורך שנים רבות, המבחן הפסיכומטרי, הנערך על-ידי המרכז הארצי לבחינות והערכה, עלו ציוני התלמידים היהודים בין 1991 ל-2008 ב-10 נקודות וציוני הנבחנים הערבים – ב-17 נקודות.
- 6 בוגרי מערכת החינוך הישראלית הלומדים בחו"ל מצליחים בלימודיהם והישגיהם בתחום המדע והטכנולוגיה כבר היו לשם דבר.
- 7 תעשיית ההייטק, המעסיקה לרוב אנשים צעירים, שלא מזמן סיימו את לימודיהם, היא הקטר הכלכלי של המשק ונחשבת בין המפותחות בעולם.
- 8 "בריחת המוחות" מישראל, המהווה אמנם תמרור אזהרה למצב ההשכלה הגבוהה בישראל, היא ללא ספק תופעה חברתית שלילית ביותר, אך היא לא הייתה אפשרית לולא קיבלו "מוחות" אלה את הכשרתם הראשונית והמשנית בישראל, במוסדות הנמנים על האליטה של מוסדות החינוך האקדמיים בעולם. ככל הנראה, אף ניתן היה למנוע חלק גדול "מן הבריחה" לו עמדו לרשות בוגרי המוסדות להשכלה גבוהה יותר מקומות עבודה פנויים במוסדות אלה.
- 9 מבין 500 האוניברסיטאות הטובות בעולם, 7 נמצאות בישראל<sup>25</sup>, וכאשר מתייחסים למספר האוניברסיטאות המצטיינות, יחסית לתל"ג, ישראל ניצבת במקום הראשון בעולם, וביחס לאוכלוסייה – היא במקום השלישי אחרי ניו-זילנד ושבדיה<sup>26</sup>.
- 10 במדד הפורום הכלכלי העולמי, העוסק בכושר התחרותיות של ישראל, שפורסם השנה, ישראל מדורגת במקום ה-23 הכללי, אולם גם במקום הראשון מבחינת ההשקעה במחקר ובפיתוח; במקום השני מבחינת הכישורים בתחום טכנולוגיית המידע; במקום השלישי מבחינת איכות מוסדות המחקר המדעי; במקום החמישי מבחינת רישום פטנטים לנפש בישראל; ובמקום השישי בחדשנות הכללית<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <http://www.nationmaster.com>.

<sup>26</sup> <http://www.arwu.org/Analysis2009.jsp>.

<sup>27</sup> Schwab, Porter, 2008.

הישגים אלה מהווים מודדים מקובלים לשיפוט מערכות חינוך בעולם המערבי. מערכת החינוך הישראלית הגיע להישגים הללו בתנאים קשים של קליטת עלייה מסיבית, מתח ביטחוני מתמשך, ושינויים דמוגרפיים מרחיקי לכת, שהגדילו את חלקן של האוכלוסיות החלשות באוכלוסייה. יתירה מזאת, הם הושגו בעת שהשקעה לתלמיד בעשור האחרון כמעט לא עלתה, והפערים החברתיים והכלכליים בישראל התרחבו באופן ניכר.<sup>28</sup>

ולסיכום, הערכת איכותה של מערכת החינוך בהווה, והשוואתה לעומת העבר, מחייבת אותנו לראייה כוללת ורחבה, המתיחסת לכלל תפקידיה של מערכת החינוך, ולפוטנציאל הרב של השפעתה על התהליכים החברתיים. ראייה כזאת תבטיח ידיעה, הכרה והוקרה של הישגי המערכת מצד אחד, אך גם מודעות לפגמיה ולכישלונותיה, שאינם מעטים כלל ועיקר, מצד שני.

---

<sup>28</sup> מדד גייני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים עלה מ-0.35 ב-1997 ל-0.39, עלייה של מעל 10 אחוז (המוסד לביטוח לאומי, 2009. סקירה שנתית 2008, עמ' 367).

## מקורות

- בלס, נ' (2009). אי-שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים (תמונת מצב – 2008). מוגש לתנועת "הכל חינוך".
- (2008). אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך. סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים, היוזמה למחקרים יישומיים בחינוך, האקדמיה הלאומית למדעים. <http://education.academy.ac.il>.
- (2007). סקר מערכת החינוך התרבות והספורט ביישובי הקבע הבדואים בנגב, מוגש ל"דרומה עידן הנגב" (בוצע עבור עמותת דרומה עידן הנגב).
- בלס, נ', רומנוב, ד', אלמסי, כ', מעגן, ד' ושיינברג, ד' (2008). מאפייני פריסת המורים בבתי-הספר ומדיניות העדפה מתקנת. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (ספטמבר).
- בלס, נ' ודוכן י' (2006). תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך – מעברים בין המגזרים השונים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (אוגוסט).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (2009). השנתון הסטטיסטי לישראל (מס' 60).
- (2009). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2 (אוקטובר).
- השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי (2009). הסקירה השנתית.
- טולידנו, א', זוסמן, נ', פריש, ר' וגוטליב, ד' (2009). השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה. בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2009.13 (דצמבר).
- משרד החינוך (2009). ממשלת ישראל מאמינה בחינוך. הוצג בוועדת החינוך בכנסת (אוגוסט). [http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/AC6C25E4-7D60-4617-9154-F6F84CA109/99062/Education\\_presentation\\_final\\_opt.pdf](http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/AC6C25E4-7D60-4617-9154-F6F84CA109/99062/Education_presentation_final_opt.pdf)
- קלינוב, ר' (2009). הקצאת שעות לבתי-ספר יסודיים וחטיבות ביניים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים 2003-2008, עבור לשכת המדען הראשי.
- (2008). תקצוב דיפרנציאלי על-ידי משרד החינוך כמכשיר להעדפה מתקנת: תזכיר שהוגש למדען הראשי.
- רומנוב, ד', פסטרנק, מ', הלר, ח', מנסור, ע', זוסמן, נ' ורימון, ע' (2007). תחולת ההוצאה הציבורית והפרטית לתלמידי החינוך היסודי בשנת הלימודים תשס"ג. הלמ"ס: פרסום מיוחד, מס' 1303.

רומנוב, ד', בלס, נ' (2010). יוקרה חברתית של מקצוע ההוראה ופערי שכר בין מורים לבעלי מקצועות אחרים, לפי רמה חברתית-כלכלית של יישובים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (בהכנה לדפוס).

שיינברג, ד' (2009). תעסוקה והכנסה מעבודה של מקבלי תואר ראשון 2000-2004. (השתתפו בהכנת הפרסום: רומנוב, ד', מעגן, ד', רוזנברג, ב', נגארי, א', שניידרמן, מ' ואוסברכר, ח').

- Bracey, G. W. (2005). "Put over by PISA." *Phi Delta Kappan*, pp. 797-798.
- (2007). "Reports, Reports". *Phi Delta Kappan*, pp. 718-720.
- Cohen, A., Dehejia, R., Romanov, D. (2007). Do Financial Incentives Affect Fertility? NBER working paper series 13700.
- Ramirez, F. O., Xiaowei, L., Shofer, E., Meyer, J. W. (2006). Student achievements and National Economic Growth. *American Journal of Education*, 113 (November).
- Rotberg, I. C. (2006). "Assessment around the world." *Educational Leadership*, 64 (3), pp. 58-63.
- Rothstein, R. (2008). "A Nation at Risk", twenty-five years later. *CATO Unbound*. Retrieved October 1, 2008.  
<http://www.cato-unbound.org/2008/04/07/richard-rothstein/a-nation-at-risk-twenty-five-years-later/>
- Schelleken, J. (2009). Family Allowances and Fertility: Socioeconomic Differences. *Demography*, Volume 46, Number 3, August (pp. 451-468).
- Schwab, K., Porter, M. E. (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009, Geneva.

## נספח לוחות

לוח נספח 1. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חינוך יסודי

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתה	ממוצע תלמידים לכיתה	בתי-ספר לפי דירוג
1.63	45.72	28.64	<b>ממלכתי יהודי – ממוצע כללי</b>
1.43	42.26	29.76	שלישון מבוסס
1.73	47.91	28.15	שלישון בינוני
2.04	52.33	26.00	שלישון חלש
1.98	46.74	24.25	<b>ממלכתי דתי – ממוצע כללי</b>
1.68	42.96	25.80	שלישון מבוסס
1.95	46.15	24.21	שלישון בינוני
2.38	52.35	22.51	שלישון חלש
1.92	40.49	22.38	<b>החינוך העצמאי – ממוצע כללי</b>
1.64	41.51	26.10	שלישון מבוסס
1.97	40.88	21.94	שלישון בינוני
2.24	37.05	17.39	שלישון חלש
2.08	37.90	18.74	<b>מעיין החינוך התורני – ממוצע כללי</b>
1.69	29.70	17.60	שלישון מבוסס
2.05	39.19	19.63	שלישון בינוני
1.69	34.04	21.66	<b>חרדי מוכר – ממוצע כללי</b>
1.45	35.94	25.03	שלישון מבוסס
1.69	34.28	21.74	שלישון בינוני
1.89	31.67	18.45	שלישון חלש
1.57	47.77	30.88	<b>ערבי רשמי – ממוצע כללי</b>
1.55	34.69	22.41	שלישון מבוסס
1.50	46.65	31.32	שלישון בינוני
1.59	48.33	30.81	שלישון חלש
1.68	50.48	30.24	<b>בדואים – ממוצע כללי</b>
1.68	50.48	30.24	שלישון חלש
1.90	54.41	28.92	<b>דרוזים – ממוצע כללי</b>
1.90	53.86	28.58	שלישון בינוני
1.89	55.16	29.38	שלישון חלש

## לוח נספח 2. גודל כיתה, שעות לכיתה ושעות לתלמיד – חטיבת ביניים

ממוצע שעות לתלמיד	ממוצע שעות לכיתה	ממוצע תלמידים לכיתה	בתי-ספר לפי דירוג
			<b>ממלכתי יהודי – ממוצע כללי</b>
1.47	46.2	31.8	שלישון מבוסס
1.73	51.1	29.8	שלישון בינוני
2.16	56.4	28.0	שלישון חלש
2.18	53.5	25.3	<b>ממלכתי דתי – ממוצע כללי</b>
1.73	46.7	27.3	שלישון מבוסס
2.24	55.2	25.1	שלישון בינוני
2.73	60.1	22.9	שלישון חלש
1.38	45.2	33.0	<b>ערבי – ממוצע כללי</b>
1.38	45.1	33.0	שלישון בינוני
1.38	45.2	32.9	שלישון חלש
1.39	45.1	32.6	<b>בדואים – ממוצע כללי</b>
1.39	45.1	32.6	שלישון חלש
1.45	45.8	31.9	<b>דרוזים – ממוצע כללי</b>
1.39	43.7	31.4	שלישון בינוני
1.48	47.0	32.2	שלישון חלש



# שוק העבודה

## היום, בעבר ובהשוואה למערב

---

### דן בן-דוד\*

פרק זה מקשר בין תמונת המאקרו של שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים ושל צמיחה בת-קימא נמוכה ביחס למדינות המערב, ובין מערכות החינוך והרווחה בישראל. פרקים אחרים בדו"ח מתמקדים, כל אחד בנפרד, באותן סוגיות שונות. ההתמקדות בפרק זה היא על החיבור בין הגורמים המשפיעים, חינוך ורווחה – אם כי, הם לא הגורמים היחידים המשפיעים – לבין התוצאות המאקרו-כלכליות. חיבור זה מתקיים בשוק העבודה. לחינוך ולרווחה השפעה לא-מבוטלת על ממדי התעסוקה ועל רמת ההכנסה של האוכלוסייה בגיל העבודה ולא לה השפעה ניכרת על שיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות ועל שיעורי הצמיחה הכלכלית.

בפרק זה מועלות סוגיות הקשורות לאופן ההסתכלות על נתונים בשוק העבודה בישראל. התמקדות מקובלת במשתנים בעלי משמעות רבה במדינות אחרות – כמו, למשל, שיעורי האבטלה – גורמת לפעמים לתשומת לב קטנה או אפסית למשתנים חשובים מאוד בזירה הישראלית. הרכב ייחודי יחסית של האוכלוסייה בישראל בכל הנוגע למשקלן של קבוצות אתניות ודתיות, קבוצות גיל וקבוצות השכלה שונות מחייב התייחסות אחרת כדי להבחין במגמות וכדי לערוך השוואות.

---

\* את החוב הראשוני על פרק זה אני חייב לאבי, פרופ' שאול בן-דוד. הוא ארגן את סקרי כוח אדם של הלמ"ס משנות הששים ועד היום, כדי שנוכל לאבחן ולנתח ביחד מגמות ארוכות טווח המסתתרות בנתונים. את העבודה שהתחלנו יכולתי להמשיך כאשר הגעתי למרכז טאוב עם קיריל שרברמן בסקרי כוח אדם, עם חיים בלייך בסקרי ההכנסות ועם שגית אזארי בשני הסקרים ובנתונים השוואתיים מה-OECD ומארה"ב. הצוות המיוחד הזה פיתח מיומנות בחישובי סדרות ייחודיות, המספקות תמונה מקיפה חדשה על שוק העבודה בישראל, ואני מודה להם מאוד. רצוני להודות גם לד"ר אבנר אחיטוב, לנחום בלס, לפרופ' נח לויין-אפשטיין, לדלית נחשון-שרון, ליליה קוגן, לפרופ' איל קמחי, לפרופ' יוסי שביט ולפרופ' חיה שטייר על ההערות וההצעות.

מטרת הפרק לשרטט תמונה רחבת היקף של מאפיינים עיקריים של שוק העבודה בישראל. הדגש כאן הוא על מתן תיאור עובדתי שיהווה כר למחקרי המשך – על-ידי חוקרים במרכז טאוב ומחוץ למרכז – שיאתרו את הגורמים העיקריים לתופעות המובאות כאן. ככל שניתן, יינתנו השערות להסברים אפשריים, אך בדיקת ההשערות הללו תושאר למחקרי המשך.

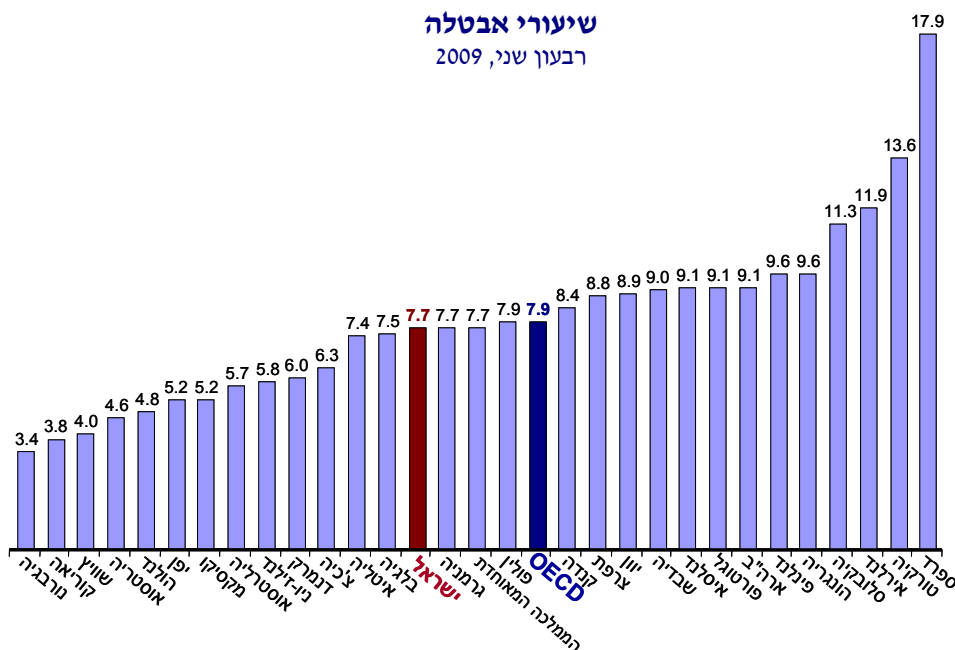
## 1. התקופה האחרונה

במשך שנים רבות, שיעורי האבטלה בישראל היו גבוהים מהממוצע המערבי. גם לפני המיתון של תחילת שנות האלפיים, שיעור האבטלה בשנת 2000 – שנת שגשוג בישראל – הגיע ל-8.8 אחוזים, לעומת 6.1 אחוזים בממוצע ב-OECD (ארגון המדינות המתועשות). עם פרוץ גל הטרור והמיתון, האבטלה בארץ הגיעה ל-10.7 אחוז מכוח העבודה האזרחי. מאז, הולכים שיעורי האבטלה ומתכנסים לאלה של ה-OECD. ב-2008, שיעורי האבטלה כמעט השתוו לרמה ב-OECD: 6.1 אחוזים בישראל ו-5.9 אחוזים ב-OECD.

עם כניסת העולם למיתון העמוק האחרון, התמונה אף התהפכה. המספרים האחרונים בעת כתיבת פרק זה הם עבור הרבעון השני של 2009. כפי שמראה תרשים 1, שיעור האבטלה בישראל היה מתחת לממוצע ה-OECD – לראשונה זה עשורים רבים – 7.7 אחוזי אבטלה בישראל לעומת 7.9 אחוזים ב-OECD. למעשה, שיעור האבטלה בישראל היה נמוך ממרבית מדינות ה-OECD, כשחלקן חוו אפילו שיעורי אבטלה דו-ספרתיים שהגיעו עד 11.9 אחוז באירלנד, 13.6 אחוז בטורקיה ו-17.9 אחוז בספרד.

לכאורה נראה, ששוק העבודה בישראל מתחיל להיראות כשוק עבודה מערבי לכל דבר. אך התמונה בפועל שונה מאוד. בזמן ששיעורי אבטלה הפכו לאחד האינדיקטורים המוכרים יותר לבחינת פעילות משקית, הם מתארים רק חלק מתמונת שוק העבודה. האוכלוסייה בגיל העבודה מתחלקת לשתי קבוצות, זו המשתתפת בכוח העבודה וזו שאיננה משתתפת בו. מתוך הקבוצה המשתתפת בשוק העבודה, הרוב מוצאים תעסוקה והופכים למועסקים, בזמן שחלק אינם מצליחים למצוא עבודה והופכים לבלתי-מועסקים, או ל"מובטלים".

תרשים 1  
שיעורי אבטלה  
רבעון שני, 2009



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD.

בזמן ששיעור האבטלה בישראל דומה היום לשיעור ב-OECD, אין זה אומר ששיעורי התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה דומים – וכאן טמונה הבעיה המרכזית של שוק העבודה בישראל. חלק גדול מאוד מהאוכלוסייה בישראל בגיל העבודה אינו משתתף בכוח העבודה. כתוצאה מכך, שיעורי התעסוקה בארץ נמוכים מאוד.

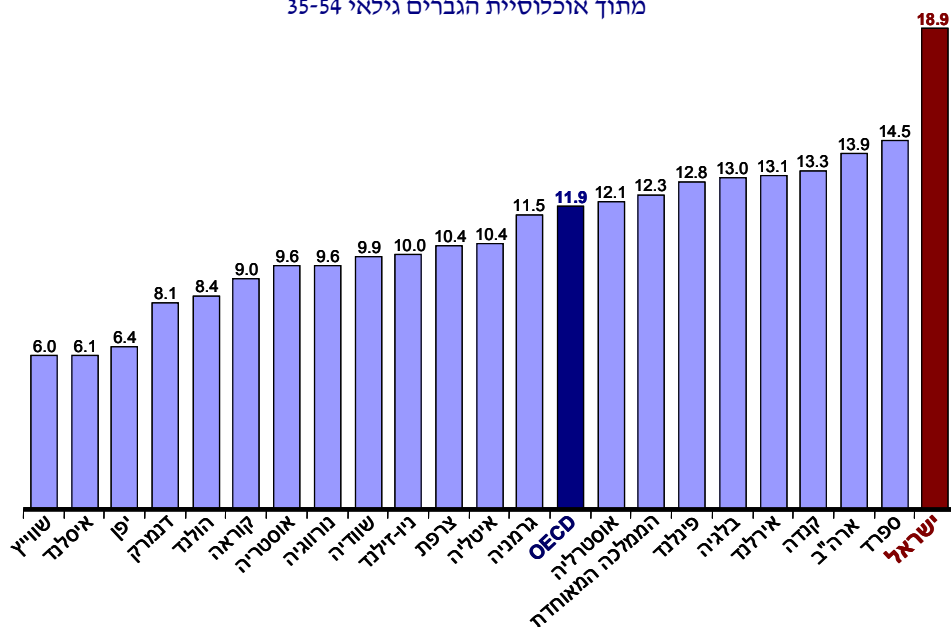
בהקשר ההשוואתי למדינות אחרות, מתעוררת בעיית מדידה הגורמת לשיעורי התעסוקה בישראל להיראות נמוכים מכפי שהם באמת. בזמן ששיעורי התעסוקה בעולם מוגדרים כיחס בין המועסקים בשוק העבודה האזרחי לבין האוכלוסייה האזרחית בגיל העבודה, בישראל מודדים באופן דומה רק את המונה. מטעמי ביטחון שדה, ישראל אינה מדווחת על מספר המשרתים בצה"ל, בשירות חובה או קבע. לכן, במקום לשים את האוכלוסייה האזרחית בלבד במכנה של שיעור התעסוקה, ישראל מכניסה את כלל האוכלוסייה בגיל העבודה – מה שמקטין במקצת את שיעורי התעסוקה בארץ.

כדי להימנע מהטיה זו כאן, ההתייחסות תהיה להשוואות בינלאומיות של שיעורי אי-התעסוקה. בזמן ששיעורי אבטלה מבוססים רק על מי שמשתתפים בכוח העבודה, שיעורי אי-תעסוקה משקפים את היחס בין כל מי שאינו מועסק – בין אם הוא/היא משתתפים בכוח העבודה ואינם מוצאים עבודה ובין אם הוא אינו משתתף כלל בכוח העבודה – לבין כלל האוכלוסייה בגיל העבודה. היות שגם בהשוואה זו המכנה בחו"ל הינו האוכלוסייה האזרחית ובישראל כלל האוכלוסייה, הרי ההטיה במקרה זה היא כלפי מטה. כלומר, שיעורי אי-התעסוקה בישראל שיוצגו כאן מוטים כלפי מטה. אם הם בכל זאת גבוהים מהמתקבל במדינות אחרות, חשוב לזכור שבהשוואה מדויקת יותר, שיעורי אי-התעסוקה בפועל בישראל אף גבוהים יותר – אם כי לא בהרבה.

נקודה נוספת המייחדת את ההשוואות הבאות: הרכב הגילאים באוכלוסייה משתנה ממדינה למדינה, וישנם הבדלים גדולים בשיעורי אי-תעסוקה בין קבוצות גיל. למשל, רבים פורשים לגמלאות בשנות הששים לחייהם. כאשר מדובר באוכלוסיות עם מרכיב גבוה של בני 65 ומעלה, יתקבלו שיעורי אי-תעסוקה גבוהים לעומת מדינות שאוכלוסייתן צעירה יחסית. כמו כן, צעירים מאוד מתאפיינים בשיעורי אי-תעסוקה גבוהים יחסית. אין בכך בהכרח פסול. היות שגיל העבודה הרשמי הוא 15, אין זה רע שיותר ילדים נשארים בבית-הספר ולא יוצאים לעבוד. לכן, נהוג להשוות שיעורי תעסוקה בין מדינות ובין תקופות לפי גילאי העבודה העיקריים, 25 עד 54, ולנטרל בכך את ההשפעות של זיקנה ולימודים. בישראל מסתמנת תופעה הולכת וגוברת בשנים האחרונות של חיילים משוחררים שאינם מונים מיד ללימודים אקדמיים, בין אם בשל הרצון לטייל, לעבוד או מסיבה אחרת. בכל מקרה, דחיית מועד תחילת הלימודים גורמת לדחיית מועד סיום הלימודים ובכך יכול להיווצר מצב שחלק מבני ה-25, 26 ואולי קצת יותר עדיין לומדים ואינם מועסקים. מסיבה זו, חלק מהניתוח שיובא בהמשך מתמקד בקבוצת הגיל 35-54, קבוצה שאמורה להימצא בשיא הפעילות התעסוקתית שלה.

תרשים 2 מציג שיעורי אי-תעסוקה של גברים גילאי 35-54 בישראל ובמרבית מדינות ה-OECD לשנת 2008. בזמן ששיעורי אי-התעסוקה ב-OECD נעים סביב ממוצע של 11.9 אחוז, השיעור המקביל בישראל הגיע ל-18.9 אחוז. אפילו ספרד, שיאנית שיעורי האבטלה בתרשים 1, נמצאת הרחק מתחת לישראל בשיעורי אי-התעסוקה. אצל נשים בישראל, התמונה טובה יותר. בזמן שממוצע ה-OECD עומד על 32.0 אחוז (תרשים נספח 1), שיעור אי-התעסוקה של נשים ישראליות הוא 31.0 אחוז.

תרשים 2  
**אחוז הגברים הלא-מועסקים, 2008**  
 מתוך אוכלוסיית הגברים גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

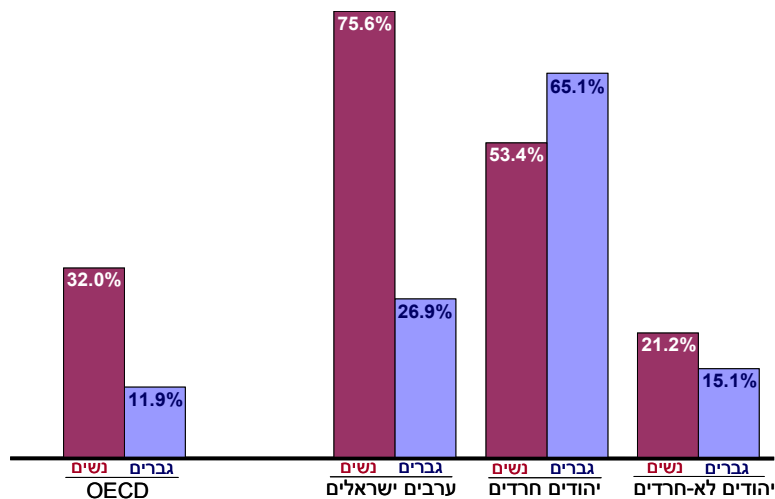
מי לא מועסק בישראל? התחושה הרווחת היא שהסוגיה מתחילה ומסתיימת אצל החרדים וערביי ישראל. אכן שיעורי אי-התעסוקה בקרב קבוצות אלה באוכלוסייה גבוהים למדי. אך מרבית האוכלוסייה בישראל אינה חרדית או ערבית. כפי שניתן לראות בתרשים 3, גם לאחר שמנטרלים את שתי הקבוצות הללו, שיעור אי-תעסוקה של 15.1 אחוז אצל גברים יהודים לא-חרדים עדיין גבוה ביותר מרבע לעומת הממוצע של 11.9 אחוז ב-OECD. הבדל זה משמעותי והוא נוגע ליכולתה של חלק גדול מהחברה בישראל להתמודד בהצלחה במשק מודרני ותחרותי. לעומת זאת, אצל נשים יהודיות לא-חרדיות, שיעור אי-התעסוקה של 21.2 אחוז נמוך במידה ניכרת מהממוצע אצל נשים במדינות ה-OECD, 32 אחוז.

תמונת אי-התעסוקה המתקבלת באוכלוסייה הערבית-ישראלית והחרדית שונה מאוד מהמקובל במדינות המערב. בזמן ששיעור אי-התעסוקה אצל גברים ערבים בישראל, 26.9 אחוז, גבוה פי שניים ורבע ממוצע ה-OECD, שיעור אי-התעסוקה

אצל נשים ערביות, 75.6 אחוז, גבוה פי שניים ושליש מהמוצע ב-OECD, העומד על 32.0 אחוז.

אלה הבדלים מאוד גדולים, אך התמונה אינה אחידה כאשר עושים פילוח של קבוצה זו. גברים ערבים נוצרים בגילאים 35-54 מתאפיינים על-ידי שיעור אי-תעסוקה של 18.1 אחוז (עדיין גבוה ב-20 אחוז מגברים יהודים וגבוה ב-54 אחוז ממוצע ה-OECD אצל גברים) בזמן ששיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים מוסלמים ודרוזים, 27.8 אחוז ו-29.8 אחוז, בהתאמה, גבוהים עוד יותר. הדמיון בין שיעורי אי-התעסוקה אצל גברים מוסלמים ודרוזים מעורר את השאלה, עד כמה סוגיית האפליה נגד ערבים בצבא הינה גורם משפיע יותר מאשר ההכנה של גברים ערבים ודרוזים להתמודדות בשוק עבודה מודרני.

תרשים 3  
אחוז הלא-מועסקים באוכלוסייה, 2008  
גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

אצל נשים ערביות נוצריות, בנות 35-54, שיעורי אי-התעסוקה מגיעים ל-49.1 אחוז, פי 2.3 משיעור אי-התעסוקה של נשים יהודיות ו-53 אחוז יותר ממוצע ה-OECD. השיעור אצל נשים מוסלמיות ואצל נשים דרוזיות גבוה בהרבה – 79.4

אחוז ו-77.3 אחוז, בהתאמה. במילים אחרות, בזמן שכשליש מהנשים בעולם המערבי וכחמישית מהנשים היהודיות הלא-חרדיות בישראל בגילאי 35-54 אינן מועסקות, בקרב המוסלמיות והדרוזיות בישראל מדובר ביותר משלושת-רבעי מהן. תמונת אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים שונה מאוד מהמקובל אצל גברים אחרים בארץ ובחו"ל<sup>1</sup>. 65.1 אחוז מהגברים החרדים בגיל 35-54 אינם מועסקים – פי 5.5 מהממוצע המערבי לאותה קבוצת גיל. בניגוד למצב השורר בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בקרב קבוצות אחרות באוכלוסייה ובכל מדינות המערב, שיעורי אי-התעסוקה של גברים חרדים גבוהים משיעורי אי-התעסוקה של נשים חרדיות, אם כי עדיין מדובר ב-53.4 אחוז מהן שאינן מועסקות. כאשר מדובר בשיעורי אי-תעסוקה כה גבוהים, נשאלת השאלה, ממה מתקיימות משפחות אלה? התשובה על כך אינה ברורה לכותב שורות אלה והיא מצריכה מחקרי המשך. ייתכן שחלקים גדולים באוכלוסיות אלה אכן עובדים, אך עושים זאת "מתחת לשולחן". ככל שהסבר זה נכון, הרי אין מדובר במצב טוב יותר, אלא להיפך. מי שעובד ואינו מדווח על כך אינו נושא בנטל המס ומשאיר לאחרים לשאת בנטל לבדם. אם אין בכך די, אותם אנשים גם מהווים חלק מהנטל כמי שמופיעים ברשומות הלא-מועסקים כנזקקים לסיוע. לא מובן מאליו שבעיות של דיווחי אי-אמת חמורות יותר בקרב חרדים וערבים מאשר בקרב שאר האוכלוסייה. בכל מקרה, סביר להניח ששינויים על פני זמן בשיעורי אי-התעסוקה – שייבחנו בהמשך – אינם נובעים מגידול או קיטון בממדי ההשתמטות מדיווח אמת.

<sup>1</sup> ההגדרה של "חרדים" בעייתית. אין נתונים רשמיים על קבוצה זו ואין דרך טובה לאתרה. הקבוצה הוגדרה כאן בעזרת משתנה של "מקום לימודים אחרון", כמדווח בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. גברים שעבורם הופיעה "ישיבה" כמקום לימודים אחרון מוגדרים כאן כחרדים. כמובן שאין זה בהכרח המצב. למשל, מי שלומד בישיבת הסדר, משרת בצבא ואינו ממשיך ללימודים אקדמיים או אחרים יוגדר כאן כחרדי, גם אם זה אינו המצב בפועל. יחד עם זאת, גם כאשר נכללים כחרדים מי שאינם כאלה, מתקבלות כאן תוצאות חריגות מספיק, שיש בהן כדי להצביע על בעיה יוצאת דופן לגבי אוכלוסייה זו. לגבי נשים, משקי בית הוגדרו כחרדיים כאשר העומד בראש משק הבית הוגדר כחרדי או שבן הזוג של העומדת בראש משק הבית מוגדר כחרדי. כאשר אחד משני תנאים אלה מתקיים, אז כל הנשים באותו משק בית נכללות בקבוצת החרדיות. יש מי נוהג לסווג אישה כחרדית אם היא נמצאת במשק בית בו ישנו גבר חרדי בכל סטטוס שהוא, גם אם מדובר באח ולא בעומד בראש משק הבית או נשוי לה. ההערכה כאן היא שהגדרה כזו עלולה לכלול נשים במשפחות דתיות שאינן בהכרח חרדיות או שיש בהן בן-משפחה בודד שאולי חזר בתשובה ולא בהכרח גרם לשאר בני המשפחה ללכת בעקבותיו. כאמור, אין דרך טובה לסווג חרדים באופן שיטתי ועל פני שנים – כפי שיעשה כאן בהמשך – ולכן דרך זו נבחרה כטובה ביותר.

## 2. שינויים דמוגרפיים

ככל שהאפשרות לבחור באי-תעסוקה כדרך חיים מתאפשרת על-ידי סיוע מהמדינה, היכולת של המדינה לממן אורח חיים כזה הולכת ונעשית מוגבלת כאשר חלקן באוכלוסייה של הקבוצות מקבלות הסיוע הולך וגדל. על איזה היקפים מדובר ובאיזה מהירות משתנה הרכב האוכלוסייה בישראל?

### 2.א. בתי-הספר

דרך אחת לבחון את השינויים הדמוגרפיים היא באמצעות התפלגות התלמידים בין בתי-הספר במערכת החינוך, המחולקת לארבעה מגזרים: ממלכתי, ממלכתי-דתי, ממלכתי ערבי-ישראלי, וחרדי. כל ילדי ישראל משתתפים במערכת החינוך היסודי, לכן בחינת הרישום שלהם לבתי-הספר יכולה לספק את ממדי הגודל והקצב של השינויים בהשתייכותם לפי מגזר. תרשים 4 מראה איזה אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי היו במערכת החרדית והערבית ואיזה אחוז היו במערכת הממלכתית<sup>2</sup>.

ב-1960, 15 אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי בישראל למדו במערכת החינוך החרדי או הערבי. כעבור 20 שנה, ב-1980, שיעורם גדל ל-26 אחוז. ילדים אלה הם חלק מהבוגרים, ששיעורי אי-התעסוקה שלהם היום מוצגים בתרשים 3. אם לילדים של בוגרים אלה יהיו שיעורי אי-תעסוקה דומים להוריהם, על איזה היקף אוכלוסייה מדובר בעתיד?

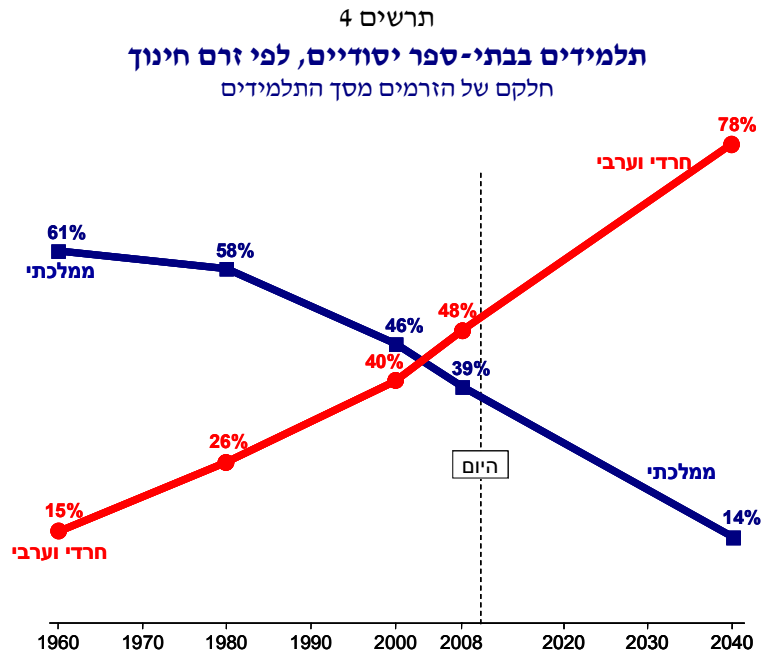
בשנת 2000, הגיע שיעור הילדים בחינוך החרדי ובחינוך הערבי ל-40 אחוז מכלל הילדים וב-2008 לכדי 48 אחוז. מחישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי ב-2013 יותר ממחצית הילדים ילמדו בחינוך החרדי או הערבי. בזמן שחלקם של התלמידים הערבים והחרדים גדל בהתמדה, חלקו של החינוך הממלכתי הולך ומצטמצם. 61 אחוז מתלמידי החינוך היסודי למדו במערכת הממלכתית ב-1960 ועד 2008, חלקה של המערכת הממלכתית ירד ל-39 אחוז בלבד מהחינוך היסודי.

תרשים 3 בפרק החינוך (המציג את מבט הפנים בהתפתחות מערכת החינוך) מצביע על השינויים שחלו במערכת החינוך היסודי בעשור האחרון. אם שיעורי השינוי בזרמי החינוך השונים יישמרו בשנים הבאות, כיצד תיראה המערכת בעוד שלושה עשורים, כלומר ב-2040? חשוב לציין, שהחלק הימני של תרשים 4 מהווה המחשה בלבד של המשמעות ארוכת הטווח שיש למגמות שאפיינו את מדינת ישראל בעשור האחרון. אילו מגמות אלה יימשכו עוד שלושים שנה, חלקם של הילדים

<sup>2</sup> התלמידים במערכת הדתית-לאומית (הממלכתית-דתית) משלימים את האחוז ל-100.



החרדים והערבים בחינוך היסודי יגיע ל-78 אחוז מכלל הילדים בזמן שחלקו של החינוך הממלכתי ירד ל-14 אחוז בלבד.



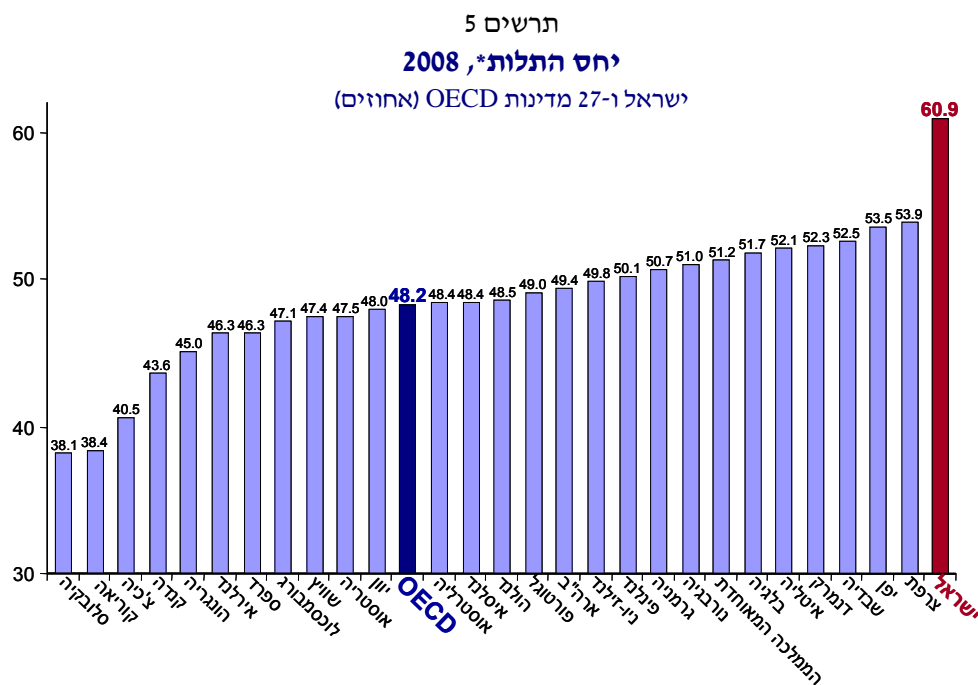
מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

ניתן לשער שהתרחיש המתואר בתרשים 4 לא יתממש. או ששיעור החרדים והערבים בכלל התלמידים יהיה קטן יותר או שהוא יהיה גדול יותר. מיעוט יכול אולי לבחור באי-עבודה כדרך חיים, אך כאשר מדובר ברוב, הרי המצב אינו בר-קימא. לא ייתכן ששיעורי אי-התעסוקה המתוארים בתרשים 3 ימשיכו לאפיין את הילדים הנמצאים עתה בתרשים 4. אם שיעורי אי-התעסוקה ירדו בקרב שתי האוכלוסיות, סביר להניח שירדו גם שיעורי הילודה. מצד שני, אם שיעורי אי-התעסוקה לא ירדו, אז נשאלת השאלה אם המיעוט ההולך וקטן, ששולח את ילדיו למערכת הממלכתית והממלכתית-דתית, ימשיך לשאת בנטל המימון ובנטל הביטחוני. בתחומים מסוימים – אקדמיה, רפואה, הנדסה וכו' – העובדים

המובילים לא יתקשו להעתיק את מקום מגוריהם מהארץ. לכן, שיעור הנשארים בישראל, שימשיכו וישלחו את ילדיהם למערכת הממלכתית יוכל לקטון וחלקם במערכת יוכל להיות קטן אף יותר ממה שמתואר בתרשים 4. במקרה כזה, לא ברור כיצד מדינת ישראל, המעוניינת להישאר בעולם המודרני, תוכל לעשות זאת – שלא לדבר על ההשלכות הקיומיות בנוגע למי ישא בנטל ההגנה הפיזית על המדינה.

### 2.ב. יחס תלות וילודה

על פניו, המבנה הדמוגרפי של ישראל מאיר פנים לעומת המצב במרבית מדינות המערב. המשתנה "יחס תלות" מודד את היחס בין חלק האוכלוסייה הצעיר (גילאי 0-14) והחלק שמעל גיל הפנסיה (גילאי +65) לבין גילאי העבודה (גילאי 15-64). יחס התלות הממוצע ב-OECD הינו 48.2 אחוז (תרשים 5) והטווח במדינות ה-OECD נע בין 38 אחוז בסלובקיה ובקוריאה לבין 54 אחוז בצרפת וביפן.

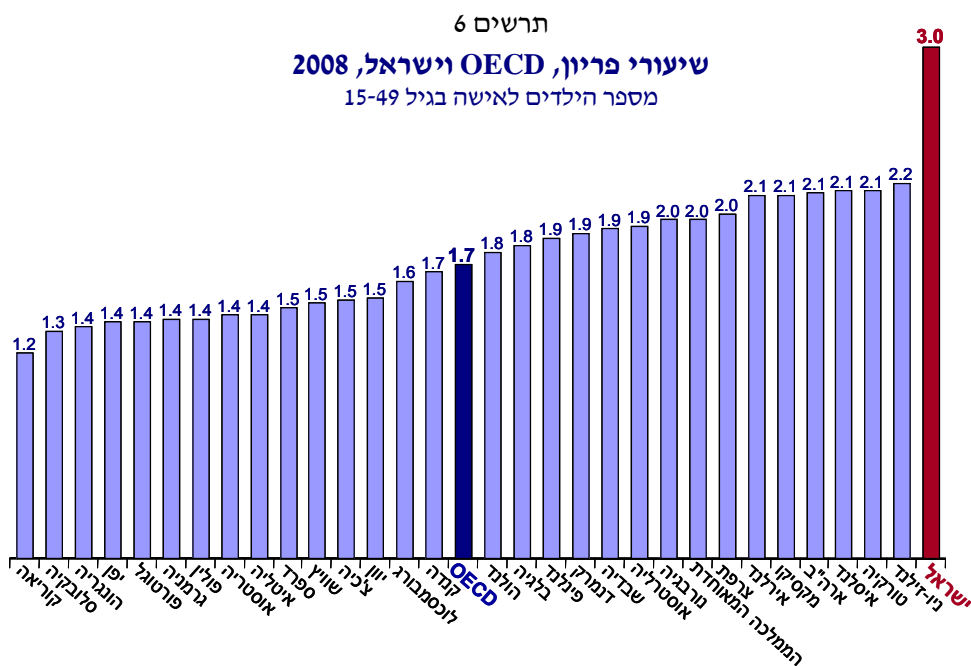


\* יחס תלות הוא היחס בין גילאי 0-14 ו-65+ לבין גילאי העבודה (15-64).

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הבנק העולמי.

יחס התלות בישראל, 60.9 אחוז, מהווה קפיצת מדרגה לעומת כל מדינות ה-OECD. זו לא הייתה התמונה לפני 50 שנה. בחמש מתוך המדינות המופיעות בתרשים 5 (קוריאה, איסלנד, אירלנד, ניו-זילנד וקנדה) יחס התלות היה גבוה לעומת ישראל. מאז, יחס התלות בישראל ירד מהרמה שאפיינה את שנת 1960 (69.3 אחוז). אך יחסי התלות בכל מדינות ה-OECD ירדו אף הם וישראל נותרה בודדה בצמרת בשנת 2008, כפי שניתן לראות בתרשים 5.

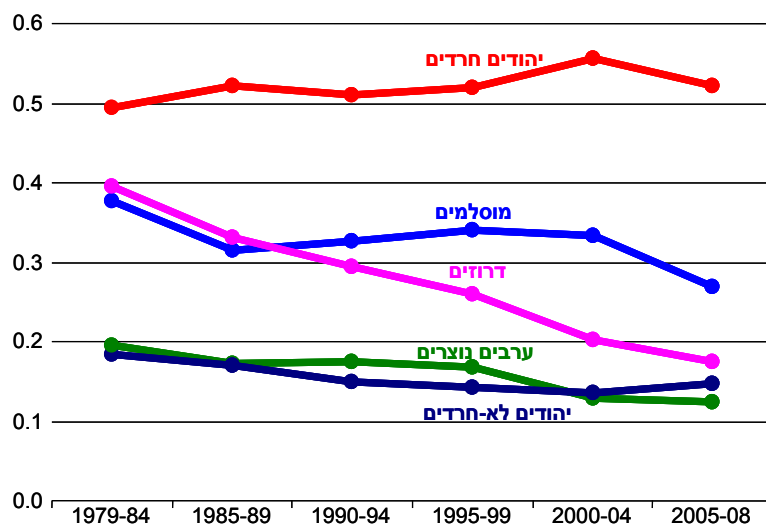
עם זאת, התהליך הדמוגרפי במדינות ה-OECD היה שונה מאוד מזה שבישראל. במרבית מדינות ה-OECD האוכלוסיות הזדקנו מאוד ובחלק מאותן מדינות, ישנה שאלה מי יוכל לממן את מערכות המס והביטוח הלאומי כדי לעמוד בצורכי אוכלוסיית הקשישים ההולכת וגדלה. ישראל, כפי שניתן לראות בתרשים 6, היא מדינה צעירה יחסית ומספר הילדים לאישה גבוה. כשמספר הילדים הממוצע ב-OECD עומד על 1.7, עם הבדלים קטנים בין המדינות, מספר הילדים הממוצע לאישה בישראל הוא 3.0, כמעט כפול מממוצע ה-OECD. ככל שמדובר בילדים המקבלים את הכלים והתנאים להתמודדות מוצלחת בשוק עבודה מודרני, תמונת העתיד הכלכלי של ישראל עשויה להיות טובה ביחס לעתיד מדינות ה-OECD.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD והלמ"ס.

תרשים 7 מציג את תמונת הפירוש בישראל מאז 1979 לפי קבוצות אוכלוסייה. בתרשים מופיע מספר הילדים הממוצע עד גיל שנה לאימהות בגיל 15-49, בכל חמש שנים. בחומש השנים הראשון, 1979-1984, ניתן לחלק את חמש קבוצות האוכלוסייה ל-3 קבוצות עיקריות: קבוצת הנשים היהודיות הלא-חרדיות (0.18) והנשים הערביות הנוצריות (0.19), שמספר ילדיהן היה דומה מאוד. קבוצת הנשים הדרוזיות והמוסלמיות, שמספר ילדיהן דומה אך כפול ממספר הילדים בקבוצה הראשונה, 0.40 ו-0.38. בהתאמה. מספר הילדים הגבוה ביותר בתקופה זו היה אצל הנשים החרדיות: 0.49.

תרשים 7  
שיעורי ילודה בישראל, 1979-2008  
מספר ילדים עד גיל שנה לנשים בגיל 15-49



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בארבע הקבוצות הראשונות חלה ירידה בפירוש במהלך שלושת העשורים האחרונים אם כי הירידה לא הייתה אחידה. הדמיון בין הנשים היהודיות הלא-חרדיות ובין הערביות הנוצריות נשמר לאורך כל התקופה ומספר הילדים עד גיל שנה שנולדו לאימהות בגיל 15-49 ירד ל-0.15 ו-0.12. בהתאמה, בשנים 2005-2008. אצל הנשים

הדרוזיות והמוסלמיות חלה ירידה דומה במהלך העשור הראשון, אך היא נבלמה אצל הנשים המוסלמיות במשך שני העשורים שלאחר מכן (מ-1985 עד 2004) ואף חלה אצלן עלייה מסוימת בפרייה<sup>3</sup>. לעומת זאת, הירידה הרציפה בפרייה אצל הנשים הדרוזיות ל-0.17, בשנים 2005-2008, נמשכה עד כמעט התכנסות עם הנשים היהודיות הלא-חרדיות<sup>4</sup>.

לאחר 20 שנה של שיעורי פרייה יציבים אצל הנשים המוסלמיות, שנעו בין 0.32 ל-0.34, ירד השיעור ל-0.27 בשנים 2005-2008. עבודות של Cohen, Dehejia and Romanov (2007) ושל טולידנו, זוסמן, פריש וגוטליב (2009) מצביעות על כך שהקיצוצים בקצבאות הילדים בעשור האחרון גרמו לירידה בילודה בקרב האוכלוסייה הערבית המוסלמית, ובעיקר אצל הבדואים בנגב וכן בקרב האוכלוסייה החרדית. שני המחקרים מצאו השפעה דומה של הקצבאות על ילודה בקרב האוכלוסייה המוסלמית בזמן שטולידנו, זוסמן, פריש וגוטליב מצאו השפעה נמוכה יותר מ-Cohen, Dehejia and Romanov אצל החרדים. ניתן לראות בתרשים 7 שמספר הילדים עד גיל שנה אצל נשים חרדיות היה יציב יחסית מ-1979 עד 1999. בתקופה של הגדלת קצבאות הילדים חל גידול מ-0.52 בשנים 1995-1999 ל-0.56 בשנים 2000-2004. עם הורדת הקצבאות, מספר הילדים חזר לרמתו הקודמת, 0.52, בשנים 2005-2008.

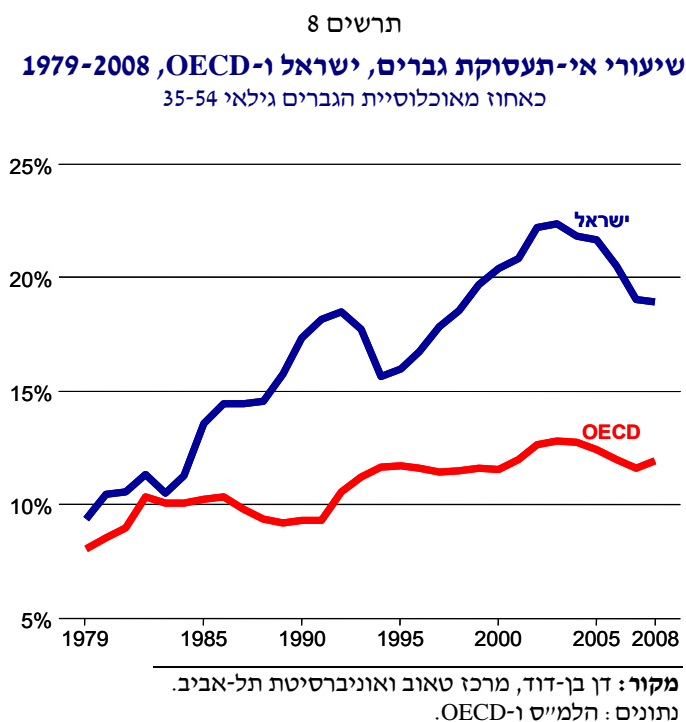
לאוכלוסיות החרדים והמוסלמים יש תפקיד מרכזי בשיעורי הפרייה הגבוהים של ישראל לעומת ה-OECD (תרשים 6). אם ילדי קבוצות אלה יזכו לחינוך טוב בתחומי היסוד – מה שאינו קורה היום – הם יוכלו להשתלב ביתר שאת במשק פתוח ותחרותי ויתנו לישראל יתרון על פני מדינות רבות במערב שצריכות לייבא כוח עבודה מחו"ל (כמהגרים או עובדים זרים). אך אם החרדים והערבים ימשיכו לזכות לרמת חינוך ירודה מבחינת ארגון הכלים שהם מקבלים, הם יתקשו להשתלב בשוק העבודה ושיעורי אי-התעסוקה יוצאי הדופן של הוריהם יהפכו גם למנת חלקם – עם כל המשתמע מכך על עתיד המשק והחברה בישראל.

<sup>3</sup> בתוך קבוצת הנשים המוסלמיות, לנשים הבדואיות בנגב שיעורי ילודה גבוהים במיוחד.

<sup>4</sup> ניתוח נוסף של המגמות הדמוגרפיות של ישראל נמצא ברבהון ומלאך (2008).

### 3. גברים בשוק העבודה

מצב אי-התעסוקה המתואר בתרשימים 2 ו-3 לא תמיד אפיין את מדינת ישראל. חלו שינויים גדולים מאוד בשוק העבודה במהלך העשורים האחרונים. תרשים 8 עוקב אחרי שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים בגילאי 35-54 בישראל וב-OECD מאז 1979.



לפני שלושה עשורים, שיעורי אי-התעסוקה בישראל וב-OECD היו דומים, 9.4 אחוזים בישראל לעומת 8.1 אחוזים ב-OECD. עם חלוף השנים חל גידול של 48 אחוז (מ-8.1 ל-11.9) בשיעורי אי-התעסוקה ב-OECD<sup>5</sup>. באותן שנים, שיעור אי-

<sup>5</sup> הסבר אפשרי לגידול בשיעורי אי-התעסוקה של גברים ב-OECD יכול להיות קשור לתהליך של הזדקנות במדינות השייכות לארגון. למשל, אם במהלך העשורים חלקם של בני ה-50+ ב-OECD הולך וגדל בקרב קבוצת הגיל 35-54, ואם שיעורי אי-התעסוקה של קבוצת גיל זו גבוהים יחסית לקבוצות הגיל הצעירות יותר, ייתכן שיש לכך תרומה לגידול הנצפה באי-התעסוקה של ה-OECD בתרשים.

התעסוקה בישראל יותר מהוכפל. זה קרה למרות שתי תקופות תיקון שבאו בעקבות שתי תקופות קשות שעבר המשק הישראלי.

עם בואה של העלייה הגדולה מברית-המועצות לשעבר, בתחילת שנות התשעים, גדלו מאוד שיעורי האבטלה בישראל. קליטתם המהירה יחסית של העולים גרמה לירידה בשיעורי האבטלה ולירידה מקבילה בשיעורי אי-התעסוקה – כמעט לרמה ששררה לפני גל העלייה. אולם, לאחר מכן, שיעורי אי-התעסוקה המשיכו את מגמת הגידול של שנות השמונים.

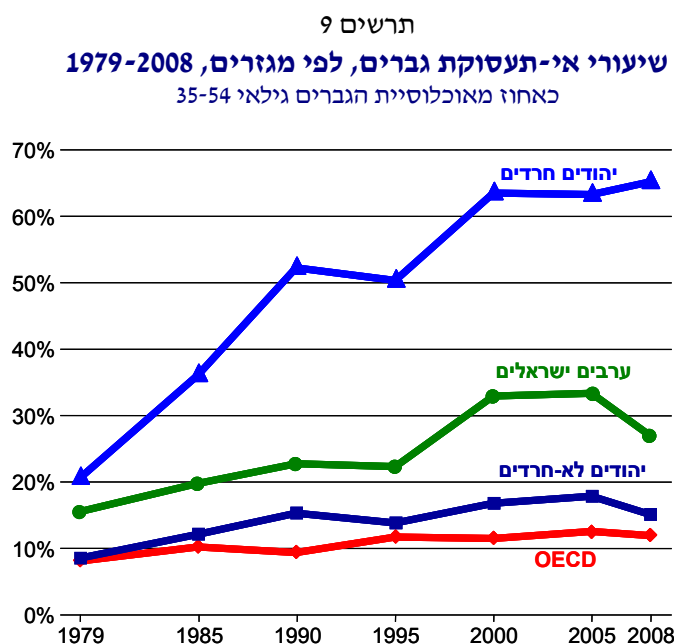
גל הטרור והמיתון הקשה בתחילת שנות האלפיים ליוו את הגידול בשיעורי אי-התעסוקה באותן שנים. היציאה מהמיתון בשנים האחרונות שיפרה את תמונת התעסוקה ושיעורי אי-התעסוקה ירדו. עם זאת, שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ישראלים גבוהים היום במידה ניכרת בהשוואה ל-OECD.

מה גרם לגידול הפער בין שיעורי אי-התעסוקה ב-OECD ובישראל במהלך שלושת העשורים האחרונים? אפשר להתייחס למדינות ה-OECD כאל סוג של קבוצת ביקורת המאפיינת את השינויים שעברו מדינות המערב בשנים אלה. הגידול היחסי בשיעורי אי-התעסוקה בישראל יכול היה לנבוע מסיבות שונות, המחייבות בחינה נפרדת שהינה מחוץ ליעדי פרק זה. באופן כללי, צמיחה כלכלית מלווה בתהליך מתמשך של שינויים מבניים – וכתוצאה מכך, הביקוש לעובדים מיומנים הולך וגדל בזמן שהביקוש לעובדים לא-מיומנים הולך ויורד (במונחים יחסיים). אם המשק הישראלי אינו מגדיל את שיעור העובדים המשכילים בהתאם לקצב הגידול בביקוש לעובדים אלה, ייתכן מצב שעובדים רבים ייפלטו משוק העבודה ללא המיומנות הנדרשת להשתלב בו בחזרה. כמו כן, ככל שמדינת ישראל מייבאת עובדים זרים לא-מיומנים, היא דוחקת החוצה במהירות רבה יותר ישראלים לא-מיומנים.

ניתן להוסיף לכך את מצב החינוך הירוד בישראל (המתואר בפרק החינוך – מבט בינלאומי) בתחומי היסוד, הפוגע ביכולתם של ילדים רבים לרכוש את ההשכלה שהייתה עשויה לסייע להם למצות את יכולתם הטבעית במשק מודרני<sup>6</sup>. בנוסף, ככל שמצב התשתיות הפיזיות במדינה ירוד – ובעיקר מדובר בתשתית התחבורתית – ישראלים רבים מתקשים למצוא עבודה במרחק נסיעה סביר ממקום מגוריהם, משימה שהייתה הופכת לפשוטה יותר אילו הייתה נגישות רבה יותר לאמצעי תחבורה מהירים וזולים.

<sup>6</sup> הכוונה כאן אינה ששיעור האוכלוסייה הבוגרת עם תואר אקדמי נמוך ביחס למערב, כפי שניתן יהיה לראות כאן בהמשך. הכוונה היא שרבים באוכלוסייה עם יכולות גבוהות אינם מגיעים להשכלה גבוהה בגלל בעיות בחינוך היסודי והעל-יסודי העומד לרשותם.

תרשים 9 מפצל את אוכלוסיית הגברים הישראלית בגילאים 35-54 לשלוש קבוצות. ניתן לראות בבירור, ששיעורי אי-התעסוקה של יהודים לא-חרדים (8.5 אחוזים) היו כמעט זהים לשיעורי אי-התעסוקה של גברים ב-OECD (8.1 אחוזים) ב-1979. מאז, נפתח פער בשיעורי אי-התעסוקה בין היהודים הלא-חרדים לבין ה-OECD – ייתכן שמהסיבות שתוארו לעיל.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

הפער בין שיעורי אי-התעסוקה של גברים ערבים (15.4 אחוז) לבין שיעורי אי-התעסוקה של גברים יהודים לא-חרדים (8.5 אחוזים) ב-1979 גדל רק במקצת עד 1995, מפער של-6.9 נקודות אחוז לפער של 8.6 נקודות אחוז. במחצית השנייה של שנות התשעים, כמעט הוכפל הפער והגיע ל-16.1 נקודות אחוז ב-2000. בשנים אלה חל גידול משמעותי מאוד במספר העובדים הלא-ישראלים המועסקים בישראל. ייתכן שההסבר המרכזי לקפיצה בשיעורי אי-התעסוקה אצל גברים ערבים בישראל הוא שהעובדים הזרים תפסו את מקומם. שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים



נשארו גבוהים עד 2005 ומאז הם ירדו, כפי שירדו גם שיעורי אי-התעסוקה בקרב יהודים לא-חרדים. סביר להניח, שלציאת המשק הישראלי מהמיתון העמוק בתחילת העשור הייתה תרומה לא-מבוטלת לירידה בשיעורי אי-התעסוקה.

ב-1979, שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים בגילאים 35-54 היו גבוהים למדי (20.6 אחוז) בהשוואה למקובל במערב ובקרב יהודים לא-חרדים. שיעורים אלה קפצו פי שלושה תוך 21 שנים בלבד, ל-63.4 אחוז בשנת 2000. אם אין בכך די, כאשר מצב המשק השתפר בין 2005 ו-2008 ושיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים וגברים יהודים לא-חרדים ירדו, גדלו עוד יותר שיעורי אי-התעסוקה אצל הגברים החרדים, מ-63.1 ל-65.1 אחוז.

בנוגע לגברים החרדים, ברמן (2000) נותן תמונה שמשלימה את זו שמתקבלת בתרשים 9. ב-1980, 41 אחוז מהגברים בגילאים 25-54 למדו בישיבות על תקן מלא. עד 1996, שיעור זה גדל ל-60 אחוז. המקרה של הגברים החרדים הוא יוצא דופן גם מבחינת חומרתו, גם מבחינת מידת החמרתו במהלך השנים, וגם מבחינת היעדר הקשר בין מצב התעסוקה אצל החרדים לבין מצב המשק הישראלי.

מה השתנה בין 1979 לבין 2008 שאפשר לשיעור הולך וגדל של גברים חרדים בגילאי עבודה עיקריים להיות לא-מועסקים בהיקפים נרחבים אלה? לתרבות בוודאי יש חלק בכך, אך נראה שתופעת אי-התעסוקה בקרב חרדים במדינות מערביות אחרות אינה דומה לזו הנצפית בישראל.

המועצה הלאומית לכלכלה (2009) משווה את שיעורי התעסוקה ב-2006 בגילאים 16-64 של גברים חרדים בבריטניה (67 אחוז) לעומת כלל הגברים בבריטניה (79 אחוז) ומוצאת הפרש של 12 נקודות אחוז בין שתי הקבוצות. בהשוואה לישראל, שיעור התעסוקה של גברים חרדים בבריטניה גבוה ב-29 נקודות אחוז משל גברים חרדים בישראל בני אותו גיל (38 אחוז), בזמן ששיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות בבריטניה (47 אחוז) נמוך ב-7 נקודות אחוז משיעור התעסוקה אצל נשים חרדיות בישראל (54 אחוז). עמירם גונן (2000) מתאר את תמונת התעסוקה בקרב חרדים בניו יורק ומוצא, ששיעורי התעסוקה שם אכן גבוהים יותר מאשר בישראל. גם אם אפשר לטעון שתרבות אי-התעסוקה בקרב חרדים בישראל שונה מתרבות אי-התעסוקה בקרב חרדים בחו"ל, איך ניתן להסביר את שילוש שיעור אי-התעסוקה במהלך 21 שנים בלבד כשינוי תרבותי?

הסבר אחר הניתן לשיעורי אי-התעסוקה הגבוהים היום בקרב החרדים הוא הרצון לא להתגייס לצה"ל והצורך ללמוד בישיבה עד גיל מבוגר כדי להימנע מחובת

שירות צבאי. אך תנאים אלה שררו גם לפני 30 שנה<sup>7</sup> ובכל זאת שיעורי אי-התעסוקה היו פחות משליש מרמתם היום. לפי מינהל כלכלה ומחקר במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009), המסתמך על הסקר החברתי של הלמ"ס לשנים 2005-2007, 45 אחוז מן הגברים החרדים בני 30-64 שירתו בעבר או משרתים כיום בצה"ל. בקרב גברים חרדים בני 20-29, רק 11 אחוז שירתו בעבר או משרתים כיום – לעומת 91 אחוז בקרב גברים חילוניים ומסורתיים בני אותו גיל.

ייתכן שההסבר קשור לאופן הזיהוי של החרדים במדגם. אם חלו שינויים גדולים על פני זמן במבנה האוכלוסייה המתאים להגדרה של "מקום לימודים אחרון", הרי ייתכן שלשינויים אלה יש חלק בהסבר לשינויים בשיעורי אי-התעסוקה של החרדים. כך למשל, אם שיעורי אי-התעסוקה באוכלוסייה הדתית-לאומית נמוכים משיעורי אי-התעסוקה אצל החרדים, ואם חלק גדול יותר מהאוכלוסייה הדתית-לאומית הלך לישיבה אחרי תיכון בשנות השבעים והשמונים לעומת החלק שהולך היום לישיבות כמקום לימודים אחרון, אזי ייתכן שחלק מההסבר לגידול באי-התעסוקה בתרשים נובע מתמהיל שונה של אוכלוסייה המוגדרת כאן כחרדית.

מצד שני, חלק לא מבוטל של האוכלוסייה שהוגדר בעבר כמסורתי או כדתי הולך ונעשה דתי יותר ואף חרדי. דוגמא בולטת לכך הם מצביעי מפלגת ש"ס, שמספרם עולה בעשורים האחרונים. ככל שתופעה זו גדולה יותר, ייתכן שאפקט השינויים בתמהיל האוכלוסייה, שמקום לימודיה האחרון הוא ישיבה, פועל בכיוון ההפוך. במקרה זה מדובר בקבוצת אוכלוסייה שלא בהכרח סיימה אז את לימודיה בישיבה אלא בתיכון בזרם הממלכתי-דתי (ואז לא הייתה נחשבת לחרדית), אך היא אימצה היום את אורח החיים החרדי בכל הנוגע לתעסוקה, לשירות הצבאי, לבחירת בתי-ספר לילדים, וכו'.

הסבר אפשרי נוסף, כפי שהוזכר לעיל, הוא שייתכן שרבים מהחרדים עובדים אך אינם מדווחים אמת על מצבם התעסוקתי, מעין הימנעות מנשיאת נטל המס מחד והגברת נטל המס על האחרים מאידך בתור מי שרשומים כלא-מועסקים. גם אם מדובר בתופעה רחבת היקף, רק שינוי משמעותי בתופעה זו יכול להסביר את השינויים הגדולים שחלו בממדי אי-התעסוקה של גברים חרדים בגילאים 35-54 – מה שלא סביר להניח.

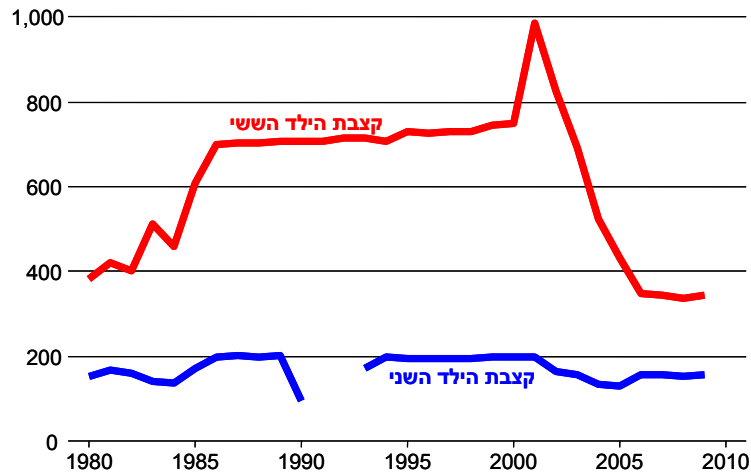
<sup>7</sup> מספר הפטורים המקורי למי ש"תורתם אמנותם" היה 400 ב-1948, אך כבר ב-1953 הגיע ל-1,240. ב-1968, מספר הפטורים הגיע ל-4,700 וב-1985, ל-16,000. היום מספר הפטורים השנתי גבוה מ-40,000.

הצורך למצוא הסבר לתופעת הגידול הרב בממדי אי-התעסוקה של גברים חרדים בגילאים 35-54 הוא קריטי, במיוחד בשל חלקם ההולך וגדל במהירות בחברה הישראלית. אם החובה להתגייס או ללמוד בישיבה לא השתנתה באופן משמעותי מאז 1979, ובכל זאת שיעורי אי-התעסוקה שולשו, ייתכן שפתרון השורש לתופעת אי-התעסוקה אינו בשינוי כזה או אחר בחוק טל במטרה לפטור את החרדים משירות צבאי. אם ההסבר נעוץ בתרבות של אי-דיווח אמת על המצב התעסוקתי, אי-תשלום מסים בהיקפים הנדרשים וקבלת תשלומי רווחה במרמה, אז טיפול השורש צריך להתמקד באכיפת חוקי המדינה על כל חלקי החברה בישראל.

היות שלא חלו שינויים קיצוניים בחובת השירות הצבאי וסביר להניח שגם לא היו שינויים גדולים בתרבות הדיווח לשלטונות המס, יש לחפש את ההסבר האמיתי לקפיצה ברמת אי-התעסוקה במקומות אחרים. ייתכן שההסבר נמצא בתשלומים הניתנים באופנים אלה ואחרים לאוכלוסייה החרדית מהמדינה. אם ההיקף הכולל של תשלומים לחרדי ממוצע גדל בצורה ניכרת, ייתכן שהדבר איפשר לבחור באי-עבודה כדרך חיים, גם אם מדובר במחייה ברמת הכנסה נמוכה יחסית. קצבאות הילדים תפסו את הכותרות הראשיות בשנים האחרונות, אך ייתכן שההתמקדות המחקרית עד כה, שהופנתה להשפעה של הקצבאות על הילודה בקרב החרדים, החמיצה את הסוגיה המרכזית הקשורה לאותן קצבאות, סוגיית ההשפעה על התעסוקה.

תרשים 10 מציג את השינויים בקצבאות הילדים לילד השני והששי במשפחה מאז 1980. במהלך שלושת העשורים האחרונים, לא חלו שינויים גדולים בגובה הקיצבה לילד השני (לאחר ניכוי האינפלציה). לא כך הדבר בנוגע לקצבת הילד הששי ואילך. כבר בשנת 1980, קצבת הילד הששי ואילך (384 שקלים בחודש, במחירי 2008) הייתה כפולה מקצבת הילד השני (153 שקלים). מ-1980 עד 1985, קצבת הילד הששי גדלה ב-58 אחוז ועד סוף העשור, ב-1989, הקיצבה עבור הילד הששי – ועבור כל ילד נוסף – הגיעה ל-708 שקלים בחודש, 84 אחוז יותר מרמתה בתחילת העשור. במהלך שנות התשעים, גדלה הקיצבה לילד הששי ואילך עד 748 שקלים בשנת 2000, ואז קפצה – עם חוק הפרט – ל-987 שקלים (פי שניים וחצי במונחים ריאליים מהקיצבה לילד הששי בשנת 1980). מאז חלה ירידה משמעותית בקצבת הילד הששי ואילך, ל-344 שקלים במחירי 2008, הנמצאת היום ברמה הנמוכה ב-10 אחוז מקצבת הילד הששי שניתנה ב-1980.

תרשים 10  
**קצבאות ילדים, לפי ילד מקבל, 1980-2009**  
 מחירי 2008



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

בזמן שלקצבאות הילדים, ככל הנראה, לא הייתה השפעה גדולה על הילודה בקרב החרדים, ייתכן שלגידול הרב בקצבאות הייתה השפעה גדולה על שיעורי התעסוקה של החרדים, משום שהגידול בקצבאות הילד הששי ואילך מוכפל במספר הילדים במשפחה. אם מדובר במשפחות שאינן נרתעות מלחיות מתחת לקו העוני ובלבד שראשיהן לא יצאו לעבוד, ייתכן שהגידול ברמתן של קצבאות הילדים במהלך השנים תרם להגברת שיעורי אי-התעסוקה.

אך זו איננה התמונה המלאה וישנם אפיקים נוספים דרכם מועברים תקציבים גדולים לאוכלוסייה החרדית. תקציבים אלה מאפשרים (א) את הגידול הרב בשיעורי אי-התעסוקה, המתואר בתרשים 9, ו-(ב) את שיעורי הילודה הגבוהים – למרות היעדר הכנסות מתעסוקה – מעל ומעבר לשאר קבוצות האוכלוסייה בישראל ולמקובל במדינות מערביות אחרות (תרשים 7).

ברמן (2000) מפרט את התלות הרבה בתמיכה ציבורית של משפחות, שראשיהן תלמידי ישיבות. בשנים 1993-1996, רק 18 אחוז מהכנסת המשפחות הללו – לעומת 81 אחוז בממוצע הארצי – מקורו בעבודה (בעיקר של האישה). תמיכות ממוסדות (מלבד תמיכות המועברות מהביטוח הלאומי) מהוות 39 אחוז מההכנסות. מדובר בעיקר במלגות לתלמידי ישיבות. קצבאות הילדים תורמות עוד 32 אחוז, כך שלפחות 70 אחוז מהכנסות המשפחות החרדיות – לא כולל תשלומים מפנסיות, נכות או תכניות אחרות של הביטוח הלאומי – בא כתמיכות, בעיקר מהמדינה. למעשה, ברמן מוצא שתמיכת המדינה במשפחות החרדיות יותר מהוכפלה בין 1979-1982 ובין 1993-1996.

דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה (2009) מפרט חלק ממקורות המימון האפשריים של משפחה חרדית עם ששה ילדים מתחת לגיל 18, מתוכם שניים עד גיל 3. המשפחה מקבלת 910 שקלים כקצבת ילדים. אם הגבר אינו עובד, המשפחה מקבלת עוד 700 שקלים כמלגת כולל ממשד החינוך, כ-1,000-2,000 שקלים מלגת כולל (זו הערכת מינימום) נוספת, כ-500 שקלים תלויים לחג של ארגוני צדקה (שווי ממוצע חודשי) – ואם גם האישה איננה עובדת, עוד 940 שקלים קצבת הכנסה ממשד הדתות. בסך-הכל מדובר בתמיכות בהיקף של 4,000-5,000 שקלים בחודש למשפחה בה שני ההורים אינם עובדים.

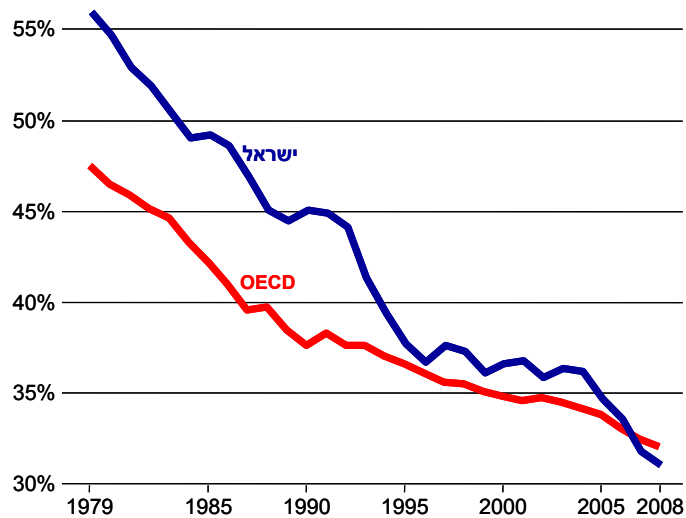
כאשר מתמקדים בטיפול שורש בסוגיית אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים בגיל העבודה, בנוסף לבחינה כוללת של הסיוע הרב, המאפשר ככל הנראה את התופעות יוצאות הדופן בתעסוקה ובילודה, על מדינת ישראל לתת את הדעת לארגון הכלים שמקבלים תלמידי מערכת החינוך החרדי. מי שאינו לומד את המקצועות הנדרשים להתמודדות מוצלחת בשוק העבודה המודרני יתקשה יותר לחיות מעל לקו העוני לכשיגדל. לאור העובדה שמדובר בקבוצה שתהפוך להיות קבוצת הרוב בישראל, ביחד עם ערביי המדינה, המקבלים חינוך ירוד אף הם – אם כי, מסיבות אחרות – הרי לא ניתן לחכות עם החלת תכנית לימודי חובה אחידה ומשופרת במידה ניכרת בתחומי היסוד, הנדרשים לעובדים ולאזרחים במשק גלובלי ובחברה מודרנית.

#### 4. נשים בשוק העבודה

תמונת המצב התעסוקתית בקרב נשים בגילאים 35-54 שונה בתכלית מזו של הגברים, הן בישראל והן ב-OECD (תרשים 11). בזמן שחלה עלייה בשיעורי אי-התעסוקה של גברים, הייתה ירידה גדולה בשיעורי אי-התעסוקה של נשים. שיעורי אי-התעסוקה של נשים ב-OECD ירדו מ-47.5 אחוז ב-1979 ל-32.0 אחוז ב-2008, ירידה של 15.5 נקודות אחוז. ההסבר המרכזי לירידה הגדולה בשיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים קשור להגברת הנגישות לחינוך ולשדרוג ברמת ההשכלה של נשים, כשנשים רבות יותר מגיעות להשכלה גבוהה. עליית ההשכלה קשורה לעלייה ברמת ההכנסה וככל שזו גדלה, עולה המחיר החלופי של בחירה באי-תעסוקה – מה שגורם ליותר נשים לצאת לשוק העבודה. גורמים נוספים לירידה באי-התעסוקה קשורים לפתיחת מעונות יום וגני-ילדים ציבוריים או מסובסדים, לחוקים נגד אפליית נשים, למתן חופשות לידה בכיסוי שכר מלא או כמעט מלא, ולהתרחבות מגזר השירותים במשק.

תרשים 11

**שיעורי אי-תעסוקת נשים, ישראל ו-OECD, 1979-2008**  
כאחוז מאוכלוסיית הנשים בגיל 35-54

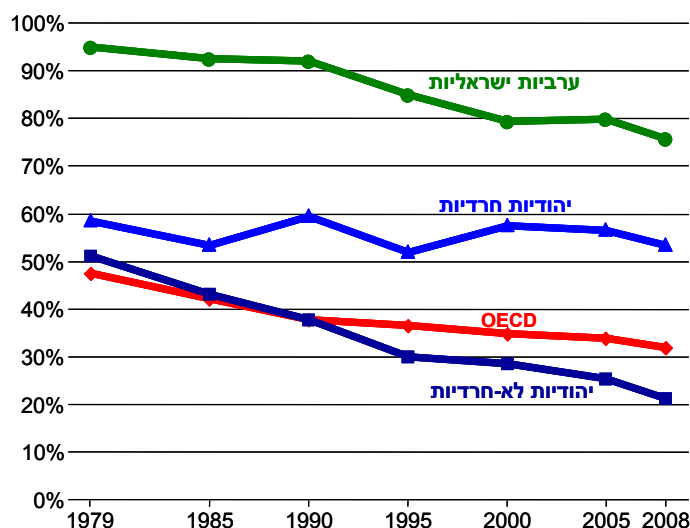


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

התמונה בקרב נשים ישראליות אף דרמטית יותר. ב-1979 שיעור אי-התעסוקה בקרבן היה 56.0 אחוז, או 8.4 אחוזים מעל לשיעור המקביל ב-OECD. תוך שלושה עשורים, ירד שיעור אי-התעסוקה בקרב נשים ישראליות בגיל 35-54 ל-31.0 אחוז, ירידה של 25.0 נקודות אחוז, שהציבה את הנשים הישראליות ב-2008 בשיעור אי-תעסוקה הנמוך בנקודת אחוז אחת מזה של הנשים במדינות ה-OECD.

שתי קבוצות אוכלוסייה תרמו לירידה בשיעורי אי-התעסוקה בישראל: נשים יהודיות לא-חרדיות ונשים ערביות. ב-1979 שיעור אי-התעסוקה בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות היה 51.2 אחוז, או 3.7 אחוזים מעל לשיעור המקביל ב-OECD (תרשים 12). עד 2008, שיעור אי-התעסוקה שלהן ירד ל-21.2 אחוז – ירידה של 30.0 נקודות אחוז. היום, פערי אי-התעסוקה בין נשים ב-OECD לבין נשים יהודיות לא-חרדיות בישראל התהפכו. שיעורי אי-תעסוקה של נשים יהודיות לא-חרדיות ב-2008 נמוכים ב-10.8 נקודות אחוז לעומת ה-OECD.

תרשים 12  
**שיעורי אי-תעסוקת נשים, לפי מגזר, 1979-2008**  
 כאחוז מאוכלוסיית הנשים בגיל 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

שיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים ערביות אמנם גבוהים מאוד היום (75.7 אחוז), אך לפני שלושים שנה, כמעט כל הנשים הערביות בגילאי העבודה העיקריים לא היו מועסקות (95 אחוז), כך שמדובר בשיפור משמעותי בשיעורי התעסוקה. למעשה, מאז 1990 ועד 2008, הפער בשיעורי אי-התעסוקה בין נשים ערביות לבין נשים יהודיות לא-חרדיות היה גדול למדי, והוא נשאר יציב: הפער עמד על 54.3 נקודות אחוז ב-1990, 54.8 נקודות אחוז ב-1995, 50.9 נקודות אחוז ב-2000, 54.6 נקודות אחוז ב-2005, ו-54.5 נקודות אחוז ב-2008. כלומר, במשך שני עשורים, קצב הירידה בשיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים ערביות דומה לזה של נשים יהודיות לא-חרדיות – אם כי יש עוד כברת דרך ארוכה מאוד עד שמצב התעסוקה בקרב הנשים הערביות ידמה לזה של יהודיות לא-חרדיות.

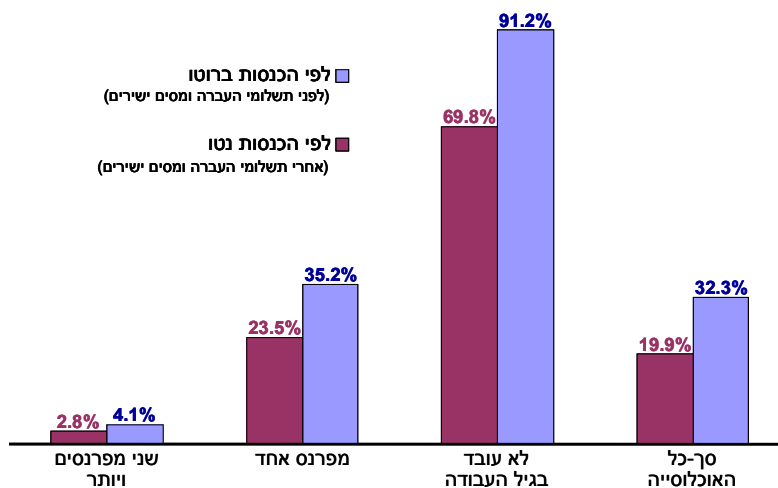
המאפיין העיקרי של שיעורי אי-התעסוקה אצל נשים חרדיות הוא היציבות על פני שלושת העשורים האחרונים. מצד אחד, לא נצפה בקרבן הגידול באי-התעסוקה שאפיין את הגברים החרדים. מצד שני, לא נצפתה בקרבן הירידה המשמעותית בשיעורי אי-תעסוקת נשים שחלה במדינות אחרות ובמגזרים אחרים בישראל. ב-1979 שיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים חרדיות היו גבוהים ב-7.3 נקודות אחוז מהשיעורים בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות, וב-2008 הפער גדל מאוד – עד לכדי 32.2 נקודות אחוז.

## 5. חינוך ותעסוקה

סוגיית התעסוקה קשורה מאוד לבעיית העוני. תרשים 13 מציג נתונים לשנת 2007, שפורסמו על-ידי המוסד לביטוח לאומי (סקירה שנתית, 2008). 91.8 אחוז מהמשפחות, בהן ראש משק הבית שהינו בגיל עבודה אינו מועסק, נמצאות מתחת לקו העוני לפי הכנסתן ברוטו (כלומר, לפני תשלומי העברה ומסים). כאשר ישנו מפרנס אחד במשק הבית, תחולת העוני לפי הכנסות ברוטו יורדת ל-35.2 אחוז וכאשר ישנם שני מפרנסים או יותר, רק 4.1 אחוזים ממשקי הבית נמצאים מתחת לקו העוני. התמונה לגבי מצב העוני לפי ההכנסות נטו (זאת אומרת, אחרי תשלומי העברה ומסים) חדה עוד יותר. כאשר ישנם שניים או יותר מפרנסים, אזי 2.8 אחוזים בלבד מהמשפחות חיות מתחת לקו העוני. עם זאת, ולמרות הכל, לפי המוסד לביטוח לאומי (דו"ח העוני והפערים החברתיים, 2008), מתברר שהמשפחות העניות העובדות מהוות כ-46 אחוז מכלל המשפחות העניות בארץ. לפי המוסד לביטוח הלאומי, שתי הסיבות העיקריות לכך הן אחוז גבוה של מועסקים במשרה חלקית ושכר עבודה נמוך, כאשר שליש מהעניים העובדים במשרה מלאה משתכר

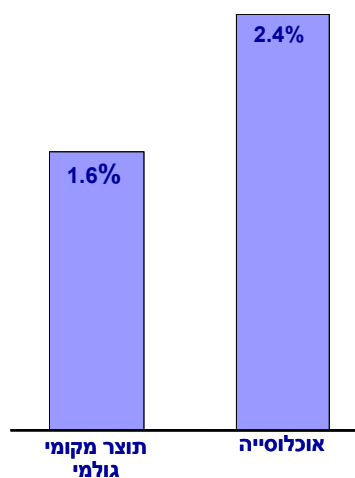


### תרשים 13 תחולת העוני, 2007



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

### תרשים 14 השוואת ישראל לארה"ב, 2008 היחס בין ישראל לארה"ב

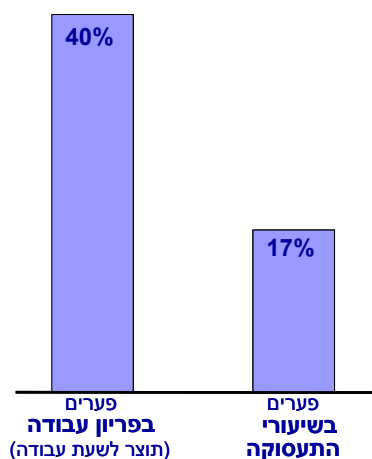


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

מתחת לשכר המינימום – מה שמצביע על בעיות חריפות בתחום אכיפת חוקי המדינה. סיבה נוספת, אולי אף חשובה יותר מהסיבות שצינו על-ידי המוסד לביטוח לאומי היא רמת החינוך בישראל. זו סוגיה שאינה נוגעת רק לעוני אלא לרמת החיים בכלל במדינה.

תרשים 14 משווה בין ישראל וארה"ב בשני מישורים, אוכלוסייה ותוצר. בזמן שאוכלוסיית

תרשים 15  
**השוואת כוח העבודה, ארה"ב וישראל, 2008**  
 הפער בין ישראל לארה"ב בתעסוקה ובפרייון העבודה



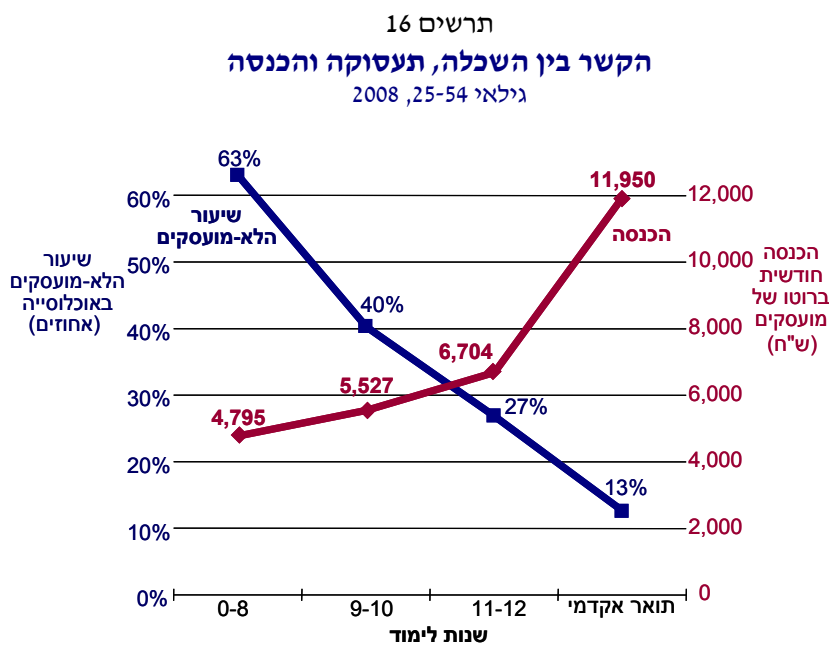
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

ישראל היוותה 2.4 אחוזים מאוכלוסיית ארה"ב ב-2008, התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בארץ הגיע ל-1.6 אחוזים בלבד מהתוצר האמריקאי. שני גורמים מרכזיים תרמו לפער הגדול בין הייצור האמריקאי לבין הייצור בישראל: תעסוקה ופרייון. תרשים 15 מראה ששיעור התעסוקה בארה"ב היה גבוה ב-17 אחוז משיעור התעסוקה בישראל. במילים אחרות, מספר האמריקאים המועסקים כאחוז מהאוכלוסייה בגיל העבודה גבוה ב-17 אחוז ממספר הישראלים המועסקים כאחוז מגיל העבודה בישראל.

פערים גדולים בפרייון העבודה הם הגורם המרכזי השני להבדלים היחסיים בהיקף הייצור בין שתי המדינות. כלומר, אין די בכך שישראלים רבים אינם עובדים, כדי לגרום לפערים הנצפים בין הייצור האמריקאי והישראלי. התפוקה הממוצעת שמייצר הישראלי בשעת עבודה נמוכה בהרבה מזו שמייצר האמריקאי בשעת עבודה. בעוד שישנם תחומים בהם הפרייון של עובדים ישראלים אינו שונה באופן משמעותי מזה של האמריקאים – ואולי אף עולה על הפרייון האמריקאי – ברמה הארצית, הפער בין שתי המדינות גדול מאוד. לאחר תיקון עבור הבדלים ביחס כוח הקנייה בין המדינות, התוצר לשעת עבודה בארה"ב גבוה ב-40 אחוז מהתוצר לשעת עבודה בישראל.

צמיחה כלכלית בתוצר לנפש נובעת מהיכולת להגדיל את התפוקה לשעת עבודה של העובד הממוצע. היכולת הזו נובעת משדרוג ההון הפיזי והתשתיות הקשורות להליך הייצור וכן משדרוג ההון האנושי – בעיקר באמצעות חינוך. שדרוג ההון

האנושי, המתבטא בהגברת פרוץ העבודה, מאפשר למעסיק לשלם יותר לעובד, מה שמסייע לפתרון בעיית העוני והשכר הנמוך שמקבלים היום עובדים רבים בישראל. ככל שמשק צומח, הוא זקוק ליותר ויותר אנשים משכילים ומיומנים, מה שמגביר את הסיכויים שלהם למצוא עבודה ולהיות מועסקים. לא מדובר בקשרים הנמצאים רק במודלים תיאורטיים, אלא במציאות המאפיינת כל מדינה מערבית. תרשים 16 מראה את הקשר בין השכלה, תעסוקה והכנסה ב-2008. בקרב האוכלוסייה בגילאי 25-54, בעלי 0 עד 8 שנות לימוד, 63 אחוז לא היו מועסקים ואלה שכן הועסקו נהנו מהכנסה חודשית ממוצעת של 4,795 שקלים. כאשר מספר שנות הלימוד גדל ל-9-10, ההכנסה גדלה ל-5,527 שקלים ושיעורי אי-התעסוקה יורדים ל-40 אחוז. הסיכויים של מסיימי 11-12 שנות לימוד להיות מועסקים גדולים מאלה של הקבוצות הקודמות ושיעור אי-התעסוקה בקרבם הוא 27 אחוז.



מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (2003) מעודכן.  
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

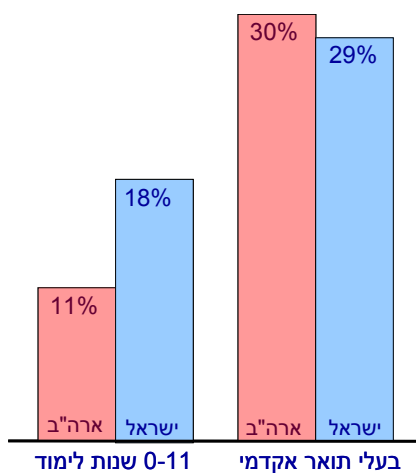
תמונת שוק העבודה אצל האקדמאים היא הטובה ביותר. רק 13 אחוז לא היו מועסקים בזמן שהכנסתם של אלה שכן היו מועסקים הגיעה כמעט ל-12,000 שקל. בישראל של 2008, ל-46 אחוז מגילאי 25-54 אין השכלה מעבר ל-12 שנות לימוד, בזמן של-29 אחוז מהם יש השכלה אקדמית.<sup>8</sup>

כתוצאה מהבדלים גדולים בין מערכות החינוך התיכוני ברחבי העולם המערבי, קשה לערוך השוואות בינלאומיות לגבי שיעור בוגרי תיכון באוכלוסייה הבוגרת. ה-OECD אמנם מספק נתונים על שיעור מסיימי התיכון, אך המספר הרב של הגדרות למושג "סיום תיכון" מרוקנות מתוכן את ההשוואה. לעומת זאת, ניתן

לערוך השוואה פשוטה יותר של מספר שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. גם השוואות בינלאומיות אלה אינן מדויקות דיו, מפני ששנת לימוד במדינה אחת אינה בהכרח שוות ערך לשנת לימוד במדינה אחרת. לוח 1 בפרק החינוך (המציג את החינוך בישראל במבט השוואתי בינלאומי) מראה עד כמה נבדלות מערכות החינוך השונות בעולם המערבי ביכולתן להקנות ידע בסיסי.

עם זאת, השוואת כוח העבודה בארה"ב לכוח העבודה בישראל מבחינת רמת ההשכלה יכולה להסביר במקצת את ההבדלים בין שתי המדינות, כפי שהם באים לידי

תרשים 17  
השכלה של בני 25-54 – כל האוכלוסייה  
השוואה בין ישראל לארה"ב, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

ביטוי בתרשימים 14 ו-15. אם מספר שנות הלימוד של אדם אינו עולה על 11, סביר להניח שמדובר במי שלא סיים תיכון באף אחת מהמדינות – גם אם בארה"ב

<sup>8</sup> הבדלי הכנסה בין קבוצות השכלה אינן בהכרח ביטוי להבדלי פריון ביניהן. ההבדלים גם נובעים מהבדלים בשיעורי תעסוקה במשלחי יד ובמקומות עבודה מאורגנים.

מספיק ללמוד 12 שנים על מנת להיות מוגדר "מסיים תיכון" ובישראל נדרשת זכאות לתעודת בגרות, מושג שאינו מוכר בארה"ב.<sup>9</sup>

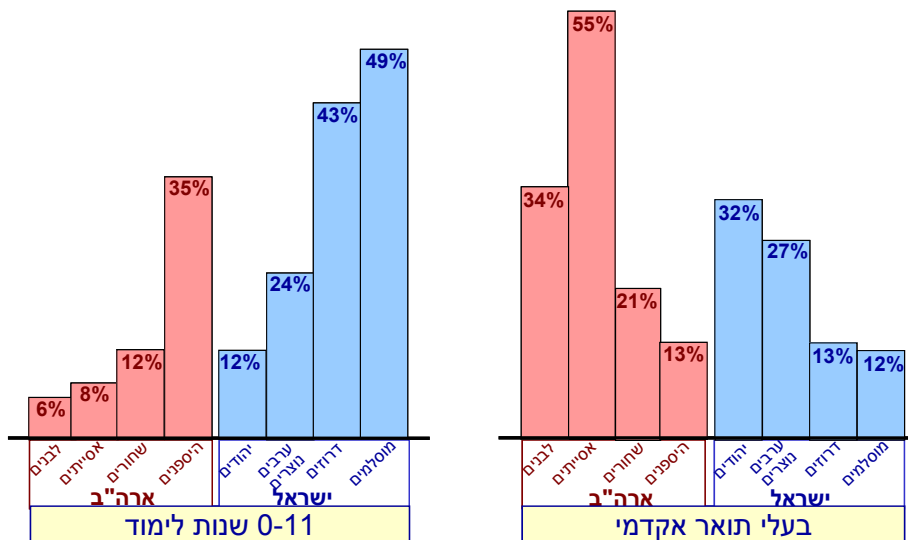
תרשים 17 משווה בין שתי המדינות בהשכלתם של גילאי 25-54 באוכלוסייה ב-2008. בעוד שקיים דמיון רב בין שתי המדינות בנוגע לשיעור בעלי תואר אקדמי, שיעור הבוגרים שלא סיימו תיכון בישראל גבוה ביותר ממחצית משיעורם בארה"ב. כפי שניתן לראות בתרשים 16, שיעורי אי-התעסוקה בקרב מי שלא סיימו תיכון גבוהים יותר ורמת ההכנסה נמוכה יותר. ככל שקבוצה זו מהווה חלק גדול יותר בגילאי העבודה העיקריים, כך גם ניתן לצפות ששיעורי התעסוקה ופרייון העבודה במדינה יהיו נמוכים יותר.<sup>10</sup> למרות הממדים הגדולים לאין ערוך של ארה"ב לעומת ישראל, היותן מדינות מהגרים הטרוגניות מאוד מספקת קו דמיון חשוב, שאינו קיים במידה כזו עם אף מדינה אחרת. תרשים 18 משווה את רמת ההשכלה בגילאי העבודה העיקריים בין קבוצות אוכלוסייה עיקריות בשתי המדינות. בקבוצת הבוגרים, בעלי השכלה אקדמית, שיעור הבוגרים בקרב לבנים אמריקאים (34 אחוז) ובקרב יהודים בישראל (32 אחוז) דומים מאוד. מעליהם בולטים האסייתים האמריקאים, שיותר ממחצית מבני 25-54 מתוכם הינם בעלי תואר אקדמי. בתחתית סולם הבוגרים האקדמיים נמצאים ההיספאנים בארה"ב, עם 13 אחוז מסיימי תואר אקדמי – שיעור זהה לזה של הדרוזים בישראל וגבוה בנקודת אחוז אחת מעל למוסלמים בישראל.

בקצה השני של מדרג ההישגים החינוכיים, בעלי השכלה של 0 עד 11 שנות לימוד, כאשר ללבנים בארה"ב שיעור נמוך בכחצית (6 אחוזים) משיעור היהודים שלא-סיימו תיכון בישראל (12 אחוז). למעשה שיעור הלא-מסיימים בקרב היהודים בישראל זהה לזה של השחורים בארה"ב. שיעור הלא-מסיימים תיכון אצל הדרוזים (43 אחוז) ואצל המוסלמים (49 אחוז) גבוה בהשוואה לכל קבוצה אתנית גדולה בארה"ב בזמן ששיעור הלא-מסיימים בקרב המוסלמים בארץ מהווה כמחצית (49 אחוז) מקבוצה זו.

<sup>9</sup> בחלק ממדינות ארה"ב ישנם מבחני גמר תיכון (high school exit exams).

<sup>10</sup> הדגש כאן הוא על צד ההיצע בשוק העבודה. השוואת רמות השכלה אצל העובדים בישראל ובארה"ב יניב שיעורי תעסוקה דומים בין המדינות ככל שצד הביקוש לעובדים בשתי המדינות דומה יותר.

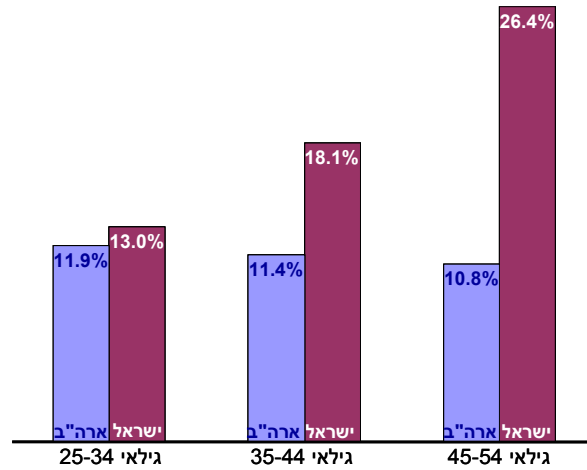
תרשים 18  
**השכלה של בני 25-54, לפי מגזרים**  
 השוואה בין ישראל לארה"ב, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

למרות הפערים הגדולים בין שתי המדינות בשיעורם של מי שלא סיימו תיכון, מתברר שעם הזמן הפער הולך ונסגר. תרשים 19 מתאר פער גדול מאוד בין המדינות אצל בני 54-45 – 10.8 אחוז לא סיימו תיכון בארה"ב לעומת 26.4 אחוז בישראל. הפער מצטמצם במידה ניכרת בגילאי 35-44 לכדי 11.4 אחוז לעומת 18.1 אחוז, ובקרב גילאי 25-34 הפער כמעט ונעלם: 11.9 אחוז לעומת 13 אחוז בהתאמה. כפי שניתן לראות בתרשים נספח 2, הצמצום בשיעור מי שלא סיימו תיכון נבע משיפור ניכר בכל ארבע קבוצות האוכלוסייה העיקריות בישראל. שיעור הלא-מסיימים בקרב המוסלמים בגילאי 25-34 (36 אחוז) דומה לזה של ההיספאנים (33.1 אחוז) באותה קבוצת גיל בזמן השיעור המקביל אצל הדרוזים (27.6) נמוך משתיהן. המצב בקרב הערבים הנוצרים (10.8 אחוז) קצת יותר טוב ממצבם של השחורים בארה"ב (11.2 אחוז) בזמן שהפער בין היהודים בישראל (7.5 אחוזים) לבין הלבנים בארה"ב (5.7 אחוזים) הצטמצם מאוד בקרב אותה קבוצת גיל.

תרשים 19  
שיעור האוכלוסייה עם 11 שנות לימוד לכל היותר

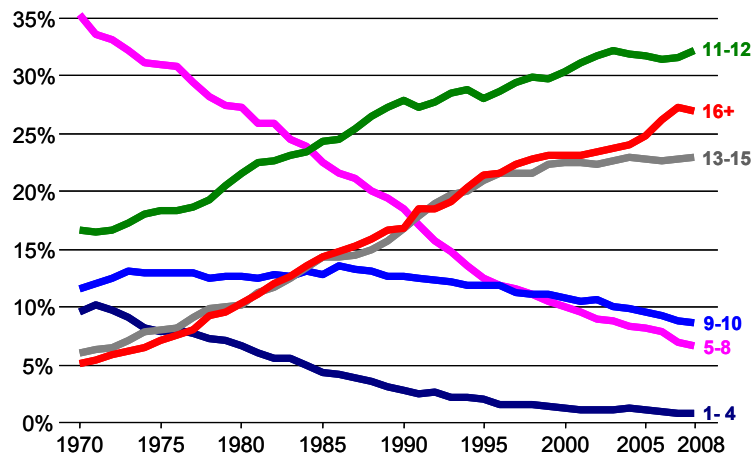


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

תרשים 20 מציג את קבוצת הגיל 35-54 בישראל ועוקב אחרי השינויים במספר שנות הלימוד בקרב קבוצה זו מאז 1970. קבוצת בעלי 1-4 שנות לימוד כמעט נעלמת עד 2008. הקבוצה הגדולה ביותר ב-1970 הייתה זו עם 5 עד 8 שנות לימוד. כעבור 38 שנים, קבוצה זו ירדה בכמחצית בזמן שחלקה באוכלוסייה ירד מ-35 אחוז ל-7 אחוז. הקבוצה הגדולה ביותר היום בישראל בקרב בני 35-54 היא זו עם 11 עד 12 שנות לימוד. קבוצה זו גדלה פי חמישה מאז 1970 וחלקה באוכלוסייה כמעט הוכפל, מ-17 ל-32 אחוז. הקבוצה השנייה בגודלה ב-2008 היא זו שצמחה בקצב המהיר ביותר, הקבוצה עם 16 שנות לימוד או יותר<sup>11</sup>. יותר מרבע מבני הגיל 35-54 למדו 16+ שנים ב-2008, לעומת 5 אחוזים בלבד ב-1970.

<sup>11</sup> בגלל שינויים בהגדרות הלמ"ס בסקרי כוח אדם, לא היה בעבר הרחוק משתנה שקבע אם לאדם יש תואר אקדמי. לכן נעשה כאן שימוש במשתנה של 16+ שנות לימוד כהערכה למספר מסיימי תואר אקדמי.

תרשים 20  
**אוכלוסייה בגיל 35-54, לפי שנות לימוד, 1970-2008**  
 קבוצות ההשכלה כאחוז מקבוצת הגיל בכל שנה

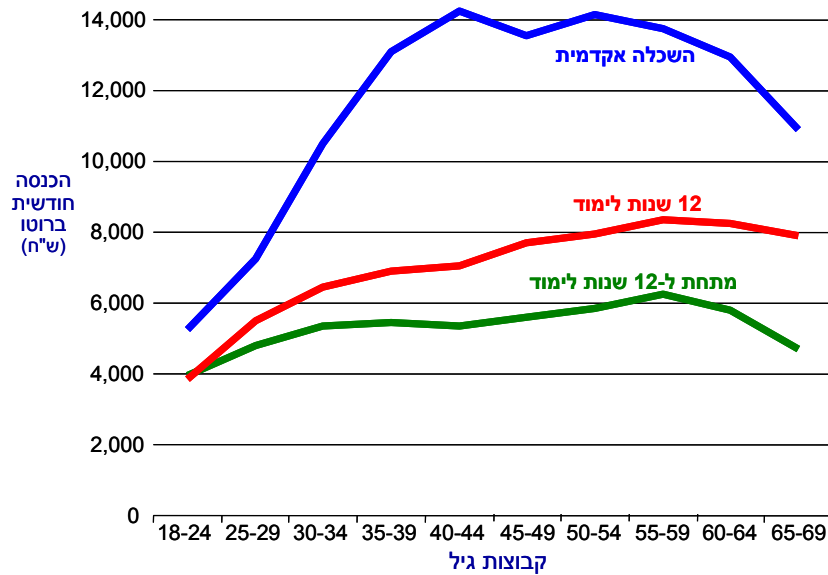


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס.

תרשים 21 מחדד את תמונת הקשר בין השכלה והכנסה בישראל. התרשים מציג את האוכלוסייה בארץ, בחלוקה לקבוצות גיל של חמש שנים בכל קבוצה מלבד הקבוצה הצעירה ביותר. בקבוצה הצעירה, 18-24, אין הבדל בהכנסה בין מי שסיים 12 שנות לימוד ובין מי שלא סיים 12 שנות לימוד. עם עליית הגיל והניסיון בעבודה, ההכנסה עולה בשתי קבוצות ההשכלה, אך פערי ההכנסות הולכים וגדלים לטובת מי שסיימו 12 שנות לימוד. לקראת הפרישה לפנסיה, מתחילה ההכנסה החודשית לרדת. שיאני ההכנסה בתרשים הם בעלי ההשכלה האקדמית. אמנם הפער בינם לבין שתי קבוצות ההשכלה הקודמות בגילאים הצעירים הינו נמוך, אך בגילאי 40-44, בזמן שהכנסתם החודשית הממוצעת של מי שלא סיימו 12 שנות לימוד הייתה 5,339 שקלים והכנסתם של מי שסיימו 12 שנות לימוד הייתה 7,036 שקלים בממוצע, הכנסתם הממוצעת של בעלי תואר אקדמי הגיעה ל-14,235 שקלים.



תרשים 21  
הכנסה לפי השכלה וגיל, 2008

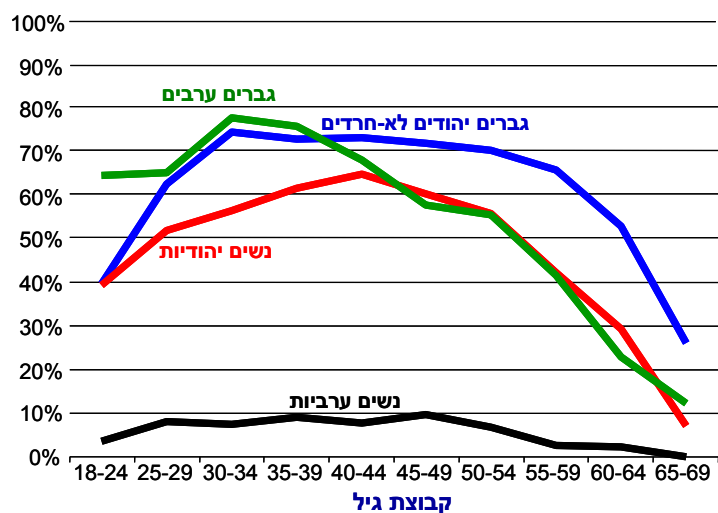


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: עיבוד מנתוני הלמ"ס.

תרשים 22 מתמקד בשיעורי התעסוקה בקרב קבוצות נשים וגברים שלא סיימו יותר מ-11 שנות לימוד. בתחתית נמצאות הנשים הערביות, ששיעורי התעסוקה שלהן אינם עוברים את סף ה-10 אחוז באף קבוצת גיל. שיעורי התעסוקה בקרב נשים יהודיות מתחילים ב-39 אחוז בקרב הצעירות ועולים בהדרגה לשיא של 65 אחוז אצל בנות 40-44, שלאחריה מתחילה ירידה תלולה בשיעורי התעסוקה עד גיל הפנסיה.

שיעורי התעסוקה בקרב גברים ערבים דומים לאלו של הנשים היהודיות ברוב קבוצות הגיל אך גבוהים מהם בהרבה בגילים הצעירים, 25-44. השיעורים של הגברים הערבים זהים לאלה של הגברים היהודים הלא-חרדים בגילאי 25-39 ואחר כך מתחילה ירידה חדה ומתמשכת בשיעורי התעסוקה שלהם בכל שאר הגילאים – זאת בניגוד ליציבות בשיעורי התעסוקה בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים עד

תרשים 22  
שיעורי תעסוקה בקרב בעלי 0-11 שנות לימוד, 2008



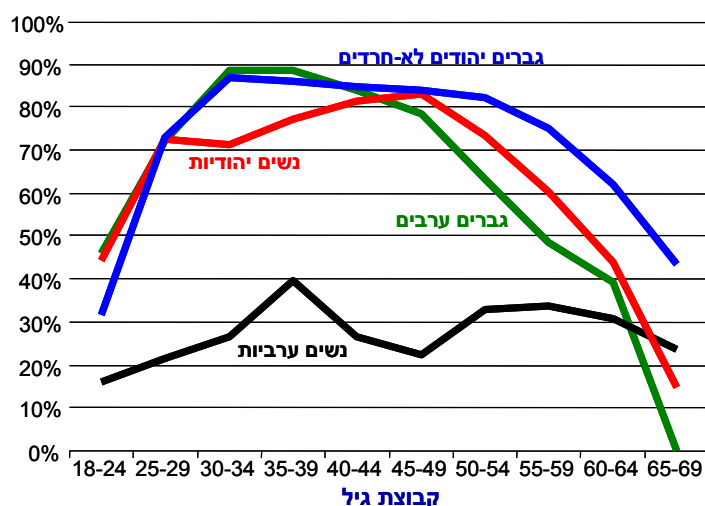
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

שנות ה-50. ייתכן שהירידה התלולה בשיעורי התעסוקה אצל גברים ערבים לאחר גיל 40 משקפת שילוב של (א) עיסוק בעבודות פיזיות קשות, הכרוך בשחיקה מהירה יחסית של היכולת להמשיך בעבודות אלה אחרי גיל 40, ו-(ב) הקושי ההולך וגובר בקרב בני 40+ (גברים ונשים, ערבים ויהודים) להחליף מקומות עבודה בשלב זה בחיים.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> ייתכן שהסבר נוסף לממצאים בתרשים קשור לאופי הנתונים הזמינים בישראל עבור כוח העבודה: הימצאותם של סקרים שנתיים הנותנים חתכי רוחב בכל שנה לעומת אי הימצאותם של סקרים העוקבים אחרי התעסוקה של אדם או קבוצה על פני זמן ומאפשרים בניית סדרות עיתיות. כתוצאה מהצורך להסתפק בניתוח של חתכי רוחב בלבד, ייתכנו השפעות של קבוצת גיל (cohort effects), היכולות לשקף הבדלים בהתנהגות ובנורמות עבודה בין קבוצות גיל שאינן קשורות להשכלה. סעדי ולוין-אפשטיין (2001) בוחנים את התופעה, המצטיירת בתרשים 22 על פני זמן, כדי לנטרל את ההשפעות של קבוצת הגיל ומוצאים תמונה דומה לזו שבתרשים. כלומר, ישנה ירידה תלולה בתעסוקת גברים ערבים ככל שהם מתבגרים, שאינה מופיעה אצל הגברים היהודים. סעדי ולוין-אפשטיין מוצאים חיזוק אמפירי לטיעונים (א) ו-(ב) כאן.

כאשר המבט מופנה לבעלי תעודת בגרות, תמונת התעסוקה משתפרת עבור כל הקבוצות (תרשים 23). שיעורי התעסוקה אצל נשים ערביות עולים לכ-30 אחוז ברוב קבוצות הגיל והם גבוהים בהרבה מהשיעורים אצל קבוצת ההשכלה הנמוכה. אצל הצעירים, בני 18-29 ישנו דמיון רב בשיעורי התעסוקה של רוב הקבוצות: גברים ערבים, גברים יהודים לא-חרדים ונשים יהודיות. בזמן שהדמיון בשיעורי התעסוקה בין גברים יהודים לגברים ערבים נמשך עד הגילאים 40-44, שיעורי התעסוקה של נשים מתייצבים בסוף שנות ה-20 לחייהן ואינן ממשיכים לעלות כמו אצל הגברים. סיבה מרכזית לכך היא ששנים אלה, המוקדשות ללידה ולטיפול בילדים, מקשות על נשים רבות להיכנס לשוק העבודה. שיעורי התעסוקה של נשים וגברים יהודים משתווים שוב בקבוצות הגיל של סוף שנות ה-40. מאותה נקודה שיעורי התעסוקה של הנשים היהודיות יורדים מהר יותר מאלה של הגברים היהודים, כאשר שיעורי התעסוקה של הגברים הערבים יורדים אף יותר והם נמוכים משמעותית בקרב המבוגרים יותר לעומת הגברים והנשים באוכלוסייה היהודית.

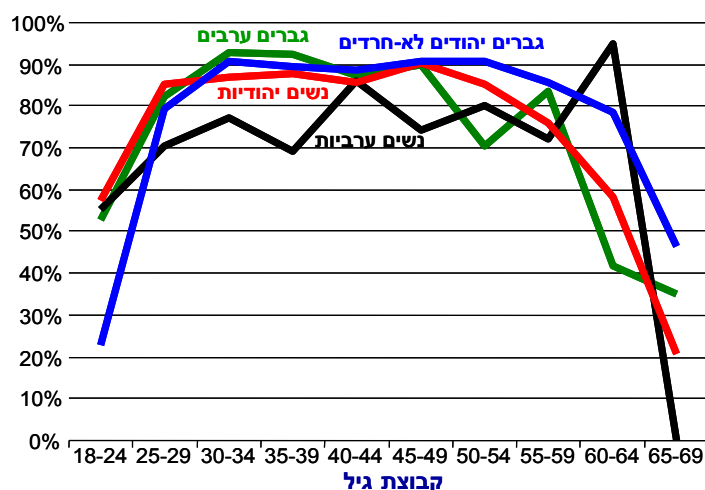
תרשים 23  
שיעורי תעסוקה בקרב בעלי תעודות בגרות, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

המשווה הגדול מבחינת דפוסי התעסוקה הוא התואר האקדמי (תרשים 24). ישנו דמיון רב בין נשים לגברים ובין יהודים לערבים בקרב בעלי תארים אקדמיים – אם כי, חשוב לציין שלא מדובר על שכר או על היקפי משרה. בגלל מיעוט הערביות האקדמיות הממצאים עבורן משתנים לא מעט בין קבוצת גיל אחת לשנייה, אך גם שיעורי התעסוקה שלהן נעים בין 70 ל-80 אחוז ברוב קבוצות הגיל. הגברים הערביים הם הקבוצה, ששיעורי התעסוקה שלהם הגבוהים ביותר בגילאי 30-39, כשלמעלה מ-90 אחוז מהם מועסקים. קצת מתחתם, וצמוד מאוד אליהם, נמצאים הגברים היהודים הלא-חרדים עם שיעורי תעסוקה של כ-90 אחוז מאמצע שנות ה-30 לחייהם עד אמצע שנות ה-50. עם שיעורי תעסוקה כמעט זהים, אך בכל זאת, קצת נמוכים יותר מאמצע שנות ה-30 לחייהן עד סוף שנות ה-40, ניצבות הנשים היהודיות.

תרשים 24  
שיעורי תעסוקה בקרב אקדמאים, 2008

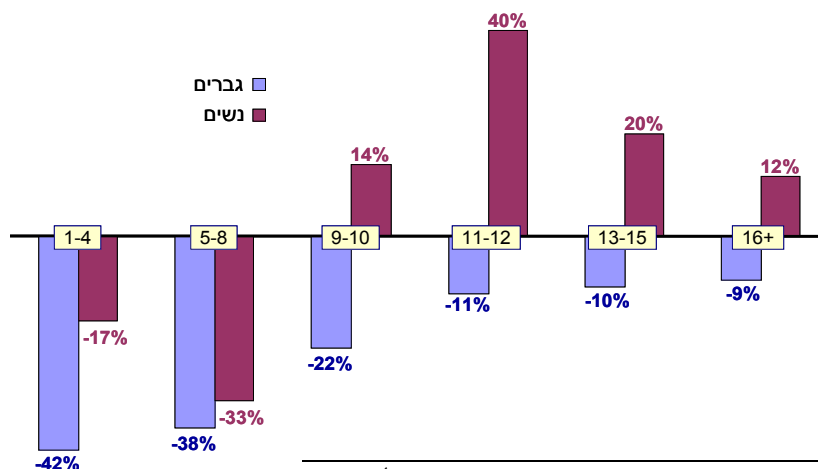


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

הקשר בין רמת השכלה בקרב בני 35-54 לבין השינויים בתעסוקה מאז 1970 אצל נשים וגברים מומחש בתרשים 25 באמצעות שיעורי שינוי מצטברים. חלה ירידה בשיעורי התעסוקה בקרב כל הגברים, בכל קבוצות ההשכלה, כאשר שיעור הירידה בתעסוקה הולך וגובר ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר. כלומר, בזמן שחלה ירידה של 9 אחוזים מ-1970 עד 2008 בשיעורי התעסוקה של מי שלמדו 16 שנים או יותר, הירידה אצל מי שלמדו 9-10 שנות לימוד הייתה של 22 אחוז ושל 42 אחוז אצל גברים שלמדו פחות מחמש שנים.

תמונת השינויים בתעסוקת הנשים בגילאי 35-45 בארבעת העשורים האחרונים מורכבת יותר. מצד אחד, הייתה ירידה בשיעורי התעסוקה של נשים עם פחות מ-9 שנות לימוד ועלייה בשיעורי התעסוקה אצל נשים עם 9 שנות לימוד או יותר. מצד שני, לא קיימת מונוטוניות בשיעורי השינוי כפי שקיימת אצל הגברים. הקבוצה עם השינוי החיובי הגדול ביותר בתעסוקה בקרב הנשים היא בעלות 11-12 שנות לימוד – גידול של 40 אחוז. שיעורי התעסוקה של נשים בעלות 16+ שנות לימוד גדלו ב-12 אחוז במהלך התקופה.

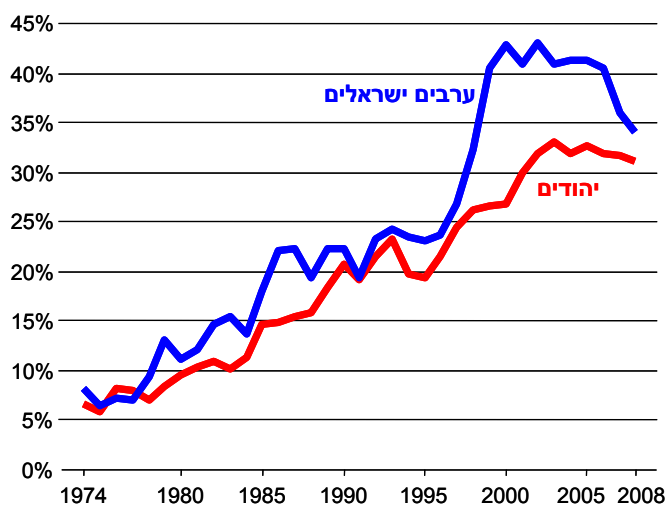
תרשים 25  
שינוי מצטבר בשיעורי התעסוקה, 1970-2008  
מתוך גילאי 35-54, לפי שנות לימוד



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס.

בעוד ששיעורי אי-התעסוקה מושפעים מרמת החינוך, תרשים 26 מתמקד בדמיון ובשוני, מאז 1974, בין גברים יהודים וערבים ישראלים, שהשכלתם אינה עולה על עשר שנים. כתוצאה מהשינויים המבניים שעובר כל משק צומח, קטן הביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה. ניתן לראות בתרשים 26 את ההשפעה הישירה של הירידה היחסית בביקוש על הגידול המתמיד בשיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים יהודים וערבים ישראלים. בחלק מהשנים בין 1974 ו-2008, שיעורי אי-התעסוקה אצל שתי הקבוצות בגילאי 35-54 דומים מאוד ובחלק מהשנים שיעורי אי-התעסוקה בקרב הערבים הישראלים גבוהים יותר.

תרשים 26  
**שיעור הלא-מועסקים בעלי 0-11 שנות לימוד, 1974-2008**  
 מתוך אוכלוסיית הגברים גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס.

בשתי תקופות ההבדלים בשיעורי אי-התעסוקה בין שתי הקבוצות בולטים במיוחד – במחצית השנייה של שנות השמונים ומאז המחצית השנייה של שנות התשעים. הסבר אחד לגידול היחסי באי-התעסוקה אצל הערבים בתקופה הראשונה יכול להיות קשור לפגיעה יתרה בקבוצה זו כתוצאה מתכנית הייצוב של ממשלת ישראל

להקטנת האינפלציה ב-1985. ייתכן שהקיצוצים הרבים בהוצאות הממשלה פגעו יותר בגברים ערבים לא-משכילים מאשר בגברים יהודים לא-משכילים. סיבה אפשרית נוספת לפערים באי-התעסוקה בתקופה זו יכולה להיות קשורה לאינתיפאדה הראשונה, שיכולה הייתה להשפיע באופן שלילי גם על הקשר בין מעסיקים יהודים ועובדים ערבים ישראלים.

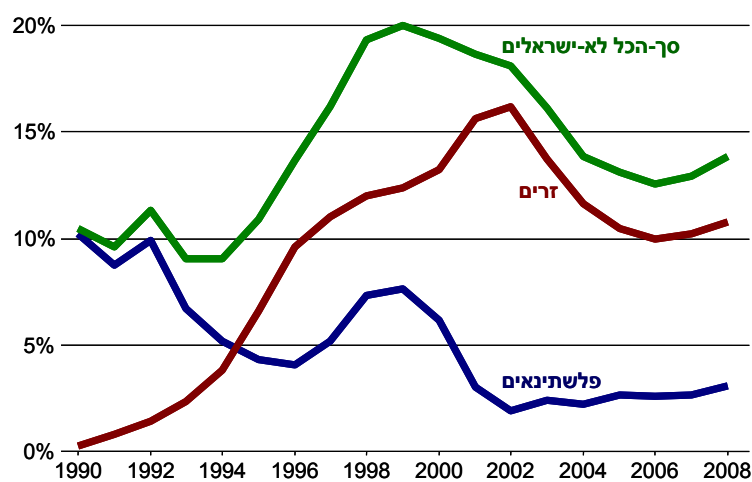
התקופה השנייה של היווצרות פערים בשיעורי אי-התעסוקה בין יהודים וערבים ישראלים החלה באמצע שנות התשעים. בתקופה זו חלה עלייה גדולה במספר העובדים הלא-ישראלים, שהועסקו רובם ככולם בעבודות כפיים. העובדים הזרים דחקו החוצה עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה – ככל הנראה, בעיקר ערבים ישראלים (השוואה ישירה יותר מופיעה בהמשך), אך ניתן לראות גם גידול מתון יותר, ובפיגור, גם אצל היהודים. היציבות הנראית בשיעורי אי-התעסוקה של גברים ערבים ישראלים ברמות גבוהות בתחילת שנות האלפיים, למרות צמצום מסוים במספר העובדים הלא-ישראלים, יכולה להיות קשורה לגל הטרור מהשטחים ולהתפרעויות בחלק מהיישובים ומהשכונות הערביות בתוך הקו הירוק. ככל שאלו השפיעו על הרצון של יהודים לקנות אצל ערבים או להעסיקם, התחזקה הפגיעה בשיעורי התעסוקה של הגברים הערבים שאינם משכילים.

## 6. עובדים זרים

המפתח העיקרי להעלאת רמת החיים ולצמצום ממדי העוני הינו הגברת התעסוקה והפריון. אחד הערוצים המרכזיים לכך הוא תגבור ההון האנושי באוכלוסייה הישראלית. יחד עם זאת, ישנם כלי מדיניות נוספים המשפיעים על התעסוקה. זה שנים רבות, קיימים מספר גורמים החוצצים בין צד ההיצע וצד הביקוש בשוק העובדים הלא-מיומנים בישראל. סיוע מהמדינה, הניתן כרשת ביטחון חברתית ונועד למזער בעיות של עוני, מהווה לפעמים גם תמריץ לא לחפש עבודה. זה נכון במיוחד עבור מי שאין להם כישורים מתאימים לעבודה במשק מודרני והפער בין מה שהם מקבלים מהמדינה – אם דרך תקציבי רווחה פורמליים ואם דרך תקציבים אחרים המיועדים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות – לבין מה שהיו יכולים לקבל בשוק העבודה אינו רב.

מצד שני, זו מדינה המוצפת באזרחים לא-מיומנים שאיפשרה לייבא מאות אלפי עובדים לא מיומנים נוספים מחוץ-לארץ. תרשים 27 מתאר עד כמה התרחבה התופעה בשני העשורים האחרונים. בתחילת שנות התשעים, בעקבות האינתיפאדה הראשונה, צומצם מאוד חלקם של העובדים הפלשתינים מהשטחים. מנתונים שפרסם בנק ישראל (2009) עולה שמספרם ירד ב-44 אחוז מ-107,700 ב-1990 ל-60,087 ב-1995. המדינה אפשרה להביא במקומם עובדים זרים. ב-1990 היו בישראל רק 2,500 עובדים זרים ותוך חמש שנים בלבד גדל מספרם ל-92,525 (מדובר בהערכה של סך העובדים עם וללא היתרי עבודה). עד אז, ניתן היה לטעון שהזרים החליפו את הפלשתינים וכתוצאה מכך, שיעורי הלא-ישראלים בכוח העבודה בישראל במחצית הראשונה של שנות ה-90 לא השתנו הרבה (הם נעו בין 9 ל-11 אחוז מהעובדים במגזר העסקי).

תרשים 27  
**עובדים לא-ישראלים, 1990-2008\***  
 כאחוז מהעובדים במגזר העסקי



\* כולל עובדים עם וללא היתר.

מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (מעודכן).  
 נתונים: בנק ישראל.



אולם במחצית השנייה של שנות התשעים, העובדים הפלשתינים החלו לחזור ולעבוד בישראל וב-1999 מספרם (113,600) אף עלה על מספרם ב-1990. למרות זאת, מספר העובדים הזרים בארץ לא חזר לקדמותו, אלא ההיפך – מספרם הוכפל לעומת 1995 והגיע ל-184,600 ב-1999. בסך-הכל, הגיע מספר הלא-ישראלים לכמעט 300,000, שהם 20 אחוז מהעובדים במגזר העסקי במילים אחרות, אחד מכל 5 עובדים במגזר העסקי ב-1999 היה לא-ישראלי.

בשנת 2000, עם ראשיתו של גל טרור נוסף, חל שוב צמצום במספר הפלשתינים המועסקים בישראל ומספר הזרים המשיך לגדול. השיא היה ב-2002 כאשר בישראל שהו 254,500 זרים (ו-30,338 פלשתינים). באותה שנה הוחלט על מדיניות של חיפוש וגירוש עובדים ללא היתר ומספר הזרים הצטמצם ל-180,300 ב-2006. מאז ועד סוף 2008 נוספו 31,000 זרים ו-13,000 פלשתינים, ושיעור הלא-ישראלים חזר ל-13.9 אחוז, כלומר ליחס של אחד מכל שבעה עובדים במגזר העסקי.

תהליך של צמיחה כלכלית הוא תהליך של שינויים מבניים במשק. השיפורים בפריון המניעים את הצמיחה נובעים – בין היתר – משדרוג רמת המיומנות של כוח העבודה. במשק שבו הביקוש לעובדים מיומנים גדל כל העת, המדיניות צריכה לפעול להקטנת היצע העובדים שאינם מיומנים ולהפוך רבים ככל האפשר למיומנים. עובדים שישדרגו את השכלתם ויזכו להכשרה מקצועית התואמת את הצרכים של משק מודרני ייהנו – לרוב – מהכנסה גבוהה יותר ומסיכוי גבוה יותר למצוא תעסוקה. במציאות כזו, גם מי שלא ישדרג את רמת מיומנותו ייהנה (מבחינת הכנסה ותעסוקה) משום שיצטרך להתחרות עם פחות עובדים דומים לו. מדיניות הבאת עובדים זרים לא-מיומנים לישראל פועלת בדיוק בכיוון ההפוך. היא מגדילה את היצע העובדים הלא-מיומנים במקום להקטינו. יבוא עובדים זרים פועל ללחוץ על השכר כלפי מטה ולדחוק אל מחוץ לשוק העבודה עובדים ישראלים לא-מיומנים כי עלותם גבוהה יותר.

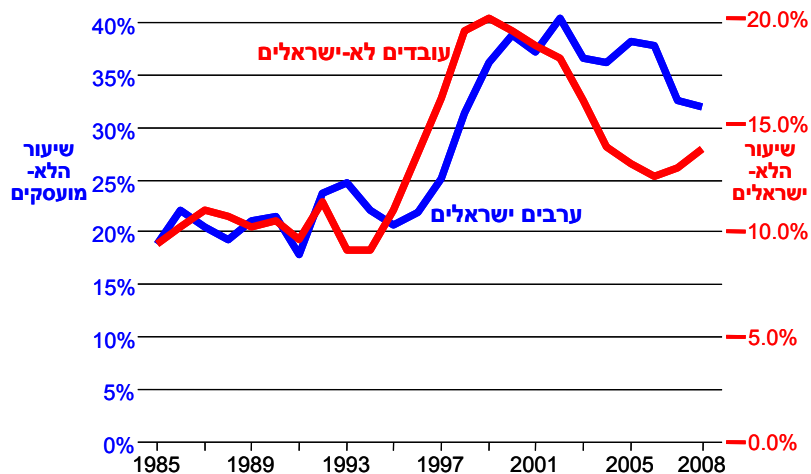
ניתן לראות קשר אפשרי בין שיעור העובדים הלא-ישראלים ובין שיעור אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים ישראלים בתרשים 28. שיעור הגברים הערבים הלא-מועסקים בגילאים 35-54 נמדד בכחול בציר האנכי השמאלי ושיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי נמדד באדום בציר האנכי הימני.

שיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי היה יחסית יציב מאמצע שנות השמונים עד אמצע שנות התשעים. גם שיעור אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים היה יציב באותן שנים. אולם, מ-1995 עד 1999 גדל שיעור הלא-ישראלים ב-83 אחוז בזמן ששיעור אי-התעסוקה בקרב ערבים ישראלים גדל ב-74 אחוז.

תרשים 28

**אי-תעסוקה ועובדים לא-ישראלים, 1985-2008**

שיעור אי-תעסוקה בקרב ערבים ישראלים גילאי 35-54 בעלי 0-11 שנות לימוד לעומת שיעור הלא-ישראלים\* במגזר העסקי



\* כולל עובדים עם וללא היתר.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלמ"ס, בנק ישראל.

ניתן לראות בתרשים שהשינויים באי-התעסוקה לא התרחשו מייד אלא בפיגור של כשנה. במידה שהגידול באי-התעסוקה אכן נבע מהגידול באחוז הזרים, אזי ייתכן שהפיגור בשינויים הנראים באי-התעסוקה נובע ראשית, ממעבר ממשרות מלאות למשרות חלקיות, כאשר רק לאחר מכן הייתה דחיקה החוצה גם של העובדים במשרות חלקיות. כמו כן, ייתכן שחלק מהעובדים הזרים הבלתי חוקיים השפיעו בשלב הראשון בעיקר על העובדים במשרות לא-חוקיות, עם פגיעה ראשונית קטנה יותר בעובדים ישראלים במשרות חוקיות (קרי: משרות שעבורן משלמים שכר כחוק ומספקים הטבות סוציאליות על פי חוק). רק בהמשך, לאחר זמן, השפיעה עבודת הזרים על דחיקת הערבים הישראלים משוק העבודה החוקי. בהמשך העשור הראשון של שנות האלפיים, הירידה בשיעור הלא-ישראלים הייתה חדה יותר

מהירידה בשיעור אי-התעסוקה בקרב הגברים הערבים. כפי שנאמר לעיל, הסיבה לכך יכולה להיות קשורה לאינתיפאדה השנייה. הדרך האפקטיבית ביותר להקטין את מספר העובדים הזרים אינה על-ידי רדיפה אחר הלא-חוקיים אלא על-ידי הטלת מס גבוה שיהפוך את עלות העסקת הזרים לגבוהה יותר מעלות העסקת ישראלים. הטלת מס גבוה חייבת להיות מלווה באכיפה רצינית של החוק. ככל שיקטן כדאיות העסקת זרים, יקטן הביקוש להם ומרביתם יעזבו את הארץ מרצונם כאשר לא ימצאו עבודה.

## 7. מס הכנסה שלילי

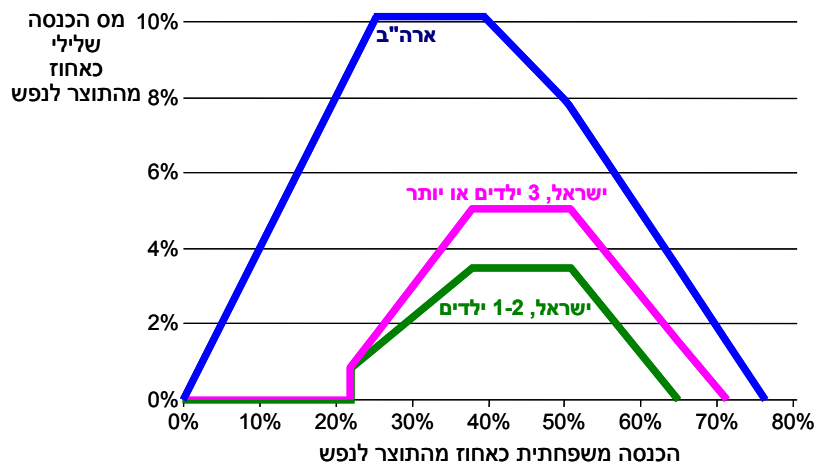
בשנות התשעים הונהג בארה"ב מס הכנסה שלילי באופן רחב היקף ונחל הצלחה לא-מבוטלת כאמצעי לעידוד התעסוקה. הביקורת העיקרית נגד המדיניות הייתה שעיקר המשרות שהתווספו היו בשכר נמוך מאוד. לכן, כפי שנאמר בהמלצות בסוף פרק המאקרו, הפותח את הספר, חשוב מאוד שתכנית דומה, המיועדת להוות מרכיב מרכזי בהחלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה, תלווה בתכנית מקבילה להשבחת ההשכלה בשילוב הכשרה מקצועית (פירוט נוסף נמצא בבן-דוד, אחיטוב, לוי-אפשטיין ושטייר, 2004).

מס הכנסה שלילי הונהג בישראל באופן חלקי בשנים האחרונות – רק באזורים מסוימים – וכעת מדובר על הרחבתו לאזורים נוספים ואף לכל הארץ. בזמן שהתכנית הישראלית דומה לכאורה לזו האמריקאית, ההבדלים גדולים דיים כדי שהתכנית הישראלית עלולה להיכשל בעידוד התעסוקה, בזמן שהיא תגרום להוצאה גדולה למדי בתקציב המדינה.

ההבדל העיקרי בין התכניות הוא בגודל התמריץ. בארה"ב, משפחה עם שני הורים ושני ילדים זוכה למס שלילי של 40 אחוז מהכנסה של דולר אחד ועד הכנסה שנתית של \$12,500. כלומר, משפחה עם הכנסה של \$5,000 מקבלת מממשלת ארה"ב המחאה על סך של \$2,000 בעוד משפחה עם הכנסה של \$12,500 מקבלת מהמדינה תוספת של \$4,824 כך שהכנסתה תסתכם ב-\$17,324. אחד היתרונות העיקריים של שיטת תמרוץ זו היא שהתמריץ הכספי הולך וגדל עם ההכנסה. כאשר מגיעים להכנסה המזכה בתשלום המס השלילי המקסימלי מידי המדינה, תשלום זה אינו מתחיל לרדת מיד כאשר הכנסת המשפחה ממשיכה לגדול, אלא מתחיל לרדת בהדרגה רק כאשר ההכנסה המשפחתית עוברת את סף \$18,750. ההטבה תתבטל כאשר הכנסת המשפחה תגיע ל-\$36,355.

כדי להשוות בין תכניות המס השלילי בארה"ב ובישראל, חייבים להביא בחשבון הבדלים ברמת החיים. בתרשים 29, מחושב גודל התשלום בכל אחת מהמדינות מחולק בתוצר לנפש של המדינה. כמו כן, ההכנסה המזכה במס השלילי, המופיעה בציר האופקי, גם היא מחולקת בתוצר לנפש.

תרשים 29  
מס הכנסה שלילי  
ארה"ב וישראל, 2008\*



\* בארה"ב, משפחות עם שני הורים ושני ילדים – מס הכנסה שלילי נטו.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: מס הכנסה ארה"ב, ה-BEA, ה-Census Bureau ארה"ב, משרד האוצר והלמ"ס.

כפי שניתן לראות בתרשים, הכנסה מתחת ל-22 אחוז מהתוצר לנפש בישראל אינה מזכה במס הכנסה שלילי בזמן שאותה הכנסה בארה"ב מזכה במס שלילי בשיעור של 9 אחוזים מהתוצר לנפש. בניגוד לאמריקאים, ישראל מבדילה בין משפחות עם ילד אחד או שניים לעומת משפחות עם שלושה ילדים או יותר.

ממשלת ארה"ב מעניקה את המס השלילי המקסימלי – 10 אחוז מהתוצר לנפש – כשהכנסת המשפחה מגיעה ל-25 אחוז מהתוצר לנפש. בישראל, ברמת הכנסה דומה, המס השלילי הניתן על-ידי המדינה מהווה 1.8 אחוזים מהתוצר לנפש בלבד למשפחות עם 3 ילדים ומעלה, ואף פחות מזה (1.4 אחוז) למשפחות בהן 1-2 ילדים. בישראל מגיעים לתשלום המקסימלי רק כאשר ההכנסה מגיעה ל-40 אחוז מהתוצר לנפש. לא רק שתשלום המס השלילי מתחיל בשלב הרבה יותר מאוחר בישראל, אלא שתשלום המס השלילי המקסימלי בארץ נמוך במידה ניכרת – 5.1 אחוזים (מחצית מהמס השלילי המקסימלי בארה"ב) למשפחות עם +3 ילדים ו-3.5 אחוזים מהתוצר לנפש בלבד למשפחות עם פחות ילדים.

מדובר בהבדלי גישה מהותיים בין שתי המדינות. האמריקאים משתדלים לתת יותר בתחילת התהליך על מנת לעודד יציאה לשוק העבודה ומגיעים לסכום המס השלילי המקסימלי מהר מאוד. בישראל ניתן להגיע למס המקסימלי רק ברמת הכנסה הרבה יותר גבוהה. גם כאשר מגיעים לתשלום המס המירבי בשתי המדינות, התמריץ הישראלי לעבוד קטן מאוד ביחס לתמריץ האמריקאי.

התוצאה של היעדר תכנית רצינית של מס הכנסה שלילי עלולה להיות חמורה יותר מסתם בזבוז כספים על מהלך עם תוצאות מזעריות. כישלון אפשרי יכול לגרום לקבלת החלטה לבטל את התכנית במקום להחיל אותה כנדרש, כדי שאכן יתקבלו התוצאות הנדרשות – עם כל המשתמע מכך על אובדן כלי מדיניות חשוב לעידוד התעסוקה.

## 8. סיכום ומסקנות

שיעור התעסוקה בישראל בגיל העבודה (+15) ב-2008 היה 53.1 אחוז. לעומת זאת, שיעור התעסוקה הממוצע ב-OECD הגיע ל-56.9 אחוז באותה שנה. בכמה צפוי היה לגדול התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של ישראל אילו שיעור התעסוקה בארץ היה עולה לממוצע ה-OECD? בהנחה שגמישות התוצר ביחס לעבודה היא 0.68 (הלפמן, 1999), ובהנחה – מחמירה – שהמועסק הממוצע החדש יכול לייצר רק 75 אחוז ממה שייצר המועסק הממוצע ב-2008, התמ"ג בישראל היה גדל ב-27 מיליארד שקלים. מדובר בתוספת לתוצר בהיקף הדומה לכל תקציב החינוך, אילו שיעור התעסוקה בישראל היה עולה רק לממוצע של ה-OECD.

אם שיעור התעסוקה בישראל היה עולה לרמה האמריקאית (62.2 אחוז), היו מתווספים לתוצר הישראלי עוד 64 מיליארד שקלים. זו הייתה יכולה להיות מדינה אחרת, במובנים רבים, עם רמת חיים גבוהה יותר לכל, עם יכולת רבה יותר לסייע לנזקקה ועם חלוקה אחרת של נטל המימון. כל זאת עוד בטרם נלקחים בחשבון תוספות התוצר שהיו נובעות משיפורים בפריון העבודה והעלאתו לרמה הממוצעת של מדינות ה-G7.

לאור השינויים הדמוגרפיים המהירים שעוברת החברה הישראלית, שיעורי אי-התעסוקה הגבוהים המאפיינים חלקים מהאוכלוסייה היום לא יוכלו להתמיד בעתיד כאשר קבוצות אוכלוסייה אלה יהפכו לרוב. אם יימשכו המגמות שאפיינו את העשורים האחרונים, מדינת ישראל תמצא את עצמה במצב שאינו בר-קימא.

המפתח הוא טיפול שורש בסוגיות של תעסוקה ופריון עבודה שהוזכרו כאן. לשם כך, הוצגה בסוף פרק המאקרו (הפרק הפותח את הספר) אסטרטגיה מערכתית לשיפור המצב. אחד התחומים המרכזיים שבהם על המדינה לפעול כבר היום הוא החינוך (קווים כלליים לרפורמה כוללת בתחום החינוך הותוו בסוף פרק החינוך (פרק 3) בספר זה). רמת החינוך הבלתי-מספקת בתחומי היסוד פוגעת ביכולתם של ילדי ישראל להפוך בבגרותם לעובדים בעלי יכולת התמודדות טובה בשוק עבודה גלובלי. הדבר מתעצם כאשר מדובר באוכלוסיית החרדים ובערביי ישראל.

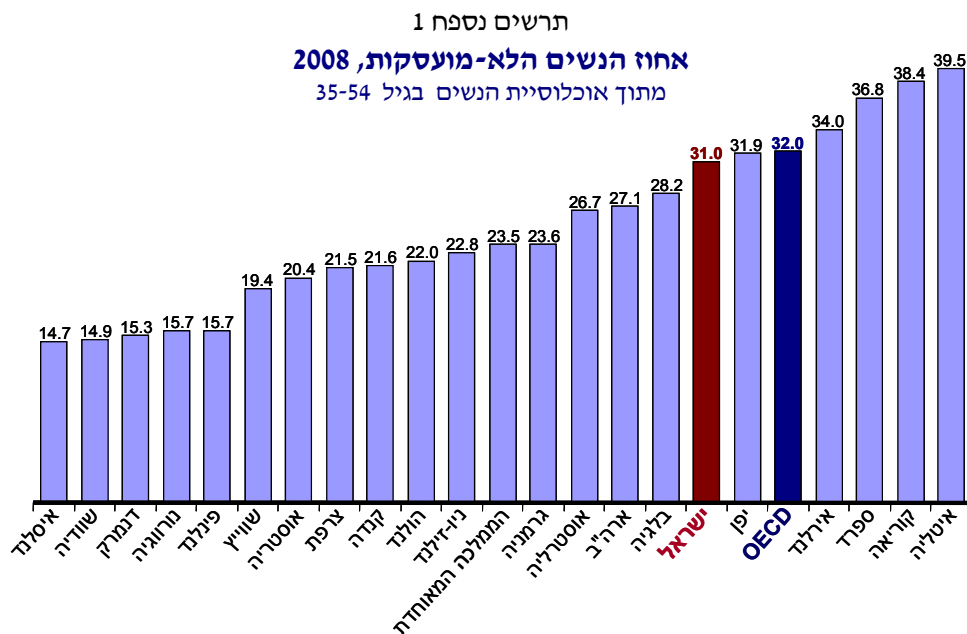
בזמן שהחרדים והערבים שונים בנכונותם לקבל תכנית ליבה מחייבת ברמה גבוהה כחלק מתכנית הלימודים שלהם – מנהיגי החרדים מסרבים לאפשר למדינה ריבונות בנוגע להנחלת לימודים שיאפשרו לילדיהם חופש בחירה לגבי אורח חייהם העתידי בעוד שבקרב ערביי ישראל קיימת נכונות לקבלת ליבת לימודים ברמה גבוהה, אך המדינה אינה מספקת את הכלים הדרושים שיאפשרו זאת – אין למדינה חפצת החיים ברירה בהקשר זה. לילדים שלא יקבלו היום את ארגז הכלים הנדרש,

לא תהיינה היכולות לתמוך במשק מודרני כאשר קבוצות האוכלוסייה שהם משתייכים אליהן יהיו הרוב בארץ. אם אין בכך די, הרי כאשר למיעוט בעתיד – שהינו עדיין הרוב היום – לא תהיה היכולת לממן אורח חיים של אי-עבודה אצל הרוב העתידי, לא ניתן יהיה לסגור את ברז המימון באופן פתאומי. במקרה כזה, לחלקים גדולים באותן קבוצות אוכלוסייה, שרמת ההשכלה שלהן איננה מספקת, תהיה בעיה של ממש להתקיים. זהו מבוי סתום, שקשה לראות כיצד יוצאים ממנו, אם לא תינקט המדיניות הנדרשת בתקופה הקרובה מאוד. בנוסף לרפורמה בחינוך, נדרשת רפורמה בשוק העבודה על פי הקווים המותווים בתכנית המערכתית המופיעה בסוף פרק המאקרו (בפתח הספר).

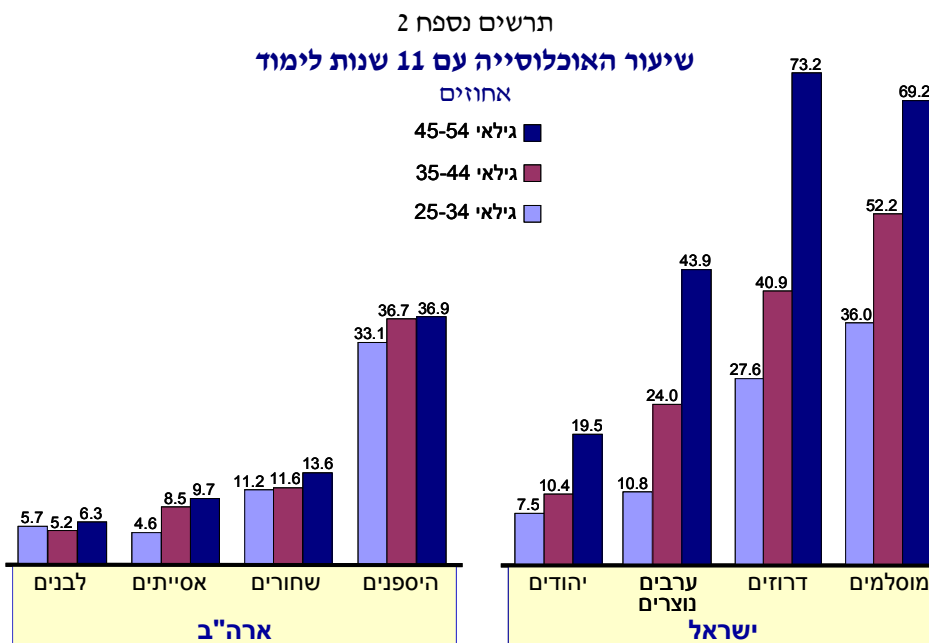
כדי להשלים את התמונה, סוגיית האכיפה של חוקי מדינת ישראל חייבת לקבל שדרוג משמעותי בסולם העדיפויות הלאומיות. לא ייתכן מצב, כמתואר אצל אליאב, אנדבלר, גוטליב וקצינובסקי (2009), בו שיעור העובדים, שמעסיקהם לא שילמו להם שכר מינימום ב-2007, הגיע לכ-14 אחוז – לאחד מכל שבעה מועסקים בישראל. מדובר בשיעור גבוה מזה ששרר ב-1997 (10 אחוז). ניצול המועסקים בעלי השכלה נמוכה חמור במיוחד: ל-20 אחוז מבעלי 9-12 שנות לימוד לא שולם שכר המינימום, שהגיע להם על פי חוק; והשיעור עולה ל-29 אחוז אצל בעלי 0-8 שנות לימוד. דו"ח העוני והפערים החברתיים ל-2007 (המוסד לביטוח לאומי, 2008) מצביע על כך שכ-40 אחוז מהשכירים במשרה מלאה, החיים במשפחות עניות, ו-13 אחוז מהשכירים במשרה מלאה במשק כולו משתכרים שכר הנמוך משכר המינימום.

כמו כן, ישנה פעילות כלכלית ענפה בישראל המתקיימת מתחת ל"ראדאר" של שלטונות המס. כאשר רבים מאוד עובדים ומשתכרים אך אינם משלמים מסים על פי חוק, נוצרת אפליה בלתי סבירה בחלוקת נטל המס, בזמן שלמדינה לא מגיעים כל מקורות המימון שחוקי המס הקיימים אמורים היו לספק. מכל הטעמים – של הגינות חברתית והקניית נורמות של שוויון בפני החוק, של הגברת מקורות המימון הציבוריים מבלי להעלות (וייתכן שאף תתאפשר הורדת) נטל המס – נראה, שהפניה של מקורות להגברה משמעותית של אכיפת חוקי המדינה עשויה להשתלם מבחינה כלכלית ולהגדיל את התועלת החברתית.

כל הבעיות שנידונו בפרק זה פתירות עדיין. אך נדרשת מדיניות מערכתית שתופעל, כל עוד ניתן לעשות זאת, כדי שמדינת ישראל תוכל לשנות כיוון בתחום התעסוקה.



\* ממוצע ה-OECD כולל גם מדינות שאינן מופיעות כאן.  
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס וה-OECD.



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: הלמ"ס וה-Census Bureau ארה"ב.



## מקורות

אליאב, ת', אנדבלד, מ', גוטליב, ד' וקצינובסקי, יי (2009). *מגמות באי-ציות לשכר מינימום – המקרה הישראלי*. המוסד לביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון. בן-דוד, ד', אחיטוב, א', לוי-אפשטיין, נ' ושטייר ח' (2004). תכנית מתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל. בתוך רייכמן, א' ונחמיאס, ד' (עורכים) (2006). *מדינת ישראל – מחשבות חדשות*, 235-276.

בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות.  
 גונן, ע' (2000). *מהישיבה לעבודה, הניסיון האמריקאי ולקחים מישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.  
 הלפמן, א' (1999). הצמיחה בישראל: בהשוואה בינלאומית. *רבעון לכלכלה*, 46, 17-7.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.  
 — נספחים סטטיסטיים, תקופות שונות.  
 — *סקר כוח אדם*, שנים שונות.  
 — *סקר הכנסות*, שנים שונות.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. *סקירה שנתית*, שנים שונות.  
 — *דו"ח העוני והפערים החברתיים*, שנים שונות.  
 טולידנו, א', זוסמן, נ', פריש, ר' וגוטליב, ד' (2009). *השפעת גובה קצבאות הילדים על פרייון הילודה*. סדרת מאמרים לדיון 13, 2009, בנק ישראל, חטיבת המחקר. לוי, ח' (עורך) (2009). *המגזר החרדי – העצמה תוך שילוב בתעסוקה*. המועצה הלאומית לכלכלה. משרד ראש הממשלה.

מינהל כלכלה ומחקר במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2010). נתונים אשר הוצגו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ינואר.  
 רבהון, ע' ומלאך, ג' (2008). *מגמות דמוגרפיות בישראל*. בעריכת רות גבזון. מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית. ירושלים (תשס"ט).

Berman, E. (2000). Sect, Subsidy, and Sacrifice: An Economist's View of Ultra Orthodox Jews. *The Quarterly Journal of Economics*, August.

Cohen, A., Dehejia, R., and Romanov, D. (2007). Do Financial Intensives Affect Fertility?. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>

Sa`di, A. H., and Lewin-Epstein, N. (2001). Minority Labor Force Participation in the Post-Fordist Era: The Case of the Arabs in Israeli. *Work Employment and Society*. 2001.15.781.

U.S. Census Bureau. Statistical Abstract 2009.

U.S. Bureau of Economic Analysis. Surveys of Current Business (different years).

U.S. Internal Revenue Service, 2009.

World Bank, World Development Indicators (2008).

# מערכת הביטחון הסוציאלי

## גיוני גל\*

מערכת הביטחון הסוציאלי היא המערכת המקיפה ביותר במדינת הרווחה בישראל ובשנה האחרונה חלו בה כמה תמורות, אשר נבעו משינויים בסביבה הכלכלית והפוליטית. המשבר הכלכלי והגידול בשיעורי האבטלה הביאו לגידול מסוים באוכלוסייה, המסתייעת בתכניות המיועדות למובטלים ולמי שהכנסתם מעבודה נפגעה. ההחמרה בהיקף האבטלה עודדה את קובעי המדיניות להנהיג שינויים בתכנית ביטוח אבטלה, על מנת לסייע לחלק גדול יותר מבין מחוסרי העבודה. תוצאות הבחירות והקמת הממשלה החדשה השפיעו על מערכת הביטחון הסוציאלי, בכך שהביאו לנכונות רבה יותר להרחיב מרכיבים אחדים במערכת זו. הממשלה הנהיגה שינויים בתכנית קצבאות הילדים, כסטייה מהמגמה אשר אפיינה את המדיניות בתחום זה בעשור האחרון, לפיה ניתנה העדפה למשאבים לקשישים ולאנשים עם מוגבלויות תוך הימנעות מהרחבת התכניות המיועדות למשפחות עם ילדים. השינויים שאומצו לאחרונה (או צפויים להיות מאומצים) במערכת הביטחון הסוציאלי מבטאים גידול איטי בהקצאת המשאבים למערכת זו. מגמה זו, אשר הוחל בה בתקופת ממשלת אולמרט, אמורה להימשך גם בשנים הקרובות, כאשר חלה תפנית מסוימת בהדגשים – כאמור, לעבר משפחות עם ילדים. יחד עם זאת, ראוי לציין, כי ההוצאה הכוללת עבור ביטחון סוציאלי עדיין נמוכה בישראל והסיוע המוענק למרבית האוכלוסיות איננו גבוה. כך, למשל, בעוד שההוצאה על תשלומי העברה מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בישראל עמדה על 8.8 אחוזים בשנת 2008 לעומת 9.2 אחוזים בשנת 2005, השיעור הממוצע במדינות ה-OECD ב-2005 היה 11.6 אחוז (OECD, 2009). בקרב מדינות הרווחה האירופאיות המפותחות השיעור המקביל אף עלה על 15 אחוז מתמ"ג (המוסד לביטוח לאומי, 2009 ו-OECD, 2009). דבר זה נכון במיוחד בתכניות המתמקדות במובטלים ובמשפחות החיות בעוני, כגון בתכנית הבטחת הכנסה. אי לכך, יכולתה של מערכת זו להביא לצמצום של ממש

\* תודתי למיכל אלפסי מהאוניברסיטה העברית על סיועה בהכנת המאמר, ותודה מיוחדת ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית.

בממדי העוני ובפערים החברתיים מצומצמת מדי. זאת ועוד, הממד הביטוחי של מערכת הביטחון הסוציאלי עדיין חלש והדבר מתבטא בהיקף הכיסוי ובנדיבות הקצבאות בעבור זקנים ומובטלים. המשך התמיכה הציבורית הרחבה במערכת הביטחון הסוציאלי מחייב חיזוק הממד הביטוחי במערכת זו והבטחת התחושה כי היא מספקת ביטוח סוציאלי לכלל האזרחים.

מהי מערכת הביטחון הסוציאלי? מערכת זו כוללת שורה ארוכה של תכניות, המופעלות ברובן על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אך גם באמצעות משרדי ממשלה אחרים (הביטחון, האוצר, המשרד לקליטת עלייה ומשרד החינוך) ואף באמצעות השוק החופשי (תכניות פנסיה תעסוקתיות, למשל). תכליתה לספק רשת הגנה לפרטים ולמשפחות, במקרים של היעדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה ו/או בשל הוצאות נוספות, בגין מגוון נסיבות. התכניות מתמקדות בהקלה על עוני; בשמירה על רמת החיים של כלל האזרחים; בפיזור הכנסותיו של הפרט על פני תקופות חייו; בהשתתפות במימון עלויות נוספות, כגון גידול ילדים; בהגברת שילובם של מובטלים בשוק העבודה; במתן פיצוי על אובדן או פגיעה; בחלוקה מחדש של המשאבים בחברה; ובהגברת השוויון המגדרי (גל, 2004). מערכת הביטחון הסוציאלי מספקת גמלאות כספיות ובמקרים אחדים – גם גמלאות בעין. מערכת זו היא המרכיב הגדול ביותר בהוצאה החברתית בישראל, בדומה למדינות רווחה אחרות. בשנת 2008 ההוצאה על מערכת זו עמדה על כ-45 מיליארד ש"ח והיא צפויה לגדול בשנים הקרובות.<sup>1</sup>

הפרק סוקר את השינויים שחלו במערכת הביטחון הסוציאלי בשנה האחרונה ומתייחס למרכיבי התכנית הכלכלית והחברתית של המדינה, כמתבטא, בין היתר, בתקציב המדינה ובתכניות המרכזיות, המופעלות במסגרת המוסד לביטוח לאומי (ומערכות שלטוניות אחרות). הדיון בקצבאות הזיקנה, בביטוח האבטלה ובקצבאות הילדים מתייחס לשינויים שאומצו לאחרונה בתכניות הללו. לגבי אנשים עם מוגבלות, הדיון מוקדש לפעולות שאומצו לעידוד שובם של אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה. הפרק כולל דיון מיוחד בתכנית הבטחת הכנסה לחרדים. תכנית זו קיימת זה שנים רבות אך היא לא זוכה לעניין ציבורי רב. סוגיה נוספת עוסקת ברעיון של תשלומי העברה מותנים, העומד במרכז דיון מקיף בעולם בשנים האחרונות והחל לחדור לתהליך עיצוב המדיניות בישראל בשנה האחרונה.

<sup>1</sup> הערכה זו מתבססת על אומדני מרכז טאוב להוצאה החברתית, ללא ההוצאה למימון גמלאות הסייעוד, אשר באחריות המוסד לביטוח לאומי. הוצאה זו כלולה בהוצאות על השירותים בעין (ונידונה בהרחבה בפרק על שירותי הרווחה האישיים); וכך אינו כולל את ההוצאה בעבור נכי צה"ל ומשפחות שכולות של משרד הביטחון.

## 1. מגמות עיקריות במערכת הביטחון הסוציאלי בשנת 2008 ובשנים 2009-2010

בשנת 2008 הסתכמו התשלומים של מערכת הביטחון הסוציאלי (הכוללים את קצבאות הביטוח הלאומי, להוציא תשלומים בעבור ביטוח סיעוד, וכן תשלומים בעבור נפגעי הנאצים) לסכום כולל של 44,745 מיליון ש"ח. רמת ההוצאה הזו משקפת גידול ביחס להוצאה בשנת 2007 ובסך-הכל גידול בשיעור שנתי ממוצע של 2.3 אחוזים בשנים 2005-2008. מגמה זו צפויה להתגבר בשנתיים הקרובות. על פי חוק ההסדרים, שאושר בכנסת בחודש יולי 2009, ההוצאה על תכניות הביטחון הסוציאלי אמורה להגיע ל-47,407 מיליון ש"ח בשנת 2009 ול-49,572 ש"ח ב-2010. בהשוואה לעבר, ההוצאה על ביטחון סוציאלי בשנת 2009 צפויה להשתוות ברמתה להוצאה בשנת 2001. מדובר בגידול שנתי בשיעור של 5.9 אחוזים. עם זאת, ההוצאה על ביטחון סוציאלי כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי עדיין נמוכה במידה ניכרת מהרמה שאפיינה אותה לפני עשור (7.1 אחוזים בשנת 2000) והיא מהווה 6.2 אחוזים מסך התוצר המקומי הגולמי (ללא הסיעוד).

לוח 1 מציג את ההוצאה על הביטחון הסוציאלי לפי התחומים העיקריים, ובהם שלושת התחומים הבאים: התכניות המיועדות לזקנים, לאנשים עם מוגבלות (נכות כללית) ולמשפחות עם ילדים (קצבאות ילדים). חלקן של קצבאות הילדים בסך ההוצאה צפוי לגדול, במידת מה, החל בשנת 2010, כתוצאה מהגידול המתוכנן בסכום הקצבאות, אשר נכנס לתוקף באמצע שנת 2009 ואשר יבשיל במהלך השנים הקרובות. ההוצאה על תכניות המיועדות לבני גיל העבודה, שהם חסרי הכנסה משוק העבודה (הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה), מהווה עדיין חלק קטן באופן יחסי מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי – כעשירית מסך ההוצאה ועל פי התחזיות הנוכחיות חלקה היחסי אינו צפוי לגדול באופן משמעותי בשנים הקרובות.

תרשים 1 מחדד את המבט כלפי השינויים הצפויים בתכניות הביטחון הסוציאלי השונות בשנים הקרובות, 2008-2010. מדובר הן בשינויים כתוצאה מנדיבות או מנגישות לתכניות או, לחילופין או במקביל, שינויים בגודל אוכלוסיית היעד, בעיקר כתוצאה מהמצב הכלכלי.

לוח 1. תשלומי קצבאות בענפי ביטוח עיקריים נבחרים, 2010-1990  
(מיליוני ש"ח, מחירים קבועים)<sup>2</sup>

סך-הכלל	זיקנה ושארים	נכות כללית	קצבאות ילדים	הבטחת הכנסה	ביטוח אבטלה	
1990	9,240	2,336	4,588	687	1,513	20,696
2000	15,713	5,782	8,090	3,350	3,448	41,945
2007	18,212	9,168	5,200	2,530	1,838	43,834
2008	18,425	9,329	5,109	2,392	1,840	44,745
2009	19,271	9,940	5,437	2,570	2,255	47,407
2010	19,768	10,333	6,528	2,587	2,134	49,572
<b>התפלגות באחוזים</b>						
1990	44.6	11.3	22.2	3.3	7.3	100.0
2000	37.5	13.8	19.3	8	8.2	100.0
2007	41.5	20.9	11.9	5.8	4.2	100.0
2008	41.2	20.8	11.4	5.3	4.1	100.0
2009	40.8	21.0	11.5	5.3	4.8	100.0
2010	39.9	20.8	13.2	5.2	4.3	100.0

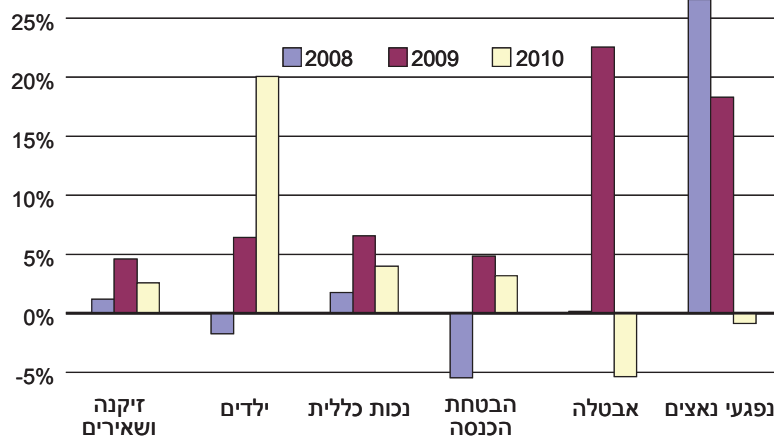
מקור: עיבודי מרכז טאוב – נתוני הביטוח הלאומי, שנים שונות.

כפי שניתן לראות בתרשים 1, בשנת 2008 קטנה ההוצאה על שתי תכניות – קצבאות ילדים והבטחת הכנסה. בתכנית הראשונה ההקטנה קשורה, ככל הנראה, לשינויים בגובה הקיצבה לילדים חדשים שנולדו, אשר הוחלט עליהם במחצית הראשונה של עשור זה. לעומת זאת, בתכנית הבטחת ההכנסה הדבר נובע מירידה במספר הזכאים לקיצבה, הן כתוצאה מהפעלת תכנית ויסקונסין והן בשל השיפור בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה וירידת האבטלה (עד לאמצע שנה זו). השינוי יוצא הדופן בתשלומים לנפגעי הנאצים נובע כמובן מהגידול בנדיבות ובנגישות לתכנית זו, אשר אומצו בשנה זו. השינוי הבולט ביותר בשנת 2009 הוא בתכנית ביטוח אבטלה –

<sup>2</sup> הנתונים לגבי השנים 2009 ו-2010 הם אומדנים. הנתונים מתייחסים לתכניות נבחרות ועל כן התפלגות הנתונים איננה מסתכמת ב-100.

המשבר הכלכלי, ובעקבותיו הגידול החד בשיעור המובטלים יחד עם שיפור מסוים בנגישות לתכנית זו, הביאו לזינוק במספר הזכאים לדמי אבטלה ולהתארכות תקופת הזכאות. תופעה דומה, אם כי קטנה בהרבה, מתרחשת גם בתכנית הבטחת הכנסה. שינוי המגמה בקצבאות ילדים בשנת 2009 ובשנת 2010 (ביתר שאת) מבטא כאמור את השינויים בחקיקה בעקבות חוק ההסדרים, אשר נתקבל באמצע שנה זו.

תרשים 1  
הוצאה על תכניות ביטחון סוציאלי נבחרות  
שינוי שנתי בהוצאה באחוזים, 2008-2010



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד נתוני המוסד לביטוח הלאומי.

## 2. ביטחון סוציאלי לקשישים

תכניות ביטחון סוציאלי לקשישים מהוות את חלק הארי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. אמנם חלק זה קטן לעומת מדינות רווחה אחרות, אך הדבר נובע, באופן מיוחד, משיעורם הנמוך, יחסית, של הקשישים באוכלוסיית ישראל. כך, בעוד ההוצאה הממוצעת לתמיכה של המדינה בקשישים במדינות ה-OECD עומדת על 7.2 אחוזים מתמ"ג ב-2005, השיעור המקביל בישראל באותה שנה הוא 4.7 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, 2009; OECD, 2009).<sup>3</sup>

חישוב השוואתי של התמיכה הרלוונטית לקשיש במוצע, לעומת השיעור מתמ"ג בישראל ובאותן מדינות OECD מגלה, כי גודלה דומה, בסביבות כחצי אחוז מתמ"ג. ראוי לציין, בהקשר זה, את שיעורם של הקשישים באוכלוסיית המדינות השונות, הממחיש עד כמה ישראל צעירה יחסית: שיעור הזקנים (+65) בישראל עומד על 10 אחוזים, ובהשוואה אליו מתקרב הממוצע של מדינות OECD ל-14 אחוז (והממוצע האירופי ל-17 אחוז). בחלק מהמדינות השיעור גבוה במיוחד, כמו יפן (20 אחוז), גרמניה ואיטליה (19 אחוז). במדינות סקנדינביה השיעור נע בסביבות 15-17 אחוז, אך ישנן מדינות בהן השיעורים נמוכים יותר, כמו ארה"ב (כ-13 אחוז) או אירלנד וניו-זילנד, הצעירות יותר (11 אחוז) אך עדיין גבוהות מישראל.

במערך הביטחון הסוציאלי לקשישים ארבעה רבדים: קצבאות זיקנה אוניברסליות לכלל הקשישים; השלמת הכנסה, שהיא קיצבה סלקטיבית לקשישים חסרי הכנסה; פנסיה תעסוקתית; והסדרי חיסכון לעת זיקנה. המערך מספק מענה לכמה מטרות: השילוב בין הרובד הראשון, השלישי והרביעי, מיועד לתת מענה לשמירה על רמת החיים של אדם לאחר שפרש מחיי העבודה, כאשר הגבייה ממנו במהלך חייו מאפשרת פיזור הכנסותיו על פני תקופת חייו. במקרים של מי שלא צברו פנסיה או חסכונות, ניתן להקל על העוני ועל היעדר הכנסה מספקת באמצעות שילוב בין הרובד הראשון והשני.

קצבאות הזיקנה האוניברסליות משולמות לכל קשיש (בגיל 65 ו-70, לנשים ולגברים בהתאמה) ולשאייריו. כ-746 אלף קשישים (בממוצע לחודש) קיבלו בראשית שנת 2009 קצבת זיקנה ושאיירים, מרביתם (86 אחוז) מקבלי קצבת זיקנה והנותרים – קצבת שאירים. כעשירית מביניהם לא צברו זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי, בעיקר עולים שעלו ארצה אחרי גיל 60.

<sup>3</sup> ארגון ה-OECD פרסם נתונים אחרונים השוואתיים ב-2009, והם מתייחסים ל-2005. בנתונים אלה נכללים אותם מרכיבים, הכוללים כמה מהמרכיבים העיקריים של תמיכה בקשישים (ראה: OECD, 2009).

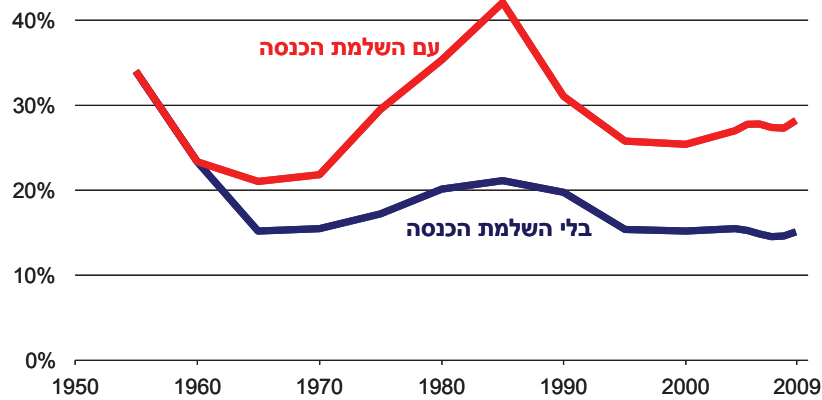


הרובד השני של הביטחון הסוציאלי לקשישים הוא השלמת הכנסה, הניתנת לקשישים שקצבאות הזיקנה מהוות את עיקר הכנסתם והם אינם מקבלים, בדרך-כלל, פנסיה תעסוקתית. רבע ממקבלי קצבת זיקנה מקבלים גם השלמת הכנסה. בחמש השנים האחרונות חל שיפור הדרגתי בגובה קצבאות הזיקנה האוניברסליות וביתר שאת – ברמתה של השלמת ההכנסה, המיועדת לקשישים שהם חסרי הכנסה זולת הקצבאות הללו. תהליך זה נועד לשפר את רמת חייהם של הקשישים ולהתמודד עם מצוקתם הכלכלית הרבה של קשישים רבים והוא נשען על תמיכה פוליטית, בעיקר בדמות מפלגת הגמלאים, שהשתתפה בממשלה עד ראשית שנת 2009. מהלך אחרון בתהליך זה התרחש בעת גיבוש התקציב לשנים 2009-2010, כאשר בעקבות ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה החדשה, סוכם על העלאה הדרגתית נוספת של קצבאות הזיקנה. תרשים 2 מציג את השינויים בקצבת הזיקנה כאחוז מתמ"ג לנפש לאורך תקופה ארוכה של כ-5 עשורים, מאמצע שנות החמישים ותרשים 3 מראה את התפתחות הקיצבה במונחים ריאליים באותן שנים.

תרשים 2

**קצבת זיקנה חודשית**

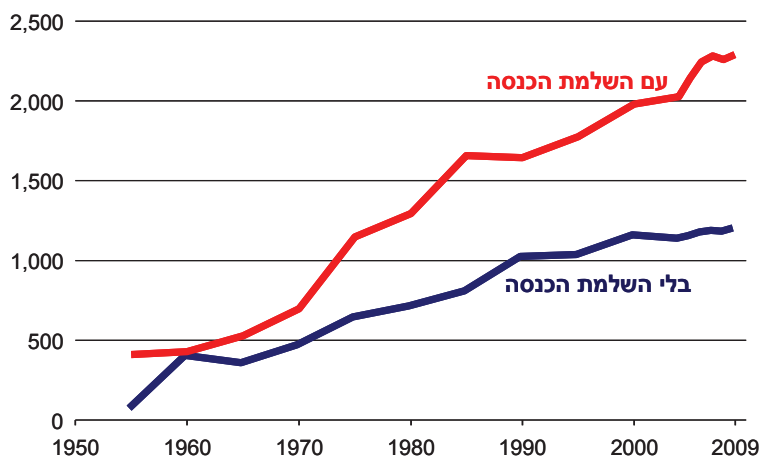
כאחוז מתמ"ג לנפש, \*1955-2009



\* יוני 2009.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

תרשים 3  
**קצבת זיקנה, 1955-2009\***  
 שקלים חדשים, מחירי 2008



\* יוני 2009.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

הרובד השלישי, רובד הפנסיה התעסוקתית, אמור לספק לקשישים את הכנסתם העיקרית לאחר פרישתם משוק העבודה. היות שבעבר לא היה חוק פנסיה חובה או הסכמים קיבוציים למרבית העובדים, הכוללים גם חברות בקרן פנסיה, הכיסוי של העובדים במערכת הפנסיה היה חלקי בלבד. מצב זה משתקף בשיעור הגדול של עובדים וגמלאים ללא כיסוי פנסיוני, וכן בתחולת העוני בקרב הקשישים. צו הרחבה שנכנס לתוקפו בינואר 2008, על בסיס הסכם בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, אמור להביא לשינוי במצב זה. צו זה מחייב את כלל המעסיקים לבטח את עובדיהם במסגרת קרן פנסיה. נתונים אודות היקף הכיסוי הפנסיוני מלמדים על הצלחה חלקית בינתיים באכיפת צו זה.

הרובד הרביעי בביטחון סוציאלי לקשישים הוא החיסכון לעת זיקנה, הכולל בעיקר קופות גמל מסוגים שונים. מדובר על חיסכון כתוצאה ממימון משותף של העובדים ושל מעסיקהם, בעידוד המדינה, באמצעות הנחות מס. לרובד זה תפקיד מרכזי במיוחד בהבטחת הכנסתם של עצמאים שכירים, שלא הצטרפו לקרנות פנסיה בעבר.

מרכיב אחרון, התורם תרומה משמעותית להבטחת הכנסתם של חלק מהקשישים בישראל, מיועד לניצולי השואה. בשנים האחרונות התכניות המיועדות לטיפול במצוקותיהם של ניצולי השואה זכו לעניין מיוחד בעקבות מחאה ציבורית נרחבת. שינויים ברמת הנדיבות של הקצבאות ושל שירותים המיועדים לניצולי השואה, ופעולות שנועדו להגביר את הנגישות לתכניות אלה תרמו להרחבת ההוצאה הציבורית בעבור ניצולי השואה בשנים 2008-2010 ולשיפור ברמת החיים של הנמנים על אוכלוסייה זו.

### 3. ביטחונם הסוציאלי של אנשים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות מהווים מוקד מרכזי שני בגודלו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. קיימות תכניות שונות להתמודדות עם ביטחונם הסוציאלי של אנשים עם מוגבלות באמצעות תשלומי העברה וכן על-ידי עידוד שילובם של הנמנים על אוכלוסייה זו בשוק העבודה. בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר האנשים עם מוגבלות, המטופלים במסגרת התכניות הללו, ובמיוחד בקרב מי שנמנים על הזכאים לסיוע במסגרת תכנית ביטוח נכות כללית של המוסד לביטוח לאומי. הסיבות לגידול זה לא נחקרו לעומק וכן לא ברור, מה גודלה של האוכלוסייה הפוטנציאלית של הזקוקים לסיוע ממערכות אלה.

ישנן הערכות שונות לגבי היקף האוכלוסייה עם מוגבלות בישראל. הקושי בגיבוש הערכה אחידה בתחום זה נובע מקשיים בגיבוש הגדרה אחידה לקביעת מוגבלות ומקשיים מתודולוגיים בעריכת מחקר תקף. ההערכות בארץ ובעולם גורסות כי כ-14 אחוז מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה הם אנשים עם מוגבלות פיזית, שכלית או נפשית (OECD, 2003). בישראל מספרם של סך האנשים עם מוגבלות נאמד ב-1.4 מיליון איש בשנת 2006, קצת יותר מחמישית מכלל האוכלוסייה (משרד המשפטים, לשכת הדובר, 2007).

לגבי האוכלוסייה הבוגרת, גילאי +20, 477 אלף מבוגרים הינם בעלי מוגבלות חמורה (כאשר למעלה ממחציתם, 270 אלף, בגילאי העבודה (20-64)) ועוד כ-700 אלף הם בעלי מוגבלות מתונה (משרד המשפטים, לשכת הדובר, 2008). שיעורם של בעלי המוגבלות החמורה יציב בשנים האחרונות – כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל ושיעורם של בעלי המוגבלות המתונה – כ-16 אחוז מהאוכלוסייה הבוגרת. שיעורים אלה גבוהים מהמוצע ב-OECD אולם הם נמצאים בטווח המקובל בארצות אלה (משרד המשפטים, לשכת הדובר, 2008).

לגבי אוכלוסיית הילדים, מספר הילדים הזקוקים לטיפול רפואי שוטף נאמד ב-190 אלף (8 אחוזים מהילדים) ועוד 120 אלף ילדים מוגדרים כבעלי מוגבלות, שאינם זקוקים לטיפול רפואי שוטף (5 אחוזים מהילדים) (משרד המשפטים, לשכת הדובר, 2008).

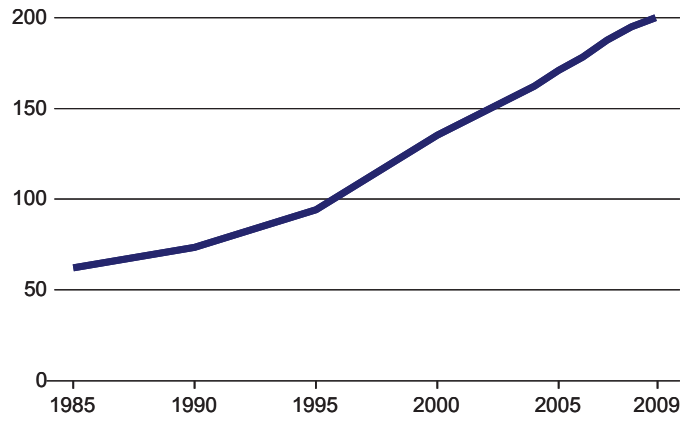
קיימות תכניות מגוונות להתמודדות עם צורכיהם של אנשים עם מוגבלות מקבוצות יעד ספציפיות. ישנה שונות רבה בעקרונות היסוד, בתנאי הנגישות, בנדיבות הקצבאות ובמכלול השירותים הניתן להם. שתי תכניות עיקריות מוצעות במסגרת המוסד לביטוח לאומי והן ביטוח נכות כללית וביטוח נפגעי עבודה; תכנית שלישית מיועדת לנכי צה"ל ומופעלת על-ידי האגף לשיקום במשרד הביטחון.

### 3.א. ביטוח נכות כללית

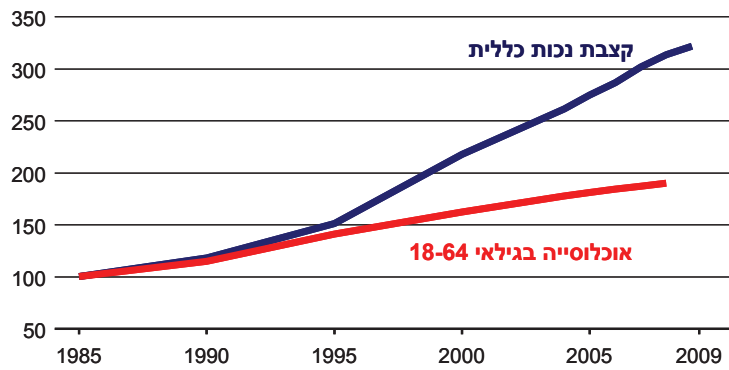
חוק ביטוח נכות כללית נועד לתת מענה לכל האנשים עם מוגבלות, שאינם מכוסים על-ידי תכניות ביטחון סוציאליות אחרות. החוק כולל ארבע קצבאות: קצבת נכות, המיועדת להבטיח הכנסת מינימום לקיום; קצבת שירותים מיוחדים, המיועדת לסייע בתפקוד במשק הבית; קצבת ילד נכה, המיועדת לסייע למשפחה לטפל בו<sup>4</sup>; וגמלת ניידות, לסיוע לנכים בניידות מחוץ לבית. בנוסף לקצבאות, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי לסייע להם להיקלט בעבודה. בראשית 2009 קיבלו 198 אלף אנשים עם מוגבלות קצבת נכות כללית. כפי שניתן לראות בתרשים 4 חל גידול מתמשך במספר מקבלי גימלה זו במהלך העשור האחרון ותרשים 5 מצביע על הגידול ביחס לגידול גילאי העבודה. הגורמים לגידול המתמשך אינם ברורים דים וראוי היה לבחון לעומק את הגורמים לכך. סביר כי השינויים בנדיבות הקיצבה בתחילת העשור והקשחת הנגישות לתכניות להבטחת קיומם של אנשים בגיל העבודה (הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה) תרמו לכך. רק לשליש מהאנשים עם מוגבלות חמורה בגילאי עבודה יש הכנסה מעבודה, כאשר חמישית מתוכם מקבלים גם קיצבה חודשית מהביטוח הלאומי. כ-40 אחוז נוספים מקבלים רק קיצבה חודשית מהביטוח הלאומי ואילו קרוב לרבע הנותרים (כ-70 אלף נפש) הם ללא הכנסה כלשהי וחיים מהכנסת בני משפחה אחרים. לגבי בעלי מוגבלות מתונה בגילאי העבודה, ל-53 אחוז מתוכם יש הכנסה מעבודה, כאשר עשירית מהם מקבלים גם קיצבה מביטוח לאומי. 23 אחוז מקבלים רק קיצבה מביטוח לאומי וכרבע הנותרים חיים מהכנסת בני משפחה אחרים.

<sup>4</sup> גם אצל הילדים הזכאים לקיצבה בשל מוגבלותם חלה עלייה במספר מקבלי הקיצבה בעשור האחרון, מ-5.7 ב-1990 עד ל-26.5 אלף ב-2008.

תרשים 4  
**מקבלי קצבאות נכות כללית**  
 אלפים, 1985-2009\*



תרשים 5  
**מקבלי קצבאות נכות כללית ואוכלוסייה עובדת\*\* , 1985-2009\***  
 מדד : 1985=100



\* גילאי 18-64, נשים עד גיל 60  
 \*\* יוני 2009.

מקור לשני הלוחות: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

תשלומי קצבאות נכות כללית וקצבאות אחרות במסגרת ביטוח נכות כללית יסתכמו לכדי 9.4 מיליארד ש"ח בשנת 2008. הקיצבה הממוצעת החודשית עומדת היום על 2,570 ש"ח (מחירים שוטפים, יוני 2009) ושיעורה מהשכר הממוצע במשק – 32 אחוז. לאורך הזמן חלה עלייה מתמשכת ברמתה של הגימלה ביחס לשכר הממוצע, משיעור של 26.6 אחוז מהשכר הממוצע בשנת 1990 ל-29.4 בשנת 2000, וכאמור לאחרונה חלה עלייה נוספת עד לכדי 32 אחוז.

כיום, הבסיס לטיפול במצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל מושתת על ההמלצות של ועדת לרון, הוועדה הציבורית בראשות השופט אפרים לרון ז"ל, אשר קמה בעקבות שביטת הנכים, שהתקיימה בחורף 2002 (מדינת ישראל, 2005). בהחלטת הממשלה בדבר הקמת הוועדה נאמר, כי מטרה מרכזית של הוועדה היא קביעת דרכים לתמרוץ ועידוד נכים להשתלב בשוק העבודה.

הוועדה גיבשה מספר המלצות עיקריות בתחום זה:

#### 1) רפורמה בשיטת התשלום של הקצבאות

בעת דיוני הוועדה הוסכם כי הקשר שהתקיים באותה עת בין קצבאות הנכות לבין הכנסות הנכים מעבודה היווה חסם מרכזי בפני יציאה לעבודה של אנשים עם מוגבלות. במצב שהתקיים באותה תקופה, הגדלת ההשתכרות מעבודה של אדם עם מוגבלות הביאה במרבית המקרים להקטנת הכנסתו הכוללת (הכנסה מקיצבה ועבודה יחד), דבר אשר פעל כתמריץ שלילי ליציאה לעבודה. על כן, הוועדה המליצה על הנהגת שיטה לפיה לא יופסק תשלום הקיצבה בבת אחת, אלא באופן הדרגתי, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקיצבה תמשיך ותגדל ככל שתגדל הכנסתו מעבודה, ולא ייווצר בשום מקרה מצב שעקב הגדלת ההכנסה מעבודה תקטן הכנסתו הכוללת של הנכה. יישום המלצה חשובה זו של הוועדה בא לידי ביטוי ביולי 2008 עם אישור התיקון לחוק הביטוח הלאומי לעידוד השתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה<sup>5</sup>. החוק נכנס לתוקפו באוגוסט 2009, כך שעדיין מוקדם להעריך את השפעתו.

#### 2) הקלת הקליטה ושיפור המסגרות לקליטת אנשים עם מוגבלות בתעסוקה

הוועדה המליצה על יצירת תנאים שיקלו על קליטתם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה מטעם המעסיקים, וזאת במקביל ליצירת מנגנונים לתמרוץ הנכים לצאת לעבודה, וביניהם: יצירת מערכת שתשקוד על מימוש הלכה למעשה של עיקרון

<sup>5</sup> הצעת החוק "חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 101) (קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה), התשס"ז-2007", היא הצעת חוק ממשלתית אשר פורסמה בעקבות המלצות "ועדת לרון".

הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות במקומות עבודה; הפעלת התקנות בדבר התאמות במקומות העבודה; והפעלת תקנות בדבר שכר מינימום מותאם ועוד. בהתייחס לשכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלות, בעלי יכולת עבודה מופחתת, החל בנובמבר 2006 התקנות מיושמות על-ידי משרד התמ"ת, ומבטאות יישום של אחת מהמלצותיה העיקריות של הוועדה. תקנות אלו נתפסות ככלי לתמרוץ המעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלות, שניתנת להם אפשרות לשלם לעובדים שכר נמוך משכר המינימום, בהתאם לרמת התפוקה<sup>6</sup>. לפי התקנות, אדם עם מוגבלות רשאי לבקש אבחון של הוועדה לקביעת רמת התפוקה המקצועית שלו, לפיה ייקבע שכר המינימום, שיותאם לרמת התפוקה. לא כל הפחתה ביכולת העבודה הרגילה מחייבת הפחתה של שכר המינימום, כך שעובד עם מוגבלות, שיכולת העבודה שלו אינה פחותה מ-75 אחוז לעומת היכולת של עובד ללא מוגבלות המבצע עבודה זו, זכאי לשכר מינימום רגיל כקבוע בחוק.

להתאמת שכר מינימום שני יתרונות עיקריים: ראשית, אם עד כה השכר של העובד עם המוגבלות נקבע על סמך משא ומתן בינו (או בין נציגים שלו) ובין המעסיק, הרי מאז הפעלת התקנות, הבסיס לקביעת השכר הוא התפוקה של העובד, כאשר, כאמור, יכולת העבודה או רמת התפוקה נקבעות על סמך אבחון מקצועי של גורם ממלכתי ואובייקטיבי. שנית, החוק מסדיר את היחסים בין העובד ובין מעסיקו. כלומר, העובד בעל המוגבלות נחשב עובד מן המניין לכל דבר וזכאי לימי מחלה, לחופשה, לדמי הבראה ולכל הזכויות של עובד על פי החוק.

### 3 עידוד התעסוקה הנתמכת

הוועדה המליצה על הרחבת והעמקת המודל של תעסוקה נתמכת, לאור ממצאים שנאספו ממדינות שונות, המראים כי לכלי זה פוטנציאל גדול להצלחה. הוועדה פירטה תכנית לקליטה של 8,500 נכים במהלך חמש שנים במסלול תעסוקה זה והמליצה להתחיל בתכנית זו באופן מיידי, תוך הקצבת 25 מיליון ש"ח לצורך יישומה.

### 3.3 נפגעי עבודה

תכנית ביטוח נפגעי עבודה מספקת קצבאות ושירותי שיקום למי שנפגעו כתוצאה מתאונה או מחלה תוך כדי או עקב עבודה. התכנית כוללת קיצבה זמנית (דמי פגיעה), המשולמת במהלך התקופה הראשונה לאחר הפגיעה, וקיצבה קבועה (קצבת

<sup>6</sup> המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/252E154E-5D0D-4F6A-BBB7-4DAAD2BF43D3.htm>

נכות מעבודה). תכנית זו נועדה לשמור על רמת חייו של הנפגע ולכן הקיצבה הקבועה מחושבת כ-75 אחוז משכרו הקודם של הנפגע, יחסית לדרגת נכותו. מספר נפגעי העבודה, המקבלים קצבת נכות לצמיתות, עולה בהתמדה והגיע באמצע 2009 ל-30,776. רמתה של קצבת הנכות למי שהיה עובד עצמאי גבוהה מהקיצבה למי שנפגע בהיותו שכיר – 42 אחוז לעומת 39 אחוז מהשכר הממוצע במשק בהתאמה, וההבדל מבטא פערים ברמת ההכנסה הממוצעת של עצמאים לעומת שכירים.

### 3.ג. נכי צה"ל

התכנית המיועדת לנכי צה"ל מופעלת על-ידי אגף שיקום הנכים במשרד הביטחון, המופקד על פיצוי מי שנפגעו או חלו בעת שירותם הצבאי (או שירות בזרועות נוספות של מערכת הביטחון) או כתוצאה ממנו. גובה הקיצבה מחושב על פי מידת הפגיעה הרפואית ובהתאם לרמת השכר המשולמת לבעלי דרגה מסוימת בשירות הציבורי. נוסף על הקיצבה הבסיסית, נכי צה"ל זכאים לשורה ארוכה של קצבאות ושירותים נוספים. מספר מקבלי קצבאות נכות עמד בשנת 2008 על 55,459 וסך היקף התשלומים, ששילם משרד הביטחון בעבורם בשנה זו הסתכם ב-3.8 מיליארד ש"ח (כולל הסכום ששולם למשפחות שכולות), 0.53 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג).

בשנים האחרונות התעורר ויכוח ציבורי ומקצועי לגבי היקף התשלומים לנכי צה"ל, לגבי הגדרת הזכאים לקצבאות ולגבי הפערים בין נדיבות הקצבאות המשולמות להם לעומת הקבוצה הכוללת יותר של אנשים עם מוגבלות (גל, 2002). מנתוני אגף שיקום נכים עולה, כי הרוב המוחלט של הנפגעים בשנים האחרונות אינם נפגעי פעולות צבאיות או ביטחוניות אלא מי שנפגעו כתוצאה ממחלה, מתאונות שאינן מבצעיות או מתאונות דרכים (משרד הביטחון, 2009). לנוכח נתונים אלה והעלויות הגדולות הכרוכות במימון פעילות אגף השיקום, הוצע בדו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("וועדת ברודט") לבחון הנהגת שינויים במדיניות האגף, שעיקרה הבחנה בין סוגי נפגעים (דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2007). דומה שבמשרד הביטחון קיימת נכונות לפעול למימוש מדיניות ברוח זו בשנים הקרובות.



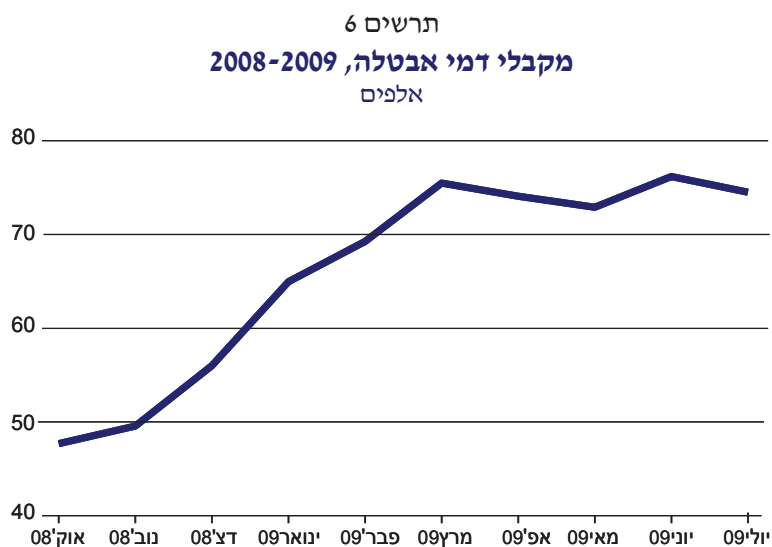
#### 4. קצבאות לאנשים בגיל העבודה

המשבר הכלכלי והגידול באבטלה הפנו שוב את תשומת הלב הציבורית והמקצועית לביטחונם הסוציאלי של אנשים בגיל העבודה, דהיינו מי שמסוגלים לעבוד אולם אינם משולבים בשוק העבודה מסיבות שונות או שהכנסתם הכספית משוק העבודה אינה מספקת לקיום מינימלי בכבוד. במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל שתי תכניות עיקריות המיועדות להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של הנמנים על אוכלוסייה זו – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה.

##### 4.א. ביטוח אבטלה

ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכר לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה. בשנים 2003-2008 חלה ירידה מתמשכת במספר מקבלי דמי אבטלה כתוצאה משיפור במצב התעסוקה ופגיעה קשה בתנאי הנגישות והנדיבות של תכנית זו. הזכאות לדמי אבטלה מותנית בפיטורי האדם מעבודתו, בנכונותו לקבל הצעת עבודה מתאימה, ובהשלמת תקופת תשלום דמי ביטוח ("תקופת אכשרה") במשך 12 מתוך 18 החודשים שקדמו לפיטוריו. תקופת הזכאות לדמי אבטלה נעה בין 50-175 ימים על פי גילו ומצב משפחתו של המובטל. מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה התהפכה בשנת 2008 וביתר שאת בשנת 2009, כתוצאה מהידרדרות מהירה במצב הכלכלי והיפוך המדיניות ביחס לתכנית זו. מגמה זו באה לידי ביטוי בנתונים המוצגים בתרשים 6, המשקף את מספר מקבלי דמי אבטלה במחצית הראשונה של שנת 2009.

לאור הגידול במספר המובטלים ושיעורם הנמוך של הזכאים בפועל לקבלת דמי אבטלה (פחות מרבע מסך המובטלים), בתחילת 2009 נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין הממשלה, לפיו יש לשלם למובטלים בני 25 ומעלה, אשר צברו רק תשעה חודשי תשלום דמי ביטוח לאומי, גימלה למשך תקופה שאינה עולה על מחצית תקופת הזכאות המרבית המגיעה לו. הסכם זה הופעל בחודש יוני 2009, כאשר רמת האבטלה במשק עברה את סף 7.5 אחוזים מכוח העבודה האזרחי. דמי אבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל בתקופה שקדמה לאבטלה. הקיצבה היומית הממוצעת של דמי אבטלה עמדה על 54.2 אחוז מהשכר הממוצע באפריל 2009, שיעור גבוה במקצת לעומת הרמה בשנים האחרונות.



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

על אף השינוי הזמני, שקיצר את תקופת האכשרה הנדרשת ממובטלים לצורכי הזכאות לדמי אבטלה והרחיב את הנגישות לתכנית זו, ביטוח אבטלה עדיין מספק מענה חלקי בלבד למצוקתם של המובטלים בישראל. מגבלותיה של התכנית בולטות במיוחד בתקופה של משבר קשה בתעסוקה. תקופת האכשרה הארוכה ותקופת הזכאות הקצרה של התכנית הישראלית יוצאות דופן לעומת המקובל במרבית מדינות הרווחה. תקופת האכשרה המקובלת במדינות הרווחה נעה בין שישה ל-12 חודשים, ואילו תקופת הזכאות המקסימלית עולה על שישה חודשים ובמקרים רבים אף עולה על שנה (OECD, 2007). השילוב בישראל בין תקופה ארוכה של תשלום דמי ביטוח, כתנאי לזכאות, והתקופה הקצרה במיוחד של קבלת דמי הביטוח מונע ממובטלים רבים את הזכאות לדמי אבטלה ומונע מהם את דמי האבטלה גם אם אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה בגלל היעדר מקומות תעסוקה. מרכז טאוב, כמו גורמים מקצועיים רבים אחרים בישראל, הצביע על הצורך בבחינה מחודשת של מרכיבי תכנית זו והתאמת מאפייניה ליעדיה המקוריים (להרחבה בעניין זה, ראה גל, 2009).

**4.ב. הבטחת הכנסה**

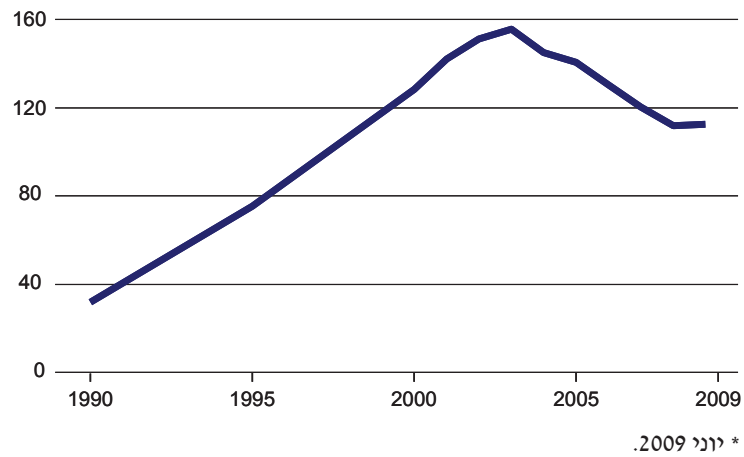
תכנית הבטחת הכנסה מהווה רשת ביטחון למשפחות וליחידים, אשר אין ביכולתם לקיים רמת חיים מינימלית בכוחות עצמם. הכוונה היא לאנשים בגיל העבודה, שאינם עובדים או שהכנסתם הכוללת נמוכה מהסף שנקבע בחוק. הנמנים על אוכלוסייה זו אינם מקבלים סיוע במסגרת תכניות ביטחון סוציאלי אחרות מלבד קצבאות ילדים. התכנית היא סלקטיבית והיא מתנה את הזכאות לקיצבה במבחן הכנסות, המגביל את קבלת הקיצבה רק למי שהכנסתם נמוכה מהסף הקבוע בחוק, ובמבחן תעסוקה, המתנה את קבלת הקיצבה בכך שמקבל הקיצבה עשה כל מאמץ על מנת להשתלב בשוק העבודה. מבחן התעסוקה מחייב את הפונה לקבל הקיצבה להתייצב בשירות התעסוקה או במרכזי התעסוקה של תכנית ויסקונסין ("אורות לתעסוקה") ולקבל כל הצעת עבודה המוצעת לו ופטורים מכך מי שנקבע לגביהם שאינם מסוגלים לעבוד מסיבות בריאותיות או מפני שהם ממלאים תפקידי טיפול.

בשנת 2008 מספר מקבלי הבטחת הכנסה עמד על כ-112 אלף. השינויים שנערכו בתכנית בראשית עשור זה, אשר פגעו בנדיבות התכנית ובנגישות אליה, כמו גם ההפעלה הניסיונית של תכנית ויסקונסין (ראה דיון מקיף בתכנית זו, בתוך הקצאת משאבים לשנת 2008, עמ' 222-223) והשיפור במצב התעסוקה – כל אלה תרמו לירידה במספר מקבלי קיצבה זו. תרשים 7 מראה את הירידה החדה אשר חלה במספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה במהלך העשור, משיא של 155 אלף בשנת 2003. בראשית שנת 2009 הידרדרות במצב התעסוקה וברמת השכר הביאו שוב לעלייה מסוימת במספר מקבלי הבטחת הכנסה, לכדי 112,512 במרץ 2009.

קצבת הבטחת הכנסה נועדה להבטיח רמת חיים מינימלית למקבל הקיצבה ולבני משפחתם ויחד עם זאת – למנוע מצב בו אדם יעדיף לקבל את הקיצבה על פני השתלבות בשוק העבודה. כבר בראשית דרכה קיצבה זו הייתה נמוכה וספק אם השיגה את היעד של הבטחת רמת חיים מינימלית. לאחר שחלה עלייה מסוימת בגובה הקיצבה במהלך שנות התשעים (במיוחד למי ששהו זמן רב במערכת זו ולאימהות חד-הוריות), הונהג בה שוב קיצוץ בשנים 2002-2003.

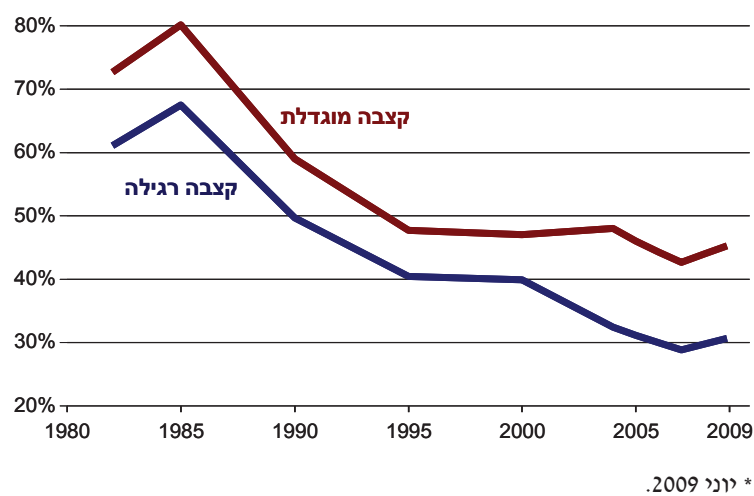
סכום הקיצבה הממוצעת בשנת 2008 לזוג עם שני ילדים או יותר עמד על 2,269 ש"ח לחודש והוא מהווה 28.6 אחוז מהשכר הממוצע או כ-30 אחוז מהתמ"ג לנפש (ראה תרשים 8). לשם השוואה, בשנת 2001 ערך הקיצבה הממוצעת היה 38.1 אחוז מהשכר הממוצע (המוסד לביטוח לאומי, 2009א). השוואה לעומת מדינות אחרות מלמדת כי הקיצבה בישראל, במיוחד זו המיועדת למשפחות עם ילדים, ברמתה לאחר הקיצוץ בתחילת עשור זה, נמוכה לעומת המקובל במדינות רווחה אחרות (קורא, גל וכחן, 2007). ספק רב אם ביכולתה של משפחה להתקיים מהכנסה זו.

תרשים 7  
**מקבלי הבטחת הכנסה, \*1990-2009**  
 אלפים



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

תרשים 8  
**קצבת הבטחת הכנסה חודשית**  
 לזוג עם שני ילדים או יותר, אחוז מתמ"ג לנפש, \*1982-2009



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

לאור זאת, מרכז טאוב ממליץ על העלאת הקיצבה להבטחת הכנסה ובאופן מיוחד – הנהגת תוספת המיועדת למי ששהותם במערכת זו ארוכה טווח. ההנחה היא, כי מי ששוהים זמן קצר בתכנית יכולים לדחות הוצאות גדולות לתקופה שלאחר שובם לשוק העבודה ולאחר שיחול שיפור ברמת הכנסתם. לעומת זאת, מצבם של מי שאינם מצליחים לשוב לשוק העבודה במשך זמן רב בלתי נסבל לאור הרמה הנמוכה של הקצבאות.

#### 4.ג. מס הכנסה שלילי

בחודש אוקטובר 2008 הוחל בהפעלת תכנית מס הכנסה שלילי בישראל. התכנית הופעלה על בסיס מצומצם, באזורים בהן מופעלת תכנית ויסקונסין, והיא נועדה להגדיל את הכנסותיהן של משפחות עובדות בעלות הכנסה נמוכה. התכנית מעניקה למשפחות אלה הכנסה של עד כ-400 ש"ח בחודש על פי גודל המשפחה ורמת הכנסתה. השתתפות בתכנית מחייבת התייצבות בסניפי דואר ישראל ומילוי טפסים והצהרה, המיועדים לבדוק את רמת הכנסתו של האדם ואת זכאותו.

מעקב אחר שיעור המיצוי של התכנית בסוף שלב ההפעלה הראשון שלה (סוף 2008) מצא, כי רק 38.5 אחוז מבין 67,000 זכאים פוטנציאליים מיצו את זכותם לקבל את המענקים בתקופה זו. עלות המענקים שאושרו (המתייחסים להכנסות בשנת 2007) הסתכמה ב-64.3 מיליון ש"ח. בעקבות ממצאים אלה נערך מאמץ מוגבר מצד רשות המסים וגורמים אחרים, כגון ארגון "ידיד", להגביר את המודעות לתכנית (בנק ישראל, 2008). ככל הידוע, לא נבחן מחדש אופן הפעלת התכנית למרות ביקורת ציבורית על הקשיים בבקשות לקבלת המענק. על אף שבתכנית המקורית הייתה כוונה להרחיב את תכנית מס הכנסה שלילי לכל הארץ במהלך שנת 2010, הצעה זו לא נכללה בחוק ההסדרים שאושר ביולי 2009 ועל כן לא ברור האם ומתי תורחב תכנית זו. בהמלצות למדיניות חברתית של מרכז טאוב הובעה תמיכה בהרחבת תכנית מס הכנסה שלילי על-ידי העלאת שיעור המס השלילי, העלאת התקרה המקסימלית והגברת הנגישות והזמינות של התכנית.

### זרקור: הבטחת הכנסה לחרדים

בדומה לקובעי מדיניות במדינות רווחה אחרות, גם בישראל הוגי תכנית הבטחת הכנסה ראו בשוק העבודה מקור עיקרי לפרנסה. על כן התנו את קבלת הקיצבה בכך שאדם עשה כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה. "מבחן התעסוקה", המופעל בתכנית זו, מתנה את קבלת הקיצבה בכך שאדם (שאיננו מוגבל) יתייצב בשירות התעסוקה ויהיה נכון לקבל כל עבודה המתאימה למצבו הגופני. כאשר הופעלה תכנית ויסקונסין, ההתייצבות במרכזי התעסוקה של התכנית הסתמכה על "מבחן תעסוקה" זה.

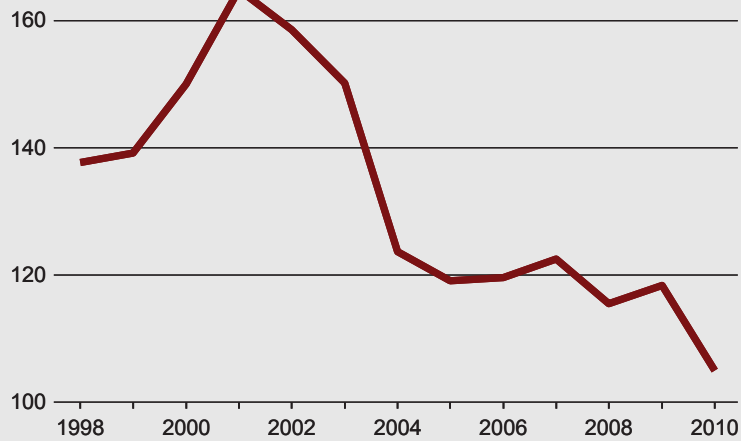
תכנית הבטחת הכנסה אמורה לספק רשת מגן לכל מי שבגיל העבודה ואין ברשותם משאבים מספיקים לקיום מינימלי בכבוד. אולם, כבר בעת הנהגת התכנית הוחלט כי רשת המגן המיועדת לקבוצת אוכלוסייה אחת תופעל בנפרד מתכנית זו והתנאים לזכאות יהיו שונים בחלקם. הכוונה היא לאברכים אשר "תורתם אומנותם" ועל כן לא מצופה מהם להשתלב בתעסוקה בשכר (זן-פאר ושטיינר-צרפתי, 2009).

אברכים הלומדים בישיבות באופן מלא אינם עומדים במבחן התעסוקה ועל כן הוחלט, עם הפעלת תכנית הבטחת הכנסה בשנת 1982, להקים תכנית מקבילה לקבוצה זו של האוכלוסייה. התכנית, אשר נשענה על יסוד הסדרים קודמים שהונהגו בשנות השבעים, הופקדה בידי משרד הדתות, והציעה קיצבה, הדומה לקיצבה אשר ניתנה במסגרת תכנית הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי. הקיצבה ניתנה, אם כן, לתלמידי ישיבות, אשר הכנסתם הייתה נמוכה מבלי שיתבקשו לעמוד במבחן התעסוקה.

תכנית זו מספקת קיצבה חודשית לאברכים הלומדים באופן מלא במוסד תורני המוכר על-ידי משרד החינוך ושיש להם שלושה ילדים לפחות. היא מהווה קיצבה מחליפה לקצבת הבטחת הכנסה, המופעלת על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ומיועדת לשאר האוכלוסייה הנזקקת בגיל העבודה. האברכים נדרשים לעמוד במבחן הכנסות – הכנסתם החודשית אינה יכולה לעלות על סכום של 1,200 ש"ח מלבד מלגת הלימודים מהכולל וקצבת ילדים (בהתאם למספר הילדים במשפחה). הקיצבה החודשית המשולמת לאברכים הללו מסתכמת ב-1,040 ש"ח לחודש.

לא כל הלומדים במוסדות תורניים מקבלים קצבאות במסגרת הבטחת הכנסה לאברכים אלא שיעור לא גבוה מביניהם: מבין סך-כל 63,000 אברכים, 10,851 אברכים בלבד מקבלים קיצבה. העלות התקציבית של תכנית זו בשנת 2008 הייתה 110 מיליון ש"ח. תרשים 9 מצביע על יציבות בהוצאה על תכנית זו בחמש השנים האחרונות לאחר שחלה בה ירידה בין השנים 2003-2004 (כתוצאה מהקיצוץ בכל תכניות הביטחון הסוציאלי).

תרשים 9  
**הבטחת הכנסה לאברכי כוללים, 1998-2010**  
 מיליוני ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

## 5. תמיכה במשפחה

מערכת הביטחון הסוציאלי כוללת כמה תכניות למשפחות, המגוונות בעקרונות הפעולה שלהן וביעדיהן. בעוד שחלקן מבקש להתמודד עם בעיות של מצוקה ועוני בקרב משפחות, אחרות מבקשות להקל בנטל עלויות גידול ילדים, לספק ביטחון סוציאלי בתקופה הראשונה שלאחר לידת תינוק, או לעודד שוויון מגדרי באמצעות חלוקת עבודה שוויונית יותר במסגרת המשפחה.

### 5.א. קצבאות ילדים

קצת יותר ממיליון משפחות בישראל קיבלו קצבאות ילדים בראשית שנת 2009 ומספר הילדים בגינם שולמו הקצבאות עמד על 2.4 מיליון. תכנית קצבאות ילדים היא תכנית אוניברסלית, המעניקה קצבאות לכל המשפחות בישראל בהן ילדים עד גיל 18. קצבאות ילדים קיימות בכל מדינות הרווחה, מלבד ארצות-הברית ויפן (בהן התמיכה בטיפול בילדים נעשית באמצעות מערכת המס), והן מיועדות לתמוך בעלויות הכרוכות בגידול ילדים וכן לתרום לצמצום ממדי העוני והפערים בקרב משפחות גדולות. בעבר ייעדו את קצבאות הילדים גם לעידוד ילודה אולם הספרות המחקרית מצאה שאין להן תרומה משמעותית להשגת יעד זה (ראה דיון מקיף בעניין זה ב"הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008", עמ' 216-219).

קצבאות ילדים הונהגו בישראל לראשונה בשנת 1959 אך רק בשנת 1975 הפכה התכנית לאוניברסלית וכוללנית, ומאז היא עברה תהפוכות גדולות: עד שנת 2002 השינויים כללו ירידה חדה בערך הקיצבה והעלאה של רמתה על פי מיקומו הסידורי של הילד במשפחה. בשנת 2002 חל שינוי חד במגמת המדיניות ביחס לקצבאות הילדים, כאשר הקיצבה קוצצה בצורה חדה והוחלט על מעבר לתשלום אחיד (ונמוך) בעבור כל הילדים ללא קשר לגודל המשפחה. כתוצאה מכך התכנית הציעה קצבאות נמוכות במיוחד (גם בהשוואה למדינות רווחה אחרות) ללא התחשבות בגודל המשפחה, אשר גם הוא יוצא דופן בקרב מדינות הרווחה (אופיר ואליאב, 2005). שינויים אלה נשאו השפעה ברורה על יכולתן של קצבאות הילדים לתרום באופן משמעותי להתמודדות עם עוני בקרב משפחות גדולות.

לחץ ציבורי ופוליטי, כמו גם המלצותיהם של גורמים מקצועיים (כולל מרכז טאוב), הביא לתפנית במדיניות זו השנה. במסגרת ההסכמים הקואליציוניים סוכם על העלאה הדרגתית של קצבאות הילדים, שתתמקד תחילה במשפחות בהן שלושה או ארבעה ילדים והחל בשנה הבאה (2010) גם במשפחות בהן שני ילדים. תהליך השינוי נראה בתרשים 10 וההעלאה המתוכננת צפויה להביא לגידול בהוצאה בעבור

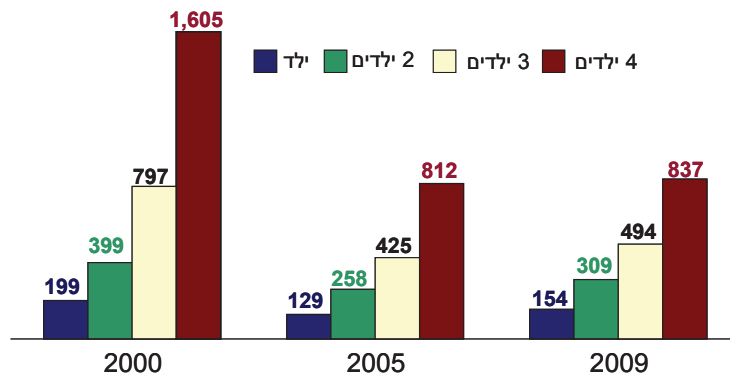


קצבאות ילדים בסכום של 1.3 מיליארד ש"ח במהלך השנים 2009-2010. התרשים מצביע על ירידה חדה בהכנסת משפחות עם ילדים לאחר השינויים בקצבאות הילדים בתחילת העשור. מצבן של משפחות ובהן ילדים שנולדו אחרי יוני 2003 היה קשה במיוחד. בעקבות השינויים שהונהגו לאחורונה גדלה הקיצבה המשולמת בעבור הילד השלישי במשפחה ב-60 ש"ח לחודש ובעבור הילד הרביעי ב-93 ש"ח. ביולי 2010 הקצבאות בעבור הילד השני צפויות לגדול ב-36 ש"ח בחודש ובעבור הילד השלישי והרביעי – ב-93 ש"ח נוספים. אמנם רמתן של הקצבאות עדיין רחוקה מרמתן בתחילת העשור אך השינויים המתוכננים צפויים להביא להשפעה חיובית על רווחתן של משפחות החיות בעוני.

תרשים 10

### הכנסת משפחות מקצבאות ילדים, 2000, 2005 ו-2009

לפי גודל משפחה, שקלים, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: עיבוד מנתוני המוסד לביטוח הלאומי.

### זרקור: אימוץ הרעיון של תשלומי העברה מותנים

תשלומי העברה מותנים (CCTs – Conditional Cash Transfers) הם תכניות המספקות קצבאות למשפחות החיות בעוני כאשר קבלת הקיצבה מותנית בפעולה של המשפחות, שמטרתה לקדם את רווחת הילדים. הכוונה לפעולה שנועדה, למשל, להבטיח את נוכחות הילדים בבית-הספר, לביקורים סדירים במערכות טיפול בתינוקות או להיענות לשימוש בתוספי מזון. תכניות ה-CCT החלו להתפתח בסוף שנות התשעים ופרחו מאז במרבית מדינות אמריקה הלטינית, ואף זכו לסיוע רב של מדיניות אירופאיות וגורמים בינלאומיים, וביניהם הבנק העולמי. תכניות ה-CCT הגדולות והידועות ביותר מופעלות כבר משנת 1997 במקסיקו (*Oportunidades*) וזו שהוקמה על-ידי הנשיא לולה בברזיל – *Bolsa Família* (Rawlings, 2006; ) (Molyneux, 2006). היקפי התכניות גדולים מאוד והן מופנות לאוכלוסיות יעד בקרב משפחות החיות בעוני קשה ומשולמות בדרך-כלל לאימהות.

המטרה המרכזית של התכניות היא התמודדות עם עוני בטווח הקצר, באמצעות קצבאות המעלות את רמת הכנסתן של משפחות הסובלות ממצוקה כלכלית קשה. אולם לצד מטרה זו, התכניות מבקשות גם להתמודד עם עוני בטווח הארוך יותר, על-ידי העלאת ההון האנושי של הילדים במשפחות אלה. קיימת בתכניות הללו הנחת יסוד, כי ניתן לשנות את התנהגותן של המשפחות באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי. כך, למשל, בחלק מהתכניות היעד הוא השגת שיפור במצבם הבריאותי של הילדים ולצורך כך, הקיצבה מותנית בביקור קבוע של אימהות לילדים קטנים במרפאה. בתכניות אחרות המגמה היא להתמודד עם בעיות של תעסוקת ילדים או עם היעדר השכלה ועל כן קבלת הגימלה מותנית בנוכחות הילדים בבתי-הספר.

הרעיון של שימוש בקצבאות על מנת להשפיע על התנהגותן של אוכלוסיות יעד שונות אומץ לראשונה בישראל בשנת 1954, כאשר הונהג מענק לידה, המתנה קבלת מענק המיועד באופן פורמלי לממן את עלויות הציוד הראשוניות בעבור התינוק. בפועל מטרת המענק הייתה לעודד לידות בבתי-חולים. בשנה האחרונה דומה כי רעיון זה עורר שוב עניין אצל קובעי המדיניות בישראל. הדבר בא לידי ביטוי באחד השינויים שאומץ לאחרונה בתכנית קצבאות הילדים. מדובר בכך, שבמסגרת חוק ההסדרים, שהתקבל בכנסת בחודש יולי 2009, הוחלט להתנות חלק מקצבת הילדים בקבלת חיסונים על-ידי הילדים (אגב, הצעה קודמת להתנות את קבלת הקצבאות ברישום במוסדות חינוך ובנוכחות בהם נפלה במהלך הדיונים בחוק זה). עדיין לא ברור כיצד תיושם ההחלטה לגבי ההתניה בחיסונים.

האם תשלומי העברה מותנים יעילים? על אף הקושי בהערכת תכניות מסוג זה, מחקרי ההערכה מצביעים על הצלחות מרשימות למדי בכל הקשור להתמודדות עם מצוקות כלכליות מיידיות של משפחות עניות, בהגדלת הצריכה במשפחות הללו, בשיפור מצב בריאותם ותזונתם של ילדים במדינות השונות ובהתרחבות ניכרת בהשתתפות במערכת החינוך (Hall, 2006; Rawlings, 2006). זאת ועוד, ישנם נתונים המצביעים על כך, שהתכניות תורמות במידה מסוימת להצטמקות הפערים החברתיים העמוקים במדינות אמריקה הלטינית (Soares et al., 2007). יחד עם זאת, יישום התכניות איננו פטור מבעיות (Álvarez, Devoto & Winters, 2008). מסקנה רווחת בקרב החוקרים היא, כי הצלחתן של התכניות הללו מותנית במידה רבה במבנה שלהן ובאופן שבו הן מבקשות לשנות את התנהגותן של אוכלוסיות היעד שלהן (Bastagli, 2008). בכל מקרה, ברור למדי, כי תכניות מסוג זה אינן יכולות להביא לשינוי של ממש בפערים החברתיים ובתחולת העוני במדינות הללו מבלי שייעשו שינויים משמעותיים אחרים במבנה החברתי ובמישור המאקרו-כלכלי.

### 5.ב. ביטוח אימהות

בתכנית ביטוח אימהות שלושה מרכיבים: מענק לידה, דמי לידה ומענק אשפוז.

- 1) מענק הלידה נועד במקורו לעודד לידות בבתי-חולים והוא משולם לכל יולדת בבית-חולים ואיננו משולם למי שבחרת ללדת בביתה. ההנחה ביסוד מענק זה היא כי לידה בבית-חולים בטוחה יותר לאם ולילד ועל כן רצוי לעודד זאת. המענק אינו כולל מרכיב ביטוחי והזכאות לו איננה מותנית בהשתייכות לשוק העבודה. בשנים האחרונות קוצץ המענק וכן הועלו ספקות לגבי הצורך לעודד לידות בבתי-חולים ולגבי ההעדפה הניתנת לנשים היולדות בבית-חולים על פני נשים היולדות בביתן או במסגרות אחרות. בשנת 2008 הוענקו כ-152 אלף מענקי לידה בסך של 151 מיליון ש"ח. גובה המענק בראשית שנת 2009 עמד על 1,556 ש"ח ללידה ראשונה, 700 ש"ח ללידה שנייה ו-467 ש"ח לכל לידה נוספת.
- 2) דמי לידה משולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי כתחליף שכר לאימהות יולדות בעת חופשת לידה ממקום עבודתן. הקיצבה שווה היום בערכה למלוא השכר של היולדת ומשולמת לתקופה של 14 שבועות לאחר הלידה. אמנם קיימת אפשרות לפצל את דמי הלידה בין האם והאב, אולם מספר הגברים שאכן מקבלים דמי לידה עדיין קטן ביותר וניכר כי לא נעשה מאמץ של ממש לעודד

את פיצול דמי הלידה בין בני הזוג. בשנת 2007 רק 0.2 אחוז מכלל מקבלי הגימלה היו גברים (טולדנו, 2008).

3) המרכיב השלישי של ביטוח אימהות הוא מענק אשפוז, אשר נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת לאחר הלידה. מענק זה משולם ישירות לבתי-החולים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ובאופן מעשי משולב היום במסגרת סל הבריאות. מספר מענקי האשפוז בשנת 2008 הסתכם ב-152 אלף.

### 5.ג. משפחות חד הוריות

מספר תכניות של מערכת הביטחון הסוציאלי מיועדות באופן ספציפי למשפחות שבהן הורה אחד. חוק המזונות מבטיח תשלום מזונות לנשים, לפי פסיקת בתי המשפט, כמענה לנשים שפנו בבקשה לגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי או באמצעות לשכת ההוצאה לפועל, כאשר הגבר החייב במזונות אינו ממלא חובתו. תשלום דמי מזונות ממומן מתקבולי חייבים ועל-ידי דמי האוצר. הזכאות לדמי מזונות מותנית בתנאים הדומים לאלו של הבטחת הכנסה וכוללת עמידה במבחן הכנסות. מעניין לציין, שישנה מגמה מתמשכת של ירידה במספר המקבלות דמי מזונות דרך הביטוח הלאומי והיא נמשכה גם בתחילת שנת 2009. מספר המקבלות דמי מזונות במרץ שנה זו הסתכם בכ-20,300 נשים. הקיצבה הממוצעת ששולמה להן בתקופה זו עמדה על כ-1,550 ש"ח לחודש, כ-20 אחוז מהשכר הממוצע במשק. משפחות חד-הוריות זכאיות בנוסף לכך, על פי חוק משפחות חד-הוריות, למענק לימודים בעבור ילדיהן בגיל 6-14 בלבד. מענק זה משולם פעם בשנה ונועד לממן את העלויות הכרוכות במימון ציוד לימודי לילדים בגילאים 6-14. גובה המענק הסתכם ב-1,364 ש"ח לילדים בגילאי 6-11 וב-758 ש"ח לילדים בני 12-14. בסך-הכל 56,285 משפחות חד-הוריות קיבלו את המענק בשנת 2008.

## מקורות

- אופיר, מ' ואליאב, ת' (2005). קצבאות ילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- בנק ישראל (2008). התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים 122. ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג' (2002). עיקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיה. עבודה, רווחה וחברה, 9, 115-134.
- (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.
- (2009). ביטוח אבטלה – עת לשינוי. ביטחון סוציאלי, 80, 5-7.
- דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (2007). מאי.
- זף-פאר, ע' ושטיינר-צרפתי, ש' (2009). הבטחת הכנסה לאברכים. האוניברסיטה העברית. לא פורסם.
- טולדנו, א' (2008). מקבלי גמלאות אימהות בשנת 2007. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מדינת ישראל (2005). דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (דו"ח ועדת לרון).
- המוסד לביטוח לאומי (2009). סקירה שנתית 2008. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- (2009א). רבעון סטטיסטי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- משרד הביטחון (2009ב). הצעת תקציב לשנת 2009. אתר משרד האוצר.
- נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (2008). אנשים עם מוגבלות בישראל 2008 – מוגבלות והשתלבות בחיי החברה בישראל. מבט השוואתי רב שנתי. ירושלים: משרד המשפטים.
- משרד המשפטים, לשכת הדובר (2008). הודעה לעיתונות בשם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (דצמבר).
- (2007). דו"ח נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות לשנת 2007 (דצמבר).
- קורא, מ', גל, ג' וכהן, ר' (2007). מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל. ביטחון סוציאלי, 74, 43-70.

- Álvarez, C., Devoto, F. and Winters, P. (2007). Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A study of effects of conditionality on dropouts. *World Development*, 36:4, 641-658.
- Bastagli, F. (2008). Conditionality in public policy targeted to the poor: Promoting resilience? *Social Policy and Society*, 8:1, 127-140.
- Hall, A. (2006). From *Zero* to *Bolsa Família*: Social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38, 689-709.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy & Administration*, 10:4, 425-449.
- OECD (2003). *Transforming disability into ability*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- (2007). *Benefits and wages*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- (2009). [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).
- Rawlings, L. B. (2006). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, 58:2-3, 133-161.
- Soares, S., Osório, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M. and Zepeda, E. (2007). *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality*. Brazil: International Poverty Center, Working Paper 35.

# שירותי הרווחה האישיים

---

## גיוני גל\*

שירותי הרווחה האישיים מספקים סיוע לאוכלוסיות מודרות מגוונות, הן בשירותים הניתנים בקהילה, באחריות המחלקות לשירותים חברתיים, והן במסגרות מוסדיות, אשר באחריות ובפיקוח של המשרד לרווחה ושירותים חברתיים, כמפורט בהמשך. סך-כל השירותים האישיים מהווה חלק קטן יחסית מכלל ההוצאה על השירותים החברתיים של המדינה.

במהלך העשור האחרון חלו מספר שינויים, אשר הציבו סימני שאלה באשר ליכולתה של מערכת שירותי הרווחה האישיים להתמודד בהצלחה עם המשימות המוטלות עליה. מדובר בקיצוץ במשאבים (במיוחד הקיצוץ שהוטל על שירותים אלה במחצית הראשונה של העשור הנוכחי), בתהליכי ההפרטה המואצים הפוקדים את השירותים, במעורבות גוברת של המגזר השלישי והעסקי בתפקיד ספקי שירותים, ובשינויים שחלו בדפוסי ההעסקה של העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. בתקופה זו גברה התחושה, ששירותי הרווחה האישיים אינם מצליחים להתמודד עם המצוקות של הפונים לסיוע, וכי אי-השוויון בין יישובים שונים (במיוחד בין יישובים יהודיים וערביים) ברמת השירותים המסופקים בהם הולך וגדל.

בשלוש השנים האחרונות ניכרת תפנית מסוימת ביחס אל שירותי הרווחה האישיים, בכמה מובנים: ראשית, חל גידול בתקציב השירותים לאחר דריכה במקום באמצע שנות האלפיים (2002-2006); שנית, חלו שינויים במדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כמתבטא בהרחבת מגמת ההפרטה, מעבר לשירותים שניתן להעניקם בקהילה; ובנוסף לכך, לאחרונה סיימה את עבודתה ועדת רפורמה (שהוקמה במשרד בראשות יקותיאל צבע והמליצה על שינויים

---

\* תודה רבה ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית.

משמעותיים במערך השירותים החברתיים האישיים, וביניהם ההצעה לחקיקת חוק שירותי רווחה (הצעה אשר חזרה והופיעה בדו"חות המרכז בעשור האחרון). שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון רחב של קבוצות באוכלוסייה, המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה – ילדים, בני נוער וצעירים בסיכון, זקנים עריריים ומוגבלים, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, ובכללן משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים, אנשים עם פיגור, מוגבלות, ומי שסובלים מהתמכרות לחומרים פסיכו-אקטיביים ודרי רחוב. חלק ניכר מהם חיים בעוני ובמצוקה<sup>1</sup>. האחריות לפיתוח השירותים הללו, לקביעת תוכנם, להגדרת הזכאים להם ולמימנם מתרכזת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובידי הרשויות המקומיות (המחלקות לשירותים חברתיים), אך הספקת חלק מהשירותים לאזרחים נתונה בידי ארגונים לא-ממשלתיים (המגזר השלישי והמגזר העסקי). הפרק סוקר ובוחן את השינויים שחלו בהוצאה על מערכת שירותי הרווחה האישיים ובתחומי פעילותה השונים, לצד מאפיינים של מקבלי השירותים בתחומים השונים, וכן את המלצות ועדת הרפורמה (מדינת ישראל, 2009). בנוסף לכך, מוצגים בפרק ממצאים, אשר פורסמו לאחרונה, על מאפיינים של משתמשי שירותי הרווחה האישיים ועל עמדות המועסקים במערכת – העובדים הסוציאליים – ביחס להיבטים מגוונים של פעילותה.

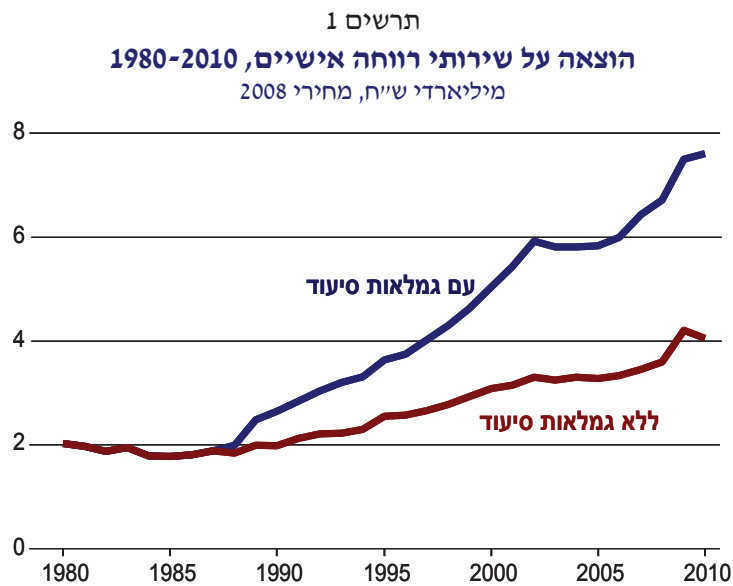
### 1. מגמות עיקריות בהתפתחות ההוצאה ותחומיה העיקריים

ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים הסתכמה בשנת 2008 ב-6.8 מיליארד ש"ח (במחירים קבועים של 2008) והיא נמצאת במגמת גידול. תקציב הממשלה לשנתיים הבאות, 2009-2010, מצביע על המשך הגידול המתוכנן בהוצאה לשירותים אלה בשנים הקרובות, לרמה של כ-7.5 מיליארדי ש"ח באותם מונחי מחירים. הגידול מתבטא גם בעליית חלקה של ההוצאה מסך ההוצאה החברתית הממשלתית, לכששה אחוזים ממנה. חלק זה עלה במהלך העשור האחרון משיעור של 4.6 אחוזים מסך השירותים החברתיים בשנת 2000. ההוצאה על שירותי רווחה אישיים בישראל מהווה חלק קטן באופן יחסי מסך ההוצאה החברתית. ההוצאה מיועדת למימון שירותים המסופקים הן באמצעות

<sup>1</sup> ראה סידרת הפרקים על שירותי הרווחה האישיים, שהוכנה במרכז זה למעלה מעשור על-ידי פרופ' יוסף קטן ופורסמה בדו"חות השנתיים: הקצאת משאבים לשירותים חברתיים.



המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים, הן באמצעות מוסדות שונים, הפועלים באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, וכן כוללת את שירותי הסיעוד, המסופקים במסגרת חוק ביטוח סיעוד של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של שירותי הסיעוד, מתוקף חוק הסיעוד, הלך ועלה מאז הוחל ביישומו של החוק באחריות הביטוח לאומי בראשית 1988, כפי שניתן לראות בתרשים 1 להלן. שירותים אלה הפכו את השירותים לקשישים למרכיב מרכזי בשירותי הרווחה האישיים, והם דומיננטיים בחלקם מכלל השירותים לזקנים החיים בקהילה. שירותי הסיעוד תרמו באופן משמעותי לרווחת הקשישים והם מאפשרים את להשאירם בקהילה ובבית במקום להפנותם למוסדות כבעבר (ראה בהמשך הדיון בשירותים לקשישים). הגידול בחלקה של ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים מסך ההוצאה החברתית והגידול הריאלי במשאבים שהופנו אל תחומי השירותים השונים (כמו גם שינויים בדפוסי ההוצאה על מרכיבים אחרים של ההוצאה החברתית הכוללת) בלטו בעיקר במחצית השנייה של העשור. לאחר יציבות, שאפיינה את רמת ההוצאה בשנים 2002-2006, חלה תפנית ומאז 2007 החל גידול בהוצאה. התקציב לשנתיים הקרובות, 2009-2010, מלמד על המשך הגידול המתוכנן בהוצאות על תחום זה.

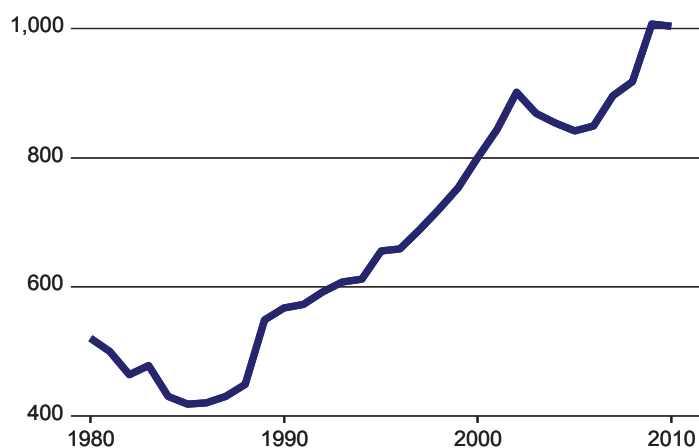


\* חוק הסיעוד נכנס לתוקף החל ב-1988.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר.

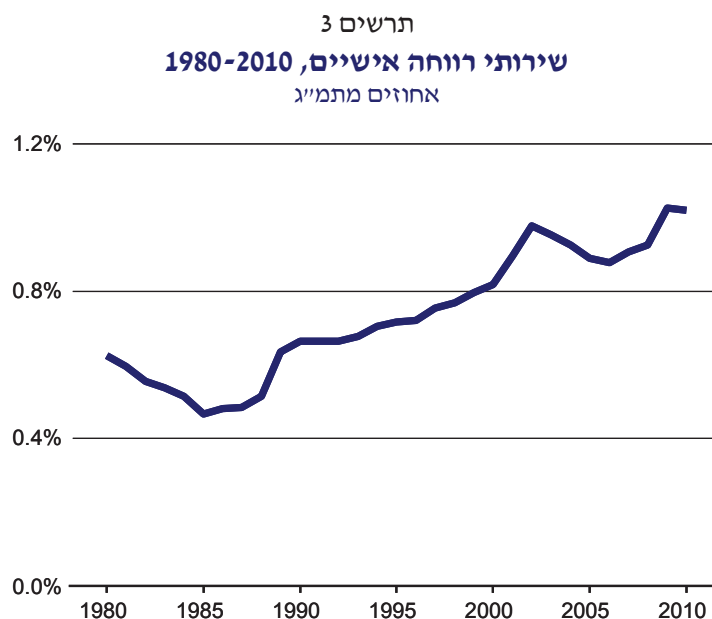
מעניין לבחון את הגידול בהוצאה על השירותים החברתיים האישיים ביחס לממדים נוספים, ראשית ביחס לגידול האוכלוסייה ושנית, ביחס לגידול התוצר. ובכן, הגידול בהוצאה לנפש על שירותי הרווחה האישיים (כולל שירותי הסיעוד) מעיד אף הוא על עלייה. כלומר שהגידול בהוצאה שהופנתה לתחום עלה על גידול האוכלוסייה (ראה תרשים 2). ההוצאה הממוצעת לנפש על שירותי הרווחה האישיים (כולל סיעוד) הסתכמה ב-800 ש"ח בשנת 2000 והיא עלתה ל-896 ש"ח בשנת 2007. מדובר בעלייה של 12 אחוז בפחות מעשור שנים. אם יתממש התכנון התקציבי היא צפויה להגיע לכ-1,000 ש"ח לנפש, בממוצע, בשנת 2010. הסתכלות לאחור, בטווח שנים גדול יותר, מלמדת, ששירותי הרווחה האישיים לנפש עלו ברמתם ב-76 אחוז מאז 1980 ושיעור זה עולה על שיעור הצמיחה של המשק – 67 אחוז – באותה תקופה.

תרשים 2  
הוצאה לנפש על שירותי רווחה אישיים, 1980-2010  
ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גם בחינה של סך ההוצאה על שירותי רווחה אישיים מול התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) מצביעה על מגמה דומה – בשנת 2000 ההוצאה נטלה 0.82 אחוזים מהתוצר, בשנים 2004-2007 היא נעה בסביבות 0.88-0.93 אחוזי תוצר, ובשנת 2009 היא צפויה לעלות על אחוז מהתוצר (ראה להלן בתרשים 3).



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 2. תחומי ההוצאה העיקריים

שירותי הרווחה האישיים מסופקים למגוון רחב של אוכלוסיות יעד, ובתוכן בולטות כמה קבוצות. החלק הגדול ביותר מן ההוצאה מיועד, כמוזכר, למימון שירותים לזקנים, שירותי הסיעוד בעיקר אך גם לשירותים אחרים הניתנים בקהילה. נתח נוסף מיועד להפעלת שירותי שיקום ושירותי סיוע מסוגים שונים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים – אנשים הסובלים מפיגור, אנשים עם מוגבלות (נכים למיניהם), ונוער וצעירים, שעברו על החוק. שירותים נוספים כלולים בפעילות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בצורות שונות, וכן במסגרות קהילתיות שונות אחרות והם מיועדים לטיפול במגוון אוכלוסיות – יחידים, משפחות, ילדים וקהילות.

### זרקור: צרכני השירותים החברתיים האישיים – מאפיינים

לאחרונה פורסמו נתונים, המאפשרים מבט ראשוני, אם כי עדיין חלקי, על צרכני השירותים האישיים (צבע, איגלשטיין, כהן-פלדמן וצדקה, 2008א; צבע, איגלשטיין, כהן-פלדמן, וצדקה, 2008ב). מערך נתונים לקוי וחסר לא אפשר עד עתה לקבל תמונה ברורה על משתמשי השירותים של מערכת שירותי הרווחה האישיים. הנתונים אשר פורסמו מקיפים 270,455 משפחות, הכלולות ברישום המשתמשים בשירותי המחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2006. הנתונים מצביעים על כמה מאפיינים על המשתמשים בשירותי הרווחה כמוצג להלן:

- **רמת השכר**: השכר הממוצע של משתמשי שירותי הרווחה האישיים הוא מחצית מהשכר הממוצע במשק, דהיינו קרוב מאוד לשכר מינימום.
- **גיל**: למעלה ממחצית (53.7 אחוז) מהרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הם בגיל העבודה.
- **קשישים**: כחמישית מכלל הפונים (19 אחוז) למחלקות הרווחה הם קשישים, ששיעורם באוכלוסייה הכללית 10 אחוזים.
- **ערבים**: כמעט רבע מכלל הפונים (23 אחוז), הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, משתייכים למגזר הערבי. שיעור זה עולה על חלקם של הערבים באוכלוסייה – 19.7 אחוז.
- **עולים**: שיעורם של העולים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הוא 40.5 אחוז, בעוד חלקם באוכלוסייה 31.6 אחוז בלבד.
- **סיבת הפנייה**: 24.2 מהפניות למחלקות לשירותים חברתיים הן כתוצאה ממוגבלות; 21.6 אחוז בגלל תפקוד לקוי של המשפחה; 16.3 אחוז בשל עוני וקשיי הכנסה; 3.1 אחוזים בשל סטייה חברתית; ו-1.9 אחוז כנובע מתפקוד חברתי ורגשי לקוי.
- **הבדלים ברמה החברתית-כלכלית של היישוב**: שיעור הפניות למחלקות לשירותים חברתיים גבוה בהרבה ביישובים המשתייכים לאשכול חברתי נמוך לעומת יישובים באשכולות חברתיים המדורגים גבוה יותר – 239.1 לאלף נפש באשכולות 1-2 לעומת 123.4 לאלף באשכולות 7-8 ו-82.1 לאלף באשכולות 9-10.

## 2.א. השירותים האישיים לזקנים

השירותים לזקנים מהווים מרכיב מרכזי משירותי הרווחה האישיים, במיוחד מאז שחלק נכבד מתוכם ניתן במסגרת שירותי הסיעוד, שירות בעין הניתן מתוקף חוק הסיעוד ומיושם באחריות הביטוח הלאומי. אופן ההגשה של שירותי הסיעוד ושיעורי המיצוי שלהם, ההולכים ועולים, הפך שירותים אלה למרכיב גדול מאוד בכלל השירותים האישיים (ראה תרשים 1 בראשית הפרק) וכמובן למרכיב משמעותי מכלל השירותים המוענקים לרווחת הקשישים.

### 1) שירותי הסיעוד

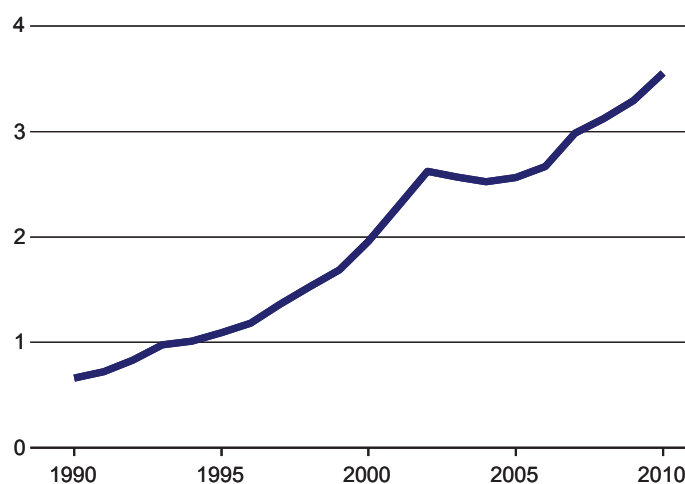
שירותי הסיעוד מיועדים לקשישים, המוגבלים בתפקוד היומיומי שלהם אך ממשיכים להתגורר בקהילה. השירותים ניתנים כשירות בעין ולא כקיצבה כספית, אך מופעלים כתכנית של המוסד לביטוח לאומי על בסיס ביטוחי בהתאם לחקיקה שהושלמה בשנת 1986. הקיצבה, הניתנת כאמור בצורת שירות בעין (שעות טיפול) משתנה בהתאם לרמת התלות של הקשיש בזולת, בביצוע פעולות יומיות. אמנם ניתן לספק לקשישים מרכיבים שונים נוספים, הכלולים בסל שירותי סיעוד, כנובע מן החוק, אולם מרבית הקשישים מקבלים שעות טיפול במסגרת ביתם. הקיצבה מכסה בין כ-10 ל-18 שעות טיפול שבועיות.

הסיוע המוענק לקשישים במסגרת חוק הסיעוד מסופק על-ידי חברות פרטיות ועל-ידי מלכ"רים. במקרים רבים, החוק מממן חלק מעלות הטיפול, הניתן בהיקף של שעות רבות יותר של מטפלים זרים. לאחרונה ביקש המוסד לביטוח לאומי לעודד את שילובם של עובדים ישראלים רבים יותר במסגרת ביטוח סיעוד ולצורך זה משולמת תוספת של שלוש-ארבע שעות סיעוד נוספות לזכאי, המעסיק עובד ישראלי.

בשנת 2008 קיבלו סיוע במסגרת חוק הסיעוד למעלה מ-131 אלף קשישים ומספרם עלה לכ-135 אלף עד אמצע שנת 2009. מדובר ב-15 אחוז מכלל הקשישים באוכלוסייה. הגידול במספר הקשישים המטופלים במסגרת חוק הסיעוד עלה משנה לשנה מאז הוחל בביצוע החוק. בשנת 1988 הוענק השירות ל-21 אלף קשישים בלבד ולאחר עשור הגיע מספרם לכ-85 אלף (קטן ולבנשטיין, 1999). בראשית שנות האלפיים הגיע מספרם של הקשישים ליותר מ-100 אלף וב-2005 מדובר על 115 אלף. כאמור, הגידול במספר הזקנים הפונים למימוש זכותם לשירותי סיעוד בקהילה עולה משנה לשנה (קטן, שנים שונות). תרשים 4 להלן מצביע על התפתחות ההוצאה על טיפול סיעודי בזקנים, שעלתה על 3 מיליארד ש"ח בשנת 2008 וצפויה

לגדול לכ-3.5 מיליארד בשנת 2010. ראוי לשים לב, הוצאה זו מהווה כמעט מחצית (47 אחוז) מסך-כל ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים.

תרשים 4  
**הוצאה על ביטוח סיעוד, 1990-2010**  
 מיליארדי ש"ח, מחירי 2008



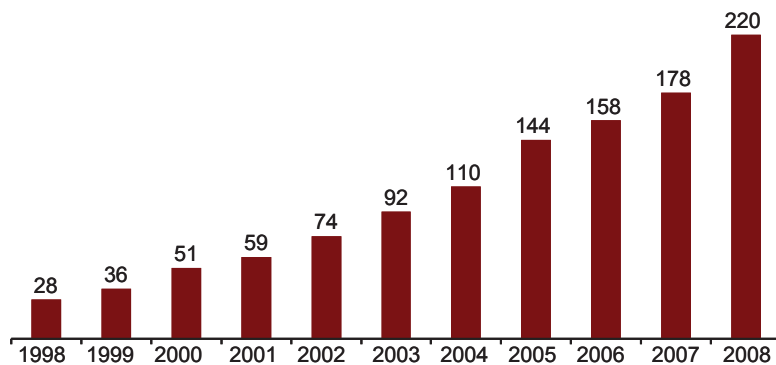
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

## 2) שירותים במסגרת "השירות לזקן" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

השירות לזקן מופקד על טיפול בזקנים במסגרת מעונות לזקנים, בהם מתגוררים 9,000 זקנים, וכן אחראי השירות על מערך רחב של פעולות במסגרת הקהילה. ההוצאה לפעילות "השירות" בשנת 2008 הסתכמה ב-245 מיליוני ש"ח ורמתה הייתה יציבה בשנים האחרונות וכך גם בשנתיים הקרובות (בשנת 2010 ההוצאה צפויה להגיע ל-254 מיליוני ש"ח). השירות לזקן מפקח על הטיפול בזקנים במעונות ומשתתף במימון של כשליש מהזקנים הללו. ההוצאה בעבור הזקנים במעונות מהווה כשני-שלישים מסך ההוצאה בתחום זה. יחד עם זאת, האוכלוסייה הגדולה ביותר של זקנים, המטופלים על-ידי שירות זה, היא אוכלוסיית הזקנים המשתמשים במערך השירותים המסופקים במסגרת הקהילה. מערך זה כולל מרכזי

יום, מועדונים וקהילות תומכות, הזוכים בחלקם לתמיכה כספית של המשרד ונתונים לפיקוחו. פיתוחן של הקהילות התומכות, הממוקמות באזורים בהם שיעור הזקנים באוכלוסייה גבוה, הוא כיוון התפתחות מעניין בתחום השירותים לזקנים בעשור האחרון. במסגרת הקהילה התומכת זוכים זקנים החיים בקהילה ללחצני מצוקה, לסיוע של אב הקהילה, לשירותי רפואת חירום בעת הצורך ולהשתתפות בפעילות חברתית. הקהילות הללו פותחו ביוזמת ארגון "אשל" במהלך השנים 1996-1995 (טיין, 2004) והן מופעלות בסיוע משרד הרווחה והשירותים החברתיים. כפי שניתן לראות בתרשים 5 חל תהליך מהיר של גידול במספר הקהילות הללו במהלך העשור האחרון, מ-28 בלבד בשנת 1998 ל-220 בשנת 2008. בעוד ש-6,400 בתי אב היו חלק מקהילות אלה בראשית העשור, המספר עמד על כ-30,000 לקראת סופו של עשור זה.

תרשים 5  
קהילות תומכות לזקנים, 1998-2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: אשל, קשישים בישראל: שנים שונות.

## 2.ב. שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים: אנשים עם פיגור, אנשים עם מוגבלות ושירותי תקון

ההוצאה השנייה בגודלה בשירותי הרווחה האישיים מיועדת לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, הנתונות באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. המשאבים הרבים ביותר מופנים למי שסובלים ממוגבלות, הנובעת מחוסר התפתחות או מהתפתחות לקויה של כושרם השכלי (אנשים עם פיגור). ההוצאה לקבוצה זו באוכלוסייה גדלה באופן עקבי בשנים האחרונות והיא צפויה להמשיך לגדול בשנתיים הקרובות. חלק עיקרי מן הפעילות בתחום זה מוקצה לטיפול חוץ-ביתי במעונות פנימייה, רובם פרטיים, וכן לפעילות במסגרות שונות בקהילה, כיחידות מגורים מוגנות, הוסטלים וכדומה. מדובר היום ביותר מ-10,000 דיירים בכלל המסגרות (10,020) לעומת כ-9,200 בשנת 2004 (משרד האוצר, 2009).

בשירותים המוענקים לאנשים עם פיגור קיימת מגמה כפולה בשנים האחרונות – מצד אחד, להפריט את השירותים על-ידי צמצום מעורבות המדינה בהפעלת מסגרות בתחום זה והעברתם למימון ולפיקוח מסגרות בבעלות פרטית; ובמקביל – להעביר דיירים רבים יותר למסגרות חוץ-ביתיות הפועלות במסגרת הקהילה. לגבי צמצום מעורבות המדינה בטיפול באנשים עם פיגור, יש לכך ביטוי ברור, כפי שניתן לראות בלוח 1 להלן, המצביע על ירידה משמעותית במספר הדיירים במעונות ממשלתיים, מ-2,107 בשנת 1996 ל-1,838 בשנת 2008. במקביל חלה עלייה במספר הדיירים במסגרות הפרטיות (מ-2,900 בשנת 1996 ל-5,110 בשנת 2008) ובמסגרות הציבוריות (מ-1,550 בשנת 1996 ל-2,700 בשנת 2008). ביטוי נוסף למגמה זו מסתמן מכך, שכיום יש 2,400 דיירים ביחידות דיור בקהילה לעומת 1,300 יחידות בלבד בשנת 2003 (משרד האוצר, 2003).

### לוח 1. דיירים במעונות לטיפול באנשים עם פיגור, 1996 ו-2008, לפי בעלות

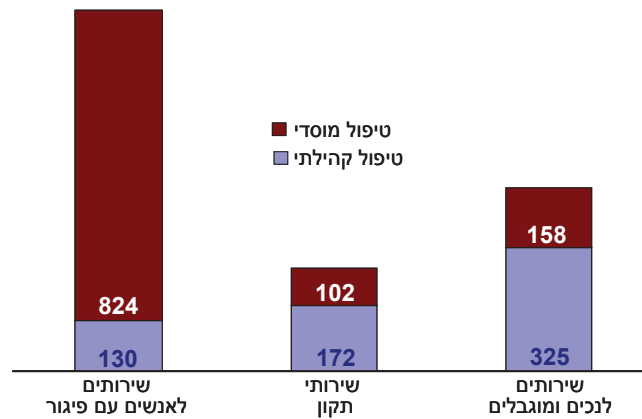
2008	1996	
1,838	2,107	מעונות ממשלתיים
2,700	1,550	מעונות ציבוריים
5,110	2,900	מעונות פרטיים

מקור: משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת 2004 ולשנים 2009-2010.



לגבי המגמה השנייה, הדומיננטיות של הטיפול במוסדות עדיין ניכרת בתחום השירותים לאנשים עם פיגור, וזאת בשונה מתחומי הטיפול האחרים של האוכלוסיות בעלות הצרכים המיוחדים, כפי שניתן לראות בתרשים 6 להלן.

תרשים 6  
שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, 2008  
טיפול במוסדות ובקהילה, מיליוני ש"ח



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר.

שיקומם של אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית הוא תחום פעילות מרכזי נוסף של משרד הרווחה והשירותים חברתיים. ההוצאה לפעולות שיקום עמדה על 483 מיליוני ש"ח בשנת 2008 והיא עתידה להגיע ל-579 מיליוני ש"ח בשנת 2010. השיקום נעשה במסגרת מעונות חוץ-ביתיים ובמסגרות שונות בקהילה. אגף השיקום גם אחראי על הטיפול באוכלוסיית העיוורים.

עיקר המשאבים של אגף השיקום מוקצה לפעילות במסגרת הקהילה – אבחונים מקצועיים, הכשרה מקצועית והפעלת מערכות שיקומיות שונות. גם כאן מגמת ההפרטה בולטת מאוד, הן בתחומי ההכשרה המקצועית בקהילה והן בהפעלת מעונות לאנשים עם מוגבלות. רק מיעוט קטן מבין הדיירים במסגרות הללו שוהה

במסגרות ממשלתיות, אשר גם הן מיועדות להעברה להפעלה בידי גורמים חוץ-ממשלתיים.

התחום השלישי בשירותים המיוחדים אלה שירותי התקון, העוסקים בטיפול, בפיקוח, בשיקום ובמניעה בקרב מי שעברו על החוק (בדרך-כלל לאחר התערבות של הרשות השיפוטית). ההוצאה לתחום זה גדלה באופן הדרגתי בשנים האחרונות עד לכדי 273 מילוני ש"ח בשנת 2008. כמחצית מההוצאה מוקדשת למימון מסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בכפייה בבני נוער, אשר נשלחו למעונות חסות לעבריינים אך מרבית אוכלוסיית היעד של שירותי התקון מטופלת במסגרת הקהילה.

שירות המבחן לנוער מטפל בקטינים עוברי חוק ומספק לגביהם חוות דעת, כמו גם מעניק שירותים לטיפול בבני הנוער הללו. במהלך העשור האחרון חלה ירידת-מה במספר בני הנוער המטופלים על-ידי שירות זה ומדובר ב-20,291 בני נוער בשנת 2008. השירות המטפל בעבריינים מבוגרים מספק תסקירים לבתי משפט ומופקד על ביצוע צווי מבחן וצווי שירות לתועלת הציבור.

מערך התקון אחראי במשך השנים גם על מסגרות שיקומיות יומיות לטיפול בבני נוער (מפתנים). עם זאת ניכר כי ישנה מגמה לצמצם באופן משמעותי את מספר המסגרות במהלך העשור האחרון – בשנת 2002 טופלו 2,450 בני נוער ב-31 מפתנים ברחבי הארץ ואילו בשנת 2008 טופלו 2,600 בני נוער ב-23 מסגרות בלבד (משרד האוצר, 2009).

## 2.ג. טיפול בילדים ובבני נוער

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מטפל בילדים ובבני נוער על-ידי השירות לילד ולנוער, הפועל במסגרת האגף לשירותים אישיים וחברתיים. ילדים הנמצאים במצבי סיכון עומדים במרכז פעילות זו, הכוללת מערך של שירותים חוץ-ביתיים בפנימיות ובמשפחות אומנה, וכן שירותים במסגרת הקהילה ושירותי אבחון וטיפול במסגרות שונות, המופעלות בעיקר על-ידי עובדים סוציאליים.

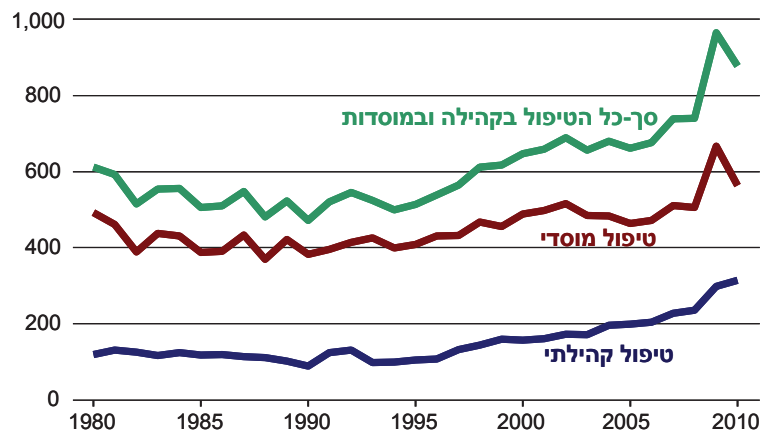
התקציב לשירותים לילדים ולנוער בסיכון הסתכם ב-2008 ב-761 מיליוני ש"ח והוא צפוי לגדול לכמיליארד ש"ח בשנת 2009 (מדובר בכ-23 אחוז מכלל השירותים החברתיים האישיים). הגידול המתוכנן בשנתיים הקרובות קשור בחלקו להחלטת הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, אשר בראשה עמד פרופ' הלל שמיד (מדינת ישראל, 2006). החלק הגדול של התקציב, המופנה לילדים ובני נוער, מוקדש עדיין למימון פעולות חוץ-ביתיות בעבורם. יחד עם זאת, בשנים האחרונות חלה התקדמות בתהליך של

העברת הדגש אל פעילות במסגרת הקהילה ("עם הפנים לקהילה"). השינוי מתבטא בהעברת חלק מהדיירים בפנימיות לקהילה ובאי-העברת ילדים אחרים למסגרות חוץ-ביתיות והעדפת השירותים במסגרת הקהילה לטיפול בהם. במקביל פותחו מסגרות שונות בקהילה, המיועדות לגוון ולהרחיב את הטיפול בילדים ובבני נוער, הנמצאים בסיכון. אלו כוללות משפחתונים, מעונות יום, אומנה יומית, מעונות רב-תכליתיים, מועדוניות ומרכזי הורים-ילדים. כך, למשל, 14,500 ילדים נמצאים במעונות יום ובמשפחתונים בתוקף חוק פעוטות בסיכון. ניתן לראות בתרשים 7 את השינוי בהעדפה התקציבית, של המעבר לטיפול במסגרת הקהילה. התרשים ממחיש את הירידה ההדרגתית בהוצאות בעבור טיפול מוסדי לעומת העברת המימון לשירותים בקהילה. בעוד שבשנת 2000 שיעור ההוצאה שהופנה לטיפול במוסדות היה 71.6 אחוז, השיעור ירד ל-66.3 אחוז בשנת 2008 ואף צפוי לקטון עד לכדי 60.1 אחוז בשנת 2010. בהשלמה לכך, ההוצאה הקהילתית גדלה משיעור של 23.1 אחוז בשנת 2000 עד ל-33.8 אחוז בשנת 2010.

## תרשים 7

**הוצאה לטיפול בילדים ונוער, 1980-2010**

טיפול במוסדות ובקהילה, מיליוני ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר.

## 2.ד. טיפול במשפחות

מימון שירותים המיועדים באופן מיוחד לפרטים ולמשפחות הנתונים בסיכון או נקלעו למשבר מהווים חלק קטן יחסית בסך ההוצאה על שירותי רווחה אישיים. ההוצאה לתחום פעילות זה עמדה על 84 מיליוני ש"ח בשנת 2008 והיא צפויה לגדול מעט במונחים ריאליים ולהגיע לרמה של כ-100 מיליוני ש"ח בשנתיים הקרובות. רמת ההוצאה הצפויה בשנת 2010 גדולה מרמת ההוצאה שהייתה מקובלת במהלך העשור האחרון. השירותים לפרטים ולמשפחות ניתנים בעיקר בקהילה והם כוללים טיפול פרטני ומשפחתי, המוגש על-ידי עובדים סוציאליים הן למשפחות והן לפרטים, החווים משבר או סכנה בתוך המשפחה, אירועים טראומטיים (אובדנות או שכול), תהליכים תוך-משפחתיים אחרים (כגון אלימות וגילוי עריות), וכדומה. עוד מפעיל השירות מרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה, מרכזים לטיפול בדרי רחוב, פקדי סעד לחוק נוער ותחנות ליעוץ בחיי המשפחה ונישואין.

## 2.ה. כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים

עובדים סוציאליים ובעלי מקצועות אחרים, הפועלים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מהווים את המסד עליו נשענים שירותי הרווחה האישיים בישראל. נטל מימון פעילותם של העובדים הסוציאליים במחלקות מוטל ברובו (75 אחוז מעלות המימון) על משרד הרווחה והשירותים החברתיים והיתרה מוטלת על הרשות המקומית.

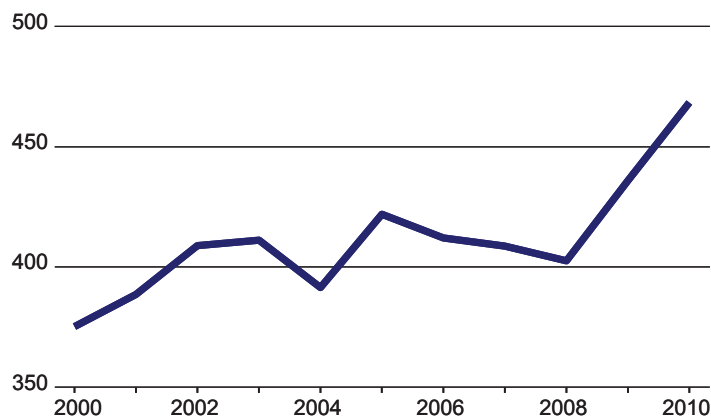
זה שנים רבות, שהתחושה הרווחת בקרב העובדים הסוציאליים, בקרב משתמשי השירותים ובקרב גורמים מקצועיים היא קשה (ראה דיון מפורט אצל קטן, 2009, עמ' 182-186). התחושה הרווחת היא, כי היקף כוח האדם הפועל במחלקות אינו מתאים להיקף האוכלוסייה הנזקקת ואיננו הולם את המטלות המגוונות המוטלות על העובדים במחלקות מתוקף חוקים שונים. תסכולם של העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ביחס לעומס היתר המוטל עליהם ובנוגע לחוסר יכולתם לספק מענים סבירים לפונים אליהם נחשף בעת השביתה הארוכה של העובדים הסוציאליים בשנת 2008. הוא התבטא גם בעמדות שביטאו עובדים סוציאליים ומנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בסקר, שנערך על-ידי אופק (2009), אשר ממצאים אחדים ממנו מוצגים בהמשך.

השביתה הארוכה הובילה לנכונות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר להגדיל את מספר משרות העובדים הסוציאליים במחלקות

לשירותים חברתיים. כמו כן, היא הביאה להקמת ועדה לבחינת רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים (לדיון במסקנות הביניים של הוועדה, ראה בהמשך). נתונים אודות מימון התקנים של העובדים במחלקות לשירותים החברתיים מאוששים את תחושת המחסור בכוח אדם. שיעור הגידול בתקנים, הממומנים על-ידי המשרד, היה 16 אחוז בין השנים 2000-2008, כאשר מספר המשפחות המטופלות במחלקות אלה גדל ב-28 אחוז, ושיעור הפרטים המוכרים – ב-29 אחוז. משמעות הדבר היא, שעל פי הערכת הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים נדרשת תוספת של 500 תקנים במחלקות הללו רק על מנת להתגבר על הפער ולחזור לרמת השירות שהייתה קיימת בשנת 2000 (מדינת ישראל, 2009). תרשים 8 מצביע על גידול מתון (אך לא אחיד) על פני זמן בהקצאה לכוח אדם. הוא מצביע גם על ההוצאה הצפויה לגדול באופן משמעותי יותר בשנתיים הקרובות (ב-6 אחוזים בכל שנה). הגידול צפוי להתבטא בתוספת של 221 תקנים במחלקות לשירותים חברתיים (משרד האוצר, 2009), אך יש לזכור, כי כאמור, תוספת זו מהווה פחות ממחצית התוספת הנדרשת על מנת לחזור לרמת השירות שהייתה מקובלת במערך זה בראשית העשור.

#### תרשים 8

#### נוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים, 2000-2010 הוצאה במיליוני ש"ח, מחירי 2008



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד האוצר.

### מה חושבים העובדים הסוציאליים על שירותי הרווחה האישיים?

בראשית 2009 הוכן על-ידי פרופ' אברהם אופק דו"ח מחקר בעבור משרד הרווחה והשירותים החברתיים (אופק, 2009). הדו"ח מאיר את עמדותיהם של עובדים סוציאליים ומנהלי מחלקות ב-48 מחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ בהתבסס על ראיונות שקוימו עם העובדים הסוציאליים, המנהלים והמדריכים במחלקות לשירותים חברתיים. הדו"ח בחן נושאים הנוגעים לתפקוד היומיומי של המחלקות ושל העובדים בהן והוא מציג מבט מעניין על פעילותה של מערכת שירותי הרווחה האישיים מנקודת ראותם של העובדים במערכת זו. להלן מספר ממצאים מהמחקר:

- **דיווח על מחסור בכוח אדם.** 69 אחוז ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ו-71 אחוז מהעובדים הסוציאליים בהן דיווחו על מידה רבה או רבה מאוד של מחסור בתקנים במחלקותיהם. הדיווח החמור ביותר על מחסור בתקנים נמצא במחלקות במגזר הערבי ובמגזר החרדי.
- **כיסוי אוכלוסיות היעד** של המחלקות לשירותים חברתיים: שליש (32 אחוז) מהמחלקות שנחקרו דיווחו על כיסוי מלא של אוכלוסיות היעד שלהן, ואילו כשני-שליש (68 אחוז) מהמחלקות דיווחו על כך שאינן מספקות מענים מספיקים לכל אוכלוסיות היעד שלהן.
- 42 אחוז מעובדי המחלקות לשירותים חברתיים דיווחו, כי בשל העומס הרב המוטל עליהם, הם עוסקים במידה רבה או רבה מאוד ב"כיבוי שרפות".
- 67 אחוז מהעובדים הסוציאליים ו-82 אחוז ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים הגדירו את הדימוי העצמי המקצועי שלהם כגבוה או גבוה מאוד.
- מתוך 48 המחלקות לשירותים חברתיים שנדגמו, ב-30 מחלקות (62 אחוז מהמדגם) התבצעו תהליכי הפרטה בתחומים שונים.
- **השפעה על המדיניות.** מידת מעורבותם של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בעיצוב מדיניות המשרד: 92 אחוז מכלל משתתפי המחקר הגדירו את רמת ההשתתפות של מנהלי המחלקות בעיצוב מדיניות המשרד כבינונית ומטה, ואילו 83 אחוז – הגדירו אותה ככלל לא קיימת או מועטה ביותר.
- **טיפול בעוני.** 68 אחוז מהמחלקות לשירותים חברתיים דיווחו על היעדר מדיניות ותכניות להתמודדות עם תופעת העוני.
- **טיפול במובטלים.** 76 אחוז מהמחלקות במגזר היהודי ו-89 אחוז מהמחלקות במגזר הערבי דיווחו על מידת טיפול בינונית ומטה בבעיית האבטלה ובמובטלים.

### 3. ועדת הרפורמה

בעקבות שביטת העובדים הסוציאליים במחצית הראשונה של 2008 ולאור התחושה הרווחת בקרב עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, בקרב משתמשי השירותים ובקרב גורמים מקצועיים – באשר למגבלות מערכת שירותי הרווחה האישיים – הוקמה ועדה ציבורית בראשות יקותיאל צבע לבחינת רפורמה מטעמו של שר הרווחה והשירותים החברתיים. הוועדה הציבורית שהקים השר התבקשה להמליץ על רפורמה במערכת שירותי הרווחה האישיים.

המלצות הוועדה מתייחסות לשורה ארוכה של קשיים ומגבלות, המאפיינים מערכת זו (מדינת ישראל, 2009). בין הקשיים המרכזיים של מערכת שירותי הרווחה:

- ◀ מחסור מתמשך במשאבים, אשר משמעותו מתן מענה חלקי בלבד לאוכלוסיות היעד של המחלקות לשירותים חברתיים (ראה דיון בנושא זה למעלה).
- ◀ אי-שוויון בין רשויות מקומיות בהיקף וברמת השירותים המסופקים לאוכלוסיות היעד. אי-השוויון בולט במיוחד בהשוואה בין יישובים יהודיים וערביים.
- ◀ תשתית חוקית מיושנת וחלקית, הנובעת מכך שחוק שירותי הסעד, שהוא הבסיס הסטטוטורי להפעלת המחלקות לשירותים חברתיים, מיושן ומוגבל מאוד בתוכנו (ינאי, 2006).
- ◀ מחסור בידע אמפירי ובשיטות עבודה מובנות בפרקטיקה.
- ◀ דגש יתר על התמחות על פני הכשרה מתקדמת של עובדים סוציאליים כוללניים.
- ◀ ריבוי ספקי שירותים, הנובע מההפרטה החלקית הרווחת במחלקות לשירותים חברתיים, ומקשה על הקשר בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין משתמשי השירותים ויוצר זירת שירותים מורכבת ולא יעילה (קטן, 2007).
- ◀ השתתפות מועטה של משתמשי השירותים ושל החברה האזרחית בעיצוב המדיניות של המחלקות לשירותים חברתיים.
- ◀ מעורבות מועטה של המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם בעיות חברתיות מרכזיות, כגון עוני ואבטלה. זאת למרות העובדה, שהמקור למצוקתם של רבים ממשתמשי השירותים החברתיים נעוץ בחיים בעוני או באבטלה (קטן, גל ווייס-גל, 2009).

לאור הקשיים הללו, חברי הוועדה הגישו לשר הרווחה והשירותים החברתיים שורה של המלצות, העוסקות בהיבטים מגוונים של המחלקות לשירותים חברתיים, החל במסגרת החוקית לפעילות המחלקות, המשך בהקצאת משאבים לפעילות זו, דרך הגדרת מטרות פעילות המחלקות ואוכלוסיות היעד שלהן, וכלה בהיבטים ארגוניים שונים, הנוגעים לתפקוד המחלקות ואנשי המקצוע העובדים במסגרתן.

הוועדה המליצה לשמור על חלוקת האחריות וחלוקת המימון הקיימת בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין המחלקות לשירותים חברתיים. היא גם הדגישה את הצורך בתקצוב מספק למערכת הזו. הוועדה תמכה בחקיקת חוק שירותי רווחה, אשר יחליף את החוק הקיים<sup>2</sup> ויספק מסגרת סטטוטורית מתאימה לתפקוד המחלקות. הוועדה המליצה למקד את פעילות המחלקות באוכלוסיות היעד המרכזיות שלהן ובאלה שהיא מחויבת כלפיהן מבחינה חוקית. היא הציעה להעמיד במרכז פעילות המחלקות את המשפחה כיחידה ולפעול לחיזוקה. היא הציעה להרחיב את ההתמודדות עם בעיות העוני והאבטלה ולהדגיש יותר מבעבר את מעורבות העובדים הסוציאליים בתפקידי סגור ופרקטיקת מדיניות, דהיינו את מעורבותם של העובדים הסוציאליים בתהליכי עיצוב מדיניות חברתית.

הוועדה המליצה לצמצם את המעורבות של המחלקות בהספקת משאבים חומריים והיא מקדמת את הרעיון של "ניהול טיפול". היא הביעה תמיכה בשיתוף פעולה עם גורמים אחרים בקהילה ועם מערכות פרטיות וציבוריות בקידום מטרות שונות והיא אימצה את הרעיון של מתן אוטונומיה ושיקול דעת רבים יותר למחלקות בניהול התקציבים הפנימיים שלהן. הוועדה גם המליצה על מעורבות רבה יותר של הציבור בתהליך עיצוב המדיניות בתוך המחלקות.

המלצות הוועדה לרפורמה במערכת שירותי הרווחה מהוות ניסיון מקיף לבחון מחדש את מערכת שירותי הרווחה האישיים, על מאפייניה המגוונים, ואת מגבלותיה, תוך התווית מדיניות חדשה ומתואמת לשנים הקרובות. המלצות הביניים התמודדו עם רבות ממגבלות המערכת, אם כי ניכר שאינן מלוות בלוח זמנים לביצוע או בהקצאה של תקציבים ומשאבים אחרים. כך, למשל, תרומתן של ההמלצות הללו להתמודדות עם הבעיות השונות, שמערכת שירותי הרווחה מתקשה לטפל בהן, תלויה בכך שייקבע מתווה ברור ליישום ההמלצות.

על אף שהוועדה מזהה את ההשלכות השליליות האפשרויות של תהליך ההפרטה החלקית, שעובר על שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, נושא זה כמעט נעדר מהמלצות הביניים של הוועדה. למרות הקשיים הכרוכים בפיקוח על פעילותם

<sup>2</sup> הכוונה לחוק שירותי הסעד תשי"ח-1958.



של גורמים פרטיים וציבוריים במסגרת הרשויות המקומיות והתלות הגוברת של חלק מהרשויות המקומיות בגורמים חוץ-ממשלתיים למימון ולהפעלת שירותי הרווחה, הוועדה לא הציגה מדיניות ברורה מספיק בעניין זה והיא לא הציבה גבולות ברורים לפעילות בתחום זה.

גם נושא המימון של הפעילות של שירותי הרווחה המקומיים, ומערכת יחסי הגומלין בין השירותים ובין משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המהווה נושא למחלוקת ולקשיים רבים בשנים האחרונות, נדון רק באופן כללי וחלקי. נושא זה בעייתי במיוחד, מפני שהוא נוגע לחוסר השוויון בין יישובים שונים, ובמיוחד בין היישובים במגזר הערבי לבין היישובים במגזר היהודי, ובין יישובים במרכז לבין יישובים בפריפריה. הסתבר שמשתמשי השירותים מתרכזים ביישובים עניים יותר אולם טרם נמצא מבנה תקציבי מתאים, אשר יבטיח מתן העדפה מתקנת ליישובים בעלי משאבים מצומצמים, בהם מתגוררת האוכלוסייה המודרת ביותר. במצב זה הפערים הקיימים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית מעמיקים עוד יותר.

## מקורות

- אופק, א' (2009). דו"ח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- אשל (שנים שונות). קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי. ירושלים: אשל.
- טיין, ש' (2004). קהילות תומכות – להזדקן בקהילה בישראל. ירושלים: אשל.
- ינאי, א' (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית.
- מדינת ישראל (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.
- (2009). הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: דו"ח ביניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- משרד האוצר (2002). הצעת תקציב לשנת 2003 – משרד העבודה והרווחה.
- (2003). הצעת תקציב לשנת 2004 – משרד העבודה והרווחה.
- (2009). הצעת תקציב לשנים 2009-2010 – משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- צבע, י', איגלשטיין, ש', כהן-פלדמן, ק' וצדקה, פ' (2008א). האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים – נתוני יסוד ומאפייני הרשומים. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- (2008ב). האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים – נתוני שכר ואשכול חברתי-כלכלי. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קטן, י' (שנים שונות). שירותי רווחה אישיים, בתוך קופ, י. (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.
- קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי הרווחה האישיים. בתוך אבירם, א', גל, ג' וקטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י', גל, ג' ווייס-גל, ע' (2009). תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם העוני. חברה ורווחה, כ"ט, 2-3, 283-310.
- קטן, י' ולבנשטיין, א' (1999). עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (יוני).

# מערכת הבריאות

## דב צ'רניחובסקי\*

המגמות המאפיינות את מערכת שירותי הרפואה בישראל זה כעשור – ירידה בחלקו של המימון הציבורי, ויציבות בחלקה של ההוצאה לשירותי רפואה בתוצר הגולמי המקומי – נמשכות. מגמות אלה נבחנות בפרק תוך השוואה מעמיקה וארוכת טווח לעומת ההתפתחויות שחלו במדינות המפותחות החברות ב-OECD<sup>1</sup>. ניתוח ההתפתחויות מצביע על מגמות מרכזיות בביצועי המערכת, בהיבטים של יעילות ושוויוניות, ועל מגמות בבריאות האוכלוסייה. להשוואה ארוכת הטווח עם OECD יש משמעות מיוחדת גם לאור הכוונה לצרף את ישראל כחברה בארגון ולאור בחינת אי-השוויון בישראל כחלק מהתהליך המקדים להצטרפותה.

בריאות האוכלוסייה בישראל, כמתבטא במודדים של תמותת תינוקות ושל תוחלת חיים, מוצגת בסעיף הראשון של הפרק תוך הדגשת הפערים המתמשכים, אם כי הם מצטמצמים, בעיקר בין האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה היהודית. השינויים החלים במימון המערכת מעמיקים עוד יותר את האתגר בצמצום פערים אלה ואחרים, והם נידונים במרכזו של הסעיף השני של הפרק. בכל רמת מימון ובכל צורת הקצאה תישאר "פריפריה חברתית-כלכלית", הדורשת טיפול ממוקד באוכלוסיות חלשות יחסית. נושא זה מוצג בסעיף השלישי של הפרק, בהציגו את ההשקעה בפריפריה החברתית-כלכלית, בעיקר של קופות-החולים

\* תודה מיוחדת לקיריל שרברמן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית לפרק.

<sup>1</sup> ההשוואה נעשתה לרוב לעומת מדינות OECD ללא ארה"ב; ולעומת ארה"ב – בנפרד. המדינות שנכללו בהשוואה הן: אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, איסלנד, אירלנד, איטליה, יפן, קוריאה (הדרומית), לוקסמבורג, הולנד, ניו-זילנד, נורבגיה, ספרד, שבדיה, הממלכה המאוחדת, וארה"ב, כאמור. בהשוואה לא נכללו המדינות הבאות – תורכיה, מקסיקו, צ'כיה, סלובקיה, הונגריה ופולין – אשר אינן נחשבות בנות השוואה לישראל מבחינת הטכנולוגיה הרפואית.

הגדולות, אך גם של משרד הבריאות. קופות החולים הגדולות עסקו רבות בגיבוש מדיניות ואסטרטגיה לפעולה, ונקטו פעולות ממוקדות, במטרה לקדם את צמצום הפערים. סעיף זה בפרק מבוסס על סקירות שהוכנו בקופות-החולים, שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות, על הפעולות שלהן בתחום זה, בעיקר בכל הנוגע לסל הבסיסי. בנוסף, כללנו גם סקירה קצרה על פעולה מיוחדת של מחוז הדרום במשרד הבריאות בתחום שירותי המניעה המיועדים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

## 1. מגמות בתוחלת חיים ובתמותת תינוקות<sup>2</sup>

תוחלת החיים בישראל עלתה מאז 1980 בהשוואה לממוצע ה-OECD<sup>3</sup> (לא כולל ארה"ב) ובהשוואה לארה"ב. בעוד שב-1980 הפער בין ישראל (73.9), ארה"ב (73.7) ו"ממוצע OECD" ללא ארה"ב (74.0) היה זניח, הפער בין ישראל לארה"ב הלך והתרחב, וב-2006 מדובר ב-80.3 בישראל לעומת 79.9 ב"ממוצע OECD" ללא ארה"ב, ולעומת 77.8 בלבד בארה"ב<sup>4</sup>. מקומה של ישראל גבוה בטבלת המדינות וכאמור העלייה בתוחלת החיים נמשכה ברציפות בשנים האחרונות, אך בכל השנים תוחלת החיים של היהודים בישראל גבוהה מתוחלת החיים של הערבים<sup>5</sup> – מדובר היום בפער הנמוך מעט מארבע שנים בין יהודים (81.6) לערבים בישראל (77.8)<sup>6</sup> (הלמ"ס, 2009: נתונים לשנת 2008) – ההבחנה נראית בתרשים 1 המצביע על גודלם של הפערים.

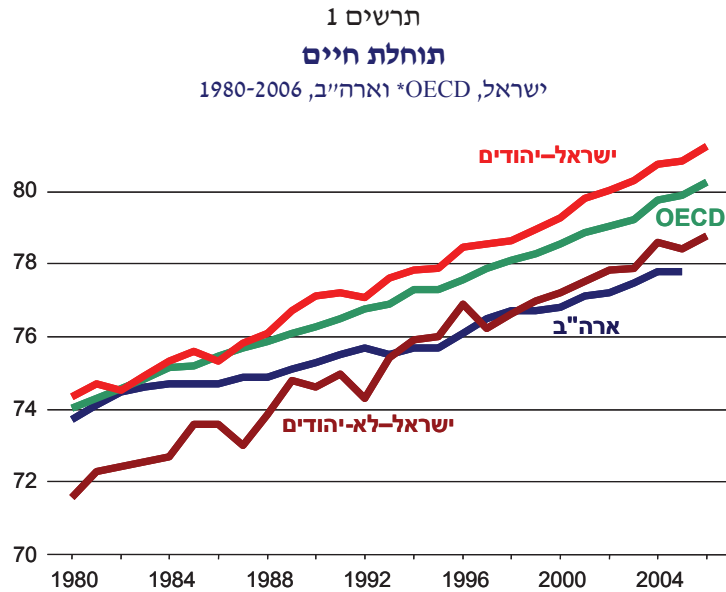
<sup>2</sup> הסעיף נכתב בשיתוף עם **נדב דויזוביץ** מאוניברסיטת בן-גוריון ו**קיריל שרברמן** ממרכז טאוב.

<sup>3</sup> ראה הערה 1.

<sup>4</sup> נתונים אלה לגבי ישראל מציגים את הממוצע הכללי.

<sup>5</sup> האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל כוללת רוב גדול של ערבים מוסלמים, ובנוסף לו ערבים נוצרים, דרוזים, בדואים, צ'רקסים ומספר מצומצם מאוד של אנשים שדתם איננה מוגדרת. המונח ערבים או האוכלוסייה הערבית מאפשר הגדרה כוללת בפרק, כפי שנעשה גם בפרקים בתחומים אחרים בספר זה, והימנעות ממונח המגדיר ציבור שלם בדרך השלילית, כלא-יהודים. במקרים מסוימים ישנה התייחסות לקבוצות בתוך האוכלוסייה הערבית, כמו במקרה של הבדואים בנגב, ועוד.

<sup>6</sup> הנתונים על תוחלת החיים מתפרסמים בדרך-כלל בנפרד לגברים ולנשים. נתונים מעודכנים (הלמ"ס, 2009 – נתונים לשנת 2008) מציגים היום פערים של ארבע שנים בין גברים יהודיים (79.9) לגברים ערביים (75.9) ופערים קטנים יותר, של פחות מארבע שנים, בין נשים יהודיות (83.3) לנשים ערביות (79.7).



\* ממוצע OECD ללא ארה"ב.

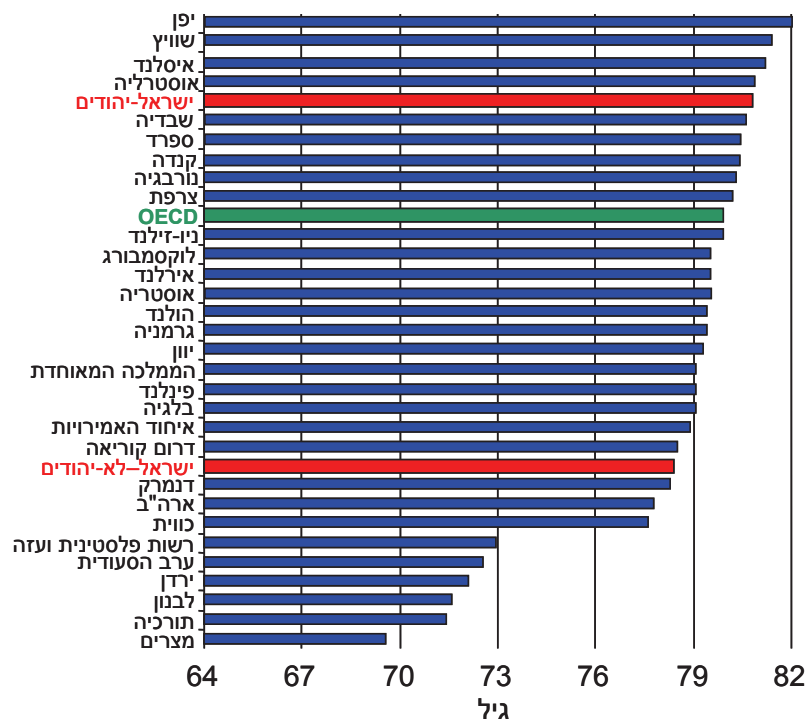
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

המגמה בישראל לא הייתה אחידה לאורך השנים ובעוד שמשנת 1993 ואילך תוחלת החיים בישראל גבוהה מממוצע ה-OECD (ומארה"ב כמובן), הרי בראשית שנות השמונים, ב-1982-1983, היא הייתה נמוכה לעומת מדינות אלה – גם לעומת ארה"ב וגם לעומת ממוצע OECD (74.1 ב-1982 ו-74.5 ב-1983). בנוסף לכך, בשנים 1986 (75.1) ו-1992 (76.6) חלה ירידה בתוחלת החיים בישראל לעומת השנים הקודמות. משנת 1999 ואילך תוחלת החיים בישראל גבוהה באופן ניכר מממוצע ה-OECD. יתרה מכך, תוחלת החיים של היהודים בלבד מעמידה את ישראל בקבוצת המדינות עם תוחלת החיים הגבוהה ביותר ומיקומם של הלא-יהודים בישראל גבוה בהשוואה למדינות הערביות באזור (מלבד איחוד האמירויות) ואף גבוה לעומת ארה"ב (נתונים השוואתיים לשנת 2005 – ראה תרשים 2).

לרוב, עלייה בתוחלת חיים משקפת את יכולת ההתמודדות של מערכת עם פערים בבריאות בין קבוצות אוכלוסייה. מגמות ההתפתחות הללו בתוחלת החיים – בפרט נחיתותה ההולכת וגדלה יחסית של ארה"ב – מהוות רקע לדיון בהמשך

הפרק, העוסק ב"אמריקניזציה" של מימון מערכת הבריאות בישראל. ההתפתחות עליה מצביעים הנתונים בתחום המימון עלולה להעמיד במבחן את המשך המגמה החיובית בישראל, המתבטאת בעלייה הרצופה בתוחלת החיים לעומת אימוץ "מגמה אמריקאית", המבטאת חוסר יכולת להתמודד עם פערים.

תרשים 2  
תוחלת חיים – 2005

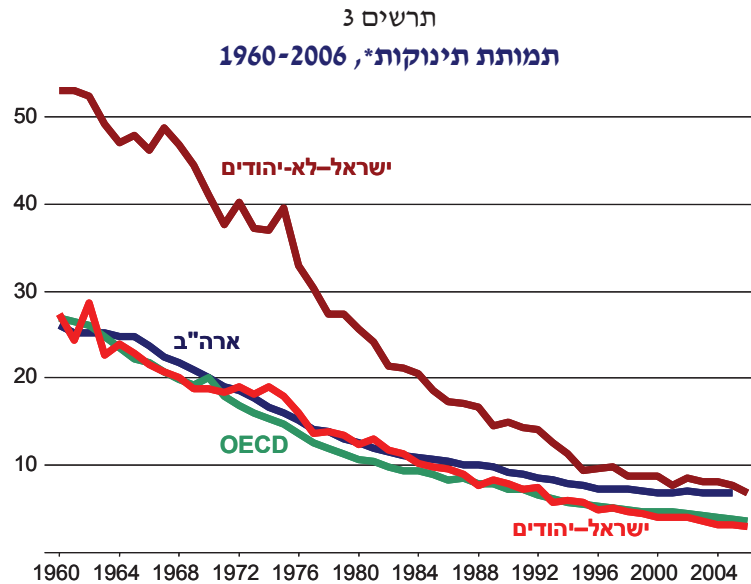


\* ממוצע OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

הפערים בין קבוצות אוכלוסייה בישראל במודדים של בריאות האוכלוסייה מתגלים במיוחד בהשוואה בין יהודים וערבים והם בולטים במיוחד במודד של תמותת תינוקות. בהשוואה למדינות ה-OECD, תמותת תינוקות בישראל ב-2005 הייתה

גבוהה יחסית (4.4 לאלף לידות חי), לעומת הממוצע ב-OECD באותה שנה, של 3.9 לאלף לידות חי. 14 מדינות מראות שיעורי תמותה נמוכים יותר מישראל בשנה זו וביניהן: אוסטריה (4.2), אירלנד (4.0) וגרמניה (3.9).



\* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי; ממוצע OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

ההבחנה בין יהודים וערבים מגלה, כי שיעור תמותת תינוקות של האוכלוסייה היהודית בישראל (3.1 לאלף לידות חי ב-2005) הוא מהנמוכים במדינות אירופה וה-OECD. שיעור זה דומה לשיעור במדינות כמו נורבגיה (3.1), פינלנד (3.0) ויפן (2.8), ואף נמוך מהממוצע ב-OECD (3.9).

לעומת זאת, שיעור תמותת תינוקות של האוכלוסייה הערבית בישראל (8.0 ב-2005) גבוה משמעותית מכל מדינות אירופה וה-OECD. היחידה מבין מדינות ה-OECD, בה נמצא שיעור הקרוב לזה היא ארה"ב (6.9), אשר מרבית נתוני הבריאות שלה נמוכים באופן עקבי לעומת מדינות ה-OECD המפותחות וישראל.

שיעור תמותת תינוקות דומה לזה של האוכלוסייה הערבית בישראל נמצא גם במדינות אחרות במזרח התיכון: איחוד האמירויות הערביות (7.8) וכווית (9.7). הסתכלות על מגמת ההתפתחות מ-1960 עד 2007 מלמדת, כי שיעור תמותת תינוקות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל הוא בירידה מתמשכת ומשמעותית. כפי שצינו, הוא קרוב היום לשיעור תמותת תינוקות בארה"ב (6.9 ב-2007). בעבר, ב-1960, שיעור תמותת תינוקות באוכלוסייה הערבית בישראל היה יותר מפי שניים מהשיעור האמריקאי: 52.9 לאלף לידות חי בישראל לעומת 26.0 לאלף בארה"ב. בהשוואה למדינות המזרח התיכון שיעור תמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל נמוך.

מדיניות מתאימה לצמצום הפערים הקיימים בתחום זה מחייבת להתחשב בכך, שהאוכלוסייה הערבית בישראל איננה הומוגנית וקיימים פערים משמעותיים בין קבוצות שונות בתוכה. כך למשל, בשנת 2003, כשתמותת תינוקות באוכלוסייה הערבית כולה, בממוצע, הייתה 8.2 לאלף לידות חי נמצאו ההבדלים הבאים: בקרב המוסלמים תמותת תינוקות הייתה 8.6 לאלף, בקרב הנוצרים – 3.2 לאלף ובקרב הדרוזים – 7.1 לאלף. זאת, כאמור, לעומת 3.6 לאלף באוכלוסייה היהודית (משרד הבריאות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, 2005).

בין השנים 1970-2003 ירד שיעור תמותת תינוקות באופן מואץ בכל המגזרים: בקרב המוסלמים השיעור ירד ב-78.6 אחוז, בקרב הנוצרים – ב-89.2 אחוז ובקרב הדרוזים ב-79 אחוז. בו בזמן נמשכה הירידה גם באוכלוסייה היהודית ב-80.7 אחוז.

הסיבות העיקריות לתמותת תינוקות באוכלוסייה הערבית הן מומים מולדים (34.6 אחוז מכלל הפטירות) ופגות (31.4 אחוז). שיעור תמותת תינוקות ממומים מולדים בשנת 2003 היה גבוה פי 2.9 בקרב האוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. בשנים 2004-2006 נגרמו 42.7 אחוז מהפטירות בקרב תינוקות בדואים עקב מומים מולדים ומחלות תורשתיות ו-22 אחוז עקב פגות. משנת 2004 נצפתה ירידה בשיעורי תמותת תינוקות בדואים עקב שתי הסיבות הללו.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> אוכלוסיית הבדואים בנגב היא אוכלוסייה ייחודית בהקשר של תמותת תינוקות. בשנים 2001-2006 נצפתה מגמת ירידה בשיעור הילודה הגולמי בקרב אוכלוסייה זו, מ-56.4 לאלף בשנת 2001 ל-44.5 לאלף בשנת 2006. יש לציין, כי באותה תקופה נצפתה ירידה בשיעור הילודה הגולמי בכלל אוכלוסיית המוסלמים בישראל (מ-36.8 ל-29.7), כאשר בכלל אוכלוסיית המדינה השיעורים היו יציבים.



בשנת 2006 שיעור תמותת תינוקות בדואים בנגב היה 11.9 לאלף לידות חי לעומת 7.3 בכלל האוכלוסייה המוסלמית בישראל ו-4.0 בכלל האוכלוסייה בישראל. השיעור היה גבוה פי 1.6 בהשוואה לכלל האוכלוסייה המוסלמית בישראל, ופי 3.0 בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל (הלמ"ס, 2009 – שנתון מס' 60). בין השנים 2001 ו-2007 הצטמצמה תמותת תינוקות בקרב הבדואים בנגב, אך הפער בינם לבין האוכלוסייה המוסלמית בשאר חלקי הארץ ולעומת האוכלוסייה היהודית עדיין גבוה. לא נמצא הבדל עקבי בשיעורי תמותת התינוקות בין יישובי הקבע והכפרים הבלתי מוכרים.

## 2. מימון מערכת הבריאות<sup>8</sup>

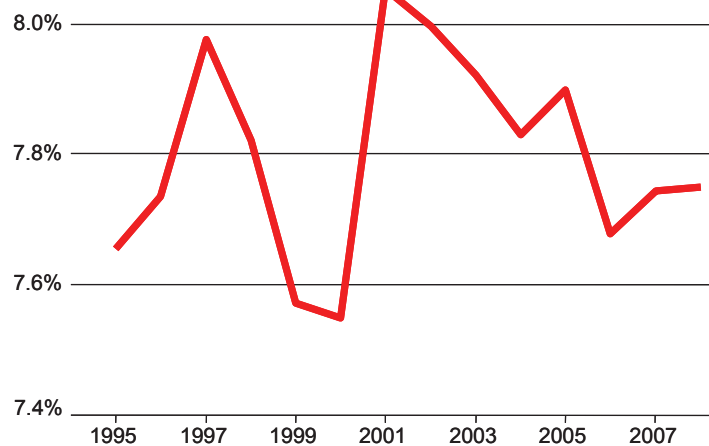
בשנים האחרונות נכתב רבות על הירידה בחלקו של המימון הציבורי מכלל המימון של מערכת הבריאות (צ'רניחובסקי, 2007; 2008; בן-נון, 2008). ירידה זו מתבטאת באופן מיידי בפגיעה בנגישות לשירותים ובהפחתת ההגנה על תקציב משקי הבית מפני הוצאה בלתי צפויה, הכרחית לרוב, על שירותי רפואה. הגם שמדובר בהתפתחות על פני עשור, אין לצפות שתוצאותיה כבר יבואו לידי ביטוי משמעותי במודדים של בריאות האוכלוסייה, כמו תמותת תינוקות ותוחלת חיים. בהיעדר אירועים מיוחדים, השינויים במודדים אלה, כתוצאה מירידה בנגישות לשירות ומהפגיעה בתקציב משקי הבית, הם איטיים ומגיעים לידי ביטוי לאחר תקופה ארוכה. לעומת זאת, אפשר לזהות התפתחות מודדים, הנוגעים ליעילות המערכת ולשווינותה אשר יגיעו לידי ביטוי בשיעורי תמותה ובתוחלת חיים, כפי שמתגלה בדפוס האמריקאי לעומת הדפוס במדינות מפותחות אחרות, לרבות ישראל. בהקשר זה, השוואת ישראל לעומת המדינות המפותחות, החברות ב-OECD (ללא ארה"ב) מצד אחד, ולעומת ארה"ב מצד שני, עשויה להיות חשובה, בפרט לנוכח ביצועיה הנחותים של המערכת האמריקאית ביחס למדינות האחרות בכל מדד (Davis et al., 2007; Schoen et al., 2006; 2007). זאת, למרות עליונותה של המערכת האמריקאית מבחינה טכנולוגית ומבחינת רמת המשאבים שהיא משקיעה במערכת הבריאות.

<sup>8</sup> סעיף זה נכתב עם גיא נבון, מבנק ישראל וד"ר רוני גמזו, מהמרכז הרפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי.

## 2.א. הוצאה לאומית לבריאות

ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בישראל ב-2008 עמדה על 7.7 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) – ערך סך המוצרים והשירותים שהמשק מייצר – המשמש כמדד מקובל לרמת החיים (תרשים 4). ככלל, מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שיעור זה מההוצאה קבוע יחסית, במגמה ארוכת טווח. ה"שיא" של 2001 מבטא, ככל הנראה, ירידה בתוצר באותה תקופה, אשר לא התבטאה באופן מיידי בירידה מקבילה בהוצאה הלאומית לשירותי רפואה.

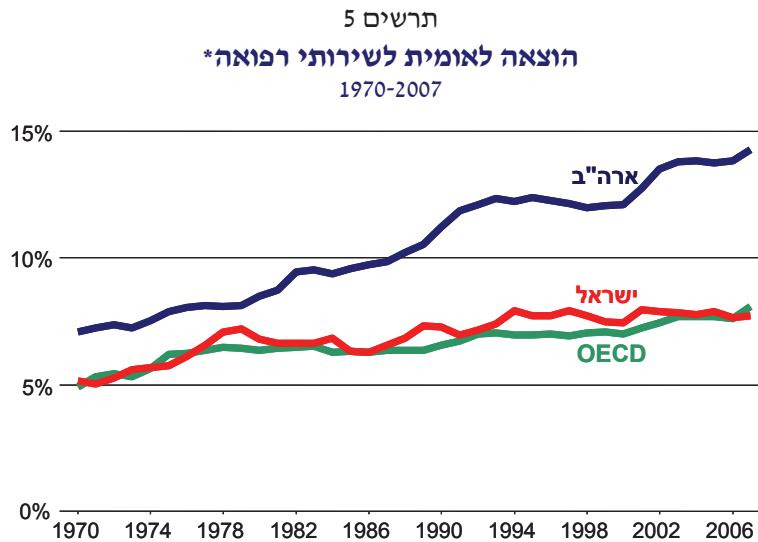
תרשים 4  
הוצאה לאומית לבריאות  
אחוז מתמ"ג, 1995-2008



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

מתברר, כי לאורך למעלה מ-40 שנה ישראל שומרת על צמידות יחסית של חלק ההוצאה שלה לבריאות מתוך התוצר, הן ביחס ל-22 המדינות המפותחות החברות ב-OECD (ללא ארה"ב), והן ביחס לארה"ב (בנפרד). ממצאים אלה מבוססים על תיקון של הסדרות לנפשות מתוקנות לפי נוסחת הקפיטציה הישראלית (משנת 2006), או על תיקון בהתאם להרכב הגיל של האוכלוסיות במדינות השונות (תרשים 5). במרבית התקופה האוחז בישראל אף גבוה מהמוצע למדינות ה-OECD (ללא

ארה"ב), והאחוז בישראל וב-OECD נמוכים בהשוואה לארה"ב. בולטת במיוחד מגמת הגידול בפרק, החל בשנות ה-80 בין ארה"ב ובין שאר המדינות המפותחות, לרבות ישראל<sup>9</sup>.



\* הוצאה לשירותי רפואה לנפש סטנדרטית כאחוז מהתוצר לנפש.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

האחוז הישראלי גבוה מממוצע ה-OECD (ללא ארה"ב) במיוחד לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והוא מתכנס לממוצע של OECD בשנת 2007, עם סימן ראשוני, אשר איננו מצביע בהכרח על שינוי מגמה, לירידה מתחת לממוצע ה-OECD בשנה זו.

<sup>9</sup> בהתייחס להוצאה הגבוהה יחסית של ארה"ב על שירותי רפואה, הפרדתה מהסדרה המלאה של ה-OECD וההתמקדות במדינות בהן ישנה זכאות אוניברסלית לשירותי בריאות (לרבות ישראל, למעשה, גם בטרם הוחל חוק ביטוח הבריאות הממלכתי), משפרת את מעמדה היחסי של ישראל בהשוואה.

לאורך זמן המשק הישראלי מקדיש, אפוא, לשירותי רפואה – כחלק מהתוצר – בדומה לממוצע של מדינות מפותחות אחרות, המעניקות ביטוח בריאות ממלכתי.

## 2.2. הוצאה לאומית לבריאות בממוצע לנפש

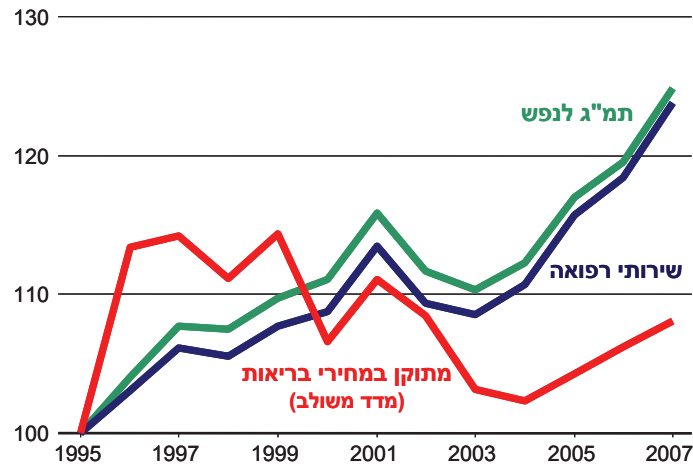
ללא התחשבות באינפלציה במחירי שירותי הרפואה, קיימת הלימה, לפחות החל בשנת 1995, בין השינויים בתוצר לנפש בישראל ובין השינויים בהוצאה לאומית לשירותי רפואה לנפש רגילה ואף לנפש סטנדרטית<sup>10</sup>, במחירי התוצר (קווים עליונים בתרשים 6). ממצא זה תואם להשוואה הבינלאומית לעיל, לפיה ישראל שומרת באופן יחסי על חלק ההוצאה על שירותי רפואה בתוצר, כמו מדינות ה-OECD המפותחות, להוציא ארה"ב. היינו, ההוצאה לשירותי רפואה, גם לנפש מתוקנת, עולה, ככלל בקצב גידול התוצר לנפש.

אולם, החל בשנת 2001 השפעתה של האינפלציה היחסית במחירי שירותי הרפואה לעומת מחירי התוצר מתגברת (ראה הסבר להלן). אינפלציה זו מבטלת את הגידול בהוצאה הריאלית (מתוקנת מחירים) לנפש סטנדרטית ומבטאת בעיקר אובדן יעילות וגידול בעלויות עבודה במגזר עתיר עבודה<sup>11</sup>. התיקון לאינפלציה יחסית מצביע על כך, שההוצאה הריאלית לנפש מתוקנת היא אפילו במגמת ירידה החל בשנת 1999 (ראה נייר עבודה בהכנה במרכז טאוב: צ'רניחובסקי, נבון, 2010).

<sup>10</sup> המונח נפש סטנדרטית מייחס משקל שונה לנפש באוכלוסייה לפי גיל, בהקשר לצריכת שירותי רפואה והוא בונה סולם מתאים לפי הרכב הגיל של האוכלוסייה. כך למשל האוכלוסייה המבוגרת, בני 65+ והאוכלוסייה הצעירה מאוד, בני ה-0-4, מקבלים משקל יתר, המשקף את צורכיהם הגבוהים יותר לשירותים הרפואיים. גם נוסחת הקפיטציה המשמשת להקצאת המשאבים מהמדינה לנותני השירותים מבוססת על חישוב המותאם להרכב הגיל של מקבלי השירותים.

<sup>11</sup> סביר להניח, שמחירים גבוהים יותר משקפים גם איכויות טיפול ושירות שונות, לרבות חיסכון בזמן המתנה. אולם אין סיבה להניח שהאינפלציה היחסית מבטאת את אלה מאחר שאין סיבה להניח, כי השינויים הטכנולוגיים ברפואה גבוהים מאשר בתחומי חיים אחרים והשפעתם דומיננטית במגזר עתיר עבודה.

תרשים 6  
**הוצאה על שירותי רפואה\***, 1995-2007  
 מחירים קבועים, שנת הבסיס 1995=100



\* מתוקן לנפשות סטנדרטיות.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### אינפלציה יחסית

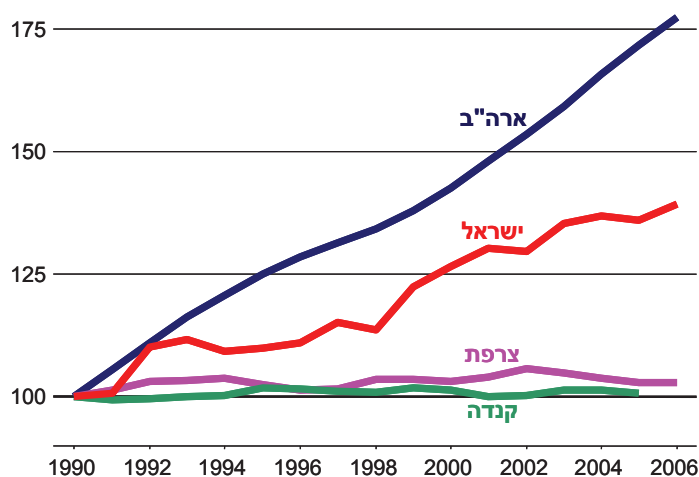
אינפלציה היא תהליך עליית מחירים ליחידת מוצר סטנדרטית, במונחי איכות. עליית מחירים עשויה לבטא שינוי באיכות אולם היא עלולה להתרחש ללא שינוי באיכות. במקרה כזה היא מצביעה על אובדן יעילות, בהיותה מבטאת עלות ייצור גבוהה יותר לאותו דבר ויכולת קנייה מצומצמת יותר בהכנסה נתונה. כמו כן, אינפלציה תורמת לצמצום בשוויוניות בהיותה "מס" אשר אינו מפלה בין קבוצות הכנסה.

שינוי מחירים יחסי מבטא שינוי מחירים של מוצר או סל מוצרים ביחס לשינוי מחירים של מוצר או סל מוצרים שונים, או ביחס להכנסה. במקרה של אינפלציה או עליית מחירים יחסיים, יכולים לקנות פחות מהמוצר או הסל שמחירו היחסי עלה, אלא אם הקונה מסיט הכנסה מצריכה אחרת לטובת קנייה של אותה כמות ממוצר או סל זה.

ניתן להבחין בארבע תקופות המאפיינות את התפתחות ההוצאה הריאלית על שירותי רפואה לנפש סטנדרטית בישראל: 1997-1995 – חל "זינוק" עם החלת החוק, 1999-1997 – שנות יציבות יחסית, 2004-1999 – החלה מגמת ירידה, 2007-2004 – עלייה מתונה. בהסתכלות כוללת העשור האחרון מאופיין במגמת ירידה בהוצאה הריאלית על שירותי רפואה או בכמות מוצרי ושירותי הרפואה לנפש מתוקנת בשל האינפלציה היחסית במחירי השירות.

אין נתונים מסודרים ובני השוואה על עליית המחירים היחסית של שירותי הרפואה במדינות OECD הרלוונטיות, להוציא את צרפת וקנדה, אשר אינן בהכרח מייצגות (ראה תרשים 7). יחד עם זאת, קשה להתעלם מההבדל הבולט בין צרפת וקנדה לבין ישראל ומה"אמריקניזציה" שהתפתחה, בעיקר בעשור האחרון, במגמת המחירים של שירותי הרפואה בישראל. התפתחות זו אינה תורמת להוצאה הריאלית לנפש ולמצבה היחסי של ישראל בקרב האומות המפותחות המעניקות ביטוח בריאות ממלכתי.

תרשים 7  
מחירים של שירותי רפואה  
מדדים יחסיים, 1990-2006



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

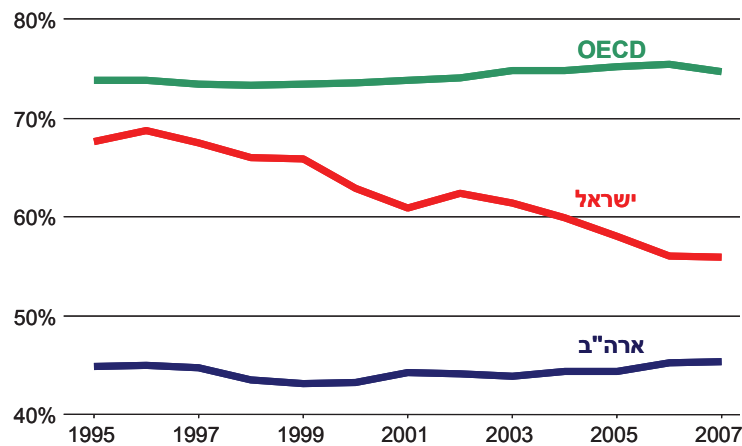
## 2.g. מקורות המימון וחלוקת נטל המימון

בחינת מקורות המימון וחלוקת נטל המימון נוגעת לתמהיל הציבורי-פרטי, להרכב המימון הציבורי, ולהרכב המימון הפרטי.

1) **התמהיל הציבורי-פרטי.** המימון הפרטי בישראל כולל ביטוחים משלימים (שירותי בריאות נוספים – שב"ן) אשר יש להם אופי "ציבורי". קיימת חובה של הקופה לקבל לביטוח המשלים כל פונה, ללא תקופת אכשרה, הפרמיה היא קבוצתית והשירותים ניתנים בעין (צ'רניחובסקי, 2008). אף על פי כן, הביטוחים המשלימים נחשבים בדיון זה כהוצאה פרטית.

לפי הסדרה החדשה של הלמ"ס (2009), חלקו של המימון הציבורי ירד מ-68.7 אחוז מסך ההוצאה לשירותי רפואה בשיאו, ל-55.8 אחוז בשנת 2008 (ראה תרשים 8). למרות שאין בסדרה החדשה כדי לשנות את המגמה של העלייה בחלקו של המימון הפרטי, הסדרה מעמידה את ישראל, אגב השוואה נכונה יותר, במקום נחות יותר ביחס למדינות ה-OECD מאשר הסדרה הקודמת.

תרשים 8  
הוצאה ציבורית על שירותי רפואה  
כאחוז מהוצאה לאומית, 1995-2007

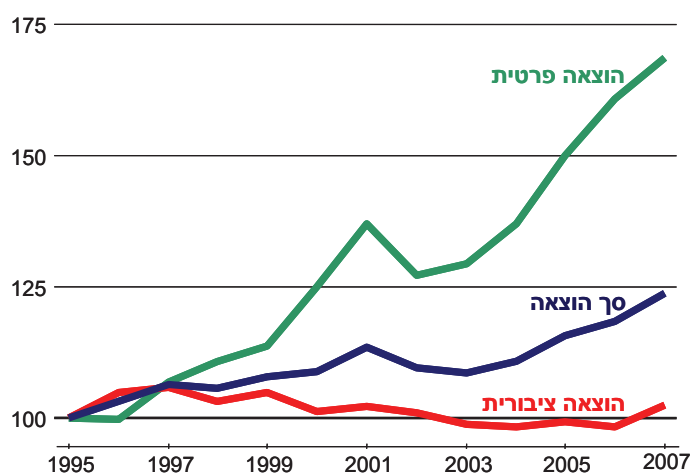


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

אמנם אחוז המימון הציבורי במערכת היה נמוך מהמוצע של ה-OECD (ללא ארה"ב) לאורך התקופה 1995-2007, והפער הצטמצם בשנים 1995-1996, כאשר ישראל, לאחר החלת החוק, הצטרפה למדינות המפותחות בהבטחת זכאות אוניברסלית. אולם מאז ישראל מתרחקת בקצב הולך וגדל מהדפוס של ממוצע (OECD ללא ארה"ב) ומתקרבת לתמהיל הציבורי-פרטי של ארה"ב במימון מערכת הבריאות.

במונחים של ההוצאה לנפש, הגידול בהוצאה היה כולו במימון הפרטי (והחצי-פרטי) והעלייה בהוצאה לנפש, במונחי מחירי תוצר, מומנה מאז 1997 על-ידי גידול בהוצאה הפרטית, בעוד שההוצאה הציבורית לנפש נשארה קבועה במחירי התוצר (תרשים 9).

תרשים 9  
הוצאה לשירותי רפואה לנפש סטנדרטית  
מחירים קבועים, שנת הבסיס 1995=100

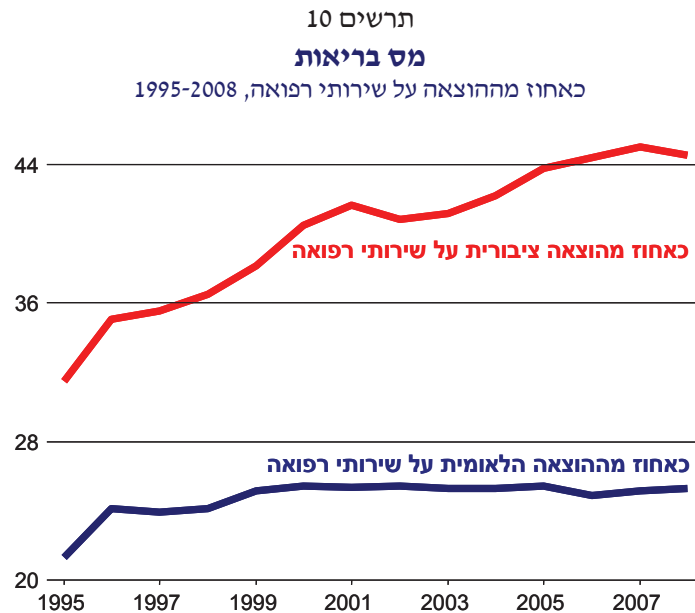


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

2) **הרכב המימון הציבורי.** המימון הציבורי מורכב מהקצאה מתקציב המדינה ומ"מס הבריאות" הנגבה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. לאורך השנים חלה עלייה בחלקו של "מס הבריאות" (תרשים 10) מכלל ההוצאה הציבורית, מ-31.5



אחוז מסך המימון הציבורי בשנת 1995 (עת הוחל חוק ביטוח הבריאות הממלכתי), ל-44.6 אחוז בשנת 2008.



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3) **הרכב המימון הפרטי.** ההוצאה הפרטית של משקי הבית על שירותי בריאות עלתה נומינלית בתקופה 1997-2007 ב-103 אחוז (7.6 אחוזים במוצע שנתי), בעוד ההוצאה לתצרוכת עלתה באותה תקופה ב-43 אחוז (3.6 אחוזים במוצע שנתי) (הלמ"ס, סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 1997-2007). הגידול היחסי בהוצאה על שירותי בריאות הביא לעלייה בחלקה של ההוצאה הפרטית על בריאות כאחוז מכלל ההוצאה לתצרוכת – מ-3.8 אחוזים בשנת 1997 ל-5.3 אחוזים ב-2007. הגידול בהוצאה הנומינלית הפרטית על שירותי בריאות לא היה אחיד בתקופה הנסקרת. לוח 1 מציג את השינוי בהוצאה הפרטית לשירותי רפואה וברכיבי ההוצאה בשנת 2007 בהשוואה ל-1997. בתקופה הנסקרת התרחב מאוד הכיסוי שמציעים ביטוחי הבריאות וגדל שיעור המבוטחים. תופעות אלו באו לידי ביטוי

בגידול ממוצע של 16.4 אחוז בשנה בהוצאה על ביטוחי בריאות ובשנת 2007 ההוצאה עליהם הגיעה ל 26 אחוז מסך ההוצאה הפרטית של משקי הבית לשירותי בריאות. זאת לצד גידול מתון יותר בשירותי הבריאות הפרטיים האחרים, הכוללים בעיקר הוצאה על תרופות.

לוח 1. השינוי בהוצאה הפרטית לבריאות ובריכייה לנפש מתוקנת לפי נוסחת הקפיטציה, 2007 לעומת 1997, ממוצע גיאומטרי שנתי (אחוזים)

הוצאות אחרות לבריאות**	שירותי רפואה*	רפואת השן	ביטוחי בריאות	סך-כל שירותי הבריאות	
33.0	13.0	28.0	26.0	100.0	המשקל ב-2007
34.0	17.0	38.0	11.0	100.0	המשקל ב-1997
6.8	4.6	4.1	16.4	7.1	השינוי הכולל (כמות * מחיר)***
3.3	0.6	0.4	11.2	3.0	הגידול בכמות
3.4	4.0	3.7	4.7	4.0	הגידול במחירים
1.1	1.7	1.4	2.4	1.8	הגידול היחסי במחירים

\* מדובר בעיקר בהוצאות על ניתוחים, טיפולים פסיכולוגיים ופסיכיאטריים וטיפולים להתפתחות הילד.

\*\* מדובר בעיקר בהוצאות על תרופות (המינוח הוא של הלמ"ס).

\*\*\* השינוי הכולל הוא מכפלה של השינוי במחירים בשינוי של הכמויות.

**מקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי הוצאות משק הבית, שנים שונות (השינוי במחירים חושב על בסיס מדד מחירי הבריאות ומדדי מחירים לכל תחום הוצאה בסקרים).

אולם הגידול בהוצאה הפרטית לשירותי בריאות במהלך העשור 2007-1997 משקף בעיקר עליית מחירים. בתקופה הנסקרת נרשמה עלייה כמותית של 3.2 אחוזים<sup>12</sup> ועליית מחירים של 4 אחוזים, בממוצע שנתי (במונחי מדד מחירי הבריאות של הלמ"ס, המתייחסים להוצאה פרטית). הגידול במחירי שירותי הרפואה בתקופה הנסקרת היה גבוה מהגידול במדד המחירים לצרכן, שעלה ב-2.3 אחוזים, בממוצע

<sup>12</sup> השינויים בכמות, במחיר ובסך ההוצאה מחושבים על בסיס ממוצע גיאומטרי רב שנתי לשנים 2007-1997.

שנתי. הגידול החד בהוצאה על ביטוחי בריאות, למשל, משקף בעיקר גידול של 11.2 אחוז בכמויות לצד גידול של 4.7 אחוזים במחירים. גידול זה עולה רק במקצת על עליית המחירים הכוללת בבריאות (4 אחוזים בממוצע).

אין ספק, שעלייה במחירים מייצגת גם שינויים טכנולוגיים או שינויים באיכות הטיפול. בהקשר זה, יש להדגיש, ששינויי המחירים הם ביחס למדד מחירי הצרכן. כלומר, בהנחה ששינויים טכנולוגיים ואיכותיים שווים בממוצע לכל המגזרים, המוצרים והשירותים, ניתן להניח, ששינויי המחירים היחסיים בסעיפי ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה מבטאים גם אובדן יעילות בשירותי רפואה.

נתוני ההוצאה הפרטית מאששים ומחזקים את נתוני ההוצאה הלאומית בדבר התפתחות אינפלציה יחסית בשירותי הרפואה בכל סעיפי ההוצאה הפרטית.

4 סך-כל השינויים בהרכב המימון. סיכום השינויים בהרכב מימון מערכת הבריאות בישראל בתקופה 1997-2008 מוצג בלוח 2. לנוכח הירידה היחסית במקורות הציבוריים במימון, ובעיקר בחלקו של התקציב הכללי, יש עלייה במימון של משקי בית, בעיקר באמצעות ביטוחים משלימים או מימון בעל גוון חצי-ציבורי.

לוח 2. שינויים בהרכב מימון מערכת הבריאות בישראל, 1997 ו-2008 (אחוזים)

2008	1997	
100.0	100.0	סך-הכל
29.6	38.1	תקציב המדינה
25.9	26.2	מס בריאות
42.2	33.1	הוצאות משקי בית
2.3	2.6	תרומות

מקור: הלמ"ס, 2009: שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 60, לוח 6.3.

## 2.4. השפעת השינויים בהרכב המימון על תחומי הרפואה

נוכח הכלכלה הפוליטית של מערכת הבריאות – הקשר בין מקורות וסוגי המימון לבין המבנה המוסדי של המערכת – השינויים במקורות המימון משפיעים גם על ההוצאות על סעיפי רפואה שונים.

1) "סל משרד הבריאות" לעומת "סל הקופות". מהדיון עד כה עולה, שביטוחים מרצון המירו מימון ציבורי בגידול בהוצאה לבריאות, ובזה האחרון יש עלייה

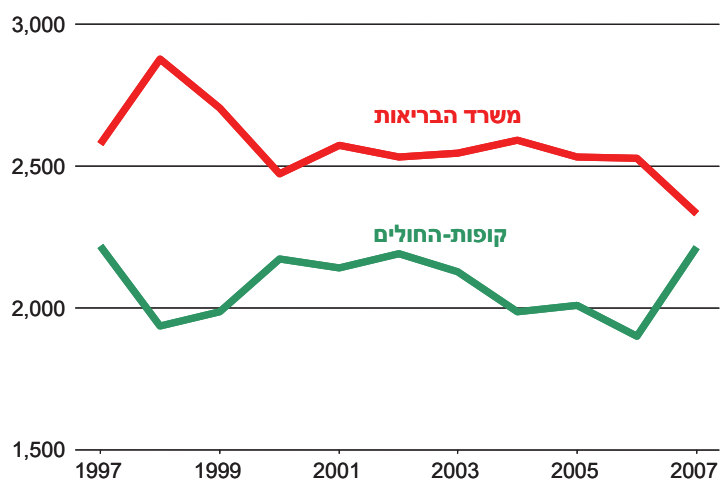
יחסית במימון באמצעות מס הבריאות המיועד לסל הבסיס. ביטוחי השב"ן, כמו גם מס הבריאות, נוגעים בעיקר לסל הבסיסי הניתן באמצעות קופות-החולים. לעומתו, "הסל" שבאחריות משרד הבריאות (רפואה מונעת, רפואת נפש וטיפול ממושך) הוא מהתקציב הכללי בלבד. לפיכך, חשוב לבדוק את ההשערה שהסל האחרון חשוף יותר מהראשון לפגיעה מהירידה בחלקו של התקציב הכללי במימון המערכת, לפחות במונחים יחסיים.

החל בשנת 1998, לאחר חוק ההסדרים הראשון, אשר האיץ את הביטוחים מרצון, ניכרת עלייה עד השנים 2002-2000, בהוצאה ל"סל הקופות" תוך ירידה בהוצאה ל"סל משרד הבריאות" (ראה תרשים 11)<sup>13</sup>. לאחר מכן חלה התייצבות בהוצאה ל"סל משרד הבריאות", תוך מגמת ירידה בהוצאה ל"סל הקופות" עד לשנת 2006. החל ב-2006 מסתמנת האצה במגמת הירידה ב"סל משרד הבריאות" לעומת שינוי מגמה חיובי ב"סל הקופות". מאחר שמדובר בהוצאה ריאלית בתחומים עתירי תשומת עבודה, פירוש הירידה היחסית בהוצאה לנפש בסעיפי משרד הבריאות היא אי-צמיחה בהשקעה ברפואה מונעת וברפואת הנפש, תוך פגיעה בתשתיות המערכת כולה.

2) **רפואת השן ורפואה פרטית אחרת.** על אף הגידול החד בתקופה 1997-2007 בחלקם של ביטוחי בריאות מרצון בהוצאה של משקי הבית על רפואה במימון פרטי, ההוצאה לבריאות השן היא עדיין הסעיף המרכזי בהוצאה זו (לוח 3). בהיותה ממומנת כמעט באופן מוחלט על-ידי הוצאה פרטית, בריאות השן היא החשופה ביותר לשינויים בהוצאה פרטית לטובת סעיפי הוצאה אחרים בה.

<sup>13</sup> הירידה במימון המדינה לנפש סטנדרטית בסל הבסיסי של הקופות לעומת הקביעות ברמת המימון לנפש סטנדרטית לסל משרד הבריאות מתאפשרת, קרוב לודאי, באמצעות צמצום או סבסוד המדינה באשפוז כללי, לרבות הורדת ההשקעה בתשתיות.

## תרשים 11

**הוצאה ציבורית לנפש מתוקנת**  
 מחירי תשומות בריאות 2007, 1995-2007


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות.

לוח 3. ההוצאה לנפש, מתוקנת קפיטציה, לפי רכיבים  
 כאחוז מההוצאה לשירותי בריאות, 1997 ו-2007 (אחוזים)

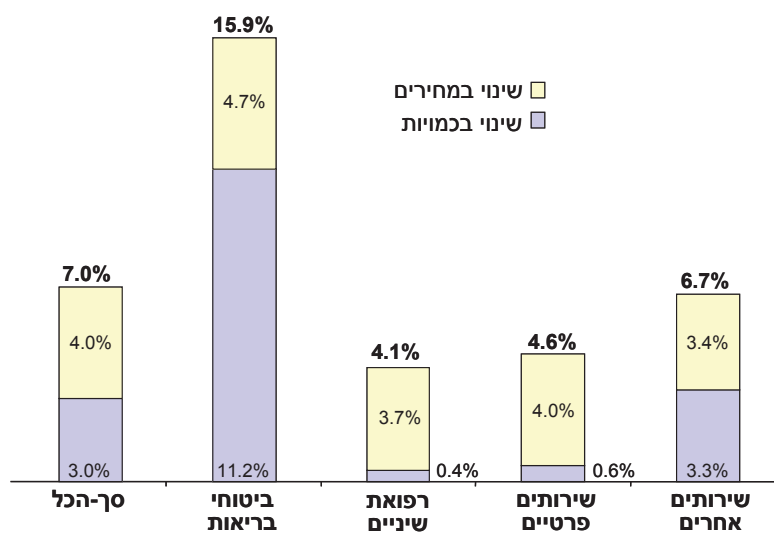
שירותים אחרים (מזה תרופות)	שירותי בריאות פרטיים	שירותי בריאות השן	ביטוחי בריאות	
31 (16)	15	35	10	1997
33 (20)	13	28	26	2007

מקור: עיבוד מתוך הלמ"ס, סקרי הוצאות המשפחה, 1997-2007, עמ' 19.

מהנתונים עולה, כי קרוב לוודאי שחלק מהגידול היחסי בביטוחים המשלימים היה על חשבון הגידול בהוצאה על רפואת השן, אשר חלקה בהוצאה ירד מ-35 ל-28 אחוז. על הפרק עומדת, אפוא, שאלת הפגיעה הפוטנציאלית של השינויים בהרכב המימון על מרכיבי בריאות, שמצבו בישראל נחות מלכתחילה (חורב ומן, 2007). בהקשר זה חשובות שתי עובדות: הראשונה, ביטוחי רפואת שיניים מדווחים רק על-ידי 6.9 אחוזים מסך משקי הבית בשנת 2007 (על-פי סקרי הוצאות משפחה). השנייה, ההוצאה הבסיסית בתחום השב"ן (לפחות בביטוחים מרצון) הם בנושאים של "בחירת רופא" ו"תרופות" (משרד הבריאות, 2007). היינו, הנתונים תומכים בהשערה, כי הגידול היחסי בביטוחים מרצון עלול לפגוע בגידול היחסי בבריאות השן. באם יילקחו בחשבון נתוני האינפלציה ברפואת השיניים (לוח 1 ותרשים 12) יקבלו הנתונים התומכים בהשערה חזוק יתר.

## תרשים 12

**שינויים בהוצאה הפרטית לשירותי רפואה\***  
לפי מרכיבים, 2007 לעומת 1997



\* לנפש סטנדרטית.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר ההוצאות.

## 2.ה. סיכום: שחיקה ביעילות ובשוויוניות ופגיעה אפשרית בבריאות הציבור

למרות שההוצאה על שירותי רפואה לתושב (סטנדרטי) בישראל גדלה בעשור האחרון, התושב אינו מקבל בהכרח יותר שירותים מלבד אלה המגולמים בשיפורים טכנולוגיים. אובדן היעילות והרווחה בהוצאה גבוהה יותר על אותה רמת שירות ריאלית, ואולי אף פחות ממנה, ברור. בנוסף, נפגעים – כמו בכל אינפלציה – מרכיבים נוספים של יעילות, כמו גם שוויוניות וצמיחה כלכלית.

**שוויוניות.** בנושא המימון או השוויוניות האנכית, אינפלציה היא מס גרסיבי, באשר היא מכה בכל השכבות ללא הבחנה. להשפעה שלילית זו מתווספים הגידול בגרסיביות במימון המערכת עם עליית חלקו של המימון הפרטי בסך המימון. השפעות גרסיביות אלה מוקהות במידת מה על-ידי עליית חלקם של הביטוחים המשלימים אשר יש להם אופי חצי ציבורי. אולם אין באלה – אשר המירו מימון ציבורי – כדי לצמצם משמעותית את הגידול בגרסיביות במימון המערכת. מימון מערכת הבריאות בישראל בעשור האחרון מחמיר את התפלגות ההכנסות והצריכה במשק, ללא תוספת ריאלית משמעותית, אם בכלל, בשירותים לנפש. יתרה מזו, ההוצאה הפרטית על שירות רפואה, לרבות ביטוחים מרצון, תורמת להצטרפות משקי בית למעגל העוני (צירניחובסקי, 2008).

בנושא הנגישות לשירות או השוויוניות האופקית, האינפלציה היחסית במחירי שירותי רפואה, בפרט הפרטיים, גורמת לירידה בנגישות לשירותים אשר נפגעת מלכתחילה מעליית חלקו של המימון הפרטי.

**יעילות.** כאמור האינפלציה בשירותי הרפואה מבטאת בראש ובראשונה אובדן יעילות ב"ייצור שירותי רפואה". לשינויים במימון גם השפעות פוטנציאליות שליליות על יעילות "ייצור בריאות". הוצאה על שירותי רפואה גורמת למשקי בית, במיוחד לקשישים ולמשפחות מעוטות יכולת, לוותר על צריכה אשר גם היא מקדמת בריאות, כגון צריכת מזון, למשל. העלייה בחלקו של המימון הפרטי והירידה בפרוגרסיביות המימון הציבורי מלוות, אפוא, באובדן יכולות לשוויוניות במערכת תוך פגיעות אפשריות בבריאות האוכלוסייה.

נוכח המבנה המוסדי של המימון, לשינויים בהרכב מקורות המימון השפעה שלילית פוטנציאלית על התשתיות של המערכת, על רפואה מונעת, כמו גם על רפואת הנפש ורפואת השן.

### 3. השקעה בפריפריה החברתית-כלכלית לצמצום פערים בתחום הבריאות<sup>14</sup>

המונח "פריפריה כלכלית-חברתית" הוא הגדרה רב-ממדית, המתבססת על מספר מאפייני אוכלוסייה: נגישות נמוכה לשירותים (כולל שירותי בריאות); ריחוק ממוקדי פעילות כלכלית; ריחוק ממקורות כוח והשפעה פוליטיים; עומס תחלואה גבוה ודפוסי תחלואה ייחודיים; מצב חברתי-כלכלי נמוך בהשוואה לאוכלוסייה הכללית או לאזור; ורמת לכידות חברתית-קהילתית נמוכה, המתבטאת במיעוט רשתות תמיכה קהילתיות ובהיעדר מנהיגות קהילתית. תיתכן חפיפה בין הגדרות פריפריה גיאוגרפית ופריפריה חברתית.

קופות-החולים הגדולות מקיימות מדידה שוטפת של מאפייני אוכלוסיית החברים המבוטחים אצלן, וממצאי המדידות שימשו לגיבוש ולהפעלה של אסטרטגיה לצמצום הפערים בבריאות.

(א) **בשירותי בריאות כללית** פעלו במסגרת תכנית לצמצום פערים, שתחילתה באיתור מוקדים להתערבות ברחבי הקופה, המשכה בהגדרת היעדים לצמצום הפערים וגיבוש האסטרטגיה ברמות השונות של ניהול הקופה במהלך 2007. האסטרטגיה גובשה על בסיס התשתית הקיימת של מאגר המידע של הקופה, צוותי קידום הבריאות במרפאות הראשוניות בקהילה, מצד אחד, ומצד שני – מערכת נרחבת של מדדי איכות. במהלך 2009 הוחל ביישומה של התכנית אשר תוצג להלן בסעיף א'.

(ב) **מכבי שירותי בריאות** החלה לבצע בשנת 2008 מדידה וניתוח שוטפים, במספר תחומים, של הקשרים בין מאפייני המבוטחים בקופה לבין הביצועים הקליניים. תמונת המצב הוצגה לראשונה כדו"ח על השוויון בבריאות (יוני 2008), אשר שימש את הקופה כבסיס לגיבוש אסטרטגיה לצמצום פערים בבריאות בקרב אוכלוסיית חברי הקופה (ראה להלן סעיף ב').

<sup>14</sup> סעיף זה מבוסס על ניירות שהוכנו בשתי קופות-החולים הגדולות, "שירותי בריאות כללית" ו"מכבי שירותי בריאות" – ראה להלן. במונח "פריפריה חברתית" נעשה שימוש במסמכיה של "מכבי שירותי בריאות".



### 3.א. שירותי בריאות כללית<sup>15</sup>

בשנת 2007 קיבלה שירותי בריאות כללית החלטה, ליישם תכנית אסטרטגית רב-שנתית לצמצום פערים בבריאות, כדי להמשיך ולספק מענה לצרכים הייחודיים של קבוצות האוכלוסייה השונות, וכדי לספק מענה כוללני וכלל-ארגוני לבעיית הפערים בבריאות. התכנית מתבססת על היתרונות של התשתית הקיימת, הכוללת מאגר מידע ייחודי, צוותי קידום בריאות הפועלים במרפאות הראשוניות בקהילה, ומערכת נרחבת של מדדי איכות, המבוססת על מערכת ממוחשבת לניהול תיקים רפואיים. אסטרטגיה זו לצמצום פערים מדגישה את חשיבות הרפואה הראשונית בהפחתת פערי בריאות כפי שמתועד בספרות המקצועית ( Shi, Starfield, Politzer, & Regan, 2002).

האסטרטגיה כוללת מספר שלבים: זיהוי וכימות הפערים – תהליך שהתבצע במהלך שנת 2007, הקמת ועדת היגוי ארגונית, הצפת הפערים ויצירת מודעות בכל דרגי הארגון לקיומם, קביעת מדדים לפערים והצבת יעדים ברורים לצמצומם, פעילות משותפת בין המטה להנהלות והצוותים בקהילה לקביעת תכנית עבודה פרטנית ברמת המרפאה, הקניית כלים לצמצום פערים, מדידה מתמדת ומתן תמריצים, וכל זאת תוך מעורבות דרגי ההנהלה לרבות מעורבות אישית מתמדת של המנכ"ל.

#### 1) קווים בולטים באפיון החברתי-כלכלי של חברי שירותי בריאות כללית

בקרב המבוטחים ב"שירותי בריאות כללית" ייצוג גבוה במיוחד לאוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית, בהן האוכלוסייה הערבית בישראל, אוכלוסיית הבדואים, תושבי פריפריה, קשישים ונכים (חורב וקופ (עורכים), 2009). אוכלוסיות אלה סובלות לרעה מפערים במצבן הבריאותי, כנובע מהרקע הכלכלי והחברתי הכללי, מחוץ להשפעת שירותי הרפואה. עם זאת, במשך השנים, נצבר ב"כללית" ניסיון רב במהלכים לשיפור המצב הבריאותי של אוכלוסיות חלשות אלו, כולל שיפור בנגישות לשירות, בחינוך לבריאות, בקידום בריאות וביוזמות ממוקדות בקרב אוכלוסיות מיוחדות (Maislos, Weisman, & Sherf, 2002).

<sup>15</sup> הנייר הוכן על-ידי ד"ר רן בליצר, מנהל מחלקת תכנון מדיניות בריאות, וד"ר אורית יעקובסון, סמנכ"ל וראש חטיבת הקהילה משירותי בריאות כללית. הכותבים מודים לד"ר אפרת שדמי על עזרתה בהכנת הסיכום, לצוות אגף התכנון ולאגפי הרפואה והסיעוד בחטיבת הקהילה על עזרתם בתכנון וביישום התכנית, ולצוותים במחוזות הכללית על עבודת הקודש אשר עשו בצמצום הפערים בבריאות במסגרת התכנית.

## 2) החלטות ארגוניות לקידום השוויון – תהליכי התכנון והיישום

**רקע – איתור הפערים במדדי הבריאות:** מתוך כ-70 מדדי איכות בקהילה הנהוגים בקופה נבחרו מדדים בהם נמצא הבדל בין מרפאות המשרתות אוכלוסיות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך לבין אוכלוסיות שדירוגן גבוה, שהתאימו לקריטריוני ההכללה הבאים: (1) מייצגים טיפול רפואי משמעותי מבוסס ראיות; (2) רלוונטיות לקבוצות אוכלוסייה גדולות בגילאים שונים; (3) מיקוד על מניעה (ראשונית ושניונית); ו-(4) ייצוג תהליכים ותוצאי הטיפול.

**המדדים שנבחרו:** שבעה מדדים נבחרו בתהליך זה, ובהם מדדי איזון: סוכרת, יתר לחץ דם, יתר שומנים בדם, מניעת אנמיה בתינוקות, ומדדי ביצוע: ביצוע חיסוני שפעת, בדיקות ממוגרפיה, ובדיקות צואה לדם סמוי. המדדים קבלו משקל יחסי שהתבסס על חשיבותם לשיפור האיכות ברמה הארגונית, ונבנה מדד מסכם, המשקף את ההישגים במדדים הנבחרים ומהווה ציון משוקלל לדירוג לצורך מיקוד בתכנית לצמצום פערים, כאשר דירוג גבוה יותר מצביע על רמת הישגים גבוהה יותר בטיפול, הקשורה למצב חברתי-כלכלי טוב יותר.

**הגדרת מוקדי ההתערבות:** מרפאות ראשוניות, בינוניות וגדולות, בשמונת מחוזות הכללית, שקבלו ציון נמוך במדד הפערים נבחרו כמרפאות מיקוד להתערבות. לאחר בחירת המרפאות, נציגי המחוזות אשררו את רשימת המרפאות. בתהליך זה נבחרו למיקוד 55 מרפאות, המספקות שירות לכ-10 אחוזים מכלל מבוטחי הקופה (כ-400,000 איש).

**יעדי צמצום הפערים:** היעדים נבחרו כך שישקפו שיפור לאורך זמן בהשוואה לשיפור המתמיד הכללי וזאת על מנת להבטיח, כי צמצום הפערים איננו משפיע על השגת יעדי שיפור מתמיד כלליים בשאר המרפאות שאינן במיקוד. היעד נקבע כך שישקף צמצום מלא (100 אחוז) של הפער במדד המסכם בין מרפאות המיקוד לבין היעד הצפוי לכל שאר המרפאות במחוז תוך שנתיים.

האמצעים לשיפור האיכות במרפאות המיקוד וצמצום הפער בינן לבין הממוצע המחוזי בכל מחוז נקבעו באמצעות גישה משולבת bottom-up ו-top-down. לפי הראיות בספרות, להנהלה המקומית יש תפקיד חשוב בכל הקשור לשיפור האיכות (Mills & Weeks, 2004). על כן הושם דגש על בנייה ותמיכה של יוזמות מקומיות, על מנת לעודד מרפאות בעלות ביצועים נמוכים להשיג שינויים משמעותיים.

**התכנון מהמטה למחוזות ולמרפאות:** תהליך התכנון התחיל בכנס פתיחה למנהלי מחוזות הכללית בו הוצגו התכנית ויעדיה. ההנהלה של כל מחוז קבלה דו"ח אודות הפערים במחוז, יעדים לשנתיים הקרובות, הדרכה מבוססת ראיות על צמצום פערי הבריאות ודוגמאות ליישום מוצלח של תכניות מעין אלו. לאחר הכנס, כל מחוז יזם תהליך תכנון פנימי ועסק בתכנון ההתערבות בהתאם למאפייני האוכלוסייה המקומית. בהמשך, נדונו התכניות לכל מרפאה באופן פרטני בהנהלת הקופה לשם סקירתן, להצעת כלים נוספים לביצוע השינוי, וביצוע תהליכי למידה רוחביים. כל העת, המשיכה ועסקה ועדת היגוי עליונה בקידום תכניות חדשות וחוצות קופה לצמצום פערים בבריאות.

**הפעלת ההתערבות בשטח:** כמה סוגי התערבות עיקריים הופעלו במחוזות השונים בשנת 2009: (1) שיפור מיומנויות מנהל ומנהיגות; (2) התערבויות לשיפור הנגישות, לרבות שיפור הנגישות לרפואה מונעת; (3) יוזמות שיחור פרואקטיביות לזיהוי וזימון מטופלים הזקוקים לרפואה מונעת ומעקב; ו- (4) הדרכה מכוונת לשיפור כשירות תרבותית ומעורבות קהילתית, לרבות שימוש במתורגמנים ובמגשרים, מעורבות מנהיגים דתיים ואנשי קהילה לצורך התאמה ושיווק של תכניות קידום בריאות לאוכלוסיות ספציפיות. במטרה להגביר יכולות למידה בין עמיתים בתוך הארגון, אותרו מרפאות בעלות ביצועים גבוהים המטפלות באוכלוסיות חלשות אשר חלקן את הצלחותיהם עם מרפאות בעלות ביצועים נמוכים.

**סיכום:** מאז השקת הפרויקט בראשית 2009 נצפתה מגמה ברורה ומתמשכת של צמצום פערים בנוסף לשיפור כולל במדדי האיכות. קצב השיפור במרפאות במיקוד, שהיו בעלות ביצועים נמוכים, היה כמעט כפול ברבעון השני והשלישי של 2009 בהשוואה לתקופה זהה בשנה הקודמת, בעוד קצב השיפור בשאר המרפאות שאינן במיקוד נשאר אחיד. בעוד שהתכנון המקורי כלל יעד של צמצום 25 אחוז מהפער, תוך שישה חודשים (להשגת צמצום כל הפער תוך 24 חודש), במהלך ששת החודשים הראשונים של הפרויקט צומצם הפער בין כלל 55 המרפאות שבמיקוד לבין שאר המרפאות הבינונית-הגדולות של הקופה ב-30 אחוז (טווח 18-80 אחוז בכל מחוז). שינוי זה (צמצום הפער מעבר ליעדים המקוריים) הושג ללא פגיעה בהשגת היעדים של שיפור מתמיד בציון האיכות בכלל המרפאות שאינן במיקוד.

גם מדדים שאינם נכללים במדד המסכם בפרויקט זה אינם נדחקים לשוליים, ותכנית ההערכה המלווה את הפרויקט מצביעה על שיפור רב ממדי במרפאות המיקוד. כך, בחינת השינוי בסך-כל מדדי האיכות (כ-70 מדדים), המשמשים להערכת ושיפור איכות מתמיד בקהילה) מראה כי מגמת השיפור בכלל המרפאות

נמשכה, אולם השיפור בסך-כל מדדי האיכות במרפאות המיקוד כפול מהשיפור בכל שאר המרפאות. בנוסף, הערכת שביעות הרצון בקרב מטופלים מהשירות ומהטיפול במרפאה הראשונית הראתה, כי נכון לדצמבר 2009, במחוזות המשרתים את הפריפריה, בהם חלה סגירת פערים מרבית, חל במקביל שיפור משמעותי בציוני שביעות הרצון במרפאות ההתערבות בהשוואה לכלל המרפאות.

### 3.ב. מכבי שירותי בריאות<sup>16</sup>

בשנת 2008 החליטה הנהלת מכבי לגבש תכנית ארגונית כוללת ורב-שנתית לקידום השוויון בשירותי הבריאות שהיא מספקת לחבריה ובתוצאות הבריאות שהם משיגים. בשלב הראשון נבחנו קשרים בין מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של חברי "מכבי" לבין תוצאי הבריאות שלהם, במטרה לאתר את הפערים, לאפיין את האוכלוסיות בסיכון לאי-שוויון ולהמליץ על כיווני פעולה.

נתוני מערכות המידע של מכבי שירותי בריאות, המעודכנים לסוף 2008 וכוללים את כל אוכלוסיית החברים הבוגרים במכבי שירותי בריאות, היוו את הבסיס למיפוי הפערים. אוכלוסיית החברים אופיינה ודורגה חברתית-כלכלית, בהתבסס על מפקד האוכלוסין משנת 1995, אשר דירג את האזור הגיאוגרפי הסטטיסטי של מגורי החבר בסולם מ-1 עד 20. מדדי הבריאות שנבחנו משקפים את התחלואה הכרונית ואת איכות הטיפול<sup>17</sup>.

#### 1) קווים בולטים באפיון החברתי-כלכלי של חברי מכבי שירותי בריאות

מתוך חמשת המחוזות במכבי, מחוזות הצפון והדרום – האזורים הפריפריים של המדינה – בולטים עם שיעור גבוה יחסית של חברים, השייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ועם שיעור גבוה יותר של עולים מחבר העמים לשעבר (שהגיעו משנת 1989 ואילך). בדומה למדינה, מחוז הצפון מתאפיין בשיעור הגבוה ביותר של אוכלוסייה ערבית ומחוז הדרום מתאפיין בשיעור גבוה של אוכלוסייה החיה בעוני: רבע מחברי מחוז הדרום נמנו על האשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר ורק 7 אחוזים מחברי מחוז הדרום נמנים על האשכול החברתי-כלכלי הגבוה.

<sup>16</sup> הנייר הוכן על-ידי רחל ווילף-מירון, עינת יערי, אירנה לוינהוף, אנה ויינר, מלכה אביצור ואורנה שם טוב משירותי בריאות מכבי. הנייר מבוסס על דו"ח מכבי (2009): שוויון בבריאות, דו"ח מס' 1. פערים בבריאות – תמונת מצב וכיווני פעולה, שהוכן על-ידן.

<sup>17</sup> בהעדר נתוני לאום, האוכלוסייה הערבית אופיינה בעזרת אלגוריתם שזיהה את מרבית החברים הערבים. לגבי העולים – הגדרת עולה חדש איתרה את החברים שהגיעו מחבר העמים משנת 1989 ואילך.

באופן כללי, 13 אחוז מחברי מכבי אינם מבוטחים בשירותי בריאות נוספים ("חסרי שב"י"); 15 אחוז עולים חדשים; 9 אחוזים שייכים לאשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (5-1) ו-26 אחוז – לאשכול הגבוה ביותר (16-20). רוב חברי מכבי מרוכזים בשתי רמות הביניים של דירוג האשכולות. האוכלוסייה הערבית מנתה כ-40,000 איש והיא צעירה יחסית, כמעט כולה (95 אחוז) בעשרת האשכולות הנמוכים, ושיעור גבוה יחסית אינם בעלי ביטוח משלים.

## 2) פערים במדדי הבריאות בקרב מבוטחי הקופה

מאפייני האוכלוסייה נבחנו ונמצאו קשורים למקצת או לרוב תוצאי הבריאות<sup>18</sup>:

**דירוג חברתי-כלכלי.** שכיחות גבוהה יותר של מחלות כרוניות (סוכרת ומחלות לב וכלי דם) וביצועים פחות טובים באיזון של סוכרת ובאיתור מוקדם של סרטן המעי הגס נמצאו בקרב חברי הקופה שדירוגם החברתי-כלכלי נמוך (5-1) בהשוואה לחברים בדירוג הגבוה (16-20). פערים דומים – גם אם פחותים בעוצמתם – הודגמו באיזון טוב של סוכרת ובאיתור מוקדם של סרטן השד. כך למשל, הימצאות סוכרת בשכבות הנמוכות גבוהה פי 1.4 בגברים ופי 2.1 בנשים בהשוואה לשכבות הגבוהות; שכיחות מחלות לב בשכבות הנמוכות גבוהה פי 1.2 בגברים ו-1.6 בנשים. איזון גרוע של סוכרת שכיח אצל נשים מהשכבות החלשות פי שניים מנשים בשכבות החזקות. שיעור ביצוע בדיקות לאיתור מוקדם של סרטן המעי הגס בגברים מהשכבות הנמוכות הוא כמעט מחצית (57 אחוז) מזה של גברים בשכבות הגבוהות. אצל נשים הפער קטן יותר. שיעור ביצוע ממוגרפיה לאיתור מוקדם של סרטן השד בשכבות החלשות הוא 88 אחוז מזה של נשים בשכבות החזקות. בכמחצית ממדדי הבריאות שנבחנו (כמו בדיקות מעקב או איזון כולסטרול) לא נמצאו פערים לרעת חברים מדירוג נמוך. בשלושה מדדי תהליך (ביצוע בדיקות) אף נמצא יתרון לקבוצות הדירוג הנמוך (ראה לוח 4).

<sup>18</sup> חשוב לציין את מגבלות הדו"ח הנוכחי, שמספק תמונת מצב חלקית וראשונית. נדרש ניתוח עומק של ממדים נוספים שלא באים לידי ביטוי בדו"ח זה, כמו פערים בתשומות או דפוסי שימוש של אוכלוסיות שונות בשירותים קיימים; הוא אינו מכיל (למעט ממוגרפיה) הערכה של מצב הפערים לאורך זמן; אין בו ייצוג לאוכלוסיית הילדים המוכרת כאוכלוסייה בסיכון לאי-שוויון, והוא חסר נתונים חשובים על מגוון משתנים סוציו-דמוגרפיים ברמת הפרט, כמו השכלה, הכנסה, דתיות ומידע ישיר ומלא אודות לאום, שאינם זמינים במערכות המידע של מכבי.

לוח 4. יחס בין קבוצות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך לגבוה  
מדדי ביצוע קליניים בתחום המניעה והטיפול הכרוני, לפי מין, מתוקננים לגיל

תחום	גברים	נשים
הימצאות סוכרת	1.40	2.10
מעקב מלא לסוכרתיים*	1.03	1.15
איזון סוכרת – המוגלובין מסוכרר > 7	0.90	0.90
איזון סוכרת – המוגלובין מסוכרר < 9	1.70	2.00
LDL > 100 לסוכרתיים	0.97	1.02
הימצאות מחלות לב	1.20	1.60
מעקב** חולי לב	1.15	1.20
LDL > 100 לחולי לב	1.11	0.89
חיסון פניאמוקס	0.95	0.93
איתור סרטן המעי הגס	0.57	0.69
בדיקות ממוגרפיה	0.88	0.88

\* סוכרתיים שביצעו בשנה האחרונה בדיקות המוגלובין מסוכר, כולסטרול, לחץ-דם, משקל וגובה, בדיקת שתן לחלבון, בדיקת עיניים וכף רגל.

\*\* חולי לב שביצעו בשנה האחרונה בדיקת לחץ-דם, משקל וגובה וכולסטרול.

**לאום.** פערים ניכרים התגלו לרעת האוכלוסייה הערבית בהימצאות סוכרת ומחלות לב ובתוצאי בריאות, בעיקר אלו הקשורים לאיזון הסוכרת (איזון טוב ואיזון גרוע); כך למשל, שיעור הימצאות סוכרת בגברים ערבים גבוה פי 1.5 בהשוואה לגברים יהודים; שיעור הנשים הערביות, שאיזון הסוכרת שלהם גרוע, גבוה פי 2.2 לעומת נשים יהודיות. שיעור עודף משקל או השמנה בנשים ערביות גבוה פי 1.5 מזה שבנשים יהודיות. פערים אלו הצטמצמו אך נותרו משמעותיים גם כאשר נוטרלה השפעת הדירוג החברתי-כלכלי. כך לדוגמא שיעור הנשים הערביות בקבוצות הדירוג הנמוכות, שאיזון הסוכרת שלהם גרוע, היה גבוה פי 1.5 בהשוואה לנשים יהודיות מאותן קבוצות דירוג. ממצאים אלו דומים לדיווחים מהעולם ומישראל, לפיהם פערים לרעת מיעוטים אתניים או מיעוטי גזע נותרים בעינם גם לאחר נטרול מאפיינים חברתיים-כלכליים. במספר מדדי תהליך, כמו ביצוע בדיקות המוגלובין מסוכר או בדיקות שומני הדם, לא נמצאו הבדלים בין האוכלוסייה הערבית

והיהודית (ראה לוח 5). הפערים לרעת האוכלוסייה הערבית במכבי, בעיקר אלו שאינם מוסברים על רקע מצב חברתי-כלכלי, ראויים לבחינה מעמיקה.

לוח 5. **יחס השיעורים בין אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה יהודית\***  
מדדי ביצוע קליניים בתחום המניעה והטיפול הכרוני, לפי מין ודירוג חברתי כלכלי, מתוקן לגיל

בעלי SES 1-8		כל האוכלוסייה		
נשים	גברים	נשים	גברים	
1.27	1.20	1.79	1.52	הימצאות סוכרת
1.11	1.47	1.37	1.16	הימצאות מחלת לב
<b>סוכרת</b>				
0.83	0.80	0.93	0.90	מעקב מלא לסוכרתיים
0.78	0.81	0.75	0.74	איזון הולם של סוכרת – המוגלובין מסוכרר > 7
1.49	1.37	2.22	1.79	איזון גרוע של סוכרת – המוגלובין מסוכרר < 9
0.73	0.87	1.02	0.85	LDL < 100
<b>רפואה מונעת ואיתור מוקדם</b>				
1.00	0.98	0.98	0.94	בדיקת LDL בבריאים
0.99	0.99	1.06	1.01	ביצוע BMI
1.19	1.08	1.54	1.14	BMI > 25
0.94	0.83	0.78	0.64	מעיי גס
0.93		0.88		ממוגרפיה

\* כיוון שלמעלה מ-90 אחוז מחברי מכבי הערבים משתייכים לקבוצות הדירוג החברתי-כלכלי הנמוכות יותר, מדדי הבריאות של אוכלוסייה זו מוצגים הן בהשוואה של כלל אוכלוסיית הדו"ח הערבית ליהודית והן בהשוואה של שתי האוכלוסיות המשתייכות לדירוג חברתי-כלכלי 1-8 (91.8 אחוז מהאוכלוסייה הערבית ו-19.1 אחוז מהאוכלוסייה היהודית משתייכים לדירוג זה).

**ותק בארץ.** לא נמצאו פערים לרעת עולים מברית המועצות לשעבר כאשר מאפיין ההגירה נבחן בנטרול מאפיינים חברתיים-כלכליים וגיאוגרפיים. חשוב להדגיש כי עולים יוצאי אתיופיה או עולים מארצות מוצא אחרות לא נכללו בניסוח.

**בעלות על ביטוח משלים.** שיעור חסרי שב"ן גבוה למעלה מפי חמישה בקרב קבוצת הדירוג החברתי-כלכלי הנמוך בהשוואה לדירוג הגבוה, וגבוה באופן ניכר באוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית וגבוה יותר במחוזות הצפון והדרום בהשוואה לכלל "מכבי". הבעלות על ביטוח משלים נמצאה קשורה, במרבית מדדי הבריאות, לפערים גדולים יחסית לרעת חסרי ביטוח משלים, לאחר תקנון כל המשתנים הרלבנטיים. ניתן להניח כי, רכישת ביטוח משלים היא סמן (marker) למגוון מאפייני אוכלוסייה הקשורים להשגת תוצאי בריאות טובים יותר ולא נבחנו בדוח הנוכחי. כך למשל, ביצוע ממוגרפיה גבוה פי 2.2 בנשים בעלות שב"ן, בהשוואה לחסרות שב"ן, למרות שמדובר בבדיקה פשוטה יחסית לנבדקת, שיש לבצע אחת לשנתיים ומוצעת חינם לכל הנשים בקבוצת היעד<sup>19</sup>.

### 3) החלטות ארגוניות לקידום השוויון

**פעילות מתמשכת להערכת שוויון:** הקופה החליטה להטמיע בשגרת העבודה הארגונית הערכה מתמשכת של ממד השוויון, על פי מספר היבטים: (1) המשך השקעה בפיתוח תפיסה ומתודולוגיה להערכת שוויון בשירותי בריאות, תוך התייחסות משולבת לממדים: צרכים, תשומות, שימושים ותוצאי בריאות, וניתוח קשרים בין ממדים אלו; (2) הרחבת החקירה של אוכלוסיות שאותרו בדו"ח הראשון כנמצאות בסיכון לאי-שוויון ותחקור אוכלוסיות נוספות המוכרות בספרות כסובלות מאי-שוויון בבריאות, כמו נשים, ילדים או אנשים עם מוגבלויות; (3) הערכת המשמעויות הכלכליות של החלטה לעסוק בקידום שוויון בבריאות, לאור העובדה שהחלטה זו אינה מגובה עדיין בהשקעת משאבים ממשלתית; (4) שיפור תשתית הנתונים לאיתור אוכלוסיות בסיכון כך שתאפשר לזהות בצורה מדויקת יותר אוכלוסיות בסיכון ברמת הפרט, בעזרת נתונים על השכלה, ותק בארץ, או דתיות. ראוי לקדם מהלך לאומי שיאפשר להעביר מידע על לאום לקופות.

**התאמה תרבותית במוקדי ההתערבות:** מרכיב מרכזי בקידום השוויון הוא התאמה תרבותית (cultural competency) של שירותי הבריאות. הקופה קיבלה החלטה לספק שירותי בריאות מותאמים לצרכים ולמאפיינים החברתיים, האתניים והתרבותיים השונים של חבריה. החלטה זו התבססה, בין היתר, על סיפורי הצלחה מקומיים, שתרמו להבנה, כי לאנשי השטח עשויה להיות תרומה משמעותית לצמצום פערים,

<sup>19</sup> ממצאים אלו מצריכים חקירה והבנה של מאפייני חברי מכבי חסרי השב"ן על הצרכים ועל דפוסי השימוש הייחודיים שלהם.



מתוך היכרותם את החסמים המקומיים ואת הפתרונות, אשר עשויים להקטין חסמים אלה. הלמידה מן השטח סייעה רבות בגיבוש האסטרטגיה. כך לדוגמה נלמד רבות מסיפור ההצלחה המקומי בקופה בשנים 2004-2005, בתחום העלאת שיעורי ביצוע בדיקות ממוגרפיה לאיתור מוקדם של סרטן השד בקרב נשים ערביות, חברות הקופה, בסניפי המשולש (ראה להלן במסגרת).

במסגרת ההחלטה לחזק את ההתאמה התרבותית הוחלט לנקוט כמה צעדים:

א) יובטח ייצוג הולם של מטפלים ומנהלים מקרב אוכלוסיות אתניות-תרבותיות, כדוגמת האוכלוסייה הערבית או יוצאי אתיופיה, במטרה להגביר את המודעות הארגונית לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של קבוצות אלו ובכך לשפר את תכנון השירותים המיועדים להן. איתור וגיוס מטפלים מאוכלוסיות אלו כבר מתבצע כיום;

ב) יוכשרו מטפלים, מנהלים ועובדים בנושא הלימה תרבותית: מכבי התנסתה בשנת 2008 בתהליך מוצלח, בשיתוף עם אוניברסיטת בן-גוריון, של הכשרת מטפלים ועובדים למתן שירות בהלימה תרבותית לאוכלוסייה הבדואית בנגב. התקבלה החלטה כי, עד סוף 2012 יעברו כל עובדי מכבי הכשרה בהלימה תרבותית;

ג) תורחב פעילות קיימת להנגשה לשונית ותרבותית של החומרים החינוכיים והמסרים ההסברתיים שלה לציבור החברים (מרכז טלפוני למתורגמות רפואית פועל החל בנובמבר 2009 כתכנית חלוץ במספר סניפים במחוז הצפון. מרכז זה נועד לשפר את התקשורת בין מטפלים למטופלים הדוברים שפות שונות). כבר כיום נעשה שימוש במגשרים תרבותיים באזורים שונים כדי לייצר תשתית מסייעת למטפלים, לעובדים ולמטופלים, ויש כוונה להרחיב פעילות זו. כמו כן, יושקעו משאבים בפיתוח מנהיגות מטפלים ומנהלים, המייצגים אוכלוסיות בסיכון לאי-שוויון, כדי לקדם את ייצוג צורכי האוכלוסייה ואת השפעת נציגיה על השיח הארגוני; יורחבו הפעולות לעיצוב התנהגויות מקדמות בריאות בקרב אוכלוסיות בסיכון ותיפתח שותפות עם ציבור חברי הקופה בעיצוב מדיניות לקידום שוויון, כדי לחזק את השותפות עם הקהילה.

### זרקור: העלאת שיעור ביצוע בדיקות ממוגרפיה לאיתור מוקדם של סרטן השד בקרב נשים ערביות במכבי שירותי בריאות

העלאת שיעור ביצוע בדיקות ממוגרפיה לאיתור מוקדם של סרטן השד בקרב נשים ערביות היא דוגמא לסיפור הצלחה בקופה. שיעור ביצוע בדיקות הממוגרפיה בקרב נשים ערביות ב"מכבי" (2004) היה נמוך מאד בהשוואה לביצוע בקרב נשים יהודיות. צוות מקומי בסניפי המשולש (טירה, טייבה וקלאנסואה) חקר את התופעה של ביצוע נמוך של בדיקה הניתנת ללא תשלום. בין הסיבות – אי-ידיעת השפה העברית, בה נכתבה ההזמנה לביצוע הבדיקה; קושי בדיוור הזימון מפני שנשים באותו יישוב נושאות לעתים שמות זהים; מרחק פיזי (מכון הממוגרפיה נמצא במרחק 30 ק"מ מהמשולש, ללא קווי תחבורה נוחים); קושי לצאת מהיישוב עם בן משפחה מלווה בשעות בהן הגברים עובדים; העדר ערכים של טיפול עצמי בקבוצת גיל זו; דעות קדומות וסטיגמה חברתית ודתית הקשורות לביצוע הבדיקה, והסתייגות מבדיקה על-ידי כירורג גבר.

אנשי השטח גיבשו "חבילת פתרונות" שהותאמה לחסמים שאותרו. בין השאר פנתה אחות בת המקום למנהיגים הדתיים המקומיים וגייסה את תמיכתם לבדיקה כדי להקטין תיוג ודעות קדומות; גיוס הנשים נעשה על-ידי אחות, שעברה מבית לבית וזימנה את הנשים למפגש בו הסבירה את חשיבות הבדיקה. הנשים נבדקו על-ידי כירורג בנוכחות האחות ואם בכל זאת האישה הסתייגה גם מכך – הצוות ויתר על בדיקת הכירורג; צוות הסניף קבע תור למכון הממוגרפיה למספר נשים יחד, כך שמלווה אחד יאפשר למספר נשים להיבדק תוך צמצום אובדן ימי עבודה של הגברים. תוך 15 חדשים עלה שיעור הביצוע בכל שלושת הסניפים באופן ניכר. כך, למשל, בסניף קלאנסואה עלה השיעור מ-35 ל-60 אחוז. הלקחים יושמו לכלל הסניפים האחרים המשרתים אוכלוסייה ערבית, ותרמו לעלייה ניכרת בשיעור הביצוע באותם סניפים בין השנים 2004-2005 – שיפור יחסי של 73 אחוז (מ-27 ל-46 אחוז ביצוע בדיקה), בהשוואה לשיפור של 29 אחוז בקרב כלל חברות מכבי בתקופה המקבילה.

#### 4 הפעלת ההתערבות בשטח

**הנגשת שירותים לפריפריה החברתית:** הקופה אימצה מדיניות של העדפת האוכלוסיות שאותרו כשייכות לפריפריה החברתית ונמצאות בסיכון לאי-שוויון, במיוחד ערבים, עולים חדשים ואוכלוסיות הנתונות בעוני. העדפה כלפיהם מתבטאת במשאבים ובתשומת לב ארגונית. כל יחידות הקופה הונחו לכלול בתכניות העבודה השנתיות שלהן תכניות לקידום השוויון; ובשנת 2010 הוקצו 10 מיליון ש"ח, כסכום ייעודי להתנעה של יוזמות ותכניות חדשות ומקיפות לקידום השוויון בפריפריה החברתית של כל אחד מהמחוזות.

**הנגשת שירותים איכותיים לפריפריה הגיאוגרפית:** משנת 2009 הוחל בהרחבת שירותי הרפואה מרחוק לתחומים חדשים, כמו חיבור מרפאות מרוחקות בתקשורת וידאו בזמן אמת למוקדי מומחיות, כדי לאפשר התייעצות של הרופא המטפל והמטופל, היושבים ביישוב מרוחק, עם רופא בכיר ביישוב אחר. כמו כן מתבצע ניווד של מכשור מתקדם לקיצור המרחקים בין המרכז לפריפריה. בנוסף, ניתן תמריץ לרופאים בכירים לפתוח מרפאות מומחים במקומות רחוקים במטרה לשפר את איכות הטיפול בפריפריה.

**הקטנת חסמים כלכליים להשגת תוצאי בריאות מיטביים:** הקופה בוחנת, בדיאלוג עם משרד הבריאות, דרכים להקטנת השתתפות עצמית ותשלום עבור תרופות לחולים כרוניים המקבלים הבטחת הכנסה ולאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, כמו בעלי מוגבלויות. הקופה נוקטת פעולות שונות להבטחת מיצוי זכויות של אוכלוסיות זכאיות לתמיכה, כמו פרסום זכויות בשפות שונות ובאמצעי תקשורת שונים, הזמנה יזומה של חולים לעובדת סוציאלית לצורך סיוע במימוש זכויות או יצירה של תהליך יזום אוטומטי לאישור וסימון קוד מחלה כרונית, כדי להנגיש זכויות וזכאויות לחולים כרוניים.

**זרקור: תכנית התערבות לחיסון ילדים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב\***

דירוגם החברתי-כלכלי של הבדואים בנגב הוא הנמוך ביותר במדינה והם מאופיינים בדומה לאוכלוסיית העולם השלישי. כמחצית מהם מתגוררים מחוץ ליישובי קבע, בכפרים הבלתי מוכרים. לילודה מקום חשוב בתרבותם והפריור גבוה במיוחד. בנוסף לכך, שיעור הנישואין של קרובי משפחה מדרגה ראשונה גבוה (40 אחוז) ואף קיימת פוליגמיה. למאפיינים אלה השפעה רבה על בריאות האוכלוסייה. בחורף 91-1990 התפרצה בישראל מגיפת חצבת, עם שיעורי חולי של 415.6 ל-100,000 ושיעור אשפוז בבת-חולים של 50.9 אחוז בקרב הבדואים. באותה שנה מתו 7 ילדים בדואים כתוצאה מסיבוכים ישירים של המחלה. בעת ההיא לכ-40 אחוז מהבדואים לא היה כל ביטוח רפואי והם קיבלו טיפול רפואי על בסיס תשלום עבור השירות במרפאות מקומיות, אצל רופאים פרטיים ובמרכז רפואי אקדמאי, ששירת את האזור. רק 76 אחוז מהילדים הבדואים ביקרו במרפאות לאם ולילד ("טיפות חלב") לפחות פעם אחת, ורק 53 אחוז מהילדים, שנולדו ב-1988, והיו בני שנתיים ב-1990 כשהתפרצה המגפה, היו מחוסנים (נתוני משרד הבריאות).

בעקבות המצב הוקמה ועדה לאומית, שהמליצה על תכנית התערבות. רוב המלצותיה של הוועדה נכלל ביישומה של התכנית: מראינת ערבייה דיברה אישית עם כל אם, בעודה מאושפזת בבית-החולים, על החשיבות של רישום מוקדם של היילוד בתחנת "טיפת חלב". הוקמו שני צוותי חיסון ניידים והוקם מאגר מידע ממוחשב למעקב אחר חיסון הילדים. התארגנות זו אפשרה לקיים ביקורי בית של הניידות, על מנת לחסן בביתם ילדים בדואים שלא חוסנו במועד. במקביל הופעלה תכנית חינוך קהילתית להעלאת המודעות של האוכלוסייה הבדואית לחשיבות של קבלת חיסונים במועד. בנוסף לכך הוקמו מאז 1997 שבע תחנות "טיפת חלב" בכפרים הבלתי מוכרים ותחנה אחת ניידת. המחלקה לסייעוד במשרד הבריאות פיתחה תכנית מיוחדת להכשרת נשים בדואיות כאחיות מוסמכות.

שתי המלצות של הוועדה לא יושמו: לא מומנה תוספת תקנים לרופאים ואחיות למתן השירות המונע בתחנות "טיפת חלב", ולא ניתנו תמריצים לאחיות בריאות הציבור, כדי שיבואו לעבוד עם האוכלוסייה הבדואית.

היישום של תכנית ההתערבות הביא לעלייה בכיסוי החיסוני, מ-53 אחוז בקרב בני שנתיים ילידי 1988, ל-90 אחוז בקרב בני שנתיים ילידי 2001. באותה עת נרשמה ירידה מרשימה במחלות מדבקות, הניתנות למניעה באמצעות חיסון, פרט לשעלת. בין השנים 1990-2003 לא דווח על מקרי תחלואה באסכרה, פלצת, אדמת מולדת ושיתוק ילדים בקרב ילדים בדואים בנגב מתחת לגיל 5. מאז מגיפת החצבת ב-1991-1990 דווח על 13 מקרי חצבת בלבד בקרב ילדים בדואים בנגב. לאחר הכנסת החיסונים – נגד המופילוס אינפלואנזה b בשנת 1994, והחיסון נגד צהבת נגיפית A בשנת 1999 – אובחנו מקרים בודדים של מחלות אלה בקרב ילדים בדואים בנגב, שגילם מתחת ל-5 שנים.

\* הזרקור מבוסס על מאמר מקיף של Belmaker ואחרים ב: The Lancet.

### נספח: מדדי מחירים

במערכת שלושה מדדי מחירים כלהלן.

**מדד מחירי שירותי הבריאות** של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתייחס להוצאה הפרטית ומורכב בעיקר ממחירי שירותים רפואיים, שירותי רפואת שיניים ומחירי תרופות (ראה פרק 4 בדו"ח). מדד זה מפורסם בפרק "מחירים" בשנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס לשנים 1995-2007 (הלמ"ס, שנתון סטטיסטי, שנים שונות).

**מדד יוקר הבריאות** משמש לעדכון הסל והרכבו הינו כלהלן:

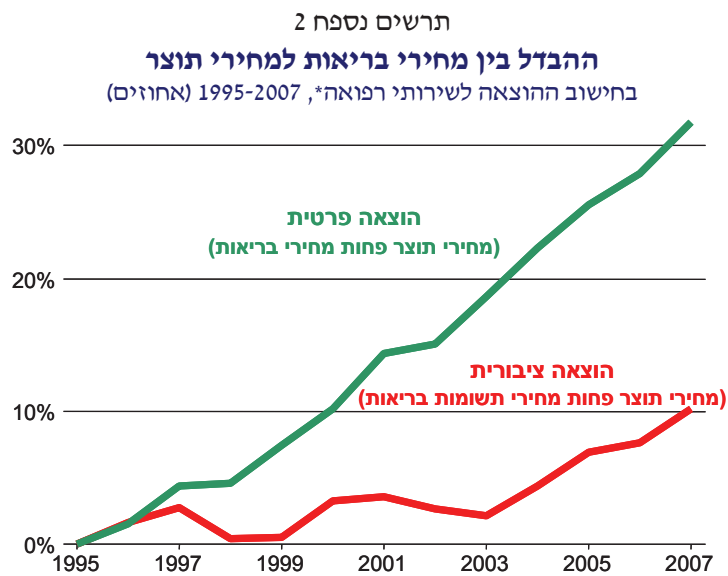
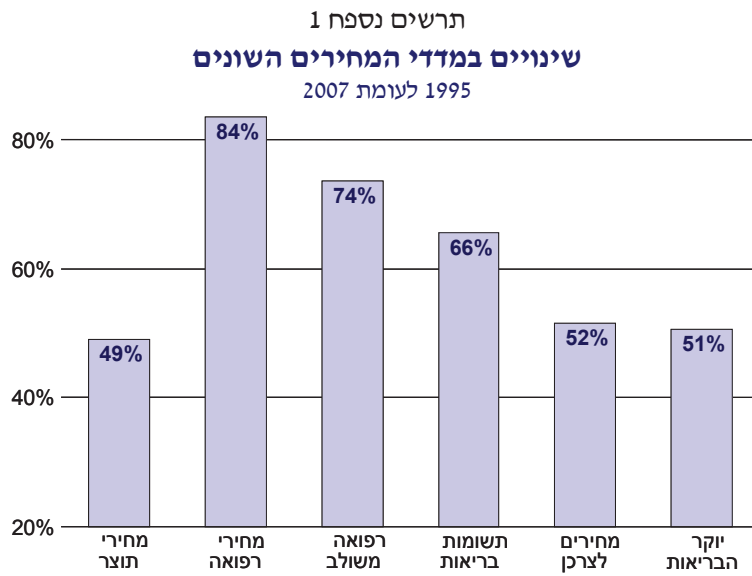
מרכיב	עד 2004	מינואר 2005
מדד המחירים לצרכן	23.00	40.00
מדד סיטונאי של מחירי תרופות	17.00	-
מדד תשומות הבנייה	2.00	2.00
מדד שכר במגזר הציבורי	22.04	22.04
מדד שכר במגזר הבריאות	35.96	35.69
סך-הכל	100.00	100.00

מקור: בן-נון וקידר (2007).

**מדד תשומות הבריאות** מורכב ממחיר יום אשפוז (50 אחוז), מדד שכר במגזר הבריאות (30 אחוז) ומדד מחירים לצרכן (20 אחוז). מדד זה מתייחס בעיקר לסל השירותים של קופות-החולים. שני המדדים קרובים זה לזה. למעשה, השני מוכל בשלישי נוכח מרכיב האשפוז באחרון. לפיכך, שני המדדים אף צמודים בהתנהגותם לאורך זמן.

בעבודה זו המדד של הלמ"ס משמש לתיקון ההוצאה הפרטית בעוד שמדד התשומות משמש לתיקון ההוצאה הציבורית. בהתאם לכך, **המדד המשולב** משמש לתיקון ההוצאה הלאומית והוא מתקן הוצאה זו לפי שני המדדים, בהתייחס לחלקם היחסי בהוצאה. שלושת המדדים בצירוף המדד המשולב מוצגים בתרשים 1.1. התרשים השני, תרשים 2.2, מציג את פגיעתה החמורה יותר של האינפלציה ברפואה במימון פרטי מאשר בזו במימון ציבורי.

מציאות זו מדגישה את אחת הסיבות היסודיות להתערבות המדינה במימון מערכת הבריאות ובהסדרת מרבית הביקושים בה. בכוחה המונופסוני של המדינה היא מקזזת את כוחם המונופולי של ספקי שירות להפלות מחירים. לפיכך, על פני זמן שקל אחד בהוצאה ציבורית קונה יותר מאשר בהוצאה פרטית.



\* הוצאה לשירותי רפואה לנפש סטנדרטית.

מקור לתרשימים 1, 2: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות.

## מקורות

- בן-נון, ג' (2008). חיזוק אופייה הציבורי של מערכת הבריאות. ירושלים: משרד הבריאות.
- בן-נון, ג' וקידר, נ' (2007). חוק ביטוח בריאות ממלכתי – קובץ נתונים סטטיסטיים 1995-2007. ירושלים: משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (2009א). שנתון סטטיסטי לישראל, מסי' 60. ירושלים: הלמ"ס (ספטמבר).
- שנתון סטטיסטי לישראל. שנים שונות. ירושלים: הלמ"ס.
- (2009ב). הודעה לעיתונות מיום 31.5.2009.
- (2009ג). פרסום מיוחד "חשבונות לאומיים – 1995-2007". ירושלים: הלמ"ס.
- סקרי הוצאות המשפחה 1997-2007. ירושלים: הלמ"ס.
- חורב, ט' ומן, י' (2007). רפואת הפה והשיניים: אחריות המדינה לתושביה. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (יולי).
- חורב, ט' וקופ, י' (עורכים) (2009). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (פברואר).
- משרד הבריאות (2007). דו"ח ציבורי מסכם על פעילות קופות-החולים לשנת 2005. ירושלים: משרד הבריאות.
- המרכז הלאומי לבקרת מחלות (2005). מצב בריאות האוכלוסייה הערבית בישראל 2004. פרסום 226. ירושלים: משרד הבריאות.
- צ'רניחובסקי, ד' (2008). שינויים בהרכב מימון מערכת הבריאות והשפעתם על התפלגות הכנסות וצריכה 1995-2005/6. סדרת ניירות עבודה, המחלקה לניהול מערכות בריאות. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- (2007). מימון מערכת הבריאות בישראל 1995-2005: היבטים של עוני, פרוגרסיביות ובקרה על הגידול בהוצאה הלאומית לבריאות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (דצמבר).
- צ'רניחובסקי, ד' ונבון, ג' (2010). ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה בישראל – גידול ממאיר בעלויות השירות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (בהכנה).

- Belmaker, I., Dukhan, L., Elgrici, M., Yosef, Y., Shahar-Rotberg, L. (2006). "Reduction of vaccine-preventable communicable diseases in a Bedouin population: summary of a community-based intervention programme", in *The Lancet* 367:987-991, (March).
- Davis, K., Schoen, C., Schoenbaum, S. C., Doty, M. M., Holmgren, A. L., Kriss, J. L., and Shea, K. K. (2007). *Mirror, Mirror on the Wall: An International Update on the Comparative Performance of American Health Care*. W.P. No. 1027. New-York: Commonwealth Fund.
- Maislos, M., Weisman, D., and Sherf, M. (2002). "Western Negev Mobile Diabetes Care Program: A Model for Interdisciplinary Diabetes Care in a Semi-Rural Setting". *Acta Diabetologica*, 39(1): 49-53.
- Mills, P. D., and Weeks, W. B. (2004). "Characteristics of Successful Quality Improvement Teams: Lessons from Five Collaborative Projects in the VHA". *Joint Commission Journal on Quality and Safety*, 30(3): 152-162.
- Schoen, C., Davis, K., How, S. K., and Schoenbaum, S. C. (2006). "U.S. Health System Performance: A National Scorecard". *Health Affairs* (Project Hope), 25(6): 457-475. doi:10.1377/hlthaff.25.w457.
- Schoen, C., Osborn, R., Doty, M. M., Bishop, M., Peugh, J., and Murukutla, N. (2007). "Toward Higher-Performance Health Systems: Adults' Health Care Experiences in Seven Countries, 2007". *Health Affairs* 26(6): 717-734. doi:10.1377/hlthaff.26.6.w717.
- Shi, L., Starfield, B., Politzer, R., and Regan, J. (2002). "Primary Care, Self-Rated Health, and Reductions in Social Disparities in Health". *Health Services Research*, 37(3): 529-550.



## הסקר החברתי – 2009

### נחום בלס, דלית נחשון-שרון\*

הסקר החברתי של מרכז טאוב, הנערך מדי שנה, נועד בעיקר להתרשם מתחושת הרווחה ומתחושת הביטחון החברתי של הציבור בישראל, וכן לסקור את עמדותיו וגישתו בסוגיות חברתיות שונות. בשנים הראשונות בהן נערך הסקר על-ידי המרכז הייתה ציפיה, שהסקר יציג ממד נוסף לתמונת המצב החברתי המוצגת בדו"ח השנתי של המרכז בתחומים השונים. לאורך השנים התגלתה תרומתו הייחודית ל"קריאת" השינויים שחלו בתחושות ובתגובות של החברה לנוכח ההתפתחויות הכלכליות והחברתיות.<sup>1</sup>

השנה נערך הסקר העיקרי המלא בספטמבר אך קודם לכך, במרץ, נערך סקר מקוצר.<sup>2</sup> כמדי שנה, גם השנה הוקפד להמשיך ולשאול מספר שאלות בניסוח זהה לשנים קודמות, כדי להבטיח שבתחומים אלה, בהם נשאל הציבור לאורך השנים, תתקבל אינדיקציה למגמות או לשינויים החלים בעמדותיו. שש שאלות, הנוגעות ישירות במרכיבים הבסיסיים ביותר של תחושת הרווחה החברתית, מהוות בסיס לחישובו של "מדד טאוב" לביטחון חברתי, והוא מאפשר לקבל תמונה כוללת יותר על תחושת הביטחון החברתי, מעבר למה שניתן ללמוד מתשובות לשאלות בודדות.<sup>3</sup> השנה נוספו לסקר המרכז מספר שאלות חדשות בתחומים שהיו במוקד הדיון

\* תודה רבה ליוליה קוגן על הסיוע בהכנת הפרק, על הערותיה, על עיבוד הנתונים ועל הכנת ההצגה הגרפית של הפרק. תודה לפרופ' איל קמחי על הערותיו והצעותיו לפרק.

<sup>1</sup> סקר דעת קהל של מרכז טאוב נערך במתכונת דומה זה עשור שנים. איסוף הנתונים לצורך עיבוד תוצאות הסקר נערך באמצעות *Smith Consulting* – ידע למקבלי החלטות בע"מ.

<sup>2</sup> הסקר המלא מבוצע בקרב אלף איש, כמדגם מייצג של האוכלוסייה וטעות הדגימה היא 3.1 אחוזים (בסקר המצומצם (במרץ) נכללו רק 500 איש וטעות הדגימה הייתה גבוהה יותר – 4.5 אחוזים).

<sup>3</sup> מדד טאוב פותח במרכז על-ידי יואל בלנקט לקראת פרסום תוצאות הסקר החברתי לשנת 2005, הסקר השישי שערך המרכז (דו"ח המרכז, 2005 – שם, עמ' 11).

הציבורי לאחרונה, ובמיוחד בתחום הפערים והסולידריות החברתית, בתחומי החינוך ובהתייחס לתחושה שהאלימות בחברה גוברת ולדרכים להתמודד עמה. באופן כללי עולה מהסקר תמונה של חברה, שרמת שביעות הרצון שלה מההתפתחויות שחלו בשנה האחרונה בתחומים החברתיים נמוכה לעומת השנה שעברה (56.6 נקודות במדד טאוב השנה, לעומת 58.2 בשנה שעברה, ו-60.3 ב-2007), המשוכנעת בכך שהפערים הכלכליים-החברתיים הולכים ומתרחבים (71 אחוז), וכי הממשלה, למרות כל הציפיות המופנות כלפיה, איננה תורמת לסגירתם אלא אף להעמקתם הנוספת (55 אחוז). הציבור סבור שהשגשוג הכלכלי היטיב בעיקר עם האוכלוסייה המבוססת ופחות עם האוכלוסייה החלשה – או שלא היטיב עמה כלל (84 אחוז). התשובות של הציבור לגבי רמת החיים הצפויה לו לעת זיקנה מעוררות דאגה רבה, מפני שיותר מ-40 אחוז השיבו ש"לא כל-כך" או "לחלוטין לא" מובטחת להם רמת חיים נאותה לעת זיקנה.

הביטחון החברתי של הציבור נפגע בשנים האחרונות גם מהתגברות תחושת החשיפה לאלימות (רק 29 אחוז השיבו השנה שאינם חשים כלל חשופים לאלימות לעומת 40 אחוז בשנה שעברה). היחס לאלימות כבעיה טורדת ומרכזית מצא את ביטויו גם בשאלה שנועדה לאתר את הבעיות המרכזיות של מערכת החינוך, כאשר 41 אחוז מהמשיבים סבורים, שזאת הבעיה המרכזית היום שעל מערכת החינוך להתמודד עמה. בהקשר זה מצאנו, ש-36 אחוז מהציבור סבורים, שעל מנת לצמצם את האלימות צריך להשקיע מאמץ בחינוך לסובלנות, אך שיעור דומה סבור, מצד שני, שיש להחמיר בענישה (37 אחוז). לגבי תחומי החינוך והבריאות, ניכרת עלייה מסוימת בחוסר שביעות הרצון של הציבור וביקורת על אופן ההתמודדות עם הבעיות המרכזיות בכל אחת מהמערכות הללו.

מהסקר עולה כי רמת ההכנסה של הפרט משפיעה מאוד על ההבדלים בתחושת הביטחון החברתי וההבדלים מתגלים ביותר ויותר תחומים של החיים החברתיים. ההשפעה של רמת ההכנסה בולטת בתוצאות של מדד טאוב, המציג קווי מגמה "מקבילים" ברמות השונות של הכנסה (המדד עומד היום על 73 אצל בעלי הכנסות גבוהות בהרבה מהממוצע, לעומת 48 אצל בעלי הכנסות נמוכות מאוד מהממוצע), והיא ניכרת בתשובות לשאלות נוספות בסקר. הסקר משקף בדרך-כלל גם את ההשפעה של רמת ההשכלה של המשיבים על תשובותיהם, אך עוצמת ההשפעה של ההשכלה נמוכה בהרבה ברוב המקרים מעוצמת ההשפעה של הבדלים ברמת ההכנסה. מהסקר עולה גם השנה, שקבוצות מסוימות בחברה הישראלית חורגות בתשובותיהן באופן שיטתי לעומת הממוצע הכללי בחלק ניכר מהשאלות. מדובר

בעיקר בעולים מחבר העמים, בערבים ובחרדים (בשנה שעברה חלק ניכר מהכתיבה הוקדש להצגת הממצאים לפי קבוצות נבדלות באוכלוסייה).

בסעיף הראשון להלן מוצגת ההתפתחות של מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי לכלל החברה ולקבוצות נבחרות בתוכה. הסעיף השני מוקדש להתרשמות מרמת החיים של הציבור ומהשינויים שחלו בתחום זה, הגם שחלק מהשאלות על רמת החיים כלול בשקלול ובחישוב המדד. הסעיף השלישי מציג את התשובות למקבץ של שאלות בעיקר בנושאי הפערים החברתיים-כלכליים ואי-השוויון. סעיף זה מציג את ההתרשמות ברמה המאקרו-חברתית של משתתפי הסקר באותם נושאים בהם הוצגו תחושותיהם ברמת המיקרו. בהמשך לכך, מוצגת התייחסות לתחושת החשיפה לאלימות, המהווה מרכיב משמעותי בתחושת הביטחון החברתי של הציבור (סעיף 4). הציבור מנושא זה, של תחושת החשיפה לאלימות, לתחום החינוך, המוצג בסעיף העוקב (סעיף 5), הוכתב מתוך הממצאים עצמם, היות שרוב הציבור הצביע על האלימות כעל הבעיה העיקרית שיש להתמודד עמה במערכת החינוך. לפיכך שני הסעיפים האחרונים של הפרק מוקדשים לשני התחומים המרכזיים של השירותים החברתיים, החינוך והבריאות. בסוף העבודה מוצג סיכום קצר, הקושר, בין היתר, בין ממצאי סקר המרכז לממצאים שעלו לאחרונה בסקרים אחרים בתחומים קרובים.

## 1. "מדד טאוב" לתחושת הביטחון החברתי

מדד טאוב לשנת 2009 ירד ל-56.6 נקודות והוא מצביע באופן הכללי ביותר על ירידה בתחושת הביטחון החברתי של הציבור בישראל. המדד שפותח במרכז טאוב מוצג בטווח של בין 0 ל-100, כאשר המצב האופטימלי מוצג על-ידי הערך 100, והגרוע ביותר – על-ידי הערך 0. המדד המספרי מאפשר לנו, כאמור, להציג את תחושת הביטחון החברתי של הציבור או של קבוצות נבדלות בתוכו, וכן – את ההשוואה על פני זמן, מעבר למה שניתן ללמוד מתשובות לשאלות בודדות. "מדד טאוב" מאגד את התשובות לקבוצה של שאלות, החוזרות בכל הסקרים ומשקפות מרכיבים בסיסיים של תחושת הרווחה החברתית. התשובות לשאלות אלה מאפשרות לבחון לאורך זמן במשולב את הערכת הציבור בדבר שינויים ברמת החיים, בחשיפה לאלימות, בביטחון כלכלי בסיסי ובחשש מפני אבטלה.

מדד טאוב חושב השנה בשתי נקודות זמן (במרץ ובספטמבר). מדד טאוב במרץ 2009 מעיד על ירידה קטנה מאוד לעומת 2008 ומדד ספטמבר המשיך וירד לכדי

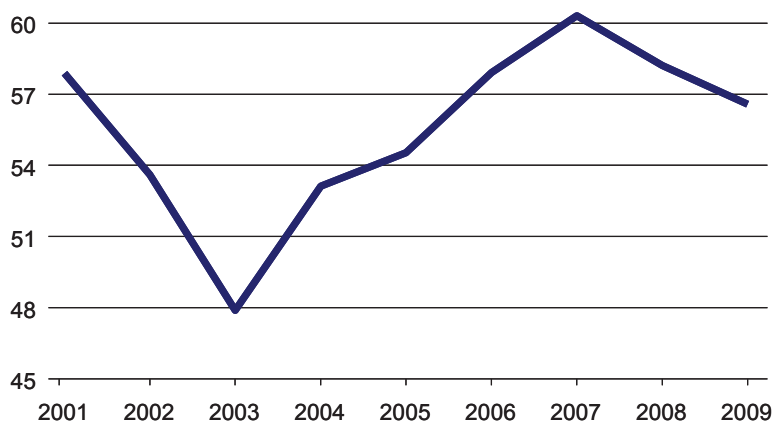
56.6. רמת המדד נמוכה מרמתו הגבוהה בשנת 2007 אך היא לא ירדה לרמה שאפיינה את השנים 2002 עד 2005, בהן היה המדד ירוד והשנים התאפיינו בנסיגה כלכלית.

### לוח 1. מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי, 2009-2001

2009	*2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
56.6	57.9	58.2	60.3	57.9	54.5	53.1	47.9	53.6	57.9

\* במרץ 2009 נערך סקר ביניים. ההשוואה לאורך שנים, בשנים בהן נערכו שני סקרים ומעלה, מתייחסות לסקרים המלאים לפי המועדים הבאים: ב-2005 וב-2006 – לסקר שנערך ביולי וב-2007 – לסקר שנערך בספטמבר.

תרשים 1  
מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי  
2001-2009

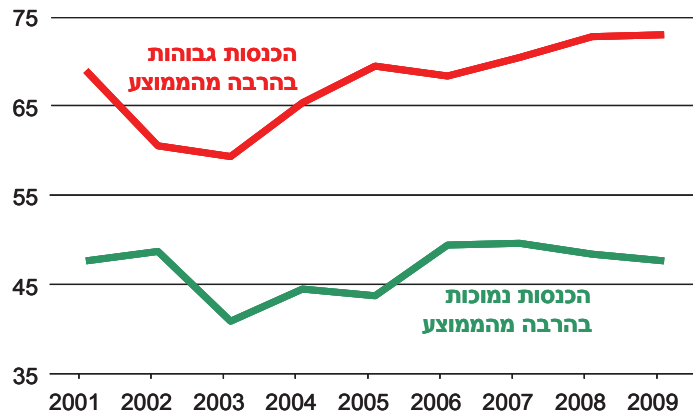


מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

המדד המחושב לקבוצות שונות חושף את ההבדלים ביניהן בתחושת הביטחון החברתי. כך, למשל, חישוב לפי קבוצות הכנסה באוכלוסייה מצביע על הרמות הנבדלות של המדד וכן על העמקת הפער בתחושת הרווחה בין קבוצות ההכנסה הללו. המדד לבעלי הכנסות גבוהות בהרבה מהממוצע הגיע ב-2009 לרמה הגבוהה של 73 נקודות, לעומת 61 נקודות אצל בעלי הכנסות גבוהות מעט מהממוצע, 58 נקודות אצל בעלי הכנסות דומות לממוצע, 54 נקודות בקרב בעלי הכנסות נמוכות

מעט מהממוצע ו-48 נקודות בקרב בעלי הכנסות נמוכות בהרבה מהממוצע. פער זה הוא הגבוה ביותר שנמדד מאז גובש המדד למעט ב-2005<sup>4</sup> (ראה תרשים 2).

תרשים 2  
**מדד טאוב לחושת הביטחון החברתי**  
 לפי רמת הכנסה, 2001-2009



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הסתכלות לפי רמת השכלה מבדילה בין קווי המגמה של בעלי ההשכלה הנמוכה מאוד (יסודית או תיכונית חלקית) לבין הקווים המתארים את המדד לשלוש קבוצות ההשכלה האחרות, שביניהן ניכרים הבדלים קטנים יחסית (אקדמאים, בעלי השכלה על-תיכונית ובעלי השכלה תיכונית). המדד לאקדמאים עומד ב-2009 על 58, הוא גבוה רק מעט מהממוצע לכלל האוכלוסייה ומשקף ירידה לעומת השנים האחרונות. המדד של בעלי ההשכלה הנמוכה עומד על 49 נקודות וגם הוא מעיד על ירידה לעומת השנים האחרונות.

<sup>4</sup> השאלה שהוצגה בסקר הייתה: "ההכנסה הממוצעת למשפחה בת 4 נפשות היא כיום 13,000 ש"ח לחודש ברוטו (ולחיד כ-5,000 ש"ח לחודש נטו). ביחס להכנסה זו, האם הכנסתך: הרבה מתחת לממוצע, מעט מתחת לממוצע, דומה לממוצע, מעט מעל הממוצע, הרבה מעל הממוצע".

לפני שנתיים הוספנו לסקר שאלה ישירה על תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי: "באופן כללי, איך היית מגדיר את תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי שלך ושל משפחתך?" התשובות על שאלה זו מעניקות תוקף נוסף לממצאי המדד ומאשרות את רוב הממצאים המשתקפים ממנו. ראשית, 61 אחוז מהמשתתפים ציינו שתחושתם נעה מבינונית (44 אחוז) ועד לא כל-כך טובה או כלל לא-טובה (17 אחוז) ורק כ-40 אחוז מדווחים על תחושה טובה (מתוכם 7 אחוזים על תחושה טובה מאוד ועוד 32 אחוז על תחושה טובה). באופן כללי לא ניכר השנה שינוי משמעותי לעומת השנתיים הקודמות: השיעור המדווח על תחושה טובה וטובה מאוד יורד מעט לעומת 2007 (42 אחוז) אך דומה ל-2008 (39 אחוז) והשיעור המדווח על תחושה שאיננה טובה דומה ל-2008 (17-18 אחוז) והוא עלה מעט לעומת 2007, מ-15 ל-17 אחוז.

לוח 2. התפלגות המשיבים לשאלה: "באופן כללי איך היית מגדיר את תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי שלך ושל משפחתך?" (אחוזים)

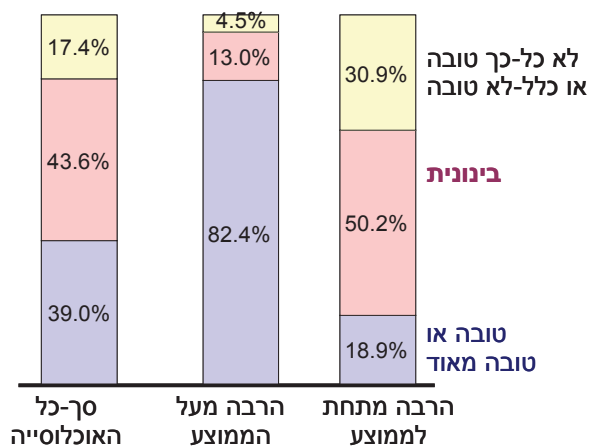
2009		2008	2007	
ספטמבר	מרץ			
7	5	8	9	טובה מאד
32	34	31	33	טובה
44	45	42	43	בינונית
12	11	13	11	לא כל-כך טובה
5	5	6	4	כלל לא-טובה

רמת ההכנסה משפיעה מאוד על התחושה המדווחת, כפי שראינו בתוצאות מדד טאוב, המציג את קווי המגמה ברמות שונות, וכפי הנראה בתרשים 3 להלן. שיעור המדווחים על תחושה טובה עולה עם רמות ההכנסה מ-19 ל-82 אחוז, ובמקביל לכך יורד שיעור המדווחים על תחושה לא-טובה, מ-31 ל-5 אחוזים. גם לרמת ההשכלה יש השפעה אך לא באותה עוצמה כמו להכנסה: כך שיעור המדווחים על תחושה טובה בקרב בעלי השכלה נמוכה נמוך מ-18 אחוז ועולה ל-41 אחוז בקרב האקדמאים (שיעור הגבוה רק מעט מן הממוצע לכלל האוכלוסייה).

## תרשים 3

## תחושת הביטחון הכלכלי

לפי רמת הכנסה, 2009 (אחוזים)



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

למרות שבאופן כללי לא היה שינוי גדול לעומת השנים האחרונות, אפשר להתרשם שחל שיפור אצל כמה קבוצות באוכלוסייה. בין העולים למשל ירד מאד שיעור בעלי ההרגשה "הכלל לא-טובה" (מ-40 ל-34 אחוז), הגם ששיעור בעלי ההרגשה הטובה לא גדל. אצל האקדמאים גדל שיעור המרוצים ממצבם לעומת השנה שעברה ב-7 אחוזים ואחוזי הבלתי מרוצים ירד בשיעור דומה. אפשר להבחין בשיפור מסוים אצל בעלי הכנסה הנמוכה ביותר, המתבטא בעיקר בירידה גדולה של הבלתי מרוצים ממצבם בשנה האחרונה (מ-38 אחוז ב-2008 ל-31 אחוז ב-2009). גם בקרב הערבים חלה ירידה בשיעור בעלי ההרגשה הלא-טובה, מ-27 ל-18 אחוז, בלי שישתנה שיעור המרגישים טוב (כלומר, עלה שיעור המדווחים על תחושה "בינונית"). אצל החרדים התחושה המדווחת הפוכה: שיעור בעלי ההרגשה הטובה ירד משמעותית (מ-49 אחוז ב-2007 ל-31 אחוז ב-2009) ושיעור בעלי ההרגשה הלא-טובה נשאר ברמה של 15 אחוז, כאשר המדווחים על תחושה "בינונית" עלה מ-36 ל-54 אחוז.

מדד טאוב מורכב מאשכול קבוע של שאלות ויתרונו בהציגו את הנתון המספרי, כאמור. למרות זאת, ייחדנו השנה לחלק מהתחומים הנכללים במדד גם התייחסות

נפרדת, כך לגבי השינויים שחלו ברמת החיים של הציבור (ראה סעיף 2 להלן) וכך לגבי הביטחון האישי וסוגיית החשיפה לאלימות, להם הוקדש השנה סעיף נפרד, תוך הוספה של כמה שאלות מעבר לשאלה הקבועה, הכלולה בשקלול המדד (ראה סעיף 4 להלן).

## 2. שינויים ברמת החיים של הציבור

בכל הסקרים נשאלו מספר שאלות על הערכת הציבור את רמת החיים שלו. התשובות לאשכול זה של שאלות מבטאות במידה רבה את התנודות במצב הכלכלה הישראלית לאורך העשור.

השאלה הראשונה באשכול "רמת החיים" בודקת את היכולת של משתתפי הסקר לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים (והיא נכללת בשאלות המדד).

לוח 3. התפלגות המשיבים לשאלה: "באיזו מידה רמת הכנסתך מאפשרת לך ולמשפחתך לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים?" (אחוזים)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
מרץ ספטמבר							
27	23	30	29	27	23	22	מאפשרת ללא קשיים מרובים או ללא קושי
47	46	45	47	41	43	47	מאפשרת במידה סבירה
27	31	25	24	32	34	31	כלל לא מאפשרת או מאפשרת בקושי

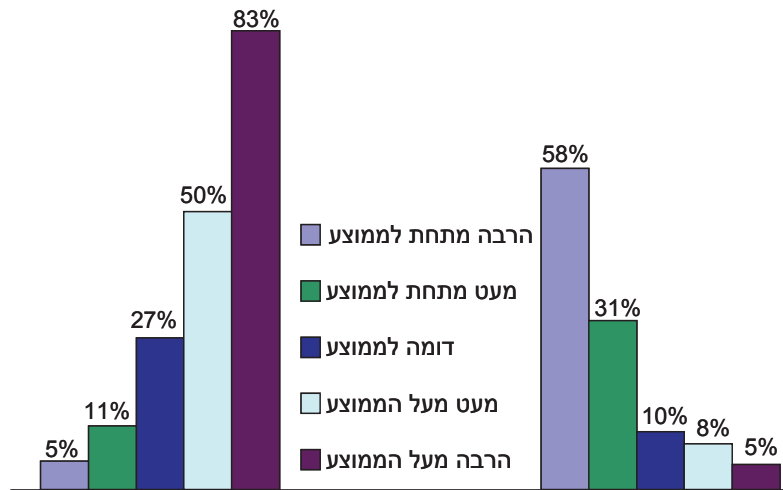
התשובות לשאלה זו מצביעות השנה על שינוי במגמה העקבית של שיפור, שנמשכה במהלך העשור, כמתבטא בתחושה שההכנסה מאפשרת קיום ללא קושי. בשנה האחרונה 27 אחוז מהציבור ציינו, שהכנסתם מאפשרת לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים ללא קושי (לעומת 29 ו-30 אחוז בשנתיים הקודמות) ועוד 27 אחוז ציינו שהכנסתם איננה מאפשרת כלל או בקושי לעמוד בצורכי הקיום. יחד עם זאת, עדיין רוב המשפחות סבורות שהכנסתן מאפשרת להן לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים ללא קושי או במידה סבירה (74 אחוז ביחד).



הקשר הברור להכנסתו של המשיב עולה מהתשובות לשאלה זו והקפיצות בשיעור המשיבים לכל קטגוריה נראות בבירור (ראה להלן תרשים 4). כך בקרב בעלי הכנסות גבוהות בהרבה מהממוצע, שיעורם של אלה שהכנסתם מאפשרת להם להתקיים ללא כל קושי גבוה מאד (83 אחוז), ותהליך השיפור מאז 2003 נמשך אצלם אם כי הקצב הואט במידת-מה בשלוש השנים האחרונות. יחד עם זאת, גם בשנתיים האחרונות, שנות המשבר הכלכלי, נמשך גידול בשיעור המשיבים מקרב בעלי ההכנסה הגבוהה, היכולים להסתדר ללא כל קושי, ובמקביל הצטמצם שיעור המשיבים, שהם מסתדרים בקושי. הפער בין שתי הקבוצות גדל מ-67 ל-78 אחוז.

תרשים 4

**רמת ההכנסה מאפשרת לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים**  
לפי רמת הכנסה\* – 2009 (אחוזים)



מאפשרת בקושי או כלל-לא מאפשרת      מאפשרת ללא קשיים מרובים או ללא קושי

\* הקטגוריה "מאפשרת במידה סבירה" משלימה ל-100 את ההתפלגות בכל רמת הכנסה.

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

שיעור המשפחות בעלות ההכנסה הנמוכה, שמשיבות שאינן יכולות להסתדר עם הכנסתן, ירד מ-68 אחוז ב-2005, ל-53 אחוז ב-2007 אך הוא עלה השנה שוב ל-58 אחוז. ממצא זה מצביע על כך, שהשגשוג הכלכלי של 2005-2007 "חלחל" גם

לשכבות החלשות, אך המשבר של השנתיים האחרונות 2008-2009 פגע בהן הרבה יותר מאשר בשכבות המבוססות. בהמשך נתייחס לסוגיה זו, של השפעת תקופות גשוג או תקופות שפל כלכלי על אוכלוסייה חלשה לעומת אוכלוסייה מבוססת יותר. במיוחד ראוי לשים לב לכך, שיותר ממחצית מבעלי ההכנסה הנמוכה (58 אחוז) מדווחים שהכנסתם אינה מאפשרת להם קיום או מאפשרת אותו בקושי.

בבדיקת התשובות לפי רמות השכלה התברר, שההרעה במצב הכלכלי, הן אצל האקדמאים והן אצל בעלי ההשכלה הנמוכה, שהחלה ב-2007, נמשכת והיא בולטת במיוחד בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, שם רק 4 אחוזים ציינו שהם יכולים להסתדר עם הכנסתם ללא קושי לעומת 18 אחוז ב-2008. שיעור בעלי ההשכלה האקדמית, שהכנסתם מאפשרת קיום ללא קושי, 33 אחוז, נמוך בהרבה משיעור בעלי ההכנסה הגבוהה, שציינו שהכנסתם מאפשרת קיום ללא קושי, כאמור 83 אחוז מהם. ההבדל שנמצא איננו מפתיע, היות שבקבוצת האקדמאים כלולים בעלי מקצועות רבים, שהכנסותיהם נמוכות יחסית, כגון מורים, עובדים סוציאליים, ואחרים, וכן עולים רבים מחבר העמים לשעבר, שלעיתים אף אינם מועסקים במקצועם האקדמאי. עם זאת, נראית מגמה מסוימת של עלייה בשיעור היכולים להתקיים ללא קושי גם עם עליית ההשכלה.

לגבי קבוצות האוכלוסייה הנחשבות חלשות, חרדים, עולים וערבים, השיעורים של מי שיכולים להסתדר עם הכנסתם ללא קושי נמוכים בהרבה. בשלוש קבוצות אלה שיעורי המתקשים להתקיים בעזרת הכנסתם גבוהים בהשוואה למוצע לכלל האוכלוסייה. מעבר לכך אפשר לראות, שמצבה של אוכלוסיית העולים, ששופר באופן ניכר בין השנים 2004 ל-2006, המשיך להידרדר ב-2009. הסקר מגלה עוד, כי שנת 2009 הייתה רעה מאד עבור החרדים, ומספר המשיבים מתוכם, שהם יכולים להתקיים ללא קושי מהכנסתם, ירד לשפל הנמוך ביותר שנמדד בסקר בכל השנים (9 אחוזים), בעוד שמספר המשיבים שאינם יכולים להסתדר עם הכנסתם עלה ל-42 אחוז ב-2009 והוא גבוה בהרבה מהממוצע לכלל האוכלוסייה (27 אחוז) או ליהודים (25 אחוז).

השאלה השנייה באשכול רמת החיים מתייחסת להשוואת רמת החיים של הנשאלים לרמת חייהם בשנתיים-שלוש שקדמו. פחות מחמישית מהמשתתפים מציינים, שרמת החיים שלהם שופרה לעומת השנים האחרונות ועוד כמעט שתי-חמישיות מהמשתתפים מציינים שחלה הרעה. בהשוואה על פני השנים מתגלה, שאחוז הסבורים שמצבם הורע לעומת 2007-2008 גדל בהרבה, ואילו אחוז הסבורים שמצבם שופר ירד. בעוד שבשנה שעברה השינוי הגדול ביותר היה בין אלה שחשים שמצבם הורע, הרי שהשנה השינוי הגדול ביותר הוא בין אלה שחשים

שמצבם שופר, כאשר שיעורם יורד מ-26 ל-19 אחוז. שתי נקודות הזמן בשנת 2009, בהן נערך הסקר (מרץ וספטמבר), תומכות בהתרשמות שלנו שחלה החמרה ברמת החיים של המשתתפים.

לוח 4. התפלגות המשיבים לשאלה: **”אם תשווה את רמת החיים שלך ושל משפחתך היום לעומת לפני שנתיים-שלוש?”** (אחוזים)

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
	מרץ							
	ספטמבר							
חל שיפור	19	20	26	26	21	19	12	8
לא חל שינוי	44	41	42	49	46	43	38	34
חלה הרעה	37	39	33	25	34	38	50	58

בהקשר זה מעניין לציין את הקשר לגיל הנשאלים, ממנו עולה שעם עליית הגיל יורד שיעור המדווחים על שיפור, מ-30 אחוז בקרב הצעירים עד גיל 29, ל-20 אחוז בקרב בני 30-49, 15 אחוז בקרב בני 50-64 ועד 6 אחוזים בלבד בקרב הקשישים. נראה גם קשר מסוים להשכלת הנשאלים (מ-10 אחוזי דיווח על שיפור בקרב בעלי השכלה נמוכה ל-22 אחוז בקרב האקדמאים), וכצפוי גם קשר להכנסת הנשאלים – 10 אחוזי שיפור בקרב בעלי השכלה נמוכה מאוד עד 41 אחוזי דיווח על שיפור בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות.

יש להדגיש במיוחד את המצב המדאיג העולה מכך, שכחמישים אחוז מבעלי ההשכלה הנמוכה מדווחים על הרעת מצבם והממצאים דומים לגבי קבוצות חלשות אחרות. עוד בולטת העובדה, שהשיפור לעומת 2008 באוכלוסייה הערבית מועט – 48 אחוז מהערבים מדווחים על נסיגה במצבם לעומת 35 אחוז בקרב היהודים.

השאלה השלישית בתחום רמת החיים מנסה להתרשם מהציפיות של הציבור לכך שיחולו שינויים במצבו הכלכלי בעתיד הקרוב. התשובות מצביעות על כך, שאמנם רוב הציבור סבור שלא יחול כל שינוי (56 אחוז), אך חל שינוי קל במידת האופטימיות בהתייחס לארבע השנים האחרונות, כמתבטא בעלייה קטנה בשיעור הסבורים שתחול הרעה, מ-13 אחוז ב-2006 ל-15 אחוז ב-2009; ובירידה בשיעור הסבורים שיחול שיפור, מ-40 אחוז ב-2006 ל-29 אחוז בלבד ב-2009. בהשוואה לעומת 2008 ישנה תחושה שחלה עלייה מסוימת באופטימיות, כאשר יש בידינו גם אינדיקציית ביניים בראשית 2009: אמנם השינוי מתון אולם ייתכן שהציבור חש שעברנו את שיאו של המשבר הכלכלי ותחושה זו מתחזקת מהשוואת התוצאות לעומת הסקר שנערך במרץ, שהיה קודר למדי.

לוח 5. התפלגות המשיבים לשאלה: "האם אתה צופה שמצבך ומצב משפחתך ישתנה בשנה הקרובה?" (אחוזים)

2009		2008	2007	2006	2005	2004	
מרץ	ספטמבר						
15	24	21	14	13	16	13	תחול הרעה רבה
56	54	54	57	47	58	58	לא יחול כל שינוי
29	22	25	29	40	26	29	יחול שיפור מסוים

מעניין לציין, בהתאמה לממצאים הקודמים, שהציפייה לשיפור יורדת עם הגיל, משיעור גבוה של 37 אחוז בקרב הצעירים בשנות העשרים, ל-34 אחוז אצל גילאי הביניים (30-49), ל-20 אחוז בקרב בני 50-64 ורק 17 אחוז בקרב הקשישים. ייתכן שהתוצאות הללו מעידות על רמת האופטימיות המשתנה עם הגיל, ולא פחות מכך על ראייה מציאותית לגבי סיכויי השיפור במסלול החיים של הפרט, שאיננה משקפת רק את השפעת המשבר הכלכלי ותוצאותיו. הציפייה לשיפור המצב איננה עולה עם עליית ההשכלה ואיננה עולה עם עליית ההכנסה (הגם ששיעור הסבורים שמצבם יורע יורד עם עליית ההכנסה, כמעיד על הביטחון הכלכלי שחשים בעלי ההכנסות הגבוהות יותר).

השאלה הרביעית באשכול השאלות של רמת החיים התייחסה לחשש מפני האפשרות של הידרדרות לעוני. מתקבל הרושם שבעניין זה נוצר דפוס יציב בשנתיים-שלוש האחרונות, לפיו כמעט מחצית מהציבור חוששים במידה כלשהי (47 אחוז בשנה האחרונה) ו-53 אחוז אינם מודאגים כלל מהאפשרות שיקלעו לעוני או מצוקה. השיעור הגבוה של החוששים מעיד, כי תחושת הביטחון הכלכלי בקרב הנשאלים מעורערת. יחד עם זאת המצב בשלוש השנים האחרונות טוב לאין שיעור לעומת המצב בשנים שקדמו לכך.

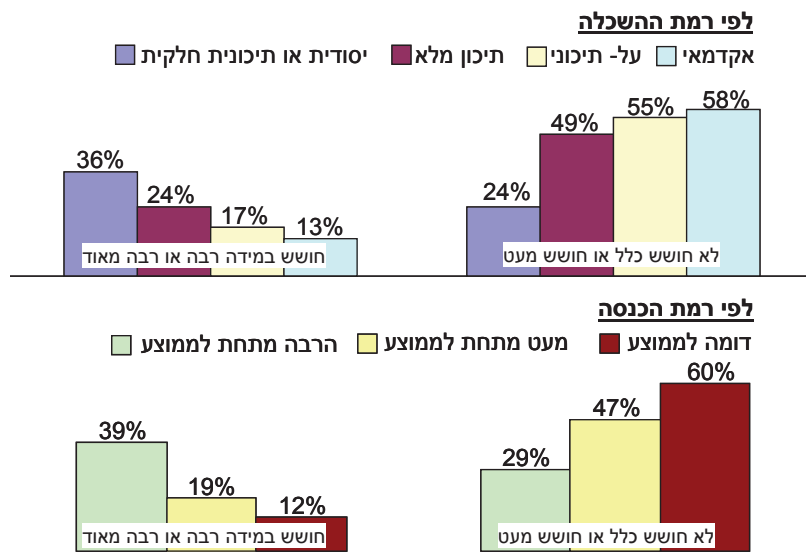
לוח 6. "האם אתה מודאג מהאפשרות שאתה או משפחתך תיקלעו למצב של עוני או מצוקה כלכלית?" (אחוזים)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
18	20	18	18	27	31	במידה רבה או רבה מאד
29	28	24	49	43	43	במידה קטנה או מסוימת
53	52	58	31	30	26	כלל לא

כאשר בוחנים את הקבוצות השונות בהערכתן כלפי האפשרות של הידרדרות למצב של עוני מתברר, שישנם הבדלים גדולים מאוד בין הקבוצות (ראה תרשים 5). מידת הדאגה (במידה רבה ורבה מאוד) יורדת עם עליית ההשכלה, מ-36 אחוז בקרב בעלי השכלה נמוכה, ל-13 אחוז בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה (אקדמאים). גם שיעור הלא-חוששים כלל מתואם עם ההשכלה ואפשר לומר, שהסקר מגלה שהשכלה מעניקה לבעליה מידה של ביטחון כלכלי. מעניין לציין, שהקפיצה הגדולה ביותר מרמת השכלה אחת לגבוהה ממנה, בהתייחס לרמות הביטחון מפני הידרדרות לעוני היא מהשכלה יסודית או תיכונית חלקית, לתיכונית מלאה. אמנם לא ראינו שההשכלה השפיעה על אופטימיות יתר באשר לאפשרות שיחול שיפור בקרוב, אך היא משפיעה על תחושת ה"חסינות" היחסית, כאשר מדובר בחשש מפני האפשרות להיקלע לעוני ולמצוקה. כמובן שנראה קשר ברור לרמת ההכנסה, כאשר שיעור החוששים במידה רבה ורבה מאוד יורד עם עליית ההכנסה, מ-39 ל-12 אחוזים בהתאמה, וכך מתואמים להכנסה גם שיעורי הלא-חוששים כלל. החשש מפני ההיקלעות לעוני גבוה בהרבה בקרב הערבים – פי שניים לעומת היהודים (בממוצע) והוא גבוה בקרב העולים לעומת הממוצע של האוכלוסייה היהודית.

תרשים 5

**שיעור החשש מפני האפשרות להיקלע לעוני ולמצוקה\* – 2009**



\* הקטגוריה "חושש במידה מסוימת" משלימה את ההתפלגות ל-100 עבור רמות ההשכלה וההכנסה השונות.

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

בהמשך לשאלה על החשש מפגיעה בביטחון הכלכלי, שאלנו את הציבור ביחס לרמת החיים הצפויה לו לעת זיקנה: "האם את/ה סבור/ה שמובטחת לך רמת חיים נאותה בגיל זיקנה?". התשובות לשאלה זו מעוררות דאגה רבה, מפני שיותר מ-40 אחוז ממשנתפי הסקר השיבו לשאלה בשלילה (הם השיבו ש"לא כל-כך" או "לחלוטין לא" מובטחת להם רמת חיים נאותה לעת זיקנה). יתרה מכך, שיעור הסבורים שלא מובטחת להם רמת חיים נאותה בגיל הזיקנה כפול משיעור הסבורים שהכנסתם בגיל זיקנה תאפשר להם חיים בכבוד. מעניין לציין, שהשאלה נשאלה בסקרי המרכז גם בשנים קודמות (לא בכל השנים). מתקבל הרושם, ששיעור המודאגים נע לאורך העשור בין 40 ל-54 אחוז מהציבור ושיעור החשים בטוחים ברמת חייהם לעת הפרישה די יציב על כחמישית מהאוכלוסייה. שיעור המודאגים היה גבוה בראשית העשור ואף עלה באמצע העשור, בשנים 2003 ו-2006, שהתאפיינו בנסיגה כלכלית.

לוח 7. "האם את/ה סבור/ה שמובטחת לך רמת חיים נאותה בגיל זיקנה" (אחוזים)

	2009	2008	2006	2003	2001	2000	
במידה רבה או רבה מאוד	21	21	16	19	20	28	
במידה מסוימת	38	42	32	27	33	28	
לא כל-כך או לחלוטין לא	41	37	52	54	48	44	

הפערים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה במענה לשאלה זאת חופפים במידה רבה לפערים החברתיים-כלכליים, כאשר בין העולים, שיכולתם להגיע לרמות פנסיה גבוהות נמוכה יותר משאר האוכלוסייה, שיעור ה"פסימיים" עולה פי שלושה על שיעור ה"אופטימיים", ואילו בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה ובקרב בעלי ההכנסה הנמוכה אף גבוה מזה (ראוי לציין כי בעלי ההכנסה הנמוכה בהרבה מן הממוצע אינם קבוצה שולית במדגם הסקר והם היוו 28 אחוז במדגם הנשאלים).

הרושם המתקבל מממצאי הסקר על החרפת הפערים בחברה, הן מאשכול השאלות של מדד טאוב והן בשאלות על רמת החיים, וכן מדדים מקובלים ואובייקטיביים, המצביעים בשנים האחרונות על החרפת הפערים ואי-השוויון בחברה<sup>5</sup>, מביא אותנו לסעיף הבא בעבודה, בו מוצגות התשובות למקבץ של שאלות

<sup>5</sup> ראה הדיון בסקירה המאקרו-כלכלית בראשית הספר ובפרק על מערכת הביטחון הסוציאלי.

הסקר בנושאי הפערים ואי-השוויון. ראשית בדקנו את מידת החשיבות של בעיית הפערים החברתיים והתרחבותם בעיני הציבור, ואת מקומה הרצוי של בעיה זו בסדר העדיפויות הציבורי; ובהמשך בדקנו את תגובותיו של הציבור לאופן הטיפול של הממשלה בבעיה וגם את נכונותו להירתם באופן ממשי, כדי שניתן יהיה לפעול לצמצום אי-השוויון ולצמצום רמת הפערים.

### 3. פערים ואי-שוויון בחברה

באשכול זה של שאלות נבחנו מספר ממדים של המערכת הערכית, האידיאולוגית של משתתפי הסקר, והערכתם ביחס למדיניות הממשלה באותם תחומים.

#### 3.א. התרחבות הפערים בחברה

השאלה הראשונה בתחום זה הייתה, "האם לדעתך הפערים החברתיים-כלכליים גדלו, הצטמצמו או לא השתנו כלל בשנה האחרונה?". רוב הציבור (71.4 אחוז) סבור, שהפערים גדלו ועוד כחמישית השיבו, שהפערים לא השתנו בשנה האחרונה (21 אחוז). נראה כי הציבור ער לשינויים במצב השוויוניות בחברה. הממצא הזה אינו חדש בסקרי המרכז אך הוא מקבל שוב ושוב את תוקפו ומתקבל הרושם, מהתשובות לשאלות הבאות המתייחסות לנושא, שהעמקת הפערים איננה זוכה לטיפול הולם במדיניות הממשלה.

לגבי הרחבת הפערים, שיעור הסבורים שהפערים גדלו, כמדד לרגישות הציבור בעניין, מצביע על כך, שלא חלה אמנם החרפה בשנה האחרונה לעומת 2008 (בה שיעור הסבורים שהפערים גדלו הגיע ל-75 אחוז (ראה לוח 8)) אך כן ניכרת החרפה בשנתיים האחרונות לעומת שנת 2007, בה 61 אחוז מהמשתתפים השיבו שהפערים גדלו לעומת השנה שקדמה. השאלה נשאלה באופן דומה ברבים מסקרי המרכז והסתכלות לאחור, לראשית העשור, מלמדת, שכבר בשנים הראשונות בהן נערך הסקר הסתמנה מגמה של החרפת התחושה בעניין התרחבות הפערים – שיעור הסבורים שהפערים גדלו (מדי שנה) עלה מ-61 אחוז בשנת 2000, ל-67 אחוז ב-2001 ועד 75 אחוז ב-2002. לאחר מכן ב-2003 השיבו 72 אחוז ממשתתפי הסקר, שהפערים גדלו והשיעור ירד במידה מסוימת ב-2007 (בשנים 2004-2006 השאלה לא נשאלה באופן דומה). בשנתיים האחרונות שוב עלה שיעור הסבורים שהפערים גדלו לכדי למעלה מ-70 אחוז.

לוח 8. "האם הפערים הכלכליים-חברתיים גדלו או הצטמצמו בשנה האחרונה?" שיעור המשיבים שהפערים גדלו (מאוד או במקצת)

2009	2008	2007	2003	2002	2001	2000
71	75	61	72	75	67	61

ההערכה לגבי העמקת הפערים שונה בין קבוצות שונות של האוכלוסייה: גילאי העבודה בלטו בשיעורי ההערכה שלהם כי הפערים העמיקו, הן לעומת הצעירים והן לעומת הקשישים באוכלוסייה. האקדמאים העריכו בשיעורים גבוהים יותר מכל קבוצות ההשכלה, שהפערים העמיקו, ואף ניתן לומר, שנמצא קשר עולה, כאשר רמת ההשכלה השפיעה על התשובה במדרגות עולות, מ-63 אחוז בקרב בעלי השכלה נמוכה עד 77 אחוז בקרב האקדמאים. ילידי ישראל בולטים לעומת שאר קבוצות המוצא, כאשר 80 אחוז בקרבם סבורים, שהפערים בחברה העמיקו לעומת 56 אחוז בלבד בקרב העולים. לגבי חלוקת האוכלוסייה לפי מידת הדתיות – החרדים סבורים בשיעור גבוה במיוחד (86 אחוז) שהפערים גדלו כאשר היהודים הדתיים והמסורתיים דומים לממוצע, אולם, בסך-הכל יהודים סבורים יותר מערבים שהפערים הולכים וגדלים בחברה (75 אחוז לעומת 57 אחוז, בהתאמה) והדבר די מפתיע בהתחשב במצבה היחסי של האוכלוסייה הערבית בתחומים שונים.

מעניין לציין, בהקשר להשוואה לסקרים משנים קודמות, כי כבר בראשית העשור מצאנו, שהשכירים ובעלי ההשכלה הגבוהה יותר, ובעלי ההכנסות הממוצעות מוטרדים יותר מהעמקת הפערים, וכי עניים ובעלי השכלה נמוכה מודעים להעמקת הפערים פחות מאחרים.

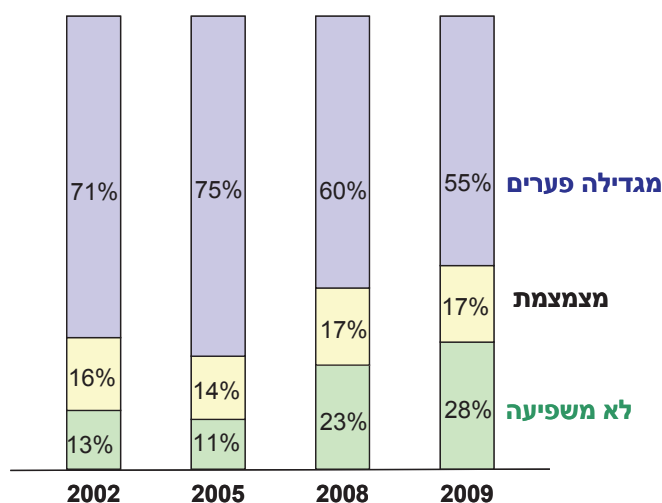
בהקשר זה השאלה העוקבת, לגבי השפעת הממשלה על הפערים החברתיים, מגלה כי הציבור איננו מרוצה ממדיניות הממשלה בתחום זה. גם שאלה זו היא מהוותיקות בסקרי המרכז. בסקר האחרון (2009) חשבו 55 אחוז מהציבור, שהממשלה מגדילה את הפערים ועוד 28 אחוז חשבו שהיא איננה משפיעה כלל בתחום זה. אמנם רוב הציבור סבור שהממשלה מגדילה את הפערים אולם מעניין לציין, שמתגלה שינוי מסוים בהערכת הציבור את מדיניות הממשלה והשפעתה בתחום – השינוי מתבטא בכך, ששיעור הולך וגדל מקרב הציבור סבור שלממשלה אין השפעה על הפערים וכי מדיניותה "כלל איננה משפיעה". ההשוואה לעומת סקרים קודמים מלמדת, שב-2008 אחוז הסבורים שמדיניות הממשלה מגדילה את הפערים הסתכם ב-60 אחוז, ב-2005 היו סבורים כך 75 אחוז, אך כבר בסקר שנערך בראשית העשור חשבו יותר מ-70 אחוז מהנשאלים שמדיניות הממשלה מגדילה את הפערים. בהשלמה לכך, כאמור, חלה עלייה מכ-10-13 אחוז ל-28 אחוז בשיעור



הסבורים שלממשלה אין השפעה כלל והגידול בא ברובו "על חשבון" הקטגוריה של הגדלת הפערים (ייתכן, שבתקופות בהן הממשלה נוקטת קיצוצים תקציביים, הבאים לרוב לידי ביטוי בהרעת מצבן של האוכלוסיות החלשות, הציבור סבור שמדיניות הממשלה גורמת להגדלת הפערים) (ראה להלן בתרשים 6).

תרשים 6

**השפעת המדיניות הכלכלית של הממשלה על הפערים החברתיים**  
(אחוזים) 2002-2009



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

האקדמאים סבורים בשיעורים גבוהים מהמוצע, שהממשלה תורמת במדיניותה להגדלת הפערים (62 אחוז), ובחיתוך לפי מידת הדתיות בלטו בכך החרדים (59 אחוז). מעניין כי בהתחלקות לפי רמות הכנסה, רק 44.5 מבעלי השכר הגבוה בהרבה מעל הממוצע חשבו, שהמדיניות מגדילה את הפערים (שיעור נמוך מן הממוצע הכללי) ו-22 אחוז מהם אף סברו, שהממשלה תורמת במדיניותה לצמצום הפערים, לעומת 16 אחוז בממוצע לאוכלוסייה.

בהקשר זה, אפשר לציין, שבסקר שנערך בשנה שעברה, בו הושם דגש מיוחד על סוגיית הפערים הסתבר, שהציבור איננו שבע רצון מהתרחבות הפערים בישראל

ואיננו נרתע מלבטא את עמדותיו בנושא. עוד הסתבר, שרוב הציבור סבור, שניתן, במידה רבה, להקטין את הפערים בישראל. מצאנו גם הסכמה גורפת לכך, שלממשלה יש תפקיד מרכזי בהנהגת מדיניות לצמצום פערים (מרכז טאוב, 2009, עמ' 267-268), ולכן הממצא, ש"הממשלה איננה משפיעה כלל" הוא בבחינת ביקורת על מדיניות הממשלה, שאיננה נוקטת מדיניות אקטיבית ומכוונת לצמצום הפערים בחברה.

לשאלות על התרחבות הפערים נוספו השנה שתי שאלות על השפעת עיתות של משבר או של שגשוג על בעלי ההכנסות הנמוכות (העניים). באופן כללי מסתבר, שהרוב המכריע סבור שהשגשוג הכלכלי לא היטיב את מצבם של העניים או שהשגשוג היטיב עמם פחות מאשר עם העשירים; ובדומה לכך גם לגבי השפעת הפגיעה בעת המשבר – כלומר, שבעת משבר החלשים ייפגעו יותר מהחזקים. 52 אחוז מהציבור השיבו, בשאלה של השפעת השגשוג הכלכלי על בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, שמצבם של החלשים לא השתפר כלל ועוד 31 אחוז השיבו, שמצבם הוטב פחות משל האחרים. בהמשך לכך, בשאלה בדבר ההשפעה הצפויה של המיתון על בעלי ההכנסות הנמוכות, השיבו 64 אחוז, שמצבם יורע יותר ממצבם של בעלי ההכנסות הגבוהות ועוד 16 אחוז חשבו, שמצבם יורע באותה מידה. רק שתי קבוצות מקרב האוכלוסייה העריכו, שהשפעת המיתון תהיה פחותה לגבי העניים. מדובר בעולים מחבר העמים לשעבר ובבעלי ההכנסות הגבוהות.

דומה שבהמשך לרגישות בעניין העמקת הפערים, רוב הציבור עקבי בהערכתו שבעלי ההכנסות הנמוכות רחוקים מלחוש את פירות הצמיחה הכלכלית ושהם הראשונים להיפגע בעת משבר. רבים יותר מקרב בני 50+ באוכלוסייה (57 אחוז) השיבו, שמצבם של החלשים לא שופר כלל (וזאת לעומת 48 אחוז בקרב הצעירים מהם). הממצאים הללו תואמים לממצאי הסקר משנה שעברה (2008), בו שאלנו באופן כללי על אופן התחלקות פירות הצמיחה הכלכלית בין קבוצות האוכלוסייה בשנים האחרונות: רוב גדול של 73 אחוז השיבו, שהאוכלוסייה העשירה היא הנהנית העיקרית מפירות הצמיחה ורק 7 אחוזים סברו שהנהנית העיקרית היא האוכלוסייה הענייה.

### 3.ב. סדר עדיפויות במדיניות הממשלה

בהמשך לתמונה המתקבלת לגבי תרומתה של מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בחברה, מעניין לבחון את דעתו של הציבור לגבי סדרי העדיפויות הרצויים במדיניות הממשלה. חזרנו וכללנו בסקר השנה את השאלה הוותיקה, "איזה מבין התחומים הבאים, ראוי לדעתך שיעמוד בראש סדר העדיפויות של

הממשלה? והעמדנו לבחירתו של הציבור את האפשרויות הבאות: צמיחה כלכלית, ביטחון, הקטנת האבטלה, צמצום העוני והפערים החברתיים ואחר.

**לוח 9. "איזה מבין התחומים הבאים, ראוי לדעתך שיעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשלה?" (אחוזים)**

2009	2007	2006	
16	13	13	צמיחה כלכלית
35	47	34	ביטחון
13	5	9	הקטנת אבטלה
33	32	41	צמצום העוני והפערים בחברה
4	0	3	אחר

הציבור נחלק באופן שווה בין הבחירה בתחום הביטחון (35 אחוז) לבין צמצום העוני והפערים בחברה (33 אחוז). אך יש לציין, כי עוד 12 אחוז מהציבור הציבו בראש סדר העדיפויות את הקטנת האבטלה, כך ש-45 אחוז מהציבור הפנו את העדיפות שלהם השנה לתחום החברתי. התחום הביטחוני ירד השנה (2009) באופן בולט לעומת 2007 אך הוא דומה בחלקו לשנת 2006 (הסקר נערך ביולי, לפני מלחמת לבנון השנייה). יש להניח שהבולטות של תחום הביטחון ב-2007 משקפת ומושפעת מן הדיון הציבורי של "אחרי המלחמה" ומהפקת הלקחים בעקבות המלחמה. כאמור, בשנה שקדמה לכך, ב-2006, שיעור האנשים שהציבו את צמצום הפערים והעוני בעדיפות הראשונה היה גבוה (41 אחוז) ועוד 9 אחוזים הציבו אז את האבטלה בעדיפות גבוהה (ביחד 50 אחוז לתחום החברה). ההתרשמות היא, שבתקופות "שקטות" יחסית מבחינה ביטחונית, הציבור נותן העדפה לתחום החברתי, ובשנת 2009 חלה עלייה גם בחשיבות שהקנה הציבור לצמיחה כלכלית. בעניין הצמיחה הכלכלית נראים הבדלים משמעותיים בין קבוצות האוכלוסייה. בעלי ההכנסות הגבוהות סבורים, שתחום הצמיחה הכלכלית דומה בחשיבותו למשימות של ביטחון וצמצום פערים; לעומת זאת, יוצאי חבר העמים לשעבר ממשיכים לשים דגש על הביטחון (62 אחוז) והם חריגים מכל הקבוצות, כאשר רק מיעוט קטן מתוכם, של 13 אחוז, סבור שבעדיפות ראשונה יש לנקוט במדיניות לצמצום פערים. הערבים בולטים בעדיפות הנמוכה יחסית שהם מייחסים לבעיות ביטחון (23 אחוז) ובחשיבות הגבוהה שהם מייחסים לטיפול בבעיות האבטלה (23 אחוז לעומת 13 אחוז בממוצע לאוכלוסייה).

### 3.ג. הנכונות לשלם יותר מסים עבור יעדים מוגדרים

בהמשך לשאלה בדבר סדר העדיפויות הרצוי של הממשלה שאלנו את משתתפי הסקר, האם הם מוכנים לשלם יותר מסים על מנת לחזק את טיפול הממשלה בנושאים מסוימים ("מבין התחומים הבאים, מהו התחום שעבורו תהיה מוכן לשלם יותר מסים בעדיפות ראשונה, כדי להבטיח שיושג שיפור?"). לנשאלים הוצגו שישה תחומים ועוד אפשרות של "לא מוכן לשלם יותר מסים".

הממצא הבולט הוא, ש-41 אחוז מכלל הנשאלים מוכנים לשלם יותר מסים כדי להבטיח שיושג שיפור בתחום החינוך. בעדיפות שנייה ובמרחק רב מזה – 13 אחוז מוכנים להגדיל המסים שהם משלמים עבור השגת שיפור בתחום הבריאות. 26 אחוז מהציבור הצביעו שאינם מוכנים לשלם יותר מסים. מעניין לציין, כי בשנת 2005 שאלנו את הציבור על מוכנות לשלם יותר מסים, על מנת לשפר את השירותים החברתיים (ללא הבחנה בין התחומים), ואז כששים אחוז סירבו לשלם יותר מסים. לגבי הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה, ראשית נראים הבדלים לפי גיל הנשאלים: הנכונות של גילאי הביניים לשלם יותר מסים עבור החינוך גבוהה בהרבה לעומת האחרים (48 אחוז), ילידי ישראל בולטים לעומת יתר קבוצות המוצא (46 אחוז), והאקדמאים בולטים לעומת כל יתר קבוצות ההשכלה (44 אחוז). עוד מעניין, כי לערבים יש נכונות גבוהה לעומת היהודים לשלם מסים עבור הבריאות (20 לעומת 11 אחוז) ובהבדל קטן יותר גם עבור החינוך (43 לעומת 41 אחוז). בנוסף לכך, שיעור נמוך בהרבה מקרב הערבים, 15 אחוז לעומת 28 אחוז אצל היהודים, ציינו, שאינם מוכנים לשלם יותר מסים. בקרב היהודים, יוצאי חבר העמים לשעבר בולטים בחוסר נכונותם לשלם יותר מסים (37 אחוז לעומת 26 בממוצע הכללי), ודומים להם בשיעור גם החרדים (36 אחוז). מעניין, כי יוצאי חבר העמים לשעבר מוכנים לשלם יותר מסים, באופן בולט ועולה על הממוצע, עבור תחום הביטחון – 19 אחוז מהם לעומת 7 אחוזים בממוצע לאוכלוסייה.

### 3.ד. עמדת הציבור ביחס לפערי השכר

בהמשך לסקר הקודם, שאלנו השנה את משתתפי הסקר על פערי השכר הרצויים במגזר הציבורי, ולהלן התשובות שקיבלנו לכלל האוכלוסייה.

לוח 10. "מה לדעתך הפער הרצוי בין השכר הנמוך ביותר לשכר הגבוה ביותר המשולם במגזר הציבורי?" (אחוזים)

2009	2008	
13.1	12.6	לא צריך להיות פער בכלל
29.1	27.8	פי 2
31.7	25.9	פי 5
12.8	16.4	פי 10
4.4	5.7	פי 20 או יותר
8.9	11.5	אין צורך להגביל את הפער

הרושם המתקבל מהתשובות השנה (2009), ומהשוואתן לשנת 2008, שהנטייה הרווחת בקרב הנשאלים בסקר היא להגביל את הפרשי השכר. יותר מ-60 אחוז מהמשיבים נחלקו בין הבחירה של הגבלת ההפרש לפי 2 ופי 5, כלומר, שפערי השכר לא יעלו על פי 5, לעומת 54 אחוז בשנה הקודמת. אפשר לייחס את השיעור הזה, ואולי גם את השינוי, לדיון הציבורי בשאלה זאת, שהתחולל בעקבות קריסת הבנקים ומוסדות שונים בארה"ב ובעולם, מקומות המתאפיינים בפערי שכר אדירים. מצד שני, כרבע מהציבור סבורים, שפערי השכר צריכים לעלות על פי עשרה (או יותר, או שאין להגבילם כלל). למותר לציין, בעניין זה, שהפערים בישראל גבוהים בהרבה מפי 20 (ייתכן שהיה ראוי להקדים ולומר זאת למשתתפי הסקר בהצגת השאלה, ומעניין אם הדבר היה משפיע על התשובות).

מסתבר שיש הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בשאלה זאת. בין בעלי ההכנסות הגבוהות אין סבורים, שאין צורך בפער בכלל; ושיעור הסבורים, שלא צריך להגביל את הפער כפול מהממוצע לכלל האוכלוסייה. עם זאת, גם בקרב קבוצה זו הרוב סבור שהפער איננו צריך לעלות על פי 5. לעומת זאת, 20 אחוז מבעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, מבעלי ההשכלה הנמוכה ביותר ומהערבים סבורים שלא צריך להיות פער בכלל. עוד מעניין ש-22 אחוז מהצעירים מאוד (18-22), שחלקם במדגם מגיע ל-9 אחוזים, סבורים שלא צריך להיות פער כלל. השיעור יורד מאוד החל בקטגוריית הגיל הבאה.

שאלה נוספת בתחום חלוקת העווגה או חלוקת הנטל, ובאשר לגישה של מדינת הרווחה והקצאת המשאבים לכלל האוכלוסייה, נגעה למתן קצבאות ביטוח לאומי לבעלי הכנסות גבוהות. שאלה דומה נשאלה בחלק מהסקרים הקודמים, מהם עלה שמסתמנת עקביות מסוימת בגישת הציבור בישראל. מצד אחד, רוב הציבור מתנגד

לביטול מוחלט של הקצבאות לבעלי הכנסות גבוהות, אולם הוא סבור שיש לצמצם במתן הקצבאות לאוכלוסיות חזקות.

השנה שינינו במקצת את השאלה והצגנו כמה חלופות לשינוי אופן החלוקה של קצבאות הביטוח הלאומי: גם מכאן עולה, שאין רוב לביטול מוחלט של הקצבאות לעשירים – רק חמישית מהציבור בחרו באפשרות לבטל את הקצבאות לעשירים ולהקצות את כל הסכום לעניים. עם זאת, 34 אחוז בחרו להקטין הסכומים לעשירים ולהגדיל הסכומים לעניים. שיעור דומה, של 35 אחוז, הצביע על הצורך לקבוע אמות מידה אחרות, מעבר להכנסה, לצורך תשלום הקצבאות, כך שנדרשת העמקה נוספת לבירור הסוגיה. כלומר, מהתשובות לשאלה השנה עלה, שרק 11 אחוז סבורים שאין לערוך שינוי, אך אין להסיק מתוצאות הסקר מהו השינוי אלא אולי על הכיוון הרצוי שלו.

### 3.ה. סולידריות חברתית

נושא נוסף, אשר עלה בעבר בסקרי המרכז, מגלה את פניה של הסולידריות החברתית. כבר ב-2008 שאלנו באשר לצורך בהעדפה מתקנת כלפי שתי קבוצות, המזוהות כקבוצות חלשות כלכלית, ערבים וחרדים. התשובות הצביעו על נכונות גבוהה יותר (במידה מועטה) להעדיף ערבים על פני חרדים, כאשר קרוב לחמישים אחוז מהציבור היה סבור שלא צריך להעדיף את שתי הקבוצות האלה כלל. השנה שאלנו בצורה קצת אחרת והקדשנו לכך שתי שאלות נפרדות לגבי כל אחת מהקבוצות האלה ולהלן קיבצנו יחד את התשובות.

לוח 11. "האוכלוסייה הערבית/החרדית ברובה חלשה מבחינה כלכלית-חברתית. האם לדעתך יש לנהוג כלפיה במדיניות של העדפה מתקנת על פני אוכלוסיות אחרות, כדי להקטין את הפערים?" (אחוזים)

ערבים		חרדים
20	18	כן, בכל השירותים הממשלתיים וקצבאות הביטוח הלאומי
7	10	כן, אך רק במתן שירותים ממשלתיים (חינוך, בריאות, וכדומה)
9	12	כן, אך רק בתחומי תעסוקה וקבלה לעבודה
26	18	כן, אך בתנאי שיסכימו להשתתף בשירות לאומי
39	43	לא, אין לנקוט בהעדפה מתקנת כלפי הערבים / החרדים

התוצאות שהתקבלו מעניינות: לגבי שני המגזרים, שיעור הסבורים שאין להעדיף בכלל או שצריך להעדיף אותם בכל התחומים דומה – 18-20 אחוז מכלל הציבור בחרו לתת העדפה לאוכלוסיות אלה בכל התחומים, וכ-40 אחוז בחרו שלא להעדיףם כלל (ראה לוח 11). לעומת זאת, ניתנה העדפה מסוימת לערבים כאשר מדובר בשירותים ממשלתיים או בנושא קבלה לעבודה. ההבדל בגישה כלפי ערבים וחרדים התגלה בהתניה של העדפה בהשתתפות בשירות לאומי: 26 אחוז סברו שיש להתנות העדפה לחרדים בהשתתפותם בשירות לאומי, ולגבי הערבים, השיעור נמוך יותר (18 אחוז).

ישנם הבדלים בין קבוצות שונות של האוכלוסייה בסולידריות שלהם כלפי שתי הקבוצות: בקרב היהודים בלטו החרדים ויוצאי חבר העמים לשעבר בהתנגדות להעדפת הערבים (יותר מ-70 אחוז). גם היהודים הדתיים התנגדו ברובם להעדפת הערבים (61 אחוז). לעומת זאת, התומכים הגדולים ביותר במתן העדפה לערבים – למעט הערבים עצמם – הם בעלי תואר אקדמי ובעלי הכנסות גבוהות מקרב היהודים. עוד מסתבר, שהעולים מוכנים בתחומים מסוימים להעניק העדפה גדולה יותר לערבים מאשר לחרדים וכך גם כלל החילוניים באוכלוסייה, שהתנגדו יותר להעדפה מתקנת לחרדים (54 אחוז) מאשר לערבים (45 אחוז). ממצא זה עלה גם לגבי בעלי הכנסה גבוהה בהרבה מהממוצע ובעלי השכלה אקדמית, אשר התנגדו יותר להעדפה מתקנת כלפי חרדים מאשר כלפי ערבים. עוד מעניין לציין, שבשעה ששיעור הערבים המתנגד להעדפה מתקנת לחרדים הסתכם ב-22 אחוז, שיעור החרדים המתנגד להעדפה מתקנת לערבים הוא יותר מפי שלושה מכך, 72 אחוז.

#### 4. חשיפה לאלימות ורמת הביטחון האישי

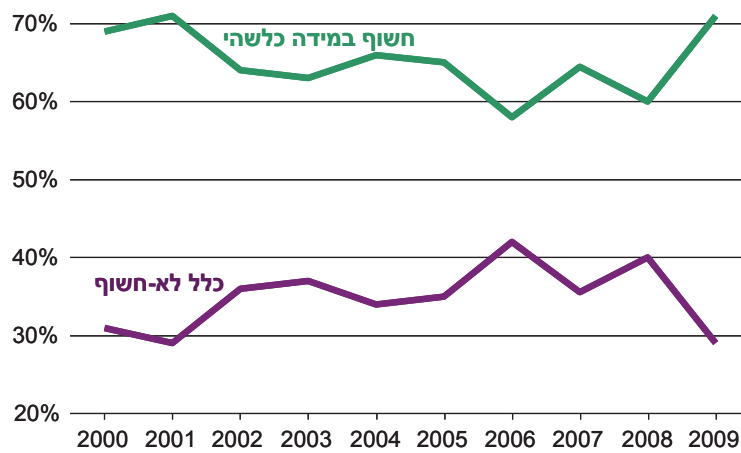
לאור התגברות השיח הציבורי בנושאי האלימות והביטחון האישי בחברה בישראל בתקופה האחרונה, הקדשנו השנה בסקר אשכול של ארבע שאלות לנושא האלימות ולבירור תחושותיו של הציבור ביחס לרמת הביטחון האישי שלו וביחס לאפשרויות להתמודד עם הבעיה. אם נקדים מעט את המאחר, הרי האלימות ומרכזיותה בסדר היום של הציבור עלתה גם מתוך אשכול שאלות החינוך (ראה בסעיף הבא להלן), היות שהציבור הצביע השנה ברוב גדול על כך, שהטיפול בבעיית האלימות הוא הבעיה המרכזית עמה צריך להתמודד היום בתחום החינוך.

#### 4.א. מידת החשיפה לאלימות בקרב הציבור

השאלה הראשונה באשכול האלימות כלולה במדד טאוב והיא נשאלה ברוב הסקרים בעבר. כפי שאפשר לראות בתרשים 7 חלה עלייה בתחושת החשיפה לפגיעה מאלימות עבריינית לעומת השנים האחרונות. כמעט מחצית ממשתתפי הסקר השיבו שהם מרגישים חשופים לאלימות במידה מסוימת עד רבה מאוד (47 אחוז), ובסך-הכל כ-70 אחוז דיווחו שהם חשופים לאלימות במידה כלשהי. בהשלמה לכך פחות מ-30 אחוז השיבו שאינם חשופים כלל לאלימות. הסתכלות לאורך העשור מראה תנודות מסוימות בטווח החשיפה לאלימות, בשיעורים של 60 עד 70 אחוז, ובהשלמה להם נעים גם שיעורי המדווחים על כך שאינם חשופים כלל. התוצאות של ארבע השנים האחרונות מעידות על מגמה של עלייה עקבית – עלייה בחשיפה לאלימות מ-58 ל-71 אחוז וירידה באי-החשיפה, מ-42 ל-29 אחוז, כאמור. ממצאים אלה מדאיגים ומשקפים פגיעה באיכות החיים. אמנם ייתכן שהשיעור הגבוה שמצאנו מושפע מהדיון הציבורי והתקשורתי בהחרפת האלימות בחברה הישראלית, אך ייתכן שהוא אכן נובע מהתחושה שהאלימות התקרבה לכל בית בישראל. עם זאת, יש לציין, כי השיעורים הגבוהים של חשיפה לאלימות ב-2009 דומים לשיעורים שאפיינו את התופעה גם בראשית העשור.

תרשים 7

#### תחושת החשיפה לאלימות (אחוזים) 2000-2009



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.



לגבי הבדלים בין קבוצות שונות באוכלוסייה, ראשית מתברר, כי מבוגרים מדווחים יותר מצעירים, שהם חשופים לאלימות במידה כלשהי (75 אחוז בממוצע בקרב בני 30 ומעלה לעומת פחות מ-60 אחוז בקרב בני 18-29). ממצא זה מפתיע במידה מסוימת ואיננו משקף את ההתרשמות המקובלת על חשיפה לאלימות בקרב הצעירים בארץ. הקשישים (בני +65) מדווחים על חשיפה לאלימות יותר מכל קבוצות הגיל האחרות, אם כי ההבדלים בולטים במיוחד בפירוק לפי מידת החשיפה: הקשישים מדווחים בשיעורים גבוהים מהממוצע, 12 לעומת 7 אחוזים, על תחושת החשיפה לאלימות במידה רבה מאד, ובהשלמה לכך, הם "נמוכים יותר" בשיעור שאינו חשוף כלל – 22 אחוז לעומת 29 אחוז בממוצע.

מידת החשיפה לאלימות איננה מתואמת ברמתה לרמת ההשכלה של משתתפי הסקר, אך אצל האקדמאים שיעורי הדיווח על חשיפה לאלימות (ברמה כלשהי) היו גבוהים לעומת קבוצות ההשכלה האחרות – 78 לעומת 67 אחוז אצל האחרים. בפירוק לפי מידת החשיפה נמצא, שהחשיפה במידה רבה מאוד גבוהה יותר אצל בעלי השכלה נמוכה (יסודית או תיכונית חלקית) – 16 לעומת 7 אחוזים בממוצע (וייתכן שיש כאן תאימות של קבוצה זו עם הגיל הגבוה).

שיעורי החשיפה לאלימות כלשהי דומים בקרב ערבים ויהודים, אבל שיעורי החשיפה של ערבים לאלימות במידה רבה או רבה מאוד גבוהים יותר – 28 לעומת 18 אחוז. שיעורי החשיפה של העולים לאלימות גבוהים לעומת שאר האוכלוסייה, כאשר 87.5 אחוז מתוכם דיווחו על חשיפה כלשהי לאלימות, רובם ברמות הבינוניות.

עוד מעניין לציין, כי קיים קשר הפוך בין דיווח על חשיפה לאלימות ובין מידת הדתיות. שיעור הדיווח על חשיפה כלשהי לאלימות עולה מ-52 אחוז בקרב החרדים, ל-66 אחוז בקרב הדתיים, 70 אחוז בקרב המסורתיים ועד 78 אחוז בקרב החילוניים. החרדים בולטים בצד "המוגן", לעומת כל יתר האוכלוסייה, בשיעורים הנמוכים מאוד בקרבם, המדווחים על חשיפה לאלימות. נראה כי החרדים הם בעלי רמת הביטחון האישי הגבוהה ביותר לעומת הקבוצות האחרות.

#### **4.ב. האם החשש מפני אלימות משפיע על ההתנהגות?**

בהמשך להתרשמות מתחושת החשיפה לאלימות, בדקנו, האם החשש מאלימות משפיע על התנהגות הציבור בשתי רמות: האחת הייתה, "האם נמנעת להעיר למישהו על התנהגות לא הולמת בשל חשש מפני תגובה אלימה?"

והשנייה הייתה, "האם נמנעת מביקור במקומות מסוימים מחשש לביטחונך האישי?".

ובכן מהסקר עולה כי החשש מפני אלימות משפיע על התנהגות הציבור בישראל. שני-שליש מהנשאלים ציינו כי נמנעו מלהעיר לאחרים על התנהגותם הבלתי הולמת מחשש לתגובה אלימה, כאשר חמישית מכלל הנשאלים (19 אחוז) נמנעו פעמים רבות או רבות מאוד ועוד 44 אחוז נמנעו מכך מספר פעמים או פעם-פעמיים. בהשלמה לכך מצאנו, כי רק 36.5 אחוז מהציבור השיבו שאף פעם לא נמנעו מלהעיר לאנשים כאשר חשו שיש צורך בכך.

מצאנו שישנם הבדלים מסוימים בין קבוצות מוגדרות באוכלוסייה. מצד אחד בלטו העולים והחרדים, ש"הפגיננו" רמות פחותות מהממוצע של חשש – 57 אחוז מהעולים ו-52 אחוז מהחרדים ציינו, שלא נמנעו אף פעם מלהעיר ורק שיעורים נמוכים יחסית מתוכם – 10 ו-7 אחוזים – ציינו כי נמנעו פעמים רבות מלהעיר. מעניין כי שתי קבוצות אלה נבדלות ביניהן ברמות החשיפה לאלימות, העולים גבוהים מהממוצע במידת החשיפה שלהם לאלימות והחרדים בקצה שני, רחוקים מהממוצע.

לגבי החרדים, התשובות תואמות לתחושה שעלתה בתשובות לשאלה הקודמת, שהצביעה על תחושת הביטחון האישי הגבוהה שלהם. ההערכה היא, שניתן לייחס את ביטחונם הרב, יחסית, לאופי החיים שלהם בחברה סגורה, שגבולותיה ברורים וגם קודי ההתנהגות בה ברורים בדרך-כלל ואף נתונים יותר בפיקוח. ישנם הבדלים ביניהם לבין יתר האוכלוסייה בהרגלי הניידות והבילוי, ובנוסף לכך סגירותם מחזקת לעיתים קרובות גם בתיחום הגיאוגרפי, הן בשכונות נפרדות והן ביישובים "סגורים". תנאים אלה עשויים להסביר את תחושת הביטחון הגבוהה יחסית.

באשר לשאלה השנייה, של הימנעות מביקור במקום מסוים מחשש לביטחון האישי. שאלה זו הרבה יותר אוניברסלית באופייה, אולם גם כאן ישנו ההקשר הישראלי הייחודי, היות שבמציאות חיינו הימנעות כזו עשויה להיות קשורה להיבט הביטחוני, שהינו בלתי ניתן להפרדה בהקשר לביטחון האישי (לא ניסחנו בסקר הפרדה בין ההימנעות מביקור במקום מסוים בשל אלימות עבריינית לבין הימנעות מאלימות על רקע הסכסוך הלאומי והתשובות נובעות מפרשנותם של הנשאלים).

למעלה ממחצית הציבור ציינו, שנמנעו מביקור במקומות מסוימים מחשש לביטחונם, כאשר 15 אחוז ציינו שנמנעו פעמים רבות או רבות מאוד ועוד 42 אחוז ציינו שנמנעו מספר פעמים, פעם או שתיים. מצד שני, 43 אחוז מכלל המשתתפים ציינו כי אף פעם לא נמנעו מביקור במקומות מסוימים מחשש לביטחונם. מצאנו שהתשובות לשאלה זו מתואמות עם התשובות לשאלה הקודמת, לגבי תחושת

"החופש" להעיר לאחרים. גם כאן העולים והחרדים ציינו בשיעורים גבוהים מהמוצע, שלא נמנעו מביקור במקומות.

אגב, בסקר שערכנו ב-2005, הוצגה סוגיית הביטחון האישי בכמה שאלות. אחת השאלות הייתה, "האם אתה או מישהו מבני משפחתך שינה את התנהגותו כדי להימנע מלהיחשף לגילויי אלימות?". ובכן, רק 65 אחוז מהנשאלים השיבו אז שהם לא שינו את התנהגותם והרגליהם כדי להימנע מחשיפה כזאת. אמנם לא ניתן להשוות את הממצא לתשובות שהתקבלו השנה, אך השנה מצאנו, כי 36.5 אחוז מהציבור השיבו שאף פעם לא חששו להעיר לאחרים, ו-43 אחוז השיבו שאף פעם לא נמנעו מלהגיע למקום מסוים בשל החשש לביטחונם.

שאלה אחרונה באשכול זה בדקה את גישתם של הנשאלים: "מה צריך לעשות כדי להפחית את רמת האלימות בחברה?". הצגנו בפני הנשאלים חמש אפשרויות לבחירה. הרוב המכריע התחלק בין שתי גישות מרכזיות: החמרת הענישה בבתי משפט (37 אחוז בחרו באפשרות זו), והגברת החינוך לסובלנות ולמניעת אלימות במערכת החינוך (36 אחוז). מעניין כי חיזוק המשטרה הארצית לא זכה לתמיכה רחבה (15 אחוז מכלל הציבור) ואף לא האפשרות של הקמת משטרה עירונית שתהא כפופה לראשי הרשויות (10 אחוזים). ייתכן, שיש כאן ביטוי להערכת הציבור, שבתי המשפט הם החוליה החלשה יותר במערך האכיפה החברתית.

## 5. בעיות "בלב" החינוך

השנה הקדשנו לנושאי חינוך כמה שאלות, שעסקו בחוות דעתו של הציבור בשתי סוגיות מרכזיות: הראשונה בחנה את הערכת הציבור לגבי הבעיה המרכזית שעל מערכת החינוך להתמודד איתה ומה הם היעדים הרצויים להפנות משאבים נוספים; והשנייה עסקה בסוגיה של הנהגת תכנית ליבה בתחומי היסוד הנלמדים בבתי-הספר.

### 5.א. הבעיה המרכזית של מערכת החינוך

השאלה הראשונה בדקה את גישתם של הנשאלים בסקר לבעיה המרכזית עמה צריך להתמודד בתחום החינוך. הציבור השיב, שהבעיה המרכזית להערכתו היא בעיית האלימות (41 אחוז מהאוכלוסייה). אם נוסיף לכך את שיעור המשיבים, שהבעיה המרכזית היא איכות החיים בבית-הספר (10 אחוזים), הרי יותר ממחצית מהציבור סבורים, שהבעיה העיקרית איננה הישגים נמוכים (רק 13 אחוז) או הפערים

הגדולים בלימודים (9 אחוזים) ואפילו לא שכר המורים ואיכותם (25 אחוז). הממצא בולט מאוד לאור הדגש הרב שמקבלים הפרסומים בדבר ההישגים של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים. ייתכן שהממצא העולה מהסקר מבטא במידת-מה את החשיבות המועטה, יחסית, שמייחסים ההורים להיבט זה, ואת הפער הרב בין הדגשים של העומדים בראש המערכת (הישגים נמוכים ופערים גדולים), לאלה של הציבור בכללותו. יש כאן מעין העתקה של הדגש ממה שנתפס באופן טבעי כתפקידו העיקרי של בית-הספר – הקניית ידע וכישורים – לדאגה של ממש לשלומם ולרווחתם של הילדים. מתקבל הרושם, שהציבור מפנה את חוסר האונים שלו ביחס לאלימות הגוברת בחברה כלפי מערכת החינוך. מצאנו כי להשכלת המשיבים יש השפעה על הבחירה שלהם בבעיה העיקרית שיש להתמודד עמה במערכת החינוך (ראה תרשים 8). ראשית, מצאנו יחס הפוך בין שיעור הסבורים, שהאלימות היא הבעיה העיקרית ובין רמת ההשכלה של המשיבים: השיעור נע מ-61 אחוז בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה עד 34 אחוז בקרב האקדמאים. גם מצאנו עלייה בשיעור הסבורים, שיש להעלות את איכות המורים ושכרם, ככל שהשכלת המשיבים עולה. בסך-הכל רוב האקדמאים הצביעו על שתי בעיות מרכזיות שיש להתמודד עמן במערכת החינוך, האלימות ושיפור איכות ושכר המורים (67 אחוז).

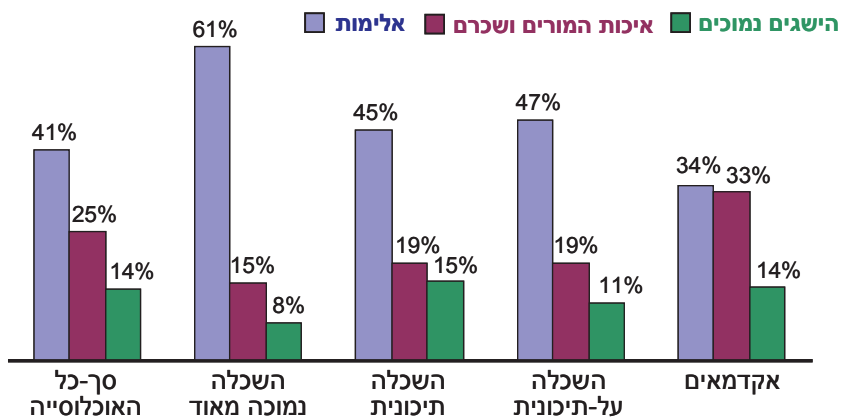
הבעיה של שיפור איכות המורים ושכרם קיבלה העדפה משמעותית יותר אצל בעלי ההכנסה הגבוהה בהרבה מן הממוצע, כאשר 40 אחוז מתוכם הצביעו על הצורך בשיפור איכות המורים ושכרם ורק 25 אחוז מתוכם הצביעו על בעיית האלימות כבעיה הדחופה ביותר להתמודד איתה. ממצא זה וכן דפוסי העדפה שמצאנו אצל הנשאלים לפי השכלתם מצביעים על ההשפעה הרבה שיש לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של הנשאלים על מידת החשיבות שהם מייחסים להקצאת משאבים להעלאת איכות המורים ושכרם. במלים אחרות מצאנו, כי האיכות והשכר של המורים נתפסו כבעיה דחופה לטיפול בעיני מי שהרקע החברתי-כלכלי שלו גבוה יותר מאשר אצל מי שבאו מרקע נמוך ובינוני. הממצא מתקשר לקשר מעניין שנמצא בעבודה אחרת, שנערכה לאחרונה במרכז, בין הערכת המורים והסטטוס החברתי שלהם (היוקרה שלהם) ובין הרקע החברתי-כלכלי (לפי דירוג יישוב המגורים) של הגורם המעריך (בלס ורומנוב, 2010 (בהכנה לפרסום)). מעניין כי בבחירה בטיפול באלימות נמצאו הבדלים בין רמות ההכנסה השונות בדומה להבדלים בין רמות ההשכלה: כלומר נמצא יחס הפוך בין רמת ההכנסה לשיעור שבחר בטיפול באלימות כבעיה העיקרית שיש להתמודד איתה, אבל

העוצמה פחותה (לעומת רמת ההשכלה) – השיעורים נעים מ-45 אחוז בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה מאוד ל-26 אחוז בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה מאוד מהממוצע. ייתכן שממצאים אלה מרמזים על האפשרות, שקבוצות שונות של האוכלוסייה מגיבות לבתי-ספר בסביבות שונות; כלומר, שילדים למשפחות אמידות ומשכילות יותר לומדים בבתי-ספר בהם רמת האלימות נמוכה יותר לעומת בתי-הספר, המשרתים אוכלוסיות תלמידים חלשות. אך גם ייתכן, שכאשר מתעוררות בעיות אלימות בבתי-הספר בהם לומדים ילדים משכבות מבוססות, ההורים ערים לכך יותר וחשים שיש באפשרותם להתמודד עמן בשיתוף עם הסגל החינוכי בבתי-ספר אלה.

### תרשים 8

#### הבעיה העיקרית שיש להתמודד עמה במערכת החינוך\*

לפי רמת השכלה, 2009



\* הקטגוריות "פערים גדולים בלימודים" ו"איכות החיים בבית-הספר" משלימות את ההתפלגות ל-100.

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

יוצאי חבר העמים לשעבר שונים בבחירתם בשאלה זו משאר האוכלוסייה. ראשית, שיעור נמוך בהרבה מהם הצביע על האלימות כבעיה המרכזית עמה יש להתמודד (12 לעומת 41 אחוז בכלל האוכלוסייה). שנית, שיעור גבוה יחסית מתוכם בחר בבעיית ההישגים הנמוכים (רבע מביניהם), ושיעור זה גבוה לעומת כל הקבוצות. הרוב בקבוצה זו השיב שהבעיה המרכזית של מערכת החינוך היא שכר המורים הנמוך (42 אחוז) ושיעור זה עלה על כל הקבוצות והוא גבוה בהרבה מן הממוצע הכללי (25 אחוז) (השיעור דומה לשיעור בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה בהרבה מהממוצע).

לגבי מידת הדתיות של הנשאלים: הממצא הבולט הוא, ש-59 אחוז מהחרדים רואים באלימות את הבעיה המרכזית של מערכת החינוך. הממצא בולט לנוכח החשש הנמוך יחסית בקרבם מבעיות אלימות באופן כללי, ותחושת החשיפה הנמוכה יחסית שלהם ביחס לאלימות. באופן טבעי, אם כן, נשאלת השאלה, האם הם מתכוונים לאלימות בבתי-הספר שלהם או לאלימות באופן כללי או במערכת הממלכתית. כמובן שהתשובה לשאלה זאת אינה חד-משמעית, אך גם לנוכח הסגירות של חברה זאת למתרחש סביבה, אנו נוטים לחשוב שהכוונה היא לאלימות בבתי-הספר הממלכתיים ולא לבתי-הספר שלהם. לעומת החרדים, היהודים החילוניים מייחסים לתופעת האלימות בבתי-הספר חשיבות פחותה, אם כי גם בקרבם 30 אחוז סבורים שזאת הבעיה העיקרית. ולבסוף, נקודה מעניינת, ואף פיקנטית, שהקבוצה, שהצביעה על בעיית הפערים במערכת החינוך כבעיה החמורה ביותר, היא בעלי ההכנסות הגבוהות בהרבה מהממוצע (21 אחוז), שמידת הסולידריות שהם גילו בתשובות לשאלות אחרות הייתה נמוכה יחסית (ראה בהמשך).

השאלה הבאה באשכול החינוך נגעה לדרכים לפתור את הבעיות במערכת החינוך. מעניין כי השנה שיעור גבוה מאוד מבין המשיבים בחר לתת עדיפות בהקצאת משאבים להקטנת הכיתות (44 אחוז), כרבע בחרו להקצות יותר משאבים לתלמידים מאוכלוסיות חלשות (26 אחוז), ועוד רבע בחרו בשיפור תנאי העבודה והשכר של המורים (24 אחוז). מעניין לציין, כי רק שיעור נמוך מאוד בחר להגדיל תקציבים לתלמידים מצטיינים (4 אחוזים). דומה שממצא זה תואם לחשיבות הנמוכה, יחסית, שמייחס הציבור בישראל להישגים הלימודיים, כמתבטא בתוצאות הסקר. בתחום זה, אגב, בלטו הצעירים, בני 18-22, שייחסו לטיפוח המצטיינים חשיבות גבוהה יותר (13 אחוז).

שאלה זו נשאלה גם בעבר, אולם בנוסחים שונים מעט, שאינם מאפשרים לנו השוואה של התוצאות. החלופות של שיפור תנאי השכר של המורים, של הקטנת

הכיתות ושל מתן העדפה בהקצאה לתלמידים מאוכלוסיות חלשות הופיעו בכל השנים, אך כאמור חלו שינויים בחלופות הנוספות שנכללו בשאלה ולכן לא נוכל להשוות את שיעורי הבחירה לעומת העבר. אין ספק שהציבור ייחס לשלושת התחומים הללו חשיבות רבה. בשנים 2006 ו-2007, למשל, הרכב האפשרויות היה זהה, ומתוצאות הבחירה בהן עולה, שיותר מרבע בחרו לשפר את תנאי השכר והעבודה של המורים (26 ו-29 אחוז בשתי השנים), כחמישית (20-21 אחוז) הצביעו על הקטנת הכיתות ועוד 15 אחוז בחרו בהקצאת משאבים לתלמידים מאוכלוסיות חלשות. אבל בשתי השנים האלה כ-22 אחוז הצביעו על הצורך בשינוי תכנית הלימודים ועוד 13-21 אחוז הצביעו על העדיפות של משאבים להקטנת היקף האלימות. כאמור, נושא זה הועצם השנה בממצאי המרכז, כאשר מצאנו, שהציבור חושב שזו היום הבעיה המרכזית של מערכת החינוך הדורשת טיפול (ראה לעיל).

**לוח 12. בהנחה שתקציב החינוך יוגדל במידה משמעותית, לאיזה מהתחומים הבאים היית נותן/ת עדיפות ראשונה בחלוקת התוספת? (אחוזים)**

2009	2007	2006	2005	2004	2002	
24	29	26	20	21	31	שיפור תנאי שכר ועבודה של מורים
44	20	21	16	14	25	הקטנת כיתות לימוד
26	15	11	-	-	-	הקצאת משאבים רבים יותר לתלמידים מאוכלוסיות חלשות
-	22	22	23	23	20	שינוי בתכני לימוד ובתכניות לימודים
-	13	21	21	31	-	הקטנת היקף האלימות בבתי-הספר
4	-	-	-	-	-	הגדלת תקציבים לתלמידים מצטיינים
2	-	-	-	10	23	אחר (שיפור תנאים פיזיים, הארכת יום לימודים)

- מציין כי אפשרות זו לא נכללה באותה שנה.

אם נתבונן בתשובות לפי קבוצות שונות באוכלוסייה, ההבדלים שהתגלו השנה מעניינים: האוכלוסייה המבוססת והעולים מחבר העמים לשעבר הם התומכים "הקטנים" ביותר בהקצאת משאבים לאוכלוסיות החלשות (15 לעומת 26 אחוז בממוצע). החרדים והערבים, לעומתם, בולטים בתמיכתם הגבוהה בהקצאה לאוכלוסיות החלשות (43 ו-34 אחוז, בהתאמה). בעניין זה, מאכזב לגלות, כי

התמיכה בהגדלת התקציבים לאוכלוסיות החלשות יורדת עם עליית ההכנסה, מ-30 אחוז בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות הרבה מן הממוצע, ל-15 אחוז, כאמור, בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות בהרבה מן הממוצע, וזאת למרות שקבוצה זאת, כאמור, היא הקבוצה שהצביעה על נושא הפערים בצורה החמורה ביותר. בעלי ההכנסות הנמוכות גם תומכים בשיעור גבוה מן הממוצע בהגדלת שכר המורים, אך הבחירה הזו מאפיינת את המגזר היהודי בלבד, ואצל הערבים התמיכה בהגדלת שכר המורים נמוכה יחסית. מעניין כי ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצא אחר, המתואר בפרק החינוך, המצביע על כך, ששכר המורים ביישובים חלשים (עימהם נמנים היישובים הערבים) הוא גבוה יחסית לשכר בעלי מקצועות אחרים, כולל בעלי מקצועות אקדמאיים, ועל כן, לא ייפלא שהתמיכה בהעלאת שכרם נמוכה.

### 5.ב. הנהגת תכנית ליבה מחייבת בתחומי היסוד

השנה שאלנו שתי שאלות בנושא של הנהגת תכנית ליבה בתחומי הלימוד במערכת החינוך, סוגיה העולה מידי פעם לסדר היום הציבורי. התשובות מעניינות למדי: 41 אחוז מהמשתתפים חושבים, שעל המדינה לקבוע תכנית מחייבת, בהיקף שלא יפחת מ-75 אחוז מכלל השעות, ועוד כרבע מהנשאלים חושבים, שיש לקבוע תכנית מחייבת, שלא תפחת מ-50 אחוז. לעומתם, רק 23 אחוז חשבו שאין צורך שהמדינה תקבע תכנית ליבה בתחומי היסוד. עמדה זאת מתיישבת עם העמדה באשר לסנקציות שיש לנקוט כלפי בתי-ספר שאינם מלמדים בהתאם לתכנית ליבה, כאשר כשלושה-רבעים מבין המשיבים סבורים, שיש לנקוט בסנקציות, החל באיסור מלא של פעילות וכלה בפגיעה בתקצוב.

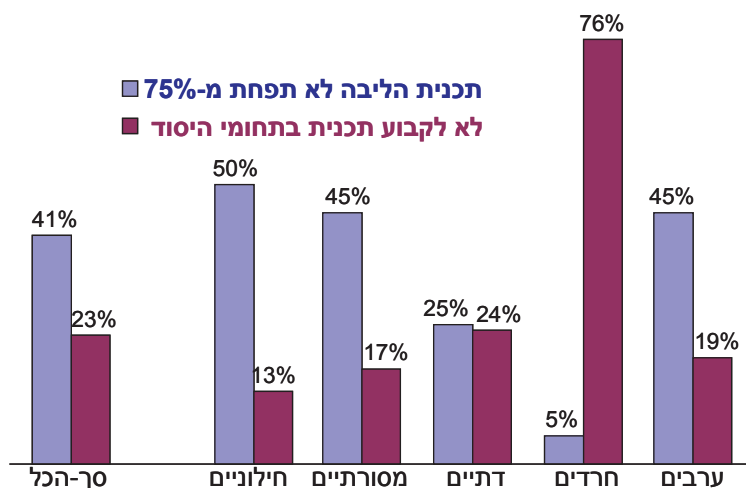
הקשר בין תשובות הנשאלים למידת הדתיות שלהם היה צפוי, והוא מעניין להצגה. התמיכה בהנהגת תכנית ליבה, שאיננה פחותה מ-75 אחוז משעות הלימוד בבית-הספר, יורדת עם רמת הדתיות: מ-50 אחוז בקרב החילוניים, ל-45 אחוז בקרב המסורתיים, 25 אחוז בקרב הדתיים ועד 5 אחוזים בלבד בקרב החרדים. העובדה שהציבור החרדי ברובו המכריע (76 אחוז) מתנגד לתכנית ליבה איננה מפתיעה אמנם, אך בכל זאת מצאנו שכרבע מציבור זה תומך בשיעורים שונים בהנהגת תכנית ליבה בתכנית הלימודים.

מעניין כי שיעור הערבים, התומך בהנהגת תכנית ליבה דומה לשיעור בקרב היהודים המסורתיים (45 אחוז) (ראה להלן בתרשים 9). תמיכה זו גבוהה מהממוצע הכללי (והיא גבוהה יותר אצל הערבים הדתיים מאשר אצל הערבים החילוניים – 56 לעומת 40 אחוז). מדובר בתמיכה בתכנית הליבה, שאינה נופלת מ-75 אחוז מתכנית



הלימודים. הממצא חשוב מאוד לאור התחושה הרווחת בציבור, שאוכלוסייה זאת נוטה בשנים האחרונות להדגשת ההתבדלות שלה לעומת החברה הישראלית.

תרשים 9  
שיעורי תמיכה בתכנית הליבה\*  
לפי מידת הדתיות, 2009



\* בשאלה הוצעו קטגוריות משלימות, שהתכנית לא תפחת מ-50 אחוז מכלל השעות, ומשליש מכלל השעות.

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

עוד מעניין לציין את הקשר בין התמיכה החזקה בהנהגת תכנית ליבה לבין גיל המשיבים: מצאנו שיש עלייה משמעותית בתמיכה בתכנית ליבה עם עליית הגיל, משיעור של 32 אחוז בקרב הצעירים (עד 29) ועד 55 אחוז בקרב בני ה-65+. ובנוסף לכך מצאנו, שהמשיבים הצעירים נוטים יותר מהמבוגרים לשלול הפעלת סנקציות כלפי בתי-ספר שאינם מלמדים את תכנית הליבה.

לא מצאנו קשר בין התמיכה בהנהגת תכנית ליבה לבין רמת ההשכלה, אך מצאנו עלייה בתמיכה עם עליית ההכנסה – ממצא שאיננו מובן מאליו. הקבוצות שהכנסתן גבוהה מהממוצע תומכות בהנהגת תכנית ליבה בשיעורים גבוהים מהממוצע, אולי בשל השיעור הגבוה יותר של חילוניים בקבוצה זאת.

## 6. שאלה של "בריאות"

סל שירותי הבריאות שהציבור בישראל זכאי לו מעוגן כבר כעשור וחצי בחוק ביטוח הבריאות הממלכתי. תושבי ישראל זכאים לשירותים מקופות-החולים, כולל בחירה ומעבר בין הקופות, ורמת הבריאות נחשבת גבוהה למדי בהשוואה בינלאומית. אולם בשנים האחרונות נדרש הציבור להשתתפות הולכת וגדלה במימון השירותים, הן במימון הביקורים אצל רופאים מקצועיים, הן במימון חלק מן הטיפולים החיוניים והשימוש במכשור רפואי לסוגיו; ובנוסף, חל גידול ניכר בהשתתפות בתשלום עבור התרופות.

מאז הסקר הראשון שנערך במרכז (כבר בשנת 1999) נבחנה שביעות רצונו של הציבור משירותי הבריאות, הן ברמה הכוללת, כלומר רמת ההערכה לשירותים שמקבל כלל הציבור והן ברמה הפרטית והמשפחתית, כלומר שביעות הרצון של הפרט מהשירותים שהוא ומשפחתו מקבלים בקופת-החולים בה הם חברים. זהו אחד התחומים בו עקבנו אחרי תחושות הציבור באופן רציף, והשאלות נשאלו בניסוח קבוע<sup>6</sup>, ולכן ההתרשמות מעוגנת היטב בממצאים ומקבלת משנה תוקף ברצף הסקרים. בהמשך לכך שאלנו על תופעת ההימנעות משירותים חיוניים בשל הדרישה לשלם בעבורם, כאשר התשובות על שאלה זו מצביעות על אחת התופעות המעוררות דאגה בתחום הבריאות של האוכלוסייה, היות שיש לה השפעה על הידרדרות רמת הבריאות (המצב הרפואי).

לגבי השאלה הראשונה, הכללית יותר, "בהשוואה למצב לפני שנה-שנתיים, האם לדעתך חל שינוי ברמת שירותי הבריאות שמקבל הציבור בישראל?", התשובות בסקר האחרון מצביעות על כך, שכרבע מהציבור סבור שחלה הרעה, עוד 44 אחוז סבורים שלא חל שינוי וכשליש מהציבור סבורים שחל שיפור בשנים האחרונות. אם משווים לשנים קודמות, הרי בראשית העשור החלה מגמה של שיפור בתחושה ביחס לשירותי הבריאות, אך היא נעצרה באמצע העשור<sup>7</sup> – בשנת 2004 שיעור הסבורים שחלה הרעה היה גבוה במיוחד והגיע לשיא.

<sup>6</sup> השאלה על שירותי הבריאות הופיעה בכל שנות הסקר, אך בשנים 1999-2002 וגם ב-2004 הניסוח התייחס לשירותי הבריאות באופן כללי, ובשנים 2003, 2005, 2006, 2007 והשנה (2009) התייחסנו בשאלה לשירותי הבריאות של הנשאל באופן אישי – כלומר, לשירותים שהוא ומשפחתו מקבלים.

<sup>7</sup> אגב, מעניין לציין, שבעבר הצגנו השוואה בינלאומית של שביעות הרצון משירותי הבריאות, שהצביעה על שביעות רצון גבוהה יותר בישראל לעומת אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, ניו-זילנד וקנדה (ראה: מרכז טאוב, 2005 – פרק בריאות, עמ' 153). עם זאת, ייתכן שהשוואה דומה לעומת מדינות אלה היום לא תאשר, שמערכת הבריאות עמדה באתגר של שמירה על שביעות הרצון הגבוהה יחסית.

בהשוואה לכך, כאמור, השנה חלה עלייה בשיעור הסבורים שחל שיפור ושיעורי הסבורים שחלה הרעה נבלמו מעט (ראה הלוח להלן).

לוח 13. התפלגות התשובות לשאלה: **”בהשוואה למצב לפני שנה-שנתיים, האם לדעתך חל שינוי ברמת שירותי הבריאות שמקבל הציבור בישראל?”** (אחוזים)

2009	2004	2002	2000	1999	
32	23	46	47	36	חל שיפור ניכר או מסוים
44	40	35	41	44	לא חל שינוי
24	37	23	10	20	חלה הרעה ניכרת או מסוימת

מעניין לבחון את ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה, היות שיש להניח שהערכות שונות נובעות מפערים בין השירותים הנגישים להן. עם זאת, ייתכן שההערכה הכללית לשירותים איננה נובעת רק מההתנסות האישית, כפי שנראה בהמשך. מסתבר, שהתחושה, שחלה הרעה בשירותים באופן כללי, עולה עם גיל הנשאלים, מ-13 אחוז בקרב הצעירים (בני 20-29) ל-28 אחוז בקרב הקשישים. יש להניח, שלמרות שהשאלה מתייחסת לשירותי הבריאות באופן כללי, הרי תשובותיהם של הצרכנים מושפעות מתחושתם לגבי השירותים הנגישים להם ולסביבתם הקרובה, ולכן המשתמשים הכבדים יותר של שירותי הבריאות מגיבים להרעה יותר משאר הציבור.

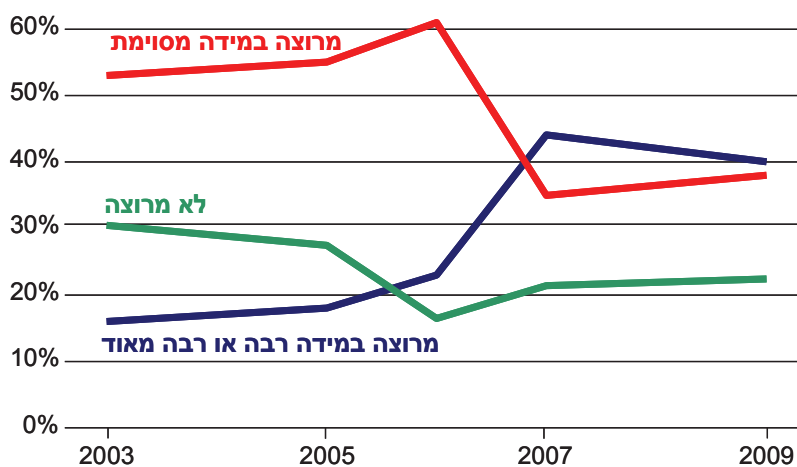
תחושת השיפור מדווחת בשיעורים גבוהים במיוחד על-ידי החרדים, ש-51 אחוז מתוכם סבורים שחל שיפור לעומת 32 אחוז בממוצע לכלל האוכלוסייה. תופעה זו נמצאה בעבר בתוצאות הסקר, ויש להניח שהיא מעידה על שיפור אמיתי בשירותים הנגישים היום לאוכלוסייה החרדית וכן על פתיחות רבה יותר אצלם כלפי השירותים המוצעים להם במסגרת קופות-החולים. באופן כללי הסקר מצביע על קשר בין מידת הדתיות של הנשאלים לדיווח שלהם על שיפור ועל הרעה בשירותי הבריאות – שיעור המדווחים על שיפור הולך ויורד עם מידת הדתיות, מ-51 אחוז, כאמור, בקרב החרדים, ל-31 אחוז בקרב הדתיים והמסורתיים ול-26 אחוז בלבד בקרב החילוניים.

הערבים מתרשמים יותר מהיהודים שחל שיפור בשירותי הבריאות (בממוצע). סביר להניח, בדומה להנחה לגבי החרדים, שהממצא משקף שיפור ממשי שחל בשירותים הנגישים לציבור זה בשנים האחרונות. מעניין לציין, כי שתי קבוצות הלשות יחסית באוכלוסייה, החרדים והערבים, העריכו שחל שיפור בשירותי

הבריאות באופן כללי, וזאת למרות המגמה של התגברות אי-השוויון במערכת הבריאות, כמתבטא בעליית ההשתתפות של משקי הבית במימון שירותי הבריאות. השאלה השנייה באשכול בדקה את שביעות הרצון מהשירותים שמשתתפי הסקר ובני משפחתם מקבלים במסגרת קופת-החולים שלהם (השנה שאלנו את שתי השאלות, אך כאמור לא כך בכל השנים הקודמות). ובכן, מתגלה הבדל מסוים בתשובות הנשאלים כאשר עוברים לרמת השירותים הפרטית והמשפחתית שלהם לעומת הערכתם הכללית את שירותי הבריאות.

מתקבל הרושם, ששיעור גבוה למדי, מעל שלושה-רבעים מהציבור, מרוצים (ברמות שונות) מהשירותים שהם מקבלים ושיעור זה יציב בשנים האחרונות לעומת אמצע העשור ועולה עליו במיוחד בקטגוריה של מרוצים במידה רבה. 22 אחוז מכלל הנשאלים השיבו שהם לא כל-כך מרוצים או כלל אינם מרוצים. אמנם שיעור הבלתי מרוצים עלה מעט מאז 2006 אך הוא נמוך לעומת השנים 2003-2005 בהן נשאלה שאלה זו (תרשים 10).

תרשים 10  
שביעות רצון משירותי הבריאות של הפרט ומשפחתו  
(אחוזים) 2003-2009



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

לגבי הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה, לא מצאנו ירידה משמעותית בשביעות הרצון עם עליית הגיל באותה עוצמה כמו בשאלה הקודמת ושיעור הבלתי מרוצים בקרב הקשישים אף נמוך מהממוצע. כלומר שתשובתם של הקשישים על השאלה הקודמת לא נבעה, לכאורה, מאי-שביעות רצונם מהשירותים שהם עצמם מקבלים אלא ביטאה הערכה כללית שלהם. החרדים, אשר בלטו בהערכתם החיובית לשירותים, נמצאים מרוצים במידה רבה גם מהשירותים המוגשים להם ולמשפחתם, בשיעור מעט גבוה מהממוצע, והערבים דומים לממוצע בשיעור המרוצים במידה רבה אך מעט גבוהים בשיעור הבלתי מרוצים כלל (29 אחוז) לעומת 22 בממוצע.

נתונים דומים נמצאו גם במספר סקרים אחרים. כגון בסקר החברתי, שעורכת הלמ"ס ובסקר הדו-שנתי של מכון ברוקדייל (גרס, ברמלי-גרינברג, וייצברג, 2008; שנים שונות). בסקר הלמ"ס האחרון לשנת 2007 נמצא, שכשני שלישים מבני ה-20 ומעלה (67 אחוז) חושבים, שתפקוד מערכת הבריאות בישראל הוא טוב, 89 אחוז בקרב הערבים לעומת 63 אחוז מהיהודים (הלמ"ס, 2009). הערכה כללית של התפקוד של מערכת הבריאות הכלולה בסקר מכון ברוקדייל מצביעה על עלייה בשיעור המרוצים מאוד, 63 אחוז לעומת 57 אחוז ב-2005 (שם, 2008).

בממצאי סקר מכון ברוקדייל מצוין, כי שיעורי שביעות הרצון ממערכת הבריאות נמוכים משביעות הרצון משירותי קופות-החולים וממצא זה עולה מדי שנה גם בסקר המרכז. באותו הסקר גם נמצא, ש-88 אחוז מהציבור דיווחו על שביעות רצון גבוהה מהקופה שלהם (שם, 2008), והשיעור בקרב הערבים היה גבוה מהממוצע.

השאלה הבאה באשכול הבריאות חודרת לתחום נוסף, המהווה אינדיקציה מקובלת לשימוש, לנגישות ולשוויוניות המושגת בשירותי הבריאות. שאלנו את משתתפי הסקר, "האם אתה או מישהו מבני משפחתך נמנע בשנה האחרונה מקבלת שירות רפואי נחוץ, כגון ביקור אצל רופא, רכישת תרופות או ציוד רפואי וכו' בשל המחיר שנדרשת לשלם עבור השירות?". שאלה זו נשאלה ברוב הסקרים שערכנו בעשור האחרון והיא חושפת ממצא יציב, עקבי ומדאיג העולה בכל הסקרים הקודמים: כ-20 אחוז מהציבור מדווחים על כך, שנאלצו לוותר על שירות רפואי במהלך השנה האחרונה, בתדירויות משתנות, בשל הצורך לשלם.

מטרידה במיוחד העובדה, שמבין קבוצות האוכלוסייה בולטות כמה קבוצות חלשות, ששיעורי הוויתור שלהן על שירות רפואי או על רכישת תרופה, וכדומה, גבוהים עוד יותר: מדובר באוכלוסייה מעוטת ההשכלה, שיותר מ-40 אחוז מהם

נאלצו לוותר לפחות פעם אחת במהלך השנה על שירות רפואי (קבוצה זו מהווה 5 אחוזים במדגם). בקרב הערבים מדובר בשיעורים גבוהים של 32 אחוזי ויתור על שירות רפואי נחוץ, וזאת למרות ששביעות הרצון של הערבים משירותי הבריאות הייתה דומה לממוצע. גם בקרב מעוטי ההכנסה שיעור זה הגיע ל-30 אחוז והשיעור הולך ויורד עם עליית ההכנסה במדרגות ברורות מאוד. ממצא מעניין העולה מהסקר הוא, ששיעורי הוויתור על שירות רפואי נחוץ בשל עלותו גבוהים מהממוצע בקרב צעירים מאוד, בני 18-22 (רק שיעורים זניחים מאוד מביניהם הם חיילים או סטודנטים ויש לציין, שקבוצה זו מהווה כמעט 9 אחוזים במדגם שלנו ואיננה זניחה כלל).

שאלה דומה מופיעה במחקרים רבים נוספים. כך לדוגמה, פורסם לאחרונה על-ידי האוניברסיטה העברית, לרגל יום הקשיש, כי 14 אחוז מבני ה-50 ומעלה בישראל מוותרים על שירותי בריאות בשל עלותם הגבוהה (ליטוין, ספיר, 2009). המחקר הצביע על היות התופעה נפוצה בעיקר אצל בני ה-50 וה-60, יותר מאשר בקרב בני 70 ומעלה, וכי היא מושפעת מתפיסת היכולת הכלכלית. החוקרים השוו, אגב, את הממצאים לעומת מדינות אירופה נבחרות, והם מצביעים על כך, ששיעורים אלה גבוהים בהרבה, פי שלושה ופי ארבעה לעומתן. במחקר נמצא, שאנשים שחשו מצוקה כלכלית נטו יותר לוותר על שירותי בריאות בשל עלותם בהשוואה לאחרים. ממצא זה חוזר ומופיע, כאמור, בסקרים שונים שנערכו בתחום. הסקר האחרון של גרוס ואחרים (שם, 2008) מדווח על ירידה בשיעור המדווחים על כך, שוויתרו בשנה האחרונה על טיפול רפואי או על תרופות מרשם (12 אחוז ב-2007 לעומת 17 אחוז ב-2005 ללא טיפול שיניים). בסקר אחר, שנערך לפני שנה עבור ההסתדרות הרפואית (דגני, א', דגני, ר', 2008) עלו כמה שאלות בעניין הוויתור על שירותים רפואיים, תוך הפרדה בין סוגים שונים של שירותים: 10 אחוזים מהאוכלוסייה ויתרו על ביקור אצל רופא; 13 אחוז נאלצו לוותר על רכישת תרופות, שהרופא רשם להם, בשל מחירן הגבוה; 6 אחוזים מההורים נאלצו לוותר או לצמצם טיפול רפואי לילדיהם ו-13 אחוז – עבור טיפול או עזרה רפואית להורים מבוגרים. הממצא המסכם העיד על 31 אחוז, שוויתרו לפחות על שירות רפואי אחד בשנה האחרונה לעריכת הסקר. השיעור היה גבוה יותר באזור הצפון, בקרב אוכלוסיות המרוויחות שכר מינימום למשפחה, בקרב בעלי השכלה נמוכה, בקרב הערבים ובקרב החרדים.

## 7. סיכום

ממצאי הסקר החברתי של מרכז טאוב ומדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי של הציבור מתפרסמים זה למעלה מעשור ומציגים לאורך השנים את ההתרשמות מתחושת הרווחה והביטחון החברתי של הציבור ומיחסו של הציבור לרמת החיים, לפערים חברתיים, לאלימות בחברה ולשירותים חברתיים שונים. זאת לצד ציפיות הציבור, המופנות כלפי הממשלה בנושאי הרווחה והשירותים החברתיים. מצאנו, כאמור, כי מדד טאוב, המחושב על בסיס כמה שאלות קבועות מתוך הסקר, מהווה תרומה משלימה לדו"ח המרכז. הדו"ח פורס את מצבה החברתי והכלכלי של ישראל בתחומים השונים והוא מציג מדדים כמותיים מדידים, בין אם הם כספיים ובין אם ריאליים, כמו מספר המקבלים שירותים שונים, או היקפם הפיזי של שירותים בתחומי החינוך, הרווחה והרפואה, וכדומה. השלמת התמונה מצידם של הצרכנים, נוגעת לכלל מקבלי השירותים ולכלל הציבור בישראל.

נקודת מבטם של צרכני השירותים מוסיפה ממד משמעותי לניתוח השירותים והתפתחותם, בשני מובנים: האחד הוא, האם מקבל השירות חש שהוא מקבל את השירותים להם הוא מצפה, או איך הוא מעריך את רווחתו בתחומים שונים. והמובן השני הוא, כיצד המצב החברתי נתפס בעיני האזרח, ומה הוא "יודע" על הקצאת המשאבים לציבור בכללותו ועל התפתחות השירותים. יש בכך כדי לספק משוב למקבלי ההחלטות לגבי תכנון המדיניות, בהתחשב בדגשים העיקריים המושכים את תשומת ליבו של הציבור.

ההשוואה בין תמונת המצב המתקבלת בתשובות לסקר המרכז ובין "המידע האובייקטיבי", הכמותי, על המצב בפועל, מלמדת, שלציבור יש תחושה או ידיעה טובה למדי על הקצאת המשאבים לשירותים חברתיים ועל התפתחותה כפי שהדבר הוצג לאורך הפרק; ומדד טאוב מיטיב לשקף את ההתפתחויות הכלכליות-חברתיות לאורך השנים.

בשנים האחרונות החלו להתפרסם באופן שוטף מדדים שונים לכימות ההתרשמות מהתפתחותן של תופעות חברתיות מרכזיות בארץ. חלקם מתבסס על אינדיקטורים חברתיים מקובלים אך חלקם נובע מעיבוד וניתוח של סקרי דעת קהל, הנערכים באופן שוטף ומאירים, באופן ממוקד, תחומים שונים של החיים החברתיים. מצאנו לנכון להתייחס באופן תמציתי מאוד לקשר בין ממצאי הסקר החברתי של המרכז ובין כמה מהסקרים והמדדים שהחלו להתפרסם בשנים האחרונות בתחומים קרובים.

תרומתם של המדדים השונים להעשרת הדיון הציבורי רבה. פרסום של מדדים כמותיים ושל תוצאות מתוך הסקרים, שניתן למקד בהם את הדיון, מעוררים את תשומת ליבו של הציבור ושל מנהיגיו, מקבלי ההחלטות, לנושאים המעסיקים והמטרידים את הציבור.

מדד החוסן החברתי, אשר החל להתפרסם בשנת 2003 כמיזם של המועצה לביטחון חברתי ופרסומו נעשה בכנס שדרות לחברה, מאפשר לעמוד על מגמות מרכזיות בחוסנה של החברה הישראלית (ראה: מכון ראות, 2009). השנה גילה מדד זה, בדומה לסקר של מרכז טאוב, כי האלימות היא הגורם המטריד ביותר את הציבור הישראלי – כך טענו 81 אחוז מהמשיבים על הסקר לשנת 2009 לעומת 73 אחוז בשנה שעברה. יתרה מכך, לראשונה דורגה השנה האלימות במקום הראשון לעומת השחיתות השלטונית ובמקום השלישי דורגה סוגיית העוני וסוגיית הפערים בין עשירים ועניים.

מעניין לציין, בהקשר זה, כי בסקר רחב שנערך על-ידי אוניברסיטת תל-אביב, בבית-הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך (2006), הורכב מדד האלימות משלושה מדדי משנה: מדד הדאגה מתופעת האלימות (88 אחוז במאי 2006 לעומת 85 אחוז בינואר 2005 ו-83 אחוז ביולי 2004); מדד הפגיעה האישית מתופעת האלימות (12 אחוז יציב בשלושת הסקרים הללו); ומדד אי-היעילות של הטיפול בתופעת האלימות. הסקר הצביע על כך שהאלימות היא התופעה המדאיגה ביותר את הציבור בישראל, כאשר היא הועמדה "לבחירה" לעומת עשר תופעות מרכזיות ומדאיגות אחרות – 25 אחוז מהציבור הצביעו על האלימות בחברה הישראלית (לעומת 20 אחוז שהצביעו על המצב הביטחוני (כאמור – 2006), 16 אחוז על המצב הכלכלי ורק שיעורים בודדים למגוון רחב של נושאים).

מדד החוסן החברתי הצביע השנה על כך, שהנושאים החברתיים והכלכליים עלו בחשיבותם על הנושאים הביטחוניים. ממצא זה מקבל תוקף בממצאי סקר המרכז, הן בתשובות לשאלה על סדרי העדיפויות בין הנושאים העומדים על סדר יומה של הממשלה, והן בהעדפותיו של הציבור לגבי התחומים שבהם יש להשיג שיפור, ושעבורם הציבור אף מוכן לשלם יותר מסים, כפי שהוצג בפרק זה. הדאגה מפני חוסר האפשרות "להזדקן בכבוד" עולה זה מספר שנים בסקר המרכז והיא מתבטאת בכך, שיותר מ-40 אחוז מהמשתתפים השיבו, שלא מובטחת להם רמת חיים נאותה לעת זיקנה, ושיעור זה כפול משיעור הסבורים שהכנסתם בגיל זיקנה תאפשר להם חיים בכבוד. מעניין לציין, כי מדד "החוסן החברתי" הצביע השנה על כך, ש-60 אחוז מהמשיבים מוטרדים בנושא זה.



כפי שאפשר לראות, המציאות החברתית בישראל מתגלה באופן דומה במספר רב של סקרים. לאור העקביות של סקרים, הנערכים באופן שוטף, וההלימה של הממצאים בין סקרים, הנערכים על-ידי גורמים שונים ובנקודות זמן שונות, ראוי שקובעי המדיניות יהיו ערים לממצאים העולים מתוכם לגבי העדפותיו של הציבור, ביקורתו והערכתו כלפי מדיניות הממשלה.

## מקורות

- בלס, נ' ורומנוב, ד' (2010) (בהכנה לפרסום). יוקרה חברתית של מקצוע ההוראה ופערי שכר בין המורים לבעלי מקצועות אחרים, לפי הרמה החברתית-כלכלית של היישובים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גרוס, ר', ברמלי-גרינברג, ש' ווייצברג, ר' (2008). דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות – 2007. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- גרוס, ר', ברמלי-גרינברג, ש' ומצליח, ר' (2007). דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות במלאת עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. דמ-487-07.
- (2005). דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות בשנת 2003 והשוואה לשנים קודמות. ירושלים: מכון ברוקדייל, דמ-455-05.
- דגני, א' ודגני, ר' (2008). צריכת שירותי בריאות בישראל – מרכז מול פריפריה. מחקר עבור ההסתדרות הרפואית. קבוצת גיאוקרטוגרפיה (אפריל).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (2009). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2 (אוקטובר).
- (2008). הסקר החברתי, 2007. רווחת האוכלוסייה ועמדות כלפי שירותי ממשל. פ"מ 1356.
- כ"ץ, י', מבורד, ב' והורקין, א' (2006). סקר אלימות בישראל. אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך ומאגר מוחות (מאי).
- ליטווין, י' וספיר, א' (2009). הודעה לעיתונות לרגל יום הקשיש. האוניברסיטה העברית בירושלים, מרכז הידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל (אוקטובר).
- מכון ראות (2009). מדד החוסן החברתי. פורסם בכנס ישראל-שדרות לחברה במכללה האקדמית ספיר (נובמבר).
- מרכז טאוב. הסקר החברתי, שנים שונות. בתוך קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, שנים שונות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

המוסד נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ. סינגר, הנרי טאוב, וארגון הגיוינט האמריקאי.  
המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט  
ונל סינגר, גיין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, וארגון הגיוינט האמריקאי.