

סדרת הרברט מ' סינגר

**דוח**  
**מצב המדינה**  
**חברה, כלכלה ומדיניות**  
**2011-2012**

דן בן-דוד, עורך

**דוח מצב המדינה**  
**חברה, כלכלה ומדיניות**  
**2011–2012**

---

---

**דוח מצב המדינה**  
**חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**

---

---

בעריכת  
**דן בן-דוד**



**מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**

ירושלים, חשון תשע"ב, נובמבר 2012

---

**עריכה והבאה לדפוס: דלית נחשון-שרון, ענבל גפני**  
**הכנה לדפוס: רותי לרנר, לורה ברס**

ISSN 1565-8899

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

**דואר אלקטרוני: [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 הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, והצוות המקצועי של המרכז עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, 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

**יושב ראש:** גרג רוסהנדלר

**סגן יושב ראש:** ג'פרי קולוין

הלן אבלס, אלן בטקין, סטיוארט בראון, רלף י' גולדמן, רון גרוסמן, ג'והן דויסון, אלן מ' היל, קארן וולף-וכסלר, ג'ויס ז'ף, דב לאוטמן, סטיבן ליברמן, בני לנדא, אירווינג סמוקלר, ג'ונתן קולקר, סטיבן שוייגר, מייקל שטיינהרדט, עפרה שטראוס

### מועצה בין-לאומית מייעצת

סטוארט אייזנשטט (ווינגטון), האן אנצינגר (אוניברסיטת ארסמוס), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י' בלכר (ארגנטינה), גרי ס' בקר (אוניברסיטת שיקגו), אדם גמראן (אוניברסיטת ויסקונסין), פיטר הילר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), אריק הניוסק, ג'יימס ג' הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), דניאל כהנמן (פרינסטון), רוברט לייטן (ברוקינגס), אהרון צ'חנובר (הטכניון), לורנס קליין (אוניברסיטת פנסילבניה), ג'נט רותנברג-פאק (וורטון)

### סגל המרכז

**מנהל:** דן בן-דוד

**סגן מנהל וראש תכנית מדיניות שוק העבודה:** איל קמחי

אסף אוני (דובר), שגית אזרי-ויזל (חוקרת), חדוה אלמכיאס (עוזרת אדמיניסטרטיבית), קסנז אמבאו (אם בית), חיים בלייד (חוקר), נחום בלס (חוקר בכיר), לורה ברס (קשרי חוץ), ענבל גפני (עורכת הפרסומים) ערן ישיב (ראש תכנית מדיניות הכלכלה), אהרן כהן (איש תחזוקה), אשר מאיר (עמית מחקר), ניר עילם (חוקר), דניאל פרמיסלר (חוקר), סוזאן פת-בנבנישתי (סמנכ"ל תפעול וכספים), דב צ'רניחובסקי (ראש תכנית מדיניות הבריאות), יוליה קוגן (חוקרת), איתן רגב (חוקר), מיכל רובין (מנהלת שותפויות אסטרטגיות), יוסי שביט (ראש תכנית מדיניות החינוך), חיה שטייר (ראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית הנכנסת), מיכאל שלו (ראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית היוצא), קיריל שרברמן (חוקר)

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

## חברי תכניות המדיניות

### תכנית מדיניות הכלכלה

#### יושב ראש: ערן ישיב

שוקי אורן, ירום אריאב, דוד ברודט, עדי ברנדר, אורי גבאי, ראובן גרונאו, בן-ציון זילברפרב, ג'ק חביב, שלמה יצחקי, מישל סטרבצינסקי, שמואל סלבין, אביה ספיבק, דן פלד, חיים שני, איתן ששינסקי

### תכנית מדיניות שוק העבודה

#### יושב ראש: איל קמחי

חגי אטקס, דניאל גוטליב, אריק גולד, עמירם גונן, גיוני גל, לייף דנציגר, אביעד טור-סיני, שלי לוי, חגי לוי, יעקב לופו, גיא מונדלק, מיקי מלול, דליה נרקיס, עופר סטי, אריה סיון, משה סמיונוב, קרנית פלוג, ניצה קסיר, טלי רגב, דמיטרי רומנוב, סיגל שלח, יוסי תמיר

### תכנית מדיניות החינוך

#### יושב ראש: יוסי שביט

אסמעיל אבו-סעד, ח'אלד אבו-עסבה, חיים אדלר, חנה איילון, כרמל בלנק, נחום בלס, גילה בן-הר, שלמה בק, יאיר ברזון, עופר ברנדס, יוסי גדיניאן, יגאל דוכן, אביטל דרמון, נועם זוסמן, מיכאל ידוביצקי, מירי ימיני, צבי ינאי, נורה כהן, זמירה מברך, דוד מעגן, דוד נבו, ריטה סבר, רמי סולימני, שלומית עמיחי, ספי פומפיאן, יריב פניגר, יצחק פרידמן, מאיר קראוס, דמיטרי רומנוב, כאמל שופנייה, סידני שטראוס, יהודית שלוי, אנליה שלוסר

### תכנית מדיניות הרווחה החברתית

#### יושב ראש יוצא: מיכאל שלו יושבת ראש נכנסת: חיה שטייר

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

### תכנית מדיניות הבריאות

#### יושב ראש: דב צ'רניחובסקי

אורי אבירם, אלכסנדר (אליק) אבירם, מאיר אורן, אשר אלחיאני, ליאון אפשטיין, רן בליצר, שי בריל, שלמה ברנון, בשארה באשארית, נחלה בשארה, איריס גיטבורג, רוני גמזו, חיים דורון, יונתן הלוי, ערן הלפרן, יוני וייסבוך, טוביה חורב, איתן חי-עם, דוד חניניץ, אורית יעקבסון, אבי ישראלי, שלמה מור-יוסף, יעקב מנצ'ל, זאב פלדמן, ניר קידר, רחל קיי, אביגדור קפלן, חיים ראובני, יוחנן שטסמן, יאיר שפירא

# דוח מצב המדינה

## חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012

---

### תוכן העניינים

11	הקדמה דן בן-דוד
	<b>I. תמונת המאקרו</b>
17	מדינת הסטארט-אפ והאיום מבית דן בן-דוד
19	1. כמה היבטים של תמונת המאקרו הנוכחית
26	2. קצה הקרחון : המחאה החברתית של קיץ 2011
31	3. הקרחון : הבעיות החברתיות-כלכליות העיקריות של ישראל
68	4. סיכום
70	5. נספחים
83	מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל ערן ישיב
84	1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי
93	2. גירעונות מחזוריים ומבניים במדיניות התקציב
99	השפעת השינויים הצפויים בשיעורי המס על מעמד הביניים איל קמחי וקיריל שרברמן

## II. תעסוקה והכנסה

107	<b>מגמות בשוק העבודה: פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר איל קמחי</b>
108	1. מגמות בשיעורי התעסוקה
116	2. חשיבות ההשכלה למגמות בשיעורי התעסוקה
123	3. מגמות בשכר העבודה
135	4. סיכום
141	<b>הרקע הכלכלי למחאה החברתית בקיץ 2011 מיכאל שלו</b>
142	1. רקע – בסיס נתונים ומדדים
145	2. ממצאים ראשוניים וחלוקה לתקופות
149	3. התפתחויות בשכר האישי
157	4. התפתחויות בהכנסה המשפחתית
177	5. מגמות מגורים בקרב צעירים
186	6. סיכום ומסקנות
191	7. נספחים
193	<b>שינויים בנתוני סקר כוח אדם ומשמעותם ערן ישיב</b>

## III. חינוך – סוגיות כלליות

201	<b>מגמות בהתפתחות מערכת החינוך נחום בלס</b>
202	1. מגמות דמוגרפיות בולטות בקרב תלמידי ישראל
218	2. הוצאה על חינוך לגיל הרך וגנים פרטיים
225	3. הקצאת משאבים לחינוך כביטוי למחויבות ולחשיבות התחום
228	4. ההשפעות התקציביות של אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך – עלויות וסיכויים
232	5. סיכום ומסקנות
234	6. נספחים



## IV. חינוך – סוגיות הקשורות לרפורמות

249	חזון והמלצות עבור מערכת החינוך כרמל בלנק, נחום בלס ויוסי שביט
257	תמריצים להגברת תפוקת המורים אדם גמראן
261	איכות המורים : סקירת ספרות וכיוונים למדיניות יעל נבון ויוסי שביט
262	1. החשיבות של מורים טובים
264	2. האם ניתן לזהות מורים טובים?
267	3. שימוש במודלי ערך מוסף לשיפור כוח ההוראה
268	4. תמריצים
273	5. המצב בישראל
281	השקעה בחינוך על בסיס הוכחות אדם גמראן
285	ועדת דוברת, "אופק חדש" ו"עוז לתמורה": סיפור של דחייה וקבלה נחום בלס
286	1. כוח המשימה הלאומי: ההקמה וכתב המינוי
292	2. המלצת כוח המשימה ועמדת ארגוני המורים: נקודות דמיון ושוני
300	3. ניתוח ותובנות
306	4. נספחים

## V. שירותים חברתיים והוצאות

313	עלות שירותי הרווחה: ישראל במבט השוואתי מיכאל שלו, גיוני גל ושגית אזרי-ויזל
314	1. רקע
324	2. מגמות כלליות בסך ההוצאה החברתית
327	3. הוצאות חברתיות על אוכלוסיית הגמלאים

336	4. הוצאות חברתיות על תחומים אחרים
348	5. הוצאות חברתיות על בריאות
350	6. מסקנות
354	7. נספחים

**363 הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות**  
ראובן גרונאו

365	1. השירותים החברתיים : רקע ענפי
371	2. הפרטת השירותים החברתיים בראי החשבונאות הלאומית
380	3. הפרטת השירותים החברתיים : ההשתקפות בשוק העבודה
385	4. הפרטת השירותים החברתיים : כמה חששות
393	5. סיכום ולקחים
400	6. נספחים

**415 לוחות הוצאה החברתית**  
יוליה קוגן

**VI . בריאות**

**435 מערכת שירותי הרפואה**  
דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב

437	1. הישגי המערכת
447	2. שביתת הרופאים
451	זרקור א : עמדת הר"י
454	זרקור ב : עמדת ארבי"ל
456	זרקור ג : עמדת מרש"ם
458	3. ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה בישראל כביטוי לתפקוד המערכת הציבורית ותרומתה לפערים ולעוני
477	4. מימון הטיפול הסייעודי בישראל

## הקדמה

---

**מ**רכז טאוב חגג השנה 30 שנות פעילות. המרכז הוקם ב-1982 בתור "המרכז ללימודי מדיניות חברתית", ביוזמת אנשי חזון מארגון הגוינט בשיתוף משרד ראש הממשלה. הם הבינו את הצורך בכך שקובעי המדיניות והציבור הרחב יקבלו ניתוחים מקצועיים מבוססי נתונים על המצב הכלכלי-חברתי בישראל – מה שיאפשר לשיח הציבורי ולהחלטות שיתקבלו להתבסס על יסודות מדויקים יותר. מאז ימיו הראשונים פיתח מרכז טאוב מאפייני מחקר ונקודות התמקדות ייחודיים לו. בשנים האחרונות מחקריו המקוריים של המרכז מספקים תמונת-על של ישראל, והם תרמו רבות לכך שהציבור וקובעי המדיניות הולכים ומפנימים עד כמה בעייתיים התוואים ארוכי הטווח של המדינה.

מבט העל הזה חשוב במיוחד דווקא היום. בעוד המערב טרם יצא מהמיתון העמוק ביותר שחוה מאז "השפל הגדול", ובעוד ישראל עדיין מתאוששת מהמיתון הכבד שחוותה אף היא לפני כעשור, התבוננות שטחית עלולה להוביל למסקנה שישראל הולכת וסוגרת את הפער בינה ובין המדינות המתקדמות. אך נקודת מבט רחבה יותר מראה מדוע התנהגות מחזורית כזו, שלכאורה מצביעה על סגירת הפערים בין ישראל למערב, יכולה להטעות – ומדוע אין לבלבל אותה עם תוואים כלכליים-חברתיים ארוכי טווח יציבים יחסית המראים כי רמת החיים בישראל הולכת ונסוגה בהתמדה מהרמה במדינות המובילות במערב כבר כמעט ארבעה עשורים ברציפות. התשתיות הפיזיות והאנושיות המרכזיות של ישראל הוזנחו והתנוונו, ורק עתה מתחילה המדינה להפנים את ההשלכות.

אף שנערכו תיקונים מסוימים בתקציב בשנים האחרונות, זוהי טיפה בים בהשוואה לבעיה העיקרית: סדר עדיפויות לאומי שהביא להקצאת המשאבים המוגבלים של ישראל באופן שהסיט אותה לתוואים כלכליים-חברתיים שאינם בני-קיימא בטווח הארוך – עם כל ההשלכות הקיומיות הנובעות מכך. מדינה החייבת לשאת בנטל ביטחוני כה כבד על מנת להבטיח את עצם קיומה זקוקה לתבונה, לאומץ ולמנהיגות כדי לקבוע כיצד לחלק את המשאבים האזרחיים הנותרים באופן שייטיב עם כלל הציבור, במקום עם אינטרסים פרטיים וסקטוריאליים של מעטים.

"דוח מצב המדינה 2011–2012" ממשיך במסורת הדוחות האחרונים. הוא מתמקד במצב החברתי-כלכלי הנוכחי ומדגיש כמה היבטים שתרמו להיווצרות המחאה החברתית הגדולה ב-2011 – תוך כדי הצבת כל אלה בפרספקטיבה היסטורית ובין-לאומית רחבה יותר.

גם למהדורה זו של דוח מצב המדינה תרמו כמה מהחוקרים הבולטים ביותר בישראל. מעטים המסמכים בארץ שמצליחים לשלב יחדיו כל כך הרבה חוקרים בעלי שם מרקעים כה מגוונים – כגון תחומי ההתמחות השונים של כותבי דוח זה – בהתמקדות בסוגיות כאלה בכרך אחד. אין זה אומר שלכולנו פרשנות דומה לגבי הבעיות. למעשה, ההפך הוא הנכון, וזוהי אחת התכונות החשובות המייחדות את מרכז טאוב. מה שמאחד בינינו הוא הניסיון למצוא את העובדות והצורך לספק תמונה מקצועית ומדויקת ככל שניתן המבוססת על נתונים, לצד פרשנויות והמלצות מקצועיות שמותר להן – ולעתים מצופה מהן – להיות שונות.

במרכז טאוב פועלות חמש תכניות מדיניות בתחומי בריאות, שוק העבודה, רווחה חברתית, חינוך וכלכלה. כל ראשי התכניות הם חוקרים מובילים בתחומם באוניברסיטאות ישראליות – בהתאמה: דב צ'רניחובסקי (כלכלן, אוניברסיטת בן-גוריון), איל קמחי (כלכלן, האוניברסיטה העברית), מיכאל שלו (סוציולוג ומומחה למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית), יוסי שביט (סוציולוג, אוניברסיטת תל אביב) וערן ישיב (כלכלן, אוניברסיטת תל אביב). כולם תרמו לדוח זה.

נוסף לכך, אחד החוקרים הבכירים בישראל, ראובן גרונאו, כלכלן באוניברסיטה העברית ועמית בתכנית המדיניות הכלכלית של מרכז טאוב, תרם לדוח זה פרק העוסק בהפרטת השירותים החברתיים בישראל. אדם גמראן – סוציולוג מאוניברסיטת ויסקונסין, אחד מחוקרי החינוך המובילים בארצות הברית וחבר במועצה המייעצת הבין-לאומית של מרכז טאוב – כתב על תמריצים והשקעות בחינוך. חוקר החינוך הבכיר של מרכז טאוב, נחום בלס, עוסק כאן גם הוא בתחום החינוך. גיוני גל – דקאן בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית ואחד החוקרים הראשיים בישראל בתחום, שעמד בעבר בראש תכנית מדיניות הרווחה של מרכז טאוב והיום הוא עמית בה – היה שותף בכתיבת הפרק על עלות שירותי הרווחה.

דוח זה כולל גם את תרומתם החשובה של חוקרי מרכז טאוב שגית אזרי-ויזל, חיים בלייד, יוליה קוגן, ניר עילם, איתן רגב וקיריל שרברמן, שחלקם השתתפו בכתיבת פרקים בדוח. כרמל בלנק, שזכתה במלגת החינוך על שם לאוטמן ממרכז טאוב, ויעל נבון – שתיהן דוקטורנטיות לסוציולוגיה באוניברסיטת תל אביב – כתבו אף הן (כל אחת בנפרד) פרקים בשיתוף כותבים אחרים.

מרכז טאוב נמצא כעת בתהליך יישום תכנית אסטרטגית רב-שנתית לשדרוג משמעותי של יכולותיו בתחומי המחקר והפצת הידע. היישום חייב ארגון מחדש בקנה מידה נרחב של מבנה המרכז בשנה החולפת. קיבלנו לשורותינו את סוזאן פת-בנבנישתי כמנהלת תפעול וכספים, את מיכל רובין כמנהלת שותפויות אסטרטגיות, את אסף אוני כדובר, את ענבל גפני כעורכת הפרסומים ואת דניאל פרמיסלר כחוקר. כמו כן, חזרה אלינו חיה שטייר מאוניברסיטת תל אביב כדי לעמוד בראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית, לאחר שסיימה שנת שבתון בחו"ל. זו הזדמנות להודות לראש התכנית היוצא, מיכאל שלו, שנהנה עתה משנת שבתון בחו"ל. תודה רבה ללורה ברס ולחדוה אלמכיאס, שתמיכתן החשובה בכל התחומים אפשרה את פרסומו של דוח זה ואת המשך התקדמותו של מרכז טאוב. תודה גם לאשר מאיר על תפקידו המרכזי בפרסום סדרת החדשונים על שם רוסהנדלר, ולקסנז אמבאו ואהרן כהן על עזרתם החשובה. הולך ונבנה צוות יוצא מן הכלל במרכז טאוב, ואני אסיר תודה לכולכם.

במבט קדימה, ישראל עומדת מול אתגרים עצומים – ובניגוד לדעות הרווחות, לא כל האיומים הקיומיים הם חיצוניים. מרכז טאוב התמקד, וימשיך להתמקד, ביסודות הפנימיים העיקריים הזקוקים לתשומת לב ולטיפול מיידיים. אלו תפקידנו, חובתנו – וייעודנו.

פרופ' דן בן-דוד

מנכ"ל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

# I. תמונת המאקרו

---

---

# מדינת הסטארט-אפ והאיום מבית

דן בן-דוד\*

## תקציר

שלוש נקודות מבט מחוברות יחדיו בפרק זה: (1) התמונה הוורודה יחסית של ישראל בשנים האחרונות, לפחות לעומת מדינות אחרות הנמצאות במיתון; (2) התמונה שהובילה למחאה החברתית הגדולה של קיץ 2011; (3) התמונה הכוללת – נקודת המבט העיקרית וארוכת הטווח, בהקשר הבין-לאומי, הכוללת את שתי התמונות הראשונות ונקודות נוספות. תמונה זו מתמקדת בתוואים הבעייתיים מאוד שישראל צועדת בהם במשך עשורים שלמים ברציפות ובמצבן של כמה מהתשתיות החשובות ביותר של המדינה – ההון האנושי והתחבורה – המונחות ביסודם של התוואים. מפאת מגבלות המקום, כל שלוש נקודות המבט אינן מוצגות כאן במלואן. עם זאת, בשיח הכלכלי-חברתי הנפוץ לפעמים קשה לראות את היער מרוב עצים. לפיכך, הדגש כאן הוא על מבט מגובה רב, כדי שניתן יהיה לראות, להבין ולהפנים את ממדי התמונה הכוללת.

ת תמונת המאקרו של ישראל ניתן לחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון כולל מדדים מאקרו-כלכליים מהשנים האחרונות, שבהשוואה למדינות מערביות מובילות נראים מעודדים למדי – לכאורה – מבחינתה של ישראל. החלק השני קשור לסיבות למחאה החברתית הגדולה שפרצה ב-2011 ועדיין רוחשת מתחת

\* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב; חבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון.

פרק זה לא היה יכול להיכתב ללא התמיכה המשמעותית של חוקרי מרכז טאוב ניר עילם, יוליה קוגן ואיתן רגב. כל אחד מהם סייע מאוד בהכנת חלקים ממנו. אני מודה להם מקרב לב וכן לחיים בלייך, נחום בלס, דב צירניחובסקי ואיל קמחי עבור הערותיהם והצעותיהם.

לפני השטח. ההיבט השלישי מחבר בין התמונה הנוכחית לתוואי המאקרו הכללי וארוכי הטווח יותר שישראל צועדת בהם מזה עשורים.

שלושת חלקי המאקרו האלה חופפים במידה מסוימת, מכיוון שהמצב הכלכלי הנוכחי בישראל ורוד רק במונחים יחסיים. המערב – בעיקר ארצות הברית ואירופה – נמצא בעיצומו של המשבר החריף ביותר מאז "השפל הגדול" של שנות השלושים, בעוד המיתון העיקרי בישראל בעשורים האחרונים התרחש לפני כעשר שנים, במהלך גל הטרור המאסיבי שליווה את האינתיפאדה. מאז, ישראל יוצאת בהדרגה מאותה תקופה קשה, בעוד חלקים מהמערב נמצאים עדיין במצב בעייתי. אולם שתי המגמות של השנים האחרונות – של ישראל ושל המערב – הן קצרות טווח יחסית, והמדינות הרלוונטיות יחזרו בסופו של דבר למסלולי הצמיחה ארוכי הטווח היציבים שלהן. הבעיה העיקרית, כפי שניתן יהיה לראות בהמשך הפרק, אינה בהשוואת הצלחתה הנוכחית של ישראל למדינות הנמצאות כרגע במשבר, אלא התוואי ארוך הטווח הבעייתי שהיא נמצאת בו.

המחאה של קיץ 2011 עסקה בעיקר בבעיות חברתיות-כלכליות של הכאן והעכשיו – כמו מחירים גבוהים, שירותים סוציאליים המצויים בהידרדרות ואי-שוויון בהכנסות ובשירותים. שני פרקים בדוח זה עוסקים ישירות בכמה מהסוגיות שמאחורי המחאה. הפרק של מיכאל שלו ("הרקע הכלכלי מאחורי המחאה של קיץ 2011") מתמקד בשינויים שחלו בהכנסה של מעמד הביניים מאז שנות התשעים – תוך התמקדות בצעירים בשנות העשרים המאוחרות ובשנות השלושים המוקדמות לחייהם. הפרק של ראובן גרונאו ("הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות") סוקר כמה מההשלכות של תהליך הפרטה שאימצה הממשלה בתחום השירותים החברתיים. חלק מהבעיות הללו נובעות מתחרות בלתי מספקת ואחרות מפיקוח הלוקה בחסר, או ממגוון סוגיות ייחודיות שהשפעותיהן שונות במגזרי אוכלוסייה שונים ובאזורים גיאוגרפיים שונים. אך מה שמקשר בין רבות מהבעיות הוא היותן רק קצוות של קרחון גדול – וקרחון זה מאופיין בתוואים חברתיים-כלכליים שפשוט אינם בני-קיימא בטווח הארוך. מגמות אלו נסקרו ב"דו"ח מצב המדינה 2009", וכפי שניתן יהיה לראות בהמשך, הן נמשכות גם היום.



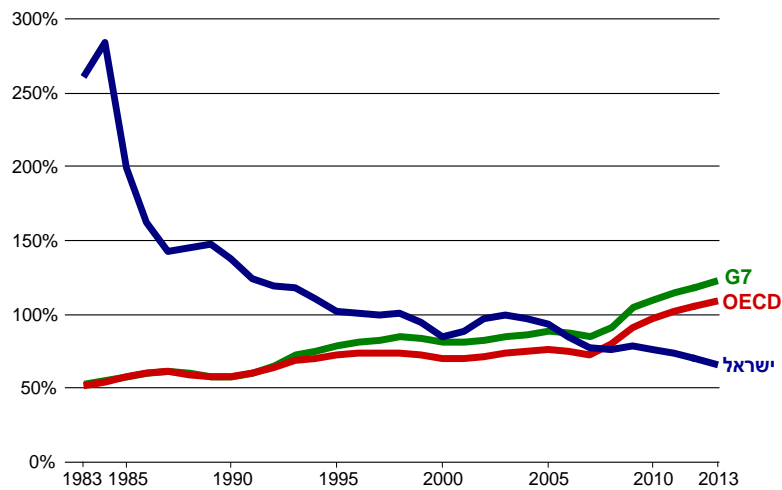
## 1. כמה היבטים של תמונת המאקרו הנוכחית

### החוב הממשלתי

התנהגותה המאקרו-כלכלית של ישראל עד אמצע שנות השמונים הייתה כה בעייתית, עד שההוצאות הגבוהות באופן יוצא דופן של הממשלה הובילו לאינפלציה תלת-ספרתית – 450 אחוז בשנת השיא, 1984 – שאיימה על המשק הישראלי. אם היחס בין החוב לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) באירופה נחשב גבוה היום, כאשר הוא נע בסביבות המאה אחוז, אפשר לדמיין את ההשלכות כאשר יחס זה מגיע לכמעט 300 אחוז, כפי שקרה בישראל ב-1984 (תרשים 1, הכולל תחזיות של ה-OECD עד סוף 2013). אך אז, כשהמדינה הייתה כמעט על פי תהום, אומצה תכנית הבראה רחבת היקף ומוצלחת ביותר, שסייעה למדינה להביא לשינוי כיוון דרמטי ב-1985 ולחזור לעבר יכולת לפרוע את חובותיה.

תרשים 1

#### יחס חוב-תוצר, 1983–2013\*



\* תחזית של ה-OECD עבור 2012 ו-2013.

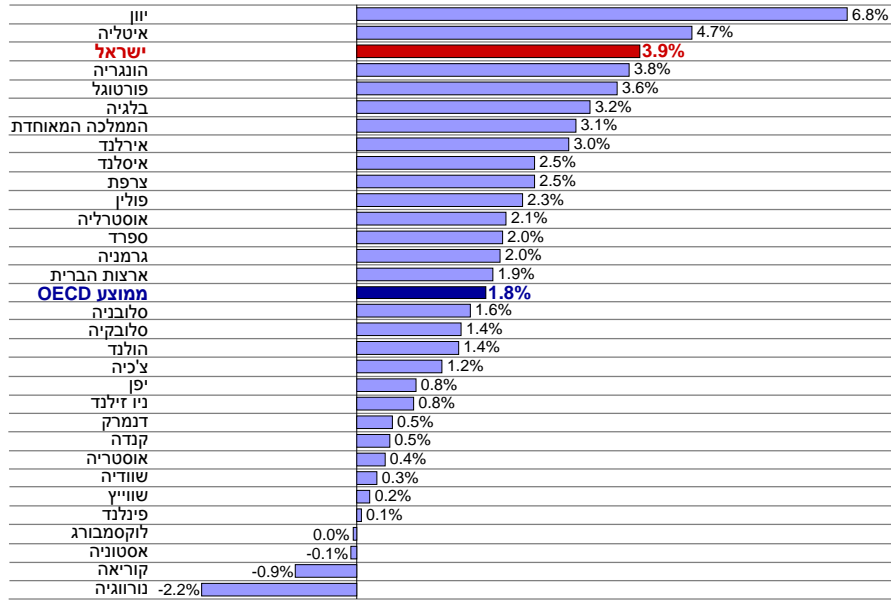
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
נתונים: בנק ישראל, OECD Economic Outlook.

כפי שהוצג ב"דו"ח מצב המדינה 2010" (בן-דוד, 2011ב'), בעוד התמ"ג לנפש עלה בהתמדה, ממשלה אחר ממשלה הגבילו את הוצאותיהן, והצליחו להותיר את הוצאות הממשלה לנפש כמעט ללא שינוי ריאלי (כלומר, ללא שינוי לאחר ניכוי האינפלציה) במשך חלק הארי של רבע המאה האחרון. התוצאה הייתה ירידה מתמדת, שנמשכה כמה עשורים, ביחס החוב-תמ"ג של ישראל. המדינה החליפה מקומות עם ה-OECD, ובוודאי עם מדינות ה-G7 המובילות את העולם המערבי<sup>1</sup>. היחס הממוצע בין החוב לתמ"ג במדינות ה-OECD עלה ל-107.6 אחוז ב-2011 (כיום הוא גבוה יותר), בעוד במדינות ה-G7 הגיע היחס ל-113.8 אחוז. בניגוד לכך, ירד חובה של ישראל ל-74.2 אחוז מהתמ"ג.

אך אף שישראל ומדינות ה-OECD החליפו מקומות ביחס למיקומן בדירוג החוב-תוצר לעומת המצב לפני עשור, תמונה זאת מטעה במקצת. כפי שציין בנק ישראל בדוח השנתי האחרון שלו (2012), שערי הריבית ארוכת הטווח שישראל לווה בהם כספים כיום עדיין גבוהים מאוד – ובחלק מהמקרים כפולים – מהריבית שנגבית ממדינות שבהן היחס החוב-תוצר גבוה משמעותית מזה של ישראל. כתוצאה מכך, תשלומי הריבית של ישראל ביחס לתמ"ג עדיין גבוהים בהרבה מהממוצע ב-OECD (תרשים 2). למעשה, החלק מהתמ"ג המשולם לריבית נטו בישראל גבוה יותר מאשר בכל מדינות ה-OECD מלבד שתיים, יוון ואיטליה – ושתיהן נמצאות במצוקה כלכלית ניכרת.

<sup>1</sup> מדינות ה-G7 כוללות את ארצות הברית, קנדה, הממלכה המאוחדת, צרפת, גרמניה, איטליה ויפן.

תרשים 2  
**תשלומי ריבית על החוב הציבורי**  
 כאחוז מהתמ"ג, 2011

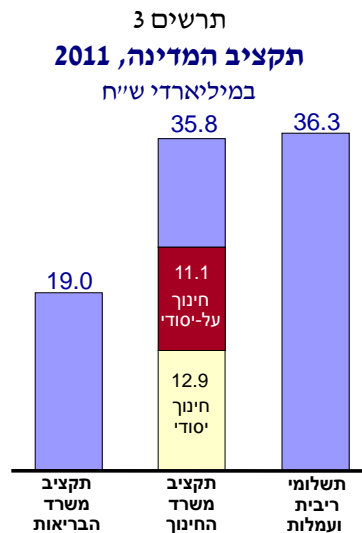


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
 נתונים: OECD.

במילים אחרות, לישראל מרווח טעות קטן מאוד בכל הנוגע לחובות הממשלה. אף שהיחס בין ההוצאות הציבוריות לתמ"ג ירד בהתמדה במשך כרבע מאה, עד לרמה שהיא בין הנמוכות בעולם המערבי – מה שגורם ליחס חוב-תוצר נמוך (בהשוואה לארצות מערביות אחרות) – ישראל עדיין נאלצת לשלם פרמיית סיכון גבוהה על הלוואותיה, וזו מגדילה את הנטל הנובע מתשלומי הריבית שלה כמעט עד לפסגת ה-OECD.

כדי להבין טוב יותר את המשמעות של תשלומי ריבית כה גבוהים, תרשים 3 מציג את תשלומי הריבית של ישראל במונחי עלותם בשקלים. ב-2011 הגיעו תשלומי הריבית של ישראל ל-36.3 מיליארד שקלים. זה היה הקנס שספגה המדינה

על כך שלא חיה במסגרת המגבלות שלה ונאלצה ללוות. יש לזכור כי ריבית זו משולמת נוסף לקרן, שגם אותה יש להחזיר. זהו כסף אבוד מבחינת הממשלה, מכיוון שלא ניתן להוציאו על צרכים תקציביים אחרים.<sup>2</sup> סכום זה גדול ב-51 אחוז מכל תקציב החינוך היסודי והעל-יסודי של ישראל, וגדול אף יותר מכל תקציב החינוך, הכולל גם מוסדות אקדמיים. הסכום שהממשלה נאלצה לשלם על ריבית היה גדול ב-91 אחוז מכל תקציב משרד הבריאות.



\* נתוני ביצוע לפי דו"ח חשב, דצמבר 2011

מקור: בן-דוד, 2009 (מעודכן).  
נתונים: משרד האוצר.

לפיכך, למשמעת תקציבית יש משמעות שקשה להפריז בחשיבותה. היעדר משמעת אינה מתבטאת רק בהגברת סיכונים בכל הנוגע לנגישות המדינה להון בין-לאומי. היא גם נוגסת בבשר החי של העדיפויות הלאומיות. לאחר תשלומי הריבית, מצטמצם מאוד התקציב שנתר למדינה כדי לטפל בבעיותיה העיקריות.

<sup>2</sup> אין זה אומר שלקחת הלוואות תמיד בעייתית. אם השימוש בהלוואה הוא למימון כביש (לדוגמה) שישמש גם את הדור הבא, אין כל סיבה שהם לא ישתפו גם כן במימון.

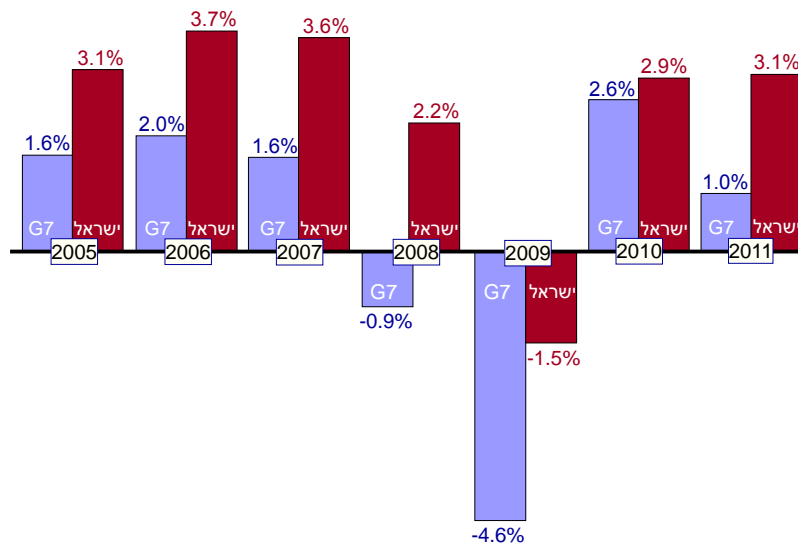
### צמיחה כלכלית

כשמדובר בצמיחה הכלכלית בשלוש השנים שקדמו למשבר הכלכלי הנוכחי במערב, עלו שיעורי הצמיחה של ישראל על אלה של שבעת המשקים המובילים במערב (תרשים 4). עם תחילת המשבר ב-2008 עברו ארצות ה-G7 לצמיחה שלילית, ואילו קצב הצמיחה של ישראל ירד, אך נותר חיובי. עיקר המיתון הורגש ב-2009, וארצות ה-G7, כמו גם ישראל, הציגו בשנה זו צמיחה שלילית לנפש. בשנות ההתאוששות החלקית שלאחר מכן, שיעור הצמיחה של ישראל נותר גבוה יותר מאשר של ה-G7.

תרשים 4

#### שיעורי צמיחה כלכלית

שינויים בתוצר לנפש של מדינות ה-G7 ושל ישראל, 2005–2011

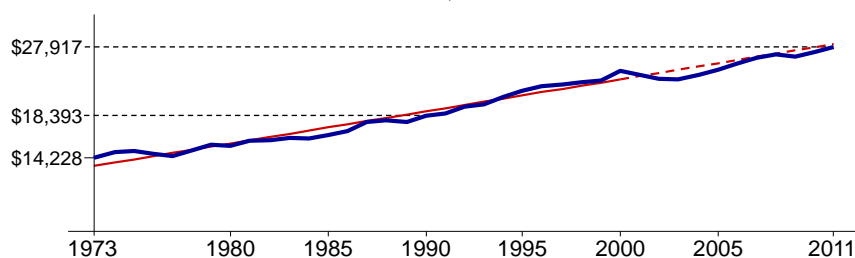


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
נתונים: OECD.

בעוד שתוצאה זו עדיפה על החלופות, גם היא מטעה מעט. כפי שניתן לראות בתרשים 5, ישראל נמצאת על מסלול צמיחה יציב מאוד מאז 1973, וכל הצמיחה המהירה של השנים האחרונות משקפת חזרה לאותו מסלול ארוך טווח. אם מסתכלים על קו המגמה של התמ"ג לנפש בשנים 1973–2000 (הקו האדום הרציף

בגרף), ועושים אקסטרפולציה של הקו הזה ל-11 השנים הבאות (הקו האדום המקווקו) – שכוללות את המיתון העמוק בישראל בחלקו הראשון של העשור הקודם, את תקופת ההתאוששות שלאחריו, את המיתון במערב ואת ההתאוששות ממיתון זה – ניתן לראות שלמעשה ישראל חזרה ב-2011 למסלול הצמיחה ארוך הטווח שהיא נמצאת בו מאז שנות השבעים.

תרשים 5  
מסלול הצמיחה של ישראל  
תוצר לנפש\*, 1973–2011



\* מחירי 2011, מתואמים לפי יחס כוח הקנייה. סרגל מידה לוגריתמי.  
הקו האדום הרציף משקף את המגמה של התמ"ג לנפש בשנים 2000–1973. הקו האדום המקווקו משקף אקסטרפולציה של המגמה ל-11 השנים הבאות והקו הכחול משקף את מסלול הצמיחה בפועל.

**מקור:** דן בן-דוד, דו"ח מצב המדינה 2009, מרכז טאוב (מעודכן).  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הבעיה היא שהתוואי הרב-עשורי היציב הזה משקף צמיחה אטית יותר משל המדינות המובילות במערב לטווח הארוך. פירוש הדבר הוא כי רמת החיים בישראל הולכת ונסוגה, במונחים יחסיים, ומתרחקת ממדינות המערב המובילות כבר כמה עשורים ברציפות (ניתוח מלא יותר נמצא בבן-דוד, 2010ב').

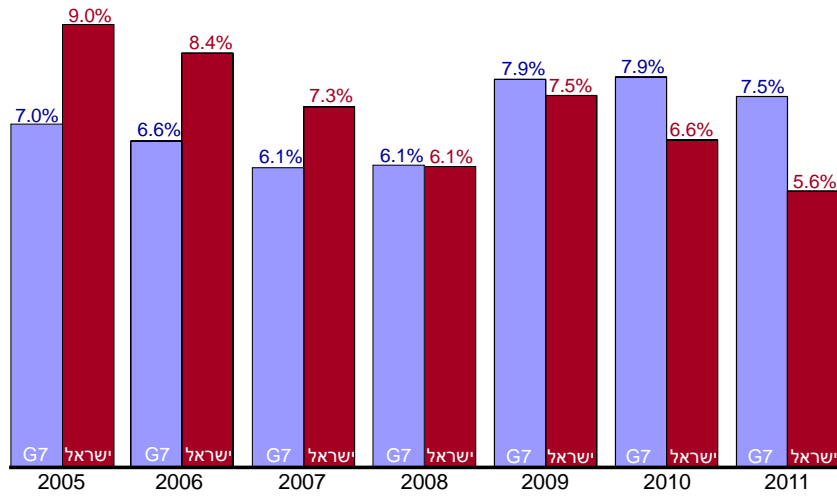
## אבטלה

תחום נוסף שבו רשמה ישראל הישגים ניכרים בשנים האחרונות הוא האבטלה<sup>3</sup>. שיעורי האבטלה ירדו במשך כמה שנים, לאחר שהגיעו לרמות דו-ספרתיות בשנות

<sup>3</sup> בזמן כתיבת דברים אלו החל שיעור האבטלה בישראל לעלות שוב, אך מוקדם מדי לדעת מה היקף הבעיה ומה מידת חומרתה.

התשעים ובתחילת העשור הקודם. את הירידה הזו ניתן לראות בתרשים 6, המראה כי האבטלה בישראל הצטמצמה לרמה במדינות ה-G7 ב-2008. ב-2009, השנה שבה הורגש מלוא כובד המיתון במערב, עלו שיעורי האבטלה בישראל ובמדינות ה-G7. מאז ירדו השיעורים בישראל אל מתחת לרמות הקיימות במדינות ה-G7, הנאבקות לצאת מהמיתון העמוק שחו.

תרשים 6  
**שיעורי אבטלה**  
 במדינות ה-G7 ובישראל, 2005–2011



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

בעוד הירידה בשיעורי האבטלה בישראל היא שינוי מבורך מאוד בהשוואה לעשורים הקודמים, יש לזכור מה משקף נתון זה ומה הוא אינו משקף. שיעורי אבטלה מודדים את אחוז האנשים שאינם מוצאים עבודה מתוך אלה המשתתפים בכוח העבודה. הם אינם כוללים את מי שאינם משתתפים בשוק העבודה כלל, ושעל פי ההגדרה אינם מחפשים עבודה. הבעיה העיקרית בישראל היא גודלה הניכר של קבוצה זו.

כפי שמראה ערן ישיב בדוח זה ('מבט מאקרו על הכלכלה והחברה בישראל'), בזמן ששיעורי האבטלה ירדו מאז המיתון העמוק והאינפליציה בתחילת העשור

הקודם, ההשתתפות בכוח העבודה עלתה – כלומר, שני המדדים נעים בכיוונים חיוביים. עם זאת, כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, חלקם של האנשים שאינם מועסקים מתוך כלל האוכלוסייה בישראל עדיין גבוה יחסית בהשוואה למדינות מערביות אחרות.

לסיכום חלק זה, השוואה של כמה מהמדדים הכלכליים העיקריים בישראל לאלה של מדינות מערביות מצביעה על כך שישראל (עד כתיבת שורות אלו) עברה את המשבר הכלכלי העולמי טוב יותר מארצות אחרות. אך כשמתמקדים רק בשנים האחרונות – שבהן היה המערב במשבר חמור, בעוד ישראל הייתה בתהליך יציאה מהמשבר החמור שלה, שחל לפני עשור – מתקבלת תמונה שרחוקה מלשקף את המצב החברתי-כלכלי ארוך הטווח של ישראל. אלמנטים שמציירים תמונה מלאה ומדויקת יותר יינתנו בהמשך, אך ראשית, יש לבחון כמה מהסימפטומים שהובילו למחאה החברתית בשנה שעברה.

## **2. קצה הקרחון: המחאה החברתית של קיץ 2011**

אם התמונה הכלכלית הנוכחית כה טובה בהשוואה למערב, כפי שניתן אולי להבין מכמה מהתרשימים הקודמים, מה גרם ל-400 אלף ישראלים – מתוך אוכלוסייה המונה קצת פחות משמונה מיליון אזרחים – לצאת לרחובות במוצאייה של שבת אחת באוגוסט במסגרת אחת המחאות הגדולות ביותר בתולדות המדינה, מחאה ארצית שהתאפיינה בהקמת ערי אוהלים מאולתרות ברחובות הראשיים של ישראל במשך שבועות וכללה גם הפגנות קטנות יותר? מגוון בעיות הטרידו קבוצות שונות בדרגות משתנות, ולא הייתה בעיה עיקרית אחת שאיחדה אנשים תחת הכותרת "צדק חברתי", ששימשה כסיסמה של קיץ 2011. ראשי תכניות המדיניות של מרכז טאוב – שכולם השתתפו בכתיבת דוח זה – פרסמו בקיץ שעבר מסמך בשם "סדר יום ציבורי לישראל" (2011), שהציג את הסיבות העיקריות למחאה והציע כמה פתרונות. דגימה של כמה מן הבעיות הללו מובאת כאן (כאמור, בעיות כגון אי-שוויון בהכנסה ובשירותים יתוארו בפרקים אחרים של דוח זה).

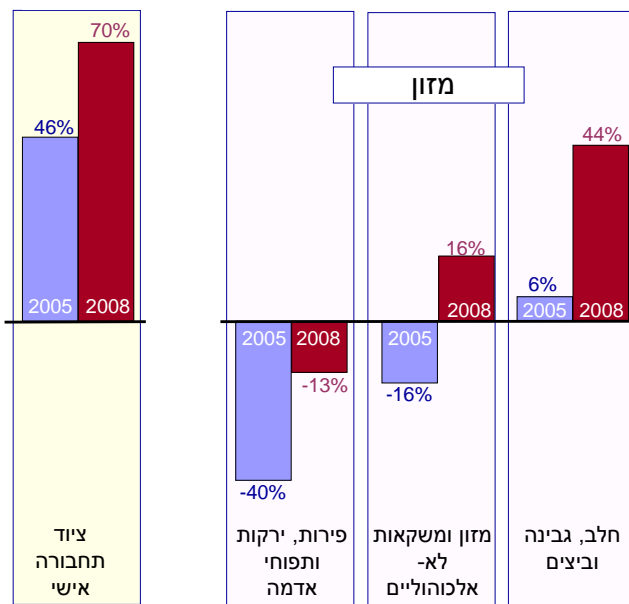
### **מחירי המזון**

אחד הזרזים שהתניעו את מחאת הקיץ שעבר היה מחיר גבינת הקוטג' – שבעיני רבים היה גבוה מדי – בשילוב מגוון מוצרי חלב אחרים שנחשבו ליקרים באופן יוצא



דופן. דרך אחת להשוות מחירים בין מדינות היא באמצעות מדדי יחס כוח קנייה, המשווים מחירים לצרכן של מגוון סלי סחורות ברחבי העולם. ה-OECD חישב מדד כזה לצורך השוואת מחירים ב-2005 וב-2008. אף שמאז 2008 חלפו כמה שנים, השינויים בחלק מהקטגוריות מאז 2005 חושפים לא מעט. תרשים 7 מראה את הפער בין מחירי המזון בישראל ובין ממוצע ה-OECD. עבור חלב, גבינות וביצים, המחירים בישראל ב-2005 היו גבוהים בשישה אחוזים מהמחיר הממוצע ב-OECD. עד 2008 גדל הפער בין ישראל ל-OECD ל-44 אחוז. אחת הסיבות להבדלים היא התחרות המוגבלת בייצור והפצת מוצרי חלב בישראל.

תרשים 7  
**מחירים בישראל לעומת ממוצע ה-OECD\***



\* הפער בין המחירים בישראל לבין המחירים הממוצעים ב-OECD.

**מקור:** דן בן-דוד וניר עילם, מרכז טאוב.  
**נתונים:** השוואת יחס כוח קנייה של ה-OECD.

חשוב לזכור כי ההשוואות הנ"ל משקפות רק הבדלי מחירים, ואינן לוקחות בחשבון הבדלים ברמת החיים. ככל שרמת החיים גבוהה יותר ב-OECD בהשוואה לישראל, הדבר רק מעצים את הפערים שבאים לידי ביטוי בתרשים 7. מחירים של מוצרי מזון אחרים ומשקאות לא-אלכוהוליים בישראל היה נמוך ב-16 אחוז בהשוואה ל-OECD ב-2005, ויקר יותר ב-16 אחוז ב-2008. התוצרת החקלאית הייתה זולה יותר בישראל ב-2005 וב-2008, אך הפערים הצטמצמו מ-40 אחוז ל-13 אחוז ב-2008.

צ'רניחובסקי (2011), ובפרק "מערכת שירותי הרפואה בישראל" בדוח זה) מספק הוכחות לכך שמחירי הטיפול הרפואי עלו בקצב מהיר בהרבה ממדד המחירים לצרכן. הוא גם מוצא עלייה ניכרת בהוצאות הרפואיות האישיות בישראל.

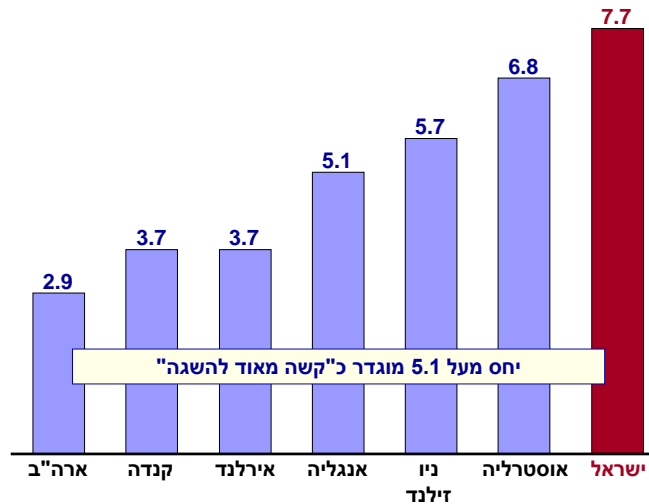
### מחירי הרכב והדירור

שני רכיבים יקרים במיוחד בתקציב של כל משק בית הם רכב ודירור. במקרה של כלי רכב אישיים, עלו המחירים בישראל על המחירים ב-OECD ב-46 אחוז במוצע ב-2005, וב-70 אחוז ב-2008. תחרות מוגבלת בארץ, בשילוב מיסוי כבד, הם שהובילו לתוצאה זו.

בניגוד להשוואות המחירים שהוצגו עד כה, השוואת מחירי הדירור מביאה בחשבון את רמות ההכנסה בכל מדינה. מחקר שנערך במכון "דמוגרפיה" התמקד במספר המשכורות החציוניות הנדרשות כדי לרכוש דירור חציוני בארצות דוברות אנגלית.<sup>4</sup> מחיר חציוני העולה על 5.1 שנות הכנסה נחשב לדירור "קשה להשגה באופן חמור". כפי שניתן לראות בתרשים 8, נדרשו 2.9 שנים של הכנסה חציונית כדי לרכוש מקום מגורים חציוני בארצות הברית, ו-3.7 שנים כדי לעשות זאת בקנדה ובאירלנד. הדירור יקר בהרבה באנגליה (5.1 שנים), ניו זילנד (5.7 שנים) ואוסטרליה (6.8 שנים). אך בישראל נדרשות 7.7 שנים של הכנסה חציונית כדי לרכוש דירה חציונית. למעשה, עלות הדירור בישראל יחסית להכנסה גבוהה יותר מאשר ב-32 מתוך 33 אזורים עירוניים באנגליה (לרבות לונדון) ויותר מאשר ב-174 מתוך 175 אזורים עירוניים בארצות הברית (לרבות העיר ניו יורק).

<sup>4</sup> הדגש הוא על מחירו של הדירור החציוני בכל מדינה, ללא הבדלים בין דירות לבתים, או בגודל מקום המגורים.

תרשים 8  
**מספר שנות העבודה הדרושות לקניית דירה**  
 השוואה בין מדינות\*, 2009



\* מחיר חציוני של דירות בכל מדינה חלקי הכנסה חציונית של משקי הבית. הדגש הוא על עלות דיוור מייצגת בכל מדינה, ולא על מאפייני דיוור ספציפיים (גודל, איכות, וכו') היכולים להשתנות ממדינה למדינה.

מקור: דן בן-דוד וניר עילם, מרכז טאוב.

נתונים: Demographia: International Housing Affordability Survey.

יש כמה סיבות הניתנות לרוב למחירי הדיוור הגבוהים בישראל, וביניהן מינהל מקרקעי ישראל השולט על אדמת המדינה (מעל 90 אחוז מהקרקע), פועל באופן בלתי יעיל – בלשון המעטה – ולעתים קרובות נוהג כמונופול שמטרתו העיקרית היא למקסם את רווחיו יותר מאשר לשפר את רווחת הציבור. הביקוש הגבוה לדירות בישראל מצד תושבי חו"ל עשירים, המותירים את דירותיהם ריקות לאורך מרבית השנה, נחשב אף הוא למקור חשוב למחירים הגבוהים. סיבות אלו ורבות אחרות נחשבות לגורמים העיקריים לכך שמחירי הדיוור בישראל גבוהים ביותר. אף על פי שסיבות אלו משכנעות – והן אכן תורמות לבעיות שהביאו צעירים ישראלים כה רבים ממעמד הביניים לצאת לרחובות ולהפגין ב-2011 – הן רק סימפטום לבעיות החמורות בהרבה שהחברה הישראלית ניצבת מולן. למעשה הן

רק קצה הקרחון, והקרחון עצמו הוא שמחייב תשומת לב יסודית כדי שהבעיות יטופלו מהשורש.

לא כל הדיור בישראל יקר במידה מופרזת. יש אזורים מחוץ לערים הגדולות, הנקראים "פריפריה" במקום פרברים, שרק ישראלים מעטים מוכנים לגור בהם. מעניין לציין שמרבית האזורים האלה אפילו אינם מרוחקים מעיר גדולה כשמדובר בקו אווירי. אך הם מצויים מרחק שנות אור מאותן ערים בכל הנוגע לתשתיות תחבורה המחברות אותם אליהן באופן פיזי, וכן בכל הנוגע לאיכות החינוך הניתן במרבית בתי הספר הפועלים בהם. כתוצאה מכך, מעטים מאוד מוכנים לגור באותם אזורים, ומי שעושים זאת הם בעיקר אלה שאין להם ברירה אחרת. לפיכך גישתם של תושבי יישובי הפריפריה למקומות עבודה מוגבלת והם נפגעים כלכלית, ולילדיהם גישה מוגבלת לחינוך איכותי והניידות החברתית-כלכלית שלהם נפגעת עם התבררותם.

אך נניח שהמדינה הייתה משקיעה במידה ניכרת בבתי הספר הללו ובתשתיות התחבורה המחברות את אותם אזורים אל הערים. לו בתי הספר שם היו טובים לפחות כמו בתי הספר בערים היקרות, ולו הייתה תחבורה מהירה, אמינה וזולה המאפשרת להגיע לערים שבהן מצויים מרבית מקומות העבודה, הרי ששתיים מהבעיות העיקריות שמשפחות צעירות ניצבות בפניהן היו נפתרות – חינוך לילדים ותעסוקה למבוגרים. בהינתן שטחה הקטן מאוד של ישראל, רובה המכריע של האוכלוסייה מתגורר במה שאמור היה להיות מרחק של לא יותר מ-30-45 דקות נסיעה לעיר גדולה. במצב כזה, משפחות צעירות היו יכולות ליהנות ממחירי דיור נמוכים באזורים אלו מבלי לוותר על חינוך ילדיהן או על הקריירה של ההורים. במצב כזה לא רק צורכי הדיור המידיים של משפחות צעירות ממעמד הביניים היו נענים. לו היו בתי ספר טובים יותר באזורים שהיו הופכים מפריפריה לפרברים, ולו סיכויי התעסוקה היו משתפרים בזכות תשתית תחבורה טובה בהרבה, הרי גם התושבים באותם אזורים מרוחקים היו מפיקים תועלת רבה מהשינויים. ילדיהם היו לומדים כעת בבתי ספר טובים יותר, והיה להם סיכוי גבוה יותר להיחלץ מתנאי העוני שרבים מהוריהם חיים בהם. להורים, בתורם, הייתה גישה למקומות עבודה רבים יותר וטובים יותר, ועקב כך – יכולת לשפר את מצבם הכלכלי.

בקיצור, כך נראה הקרחון: שיעור גדול מאוד מאוכלוסיית ישראל – שממשיך לגדול בהתמדה – אינו מקבל את הכלים או את התנאים הנחוצים כדי לעבוד במשק מודרני. כתוצאה מכך, בישראל יש שיעורים גבוהים בצורה יוצאת דופן של עוני ואי-שוויון בהכנסות, הן בהשוואה למדינות מערביות אחרות והן בהשוואה לישראל עצמה בעבר. נוסף לכך, חלק הולך וקטן מהאוכלוסייה מסוגל לקלוט, ליישם ולפתח

טכנולוגיות ורעיונות חדשים. יכולת זו היא תנאי הכרחי להעלאת הפריזון הדרוש כדי להגביר את הצמיחה הכלכלית ולהעביר את ישראל לתוואי צמיחה חדש, שיצמצם את הפערים ברמת החיים בינה ובין הכלכלות המובילות בטווח הארוך. על הנייר, הממשלה אכן מוציאה יותר על חינוך ועל תחבורה בשנים האחרונות, אך כפי שתואר בפירוט בספרי "דו"ח מצב המדינה" שפורסמו בעבר, ועוד יתואר כאן בהמשך, חשוב מאוד לא רק היקף ההוצאה, אלא גם אופן חלוקתה.

### 3. הקרחון:

#### הבעיות החברתיות-כלכליות העיקריות של ישראל

כפי שניתן לראות אצל בן-דוד (2003א', 2010), ישראל מתקדמת בכמה תוואים חברתיים-כלכליים ארוכי טווח בעייתיים מאוד מאז שנות השבעים. שיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסה במדינה גבוהים בהרבה מאשר בעבר, וגבוהים יותר מאשר במרבית מדינות המערב כיום. במקום להמשיך ולהתקרב למדינות המובילות במערב, כפי שקרה בשנות החמישים והשישים, הרי שרמת החיים בישראל – כפי שהיא באה לידי ביטוי בתמ"ג לנפש – מתקדמת לאורך תוואי ארוך טווח ויצב, שמרחיק את המדינה יותר ויותר מרמת החיים של מדינות המערב המובילות (למרות הישגי ישראל בשנים האחרונות, לאחר שהמדינה יצאה מהמיתון העמוק שהייתה בו לפני עשור והמערב נכנס למיתון החמור שלו).

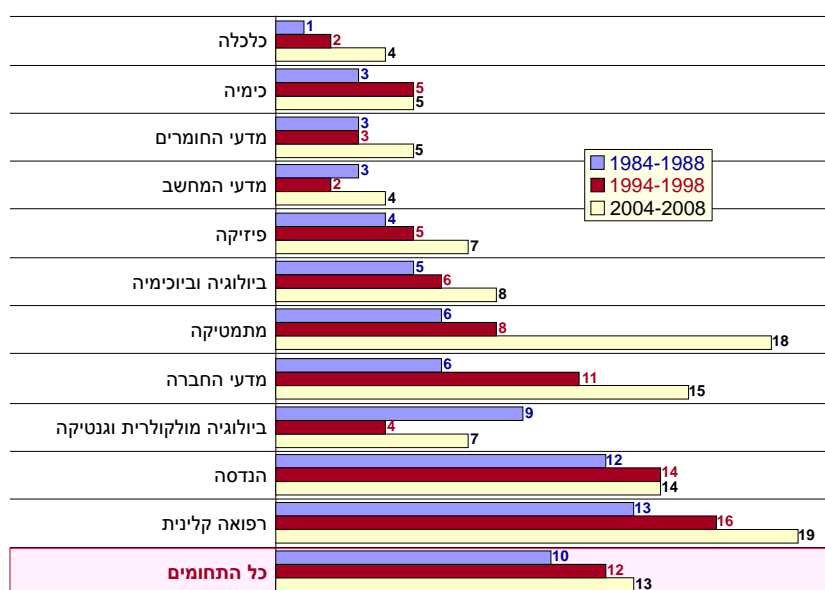
הסיבה העיקרית לאותן תופעות ארוכות טווח היא שחלק גדול מאוד – שעוד הולך וגדל – מאוכלוסיית ישראל אינו מקבל את הכלים הדרושים ואת התנאים המתאימים לעבוד במשק גלובלי תחרותי. חלק מהבעיות הללו ייסקרו כאן.

### פריזון

הגורם המרכזי המניע צמיחה כלכלית הוא פריזון. פריזון מונע על ידי חדשנות ויצירתיות, תחומים שנראה כי ישראל אינה לוקה בהם בחסר – הן בהיבט של מחקר אקדמי בסיסי והן בהיבט העסקי. מחקר שערך לאחרונה אורי קירש מהטכניון (2011) סוקר את הישגיה האקדמיים של ישראל ב-11 תחומים חשובים (תרשים 9). בכלכלה ובכימיה, תחומים ששישה ישראלים זכו בהם בפרסי נובל בעשור האחרון, היא דורגה במקום הראשון והשלישי בעולם, בהתאמה, על פי מספר הציטוטים הממוצע למאמר אקדמי שפורסם על ידי חוקריה בשנים 1984–1988.

בשקלול כל התחומים דורגה ישראל במקום העשירי בעולם. במהלך העשור שלאחר מכן חלה ירידה קלה במרבית התחומים (ושיפור מסוים בדירוגם של תחומים אחרים), והיא הובילה לירידה אל המקום ה-12 בדירוג הכללי. ירידה נוספת התרחשה בעשור האחרון, והמדינה עברה למקום ה-13 בעולם. גם לאחר הנפילה היחסית בעשורים האחרונים, מספר הציטוטים של מאמרים אקדמיים שכתבו ישראלים הוא עדיין מהגבוהים בעולם – סימן חשוב ביותר למקוריות המחקרים ולתרומתם.

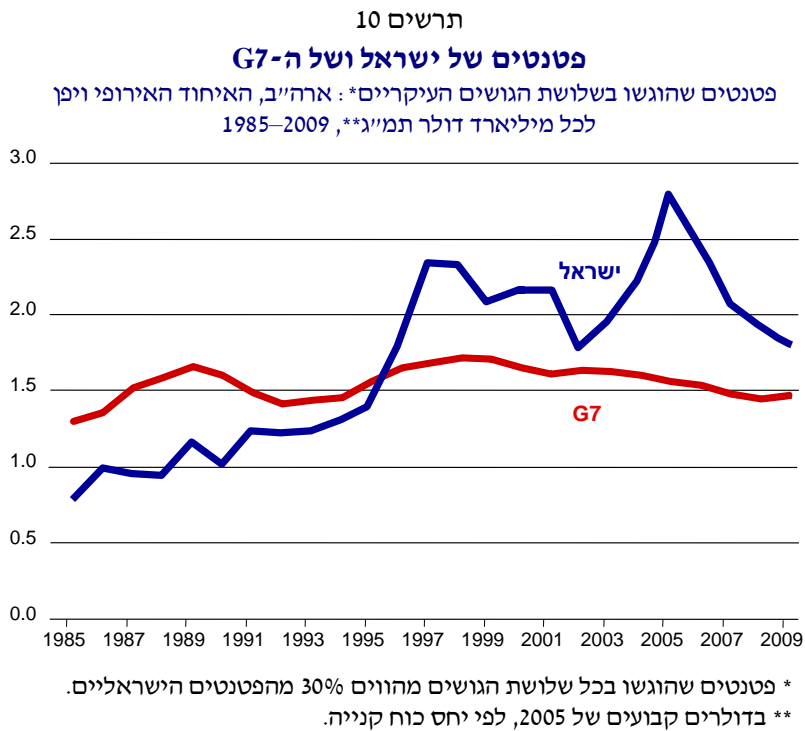
תרשים 9  
**הדירוג האקדמי של ישראל בעולם**  
 לפי ציטוטים אקדמיים למאמר בתחומים נבחרים



מקור: קירש (2011).  
 נתונים: ISI Web of Knowledge.

חדשנות במגזר העסקי קשה יותר לכימות ולהגדרה, אך מדד אחד חשוב בתחום זה הוא הפטנטים. בתרשים 10 ניתן לראות את מספר בקשות לרישום פטנט שהגישו ממציאים במדינות ה-G7 ובישראל בשנים 1985–2009. מדובר בבקשות לפטנט

שהוגשו בכל חלקי השילוש – ארצות הברית, האיחוד האירופי ויפן – והן מוצגות ביחס לתמ"ג כדי לנרמל את הנתונים על פי גודלן של המדינות ולאפשר השוואה ביניהן. כפי שניתן לראות בתרשים, מספר בקשות הפטנט שהוגשו במדינות ה-G7 המובילות (ביחס לגודלן) היה גבוה באופן משמעותי ממספר בקשות הפטנט שהגישו ישראלים ב-1985. עם זאת, בעוד מספר בקשות הפטנט שהוגשו במדינות ה-G7 ברבע המאה שלאחר מכן עלה באותו קצב כמו התמ"ג, מספר הבקשות שהוגשו בישראל עלה במהירות גדולה יותר, ובסופו של דבר עבר את ה-G7 במחצית השנייה של שנות התשעים. מאז ועד היום הוא נשאר גבוה יותר.



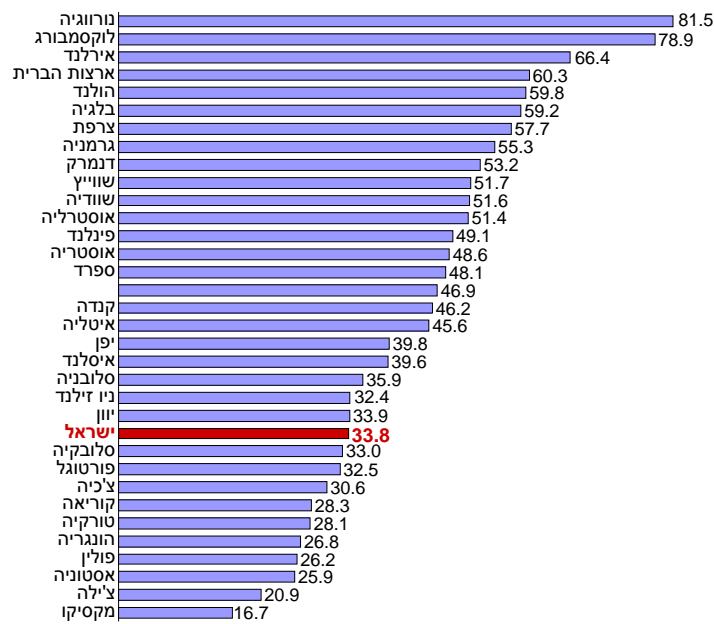
מקור: בן-דוד, 2009 (מעודכן).  
נתונים: OECD, הבנק העולמי.

אז כיצד מתבטאת רמת החדשנות והיצירתיות הגבוהה של הישראלים בפריזון של המדינה – ובסופו של דבר ברמת החיים שלה? לא במידה רבה, כפי שניתן לראות בתרשים 11. פריזון העבודה, המוגדר כתמ"ג לשעת עבודה, הוא אחת הדרכים הנפוצות יותר למדוד את הפריזון הכולל של מדינה. ב-2011 היה פריזון העבודה בישראל נמוך יותר מפריזון העבודה ב-23 מתוך 34 מדינות ה-OECD.

תרשים 11

**פריזון עבודה ב-2011**

תמ"ג לשעת עבודה ב-34 מדינות OECD, בדולרים\*

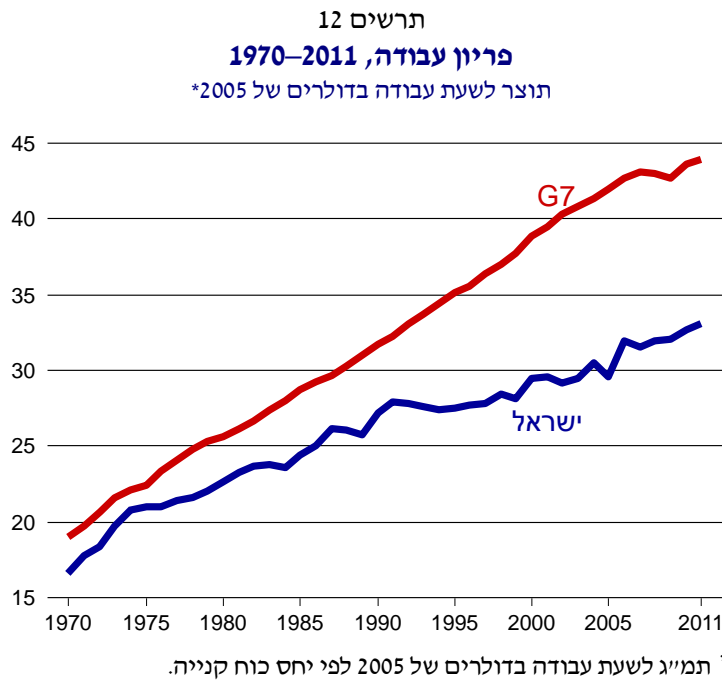


\* תמ"ג לשעת עבודה בדולרים שוטפים, לפי יחס כוח קנייה.

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



אך פני הדברים לא היו כך תמיד. בתרשים 12, שהופיע לראשונה בבן-דוד (2010ב') ועודכן כאן, ניתן לראות את פריון העבודה במדינות ה-G7 ובישראל מאז 1970. פריון העבודה במדינות ה-G7 גדל בקצב יציב מאוד במשך שלושה עשורים וחצי – למעט האטה בשנים האחרונות, כאשר החל המיתון הכבד במדינות אלו. פריון העבודה בישראל גדל בקצב מהיר יותר מממוצע מדינות ה-G7 עד אמצע שנות השבעים, אך מאז הוא הולך ונסוג, במונחים יחסיים, ועמו נסוגה, במונחים יחסיים, גם רמת החיים בישראל.



מקור: בן-דוד, 2009 (מעודכן).  
נתונים: למ"ס, בנק ישראל, OECD.

חשוב לציין כי פריון העבודה הוא מדד שחל רק על מי שמועסק. לאלה שאינם מועסקים אין שעות עבודה, הם אינם תורמים לתמ"ג, ולכן הם אינם כלולים לא במונה (התמ"ג) ולא במכנה (שעות העבודה) של מדד זה. לכן, העובדה כי פחות

אנשים בגיל העבודה עובדים בישראל בהשוואה לארצות אחרות רק מחמירה את הבעיה, מכיוון שרמת החיים משתקפת בתמ"ג לנפש.

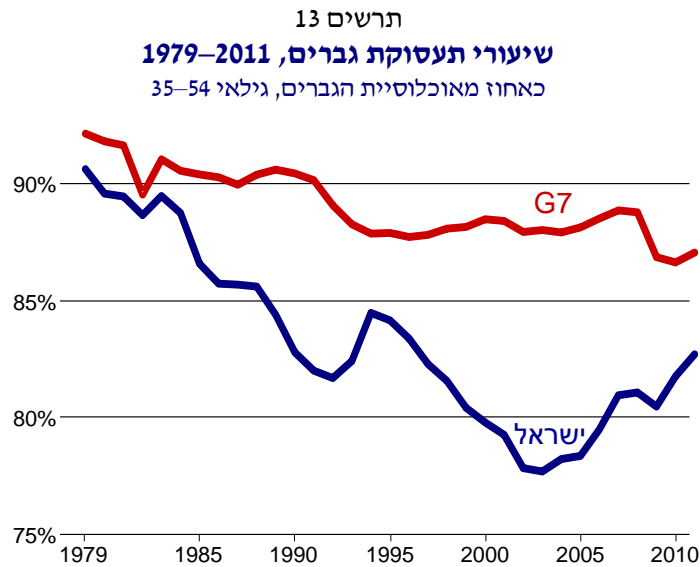
התשתית הפיזית ותשתית ההון האנושי של מדינה הן מפתח חשוב מאוד ליצירת השיפורים בפריון שדרושים כדי לייצר צמיחה כלכלית. במקרה הראשון, תשתית התחבורה שנדונה לעיל בהקשר של מחירי הדיור היא חשובה ביותר. כשבני אדם ומשאיות תקועים בפקקי תנועה, הם אינם עובדים – וכך יותר אנשים דרושים כדי לייצר את אותה תפוקה, ופריון נמוך יותר הוא התוצאה. כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, הכבישים בישראל הם בין הצפופים ביותר במערב, והחלופות המסילתיות במצב גרוע עוד יותר.

באשר לתשתית ההון האנושי של המדינה, מערכת החינוך בישראל נדונה בהרחבה רבה יותר בהמשך. בשלב זה ניתן להסתפק בציון העובדה שהישגי ילדי ישראל במקצועות ליבה מרכזיים נמוכים באופן תמידי מכל אחת מ-25 מדינות ה-OECD הרלוונטיות מאז סוף שנות התשעים (בן-דוד, 2010א', 2011ג'), על כל המשתמע מכך בנוגע ליכולתם העתידית להתחרות כמבוגרים בזירה הכלכלית הבין-לאומית.

### תעסוקה

בתרשים 13 ניתן לראות עד כמה חמורה הירידה בתעסוקה בישראל. תרשים זה מתמקד בגברים בגילי העבודה העיקריים (54–35) בארצות ה-G7 ובישראל.<sup>5</sup> לפני קצת יותר משלושה עשורים, ב-1979, למעלה מ-90 אחוז מהגברים בגילי העבודה העיקריים במדינות ה-G7 ובישראל כאחד היו מועסקים. עם השנים שיעורי התעסוקה ב-G7 ירדו, עד שהתייצבו באמצע שנות התשעים – וחוו נפילה חדה בשנים האחרונות, כאשר החל המיתון במערב. לעומת זאת, שיעורי התעסוקה בישראל ירדו במהירות רבה ולרמות נמוכות הרבה יותר.

<sup>5</sup> בגלל חוק שירות צבאי חובה בישראל, גברים רבים באמצע וסוף שנות העשרים לחייהם עדיין סטודנטים. כדי למזער השפעה שלילית זו על התעסוקה, שהיא ייחודית לישראל, ההשוואה כאן היא לגברים בגילי 35 עד 54.



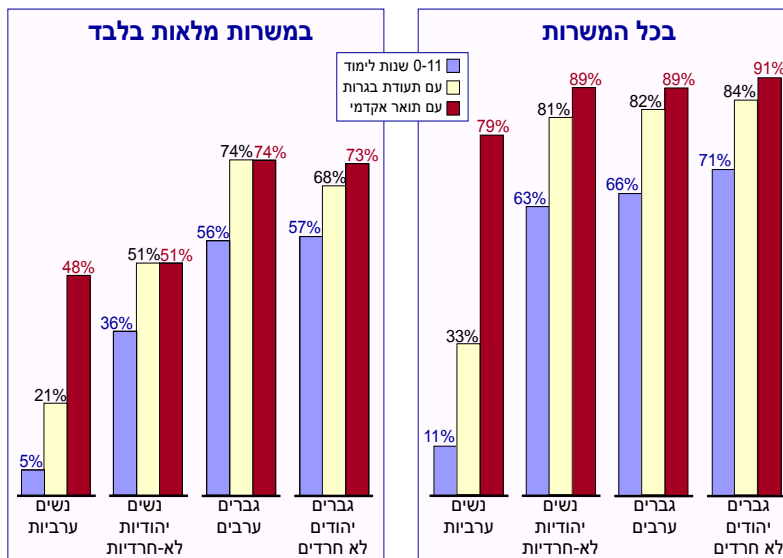
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

למרות הבועה השלילית בתעסוקה בתחילת שנות התשעים, שנבעה מהגעתם של עולים רבים מברית המועצות לשעבר – אשר היוו כחמישית מאוכלוסיית המדינה – ההתאוששות באמצע העשור לא החזירה את ישראל לרמות ה-G7, אלא למגמת הצניחה בתעסוקה שהחלה מוקדם יותר. עוד בועה שלילית משמעותית התרחשה בתחילת העשור האחרון, עם פרוץ האינתיפאדה והמיתון החמור ביותר שישראל ידעה מזה עשורים. לאחר המיתון חלה התאוששות ניכרת בתעסוקה, אשר ליוותה את ההתאוששות בתמ"ג לנפש שנדונה לעיל והוצגה בתרשימים קודמים. ובכל זאת, פערי התעסוקה בין ישראל המתאוששת ובין מדינות ה-G7, הנמצאות במיתון, גדולים במידה ניכרת מהפערים שנרשמו לפני כשלושה עשורים.

להשכלה תפקיד חשוב בקביעת שיעורי התעסוקה בישראל, וחלקו הימני של תרשים 14 מראה עד כמה. התרשים מבחין בין גברים ונשים בגילי העבודה העיקריים, בין יהודים לערבים-ישראלים ובין רמות שונות של השכלה, כדי להראות כיצד השכלה משפיעה על התעסוקה בכל קבוצה. הניתוח אינו כולל את היהודים החרדים, שעבורם השכלה פירושה דבר אחר לחלוטין. לאור תכנית לימודים הלוקה

בחסר חמור במקצועות הליבה בבתי הספר החרדיים, למספר שנות הלימוד אין אותה משמעות שיש להן עבור קבוצות אחרות בשוק עבודה מודרני. כאשר מתמקדים בנשים ערביות-ישראליות בגילי העבודה העיקריים שהשכלתן מעטה יחסית (לא יותר מ-11 שנות לימוד), ניתן לראות כי רק 11 אחוז מהן היו מועסקות ב-2011. המצב בקרב נשים יהודיות שאינן חרדיות וגברים ערבים-ישראלים שהשכלתם מעטה יחסית טוב יותר, אם כי אינו מזהיר במיוחד, וכשני שלישים מהם מועסקים. המצב טוב יותר רק במעט אצל גברים יהודים שאינם חרדים ושרמת השכלתם דומה.

תרשים 14  
**שיעורי תעסוקה, 2011**  
 גילאי 35–54



**מקור:** דן בן-דוד ואיתן רגב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כל ארבע הקבוצות מפגינות שיפור ניכר בתעסוקה כאשר מתמקדים באנשים בעלי תעודת בגרות<sup>6</sup>. שיעורי התעסוקה השתפרו ב-13 נקודות אחוז בקרב גברים יהודים, ב-16 נקודות אחוז אצל גברים ערבים, ב-18 נקודות אחוז אצל נשים יהודיות, וב-22 נקודות אחוז אצל נשים ערביות. חשוב להדגיש שהשיפור בתעסוקה נעשה משמעותי יותר ככל שהקבוצה המאופיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים יותר בקרב חבריה המשכילים פחות.

השכלה אקדמית מצמצמת את אי-השוויון התעסוקתי עוד יותר. כ-90 אחוז מכלל הגברים היהודים והערבים והנשים היהודיות המחזיקים בתארים אקדמיים היו מועסקים ב-2011. אף ששיעורי התעסוקה של נשים ערביות בעלות תואר אקדמי הם 79 אחוז בלבד, מדובר בשיעורים בקנה מידה אחר לחלוטין משיעורי התעסוקה של נשים ערביות בעלות השכלה נמוכה יותר.

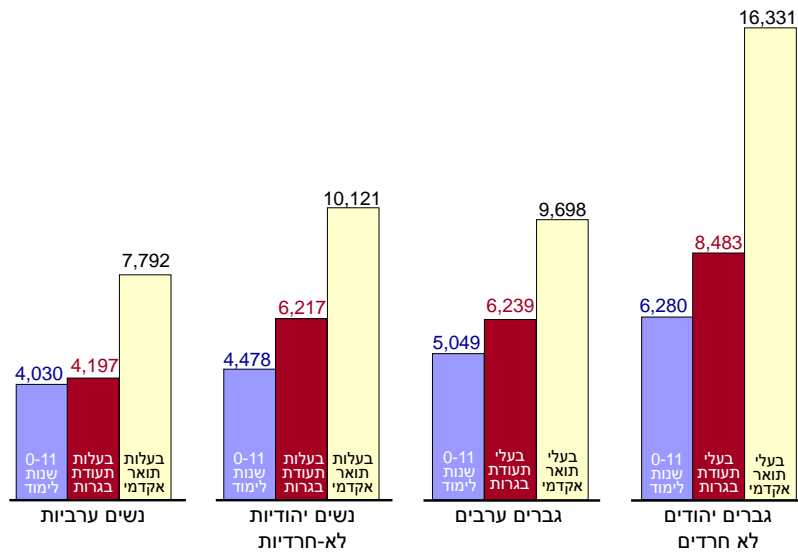
בעוד ההבדלים בשיעורי התעסוקה בין המגדרים, קבוצות האוכלוסייה ורמות ההשכלה הם ניכרים, לא כל התעסוקה היא במשרה מלאה. הלוח השמאלי בתרשים 14 נותן אינדיקציה להבדלים בין הקבוצות בכל הנוגע לקשר בין השכלה לעבודה במשרה מלאה. בתחום זה יש הבדל קטן בלבד בין גברים יהודים וערבים בעלי תארים אקדמיים (שיעור תעסוקה של 73 אחוז ו-74 אחוז, בהתאמה), והבדל קטן בלבד בין נשים יהודיות וערביות בעלות תארים אקדמיים (שיעורי תעסוקה של 51 אחוז ו-48 אחוז, בהתאמה), אך יש הבדל ניכר בין גברים לנשים. הסיבה המרכזית לכך היא כנראה שבשתי הקבוצות מי שמטפלות בילדים הן בעיקר הנשים – והמחיר שהן משלמות במונחים של עבודה במשרה מלאה ברור למדי מהתרשים.

כאשר מתמקדים בתעסוקה במשרה מלאה אצל נשים ללא תארים אקדמיים, ניתן לראות הבדלים גדולים בין נשים יהודיות לערביות (והבדלים קטנים בהרבה בין גברים יהודים לערבים). בקרב נשים שלא סיימו תיכון, רק חמישה אחוזים מהנשים הערביות מועסקות במשרה מלאה – בהשוואה ל-36 אחוז מהנשים היהודיות שהשכלתן דומה. תעסוקה במשרה מלאה אצל נשים ערביות שסיימו תיכון מגיעה ל-21 אחוז, בעוד שיעורי התעסוקה במשרה מלאה אצל נשים יהודיות בעלות תעודת בגרות ובעלות תארים אקדמיים זהים – 51 אחוז בשני המקרים. כפי שניתן לראות אצל קמחי (2011), וכן בפרק "מגמות בשוק העבודה" בדוח זה), להבדלים ברמות ההשכלה יש תפקיד חשוב בקביעת פערי השכר בישראל.

<sup>6</sup> כדי לסיים בהצלחה תיכון בישראל חובה להשיג זכאות לתעודת בגרות. יש כמה רמות הנחשבות למספיקות לזכאות לבגרות, אך לא כולן מספיקות כדי להתקבל לאוניברסיטה.

תרשים 15, המתמקד אף הוא בגברים ובנשים יהודים וערבים בגילי העבודה העיקריים, ומציג את השכר החודשי הציוני המשולם במשרות מלאות.<sup>7</sup> אלה ששכרם הוא הנמוך ביותר הם בעלי השכלה הנמוכה ביותר. נשים ערביות שלא סיימו תיכון ועובדות במשרה מלאה (יש לזכור שמדובר רק בחמישה אחוזים מהנשים הערביות בעלות השכלה נמוכה בגילי העבודה העיקריים) משתכרות שכר ציוני של 4,030 שקל בחודש, רק מעט מעל שכר המינימום (שהיה 3,850 שקל ב-2010). נשים יהודיות בעלות השכלה דומה העובדות במשרה מלאה משתכרות 448 שקל יותר בחודש, וגברים ערביים בעלי 11–0 שנות לימוד משתכרים עוד 571 שקל. לגברים יהודים ברמות השכלה נמוכות הכנסה ציונית הגבוהה ב-1,231 שקל מזו של הגברים הערבים.

תרשים 15  
**שכר חודשי ציוני במשרות מלאות, 2010**  
 שכר ברוטו של עובדים שכירים במשרה מלאה, גילאי 15–35, בשי"ח



**מקור:** דן בן-דוד ואיתן רגב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>7</sup> התרשים מראה שכר ציוני. שכר ממוצע עבור כל קבוצה מפורט בנספח לפרק זה.

פערי השכר בין נשים יהודיות לערביות מגיעים ליותר מ-2,000 שקל בחודש כשמדובר בבוגרות תיכון ובעלות תארים אקדמיים. פערי השכר בין גברים יהודים לגברים ערבים מגיעים ל-2,244 שקל אצל בוגרי תיכון ול-6,634 שקל אצל בעלי תארים אקדמיים.

השורה התחתונה היא שהשכלה תיכונית מובילה לשכר גבוה באופן ניכר אצל גברים יהודים וערבים, וכן אצל נשים יהודיות – אך הדבר נכון הרבה פחות כשמדובר בנשים ערביות. השכלה אקדמית מביאה לפער גדול אף יותר בשכרם של חברי כל אחת מארבע הקבוצות. לאור זאת, יתרונותיה של ההשכלה משתנים במידה רבה במקרים שונים.

יהודים משכילים מרוויחים יותר מערבים בעלי השכלה דומה, והדבר נכון הן לגברים והן לנשים. חלק מהעניין קשור ללא ספק לאפליית הערבים בשוק העבודה בישראל. אך זו אינה כל התמונה, וייתכן שאף לא חלקה העיקרי. חשוב מאוד מהו תחום הלימוד והיכן נרכשת ההשכלה. יש חשיבות גם לשאלה אם התעסוקה היא במגזר הפרטי או במגזר הציבורי, שבו השכר נמוך יותר. בסוגיות אלו יש הבדלים ניכרים בבחירת מקצועות ובתחומי התמחות.

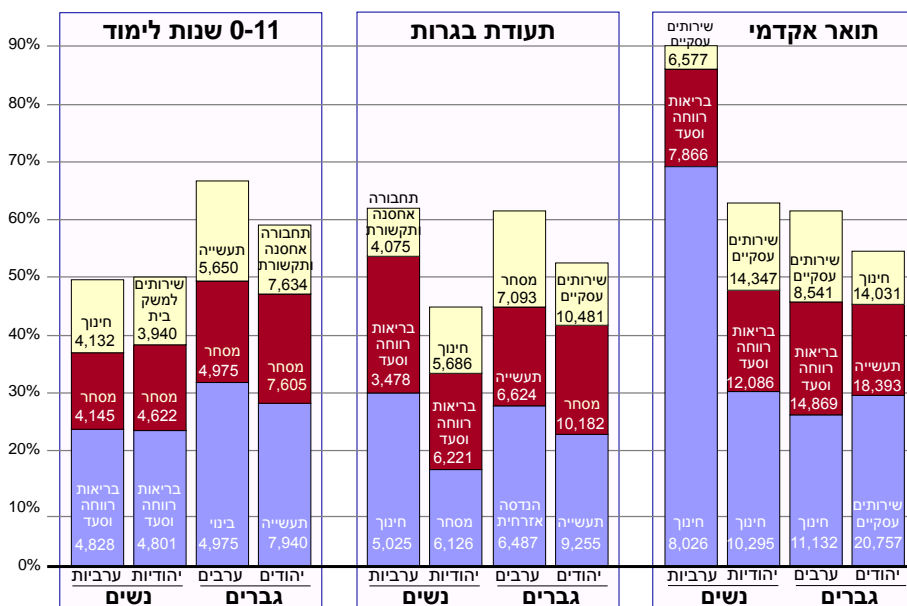
תרשים 16 משקף חלק משונות זו. הוא מראה את שלושת ענפי התעסוקה הנפוצים ביותר בכל אחת מהקבוצות, וכולל את חלקו של כל ענף מכלל התעסוקה באותה קבוצה (התפלגות התעסוקה עבור כל 15 הסיווגים על פי רמת השכלה, מגדר ודת, מופיעה בנספח). לדוגמה, מתוך הנשים הערביות בגילי העבודה העיקריים שיש להן 0–11 שנות לימוד והן עובדות במשרה מלאה, 24 אחוז מועסקות בשירותי בריאות ורווחה, 13 אחוז במסחר ו-13 אחוז נוספות בחינוך. שלושת ענפי התעסוקה הללו יחד מהווים 50 אחוז מתעסוקת קבוצת נשים זו. השכר החודשי הממוצע במשרה מלאה בכל אחד מהענפים מוצג אף הוא בתרשים.

יש לזכור כי הענפים אולי זהים בשמם, אולם סוג העבודה המתבצעת בכל אחד מהם תהיה כמובן שונה בקרב עובדים ברמות השכלה שונות. לדוגמה, בעלי תארים אקדמיים העוסקים בתחום החינוך כמעט תמיד יעבדו בהוראה או בניהול, בעוד שמרבית הסיכויים כי תעסוקה באותו ענף אצל עובדים בעלי 0–11 שנות לימוד תהיה בתחומי התחזוקה והניקיון – והשכר החודשי משקף הבדלים אלו בהשכלה. אך גם זו אינה רזולוציה גבוהה מספיק כדי להבין את הבדלי השכר בין קבוצות בעלות רמת השכלה זהה באותו ענף כלכלי.

אם להמשיך בדוגמה מתחום החינוך, הרי שלא כל העובדים בענף עובדים אותו מספר שעות. נוסף לכך, בעוד חלק מעבודתו של מורה עשוי להיות במגזר הציבורי,

חלקה האחר עשוי להיות במגזר הפרטי (כגון שיעורים פרטיים). כמו כן, השכר בענף החינוך במגזר הציבורי מושפע גם מהשאלה אם מדובר בתואר ראשון, שני או אחר.

תרשים 16  
**שלושת ענפי התעסוקה השכיחים ביותר\* והשכר הממוצע\*\* בכל ענף**  
 לפי רמות השכלה, מגדר ודת, גילאי 35–54



\* חלקם של שלושת הענפים השכיחים ביותר מתוך סך התעסוקה של כל קבוצה ב-2011.

\*\* שכר חודשי ממוצע מתעסוקה מלאה (לפחות 35 שעות בשבוע) ב-2010.

מקור: דן בן-דוד, דו"ח מצב המדינה 2009, מרכז טאוב (מעודכן).  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אך אפילו זו תמונה חלקית. התחום שלומד האדם באוניברסיטה או במכללה – ולאילו אוניברסיטה או מכללה הוא מצליח להתקבל – תלויים במידה רבה באיכות החינוך שקיבל בחינוך הקדם-יסודי, היסודי והעל-יסודי. בסוגיה זו ישראל עומדת בפני בעיה חמורה, במיוחד כשמסתכלים קדימה.



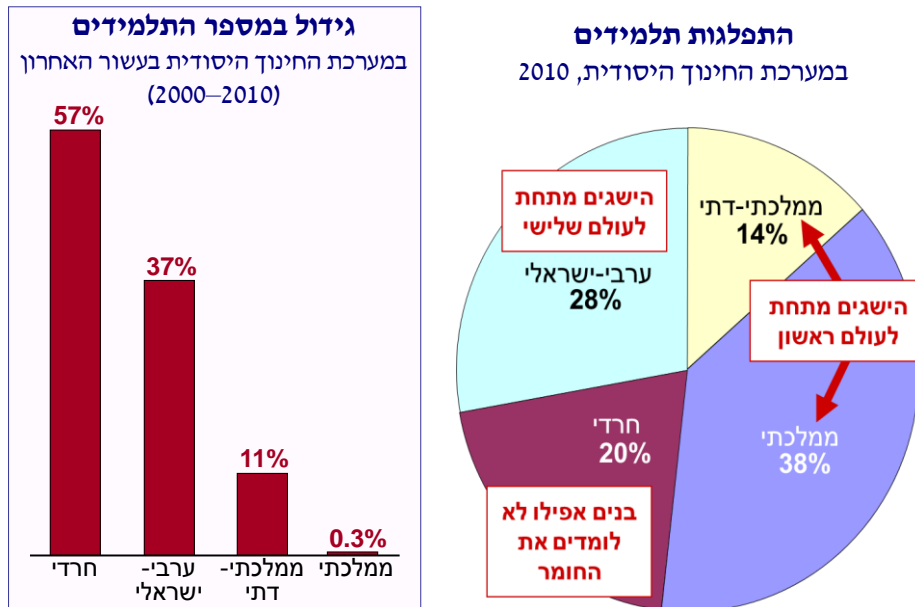
## חינוך ודמוגרפיה

תרשים העוגה בצד ימין של תרשים 17 מחלק את הילדים בישראל לארבעת זרמי החינוך העיקריים במדינה. מעט יותר ממחצית מתלמידי בתי הספר היסודיים (52 אחוז) למדו בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. הישגיהם הממוצעים של ילדים אלו במתמטיקה, במדעים ובקריאה הם מתחת להישגים הממוצעים בכל אחת מ-25 מדינות ה-OECD הרלוונטיות (בן-דוד, 2011ג'). החינוך הניתן לילדים הערבים-ישראלים – שהם 28 אחוז מתלמידי בתי הספר היסודיים – מניב הישגים הנמצאים מתחת למדינות עולם שלישי רבות.

20 אחוז מתלמידי בתי הספר היסודיים בישראל משתייכים למערכת החינוך החרדית. במערכת זו לא נמשכים לימודי הליבה לבנים מעבר לכיתה ח', ומה שנלמד עד אז הוא מינימלי במקרה הטוב; הרוב המכריע של הבנים אינו לומד מדעים או אנגלית, ומתמטיקה נלמדת ברמה שאינה מתקרבת לזו שלומדים ילדים בגילים דומים במדינות מערביות אחרות. המצב אצל חלק מהבנות טוב יותר במידה מסוימת, אך הוא רחוק מלשקף את התמונה לגבי כולן.

מבט על המגמות הנוכחיות בבתי הספר היסודיים בעשור האחרון מספק אינדיקציה לדמוגרפיה בישראל, העומדת מאחורי נתונים אלו (גרף העמודות בצדו השמאלי של תרשים 17). בין השנים 2000 ו-2010 לא היה כמעט שינוי (0.3 אחוזים) במספר התלמידים שנרשמו לבתי הספר הממלכתיים. בבתי הספר הממלכתיים-דתיים היה גידול של 11 אחוז. הרישום בבתי הספר הערביים עלה ב-37 אחוז. במהלך אותו עשור בלבד גדל מספר התלמידים בבתי הספר החרדיים ב-57 אחוז. לאור העובדה כי כבר היום כמחצית מהילדים הם ערבים או חרדים, ולאור הישגיהם הנמוכים מאוד בתחומי הליבה – המגיעים לרמה של עולם שלישי או למטה מזה – השינויים הדמוגרפיים הנוכחיים משקפים התפתחות חברתית-כלכלית שלא תהיה בת-קיימא כאשר ילדים אלו יגדלו.

תרשים 17



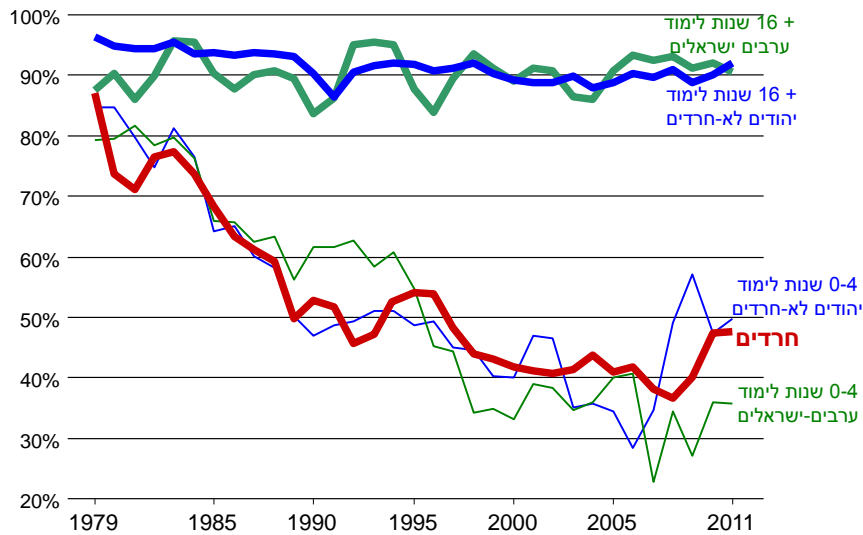
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עד כמה גרועה מערכת החינוך החרדית בהכנת ילדיה לעבודה במשק המודרני? הצצה אל כמה מן התוצאות בשוק העבודה חושפת לא מעט בהקשר זה. כפי שצוין לעיל, תהליך הצמיחה הכלכלית מצריך תהליך מתמשך של שיפור בפריון, והדבר בא לידי ביטוי בגידול מתמיד בביקוש לעובדים משכילים ומיומנים – ובמקביל בביקוש פחות (במונחים יחסיים) לעובדים משכילים פחות ובלתי-מיומנים. כתוצאה מכך, בעוד שיעורי התעסוקה של גברים בגילי 35–54 בכל רמות ההשכלה היו מעל 90 אחוז ב-1970, הרי שככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר, כך הייתה ירידה חדה יותר בתעסוקה במהלך ארבעת העשורים שחלפו מאז (בן-דוד, 2011א').

תרשים 18 מראה את הקבוצות בכל אחד מקצוות ספקטרום ההשכלה מאז 1979: בעלי 0–4 שנות לימוד ובעלי השכלה אקדמית. בשני המקרים התרשים מבדיל בין יהודים שאינם חרדים ובין ערבים-ישראלים. שיעורי התעסוקה בקרב

יהודים וערבים בעלי תואר אקדמי היו דומים מאוד במהלך 33 השנים האחרונות (התנודתיות הרבה יותר אצל הערבים נובעת מגודל המדגם הקטן של גברים ערבים בגילי העבודה העיקריים שיש להם השכלה אקדמית), ונעה בסביבות 90 אחוז. שיעורי התעסוקה של גברים יהודים וערבים חסרי השכלה נעו אף הם באותו כיוון – אך במקרה זה מדובר בשחיקה מתמשכת מאז שנות השבעים. שיעורי תעסוקה אלו, שכאמור עמדו על יותר מ-90 אחוז ב-1970, ירדו לכ-90-80 אחוז ב-1979, השנה הראשונה שמופיעה בתרשים זה, והמשיכו לרדת לסביבות 40-30 אחוז לפני כמחצית העשור – עם שיפור קל אצל היהודים בשנים האחרונות, אחרי יציאתה של ישראל מתקופת האינתיפאדה והמיתון.

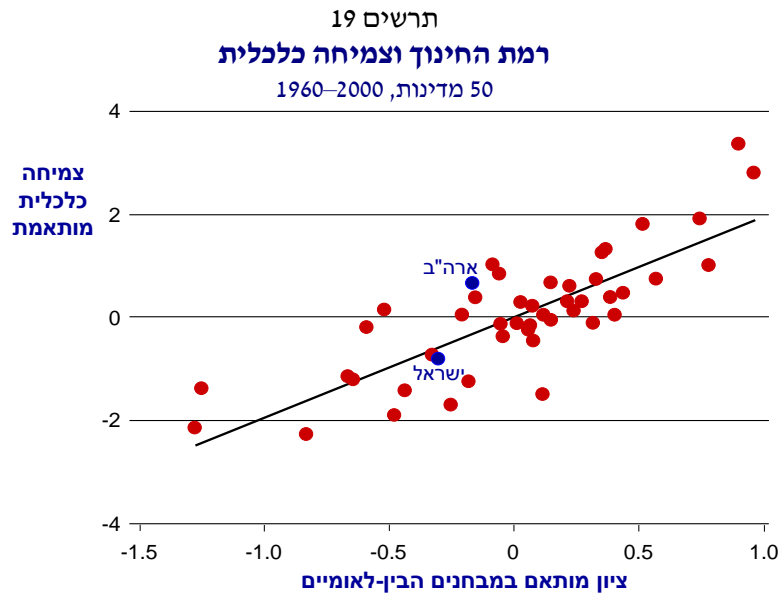
תרשים 18  
**שיעורי תעסוקת גברים, 1979–2011**  
 גילאי 35–54



**מקור:** דן בן-דוד ואיתן רגב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ומה בנוגע לגברים חרדים בגילי העבודה העיקריים? כפי שצוין לעיל, הם אינם לומדים את נושאי הליבה מעבר לכיתה ח', ומה שהם בכל זאת לומדים הוא ברמה

כה נמוכה, עד ששיעורי התעסוקה שלהם עבור כל שנות הלימוד (שכן למספר שנות הלימוד אצל חרדים אין כמעט חשיבות כשמדובר בהשכלה הדרושה לעבוד במשק מודרני ותחרותי) היו דומים מאוד לאלה של הישראלים בעלי ההשכלה הנמוכה ביותר. שני המסלולים הללו – גברים חרדים וגברים חסרי השכלה ממגזרים אחרים – דומים במיוחד, ומידרדרים בעקביות במשך 33 השנים האחרונות (תרשים 18). אלה הן ההזדמנויות התעסוקתיות שמערכת החינוך החרדית מעניקה לבניה. הסוגיה של כמות ההשכלה – כלומר, מספר שנות הלימוד – ושל איכותה רחבה הרבה יותר מחשיבותה בהקשר החרדי בלבד. לצד זאת שהוכח שוב ושוב שכמות ההשכלה קשורה מאוד לתוצאות הכלכליות של הפרט (כפי שניתן לראות לעיל) ושל המדינה (ראו לדוגמה מנקיו, רומר ווייל, 1993, ובארו, 1991), מצטברות ראיות רבות יותר ויותר לחשיבותה הקריטית של איכות ההשכלה בשני הקשרים אלו. הניושק ווסמן (2010) מראים את המתאם החזק בין הישגים בנושאי הליבה – מתמטיקה, מדעים וקריאה – ב-50 מדינות ובין הבדלים בשיעורי הצמיחה הכלכלית באותן ארצות במהלך תקופה של 40 שנה (תרשים 19). כאשר מיישמים את הממצאים הסטטיסטיים שלהם על ישראל, מתברר שאילו רמות ההישגים בארץ בתחומי היסוד היו גבוהים ב-50 נקודות ב-1980 (הפער בין ממוצע ההישגים ב-OECD לרמה בישראל בקירוב), היה שיעור הצמיחה של התמ"ג לנפש בישראל גבוה יותר ב-0.44 נקודות אחוז ב-2010.



מקור: אריק הניושק ולודגר ווסמן, הוצג בכנס מרכז טאוב (2011).

במילים אחרות, במקום להמשיך לאורך מסלול הצמיחה הנוכחי, שגרם לגידול מתמיד בפערי ההכנסות בין ישראל לארצות המערב המובילות, הייתה יכולה מדינת ישראל להיכנס לתוואי צמיחה שסוגר את הפער. אילו הייתה ישראל משפרת את מערכת החינוך שלה, היו מתווספים לתמ"ג שלה עוד 41 מיליארד שקלים מדי שנה (פחות או יותר היקף הוצאות הביטחון של הממשלה<sup>8</sup> ב-2010 בלבד [בן-דוד, 2011]). קשה להפריז בהשלכות החברתיות-כלכליות של אובדן סכום זה מבחינתה של המדינה, ובמה שמשאבים אלו היו מאפשרים לה לעשות.

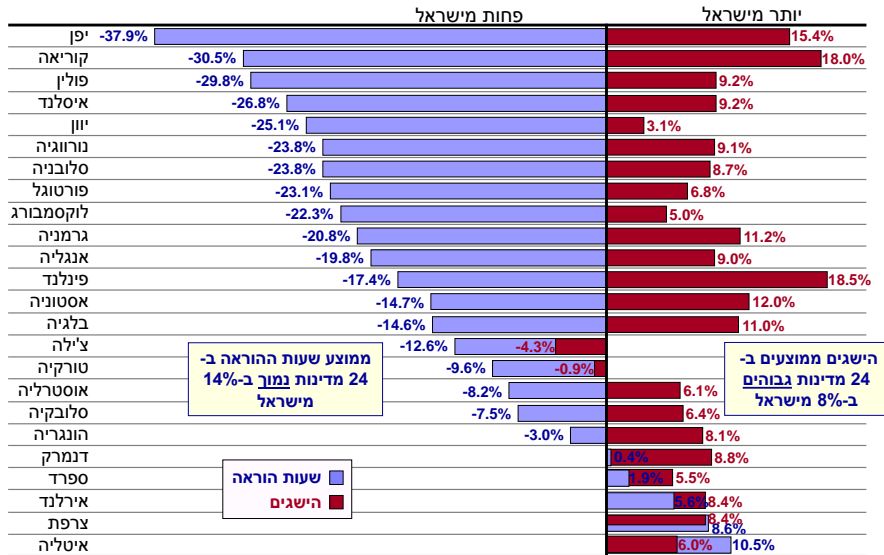
הראיות המצטברות מצביעות גם על חשיבות איכות החינוך לעתיד הכלכלי ברמת הפרט. צ'טי, פרידמן, הילגר, סאז, שאנצנבאך ויאגאן (2011) מראים כי סביבת למידה באיכות גבוהה מגן הילדים ועד כיתה ג' הובילה – כמה עשורים לאחר מכן – לשיעורים גבוהים יותר של השכלה אקדמית, להכנסה גבוהה יותר ולמגורים בשכונות טובות יותר. עורכי המחקר מעלים את האפשרות שהבדלים באיכות החינוך מנציחים פערי הכנסה כאשר הילדים גדלים. צ'טי, פרידמן ורוקוף (2011) אומדים את מתאמי ההכנסה בין דור אחד לבא אחריו, ומוצאים שהם היו פוחתים בשליש אילו למדו הילדים במדגם שלהם בבתי ספר באיכות דומה.

כיצד יכולה מדינה לשפר את איכות החינוך שלה? כמה טענות מושמעות שוב ושוב בישראל בנוגע לסיבות להישגיהם הנמוכים של ילדיה בבחינות הבין-לאומיות – בין השאר שיש פחות מדי שעות הוראה, שהכיתות מכילות יותר מדי תלמידים ושהמשאבים אינם מספיקים.

תרשים 20 משווה בין כל 24 מדינות ה-OECD שהשתתפו במבחני PISA הבין-לאומיים במתמטיקה, במדעים ובקריאה ב-2009 ויש נתונים על מספר שעות ההוראה בהן. בסך הכל, מספרן הממוצע של שעות ההוראה באותן מדינות היה קטן ב-14 אחוז בהשוואה לישראל, בעוד רמת ההישגים הממוצעת הייתה גבוהה יותר בשמונה אחוזים. באופן ספציפי יותר, ב-19 מן המדינות האלה זכו התלמידים לפחות שעות הוראה בהשוואה לילדים בישראל. עם זאת, ב-17 מתוך אותן 19 מדינות רמת ההישגים הייתה גבוהה מזו של ישראל.

<sup>8</sup> לפי בנק ישראל, הוצאות הביטחון של הממשלה הסתכמו ב-43 מיליארד שקלים ב-2010.

תרשים 20  
**שעות הוראה מול הישגים\***  
 24 מדינות OECD לעומת ישראל

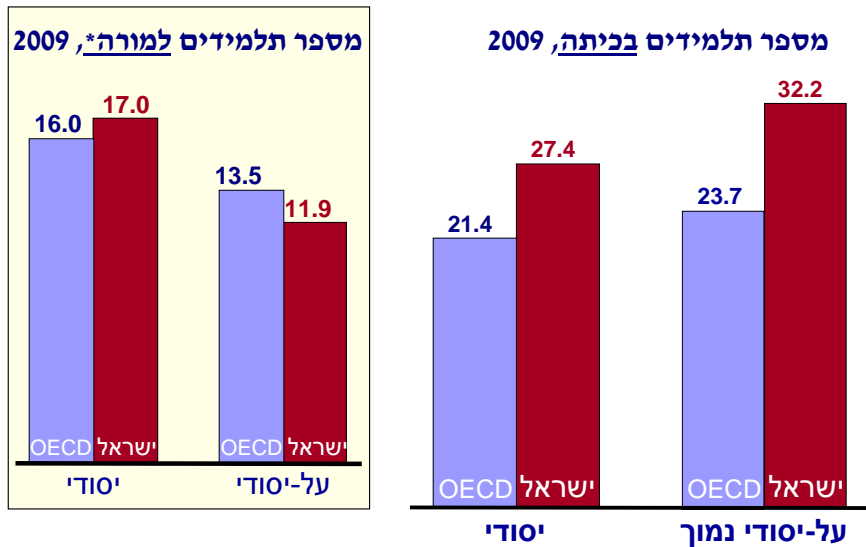


\* מספר שעות לימוד שנתיות לבני 7-15 וההישג הארצי הממוצע במתמטיקה, במדע ובקריאה במבחן PISA, 2009.

מקור: בן-דוד, דוח מצב המדינה 2009, מרכז טאוב (מעודכן).  
 נתונים: OECD, PISA.

הכיתות בישראל אכן היו צפופות יותר בהשוואה למדינות ה-OECD באותה שנה (תרשים 21). במערכת החינוך היסודית בישראל היו 27.4 תלמידים בכיתה בהשוואה ל-21.4 במדינות ה-OECD. בחינוך העל-יסודי הנמוך הפער היה גדול אף יותר: בכיתה הישראלית הממוצעת ישבו 32.3 תלמידים, ורק 23.7 נמצאו בכיתה OECD ממוצעת.

## תרשים 21



\* לפי שווה ערך זמן מלא.

מקור: בן-דוד, דוח מצב המדינה 2009, מרכז טאוב (מעודכן).  
נתונים: OECD, PISA.

השאלה היא מדוע זה המצב, והיא מקבלת משנה תוקף לאור זאת שלמעשה מספר התלמידים למורה (לפי שווה ערך משרה מלאה) בבתי הספר היסודיים בישראל (17.0) גבוה מזה של ה-OECD בתלמיד אחד בלבד. בבתי הספר העל-יסודיים יש פחות תלמידים למורה בישראל (11.9) מאשר הממוצע ב-OECD (13.5). אם כן, מדוע הכיתות בישראל כה צפופות? חלק מהבעיה – כפי שצוין בספרי "דו"ח מצב המדינה" הקודמים – טמון בפרשנות שניתנת למספרים.

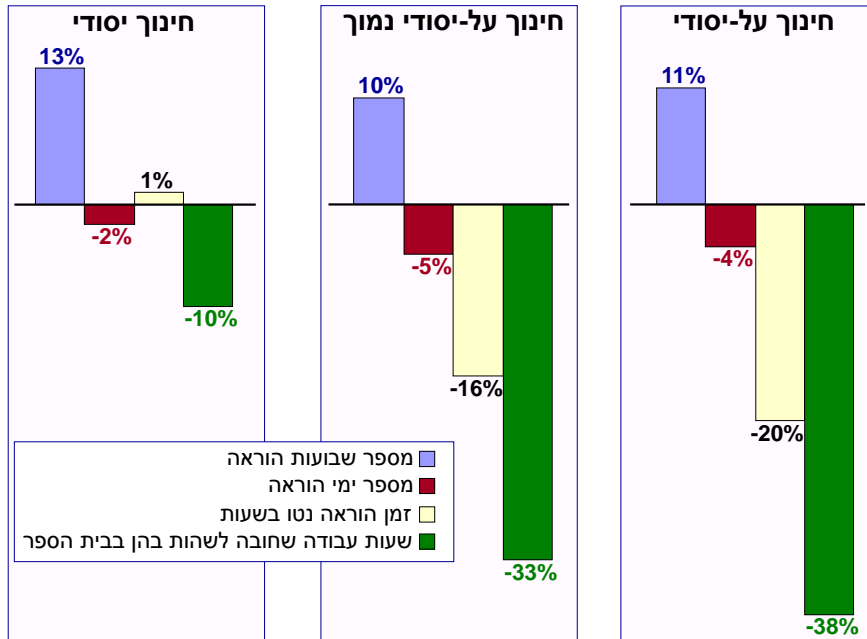
תרשים 22 מראה מגוון מדדים לזמן העבודה של מורים בשנת לימודים. בכל שלוש הרמות – חינוך יסודי, על-יסודי נמוך ועל-יסודי גבוה – מספר שבועות ההוראה השנתיים בישראל גבוה מה-OECD ב-13 אחוז, עשרה אחוזים ו-11 אחוז בהתאמה.

לעומת זאת, מספר ימי ההוראה בכל שלוש הרמות בישראל נמוך יותר בשני אחוזים, חמישה אחוזים וארבעה אחוזים, בהתאמה, מאשר ב-OECD.<sup>9</sup>

תרשים 22

**שעות עבודה של מורים בשנת לימודים\***

הפרש באחוזים בין ישראל לממוצע ה-OECD, 2000



\* במוסדות ציבוריים.

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

נתונים: PISA OECD

<sup>9</sup> לדעת נחום בלס, נתוני ה-OECD הנוגעים למספר שבועות העבודה ולמספר ימי ההוראה אינם נכונים. הוא טוען שמורים ישראלים עובדים פחות שבועות ויותר ימים בשנה ממה שרושם ה-OECD. כאשר מחלקים את מספר הימים בשנה במספר השבועות לפי נתוני ה-OECD, מקבלים שבוע עבודה באורך של 4.9 ימים ב-OECD ו-4.2 בישראל. הנתונים של בלס מניבים שבוע עבודה של שישה ימים עבור מורים ישראלים. בעוד תלמידים בארץ לומדים שישה ימים בשבוע, שבוע העבודה של מורים כולל פחות משישה ימים, לכן נראה שקיימת סתירה במספרים של בלס. בכל מקרה, אין ויכוח לגבי מספר שעות ההוראה נטו ומספר שעות העבודה בבתי הספר.

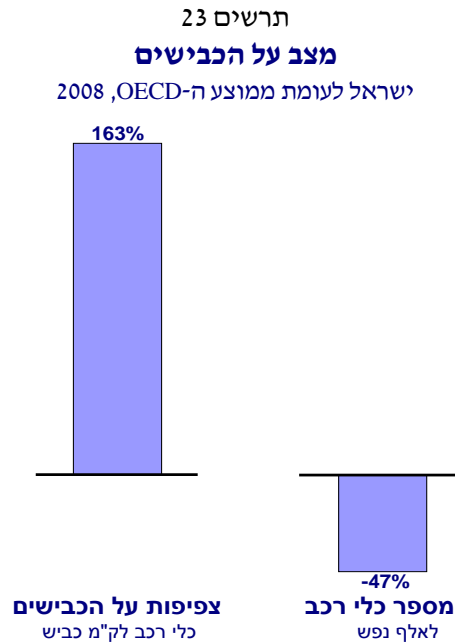


בעוד שמספר שעות ההוראה נטו במהלך שנת הלימודים דומה מאוד בבתי הספר היסודיים (אחוז אחד יותר בישראל), מספר השעות נמוך באופן ניכר בעל-יסודי הנמוך (ב-16 אחוז) ובעל-יסודי הגבוה (ב-20 אחוז). למעשה, מספר השעות שמורה נדרש לעבוד בבתי הספר בישראל נמוך בעשרה אחוזים בהשוואה ל-OECD בבתי הספר היסודיים, ב-33 אחוז בעל-יסודי הנמוך, וב-38 אחוז בעל-יסודי הגבוה. לאור התוואים החברתיים-כלכליים ארוכי הטווח הבעייתיים מאוד של ישראל, ולאור ההשלכות החברתיות-כלכליות העתידיות של מצבה הנוכחי של מערכת החינוך, קשה להגזים בצורך המידי ברפורמה מערכתית בחינוך במדינה. פרסומים קודמים של מרכז טאוב פירטו רבים מההיבטים שעל רפורמה כזו לכלול, והפרק של שביט, בלס ובלנק בדוח זה ("חזון והמלצות למדיניות חינוך") מתמקד ישירות בנקודה זו. מספיק לציין כאן כי רפורמה בחינוך חייבת להתמקד בשלוש סוגיות עיקריות: מה לומדים הילדים, מי מלמד אותם וכיצד פועלת מערכת החינוך.

## תשתית התחבורה של ישראל

### א. כבישים, רכבות והשקעות

בין שמתמקדים בפיריון, באי-השוויון בהכנסות, בדיוור או במגוון בעיות חמורות אחרות שישראל עומדת מולן, נושא משותף אחד שמחבר בין כל אלה הוא מצבן הבעייתי מאוד של התשתיות הבסיסיות בארץ. תשתית ההון האנושי – החינוך – נדונה לעיל. כעת יידון חלק מרכזי מאוד מהתשתית הפיזית: תחבורה. בן-דוד (2003ב') עסק במצב תשתית התחבורה והשפעותיה החברתיות-כלכליות של ישראל לפני כמעט עשור. ממשלה אחר ממשלה הזניחו תשתית זו במשך עשורים רבים. במידה מסוימת הוחלפה הזנחה זו בהשקעה גבוהה בהרבה בעשור האחרון, אך יש להכניס את ההשקעה ואת מצבה הנוכחי של התשתית לפרספקטיבה הנכונה. בקצרה, העומס בכבישי הארץ הוא יותר מפי שניים וחצי מהממוצע ב-OECD, בעוד מספר כלי הרכב לנפש הוא כמחצית מהממוצע ב-OECD (תרשים 23). כפי שניתן לראות בתרשים נ'1 בנספח, כבישי הארץ צפופים הרבה יותר מהכבישים בכל אחת מ-22 מדינות ה-OECD בתרשים, מלבד דרום-קוריאה. מצד שני, כפי שניתן לראות בתרשים נ'2 בנספח, בישראל יש הרבה פחות מכוניות בהשוואה לכל 22 מדינות ה-OECD שבתרשים. ככל שישראל תצליח לסגור את הפער ברמת החיים בינה ובין מדינות ה-OECD העשירות יותר (מה שלא מובן מאליו, לאור כמה מהממצאים שפורטו לעיל), סביר להניח שמספר המכוניות לנפש במדינה צפוי לגדול באופן משמעותי – ויהיו לכך השלכות ברורות מאוד על הגברת הצפיפות על כבישיה.



\* ממוצע של 22 מדינות OECD

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

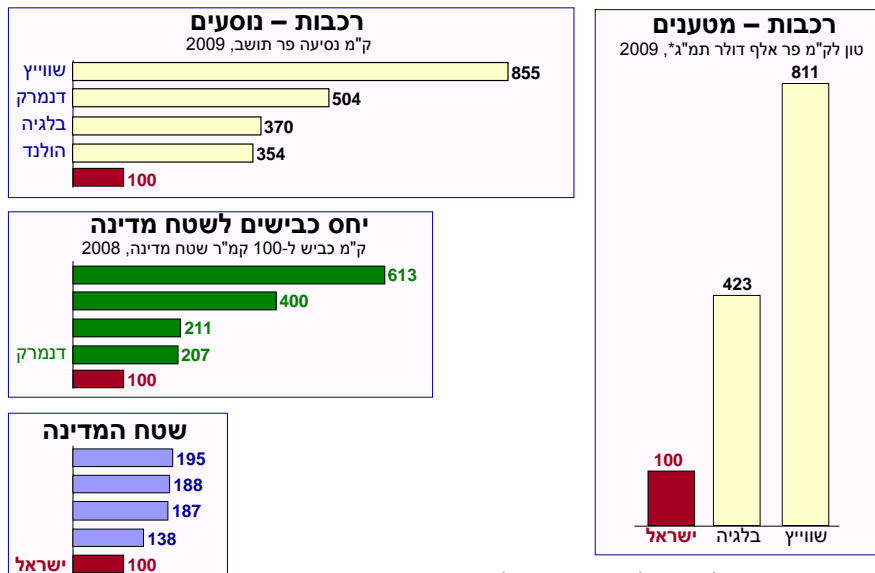
למעשה המצב חמור עוד יותר ממה שמציג התרשים מכיוון שהתחבורה המסילתית מפותחת הרבה יותר במרבית ארצות ה-OECD האחרות, ולכן יש בהן יותר חלופות למכוניות ולמשאיות. במילים אחרות, בהיעדר חלופות מסילתיות ממשיות, כמו אלה הקיימות במדינות מערביות אחרות, אין סיבה להניח כי מספר כלי הרכב בישראל ייעצר כשיכפיל את עצמו ויגיע לממוצע ב-OECD כשההכנסה לנפש בישראל תעלה לרמה של ה-OECD – סביר יותר להניח שהוא יגדל עוד יותר. עד כמה בלתי מפותחת מערכת הרכבות בארץ? תרשים נ'3 בנספח מראה את מספר קילומטרי הנסיעה פר תושב ב-OECD. בישראל (0.26) המספר הוא כשליש משוודיה (0.76), המדינה החציונית ב-OECD. התמונה חמורה גם כשמדובר ברכבות משא, כפי שניתן לראות בתרשים נ'4 בנספח. יחס ההובלה של משאות ברכבת לעומת תמי"ג בישראל היא כרבע מהיחס בצרפת, המדינה החציונית ב-OECD.

עם זאת, בהשוואות אלו יש בעיה משום שהן כוללות מדינות גדולות מאוד שיש בהן שטחי קרקע עצומים – בעוד ישראל קטנה באופן יחסי. השוואה טובה יותר היא למדינות מפותחות קטנות ב-OECD. הגרף התחתון משמאל בתרשים 24 מראה כי אף שמדינות אלו קטנות, הן בכל זאת גדולות במקצת מישראל: שטחה של בלגיה גדול ב-38 אחוז מזה של ישראל, שווייץ גדולה ב-87 אחוז, הולנד גדולה ב-88 אחוז, ודנמרק גדולה ממנה ב-95 אחוז. למרות זאת, היחס בין הכבישים לשטח המדינה בארצות אלו גדול יותר באופן משמעותי בהשוואה לישראל (הגרף האמצעי משמאל בתרשים 24). ההבדלים נעים בין 107 אחוז יותר כבישים ביחס לשטח בדנמרק ובין פי שישה יותר כבישים ביחס לשטח בבלגיה.

תרשים 24

**תשתית התחבורה**

בישראל ובמדינות אירופאיות קטנות, מדד: ישראל = 100



\* תוצר מקומי גולמי בדולרים שוטפים לפי יחס כוח קנייה.

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

**נתונים:** הבנק העולמי, OECD.

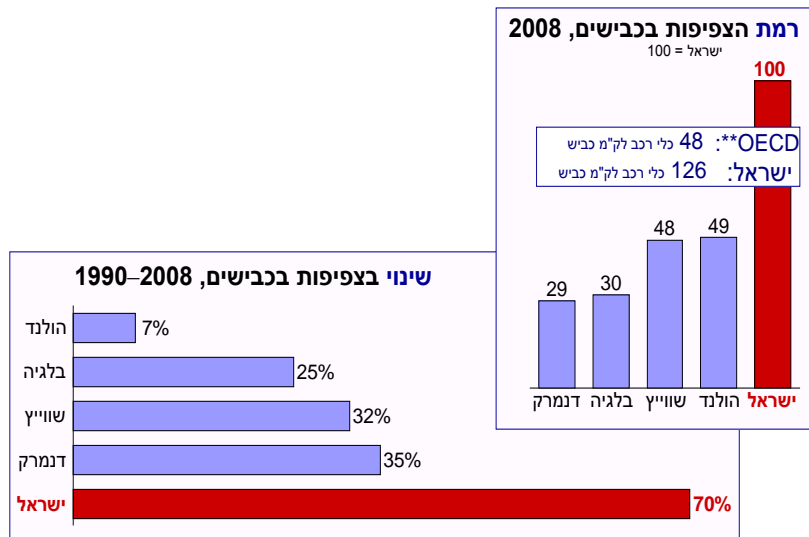
כאשר מדובר ברכבות, הפערים בקילומטרים של נסיעת נוסעים (בגרף העליון משמאל בתרשים 24) גדולים אף יותר – ונעים בין פי 3.5 יותר מאשר בישראל (בהולנד) לפי 8.6 בשווייץ. רק שתיים ממדינות אלו מספקות נתונים על טון משאות

לקילומטר, אך גם הבדלים אלו גדולים מאוד. היחס בין טונות לקילומטר לעומת תמי"ג בבלגיה גדול פי 4.2 מאשר בישראל, ובשווייץ פי 8.1 מאשר בישראל. לאור כל זאת, אין זה מפתיע כי מיעוט החלופות מוביל את הישראלים אל הכבישים. הגידול בצפיפות הכבישים במדינות האירופאיות הקטנות בין 1990 ל-2008 נע בין שבעה אחוזים בהולנד ל-35 אחוז בדנמרק (הגרף האופקי בתרשים 25). בישראל עלתה הצפיפות בכבישים ב-70 אחוז בתקופה זו. כתוצאה מכך, הצפיפות בכבישים בהולנד עומדת על 49 אחוז מהצפיפות בישראל, ואצל הדנים הצפיפות היא רק 29 אחוז בהשוואה לישראל (הגרף האנכי בתרשים 25).

תרשים 25

**צפיפות בכבישים\***

בישראל ובמדינות אירופאיות קטנות



\* מספר כלי רכב לק"מ כביש.  
\*\* 22 מדינות OECD.

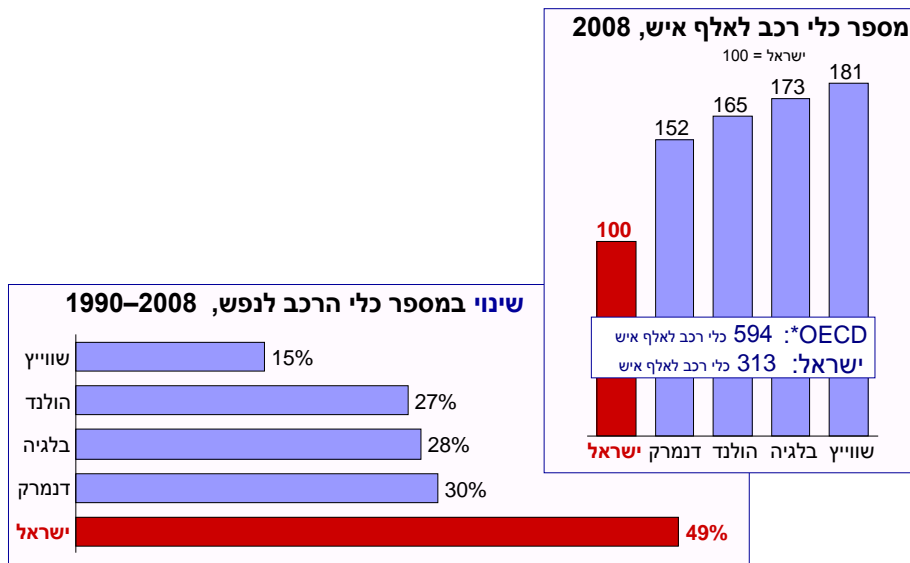
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
**נתונים:** הבנק העולמי.

היעדר חלופות תחבורתיות מוביל את הישראלים לרכישת יותר מכוניות – הרבה יותר מכוניות. בעוד תושביהן של המדינות הקטנות באירופה הגדילו את מספר כלי הרכב לנפש ב-15 אחוז (שווייץ) עד 30 אחוז (דנמרק) בשנים 1990–2008, מספר כלי הרכב בישראל עלה ב-49 אחוז בתקופה זו (הגרף האופקי בתרשים 26). עם זאת, רמת החיים בישראל נמוכה מזו הקיימת בארצות הקטנות באירופה, לכן יש כרגע יותר כלי רכב לנפש בארצות אלו – בין 52 אחוז יותר (בדנמרק) ל-81 אחוז יותר (בשווייץ) (הגרף האנכי בתרשים 26).

תרשים 26

**מספר כלי רכב לנפש**

בישראל ובמדינות אירופאיות קטנות



\* 22 מדינות OECD.

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

השורה התחתונה בהשוואת ישראל למדינות המערב בעייתית למדי. בהיעדר חלופות מסילתיות בהיקף וברמה דומים, ישראלים קונים יותר ויותר מכוניות. בהיעדר תשתית כבישים הולמת, כבישי הארץ צפופים במידה ניכרת בהשוואה

לצפיפות במערב כבר היום. וככל שההכנסות בישראל עולות, ניתן לצפות שהמצב בכבישים רק יחמיר – עם כל ההשלכות הכלכליות והחברתיות הנלוות לכך. בשנים האחרונות החלו הממשלות בישראל לפעול לשיפור המצב. עם זאת, אף שהוזרמו משאבים רבים יותר לתשתית התחבורה של המדינה – חלק גדול מהם ממקורות פרטיים – ההוצאה הלאומית (כלומר הציבורית והפרטית גם יחד) אינה סוגרת את הפערים הקיימים.

תרשים 27 משווה בין ההוצאה הלאומית בישראל על כבישים לממוצע ב-OECD כנתח מהתמ"ג. הוצאה זו בישראל תנודתית במיוחד בהשוואה ל-OECD. בשנים 1996–1999 צנחו ההוצאות על כבישים כנתח מהתמ"ג בצורה חדה, מ-16 אחוז מעל OECD ב-1996 ל-20 אחוז מתחת לממוצע ב-1999. עלייה תלולה בהוצאות החלה בשנת 2000 והגיעה ל-33 אחוז מעל ה-OECD ב-2001. ההוצאות נותרו ללא שינוי בשנים 2002–2003, ואז נפלו מ-0.85 אחוז מהתמ"ג בשנת 2003 ל-0.50 אחוז ב-2004, והמשיכו לרדת ל-0.42 אחוזים ב-2005 – מעט מעל מחצית מההוצאות על כבישים ב-OECD (העומדות על 0.75 אחוז מהתמ"ג).



מקור: דן בן-דוד וניר עילם, מרכז טאוב.  
נתונים: למ"ס, International Transport Forum.

ב-2006 חל מהפך, עם חזרתן של ההוצאות בישראל לרמות של ה-OECD (שעלו במידה קלה במהלך העשור האחרון) עד 2007 ו-2008. ב-2009, כשההוצאות על כבישים ב-OECD המשיכו לעלות, הן ירדו כמעט ברבע בישראל, והגיעו ל-27 אחוז מתחת ל-OECD.

שתי בעיות עיקריות צפות ועולות בתרשים זה. הראשונה היא חוסר היציבות הקיצוני בהוצאותיה של ישראל על כבישים. מי שמכיר את המצב הפוליטי בישראל עשוי לשים לב עד כמה שנות המהפכים שיקפו את שינויי הממשל בארץ, ולהבחין בעובדה שההוצאות על כבישים משקפות במידה רבה את סדרי העדיפויות הלאומיים של הממשלות השונות.

הבעיה השנייה היא שלמעט שנים בודדות בתחילת העשור הקודם, ההוצאות הכלליות על כבישים בישראל היו קרובות לרמה ב-OECD בשנים הטובות, ונמוכות הרבה יותר מה-OECD בשנים אחרות. חשוב לזכור שההוצאות על כבישים ב-OECD משקפות בעיקר עלויות תחזוקה, בעוד ההוצאות בישראל עדיין כוללות בניית תשתית שכבר קיימת במדינות ה-OECD.

תרשים 28 כולל השוואה בין ישראל ל-OECD בתחום ההוצאות הקשורות למערך הרכבות. בתחום זה ההשקעה הנמוכה בתשתיות בישראל נעה בין כ-80 אחוז מתחת ל-OECD באמצע שנות התשעים לכ-70 אחוז פחות ב-2001. ב-2002, בשיא האינתיפאדה והמיתון הגדול, ההשקעה ברכבות עלתה פי 2.4 (בהשוואה ל-2001). לאחר מכן היו עלויות נוספות במונחים ריאליים (כלומר, בניכוי האינפלציה) של 26, 37 ו-38 אחוז בשנים 2003, 2004 ו-2005, בהתאמה. התוצאה, כפי שניתן לראות בתרשים 28, הייתה עלייה מתמדת בהוצאות על מערך הרכבות ביחס לתמ"ג, והשיא היה 79 אחוז מעל ה-OECD – עלייה שהושגה לאחר מאמץ גדול לצמצום פער התשתיות בין ישראל ל-OECD.

מאז צומצמו ההוצאות על מערך הרכבות בכל שנה החל מ-2006. ב-2009 צנחו ההוצאות על מערך הרכבות בישראל כנתח מהתמ"ג ל-14 אחוז בלבד מעל ממוצע ה-OECD. הירידה המתמדת בהשקעות ברכבת – במיוחד לאור ההבדלים הגדולים מאוד הממשיכים להתקיים בין ישראל ובין ה-OECD במונחים של חלופות מסילתיות לכבישים – אינה אינדיקציה לכך שפערים אלו יצטמצמו באופן משמעותי בקרוב ויקלו על העומס בכבישי הארץ.



מקור: דן בן-דוד וניר עילם, מרכז טאוב.  
נתונים: למ"ס, International Transport Forum.

### ב. כבישי אגרה

דרך אחת שאימצה ישראל כדי להקל את הלחץ על המשאבים הציבוריים שנגרם עקב הצורך לממן בניית כבישים היא שימוש נרחב בהשקעות פרטיות. סלילת כביש 6, שנהפך לעורק התנועה הראשי של ישראל מצפון לדרום, הקלה חלק מהלחץ בכבישי מרכז הארץ – צוואר בקבוק גיאוגרפי שבו מצוי האזור העירוני המאוכלס ביותר. היה זה פרויקט על בסיס בנה-הפעל-העבר (BOT) שמומן ברובו באופן פרטי. העומס הגובר בכביש זה הוביל להרחבתו בשנים האחרונות, עוד לפני שהושלמו הקטעים הצפוניים והדרומיים ביותר שלו.

כפי שניתן לראות בבן-דוד (2005), האגרות שנגבו לאורך כביש 6 היו גבוהות לעומת כבישי אגרה מרכזיים בארצות הברית. ההשוואה שנערכה ביוזמת בן-דוד (2003ב' ו-2005) נעשתה שוב במחקרם של עידה וטלית (2010). תרשים 29 מראה כי עלות הנהיגה בכביש 6 עדיין גבוהה יותר באופן ניכר בישראל. התמחור בישראל הוא עבור שלושת קטעי הנהיגה הראשונים בכביש, ללא עלות נוספת עבור הקטע הרביעי

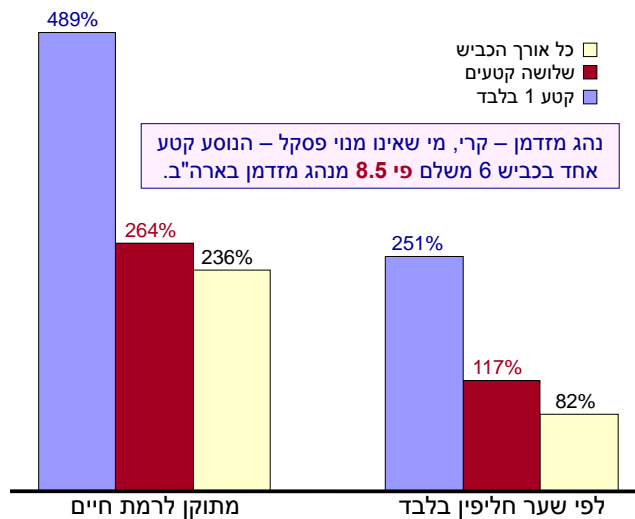


והלאה. מחירי ה"פסקל" (כלומר, מחירים לאחר הנחה) הנגבים עבור נסיעה לכל אורך כביש האגרה גבוהים ב-82 אחוז לקילומטר מהמחירים לאחר הנחה בארצות הברית. מחיר הנסיעה בשלושה קטעים בישראל הוא יותר מפי שניים מהמחיר בארצות הברית, בעוד עלות קטע אחד גבוהה פי 3.5 מהמחיר בארצות הברית. ההשוואה משקפת המרה פשוטה של המחיר לדולרים לפי שער החליפין, ואינה מביאה בחשבון את העובדה שההכנסה בארצות הברית גבוהה משמעותית מההכנסה בישראל. כאשר מנרמלים את מחיר הנסיעה לרמת החיים (כלומר, משקללים את האגרה בתמ"ג לנפש בכל מדינה), מתברר שהפער בנטל על הצרכנים בין שתי המדינות גדול יותר באופן משמעותי. העלות המנורמלת של נסיעה לכל אורך כביש האגרה בישראל היא פי 3.4 מהעלות בארצות הברית (לפי מחירי ההנחה בשתי המדינות), ואילו עלות הנסיעה בקטע אחד בלבד בישראל היא פי 5.9. נוסע מזדמן שאינו מנוי לכבישי האגרה משלם בישראל פי 8.5.

תרשים 29

**עלות נסיעה בכביש 6 לעומת ארה"ב\***

הפרשי מחיר לק"מ נסיעה, 2009



נהג מזדמן – קרי, מי שאינו מנוי פסקל – הנוסע קטע אחד בכביש 6 משלם פי 8.5 מנהג מזדמן בארה"ב.

\* השוואת תעריפי מנוי פסקל למנוי בכבישי אגרה מהירים בניו יורק, ניו ג'רזי, פנסילבניה, אוהיו ופלורידה.

מקור: עידה וטלית (2010).

כביש אגרה הוא דרך אחת להילחם בעומס בכבישים, אך בשל המחסור בחלופות רציניות למכונית בישראל, התושבים נאלצים לנסוע בכבישים בכל מקרה, ולשאת על גבם את כל הנטל הכרוך בכך. לכן, לא מפתיע כי למרות האגרות הגבוהות בהרבה בישראל, התנועה בכביש 6 גדלה במהירות כה רבה, עד שהרחבת הכביש נדרשה שנים ספורות בלבד לאחר הפעלתו. אחת הדרכים לנסות להימנע מעלויות אלו, לפחות כשמדובר בנסיעה יום-יומית לעבודה, היא להתגורר בערים הגדולות – מה שתורם עוד יותר לעליית מחירי הדיור בהן, כפי שניתן היה לראות בסעיף 3.

חלופת האוטובוסים הייתה אמצעי התחבורה העיקרי של ישראל הצעירה והענייה יותר בשנות החמישים והשישים. אך עם העלייה ברמת החיים במדינה, ורכישתן של מכוניות רבות יותר, העומס הגובר בכבישים הפך את הנסיעה באוטובוסים לפעולה פחות נוחה, הגוזלת זמן רב יותר. בעוד שדמי הנסיעה מסובסדים, עלויות הזמן אינן מסובסדות, לכן אנשים בוחרים לנסוע באוטובוסים במידה פוחתת והולכת.

נתיבי התנועה המיועדים לאוטובוסים באים על חשבון הנתיבים האחרים בכבישי הערים הצרים והעמוסים. הדבר לא רק מקשה על חייהם של הנהגים הפרטיים, אלא גם גורם לרבים מהם להתעלם מההגבלות החלות על נתיבי התחבורה הציבוריים. בהיעדר אכיפה מתאימה, התוצאה היא עיכוב הנסיעה באוטובוסים וצמצום נוסף של האטרקטיביות שלה.

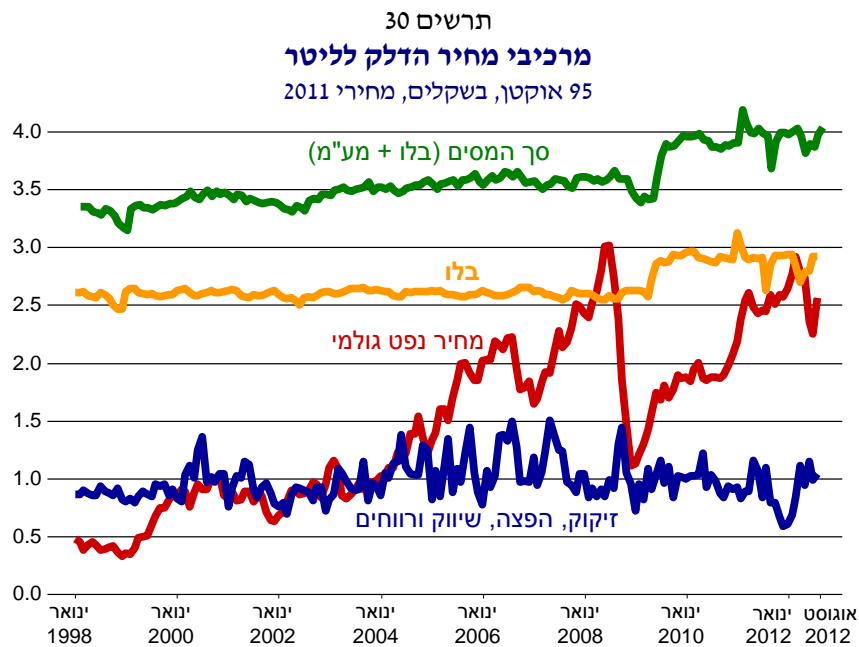
דרך חלופית לצמצום העומס בכבישים – בהיעדר אופציות מסילתיות מספקות – היא להגדיל את עלויות הנסיעה, וכבישי האגרה עושים זאת היטב. אך אלה אינן האופציות היחידות. החלק הבא מתמקד בעלות הגבוהה יחסית של הבנזין בישראל, מקור לאי-שביעות רצון ניכרת בשנים האחרונות. אם האסטרטגיה היא להרחיק אנשים מהשימוש במכוניות ולעודד אותם להשתמש באמצעי תחבורה חלופיים על ידי העלאת מחיר הבנזין, הרי שקיים צורך לספק חלופות הולמות. אך כפי שהודגם לעיל, ההשקעה בחלופות כאלה נמוכה במידה ניכרת מהנדרש בישראל, כך שלא נראה כי המדיניות של העלאת מחירי הבנזין בישראל קשורה לאסטרטגיה כזו.

### ג. מחירי הבנזין

#### • שינויים שהתרחשו עם הזמן

מחירי הבנזין בישראל משכו תשומת לב ציבורית רבה בשנה האחרונה, ומחיר ליטר בנזין הגיע לשמונה שקלים (כ-1.36 יורו) בתחילת אפריל 2012. מכיוון שכמות הליטרים בגלון (3.785) שווה פחות או יותר לשער הדולר באותה תקופה, המחיר

במונחים אמריקאיים היה כשמונה דולר לגלון בנזין – יותר מכפול מהמחיר האמריקאי. השאלה אם המחיר בישראל גבוה תלויה במדינות שמשווים אליהן, אך גם בכמה גורמים נוספים – וכמה מהחשובים שבהם נעדרים מהדיון הציבורי. האשם העיקרי בעליות הגדולות במחירי הבנזין בשנים האחרונות הוא מחיר הנפט. לפני 25 שנה, באביב 1987, עמד מחירה של חבית נפט גולמי מסוג ברנט על כ-19 דולר. רכבת ההרים של מחירי הנפט הגיעה לשיא של 144 דולר שני עשורים לאחר מכן, ביולי 2008, ואז ירדה ל-34 דולר בדצמבר של אותה שנה. בשלוש השנים הבאות מחירו של נפט גולמי מסוג ברנט עלה כמעט פי ארבעה, והגיע ב-1 במרס 2012 ל-124 דולר. תרשים 30 מציג את התפלגות מרכיבי העלות של ליטר בנזין בישראל (בש"ח), ואת השינויים במרכיבים הללו לאורך העשור האחרון. מעניין לציין כי מחירי הנפט תרמו במידה הרבה ביותר לתנודתיות במחיר הבנזין בישראל, אולם הם אינם מרכיב העלות העיקרי בו.



מקור: דן בן-דוד וייליה קוגן, מרכז טאוב.  
נתונים: למ"ס, משרדי האוצר, האנרגיה והמים, בנק ישראל, OECD.

שני סוגי מס מוטלים על הבניין. הראשון הוא מס הבלו, והשני הוא מע"מ בגובה 16 או 17 אחוז (תלוי בתקופה) המוטל לא רק על עלות הבניין, אלא גם על מס הבלו עצמו – דבר המגדיל באופן משמעותי את המיסוי הכולל. מנקודת המבט של הכנסות הממשלה, היתרון העיקרי של המע"מ הוא היותו מס יחסי – כלומר, כשמחיר הנפט עולה, הכנסות הממשלה עולות אף הן.

בסוף שנות התשעים ובתחילת העשור שלאחר מכן היו מסי הבלו קבועים יחסית – כ-2.5 שקלים לליטר (במחירי 2010) – וגבוהים בהרבה ממחירי הנפט, שעלו במהירות. לא נעשה כל ניסיון של הממשלה לרכז את ההאמרה במחירי הנפט בעזרת קיזוז, אפילו חלקי, באמצעות הורדת המסים. למעשה, לעובדה שהמע"מ הוא מס יחסי הייתה השפעה הפוכה: ככל שמחיר הנפט עלה, כך גדלו הכנסות הממשלה מהמע"מ, מה שהבטיח כי סכום המסים הכולל שהוטל על כל ליטר בניין היה תמיד גבוה יותר ממחיר הנפט הגולמי, אפילו כאשר מחירי הנפט היו בשיאם.

אף שמס הבלו נותר כמעט ללא שינוי כאשר מחירי הנפט הרקיעו שחקים, הוא לא נותר קבוע כאשר המחירים ירדו במחצית השנייה של 2008. במקום זאת החליטה ממשלת ישראל להגדיל את מס הבלו בעשרה אחוזים במאי 2009, דבר שגרר עלייה אוטומטית במע"מ וגידול נוסף בהכנסות הממשלה. שנה וחצי לאחר מכן, בינואר 2011, החליטה הממשלה להעלות את מס הבלו בשמונה אחוזים נוספים, ל-3.03 שקלים לליטר (במחירי 2010). עלייה זו נותרה בעינה למשך חודשיים בלבד, ואז נקבע שגובה המס יוחזר לשיעור שהיה לפני ינואר 2011.

המחאה הציבורית הנרחבת בקיץ 2011 – שכאמור פרצה עקב מגוון בעיות חברתיות-כלכליות, לרבות מחיר הבניין – הובילה את הממשלה להוריד זמנית את מס הבלו בעשרה אחוזים באוגוסט. מטרת ההפחתה הייתה להרגיע את המחאה, והיא הייתה קצרת מועד ובוטלה כמעט מיד עם שוך ההפגנות. תוך חודשיים, ב-1 באוקטובר 2011, עלה מס הבלו חזרה ל-2.83 שקל לליטר (במחירי 2010).

ב-14 השנים שחלפו בין ינואר 1998 לאוגוסט 2012, שבמהלכן עלה מחיר הנפט הגולמי יותר מפי ארבעה במונחים ריאליים, לא נעשה כל מאמץ להפחית את נטל המס הכולל על המשק כדי להקטין במידת-מה את הלחץ כלפי מעלה בעלויות ייצור ובהוצאות המחיה. למעשה, המיסוי הכולל על ליטר בניין עלה ב-21 אחוז במונחים ריאליים בתקופה זו – וההכנסה ממע"מ עלתה ב-56 אחוז במונחים ריאליים, למרות ההורדה הקלה בשיעור המע"מ מ-17 ל-16 אחוז (שבינתיים בוטלה, והמע"מ הוחזר ל-17 אחוז). המס העיקרי, מס הבלו, היה גבוה יותר ממחיר הנפט לאורך כל התקופה כמעט, ועלה ב-12 אחוז במונחים ריאליים מאז 1998.



• **השוואה לארצות אחרות**

האם הישראלים משלמים יותר עבור בנזין? השוואה למדינות OECD במערב אירופה, בצפון אמריקה ובאוקיאניה מצביעה על כך שמחירו של ליטר בנזין לצרכן בישראל ב-2011 (2.00 דולר) היה גבוה מהמחיר ב-18 מאותן מדינות מערביות ונמוך ממחירו בשלוש מדינות (לוח 1).

**לוח 1. השוואה בין-לאומית של מחירי הבנזין\* ומרכיביהם המקומיים הקבועים**  
 ישראל, מערב אירופה, צפון אמריקה ואוקיאניה, 2011  
 (בדולר בין-לאומי לליטר)

מחירי הדלק	מסים	מרווחים**	
1 פורטוגל	2.45	1.38	פורטוגל 0.27
2 יוון	2.34	1.38	ספרד 0.26
3 הממלכה המאוחדת	2.02	1.22	יוון 0.25
4 <b>ישראל</b>	<b>2.00</b>	1.18	<b>ישראל 0.25</b>
5 הולנד	1.97	1.13	ניו זילנד 0.25
6 גרמניה	1.96	<b>1.08</b>	בלגיה 0.25
7 איטליה	1.95	1.08	איטליה 0.25
8 ספרד	1.86	1.03	אירלנד 0.22
9 בלגיה	1.85	0.99	קנדה 0.21
10 אירלנד	1.77	0.97	אוסטרליה 0.20
11 צרפת	1.73	0.96	דנמרק 0.20
12 פינלנד	1.65	0.91	גרמניה 0.20
13 אוסטריה	1.60	0.90	הולנד 0.19
14 שוודיה	1.57	0.88	ארה"ב 0.19
15 דנמרק	1.53	0.86	שווייץ 0.17
16 נורווגיה	1.42	0.85	לוקסמבורג 0.17
17 ניו זילנד	1.41	0.67	שוודיה 0.16
18 לוקסמבורג	1.38	0.58	צרפת 0.16
19 שווייץ	1.16	0.57	נורווגיה 0.16
20 קנדה	1.09	0.33	פינלנד 0.15
21 אוסטריה	0.99	0.33	הממלכה המאוחדת 0.13
22 ארה"ב	0.96	0.13	אוסטרליה 0.12

\* ההשוואה עבור בנזין נטול עופרת (אוקטן 95).

\*\* מרווחים בין מחיר הנפט הגולמי למחיר לפני מסים (זיקוק, הפצה ורווחים).

**מקור:** דן בן-דוד ויוליה קוגן, מרכז טאוב.

**נתונים:** למ"ס, משרדי האוצר, האנרגיה והמים, בנק ישראל, OECD.

מחירי נפט גבוהים יותר – ומחירי אנרגיה גבוהים הנגזרים מכך – הם נטל כבד יותר על בעלי ההכנסות הנמוכות יותר ועל מדינות עניות יותר. אף שנפט נמכר במחירים שעוברים ארביטראז' בשווקים הבין-לאומיים, מה שמתבטא במחירים דומים יחסית במדינות עשירות ועניות, אין זה אומר שמדינות ריבוניות לא יכולות לאזן חלק מההשפעה השלילית של מחירי האנרגיה הגבוהים על הפריזון, ההכנסות הפנויות והרווחה.

מרכיב מפתח בהקשר זה הוא המסים המוטלים על הבנזין. כפי שצוין לעיל, בישראל מוטל מס בלו על כל ליטר בנזין, וכן מוטל מע"מ הן על מס הבלו והן על שאר מרכיבי הבנזין. כאשר מפרקים את עלות הבנזין בישראל למרכיבי השונים – מחיר הנפט הגולמי, הפצה, זיקוק, שיווק, רווחים ומסים – הרי שהרכיב האחרון בלבד, מסים, היה יקר יותר (1.08 דולר לליטר) מאשר ליטר בנזין שלם בארצות הברית (0.96 דולר). במונחי גלונים, בישראל שולמו 4.09 דולר רק עבור המס על כל גלון, מול מחיר כולל בתחנת הדלק של 3.65 דולר עבור כל הגלון בארצות הברית.

סכום המסים המצטבר המוטל על ליטר בנזין בישראל גבוה באופן ניכר מאשר בארצות הברית, ונמצא בערך במסגרת טווח המס המוטל במערב אירופה – אם כי בחלקו העליון של הטווח. כפי שניתן לראות בלוח 1, מסי הבנזין בכשלושה רבעים מהמדינות נמוכים מאשר בישראל. עם זאת, זהו רק חלק מהתמונה הרחבה יותר.

ההכנסה בישראל נמוכה במידה ניכרת מאשר ברבות מהמדינות באירופה המטילות על הבנזין מס דומה בגובהו. משמעות הדבר משתקפת בתרשים 32, המשווה בין מסי הבנזין ביחס לרמת ההכנסה בישראל ובארצות מערב אירופה. כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים ברמת החיים בין המדינות, מתברר שהמס הממוצע על הבנזין ב-21 המדינות היה נמוך ב-35 אחוז מהמס המוטל בישראל, והיחס בין המס להכנסה היה נמוך יותר ב-19 מתוך ה-21.

מצב זה משפיע בעיקר על עלויות התחבורה לצרכנים ולתעשייה בישראל. ייתכן כי מדיניות זו לא הייתה כל כך בעייתית אילו היו חלופות הולמות לשימוש במכוניות פרטיות. אך כפי שניתן לראות בסעיף הקודם, העוסק בתשתית התחבורה של ישראל, המצב הקיים רחוק מכך. החלופות המסילתיות הוזנחו במשך שנים, והמשאבים הופנו לכיוונים אחרים. אפילו תנופת הבנייה בשנים האחרונות מתבססת על יחס הוצאות-תמ"ג בהיקף המוקצה בעיקר לתחזוקה במדינות אחרות, ואינו מספיק לסגירת הפערים.

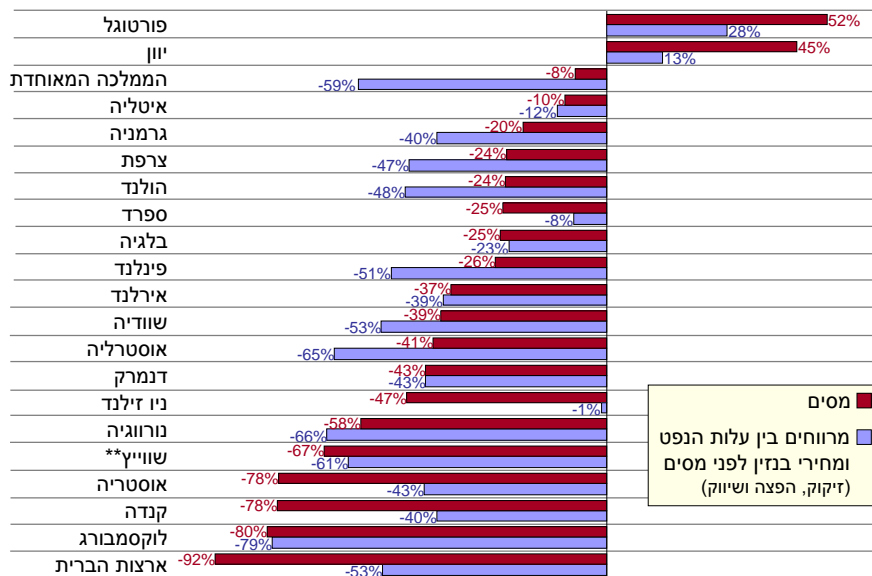
השילוב בין מחירי בנזין גבוהים לצפיפות רבה מאוד על כבישי ישראל (פי שניים וחצי ממוצע ה-OECD, כפי שצוין קודם) מייקר את עלות הייצור בישראל, ולכן מקטין את התחרותיות של המגזר היצרני בארץ לעומת המתחרים בחו"ל (ייצוא)

ומול המתחרים בתוך ישראל (ייבוא) – מה שמשפיע באופן שלילי על התעסוקה ועל ההכנסות בארץ. ניתן להוסיף לכך את ההשפעה השלילית הישירה של מסי הבניין הגבוהים: הקטנת ההכנסה הפנויה וצמצום היכולת לרכוש מוצרים ושירותים אחרים – מה שמתבטא בירידה ברווחה הכללית.

מסים אינם המרכיב המקומי היחיד במחירי הבניין שעלותו גבוהה בהשוואה למדינות אחרות. גורם נוסף המשפיע על המחיר, שלעתים קרובות מתעלמים ממנו, הוא המרווח המשולם לזיקוק, להפצה, לשיווק ולרווחים – במילים אחרות, ההפרש בין מחירו הקמעונאי של ליטר בניין ובין עלות הנפט הגולמי והמסים. היבט זה של העלות מוסווה לעתים קרובות בתוך חישובים רגולטוריים סבוכים הקובעים את מחיר הבניין בישראל, המצוי בפיקוח הדוק ביותר.

### תרשים 32

#### מסים ומרווחים על הבניין כאחוז מהתוצר לנפש\* כל מדינות ה-OECD לעומת ישראל, 2011



\* השוואה עבור בניין 95 אוקטן.

\*\* נתונים מ-2010.

מקור: דן בן-דוד ויוליה קוגן, מרכז טאוב.

נתונים: למ"ס, משרדי האוצר, האנרגיה והמים, בנק ישראל, OECD.

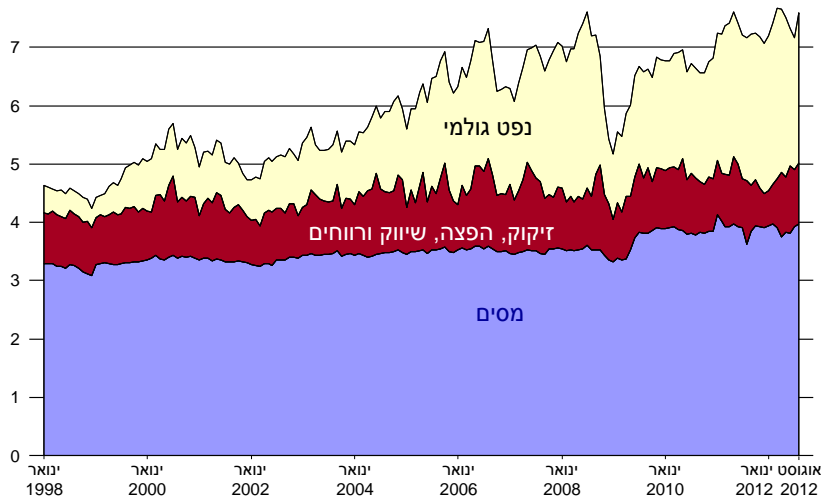


בתרשים 33 ניתן לראות כיצד מרווח זה משתלב במחיר הבנזין הסופי בישראל. השכבה העיקרית בקביעת המחיר הקמעונאי היא שכבת המס שבתחתית. זוהי שכבה עבה ביותר, והיא נעשית עבה יותר עם השנים – לרבות הקפיצה במסים בשנת 2009 שהוזכרה קודם, והעליות והירידות שהתרחשו לאחר שנקבעה רמת מס חדשה וגבוהה יותר.

השכבה העליונה בתרשים היא מחיר הנפט הגולמי, והיא גם התנודתית ביותר. העליות במרכיב זה היו תלולות מאוד במהלך 14 השנים האחרונות, והוא הפך ממרכיב זניח יחסית במחירו הכולל של הבנזין למרכיב משמעותי – אם כי משמעותי פחות מהמסים על כל ליטר.

השכבה האמצעית בתרשים היא המרווח המועבר לזיקוק, להפצה, לשיווק ולרווחים. גם לאחר ניכוי האינפלציה, בישראל מרווח זה גדל ביותר מחמישית ב-14 השנים האחרונות. אמנם בתרשים 33 נראה כי המסים ומחיר הנפט הגולמי מאפילים על המרווח, אך מדובר במרכיב שאינו זניח בעלותו של כל ליטר בנזין.

תרשים 33  
**מרכיבי מחיר הדלק לליטר**  
 95 אוקטן, בשקלים, מחירי 2011



**מקור:** דן בן-דוד ויוליה קוגן, מרכז טאוב.  
**נתונים:** למ"ס, משרדי האוצר, האנרגיה והמים, בנק ישראל, OECD.

בהשוואה לארצות האחרות (לוח 1), יש כמה מדינות שהמרווחים בהן דומים לאלה בישראל. עם זאת, בסיכומו של דבר, ערכו הדולרי של הפרש זה נמוך יותר ב-18 מתוך 21 המדינות מאשר בישראל, וזאת מבלי לקחת בחשבון את רמות החיים השונות בכל מדינה.

ההשוואה רק מדגישה עד כמה רכיב המרווח בישראל גבוה באופן בלתי-פרופורציונלי לשאר העולם המערבי. כאשר מנרמלים את המרווחים בהתאם לרמות החיים בכל מדינה, מתברר שהמרווח הממוצע במערב נמוך ב-38 אחוז מהמרווח בישראל. כפי שניתן לראות בתרשים 32, המרווח על הבנוין בישראל ביחס לתמ"ג לנפש גבוה באופן משמעותי מהמרווח בכל שאר המדינות מלבד שתיים.

במידה מסוימת, הפער בין המרווח בישראל למרווח במדינות אחרות משקף חלק מתלונות הציבור על מחירים גבוהים בישראל באופן כללי. הקריאה להגברת התחרות, כאשר הדבר אפשרי, ולפיקוח ציבורי מוגבר, כאשר התחרות אינה אפשרית, גברה במהלך השנים האחרונות. כפי שמראה הניתוח לעיל, הטענות כי מחיר הבנוין בישראל גבוה בצורה יוצאת דופן אינן חסרות ביסוס.

#### 4. סיכום

התמונה שצוירה בפרק זה משקפת את סדר העדיפויות הלאומי האזרחי של המדינה. ישראל דומה לאי שהישרדותו תלויה בהקצאת משאבים יוצאי דופן בגודלם לביטחון – גם משאבים כספיים וגם כוח אדם שמוסט מפעילות יצרנית. השאלה מהי הכמות המספקת של משאבים שיש להקצות לביטחון תמיד תישאר פתוחה, אך בהינתן הסביבה העוינת מאוד, אין ספק כי הנטל הביטחוני שישראל צריכה לשאת כבד יותר מזה שבארצות מערביות אחרות. פירוש הדבר הוא שיש להקצות ולנצל את המשאבים הנותרים בישראל בזהירות ובתבונה יתרות. זוהי הסוגיה הגדולה הנוגעת לסדר העדיפויות הלאומי בחלוקת המשאבים האזרחיים, וישראל נמנעת מלהתמודד עמה.

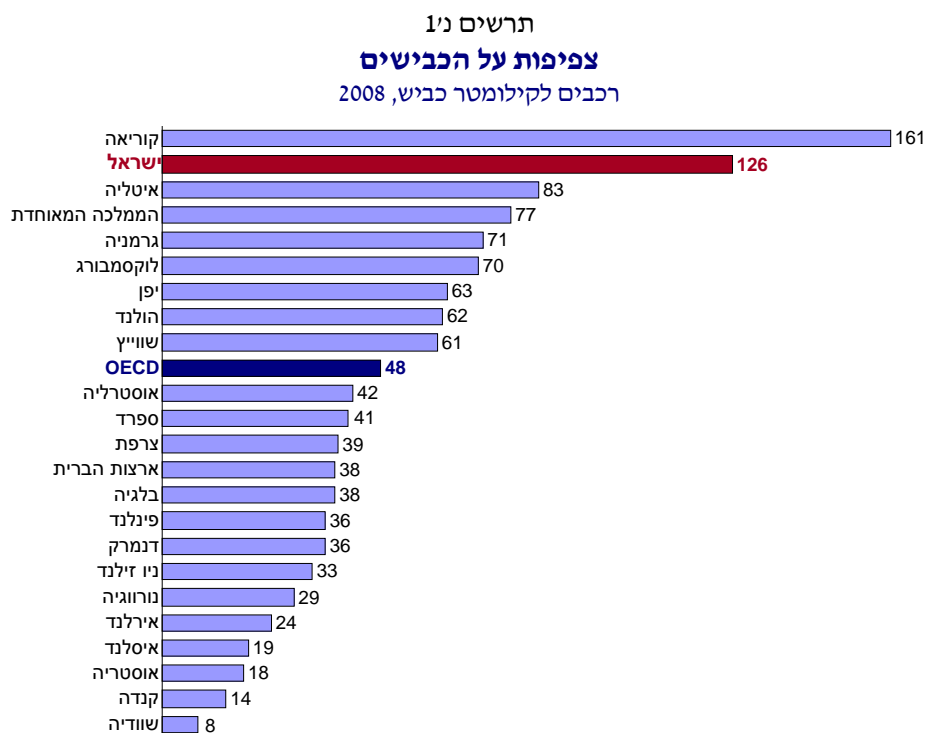
המצב הכלכלי הטוב יחסית בארץ בשנים האחרונות בהשוואה למדינות מערביות אחרות מטעה, וקובעי המדיניות מתבלבלים בין התמונה קצרת הטווח, שהיא ורודה יחסית, ובין התמונה של הטווח הארוך, שהיא בעייתית מאוד. המצב הכלכלי-חברתי שהוביל למחאה בקיץ 2011 מיקד את תשומת הלב בקצות הקרחון,

במקום בקרחון עצמו. אך מדובר בקרחון עצום ממדים, והדמוגרפיה בישראל מובילה את המדינה להתנגשות חזיתית בו.

ישראל אינה עורכת בסדר העדיפויות הלאומי שלה שינויים מהותיים, שישנו באופן מובהק את חלוקת המשאבים לתשתיות האנושיות והפיזיות העיקריות שלה – תשתיות שהתנוונו בהדרגה ויצרו את התוואים הכלכליים-חברתיים ארוכי הטווח הנוכחיים, שהמדינה צועדת בהם בעקביות זה עשורים שלמים ברציפות. עד אשר יתרחשו שינויים משמעותיים בסדר העדיפויות הלאומי – לטובת רווחתם של הרבים במקום ההעדפה הנוכחית של מעטים – תמשיך ישראל לדשדש בנתיב קבוע זה. בסופו של דבר תגיע נקודה שבה האינרציה תהיה גדולה מכדי לשנות כיוון – ואז יהיה זה רק עניין של זמן עד להתנגשות המדינה בקרחון.

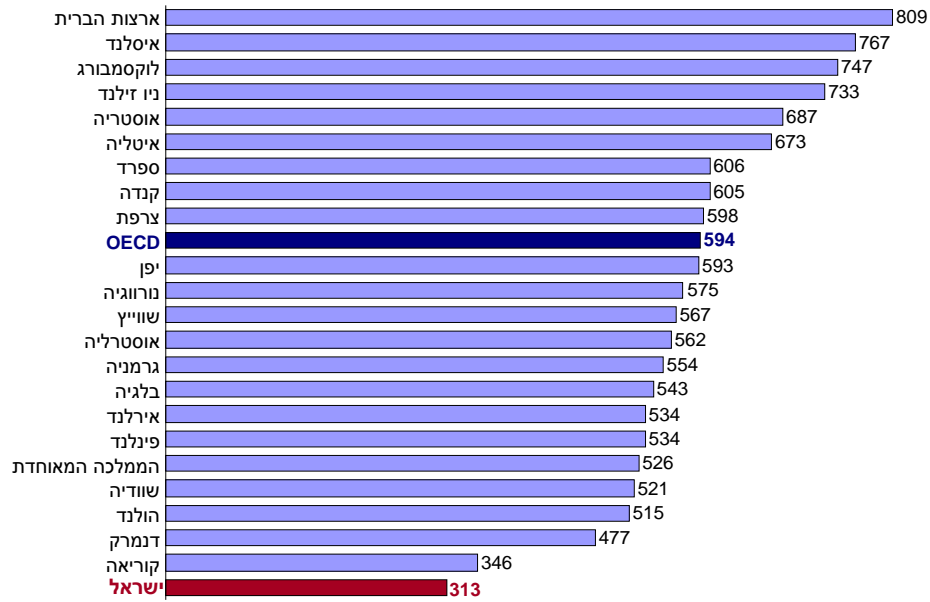
ברור כי תוצאה זו אינה גזירת גורל ואינה חקוקה בסלע. הכל שאלה של סדרי עדיפויות במדיניות – ובמנהיגות. כל הידע שישראל זקוקה לו כדי לשנות כיוון נמצא כאן, עדיין, באוניברסיטאות המצוינות שלה ובמגזרי ההיי-טק והרפואה המתקדמים. השאלה היא אם מנהיגי המדינה ימצאו בתוכם את האומץ והיכולת להבטיח כי ידע זה יגיע לכל ילדי ישראל בזמן, לפני שיגדלו ויידרשו לשרוד במשק גלובלי מודרני כשהם מצוידים בכלים ובתשתיות המתאימים למדינת עולם שלישי בלבד.

**נספחים**



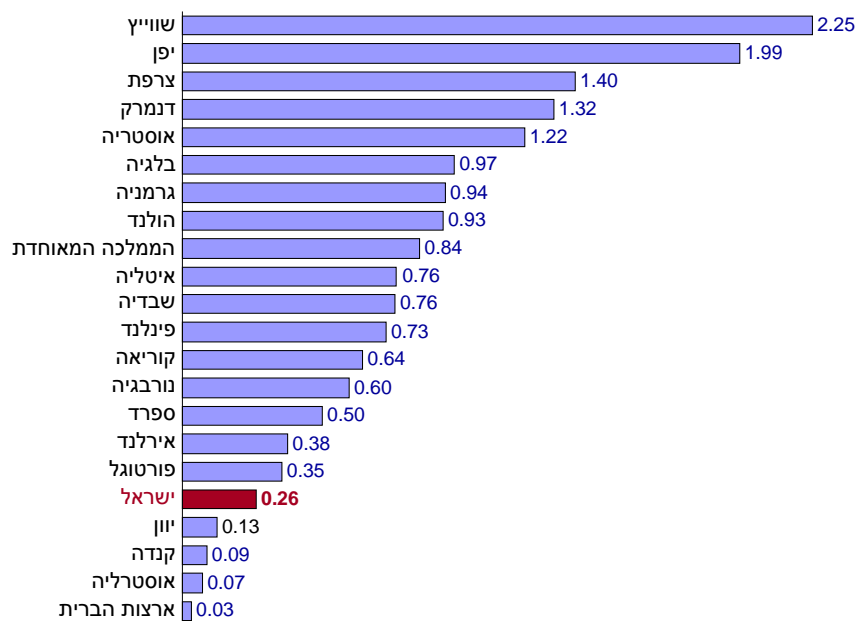
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
**נתונים:** הבנק העולמי.

תרשים נ"ב  
**מספר כלי רכב**  
 לאלף איש, 2008



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

תרשים נ"3  
רכבות – נוסעים  
ק"מ נסיעה פר תושב, 2009

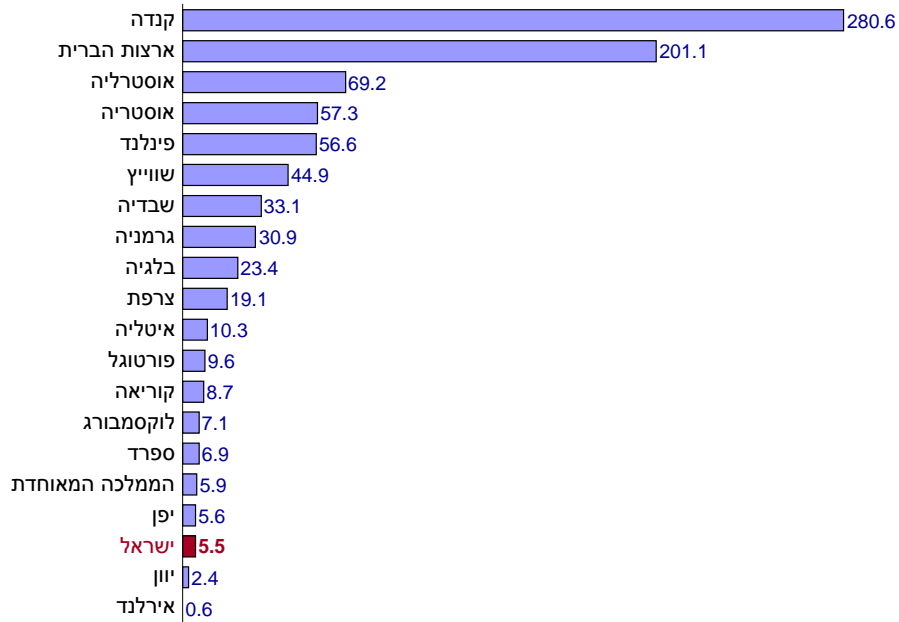


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב.  
נתונים: הבנק העולמי, OECD.

## תרשים נ"ד

**רכבות – מטענים**

טון לק"מ פר אלף דולר תמ"ג\*



\* תוצר מקומי גולמי בדולרים שוטפים לפי יחס כוח קנייה.

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

נתונים: הבנק העולמי, OECD.

לוח נ'1. התפלגות התעסוקה והשכר בין הענפים, גילאי 54–35

בעלי 11–0 שנות לימוד בלבד

נשים ערביות		נשים יהודיות		גברים ערבים		גברים יהודים	
שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ
4,387		4,827		5,271		7,347	
ממוצע כללי		ממוצע כללי		ממוצע כללי		ממוצע כללי	
4,828	24.0%	4,801	23.7%	4,975	32.0%	7,940	28.9%
שירותי בריאות, רווחה וסעד		שירותי בריאות, רווחה וסעד		בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)		תעשייה (כרייה וחרושת)	
4,145	13.1%	4,622	14.8%	4,975	17.7%	7,605	19.0%
מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	
4,132	12.6%	3,940	11.8%	5,650	17.4%	7,634	11.9%
חינוך		שירותים למשק הבית - פרטיים		תעשייה (כרייה וחרושת)		תחבורה, אחסנה ותקשורת	
	10.6%	5,027	11.5%	5,318	11.3%	6,952	10.2%
שירותים למשק הבית - פרטיים		תעשייה (כרייה וחרושת)		תחבורה, אחסנה ותקשורת		בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	
4,036	10.3%	4,035	10.7%	5,453	5.1%	5,320	7.6%
תעשייה (כרייה וחרושת)		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		אירוח ואוכל		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים	
3,082	9.1%	4,912	10.0%	4,510	4.9%	6,918	5.2%
נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		חינוך		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים	



לוח נ'1 (המשך).

5.7%	אירוח ואוכל	4,652	5.8%	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים	5,517	3.2%	חקלאות	6,675	4.3%	אירוח ואוכל	
3,613	5.4%	שירותים קהילתיים, חברתיים ואחרים	5,562	5.1%	אירוח ואוכל	5,446	3.2%	שירותים קהילתיים, חברתיים ואחרים	8,773	3.5%	מינהל ציבורי
2,984	4.5%	חקלאות	5,764	2.4%	מינהל ציבורי	5,045	1.7%	חינוך	4,813	2.8%	שירותי בריאות, רווחה וסעד
	1.9%	מינהל ציבורי	6,155	1.9%	תחבורה, אחסנה ותקשורת	3,329	1.7%	שירותי בריאות, רווחה וסעד	5,685	2.6%	חקלאות
	1.4%	לא ידוע	3,946	0.9%	חקלאות	7,539	1.4%	לא ידוע	8,958	1.4%	לא ידוע
12,854	1.3%	תחבורה, אחסנה ותקשורת	3,525	0.7%	לא ידוע	5,210	0.3%	מינהל ציבורי	4,872	1.1%	חינוך
	0.0%	חשמל ומים	8,818	0.6%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים		0.0%	שירותים למשק הבית - פרטיים	12,492	0.9%	חשמל ומים
	0.0%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	3,203	0.1%	חשמל ומים		0.0%	חשמל ומים	4,102	0.6%	שירותים למשק הבית - פרטיים
	0.0%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים	11,027	0.0%	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחית)		0.0%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים	10,755	0.5%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
	0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים

לוח נ'2. התפלגות התעסוקה והשכר בין הענפים, גילאי 54-35  
בעלי תעודת בגרות בלבד

נשים ערביות	נשים יהודיות		גברים ערבים		גברים יהודים	
	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ
ממוצע כללי	4,711		7,054		6,879	10,330
חינוך	5,025	30.1%	6,126	17.0%	6,487	9,255
מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב			מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב		בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	תעשייה (כרייה וחרושת)
שירותי בריאות, רווחה וסעד	3,478	23.7%	6,221	16.7%	6,624	10,182
שירותי בריאות, רווחה וסעד			שירותי בריאות, רווחה וסעד		תעשייה (כרייה וחרושת)	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב
תחבורה, אחסנה ותקשורת	4,075	8.5%	5,686	11.4%	7,093	10,481
תחבורה, אחסנה ותקשורת			חינוך		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים
מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	3,512	7.7%	7,113	10.6%	6,287	10,652
מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב			נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		תחבורה, אחסנה ותקשורת	תחבורה, אחסנה ותקשורת
שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים		4.6%	6,673	7.6%	8,871	11,900
שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים			תעשייה (כרייה וחרושת)		מינהל ציבורי	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)
בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים	5,853	4.3%	10,324	7.3%	8,721	11,567
בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים			בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים		שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים	מינהל ציבורי

לוח נ'2 (המשך).

7,835	4.3%	מינהל ציבורי	6,808	4.8%	שירותים קהילתיים, חברתיים אישיים ואחרים	4,544	4.2%	נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים	10,713	4.9%	שירותים קהילתיים, חברתיים ואחרים
5,540	4.2%	נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים	8,771	4.0%	מינהל ציבורי	7,366	3.8%	שירותי בריאות, רווחה וסעד	9,895	3.1%	אירוח ואוכל
	4.1%	אירוח ואוכל	8,007	3.5%	תחבורה, אחסנה ותקשורת	5,245	2.6%	אירוח ואוכל	17,728	3.0%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
4,368	3.7%	תעשייה (כרייה וחרושת)	4,091	3.0%	שירותים למשק הבית - פרטיים		2.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים	7,860	2.8%	שירותי בריאות, רווחה וסעד
	3.0%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	5,701	1.3%	אירוח ואוכל	4,818	1.9%	חקלאות	11,483	2.0%	חקלאות
	1.2%	לא ידוע	7,974	1.3%	לא ידוע		1.5%	חינוך	5,698	1.9%	חינוך
	0.6%	שירותים למשק הבית - פרטיים	8,133	0.7%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)		0.5%	לא ידוע	13,887	1.9%	חשמל ומים
	0.0%	חקלאות	5,328	0.5%	חקלאות	9,121	0.4%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים	10,524	1.7%	לא ידוע
	0.0%	חשמל ומים	10,668	0.0%	חשמל ומים		0.0%	חשמל ומים	4,838	0.9%	שירותים למשק הבית - פרטיים
	0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	שירותים למשק הבית - פרטיים		0.1%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים

לוח נ'3. התפלגות התעסוקה והשכר בין הענפים, גילאי 54–35  
בעלי תואר אקדמי בלבד

נשים ערביות		נשים יהודיות		גברים ערבים		גברים יהודים	
שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ	שכר	% בסה"כ
<b>7,712</b>		<b>12,215</b>		<b>10,949</b>		<b>18,376</b>	
ממוצע כללי		ממוצע כללי		ממוצע כללי		ממוצע כללי	
8,026	69.4%	10,295	30.4%	11,132	26.5%	20,757	29.7%
חינוך		חינוך		חינוך		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים	
7,866	17.1%	12,086	17.7%	14,869	19.6%	18,393	15.8%
שירותי בריאות, רווחה וסעד		שירותי בריאות, רווחה וסעד		שירותי בריאות, רווחה וסעד		תעשייה (כרייה וחרושת)	
6,577	3.9%	14,347	15.2%	8,541	15.9%	14,031	9.3%
נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		נדל"ן, פעילות השכרה ושירותים עסקיים		חינוך	
10,022	2.7%	11,409	8.1%	11,777	11.2%	17,909	8.4%
שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים		תעשייה (כרייה וחרושת)		מינהל ציבורי		מינהל ציבורי	
10,659	1.5%	16,390	6.2%	7,700	10.4%	19,509	7.0%
בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים		בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב		שירותי בריאות, רווחה וסעד	
	1.2%	14,308	5.5%	5,055	5.3%	15,664	6.3%
אירוח ואוכל		מינהל ציבורי		תחבורה, אחסנה ותקשורת		מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	

לוח ני3 (המשך).

1.1%	מינהל ציבורי	10,353	5.4%	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	5,959	4.4%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	22,450	5.9%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
0.9%	תעשייה (כרייה וחרושת)	13,338	4.6%	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים	15,072	2.2%	תעשייה (כרייה וחרושת)	16,229	4.9%	תחבורה, אחסנה ותקשורת
0.8%	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב	9,387	2.9%	תחבורה, אחסנה ותקשורת	4,600	2.0%	שירותים קהילתיים, חברתיים אישיים ואחרים	15,930	4.4%	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
0.7%	לא ידוע	18,011	1.0%	לא ידוע		1.1%	אירוח ואוכל	14,948	2.6%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)
0.6%	תחבורה, אחסנה ותקשורת	4,185	0.9%	שירותים למשק הבית - פרטיים	14,078	0.5%	לא ידוע	18,608	2.1%	לא ידוע
1.2%	חקלאות	11,474	0.8%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)		0.5%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים	18,013	1.8%	חשמל ומים
0.0%	חשמל ומים	7,475	0.6%	אירוח ואוכל	13,733	0.4%	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים	22,567	0.8%	חקלאות
0.0%	בינוי (בנייה והנדסה אזרחית)	10,887	0.4%	חקלאות	12,097	0.0%	חקלאות	6,840	0.7%	אירוח ואוכל
0.0%	שירותים למשק הבית - פרטיים	19,287	0.2%	חשמל ומים		0.0%	חשמל ומים	9,833	0.1%	שירותים למשק הבית - פרטיים
0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים		0.0%	שירותים למשק הבית - פרטיים		0.0%	ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים

## מקורות

- בלנק, כרמל, נחום בלס ויוסי שביט (2012), "חזון והמלצות עבור מערכת החינוך", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 249–256.
- בן-דוד, דן (2011א'), "הקדמה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 11–16.
- בן-דוד, דן (2011ב'), "ההוצאה הציבורית בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 49–79.
- בן-דוד, דן (2011ג'), "הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285–292.
- בן-דוד, דן (2010א'), "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 103–135.
- בן-דוד, דן (2010ב'), "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–44.
- בן-דוד, דן (2005), "כביש פי 6", **הארץ**, 26.11.2005.
- בן-דוד, דן (2003א'), "התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל", **רבעון לכלכלה**, 1, עמ' 27–46.
- בן-דוד, דן (2003ב'), "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", **רבעון לכלכלה**, 1, עמ' 91–104.
- בן-דוד, דן, ערן ישיב, איל קמחי, דב צ'רניחובסקי, יוסי שביט ומיכאל שלו (2011), **סדר יום חדש לישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גרונואו, ראובן (2012), "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: חששות ותהיות", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 363–414.
- בנק ישראל, **דו"חות בנק ישראל**, נספח נתונים, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הכנסות**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם**, שנים שונות.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי**, שנים שונות.
- ישיב, ערן (2012), "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 98–83.
- משרד האוצר, **תקציב המדינה: הצעת תקציב** ודברי הסבר, שנים שונות.
- משרד האוצר, רשות המסים בישראל – אתר אינטרנט.
- משרד האנרגיה והמים – אתר אינטרנט.
- משרד האוצר, **דו"ח החשב הכללי**, שנים שונות.
- עידה, יורם וגל טלית (2010), **ניידות בתחבורה והשפעתה על נגישות בישראל: מחקר השוואתי**, נייר מדיניות מס' 2010.11, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, דב (2011), "מערכת שירותי הרפואה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 339–296.
- צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2012), "מערכת שירותי הרפואה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 491–435.
- קירש, אורי (2011), **הערכות מצוינות האוניברסיטאות בישראל – גישות, סוגיות והישגים**, נייר עבודה, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון.
- קמחי, איל (2012), "מגמות בשוק העבודה: פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 140–107.
- קמחי, איל (2011), "פערי הכנסות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 134–101.
- שלו, מיכאל (2012), הרקע הכלכלי למחאה החברתית של קיץ 2011", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 192–141.
- שלו, מיכאל, גל גיוני ואזרי-ויזל שגית (2012), "עלות שירותי הרווחה: ישראל במבט השוואתי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 361–313.
- Bank of Israel (2012), "The General Government, Its Services and Their Financing," *Bank of Israel Annual Report*, pp. 255-288.
- Barro, Robert J. (1991), "Economic Growth in a Cross-Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 407-443.

- Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff (2011), “The Long-Term Impact of Teachers: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood,” NBER Working Paper 17699.
- Chetty, Raj, John D. Friedman, Nathaniel Hilger, Emmanuel Saez, Diane Whitmore Schanzenbach, and Danny Yagan (2011), “How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR,” *Quarterly Journal of Economics*, 126, 4, pp. 1593-1660.
- Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann (2010), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, OECD.
- International Transport Forum (2011), *Trends in the Transport Sector, 1970-2009*, OECD.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, and David N. Weil (1992), “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-437.
- OECD, Economic Outlook, various editions.
- OECD (2011), *Education at a Glance*.
- OECD, *National Accounts*, various editions.
- OECD (2010), *PISA 2010 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, vol. I.
- World Bank (2000), *World Development Indicators*, The World Bank.



# מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל

---

---

ערן ישיב\*

## תקציר

---

---

פרק זה סוקר את ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק הישראלי ודן בהבדל בין בעיות מחזוריות וזמניות לבעיות מבניות במשק, תוך הרחבה על פתרונות אפשריים לאחרונות. המחאה החברתית של קיץ 2011 ודוח ועדת טרכטנברג העלו לראש סדר היום הציבורי את הבעיות המבניות במשק, והן צפויות להישאר דומיננטיות בעתיד הנראה לעין. הנתונים מהתקופה האחרונה מצביעים על צמיחה מהירה של התוצר, על אבטלה שירדה לרמה נמוכה מאוד ועל גידול משמעותי בהשקעות, תוך כדי קיום אינפלציה סבירה. הפרק דן במדיניות פיסקלית אפשרית להבחנה בין בעיות זמניות לבעיות מבניות, ומציע (בעקבות המסמך "סדר יום חדש לישראל", 2011) שורה של פתרונות מדיניות לטיפול הבעיות המבניות.

---

---

תחילת שנת 2012 ניצבה ישראל, לצד מרבית מדינות העולם, בפני אי-ודאות ניכרת. משבר החוב באירופה, ההאטה בפעילות והוויכוח על מדיניות פיסקלית

---

\* פרופ' ערן ישיב, ראש תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב, פרופסור חבר בבית הספר לכלכלה וראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון.  
תודתי לניר עילם על עזרתו הרבה באיסוף ובעיבוד הנתונים.

בארצות הברית, "נחיתת" הפעילות הכלכלית בסין, ושבריריות המערכת הבנקאית והמערכת הפיננסית העולמית – כל אלו טמנו בחובם אי-ודאות משמעותית והשפעה שלילית על הפעילות במשק הישראלי.

ישראל אינה במצב של משבר, כמו מדינות דרום אירופה, ורוב האינדיקטורים השוטפים מצביעים על תמונה מאקרו-כלכלית טובה. עם זאת, המדינה עומדת בפני בעיות מבניות מהותיות, שחלקן חדרו לתודעה הציבורית בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 ובאו לידי ביטוי בדוח ועדת טרכטנברג בספטמבר 2011. פרק זה יעסוק בכל הנושאים הללו. סעיף 1 עוסק בהתפתחויות השוטפות בשנת 2011, וסעיף 2 דן בהבדל בין בעיות מחזוריות וזמניות לבעיות מבניות, ובמשתמע מהן למדיניות פיסקלית. בפסקת הסיכום יופיעו המלצות לטיפול בבעיות המבניות.

## **1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי**

המשק הישראלי פתוח מאוד למסחר בין-לאומי, הן בסחורות ושירותים והן בהון פיננסי. בחזרה מסוימת על האירועים של המשבר הכלכלי-פיננסי העולמי ב-2008–2009, בתום 2011 ישראל שבה וניצבה בפני השפעות שליליות מצד המשק העולמי.

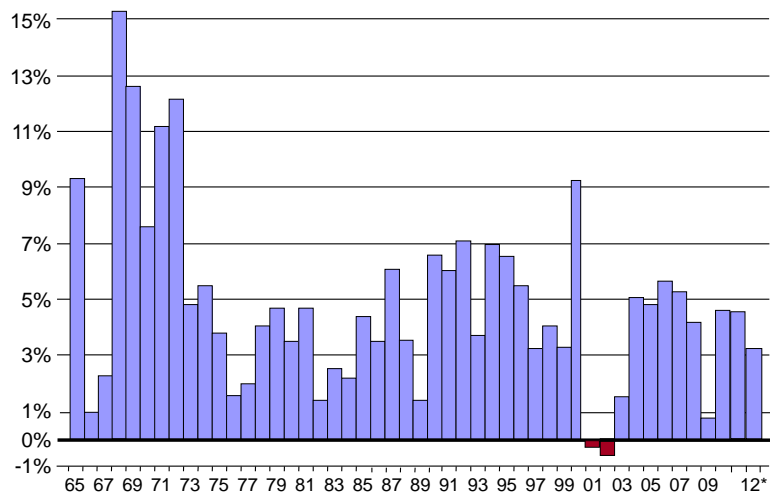
### **הפעילות הריאלית**

תרשימים 1 ו-2 מראים כי בשנת 2011 התוצר (התמ"ג) והתוצר העסקי צמחו ב-4.8 וב-5.1 אחוזים (בהתאמה), והתוצר לנפש עלה בכ-2.9 אחוזים. הגידול בשימושי התוצר בשנה זו התבטא בעלייה משמעותית בהשקעה, אשר משקלה בתוצר עלה מכ-16 אחוז ב-2010 לכ-18 אחוז ב-2011. שיעור האבטלה המשיך במגמת הירידה והגיע לכחמישה אחוזים בתום שנת 2011, והממוצע עבור שנת 2011 כולה הוא 5.7 אחוזים.

## תרשים 1

## שיעורי צמיחה שנתיים של התמ"ג

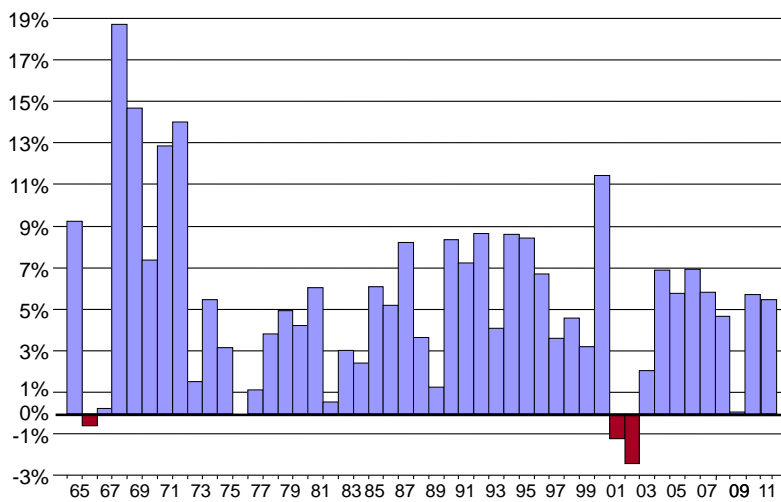
אחוזי שינוי של התמ"ג, במונחים ריאליים, 1965–2012



## תרשים 2

## שיעורי צמיחה שנתיים של התוצר העסקי

אחוזי שינוי של התוצר העסקי, במונחים ריאליים, 1965–2011



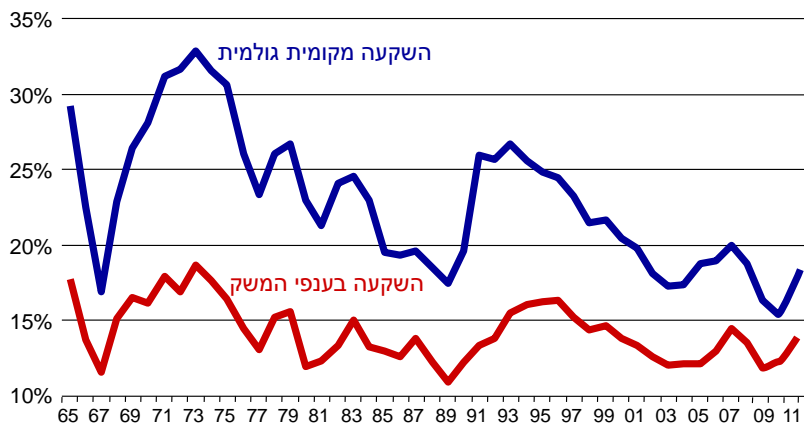
\* 2012 – תחזית בנק ישראל.

מקור (לשני התרשימים): מרכז טאוב.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההשקעה המקומית הגולמית – המבטאת בנייה וקניית הון, כולל ציוד, מכונות, מבנים וכדומה – מתוארת בתרשים 3. לאורך שנים ירדה ההשקעה מכ-33 אחוזי תוצר בראשית שנות השבעים לפחות מ-20 אחוז, אולם נתוני 2011 מצביעים על עלייה במונחים של אחוזי תוצר. ההשקעה בענפי המשק, שאינה כוללת את מרכיב הבנייה, מתנהגת באופן דומה למצרף הרחב יותר של ההשקעה.

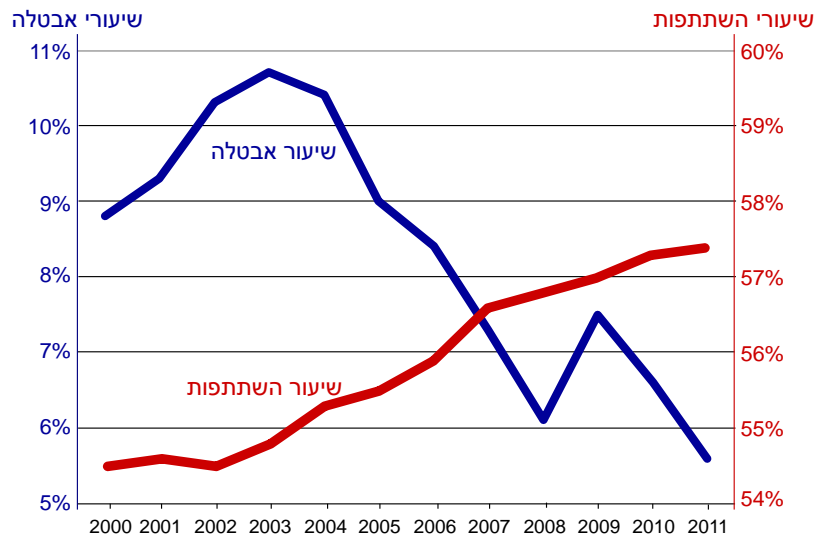
תרשים 3  
**השקעות**  
 כאחוז מהתוצר, 1965–2011



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

כפי שניתן לראות בתרשים 4, בשוק העבודה התבטאה הצמיחה הגבוהה בירידה של האבטלה מ-6.2 אחוזים בתחילת השנה ל-5.4 אחוזים ברבעון האחרון של 2011. הממוצע שנתי באותה שנה היה 5.7 אחוזי אבטלה – שיעור נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית, בעת שבמדינות אירופאיות רבות ובארצות הברית האבטלה עדיין מצויה בטווח של 8–9 אחוזים ומעבר לכך בעקבות המשבר העולמי. כמו כן, חלה עלייה נוספת בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, והשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר עלה בכ-2.5 אחוזים.

תרשים 4  
שיעורי אבטלה ושיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי  
2000–2011

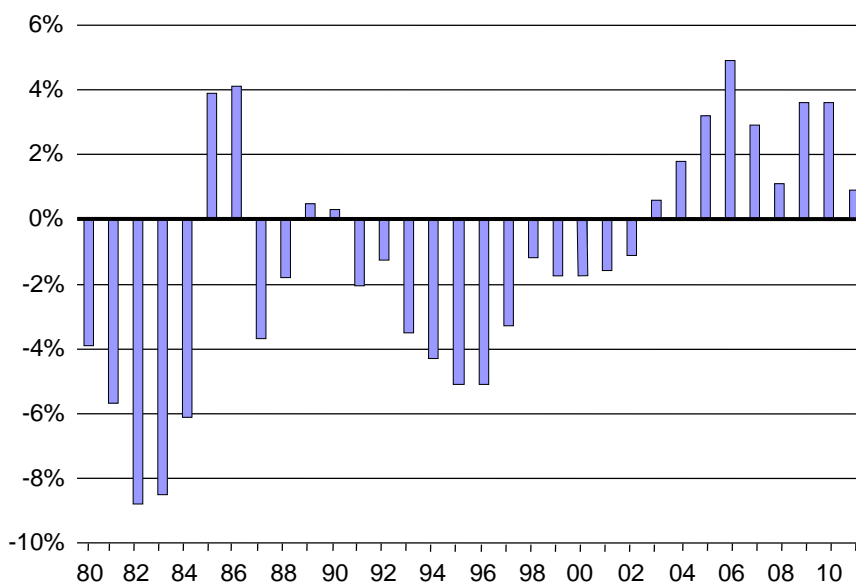


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### פעילות עם חו"ל

תרשים 5 מציג את החשבון השוטף, המבטא את סך הייצוא פחות סך הייבוא של ישראל בתוספת העברות שהמשק מקבל (כגון הסיוע מארצות הברית). סך החשבון מייצג את היקף המסחר של המשק עם חו"ל. גירעון או עודף בחשבון זה משמעותם צבירת חוב או צבירת נכסים של המשק ביחס לחו"ל. החל משנת 2003 השתפר מצבו של החשבון השוטף והשיפור מתבטא בעודף גדול, שהגיע לרמה של כמעט חמישה אחוזי תוצר ב-2006. מגמה חיובית זו נמשכת, אם כי העודף ירד לרמה של 0.8 אחוזי תוצר ב-2011.

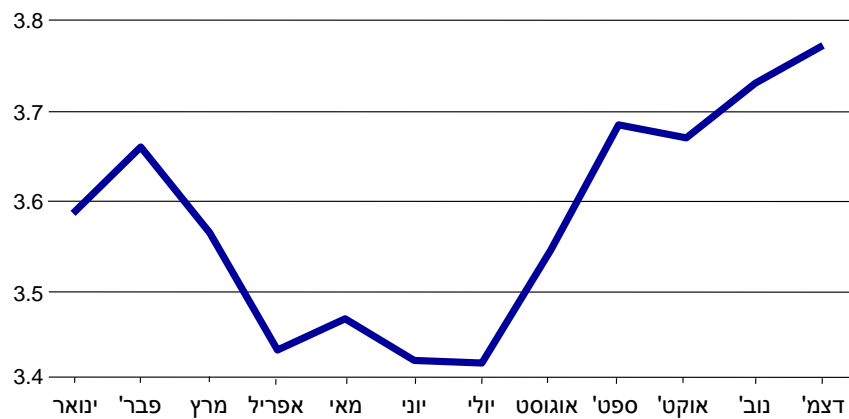
תרשים 5  
**החשבון השוטף של מאזן התשלומים**  
 כאחוז מהתוצר, 1980–2011



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2011.

תרשים 6, המציג את שער החליפין שקל-דולר, מצביע על כך ש-2011 נחלקה לשניים: עד יולי נמשך הייסוף של השקל – בעיקר בשל פער ריביות לטובת ישראל, שהיה תמריץ לתנועות הון לישראל. מאותה נקודה התהפכה המגמה, השקל פחת מרמה של 3.36 לרמה של 3.76 שקל לדולר ותנועות ההון שינו כיוון – וזאת עקב מימוש השקעות של זרים בישראל עם המשברים בשווקים בחו"ל ועם התגברות החששות מהנעשה במזרח התיכון. באותה תקופה גם עלתה פרמיית הסיכון על ישראל הגלומה בניירות הערך הקרויים (CDS) Credit Default Swaps.

תרשים 6  
שער החליפין דולר-שקל, 2011

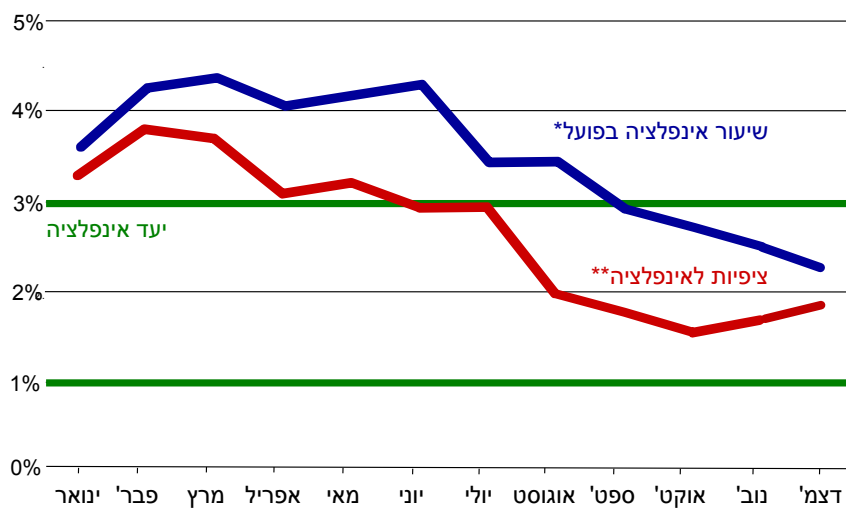


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בנק ישראל, 2011.

### האינפלציה, הריבית והשווקים הפיננסיים

שיעור האינפלציה, שבתחילת 2011 חרג מתחום היעד (אחוז עד שלושה אחוזים לשנה) ועמד על קצב שנתי של כארבעה אחוזים, שב וירד לתוך תחום היעד ברבעון השלישי של השנה. הציפיות לאינפלציה הנגזרות משוק ההון ירדו עוד יותר מהר מהאינפלציה בפועל (תרשים 7).

תרשים 7  
שיעור האינפלציה, 2011



\* שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים (ממוצעים חודשיים).  
\*\* הציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הבאים (ממוצעים חודשיים).

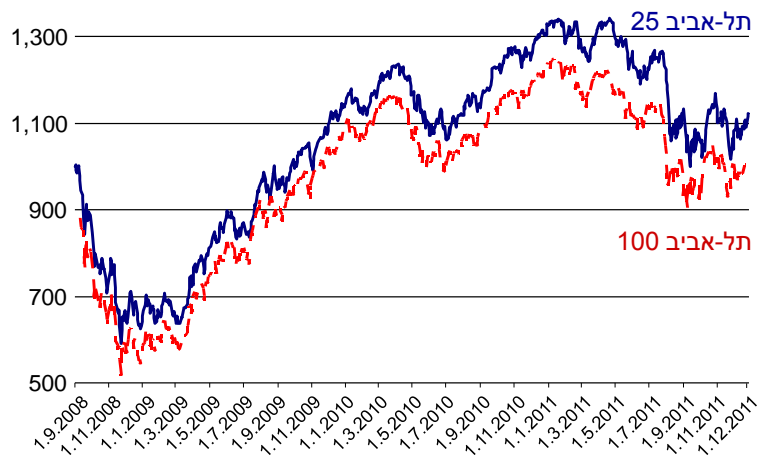
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בנק ישראל, 2011.



לאורך הזמן חלה ירידה בריביות, באופן התואם את ירידת שיעור האינפלציה והציפיות לאינפלציה. הדבר התרחש לאחר שריבית בנק ישראל עלתה מרמה של שני אחוזים בתחילת השנה ל-3.25 אחוזים ברבעון השלישי – מהלך ריסון שהביא לירידת האינפלציה. עם הסתמנות ההאטה בפעילות המשקית נפסקה מגמת העלייה באוקטובר 2011, והורדות הריבית שנקטה הוועדה המוניטרית החדשה של בנק ישראל הביאו אותה לרמה של 2.75 אחוזים בסוף 2011. ריבית חח"ד ותשואת אג"ח שחר לחמש שנים עקבו אחרי מדיניות הריבית של בנק ישראל.

עם התגברות המשברים בשוקי העולם חלו ירידות משמעותיות בשוק המניות, ומדד ת"א 25 ירד בכ-18 אחוז במהלך 2011, כפי שאפשר לראות בתרשים 8. בשנה המדוברת היו אפוא ההשפעות מחו"ל דומיננטיות יותר מאשר ההתפתחויות המקומיות (צמיחה גבוהה וריבית נמוכה).

תרשים 8  
מדד שוק המניות בתל-אביב  
ספטמבר 2008 – נובמבר 2010

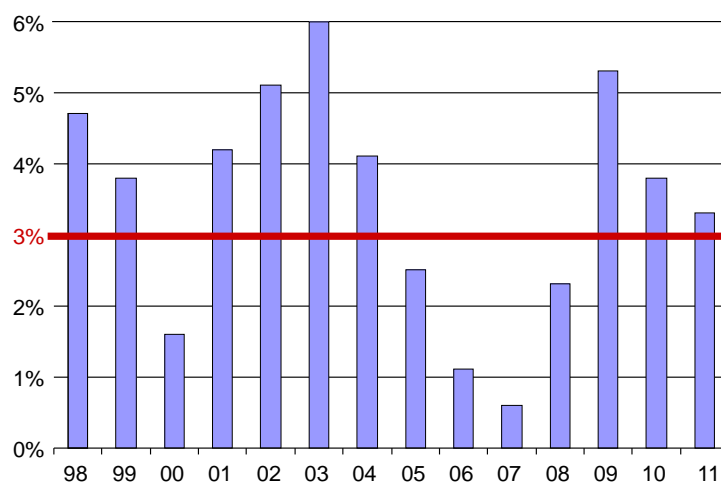


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: הבורסה לניירות ערך, תל-אביב, 2011.

### המדיניות הפיסקלית

תרשים 9 מתאר את התפתחות הגירעון הציבורי. בשנת 2011 הייתה ירידה בגביית המסים בסכום של כ-2.2 מיליארד שקלים לעומת תחזית התקציב, שהייתה כ-214 מיליארד שקלים. המלצות ועדת טרכטנברג מספטמבר 2011 מחייבות שינויים בתקציב, ושינויים אלו נדונים מאז פרסומן (להרחבה בנושא ראו "סדר יום חדש לישראל", 2011).

תרשים 9  
**הגירעון הכולל של הממשלה**  
 כאחוז מהתוצר, 1998–2011



\* על פי קריטריון מאסטריכט של האיחוד האירופי מ-1991, הגירעון לא יעלה על שלושה אחוזי תוצר. הסכם זה נהפך לסמן מקובל בעולם לתקרה סבירה לגירעון.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2011.

לסיכום התמונה המאקרו-כלכלית השוטפת, ניתן למנות בצד החיוב את העובדה כי צמיחת התוצר הייתה איתנה, ועמה צמיחת שוק העבודה וההשקעות. האינפלציה, שנטתה לעלות מעבר ליעד העליון של שלושה אחוזים, שבה וירדה לתוך תחום היעד. גם התחלות הבנייה של דירות היו ברמה גבוהה יחסית, ונרשמה ירידה מסוימת בממד מחירי הדירות. בצד השלילה ניתן לציין את ההאטה בפעילות לקראת תום 2011, את הגירעון שנוצר בחשבון השוטף ואת העלייה בגירעון התקציבי עם הירידה בגביית המסים בעקבות ההאטה.

## 2. גירעונות מחזוריים ומבניים במדיניות התקציב

המשבר הפיננסי-כלכלי שהחל בשנת 2008 ממשיך לתת את אותותיו בעולם. בין היתר, בעקבותיו נוצרה סביבה חדשה לניהול המדיניות הממשלתית. בתחום המדיניות המוניטרית יש להתמודד עם נושאים חדשים, כמו מדיניות בשער ריבית אפס<sup>1</sup>, הרחבה כמותית<sup>2</sup> ומדיניות מאקרו-יציבותית<sup>3</sup>. המדיניות הפיסקלית מצדה חוזרת לסוגיות מסורתיות בנוסח הקיינסיאני של אקטיביזם פסקלי<sup>4</sup>, אך בשילוב מושגים חדשים וטכניקות חדשות.

אחד הנושאים המרכזיים בתחום המדיניות הפיסקלית הוא הבחנה בין שינויים זמניים או מחזוריים לשינויים מבניים, המשמשת הן לאבחון ההתפתחויות במשק והן לתגובת המדיניות הפיסקלית. שינויים זמניים או בעיות זמניות עלולים להיות

<sup>1</sup> מדיניות בשער ריבית אפס: מונח המתייחס לכך שלא ניתן לקבוע ריבית נומינלית שלילית, ולכן הבנק המרכזי אינו יכול להוריד את הריבית כשזו מגיעה לאפס.

<sup>2</sup> הרחבה כמותית: כאשר הבנק המרכזי אינו יכול עוד להוריד את הריבית, הוא יכול להגדיל את המאזן שלו על ידי קניית נכסים כמו אגרות חוב. במצב זה גדלה כמות הכסף בלי הורדה בריבית.

<sup>3</sup> מדיניות מאקרו-יציבותית: בעוד הרגולציה הפיננסית בעולם טרם התמקדה בשמירת יציבותו של כל מוסד פיננסי בנפרד, מדיניות מאקרו-יציבותית עוסקת בקשרים בין כל רכיבי המערכת הפיננסית, לרבות השלכות הקשרים בין המוסדות הבודדים על יציבות המערכת הפיננסית ועל הפעילות הכלכלית בכללותה. נושא המדיניות המאקרו-יציבותית נמצא היום בפיתוח ומוצעים מגוון כלים לניהול מדיניות כזו, וביניהם מגבלות על האשראי, מגבלות על ריכוזיות ודרישות הון משתנות הקשורות למחזור העסקים (דו"ח בנק ישראל, 2010).

<sup>4</sup> אקטיביזם פסקלי: מדיניות פיסקלית המכוונת להתערב במשק, בדרך כלל כדי לעודד את הפעילות, התוצר והתעסוקה בעתות שפל.

מחזוריים או להיגרם מזעזועים זמניים אחרים, ואילו בעיות מבניות הן ארוכות טווח ולא פעם קשורות במבנה השווקים, בסביבה המוסדית הכלכלית (רגולציה, חוקים ואכיפתם, ארגוני עובדים וכדומה) או בתהליכים דמוגרפיים. דוגמה לשינוי זמני במשק הישראלי היא הירידה במסים בשנת 2011 בעקבות ההאטה במשקי חו"ל. דוגמה לשינוי מבני במשק היא אילוצים ביטחוניים, הדורשים שינוי קבוע בתקציב הביטחון.

ההבחנה בין שינויים מבניים לשינויים זמניים טומנת בחובה כמה יתרונות. ראשית, היא מאפשרת לממש מדיניות אנטי-מחזורית בזמן מיתון, קרי – להרחיב את התקציב בתקופת מיתון כדי להאיץ את המשק, תוך התחשבות בהתפתחות היחס חוב-תוצר. שנית, הבחנה זו מאפשרת לבדוק כיצד שינויים פיסקליים מבניים (כגון חקיקה, המשפיעה על הוצאות והכנסות המדינה) משפיעים על המאזן התקציבי המבני. שלישית, הבחנה זו מאפשרת לוודא כי המדיניות ארוכת הטווח היא בת-קיימא ותואמת את תכנון מקבלי ההחלטות, מאחר שמתעלמים מהשפעות זמניות ומתמקדים בתמונה הפיסקלית המבנית הבסיסית במשק.

דרך מקובלת ליישום הבחנה זו היא ניהול תקציב מנוכה מחזור – התקציב שהיה מתקיים לו המשק היה נמצא בתוואי הצמיחה ארוכת הטווח שלו. לפיכך, מאזן תקציבי מנוכה מחזור מנכה היבטים מחזוריים בפעילות הכלכלית, קרי, סטיות של המשק מתוואי הצמיחה ארוכת הטווח שלו בעקבות מיתון או גאות זמניים. בתקופות המיתון הנוכחי, לדוגמה, ירדו הכנסות הממשלה ממסים כתוצאה מהירידה בפעילות הכלכלית, והוצאות הממשלה גדלו עקב הגידול במספר הזכאים לקצבאות השונות. שילוב זה גרם לעלייה בגירעון התקציבי בפועל. בהנחה שהמיתון זמני, יש לבחון את התמונה הפיסקלית ה"מבנית", שהייתה קיימת לולא היה מיתון במשק. תמונה זו מתקבלת מבחינת הגירעון התקציבי מנוכה המחזור, המנטרל מן הגירעון התקציבי בפועל את ההשפעה הנובעת מההידרדרות הזמנית בעקבות המיתון. כך, הגירעון התקציבי מנוכה המחזור בדוגמה לעיל טוב יותר מהגירעון התקציבי בפועל, כלומר מתקבלת תמונה פיסקלית טובה יותר המשקפת את מצבו האמיתי של המשק בטווח הארוך, ולא את מצבו בנקודת הזמן שהוא נמצא בה בעקבות המיתון.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> ההגדרה הרשמית למאזן תקציבי (גירעון או עודף) היא:  $CAB = B - C = B - \varepsilon(Y - Y^*)$ .  $CAB$  הוא מאזן התקציב מנוכה המחזור,  $B$  הוא המאזן התקציבי ו- $C$  הוא המרכיב המחזורי, כאשר גדלים אלו מחושבים כאחוז מהתוצר. המרכיב האחרון הוא פונקציה של פער התוצר  $Y$ , שהוא הסטייה של התוצר בפועל מהתוצר הפוטנציאלי של המשק, כאשר  $\varepsilon$  מבטא את גמישות המאזן ביחס לפער התוצר.

ראוי לזכור כי על המדיניות הפיסקלית מוטלות מגבלות רבות. היא מחויבת לכללים פיסקליים, כמו מגבלות על הגידול בהוצאה, על הגירעון ועל יחס חוב-תוצר, ולא פעם היא מוגבלת ביכולת לבצע מהלכים אנטי-מחזוריים בגלל כללים אלו. כמו כן, קצב התגובה של המדיניות הפיסקלית אטי יחסית (תלוי גם באורך תקופת התקציב ובהסדרי החקיקה), והמדיניות בישראל בפרט מתקשה לשנות סדרי עדיפויות וסובלת מאינרציה. נוסף לכך, המדיניות גם נתונה לביקורת השווקים ולביקורת הציבור. מדיניות לפי תקציב מנוכה מחזור היא אחת הדרכים להתמודד עם מגבלות אלו.

בחנית הנתונים מראה כי יש פער משמעותי בין המאזן התקציבי מנוכה המחזור ובין המאזן התקציבי בפועל. לוח 1 מציג את הגירעון הכולל בפועל, את אותו הגירעון מנוכה מחזור בשתי שיטות שונות, ואת הגירעון הכולל מנוכה המחזור במדינות ה-OECD בשנים 2002–2010. מהנתונים מתברר כי התיקון עבור השפעות זמניות על הגירעון הוא משמעותי.

לוח 1. גירעון בפועל וגירעון מנוכה מחזור בישראל ובמדינות OECD, 2002–2010, כאחוז מהתוצר

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
3.4	5.0	2.0	0.2	1.0	2.4	4.0	5.8	5.0	גירעון כולל בפועל
3.1	4.1	2.8	1.1	1.3	1.3	2.2	3.3	2.9	גירעון כולל מנוכה המחזור
4.0	5.1	3.9	1.9	2.4	2.3	3.1	4.4	4.0	גירעון כולל מנוכה המחזור: הגדרה בין-לאומית
4.6	4.5	2.5	0.7	0.7	1.3	1.7	2.1	1.5	גירעון מנוכה המחזור: ממוצע במדינות OECD*

\* ללא ציילה, אסטוניה וסלובניה.

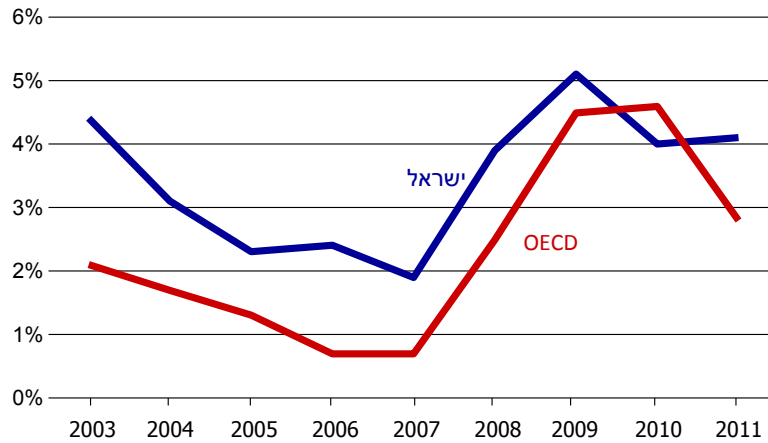
מקור: בנק ישראל, 2010.

תרשים 10 מציג את נתוני הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות ה-OECD בשנים 2000–2010 תוך שימוש בהגדרה בין-לאומית בת-השוואה<sup>6</sup>. כפי שניתן לראות, ישראל חוותה ירידה מתמשכת בגירעון המבני – מכארבעה אחוזים בשנת 2000 עד כשני אחוזים ב-2007 – וכבר משנת 2004 הגירעון המבני בישראל מתקרב לממוצע במדינות ה-OECD. החל ב-2008, עם תחילתו של המשבר הכלכלי הנוכחי, החל הגירעון המבני החל לעלות הן בישראל והן במדינות ה-OECD, וב-2010 היה הגירעון המבני בישראל נמוך מאשר במדינות ה-OECD. משמעות עליות הגירעון המבני בישראל ובמדינות ה-OECD מאז 2008 היא שהמשבר הכלכלי האחרון הביא להרעה מבנית בתמונה הפיסקלית, מעבר לזעזועים הזמניים הנובעים מירידה בהכנסות המדינה ומגידול בהוצאות עקב המשבר.

המדיניות של משרד האוצר בשנים האחרונות מעידה על דפוסים הדומים לסוג המדיניות המתואר. הן בשנים 2008–2009 והן בשנת 2011 היה הגירעון בפועל גבוה מהצפוי מראש, עקב גורמים מחזוריים או זמניים. למרות זאת האוצר לא שינה את מדיניות התקציב, בהכירו הלכה למעשה בכך שיש להתייחס בעיקר לגירעון מנוכה מחזור. אף שבאוצר ובבנק ישראל נערכים חישובים דומים למתואר כאן, גישה זו לא אומצה רשמית – ואף קיימת התנגדות נרחבת לעשות זאת.

<sup>6</sup> בסעיף זה הותאם הגירעון הכולל להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד) בהנחת אינפלציה של שני אחוזים.

תרשים 10  
גירעון מנוכה מחזור בישראל ובמדינות OECD  
כאחוז מהתוצר, 2003-2011



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בנק ישראל, 2011.

בעקבות המחאה בקיץ 2011, שקראה לשינוי חברתי-כלכלי, גובש מסמך של ראשי מרכז טאוב ("יסדר יום חדש לישראל", 2011), הכולל הצעות לשינויים בסדר העדיפויות הלאומי. למרות ההבדלים הגדולים ברקע, בתחומי ההתמחות ובהשקפות העולם של ראשי המרכז, הייתה הסכמה רחבת היקף בזיהוי הבעיות המרכזיות שהחברה והמשק בישראל ניצבים בפניהן – הוצאות הממשלה, דיור, שוק העבודה, חינוך והשכלה גבוהה, בריאות, תשתיות, רווחה וריכוזיות – וכן בעדיפויות הלאומיות הנדרשות לטיפול שורש בבעיות אלו.

## מקורות

בן-דוד, דן, ערן ישיב, איל קמחי, דב צ'רניחובסקי, יוסי שביט ומיכאל שלו (2011), ערן ישיב (עורך), **סדר יום חדש לישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנק ישראל, מאגרי נתונים שוטפים.

בנק ישראל (2011), **עדכון התחזית המקרו כלכלית לשנים 2011-2012**.

בנק ישראל (2010), **דין וחשבון שנתי**.

הבורסה לניירות ערך בתל אביב (2010) מאגרי נתונים היסטורים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי נתונים שוטפים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2011), **אומדנים מוקדמים לחשבונות הלאומיים 2011**.

ישיב, ערן (2011), "מבט מאקרו", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

International Monetary Fund (2011), *Fiscal Monitor*.

OECD (2011), *Stat Extracts*.



# השפעת השינויים הצפויים בשיעורי המס על מעמד הביניים

איל קמחי וקיריל שרברמן\*

## תקציר

על רקע המצוקה התקציבית הנוכחית החליטה הממשלה להעלות את המע"מ באחוז החל מספטמבר, וכן להעלות את שיעורי מס ההכנסה ואת תשלומי הביטוח הלאומי המושתיים על בעלי ההכנסות הגבוהות החל מ-2013. בכך היא הרחיקה לכת אפילו יותר מוועדת טרכטנברג, שאת המלצותיה בתחום המיסוי אימצה הממשלה באופן חלקי בלבד בסוף שנת 2011. ההחלטות החדשות אמנם פוגעות בכל שכבות האוכלוסייה, אך הפגיעה במעמד הביניים היא הקטנה ביותר. עם זאת, סביר להניח שעוד יהיו העלאות מס נוספות ו/או קיצוצים בתקציב שעלולים להפוך מסקנה זו.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, או בשמה העממי "ועדת טרכטנברג", הוקמה באוגוסט 2011 על רקע המחאה החברתית, כדי להמליץ לממשלה על צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל. בתוך שבעה שבועות הגישה הוועדה מסמך המתווה, כדבריה, שינוי מקיף ועמוק במדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל. המלצות הוועדה משקפות ניסיון לשמור על אחריות פיסקלית, המתנגדת להגדלת הגירעון הממשלתי, ועל כן המלצותיה כוללות צעדים שיגדילו את הוצאות הממשלה – אך גם כאלה שיגדילו את הכנסותיה. בתחום המיסוי המליצה הוועדה על הפחתת מסים עקיפים (מס קנייה, מכס ובלו) ועל העלאת מסים ישירים באופן פרוגרסיבי. בפרט היא המליצה על ביטול

\* פרופ' איל קמחי, סגן מנהל מרכז טאוב וראש תכנית מדיניות העבודה במרכז, חבר המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל באוניברסיטה העברית; קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב.

התוואי המתוכנן של הפחתות בשיעורי מס ההכנסה, וכן על העלאת שיעורי המס המוטל על בעלי הכנסות גבוהות במיוחד והפרשות המעסיקים לביטוח לאומי על שכר גבוה יחסית. כמו כן המליצה הוועדה להעלות את מס החברות ואת המס על ההון, וגם לתת לגברים שתי נקודות זיכוי במס הכנסה עבור כל ילד עד גיל שלוש, כדי להקל על משפחות עובדות. בסך הכל צעדים אלו היו אמורים להגדיל את הכנסות הממשלה בכ-3.3 מיליארד שקלים ולהקטין את אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות במשק.

החוק לשינוי נטל המס, שהתקבל בכנסת בדצמבר 2011, אימץ את מרבית המלצות המיסוי של ועדת טרכטנברג, פרט לשינויים אחדים: מס היסוף על הכנסות גבוהות במיוחד לא נכלל בחוק, ולעומת זאת הופחת שיעור המס על מדרגת המס השלישית (הכנסות שבין 8,880 ל-14,430 שקל בחודש) בשני אחוזים. כמו כן, הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי לא הוגדלו.

### לוח 1. שיעורי מס ההכנסה בחלופות השונות

ההחלטה החדשה ל-2013		מדיניות המס המוצעת והמדיניות בפועל ל-2012			
שיעור המס	מדרגות מס (ש"ח לחודש)	שיעור המס			מדרגות מס (ש"ח לחודש)
		אחרי שינוי	טרכטנברג	לפני שינוי	
10%	עד 5,200	10%	10%	10%	עד 5,200
14%	5,201–8,880	14%	14%	14%	5,201–8,880
21%	8,881–14,000	21%	23%	23%	8,881–14,430
31%	14,001–21,000	30%	30%	30%	14,431–21,780
34%	21,001–41,830	33%	33%	33%	21,781–41,830
48%	41,831–67,000	48%	48%	44%	41,831–83,000
50%	67,001 ומעלה	-	50%	-	83,001 ומעלה

**מקור:** איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

**נתונים:** דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 26 בספטמבר 2011; החוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, 5 בדצמבר 2011; ועדת הכנסת מתאריך 5 באוגוסט 2012.

החלק הימני של לוח 1 מציג את שיעורי מס ההכנסה לפני ועדת טרכטנברג (עמודת "לפני שינויי"), את המלצות הוועדה ואת החוק שנתקבל בפועל ("אחרי שינויי"). בהשוואה להמלצות ועדת טרכטנברג, הממשלה ויתרה על פוטנציאל הכנסות של למעלה משני מיליארד שקלים בשנה. נוסף לכך, סימולציות שנערכו במודל המס של מרכז טאוב הראו כי קבלת המלצות ועדת טרכטנברג במלואן (העמודות הכחולות בתרשים 1) הייתה מביאה להתפלגות שוויונית יותר של ההכנסות מעבודה יחסית למצב הקיים לאחר החקיקה של סוף 2011, בעיקר הודות למס יסף בשיעור של שני אחוזים שהיה מוטל על הכנסות גבוהות במיוחד. בפרט ניתן לראות כי מס היסף היה פוגע בעיקר בעשירון העליון של משקי הבית בישראל, ובמידה פחותה יותר גם בעשירון שמתחתיו. מנגד, נתח ההכנסה של משקי הבית הנמצאים בעשירונים 1-7 היה גדל. יש לשים לב שהשינויים המוצגים בתרשים נוגעים לנתחים של העשירונים השונים מתוך סך ההכנסה מעבודה במשק, אבל ייתכן כי רוב מכריע של העובדים היה משלם מס גבוה יותר באופן מוחלט.

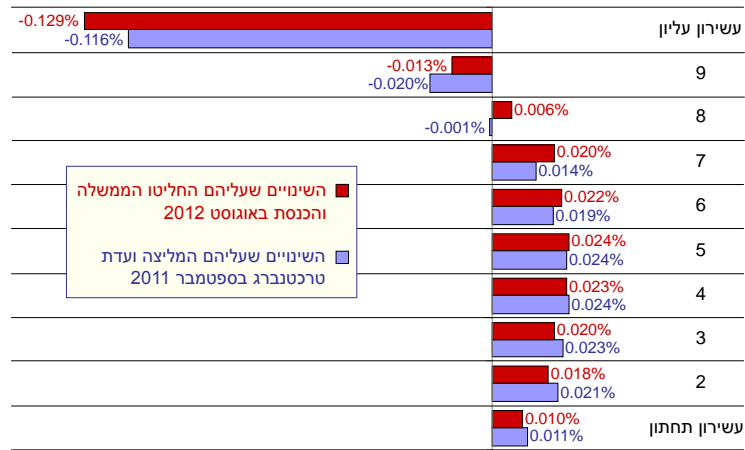
עקב המצוקה התקציבית שנוצרה במחצית הראשונה של 2012 (שלא זה המקום לדון בסיבותיה) והצפי להתמשכותה גם בשנים הבאות, נקטה הממשלה כמה צעדים. ראשית, יעד הגירעון הממשלתי לשנת 2013 הוכפל מ-1.5 ל-3 אחוזים מהתוצר – השקולים לסכום של כ-14 מיליארד שקלים. כמו כן, הוכרז על קיצוץ בהוצאות הממשלה בסכום דומה וגובשה תכנית להגדלת הכנסות הממשלה ביותר מ-14 מיליארד שקלים, הכוללת שינויים בשיעורי מס ההכנסה.

במסגרת התכנית, שאושרה בכנסת בראשית אוגוסט 2012 ותיכנס לתוקף ב-1 בינואר 2013, צומצמו מדרגות המס 3-4 (מה שיעלה מספר מסוים של עובדים למדרגת מס גבוהה יותר), הועלה באחוז אחד שיעור מס ההכנסה במדרגות 4-5 (בין 14 אלף ל-41,830 שקל בחודש), והוטל מס יסף בשיעור של שני אחוזים נוספים על הכנסות שמעל 800 אלף שקל בשנה (67 אלף שקל בחודש) (צד שמאל של לוח 1). מדובר במס יסף מהסוג שוועדת טרכטנברג המליצה עליו – אלא שהממשלה הלכה רחוק יותר מהוועדה, שהמליצה להחיל את המס רק על הכנסה חודשית שמעל מיליון שקלים בשנה (83 אלף שקל בחודש). המלצה נוספת של ועדת טרכטנברג, שהממשלה דחתה בשעתה אך אימצה כעת, היא להגדיל את הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי עבור שכר גבוה (חלק השכר שמעל 60 אחוז מהשכר הממוצע במשק).

תרשים 1

**שינויים צפויים בהתפלגות ההכנסות מעבודה**

השינוי בחלקו של כל עשירון הכנסה יחסית למצב הקיים ב-2012\*



\* אפס שינוי (הציר האנכי) משמעו שנתח ההכנסה של העשירון לא השתנה.

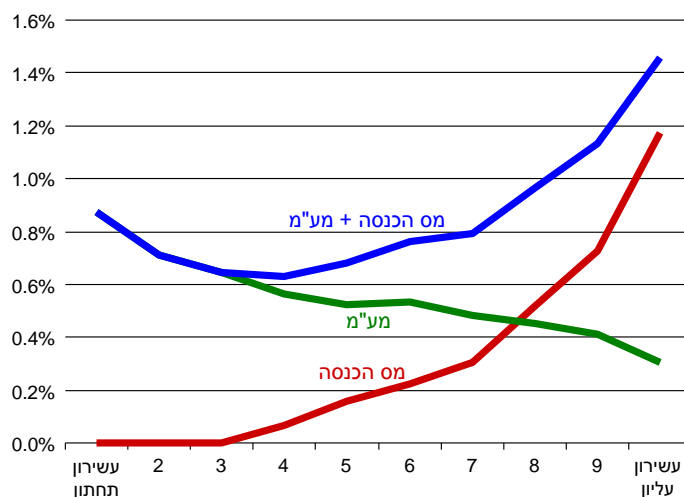
**מקור:** איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

בסך הכל אמורים השינויים האחרונים בשיעורי מס ההכנסה והביטוח הלאומי להניב הכנסות של קרוב לשלושה מיליארד שקלים בשנה. כפי שאפשר לראות בתרשים 1 (העמודות האדומות), מדובר בשינויים פרוגרסיביים אף יותר מאשר אלו שהוצעו בהמלצות ועדת טרכטנברג. באופן ספציפי יותר, ביחס להמלצות ועדת טרכטנברג השינויים פוגעים יותר בעשירון העליון, ומיטיבים מעט יותר עם העשירוניים 6–9, המזוהים עם המעמד הבינוני-גבוה. התוצאה היא הקטנה מסוימת – אפשר לומר מזערית – בממדי אי-השוויון בהכנסות.

אם כן, באיחור של שנה מהמלצות ועדת טרכטנברג אימצה הממשלה מדיניות מס הכנסה שתגדיל את הכנסותיה ותקטין את אי-השוויון בהכנסות מעבודה. עם זאת, מרכיב נוסף במדיניות המס החדשה הוא העלאת שיעור המע"מ באחוז אחד החל מספטמבר 2012. המע"מ, כמס עקיף, הוא רגרסיבי, ופוגע בעיקר בשכבות החלשות. תרשים 2 מראה את התוספת לנטל המס על משקי בית לפי עשירוני הכנסה לנפש. אפשר לראות שתוספת הנטל של מס הכנסה עולה עם העלייה בהכנסה, ואילו תוספת הנטל של המע"מ דווקא יורדת עם העלייה.

## תרשים 2 התוספת לנטל המס לפי עשירוני הכנסה

כאחוז מהכנסת משק הבית ב-2012\*



\* לפי עשירוני הכנסה לנפש של משקי בית.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב.

כשמסכמים את שתי התוספות לנטל המס – המע"מ ומס ההכנסה – אפשר לראות שעיקר הנטל נופל על שלושת העשירוני העליונים, בעיקר עקב מס היסוף. הפגיעה בעשירוני 3–5, שאפשר לראותם כמייצגים את המעמד הבינוני הנמוך, היא הקלה ביותר.

יש לזכור שהמדיניות החדשה מסתמכת, בין היתר, על הכנסות של מיליארדי שקלים ממקורות שבשלב זה קיימים רק על הנייר, כמו גביית מס על רווחים כלואים, העמקת הגבייה ומלחמה בהון השחור. אם הכנסות אלו לא יתקבלו במלואן, ייווצר צורך בקיצוץ נוסף בתקציב הממשלה, שעלול לבוא גם הוא על חשבון השכבות החלשות ומעמד הביניים. לפיכך, אף שמדיניות המס ל-2013 כוללת כמה בשורות טובות בכל הקשור למצבו היחסי של מעמד הביניים, בשורה התחתונה עדיין לא ברור אילו שכבות אוכלוסייה ייפגעו יותר מהמדיניות הכלכלית בכללותה.

## II. תעסוקה והכנסה

---

---

# מגמות בשוק העבודה

## פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר

---

---

איל קמחי\*

### תקציר

---

---

ישראל מתאפיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד של גברים ובפערי שכר גבוהים בקרב כלל העובדים. לאורך העשורים האחרונים הירידה בתעסוקת הגברים רווחת בעיקר בקרב המשכילים פחות, בעוד העלייה בתעסוקת הנשים מיוחסת כמעט אך ורק לעליית רמת ההשכלה אצל הדורות הצעירים. מגמות אלו בולטות במיוחד במגזר הערבי. החשיבות הגדלה והולכת של ההשכלה בשוק העבודה בישראל באה לידי ביטוי גם בכך שפערי השכר בין עובדים משכילים למשכילים פחות לא הצטמצמו בעשור האחרון אף שחל גידול רב בשיעור העובדים המשכילים בקרב המועסקים – דבר שהיה עשוי להגדיל את ההיצע שלהם ובכך להקטין את פערי השכר. בחינת השינויים בשכר לפי משלחי יד מעידה על גידול יחסי בביקוש לעובדים משכילים במשלחי יד מסוימים, שהביא לעלייה בפערי השכר באותם תחומים. המסקנה היא שהן פערי התעסוקה והן פערי השכר בישראל מתואמים במידה רבה עם ההשכלה, וככל הנראה הכישורים המוקנים לעובדים שהשכלתם אינה עולה על השכלה תיכונית אינם מאפשרים להם להשתלב בשוק העבודה המודרני באופן מניח את הדעת.

---

---

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

ל המחאה החברתית של קיץ 2011 העלה למודעות הציבורית את הפערים הכלכליים-חברתיים הגדולים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. בעוד שבעבר היה נהוג להתמקד במצוקת השכבות החלשות ולהציע פתרונות המטפלים בעיקר בתסמינים, כמו תשלומי רווחה, כיום ברור שתחושת המצוקה מאפיינת שכבות רחבות בהרבה באוכלוסייה, כולל צעירים ואנשים המשתייכים למעמד הביניים, ומכאן שהפתרונות הנדרשים צריכים להיות מקיפים ועמוקים בהרבה ולטפל בשורשי הבעיות. הדוחות השנתיים האחרונים של מרכז טאוב עסקו רבות בפערים הגדלים והולכים בהכנסות, בחינוך ובבריאות. הדוח לשנת 2010 למשל (קמחי, 2011) הראה שפערי ההכנסות נובעים בעיקר מפערים בשיעורי התעסוקה ומפערי שכר, ואלה מצדם נובעים במידה רבה מפערי השכלה. גם במחקרי ארגון ה-OECD (2011) הגישה הרווחת היא ששוק העבודה הוא הגזרה העיקרית שבה צריכה להיערך המלחמה באי-השוויון. בפרק זה יורחב ויועמק הדיון בנושאים אלו.

### 1. מגמות בשיעורי התעסוקה

בקרב הגברים בגילי העבודה העיקריים (54–35) שיעור המועסקים ירד מ-91 אחוז בשנת 1979 ל-82 אחוז ב-2010. בקרב הנשים באותן קבוצות גיל, לעומת זאת, שיעור המועסקות עלה באותה תקופה מ-44 ל-70 אחוז. מגמות אלו ניכרות גם במדינות אחרות, אולם קצב השינוי בישראל אצל גברים ונשים גם יחד מהיר יותר בהשוואה למדינות ה-OECD (בן-דוד, 2010). מגמות דומות קיימות גם בשכבות גיל רחבות יותר.

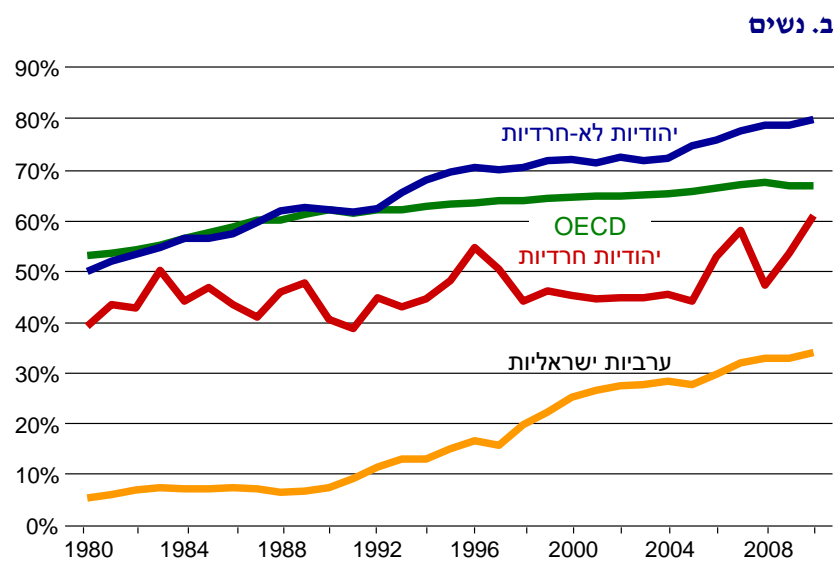
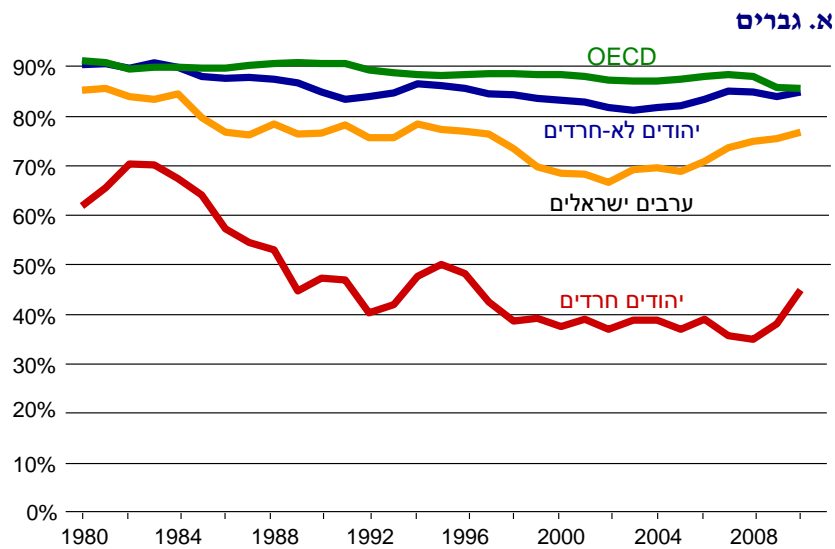
השינויים בשיעורי התעסוקה אינם אחידים בקבוצות האוכלוסייה השונות. תרשים 1א' מציג את המגמות בשיעורי התעסוקה של גברים בשלושה מגזרי אוכלוסייה שונים מאז 1980: יהודים שאינם חרדים, יהודים חרדים ולא-יהודים. לאורך התקופה ניכרו פערים בשיעורי התעסוקה בין המגזרים הללו: שיעור התעסוקה במגזר היהודי הלא-חרדי היה הגבוה מכולם (אך גם הוא עדיין נמוך משיעור התעסוקה הממוצע במדינות ה-OECD) ושיעור התעסוקה במגזר החרדי היה הנמוך מכולם. שיעורי התעסוקה הלכו וירדו בהדרגה – בעיקר בקרב החרדים – עד לפני כעשור, ובמקביל הלכו וגדלו הפערים בין שיעורי התעסוקה של המגזרים השונים. בתחילת שנות האלפיים, עם תחילת היציאה מהמיתון העמוק (שאוּלי פגע באופן קשה במיוחד בעסקים של ערבים-ישראלים), חל שינוי כיוון בשיעור



התעסוקה במגזר הלא-יהודי, אשר עלה בכעשר נקודות אחוז עד 2010. סביר להניח שהקיצוץ החד בקצבאות הרווחה תרם לא מעט לשינוי זה. כשנתיים מאוחר יותר החל גם שיעור התעסוקה של היהודים הלא-חרדים לעלות, אם כי בקצב מתון יותר, כך שהפער בשיעור התעסוקה בין שני מגזרים אלו הצטמצם במקצת. בשנתיים האחרונות חלה עלייה משמעותית גם בשיעור התעסוקה של הגברים החרדים, אם כי גם לאחריה הוא הגיע לכדי 45 אחוז בלבד. יש לחכות ולבחון האם מגמות חיוביות אלו יימשכו גם בשנים הקרובות.

בקרב הנשים מגמת שיעורי התעסוקה הפוכה – עלייה מתמשכת (תרשים ב'1). במגזר היהודי הלא-חרדי שיעורי התעסוקה של נשים בגילי העבודה העיקריים עלו בעקביות, מכ-50 אחוז בשנת 1980 ליותר מ-80 אחוז בשנת 2010. במגזר הלא-יהודי הגידול דומה אמנם בנקודות אחוז – כ-30 נקודות – אך עוצמתו היחסית גדולה בהרבה: שיעורי התעסוקה של הנשים הערביות עלו מכחמישה אחוזים בלבד בשנת 1979 ל-34 אחוז בשנת 2010. גם אצל הנשים החרדיות, לאחר כשני עשורים של יציבות יחסית בשיעורי התעסוקה, החלו שיעורי התעסוקה לעלות באמצע העשור האחרון והם הגיעו למעט מעל 60 אחוז בשנת 2010. בסיכומו של דבר, עדיין יש פערים משמעותיים בין שיעורי התעסוקה של נשים במגזרים השונים.

תרשים 1  
 שיעורי תעסוקה של גברים ונשים – ישראל ו-OECD  
 גילאי 35–54, 1980–2010



מקור: איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

שינויים בשיעור התעסוקה שהתרחשו לאורך תקופה ארוכה עשויים לנבוע משינויים בדפוסי התעסוקה של עובדים במהלך חייהם, וכן מהבדלים בדפוסי העבודה של דורות שונים. יש להביא זאת בחשבון בניתוח הגורמים לשינויים בשיעורי התעסוקה, בעיקר לנוכח השינויים הדמוגרפיים שחלו באוכלוסיית העובדים הפוטנציאליים לאורך השנים. הרכב הגילים של כוח העבודה הפוטנציאלי השתנה, כך שחלה ירידה בגיל הממוצע. חלוקה של הגברים והנשים בגילי העבודה העיקריים (54–35) לארבע קבוצות גיל, בנות חמש שנים כל אחת, מלמדת שחלקה היחסי של קבוצת הגיל הצעירה ביותר גדל בין השנים 1980 ל-2010 (תרשים נ'1 בנספח). כדי לבודד את השינויים בשיעורי התעסוקה של אותם עובדים במשך החיים מההבדלים בדפוסי התעסוקה של הדורות השונים, ניתן לנתח את השינויים שחלו לאורך הזמן בשיעורי תעסוקה של עוקבות (קוהורטות), המוגדרות על ידי שנת לידה, כתחליף לקבוצות גיל קבועות. כדי לשמור על אוכלוסיית העוקבות קבועה ככל שניתן, הניתוח לא כלל את העולים החדשים.

בתרשים 2' מוצגים שיעורי התעסוקה של גברים מעוקבות שונות כפונקציה של הגיל. ניתן לראות שעבור כל העוקבות הרלוונטיות שיעורי התעסוקה של הגברים עולים עד גיל 40 לערך, ויורדים לאחר מכן. עם זאת, לאורך השנים ניכרת מגמה של דחיית הגיל שאחריו מתחילים שיעורי התעסוקה לרדת. עבור ילידי 1949–1940, שיעור התעסוקה המרבי היה בגיל 38; ילידי 1959–1950 הגיעו לשיעור התעסוקה המרבי בגיל 40; ואילו שיעור התעסוקה של ילידי 1969–1960 המשיך לגדול עד גיל 42. מצד שני, שיעורי התעסוקה המרביים הולכים ויורדים ככל שהעוקבות מוגדרות על ידי שנתו לידה מאוחרים יותר. בין הגילים 36–34 שיעור התעסוקה של ילידי 1949–1940 נוסק ל-90 אחוז, ואילו שיעור התעסוקה של ילידי 1959–1950 עולה במעט על 80 אחוז, ומגיע לכל היותר ל-84 אחוז בגיל 40. המגמה נמשכת גם בקרב ילידי 1969–1960, ששיעור התעסוקה שלהם בגילי 34–36 הוא 78 אחוז, ומגיע ל-80 אחוז בשיא (גיל 42).

אם כן, בשיעורי התעסוקה של עוקבות מאוחרות יותר ניכרת ירידה בגילים המוקדמים, ובמקביל חלו שינויים בדפוסי התעסוקה בגילים המאוחרים יותר. בתרשים 2' ניתן לראות ששיעורי התעסוקה בקרב העוקבה של ילידי 1929–1920 בין הגילים 65–75 היו נמוכים בכחמישה אחוזים בממוצע משיעורי התעסוקה של ילידי 1919–1910 באותם גילים. שיעורי התעסוקה בקרב העוקבה של ילידי 1939–1930 גם הם נמוכים בכחמישה אחוזים ויותר מאלה של העוקבה המוקדמת יותר (ילידי 1929–1920) בגילי 55–60, אולם פער זה הולך ומצטמצם עם הגיל ונעלם לחלוטין בגיל 72. תופעה זו חוזרת על עצמה בעוקבה של ילידי 1949–1940, שמשיגה

בשיעורי התעסוקה את העוקבה המוקדמת יותר (ילידי 1930–1939) בגיל 62, וכן במקרה של ילידי 1950–1959, שמשגיגים בשיעורי התעסוקה את השנתונים המבוגרים מהם (ילידי 1940–1949) כבר בגיל 54.

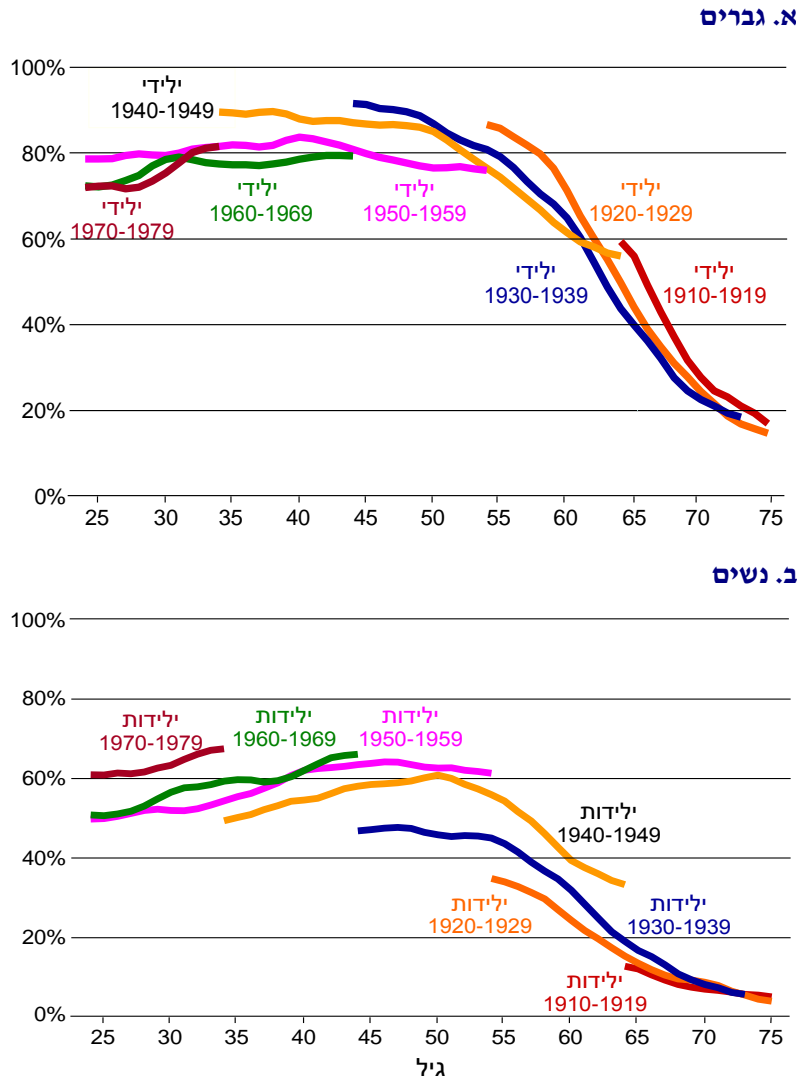
המסקנה היא שבקרב הגברים מסתמנת מגמה של "שיטוח" פרופיל התעסוקה כפונקציה של גיל, כך שעוקבות מאוחרות יותר מציגות שיעורי תעסוקה נמוכים יותר בגילי העבודה העיקריים מצד אחד, ומצד שני – מגיעות לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר בגילים המאוחרים. המשך התעסוקה בגילים המאוחרים עשוי להיות תוצאה של השיפור ברמת הבריאות ושל העלייה בתוחלת החיים. תרשים 2א' מראה את מה שבא לידי ביטוי בשיעורי התעסוקה המצרפיים שהוצגו בתרשים 1א': הירידה בשיעורי התעסוקה בגילי העבודה העיקריים בקרב הגברים חזקה יותר מהעלייה בשיעורי התעסוקה בגילים המאוחרים יותר, כך שבסך הכל שיעור התעסוקה של הגברים נמצא במגמת ירידה ארוכת טווח.

התפתחות שיעורי התעסוקה בקרב הנשים בארץ שונה בתכלית. בתרשים 2ב' ניתן לראות ששיעורי התעסוקה של נשים הולכים ועולים ככל שעוברים לעוקבות מאוחרות יותר. בגיל 44, לדוגמה, שיעור התעסוקה של ילידות 1930–1939 הוא 47 אחוז, של ילידות 1940–1949 – 58 אחוז, של ילידות 1950–1959 – 64 אחוז, ושיעור התעסוקה של ילידות 1960–1969 הוא 66 אחוז. העוקבה המאוחרת ביותר בתרשים, ילידות 1970–1979, מגיעה לשיעור תעסוקה של 68 אחוז כבר בגיל 33, וניתן לשער ששיעור התעסוקה של נשים צעירות אלו ימשיך ויעלה גם בעשר השנים הבאות, ואולי אף יותר מכך.

מצד שני, בקרב שלוש העוקבות ה"מבוגרות" ביותר ניתן להבחין בנטייה של שיעורי התעסוקה לרדת מהר יותר בגילים המתקדמים יותר, ככל שמתקדמים לעוקבה "צעירה" יותר. מבחינה מספרית תופעה זו זניחה יחסית לעלייה שחלה בשיעורי התעסוקה בגילי העבודה העיקריים ככל שהעוקבות נעשות מאוחרות יותר – מה שמסביר את הנתונים המצרפיים המצביעים על עלייה בשיעורי התעסוקה של נשים לאורך השנים (תרשים 1ב' לעיל). יתרה מכך: בין הגילים 54–50 שיעורי התעסוקה של ילידות 1950–1959 יורדים בקצב אטי יותר מאשר אלה של ילידות 1940–1949, בעוד שיעורי התעסוקה של ילידות 1940–1949 יורדים בקצב אטי יותר בין הגילים 60–64 מאשר אלה של ילידות 1930–1939. ייתכן שתופעה זו מצביעה על "שיטוח" פרופיל התעסוקה של הנשים, בדומה למה שנראה באופן ברור יותר בקרב הגברים. אם יימשכו שינויים אלו בדפוסי התעסוקה של הנשים, קרוב לוודאי ששיעורי התעסוקה המצרפיים שלהן ימשיכו לגדול עם השנים וימשיכו להתקרב לשיעורים המקבילים בקרב הגברים.

תרשים 2

שיעורי תעסוקה של גברים ונשים\*  
לפי גיל ועשורי לידה



\* ממוצע נע של 3 שנים.

מקור: איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 3 ממחיש את השינויים שחלו בדפוסי העבודה של העוקבות השונות בהציגו את שיעורי התעסוקה של נשים וגברים בני 44 בכמה עוקבות, לפי קבוצות אוכלוסייה (יהודים לא-חרדים, ערבים ויהודים חרדים)<sup>1</sup>. ניתן להבחין בצמצום הפער המגדרי בשיעורי התעסוקה: שיעור התעסוקה של גברים הולך ויורד ושיעור התעסוקה של נשים הולך ועולה בכל קבוצות האוכלוסייה ככל שעוברים לעוקבה מאוחרת יותר (אם כי קצב העלייה בקרב החרדיות אינו מונוטוני).

בקרב הגברים שיעור התעסוקה של יהודים לא-חרדים הוא הגבוה ביותר, בעוד ששיעור התעסוקה של היהודים החרדים הוא הנמוך ביותר. הפער בין שיעורי התעסוקה של יהודים לא-חרדים ושל ערבים גדל משש נקודות אחוז בקרב ילידי 1930–1939 לכפול מזה בקרב ילידי 1940–1949 (במחצית הראשונה של שנות השמונים) והוא נשאר יציב מאז. הפער בשיעורי התעסוקה בין גברים יהודים לא-חרדים לחרדים היה 13 נקודות אחוז בקרב ילידי 1930–1939. כתוצאה מירידה חדה מאוד בשיעור התעסוקה של גברים חרדים ילידי שנות הארבעים, הפערים בשיעורי התעסוקה גדלו פי שלושה והגיעו ל-39 נקודות אחוז. הירידה החדה בתעסוקת הגברים החרדים התחדשה במעבר מילידי 1950–1959 לילידי 1960–1969 (בחלק הראשון של העשור הקודם), ובתקופה זו הפערים בשיעורי התעסוקה בין גברים יהודים לא-חרדים לחרדים גדלו ל-51 נקודות אחוז.

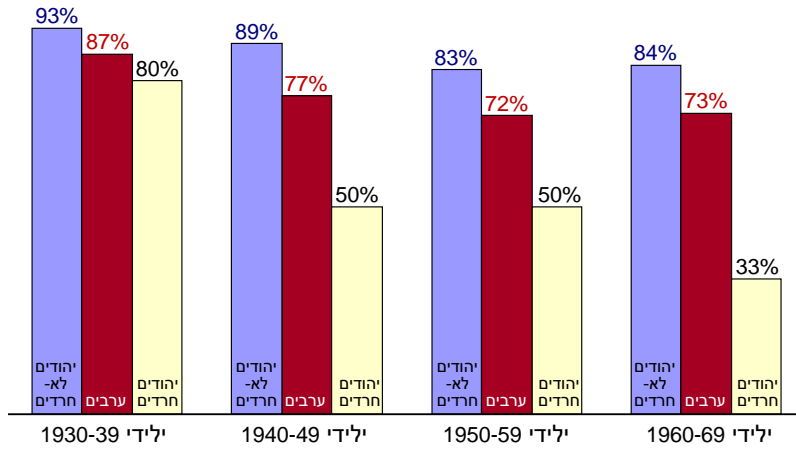
גם בקרב הנשים שיעור התעסוקה של יהודיות לא-חרדיות בגיל 44 הוא הגבוה ביותר, ושיעור התעסוקה של הערביות הוא הנמוך ביותר. בקבוצת הנשים היהודיות הלא-חרדיות חל גם הגידול הרב ביותר בשיעור התעסוקה בין ילידות 1930–1939 לילידות 1960–1969 (29 נקודות אחוז). עם זאת, גם העלייה בשיעורי התעסוקה של הערביות מרשימה למדי: מארבעה אחוזים בקרב ילידות 1930–1939 ל-25 אחוז בקרב ילידות 1960–1969. חלק הארי של עלייה זו התרחש במעבר מילידות 1949–1949 לילידות 1950–1959 (במחצית הראשונה של שנות התשעים). שיעור התעסוקה של הנשים החרדיות עלה במעבר מילידות 1930–1939 לילידות 1940–1949 (במחצית הראשונה של שנות השמונים), ונשאר באותה רמה בקרב ילידות השנים 1960–1969.

<sup>1</sup> הבחירה בגיל 44 היא במידה רבה שרירותית ואינה משפיעה מהותית על התוצאות. בסביבות גיל זה שיעורי התעסוקה הם מרביים.

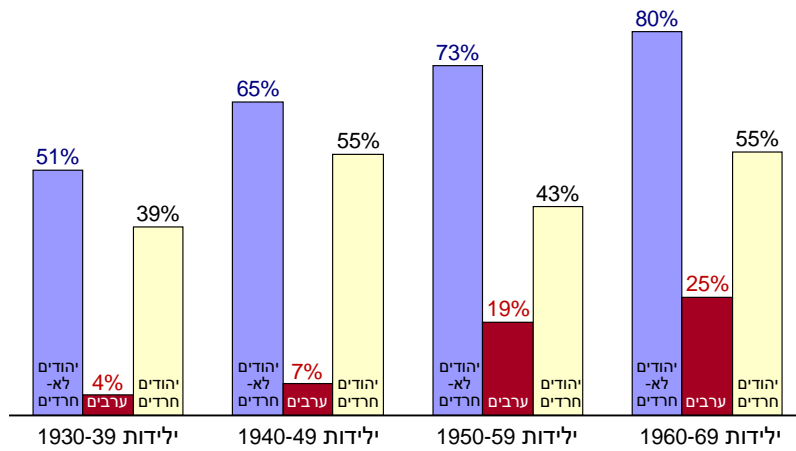
## תרשים 3

**שיעורי תעסוקה של גברים ונשים בגיל 44**  
לפי קבוצת אוכלוסייה ועשורי לידה

## א. גברים



## ב. נשים



מקור: איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 2. חשיבות ההשכלה למגמות בשיעורי התעסוקה

אחד השינויים המרשימים שחלו בישראל בעשורים האחרונים הוא ההתרחבות של שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה באוכלוסייה (שביט וברונשטיין, 2011; ראו גם לוח נ'2 בנספח לפרק זה). היות שהשכלת העובדים נתפסת כגורם ראשון במעלה לפיריון העבודה, ניתן לצפות שתהיה לה גם השפעה משמעותית על התעסוקה. בן-דוד (2010) הראה כי הירידה בשיעור התעסוקה של גברים בין 1970 ל-2008 הייתה מתונה יותר בקרב בעלי השכלה גבוהה יותר. בדומה לכך, העלייה בשיעור התעסוקה של נשים גילתה התאמה חיובית למספר שנות הלימוד שלהן. לפיכך, מתבקש לבחון באיזו מידה השינויים בדפוסי התעסוקה שתוארו להלן קשורים בשינויים שחלו בהשכלה.

תרשים 4 משווה בין דפוסי התעסוקה של גברים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד לאלה של בעלי 12 שנות לימוד ומטה. ניתן לראות שההבדלים בשיעורי התעסוקה בין העוקבות השונות חזקים יותר בקרב המשכילים פחות. נוסף לכך, הירידה בשיעורי התעסוקה עם הגיל חזקה יותר בקרב המשכילים פחות, והבדל זה הולך וגדל ככל שהעוקבות מאוחרות יותר. שיעורי התעסוקה בקרב ילידי 1930–1939 לדוגמה דומים בשתי קבוצות ההשכלה בגיל 45 (92 אחוז), אולם בגיל 60 שיעור התעסוקה של המשכילים הוא 80 אחוז, ואילו שיעור התעסוקה של המשכילים פחות הוא 61 אחוז. גם בקרב ילידי 1940–1949 שיעורי התעסוקה דומים בשתי הקבוצות בגיל 39 (90 אחוז), אולם הם יורדים בתלילות רבה יותר אצל המשכילים פחות: בגיל 60 שיעור התעסוקה של משכילים הוא 73 אחוז, בעוד שיעור המקביל בקרב המשכילים פחות הוא 52 אחוז. בקרב ילידי 1950–1959 שיעורי התעסוקה דומים בשתי הקבוצות בגיל 34 (81 אחוז), אולם שיעור התעסוקה של משכילים ממשיך לעלות עד 87 אחוז ונשאר על 83 אחוז בגיל 54, ולעומתו שיעור בקרב המשכילים פחות יורד עד כדי 68 אחוז בגיל 54.

המסקנה היא שהפערים בין שיעורי התעסוקה בקרב משכילים ומשכילים פחות מעמיקים עם הגיל. גברים משכילים פחות מתקשים להישאר במעגל התעסוקה ככל שהם מתבגרים, ותופעה זו הולכת ומתחזקת לאורך השנים. ייתכן שהדבר קשור לכך שגברים משכילים פחות נוטים לעסוק בעבודות פיזיות, והירידה במצבם הגופני לאורך השנים פוגעת ביכולת העבודה שלהם. סיבה אפשרית נוספת היא, שהביקוש לעובדים פחות משכילים יורד לאורך השנים, מה שמקשה עליהם לשמור על מקום עבודתם ולמצוא עבודה חלופית במקרה הצורך.

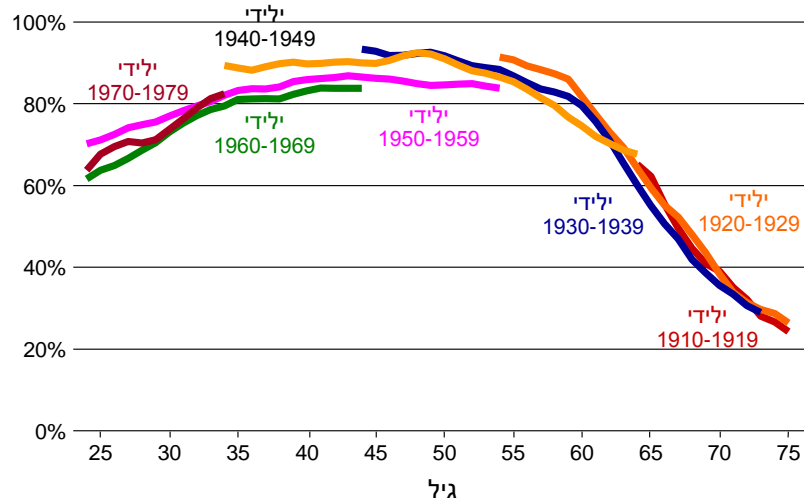


תרשים 4

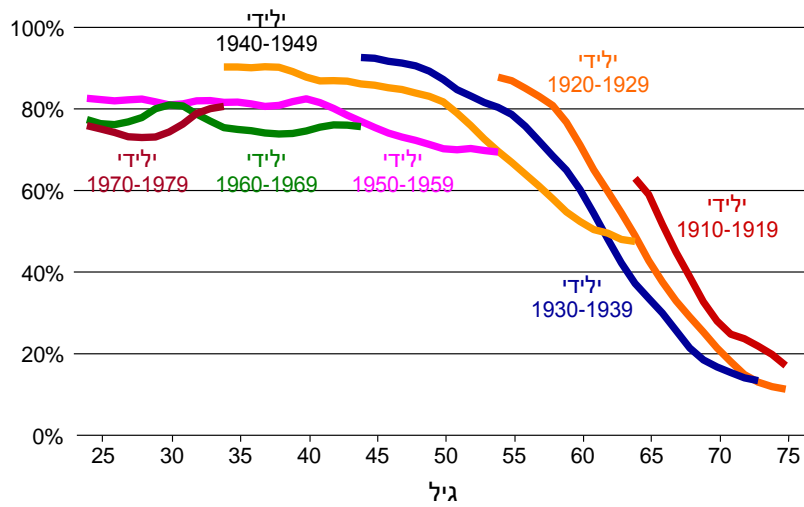
**שיעורי תעסוקה של גברים\***

לפי השכלה, גיל ועשורי לידה

**א. בעלי יותר מ-12 שנות לימוד**



**ב. בעלי 12 שנות לימוד ומטה**



\* ממוצע נע של 3 שנים.

**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

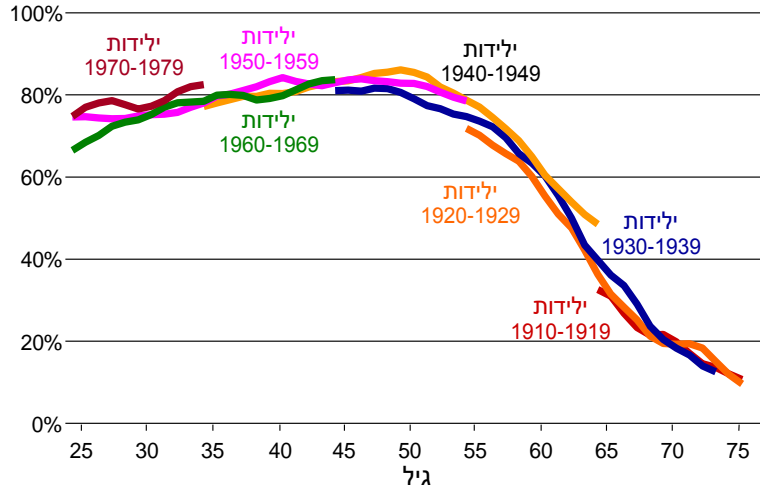
בקרב הנשים התמונה שונה בתכלית; ההבדלים בשיעורי התעסוקה בין משכילות למשכילות פחות ניכרים כבר מגילי העבודה המוקדמים (תרשים 5). ניתן לראות שבין הגילים 35–50 עולים שיעורי התעסוקה של המשכילות על 80 אחוז עבור כל עשירוני הלידה, ואילו שיעורי התעסוקה של המשכילות פחות נעים בין 40 ל-50 אחוז באותם גילים. הגידול בקרב העוקבות המאוחרות יותר כמעט שאינו ניכר כאשר מחלקים את הנשים לקבוצות לפי רמת השכלה.

המסקנה היא שהגידול בשיעורי התעסוקה של העוקבות המאוחרות יותר בקרב הנשים נובע ברובו המכריע מכך שהן משכילות יותר (תרשים 2). יש במסקנה זו כדי לתמוך בגישה שיש לייחד להקניית השכלה מקום מרכזי בכל חבילת מדיניות לעידוד התעסוקה, במיוחד לגבי נשים. מעניין להבחין, בהשוואה בין תרשים 4 לתרשים 5, שהפערים בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים אינם גדולים בקרב בעלי יותר מ-12 שנות לימוד, כך שחלק הארי של הפער בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים נמצא בקרב בעלי השכלה של לא יותר מ-12 שנות לימוד.

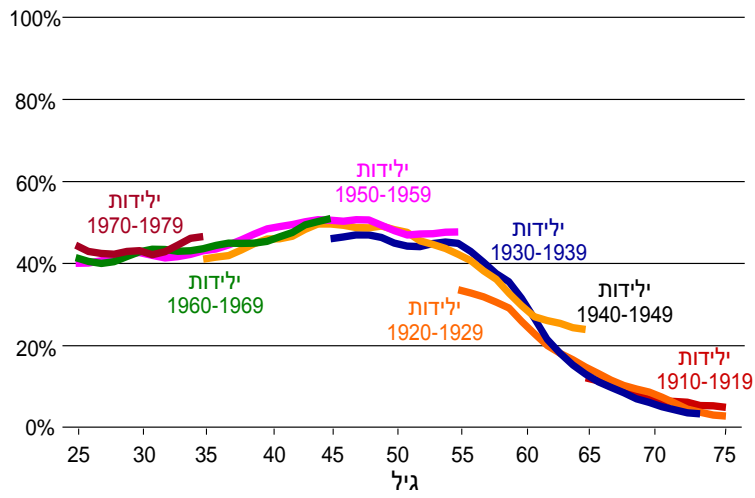
תרשים 5

**שיעורי תעסוקה של נשים\***  
לפי השכלה, גיל ועשורי לידה

**א. בעלות יותר מ-12 שנות לימוד**



**ב. בעלות 12 שנות לימוד ומטה**



\* ממוצע נע של 3 שנים.

**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 6 ממחיש את ההשפעות הנבדלות של השכלה ושל גיל על שיעורי התעסוקה של גברים ונשים תוך התמקדות בעוקבה מייצגת אחת: ילידי 1959–1950. ניתן לראות ששיעורי התעסוקה של גברים יהודים שאינם חרדים ושל ערבים בכל רמות ההשכלה בעוקבה זו דומים למדי בגיל 30 לערך (84–82 אחוז). בגילים המתקדמים יותר נוצר פער בין שיעורי התעסוקה של המשכילים יותר למשכילים פחות, והוא הולך ומתרחב עם הגיל.

בקרב המשכילים יותר, עד גיל 36 שיעור התעסוקה של הערבים עולה מהר יותר משיעור התעסוקה של היהודים, אך מגיל זה ומעלה הוא מתחיל לרדת, ואילו שיעור התעסוקה של היהודים שאינם חרדים ממשיך לעלות עד גיל 40 לערך. החל בגיל 44, אז שיעור התעסוקה בשתי קבוצות האוכלוסייה המשכילות בקרב הגברים עומד על כ-90 אחוז, שיעור התעסוקה של הערבים מתחיל לרדת בקצב מהיר, ואילו שיעור בקרב חברי העוקבה היהודים שאינם חרדים יורד במתינות, באחוזים בודדים בלבד – כך שהפער בין שיעורי התעסוקה של הגברים היהודים המשכילים ושל הגברים הערבים המשכילים הולך ומתרחב עם הגיל.<sup>2</sup>

בקרב המשכילים פחות, שיעורי התעסוקה של יהודים שאינם חרדים ושל ערבים דומים למדי עד גיל 36 (82–80 אחוז), והחל בגיל זה שיעור התעסוקה של הגברים הערבים המשכילים פחות מתחיל לרדת. הירידה מתחזקת לאחר גיל 40, כך שהפער בין שיעורי התעסוקה של הגברים היהודים לערבים מתרחב מאוד עם עליית הגיל (יותר מהפער בין יהודים וערבים משכילים). יש לציין גם כי שיעור התעסוקה של הגברים החרדים נמוך משמעותית לעומת כל קבוצות האוכלוסייה האחרות – ועל אף התנדדותיות (הנובעת בחלקה מן הייצוג הקטן יחסית של אוכלוסייה זו במדגם), הוא מתייצב על סביבות 47–40 אחוז מסוף גילי ה-30 עד גיל 54.<sup>3</sup>

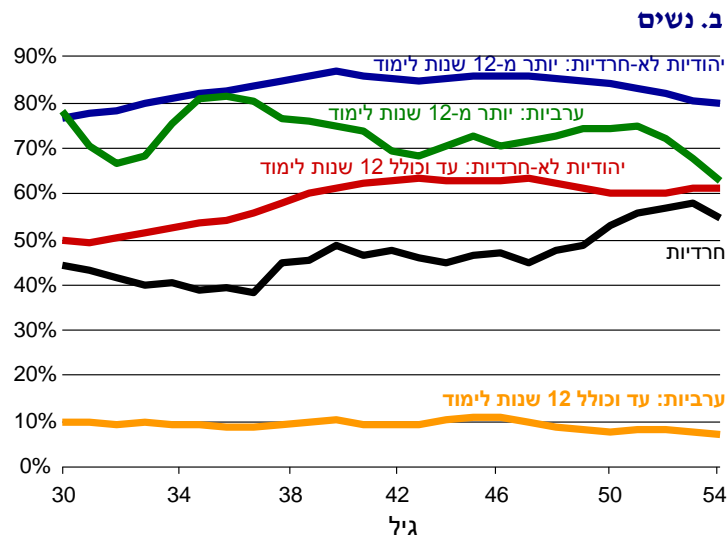
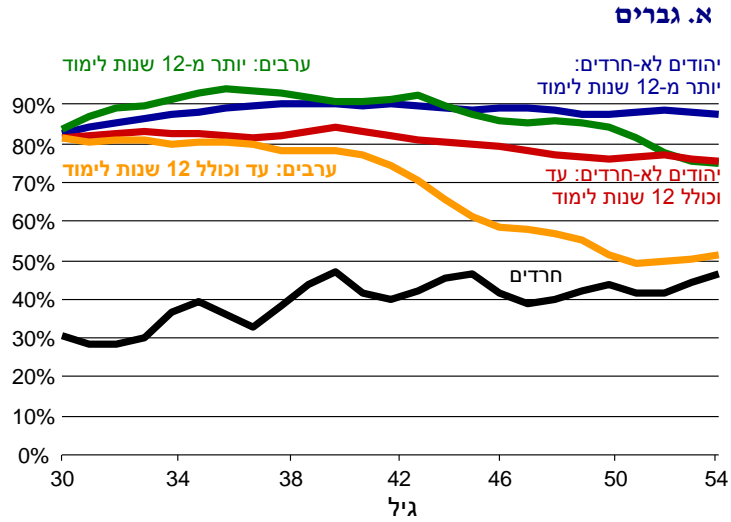
<sup>2</sup> אחדות וגרא (2008) מצאו שהירידה בתעסוקה עם עליית הגיל נובעת בחלקה מהרעה במצב הבריאותי. מעניין לדעת אם ההרעה במצב הבריאותי עם עליית הגיל משמעותית יותר בקרב האוכלוסייה הערבית. יש לציין כי לא נמצא הבדל משמעותי בהתפלגות משלחי היד בין משכילים ערבים לבין משכילים יהודים שאינם חרדים.

<sup>3</sup> החרדים לא פולחו לפי רמות השכלה מפאת מספרם הקטן יחסית במדגם. כמעט כל הגברים החרדים ילידי 1950–1959 הם בעלי יותר מ-12 שנות לימוד ובקרב הנשים השיעורים נמוכים יותר, אם כי גבוהים מ-50 אחוז.

## תרשים 6

### שיעורי תעסוקה של ילידי 1950–1959

לפי מגדר, קבוצת אוכלוסייה, השכלה וגיל



מקור: איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

כפי שניתן לראות בתרשים 5 לעיל, הפערים בין שיעורי התעסוקה של נשים משכילות יותר לנשים משכילות פחות עמוקים הרבה יותר מאשר אצל הגברים. ההבדל ניכר במיוחד כשמדובר בנשים ערביות, שרק כעשרה אחוזים מן המשכילות פחות בקרבן עובדות, לעומת 70–80 אחוז מן המשכילות יותר<sup>4</sup>. שיעור התעסוקה של הנשים היהודיות הלא-חרדיות המשכילות יותר עולה עם הגיל עד כ-87 אחוז בגיל 39, ויורד בהמשך עד כדי 80 אחוז בגיל 54. ברמת השיא שיעור התעסוקה של נשים אלו נמוך אך במעט משיעור התעסוקה של הגברים היהודים הלא-חרדים המשכילים. גם בקרב הערבים המשכילים שיעור התעסוקה של נשים נמוך רק בכעשרה אחוזים מזה של הגברים.

שיעור התעסוקה של החרדיות נמוך מעט מזה של יהודיות לא-חרדיות משכילות פחות בגיל 30; אולם בעוד שיעור התעסוקה של יהודיות לא-חרדיות משכילות פחות עולה עד גיל 44, שיעור התעסוקה של החרדיות דווקא יורד עד גיל 38, אולי בשל מספר הילדים הגבוה שלהן. שיעור התעסוקה של החרדיות עולה בין הגילים 38 ל-42 לערך ונשאר יציב בין הגילים 42 ל-48 – אז הוא עולה שנית עד שהוא כמעט מדביק את שיעור התעסוקה של יהודיות לא-חרדיות משכילות פחות. נראה כי שיעור התעסוקה הנמוך יחסית של החרדיות תלוי במידה רבה בהתפתחות מבנה המשפחה שלהן: שיעור התעסוקה שלהן עולה רק כאשר הן מפסיקות ללדת, ושוב כאשר הילדים גדלים.

לסיכום, ניתן לומר שהפערים בין שיעורי התעסוקה בקרב יהודים שאינם חרדים ובקרב ערבים מתרכזים בקרב המשכילים פחות בכל קבוצה. פערי התעסוקה לפי רמת השכלה עמוקים יותר בקרב הנשים, וניתן לייחס כמעט את כל העלייה המרשימה בשיעורי התעסוקה שלהן לאורך השנים להתרחבות ההשכלה הגבוהה בקרבן. בקרב הגברים פערי התעסוקה לפי רמת השכלה מתרחבים עם הגיל, בעיקר אצל הערבים.

<sup>4</sup> מספרן הקטן של נשים ערביות משכילות בכל אחת מקבוצות הגיל תורם לתנודתיות רבה בשיעורי התעסוקה שלהן.

### 3. מגמות בשכר העבודה

בין 1998 ל-2010 עלתה ההכנסה החודשית של שכירים המועסקים במשרה מלאה (לפחות 35 שעות בשבוע) ב-7.5 אחוזים יותר מעליית מדד המחירים לצרכן בישראל (לוח 1). שיעור דומה של עליית שכר נמצא גם בחישוב השכר הממוצע לשעת עבודה עבור אותם שכירים. השכר הממוצע לשעת עבודה של שכירים המועסקים במשרה חלקית, לעומת זאת, ירד ביותר מתשעה אחוזים. מעניין לציין שבשנת 1998 השכר הממוצע לשעת עבודה של שכיר במשרה חלקית היה גבוה מזה של שכיר במשרה מלאה כמעט ב-11 אחוז, ואילו בשנת 2010 הוא היה נמוך יותר בכמעט שבעה אחוזים. השכר הממוצע של כל השכירים לשעת עבודה עלה ב-3.1 אחוזים באותה תקופה. לשם השוואה, שיעור הצמיחה המצטבר של התוצר לנפש בין 1998 ל-2010 היה מעט יותר מ-20 אחוז במונחים ריאליים, כך שללא כל קשר לשיטת החישוב של הגידול בשכר, הורע מצבם של השכירים במשך תקופה זו יחסית לבעלי הכנסות אחרות (עצמאים ובעלי הון).

בהפרדה בין גברים לנשים ניתן לראות שההכנסה החודשית של נשים שכירות המועסקות במשרה מלאה, וכן השכר הממוצע לשעת עבודה שלהן, צמחו בשיעורים גבוהים בהרבה מהערכים המקבילים עבור הגברים. השכר הממוצע לשעת עבודה של נשים שכירות המועסקות במשרה חלקית ירד בין 1998 ל-2010, אולם בשיעור נמוך בהשוואה לירידה בשכר הממוצע של גברים המועסקים במשרה חלקית. עקב כך הצטמצם פער השכר בין גברים ונשים המועסקים במשרה מלאה ב-4.5 נקודות אחוז, לעומת ירידה של כמעט 13.5 נקודות אחוז בפער השכר בין גברים ונשים המועסקים במשרה חלקית. בסופו של דבר, מאחר שרק כעשירית מהגברים השכירים מועסקים במשרה חלקית, לעומת יותר משליש מהנשים, השכר הממוצע לשעה של כל הנשים השכירות צמח פחות מזה של הגברים, כך שפער השכר בין גברים לנשים העמיק במעט למעלה מאחוז.

לוח 1. שינויים בשכר העבודה  
ש"ח, מחירי 2010

שיעורי השינוי (%)	2010	1998	
<b>כל השכירים</b>			
7.50	9,345	8,691	הכנסה חודשית ברוטו של שכיר – משרה מלאה
7.60	47.73	44.38	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכיר – משרה מלאה
-9.20	44.69	49.21	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכיר – משרה חלקית
3.10	47.00	45.59	שכר ברוטו לשעת עבודה
<b>גברים</b>			
7.11	10,444	9,750	הכנסה חודשית ברוטו של שכיר – משרה מלאה
7.15	51.07	47.66	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכיר – משרה מלאה
-16.70	48.03	57.69	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכיר – משרה חלקית
3.90	50.69	48.77	שכר ברוטו לשעת עבודה
<b>נשים</b>			
13.80	7,752	6,812	הכנסה חודשית ברוטו של שכירה – משרה מלאה
11.30	42.89	38.55	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכירה – משרה מלאה
-6.70	43.47	46.58	שכר ברוטו לשעת עבודה של שכיר – משרה חלקית
2.90	43.10	41.88	שכר ברוטו לשעת עבודה
<b>פערים בין גברים לנשים</b>			
	19.10%	23.60%	פער שכר לשעה – שכירים במשרה מלאה
	10.50%	23.90%	פער שכר לשעה – שכירים במשרה חלקית
	17.60%	16.40%	פער שכר לשעה – כל השכירים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



פערי השכר בין גברים ונשים המשתקפים בלוח 1 מתגמדים ליד פערי השכר בין עובדים בעלי רמות השכלה שונות (תרשים 7). אם פער השכר לשעה בין גברים לנשים עומד על כ-17 אחוז (כפי שניתן לחשב מהנתונים בלוח 1), הפער בין השכר של עובדים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד לזה של בעלי 12 שנות לימוד ומטה מגיע לכ-67 אחוז<sup>5</sup>. הפער עמוק יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים (75 אחוז לעומת 64 אחוז), אך מעניין במיוחד לציין שפער השכר בין גברים ונשים באותה רמת השכלה עולה עם העלייה ברמת ההשכלה (מכ-18 אחוז בקרב בעלי 12 שנות לימוד ומטה ל-26 אחוז בקרב בעלי יותר מ-12 שנות לימוד). ככל הנראה יותר נשים משכילות אינן מנצלות את פוטנציאל ההשתכרות שלהן במלואו לעומת גברים משכילים, אם מבחירה (למשל בשל הקושי הרב יותר לשלב בין תפקידן בשוק העבודה לתפקידן במשק הבית) או אם בשל קשיים להתקדם בסולם השכר. מאחר ששיעור בעלות ההשכלה הגבוהה בקרב הנשים העובדות גדול משיעור בעלי ההשכלה הגבוהה בקרב הגברים העובדים (חלקם של המשכילים בסך שעות העבודה של הגברים עלה מ-42 אחוז ב-1998 ל-52 אחוז ב-2010, בעוד שחלקן של המשכילות בסך שעות העבודה של הנשים עלה מ-52 אחוז ב-1998 ל-62 אחוז ב-2010), הרי שפערי השכר לפי רמות השכלה אינם מסייעים להסביר את פערי השכר בין גברים ונשים.

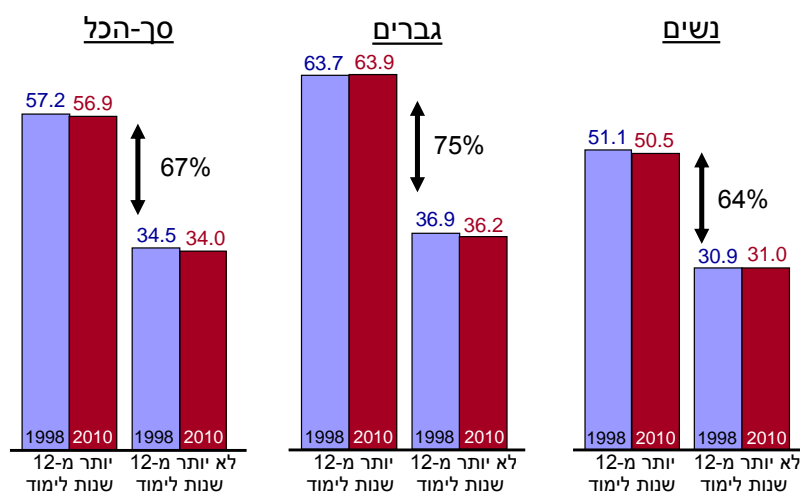
מעניין לראות כי בתוך קבוצות המשכילים, וכן בתוך הקבוצות המפולחות לפי מגדר והשכלה, השינויים בשכר בין 1998 ל-2010 זעומים למדי. מכאן עולה שהגידול בשכר הממוצע באותן שנים (לוח 1 לעיל) נבע אך ורק מעלייה בשיעור המשכילים בקרב העובדים. אם חושבים על שוק העבודה כמורכב משני תת-שוקים, הנבדלים זה מזה ברמת ההשכלה של העובדים, המשמעות היא שהשינויים בביקוש לכל סוג עובדים ובהיצע שלהם נטרלו זה את זה מבחינת השפעתם על השכר. במילים אחרות, מאחר שבאופן יחסי מספר העובדים המשכילים גדל, הרי אם הביקוש לעובדים המשכילים היה גדל בשיעור נמוך יותר מהביקוש לעובדים משכילים פחות, פער השכר בין המשכילים למשכילים פחות היה קטן במשך זמן, ולהפך: אם הביקוש לעובדים משכילים היה גדל בשיעור גבוה יותר מהביקוש למשכילים פחות, פער השכר בין שתי הקבוצות היה גדל. היות שפערי השכר כמעט לא השתנו, ניתן להסיק שהגידול בביקוש לעובדים המשכילים ביחס למשכילים פחות היה זהה לגידול היחסי בהיצע העובדים המשכילים.

<sup>5</sup> מדובר בפער הממוצע ב-1998 וב-2010.

## תרשים 7

### שכר ברוטו לשעת עבודה של עובדים שכירים

לפי מגדר ושנות לימוד, שי"ח לשעה (מחירי 2010)



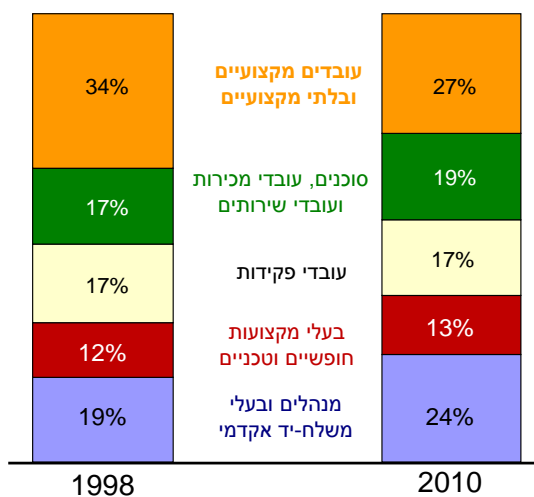
**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעבודה קודמת (קמחי, 2011) הגידול בפערי השכר לפי רמת השכלה יוחס לצמיחה היחסית של ענפים עתירי הון אנושי ומשלחי היד המבוקשים בענפים אלו. הדיון הנוכחי יעמיק בניתוח השינויים במבנה הביקוש לעובדים ובקשר שלו לשינויים בשכר.

תרשים 8 מציג את התפלגות שעות העבודה במשק לפי משלחי יד ואת השינויים שחלו בה. ניתן לראות שמשלחי היד שהיקף העבודה בהם גדל יותר מאחרים בין 1998 ל-2010 היו מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי, וחלקם בסך שעות העבודה במשק עלה מ-19 אחוז ב-1998 ל-24 אחוז ב-2010. לעומת זאת, חלקם של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, שסיפקו יותר משליש מסך שעות העבודה במשק בשנת 1998, ירד ל-27 אחוז בשנת 2010.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> סך שעות העבודה במשק גדל ביותר מ-30 אחוז, ומדובר בגידול בשעות העבודה בכל אחד ממשלחי היד, אלא שמשלחי היד נבדלים זה מזה ברמת הגידול שחל בהם.

תרשים 8  
**התפלגות שעות העבודה במשק**  
 לפי משלח יד, 1998 ו-2010



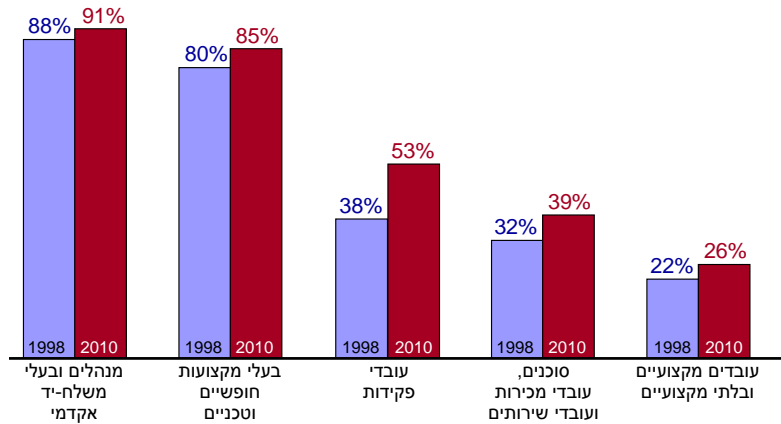
**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בחלוקה לפי השכלה (תרשים 9) ניתן לראות שהעובדים המשכילים יותר מתרכזים במיוחד בשני משלחי יד: כ-90 אחוז משעות העבודה של מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי בין 1998 ל-2010 סופקו על ידי עובדים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד, וכן למעלה מ-80 אחוז משעות העבודה של בעלי מקצועות חופשיים וטכניים. בשאר משלחי היד היה חלקם של עובדים בעלי השכלה על-תיכונית קטן ממחצית. ביניהם בולטים העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, שרק כרבע משעות העבודה שלהם סופק על ידי עובדים בעלי השכלה על-תיכונית. מבחינת השינויים בהתפלגות שעות העבודה לפי רמת ההשכלה מתברר כי בכל משלחי היד חל גידול בשיעור שעות העבודה של עובדים משכילים יותר. במילים אחרות, כל משלחי היד נעשו עתירי השכלה יותר. עם זאת, יש לציין שעתירות ההשכלה גדלה יותר באותם משלחי יד שהיו פחות עתירי השכלה ב-1998 (בעיקר בקרב עובדי הפקידות), כך שהתמהיל של עובדים משכילים יותר ומשכילים פחות נעשה מעט יותר שוויוני בין משלחי היד בין 1998 ל-2010.

## תרשים 9

**שעות עבודה של עובדים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד**

כשיעור מכלל שעות העבודה של בעלי אותו משלח יד, 1998 ו-2010



**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יש הסבר טכני פשוט למדי לצמצום הפערים בעתירות ההשכלה בין משלחי היד השונים, והוא ששיעור המשכילים בקרב המנהלים, האקדמאים ובעלי המקצועות החופשיים היה גבוה מאוד מלכתחילה, ולכן לא יכול היה לחול בו גידול משמעותי; לפיכך, הגידול בשיעור המשכילים בכוח העבודה חל בעיקר באותם משלחי היד שלא היו עתירי השכלה מראש. עם זאת, הסבר זה אינו מתיישב עם העובדה שבמשלחי היד שבהם עתירות ההשכלה היא הנמוכה ביותר, עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים, הגידול בעתירות ההשכלה היה נמוך למדי (ארבע נקודות אחוז).

נוסף לכך, קיימים גורמים אחרים המשפיעים באופן שונה על הביקוש לעובדים משכילים במשלחי היד השונים. לדוגמה, ייתכן שהמהפכה במחשוב המשרדי, שהביאה לכך שעובדי פקידות יכולים לבצע משימות רבות יותר בפחות זמן, הגדילה את הביקוש לעובדי פקידות משכילים שיש ביכולתם להתמודד עם משימות מורכבות ומתוחכמות יותר. כדי לנסות לעמוד על השינויים היחסיים בביקוש לעובדים במשלחי היד השונים, יש לבחון גם את השינויים בשכר העובדים על פי משלחי יד. בחינה כזו תאפשר גם לשפוך אור על השאלה אם הגידול בעתירות

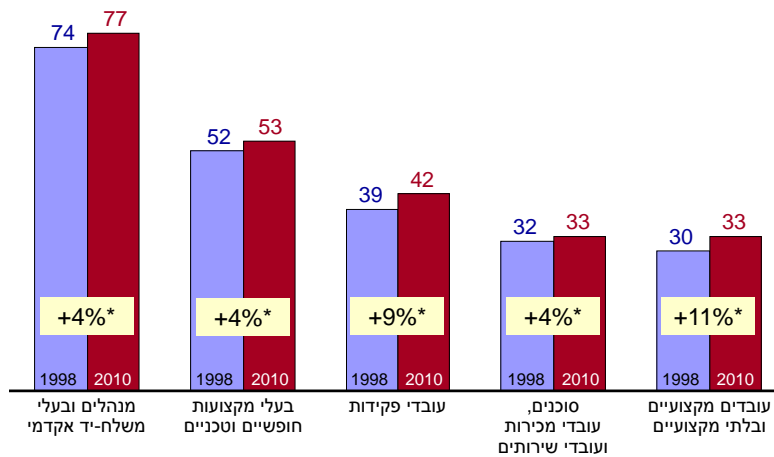
ההשכלה במשלח יד מסוים מעיד על גידול אמיתי ביצרנות של העובדים, או שמא אותם עובדים משכילים מבצעים מטלות שגם עובדים משכילים פחות יכלו לבצע באותה מידת יעילות.

בחינה של שכר העבודה במשלחי היד השונים (תרשים 10) מלמדת כי מדרג השכר מקביל במידה רבה למדרג ההשכלה. עם זאת, השכר של מנהלים ושל בעלי משלח יד אקדמי גבוה במידה ניכרת משכרם של בעלי מקצועות חופשיים וטכניים, אף ששיעור המשכילים בקרב העובדים במשלחי יד אלו דומה למדי. נראה ששני משלחי היד האלה נבדלים בתכונות אחרות שאינן משתקפות ברמת ההשכלה, כגון יזמות ומנהיגות. לעומת זאת, לא נמצא הבדל בין השכר של סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים ובין שכרם של עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים, אף ששיעור המשכילים בקרב האחרונים נמוך משמעותית. ייתכן שהעובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים זוכים לשכר גבוה יחסית להשכלתם עקב נכונותם לעסוק בעבודות כפיים, וייתכן גם שההשכלה אינה בעלת שיעור תשואה גבוה בעיסוקם של סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים. הגידול הרב ביותר בשכר בין 1998 ל-2010 (שיעור של 11 אחוז) נרשם בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, הנמצאים בתחתית מדרג השכר. גם השכר של עובדי הפקידות עלה יחסית בתקופה זאת, והדבר ניתן להסבר בעזרת הגידול החד בשיעור המשכילים בקרב עובדים אלו (תרשים 9 לעיל).

תרשים 10

**שכר ברוטו לשעת עבודה של עובדים שכירים**

לפי משלח יד, ש"ח לשעה (מחירי 2010), 1998 ו-2010



\* גידול בשכר בין 1998 ל-2010.

**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כדי לעמוד על הקשר בין העלייה בשכר לעלייה בשיעור המשכילים במשלחי היד השונים, תרשים 11 משווה בין השינויים בשכר העובדים לפי רמת השכלה ולפי משלח יד. מהשוואה זו עולות כמה תופעות בולטות. ראשית, שכר העובדים המשכילים פחות עלה בשיעורים דומים בכל משלחי היד. לעומת זאת, הגידול בשכר העובדים המשכילים בקרב מרבית הקבוצות – מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים, סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים – היה דומה ואף מעט נמוך יותר משיעור הגידול בשכר העובדים המשכילים פחות באותם משלחי יד, שכר העובדים המשכילים בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים זינק ב-29 אחוז בין 1998 ל-2010. כמו כן, שכר העובדים המשכילים בקרב עובדי הפקידות צמח בשמונה אחוזים באותה התקופה. כאמור, עלייה בשיעור זה בשכר עשויה לנבוע מהתקדמות טכנולוגית, שהביאה לעלייה יחסית בחשיבות ההשכלה במשלחי יד אלו – תופעה שתועדה גם במדינות מפותחות אחרות (Van Reenen, 2011). נוסף לכך, ייתכן ששינויים במערכת הסכמי

השכר במגזר הציבורי היטיבו במיוחד עם המשכילים במשלחי יד אלו. עוד ייתכן שתהליכי הפרטה והיחלשות הרגולציה אפשרו עליית שכר של עובדים משכילים בעיסוקים שלפני ההפרטה השכר בהם היה נמוך מדי.

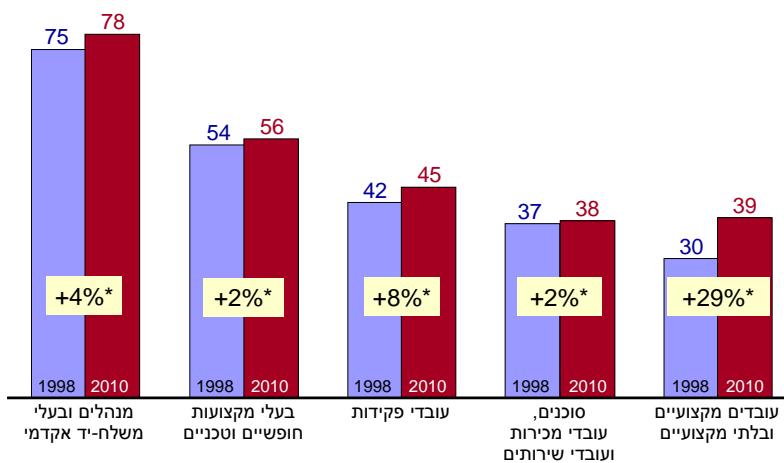
עד שלא יוכח אחרת, המסקנה היא שחל גידול יחסי בביקוש לעובדים משכילים בשני משלחי יד אלו. בהינתן ששיעור המשכילים בקרב עובדי הפקידות גדל בשיעור גבוה בהרבה מאשר במשלחי היד האחרים (תרשים 9 לעיל), הרי התרחיש המתקבל על הדעת הוא שהיצע עובדי הפקידות המשכילים התאים את עצמו לשינוי בביקוש; לכן שיעור הגידול בשכרם של עובדים אלו היה מתון יחסית, בעוד ההיצע של העובדים המשכילים בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים לא היה גמיש דיו, כך שהשכר שלהם גדל באופן חד. מעניין גם לציין שבשנת 1998 לא היה פער בשכר בין העובדים המשכילים יותר למשכילים פחות בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, בזמן שבמשלחי יד אחרים הפער נע בין 15 אחוז (עובדי הפקידות) ל-44 אחוז (בעלי המקצועות החופשיים והטכניים). מכאן שהגידול החד בשכר העובדים המשכילים בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים הוא שהביא לכך שפער השכר בין העובדים המשכילים למשכילים פחות במשלח יד זה הגיע ל-24 אחוז בשנת 2010, והיה גבוה מאשר בקרב עובדי הפקידות (17 אחוז).

תרשים 11

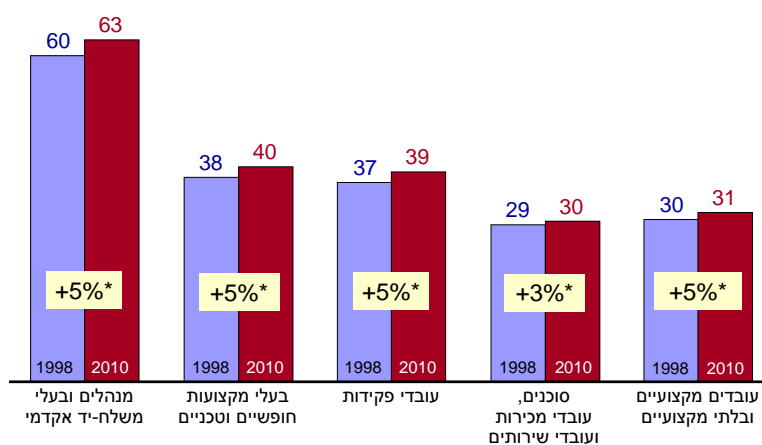
**שכר ברוטו לשעת עבודה של עובדים שכירים**

לפי השכלה ומשלח יד, שי"ח לשעה (מחירי 2010), 1998 ו-2010

**א. בעלי יותר מ-12 שנות לימוד**



**ב. בעלי 12 שנות לימוד ומטה**

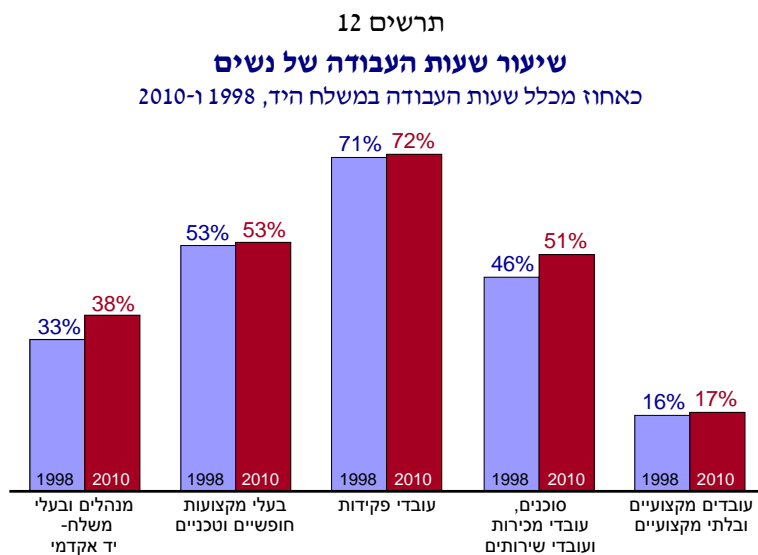


\* גידול בשכר בין 1998 ל-2010.

**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



מעניין לבחון האם ההיצע הגמיש יותר של עובדי פקידות משכילים קשור לגידול בהיצע העבודה של נשים משכילות שנדון קודם לכן. תרשים 12 מציג את שיעור הנשים בכל אחד ממשלחי היד. ואמנם, מתברר שעובדי הפקידות הם ברובן המכריע (מעל 70 אחוז) נשים, בעוד שחלק גדול אף יותר (מעל 80 אחוז) של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים הם גברים. לאור זאת, ניתן לשרטט את התרחיש הבא: בתקופה הנדונה חל גידול יחסי בביקוש לעובדים משכילים בשני משלחי היד הללו (שבהם חל הגידול החד ביותר בשכר העבודה של עובדים משכילים). היות שמרבית העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים הם גברים, ששיעור התעסוקה שלהם קטן בתקופה הנדונה, הגידול בביקוש בא לידי ביטוי רב יותר בעליית שכר לעובדים אלו ופחות בגידול במספר שעות העבודה שלהם. לעומת זאת, היות שמרבית עובדי הפקידות הם נשים, ששיעור התעסוקה שלהן עלה במשך התקופה, לא היה קושי להגדיל את מספר הנשים המשכילות המועסקות כעובדות פקידות, ועקב כך שכרן לא עלה באותו שיעור.

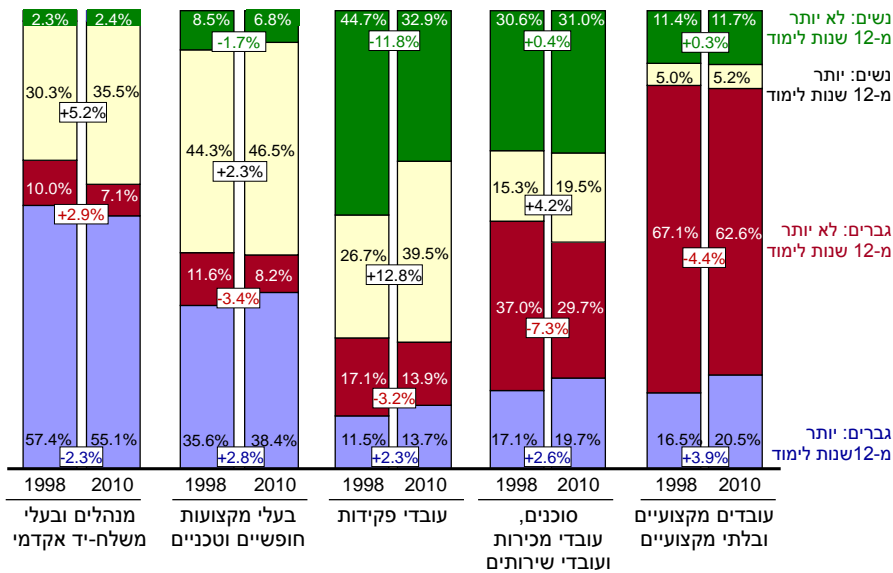


**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 13, המציג את השינויים בהתפלגות שעות העבודה בכל משלח יד לפי מגדר והשכלה, תומך בתרחיש זה. ניתן לראות כי בקרב עובדי הפקידות התחלופה בין עובדים משכילים יותר למשכילים פחות אכן התרחשה בעיקר בקרב הנשים, ולעומת זאת, בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים התרחשה התחלופה בקרב גברים בלבד. כמו כן, התחלופה בקרב עובדי הפקידות הייתה עוצמתית יותר (בשיעור גבוה יותר) מאשר בקרב העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים.

כמו כן, מעניין לראות כי בקרב המנהלים ובעלי משלח היד האקדמי, נשים משכילות החליפו הן גברים משכילים יותר והן גברים משכילים פחות, ואילו בקרב הסוכנים, עובדי המכירות ועובדי השירותים, גברים ונשים משכילים כאחד החליפו גברים משכילים פחות.

תרשים 13  
**התפלגות שעות העבודה בכל משלחי היד**  
 לפי מגדר והשכלה, 1998 ו-2010



**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

#### 4. סיכום והשלכות על המדיניות

רמת ההשכלה של כוח העבודה היא המאפיין העיקרי שמסביר פערים בתעסוקה ובשכר העבודה בקרב עובדים. קיימת מגמה עולמית של גידול מואץ בביקוש לעובדים משכילים – בזמן שהיצע העובדים המשכילים אמנם גדל, אך בקצב מוגבל<sup>7</sup>. הנתונים לגבי ישראל מראים כי שיעורי התעסוקה של כל דור גברים חדש נמוכים משיעורי התעסוקה של הדור שקדם לו, ולעומת זאת כל דור חדש של נשים נוטה להיות מועסק במידה רבה יותר מהדור הקודם. מגמות אלו נצפות בקרב כל קבוצות האוכלוסייה.

בקרב הנשים, השינוי בדפוסי העבודה נובע רובו ככולו מכך שנשים מן השנתונים המאוחרים נוטות להיות משכילות יותר, והדבר בולט מאוד בקרב נשים ערביות. בקרב הגברים, שיעורי התעסוקה בגילים הצעירים אינם מושפעים מרמת ההשכלה, אולם ככל שגברים מתבגרים ניכרת נטייה של המשכילים פחות מביניהם להיפלט משוק העבודה. גם תופעה זו בולטת במיוחד במגזר הערבי. ככלל, הפערים הבין-מגדריים והבין-מגזוריים בשיעורי התעסוקה של עובדים שהשכלתם עולה על 12 שנות לימוד קטנים למדי. עם זאת, ניכרת ירידה יחסית בשיעור התעסוקה של גברים ערבים משכילים מעבר לאמצע שנות הארבעים לחייהם.

פערי השכר בין עובדים משכילים יותר למשכילים פחות לא גדלו באופן משמעותי בין 1998 ל-2010, אך גם לא הצטמצמו. נראה כי הגידול בשיעור המשכילים בקרב העובדים מיתן את עליות השכר שהיו אמורות לנבוע מהגידול היחסי בביקוש לעובדים כאלו. בחלוקה לפי משלחי יד נמצא כי הגידול המשמעותי ביותר בשכר הריאלי (29 אחוז) נרשם בקרב עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד, וגם בקרב עובדי הפקידות המשכילים נרשם גידול משמעותי יחסית (שמונה אחוזים). שני משלחי יד אלו נבדלים זה מזה בכמה מאפיינים מרכזיים. ראשית, חלק הארי של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים הם גברים, בעוד עובדי הפקידות הם בעיקר נשים. שנית, היקף התעסוקה של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים קטן באופן יחסי בין השנים 1998 ל-2010, ואילו היקף התעסוקה של עובדי הפקידות גדל בשיעור זהה בדיוק לסך היקף העבודה במשק. שלישית, הנתח של עבודות המשכילים בהיקף העבודה של כלל

<sup>7</sup> Lutz ושותפיו (2008) טוענים שהיות שהרחבת ההשכלה אפשרית בעיקר בקרב צעירים, העלייה ברמת ההשכלה הממוצעת של העובדים בתגובה לשינויים בביקוש לעובדים משכילים היא בהכרח הדרגתית.

עובדי הפקידות גדל משמעותית, ולעומת זאת נתח המשכילים בהיקף העבודה של העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים גדל במידה מתונה בהרבה. בהינתן שהעלייה ברמת ההשכלה של כוח העבודה גדלה הרבה יותר בקרב נשים מאשר בקרב גברים בתקופה האמורה, וששיעור התעסוקה הכללי של הנשים עלה בעוד שיעור התעסוקה הכללי של הגברים ירד, נתונים אלו מצביעים על היתכנותו של התרחיש הבא:

- הביקוש לעובדים משכילים בשני משלחי היד – עובדי פקידות ועובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים – גדל באופן יחסי למשלחי יד אחרים.
- היות שעובדי הפקידות הן בעיקר נשים, ובהינתן ההיצע הגדל של נשים משכילות בכוח העבודה, הגידול בביקוש התבטא בכניסה מוגברת של נשים משכילות לעבודה בתחום הפקידות. גידול זה בהיצע של עובדים משכילים איזן במידת-מה את הגידול בביקוש לעובדים כאלה, וכתוצאה מכך השכר של עובדי הפקידות המשכילים גדל רק במידה מתונה.
- היות שהעובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים הם בעיקר גברים, ובהינתן שהעלייה בהיצע של הגברים המשכילים הייתה פחותה מן העלייה בהיצע המקביל אצל הנשים, הגידול בביקוש לעובדים משכילים במשלח יד זה לא הביא לגידול משמעותי בתעסוקה של עובדים כאלה. מאחר שהגידול בביקוש לא לווה בגידול מקביל בהיצע, השכר של העובדים המשכילים במשלח יד זה גדל באופן חד.

ממצאים אלו מעוררים את הצורך במחקר נוסף כדי לבחון האם תרחיש זה – המבוסס על הנחה של שוק עבודה חופשי, שהתעסוקה והשכר בו מושפעים משינויים יחסיים בביקוש לעובדים מסוגים שונים ובהיצע שלהם – אכן עומד מאחורי הנתונים הנצפים, או שיש לחפש הסברים חלופיים המתבססים על מערכת יחסי עבודה שאינה תחרותית, כמו זו שקיימת במגזר הציבורי בישראל ובענפים שקיימת בהם התאגדות עובדים דומיננטית.

על פניו נראה שמדיניות לעידוד רכישת השכלה גבוהה היא המפתח לצמצום פערים בתעסוקה ובשכר, אולם בפועל יש להיזהר ממסקנה חד-משמעית כזאת, מאחר שהיא כשלעצמה איננה מביאה בהכרח לתוצאות הרצויות. ללא גידול מספיק במספר המשרות במשק, גידול בשיעור המשכילים, שיביא גם להתגברות נטייתם לצאת לעבודה, עלול להקשות על המשכילים פחות למצוא עבודה ולהישאר מועסקים. מצד שני, יצירה של מקומות עבודה חדשים ללא הגדלת שיעור המשכילים גם היא אינה מובילה בהכרח לצמצום פערי השכר, מאחר שמקומות

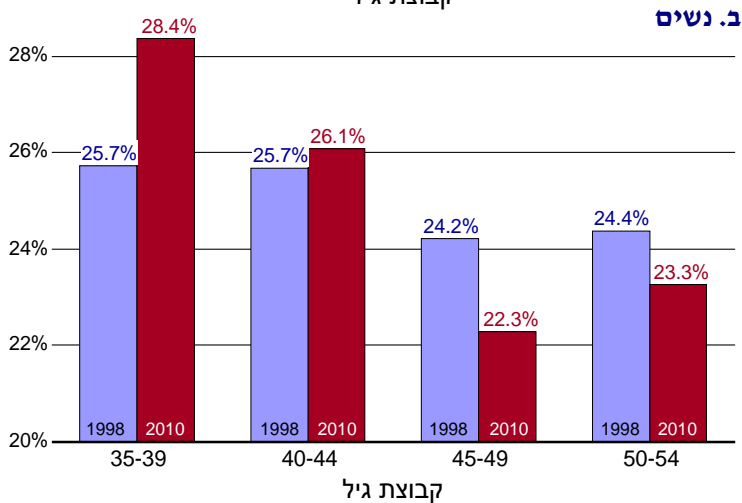
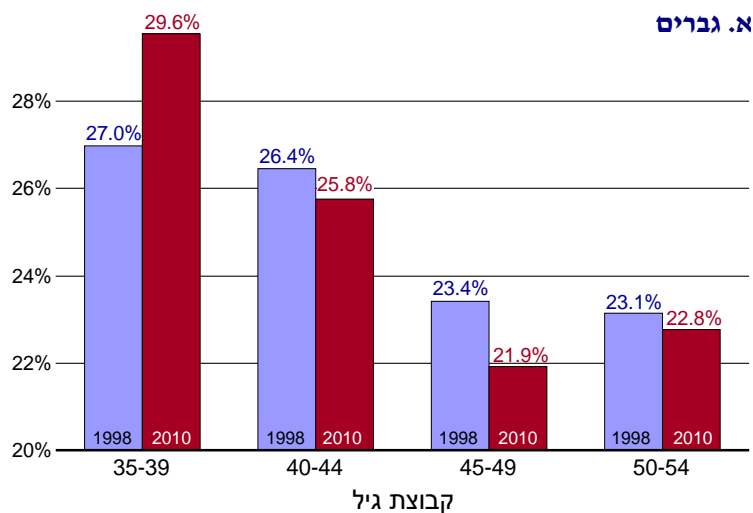
העבודה החדשים עשויים להתאים לעובדים בתחתית סולם השכר. מדיניות משולבת לעידוד השכלה גבוהה וליצירת מקומות עבודה עשויה להצליח, אולם יש לזכור שהשכלה גבוהה כשלעצמה היא אינה תנאי מספיק להצלחה בשוק העבודה. ההצלחה תלויה בכישורי העבודה המוקנים במערכת ההשכלה, ועליהם להיות מתאימים לדרישות שוק העבודה המודרני. מאחר שדרישות אלו משתנות בקצב גדל והולך, על מערכת ההשכלה להכשיר עובדים בעלי יכולת הסתגלות גבוהה. לסיכום, אין לשכוח שבכל מקרה לא כל העובדים יהיו בעלי השכלה גבוהה, והיות שחסרי ההשכלה הגבוהה יתקשו יותר ויותר להצליח בשוק העבודה, יש למצוא דרכים לטפח גם את הכישורים המוקנים בחינוך התיכוני כדי לאפשר לבעליהם להתפרנס בכבוד. מעבר לכך, אם החסמים להשכלה גבוהה אינם קשורים ביכולת אלא ברקע של התלמידים, חובה על המדינה להסיר חסמים כאלה ולהגיע למצב שכל תלמיד יזכה לסיכוי שווה לרכוש השכלה.

**נספח**

בתרשימים שלהלן ניתן לראות עלייה בשיעור גילאי 35–39 בכלל האוכלוסייה בגילי העבודה יחסית לגילאי 40–54.

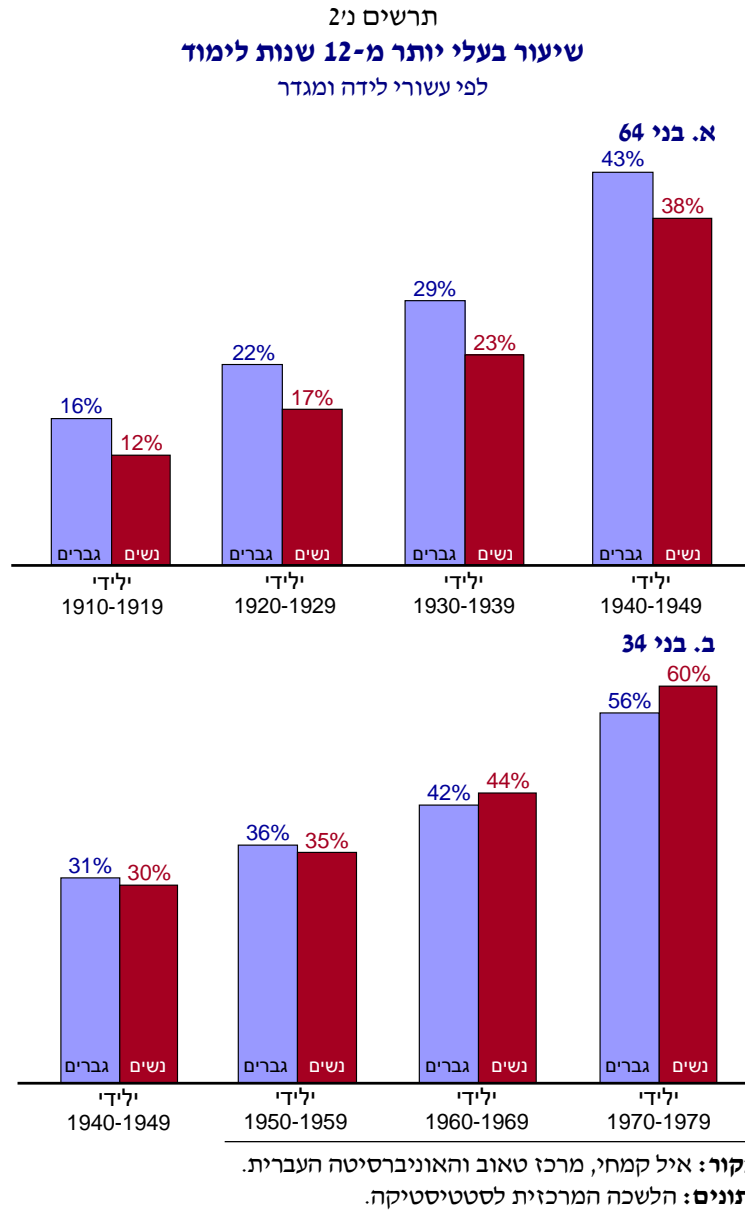
תרשים נ"1

**שינויים בהתפלגות האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים לפי קבוצות גיל, 1998 ו-2010**



**מקור:** איל קמחי, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בתרשימים הבאים ניכרת עלייה בשיעור בעלי יותר מ-12 שנות לימוד ככל שעוברים לעוקבות מאוחרות יותר. עלייה זו חזקה יותר בקרב נשים. בקרב ילידי השנים שלפני 1960 שיעור המשכילים בקרב הגברים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים, ואילו בקרב ילידי 1960 ואילך המצב הפוך.



## מקורות

- אחדות, לאה ורות גרא (2008), "על עבודה ופרישה אצל בני 50 ומעלה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 76, עמ' 43–72.
- בן-דוד, דן (2010), "שוק העבודה: היום, בעבר ובהשוואה למערב", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 183–232.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הכנסות**, שנים שונות.
- קמחי, איל (2011), "פערי הכנסות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 101–133.
- שביט, יוסי וויקי ברונשטיין (2011), "רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 247–262.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.
- Lutz, Wolfgang, Jesus Crespo Cuaresma, and Warren Sanderson (2008), "The Demography of Educational Attainment and Economic Growth," *Science*, 319, pp. 1047-1049.
- Van Reenen, John (2011), "Wage Inequality, Technology and Trade: 21<sup>st</sup> Century Evidence," *Labour Economics*, 18, pp. 730-741.



# הרקע הכלכלי למחאה החברתית של קיץ 2011

מיכאל שלו\*

## תקציר

המחאה החברתית של קיץ 2011 הייתה מזוהה בעיקר עם יהודים צעירים ילידי הארץ, וכשמתבוננים בשנים שקדמו למחאה מתברר הרקע הכלכלי-חברתי שעשוי להסביר זאת. ניתוח של התקופה שבין 1995 ל-2010 מעלה כי בחמש השנים שלפני המחאה החברתית צנחה הכנסתה של המשפחה העובדת הטיפוסית שבראשה עומד צעיר יהודי יליד הארץ בהשוואה לכל משקי הבית בישראל, והגיעה לרמות נמוכות באופן חסר תקדים. הסיבה העיקרית לכך היא שחיקה במשכורותיהם של הצעירים (25–34). הירידה חלה גם בקרב בעלי השכלה גבוהה, וסיכוייהם להשיג הכנסה הנמצאת בחמישון העליון של כלל ההכנסות פחתו משמעותית – במיוחד בקרב נשים. בקרב צעירים ערבים וחרדים ירדו בשנים אלו הן המשכורות האישיות והן הכנסת המשפחה, שהיו נמוכות מהממוצע עוד לפני כן. מבין כלל המגזרים, רק עולים דוברי רוסית שיפרו את מצבם היחסי. נוסף לכך, בתקופה הנבדקת צנח ערכם של היתרונות המשפרים את רמת החיים של המעמד הבינוני בישראל – השכלה גבוהה, שני בני זוג עובדים, מגורים באזור תל אביב והשתייכות לקבוצת היהודים ילידי הארץ – עבור משפחות צעירות. במקביל הפכה עלות הדיור הגואה את השחיקה בהכנסה לבעיה גדולה עוד יותר. במחקר נמצא כי שיעור הצעירים המתגוררים בבית הוריהם עלה, ושיעורן של המשפחות הצעירות שהדירה שהן מתגוררות בה נמצאת בבעלותן ירד.

\* פרופ' מיכאל שלו, ראש תכנית מדיניות הרווחה היוצא במרכז טאוב, המחלקה לסוציולוגיה והמחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית. המחבר מבקש להביע תודה והוקרה לחיים בלייד, חוקר במרכז טאוב, שהקדיש זמן ומחשבה רבים מאוד למחקר זה, ותרם תרומות חיוניות לעיצובו ולקידומו.

ק"ץ 2011 היה תקופה יוצאת דופן במדינת ישראל. מה שהחל במחאת האוהלים ובדרישות בתחום הדיור התרחב תוך זמן קצר לביקורת נוקבת על המדיניות הציבורית בתחומי החינוך, הבריאות, המיסוי, התחבורה ועוד. הדרישה המרכזית של ראשי המחאה הייתה לכוון סדר עדיפויות חברתי חדש, שיחתור לצמצם את אי-השוויון בישראל. בתוך כך, נשמעו טענות על כך שיש מצוקות כלכליות בקרב הדור הצעיר, ובייחוד בקרב בני ובנות מעמד הביניים. הצעירים האלה, וגם הוריהם, ביטאו תסכול, כעס ואכזבה מכך שצעירות וצעירים רבים אינם מצליחים להתמודד עם האתגר של עמידה ביוקר המחיה, ונוכח מצוקתם נוצרה בקרבם תחושה שהמדינה הפקירה אותם.

פרק זה בוחן מגמות בשינוי רמת החיים של בוגרים צעירים בישראל (גילאי 34–25) מאמצע שנות התשעים ועד היום. הניתוח נעשה באמצעות שני סוגי פרמטרים מדידים המשקפים את רמת החיים: הכנסה ודיור. מדדי ההכנסה כוללים את גובה השכר של פרטים צעירים ואת גובה ההכנסה של משפחות צעירות, ואילו המדדים הקשורים לדיור בוחנים את מסגרת המגורים של הפרט (לרבות הבחנה בין מגורים אצל ההורים לעומת מגורים עצמאיים) ואת שאלת הבעלות של משפחות צעירות על הדירות שהן מתגוררות בהן (שכירות לעומת בעלות).

מתוצאות המחקר עולה תמונה עקבית למדי של ירידה ברמת החיים של הצעירים, הן בקרב יחידים והן בקרב משפחות. בחלק מן המדדים זוהי ירידה מתמשכת, ואילו באחרים היא הופיעה בשנים האחרונות בלבד, אולם בכל הניתוחים ניכרו ירידות ברורות בשנה-שנתיים שקדמו למחאה. זאת ועוד: אחת הסיבות העיקריות למחאה הנוכחית היא התחושה שהמצוקה הכלכלית הגיעה לזרם המרכזי של החברה הישראלית. ואכן, הממצאים שלהלן מראים שמגמת הירידה ברמת החיים לא פסחה גם על צעירים שלכאורה נהנים מיתרונות שאין לאחרים – יהודים ילידי ישראל, בעלי תואר אקדמי מאזור המרכז – והדבר יכול להסביר מדוע הם עמדו במרכז המחאה.

### 1. רקע: בסיס נתונים ומדדים

המחקר מתבסס על עיבודים של סקרי ההכנסות שערכה הלמ"ס בשנים 2010–1995. מדי שנה בוחנים הסקרים הללו כ-6,000 פרטים וכ-1,300 משפחות של

צעירים ("משפחה" מוגדרת כמשק בית שמורכב מזוג נשוי וילדים<sup>1</sup>, ו"משפחה צעירה" הוגדרה על פי גילו של ראש משק הבית – 25–34)<sup>2</sup>. נוסף למדגם רחב זה, המאפשר לפלח את האוכלוסייה על פי המשתנים הנדרשים, כולל סקר ההכנסות נתונים על משקי הבית שהפרטים משתייכים אליהם, לכן אפשר להפריד בין מגמות בהכנסות האישיות של צעירים למגמות בהכנסות של משפחות צעירות. מכיוון שנתוני ההכנסה של עצמאים לא נכללו בסקרי ההכנסות בשנים הראשונות, כל הניתוחים האמפיריים בפרק מתייחסים לשכירים בלבד – הן נתוני ההכנסה האישית והן ההכנסה המשפחתית (כלומר נבדקו רק משפחות שעומד בראשן אדם שעובד כשכיר).

מידת המעורבות במחאה החברתית הושפעה מהמחלוקות החברתיות והפוליטיות בחברה הישראלית. הקבוצה שהניעה את גל המחאה הורכבה ברובה מצעירים לא-חרדים שאינם עולים חדשים. ממצאי סקרי דעת קהל (הבר, הלר והרמן, 2011) מצביעים על כך שכמה מגזרים מובחנים – ערבים, חרדים ועולים מברית המועצות לשעבר – הפגינו יחס מסויג כלפי המחאה, אף שלרשות שלוש הקבוצות הללו עומדים פחות משאבים כלכליים מאשר לרשות רוב הציבור.

רוב הניתוחים הבאים יפרידו בין יהודים ילידי הארץ, ערבים ועולים מברית המועצות לשעבר. נוסף לכך, בקרב ילידי הארץ יובחנו החרדים לרוב כקבוצה נפרדת<sup>3</sup>. מהגרים צעירים שלא הגיעו בגל העלייה מברית המועצות לשעבר לא נכללים במחקר כלל, עקב ההטרוגניות שלהם.

לוח 1 מציג את הגודל היחסי של הקבוצות שהובחנו בכמה נקודות זמן, על סמך בסיס הנתונים ששימש במחקר. אפשר לראות בו שקבוצת ילידי הארץ שאינם חרדים הצטמצמה עם הזמן עקב גידול במספר המהגרים והחרדים, אך היא עדיין עומדת על קרוב ל-60 אחוז מכלל הצעירים.

<sup>1</sup> המידע שנאסף בסקרי ההכנסות אינו מאפשר לזהות זוגות עם ילדים המוגדרים כידועים בציבור או זוגות חד-מיניים.

<sup>2</sup> הטווחים של גודל המדגם משנת 1997 ואילך (מעוגלים למאות) היו 5,500–6,400 פרטים ו-1,400–1,200 משפחות. בשנים 1995–1996 היה המדגם מצומצם יותר וכלל כ-3,000 פרטים ו-700 משפחות בלבד. מאחר שבחלק מהשנים חסרים נתונים עבור מזרח ירושלים, תושבי האזור לא נכללו במחקר.

<sup>3</sup> הנתונים ששימשו למחקר לא אפשרו לאתר חרדים בצורה ודאית, והם זוהו בקירוב כנחקרים שגרים במשק בית עם גבר שהשכלתו האחרונה הייתה ישיבתית. בקרב עולי ברית המועצות לשעבר לא הובחנו החרדים מהאוכלוסייה הכללית, משום שכמעט לא זוהו חרדים בקבוצה זו.

## לוח 1. הקבוצות העיקריות בקרב האוכלוסייה הצעירה (גילי 25-34)

2009–2010	2002–2003	1995–1996	
58.9%	60.9%	63.9%	יהודים ילידי הארץ (למעט חרדים)
13.1%	13.4%	11.0%	עולים מברה"מ לשעבר
5.9%	4.7%	4.4%	חרדים
16.8%	16.8%	17.8%	ערבים
5.2%	4.2%	2.8%	מהגרים אחרים

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ההסתמכות על סקרי ההכנסות הניבה אתגרים רבים במהלך המחקר. ראשית, מטבע הדברים לא כל המשתנים הרצויים נכללים בסקר, או נכללים בו רק בצורה חלקית. דוגמה למשתנה חשוב שאינו קיים כלל בסקר היא סטטוס לימודי, שבהיעדרו לא ניתן להבחין בין סטודנטים לעובדים מן השורה, שאפשר להניח שסיימו את לימודיהם. שתי דוגמאות לנתונים שנכללים בסקר רק באופן חלקי הם זיהוי חרדים וחלוקת פרטים לסוגים שונים של משקי בית (למשל פרטים שגרים אצל הוריהם).

קושי נוסף נובע מכך שלאורך התקופה הנחקרת, שנמשכה 15 שנה, חלו שינויים במדגם, במשתנים שכלולים בשאלון ובהגדרת המשתנים (ראו פירוט בהמשך הפרק). נוסף לכך, אף על פי שהמדגמים גדולים יחסית, פילוח הממצאים על פי גיל, השכלה, שנת המדגם ומשתנים נוספים עלול להוביל לפגיעה ברמת הדיוק ביחס לאוכלוסייה השלמה שנדגמה. לאור זאת, מומלץ לקרוא את תוצאות המחקר בזהירות, ולהתמקד במגמות כלליות יותר מאשר בתוצאות מפורטות בשנים ספציפיות. כדי למזער את ההשפעה של טעויות מדגם ושינויים טכניים על המגמות שנמדדו לאורך זמן, ברוב ההשוואות שלהלן התוצאות השנתיות קובצו לממוצעים עבור תת-תקופות.

## 2. ממצאים ראשוניים וחלוקה לתקופות

הגישה שמאומצת במחקר הנוכחי מניחה ששביעות רצון ביחס להכנסה, או לחלופין תחושת קיפוח, תלויים בשני גורמים: יחסיות וכוח קנייה. אנשים שופטים את עצמם ביחס לאחרים ורגישים לכוח הקנייה שמעניקה להם הכנסתם, יחסית לשאיפותיהם ולציפיותיהם. הממד השני אינו נחקר כאן ישירות, אך לקראת סוף הפרק יוזכר תחום הדיור, הניצב במוקד תלונות הצעירים על יוקר המחיה בישראל. עיקר המחקר עוסק בשינויים בהכנסה האישית או המשפחתית של צעירים יחסית למדרג ההכנסות בחברה כולה. שיטה זו גם מאפשרת לעמוד על פערים בין קבוצות שונות בקרב הצעירים, כאשר כל קבוצה ממוקמת בהתפלגות ההכנסות הכוללת.

המיקום היחסי של הכנסותיהן של משפחות צעירות עובדות במדרג ההכנסות של כלל משקי הבית בישראל חושב בשני שלבים. בשלב הראשון אותרה המשפחה הצעירה הטיפוסית, המוגדרת כמשפחה בעלת ההכנסה החציונית ביחס לכלל המשפחות הצעירות. בשלב השני נבדק המיקום של משפחה זו במדרג ההכנסות של כל המשפחות בישראל. לצורך כך, כל משקי הבית (למעט משפחות של גמלאים) חולקו למאה קבוצות שוות, על פי הכנסתם. השיטה דומה לזו שמגדירה עשירונים של הכנסות, אלא שבמקרה הנוכחי התקבלו אחוזונים. ב-2010 למשל הייתה ההכנסה החציונית של משפחות צעירות 5,917 שקל. באותה שנה רמת הכנסה זו הייתה ממוקמת באחוזון ה-47 של כלל המשפחות, והכנסת משקי הבית שהשתייכו לאחוזון זה נעה בין 5,871–5,979 שקל. כנהוג במחקרים על אי-שוויון בהכנסה משפחתית, כל החישובים מותאמים לגודל המשפחה על ידי חישוב הכנסה לנפש תקנית.<sup>4</sup>

כדי להמחיש את החשיבות של ראייה יחסית להבנת המגמות בהכנסותן של משפחות צעירות עובדות בארץ, מוצגת בתרשים 1 השוואה בין המגמות המתגלות מיישום השיטה שתוארה בפסקה הקודמת ובין דרך נפוצה יותר לתאר שינויים בהכנסתם של חברי קבוצה כלשהי: חישוב ממוצע ההכנסה בשקלים במונחים ריאליים. הקו הכחול בתרשים מציג את הרמה המוחלטת של ההכנסה אחרי התאמתה לעליות במדד המחירים לצרכן.

השיטה החלופית שמוצעת במחקר הנוכחי מחליפה את הממוצע בחציון, מכיוון שממוצע תמיד מוטה כלפי מעלה בשל בעלי ההכנסות הגבוהות, ולכן אינו משקף

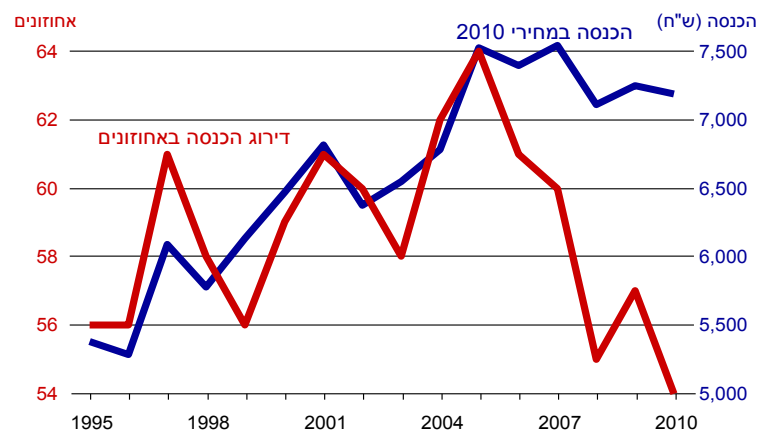
<sup>4</sup> לצורך חישוב זה מאמץ המחקר את סולם השקילות של ה-OECD, לפיו מספר הנפשות התקניות במשק בית הוא השורש של מספר הנפשות בפועל.

בהכרח את המצב של חברי הקבוצה הטיפוסיים. נוסף לכך, השיטה המוצעת – שמבוססת, כאמור, על חישוב יחסי – לוקחת בחשבון את האפשרות שגם אם קבוצה מסוימת נהנית מקצב עלייה בהכנסה שעולה על שיעור האינפלציה, תחושתה באשר לעניין זה תהיה תלויה בהישגים של קבוצות אחרות. הניתוח הנוכחי מתייחס ליהודים ילידי הארץ ואינו כולל ערבים, יוצאי ברית המועצות לשעבר או חרדים. השוואת המגמות המשתקפות מיישום כל אחת משתי השיטות מגלה פער הולך וגדל בין התוצאות בשנים האחרונות. מאז שנת 2005 ההכנסה הריאלית של משפחות צעירות מפגינה מגמת קיפאון, ובהמשך ירידה קלה, ולעומת זאת ההכנסה היחסית של משפחות אלו באותה תקופה ירדה באופן דרמטי – בעשרה אחוזונים – והגיעה לרמה שלא נצפתה קודם לכן בסדרה.

### תרשים 1

#### ההכנסה הריאלית לעומת הדירוג היחסי – משפחות צעירות עובדות

יהודים ילידי הארץ שאינם חרדים, 1995–2010



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בניגוד לירידה המתונה יחסית המשתקפת בחישוב המוחלט, החישוב בתרשים<sup>5</sup> מראה כי באופן יחסי נשחקה הכנסתן של הקבוצה העיקרית בקרב משפחות צעירות, מפני שהכנסותיהן של קבוצות אחרות עלו בקצב מהיר יותר מקצב העלויות ביוקר המחיה.

רוב הקבוצות שעברו את המשפחות הצעירות בקצב העלייה של הכנסתן שייכות לשכבות אוכלוסייה מבוגרות יותר, אולם כפי שעולה מממצאים נוספים בהמשך הפרק, מגזר אחד של צעירים – אלה שעלו לישראל מברית המועצות לשעבר – הצליח לשפר את מצבו היחסי באופן משמעותי. חשוב להדגיש שהשחיקה בהכנסתם היחסית של צעירים יהודים ילידי הארץ ביחס לשאר החברה התרחשה בתקופה שאופיינה, לטענתם, בעלויות מחירים חדות במיוחד במרכיבי סל הקניות הרלוונטי למשפחות צעירות, ובפרט בנקודה רגישה במיוחד עבורן – מחירי הדירור (נושא שכאמור ייבדק בהמשך הפרק).

עוד מרכיב בשיטת הניתוח שחשוב לציין הוא חלוקת 16 שנות המחקר לתת-תקופות. שיקול חשוב בחלוקה זו היה לא לתת משקל יתר לשנות שפע ושפל כלכלי, שמטבע הדברים עשויים להשפיע על ההישגים היחסיים של האוכלוסייה הצעירה.

תרשים 2 מציג שוב את התנודות לאורך זמן באחוזוני ההכנסה של משפחות צעירות, אך בשילוב אינדיקטור נוסף: המדד המשולב לבחינת מצב המשק, המחושב מדי שנה בבנק ישראל. מדד זה (המופיע בציר הימני של התרשים) בוחן את כיווני התפתחותה של הפעילות הריאלית במשק.

בתרשים אפשר להבחין בהבדלים מהותיים במגמת השינוי של דירוג המשפחות הצעירות ביחס לכלל המשפחות בין שתי תתי-התקופות הראשונות (שמקיפות את השנים 1995–2004) לשתיים האחרונות (2005–2010). התקופות הראשונות מאופיינות בתנודתיות בטווח הקצר (כנראה בעקבות תקופות מיתון) לצד מגמת עלייה בטווח הבינוני. למרות הנסיגות החדות, בין השנים 1995 ל-2005 עלה מיקומן היחסי של משפחות צעירות מהאחוזון ה-56 לאחוזון ה-64. בפרק הזמן השלישי (2005–2008) חלה תקופת מעבר של ירידה חדה, שלא ניתנת להסבר מאקרו-כלכלי, והשנתיים האחרונות של הסדרה (תת-התקופה האחרונה) לא בישרו שינוי.

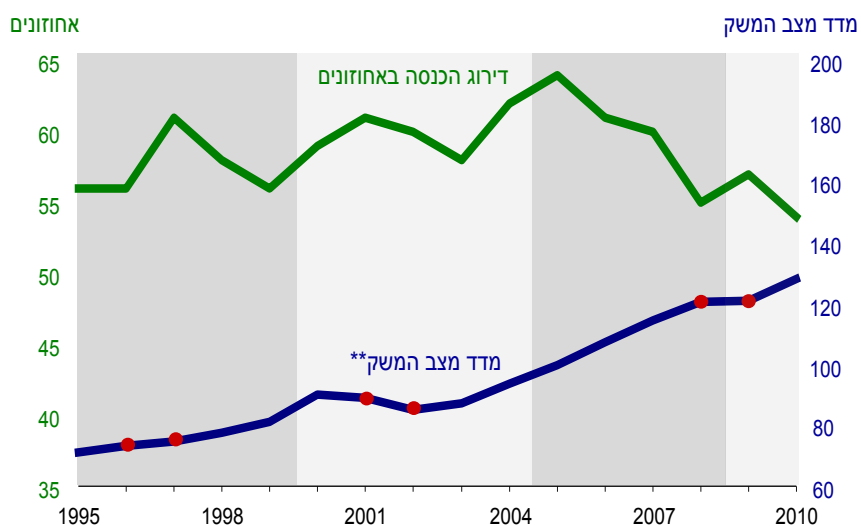
<sup>5</sup> בתרשים זה, ובכל התרשימים הנוספים בפרק זה שמתייחסים להכנסה משפחתית, הותאמו הנתונים להכנסה פנויה לנפש תקנית (על פי סולם השקילות של ה-OECD). הנתונים נאספו ממשקי בית של שני בני זוג עם ילדים שבראשם עומד שכיר בגילי 25–34. דירוג ההכנסה הכללית על פי אחוזונים נעשה ביחס למדרג ההכנסות של כל משקי הבית בישראל שהעומד בראשם מתחת לגיל 65.

ב-2010, שנה לפני פרוץ המחאה, הגיע מיקומן היחסי של המשפחות הצעירות לשפל של כל התקופה – האחוזון ה-54.

תרשים 2

**תמורות בהכנסה, 1995–2010**

עבור משפחות צעירות של יהודים ילידי הארץ, לפי אחוזוני הכנסה\*



\* לא כולל חרדים. אחוזוני הכנסה פנויה לנפש תקנית במשפחה חציונית של יהודים ילידי הארץ שאינם חרדים.  
 \*\* הנקודות האדומות מסמנות שנים של מיתון כלכלי.

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל.



### 3. התפתחויות בשכר האישי

המשתנה המרכזי שקובע את רמת החיים של מרבית המשפחות הצעירות העובדות הוא הכנסתם מעבודה של בני הזוג. על פי בנק ישראל, במהלך שני העשורים האחרונים עלה שכרם הריאלי של הישראלים בהתמדה בין השנים 2001–1993 ואז ירד בחדות עקב המיתון<sup>6</sup>. מאז 2002 נותר השכר הריאלי ללא שינוי, מלבד תנודות מחזוריות מינוריות. השאלה המתבקשת היא מה קרה לשכרם של צעירים בזמן זה. כדי לראות את התמונה המלאה יש להתייחס למשתני ההשכלה והמיקום הגיאוגרפי (תל אביב והמרכז, שם נמצאים כמעט ממוצית משקי הבית של צעירים, לעומת מקומות אחרים), אשר משפיעים על השכר בישראל<sup>7</sup>. הניתוחים שלהלן כוללים נתונים לגבי כלל השכירים, כולל מועסקים במשרה חלקית (מקרה נפוץ במיוחד בקרב אימהות וסטודנטים), לכן החישובים מתייחסים לשכר לשעת עבודה. תרשים 3 מציג את שיעורי השינוי בין שתי התקופות האחרונות של המחקר (2008–2005, 2010–2009) בשני משתנים: שכר נומינלי לשעה והאינפלציה ששררה בפועל. הוא מראה כי יש אינדיקציה ברורה לשחיקה בשכר הצעירים – בייחוד בשכר האקדמאים במרכז הארץ, ששכרם הנומינלי ירד במוצע באחוזים בודדים בזמן שחלה עלייה משמעותית (תשעה אחוזים) במחירים בין התקופות. לעומת זאת, בקרב העובדים המבוגרים יותר (54–35) קצב עליית השכר הממוצע דומה לעליית המחירים באזור המרכז ומחוצה לו. גם בקרב הלא-אקדמאים יש פער בין הדורות, אם כי מתון יותר, וערך השכר של צעירים נשחק יותר מזה של הקבוצה המבוגרת יותר. יש לציין שגם בטווח שנים מעט יותר רחב (הקדמת נקודת המוצא לשנת 2000; התוצאות לא מוצגות) מתקבלת תמונה דומה, ואף חדה יותר; בעוד האינפלציה עלתה במצטבר בכ-17 אחוז, רק השכר לשעה של האקדמאים בגילי 54–35 עלה בקצב דומה – ושכרן של יתר הקבוצות נשחק. סביר להניח שתמורות אלו שינו את מיקומם היחסי של הצעירים במבנה השכר (כלומר, את מדרג השכר היחסי). את מיקומו של מקבל השכר הצעיר הטיפוסי בדירוג הכולל של השכר השעתי ניתן לאמוד באותה דרך ששימשה לבחינת מיקומה של המשפחה הצעירה

<sup>6</sup> דוח בנק ישראל 2011, לוח ה'-ני-7.

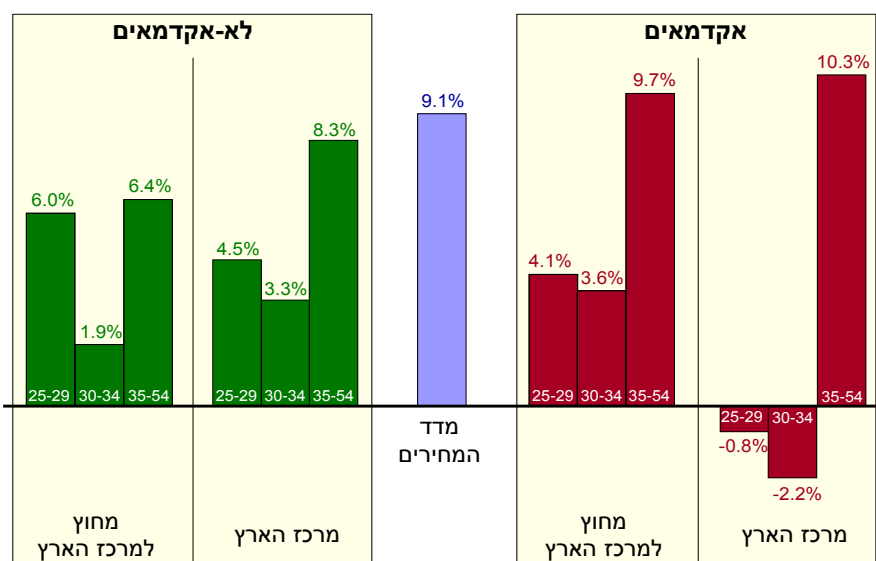
<sup>7</sup> אקדמאי מוגדר במחקר זה כמי שלמד במוסד אקדמי וסיים לפחות 15 שנות לימוד. הסיבה להגדרה עקיפה זו היא שלא כל סקרי ההכנסות כללו שאלה מפורטת על התעודה האחרונה שברשות הנבדק. אזור המרכז הוגדר כנפות הבאות: שרון, פתח תקווה, רמלה, רחובות, תל אביב, רמת גן וחולון.

הטיפוסית: העובד הצעיר בעל השכר החציוני בקרב קבוצת בני גילו הוא העובד הטיפוסי, והוא מושווה לאחוזוני השכר של כלל השכירים בישראל. גם החלוקה למקטעי שנים ולמגזרים זהה, למעט הבדל אחד: מספרם של הצעירים החרדים המרוויחים משכורת הנכללים במדגם אינו גדול מספיק כדי לספק ניתוח אמין, ועל כן היה בלתי אפשרי לכלול אותם בהשוואה הנוכחית.

תרשים 3

**התפתחות השכר הנומינלי**

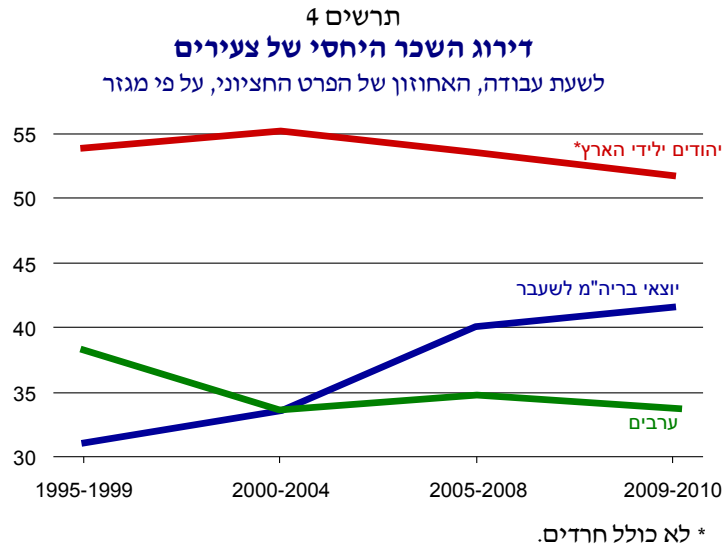
שכר לשעת עבודה של שכירים, השינוי בין 2005–2008 ל-2010–2009 (ממוצע)



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בתרשים 4 אפשר לראות כי צעירים יהודים שאינם עולים חדשים ואינם חרדים נמצאים בראש היררכיית השכר, וערבים נמצאים בתחתיתה. במיקומם היחסי של שני מגזרים אלו חל שינוי מועט במהלך העשור האחרון: מצבם של הערבים נותר כפי שהיה, ואילו הקבוצה העליונה חוותה שחיקה מסוימת (המיקום ירד בשלושה אחוזונים) אולם נותרה באחוזון גבוה יחסית. במקביל, השכר השעתי של עולים

צעירים מברית המועצות לשעבר עלה משמעותית – המיקום היחסי שלהם בדירוג השכר עלה ב-11 אחוזונים.

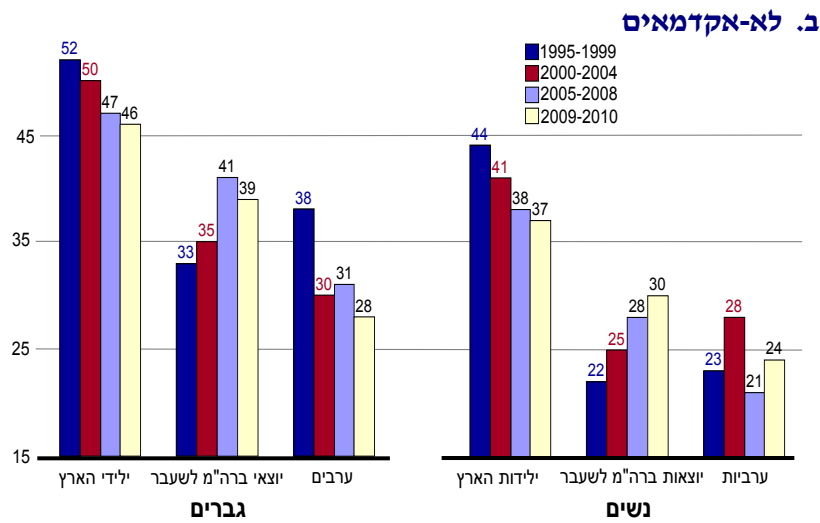
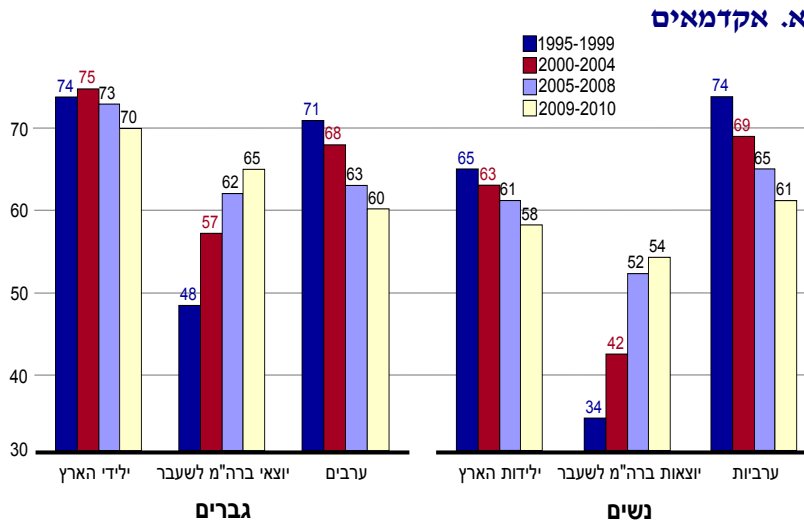


**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לצד הממצאים בתרשים 4, יש לזכור כי כל מגזר מורכב מחלקים רבים, ולהשכלה של כל פרט יש חשיבות רבה בכל הנוגע למגמות שכר. בתרשים 5 הופרדו הנתונים עבור כל קבוצת צעירים (כאמור, למעט חרדים) על פי רמת ההשכלה (אקדמית/לא-אקדמית) ועל פי מין. המגמה הכללית ברורה. במהלך 15 השנים הנבדקות, יהודים ילידי הארץ וערבים בכל רמות ההשכלה ומשני המינים סבלו מירידה בשכר. לעומת זאת עולים מברית המועצות לשעבר, במיוחד בעלי השכלה גבוהה (כשליש מחברי הקבוצה), חוו מצב הפוך. בעוד שבשנות התשעים המאוחרות נשים וגברים צעירים בעלי השכלה אקדמית שנולדו בחבר העמים פיגרו אחר הוותיקים בכ-20 עד 30 אחוזונים, שני עשורים לאחר מכן הפער כמעט נסגר ועמד על ארבעה או חמישה אחוזונים בלבד.

תרשים 5  
**דירוג השכר – גילאי 25–34**

לשעת עבודה, האחוזון של הפרט החציוני, על פי מין ומגזר\*



\* לא כולל חרדים.

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מה ניתן לומר על מצבו של המיעוט הערבי? כאן התמונה שונה מאוד בקרב אקדמאים ובקרב לא-אקדמאים. בשנים הראשונות שנבדקו הקבוצה הראשונה הייתה קטנה מאוד וסלקטיבית (בתת-תקופה הראשונה פחות מעשירית מהערבים היו אקדמאים, ומן הסתם היו בעלי יתרונות שמילאו תפקידים בכירים). כתוצאה מכך, קבוצה זו החלה במיקום דומה או אפילו גבוה יותר בהשוואה ליהודים הוותיקים. מאז סבלו אקדמאים ערבים – גברים ונשים – משחיקה חדה יותר בשכרם היחסי מעמיתיהם היהודים, אף שבקרב נשים לערבות עדיין יש יתרון קל על היהודיות. ובכל הנוגע לערבים צעירים מחוסרי השכלה גבוהה – הם תמיד היו ממוקמים הרבה מתחת ליהודים בעלי השכלה מקבילה בדירוג השכר.

ובחזרה לעולים מחבר העמים: מה יכול להסביר את התקדמותם המשמעותית, היוצאת דופן בתבנית הכללית של ירידת שכר יחסית בקרב צעירים?

עליית שנות התשעים מברית המועצות לשעבר מאופיינת בשיעור ניכר של בעלי השכלה גבוהה. נוסף לקשיים תעסוקתיים שנבעו מאי-ידיעת השפה, רבים מן העולים עסקו בארץ המוצא שלהם במקצועות שלא התאימו לצורכי המשק הישראלי. אחרים, שיכלו להתחרות בוותיקים באותם עיסוקים (כמו רופאים), הודרו לפלחים האטרקטיביים פחות של שוק העבודה (זוסמן וזכאי, 1998). בעלי מקצוע רבים נאלצו לעבור הסבות מקצועיות והשתלמויות כדי להתקבל לעבודה, ואחרים השלימו עם תעסוקה במקצועות פשוטים יותר מאלה שהוכשרו אליהם (Rajzman and Semyonov, 1998). בשל תהליכים אלו ועניינים אחרים (למשל העובדה שחלק ניכר מהם התמקמו בפריפריה), רבים מן העולים מסרית המועצות לשעבר – ללא הבדלי מין והשכלה – התחילו את דרכם במקום נמוך מאוד בדרגות השכר, אך היה להם פוטנציאל לשיפור אחרי שילמדו את השפה ויתמצאו טוב יותר בשוק העבודה המקומי.

הניתוח אינו עוקב אחרי שנתון אחד לאורך זמן אלא בודק קבוצת גיל קבועה בכל תקופה, אך מכיוון שקבוצת הגיל מקיפה נבדקים שיש ביניהם הפרשי גילים של עשר שנים (25–34), והתקופות שהוגדרו מקיפות שנתיים עד חמש שנים בלבד, בכל תקופה מורכבת קבוצת הנבדקים מתערובת של שנתון חדש והשנתון הקודם. לאור זאת, התוצאות משקפות גם את ההשפעה שיש לתהליכי הקליטה שעברו העולים מהשנתונים הקודמים – לצד ההשפעה של השינויים המאפיינים את השנתונים החדשים הנכללים באותה קבוצה.

בהקשר זה, סביר להניח שהדינמיקה של חילופי שנתונים השפיעה לטובה על הישגי השכר של עולים צעירים מברית המועצות לשעבר לאורך זמן. עם חלוף השנים הצעירים שהגיעו כבוגרים בתחילת גל העלייה, ששפתם הייתה רוסית וכך גם השכלתם, התחלפו בעולים שהגיעו בגיל צעיר יותר וגדלו בישראל. בהערכה גסה, כבר באמצע שנות האלפיים רוב העולים בעלי ההשכלה האקדמית בקבוצת הגיל 25–34 למדו בתיכונים ובאוניברסיטאות או במכללות בארץ. נוסף לכך, כתוצאה מהגירה פנימית אחוז הולך וגדל מבין העולים התמקם באזור המרכז (עליה מ-38 אחוז בתקופה הראשונה ל-48 אחוז בתקופה והאחרונה).

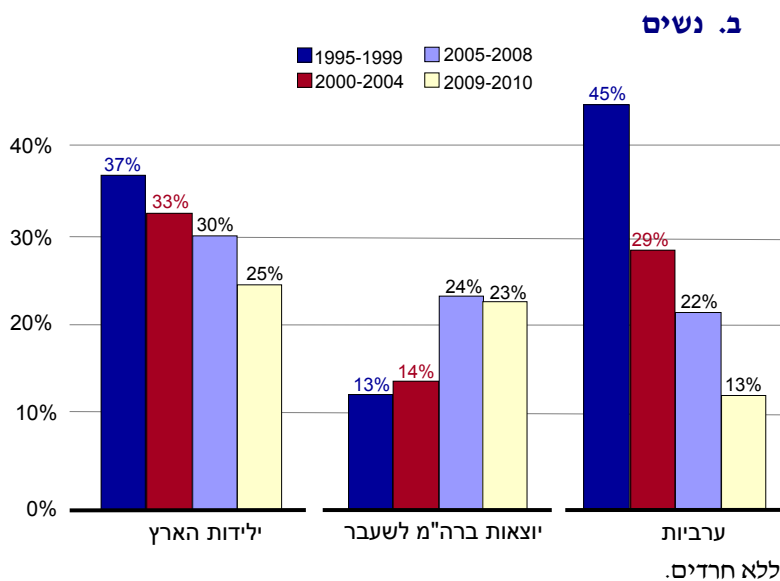
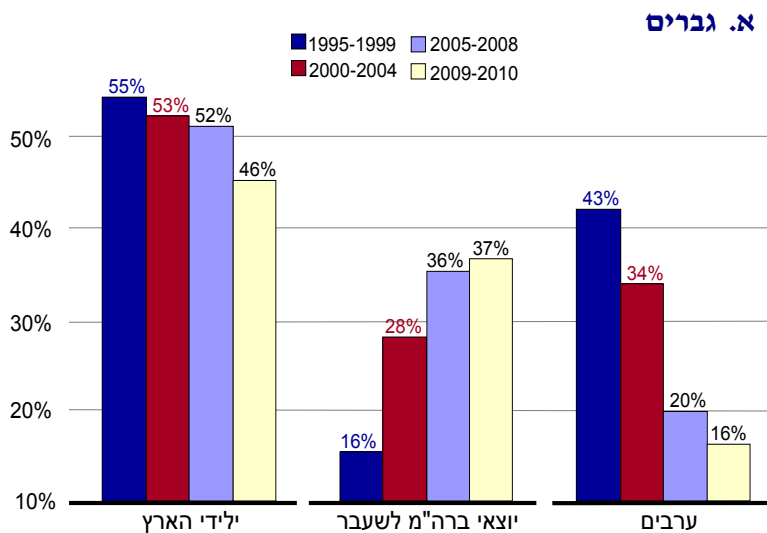
התמקדות בדירוגי האחוזונים מאפשרת להתבונן על מצבה של כל קבוצה על פי שכרו של הצעיר החציוני בה. עם זאת, שינויים בנתון החציוני לא משקפים בהכרח את מה שקורה לכל חברי הקבוצה. באופן ספציפי יותר, ייתכן כי השכר החציוני של יהודים ילידי הארץ פחת בעיקר בגלל התרחבותה של העסקת עובדים בשכר נמוך, אך לא התרחשה הידרדרות מקבילה בשכרם של בעלי יתרונות רבים יותר. כדי לדעת האם גם צעירים אלו סבלו מהידרדרות בהכנסתם היחסית, יש לבחון את שיעור הצעירים ששכרם השעתי גבוה מספיק כדי שייכללו ב-20 האחוזים העליונים (החמישון העליון) של כלל השכירים. ניתוח זה הוגבל מראש לצעירים המצויים בעמדת פתיחה טובה יותר: בעלי השכלה גבוהה הנמצאים בשנות השלושים לחייהם, כלומר מבוגרים דיים כדי לבסס הצלחה.

תרשים 6 מראה את מצבם של גילאי 34–30 מהמגזרים השונים לאורך השנים, עבור גברים ונשים לחוד. הנתון הדרמטי ביותר הוא זה הנוגע לאוכלוסייה הערבית המשכילה: חלה הידרדרות עצומה בשיעור הצעירים הנכללים בחמישון העליון של השכר, בייחוד בקרב נשים (ירידה מקרוב לצעירה אחת מכל שתיים לאחת מכל שמונה). גם אצל יהודים ילידי הארץ חלה נסיגה – מתונה הרבה יותר אך משמעותית בהחלט – שאפיינה את כל התקופה אך חרפה בשנתיים האחרונות של המחקר, ערב המחאה החברתית. לעומת זאת, אצל יוצאי ברית המועצות לשעבר הייתה מגמת עליה חדה. מגמה זו התמתנה לאחרונה, אך לא נשחקה.

## תרשים 6

## שיעור האקדמאים בגילי 30–34 בחמישון השכר העליון

לפי שכר לשעת עבודה, כאחוז מכלל גילאי 30–34\*



מקור: מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הפן המגדרי של התוצאות בולט ביותר. לא רק שבכל תקופה הרבה פחות נשים מגיעות לחמישון העליון (פרט לאוכלוסייה הערבית בכמה מהתקופות), אלא שהשחיקה לאורך זמן הייתה חדה יותר אצל הנשים – או לחלופין, במקרה של דוברי הרוסית, ההתקדמות של הנשים הייתה אטית הרבה יותר. שיעור הירידה בהישגים של נשים ילידות הארץ בין התקופה הראשונה לאחרונה היה כפול מזה שחוו הגברים מאותו מגזר, ובדומה לכך השיפור בקרב גברים דוברי רוסית היה כמעט כפול זה שנרשם בקרב הנשים מהמגזר. לגבי ילידות הארץ, לפחות, נתון זה מסייע להסביר את תפקידן המרכזי במחאה החברתית.

ההבדלים בין המגזרים ניכרים במיוחד בשני המקרים הקוטביים של הערבים והעולים. ההידרדרות בקרב הערבים מוסברת במידה רבה בעלייה מהירה בשיעור המשכילים ובהזדמנויות תעסוקתיות שמוגבלות בעיקר למצאי בתוך יישוביהם – שילוב תנאים שהגביר את התחרות בין המשכילים והמשכילות במגזר, וגרם לחלקם (בעיקר לגברים) להציע את עבודתם למעסיקים יהודים בשכר נמוך יחסית. בניגוד לכך, ערכה של ההשכלה הגבוהה שרכשו העולים מברית המועצות לשעבר עלה עם הזמן – בין היתר משום שעומדות בפניהם הזדמנויות טובות יותר, הן מפני שהם מופלים הרבה פחות מאשר הערבים והן מפני שחלק הולך וגדל מהם מתגוררים באזור המרכז.

כמה גורמים עשויים להסביר את הירידות בשכרם היחסי של אקדמאים צעירים שנצפתה בקרב רוב בני ובנות 30–34 (Shwed and Shavit, 2006). ראשית, הכפלת שיעור הצעירים שיש להם השכלה גבוהה פירושה כי חלק מהמשכילים מגויסים מתוך אוכלוסייה פחות סלקטיבית (היינו בעלת יכולת ומוטיבציה פחותות) מאשר בעבר. נוסף לכך, חלקים גדולים יותר מתוכם רוכשים השכלה במכללות המעניקות תארים שערכם נמוך יותר בשוק העבודה בהשוואה לתואר אוניברסיטאי. שנית, במשך הזמן חלק מהמקצועות (למשל הוראה בבית ספר יסודי) תבעו מהדורות הצעירים לרכוש תואר אקדמי מבלי שהתלוותה לכך עלייה בשכר היחסי. שלישית, כאשר יש יותר אקדמאים בכוח העבודה, ייתכן שהתחרות ביניהם גורמת להורדת השכר. רביעית, עקב העלייה בגיל קבלת התואר – כמו גם בגיל תחילתה של קריירה יציבה – הצעירים שנסקרו בתקופה האחרונה כנראה מנוסים פחות מהקודמים להם. הנקודה החמישית והאחרונה היא שהשגת תעודה כשלעצמה אינה עונה בהכרח על הדרישות של כלכלה מתקדמת. ייתכן שחלק מבוגרי המכללות והאוניברסיטאות סובלים מאי-התאמה בין מיומנותיהם לדרישות המעסיקים.



#### 4. התפתחויות בהכנסה המשפחתית

הממצאים שהוצגו עד כה מעידים שלאורך השנים חלו שינויים ברמת ההכנסה היחסית של משפחות צעירות עובדות. קבוצה זו היא המעניינת ביותר מבין קבוצות האוכלוסייה הצעירה מכמה סיבות. ראשית, צעירים שחיים עם משפחות שהם הקימו הם הקבוצה הגדולה ביותר באוכלוסייה זו, הכוללת 51 אחוז מכלל הצעירים (בממוצע של 15 שנה). שנית, זוהי צורת החיים העתידית הצפויה גם לרוב הצעירים שטרם הקימו משפחות. שלישית, היא ההומוגנית ביותר: לא ניתן לנתח כראוי את ההכנסות של כל משקי הבית שבראשן עומד צעיר בגלל ההטרוגניות שלהם – יש משקי בית של בודדים, שותפים, זוגות ללא ילדים, חד-הוריים ועוד (לפרטים ראו סעיף 5). רביעית, יש עניין חברתי ממעלה ראשונה בדיון נרחב על הקבוצה הזו, מפני שזו הקבוצה הכי פגיעה. כפי שניכר מהמחאה החברתית, קשיי ההתמודדות עם יוקר המחיה, הוצאות דיור ומתן חינוך הולם לילדים עלולים להיות מכשול לא פשוט לתא המשפחתי הצעיר, בייחוד בתחילת דרכו.

חלק זה מספק מידע נוסף על אופן הזיהוי בפועל של המשפחות הצעירות הנכללות במדגם. כמו כן, יוצגו בו משתנים חשובים – נוסף לשכר העבודה, המנותח בפרק הקודם – הקובעים את הכנסותיהם של משקי בית צעירים.

בחירת משקי הבית של צעירים עובדים כללה שלושה שלבים (הצד הימני בתרשים 7). בשלב הראשון אותרו כל משקי הבית שבראשם עמד צעיר (25–34)<sup>8</sup>. בשלב השני נבחרו מתוכם רק משקי בית שהעומד בראשם נשוי עם ילדים. בשלב השלישי, בסיון האחרון, נבחרו רק משקי הבית שראשיהם שכירים ומועסקים בפועל. באופן זה הוצאו מהמחקר משפחות צעירות שהעומד בראשן לא קיבל משכורת באותה עת (לרבות עצמאים).

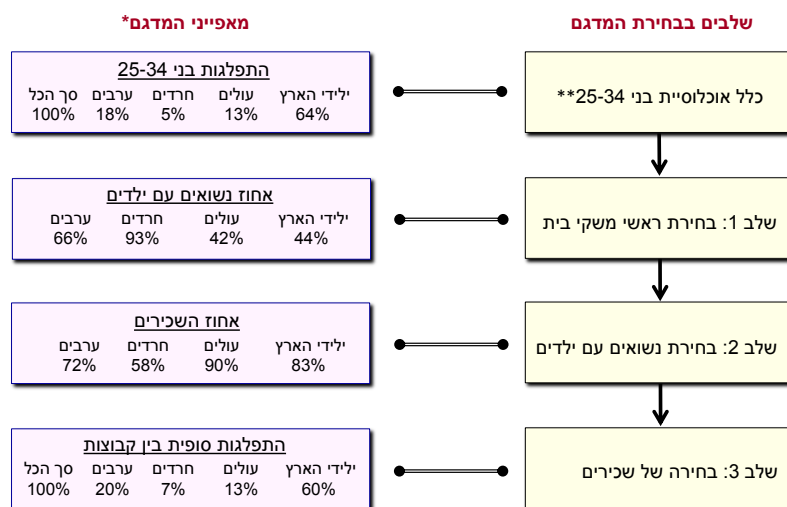
תרשים 7 מציג נתונים כלליים שעלו מפילוח משקי הבית על פי הקריטריונים לבחירת המשפחות (בחלוקה למגזרים שנבדקו). בצד השמאלי, מלמטה למעלה, מוצג שיעורם של משקי הבית הצעירים מכלל האוכלוסייה (תא 1), שיעור משקי הבית שהעומדים בראשם נשואים עם ילדים (תא 2), ושיעור משקי הבית שענו על הקריטריון השלישי – ראש משק בית מועסק בפועל כשכיר (תא 3). הנתונים המוצגים בתא הרביעי מאפשרים להשוות את ההתפלגות של המדגם בין המגזרים בתחילת התהליך של בניית המדגם ובסופו.

<sup>8</sup> במשקי בית שבראשם זוג נשוי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה בדרך כלל את ראש משק הבית כאדם בעל השכר הגבוה בין השניים, ללא קשר למגדר.

המספרים בשתי השורות הראשונות מראים כי חרדים (ובמידה פחותה יותר ערבים) נכללו במדגם הסופי בכמויות לא פרופורציונליות לשיעורם באוכלוסיית הצעירים, מכיוון שהם נוטים להקים משפחה בגיל צעיר יחסית. עם זאת, במקביל היה סיכוי גדול יותר שהם לא ייכללו במדגם עקב אחוזים נמוכים יותר של ראשי משק בית שעובדים תמורת שכר, בייחוד בקרב משפחות חרדיות. בסופו של דבר, חלקם של הערבים והחרדים במדגם גבוה יותר מחלקם ההתחלתי, ואילו חלקם של היהודים ילידי הארץ נמוך יותר. ייצוג העולים הולם את חלקם באוכלוסייה.

### תרשים 7

#### שלבם ומאפיינים במדגם המשפחות הצעירות העובדות



\* ממוצע 1995–2010.

\*\* לא כולל עולים שאינם מברה"מ לשעבר.

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2 מספק מידע מהותי על הגורמים שקובעים את ההכנסה המשפחתית. כזכור, הניתוח שהוצג בסעיף הקודם התמקד בכוח ההשתכרות של פרטים, אך זהו רק אחד הגורמים הקובע את ההכנסה העומדת לרשותן של משפחות עם ילדים. המידע בלוח מתייחס לארבעה מאפיינים של משקי בית שעשויים להשפיע רבות על

ההכנסה. השניים הראשונים מתייחסים להיקף העבודה בשכירות של בני הזוג – האם שניהם עובדים ומה סך שעות העבודה של שניהם. בהמשך מחושב עבור כל מגזר מספר הילדים הממוצע במשפחה. מכיוון שההכנסה למשק בית מחושבת לאדם, כמות גדולה יותר של ילדים במשפחה בהכרח מדללת את ההכנסה בפועל. האפיון האחרון שמופיע בלוח נגזר מכך שבמרבית המשפחות, תשלומי העברה הן המקור הנוסף הנפוץ ביותר להכנסות לצד המשכורת. לאור זאת, הלוח מציג את התרומה של תשלומי העברה – בעיקר קצבאות מהביטוח הלאומי – להכנסה של משק הבית.

הנתונים מראים כי משפחות צעירות של ילידי הארץ ויוצאי ברית המועצות לשעבר זוכות ביתרון בהכנסות מפני שמספר הילדים בהן קטן יחסית, ובמרבית המקרים (יותר משני שלישים) שני ההורים עובדים. מאפיינים הפוכים בקרב משפחות חרדיות וערביות צעירות מושכים כלפי מטה את הכנסת המשפחה הממוצעת, אף שלפחות בקרב החרדים קיים פיצוי בדמות משקל גדול יחסית של קצבאות.

לוח 2. התפלגות המאפיינים במדגם המשפחות הצעירות העובדות \*

מאפייני המדגם	ילידי הארץ	עולים**	חרדים	ערבים
בן/בת זוג עובד/ת	67%	69%	21%	17%
שעות עבודה חציוניות (שני בני הזוג)	72	75	36	51
מספר ילדים ממוצע	1.9	1.5	3.5	2.5
קצבאות כאחוז מהכנסת משק הבית	9%	12%	33%	13%

\* ממוצעי 2010–1995.

\*\* לא כולל עולים שאינם מברה"מ לשעבר.

מקור : מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

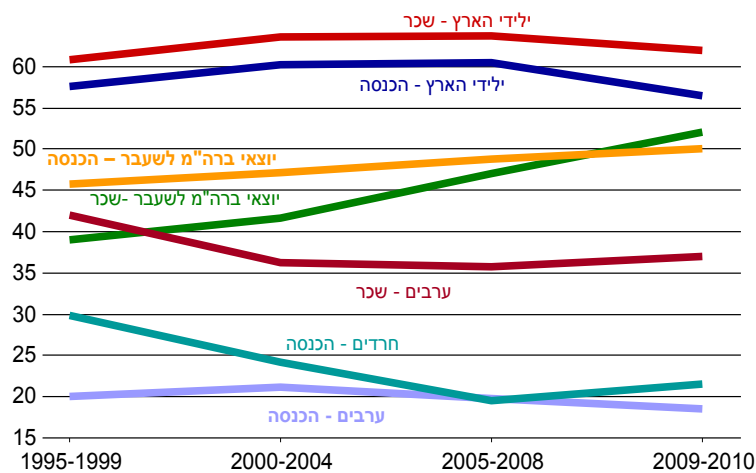
### מגמות בהכנסה היחסית של משפחות צעירות

בחלק זה יוצגו מגמות בהכנסותיהן של משפחות עובדות צעירות ביחס לדירוג ההכנסה הפנויה של כלל משקי הבית במשק (באחוזונים). הכנסה למשק בית מוגדרת כהכנסה הכוללת מכל המקורות, לאחר מס וניכויי חובה אחרים, חלקי מספר הנפשות התקניות במשק הבית. הניתוח מתחיל בחשיפת נקודות דמיון ושוני בין מגמות בשכר ובהכנסות משקי הבית עבור ארבעת המגזרים הנכללים במחקר<sup>9</sup>. בתרשים 8 ניתן לראות כי כיום מיקומן היחסי של משפחות צעירות בראשות יהודים ילידי הארץ בדירוג ההכנסות נמוך בשש נקודות ממיקומם היחסי של ראשי משק בית מאותה קבוצה בדירוג השכר. אף על פי כן, עם הזמן שני האינדיקטורים מפגינים מגמה דומה מאוד: עלייה מתונה, וירידה בשנים האחרונות.

תרשים 8

#### שכר והכנסה משפחתית בקרב צעירים

האחוזון של הפרט והמשפחה החציוניים בכל מגזר



מקור: מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>9</sup> בשל מספר המקרים המוגבל, הניתוח אינו כולל מגמות בשכר של חרדים. כדי לאחד את הבסיס להשוואה בין נתוני ההכנסה והשכר, בניגוד לניתוח הקודם של רמות שכר, הניתוח הנוכחי אינו כולל את כל השכירים בגילי 25–34, אלא רק אלה מהם שעומדים בראש משפחה.

בניגוד לכך, עד לאחרונה היו הכנסותיהן היחסיות של משפחות צעירות דוברות רוסית במיקום גבוה יותר בהשוואה לשכר האישי של ראשי משקי הבית הללו. אלא שבמהלך שנות האלפיים התערער יתרון זה, וכיום התקדמותם המהירה של הרוסים הצעירים בשוק העבודה משתקפת במידה מתונה בלבד בהכנסה היחסית של משפחותיהם.

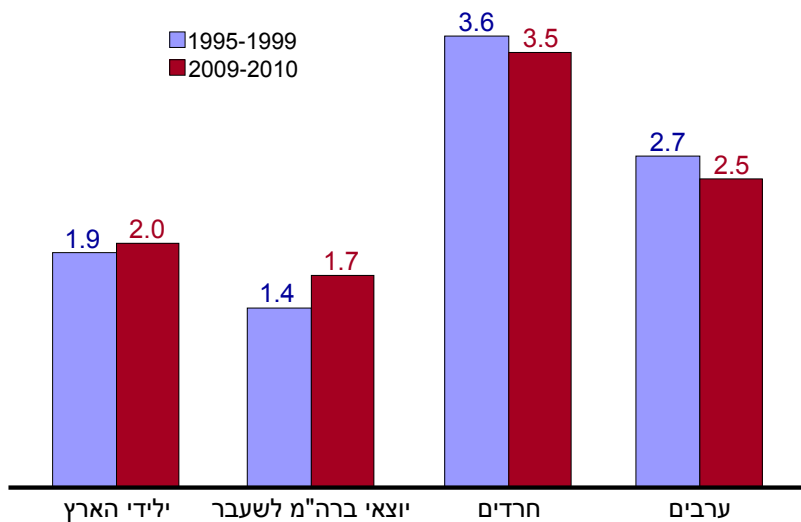
נתונים בתרשימים 9א'-9ד' יכולים לסייע להבנת מגמה זו. מצד אחד, יותר משקי בית של רוסים נעו לכיוון מרכז הארץ, והן גם שמרו על היתרון של שעות עבודה גבוהות – גורמים שהיו אמורים לשפר את הכנסתן המשפחתית. מצד שני, שינויים בשניים מהגורמים האחרים שקובעים את הכנסת המשפחה תרמו לשחיקתה: עם הזמן משקי בית שבראשם עומד צעיר יוצא ברית המועצות לשעבר החלו לכלול יותר ילדים. במקביל, שיעורם של העולים הזכאים להטבות זמניות צנח, וכיווץ את הכנסתם של משקי הבית המשתייכים לקבוצה מקצבאות. בקרב שתי הקבוצות שאינן מבוססות כלכלית – החרדים והערבים – ההכנסה היחסית נמוכה בהרבה מהשכר היחסי<sup>10</sup>. הסיבה לכך היא שילוב בין מיעוט המשפחות ששני בני הזוג בהן עובדים לשיעור הילודה הגבוה. עם זאת, לצד הדמיון יש בין הקבוצות הבדלים חשובים. כפי שניתן לראות בתרשים 9ג', שעות העבודה במשקי בית חרדיים מעטות בהרבה בהשוואה לערבים, והמשפחות גם גדולות יותר משמעותית (תרשים 9א'). ללא תרומתן הרבה של הקצבאות למשקי הבית החרדיים העובדים, הכנסתם הייתה צונחת לרמה נמוכה בהרבה משל מקביליהם הערביים.

<sup>10</sup> כפי שצוין, השכר לשעה אינו מוצג עבור חרדים בשל מדגם קטן מדי. עם זאת, הנתונים מצביעים על כך שרבים מהחרדים השכירים (שחלקם הגדול הן חרדיות העובדות כמורות) ניצבו ב-10-7 אחוזונים גבוה יותר מהערבים בשתי התקופות האחרונות, כשגודל המדגם היה מייצג יותר.

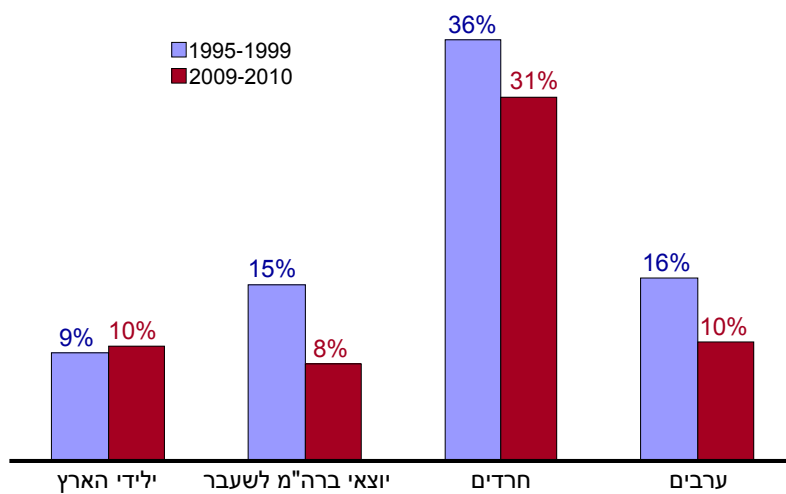
תרשים 9

מאפייני משפחות צעירות עובדות, לפי מגזר

א. מספר ילדים ממוצע

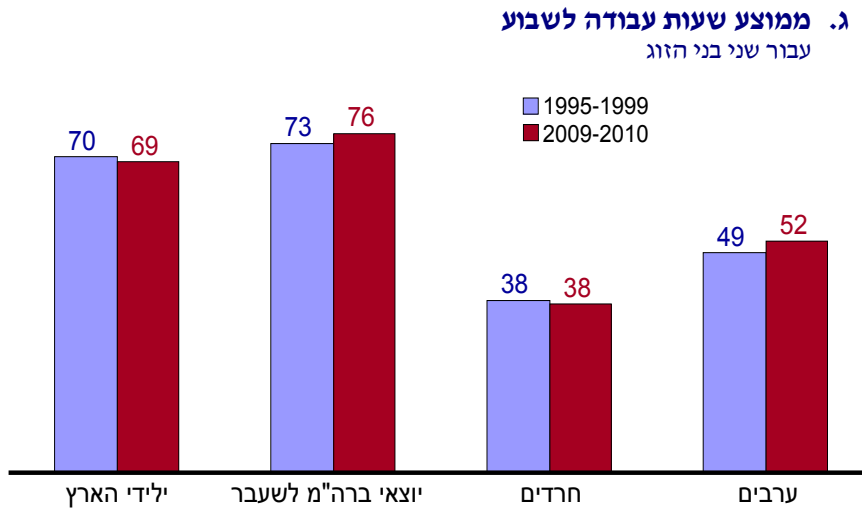


ב. תשלומי העברה, כאחוז מתוך הכנסה פנויה

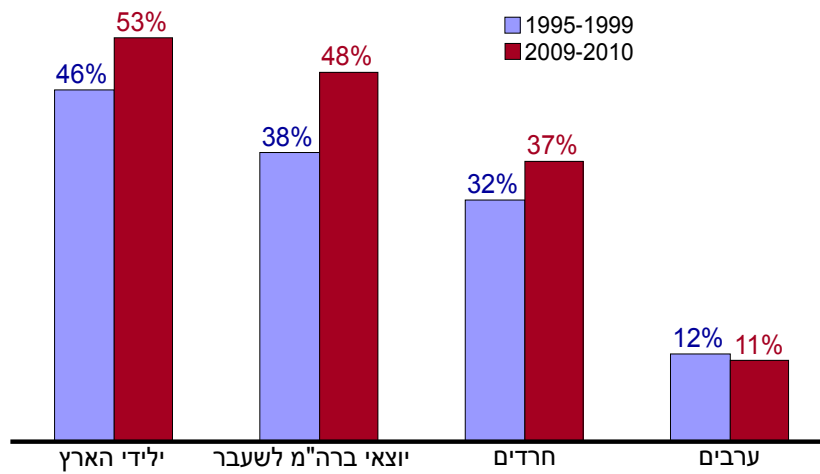


מקור: מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 9 (המשך)  
**מאפייני משפחות צעירות עובדות, לפי מגזר**



**ד. מגורים במרכז, כאחוז מכלל המשפחות הצעירות העובדות**



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

באשר למגמות לאורך זמן בהכנסות המשפחתיות של משפחות צעירות עובדות: תרשים 8 לעיל מראה שב-15 השנים האחרונות, יהודים ילידי הארץ ועולים מחבר העמים חוו שיפור בהכנסה היחסית – אך המגמה התהפכה בשנתיים שלפני המחאה החברתית ב-2011. עם זאת, מכיוון שבטווח הארוך השיפור בקרב העולים היה גדול יותר והשחיקה שהתרחשה אצלם לאחרונה הייתה קטנה יותר, הפער בינם ובין ילידי הארץ הצטמצם מ-12 אחוזונים בשנות התשעים המאוחרות לשמונה אחוזונים בשנים 2009–2010. הרבה מתחת לשתי קבוצות אלו בדירוג ההכנסה נמצאים הערבים והחרדים, שמיקומם דומה למדי. אך בעוד שהחרדים היו בדירוג גבוה יותר באופן משמעותי בסוף שנות התשעים והידרדרו, השינוי בדירוגן של משפחות ערביות צעירות היה קטן במיוחד.

בתשימים 9א-9ד' לעיל ניתן לראות את ההבדלים הרבים בין ארבע קבוצות האוכלוסייה בכל הנוגע לגורמים המשפיעים על הכנסת משקי הבית, מלבד רמות השכר: מספר הילדים הממוצע למשק בית, שיעור הקצבאות מכלל ההכנסה, סך שעות העבודה של שני בני הזוג ואזור המגורים של המשפחה. כבר נאמר כאן כי במקרים מסוימים השתנו גורמים אלו עם הזמן, ונשאלת השאלה המעניינת: האם עדיין היו הבדלים בדירוג ההכנסה בין המגזרים לו בכל תקופה הם היו חולקים אותם מאפיינים? זה יהיה הנושא האחרון שידון בניתוח הנוכחי, לאחר שינתחו כמה סוגיות חשובות אחרות בנושא השינוי בהכנסות של משפחות צעירות לאורך השנים שנבדקו.

### **האם הירידה בהכנסה מוגבלת בעיקר למשפחות הצעירות ביותר?**

ייתכן שהבחירה להגדיר ראש משק בית צעיר כאדם בגילי 25–34 אינה משקפת כראוי את מצבן של מרבית המשפחות הצעירות שהעומדים בראשן נמצאים בחלק העליון של טווח הגילים הנבדק. עקב מגמת העלייה בגיל הנישואים וגיל הולדת הילד הראשון, בשנים 2009–2010 פחות מ-30 אחוז מראשי המשפחות העובדות הצעירות היו מתחת לגיל 30. הירידה במספרם של ראשי משק בית בני פחות מ-30 הייתה גדולה במיוחד בקרב עולים מברית המועצות לשעבר וערבים. בקרב יהודים ילידי הארץ הייתה הירידה תלולה פחות (מ-28 ל-24 אחוז), ואילו אצל חרדים הייתה אפילו עלייה. אם מצבן הכלכלי של משפחות צעירות מאוד הידרדר לרמה נמוכה יותר בהשוואה לקבוצת הגיל המבוגרת יותר, הדבר עשוי להסביר את הירידה בדירוגם של בני 25–34 כקבוצה שלמה.

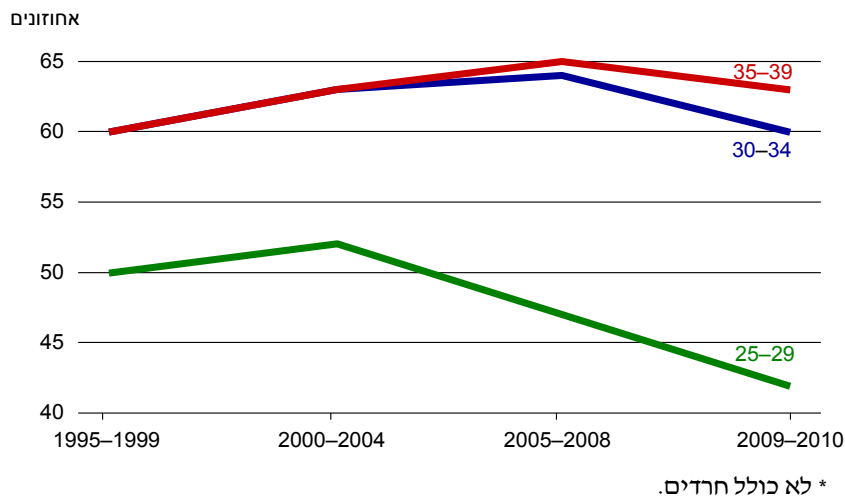


כדי לבחון את האפשרות הזו הושוּו המגמות בדירוג משפחות בראשות יהודים ילידי הארץ (ללא חרדים) בגילי 25–29 למגמות בקרב בני 30–34, וכן לקבוצת הגיל הבאה (35–39). כפי שניתן לראות בתרשים 10, במשקי הבית של ילידי הארץ הצעירים ביותר הירידה בהכנסת המשפחה החלה מוקדם יותר, והייתה תלולה הרבה יותר. כל קבוצות הגיל חוו שיפור במעבר בין התקופה הראשונה לשנייה והידרדרות במעבר בין התקופה השנייה לשלישית, אך רק קבוצת הגיל 25–29 חוותה ירידה דרמטית. בסך הכל סבלו משקי בית אלו מנפילה של עשרה אחוזונים בהכנסתם היחסית מאז 2000–2004. ממצא חשוב זה עשוי לרמז שמרבית העלייה בפגיעות הכלכלית של משפחות צעירות מאוד (אם כי לא כולה) היא למעשה נסיגה זמנית, שנעשית חמורה הרבה פחות כשראשי המשפחות הללו מגיעים לשנות השלושים לחייהם. כדי לבחון טיעון זה, יש לעקוב אחר קבוצות של משפחות

תרשים 10

**הכנסה של משפחות צעירות עובדות**

דירוג הכנסת המשפחה הצעירה החציִונית של יהודים ילידי הארץ\*, על פי קבוצות גיל



\* לא כולל חרדים.  
**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 חדשות לאורך התקדמותן בקבוצות הגיל.

### האם הכנסתן היחסית של משפחות צעירות משתפרת כשהן מתבגרות?

מכיוון שמדגם המשפחות שנחקרות בסקרי ההכנסות משתנה בכל שנה, אין זה אפשרי לעקוב אחר הנחקרים עם התבגרותם. עם זאת, ניתן לקבל אינדיקציה טובה על ידי מעקב אחרי חברי שנתונים שנולדו באותן שנים ונצפו בגילים שונים במהלך השנים שבהן התבצע הסקר. לצורך כך, החל מ-1995 (השנה הראשונה למחקר), בכל חמש שנים הוגדר שנתון (קוהורטה) של משפחות, מתוך נדגמים שהיו בני 25–29 בתחילת אותן שנים – וכך נוצרו ארבעה שנתונים, שאחר הראשון מביניהם (אלו שהיו בני 25–29 ב-1995) עוקבים במשך כל 15 שנות המחקר, ואחר האחרון (אלו שהיו בני 25–29 ב-2010) – רק במהלך השנה האחרונה. קבוצת האוכלוסייה היחידה שגודלה מספיק לניתוח זה מבחינה טכנית היא יהודים ילידי הארץ (לא כולל חרדים). כדי להגדיל את מספר משקי הבית בשנתון, בניתוח הנוכחי משפחות של צעירים זוהו דרך ההורה הנשי, בין שהיא סווגה כראש משק הבית ובין שלא<sup>11</sup>. כדי להבין את תרשים 11, יש להביט בארבע העמודות המציינות את הכנסת משקי הבית מהשנתון הראשון, שהנשים בו נולדו בשנים 1966–1970 כלומר היו בנות 25–29 ב-1995. העמודה משמאל (בצהוב) מראה כי הכנסתם החציונית של

<sup>11</sup> הניתוח מבוסס על כ-400-600 מקרים לשנה – לבד מהשנתון האחרון, שנצפה ב-2010 בלבד, הכולל 245 מקרים.

זיהוי משקי בית צעירים באמצעות גיל האישה הגדיל את מספר משקי הבית שנכללים בכל שנתון, משום שבחירה על פי גיל ראש משק הבית הייתה מעניקה יותר משקל לגברים, שנוטים להתחתן בגיל מאוחר יותר (עם זאת, יש לציין שניתוח מקביל המבוסס על זיהוי שנתונים על פי גיל ראשי משק בית הניב ממצאים דומים לאלה שמובאים כאן). לצד זאת, לזיהוי על פי גיל האישה יש שתי השפעות נלוות חיוביות נוספות:

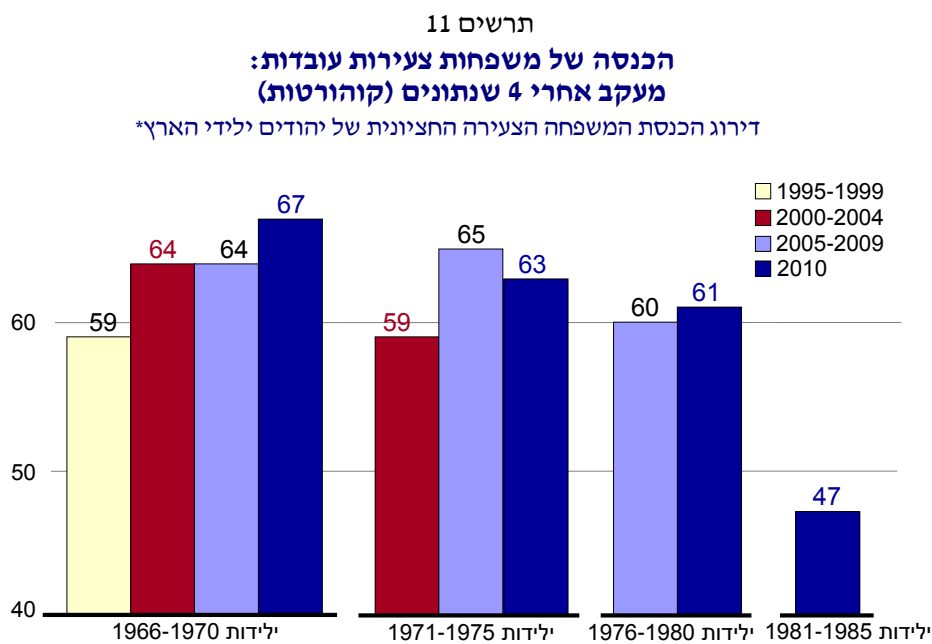
א. צמצום התופעה של "זיהום" השנתון (הגדלת השנתון בדיעבד לאורך שנות הצפייה בשל בני אותו שנתון שהקימו משפחות בשלב מאוחר יותר): מכיוון שרוב הנשים נישאות צעירות יותר, סביר יותר שהזוגות שנבחרו היו כבר נשואים בשנה הראשונה שהשנתון נצפה בה. באופן עקרוני נבחרו למדגם רק משקי בית שבני הזוג בהם היו נשואים בשנה שקדמה לכל תקופת צפייה (1994, 1999, 2004 ו-2009), אולם משום שסקרי ההכנסות של הלמ"ס קיבצו את שנת הנישואים באופן שונה לאורך שנות הסקר, ניתן היה לממש את הסינון הרצוי באופן מלא רק עבור השנתון הראשון והאחרון, ובפועל השנתון שהצטרף בשנת 2000 כולל זוגות שהתחתנו עד 2003, ושנתון 2005 כולל זוגות שהתחתנו עד 2006.

ב. צמצום ההשפעה של "שנות ההלם" מיד אחרי הקמת תא משפחתי: באופן טבעי, למשפחות שמקימים בני זוג צעירים מאוד יש נטייה להכנסה נמוכה בתחילת דרכן. לו היו השנתונים הצעירים בכל תקופת צפייה מוגדרים על פי גיל ראש משק הבית, שיעור גבוה יותר מבין המשפחות שנבחרו לכל שנתון היו משפחות חדשות.

משקי בית אלו בתקופת הבדיקה הראשונה, 1995–1999, דורגה באחוזון ה-59 מתוך כלל הכנסות משקי הבית בישראל. העמודות הבאות מימינה מראות כי בתקופות הבדיקה המאוחרות יותר עלתה הכנסתם החציונית של משקי הבית הללו, כנראה עקב עלייה בשכר העבודה שלהם בשל ניסיון רב יותר, וייתכן גם שבעקבות הכשרה פורמלית נוספת. התבנית בשנתון הבא (ילידות 1975–1971) דומה, אך תקופת הצפייה כמוכן קצרה יותר. התוצאות עבור שתי השנתונים הנוותרים, שהם גם אלה שתקופת הצפייה בהם היא הקצרה ביותר, מצביעות על הידרדרות במסלולי ההכנסה של משפחות צעירות. הדבר הבולט ביותר הוא כי הדירוג ההתחלתי של הקבוצה החדשה ביותר (ילידות 1985–1981, שנצפו רק ב-2010) נמוך ב-13–12 אחוזונים מדירוגן של כל שלושת השנתונים הקודמים כשהיו באותו שלב<sup>12</sup>. כמו כן, ראוי לציין כי השנתון השלישי (שנצפה לראשונה ב-2005) לא נהנה מאותה עלייה בדירוג ההכנסה שהשנתונים הקודמים חוו בין תקופת הצפייה הראשונה והשנייה שלהם. רק בעתיד יתברר אם משפחות צעירות עובדות ימשיכו לסבול מהכנסה התחלתית נמוכה יותר ומשיפור מופחת לאורך חייהן בהשוואה לצעירים שהקימו משפחה לפני שנות האלפיים. בתסריט הגרוע ביותר, ההזדמנויות הכלכליות שיהיו לשנתונים עתידיים של משפחות הצעירות ימשיכו להידרדר בעת כינון המשפחה, מבלי שהדבר יתאזן על ידי הישגים משופרים בהמשך מחזור החיים.

---

<sup>12</sup> יש להתייחס לממצא זה בזהירות, בשל המספר הנמוך יחסית של מקרים שהוא מבוסס עליהם.



\* לא כולל חרדים. משפחות צעירות אותרו על פי גיל האישה במשק הבית.

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### האם למשפחות צעירות ממעמד הביניים יש פחות מקום בפסגה?

חלק גדול מהדיון הציבורי במחאה החברתית התמקד במה שהוגדר כמשבר מעמד הביניים. התמקדותו של פרק זה עד כה במצבה של המשפחה הצעירה החצינית תואמת להגדרה המילולית של "ביניים". עם זאת, גישה מדויקת יותר לסוגיה זו תהיה התמקדות בשתי תכונות האופייניות למעמד הביניים: השכלה גבוהה והכנסה גבוהה יחסית. לפיכך, חלק זה בוחן שינויים שהתרחשו לאורך השנים ביכולתן של משפחות צעירות להגיע לחמישון העליון של הכנסה משפחתית, תוך הבחנה בין משפחות שהעומד בראשן בעל השכלה גבוהה לשאר המשפחות. כפי שהוסבר קודם, בניתוח הישגיהם של בעלי השכלה אקדמית חשוב להביא בחשבון שישראלים

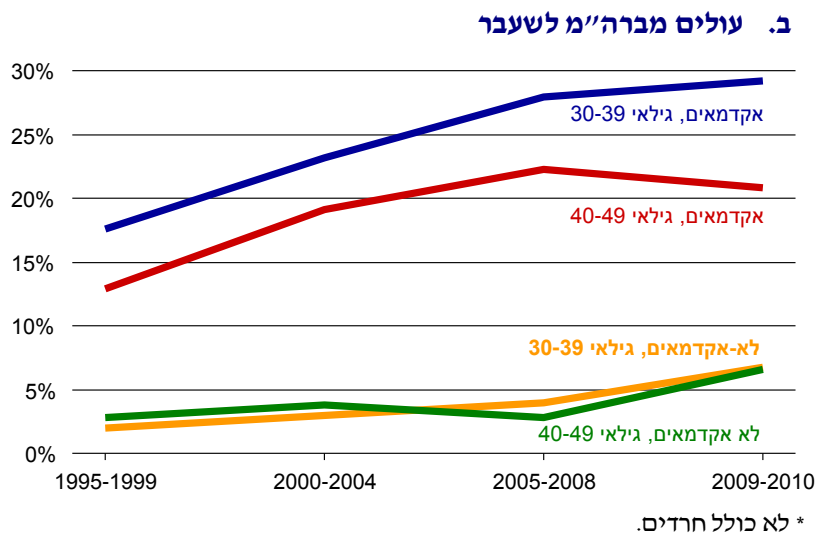
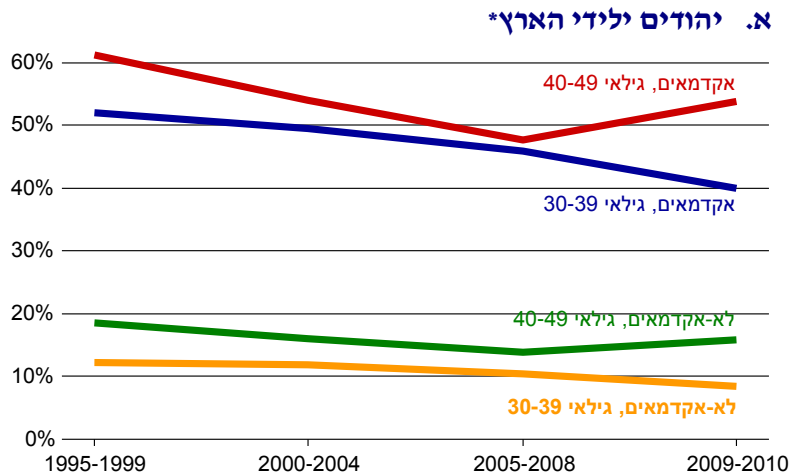
משלימים את השכלתם הגבוהה בגיל מאוחר יחסית. תרשים 12 משווה אחוזי השתייכות לחמישון העליון בקרב משפחות בראשותו של בן 39–30 ובין משפחות שבראשן עומד בן 49–40, בחלוקה לפי השכלה. אפשר לראות כי בקרב יהודים ילידי הארץ (לא כולל חרדים), שיעור המשפחות הצעירות המשכילות המגיעות להכנסה גבוהה יחסית פחת עם השנים ב-12 נקודות – מ-51 אחוז ב-1995–1999 ל-39 אחוז ב-2010–2009 (תרשים 12א').

לעומת זאת, באותה תקופה עלה השיעור המקביל בקרב משפחות מברית המועצות לשעבר ב-11 נקודות – מ-18 ל-29 אחוז מכלל משקי הבית בקבוצה (תרשים 12ב'). בקרב ילידי הארץ, מחצית מהשחיקה בהישגים התרחשה בשנים האחרונות – בדיוק בזמן שמיקומן של המשפחות המבוגרות יותר (בשנות הארבעים לחייהן) התאושש. בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר, יותר משפחות צעירות הצליחו להגיע לחמישון העליון מאשר משפחות מבוגרות – מה שמתאים לטענה כי עולים צעירים נהנים מסיכוי גבוה יותר ליהנות מהיתרונות של התבגרות בישראל. שלא במפתיע, בקרב משפחות שבראשן עומד אדם ללא השכלה אקדמית, בשני המגזרים רק מיעוט קטן מצליח להגיע לחמישון העליון. עם זאת, גם כאן הישגיהם של ילידי הארץ הלכו ונשחקו בעוד שהישגיהם של דוברי רוסית השתפרו, כך ששתי הקבוצות כמעט הצטלבו.

ומה בנוגע לשתי קבוצות האוכלוסייה האחרות? מכיוון שרק נשים חרדיות עשויות לרכוש השכלה גבוהה, וגם אז בשיעורים נמוכים יחסית, החרדים לא נכללו בניתוח זה. גם תוצאות מפורטות עבור הערבים אינן מוצגות, עקב מדגמים קטנים של משפחות צעירות שבראשן עומד אקדמאי. עם זאת, לגבי מגזר זה התמונה הכללית ברורה. על פי ההערכה, שיעור המשפחות הערביות הצעירות המשכילות שהגיעו לחמישון העליון ירד מ-22 אחוז בשנים 1995–1999 לשלושה אחוזים בלבד בשנים 2010–2009, בעוד 40 אחוז ו-29 אחוז מהקבוצות המקבילות בקרב ילידי הארץ והעולים (בהתאמה) נהנו מהכנסות גבוהות. יש לציין ששיעור המשפחות בעלות הכנסה בחמישון העליון בקרב ערבים חסרי השכלה אקדמית שואף לאפס.

תרשים 12

**משפחות עובדות בחמישון ההכנסה העליון**  
 כאחוז מכלל משקי הבית, על פי גיל והשכלה של ראש משק הבית



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לסיכום, סיכוייהן של משפחות צעירות להצטרף למעמד הביניים העליון פחתו בחדות בקרב יהודים ילידי הארץ ובשיעור עצום בקרב ערבים. במקביל, סיכוייהן של משפחות צעירות מברית המועצות לשעבר להגיע לשם השתפרו משמעותית עם הזמן. בהשוואה למגמות ההכנסה החציונית שדווחו על סמך הניתוחים הקודמים, אלה המוצגות בתרשים 12 דרמטיות בהרבה. הדבר מרמז שההזדמנויות הכלכליות המשתנות עבור צעירים ערבים ויהודים ילידי הארץ משפיעות במידה הרבה ביותר על משפחות בעלות פוטנציאל הכנסה גבוה. כמה מהסיבות הוזכרו קודם – ירידה בערך ההשכלה הגבוהה עקב ריבוי בעלי התעודות, ועלייה בדרישות הסף למשרות. נוסף לכך, עובדים צעירים יותר עלולים להיפגע מהסדרים נפוצים המכונים "דור ב'", שמעניקים יתרונות לעובדים ותיקים ומונעים את קבלתם של עובדים צעירים באותם התנאים.

### **האם ההבדלים בין המגזרים היו מצטמצמים לו היו דומים יותר במאפייניהם?**

הממצאים מראים כי משפחות צעירות ששייכות למגזרים שונים חוו מגמות שונות למדי במצבן הכלכלי, כפי שהוא נמדד בהכנסתן היחסית. נתוני הרקע שהוצגו בתרשים 7 ובתרשים 9 לעיל מראים כי בין ארבעת המגזרים שנותחו כאן יש הבדל משמעותי במשתנים המרכזיים המשפיעים על הכנסת המשפחה. מכיוון שההכנסה המשפחתית תלויה ברמת השכר שמושגת בשוק העבודה עוד יותר מאשר במשתנים האחרים, יש לשים לב גם להבדלים בין המגזרים בגורמים שקובעים את רמת ההשתכרות, בייחוד השכלה וניסיון בעבודה (שקשור לגיל). חלק זה של הפרק מנסה להציג גם למי שאינו מצוי בתחום הסטטיסטיקה את תוצאותיו של ניתוח הבוחן לאילו הבדלים בהכנסה ניתן היה לצפות לו לכל המשפחות הצעירות – ללא קשר לרקע שלהן – היו אותם מאפיינים כמו למשפחה הצעירה הממוצעת. המטרה היא ליצור סימולציה שתראה מה היה קורה במקרה של ביטול נקודות החוזק והחולשה של המגזרים.

ניתן להסביר את שיטת הבדיקה באמצעות דוגמה פשוטה. נניח כי המשפחות מתחלקות באופן שווה בין כאלה שרק אחד מבני הזוג בהן עובד וכאלה ששני בני הזוג בהן עובדים. נניח גם, ללא קשר לכל שאר הגורמים, כי דירוג הכנסתם הממוצעת של משקי בית ששני בני הזוג בהם עובדים גבוה בעשרה אחוזונים ממשקי בית שרק בן זוג אחד בהם עובד. כדי להפוך את כל המשפחות לבנות-השוואה, אלה שרק אחד מבני הזוג בהן עובד יועלו חמישה אחוזונים בדירוג ההכנסה, בעוד שאלה ששני בני הזוג בהן עובדים יופחתו חמישה אחוזונים. הניתוח הסטטיסטי יוצר

התאמה כזו עבור גורמים שונים המשפיעים על הכנסת המשפחה בו-זמנית. הוא גם לוקח בחשבון כי ייתכן שההשפעה של כל גורם שונה בין תקופות<sup>13</sup>.

הניתוח נערך בשני שלבים. בשלב הראשון נערכה סימולציה שבה הותאמה ההכנסה הממוצעת של כל אחת מארבע הקבוצות לערך הממוצע הכללי של ארבעת המשתנים המשפיעים במידה הרבה ביותר על יכולתו של משק הבית להשיג הכנסה מעבודה: גילו והשכלתו של ראש המשפחה, האם בן הזוג השני עובד וההזדמנויות שמוצעות באזור המגורים (כלומר האם המשפחה גרה באזור המרכז או לא). יש להדגיש שוב כי לצורך החישוב בוטלו ההבדלים בין הקבוצות בנושאים אלו, והערכים עבור כל קבוצה התבססו על הממוצע הכללי.

שלא במפתיע, בעולם האמיתי (תרשים 13א') פערי ההכנסה בין המגזרים גדולים יותר מאלה שהתקבלו בתנאי הסימולציה (תרשים 13ב'). עם זאת, יש כמה הבדלים ראויים לציון בין התוצאות האמיתיות לתוצאות הדמה. עבור יהודים ילידי הארץ שאינם חרדים, מגמת הדמה היא שחיקה יציבה, במקום מה שהתרחש בפועל – דמיון בין מיקומם במדרג בתקופה הראשונה והאחרונה, עם שיפור קל באמצע. הסיבה העיקרית לכך היא שרמת ההשכלה שלהם – הגורם המשפיע במידה הרבה ביותר על ההכנסה – הייתה גבוהה יחסית מלכתחילה, והשתפרה בהתמדה. לו היו נתוני ההשכלה של ילידי הארץ זהים לאלה של המשפחה הממוצעת, כלומר נמוכים מאשר במציאות, הכנסתם הייתה פוחתת במידה רבה יותר. נוסף לכך, כפי שכבר עלה מניתוח הישגי השכר של גברים אקדמאים (תרשים 6 לעיל), עבור יהודים ילידי הארץ תרומת ההשכלה לשכר נשחקה במשך הזמן, בייחוד בשנים האחרונות. אם כן, נראה שהשייכים למגזר זה מוצאים את עצמם "במעלה המדרגות היורדות".

בשתי תקופות המחקר האחרונות, גם עולי ברית המועצות לשעבר יוצאים נפסדים בבדיקת הדמה יחסית להישגיהם בפועל. שיעורם של הרוסים בעלי כל ארבעת היתרונות שמוחזקים קבוע בסימולציה לא ירד יחסית לממוצע הארצי, ובשני מקרים (מגורים במרכז הארץ וגיל ממוצע) הוא אף עלה. שיפורים אלו

<sup>13</sup> התוצאות חושבו ב-SPSS תוך שימוש בנייתו שונות (ANOVA), כדי לאמוד את ההשפעה הממוצעת של כל משתנה אחרי התאמת כל שאר המשתנים במודל לרמה הממוצעת. כל המשתנים הבלתי-תלויים חולקו לקטגוריות – לבד משעות עבודה, תשלומי ההעברה ומספר הילדים, שנכללו במודל כמשתני בקרה (covariates), והשפעותיהם חושבו על פי הערך הממוצע שלהם. המודל כולל אינטראקציות בין תקופות זמן ובין כל אחד מהמשתנים האחרים. יש לציין כי בשל העובדה שניתוח שונות מבוסס על חישובי ממוצעים, יש הבדלים קטנים בין התוצאות ללא בקרה המובאות כאן בתרשים 12א' ובין אלו שהוצגו קודם לכן – המבוססות על משק הבית החציוני, ולא על הממוצע.



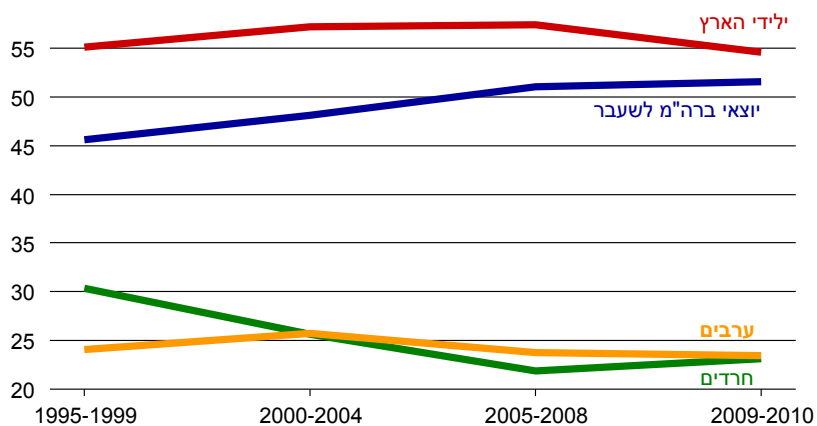
מסבירים את הצלחתם של העולים מברית המועצות לשעבר להמשיך לשפר את מצבם במציאות – אפילו בשנים הסמוכות למחאה, שהיו קשות עבור האוכלוסייה הצעירה (אם כי השיפור בשנים אלו היה מינורי).

בניגוד לשני המגזרים שתוארו עד כה, מיקומן של שתי הקבוצות החלשות היה משתפר משמעותית לו היו נתוניןן מקבילים למאפייני הרוב, מכיוון שכמעט מכל בחינה יכולתן להפיק הכנסה מצויה הרבה מתחת לנורמה. בשנות התשעים המאוחרות התאמתם לרמה הממוצעת של התכונות שנבדקו היה מציב את הערבים והחרדים באותה שורה עם העולים, הרבה מעל מיקומם בדירוג ההכנסה בפועל. אך בעוד הכנסת הדמה של העולים עלתה עם הזמן, הכנסת הדמה של הערבים והחרדים מפגינה מגמת ירידה חדה. כתוצאה מכך, בסוף תקופת המחקר הפער בין מגזרים אלה לבין הרוסים נאמד בדמה ב-13 או 14 אחוזונים – עדיין מחצית מהפערים בפועל בלבד.

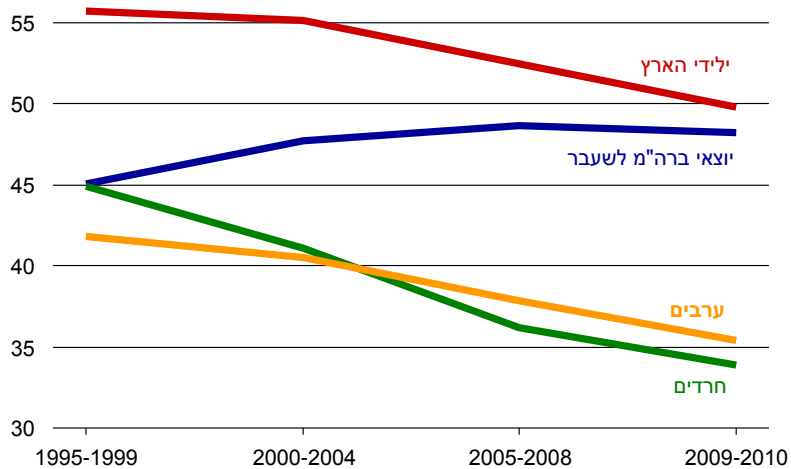
למרות מאפיינים משותפים המבדילים בינם לבין קבוצות אחרות, תהיה זו טעות להפריז בקווי הדמיון בין המגזר הערבי לחרדי – יש גם הבדלים חשובים ביניהם. אצל משפחות חרדיות צעירות המגבלה העיקרית שנבדקה עד כה היא הגיל הצעיר במיוחד של ראשיהן (שיעורם שמתחת לגיל 30 בדיוק כפול הממוצע). נוסף לכך, החרדים סובלים משיעור נמוך מהממוצע של ראשי משפחה בעלי השכלה אקדמית. אצל הערבים זהו הקושי העיקרי. למרות העלייה ברמת השכלתם, רק למיעוט קטן מראשי משקי הבית הצעירים יש תארים אקדמיים. שתי הקבוצות סובלות גם מנטייתן להתגורר ביישובים שההזדמנויות הכלכליות בהם מוגבלות. אם לסכם את הדמיון והשוני: בתקופה האחרונה (2009–2010) שיעור ראשי משק בית הצעירים בעלי השכלה גבוהה עמד על 20 אחוז אצל החרדים ו-16 אחוז בקרב הערבים, לעומת ממוצע ארצי של 36 אחוז, ושיעור המשפחות שחיות במרכז הארץ היה 37 אחוז אצל חרדים, 11 אחוז בקרב ערבים ו-43 אחוז בממוצע.

תרשים 13  
**השוואת אחוזוני הכנסה של משפחות צעירות עובדות**  
 על פי מגזר

**א. משפחה ממוצעת (ללא השוואת תנאים)**



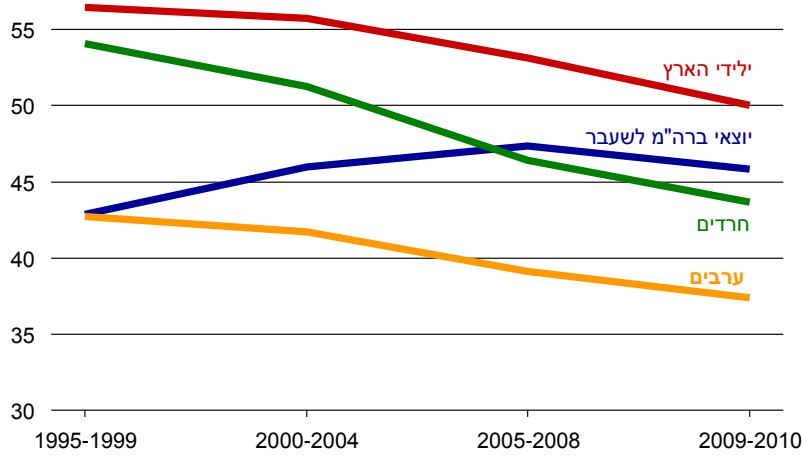
**ב. סימולציית הכנסות בהשוואת תנאים:**  
 גיל, השכלה, מספר מפרנסים ומקום מגורים



תרשים 13 (המשך)

**ג. סימולציית הכנסות בהשוואת תנאים:**

משתנים מסימולציה קודמת + שעות עבודה, תשלומי העברה ומספר ילדים



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים (לתרשים א' בלבד):** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השלב השני בסימולציה מראה הבדלים נוספים בין החרדים לערבים מבחינת הגורמים שהובילו להכנסתם הנמוכה. בשלב זה נלקחו בחשבון עוד שלושה גורמים הקובעים ישירות את ההכנסה: מספר שעות העבודה של שני בני הזוג, היקף הקצבאות ומספר הילדים (האחרון חשוב, כאמור, מכיוון שההכנסה מותאמת לנפש תקינה). השוואה בין תרשים 13 ג' לתרשים 13 ב' מראה כי הכנסתן היחסית של משפחות ערביות כמעט לא משתנה כאשר מביאים בחשבון את הגורמים הנוספים הללו. בניגוד לכך, בכל ארבע התקופות הכנסות הדמה של המשפחות החרדיות בתרשים 13 ג' גבוהות בכעשרה אחוזונים בהשוואה לסימולציה הפחות מקיפה בתרשים 13 ב'. עובדה זו משמעותית במיוחד לאור זאת שבשלב השני נלקחת בחשבון הכנסה מקצבאות – התאמה שבפני עצמה הייתה גורמת להכנסת הדמה של החרדים לרדת בצורה משמעותית. ירידה צפויה זו מנוטרלת עוד יותר בשל האפקט המנוגד שיש לשתי תכונות ייחודיות אחרות של משפחות חרדיות צעירות: מספר ילדים גבוה במיוחד והיקף עבודה מוגבל של ההורים. ניתן להתבונן בהבדלים בין המגזרים במשתנים הנדונים לאורך זמן בתרשימים 9 א'-ג'.

באשר לשני המגזרים האחרים, התוצאות החדשות אינן משנות את המסקנות הקודמות: השחיקה אצל ילידי הארץ נשארת על כנה, משום שבכל שלושת הגורמים שנוספו לסימולציה, מגמות השינוי אצלם זהות לאלה של כלל המשפחות הצעירות. אצל יוצאי ברית המועצות לשעבר הדמה המקיף יותר מעמיק את השחיקה בדירוג הכנסותיהם, אך בשיעור יציב (כשני אחוזונים). הדבר נובע מכך שבמאזן הכולל לבני הקבוצה יש יתרונות יציבים ביחס לממוצע של הפרמטרים החדשים.

לאור הממצאים אפשר לקבוע כי ההבדלים בין המגזרים בגובה ההכנסה היחסית של משפחות צעירות ובמגמותיה היו בהחלט משתנים לו היו הקבוצות דומות יותר זו לזו ביכולת ההשתכרות שלהן, במספר שעות העבודה ובגורמים אחרים המשפיעים על הכנסת המשפחה. ההידרדרות בהכנסותיה של הקבוצה הגדולה ביותר והחזקה ביותר – ילידי הארץ שאינם חרדים – הייתה מודגשת יותר, והשיפור במצבם של העולים מברית המועצות לשעבר היה דרמטי פחות. בתנאי הסימולציה המלאים נקודת ההתחלה של החרדים בשנות התשעים המאוחרות הייתה דומה לזו של שאר ילידי הארץ היהודים, והערבים היו מתחילים באותו אחוזון הכנסה כמו הרוסים. לאחר מכן, במהלך שנות האלפיים, שתי הקבוצות היו מצטרפות לילידי הארץ וחוות גם הן שחיקה במיקומן עם הזמן.

מה משמעותו של ניתוח זה עבור השנתונים החדשים שצפויים להשתלב במעמד הביניים? על בסיס מודל הסימולציה המלא (שלב שני) ניתן לחשב את השפעת המשתנים החשובים שבעבר אפשרו למשפחות עם ילדים לחיות ברמת חיים של מעמד הביניים: (1) גורמים המעצבים את רמת ההכנסה של פרטים – השכלה וניסיון בעבודה (המיוצג על ידי הגיל) (2) מספר העובדים במשק הבית – האם שני בני הזוג משתתפים בשוק העבודה (3) מגזר ומקום מגורים – הזדמנויות ההכנסה הקשורות למקום מגורים טוב יותר (אזור תל אביב) ולמגזר חזק יותר (יהודים ילידי הארץ לעומת שאר הקבוצות). כל ההשפעות הללו נבחנות בלוח 3.

על פי התוצאות, ערכם של שלושת היתרונות החשובים ביותר – ראש משפחה שהוא יהודי יליד הארץ וגם בעל השכלה גבוהה ושני בני זוג עובדים – פחת בהתמדה ובמידה משמעותית עם הזמן. עד 2009–2010 נצפו עליות בערכם של גיל מבוגר יחסית (מעל 30) ומגורים באזור תל אביב, אך לאחרונה גם גורמים אלו נשחקו (יש להדגיש כי החישובים מחזיקים קבוע את השפעותיהם של שאר הגורמים שנמדדו על הכנסת המשפחה). ראוי לציין כי אף שיהודים ילידי הארץ עדיין נהנים מיתרון נטו של כמעט שישה אחוזונים בהשוואה למשפחה הצעירה הממוצעת, גם כאן חלה ירידה.

**לוח 3. שיפור בדירוג באחוזוני הכנסה עקב "יתרונות מעמד הביניים" בקרב משפחות עובדות צעירות, 1995–2010 (תוצאות הסימולציה)**

	1995-1999	2000-2004	2005-2008	2009-2010	הפרש בין תקופה א' לתקופה ג'	הפרש בין תקופה ב' לתקופה ד'
השכלה אקדמית	19.2	18.2	17.1	15.6	-2.0	-1.5
גיל (30 ומעלה)	4.5	4.0	5.9	4.9	1.4	-1.0
שני בני הזוג עובדים	15.0	14.1	12.5	11.0	-2.5	-1.5
יהודים ילידי הארץ	7.5	7.1	6.6	5.8	-0.8	-0.8
מגורים באזור תל אביב	1.5	3.0	4.1	3.4	2.6	-0.7

מקור: מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

בסך הכל, ערכם הכלכלי של כל היתרונות שבאופן מסורתי הגבירו את יכולתן של משפחות צעירות להגיע להכנסה האופיינית למעמד הביניים פחת ב-15 השנים האחרונות, במיוחד בתקופה הקרובה ביותר לתחילת המחאה. נתון זה מייצג שינוי מבני שערער את הכנסותיהן של משפחות צעירות רבות, בשנתונים חדשים וקיימים כאחד. יתרה מכך: השחיקה נמשכה בשנים האחרונות, וכל חמשת היתרונות המעלים את דירוג ההכנסה הידרדרו בחזות בין 2005–2008 ל-2009–2010.

**5. מגמות מגורים בקרב צעירים**

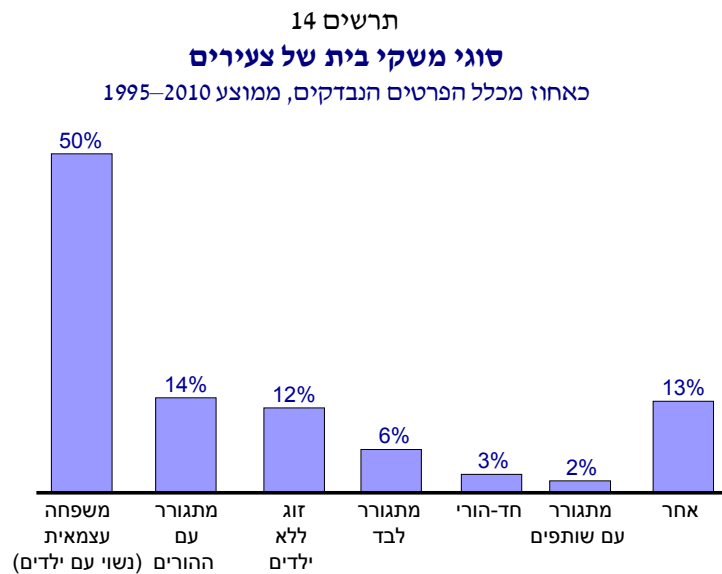
הכנסתם היחסית של צעירים היא מדד כללי חשוב למצבם הכלכלי בחברה, אך היא לא בהכרח משתקפת בכוח הקנייה שלהם. צעירים נדרשים לכמה הוצאות ראשוניות שאינן נדרשות באותה מידה, אם בכלל, מאנשים בשלבים מאוחרים יותר של החיים. ההוצאה הגבוהה ביותר מתרחשת באופן טיפוסי במעבר מדירת ההורים למגורים עצמאיים, ולאחר מכן ברכישת דירה בעת הקמת תא משפחתי עצמאי.

אי-זמינותו של דיור בר-השגה לצעירים הייתה הסוגיה שהציתה את המחאה הראשונית בשדרות רוטשילד, ונהפכה לנושא מרכזי של המחאה בכלל. אין ספק כי עלויות הדיור עלו בחדות בשנים שלפני קיץ 2011. לאחר עשור של יציבות או הידרדרות, בשנים 2009–2010 עלה מחיר הדיור הריאלי הרשמי במצטבר בכמעט ארבעה אחוזים. נתונים ברזולוציה גבוהה יותר מראים כי בתל אביב ובאזורים אחרים שהביקוש בהם גבוה החלה עליית המחירים מוקדם יותר, באמצע שנות האלפיים (סייג, 2010).

חלק זה של הפרק מבוסס על מידע לגבי בעלות על דירות ועל סוגי הסדרי מגורים שונים שנמסר באותם הסקרים ששימשו לניתוח השכר וההכנסה. המטרה הייתה לראות האם יש אינדקציות למצוקת דיור גוברת בקרב גילאי 25–34.

### שינויים בהסדרי המגורים

הניתוח הראשון עוסק בשינויים בשכיחות הסדרי המגורים שונים בקרב צעירים. הוא מבוסס על חלוקת פרטים לשישה סוגי מגורים: משפחה עצמאית, מתגורר עם ההורים, זוג ללא ילדים, חד-הורי, מתגורר לבד, מתגורר עם שותפים ואחר (תרשים 14).

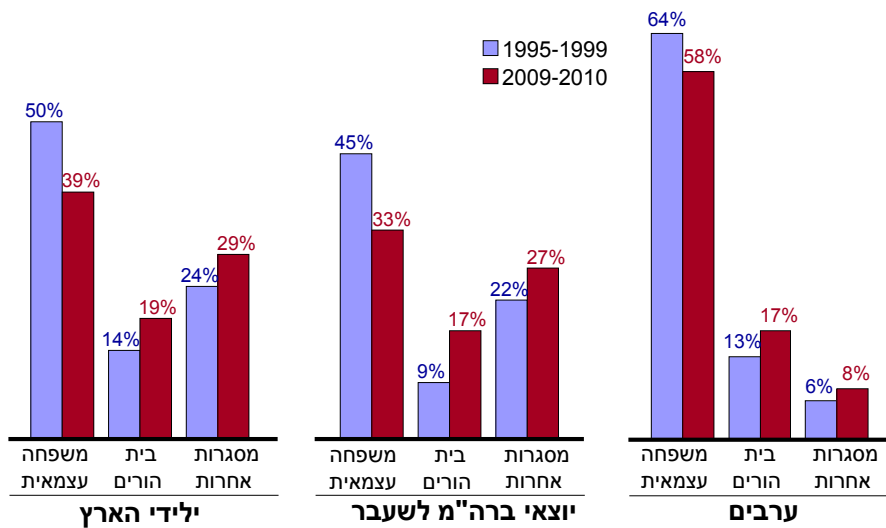


**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כפי שניתן לראות, במהלך תקופת המחקר בכללותה מעל מחצית מהצעירים הקימו משפחה משלהם והתגוררו במשק בית עצמאי, והשאר מתחלקים למגוון סידורי מגורים אחרים. כשמינית מהנחקרים לא סווגו, עקב מחסור במידע מספק או בגלל הסדרים מיוחדים כמו מגורים עם אחים או עם סבא וסבתא, והם מקובצים בתרשים 14 בקטגוריה "אחר" (פרטים נוספים על אופן הגדרת הסיווגים בנספח). מכיוון שיש שוני בין המגזרים בסוגי המגורים וברמת המשאבים הכלכליים העומדים לרשותם, חיוני לחלק את תוצאות הניתוח על פי מגזרים. הממצאים שהוצגו בתרשים 7 מלמדים שבקרב החרדים שיעור הצעירים המקימים משפחה גבוה מאוד, אך כפי שניכר בתרשים 15, בקבוצות אוכלוסייה אחרות דחיית גיל הנישואים והלידה הראשונה הביאה לירידה במספר המתגוררים כמשפחה עצמאית. הירידה היחסית הגדולה ביותר התרחשה בקרב ילידי הארץ, לאחר מכן בקרב העולים ולבסוף בקרב הערבים.

תרשים 15  
**שינויים בסוגי משקי בית של צעירים\***  
 כאחוז מכלל הפרטים במגזר



\* בקרב החרדים כמעט לא חלו שינויים בין התקופות, לכן הם אינם נכללים בתרשים.

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השאלה המתבקשת היא האם דחיית הקמת משפחה מלווה בשינויים בהסדרי המגורים גם בקרב מספרם הצעירים ההולכים ומתרבים מתחת לגיל 35 שאינם נשואים עם ילדים. לאור עלות המעבר עבור צעירים אלו לצורות שונות של דיור עצמאי, האם קיימת נטייה להישאר זמן רב יותר בדירת ההורים?

תרשים 15 מצביע על כך שבכל שלושת המגזרים עלה שיעורם של הצעירים המתגוררים בבית ההורים, במיוחד בשנים האחרונות. כשמשווים את המספרים ההתחלתיים והסופיים בגרפים, עלה שיעור המתגוררים בבית בשמונה נקודות האחוזה אצל הרוסים, בחמש נקודות אצל היהודים ילידי הארץ ובארבע נקודות אצל הערבים (העלייה בקרב החרדים, שאינם נכללים בתרשים, הייתה מינורית – שתי נקודות אחוז בלבד).

בשל הגידול בשיעור הצעירים שאינם מקימים משפחה, בה בעת הפכו גם מגורים עצמאיים לנפוצים יותר. בקרב ילידי הארץ, כמחצית מהצעירים הדוחים הקמת משפחה משלהם מחזיקים במגורים עצמאיים, כ-30 אחוז מתגוררים עם ההורים, והשאר גרים במסגרות אחרות<sup>14</sup>. אחת המגמות העיקריות היא זוגות צעירים – נשואים או לא – המתגוררים יחד לפני לידת הילדים. עם הזמן עלתה שכיחותו של הסדר זה בחמש נקודות בקרב יהודים ילידי הארץ וגם בקרב עולים. עם זאת, הקמת המשפחה מתעכבת באופן זמני בלבד, כי אם יימשכו תבניות העבר, רובם המכריע של הצעירים יינשאו ויולידו ילדים. נתון זה עוזר להסביר מדוע הדאגה לגבי עלותה הגבוהה של רכישת דירה (והולדת ילדים) כה נפוצה בקרב צעירים, לרבות אלו שעדיין אין להם בני זוג קבועים.

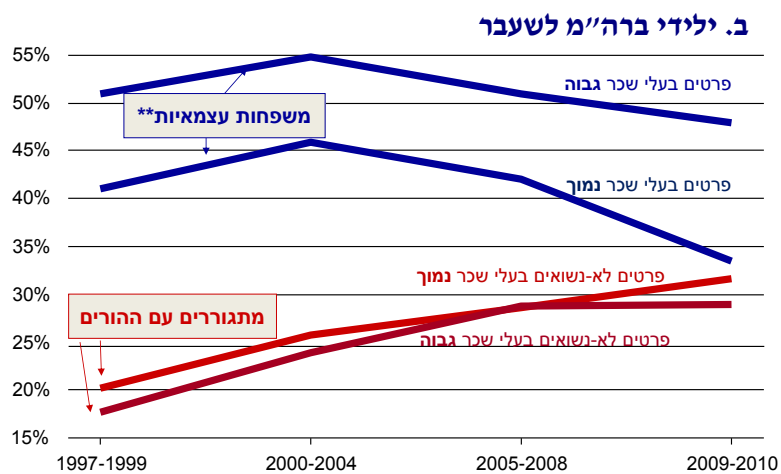
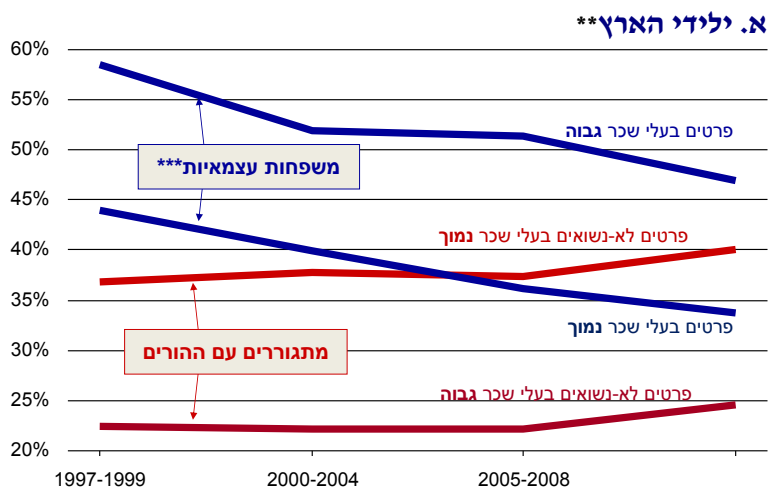
ניתן לקבל אינדיקציה להשפעת שיקולי העלות על בחירת סוג משק הבית אם משווים את הסדרי המגורים של צעירים בעלי רמות שונות של משאבים כלכליים. תרשים 16 מציג מגמות בשכיחותם של שני סוגי הסדרי מגורים: משקי בית עצמאיים של זוג נשוי צעיר עם ילדים, וצעירים שאינם נשואים החיים עם הוריהם. התוצאות הופרדו לפרטים בעלי שכר שעתה גבוה יחסית (בשני החמישונים העליונים) ולכל השאר. עקב שיעורן הגבוה של משפחות עצמאיות בקרב החרדים והערבים, מוגבל הניתוח ליהודים ילידי הארץ ולעולים מברית המועצות לשעבר.

<sup>14</sup> חלק מהצעירים שגרים עם הוריהם חזרו לשם לאחר תקופה של עצמאות, אם בשל מצבם הכלכלי ואם מפני שהוריהם היו זקוקים לעזרה (כלכלית או אחרת).



## תרשים 16

### שינויים בסוגי משקי הבית של צעירים לפי רמת שכר\*, כאחוז מכלל משקי הבית במגזר



\* שכר גבוה - שני החמישונים העליונים בשכר לשעת עבודה ;  
שכר נמוך - שלושת החמישונים התחתונים בשכר לשעת עבודה.

\*\* לא כולל חרדים.

\*\*\* משפחות עצמאיות - משפחות צעירות עם ילדים שברשותן דירה.

מקור: מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בקרב שתי קבוצות האוכלוסייה, יש לצעירים בעלי שכר יחסית גבוה סיכוי גבוה בהרבה להתגורר עם משפחה משלהם. בדומה לכך, ניתן לצפות כי לצעירים לא-נשואים שמצבם הכספי טוב יחסית יהיה סיכוי נמוך יותר להתגורר עם הוריהם בהשוואה לבעלי השכר הנמוך יותר. מתברר שזה נכון לגבי יהודים ילידי הארץ, אך לא לגבי עולים מברית המועצות לשעבר. בעוד שאצל ילידי הארץ שיעור הצעירים המתגוררים עם הוריהם שרמת הכנסתם נמוכה גבוה ב-15 נקודות האחוז באופן יציב בהשוואה לבעלי משכורות גבוהות יחסית, אצל יוצאי ברית המועצות לשעבר השיעורים כמעט זהים.

אם העלות של מגורים עם משפחה עצמאית עלתה במהלך תקופת המחקר, ניתן לצפות כי עם הזמן יכביד העול על בעלי השכר הנמוך יותר באופן יחסי. לו זה היה נכון, הפערים בין צעירים בעלי שכר גבוה המתגוררים עם משפחה עצמאית וצעירים בעלי שכר נמוך העושים זאת היו גדלים. למעשה, זה נכון רק בקרב עולים מברית המועצות לשעבר ורק בשנים האחרונות<sup>15</sup>.

ייתכן שהתוצאות מצביעות על כך ששינויים בהסדרי המגורים בקרב צעירים הושפעו מנורמות חברתיות משתנות באותה מידה כמו ממגבלות כלכליות. עם זאת, הממצאים אינם מבטלים את האפשרות שהעלייה בעלות הדיור ובעלויות אחרות מפעילה על הצעירים לחץ להאריך את התקופה שהם מתגוררים עם הוריהם ולדחות הקמת משפחה משלהם.

במחאה החברתית התגלה תסכול בקרב צעירים רבים בעלי רקע של מעמד הביניים, לרבות בעלי הכנסות גבוהות יחסית, שטענו שקשה יותר ויותר להגיע לאותה רמת חיים שחוו בבית ההורים. אם עלותה של שמירה על סגנון חיים של מעמד הביניים (כולל רכישת דירה) גדלה באותה מהירות כמו עלות סגנון החיים של המעמדות הנמוכים יותר, או אף בקצב מהר יותר, זה יכול להסביר למה נדחית הקמת המשפחה, ולמה מגורים עם ההורים נמשכים זמן רב יותר גם בקרב צעירים חזקים יחסית מבחינה כלכלית. סוגיה זו תעמוד במרכזו של החלק הבא.

<sup>15</sup> בקרב העולים מברית המועצות לשעבר, אחוז הצעירים המבוססים יחסית שהקימו משפחות היה גבוה בתשע או עשר נקודות אחוז מאשר אחוז הצעירים הלא-מבוססים, אך בשנים 2009–2010 עלה הפער ל-14 נקודות אחוז.

**הירידה בבעלות על בתי המגורים בקרב משפחות צעירות**

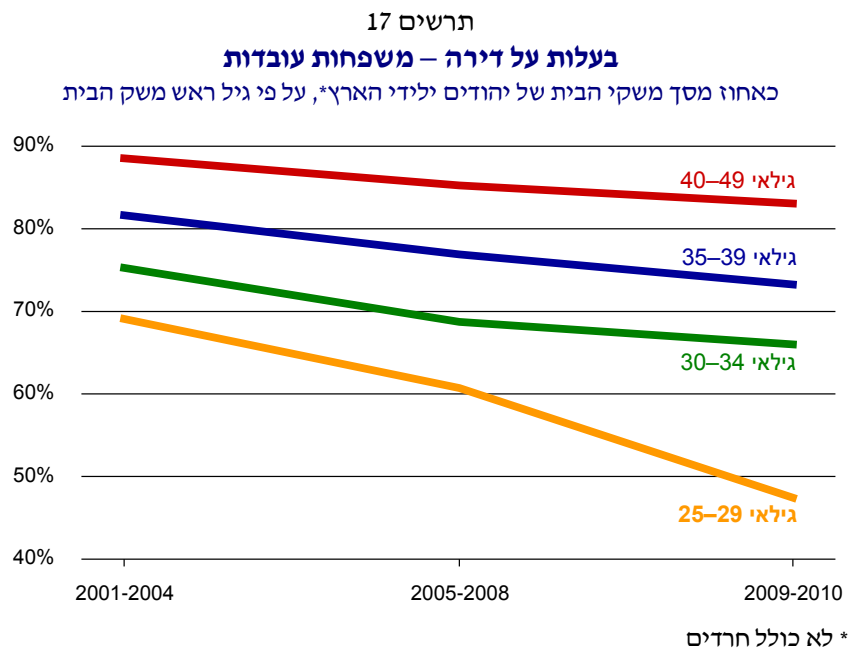
נתונים על בעלותם של משקי בית על הדירה שהם מתגוררים בה קיימים בסקר ההכנסות מאז 2001, והמגמות החשובות ביותר בנושא מוצגות בלוח 4. שיעור בעלי הדירה פחת במידה משמעותית בקרב ילידי הארץ, ובמידה פחותה בהרבה בקרב החרדים והעולים שמתגוררים מחוץ לאזור המרכז. הערבים הם מקרה מיוחד, מכיוון שדירה מצויה בבעלותן של לפחות 90 אחוז מהמשפחות הצעירות. בשונה מקבוצות אחרות, מצבן של משפחות צעירות שבראשן עומד עולה מברית המועצות לשעבר מושפע במידה רבה מאזור המגורים. שיעור הבעלות בקרב המתגוררים מחוץ לאזור תל אביב דומה לזה של ילידי הארץ, אך עבור המתגוררים במרכז השיעור החל ברמה נמוכה מאוד, אף שעלה די מהר. בשנים הראשונות עולים רבים העדיפו או קיבלו עידוד מהרשויות למצוא מגורים זולים יותר מחוץ למרכז הארץ. המיעוט הגדל המתגורר באזור תל אביב מתקשה לרכוש דירה, גם בגלל יכולתם המוגבלת של ההורים לסייע בתשלום עבור הדיור היקר המוצע באזור זה.

**לוח 4. שינויים בשיעור הבעלות על דירה בקרב משפחות עובדות צעירות**

הפרש בין תקופה ג' לתקופה א'	2009-10 תקופה ג'	2005-08 תקופה ב'	2001-04 תקופה א'	
-12	62%	67%	74%	יהודים ילידי הארץ
עולים מברה"מ לשעבר:				
+10	47%	42%	37%	תל אביב
-4	61%	56%	65%	אחר
-5	68%	71%	73%	חרדים
+2	93%	93%	90%	ערבים

**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

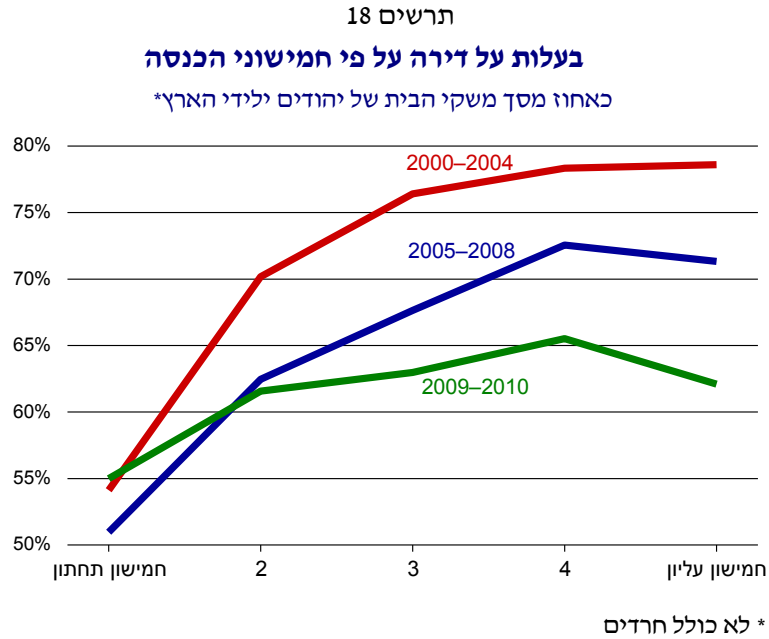
כדי לברר האם הירידות החדות בבעלות על דירה בקרב יהודים ילידי הארץ שונות מהמגמות בגילים מבוגרים יותר, תרשים 17 כולל חלוקה לקבוצות גיל. ניכר בו כי הירידה באחוזי בעלי הדירות הייתה משותפת לכל הגילים, אם כי במשפחות שראשיהן בשנות הארבעים לחייהם הייתה הירידה פחותה (חמש נקודות אחוז) בהשוואה למשפחות שראשיהן בשנות השלושים לחייהם (9–8 נקודות אחוז). ההידרדרות הדרמטית ביותר הייתה בקבוצת הגיל 25–29, שבה צנח שיעור הבעלות מ-61 ל-48 אחוז בשנתיים שלפני המחאה.



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לסיום, יש לשאול האם מגמת הירידה בבעלות על דירות בקרב משפחות צעירות של ילידי הארץ משתנה על פי מצבן הכלכלי. האם הירידה מודגשת יותר במשפחות בעלות אמצעים פחותים, שאולי מתקשות יותר להתמודד עם המחירים העולים? כדי לענות על כך, תרשים 18 מציג את שיעור הבעלות על דירות על פי מיקום המשפחה בדירוג ההכנסה.

באופן לא מפתיע, בקרב הצעירים המשתייכים לחמישון התחתון שיעור הבעלות על דירה הוא הנמוך ביותר בכל התקופות (אך זוהי קבוצה קטנה, הכוללת רק עשירית מהמשפחות הצעירות שנותחו כאן). משמעותית יותר היא העובדה ששיעורי הבעלות על דירה ירדו גם בקרב כל שאר החמישונים, והירידה הייתה תלולה יותר ככל שעולים במדרג ההכנסות. נראה שהשינוי התרחש לכל אורך העשור, אך במהירות רבה יותר בשנים האחרונות.



**מקור:** מיכאל שלו, מרכז טאוב והאוניברסיטה העברית.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מה יכול להסביר את העובדה שבקרב המשפחות החזקות ביותר מבחינה כלכלית קטן שיעור הבעלות על דירה במידה הגדולה ביותר? אפשרות אחת היא ששינוי בערכים, שהשפיע במיוחד על האמידים שבין הזוגות הצעירים, הביא לכך שהם מעדיפים אורח חיים חופשי שאינו כרוך בהתמסדות בדירה קבועה. נוסף לכך, לאור הכנסתם הגבוהה והסיכוי הגבוה שגם הוריהם במצב כלכלי טוב יחסית, ייתכן

שלמעשה יש בבעלותם דירה אך כהשקעה בלבד ולא למגורים<sup>16</sup>. הסבר אפשרי נוסף הוא שרמת המגורים שצעירים שואפים אליה עלתה יותר בקרב בעלי הכנסה גבוהה מאשר בקבוצות אחרות. לדוגמה, ייתכן שהם יכולים להרשות לעצמם לשכור דירות בערים ובשכונות המבוקשות ביותר, אך לא לרכוש אותן. בהקשר זה ראוי לציין כי מנתונים שנתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור האוכלוסייה כולה עולה כי בשנים האחרונות העלייה בערך המשוער של דירות שבעלות דיירים הייתה חדה הרבה יותר ברמות ההכנסה המשפחתית הגבוהות<sup>17</sup>. לאור העובדה שעול העלייה במחירי הדיור נעשה כבד יותר כשמתקדמים במעלה התפלגות ההכנסה, בהחלט ייתכן שאפילו משפחות צעירות שמצבן הכלכלי טוב נמנעות יותר ויותר מרכישת דירות – פשוט בגלל שאינן יכולות להרשות זאת לעצמן.

## 6. סיכום ומסקנות

בתחילת הפרק צוין כי מאז 2005 פחתו הכנסותיה של המשפחה העובדת הטיפוסית (משקי בית שבראשם עומד יהודי יליד הארץ שאינו חרדי בגיל 34–25) באופן עקבי למדי ביחס לכל שאר משקי הבית בישראל, והגיעו לרמות שאין להן תקדים בכל תקופת המחקר (2010–1995). המשתנה החשוב ביותר לקביעת מגמות בהכנסה היחסית של משפחות הוא המידה שהכנסותיהן מעבודה עומדות בקצב עליית המחירים. מאחר שעובדים מבוגרים יותר הצליחו יותר להגן על שכרם הריאלי, צנח מיקומם של העובדים הצעירים במדרג השכר הלאומי. השחיקה בשכר הצעירים הייתה רחבת היקף – היא חלה בקרב גברים ונשים, אקדמאים ובעלי השכלה נמוכה יותר (עולים מברית המועצות לשעבר חורגים מאוד מהכלל ויידונו בנפרד). אפילו הצעירים שמיקומם בשוק העבודה הוא החזק ביותר הושפעו מהירידה. הסיכוי לכך שעובדים בעלי השכלה גבוהה יגיעו לחמישון העליון של שכר לשעה פחת משמעותית במרוצת 15 השנים האחרונות, במיוחד בקרב נשים יהודיות ובקרב ערבים משני המינים.

<sup>16</sup> כאמור בתחילת הדיון בנושא הממצאים על אודות בעלות על דירה, סקר ההכנסות אינו מספק אינפורמציה על בעלות כללית על דירות, אלא רק על שהנחקרים מתגוררים בה.

<sup>17</sup> בין 2008 ל-2010 עלה ערך הדירות (ללא התאמה לאינפלציה) ב-23 אחוז למשק בית שהכנסתו חצינית, ב-27 אחוז לבעלי הכנסה בעשירון השמיני וב-39 אחוז בעשירון העשירי (העליון) (על פי סקרי הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

הממצאים מצביעים על כך שלהתרחבותה המאסיבית של ההשכלה הגבוהה יש גם חסרונות, לרבות סלקטיביות פחותה (לא כל בוגרי המוסדות להשכלה גבוהה מוכשרים ובעלי מוטיבציה כפי שהיו בעבר), אי-התאמה בין דרישות המעסיקים לחומר הנלמד במוסדות ותחרות גדולה יותר בקרב בעלי ההשכלה על משרות מתגמלות היטב. נוסף לכך, שינויים בהסדרים מוסדיים בשוק העבודה פעלו גם הם נגד אקדמאים צעירים רבים. מיקור חוץ ואמצעים נוספים לחיסכון בשכר שאימצו מעסיקים – במיוחד במגזר הציבורי – הפחיתו את ההכנסות במקצועות אקדמיים רבים, והדבר בולט במיוחד בתחום השירותים הסוציאליים. עובדים מבוגרים יותר במקצועות שבהם תנאי ההעסקה נשחקו הצליחו לעתים קרובות לשמר לפחות חלק מהיתרונות שהיו להם, אולם אותם יתרונות נמנעים מהדור הצעיר יותר.

מחצית מכלל הצעירים בישראל נשואים עם ילדים, ומרבית האחרים מקימים משפחות לאחר אמצע שנות השלושים לחייהם (הגבול העליון של טווח הגילים שנחקר). על רקע זה, דיון במצבם הכלכלי של צעירים מחייב מיקוד במשפחות עם ילדים. נוסף לכך, מאחר שהעומדים בראשן של למעלה מ-90 אחוז ממשפחות אלו עובדים תמורת תשלום, יש להתמקד במה שמכונה כאן משפחות צעירות עובדות. הכנסותיהן של משפחות שבראשן אנשים עובדים תלויות לא רק בכושר ההשתכרות של ראש משק הבית, אלא גם בגורמים נוספים. ההכנסה גדלה משמעותית אם בן הזוג השני עובד אף הוא, וזהו המצב היום בקרב 70 אחוז או יותר מהמשפחות הצעירות שהעומד בראשן הוא יהודי יליד ישראל (למעט חרדים) או עולה מברית המועצות לשעבר, אך רק ברבע מהמשפחות הערביות והחרדיות. זה ההסבר העיקרי (אך לא הבלעדי) לכך ששתי הקבוצות האחרונות נמצאות במיקום נמוך בהרבה בדירוג ההכנסה המשפחתית בהשוואה למיקום ראש משק הבית בדירוג השכר של פרטים. בקרב החרדים הדבר מתאזן חלקית בזכות הכנסה גבוהה יחסית מקצבאות, אך מכיוון שיש למדוד את ההכנסה ביחס לגודל משק הבית, כמות הילדים הגבוהה במשפחות החרדיות מורידה את הכנסתן היחסית.

מכיוון שמחקר זה עוסק במגמות לאורך זמן, הממצא החשוב ביותר הנוגע למשפחות ערביות וחרדיות הוא כי במהלך שנות האלפיים לא היה כמעט שינוי במיקומן הטיפוסי בסולם ההכנסה הלאומי, והוא נשאר נמוך ביותר – באחוזון ה-20 בערך. משק הבית הטיפוסי המורכב מיהודים ילידי הארץ שאינם חרדים היה באחוזון ה-60 עד השנתיים האחרונות של העשור, אז חלה שחיקה של ארבעה אחוזונים בדירוגו.

באשר ליהודים ילידי הארץ שאינם חרדים – מגזר האוכלוסייה הצעירה הגדול ביותר בפער ניכר, שהוא המאגר העיקרי לגיוס חברי מעמד הביניים והמעמד

העליון: הקבוצה עדיין נמצאת במצב כלכלי טוב יחסית, אולם במחקר זה ניכרים סימנים רבים למחסור כלכלי יחסי גם בקרבה. ראשית, הצניחות בשכר שכבר צוינו גרמו לצמצום משמעותי בשיעור המשפחות ילידות הארץ שהכנסותיהן נמצאות בחמישון העליון, והירידה צברה תאוצה בשנים 2009–2010. מניתוח סטטיסטי שנערך כחלק ממחקר זה עולה שלולא עלתה רמת ההשכלה של מגזר זה במהירות, ולולא נותרו שעות העבודה שלהם רבות יחסית, הם היו חווים ירידה חמורה אף יותר בהכנסה היחסית. למעשה, ניתן לומר כי מרבית המשפחות הללו עסוקות במאבק על מציאת מקומן במעמד הביניים ובמעמד הביניים העליון. ממצאי המחקר מגלים שמאבק זה הולך ונעשה קשה יותר, מכיוון שערכם של היתרונות שתמיד היו המפתח להשגת ההכנסות ורמת החיים של המעמד הבינוני הולך ופוחת בהדרגה. הדבר נכון במיוחד לגבי שתי אבני הפינה החשובות ביותר של הצלחת מעמד הביניים, השכלה גבוהה ושני בני זוג עובדים, אך לאחרונה התערער גם ערכם של יתרונות נוספים – מגורים באזור תל אביב והמרכז והקמת משפחה בגיל מאוחר יחסית.

אפשר היה להניח שבזכות היכרות טובה יותר עם המערכת ובעקבות קיומם של קשרים חברתיים טובים יותר, יהודים ילידי הארץ היו אמורים ליהנות מיתרון גם אם יבוטלו כל שאר המרכיבים המסייעים בידם. עם זאת, מהניתוח הסטטיסטי עולה שהערך נטו בדירוג ההכנסות של מעמדם כילידים המשתייכים לקבוצת הרוב פחת אף הוא. יתרה מכך: אף שבלתי אפשרי לנבא מה יקרה להכנסתן של המשפחות הצעירות של היום בעתיד, המגמות ב-15 השנים האחרונות מרמזות שעם הזמן נחלשת נטייתה של ההכנסה היחסית של משפחה צעירה חדשה לעלות עם כניסת ההורים לשנות השלושים המאוחרות ולשנות הארבעים של חייהם.

במקביל, מחירי הדיור העולים הפכו את שחיקת ההכנסה לבעיה גדולה עוד יותר מבחינתן של משפחות צעירות של ילידי הארץ. זו כנראה אחת הסיבות לכך ששיעור הצעירים הממשיכים להתגורר בבית הוריהם עלה, ולכך ששיעור המשפחות הצעירות המתגוררות בדירה שבבעלותן ירד משמעותית. הירידה בשיעור הבעלות על דירות הייתה חזקה במיוחד דווקא בקרב המשפחות הצעירות שמצבן הכלכלי הוא הטוב ביותר. בהשוואה למחצית הראשונה של שנות האלפיים, ב-2009–2010 ירד שיעור המתגוררים בדירה שבבעלותם ב-17 נקודות האחוז בקרב משקי בית צעירים המצויים בחמישון העליון של ההכנסה. בה בעת, מחירי הדיור עלו במהירות הגבוהה ביותר עבור דירות שערכן גבוה – מה שהקשה על בעלי ההכנסה הגבוהה, המחפשים דירות בפלח שוק זה. הדבר עשוי להסביר מדוע החרדה בנוגע למחירי הדירות קיימת גם בקרב צעירים אמידים יותר. מגמות אלו בהכנסה ובמחירי הדיור



עשויות להסביר את התמיכה והמעורבות של צעירים רבים המשתייכים למעמד הביניים, ואף למעמדות גבוהים יותר – ואת התמיכה של הוריהם, שמזדהים עם מצוקתם ונדרשים לסייע להם – במחאה החברתית בקיץ שעבר.

כמעט מכל בחינה שנבדקה במחקר, עולים צעירים מברית המועצות לשעבר חורגים מהכלל באופן בולט. בשוק העבודה, חברי הקבוצה – במיוחד בעלי ההשכלה הגבוהה – חוו עלייה בכוח ההשתכרות על רקע נקודת פתיחה נמוכה. יותר ויותר מהם רכשו השכלה בישראל ולא בחו"ל, ואפילו חלק מהצעירים שהגיעו לישראל לאחר שרכשו מקצוע וחוו ירידה במעמד הכלכלי עם ההגירה שיפרו עם הזמן את כישורי השפה ואת יכולתם להשתלב בשוק העבודה המקומי. כתוצאה ממגמות אלו, בעוד ששכרם היחסי של כל קבוצות הצעירים האחרות פחת במהלך 15 השנים האחרונות, השכר השעתי הטיפוסי של צעירים דוברי רוסית עלה באופן דרמטי בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה (גברים עלו בכ-20 אחוזונים ונשים ב-20 אחוזונים), ובאופן מתון, אך עדיין משמעותי, אצל בעלי ההשכלה הנמוכה יותר.

כניסתם של עולים צעירים שהוכשרו היטב לשוק העבודה, שרבים מהם נאלצו להסתפק במשרות בשכר נמוך יחסית, תרמה כמעט בוודאות לשחיקת השכר בקרב חברים בקבוצות אוכלוסייה אחרות שהתחרו עמם על משרות. מכיוון שהם החלו כה נמוך בדירוג השכר, אך נתקלו בפחות מחסומים בניידות כלפי מעלה בהשוואה לערבים ולחרדים, התקדם הדור הצעיר של העולים מחבר העמים לקראת התכנסות עם רמות השכר של יהודים ילידי הארץ (למעט חרדים). עקב כך, אף על פי שמרבית הירידה בשכר היחסי של עובדים צעירים נובעת ככל הנראה מהישגיהם של הישראלים המבוגרים יותר, הרי שחלק מהשחיקה משקפת את התקדמותם של העולים הצעירים.

במונחים היחסיים של הדירוג הארצי, בתחילת תקופת המחקר הכנסותיהם של משקי בית שבראשם עולים היו גבוהות בהרבה בהשוואה לשכר שלהם, אך עם הזמן הן עלו במידה צנועה בלבד. תבנית ייחודית זאת מוסברת לפחות חלקית בכך שמשקי הבית של העולים נהנו בתחילה מקצבאות המיועדות לעולים חדשים. בהקשר של תנאי הדיור, שיעור העולים הצעירים החיים במשפחות עצמאיות (זוג נשוי עם ילדים) נמוך מזה של ילידי הארץ שאינם חרדים (33 ו-39 אחוז בהתאמה בשנים האחרונות), והם גם מפגרים מאחור בשיעור הבעלות על דירות. מספר העולים ההולך וגדל המתגורר באזור תל אביב (כמעט מחצית מכלל חברי הקבוצה) חווים את הקושי הגדול ביותר ברכישת דירה, אך שיעורם של המתגוררים בדירה בבעלותם עולה בהתמדה. תחרות רבה יותר על הדיור תרמה ללא ספק לעליית המחירים אצל כל הקבוצות.

לסיכום : מחקר זה תומך בטענה כי מאחורי המחאה החברתית של 2011 עמדה ירידה בכוח הקנייה ובהישגים הכלכליים היחסיים של אנשים צעירים ומשפחות צעירות בישראל. עם זאת, בעוד שהשחיקה בשכר ובהכנסה הייתה בדרך כלל חמורה ביותר בקרב הערבים והחרדים, הנמצאים ממש בתחתית הדירוג הכלכלי, הרי שמסיבות חברתיות ופוליטיות נותרו שני המגזרים הללו בשולי תנועת המחאה. הבסיס העיקרי להתקוממות ההמונית הוא האתגרים הכלכליים העומדים בפני בני הדור הצעיר שציפו לתפוס מקום במעמד הביניים ובמעמד הביניים העליון, ואלה הם בעיקר יהודים ילידי הארץ.

## נספח

### זיהוי סוגי משק בית בסקרי הכנסות

לכל פרט במחקר הוענק סטטוס אשר עונה על השאלה באיזה מסגרת הוא מתגורר. בשל אילוצי הנתונים, הזיהוי בוצע בסיוע שורת הנחות מסוימות. שינוי בהנחות היה מביא להגדרות שונות של משתנים, ובעקבות כך לאומדנים שונים. עם זאת, האחידות בהגדרות לאורך השנים מספקת אפשרות סבירה לזהות את המגמות העיקריות.

להלן ההגדרות של הדפוסים שזוהו במחקר, לרבות אלה שהוצגו בתרשים 14:

**זוג נשוי עם ילדים:** פרט נשוי, במשק הבית יש ילדים מתחת לגיל 18.

**מתגורר עם ההורים:** פרט צעיר מעל גיל 17, לא-נשוי, אינו מוגדר כראש משק בית או כבן זוג במשק בית. ההפרש בין "גיל המינימום" (גילו של ראש משק הבית או בן זוגו – הנמוך מביניהם) לגיל הפרט הצעיר במשק הבית עולה על 16 שנים, וראש משק הבית ובן/בת זוגו מוגדרים כנשואים. על בסיס עקרונות דומים נכללו בהגדרה גם צעירים אשר מתגוררים במשק בית המוגדר כחד-הורי.

**שותפים (הגדרה כללית):** פרט צעיר מעל גיל 17, לא-נשוי, אין ילדים במשק הבית, הפרש הגילים בין הפרט המבוגר במשק הבית לפרט הצעיר קטן מעשר שנים.

**זוג נשוי ללא ילדים:** שני פרטים נשואים, ואין יותר משני פרטים במשק הבית.

**זוג לא-נשוי ללא ילדים:** שותפים על פי ההגדרה הכללית, כאשר שני פרטים בלבד מתגוררים במשק הבית והם ממין שונה ולא נשואים.

**זוג ללא ילדים:** זוג נשוי או לא נשוי ללא ילדים.

**שותפים:** שותפים על פי ההגדרה הכללית, בניכוי זוגות לא-נשואים החיים יחד.

**חד-הורי:** על פי ההגדרה של המוסד לביטוח הלאומי.

**גר לבד:** פרט יחיד במשק בית.

**אחר:** כל הפרטים אשר לא סווגו באחת מהקטגוריות שצוינו לעיל.

## מקורות

הבר, כרמית, הלר אלה ותמר הרמן (2011), "סולידריות במחאת קיץ 2011 – בין דימוי למציאות?", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

[idi.org.il/BreakingNews/Pages/499.aspx](http://idi.org.il/BreakingNews/Pages/499.aspx)

סייג, דורון (2010), **מדידת השינויים במחירי הדירות לפי אזור ואמידת הגמישות של מאפייני הדירה והסביבה**, סדרת ניירות עבודה 51, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

זוסמן, צבי ודן זכאי (1998), "פרדוקס: היצע רב של רופאים עולים ועלייה תלולה של שכר הוותיקים, 1990 עד 1995", **רבעון לכלכלה**, 98, עמ' 28–36.

Raijman, Rebeca and Moshe Semyonov (1998), "Best of Times, Worst of Times, and Occupational Mobility: The Case of Soviet Immigrants in Israel," *International Migration*, 36, No. 3, pp. 291-312.

Shwed, Uri and Yossi Shavit (2006), "Occupational and Economic Attainments of College and University Graduates in Israel," *European Sociological Review*, 22, No. 4, pp. 431-442.

# שינויים בנתוני סקר כוח אדם ומשמעותם

ערן ישיב\*

## תקציר

בשנת 2012 החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך את סקר כוח האדם שלה במתכונת חדשה. ההבדלים המרכזיים היו שינוי גדול במסגרת הדגימה ומעבר מסקר רבעוני לסקר חודשי, ומתברר שהם הביאו לכמה שינויים משמעותיים ביותר בנתונים. בפרט הביאו השינויים לקפיצה דרמטית בשיעור האבטלה בקרב הערבים: בערך פי שניים אצל הגברים ובערך פי שלושה אצל הנשים. עקב כך עלה גם שיעור האבטלה הכללי במשק. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב כל האוכלוסיות שנבדקו – גברים ונשים יהודים וערבים – גבוה יותר ממה שדווח בסקר הישן. מכך משתמע שיש בעיה חמורה יותר ממה ששיקף הסקר הישן של אבטלה במגזר הערבי, ויש להעניק יתר חשיבות לצעדים המטפלים בכך. עם זאת, תמונת ההשתתפות בכוח העבודה בישראל, הניצבת במוקד הבעייתיות בשוק העבודה, טובה במעט ממה שנהוג היה לחשוב.

**ב**שנת 2012 החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך את סקר כוח האדם שלה במתכונת חדשה. ההבדלים המרכזיים היו שינוי גדול במסגרת הדגימה ומעבר מסקר רבעוני לסקר חודשי, ומתברר שהם הביאו לכמה שינויים משמעותיים ביותר בנתונים.

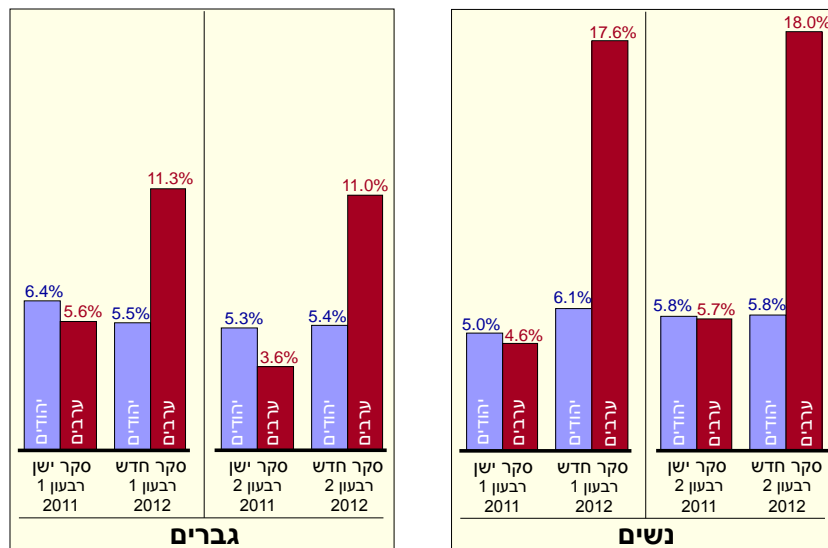
התרשימים הבאים מציגים נתונים מארבעה רבעונים: משני הרבעונים הראשונים בשנת 2011, שנאספו לפי מתכונת הסקר הישן, ומשני הרבעונים הראשונים בשנת 2012, שנאספו במתכונת הסקר החדש. הנתונים אינם מנוכי

\* פרופ' ערן ישיב, ראש תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב, ראש החוג למדיניות ציבורית ופרופסור חבר בבית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל אביב.

עונתיות. תרשים 1 מציג את שיעורי האבטלה של גברים ונשים, ותרשים 2 – את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בחלוקה ליהודים ולערבים.

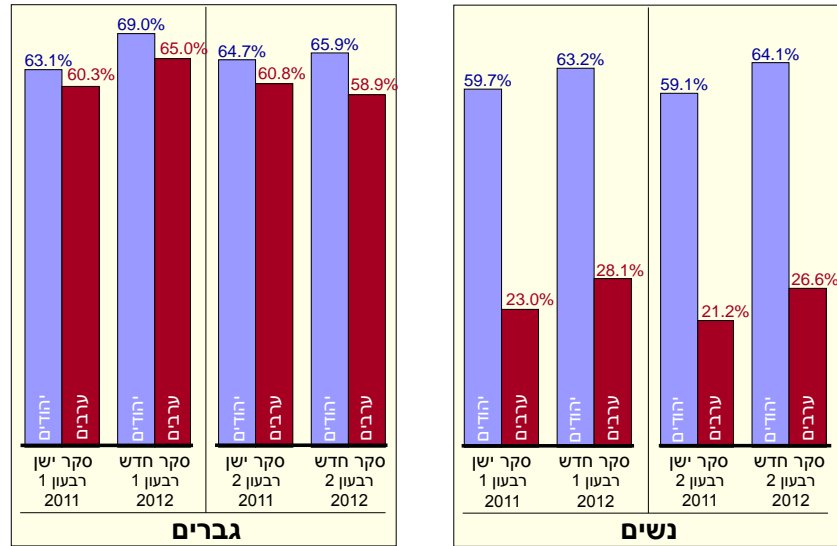
**תרשים 1**  
**שיעורי אבטלה**

השוואה בין הסקר החדש לסקר הישן



**מקור:** ערן ישיב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 2  
**שיעורי השתתפות בכוח העבודה**  
 השוואה בין הסקר החדש לסקר הישן



**מקור:** ערן ישיב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מהתרשימים מצטיירת התמונה הבאה:

- בקרב יהודים, גברים ונשים כאחד, לא חל שינוי משמעותי בשיעור האבטלה בין הסקר הישן לסקר החדש. בקרב הערבים, לעומת זאת, הייתה קפיצה דרמטית בשיעור האבטלה: בערך פי שניים אצל הגברים ובערך פי שלושה אצל הנשים. עקב כך עלה גם שיעור האבטלה הכללי במשק, הכולל את נתוני שתי האוכלוסיות יחד.
- שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב כל האוכלוסיות שנבדקו – גברים ונשים יהודים וערבים – גבוה יותר ממה שדווח בסקר הישן. במחצית הראשונה של 2011 נע שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים יהודים בין 63 ל-65 אחוז, וב-2012 הוא נע בין 66 ל-69 אחוז. ב-2011 נע שיעור ההשתתפות של גברים ערבים בין 60 ל-61 אחוז, ובשנת 2012 הוא נע בין 59 ל-65 אחוז. בקרב הנשים שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של יהודיות

היה בסביבות 59–60 אחוז לפי הסקר הישן, והוא עלה ל-64–63 אחוז. אצל הנשים הערביות השיעור היה 21–23 אחוז, ולפי הסקר החדש הוא עומד על 28–29 אחוז.

מה המשמעות של שינויים אלו? ניתן לומר כמה דברים ברורים:

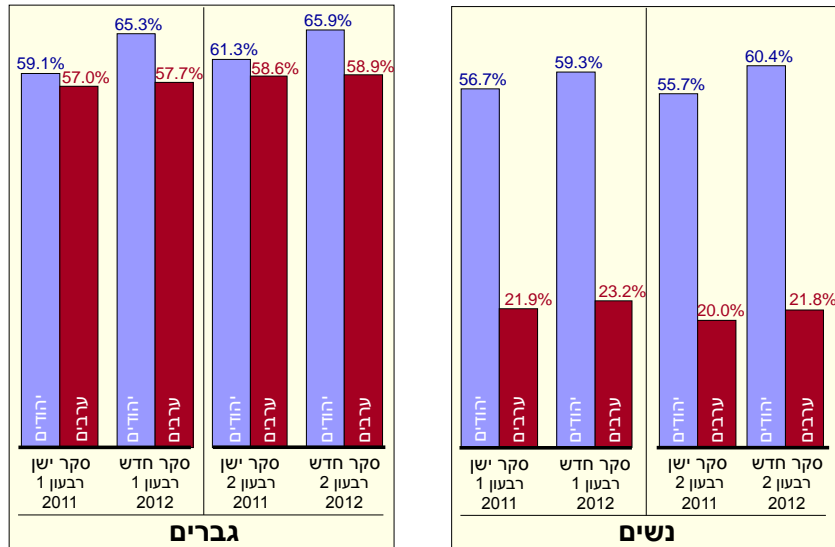
- שיעור האבטלה בקרב הערבים גבוה הרבה יותר ממה שנראה בסקר הישן. כמו כן, על פי הסקר החדש שיעור הערבים בסך המובטלים בישראל גבוה יותר (כ-30 אחוז), ושיעור האבטלה בכללותו גבוה יותר ממה שנראה בסקר הישן.
- שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל גבוה בסדר גודל של כארבע נקודות אחוז ממה שנראה בסקר הישן. עם זאת, אין שינוי מהותי בפער בין שיעורי ההשתתפות בקרב יהודים לשיעור המקביל בקרב ערבים לפי שני הסקרים.
- במעבר מהסקר הישן לחדש, שיעורי התעסוקה בקרב היהודים עלו עם עליית שיעור ההשתתפות ואי-השינוי בשיעורי האבטלה (תרשים 3). שיעורי התעסוקה של הערבים כמעט לא השתנו, משום שהעליות בשיעורי האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה כמעט קיזזו זה את זה.



## תרשים 3

## שיעורי תעסוקה

השוואה בין הסקר החדש לסקר הישן



**מקור:** ערן ישיב, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לנתונים הנוכחיים יש כמה השלכות על המדיניות הממשלתית:

- א. יש בעיה חמורה יותר ממה ששיקף הסקר הישן של אבטלה במגזר הערבי. פירושו של דבר שיש לתת יותר חשיבות לצעדים המטפלים באבטלה.
- ב. תמונת ההשתתפות בכוח העבודה בישראל, הניצבת במוקד הבעייתיות בשוק העבודה, טובה במעט ממה שנהוג היה לחשוב (בהנחה שהסקר החדש אמין יותר מהישן). עם זאת, השיפור אינו גדול דיו ליתר את צעדי המדיניות המשמעותיים הנדרשים לטיפול בנושא חשוב זה.

## III. חינוך – סוגיות כלליות

---

---

# מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

## נחום בלס\*

### תקציר

המעקב אחר התפתחות מערכת החינוך בפרק זה שם דגש מיוחד על השינויים הדמוגרפיים המתרחשים במערכת ובחלקים היחסי של מרכיביה. הפרק פותח בתיאור תחילתה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים הערבים והחרדים, ולעומת זאת עלייה בקצב הגידול בחינוך העברי הרשמי – ובוחן את ביטוייה של המגמה בשינויים המתרחשים באוכלוסייה בגני הילדים. חלקו השני של הפרק דן בהוצאה הלאומית על חינוך. בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהוצאה זו, והוא שאפשר את הסכמי השכר החדשים עם המורים – שהם ללא ספק אבן דרך בהתפתחות מערכת החינוך. עם זאת, גם גידול זה עדיין אינו סוגר את הפער בין ישראל להיקף הגידול במדינות ה-OECD. הסעיף האחרון עוסק בהשפעותיהן הצפויות של המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך הקדם-יסודי. את ועדת טרכטנברג הקימה הממשלה בעקבות המחאה החברתית, שהציבה את מצב מערכת החינוך במרכז סדר היום, והפרק בוחן את ההשפעה של המלצותיה על רקע ההתפתחויות האחרונות בתחום התקציב, הן אלה שחלו לאורך השנים האחרונות והן בהשוואה למדינות ה-OECD.

פרקים על מערכת החינוך שהתפרסמו בדוחות המרכז האחרונים (בלס, 2010 ; 2011), הוקדשה תשומת לב מיוחדת להתפתחויות הדמוגרפיות, ובעיקר להרכב אוכלוסיית התלמידים. בפרקים הוצגה התפלגות התלמידים בין ארבעת חלקיה

\* נחום בלס, חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. תודתי לדלית נחשון-שרון על ההערות ועל עבודת העריכה, וליוליה קוגן על הכנת התרשימים וריכוזם. בחלקים שונים של עבודת המחקר בהכנת הפרק נעזרתי בחוקרים הצעירים במרכז טאוב שגית אזרי-ויזל, חיים בלייד וקיריל שרברמן ואני מודה להם מאוד.

המרכזיים של מערכת החינוך – החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הערבי והחינוך החרדי – תוך התייחסות לשכבות הגיל השונות ולמגמות לאורך זמן. על רקע סקירות אלו יתמקד פרק זה בהרחבת הדיון על הרכב הגיל של החברה בישראל, כמתבטא בשינויים בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות ובמגמות ההתפתחות אצל ילדי הגנים – שינויים ומגמות שיש בהם כדי להעיד על הצפוי לגבי כלל הילדים ולגבי החברה כולה.

## 1. מגמות דמוגרפיות בולטות בקרב תלמידי ישראל

### ההתפתחות אצל הצעירים (גילאי 0–19)

**הרכב הגילים:** לחלקה של אוכלוסיית הצעירים בחברה, להרכבי הגילים בקבוצה ולשיעורי הלמידה בכל גיל יש השפעה רבה על מערכת החינוך במדינה. ההשפעה של הדמוגרפיה על תפקודן של מערכות חינוך בעולם אינה נופלת בחשיבותה מהשפעתם של גורמים אחרים, כגון אידיאולוגיה ומסורת. לכאורה, ככל ששיעור האוכלוסייה הצעירה קטן יותר החברה יכולה לצמצם את הקצאת המשאבים שלה לחינוך, ואף אפשר להניח שכאשר מספר התלמידים במערכת החינוך הולך וקטן, מספר המורים ומספר הכיתות צריך להצטמצם בהתאמה. אולם בחינה של תהליך הצטמצמות חלקן היחסי של קבוצות הגיל הצעירות במדינות שונות מגלה כי לעתים קרובות הוא מלווה במגמה של הקטנת הכיתות, בהגדלה של ההוצאה לתלמיד ובעלייה בשכר המורים. הסיבה העיקרית לכך היא שתנאי ההעסקה של המורים לרוב אינם גמישים, ויש נטייה לנצל תהליכים דמוגרפיים כלליים, המתבטאים בהקטנת שיעור הילדים בחברה, כדי לשפר את תנאי הלימוד של הילדים ותנאי העבודה של המורים. התבוננות מעמיקה יותר בתמונה הבין-לאומית מלמדת על קיומם של שני דפוסי התפתחות, ורוב המדינות מתפרסות על ציר הנמתח בין שני קטבים: בקוטב האחד ניצבות המדינות המתפתחות, ששיעורי הגידול הטבעי בהן גבוהים יחסית וחלקה של האוכלוסייה הצעירה בסך כל האוכלוסייה גבוה, ולעומת זאת שיעורי הלמידה ורמת שירותי החינוך נמוכים. בקוטב השני נמצאות המדינות המבוססות והעשירות, ששיעורי הפריור בהן נמוכים יחסית וחלקה של האוכלוסייה הצעירה קטן, בעוד שיעורי הלמידה ורמת שירותי החינוך גבוהים. במציאות היום-יומית בבתי-הספר, במדינות המתפתחות המגמות הללו יתבטאו בכיתות צפופות וברמת

שכר נמוכה של עובדי החינוך, ולעומת זאת בכיתות קטנות וברמות שכר נאותות למורים במדינות המפותחות.

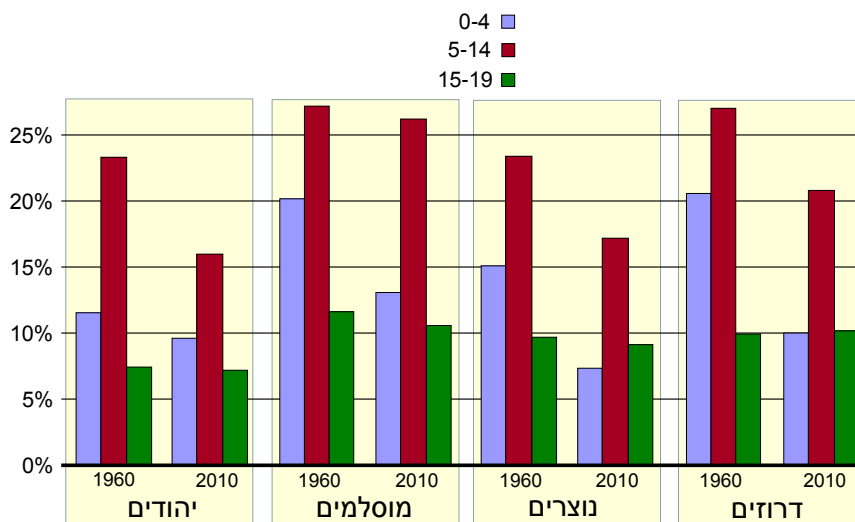
ישראל ייחודית במידת-מה בהקשר זה. מצד אחד יש בה שיעורי פריון גבוהים ורמת שירותי חינוך נמוכה יחסית (המתבטאת בכיתות צפופות ובשכר מורים נמוך); מצד שני, שיעורי הלמידה בה גבוהים מאוד ורמת הפיתוח הכלכלי במדינה גבוהה. היבט ייחודי נוסף של ישראל הוא חוסר הקשר בין השינוי בשיעור הפריון לגודל הכיתות: מאז קום המדינה יש ירידה עקבית ורצופה בשיעורי הפריון, המלווה בירידה בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות בסך האוכלוסייה. במדינות מפותחות רבות שהגיעו לשיעורי למידה גבוהים לפני תקופה ארוכה, תהליך הצטמצמות אוכלוסיית הילדים של העשורים האחרונים היה מלווה בהקטנת כיתות. בישראל, לעומת זאת, לווה תהליך הירידה בשיעורי הפריון בעליה מהירה בשיעורי הלמידה, אך הוא לא לווה בירידה משמעותית בגודל הכיתה הממוצע. גם השכר היחסי של המורים לא השתנה, בעיקר בשל גודלו של ציבור המורים ובשל נטיית הנהגתו המקצועית להעדיף שיפור בתנאי העבודה – ובעיקר הפחתת שעות הוראה בפועל – על העלאת שכר<sup>1</sup>.

שיעור גילאי 0-19 בישראל נתון במגמת ירידה מאז שנות השישים, אז עמד על כ-44 אחוז. בשנת 1990 ירד השיעור לכדי 40 אחוז והירידה נמשכת גם בשנים האחרונות, שבהן הגיע לפחות מ-36 אחוז (להרחבה ראו לוח נ'1). השינוי חל בקרב כל קבוצות האוכלוסייה, אך הוא נבדל ביניהן בהיקפו. בולט במיוחד השינוי אצל הדרוזים, שם ירד חלקם של הצעירים מאז 1960 ב-16.5 אחוז; אצל הערבים הנוצרים מדובר על ירידה בשיעור של 14.6 אחוז; אצל הערבים המוסלמים – 12.8 אחוז; והשינוי אצל היהודים באותה תקופה מסתכם ב-9.4 אחוזים (תרשים 1).

<sup>1</sup> סוגיית רמת השכר של המורים בהשוואה לבעלי מקצועות אחרים היא מורכבת, בייחוד כאשר מתייחסים לשכר לשעת עבודה. הפרק לא ייכנס לדיון בסוגיה זאת במסגרת הנוכחית, אך יש לציין שכאשר מתבוננים בנתוני EAG (2010), לוח D3.1 מתברר ששכר המורים בישראל נמוך גם כאשר לוקחים בחשבון את שעות עבודתם במשך השבוע ולאורך השנה.

תרשים 1

**שיעור קבוצות צעירות באוכלוסייה**  
 כאחוז מסך שנתוני הגיל, לפי דת, 1960 ו-2010



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

לגבי הבדלים בתוך הקבוצה הצעירה: הצטמצמות האוכלוסייה חריפה יותר בקרב גילאי 5–14, ושיעורם מכלל בני 0–19 ירד מ-23.6 אחוז ב-1960 ל-17.8 אחוז ב-2010. נתון זה מבטא ירידה של כ-25 אחוז (5.8 נקודות אחוז בלבד) בארבעה עשורים, לעומת ירידה בשיעור של 18.5 אחוז (2.3 נקודות אחוז בלבד) של שיעורי גילאי 0–4, ועלייה של עשירית אחוז בשיעורם של גילאי 15–19 (לוח 1).

לוח 1. שיעור הקבוצות הצעירות מכלל האוכלוסייה  
לפי מגזרים, 1960 ו-2010

שיעור הקבוצות הצעירות מסך האוכלוסייה (%)			סה"כ (באלפים)	
15-19	5-14	0-4		
<b>יהודים</b>				
7.4	23.3	11.5	1,911.3	1960
7.2	16.0	9.6	6,068.9	2010
<b>מוסלמים</b>				
11.6	27.2	20.2	166.3	1960
10.6	26.2	13.1	1,303.9	2010
<b>נוצרים</b>				
9.7	23.4	15.1	49.6	1960
9.1	17.2	7.3	122.6	2010
<b>דרוזים</b>				
9.9	27.0	20.6	23.3	1960
10.2	20.8	10.0	126.5	2010
<b>סה"כ</b>				
7.8	23.6	12.4	2,150.4	1960
7.9	17.8	10.1	7,623.6	2010

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

**הרכב הלאום.** ההבדל בין מגזרי האוכלוסייה השונים בקצב ירידת הפריזון ובהצטמצמות היחסית של קבוצות הגיל הצעירות מתבטא בממד נוסף: עליית חלקם של הלא-יהודים (ערבים, בדואים ודרוזים) מתוך כלל הילדים. מאז 1960 עלה חלקם היחסי של התלמידים הערבים מכ-17 אחוז ללמעלה מ-26 אחוז.

שלושה תהליכים משפיעים על התפלגות התלמידים בין המגזרים השונים, וחלקם פועלים בכיוונים מנוגדים: הראשון הוא תהליך הריבוי הטבעי; השני הוא שינויים בשיעורי הלמידה; והשלישי – תהליכי הגירה. ההבדלים בשיעורי הריבוי הטבעי והעלייה בשיעורי הלמידה תרמו לרוב להגדלת חלקם של התלמידים הערבים מתוך כלל התלמידים בישראל. אמנם תהליכים אלו הואטו בשנים האחרונות, בשל ירידה בשיעורי הריבוי באוכלוסייה הערבית ועלייה מקבילה באוכלוסייה היהודית, אך ככלל, שיעורי הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הערבית עדיין גבוהים יותר. עם זאת, בעוד שבאוכלוסייה היהודית הושג פחות או יותר מיצוי בתחום שיעורי הלמידה, הרי באוכלוסייה הערבית תהליך ההתרחבות עדיין מתרחש, בעיקר בחינוך הקדם-יסודי ובחינוך העל-יסודי.<sup>2</sup>

ההגירה השפיעה ברמה משתנה לאורך השנים, אך כיוונה היה עקבי: חיזוק חלקה של האוכלוסייה היהודית. ההשפעה הייתה חזקה במיוחד בשני העשורים הראשונים לקום המדינה ובשנות התשעים, עם בואו של גל העלייה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר. ראוי להזכיר כי כפי שפורסם בעבר, גם במגזר הערבי התרחשה הגירה חיצונית (שהתבטאה בקליטת ילדים שהגיעו משטחי יהודה ושומרון) (בלס ודוכן, 2006).

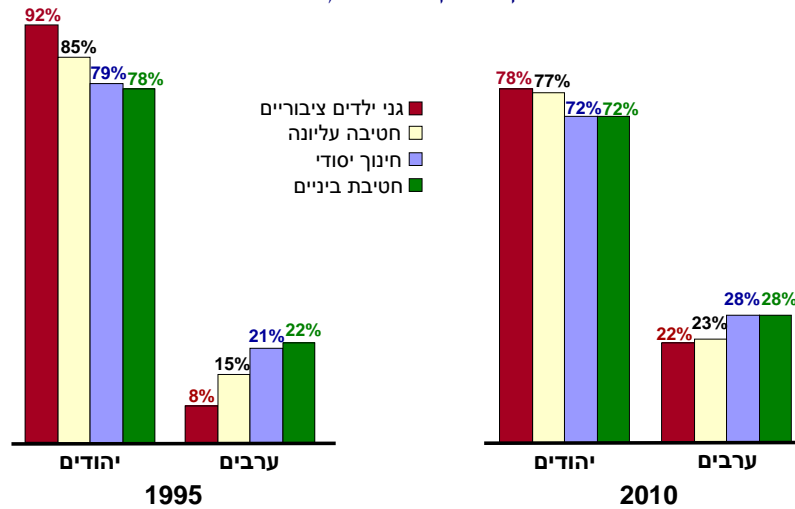
ההשפעה של הדפוסים השונים של הריבוי הטבעי והשוני בשיעורי הלמידה נראים בתרשים 2, המציג את הרכב התלמידים לפי לאום ברמות החינוך השונות. אפשר לראות שחלקם של התלמידים הערבים עולה, והעלייה הבולטת ביותר היא בקרב גילאי הגן והחטיבה העליונה – שם הגידול בשיעורי הלמידה העצים את ההשפעה של השוני בשיעורי הריבוי הטבעי.

<sup>2</sup> הדבר ניכר במיוחד אצל ילדי הגנים, שם קצב הגידול של האוכלוסייה היהודית בחמש השנים האחרונות היה גבוה יותר מזה של האוכלוסייה הערבית (בלס ובלייך, 2012).



## תרשים 2

**יהודים וערבים ברמות החינוך השונות\***  
 כאחוז מתוך כלל קבוצת הגיל, 1995 ו-2010

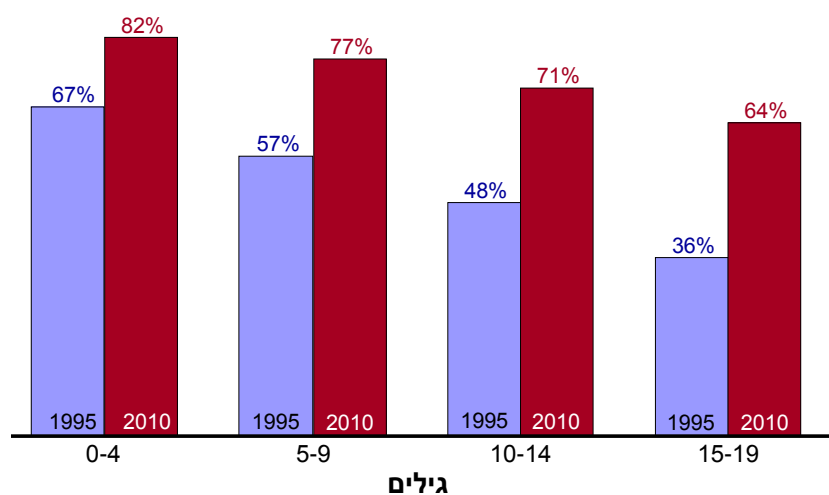


\* יהודים כוללים תלמידים ללא סיווג דת; ערבים כוללים דרוזים, בדואים וצ'רקסים.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראו לוח נ'1 בנספח).

**הרכב המוצא.** להרכב האוכלוסייה היהודית על פי מוצא יש חשיבות רבה בדיון על ההישגים והקשיים של מערכת החינוך בישראל. אחד הגורמים המרכזיים המוצג כהסבר לקשייה של מערכת החינוך בישראל – וביניהם ההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים – הוא שיעור הילדים שלא נולדו בארץ, ששפת אימם אינה עברית ותרבות הבית שלהם שונה. אלא שדומה שמשקלו של הטיעון הזה הולך ופוחת. הנתונים מראים כי העלייה בחלקם של ילידי ישראל שהם דור שני בארץ היא אחת המגמות הדמוגרפיות הבולטות ביותר. מאז 1995 עלה שיעור היהודים שנולדו לאב יליד ישראל בקרב גילאי 0-4 מ-67 ל-82 אחוז, ובקרב גילאי 19-15 – מ-36 ל-64 אחוז (תרשים 3). משמעות הנתונים היא שב-2010 הרוב המכריע של ילדים יהודים בישראל היו בנים להורים (לפחות לאב) שנולדו בארץ.

תרשים 3  
**ילדים יהודים שנולדו לאב יליד ישראל**  
 כאחוז מכלל קבוצת הגיל, 1995–2010



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

בהקשר זה מעניין להציג את לוח 2, המשווה את ישראל למדינות OECD שיש בהן אחוזים גבוהים של תלמידים שהם או הוריהם אינם ילידי המדינה. ישראל נמנית עם המדינות שבהן אחוז התלמידים המהגרים, או שהוריהם מהגרים, גבוה יחסית, אך בשונה ממדינות אחרות, הישגי התלמידים ילידי הארץ שהוריהם אינם ילידי הארץ גבוהים מהישגי התלמידים שהוריהם ילידי הארץ<sup>3</sup>. כמו כן, קשה להבחין בדפוס ברור בקשר בין הוותק בארץ הלימודים הנוכחית ובין ההישגים.

<sup>3</sup> קרוב לוודאי שהסיבות לכך הן שנתוני OECD לגבי ילידי ישראל כוללים את האוכלוסייה הערבית, שהישגיה נמוכים יותר בממוצע, ושחלק גדול מהתלמידים המהגרים או הוריהם נולדו במדינות ברית המועצות לשעבר, שלאוכלוסייה היהודית בהן הייתה מסורת ארוכה של השקעה בחינוך.

לוח 2. הישגים בקריאה במבחן PISA של תלמידים במדינות נבחרות  
לפי ארץ מוצא, \*2009

ילידי חו"ל		ילידי הארץ				
		הורים מהגרים		הורים ילידי הארץ		
ציון	אחוז תלמידים	ציון	אחוז תלמידים	ציון	אחוז תלמידים	
448	16.3	439	24.0	495	59.8	לוקסמבורג
520	16.7	498	8.0	526	75.3	ניו זילנד
520	10.7	522	13.7	528	75.6	קנדה
455	8.4	471	15.1	513	76.5	שווייץ
518	11.1	530	12.1	515	76.8	אוסטרליה
<b>462</b>	<b>7.1</b>	<b>487</b>	<b>12.6</b>	<b>480</b>	<b>80.3</b>	<b>ישראל</b>
485	6.4	483	13.0	506	80.5	ארה"ב
450	5.9	457	11.7	511	82.4	גרמניה
384	4.8	427	10.5	482	84.8	אוסטריה
448	6.9	454	7.8	519	85.2	בלגיה
428	3.2	449	10.0	505	86.9	צרפת
444	4.9	435	7.2	464	87.9	רוסיה
471	3.2	469	8.9	515	87.9	הולנד
416	3.7	454	8.0	507	88.3	שוודיה
458	4.8	492	5.8	499	89.4	אנגליה
448	4.6	467	6.0	499	89.6	ממוצע OECD

\* המספרים מעוגלים.

מקור: EAG, 2010.

במאמר שפורסם לאחרונה (Cobb-Clark, Sinning, and Stillman, 2011) נבחנה השפעת ההגירה על הישגי תלמידים בני דור ראשון ושני להגירה. שלא במפתיע, החוקרים הגיעו למסקנות שלהסדרים המוסדיים בכל ארץ יש השפעה לא מעטה על ההגירה, שהשפעתה של ההגירה נמשכת גם בקרב הדור השני של המהגרים, ושגם לשפה שמדברים המהגרים בביתם (שונה משפת המדינה שהיגרו אליה או זהה לה) יש השפעה על ההישגים – מהגרים שדיברו בביתם את שפת המדינה הגיעו להישגים גבוהים יותר ולהפך.

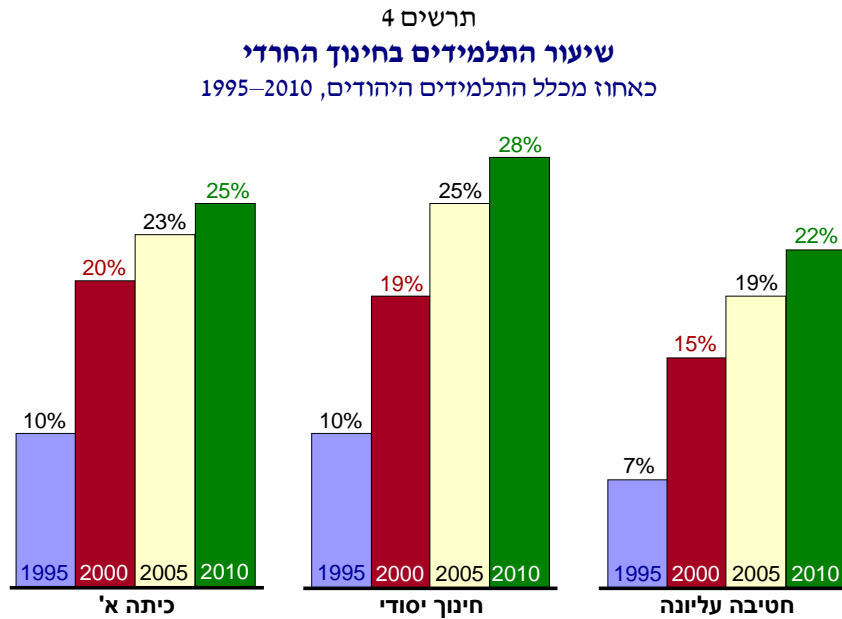
**הרכב לפי רמת דתיות.** ההבדלים במאפיינים דמוגרפיים שונים בתוך המגזר היהודי, ובמיוחד ההבדל בשיעורי הפרייון ובמספר הילדים למשפחה, משפיעים גם הם על הרכב מערכת החינוך. הבדלים אלו משתקפים היטב בשינויים בהרכב התלמידים לפי השתייכותם לזרמי החינוך השונים, הנבדלים זה מזה בעיקר במידת הדתיות<sup>4</sup>.

במשך השנים התרחב מאוד חלקו של החינוך החרדי מכלל החינוך היהודי, וההתרחבות הואטה רק בשנתיים-שלוש האחרונות. תהליך זה נובע בראש ובראשונה משיעורי הריבוי הטבעי של האוכלוסייה החרדית בהשוואה לאוכלוסייה החילונית, ואף לעומת האוכלוסייה הדתית-לאומית – כפי שכבר צוין בעבר (ראו למשל בלס, 2007).

למעבר בין סוגי הפיקוח השונים ניתן לייחס רק חלק זניח מההתפתחות הזו<sup>5</sup>. תרשים 4 מתאר את השינוי בחלקם של תלמידי החינוך החרדי מתוך כלל תלמידי החינוך העברי בין השנים 1995 ל-2010.

<sup>4</sup> במגזר החינוך היהודי קל לעקוב אחרי השינויים הללו בגלל עיגון ההפרדה בין זרמים דתיים בתוך המבנה הארגוני של מערכת החינוך. בחינוך הערבי הרוב המכריע של בתי הספר כלול אמנם בחינוך הממלכתי, אך גם שם יש התרחבות של מסגרות דתיות בקרב המוסלמים והעדפה של בתי הספר של הכנסייה בקרב הנוצרים.

<sup>5</sup> בעבר נבדקה שאלת מעברי התלמידים בין המסגרות החינוכיות השונות, ונמצא כי בדרך כלל בחירת ההורים במסגרת חינוכית מסוג מסוים יציבה ואינה משתנה לאורך זמן (בלס ודוכן, 2006).



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

#### הדמוגרפיה בגני הילדים כמגמה המבשרת את ההתפתחות הכללית<sup>6</sup>

בתרשים 5 מוצג הגידול במספר הילדים במגזר היהודי ובמגזר הערבי עבור גילאי 5–3. כפי שניתן לראות, מרבית הילדים בשכבות הגיל שנבדקו בשנים אלו היו יהודים, וזו גם האוכלוסייה שגדלה בשיעור הרב ביותר על פני העשור (29 אחוז לעומת תשעה אחוזים בקרב הערבים).

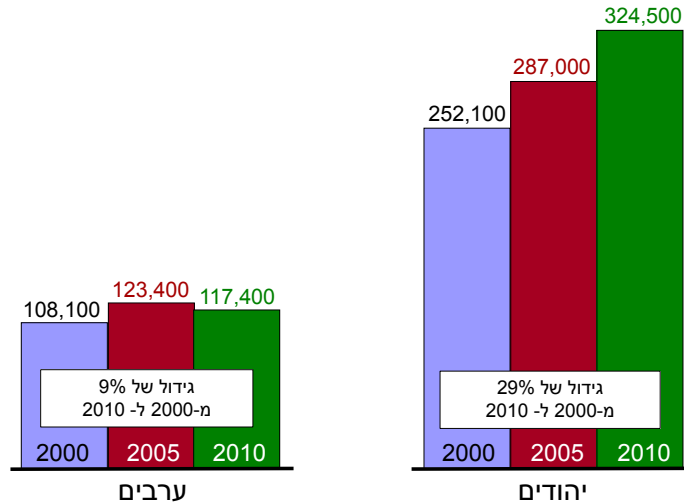
המאפיין הבולט ביותר של ההתפתחות הוא ההבדל בשיעורי הגידול של שנתוני הגיל בין שני חלקי העשור (לוח נ'3). במחצית הראשונה של העשור הגידול היה חיובי בקרב היהודים והערבים כאחד, כאשר בקרב גילאי 4–3 הגידול אצל הערבים עלה על הגידול בקרב היהודים ובגילאי חמש המצב הפוך. במחצית השנייה חל שינוי מעניין: אצל היהודים עלו שיעורי גידול השנתונים לעומת המחצית הראשונה של העשור, ואילו אצל הערבים התהפכה המגמה וחלה ירידה בגודל השנתונים.

<sup>6</sup> חלק זה של הפרק מבוסס על בלס, בליך וצבן (2012), פרק 3.

תרשים 5

**מספר גילאי 3–5**

לפי לאום\*, 2000, 2005 ו-2010



\* יהודים כוללים תלמידים ללא סיווג דת; ערבים כוללים דרוזים, בדואים וצ'רקסים.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** בלס, בלייד וצבן (2012).

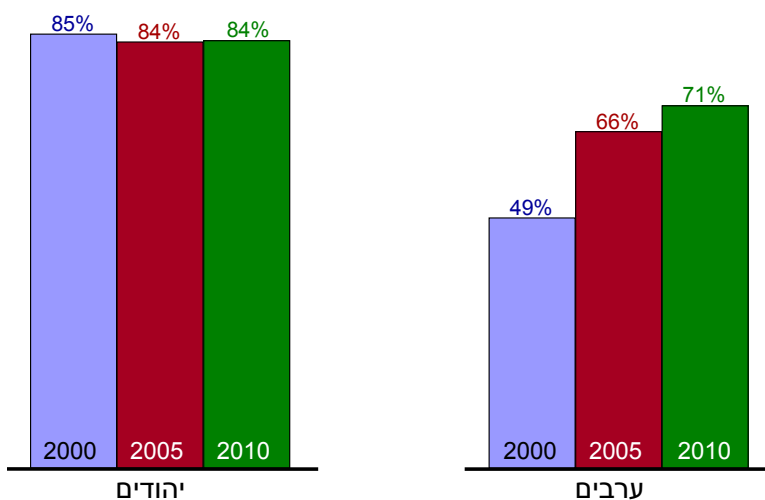
על רקע השינויים במספר הילדים בכל שנתון מעניין לבחון את התפתחות שיעורי הלמידה בגנים<sup>7</sup>. כפי שניתן לראות בתרשים 6, 85 אחוז מהילדים היהודים בגילי 5–3 למדו בגנים בשנת 2000. נתון זה כמעט לא השתנה במהלך העשור, והוא ניצב על 84 אחוז ב-2010. בקרב הילדים הערבים, לעומת זאת, חל גידול משמעותי מאוד במהלך העשור: בשנת 2000 למדו רק 49 אחוז מהם בגנים. במהלך העשור חל גידול של 22 נקודות אחוז – והשיעור הגיע ל-71 אחוז בשנת 2010. ההסבר לפער הוא תהליך היישום של חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4. המגזר הערבי קיבל עדיפות ביישום החוק כבר במחצית הראשונה של העשור, משום שהיישובים הערביים משתייכים לאשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים ביותר (1–2), שנכנסו ראשונים למסגרת החוק.

<sup>7</sup> חשוב להדגיש שנתוני הביקור בגני הילדים מתבססים על נתוני משרד החינוך ואינם כוללים ילדים בגנים פרטיים.

## תרשים 6

## שיעור גילאי 3–5 הלומדים בגנים

כאחוז מסך קבוצות הגיל, לפי לאום, 2000, 2005 ו-2010



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בלס, בליך וצבן (2012).

השינויים בשיעורי הלמידה במגזרים השונים באים לידי ביטוי גם בחלקם היחסי של התלמידים הערבים בכלל ותלמידי הגנים הציבוריים, שעלה מכ-14 אחוז לקרוב ל-22 אחוז (ראו לוח נ'2 בנספח).

באשר למגזר היהודי: הנתונים מצביעים על יציבות בשיעורי הלמידה בכל אחד משנתוני הגיל, כאשר השיעורים עולים ברמתם עם הגיל ומגיעים למיצוי כמעט מלא כבר בקרב גילאי ארבע ולמיצוי מלא בקרב גילאי חמש.

לסיכום, קצב הגידול במספר הילדים בגילי הגן בחמש השנים האחרונות היה גבוה יותר במגזר היהודי מאשר במגזר הערבי, בעיקר בשל שינויים בשיעורי הפריזון (ירידה אצל הערבים ועלייה אצל היהודים). עם זאת, קצב הגידול בשיעורי הלמידה בגנים היה מואץ יותר במגזר הערבי, בשל הגברת המודעות לחשיבות החינוך בגיל הרך והיישום של חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4. לפיכך, במגזר היהודי שמרו שיעורי ההשתתפות על יציבות בשנתוני הגיל 3–5, ובמגזר הערבי עלו שיעורי ההשתתפות באופן ניכר בעשור זה, וכאמור בעיקר בשנים 2000–2005. כתוצאה משני התהליכים גם יחד, חלקם של הערבים מכלל תלמידי הגן עלה והתקרב לחלקם באוכלוסייה, אף על פי שחלקם בכלל אוכלוסיית הילדים בגיל זה ירד.

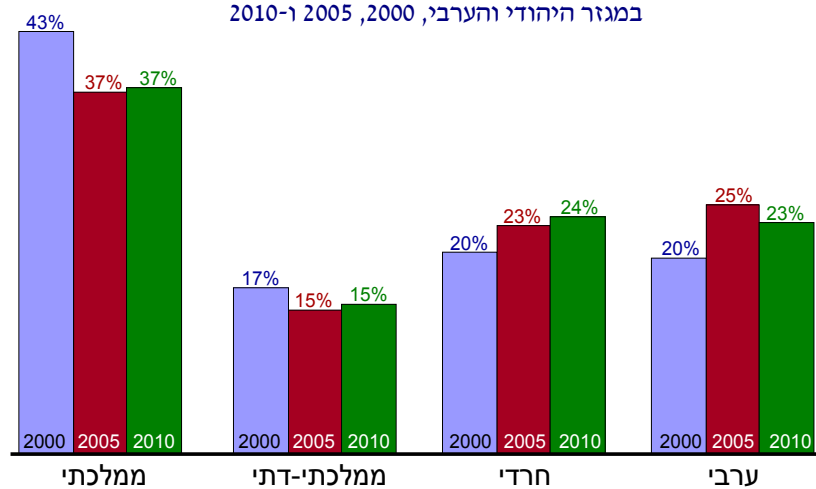
### התפלגות הילדים בגנים לפי לאום ולפי סוג פיקוח (במגזר היהודי)

השינויים שהתחוללו בשיעורי הלמידה הכלליים בגנים היו כאמור שונים במגזר היהודי ובמגזר הערבי, אך גם בתוך המגזר היהודי עצמו הם לא היו אחידים. כפי שמראה תרשים 7, חלקם של תלמידי החינוך החרדי מכלל תלמידי הגנים גדל, ואילו חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי, ובייחוד הממלכתי החילוני, ירד בצורה חדה. גם כאן אפשר לדבר על הבדל ניכר בין התקופות: בחומש הראשון (2000–2005) גדל חלקם של תלמידי החינוך החרדי מהר יותר מאשר בתקופה השנייה (2005–2010).

תרשים 7

#### התפלגות גילאי 3–5 בגנים

במגזר היהודי והערבי, 2000, 2005 ו-2010



\* סך גילאי 3-5 בגנים בשנה נתונה = 100%.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: בלס, בלייד וצבן (2012).

בשל היעדר נתונים על ההשתייכות הדתית בלידה, לא ניתן לבחון את ההבדלים בשיעורי הלמידה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. ההנחה היא שהגידול המשמעותי בחינוך החרדי מוסבר בעיקר על ידי הגידול הטבעי. עם זאת, יש הסבורים, והדבר עולה מדי פעם בדיון הציבורי, שהחינוך החרדי גדל לא רק בשל גידול טבעי ועלייה בשיעורי הלמידה, אלא גם עקב מעבר ילדים מהחינוך הממלכתי



והממלכתי-דתי לחרדי. טענה זאת הושמעה בעבר לגבי החינוך היסודי והעל-יסודי, אולם היא הופרכה בעבודה של מרכז טאוב (בלס ודוכן, 2006). בדומה למתרחש בחינוך היסודי והעל-יסודי, שיעורי המעבר בין סוגי הפיקוח זניחים גם בגילי הגן; אם הם קיימים, הם נוטים דווקא לכיוון ההפוך, דהיינו מעבר של ילדים מהחינוך החרדי לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. בלוח 3 אפשר לראות בבירור שבין 2009 ל-2010, למשל, 1,407 תלמידים עברו מהחינוך הממלכתי-דתי והחרדי לחינוך הממלכתי – יותר מאשר מספר העוברים מהחינוך הממלכתי לחינוך הממלכתי-דתי והחרדי. לעומת זאת, החינוך החרדי איבד 1,647 תלמידים לטובת מסגרות החינוך האחרות.

לוח 3. מעברים בין סוגי פיקוח בגני הילדים  
כהפרש בין מספר התלמידים המצטרפים למספר העוזבים

שנים	ממלכתי	ממלכתי-דתי	חרדי
2000–2001	1,106	-98	-1,008
2004–2005	1,423	-484	-939
2009–2010	1,407	240	-1,647

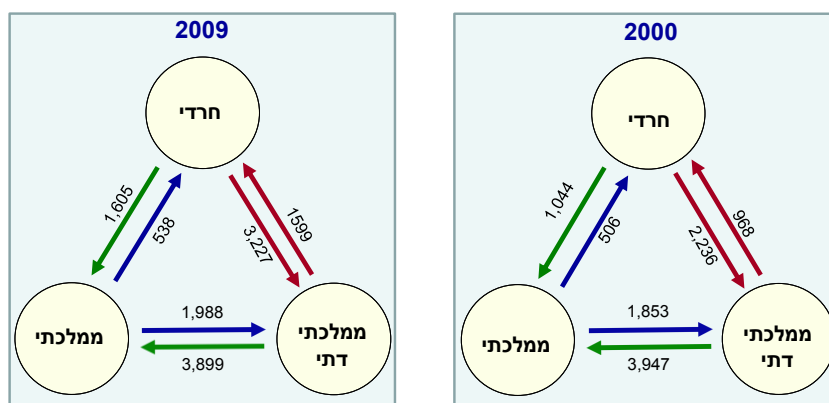
מקור: בלס, בלייך וצבן (2012).  
נתונים: משרד החינוך.

נקודת מבט נוספת בסוגיה זאת היא המעבר בין שלבי החינוך, דהיינו מהגן לכיתה א'. גם כאן, מתברר, התמונה אינה שונה. מתוך כלל הילדים בגן חובה שעברו לכיתה א', 89 אחוז המשיכו באותו זרם חינוכי, והנתון נשאר יציב במהלך כל העשור. גם כאן, אם יש מעברים הרי התוצאה מעידה על יותר מעברים מהמגזר החרדי אל החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי מאשר להפך.

תרשים 8 מציג את המעברים בין זרמי החינוך השונים בחינוך העברי בשנים 2000 ו-2009. בכל אחת מהשנים עלה מספר הילדים שעבר מהחינוך הממלכתי-דתי ומהחינוך החרדי לחינוך הממלכתי על מספר העוברים בכיוון ההפוך. ב-2009 למשל עברו 1,605 תלמידים מהחינוך החרדי לממלכתי, ומהממלכתי לחרדי עברו רק 538 תלמידים. לפיכך, לאור העובדה ששיעורי הלמידה בגילי הגן במגזר היהודי היו גבוהים ולא השתנו בהרבה לאורך התקופה הנסקרת, ניתן לייחס את העלייה במספרי התלמידים בגנים במגזר החרדי ואת שיעורם בכלל האוכלוסייה בעיקר לפערים בינם ובין האוכלוסייה החילונית והמסורתית בשיעורי הפרייון.

#### תרשים 8

#### מעבר בין סוגי פיקוח בעלייה מגן חובה לכיתה א' מספר תלמידים, 2000 ו-2009



**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** משרד החינוך.

גם המגזר החרדי כשלעצמו איננו מקשה אחת. יש בתוכו שלוש תת-קבוצות שיש עליהן נתונים (החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני ומוסדות מוכרים אחרים), וקבוצה אחרת שלא ניתן היה להשיג נתונים בעניינה – מוסדות הפטור<sup>8</sup>. ברמת בתי הספר, כפי שפורסם בדוח השנתי של מרכז טאוב בעבר (בלס, 2010), 43 אחוז

<sup>8</sup> לפרטים נוספים ראו נספח 2.

מהתלמידים פונים לחינוך העצמאי, 25 אחוז למוסדות הפטור, והשאר מתחלקים בין מעיין החינוך התורני (16 אחוז) למוסדות בקטגוריה "מוכרים אחרים".

בגני הילדים החלוקה שונה לחלוטין: רוב הילדים נשלחים לגנים המוכרים ורק מיעוטם מגיעים לגני הילדים של רשת החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני. יתרה מזאת, חלקם של הגנים החרדיים שאינם משתייכים לרשתות החינוך החרדי הגדולות ומספר הילדים הלומד בהם גדל במהירות, בעוד חלקם של הגנים המשתייך לרשתות אלו הולך ומצטמצם. ייתכן שהנתונים מצביעים על מגמות אמיתיות בהעדפות האוכלוסייה החרדית, אך ייתכן גם שהם מצביעים על התאמה למציאות ארגונית תקציבית שאינה ברורה למתבונן מבחוץ, והיא הדוחפת את הפונים למסגרות הדתיות להעדיף גנים שאינם שייכים לרשתות הגדולות.

גם המגזר הערבי אינו עשוי מקשה אחת, ויש בתוכו שלוש חלוקות משנה: לפי לאום (ערבים, בדואים או דרוזים) – מספרם של הצ'רקסים קטן מדי כדי להשוותם לאחרים); לפי מעמד משפטי (רשמי או מוכר<sup>9</sup>), ולפי דת (מוסלמים או נוצרים). בפרסום אחר של המרכז (בלס, בליך וצבן, 2012) נסקרו השינויים היחסיים לפי לאום במגזר הערבי. הנתונים הצביעו על גידול במספר התלמידים הערבים המבקר בגנים (לרבות דרוזים ובדואים), בעיקר בחציו הראשון של העשור. גידול זה התרחש בעיקר אצל הבדואים ובמידה פחותה מעט אצל הערבים, אך פסח על הדרוזים (למעט גילאי שלוש במחצית הראשונה של העשור)<sup>10</sup>.

אחת המגמות שלא זכתה עד כה לתשומת לב רבה בתקשורת ואצל אנשי החינוך היהודים היא פנייה של חלקים הולכים וגדלים במגזר הערבי לחינוך המוכר. תרשים 9 מצביע על כך שהתופעה ניכרת גם בגני הילדים. במהלך העשור האחרון חל שינוי בהתפלגות התלמידים הערבים בין מוסדות המוגדרים רשמיים ובין המוסדות המוכרים. בתחילת העשור, 2000–2005, הגידול במספר הילדים בגנים המוכרים היה מרשים: 173 אחוז בקרב גילאי שלוש ו-123 אחוז אצל גילאי ארבע. לאחר מכן חלה התמתנות משמעותית בגידול במספרי התלמידים בגנים המוכרים. נתונים אלו תואמים למגמה שאובחנה בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי בסקירות השנתיות הקודמות (בלס, 2009; בלס, 2010): התחזקות הפנייה לחינוך הפרטי במגזר הערבי בבתי הספר.

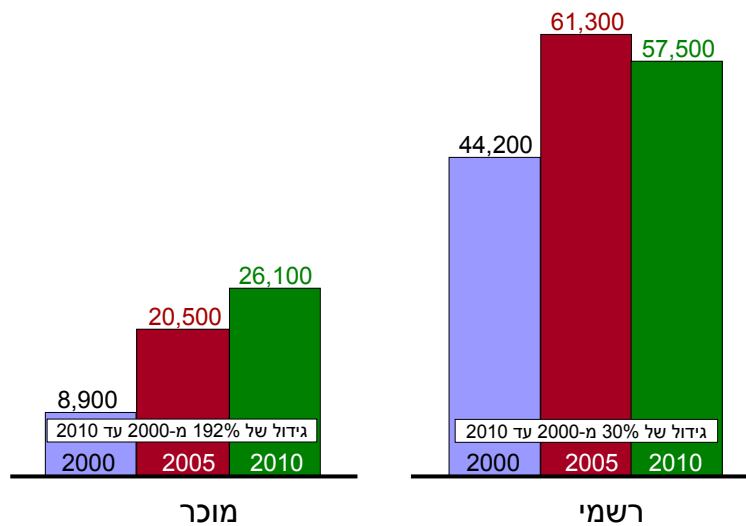
<sup>9</sup> ראו פרטים נוספים על אופני הסיווג במערכת החינוך בישראל בנספח 2.

<sup>10</sup> המחקר אינו מבדיל בין גנים מוסלמיים לנוצריים, כי הבחנה כזאת אינה קיימת במערכת.

ייתכן שהסיבה למעבר לגנים מוכרים היא שכר הלימוד הנמוך יותר, הנובע מרמת שירותים נמוכה יותר (ראה צבן, 2012), אך ייתכן שיש לכך סיבות אחרות. בכל אופן, חשוב להצביע על כיוון התפתחות זה, המקביל לכיווני ההתפתחות בחינוך היסודי והעל-יסודי, מפני שיכולות להיות לו השלכות ברמות החורגות בהרבה מתחום החינוך: אי-שביעות הרצון מהשירותים הניתנים בחינוך הממלכתי הרשמי בא לידי ביטוי בהצטרפות לגני ילדים המופעלים על ידי גורמים דתיים מוסלמיים או נוצריים.

תרשים 9

**גילאי 3–5 הלומדים בגנים**  
במגזר הערבי, לפי מעמד משפטי, באלפים



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: בלס, בלייד וצבן (2012).

## 2. הוצאה על חינוך לגיל הרך וגנים פרטיים<sup>11</sup>

הדיונים בנושאי חינוך בעקבות המחאה החברתית הפנו את תשומת הלב לחינוך לגיל הרך בכלל, ולשאלת שכר הלימוד הגבוה בגנים אלו בפרט<sup>12</sup>. בהסתמך על השנתון הסטטיסטי לישראל, כ-26 אלף ילדים בני שנתיים, שהם כשישית מהשנתון הגילי, למדו בגנים פרטיים ב-2010, לעומת כעשירית משנתון הגיל בשנת 2000<sup>13</sup>. הנתונים המקבילים עבור גילאי שלוש וארבע הם 15 אלף ו-2,000 ילדים בהתאמה. ככל הנראה, שאר הילדים שאינם הולכים לגני ילדים ציבוריים נמצאים במסגרות בתוך המשפחה, אצל מטפלות, במשפחות וכו' – כלומר, במסגרות שאינן מדווחות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>14</sup>. בכל קבוצות הגיל הרוב המכריע של התלמידים בגנים הפרטיים הם יהודים – עובדה מובנת לאור רמת ההכנסות הגבוהה יותר בקרבם וזמינות גבוהה יותר של גני ילדים. הביקור בגנים הפרטיים, וגם קצב הגידול במספר הילדים בגנים פרטיים, יורד עם העלייה בשנתון הגיל. במיוחד מתבטא בהבדלים מהותיים בין גילאי 2–3 (רובם אינם מכוסים על ידי חוק לימוד חובה) ובין גילאי 4–5.

### הוצאות על חינוך לגיל הרך

ההוצאות לתלמיד בגיל 3–4 בגן ציבורי נעות מהוצאות נמוכות מאוד לילדים הלומדים בגנים הכלולים במסגרת חוק לימוד חובה עד לכ-900 שקל לחודש לילדים ההולכים לגנים ציבוריים ומשלמים שכר לימוד (חלק מהאחרונים משלמים שכר לימוד מדורג, הנקבע על פי רמת הכנסתם של ההורים). לפני הצגת נתוני ההוצאות של משקי בית על חינוך לגיל הרך, יש צורך לבאר את המשמעות הסטטיסטית שלהם. שיעור משקי בית עם ילדים בגילי 3–0 שדיווחו על הוצאה חיובית (כלומר גדולה מאפס) על מסגרות חינוך לגיל הרך נע סביב 61 אחוז מסך משקי הבית עם ילדים בגילים אלו, ומשתנה מאוד בפילוח לפי משתנים

<sup>11</sup> החלק העוסק בגנים פרטיים בפרק זה נכתב עם קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב.

<sup>12</sup> בשונה מהסעיפים הקודמים, הדיון על גני הילדים הפרטיים מסתמך על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולא על נתוני משרד החינוך.

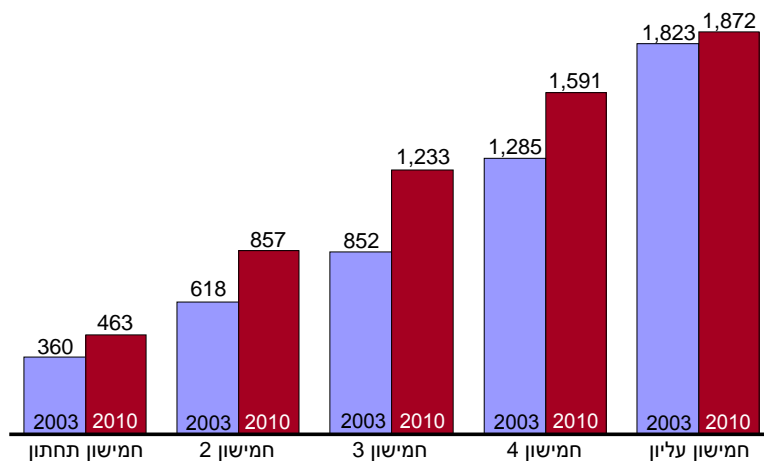
<sup>13</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי מס' 62, לוח 8.4.

<sup>14</sup> בנתונים שמסר משרד התמי"ת לוועדת טרכטנברג נאמר שכמאה אלף ילדים בגילי 3–0 נמצאים במסגרות בפיקוח, ועוד כ-125 אלף נמצאים במסגרות פרטיות שאינן בפיקוח.

חברתיים-כלכליים. במקרים שלמשק בית יש ילדים בגילי 0–3 אך הוא אינו מדווח על הוצאה חיובית למסגרות חינוך לגיל הרך, הנתונים הזמינים לציבור הרחב אינם מאפשרים לדעת באופן ודאי האם הילד נשלח למסגרת ולא הייתה הוצאה, או שמא קיימות סיבות אחרות לאי-דיווח על הוצאות. לפיכך, הנתונים שיוצגו בקטע הזה חושבו על סמך הוצאות מדווחות בלבד. אם כוללים בחישוב את משקי הבית שלא דיווחו על הוצאות לחינוך לגיל הרך, בהנחה שאכן לא היו להם הוצאות כאלה, הרי שהאומדנים המדווחים של ההוצאה הממוצעת לילד נמוכים יותר, בגלל הכללת סך הוצאות האפס. לפיכך, יש לראות בנתונים שלהלן אומדנים לרף עליון של הוצאות על ילד בגילי 0–3 אשר נמצא במסגרת של חינוך לגיל הרך.

תרשים 10 מציג את גובה ההוצאה הממוצעת על חינוך לילד בגילי 0–3 (ללא התחשבות בסוגיית הבעלות על הגן, כלומר האם מדובר בגן ציבורי או פרטי) בשנים 2003 ו-2010, לפי חמישוני הכנסה כספית נטו של משק בית לנפש תקנית. כצפוי, ההוצאה על חינוך קדם-יסודי עולה עם העלייה בהכנסה של משק הבית, וכמו כן נרשמה מגמת עלייה עם הזמן.

תרשים 10  
הוצאה ממוצעת על חינוך לגיל הרך\*  
למשק בית, במחירי 2010, בשייח



\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם-חובה, חדר (גילאי 5-2).

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

אפשר ללמוד מהתרשים שני דברים נוספים :

א. ההוצאה הממוצעת למשק בית על חינוך בגיל הרך נמוכה במידה ניכרת מהסכומים שנשמעו בוויכוח הציבורי, שהגיעו ל-2,000 ואף 3,000 שקל לילד. כפי שניתן לראות בבירור, אפילו בחמישון העליון ההוצאה הממוצעת לא מגיעה לסכומים אלו (אם כי היא לא כוללת צהרון)<sup>15</sup>.

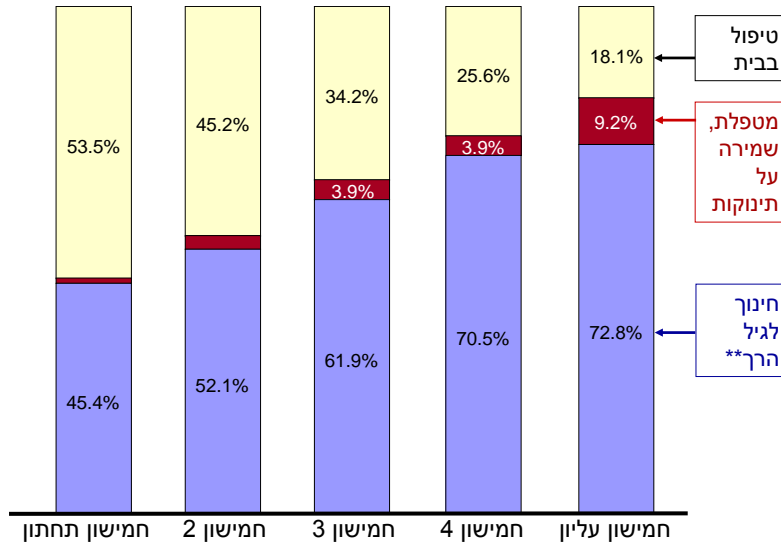
ב. בין השנים 2003–2010 ההוצאה הממוצעת על חינוך בגיל הרך עלתה מהר הרבה יותר בקרב הורים מהחמישונים העניים יותר מאשר בקרב הורים מהחמישונים המבוססים (במונחי אחוזים).

תרשים 11 מתאר את התפלגות הילדים במסגרות השונות לגיל הרך על פי חמישון ההכנסה של ההורים<sup>16</sup>, ומציג את סוגי הפתרונות של משפחות ברמות הכנסה שונות לטיפול בילדים הקטנים. מתברר שככל שעולים ברמת ההכנסה, הולך וגדל השימוש בשירותי המעונות, או במטפלת בבית, וקטן השימוש בסידורים פנים-ביתיים (עצמיים). אמנם נתונים אלו אינם מעידים שכל מי ששולח את ילדיו למעון או מעסיק מטפלת יוצא לעבודה, או שכל מי שמטפל בילדיו בבית אינו יוצא לעבודה, אך אפשר להניח שיש מתאם גבוה בין האפשרות הכלכלית לשלוח את הילדים למעון ובין היכולת והרצון לצאת לעבודה.

<sup>15</sup> ועדת טרכטנברג מדווחת על אומדן של 1,800 עד 3,500 שקל לילד עבור מעונות (דוח הוועדה, 2011).

<sup>16</sup> התרשים מבוסס על נתוני סקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס. האוכלוסייה הנבדקת היא משקי בית עם ילדים בגילי 0–3. השתייכות למסגרת נקבעת אם מדווחת הוצאה חיובית על אותה מסגרת. אם אין דיווח על הוצאות, משויך משק הבית למסגרת "טיפול בבית". רמות הדיווח על הוצאות לגני ילדים, מתוך משקי בית עם ילדים בגיל הרלוונטי, לוקה בחסר, עקב בעיות תזמון בין מועד התשלומים למסגרות למועד החקירה או מילוי השאלון.

תרשים 11  
**התפלגות מסגרות לגילאי 0–3**  
 לפי חמישוני הכנסה\*, ממוצע לשנים 2003–2010



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

מעבר לעובדה, המובנת מאליה לכאורה, שמשפחות בעלות הכנסה גבוהה מוציאות יותר על חינוך ילדיהן מאשר משפחות בעלות הכנסה נמוכה במונחים מוחלטים, מעניין לבדוק את הנטל היחסי של חינוך הילדים על המשפחה, המתבטא בשיעור ההוצאה על חינוך ילדים בני 0–3 מכלל ההכנסה כספית נטו של משק הבית (להלן: הוצאה יחסית). בתרשים 12 ניתן לראות כמה מגמות:

א. בהתחשב בכך שההכנסה הממוצעת נטו בחמישון העליון גבוהה פי שישה מזו של החמישון התחתון, הפער בין החמישון העליון לחמישון התחתון במונחי נטל אינו גדול לכאורה (לכל היותר 3.1 אחוזים, ב-2006, ובממוצע כ-2.5 אחוזים).



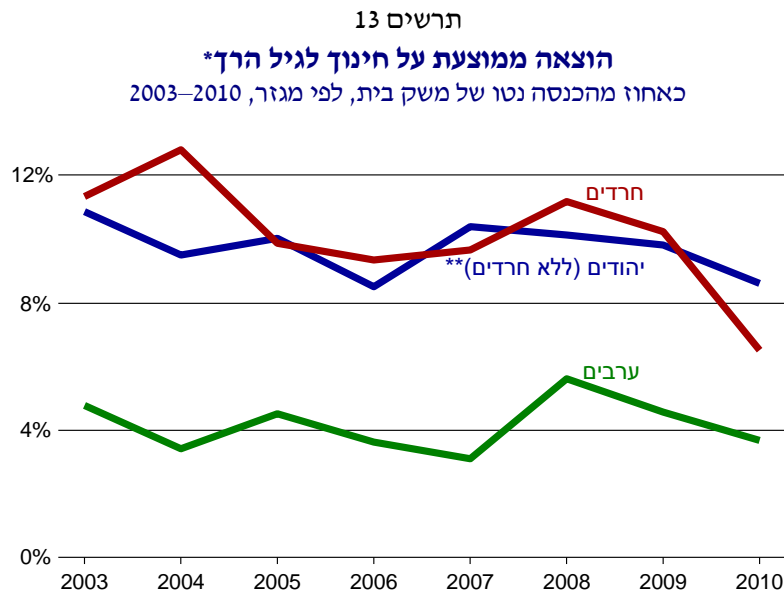
ב. אולם למרות הדמיון בהוצאה על חינוך קדם-יסודי במונחי חלק מכלל ההכנסה, הוצאה של 463 שקל למשפחה בחמישון התחתון היא נטל כבד הרבה יותר מאשר 1,872 שקל בחמישון המבוסס.



\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם-חובה, חדר (מגזר חרדי).  
\*\* חמישוני הכנסה כספית נטו לנפש תקנית.

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

רוב האוכלוסייה בחמישוני התחתונים משתייכת למגזר החרדי ולמגזר הערבי. לפיכך, לצורך השוואה בין המגזרים השונים נבדקה ההוצאה היחסית על חינוך בחמישון התחתון, מפולחת לפי מגזר (תרשים 13). נטל ההוצאה על חינוך בגיל הרך במשקי בית ערביים בחמישון התחתון ביחס להכנסה נמוך עד פי 2.5 מזה של המגזר היהודי והמגזר החרדי.



\* גנים פרטיים, מעונות יום, גני טרום/קדם חובה, חדר (מגזר חרדי).  
\*\* כולל "אחר" לפי דת.

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

היות שכל משקי הבית שנבדקו משתייכים לאותו חמישון, שהרי שהבדל זה אינו יכול לנבוע מרמת ההכנסה. לפיכך, יש לחפש את ההסבר באחת מכמה אפשרויות או בשילוב שלהן:

א. מפאת חוסר מודעות לחינוך בגיל הרך באוכלוסייה הערבית הנטייה להשקיע בו פחותה.

ב. האפשרות להסתייע בטיפול במשפחה רבה יותר משום שנשים רבות אינן עובדות והמשפחות גדולות יותר.

ג. היעדר גנים בסביבת מגורים.

נראה שהעובדה שחל גידול כה מהיר בשיעור הלמידה בקרב גילאי 3–4 במגזר הערבי לאחר יישום חוק לימוד חובה בגיל זה מעידה שכל ההסברים סבירים, אך משקלו של ההסבר השלישי הוא המכריע.

### 3. הקצאת משאבים לחינוך כביטוי למחויבות לתחום ולחשיבותו

המחויבות הלאומית והממשלתית לחינוך הדור הצעיר במדינה יכולה להיבחן בכמה דרכים. האחת היא השוואת רמת ההוצאה לאורך הזמן, וכן בחינה של מרכיביה השונים (ההוצאה הציבורית, ההוצאה הממשלתית וההוצאה הפרטית של משקי הבית) ושל השינויים בחלקם היחסי. הדרך השנייה היא להשוות את רמת ההוצאה ומדדים שונים שלה בישראל לעומת מדינות אחרות, ובמיוחד לעומת מדינות שישראל שואפת להידמות להן.

#### השוואת ההוצאה לאורך זמן

ההקצאה הלאומית לחינוך כוללת את תקציבי הממשלה, תקציבי הרשויות המקומיות, המלכ"רים והעמותות השונות וכן את תקציביהם של משקי הבית. לוח 4 מצביע בבירור על כך ששיעור ההוצאה הלאומית על חינוך מתוך התוצר נמצא בירידה אטית אך מתמשכת מאז 1995. גם חלקה של ההוצאה השוטפת על חינוך כאחוז מההוצאה הציבורית והפרטית נמצא בירידה. בחלקו של המגזר הממשלתי בהוצאה הציבורית לחינוך נרשמו תנודות: לאחר תקופה של יציבות בין 1995 ל-2000 חלה ירידה בין 2000 ל-2005, אך לאחר חלה עלייה של ממש עד 2010. מדד זה מצביע על שיפור במעמדו של החינוך בחמש השנים האחרונות – וזאת כאמור לאחר שנים של יציבות ואף ירידה.

מקובל לראות בגידול בחלקם של משקי הבית בהוצאה לחינוך (או בהקטנת חלקו של המגזר הממשלתי, מזווית אחרת) עדות להתגברות אי-השוויון בחינוך. אולם זה אינו הפירוש הבלעדי, משום שגידול ההשתתפות של הפרטים בהוצאה נובע גם מהצטרפות אוכלוסיות חדשות למעגל המשתתפים בתהליך החינוכי. לכן, גם כאשר ההצטרפות נעשית במימון פרטי, במקרים מסוימים יש בה כדי להעיד על צמצום פערים בנגישות להשכלה וחינוך, ולא על הרחבתם. כך למשל הגידול במספר הסטודנטים הערבים ותושבי הפריפריה במוסדות לימוד על-תיכוניים, שהם פרטיים בחלקם, כמו גם הגידול במספר גילאי 4–3 הלומדים בגנים, תרמו באופן משמעותי להגדלת חלקם של משקי הבית בהוצאה הלאומית על חינוך, אך גם הגדילו את הנגישות ואת שיעורי ההשתתפות בחינוך בגיל הרך ובחינוך הגבוה.

## לוח 4. הוצאה לאומית וציבורית על חינוך\*

הוצאה לאומית על חינוך (כאחוז מתמ"ג)	הוצאה שוטפת על חינוך** (כאחוז מהצריכה הפרטית והציבורית)	חלקו של המגזר הממשלתי (כאחוז מההוצאה הלאומית לחינוך)	תקציב משרד החינוך (כאחוז מהתקציב הממשלתי)	שנה
8.8	9.6	78	9.0	1995
8.5	9.8	79	9.5	2000
8.3	9.6	76	9.9	2005
8.2	9.3	80	10.1	2010

\* ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות מיום 8 באוגוסט 2011.  
 \*\* לא כולל הוצאות בינוי ופיתוח.

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

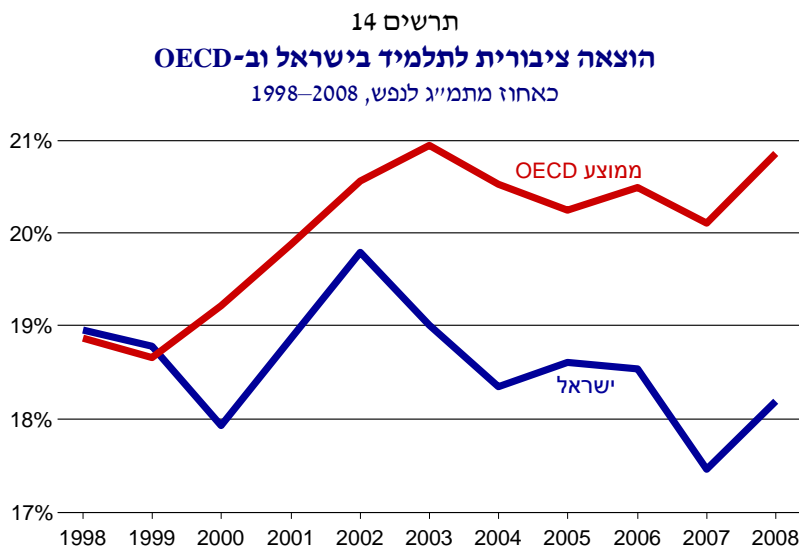
לוח 4 גם מצביע גם על גידול בחלקו של הסכום המוקצב לחינוך מתקציב המדינה לאורך השנים, ויש בכך כדי להעיד על העלייה במידת חשיבותו של התחום. עם זאת, ייתכן גם שהתפתחות זו אינה מצביעה בהכרח על גידול בתקציבי החינוך, אלא על כך שהקיצוצים התקציביים פגעו בחינוך פחות מאשר בתחומים אחרים.

### השוואה בין-לאומית – ישראל לעומת מדינות ה-OECD

ההשוואה למדינות אחרות, ובמיוחד למדינות ה-OECD, מספקת זווית חשובה נוספת על יחסה של החברה הישראלית לחינוך. כאשר משווים את ההוצאה לתלמיד במונחי שווי כוח קנייה כשהיא מחולקת בתוצר הלאומי הגולמי לנפש, מתברר שההוצאה בישראל דמתה ברמתה באופן כללי להוצאה במדינות OECD ב-1998. עם זאת, יש הבדל משמעותי במגמות ההתפתחות מראשית העשור (2000) עד 2008. תרשים 14<sup>17</sup> מראה שאמנם היה דמיון בין ישראל ל-OECD בהוצאה לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש במחצית השנייה של שנות התשעים, אבל מאז ההוצאה בישראל נמצאת במגמת ירידה, ואילו ההוצאה במדינות ה-OECD נמצאת במגמה

<sup>17</sup> את הנתונים להכנת תרשים זה אספה ועיבדה שגית אזרי-ויזל.

הפוכה. ככלל, למעט תקופה קצרה מאוד, שיעור ההוצאה לתלמיד כחלק מהתמ"ג לנפש בישראל בתקופה הנבדקת היה נמוך יותר. נוסף לכך, הירידה במחצית הראשונה של שנות האלפיים הייתה חדה יותר, והעלייה המחודשת במחצית השנייה של התקופה הייתה אטית יותר<sup>18</sup>.



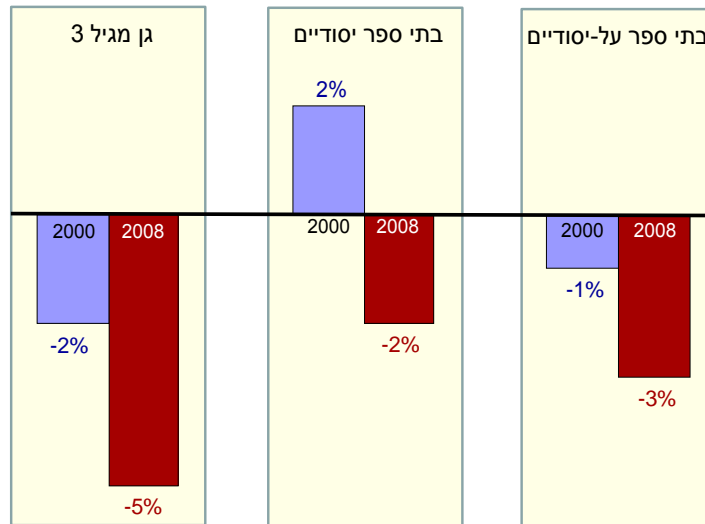
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

תמונה דומה עולה מתרשים 15, המתאר את ההתפתחות באותה התקופה לפי רמות החינוך. כפי שאפשר לראות, גם על פי מדד זה שיעור ההוצאה הציבורית על חינוך בישראל יחסית לתוצר הלאומי הגולמי ירד לאורך התקופה; לעומת זאת, ב-OECD התהליך היה הפוך (ראו הערה 18).

<sup>18</sup> ייתכן שמגמה זו התהפכה בשנים 2009–2012 בשל העלייה המשמעותית בתקציב החינוך בישראל והמיתון במדינות ה-OECD, אולם אלו התרשימים העדכניים ביותר שניתן להשיג במאגר ה-OECD.

תרשים 15  
**פערים בהוצאה לתלמיד בין ישראל ל-OECD**  
 כאחוז מתמ"ג לנפש, 2000 ו-2008



מקור : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים : Education at Glance, 2010.

#### 4. ההשפעות התקציביות של אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך – עלויות וסיכויים

לאחרונה הוחלט לאמץ במערכת החינוך את המלצות ועדת טרכטנברג בתחום. הוועדה בחרה להתמקד בהמלצותיה בגילאי 0–9, והמלצותיה נועדו להקל את נטל המימון על משפחות צעירות ועובדות שיש להן ילדים בגילים אלו. אין פירוש הדבר שיייתכן שהצעות אלו אינן תורמות תרומה של ממש גם לשיפור חינוכם של הילדים, אך זאת לא הייתה מטרתן העיקרית, וייתכן מאוד שבאותם התקציבים אפשר היה להשיג מטרות חינוכיות חשובות יותר.

ב-8 בינואר 2012 אישרה הממשלה ליישם את ההמלצות בפרק החינוך בדוח טרכטנברג. ההמלצה המרכזית הייתה לחדול מהעיכוב המתמשך ביישום חוק לימוד

חובה על גילאי 3-4 באופן מיידי – המלצה שזכתה לתמיכה גורפת של הציבור. אין ספק שיישום המלצות הוועדה יביא להפחתת עלויות החינוך של חלק מהמשפחות. עם זאת, נשאלת השאלה אם שינוי זה יפחית את אי-השוויון, או במילים אחרות: האם לצורך זה לא מוטב להפנות את הסכומים הגבוהים שיידרשו ליישום ההחלטה לנושאים אחרים, שיבטיחו תוצאות טובות יותר ביעדים חינוכיים וחברתיים כאחד. כאמור, המלצות ועדת טרכטנברג נוגעות לגילי 0-9 – טווח הכולל שלוש שכבות גיל השונות זו מזו במחויבות המדינה לחינוך: גילי 0-2, שלמדינה אין כיום כל מחויבות תקציבית-חינוכית כלפיהם, אך קיים סיוע במימון מסגרות חינוכיות עבורם לחלק מהאוכלוסייה (ובמיוחד לנשים עובדות ששכרן נמוך ולמשפחות המטופלות בשירותי הרווחה); גילי 3-4, שלגביהם הורחב חוק לימוד חובה בשנים האחרונות, אך יושם רק חלקית; וגילי 5-9, הכלולים בחוק לימוד חובה.

**סבסוד החינוך לגילאי 0-3.** קבוצת גילי 0-3 כוללת 470 אלף ילדים, כמאה אלף מהם במסגרות מפקחות ומסובסדות על ידי המדינה ועוד מאה אלף במסגרות פרטיות ובלתי מפקחות. על פי נתונים שנמסרו לוועדת טרכטנברג (שלא תמיד מאומתים בנתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ראו סעיף 2 בפרק זה), המסגרות המסובסדות גובות שכר לימוד בסדר גודל של 2,000 שקל לחודש לתינוק ו-1,500 שקל לפעוט. רמת הסבסוד הגבוהה ביותר הניתנת למשפחות מעוטות הכנסה היא כ-1,250 שקל, ועבור משקי בית בעלי הכנסה של 5,000 שקל לנפש ויותר אין סבסוד כלל. ייתכן ששכר הלימוד במעונות יום ובפעוטונים פרטיים גבוה יותר באזורים מבוססים מאשר באזורים חלשים, אך אין מידע מהימן לגבי הבדלים אלו.

בהקשר זה המליצה ועדת טרכטנברג על כמה כיווני פעולה:

**בניית מעונות יום חדשים ל-30 אלף ילדים בחמש השנים הקרובות.** ברור שמהלך זה יקל רק במקצת על המחסור במעונות, אולם היות שבשלב זה אין תקני בינוי מוסכמים לא ברור מה מספר המעונות שיהיה צורך לבנות ומה תהיה עלות הבנייה. לסעיף זה הקצתה הוועדה מיליארד שקלים.

**סיוע בעלות התאמות לתקינה.** כ-200 אלף ילדים נמצאים במעונות ציבוריים ופרטיים, ועוד מספר בלתי ידוע לומדים בגנים אחרים. עם זאת, לא ידוע כמה מהמעונות עומדים בתקינה. לסעיף זה הקצתה הוועדה 700 מיליון שקלים.

**סבסוד שכר הלימוד במעונות.** יישום מלא של ההמלצה לסבסד את שכר הלימוד אמור לעלות כ-600 מיליון שקלים על פני חמש שנים. לא ברור על מה ביססה

הוועדה את החלטתה, אולם חישוב מלמד שזה הסכום שיידרש לסבסוד מאה אלף ילדים בשיעור של 500 שקל לחודש (כיום מסובסדים כ-50 אלף ילדים בסכום ממוצע של 850 שקל לחודש).

#### **הוצאות להכשרת מטפלות.** לסעיף זה הוקצו 75 מיליון שקלים לשנה.

כל עוד אין בסיס מוצק יותר להעריך כמה הורים יהיו מעוניינים שילדיהם יהיו במעונות ובפעוטונים, ומה יהיו דפוסי הפעולה במעונות (מספר ילדים למטפלת, שכר המטפלות, דרישות ההשכלה וההכשרה שלהן, הפרוגרמה הפיזית של המעונות וכדומה), כל הערכה תקציבית של עלות סבסוד החינוך לגילי 0–3 תהיה בלתי מבוססת; לפיכך התקצוב לא ייקבע על פי צורך אובייקטיבי, כי אם בהחלטה שלטונית בדבר היקף התקציבים שיוקצו לנושא מעבר להוצאה הנוכחית. בהיעדר יכולת לקבוע את התקצוב הדרוש על פי קריטריונים ברורים, המליצה ועדת טרכטנברג – בהתאם להערכתה לגבי המגבלות התקציביות הקיימות – להקצות תוספת של מיליארד שקלים לבינוי ו-700 מיליון להתאמה לתקינה (הוצאות חד-פעמיות), ולהביא בחשבון שעלות הסבסוד השוטף במתכונתו המרבית תהיה כ-600 מיליון שקלים לשנה, ועלות ההדרכה וההכשרה – 75 מיליון שקלים לשנה.

**השלמת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3–4.** קבוצת גילאי 3–4 מונה כ-300 אלף ילדים. 250 אלף מהם לומדים בגנים, רובם המכריע בגנים הציבוריים (כ-228 אלף). כ-105 אלף פטורים כבר היום מתשלום שכר לימוד, עוד כ-125 אלף משלמים שכר לימוד מדורג, והשאר משלמים שכר לימוד מלא למסגרות פרטיות אחרות או שאינם לומדים בגן. מהנתונים הללו עולה שהשלמת יישום החוק תשחרר כ-125 אלף ילדים מתשלום שכר לימוד חלקי או מלא ותביא עוד כ-75 אלף ילדים למערכת (25 אלף מהגנים הפרטיים ועוד כ-50 אלף שאינם לומדים בגנים כלל)<sup>19</sup>.

עלות הפעלת החוק, לרבות שכר הלימוד המדורג, עומדת היום על כ-1.2 מיליארד שקלים (מחצית הסכום עבור הילדים הפטורים מתשלום שכר לימוד והמחצית השנייה עבור מי שנהנים משכר לימוד מדורג). הפעלה מיידית של החוק ללא גידול במספר הילדים הלומדים בגנים משמעותה העברה של כ-650 מיליון שקלים (125 אלף ילדים כפול שכר לימוד של 7,700 שקלים לשנה כפול 0.68 – שיעור

<sup>19</sup> מדובר באומדן כולל. הערכה מדויקת יותר של מספרי הילדים שיהיה צורך למצוא להם פתרון במסגרת יישום החוק ופריסתם מתבצעת כיום במרכז טאוב, וממנה עולה שלמעלה ממחצית הילדים שיהיה צורך למצוא עבורם פתרון נמצאים בתל אביב ובירושלים. בירושלים מדובר בסדר גודל של לא פחות מ-28 אלף ילדים, כ-15 אלף מהם במזרח ירושלים.



התשלום הממוצע כיום, לאחר סבסוד ממוצע של 32 אחוז) להורים שילדיהם לומדים ממילא בגנים. היקף ההטבה גבוה יותר ככל שרמת ההכנסה של ההורים גבוהה יותר, היות שרמת הסבסוד הנוכחית שלהם נמוכה יותר או שאינה קיימת כלל, כלומר, הנהנים העיקריים מהיישום הם הורים שאינם זכאים היום להשתתפות או הנחה כלשהי על פי מבחן ההכנסה.

הרחבת היישום גם לילדים הלומדים היום בגנים פרטיים או שאינם לומדים כלל תחייב תוספת תקציב עבור שכר הלימוד ועבור הקמת גני ילדים חדשים. התוספת עבור שכר הלימוד צריכה להיות בסדר גודל של 550 מיליון שקלים, ועבור הקמת 2,500 כיתות גן (לפי 30 ילדים בגן) – כ-1.8 מיליארד שקלים. ייתכן שהסכום יהיה קטן יותר כי לא כל ילדי הגנים הפרטיים יעברו למסגרות ציבוריות, וחלק ייקלטו במסגרות קיימות. מובן מאליו שסכומים אלו אינם כוללים תוספות בנייה לצורך תפעול המערכת הקיימת (החלפת מבנים ישנים ופסולים, תוספות עקב גידול אוכלוסייה והגירה פנימית).

הוצאה נוספת הנדרשת עבור הכשרת אלפי גננות לא הובאה כלל בחשבון בוועדת טרכטנברג או בממשלה. בדיקות שנעשו בעבר הראו שהכשרת גננת עולה רבע מיליון שקל בקירוב. היות שכל גן מצריך 1.16 גננות, הרי מדובר בכ-3,000 גננות חדשות, שהכשרתן תסתכם בכ-750 מיליון שקלים.

בסך הכל, ההוצאה הנוספת עבור השלמת חוק לימוד חובה לגילאי 4–3 תכלול את הסעיפים הבאים: 1.2 מיליארד שקלים לשכר לימוד (650 מיליון עבור הילדים הנמצאים כבר בגנים ועוד 550 מיליון עבור אלה שיצטרפו, שוטף לכל שנה); 0.75 מיליארד שקלים להכשרת גננות (עלות חד-פעמית כוללת); ו-1.8 מיליארד שקלים לבינוי (עלות חד-פעמית כוללת).

**צהרונים ויום לימודים ארוך.** החלטה נוספת שמשמעותה הכספית השוטפת כבדה ביותר היא סבסוד צהרונים לגילאי 9–3. מדובר בהפעלת יום חינוך ארוך על בסיס וולונטרי לילדים להורים עובדים, והממשלה מעריכה את עלותה המלאה ב-2.35 מיליארד שקלים. חשוב להדגיש גם כאן שהמטרה העיקרית המנחה את ההחלטה היא להקל על הורים לצאת לעבודה, ולא תרומה לחינוך הילדים.

היה ראוי לממשלה ולוועדה להתייחס לסוגיית יום הלימודים הארוך בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים בכללותה. חוק יום הלימודים הארוך נחקק בכנסת זה מכבר, בסוף שנות התשעים, והוא הועלה כאחת ההמלצות המרכזיות של ועדת דוברת, וכן במסגרת התביעות של גורמים שונים במחאה החברתית. יש לציין כי המעבר ליום חינוך ארוך כרוך בבעיות חינוכיות ומקצועיות לא מעטות, ולא כאן המקום לעסוק בהן. עם זאת, ראוי לדון בהערכה התקציבית למימון הנושא.

**צהרונים בגני הילדים.** במסגרת הסכם "אופק חדש" נקבע שהגנים יפעלו עד השעה 14:00. החלטה גורפת על הארכת יום הלימודים בגנים עד השעה 16:00 מביאה להעלאת שכר הגננות ב-30 אחוז לפחות, רק כתוצאה מהארכת שבוע העבודה מ-30 ל-40 שעות. על כך יש להוסיף את העלות עבור הצטרפות הילדים שהיו עד כה מחוץ למסגרת וצפויים להצטרף בעקבות יישום מלא של החוק. מאחר שהמניע המרכזי להארכת יום הלימודים בגן הוא לאפשר להורים לעבוד יום עבודה מלא, הרי הפתרון שהציעה הממשלה – שיום הלימודים הארוך בגן יהיה וולונטרי ולא חובה – הוא פתרון טוב.

**צהרונים בחינוך היסודי.** כל הנאמר על גני הילדים תקף גם לגבי תלמידי כיתות א'–ד' בבתי הספר היסודיים. כאן גם ניתן להיעזר לפחות חלקית בתוספת שעות השהייה של מורים, שנקבעה במסגרת "אופק חדש", ובכך להוזיל את העלויות ולשפר את איכות השהייה של התלמידים בצהרונים. בהנחה שמורים יבצעו את כל תפקידי ההוראה, הליווי וההשגחה על התלמידים שישארו בבית הספר עד השעה 15:30<sup>20</sup>, ובהנחה שאפשר לשלב בשעות אלה גם עובדים בלתי מקצועיים, וכן את אנשי החינוך הבלתי פורמלי, הרי שניתן להוזיל את העלויות עוד יותר.

## 5. סיכום ומסקנות

המלצות ועדת טרכטנברג והחלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיהן כרוכות בהקצאה תקציבית גדולה, שבחלקה לפחות היא בבחינת תוספת הכנסה נטו לאוכלוסיות המבוססות – היות שאוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית נהנות כבר היום מחינוך חינם לגילאי 3–4 ומסבסוד במעונות. אימוץ המלצות אלו הוא גרסיבי במהותו ותורם להגדלת אי-השוויון הכלכלי-חברתי.

בעיני רבים הבעיה המרכזית של המערכת היא הפערים הגדולים שנפערו בתשומות ובתפוקות בין חלקי המערכת השונים, ובמיוחד בין תלמידים המגיעים משכבות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית לתלמידים משכבות מבוססות (ראו למשל דוח OECD על מערכת החינוך בישראל, 2011). כפי שמציין בן-דוד (2010), על סמך המבחנים TIMSS ו-PISA, שבוחנים הישגים בתחומי יסוד מסוף שנות התשעים, הפערים בישראל הם הגדולים ביותר מבין כל המדינות המפותחות. אי לכך, המשימה הדחופה ביותר של המערכת היא לשקוד על צמצום הפערים. זו גם

<sup>20</sup> השיעור השמיני בבית הספר מסתיים בשעה 15:30, ולא ב-16:00.

הדרך המהירה ביותר (כפי שהוכח בבדיקה שנערכה בעבר במרכז טאוב ותוצאותיה הועברו למשרד החינוך<sup>21</sup>) לשפר את ההישגים הלימודיים ואת מיקומה של ישראל במדרג המדינות המשתתפות במבחני TIMSS ו-PISA.

אילו צמצום פערים היה המטרה העיקרית, ניתן היה לקחת את ההקצאה הנדרשת עתה לסיוע המדובר להורים לילדים בגילאי 0-9 ולהפנות אותה להנהגת שיטת תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד. פעולה זו הייתה מבטיחה הקצאה של תקציב לבתי הספר על פי מספר התלמידים ובהתאם לנתוני הרקע החברתיים-כלכליים. יתרה מזאת, סכומים אלו גם היו מאפשרים לעגן סל שירותים רחב יותר לתלמיד. תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד, הנותן עדיפות של מעל 50 אחוז למי שבאים מרקע חלש, היה נהוג ארבע שנים בחינוך היסודי (על פי דוח ועדת שושני), והוא בוטל בנימוק שהשיטה אינה מאפשרת לקיים את תכנית הלימודים התקנית בבתי הספר המבוססים – טיעון שהוכח כבלתי נכון (בלס ואחרים, 2010; בלס, 2011), היות שגם בשנה שהופעל התקצוב בצורתו המלאה ביותר, בתי הספר המבוססים תוקצבו על פי היקף שעות העולה במידה ניכרת על המינימום הנדרש.

יש להדגיש כי תקצוב בשיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד אינו מחייב חקיקה בכנסת וניתן לבצעו מיד (דהיינו משנת הלימודים הבאה). הפעלת שיטת תקצוב זאת בכלל מערכת החינוך, ולא רק בחינוך היסודי, תאפשר לשפר את הישגי האוכלוסיות החלשות, להקטין את מספר התלמידים בכיתות בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות ומלמדים בכיתות גדולות, לצמצם באופן ניכר את מספר בתי הספר הקטנים ואת הכיתות הקטנות בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות ולהרחיב את גבולות האוטונומיה הבית ספרית.

הגברת השוויוניות במערכת החינוך היא היעד החשוב ביותר לא רק משום שהיא יכולה לסייע במידה רבה לשיפור ההישג הממוצע של ישראל ולקידומה בדירוג המדינות במבחנים הבין-לאומיים. חשיבותה גדולה גם אם לא תביא להגדלת השוויוניות בחברה בהישגים הלימודיים<sup>22</sup>, בשל המסר המועבר בכך: לכל אחת מהקבוצות ולכל אחד מהילדים יש הזדמנות שווה. למסר כזה יש חשיבות רבה, והוא יתרום ללכידות החברתית.

<sup>21</sup> מכתב למנכ"לית משרד החינוך מיום 2 באפריל 2004.

<sup>22</sup> הגדלת שוויוניות בחברה תורמת להגדלת השוויוניות בהישגים הלימודיים הרבה יותר ממה שתורמת הגדלת השוויוניות בחינוך לשוויוניות בחברה (ראה אדלר ובלס, 2009).

**נספחים**

**לוח נ"1. לוח דמוגרפי מפורט: האוכלוסייה הצעירה לפי קבוצות גיל, לפי דת ולפי עשורים, 1960–2010**

סך הכל (אלפים)	קבוצות הגיל (כאחוז מכלל האוכלוסייה הצעירה)				
	0-19	15-19	5-14	0-4	
<b>יהודים</b>					
1,911.3	42.2%	7.4%	23.3%	11.5%	1960
2,582.0	40.5%	10.4%	19.3%	10.7%	1970
3,282.7	38.5%	8.0%	19.5%	11.0%	1980
3,946.6	37.6%	8.9%	19.0%	9.7%	1990
4,955.4	34.2%	8.4%	16.8%	9.0%	2000
6,068.9	32.8%	7.2%	16.0%	9.6%	2010
<b>מוסלמים</b>					
166.3	59.0%	11.6%	27.2%	20.2%	1960
328.6	62.7%	10.0%	31.5%	21.2%	1970
498.3	61.8%	11.9%	30.9%	19.0%	1980
677.7	55.6%	12.2%	27.2%	16.2%	1990
970.0	52.7%	9.8%	25.9%	17.0%	2000
1,303.9	49.9%	10.6%	26.2%	13.1%	2010
<b>נוצרים</b>					
49.6	48.2%	9.7%	23.4%	15.1%	1960
75.5	47.3%	10.1%	24.5%	12.7%	1970
89.9	44.6%	10.9%	22.5%	11.2%	1980
114.7	39.1%	9.4%	19.1%	10.6%	1990
135.1	35.5%	8.1%	18.1%	9.3%	2000
122.6	33.6%	9.1%	17.2%	7.3%	2010

## לוח ני 1 (המשך).

סך הכל (אלפים)	קבוצות הגיל (כאחוז מכלל האוכלוסייה הצעירה)				
	0-19	15-19	5-14	0-4	
					<b>דרוזים</b>
23.2	57.5%	9.9%	27.0%	20.6%	1960
35.9	59.3%	10.6%	30.4%	18.4%	1970
50.7	58.6%	11.6%	28.6%	18.3%	1980
82.6	52.7%	12.0%	26.5%	14.2%	1990
103.8	46.1%	10.3%	23.3%	12.5%	2000
126.5	41.0%	10.2%	20.8%	10.0%	2010
					<b>סך הכל</b>
2,150.4	43.8%	7.8%	23.6%	12.4%	1960
3,022.0	43.3%	10.4%	20.9%	12.0%	1970
3,921.7	41.8%	8.6%	21.1%	12.1%	1980
4,821.8	40.4%	9.4%	20.3%	10.7%	1990
6,369.3	37.2%	8.7%	18.3%	10.3%	2000
7,623.6	35.8%	7.9%	17.8%	10.1%	2010

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

לוח ני2. שיעור התלמידים ברמת החינוך השונות

לפי לאום, 1995–2010

2010		2005		2000		1995		רמת חינוך
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
78%	22%	78%	22%	86%	14%	92%	8%	גני ילדים ציבוריים
72%	28%	73%	27%	75%	25%	79%	21%	חינוך יסודי
72%	28%	74%	26%	80%	20%	78%	22%	חטיבת ביניים
77%	23%	81%	19%	85%	15%	85%	15%	חטיבה עליונה
<b>74%</b>	<b>26%</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>79%</b>	<b>21%</b>	<b>83%</b>	<b>17%</b>	<b>סך הכל</b>

לוח ני3. מספר גילאי 3–5

לפי לאום, 2000–2010

ערבים	יהודים	סך הכל	ערבים	יהודים	שנים	גיל
29.3%	70.7%	123.7	36.2	87.4	2000	3
29.5%	70.5%	138.8	41.0	97.8	2005	
26.0%	74.0%	151.1	39.3	111.8	2010	
29.7%	70.3%	120.6	35.8	84.8	2000	4
30.5%	69.5%	135.9	41.5	94.4	2005	
26.5%	73.5%	147.6	39.2	108.4	2010	
31.1%	68.9%	116.1	36.1	79.9	2000	5
30.1%	69.9%	135.6	40.9	94.8	2005	
27.2%	72.8%	143.3	38.9	104.3	2010	

מקור (לשני הלוחות): מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים (לשני הלוחות): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ"ד. שיעורי הלמידה בגנים\*  
גילאי 3-5

גיל	שנים	יהודים	ערבים	סה"כ	יהודים	ערבים
		באלפים				
		כאחוז מגילאי 3-5				
3	2000	56.7	11.6	68.3	83.1%	16.9%
	2005	62.9	22.9	85.5	72.2%	26.7%
	2010	74.9	23.0	97.9	76.5%	23.5%
4	2000	76.4	15.0	91.4	83.6%	16.4%
	2005	86.3	26.1	112.5	76.8%	23.2%
	2010	95.2	25.8	121.0	78.6%	21.4%
5	2000	82.0	26.6	108.6	75.5%	24.5%
	2005	91.5	32.7	124.3	73.6%	26.4%
	2010	102.6	34.8	137.4	74.7%	25.3%

\* לא כולל גני ילדים פרטיים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: משרד החינוך.

לוח נ"ה. שיעורי השתתפות בגנים\*

מספר הילדים בגנים חלקי מספר הילדים בשנתון

גיל	שנים	יהודים	ערבים	סך הכל
3	2000	64.9%	31.9%	55.2%
	2005	64.3%	55.8%	61.8%
	2010	67.0%	58.5%	64.8%
4	2000	90.1%	42.0%	75.8%
	2005	91.4%	63.0%	82.7%
	2010	87.8%	66.0%	82.0%
5	2000	102.6%	73.6%	93.6%
	2005	96.6%	80.1%	91.6%
	2010	98.3%	89.3%	95.9%

\* הערה ללוח 5: נתוני השנתונים אשר מובאים בלוח 3 אינם כוללים ילדי חו"ל, כלומר עולים חדשים. לכן, כאשר מחלקים את מספר הילדים בגנים בסך כל מספר הילדים בשנתון, המכנה מוטה כלפי מטה. עם זאת, מספר הילדים העולים על פי פרסומי הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה נמוך למדי. אי לכך, יש יסוד לסברה ששיעורי הלמידה בגנים לפי החישובים כאן מוטעים כלפי מעלה, אולם לא במידה ניכרת. זאת כנראה גם הסיבה לכך שבמקרה אחד התקבל שיעור למידה גבוה ממאה אחוז. יש לשים לב כי שיעור הלמידה מחושב לפי הנתונים המקוריים, ולא לפי הנתונים בלוחות (שהם מעוגלים), כך שחישוב שיעורי הלמידה לפי הנתונים בלוחות 3 ו-4 עשוי לתת תוצאות שונות במקצת מאלה המפורטים בלוח 5.

**לוח נ'6. גילאי 3-5 הלומדים בגנים במגזר היהודי**

במספרים מוחלטים ובאחוזים

גיל	שנים	חרדי	ממלכתי- ממלכתי		סך הכל	ממלכתי- ממלכתי		
			דתי	חרדי		דתי	חרדי	
באלפים								
3	2000	17.9	26.5	12.3	56.7	46.8%	21.7%	31.5%
	2005	24.2	25.8	12.9	62.9	41.0%	20.5%	38.5%
	2010	27.7	31.1	16.2	74.9	41.5%	21.6%	36.9%
4	2000	19.0	41.2	16.2	76.4	54.0%	21.2%	24.8%
	2005	25.9	43.2	17.3	86.3	50.0%	20.0%	30.0%
	2010	28.8	47.3	19.0	95.2	49.7%	20.0%	30.3%
5	2000	18.0	47.3	16.7	82.0	57.7%	20.4%	21.9%
	2005	24.9	49.5	17.2	91.5	54.0%	18.8%	27.2%
	2010	19.5	54.0	19.1	102.6	52.6%	18.6%	28.8%

**לוח נ'7. אחוז המדווחים על הוצאה וסכום ההוצאה על חינוך לגיל הרך**

לפי מגזר, 2003–2010

ערבים	יהודים					
	לא-חרדים ואחרים		חרדים		ערבים	
	שיעור מדווחים	רמת ההוצאה (ש"ח, מחירי 2010)	שיעור מדווחים	רמת ההוצאה (ש"ח, מחירי 2010)	שיעור מדווחים	רמת ההוצאה (ש"ח, מחירי 2010)
	65.6%	1,201	69.6%	427	33.1%	251
2003-2006						
	70.4%	1,351	77.6%	433	30.1%	323
2007-2010						

מקור (לשני הלוחות): בלס, בלייך וצבן (2012)



## נספח 2: מבנה מערכת החינוך בישראל – ההיבט החוקי-ארגוני<sup>23</sup>

כאשר דנים במערכת החינוך בישראל נוהגים לא פעם להתעלם מהמבנה המורכב שלה ולהתמקד במערכת החינוך הרשמית, הכוללת את החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. לעתים קרובות אף מתייחסים, בעיקרו של דבר, למגזר היהודי בלבד בתוך מערכת זו. אולם המציאות הדמוגרפית מחייבת להקדיש מקום קצת יותר נרחב לתיאור המערכת על כל שלל מרכיביה.

הסיווג הרב-משתני של מוסדות החינוך עובר דרך כל רמות הלימוד של מערכת החינוך, מהחינוך הקדם-יסודי בגני הילדים עד לחינוך הגבוה, והוא לובש צורות שונות. המיון לקבוצות מושפע מן החקיקה הקיימת בתחום החינוך, מההיסטוריה והמסורת של התפתחות החינוך, מהאידיאולוגיות והתפיסות החינוכיות הרווחות במערכת החינוך ומגורמים נוספים. מערכת החינוך "הפורמלי" בישראל מסווגת לפי כמה חתכים עיקריים:

**החתך הגילי (סיווג לפי רמת חינוך).** זוהי החלוקה המוכרת בדרך כלל לציבור, המעוגנת בבסיסה בחוק לימוד חובה ובהחלטות הכנסת על הרפורמה במערכת החינוך. הסיווג מתייחס למבנה העיקרי הבא:

א. חינוך טרום-חובה (גילי 3–4)

ב. גן חובה (גילי 5)

ג. חינוך יסודי (כיתות א'–ו' – גילי 6–11)

ד. חטיבת הביניים (כיתות ז'–ט' – גילי 12–14)

ה. חטיבה עליונה (כיתות י'–י"ב – גילי 15–17)

ו. לימודים על-תיכוניים ואקדמיים (גילי 18 ומעלה)

חלוקה זו היא החלוקה הראשית, אך בתוך כל רמת חינוך אפשר להבחין במגוון מסגרות אפשריות, שחלקן כוללות צירוף של שני שלבים וחלקן האחר מפצלות כל שלב. יש בתי ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן עד ו', א'–ח' ואפילו א'–ט', חטיבות צעירות של גן עד א' וגן–ב', בתי ספר על-יסודיים לכיתוב ט'–י"ב, י'–י"ב, ז'–י"ג ואפילו ז'–י"ד ועוד.

<sup>23</sup> מתוך בלס, 2002.

**המעמד החוקי (המינוח הרשמי: מעמד).** חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך, לפי מידת כפיפותם והיענותם לפיקוח המדינה: החינוך הרשמי, החינוך המוכר ומוסדות הפטור.

א. מוסדות חינוך רשמיים: לפי ההגדרה החוקית, מוסדות חינוך רשמיים הם כל המוסדות שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרזו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל מדובר בכל מוסדות החינוך לילדים בגיל חינוך חובה, שהם למעשה רק המוסדות לגילי גן עד חטיבת הביניים. מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתיים והחטיבה העליונה לרוב אינם רשמיים, גם אם הבעלות עליהם היא בידי הרשות המקומית, או אפילו המדינה, משום שלא הוכרזו ככאלה ברשומות. סימן היכר נוח להבחנה בין מוסדות חינוך רשמיים למוסדות חינוך לא רשמיים היא זהות המעסיק של המורים. מוסדות בהם המורים הם עובדי מדינה הם מוסדות רשמיים, ואילו מוסדות שבהם מועסקים המורים דרך גופים אחרים הם לא-רשמיים.

ב. מוסדות חינוך מוכרים: מוסדות החינוך המוכרים מתחלקים לשניים:

- כל המוסדות הרשמיים.
- מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

המוסדות המוכרים שאינם רשמיים הם מוסדות שאינם בבעלות המדינה, אך קיבלו על עצמם מידה זאת או אחרת של פיקוח מהמדינה (כפי שנקבע בחוק). עובדי מוסדות אלו אינם עובדי מדינה, ויש להם מידה רבה יותר של חופש בקבלת תלמידים, העסקת מורים, תכנית הלימודים וכדומה. בין המוסדות המוכרים שאינם רשמיים יש להבחין בין מוסדות חינוך של רשת "החינוך הדתי העצמאי" ושל רשת "מעין החינוך התורני" למוסדות האחרים: המוסדות של שתי הרשתות, המשויכות פוליטית למפלגות חרדיות ("החינוך העצמאי" משויך לאגודת ישראל ו"מעין החינוך התורני" משויך לש"ס), נהנים ממעמד מיוחד שעוגן בחוק יסודות התקציב, ולפיו הם זכאים לתקצוב זהה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים. המוסדות האחרים הכלולים במסגרת זאת כוללים מוסדות יהודיים הנתונים לאחד משלושת סוגי הפיקוח (ראה להלן) ומוסדות לא-יהודיים, לרוב נוצריים (כנסיתיים).

ג. מוסדות הפטור: מוסדות אלו, בדומה למוסדות החינוך המוכר שאינם רשמי, אינם בבעלות המדינה, אולם הם אינם מקבלים על עצמם את פיקוח המדינה באף אחד מהנושאים שנזכרו לעיל. הילדים הלומדים בהם קיבלו פטור

ממילוי חוק לימוד חובה, לכן הם נקראים מוסדות "פטור". עד כה היו אלו מסגרות חרדיות-דתיות (בחינוך היסודי, לדוגמה, מדובר בתלמודי התורה), אולם ייתכן מאוד שהתפשטות תופעת ההוראה הביתית (home schooling) תחייב בעתיד להגדיר גם מסגרות לימוד ביתיות אלו כמוסדות פטור. נוסף למוסדות החינוך הנכללים בשלושת הסיווגים לפי מעמד, יש מסגרות לימוד לילדים שאינן מכירות כלל בקיום המדינה והממונים עליהן אינם פונים אפילו לקבל מעמד של פטור. כאלה לדוגמה הם המוסדות של נטורי קרתא, שם ההורים וילדיהם עוברים בפועל על חוקי המדינה.

**החתך הלאומי – חלוקה לפי מגזרי האוכלוסייה.** החלוקה לפי מגזר היא בעיקרה בין יהודים ולא-יהודים. במגזר הלא-יהודי יש שלושה תת-מגזרים: ערבי, בדואי ודרוזי (קיים גם המגזר הצ'רקסי, אך הוא זניח בגודלו). חשוב לציין שמרבית הילדים שאינם יהודים ואינם ערבים (שהם בעיקר ילדי עולים חדשים לא-יהודים וילדי עובדים זרים) לומדים היום בחינוך הממלכתי היהודי.

**חתך דתי (המינוח הרשמי: סוג פיקוח).** החלוקה על פי דת נעשית לשלושה סוגי חינוך: ממלכתי, ממלכתי-דתי ואחר.

א. חינוך ממלכתי – מערך הכולל בעיקר את המוסדות שאינם דתיים במגזר היהודי ובמגזר הערבי (הלא-יהודי).

ב. חינוך ממלכתי-דתי – מסגרות החינוך היהודי הדתי-לאומי.

ג. חינוך אחר – בדרך-כלל הכוונה לחינוך יהודי חרדי. אין בחינוך האחר מוסדות רשמיים, אך יש בתוכו הפרדה לפי סוגי מוסדות מוכרים (רשתות לעומת אחרים) והוא כולל גם את מוסדות הפטור.

**חתך המימון – חלוקה לפי יחידת המימון הבסיסית לקבלת תקציבים.** מוסדות החינוך השונים מקבלים את תקציביהם בכמה אופנים: תקצוב לתלמיד, תקצוב לכיתה או שילוב ביניהם. מדובר במסגרות שהחינוך בהן הוא חינוך, אך יש בהן תשלומי הורים):

א. תקצוב לתלמיד: רוב מסגרות החינוך מתוקצבות בהתאם למספר הלומדים בהן, כלומר יחידת התקצוב הבסיסית היא התלמיד. דרך חישוב העלות של יחידת תקצוב זו שונה ממסגרת למסגרת. בין המסגרות המתוקצבות בשכר לימוד לפי תלמידים: גני טרום-חובה וחובה, מוסדות חינוך יסודי מוכרים שאינם רשמיים (לא כולל "רשת החינוך העצמאית")

ו"מעייין החינוך התורני", מוסדות הפטור, החינוך העל-יסודי, והחינוך הגבוה. התקצוב לתלמיד יכול להיות אחיד, כפי שקורה למשל בגני חובה, או דיפרנציאלי – לפי עקרונות שונים – והוא יכול לשלב כמה עקרונות תקצוב, כגון:

- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מקצועות, לפי רמת השירות בבית הספר ולפי פרופיל עובדי ההוראה ודרגת הכיתה (בחטיבה עליונה).
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מבנה המוסד ופרופיל עובדי ההוראה (מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים).
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי רקע חברתי-כלכלי (מסגרות מסוימות של החינוך העל-יסודי, כמו כיתות מב"ר וכיתות הכוון).

ב. תקצוב לפי כיתה: דרך תקצוב ייחודית למוסדות החינוך היסודי הרשמי, ולרשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייין החינוך התורני".

ג. תקן משולב לכיתה ולתלמיד – דרך תקצוב הנהוגה בחטיבות הביניים ובבתי ספר בניהול עצמי בחינוך היסודי.

אפשר גם לבחון חתכים נוספים – כגון בעלות, מיקום גיאוגרפי וכדומה – אולם נראה שהמיון המתואר לעיל משקף נכונה את החלוקות העיקריות בתוך מערכת החינוך ונותן תמונה מהימנה של המורכבות שלה, ועל כן אפשר להסתפק בו.

## מקורות

- בלס, נחום (2011), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 203–246.
- בלס, נחום (2010), "מערכת החינוך – מבט פנים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 137–182.
- בלס, נחום (2009), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 121–178.
- בלס, נחום (2007), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 145–175.
- בלס, נחום (2002), "מערכת החינוך", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 111–146.
- בלס, נחום, חיים בלייך והילה צבן (2012), **החינוך הקדם יסודי בישראל: היבטים ארגוניים ודמוגרפיים**, נייר מדיניות מס' 2012.01, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום וחיים אדלר (2009), **אי-שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 – תמונת מצב**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ויגאל דוכן (2006), **תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך: מעברים בין המגזרים השונים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום, נועם זוסמן ושי צור (2012), **מה למדת בבית הספר, ילד מתוק שלי? על השימושים בשעות עבודתם של כוחות ההוראה בבתי הספר היסודיים**, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדין 2012.03.

בלס, נחום, נועם זוסמן ושי צור (2010), **תקציב החינוך היסודי 2001–2009**, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2010.18.

בן-דוד, דן (2010), "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל", "חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל", "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת", פרקים בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – כלכלה חברה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.

בן-דוד, דן (2009), **תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני, והגברת הצמיחה בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (2011), **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי** (דוח טרכטנברג), יחידת המחקר והמידע, הכנסת.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות**, שנים שונות.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2008), **אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים**, דו"ח של כוח המשימה מוגש לנשיא המדינה ולשר הרווחה והשירותים החברתיים.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2002), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**.

פייטלסון, יעקב (2011), **המגמות הדמוגרפיות והשלכותיהן על מערכת החינוך בישראל**, המכון לאסטרטגיה ציונית.

צבן, הילה (2012), "מיפוי השחקנים במערכת החינוך הקדם יסודי בישראל", בתוך איל קמחי (עורך), **החינוך הקדם-יסודי בישראל: היבטים ארגוניים ודמוגרפיים**, נייר מדיניות 2012.01, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Cobb-Clark, Deborah A., Mathias Sinning, and Steven Stillman (2012),  
“Migrant Youths' Educational Achievement: The Role of Institutions,” *The  
Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 643, No. 1,  
pp. 18-45.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Israel 2011*, OECD publishing.

OECD (2010), *Education at a Glance (EAG)*, OECD publishing.

# IV. חינוך – סוגיות הקשורות ברפורמות

---

---



# חזון והמלצות עבור מערכת החינוך

נחום בלס, כרמל בלנק ויוסי שביט\*

## תקציר

פרק זה מציג המלצות שמטרתן ליצור בישראל מערכת חינוך ציבורית, איכותית ושוויונית; מערכת אשר תפתח את שעריה לכל ילד וילדה, נער ונערה, ותאפשר לכלל תלמידיה למצות את יכולותיהם ושאיפותיהם. לשם כך, על מערכת החינוך להנגיש ככל שניתן את מסגרות הלימוד לכלל התלמידים המעוניינים להשתלב בהן, מגיל טרום חובה ועד לתואר הראשון, כדי שיוכלו להשתלב בהצלחה כשוויים בין שווים עם בוגרי מערכות החינוך של המדינות המפותחות המתקדמות ביותר ברמה הגלובלית. מערכת זו לא תתעלם משונות אישית, תרבותית או דתית, אך תפעל בנחישות לצמצום אי-שוויון השכלתי בין קבוצות אתניות, מעמדות חברתיים, מגדרים, לאומים וקבוצות דתיות.

**ב**קיץ 2011 התפתחה בישראל, כמו במדינות אחרות, תנועת מחאה רחבה שקראה לשינוי חברתי-כלכלי, ובכלל זה שינוי במערכת החינוך. המפגינים והנהגתם דרשו צדק חברתי וקידום מדינת רווחה. הועלו דרישות להוזלת הדיוור, לשיפור החינוך, להשוואת החלוקה בנטל ועוד. עם זאת, התנועה לא גיבשה דרישות ממוקדות, ונדמה היה שחבריה התקשו להתכנס סביב תכנית פעולה קונקרטית.

\* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב; כרמל בלנק, עמיתת מחקר בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב; פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, חבר החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב.

אנו מודים לעמיתי תכנית המדיניות בתחום החינוך של מרכז טאוב על הערותיהם ותרומתם לנוסח הסופי של מסמך זה. אנו מודים גם לפרופ' יצחק קשת, לד"ר שלמה סבירסקי ולעו"ד נגה דגן-בוזגלו, שהציגו בפני עמיתי התכנית את פרי עבודת הצוותים שהם עמדו בראשם. אף שהסתייענו רבות בתרומתם של כל אלה, האחריות על המסמך כולה של המחברים, והגרסה הסופית אינה מבטאת בהכרח את עמדותיהם.

ראש עיריית ניו יורק, מייקל בלומברג, הגדיר זאת בציניות כשאמר על מפגיני Occupy Wall Street: *They are not sure what they want but they want it*: *now* ("הם אינם בטוחים מה הם רוצים, אך הם רוצים זאת עכשיו"). על רקע זה התאגדו כמה קבוצות חשיבה בניסיון לצקת תוכן קונקרטי לתוך הלהט של תנועת המחאה הישראלית.

המסמך הנוכחי מתייחס לארבעה "מסמכי מחאה" שהתפרסמו מאז קיץ 2011 ומתמקד בהמלצותיהם בתחום החינוך (לפי סדר פרסום): "יעדים לתיקון החינוך" מאת שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו ממרכז אדוה; "סדר יום חדש לישראל", הצעה של ראשי מרכז טאוב (שניהם התפרסמו באוגוסט 2011); "דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי" (ועדת טרכטנברג), ועדה שמינתה הממשלה כדי לנסח קווי מדיניות קונקרטיים ברוח הדרישה לצדק חברתי (ספטמבר 2011); ודוח הביניים של צוות ספיבק-יונה – ועדת המומחים למען צדק חברתי בראשות יצחק קשת<sup>1</sup>. הצוותים השונים כללו אנשי אקדמיה, פעילים חברתיים ואנשי שטח בעלי ניסיון רב בחינוך, והם הקדישו מחשבה רבה לניתוח הכשלים במערכת החינוך ולזיהוי צעדי מדיניות שעשויים לתרום לצמצום פערים ולשיפור רמת ההישגים בקרב תלמידי ישראל.

לימוד יסודי של הדוחות חושף הבדלים חשובים ביניהם, אך ניתן לזהות גם מידה בלתי מבוטלת של הסכמה באשר לכיווני מדיניות מבטיחים. מטרת הפרק היא לנסח את החזון החינוכי המתבסס על הדוחות הללו, לזהות את ההמלצות המרכזיות המשותפות להם – המלצות העשויות לתרום לשיפור ההישגים בחינוך, תוך צמצום פערים בין קבוצות אתניות ורבדים חברתיים בקרב תלמידי ישראל – ולהעריך את עלות יישומן<sup>2</sup>. חלק מהמימון יכול להגיע מהתייעלות תוך-מערכתית, אך כוונת המחברים היא בעיקר להציב את היעדים, ודיון מפורט באמצעים שיסייעו להשיגם יכול להיערך בהמשך.

חשוב לציין כי ההמלצות במסמך אינן מייתרות את תפקידם המכריע של ההורים ושל המשפחות בחינוך הילדים. המחקרים מצביעים על כך שההבדלים העיקריים בהישגים בין תלמידים מקורם בהבדלים ברקע שהם מגיעים ממנו: תלמידים מרקע מבוסס יגיעו להישגים גבוהים יותר בממוצע מתלמידים מרקע מוחלש, גם אם מערכת החינוך תספק תנאים דומים לכולם. מערכת החינוך, ותהא מתקדמת ושוויונית ככל שתהא, אינה מסוגלת להחליף את ההורים ואינה מסוגלת

<sup>1</sup> הדוח הסופי של צוות זה טרם פורסם.

<sup>2</sup> בסוף הפרק מוצג סיכום קצר ובו עיקרי ההמלצות של כל דוח בנפרד. כמו כן, מובאים שם הקישורים המתאימים לאלו המעוניינים להתעמק בדוחות המקוריים.

לבטל פערים חברתיים שמקורם ברקע התלמידים – תפקיד זה נותר בידיהן של המערכות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות. עם זאת, סביר להניח כי גם במצב הנוכחי מערכת החינוך הישראלית אינה תורמת מספיק לצמצום הפערים בין תלמידים המגיעים מרקע חברתי שונה, משום שהיקף ההעדפה המתקנת שהיא נוקטת אינו יכול להתמודד עם עוצמת אי-השוויון הקיים בה. לפיכך, מערכת החינוך בישראל עדיין מעניקה חינוך איכותי יותר לתלמידים המגיעים מרקע חברתי חזק, בזמן שדווקא ילדים מרקע חברתי חלש, שאינם זוכים ליתרונות מבית, זקוקים לחינוך איכותי ולסביבה חינוכית תומכת ומקדמת. הקריאה היום היא להגדיל את היקף ההעדפה המתקנת דווקא בבתי ספר לילדים הבאים מרקע חברתי חלש – כלומר בבתי הספר המוגדרים "נמוכי ציפיות" – ולהרחיב את הפער בין ההקצאות לבתי ספר המשרתים תלמידים מבוססים לבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע מוחלש.<sup>3</sup>

### המלצות לפעולה

**חיזוק החינוך הציבורי.** ההמלצות בהמשך מספקות כלים שונים ומגוונים לשיפור ולחיזוק החינוך הציבורי. עם זאת, הבסיס ליישום ההמלצות צריך להיות מיסוד חשיבות החינוך בסדר העדיפויות הלאומי, הן מבחינה תקציבית והן מבחינה ערכית. חשיבות הנושא בסדר העדיפויות הממשלתי איננה יכולה להישאר בגדר מס שפתיים, והיא חייבת להתבטא באופן הקצאת המשאבים לחינוך בתקציב המדינה. על כן מוצע כי שיעור ההשקעה לתלמיד יוצמד לתוצר לנפש, כך שכאשר המשק צומח והתוצר לנפש גדל, החינוך ייחנה במידה רבה יותר מפירות הצמיחה, ואילו בתקופת מיתון, כאשר התוצר לנפש קטן, ההעדפה לחינוך תתבטא בקיצוץ נמוך יותר בהשקעה הממשלתית בחינוך.<sup>4</sup>

**הפסקת תהליכי הפרטה.** מערכת החינוך בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, עוברת בשנים האחרונות תהליכי הפרטה. הביטוי העיקרי של תהליכים אלו בישראל הוא מעורבותם של גורמים חוץ-ממשלתיים שונים (מלכ"רים, עמותות, פילנתרופים, הורים ואחרים) במוסדות החינוך הציבוריים. מעורבות זו מאפשרת תוספת משאבים לבתי ספר, ולכן יש מנהלים וועדי הורים הששים לאמץ יוזמות

<sup>3</sup> סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2011.

<sup>4</sup> החישוב יתבסס על ממוצע תלת-שנתי או חמש-שנתי, כדי להימנע מתנודות מקריות.

חוץ-ממשלתיות שונות. עם זאת, יוזמות אלו אינן משקפות בהכרח מדיניות מוצהרת של משרד החינוך. יתר על כן, תהליכי ההתקשרות בין גופים אלו ובין בתי הספר אינם בהכרח שקופים ושוויוניים, ולעתים הם ארעיים ותלויים במימון העומד לרשות העמותה. נוסף לכך, התערבות עמותות שונות מתבטאת בהקמת מוסדות חינוך סלקטיביים, המונעים מבני השכבות החלשות להגיע אליהם על ידי גביית שכר לימוד גבוה, או באמצעות מיון תלמידים על סמך כישורים שאינם מתפלגים באופן שוויוני באוכלוסייה.

מעבר להגדלת הפערים בין קבוצות חברתיות, הפרטת המערכת פוגעת בחינוך הציבורי בכך שהיא שואבת מתוכו מורים טובים ותלמידים חזקים. לכן, כחלק בלתי נפרד מלקיחת אחריות של המדינה על החינוך, יש להפסיק את תהליכי ההפרטה במערכת, תוך פיקוח הדוק על מעורבות הגורמים החיצוניים בבתי הספר.

**תקצוב מספק.** יש להגדיל את תקציבי מוסדות החינוך, כדי שיוכלו לתת לתלמידים שירותי חינוך ברמה גבוהה ללא הזדקקות לתוספות תקציב מגורמים חיצוניים. גביית תשלומי הורים בכל מוסדות החינוך הציבורי תיאסר לחלוטין, ואת כל השירותים והפעילויות של בתי הספר הציבוריים, כולל מתן ספרי לימוד, תממן המדינה. כדי להקטין את הוצאות בתי הספר על רכישת ספרי הלימוד, על משרד החינוך להגביר את הפיקוח על ספרי הלימוד ולהנהיג תכנית לימודים רב-שנתית שתאפשר שימוש חוזר באותם ספרים בשנים שונות. כמו כן, מומלץ שבתו הספר יגבשו, בשיתוף ההורים, דרכים להגבלת הוצאות ההורים על ציוד לימודי נלווה, כגון ילקוטים ממותגים ויומנים.

**עלות:** כשלושה מיליארד שקלים לשנה<sup>5</sup>.

**תקצוב משווה הזדמנויות.** למדינת ישראל מחויבות לספק חינוך שוויוני לכלל אזרחיה. כפי שתואר ברקע למסמך, התלמידים מגיעים לבתי הספר מנקודות פתיחה שונות, התלויות ברקע החברתי שלהם. נוסף על כך, הורים מרקע מבוסס מעניקים לילדיהם תמיכה לימודית ומשאבים חומריים המגדילים פער זה לאורך הזמן. על מערכת החינוך להתמודד עם פערים אלו, ולכן חינוך שוויוני משמעותו תקצוב דיפרנציאלי בהתאם לאפיונים החברתיים-כלכליים של תלמידי בית הספר.

<sup>5</sup> חלק מהעלויות הכרוכות במימוש המלצה זו ייכלל בחישוב הסעיף הבא, ועל כן הערכת העלות מתייחסת רק לביטול תשלומי ההורים. כיום היקף תשלומי ההורים שמאשר משרד החינוך נע בין 250 שקל בגני הילדים ל-1,300 שקל בכיתות י"א-י"ב. בהנחה שהממוצע המותר הוא אלף שקל לשנה, והגבייה בפועל היא כ-1,500 לשנה, הרי שההיקף הכללי הוא כשלושה מיליארד שקלים.

יש לתקצב את בתי הספר ואת הכיתות לפי מספר תלמידיהם ולפי מדד טיפוח או בייקטיבי ואחיד (כגון "מדד שטראוס"), החל בגני הילדים וכלה בבתי הספר העל-יסודיים. קריטריונים אחידים כאלה יקבעו את ההקצאה הממשלתית לתלמיד בשני סלי משאבים: סל תקן, שיגדיר את שעות ההוראה שבית הספר מקבל לתלמיד, וסל שירותים ופעילויות. תקצוב כזה צריך ליצור פער משמעותי (לפחות 50 אחוז) בין ההקצאה לתלמיד המגיע מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר לזה המגיע מהרקע המבוסס ביותר. הדבר יאפשר הקטנה דיפרנציאלית של הכיתות, מחשוב בתי ספר וכדומה. על התקצוב הדיפרנציאלי להבטיח שכל תלמיד יקבל את מכלול הכלים הדרושים לו כדי להצליח. יש לדאוג שמכלול שירותי החינוך – ובכלל זה היצע מגמות לימוד מספק, מורים בעלי הכשרה נאותה, כיתות לימוד מתאימות, עזרי הוראה ועוד – יעמוד לרשות כל תלמיד.

**עלות:** סך התוספת לביצוע המלצה זאת מוערך בכשני מיליארד שקלים לשנה<sup>6</sup> – לא כולל תוספת לבניית כיתות והכשרת מורים שתידרש בשל תוספת שעות לימוד לצורכי ההעדפה המתקנת.

**פתיחות ונגישות של מוסדות החינוך.** בבתי ספר הנהנים מתקציב ציבורי תיאסר לחלוטין דחיית תלמידים על פי קריטריונים כלכליים, אתניים ולאומיים, או על פי הישגים קודמים. מיון לפי קריטריונים אלו ישמש עילה לשלילת התקצוב מבית הספר. עם זאת, מנהלי בתי ספר יוסמכו להרחיק תלמידים אלימים או בלתי ממושמעים באופן חריג, אשר נוכחותם בבית הספר פוגעת פגיעה קשה ברווחת התלמידים האחרים.

**שוויון בתוך מוסדות החינוך.** הסללת תלמידים, בין שמדובר בהקבצות ובין שמדובר במגמות לימוד שונות, משפיעה מאוד על יכולתם להשיג תעודת בגרות, המאפשרת להם להמשיך להשכלה הגבוהה ולעמדות מפתח בשוק העבודה. במהלך השנים נותבו קבוצות חברתיות חלשות, לעתים מתוך כוונה טובה של צוות בית הספר ורצון לסייע, אל מסלולים שאינם אקדמיים, ובכך הוגדלו הפערים הכלכליים בינו ובין

<sup>6</sup> האומדן מתבסס על ההנחה שיישום ההמלצה לא יהיה כרוך בגריעת תקציבים מבתי הספר המבוססים, ומבוסס על מודל שגובש במסגרת עבודתה של ועדת דוברת. עבור בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים תידרש תוספת של מאה אלף שעות תקן (בעלות מרבית של כחצי מיליארד שקלים). התקצוב הדיפרנציאלי בגני הילדים יעלה כרבע מיליארד שקלים נוספים. ההיקף הכספי של סל השירותים לתלמיד הוא כ-4.75 מיליארד שקלים. החישוב מניח עלות נוכחית של כ-2,500 שקל לתלמיד, כאשר מספר התלמידים בכל המערכת, כולל גני ילדים, מגיע ל-1.9 מיליון. היות שרוב השירותים כבר ניתנים ממילא, ההערכה היא כי תידרש תוספת של כ-1.25 מיליארד שקלים לתקציב משרד החינוך. סך התוספת הנדרשת עבור שעות תקן וסל שירותים עומדת על שני מיליארד שקלים.

הקבוצות החזקות. כדי לספק חינוך איכותי ושוויוני, ייאסרו הסללה והקבצה המנוגדות לרצון התלמיד או הוריו. המעבר ממסלול למסלול או בין הקבוצות יהיה פתוח ונגיש וייעשה בתיאום בין הנהלת המוסד החינוכי לתלמיד ולהוריו. במקביל, על מערכת החינוך לספק לבתי הספר כלים להתמודד עם הטרוגניות התלמידים בכיתות באמצעים פדגוגיים המותאמים לכך.

**קביעת תכנית לימודי ליבה מחייבת לכלל התלמידים.** תפקיד מרכזי של מערכת החינוך הוא להקנות לכל אחד מבוגריה את הכלים הנחוצים להשתלבות מיטבית בחברה מתקדמת מבחינה טכנולוגית, תרבותית וחברתית. כמו כן, על מערכת החינוך לבסס תשתית ערכית ותרבותית לקידום הלכידות החברתית. אחד התנאים הבסיסיים הנחוצים למילוי תפקידים אלו הוא גיבוש תכנית ליבה מחייבת לכלל תלמידי ישראל. לצד לימודי הליבה, בתי הספר ילמדו תכניות העונות לצרכים, לשאיפות ולערכים הייחודיים של קבוצות וזרמים שונים בחברה, מתוך שאיפה להתאים את דרכי ההוראה ואת תכני הלימוד למגוון הרחב של אוכלוסיית התלמידים – אולם תכניות אלו יילמדו נוסף ללימודי הליבה, ולא במקומם. התקציב יישללו מבתי ספר שאינם מלמדים את תכנית הליבה.

**שיפור איכות ההוראה.** המהלכים לעידוד ולקידום המורות והמורים בחינוך הציבורי יימשכו ויואצו. מהלכים אלו יתמקדו בשיפור תהליכי גיוס המועמדים להוראה, בהכשרתם טרם ביצוע התפקיד ובמהלכו, בשיפור תנאי ההעסקה, בהעלאת השכר ובשיפור יוקרתו של מקצוע ההוראה. במקביל, יינקטו צעדים מתאימים כדי לעודד את המורים הטובים להתמיד במקצוע ולהקל על המורים שאינם מתאימים לתפקיד לפרוש. דגש מיוחד יינתן לשיפור וקידום מקצועי של שדרת הניהול בבתי הספר וליצירת גיוון תפקידי עבור כלל עובדי ההוראה – וכל זאת ייעשה בשיתוף נציגי המורים.

**הרחבת שירותי החינוך.** כחלק מהגשמת החזון לחזק את החינוך הציבורי המובא בפרק, יש להרחיב את שירותי החינוך ולהנגיש אותם לכלל הציבור. בשל האמונה כי חינוך בגיל הרך הוא תשתית חיונית ובסיסית לתהליך החינוכי הכולל, מחברי המסמך סומכים את ידיהם על החלטות הממשלה מינואר 2012, המאמצות את המלצות ועדת טרכטנברג בתחום החינוך: ליישם את חוק לימוד חובה בקרב גילאי 3–4, לסבסד צהרונים לילדי הורים עובדים, להרחיב את מספר מעונות היום לגילאי 0–3 ולהאריך את יום הלימודים לגילאי 9–5. עם זאת, המחברים מסתייגים מהכוונה לממן החלטות אלו באמצעות קיצוץ רוחבי בתקציבי כלל המשרדים.

**התייחסות להשכלה גבוהה.** תהליך החינוך אינו מסתיים בבית הספר התיכון; תנאי הסף לחלק גדול מהמשרות בשוק העבודה הוא תואר אקדמי. כמו כן, התפתחות כלכלית וחברתית מחייבת להנגיש את ההשכלה הגבוהה לחלקים נרחבים בציבור. דרך אחת לעשות זאת היא הלוואות לסטודנטים לתואר ראשון בגובה שכר הלימוד והוצאות המחיה, שמועד פירעונן מתחיל לאחר גמר הלימודים ומותנה ברמת ההכנסה של הבוגר (יישום של המודל האוסטרלי). עם זאת, לאור הביקורות על המודל<sup>7</sup> ראוי לחשוב על חלופות נוספות.

---

<sup>7</sup> יש שתי ביקורות עיקריות על המודל האוסטרלי: האחת היא שגביית החזר ההלוואות כרוכה בקשיים אדמיניסטרטיביים ניכרים, משום שהיא מחייבת איסוף מידע על גובה ההכנסה של הלווה לאחר תום לימודיו. המענה לביקורת זו הוא האפשרות להצמיד את מנגנון החזר למס הכנסה. הביקורת השנייה היא שסטודנטים חסרי אמצעים יחששו לקחת הלוואות מחשש שיקשה עליהם להחזירן בעתיד, והפתרון האפשרי לכך הוא הסברה טובה יותר והצמדת החזר לרמות הכנסה גבוהות יותר.

### הדוחות העומדים בבסיס ההמלצות (לפי סדר הפרסום)

- **יעדים לקידום החינוך בישראל (דוח מרכז אדוה, סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2011)**<sup>8</sup>. הדוח מתמקד בעיקר באי-השוויון הלימודי בין תלמידים בישראל וברמת ההישגים הנמוכה שלהם, ועוסק גם בצורך להנחיל בארץ לימודי ליבה אחידים לצד חינוך התואם את ערכי כל אחת מהקהילות הרבות בפסיפס הישראלי. המלצות המחברים מתמקדות בדרכים לשפר את ההישגים של שני שלישים מהתלמידים בישראל, הלומדים בבתי ספר המכונים "נמוכי ציפיות" ואינם מגיעים להישגים הנורמטיביים של משרד החינוך הישראלי והמבחנים הבין-לאומיים.
- **סדר יום חדש לישראל (הצעת ראשי מרכז טאוב, 2011)**<sup>9</sup>. הדוח מזהה כמה בעיות מרכזיות במערכת החינוך בישראל: רמת ההישגים הנמוכה של התלמידים במבחנים הבין-לאומיים, הפערים הגדולים בין תלמידי ישראל, היעדר לימודי ליבה בחלק גדול והולך מבתי הספר, אי-השוויון בין בתי ספר בחלוקת המשאבים (בעיקר בגודל הכיתות), איכות בלתי מספקת של כוח ההוראה והיעדר שביעות רצון של המורים מתנאי עבודתם. כמו כן, הדוח עוסק בכשלים שונים במערכת ההשכלה הגבוהה.
- **דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (דוח טרכטנברג)**<sup>10</sup>. הדוח מקדיש את עיקר תשומת הלב שלו לגילאי 0–9, ומתמקד בהנמכת עלות חינוכם להורים עובדים. המלצותיו העיקריות נוגעות ליישום חוק לימוד חובה חנם בקרב גילאי 3–4, בריכוז הטיפול בגיל הרך במשרד החינוך ובסבסוד ההוצאות לגיל הרך. כמו כן, הוא ממליץ להחיל יום לימודים ארוך בקרב גילאי 3–9.
- **דוח הביניים של צוות המומחים של המחאה החברתית (צוות ספיבק-יונה)**<sup>11</sup>. הדוח מזהה כבעיה מרכזית את שחיקת החינוך הציבורי בישראל. המלצותיו נועדו להגדיר ולהסדיר את החינוך הציבורי ולעשותו נגיש, שוויוני וחינמי החל בגיל חצי שנה ועד סוף התואר הראשון.

<sup>8</sup> [adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=660](http://adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=660)

<sup>9</sup> [taubcenter.org.il/index.php/publications/special-issues/taub-center-leadership/lang/he/](http://taubcenter.org.il/index.php/publications/special-issues/taub-center-leadership/lang/he/)

<sup>10</sup> [hidavrut.gov.il/sites/default/files](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files)

<sup>11</sup> [j14.org.il/spivak/?p=610](http://j14.org.il/spivak/?p=610)



# תמריצים להגברת תפוקת המורים : מחקרים בארה"ב מניבים תוצאות מאכזבות

אדם גמראן\*

## תקציר

שלושה מחקרים בנושא תמריצים כספיים שנערכו בארצות הברית מצביעים על כך שתשלום משכורות גבוהות יותר למורים אינו מוביל לרמת הישגים כוללת גבוהה יותר של התלמיד. התוצאות היו דומות בין שהתמריצים ניתנו למורים ספציפיים או לכל בית הספר. אחת הדרכים לפרש את הממצאים היא שלמורים הייתה מוטיבציה לשפר את הביצועים, אך לא היו להם כלים לעשות זאת. לאור זאת, יש לבחון תמריצים אחרים להעלאת איכות המורים באותה רמת קפדנות שנקטה בבדיקת רפורמת התמריצים הכספיים.

**מ**חקרים שנערכו לאחרונה בארצות הברית בתחום התמריצים למורים מצביעים על כך ששכר גבוה יותר למורים – בין שהוא משולם למורים ספציפיים או לכל צוות בית הספר – אינו מוביל להישגים טובים יותר של התלמידים. מחקרים אלו השתמשו בשיטות קפדניות כדי לוודא שתוצאותיהם לא יושפעו מאופן בחירת תכניות התגמול.

תמריצים למורים הם אסטרטגיה חשובה ליצירת רפורמה בבתי הספר בארצות הברית. תכניות ארציות שונות מקצות כספים למדינות ולמחוזות שונים, כדי שישלמו למורים שכר גבוה יותר אם יצליחו להביא את התלמידים להישגים טובים יותר. אסטרטגיה זו הונעה על ידי מחקרים שהצביעו על הבדלים משמעותיים בין מורים בכל הנוגע להישגי תלמידיהם. עם זאת, המחקרים הראו שמדדים מסורתיים

\* פרופ' אדם גמראן, חבר במועצה הבין-לאומית המייעצת של מרכז טאוב, פרופסור לסוציולוגיה ולימודי מדיניות חינוכית בקתדרה על שם ג'ון ד' מק-ארתור ומנהל מרכז ויסקונסין למחקר בחינוך באוניברסיטת ויסקונסין-מדיסון. מאמר זה נכתב במקור באנגלית.

המאפיינים את המורים, כמו ניסיונם והתארים האקדמיים שלהם, אינם מנבאים היטב את ההצלחה.

אחת התגובות לממצאים אלו הייתה להציע שכר גבוה יותר למורים שהצליחו לשפר את הישגי התלמידים במידה רבה במיוחד. ההיגיון מאחורי הגישה היה ששכר גבוה יותר יניע את המורים לעבוד קשה יותר, או לבחור אסטרטגיות אפקטיביות יותר להעלאת הישגי תלמידיהם.

בניגוד לגישה זו, שלושה מחקרים שנערכו לאחרונה מרמזים על כך שאסטרטגיה זו אינה מניבה הצלחה. בעיר נאשוויל שבמדינת טנסי התנדבו מורים להשתתף בניסוי לבחינת יכולתם להגיע להישגים גבוהים יותר של תלמידיהם, תוך תגמול נדיב שלהם על הצלחות – התוספת למשכורת הייתה עשויה להגיע אפילו ל-15 אלף דולר. מחצית מהמתנדבים נבחרו באופן אקראי, והשאר שימשו כקבוצת ביקורת. לאחר שלוש שנים גילו החוקרים שלהשתתפות בתכנית לא הייתה השפעה עקבית כלשהי על הישגי התלמידים (Springer et al., 2010). באופן כללי, הישגי התלמידים שמוריהם היו זכאים לבונוסים לא עלו על הישגי התלמידים שמוריהם לא היו זכאים להם. בדומה לכך, גם בתכנית של תשלום על פי ביצועים בשיקגו התגלה שלא נרשמו הישגים גבוהים יותר בקרב תלמידים שמוריהם היו זכאים לבונוסים (Glazerman and Seifullah, 2010).

אחת ההתלבטויות בנושא תשלום למורים על פי ביצועים היא אם לשלם בונוסים לכל מורה באופן אישי או לכל צוות בית הספר כקבוצה. אחד השיקולים הוא שלעתים ניתן לשייך את הישגי התלמידים למורים מסוימים, אך הדבר נכון רק בתחומים הנמדדים במבחנים (כמו קריאה ומתמטיקה). נוסף לכך, תשלום למורים ספציפיים עלול ליצור תחרות במקום לתרום לשיתוף פעולה בין המורים. לכן, גישות אחרות לתמריצים מתמקדות בבית הספר כמכלול, ולא במורים בודדים. בעיר ניו יורק לדוגמה נערך לאחרונה ניסוי שבמסגרתו שולמו בונוסים על ביצועים לכל צוות בית הספר. חלק מבתי הספר בעיר, שנבחרו באופן אקראי, היו זכאים לבונוסים לכל הצוות עבור העלאת הישגי התלמידים ועמידה ביעדים מסוימים. אבל אף שהוקצו בונוסים לבתי ספר רבים, לאחר שלוש שנים הישגי התלמידים בבתי הספר שהשתתפו בניסוי לא היו גבוהים יותר מההישגים באלה שלא נבחרו להשתתף בתכנית (Marsh et al., 2011).

חוסר היעילות של תכניות התגמול על פי ביצועים בארצות הברית מרמז על האפשרות שאין די בהגברת המוטיבציה כדי לגרום למורים לשפר את הישגי התלמידים. אחת הדרכים לפרש את התוצאות הללו היא שהתגמול הכספי הוא אינו מניע עיקרי אצל מורים. ואכן, במחקרים מסוימים התגלה שמורים מעניקים עדיפות רבה יותר לתנאי העבודה שלהם בהשוואה לשכרם כאשר הם מחפשים

עבודה (Ingersoll, 2006). מצד שני, מחקרים אחרים שנעשו לאחרונה אינם תומכים בכך. סביר יותר להניח שיש למורים מוטיבציה לשפר את הביצועים בעקבות התגמולים הנוספים, אך חסרים להם הכלים הדרושים לכך – ידע, מיומנויות או תנאי עבודה.

למרות כל זאת, יש חשיבות לתשלום גבוה יותר למורים, הן כדי להצליח למשוך את המורים הטובים ביותר למקצוע, והן כדי לגרום למורים היעילים ביותר לקחת על עצמם אתגרים גדולים. ניתן גם לשקול יוזמות אחרות להעלאת איכות המורים, כגון פיתוח מקצועי שיעניק להם ידע נוסף ומיומנויות נוספות שיסייעו להם להצליח יותר בעבודתם, ותנאי עבודה משופרים, כגון כיתות קטנות יותר והקצאה נוספת של זמן שיאפשרו להם להיפגש עם עמיתיהם לעבודה. יש לבחון גישות אלו באותה קפדנות שבה נבחן לאחרונה נושא התגמול על פי ביצועים בארצות הברית.

**מקורות**

- Glazerman, Steven and Allison Seifullah (2010), *An Evaluation of the Teacher Advancement Program (TAP) in Chicago: Year 2 Impact Report*, Mathematica Policy Research.  
[mathematica-mpr.com/publications/PDFs/education/tap\\_yr2\\_rpt.pdf](http://mathematica-mpr.com/publications/PDFs/education/tap_yr2_rpt.pdf).
- Ingersoll, Robert (2006), *Who Controls Teachers' Work? Power and Accountability in America's Schools*, Harvard University Press.
- Marsh, Julie A., Matthew G. Springer, Daniel F. McCaffrey, Kun Yuan, Scott Epstein, Julia Koppich, Nidhi Kalra, Catherine DiMartino, and Art (Xiao) Peng, (2011), *A Big Apple for Educators: New York City's Experiment with Schoolwide Performance Bonuses: Final Evaluation Report*, RAND.  
[rand.org/pubs/monographs/MG1114.html](http://rand.org/pubs/monographs/MG1114.html).
- Springer, Matthew G., Dale B. Ballou, Laura Hamilton, Vi-Nhuan Le, J. R. Lockwood, Daniel F. McCaffrey, Matthew Pepper, and Brian M. Stecher, (2010), *Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Projects on Incentives in Teaching*, National Center on Performance Incentives at Vanderbilt University.  
[performanceincentives.org/news/detail.aspx?linkid=605&moduleid=24](http://performanceincentives.org/news/detail.aspx?linkid=605&moduleid=24).

# איכות המורים :

## סקירת ספרות וכיוונים למדיניות

יעל נבון ויוסי שביט\*

### תקציר

מחקרים מראים שלמורים יש השפעה רבה על הישגי תלמידים. עם זאת, טרם זוהו מאפייני מורים הקשורים באופן עקבי ומשמעותי להישגי התלמידים. לפיכך, לא ברור אם אפשר לשפר את איכות כוח ההוראה באמצעות שינוי תנאי הקבלה למקצוע, או באמצעות מדיניות שכר המבוססת על השכלת מורים ועל ותק. אחת ההצעות הבולטות בנושא היא להנהיג תמריצים המתבססים על ביצועי מורים. בספרות מוכרות תכניות תמרוץ מגוונות – תכניות המתמקדות בתמריצים כלכליים או כאלה המשלבות מגוון תגמולים (כולל סטטוס מקצועי, הכרה ציבורית בחשיבות המקצוע וכדומה); תכניות המעניקות תמריצים אישיים לעומת כאלה המעניקות תמריצים קבוצתיים; ותכניות שהקריטריונים להצלחה בהן יחסיים או מוחלטים. ממצאי המחקרים אינם חד-משמעיים: שני מחקרים שנערכו בישראל מצביעים על כך שלתמריצים כלכליים אישיים וקבוצתיים יש השפעה חיובית על הישגים במבחני הבגרות. לעומת זאת, מחקרים שנעשו בארצות אחרות מצאו כי לתמריצים כלכליים אין השפעה מובהקת על הישגי התלמידים. בעשור האחרון הונהגו במערכת החינוך בישראל שתי רפורמות, "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", הכוללות שינוי במדיניות התמריצים בדמות העלאת שכר הבסיס, בונוסים מבוססי ביצועים ומסלולי קידום חדשים. רפורמות אלו כוללות רכיבים מבטיחים, אך גם חסרונות אפשריים. לפיכך, חשוב לעקוב אחר תוצאותיהן בטווח הקצר והארוך, ולבחון את השפעת מרכיביהן השונים על הישגי התלמידים ועל כוח ההוראה.

\* יעל נבון, סטודנטית לתואר שלישי בחוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב; פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב וחבר החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב.

**ה**גורם העיקרי המשפיע על הצלחתם ההשכלתית של צעירים הוא הרקע המשפחתי שלהם, ובפרט השכלת ההורים ומצבם הכלכלי. מדיניות חינוך, לעומת זאת, מתמקדת בעיקר במאפיינים מערכתיים המשפיעים על ההישגים, מפני שיכולתה להשפיע על הרקע המשפחתי מורכבת למדי ולעתים קרובות מוגבלת מאוד. לכן, להבנת השפעתם של גורמים מערכתיים, ביניהם איכות כוח ההוראה, יש ערך רב.

## 1. החשיבות של מורים<sup>1</sup> טובים

יש הסכמה רחבה בין חוקרים שמורים הם גורם חשוב בתהליך ההשכלה, אולם הגורם המערכתי החשוב ביותר. דוח מקינזי, שהתפרסם בשנת 2007 וניסה לאתר את הגורמים המשותפים למערכות חינוך שתלמידיהן מגיעים להישגים גבוהים, כלל בין שלושת המאפיינים העיקריים של מערכות אלו שני גורמים הקשורים לאיכות כוח ההוראה – גיוס כוח אדם מתאים וטיב הכשרתו (Barber and Mourshed, 2007). גם מחקרים המשתמשים בשיטת *fixed effects models*, המקובלת כיום בתחום זה, מצביעים על המורים כגורם חשוב בהישגי התלמידים. מחקרים מסוג זה בוחנים את שונות ההישגים בין קבוצות תלמידים – למשל תלמידי כיתות שונות – הלומדים אצל מורים שונים, ואומדים את עד כמה מורה מסוים משפיע על הישגי התלמידים, תוך פיקוח על מכלול גורמים רלוונטיים אחרים. התשובה – איכות המורה – נמדדת בדרך כלל ביחידות הישג, והחוקרים אומדים את יעילות המורה בעזרת שיפור בהישגי התלמידים.

מחקרים אלו מוצאים באופן עקבי השפעה מובהקת של מורים על הישגי התלמידים (או על השינוי בהישגים על פני זמן)<sup>2</sup>, ושוני נרחב באיכות המורים<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> המונח "מורים" בפרק משמש לציון נשים וגברים כאחד העוסקים בהוראה בבתי הספר.

<sup>2</sup> מודלים הבוחנים שיפור בהישג או מפקחים על הישג קודם נקראים "מודלי ערך מוסף".

<sup>3</sup> יש לציין כי מחקרים אלו עומדים בפני אתגרים מתודולוגיים משמעותיים המקשים על הסקת סיבתיות. אחד הבולטים שבהם הוא האפשרות הסבירה לסווג מורים ותלמידים באופן שאינו אקראי – הבדלים באוכלוסיית מורים ותלמידים בין בתי ספר בשל אזור גיאוגרפי, סוג בית הספר וכדומה. כאשר הסיווג אינו אקראי, על המודלים להבחין בין השפעות המורים (קשר סיבתי בין איכות המורה להישגי תלמידים) ובין השפעות הנובעות מהבדלים בין התלמידים. ההתמודדות הנפוצה ביותר עם אתגר זה היא הוספת מקדמי השפעות קבועות (*fixed effects*) של תלמיד ו/או בית הספר למודל. נוסף לאתגר זה, עניינים כהשפעות סביבתיות מושמטות והטיות הנובעות מממדד הישג (Koedel, and Betts, 2010; Papay, 2011) מהווים גם הם מכשול בפני הסקת סיבתיות.

כלומר, הממצאים מצביעים על כך שלזהות מורה ספציפי יש חשיבות גדולה עבור הישגי תלמידים<sup>4</sup>. חלק מהמחקרים אף משווה את עוצמת ההשפעה של המורים לעוצמת ההשפעה של גורמים מערכתיים אחרים, ורבים מהם מוצאים שעוצמת ההשפעה שיש למורים על הישגי התלמידים עולה על עוצמת ההשפעה של בית הספר (Buddin, and Zamarro, 2009; Luyten, 2003; Nye, Konstantopoulos, and Hedges, )<sup>5</sup> ועל עוצמת ההשפעה של גודל הכיתה<sup>6</sup> (2004; Rivkin, Hanushek, and Kain, 2005; Hanushek, 2011; Nye, Konstantopoulos, and Hedges, 2004; Rivkin, Hanushek, )<sup>7</sup> (and Kain, 2005; Sanders, Wright, and Horn, 1997).

המסקנה המסתמנת מממצאים אלו היא שניתן לשפר הישגי תלמידים באמצעות שיפור איכות כוח ההוראה, ואף צפוי שמידת ההשפעה של שיפור כזה תעלה על השפעתם של מאפיינים מערכתיים אחרים. יש לציין כי נוסף לערך חברתי שבכך, שיפור בהישגי התלמידים ילווה גם בערך כלכלי. הניוסק (Hanushek, 2011) בחן את הערך הכלכלי הגלום באיכות כוח ההוראה, הן כתוצאה מתגמולי הכנסה עבור השכלה בשוק העבודה והן לאור ממצאים המצביעים על קשר הדוק בין הכישורים הקוגניטיביים של אוכלוסייה לשיעור הצמיחה הכלכלית במדינה. מחישוביו עולה כי הבאת תלמידי ארצות הברית לרמה של תלמידי פינלנד במבחנים בין-לאומיים (על ידי שיפור איכות המורים) שוות ערך לגידול של כ-112 טריליון דולרים בתוצר.

עוד עולה מממצאי המחקרים כי אם יש מתאם בין איכות המורים (כלומר יעילותם) ובין הרקע חברתי-כלכלי של תלמידיהם, הדבר עלול להחמיר את אי-השוויון המעמדי בהשכלה. לעומת זאת, מערכת החינוך יכולה לצמצם את אי-השוויון הנובע ממשחתי רקע משפחתי אם תזהה מורים יעילים ותפנה אותם לכיתות

<sup>4</sup> במרבית המחקרים התוצאה ההשכלתית הנבדקת היא ציונים, הן משום שמשנתנה זה קל למדידה והן משום ששיפורו נחשב לאחת המטרות העיקריות של מערכת החינוך. עם זאת, נבחנו גם תוצאות השכלתיות אחרות. ג'ינגס ודיפרט למשל מוצאים עדויות לכך שהשפעות מורים על התפתחות חברתית והתנהגותית דומות בעוצמתן להשפעות מורים על הישגים לימודיים (Jennings and DiPrete, 2010), וקואדל (Kodel, 2008) מצא השפעות מורים משמעותיות על נשירה.

<sup>5</sup> בסקירתו של לויטן (2003) ניתן למצוא גם מקרים הפוכים, שבהם עוצמת ההשפעה של בית הספר גבוהה יותר מהשפעות המורים, בפרט כאשר השפעת מורים נמדדת על פי שונות בין כיתות מקבילות. בשל כך הוא מסיק כי ההשפעות מורים אינן בהכרח גדולות יותר מהשפעות של גורמים אחרים בבית הספר.

<sup>6</sup> ההשוואה היא לצמצום גודל הכיתה במספר תלמידים מסוים, אולם המחקרים שצוינו משווים לצמצום משמעותי של כעשרה תלמידים.

ולבתי ספר שיש בהם ריכוזים גבוהים יחסית של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.<sup>7</sup>

## 2. האם ניתן לזהות מורים טובים?

לאור ממצאים אלו ומשמעותם, סביר לצפות שמערכות חינוך יפנו תשומת לב רבה לשיפור איכות המורים. עם זאת, יישום השיפור הנדרש איננו פשוט כלל ועיקר. הקושי העיקרי נובע מכך שמלאכת האיתור והזיהוי מראש של מורים טובים אינה פשוטה. אמנם נמצא בדיעבד שמורים טובים מקדמים את הישגי תלמידיהם, אך אף שחוקרים רבים חותרים לזהות את מאפייני המורים שהשפעתם על ההישגים רבה יותר, מאפיינים כאלה טרם זוהו.

חוקרים רבים מחפשים קשרים סטטיסטיים בין מאפיינים נצפים של מורים, כגון השכלה, ותק ומגדר, ובין הישגי תלמידיהם. חוקרים אחרים מחפשים קשרים בין מאפייני המורים ומדדי היעילות שלהם במסגרת מודלים של השפעות קבועות. למרות זאת, הממצאים עד כה דלים – טרם נמצאו קשרים חזקים ועקביים בין מאפייני מורים להישגי תלמידים. כמו כן, מרבית החוקרים מסכימים כי המאפיינים המוכרים מסבירים חלק קטן מאוד, בדרך כלל אחוזים בודדים בלבד, מהשוני באיכות בין מורים שונים (Aaronson, Barrow, and Sander, 2007; Buddin and Zamorro, 2009; Leigh, 2010; Nye, Konstantopoulos, and Hedges, 2004).<sup>8</sup> המאפיינים הנפוצים ביותר שנבדקו הם ניסיון (או ותק) והשכלה, הקשורים ברוב המדינות, וגם בישראל, לשכר המורים. עוד נבחנו מאפיינים כגון הסמכה ורישוי, וכן מאפיינים מולדים כגון מגדר וגזע. לעומת זאת, בהקשר של הישגי תלמידים, מאפייני אישיות כמעט לא נבחנו באופן הניתן להכללה (בלס, 2008).

<sup>7</sup> עם זאת, יש לשים לב כי איכות המורים והמשמעויות של הממצאים ביחס לצמצום פערים תלויים במידת ההתמדה של ההישגים לאורך זמן, כלומר, במידה שהשפעת המורים אינה קצרת טווח. הממצאים לגבי היבט זה אינם חד-משמעיים (Kane and Sanders and Rivers, 1996; Rothstein, 2010; Staiger, 2008). כמו כן, האפשרות לצמצום פערים תלויה בכך שיעילות המורים דומה בקרב תלמידים מרקע מעמדי שונה, וגם בעניין זה הממצאים אינם חד-משמעיים (Aaronson, Barrow, and Sander, 2007; Sanders and Rivers, 1996; Slater, Davies, and Burgess, 2009).

<sup>8</sup> Clotfelter, Ladd ו-Vigdor (2006), לעומת זאת, אינם שותפים להסקמה זו, וטוענים כי מאפיינים מדידים מסבירים חלק גדול מההשפעה הכוללת של איכות מורים.



אחד המאפיינים הבולטים הקשורים באופן עקבי יחסית להישגי תלמידים הוא ניסיון המורים ( Buddin and Zamarro, 2009; Clotfelter, Ladd, and Vigdor, 2006; 2007; Croninger et al., 2007; Greenwald, Hedges, and Laine, 1996; Hanushek, 2011; Harris and Sass, 2009; Leigh, 2010; Nye, Konstantopoulos, and Hedges, 2004; Rivkin, Hanushek, and Kain, 2005). עם זאת, ממצאים רבים מצביעים על כך שהקשר חלש, ואף שאינו ליניארי – לעתים הוא אף נעלם לאחר שנות ההוראה הראשונות ( Buddin and Zamarro, 2009; Clotfelter, Ladd, and Vigdor, 2006; 2007; Hanushek, 2011; Harris and Sass, 2011; Leigh, 2010; Slater, Davies, and Burgess, 2009).

בנוגע למרבית המאפיינים האחרים שנחקרו הממצאים עקביים עוד פחות. רוב המחקרים למשל אינם מוצאים קשר עקבי בין רמת ההשכלה של מורים להישגי תלמידים או לשיפור בהישגים ( Buddin and Zamarro, 2009; Clotfelter, Ladd, and Vigdor, 2006; 2007; Croninger, et al., 2007; Hanushek, 2011; Nye, Konstantopoulos, and Hedges, 2004; Rivkin, Hanushek, and Kain, 2005; Xu and Gulosino, 2006). הממצא נותר בעינו גם כאשר משתני ההשכלה מפורטים יותר, כגון התמחות באוניברסיטה או במכללה ( Harris and Sass, 2011; Croninger et al., 2007; Xu and Gulosino, 2006; Clotfelter, 2011), או יוקרת המוסד שבו למד המורה ( Clotfelter, 2011; Harris and Sass, 2011; Ladd, and Vigdor, 2007). לגבי השכלה ספציפית במקצוע ההוראה, שנבחנה במחקרים מעטים, נמצאו ממצאים סותרים ( Dee and Cohodes, 2010; Metzler and Woessmann, 2008). מחקרים מעטים בחנו את הקשר בין יעילות מורים לציוני מבחני רישוי – מבחנים למורים הנהוגים בארצות הברית כדרישת סף, ויש הרואים בהם מבחנים קוגניטיביים. גם בנושא זה הממצאים אינם עקביים ( Buddin and Zamarro, 2009; Clotfelter, Ladd, and Vigdor, 2007), וכך גם הממצאים בנושא סוג הסמכת המורים ( Clotfelter, Ladd, and Vigdor, 2007; 2009; Croninger et al., 2007; Hanushek, 2011; Harris, and Sass, 2009). הממצאים לגבי השפעת מאפיינים מולדים גם הם אינם חד-משמעיים, אם כי כמה חוקרים מצאו כי למורות יש השפעה חיובית על הישגים בהשוואה למורים ( Aaronson, Barrow, and Sander, 2007; Buddin and Zamarro, 2009; Leigh, 2010).

מרבית המחקרים שעסקו במאפייני אישיות של מורים בחנו הבדלים בין מורים או סטודנטים להוראה ובין המדדים הממוצעים באוכלוסייה, וכן את הקשר בין מאפיינים אלו למדדי איכות מורים המתבססים על הערכות מנהלים ותלמידים, על תצפיות של חוקרים או על ציוני הכשרה. בשל מורכבות המושג "אישיות" וההגדרות השונות שלו, קשה לקבוע את הגבול בין מאפייני אישיות ובין מאפייני פרט אחרים

ומאפייני הוראה, והמדדים של מאפיינים אלו רבים ומגוונים. בין המדדים ניתן למנות מבחנים המיועדים לאיתור גישות, ערכים, תחומי עניין, צרכים והסתגלות, גורמי אישיות לטנטיים ומבחני השלכה, כגון אסוציאציות מילוליות ורושד (Getzels and Jackson, 1963). רבים ממחקרים אלו מוצאים עדויות לקשר בין המבחנים ובין מדדי האיכות שהוזכרו מעלה, אולם הקשר בין מדדי האיכות הללו להישגי תלמידים לא נבחן במחקרים האמורים והתמונה בנושא אינה ברורה.

מחקרים בודדים, כאמור, עוסקים בקשר בין מאפייני אישיות, כפי שאלה נמדדים במבחני אישיות שונים, ובין הישגי תלמידים. עם זאת, נמצא כי מורים המוגדרים כטיפוסים בעלי שליטה עצמית<sup>9</sup> קשורים להתקדמות רבה יותר של תלמידיהם בקריאה ובאיות, וכי מורים המוגדרים כטיפוסים סוערים<sup>10</sup> קשורים להתקדמות רבה יותר במתמטיקה ובמדעים (Heil and Washburne, 1961). לעומת זאת, לא נמצא קשר מובהק בין מוחצנות ומסירות של מורים, כפי שאלה נמדדות במבחן אישיות המתבסס על תיאוריית חמשת הגורמים (The Big Five), ובין הישגי תלמידים במתמטיקה (Rockoff et al., 2008). ראוי לציין כי רוקוף ושותפיו למחקר מוצאים קשר חיובי מובהק בין הישגי תלמידים במתמטיקה ובין גורמים המתבססים על כמה מדדים משולבים<sup>11</sup>, אולם גורמים אלו לא נבחנו עד כה במחקרים נוספים, ובשל כך לא ניתן לבסס על הממצאים מסקנות תיאורטיות או מעשיות בשלב זה.

מכל מקום, השפעות מאפיינים נרכשים של מורים על הישגי תלמידים, גם אלה שנמצאו מובהקות, הן בדרך כלל חלשות למדי ומסבירות שונות מועטה בלבד, ואילו השפעות מאפייני אישיות על הישגי תלמידים לא נבחנו במידה המאפשרת הסקת מסקנות. אשר על כן, נראה כי אין לצפות לשיפור ניכר בהישגי תלמידים על ידי שינויים בתנאי הקבלה למקצוע ההוראה ומתן תמריצים כלכליים על פי מאפייני המורים אשר נסקרו במחקרים (השכלה, ותק, מגדר וסוג ההסמכה). גם אם יש

<sup>9</sup> טיפוסים אלו מגלים העדפה לפריטי שאלון המסווגים כמתודולוגיים, עוסקים בניקיון ובהחמרה עצמית ואינם מגלים חיבה לפריטים הקשורים בתוקפנות, בקבלת דחפים ובהומור.

<sup>10</sup> טיפוסים אלו מבטאים יותר תוקפנות, מקבלים ומבטאים דחפים, ואינם מגלים חיבה לעיסוק בניקיון או לפריטי שאלון הקשורים בהחמרה עצמית.

<sup>11</sup> בניתוח גורמים החוקרים מוצאים שני גורמים שהם מכנים "כישורים קוגניטיביים" ו"כישורים לא-קוגניטיביים". גורם הכישורים הקוגניטיביים כולל מדדי הסמכה, סלקטיביות מוסד לימודים, ציוני SAT ו-IQ וידע במתמטיקה, וגורם הכישורים הלא-קוגניטיביים כולל מדדי מוחצנות, מסירות, אמונה במסוגלות העצמית והכללית וציוני מבחני מיון לאיתור מאפייני אישיות.

בצעדים אלו כדי לשנות את הרכב אוכלוסיית המורים, אין לצפות שהדבר יבוא לידי ביטוי בשיפור משמעותי בהישגי תלמידים. לעומת זאת, נמצאו קשרים בין תוצאות מבחני קבלה למקצוע המתבססים על ראיונות אישיים או קבוצתיים או על הערכות קבוצתיות, ובין הצטיינות בלימודי הוראה (Eldar and Talmor, 2006). כמו כן, נמצא קשר חיובי בין הערכות קבוצתיות להצלחה מקצועית, כפי שזו נמדדת בהערכת מנהלים, וכן להצלחה הנמדדת בהערכות מרצים בסוף הלימודים ובציוני פרקטיקום (Shechtman, 1992). מחקר פנימי מוצא כי שיעור דוגמה הוא כלי יעיל לסינון מועמדים. כלי זה משמש בעיקר כבסיס לבחינת יכולת האינטראקציה של המועמד – מאפיין של מורה טוב שקשה לשנות באמצעות הכשרה, כמו מאפיינים אישיותיים אחרים (Valli and Johnson, 2007). כלומר, נראה כי שינוי תנאי הקבלה למקצוע תוך שימת דגש על מאפיינים אישיותיים עשוי לסייע בשיפור איכות כוח ההוראה. אף שניבוי יעילות מורים על פי השכלה ועל פי מבחני יכולת קוגניטיבית אינו נראה מבטיח, ייתכן שיש לבחון אם דרישות קבלה גבוהות יותר הקשורות למדדים הללו עשויות להשפיע על מעמדו החברתי של מקצוע ההוראה, ובכך להיות תמריץ עקיף לפנייה להוראה עבור מועמדים מוכשרים. כאן יש לציין כי אחת הבעיות בשינוי תנאי הסף היא שמיון אינו ריאלי במצב שיש יותר ביקוש למורים מהיצע של מועמדים, ולכן יש צורך לטפל בבעיית ההיצע במקביל לשינוי תנאי הסף באמצעות מדיניות המכוונת לשיפור התגמולים המתלווים לעיסוק זה.

### 3. שימוש במודלי ערך מוסף לשיפור כוח ההוראה

בשל הקושי לזהות מורים יעילים מראש על פי המאפיינים שנחקרו, הניווק (Hanushek, 2011) ואחרים מציעים להשתמש במודלי ערך מוסף (Value Added models) לצורך זיהוי מורים יעילים. במודלים הללו מחשבים את השינוי בהישגי תלמידיו של כל מורה במהלך השנה תוך פיקוח על מאפייני התלמידים. באמצעות המדדים מציעים החוקרים לזהות מורים בלתי יעילים בעליל ולהרחיקם מהכיתות, ואו להנהיג שכר עידוד המתגמל מורים יעילים<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> שכר מבוסס ביצועים אמור לשפר את כוח ההוראה בשני אופנים: יש בו תמריץ למורים להגביר את המאמץ לשיפור הישגי התלמידים, והוא גם מעודד מורים יעילים להישאר בהוראה (Buddin and Zamarro, 2009).

השימוש במדדי ערך מוסף עוקף את הצורך לזהות את המאפיינים המנבאים יעילות בקרב המורים מלכתחילה, ומאפשר לשפר את איכות צוות ההוראה בדיעבד. עם זאת, יישום השימוש באומדני ערך מוסף כרוך בכמה בעיות. ראשית, מאחר שתגמול המורים וקידומם מחייב הערכה מתמשכת של יעילותם, נחוצה השקעה משמעותית באיסוף נתונים תכוף ונרחב. שנית, במערכת המודדת את המורים במדדים אישיים בלבד, הם עשויים להזניח עבודה משותפת – וכך מטרות הדורשות עבודת צוות עלולות להינזק. שלישית, במערכת שבה מורים חוששים לאבד את מקום עבודתם בשל מדד יעילות נמוך, הם עשויים למקד את ההוראה שלהם רק במדד שאומדן היעילות מתבסס עליו. רביעית, עצם האומדן יעילות המורה כרוך בהטיות מתודולוגיות שונות, כגון הבדלים בין מורים במאפיינים שונים של תלמידיהם. כך למשל כישלון המודל בפיקוח על מיון תלמידים לכיתות או לבתי ספר על פי מאפיינים לא נצפים "יעניש" מורים המלמדים בכיתות קשות יותר לפי מאפיינים אלו, ויתגמל מורים המלמדים בכיתות "בעייתיות" פחות (Hanushek et al., 2010). חמישית, ארגוני המורים עשויים להתנגד להרחקה של מורים בלתי יעילים, למעט במספרים קטנים מאוד, ואף לצאת נגד הנהגת הפרשי שכר ניכרים, המבוססים על איכויות ביצוע של המורים. ארגונים מקצועיים מעדיפים בדרך כלל ששכר העובדים יבוסס בעיקרו על ותק, הכשרה ודרג, ולא יהיה מותנה במידה רבה במדדי ביצוע.

#### 4. תמריצים

ההצעות לשימוש במודלים של ערך מוסף לצורך החלטות על פיטורים, על קידום ועל שכר מתבססות בין היתר על הנחה שתמריצים עשויים לשפר את איכות כוח ההוראה. יש כמה מסלולים מוכרים לתמרוץ עובדים: תוספות שכר או בונוסים על פי ביצועים אישיים, בונוסים קבוצתיים על ביצועים קולקטיביים, הנהגת סולמות קריירה המאפשרים קידום בהתאם לקריטריונים מסוימים ותכניות ליווי וחונכות. כאשר עוסקים בתמריצים, יש לשים לב לכמה הבחנות. ראשית, חשוב להבחין בין תמריצים פנימיים לחיצוניים. תמריצים פנימיים כוללים תחושת סיפוק, העשויה לנבוע מייחוס חשיבות ומשמעות לעבודה, מאינטראקציות חיוביות במקום העבודה, מפיתוח עצמי וכדומה. לעומת זאת, תמריצים חיצוניים כרוכים בתגמול מהסביבה, חומרי או שאינו חומרי, כגון מעמד, סטטוס, תנאים וכסף. מדיניות אינה יכולה לספק תמריצים פנימיים, אך היא יכולה ליצור תנאים המעודדים אותם. שנית, יש

להבחין בין תמריצים אישיים, הניתנים לפרטים על ביצועיהם, ובין תמריצים קבוצתיים, הניתנים לקבוצות על פי מדדי ביצוע קבוצתיים.

כל סוגי התכניות שהוזכרו בסעיף הקודם כוללות תגמולים חיצוניים בדמות כסף, מעמד והכרה, אולם המשקל של תגמולים אלו בתכניות השונות אינו זהה. תכניות שכר על פי ביצועים, הן ברמה האישית והן ברמה הקבוצתית, מתמקדות בעיקר בתגמול הכלכלי, ואליו נלווים בדרך כלל גם תגמולי סטטוס. תכניות סולם קריירה וחונכות שמות דגש על תגמול מעמדי, ואליו עשוי להתלוות תגמול כספי. סוג התגמול החיצוני (חומרי או לא) ומוטבי התגמול (פרטים או קבוצות) ישפיעו על יכולת המדיניות לעודד תמריצים פנימיים.

האם ומתי יש צורך בשימוש בתמריצים חיצוניים? מהתיאוריה הכלכלית של מנהל-סוכן עולה כי כאשר סוכנים – במקרה הזה מורים – מונעים מתגמולים פנימיים ומאלטרואיזם, אין צורך לנקוט בשיטות המספקות תמריצים חיצוניים. עם זאת, התיאוריה מכירה בכך שסוכנים מונעים ממגוון תגמולים, וכי נטייתם של סוכנים שונים לעבר תגמולים שונים אינה אחידה. לכן, סביר כי כדי להביא לשיפור היעילות יש צורך גם בתמריצים חיצוניים. יעילות השימוש בתמריצים אלו תלויה במבנה שוק העבודה, ובפרט במידת המידע הנגיש למורים ולמנהליהם לגבי הקשר בין המאמץ המושקע לתוצאות המושגות<sup>13</sup>. יעילותם של תמריצים כספיים במצב שיש חוסר סימטריה במידע, כאשר למנהלים מידע מצומצם יחסית, דורשת פיתוח מערכות הערכה ופיקוח הכרוכות בהשקעת משאבים רבים. נוסף לכך, חשוב לציין כי שימוש בתמריצים כספיים להנעת עובדים המונעים מתמריצים פנימיים עשוי אף לפגוע במאמץ ובתוצאות (Levačič, 2009).

נוסף לפגיעתם בתמריצים פנימיים, תמריצים חיצוניים עשויים גם לפגוע בשיפור כוח ההוראה בטווח הארוך, משום שהם עלולים למשוך כוח הוראה פחות מתאים. מכיוון שיש להניח שמדיניות רצויה צריכה להתמקד בשיפור כוח ההוראה הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, כדאי לשקול היטב כיצד לדאוג שתכניות תמריצים לא יפגעו בתמריצים פנימיים, או אף יעודדו אותם.

חוקרים שבחנו את ההשפעה של תמריצים כלכליים על יעילות מורים חלוקים בדעתם. חלקם טוען שתמריצים אלו מקדמים את איכות ההוראה (Eberts, 2009; Hollenbeck, and Stone, 2002; Figlio and Kenny, 2007; Lavy, 2002). בישראל, לביא הצביע על השפעות חיוביות של תמריצים אישיים על שיעורי ההגשה

<sup>13</sup> על פי התיאוריה, "מנהלים" הם מי שדורשים את התוצאות ומשלמים עבורן. במקרה של מערכת החינוך המנהלים רבים: הורים, תלמידים, משרד החינוך, ציבור משלמי המסים, וגם מנהלי בתי הספר.

של תלמידים לבחינות בגרות, על ציוני הבגרות הממוצעים שלהם ועל שיעורי הזכאות לתעודת הבגרות (Lavy, 2009). כמו כן, הוא מצא השפעות חיוביות של תמריצים קבוצתיים ברמת בית הספר על ציוני בגרות ממוצעים, על מספר יחידות הבגרות הממוצע, על מספר היחידות המדעיות וכן על שיעורי הנשירה של תלמידים במעבר מחטיבת הביניים לתיכון (Lavy, 2002). לביא גם בחן חלק מהשפעות הלוואי האפשריות, ולא מצא עדויות לכך שתכנית התמריצים האישיים גררה התמקדות יתר של המורים בהוראה ממוקדת הצלחה במבחן המתוגמל או מניפולציה של ציונים. על סמך תוצאות אלו מתקבל הרושם כי תכניות תמריצי שכר אישיים או קבוצתיים עשויות להניב תוצאות רצויות, אולם יש כמה מגבלות: טווח הזמן שנחקר היה קצר (שנה או שנתיים בלבד), המחקרים נערכו בקרב תלמידי תיכון בלבד והתמקדו בעיקר בתוצאות מבחני הבגרות, ובתי הספר שנבחנו שונים במאפייניהם מכלל בתי הספר התיכוניים<sup>14</sup>. בשל מגבלות אלו יש להתייחס למסקנותיו של לביא בזהירות, וראוי להרחיב את המחקר להקשרים שונים, למדדי ביצוע נוספים ולפרקי זמן ארוכים יותר. כמו כן, לאור הנאמר לעיל, ראוי לבחון את ההשפעה של התכניות הללו גם על תמריצים פנימיים ועל משיכת מועמדים מתאימים להוראה.

על רקע ממצאיו של לביא בולטות המסקנות הפסימיות העולות מדוח ה-National Research Council על שימוש בתמריצים במערכות חינוך (Hout and Elliott, 2011). דוח יוקרתי זה מעורר ספקות רציניים ביחס ליעילות השימוש בתמריצים כספיים לשיפור איכות ההוראה. מחברי הדוח סקרו ביסודיות רבה את הספרות המחקרית על יעילות השימוש בתמריצים לעידוד מורים ותלמידים במערכת החינוך. הסקירה מלמדת שהשימוש בתמריצים חומריים למורים לא הביא כלל לשיפור, או שיפר רק במידה מזערית את הישגי התלמידים, וכי השיפור המועט שהושג התרכז בעיקר במבחנים שלמורים היו בהם עניין ויכולת לנפח את ציוני התלמידים, ולהטות בכך את תוצאות ההערכה. אחת המסקנות הבולטות של מחברי הדוח מממצאיהם היא שיש חשיבות רבה למתן תמיכה מקצועית למורים, במקביל לתכנית תמריצים או כחלק ממנה. הסיבה לכך היא שלעתים קרובות האוכלוסייה שביצועיה חלשים יחסית (מורים או בתי ספר לא-יעילים) היא גם זו שחסרה את היכולת להשתפר באופן עצמאי.

<sup>14</sup> תכנית התמריצים האישיים נבחנה בבתי ספר ששיעור הזכאות לבגרות בהם שווה לממוצע הארצי או נמוך ממנו, ותכנית התמריצים לבתי הספר נבחנה במוסדות המשרתים בעיקר קהילות קטנות.

המסקנה של החוקרים הללו מחזקת את ההערכה שאמנם יש להמשיך לחקור את אופן השימוש היעיל בתמריצים חיצוניים, אך במקביל יש לעודד פיתוח של תכניות תמיכה מקצועית והכשרה שוטפת של מורים.

בהקשר זה ראוי להדגיש שיעילות מורים קשורה לא רק למאפייניהם אלא גם לשיטות ההוראה שלהם, שניתן לכנותן "איכות הוראה"<sup>15</sup>. מחקרים רבים ומגוונים עוסקים בנושא איכות ההוראה, וניתן לשער שהבנה מעמיקה של פן זה של השפעת המורים על הישגי התלמידים תסייע בעיצוב תכניות יעילות להכשרת מורים ולפיתוח מקצועי.

הכשרה ופיתוח מקצועי מוזכרים כזכור גם בדוחות מקינזי בין המאפיינים המשותפים למערכות חינוך מצליחות ולמערכות חינוך שהשתפרו (Barber and Mourshed, 2007; Mourshed et al., 2010). מחקרים רבים עוסקים בתחושות של מורים ושל מרצים בתכניות הכשרה וביעילות של תכניות אלו, אך רק מחקרים מעטים עוסקים בהשפעתן של התכניות על הצלחה ועל יעילות המורה בפועל. בין המחקרים המעטים הללו ניתן למצוא מחקרים אמריקאיים העוסקים בתכניות הכשרה לא-מסורתיות – כגון תכנית TFA, המגייסת בוגרים מצטיינים מאוניברסיטאות עילית לבתי ספר קשים לאכלוס. המחקרים מצביעים על תוצאות חיוביות במונחי הישגי תלמידים (Hanushek, 2011), אולם ממצאים אלו אינם בהכרח פועל יוצא של אופן ההכשרה. חוקרים פיניים מציינים את ההכשרה המקצועית ואת התואר השני המנדטורי כאחד מגורמי המשיכה של צעירים למקצוע ההוראה במדינה זו (Toom et al., 2010). מכיוון שלא נמצאו עדויות רבות לקשרים בין מאפיינים נצפים של הכשרות מורים ובין יעילותן, יצוין כי שאלות בנושא ההכשרה נוגעות להגדרות של תפקיד המורה ולמקצועיות הנדרשת ממנו, והן פועל יוצא של מדיניות בתחומים אחרים. תפיסת המורים כבעלי מקצוע הנדרשים להיות בעלי ידע תיאורטי וכישורי קבלת החלטות, או כבעלי מלאכה המבצעים החלטות, משליכה הן על סוג ההכשרה הנדרש והן על הקריטריונים הנדרשים ממרצים בתכניות אלו (Townsend, 2011).

<sup>15</sup> Cruickshank (1976) מבחין בין משתנים מנבאים ובין משתני תהליך: המשתנים המנבאים הם מאפיינים נצפים ומשתני תהליך הם משתנים הקשורים לפעילות ההוראה. Chung ו-Konstantopoulos (2011) מבחינים בין שלוש מסורות מחקר העוסקות בהשפעת מורים. שתי המסורות הראשונות – בחינת השונות בהישגים בין כיתות ובחינת הקשר בין מאפייני מורים והישגים – הן המסורות שנסקרו כאן תחת הכותרת "איכות כוח ההוראה", ואילו המסורת השלישית עוסקת בקשר בין פרקטיקות הוראה להישגי תלמידים, והפרק עוסק בה בסעיף "איכות הוראה".

פיתוח מקצועי, הדרכה ותמיכה הם דרך חשובה להטמעת תמריצים חיצוניים ללא פגיעה בתמריצים פנימיים, שכן ללא תמיכה והדרכה חלק מהמורים עשויים להגיב בייאוש ובמוטיבציה נמוכה לשיפור. כיצד עוד ניתן לעודד תמריצים פנימיים, או לכל הפחות לא לפגוע בהם במסגרת תכנית תמריצים חיצוניים? תמריצים פנימיים קשורים להנעה פנימית, ומכאן גם למחויבות. המסגרת התיאורטית של תנאי עבודה עוסקת בקשר בין תנאים אלו, מאפייני משרה וארגון, ובין מחויבות. אמנם אין מחקרים רבים על הקשר בין מחויבות מורים להישגי תלמידים, אך הממצאים הקיימים מצביעים על קשר דו-כיווני (Firestone and Pennell, 1993). תנאי העבודה שנבחנו כוללים אוטונומיה, מגוון כישורים נדרשים, הזדהות משימתית עם כלל התהליך, מעורבות בקבלת החלטות, שיתוף פעולה, הזדמנויות למידה ומשאבים. הממצאים מצביעים על כך שמאפיינים אלו תורמים במידה זו או אחרת למחויבות של עובדים בכלל, ושל מורים בפרט. עם זאת, חלק מהמשתתפים חשובים יותר וקל יותר להשפיע עליהם. אילו מבין סוגי התכניות שהוזכרו עשויות לקדם תנאי עבודה המעודדים מחויבות? במחקרים נמצאו עדויות לכך שתכניות להנהגת סולם קריירה עשויות לקדם מחויבות, וגם תמריצים קבוצתיים – בפרט מחויבות המושפעת מעבודת צוות ומהזדמנויות למידה (Firestone and Pennell, 1993). תכניות תמריצים אישיים, לעומת זאת, עשויות לקדם תחרות שיש בה כדי לפגוע בעבודת צוות, ועל ידי כך לחבל בשיתופי פעולה ובהזדמנויות למידה (Duttweiler, 1988; Firestone and Pennell, 1993).

בספרות מוזכרות גם כמה חלופות לשיפור יעילות מורים באמצעות הימנעות מתמריצים שליליים, כגון תעסוקה מובטחת לאחר הכשרה, קביעות בעבודה, תוספות שכר אוטומטיות, היעדר הערכה של רמת ביצוע ושכר נמוך יחסית בהשוואה למגזרים מקבילים או למגזר הפרטי (Levačić, 2009). גם על פי דוח מקינזי 2010, אחד מששת המאפיינים המשותפים למערכות חינוך שהצליחו לשפר את הישגיהן הוא פיצוי הולם למורים ולמנהלים, הכולל שכר בסיס הולם ביחס לתוצר לנפש וקשר בין השכר הסופי לתפקידים ודרגות (Mourshed et al., 2010). לאור זאת, ראוי לשים לב לכך שגם שכר הבסיס הוא חלק חשוב במשוואה. מחקרים שנערכו בארצות הברית מצביעים על כך ששכר נמוך מרתיע סטודנטים טובים מלהיכנס להוראה ומונע ממורים טובים מלהישאר במקצוע (Temin, 2002). טמין אף טוען כי בשל מאפייני שוק העבודה, במצבים מסוימים נדרשת העלאת שכר בסיס מעבר לסף מינימום מסוים, ורפורמות שאינן כוללות העלאת שכר בסיס, או כוללות העלאה בלתי מספקת, אינן יכולות להועיל לשיפור איכות המורים. השכר היחסי של מורי החינוך היסודי ירד במדינות מפותחות רבות במחצית השנייה של



המאה העשרים (Lakdawalla, 2006). עם זאת, במדינות מפותחות רבות – ביניהן פינלנד, המדורגת ראשונה בהישגי תלמידים במבחנים בין-לאומיים – שכר המורים אמנם אינו גבוה במיוחד, אך הוא עולה על התוצר לנפש. בישראל, לעומת זאת, שכר המורים עמד על בין 60 ל-70 אחוז מהתוצר לנפש לפני הטמעת תכנית "אופק חדש" (נתנזון וצמרת-קרצ'ר, 2009; נתן, 2006), ולפי ההערכות לאחר יישום התכנית חלה עלייה לכדי כ-80 אחוז מהתוצר.

לכל אורך הסקירה הנוכחית הוזכרו חלק ממאפייני מערכות מצליחות – כפי שעולה מדוחות מקינזי, המשמשים לעתים קרובות נקודת התייחסות בדיון בסוגיות של שיפור מערכת החינוך. בשל מרכזיות הדוחות הללו בשיח הציבורי, וכדי להשלים את התמונה, יוצגו להלן בקצרה מאפיינים נוספים אשר עולים מהם.

כאמור, הדוח משנת 2007 מונה גיוס מורים מתאימים ופיתוח והכשרה כמאפיינים משותפים למערכות חינוך מצליחות, והמאפיין השלישי המוזכר בו הוא הבטחת ההוראה הטובה ביותר לכל תלמיד על ידי תמיכה מערכתית (Barber and Mourshed, 2007). דוח 2010 מונה מאפיינים משותפים למערכות חינוך שהצליחו לשפר את הישגיהן<sup>16</sup>, וביניהם כאמור תגמולים הולמים, הכשרה ופיתוח מקצועי. עוד נמנו המאפיינים הבאים: הנהגת הערכת תלמידים; בניית מערכות נתונים, המאפשרות שיתוף ושימוש בנתונים ככלי להקצאה; קביעת סטנדרטים ויצירת חומרי הוראה מתאימים; ותמיכה בשיפור המערכת באמצעות חקיקה ומסמכי מדיניות (Mourshed et al., 2010).

## 5. המצב בישראל

חלק מהצעות המדיניות שנזכרו בסקירה וחלק מהמאפיינים העולים מדוחות מקינזי כבר מיושמים בישראל בעשור האחרון. לפני כעשור הונהגו בארץ מבחני המיצ"ב, המשמשים כלי להערכת תלמידים, ובחמש השנים האחרונות הוצגו והחלו לפעול בישראל שתי רפורמות בולטות המתמקדות בכוח ההוראה – "אופק חדש" בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, ו"עוז לתמורה" בחטיבות העליונות. אך אף שהערכת הישגי התלמידים היא אכן כלי חשוב בתהליכי שיפור המערכת,

<sup>16</sup> הדוח מונה שישה מאפיינים משותפים, המוזכרים כאן, וכן מאפיינים המתאימים למערכות שונות על פי נקודת המוצא שלהן. כמו כן הוא עוסק בהנעת תהליכי שיפור ובשימורם, וכן במאפיינים שונים על פי הקשר.

הרפורמות החדשות – ובפרט תכנית הערכת המורים הנלווית אליהן – מכירות בכך שהישגי תלמידים אינם חזות הכל.

הרפורמות החדשות כוללות העלאה של שכר הבסיס, במקביל לעלייה במספר שעות הנוכחות בבתי הספר, הגדרת סולמות קריירה המבוססים על ותק, פיתוח מקצועי והערכת ממונים ועידוד לביצוע תפקידים נוספים מעבר להוראה. במסגרת "עוז לתמורה" הוכנסו למערכת גם בונוסים אישיים וקבוצתיים על בסיס ביצועים. שתי התכניות כוללות הערכת מורים, אולם בשלב זה נבנה כלי הערכה מפורט עבור תכנית "אופק חדש" בלבד, המבוסס על הסכמה של גורמים שונים במערכת החינוך (מפקחים, אנשי מטה, מורים ומנהלים) והגדרה משותפת של "מורה טוב". בין נקודות החוזק של כלי זה ניתן למנות מדדי תוצאות מגוונים, המבטאים את המורכבות שבעבודת המורה. כמו כן, הוא כולל מדדים מפורטים וכמה שיטות הערכה – כולל תצפיות מנהל, הערכה עצמית וחוות דעת מגורמים רלוונטיים. הכלי פותח תוך שיתוף בעלי עניין רבים, והוא משתף את המורים במתן משוּב ובקביעת יעדים לשיפור ההוראה (בלר, 2012).

הספרות בנושא מחזקת את התחושה שברפורמות הללו טמונה הבטחה משמעותית לשיפור איכות המורים ורמת ההוראה. המשימה הניצבת לפתחה של המערכת היא לייצב ולמסד את הרפורמות הללו, תוך המשך הבחינה של יעילותן, תגובה לביקורת ובחינת שיפורים אפשריים. יישומן של רפורמות אלו, בפרט "עוז לתמורה", נמצא בשלבים התחלתיים, ויש מקום לעקוב אחר תוצאותיהן בטווח הקצר והארוך כדי לבחון מהם המאפיינים המועילים הראויים לשימור ומהם המאפיינים אשר ראוי לשפר, להשמיט או להוסיף. לצורך כך חשוב להמשיך להשקיע ביצירת מסדי נתונים של הישגי תלמידים (כגון מיצ"ב) ובהנגשתם לקהילת אנשי החינוך והחוקרים, הן ככלי להערכת מצב והערכת מגמות עבור העוסקים במלאכה והן כאחד האמצעים לבחינת הצלחת הרפורמות.

כמו כן, כפי שהוזכר, ליווי והדרכה תורמים לצמצום השפעות לוואי שליליות, העשויות לנבוע מתכניות הערכה ותמריצים (Duttweiler, 1988). לפיכך, חשוב להקדיש מאמצים להיבטים של פיתוח מקצועי ושל תמיכה מערכתית. נתוני המיצ"ב עשויים לסייע במיקוד תמיכה מערכתית בבתי ספר מתקשים.

כמה היבטים מרכזיים הכלולים ברפורמות הללו ראויים לבחינה נוספת. ראשית, יש לבחון את שכר הבסיס המעודכן ביחס לתוצר ולמדדי שכר במשק. שנית, ראוי לבחון את היעילות של שעות העבודה הנוספות, שהנהגתן עוררה ביקורת רבה; יש הטוענים ששעות אלו מגבירות את העומס המוטל על מורים ומנהלים ופוגעות בתנאי עבודתם ובמחויבותם המקצועית. שלישית, ראוי להמשיך לבחון את יעילות

מנגנוני התמריצים הכרוכים ברפורמות, כגון סולמות קריירה ובנוסים אישיים וקבוצתיים. לצד ממצאים התומכים ביעילות מנגנונים אלו, יש לשים לב לחסרונות אפשריים, ביניהם פגיעה בשיתוף הפעולה ובעבודת צוות בשל ביסוס הבונוסים על מדדים יחסיים ותחרותיים ופגיעה בתנאי העבודה ובמחויבות. רביעית, יש להקדיש תשומת לב להטמעת תכנית ההערכה ושילובה במדיניות הכשרה ופיתוח מתאימה. יתרונותיה של תכנית ההערכה הנכללת ברפורמת "אופק חדש" הוזכרו כאן, אך יש לבחון גם נקודות תורפה בתכנית הנוכחית – כגון משקל רב למעריך יחיד, המנהל – ולשקול דרכים להתמודדות עמן. במאמר העוסק בתכנית ההערכה המיושמת במסגרת "אופק חדש" מוצע לבחון הוספת כלי הערכה נוספים, כגון תלקיט (פורטפוליו) על עבודת המורה ותפיסתו, הוספת מעריכים נוספים, ובחינת הקשר בין תהליכי הערכת המורים ובין יצירת הזדמנויות נוספות לקידום המקצועי (הרטף, רטנר-אברהמי ובלר, 2011).

אולם תכנית הערכה, טובה ומפורטת ככל שתהיה, אינה מספיקה כדי להביא לשיפור המיחול. לשם כך, כאמור, חשוב לשלב בין תהליך ההערכה ובין פיתוח מקצועי ותמיכה במורים (הרטף, רטנר-אברהמי ובלר, 2011; Hout and Elliott, 2011).

מעבר לכך, ולצד בחינת יעילות הרפורמות באמצעות הישגי תלמידים, מומלץ גם להפנות משאבים לבחינת מגמות בפנייה להוראה לאורך זמן, הן בכמות המועמדים והן במאפייני האישיות שלהם – וזאת לאור החשיבות של מאפיינים אישיותיים ושל הנעה פנימית, כפי שעולה מסקירה זו. גידול בכמות המועמדים יאפשר לבחון מנגנוני מיון חדשים שהוזכרו כאן (כגון שיעורי הדגמה והערכות קבוצתיות) ולהטמיעם במערכת, וכך לאפשר תמיכה בשיפור מתמשך וארוך טווח.

## מקורות

- בלס, נחום (2008), **אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך: סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים**.  
education.academy.ac.il
- בלר, מיכל (2012), **על הערכת מורים בישראל במסגרת "אופק חדש"**, כנס ון-ליר, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).
- בלר, מיכל, חגית הרטף ועפרה רטנר-אברהמי (2011), **תהליך הערכת מורים בישראל: צעדים ראשונים ומחשבות לעתיד**, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).
- נתן, גלעד (2006), **מעמד המורה, תנאי עבודתו ושכרו בישראל לעומת מדינות ה-OECD**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע.
- נתנזון, רובי והגר צמרת-קרציר (2009), **החינוך להצלחה עובר דרך הרווחה: תקציב החינוך, התחלקות הכנסות והישגים**, קרן פרידריך אברט.  
macro.org.il/lib/7792139.pdf
- Aaronson, Daniel, Lisa Barrow, and William Sander (2007), "Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools," *Journal of Labor Economics*, 25, pp. 95-135.
- Barber, Michael and Mona Mourshed (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, Social Sector Office.  
[Mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://Mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf).
- Buddin, Richard and Gema Zamarro (2009), "Teacher Qualifications and Student Achievement in Urban Elementary Schools," *Journal of Urban Economics*, 66, pp. 103-115.
- Clotfelter, Charles T., Helen F. Ladd, and Jacob L. Vigdor (2007), "Teacher Credentials and Student Achievement: Longitudinal Analysis with Student Fixed Effects," *Economics of Education Review*, 26, pp. 673-682.
- Clotfelter, Charles T., Helen F. Ladd, and Jacob L. Vigdor (2006), "Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness," *Journal of Human Resources*, 41, pp. 778-820.

- Croninger, Robert G., Jennifer King Rice, Ami Rathbun, and Masako Nishio (2007), "Teacher Qualifications and Early Learning: Effects of Certification, Degree, and Experience on First-Grade Student Achievement," *Economics of Education Review*, 26, pp. 312-324.
- Cruickshank, Donald R. (1976), "Synthesis of Selected Recent Research on Teacher Effects," *Journal of Teacher Education*, 27, pp. 57-60.
- Dee, Thomas S. and Sarah R. Cohodes (2008), "Out-of-Field Teachers and Student Achievement Evidence from Matched-Pairs Comparisons," *Public Finance Review*, 36, pp. 7-32.
- Duttweiler, Patricia C. (1988), "Improving Teacher Effectiveness: Incentive Programs, Evaluation, and Professional Growth," *Education*, 109, pp. 184.
- Eberts, Randall, Kevin Hollenbeck, and Joe Stone (2002), "Teacher Performance Incentives and Student Outcomes," *Journal of Human Resources*, 37, pp. 913-927.
- Eldar, Eitan and Rachel Talmor (2006), "Characteristics of Outstanding Student Teachers," *Sport, Education and Society*, 11, pp. 55-72.
- Figlio, David N. and Lawrence W. Kenny (2007), "Individual Teacher Incentives and Student Performance," *Journal of Public Economics*, 91, pp. 901-914.
- Firestone, William A. and James R. Pennell (1993), "Teacher Commitment, Working Conditions, and Differential Incentive Policies," *Review of Educational Research*, 63, pp. 489.
- Getzels, Jacob W. and Philip W. Jackson (1963), "Research on Teacher Personality," in Nathan Gage (ed.), *Handbook of Research on Teaching*, Rand McNally and Company.
- Greenwald, Rob, Larry V. Hedges, and Richard D. Laine (1996), "The Effect of School Resources on Student Achievement," *Review of Educational Research*, 66, pp. 361-396.
- Hanushek, Eric A. (2011), "The Economic Value of Higher Teacher Quality," *Economics of Education Review*, 30, pp. 466-479.
- Hanushek, Eric A. (1972), *Education and Race*, Lexington, MA, D.C. Heath and Company.

- Hanushek, Eric A., Steven G. Rivkin, David Figlio, and Brian Jacob (2010), "Generalizations About Using Value-Added Measures of Teacher Quality," *American Economic Review*, 100, pp. 267-271.
- Harris, Douglas N. and Tim R. Sass (2011), "Teacher Training, Teacher Quality and Student Achievement," *Journal of Public Economics*, 95, pp. 798-812.
- Harris, Douglas N. and Tim R. Sass (2009), "The Effects of NBPTS-Certified Teachers on Student Achievement," *Journal of Policy Analysis and Management*, 28, pp. 55-80.
- Heil, Louis M. and Carleton Washburne (1961), "Characteristics of Teachers Related to Children's Progress," *Journal of Teacher Education*, 12, pp. 401-406.
- Hout, Michael and Stuart W. Elliott (2011), "Incentives and Test-Based Accountability in Public Education," Committee on Incentives and Test-Based Accountability in Public Education.
- Jennings, Jennifer L. and Thomas A. DiPrete (2010), "Teacher Effects on Social and Behavioral Skills in Early Elementary School," *Sociology of Education*, 83, pp. 135-159.
- Kane, Thomas J. and Douglas O. Staiger (2008), "Estimating Teacher Impacts on Student Achievement: An Experimental Evaluation," NBER Working Paper 14607.
- Koedel, Cory (2008), "Teacher Quality and Dropout Outcomes in a Large, Urban School District," *Journal of Urban Economics*, 64, pp. 560-572.
- Koedel, Cory and Julian Betts (2010), "Value Added to What? How a Ceiling in the Testing Instrument Influences Value-Added Estimation," *Education Finance and Policy*, 5, pp. 54-81.
- Konstantopoulos, Spyros and Vicki Chung (2011), "Teacher Effects on Minority and Disadvantaged Students' Grade 4 Achievement," *The Journal of Educational Research*, 104, pp. 73-86.
- Lakdawalla, Darius N. (2006), "The Economics of Teacher Quality," *Journal of Law and Economics*, 49, pp. 285-329.
- Lavy, Victor (2009), "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity, and Grading Ethics," *American Economic Review*, 99, pp. 1979-2011.

- Lavy, Victor (2002), "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement," *Journal of Political Economy*, 110, pp. 1286-1317.
- Leigh, Andrew (2010), "Estimating Teacher Effectiveness from Two-Year Changes in Students' Test Scores," *Economics of Education Review*, 29, pp. 480-488.
- Levačić, Rosalind (2009), "Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal-Agent Theory," *Oxford Development Studies*, 37, pp. 33-46.
- Luyten, Hans (2003), "The Size of School Effects Compared to Teacher Effects: An Overview of the Research Literature," *School Effectiveness and School Improvement*, 14, pp. 31-51.
- Metzler, Johannes and Ludger Woessmann (2010), *The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation*, CESifo, Center for Economic Studies and Institute for Economic Research.
- Montt, Guillermo (2011), "Cross-National Differences in Educational Achievement Inequality," *Sociology of Education*, 84, pp. 49-68.
- Mourshed, Mona, Chinezy Chijioke, Michael Barber, and McKinsey and Company (2010), *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*, McKinsey & Company.
- Nye, Barbara, Spyros Konstantopoulos, and Larry V. Hedges (2004), "How Large Are Teacher Effects?" *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26, pp. 237-257.
- Papay, John P. (2011), "Different Tests, Different Answers," *American Educational Research Journal*, 48, pp. 163-193.
- Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek, and John F. Kain (2005), "Teachers, Schools, and Academic Achievement," *Econometrica*, 73, pp. 417-458.
- Rockoff, Jonah E., Brian A. Jacob, Thomas J. Kane, and Douglas O. Staiger (2008), "Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One?" NBER Working Paper 14485.
- Rothstein, Jesse (2010), "Teacher Quality in Educational Production: Tracking, Decay, and Student Achievement," *The Quarterly Journal of Economics*, 125, pp. 175-214.

- Sanders, William L. and June C. Rivers (1996), "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement," University of Tennessee.
- Sanders, William L., S. Paul Wright, and Sandra P. Horn (1997), "Teacher and Classroom Context Effects on Student Achievement: Implications for Teacher Evaluation," *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 11, pp. 57-67.
- Shechtman, Zipora (1992), "A Group Assessment Procedure as a Predictor of on-the-Job Performance of Teachers," *Journal of Applied Psychology*, 77, pp. 383.
- Slater, Helen, Nail M. Davies, and Simon Burgess (2009), "Do Teachers Matter? Measuring the Variation in Teacher Effectiveness in England," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.
- Temin, Peter (2002), "Teacher Quality and the Future of America," *Eastern Economic Journal*, 28, No. 3 Summer, pp. 285-300.
- Toom, Auli, Heikki Kynäslähti, Leena Krokfors, Riitta Jyrhäm, Reijo Byman, Katariina Stenberg, Katriina Maaranen, and Pertti Kansanen (2010), "Experiences of a Research-Based Approach to Teacher Education: Suggestions for Future Policies," *European Journal of Education*, 45, pp. 331-344.
- Townsend, Tony (2011), "Searching High and Searching Low, Searching East and Searching West: Looking for Trust in Teacher Education," *Journal of Education for Teaching*, 37, pp. 483-499.
- Valli, Raine and Peter Johnson (2007), "Entrance Examinations as Gatekeepers," *Scandinavian Journal of Educational Research*, 51, pp. 493-510.
- Xu, Zeyu and Charisse A. Gulosino (2006), "How Does Teacher Quality Matter? The Effect of Teacher-Parent Partnership on Early Childhood Performance in Public and Private Schools," *Education Economics*, 14, pp. 345-367.



# השקעה בחינוך על בסיס הוכחות : מחקרים שנערכו לאחרונה מתחילים להצביע על הכיוון הנכון

---

---

אדם גמראן\*

## תקציר

התפתחויות שחלו לאחרונה בתחום המחקר החינוכי מאפשרות להשיג הוכחות אמין יותר בנוגע ליעילותן של רפורמות בחינוך. צמצום גודל הכיתות, לדוגמה, נבדק בקפדנות בניסוי רנדומלי שנערך בארצות הברית על פני מדינה שלמה, והתוצאה הייתה ידע חשוב על התועלת הפוטנציאלית של הרפורמה. עם זאת, הכללה מתוך מחקרים שנערכו בהקשרים אחרים היא בעייתית, גם אם המחקר נערך כהלכה. לפיכך, נדרשים מחקרים קפדניים בישראל כדי לקבוע אילו פרויקטים יהיו יעילים בארץ.

התפתחויות שחלו לאחרונה בתחום המחקר החינוכי מתחילות לחזק את ביסוסו של התחום על הוכחות. ממצאים המתבססים על הוכחות אמין מחדדים את הכיוונים הנכונים להשקעה הנדרשת בתחום החינוך, ולהשקעות שעשויות להניב הצלחות רבות יותר בעתיד.

מבחינה היסטורית, המחקר החינוכי אינו מספק מדד אמין לקבלת החלטות (Lagemann, 2000). חלק גדול מהמחקרים שנערכו היו תיאוריים ולא מנחים, והספרות המקצועית לקתה בחוסר יכולת להבדיל בין ההשפעה של התכניות עצמן ובין השפעתה של הבחירה להשתתף בתכניות (Whitehurst, 2003). כך לדוגמה

---

\* פרופ' אדם גמראן, חבר במועצה הבין-לאומית המייעצת של מרכז טאוב, פרופסור לסוציולוגיה ולימודי מדיניות חינוכית בקתדרה על שם ג'ון ד' מק-ארתור ומנהל מרכז ויסקונסין למחקר בחינוך באוניברסיטת ויסקונסין-מדיסון. מאמר זה נכתב במקור באנגלית.

מחקרים בנושא השתלמויות מקצועיות של מורים היו עשויים לבחון את התוצאות של מורים שהשתתפו בהשוואה לאלה שלא השתתפו בה, אך מכיוון שהמשתתפים התנדבו לעשות זאת, קשה לדעת אם התוצאות החיוביות שיקפו משהו על התכנית או ביטאו הבדלים שהיו קיימים מראש בין מי שהתנדבו להשתתף לאלה שלא עשו זאת (בדומה לכך, אם התוצאות היו שליליות, לא ניתן היה לדעת אם התכנית אכן הזיקה או שהמורים החלשים ביותר כדי נרשמו לקבל הכשרה נוספת).

אבן דרך חשובה בהפיכת המחקר החינוכי לתחום המתבסס על הוכחות היה מחקר בשם STAR שנערך במדינת טנסי. מחקר זה, שעסק בצמצום גודל הכיתות בכל מדינת טנסי בסוף שנות השמונים, היה רחב היקף (Finn and Achilles, 1990). תלמידים ומורים צוותו באקראי לכיתות בגודל רגיל (25–22 תלמידים), לכיתות בגודל רגיל בליווי סייעת או לכיתות קטנות יותר (17–13 תלמידים). אף שתהליך הרכבת הכיתות האקראי לא היה מושלם, המחקר הצליח לנטרל את עצם הבחירה כסיבה להבדלים בתוצאות (Ehrenberg et al., 2001). תוצאות מחקר זה הצביעו על יתרונות משמעותיים ויציבים בכיתות קטנות יותר בגילי גן החובה ובכיתות א', וסללו את הדרך למגוון רפורמות בגודל הכיתות ברחבי ארצות הברית (Mosteller, 1995; Ehrenberg et al., 2001).

הניסוי בטנסי הוביל להתמקדות מוגברת בניסויי שטח בתחום החינוך בארצות הברית. מאז 2002 משרד החינוך של ארצות הברית מעודד חוקרים לאמץ שיטות מחקר המאפשרות לזהות את הגורם והתוצאה. הוא הקים את מרכז המידע "What Works", כדי שניתן יהיה לבחון לעומק מחקרים קפדניים שבדקו תכניות ומדיניות בתחום החינוך ולשלב בין תוצאותיהם. מרכז המידע כולל היום מאות דוחות על ניסויים שנערכו ועשרות מסמכי הדרכה מעשיים, המיועדים לסייע לאנשי חינוך להחליט אילו תכניות להוציא לפועל בבתי ספר ובכיתות.<sup>1</sup>

צמצום גודל הכיתות הוא דוגמה מצוינת לזיהוי המגבלות והיתרונות של שימוש במחקרים המתבססים על הקצאה אקראית לצורך קבלת החלטות בנושא השקעות בחינוך. ההצלחה שהושגה בטנסי לא חזרה על עצמה במדינות אחרות. בקליפורניה, למשל, צמצום גודל הכיתות בכל רחבי המדינה לא הביא לתוצאות המצופות, ככל הנראה מפני שמבנה בתי הספר לא הותאם להוספת הכיתות שנדרשו, וכן בשל מחסור במורים מתאימים לאיוש מספר רב יותר של כיתות. בפלורידה, לעומת זאת, חוק לצמצום גודל הכיתות בכל רחבי המדינה לא יושם כהלכה משיקולי עלות. במחקר ארצי מייצג וניסויי למחצה על צמצום גודל הכיתות לא התגלה כל יתרון ברמה הכוללת, והדבר מרמז על כך שיתכן שהצמצום אינו מוביל בכל המקרים

<sup>1</sup> על מרכז המידע "What Works Clearinghouse" ראו [ies.ed.gov/ncee/wwc](http://ies.ed.gov/ncee/wwc).

ליתרונות שהתקבלו בטנסי ללא התנאים הנלווים: תוספת מקום ותוספת של די מורים שהוכשרו כהלכה (Milesi and Gamoran, 2006).

הלקח הרחב יותר שניתן להפיק מממצאים אלו הוא שמחקרים חייבים לכלול מספיק ניואנסים ולהיות מורכבים מספיק כדי להתייחס לסוגיות כמו אילו תכניות פועלות על מי ובאילו נסיבות – רק כך הם יהיו אמינים לחלוטין כבסיס לקבלת החלטות בנוגע להשקעות. זה נכון אפילו יותר כשמביאים בחשבון לקחים שנלמדו במחקר בארץ אחת ומיושמים בארץ אחרת, כמו למשל הפקת לקחים לצורך השקעות בישראל על בסיס מחקרים שנערכו בארצות הברית.

רק מחקרים בודדים שנערכו בתחום החינוך בישראל כוללים אומדנים קפדניים של קשר סיבתי, למרות הצורך העצום במחקרים מסוג זה. מקבלי החלטות בישראל יכולים לפנות לממצאים שהתגלו במקומות אחרים כדי להחליט כיצד לפעול. עם זאת, כשמדובר במשאבים רבים כדאי להסתמך על מידע ספציפי לישראל. לדוגמה, הכיתות בישראל גדולות, במיוחד בכיתות הגבוהות של בית הספר היסודי ובכיתות הנמוכות של התיכון בבתי ספר חילוניים. על סמך מחקרים מארצות הברית, צמצום גודל הכיתות יכול להניב שיפור משמעותי וארוך טווח בתוצאות התלמידים. עם זאת, בארצות אחרות, ובמיוחד במזרח הרחוק, הכיתות גדולות ולמרות זאת הביצועים במבחנים הבין-לאומיים טובים. איזה מודל מתאים לישראל? מחקר מקרי שיערך כהלכה יוכל לענות על שאלה זו.

באופן דומה, בתי הספר בישראל בולטים במספר השעות הנמוך יחסית המושקע בלימוד מקצועות הליבה, הקריאה והמדעים (בן-דוד, 2010). הרחבת שעות הלימוד במקצועות אלו יכולה להיות מנוף רב עוצמה לשיפור ההישגים הלימודיים – אך היא גם עלולה להיות מאמץ שיבוזבז לשווא, בהתאם לאופן השימוש בשעות לימוד אלו. אם בתי הספר יתבקשו להתנדב לתכנית של הרחבת השעות, הדבר עלול להוביל להשוואה מוטא אם בתי ספר שהיו מראש אפקטיביים יותר יזכו לייצוג יתר בקרב אלו שהתנדבו להשתתף. בניגוד לכך, מחקר מקרי יאפשר לקבל אינדיקציה מדויקת ושימושית יותר בעניין השאלה אם רפורמה שתכלול הגדלה של שעות הלימוד תשפר את ההישגים בבתי ספר בכל רחבי המדינה.

**מקורות**

- בן-דוד, דן (2010), "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 103–135.
- Ehrenberg, Ronald G., Dominic J. Brewer, Adam Gamoran, and Douglas J. Willms (2001), "Class Size and Student Achievement," *Psychological Science in the Public Interest*, 2, No. 1, pp. 1-30.
- Finn, Jeremy D. and Charles M. Achilles (1990), "Answers and Questions About Class Size," *American Educational Research Journal*, 27, pp. 557-577.
- Lagemann, Ellen (2000), *An Elusive Science: The Troubling History of Educational Research*, University of Chicago Press.
- Milesi, Carolina and Adam Gamoran (2006), "Effects of Class Size and Instruction on Kindergarten Achievement," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28, pp. 287-313.
- Mosteller, Charles Frederick (1995), "The Tennessee Study of Class Size in the Early School Grades," *The Future of Children: Critical Issues for Children and Youths*, 5, No. 2, pp. 113-127.
- Whitehurst, Grover (2003), *The Institute of Education Sciences: New Wine, New Bottles*, Institute of Education Sciences, US Department of Education.  
[ed.gov/rschstat/research/pubs/ies.html](http://ed.gov/rschstat/research/pubs/ies.html)

# ועדת דוברת, "אופק חדש" ו"עוז לתמורה": סיפור של דחייה וקבלה

## נחום בלס\*

### תקציר

פרק זה עוסק בתנאי העבודה של המורים לאחר שנחתמו איתם הסכמי השכר ("אופק חדש" עם הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" עם ארגון המורים). העקרונות שעליהם מבוססים הסכמים אלו דומים במידה רבה לעקרונות שהציע כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת) ב-2005. לפרק שני מוקדים עיקריים. האחד הוא השוואת הסעיפים העיקריים בהסכמים שנחתמו עם המורים לסעיפים המקבילים בהמלצות כוח המשימה הלאומי, והשני – ניסיון לענות לשאלה מדוע המלצות כוח המשימה נתקלו בהתנגדות כה גורפת מצד ארגוני המורים, כאשר ההסכמים שנחתמו בפועל – אחרי שביתות ממושכות ומאבקים קשים – היו כה דומים להמלצות המקוריות. התשובה המוצעת כאן היא שכנראה שתי הסיבות העיקריות לדחייה הגורפת של המלצות כוח המשימה הן מגמת כותביהן לא לחרוג מתקציב מערכת החינוך, וחוסר נכונות לשתף את ארגוני המורים בעיצוב המלצות הכוח. מעבר לכך, דוח כוח המשימה כלל המלצות בנושאים שאמנם לא נגעו ישירות בתנאי העבודה והשכר של המורים, אך עמדו בסתירה לעמדות מקצועיות מושרשות ומקובלות בקרבם.

\* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

השוואה של דוח כוח המשימה הלאומי, שני מסמכי העמדה של ארגוני המורים ונוסח ההסכמים שנחתמו בין הממשלה למורים מתבססת על ניתוח המסמכים הפתוחים לעיון של כל קורא. הדיון והמסקנות מבוססים על עמדותיו, ניסיונו והידע של כותב מסמך זה, שהיה שותף לדיונים במסגרת תפקידו כמזכיר ועדות שכר המורים וועדת משאבים ותקציבים בכוח המשימה. הפרק נשלח לקריאה מוקדמת של חלק מחברי כוח המשימה. פרופ' רות קלינוב, פרופ' נעמה צבר-יהושע, מאיר קראוס, מאיר שני, שי פירון ועופר ברנדס העירו הערות חשובות ומועילות רבות, וחלק מהערותיהם מוצאות ביטוי במסמך זה בין באופן מפורש כציטוט ובין בשינוי תוכנו המקורי – אם כי נותרו בינינו מן הסתם מחלוקות. הדעות והמסקנות הן של כותב המסמך בלבד.

לאחר תקופה של שביתות ממושכות נחתמו בין הארגונים היציגים של המורים בישראל לממשלה שני הסכמי שכר, שניתן לכנותם היסטוריים. ההסכמים לא עסקו רק בתנאי השכר, ששופרו במידה ניכרת, אלא גם שינו מן היסוד את מבנה משרת המורה. להסכמים אלו קדמו המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) וכן שני מסמכים חשובים של ארגוני המורים ("הצעד הקובע" של הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" של ארגון המורים)<sup>1</sup>. ניתוח הסכמי השכר שנחתמו מגלה זיקה ברורה וקרבה רבה בין הסכמי השכר שנחתמו להמלצות כוח המשימה מחד, ולמסמכים שגובשו בזמנו בארגוני המורים מאידך. על רקע זה נשאלת השאלה: מדוע המלצות כוח המשימה הנוגעות למבנה המשרה, לתנאי העבודה ולשכר, נדחו בנחרצות כה רבה בקרב המורים ב-2005, אך התקבלו ברובן הגדול כמה שנים מאוחר יותר?<sup>2</sup>

בפרק יתואר בקצרה תהליך מינוי כוח המשימה הלאומי לחינוך. בהמשך יושוו המלצותיו להמלצות הסתדרות המורים ("הצעד הקובע") וארגון המורים ("עוז לתמורה"), ולהסכמי השכר שנחתמו בסופו של דבר. הדיון העוקב יעסוק בשאלה מדוע דחו המורים את המלצות כוח המשימה והאם הוא השפיע על התפתחות מערכת החינוך – ואם כן, כיצד.

## 1. כוח המשימה הלאומי: ההקמה וכתב המינוי

את כוח המשימה הקימו ב-2003 ראש הממשלה דאז אריאל שרון ושרת החינוך לימור לבנת, על רקע אי-שביעות רצון ממצב החינוך. לא ידוע בדיוק מה היו המניעים שהביאו אותם להחליט על הקמת כוח המשימה ומה התהליכים שהביאו

<sup>1</sup> "הצעד הקובע" הוא תכניתה של הסתדרות המורים לקידום החינוך בישראל (2004). "עוז לתמורה במערכת החינוך" היא התכנית של ארגון המורים העל-יסודיים לשינוי מבני וערכי במערכת החינוך, שהוגשה לכוח המשימה לקידום החינוך בישראל. הדיון בפרק מתייחס לכל מה שנכתב במסמכים אלו כאל עמדות רשמיות של הארגונים. באותה תקופה התפרסם דוח חשוב נוסף, "דוח א.ל.ה" (2003), שגם הוא התייחס לחלק ניכר מהסוגיות המוזכרות כאן.

<sup>2</sup> כוח המשימה עסק בנושאים רבים ומגוונים, והסכמי השכר נגעו בעיקרם במבנה המשרה, בתנאי העבודה ובשכר. מסמך זה לא ידון בחילוקי הדעות בין ארגוני המורים להמלצות כוח המשימה בנושאים כגון מינהלי החינוך האזוריים, תכניות לימודים, שיטת התקצוב וכדומה, אלא רק בסעיפים המופיעים בהסכמי השכר.

להקמתו, אך בכתבה שהתפרסמה בעיתון "הארץ"<sup>3</sup> אמר מאיר שני (אחד המייסדים של כוח המשימה) את הדברים הבאים:

"בעקבות ממצאים שנחשפנו אליהם, בעיקר כתוצאה ממחקר של ד"ר דני בן-דוד<sup>4</sup>, כלכלן מאוניברסיטת תל אביב, על המצב החברתי-כלכלי בישראל, הכנו מצגת שהראתה איך מדינת ישראל הידרדרה ב-30 השנים האחרונות והולכת להיות מדינת עולם שלישי, והופענו עם המצגת הזאת בפורומים שונים. לימור לבנת שמעה על המצגת וביקשה שנציג אותה לצמרת משרד החינוך [...] הייתה לנו חלוקת תפקידים: [...] אני הצגתי את תחום הכלכלה והחברה, ושלמה התייחס לחינוך, ולימור, שלא הכירה אותו עד אז, התרשמה מאוד מהעניין ושלחה לי פתק עם שאלה: האם שלמה יסכים לעמוד בראש ועדה שהיא עומדת להקים? אני ענית לה שכן, בלי לשאול אותו. אחר כך היא שאלה אותו והוא אמר 'לא', ואז ניגשתי אליו ולחצתי עליו והוא אמר: 'בסדר, אבל אם אני בפנים, גם אתה בפנים'. וככה זה התחיל".

מאיר קראוס, שהיה מתאם עבודת כוח המשימה מטעם משרד החינוך, תיאר את הדברים בצורה דומה: "יוזמתם והתנגיטותם של אנשי היי-טק ועסקים מצליחים [דוברת, שני – נ"ב] לקידום מערכת החינוך בצמוד לפרסום תוצאות לא-מחמיאות של ישראל במבחנים בין-לאומיים, בצירוף נכונותה של השרה לבחון לעומק רה-ארגון של המערכת (דבר שפוליטיקאים בדרך כלל בוחרים להימנע ממנו) – כל אלה הניבו את רעיון כוח המשימה"<sup>5</sup>.

בכתב המינוי של כוח המשימה מ-21 בספטמבר 2003, שנכתב בתיאום עם יו"ר כוח המשימה המיועד ועל דעתו<sup>6</sup>, באו לידי ביטוי דגשים כלכליים ברורים ("היעד הראשון של מערכת החינוך – לאפשר למדינת ישראל יתרון יחסי כלכלי ארוך טווח") ותפיסות חברתיות מגובשות ("היעד השני של מערכת החינוך הוא הגברת הלכידות החברתית, והיעד השלישי – צמצום פערים והגברת השוויוניות"). כתב המינוי ביטא גם את הדגש הניהולי-אופרטיבי בתביעתו להשתית את מערכת החינוך

<sup>3</sup> אביבה לורי, "הרפורמיסט", הארץ, 19.5.2004.

<sup>4</sup> לימים פרופ' דן-בן-דוד, מנהל מרכז טאוב.

<sup>5</sup> כל הציטוטים של מאיר קראוס ושל רות קלינוב בפרק לקוחים מהתכתבות עם המחבר (אלא אם צוין אחרת) ופורסמו בהסכמת הכותבים.

<sup>6</sup> כך כותבת רות קלינוב: "עוד לפני הקמת הוועדה סוכמו כמה קווים מנחים עם ראש הממשלה דאז אריק שרון ועם שרת החינוך לימור לבנת. אלה כללו מסגרת תקציבית לעלות הרפורמה".

על עקרונות ניהוליים מתקדמים (חזון ומטרות ברורים, יעדים מדידים, שקיפות, יעילות וכדומה). כוח המשימה התבקש לגבש המלצות בכמה תחומים: יעדים מרכזיים לכלל מערכת החינוך; מבנה מערכת החינוך הציבורי; בחינה של מקצוע ההוראה על כל היבטיו ובכל שכבות הגיל; ושיפור הניהול במערכת החינוך. הכוח התבקש לסיים את עבודתו בתוך שנה.

ראוי להעיר כי כוח המשימה התבקש לבחון את נושא מקצוע ההוראה "תוך מאמץ להידברות עם ארגוני המורים ונציגיהם", אולם לא הייתה הנחיה להשיג שיתוף פעולה מלא. כמו כן, לא נאמר דבר באשר למגבלות תקציביות שעל כוח המשימה להתחשב בהן.

כוח המשימה הגיש את הדוח באיחור קל מאוד – בינואר 2005 – והממשלה אישרה אותו מיד וכמעט ללא דיון ב-16 בינואר באותה שנה (החלטת ממשלה מס' 3060). וכך נכתב בהחלטת הממשלה:

1. הממשלה רואה עדיפות לאומית ויעד מרכזי ביישום רפורמה מקיפה וכוללת בחינוך, שתהיה מאוזנת תקציבית לפי תחשיבי הוועדה, ומאמצת את עקרונות "התכנית הלאומית לחינוך", כפי שהוצגה על ידי כוח המשימה הלאומי.

2. לאמץ את עקרונות ההמלצות של "התכנית הלאומית לחינוך", שגיבש כוח המשימה הלאומי, בשינויים ובהתאמות הנדרשים לצורך יישום, למעט שני הנושאים שלהלן:

- נושאי שכר, תנאי עבודה ויחסי עבודה
- המלצות הכוח המשימה בדבר הרחבת התקציב הנדרש מעבר למסגרת התקציב, לרבות הרחבת חינוך חינוך בגנים

3. לאמץ את המסגרת התקציבית שעליה מושתתת התכנית, בכפוף לסדרי העדיפויות של תקציב המדינה כפי שייקבעו מעת לעת [...].

על שר האוצר ושרת החינוך, התרבות והספורט להיכנס ללא דיחוי למשא ומתן רצוף, כן ואמיתי עם ארגוני המורים וההסתדרות החדשה, מתוך שאיפה ליישם ולבצע את הרפורמה בהסכמה ובשיתוף פעולה [...]. במטרה להגיע להסכם קיבוצי או להסדר קיבוצי, בעניינים שאותם נהוג להסדיר בין המעסיקים ובין ארגוני העובדים האמורים.

בשונה מכתב המינוי, שבו התבקש כוח המשימה "לעשות מאמץ להידברות עם ארגוני המורים", בהחלטת הממשלה הוטל על השרים הנוגעים בדבר "להיכנס ללא



דיחוי למשא ומתן רצוף, כן ואמיתי [...] בעניינים שאותם נהוג להסדיר בין המעסיקים לארגוני העובדים". עם זאת, נציגי ארגוני המורים לא שותפו בכוח המשימה עצמו או בצוותי העבודה שהוקמו במסגרתו, והדבר לא היה מקרי<sup>7</sup>: חוסר השיתוף נבע הן מהיחסים המתוחים בין ראשי הארגונים לשרה לבנת, והן בשל גישתם החברתית-ארגונית-פוליטית של יוזמי רעיון כוח המשימה. לפי תפיסתם, לארגוני עובדים אין מקום בפורומים העוסקים בתכנון – ובעיקר בניהול – מערכת החינוך. כמו כן, לדעתם במקרה הספציפי של ישראל התרגלו ראשי ארגוני המורים במשך השנים לבחון כל דבר מפרספקטיבה צרה של תנאי עבודתם של המורים, ובפרט של המורים הוותיקים. עמדותיהם אולי הגיוניות מנקודת המבט של המורים, אך לעתים הן קרובות מנוגדות לצעדים הדרושים לשיפור מערכת החינוך. לפי ניתוח זה, ארגוני המורים נתפסו יותר כמכשול שיש להתגבר עליו, ולא כמשאב שאפשר וראוי לרתום אותו לביצוע משימה משותפת. שיתוף המורים בדיונים עלול לתקוע מקלות בגלגלים ולעכב את הסקת המסקנות בזמן, ועל כן עדיף להגיע להמלצות בלי לשתפם בדיונים ובשיקולים ולהביא להם טיוטה מוגמרת לעיון והערות<sup>8</sup>. הדבר אמור בעיקר אם מדובר בפגיעה במורים ותיקים על פני מורים חדשים (גישה שאכן הייתה מעיקרי המלצות כוח המשימה). בשלבים מסוימים טען מאיר שני, יו"ר הוועדה לתנאי העבודה והשכר, שלא יהיה מנוס מלעבור שביתת מורים ארוכה וקשה כדי לאלץ את המורים לקבל את המלצות הדוח (שביתות כאלה אמנם התקיימו, אך המלצות הדוח לא התקבלו)<sup>9</sup>.

החלטת הממשלה הוכנסה גם המגבלה התקציבית, שנעדרה כליל מכתב המינוי. אין להתפלא על הכנסת שיקולים כלכליים ומגבלות תקציביות להחלטת הממשלה, אך יש מקום לתהות על החלטת יו"ר הכוח המשימה שהמלצותיו לא יחרגו מתקציב החינוך הקיים (אם כי דובר על החזרת הסכומים שנגרעו בקיצוץ האחרון שהוחלט עליו ב-2003).

<sup>7</sup> גם נציגי האוצר ומשרד החינוך לא שותפו בדיוני הכוח המשימה. עם זאת, היה למשרד החינוך נציג בכוח המשימה בתפקיד מתאם (מאיר קראוס), ונציגי האוצר היו משקיפים בדיוני ועדת השכר והמשאבים.

<sup>8</sup> על גישתם של העומדים בראש כוח המשימה לסוגיית שיתוף המורים ומשרד החינוך אומרת רות קלינוב: "מלכתחילה הונח שיהיה צורך לכפות על המורים את הרפורמות, ואין סיכוי להגיע איתם להסכמה".

<sup>9</sup> עם זאת – כפי שיצוין בהמשך – יו"ר כוח המשימה והעומד בראש צוות תנאי העבודה והשכר של המורים שמרו על קשר עם ראשי ארגוני המורים, ועדכנו אותם על ההמלצות המתגבשות כדי לשמוע את הערותיהם.

נראה כי הדבר נבע משילוב של כמה גורמים, וביניהם:

- בסיכום מוקדם עם ראשי האוצר נקבע כי כתנאי לתמיכתם העתידית בהמלצות כוח המשימה, הכוח לא ימליץ על חריגות תקציביות – ובתמורה יבוטלו קיצוצי התקציב משנת 2003. כוח המשימה שמר באדיקות יתרה על ההבנה הזו וחרג ממנה רק בנושא גני הילדים, שלגביהם הומלץ על תוספת תקציבית גדולה.
- גישה נאצלת, אך אולי נאיבית מדי במציאות הפוליטית הישראלית, הגורסת כי אף שתוספת משאבים לחינוך היא חשובה ורצויה, הרי שגם בהיעדר תוספת ראוי להציע את ההצעות הטובות ביותר לשיפור במסגרת התקציבית הקיימת.
- אמונה (שגויה לדעת המחבר), כי ניתן לבצע רפורמות חינוכיות גדולות גם ללא תוספות תקציב משמעותיות.
- הערכה כי כל מערכת ציבורית גדולה, ובכלל זה מערכת החינוך, סובלת מניהול בלתי יעיל ובזבזני, ועל כן אפשר יהיה לשפרה באמצעות ניצול יעיל של המשאבים המבוזבזים.

ייתכן שהניסיון רב השנים בהבראת חברות כלכליות שהיו במצב גרוע ללא תוספת משאבים משמעותית שיחק גם הוא תפקיד. כך או כך, ההחלטה הוכיחה את עצמה כהרת תוצאות בהמשך.

שתי הנחות היסוד האידאולוגיות של יו"ר כוח המשימה (ואולי גם של מי שמינה את הכוח) – אי-שיתוף ארגוני המורים והעמידה בתקציב הקיים – היו הבסיס ליצירת עימות חזיתי בין הממשלה, שאימצה את המלצות כוח המשימה, ובין ארגוני המורים וחוגים ציבוריים רחבים. בשלב הראשון העימות הסתיים בדחייה מוחלטת של המלצות כוח המשימה הנוגעות לתנאי העבודה של המורים ושכרם. בשלב השני, כאשר נרגע העימות הרגשי בין הצדדים והוסרו הנחות יסוד אלו, הושגה הסכמה, וההמלצות התקבלו כמעט במלואן.

### זרקור: ועדת דוברת – הרכב כוח המשימה ומבנהו

חברי כוח המשימה נבחרו בקפידה רבה לאחר שיו"ר הכוח שוחח עמם ותיאר את מטרות הכוח המשימה. ככל הנראה קריטריון הבחירה היה להעניק ייצוג למקצועות ותחומי ניסיון רלוונטיים רבים ככל האפשר מחד, ומאידיך לשמור על הומוגניות מסוימת מבחינת הגישה לבעיות – כדי למנוע דיונים לאין-סוף ולאפשר להגיע למסקנות והמלצות.

חלק מהביקורת שהוטחה בכוח המשימה הייתה שהוא נוהל בידי אנשי עסקים. מעבר לכך שאין לראות במילה "אנשי עסקים" מילה גסה, והשימוש בה היה לעתים ציני ונועד לערער את האמון בעבודת כוח המשימה, העובדה היא שרק מיעוט מבין חבריה היה מה שקרוי "אנשי עסקים" (שלמה דוברת, מאיר שני ויצחק דנציגר). נוסף לכך שירתו בכוח המשימה שני כלכלנים בכירים מומחים בתחום החינוך, פרופ' רות קלינוב ופרופ' ויקטור לביא. חברי ועדה נוספים היו אנשי אקדמיה מתחום החינוך או מתחומים קרובים (פרופ' אסמעיל אבו סעד, ד"ר מאיר בוזגלו, ד"ר דן גיבתון ופרופ' נעמה צבר בן-יהושע), אנשי שדה מתחום החינוך (אילנה בר, הרב אברהם גיסר והרב שי פירון) ומומחים ואנשי ציבור אחרים (גיקי ונונו, איש שלטון מקומי; פרופ' נילי כהן, פרופסור למשפטים; הרב מרדכי קרליץ, ראש עיריית בני ברק לשעבר; פרופ' אמנון רובינשטיין, שר החינוך לשעבר; ועופר ברנדס, שהיה עוזרו של שר החינוך אמנון רובינשטיין ושימש יועץ מיוחד לכוח המשימה). מאיר קראוס, בכיר במשרד החינוך, היה מתאם כוח המשימה מטעם משרד החינוך. את עבודת כוח המשימה ריכזו רות אוטולנגי, לשעבר מנהלת האגף לחינוך על-יסודי במשרד החינוך, ושמואל הר-נוי, שמילא תחומים רבים ושונים בצבא, בשירות הציבורי ובתחום החינוך.

כוח המשימה התחלק ל-12 ועדות מקצועיות, שחלקן התפצלו לצוותי משנה בנושאים נוספים: ועדת מינהלי חינוך אזוריים, ועדת הכשרת המורה וקידומו המקצועי, ועדת הרצף החינוכי, ועדה לילדים ונוער בסיכון, ועדה למדידה והערכה, ועדת זרמים וקהילות, ועדת חקיקה, ועדת ניהול בתי ספר, ועדה לתלמידים בעלי כשרים ייחודיים, ועדת שכר מורים וועדת תקציבים ומשאבים (את שתי הוועדות האחרונות ריכז הכותב, נחום בלס). בוועדות אלו השתתפו חברי כוח המשימה וכן מומחים שונים בתחומים הייחודיים לכל ועדה. כמו כן צורפו לוועדות משקיפים.

בין חברי הוועדות והמשקיפים היו נציגים רבים ממשרד החינוך והאוצר, אך אף לא נציג אחד של ארגוני המורים (למעט רוחמה קציר, שהשתתפה בכוח המשימה

להכשרת המורה וקידומו המקצועי). אך העובדה שהמורים לא שותפו בדיוני כוח המשימה אין פירושה שדעותיהם לא הובאו בחשבון. שני ארגוני המורים גיבשו מסמכים מעמיקים ורחבי היקף, שגובשו בידי צוותי מומחים. בהכנת המסמך של הסתדרות המורים "הצעד הקובע" (הסתדרות המורים, 2004), השתתפו, נוסף לאנשי הסתדרות המורים, גם י' גבאי, ח' גזיאל, ד' גורדון, י' כהן, נ' מארק, ע' סלנט, ד' ענבר וא' פלד. בהכנת המסמך של ארגון המורים העל-יסודיים "עוז לתמורה" (ארגון המורים העל-יסודיים, 2004) – שהתבסס על הצעה מוקדמת יותר שגובשה בארגון, נוסתה בחמישה בתי ספר ולוותה בהערכה של מכון סאלד – השתתפו י' פרידמן, ל' קרמר-חיון, א' לאור, ר' בן ישי, ס' קאהן, ש' גרניט, ג' בן דרור וד' רוזנפרב.

מעבר לכך, במהלך עבודת כוח המשימה – ובמיוחד לקראת תום דיוניו, לאחר שגובשו כבר עיקרי ההמלצות – התקיימו מפגשים רבים בין יו"ר כוח המשימה לעומדים בראש ארגוני המורים, וכן בין יו"ר הכוח לשכר מורים לנציגות מורחבת של ארגוני המורים, כדי לקבל את הסכמתם להמלצות.

## 2. המלצות כוח המשימה ועמדות ארגוני המורים: נקודות דמיון ושוני

בחלק זה יושוו המלצות כוח המשימה לארגוני עמדות המורים, כפי שהן באו לידי ביטוי בשני המסמכים שהוזכרו לעיל ובהסכמי השכר שנחתמו בסופו של התהליך. כאמור, כוח המשימה עסק בקשת רחבה של נושאים הנוגעים למערכת החינוך. סעיף זה יעסוק רק בנושאים הקשורים ישירות למבנה משרת המורים, לתנאי עבודתם ולשכרם.

המלצות כוח המשימה יוצגו בתחילת כל אחד מהנושאים הנדונים, ובהמשך יוצגו המלצות ארגוני המורים לאותו עניין. בסוף כל נושא יוצגו ההבנות שהושגו בו במסגרת ההסכמים שנחתמו: "אופק חדש" עם הסתדרות המורים ו"עוז לתמורה" עם ארגון המורים העל-יסודיים. אין כוונה להיכנס לכל המורכבויות והפרטים המצויים במסמכים השונים, וההשוואה תתייחס רק לנקודות המרכזיות ביותר ולהבדלים מהותיים ביניהם.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ראוי לציין שקיים קושי של ממש להשוות את חמשת המסמכים, שכל אחד מהם כולל עשרות סעיפים. עם זאת, רשת האינטרנט מלאה ב"השוואות" של הסכמי "אופק חדש"

**היקף משרת המורה ומספר ימי העבודה בשבוע.** על פי הצעת כוח המשימה, משרת המורים והגננות צריכה להיות בן 40 שעות שבועיות, ושבוע הלימודים צריך להיות בן חמישה ימי עבודה של שמונה שעות. ההצעה ביטאה את תפיסת חברי כוח המשימה, שלפיה המעבר למבנה עבודה דומה לזה של כלל העובדים במשק הוא תנאי מרכזי לשיפור אמיתי של מעמד מקצוע ההוראה<sup>11</sup>.

הצעות ארגוני המורים היו דומות בעניין היקף המשרה, אך שונות באשר למספר ימי הלימודים בשבוע. הצעתו של ארגון המורים הייתה זהה להצעה של ועדת דוברת, ואילו בהצעה של הסתדרות המורים דובר על היקף משרה כולל של 36 שעות בשבוע<sup>12</sup>. בשתי הצעות המורים שבוע העבודה נותר בן שישה ימים. בסופו של דבר קיבלו שני ההסכמים קיבלו את עמדות המורים.

המעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים עלה גם בעת הדיונים על יום לימודים ארוך, וכן נדון בהרחבה בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך (ועדת אדלר). קיצור שבוע הלימודים היה אמור לסייע במימון המעבר ליום לימודים ארוך, על ידי העברת שעות הלימוד של יום שישי לשאר ימי השבוע. המתנגדים הגדולים לצעד זה היו אנשי החינוך הדתי, שחששו מפני ביטול תורה. גם חלק מהמורים התנגדו משום שסברו שהדבר יקשה על פינוי יום בשבוע ללימודים של המורים, וגורמים אחרים הביעו דאגה בעניין תעסוקת התלמידים בימי שישי. בסופו של דבר, טיעונים אלו הביאו לביטול כריכת ההחלטה על יום לימודים ארוך בהחלטה על מעבר לשבוע לימודים מקוצר (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך, 1996). עם זאת, ההתנגדות של המורים לא הייתה חזקה במיוחד, היות שהסדרי העבודה הקיימים אפשרו להם, גם לפני המעבר ל"אופק חדש" ול"עוז לתמורה", לעבוד משרה מלאה בחמישה ואף בארבעה ימים בשבוע. בסופו של דבר סוגיית מספר ימי הלימודים בשבוע לא נכללה בהסכמי השכר החדשים, ושבוע הלימודים של התלמידים והעבודה של המורים נותר בן שישה ימים.

**חלקן של שעות ההוראה הפרונטליות בכלל שעות עבודת המורה.** עד לחתימה על הסכמי השכר החדשים עמד מספר שעות העבודה השבועיות הפרונטליות הנדרשות ממורה בחינוך היסודי על 30 שעות, ובחינוך העל-יסודי – על 24 שעות. עם זאת,

<sup>11</sup> ו"עוז לתמורה", ומאחורי כל השוואה יש בדרך כלל מגמתיות מסוימת ונטייה להלל הסכם זה ולגנות הסכם אחר, בהתאם להזדהות הארגונית של הכותב.

<sup>11</sup> עם זאת, הכוח לא התייחס למבנה שנת הלימודים ולחופשות הארוכות של המורים.

<sup>12</sup> בסקר שנערך בנושא עמדת הסתדרות המורים לגבי שבוע לימודים בן חמישה ימים התברר כי רוב המורים תומכים במעבר לשבוע עבודה בן חמישה ימים. הסקר נערך במכון רפי סמית והתבסס, בין היתר, על קבוצות מיקוד בקרב חברי הסתדרות המורים.

רבים מהמורים (אימהות לילדים עד גיל 14, מורים ומורות מעל גיל 50, מורים הממלאים תפקידים שונים ומורים המכינים תלמידים לבגרות) נהנו מהקלות בעניין זה, כך שבפועל מספר השעות הפרונטליות של מורים בחינוך היסודי היה 25.5 (ראו כהן, 2011).

על פי הצעת כוח המשימה, בשבוע עבודה היו המורים בבית הספר היסודי אמורים ללמד 26 שעות פרונטליות (25 שעות בכיתות ז'–ח'), ומורים בחינוך העל-יסודי – 23 שעות פרונטליות. בשאר השעות יעסקו המורים בהוראה פרטנית, ימלאו תפקידים שונים בבית הספר ויקיימו פעילויות מקצועיות אחרות. על פי ההצעה, ההפחתה היחידה בהיקף המשרה תהיה למורה אם – והיא תצמצם את מספר השעות הלא-פרונטליות.

הרעיון שעמד מאחורי ההמלצה היה להביא להגדלת מכסת שעות ההוראה בפועל כדי להפחית את מספר המורים, וכך להעלות את שכרם ולשפר את רמתם. כמו כן, היא נועדה להבטיח נוכחות מלאה של מורים בבתי הספר במשך כל שבוע הלימודים של התלמידים, שיועד גם הוא להיות בן 40 שעות.

מסמך "הצעד הקובע" של הסתדרות המורים הציע שמורים בחינוך היסודי ילמדו 24 שעות פרונטליות ו-21 שעות בחינוך העל-יסודי (כלומר להפחית את מספר שעות ההוראה בפועל). מסמך "עוז לתמורה" הציע שמורים בחינוך העל-יסודי ילמדו 24 שעות (כלומר להשאיר את המצב כפי שהוא).

בהסכם "אופק חדש" הסכימו הצדדים שהמורים בכיתות א'–ו' ילמדו 26 שעות פרונטליות, ואילו המורים בכיתות ז'–ט' – 24 שעות. גם על פי הסכם "עוז לתמורה" המורים בכיתות ז'–י"ב צריכים ללמד 24 שעות פרונטליות. בסופו של דבר, ארגוני המורים התקרבו בהסכם להמלצות כוח המשימה, ובמקרה של החינוך העל-יסודי – אף הרחיקו מעבר לכך.

**ביטול גמולי תפקיד וגמולים אחרים.** כאמור, אחד העקרונות החשובים ביותר שהנחו את עבודתו של כוח המשימה היה ארגון המערכת באופן שיאפשר להפחית את מספר המורים, כדי לאפשר בחירה קפדנית יותר של מורים טובים (להגדיל את אפשרויות הבחירה) ולהעלות את שכרם. כפי שהוזכר בסעיף הקודם, אחת הדרכים שהוצעו לשם כך הייתה להגדיל באופן ישיר את מספר שעות ההוראה הפרונטליות הנדרשות ממורה.

עוד המלצה מרכזית בכיוון זה הייתה לבטל את גמולי התפקיד והגמולים האחרים המוענקים למורים, המתבטאים בהפחתה של מספר השעות הפרונטליות

שהמורה נדרש ללמד<sup>13</sup>. כוח המשימה המליץ לבטל, או ליתר דיוק להחליף בתוספות שכר, את הגמול עבור שעות חינוך (הניתנות למחנכי כיתה), שעות גיל (הניתנות למורים מעל גיל 50), שעות הכנה לבגרות ושעות ריכוז מקצוע ושכבה. במסמך של הסתדרות המורים אין התייחסות לנושא, ובהצעת "עוז לתמורה" מוצע "ביטול השיטה לפיה ניתנים גמולי התפקיד למיניהם בדרך של הפחתת שעות ולהמירה בתוספת אחוזית למשכורת" (עמ' 16), או במילים אחרות – מובעת שם הסכמה מלאה עם המלצות ועדת דוברת. עם זאת, ארגון המורים העל-יסודיים שינה את עמדתו בדיוני השכר שלאחר מכן, והביע התנגדות לביטול הגמולים השעתיים. סוגיה זו עמדה במוקד ההידיינות הממושכת בין ארגון המורים למשרדי החינוך והאוצר<sup>14</sup>.

בסופו של דבר, בהסכם עם הסתדרות המורים בוטלו כל הגמולים (למעט הגמול עבור גיל ומורה אם), ואילו בהסכם עם ארגון המורים כל הגמולים וההנחות נותרו על כנם – הישג שדוברי הארגון מרבים להשתבח בו. זהו ההבדל הבולט ביותר בין שני הסכמי השכר, והוא גם זה החורג במידה הרבה ביותר מהמלצות דוח דוברת. עם זאת, חשוב מאוד להדגיש שבניגוד לעבר, הפחתת שעות פרונטליות בגין מילוי תפקידים אינה מפחיתה ממספר השעות הכולל שהמורה חייב להיות בבית הספר, דהיינו: על כל התפקידים (כולל חינוך והכנה לבגרות) להתבצע בבית הספר.

**העלאת שכר המורים.** כוח המשימה המליץ ששכר המורים והגננות יועלה ויותאם לרמת שכרם של עובדים אקדמאים בעלי השכלה דומה בשירות המדינה, בהתחשב בתנאי עבודתם. בפרט הושם דגש רב על העלאת שכרם של המורים המתחילים. במסמך "הצעד הקובע" הוצע ששכר המורים יהיה דומה לשכר הממוצע במשק, ואילו ב"עוז לתמורה" נדרשה תוספת של 60 אחוז בגין המעבר למשרה של 40 שעות. הצעות כוח המשימה היו נדיבות מהנדרש במסמך "הצעד הקובע" אך נמוכות מדרישות ארגון המורים, שכן שכר האקדמאים בשירות המדינה גבוה מהשכר הממוצע במשק. גובה התוספת באחוזים בהסכם השכר הסופי אינו ברור, והוא נתון

<sup>13</sup> לקראת המשא ומתן המקצועי על תכנית "אופק חדש" נערך אומדן מעודכן של מספר שעות ההוראה הממוצע בכיתה. לפי האומדן, מספר השעות הממוצע שמלמד מורה במשרה מלאה בחינוך היסודי הוא כ-25.5 ש"ש. מורה המלמד בחטיבת ביניים מלמד בכיתה 21.5 ש"ש ומורה המלמד בחטיבה עליונה מלמד 19 ש"ש.

<sup>14</sup> קשה לדעת בוודאות מה היו הסיבות לשינוי העמדה אצל ארגון המורים, אך ייתכן שהדבר נבע מההתנגדות הגדולה של חלק מהמורים המשוך להסתדרות המורים לסעיף זה ב"אופק חדש".

לפירושים שונים<sup>15</sup>. עם זאת, השכר התחילי היחסי שהציע כוח המשימה בסוף 2004, שעמד על 5,500 שקל למורה בעל תואר ראשון ו-6,050 למורה בעל תואר שני, היה גבוה משווי השכר שהשיגו ארגוני המורים ב-2008 וב-2011 (5,591 ו-5,861 שקלים בהתאמה). לעומת זאת, שכר המורים שהגיעו לשיא הוותק שנכלל בהסכמים היה גבוה יותר מזה שהציע כוח המשימה: 15,382 שקלים לעומת 10,285 למורים בעלי תואר ראשון ו-15,720 שקלים לעומת 13,750 למורים בעלי תואר שני. כאן נראית באופן ברור הנטייה של ארגוני המורים להיטיב עם מורים בכירים על חשבון המורים המתחילים. עם זאת, כוח המשימה המליץ לאפשר תוספת של עד 12 אחוז עבור הוראה של יותר שעות פרונטליות מהמינימום המחייב, ובמקרים ייחודיים, על פי החלטת הנהלת בית הספר – עד 20 אחוז.

**מרכיבי השכר של המורים.** כוח המשימה הציע לבסס את שכר המורים על מרכיבים קבועים ומרכיבים משתנים.

• **מרכיבי השכר הקבועים: ותק, השכלה ודרגות**

**ותק.** נוסחת הוותק הקודמת בשכר המורים קבעה עלייה של חמישה אחוזים בשבע השנים הראשונות, שני אחוזים מדי שנה משנת הוותק השמינית עד השנה ה-25 ואחוז אחד מדי שנה עד לשיא הוותק – 36 שנים. כוח המשימה לא דרש לבטל את הוותק, אך המליץ להקטין את משקלו. הוא הציע נוסחה שתוסיף שני אחוזים על השכר ההתחלתי בכל אחת מ-20 השנים הראשונות, ועוד אחוז אחד מדי שנה בעשר השנים הבאות. ההבדל בין שתי הנוסחאות עצום. בעוד שבנוסחה הקודמת השכר הטבלאי של מורים בשיא הוותק ובאותה הדרגה היה גבוה ב-114 אחוז מהשכר התחילי, בנוסחה של כוח המשימה שכרם של המורים בשיא הוותק היה גבוה רק ב-50 אחוז.

בהצעות הסתדרות המורים אין התייחסות ספציפית לנושא הוותק, ואילו הצעת ארגון המורים מדוברת על תוספת של שני אחוזים לשנה ב-20 השנה הראשונות ועל אחוז אחד מהשנה ה-21, כלומר: התוספת המצטברת בשיא הוותק (35 שנה) הייתה אמורה להיות 72.5 אחוז.

<sup>15</sup> כאמור לעיל, רוב הפרסומים העוסקים בהשוואה בין ההסכמים מתייחסים לסוגיית השכר, ובעיקר לסוגיית השכר לשעה, וכל כותב מוצא דרכים יצירתיות להוכחת טענתו. בסופו של דבר, לאחר כל ההשוואות, תוספת השכר בכל אחד מההסכמים אמנם ניתנה בצורות שונות, אך היא דומה למדי.



הסיכומים הסופיים בנושא היו שונים בכל אחד משני ההסכמים שנחתמו עם ארגוני המורים: בהסכם עם הסתדרות המורים הוסכם על תוספת של שני אחוזים בכל אחת משבע השנים הראשונות ואחוז אחד עד השנה ה-36, ובסך הכל – 50 אחוז (בדיוק לפי ההצעה של ועדת דוברת, אם כי בפריסה על פני שנים רבות יותר – כלומר הצעת ועדת דוברת היטיבה יותר עם המורים). לעומת זאת, בהסכם עם ארגון המורים נשמרה נוסחת הוותק המקורית.

**השכלה.** לפני החתימה על הסכמי השכר, כל עלייה ברמת ההשכלה הבטיחה למורים תוספת שכר: מעבר מרמת מורה מוסמך למורה אקדמאי הניבה תוספת בסדר גודל של 15 אחוז, עבור תואר שני – שמונה אחוזים נוספים, ועבור תואר שלישי (דוקטור) – שבעה אחוזים נוספים.

כוח המשימה המליץ להתנות כניסה להוראה בתואר ראשון, להעניק תוספת של עשרה אחוזים עבור תואר שני, להתנות את המעבר מדרגה 5 לדרגה 6 בזכאות לתואר שני (כשהמעבר עצמו מוסיף 11 אחוז למשכורת) ולהוסיף עוד כשלושה אחוזים עבור תואר שלישי.

בהסכם השכר עם שני ארגוני המורים הוסכם על תוספת שכר עבור תואר שני בסדר גודל של 4-5 אחוזים, ועל עוד תוספת בשיעור דומה עבור תואר שלישי.

**דרגות.** עד החתימה על הסכמי השכר הנוכחיים, מסלול קידום השכר של המורים היה מוכתב על ידי טבלת השכר, גמולי השתלמות וגמולי תפקיד בהיקפים די מוגבלים (למעט גמולי הניהול). למעסיקים לא היה כל שיקול דעת לגבי העלאה בשכר.

כוח המשימה הציע שינוי מהותי, שעיקרו קביעת דרגות שכר שהמעבר ביניהן מותנה רק בחלקו בוותק (נקבע פרק זמן מינימלי למעבר מדרגה לדרגה) ובהשכלה (נדרש תואר ראשון לכל הפחות בדרגות הנמוכות ותואר שני בדרגות הבכירות). תנאים נוספים למעבר בין הדרגות הם ביצוע תפקידים שונים בבית הספר, הצטיינות בהוראה וקריטריונים נוספים, שחלקם הוצעו במפורש והיתר היו אמורים להיקבע בשלב מאוחר יותר. ארגוני המורים קיבלו עקרונית את גישת הוועדה, והיא עוגנה סופית בהסכמי השכר.

בהסכמי השכר נאמר שאת הקריטריונים למעבר מדרגה לדרגה יקבעו משרד החינוך והרשות הארצית למדידה והערכה (גוף שהוקם בעקבות ועדת דוברת, להלן ראמ"ה), בהתייעצות עם ארגוני המורים. ההבדלים בין הצעות כוח המשימה להצעות ארגוני המורים היו בפרטים: מספר הדרגות, פרק

הזמן בין מעבר מדרגה לדרגה והליכי האישור למעבר ביניהן. בסופו של דבר נקבעו דרגות קידום למורים, ונקבע כי יוגבל שיעורם של בעלי כל דרגה מכלל המורים (עדיין לא ברור האם מדובר בשיעור כלל-ארצי או בתוך כל בית ספר בנפרד). כמו כן הוסכם שיוגבל שיעור בעלי הדרגות הבכורות מתוך כלל המורים. "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" הציעו להמשיך לשמור על מקומם של הוותק, ההשכלה וההשתלמויות כמרכיבים מרכזיים בקביעת השכר, אך הוסיפו לכך ביצוע תפקידים שונים בבית הספר.

● **מרכיבי שכר משתנים (תשלומים דיפרנציאליים למורים)**

כוח המשימה המליץ לכלול בשכר המורה מרכיבי שכר משתנים, במטרה להגביר ולהעצים את כלי הניהול שבידי המנהל וליצור תמריצים למורים. מרכיבים אלו היו אמורים להביא בחשבון את נתוני הרקע של התלמידים (בעיקר את המצב חברתי-כלכלי של בית הספר), כיתות צפופות במיוחד, קושי ספציפי וזמני בכיתה מסוימת וכדומה. הכוונה הייתה להפוך את המנהל לגורם הממליץ והמשפיע המרכזי בשאלה למי מגיעה תוספת שכר, והתוספות עצמן נועדו להיות בלתי קבועות ולא חלק מהשכר הרגיל. עוד המליץ כוח המשימה להעניק בונוסים לצוותים בית ספריים, ולשקול לתגמל גם מורים מצטיינים במיוחד. ההצעה כללה מנגנון של הערכת מורים ומסלולי קידום מקצועיים, מתוך כוונה שיעמדו בפני המורים מסלולי קידום המבטיחים תגמול על יכולותיהם, מקצועיותם, השכלתם והישגיהם.

שני ארגוני המורים הסכימו לבטא הצטיינות בתגמולים דיפרנציאליים, אך הדבר בא לידי ביטוי רק בהסכם השכר "עוז לתמורה".

**הליכי פיטורים.** אחת הביקורות הנפוצות כלפי ארגוני המורים היא הקשיים שהם מערימים על תהליכי פיטורים של מורים שאינם עומדים בדרישות המקצוע. כוח המשימה התייחס לנושא זה בהרחבה, וגיבש הליכי פיטורים המבוססים על שלושה עקרונות. הראשון הוא יצירת גיליון הערכה למורים, שיש למלא מדי שנה. הגיליון נועד למנוע פיטורים שרירותיים כאשר גיליונות הערכה קודמים היו חיוביים (וגם קידום מהיר כאשר גיליונות הערכה קודמים היו שליליים). על פי המלצות הכוח, גיליונות ההערכה צריכים להיות גלויים למורה וצריכה להינתן לו אפשרות לערער על מה שכתוב בהם. העיקרון השני הוא שכאשר ההנהלה יוזמת פיטורים, יש למורה זכות להביא לדיונים בנושא נציגים ועורך דין מטעמו. העיקרון השלישי הוא מתן הזדמנות למורים לשפר את ביצועיהם. זכות זאת משמעותית יותר ככל שהוותק של

המועמדים לפיטורים גדול יותר. נוסף לכך, כוח המשימה הציע שמורים שעבודתם תופסק יקבלו מענק הסתגלות, שילך ויגדל ככל שלמורה יש ותק רב יותר. ארגוני המורים לא הזכירו את נושא הפיטורים, אך בהסכם השכר "עוז לתמורה" העניין מופיע בנספח ה', המגדיר שוב את ההליכים הנדרשים כדי לפטר מורה. בנספח נאמרים כמה דברים חשובים: ראשית, אפשר לפתוח בהליך פיטורים רק לאחר שבמסגרת ההערכה השנתית המתקיימת בבית הספר נאספו חוות דעת שליליות על המורה. לאחר מכן המורה יהיה ב"שנת ליווי פדגוגי", ובמסגרתה יבקרו גורמים שונים בשיעוריו ותינתן לו הזדמנות לשר את תפקודו. אם הוא לא עמד בכך, בשנה שלאחר מכן יחל תהליך מסודר של ביקורים בשיעוריו, ורק בסיומו – אם המורה לא שיפר את ביצועיו – אפשר יהיה לפטר.

לעומת המלצות כוח המשימה, בהתייחסות לסוגיית הפיטורים ב"עוז לתמורה" אין הבחנה בין מורים צעירים לוותיקים, אין התייחסות לתפקודו הקודם של המורה (לכאורה מספיקה חוות דעת שלילית אחת של ההערכה) ואין מענקי הסתגלות. לפיכך, הסיכום שהושג בהסכם הסופי נופל מהצעות ועדת דוברת בהיבט של הגנה על זכויות המורים המפוטרים.

**החתמת כרטיס עבודה.** בדוח כוח המשימה הופיעה ההמלצה להחתים כרטיס עבודה, שאינה מופיעה במסמכי "הצעד הקובע" ו"עוז לתמורה" אך מופיעה בהסכמי השכר עם שני הארגונים. גם כאן נטו הסכמי השכר לכיוון כוח המשימה.

**חדרי מורים ותנאים פיזיים.** כוח המשימה הכיר בצורך לשפר באופן ניכר את התנאים הפיזיים הניתנים למורים. תשומת הלב מוקדה בחדרי עבודה אישיים למורים, בשירותים נפרדים ובשירותי מחשוב ותקשורת. הנושא אף תוקצב, ומשרד החינוך התבקש להכין תכניות לחדרי מורים משופרים. הדברים הוזכרו גם בהסכמי העבודה של המורים, אך לא נקבעו כללים ברורים.

**גודל כיתה.** כוח המשימה אמנם לא המליץ על הקטנת הכיתות, אך הבהיר ששינוי שיטת התקצוב עשוי לסייע בנושא זה בכך שבתו ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות יזכו לתקציב גדול מספיק שיאפשר להם לפצל כיתות גדולות.

הסתדרות המורים המליצה על כיתות בנות כ-27–25 תלמידים. לעומת זאת, ארגון המורים העל-יסודיים לא עסק בנושא במסמך "עוז לתמורה" שהוגש לכוח המשימה. הדבר מפתיע לאור העובדה שהנושא עמד במוקד שביטת המורים הגדולה, שבסיומה הובטח למורים שהממשלה תפעל לצמצום גודל הכיתה המקסימלי ל-32 תלמידים.

גודל הכיתה לא נכלל בהסכמי השכר, אך במשרד החינוך מונתה ועדה שתבחן את השלכות ההחלטה להקטין את הכיתות. ועדה זו הגישה כמה המלצות, אך רק חלק קטן מהן יושם. הקושי שביישום המלצה זו נעוץ בעיקר בעלות הגבוהה שלה – לרבות המרכיב החד-פעמי של השקעה בבינוי – שעל פי הערכות שנעשו במרכז טאוב מגיעה ליותר מתשעה מיליארד שקלים (בלס, 2008).

בדוח דוברת היו עוד סעיפים רבים שנגעו לתהליכי הכשרת המורים והשתלמותם, לתפקיד המנהל ולתנאי העבודה הפיזיים של המורים. לפחות חלקם נדונו גם בהסכמי השכר, אך נראה שאלו הנקודות המרכזיות המצביעות בבירור על כך שהדמיון וההסכמה בין המלצות ועדת דוברת למסמכים שהגישו המורים לכוח המשימה – קל וחומר להסכמי השכר שנחתמו בסופו של דבר – עלו במידה רבה על קווי המחלוקת.

### 3. ניתוח ותובנות

אם כן, מדוע התנגדות המורים להמלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל הייתה כה גורפת, למרות הדמיון הרב בין המלצות הדוח של כוח המשימה לעמדות שבאו לידי ביטוי במסמכים שהכינו ארגוני המורים לקראת דיוני הכוח, ולהסכמות שהממשלה וארגוני המורים הגיעו אליהן לבסוף? מדוע ההסכם עם ארגון המורים נחתם רק שלוש שנים אחרי ההסכם עם הסתדרות המורים?<sup>16</sup> ומדוע יצאו ארגוני המורים באופן כה נחרץ נגד דוח דוברת, וטענו שהוא יביא לפגיעה קשה במורים ולפיטורים המוניים? התשובה לכך נעוצה בשני מישורים.

**הדרת המורים מדיוני הכוח המשימה:** כאמור, דוח כוח המשימה הלאומי מבטא במידה רבה תפיסת עולם ניהולית הסוברת כי מערכת החינוך היא מערכת ארגונית-כלכלית, ככל מערכת מורכבת ומסובכת אחרת, ולכן ניתנת לשליטה ובקרה בכלים ניהוליים מתקדמים. אין הכוונה לומר שחברי הכוח המשימה התעלמו מההיבטים הערכיים, האידיאולוגיים והפוליטיים המרכזיים כל כך במערכות חברתיות בכלל, ובמערכת החינוך בפרט; הם לא היו זרים למציאות החברתית המורכבת והמסוכסכת שמערכת החינוך הישראלית פועלת בתוכה. אולם רובם – על סמך

<sup>16</sup> ההסכם עם הסתדרות המורים נחתם ב-31 באוגוסט 2008 ועם ארגון המורים – ב-14 באוגוסט 2011, אך בתי הספר הראשונים שנכנסו למסגרת "אופק חדש" הקדימו בשנה את ההסכם עם הסתדרות המורים.

ניסיונם רב השנים והיכרותם עם ההתמודדויות המרות בין ארגוני המורים למשרדי החינוך והאוצר – היו משוכנעים שארגוני המורים, בדרישותיהם המקצועיות ובמגבלות שהם מטילים על המנהלים בכל הקשור לתגמול מורים מצטיינים ופיטורי מורים גרועים, הם במידה רבה אחד מהגורמים המרכזיים למצבה העגום של מערכת החינוך, ועל כן בלתי אפשרי, ואף מוטעה, לשתף איתם פעולה בדיוני הכוח המשימה.

עקב תפיסתם זו, נציגי המורים לא שותפו כחברים בכוח המשימה או בצוותי המשנה שהוקמו, ואף לא ניתנה להם דריסת רגל בדיוני הצוותים כמשקיפים – אף שנציגי משרד החינוך והאוצר השתתפו בדיונים אלו. עם זאת, יו"ר כוח המשימה ויו"ר צוות תנאי העבודה והשכר נפגשו עם נציגי ארגוני המורים אחת לכמה שבועות, עדכנו אותם בהמלצות העיקריות, קיבלו מהם תגובות והעבירו להם טיוטות לעיון ולתגובה. לפיכך, ניתן לומר שארגוני המורים עודכנו כל הזמן בהמלצות ההולכות ומתגבשות והיה להם מספיק זמן להגיב – והם אכן הגיבו. בחלק מהנושאים דעתם התקבלה ובחלקם לא, ונראה היה שההמלצות הסופיות הן כאלה שיוכלו לחיות איתן<sup>17</sup>. הניסיון להגיע להסכמות עם נציגי ארגוני המורים בשלב האחרון של דיוני כוח המשימה, כאשר ההמלצות היו כבר מגובשות – באמצעות מפגשים אינטנסיביים בין יו"ר הכוח לעומדים בראש ארגוני המורים, וכן בדיונים ממושכים בין נציגי ארגוני המורים למאיר שני, יו"ר הצוות לתנאי עבודה ושכר של המורים – היה ניסיון עקר, שלא עלה יפה.

האם ניתן היה להגיע להסכמות אלו לו שותפו המורים בכוח המשימה הלאומי? הדעות על כך חלוקות. רות קלינוב למשל סבורה שהשינויים שהציעה ועדת דוברת היו "שינויים מבניים מרחיקי לכת, ולא היה שום סיכוי שיתקבלו על המורים, בין אם היו משתפים אותם בוועדות ובין אם לאו [...] לעומת זאת, סיכומיה לגבי נושאים פחות שנויים במחלוקת היו דומים לאלה של איגודי המורים, והעבודה שעשתה הוועדה בנושאי שכר ושעות עבודה סייעה להשגת ההסכמים איתם". מאיר קראוס סבור כי "לתלות את כישלון היישום בעובדה שנציגות המורים לא שותפה לאורך הדרך מצמצם את היקף הבדיקה שאירוע זה ראוי ומזמן לנו [...] אין ספק כי גם הארגונים לא טופלו כראוי, אם כי איני יכול לומר כיצד היה ראוי לנהל את מערכת היחסים הזאת וגם איני בטוח כי שילובם באופן מלא בוועדות היה הפתרון הראוי".

<sup>17</sup> על פי מכתבו של מאיר שני מיום 22 ביולי 2012.

טענה אחרת היא שייתכן שדווקא העובדה שארגוני המורים לא היו שותפים בכוח המשימה אפשרה לו להמליץ על תנאים טובים למערכת, שלא היו מתאפשרים אחרת. לראיה: לארגוני המורים לקח כמה שנים להגיע להסכמה עם הממשלה על מתווה דומה לזה שקבעה ועדת דוברת. לפי גישה זו, אילו היו המורים חלק מכוח המשימה, סביר להניח שהמתווה לא היה נקבע מלכתחילה ולא היו נוצרים הלחצים לשינוי מערכת כה משמעותי.

למרות עמדות אלו, העובדה שההסכמים שנחתמו בסופו של דבר היו כה קרובים לעמדות הצדדים בראשית התהליך מדברת בעד עצמה, ומוכיחה שאפשר היה להגיע להסכמים אלו בשלבים מוקדמים יותר. ייתכן כי הדבר היה מצריך עבודה ממושכת יותר של כוח המשימה ודיונים "יעילים" פחות, אולם התמורה הייתה צמצום של המאבק המר שנלווה אליהם. כעת כמובן אין שום אפשרות להוכיח איזו מהעמדות נכונה יותר.

להיבט הבסיסי והענייני הזה בדרך ניהול עבודת כוח המשימה (חוסר השיתוף של ארגוני המורים), שיצר מלכתחילה אנטגוניזם כלפי המלצותיה, יש להוסיף בראש ובראשונה את ניגוד האינטרסים הבסיסי שבין עובדים למעבידיהם, הגובר לעתים קרובות על המטרות המשותפות שלהם; את מערכת היחסים העכורה שנוצרה בין יושבי ראש ארגוני המורים, ובמיוחד יו"ר ארגון המורים העל-יסודיים, ובין שרת החינוך דאז לימור לבנת ושרת החינוך שכיהנה אחריה, פרופ' יולי תמיר; ואת חוסר האמון העמוק כלפי נציגי הממשלה בדיונים על הסכמי השכר. גם ליריבות המרה והמסורתית בין ארגוני המורים ולמאבקם על נאמנות מורי חטיבות הביניים הייתה תרומה לא מעטה לכך שהדיונים על הסכם שכר אחד למורים התפוצצו, וההסכם עם ארגון המורים נחתם רק שלוש שנים מאוחר יותר.

**ההחלטה לא לחרוג ממסגרת התקציב הקיימת**<sup>18</sup>: אין אפשרות כספית, ארגונית, חברתית ופוליטית לבצע רפורמה ברמה ובהיקף שהציע כוח המשימה ללא תוספת תקציבים של ממש. הניסיון המצטבר מלמד שרפורמות חינוכיות בארץ ובעולם שנועדו לשפר את מערכות החינוך היו כרוכות בתוספות תקציב משמעותיות – הן בתוספות ניכרות לבסיס התקציב, ולא רק בתקופת המעבר, והן בחריגות ניכרות מהאומדנים המקוריים בתקציבי הביצוע. עם זאת, מתברר שבדרך כלל, כאשר היה

<sup>18</sup> יש לסייג קביעה זאת במקצת, כי כוח המשימה תבע שכספי הקיצוץ האחרון שבוצע בתקציב המשרד יוחזרו. כמו כן, צוין בדוח שלשם יישום חלק מההמלצות, במיוחד בנושא גני הילדים ויום הלימודים הארוך, יהיה צורך בתוספת תקציב.

רצון להתמיד בביצוע הרפורמות נמצאו המשאבים החסרים, שבעת תכנון הרפורמה איש לא חשב על אפשרות קיומם.

אך כאמור לעיל, יו"ר הכוח המשימה היה מחויב להסכמות קודמות עם ראש הממשלה, שר האוצר ושרת החינוך, וסבר שמכיוון שמערכת החינוך מנוהלת בחוסר יעילות אפשר יהיה להביא לשיפורה במידה ניכרת גם ללא תוספת תקציב. גישה זו באה לידי ביטוי גם בדוח עצמו, שם נאמר כי: "בעבודתנו מצאנו מקרים רבים של חוסר יעילות וניצול לא יעיל של משאבים במערכת החינוך, כגון כפילויות ארגוניות (מטה, מחוזות, רשויות), חוסר יעילות במערך הכשרת המורים, ושימוש לא נכון במשאבים המיועדים לחיזוק אוכלוסיות חלשות" (עמ' 50).

לצד זאת, בעת הדיונים על טיטות הדוח השונות נשמעה גם עמדה אחרת, שהציעה שבדוח יכתב:

"עם זאת, נראה לנו לאחר בדיקה מעמיקה שאין בתיקון פגמים ואי-יעילויות אלו **בלבד** להביא לידי כך שמערכת החינוך תעלה עליית מדרגה ברמת השירות שהיא מספקת לתלמידיה ובהישגיהם הלימודיים והחינוכיים. ללא תוספת משאבים ניכרת, אי אפשר, **בו זמנית ובמקביל**, גם לשפר משמעותית את שכר המורים, גם להאריך את יום הלימודים, גם להקטין את מספר התלמידים בכיתות, גם לשדרג את איכות התשתיות הפיזיות, גם להגדיל את שיעורי הלמידה ולמנוע נשירה, וגם לאפשר למי שלא סיים את חוק לימודיו עד גיל 18 לעשות זאת בשלב מאוחר יותר. לאחר שנה של עבודה ברור לנו מעל לכל ספק, שעליית מדרגה כזאת יכולה להיעשות רק בהדרגה ועל פני כמה שנים, והיא מחייבת שינוי במערכת העדיפויות החברתית הכללית והגדלת חלקה של מערכת החינוך בכלל המקורות הלאומיים. כאמור, ייתכן שהדבר בלתי אפשרי בטווח הקצר, אך אין ספק שהוא הכרחי בטווח הבינוני והארוך".

בסופו של דבר עמדה זו לא התקבלה, אף שהיו חברים מרכזיים בכוח המשימה שתמכו בה<sup>19</sup>.

אומדנים שונים שנערכו במסגרת הוועדה לתקציבים ומשאבים הצביעו על היקף התקציב הנוסף שנדרש כדי לבצע את כל המלצות כוח המשימה. מדובר היה בסדר גודל של בין ארבעה לחמישה מיליארד שקלים, אולם יו"ר כוח המשימה ועופר ברנדס, שהיה לו תפקיד מרכזי בגיבוש המלצות כוח המשימה, דחו המלצות אלו. הם סברו שהן בלתי מבוססות ולא מציאותיות, שאין סיכוי שמקבלי ההחלטות בממשלה יקבלו אותן, ושחישובים שהם עצמם ערכו מאפשרים ליישם את המלצות כוח המשימה גם ללא תוספת תקציב.

ראשי ארגוני המורים ואנשים אחרים שביקרו את דוח דוברת עמדו מיד על הפער הגדול בין המלצות הדוח למשאבים שהוא מקצה להן, והפנו חלק גדול מהביקורת לפער זה. ואמנם, בסופו של דבר נוספו לתקציב החינוך סכומים ניכרים בסדרי גודל דומים לאלו שהעריכה הוועדה לתקציבים ומשאבים – וזאת לביצוע הסכם השכר בלבד, בלי להתייחס להמלצות האחרות.

לסיכום: המלצות כוח המשימה הלאומי, שהיו המקיפות והמעמיקות ביותר שהוצגו בפני מקבלי ההחלטות זה עשורים רבים, התקבלו בהתנגדות גורפת אצל שני ארגוני המורים. אולם אף שעל פניו נראה היה שבעקבות המאבק בין ארגוני המורים למשרד החינוך מתו המלצות כוח המשימה מות נשיקה, הרי בפועל אפשר לראות את השפעתן בכמה תחומים. ראשית, הן הביאו להקמת שני גופים חשובים: הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) והמכון הארצי להכשרת מנהלים ("אבני ראשה"). נוסף לכך, מדד הטיפוח שגיבשה ועדת שושני, שכלל היבטים מפלים כלפי האוכלוסייה הערבית – כגון מתן זכויות יתר ליישובים באזורי עדיפות לאומית ולעולים – שונה ל"מדד שטראוס". סולם זה הוציא מרכיבים אלו מחישוב המדד וכלל בו את מרכיב ההכנסה, ובכך נעשה שוויוני

<sup>19</sup> רות קלינוב למשל אומרת כי "בפועל התגלה חוסר גמישות של קבוצת המייסדים והיה סירוב לשנות כמה הצעות שלא היו מקובלות על חברי הוועדה, גם כאלו שלא היו מקובלות על רובם. במיוחד היו חילוקי דעות בדבר היכולת לעמוד במגבלה הכספית". מאיר קראוס אומר: "בעניין התקציב הייתה הנחה מוטעית שיש עודפים אדירים מבוזבזים במערכת, וניצול יעיל יותר שלהם ייצור את משאבים הדרושים לביצוע הרפורמה [...] בדיוני ועדת התקציב בחנו את הסעיפים השונים ואת המקורות האפשריים להסטה ונמצאו מאות בודדות של מיליונים, בעוד שלביצוע הרפורמה נדרשו כמה מיליארדים. חוסר הנכונות לבקש הגדלת תקציב [...] הייתה שגיאה".



יותר – בדומה ליתר המלצות הכוח המשימה. אך ההשפעה המעשית הגדולה ביותר של המלצות כוח המשימה הייתה בתחום תנאי העבודה של המורים. כאן באה לידי ביטוי עוצמת השילוב בין המלצות כוח המשימה לתכניות השינוי שגובשו בארגוני המורים, והיא הביאה לכך שראייה מפוכחת של המציאות, ותפיסה דומה לגבי מטרות החינוך, הובילו בסופו של דבר גם לתוצאות חשובות, אשר עשויות להביא גם לשינוי של ממש במערכת החינוך. מעבר להשפעה המעשית המוחשית, לכוח המשימה הייתה – ויש עדיין – השפעה מרחיקת לכת על עיצוב מסגרת השיח והדיון הציבורי בכל הקשור לסוגיות היסוד של מערכת החינוך בישראל.

## נספח

לוח נ1. השוואה בין הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" להמלצות כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת)

כוח המשימה	אופק חדש (א'-ו')	אופק חדש (ז'-ט')	עוז לתמורה	
5	6	6	6	ימי עבודה בשבוע <sup>20</sup>
23-26 <sup>21</sup>	26 <sup>22</sup>	24	24 <sup>23</sup>	שעות פרונטליות
13-17	10	12	16	שעות אחרות
40	36	36	40	סה"כ שעות עבודה לשבוע
לא נדון	אין	אין	יש	החתמת כרטיס
5,500	5,581 גמולי תפקיד שקליים בלבד	5,581 גמולי תפקיד שקליים בלבד	5,581	שכר תחילי למורה, B.A. <sup>24</sup> , ש"ח
10,835	15,382	15,382	15,382	שכר מרבי למורה, B.A., ש"ח
6,050	5,650	5,650	5,650	שכר תחילי למורה, M.A., ש"ח
13,750	15,720	15,720	15,720	שכר מרבי למורה, M.A., ש"ח

<sup>20</sup> ימי פעילות בית הספר. בהסכמי השכר של המורים נקבע כי הם יכולים לעבוד חמישה ימים כשבית הספר פתוח שישה ימים.

<sup>21</sup> 26 שעות בחינוך היסודי ו-23 שעות בעל-יסודי.

<sup>22</sup> שעות התפקיד אינן מופחתות ממספר השעות הפרונטלי. בהצעה המקורית של הסתדרות המורים דובר על 24 שעות פרונטליות ביסודי ו-21 בעל-יסודי. ב"אופק חדש" שעות מורה-אם מופחתות משעות השהייה ולא מהשעות הפרונטליות. שעות הגיל עדיין מופחתות מהשעות הפרונטליות, אך לא יהיו יותר הפחתות שעות בשל לימודים.

<sup>23</sup> שעות התפקיד מופחתות ממספר שעות ההוראה הפרונטליות, וגם שעות התפקיד בארגון המורים.

<sup>24</sup> ועדת דוברת הציעה ששכר המורים יהיה גבוה מהשכר הממוצע במקצועות מדעי החברה וגבוה יותר מהשכר הממוצע במשק. הסתדרות המורים הציעה בהצעה המקורית הצמדה לשכר הממוצע במשק, וארגון המורים תבע תוספת של 60 אחוז. כל ההצעות של ועדת דוברת במחירים של 2005.

## לוח נ1. (המשך)

מרכיבי שכר	כוח המשימה	אופק חדש (א'-י')	אופק חדש (ז'-ט')	עוז לתמורה
ותק, השכלה, תפקידים, כישורים, תפוקות	ותק, השכלה, תפקידים, כישורים, תפוקות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים	ותק, השכלה, כישורים, תפוקות, גמולי השתלמות, גמולים אחוזיים
הערכת מורים	על פי כללים עתידיים <sup>25</sup>	על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם הסתדרות המורים ובהנחיית ראמ"ה	על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם הסתדרות המורים ובהנחיית ראמ"ה	לשיקול הנהלת בתי הספר, על פי כללים שיקבע משרד החינוך, בתיאום עם ארגון המורים ובהנחיית ראמ"ה
קידום בדרגות	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ. אין מגבלה על מספר בעלי דרגות גבוהות	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ. יש מגבלה על מספר בעלי דרגות בכירות מתוך כלל המורים	לפי ותק והערכה על פי קריטריונים שייקבעו, כולל פז"מ	לפי ותק, השכלה, הערכות הנהלה, ביצוע תפקידים. יש מגבלות על מספר המורים שזכאים לקידום
שכר דיפרנציאלי	דרגות ובונוס קבוצתי, ניסיון לבונוס אישי	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	מענקים ל-15% בעלי ההערכות הטובות ביותר, מענקים לצוותים בבתי ספר מצטיינים

<sup>25</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה הוקמה בעקבות המלצות כוח המשימה הלאומי.

לוח נ1' (המשך). השוואה בין הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה"  
**להמלצות כוח המשימה הלאומי (ועדת דוברת)**

עוז לתמורה	אופק חדש (ז'-ט')	אופק חדש (א'-ו')	כוח המשימה	הליך פיטורים
הליך מסודר שיימשך לכל היותר שנתיים.	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	הליך מסודר ומדורג על פי ותק, יכול להימשך שנה עד שנתיים. פיטורים מזכים בכמה חודשי שכר להסתגלות. מספר המפוטרים בשנה מוגבל. לכל מורה יהיה גיליון הערכה, שיהיה בסיס לקידום או פיטורים.	
אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	אין התייחסות לנושא	250-600 ביסודי, 400-1,000 בעל-יסודי	גודל בית ספר
הפחתה מדורגת ל-32 <sup>26</sup>	הפחתה מדורגת ל-32	הפחתה מדורגת ל-32	אין הפחתה	גודל כיתה
פינות עבודה	פינות עבודה	פינות עבודה	פינות עבודה, שיפור בשירותים	תנאים פיזיים

<sup>26</sup> ההפחתה נקבעה בעקבות שביתת המורים העל-יסודיים, אך היא אינה חלק מהסכם השכר.

## מקורות

ארגון המורים העל-יסודיים (2004), עוז לתמורה במערכת החינוך: תכנית ארגון המורים העל-יסודיים לשינוי מבני וערכי במערכת החינוך, מוגשת לכוח המשימה לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת).

בלס, נחום (2008), הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הסתדרות המורים בישראל (2004), הצעד הקובע: תכניתה של הסתדרות המורים לקידום החינוך בישראל, נייר עמדה.

ועדת א.ל.ה. (2003), הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל, הפרוסם לאחריות לאומית.

[tau.ac.il/~danib/israel/EducationCommitteeReport](http://tau.ac.il/~danib/israel/EducationCommitteeReport)

כהן, שאול (2011), היענות מורים לשינוי: גורמים המשפיעים על הצטרפות מורים לרפורמת "אופק חדש" בישראל, האוניברסיטה העברית.

V. הוצאות ושירותים חברתיים

---

---

# עלות שירותי הרווחה : ישראל במבט השוואתי

מיכאל שלו, גיוני גל ושגית אזרי-ויזל\*

## תקציר

נתונים שאסף ה-OECD מאפשרים להשוות בין נתח המשאבים הלאומיים שהוקדש לרווחה בישראל בשנים 1995–2007 (לרבות בריאות ודיוור) ובין זה של כלכלות מתקדמות אחרות. במחקר התגלה שההוצאה החברתית הציבורית בישראל נמוכה בהשוואה לחמש מדינות מערב אירופה שנכללו בבדיקה, ובמרבית התחומים (למעט בריאות) היא דומה לארצות הברית. ממשלת ישראל משקיעה משאבים מעטים יחסית בתחומים שיש להם פוטנציאל לשפר את רווחתם הכלכלית של האזרחים בטווח הארוך: מדיניות תעסוקה פעילה, דיור ותמיכה במשפחות עם ילדים. עוד נמצא כי ההכנסה שמעניקה המדינה לאזרחיה לאחר הפרישה באמצעות הביטוח הלאומי נדיבה הרבה פחות מאשר במדינות אירופה שנבדקו, אך ההוצאות הקשורות לפנסיות של עובדי ציבור גבוהות. היקפן הכולל של ההוצאות הציבוריות על התחום החברתי בישראל צנח במהלך שנות האלפיים בקצב שאין שני לו במדינות האחרות, והקיצוצים בלטו במיוחד בתכניות המשרתות בעיקר אוכלוסיות פגיעות כלכלית. ההוצאות הפרטיות על בריאות ועל פנסיות נמצאות בעלייה, אך עדיין נמוכות בהרבה ביחס לארצות הברית ולחלק מהמדינות באירופה.

תחילת 2010, כהכנה להצטרפות ישראל ל-OECD, פרסם הארגון סיכום מפורט על המדיניות בתחום הסוציאלי והתעסוקתי בישראל (OECD, 2010).

\* פרופ' מיכאל שלו, ראש תכנית מדיניות הרווחה היוצא במרכז טאוב, המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית; פרופ' גיוני גל, עמית בתכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב, דקאן בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית; שגית אזרי-ויזל, חוקרת במרכז טאוב.

הדוח הדגיש כי שיעור העוני בישראל גבוה יותר מבכל מדינה אחרת החברה ב-OECD. נטען בו כי יש לערוך שינויים הכרחיים במדיניות התעסוקה בישראל כדי לטפל בבעיות של עוני ואי שוויון, אך לצד זאת הודגש כי ההוצאות למטרות רווחה בישראל נמוכות יותר מאשר במדינות ה-OECD האחרות (מלבד טורקיה, מקסיקו ודרום קוריה), ומחבריו ציינו כי "הקטנת שיעור העוני הגבוה מאוד בישראל תושג רק באמצעות הקצאת משאבים נוספים".

לאור אבחנות אלו בנוגע להוצאות הרווחה בישראל, חשוב שקובעי המדיניות והציבור יקבלו תמונה ברורה לגבי מצבה של המדינה במבט משווה: האם ארגון ה-OECD הביא בחשבון די הצורך את ההבדלים בין המאפיינים הדמוגרפיים והמשאבים הכלכליים של ישראל לאלה של מדינות אחרות? ובהנחה שמחויבותה של ישראל לרווחה ולצמצום פערים אכן נמוכה יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות – האם הדבר נכון לגבי כל הצרכים החברתיים או לגבי חלקם בלבד? כמו כן, אפשר לשאול האם השיעור הנמוך מהממוצע של משאבים ציבוריים המוקצים למטרות חברתיות בישראל מתאזן באמצעות הוצאות גבוהות מן הממוצע ממקור וולונטרי ופרטי.

הערכות המדיניות החברתית שסיפקו מומחי ה-OECD אינן המקור היחיד שמתח ביקורת על המדינה בשנים האחרונות. ביולי 2011, רק שנה וחצי לאחר שהזיכר ארגון ה-OECD את ישראל כי "כל מדינה מקבלת את שיעור העוני שהיא נכונה לשלם עליו", התאספו מאות אלפי אזרחים ברחובות הארץ בדרישה לפחות אי-שוויון וליותר צדק חברתי. מנהיגי המחאה ויועציהם המומחים האשימו את הממשלה בכך שהיא נסוגה מאחריותה לרווחתם הכלכלית של אזרחיה, ומתעלמת מצורכי השכבות החלשות ומעמד הביניים גם יחד. הם קראו להחייאת מדינת הרווחה בישראל, וטענו כי ישראל מפגרת אחר המדינות המתקדמות באירופה שבעבר ניסתה לחקות אותן. גם בעניין זה צצות שאלות על גובהה והרכבה של ההוצאה החברתית בישראל במבט משווה, אך בדגש נוסף – מגמות לאורך זמן. השאלות שיש לשאול הן באילו תחומים, ובהשוואה לאילו מדינות, מפגרת ישראל במדיניות הרווחה שלה לאורך השנים.



## 1. רקע

### הנתונים

פרק זה מבקש לספק את הראיות הטובות ביותר שאפשר להשיג כדי לענות על שאלות אלו, בעזרת נתונים חדשים שנחשפו הודות לחברותה של ישראל ב-OECD. אחת הפעילויות החשובות ביותר של הארגון היא לאסוף ולהפיץ נתונים סטטיסטיים כלכליים סטנדרטיים באיכות גבוהה. כמו כן, מאז 1996 היה הארגון אחראי למה שהוא מכנה "מאגר הנתונים על הוצאות חברתיות" (ובקיצור SocX). נתוני ה-SocX העדכניים ביותר כוללים מדדים מפורטים עבור ישראל מהשנים 1995 עד 2007 (הנתונים הנוגעים למדינות OECD אחרות מתחילים מוקדם יותר). חלק מהמידע על ישראל כולל גם שנים מאוחרות יותר (Adema, Fron, and Ladaique, 2009) אולם היקפו מוגבל, ובכל מקרה לא יהיה נכון להשוות את ישראל לאירופה ולאמצאות הברית בשנים שמאז 2008, מכיוון שברוב המשקים המפותחים עלתה ההוצאה החברתית באופן משמעותי בשל ההאטה הכלכלית שגרם המשבר הפיננסי העולמי. בעזרת הנתונים המפורטים אפשר כיום לא רק למקם את ישראל בטבלת הליגה של הכלכלות המתקדמות בעולם, אלא גם לאפיין מגמות שרווחו בה במשך יותר מעשור בהשוואה למתרחש במדינות אחרות.

מערכת ה-SocX מיוחדת מכיוון שהיא משלבת מרכיבי רווחה שלא שולבו מעולם במאגר נתונים בין-לאומי אחד (Adema and Ladaique, 2005; Castles, 2009). ראשית, שתי זרועותיה הכלליות של מדינת הרווחה – שירותים וקצבאות – נכללות במאגר. שנית, תפקידן של הקלות המס זוכה להכרה כחלופה הן לאספקת השירותים והן לקצבאות. שלישית, ה-OECD שואף לכלול במדדיו לא רק הוצאות ציבוריות במסגרת מדינת הרווחה אלא גם הוצאות פרטיות על הגנה חברתית קולקטיבית, בין שנעשו בהתנדבות ובין שהמשלה אכפה אותן.

אלא שלצד הישגים מרשימים אלו, ל-SocX מאפיינים ומגבלות שחשוב לציין. בכל הנוגע להוצאות ציבוריות למטרות חברתיות, התפיסה של ה-OECD בעניין מה שנחשב ל"חברתי" מקבילה להגדרה הקונבנציונלית של מדינת רווחה, הכוללת מתן שירותים כגון בריאות, דיור וטיפול בילדים, אך אינה כוללת חינוך, למשל. כמו כן, ה-SocX כולל את כל הקצבאות הסטנדרטיות שמעניקות הרשויות הציבוריות, בין שהן מבוססות על ביטוח לאומי (לדוגמה דמי אבטלה), סיוע סוציאלי (כמו חוק הבטחת הכנסה בישראל) או קריטריון זכאות אחר (לדוגמה הטבות לעיוורים). העיקרון המנחה של ה-OECD גורס כי תכניות חברתיות מתאפיינות במימון

קולקטיבי, היינו מימון לכל. עם זאת, כאשר מיישמים עיקרון זה על הוצאות פרטיות, לא נכללים בהגדרה מקרים רבים שמנקודת מבט פונקציונלית טהורה נחשבים לעתים קרובות לחברתיים. דוגמאות לכך הן פנסיות פרטיות אישיות שנעשות מרצון וללא סובסידיה, או רכישת שירותים כמו טיפול בילדים או ייעוץ רפואי פרטי.

מאפיין נוסף חשוב בגישת ה-SocX הוא חישוב נתוני הקצבאות. עלות תכנית סוציאלית במדד אינה מבוססת על מחירה בפועל למי שמשלם עבורה; במקום זאת, החישוב מתייחס לכמות הכסף המועברת למוטבים. הבחנה זאת חשובה במיוחד בתחום של קצבאות זקנה ופנסיות, שבכל הארצות הן הקצבאות היקרות ביותר. מכיוון שמדינות ה-OECD שונות מאוד זו מזו מבחינת גיל הזכאות לפנסיה ואופן קביעת תשלומי המבוטחים, יכול להתגלות הבדל מהותי בין דירוג המדינות על בסיס גובה תשלומי המבוטחים שהן גובות בכל שנה, ובין הדירוג על בסיס הסכומים שהן משלמות למבוטחים. ה-SocX, כאמור, מתייחס רק למרכיב השני.

ככלל, נוסף לעובדה שההיגיון מאחורי מאגר ה-OECD לא תמיד תואם את התפיסה המקובלת, ל-SocX יש גם מגבלות מעשיות, מפני שלא כל המדינות (כולל ישראל) מעבירות ל-OECD נתונים מלאים התואמים את הגדרות הארגון. לאור זאת, פרק זה נוקט בגישה זהירה: הוא מתמקד בעיקר בתכניות ספציפיות ופחות בנתונים המתקבלים משילוב של גורמים שונים. יינתנו בו כמה הערכות של ההוצאה החברתית הכוללת במדינות שונות, אך עקב מגבלות הנתונים לגבי הוצאות חברתיות פרטיות, אין דיווח לגבי חלקן הכולל בסך כל ההוצאות החברתיות – פרטיות וציבוריות כאחד. מידע מפורט על העקרונות והמתודולוגיה העומדים מאחורי מאגר ה-SocX, נוסף להגדרות של סוגי התכניות החברתיות השונות שהמאגר מבחין ביניהן (כולל דוגמאות מישראל), אפשר למצוא בנספחים.

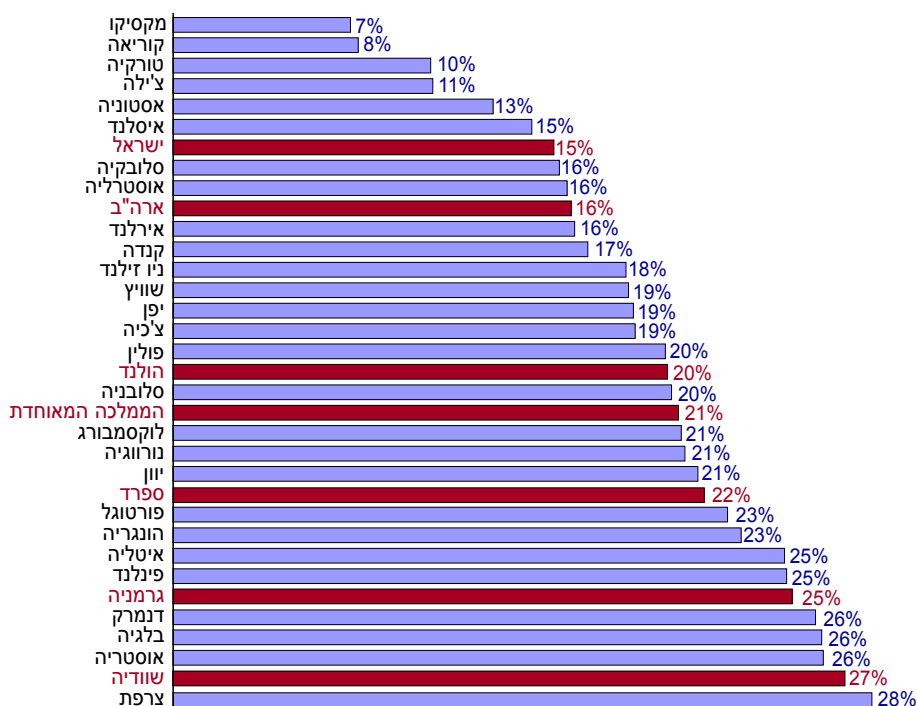
אפיון אחרון חשוב של המחקר הנוכחי הוא שבדרך כלל הצגת הממצאים אינה כוללת את כל ארצות ה-OECD שנתוניהן נמצאים במאגר. כדי להקל על הקורא, הסקירה מתמקדת בהשוואת מדינת ישראל לשש מחברות ה-OECD, שמדיניות הרווחה בהן מייצגות את המגוון הרחב בקרב הכלכלות המפותחות (פרט למזרח אירופה).

### סקירה כוללת

תרשים 1 כולל אינדיקציה ראשונה להבדלים הנרחבים בין כלל המדינות החברות ב-OECD בנוגע לחלק מהתוצר הלאומי שהן מקדישות למימון מדינת הרווחה.

תרשים זה מתייחס רק להוצאות חברתיות ציבוריות, הנבחנות באמצעות מדד שווילנסקי (1975) תיאר בתור "מאמץ הרווחה" של הממשלות. החלק היחסי המושקע ברווחה בישראל (15.5 אחוז מהתוצר הלאומי) הוא אחד הנמוכים ביותר במדרג – מתחת למדינות דוברות האנגלית בעלות ההוצאה הנמוכה ביותר בקרב הכלכלות המתקדמות (16 עד 18 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי). טווח הערכים במדינות מערב אירופה (מלבד שווייץ ואיסלנד) הוא 20 עד 28 אחוז, ושמונה מתוכן מקדישות לפחות רבע ממשאביהן הכלכליים לרווחה – עשר נקודות האחוז מעל לרמה בישראל. שש המדינות הנוספות לישראל המיוצגות בעמודות אדומות הן אלה שהפרק יתמקד בהן מכאן ואילך. כפי שניתן לראות, הן מייצגות את הספקטרום המלא של הוצאות המדינה על רווחה.

תרשים 1  
**סך ההוצאה החברתית הציבורית**  
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

לוח 1 כולל מבחר אינדיקטורים ספציפיים יותר המתבססים על הוצאות, שנלקחו ממאגר ה-SocX. כמו כן, יש בו הערכות בנוגע להוצאות פרטיות בשני תחומים – בריאות ופנסיה. ההשוואה מבוססת על חמישה תחומים חשובים של רווחה, ועל תחומים נוספים שקובצו יחד תחת הכותרת "סיכונים אחרים". כאשר הדבר מתאים, נכללו תתי-קבוצות כדי להבדיל בין תכניות ציבוריות ופרטיות, או כדי לקחת בחשבון הבדלים חשובים בין סוגי תכניות הפועלות באותם תחומי תפקוד (לדוגמה תמיכה ממשלתית בשוק העבודה באמצעות דמי אבטלה מול תכניות פעילות כמו הכשרה מקצועית, שמטרתן לסייע למובטלים לשפר את סיכוייהם בשוק העבודה). כותרות אלו מוגדרות בנספח 2, וכל אחת מהן נדונה בנפרד בחלקים מאוחרים יותר של הפרק.

כדי להשוות בין ההוצאות במדינות שונות, בוטלה השפעתם של הבדלים בגודלן ובעושרן בעזרת חישוב שיעור ההוצאה ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). עם זאת, תחומים מסוימים של הוצאות חברתיות – במיוחד ההוצאה על קשישים – מושפעים מהפרופיל הדמוגרפי של אוכלוסיית המדינה. מסיבה זו, הסעיפים המפורטים הקשורים להוצאות על קשישים בשורות האחרונות של לוח 1 חושבו על בסיס הוצאה לקשיש. מדדים אלו נדונים בפירוט בחלקו הבא של הפרק.

המדינות שנבחרו לצורך ההשוואה משקפות את הגישה לניתוח השוואתי של מדינות רווחה שפיתח הסוציולוג יוסטה אספינג-אנדרסן בספרו *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). הספר הבחין בין שלוש גישות שונות מהיסוד לנושא הרווחה שהתפתחו בכלכלות המתקדמות של המערב. כל אחת מהן מאופיינת באוסף קווי מדיניות המכונה "משטר מדינת רווחה". במשטר הליברלי (במובן הכלכלי של המילה), שמי שמתקרבת אליו ביותר היא ארצות הברית, הממשלה שואפת להביא למקסימום את האחריות האישית ולהפחית למינימום את תפקיד המדינה ברווחה הסוציאלית. המשטר הסוציאל-דמוקרטי, המיושם בשוודיה ובארצות נורדיות אחרות, הוא תמונת המראה של המודל הליברלי: המדינה מציעה מגוון הטבות במזומן ושירותים ציבוריים, ורבים מהם מיועדים לכלל האזרחים, ולא רק לנזקקים. בהתאם לציפיות אלו, בשמונה מתוך 13 האינדיקטורים בלוח 1, ארצות הברית ושוודיה מייצגות את נקודות הקיצון (הגבוהה ביותר והנמוכה ביותר) מבחינת הערכים שתועדו בשש המדינות. באופן ספציפי, הרשויות בשוודיה פועלות הרבה יותר למען הקשישים, בעוד ארצות הברית מסתמכת במידה רבה מאוד על פתרונות פנסיה פרטיים; כמו כן, ההוצאות על רפואה פרטית גבוהות מאוד בארצות הברית וכמעט לא קיימות בשוודיה, והדבר נכון גם לגבי "הוצאות מס" (הכנסות שהממשלות מוותרות עליהן בשל מתן פטורים והקלות מס למטרות סוציאליות).

ניגודים בולטים ניתן גם לראות בהוצאות הציבוריות על הטבות ושירותים למשפחה, על שוק התעסוקה ועל אי-כשירות – נכות, חופשת מחלה, פגיעה תעסוקתית ומחלות. ההוצאה על ארבע הקטגוריות הללו יחד מגיעה לשיעור מדהים בשוודיה : עשרה אחוזים מהתמ"ג, יותר מפי ארבעה מהשיעור בארצות הברית.

**לוח 1. הוצאה חברתית ב-2007: ישראל ושש מדינות OECD**  
לפי קטגוריות, כאחוז מהתמ"ג

סוג הוצאה	ישראל	ארה"ב	גרמניה	ספרד	הממלכה המאוחדת	הולנד	שוודיה
<b>משפחה</b>							
קצבאות ילדים	0.7	0.0	0.7	0.1	0.8	0.6	0.8
אחר	1.3	0.7	1.2	1.1	2.5	1.4	2.6
<b>שוק העבודה</b>							
דמי אבטלה	0.3	0.3	1.4	2.1	0.2	1.1	0.7
עידוד תעסוקה	0.1	0.1	0.7	0.7	0.3	1.1	1.1
<b>סיכונים אחרים</b>							
שאיירים	0.7	0.7	2.1	*0.6	0.1	0.2	0.5
אי-כשירות	2.9	1.3	1.9	2.5	2.4	2.9	5.0
<b>דיור ציבורי</b>	0.0	0.0	0.6	0.2	1.4	0.4	0.5
<b>בריאות</b>							
ציבורי	4.3	7.2	7.8	6.1	6.8	6	6.6
פרטי	0.5	5.6	1	0.5	0.1	0.6	0.0
<b>הוצאות מס</b>	1.0	1.9	1.7	0.4	0.4	0.9	0.0
<b>קשישים</b>	5.3	9.6	9.3	6.5	10.3	8.7	10.6

## לוח 1. (המשך) הוצאה חברתית ב-2007: ישראל ושש מדינות OECD

לפי קטגוריות, כאחוז מהתמ"ג

סוג הוצאה	ישראל	ארה"ב	גרמניה	ספרד	הממלכה המאוחדת	הולנד	שוודיה
סה"כ נתח מתמ"ג	17.1	12.3	14.7	19.4	15.8	18.4	17.4
סה"כ נתח מתמ"ג (לא בריאות)	12.3	14.7	19.4	15.8	18.4	17.4	21.7
סה"כ נתח מתמ"ג: כל מדדי SOC-X	18	28.6	29.7	22.7	26.7	27.9	30.2

## תכניות לקשישים

הקצאה לקשיש, כאחוז מתמ"ג לנפש

פנסיה סוציאלית (ציבורי)	21	25	36	33	34	31	38
פנסיה תעסוקתית (פרטי)	10	35	4	0	29	24	12
הטבות בעין (ציבורי)	2	0	0	3	3	5	13
פנסיה והטבות לעובדי ציבור (ציבורי)	21	17	7	4	0**	0**	0**

\* המספר מתייחס ל-2005.

\*\* בממלכה המאוחדת, בהולנד ובשוודיה פנסיות בשירות הציבורי אינן מנוהלות על ידי המדינה, לכן ה-OECD מסווג אותן כפנסיות תעסוקתיות פרטיות.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

משטר מדינת הרווחה השלישי, המכונה "שמרני", מאפיין את אירופה הקונטיננטלית והדרומית, ונציגותיו במחקר הן גרמניה וספרד. שורשיה ההיסטוריים של מדינת רווחה מסוג זה נעוצים במאמציהם של משטרים אוטוריטריים ושל הכנסייה הקתולית לנטרל ארגוני עובדים שהתפתחו, ולעכב את עלייתה של הדמוקרטיה. סימני ההיכר של המדיניות החברתית במשטר זה הם הסתמכות על תכניות ביטחון סוציאלי שמטרתן להגן על רמת ההכנסה של המפרנסים הגברים, המציעות רמות הגנה שונות לקבוצות שונות (באופן מסורתי עובדי השירות הציבורי מקבלים את התנאים הטובים ביותר). המשטר השמרני משקף העדפה לאחריות קהילתית ומשפחתית על פני הסתמכות על המדינה או על השוק. ניתן לראות פרופיל זה בחלק מהאינדיקטורים שנמדדו בגרמניה ובספרד – תפקידן השולי של תכניות תעסוקתיות פרטיות בתחום הפנסיה, ההיקף הנרחב של ההוצאה על ביטוח אבטלה, ומחויבותה הצנועה של המדינה לשירותים למשפחה (במיוחד תכניות שמטרתן לתמוך בעבודת אימהות).

כדי לא להגביל את הניתוח הנוכחי לארצות המהוות דוגמה לשלושת המשטרים של אספינג-אנדרסן, נכללו בו גם שני מקרים היברידיים: בהולנד יש שילוב בין מאפיינים סוציאלי-דמוקרטיים למאפיינים שמרניים, והממלכה המאוחדת הייתה פעם חלוצת מדינת הרווחה אך שינתה את גישתה כמה פעמים מאז הרפורמות הניאו-ליברליות של מרגרט תאצ'ר.

הניסיון למקם את מדינת הרווחה הישראלית ביחס לארצות מערביות עשירות אלו מאתגר, בגלל התכונות הייחודיות של המקרה הישראלי: מחויבות המדינה (ולפני כן התנועה הציונית) לעליית יהודים, להתיישבות ולביטחון; תפקידם ההיסטורי של ארגונים בלתי ממשלתיים, כמו ההסתדרות והסוכנות היהודית, בתחום הרווחה; והשינוי שחל בכלכלה הפוליטית בישראל במהלך שלושת העשורים האחרונים – משלטון ריכוזי וקולקטיביסטי למודל הניאו-ליברלי (Rosenhek, 2003; Shafir and Peled, 2002). אף שכמה חוקרים טוענים כי ישראל דומה בעיקר למדינות הרווחה השמרניות (Stier, Lewin-Epstein and Braun, 2001; Gal, 2010), במונחים של ההוצאה הציבורית כפי שהיא נמדדת על ידי ה-OECD, נראה כי היא דומה יותר מכל לארצות הברית.

כדי לחלק את ישראל ואת שאר הארצות אחרות לקבוצות מובחנות, יש לנתח באופן שיטתי את מידת הדמיון בפרופיל ההוצאות החברתיות שלהן על בסיס כל האינדיקטורים המפורטים בלוח 1<sup>1</sup>. החלוקה נעשתה באמצעות שיטה סטטיסטית

<sup>1</sup> כדי להימנע מספירה כפולה, ההוצאה הכוללת על קשישים לא נכללה בניתוח הנתונים.

לקיבוץ מקרים באשכולות, שנקראת "Latent Class Analysis" (Vermunt and Magidson, 2002). יש לשים לב כי ככל שמספר האשכולות (קבוצות של מדינות) המופק בשיטה זו גדול יותר, גובר הדמיון בין המדינות בתוך כל אשכול. כדי לבדוק את הטענה כי יש זיקה בין המדיניות של ישראל לזו של ארצות הברית, יש לעקוב אחר הסיווג של ישראל ככל שמספר האשכולות עולה.

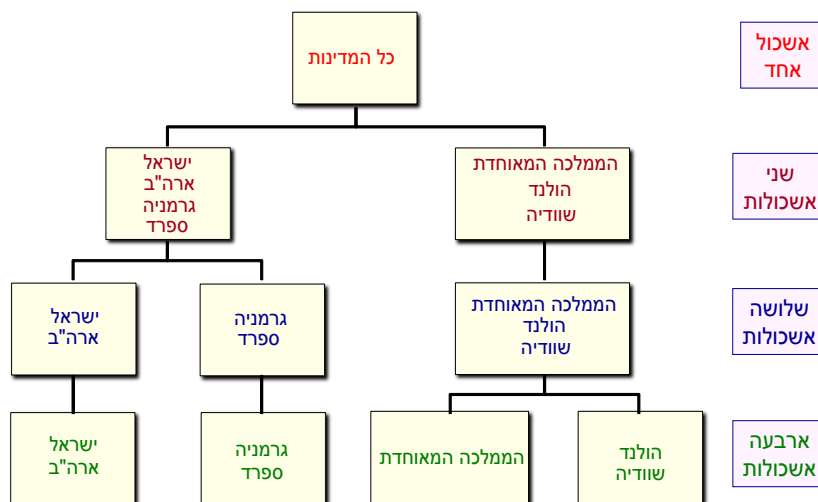
תרשים 2 כולל תוצאות עבור חלוקה לשניים, שלושה וארבעה אשכולות. בתוצאה הראשונה (עבור שני אשכולות) מסווגות ישראל וארצות הברית ועם ארצות אחרות, ואילו בשלב הבא (סיווג לשלושה אשכולות) יוצרות שתי המדינות תת-קבוצה משלהן. כצפוי, שלושת המקבצים שזוהו בשלב זה מתאימים לטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן לגבי שלוש משפחות שונות של מדיניות חברתית. כאשר יוצרים ארבעה אשכולות, הממלכה המאוחדת – שאופיינה לפני כן כמקרה דו-משמעי – יוצרת אשכול נפרד (כפי שניתן לראות בלוח 1, ביחס לתפקיד המדינה בשוק התעסוקה ובהיקף הפנסיות הפרטיות, הממלכה המאוחדת דומה הרבה יותר לארצות הברית מאשר לשוודיה). עם זאת, ישראל נשארת במקומה היציב לצד ארצות הברית. באחד מהמדדים של ההוצאה החברתית, עלות שירותי הבריאות, ישראל וארצות הברית הן שני קטבים מנוגדים. הפער ביניהן בעניין זה שווה לשמונה אחוזים מהתמ"ג.

ככלל, ההוצאות על בריאות שונות מאוד מארץ לארץ, הן מסיבות דמוגרפיות והן בגלל הבדלים בשיטת מתן שירותי הבריאות ויחס העלות-תועלת שלה. אך כשמתעלמים מהקטגוריה הבעייתית הזאת, קל לראות את הדמיון בין ארצות הברית וישראל – בעיקר בכך שאלה שמדינות היחידות שמוציאות פחות מ-15 אחוז מהתוצר הלאומי על תכניות חברתיות שאינן בתחום הבריאות. עם זאת, בכל הנוגע לאשכולות האחרים, סך ההוצאה החברתית אינו בהכרח אינדיקטור אמין להבדלים בין משטרי הרווחה. בולטת במיוחד העובדה שאחרי שוודיה הסוציאל-דמוקרטית, שמוציאה את הסכומים הגבוהים ביותר, הבאה בתור ברמת ההוצאות היא גרמניה השמרנית – והיא ממוקמת הרבה לפני ספרד, הדוגמה הנוספת במחקר זה למשטר רווחה שמרני.



## תרשים 2

## אשכולות של מדינות על בסיס אינדיקטורים של הוצאה חברתית



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

אף על פי שהניתוח הסטטיסטי משקף נקודות דמיון שלא ניתן לטעות בהן בין מבנה ההוצאות החברתיות בישראל למבנה בארצות הברית, שני המקרים בהחלט אינם זהים. לדוגמה, אף שלשירותים הפרטיים בישראל יש תפקיד חשוב בתחום הפנסיות, ולאחרונה מתרחב תפקידם גם בתחום הבריאות, ההוצאות על שניהם עדיין פחותות בהרבה מההוצאות עליהם בארצות הברית. מצד שני, מכיוון שהיקף ההוצאות הציבוריות על משפחות ועל אי-כשירות בארצות הברית נמוך באופן כה קיצוני, ישראל מוציאה סכום גבוה יותר במובהק מארצות הברית על התחומים האלה. סטיות אלו של ישראל ממשטר הרווחה הליברלי משקפות היבטים ספציפיים של ההקשר הישראלי, כגון נדיבות המדינה כלפי נכי צה"ל והעניין הדמוגרפי שלה בתמיכה במשפחות יהודיות עם ילדים. הדברים המשותפים לישראל ולארצות הברית, בהשוואה לארצות אחרות, הם: (1) תמיכה ציבורית צנועה במיוחד בקשישים (קצבאות ושירותים), למעט עובדי השירות הציבורי (2) אי-התערבות הממשלה בשוק העבודה (3) אי-התערבות כמעט מוחלטת של המדינה

בדיוור. מובן שתבניות ההוצאה אינן משקפות בהכרח הבדלים איכותיים חשובים בין מדינות רווחה (Castles, 1994). מבחינה זו, מאפיין ראוי לציון של המדיניות החברתית בישראל הוא תפקידן המרכזי של הטבות המיועדות לקבוצות ספציפיות שהמדינה מעוניינת להכיר בהן ולתגמל אותן, כגון חיילים ועולים. ההסתמכות על הטבות לקטגוריות ספציפיות שמטרתן לחזק את הנאמנות למדינה (Friedman and Shalev, 2010; Gal, 1999) קשה לאיתור באמצעות סוג האינדיקטורים שנוצרו ב-OECD ונותחו כאן.

לסיים הדיון בנקודות הדמיון והשוני בין ישראל למדינות אחרות בתחומי הרווחה, ראוי לציין שלוח 1 ותרשים 2 מבוססים על נתוני SocX לשנת 2007. ניתוח זה נערך לנתוני 1995, השנה הראשונה שמידע על ישראל נכלל ב-SocX. הממצאים של הניתוח המוקדם אינם מוצגים כאן, אולם הם חושפים בדיוק את אותה תבנית אשכולות שהתגלתה ב-2007 (תרשים 2 לעיל)<sup>2</sup>. כאשר מדרגים את שבע המדינות על פי כל האינדיקטורים, ניתן לראות כי בין השנים 1995–2007 חלו בישראל רק שני שינויים משמעותיים: היא ירדה מהמקום הראשון לשלישי בקצבאות הילדים, ועלתה מהמקום השישי לשלישי בהוצאות על אי-כשירות. באופן כללי, לא היו שינויים רבים בקנה מידה דומה בפרופיל ההוצאות החברתיות הציבוריות במהלך התקופה הנבדקת.<sup>3</sup>

## 2. מגמות כלליות בסך ההוצאה החברתית

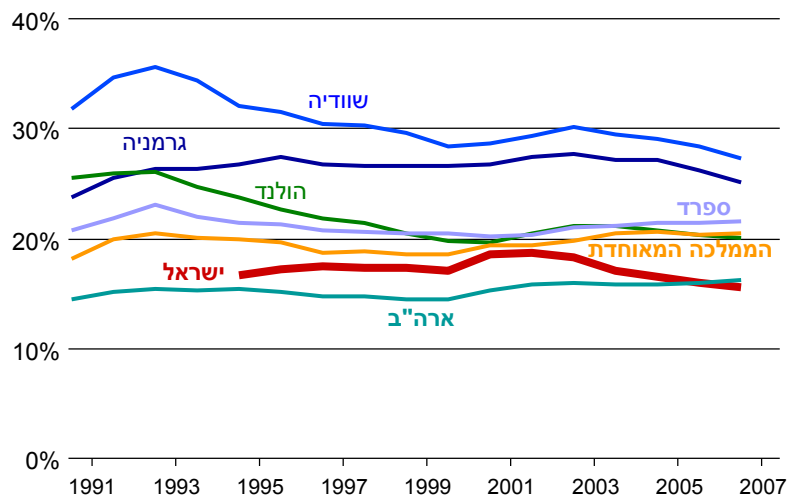
בחלק זה יוצגו באופן כללי המגמות לאורך זמן של סך ההוצאות – והפעם תוך התמקדות בפעולתה של מדינת הרווחה, כלומר ההוצאה הציבורית. בהמשך יוצגו תחומים מפורטים של ההוצאה החברתית, כולל הוצאות פרטיות. תרשים 3 מציג את כל ההוצאות שמסווגות כציבוריות במדד ה-OECD במדינות הנבדקות. כפי שמראה לוח 1, ב-2007 הייתה ישראל ממוקמת בתחתית המדרג, מעט מתחת לארצות הברית. במבט על התקופה כולה אפשר לראות שבעוד שוודיה

<sup>2</sup> עם זאת, הנתונים עבור ישראל מ-1995 אינם לחלוטין בני-השוואה לאלו מ-2007: אין נתונים זמינים עבור הוצאות מס, ונתונים עבור אחד האינדיקטורים האחרים זמינים רק החל מ-2001.

<sup>3</sup> בדירוג שבע המדינות על פי כל האינדיקטורים, שינוי של יותר משני מקומות בדירוג התרחש רק בשישה מתוך 91 תאים בטבלה.

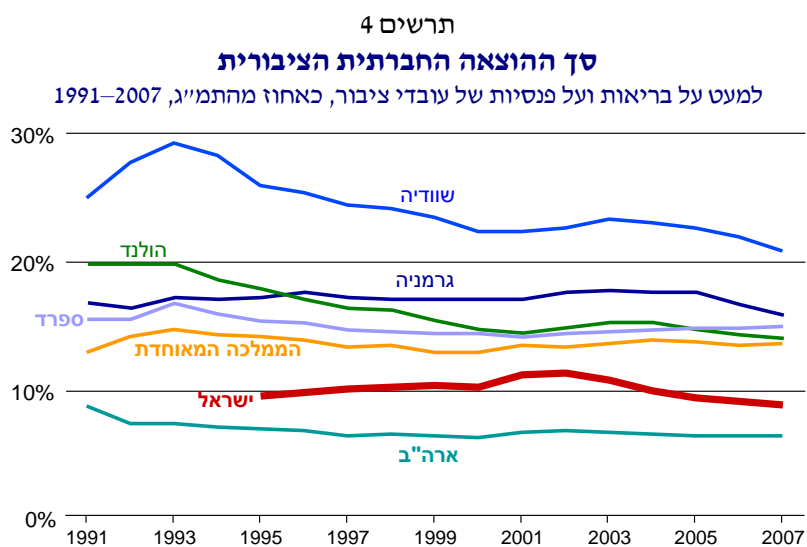
והולנד מציגות מגמת ירידה, ארצות הברית, הממלכה המאוחדת וגרמניה מפגינות באופן כללי יציבות לאורך זמן. המגמה בישראל ייחודית: יציבות במחצית השנייה של שנות התשעים, עלייה חדה ב-2001 (עקב שינוי משמעותי בקצבאות הביטוח הלאומי דווקא בשנה של מיתון), והחל מ-2003 – ירידה מתמדת עד לרמה נמוכה יותר מזו של 1995. עם זאת, יש חשש שמיקומה הבין-לאומי של ישראל – ואולי אף המגמות בהוצאותיה החברתיות לאורך זמן – מושפעים יתר על המידה משני מרכיבים שכבר הוזכרו כאן. ראשית, בישראל ההוצאה הציבורית על בריאות – מרכיב משמעותי (קרוב ל-30 אחוז) מסך ההוצאות החברתיות – נמוכה, אך אפשר לטעון כי היא משקפת את היעילות היחסית של המערכת ולא דווקא מעידה כי לא מופנים אליה די משאבים. שנית, כפי שזכר בפרק הקודם, פנסיות לעובדי ציבור בישראל גבוהות במיוחד, אך ניתן לערער על ההנחה שהתשלומים הללו הם חלק ממדינת הרווחה, ולהתייחס אליהם כמרכיב של תנאי עבודה בסקטור הציבורי.

תרשים 3  
**סך ההוצאה החברתית הציבורית**  
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

תרשים 4 נועד לנטרל את שני המרכיבים הבעייתיים האלה. מהתרשים עולה שההגדרה המצומצמת יותר מציבה את ישראל מעל ארצות הברית, אך אינה מקרבת אותה יותר לאירופה. היא גם מבליטה יותר מהתרשים הקודם את שתי מדינות הקצה – שוודיה וארצות הברית – ומקרבת את גרמניה לשאר מדינות אירופה. במגמות הכלליות לאורך זמן אין הבדל של ממש.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

לפני שניגשים לנתונים המפורטים על פי תכניות, חשוב להתייחס להבדלים בין מדינות במבנה הדמוגרפי, גורם שכבר צוין כמשפיע מאוד על הוצאות חברתיות. כפי שאפשר לראות בלוח 2, המצב הדמוגרפי בישראל שונה מאוד מהמצב בשאר המדינות המפותחות. ההבדל ניכר במיוחד בהשוואה לגרמניה: בישראל שיעור האוכלוסייה מתחת לגיל 20 גבוה כמעט פי שניים מהשיעור בגרמניה, בעוד שבאשר לאוכלוסייה בגיל 65 ומעלה היחס הפוך – שיעור בני הגיל הזה בגרמניה הוא יותר מכפול משיעורם בישראל. לנתון השני יש משמעות גדולה במיוחד לתכניות פנסיה ולשירותי בריאות.

## לוח 2. התפלגות האזרחים על פי קבוצות גיל, 2009

קשישים	ילדים	מדינה		אוכלוסייה (מיליונים)	
		75 +	65-74		
5%	5%	10%	26%	7.5	ישראל
9%	9%	6%	18%	9.3	שוודיה
7%	9%	6%	18%	16.5	הולנד
8%	8%	5%	14%	45.9	ספרד
7%	9%	6%	18%	60.9	הממלכה המאוחדת
9%	12%	4%	15%	81.9	גרמניה
6%	7%	7%	20%	306.7	ארה"ב

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

## 3. הוצאות חברתיות על אוכלוסיית הגמלאים

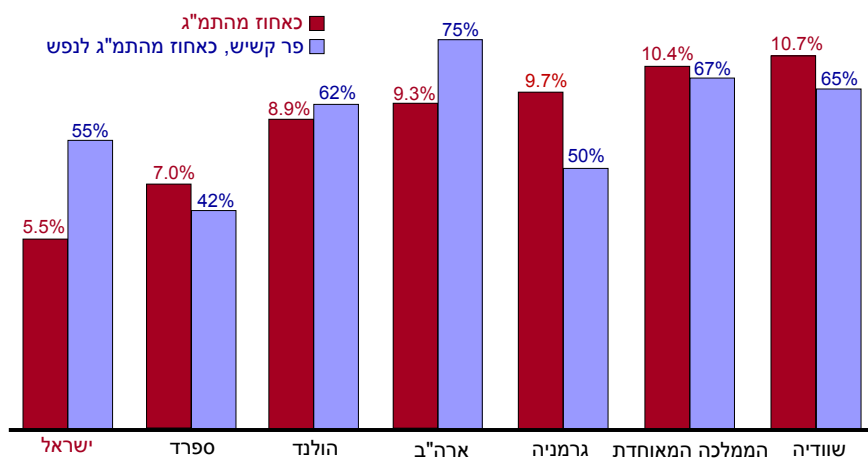
## הגדרות ומושגי יסוד

כפי שעולה מהסקירה הכללית, ובפרט מהנתונים בלוח 1 לעיל, פרט למקרה האמריקאי – בכל המדינות ההוצאה על זקנה היא הגדולה מבין כל התחומים, והתחום השני בהיקף עלותו הוא בריאות.

תרשים 5 מציג השוואה בין-לאומית של ההוצאה החברתית על זקנה בשנים האחרונות. עבור כל מדינה מוצגים שני נתונים – ההוצאה הכללית מהתמ"ג והוצאה לגמלאי. הנתונים מראים שבקטגוריית ההוצאה ביחס לעוגה הלאומית ניצבת ישראל במקום האחרון, עם הוצאה כוללת על זקנה של 5.5 אחוזים מהתמ"ג – כמחצית מהרמה בשוודיה. למעשה, בחמש מתוך שבע המדינות שהשוונו נע מדד זה בין גבולות די צרים: כתשעה אחוזים (הולנד) לכ-11 אחוז (שוודיה). אולם ההוצאה הכוללת תלויה כמובן בגודל של האוכלוסייה הוותיקה. ההוצאה לגמלאי מחושבת

יחסית לתוצר לנפש. מהשוואה בין המדד הכולל למדד שמחושב לנפש עולה שהמדד לפי תוצר לנפש משנה באופן מהותי את הדירוג הבין-לאומי של שלוש מדינות: המיקום היחסי של ישראל וארצות הברית משתפר, בעוד זה של גרמניה מורע. במדד זה מדורגת ישראל מעל ספרד ואפילו מעל גרמניה. ובעוד במדד הראשון ארצות הברית הייתה ממוקמת באמצע המדרג של שבע המדינות, במדד השני היא נמצאת ברמה גבוהה בהרבה מהשאר (וגם גבוהה משמעותית מזו של ישראל).

תרשים 5  
ההוצאה החברתית על זקנה  
2005–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

מבין שני האינדיקטורים הכוללניים החישוב על פי תוצר לנפש מעיד טוב יותר על ההשקעה בקשישים בפועל בכל מדינה, אך גם לו יש מגבלה משמעותית. מדד ההוצאה לקשיש כולל שלושה מרכיבים: (1) המידה שבה קצבאות ושירותים שמופנים לאוכלוסייה המבוגרת מתחלקים בין כלל חברי הקבוצה – לא כל תכניות התמיכה בקשישים הן אוניברסליות, והיקפן של התכניות האוניברסליות שונה מאוד בין המדינות. (2) מידת הנגישות והמיצוי של התכניות הקיימות, שקשור גם הוא בין היתר לאוניברסליות (ברור למשל שתכניות פנסיה וולונטריות לא יכללו את כל העובדים שרשאים לכאורה להשתתף בהן). (3) גובה הקצבה, או עלות השירות

בפועל. היכולת להפריד בין המרכיבים האלה באמצעות נתוני SocX מוגבלת מאוד. עם זאת, ניתן לעמוד על ההבחנה בין אחריות ציבורית לאחריות פרטית. אך לפני שפונים לדיון בנושא זה, חשוב להבהיר כמה מושגי יסוד ביחס לסוגים שונים של ההוצאות על רווחה בעת זקנה.

אפשר להסתכל על הבטחת הכנסה בעת זקנה משתי נקודות מבט: של הפרט ושל הרשויות. מבחינת הפרט, יש שיטות שונות למניעת אובדן הכנסות אחרי הפרישה לגמלאות – סוגים שונים של פנסיה וחיסכון, שלא כולם בהכרח יוגדרו כחברתיים על פי אמות המידה של ה-OECD. מבחינת המדינה, יש שני סוגים אפשריים של אחריות ציבורית על הרווחה הכלכלית של קשישים: קצבאות שמשולמות לכלל הציבור, וקצבאות שמוסדות השלטון משלמים כהטבה לעובדיהם שפרשו לגמלאות. נוסף לכך, בשל סיכונים למחלה או מוגבלות המתגברים בעת זקנה, הרשויות עשויות לספק או לסבסד שירותים מיוחדים לגמלאים, כמו שירותי סיעוד לקשישים שגרים בבתייהם או אשפוז במוסדות סיעודיים.

באשר למניעת אובדן הכנסות: במרבית המדינות קיימים שלושה רבדים לחיסכון לעת זקנה. הרובד הראשון נמצא באחריות המערכת הציבורית לביטחון סוציאלי. בישראל רובד זה כולל קצבת זקנה צנועה בגובה אחיד, המשולמת לכל הקשישים בהגיעם לגיל פרישה, וקצבת השלמת הכנסה, הניתנת לקשישים שאין להם הכנסות משמעותיות (על פי אומדני ביטוח לאומי) מלבד קצבת הזקנה. הרובד השני הוא תעסוקתי: הכנסה מפנסיה ומקופות גמל שגמלאים, ובדרך כלל גם מעסיקיהם, הפרישו לחיסכון בשנות עבודתם. יש לציין שהמחקר הנוכחי אינו מתייחס לקופות הגמל בישראל, מפני שעד 2005 הן לא היו מיועדות בהכרח לחיסכון לגמלאות וניתן היה למשוך מהן כספים בתום 15 שנה ממועד פתיחתן. הרובד השלישי הוא וולונטרי: הכנסה מחסכונות ומביטוחים משלימים פרטיים. אם בעלי חסכונות אלו זוכים לתמריצי מס, הסכומים שהם מניבים כלולים במסגרת הגדרת ההוצאות החברתיות של ה-OECD.

בדיון על קצבאות הגמלאים יאמץ פרק זה את המינוח הבין-לאומי, שלפיו "פנסיה" היא לא רק קצבה תעסוקתית, אלא גם קצבת הזקנה שמספק רובד הביטחון הסוציאלי (שבישראל כולל השלמת הכנסה<sup>4</sup> – תוספת שניתנת לגמלאים ללא מקורות הכנסה עצמאיים). רובד זה ייקרא פנסיה סוציאלית. סוגיה נוספת היא כיצד לחלק את תשלומי הפנסיה בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית. מובן

<sup>4</sup> את ההחלטה לסווג את השלמת ההכנסה לקשישים בישראל כהוצאה בתחום הפנסיוני, ולא כחלק מרשת הביטחון של הבטחת הכנסה, קיבלו עורכי הנתונים של ה-OECD.

שהפנסיה הסוציאלית תסווג כציבורית, אך לגבי פנסיות תעסוקתיות התשובה תלויה בסקטור שהעובדים השתייכו אליו ובוהות המוסד שמשלם את הקצבה. הכלל שאימץ ה-OECD הוא שפנסיה שמשולמת לעובד ציבור נחשבת כהוצאה ציבורית, בתנאי שהגוף המשלם הוא מוסד ציבורי. נגזר מכך שפנסיה לעובדי מדינה או לעובדי השלטון המקומי תיחשב כהוצאה ציבורית אם היא ממומנת מהתקציב השוטף, או צוברת הפרשים של העובד והמעסיק בקרן שמנוהלת בגוף ציבורי.

בשנת 2001 הפסיקה ישראל לקלוט עובדים למסלול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה, ועברה לשיטה של פנסיה צוברת שמנוהלת על ידי גוף עסקי. הרפורמה טרם השפיעה על הגמלאים הנוכחיים, לכן עדיין יש הבחנה כמעט מוחלטת בין גמלאים שהיו עובדי מדינה בעת העסקתם, המקבלים פנסיה במימון ציבורי, לעומת אלה שעבדו בעבר במגזר הפרטי, ולכן מקבלים פנסיה מגוף פרטי. אולם כאשר תיושם הרפורמה של 2001 על גמלאי הסקטור הציבורי, ההוצאה על פנסיות לעובדי ציבור תשנה סיווג – מהוצאה ציבורית לפרטית. מהדוגמה הישראלית עולה כי חשוב להבדיל בין שני סוגים של פנסיות תעסוקתיות שמשלמים גופים לא-ציבוריים – אלה שמיועדות לעובדי הסקטור הפרטי ואלה שמיועדות לעובדי ציבור, שהן למעשה קרנות פנסיה הממומנות מכספי הממשלה ורק מנוהלות בחברות פרטיות.

על סמך הדיון עד כה, לוח 3 מסכם את שלושת סוגי הפנסיה העיקריים. כשבאים לנתח את ההוצאה הפנסיונית בפועל, נשאלת השאלה על איזה בסיס לחשב את ההוצאה על כל סוג פנסיה: על פי התרומה לסך ההוצאה, או דרך השוואה של עלות לקשיש. אולם בפועל הדרך השנייה אינה אפשרית, משום שלא קיימים נתונים בין-לאומיים שמבחינים בין מספר הגמלאים בסקטור הציבורי לעומת שאר הגמלאים.

### לוח 3. סוגי הפנסיה על פי הגדרות ה-OECD

סוג הפנסיה		
תעסוקתית	סוציאלית	
גוף משלם לא ציבורי (לעובדי המגזר הפרטי או הציבורי)	-	מימון פרטי
גוף משלם ציבורי (בישראל: פנסיה תקציבית לעובדי מדינה ורשויות מקומיות)	בישראל: קצבת הזקנה של המוסד לביטוח לאומי, כולל השלמת הכנסה)	מימון ציבורי



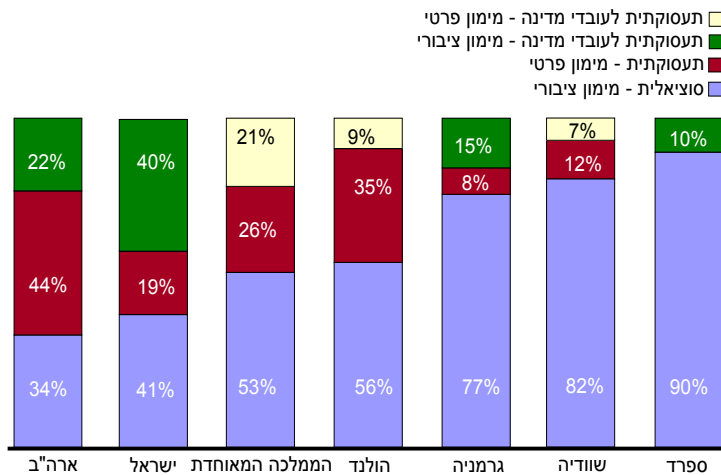
**הבדלים בין המדינות בתרכובת ההוצאה הפנסיונית**

תרשים 6 מציג את חלקם היחסי של סוגי הפנסיה השונים, ללא קשר לגובה ההוצאה הכוללת על פנסיה. ניתן לראות כי בישראל ובארצות הברית הפנסיה הסוציאלית מהווה מיעוט (פחות מחצי) של ההוצאה הפנסיונית הכוללת – רמה נמוכה יותר בהשוואה לשאר המדינות. אולם שלא כמו בארצות הברית, הוצאה נמוכה זו אינה מתאזנת על ידי הוצאה פרטית גבוהה על פנסיה תעסוקתית. בישראל הוצאה זו היא רק כחמישית מכלל ההוצאה, אם כי שיעור זה עתיד לגדול משמעותית בטווח הארוך בעקבות החלת חוק פנסיה חובה. בארצות הברית פנסיות תעסוקתיות תורמות מעל 40 אחוז לכלל ההוצאה על פנסיה.

תרשים 6

**הרכב ההוצאה הפנסיונית**

2005–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

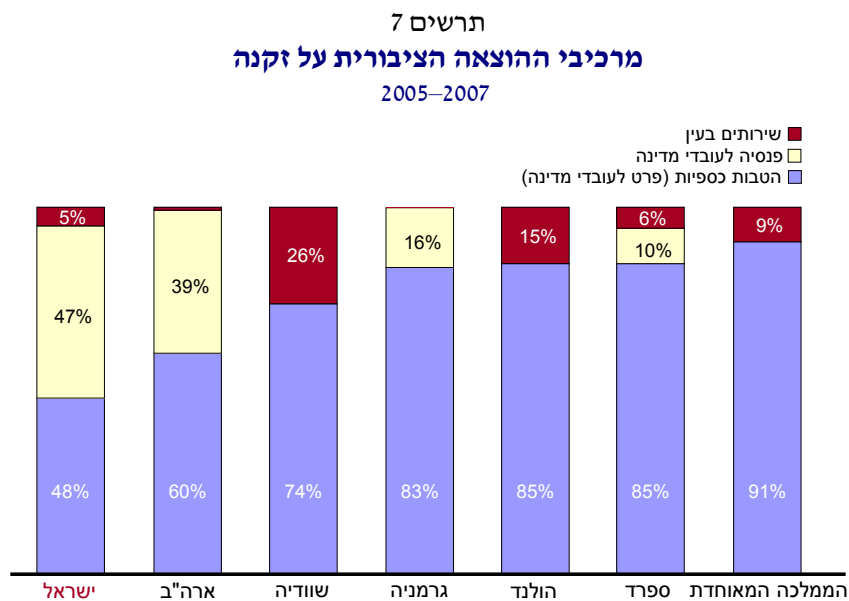
שתי הקטגוריות האחרות של הוצאה פנסיונית מתייחסות לעובדי ציבור. בישראל ההוצאה הציבורית על פנסיה מסוג זה (פנסיה תקציבית) היא הגבוהה ביותר מבין שבע המדינות: 40 אחוז מכלל תשלומי הפנסיה, שהם כ-2.1 אחוזים מהתמ"ג – היקף זהה להוצאה על הפנסיה הסוציאלית. בארצות הברית היחס הפוך: חלקן של הפנסיות המשולמות במגזר הפרטי כפול מחלקה של הפנסיה

המשולמת לעובדי מדינה. בגרמניה ובספרד תרומת הפנסיה התקציבית של עובדי ציבור לסך ההוצאה הפנסיונית נמוכה עוד יותר מאשר בארצות הברית, ועומדת על 16 אחוז ותשעה אחוזים בהתאמה. שלוש המדינות הנותרות משלמות פנסיה תעסוקתית לעובדי ציבור באמצעות מוסדות לא-ממשלתיים, ולכן כאמור הוצאה זו נחשבת לפרטית במדד ה-OECD. עם זאת, חשוב להבין שלמרות הסיווג, המדינה כמעסיק מממנת לפחות חלק מעלות הפנסיות הללו. תרשים 6 מראה שבעוד בממלכה המאוחדת התרומה של פנסיות "פרטיות" ששולמו לעובדי ציבור לסך ההוצאה הפנסיונית עומדת על שיעור של כ-20 אחוז (אותו שיעור שנרשם בארצות הברית להוצאה על פנסיה תקציבית), בשתי המדינות האחרות (שוודיה והולנד) היחס נמוך בהרבה.

נראה שהסיבה העיקרית לחלקן הגבוה של הוצאות הממשלה בישראל על פנסיות לעובדי ציבור היא העלות הגבוהה של פנסיות לגמלאי צבא קבע וקבוצות צמודות (בעיקר המשטרה); כ-30 אחוז מההוצאה על פנסיות לעובדי ציבור ב-2009 הוקדשו לגמלאי צבא קבע (דהן וחזן, עתיד להתפרסם).

כאמור, ההוצאה הציבורית על זקנה כוללת לא רק את הפנסיה הסוציאלית והפנסיה התעסוקתית לעובדי ציבור (אם היא משולמת על ידי גוף ציבורי): יש גם תשלומי העברה נוספים (שוליים בהיקפם) שאינם קצבאות, לדוגמה סיוע בתשלום שכר דירה, וקטגוריה שעשויה להיות משמעותית של הטבות בעין (אספקת שירותים במימון ציבורי, כמו סיוע ביתי לקשישים, דיור מוגן וסובסידיה לתחבורה ציבורית). חלוקה זו מוצגת בתרשים 7. בשוודיה ההוצאה על שירותים בעין גבוהה במיוחד ומגיעה ל-2.4 אחוזי תמ"ג, ואילו בארצות הברית ובגרמניה היא זניחה. גם בישראל ההוצאה על שירותים בעין נמוכה ועומדת על 0.2 אחוזי תמ"ג בלבד, אולם היא איננה כוללת את גמלת הסיעוד של הביטוח הלאומי על קשישים, בעלות של כ-0.4 אחוזי תמ"ג, מפני שבנתונים של ה-OECD גמלה זו נכללת בהוצאה על בעלי מוגבלויות.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> אנחנו מודים ליוליה קוגן על הבהרת סוגיה זו.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

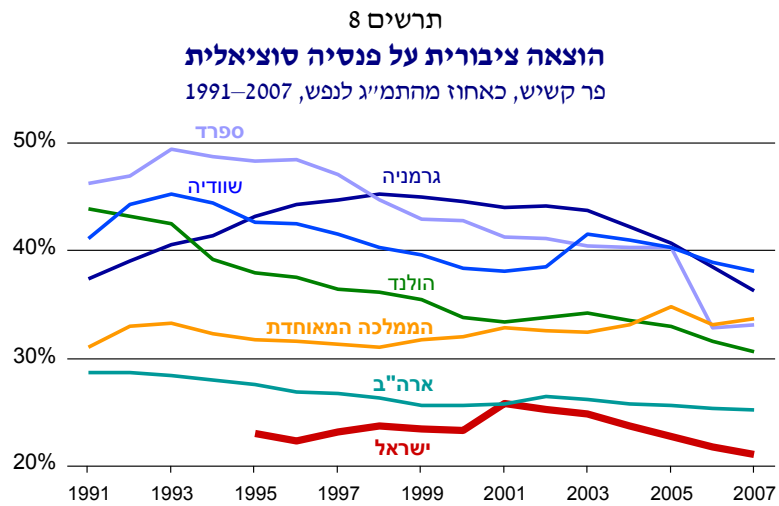
### נדיבות הפנסיות

כדי להעריך את המגמות לאורך זמן ואת ההבדלים בין המדינות, יש צורך בקנה מידה בר-השוואה. קנה המידה הזה יהיה המדד המוצג בלוח 1 במבוא. המונח "נדיבות הפנסיה" מתאר את גובה הקצבאות הממוצע ביחס לרמת החיים הממוצעת במדינה, באמצעות בחינה של ההוצאה הפנסיונית לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש. יש להדגיש כי בהקשר זה המילה "נדיבות" הוא ניטרלית ויחסית.

### פנסיה סוציאלית

מהשוואה בין המדינות לטווח ארוך ניכר כי נדיבות הפנסיה בישראל נמצאת באופן מתמיד מתחת לכל המדינות האחרות, כולל ארצות הברית. כפי שניתן לראות בתרשים 8, עקב עדכון הקצבאות של הביטוח הלאומי ב-2001 הגיעה נדיבותה של קצבת הזקנה (בתוספת השלמת הכנסה למעוטי הכנסה) בממוצע לרמת שיא של 26 אחוז מהתוצר לנפש, אך אז חלה ירידה מתמשכת וב-2007 היא הגיעה ל-21 אחוז

מהתוצר לנפש. לירידה זו יש משמעות חמורה עבור קשישים רבים בישראל, שמרכיב הקצבאות הוא הרובד היחיד של הפנסיה עבורם; על פי נתוני משאב אשל (האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל), 65 אחוז מכלל הקשישים אינם מקבלים פנסיה תעסוקתית.



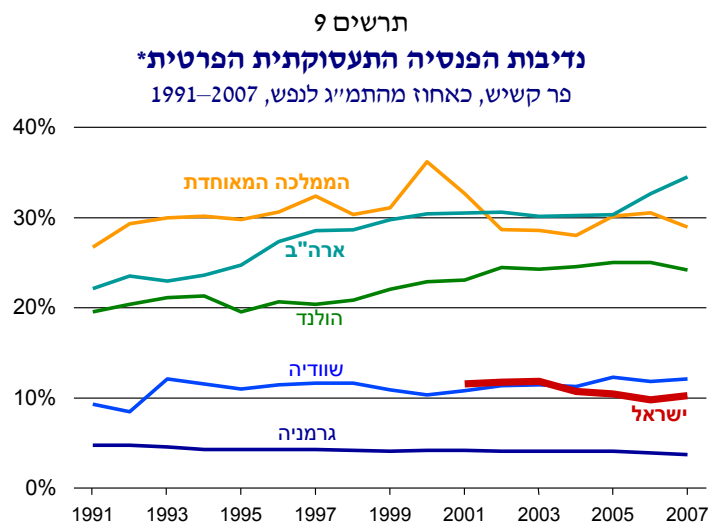
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

### פנסיה תעסוקתית

בנתוני ה-OECD יש הבחנה בין שני סוגי הוצאה סוציאלית פרטית: מנדטורית (חובה) או וולונטרית. ברוב המדינות ההוצאה על פנסיה תעסוקתית היא וולונטרית – פרט להולנד ולממלכה המאוחדת, שבהן מרבית ההוצאה היא וולונטרית וחלק נוסף מנדטורי.

בישראל יש חוק פנסיה חובה משנת 2008. מאחר שהנתונים מגיעים עד שנת 2007, ועבור הגמלאים של היום הופרשה הפנסיה באופן וולונטרי – כלל ההוצאה מוגדרת כוולונטרית. חשוב להזכיר כי פנסיה נחשבת להוצאה פרטית אם הצינור שדרכו מועברים ומנוהלים הכספים הוא גוף לא-ממשלתי. בשלב זה נתוני ה-OECD עבור ישראל אינם כוללים פנסיה תעסוקתית פרטית, והמחקר משלים את הנתונים

החסרים באמצעות דוחות של משרד האוצר (אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מחלקת הפנסיה) – דוחות המבוססים על נתונים שנתיים מינהליים של כל קרנות הפנסיה (ותיקות וחדשות) ששילמו קצבאות במהלך השנה. בתרשים 9 ניתן לראות כי ההוצאה הפרטית לפנסיה תעסוקתית בישראל לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש עומדת על עשרה אחוזים בשנת 2007. נתון זה מציב אותה במקום הלפני אחרון מבחינת ההוצאה הפרטית על פנסיה. המובילות בתחום זה הן ארצות הברית והממלכה המאוחדת, אך חשוב לשים לב שבמדינות אלו הפנסיה התעסוקתית הגבוהה יחסית מפצה על פנסיה סוציאלית נמוכה (תרשים 6 לעיל).<sup>6</sup> לעומתן ישראל בולטת בדירוג נמוך בשני סוגי הפנסיה: היא דומה לארצות הברית בתחום הסוציאלי, אך מזכירה את שוודיה בתחום התעסוקתי.



\* בספרד לא קיימים נתונים על פנסיה תעסוקתית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

<sup>6</sup> במקרה של הממלכה המאוחדת, אחד ההסברים להוצאה הפרטית הגבוהה הוא שהפנסיות לעובדי ציבור מוגדרות כ"פרטיות" משום שהן מנוהלות בחברות שאינן ציבוריות.

אמנם החישובים לעיל הוצגו כאן כמשקפים את מידת הנדיבות, אך למעשה אי אפשר להסיק זאת מהפנסיות התעסוקתיות מכיוון שהן אינן אוניברסליות; אין בידי המחקרים מחקרים על נושא זה בעולם, אולם בישראל ההוצאה הממוצעת הנמוכה משקפת מצב שבו רק חלק מהעובדים נהנים מפנסיה תעסוקתית – אך ייתכן שהם דווקא נהנים מסכומים נדיבים למדי. כמה מחקרים הראו שאי-השוויון בתחולת תכניות פנסיה תעסוקתיות בקרב שכירים הוא קיצוני יותר מהפערים בשכר עצמו (למשל (Kristal, Cohen, and Mundlak, 2010). נוסף לכך, ממחקר שהתבסס על סקר של הלמ"ס שנערך ב-1997 (Levanon, 2004) עולה שבקרב גברים ערבים רק 26 אחוז מקבלים פנסיה תעסוקתית, לעומת 65–70 אחוז מכלל היהודים. המחקר גם גילה פער משמעותי בסכום הקצבה הממוצעת בהשוואה בין קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה היהודית.

#### 4. הוצאות חברתיות על תחומים אחרים<sup>7</sup>

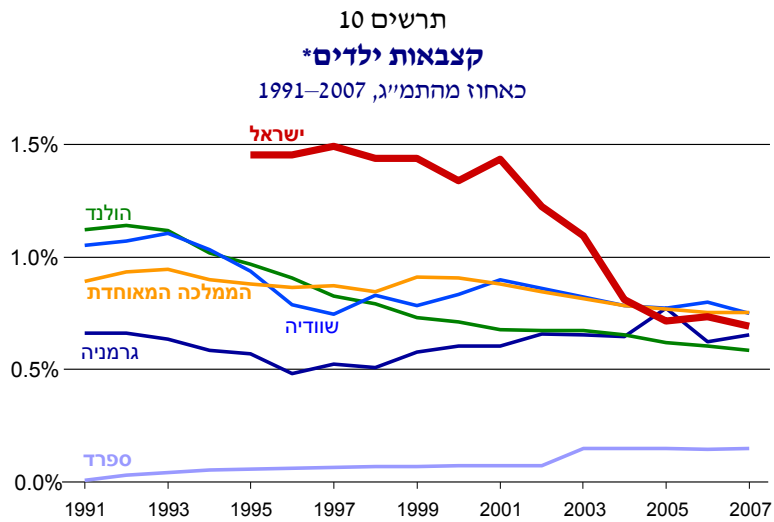
##### א. מדיניות משפחתית

בתחום המשפחה יש שתי קטגוריות הוצאה: קצבאות ושירותים. קצבאות ילדים משולמות בכל המדינות שנסקרות כאן, פרט לארצות הברית.<sup>8</sup> בישראל תחום הקצבאות כולל מענקי לידה, דמי חופשת לידה, דמי מזונות והטבות למשפחות חד-הוריות, כגון מענקי לימודים. הוצאות על שירותים בישראל כוללות מעונות יום, חינוך לגיל הרך, שירותי רווחה למשפחות וילדים ותכניות שיקום לצעירים. ההוצאה הממוצעת על תמיכה בתחום המשפחה בישראל בשנים 1995–2007 עמדה על 2.5 אחוזים מהתוצר והפגינה מגמת ירידה (שני אחוזים בלבד בשנת 2007). ירידה זו אינה מוסברת בתמורות דמוגרפיות, אלא נובעת מקיצוצים בקצבאות הילדים.

<sup>7</sup> פרק זה לא ידון באחד המדדים הרלוונטיים לנושא – סיוע בתחום הדיור – משום שלמעט בממלכה המאוחדת, ההוצאה הציבורית בתחום זה אינה מגיעה לממדים משמעותיים ביחס לתוצר, ובישראל (כמו בארצות הברית) היא מזערית (ראו לוח 1 והטקסט הנלווה במבוא לפרק).

<sup>8</sup> עם זאת, בארצות הברית יש תכנית לזיכוי במס לפי מספר הילדים, בדומה לנקודות הזיכוי הניתנות לאימהות עובדות בישראל.

בתרשים 10 ניתן לראות את ההוצאה על קצבאות הילדים באחוזי תמיג בהשוואה בין-לאומית. עד שנות האלפיים המוקדמות ישראל הייתה חריגה בהיקף המשאבים שהיא מקדישה לקצבאות ילדים – כאחוז וחצי מהתוצר. מאז שנת 2001 הוצאה זו ירדה בחצי, והגיעה לרמה המקובלת במרבית מדינות אירופה שנבדקו (להוציא ספרד).

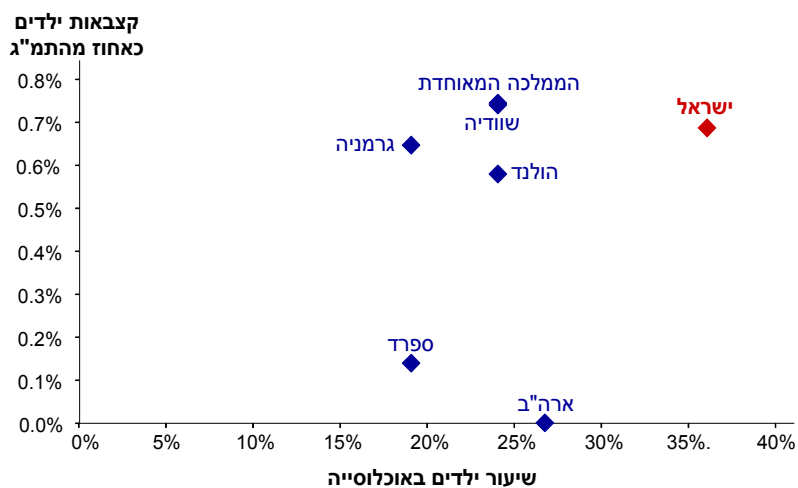


\* בארה"ב לא קיימת קצבת ילדים אוניברסלית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

בתרשים 11 ניתן לראות את הקשר בין אוכלוסיית הילדים לסך ההוצאה על קצבאות ילדים בשנת 2007. בישראל אוכלוסיית הילדים גדולה בהרבה מזו שבמדינות המערב, ועם זאת ההוצאה די דומה לזו שבגרמניה, בממלכה המאוחדת, בהולנד ובשוודיה.

תרשים 11  
שיעור הילדים וגובה קצבאות הילדים, 2007

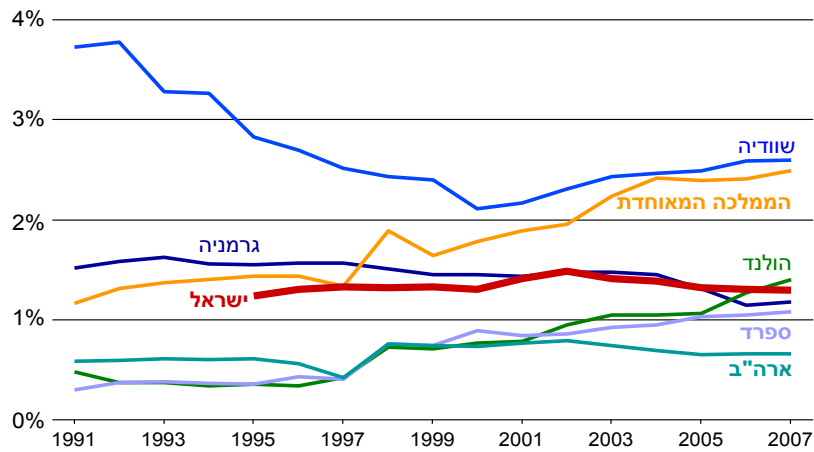


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

תרשים 12 משווה בין המדינות בשאר ההוצאות שמיועדות למשפחות עם ילדים – קצבאות ושירותים כאחד. בתחומים אלו ישראל נמצאת ברמה בינונית. שוודיה, והיום גם הממלכה המאוחדת, מקדישות כשני אחוזים וחצי מתוצרתן לתחום זה. בישראל ובמדינות אירופה האחרות מוקצה לתחום בערך מחצית מסכום זה, וארצות הברית מקצה לכך 0.66 אחוז מהתוצר בלבד (וכאמור גם אינה משלמת קצבאות ילדים לכלל האוכלוסייה).



תרשים 12  
**הוצאה חברתית על תחום המשפחה**  
 ללא קצבאות ילדים, כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



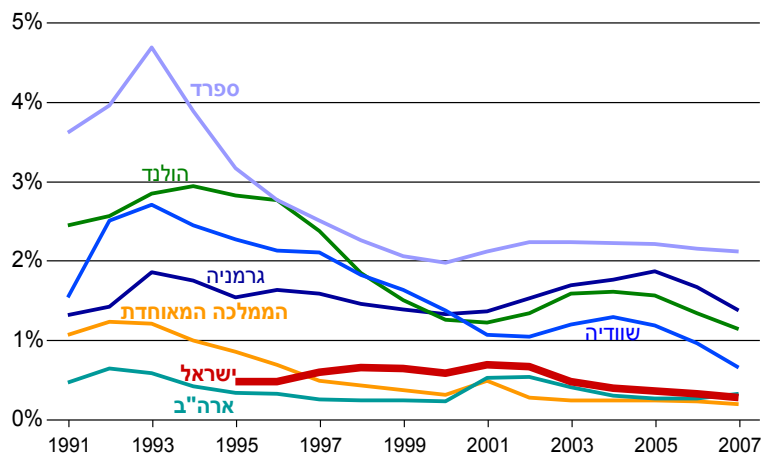
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

**ב. שוק העבודה**

בתחום שוק העבודה התכניות מתחלקות לשני סוגים – קצבאות למובטלים ותכניות לעידוד התעסוקה (active labor market programs). בתחום האבטלה יש כמה סוגי תכניות, והעיקרית שבהן היא דמי אבטלה. בחלק מן המדינות הנתונים כוללים גם פיצויי פיטורים, מענקי פרישה מוקדמת בשל התייעלות וכו', אך חלקם בהוצאות זניח ביחס לדמי האבטלה. בישראל קטגוריה זו כוללת רק את דמי האבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי למבוטחיו. ההוצאה הממוצעת על תמיכה בתחום האבטלה עומדת על חצי אחוז מהתמ"ג בממוצע בכלל התקופה הנבדקת – רמה צנועה מאוד, שמציבה את ישראל לצד אנגליה וארצות הברית. נשאלת השאלה אם ההוצאה הנמוכה של ישראל משקפת רמת אבטלה נמוכה, או שהיא נמנעת מלשלם פיצויי אבטלה הנהוגים בחלק מן המדינות האחרות. השוואה בין שיעורי האבטלה במדינות הנחקרות (תרשים 13) מלמדת שישראל ממוקמת במקום גבוה: בין השנים 1999–2003 היא דורגה שנייה בשיעורי האבטלה (אחרי ספרד), ובין 2003–2007 היא ירדה למקום שלישי עקב המעבר משפל לשפע.

במקביל, הירידה המתמשכת בהוצאה של ישראל על דמי אבטלה בתקופה הנחקרת משקפת פגיעה קשה בתנאי הנגישות והנדיבות של תכנית זו (גל, 2008). יש לציין שבשנים האחרונות הולנד, שוודיה וגרמניה הפחיתו גם הן את הוצאותיהן בתחום האבטלה, אך רמת ההוצאה שלהן עדיין גבוהה בהרבה (לפחות פי שניים במונחי תוצר) מזו שבישראל.

תרשים 13  
**הוצאה ציבורית על אבטלה**  
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007

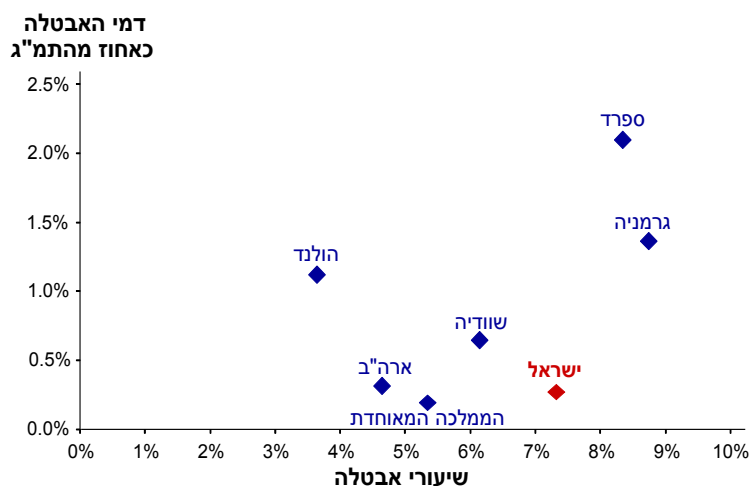


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

החריגות של ישראל מודגשת בתרשים 14, המשווה בין ההוצאה הציבורית על דמי אבטלה<sup>9</sup> ובין רמת האבטלה בפועל עבור מדינות רבות במערב (יש לציין כי הנתונים נכונים לשנת 2007, לפני שהאבטלה עלתה במדינות רבות בשל המשבר הפיננסי העולמי). מתרשים זה ניכר בבירור שמקרב המדינות שאחוזי האבטלה בהן גבוהים (שבעה אחוזים ומעלה), ההוצאה בישראל הייתה הנמוכה ביותר.

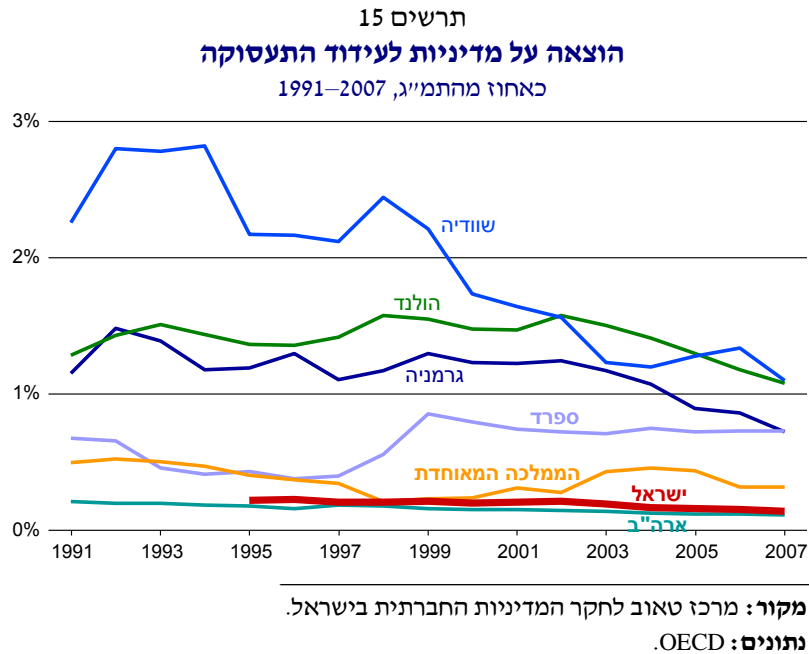
<sup>9</sup> בחלק מהמדינות (לא כולל ישראל) סעיף הוצאה זה כולל את העלות של פיצויי פיטורים שמשלמת המדינה (לפירוט ראו נספח 2).

תרשים 14  
**הקשר בין אבטלה לדמי אבטלה, 2007**



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

גם בפן הפעיל של מדיניות חברתית בנושא שוק העבודה בולט הפער בין ישראל והמדינות הליברליות לשאר המדינות, כפי שניכר בתרשים 15. פן זה כולל תכניות שמטרתן עידוד התעסוקה: שירותי תעסוקה שמספקת הממשלה ורשויות מקומיות, תכניות של הכשרת אוכלוסיות מסוימות או עידוד תעסוקה עבורן באמצעות סובסידיות למעסיקים, תמריצים למיזמים, יצירת מקומות עבודה באופן יזום וכדומה. לפי נתוני ה-OECD, הממשלה בישראל משקיעה מעט מאוד בתכניות לעידוד תעסוקה, בדומה לארצות הברית ובניגוד לשאר המדינות – בעיקר לשוודיה ולהולנד, אך גם לגרמניה ולספרד. בעבר הפער היה גדול עוד יותר, כששוודיה הגיעה לשיא והשקיעה קרוב לשלושה אחוזים מהתמ"ג בתכניות אלו.



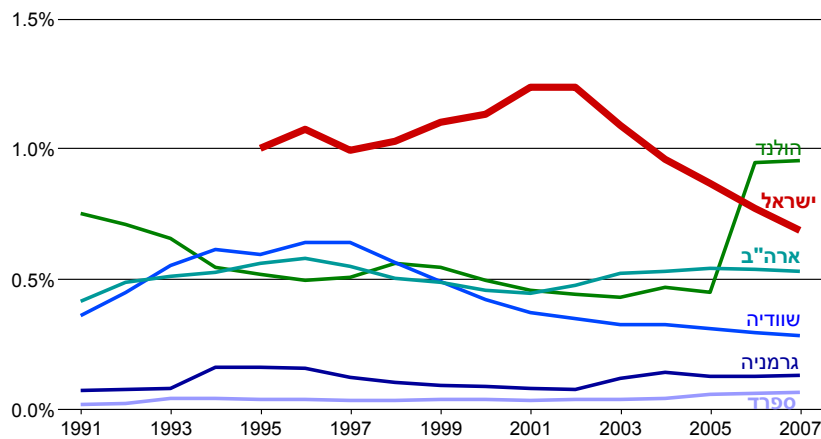
#### הבטחת הכנסה (Income Maintenance)

במאגר SocX של ה-OECD המונח הבטחת הכנסה (income maintenance) מתייחס למה שכונה בישראל בעבר "סעד": רשת ביטחון שמבטיחה רמת הכנסה מינימלית למשפחות וליחידים בעלי הכנסה שאינה מספיקה לקיום סביר (Koreh et al., 2007). הנתונים שמוצגים בסיווג זה כוללים רק קצבאות ולא שירותים בעין – מלבד ארצות הברית, שם כוללת הבטחת הכנסה המוצגת בתרשים גם תלושי מזון הניתנים לאזרחים שהכנסתם אינה מספיקה למחיה בסיסית.

קשה להשוות בין המדינות בתחום זה, משום שלא כל תכנית שמטרתה הבטחת הכנסה, כפי שזו הוגדרה כאן, כלולה באותו סיווג בכלל מדינות ה-OECD. בישראל קיימות תכניות מיוחדות של הבטחת הכנסה שמשלימות קצבאות שמיועדות לקשישים, שאירים ונכים, והוצאות אלו כלולות בקטגוריות הרלוונטיות עם הקצבה עצמה. מה שמוגדר במפורש כהבטחה הכנסה בישראל הוא הסכום הניתן לאנשים בגיל העבודה, כאמור פרט להשלמות שמשולמות לשאירים או נכים. למרות זאת, מתרשים 16 עולה שעד השנים האחרונות שנבדקו הובילה ישראל בין המדינות בהוצאה של אחוז מהתמ"ג על הבטחת הכנסה. עם זאת, ייתכן שבשל ההגדרות

השונות לסעיף זה התמונה ההשוואתית אינה מהימנה. מקרה בולט הוא הממלכה המאוחדת, שאינה מדווחת על שום הוצאה בסיווג הבטחת הכנסה אף שיש לה תכנית בשם Income Support, המקבילה לקצבת הבטחת ההכנסה הישראלית. השוואה שנערכה בין ישראל לשבע מדינות OECD אחרות בנושא גובה הקצבאות שמעניקה רשת הביטחון הכלכלית מצאה שישראל דומה לממלכה המאוחדת או מעט פחות נדיבה ממנה, והיא דורגה במקום נמוך יחסית (Koreh et al., 2007; תרשימים 5–7). הבדיקה המעמיקה של קורא, גל וכהן הראתה שבתחילת שנות האלפיים נדיבותה של רשת הביטחון בישראל בתחום הבטחת הכנסה הייתה מהנמוכות מבין המדינות שנבדקו (בייחוד אחרי השינויים שנערכו בשנים 2003–2002), אך היקף מקבלי הגמלאות במסגרתה היה גבוה יחסית. אפיון זה משקף את מרכזיות הסעד במערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל, ולצד זאת את ההגנה הכלכלית המוגבלת שהיא מספקת (Gal and Achdut, 2007).

תרשים 16  
**ההוצאה הציבורית על הבטחת הכנסה\***  
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



\* בממלכה המאוחדת לא קיימים נתוני הוצאה על הבטחת הכנסה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

בשל הבעיות המתודיות, תרשים 16 משמש בעיקר כדי לעקוב אחרי מגמות כלליות לאורך השנים. הוא מראה כי לישראל פרופיל ייחודי בהקשר זה: בשלהי שנות התשעים חלה מגמת עלייה ניכרת בהוצאה אך היא נעצרה ב-2002, ומאז האחוז מהתמ"ג המוקדש להבטחת הכנסה בישראל נמצא במגמת ירידה מצטברת של כ-50 אחוז. זוהי תוצאה של קיצוצים בערך הקצבאות וגם בהיקף הזכאים, כולל המעבר החלקי (והזמני) לתכנית החלופית שנקראה "מרווחה לעבודה".

### ג. הוצאות מס סוציאליות

הוצאות מס מוגדרות כהפסד הכנסות של המדינה הנובע מפטורים או מהנחות במסים (להלן הטבות מס), הניתנים לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. בישראל הטבות מס סוציאליות מהוות כ-20 אחוז מסך הטבות המס, והן מתחלקות לכמה סוגים:

1. פטור ממס הכנסה על מרבית תשלומי ההעברה, הן קצבאות של הביטוח הלאומי והן אלה של משרד הביטחון.

2. הטבות לקבוצות נבחרות: נקודות זיכוי או פטורים חלקיים ממס הכנסה לעולים חדשים, לתושבים באזורי עדיפות, לעיוורים ולבעלי נכויות שונות, לסטודנטים, לחיילים משוחררים ועוד. כמו כן ניתן פטור ממסים עקיפים לעולים חדשים ולתושבים חוזרים.

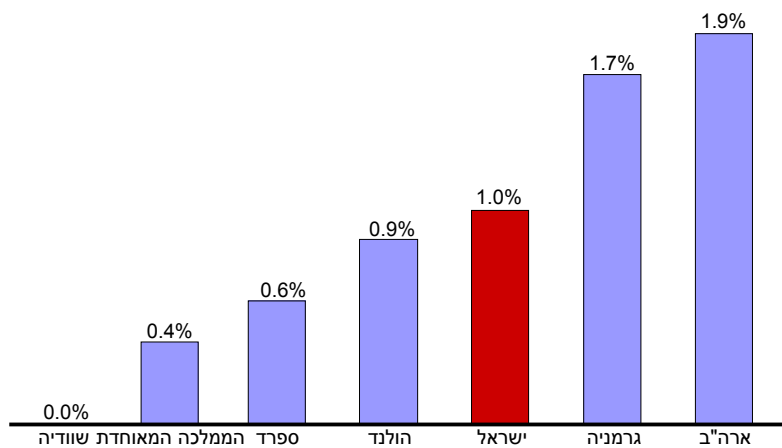
3. הטבות מס הכנסה למשפחות: הטבות למשפחות חד-הוריות, אימהות עובדות, הורים לילדים נטולי יכולת השתכרות ומי שמחזיק קרוב במוסד.

4. שונות: פטורים ממע"מ על פירות וירקות, הטבות במס הכנסה עבור תרומות.

כל מדינה עורכת אומדן של הטבות המס שהיא נותנת, אולם בדרך כלל מדובר בהערכת חסר מאחר שיש הטבות מס שכמעט בלתי אפשרי להעריך.

בתרשים 17 מוצגות ההוצאה המס הסוציאליות כאחוז מהתמ"ג: הנתונים נלקחו ממאגר ה-OECD, בהתבסס על הגדרות מעבודתם של Adema and Ladaique (2009). הנתונים על ישראל נלקחו מהדוח השנתי של מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר והותאמו להגדרות אלו. סך הוצאות המס הסוציאליות בישראל מסתכם בכאחוז אחד מהתמ"ג. בראש הרשימה נמצאת ארצות הברית, שהוצאות המס בה כמעט כפולות, ואחריה גרמניה. לעומתן שוודיה סוגרת את הרשימה ללא הוצאות מס סוציאליות, בהתאם להעדפתה הברורה להוצאות תקציביות.

תרשים 17  
**הטבות מס סוציאליות**  
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 נתונים: OECD.

#### ד. סיכונים אחרים

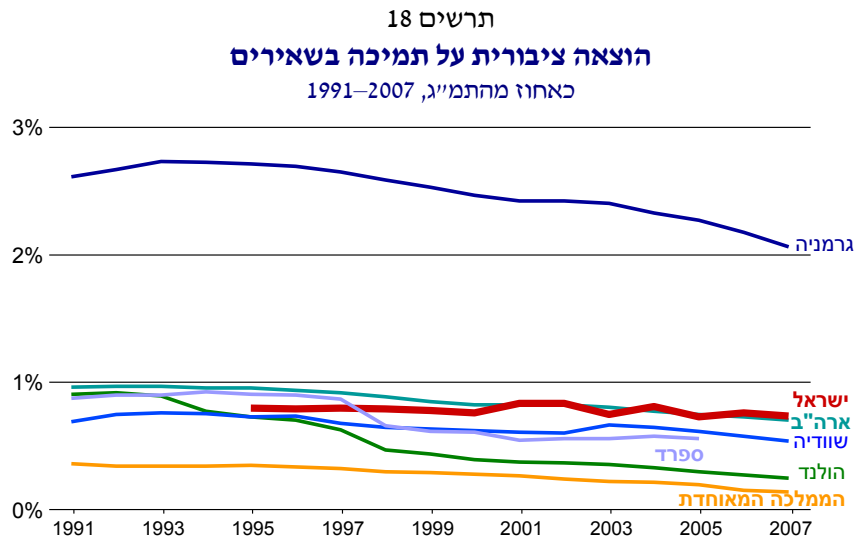
קעת ייבחנו שני סוגים של תכניות שלא בהכרח מיועדות להגן על אזרחים מסיכונים כלכליים, אלא גם (ולעתים בעיקר) לפצות אותם על מאורעות קשים שאינם בשליטתם: אובדן הורה או בן/בת זוג ונכות.

#### קצבת שאירים

בתחום הקצבאות לשאירים גרמניה נמצאת הרבה מעל שאר המדינות (תרשים 18). הסיבה לכך היא גידול חד בהוצאות שנגזר מאיחוד גרמניה ב-1990. לפני כן רמת ההוצאה בגרמניה לא הייתה שונה בהרבה מההוצאות במדינות האחרות. רמת ההוצאות על קצבאות לשאירים גבוהה ביותר בישראל ובארצות הברית, ובשנות האלפיים שתיחן הקדישו כ-0.75 אחוז מהתוצר למטרה זו. בישראל קיימות שתי תכניות עיקריות בתחום זה: קצבאות השאירים הניתנות על פי חוק ביטוח לאומי, וקצבאות לאלמנות ויתומים שהוכרו במשרד הביטחון. קצבאות השאירים

שמשלם משרד הביטחון הן יותר מרבע (ממוצע די יציב של 28 אחוז) מההוצאה על קצבאות מסוג זה.

יש פער משמעותי בערכן של שתי התכניות במגמה לאורך זמן: משנת 2002 ההוצאה על קצבאות השאירים של הביטוח לאומי אינה עקבית. לעומת זאת הקצבאות של משרד הביטחון נותרו עקביות לאורך השנים – פרט ל-2006–2007, אז חל גידול משמעותי בהוצאה בשל מלחמת לבנון השנייה.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

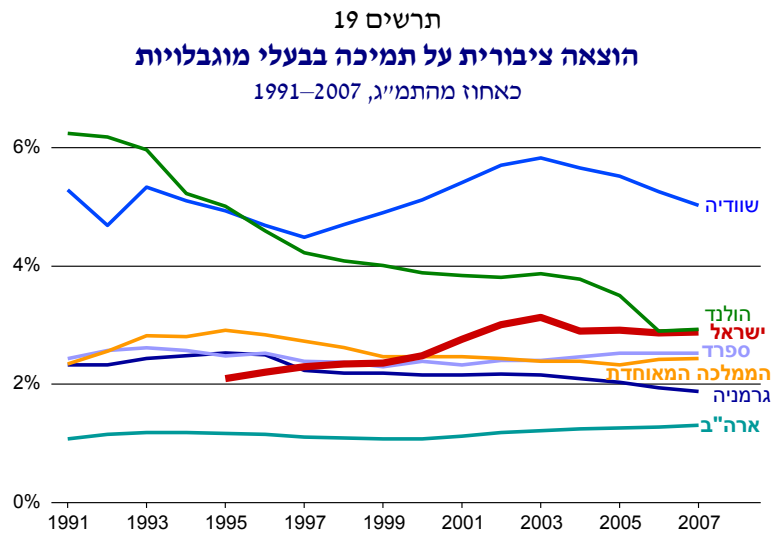
#### סיוע לבעלי מוגבלויות

בישראל התכניות המיועדות לתמיכה בבעלי מוגבלות כוללות קצבאות לנכים כלליים ולנפגעי עבודה, המשולמות על ידי הביטוח הלאומי, קצבאות לנכי צה"ל ולנפגעי פעולות איבה ושירותים שונים, כולל שיקום וסיעוד.

כפי שעולה מתרשים 19, ההוצאה הציבורית לתמיכה בבעלי מוגבלויות משתנה מאוד בין המדינות, וישראל נמצאת בין הקצוות: ארצות הברית (המשקיעה בכך כאחוז מהתוצר בלבד) ושוודיה (חמישה אחוזים מהתוצר). במשך הזמן חלה עלייה בהוצאה בישראל: מרמה של שני אחוזים מהתוצר בשנת 1995 למעל שלושה אחוזים ב-2003, שהייתה שנת שיא.



שוודיה היא המובילה בתחום זה, ובשנים האחרונות ישראל מגיעה למקום השני לצד הולנד. אולם יש לזכור שבישראל סיווג זה כולל את גמלת הסייעוד של קשישים, העומדת על כחצי אחוז מהתוצר. גורם משמעותי נוסף לדירוג הגבוה הוא ההיקף הרחב והנדיבות הרבה (יחסית להטבות שנכים אחרים זוכים להן) של תכניות מיוחדות לנכי צה"ל. לפי הדיווחים של ממשלת ישראל ל-OECD, חלקן של קצבאות משרד הבטחון בסך ההוצאה הישראלית על קצבאות למוגבלים עמד ב-2007 על 12.5 אחוז, אך מחקר של דהן וחזן (עתידי להתפרסם) מספק הערכה גבוהה יותר.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

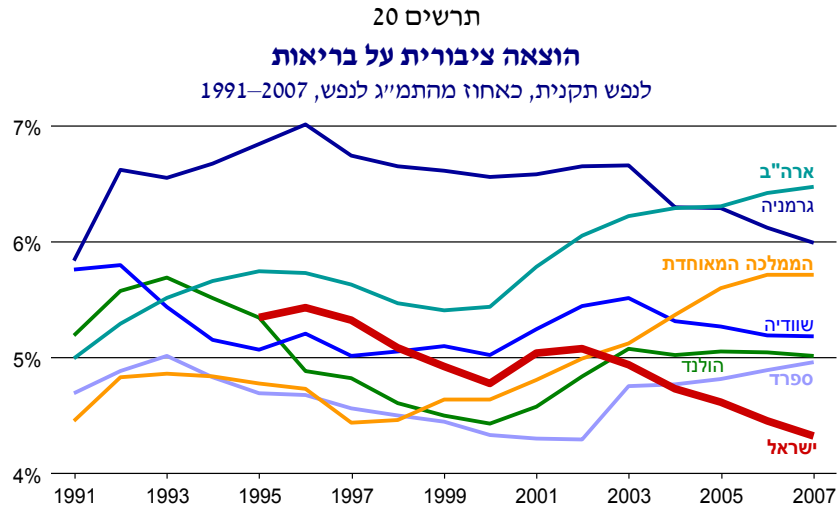
## 5. הוצאות חברתיות על בריאות

כפי שנאמר במבוא, בריאות היא אחד משני התחומים המשמעותיים ביותר של ההוצאה החברתית במדינות ה-OECD, לצד תמיכה בגמלאים. תחום זה זוכה להתייחסות נרחבת בפרסומים של מרכז טאוב, כולל שני היבטים שנדונים בדוח הנוכחי – ישראל בפרספקטיבה השוואתית ובדיקת המאזן המשתנה בין מימון פרטי למימון ציבורי של מערכת הבריאות בכללותה (צ'רניחובסקי ורגב, 2012; וראו גם Chernichovsky, 2010). לאור הנגישות של ניתוחים מעמיקים יותר, ייסקרו כאן רק בקצרה המאפיינים הבולטים של ממצאי המחקר הנוכחי.

ראשית, יש לציין שהיקף ההוצאה הלאומית על בריאות בישראל (ציבורי ופרטי) במונחים של סדרת SocX של ה-OECD נמוך באופן מובהק מהנתונים ששימשו לחוקרים עד כה, שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש פער של כשלושה אחוזי תוצר בין שתי הסדרות, והוא יוסבר בהמשך. מבחינת מגמות לאורך זמן שתי הסדרות מעידות על ירידה בשנות האלפיים, אך השינוי מתחיל הרבה יותר מוקדם בסדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ב-2002, לעומת ב-2006 בסדרה של ה-OECD) (ראו Chernichovsky, 2010, תרשים 4). בסעיף הבא יופרדו ההוצאה הציבורית והפרטית, שמציגות מגמות הפוכות.

תרשים 20 מציג את הסכומים שמוציאה המדינה על שירותי בריאות בחישוב לנפש תקנית (לפי נוסחת הקפיטציה, המשקללת את הפרופיל הדמוגרפי של כל מדינה על פי רמת הסיכון הבריאותי). בישראל הוצאה זו עומדת על ממוצע של 4.95 אחוזים מהתוצר לנפש תקנית בין השנים 1995–2007. לאורך הזמן נרשמו שתי מגמות ירידה בשיעור זה, פעם בשנות התשעים ופעם בשנות האלפיים. משנת 2003 ניתן להבחין במגמת ירידה קלה גם בגרמניה ובשוודיה, אך בארבע המדינות האחרות המגמה הפוכה.

בהשוואה בין-לאומית, בשנים 2004–2007 דורגה ישראל אחרונה מבין המדינות שהושוו בהוצאה הציבורית על בריאות. בתרשים 20 אפשר לראות כי מדינות שבתחילת התקופה היו דומות לישראל בהוצאה הציבורית (סדר גודל של כחמישה אחוזים מהתמ"ג לנפש) חוו בהמשך התקופה עליות (כחצי אחוז בהולנד וספרד וכאחוז אחד בארצות הברית ובממלכה המאוחדת). במהלך רוב התקופה שנבדקה הובילה גרמניה במדד ההוצאה הציבורית על בריאות, אך בשנים 2006–2007 ארצות הברית השיגה אותה. עם זאת, בממוצע נותרה גרמניה המדינה המובילה בתחום זה. היום עלות הבריאות הציבורית בארצות הברית גבוהה פי אחד וחצי מזו שבישראל.

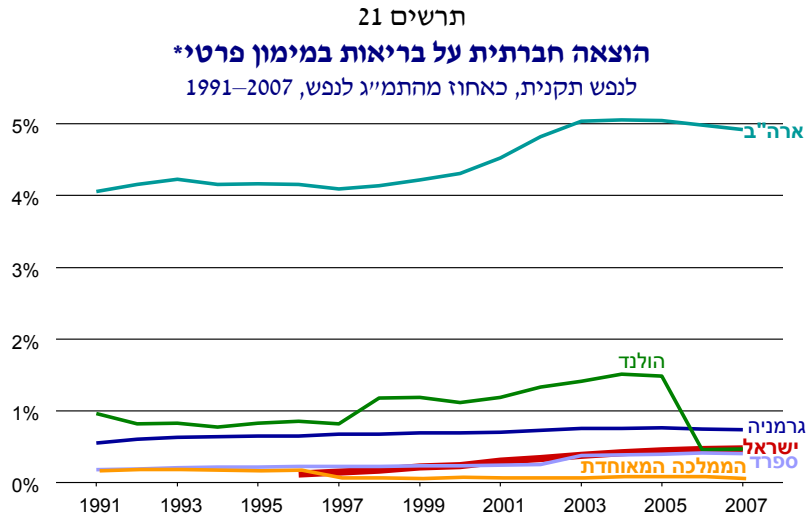


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

ההוצאה החברתית על בריאות במימון פרטי אינה שווה לכלל ההוצאה הפרטית על בריאות – היא רק חלק ממנה; הנתונים המקיפים יותר שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספקים אומדן של כלל ההוצאה הפרטית של משקי בית על בריאות – כולל תשלומים לרופאים פרטיים, תרופות, ניתוחים, ביטוחי בריאות וכיוצא בזה. לעומת זאת, נתוני סדרת SocX שמוצגים כאן כוללים רק את ההוצאה על ביטוחים פרטיים בעלי אופי קולקטיבי, קרי ביטוחים דרך מקום העבודה, או כאלה שגלומות בהם הטבות מס. בישראל כוללת קטגוריה זו את הביטוחים המשלימים שמציעות קופות החולים ואת ההוצאות על ביטוחים רפואיים דרך מקום העבודה. ההבדל בין ההגדרות של ה-OECD להגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הן הגורם לפערי הנתונים הגדולים שהוזכרו בסעיף הקודם.

התופעה הבולטת ביותר הנשקפת מתרשים 21 היא הממדים העצומים של ההוצאה הפרטית בארצות הברית, שאף עלתה מדרגה בתחילת שנות האלפיים לרמה של כחמישה אחוזים וחצי מהתוצר (לנפש תקנית). בקצה השני נמצאות שוודיה והממלכה המאוחדת, עם הוצאה פרטית נמוכה מאוד או אפסית. בין הקצוות נמצאות הולנד וגרמניה. המיקום של ישראל, כמו גם של ספרד, מעיד על

עלייה הדרגתית: מרמה נמוכה מאוד עד רמה משמעותית יותר של כמחצית האחוז. אלא שבישראל ממצא זה משתלב עם ירידה בהוצאה הציבורית – ולכן מעיד על תהליך הפרטה זוחלת – ואילו בספרד שני סוגי ההוצאה, הציבורית והפרטית, במגמת עלייה.



\* שוודיה אינה נכללת בגרף משום שכמעט אין בה הוצאה על בריאות במימון פרטי.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

## 6. מסקנות

בשנים האחרונות העלה ארגון ה-OECD, כמו גם המחאה החברתית בישראל, את השאלה האם מדיניות הרווחה בישראל מגובה במספיק משאבים כלכליים כדי לספק לאזרחים ביטחון כלכלי ולאזן את אי-השוויון הגובר. בפרק זה הוצגו נתונים חדשים, המבהירים כמה מוציאה ישראל על ביטחון סוציאלי, על בריאות ועל שירותים סוציאליים בהשוואה לכלכלות מתקדמות אחרות. כעת הגיע הזמן לסכם את התשובות שהתקבלו ממאגר ה-OECD לשאלות שהוצגו בפתיחה. האם ממשלת ישראל מוציאה פחות על ביטחון ושירותים סוציאליים ביחס למדינות אחרות

בעלות משאבים כלכליים וצרכים דמוגרפיים דומים? ואם כן, האם תבנית זו נכונה לכל סוגי התכניות? האם ייתכן שהוצאות הממשלה נמוכות מכיוון שהוצאות פרטיות מפצות על מדינת רווחה "רזה"? כשבוחנים תהליכים לאורך זמן, האם יש ראיות לכך שמחויבות הממשלה לרווחה הולכת ופוחתת? ואם כן – אילו תחומים הושפעו יותר מכל, והאם המגמות בישראל דומות לאלה במדינות אחרות?

התמונה הכוללת היא שההוצאות הציבוריות החברתיות בישראל ביחס לגודל הכלכלה (תמ"ג) נמוכות בהשוואה לדמוקרטיה העשירות בעולם. נתון זה תקף אפילו כאשר מתעלמים מההוצאה על בריאות, שהיא נמוכה יחסית בישראל. המדיניות הישראלית בנוגע להוצאות מדינת הרווחה בכל התחומים (מלבד בריאות) דומה הרבה יותר לזו בארצות הברית מאשר לחמש המדינות המערב אירופאיות שנבדקו במחקר. בדומה לארצות הברית, מדינת הרווחה בישראל מתרכזת בהגנה על האזרחים מסיכונים או בפיצויים על אסונות בלתי צפויים. ממשלותיהן של שתי המדינות מוציאות סכום נמוך יחסית על תחומים שטמון בהם פוטנציאל לשפר את מצבם הכלכלי של האזרחים לטווח הארוך: מדיניות תעסוקה פעילה, דיור ותמיכה במשפחות עם ילדים. בתחום האחרון מהשלושה ישראל אמנם מוציאה הרבה יותר מארצות הברית על קצבאות ילדים, מעונות יום והטבות ושירותים אחרים שמטרתם לתמוך במשפחות, אך מחויבותה נמוכה בהרבה ממה שניתן למצוא בממלכה המאוחדת ובשוודיה – אף שלילדים יש משקל דמוגרפי רב יותר בישראל בהשוואה לכל כלכלה מתקדמת אחרת.

מלבד בריאות, הטבות במזומן ושירותים לקשישים הן סעיפי ההוצאה הסוציאלית הגדולה ביותר, בפער משמעותי מיתר ההוצאות. כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים בין המדינות מבחינת גודל אוכלוסיית הקשישים, דומה ישראל לארצות הברית משתי בחינות חשובות: ראשית, קצבאות הזקנה שמעניקה המדינה דרך מערכת הביטוח הלאומי (שבישראל משולבות עם השלמה של סיוע סוציאלי) נדיבות הרבה פחות מאשר הפנסיות הסוציאליות שמשולמות בארצות אחרות. מאפיין משותף נוסף הוא הקצאה גבוהה במיוחד של משאבים בשתי המדינות לפנסיות תקציביות לעובדי ציבור. כאן מסתיים הדמיון בתמהיל הפנסיה. בארצות הברית פנסיות ציבוריות צנועות מתקיימות לצד סכומים גדולים בהרבה המוקדשים למערכת פרטית של פנסיות תעסוקתיות. התפקיד המאזן של המערכת התעסוקתית ברור הרבה פחות בישראל – שבה פנסיות פרטיות הן אולי נדיבות, אך מוגבלות יחסית בכיסוי שלהן. אופטימיסטים מאמינים כי מחסור זה יטופל בעתיד על ידי השינוי שנעשה בחקיקה, שבאופן נומינלי לפחות מחייב את כל העובדים להשתתף בתכנית פנסיה תעסוקתית. כיום השילוב בין פנסיות תעסוקתיות נדיבות

לעובדים שמצבם הכלכלי טוב יחסית במגזר הציבורי והפרטי ובין הביטחון הסוציאלי המוגבל שמעניק הרכיב האוניברסלי של מערכת הפנסיה מביא בהכרח ליותר אי-שוויון בקרב הפנסיונרים.

מנקודת מבט דינמית, מעניין כי היקפן הכולל של הוצאות הרווחה הציבוריות בישראל צנח במהלך שנות האלפיים בשיעור שאין דומה לו בשש הארצות האחרות שכלולות במחקר. בחמש השנים שלאחר 2002 התרחשה ירידה מתמשכת, ובסך הכל ירדו הוצאות הרווחה ביותר משלושה אחוזים מהתוצר המקומי. ההערכה העדכנית ביותר להוצאה החברתית של ישראל (תחזית ל-2012) היא 15.7 אחוז מהתמ"ג – שיעור כמעט זהה לזה של 2007, שהיא השנה האחרונה שנבחנה במחקר זה (Adema, Fron, and Ladaique, 2011). יש לציין שבשוודיה, גרמניה והולנד, שגם בהן היו ירידות בעלות מדינת הרווחה (אם כי מתונות יותר מאשר בישראל), היו נקודות התחלה ונקודות סיום גבוהות בהרבה מאשר בישראל.

ממצאי המחקר הנוכחי מצביעים על כך שהקיצוצים פגעו במספר לא מבוטל של תכניות, שהמשותף להן הוא שהן משרתות בעיקר חלקים פגיעים בחברה מבחינה כלכלית: משפחות גדולות, מובטלים, אנשים שפרשו ללא פנסיה תעסוקתית ומשפחות שהכנסותיהן נמצאות מתחת לקו העוני. קצבאות ילדים, שבעבר היו סלע איתן במדיניות המלחמה בעוני, צומצמו באופן דרמטי, וכך גם ההוצאות על הבטחת הכנסה, שמשמשת רשת ביטחון למשפחות העניות ביותר. בשני המקרים לא נצפתה מגמה דומה בארצות האחרות שנבדקו. נוסף לכך, ערכן הממוצע של הפנסיות הסוציאליות ירד מבלי שיהיה פיצוי לכך בפנסיות התעסוקתיות, וגם דמי האבטלה ירדו בהתמדה, ללא קשר לרמת האבטלה בפועל. ירידות בהוצאות בשני התחומים האחרונים התגלו גם בכמה ארצות אחרות, אך אפילו לאחר הקיצוצים שבוצעו במדינות אלו, ההוצאה הייתה גדולה בהרבה מאשר בישראל.

כמה סוגים אחרים של תכניות סוציאליות שנבדקו כאן חמקו מצמצומים. ההוצאות הציבוריות על משפחות עם ילדים – לרבות הטבות במזומן עבור הלידה, חופשת הלידה ומעונות יום – פחתו במידה מסוימת, אך בתום תקופת המחקר לא היו נמוכות יותר מאשר בשנת 2000. ההוצאות על הטבות לשאירים גבוהות יותר מאשר בארצות אחרות (מלבד המקרה יוצא הדופן של גרמניה), ובאופן לא שגרתי הן עולות בהדרגה.

גם ההטבות לנכים שרדו לאחר הקיצוצים של 2003–2007, ואף שמגמת העלייה החדה בהוצאות שנצפתה קודם לכן בתחום זה נפסקה, הן עדיין גבוהות יותר מכל הארצות המשתתפות בהשוואה, למעט שוודיה. נראה כי המאפיין המאחד את התחומים המגוונים הללו ומבדיל בינם ובין אלה שהממשלה אכפה בהם חיסכון

הוא שאלה אינן תכניות המותנות בכך שלמוטבים תהיה הכנסה נמוכה, או שיסבלו ממצוקה כלכלית. נוסף לכך, יש לשים לב שמידת ההגנה המוצעת לשתיים מקבוצות הסיכון – שאירים ונכים – תלויה בשאלה האם הפגיעה נוצרה עקב השירות הצבאי. כאשר זה המצב, ההטבות והשירותים שמוצעים נדיבים בהרבה מאלה המוצעים לכלל הנכים או לאלמנות ויתומים "אזרחיים". תכניות אלו, שנהנות מתמיכה פוליטית רחבה, היו חסינות לקיצוצים ( Gal and Bar, 2000; Friedman and Shalev, 2010).

לאורך כל הפרק הוסבה תשומת הלב לצורך להבחין בהגדרות ובפרטים טכניים אחרים כאשר שוקלים את הממצאים. מכמה בחינות – בעיקר בתחומי הוצאות פרטיות והוצאות מס – הנתונים מישראל אינם שלמים עדיין. יתרה מכך, לא כל הארצות – לרבות ישראל – נצמדות תמיד באדיקות לתקני ה-OECD כאשר הן מדווחות על ההוצאות הסוציאליות שלהן. על הקורא להיות זהיר בהסיקו מסקנות על נקודות הדמיון והשוני שתועדו כאן בין ההוצאות הסוציאליות של ישראל ובין ההוצאות בארצות אחרות ועל השלכותיהן מבחינת מדיניות. חשוב במיוחד לזכור כי הסכום שמדינה מוציאה על תכניות סוציאליות לא מצביע בהכרח על יעילותן בהשגת מטרותיהן המוצהרות, וגם לא על יחס העלות-תועלת שלהן. יתרה מכך: עמדות ביחס למדינת הרווחה מעוצבות באופן בלתי נמנע על ידי ערכים ואינטרסים שמעוררים מחלוקת. נקודה חשובה שיש לזכור היא שהשלכות של היקף מסוים של הוצאות לצורך מטרה מסוימת – בין שמדובר בהפחתת אי-השוויון או בשיפור הביצועים הכלכליים – תלויות במידה רבה בפרטים הקטנים של מבנה התכנית והיישום שלה.

## נספחים

### 1. תפיסות ושיטות העומדות בבסיס נתוני ה-OECD על הוצאה חברתית (SocX)

על פי ההבנה האינטואיטיבית הנפוצה, הדבר שהופך שירותים או קצבאות לסוציאליות הוא הפונקציה שהם ממלאים. מנקודת מבט פונקציונלית, תכניות סוציאליות מגנות על הפרט או על המשפחה מסיכונים. סיכונים אלו יכולים להיות אובדן הכנסה או הכנסה שאינה מספקת, מצוקות מסוגים אחרים (כגון מחלות) או מצב מסוים שעולה לפרט כסף רב, אך נחשב לרצוי מבחינה חברתית (כמו לידת ילד או השתתפות בשירות מילואים).

באופן רשמי, התפיסה של ה-OECD בנוגע להוצאות סוציאליות מבוססת אך ורק על קריטריונים אופרטיביים. שירות או תשלום במזומן נחשב לסוציאלי – בין שמעניקו הוא גוף ציבורי או פרטי – אם יש בו אלמנט כלשהו של חלוקה מחדש של המשאבים. הדבר אינו מחייב חלוקה מחדש של המשאבים באופן פרוגרסיבי, כלומר מצב שבו העשירים יותר מסבסדים את העניים יותר. ה-OECD מחשיב כל קצבה ושירות לחלוקה מחדש של המשאבים, ולכן לסוציאליות, אלא אם כן הם פועלים בהתאם לעקרונות שוק טהורים. במקרה של קצבאות, פירוש הדבר הוא שקצבאות ייחשבו לבלתי-סוציאליות אם הן ניתנות לפי עקרונות ביטוחיים קפדניים – כלומר שלמוטבים יש חשבונות אישיים, והם משלמים אך ורק על פי הסיכון האקטוארי שאכן יקבלו את ההטבה. יתרה מכך, גם אם הטבה כלשהי הייתה עומדת בתנאים הללו, היא עדיין הייתה נחשבת לסוציאלית אם הממשלה הייתה מחייבת את הפרט לבטח את עצמו, או משתמשת בתמריצי מס לסבסוד אנשים המבטחים את עצמם.

בפועל, בכל הנוגע להוצאות סוציאליות ציבוריות, תפיסת ה-OECD מקבילה להגדרות הקונבנציונליות של מדינת הרווחה, הכוללות מתן שירות ציבורי בתחומים כמו בריאות, דיור וטיפול בילדים – אך לא חינוך. בדומה לכך, ה-SocX מפרט את כל הקצבאות המועברות לפרט או למשקי בית על ידי הרשויות הציבוריות, והן עוברות אוטומטית את מבחן החלוקה המחודשת של המשאבים מכיוון שהמימון שלהן הוא קולקטיבי (על ידי מיסוי כללי או ייעודי). בניגוד לכך, מבחן החלוקה מחדש של המשאבים פוסל ביטוח פנסיה פרטי שנעשה מרצון ואינו מסובסד, רכישת דירה, תשלום עבור מעונות יום פרטיים או קבלת ייעוץ רפואי פרטי. עם זאת, בארצות רבות הממשלה מסבסדת הוצאות אלו באמצעות מערכת המיסוי, ובתיאוריה הופכת אותן לסוציאליות. אלא שלמעשה ה-SocX מחיל את קריטריון הסבסוד על קצבאות בלבד, ולא על רכישת שירותים. עקב כך, בעוד הפנסיות



הפרטיות כלולות בהוצאות הסוציאליות אם הן מסובסדות באמצעות מערכת המסים, הוצאות על דיור ועל שירותי בריאות אינן נחשבות לכאלה. במקרים אלו רק סובסידיית המס עצמה נחשבת להוצאה סוציאלית. מקרים נוספים של חוסר עקביות בין ההלכה למעשה נובעים מהעובדה שבפועל, תכניות העומדות בקריטריון החלוקה מחדש של המשאבים אינן נחשבות לסוציאליות על ידי ה-OECD אלא אם כן הן מכסות סיכונים הנחשבים לחברתיים באופן מסורתי. לדוגמה, ה-SocX אינו כולל תכניות קבוצתיות לביטוח נסיעות או ביטוח חיים המסובסדות על ידי מעסיקים, או מוצעות במחירים שמתחת למחירי השוק על ידי מבטחים המעוניינים למכור בכמויות גדולות.

אחד המאפיינים החשובים ביותר של מערכת ה-SocX הוא שנלקחות בה בחשבון הוצאות סוציאליות פרטיות וציבוריות גם יחד, לרבות הוצאות פרטיות שהממשלה מחייבת בהן את האזרחים. עם זאת, גם בעניין זה יש במערכת שתי מגבלות חשובות. ראשית, פירוט ההוצאות הסוציאליות הפרטיות הרבה פחות שלם, ומשתנה יותר מארץ לארץ, בהשוואה להוצאות הציבוריות. שנית, האופן שה-OECD מבחין בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית מבוסס על מוסכמות בתחום הנחלת החשבונות הלאומית והמימון הציבורי. ההתייחסות להוצאה כאל ציבורית או פרטית תלוי בגוף המנהל את זרימת הכספים, ולא בגוף המממן אותה, ואף שבמקרים רבים ספק השירות וגורם המימון הם אותו גוף, זה לא תמיד המצב. מוסדות ציבוריים לביטוח סוציאלי, כמו המוסד לביטוח לאומי בישראל, מחלקים הטבות וגם גובים מסים כדי לממן אותן. עם זאת, תשלומי פנסיה המוענקים לעובדי מדינה, שבאופן מסורתי נחשבות לחלק ממערכת הביטוח הלאומי, הם דוגמה לבעיה שעלולה להיווצר במדד: גם כאשר ממשלה מממנת באופן מלא תכנית פנסיה עבור עובדיה, ההטבות הנובעות מכך נחשבות להוצאה ציבורית רק אם קרן הפנסיה מנוהלת על ידי הממשלה, או אם מוסד פיננסי פרטי מנהל את הקרן אך הממשלה אחראית לכל גירעון שנוצר בה. לכן, כאשר יתקבלו נתוני SocX חדשים שישקפו את הפרטות של הפנסיות של עובדי השירות הציבורי בישראל, ההוצאות הציבוריות עליהן יירשמו כאפס, ויתייחסו אליהן כאל הוצאה פרטית.

מאפיין בסיסי נוסף בהתייחסות לקצבאות הוא שבכל שנה נתונה "עלות" התכנית הסוציאלית אינה מבוססת על עלותה למי שמשלם עליה, אלא על סכום הכסף שמועבר למוטבים. גם כאן הדבר בולט במיוחד בתחום הפנסיות.

לסיום, אחד ההיבטים המרתקים ביותר של מערכת ה-SocX הוא ההבחנה שהיא עורכת בין ההוצאות הציבוריות ברוטו ונטו. ההבדל בין שני סוגי ההוצאות נובע מניכוי של כל הכנסה של הממשלה שניתן לשייכה להוצאה סוציאלית. לדוגמה,

אם מוטל מס על קצבאות כמו קצבת ילדים או זקנה, חישוב הנטו של ה-OECD מבוסס על ניכוי המס מהסכום שהעבירה הממשלה לזכאים לקצבאות. מיסוי עקיף (לדוגמה מע"מ) מנוכה אף הוא מעלות הקצבאות לממשלה, מתוך הנחה שמקבלי הטבות המזומן משתמשים בהן כדי לממן צריכה שמוטל עליה מס. החישובים נטו שמתקבלים בסופו של דבר מצמצמים את ההבדלים בין מאמצי מדינות הרווחה, וכתוצאה מכך אפילו מקרים קוטביים כמו שוודיה וארצות הברית נראים די דומים (Adema and Ladaique, 2009). פרק זה נמנע מניתוח ההוצאות נטו בגלל הרושם המוטעה שניתוח זה עלול ליצור. השפעת העובדה שממשלות "מחזירות לעצמן" חלק מההוצאות הסוציאליות באמצעות הטלת מסים תלויה לא רק במידת החזר, אלא גם בפרוגרסיביות של המסים שנגבים.

מבחינה מתודית, ה-OECD מסתמך על פקידים מקומיים שיעבירו לו נתונים בהתאם למסגרות שפותחו בהנהלת הארגון בפריז, וסביר להניח שהארגון לא תמיד יכול לאמת את איכות המידע שהתקבל ואת היותו בר-השוואה. בעיות בנוגע ליכולת ההשוואה של המידע נעשות חריפות במיוחד כשמצטרפות חברות חדשות, כפי שקרה עם ישראל בשנת 2010.

כדי לאון את השאיפה לנתונים בני-השוואה לחלוטין עם המצב הספציפי בכל מדינה ומדינה, מפרסם ה-SocX שתי מערכות נתונים נפרדות. אחת משתמשת בתפיסות פנים ארציות, תוך שהיא מציינת את שמות התכניות שמאחורי הנתונים שהועברו מכל מדינה ומציינת פרצות משמעותיות ביכולת ההשוואה, והשנייה במסגרת הרמונית אחידה.

במחקר הנוכחי נעשו מאמצים לאמת את הנתונים עבור ישראל שנכללו ב-SocX, לרבות הצלבה של המספרים עם מקורות מקומיים וקבלת הבהרות מהרשויות הרלוונטיות (על פי רוב הביטוח הלאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או משרד האוצר). בארצות האחרות נבחן התיעוד של SocX ונעשו השוואות בין הנתונים הארציים לנתונים ההרמוניים. במקרים מסוימים נשלחו בקשות להבהרות ממומחי OECD, והמחברים מודים להם על שיתוף הפעולה.

**נספח 2**

**לוח נ'1. סעיפי ההוצאה החברתית על פי סדרת SocX של ה-OECD**

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
<b>קשישים</b>	פנסיה סוציאלית	מימון ציבורי (לא כולל קצבה לעובדי מדינה)	קצבת זקנה של ביטוח לאומי, כולל השלמת הכנסה	
	פנסיה תעסוקתית	מימון פרטי (מעסיק + עובד)		נתונים משנת 2001. הנתונים עבור ישראל לא קיימים ב-OECD ונלקחו ממחלקת הפנסיה במשרד האוצר
	שירותים בעין	שירותים לקשישים (לא כולל גמלת סיעוד)		
	משרתי ציבור	פנסיה תקציבית (או פנסיה צוברת שמנוהלת על ידי גוף ציבורי) לעובדי ציבור, כולל צבא קבע	בהולנד, בשוודיה ובממלכה המאוחדת הפנסיה משולמת באופן פרטי דרך קרנות פנסיה, ולכן מסווגת כפנסיה תעסוקתית	
<b>משפחה</b>	קצבאות ילדים	קצבה אוניברסלית לתמיכה במשפחות עם ילדים, ללא תלות במבחן הכנסות	בארה"ב אין קצבה מסוג זה. בספרד יש קצבה נוספת לפי מבחן הכנסה – נכללת בסעיף "אחר"	
	אחר	חופשת לידה ומענק לידה; שירותים למשפחות, כגון מעונות יום		

**לוח נ"1. (המשך) סעיפי ההוצאה החברתית על פי סדרת SocX של ה-OECD**

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
<b>שוק העבודה</b>	אבטלה	הטבות כספיות, בעיקר דמי אבטלה ופיצויי פיטורים		
	עידוד התעסוקה	תכניות שמטרתן עידוד תעסוקה, כגון הכשרת עובדים	דוגמאות: תכנית ויסקונסין, תכניות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות ייחודיות (בעלי מוגבלויות, עולים חדשים)	
<b>סיכונים אחרים</b>	שאירים	תמיכה בשאירים	כולל הטבות מיוחדות להורים שכולים, אלמנות ויתומים של חיילים	בספרד שינוי בהגדרות הגדיל משמעותית את ההוצאה על שאירים אחרי 2005 על חשבון הפנסיה הסוציאלית, לכן לא מוצגים הנתונים לשנים האחרונות
	נכות	קצבאות נכות, נפגעי עבודה, שיקום וסיעוד	כולל תכנית מיוחדת לנכי צה"ל	

לוח נ"1. (המשך)

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
<b>אחר</b>	הבטחת הכנסה	קצבאות למעוטי הכנסה	הבטחת הכנסה לאוכלוסיות מיוחדות נכללת בקטגוריה הרלוונטית (שאינם, קשישים)	
	אחר	שירותים בעין למעוטי הכנסה וקצבאות שאינן הבטחת הכנסה	בתי תמחוי, סבסוד תחבורה ציבורית, שירותי משרד הרווחה, סיוע לעולים חדשים בשכר דירה ומענקים	בכל מדינה נכללות בסעיף זה הוצאות מדיניות רווחה שאינן מתאימות לאף קטגוריה אחרת
<b>דיוור</b>		דיוור ציבורי ותכניות המיועדות לסיוע בשכר דירה	סיוע של עמיגור בלבד	בארה"ב לא קיימת הוצאה מסוג זה
<b>בריאות</b>	מימון ציבורי	הוצאות של המדינה על שירותי בריאות ציבוריים		
	מימון פרטי	הוצאות של משקי הבית על ביטוחי בריאות פרטיים במימון קולקטיבי ו/או בסבסוד ממשלתי	ביטוח וולונטרי מטעם קופות החולים, ביטוחי בריאות פרטיים דרך העבודה או שמגולמת בהם הטבת מס	
<b>הוצאות מס</b>	הטבות מס סוציאליות	פטורים, ניכויים וזיכויים ממס המיועדים לתמיכה באוכלוסיות ספציפיות		הנתונים עבור ישראל לא קיימים ב-OECD ונלקחו ממשרד האוצר*

\* לפירוט ראו סעיף "הוצאות מס"

## מקורות

גל, גיוני, "מערכת הביטחון הסוציאלית", בתוך טוביה חורב ויעקב קופ (עורכים), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 203–226.

גל, גיוני (1999), "ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאלית בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 56, עמ' 79–96.

גל, גיוני ונטע אחדות (2007), "רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה", בתוך אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן (עורכים), **מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 59–100.

דהן, מומי ומשה חזן, "סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה" (עתיד להתפרסם **ברבעון לכלכלה**).

משרד האוצר, **דוחות אגף שוק ההון**, מחלקת הפנסיה, שנים שונות.

צ'רניחובסקי, דב (2010), "מערכת הבריאות", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 318–281.

צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2012), "מערכת שירותי הרפואה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 435–491.

קורא, מיכל, גיוני גל, ורפאלה כהן (2007), "מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 74, עמ' 69–43.

פרידמן, אייל ומיכאל שלו (2010), "תגמולי נאמנות", בתוך חנה כץ ויעקב צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה**, תל אביב, עמ' 75–55.

Adema, Willem, Pauline Fron, and Maxime Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012," *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.

Adema, Willem and Maxime Ladaique (2009), "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SocX)," *Employment and Migration Working Papers*, No. 92, OECD Publishing.

- Castles, Francis Geoffrey (2005), "Social Expenditure in the 1990s: Data and Determinants," *Policy and Politics*, 33, No. 3, pp. 411-430.
- Castles, Francis Geoffrey (1994), "Is Expenditure Enough? On the Nature of the Dependent Variable in Comparative Public Policy Analysis," *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 32, No. 3, pp. 349-363.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Gal, John (2010), "Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?" *Journal of European Social Policy*, 20, No. 4, pp. 283-300.
- Gal, John and Michael Bar (2000), "The Needed and the Needy: The Policy Legacies of Benefits for Disabled War Veterans in Israel," *Journal of Social Policy*, 29, No. 4, pp. 577-598.
- Kristal, Tali, Yinon Cohen, and Guy Mundlak (2011), "Fringe Benefits and Income Inequality," *Research in Social Stratification and Mobility*, 29, No. 4, pp. 351-369.
- Levanon, Varda (2004), "Ethnic Differences in Occupational Pensions: A Life-Course Perspective," paper presented at the 2004 meeting of RC28 of the International Sociological Association.
- OECD (2010), "OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel."
- Rosenhek, Zeev (2003), "Social Policy and Nation Building: The Dynamics of the Israeli Welfare State," *Journal of Societal and Social Policy*, 1, No. 1, pp. 19-38.
- Shafir, Gershon and Yoav Peled (2002), *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship*, Cambridge University Press.
- Stier, Haya, Noah Lewin-Epstein, and Michael Braun (2001), "Welfare Regimes, Family-Supportive Policies, and Women's Employment Along the Life-Course," *American Journal of Sociology*, 106, No. 6, pp. 1731-1760.
- Vermunt, Jay K. and Jeroen Magidson (2002), "Latent Class Cluster Analysis," in Jacques.A. Hagenars and Allan.L. McCutcheon (eds.), *Applied Latent Class Analysis*, Cambridge University Press, pp. 89-106.
- Wilensky, Harold L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.

# הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות

ראובן גרונאו\*

## תקציר

חרף גילה הצעיר הפכה מדיניות ה"הפרטה" של השירותים החברתיים – העברה של פעילות באחריות המדינה לביצוע המגזר העסקי – לאחד הנושאים השנויים במחלוקת בשיח הכלכלי-חברתי. פרק זה בודק באיזו מידה תומכים הנתונים הסטטיסטיים בחשש מ"הפרטה", ומגלה כי תמונת היקף השירותים החברתיים שעברו בין מגזרים מטושטשת: בעשור האחרון לא חל שינוי משמעותי במשקל ההעברות מהממשל המרכזי לרשויות המקומיות, למלכ"רים ולמגזר העסקי, ולא בתרומתם היחסית של הגופים הציבוריים המעורבים בייצור השירותים; הנתונים אינם מצביעים על מגמת תחלופה של תשומות עבודה בקניות מגופים חיצוניים, שתעיד על מעבר חד מהפעלה עצמית למיקור חוץ; ונתוני התעסוקה אינם מצביעים על ירידת אחוז השכירים המועסקים בענף מכלל המשרות במשק – ואף להפך. מאידך, בולטים הגידול בהשתתפות משקי הבית במימון השירותים (בעיקר שירותי הבריאות) תוך פגיעה בשוויון, והירידה בשכרם היחסי של המועסקים בענף, המעוררת חשש להידרדרות באיכות העובדים ובמאמץ שהם משקיעים בעבודתם. על הממשלה להציב את שיפור האיכות כמטרת-על בתחום השירותים החברתיים. לעתים קרובות לצרכן השירותים אין יכולת לשפוט את איכות השירות או לבחור בספק העומד בדרישותיו. לכן, המפתח להפרטת השירותים החברתיים הוא כינון בקרות איכות מתאימות, וכשהדבר בלתי אפשרי ראוי שהשירות יישאר בביצוע הממשלה. לעתים קרובות פעילותן של חברות פרטיות לצד הספקים הציבוריים לא רק שאינה משפרת את איכות השירות, אלא אף מביאה לעיוות בהקצאת המקורות.

\* פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית, עמית בתכנית המדיניות בתחום הכלכלה של מרכז טאוב.

מקור המאמר בהרצאה במסגרת "כנס ישראל 2021" בספטמבר 2011. תודתי לאבי בן בסט, למומי דהן ולסולי פלג על הערותיהם המועילות.



”שירותי רווחה מופרטים אינם טובים פחות משירותים ממשלתיים.  
עם זאת אני לא סבור שהשירותים הממשלתיים פחות טובים”  
(ציטוט מדברי מומחה, 10.8.2011, *The Marker*).

**ב**אחד הכנסים הראשונים בנושא ההפרטה בשנת 1988 פתח אחד הדוברים באמירה ”אנו עוסקים בנושא הקרוי privatization. אקדים ואומר שאשתמש במונח העברי – הפרטה. נכון כי המילה נראית משונה ואינה מתגלגלת בלשון ובאוזן, אך זה היה גורלן של מילים רבות שעכשיו איננו יכולים להעלות על דעתנו איך דיברנו לפני שנטבעו” (גולומב, 1988). תחזיותיו של הדובר התממשו במלואן, ומאז לא ירדה המילה ”הפרטה” מסדר היום הציבורי. מקום מיוחד בדיון תפסה ”הפרטת השירותים החברתיים”: העברת פעילות בתחום השירותים החברתיים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי. אלא שבלהט הוויכוח לא תמיד נעשתה ההבחנה בין העברת האחריות לפעילות מגורם ציבורי לפרטי לשינויים בהשתתפות משקי הבית במימון הפעילות, או לשינוי במרכיב התשומות שבשליטתו הישירה של המגזר הציבורי בייצור הפעילות. בלהט הוויכוח הורחב המושג ”הפרטה” והוחל גם על פעילויות שהועברו בתוך המגזר הציבורי – מהממשלה למלכ”רים הציבוריים. כך נכרכו בנשימה אחת הניסיון להעלות את שכר הלימוד באוניברסיטאות, שכירת חברה פרטית שתספק את שירותי האחיות בבתי הספר והניסיון להעביר את האחריות על שירותי בריאות הנפש מהממשלה לקופות החולים – שלוש סוגיות שונות ככל שהדברים נוגעים להעברת אחריות מהממשלה לגופים פרטיים. הדיו של הוויכוח בנושא ”הפרטת” השירותים החברתיים בישראל נשמעו גם בספרות הכלכלית. פרשטמן (2007) עסק בהרחבה ביתרונות ובחסרונות ההפרטה. במקביל בדקו דהן וחזן (2010) את השינויים בהיקף ההוצאה הממשלתית על השירותים החברתיים, ופז-פוקס וכוכבי (2010) ופז-פוקס ולשם (2012) סקרו את השלכות ההפרטה של שירותים חברתיים ספציפיים.<sup>1</sup> הפרטה מוגדרת כהעברת פעילות כלכלית מהמגזר הציבורי (הממשלתי) למגזר הפרטי. להעברה זו עשויות להיות מטרות שונות (למשל צמצום מעורבותה של הממשלה בפעילות הכלכלית של המשק או גיוס מקורות), אך בדומה לפרשטמן

<sup>1</sup> השלכות מדיניות הממשלה על השירותים החברתיים נדונות באופן שוטף בדוחות השנתיים של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

(2007), פרק זה יתמקד בהעברות שמטרתן המוצהרת היא לייעל את השימוש במקורות המשק. הגדרת היעילות שתשמש בפרק זה היא ההגדרה הכלכלית הצרה, המודדת יעילות במונחי יחס תשומות-תפוקות, כאשר התפוקה נמדדת לא רק במונחי כמות, אלא גם במונחי איכות השירות.

למשקיף מן החוץ נראה שעוצמת הוויכוח בנושא "הפרטת" השירותים החברתיים אינה תואמת את היקף המידע ביחס לתופעה. לא זו בלבד שלא קיימים נתונים פרטניים המתייחסים לשינוי בעלויות הייצור של השירותים שהופרטו, אלא שגם אין נתונים כלל-משקיים שיש בהם ללמד על היקף התופעה. נוכח בסיס הנתונים המצומצם ינסה פרק זה לבדוק האם השאירה "הפרטת" השירותים החברתיים את אותותיה על הנתונים הענפיים, ולהציג את הלקחים שניתן ללמוד מהנתונים לגבי מדיניות ההפרטה הרצויה.

## 1. השירותים החברתיים: רקע ענפי

מי שמשקיף מבחוץ על הוויכוח בנושא הפרטת השירותים החברתיים בישראל לא יכול שלא להיות מוטרד מהפער הקיים בין להט הוויכוח לבסיס העובדות ביחס להיקף התופעה. על אף הדיון המתמשך בנושא קיימת רק הסכמה מועטה באשר להיקף ה"הפרטה". אי-ההסכמה נובעת בחלקה מאי-הסכמה באשר להגדרת ה"הפרטה". יש המגבילים את הגדרתם לפעילויות שהאחריות עליהן עוברת מהמגזר הממשלתי למגזר העסקי, יש הכוללים בהגדרה פעילויות שהאחריות עליהן נשארת בידי המדינה אך ביצוען מופקד בידי גופים פרטיים, יש הרואים בהעברת הביצוע בין גופי ממשל שונים (למשל העברה מהממשל המרכזי לממשל המקומי) "הפרטה", ויש הרואים "הפרטה" בשינויים בתמהיל העובדים של הממשלה (מעבר מעובדים קבועים, או עובדי חוזה, לעובדי קבלן).

הבדלים אלו בהגדרה משליכים, כמובן, על הבדלי מדידה. לא קיימת רשימה מסודרת של פעילויות ממשלתיות בתחום השירותים החברתיים שהופרטו, והרשימות הקיימות אינן מלוות בהערכות באשר להיקף הכספי של אותן פעילויות. לדוגמה, בסקר שנעשה לאחרונה בנושא (פז-פוקס וכוכבי, 2010) נמנו עשר פעילויות שהופרטו או עומדות בפני הפרטה, וביניהן: העברת הטיפול בחולי הנפש לקופות החולים, הפרטת מעונות פנימייה לאנשים בעלי פיגור שכלי, תכנית לפירוק חלק מחברות הדיוור הציבורי, הקמת קופת חולים פרטית ייעודית לטיפול שניניים והקמת מערכת סליקה פנסיונית. הסקר מתבסס על מקורות משניים ואינו מציין

את ההיקף הכספי של כל פעילות, אך על פניו נראה שרק שלוש הפעילויות הראשונות הן משמעותיות מבחינה תקציבית.<sup>2</sup>

בהיעדר נתונים כספיים פרטניים ביחס לשירותים ש"הופרטו" יש להידרש לנתונים המצרפיים, אך נראה שאי-הבהירות משליכה גם על הצורה שבה משתקפת תופעת ה"הפרטה" בראי החשבונאות הלאומית.

ההוצאה השוטפת של המגזר הממשלתי על שירותים חברתיים הסתכמה בשנת 2010 ב-189 מיליארד שקלים. מתוך סכום זה יועדו 85 מיליארד שקלים לתשלומי העברה (הוצאות לביטחון סוציאלי) ו-104 מיליארד לרכישת שירותים חברתיים.<sup>3</sup> המרכיבים העיקריים בתצרוכת השירותים הן ההוצאות לחינוך ולבריאות, העומדות על כ-80 אחוז מסל השירותים, בעוד מרבית ההעברות מיועדות לביטוח סוציאלי ולסעד. ההוצאה השוטפת על שירותים הייתה 60 אחוז מכלל ההוצאה הממשלתית השוטפת, ותצרוכת השירותים הסתכמה בלמעלה ממחצית התצרוכת הממשלתית.

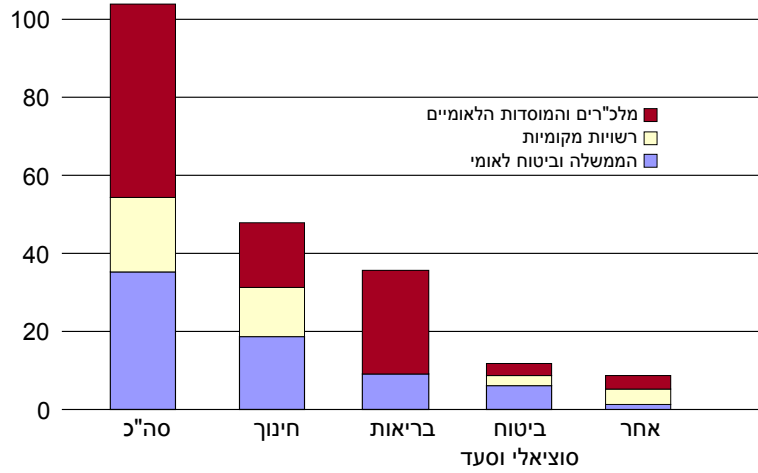
הממשל המרכזי (הממשלה והמוסד לביטוח לאומי) הוא מקור המימון העיקרי של השירותים החברתיים, אך חלקו בהספקתם הישירה מוגבל; הוא מספק במישורן רק כשליש מהתצרוכת, ולמעלה מ-40 אחוז מהוצאותיו על שירותים חברתיים הן העברות לגופים ציבוריים אחרים (רשויות מקומיות ומלכ"רים). כאשר מדובר בביצוע, השחקן המרכזי במגרש השירותים החברתיים הוא המוסדות שלא למטרות רווח. מוסדות אלו מספקים כמחצית מסך תצרוכת השירותים של המגזר הממשלתי. חלקם בשירותי הבריאות הוא כשלושה רבעים, וחלקם בשירותי החינוך עולה על שליש (תרשים 1). חלקו של הממשל המרכזי בהספקת שירותי החינוך דומה בהיקפו לזה של המלכ"רים, אך חלקו בשירותי הבריאות הוא רק כרבע (לצד זאת יש לציין כי הממשל המרכזי מספק למעלה ממחצית שירותי הסעד והביטוח הסוציאלי). השחקן השלישי המעורב בהספקת השירותים החברתיים הן הרשויות המקומיות, המספקות כרבע משירותי החינוך, אך חלקן בכלל התצרוכת אינו עולה על חמישית.

<sup>2</sup> יצוין כי טיפולי שיניים וקופות הפנסיה הן פעילויות המופקדות כיום בידי המגזר העסקי, ולא מדובר בהפרטת פעילויות אלא בהלאמתן. סקר עוקב (פז-פוקס ולשם, 2012) דן בתריסר פעילויות בתחומים חברתיים, אך גם לגביהן אין למחברים מידע על ההיקפים הכספיים שמדובר בהם.

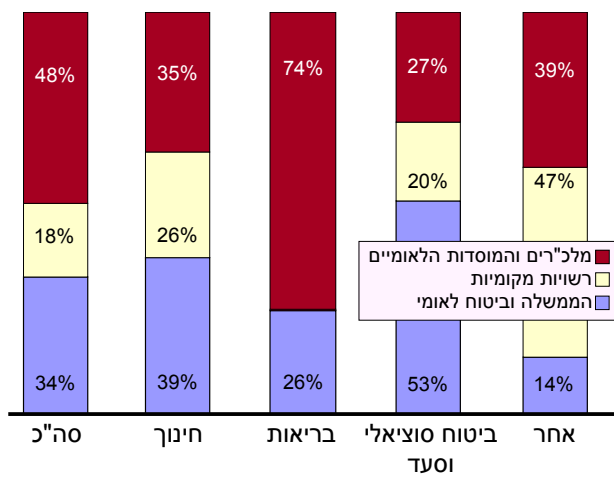
<sup>3</sup> על פי נתוני הלמ"ס. על פי נתוני מרכז טאוב, המסכמים את ההוצאות במסגרת התקציב הרגיל ובמסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה, ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים בתקציב שנת 2010 הסתכמה ב-129 מיליארד שקלים, ומתוכם יועדו 53 מיליארד לביטחון סוציאלי ו-76 מיליארד לשירותים ישירים.

תרשים 1

**א. תצורת השירותים החברתיים**  
במילארדי ש"ח, לפי גוף מבצע, 2010



**ב. התפלגות תצורת השירותים החברתיים**  
באחוזים, לפי גוף מבצע, 2010



**מקור:** ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יש הסבורים כי זרעי מדיניות ההפרטה נזרעו במדיניות בלימת האינפלציה בשנת 1985. ערב השקתה של מדיניות הייצוב עמדה ההוצאה הממשלתית על 72 אחוז מהתמ"ג הישראלי. צמצום חלקה של הממשלה בתוצר נהפך למרכיב מרכזי במדיניותה הכלכלית של הממשלה בדרך להגשמת מטרותיה: צמצום הגירעון בתקציב, החלשת הלחצים האינפלציוניים, הקטנת חלקו של החוב בתוצר, ושחרור מקורות מהמגזר הממשלתי לטובת המגזר הפרטי. במקביל לשינוי במדיניות התקציבית אימצה הממשלה שורה של רפורמות בשוקי הכספים, ההון ומטבע החוץ, אשר ביטלו את מעמדה הדומיננטי בשווקים אלו והגדילו את נגישות המגזר הפרטי לשוק ההון.<sup>4</sup> שינוי המדיניות הביא לתוצאות מיידיות: האינפלציה נבלמה, הצמיחה התחדשה והגירעון במאזן התשלומים והחוב הלאומי הצטמצמו.

אין עוררין על השלכותיהם החיוביות של הצעדים שנקטה הממשלה ב-1985 על מבנה המשק. יתר על כן: בעשור הראשון להפעלת הרפורמה לא נפגע חלקם של השירותים החברתיים בתוצר, ונטל הקיצוץ העיקרי נפל על מערכת הביטחון והוצאות המשלה האחרות (בן דוד, 2009, תרשים 6).<sup>5</sup> בשנים 1984–2001 הוכפל חלקם של השירותים בתקציב (מ-19 ל-39 אחוז) ומשקלם בתוצר גדל מ-16 ל-20 אחוז. מרכיב חשוב בגידול היה העלייה בהוצאה על דיור וקליטה בעקבות גל העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר. העלייה הביאה גם להגדלת הביקוש לשירותים החברתיים עקב הגידול באוכלוסייה הקשישה. אך לא פחות חשוב לגידול משקלם של השירותים החברתיים בסך התקציב היה השינוי במפת העדיפויות של הממשלה, שהתבטא בעלייה בשיעור ההוצאה על חינוך, בריאות, עבודה ורווחה – מ-11 ל-19 אחוז מהתקציב. במקביל עלו תשלומי ההעברה (ההוצאה לביטחון סוציאלי) מ-6.5 ל-16 אחוז.

מגמה זו השתנתה בשנת 2001. המשבר הכלכלי בשנים 2001–2003 הגביר את הלחץ על הממשלה לערוך קיצוצים בתקציב. קיצוצים אלו נדרשו נוכח הירידה בהכנסות ממסים והגידול בשיעור החוב הלאומי, אך הפעם נוסף להם נופך אידיאולוגי. בעוד הקיצוץ הדרסטי בתקציב בשנת 1985 לא לווה בשינוי במדיניות המסים, הפעם נלווה אליו שינוי במדיניות המיסוי והפחתת נטל המס הישיר על

<sup>4</sup> לסקירה מקיפה על השלכות מדיניות הייצוב על הרכב התוצר ושוקי גורמי הייצור ראה בן בסט (2001), וזעירא וסטרבציינסקי (2001).

<sup>5</sup> במקביל לקיצוצים ולהקטנת החוב הלאומי, קטן משקל תשלומי הריבית בתקציב המדינה.

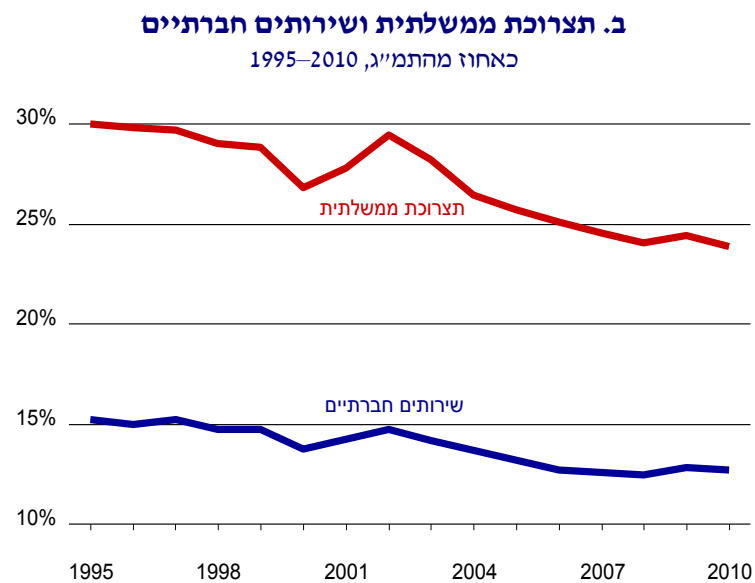
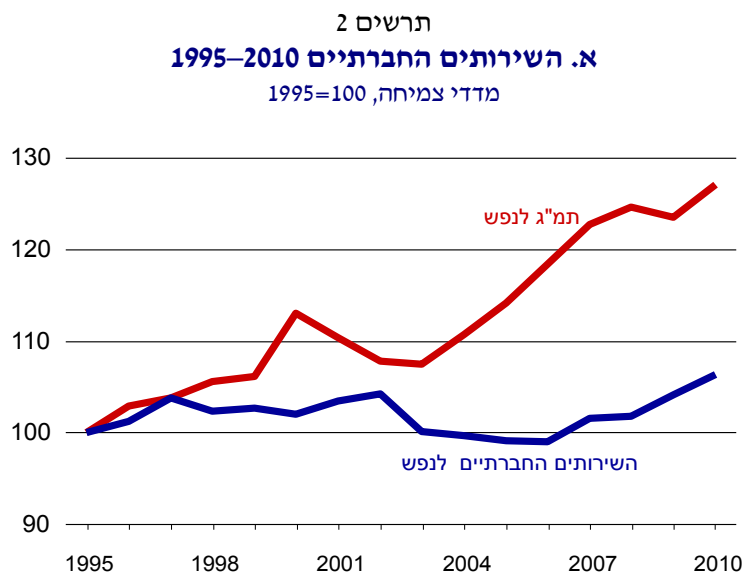
עבודה<sup>6</sup>. המדיניות החדשה ראתה בהפחתת המסים הישירים מתכוון להאצת הצמיחה, והפחתת ההוצאה הממשלתית הנדרשת כדי לשמר את תוואי הגירעון הוסברה בצרכים הדיאטטיים של "האדם השמן". יהיה מי שיראה במשל "השמן והרזה" מקבילה מודרנית להבחנה הקלאסית בין ענפי משק "פרודוקטיביים" ו"לא-פרודוקטיביים". הגדרה זו אינה מבחינה בין שירותי הממשלה השונים, והפעם הקיצוצים בתקציב לא פסחו גם על השירותים החברתיים.

תרשים 2 מתאר את התפתחות השירותים החברתיים בשנים 1995–2010. בתקופה זו גדל התוצר לנפש ביותר מרבע והצריכה הפרטית גדלה כמעט בשליש, ואילו תצרוכת השירותים החברתיים לנפש גדלה בשישה אחוזים בלבד (תצרוכת השירותים הכוללת גדלה ב-46 אחוז). כך, בעוד חלקה של הצריכה הפרטית בתוצר גדל, קטן חלקה של תצרוכת השירותים החברתיים מ-15 ל-13 אחוז<sup>7</sup>. המרכיבים העיקריים בתצרוכת השירותים החברתיים הם שירותי החינוך והבריאות, וספק אם ירידת חלקם של שירותים אלו יחסית להכנסה ולתצרוכת הפרטית תואמת את העדפות הצרכנים<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> הקיצוץ במשקל ההוצאה הציבורית בתמ"ג בשנים שלאחר 1985 אפשר להוריד את נטל המס מכ-40 אחוז ל-36 אחוז בסוף שנות השמונים. שיעור זה נשאר באותה רמה עד תחילת שנות האלפיים.

<sup>7</sup> משקל התצרוכת הממשלתית בתוצר ירד מ-30 ל-24 אחוז. מאחר שעניינו של הפרק הוא העברת פעילויות בין-מגזרית, המיקוד הוא בתצרוכת הממשלתית בהגדרתה הרחבה (כולל רשויות מקומיות ומלכ"רים). נתונים אלו שונים מנתוני מרכז טאוב, המתמקדים בנתוני ההוצאה בתקציב המדינה ולכן כוללים את ההוצאה לתשלומי העברה בתקציב, אך אינם כוללים את ההוצאות של הרשויות המקומיות והמלכ"רים ממקורותיהם העצמאיים. עם זאת, אין הבדל בין המגמות המתבטאות בתרשים 2 למגמות המשתקפות בנתוני מרכז טאוב.

<sup>8</sup> כלכלנים נוטים לחשוב שגמישות ההכנסה של שירותים אלו (בדומה לחיסכון) גדולה מיחידתית, כלומר שחלקם בהכנסה גדל עם הגידול בהכנסה.



**מקור:** ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דהן וחזן (2010) ניסו לבדוק האם התמורות בשירותים החברתיים מתאימות להעדפות הצרכנים על ידי השוואתן לשינויים בהיקף השירותים במדינות ה-OECD.<sup>9</sup> לפי ניתוח זה, חלקה של ההוצאה הממשלתית לבריאות בתוצר נמוך מהממוצע במדינות OECD וחלקה של ההוצאה על חינוך גבוה יותר, אך אם לוקחים בחשבון את ההבדלים במבנה הדמוגרפי בין ישראל למדינות ה-OECD (בישראל אחוז האוכלוסייה הצעירה – הצרכנית העיקרית של שירותי חינוך – גדול יותר, ואחוז האוכלוסייה הקשישה – הצרכנית העיקרית של שירותי בריאות – קטן יותר) היחסים מתהפכים. עם זאת, לפי כל מדד שיעור ההוצאה על שירותי ביטוח חברתי וסעד נמוך מהנורמות שאימץ העולם המתקדם.

## 2. הפרטת השירותים החברתיים בראי החשבונאות הלאומית

האם ניתן ללמוד מנתוני החשבונאות הלאומית על היקף השירותים החברתיים ש"החליפו ידיים"? למרות חשיבותה של שאלה זו לדיון הציבורי היא אינה זוכה לתשובה ברורה ממערכת נתוני המאקרו של המשק. ה"הפרטה", ככל שהייתה, לא משתקפת בנתוני ההעברות מתקציב המדינה לגופים אחרים, לא במשקל הממשל המרכזי בהספקת השירותים החברתיים ולא במשקל הקניות (נטו) של המגזר הממשלתי מגופים עסקיים.

תרשים 3 מתאר את מרכיב ההעברות ליחידות אחרות בהוצאה של הממשל המרכזי לשירותים חברתיים בשנים 2010–1995. הנתונים אמנם מוגבלים להעברות לגופים אחרים במגזר הממשלתי (רשויות מקומיות ומלכ"רים), אך אין בהם להצביע על מגמה של הגדלת הנטייה למיקור חוץ בשירותי הממשלה. במהלך התקופה קטן משקל ההעברות בסך ההוצאה לשירותים החברתיים מ-44 ל-40 אחוז, אך השינוי התחולל לפני שנת 2001 ומאז משקל ההעברות בהוצאה נותר קבוע (הירידה במשקל ההעברות בהוצאה השוטפת חדה קצת יותר, מ-47 ל-41 אחוז, אך מועד השינוי דומה).

<sup>9</sup> דהן וחזן משתמשים בנתוני ה-OECD ומתייחסים לכלל ההוצאה של הממשלה הרחבה, הכוללת הוצאות בחשבון ההון, תמיכות והעברות שוטפות. תקופת ההשוואה שלהם היא השנים 2008–1994.





**מקור:** ראובן גרוטאו, דוח מצב המדינה 2011-2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

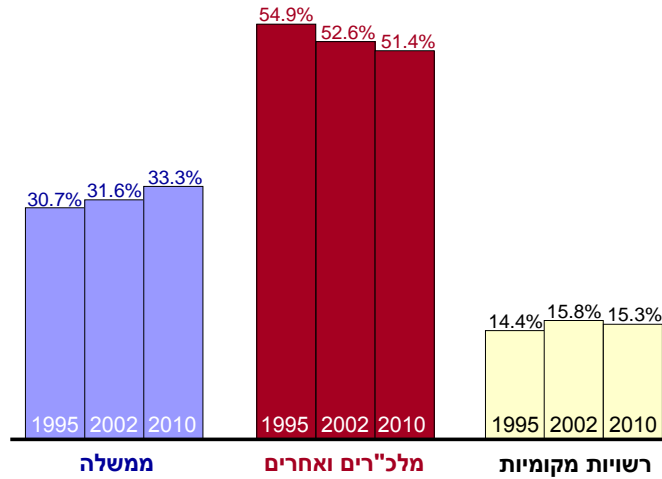
גם שינוי בהרכב הגופים המבצעים המספקים את השירותים הציבוריים אינו מצביע על מגמה ברורה. כפי שמראה תרשים 4, לפי נתוני הלמ"ס לא חלו שינויים מהותיים בחלוקת הפעילות בין הממשל המרכזי, הרשויות המקומיות והמלכ"רים. אדרבא: ככל שחל שינוי, הרי משקל הממשל המרכזי גדל על חשבון הגופים האחרים. בהוצאות על חינוך ובריאות גדל חלקו של הממשל המרכזי על חשבון המלכ"רים, בעוד בהוצאות הרווחה (ביטוח סוציאלי וסעד, שיכון, תרבות ודת) גדלו חלקו וחלקם של המלכ"רים על חשבון הרשויות המקומיות. עם זאת, ראוי לסייג ממצא זה: במהלך השנים חל שינוי באוריינטציה העסקית של המלכ"רים הציבוריים. בתחום החינוך הגבוה גדל משקלן של המכללות הלא-מתוקצבות, המתבססות על הכנסות משכר לימוד ומתרומות, ובתחום הבריאות גדל היקפה של הפעילות העסקית המתבצעת במסגרת קופות החולים<sup>10</sup>. שינוי זה אינו משתקף בנתונים, משום שהחשבונאות הלאומית אינה מפרידה בין פעילות עסקית של המלכ"רים לפעילויות אחרות.

<sup>10</sup> דוגמה בולטת היא רשת בתי החולים והמרפאות המאוגדות במסגרת "אסותא" בבעלות קופת חולים "מכבי". בית החולים "אסותא" היה במקורו חברה בבעלות פרטית.

## תרשים 4

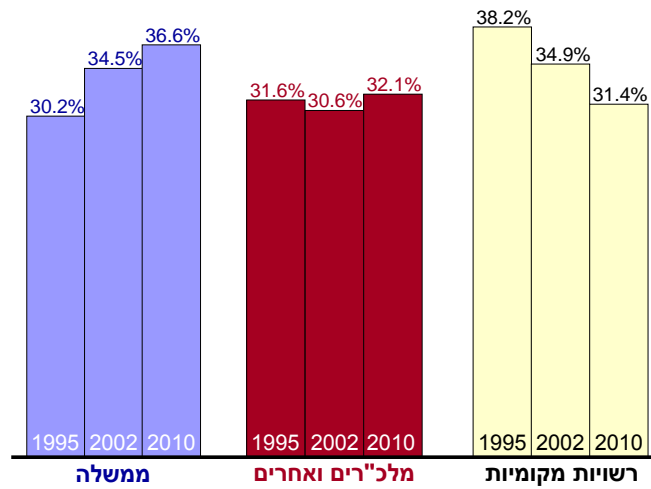
## א. משקל היחידות המבצעות בתצרוכת שירותי חינוך ובריאות

כאחוז מהתצרוכת של המגזר הממשלתי, 1995, 2002, 2010



## ב. משקל היחידות המבצעות בתצרוכת שירותי רווחה

כאחוז מהתצרוכת של המגזר הממשלתי, 1995, 2002, 2010



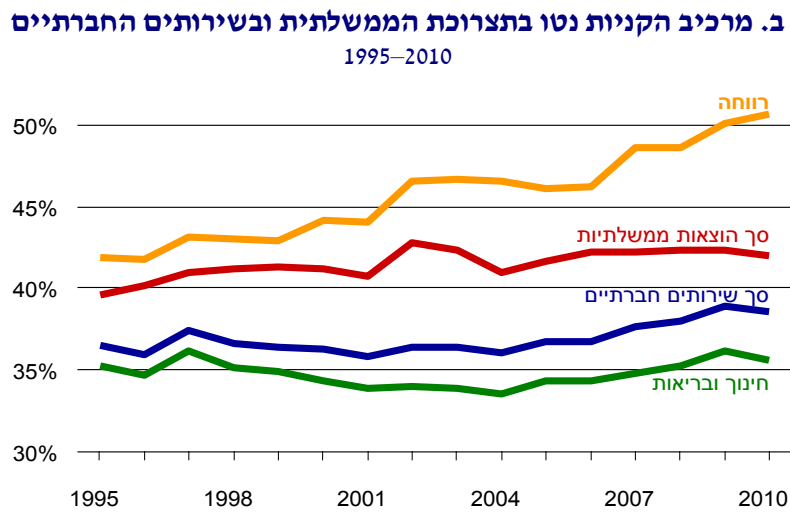
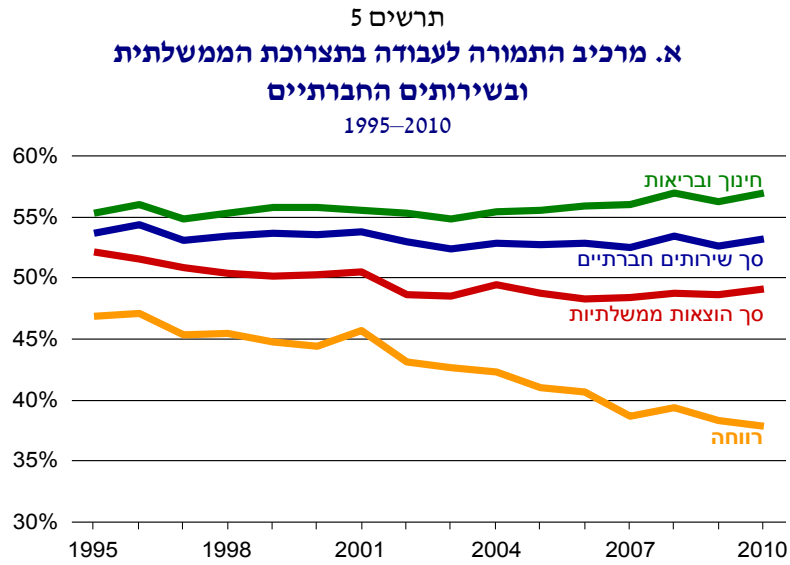
מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2012–2011, מרכז טאוב.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מרכיב חשוב נוסף בדיון הציבורי הוא אופן הייצור של השירותים הציבוריים – המעבר מהעסקת עובדים ישירות על ידי הממשלה להעסקה על ידי חברות קבלן. מאחר שמדובר במאות אלפי עובדים המועסקים על ידי הממשלה כעובדי קבלן (האומדנים המתפרסמים בעיתונות נעים בין מאה ל-300 אלף עובדים), היה מקום לצפות לירידה משמעותית במרכיב התמורה לעבודה (הוצאות השכר) בתצרוכת הממשלתית ובשירותים החברתיים, ובמקביל לעלייה במרכיב הקניות של הממשלה מכלל התצרוכת (קניות רבות יותר מחברות כוח אדם). גם היבט זה של ההפרטה אינו משתקף בנתוני החשבונאות הלאומית.

תרשים 5 מתאר את השתנות מרכיב התמורה לעבודה ואת הקניות (נטו) מתוך כלל התצרוכת הממשלתית לאורך זמן. אמנם הנתונים מצביעים על ירידה במשקל התמורה לעבודה בתוצר הממשלתי ועל גידול מסוים במשקל הקניות, אך מדובר באחוזים בודדים. השינויים בהרכב התשומות בייצור השירותים החברתיים קטנים אף יותר, והם מרוכזים כולם בשירותי הרווחה (משקל השכר בשירותים אלו ירד מ-47 ל-38 אחוז, ומשקל הקניות גדל מ-42 ל-51 אחוז)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> יובל מוזר בדק במסגרת עבודתו בבנק ישראל את מרכיב הקניות (ברוטו) בהוצאות המגזר הממשלתי בהסתמך על נתוני ה-OECD, ומצא גידול מסוים בהוצאות הממשל המרכזי והרשויות המקומיות על קניות. עם זאת, הוא לא בדק את השינוי במרכיב הקניות בשירותים החברתיים ולא את מרכיב התמורה לעבודה בשירותים אלו.



מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כדי לבדוק האם השינויים בשירותים הציבוריים בישראל בשנים האחרונות תואמים את העדפות הצרכנים, השתמשו דהן וחזן בהעדפות הציבור בארצות המפותחות כבסיס ההשוואה לבדיקתם. מבחן אחר מתבסס על נכונותו של הציבור הישראלי לתרום למימון השירותים. גם מבחן זה סובל מליקויים, שכן השתתפות משקי הבית במימון השירותים אינה תמיד וולונטרית, ולעתים מהווה התשלום תנאי לקבלת השירות (בבחינת עקומת ביקוש של "הכל או לא כלום"). עם זאת, יש בנתונים כדי לשפוך אור על סוגיית האופטימיזציה של השירותים שמספקת הממשלה (כמותם ואיכותם), והשתתפות הציבור במימון השירותים תופסת מקום הולך וגדל בדיון על "הפרטת" השירותים.

היקף הפעילות הכלכלית של המגזר הממשלתי נמדד על ידי תצרוכת הממשלה – סך ההוצאה על כוח אדם והקניות (נטו) מהמגזר העסקי<sup>12</sup>. מדד זה מנכה מקניות הממשלה (ברוטו) את ההשתתפות הישירה של הציבור במימון הפעילויות (תשלומים ישירים או תרומות – להבדיל ממסים המשמשים למימון פעולות הממשלה). תמונה מלאה יותר מתקבלת כאשר היקף הפעילות נמדד על ידי התצרוכת ברוטו, הכוללת את השתתפות הציבור במימון ("המכירות" לציבור).

תרשימים א' 6 ו' 61 חוזרים על נתוני תרשימים א' 2 ו' 21, אולם הם מציגים את הצריכה לנפש ברוטו (במקום התצרוכת נטו) ואת השתתפות משקי הבית במימון הפעילות עבור השנים 2010–1995 (באופן דומה תרשים 7 מקביל לתרשים 3, כאשר הצריכה ברוטו מוצגת במקום הצריכה נטו). התרשימים ממחישים את הגידול החד שחל בהשתתפות הציבור במימון השירותים החברתיים: ההשתתפות העצמית גדלה בקצב מהיר משמעותית מקצב גידול התוצר ומקצב גידול הצריכה הפרטית (קצב הגידול השנתי של ההשתתפות העצמית לנפש היה 2.7 אחוז, לעומת 1.6 אחוז ו-1.8 אחוז של התמי"ג והצריכה הפרטית). מרבית הגידול חל אמנם במחצית השנייה של שנות התשעים, אך הוא נמשך גם בשנות האלפיים. בתרשים ב' ניכר כי ההשתתפות העצמית, שחלקה היה רק עשרה אחוזים מהתצרוכת (ברוטו) ב-1995, גדלה ל-14 אחוז מהתצרוכת בסוף התקופה.

שיעור ההשתתפות של הציבור בשירותי החינוך והרווחה כמעט לא השתנה, אך בשירותי הבריאות הוא כמעט הוכפל (תרשים ג'). כתוצאה מהגידול בהשתתפות הציבור הצליחו השירותים הציבוריים (ברוטו) עד שנת 2002 לשמר את חלקם

<sup>12</sup> כאמור, הגדרה זו שונה במידת-מה מההגדרה ששימשה את בן-דוד (2009), שהתייחס להוצאה המתוקצבת בתקציב הממשלה, ומההגדרה של דהן וחזן (2010), שכללו בהגדרתם גם את תשלומי ההעברה.

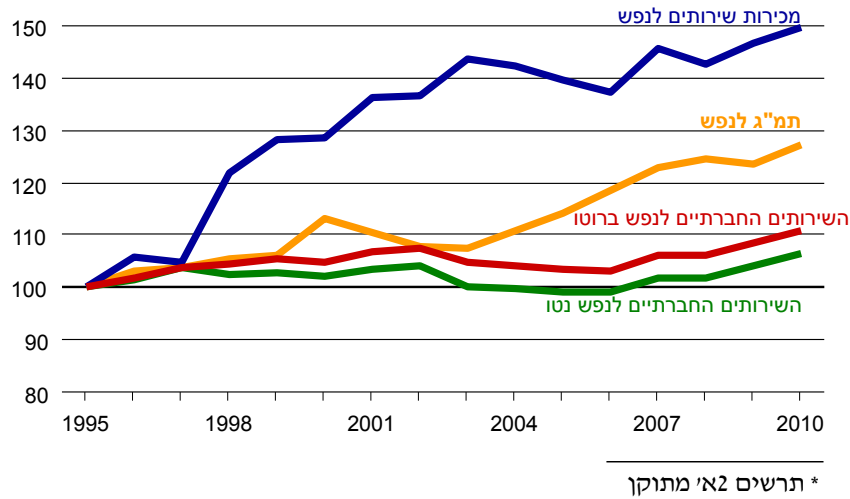
בתוצר, אך החל משנה זו לא היה בגידול בהשתתפות כדי לפצות על צמצום משקל התצרוכת הממשלתית בתמ"ג, וחלקם של השירותים החברתיים בתוצר נשחק מ-16 ל-15 אחוז.

הנהנים העיקריים מהגידול בהעברות משקי הבית היו המלכ"רים (תרשים 6ד)<sup>13</sup>. חלקן של ההכנסות ממשקי הבית בפעילות המלכ"רים (התצרוכת ברוטו) גדל לאורך התקופה מ-14 ל-22 אחוזים (בעיקר כתוצאה מהגידול בהשתתפות העצמית בבריאות), ושיעור ההשתתפות בשנת 2010 היה כמעט זהה בכל אחד מהשירותים (חינוך, בריאות ושירותי רווחה). הגידול בהכנסות ממשקי הבית (גידול ריאלי של פי 2.4) פיצה את המגזר על ירידת השתתפות הממשלה בהוצאותיו ושימרה את חלקו בעוגת השירותים החברתיים.

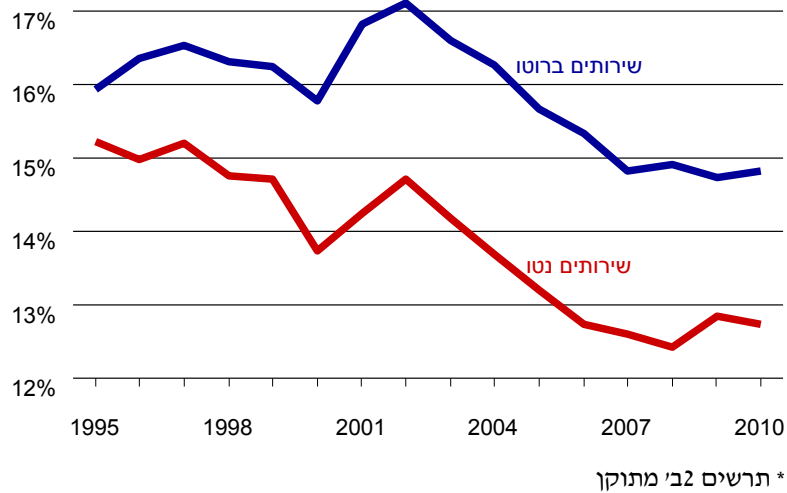
---

<sup>13</sup> שיעור ההשתתפות של הציבור בשירותים שסופקו על ידי הממשל המרכזי והרשויות המקומיות אף קטן.

**תרשים 6**  
**א. תצרוכת השירותים החברתיים לנפש ברוטו ונטו, 1995–2010\***  
 מדד : 1995=100

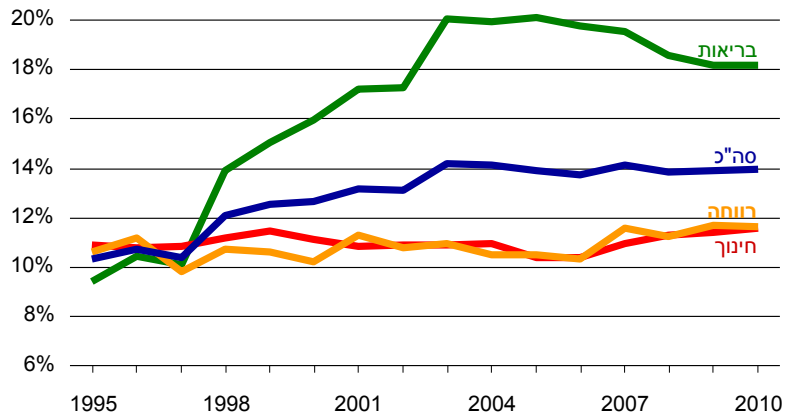


**ב. משקל תצרוכת השירותים החברתיים ברוטו ונטו בתוצר\***  
 1995–2010

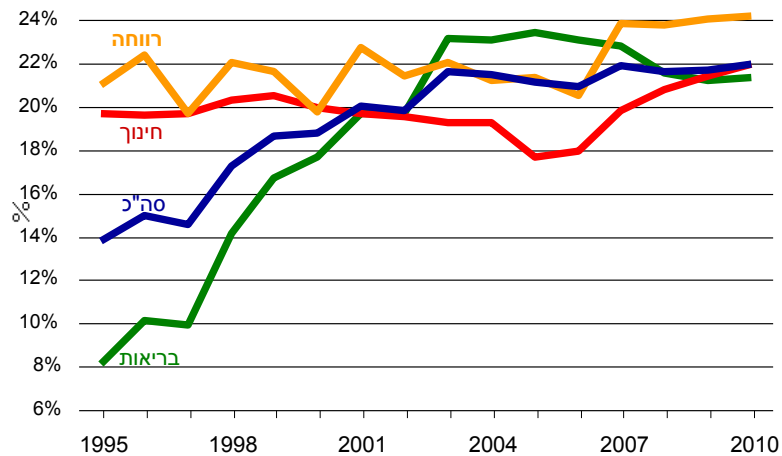


**מקור :** ראובן גרונואו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים :** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 6 (המשך)  
**ג. השתתפות הציבור בתצרוכת ברוטו של המגזר הממשלתי**  
 לפי שירותים, כאחוז מהתצרוכת, 1995–2010



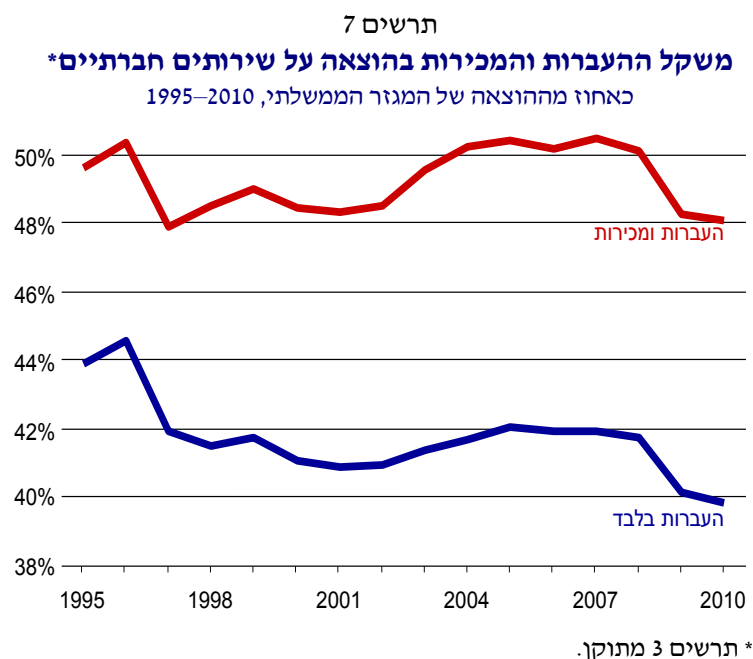
**ד. משקל השתתפות הציבור בתצרוכת המלכ"רים ברוטו**  
 לפי שירותים, כאחוז מהתצרוכת, 1995–2010



מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



באופן דומה קיזוזו ההעברות הישירות ממשקי הבית את הירידה בהעברות הממשלה, כך שמשקל ההעברות הכולל בהוצאה של הענף לא השתנה (תרשים 7).



**מקור:** ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

באופן טבעי, שינוי ההגדרה (השימוש בתצרוכת ברוטו במקום בתצרוכת נטו) מגדיל את משקל הקניות בתצרוכת ומקטין את תרומת העבודה, אך הוא לא שינה את המגמות לאורך זמן: השינויים בהרכב התשומות בייצור שירותי החינוך והבריאות הם מינוריים, ואילו בשירותי הרווחה ניכרת מגמה ארוכת טווח של צמצום תשומות העבודה והגדלת משקל הקניות.

### 3. הפרטת השירותים החברתיים: השתקפות בשוק העבודה

בהתאם לכללי המדידה של החשבונאות הלאומית, נקבע ערך השירותים החברתיים בהתאם לערך התשומות המוקדש לייצורם. תשומת הייצור העיקרית היא כמובן

גורם הייצור עבודה, ועל כן הוצאות השכר הן מרכיב חשוב בקביעת ערך השירותים החברתיים. במקביל, איכות תשומת העבודה היא גורם מכריע בקביעת איכות השירותים. מן הראוי, על כן, לבדוק כיצד השפיעו השינויים בהספקת השירותים החברתיים על שוק העבודה. לעניין זה התבסס המחקר על נתוני השכר של הביטוח הלאומי. נתונים אלו מתייחסים לכלל השכירים המועסקים במתן שירותים חברתיים, הן במגזר הממשלתי והן במגזר העסקי, ולפיהם על אף הירידה שחלה במשקל השירותים החברתיים שמקורם במגזר הממשלתי בתוצר, לא חל שינוי במשקל השכר בשירותים החברתיים בכלל השכר במשק (תרשים 8א). ניתן לייחס את ההבדלים בין נתוני הביטוח הלאומי ובין נתוני החשבונאות הלאומית להבדלי הגדרה, אך ייתכן שהפער מצביע על עלייה במעורבות המגזר העסקי בייצורם של השירותים החברתיים.<sup>14</sup>

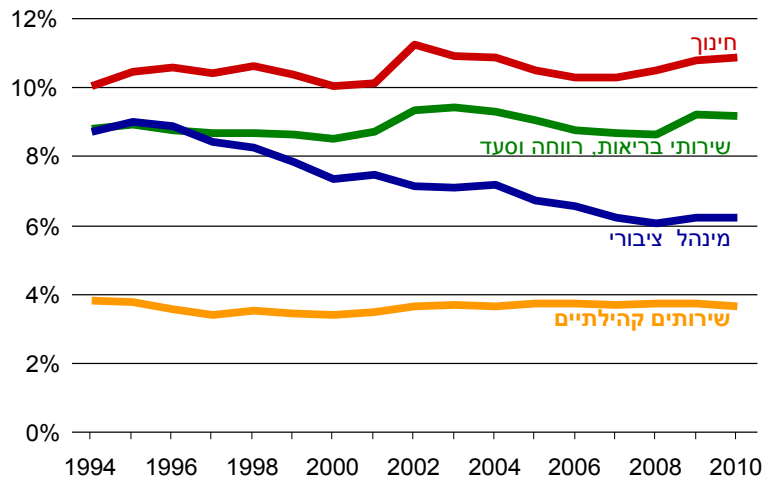
נוכח הירידה במשקל השירותים החברתיים בתוצר, ניתן היה לצפות שנתוני התעסוקה ישקפו מגמה דומה. אך במפתיע, לפי נתוני הביטוח הלאומי לא זו בלבד שמשקל המשרות בשירותים החברתיים מתוך כלל המשרות במשק לא פחת, אלא שהוא אף גדל מ-26 ל-30 אחוז (תרשים 8ב). ההסבר לסתירה לכאורה נעוץ בהשתנות השכר הממוצע של עובדי השירותים ביחס לשכר הממוצע במגזר העסקי. מאז ומתמיד היה השכר הממוצע למשרה בשירותים החברתיים נמוך מזה במגזר העסקי, אך אם באמצע שנות התשעים עמד הפער הממוצע על 17 אחוז, הוא גדל בשנת 2010 ל-26 אחוז. שירותי החינוך היו הענף היחיד שהשכר בו כמעט לא נשחק, אך בשני הענפים האחרים הצטמצם השכר היחסי ב-13 אחוז. מגמות אלו בולטות במיוחד על רקע השינויים במשקל המשרות והשכר במינהל הציבורי. כפי שמראים תרשימים 8ב' ו-8ג', מספר המשרות במינהל הציבורי הצטמצם (במונחים מוחלטים ויחסיים) והשכר היחסי, שכבר בשנת 1995 היה גבוה מהשכר הממוצע במגזר העסקי ב-25 אחוז, נסק במהלך 15 השנים שלאחר מכן ובסוף התקופה היה גבוה מהממוצע כמעט במחצית<sup>15</sup>. עם זאת, ראוי להדגיש שמרבית השחיקה בשכרם היחסי של עובדי השירותים החברתיים התחוללה במחצית השנייה של שנות התשעים, קודם לאימוצה של "מדיניות הדיאטה" של משרד האוצר.

<sup>14</sup> הנתונים העומדים בבסיס תרשים 8א' לעיל (מרכיב התמורה לעבודה) הם מרכיב עלויות השכר בתצרוכת הממשלתית, בעוד נתוני הביטוח הלאומי מתייחסים לכלל המועסקים במגזר הממשלתי. הפער בין מרכיב התמורה לעבודה בנתוני החשבונאות הלאומית לנתוני השכר של הביטוח הלאומי גדל במשך הזמן: מ-12 אחוז מתשלומי השכר בשנת 1995 ל-21 אחוז בשנת 2010.

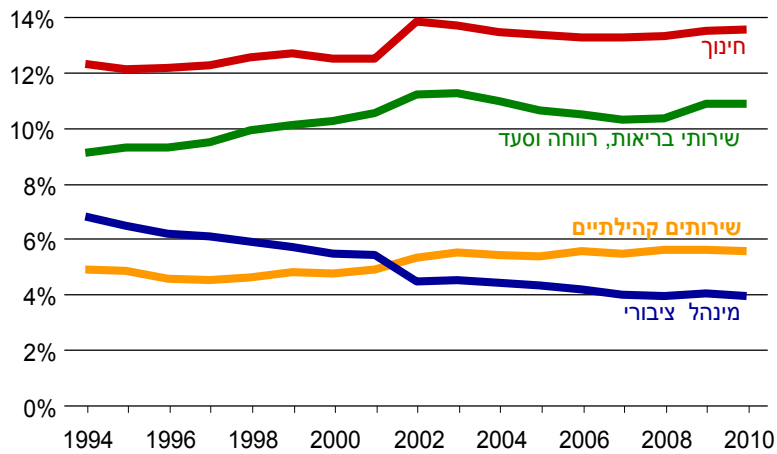
<sup>15</sup> הירידה במספר המשרות והעלאת השכר היחסי עשויים להיות מוסברים בהעברת משרות הדורשות מיומנות נמוכה למיקור חוץ.

תרשים 8

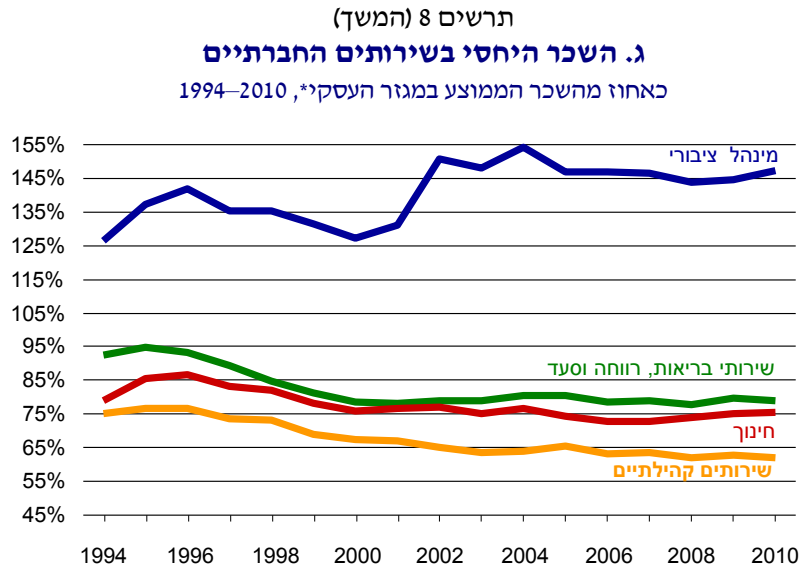
**א. מרכיב השירותים החברתיים בסך השכר במשק**  
1995–2010



**ב. שיעור המשרות בשירותים החברתיים**  
כאחוז מכלל משרות השכר, 1994–2010



**מקור:** ראובן גרוטאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



\* הפרש באחוזים בין השכר הממוצע בשירותים החברתיים לשכר הממוצע במגזר העסקי.

**מקור:** ראובן גרוטאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במהלך השנים 1995–2010 עלה השכר הריאלי במגזר העסקי בשיעור של 20 אחוז, ואילו השכר הריאלי הממוצע בתחום השירותים החברתיים עלה בשישה אחוזים בלבד. אין בידי המחבר נתונים מפורטים על תכונות כוח האדם בשני המגזרים, אך קשה להאמין ששינוי קיצוני בתמהיל העובדים (במונחי ותק והשכלה) מסביר את הפער בשיעורי הצמיחה של השכר. קשה להאמין גם שהבדלים בכוח המיקוח של המעביד הציבורי יחסית למעבידים הפרטיים, או הבדלי התאגדות בין שני המגזרים, הם שהביאו לתוצאה החזויה. הסבר שלישי תולה את שחיקת השכר היחסי של עובדי השירותים החברתיים ב"הפרטה" – העברת פעילויות מהממשל המרכזי למגזר העסקי.

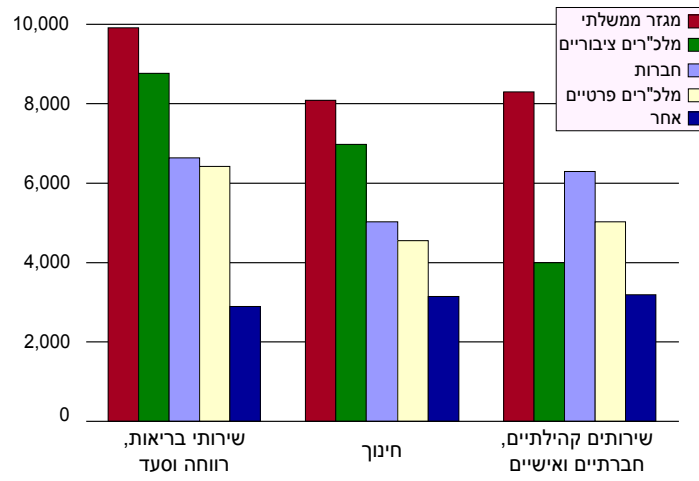
המגזר הממשלתי מעסיק במישרין כרבע מהמשרות בשירותים החברתיים, וחלק דומה מועסק על ידי כל אחד מהמגזרים האחרים: החברות הממשלתיות,

המלכ"רים הציבוריים והמלכ"רים הפרטיים<sup>16</sup>. אך גם אם חלקם של המגזרים בתעסוקה דומה, יש מדרג ברור בשכר היחסי: עובדי המגזר הממשלתי נהנים משכר גבוה משמעותית מעובדי שאר המגזרים בכל אחת מקבוצות השירותים (תרשים 9). במקום השני ניצבים עובדי המלכ"רים הציבוריים, ואחריהם עובדי החברות, המלכ"רים הפרטיים והמועסקים האחרים. השכר הממוצע בכל מגזר וענף כלכלי משקף, בין השאר, תמהיל שונה של משלחי יד (למשל רופאים ואחיות במקצועות הרפואה), אך הוא משקף גם את המגבלות התקציביות העומדות בפני המעסיק. גם אם יש להתייחס לנתונים אלו בזהירות, הם תואמים את הטענה שהעברת שירותים למלכ"רים הפרטיים כרוכה בהעסקת כוח אדם זול יותר, ופירות היעילות עשויים ללכת לאיבוד נוכח הירידה באיכות השירותים<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> חלוקת המשרות בין המגזרים שונה משירות לשירות. המגזר הממשלתי מעסיק כ-40 אחוז מכלל המועסקים בחינוך, בעוד מגזר החברות (הכולל את בתי החולים) מעסיק כמחצית מעובדי שירותי הבריאות, הרווחה והסעד.

<sup>17</sup> סדרת הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביחס להשתייכות המגזרית של המשרות (המבוססת על נתוני הביטוח הלאומי) תחילתה בשנת 2007. לא ניתן, על כן, לבדוק את השינויים שחלו בהתפלגות המגזרית של המשרות והשינויים בשכר היחסי לאורך מלוא התקופה שבין 1995 ל-2010. השינויים שחלו בסדרות אלו מאז שנת 2007 אינם משמעותיים.

תרשים 9  
**השכר הממוצע בשירותים החברתיים**  
 לפי ענף ומגזר, 2010



מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

#### 4. הפרטת השירותים החברתיים: כמה חששות

כפי שהודגם בסעיף הקודם, הנתונים הכמותיים אינם נותנים תמונה ברורה על היקף תופעת ההפרטה בענף השירותים החברתיים. הנתונים מצביעים על גידול משמעותי בחלקם של משקי הבית בנטל השירותים, אך על פניו גידול זה נועד לפצות על ירידת ההעברות הממשלתיות לגופי ביצוע אחרים במגזר הממשלתי (בראש ובראשונה המלכ"רים). הנתונים אינם מצביעים על שינוי בחלוקת הפעילות בין המגזר העסקי למגזר הציבורי ובין הגופים הציבוריים (הממשל המרכזי, הרשויות המקומיות והמלכ"רים) לבין עצמם. אמנם יש נטייה להגדלת הקניות (ברוטו) ולהקטנת תשומת העבודה, אך מגמה זו מוגבלת לשירותי הרווחה ואינה מתקיימת בשירותי החינוך והבריאות. נתוני החשבונאות הלאומית מצביעים על ירידה במשקל השירותים בתוצר, אך ממצא זה מתייחס לחלק שממנת הממשלה, והמגמה כמעט נעלמת כאשר מוסיפים את המרכיב שממומן במישרין על ידי משקי הבית.

ייתכן שאי-הבהירות בממצאים קשורה לקשיי מדידה (כמו אלו המתגלעים במצב שבו מלכ"ר מקיים לצד פעילותו העיקרית גם פעילויות עסקיות), אך לעתים מתקבל הרושם שהעברת פעילות מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי היא עדיין בבחינת מתווה לפעולה יותר מאשר תופעה רווחת בשירותים החברתיים<sup>18</sup>. עם זאת, הנתונים מדליקים כמה נורות אזהרה בקשר לדרכה של תכנית ההפרטה. הסימנים המדאיגים קשורים בפערי השכר בין עובדי הממשל המרכזי, המלכ"רים הציבוריים, החברות הציבוריות והמלכ"רים הפרטיים, ובהידרדרות השכר הממוצע של עובדי השירותים החברתיים ביחס לשכר הממוצע במשק.

**הידרדרות הפיקוח והפגיעה באיכות.** תמריץ מרכזי בתכנית ההפרטה הוא הגמשת הסדרי השכר – דבר שיאפשר להוזיל את השירות ולשפר את איכותו. הפרשי השכר בין המגזר הממשלתי למגזרים האחרים מצביעים על הפוטנציאל להוזלת השירות, אך גם על הסכנה שהוזלה זו תגבה מחיר של פגיעה באיכות. סכנה זו מתעצמת נוכח פערי השכר בין עובדי השירותים החברתיים ובין עובדי הענפים האחרים במשק, ההולכים ומתרחבים לאורך הזמן. פער של 25 אחוז חזקה שיתבטא באיכות כוח האדם המועסק בענף, ומעמדם הנחות של עובדי השירותים החברתיים בסולם השכר וההידרדרות במצבם – חזקה שיפגעו באיכות השירותים; וככל שהדברים נוגעים להפרטה, חזקה שיערערו את כושר הפיקוח של הממשלה, שהוא תנאי מוקדם לכל הפרטה מוצלחת.

השירות הממשלתי מעולם לא הצטיין בשירותי הפיקוח שלו. מערך הפיקוח במשרד החינוך היה נושא לביקורתן של ועדות ציבוריות רבות. מערך הפיקוח במשרד הבריאות נולד עקר, ובחולשתו העביר המשרד חלק גדול ממשומות הפיקוח להסתדרות הרופאים – הגוף המפוקח. מערך האכיפה של חוקי העבודה (ובראש וראשונה, חוק שכר מינימום) היה למשל ולשנינה<sup>19</sup>. יתר על כן: גם במקום שיש שירותי פיקוח אפקטיביים הם סובלים מהיעדר שקיפות, כך שהצרכן לא יכול לכוון את בחירתו לאורם<sup>20</sup>. בהיעדרן של רשויות פיקוח עצמאיות נשארו סמכויות הפיקוח בידי הגופים המבצעים: מנהלים המפקחים על איכות ההוראה של מוריהם, מנהלי בתי חולים שאחראים לאיכות הטיפול הרפואי של צוות הרופאים והאחיות וכדומה.

<sup>18</sup> דוגמה בולטת היא העברת שירותי בריאות הנפש מהממשלה לקופות החולים – תכנית הנדונה זה 15 שנה, אך טרם הגיעה לשלב הביצוע.

<sup>19</sup> ההמלצה להרחיב את מערך הפיקוח על חוקי העבודה פי תשעה היא אחת ההמלצות שהופיעו בסקירת שוק העבודה בישראל שערך ה-OECD במאי 2010.

<sup>20</sup> כך למשל הממשלה והרשויות המקומיות נמנעות מלפרסם דירוג של בתי ספר או בתי חולים לפי איכות.

האחראים לביצוע ולפיקוח צמחו משורות השירות. ניוון כושר הביצוע בעקבות מיקור החוץ של השירותים עשוי לגרור ניוון בכושר הפיקוח, מאחר שהוא מצמצם את מאגר כוח האדם שממנו גייס השירות הציבורי בעבר את המפקחים<sup>21</sup>. הפיקוח היה נקודת תורפה במערך השירותים כאשר הגופים המפוקחים פעלו בכפיפות לגופים המפקחים. ניתן לצפות שמאזן הכוחות בין מפוקחים ומפקחים רק יורע כאשר המפוקח הוא מוכוון רווח, ויהיו פערי מידע מהותיים בין המפקח למפוקח<sup>22</sup>.

בהיעדרו של מפקח חיצוני משמש הצרכן בתפקיד מפקח-על, במיוחד אם הוא זכאי לבחור את ספק השירות. אלא שצרכן שירותי הרווחה (ולעתים גם צרכן שירותי הבריאות) אינו עונה על הקריטריון הזה – בוודאי לא צרכן שירותי מעון לילדים בעלי פיגור שכלי או צרכן שירותי בריאות הנפש. כאשר מדובר בקטינים יש לקוות שההורים ייקחו על עצמם את תפקיד המפקח ויתמודדו עם הביורוקרטיה של הגוף המנהל, אך פיקוח זה ייעלם עם התבגרותם<sup>23</sup>. מצב דומה קיים במערך בריאות הנפש, שהממשלה מנסה להעבירו לסמכות קופות החולים – על אף הכישלון המתמשך של מוסדות האשפוז הפרטיים בטיפול בחולים<sup>24</sup>.

המטרה המוצהרת של הפרטת השירותים הציבוריים הייתה להגדיל את היעילות תוך שימור התפוקה (ואולי שיפור האיכות). הנחת העבודה של מודל זה היא שיתרונות המגזר הפרטי בתחום גמישות הסדרי התעסוקה והשכר, כמו גם יכולתו להציע לעובדיו הסדרי תגמול צמודי איכות, יפצו על המטרות הסותרות של הממשלה והספקים. הנחה זו מתעלמת מקיצוצי התקציב, שלא פסחו גם על ספקי השירות מהמגזר העסקי, וממנגנון בחירת הספקים. המנגנון המחייב את הממשלה הוא מכרזים, והקריטריון הקובע בבחירת הזכיין, במיוחד בעידן של קיצוצים

<sup>21</sup> הסיכוי שהממשלה תגייס לשורות הפיקוח שלה מנהלים מקרב המגזר העסקי הוכח כקלוש.

<sup>22</sup> מקרה קיצוני הוא המקרה שבו המדינה, בהיותה מודעת למגבלותיה בתחום הפיקוח, מעבירה את סמכויות הפיקוח למגזר העסקי, בדומה להפרטת הפיקוח על המכונות הקדם-אקדמיות (פז-פוקס וכוכבי, 2010, פרק 27). בעיות דומות התעוררו בפרויקט לשילוב מקבלי גמלת הכנסה במעגל העבודה (תכנית "אורות לתעסוקה").

<sup>23</sup> חששות דומים בעניין טיב הפיקוח במעונות לאנשים בעלי פיגור שכלי הועלו בדוחות מבקר המדינה לשנים 2005, 2007 ו-2009.

<sup>24</sup> מחלת נפש, שלא כמחלות אחרות, היא מחלה מתמשכת וכרוכה בתקופות אשפוז ממושכות. עקב כך, אף על פי שהטיפול הרפואי הוא רק מרכיב קטן בהוצאה, עלויות האשפוז של כל חולה הן משמעותיות. מזה שנים בתי החולים וקופות החולים לוטשים את עיניהם לשירות זה כדי להגדיל את משאביהם. בהיעדר פיקוח אפקטיבי של החולים וקרובי משפחתם קיים חשש סביר שמקורות שתוקצבו לטיפול בחולים אלו יופנו למטרות אחרות. ההשלכות של העברת הטיפול בתחנות לבריאות הנפש לקופות החולים והעברת האשפוזיות והמרכזים לחלוקת מתדון לתפעולו של המגזר העסקי נדונות אצל פז-פוקס וכוכבי (2010, פרקים 10 ו-13).



תקציביים, הוא לעתים קרובות המחיר המוצע.<sup>25</sup> התוצאה היא שהזכיין מגלה לעתים קרובות שבמחיר שהציע לא ניתן לספק את השירות בלי לפגוע באיכות.<sup>26</sup> לאחרונה ביטא הממונה היוצא על אגף התקציבים את עמדת משרד האוצר בסוגיית הפרטת השירותים: "צריך להבחין בין הפרטה של הספקת שירות ובין הפרטה של אחריות לשירות. לא תשכנעו אותי שניהול שוטף של שירותי רווחה – נניח, מעון לילדים בעלי פיגור שכלי – צריך להינתן בבניין ממשלתי על ידי עובדי ממשלה, כולל השומר בכניסה והמנקה"<sup>27</sup>. אמנם אין צורך שעובדי המעון, "כולל השומר בכניסה והמנקה", יהיו עובדי מדינה, אך הסיכוי הוא שבהינתן המגבלות הכספיות שהזכיינים עומדים בפניהן, לא רק השומר והמנקה יהיו באיכות נמוכה מזו בשירות הממשלתי, אלא גם המטפל. איכות העובדים משליכה, כמובן, ישירות, על איכות השירות.<sup>28</sup>

**פגיעה בשוויון.** צמצום המעורבות הממשלתית בהספקת השירותים החברתיים הטיל חלק גדל והולך מהנטל על שכמם של משקי הבית, אם מפני שהתשלום היה תנאי לנגישות לשירות ואם מתוך רצון של משקי הבית לבלום את הידרדרות איכות השירותים. אמנם הגדלת מעורבות המשקים הצליחה לבלום את הפגיעה באיכות במקרים מסוימים, אך הדבר בא על חשבון הפגיעה בעיקרון השוויון. מגמות אלו משתקפות בשינויים בהרכב ההוצאות של משקי הבית לאורך התקופה. בשנים 1997–2009 גדלה סך התצרוכת של משקי הבית פי 1.2, אך הוצאותיהם על שירותי חינוך גדלו פי 1.4 ועל שירותי בריאות – פי 1.6 (תרשים 10). עקב כך גדל במהלך התקופה חלקם של שירותי החינוך בתצרוכת מ-4.3 ל-5.2 אחוז, וחלקן של הוצאות הבריאות עלה מ-3.8 ל-5.1 אחוז. עיקר הגידול בהוצאות הבריאות מקורו בהוצאות ביטוח רפואי פרטי. שחיקת איכות השירות הציבורי, המתבטאת בהתארכות תורים ובתנאי האשפוז, הביאה לנטייה הולכת וגוברת להרחבת הביטוח הפרטי, כדי להרחיב את הכיסוי ולעקוף את מגבלות הבחירה שהביטוח הממלכתי מעמיד בפני הצרכן (בעיקר בהקשר לטיפולים כירורגיים). ההוצאה על ביטוחים אלו

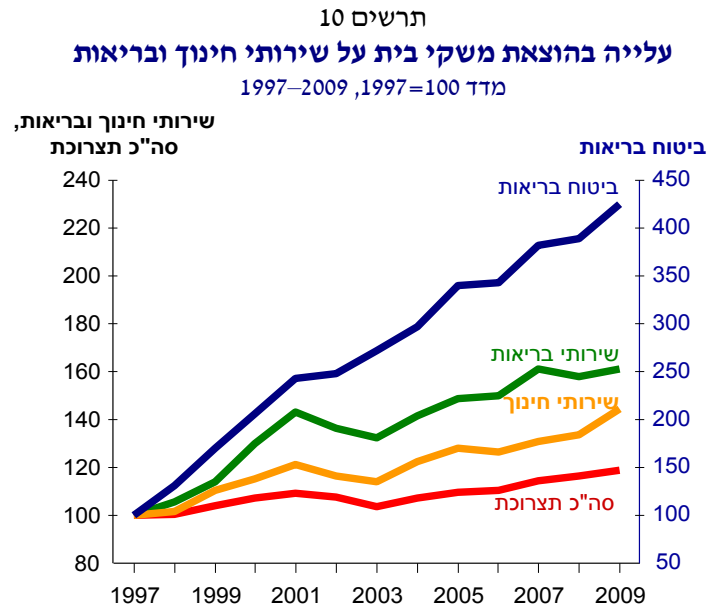
<sup>25</sup> המחיר הוא גם פרמטר קל למדידה, בניגוד לפרמטרים של איכות השירות.

<sup>26</sup> שיטה רווחת במכרזים בתחום התשתיות היא ניסיון של הזכיין לערוך "מקצה שיפורים" על ידי פתיחתו מחדש של החוזה, אך תופעה זו כנראה פחות שכיחה בתחום השירותים החברתיים, שבו יש מתחרים רבים בכל מכרז.

<sup>27</sup> "דה מרקר", 21 באוגוסט 2011.

<sup>28</sup> דוגמה מוחשית לכשל של שיטת המכרזים הם המכרזים לבחירת המפעילים בתחבורה הציבורית. כדי לעמוד בתנאי המכרז נאלצו המפעילים לשכור נהגים בשכר נמוך, והידרדרות השירות אילצה את הממשלה לשנות את תנאי המכרז כך ששכר הנהגים יהיה אחד מתנאי הזכייה.

גדלה פי 4.25, משקלה בסל הבריאות הפרטי הוכפל והיא היוותה בשנת 2009 כ-30 אחוז מההוצאה.<sup>29</sup>



**מקור:** ראובן גרונואו, דוח מצב המדינה 2011-2012, מרכז טאוב.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

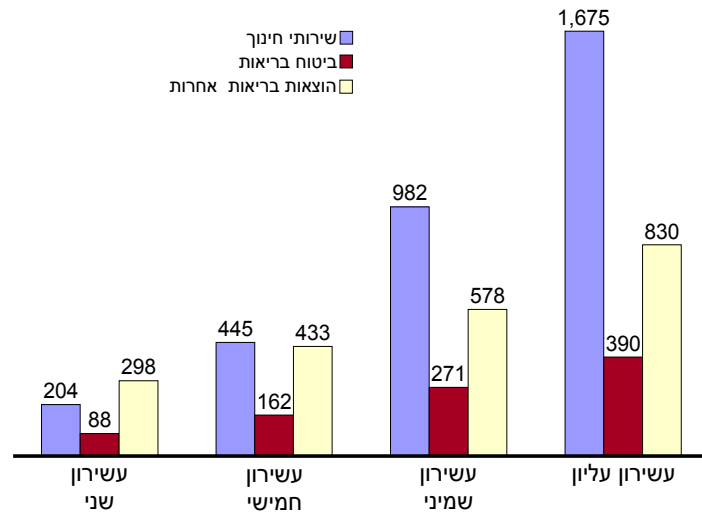
ההוצאה הפרטית על חינוך ובריאות לא מתחלקת באופן שווה בין שכבות האוכלוסייה ומושפעת מהכנסת משקי הבית. כפי שמראה תרשים 11, ההוצאה הפרטית הממוצעת של משקי בית השייכים לעשירון העליון על חינוך גדולה פי שמונה מזו של העשירון השני ופי 3.7 מזו של העשירון החמישי.<sup>30</sup> גם ההוצאה הפרטית על שירותי הבריאות גדלה עם ההכנסה. ההוצאה הממוצעת על ביטוחי

<sup>29</sup> לפי דוח משרד הבריאות בנושא הביטוחים המשלימים (2011), כ-75 אחוז מאוכלוסיית המבוטחים רוכשים ביטוח משלים. מרכיבי ההוצאה האחרים על בריאות (רפואת שיניים, הוצאות על שירותי בריאות, והוצאות אחרות) גדלו בשנים 1997-2009 בקצב דומה לשאר מרכיבי התצרוכת של משקי הבית.

<sup>30</sup> חלק מההפרש מוסבר על ידי הבדלים בגודל המשפחה, שכן לגודל המשפחה יש מתאם חיובי עם רמת ההכנסה.

בריאות בעשירון העליון גדולה פי 4.4 מזו שבעשירון השני, וההוצאה הפרטית על שירותי בריאות אחרים גדולה פי 2.8.

תרשים 11  
**הוצאת משקי בית על שירותי חינוך ובריאות**  
 בש"ח, לפי עשירוני הכנסה ברוטו, 2009



**מקור:** ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אך למרות הדמיון, קיים הבדל מהותי בין ההוצאות הפרטיות על חינוך להוצאות על בריאות. בעוד שיעור ההוצאה הפרטית על חינוך מכלל התצרוכת הולך וגדל ככל שהתצרוכת גדלה, שיעור ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות קטן עם התצרוכת<sup>31</sup>. כפי שמראה תרשים 12, ההוצאה הפרטית על חינוך מהווה ארבעה אחוזים מההוצאה הכספית על תצרוכת של משקי בית בעשירון השני, 5.5 אחוז מההוצאה בעשירון החמישי ותשעה אחוזים בעשירון העליון. מאידך, הוצאה על

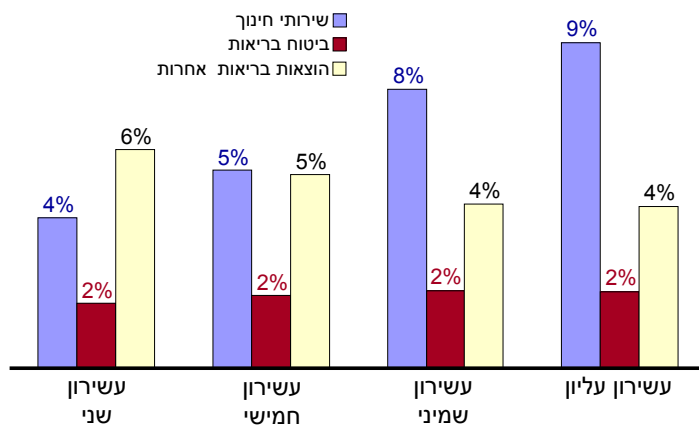
<sup>31</sup> נהוג להתייחס לתצרוכת הכספית כמדד מהימן יותר של רמת ההכנסה של הצרכן לאורך זמן.

שירותי בריאות אחרים עומדת על שישה אחוזים מכלל ההוצאה בעשירון השני, ואילו בעשירון העליון היא רק 4.5 אחוזים.

אפשר להתייחס להוצאה הפרטית על חינוך ובריאות כאל מס שהמגזר הציבורי גלגל על המגזר הפרטי. במונחים אלו, צמצום שירותי החינוך שמספקת הממשלה הטיל על משקי הבית מס פרוגרסיבי, ואילו הפגיעה באיכות שירותי הבריאות הטילה על הציבור מס רגרסיבי.

תרשים 12 מראה ששיעור ההוצאה על ביטוחי בריאות אינו רגיש להכנסה. אם גמישות ההכנסה של ביטוחי בריאות היא אמנם יחידתית (כלומר אם הצרכן רוצה להוציא אחוז קבוע מהכנסתו על ביטוחים), הרי שהגידול במרכיב ההוצאה על ביטוחים בשנים האחרונות אינו תוצאה של הגידול בהכנסות משקי הבית, אלא תגובה לשחיקת איכות השירות הרפואי הציבורי. בכל מקרה, בין שההוצאה הפרטית על שירותי החינוך והבריאות היא פרוגרסיבית ובין שהיא רגרסיבית, העברת נטל הולך וגדל מההוצאה אל הציבור מרחיקה את החברה ממימוש רעיון השוויון, האמור לכוון את מעשי הממשלה.

תרשים 12  
הוצאת משקי בית על שירותי חינוך ובריאות  
כאחוז מסך ההוצאה, לפי עשירוני הכנסה ברוטו, 2009



מקור: ראובן גרוטאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הפערים באיכות השירותים שמהם נהנים בעלי הכנסה שונה מועצמים על ידי המתאם החיובי בין הכנסת משק הבית למשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית שהוא מתגורר בה. משאבים אלו אינם שווים לכל הרשויות ותורמים להרחבת הפערים בהוצאה על השירותים החברתיים. דוגמה בולטת היא שירותי החינוך. הרשויות המקומיות (ובראש וראשונה העיריות) הן זרוע הביצוע העיקרית של הממשל המרכזי בתחום החינוך הקדם-אקדמי. הרשויות מממנות כ-30 אחוז מההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, והממשלה מממנת כ-60 אחוז<sup>32</sup>. אך כפי שהראו בן בסט ודהן (2009, תרשים 7), יש פער משמעותי (כ-60 אחוז) בין ההוצאה לתלמיד ברשויות השייכות לשלושת האשכולות הנמוכים במדרג החברתי-כלכלי (חלקן הגדול ערביות) ובין שאר הרשויות. כך, בעוד ההוצאה על חינוך לתלמיד בשבעת האשכולות העליונים בשנת 2006 הייתה 10,300–6,400 שקל, ברשויות השייכות לשלושת האשכולות הנמוכים היא הייתה רק 5,200–4,000 שקל. הפער בין השתתפות הממשלה במימון בשתי קבוצות הרשויות היה קטן (שישה אחוזים), אך השתתפות הרשויות בהוצאה בקבוצה הראשונה הייתה גבוהה פי 4.3 מזו שבקבוצה השנייה, וההכנסה העצמית (קרי, השתתפות ההורים) הייתה גבוהה פי 6.1. השתתפות ההורים עמדה רק על ארבעה אחוזים מכלל ההוצאה באשכול הנמוך, אך היא הגיעה לחמישית ההוצאה באשכול הגבוה. אין בידי המחבר נתונים על הפערים בהוצאה לחולה בבתי החולים במרכז ובפריפריה, אך עדויות חלקיות מצביעות על פערים דומים.

**פגיעה בהקצאת המקורות.** להשתתפות משקי הבית במימון השירותים החברתיים יש עוד השלכות מעבר לפגיעה בשוויון, הקשורות ליעילותו המאקרו-כלכלית של הענף. כדי לעמוד בציפיות משקי הבית לקבלת שירותים משופרים חייב ספק השירות להרחיב את מעגל התשומות. התוספת מתבטאת בתשומות הון מוגדלות (שיפור המבנים, המחשוב והציוד הרפואי) ובתגבור כוח האדם. אך בשל החשיבות של איכות כוח האדם בקביעת איכות השירות נדרש הספק לעקוף את הסדרי העבודה השולטים במגזר הציבורי, כך שיוכל לתגמל את עובדיו על תוספת המאמץ ושדרוג השירות. עקב כך נוצרת מערכת דואלית, שבה חלק מהענף משחק לפי כללי המשחק של שוק חופשי, בעוד מרבית הענף נשאר כפוף לכללי המשחק הישנים. לעתים מדובר בספקים שונים, אך לעתים שתי המערכות מתקיימות בכפיפה אחת (דוגמה בולטת היא בתי החולים). החלת תנאי עבודה גמישים ותגמול מותנה ביצוע בקטע צר של הענף תתרום להתייעלות הענף אם תביא למגמה דומה בשאר חלקיו,

<sup>32</sup> על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 10.14.

אך לעתים קרובות, נוכח התנגדותם העיקשת של איגודי העובדים, התוצאה הפוכה: לעתים מביאים תנאי השכר המשופרים במגזר הפרטי להעלאת שכר גורפת בשאר הענף ללא שינוי בתנאי ההעסקה, תוך ייקור השירות, ולעתים מביאה מערכת התגמול הדואלית לדרדור איכות השירות במגזר הציבורי – כאשר הספקים במגזר הפרטי מצליחים לגייס לשורותיהם את העובדים המצטיינים במגזר הציבורי, או כאשר העובדים מחלקים את זמנם בין מעסיקים השייכים למגזרים השונים. במקרים אחרים תורמים העובדים עצמם להידרדרות איכות השירות, כדי שיוכלו ליהנות מתנאי השכר המשופרים במגזר הפרטי. צמיחתם של בתי החולים הפרטיים והמכללות הלא-מתוקצבות היא דוגמה לעיוות הראשון<sup>33</sup>, והטענה שרופאים תרמו להתארכות התורים ממחישה את הסכנה השנייה<sup>34</sup>. שיווי המשקל שבו מתקיימים תנאי תגמול שונים במגזרים שונים של הענף אינו יציב, ומגביר את החשש להעמקת פערי האיכות ביניהם.

<sup>33</sup> פיצול זמנם של הרופאים בין בתי החולים הציבוריים (המעסיק העיקרי שלהם) לבתי החולים הפרטיים הביא בכמה מקרים לתביעות על רשלנות רפואית. "חלטורות" של מרצים במכללות הלא-מתוקצבות פוגעת באיכות ההוראה באוניברסיטאות.

<sup>34</sup> דוגמה קצת שונה היא הולדתן של המכללות להוראת משפטים. הן נוצרו בעקבות תנאי הקבלה הנוקשים באוניברסיטאות, אולם אותם מורים שקבעו את תנאי הקבלה, בטענה שיש לשמר את רמת ההוראה, היו אלה שאיישו את שורות המכללות – בשכר משופר.

## 5. סיכום ולקחים

מדיניות ההפרטה של השירותים החברתיים היא מכשיר חדש יחסית בארסנל אמצעי המדיניות הכלכלית הממשלתית, אך על אף גילה הצעיר היא נהפכה לאחד הנושאים השנויים ביותר במחלוקת בשיח הכלכלי-חברתי. מדובר במדיניות שלפיה מעבירה המדינה פעילות שהיא הייתה מופקדת עליה לביצועו של המגזר העסקי. אך שלא כבשירותי התשתיות המופרטים, שבהם עוברים למגזר העסקי גם האחריות לאספקת השירות וגם האספקה עצמה, כאשר מדובר בשירותים חברתיים הממשלה מותירה בידיה את האחריות לאספקת השירות, והמגזר הפרטי משמש רק כקבלן מבצע. הוויכוח על זהות הגוף המבצע משקף לעתים תפיסות עולם שונות בעניין השפעת הממשלה, או השוק החופשי, על חיי האזרח. הכלכלן מתעלם משיקולים אלו, והקריטריון הקובע לגביו הוא יעילות – האם יש בהעברה כדי להזיל את הספקת השירות או להביא לשיפור איכותו.

השיקול הכלכלי להפקדת האחריות להספקת השירותים החברתיים בידי הממשלה קשור לפער שבין התועלת שמביאים שירותים אלו לפרט ובין תועלתם לחברה. ההנאה המיידית לפרט מצריכת שירותים אלה היא, לעתים קרובות, רק מרכיב קטן מכלל תוספת הרווחה שהמשק נהנה ממנה. בנסיבות אלו עשויות החלטות הצרכנים להביא לתת-ייצור של השירותים החברתיים. יתרה מזו: הקצאת השירותים החברתיים, ובפרט תשלומי הביטחון הסוציאלי, משקפים את רצון הציבור בשוויון. מאחר ש"שוויון", בדומה לביטחון, הוא מוצר ציבורי, מוטלת האחריות למימונו על הממשלה.

הביקוש לשירותים החברתיים תלוי במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה, ברמת השכלתה ובהכנסתה, אך בהיעדר סחירות קשה לקבוע מהי הרמה הרצויה מבחינה חברתית-כלכלית. באשר להיצע השירותים: עלויות הייצור של השירותים החברתיים, בדומה לשירותים הפרטיים, תלויות באיכות השירות ובעלויות העבודה. איכות העובדים המספקים את השירות ומידת המאמץ המושקע בהספקה תקבע במידה רבה גם את איכות השירות עצמו. תנאי הכרחי לייצור שירותים איכותיים הוא, על כן, מערכת תגמול מעודדת איכות. היעדרה של מערכת כזו במגזר הממשלתי היא נקודת התורפה העיקרית בייצורם של השירותים על ידי הממשלה.

במקביל מחייבים הבדלי האיכות מערכת פיקוח אמינה. שלא כבשירותים הפרטיים – שבהם הצרכן משמש כמפקח-על, והוא הקובע את רמת האיכות הרצויה לו ובוחר את הספק – בשירותים החברתיים, ובעיקר בשרותי הרווחה, מתקשה הצרכן לעתים קרובות לקבוע את איכות השירות, והבחירה העומדת בפניו בבחירת

הספק היא מוגבלת. חולשת הצרכן באכיפת תקני האיכות הרצויים מחייבת פיקוח חיצוני מיומן וקפדני. דא עקא, שהמינהל הציבורי לא הצליח לפתח גופי פיקוח עצמאיים ושיטות פיקוח שיבטיחו את האיכות הרצויה לאורך השנים; כך בחינוך, כך בבריאות וכך בשירותי הרווחה. בהיעדר פיקוח נאות, נשארת קביעת האיכות להחלטות הדרג המבצע.

במגזר העסקי הדרג המבצע כפוף מינהלית לדרג המחליט. היצע השירותים החברתיים בישראל מאופיין בביזור צינורות ההספקה של השירותים – לצדו של הממשל המרכזי ניצבים הממשל המקומי, ההסתדרות ועמותות מקומיות. כמחצית מתצרוכת השירותים של המגזר הממשלתי מקורם במלכ"רים, כחמישית מסופק על ידי הרשויות המקומיות, והממשל המרכזי הוא הספק הישיר רק של שליש מהשירותים. המלכ"רים והרשויות המקומיות נהנים ממיידה רבה של אוטונומיה, ובהיעדר כפיפות מינהלית מתקשה הממשלה לעתים קרובות במימוש מטרותיה. על רקע זה נולדה בתחילת שנות האלפיים היוזמה להרחיב את מעגל הגופים המבצעים על ידי צירופו של המגזר העסקי.

על אף הוויכוח הציבורי הער המתקיים בנושא מזה עשור, שהדיו נשמעו גם במחאה החברתית בקיץ האחרון, המידע שנצבר על היקף התופעה הוא מצומצם ולא אחת סובל מסתירות פנימיות. באופן ספציפי, לא קיים כמעט שום מחקר משווה בנושא עלות ואיכות השירותים לפני ואחרי ההפרטה<sup>35</sup>.

תצרוכת השירותים החברתיים של המגזר הממשלתי גדלה ב-15 השנים האחרונות בקצב אטי מהגידול בתוצר ובצריכה הפרטית. אם לדון לפי הניסיון של המשקים המפותחים, ובהנחה שרגישות שירותי החינוך והבריאות לשינויי ההכנסה לא נופלת מזו של שאר מוצרי הצריכה הפרטית, מגמה זו לא תאמה את העדפות הצרכנים, והיא מתבטאת במרכיב הולך וגדל של השירותים הממומן ישירות על ידי משקי הבית. התמונה באשר להיקף הפעילות הכלכלית שעבר ממגזר אחד למשנהו עמומה יותר.

משקלן של ההעברות מהממשל המרכזי לגופים אחרים במגזר הציבורי למימון פעילויות בתחום השירותים החברתיים אמנם קטן, אך הירידה התרכזה במחצית השנייה של שנות התשעים ולא חל בהם שינוי בעשור האחרון. על הירידה בהעברות פיצה הגידול בהשתתפות הישירה של משקי הבית. לא חל שינוי בתרומתם היחסית של הגופים הציבוריים השונים המעורבים בהספקת השירותים (הממשל המרכזי, הרשויות המקומיות והמלכ"רים). גם בדיקה של השתנות הרכב התשומות

<sup>35</sup> אחד המיזמים היחידים שעמד בבדיקות קפדניות היה תכנית "אורות לתעסוקה", אולם הוא בוטל למרות המסקנה שהתכנית נחלה הצלחה בהחזרת מקבלי גמלאות לתעסוקה.



בשירותים החברתיים שמייצר המגזר הממשלתי אינה מצביעה על מגמת תחלופה של תשומות עבודה בקניות מגופים חיצוניים – דבר שהיה מעיד על מעבר חד מהפעלה עצמית למיקור חוץ. יתר על כן, נתוני התעסוקה אינם מצביעים על ירידת משקל השכירים המועסקים בענף מכלל המשרות במשק; משקל הענף לא זו בלבד שלא ירד, אלא אף עלה.

התופעה הבולטת בתחום התעסוקה היא ירידת שכרם היחסי של המועסקים בענף, אך מרבית הירידה הייתה במחצית השנייה של שנות התשעים, קודם לאימוצה של מדיניות ההפרטה. בין שנינוי זה נובע משחיקת שכרם של העובדים בענף (שרובם מאוגדים באיגודים מקצועיים) או ממעבר מעובדי ממשלה "יקרים" לעובדי מגזרים אחרים "זולים", קשה להאמין ששינויים כה חדים בשכר היחסי לא יתבטאו בשינויים באיכות העובדים ובמאמץ שהם משקיעים בעבודתם.

נתוני החשבונאות הלאומית והתעסוקה מעוררים תהיות באשר להיקף תופעת ההפרטה בענף השירותים החברתיים: האם מדובר בתופעה מצומצמת שהיא בבחינת תכנית שטרם הוצאה לפועל, או שמא המערכת הסטטיסטית עדיין לא הסתגלה לשינויים המוסדיים והארגוניים בענף, ועל כן אינה נותנת תמונה מלאה של היקף התופעה? כך או כך, ההידרדרות בשכר היחסי של המועסקים בענף היא מקור לחששות שמגמת הקיצוצים התקציביים, יותר משהיא פוגעת בהיקף השירותים היא פוגעת באיכותם. חשש זה מתגבר נוכח אופיים של המכרזים שבמסגרתם נבחרו הזכיינים להספקת השירות. הקריטריון המרכזי ברבים מהמכרזים היה המחיר, והתחרות העזה אילצה את הזכיין להשתמש בכוח אדם זול – דבר שהביא להידרדרות באיכות. מאחר שבחלק גדול מהשירותים שנועדו להפרטה הצרכן אינו מסוגל למלא את תפקיד מפקח-העל (דוגמאות בולטות הן שירותי בריאות הנפש ומעונות לאנשים בעלי פיגור שכלי), נותר עול הפיקוח על המפקח החיצוני. אלא שהוצאת הספקת השירות מידי הממשלה הביאה לניוון מאגר כוח האדם המפקח, ולכן נדרשה הממשלה לא אחת להסמיך חברות פרטיות שישמשו כמפקחות.

שחיקת איכות השירותים החברתיים משתקפת בהרכב הוצאות משקי הבית. ההוצאות על חינוך ובריאות עלו מאז סוף שנות התשעים בקצב מהיר יותר משאר מרכיבי התצרוכת. בולט בשיעור הגידול החריג הוא סעיף הביטוח הרפואי המשלים. סעיף הוצאה זה, יותר מאחרים, משקף את האכזבה מרמת השירות המוצע לציבור על בסיס שוויוני ללא תשלום ישיר. ההוצאה הפרטית נקבעת בצורה דיפרנציאלית בהתאם למקורות העומדים לרשות כל משק בית, והגידול בהוצאה זו עומד בסתירה לשוויון שהממשלה אמונה עליו. ניתן להסתכל על הוצאה זו כמס שהממשלה משיתה על אזרחיה בצורת דרדור איכות השירותים החברתיים. מס זה הוא

פרוגרסיבי כאשר מדובר בהוצאה על חינוך, אך הוא רגרסיבי באופיו כאשר מדובר בהוצאה על בריאות. פער ההוצאות על שירותים חברתיים בין יישובים השייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים המובילים ליישובים מהאשכולות הנמוכים מחרף את אי-השוויון.

להגדלת השתתפות משקי הבית במימון השירותים החברתיים יש פן נוסף. גידול ההוצאה הפרטית הביא לצמיחתו של מגזר עסקי לצד המגזר הציבורי. אלא שדו-הקיום בין שני המגזרים הפועלים באותו ענף, אך משחקים לפי כללי משחק שונים, הוא שברירי. כללי השכר והתעסוקה הגמישים של המגזר העסקי מאפשרים לו לגייס לשורותיו את המעולים שבעובדי המגזר הממשלתי. במקרים רבים אחרים העובדים מחלקים את זמנם ואת נאמנותם בין מעבידים השייכים לשני המגזרים תוך פגיעה באיכות, ולעתים אותו ספק שירות מקיים תחת כנפיו מערך כפול של תמחור לשירותים "ציבוריים" ו"פרטיים", תוך יצירת תמריצים להעברת צרכנים מהמגזר הראשון לשני. בכל אחד מהמצבים תהיה פגיעה בשוויון, אך במקביל תיפגע גם יעילות המערכת.

#### **מהם הלקחים מהמגמות שאפיינו את ענף השירותים החברתיים בעשור האחרון לגבי סוגיית הפרטה של שירותים אלו?**

- להתייעלות יש שני היבטים: צמצום ההוצאה לביצוע פעילות נתונה, או לחלופין הגדלת התפוקה (או האיכות) בעלות נתונה. הלקח העיקרי מההתפתחויות בענף הוא שהדגש בהעברת הפעילות מהממשלה לגוף אחר (פרטי או ציבורי) צריך להיות שיפור איכות השירות. מסדר השירותים שיוצא להפרטה חייב להיקבע על פי מבחן זה, ויש לנתק את מדיניות הפרטה ממדיניות שמטרתה לצמצם את התקציבים לשירותים החברתיים. ההשוואה הבין-לאומית מראה שמרכיב ההוצאות לחינוך ולרווחה (מתוקן למבנה הדמוגרפי ואי-השוויון בהכנסות) בתוצר בישראל נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD. שיקום התקציבים בתחומים אלו חייב להיות מלווה בחתירה לשיפור איכות השירות<sup>36</sup>. כאשר העברת השירות מהממשלה לגוף חיצוני מותנה במכרז, על הזכיין להיבחר על בסיס קריטריונים של איכות השירות. קריטריונים אלו קשים יותר להגדרה מקריטריון המחיר, אך בהעדר קריטריוני איכות ברורים ומדידים, ובהיעדר מערך העדפות בין מדדי האיכות השונים, חזקה שמכרז מבוסס מחיר יביא לדרדר איכות השירות.

<sup>36</sup> ניסיונות הרפורמה שליוו את הסכמי השכר בהוראה ובשירותי הבריאות הם צעד בכיוון זה.

- הצבת איכות השירות כמטרת-על למדיניות הממשלה בתחום השירותים החברתיים מחייבת פיקוח הדוק על רמת השירות. המפקח היעיל ביותר על רמת השירות הוא הצרכן עצמו. כדי שהצרכן יוכל לממש תפקיד זה, יש ללוות את הפרטת השירותים בהרחבת חופש הבחירה שלו בין ספקי השירות השונים.<sup>37</sup> למותר לציין שאין להפקיד שירות חברתי בידיו של מונופול עסקי. גם ההתייעלות וגם הרחבת חופש הבחירה מחייבים קיומה של תחרות. באותם מצבים שהצרכן משולל יכולת בחירה וניידות (מצב המאפיין רבים משירותי הרווחה), יש לנקוט קפדנות יתר באכיפת תקני האיכות. כשם שלא יעלה על דעתה של מערכת הביטחון להפריט את מערך הייצור של הטנק "מרכבה" מבלי שנקטו הקריטריונים הקפדניים ביותר לבקרת איכות, כך אסור ששירות חברתי יופעל על ידי גוף עסקי ללא בקורות האיכות המתאימות. קיומן של בקורות יעילות חייב להיות תנאי מקדים לכל העברת פעילות מהממשלה, הממונה על הפעילות והמממנת שלה, לגופים אחרים; ובמקום שבקורות אלו לא קיימות והצרכן אינו יכול לשמש כמפקח, ראוי שהשירות יישאר בביצוע הממשלה.
- הגדלת התקציבים המופנים לשירותים החברתיים אינה פוטרת את הממשלה מבחינה חוזרת של סדר העדיפויות של שירותים אלו ושל מידת המעורבות שלה במימון השירותים השונים. ההבחנה בין שירותים חברתיים לפרטיים אינה הבחנה אבסולוטית; היא תלויה בתשואה החברתית של השירות בהשוואה לתשואה הפרטית ובתרומת השירות לתחושת השוויון החברתית. רפואת השיניים למשל לא נתפסה כשירות חברתי, והייתה לחריג במסגרת השירות הרפואי.<sup>38</sup> באופן דומה השתתפות הממשלה במימון החינוך לגיל הרך הייתה מצומצמת, והממשלה נמנעה מלקחת על עצמה את האחריות לנושא על אף החוק שהועבר בעניין. שירותים חברתיים רבים אחרים היו מאז ומתמיד נחלתם של גופים ציבוריים חוץ-ממשלתיים, והממשלה רק השתתפה במימוןם. שירותים אחרים, כדוגמת ההשכלה הגבוהה, ממומנים על ידי הממשלה לצד המגזר הפרטי, שמעורבותו מתבטאת במימון ישיר ובתרומות.

<sup>37</sup> עיקרון זה יושם בחוק הבריאות הממלכתי, המאפשר לצרכנים לבחור את קופות החולים, והוא אכן הגדיל את עוצמת התחרות בין קופות החולים. במאמר שהתפרסם לאחרונה (Lavy, 2010) מראה המחבר שהגדלת חופש הבחירה בהרשמה לבתי הספר התיכוניים בתל אביב הביאה לצמצום הנשירה ולשיפור ההישגים בלימודים.

<sup>38</sup> לאחרונה הרחיב משרד הבריאות את הגדרת סל הבריאות, וכלל בו טיפול שיניים לילדים עד גיל 14 באמצעות קופות החולים.

שיקול מרכזי בשיעור ההשתתפות במימון הממשלתי של שירותים אלו, לצד ההשתתפות הפרטית, הוא הפער בין התשואה הפרטית להשכלה והתשואה החברתית, וההבדל במשקל שניתן להוצאות בהווה לעומת תשואה שתקבל בעתיד בין הפרט לחברה. שיעורי הסבסוד של שירותי החינוך בגיל הרך וההשכלה העל-תיכונית ממחישים כשל בדירוג מושכל של העדפות חברתיות. התשואה לחינוך בגיל הרך, הגיל המעצב את האדם, היא הגבוהה מבין רמות החינוך השונות, ומגבלות המימון המוטלות על ההורים (שלו רוב מגדלים ילדים צעירים בשלב מוקדם יחסית בחייהם) הן החמורות ביותר. מאידך, כאשר מדובר בהשקעה בחינוך אקדמי, ובעיקר בתחומי הלימוד המבוקשים (משפטים, מנהל עסקים ומדעי החברה), הפער בין התשואה לפרט (במונחי גידול בכושר השתכרות) לחברה הוא מזערי (בחלק מהמקצועות קיימים עודפי היצע); הסיכון הכרוך בהשקעה הוא יחסית קטן, וכושרם של חלק גדול מההורים לסייע במימון ההוצאה גדול<sup>39</sup>. באופן אירוני, אותם סטודנטים המתנגדים להעלאת שכר הלימוד הם אלה שתוך כמה שנים יישאו בעלות הגבוהה פי כמה של גני הילדים.

הגדלת מעורבות הצרכנים במימון השירותים נועדה בעבר לפצות על צמצום ההשתתפות הממשלתית ולבלום את ההתדרדרות באיכות. באופן טבעי נתפסה מגמה זו כניסיון להעמקת ה"מיסוי" העקיף, תוך פגיעה בשוויון. כדי ליצור את ההסכמה החברתית להגדלת הנטל הישיר המוטל על משקי הבית, חייב צעד זה להיות מלווה בהגדלת ההשתתפות הממשלתית<sup>40</sup>. הגדלת מעורבות הצרכנים במימון השירותים תגדיל את כושר המיקוח שלהם באשר לאיכות השירות, ותהווה תמריץ תחרותי לספקים. שיפור האיכות של השירותים החברתיים שמספק המגזר הממשלתי תעצור באבה היווצרות גופים פרטיים (בדומה לבתי החולים הפרטיים והמכללות הלא-מתוקצבות), שקיומם הרסני למערכת הציבורית. הקצאה דיפרנציאלית של ההוצאה הממשלתית יכולה לפצות על הפגיעה בשוויון שגורם הגידול בהשתתפות משקי הבית<sup>41</sup>. ככל שהממשלה תמהר ותפנים עקרונות אלו,

<sup>39</sup> במצבים שהתלמיד מתקשה במימון לימודיו הוצע להקל עליו, בהיעדר שוק אשראי פרטי, על ידי העמדת אשראי ציבורי מסובסד.

<sup>40</sup> הגדלת ההשתתפות הממשלתית בצד העלאת שכר הלימוד עמדו במרכז המלצותיה של ועדת שוחט לרפורמה בהשכלה הגבוהה (2007), אולם איגודי הסטודנטים דחו את ההמלצות. התוספת לשכר הלימוד שהציעה ועדת שוחט הייתה 5,000 שקל לשנה (15 אלף שקל לתואר ראשון מלא). לשם השוואה, עלות שכיחה של תשלום לגן ילדים היא 25 אלף שקל לשנה.

<sup>41</sup> מערך מלגות יכול לפצות על העלייה בשכר הלימוד, ומענקי איזון יכולים לפצות על פערים במשאבים העומדים לרשות הרשויות המקומיות. הסכם השכר האחרון בין הממשלה להסתדרות הרפואית הוא דוגמה לניסיון לפצות על פערי איכות בשירות הרפואי בין המרכז לפרפריה.

יחדל המושג "הפרטה" להיות מילת גנאי והגדלת מגוון הגופים המבצעים יהיה מקור לברכה.

## נספח

לוח נ"1. תצרוכת השירותים החברתיים, לפי גוף מבצע  
במיליארדי ש"ח, 2010

רווחה		בריאות		חינוך		סה"כ		
נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	
7.51	7.72	9.10	9.80	18.66	18.94	35.27	36.46	הממשלה וביטוח לאומי
6.45	6.84	0.13	0.15	12.57	13.86	19.14	20.85	רשויות מקומיות
6.60	8.71	26.21	33.36	16.58	21.25	49.39	63.32	מלכ"רים והמוסדות הלאומיים
<b>20.56</b>	<b>23.26</b>	<b>35.44</b>	<b>43.31</b>	<b>47.81</b>	<b>54.05</b>	<b>103.80</b>	<b>120.63</b>	סה"כ

באחוזים

רווחה		בריאות		חינוך		סה"כ		
נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	נטו	ברוטו	
37%	33%	26%	23%	39%	35%	34%	30%	הממשלה וביטוח לאומי
31%	29%	0%	0%	26%	26%	18%	17%	רשויות מקומיות
32%	37%	74%	77%	35%	39%	48%	52%	מלכ"רים והמוסדות הלאומיים

מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ"2. מדד תצרוכת השירותים החברתיים של המגזר הממשלתי ומשקלם בתמ"ג

מדד : 1995=100, 1995–2010

משקל השירותים ברוטו בתמ"ג	משקל השירותים נטו בתמ"ג	מכירות שירותים לנפש	השירותים החברתיים לנפש - ברוטו	השירותים החברתיים לנפש - נטו	תמ"ג לנפש	
15.9%	15.2%	100	100	100	100	1995
16.4%	15.0%	106	102	101	103	1996
16.5%	15.2%	105	104	104	104	1997
16.3%	14.8%	122	104	102	106	1998
16.3%	14.7%	128	105	103	106	1999
15.8%	13.7%	128	105	102	113	2000
16.8%	14.3%	136	107	103	110	2001
17.1%	14.7%	137	108	104	108	2002
16.6%	14.2%	144	105	100	108	2003
16.3%	13.7%	142	104	100	111	2004
15.7%	13.2%	139	103	99	114	2005
15.3%	12.7%	137	103	99	118	2006
14.8%	12.6%	145	106	102	123	2007
14.9%	12.4%	143	106	102	125	2008
14.7%	12.8%	147	109	104	124	2009
14.8%	12.7%	150	111	106	127	2010

מקור : ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ"3. משקל המכירות וההעברות ליחידות אחרות בהוצאת המגזר  
הממשלתי לשירותים חברתיים, 1995–2010  
כאחוז מכלל ההוצאה

אחוז ההעברות בהוצאה השוטפת	אחוז ההעברות בסך ההוצאה	אחוז המכירות בסך ההוצאה	אחוז ההעברות והמכירות בסך ההוצאה	שנה
47%	44%	6%	50%	1995
48%	45%	6%	50%	1996
44%	42%	6%	48%	1997
43%	42%	7%	49%	1998
44%	42%	7%	49%	1999
43%	41%	7%	48%	2000
42%	41%	7%	48%	2001
42%	41%	8%	48%	2002
43%	41%	8%	50%	2003
43%	42%	9%	50%	2004
44%	42%	8%	50%	2005
43%	42%	8%	50%	2006
43%	42%	9%	50%	2007
43%	42%	8%	50%	2008
42%	40%	8%	48%	2009
42%	40%	8%	48%	2010

מקור : ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2012–2011, מרכז טאוב.  
נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



לוח נ"ד. התפלגות תצרוכת השירותים החברתיים לפי יחידות מבצעות

1995–2010

ברוטו			נטו			
מלכ"רים ואחר	רשויות מקומיות	הממשלה	מלכ"רים ואחר	רשויות מקומיות	הממשלה	
<b>1. סה"כ</b>						
53%	19%	29%	51%	19%	31%	1995
52%	18%	29%	50%	19%	31%	1996
52%	18%	29%	50%	19%	31%	1997
52%	19%	29%	49%	19%	32%	1998
53%	19%	29%	49%	20%	31%	1999
53%	19%	29%	49%	20%	32%	2000
52%	19%	29%	48%	20%	32%	2001
52%	18%	29%	48%	19%	32%	2002
53%	18%	29%	48%	20%	32%	2003
53%	18%	29%	49%	19%	32%	2004
54%	18%	28%	50%	19%	31%	2005
54%	18%	28%	50%	19%	31%	2006
54%	18%	29%	49%	19%	32%	2007
53%	18%	29%	48%	19%	33%	2008
53%	17%	30%	48%	18%	33%	2009
52%	17%	30%	48%	18%	34%	2010
<b>2. חינוך ובריאות</b>						
57%	14%	29%	55%	14%	31%	1995
56%	14%	30%	54%	14%	32%	1996
57%	14%	29%	54%	14%	31%	1997
56%	14%	29%	54%	15%	32%	1998
57%	15%	28%	53%	15%	31%	1999
57%	15%	29%	53%	15%	32%	2000
56%	15%	29%	52%	16%	32%	2001
57%	15%	28%	53%	16%	32%	2002
57%	15%	28%	53%	16%	31%	2003
58%	15%	28%	53%	16%	31%	2004
59%	14%	27%	54%	15%	31%	2005
58%	14%	28%	54%	15%	31%	2006
57%	14%	28%	53%	15%	32%	2007
57%	14%	29%	52%	15%	32%	2008
57%	14%	29%	52%	15%	33%	2009
56%	14%	30%	51%	15%	33%	2010

## לוח נ'4 (המשך).

3. שיכון, תרבות ודת, ביטחון סוציאלי וסעד						
36%	36%	28%	32%	38%	30%	1995
35%	37%	28%	31%	39%	31%	1996
34%	37%	29%	30%	39%	31%	1997
34%	38%	29%	29%	40%	31%	1998
34%	38%	29%	29%	40%	31%	1999
34%	37%	29%	30%	38%	32%	2000
34%	35%	30%	30%	37%	33%	2001
35%	34%	32%	31%	35%	34%	2002
36%	33%	31%	31%	34%	34%	2003
35%	32%	33%	31%	34%	35%	2004
36%	33%	32%	31%	34%	34%	2005
37%	33%	30%	33%	35%	33%	2006
38%	31%	31%	33%	34%	34%	2007
37%	32%	31%	32%	34%	34%	2008
38%	29%	33%	33%	31%	36%	2009
37%	29%	33%	32%	31%	37%	2010

מקור : ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ני5א'. תמורה לעבודה וקניית נטו כאחוז מהתצרוכת הממשלתית  
לשירותים חברתיים, 1995–2010

קניית נטו				תמורה לעבודה				
רווחה	חינוך ובריאות	סה"כ שירותים חברתיים	סה"כ הוצאות ממשלה	רווחה	חינוך ובריאות	סה"כ שירותים חברתיים	סה"כ הוצאות ממשלה	
42%	35%	37%	40%	47%	55%	54%	52%	1995
42%	35%	36%	40%	47%	56%	54%	52%	1996
43%	36%	37%	41%	45%	55%	53%	51%	1997
43%	35%	37%	41%	45%	55%	53%	50%	1998
43%	35%	36%	41%	45%	56%	54%	50%	1999
44%	34%	36%	41%	44%	56%	54%	50%	2000
44%	34%	36%	41%	46%	56%	54%	51%	2001
47%	34%	36%	43%	43%	55%	53%	49%	2002
47%	34%	36%	42%	43%	55%	52%	49%	2003
47%	34%	36%	41%	42%	55%	53%	49%	2004
46%	34%	37%	42%	41%	56%	53%	49%	2005
46%	34%	37%	42%	41%	56%	53%	48%	2006
49%	35%	38%	42%	39%	56%	52%	48%	2007
49%	35%	38%	42%	39%	57%	53%	49%	2008
50%	36%	39%	42%	38%	56%	53%	49%	2009
51%	36%	39%	42%	38%	57%	53%	49%	2010

מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ניב'. תמורה לעבודה וקניית ברוטו כאחוז מהתצרוכת הממשלתית  
לשירותים חברתיים, 1995–2010

קניית ברוטו			תמורה לעבודה			
רווחה	חינוך ובריאאות	סה"כ שירותים חברתיים	רווחה	חינוך ובריאאות	סה"כ שירותים חברתיים	
48%	42%	43%	42%	50%	48%	1995
48%	42%	43%	42%	50%	48%	1996
49%	43%	44%	41%	49%	48%	1997
49%	43%	44%	41%	48%	47%	1998
49%	43%	44%	40%	49%	47%	1999
50%	43%	44%	40%	48%	47%	2000
50%	43%	44%	41%	48%	47%	2001
52%	43%	45%	38%	48%	46%	2002
53%	44%	45%	38%	47%	45%	2003
52%	43%	45%	38%	47%	45%	2004
52%	44%	46%	37%	47%	45%	2005
52%	44%	45%	36%	48%	46%	2006
55%	44%	46%	34%	48%	45%	2007
54%	45%	47%	35%	49%	46%	2008
56%	45%	47%	34%	48%	45%	2009
56%	45%	47%	33%	49%	46%	2010

מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## לוח ני 6. מרכיב השירותים החברתיים בכלל השכר והמשורות במשק

1994–2010

המשורות בשירותים החברתיים כאחוז מכלל המשורות במשק				הוצאות השכר בשירותים החברתיים כאחוז מכלל השכר במשק				
מינהל ציבורי	שירותים קהילתיים	בריאות, רווחה וסעד	חינוך	מינהל ציבורי	שירותים קהילתיים	בריאות, רווחה וסעד	חינוך	
7%	5%	9%	12%	9%	4%	9%	10%	1994
6%	5%	9%	12%	9%	4%	9%	10%	1995
6%	5%	9%	12%	9%	4%	9%	11%	1996
6%	5%	9%	12%	8%	3%	9%	10%	1997
6%	5%	10%	13%	8%	4%	9%	11%	1998
6%	5%	10%	13%	8%	3%	9%	10%	1999
5%	5%	10%	13%	7%	3%	9%	10%	2000
5%	5%	11%	12%	7%	3%	9%	10%	2001
4%	5%	11%	14%	7%	4%	9%	11%	2002
5%	6%	11%	14%	7%	4%	9%	11%	2003
4%	5%	11%	13%	7%	4%	9%	11%	2004
4%	5%	11%	13%	7%	4%	9%	11%	2005
4%	6%	11%	13%	7%	4%	9%	10%	2006
4%	6%	10%	13%	6%	4%	9%	10%	2007
4%	6%	10%	13%	6%	4%	9%	11%	2008
4%	6%	11%	14%	6%	4%	9%	11%	2009
4%	6%	11%	14%	6%	4%	9%	11%	2010

מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## לוח נ"ז. השכר הממוצע בשירותים החברתיים

כאחוז מהשכר הממוצע במשק, 1994–2010

מינהל ציבורי	שירותים קהילתיים	בריאות, רווחה וסעד	חינוך	
126%	75%	92%	79%	1994
137%	77%	95%	85%	1995
142%	77%	93%	87%	1996
135%	74%	90%	83%	1997
135%	73%	85%	82%	1998
132%	69%	81%	78%	1999
127%	67%	79%	76%	2000
131%	67%	78%	77%	2001
151%	65%	79%	77%	2002
148%	64%	79%	75%	2003
154%	64%	80%	77%	2004
147%	66%	81%	74%	2005
147%	63%	79%	73%	2006
147%	63%	79%	73%	2007
144%	62%	78%	74%	2008
145%	63%	80%	75%	2009
147%	62%	79%	76%	2010

מקור : ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
 נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ"8. **משרות, שכר ועלות שכר בשירותים החברתיים לפי ענף ומגזר, 2010**

אחר	מלכ"רים פרטיים	חברות פרטיות	מלכ"רים ציבוריים	מגזר ממשלתי	סה"כ	
35.7	178.0	252.1	210.9	211.8	879.5	<b>משרות שכיר (אלפים)</b>
8.4	69.8	36.2	118.2	164.3	396.9	חינוך
15.7	60.2	159.6	54.5	29.1	319.1	בריאות, רווחה וסעד
11.6	48.0	56.3	29.2	18.4	163.5	שירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים
<b>3,062</b>	<b>5,316</b>	<b>6,327</b>	<b>7,039</b>	<b>8,341</b>	<b>6,638</b>	<b>שכר ממוצע למשרה (ש"ח)</b>
3,144	4,573	5,015	6,986	8,071	6,750	חינוך
2,913	6,407	6,633	8,780	9,606	7,073	בריאות, רווחה וסעד
3,204	5,028	6,302	4,007	8,278	5,521	שירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים
<b>1.3</b>	<b>11.4</b>	<b>19.1</b>	<b>17.1</b>	<b>21.2</b>	<b>70.1</b>	<b>סך הוצאות שכר (מיליארדי ש"ח)</b>
0.32	3.83	2.18	9.91	15.91	32.15	חינוך
0.55	4.63	12.70	5.74	3.46	27.08	בריאות, רווחה וסעד
0.45	2.90	4.26	1.40	1.83	10.83	שירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים

**מקור:** ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2011–2012, מרכז טאוב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ני"9. מדד ההוצאה של משקי בית על שירותי חינוך ובריאות, 1997–2009  
 מדד: 100=1997

שנה	סה"כ התצרוכת	שירותי חינוך	שירותי בריאות	ביטוח בריאות
1997	100	100	100	100
1998	100	102	106	131
1999	104	110	114	170
2000	107	115	130	206
2001	109	121	143	243
2002	108	116	136	248
2003	104	114	132	272
2004	107	123	142	297
2005	110	128	149	340
2006	110	127	150	343
2007	114	131	161	382
2008	116	133	158	389
2009	119	144	161	425

מקור: ראובן גרונאו, דוח מצב המדינה 2012–2011, מרכז טאוב.  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



לוח נ"י 10. הוצאה על שירותי חינוך ובריאות מכלל ההוצאה לתצרוכת משקי בית, 2009  
לפי עשירוני הכנסה ברוטו

עשירונים					
5	4	3	2	1	
212.7	212.5	212.3	213.0	212.8	משקי בית באוכלוסייה (אלפים)
3.49	3.23	3.16	2.80	1.82	נפשות במשק בית
2.83	2.65	2.62	2.39	1.79	נפשות סטנדרטיות במשק בית
1.20	0.95	0.78	0.41	0.23	מפרנסים במשק בית
8,263	7,527	6,418	5,025	3,963	הוצאה כספית לתצרוכת (ש"ח)
<b>10,842</b>	<b>9,785</b>	<b>8,518</b>	<b>6,740</b>	<b>5,582</b>	<b>הוצאה לתצרוכת – סה"כ</b>
595	474	414	386	313	הוצאות בריאות
162	141	114	88	79	ביטוח בריאות
433	333	300	298	234	הוצאות בריאות אחרות
445	363	305	204	177	שירותי חינוך
<b>משקל ההוצאה בהוצאה הכספית לתצרוכת</b>					
7.2%	6.3%	6.5%	7.7%	7.9%	הוצאות בריאות
2.0%	1.9%	1.8%	1.8%	2.0%	ביטוח בריאות
5.2%	4.4%	4.7%	5.9%	5.9%	הוצאות בריאות אחרות
5.4%	4.8%	4.8%	4.1%	4.5%	שירותי חינוך

לוח ני"ס 10 (המשך).

סה"כ	עשירונים				
	10	9	8	7	6
2,126.2	212.5	212.8	212.2	213.0	212.5
3.34	3.92	3.90	3.78	3.66	3.63
2.74	3.12	3.11	3.03	2.94	2.92
1.27	2.08	2.05	1.82	1.67	1.46
9,914	18,949	14,864	12,969	11,558	9,621
<b>13,009</b>	<b>24,937</b>	<b>19,486</b>	<b>16,755</b>	<b>14,834</b>	<b>12,630</b>
667	1,220	1,044	849	719	656
197	390	312	271	226	190
470	830	732	578	493	466
676	1,675	1,176	982	789	643
6.7%	6.4%	7.0%	6.5%	6.2%	6.8%
2.0%	2.1%	2.1%	2.1%	2.0%	2.0%
4.7%	4.4%	4.9%	4.5%	4.3%	4.8%
6.8%	8.8%	7.9%	7.6%	6.8%	6.7%

מקור: ראובן גרוטאו, דוח מצב המדינה 2011-2012, מרכז טאוב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## מקורות

- בן בסט, אבי (2001), "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", בתוך אבי בן בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998**, עם עובד, עמ' 48-1.
- בן בסט, אבי ומומי דהן (2008), **המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה ה-16, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי ומומי דהן (2006), **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-דוד, דן (2009), "חלוקת התקציב – תמונת העדיפות הלאומית של ישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מרכז טאוב – כלכלה, חברה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 103-45.
- גולומב, דוד (1988), "רב שיח: הפרטה – כורח או אופנה", **רבעון לכלכלה**, 135-136.
- דהן, מומי וחזן משה (2010), **סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה**, נכתב לקראת כנס "נשים מעצבות מדיניות", מרס 2011.
- זעירא, יוסף ומישל סטרבצינסקי (2001), "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985", בתוך אבי בן בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998**, עם עובד, עמ' 78-51.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **דו"חות מצב המדינה**, שנים שונות.
- משרד הבריאות (2011), **דו"ח ציבורי מסכם על תכניות לשירותי בריאות נוספים (שב"ן) של קופות החולים לשנת 2010**.
- פז-פוקס, אמיר וזהר כוכבי (2010), **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**, דוח שנתי 2010, מכון ון-ליר.
- פז-פוקס, אמיר וזהר כוכבי (2011), **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**, דוח שנתי 2011, מכון ון-ליר.
- פרשטמן, חיים (2007), **גבולות ההפרטה**, מחלוקת מס' 5, מכון ון ליר.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons," *The Quarterly Journal of Economics*, 112, No. 4, pp. 1127-1161.
- Lavy, Victor (2010), "Effect of Free Choice Among Public Schools," *Review of Economic Studies*, 77, pp. 1164-1191.
- Schmidt, Klaus M. (1996), "Incomplete Contracts and Privatization," *European Economic Review*, 40, pp. 569-579.

# לוחות ההוצאה החברתית

## 2012

---

---

יוליה קוגן

---

---

לוחות ההוצאה החברתית של מרכז טאוב  
זמינים כסדרות עתיות רציפות ומלאות  
בקובצי אקסל באתר המרכז :  
[www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

---

---

לוח 1. משקל ההוצאה על שירותים חברתיים  
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל, 1980–2010

כאחוז מתמ"ג	כאחוז מהוצאה ממשלתית		
	ללא פירעון חוב	סך הכל	
	<b>1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח)</b>		
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
19.9	53.2	36.8	1996
18.1	54.9	38.4	2000
16.3	51.6	35.3	2005
15.7	50.6	34.3	2006
15.3	50.8	34.3	2007
15.3	51.4	34.8	2008
15.7	51.7	35.9	2009
15.8	53.1	36.1	2010
15.6	53.4	35.9	2011
15.6	53.2	36.0	2012
	<b>2. תקציב רגיל</b>		
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	43.4	1996
16.4	54.2	45.9	2000
15.3	52.1	43.9	2005
14.9	51.3	43.3	2006
14.6	51.4	43.7	2007
14.7	52.5	45.1	2008
15.1	53.2	46.0	2009
15.4	54.9	47.6	2010
15.2	55.5	48.1	2011
15.1	55.4	48.0	2012

## לוח 2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים

אחר	ללא פירעון חוב		סך הכל	מזה: פירעון חוב	סך כל ההוצאה	
	ביטחון	שירותים חברתיים				
<b>1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)</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
21.1	24.0	54.9	100.0	30.0	100.0	2000
23.1	25.3	51.6	100.0	31.6	100.0	2005
23.7	25.7	50.6	100.0	32.1	100.0	2006
23.4	25.8	50.8	100.0	32.5	100.0	2007
23.8	24.8	51.4	100.0	32.3	100.0	2008
24.4	23.8	51.7	100.0	30.6	100.0	2009
23.6	23.3	53.1	100.0	32.0	100.0	2010
24.1	22.5	53.4	100.0	32.8	100.0	2011
25.4	21.4	53.2	100.0	32.5	100.0	2012
<b>2. תקציב רגיל (באחוזים)</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
21.0	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
19.7	26.1	54.2	100.0	15.4	100.0	2000
20.7	27.2	52.1	100.0	15.8	100.0	2005
21.3	27.4	51.3	100.0	15.7	100.0	2006
21.1	27.5	51.4	100.0	15.0	100.0	2007
21.1	26.4	52.5	100.0	14.1	100.0	2008
21.4	25.4	53.2	100.0	13.5	100.0	2009
20.3	24.8	54.9	100.0	13.3	100.0	2010
20.5	24.0	55.5	100.0	13.2	100.0	2011
21.5	23.0	55.4	100.0	13.4	100.0	2012

## לוח 3. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים

שירותים ישיבים	שירותים ישיבים		סך הכל	ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	בריאות	חינוך				
<b>1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)</b>						
17.3	21.1	30.9	69.3	30.7	100.0	1980
10.5	19.9	28.6	59.0	41.0	100.0	1985
10.1	19.0	28.4	57.6	42.4	100.0	1989
18.8	17.4	30.3	66.6	33.4	100.0	1996
15.3	15.0	30.4	60.7	39.3	100.0	2000
12.9	17.2	30.4	60.5	39.5	100.0	2005
12.0	17.4	30.4	59.8	40.2	100.0	2006
12.4	16.2	31.7	60.2	39.8	100.0	2007
11.7	16.7	31.3	59.7	40.3	100.0	2008
11.0	16.6	31.3	58.9	41.1	100.0	2009
10.1	17.0	31.9	59.0	41.0	100.0	2010
10.0	16.5	32.3	58.8	41.2	100.0	2011
11.2	16.9	30.9	59.1	40.9	100.0	2012
<b>2. תקציב רגיל (באחוזים)</b>						
5.8	23.7	34.5	64.0	36.0	100.0	1980
4.8	20.9	30.2	55.8	44.2	100.0	1985
6.6	19.7	29.3	55.5	44.5	100.0	1989
7.7	19.3	33.9	60.9	39.1	100.0	1996
8.3	16.1	32.3	56.7	43.3	100.0	2000
8.2	18.1	31.7	58.0	42.0	100.0	2005
8.5	18.0	31.3	57.8	42.2	100.0	2006
8.6	16.8	32.7	58.2	41.8	100.0	2007
8.7	17.2	32.0	57.9	42.1	100.0	2008
8.6	16.9	31.8	57.3	42.7	100.0	2009
8.6	17.1	32.0	57.8	42.2	100.0	2010
8.6	16.6	32.4	57.7	42.3	100.0	2011
9.1	17.3	31.4	57.8	42.2	100.0	2012

\* המרכיבים העיקריים בקטגוריה הם שירותי רווחה, עבודה, קליטה ושיכון.

## לוח 4. ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים\*

שנת ההוצאה	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי		סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל	סך הכל	סך הכל	
<b>1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (מיליוני ש"ח, מחירי 2011)</b>										
1980	5,078	349	311	2,186	12,697	18,540	39,160	12,825	51,985	1980
1985	2,920	392	298	1,913	12,373	17,847	35,743	16,725	52,469	1985
1989	2,423	836	435	2,664	12,918	19,269	38,546	22,462	61,008	1989
1996	15,084	2,246	556	4,028	19,150	33,295	74,359	34,827	109,186	1996
2000	10,893	2,500	706	5,401	17,794	36,159	73,453	46,155	119,609	2000
2005	6,494	1,413	869	6,241	19,558	34,667	69,242	45,686	114,928	2005
2006	4,801	1,508	1,078	6,417	19,837	34,715	68,357	47,144	115,500	2006
2007	5,085	1,330	1,167	6,967	19,024	37,326	70,899	48,052	118,951	2007
2008	4,077	1,340	1,230	7,256	20,024	37,423	71,350	49,112	120,463	2008
2009	3,699	1,318	1,266	7,795	21,234	40,055	75,366	52,419	127,786	2009
2010	2,538	1,340	1,254	8,341	22,688	42,605	78,766	54,587	133,353	2010
2011	2,422	1,342	1,322	8,542	22,476	43,988	80,091	56,003	136,094	2011
2012	3,626	1,265	1,709	9,087	23,596	43,108	82,390	56,926	139,316	2012
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>										
1980-1985	-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.8	-1.8	5.5	0.2	1980-1985
1985-1989	-4.6	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.7	3.8	1985-1989
1989-1996	29.9	15.2	3.5	6.1	5.8	8.1	9.8	6.5	8.7	1989-1996
1996-2000	-7.8	2.7	6.2	7.6	-1.8	2.1	-0.3	7.3	2.3	1996-2000
2000-2005	-9.8	-10.8	4.2	2.9	1.9	-0.8	-1.2	-0.2	-0.8	2000-2005
2005-2010	-17.1	-1.1	7.6	6.0	3.0	4.2	2.6	3.6	3.0	2005-2010
2010-2012	19.5	-2.8	16.8	4.4	2.0	0.6	2.3	2.1	2.2	2010-2012

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



לוח 4 (המשך). ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך			
<b>2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (מיליוני ש"ח, מחירי 2011)</b>									
216	349	311	2,149	12,338	17,965	33,328	12,825	46,152	1980
188	392	298	1,885	12,139	17,548	32,451	16,725	49,176	1985
344	836	435	2,640	12,753	18,997	36,005	22,462	58,467	1989
387	2,246	556	3,974	17,983	31,629	56,774	34,827	91,601	1996
317	2,500	706	5,356	17,223	34,653	60,755	46,155	106,910	2000
239	1,413	869	6,221	19,344	33,944	62,029	45,686	107,715	2005
234	1,508	1,078	6,403	19,548	34,068	62,839	47,144	109,983	2006
224	1,330	1,167	6,957	18,790	36,639	65,108	48,052	113,159	2007
210	1,340	1,230	7,240	19,742	36,725	66,487	49,112	115,599	2008
221	1,318	1,266	7,772	20,857	39,234	70,667	52,419	123,087	2009
228	1,340	1,254	8,305	22,164	41,432	74,723	54,587	129,310	2010
228	1,342	1,322	8,522	21,983	42,874	76,271	56,003	132,274	2011
201	1,265	1,709	9,060	23,291	42,340	77,866	56,926	134,792	2012
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>									
-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.3	1980-1985
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.7	4.4	1985-1989
1.7	15.2	3.5	6.0	5.0	7.6	6.7	6.5	6.6	1989-1996
-4.9	2.7	6.2	7.7	-1.1	2.3	1.7	7.3	3.9	1996-2000
-5.5	-10.8	4.2	3.0	2.3	-0.4	0.4	-0.2	0.1	2000-2005
-0.9	-1.1	7.6	5.9	2.8	4.1	3.8	3.6	3.7	2005-2010
-6.1	-2.8	16.8	4.5	2.5	1.1	2.1	2.1	2.1	2010-2012

## לוח 5. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים\*

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך			
<b>1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (ש"ח, מחירי 2011)</b>									
1,309	90	80	564	3,274	4,781	10,099	3,307	13,406	1980
690	93	71	452	2,923	4,216	8,444	3,951	12,395	1985
536	185	96	590	2,859	4,265	8,531	4,972	13,503	1989
2,653	395	98	709	3,369	5,856	13,080	6,126	19,206	1996
1,732	398	112	859	2,829	5,749	11,679	7,339	19,018	2000
937	204	125	901	2,822	5,002	9,991	6,592	16,584	2005
681	214	153	910	2,812	4,922	9,691	6,684	16,374	2006
708	185	163	970	2,650	5,199	9,874	6,692	16,567	2007
558	183	168	993	2,740	5,120	9,762	6,720	16,482	2008
494	176	169	1,041	2,837	5,351	10,068	7,003	17,071	2009
333	176	164	1,094	2,976	5,589	10,332	7,160	17,492	2010
312	173	170	1,100	2,895	5,666	10,317	7,214	17,530	2011
459	160	217	1,151	2,990	5,462	10,439	7,213	17,652	2012
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>									
-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	2.2	1985-1989
25.7	11.4	0.2	2.7	2.4	4.6	6.3	3.0	5.2	1989-1996
-10.1	0.2	3.5	4.9	-4.3	-0.5	-2.8	4.6	-0.2	1996-2000
-11.6	-12.5	2.2	1.0	-0.1	-2.7	-3.1	-2.1	-2.7	2000-2005
-18.7	-2.9	5.6	4.0	1.1	2.2	0.7	1.7	1.1	2005-2010
17.5	-4.5	14.8	2.6	0.2	-1.1	0.5	0.4	0.5	2010-2012

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

לוח 5 (המשך). הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
<b>2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (ש"ח, מחירי 2011)</b>									
56	90	80	554	3,182	4,633	8,595	3,307	11,902	1980
44	93	71	445	2,868	4,145	7,666	3,951	11,617	1985
76	185	96	584	2,823	4,204	7,969	4,972	12,940	1989
68	395	98	699	3,163	5,564	9,987	6,126	16,112	1996
50	398	112	852	2,738	5,510	9,660	7,339	16,999	2000
34	204	125	898	2,791	4,898	8,951	6,592	15,543	2005
33	214	153	908	2,771	4,830	8,909	6,684	15,592	2006
31	185	163	969	2,617	5,103	9,068	6,692	15,760	2007
29	183	168	991	2,701	5,025	9,097	6,720	15,816	2008
29	176	169	1,038	2,786	5,241	9,440	7,003	16,443	2009
30	176	164	1,089	2,907	5,435	9,802	7,160	16,962	2010
29	173	170	1,098	2,832	5,523	9,824	7,214	17,038	2011
25	160	217	1,148	2,951	5,365	9,866	7,213	17,079	2012
<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
-1.6	11.4	0.2	2.6	1.6	4.1	3.3	3.0	3.2	1989-1996
-7.2	0.2	3.5	5.1	-3.5	-0.2	-0.8	4.6	1.3	1996-2000
-7.3	-12.5	2.2	1.1	0.4	-2.3	-1.5	-2.1	-1.8	2000-2005
-2.8	-2.9	5.6	3.9	0.8	2.1	1.8	1.7	1.8	2005-2010
-7.7	-4.5	14.8	2.6	0.8	-0.6	0.3	0.4	0.3	2010-2012

## לוח 6. הוצאה על ביטחון סוציאלי, לפי מרכיבים ראשיים\*

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זקנה ושאירים	סך הכל	
<b>מיליוני ש"ח, מחירי 2011</b>								
407	1,139	0	233	1,410	3,873	5,764	12,825	1980
325	1,188	558	436	2,183	4,325	7,710	16,725	1985
516	2,010	683	1,675	2,610	5,175	9,794	22,462	1989
1,098	3,578	2,051	2,411	4,178	7,727	13,783	34,827	1996
1,476	4,745	3,677	3,785	6,346	8,879	17,247	46,155	2000
1,462	5,355	3,253	2,348	8,832	5,283	19,155	45,686	2005
1,501	5,462	3,027	2,258	9,348	5,738	19,808	47,144	2006
1,630	5,868	2,777	2,017	10,063	5,707	19,989	48,052	2007
2,064	6,332	2,626	2,020	10,239	5,608	20,224	49,112	2008
2,221	6,618	2,637	3,217	10,608	5,926	21,192	52,419	2009
2,334	6,887	2,614	2,622	11,160	6,418	22,552	54,587	2010
2,492	7,091	2,474	2,499	11,289	6,893	23,265	56,003	2011
2,305	7,464	2,341	2,517	12,098	6,844	23,356	56,926	2012
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>								
-4.4	0.9	0.0	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	8.6	17.0	5.3	7.0	5.9	5.0	6.5	1989-1996
7.7	7.3	15.7	11.9	11.0	3.5	5.8	7.3	1996-2000
-0.2	2.4	-2.4	-9.1	6.8	-9.9	2.1	-0.2	2000-2005
9.8	5.2	-4.3	2.2	4.8	4.0	3.3	3.6	2005-2010
-0.6	4.1	-5.4	-2.0	4.1	3.3	1.8	2.1	2010-2012

\* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

## לוח 7. התפלגות ההוצאה על ביטחון סוציאלי (אחוזים)

שנה	סך הכל	זקנה ושאיירים	ילדים	נכות כללית	אבטלה	חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים
1980	100.0	44.9	30.2	11.0	1.8	0.0	8.9	3.2
1985	100.0	46.1	25.9	13.1	2.6	3.3	7.1	1.9
1989	100.0	43.6	23.0	11.6	7.5	3.0	8.9	2.3
1996	100.0	39.6	22.2	12.0	6.9	5.9	10.3	3.2
2000	100.0	37.4	19.2	13.7	8.2	8.0	10.3	3.2
2005	100.0	41.9	11.6	19.3	5.1	7.1	11.7	3.2
2006	100.0	42.0	12.2	19.8	4.8	6.4	11.6	3.2
2007	100.0	41.6	11.9	20.9	4.2	5.8	12.2	3.4
2008	100.0	41.2	11.4	20.8	4.1	5.3	12.9	4.2
2009	100.0	40.4	11.3	20.2	6.1	5.0	12.6	4.2
2010	100.0	41.3	11.8	20.4	4.8	4.8	12.6	4.3
2011	100.0	41.5	12.3	20.2	4.5	4.4	12.7	4.5
2012	100.0	41.0	12.0	21.3	4.4	4.1	13.1	4.0

## לוח 8. ההוצאה על חינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים\*

שנת	סך הכל	הוצאות כלליות	חינוך קדם-יסודי	חינוך יסודי	חינוך על-יסודי	חינוך על-תיכוני	חינוך גבוה	הכשרה מקצועית	ישיבות
<b>מיליוני ש"ח, מחירי 2011</b>									
1980	17,965	1,877	696	5,110	4,499	822	4,027	619	314
1985	17,548	1,654	831	4,490	4,799	886	3,624	594	669
1989	18,997	1,436	959	5,000	5,579	1,081	3,445	586	909
1996	31,629	2,257	1,755	8,435	9,332	1,890	5,669	910	1,381
2000	34,653	2,454	2,145	9,200	10,088	2,077	6,376	896	1,417
2005	33,944	2,437	2,508	9,979	9,784	1,755	6,126	650	706
2006	34,068	2,259	2,641	10,312	9,564	1,879	6,056	581	775
2007	36,639	2,301	2,665	11,644	9,764	1,991	6,649	567	1,059
2008	36,725	2,177	2,888	11,927	10,096	2,010	6,080	505	1,043
2009	39,234	2,331	3,111	12,196	10,328	2,070	7,319	575	1,303
2010	41,432	3,078	2,759	14,003	10,546	1,918	7,180	653	1,294
2011	42,874	3,097	2,894	14,886	11,040	1,886	7,201	659	1,202
2012	42,340	2,920	2,835	14,928	11,229	1,756	6,915	585	1,172
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>									
1980-1985	-0.5	-2.5	3.6	-2.6	1.3	1.5	-2.1	-0.8	16.3
1985-1989	2.0	--	--	--	--	--	-1.3	-0.3	8.0
1989-1996	7.6	6.7	9.0	7.8	7.6	8.3	7.4	6.5	6.1
1996-2000	2.3	2.1	5.1	2.2	2.0	2.4	3.0	-0.4	0.7
2000-2005	-0.4	-0.1	3.2	1.6	-0.6	-3.3	-0.8	-6.2	-13.0
2005-2010	4.1	4.8	1.9	7.0	1.5	1.8	3.2	0.1	12.9
2010-2012	1.1	-2.6	1.4	3.2	3.2	-4.3	-1.9	-5.4	-4.8

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

\*\* כולל הכשרת מורים וחינוך מבוגרים.

## לוח 9. הוצאה נטו על בריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים\*

שנות ****	הוצאות ישירות			השתתפות בביטוח רפואי				סך הכל		סך הכל	מס מקביל	השלמת ביטוח	העברות אחרות	אשפוז כללי**	טיפול פסיכי -אטרי	טיפול ממושך	בריאות הציבור ואחרות ***
	בריאות הציבור ואחרות ****	טיפול ממושך	טיפול פסיכי -אטרי	טיפול פסיכי -אטרי	אשפוז כללי**	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל	סך הכל								
<b>מיליוני ש"ח, מחירי 2011</b>																	
1,691	750	527	969	1,399	1,986	--	5,015	7,001	12,338	1980							
1,519	605	489	686	573	1,451	214	6,603	8,268	12,139	1985							
1,169	531	633	771	172	356	937	8,183	9,477	12,753	1989							
1,581	830	935	1,331	245	1,381	2,446	9,234	13,061	17,983	1996							
1,715	1,301	1,224	1,335	203	661	10,783	0	11,445	17,223	2000							
1,977	1,166	1,367	1,719	192	935	11,988	0	12,923	19,344	2005							
2,011	1,191	1,426	1,625	196	755	12,333	0	13,088	19,538	2006							
2,228	1,147	1,444	1,709	152	699	11,399	0	12,098	18,780	2007							
2,344	1,246	1,474	1,728	79	903	11,956	0	12,859	19,731	2008							
2,609	1,550	1,565	1,827	144	764	12,386	0	13,150	20,846	2009							
2,835	1,606	1,515	1,854	259	779	13,303	0	14,082	22,151	2010							
3,035	984	1,496	1,135	531	820	15,315	0	16,135	23,315	2011							
3,033	941	1,520	695	558	853	15,691	0	16,544	23,291	2012							
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>																	
-2.1	-4.2	-1.5	-6.7	-16.4	-6.1	--	5.7	3.4	-0.3	1980-1985							
-6.3	-3.2	6.7	3.0	-25.9	-29.6	44.6	5.5	3.5	1.2	1985-1989							
4.4	6.6	5.7	8.1	5.2	21.3	14.7	1.7	4.7	5.0	1989-1996							
2.1	11.9	7.0	0.1	-4.6	-16.8	44.9	--	-3.2	-1.1	1996-2000							
2.9	-2.2	2.2	5.2	-1.1	7.2	2.1	--	2.5	2.3	2000-2005							
7.5	6.6	2.1	1.5	6.2	-3.6	2.1	--	1.7	2.8	2005-2010							
--	--	0.2	-38.8		4.6	8.6	--	8.4	2.5	2010-2012							

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

\*\* החל בשנת 2011 סעיף זה כולל "הוצאות ניהול כלליות" ללא אשפוז.

\*\*\* החל בשנת 2011 סעיף זה כולל "הוצאות לבריאות הציבור" בלבד.

\*\*\*\* כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח 10. **תקציבי פיתוח**  
**כאחוז מהתקציב הכולל בשירותי חינוך ובריאות**

סך הכל חינוך ובריאות	בריאות	חינוך	
4.5	4.3	4.7	1980
2.4	2.6	2.3	1985
1.7	1.6	1.8	1989
4.9	5.6	4.6	1996
3.4	2.8	3.6	2000
1.6	1.0	2.0	2005
1.7	1.4	1.8	2006
1.6	1.2	1.9	2007
1.7	1.4	1.9	2008
2.0	1.8	2.0	2009
2.6	2.3	2.7	2010
2.4	2.4	2.5	2011
1.6	1.3	1.8	2012



## 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 נכללו כל ההוצאות המתקצבות בתקציב הרגיל (ההוצאה השוטפת) ובתקציב הפיתוח (השקעות). ההתייחסות להוצאה הממשלתית היא במונחי הוצאה נטו, כלומר סך ההוצאה לאחר 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 לשנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר)<sup>1</sup>. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2010. 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 ובדוח החשב הכללי, שבהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מינהליות (משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין שבמסגרת תחום החינוך נכללו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומתקציבי משרד

<sup>1</sup> עד שנת 1990 היה נהוג להגדיר שנת כספים כשנה שהחלה 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, הותאמו הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה באופן ליניארי.

התעסוקה, המסחר והתעשייה (התמ"ת) בתחום ההכשרה המקצועית. להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

**חינוך:** בהוצאות החינוך נכללו הוצאות משרד החינוך עבור רשתות החינוך (גני ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי וחינוך על-תיכוני), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה). עוד נכללו בסעיף זה העברות לבתי ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

**בריאות:** בהוצאות 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 נכללו בסעיף זה 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). סעיפים נוספים הם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא נכלל בהוצאות הממשלה מס הבריאות שמשלמים האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והוא נחשב בפרק למחליף של תשלום משקי הבית לקופות החולים, שהיה נהוג בשנים הקודמות. החל בשנת 2011 חל שינוי מבני בתקציב משרד הבריאות. השינוי מתבטא בשני סעיפים של ההוצאות הישירות – סעיף האשפוז הכללי אינו כולל עוד הוצאות לאשפוז אלא הוצאות ניהול כלליות של המשרד, וסעיף בריאות הציבור ואחרות הצטמצם להוצאות בריאות הציבור בלבד.

**ביטחון סוציאלי:** ההוצאות על הביטחון הסוציאלי 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 נכללו הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטיפול בילדים, בזקנים, בבעלי נכויות ובסובלים מפיגור, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן נכללו בסעיף זה 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, בטיחות בעבודה והטבות לעידוד השקעות בתעסוקה) והקליטה (הוצאות המשרד לקליטת עלייה).

**מקורות**

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדוחות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2012 הם נתוני תקציב) ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי. כמו כן נעזרו המחברים בדברי ההסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדוחות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנדונות. בחישוב ההוצאה הריאלית שימשו מדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בנק ישראל, **דין וחשבון שנתי**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **מאגר הנתונים המרכזי**, סדרות שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.

המוסד לביטוח לאומי, **תקציב תפעולי ודברי הסבר נלווים**, שנים שונות.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, שנים שונות.

משרד האוצר, **הצעה לתקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה**, שנים שונות.

משרד האוצר, החשב הכללי, **דין וחשבון כספי**, שנים שונות.

## VI. בריאות

---

## מערכת שירותי הרפואה

---

---

### דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב\*

#### תקציר

---

---

סכסוך העבודה בין הרופאים למדינה, שהסתיים לא מכבר, העיב על ההישגים שהושגו במערכת הבריאות בשנתיים האחרונות: הרפורמה בבריאות השן, הפחתה בנטל ההשתתפויות העצמיות והקלות כספיות, לרבות ביטול האגרה בטיפות החלב. לאחרונה גם אושרו תוספות כוח אדם למערכת, והנגישות לפריפריה מתרחבת. בחלק מהדברים יש משום הבטחה, ויש לקוות שהממשלה תעמוד בה. עם זאת, אין בשינויים שהוזכרו כדי להביא לתמורות מבניות במימון, בארגון ובהתנהלות המערכת, ובהיעדרן חלק מההישגים הללו עלולים להימחק. ייתכן שעקב הסכמי השכר החדשים יעלה חלקו של המימון הציבורי בהוצאה הלאומית על בריאות, אולם שינוי זה מבטא את היעדר המדיניות לטווח ארוך של הממשלה. המערכת הציבורית נשחקת ומתנהלת ממשבר למשבר, והערכה זו אינה משתנה גם אם נלקחים בחשבון הישגי השביתה. ניתוח הוצאות משקי הבית לשירותי רפואה מצביע על כך שמי שצריך ויכול נוטש את המערכת הציבורית. הישגים של עשרות שנים בתחום השוויוניות והיעילות נשחקים, ותיתכן פגיעה בבריאות הציבור בסופו של יום – משקי בית חלשים מוותרים על טיפול רפואי. בהקשר הכללי של יוזמות מבורכות ומדיניות ארוכת טווח, שיש להן השלכות מרחיקות לכת על מערכת הרווחה, יש לבחון את ההצעה לרפורמה בביטוח סיעודי בישראל – שנחשבת לסוגיה של מערכת הבריאות כברירת מחדל, ולא בעקבות תהליך חשיבה מסודר.

---

---

\* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב, חבר המחלקה לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן גוריון; איתן רגב, חוקר במרכז טאוב.

**ב**מערכת שירותי הרפואה בישראל מורגשת עדיין השפעתה של שביתת רופאים ארוכה שהביאה עמה תופעות חסרות תקדים, ובעיקר פגעה בלכידות השורות של הרופאים בשאלת עתיד הרפואה בישראל. השביתה על נגזרותיה העיבה במידת-מה על כמה הישגים ראויים לציון במערכת הבריאות בשנתיים האחרונות. הרפורמה בבריאות השן, שהחלה ב-2010 ונמשכה ב-2011, הביאה לזכאות ציבורית לטיפול שיניים חנם לילדים עד גיל עשר, והמגמה היא להמשיך להרחיבה. ב-2011 אושרה הפחתה בנטל המימון הפרטי, וההשתתפות העצמית ברכישת תרופות שיש להן חלופות גרורות ירדה מ-15 לעשרה אחוזים. הקלה כספית נוספת הוענקה בכמה מתחומי השירות, לרבות ביטול האגרה בטיפות החלב. לאחרונה גם אושרו תוספות למיטות ולתקני כוח אדם, כמו גם תוספות למכסות הכשרת רופאים – לרבות המשך פיתוחו של בית הספר החדש לרפואה בצפון – ולמכסות כוח אדם סיעודי. גם הנגישות לפריפריה הורחבה בעזרת תכנית להקמת מוקדי חירום, גיוס אחיות והוספת מכשירי MRI למערכת. בחלק מהדברים יש משום הבטחה, ויש לקוות שהממשלה תעמוד בה. נוסף לכל אלה, בעת כתיבת שורות אלו נעשים מאמצים לשלב את רפואת הנפש ברפואה הכללית ולהרחיב את מעגל הזכאים לטיפול ממושך.

הגם שיש הסתייגות מגישת משרד הבריאות לנושא הטיפול הממושך (והיא תפורט בהמשך הפרק), היוזמות הללו מבורכות. עם זאת, השינויים שהוזכרו – לרבות תוצאות השביתה – אין בהם כדי להביא לשינויים מבניים מהותיים במערכת, ובהיעדרם ההישגים לעיל עלולים להימחק במשך הזמן. כך למשל ההישגים ביעילות ובשווינויות בתחום בריאות השן יימחקו אם תאבד היעילות במערכת כולה, והדבר עלול לפגוע באותם בתי אב הנהנים כעת מרפואת שיניים בתמיכת הציבור. אמנם ייתכן שעקב הסכמי השכר החדשים יעלה חלקו של המימון הציבורי בהוצאה הלאומית לבריאות, אולם שינוי זה משקף את היעדר המדיניות לטווח ארוך של הממשלה לגבי המערכת. התקציב שמעביר משרד האוצר למערכת הבריאות מזה כעשור ומחצה הוא מכוון חיסכון, ומשולל ראייה ארוכת טווח. לפחות עד כה המערכת מתנהלת ממשבר למשבר, וביניהם תקופות ביניים של שחיקת משאבים הדרגתית עד לנקודת שבירה, המלווה בדרך כלל בזעקה ציבורית. אז נאלצת הממשלה להגדיל את תקציב הבריאות ולתקן באופן זמני את השחיקה שנוצרה, בבחינת טלאי על טלאי (שביתת הרופאים של השנה החולפת הייתה אחת מנקודות השבירה האלה). התערבות הממשלה מתאפיינת בפתרונות נקודתיים שאינם חלק מאסטרטגיה ארוכת טווח.

הפניית כספי הביטוחים מרצון – המיועדים בעיקר לספק לרוכשיהם שירותי בריאות מקיפים – לטיפול במסגרות פרטיות ממשיכה ליצור עיוותים במערכת, וספק אם שעון הנוכחות לרופאים במקום עבודתם יביא לפתרון בעיות מהותיות אלו. בישראל מתפתחת רפואה לעניים ולעשירים, כפי שעולה מסקרי הוצאות המשפחה. יותר ויותר אנשים משכילים ובעלי הכנסות גבוהות, לרבות משפחות עם ילדים, בוחרים לשלם באופן פרטי עבור שירותים מקבילים לאלה שבזכאות ציבורית. אחת מתוצאות המצב הזה היא עליית מחירים ממושכת וחדה יחסית בשוק שירותי הרפואה הפרטיים, המקזזת בצורה ניכרת את הגידול בהוצאה של הציבור על שירותים אלו.

הפרק בנוי מארבעה סעיפים: הסעיף הראשון מציג מבט השוואתי על המערכת ביחס למדינות אחרות לאורך זמן; הסעיף השני עוסק בשביתת הרופאים הארוכה על רקע המשבר בתחום כוח האדם ברפואה; הסעיף השלישי דן בהוצאה הפרטית על שירותי רפואה כביטוי לתפקוד המערכת ובתרומת הוצאה זו לפערים ולעוני; והסעיף הרביעי מתמקד במימון הטיפול הסיעודי בישראל ובהצגת הבעיות המתלוות לסוגיה, תוך השוואה בין-לאומית.

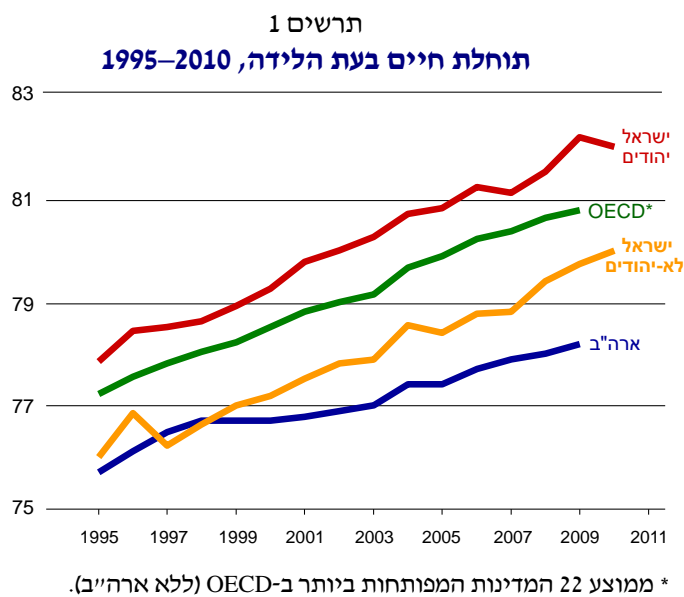
## **1. הישגי המערכת**

הישגי מערכת הרפואה נבחנים בשני היבטים מרכזיים: בריאות האוכלוסייה ושבועות רצונה מהשירותים. כמו כן נבחנים היבטים משניים התורמים להיבטים המרכזיים: שוויוניות, בקרת הוצאות, יעילות כלכלית וחופש הבחירה.

### **רמת הבריאות של האוכלוסייה – תוחלת חיים ותמותת תינוקות**

ככלל, העלייה העקבית בתוחלת החיים של האוכלוסייה בישראל נמשכת. בשנה האחרונה נמשך השיפור בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, ותוחלת החיים שלה עלתה מ-79.8 ב-2009 ל-80.0 ב-2010. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה היהודית מסתמנת מגמת ירידה: מ-82.2 שנה ב-2009 ל-82.1 ב-2010. ירידה זו מיוחסת לשינוי בקרב נשים יהודיות, בעוד ערכי תוחלת החיים של גברים יהודים נותרו יציבים. למרות הירידה הקלה שנרשמה בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל, משך החיים הממוצע שלה עדיין

עולה על זה של האוכלוסייה במרבית המדינות המפותחות; גם האוכלוסייה הלא-יהודית ממשיכה לצמצם את הפער בינה ובין מדינות OECD (שם תוחלת החיים הממוצעת היא 80.8 שנה) ובין האוכלוסייה היהודית בישראל (תרשים 1).

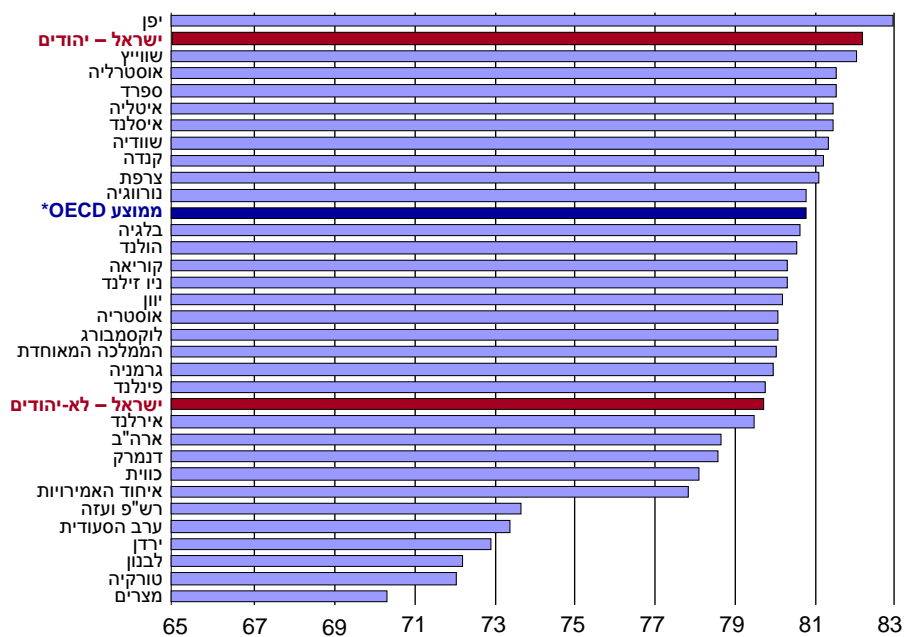


**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

תוחלת החיים של הלא-יהודים בישראל גבוהה בהשוואה למדינות ערביות ומוסלמיות, לפחות אלה שבסביבת ישראל (תרשים 2). עם זאת, היא עדיין נמוכה ביחס לאוכלוסייה היהודית ולמרבית מדינות המערב.



תרשים 2  
תוחלת חיים בעת הלידה, 2009

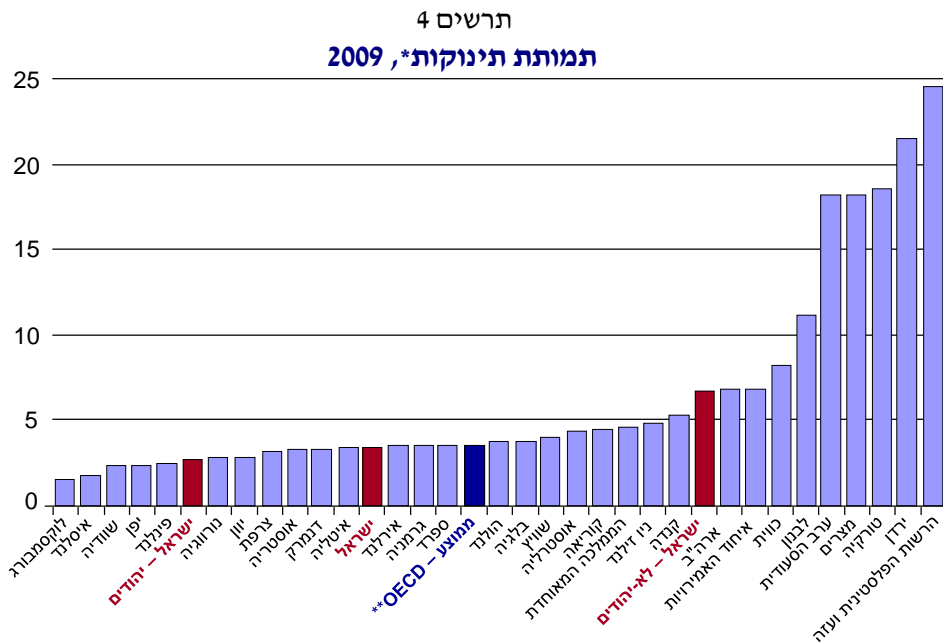
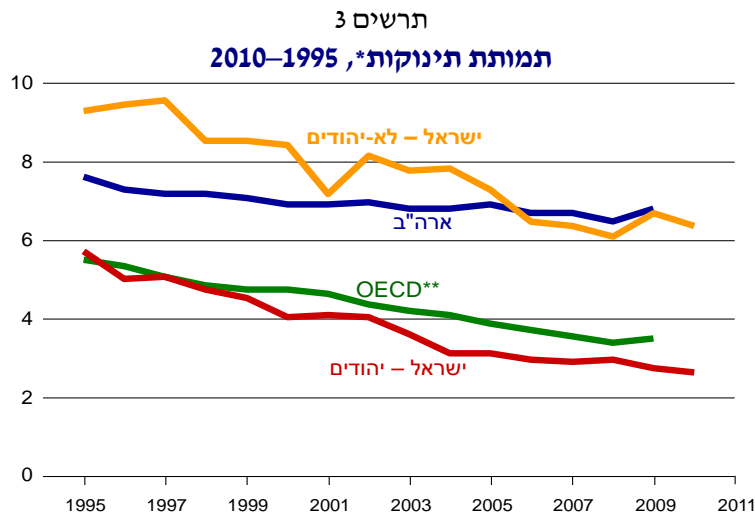


\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

בנושא תמותת תינוקות מגמת השיפור בקרב היהודים נמשכה, בעוד בקרב הלא-יהודים לא חל שיפור משמעותי. צמצום הפערים בין יהודים ללא-יהודים (תרשימים 3 ו-4) בנושא זה הם אתגר מרכזי העומד בפני מערכת הבריאות.



\* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות (של ילד חי).

\*\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

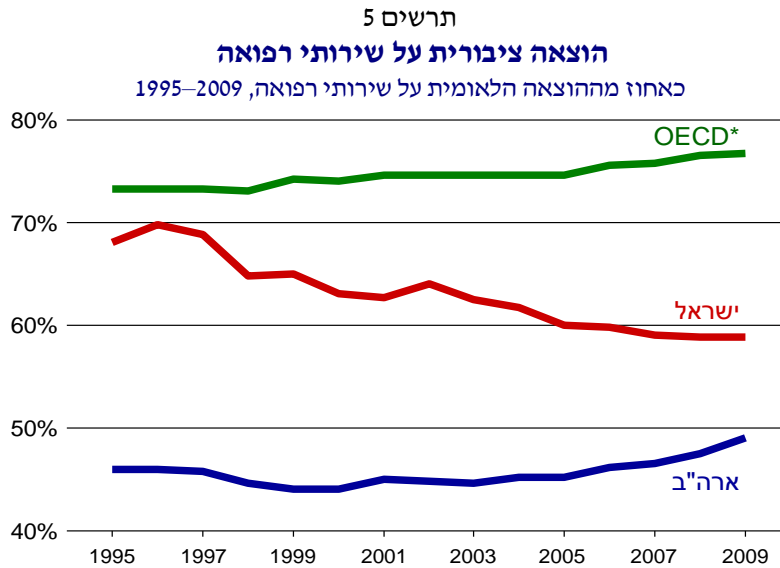
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD, הבנק העולמי.

### יעדי ביניים חברתיים-כלכליים של המערכת

יעדי הביניים של המערכת נוגעים לקידום שוויוניות, לבקרת הוצאות, ליעילות בהספקת שירותים ולחופש בחירה. היבטים חברתיים-כלכליים אלו מיטיבים עם צרכני הבריאות ועם החברה, ולצד זאת תורמים לביצועי המערכת ומועילים לה. נוסף להיבט המעשי, ליעדים אלו יש גם ערך בפני עצמם, בפרט לאלה הנוגעים לשוויוניות ולחופש בחירה.

**שוויוניות.** השוויוניות נוגעת לשני היבטים: פרוגרסיביות במימון השירותים וקשר בין רמות ההכנסה לנגישות הטיפול הרפואי. מגמת הירידה בחלקו של המימון הציבורי מסך הוצאות הבריאות בישראל נמשכת: ב-2009 הגיע אחוז המימון לכדי 58.9 אחוז מכלל ההוצאות, לעומת 68.2 אחוז עם החלת הרפורמה במערכת הבריאות ב-1995, 76.7 אחוז במדינות OECD ו-49 אחוז בארצות הברית. השוואה לארצות הברית ולמדינות OECD אחרות מלמדת כי בשנים האחרונות המגמה במדינות אלו, לרבות ארצות הברית, הפוכה לזו שבשאר: חלקו של המימון הציבורי בהוצאות הבריאות גדל (תרשים 5).



\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

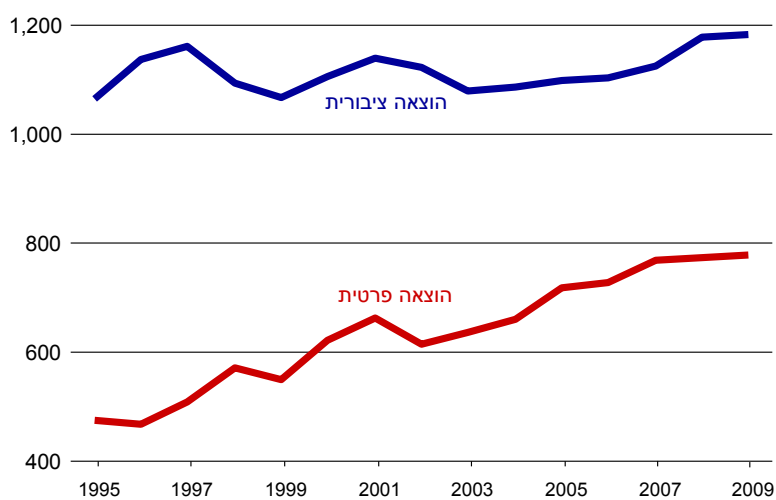
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

בהיבט של הוצאות בריאות לנפש, בין השנים 1995–2009 גדלה ההוצאה הציבורית בישראל ב-11 אחוז בלבד, מ-1,066 ל-1,182 דולר שקילות כוח קנייה לנפש (במחירי 2000), והיא התאפיינה בתנודתיות רבה – תוספות תקציב נקודתיות שלאחריהן תקופות ארוכות של שחיקה הדרגתית. תוספות תקציב משמעותיות ניתנו רק אחת לכמה שנים, ובדרך כלל באו כתגובה למשברים אשר נבעו מאותן תקופות של שחיקה תקציבית. במקביל, ההוצאה הפרטית לנפש גדלה בעקביות בשנים אלו, והגידול הסתכם ב-64 אחוז: מ-474 ל-778 דולר שקילות כוח קנייה לנפש (תרשים 6).

#### תרשים 6

#### הוצאה לנפש על בריאות – ציבורית מול פרטית

בדולרים לפי יחס כוח קנייה, מחירי שנת 2000, 1995–2009



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

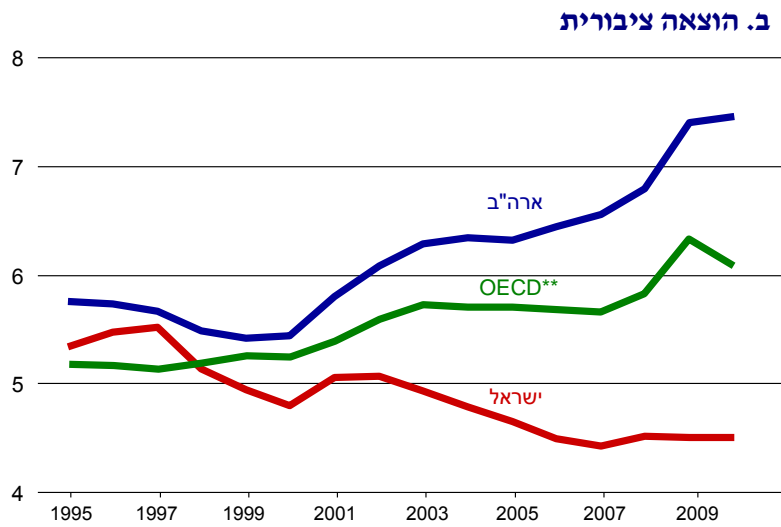
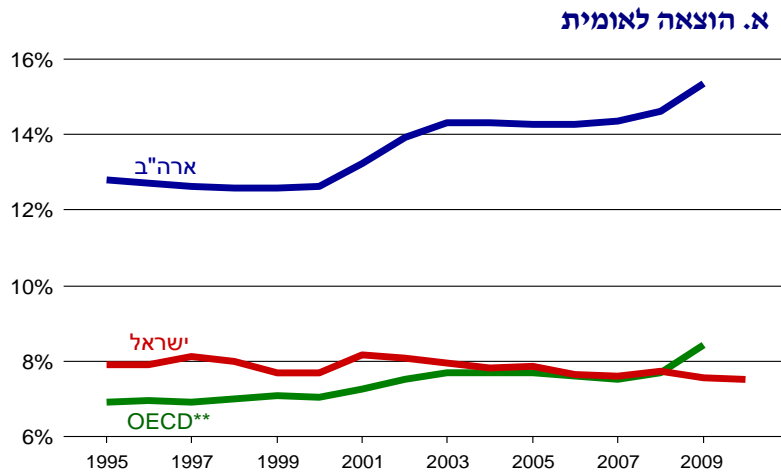
כפי שיפורט בסעיף 2, האופי הרגרסיבי של מימון שירותי הרפואה מקבל ביטוי בתקציבי משקי הבית: הגידול במימון הפרטי של מערכת הבריאות תורם להרעה של התפלגות ההכנסות הפנויות (לאחר תשלומים עבור טיפול רפואי) ולהחמרת העוני של קבוצות חלשות מלכתחילה. הוא גם תורם לצמצום נגישות השירותים הרפואיים עבור קבוצות אלו, הן בשל ירידה ביכולתן לשלם את המחירים העולים והן בשל אי-זמינות שירותי הרפואה.

**בקרת הוצאות.** ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בישראל עמדה בשנת 2010 על כ- 61.2 מיליארד שקל, שהם 7.5 אחוזים מהתמ"ג. זהו שיעור הוצאה נמוך ביחס למדינות מערביות, והוא מציב את ישראל לראשונה מתחת לממוצע של 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (7.7 אחוזים) – להוציא ארצות הברית, שממשיכה להיות חריגה בשיעור הגבוה של ההוצאה לבריאות ביחס לתוצר: 14.6 אחוז מהתוצר (תרשים 7א).<sup>1</sup>

הירידה בשיעור ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה בישראל נמשכה למרות הגידול שחל בשיעור ההוצאה הפרטית. מכאן עולה שחלה שחיקה משמעותית במימון הציבורי, אשר לא הורחב באופן יחסי לגידול בתמ"ג (תרשים 7ב). פירוש הדבר הוא שהמערכת במימון ציבורי בישראל ואלה התלויים בה אינם נהנים מפירות הצמיחה הכלכלית. הדבר נכון לגבי כלל האוכלוסייה, נוכח העובדה שבמונחי תמ"ג הגידול במימון הפרטי לא פיצה באופן מלא על השחיקה במימון הציבורי, ונוכח האינפלציה במחירי הטיפול הרפואי הפרטי.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ראוי לציין ששיעור ההוצאה לבריאות בתמ"ג קשור גם לשיעור הצמיחה של התמ"ג ביחס להוצאה על שירותי רפואה. נוכח מגמת הירידה ארוכת הטווח של שיעור ההוצאה בישראל, אין לשייך את השיעור הנמוך ביחס למדינות אחרות להבדלים בשיעורי צמיחה של התמ"ג בין המדינות.

תרשים 7  
**הוצאה על שירותי רפואה**  
 כאחוז מהתמ"ג\*, 1995–2010

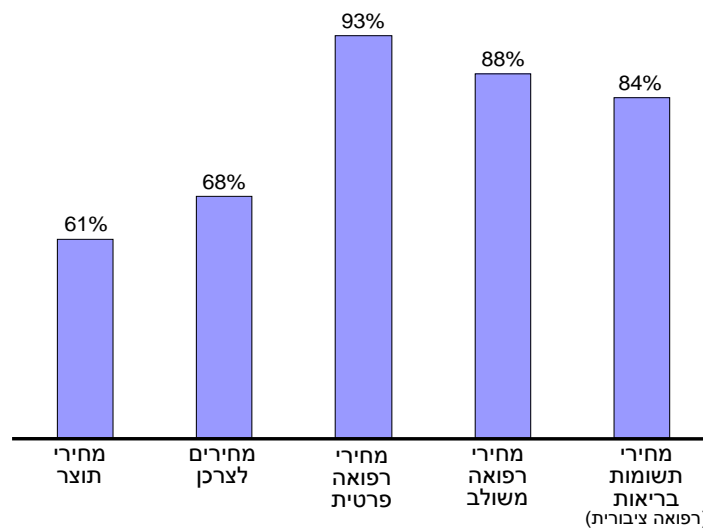


\* ההוצאה לנפש תקנית (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.  
 \*\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארזה"ב).

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

במערכת הבריאות בישראל אין בקרת הוצאות המתבטאת בבלימת אינפלציה בעלויות השירותים, ולמעשה אבדה השליטה על בקרת ההוצאות. המערכת הפרטית והציבורית כאחת אינן מדביקות בהוצאותיהן את קצב עליית המחירים במערכת שירותי הרפואה. כפי שניכר בתרשים 8, מדד מחירי הרפואה המשולב עלה בכ-88 אחוז ומדד מחירי הרפואה הפרטית עלה ב-93 אחוז בין 1995 ל-2010, ואילו מדד מחירי התוצר עלה רק ב-61 אחוז. פירוש הדבר, בפרט בהקשר של הדיון הקודם, הוא שבמונחי שירותים ריאליים, חלקם של שירותי הרפואה בתמ"ג ירד יותר ממה שמראה התרשים.

תרשים 8  
שינויים במדדי המחירים, 1995–2010



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

משמעות עליית המחירים נראית בתרשים 9: מאז 1995 חל גידול ריאלי (ממשי) של כשמונה אחוזים בלבד בכוח הקנייה של שירותי הרפואה לנפש תקנית בישראל – אף שהתמ"ג הריאלי לנפש עלה בכ-26.6 אחוז בתקופה זו. המצב חמור אף יותר אם מביאים

בחשבון שנתח ההוצאה הפרטית מסך ההוצאה הלאומית לבריאות גדל לאורך השנים, והשירותים הפרטיים נעשו יקרים יותר.

תרשים 9

**הוצאה על שירותי רפואה לנפש תקנית\*, 1995–2010**

מדד : 1995=100

שנה	הוצאה על שירותי רפואה לנפש תקנית במחירי תוצר (מדד 1995=100)	תמ"ג לנפש במחירי 2005 (מדד 1995=100)	הוצאה על שירותי רפואה לנפש תקנית במחירי מדד מחירי רפואה משולב (מדד 1995=100)
1995	100	100	100
1997	105	105	102
1999	102	105	98
2001	110	110	104
2003	105	105	96
2005	115	115	103
2007	122	122	106
2009	125	125	107
2010	125	125	108

\* מתוקן לנפשות תקניות במונחי נוסחת הקפיטציה בישראל עד סוף 2010.

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

**חופש בחירה.** נתונים על מידת חופש הבחירה במערכת הרפואה אינם זמינים. אולם בהקשר לדיון בבעיות מבניות של המערכת ולנושאים המרכזיים שעל סדר היום הציבורי, בעיקר שירות רפואי פרטי (שר"פ), חשוב להדגיש כי בניגוד למקובל בשירותי הרפואה למיניהם בקהילה, לתושבים בישראל אין חופש לבחור רופא במוסדות אשפוז שמיומנם ציבורי (להלן בתי חולים ציבוריים), אף שהאשפוז מהותי לעתים לחיי התושב ולרווחתו (יוצאים מן הכלל הם המרכזים הציבוריים הדסה ושערי צדק בירושלים, המאפשרים בחירה במסגרת שר"פ).



## 2. שביתת הרופאים

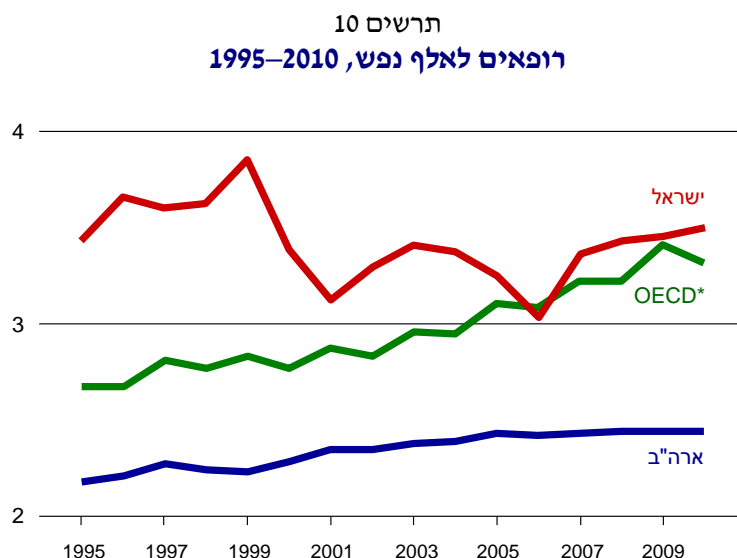
שביתת הרופאים נמשכה ממרס עד אוגוסט 2011, עת נחתם ההסכם בין הסתדרות רופאי ישראל והממשלה (משרד האוצר). יחסי העבודה נרגעו רק בשלהי 2011, לאחר ההסכם עם המתמחים.

למרות היותה אחד מסכסוכי העבודה הארוכים בישראל, ספק רב האם השביתה הביאה לפתרון הסוגיות המבניות של המערכת או אכן הצילה את הרפואה הציבורית בישראל, כפי שחפצו מארגניה בראשיתה. בסעיף זה מובאים גורמי יסוד למשבר ותוצאות השביתה, לדעתם של גורמים שונים שהשתתפו בה.

### סימני המשבר – הצמצום בהיצע הרופאים והירידה במספר המיטות

ישראל נהנתה לאורך השנים מיחס גבוה של רופאים לאוכלוסייה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, לרבות ארצות הברית (תרשים 10). גידול משמעותי בשיעור זה נרשם בראשית שנות התשעים, בשל מספרם הרב של הרופאים שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר. עם זאת, כבר בסוף שנות התשעים החלה מגמת ירידה במספר הרופאים ביחס לאוכלוסייה בישראל, והצטמצמו הפערים בינה ובין מדינות ה-OECD (בחישוב לאלף נפש).

בשנים האחרונות נרשמה בישראל עלייה מתונה במדד זה, ונכון ל-2010, שיעור הרופאים באוכלוסייה בישראל עדיין גבוה בהשוואה לכל מערכת מפותחת אחרת, ובפרט בהשוואה לארצות הברית: 3.5 רופאים לאלף נפש בישראל, לעומת 3.1 במדינות ה-OECD ו-2.4 בארצות הברית. בהקשר זה חשוב לציין שהמספרים אינם מתוקנים לגיל האוכלוסייה, וכשמביאים בחשבון שבישראל שיעור הצעירים בכלל האוכלוסייה גבוה ביחס למדינות ה-OECD (ראו סעיף 4), מצבה היחסי טוב יותר מאשר מה שמתבטא בנתונים.



\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

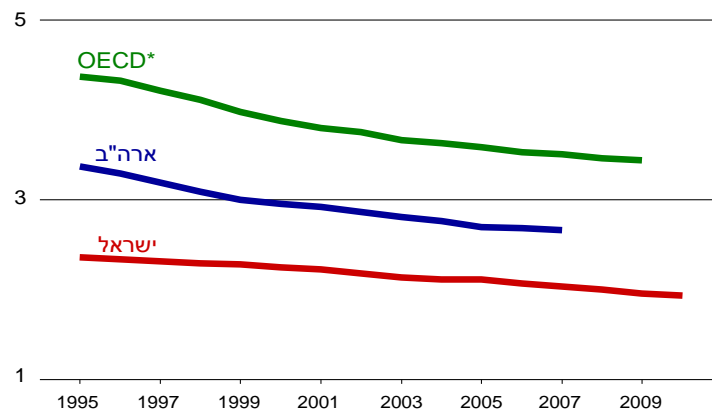
**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

הנתונים כמובן אינם משקפים חוסרים יחסיים בהתמחויות מסוימות ואת התפלגות מספרי הרופאים בין המגזר הציבורי לפרטי ובין המרכז לפריפריה. הבעיה החמורה שאין נתונים מהימנים לגביה היא זליגתם של רופאים, בעיקר מומחים, מן השירות הציבורי אל השוק הפרטי, והתגברות המחסור היחסי במערכת הציבורית. כפי שסוכם לעיל, ביסוד התהליך עומדת המרת המימון הציבורי בביטוחים משלימים, אשר יוצרים ביקוש הולך וגובר מחוץ למערכת הציבורית.

**מספר המיטות.** עם הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD התאפשרה השוואה בין-לאומית טובה יותר של מספר המיטות בבתי החולים, בזכות האחדת ההגדרות. תרשים 11 מציג נתונים עדכניים שפרסם לאחרונה ה-OECD לגבי מיטות טיפוליות כלליות. ניתן לראות כי שיעור המיטות לאלף נפש בישראל ממשיך לרדת, והוא נמוך באופן משמעותי לעומת

המדינות המפותחות הנכללות בהשוואה ולעומת ארצות הברית: 1.93 מיטות לאלף נפש בלבד, לעומת 2.66 מיטות בארצות הברית ו-3.44 מיטות במדינות ה-OECD. חשוב לציין כי מצב זה אינו משתקף בנתונים על סך כל המיטות בישראל, אשר כוללים גם מיטות לטיפול נמרץ, לטיפול סיעודי ולטיפול פסיכיאטרי. עם זאת, נתוני 2010 מאשרים את טענות הקהילה הרפואית באשר למחסור במיטות טיפוליות<sup>2</sup>. מגמת הירידה במספר המיטות הכלליות בעשורים האחרונים, הנצפית גם בארצות הברית וב-OECD, משקפת ככל הנראה בעיקר שינויים טכנולוגיים התורמים להפחתת הצורך היחסי באשפוז כללי. עם זאת, כיוון שישראל נמצאה מלכתחילה בנקודת פתיחה נמוכה יחסית למדינות המפותחות, מגמת הירידה במספר המיטות הכלליות לנפש עלולה להיות בעייתית.

תרשים 11  
מיטות בבתי חולים  
לאלף נפש, 1995–2010



\* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

<sup>2</sup> יש לזכור בהקשר זה כי האוכלוסייה בישראל צעירה יותר.

### **בעקבות שביתת הרופאים**

ההסתדרות הרפואית הישראלית (הר"י) יצאה למאבק תחת הסיסמה "להציל את הרפואה הציבורית בישראל", אולם ההסכם שהושג לא קיבל את תמיכת ציבור הרופאים כולו, ועקב כך הוחרף הפיצול בהסתדרות הרפואית. ארב"ל (ארגון רופאי בתי החולים) שם לו למטרה לקדם את הרופאים הבוחרים להקדיש את כל שעות העבודה שלהם לשירות הציבור בבתי החולים הציבוריים, ומרש"ם (ארגון המתמחים לשיפור הרפואה בישראל) מייצג את הרופאים הצעירים, המתמחים, שלתפיסתם נושאים על גבם את כישלונותיה של המערכת הציבורית.

לכל אחד מן הארגונים עמדה משלו בעניין שביתת הרופאים והישגיה. בזרקורים הבאים יובאו עיקרי עמדותיהם של נציגי הארגונים בעניין הישגי שביתת הרופאים (או חוסר הישגיה), נקודות החולשה במערכת והנושאים הדורשים טיפול מערכתי מעמיק (כל הזרקורים הם עיבוד של המסמכים שחיברו הנציגים).

## זרקור א': עמדת הר"י

### זאב פלדמן\*

לקראת המשא ומתן על ההסכם הקיבוצי החדש יזמה הר"י תהליך הכנה מקיף ביותר, שכלל פנייה לכל הרופאים בישראל ולראשי כל אחד מ-180 האיגודים המקצועיים הנכללים בהסתדרות. ההליך כלל ניסיון להבין ולהגדיר את הצרכים בנושאים כמו תקינה, תנאי עבודה בבית החולים ומקצועות מצוקה, ולתת להם ביטוי בדרישות המשא ומתן. מעולם לפני כן לא התקיים תהליך הכנה שקוף כל כך – ובעקבותיו גם משא ומתן שקוף כל כך – שכלל גם עדכון שוטף לגבי ההתקדמות והקשיים באתר האינטרנט של ההסתדרות הרפואית.

ההתמודדות עם פערים באיכות השירות הרפואי הניתן לתושבי הפריפריה ועם הזנחה של עשרות שנים, שגרמה לעומס בלתי אפשרי על הצוותים הרפואיים, והעובדה שהארגון ישתתף בפיקוח על יישום ההסכם בשנים הקרובות, הם הישג משמעותי של שביתת הרופאים הארוכה ביותר בתולדות המדינה. ההסכם שהושג מורכב מסעיפים ופרטים רבים ועונה על מרב היעדים שהוגדרו בתחילת הדרך. דבר אחד ברור: מי מהרופאים שישקיע יותר ברפואה הציבורית – ישתכר יותר.

מובילי המאבק מקרב ראשי הר"י הציבו לעצמם יעדים מרכזיים בתחום הטיפול בתנאי שכרם ועבודתם של הרופאים, וכן דרישות העוסקות בתפעולה ובעתידה של מערכת הבריאות בישראל, וביניהן: העלאת שכר השעה ב-50 אחוז; שמירה עתידית על השכר הריאלי של הרופאים; שיפור הביטוח הפנסיוני לרופאים; מציאת פתרון לבעיית המחסור ברופאים והגדלת מספר התקנים; מתן מענה למקצועות במצוקה; שיפור תנאי עבודתם של הרופאים המתמחים, שהם כ-22 אחוז מכלל הרופאים בישראל; וקידום הרפואה בפריפריה.

\* ד"ר זאב פלדמן, מנהל מחלקה ניר-כירורגית ילדים בבית החולים ספרא בתל השומר, חבר מזכירות הר"י.

### הישגי המאבק

**שכר הרופאים.** בעקבות ההסכם יקבלו רופאי ישראל תוספת של יותר משלושה מיליארד שקלים לשנה למשכורותיהם.

**הפחתת העומס.** ההסכם שהושג מקדם את הפחתת העומס על הרופאים הצעירים. למערכת נוספו אלף תקנים, שמחציתם מיועד להורדת עומס התורנויות המוטל על המתמחים כך שלא יבצעו יותר משש תורנויות בחודש, וכן נוספו אפשרויות הסכמיות לתורנויות מומחים, אשר יבטיחו גיבוי מקצועי גם בשעות אחר הצהריים, הערב והלילה.

**יום מנוחה שבועי.** ההסכם מבטיח יום מנוחה שבועי לתורני סוף השבוע, והוא יאפשר לפקח על כך שהמתמחים אכן ישוחררו הביתה לאחר תורנות.

**חיזוק מקצועות במצוקה.** ההסכם הביא איתו תוספות שכר ומענקים אישיים למקצועות במצוקה, שכ-50 אחוז מהרופאים במרכז עוסקים בהם. עיסוק במקצועות הללו יזכה את הרופאים בתוספות משמעותיות לערך יום העבודה ויעלה את הגמול עבור עבודה נוספת, ורופא שיבחר להתמחות ולעסוק באחד מהם יקבל מענק של 300 אלף שקל.

**חיזוק הפריפריה.** ההסכם מציע תוספות שכר ומענקים אישיים לרופאי הפריפריה. כך למשל רופא בפריפריה ירוויח 20 אחוז יותר מחברו העובד במרכז, ורופא שיעבור לעבוד בפריפריה ייחנה ממענק של 300 אלף שקל.

**עידוד השתלמויות ואופק קידום.** ההסכם מעודד ימי השתלמויות ואף קובע מנגנון תגמול בגין ימי השתלמות והשתתפות במימון כנסים למתמחים, לצד תוספת שעות נוספות לרופאים מומחים ויצירת אופק קידום לרופאים.

**תגמול מומחים.** ההסכם נותן גמול הולם לרופאים בהתמחויות-העל המגיעים שלא בזמן כוננות מתוכננת (עד לחתימת ההסכם לא היה תגמול על כך).

ייתכן שחלק גדול מהתסכול של רופאים בעקבות ההסכם נובע מציפייה בלתי ריאלית שההסכם יביא עמו תוספת שכר כה גבוהה, עד שהיא תשווה בין השכר במערכת הציבורית לשכר במסגרות פרטיות, כך שניתן יהיה לוותר על עבודה מחוץ לבתי החולים. אולם מתנגדי ההסכם מחויבים להבין שפגיעה במעמדה ובכוחה של הר"י תהיה אסון לרופאים, וכי אחדות השורות חשובה להמשך קידום הרפואה והרופאים בישראל.

**יעדים עתידיים**

התפיסה שקולו של ציבור הרופאים נדם עם חתימת ההסכם שגויה לחלוטין. בשנים הקרובות נצטרך להיאבק על נושאים רבים לקידום מערכת הבריאות בישראל, וביניהם:

**1. הירידה בחלקה של הוצאה הציבורית במערכת הבריאות.** ערב כניסת חוק בריאות ממלכתית לתוקף ב-1995 נשאה המדינה בכ-70 אחוז מהוצאות הבריאות, אך בשנים שחלפו מאז היא הולכת ומתנערת מחובותיה ומחלקה במימון הבריאות. ההוצאה הציבורית ירדה בשנים האחרונות לכדי 55 אחוז בלבד, בהשוואה לממוצע של כ-73 אחוז במדינות ה-OECD שישראל רוצה להידמות להן ברמת השירותים.

**2. היעדר תכנון ארוך טווח בהתבסס על צורכי מערכת הבריאות.** המצב הנוכחי נובע משילוב בין תכנון לקוי להיעדר הקצאת משאבים נחוצה. סדר העדיפות הלאומי, המשתקף באחוז ההקצאה לבריאות בתוצר, הקפיא את חלקה של מערכת הבריאות הציבורית על שיעור של 7.8 אחוזים זה שנים רבות למרות גידול האוכלוסייה, הזדקנותה, מורכבות התחלואה, הטכנולוגיות החדשות ויכולות הריפוי המתקדמות שמאפשרת הרפואה המודרנית. לאחרונה, בשנת 2010, חלה ירידה נוספת בחלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות, והיא הגיעה לכדי 7.5 אחוזים בלבד. על רקע תחזית הזדקנות האוכלוסייה בישראל, הצופה עלייה בשיעור הזקנים באוכלוסייה מ-9.4 לכדי למעלה מ-13 אחוז תוך פחות מ-20 שנה, חייב לחול שינוי בהקצאת המשאבים למערכת הבריאות. על המערכת להתעדכן ולשקף שינויים אלו, כדי שאזרחי ישראל יקבלו טיפול רפואי מיטבי.

**3. בתי החולים הציבוריים אינם נהנים מהצמיחה בכלל שירותי הבריאות.** למערכת האשפוז הציבורית אין היום דרך לחזק את עצמה במתן שירותים למבוטחי הביטוחים המשלימים של קופות החולים הציבוריות. על פי חוק, הקופות מוכרות כיום למבוטחיין ביטוחים המרחיבים את סל השירותים הבסיסי שהן מחויבות לספק. מערכת זו מגלגלת כארבעה מיליארד שקלים בשנה, אולם כיום לבתי החולים הציבוריים אין כל גישה לכספים אלו.

## זרקור ב': עמדת ארב"ל

### אמנון מוסק\*

מקצוע הרפואה ייחודי בכמה עניינים. ההכשרה לרפואה ארוכה ונדרשת השקעה בלתי מתפשרת בלימודים ובתקופות ההכשרה, ולאחר מכן – התחייבות לעבוד סביב השעון ולהיות זמין לכל קריאה ולכל מצב. התמורה על כך אינה תמיד כספית, ויש סיפוק רב בהקרבה למען החולה וביכולת לעזור לזולת. עם זאת, משכורתו של הרופא צריכה להיות סבירה, ולאפשר למי שבחר במקצוע הרפואה להקדיש לכך את כל זמנו ולא להיות מוטרד מפרנסתו.

בתי החולים ניצבים במוקד עולם הרפואה. אליהם מופנים החולים המורכבים ביותר, בהם מוכשרים הסטודנטים להיות רופאים ושם נערך עיקר המחקר. אבל בעוד האוכלוסייה גדלה והזדקנה, המדינה לא הגדילה בהתאמה את מספר המיטות לחולים ואת מספר התקנים לרופאים בבתי החולים – והעומס המוטל על כתפי הרופאים ועל המחלקות קשה ביותר. את האחראיות לבנייה ולשדרוג בתי החולים העבירה המדינה לתורמים פרטיים. יתרה מכך: המדינה התנגדה לאורך שנים להעלות את שכר הרופאים בבתי החולים בישראל ואת הגמלה (הפנסיה) שלהם, והכנסתם נותרה נמוכה מאוד.

המציאות מלמדת שהבעיה של מערכת הבריאות בישראל איננה בחוסר המשאבים הכספיים – היות שהמדינה מאפשרת פריחה של מסגרות רפואה פרטיות מאותו כסף ציבורי, ויוצרת מצב שרופא מרוויח סכום נמוך בהרבה בבית החולים הציבורי מאשר במסגרות שמחוץ לבית החולים. במצב שנוצר הרופא אינו מסוגל לעבוד רק בבתי החולים, ונאלץ למצוא מסגרת מחוץ להם כדי להשלים את הכנסתו – לעתים בניגוד לרצונו. גם הציבור מודע לפער בין עומס העבודה בבית החולים ויכולת ההשתכרות שם. נוסף לכך, רופאים רבים וטובים מחפשים את עתידם בחו"ל. התמונה הכללית העולה מכך קשה, ופוגעת בשוויוניות המערכת וביכולתה להעניק מענה רפואי לכל האזרחים.

\* ד"ר אמנון מוסק, מומחה לנוירולוגיה בבית החולים איכילוב, נציג ארב"ל.



**תוצאות המאבק**

בתחילת המאבק האחדות בין הרופאים הייתה חד-משמעית, אולם בהמשך הדרך נוצרו קרעים חריפים בין הרופאים הצעירים למנהיגי ההסתדרות הרפואית, ולאחר מאבק משפטי ממושך חתמו נציגי הר"י על ההסכם בניגוד לדעת חלק מהמתמחים. לדעת חברי ארבי"ל, ההסכם שהשיגה ההסתדרות הרפואית אינו נוגע בשורשי הבעיה, שהם:

**שכר הרופאים.** השכר הכולל של רופא השתנה רק באחוזים לשעה ולא עלה בצורה מהותית, ורופאי בתי החולים עדיין ייאלצו לחפש אחר מקורות הכנסה נוספים כדי להתפרנס.

**מחסור בתקנים.** אלף התקנים שקיבלה מערכת הבריאות יכסו בקושי את החוסר שנוצר עד היום, ולא יענו על התוספת שתידרש בתשע השנים הקרובות.

**תקציב לשעות נוספות.** עתיד התקצוב עבור שעות נוספות מעבר לשנה הקרובה לוט בערפל, ולא נראה שרופאים יתוגמלו על עבודה נוספת למען בית החולים.

נוסף לבעיות שלא נפתרו, הוסיפה חתימת ההסכם בעיות משלה למערכת הרפואה הציבורית, בעיקר בתחום המוראלי: ראשית, החתימה על הסכם לתשע שנים מונעת אפשרות לשינוי בעתיד הנראה לעין. שנית, תוצאות המאבק והפילוג שהתרחש בסופו העמיקו את הפערים בעולם הרפואה והביאו לפילוג בין הרופאים. בשורה התחתונה, מערכת הרפואה הציבורית לא יצאה נשכרת מהמאבק, ואולי אף ניזוקה ממנו.

## זרקור ג': עמדת מרש"ם

יונה וייסבוך\*

### הישגי המאבק

הסכם המתמחים תורם לשיפור המצב בעיקר בשתי סוגיות:

**תוספת מנגנוני בקרה ואכיפה.** המנגנונים שנקבעו בהסכם מבטיחים לראשונה מימוש של זכויות חשובות למתמחים – לא יותר משש תורנויות בחודש ויום מנוחה שבועי.

**תורנויות שליש ומענקי כוננויות/התמדה.** התורנויות והמענקים הם הנושאים היחידים בהסכם שיש בהם תוספת על הקיים. אלו הן צורות עבודה אטרקטיביות חדשות, שנועדו לתגמל את הרופאים על עבודה במערכת הציבורית בשעות אחר הצהריים. בעזרת התורנויות ומענקי ההתמדה נוצר לראשונה מנגנון המתקרב לאפיון של משרה מלאה אמיתית בבית חולים ציבורי, ומאפשר למי שיעשה תורנויות להוסיף כמה אלפי שקלים (כ-4,800) למשכורתו.

### נקודות תורפה בהסכם

**חוסר התייחסות לבעיית השירות ואיכות הטיפול.** ההסכם בין הר"י למדינה, אשר מרבית תקציבו מיועד למימון שכר, אינו משנה מהותית את אופן העבודה ואת איכות השירות שמערכת הרפואה הציבורית החולה תספק לאזרחי המדינה. כמו כן, הוא מקבע את המצב הקיים לתשע שנים ובכך מרפה את ידי הרופאים.

**חוסר רלוונטיות לכלל הרופאים.** ההסכם עוסק בשני נושאים עיקריים: חיזוק השירות בפריפריה ומתן מענה למקצועות במצוקה. ציבור הרופאים המשתייך למגזרים אלו מהווה פחות ממחצית מכלל הרופאים במערכת, וההסכם אינו מועיל למחצית הנותרת. לצד זאת, להערכת מרש"ם לא יהיה שינוי מהותי בפרופיל המתמחים בפריפריה.

\* ד"ר יונה וייסבוך, מתמחה ברפואת אף-אוזן גרון בבית החולים בילינסון, יו"ר עמותת מרש"ם.

**חוסר מענה לנדידה לשוק הפרטי.** ההסכם אינו עוסק באחת הבעיות העיקריות בעולם הרפואה בישראל היום: נדידת רופאים מהרפואה הציבורית בבתי החולים אל הקופות ואל הרפואה הפרטית, ונדידה מסוכנת הרבה יותר לביו-טק ולחוו"ל. התגמול לשכיר בקופת חולים (ללא עבודה נוספת, כגון כוננויות או תורנויות) כפול ואף משולש מהשכר בבתי החולים. מצב זה פוגע ביכולת ההישרדות הכלכלית של רופא בבית החולים ומחייב אותו לבחור בין עבודה בשניים-שלושה מקומות עבודה שונים, כולל בית חולים, למשך 16–18 שעות ביממה, או עבודה בקהילה בלבד בשעות עבודה סבירות. מצב זה פוגע במוראל, ברמת התפקוד ובמסירות של רופאים הבוחרים לעבוד בבתי החולים. לו הייתה משרה מלאה מוגדרת, מתוקנת ומתוגמלת בהתאם בבתי החולים הציבוריים, לא היו הרופאים נאלצים למצוא עבודות נוספות לצורך השלמת הכנסה.

**אין שינוי באופי העבודה.** כיום חלק נכבד מזמנו של רופא מנוצל לביצוע מטלות פארא-רפואיות (לקיחת דם, הכנסת צנתרים, כתיבת מכתבי קבלה ושחרור ותיאום בדיקות), שהיו אמורות להתבצע על ידי מזכירות רפואיות או עוזרי רופא. שינוי כזה עשוי לתרום לשיפור בתחושת הסיפוק העצמי, במקצועיות ובזמן המוקדש לטיפול ישיר בחולה.

**מענה בלתי מספק לבעיית התקנים.** הבשורה הגדולה של ההסכם הייתה תוספת של אלף תקנים והיא נפרסה על פני תשע שנים. אלא שלפי הערכת הר"י, התוספת תמלא רק כשביעית מהתקנים החסרים במערכת היום.

**בעיית המתמחים.** למעט תוספת התקנים, לא היה שינוי אמיתי בתנאי העבודה של המתמחים ולא הוטלו מגבלות על שעות העבודה כדי למנוע ניצול, להבטיח למידה ולשפר את ההכשרה.

אחד מהלקחים העיקריים ממאבק הרופאים האחרון הוא שהמערכת לוקה בכשלים רבים וכל מאבק עתידי צריך להתמקד במטרה אחת, להשיגה ולהסכים לשקט תעשייתי הממוקד בהישג זה בלבד לתקופה קצרה (לא יותר משלוש שנים). בשל ניסיון העבר וההווה, ולאור זאת שאין שר בריאות במדינה, התגבשה בקרבנו מסקנה חדה וברורה: חיזוק מערכת הבריאות הציבורית לא עמדה בראש מעייניו של השלטון בישראל בשלושת העשורים האחרונים.

לסיכום, למרות היותו ארוך טווח, נראה שההסכם פתר בעיקר סוגיות נקודתיות במערכת ולא בעיות יסוד שהועלו בזרקורים שלעיל: הירידה בחלקה של ההשקעה הציבורית במערכת הבריאות, היעדר תכנית לטווח ארוך והתרחבות חלקה של המערכת הפרטית על חשבון המערכת הציבורית – דבר שעלול להחריף את חוסר השוויוניות ולפגוע ביעילות המערכת הציבורית. לאלה ניתן להוסיף פועל יוצא ממצב מערכת הבריאות: פגיעה במעמד הרופא במערכת הציבורית. מהפרק עולה כי מצבו הבסיסי של רופא שרוצה להקדיש את כל זמנו לעבודה בבית חולים ציבורי לא השתפר. לאור זאת, סביר להניח כי לא תיפתר בעיית המחסור ברופאים, בעיקר במומחים, במערכת הבריאות הציבורית – אף שבישראל אין מחסור יחסי בכוח אדם רפואי.

גם לאור הירידה העולמית במספר המיטות הכלליות, הפתרונות ארוכי הטווח למערכת הרפואה בישראל – כפי שמציינים גורמים שונים – הם הגדלת חלקה של הרפואה הציבורית בתמהיל על חשבון השירותים הפרטיים, ועידוד שינויים טכנולוגיים שיחסכו כוח אדם ומיטות. על שינויים אלו להתווסף למגמות של הרחבת כוח האדם הרפואי בטווח הקצר.

### **3. ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה בישראל כביטוי לתפקוד המערכת הציבורית ותרומתה לפערים ולעוני**

כאמור, בישראל חלקה של ההוצאה הציבורית בסך ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה ירד לרמה הנמוכה ביותר בין המדינות המפותחות המעניקות ביטוח בריאות אוניברסלי לתושביהן – פחות מ-60 אחוז ב-2010 (תרשים 5 לעיל). ירידה זו חושפת את ישראל למצבים שמדינות אחרות מנסות להיחלץ מהם: הידוק הקשר בין מצב הבריאות לעוני ואי-יעילות של המערכת.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> הגדרת קו העוני ואופן מדידתו מרכזיים לעבודה בשני תחומים: מיון ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה על פי מצב כלכלי ומדידת השפעת ההוצאה על עוני. בשני המקרים הסתמך המחקר על הגדרת העוני היחסי המקובלת במוסד לביטוח לאומי (ראו הרחבה אצל נבון וצירניחובסקי, 2011, נספח 1).

ההשפעה של ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה על התפלגות ההכנסות והעוני בישראל נבחנה בגישה חדשנית בעבודה של נבון וצ'רניחובסקי (2012). העבודה, המבוססת על נתוני 2009, בדקה כיצד המימון הפרטי תורם להרעה בהתפלגות ההכנסות ולהגדלת העוני בישראל בצורה קטסטרופלית. בפרק זה מובאים ממצאים מעודכנים מהעבודה, על פי סקר הוצאות המשפחה לשנת 2010.

**מרכיבי ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה בישראל.** מאז 1997 חלה עלייה בחלקה של ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה כאחוז מסך התצרוכת של משק הבית הממוצע: מ-4.1 ל-5.1 אחוזים. כמעט כל משקי הבית בישראל (93 אחוז) דיווחו על הוצאה פרטית כלשהי על שירותי רפואה בתקופת הסקר (לא כולל הוצאה פרטית על סיעוד). מדובר על הוצאה ממוצעת של 646 שקל לחודש למשק בית.

- **השתתפות עצמית** עומדת על שבעה אחוזים מסך ההוצאה הפרטית. 44 אחוז ממשקי הבית דיווחו על הוצאה כזו, וההוצאה החודשית הממוצעת עמדה על 117 שקל. בקרב המדווחים, השתתפות עצמית ברכישת תרופות מרשם הייתה ההוצאה העיקרית הן מבחינת אחוז מספר משקי הבית שהשקיעו בה (35 אחוז) והן מבחינת גובה ההוצאה הממוצעת (289 שקל לחודש).
- **ביטוחים לשירותי רפואה משלימים (להלן: משלימים)**, כהגדרתם בעבודה המקורית (ביטוחים לשירותים שאינם ניתנים בזכאות ציבורית), עומדים גם כן על שבעה אחוזים מסך ההוצאה. 80 אחוז ממשקי הבית דיווחו שהם מוציאים כסף על ביטוחים כאלה, והוצאה החודשית הממוצעת בקרב המדווחים עמדה על 56 שקל. ניתוחים ובחירת מנתח הם סעיף מרכזי בקטגוריה זו – בניגוד לרפואת שיניים, תחום שההוצאה עליו נמוכה אף שאינו נכלל בסל הבריאות<sup>4</sup>.
- **הוצאה מהכיס על שירותים משלימים** היא סעיף ההוצאה הגדול ביותר מבין ההוצאות מהכיס, הן בגובה ההוצאה הממוצעת – 551 שקל בחודש – והן במספר משקי הבית המדווחים עליו (44 אחוז). הוצאה זו מסתכמת ב-47 אחוז מההוצאה הפרטית על בריאות. סעיף זה כולל רפואת שיניים, תחום שאפשרויות הביטוח בו מצומצמות יחסית (צ'רניחובסקי ונבון, 2010). ההוצאה

<sup>4</sup> מאז 2010 הוכנסה רפואת שיניים לילדים לסל.

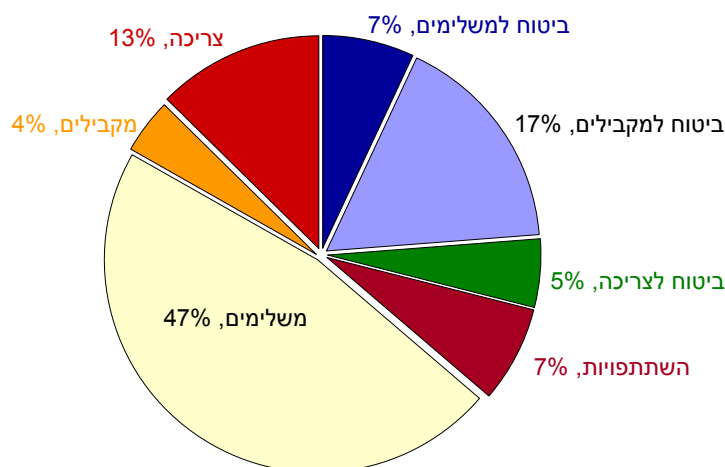
הכספית על ניתוחים, הנכללת בהוצאה על שירותים מקבילים, גבוהה במיוחד, אך היא מתייחסת לאחוז אחד מהאוכלוסייה בלבד.

לפי המחקר, בהוצאה על שלושת הסעיפים הללו יש מעין תחליף למס, במובן זה שיש בה יסוד הכרחי ועניין ציבורי, והיא חלה על 80–44 אחוז מבתי האב בישראל. ההוצאות על כל הסעיפים יחד מסתכמות ב-61 אחוז מסך ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה (תרשים 12).

נוסף לשלושת הסעיפים הללו, יש עוד שני תחומי הוצאה פרטית על רפואה:

- **שירותים ומוצרים מקבילים (להלן מקבילים):** שירותים או מוצרים המקבילים לאלו הניתנים במימון ציבורי מלא או חלקי.
- **שירותי ומוצרי צריכה (להלן צריכה):** הוצאות שאינן רפואיות גרידא, אשר אין לציבור עניין לסבסד את ההוצאה עליהם בכל צורה שהיא.

תרשים 12  
התפלגות ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה  
לפי קטגוריה, ישראל 2010



מקור: נבון וצירניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### ההוצאה הפרטית על רפואה כביטוי ליעילות ושוויוניות המערכת הציבורית

ממצאי המחקר מצביעים על כמה נקודות חשובות בהיבטים של יעילות ושוויוניות מערכת שירותי הרפואה:

- הכנסה נמוכה היא מחסום המונע נגישות לטיפולים הדורשים השתתפות עצמית ויש בהם עניין ציבורי ולטיפולים משלימים, לרבות רפואת שיניים, שאינם בסל.
- הוצאה מהכיס על שירותים מקבילים קשורה בקשר חיובי להכנסה, להשכלה ולהחזקת ביטוח, כמו גם להימצאות קשישים וילדים במשק הבית. כלומר, קבוצות בעלות צרכים רבים מהממוצע אשר יכולות להרשות זאת לעצמן מוציאות יותר על שירותים אלו.
- הקשר החיובי בין מצב סוציו-אקונומי גבוה, לרבות רמת השכלה, ובין הוצאה על ביטוחים מרצון ועל הוצאה מהכיס – נוסף לכך שלהחזקת ביטוח יש קשר חיובי לצריכת שירותים רפואיים ולהוצאה מהכיס – תומכים בהשערה כי הביטוחים מרצון בישראל עלולים להחריף את אי-השוויוניות לפחות בטווח הקצר: הביטוחים שרוכשים בעלי הכנסות גבוהות יחסית מקנים להם נגישות טובה יותר לשירות, וגם הגנה טובה יותר על תקציב משק הבית שלהם במקרים של הוצאה גבוהה שאינה כלולה בסל הבריאות.
- העובדה שבעלי הכנסות גבוהות בכלל, ובעלי השכלה גבוהה בפרט, מוציאים סכומים גבוהים יחסית על שירותים מקבילים הן באמצעות ביטוח והן בתשלומים מהכיס, תומכת בהשערה כי המערכת הציבורית אינה מתפקדת היטב – לפחות לראייתם – וכי גם בשירותי הסל הבסיסי מתפתחות שתי מערכות מקבילות: מערכת לעניים ומערכת לעשירים.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> מושג התפקוד של המערכת הציבורית מורכב ויחסי, משום שהוא נתון להשפעת יחסי גומלין בין החזקת ביטוח משלים, שנרכש במערכת הציבורית, ובין מימוש הביטוח במערכת הפרטית. חולים שמצבם הכלכלי מאפשר להם להשתמש בביטוח המשלים כדי לצרוך שירותי רפואה רבים יחסית מופנים מהמערכת הציבורית למערכת הפרטית, ועל כן הם סובלים פחות משחיקת המערכת הציבורית מבחינת רמת השירות הניתנת להם – אולם מוציאים יותר מכיסם הפרטי (ראו צ'רניחובסקי, 2011).

- משקי בית שיש בהם ילדים או קשישים, שתי אוכלוסיות הנזקקות לשירותים רבים יותר, מוציאים יותר (ביחס להכנסה) על שירותים מקבילים – עוד סימן המעיד על תפקוד לא מיטבי של המערכת. ההשפעה החיובית של מספר המפרנסים על ההוצאה לביטוח, כאשר כל המשתנים האחרים שווים, מרמזת על כך שלהוצאה של מעסיקים על ביטוח עלול להיות תפקיד חשוב, וייתכן שהוא גדל ככל שגדלה ההוצאה על ביטוח באופן כללי.
- לבעלות על ביטוחים לשירותים מקבילים יש השפעה רבה ומובהקת במיוחד על סך ההוצאה הפרטית על בריאות. ממצא זה מתיישב עם ההשערה כי הביטוחים למקבילים משמשים את ספקי השירות במערכת הציבורית כמנוף לעידוד ביקוש במערכת הפרטית.

### ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה והתפלגות ההכנסות

ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה לסוגיהם לפי חמישוני הכנסה מפורטת בתרשים 13 ובלוח 1. החמישון העליון מוציא פי שלושה מהחמישון התחתון – עובדה המתיישבת עם הממצאים הקודמים. למרות זאת, סך ההוצאה לבריאות היא גרסיבית: משקי הבית העניים מוציאים אחוז גבוה יותר מהכנסתם הפנויה על שירותי בריאות – 5.7 אחוזים בחמישון התחתון לעומת 3.6 אחוזים בחמישון העליון. השתתפות עצמית והוצאה מהכיס למשלימים, שעיקרה כאמור ברפואת השן, תורמים לכך במיוחד, והשפעתם על ממוצע ההוצאות מנטרלת את השפעתה של ההוצאה הפרוגרסיבית על שירותים מקבילים, צריכה וביטוחים למשלימים – מהכיס או באמצעות ביטוח. משמעות הממצאים היא שאף שבעלי הכנסות גבוהות מוציאים אחוז גבוה יותר מהכנסתם על תחומים מסוימים מאשר בעלי הכנסות נמוכות, ככלל החמישון התחתון מוציא אחוז גבוה יותר מהכנסתו על בריאות בשל ההוצאות על השתתפות עצמית ועל טיפולים הכרחיים.

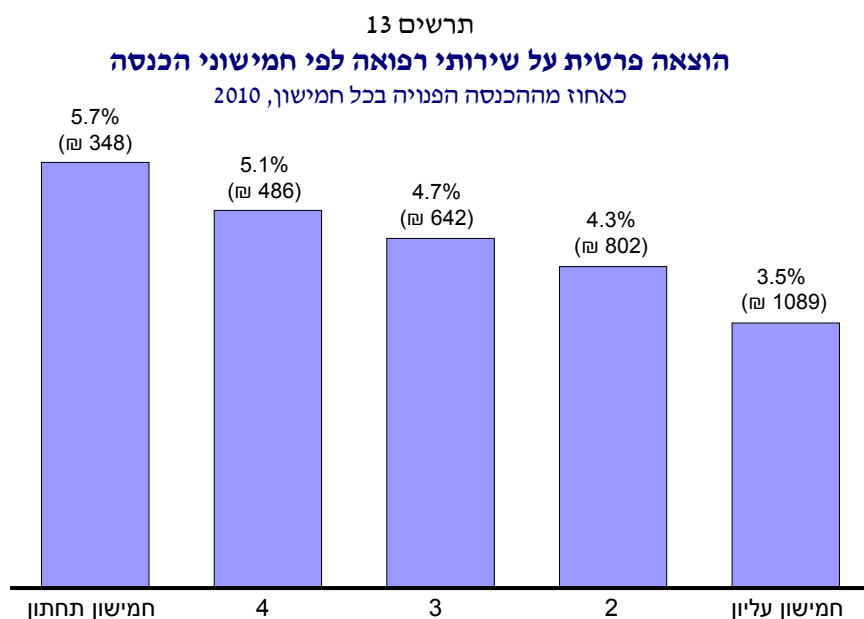
מניתוח ההשפעה של הוצאה פרטית לשירותי רפואה על השוויוניות עולות גם המסקנות הבאות:

- ככלל, קבוצות הביניים נושאות בנטל רב יחסית מההוצאה על שלוש הקטגוריות שיש בהן עניין ציבורי ישיר. חמישוני ההכנסה הגבוהים מוציאים



אחוז נמוך מהכנסתם הפנויה על קטגוריות אלו, לרבות הוצאה על השתתפויות, וכך גם חמישוני ההכנסה הנמוכים – אך במקרה שלהם הסיבה לכך היא ויתור על צריכה ונגישות לטיפול, גם באופן ישיר וגם בשל ויתור על ביטוח למשלימים. בהיבט של ההשפעה על בריאות, הממצאים משמעותיים עוד יותר אם מניחים שעניים זקוקים יותר לטיפול רפואי מאשר עשירים.

- הממצאים תומכים בטענה שהביטוחים הפרטיים בישראל מחמירים את התפלגות הנגישות לשירותי רפואה, משום שהם מאפשרים נגישות טובה יותר לשירותים רפואיים והגנה טובה יותר (במקרה של הוצאה רפואית גבוהה שאינה כלולה בסל הבריאות) לבעלי הכנסות גבוהות. כלומר, יתרונות הביטוח בישראל, גם למשלימים, מוקנים בעיקר לקבוצות הכנסה גבוהות.



**מקור:** נכון וציריניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**לוח 1. התפלגות ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה**

על פי קטגוריות הוצאה ולפי חמישוני הכנסה, 2012

סה"כ	<u>הוצאה מהכיס</u>				<u>ביטוחים</u>			
	צריכה	מקבילים	משלימים	השתתפות	צריכה	מקבילים	משלימים	
<b>715</b>	223	347	737	230	53	166	62	הוצאה ממוצעת של משקי בית מדווחים (ש"ח לחודש)
<b>94%</b>	47%	10%	53%	27%	82%	81%	80%	אחוז משקי בית מדווחים

**לוח 1.1 (המשך) הוצאה הממוצעת של כל משקי הבית**  
 כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת

סה"כ	<u>הוצאה מהכיס</u>				<u>ביטוחים</u>			חמישון הכנסה
	צריכה	מקבילים	משלימים	השתתפות	צריכה	מקבילים	משלימים	
5.72%	0.78%	0.18%	4.35%	0.82%	0.19%	0.76%	0.34%	1
5.06%	0.63%	0.19%	3.26%	0.58%	0.27%	0.93%	0.38%	2
4.68%	0.64%	0.21%	2.96%	0.40%	0.29%	0.95%	0.38%	3
4.30%	0.65%	0.21%	2.56%	0.34%	0.30%	0.94%	0.35%	4
3.55%	0.69%	0.25%	1.63%	0.27%	0.27%	0.76%	0.24%	5
4.28%	0.67%	0.22%	2.49%	0.39%	0.28%	0.86%	0.32%	ממוצע
3.11	4.40	7.12	1.88	1.63	7.08	5.05	3.59	יחס הוצאה בין חמישון עליון לתחתון

מקור: נבון וצ'רניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### הקשר בין ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה לעוני

האומדנים לשנת 2010 מצביעים על כך שסך ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה מעלה את תחולת העוני ב-17,840 משקי בית<sup>6</sup> (לוח 2).

ההוצאות שיש בהן עניין לציבור בהתאם להגדרת המחקר המקורי – השתתפויות, פרמיות ביטוח והוצאה מהכיס על משלימים – מעלות את מספר משקי הבית העניים בישראל ב-2,976 משקי בית, 738 משקי בית ו-8,508 משקי בית בהתאמה. התרומה הגדולה ביותר למספר העניים בשל הוצאה על משלימים היא דווקא בקרב משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים ובקרב האוכלוסייה הערבית.

עוד עולה בהקשר זה מממצאי המחקר של נבון וצירניחובסקי כי:

- הוצאה על שירותים מקבילים, שכאמור ניתנים גם בזכאות ציבורית, תורמת לעוני בקרב משפחות עם ילדים ומשפחות שיש בהן שני מפרנסים או יותר. יש בממצאים אלו כדי להצביע על אי-שביעות רצון מסוימת של זוגות עובדים עם ילדים מהמערכת הציבורית, הדוחפת אותם להוצאה פרטית לשירותים מקבילים אפילו במחיר ירידה לעוני. ההשפעה של הוצאה זו על העמקת העוני בולטת בעיקר בקרב ערבים. לעומת זאת, השתתפויות והוצאה מהכיס על משלימים תורמות להעמקת העוני בכל משקי הבית. ההשפעה בולטת במיוחד בנושא הוצאה מהכיס על משלימים במשקי בית שיש בהם קשישים.
- לבעלי הכנסה נמוכה יש סיכוי גבוה יותר לרדת מתחת לקו העוני בכל קטגוריות ההוצאה, ובמיוחד בהשתתפויות. בהקשר זה יש לציין כי נמצא קשר חיובי בין גודל משק הבית בנפשות תקניות להסתברות לרדת לעוני, כלומר ההכנסה הנמוכה לנפש היא שמשפיעה על ההסתברות להידרדר לעוני.
- ראויה לציון ההשפעה המיוחדת של הכנסה לנפש על ההסתברות לעוני בגין הוצאה על טיפולים מקבילים לאלה שבסל: משפחות גדולות ומעוטות הכנסה מידרדרות לעוני בגין הוצאה על שירותים שהן אמורות לקבל בסל הבסיס.

<sup>6</sup> הכוונה היא שכאשר מנכים מההכנסה הפנויה את ההוצאה הפרטית על בריאות, הכנסתם הפנויה של 17,840 משקי בית נוספים נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית (כל הנתונים מחושבים לפי נפש תקנית במשק בית).

- מספר מפרנסים גבוה מוריד את ההסתברות להגיע לעוני, גם כשמנטרלים את השפעת ההכנסה לנפש. יש בכך כדי להצביע על האפשרות שלאנשים עובדים יש צורכי בריאות מעטים יותר, וגם על כך שהנגישות שלהם לביטוחים טובה יותר, במיוחד לשירותים הנמצאים בסל.
- בקטגוריית המקבילים, המשתנים המשפיעים ביותר על העוני הם מספר הנפשות ומשתני הדמי למחוזות הגיאוגרפיים (נתונים אלו אינם מוצגים בטבלה). הממצאים מעידים שמשפחות בעלות צרכים רבים יותר יחסית עלולות להידרדר לעוני גם בגין הוצאה על שירותים שבסל. לצד זאת, גם במחוזות שהיצע השירותים בהם גבוה אנשים מגיעים לעוני בגלל הוצאה על טיפולים מקבילים. יש בממצא זה כדי לרמוז על כך שנותני שירות מעודדים ביקוש. לחלופין, יש בו להעיד על בעיית נגישות לשירותי רפואה שבסל השירותים הציבורי באותם אזורים.

לוח 2. השפעת ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה על תחולת העוני\*<sup>7</sup>  
לפי קטגוריות הוצאה ומאפייני משקי הבית, 2010

משפחות עם מבוגרים (+65)	חרדים	ערבים	
<b>מצב המוצא – ללא השפעת ההוצאה על שירותי רפואה</b>			
312,106	85,782	284,884	מספר משקי בית בקבוצה
49,156	32,070	132,335	מספר משקי בית במצב המוצא
15.7%	37.4%	46.5%	אחוזי העניים במצב המוצא
<b>השפעת סך ההוצאה על שירותי רפואה</b>			
2.3%	-0.4%	1.7%	הגידול ב-% העניים
7,024	-370	4,780	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
14.3%	-1.2%	3.6%	השינוי הממוצע בעומק העוני
<b>השפעת הוצאה על השתתפויות</b>			
0.3%	-0.6%	1.4%	הגידול ב-% העניים
802	-475	3,878	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
1.6%	-1.5%	2.9%	השינוי הממוצע בעומק העוני

\* בניגוד לאופן חישוב קו העוני בביטוח לאומי, המחושב על פי הכנסה כספית נטו, קו העוני חושב כאן על פי הכנסה כוללת נטו, כלומר: הכנסה כספית נטו + הכנסה בעין. אוכלוסיית המדגם היא האוכלוסייה שנסקרה בסקר הוצאות משקי בית לשנת 2010 (ראה נבון וצ'ירניחובסקי, 2012).

לוח 2 (המשך).

סך הכל	שני מפרנסים או יותר	מפרנס אחד	ללא מפרנס	משפחות עם ילדים (0-18)
2,181,736	922,346	682,162	233,132	986,183
384,029	40,613	171,404	120,355	242,443
17.6%	4.4%	25.1%	51.6%	24.6%
0.8%	0.6%	-0.2%	2.0%	0.1%
17,840	5,780	-1,045	4,770	1,262
4.6%	14.2%	-0.6%	4.0%	0.5%
0.1%	0.0%	-0.1%	0.5%	-0.1%
2,976	25	-360	1,180	-1,073
0.8%	0.1%	-0.2%	1.0%	-0.4%

לוח 2 (המשך). השפעת הוצאה הפרטית לשירותי רפואה על תחולת העוני  
לפי קטגוריות הוצאה ומאפייני משקי הבית, 2010

משפחות עם מבוגרים (+65)	חרדים	ערבים	
<b>השפעת הוצאה על ביטוחים למשלימים</b>			
0.1%	0.0%	0.0%	הגידול ב-% העניים
383	-	-	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
0.8%	0.0%	0.0%	השינוי הממוצע בעומק העוני
<b>השפעת הוצאה ישירה מהכיס על משלימים</b>			
0.9%	-2.1%	1.6%	הגידול ב-% העניים
2,805	-1,836	4,542	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
5.7%	-5.7%	3.4%	השינוי הממוצע בעומק העוני
<b>השפעת הוצאה על ביטוחים למקבילים</b>			
0.1%	0.3%	0.0%	הגידול ב-% העניים
383	217	-90	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
0.8%	0.7%	-0.1%	השינוי הממוצע בעומק העוני



## לוח 2 (המשך).

סך הכל	שני מפרנסים או יותר	מפרנס אחד	ללא מפרנס	משפחות עם ילדים (0-18)
0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
738	564	-327	118	355
0.2%	1.4%	-0.2%	0.1%	0.1%
0.4%	0.4%	-0.5%	2.0%	-0.2%
8,508	3,631	-3,714	4,759	-1,633
2.2%	8.9%	-2.2%	4.0%	-0.7%
0.1%	0.1%	0.0%	0.4%	0.1%
2,423	1,284	-234	989	1,045
0.6%	3.2%	-0.1%	0.8%	0.4%

לוח 2 (המשך). השפעת הוצאה הפרטית לשירותי רפואה על תחולת העוני  
לפי קטגוריות הוצאה ומאפייני משקי הבית, 2010

משפחות עם מבוגרים (+65)	חודים	ערבים	
<b>השפעת הוצאה על ביטוחים לצריכה</b>			
0.1%	0.3%	0.1%	הגידול ב-% העניים
383	217	406	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
0.8%	0.7%	0.3%	השינוי הממוצע בעומק העוני
<b>השפעת הוצאה ישירה מהכיס על מקבילים</b>			
-0.1%	0.0%	0.0%	הגידול ב-% העניים
-265	-	107	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
-0.5%	0.0%	0.1%	השינוי הממוצע בעומק העוני
<b>השפעת הוצאה ישירה מהכיס על צריכה</b>			
0.0%	-0.1%	-0.3%	הגידול ב-% העניים
79	-44	-743	מספר משקי הבית המתווספים לעניים נטו
0.2%	-0.1%	-0.6%	השינוי הממוצע בעומק העוני

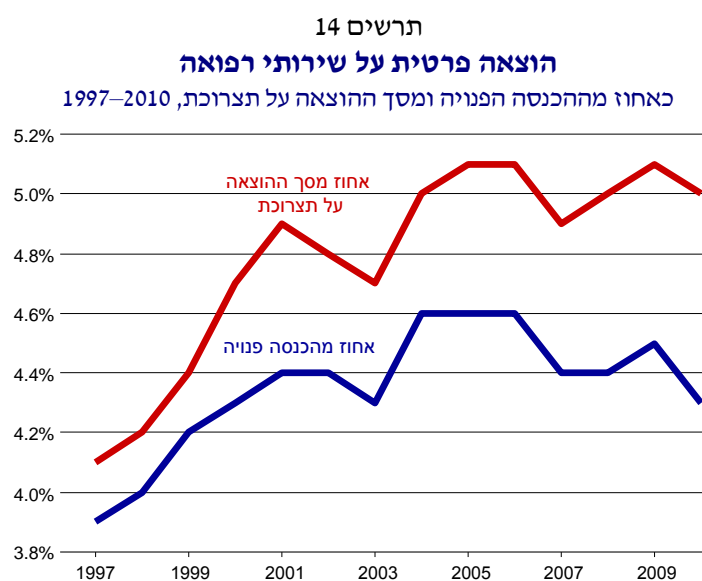
לוח 2 (המשך).

סך הכל	שני מפרנסים או יותר	מפרנס אחד	ללא מפרנס	משפחות עם ילדים (0-18)
0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%
-740	-	-475	-	-3
-0.2%	0.0%	-0.3%	0.0%	0.0%
0.0%	0.0%	-0.3%	0.1%	-0.1%
-1,052	147	-1,874	313	-1,325
-0.3%	0.4%	-1.1%	0.3%	-0.5%
0.1%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%
1,356	217	-	757	974
0.4%	0.5%	0.0%	0.6%	0.4%

מקור: נכון וצ'רניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### מגמות לאורך זמן

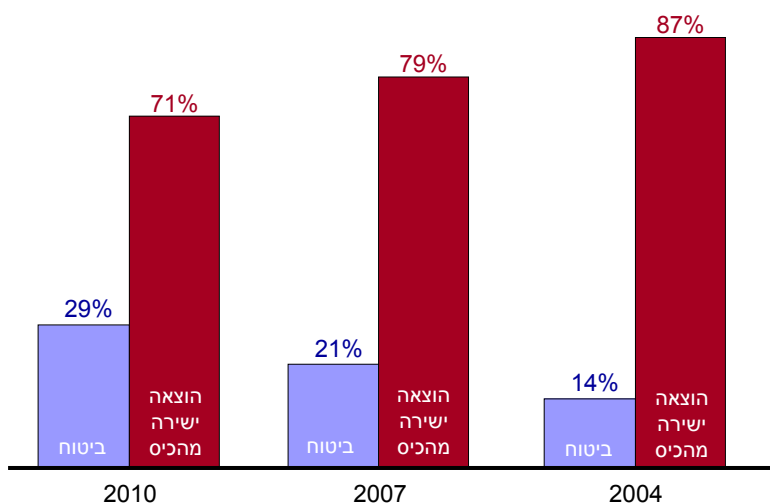
תרשים 14 מציג גידול עקבי בהוצאה הפרטית לשירותי רפואה בתקציב משק הבית מאז 1997. אפשר לראות כי העלייה בהוצאה כאחוז מסך התצרוכת גבוהה מהעלייה כאחוז מסך ההכנסה הפנויה, והמשמעות היא שמשקי הבית מוותרים יותר ויותר על צריכה אחרת לטובת צריכת שירותי רפואה. המצב חמור יותר מהנראה בנתונים אלו לאור זאת שהעלייה במחירי שירותי הרפואה גדולה יותר מהעלייה במחירי יתר סל המוצרים שצורך משק הבית (צ'רניחובסקי, גמזו ונבון, 2010).



מקור: צ'רניחובסקי, גמזו ונבון, 2012 (עיבוד: מרכז טאוב).  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השינויים בהתפלגות ההוצאה על שירותי רפואה מאז שנת 2004 מפורטים בלוח 3 ובתרשים 15. חלקן של הוצאות הביטוחים עולה, בעוד חלקה של ההוצאה מהכיס במגמת ירידה. בנקודות אחוז, בולטת עליית חלקו של הביטוח בהוצאות על טיפולים מקבילים וצריכה. למרות הירידה שחלה בחלקה של ההוצאה מהכיס, מ-87 אחוז ב-2004 ל-71 אחוז ב-2010, נרשמה עלייה בהוצאה הישירה על מקבילים ועל צריכה – על חשבון חלקן של ההשתתפויות וההוצאה למשלימים.

תרשים 15  
התפלגות ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה



**מקור:** נכון וצירניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

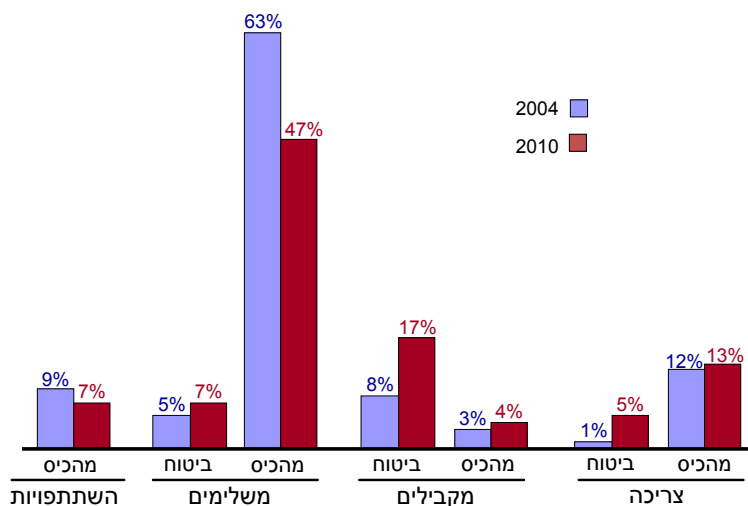
## לוח 3. השינויים בהתפלגות ההוצאה על שירותי רפואה, 2004, 2007 ו-2010

2010	2007	2004	סעיף הוצאה	
7%	5%	5%	משלימים	ביטוח
17%	12%	8%	מקבילים	
5%	4%	1%	צריכה	
7%	8%	9%	השתתפויות	
47%	55%	63%	משלימים	הוצאה מהכיס
4%	5%	3%	מקבילים	
13%	11%	12%	צריכה	

**מקור:** נכון וצ'רניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 16 מסכם את השינויים בהשתתפות בהוצאה, כמו גם בגובהה. מהנתונים עולה כי באופן כללי יש מגמת עלייה באחוז משקי הבית המבוטחים ובהוצאה על ביטוח, לעומת ירידה באחוז משקי הבית המוציאים על התחומים הללו באופן ישיר מהכיס. הסעיף היחיד שחלה עלייה קלה בהוצאה הישירה עליו במשך התקופה הוא על טיפולים מקבילים (משלושה לארבעה אחוזים).

תרשים 16  
מרכיבי הוצאה הפרטית על שירותי רפואה



**מקור:** נכון וציריניחובסקי, 2012 (עיבוד ועדכון נתונים: מרכז טאוב).  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לסיכום: הגם שהעלייה בחלקה של ההוצאה על ביטוחים – בפרט בצורה של גידול בהשתתפות – ביחס להוצאה ישירה מהכיס מבורכת על פניה, המגמות המסתמנות בהתפלגות ההוצאות עלולות להצביע על החמרה יחסית של המצב בכללו. הבעיה נעוצה בתשלום על השירותים המקבילים. הציבור מוציא חלקים גדולים יותר מהכנסתו – גם באמצעות ביטוח פרטי וגם באופן ישיר מהכיס – על טיפולים הנמצאים בסל הציבורי, או אמורים להיות בו. משמעות הדבר היא שהמערכת הציבורית ממלאת את תפקידה פחות ופחות מבחינת הציבור.

#### 4. מימון הטיפול הסיעודי בישראל

סוגיות הטיפול הסיעודי הממושך ואופן מימונו בישראל עולות לדיון חדשות לבקרים נוכח האתגרים שהן מציבות בפני החברה והכלכלה בישראל זה זמן רב (צ'רניחובסקי ואחרים, 2011; משרד הבריאות, 2011; Chernichovsky et al, 2010). הנושא נעשה רלוונטי במיוחד בשנתיים-שלוש האחרונות נוכח שתי יוזמות סותרות לכאורה של הממשלה: האחת, של משרד האוצר, מבקשת להפוך את הביטוח הסיעודי – באמצעות קופות החולים – למבוסס על פרמיה אישית יותר מהנהוג כיום; והשנייה, של משרד הבריאות, עניינה להפוך ביטוח זה לממלכתי יותר. מטרתה של ההצעה הראשונה הוא לצמצם את הפוטנציאל לסבסוד מקביל, בעיקר בין קבוצות גיל והכנסה, ואילו עניינה של ההצעה השנייה הפוך.

מרכז טאוב עסק לאחרונה בנושא זה בנייר מדיניות, ועיקריו מצוטטים בסעיף זה (צ'רניחובסקי, קפלן ושתסמן, 2012). הנייר בא להשלים את הפרסומים האחרונים המצוטטים לעיל, בעיקר על ידי העמדת המציאות הישראלית וההצעות העומדות על הפרק בפרספקטיבה בין-לאומית ומושגית.

#### הגידול בצרכים

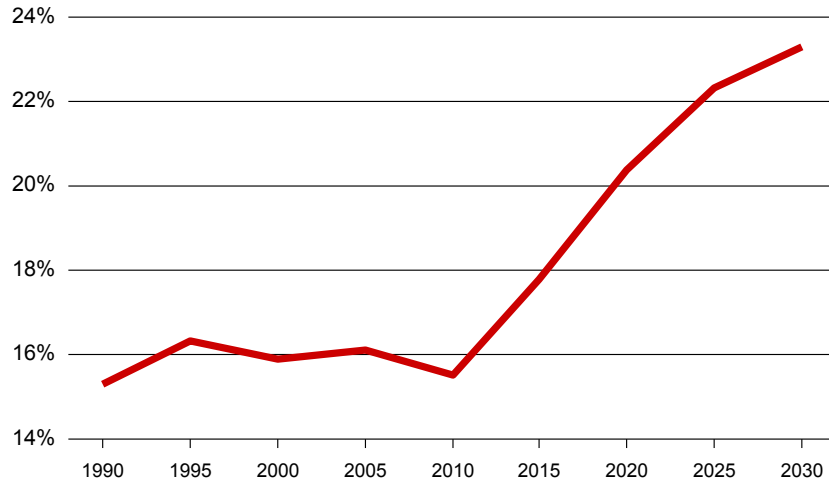
תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעות על גידול חד בסך שיעור בני ה-65 ומעלה באוכלוסייה. על פי התחזית, מספר בני ה-65 ומעלה בשנת 2030 יגיע לכ-1,370,000 – ומחציתם יהיו בני 75 ומעלה – לעומת כ-760 אלף בני 65 ומעלה כיום. שיעור הקשישים צפוי להגיע לכ-12 אחוז מהאוכלוסייה ב-2020 ולכמעט 14 אחוז ב-2030, לעומת כעשרה אחוזים כיום. משמעות הדבר היא שבשנת 2030 יהיו בישראל כ-230 קשישים לכל אלף איש בגילי העבודה, לעומת 160 קשישים לכל אלף איש בגילי העבודה כיום (תרשים 17). כלומר, במשך שני העשורים שלפנינו (2010–2030) קבוצה זו באוכלוסייה תגדל ב-80 אחוז, לעומת הגידול הכללי של האוכלוסייה: 32 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזיות, 2010).

בהשוואה למדינות המפותחות ב-OECD, בישראל שיעור נמוך יחסית של בני 65 ומעלה באוכלוסייה, אולם שיעור הקשישים המבוגרים מתוכם (בני ה-75+, להלן



ישישים) גבוה יחסית נוכח תוחלת החיים הגבוהה יחסית בישראל. יתר על כן: קצב ההזדקנות של האוכלוסייה גבוה ביחס לכל מדינה מפותחת אחרת.

תרשים 17  
**יחס התלות של הקשישים\***  
 אחוז בני 65 ומעלה לכל אלף איש בגילי העבודה (25–64)



\* התחזיות לשנים 2012-2030 מבוססות על התפלגות גילי האוכלוסייה כיום.

**מקור:** בן משה, 2011 (עיבוד: מרכז טאוב).  
**נתונים:** משרד התמ"ת.

מתמונת הדמוגרפיה נגזר הפוטנציאל לגידול צורכי הטיפול הממושך. סוגיית הזקנה בהיבט של דיון זה, בעיקר רפואת בני ה-75 ומעלה, מאופיינת בריבוי מחלות של הפרט, בשינוי אופי וסימני המחלות, בעלייה בשכיחות המחלות ובמשכן. עוד מופיעות בגיל זה מחלות שאינן אופייניות לגילים צעירים יותר, המתאפיינות בירידה קוגניטיבית ובפגיעה בחושים. תוצאות התחלואה בקרב הקשישים, שחלקה כרונית, באות לידי ביטוי בירידה תפקודית ובאובדן העצמאות בחיי היום-יום. אלה מביאים לצורך הולך וגדל באשפוז, בטיפול במוסדות או בעזרה מתמדת בחיי הבית (דוח הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי, 2011).

### מימון הטיפול הממושך בישראל – מקורות ושימושים

רמת המימון של הטיפול הממושך בישראל לסוגיו, הרכבו ומקורותיו מוצגים בלוח 4. בנתונים אלו ובהשוואה לניסיון הבין-לאומי יש כדי להצביע על סוגיות הזכאות ועל יעילותה היחסית של המערכת.

#### המימון הציבורי

המימון הציבורי משמש לשלושה סוגי טיפול עיקריים: טיפול אישי בקהילה, אשפוז מוסדי לא מורכב ואשפוז מורכב.

המוסד לביטוח לאומי הוא המממן הציבורי העיקרי של טיפול אישי בקהילה. הוא מסבסד את הטיפול בכ-140 אלף קשישים בעלות של 3.6 מיליארד שקלים – כ-63 אחוז מסך המימון הציבורי לטיפול ממושך. משרד הבריאות ומשרד הרווחה הם המממנים הציבוריים של אשפוז מוסדי לא מורכב. עלות המימון היא 1.68 מיליארד שקלים, והיא מהווה כ-29 אחוז מסך המימון הציבורי לטיפול ממושך.

המדינה (משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי), באמצעות קופות החולים, מממנת טיפול סיעודי מורכב לכ-1,700 קשישים בעלות של 420 מיליון שקלים – כשמונה אחוזים מסך המימון הציבורי.

סך המימון הציבורי הוא כ-5.7 מיליארד שקלים, כמחצית מסך ההוצאה הלאומית על טיפול ממושך.

#### המימון הפרטי

המימון הפרטי משמש לטיפול אישי באמצעות עובדים זרים, מגורים במוסד שאינם דורשים טיפול רפואי מורכב ופרמיות ביטוח פרטי נטו (לאחר ניכוי תשלום של המבטחים עבור טיפול מוסדי הניתן באמצעות ביטוח). משקי בית בישראל מוציאים כ-2.4 מיליארד שקלים בשנה על העסקת עובדים זרים המשמשים מטפלים אישיים לכ-57,500 קשישים. הוצאה זו נאמדת בכ-42 אחוז מסך ההוצאה הפרטית על טיפול ממושך. כמו כן, משקי הבית מוציאים כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה על טיפול מוסדי לא מורכב לכ-29,500 קשישים – כ-44 אחוז מסך ההוצאה הפרטית על טיפול ממושך. עלותן הכוללת של פרמיות ביטוח פרטי נטו (לאחר תשלום עבור אשפוז) מוערכת ב-800 מיליון שקלים, שהם כ-14 אחוז מסך ההוצאה הפרטית על טיפול ממושך. סך עלות המימון הפרטי היא כ-5.7 מיליארד שקלים, כמחצית מסך ההוצאה הלאומית על טיפול ממושך.

לוח 4. אומדני מימון הטיפול הממושך בישראל  
לפי סוג טיפול וגורם מממן

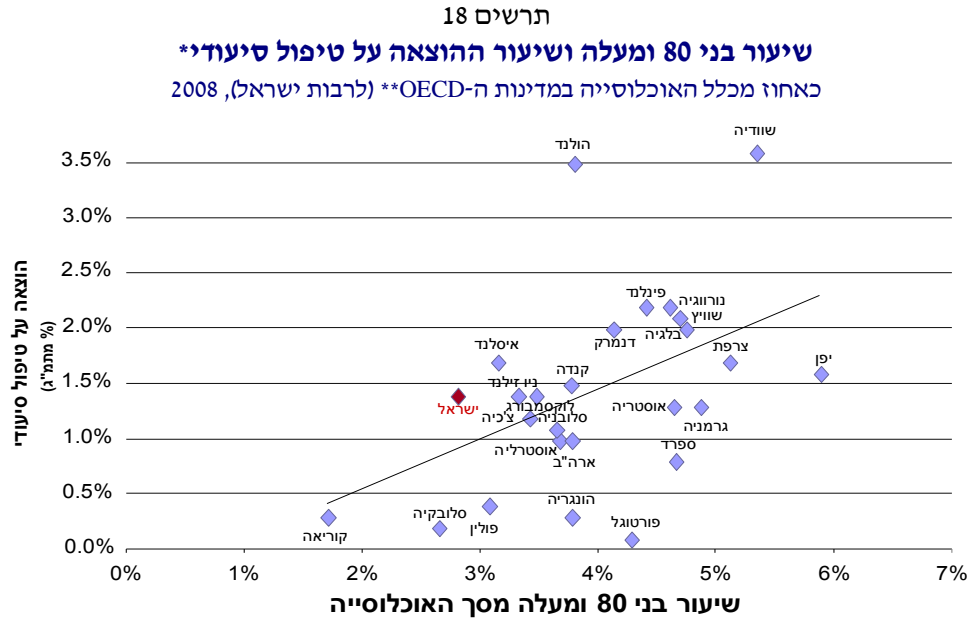
ציבורי					
הערות	שיעור מסך ההוצאות על סיעוד	אומדן עלות (במיליארד ש"ח)	אומדן מספר מטופלים	מממן עיקרי	סוג הטיפול
אומדן מספר הזכאים כולל רק טיפול, אך ייתכן שחלק מהחולים הסיעודיים זכאים לעוד שירותים	32%	3.6	139,419	ביטוח לאומי	טיפול אישי בקהילה
מחושב על בסיס תקציב משרד הבריאות לטיפול ממושך (שירותי טיפול במחלות והוצאות בפועל) + הוצאות משרד הרווחה לטיפול ממושך	15%	1.68	16,512	המדינה (באמצעות משרדי הבריאות והרווחה)	אשפוז מוסדי לא מורכב
חושב על בסיס 1,659 מיטות לחולים סיעודיים מורכבים * 365 ימים * 700 שקל ליום אשפוז	4%	0.42	1,659	המדינה (באמצעות קופות החולים)	אשפוז מורכב
	50%	5.7			סך כל ההוצאה הציבורית

לוח 4 (המשך). **אומדני מימון הטיפול הממושך בישראל**  
לפי סוג טיפול וגורם מממן

פרטי					
סוג הטיפול	מממן עיקרי	אומדן מספר מטופלים	אומדן עלות (במיליארד שקל)	שיעור מסך ההוצאות על סיעוד	הערות
טיפול אישי של עובדים זרים	בתי אב	57,329	2.4	21%	חושב על בסיס 57,329 בעלי היתרי עבודה בתחום הסיעוד * אלף דולר לחודש (על פי 3.5 שקלים לדולר)
אשפוז במוסד (לא מורכב)	בתי אב	29,281	2.5	22%	חושב על בסיס 29,281 מיטות אשפוז * 7,000 שקל לחודש (מחיר ממוצע)
פרמיות ביטוח פרטי נטו, לאחר תשלום עבור אשפוז		אין מידע על מספר המבוטחים	0.8	7%	חושב על בסיס סך הפרמיות שנגבו עבור ביטוח סיעודי פרטי (1,608,431,000 שקל) בהפחתת סך התביעות הפרטיות עבור ביטוח סיעודי (790,084,000)
<b>סך כל ההוצאה הפרטית</b>			<b>5.7</b>	<b>50%</b>	
<b>סך כל ההוצאה לטיפול ממושך</b>			<b>11.37</b>	<b>100%</b>	

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, מאירס-גיוינט-ברוקדייל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ישראל מוציאה כ-1.4 אחוזים מהתמ"ג על טיפול ממושך.<sup>8</sup> שיעור זה דומה להוצאה הממוצעת ב-OECD (תרשים 18). עם זאת, בהתחשב בשיעור הנמוך יחסית של בני 80 ומעלה באוכלוסייה, ישראל מוציאה חלק גבוה מהתוצר על טיפול זה.



\* הנתונים כוללים הוצאה פרטית והוצאה ציבורית על טיפול סיעודי ממושך.  
\*\* נתוני ההוצאה עבור אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, הונגריה, איסלנד, נורווגיה, פורטוגל, שווייץ וארה"ב כוללים רק הוצאה על סיעוד בפועל, ולכן אינם כוללים הוצאות לאומיות אחרות על טיפול ממושך.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** OECD, בנק ישראל ומשרד הבריאות.

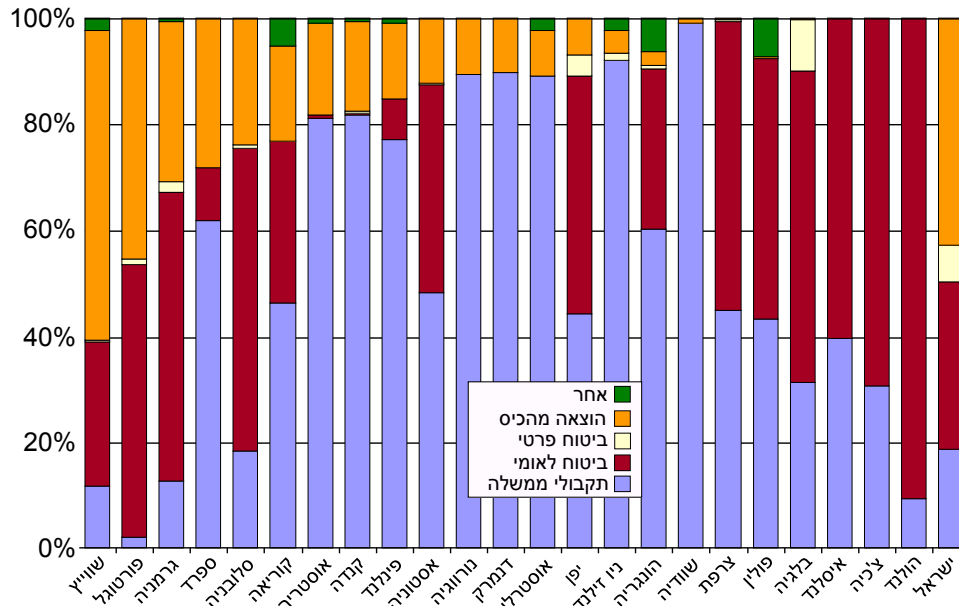
<sup>8</sup> אומדני המימון תואמים לאומדנים של בנק ישראל, אשר מעמידים את גודל ההוצאה על 1.2 אחוז מהתמ"ג. אומדני ההוצאה הציבורית המפורטים כאן זהים לאלה של בנק ישראל (דוח בנק ישראל 2011, פרק ח'), ולעומת זאת אומדני ההוצאה הפרטית גבוהים יותר בחישובי מרכז טאוב מאשר בחישובי הבנק.

המאפיין הבולט ביותר של מימון הטיפול הממושך בישראל הוא חלקו הגדול יחסית של המימון הפרטי (תרשים 19). מבין המדינות שנבדקו, רק בשווייץ שיעור המימון הפרטי גבוה יותר. שיעור המימון הפרטי הממוצע ב-OECD עומד על 16 אחוז בלבד, כלומר: שיעור המימון הפרטי של טיפול סיעודי ממושך בישראל גבוה פי שלושה מהשיעור הממוצע ב-OECD. כמו כן בולט בישראל שיעור ההוצאה על ביטוח פרטי, השני בגובהו רק לבלגיה. גם כאשר מודדים את ההוצאה הפרטית על טיפול סיעודי בישראל במונחים של תמ"ג לנפש, השיעור בישראל גבוה יחסית: 24.10 אחוזים מהתמ"ג לנפש לעומת 17.14 אחוז ב-OECD (חישובי מרכז טאוב על בסיס נתוני OECD).

תרשים 19

**הוצאה על טיפול סיעודי ממושך לפי מקורות מימון\***

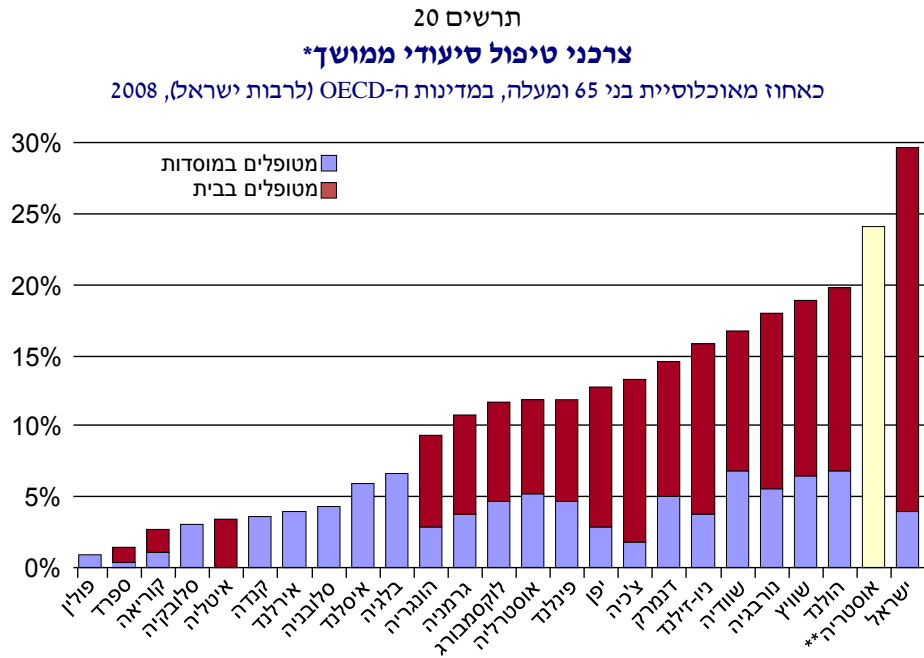
במדינות ה-OECD (לרבות ישראל), 2008



\* עבור חלק מהמדינות הנתונים על הוצאות מכיסם הפרטי של הצרכנים מהווים הערכת חסר. בהולנד, לדוגמה, השתתפות בעלויות טיפול סיעודי ממושך מוערכת בכ-8% מההוצאה זו.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. נתונים: OECD, בנק ישראל ומשרד הבריאות.

ישראל היא מובילה בתחום הטיפול הסיעודי הממושך בקשישים (תרשים 20). שיעור המטופלים בקהילה ובמשק הבית גבוה במיוחד: 86.5 אחוז מסך המטופלים הסיעודיים בישראל, לעומת 50.7 אחוז בממוצע במדינות ה-OECD.



\* צרכני טיפול סיעודי ממושך בני 65 ומעלה, המטופלים במוסדות או בביתם.  
\*\* הנתונים עבור אוסטריה מייצגים את אחוז מקבלי הקצבאות לרכישת טיפול ממושך.

**מקור:** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
**נתונים:** OECD, הלמ"ס, בנק ישראל ומשרד הבריאות.

### ההיבט הבין-לאומי של סוגיית ההוצאה על טיפול סיעודי

לכאורה מצטיירת תמונה חיובית של מצב הטיפול הסיעודי בישראל, הכוללת כיסוי גבוה בעלות נמוכה – תמונה המעידה על יעילות בצד נגישות גבוהה ומחירים נמוכים יחסית. אולם התמונה חלקית בלבד ועלולה להטעות, ובחינה של המצב מקרוב מעלה סוגיות של יעילות, שוויוניות וקיימות לטווח הארוך.

העלות הנמוכה בממוצע למטופל סיעודי בישראל נגזרת מן השיעור הגבוה של הקשישים שגילם בין 60 ל-80 אשר זוכים לטיפול, שבחלק מהם מטפלים עובדים זרים שעלות העסקתם נמוכה יחסית ל-OECD. על כן, כאשר נעשה תיקון מסוים לגיל המעיד גם על רמות מוסדיות בעלות ההשוואה (תרשים 18 לעיל), ההוצאה בישראל גבוהה ביחס ל-OECD.<sup>9</sup>

יתר על כן, ככלל קשישים המקבלים טיפול סיעודי בישראל נדרשים להוציא מכיסם הפרטי סכומים הגבוהים מן הסכומים שנדרשים להוציא קשישים במדינות ה-OECD. מצב זה תורם לאי-שוויון ומעלה שאלות על יעילות המערכת, לנוכח העובדה שמסגרות הביטוח הקיימות אינן מספיקות כדי למנוע את מצב הדברים.<sup>10</sup>

בעיה חמורה במיוחד בהקשר למצב הנוכחי היא שהמצב אינו בר-קיימא נוכח ההתפתחויות הצפויות: המגמות בכלל, ובישראל בפרט, הן של הזדקנות האוכלוסייה, ובפרט של אוכלוסיית הקשישים (תרשים 17 לעיל), ועלייה יחסית של שכר העובדים הזרים (תופעה הנובעת, בין השאר, מעליית רמת החיים בארצות המוצא). נוכח המגמות הללו תרד מן הסתם יכולת המימון הפרטי, בעיקר בקרב דורות חדשים שלא יהיו זכאים לפיצויים מגרמניה ואולי יחזיקו בפחות נכסים מהדור הנוכחי. ההתפתחויות הללו, בתוספת שינויים תרבותיים, יחייבו טיפול רחב יותר במוסדות – בדומה למדינות ה-OECD המפותחות – בעלויות גבוהות יותר וללא הסדרים מספקים.

אכן, לאור המציאות של שוק הביטוח הסיעודי וצורכי החברה בנושא הטיפול הסיעודי, המדינות המפותחות בחרו בפתרונות בעלי אופי ציבורי, ואופן ביצועם במדינות נבחרות – הקרובות יותר לישראל בהיבטים של מימון שירותי רווחה – מוצג בלוח 115.

<sup>9</sup> אפשר שהנתון מייצג העדפה חברתית לקשישים בגיל מבוגר, כמו גם תוחלת חיים גבוהה בישראל. אולם אין באלה, קרוב לוודאי, כדי להסביר לחלוטין את העלות הגבוהה יחסית בישראל.

<sup>10</sup> ראה דיון בצירניחובסקי, קפלן ושטרסמן (2012).

<sup>11</sup> מדינות שיש בהן ביטוח סיעודי ממלכתי בעיקרו, כמו מדינות סקנדינביה, אינן מוצגות.



## לוח 5. מודלים של טיפול ממושך במימון ציבורי, מדינות נבחרות

מימון	צורת שיפוי	זכאות	ביטוח פרטי
צרפת	מיסוי כללי	מזומנים בלבד	אוניברסלי, דרישה לביטוח פרטי לפי מבחן הכנסה
גרמניה	מס על שכר	שירות או מזומנים	אוניברסלי <10% אופציונלי לבעלי שכר גבוה
יפן	מס על שכר, מיסוי כללי, פרמיה מבוססת הכנסה	שירות בלבד	אוניברסלי לגילאי +65 אין
הולנד	מסים על הכנסה, השתתפות לפי יכולת	שירות או מזומנים	אוניברסלי חובה, מנוהל בידי חברות פרטיות
בריטניה	מיסוי כללי	שירות או מזומנים	מבחן אמצעים מוגבל מאוד
ישראל	מיסוי כללי, השתתפות לפי יכולת תשלום	שירות או מזומנים, בעיקר לנעזרים בעובדים זרים	מבחן אמצעים, מבחן צרכים (ביצוע פעולות חיוניות)

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
נתונים: OECD.

מההשוואה בלוח 5 עולות כמה נקודות מרכזיות לגבי המימון הציבורי לטיפול ממושך במדינות השונות:

- הכיסוי הוא אוניברסלי
- הביטוח הוא חובה לכל

- המימון מגיע ממסים או מביטוח סוציאלי המבוססים על יכולת תשלום (הוצאה)
  - הפיצוי למשפחה משולם באמצעות שירותים בעין, מזומן או שילוב של השניים
  - לעתים הפיצוי מותנה במבחני הכנסה
  - ביטוח פרטי, בעיקר בארצות הברית אך גם ביפן וגרמניה, מקנה זיכוי במס
- ביטוח החובה האוניברסלי נובע מהצורך לחייב אנשים צעירים להשתתף בתכניות, כמו גם כדי למנוע מהם להטיל את הוריהם למעמסה על הציבור (או את עצמם, לעתיד לבוא). ביסודן המערכות מבוססות על העיקרון של PAYG – Pay as you go – אך עם קרנות צוברות.
- להוציא את בלגיה, נושא המימון הסיעודי מנותק ממימון מערכת שירותי הרפואה.

### עקרונות לרפורמה בישראל

בהיבט הפיננסי, הניסיון הבין-לאומי מראה בבירור ששוק הביטוח הפרטי לא הצליח להשתלב בצורה מהותית בסיוע לפתרון סוגיית המימון בתחום הטיפול הממושך, ולמעשה המדינות ויתרו על פתרון המבוסס על השוק הפרטי. הפתרון העיקרי בישראל מבוסס על רכישת ביטוח סיעודי במסגרת פוליסות קבוצתיות פרטיות שרכשו קופות החולים מחברות הביטוח הפרטיות. פתרון זה אינו נותן כיום מענה לחלקים רחבים של האוכלוסייה, בעיקר לא למעוטי ההכנסה, וגם אינו נותן מענה להתפתחויות הצפויות.

לפיכך, כל גישה מהסוג שהאוצר ניסה להוביל בשנים האחרונות – להפוך את הביטוח ה"חצי-ציבורי" של הקופות לביטוח עם פרמיה פרטית, אך במסגרת קבוצתית – מנוגד למגמה הבין-לאומית. לעומת זאת, המהלך של משרד הבריאות – החותר לאוניברסליות, ולו חלקית, של ביטוח סיעודי מעבר לביטוח הקיים באמצעות הקופות – תואם את המגמות הבין-לאומיות וראוי מההיבטים של שוויוניות ויעילות.

עם זאת, יש לשקול כמה חלופות, נוסף להעלאת מס הבריאות בחצי אחוז, אם בכלל, כפי שמציע המשרד – חלופה אשר הביסוס לה אינו ברור הן מההיבט המושגי (הקשר בין מימון הטיפול הממושך, שרובו אינו רפואי אלא חברתי, ובין מס הבריאות) והן מהיבט משמעותו המימונית. הנושא מחייב בדיקה מקיפה טרם קביעת צעדים מרחיקי לכת.

הנהגת ביטוח סיעודי חובה הוא מהלך חשוב, אשר ישפיע בטווח הארוך על רווחת תושבי ישראל וביטחונם הסוציאלי, וחשוב שביטוח כזה יצא לדרך בצורה נכונה.

הפתרון בישראל יכול לכלול את המאפיינים והצעדים הבאים:

- קביעת סל בסיסי לטיפול ממושך, שיינתן בצורת "גמלת סיעודי" – בכסף, בעין או במשולב.
  - הסל ימומן מאיגום כל המשאבים הציבוריים הקיימים כיום במשרד הרווחה, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד הבריאות בחשבון ייעודי במוסד לביטוח לאומי.
  - הנהגת ביטוח חובה המנוהל על ידי רשות מיוחדת שתקום למטרה זו, או במסגרת הביטוח הלאומי.
  - המרת חלק מהביטוחים הפרטיים באמצעות הקופות לביטוח חובה, כאשר המדינה משלימה חלק זה עבור האוכלוסייה החלשה העונה על מבחן הכנסה.
  - הסדרת הביטוחים הסיעודיים הקבוצתיים דרך הקופות (שיהפכו כאמור בחלקם לביטוח חובה) כך שלא יפגעו בניידות בין הקופות.
  - ההגדרה של חולה סיעודי תהיה כמקובל כיום בחברות הביטוח הפרטיות.
  - הקמת רשות ממלכתית שתבחן את זכאותם של חולים סיעודיים ל"גמלת סיעודי" ותנהל את התקציביים הציבוריים, לרבות ביטוחי החובה, המיועדים לטיפול ממושך.
  - "גמלת סיעודי" לא תהיה מותנית במבחן הכנסה של החולה הסיעודי ושל בני משפחתו.
  - הגמלה תהיה צמודה למדד המחירים לצרכן או למדד רלוונטי אחר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
  - הגדלה עתידית נוספת של גמלת הסיעוד תיבחן מעת לעת על פי צורכי החולים הסיעודיים מחד, ויכולת הקופה הציבורית לממן תשלומים כאלו מאידך.
- הרקע לנקודות אלו יפורט בנייר המדיניות שעתיד להתפרסם במרכז טאוב (צ'רניחובסקי, קפלן ושטסמן).

## מקורות

- אריאלי, דניאלה, טוביה חורב וניר קידר, **חוק ביטוח בריאות ממלכתי: קובץ נתונים סטטיסטיים 1995–2011**, משרד הבריאות, אגף לכלכלה ולביטוח בריאות. [health.gov.il/Download/pages/stat2011\\_1995.pdf](http://health.gov.il/Download/pages/stat2011_1995.pdf)
- בנק ישראל, **דו"ח בנק ישראל 2011**, פרק ח' (סוגיות במדיניות הרווחה), עמ' 293–321.
- הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי הלאומי ל-2010-2020 ו-2020-2030 (2011), **דין וחשבון הוועדה והמלצותיה**, בית החולים הדסה הר הצופים.
- הכנסת (2009), **עובדים זרים בישראל - סוגיות מרכזיות ותמונת מצב**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **שנתון סטטיסטי לישראל, 62**, לוח 6.3.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010א'), **דו"ח מדדי העוני והפערים החברתיים**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010ב'), **סקר בריאות 2009** (קובץ נתונים).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008א'), **דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008ב'), **הוצאה לאומית לבריאות 1962–2008**, פרסום מיוחד 1408.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות משק הבית לשנים 2006, 2009, 2010 ו-2003**, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי (2011), **תקציב תפעולי לשנת 2009**.
- מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (2010), **קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2011**, משאב, לוח 4.36, עמ' 317.
- מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (2010), **קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2011**, משאב, לוח 4.40, עמ' 321.
- משרד האוצר, אגף התקציבים (2011), **תקציב המדינה לשנת 2010**.
- משרד האוצר (2009), אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, **דוח שנתי 2009**, תרשימים ג-15, ג-16, עמ' 112.

משרד הבריאות, דו"ח ציבורי מסכם על תכניות לשירותי בריאות נוספים (שב"ן) של קופות החולים, שנים שונות.

משרד הבריאות (2011), **כותרות** (פרסום מקוון).

[health.gov.il/PublicationsFiles/Kotarot\\_2011\\_Covers2012k.pdf](http://health.gov.il/PublicationsFiles/Kotarot_2011_Covers2012k.pdf)

צירניחובסקי, דב (2011), "מערכת שירותי הרפואה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 342–295.

צירניחובסקי, דב (2007), **מימון מערכת הבריאות בישראל 1995–2005: היבטים של עוני, פרוגרסיביות ובקרה על הגידול בהוצאה הלאומית לבריאות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

צירניחובסקי, דב וגיא נבון (2012), **ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה, התפלגות ההכנסות ועוני בישראל**, סדרת מאמרים לדיון, 2012.01, בנק ישראל.

צירניחובסקי, דב וגיא נבון (2010), **רפואת השן: נטל ההוצאה על משקי הבית**, נייר מדיניות 2010.10, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

צירניחובסקי, דב, גיא נבון ורוני גמזו (2010), **גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ובמחיריהם**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

צירניחובסקי, דב, אביגדור קפלן ויוחנן שטסמן, **קווים לרפורמה במימון הטיפול הסייעודי בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (עתיד להתפרסם).

Ben-Moshe, Eliyahu (2011), *Changes in the Structure and Composition of Israeli Population*, Israel Ministry of Industry Trade and Labor.

Chernichovsky, Dov, Michal Koreh, Sharon Soffer, and Shirley Avrami (2010), "Long-Term Care in Israel Challenges and Reform Options," *Health Policy*, 96, No. 3, pp. 217-225.

OECD, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD publication.

[oecd.org/els/healthpoliciesanddata/47884942.pdf](http://oecd.org/els/healthpoliciesanddata/47884942.pdf)

OECD, Online Database

[stats.oecd.org/](http://stats.oecd.org/)

World Bank, Online Database, health topic.

[data.worldbank.org/topic/health](http://data.worldbank.org/topic/health)