

סדרת הרברט מ' סינגר

דוח
מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות

2013

דן בן-דוד, עורך

דוח מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות
2013

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2013

בעריכת
דן בן-דוד



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ירושלים, טבת תשע"ג, דצמבר 2013

עריכה והבאה לדפוס: ענבל גפני
עריכה גרפית: יוליה קוגן
תרגום: שלמה רייף, סגיר תרגומים בע"מ

ISSN 1565-8899

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

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il
אתר האינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס פרינטיב, 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 ובח"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

הלן אבלס, ג'ים אנג'ל, פני בלומנשטיין, סטיוארט בראון, רלף י' גולדמן, אלן גיל, רון גרוסמן, ג'ון דויסון, אלן מ' היר, קארן וולף-וכסלר, ג'ויס ז'ף, דב לאוטמן, סטיבן ליברמן, בני לנדא, ג'ונתן קולקר, שולה רקאנטי, מייקל שטיינהרדט

מועצה בין-לאומית מייעצת

דיוויד אוטור (MIT), סטיוארט אייזנשטט (ווישינגטון), האן אנצינגר (אוניברסיטת ארסמוס), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י' בלכר (ארגנטינה), גרי ס' בקר (אוניברסיטת שיקגו), אדם גמראן (אוניברסיטת ויסקונסין), פיטר היר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), אריק הניושק (אוניברסיטת סטנפורד), ג'יימס ג' הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), דניאל כהנמן (אוניברסיטת פרינסטון), רוברט לייטן (בלומברג), אהרון צ'חנובר (הטכניון), ג'נט רותנברג-פאק (אוניברסיטת פנסילבניה)

סגל המרכז

מנהל: דן בן-דוד

סגן מנהל וראש תכנית מדיניות שוק העבודה: איל קמחי

שגית אזרי-ויזל (חוקרת), חדוה אלמכיאס (עוזרת אדמיניסטרטיבית), קסנש אמבאו (אם בית), ליאורה בורס (מנהלת תחום מדיניות), חיים בלייך (חוקר), גל בן דור (מנהלת שיווק ותקשורת), נחום בלס (חוקר בכיר), לורה ברס (קשרי חוץ), ענבל גפני (עורכת פרסומים), נעם גרובר (חוקר בכיר), ערן ישיב (ראש תכנית מדיניות הכלכלה), אהרן כהן (איש תחזוקה), אשר מאיר (עמית מחקר), הדס פוקס (חוקרת), דניאל פרמיסלר (חוקר), סוזאן פת בננישתי (סמנכ"ל תפעול וכספים), דב צ'רינובסקי (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), 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, גיק חביב, שלמה יצחקי, דורון כהן, מישל סטרבצ'ינסקי, שמואל סלבין, אביה ספיבק, דן פלד, אסיף רזין, חיים שני, איתן ששינסקי

תכנית מדיניות שוק העבודה

יושב ראש: איל קמחי

חגי אטקס, דניאל גוטליב, אריק גולד, לייף דנציגר, אביעד טור-סיני, יעקב לופו, גיא מונדלק, מיקי מלול, דליה נרקיס, עופר סטי, אריה סיון, משה סמיונוב, 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, אלי איזנברג, חנה איילון, כרמל בלנק, נחום בלס, גילה בן-הר, שלמה בק, יאיר ברזון, עופר ברנדס, יוסי גידיניאן, יגאל דוכן, אביטל דרמון, יובל וורגן, נועם זוסמן, מיכאל ידוביצקי, מירי ימיני, צבי ינאי, נורה כהן, זמירה מברך, יעל נבון, דוד מעגן, דוד נבו, ריטה סבר, רמי סולימני, שלומית עמיחי, דליה פדילה, ספי פומפיאן, יריב פניגר, יצחק פרידמן, מאיר קראוס, דמיטרי רומנוב, כאמל שופנייה, שמשון שושני, סידני שטראוס, יהודית שלוי, אנליה שלוסר

תכנית מדיניות הרווחה החברתית

יושבת ראש: 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, יואב לביא, ליהיא להט, עליזה לוין, מנחם מוניקנדס, אברהם מחגינה, מיקי מלול, ברוך עובדיה, אמיר פז-פוקס, מיכאל שלו, סיגל שלח, יוסי תמיר

תכנית מדיניות הבריאות

יושב ראש: דב צ'רניחובסקי

אורי אבירם, אלכסנדר (אליק) אבירם, מאיר אורן, אשר אלחיאני, ליאון אפשטיין, רן בליצר, עדי ברנדר, שי בריל, שלמה ברנון, בשארה באשארט, נחלה בשארה, איריס גינזבורג, רוני גמזו, חיים דורון, יונתן הלוי, ערן הלפרן, יוני וייסבוך, דוד חניניץ, איתן חי-עם, אורית יעקבסון, אבי ישראלי, יעקב מנצ'ל, ברוך עובדיה, גדעון עשת, ערן פוליצר, זאב פלדמן, רחל קיי, אביגדור קפלן, חיים ראובני, יוחנן שטסמן, עמיר שמואלי, יאיר שפירא

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2013

תוכן העניינים

13	הקדמה דן בן-דוד
----	--------------------

I. תמונת המאקרו

17	עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD דן בן-דוד וחיים בליך
22	1. עוני ואי שוויון בישראל: מבט פנים
34	2. אי שוויון בהכנסות: השוואה בין-לאומית
44	3. עוני: השוואה בין-לאומית
54	4. תכנית להתמודדות עם בעיות הליבה מאחורי העוני ואי השוויון בישראל
61	5. מסקנות
63	נספחים
69	

מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל ערן ישיב

70	1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי
80	2. מדיניות פיסקלית
80	זרקור: חוק הפחתת הגירעון
83	זרקור: השפעת הדמוגרפיה

89	פריון העבודה בישראל
	דן בן-דוד
90	1. פריון, תעסוקה ורמת חיים – השוואה בין-לאומית
91	2. תעסוקה ופריון – השוואה לאורך זמן
94	3. גורמים כלליים לפריון הנמוך בישראל
99	4. השוואת הפריון לפי ענף במדינות שונות
103	5. מלאי הון, פריון ושכר ברמה הענפית
105	6. סיכום

II. תעסוקה והכנסה

111	השכלה ותעסוקה במגזר החרדי
	איתן רגב
114	1. חשיבותה של השכלה פורמלית בשוק העבודה
125	2. חרדים בשוק העבודה
138	3. סיכום
139	נספחים
151	מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה בקרב קשישים בישראל
	איל קמחי וקיריל שרברמן
154	1. מגמות בשיעורי התעסוקה של קשישים
165	2. מגמות בהכנסת משקי בית של קשישים
176	3. סיכום התוצאות ומשמעויותיהן
178	נספחים
185	נשים בשוק העבודה: השפעת ההשכלה על דפוסי התעסוקה ועל השכר
	חיה שטייר ואפרת הרצברג
188	1. שינויים בתעסוקת נשים לאורך זמן
191	2. עבודת נשים והשכלה
195	3. השפעת המשפחה על תעסוקת נשים

198	4. השפעת ההשכלה על תעסוקת נשים
209	5. סיכום ומסקנות
213	שינויים בשוויון הזדמנויות בהשכלה, בתעסוקה ובכלכלה: 1995–2008
	אייל בר-חיים, כרמל בלנק ויוסי שביט
216	1. השפעת השינויים במערכת ההשכלה ובשוק העבודה על שוויון ההזדמנויות
217	2. על המחקר: מטרות והגדרות
219	3. שינויים בשוויון בתחום ההשכלה ובהישגים התעסוקתיים והכלכליים לפי השכלה: ממצאים
226	4. סיכום ומסקנות

III. חינוך

233	"מפריע לכל הכיתה": בעיות משמעת בכיתה והקשר שלהן להישגי התלמידים
	כרמל בלנק ויוסי שביט
235	1. רקע: ממצאי מחקרים קודמים בנושא משמעת
237	2. על המחקר
240	3. בעיות משמעת בכיתה והשפעתן על רמת ההישגים: ממצאים
244	4. סיכום ומסקנות

253 מגמות בהתפתחות מערכת החינוך: תלמידים ומורים
נחום בלס

- 253 1. מגמות דמוגרפיות בקרב תלמידי ישראל
260 2. שינויים בשכר, בדפוס התעסוקה ובתנאי העבודה של מורים
בעקבות רפורמת "אופק חדש"
267 3. סיכום
269 נספחים

273 עדכון על מצב האוניברסיטאות והחוקרים בישראל
דן בן-דוד

- 274 1. שינוי בסדר העדיפויות הלאומי
277 2. תקציבים, סטודנטים וסגל אקדמי
280 3. מסקנות

IV. הוצאות ושירותים חברתיים

285 מצוקות חומריות בישראל
חיה שטייר ועליזה לוי

- 286 1. הגדרת העוני: קשיים ובעיות
287 2. על מצוקה חומרית
289 3. שיטת המחקר
290 4. מצוקות חומריות בקרב ישראלים: ממצאים
299 5. סיכום ומסקנות

303 לוחות ההוצאה החברתית
יוליה קוגן

.v. בריאות

323	מגמות במערכת הבריאות בישראל
	דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב
324	1. ביצועי המערכת
336	2. סוגיות מבניות והיעדר מדיניות לטווח ארוך
343	3. הביטוחים המשלימים בישראל: רעיונות להסדרה נוסח הולנד ובריטניה
347	חוק שיקום נכי נפש בקהילה: הערכת ביניים
	אורי אבירם
349	1. החוק לשיקום נכי נפש בקהילה
351	2. הרפורמה השיקומית והשינויים המבניים בשירותי בריאות הנפש בעשור האחרון
353	3. לקראת העשור השני ליישומו של חוק שיקום נכי נפש בקהילה: אתגרים והזדמנויות
359	4. סיכום

הקדמה

"דוח מצב המדינה 2013" מהסדרה על שם סינגר מתמקד בכמה סוגיות חברתיות-כלכליות מרכזיות, ובוחן אותן מנקודות מבט מגוונות. אי שוויון ועוני בישראל נבדקים כאן לא רק בהקשר של הכנסות, אלא גם באופן התבטאותם בתחומים כמו בריאות וחינוך. מצב הקשישים במדינה נבחן מזוויות של תעסוקה והכנסות (קמחי ושרברמן), כמו גם מהיבט של שיעור העוני בקרבם (בן-דוד ובלידך) ומזוויות נוספות. רמות החינוך, התעסוקה והשכר בקרב חרדים עומדות במרכזה של עבודה יוצאת דופן של רגב, ואילו שטייר ולוין בוחנות את המצוקות החומריות בקרב החרדים וקבוצות אוכלוסייה אחרות. נושאים נוספים הנכללים בדוח הם מצב מערכת הבריאות (צירניחובסקי ורגב) והחוק לשיקום נכי נפש בקהילה (אבירם); מגמות בקרב תלמידים ומורים (בלס); הקשר בין משמעת בכיתה להישגי התלמידים (בלנק ושביט); מצב ההשכלה הגבוהה (בן-דוד); נשים בכוח העבודה (שטייר והרצברג); שוויון הזדמנויות בחינוך ובתעסוקה (בר חיים, בלנק ושביט), פריון עבודה (בן-דוד) וסוגיות מאקרו אחרות (ישיב). הפרקים הם פרי עטם של כמה מהחוקרים המובילים בישראל, וקיבוצם יחד מעניק תמונה מקיפה וייחודית של המצב החברתי-כלכלי במדינה.

לצד התוכן רחב היריעה, "דוח מצב המדינה" יוצא דופן גם בפורמט שהוא מציע. הדוח מנגיש סוגיות מורכבות לקהלים רחבים בעזרת שפה שאינה אקדמית ותרשימים ברורים ופשוטים להבנה. בשל כך, "דוח מצב המדינה" של מרכז טאוב הפך לא רק לחומר קריאה באוניברסיטאות ובמכללות ברחבי הארץ, אלא גם לפרסום שנמצא על שולחנותיהם של קובעי מדיניות מובילים ושל ראשי ארגונים חברתיים ועסקיים בישראל ובחו"ל. ממצאים רבים מהדוח, כמו גם מסקנות ממחקרים אחרים של מרכז טאוב, מתפרסמים בהרחבה ובתדירות גבוהה בכלי התקשורת בארץ ובחו"ל. את ההנגשה הזו לא ניתן היה לבצע ללא המסירות ושעות העבודה הארוכות של ענבל גפני, לורה ברס ויוליה קוגן ממרכז טאוב, שהיו אמונות על העריכה, הגרפיקה והעימוד בעברית ובאנגלית והפכו את הדוח לפרסום שלפניכם. תודה רבה גם לליאורה בוורס ולאיתן רגב על תרומתם לליטוש הסופי של הפרקים.

כמו בשנים עברו, ראשי תכניות המדיניות של מרכז טאוב – הפרופסורים ערן ישיב (מדיניות כלכלית), דב צ'רניחובסקי (בריאות), איל קמחי (עבודה), יוסי שביט (חינוך) וחיה שטייר (רווחה חברתית) – שיחקו תפקיד מרכזי בהכתבת כיווני המחקר של המרכז, וכמובן הרימו תרומה חשובה לדוח זה ככותבים.

מרכז טאוב נמצא היום בתנופת פיתוח, שמטרתה לשדרג באופן משמעותי את יכולות המחקר וההפצה שלו. במהלך השנה האחרונה הצטרפו לצוות המרכז ליאורה בוורס (מנהלת תחום מדיניות), גל בן דור (מנהלת שיווק ותקשורת), ד"ר נעם גרובר (חוקר בכיר) והדס פוקס (חוקרת). הייתה זו תוספת מבורכת לצוות הקיים המעולה, שאפשר למרכז טאוב להגיע לשלב התנופה וליישמו: שגית אזרי-ויזל, חדוה אלמכיאס, חיים בלייך, נחום בלס, לורה ברס, ענבל גפני, ד"ר אשר מאיר, דניאל פרמיסלר, יוליה קוגן, איתן רגב, קיריל שרברמן וכמובן קסנש אמבאו, אהרן כהן והצוות הניהולי של המרכז, שכולל את איל קמחי, סוזאן פת בנבנישתי ומיכל רובין. לשורות המועצה הבין-לאומית המייעצת של מרכז טאוב הצטרף השנה פרופ' דוד אוטור, כלכלן בעל שם עולמי מאוניברסיטת MIT בארצות הברית.

התפתחותו של מרכז טאוב מתאפשרת הודות לתומכים הנהדרים שלנו, שלשורותיהם הצטרפו השנה ד"ר שולה רקנאטי וג'ים אנג'ל. תומכים אלו מבינים את המינוף הפילנתרופי הטמון בתמיכה במחקר בלתי תלוי מבוסס נתונים, שיכול לסייע לישראל לאמץ מדיניות הממזערת בעיות ומגבירה את הרווחה הציבורית ברמה הלאומית. אנו מודים מעומק לבנו למועצת המנהלים המסורה של מרכז טאוב, וכן לאנשים ולקרנות שאפשרו את עבודתנו.

פרופ' דן בן-דוד

מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

I. תמונת המאקרו

עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD

דן בן-דוד וחיים בלייך*

תקציר

פרק זה עוסק בשינויים בשיעורי העוני ואי השוויון בהכנסה בישראל במהלך העשורים האחרונים ובהשוואתם למדינות אחרות. בניגוד לדעה הרווחת, שיעורי העוני ואי השוויון בהכנסות פנויות בישראל גבוהים מאוד לעומת מדינות מפותחות גם כאשר מוציאים מהחישוב את החרדים ואת הערבים (אם כי הוא אינו גבוה במיוחד במונחי הכנסות כלכליות). אוכלוסיית הקשישים בישראל היא הקטנה ביותר במערב, והעוני בקרב קבוצה זו לפני תשלומי רווחה ומסים הוא מהנמוכים ביותר ב-OECD – אך לאחר פריסת רשת הביטחון החברתית, שיעור העוני בקרב קשישים ישראלים הוא הגבוה ביותר בעולם המפותח. גם העוני בקרב ילדים לאחר תשלומי רווחה ומסים הוא הגבוה ביותר במדינות המערב. חלקה של ההכנסה הלאומית שמגיעה לאחוזון העליון בישראל אינו גבוה במיוחד, אך הפער בין אנשים באחוזון ההכנסה ה-90 לבעלי הכנסה חציונית הוא הגבוה ביותר במערב – והפער בין בעלי הכנסה החציונית לאחוזון ה-10 גדול אף יותר. בסוף הפרק מובאת תכנית מערכתית לטיפול בשורש הבעיות הגורמות לעוני ואי שוויון בישראל, וכן בסימפטומים שלהן.

* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב; חבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון; חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב. ברצוננו להודות לליאורה בוורס, לדניאל פרמיסלר, לאיל קמחי ולקיריל שרברמן על הערותיהם והצעותיהם החשובות.

איזו מדינה כיום היא השוויונית ביותר? [...] אם נגביל את עצמנו
למדינות שאינן קומוניסטיות, ייתכן שמדינת ישראל החדשה נמצאת
בראש הרשימה

פול סמואלסון, חתן פרס נובל (1970)

במהלך העשורים הראשונים לקיומה הייתה ישראל מדינה ייחודית מבחינות רבות. למרות אתגרים כלכליים קשים שנבעו מקליטתם של המוני פליטים וממלחמות קיום, הצליחה המדינה להקים כמה מהאוניברסיטאות הטובות בעולם והפגינה שיעורי צמיחה כלכלית ללא אח ורע בהשוואה למדינות אחרות בעלות רמות הכנסה דומות (בן-דוד, 2010א'). כמו כן, רמת השוויון בה הייתה גבוהה מאוד – כפי שמעיד הציטוט הפותח את הפרק מפי פול סמואלסון, הלקוח ממה שהיה פעם ספר הלימוד המוביל בעולם בכלכלה. כיום ישראל בת 65, גיל שאינו מתקשר בדרך כלל לנעורים – והרשימה שהיא עומדת בראשה היום אינה של המדינות השוויוניות ביותר.

ניתן לטעון כי שיעורי אי שוויון נמוכים במדינה של פליטים ושל ילידי הארץ בעלי משאבים צנועים למדי הם לא הישג מרשים במיוחד, מאחר שחלק כה גדול מהאוכלוסייה כה עני. אך זו הייתה גם מדינה שבה המנהיגים הבכירים, פוליטיים וצבאיים כאחד, חיו בדירות זעירות או בצריפים. כך היה אז.

כפי שניתן לראות בתרשים 1, אי השוויון בהכנסות בישראל גדל בהתמדה מאז 1979 – השנה הראשונה שבה פורסמו נתוני המוסד לביטוח לאומי – עד 2002. התרשים מבליט כמה נקודות שפרק זה יעסוק בהן. הראשונה היא הצורך להביט על בעיות מגובה 10,000 מטרים כדי לראות את היער, ולא רק את העצים. הניתוח וההבנה של מגמות ארוכות טווח חיוני כדי להבחין בין סימפטומים בולטים ובין אתגרי הבסיס העיקריים.

נקודה נוספת היא הצורך להרחיב את הדיון הציבורי על אי שוויון ועוני. המיקוד המקובל הוא בהכנסות פנויות, כלומר ההכנסות לאחר שמובאות בחשבון ההשפעות של מדיניות הרווחה והמיסוי. ההכנסות הפנויות הן השורה התחתונה האולטימטיבית, מכיוון שהן מוסיפות את תשלומי הרווחה וקצבאות אחרות להכנסה הכלכלית של הפרט ומפחיתות מכך את המסים ששולמו. זהו הסכום העומד לרשות הפרט בפועל לשם צריכה וחיסכון. לכן, הוויכוח הציבורי והמדיניות החברתית – לא כל שכן המחקר האקדמי – נוטים להתרכז בשיעורי העוני ואי

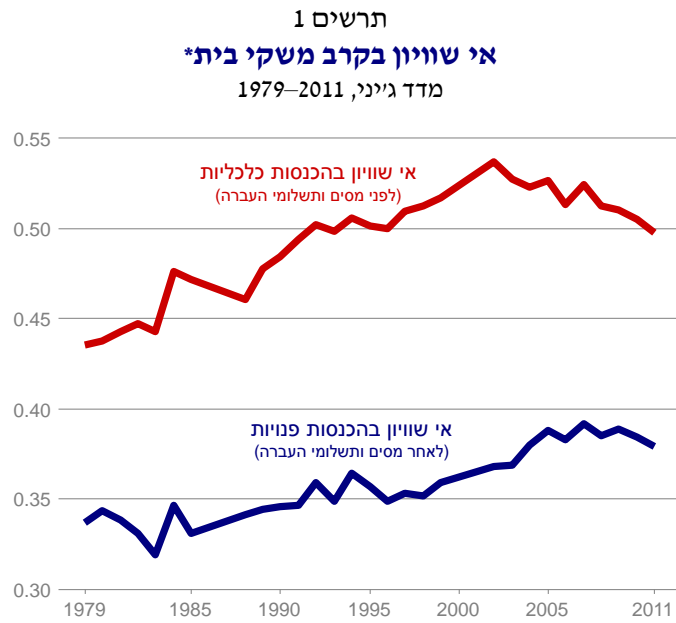
השוויון בהכנסות הפנויות; הוויכוחים סובבים בדרך כלל סביב השאלה האם תשלומי הרווחה מספיקים או לא, האם נטל המסים כבד מדי וכן הלאה. מיקוד זה הוא אמנם חשוב, אך הוא מסתיר תמונת מצב בסיסית החיונית להבנת ממדיה האמיתיים של הסוגיה. שיעורי העוני ואי השוויון בהכנסות כלכליות בלבד (כלומר הכנסות מעבודה, מהשקעות ומפנסיות), ללא התחשבות בהשפעות ההתערבות הממשלתית, מעניקים פרספקטיבה לגבי המצב מאחורי הקלעים – כלומר, מה היה קורה לו היו תושבי המדינה נאלצים לחיות רק באמצעות ההון האנושי והפיזי האישיים שברשותם. במילים אחרות, יש להבין מהו היקף הבעיה הנובעת מכך שפרטים אינם מקבלים את הכלים או את התנאים לעבוד במשק מודרני – בעיה המחייבת טיפול באמצעות רשת הביטחון החברתית, המורכבת מרווחה ומסים – והאם בעיה בסיסית זו מחמירה או משתפרת עם הזמן. אחד מסימני ההיכר של חברה מודרנית הוא היכולת שלה להעביר משאבים מהאמידים יותר (באמצעות מסים) לעניים יותר (באמצעות תשלומי רווחה). אך הידיעה לגבי מה שמתרחש מאחורי הקלעים – כלומר בחינה של ההכנסות הכלכליות – משמשת אינדיקציה לחומרתן של בעיות השורש, שאם לא מטפלים בהן בנחרצות, אין ברירה אלא לטפל בסימפטומים שלהן לאחר מכן באמצעות מערכת הרווחה.

תרשים 1 מראה עלייה יציבה מאוד, של 23 אחוז, באי השוויון בהכנסות כלכליות (כפי שהוא נמדד באמצעות מדד ג'יני¹) בין 1979 ל-2002, השנה שבה חלו שיאה של האינתיפאדה והמיתון החריף ביותר שחוותה ישראל מזה עשורים. מערכות המיסוי והרווחה במדינה הצליחו לצמצם משמעותית את אי השוויון בהכנסות פנויות. אך כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, אי שוויון זה בישראל הוא עדיין מהגבוהים בעולם המפותח. עוד עולה מהנתונים כי לא רק שאי השוויון בהכנסות פנויות נמוך בהרבה מאי השוויון בהכנסות כלכליות, אלא שהשימוש בתשלומי רווחה הולכים וגדלים מיתן גם חלק מהגידול המהיר באי השוויון. אי השוויון בהכנסות פנויות עלה רק ב-9 אחוזים באותן שנים (אם כי שיעור זה אינו נמוך בפני עצמו).

בשנים שחלפו מאז 2002 פחת אי השוויון בהכנסות כלכליות ב-7 אחוז, וב-2011 הוא חזר לרמות של אמצע שנות התשעים. עם זאת, גל הטרור בתחילת העשור האחרון חייב העברת משאבים רבים מצרכים חברתיים לצורכי ביטחון. לכן, בעוד

¹ מדד ג'יני נע בין 0 (מצב תיאורטי של שוויון מוחלט במדינה) ל-1 (מצב שגם הוא תיאורטי של אי שוויון מוחלט במדינה, כלומר מצב שבו משפחה אחת מקבלת את כל ההכנסות במדינה). עלייה במדד הג'יני משקפת חמירה באי השוויון בהכנסות במדינה.

שאי השוויון בהכנסות כלכליות פחת במהלך העשור האחרון, הובילו הקיצוצים בתשלומי הרווחה לעלייה נוספת של 3 אחוזים באי השוויון בהכנסות פנויות בין 2002 ל-2011.

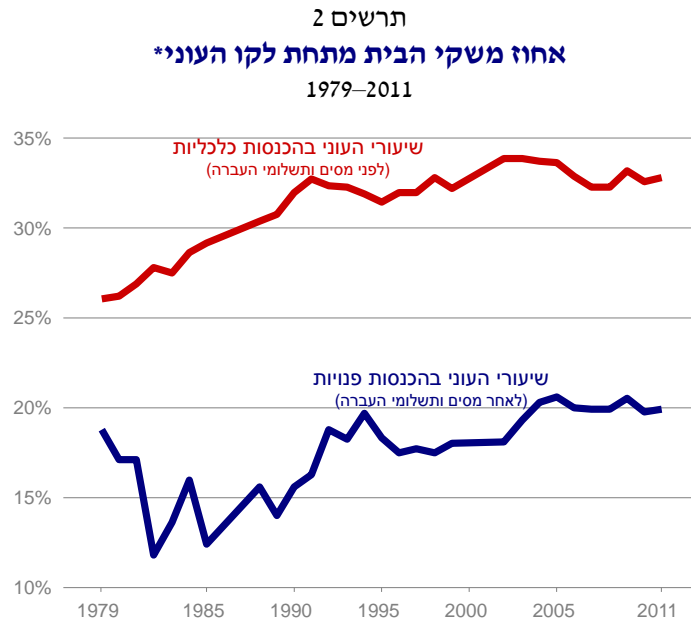


* הסדרה הישנה (עד 1997) הותאמה לסדרה החדשה, הכוללת עצמאים ואת תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי

נתוני העוני בתרשים 2 משקפים התפתחות דומה על ציר הזמן. שיעור המשפחות הישראליות שהיו נאלצות לחיות מתחת לקו העוני בהיעדר תשלומי רווחה ומסים היה קצת יותר מרבע מכלל המשפחות ב-1979. בעשור האחרון עומד שיעור זה על כשליש מהמשפחות. בעוד ששיעורי העוני בהכנסות כלכליות גבוהים משמעותית ממה שהיו לפני יותר משלושה עשורים, שיעורי העוני במונחים של הכנסות פנויות עלו רק במעט מאז: כחמישית מהמשפחות בישראל (אף שבשנות השמונים הם היו

נמוכים בהרבה). מאז 2002, שכאמור הייתה שנת שיא באינתיפאדה ובעומקי המיתון, נותרו שיעורי העוני בהכנסות כלכליות יציבים יחסית, ופחתו רק ב-3.2 אחוזים. העוני בהכנסות פנויות עלה ב-9.9 אחוזים, עקב ההפחתה החדה בתשלומי הרווחה כדי לכסות את הוצאות הביטחון שגבהו במהלך האינתיפאדה ומיד אחריה.



* הסדרה הישנה (עד 1997) הותאמה לסדרה החדשה, הכוללת עצמאים ואת תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי

זוהי, בקצרה, ההסתכלות ארוכת הטווח ביותר שמאפשרים נתוני המוסד לביטוח לאומי על העוני ואי השוויון בהכנסות בישראל. תמונה זו אינה חפה מבעיות. ככל שישראל גדלה והתפתחה, כך גם השתפרו מאגרי הנתונים שלה. הסקרים שמהם נלקחו התוצאות המוצגות בתרשימים 1 ו-2 נעשו מקיפים יותר ויותר עם השנים, אך לצד השינוי לטובה הם הופכים השוואות ארוכות טווח כמו

אלה המופיעות בתרשימים למאתגרות יותר ומדויקות פחות. יצירת התרשימים חייבה שרשור של קבוצות נתונים שונות שכללו עוד ועוד מגזרים (למשל הכללת עצמאים החל מ-1992 והכללת תושבי מזרח ירושלים החל מ-1997), מה שמקטין את מידת הדיוק של השרשורים. כדי להימנע מהצורך בשרשור קבוצות נתונים, הדיון בסעיף הבא יתמקד בשני העשורים שבין 1992 ל-2011 ויתבסס על נתונים בני השוואה לתקופה כולה. החלק הבא של הפרק יבחן כיצד משפיעות קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל על תמונת העוני ואי השוויון, וכיצד השתנו השפעות אלו לאורך זמן.

החלק השני של הפרק כולל השוואה בין-לאומית של עוני ואי שוויון בקרב כלל האוכלוסייה, וכן השוואה בין תתי-קבוצות בישראל ובמדינות מפותחות אחרות ב-OECD. ההשוואה הרב שנתית והבין-לאומית מניבה נקודות ייחוס למציאת הדמיון – או אי הדמיון – בין ישראל של היום לישראל בתקופות אחרות, וכן בינה ובין מדינות אחרות. החלק האחרון של הפרק מציג קווים כלליים לתכנית מערכתית להתמודדות עם שורש הבעיות הגורמות לעוני ולאי שוויון בישראל.

1. עוני ואי שוויון בישראל: מבט פנים

לא כל המדינות מגדירות עוני באופן דומה, אף שכמעט כל המדינות המפותחות אימצו את עיקרון העוני היחסי – כלומר, מצב העניים לעומת שאר האוכלוסייה, בניגוד להגדרת סל מוצרים ספציפי והיכולת לרכוש אותו. ההגדרה הרשמית של קו עוני בישראל היא מחצית מההכנסה הפנויה החציונית לנפש מתוקנת.² הניתוח בסעיף זה מבוסס על סקרי הכנסה שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) וכולל עצמאים החל מ-1992. כפי שהוזכר לעיל, הלמ"ס החלה לכלול בנתונה את אוכלוסיית מזרח ירושלים ב-1997.

² לצורך חישוב זה, מספר הנפשות במשק בית אינו כולל את מספרן בפועל אלא מעניק משקל הולך ופוחת לכל אדם נוסף (פרטים נוספים מופיעים בסעיף הבא, המשווה בין השקלול הנהוג בישראל לבין השקלול ששימש בהשוואות הבין-לאומיות שנערכו בארגון לחקר הכנסות בלוקסמבורג). במילים אחרות, חישובי עוני ואי שוויון מתבססים על הכנסה לנפש מתוקנת בכל משק בית.

עוני בקרב חרדים וערבים

כשמתמקדים בעוני בישראל, קשה להתעלם משתי קבוצות אוכלוסייה גדולות (המהוות יחד מעל רבע מאוכלוסיית המדינה) הבולטות ברמת החינוך הנמוכה מאוד שילדיהן זוכים לה ובשיעורי תעסוקה נמוכים יחסית, שבחלק מהמקרים ניתן לתארם כנמוכים באופן קיצוני: החרדים והערבים. שתי קבוצות אלו נבחנו באופן מקיף בהקשר של חינוך ותעסוקה בפרסומי "דוח מצב המדינה" האחרונים (לדוגמה, בן-דוד 2010ב'; קמחי 2011, 2012) וגם בחלקים אחרים של דוח זה (רגב, 2013; בלס, 2013). אחת התוצאות של רמת החינוך הבעייתית ורמות התעסוקה הנמוכות הנובעות ממנה היא שיעורי עוני גבוהים מאוד בכל אחת משתי הקבוצות. כפי שניתן לראות בתרשים 3 בהמשך, מעל שני שלישים ממשקי הבית החרדיים ושלושה רבעים מהפרטים החרדים (הנתון האחרון אינו נכלל בתרשים) היו חיים מתחת לקו העוני אלמלא קיומה של רשת הביטחון של הרווחה והמסים בישראל – כלומר, על פי הכנסתם הכלכלית.³ שכיחות העוני בהכנסות פנויות בקרב משפחות חרדיות הייתה נמוכה יותר, ב-1992, 44 אחוז, אך עלתה במידה ניכרת והגיעה ל-57 אחוז ב-2011.

שיעורי העוני בקרב משקי בית ערביים נמוכים מאלה של החרדים, אך קפצו בצורה חדה בהרבה. שיעורי העוני אצל הערבים בהכנסות כלכליות עלו מ-47 אחוז ב-1992 ל-57 אחוז ב-2011. הגידול בשיעורי העוני בהכנסות פנויות באוכלוסייה זו היה בולט אף יותר – עלייה של יותר משליש בין 1992 (37 אחוז) ל-2011 (50 אחוז). לאור גודלן של שתי קבוצות אוכלוסייה אלו, ישראלים רבים נוטים להניח כי שיעורי העוני הגבוהים במדינה נובעים בעיקר מהכללתם של החרדים והערבים בנתונים הארציים. כמו כן, מאז 1997 החל המוסד לביטוח לאומי, המחשב את הנתונים הרשמיים בנוגע לעוני ולאי שוויון בהכנסות בישראל, להכליל בחישוביו גם את האוכלוסייה הגדולה של ערביי מזרח ירושלים (124,000 איש ב-1997 ויותר מכפול מכך, 288,000, ב-2011). כתוצאה מכך, לעתים קרובות עולה השאלה כיצד היו נראים שיעורי העוני בישראל אילו החרדים והערבים לא היו נכללים במדגם.

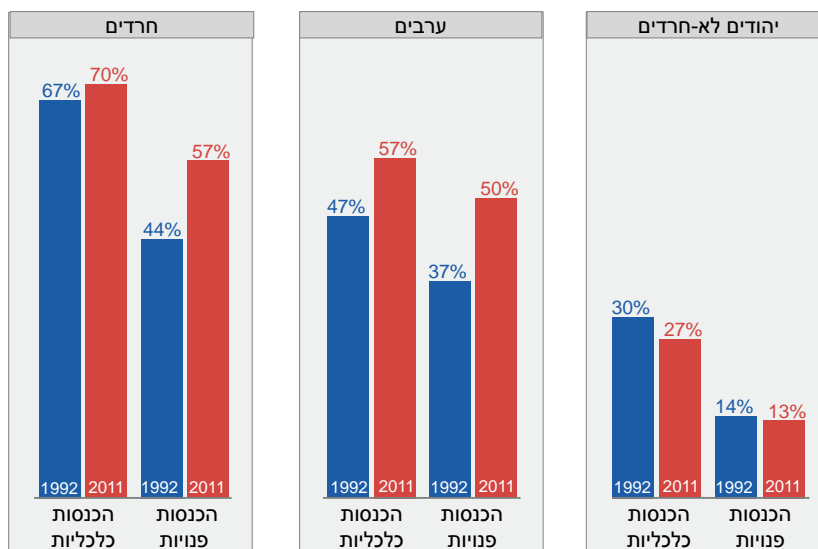
³ חרדים הוגדרו כמי שחיים במשק בית שמקום לימודיו האחרון של העומד בראשו היה ישיבה. הנתונים לשתי השנים שנבדקו אינם כוללים את מזרח ירושלים.

עוני באוכלוסיות שאינן חרדיות או ערביות

דרך פשטנית – ומטעה, כפי שיוסבר מיד – להסתכל על שיעורי העוני בקרב יהודים שאינם חרדים מוצגת בתרשים 3. שיעורי העוני בתת-אוכלוסייה זו נמוכים משמעותית מאשר בקרב כלל האוכלוסייה, הן במונחי הכנסות כלכליות והן במונחי הכנסות פנויות, ובמקרה של הכנסות פנויות הם גם יציבים יחסית. אך יש שתי בעיות בדרך ההסתכלות הפשוטה הזו, הראשונה עקרונית והשנייה מתודולוגית. שאלת שיעורי העוני בקרב יהודים לא-חרדים עשויה להיות מעניינת מנקודת מבט אנליטית, שמטרתה להבין את היקף העוני בקבוצות אוכלוסייה שונות בישראל, אולם חשוב מאוד לציין – במיוחד לאור הוויכוח הציבורי הנרחב המתנהל בשנים האחרונות – את מגבלותיו של ניתוח זה מזווית רעיונית. **החרדים והערבים הם חלק אינטגרלי מהחברה בישראל, ולא יעלה על הדעת להפחית מערכה של בעיית העוני בארץ רק מכיוון ששיעורי העוני אינם נמוכים באותה מידה בשאר חלקי החברה.** יתרה מכך, יש כאן בעיה מתודית: מכיוון שהמדידה הרשמית של עוני בישראל נעשית באמצעות מדד יחסי, יהיה מוטעה להסתכל על שיעור הישראלים שאינם חרדים ואינם ערבים החיים מתחת לקו העוני הלאומי, מכיוון שקו העוני המחושב עבור כל האוכלוסיות כבר לא יהיה מדד רלוונטי עבור תת-המדגם שנותר אם תוסר ממנו קבוצה כלשהי. בהמשך לדהן ואחרים (2006), יש לחשב קו עוני חדש על בסיס מחצית ההכנסה החציונית של תת-המדגם החדש כדי לקבוע את שיעורי העוני בקבוצה זו.⁴

⁴ גם השוואה שתבסס על קו עוני חדש עדיין סובלת מהטיה, כי מערכות הרווחה והמיסוי הקיימות כיום בישראל לוקחות בחשבון את האוכלוסייה החרדית והערבית, ואין דרך לדעת אם בהיעדר הצורך לתמוך באוכלוסיות כה גדולות ועניות המסים היו נותרים בעינם. מצד שני, תת-הקבוצה הייתה יכולה גם להחליט באופן היפותטי לחלק את מאגר תשלומי הרווחה הקיים בין העניים הנותרים ולתת לכל אחד מהם יותר.

תרשים 3
אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני*
 לפי קבוצות אוכלוסייה, 1992 ו-2011



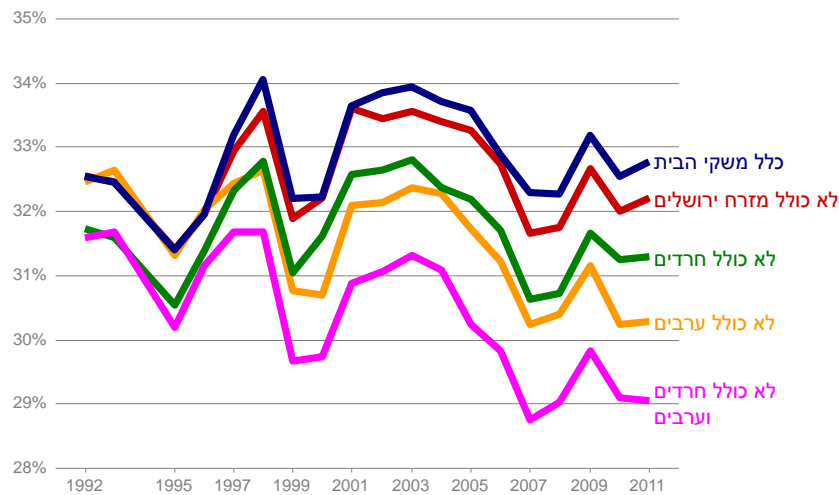
* קו העוני זהה בכל המקרים. הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 4 מציג את שיעורי העוני בהכנסות כלכליות בישראל בין השנים 1992 ל-2011, כולל הקבוצות השונות שהוזכרו לעיל ובלעדיהן. קווי העוני חושבו מחדש בכל אחד מהמקרים, כדי לאפשר את קביעת שיעורי העוני בכל תת-מדגם. אי הכללת הערבים במדגם לא השפיעה על שיעורי העוני הארציים בשנים 1992 עד 1996 (יש לשים לב שערביי מזרח ירושלים לא נכללו במדגם בשנים הללו ונוספו רק ב-1997), אך לאחר מכן התפתח פער הולך וגדל בין שיעורי העוני הכוללים ערבים ובין השיעור בתת-המדגם שאינו כולל ערבים. עד 2011 הגיעו שיעורי העוני הכלליים בישראל בהכנסות כלכליות ל-32.8 אחוז, והיו מעט נמוכים יותר, 30.3 אחוז, בקרב האוכלוסייה שאינה ערבית.

אי הכללת החרדים במדגם הובילה אף היא לירידה קלה בלבד בשיעורי העוני בקרב שאר האוכלוסייה. הירידה נעה בין מעט פחות מנקודת אחוז אחת בשנות התשעים המוקדמות לבין כ-1.5 נקודות אחוז בשנים האחרונות. אי הכללת החרדים והערבים גם יחד הובילה לירידה גדולה יותר בשיעורי העוני ב-2011: מ-32.8 אחוז ל-29.0 אחוז – שיעור שעודנו גבוה ביחס למדינות המפותחות (כפי שיודגם בהמשך).

תרשים 4
אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני*
 לפי הכנסות כלכליות, 1992–2011



* קו העוני מחושב מחדש לאחר כל הוצאה של תת-אוכלוסייה. הנתונים ל-1992–1996 ול-2000–2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים. אין נתונים עבור 1994.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

את הממצא הזה, של שיעורי עוני גבוהים בחלקי החברה שאינם חרדים או ערבים, צריכים להבין ולהפנים ישראלים רבים. אחרי הכל, מדובר בשיעורי עוני על בסיס הכנסות כלכליות, המשקפים את הכלים והתנאים העומדים לרשותו של כל משק בית – לעומת נתונים על בסיס הכנסות פנויות, שכאמור כוללות גם את

השפעת רשת הביטחון החברתית. אמנם חשוב ביותר להוריד את רמת העוני באוכלוסייה החרדית והערבית, אך חשוב באותה מידה שהישראלים יבינו כי בעיית העוני רווחת גם מחוץ לקבוצות אלו – וכי נדרשת מדיניות מערכתית מקיפה כדי להתמודד עם גורמי המפתח העומדים בבסיסה של בעיית העוני הנרחבת במדינה.

עוני בקרב משקי בית מול עוני בקרב פרטים

יש שתי גישות עיקריות לקביעת היקף העוני במדינה. גישה אחת, שיושמה בתרשים 4, מתמקדת במשקי בית, ואילו הגישה האחרת מתמקדת בפרטים.⁵ אף אחת משתי הגישות אינה נכונה יותר מהאחרת, אך לעתים התוצאות עשויות להשתנות במידה ניכרת לפי דרך החישוב וחשוב להיות מודעים לכך.

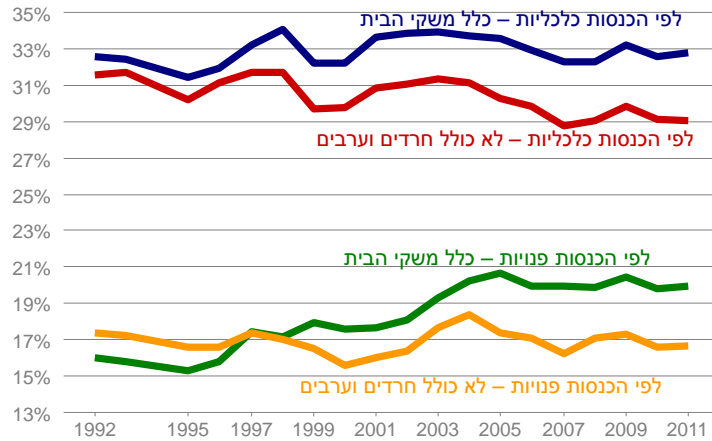
תרשימים א' ו-ב' מדגישים את התוצאות השונות שניתן להגיע אליהן כאשר מבססים את הניתוח על משקי בית לעומת התבססות על פרטים. תרשים א' משרטט מחדש את שיעורי העוני בהכנסות כלכליות ובהכנסות פנויות של משקי בית, כולל החרדים והערבים ובלעדיהם. בתרשים ב' מוצג מידע דומה, אך הוא מבוסס על פרטים במקום על משקי בית. ההבדלים בין שני התרשימים ברורים. בעוד ששיעורי העוני הארציים במונחי הכנסות כלכליות נעים סביב 33 אחוז בכל תקופת המדגם בתרשים א' (משקי בית), הם עולים מכ-29 אחוז במחצית הראשונה של שנות התשעים לסביבות 33 אחוז בעשור האחרון בתרשים ב' (פרטים). כאשר המיקוד עובר לשיעורי עוני בהכנסות כלכליות בתת-המדגם שאינו כולל חרדים וערבים, ההבדלים גדולים בהרבה: 29 אחוז בחישוב המבוסס על משקי בית ו-25 אחוז בחישוב המבוסס על פרטים. ההבדל בין שיעור העוני הארצי לשיעור העוני של תת-המדגם גדל מ-3.7 נקודות אחוז בתרשים א' ל-8.5 נקודות אחוז בתרשים ב'. מכיוון שמשקי הבית החרדיים והערביים לרוב גדולים בהשוואה למשפחות ישראליות אחרות, ומכיוון ששיעורי העוני בקרב משקי בית אלו נוטים להיות גבוהים יותר ביחס למשקי בית ישראלים אחרים, אין זה מקרה שאי הכללתם במדגם מפחיתה את העוני בקרב פרטים יותר מאשר בקרב משקי בית.

⁵ משקי בית מדורגים במונחים של הכנסה לנפש מתוקנת בכל משק בית. גישה אחת היא לקבוע מהו חלקם של כלל משקי הבית שבהם ההכנסה לנפש נמצאת מתחת לקו העוני. הגישה האחרת קובעת את חלקן באוכלוסייה של כלל הנפשות שהכנסתן נמצאת מתחת לקו העוני (על בסיס הכנסת משקי בית לנפש מתוקנת).

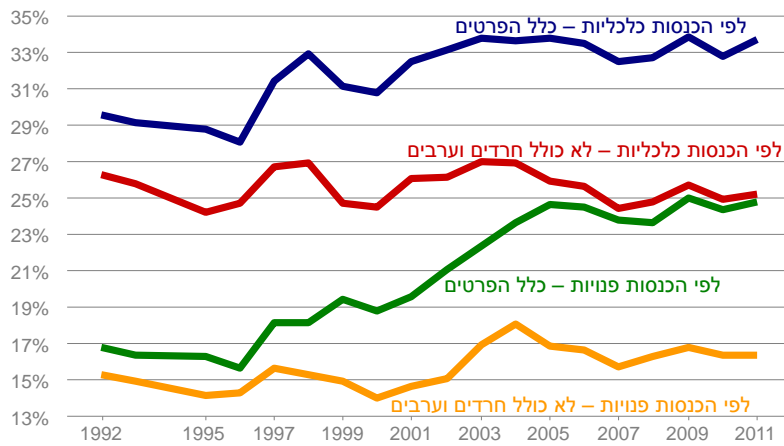
התמונות העולות משני התרשימים שונות זו מזו אף יותר כאשר המיקוד עובר לשיעורי עוני בהכנסות פנויות. ההבדל הגדול ביותר נרשם בשיעורי העוני הארציים. בשנים הנבדקות שיעורי העוני בהכנסות פנויות עלו מ-16.0 אחוז ל-19.9 אחוז במשקי הבית (תרשים א5), ולעומת זאת מ-16.8 אחוז ל-24.8 אחוז בקרב פרטים (תרשים ב5). מצד שני, שינויים לאורך זמן בתת-המדגם שאינו כולל חרדים וערבים היו זניחים יחסית, וב-2011 הגיעו שיעורי העוני ל-16.6 אחוז אצל משקי בית ו-16.3 אחוז אצל פרטים.

הפער בין שיעור העוני הארצי (24.8 אחוז) לבין שיעור העוני בתת-המדגם שאינו כולל ערבים וחרדים (16.3 אחוז) הוא משמעותי – 8.5 נקודות אחוז. פער זה זהה לפער בין שיעורי העוני בהכנסות כלכליות בקרב תת-המדגם ובקרב כלל האוכלוסייה, המובאים באותו תרשים. לו ההתמקדות הייתה רק בהכנסות הפנויות – כפי שמקובל בדרך כלל במחקרים על עוני – אולי ניתן היה לשער כי ההפחתה בתשלומי הרווחה היא הגורם העיקרי לעלייה החדה בשיעורי העוני בהכנסות הפנויות בתרשים ב5, או שהעובדה כי האוכלוסייה התלויה יותר בקצבאות (לרבות מספר גדול של חרדים וערבים) גדלה בקצב מהיר יותר מהאוכלוסייה הכללית עשויה הייתה להוביל להפחתת הקצבאות בקרב היהודים שאינם חרדים. אך קיומו של הפער בין שיעורי העוני בכלל האוכלוסייה ובתת-המדגם גם בהכנסות כלכליות מרמזת שבעיית העוני בקרב החרדים והערבים עמוקה יותר ממה שניתן להסביר רק בצמצומים או בשינויים בהיקף הקצבאות. היא קשורה גם לחינוך, למיומנות ולתנאים הסביבתיים העומדים לרשות שתי הקבוצות בניסיון להתמודד במשק ישראלי שהולך ונעשה תחרותי ופתוח יותר.

תרשים 5א'
אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני*
 עבור הרכבי אוכלוסייה שונים, 1992–2011



תרשים 5ב'
אחוז הפרטים מתחת לקו העוני*
 עבור הרכבי אוכלוסייה שונים, 1992–2011



* קו העוני מחושב מחדש לאחר כל הוצאה של תת-אוכלוסייה. הנתונים ל-1992–1996 ול-2000–2001 אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים. אין נתונים עבור 1994.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

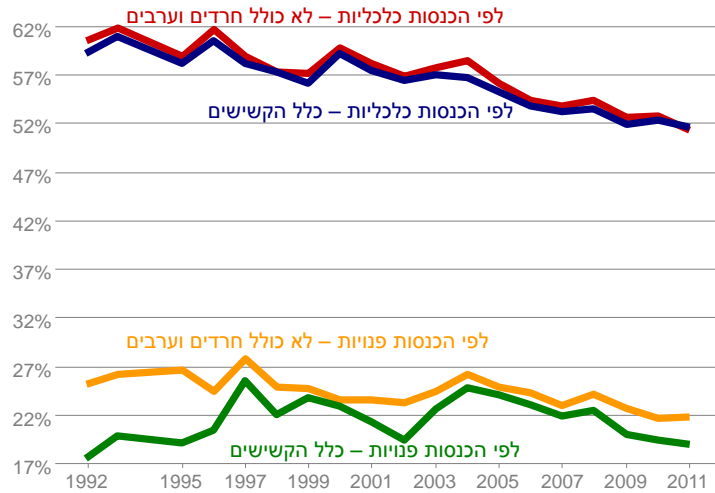
עוני בקרב קשישים וילדים

שימוש במדד עוני על בסיס פרטים מאפשר לבחון את העוני בקרב פרטים בגיל הפרישה ובקרב ילדים. שתי קבוצות אלו מצויות לרוב מעל גיל העבודה או מתחתיו, אף שחלק מהמשתייכים אליהן בכל זאת עובדים. תרשים 6 מתמקד בקשישים (נשים בנות 60 ומעלה וגברים בני 65 ומעלה), ועולה ממנו כי בקרב קבוצה זו שיעורי העוני בהכנסות כלכליות בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב תת-המדגם שאינו כולל חרדים וערבים כמעט זהים.⁶ שיעורים אלו גבוהים מאוד, ואף שהם יורדים עם הזמן, מעל מחצית מהקשישים בישראל (51.2 אחוז) היו חיים מתחת לקו העוני אלמלא התערבות מערכות הרווחה והמסים.

שיעורי העוני בהכנסות פנויות בכלל אוכלוסיית הקשישים עלו מ-17.4 אחוז ל-18.4 אחוז בין 1992 ל-2011, ואילו בקרב תת-המדגם שאינו כולל קשישים חרדים וערבים הם ירדו מ-25.2 אחוז ל-21.9 אחוז. העובדה ששיעורי העוני בהכנסות פנויות ב-2011 היו גבוהים יותר כשהוציאו מהתמונה את החרדים והערבים (הם גם גבוהים יותר – ודומים זה לזה – כאשר מוציאים מהמדגם כל קבוצה בנפרד) יכולה לנבוע מפערי הכנסות גבוהים יותר בקרב קשישים לא-חרדים – פערים המביאים לקו עוני גבוה יותר, שמשאיר יותר קשישים מתחתיו.

⁶ מכיוון שחלקם של הערבים והחרדים בקרב הקשישים קטן יותר מחלקם באוכלוסייה הכללית, אין זה מפתיע במיוחד שיש הבדלים קטנים יותר בין תת-המדגם ובין כלל האוכלוסייה.

תרשים 6
אחוז הפרטים בגילי פרישה מתחת לקו העוני*
 1992–2011



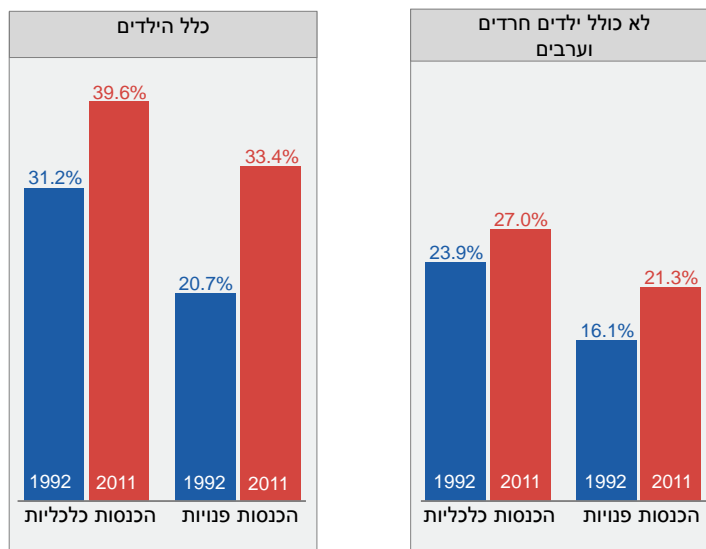
* נשים בנות 60 ומעלה וגברים בני 65 ומעלה.
 קו העוני מחושב מחדש לאחר כל הוצאה של תת-אוכלוסייה.
 הנתונים ל-1992–1996 ול-2001–2000 אינם כוללים את
 תושבי מזרח ירושלים. אין נתונים עבור 1994.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

גם שיעורי העוני בקרב ילדים הם גבוהים, ועוד עולים במהירות (תרשים 7).
 בכלל האוכלוסייה עלה העוני בהכנסות כלכליות בכשליש, מ-31.2 אחוז ב-1992 ל-
 41.9 אחוז ב-2011. אמנם תשלומי הרווחה והמסים הפחיתו את העוני בהכנסות
 הפנויות, אך היעילות שלהם ירדה במהלך שני העשורים: העוני בהכנסות פנויות
 בקרב ילדים גדל מ-20.7 אחוז ל-35.6 אחוז, עלייה של כמעט שלושה רבעים.
 השכיחות של עוני בהכנסות כלכליות בקרב ילדים הייתה נמוכה יותר
 משמעותית לאחר שהחרדים והערבים הוצאו מהמדגם – תוצאה שאינה מפתיעה,
 לאור השילוב בין שיעורי העוני הגבוהים בשתי הקבוצות ובין מספר הילדים הגבוה
 במשפחות חרדיות וערביות בהשוואה לשאר המשפחות בישראל. כרבע מהילדים

שאינם חרדים ואינם ערבים היו מתחת לקו העוני בהכנסות כלכליות. שיעורי העוני בהכנסות פנויות היו נמוכים בהרבה, אף שחלה בהם עלייה גדולה של כשליש במהלך התקופה הנבדקת: מ-16.1 אחוז ב-1992 ל-21.3 אחוז ב-2011.

תרשים 7
אחוז הילדים מתחת לקו העוני*
 1992 ו-2011



* קו העוני מחושב מחדש לאחר כל הוצאה של תת-אוכלוסייה. הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

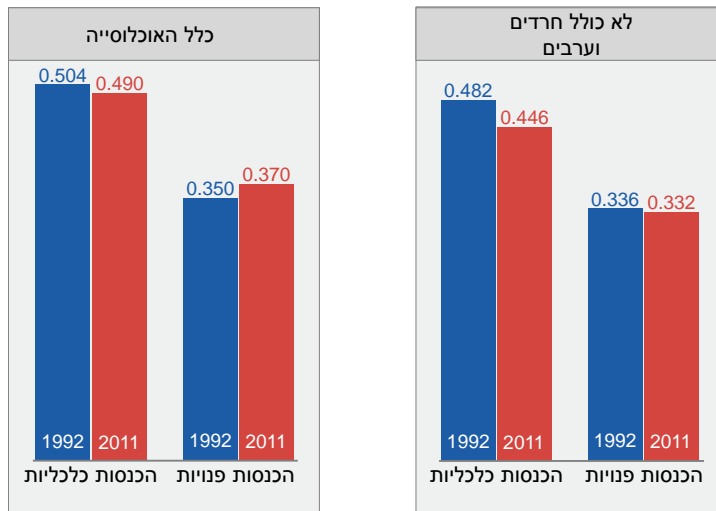
מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

המשך הפרק יעסוק שוב בסוגיה של עוני בקרב קשישים וילדים, אולם בניגוד לסעיף זה הוא לא יתמקד בהשוואות בין קבוצות שונות בתוך ישראל, אלא יספק מבט השוואתי על ישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות.

פערי הכנסות בתוך ישראל

כפי שניתן לראות בתרשים 1 לעיל, הפערים בהכנסות כלכליות בישראל עלו בהתמדה מ-1979 עד 2002, ומאז נמצאים בירידה. השוואה של 2011 ל-1992 (תרשים 8) מצביעה על כך שמדד הגייני בהכנסות כלכליות ב-2011 היה מעט נמוך יותר מאשר ב-1992. אי הכללת החרדים והערבים במדגם אינה משפיעה רבות על מידת אי השוויון בהכנסה בישראל, אף על פי שהירידה בפערי ההכנסה הייתה קצת יותר גדולה במקרה זה – כשבעה אחוזים.

תרשים 8
אי שוויון בהכנסות
מדד גייני*, 1992 ו-2011



* מבוסס על משקולות של פרטים. הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בעוד שהפערים בהכנסות כלכליות בקרב כלל האוכלוסייה ב-2011 היו נמוכים יותר מאשר ב-1992, המצב מבחינת הפערים בהכנסות הפנויות הפוך: במדד זה חלו עליות קטנות במהלך שני העשורים (תרשים 8 לעיל). אי הכללת החרדים והערבים השפיעה רק מעט על אי השוויון, וב-2011 הוא נותר כמעט באותה רמה שהיה בה ב-1992 – בירידה קלה בלבד.

כדי להשלים את התמונה, יש לדעת עד כמה דומים – או שונים – שיעורי העוני ואי השוויון בישראל לשיעורים במדינות מפותחות אחרות. החלק השני של הפרק מתמקד בהשוואות אלו.

2. אי שוויון בהכנסות: השוואה בין-לאומית

הניתוח בחלק זה מבוסס על נתונים מהארגון לחקר הכנסות בלוקסמבורג (Luxembourg Income Study – LIS). מאגר הנתונים של LIS מכויל באופן שמאפשר חישובי נתונים עבור כל מדינה לפי כללים ומתודולוגיות בני השוואה. חשוב לציין כי יש הבדלים בשיעורי העוני ואי השוויון כשמתבססים על נתוני ה-LIS לעומת ההתבססות על נתוני ה-OECD,⁷ וה-LIS מספק מאגר נתונים עקבי יותר לצורכי ניתוחים השוואתיים בין מדינות. המדינות שנבחרו לצורך המדגם הן 22 מדינות מפותחות שיש עבורן לפחות שתי שנות תצפית במדגם. הבהרות נוספות בנוגע להבדלים במתודולוגיה ובמדידה נמצאות בנספח.

מגמות ארוכות טווח באי שוויון

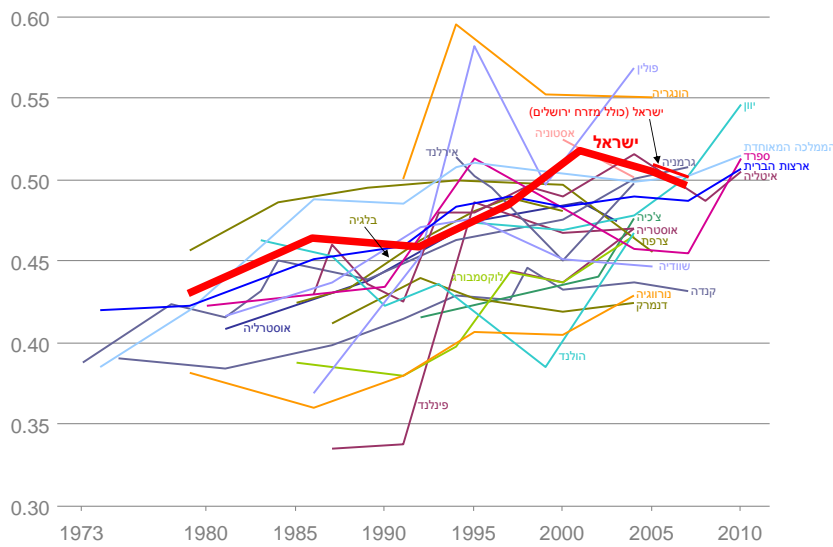
בתרשים 9 מוצגת השוואה של מגמות ארוכות טווח באי שוויון בהכנסות כלכליות⁸ (החישובים הנוגעים לישראל אינם כוללים את מזרח ירושלים בסעיף זה). כפי שניתן לראות בבירור, כמעט כל המדינות המפותחות חוו עליות באי השוויון בהכנסות

⁷ כפי שמסבירים זאת Wang and Caminada (2011), "נתוני המיקרו של LIS מבוססים על סקרים שונים שנערכו במגוון מדינות [...] מתוך סקרים אלו זיקק צוות LIS כללים המשמשים בסיווג משתנים, ויצר מערך נתוני מיקרו שמאפשר השוואה. חישובי ה-OECD מבוססים על סקרי ה-OECD בנוגע להתפלגות של הכנסות. לכן, המדגם בסקרים אינו זהה, מה שמוביל לערכים שונים בכל הנוגע לאי שוויון בהכנסה, וכן לאפקט החלוקה מחדש הנובע ממסים וקצבאות".

⁸ חיסרון אחד בנתוני ה-LIS הוא שהם אינם שנתיים, ואורכן של הסדרות שונה ממדינה למדינה. כדי לקבל תוצאות בנות השוואה, נעשה שימוש בנוסחת השקלול של המוסד לביטוח לאומי של ישראל עבור כל המדינות בתרשים זה.

הכלכליות במהלך כמה עשורים (עבור חלק מהמדינות העלייה החלה כבר בראשית שנות השבעים), אולם אי השוויון בהכנסות כלכליות בישראל מציב את המדינה קרוב לראש הרשימה. עם זאת בשנים האחרונות, עם תחילת המיתון הגדול, ניתן להבחין בעלויות חדות באי השוויון בהכנסה הכלכלית במדינות הבודדות שעברו קיימים נתונים רלוונטיים במאגר של LIS, בעוד שבאשראי הוא ממשיך לרדת (כפי שניכר גם בתרשים 1 לעיל).

תרשים 9
אי שוויון בהכנסות כלכליות
 מדד ג'יני*, 23 מדינות OECD, 1973–2010



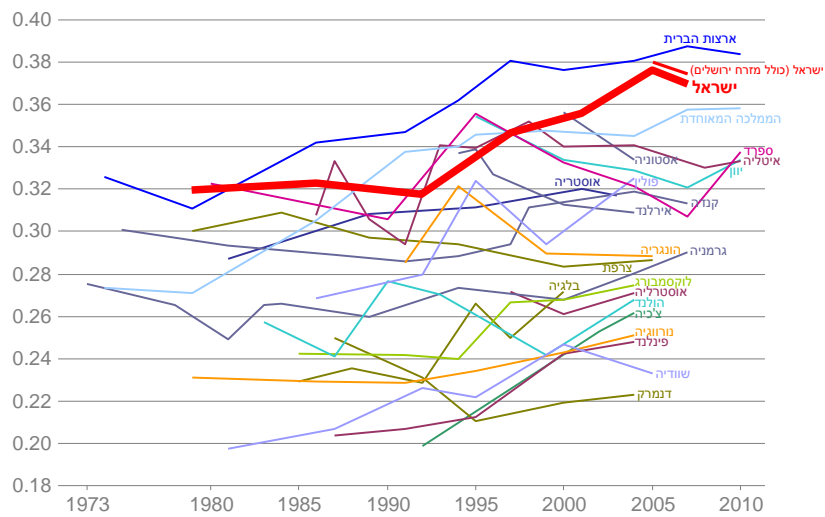
* מבוסס על משקולות של פרטים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study : נתונים

כאשר המיקוד עובר לאי שוויון בהכנסות פנויות (תרשים 10), ישראל נמצאת במקום השני לאחר ארצות הברית, ונשארה בהתמדה באזור ראש הרשימה של העולם המפותח לאורך השנים, אף שאי השוויון במרבית המדינות המשיך לעלות.

ככלל, הפערים בין מדינות בשיעורי אי השוויון גדולים בהרבה בהכנסות פנויות בהשוואה להכנסות כלכליות, מפני שיש שוני רב בין רשתות הביטחון החברתיות שמציעות מערכות הרווחה והמיסוי השונות בכל מדינה.

תרשים 10
אי שוויון בהכנסות פנויות
 מדד ג'יני*, 23 מדינות OECD, 1973–2010



* מבוסס על משקולות של פרטים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בליך, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study: נתונים

אי שוויון בהכנסות בעשור האחרון

כדי לאפשר השוואה ברורה יותר בין ישראל ובין העולם המפותח, כעת יתמקד הניתוח בסביבת אמצע העשור האחרון, תקופה שבה מספר המדינות הנכללות במאגר הנתונים של LIS הוא הגדול ביותר (השנים הספציפיות תלויות בזמינות הנתונים). כמו בסעיף הקודם, נעשה שימוש בשיטת השקלול ובהגדרות הישראליות

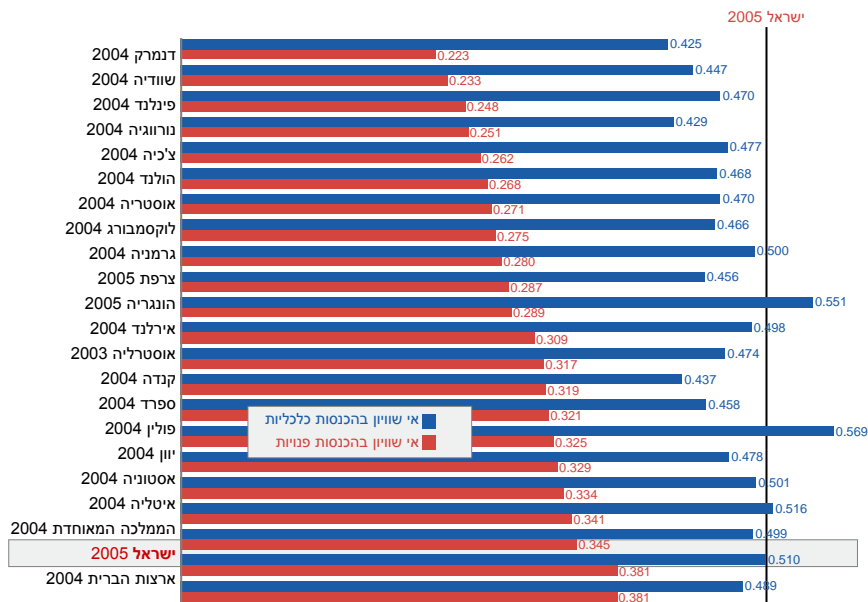
עבור 21 המדינות האחרות שהשוו במחקר, כדי שהנתונים הבין-לאומיים יהיו בני השוואה לישראל.

תרשים 11 משווה בין אי השוויון בהכנסות בכל 22 מדינות ה-OECD הכלולות בניתוח. ישראל – הכוללת את מזרח ירושלים כאן ובשאר ההשוואות הבין-לאומיות בחלק זה – נמצאת במקום הראשון, לצד ארצות הברית, בדירוג שיעורי אי השוויון בהכנסות פנויות. באי השוויון בהכנסות כלכליות היא ממוקמת במקום החמישי.

תרשים 11

אי שוויון בהכנסות*

מדד ג'יני*, 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* מדד הג'יני מחושב לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב

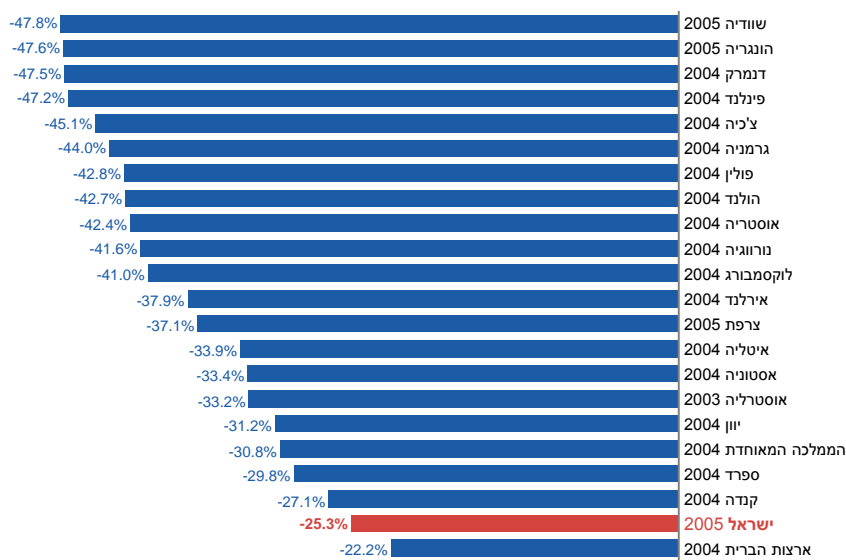
נתונים: Luxembourg Income Study

השפעת מערכות הרווחה והמיסוי על הפחתת אי השוויון בהכנסה בישראל (תרשים 12) היא אחת לפני האחרונה מתוך כלל המדינות, ורק ארצות הברית נמצאת מתחתיה. הירידה החציונית באי השוויון במדינות אחרות במעבר בין פערים בהכנסות כלכליות לפערים הכנסות פנויות היא מעל 40 אחוז, ואילו בישראל עומדת ירידה זו על 25 אחוז בלבד.

תרשים 12

אחוז הירידה באי שוויון בהכנסות*

ממדד גייני בהכנסות כלכליות למדד גייני בהכנסות פנויות, אמצע שנות האלפיים



* מחושב לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב
 נתונים: Luxembourg Income Study

נתח ההכנסות של העשירים

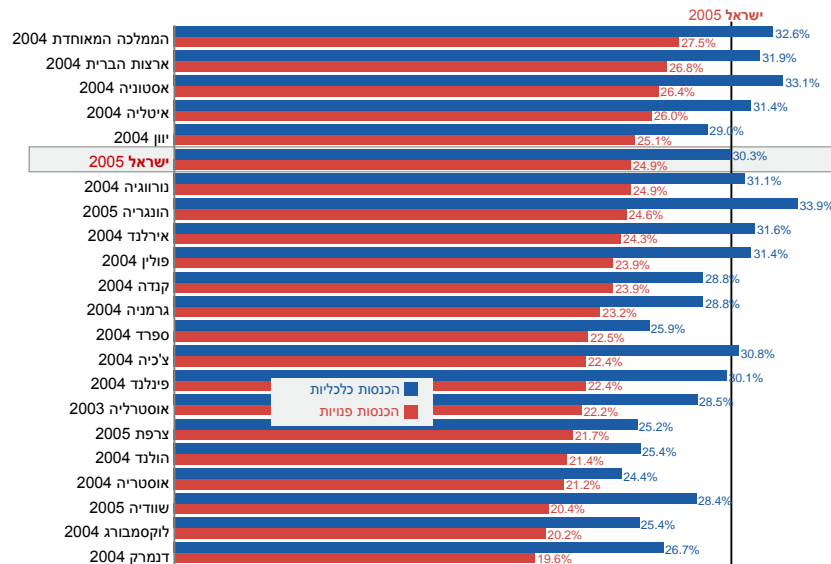
חלק גדול מהדיון הציבורי על חלוקת ההכנסות בישראל מתמקד בעשירי המדינה ובריכוז העושר בדרגה הגבוהה ביותר של סולם ההכנסות. סוגיה זו היא נושא לדיונים ציבוריים גם במדינות אחרות. Alvarado, Atkinson, Piketty, and Saez (2013) גילו שבמדינות מפותחות רבות חלו עליות בנתח ההכנסה של האחוזון העליון, והעליות החדות במיוחד התרחשו במדינות דוברות אנגלית. נתח ההכנסה של האחוזון העליון בארצות הברית למשל עלה יותר מפי שניים בשלושת העשורים האחרונים.

מהו מצבה של ישראל בהשוואה לעולם המפותח מבחינה זו? תרשים 13 משווה את הנתח היחסי של העשירון העליון מתוך ההכנסה הכוללת בכל 22 המדינות.⁹ נתח ההכנסה הפנויה הנמוך ביותר שמגיע לעשירים הוא בדנמרק, שבה פרטים הנמצאים בעשירון העליון מקבלים 19.6 אחוז מסך כל ההכנסות. הנתח הגבוה ביותר הוא בממלכה המאוחדת, שם 27.5 אחוז מההכנסה הפנויה מגיעה לידי העשירון העליון. במקום השני נמצאת ארצות הברית, שבה 26.8 אחוז מההכנסה הפנויה מגיעה לעשירון העליון. ישראל נמצאת במקום השישי מתוך 22 המדינות, וכמעט רבע (24.9 אחוז) מההכנסה הפנויה הכוללת במדינה עובר לעשירון העליון.

מטבע הדברים, הנתח המגיע לידי העשירים ביותר בכל מדינה במונחי הכנסות כלכליות, לפני השפעת מס ההכנסה ותשלומי הרווחה, גדול אף יותר. הונגריה ואסטוניה נמצאות בראש רשימה זו. העשירון העליון בארצות אלה מקבל 33.9 אחוז ו-33.1 אחוז מכלל ההכנסות הכלכליות, בהתאמה. הבאות ברשימה הן הממלכה המאוחדת (32.6 אחוז) וארצות הברית (31.9 אחוז). ישראל מדורגת במקום העשירי – קרוב לאמצע רשימת 22 המדינות – עם 30.3 אחוז מההכנסות הכלכליות המגיעים לידי העשירון העליון. עשירי אוסטריה מקבלים לידיהם את הנתח הקטן ביותר מתוך הכנסה הכלכלית הכוללת: 24.4 אחוז – בערך מה שישראל מצליחה להשיג לאחר מסים ותשלומי רווחה, אשר מחלקים מחדש את ההכנסה הפנויה.

⁹ העשירונים נקבעים על פי הכנסה פנויה לנפש מתוקנת. בהגדרה, כל עשירון כולל 10 אחוז מהאנשים.

תרשים 13
חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסות*
 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



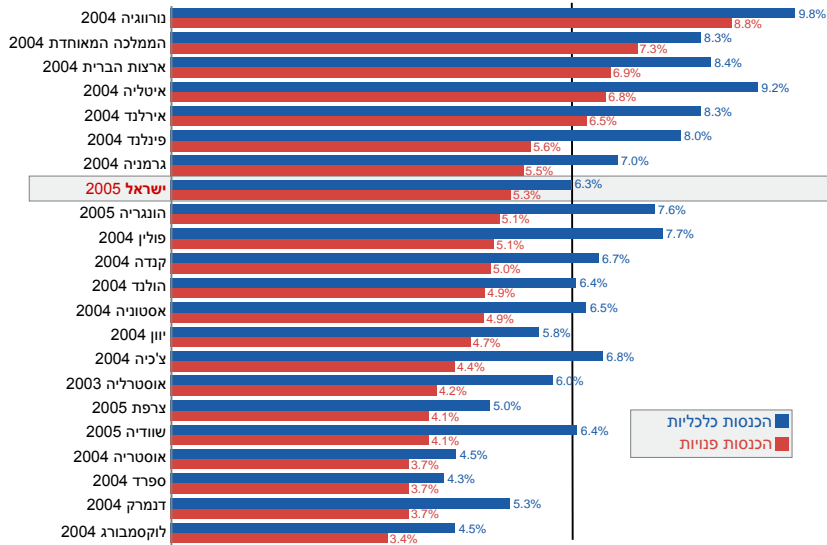
* העשירונים מחושבים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study : נתונים

מבט על ריכוז העושר במעבר מהעשירון העליון לאחוזון העליון בכל מדינה חושף ריכוז נמוך יותר של עושר בפסגת ההכנסות בישראל (תרשים 14). במדד זה הטווח נע בין 8.8 אחוזים (נורווגיה) ל-3.4 אחוזים (לוקסמבורג) במונחי הכנסה פנויה, וישראל ממוקמת במקום השמיני: האחוזון העליון מקבל לידיו 5.3 אחוזים מכלל ההכנסה הפנויה בארץ. נורווגיה נמצאת בראש הרשימה גם כשמדובר בנתח מכלל ההכנסות הכלכליות המגיעות לאחוזון העליון: 9.8 אחוז. נתון זה גבוה ביותר מ-50 אחוז מאשר בישראל, הממוקמת במקום ה-15 מתוך 22 המדינות עם 6.3 אחוזים מההכנסה הכלכלית המגיעים לאחוזון העליון. לאחר נורווגיה נמצאת איטליה (9.2

אחוז) ואחריה ארצות הברית (8.4 אחוז). ספרד סוגרת את הרשימה, ועשיריה מקבלים 4.3 אחוזים מההכנסה הכוללת.

תרשים 14
חלקו של האחוזון העליון בסך ההכנסות*
22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* האחוזונים מחושבים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: Luxembourg Income Study

פערי ההכנסות ללא הכנסות הקיצון

הסרת העשירון העליון והעשירון התחתון מהניתוח מוציאה את הכנסות הקיצון מהדיון על אי השוויון, ויכולה לחדד את המיקוד. ליתר דיוק, היחס בין ההכנסה הפנויה לנפש מתוקנת באחוזון ה-90 לבין ההכנסה הפנויה לנפש מתוקנת באחוזון ה-50 (כלומר החציון) מאפשר לבחון את הפערים בחלק העליון של סולם ההכנסות,

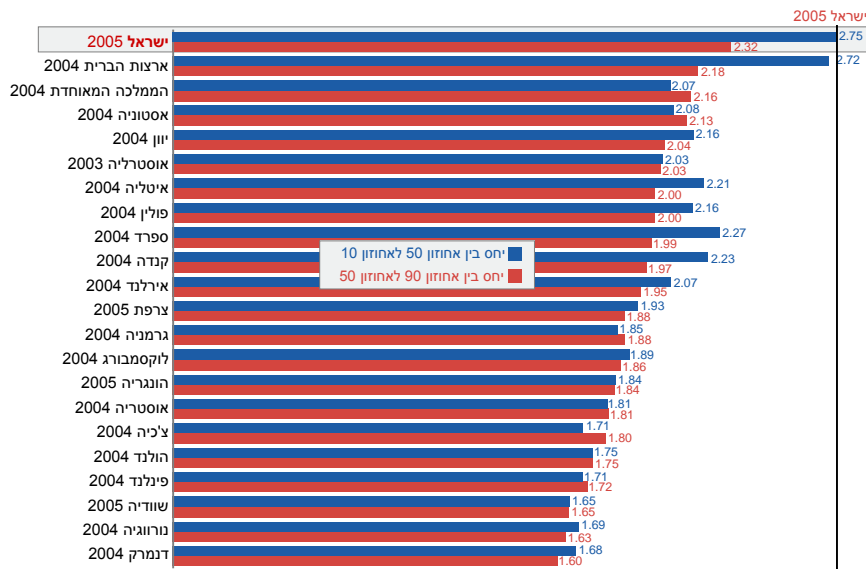
בין השלב הגבוה ביותר (ללא העשירים ביותר) לנקודת האמצע שלו. תוצאות ההשוואה מוצגות בתרשים 15. בישראל היחס בין הכנסת האחוזון ה-90 להכנסה החציונית הוא 2.32, מה שמציב את המדינה מעל כל שאר המדינות, לרבות ארצות הברית (2.18) והממלכה המאוחדת (2.16). הפער הקטן ביותר במדד זה נרשם בדנמרק (1.60), ומיד מעליה נמצאות נורווגיה (1.63) ושוודיה (1.65).

יחס ההכנסות בין משק בית הנמצא באחוזון ה-50 למשק באחוזון ה-10 מספק תמונה של הפער בשלבי הנמוכים של הסולם ההכנסות הפנויות, בין אמצע הדירוג לחלקו התחתון (ללא ההכנסות הנמוכות ביותר). גם כאן נמצאת ישראל בראש הרשימה. ההכנסה החציונית במדינה גדולה פי 2.75 מההכנסה הפנויה של פרט באחוזון ה-10, פער גדול בהרבה מהפער בין הפסגה ובין אמצע הסולם. בשליש מהמקרים (8 מתוך 22 המדינות) פער ההכנסה העליון הוא הגדול יותר, ובשאר המקרים פער ההכנסה התחתון הוא הגדול יותר.

תרשים 15

היחס בין אחוזני הכנסה פנויה, 90/50 ו- 50/10*

22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



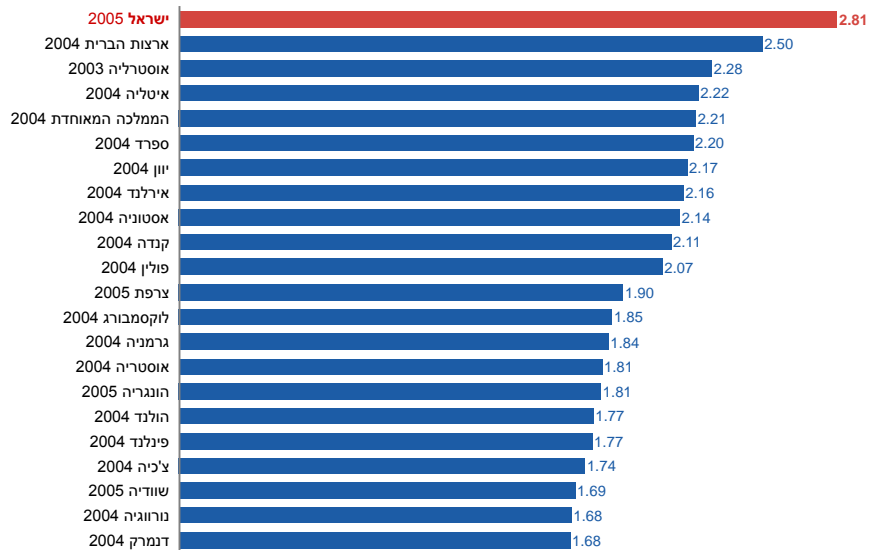
* האחוזונים מחושבים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב

נתונים: Luxembourg Income Study

במקרה של ישראל, לא מדובר רק בפער בין עשירים לעניים. אפילו הפער בין מה שאפשר לקרוא לו מעמד הביניים העליון למעמד הביניים התחתון גבוה יותר מאשר בכל המדינות האחרות; הכנסותיהם של פרטים באחוזון ה-75 בישראל גדולות פי 2.81 מהכנסותיהם של פרטים באחוזון ה-25 (תרשים 16). פער זה גדול ב-12 אחוז מהפער בין שני האחוזונים המקבילים במדינה הממוקמת במקום השני, ארצות הברית (שם היחס הוא 2.50), וגדול ביותר מרבע מאשר באוסטרליה, הנמצאת במקום השלישי (2.28).

תרשים 16
היחס בין אחוזוני הכנסה פנויה, 75/25*
 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* האחוזונים מחושבים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בליך, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study : נתונים

אמנם בעיות אי השוויון בהכנסות בישראל חוצות את כל קשת ההכנסות, אך באופן יחסי הן חמורות פחות כשמדובר בריכוז ההכנסות בפסגה (כלומר באחוזון העליון, ואפילו בעשירון העליון). העובדה שפער ההכנסה בין האחוזון ה-90 לחציון קטן יותר מהפער בין החציון לאחוזון ה-10 מרמזת על כך שעל המיקוד לעבור למרכיב מפתח באי השוויון בהכנסות בישראל – העוני בתחתית סולם ההכנסות.

3. עוני: השוואה בין-לאומית

לצורך ההשוואה, קו העוני בכל אחת מ-21 המדינות האחרות חושב כאן באותו אופן שבו מחשבת ישראל את קו העוני שלה: 50 אחוז מההכנסה הפנויה החציונית לנפש מתוקנת בכל מדינה.¹⁰ במונחי הכנסה פנויה, 24 אחוז מכלל הישראלים חיים מתחת לקו העוני (תרשים 17). שיעור זה גבוה כמעט בשליש מהשיעור במדינה מספר 2 בדירוג, ארצות הברית, וכמעט פי שניים וחצי משיעור העוני במדינות הנמצאות במרכז הרשימה, לוקסמבורג (9.8 אחוז) ואסטוניה (9.7 אחוז).

כשבוחנו את המצב במונחי הכנסות כלכליות, שליש מהישראלים היו חיים מתחת לקו העוני אילולא רשת הביטחון החברתית הייתה קיימת. שיעור זה גבוה בהשוואה לכל המדינות למעט חמש (פולין, הונגריה, איטליה, צרפת וספרד), מה שמעלה שאלות בנוגע ליעילות של תכניות הרווחה ושל המיסוי בישראל בהפחתת העוני בהשוואה למדינות אחרות.

לצורך השוואה, תרשים נ'2 בנספח מציג את שיעורי העוני על בסיס משקי בית, בניגוד לשיעורי העוני על בסיס פרטים המוצגים בתרשים 17. בחישוב לפי משקי בית, שיעורי העוני במונחי הכנסה כלכלית נמוכים יותר מהשיעורים לפי פרטים בכל המדינות מלבד ישראל, שבה השינוי בשיעור העוני במעבר ממשקי בית לפרטים הוא זניח: 33.1 אחוז לעומת 33.5 אחוז. במקרה של הכנסות פנויות, התמונה מתהפכת. במרבית המדינות אין הבדל רב בין החישוב לפי משקי בית ולפי פרטים – חוץ מישראל, שם העלייה גדולה במיוחד: מ-20.4 ל-24.1 אחוז. בשני אופני החישוב, שיעורי העוני בהכנסות פנויות בישראל הם הגבוהים ביותר מבין כלל המדינות. הסיבה להבדלים בין ישראל לשאר המדינות בממצאי העוני לפי פרטים לעומת

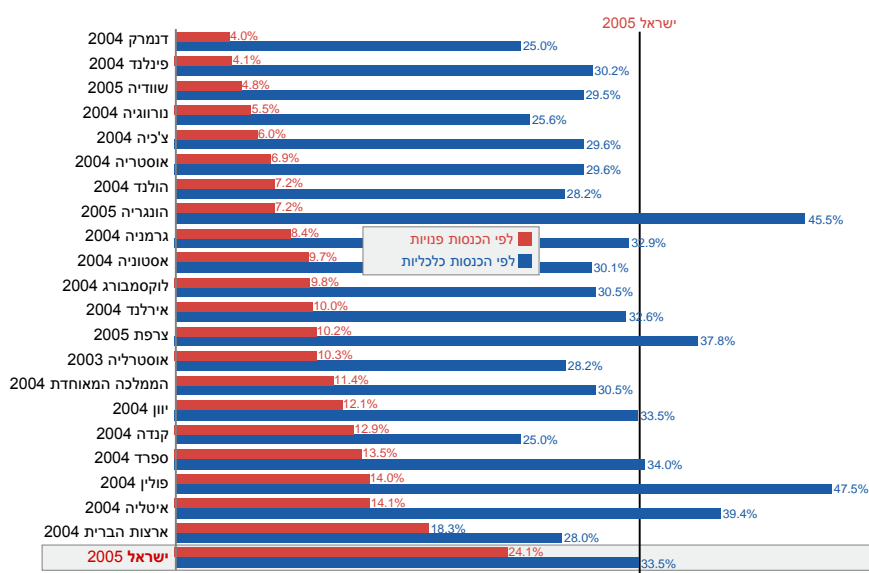
¹⁰ במאמציהם לסנכרן את הנתונים בין המדינות משתמשים יוצרי LIS בסקרי הוצאות בישראל ליצירת מאגר הנתונים של המדינה. לכן, המספרים שחושבו כאן אינם זהים למספרים בסעיף הקודם, שהתבססו רק על סקרי ההכנסה של ישראל – מה שאפשר חישובים שנתיים שנתוני LIS אינם מאפשרים.

משקי בית היא שבמדינות המפותחות האחרות יש הרבה משקי בית קטנים ועניים של קשישים, ולעומת זאת בישראל יש משקי בית גדולים ועניים הכוללים ילדים רבים. כתוצאה מכך, שיעור העוני בישראל במונחי הכנסות כלכליות בקרב משקי בית משנה את דירוג המדינה למקום ה-20 מתוך 22 המדינות, בהשוואה למקום השישי בשיעור העוני במונחי הכנסות כלכליות כשמדובר בפרטים.

תרשים 17

אחוז הפרטים מתחת לקו העוני*

22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* מחושב לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
Luxembourg Income Study : נתונים

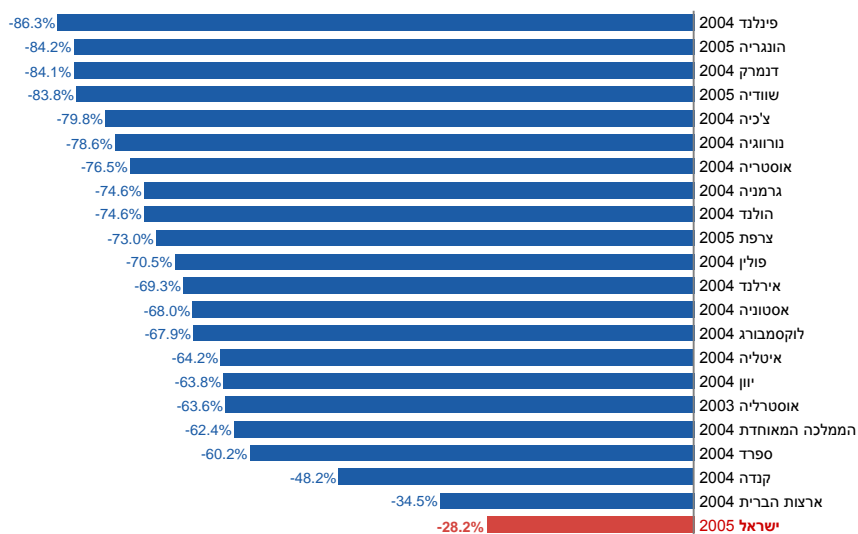
למעשה, ההפחתה בשיעורי העוני של פרטים בישראל במעבר בין הכנסות כלכליות להכנסות פנויות (תרשים 18) היא הקטנה ביותר מבין המדינות: רק 28

אחוז. מערכות המיסוי והרווחה בארצות הברית – שנמצאת במקום השני מהסוף, אחרי ישראל, בדירוג היעילות בהקטנת שיעורי העוני – מבטלות קצת יותר משליש מהעוני בהכנסות כלכליות במדינה. שיעור העוני בקנדה בהכנסות פנויות הוא קצת יותר ממחצית משיעור העוני הקנדי בהכנסות כלכליות, מה שממקם את המדינה במקום השלישי מלמטה. מערכות המיסוי והרווחה כמעט בכל המדינות הנותרות מצליחות לצמצם את העוני בהכנסות כלכליות בשני שלישים או יותר – ומגיעות לצמצום של 84 אחוז בשוודיה, בדנמרק ובהונגריה. שיעורי העוני בפינלנד בהכנסות פנויות (4 אחוזים) נמוכים ב-86 אחוז משיעור העוני בהכנסות כלכליות במדינה זו (30 אחוז).

תרשים 18

אחוז הירידה בשיעורי העוני*

מעוני בהכנסות כלכליות לעוני בהכנסות פנויות, אמצע שנות האלפיים



* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב

נתונים: Luxembourg Income Study

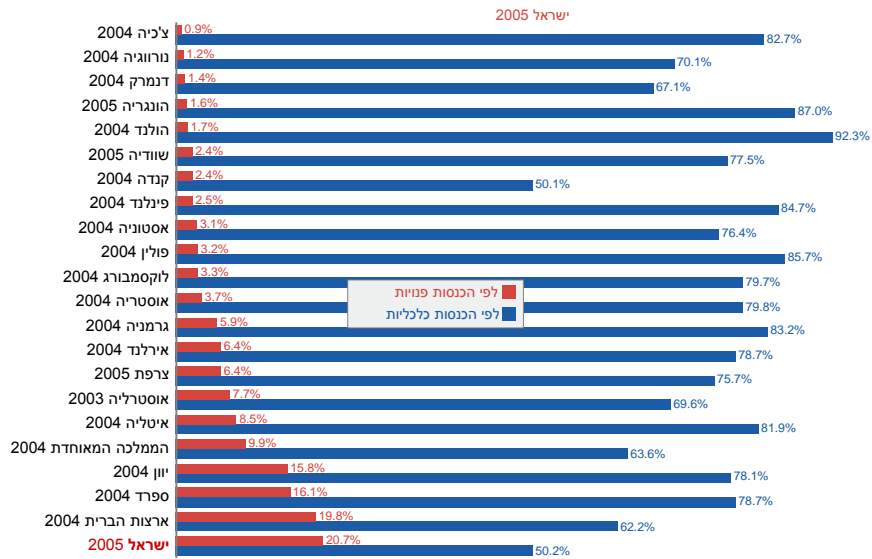
השוואה בין-לאומית של עוני בקרב קשישים

לא רק בישראל אוכלוסיות הקשישים והילדים נמנות עם הקבוצות העיקריות שריכוז העוני בהן גבוה. כפי שצוין לעיל, אין זה מפתיע מכיוון שקבוצות אלו נמצאות בדרך כלל מעל גיל העבודה או מתחתיו.

נושא העוני בקרב קשישים – גילאי 65 ומעלה, הנמצאים בגיל שנחשב עדיין לגיל הפרישה במרבית הארצות – הוא ככל הנראה הדוגמה הבולטת ביותר לחוסר היעילות של מערכות המס והרווחה בישראל בצמצום העוני. במובן מסוים, בעיית העוני בקרב קשישים בעולם המפותח חמורה הרבה יותר מאשר בישראל. אך לאחר פריסת רשת הביטחון החברתית, כלומר הפעולות שנוקטות הממשלות השונות כדי לשפר את מצב הקשישים, המצב פשוט מתהפך: העוני בהכנסות פנויות בקרב הקשישים בישראל עולה לראש הטבלה בעולם המערבי.

חלקם של הקשישים החיים בעוני על פי הכנסתם הכלכלית בישראל נמוך בהשוואה ל-20 מ-21 המדינות האחרות. 50.2 אחוז מהקשישים בישראל היו חיים מתחת לקו העוני אילו היו תלויים רק בהכנסתם הכלכלית (תרשים 19), לעומת שלושה רבעים מהקשישים ב-15 מתוך 21 המדינות. במילים אחרות, חלק קטן יותר מהקשישים בישראל – קטן יותר משמעותית בהשוואה לחלק מהמדינות – היה חי מתחת לקו העוני ללא התערבות רשת הביטחון החברתית.

תרשים 19
אחוז הקשישים מתחת לקו העוני*
 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים

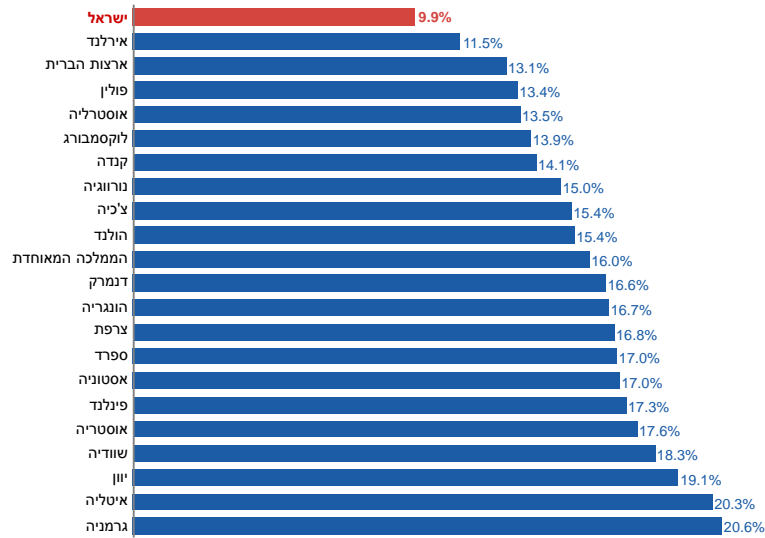


* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study : נתונים

הפרדוקס של הסיוע לקשישים בישראל מתחדד כאשר מתברר שחלקם של גילאי 65 ומעלה באוכלוסייה בישראל נמוך יחסית, 9.9 אחוזים בלבד (תרשים 20). בכל 21 המדינות האחרות חלקם של הקשישים נע בין 11.5 אחוז באירלנד ל-20.6 אחוז בגרמניה, והממוצע בכל 21 המדינות הוא 16.1 אחוז. פירושו של דבר הוא שיש פחות אנשים בגיל זה (בהשוואה לכלל האוכלוסייה) הזקוקים לסיוע.

תרשים 20
שיעור בני 65 ומעלה באוכלוסייה, 2010



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD

אך אף על פי שאוכלוסיות הקשישים במדינות האחרות גדולות ביחס לישראל, הסיוע המוענק לקשישים בהן יעיל הרבה יותר – וההבדלים בינן ובין ישראל בכל הנוגע לצמצום העוני בקרב קשישים עצומים (תרשים 21). מדיניות הרווחה והמיסוי מבטלת כמעט לחלוטין את העוני בקרב קשישים ב-12 מתוך 22 המדינות, ומצליחה להביא להפחתות של 95 אחוז ומעלה בשיעור העוני במעבר בין הכנסות כלכליות להכנסות פניויות.

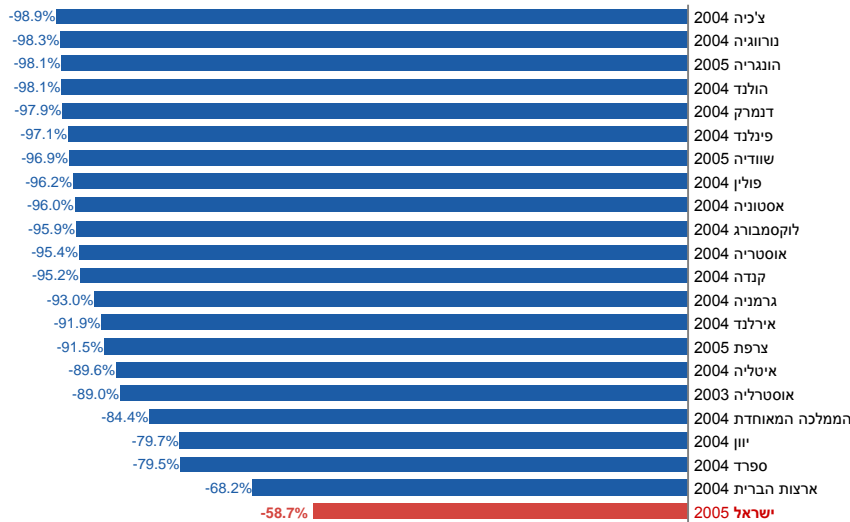
כל 22 המדינות מלבד שתיים – ארצות הברית וישראל – מצליחות לצמצם את שיעורי העוני בקרב הקשישים ב-80 אחוז לפחות. לשם השוואה, ארצות הברית הפחיתה את העוני בקרב הקשישים ב-68 אחוז. ישראל – שבה בעיית העוני בהכנסות כלכליות בקרב קשישים היא הקטנה ביותר, ושיעור הקשישים באוכלוסייתה הוא הקטן ביותר – הפחיתה את שיעורי העוני של קשישיה ב-59 אחוז. כתוצאה מכך, חלקם של הקשישים בישראל הנמצאים מתחת לקו העוני

לאחר תשלומי רווחה ומסים הוא 21 אחוז, השיעור הגבוה ביותר בהשוואה לכל שאר המדינות.

תרשים 21

אחוז הירידה בשיעורי העוני בקרב קשישים*

מעוני בהכנסות כלכליות לעוני בהכנסות פנויות, אמצע שנות האלפיים



* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב

נתונים: Luxembourg Income Study

יש כמה סיבות להבדלים הגדולים בין שיעורי העוני היחסיים בהכנסות הכלכליות לבין שיעורי העוני בהכנסות הפנויות בקרב קשישים. כפי שמוצאת בוורס (2013), שיעור הפנסיות הפרטיות בישראל הוא אחד הגבוהים במדינות ה-OECD. לכמחצית מהקשישים בישראל הייתה פנסיה פרטית באמצע שנות האלפיים. כמו כן, התשלום הממוצע יקנה לישראל בגיל הפרישה 78 אחוז משכרו לפני הפרישה, לעומת ממוצע של 69 אחוז ב-OECD, כלומר "שיעורי ההחלפה" הממוצעים בישראל (בפנסיות פרטיות וציבוריות יחדיו) הם קצת מעל לממוצע ה-OECD. שני

גורמים אלו תורמים להסבר של שיעורי העוני הנמוכים יחסית בהכנסות כלכליות בקרב קשישים בישראל.

מצד שני, יש בישראל גורם המוביל לשיעורי עוני גבוהים בהכנסות פנויות בקרב קשישים: פנסיות ציבוריות – ההגדרה הבין-לאומית הרשמית לתשלומים המועברים לקשישים, שבישראל ניתנים כקצבאות זקנה והשלמות הכנסה – מספקות רק 20 אחוז מההכנסה הממוצעת של גמלאים ישראלים, לעומת ממוצע של 42 אחוז ב-OECD. כפי שמציינת בוורס, העברות ציבוריות במדינות ה-OECD הן המקור ל-61 אחוז מההכנסה של קשישים, ואפילו יותר מכך בחלק ממדינות אירופה, אך בישראל תרומתן היא פחות מ-50 אחוז.

לפוליטיקה המקומית יש תפקיד כפול ביצירת תוצאות אלו. ראשית, חלקם של הקשישים מתוך כלל אוכלוסיית העניים לפי הכנסה כלכלית במדינות המפותחות האחרות גבוה באופן ניכר מאשר בישראל. לכן, כאשר מדינות אלו מוציאות אל הפועל תכניות רווחה המיועדות לצמצם את שיעורי העוני הארציים במונחי הכנסות פנויות, אין זה מפתיע שהן נוטות להתמקד בצמצום העוני בקרב קשישים, מכיוון ששם הן זוכות להשפעה גדולה יותר לכל דולר או יורו.

היבט שני של הממד הפוליטי הוא העובדה שהנתונים הדמוגרפיים של הקשישים משחקים לרעתם בישראל. אוכלוסיות הקשישים במדינות אחרות הן חלק חשוב מבעלי זכות הבחירה, וככל הנראה הן מצליחות לנתב כוח פוליטי זה לכיוון הטבות המבטלות כמעט את העוני בקרב קשישים. לקשישים בישראל הייתה תקופה קצרה שהתאפיינה בהשפעה פוליטית מוגברת בין עלייתה לנפילתה של מפלגת הגמלאים, אולם היא הייתה מוגבלת למדי.

השוואה בין-לאומית של עוני בקרב ילדים

בעוד שלמשפחה ב-OECD יש 1.8 ילדים בממוצע – הרבה מתחת לממוצע של 2.1 הנחוץ כדי לשמור על גודלה של האוכלוסייה לאורך זמן – בישראל הממוצע הוא 3.0 ילדים למשפחה. ב-21 מדינות ה-OECD האחרות הכלולות בניתוח, חלקם של בני 0 עד 19 באוכלוסייה נע בין 18.6 אחוז בגרמניה ל-27.5 אחוז באירלנד (הממוצע הוא 22.6 אחוז). בישראל חלקם של בני הגילים הללו הוא 35.8 אחוז – הרבה יותר מאשר בשאר המדינות.

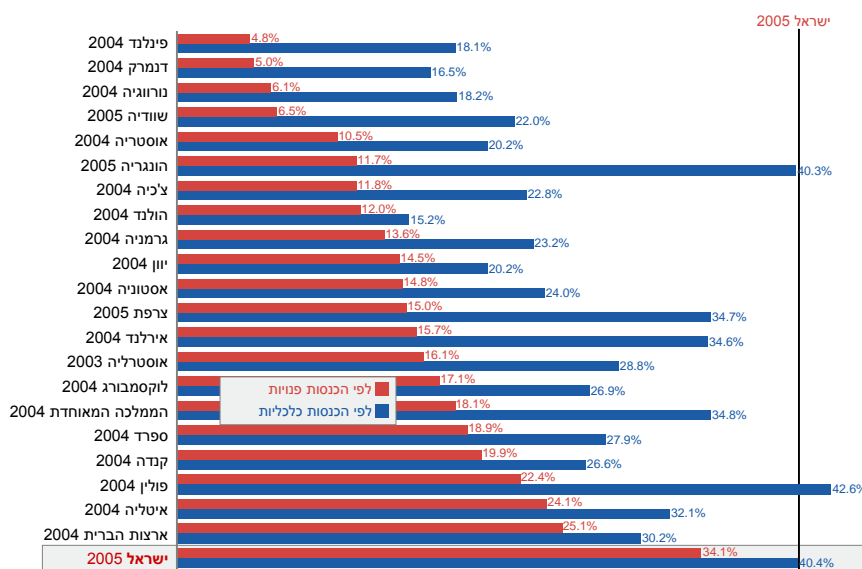
Gornick and Jäntti (2011) מציינים כי מחקרים רבים העוסקים בעוני בקרב ילדים מתמקדים בקשר בין מבנה משק הבית לסיכוייהם של הילדים להיות עניים בבגרותם, ובמחקרים אלו אימהות חד-הוריות מקבלות את מרבית תשומת הלב.

מבנה משק הבית הוא גורם חשוב גם בישראל: שיעורי העוני בהכנסות פנויות במשפחות של אימהות חד-הוריות הגיעו ל-35 אחוז בשנים 2004–2005 (שטייר, 2011ב) – שיעור נמוך יותר מאשר בקנדה (45 אחוז) ובארצות הברית (42 אחוז), אך גבוה יותר בהשוואה לממלכה המאוחדת (31 אחוז), לאיטליה (25 אחוז) ולשוודיה (10 אחוז). שיעור החד-הוריות מתוך כלל האימהות בישראל היה 8.9 אחוזים בהשוואה ל-23.6 אחוז באנגליה, 20.6 אחוז בשוודיה, 18.9 אחוז בארצות הברית, ושיעורים גבוהים דומים ברוב שאר המדינות המפותחות (אך לא בכולן – 8.6 אחוז בשווייץ, 7.1 אחוז באיטליה ו-6.0 אחוז בספרד).

הבעיה העיקרית בנוגע לעוני בקרב ילדים בישראל שונה מעט מהבעיה במרבית העולם המפותח. שיעורי הילודה בארץ הם הגבוהים ביותר בעולם המפותח, ורבים מהילדים הללו נולדים למשפחות גדולות ועניות. כתוצאה מכך, 40 אחוז מילדי ישראל היו חיים מתחת לקו העוני לפי הכנסתם הכלכלית (תרשים 22). הבעיה חמורה יותר רק בפולין, שם יש 43 אחוז עוני בקרב ילדים לפי הכנסה כלכלית. כשמביאים בחשבון את השפעות תשלומי הרווחה והמסים, שיעורי העוני בהכנסות פנויות בקרב ילדים הם הגבוהים ביותר בישראל, בפער משמעותי, לעומת שאר 21 המדינות. מעל שליש מילדי המדינה (34 אחוז) חיים מתחת לקו העוני אפילו לאחר תשלומי הרווחה. המדינה הנמצאת במקום השני מבחינת שיעור העוני בקרב ילדים היא ארצות הברית, שבה רבע מהילדים – שיעור נמוך בהרבה מהשיעור בישראל – מצויים מתחת לקו העוני לפי ההכנסות הפנויות. השיעור החציוני של עוני בהכנסות פנויות ב-22 המדינות הוא 15 אחוז – פחות ממחצית מממדי העוני בישראל.

תרשים 22

אחוז הילדים מתחת לקו העוני*
 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

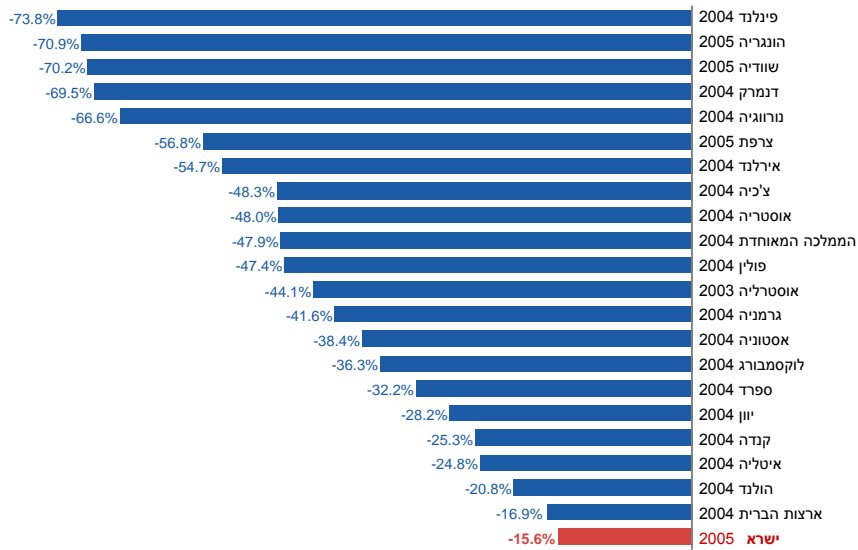
מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: Luxembourg Income Study

בדומה למצב בקרב הקשישים, הפחתת שיעורי העוני בקרב ילדים בישראל במעבר מהכנסות כלכליות להכנסות פנויות הייתה הקטנה ביותר מבין כל המדינות: 15.6 אחוז (תרשים 23). לשם השוואה, שתי המדינות במרכז הסקאלה, אוסטרליה ופולין, הפחיתו את שיעורי העוני שלהן ב-44.1 אחוז וב-47.4 אחוז בהתאמה. שלוש מדינות הצליחו להפחית את העוני בקרב ילדים ביותר מ-70 אחוז: שוודיה (70.2 אחוז), הונגריה (70.9 אחוז) ופינלנד (73.8 אחוז).

תרשים 23

אחוז הירידה בשיעורי העוני בקרב ילדים*

מעוני בהכנסות כלכליות לעוני בהכנסות פנויות, אמצע שנות האלפיים



* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור : דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים : Luxembourg Income Study

4. תכנית להתמודדות עם בעיות הליבה מאחורי העוני ואי השוויון בישראל

מערכות הרווחה והמיסוי הן אמצעים להפחתת עוני ואי שוויון, אך זו התמודדות לאחר מעשה עם תסמינים שכבר קיימים. רשת הביטחון החברתית הזו היא בהחלט משאב חיוני כמוצא אחרון, אולם האתגר העיקרי הוא הפחתת העוני ואי השוויון מן השורש – כלומר, הקטנת העוני במונחי הכנסות כלכליות – על ידי הספקת הון

אנושי ותשתיות הון פיזיות שיאפשרו לאנשים למצוא עבודה ולשגשג במשק מודרני, תחרותי ופתוח.

הכישלון הישראלי בנושא אי שוויון בהכנסות כלכליות מתבטא בשתי חזיתות. ראשית, הפערים הפנים ארציים בהישגים חינוכיים בתחומי יסוד, כפי שהם מתבטאים במבחנים בין-לאומיים, גדולים יותר מהפערים בכל המדינות המפותחות בעולם באופן עקבי (בן-דוד, 2010 ג' ו-2011א').¹¹ שיפורים טכנולוגיים, העומדים בבסיסו של תהליך הצמיחה, הם גורם מרכזי המגדיל את הביקוש לעובדים מיומנים ומשכילים – ובמקביל מקטין את הביקוש (במונחים יחסיים) לעובדים בעלי רמות נמוכות של מיומנות והשכלה. ההשפעה של השינויים הללו בביקוש על התעסוקה והשכר בישראל מודגמת בבירור אצל בן-דוד (2011ב'), קמחי (2011, 2012) ואחרים.

כאן נמצא הקשר בין תהליך הצמיחה לבין שינויים באי השוויון בהכנסות – ולתפקידה של מדיניות ציבורית במיתון העלויות בפערי ההכנסות, ואולי אף בהפחתתם. כפי שמציינים Goldin and Katz (2010), שיפור ההון האנושי בארצות הברית לאורך עשורים התבטא בהגדלת ההיצע של עובדים מיומנים ומשכילים, ועל ידי כך הצליח – בתחילה – לספק את רוב הגידול בביקוש לעובדים כאלה, ולמנוע חלק גדול מהחמרת אי השוויון בהכנסות שהייתה מתרחשת אלמלא היה שיפור ברמת ההשכלה. אך החוקרים מוסיפים שהניוון של מוסדות החינוך בארצות הברית תרם במידה רבה לעלייה באי השוויון שהתרחשה מאוחר יותר. באופן דומה, ואולי במידה רבה יותר, זה מה שקורה גם בישראל.

לצד הבעיה בתשתית ההון האנושי, בישראל יש בעיה בתשתית הפיזית, שהזנחה במשך שנים. הצפיפות בכבישים בישראל גדולה פי שניים וחצי מהצפיפות הממוצעת במערב – אף שמספר כלי הרכב לנפש בארץ הוא רק כמחצית מהממוצע ב-OECD. נוסף לכך, אחת המדינות הקטנות ביותר בעולם המפותח הצליחה ליצור מה שמכונה "פריפריות" במרחקים שבארצות אחרות היו נחשבות ל"פרברים".

בעיות מפתח אלו – ורבות אחרות – מתבטאות ברמת אי שוויון גבוהה במונחי הכנסות כלכליות בישראל. אך לצד זאת, ישראל גם מספקת רשת ביטחון חברתית המדורגת במקום הלפני אחרון בעילות שלה (לפני ארצות הברית) בכל הנוגע להפחתת אי שוויון, מה שמוביל לאי שוויון משמעותי גם בהכנסות פנויות.

¹¹ בנים חרדים, שאינם לומדים את מקצועות הליבה, אינם משתתפים בדרך כלל בבחינות הבין-לאומיות. לוו היו משתתפים בהן, פערי ההשכלה בישראל היו גדולים אף יותר ממה שמשקפות הבחינות כיום.

משרות בשכר נמוך עקב רמה נמוכה של השכלה – והירידה המתלווה לכך בהזדמנויות העומדות בפני עובדים בעלי מיומנות נמוכה (בן-דוד, 2011ב) – הן מקור בסיסי חשוב לשיעורי העוני ואי השוויון הגבוהים בישראל. שטייר (2011) מספקת ראיות לעלייה משמעותית במספר משקי הבית בראשות עובדים שהידרדרו אל מתחת לקו העוני מאז אמצע שנות התשעים. קמחי (2011) מראה כיצד הבדלים בהשכלה הובילו לפערי שכר גדולים בהרבה מההבדלים שנבעו משוני במגדר, במידת הניסיון בעבודה או בוותק – והם גם גדלים במהירות רבה יותר לאורך הזמן.

גורם חשוב נוסף התורם להגברת אי השוויון בהכנסה בישראל הוא תנאים סביבתיים בלתי מתאימים, למשל שירותי טיפול בילדים שאינם זמינים או שהם יקרים מדי כדי לאפשר יציאה של שני ההורים לעבודה, או היעדר תשתית תחברתית מהירה, יעילה, זולה ואמינה, שהייתה מגבירה את נגישותן של המשרות. השכיחות הגבוהה של משפחות גדולות שבקרבתן יש שיעור נמוך יחסית של שני מפרנסים תורמות אף היא במידה לא מבוטלת לשיעורי העוני הגבוהים ולפערים בהכנסות. כמו כן חסמים לתעסוקה, במיוחד בקרב ערבים, אינם נובעים תמיד מרמות השכלה ונגישות נמוכות. אפליה, אף כי קשה לכמת אותה, בהחלט משחקת אף היא תפקיד בעניין.

Goldin and Katz (2010) כותבים שהניוון במערכת החינוך האמריקאית נמצא בבסיס חלק גדול מהעלייה באי השוויון בהכנסה במדינה, ומציינים כי זו סוגיה הקשורה באופן ישיר למדיניות. לדבריהם, מדיניות חינוך המיושמת היטב יכולה לתרום לשינוי משמעותי בממדי אי השוויון בארצות הברית. Acemoglu and Autor (2012) משערים כי מכשול משמעותי בדרך "לשינוי כיוון בהידרדרות החינוך האמריקאית" שאינו זוכה לתשומת לב מספקת הוא הפוליטיקה. לדבריהם, "מכיוון שפוליטיקה הייתה הגורם המרכזי לייחודיות של החינוך האמריקאי [בעשורים קודמים], רפורמות מהותיות והשקעות רחבות בהרבה במערכת החינוך של ארצות הברית יתאפשרו רק אם יימצא בקרב פוליטיקאים הרצון לתמוך בהן". קשה להפריז בחשיבות אמירה זו לגבי ישראל.

ישראל זקוקה בדחיפות לשינוי יסודי בסדר העדיפויות הלאומי שלה, שיתמקד בשלושה מעגלי מדיניות עיקריים המסוכמים כאן בקצרה. סבירותו של שינוי כזה בפועל תלויה בעיקר ביכולת וברצון פוליטיים.

מעגל המדיניות הראשון: יצירת תמריצים והענקת כלים לעבודה

הגברת התמריצים לעבודה ולהעסקת עובדים

- **החלפת תמריצים לאי עבודה בתמריצים לעבוד**
 שיעורם של הגברים המועסקים בגילי העבודה העיקריים בישראל נמוך בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. עם זאת, משפחות רבות שבהן ההורים בגילים אלו מקבלות תמיכה ממשלתית, המאפשרת להן בחירה באי עבודה כדרך חיים. דוגמה אחת לתמריץ שעשוי לעודד עבודה היא מס הכנסה שלילי, שהחל להיות מופעל בישראל, אך יש להפכו למשמעותי יותר ולצמצם למינימום את המכשולים המונעים את קבלתו.
- **הפחתה ניכרת במספר העובדים הזרים**
 בצדו האחד של שוק העבודה בישראל מצויים אנשים שמתאפשר להם לבחור באורח חיים של אי עבודה. בצדו השני יש מעסיקים רבים המורשים להימנע מהתמודדות עם כוח העבודה הישראלי בכך שהם מקבלים אישורים לייבא כמויות גדולות של עובדים לא-מיומנים ובעלי השכלה נמוכה, אף שעובדים כאלה קיימים בשפע בישראל. כדי להפגיש בין הקצוות, יש לצמצם באופן משמעותי את האפשרות לייבא עובדים זרים.
- **מתן כלים ותנאים – חבילת תעסוקה מקיפה**
 גם תמריצים טובים יותר לתעסוקה יכולים להצליח במידה חלקית בלבד בהגדלת שיעורי התעסוקה, אלא אם הם משולבים בתכנית מודולרית שתשפר את איכות החינוך ואת המיומנויות של העובד הישראלי באופן שלא רק יגביר את שיעורי התעסוקה, אלא גם את פריון העבודה – ובעקבות זאת את ההכנסה. תכנית כזו יכולה לכלול מסלול "הזדמנות שנייה" להשלמת לימודי תיכון והשכלה גבוהה; הכשרה מקצועית בתיאום עם צורכי המגזר הפרטי; והשמה למשרות הכוללות תמריצים המבוססים על הצלחת העובד.

מעגל המדיניות השני: יצירת סביבה תומכת לעובדים

אלמנטים הכלולים ביצירת הסביבה התומכת:

- **יישום יום לימודים ארוך ותכניות העשרה מסובסדות לנוער אחר הצהריים**
 לאלה המצויים בתחתית סולם המיומנות וההכנסה, תמריצים לעבודה והקניית מיומנויות עלולים להועיל רק במידה חלקית, אם אין להם סידור

מספק לילדים. יום לימודים ארוך יותר – לצד רפורמה שתבטיח שיפור באיכות החינוך, במקום שירותי שמרטפות – ותכניות העשרה שיתקיימו בשעות אחר הצהריים לא רק יאפשרו להורים לעבוד, אלא גם יוכלו להכין את הילדים טוב יותר לעתיד.

- **שדרוג משמעותי של תשתית התחבורה**

תחבורה מהירה, זולה וזמינה בכל המדינה הכרחית כדי להגביר את נגישות מקומות העבודה בערים עבור תושבי הפריפריה. בשנים האחרונות חלה התקדמות מסוימת בתחום זה, אך היא מעטה מדי ואטית מדי בהינתן הפער העצום בתשתיות בין העולם המפותח לישראל, שעלה באופן דרמטי מאז שנות השבעים.

השילוב של יום לימודים ארוך יותר ובתי ספר טובים יותר בפריפריה עם שיפור תשתית התחבורה, שיביא לכך שכמעט כל האוכלוסייה בישראל תימצא בטווח של 30 דקות נסיעה מאחת הערים הגדולות, הוא חשוב מאוד. כך ניתן יהיה להקטין את משבר הדירור הנוכחי בקרב משפחות צעירות, ולאפשר להן להתגורר בדירות גדולות יותר ובמחירים נמוכים יותר באזורים שכיום הן אינן שוקלות לגור בהם. המדיניות המערכתית גם תספק חינוך איכותי יותר לילדים שכבר חיים בפריפריה, ובכך תעניק להם פוטנציאל לעתיד טוב יותר – תוך כדי שיפור הגישה למקומות עבודה עבור הוריהם. מהלך זה לא רק יצמצם את העוני ואת אי השוויון בהכנסות כלכליות בהווה, אלא גם יציב את המדינה בתוואי שיוביל לצמצום העתיד.

- **מעגל המדיניות השלישי: תכנית אסטרטגית רב שנתית**

מעגלי המדיניות שתוארו לעיל חיוניים לשיפור המצב, אך חשוב לא פחות להתאים את העדיפויות הלאומיות של ישראל לטובת הציבור הרחב בטווח הארוך, במקום העדיפות הניתנת כיום לאינטרסים סקטוריאליים ולמטרות קצרות טווח. יש לבצע שינוי בתקציב הממשלה מהמסד ועד הטפחות, בהתאם לדרישות התקציב הנובעות מסדר יום לאומי חדש. השינוי העתידי צריך לכלול:

- **הגברה משמעותית של השקיפות התקציבית**

כיום בלתי אפשרי לדעת מהו סדר העדיפויות הלאומי של ישראל הלכה למעשה, כמה כסף מוקצה למי, ועל בסיס אילו קריטריונים. משרד האוצר יוכל להוציא אל הפועל תהליך להגברת השקיפות בתוך חודשים ספורים, אם יהיה מעוניין בכך.

- **רפורמה מבנית ומערכתית במערכת החינוך**
על הרפורמה לכלול תכנית לימודי ליבה ממוקדת ואחידה בהרבה מהקיימת, שתחייב את כל הילדים בכל בתי הספר בישראל. על הרפורמה לשפר משמעותית את אופן הכשרתם ואת התגמול שהמורים זוכים להם, ולפשוט בהרבה את הביורוקרטיה המכבידה והמפותלת של משרד החינוך.
- **אכיפה מוגברת של החוק, על ידי שיפור יעילותם של המשטרה ובתי המשפט**
כמחצית מהישראלים הזכאים לשכר מינימום אינם מקבלים את המגיע להם על פי חוק. נוסף על כך, הכלכלה השחורה בישראל היא אחת מהגדולות בעולם המפותח, ומהווה כמעט רבע מהתמ"ג – מעל 200 מיליארד שקלים מדי שנה. עסקאות רבות אינן מדווחות, הליכים משפטיים יכולים להימשך שנים רבות, והמצב שנוצר מעניק עדיפות לגורמים המפרים את החוק על פני אלה המצייתים לו, תוך גביית מחיר לאומי כבד.
- **מערכת בריאות שתבטיח שירותי רפואה איכותיים לכולם**
בעוד שלכל אזרח ישראלי יש כיסוי ביטוחי, ותוחלת החיים היא מהגבוהות בעולם, התנאים שמטופלים בבתי החולים בישראל זוכים להם גרועים, ומספר המיטות לנפש הוא הנמוך ביותר בעולם המפותח. רופאים ישראלים, שהם מהטובים בעולם, מקבלים במערכת הציבורית תגמול פחות בהרבה ממה שיכלו להשיג בחו"ל, או במקצועות מקבילים במגזר הפרטי. מספר הרופאים לנפש בארץ עדיין גבוה יחסית, עקב העלייה המאסיבית מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים, אולם הזרימה השנתית של רופאים ואנשי סיעוד חדשים לתוך המערכת נמוכה למדי, ומצביעה על בעיות היצע פוטנציאליות בעתיד.
- **מדיניות רווחה המבטיחה רשת ביטחון חברתית איכותית, שתאפשר תנאי מחיה הולמים לאלה שבאמת זקוקים לכך**
אותה רשת ביטחון חברתית המותירה חלק גדול יחסית מהישראלים שעברו את גיל הפרישה במצב של עוני, היא זו המעניקה הטבות המאפשרות לאנשים בגילי העבודה העיקריים לבחור באורח חיים של אי עבודה, בשיעורים שאין להם אח ורע בעולם המפותח. יש ליישב סתירה זו.

מעגלי המדיניות שפורטו לעיל הם המרכיבים המרכזיים בתכנית מערכתית המכוונת לטיפול שורש בגורמים העיקריים לעוני ולאי השוויון בהכנסות בישראל. תכנית זו מיועדת לעודד פריון עבודה וצמיחה כלכלית, כמו גם לסייע בהתמודדות עם הסימפטומים – מאחר שהבעיות הללו כבר קיימות. הרעיון המרכזי הוא שעל

קובעי המדיניות לראות את התמונה הכוללת, להבין את בעיות היסוד ולהתרכז בצמצומן בטווח הארוך, תוך ניצול ההזדמנויות הנובעות ממשברים קצרי טווח להתמודדות עם הבעיות ארוכות הטווח העמוקות יותר. דוגמה ספציפית תוכל להבהיר כיצד התכנית עשויה לעבוד.

בחודשים שלאחר הבחירות לכנסת ב-2013 התברר כי הממשלה החדשה עמדה בפני גירעון תקציבי עצום של כ-40 מיליארד שקלים. הפתרון הישראלי השכיח לבעיות מסוג זה הוא להעלות את המסים וליישם קיצוצים רוחביים בתקציבי משרדי הממשלה השונים, תוך שינוי מזערי בסדרי העדיפויות. אך ניתן לעשות את הדברים אחרת.

דוגמה אחת לכך היא קצבאות הילדים, שעד כה הוענקו לכל משפחה ללא קשר להכנסת ההורים או למצב התעסוקה שלהם. לקצבאות אלו מטרה כפולה: לעודד ילודה ולצמצם את העוני במונחי הכנסות פנויות. אולם מחקריהם של Cohen, Dehejia, and Romanov (2007) ושל טולדנו, פריש, זוסמן וגוטליב (2009) מראים כי לקצבאות הילדים לא הייתה השפעה רצינית על הילודה אצל אף קבוצת אוכלוסייה מלבד החרדים והבדואים (בדרגות משתנות), שתיים מקבוצות האוכלוסייה העניות ביותר בחברה הישראלית. נוסף על כך, יעילותן ככלי לצמצום העוני עומדת בסימן שאלה – לא כן שכן שמתעוררות שאלות בנוגע להשפעות ארוכות הטווח שלהן.

קצבאות הילדים הן בגובה 175 או 263 שקלים לילד בחודש (תלוי במספר הילדים במשק הבית), וניתן לתרגם זאת ל-6 או 9 שקלים ליום לילד. עלות התכנית כולה היא 7 מיליארד שקלים בשנה. לאור הגירעון העצום בגובה 40 מיליארד שקלים שיש לטפל בו, ייתכן שזהו הזמן לחשוב מחדש על כל נושא קצבאות הילדים. כפי שהוצע בבן-דוד (2013), הממשלה יכולה לקחת שני מיליארד שקלים מתוך שבעת המיליארדים כדי לסייע בצמצום הגירעון שלה, ולהקצות מחדש את חמשת המיליארדים הנותרים רק לשכונות ולערים העניות בישראל. אלא שבמקום להקציבן לכל ילד בנפרד, אפשר להשקיע את הכסף בארוחות צהריים חמות בחדרי אוכל שייבנו בבתי הספר ובהארכת יום הלימודים. פירוש הדבר הוא שלכל ילד באזורים הללו יופנה הרבה יותר כסף בהשוואה לסכום שהיה מגיע אליו אילו לא השינוי המוצע, ושתובטח להם ארוחה חמה אחת לפחות ביום. בתכנית תיכלל דרישה אחת נוספת, וחיונית ביותר: על בתי הספר להיכלל ברפורמת חינוך מערכתית ברמה הארצית, בהמשך למעגל המדיניות השלישי שתואר לעיל, ולהעביר לתלמידיהם תכנית לימודי ליבה מקיפה בתחומי היסוד. כך תוכל ישראל גם לצמצם את ממדי אי השוויון ברמה המיידית וגם להתחיל לטפל בסוגיה זו לטווח ארוך.

להורים כבר לא תינתן האפשרות למנוע מילדיהם חינוך בסיסי – כפי שקורה כיום במרבית בתי הספר החרדיים – בזמן שהם מקבלים מהממשלה קצבאות ילדים, התורמות ליכולתם לבחור לא להשתתף בכוח העבודה.

5. מסקנות

שיעורי העוני ואי השוויון בהכנסות בישראל הם מהגבוהים ביותר בעולם המפותח. אמנם העשירים ביותר – בעלי ההכנסות באחוזון העליון – מקבלים נתח גדול מאוד מכלל ההכנסות במדינה, אך נתח זה אינו גדול במיוחד בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. עם זאת, היחס בין ההכנסה לנפש מתוקנת באחוזון ה-90 בהשוואה להכנסה החציונית (האחוזון ה-50) הוא הגבוה ביותר מבין כל 22 המדינות המפותחות שנבחנו כאן. פער ההכנסה בין ההכנסה החציונית ובין האחוזון ה-10 גדול אף יותר – וגם כאן הוא הגדול ביותר מתוך 22 המדינות.

הבעיות העיקריות בתחום אי השוויון הן הכנסות כלכליות נמוכות עקב מחסור במיומנויות, בהשכלה ובתנאים סביבתיים חיוניים אצל חלק גדול מאוד מהחברה בישראל. בעיות אלו שכיחות במיוחד בקרב החרדים והערבים – אוכלוסיות גדולות, שעוד הולכות ומתרחבות – אך הן בשום אופן אינן מוגבלות לקבוצות אלו בלבד.

רשת הביטחון החברתית בישראל, שמטרתה לחלק מחדש את המשאבים בעזרת תשלומי רווחה ומסים, יעילה הרבה פחות מרשתות ביטחון סוציאליות במדינות מפותחות אחרות בכל הנוגע לצמצום העוני ואי השוויון. בעיה זו חמורה באופן כללי, אך חומרתה בולטת במיוחד אצל הקשישים. שיעור העוני בהכנסות כלכליות בישראל בקרב בני ה-65 ומעלה הוא אחד מהנמוכים בעולם המפותח (אם כי הוא גבוה מאוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה), והוא הולך ופוחת. לעומת זאת, שיעור העוני בהכנסות פנויות בקבוצת גיל זו הוא הגבוה ביותר בקרב המדינות המפותחות, ובהפרש ניכר. מרבית האנשים הללו עברו את הגיל שבו הם יכולים להתפרנס מעבודה, לכן הם תלויים לחלוטין במערכת שתשמור אותם מעל קו העוני – ובישראל מערכת זו אכזבה אותם יותר מבכל מדינה אחרת.¹²

גם העוני בקרב ילדים בישראל עלה, הן במונחי הכנסות כלכליות והן במונחי הכנסות פנויות. חומרת הבעיה וממדי הגידול שלה היו חריפים בהרבה עבור כלל

¹² בשנים האחרונות נעשו ניסיונות ליישם הפרשת חובה לפנסיה במטרה להפחית במעט בעיה זו בעתיד, אך הם אינם רלוונטיים לאלה שכבר הגיעו לגיל הפרישה.

אוכלוסיית הילדים מאשר בתת-הקבוצה שאינה כוללת את החרדים והערבים. לאור הרמות הנמוכות של ההון האנושי והפיזי הניתנות לשתי קבוצות אלו, קשה לראות כיצד המדיניות המופעלת כיום תצמצם את הבעיה בעתיד, כאשר ילדים אלו יגדלו וחלקם באוכלוסייה הבוגרת ישקף את חלקם הנוכחי באוכלוסייה הצעירה.

אף על פי שבעיות העוני ואי השוויון חמורות במיוחד כשכוללים את החרדים והערבים, יהיה זה פשטני מדי – ושגוי – להסיק שהיקף הבעיות הללו בשאר האוכלוסייה נמוך. גם ללא הכללת החרדים והערבים במדגם, שיעורי העוני ואי השוויון בהכנסות פנויות בישראל גבוהים מאוד בהשוואה לעולם המפותח. למעשה הם כה גבוהים, שיש לשקול וליישם שינוי מקיף בעדיפויות הלאומיות של ישראל. הבעיות העיקריות שבבסיס שיעורי העוני ואי השוויון החמורים הן אותן בעיות של ההון האנושי והפיזי העומדות בבסיס פרוץ העבודה הנמוך מאוד בישראל. על אף ההכרה הבין-לאומית בישראל כ"מדינת סטארט אפ", רמות הפריון של הישראלים עולות בקצב אטי יותר מאשר במדינות ה-G7 המובילות מאז שנות השבעים.

פרק זה מציע שינוי מקיף בסדרי העדיפויות של מדינת ישראל. העניין העיקרי העומד בבסיסה של התכנית הוא הקשר ההדוק בין מגוון היבטיה. תמריצים לעבודה אינם מספיקים אם הכלים והתנאים לעבוד חסרים. חינוך איכותי בפריפריה ללא תשתית תחברתית טובה יוביל לזליגת מוחות מאזורים אלו, במקום למשיכת מוחות. יום לימודים ארוך יותר במערכת המקנה חינוך מהגרוועים בעולם המפותח לא יהיה יותר מאשר שירותי שמרטפות יקרים, במקום הזדמנות להעניק לילדים את הכלים הדרושים כדי להתגבר על מה שהם אולי לא מקבלים בבית.

ישראל נמצאת בתוואים כלכליים-חברתיים שאינם בני קיימא בטווח הארוך. בהינתן השכונה שישראל נמצאת בה, למצב זה יש השלכות חמורות בהקשר של הביטחון הלאומי העתידי. ככל שהאוכלוסייה במדינה תכלול חלק גדול יותר של אזרחים שאינם מקבלים את הכלים או את התנאים לעבוד במשק מודרני, היכולת ליישם באופן דמוקרטי תכנית מהסוג שתוארה כאן תפחת במהירות, עם כל המשתמע מכך בנוגע לעתיד המדינה.

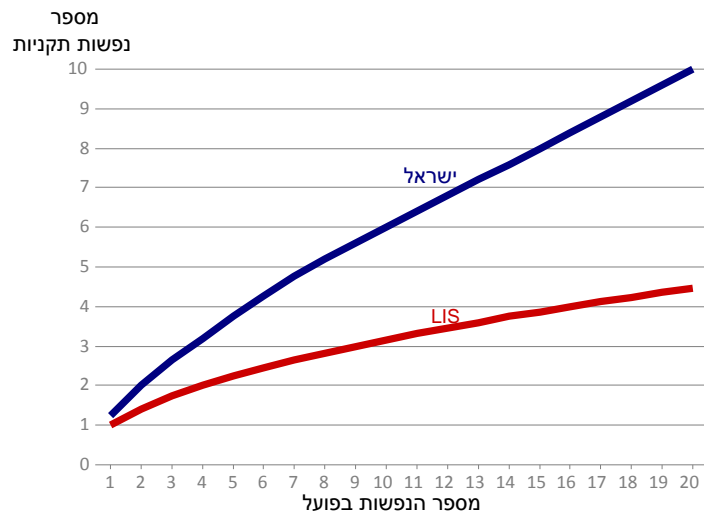
נספח א': השוואת הגדרות ושיטות שקלול בין ישראל ל-LIS

ב-LIS נקבעות הכנסות כלכליות באופן מעט שונה מחישובי המוסד לביטוח לאומי בישראל. ההכנסות הכלכליות בחישובי ה-LIS כוללות העברות פרטיות, בעוד שישראל אינה כוללת אותן בחישוביה. ב-LIS מחשבים את ההכנסה התציונית המנורמלת על בסיס התפלגות משקולות של פרטים, ולא על בסיס התפלגות משקולות של משקי בית. נוסף על כך, שיטת הנרמול לקביעת גודל המשפחה שונה בישראל וב-LIS. השיטה הישראלית משתמשת בסולם נע של משקל הולך ופוחת לכל נפש נוספת, ואילו ב-LIS משתמשים בשורש הריבועי של מספר הנפשות. ההבדלים הנובעים משיטות השקלול השונות מוצגים בתרשים 1 בנספח. ככל שיש יותר נפשות במשפחה, כך גדול יותר מספר הנפשות המתוקננות בשיטה הישראלית בהשוואה לשיטת ה-LIS.

כמו כן, הגידול בגודלה של המשפחה הולך ופוחת בשיטת ה-LIS בהשוואה לשיטה הישראלית. כתוצאה מכך, ההכנסה לנפש כשהיא מחושבת בשיטה הישראלית נמוכה ביחס לשיטת ה-LIS. לכן, היקף הטבות הרווחה שיהיה בהן צורך כדי להעלות משפחה אל מעל קו העוני לפי השיטה הישראלית גדול יותר מאשר בשיטת ה-LIS, והיקף זה גדל מהר יותר עם התרחבות המשפחה. במילים אחרות, לאותה חבילת הטבות יהיה סיכוי רב יותר להוציא משפחה ממצב של עוני על פי שיטת ה-LIS מאשר בחישוב לפי השיטה הישראלית. השורה התחתונה היא שהעוני בקרב משקי בית גדולים יותר נפוץ יותר בשיטה הישראלית, בעוד שעוני במשקי בית קטנים יותר נפוץ יותר בשיטת LIS.

נספח ב'

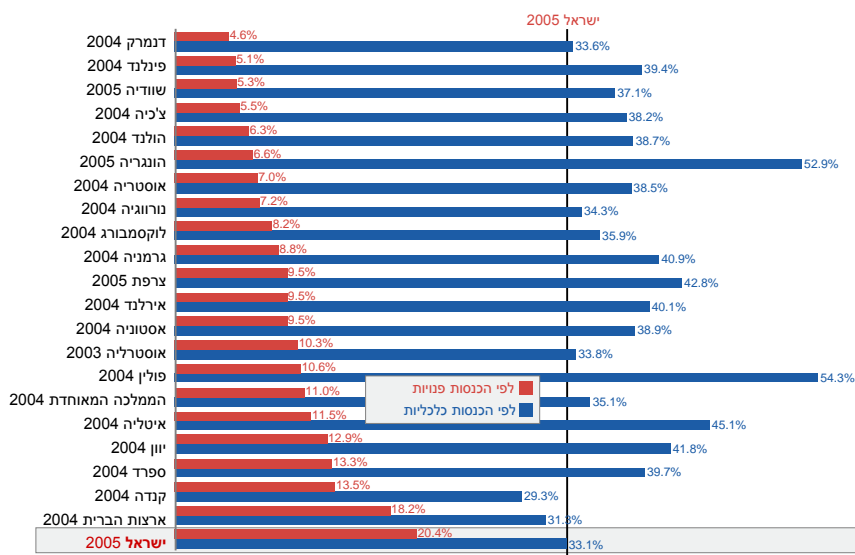
תרשים נ'1
סולם שקילות המתרגם את מספר הנפשות במשפחה
למספר נפשות תקניות
 סולמות שקילות של LIS* מול המוסד לביטוח לאומי



Luxembourg Income Study *

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב
 נתונים: LIS, המוסד לביטוח לאומי

תרשים נ"ז
אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני*
 22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* מחושב לפי שיטת המוסד לביטוח לאומי.
 הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.

מקור: דן בן-דוד וחיים בלייד, מרכז טאוב
 Luxembourg Income Study : נתונים

מקורות

- בלס, נחום (2013), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך: תלמידים ומורים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2013 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 253–272.
- בן-דוד, דן (2010א'), "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2009 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–44.
- בן-דוד, דן (2010ב'), "שוק העבודה בישראל: היום, בעבר ובהשוואה למערב", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2009 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 183–232.
- בן-דוד, דן (2010ג'), "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2009 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 103–135.
- בן-דוד, דן (2011א'), "הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285–292.
- בן-דוד, דן (2011ב'), "הקדמה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–11.
- בן-דוד, דן (2013), "מקצבאות לחינוך", **הארץ**, 17 באפריל.
- טולידנו, אסתר, רוני פריש, נעם זוסמן ודניאל גוטליב (2009), **השפעת גובה קצבאות הילדים על פרוץ הילודה**, סדרת ניירות דיון, המוסד לביטוח לאומי.
- קמחי, איל (2011), "פערי הכנסות בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 101–133.
- קמחי, איל (2012), "מגמות בשוק העבודה: פערים בשיעורי התעסוקה ובשכר", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2011–2012 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 107–140.

- רגב, איתן (2013), "השכלה ותעסוקה במגזר החרדי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2013 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 111–150.
- שטייר, חיה (2011א'), "עובדים ועניים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 135–180.
- שטייר, חיה (2011ב'), "רווחה ותעסוקה של אימהות חד-הוריות: ישראל במבט השוואתי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 181–200.
- Acemoglu, Daron and David Autor (2012), "What Does Human Capital Do? A Review of Goldin and Katz's *The Race Between Education and Technology*," *Journal of Economic Literature*, 50, No. 2, pp. 426-463.
- Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, and Emmanuel Saez (2013), *The Top 1 Percent in International and Historical Perspective*, NBER Working Paper No. 19075.
- Bowers, Liora (2013), *Pensions, Poverty and the Elderly in Israel*, Policy Brief, Taub Center for Social Policy Studies in Israel.
- Cohen, Alma, Rajeev Dehejia, and Dmitri Romanov (2007), *Do Financial Intensives Affect Fertility?* NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.
- Goldin, Claudia and Lawrence F. Katz (2008), *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press.
- Gornick, Janet C. and Markus Jäntti (2011), *Child Poverty in Comparative Perspective: Assessing the Role of Family Structure and Parental Education and Employment*, Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series (No. 570).
- Luxembourg Income Study, various years.
- Samuelson, Paul (1970), *Economics*, (8th Edition), McGraw-Hill, pp. 112.

מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל

ערן ישיב*

תקציר

פרק זה סוקר את ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק הישראלי בשנת 2012 ודן בהתפתחויות בתקציב הממשלה לאורך זמן ובהשוואה לארצות הברית. הנתונים לשנת 2012 ותחילת 2013 מצביעים על צמיחה סבירה של התוצר¹, על אבטלה יציבה ועל המשך הגידול בהשקעות, תוך שמירה על אינפלציה נמוכה. הפעילות המאקרו-כלכלית המשיכה לעמוד בצל ההאטה בעולם. חלה עלייה בגירעון הממשלתי, בפרט עקב ירידה בהכנסות ממסים. בניתוח המדיניות הפיסקלית לאורך זמן עולה כי כעת ישראל אינה חורגת מהתנהגותה ב-20 השנים האחרונות, אך היא עלולה להידרדר לתוואי פיסקלי מסוכן. בה בעת קשה לראות איך תתקרב ממשלת ישראל ליעד גירעון של אחוז תוצר אחד, הנמצא על סדר היום של קובעי המדיניות כבר תקופה ארוכה. הפרק חושף כמה היבטים בעייתיים בניהול התקציב בישראל ומציג רעיונות לשינויים בהקשר זה.

שנת 2012 הסתיימה בביצועים מאקרו-כלכליים סבירים של המשק הישראלי. הפעילות הריאלית הייתה סבירה, ובתחום האינפלציה נרשמה אפילו האטה. סיום השנה עמד בצל הרעה בגירעון הפיסקלי ובאי ודאות לגבי תוואי המדיניות בעתיד, במיוחד לנוכח הבחירות שנערכו ב-22 בינואר 2013.

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

¹ בספטמבר 2013, לאחר חתימתו של הפרק, שונתה שיטת החישוב של התוצר המקומי הגולמי, ועקב כך חלו שינויים בנתונים. יצוין כי כל החישובים בפרק זה מתבססים על שיטת החישוב הקודמת.

סעיף 1 עוסק בהתפתחויות השוטפות בשנת 2012. סעיף 2 דן בהתפתחויות הפיסקליות, ומבקש לבחון את תקציב הממשלה בפרספקטיבה של זמן ובהשוואה למשק האמריקאי.

1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי

יש לזכור שהמשק הישראלי פתוח מאוד למסחר בין-לאומי הן בסחורות ושירותים והן בהון פיננסי. בשל כך, המשך המיתון במדינות רבות השפיע על המשק.

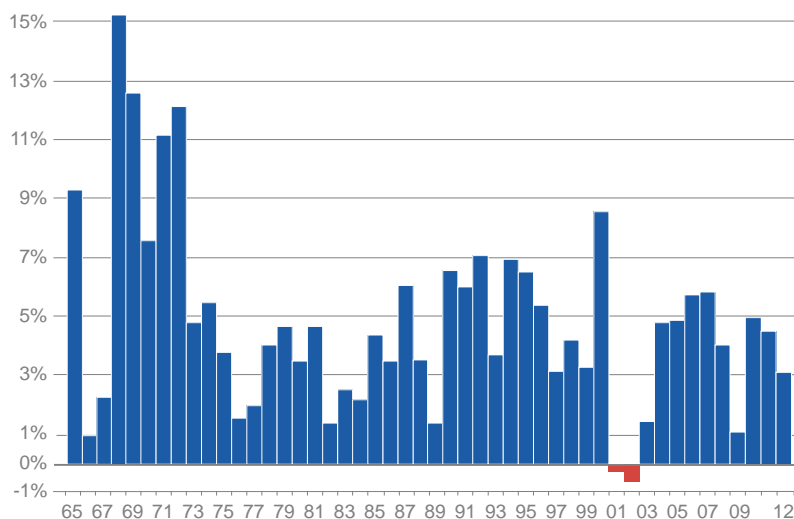
א. הפעילות הריאלית

מתרשימים 1 ו-2 להלן עולה כי בשנת 2012 התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) והתוצר העסקי הכללי (לא-ממשלתי) צמחו ב-3.1 אחוזים, והתוצר לנפש (שאינו מוצג בתרשימים) עלה בכ-1.2 אחוזים. זוהי ירידה ביחס לשנים 2010 ו-2011. ירידה זו הייתה צפויה, והיא קשורה במידה רבה להאטה העולמית. ברבעון האחרון של 2012 אף ירד הגידול בתוצר לקצב שנתי של 2.4 אחוזים, בין היתר עקב מבצע "עמוד ענן".

תרשים 1

שיעורי צמיחה שנתיים של התמ"ג

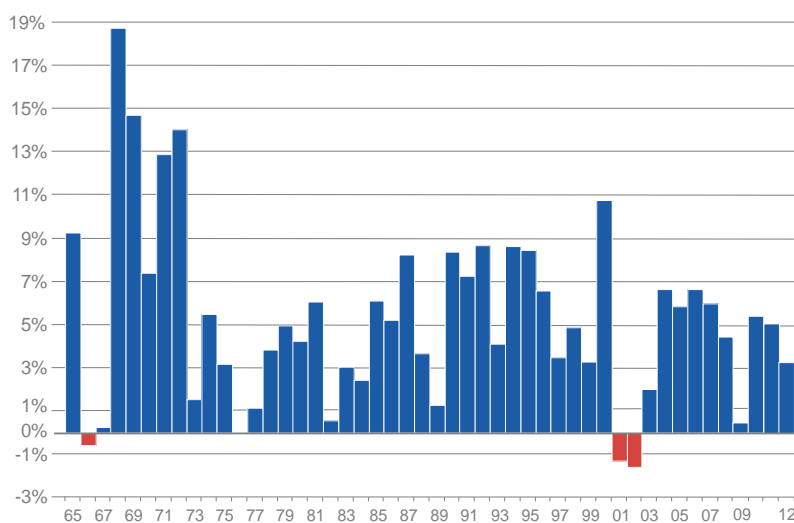
אחוזי שינוי של התוצר המקומי הגולמי, במונחים ריאליים, 1965–2012



תרשים 2

שיעורי צמיחה שנתיים של התוצר העסקי

אחוזי שינוי של התוצר העסקי, במונחים ריאליים, 1965–2012



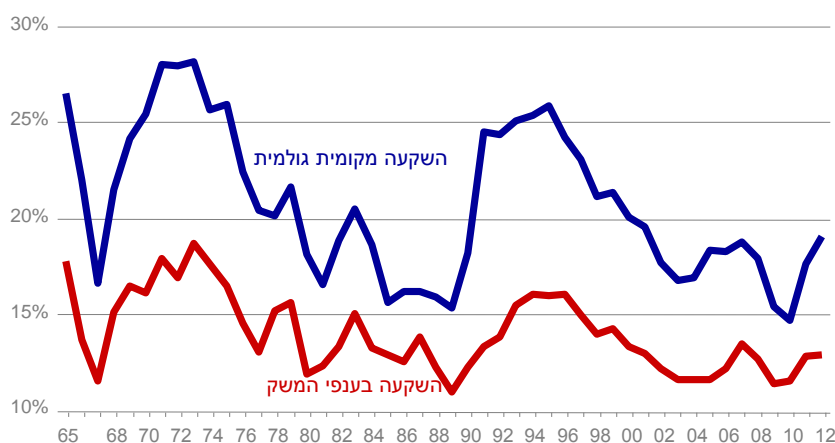
מקור (לשני הלוחות): ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב
 נתונים (לשני הלוחות): הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל

ההשקעה המקומית הגולמית, המבטאת קניית הון – כולל ציוד, מכונות, מבנים וכדומה – וכן השקעות בבנייה מתוארת בתרשים 3א'. לאורך השנים ירדה ההשקעה מכ-28 אחוזי תוצר בראשית שנות השבעים לפחות מ-20 אחוז בתחילת שנות האלפיים, אולם נתוני השנה החולפת מצביעים על עלייה מחודשת ל-19 אחוזי תוצר, בהמשך לעלייה בשנים 2010 ו-2011. ההשקעה בענפי המשק, שאינה כוללת את מרכיב הבנייה, הייתה יציבה ועמדה ב-2012 על 13 אחוזי תוצר, בדומה לרמתה הממוצעת בשלושת העשורים האחרונים. ראוי לציין כי רמה זו נמוכה יחסית, בפרט לנוכח צורכי המשק בתחום התשתיות. תרשים 3ב' מראה את מיקומה הנמוך יחסית של ישראל בקרב מדינות ה-OECD בתחום ההשקעה הגולמית.

תרשים 3א'

השקעות

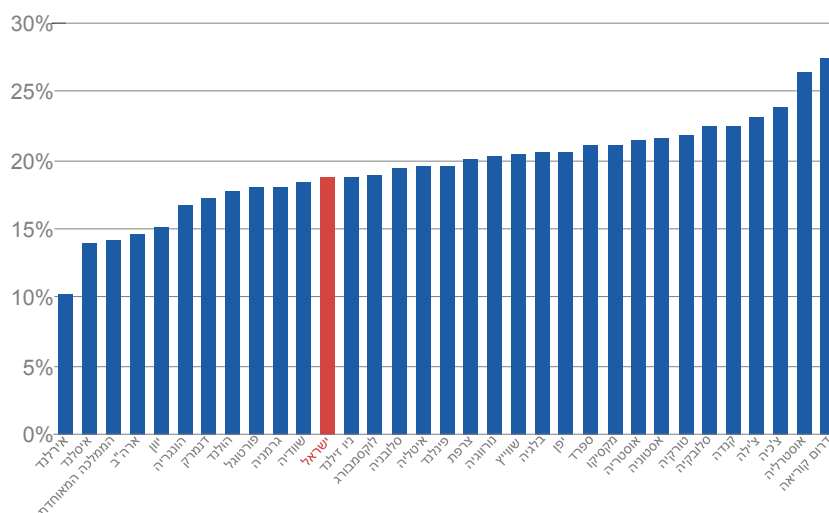
כאחוז מהתוצר, 1965–2012



מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב

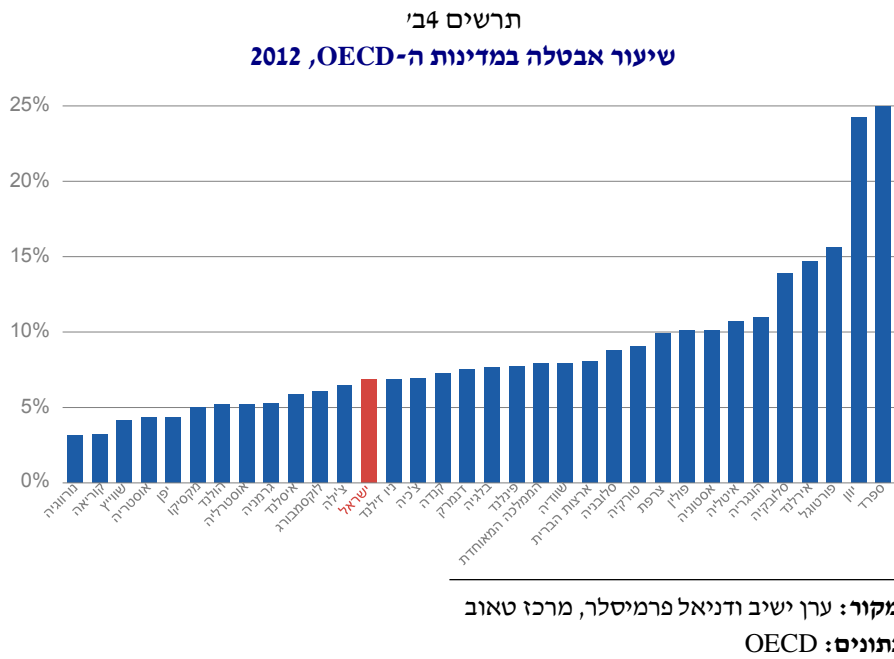
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים ב'3
השקעה גולמית במדינות ה-OECD
 כאחוז מהתוצר, 2011



מקור: ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב
נתונים: OECD

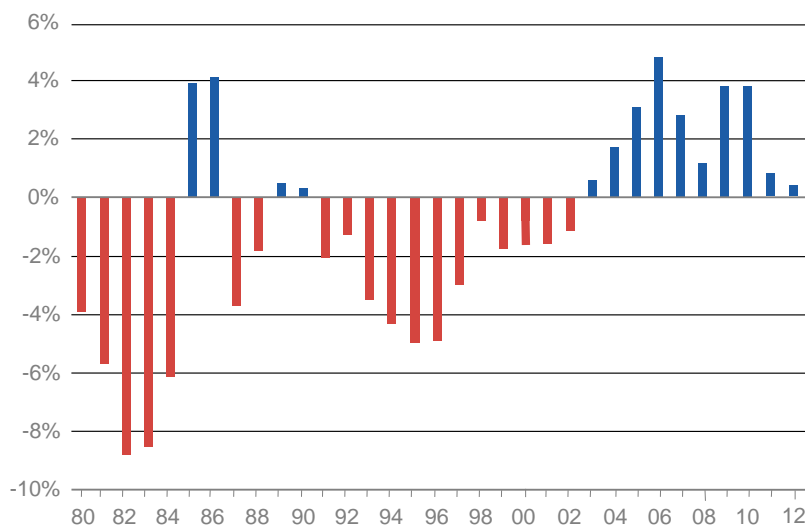
בשוק העבודה הייתה יציבות בשיעור האבטלה ובשיעור ההשתתפות, כפי שאפשר לראות בתרשים 4א'. שיעור האבטלה ממשיך להיות נמוך יחסית בהשוואה בין-לאומית, כפי שניתן לראות בתרשים 4ב', בעת שבמדינות רבות באירופה ובארצות הברית האבטלה עדיין מצויה בטווח של כ-8-9 אחוזים ואף מעבר לכך בעקבות המשבר העולמי. כמו כן, בשנת 2012 חלה עלייה נוספת בשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר – כ-1.2 אחוזים.



ב. פעילות המשק עם חו"ל

החשבון השוטף מבטא 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. הגירעון או העודף בחשבון זה, המוצג כאן, משמעותו צבירת חוב או צבירת נכסים של המשק ביחס לחו"ל. כפי שניתן לראות בתרשים 5, לאחר שחל שיפור בחשבון השוטף בשנים האחרונות, שהתבטא בעודף גדול במיוחד בשנים 2009 ו-2010, בשנת 2012 נותר עודף בחשבון השוטף, אם כי נמוך יותר – כ-0.8 מיליארד דולר. הירידה בעודף בחשבון השוטף נבעה במידה רבה מהאטה בייצוא עם התמשכות המשבר בעולם ומייסוף השקל, שייקר את המוצרים הישראליים הנמכרים בחו"ל.

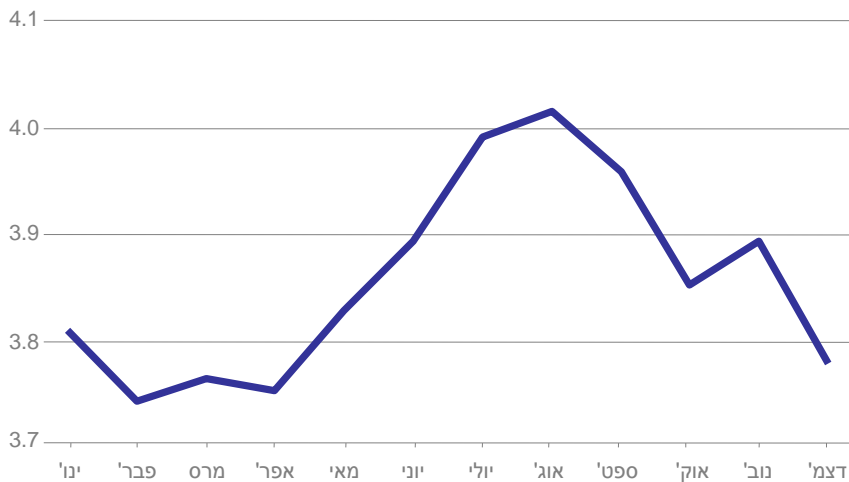
תרשים 5
החשבון השוטף של מאזן התשלומים
כאחוז מהתוצר, 1980–2012



מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל

תרשים 6, המציג את שער החליפין שקל-דולר, מצביע על כך שהשנה נחלקה לשניים: עד קיץ 2012 חל פיחות בשקל, ומאותה נקודה התהפכה המגמה והשקל התחזק מרמה של כ-4 שקלים לדולר לרמה של כ-3.75 שקלים לדולר. התפתחויות אלו קשורות בחששות ממשבר בגוש היורו ומחששות בתחום הגיאופוליטי בישראל. במחצית הראשונה של השנה הביאו חששות אלו למכירת שקלים וקניית דולרים ובמחצית השנייה, עם ירידת החששות, התהפך גם כיוון העסקאות. בשנת 2012 פחתה פרמיית הסיכון של ישראל, הגלומה בניירות הערך הקרויים Credit Default Swaps (CDS), עם ירידת רמת הסיכונים בעולם בממוצע.

תרשים 6
שער החליפין שקל-דולר, 2012

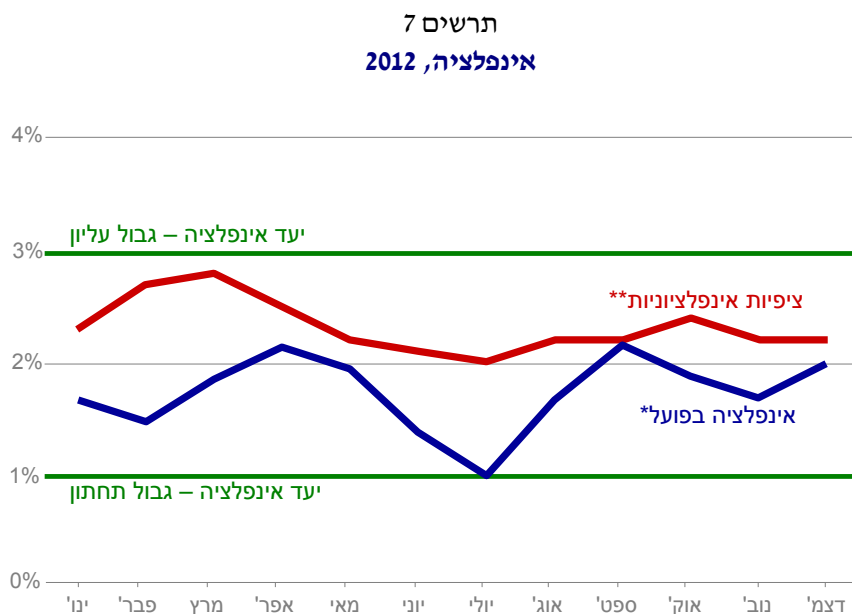


מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב
נתונים: בנק ישראל

ג. האינפלציה, הריבית והשווקים הפיננסיים

שיעור האינפלציה היה נמוך יחסית. במשך כל השנה הוא נע בחלקו התחתון של תחום יעד האינפלציה (1 עד 3 אחוזים לשנה) ועמד על קצב שנתי של כ-1.7 אחוזים

(תרשים 7). הציפיות לאינפלציה, הנגזרות משוק ההון, נעו בין 2 ל-3 אחוזים ונותרו בתחום זה בתחילת 2013.



* שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים (ממוצעים חודשיים).

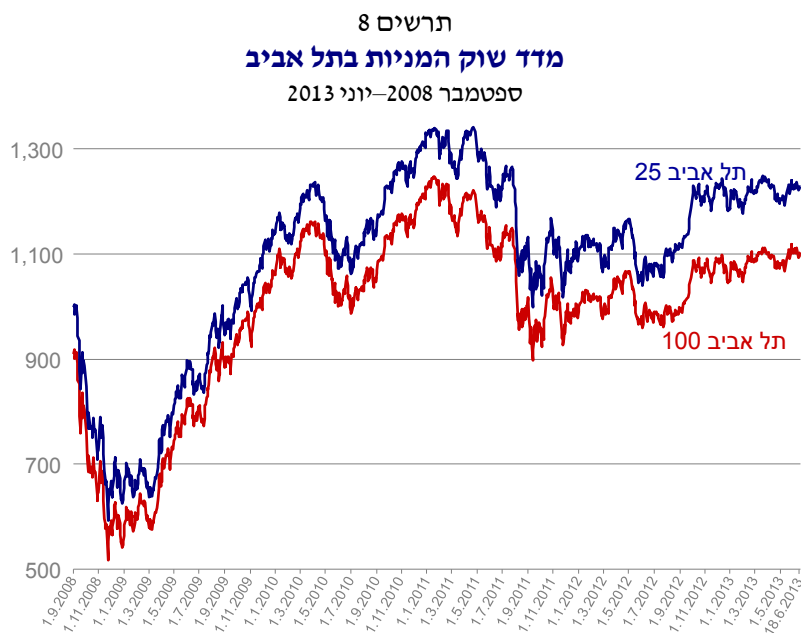
** הציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הבאים (ממוצעים חודשיים).

מקור: ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב

נתונים: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל

במהלך 2012 היו שלוש הורדות ריבית ביוזמת הוועדה המוניתרית החדשה של בנק ישראל, ואלו הביאו אותה מרמה של 2.75 אחוזים בסוף שנת 2011 לרמה של 2 אחוזים. במחצית הראשונה של 2013 הופחתה הריבית שלוש פעמים לרמה של 1.25 אחוזים. מדיניות זו תאמה את ירידת האינפלציה. ריבית חח"ד ותשואת אג"ח שחר לחמש שנים עקבו אחרי מדיניות הריבית של בנק ישראל.

עם ירידת האינפלציה והריבית, הירידה בסיכונים בעולם ובמשק והעלייה בשוקי המניות בחו"ל, היו עליות בשוק המניות בתל אביב. מדד ת"א 25 עלה ב-9 אחוזים ומדד ת"א 100 עלה ב-7 אחוזים במהלך 2012, כפי שמוצג בתרשים 8.

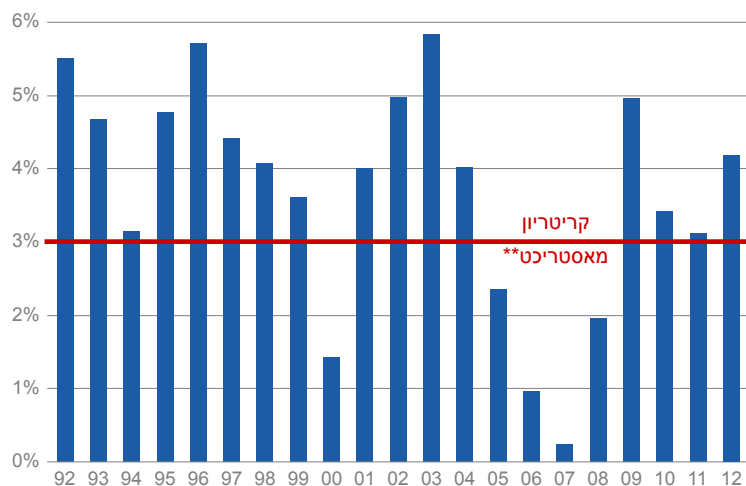


מקור: ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב
נתונים: הבורסה לניירות ערך

ד. הגירעון הציבורי

תרשים 9 מתאר את התפתחות הגירעון הציבורי. בשנת 2012 הסתכמה גביית המסים בסכום הנמוך בכ-2.4 מיליארד שקלים מהתחזית בתחילת השנה, וב-14 מיליארד שקלים מהתחזית המקורית בעת אישור התקציב בסוף 2010. בשל כך הסתיימה השנה בגירעון גדול מהיעד ומהסכום שהיה צפוי מראש. סעיף 2 עוסק בהרחבה בנושא זה.

תרשים 9
סך הגירעון של הממשלה*
 כאחוז מהתוצר, 1992–2012



* סך הגירעון הממשלתי כולל את הממשל המרכזי, שירותי הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות ומלכ"רים.

** על פי קריטריון מאסטריכט של האיחוד האירופי מ-1991, הגירעון לא יעלה על 3 אחוזי תוצר. הסכם זה הפך לסמן מקובל בעולם לתקרה סבירה לגירעון.

מקור: ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל

לסיכום התמונה המאקרו-כלכלית השוטפת ניתן לציין בצד החיוב כי צמיחת התוצר הייתה סבירה, ועמה הצמיחה בשוק העבודה וההשקעות. האינפלציה הייתה נמוכה במיוחד, על אף הפיחות שחל בשקל בחלק מהשנה. בצד השלילה ניתן לציין את ההאטה בפעילות לקראת תום השנה, את הגירעון שנוצר בחשבון השוטף, ואת העלייה בגירעון התקציבי עם הירידה בגביית המסים בעקבות ההאטה.

2. המדיניות הפיסקלית

הגירעון בתקציב הממשלה עלה לראש סדר היום הציבורי בסיום 2012 ועם הקדמת הבחירות. "הבור הפיסקלי" זכה להתייחסות נרחבת, החל בבנק ישראל ועד למסע הבחירות של המפלגות השונות. מן הראוי להסתכל על נושא זה בפרספקטיבות מתאימות.

בסעיף א' להלן ייבחן הגירעון בפרספקטיבה של זמן ויידונו משמעויות ההתפתחויות האחרונות. בסעיף ב' ישווה המצב הפיסקלי בישראל למצב בארצות הברית, שם גם עלה נושא הגירעון התקציבי לראש סדר היום הכלכלי. בסעיף ג' יועלו כמה הצעות לשיפור התפקוד הפיסקלי בעקבות הנאמר בסעיפים א' ו-ב'.

זרקור: חוק הפחתת הגירעון²

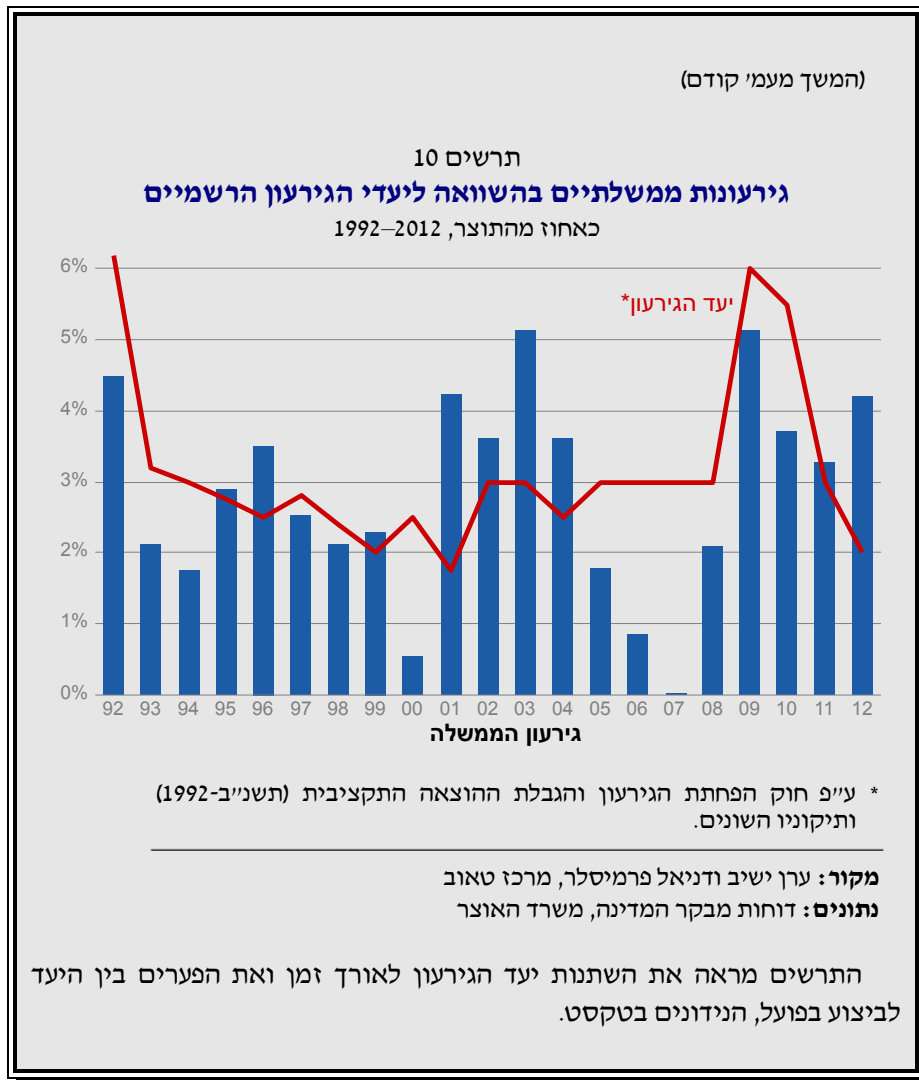
חוק הפחתת הגירעון, על נוסחיו השונים, קובע מה יהיה היקף הגירעון בתקציב. היקפו הנקבע של הגירעון, עם התחזית להיקף הכנסות המדינה ממסים והכנסות אחרות (תמלוגים, רווחי בנק ישראל וביטוח לאומי), הם הקובעים את היקף ההוצאה המותרת בתקציב לשנה הבאה. חוק הפחתת הגירעון (1992) קבע מה יהיה גודלו של הגירעון המקומי בתקציב המדינה ללא מתן אשראי (להלן: הגירעון המקומי), כאחוז מהתוצר, בכל אחת מהשנים. ב-1996 שונה החוק שוב, ומאז הוא קובע כי החל משנת 1997 יחול החוק על הגירעון הכולל בתקציב המדינה (למעט מתן אשראי).

החוק חל על תקציב המדינה ולא על תקציב הסקטור הציבורי כולו. הוא אינו מחייב את תקציביהם של הרשויות המקומיות, של המוסדות הלאומיים ושל גופים ציבוריים אחרים. אלא שהחוב הציבורי, אשר הרצון להפחיתו היה אחד המניעים העיקריים לחקיקת החוק להפחתת הגירעון, מורכב לא רק מהגרעונות הציבוריים בתקציב המדינה אלא גם מגרעונותיהם של הגופים הללו.

תרשים 10 מציג את יעד הגירעון ואת הגירעון בפועל ב-20 השנים האחרונות.

(המשך בעמ' הבא)

² להרחבה בנושא ראו דר (2000). סעיף זה מתבסס על הנאמר שם.



א. הגירעון התקציבי בישראל לאורך זמן

תרשים 9 לעיל תיאר את התפתחות הגירעון הכולל של הממשלה ב-20 השנים האחרונות. בחמש מתוכן היה הגירעון נמוך מקריטריון מאסטריכט הנודע – 3 אחוזי תוצר. בכל השנים האחרות נע הגירעון בין 3.12 ל-5.83 אחוזים, והממוצע של

כל 20 השנים הנבדקות עמד על 3.7 אחוזים. הגירעון ב-2012 עמד על 4.2 אחוזי תוצר, כלומר קרוב לממוצע של שנות הגירעון האחרונות. במהלך שנים אלו השתנו הכללים הפיסקליים המנחים את עבודת האוצר כמה פעמים. יעד הגירעון השתנה, כמו גם כלל הגידול בהוצאה. בפרט, יעד הגירעון – המוצג בתרשים 10 – השתנה בתקופה הנסקרת 13 פעמים.³ כך למשל בשנת 2009 נקבע יעד הגירעון בתוואי יורד, שאמור היה להגיע לאחוז אחד מהתוצר בשנת 2014; בשנת 2012 שונה התוואי לירידה מתונה יותר, והיעד של אחוז אחד מהתוצר נקבע להשגה רק ב-2019.

אפשר וראוי לשאול שתי שאלות בהקשר זה:

א. מה קרה לגירעון הממשלתי טרום 1992 ומדוע ראוי לבחון את המתרחש בנושא משנה זו ואילך?

ב. כיצד נראה תוואי החוב הממשלתי יחסית לתוצר בשנים הנבדקות?

בתשובה לשאלה הראשונה יש להזכיר כי בתחילת שנות התשעים הסתיימה תקופה של ירידה משמעותית בגודל ההוצאות והמסים כאחוז מהתוצר, בעקבות התכנית לייצוב האינפלציה ב-1985 והמדיניות שבאה בעקבותיה. כדאי לציין שטרום תכנית הייצוב היו הוצאות הממשלה כ-70 אחוזים מהתוצר.

באשר ליחס חוב-תוצר, הרי זה ירד בעקבות שינוי המדיניות ב-1985 מרמה של 200 אחוזי תוצר לכמחצית מכך בתחילת שנות התשעים. מאז המשיך וירד החוב באופן מתון יותר, והגיע לכ-75 אחוזי תוצר בשנים האחרונות.

התפתחויות אלו מלמדות על כך שישראל נעה סביב קריטריון מאסטריכט. היא מרבה לחרוג ממנו, אך בדרך כלל לא בהרבה, ומתקשה להתכנס לגירעון של 1 אחוז תוצר. ניכרת גם התנהגות אנטי-מחזורית: בשנות המשבר 2001–2003 ובשנים 2008–2010 גדל הגירעון, ואילו בשנות הצמיחה המהירה 2005–2007 הוא היה נמוך יחסית. ניתן לייחס את רוב השינויים האנטי-מחזוריים הללו לשינויים בגביית המסים בעקבות ההאטה או ההאצה בפעילות הכלכלית, ופחות למדיניות מכוונת.

בפרסום מפברואר 2013 פירט בנק ישראל⁴ את הצפי לגירעון לשנים הקרובות. הבנק הדגיש כי תקבולי המסים נמוכים מהתחזיות המקוריות, וההתחייבויות להוצאות עתידיות גבוהות יחסית. הוא צפה עלייה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר – מקצת מעל 43 אחוזי תוצר עד כמעט 47 אחוזי תוצר בסוף העשור (2020). לפי התכניות שאימצה הממשלה ושיעורי מס על פי החקיקה הקיימת, תוואי

³ לפרטים ראו ברנדר (2008).

⁴ בנק ישראל, 2013.

הגירעון צפוי לעלות מסביבות 4 אחוזי תוצר לכ-7 אחוזי תוצר עד סוף העשור. יצוין כי בשנים 2002–2003 כבר הגיעה ישראל לרמות גירעון קרובות לכך.

זרקור: השפעת הדמוגרפיה

מעבר להתחייבויות להוצאות שהממשלה כבר קיבלה על עצמה ולירידה בהכנסות ממסים עם ההאטה בפעילות, אשר הציבו את הגירעון בתוואי בעייתי, יש לציין צפי להתפתחויות מהותיות יותר בעתיד. התחזיות הדמוגרפיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חוזות ירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בקבוצת הגיל הפורה ביותר מבחינת שוק העבודה – בני 25 עד 64. שיעורי הגידול שלה צפויים לרדת מקצב של כ-2.5 אחוזים לשנה בתחילת המאה הנוכחית לפחות מ-1.5 אחוזים לשנה במחצית המאה. במקביל יעלה משקל אוכלוסיית הקשישים – גילאי 65 ומעלה – מכ-10 אחוז מכלל האוכלוסייה בתחילת המאה למעל 16 אחוז במחצית המאה (בן משה, 2011).

כמו כן, צפויה לחול ירידה במשקל המגזר היהודי הלא-חרדי, שהוא כעת המגזר הפורה ביותר. משקלו ירד מכמעט 70 אחוז לכ-50 אחוז במהלך המחצית הראשונה של המאה, וצפוי לרדת עוד.

שינויים דמוגרפיים אלו יובילו לנטל גובר על תקציב המדינה, אם לא יחול שינוי בדפוסי התעסוקה של קשישים ושל חרדים וערבים, משום שדפוסי התעסוקה הנוכחיים מבשרים על פחות הכנסות ממסים, ולעומת זאת על יותר הוצאות על בריאות (לקשישים) ועל העברות (כולל תשלומי רווחה) לקבוצות העניות.

בנקודת הזמן הנוכחית נראה כי ישראל אינה חורגת מהתנהגותה ב-20 השנים האחרונות, אך עלולה להידרדר לתוואי פיסקלי מסוכן. בה בעת קשה לראות איך תתקרב ממשלת ישראל ליעד גירעון של אחוז אחד מהתוצר, הנמצא על סדר היום של קובעי המדיניות כבר תקופה ארוכה.

נשאלת השאלה כיצד יש לנהל את התוואי הפיסקלי כך שתימנע הידרדרות. לשם כך כדאי לפנות להשוואה עם ההתפתחויות הפיסקליות בארצות הברית.

ב. לקחים מהמצב הפיסקלי בארצות הברית

בארצות הברית מתחולל ויכוח חריף בנושא המדיניות הפיסקלית. בצד אחד ניצבים הנשיא והרוב הדמוקרטי בסנאט, ובצד האחר – הרוב הרפובליקני בבית הנבחרים. הצד הראשון תומך בהעלאת מסים, במיוחד אלו המוטלים על העשירים, וברפורמה מוגבלת בצד ההוצאות, בפרט בכל הנוגע לתוואי הוצאות הרווחה והבריאות לטווח ארוך. הצד השני מעוניין בקיצוץ הוצאות, בפרט בתחום הרווחה, ובקיצוץ במסים, בפרט לעשירים. הוויכוח הזה הוביל לכמה עימותים חריפים, בעיקר סביב העלאת תקרת החוב הציבורי, אישור התקציב, פקיעת תוקף קיצוצי מסים (שהוחלט עליהם בעבר) ועוד "מועדים פיסקליים".

ראוי לציין כמה התפתחויות שאירעו בפועל בשנים האחרונות:

- לאחר שהגירעון התקציבי היה מעל 10 אחוזי תוצר ב-2009 הוא יעמוד על קצת מעל 5 אחוזי תוצר בשנת 2013, וצפוי לנוע בין 3 ל-4 אחוזי תוצר לשנה בעשור הקרוב.
- הצדדים הצליחו להסכים על נושאים מסוימים ונאלצו להתמודד עם תוצאות אי ההסכמה בנושאים אחרים – ובראשם קיצוצי תקציב רוחביים אוטומטיים, והשבתה הממשלתית באוקטובר 2013.
- לכל אורך המשבר הפיסקלי, ובכלל זה הורדת דירוג האשראי של ארצות הברית בסוכנות הדירוג S&P, הייתה התשואה על איגרות חוב ממשלתיות בשפל היסטורי. כך למשל, האיגרות ל-10 שנים נסחרות זה תקופה ארוכה בסביבות 2 אחוזים לשנה (1.62 אחוזים ברבעון השני של שנת 2012) והאיגרות ל-30 שנה בכ-3 אחוזים (2.7 אחוזים ברבעון השני של שנת 2012).

הוויכוח הפיסקלי וההתפתחויות הללו עומדים בצל המשבר הגדול, שפרץ במלוא עוזו בספטמבר 2008 ובעקבותיו הגיע מה שקרוי "המיתון הגדול", ובצל התחזיות להמשך הגידול בהוצאות לבריאות כאחוז מהתוצר. הללו דחפו את המדיניות בכיוונים שונים: המיתון הגדול והמשבר הפיננסי חייבו גידול בהוצאות הממשלה, ואכן בתחילת 2009 יושמה תכנית גדולה של הרחבה פיסקלית. המיתון הביא לירידה במסים ולגידול נוסף בגירעון ובחוב הציבורי. אך הצפי לגידול בהוצאות הבריאות והחששות מפני גידול גדול מדי בגירעון ובחוב דוחפים מצדם לריסוק פיסקלי.

מה ניתן ללמוד מכך ביחס למדיניות בישראל? מסקנה אחת היא כי בישראל, כמו בארצות הברית, שוררת אי הסכמה ניכרת בתחום הפיסקלי, ובכלל זה בנושא היקף ההוצאות, תמהיל המסים והגירעון הרצוי. כמו כן, גם בארצות הברית קיימות סוגיות ארוכות טווח, בצד הסוגיות השוטפות והשפעות המשבר הגדול על התוויית המדיניות הפיסקלית.

מסקנה שנייה היא כי ויכוח פיסקלי כזה יכול להוביל לפגיעה במשק, כמו הורדת דירוג האשראי בסוכנות S&P. עם זאת, הורדה זו לא מנעה את קיומן של תשואות נמוכות על החוב הממשלתי האמריקאי.

לקח חשוב נוסף הוא הפרקטיקה של הדיון הפיסקלי. בזמן שהתחולל הוויכוח החריף בארצות הברית חל קיצוץ משמעותי בגירעון, וכל הדיון נערך בפרספקטיבה של עשור קדימה. הן הצדדים הפוליטיים והן גופי התכנון דנים במדיניות התקציב בפרספקטיבה זו, תוך לקיחה בחשבון של הבעיות לטווח ארוך.

ג. הצעות לשיפור המדיניות הפיסקלית בישראל

הדיון לעיל חושף כמה היבטים בעייתיים בניהול התקציב בישראל. להלן מוצגים כמה רעיונות לשינויים בהקשר זה.

ליבת תקציב רב-שנתית, מעטפת חד-שנתית. בתהליך בניית התקציב בישראל ניכרים מאוד היעדר תכנון ואי הצבת יעדים לאורך זמן. כך מתקשה ממשלת ישראל לעמוד בתוואי הגירעון שהיא עצמה קובעת, והיא חוזרת ומשנה אותו. יתר על כן, לא קיים גוף תכנון באוצר או מחוצה לו שמסוגל לספק תחזיות אמין – למשל על תוואי ההכנסות ממסים – ולתכנן מדיניות ארוכת טווח. לשם השוואה, בארצות הברית הוקמו גופי תכנון (OME, CBO) ומוצגות תכניות לטווחים של עשר שנים. גם בישראל רצוי שיתקיים תכנון תקציבי מושכל לתקופה של כעשר שנים. דוגמה אחת לכך, אף שאינה מתבצעת באופן מושלם, היא מתווה ועדת ברודט לתקציב הביטחון. ועדת ברודט קבעה ב-2007 מתווה תקציב למשרד הביטחון לעשר שנים. בדומה למתווה ברודט ניתן לתכנן תוואי פיסקלי גם בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התשתיות ועוד.

כדי לשמור על יכולת ניהול מדיניות אקטיבית, ובפרט על יכולת לנהל מדיניות אנטי-מחזורית (מדיניות ממשלתית שנועדה למתן את מחזורי העסקים ולמנוע אינפלציה או מיתון ואבטלה), ניתן להגדיר את המתווים לטווח ארוך כליבת התקציב, בעוד המעטפת תהיה שנתית וגמישה. סך התקציב יהיה בנוי מהליבה ומהמעטפת, והאחרונה תאפשר להתאים את התקציב להתפתחויות השוטפות.

גופי תכנון וחיזוי. שתי תופעות חשובות בתהליך בניית התקציב ניתנות לשיפור על ידי כינון גופים מתאימים במשרד האוצר. האחת היא כשל חוזר בחיזוי ההכנסות ממסים, והשנייה היא היעדר תכנון לטווח של יותר משנה–שנתיים. במדינות המערב קיימים גופים שתפקידם לנתח את הרכב התקציב, להציע חלופות לתמהיל ההוצאות ולתמהיל המסים, לערוך ניתוחי עלות-תועלת של חלופות שונות, להפעיל "מודל מס", לערוך תחזיות של תוואי ההוצאות ותוואי המסים ולאפשר תכנון של תוואי תקציבי ארוך טווח. גופים כאלו קיימים למשל בקונגרס ובבית הלבן בארצות הברית, ובמשרד האוצר ובמוסדות מחקר בבריטניה. בישראל אין גופים משמעותיים באוצר או מחוצה לו המסוגלים לספק ניתוחים, הערכות ותחזיות מהסוג הנ"ל בהיקף הראוי. צעד ראשון יכול להיות הקמת גוף כזה במשרד האוצר.

הקמת מועצה פיסקלית. ההצעות לעיל נוגעות לניהול התקציב ונועדו לאפשר תכנון מושכל לאורך זמן. השאלה היא כיצד למלא בתוכן את אפשרויות התכנון. בשנים האחרונות, במיוחד מאז המחאה החברתית של קיץ 2011, מתנהל בישראל ויכוח חריף על סדר העדיפויות בתקציב.

קביעת סדר עדיפויות למדיניות פיסקלית יכולה להסתייע במועצה פיסקלית. גוף כזה קיים כבר בכמה מדינות מערביות ומורכב ממומחים, בהם אנשי אקדמיה ואחרים בעלי ניסיון במדיניות פיסקלית (למשל אנשי משרד האוצר או המועצה הלאומית לכלכלה בהווה או בעבר). גוף מקצועי כזה יכול להביא בפני שר האוצר ובפני הממשלה חלופות למדיניות התקציב. היתרון בגוף כזה הוא המקצועיות שלו ויכולתו להיעזר בגופי התכנון דלעיל כדי לבנות אסטרטגיות תקציב.

מקורות

בן משה, אליהו (2011), שינויים במבנה ובהרכב האוכלוסייה הישראלית, משרד התמ"ת.

בנק ישראל (2013), הודעה לעיתונות מיום 13 פברואר: ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות.

בנק ישראל (2012), דין וחשבון לשנת 2011.

בנק ישראל, מאגרי נתונים שוטפים.

ברנדר, עדי (2008), יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007, בנק ישראל.

הבורסה לניירות ערך בת"א (2012), מאגרי נתונים היסטוריים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי נתונים שוטפים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), החשבונות הלאומיים לישראל לשנת 2012.

דוח מבקר המדינה, שנים שונות.

משרד האוצר, יחידת החשב הכללי, הגירעון הממשלתי, שנים שונות.

דר, ורד (2000), "החוק להפחתת הגרעון לדורותיו", הרבעון הישראלי למיסים, 106, עמ' 74-65.

OECD (2013), *Economic Outlook No. 93*.

פריון העבודה בישראל

דן בן-דוד*

תקציר

מדינת ישראל היא אחת החממות המרכזיות של העולם המפותח ליצירתיות וחדשנות – שתי תכונות שהן מרכיבים מרכזיים בהגברת הפריון, שמניע את הצמיחה הכלכלית. למרות זאת, פריון העבודה בישראל הוא בין הנמוכים בעולם המפותח, והוא הולך ונסוג מהמדינות המובילות מאז שנות השבעים – תופעה שאינה בת קיימא בטווח הארוך. פרק זה מתמקד בכמה גורמים משולבים העומדים מאחורי הפריון הישראלי הנמוך. כמו כן, הוא משווה את הקשר בין רמת הפריון, מלאי ההון והשכר בענפים עסקיים בישראל ובמדינות אחרות.

מיחה כלכלית מונעת על ידי שיפורים בפריון, ושיפורים בפריון תלויים **צ** בחדשנות. כמדינה שהיא בית לכמה מהמוסדות האקדמיים המובילים בעולם (קירש, 2010); שיש בה יותר פטנטים ביחס לגודלה, כפי שהגודל בא לידי ביטוי בתוצר מקומי גולמי (תמ"ג), מאשר ממוצע מדינות ה-G7¹ (בן-דוד, 2012); ושענפי הרפואה, הביו-טכנולוגיה וההיי-טק בה הם מהמובילים בעולם – ישראל נהנית מיתרון בתחום החדשנות, ואף זכתה לכינוי "מדינת הסטארט-אפ" (סינור וזינגר, 2011). כמו כן, ישראל זוכה להשקעות הון-סיכון בהיקף גבוה יותר מכל מדינה אחרת ב-OECD ביחס לתמ"ג, וחלה עלייה משמעותית בהשקעות הזרות הישירות במדינה מ-1990 עד תחילת המיתון העולמי האחרון (בן-דוד, 2012). אך אף שחדשנות היא תנאי הכרחי לשיפורים בפריון, היא אינה תנאי מספיק.

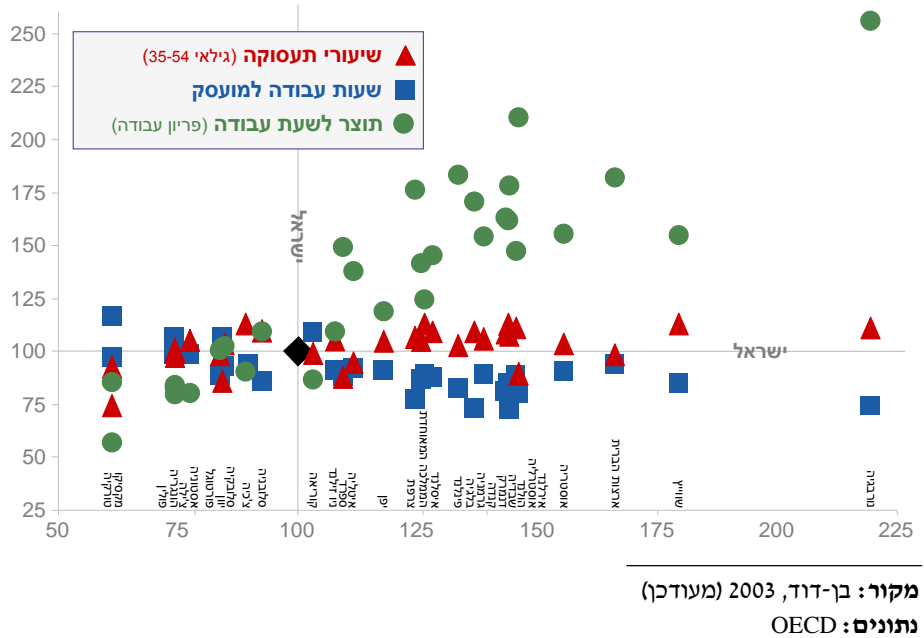
* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב, החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, עמית מחקר ב-CEPR, לונדון. תודות לחיים בלייך, לדניאל פרמיסלר, לאיל קמחי, לאיתן רגב ולקיריל שרברמן על הערותיהם והצעותיהם.
¹ מדינות ה-G7 הן ארצות הברית, קנדה, בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה ויפן.

1. פריז, תעסוקה ורמת חיים – השוואה בין-לאומית

מדד אחד לפריז נקרא פריז עבודה, והוא מוגדר כתמ"ג לשעת עבודה. את חשיבותו של פריז העבודה ניתן לראות בתרשים 1, המשווה את רמת החיים ב-2012 בכל מדינות ה-OECD – כפי שהיא משתקפת בתמ"ג לנפש – לצד כמה מהגורמים העיקריים המשפיעים עליה. בכל ההשוואות ישראל היא מדינת הבסיס בגרף (כלומר, ישראל = 100 וכל שאר המדינות נמדדות באופן יחסי אליה). הציר האופקי מתאר את התמ"ג לנפש בכל אחת מהמדינות ביחס לישראל. כפי שניתן לראות, במרבית מדינות ה-OECD רמות התוצר לנפש גבוהות יותר מאשר בישראל. הציר האנכי מודד שלושה גורמים שונים המשפיעים על התמ"ג: שיעורי תעסוקה, שעות עבודה ותוצר לשעת עבודה. כמעט בכל המדינות שיעורי התעסוקה בקרב גילי העבודה העיקריים (35 עד 54) גבוהים יותר מאשר בישראל. לצד זאת, מספר שעות העבודה למועסק ברוב המדינות נמוך יותר מבישראל. נראה כי למדדים הללו אין קשר ישיר לתמ"ג לנפש. לעומת זאת, אפשר לראות בבירור בתרשים את הקשר החיובי החזק בין הגורם הנבדק השלישי, פריז עבודה, ובין התמ"ג לנפש. ככל שפריז העבודה גבוה יותר, כך נוטה התמ"ג לנפש להיות גבוה יותר. מבחינה זו הממצאים בתרשים 1 מצביעים על כך שכאשר שיעור גבוה יותר מהאוכלוסייה מועסק, וכאשר פריז העבודה גבוה יותר, כל מועסק יכול לעבוד פחות שעות ולמרות זאת רמת החיים הממוצעת באותה מדינה תהיה גבוהה יותר.

מאז 1997 חלו מעט מאוד שינויים במקומה היחסי של ישראל במונחים של תעסוקה, שעות עבודה ופריז, כפי שניתן לראות בגרף דומה בבן-דוד (2003א). אז, כמו עכשיו, ישראל עמדה – ועודנה עומדת – בפני בעיה רצינית בתחום פריז העבודה.

תרשים 1
הקשר בין רמת חיים לעבודה, 2012
 32 מדינות OECD לעומת ישראל, ישראל = 100

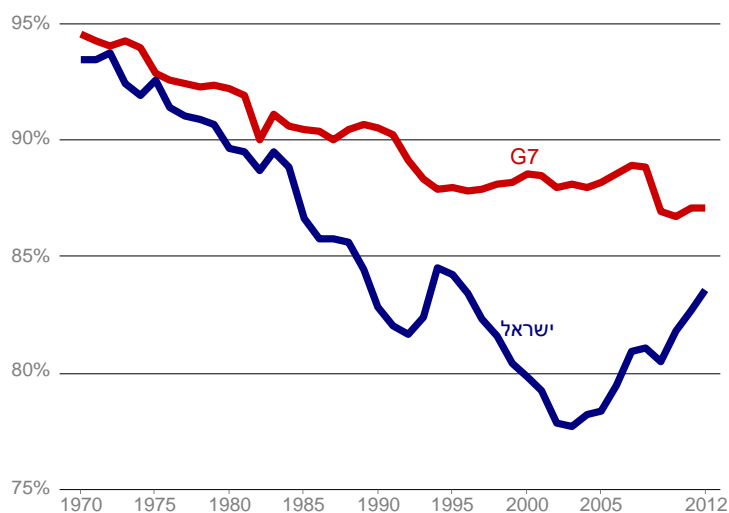


2. תעסוקה ופריון – השוואה לאורך זמן

אף שישאל ממשכה להתאושש מהמיתון הכבד מאוד ששרר בארץ בתחילת העשור הקודם, וכתוצאה מכך אף עלו שיעורי התעסוקה בקרב גברים בגילי העבודה העיקריים, קיימת מגמת ירידה ארוכת טווח בתעסוקת גברים ישראלים. מגמה זו נמשכת לאורך כמה עשורים, ומתקדמת במהירות רבה יותר מאשר במדינות ה-G7 (תרשים 2). לכן, אף על פי שמדינות ה-G7 לא יצאו עדיין מהמיתון הכבד ביותר

שחוו מאז שנות השלושים, גדל פער התעסוקה בין ובין ישראל ל-3.5 נקודות אחוז, לעומת שיעורים כמעט זהים שנרשמו בשנות השבעים, לפני כמעט ארבעה עשורים.²

תרשים 2
שיעורי תעסוקת גברים, 1970–2012
כאחוז מאוכלוסיית גילאי 15–64

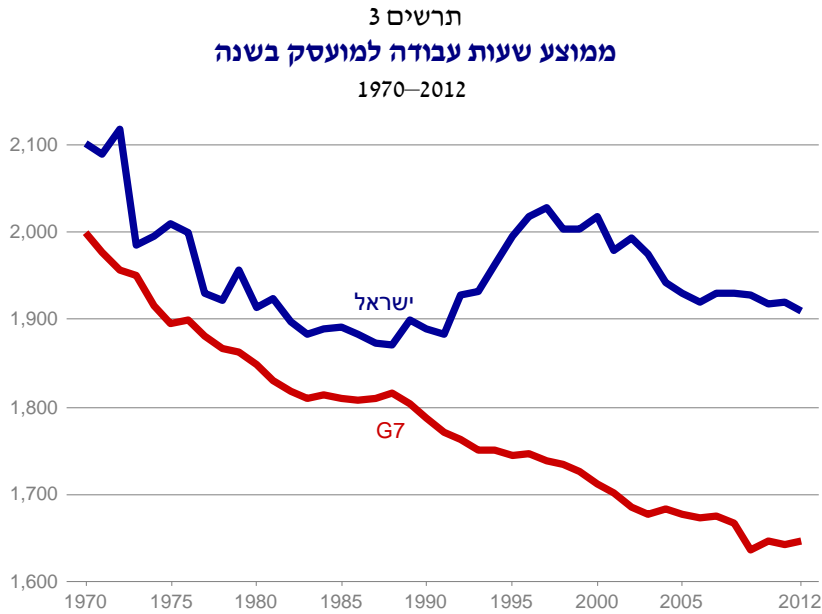


מקור: דן בן-דוד ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: למ"ס, OECD

מבט על שעות העבודה בישראל וב-G7 (תרשים 3) מספק תמונה נוספת של השינויים בהרגלי העבודה מאז 1970. עד אמצע שנות השבעים נפל מספר שעות העבודה השנתית לנפש בישראל וב-G7. מאותה תקופה המשיך מספר שעות העבודה ב-G7 לרדת, בזמן שבישראל עלה מספרן בצורה חדה בשנות התשעים ומאז הן נמצאות

² ב-2012 שדרגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במידה ניכרת את סקר כוח האדם שלה, ובעקבות זאת נוספו לכוח העבודה משתתפים רבים שלא נכללו בו בעבר (כהן, בורק ומקובקי, 2013). עד שהלמ"ס יפרסם נתונים השוואתיים בין שיטת הסקר הישנה לחדשה, לא ניתן לדעת כמה מהגידול בתעסוקה ב-2012 נובע משינויים של ממש בתעסוקה ולא משיפורים בשיטות הדגימה.

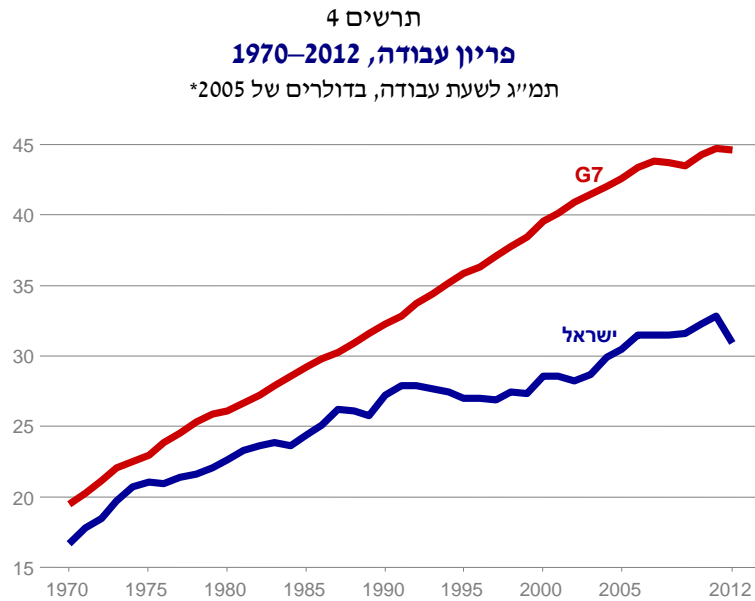
בירידה. בעקבות התנודתיות של העשורים האחרונים, מספר שעות העבודה לנפש בארץ ב-2011 היה כמעט זהה למספרן ב-1980, שלושה עשורים קודם לכן.



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

נוסף לפערים הגדלים לאורך זמן בין ישראל למדינות ה-G7 בתעסוקת גברים ובשעות העבודה, ולמרות יכולתה המוכחת בתחום החדשנות, פריון העבודה במדינה הוא מהנמוכים ב-OECD, כפי שמראה תרשים 1 לעיל. גם בתחום זה נוצר פער בין ישראל למדינות האחרות במהלך העשורים האחרונים. פריון העבודה בישראל עולה בקצב נמוך יותר מזה שבמדינות ה-G7 במשך כמעט ארבעה עשורים (תרשים 4) – עם כל ההשלכות שיש לנסיגה ההולכת וגוברת (במונחים יחסיים) על הצמיחה הכלכלית במדינה.³

³ ככל הנראה הירידה בפריון ב-2012 אינה משקפת ירידה תלולה בפריון בפועל, אלא נובעת מנתוני תעסוקה גבוהים יותר באותה שנה – נתונים שהתקבלו בשל שיטות דגימה מדויקות יותר של כוח העבודה, שהוחלו לראשונה בישראל ב-2012.



* לפי יחס כוח קנייה.

מקור: דן בן-דוד, "דו"ח מצב המדינה 2009", מרכז טאוב (מעודכן)
נתונים: למ"ס, OECD, בנק ישראל

3. גורמים כלליים לפריון הנמוך בישראל

בעיית הפריון היא בעיה נרחבת בארץ, כפי שניתן יהיה לראות בהמשך. בעוד שבענפי עיסוק שונים יש גורמים ייחודיים המשפיעים על כך, יש גם כמה גורמים הקשורים לכך ברמת המשק.⁴ אחד מהם הוא רמתן הבעייתית של תשתיות ההון האנושי

⁴ העובדה כי חלקה היחסי של הכלכלה השחורה בישראל הוא אחד הגבוהים בעולם המפותח (בן-דוד, 2011) פירושה כי חלק ניכר מהפעילות הכלכלית בארץ אינה מדווחת. עם זאת, יש להניח שהדבר משתקף לא רק במונה (תמ"ג), שאמור היה להיות גבוה יותר, אלא גם במכנה (שעות עבודה), שגם הוא ככל הנראה גבוה יותר בפועל. לכן, לא מובן מאליו איזו השפעה יש לעובדה זו על הפריון. בכל מקרה, אם חלקו של השוק השחור אינו משתנה לאורך הזמן, הדבר אמור להתבטא בעיקר כהשפעה על רמת הפריון, ולא צריכה להיות לכך השפעה גדולה על שיפוע מסלול ההתקדמות שלה לאורך זמן.

וההון הפיזי במדינה, כפי שתועדה במחקרים שונים של בן-דוד (למשל ב-2003 וב-2012). לדוגמה, הישגיהם של ילדי ישראל במבחנים בין-לאומיים במקצועות הליבה – מתמטיקה, מדע וקריאה – היו נמוכים יותר בקביעות מאשר בכל אחת מ-25 מדינות ה-OECD הרלוונטיות להשוואה מאז סוף שנות התשעים (ואולי הרבה לפני כן, אף שלא קיימים מדגמים ארציים מייצגים מלפני 1999). התמונה מחמירה אם מביאים בחשבון שהמבחנים אינם כוללים את כל הבנים ורבות מהבנות המשתייכים למגזר החרדי, שאינם לומדים את מקצועות הליבה ושיעורם עומד כיום על 20 אחוז מתלמידי בתי הספר היסודיים בישראל.⁵ החינוך שניתן לילדים ערבים מניב הישגים המדורגים לא רק מתחת לכל המדינות המפותחות, אלא גם מתחת לרבות ממדינות העולם השלישי.

שיעורם של החרדים והערבים יחד הוא כמעט מחצית מתלמידי בתי הספר היסודיים בארץ. אלה הן הקבוצות הגדולות ביותר, אך לא היחידות בישראל, שמקבלות חינוך יסודי מהגרועים בעולם המערבי. במהלך העשור בין 2000 ל-2010 חל גידול של 37 אחוז ברישום לבתי ספר ערביים בישראל ושל 57 אחוז בבתי ספר חרדיים, נתונים שהותירו הרחק מאחור את הגידול ברישום לבתי הספר ממלכתיים-דתיים (11 אחוז) והממלכתיים (0.3 אחוז). היקפי הרישום הנוכחיים, בצירוף ההבדלים הגדולים בין הקבוצות השונות בשיעורי השינוי ברישום בעשור האחרון, יוצרים תשתית כללית של הון אנושי ישראלי ברמה נמוכה מאוד בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. אפילו אם חלק מהילדים המוכשרים יותר יצליחו להגיע לאוניברסיטאות, בסיס ההון האנושי האיכותי שיוכל להגיע בסופו של דבר לשוק העבודה יהיה צר בהרבה ממה שהוא יכול היה להיות.

כניסתם המאסיבית של עובדים זרים ברמות השכלה ומיומנות נמוכות יחסית (בנקודה מסוימת שיעורם הגיע לאחד מכל שמונה עובדים במגזר העסקי בארץ) רק מחריפה את בעיית ההון האנושי הנמוך בשוק העבודה הישראלי (בן-דוד, 2010). שלא כמו במדינות מערביות אחרות, הזקוקות לכוח עבודה צעיר כתוספת

⁵ מבחן ה-TIMSS שנערך ב-2011 מצביע על שיפור של 11.4 אחוז בהישגים במתמטיקה מאז המבחן ב-2007. במבחן של 2011 השתתפו 4,699 תלמידי כיתה ח', ובאותה שנה השתתפו 44,002 תלמידי כיתה ח' – כמעט כל המחזור במדינה – במבחן המיצ"ב הארצי במתמטיקה. מבחן זה לא נערך ב-2007, כך שאין דרך להשוות את השיפור הכולל בתקופה זו. עם זאת, מבחן המיצ"ב שלפניו נערך ב-2008, ונצפה שיפור של 4.4 אחוזים מ-2008 ל-2011. אלא שבמבחן המיצ"ב שנערך ב-2012 ההישגים במתמטיקה של תלמידי כיתה ח' חזרו לרמה של 2008, מה שמעמיד בסימן שאלה גדול את משמעות השיפור שנמשך רק עד 2011, השנה שבה נערך מבחן ה-TIMSS.

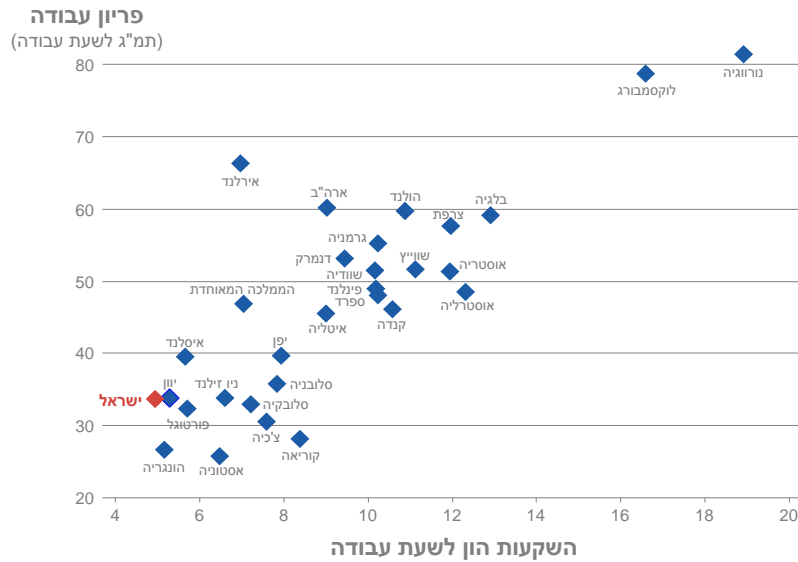
לאוכלוסיותיהן המזדקנות, בישראל האוכלוסייה צעירה באופן יוצא דופן בהשוואה למרבית המדינות המפותחות. כמו כן, רמת המיומנות הנמוכה יחסית של חלק גדול מהאוכלוסייה המקומית מבטלת את הצורך להציף את המשק בעובדים מחו"ל שהשכלתם נמוכה. למרות זאת, כמויות עצומות של עובדים זרים ממשיכים לקבל היתרי עבודה בישראל.

גורם נוסף לבעיית הפרייון הוא תשתית התחבורה בארץ, שהוזנחה במשך עשרות שנים. כפי שמתואר בבן-דוד (2012), הצפיפות בכבישי ישראל, הנמדדת במספר כלי הרכב לקילומטר כביש, היא פי 2.6 מממוצע ה-OECD. בה בעת, מספר כלי הרכב לנפש הוא רק מחצית מהממוצע ב-OECD, מה שממחיש עד כמה תשתית התחבורה של ישראל אינה תואמת את צורכי המדינה. ככל שהצפיפות על הכבישים רבה יותר, כך יש צורך במשאבים רבים יותר – נהגים, משאיות וכו' – כדי להוביל את אותם המוצרים. השימוש ברכבות בישראל מוגבל אף יותר בהשוואה למדינות המפותחות.

ההשקעה הנמוכה מדי בכבישים וברכבות מגבילה מאוד את צמיחת הפרייון. עוד תחום שמשפיע על הפרייון הוא מלאי ההון. הקשר החיובי בין מלאי הון לפרייון העבודה מוצג בתרשים 5. מלאי ההון לשעת עבודה בישראל נמצא בתחתית דירוג ה-OECD, לכן אין זה מפתיע שמדינה בעלת רמות נמוכות יחסית של הון אנושי ופיזי מפגינה צמיחה נמוכה בפרייון הלאומי.

תרשים 5
עצימות הון ופריון עבודה ב-OECD

ב-30 מדינות OECD, בדולרים שוטפים לפי יחס כוח קנייה, 2011

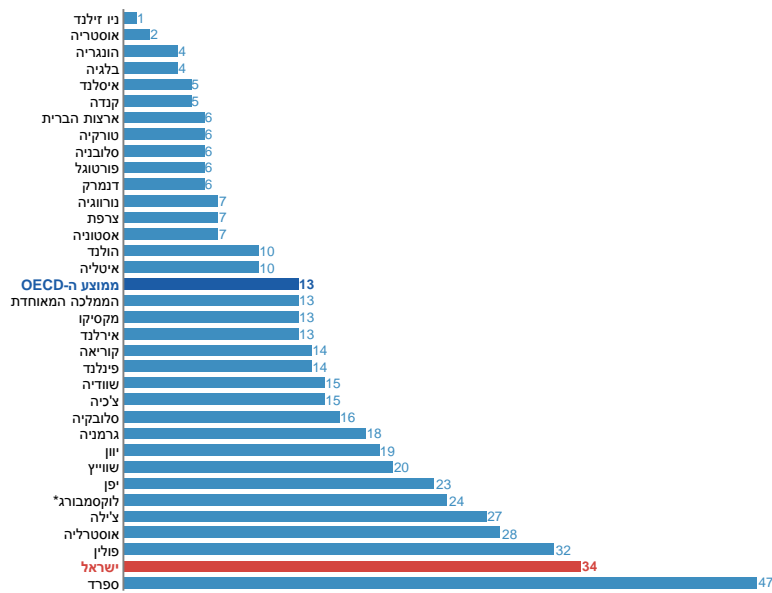


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב
נתונים: הבנק העולמי, OECD

לכל אלה יש להוסיף בירוקרטיה ממשלתית מסורבלת מאוד, המחייבת הקצאת משאבים נוספים על חשבון ייצור של סחורות ושירותים. לדוגמה, תרשים 6 מראה כי מספר הימים הדרוש כדי להקים עסק בישראל (34 ימים) הוא השני בגובהו ב-OECD – פי 2.5 ממוצע ה-OECD, העומד על 13 ימים. השוק המקומי הקטן בארץ

מרוכז בידיהם של מעט מדי אנשים⁶, והוא סובל מחוסר תחרות מספקת – גורם קריטי בדרבון השקעות בהון אנושי ופיזי הדרוש לשיפורים בפריון – ומעודף רגולציה.⁷ כל אלה חוברים יחדיו ומובילים למחירים מקומיים גבוהים יחסית, הפוגמים באטרקטיביות של הסביבה הכלכלית בישראל.

תרשים 6
מספר הימים הדרושים להקמת עסק, 2010
 בכל מדינות ה-OECD, לרבות ישראל



* הנתונים עבור לוקסמבורג מ-2009.

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

⁶ אחת ההמלצות העיקריות של ועדה ממשלתית בנושא הגברת התחרותיות, בראשות מנכ"ל משרד האוצר לשעבר חיים שני (2012), הייתה הפרדה בין השליטה בחברות העוסקות בצד הריאלי של המשק לאלה העוסקות בצד הפיננסי.

⁷ בעקבות מחאות קיץ 2011 המליצה הוועדה הממשלתית לכלכלה ורפורמה חברתית בראשות מנואל טרכטנברג על כמה שינויים במדיניות הממשלה בנוגע לרגולציה ואכיפה, שמטרתם הגברת התחרותיות במשק והפחתת מחירים.

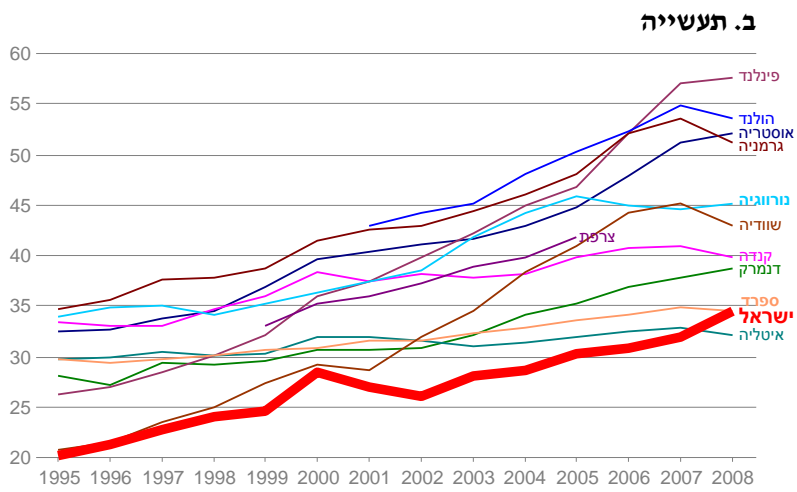
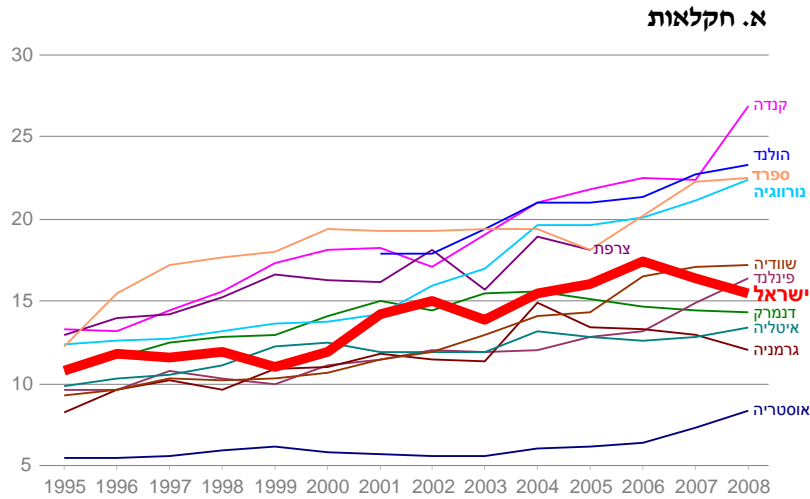
4. השוואת הפריון לפי ענף במדינות שונות

גם כאשר המוקד עובר להשוואה בין-לאומית של פריון העבודה בענפים עסקיים, מתקבלת תמונה בעייתית הדומה לתמונה הלאומית.⁸ בשנת 1995 פריון העבודה בחקלאות (תרשים 7א'), אחד מהיהלומים בכתר הישראלי, ניצב פחות או יותר באמצע דירוג שמונה מדינות ה-OECD שבמדגם. מאז עלה פריון העבודה בחקלאות ב-OECD ובישראל, אך מיקומה היחסי של ישראל במרכז הטווח נותר על כנו גם ב-2008.

בייצור תעשייתי (תרשים 7ב') – תחום הכולל היי-טק, כמו גם תעשיות מסורתיות יותר – היה פריון העבודה נמוך יותר מאשר במדינות ה-OECD לאורך כמעט כל השנים מאז 1995. עד 2008 ישראל האפילה רק על איטליה, ונותרה מתחת לשאר המדינות. פריון העבודה בתחום של מוסדות פיננסיים, שירותים עסקיים, נדל"ן ופעילויות השכרה (ג7) ירד מהמקום שלפני האחרון ב-1995 למקום האחרון (לצד דנמרק) ב-2008. בתחומי המסחר הקמעונאי והסיטונאי, התיקונים, התחבורה ושירותי האירוח והאוכל (ד7), היה פריון העבודה בישראל נמוך יותר מכל מדינות ה-OECD ב-1995, ונמוך עוד יותר ב-2008. בתחום הבנייה, ענף הכולל הרבה מאוד עובדים זרים בלתי מיומנים, היה פריון העבודה נמוך בהרבה מאשר במדינות ה-OECD מאז 1995, והוא נותר כך עד היום (תרשים 7ה').

⁸ ההשוואה הבין-לאומית בין ענפים ספציפיים שנערכה כאן כוללת את כל המדינות, לרבות ישראל, שעבורן מספק ה-OECD נתונים, תוך שימוש במדדי יחס כוח קנייה (purchasing power parities). היה עדיף, ומדויק יותר, לערוך השוואות אלו בעזרת מדדי יחס כוח קנייה ברמה הענפית, אך לא ניתן להשיגם.

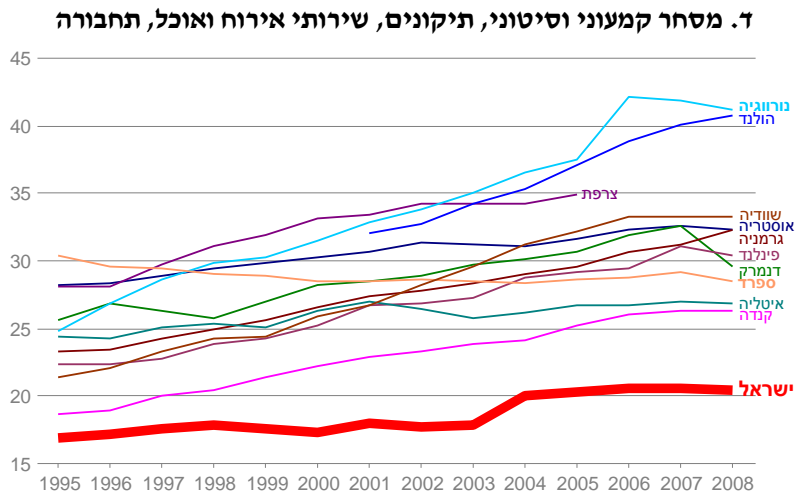
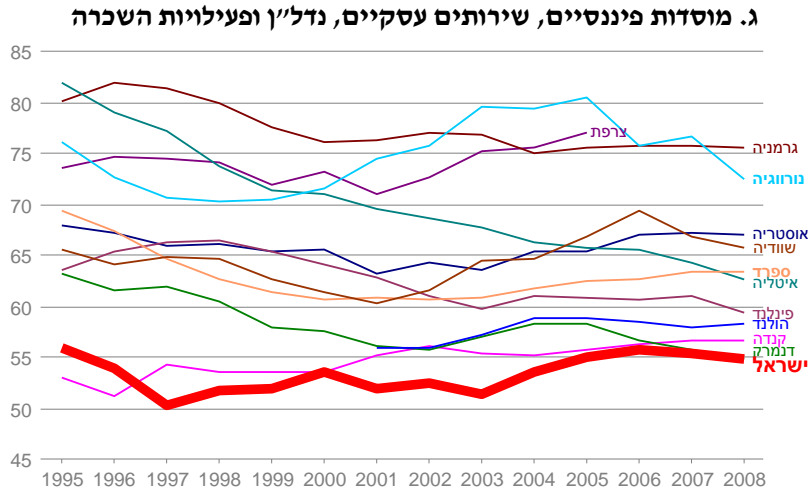
תרשים 7
פריון עבודה בישראל וב-OECD, 1995-2008
 תמ"ג לשעת עבודה בדולרים קבועים של 2005*



* המרה לדולרים לפי יחס כוח קנייה.

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

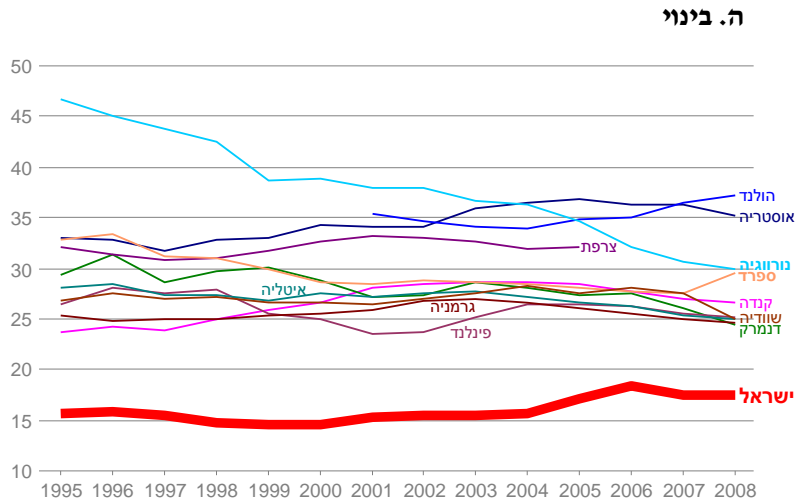
תרשים 7 (המשך)
פריון עבודה בישראל וב-OECD, 1995-2008
 תמ"ג לשעת עבודה בדולרים קבועים של 2005*



* המרה לדולרים לפי יחס כוח קנייה.

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

תרשים 7 (המשך)
פריון עבודה בישראל וב-OECD, 1995-2008
 תמ"ג לשעת עבודה בדולרים קבועים של 2005*



* המרה לדולרים לפי יחס כוח קנייה.

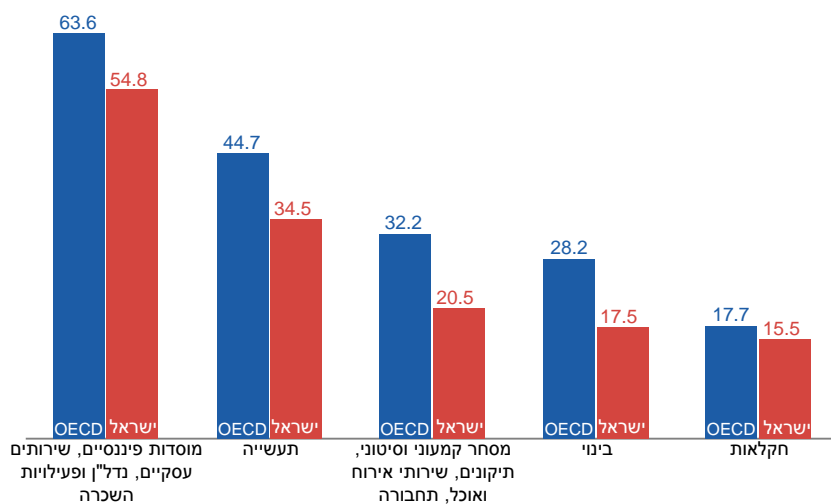
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב
 נתונים: למ"ס, OECD

תרשים 8 מסכם את התמונה ההשוואתית ברמת הענף. מכל הענפים, פריון העבודה הגבוה ביותר נרשם בשירותים הפיננסיים ודומיהם, הן ב-OECD והן בישראל; בענף זה פריון העבודה הממוצע במדינות ה-OECD גבוה ב-16 אחוז מבישראל. פריון העבודה בתחום הייצור התעשייתי נמצא במקום השני – ב-OECD ובישראל – והפריון ב-OECD גבוה ב-30 אחוז מהפריון בישראל. במסחר הסיטונאי והקמעונאי וכדומה, וכן בבנייה, פריון העבודה נמוך יותר וממשיך לרדת לאורך השנים, והפערים בין ה-OECD לישראל מגיעים לכ-60 אחוז. בחקלאות הדמיון בין ישראל ל-OECD הוא הגבוה ביותר, ובשני המקרים פריון העבודה בתחום הוא הנמוך ביותר מכלל הענפים.

תרשים 8

פריון עבודה בישראל וב-OECD* 2008

תמ"ג לשעת עבודה בדולרים קבועים של 2005**



* ממוצע של אוסטריה, קנדה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, איטליה, הולנד, נורווגיה, ספרד ושוודיה.

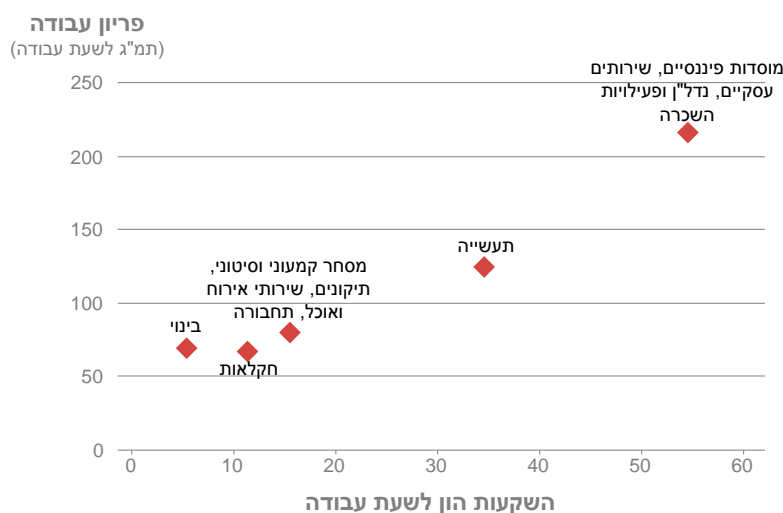
** המרה לדולרים לפי יחס כוח קנייה.

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

5. מלאי הון, פריון ושכר ברמה הענפית

הקשר בין מלאי הון ברוטו לשעת עבודה ובין פריון עבודה בענפים השונים בישראל (תרשים 9) דומה לקשר החיובי שנמצא בין שני המשתנים בהשוואה הבין-לאומית (תרשים 5 לעיל): ככל שמלאי ההון גדול יותר, פריון העבודה בענף גבוה יותר.

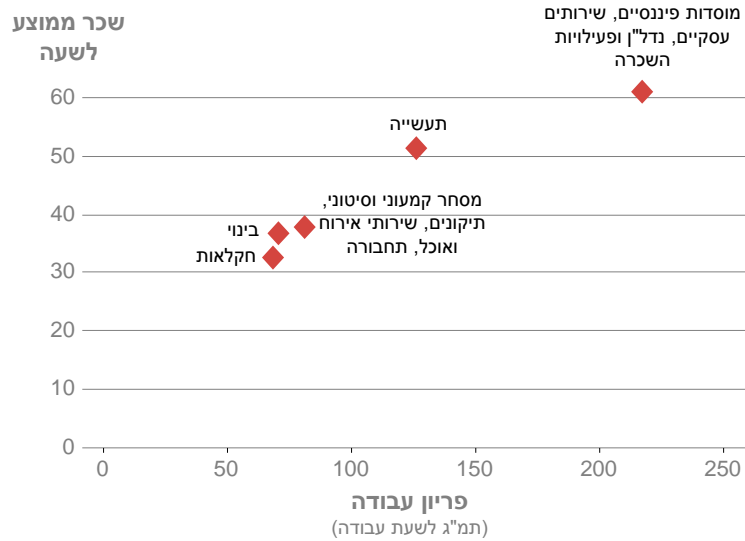
תרשים 9
עצימות הון ופריון עבודה בישראל, 2008
 בשקלים



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

בתרשים 10 אפשר לראות את הקשר החיובי בין פריון עבודה לשכר בהשוואה בין הענפים, וקשר זה אינו מקרי. ככל שעובד מייצר יותר בשעת עבודה, ניתן לשלם לו יותר. כתוצאה מכך, מלאי ההון הגבוה יותר בענף התיווך הפיננסי וכדומה קשור לפריון עבודה גבוה יותר – והפריון הגבוה יותר קשור לשכר גבוה יותר באותו ענף. בקצה השני של הקשת, בחקלאות ובבנייה יש מעט מאוד הון, ולכן פריון העבודה בהם נמוך מאוד. כתוצאה מכך, גם השכר המשולם בענפים אלו נמוך מאוד.

תרשים 10
פריון עבודה ושכר בישראל, 2008
 בשקלים



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

6. סיכום

הכמות הממוצעת שעובד ישראלי מייצר בשעה נמוכה בהשוואה לכמות שמייצרים עובדים כמעט בכל העולם המתועש כמעט. ב-2012 הייתה ישראל ממוקמת במקום ה-26 מבין כל 34 מדינות ה-OECD, והפער בין מדינות ה-G7 המובילות לישראל הולך וגדל מאז שנות השבעים.

ככל שאדם משכיל יותר, ההזדמנויות המצפות לו בחו"ל רבות יותר ופוטנציאל ההגירה שלו גבוה יותר – וזה בהחלט המצב אצל הישראלים (גולד ומואב, 2007). בקרב הקבוצה הניידת ביותר, מרצים באוניברסיטאות, להיקף בריחת המוחות מישראל אין אח ורע בעולם המערבי (בן-דוד 2008). כדי שניתן יהיה לשלם שכר

תחרותי למקצוענים החיוניים לעתיד המדינה – מהנדסים, רופאים וחוקרים אקדמאים, שיכולים לעבור בקלות ממדינה למדינה – על ישראל להיות מסוגלת להגיע לרמות פריון המשתוות למדינות מפותחות אחרות, או עולות עליהן. לאור האיכות יוצאת הדופן של האנשים הנמצאים היום בראש פירמידת ההון האנושי בישראל, אין זה מכשול שלא ניתן לצלוח אותו.

אך העובדה שבקצה העליון של הפירמידה נמצאת רמת איכות כזו אינה מספיקה. יש להרחיב את בסיס פירמידת ההון האנושי ולחזקו באופן משמעותי. הרחבה זו תתאפשר אם המדינה תערוך רפורמה כללית במערכת החינוך שלה, תשדרג את לימודי הליבה ותבטיח כי הם יוקנו ברמה הגבוהה ביותר בכל בתי הספר בישראל, לכל קבוצות האוכלוסייה המגוונות. הרפורמה הכללית צריכה לכלול גם שינוי מהותי באופן שבו המדינה בוחרת, מכשירה ומתגמלת את מוריה, ובאופן שבו מופעל ומנוהל משרד החינוך – שכיום הוא מסורבל מאוד ובלתי יעיל.

נוסף לחיזוק תשתית ההון האנושי, על ישראל לשפר באופן ניכר את תשתית התחבורה שלה. מצבם הנוכחי של הכבישים והרכבות הוא עדות עצובה לסדר העדיפויות הלאומי. הזנחה שאינה מתקבלת על הדעת, שנמשכה כמה עשורים, הובילה לכך שבמדינה שמספר כלי הרכב לנפש בה הוא רק כמחצית מהממוצע ב-OECD, הצפיפות בכבישים עולה פי שניים וחצי על הצפיפות הממוצעת במדינות אלו. הגידול בהשקעות תשתית התחבורה של העשור האחרון הביא את ישראל רק לרמה דומה לזו של ממוצע ה-OECD (בן-דוד, 2012), כך שהפער אינו צפוי להמשיך לגדול – אך גם לא להצטמק.

הגברת התחרות חיונית ליצירת הלחץ להשקיע, לחדש ולהמציא, ליצור מוצרים ושירותים טובים יותר בעלות נמוכה יותר. חסמי התחרות הנוכחיים נובעים מעלויות ביורוקרטיות גבוהות לחברות ישראליות וזרות המעוניינות לעשות עסקים בארץ. אף שהרגולציה פחתה, היא עדיין קיימת וממשיכה לגבות מחיר.

הספקת שירותים חברתיים באיכות גבוהה היא מטרה חשובה וסימן היכר של חברה מודרנית. היכולת לספק שירותים כאלה ברמות הגבוהות ביותר תלויה מאוד בעושרה היחסי של המדינה. יש חלופה בין הרצון לספק לציבור שירותים טובים ומלאים ככל האפשר, ובין אי העלאת מסים לרמה ההופכת את המדינה לתחרותית פחות ומגבילה את השיפורים בפריון – מה שישפיע באופן שלילי על הצמיחה הכלכלית, ובסופו של דבר יצמצם את יכולתה של המדינה לספק שירותים אלו.

מדינה המעוניינת לשפר את איכות חיי תושביה חייבת להתמקד בסוגיות המרכזיות שהוצגו כאן. אין זה מקרה שהתורמים הבסיסיים לשיפור הפריון הם גם

האלמנטים העיקריים שנחוצים לטיפול שורש בעוני ובאי שוויון בהכנסות. מערכת חינוך ותשתית פיזית טובות יותר חיוניות כדי להעניק לאלה החיים כיום בשוליים החברתיים של ישראל את הכלים והתנאים להוציא את עצמם ואת ילדיהם מתוך מעגל העוני. כשהם רוכשים את המיומנויות הדרושות, הם תורמים ישירות ליכולתה הכוללת של המדינה לקלוט, לפתח וליישם רעיונות חדשים – המפתח לחדשנות ולב-לבם של שיפורים בפריון.

בישראל קיימים היום כל הידע והמשאבים הדרושים כדי להעביר את המדינה לתוואים חברתיים-כלכליים חדשים, אשר יקרבו אותה למדינות המפותחות המובילות. אך עליה למצוא את היכולות הפוליטיות והמנהיגותיות כדי להתחיל את שינויי המדיניות שייצרו את השינויים החברתיים והכלכליים המבניים, ארוכי הטווח, שלהם זקוקה ישראל כדי להתקיים בעתיד.

מקורות

- בן-דוד, דן (2003א'), "כוח העבודה בישראל מההיבט הבינלאומי", **הרבעון לכלכלה**, עמ' 73–90.
- בן-דוד, דן (2003ב'), "מערכת החינוך בישראל במבט חברתי-כלכלי בעידן הגלובליזציה", **הרבעון לכלכלה**, עמ' 47–72.
- בן-דוד, דן (2010), "שוק העבודה – היום, בעבר ובהשוואה למערב", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה 2009 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 183–232.
- בן-דוד, דן (2011), "ההוצאה הציבורית בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 49–79.
- בן-דוד, דן (2012), "אומת הסטארט-אפ והאיום מבית", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה 2011-2012 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–82.
- גולד, אריק ועומר מואב (2007), "בריחת המוחות מישראל", **הרבעון לכלכלה**, 53, מס' 1, עמ' 46–69.
- כהן, נועם, לואיזה בורק ויצחק מקובקי (2013), **בחינת הגידול באבטלה במעבר לסקר כוח אדם חודשי**, נייר עבודה מס' 78, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- קירש, אורי (2011), **הערכות מצוינות האוניברסיטאות בישראל – גישות, סוגיות והישגים**, נייר עבודה, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון.
- Ben-David, Dan (2008), "Brain Drained," CEPR, Discussion Paper No. 6717.
- Senor, Dan and Saul Singer (2009), *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*, Hachette Book Group.

II. תעסוקה והכנסה

השכלה ותעסוקה במגזר החרדי

איתן רגב*

תקציר

פרק זה מאיר באור חדש כמה סוגיות מרכזיות הנוגעות להשתלבות חרדים בשוק העבודה, ובפרט את עוצמת הקשר בין השכלה לתעסוקה ולשכר במגזר החרדי. עבור המחקר פותחה שיטה חדשה ומדויקת יותר לזיהוי האוכלוסייה החרדית, אשר אפשרה ניתוח ברזולוציות גבוהות מבעבר והניבה תמונה מקיפה ומדויקת יותר של דפוסי התעסוקה וההשכלה במגזר זה. הממצאים מצביעים על השפעה חיובית ניכרת של השכלה פורמלית (לימודי יסוד ולימודים אקדמיים) על שיעורי התעסוקה ורמות השכר של נשים וגברים חרדים. עם זאת, באופן פרדוקסלי מסתמנת בעשורים האחרונים מגמת נסיגה במשך ובהיקף הלימודים הפורמליים במגזר זה. תופעה זו ייחודית למגזר החרדי, וייתכן שטרם נחשפו מלוא השלכותיה. סקירת עומק של שוק העבודה החרדי מגלה כמה כשלים הנוגעים להיצע וביקוש של כוח אדם. בקרב נשים וגברים חרדים כאחד קיים עודף ביקוש גדול למשרות בענף החינוך מחד, ומאידך חסרים הכלים וההכשרה להשתלבות בענפים אחרים. התוצאה היא ענף חינוך מנופח, אשר בו כמה אנשים חולקים משרה אחת והיקף המשרה שלהם קטן – עוד תופעה חדשה יחסית, אשר לא הייתה נחלתו של מגזר זה בעבר. במקביל חלה עלייה חדה בשיעור הגברים החרדים הלומדים בשיבות ובמשך הלימודים הממוצע. מכל אלו מצטיירת תמונה של מעבר הדרגתי (שהתחולל במהלך כ-30 שנה) משוק העבודה אל העולם התורני. השתרשות דפוסיים אלו הופכת את החזרה אל שוק העבודה לאתגר שאין להקל בו ראש.

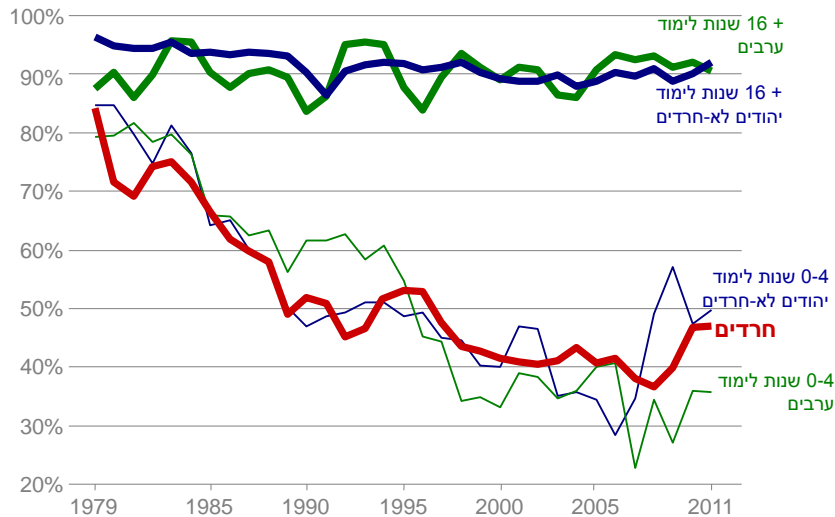
* איתן רגב, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית, דוקטורנט בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית.

בשנת 2011 דן הרכב מורחב של שופטי בג"ץ בעתירה שהגישו פרופ' אמנון רובינשטיין, פרופ' אוריאל רייכמן והאלוף במיל' אלעזר שטרן, שביקשו לקבוע כי החוק המאפשר לפטור ישיבות קטנות (מוסדות חינוך חרדיים המלמדים בנים מכיתה ט' ואילך) מתכנית הליבה, המחייבת את כלל תלמידי ישראל, אינו חוקי. שופטי ההרכב דחו את העתירה ונימקו זאת בקושי במציאת מנוף חוקתי לפסילת החוק. השופט אליקים רובינשטיין נימק את הפסיקה כך: "נצא מנקודת הנחה שרבים מאיתנו היו מרוצים אם העולם החרדי היה לומד לימודי ליבה, אבל אחרי כל זה השאלה היא האם הגענו לנקודה בה עלינו להפעיל את סמכותנו¹". מנגד טענו העותרים כי צריך להיות רף מינימלי של חינוך בסיסי שיינתן לכל ילד במערכת החינוך בישראל, מכיוון שבלעדיו הוא לא יוכל להסתדר בשוק העבודה המודרני ובכך נפגעת זכותו לחינוך. העתירה נדחתה כאמור, מכיוון שלא עלה בידם של העותרים להוכיח שהמחסור בלימודי ליבה אכן פוגע פגיעה משמעותית בסיכוייהם של צעירים חרדים להשתלב בשוק העבודה. לכאורה זהו קשר טריוויאלי, אולם בפועל קשה היה להביא עדויות לכך.

במגזר הלא-חרדי יש הסבורים כי מדובר אך ורק בתופעה חברתית, ובבחירה מודעת של הציבור החרדי באורח חיים של לימודים תורניים על חשבון השתלבות בשוק העבודה, מתוך שיקולים אידיאולוגיים ונורמות חברתיות. טיעון זה לוקה בחסר, מכיוון שאינו מסביר מדוע בעבר שיעורי התעסוקה של גברים חרדים היו גבוהים בהרבה וקרובים מאוד לשיעורי התעסוקה בכלל הציבור. "דוח מצב המדינה 2011–2012" הראה שקיימת חפיפה כמעט מלאה בין מגמת הירידה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים ובין הירידה המקבילה בקרב גברים לא-חרדים ברמת השכלה של 0–4 שנות לימוד (תרשים 1; בן-דוד, 2012). חפיפה זו סיפקה אינדיקציה לקשר בין סוג ההשכלה שמקבלים הגברים החרדים לסיכויי השתלבותם בשוק העבודה המודרני: נראה שללא לימודי ליבה והשכלה אקדמית הם מתקשים להשתלב בו.

¹ אביעד גליקמן, "בג"ץ: החוק מעודד חרדים לא ללמוד את הליבה", ynet, 14 באוקטובר 2011. ynet.co.il/articles/0,7340,L-4130984,00.html

תרשים 1
שיעורי תעסוקת גברים, 1979–2011
 גילאי 35–54



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

מנגד, במגזר החרדי יש הטוענים כי הקושי להשתלב בשוק העבודה נובע מאפליית מעסיקים כלפי חרדים, ולא מהשכלה בלתי מספקת, אך גם טענה זו אינה מסבירה את הירידה שחלה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים לאורך השנים. כדי ליישב סוגיה זו, נערכה כאן בחינה מעמיקה יותר של הקשר בין לימודים תורניים, השכלה פורמלית ותעסוקה במגזר החרדי. בפרק זה יוצגו אומדנים למידת השפעתה של השכלה אקדמית על שיעורי התעסוקה ועל רמות השכר של נשים וגברים חרדים, תוך התייחסות למגמות הדומיננטיות בחינוך הפורמלי והתורני במגזר. לשם כך נעשה שימוש בכמה בסיסי נתונים, ופותחה שיטה חדשה ומדויקת יותר לזיהוי האוכלוסייה החרדית. שיטה זו יושמה בהצלחה על בסיס הנתונים של מפקד האוכלוסין לשנת 2008, ובזכות מספר התצפיות הגדול אפשרה ניתוח ברזולוציות גבוהות יותר. לראשונה ניתן היה לזהות

בצורה מהימנה מספר גדול של חרדים בעלי תואר אקדמי (כ-800 גברים וכ-1,200 נשים), ולהשוות אותם לחרדים שאינם אקדמאים. שיטת הזיהוי החדשה, יתרונותיה והסיבות למעבר אליה מפורטים בנספחים לפרק זה. מרבית התרשימים המופיעים בפרק מבוססים על נתוני מפקד האוכלוסין לשנת 2008 ועל שיטת הזיהוי החדשה².

1. חשיבותה של השכלה פורמלית³ בשוק העבודה

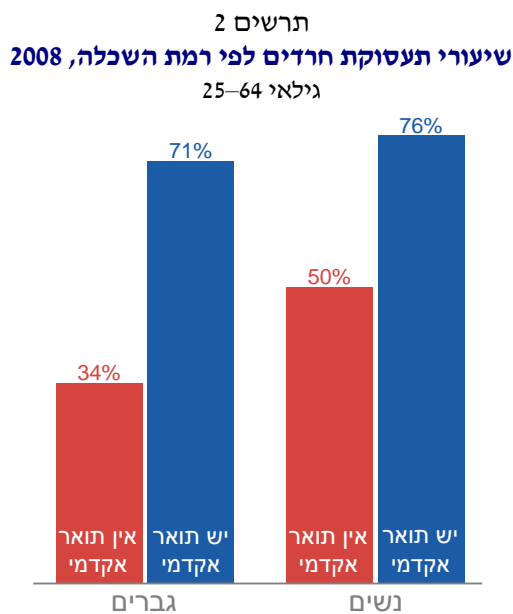
תעסוקה, שכר והכנסת משק בית

תעסוקה. בקרב גברים חרדים בגילי 25–64 שיעורי התעסוקה של בעלי תואר אקדמי עומדים על כ-71 אחוז, לעומת 34 אחוז בלבד אצל אלו שאינם בעלי תואר (תרשים 2). פער דומה מתקיים בכל אחת מן הערים שיש בהן קהילות חרדיות משמעותיות (תרשים נ'1א' בנספח). בקרב נשים חרדיות הפער קטן יותר אך עדיין משמעותי מאוד – 76 אחוז מבעלות התואר מועסקות, לעומת 50 אחוז בלבד מאלו שאינן בעלות תואר. גם כאן הפער בין אקדמאיות ללא-אקדמאיות נותר עקבי למדי בערים השונות (תרשים נ'1ב' בנספח). כפי שניתן לראות, בקרב חרדים אקדמאים הפער בין שיעורי התעסוקה של נשים ושל גברים קטן יחסית (5 נקודות אחוז). לעומת זאת, בקרב חרדים שאינם אקדמאים הפער בין שיעורי התעסוקה של נשים לשיעורים בקרב גברים גדול בהרבה (16 נקודות אחוז). הדבר נובע בין השאר מכך שרוב הבנות החרדיות לומדות לימודים על-יסודיים, ואילו מרבית הבנים החרדים מתחילים ללמוד בישיבות קטנות עם סיום הלימודים ביסודי. מכאן שרמת ההשכלה הפורמלית של נשים חרדיות שאינן אקדמאיות גבוהה בדרך כלל מזו של גברים חרדים שאינם אקדמאים, ויש לכך השפעה על סיכויי השתלבותם בשוק העבודה.

² בתרשימים שנדרשה בהם השוואה רב-שנתית נעשה שימוש בנתוני סקרי כוח אדם מהשנים 1979–2011 ובשיטת הזיהוי הישנה של מרכז טאוב (למעט תרשים 6, אשר בו נעשה שימוש בנתוני הסקר החברתי, והחרדים זוהו על פי הגדרה עצמית).

³ השכלה פורמלית: לימודים רשמיים שאינם לימודים תורניים, כלומר לימודי יסוד (השכלה בית ספרית) ולימודים אקדמיים.

חשוב לציין כי בחברה החרדית תפקיד המפרנס העיקרי מוטל בדרך כלל על האישה, לכן שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות גבוהים מאלו של גברים חרדים. כאשר מביאים עובדה זו בחשבון, ניתן לומר שלהשכלה אקדמית יש תרומה משמעותית לסיכוייהן של נשים חרדיות למצוא עבודה – מכיוון שגם על נשים חרדיות ללא תואר אקדמי מוטל תפקיד המפרנס העיקרי, אך הן מתקשות יותר במציאת עבודה.

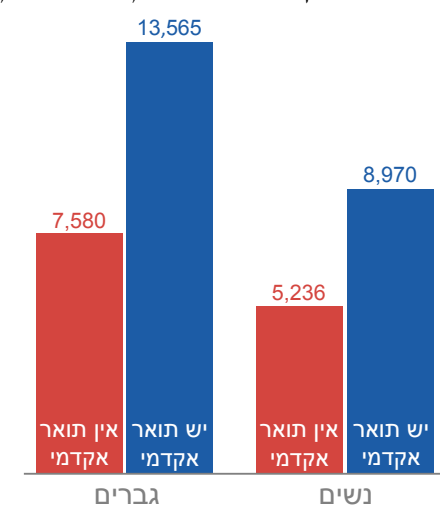


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

שכר. גם בתחום השכר יש פערים גדולים בין אקדמאים ללא-אקדמאים במגזר החרדי (תרשים 3). בקרב גברים חרדים בגילי 25-64 המועסקים במשרה מלאה, השכר החודשי הממוצע של בעלי תואר גבוה בכ-80 אחוז משכרם של אלו שאינם בעלי תואר. בשכונות החרדיות בכל אחת מן הערים הרלוונטיות יש פער משמעותי בשכר בין חרדים אקדמאים לחרדים שאינם אקדמאים, והפער הגדול ביותר נרשם בבני ברק ובבית שמש: 105 אחוז ו-100 אחוז בהתאמה (תרשים נ'א' בנספח).

בקרב נשים חרדיות בגילי 64–25 המועסקות במשרה מלאה, שכרן השנתי הממוצע של בעלות תואר גבוה בכ-71 אחוז משכרן של נשים ללא תואר. כמו אצל הגברים, הפער המשמעותי בשכר התקיים בכל אחת מן הערים הרלוונטיות, והפער הגדול ביותר נרשם בבני ברק ובבית שמש – 102 אחוז ו-81 אחוז בהתאמה (תרשים נ'2ב' בנספח א'). פערים אלו ברמות השכר עשויים לנבוע מהבדלים בין סוגי המשרות שבהן מועסקים חרדים אקדמאים לסוגי המשרות של לא-אקדמאים. ואכן, כפי שיוצג בהמשך, לחרדים אקדמאים יש יתרון משמעותי בכל הנוגע להשתלבות בענפי תעסוקה המאופיינים בשכר גבוה.

תרשים 3
שכר חודשי ברוטו לפי רמת השכלה, 2008
שכירים חרדים המועסקים במשרה מלאה, גילאי 64–25, ב"ח



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

הכנסת משק בית. השכלה אקדמית מגדילה באופן משמעותי את הכנסתם של משקי בית במגזר החרדי. תרשים 4 מציג את ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו (כולל קצבאות מביטוח לאומי) של משקי בית חרדיים. כפי שניתן לראות, כאשר רק

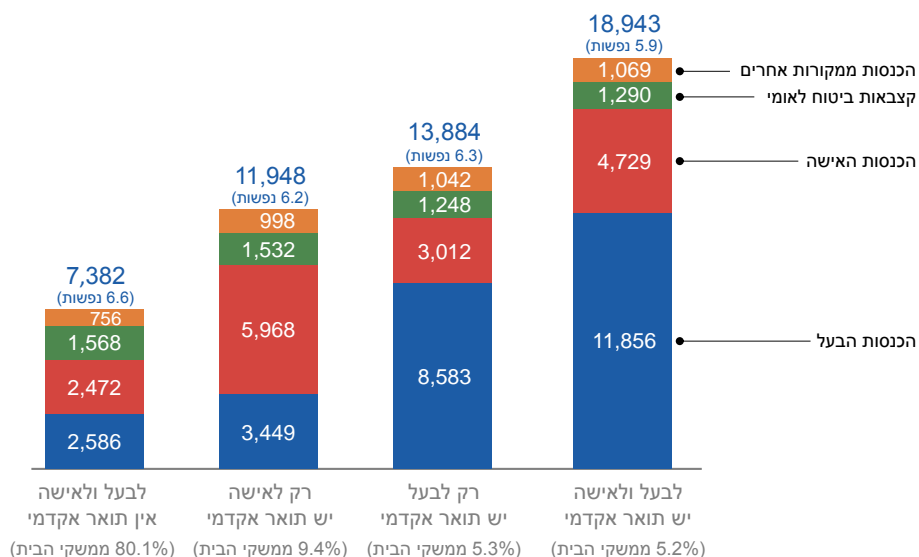
לבעל יש תואר אקדמי הכנסת משק הבית גבוהה בכ-88 אחוז מהכנסת משק בית שבו לשני בני הזוג אין תואר אקדמי. כאשר רק לאישה יש תואר אקדמי, גבוהה ההכנסה בכ-62 אחוז לעומת משק בית שבו לשני בני הזוג אין תואר. כאשר לשני בני הזוג יש תואר, הכנסת משק הבית עולה בכ-157 אחוז על זו של משק בית שאין בו אקדמאים כלל. בכל הערים, למעט מודיעין עילית, כאשר רק לבעל יש תואר הכנסת משק הבית גבוהה יותר בהשוואה למצב שבו רק לאישה יש תואר (תרשים נ'3 בנספח).

בניגוד לדעה הרווחת, במגזר החרדי הכנסתה של האישה אינה מהווה בהכרח את חלק הארי בהכנסת משק הבית. ההסבר לכך פשוט: שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות אמנם גבוהים משמעותית מאלו של גברים חרדים (תרשים 2 לעיל), אך שכרם של הגברים המועסקים גבוה בהרבה משכרן של הנשים (תרשים 3 לעיל). בשקלול גורמים אלו מתקבלת התוצאה המופיעה בתרשים 4 – במשקי בית חרדיים שבהם לשני בני הזוג אין תואר אקדמי, הכנסתו הממוצעת של הבעל דומה להכנסתה הממוצעת של האישה. עם זאת, כאמור, ממוצעים אלו מטעים, מכיוון שבמרבית משקי הבית הללו הבעל אינו עובד כלל, אך באחרים הבעל עובד ומרוויח יותר מאשתו.

במשקי בית שבהם רק לאחד מבני הזוג יש תואר אקדמי, אותו בן הזוג הוא בדרך כלל גם המפרנס העיקרי, ובמשקי בית שבהם שני בני הזוג הם אקדמאים, הכנסת הבעל היא ההכנסה העיקרית, מכיוון שכאמור שכרם הממוצע של הגברים גבוה יותר.

חשוב לציין כי נתונים אלו כוללים גם קצבאות ילדים ותמיכות אחרות שמעביר ביטוח לאומי למשקי הבית. משמעות הדבר היא שגם בשקלול קצבאות ותמיכות ממשלתיות, הכנסת משקי בית של חרדים אקדמאים גבוהה בהרבה מהכנסתם של משקי בית חרדים שאינם אקדמאים – כלומר, להשכלה אקדמית יש השפעה גדולה על סיכוייה של משפחה חרדית להיחלץ מעוני.

תרשים 4
הכנסה חודשית למשק בית לפי השכלת בני הזוג*, 2008
 חרדים נשואים בגילי 25–64, בשי"ח

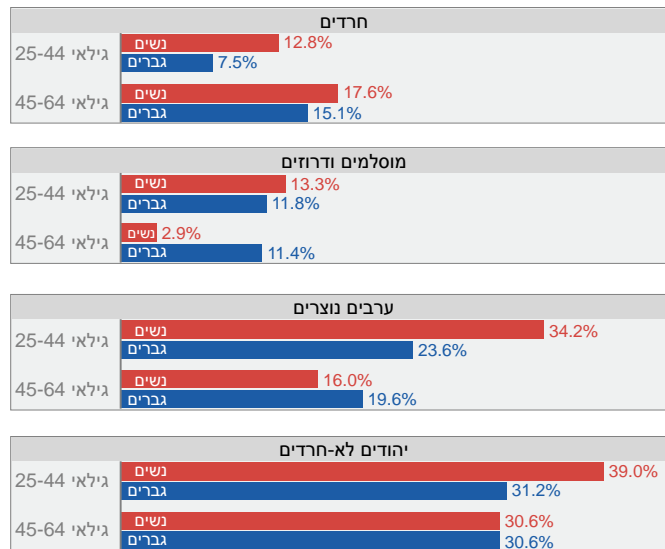


לימודים פורמליים ולימודים תורניים

לימודים לתואר אקדמי. בתרשים 5 ניתן לראות ששיעור האקדמאים בקרב גברים חרדים ונשים חרדיות נמוך בהרבה מהשיעור בקרב יהודים לא-חרדים. כפי שהוצג בתרשים 1, מצב זה מקטין משמעותית את סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה. בניגוד למגמה בשאר המגזרים, במגזר החרדי שיעור האקדמאים בקרב הצעירים (גילאי 25–44), נמוך משמעותית משיעורם בקרב המבוגרים (גילאי 45–64). ממצאים אלו עשויים להעיד על ירידה בשיעור האקדמאים במגזר החרדי בעשורים האחרונים, ובהמשך אכן יוצגו עדויות נוספות לכך. מאידך ייתכן שחלק מהם

רוכשים השכלה אקדמית בשלב מאוחר יותר בחייהם, אך גם אם אלו הם פני הדברים, המשמעות היא שהכלים הדרושים להשתלבות בשוק העבודה המודרני נרכשים בשלב מאוחר מאוד (אם בכלל).

תרשים 5
שיעור בעלי תואר אקדמי, 2008
 לפי מין, דת וקבוצת גיל

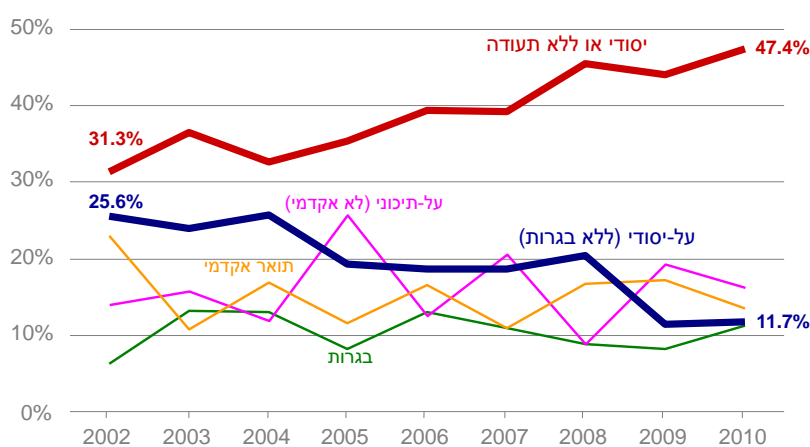


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

לימודים פורמליים. מגמה מדאיגה שניכרת במגזר החרדי בעשורים האחרונים היא ירידה במשך הלימודים הפורמליים. בתרשים 6 ניתן לראות כי בין השנים 2002–2010 עלה שיעורם של בעלי השכלה יסודית ומטה בקרב גברים חרדים בגילי העבודה העיקריים (35–54) מ-31 אחוז ל-47 אחוז. במקביל ירד שיעורם של מסיימי לימודים על-יסודיים באותה קבוצה מ-26 אחוז ל-12 אחוז – כלומר חלה ירידה עקבית ומשמעותית בהיקף הלימודים העל-יסודיים ובמשך הממוצע של סך

הלימודים הפורמליים. תופעה זו, המתועדת כאן לראשונה, ייחודית למגזר החרדי ומנוגדת לחלוטין למגמת העלייה בשיעור המשכילים בשאר האוכלוסייה בישראל ובמדינות מפותחות אחרות. כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, הסיבה העיקרית לתופעה זו הייתה מעבר הדרגתי מלימודים תיכוניים ללימודים בישיבות. יותר ויותר צעירים חרדים החלו ללמוד בישיבות קטנות עם סיום הלימודים ביסודי, וכאמור הדבר בא על חשבון לימודים תיכוניים.

תרשים 6
תעודה פורמלית גבוהה ביותר, 2002–2010
גברים חרדים בגילי 35–54

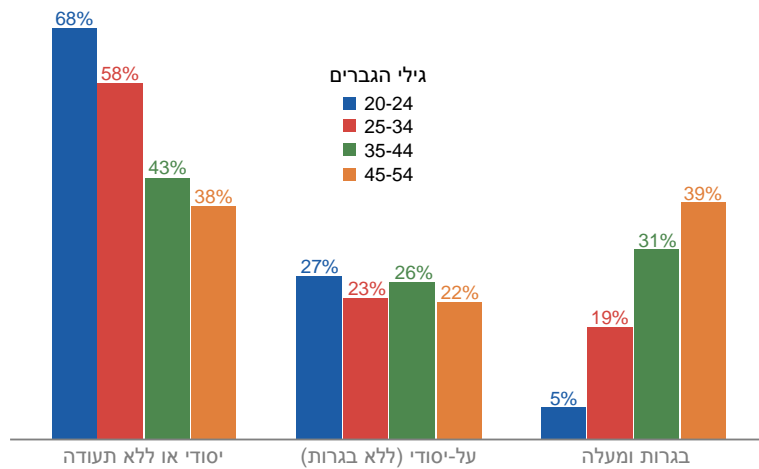


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

עדות נוספת לתופעה זו מתקבלת כאשר מסתכלים על קבוצות גיל שונות (תרשים 7). השכלתם הפורמלית של 68 אחוז מן הגברים החרדים בקבוצת הגיל 24–20 מסתכמת ברמת בית ספר יסודי או נמוך מכך, לעומת 38 אחוז בלבד בקבוצת הגיל 54–45. רק ל-5 אחוזים מבני קבוצת הגיל 24–20 יש תעודת בגרות או תעודה גבוהה יותר, לעומת 39 אחוז מהחרדים בקבוצת הגיל 54–45. חשוב לציין כי אין זה מן הנמנע שחלק מן הצעירים החרדים ישלימו בגרויות בשלב מאוחר יותר בחייהם,

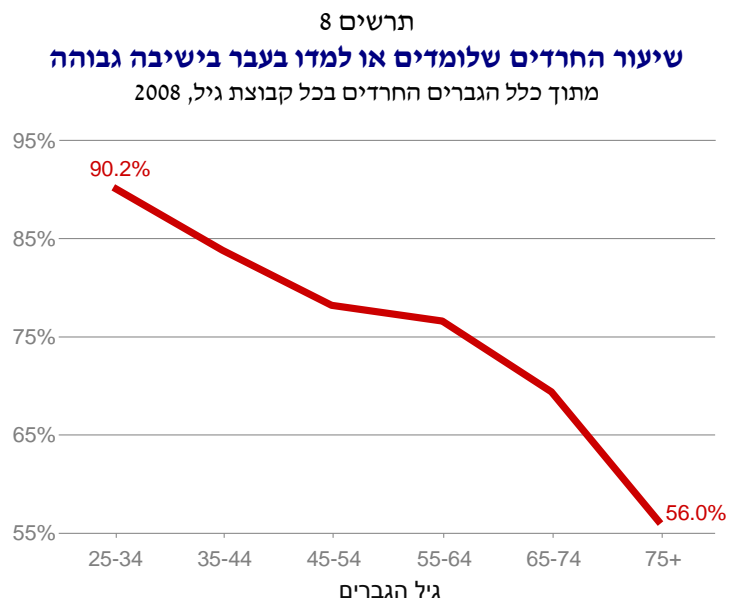
אך כאמור במגזרים אחרים דווקא הקבוצות הצעירות הן המשכילות יותר, ורק במגזר החרדי המצב הפוך (תרשים 5 לעיל). פערים אלו בין החרדים המבוגרים לצעירים מספקים אינדיקציה לירידה משמעותית שחלה בעשורים האחרונים בשיעור הלומדים לימודים פורמליים ובמשך הלימודים הממוצע בקרב גברים חרדים.

תרשים 7
תעודה פורמלית אחרונה בקרב גברים חרדים
 שיעור בעלי התעודה בכל קבוצת גיל, 2008



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

לימודים בישיבה. במקביל לירידה בשיעורי ההשכלה הפורמלית, חל בעשורים האחרונים גידול משמעותי באחוז הלומדים ובמשך הלימודים בישיבה גבוהה. כפי שמראה תרשים 8, כ-56 אחוז מן הגברים החרדים בקבוצת הגיל 75 ומעלה למדו בישיבה גבוהה, לעומת כ-90 אחוז מהגברים החרדים בני 25-34, כלומר שיעור הלומדים בישיבה גבוהה בקרב גברים חרדים גדל בכ-61 אחוז בארבעת העשורים האחרונים.



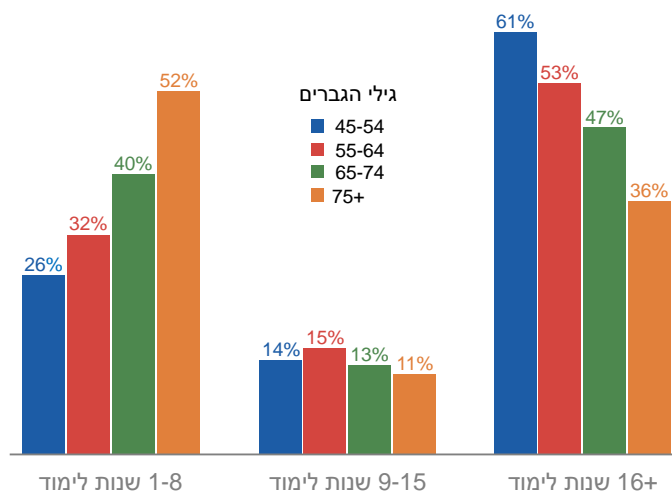
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

יתר על כן, משך הלימודים הממוצע בישיבה גבוהה עלה גם הוא במידה ניכרת: כ-46 אחוז מן הגברים החרדים בקבוצת הגיל 45-54 למדו לפחות 16 שנים בישיבה גבוהה, לעומת 16 אחוז בלבד מבני 75 ומעלה. גם כאשר משמיטים מניתוח זה את הגברים החרדים שלא למדו כלל בישיבה גבוהה, ובוחנים רק את התפלגות שנות הלימוד בישיבה גבוהה בקרב אלו שאכן למדו שם, מתקבלת תמונה דומה: בקרב גברים חרדים בני 75 ומעלה אשר למדו בישיבה גבוהה רק 36 אחוז למדו 16 שנים או יותר, לעומת 61 אחוז בקבוצת הגיל 45-54 (תרשים 9). כלומר, גם ניתוח זהיר הבוחן רק את משך הלימודים הממוצע בישיבה גבוהה מראה שבעשורים האחרונים חלה בו עלייה משמעותית.

תרשים 9

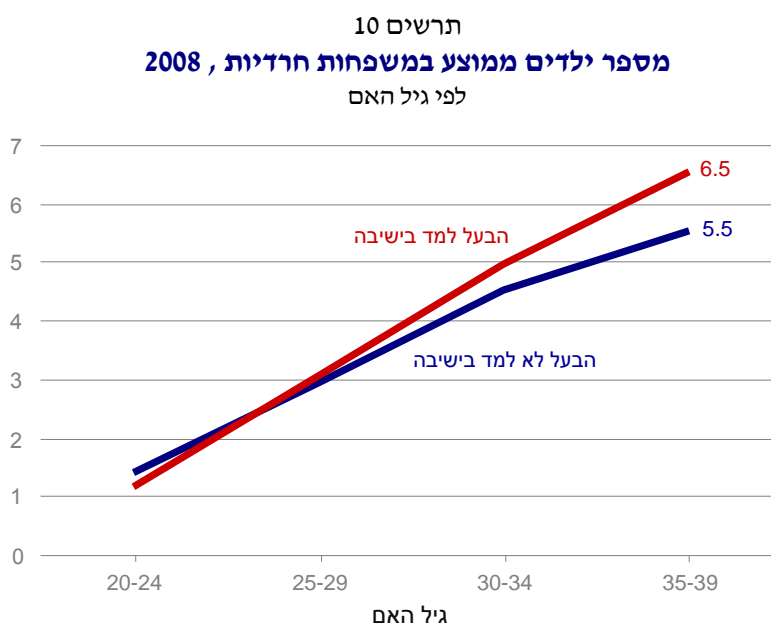
מספר שנות לימוד בישיבה גבוהה, לפי קבוצת גיל

מתוך כלל הגברים החרדים שלמדו לפחות שנה בישיבה גבוהה, 2008



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

ללימודים בישיבה יש גם השפעה משמעותית על מספר הילדים במשפחה חרדית. נשים חרדיות אשר בעליהן לא למדו בישיבה יולדות בממוצע ילד אחד פחות מאשר נשים חרדיות שבעליהן למדו בישיבה (תרשים 10). הסבר אפשרי לכך הוא גורמים אמונתיים או אידיאולוגיים – חרדים שלומדים בישיבות גבוהות עשויים להיות אדוקים יותר ומחמירים יותר מבחינת חומרת שמירת מצוות, ובהן מצוות פרו ורבו. הסבר אפשרי נוסף הוא לחצים חברתיים וכלכליים ונורמות התנהגות בתוך הקהילה, המחייבות יותר עבור תלמידי ישיבה, מכיוון שהם תלויים יותר בתמיכת הקהילה בכל הנוגע לפרנסה ועזרה הדדית. במילים אחרות, ייתכן שתלמידי ישיבה זקוקים יותר לסיוע כלכלי מן הקהילה ומספר ילדים גדול יותר מאותת על מחויבותם לקהילה והיותם "ראויים" לסיוע (ברמן, 1999).



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

סיכום ביניים. מממצאים אלו ניתן להסיק שהירידה שחלה בעשורים האחרונים בשיעורי התעסוקה ובמשך הלימודים הפורמליים הממוצע במגזר החרדי היא תוצר של אימוץ הדרגתי של דרך חיים אשר שמה דגש רב יותר על לימודי הקודש, על חשבון עבודה ולימודים פורמליים. אין זה מפתיע שהגידול בשיעור הלומדים ומשך הלימוד בישיבה גבוהה התרחש במקביל לצניחה החדה בשיעורי התעסוקה – היה זה מעבר הדרגתי משוק העבודה אל העולם התורני. אך האם הסיבות למעבר זה היו אידאולוגיות בלבד, או שמא הוא נבע גם מחוסר ברירה נוכח הקושי הגדל להשתלב בשוק עבודה מודרני ללא כלים מתאימים? לו הייתה זו אך ורק תופעה חברתית או אידאולוגית, אשר אינה קשורה לסוג ההשכלה של הצעירים החרדים, כנראה לא היו ניכרים הבדלים גדולים כל כך בין שיעורי התעסוקה של חרדים בעלי תואר לשיעורי התעסוקה של חרדים ללא תואר. אמנם סביר להניח שגברים חרדים בעלי תואר מאופיינים בנכונות גבוהה יותר להשתלב בשוק עבודה (ולכן רכשו תואר

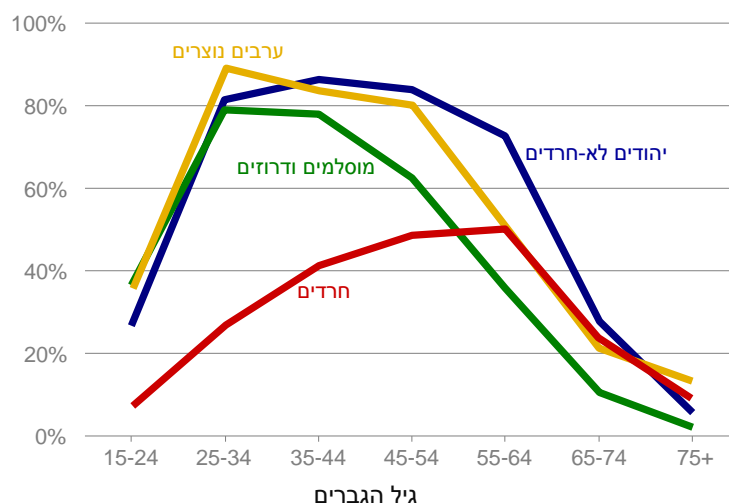
אקדמי מלכתחילה), אך אין בכך די כדי להסביר פערים גדולים כאלו. בהקשר זה חשוב לזכור כי עבור נשים חרדיות, שהן כאמור המפרנסות העיקריות במרבית משקי הבית, השכלה אקדמית מקנה יתרון משמעותי בשוק העבודה. נתון זה מספק בעקיפין אינדיקציה נוספת לכך שגם עבור הגברים אין מדובר רק בהבדלים במוטיבציה לעבוד, כי אם ביתרון ממשי שיש לחרדים אקדמאים על פני אלו שאינם אקדמאים בשוק העבודה.

2. חרדים בשוק העבודה

גיל ההשתלבות וענפי התעסוקה

תעסוקה לפי גיל. בשונה ממגזרים אחרים, בקרב גברים חרדים מגיעים שיעורי התעסוקה לרמתם הגבוהה ביותר רק בעשור השישי לחייהם, וגם אז מדובר בשיעורים נמוכים למדי (כ-50 אחוז בלבד). דפוסים אלו עומדים בניגוד חד לדפוסי התעסוקה בקרב ערבים נוצרים ומוסלמים, אשר מגיעים לרמות תעסוקה גבוהות בהרבה (80–90 אחוז) כבר בעשור השלישי לחייהם, ובקרב יהודים לא-חרדים, אשר מגיעים לשיא דומה בעשור הרביעי לחייהם (תרשים 11). תופעה זו היא פועל יוצא של פרקי הזמן הארוכים אשר מקדישים גברים חרדים רבים ללימודים תורניים על חשבון הצטרפות לשוק העבודה.

תרשים 11
שיעורי תעסוקת גברים, 2008
 לפי דת וקבוצת גיל



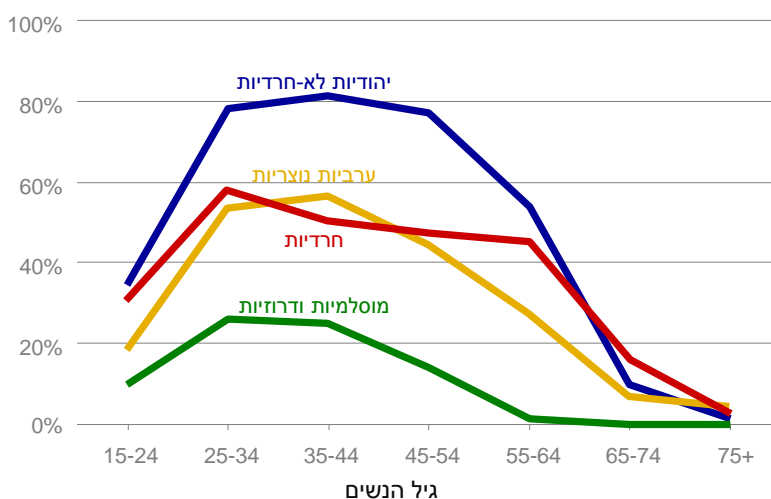
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

ההשוואה בין התפלגות התעסוקה לפי קבוצת גיל בקרב גברים חרדים לבין ההתפלגות בקרב גברים מוסלמים ודרוזים מניבה תובנות מעניינות. בשני המגזרים הללו רמת ההשכלה הפורמלית נמוכה ביחס לכלל האוכלוסייה – דבר הפוגע בסיכויים למציאת עבודה ומגביל את סוגי העבודות הרלוונטיים. גברים מוסלמים ודרוזים רבים נוטים (בלית ברירה) לעסוק מגיל צעיר בעבודות פיזיות תובעניות, אשר ניתן לבצען בגיל צעיר אך קשה להמשיך בהן בעת זקנה, לכן שיעורי התעסוקה שלהם צונחים בגילים מבוגרים יותר. לעומת זאת, מרבית הגברים החרדים לא עובדים כלל בעשורים הראשונים לחייהם, ומתחילים לעבוד רק בשלב מאוחר בהרבה. משמעות הדבר היא שבקרב צעירים חרדים רבים אי התעסוקה בגילים הצעירים נובעת גם מבחירה, ולא רק מחוסר ברירה. הפער העצום בין שיעורי התעסוקה של מוסלמים צעירים לשיעורים בקרב חרדים צעירים מלמד כי המחסור בהשכלה פורמלית אינו הגורם היחידי לרמת התעסוקה הנמוכה של הגברים

החרדים, וכי במקרים רבים הם בוחרים בדרך החיים הזו. הדבר מתאפשר בזכות מקורות מימון אחרים, ובהם הכנסת האישה (במיוחד בשנות הנישואים הראשונות).

בניגוד לגברים חרדים, שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות מגיעים לרמתם הגבוהה ביותר כבר בעשור השלישי לחייהן. עם זאת, שיעורי התעסוקה של יהודיות לא-חרדיות בגילים אלו גבוהים בכ-20 נקודות אחוז. יתר על כן, בעוד ששיעורי התעסוקה של נשים יהודיות לא-חרדיות ממשיכים לעלות, ושומרים על רמה גבוהה בעשור הרביעי והחמישי לחייהן, שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות יורדים בקצב עקבי למדי בעשורים אלו (תרשים 12). ירידה זו נובעת מריבוי הילדים ומשאבי הזמן הנחוצים לגידולם – גורמים אשר מקשים על נשים חרדיות בגילים אלו להמשיך לעבוד כפי שעשו לפני התרחבות משפחתן. תופעה דומה נצפית גם בקרב נשים מוסלמיות ודרוזיות, אם כי במגזרים אלו (בניגוד למגזר החרדי) נשים אינן נחשבות המפרנסות העיקריות, ושיעורי התעסוקה שלהן נמוכים מאוד גם בגילים צעירים.

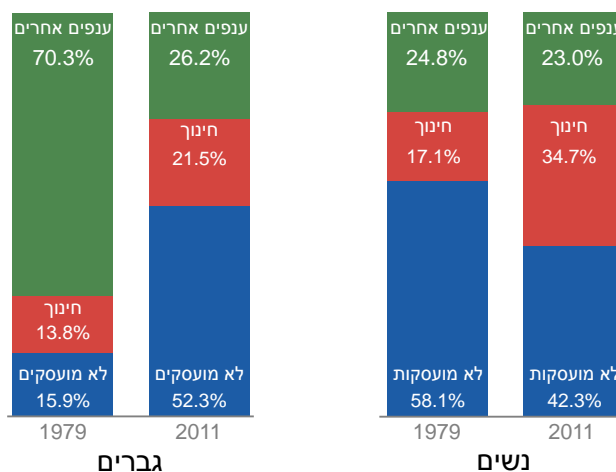
תרשים 12
שיעורי תעסוקת נשים, 2008
לפי דת וקבוצת גיל



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

ענפי תעסוקה. כפי שניתן לראות בתרשים 13, שיעור המועסקים בענף החינוך בקרב גברים חרדים בגילי העבודה העיקריים (35–54) גדל מ-13.8 אחוז ב-1979 ל-21.5 אחוז ב-2011 – אף על פי שבשנים אלו חל גידול של כ-15 אחוז בלבד בשיעורי הילודה במגזר החרדי. העלייה בשיעור המועסקים בענף החינוך יוצאת דופן במיוחד נוכח הצניחה בשיעור החרדים המועסקים בענפים אחרים (מ-70.3 אחוז ב-1979 ל-26.2 אחוז ב-2011). בקרב נשים חרדיות חלה בשלושת העשורים האחרונים עלייה משמעותית עוד יותר בשיעור המועסקות בענף החינוך. ב-1979 עמד שיעור זה על 17.1 אחוז ובשנת 2011 על 34.7 אחוז, כלומר שיעור הנשים החרדיות העוסקות בחינוך הוכפל.

תרשים 13
התפלגות האוכלוסייה החרדית לפי סוג תעסוקה
 גילאי 35–54, 1979 ו-2011

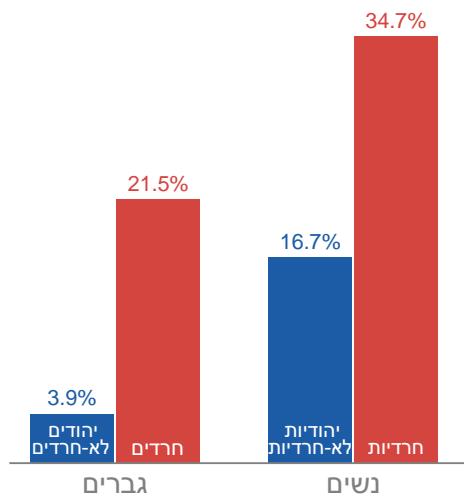


מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

אחוז הגברים החרדים בגילי 34–54 המועסקים בענף החינוך חריג בגובהו (21.5 אחוז) – פי חמישה מהשיעור המקביל בקרב גברים יהודים לא-חרדים, העומד על 3.9 אחוזים בלבד (תרשים 14). אמנם שיעורי הילודה הגבוהים במגזר החרדי

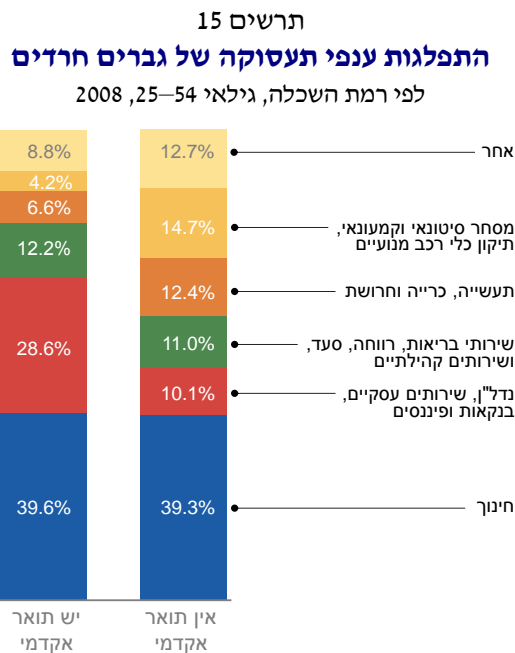
מצריכים יותר עובדים בתחום החינוך, אך גורם זה לבדו אינו יכול להסביר פערים גדולים כל כך. כפי שניתן להסיק מתרשים 11, חלק מהפער נובע מכך ששיעורי התעסוקה של חרדים צעירים יותר (גילאי 34 ומטה) נמוכים במיוחד, ולכן רוב המורים החרדים משתייכים לקבוצת הנבדקת (גילי 35–54), בעוד שבקרב המורים הלא-חרדים התפלגות הגילים מאוזנת יותר. עם זאת, מתרשים 12 עולה כי הסבר זה אינו תקף לגבי נשים חרדיות, שכן שיעורי התעסוקה של חרדיות צעירות גבוהים בהשוואה לחרדיות מבוגרות. אף על פי כן, בקרב נשים חרדיות בגילי 35–54, שיעור המועסקות בענף החינוך כפול מזה של יהודיות לא-חרדיות (34.7 אחוז לעומת 16.7 אחוז). פערים אלו מצביעים על שוני משמעותי בין שוקי העבודה במגזר החרדי ובמגזר הלא-חרדי, ובפרט בענף החינוך.

תרשים 14
שיעור המועסקים בענף החינוך, 2011
 לפי מין וקבוצת אוכלוסייה, גילאי 35-54



מקור: איתן רגב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

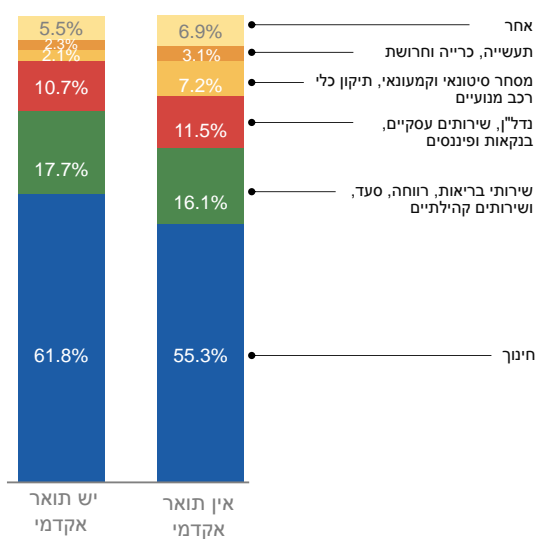
התפלגות ענפית. כאשר משווים את התפלגות הענפים שבהם מועסקים גברים חרדים בעלי תואר אקדמי לזו של גברים חרדים ללא תואר (תרשים 15), ניתן לראות שאחוז המועסקים בתחום החינוך כמעט זהה (כ-39 אחוז). הדבר עשוי להעיד על כך שבמגזר החרדי תואר אקדמי אינו בהכרח משפר את סיכוייהם של גברים חרדים לעבוד בענף החינוך. אין זה מפתיע נוכח העובדה שאחוז ניכר מהגברים מועסק בשיבות, ולא במוסדות פורמליים. לעומת זאת, שיעור המועסקים בענף הנדל"ן והשירותים העסקיים בקרב חרדים בעלי תואר גבוה כמעט פי שלושה בהשוואה לחרדי תואר (28.6 אחוז ו-10.1 אחוז בהתאמה). מכך ניתן אולי להסיק שהשכלה אקדמית פותחת עבור גברים חרדים אפשרויות חדשות בשוק העבודה, ובמיוחד בתחום העסקי והפיננסי.



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

בשונה מן הגברים, בקרב נשים חרדיות לא ניתן להבחין בהבדלים משמעותיים בין התפלגות ענפי התעסוקה של בעלות תואר ושל חסרות תואר – למעט ענף החינוך, אשר בו מסתמן יתרון קל לבעלות תואר (תרשים 16). הסיבה לכך היא שמרבית האקדמאיות החרדיות רוכשות תארים בעלי אוריינטציה חינוכית, ורק מעטות פונות לתחומים אחרים. רבות מהן (אקדמאיות ולא-אקדמאיות) רוכשות תעודת הוראה ושואפות למצוא עבודה כמורה או גנת. עקב כך קיימת במגזר החרדי הצפה של עובדות חינוך אשר מתחרות על מספר מוגבל של משרות. כפי שיוזגם בהמשך, הדבר בא לידי ביטוי בשלושת העשורים האחרונים בגידול בלתי פרופורציונלי במספר המורות והגננות בהשוואה לגידול במספר הילדים, ובירידה בהיקף המשרה הממוצע בענף החינוך. ממצאים אלו מדגישים את הצורך ביצירת אפיקי הכשרה ותעסוקה אלטרנטיביים, אשר ישפרו את סיכויי ההשתלבות של נשים חרדיות בשוק העבודה ויצמצמו את עודפי הביקוש שלהן למשרות בענף החינוך.

תרשים 16
התפלגות ענפי תעסוקה של נשים חרדיות
 לפי רמת השכלה, בנות 25-54, 2008



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

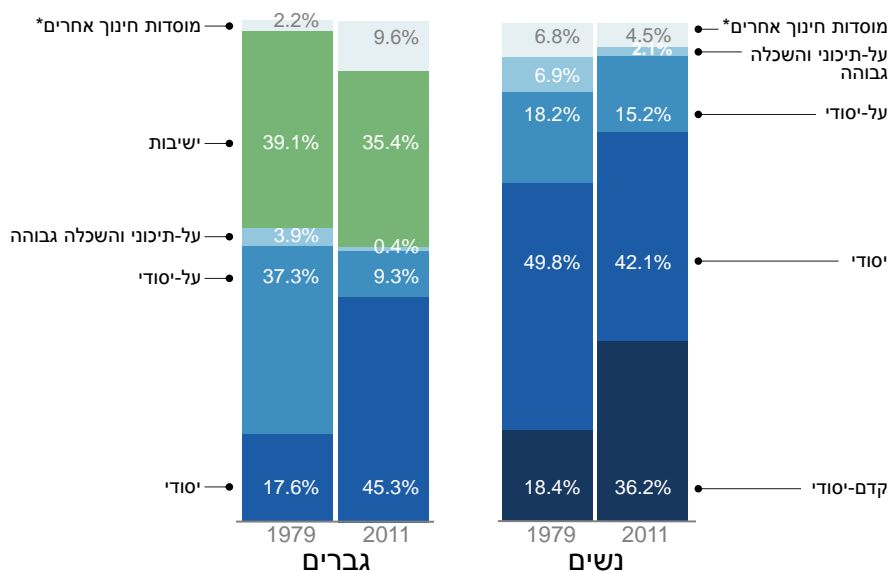
ענף החינוך במגזר החרדי

לאור הגידול שחל בעשורים האחרונים בשיעורי הנשים החרדיות והגברים החרדים העוסקים בחינוך, נשאלת השאלה באילו מסגרות הם מועסקים ואילו שינויים חלו בענף בשנים האחרונות. מתרשים 17 ניתן ללמוד כי בקרב גברים חרדים השינוי העיקרי התרחש בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. ב-1979 עבדו בבתי הספר היסודיים רק 17.6 אחוז מן המורים החרדים, אך ב-2011 עלה שיעורם ל-45.3 אחוז, כלומר שיעור המורים החרדים המועסקים בחינוך היסודי (מתוך כלל המורים החרדים) גדל כמעט פי שלושה בשלושת העשורים האחרונים. לעומת זאת, שיעור המורים החרדים המועסקים בחינוך העל-יסודי עומד כיום על כרבע ממה שהיה ב-1979. נתון זה עולה בקנה אחד עם הירידה שנרשמה בשנים אלו במשך הלימודים הפורמליים הממוצע בקרב ילדים חרדים. כיום רובם המוחלט של הבנים החרדים אינם לומדים במוסדות על-יסודיים, ומתחילים ללמוד בישיבות קטנות כבר בגיל 13. לפיכך, אין זה מפתיע שחלה צניחה בשיעור המורים החרדים המלמדים במוסדות על-יסודיים. מנגד כאמור, חלה עלייה משמעותית מאוד בשיעור המורים החרדים המלמדים בבתי ספר יסודיים, והיא עשויה להעיד על מעבר כוח האדם מן המסגרות העל-יסודיות אל היסודיות.

כאשר בוחנים את התפלגות המורות החרדיות לפי מסגרת חינוכית, מתברר כי בשנת 1979 רק כ-18.4 אחוז מהן עבדו בחינוך הקדם-יסודי (גני ילדים). שיעור זה הוכפל ועמד על 36.2 אחוז ב-2011. כאמור, הדבר עשוי להעיד על עודף ביקוש של נשים חרדיות למשרות בגני ילדים.

תרשים 17
התפלגות מורים חרדים, 1979 ו-2011

לפי מסגרות חינוך

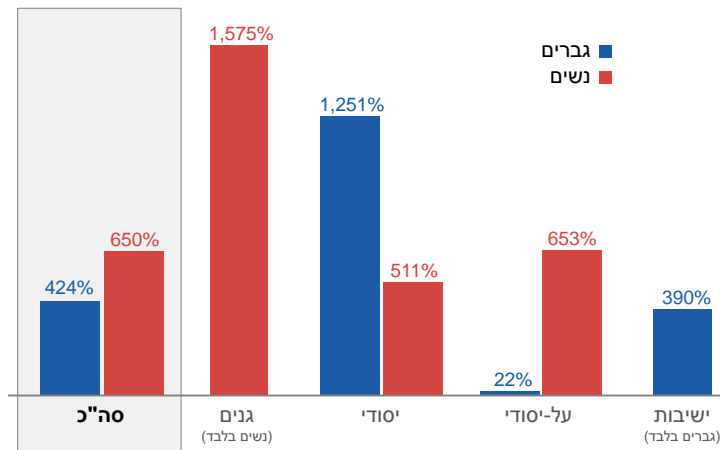


* מוסדות חינוך ובתי ספר שאינם מסווגים במסגרת ספציפית.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

תרשים 18, המציג את שיעור הגידול בכמות המועסקים בכל מסגרת, מלמד שב-30 השנים האחרונות אכן חל גידול בלתי פרופורציונלי במספר הגברים החרדים המועסקים בבתי ספר יסודיים – 1,251 אחוז, לעומת גידול של 424 אחוז בלבד במספר הגברים החרדים המועסקים בענף החינוך. שיעור הגידול במספר הנשים החרדיות המועסקות בענף החינוך היה משמעותי אף יותר: 650 אחוז. כפי שניתן לראות, הגידול המשמעותי ביותר נרשם במסגרות הקדם-יסודיות: בין השנים 1979–2011 גדל מספר הנשים החרדיות המועסקות בגנים ב-1,575 אחוז, לעומת 511 אחוז בקרב המועסקות בבתי ספר יסודיים ו-653 אחוז בקרב המועסקות בבתי ספר על-יסודיים.

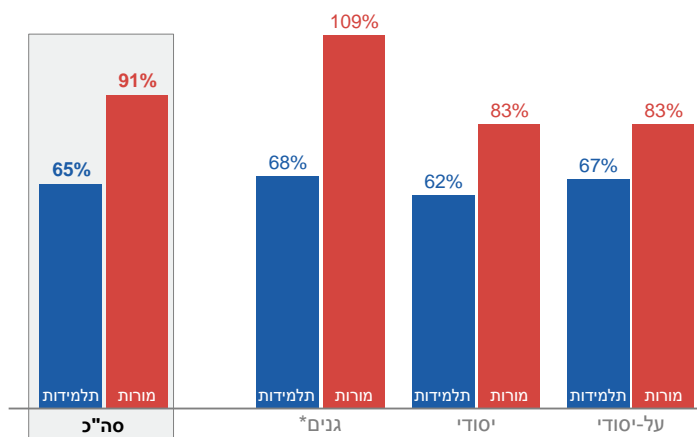
תרשים 18
שיעור הגידול במועסקים בענף החינוך, 1979–2011
 לפי מסגרות חינוך, חרדים וחרדיות בגילי 25–54



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

הגידול בשיעור המועסקות בגנים חריג ובלתי פרופורציונלי, וכפי שמראה תרשים 19 לא ניתן לייחס אותו אך ורק לגידול במספר הילדים בגנים. כאשר משווים את קצב הגידול במספר המורות החרדיות לקצב הגידול של מספר התלמידות במערכת החינוך החרדית מתגלים ביניהם פערים משמעותיים. בין השנים 2000–2010 חל גידול של כ-109 אחוז במספר הנשים החרדיות המועסקות בגנים. לעומת זאת, מספר הילדים (בנות ובנים) בגנים חרדיים גדל רק ב-68 אחוז – שיעור נמוך בהרבה. מכך משתמע שחלה ירידה בהיקפי המשרה הממוצעים של גנות חרדיות, או צמצום בגודל הכיתות בגנים חרדיים.

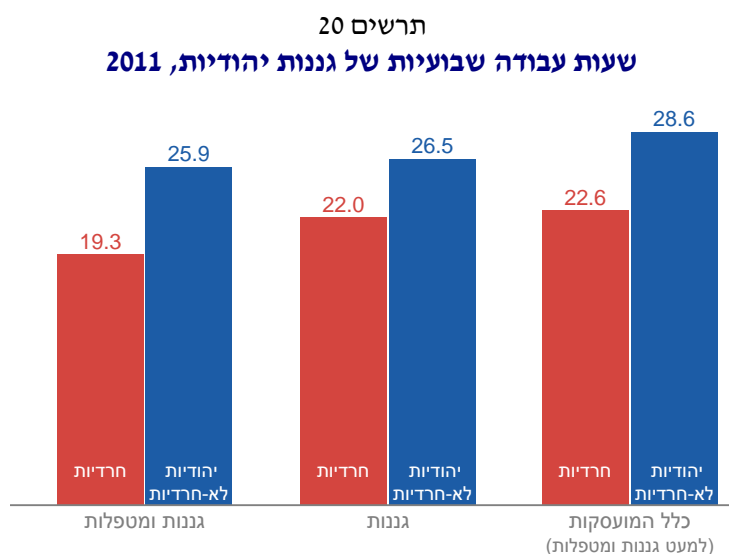
תרשים 19
שיעור הגידול במועסקים בענף החינוך ובמספר התלמידות
 נשים חרדיות בגילאי 25–54, 2000–2010



* הנתונים עבור גידול מספר התלמידים בגנים מתייחסים לבנות ולבנים, כיוון שגננות חרדיות מטפלות גם בבנים (גברים חרדים אינם עובדים כגננים).

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך, סקרי כוח אדם של הלמ"ס

ממצא נוסף אשר עולה בקנה אחד עם האמור לעיל, ועשוי גם כן להעיד על גידול בלתי פרופורציונלי במספר הגננות החרדיות, מתקבל מהשוואת ממוצע שעות העבודה השבועיות של גננות חרדיות לזה של גננות שאינן חרדיות (תרשים 20). גננות ומטפלות חרדיות עובדות בממוצע כ-19 שעות בשבוע, לעומת כ-26 שעות בקרב יהודיות לא-חרדיות. מספר השעות הזה נמוך גם בהשוואה לממוצע בקרב שאר המועסקות החרדיות (22.6 שעות). נתונים אלו מספקים עדות נוספת לעודף היצע של מורים בענף החינוך במגזר החרדי, ובמיוחד בקרב נשים חרדיות בחינוך הקדם-יסודי. לפיכך, חשוב לייצר אלטרנטיבות ואפיקי הכשרה חדשים שיתעלו את עודפי הביקוש מן החינוך לענפי תעסוקה אחרים.



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

3. סיכום

הממצאים המוצגים בפרק זה מצביעים על קשר חיובי חזק בין השכלה פורמלית לתעסוקה במגזר החרדי. שיעורי התעסוקה והשכר הממוצע בקרב חרדים אקדמאים גבוהים בהרבה מהשיעורים בקרב חרדים שאינם אקדמאים. ההכנסה של משפחות חרדיות שבהן בני הזוג אקדמאים גבוהה פי 2.6 מההכנסה של משפחות חרדיות שבהן בני הזוג אינם אקדמאים (אפילו כאשר מביאים בחשבון קצבאות ותמיכות מביטוח לאומי). המסקנה המתבקשת היא שהקניית השכלה פורמלית לילדים חרדים היא האמצעי האפקטיבי ביותר לשבירת מעגל העוני. למרות זאת, ובניגוד מוחלט למגמה בשאר האוכלוסייה בישראל, במגזר החרדי (במיוחד בקרב הגברים) נרשמה בעשורים האחרונים צניחה במשך ובהיקף הלימודים הפורמליים. זוהי תופעה ייחודית ומדאיגה, אשר אין לה אח ורע במדינות מפותחות אחרות. המשמעות היא שלצעירים חרדים יש פחות כלים להשתלבות

בשוק עבודה מודרני ותחרותי בהשוואה לכלים שהיו להוריהם, ולכך עשויות להיות השלכות חמורות בעתיד הקרוב, במיוחד לאור קצב הגידול המהיר של אוכלוסייה זו.

במקביל חלה עלייה חדה בשיעור הגברים החרדים הלומדים בישיבות ובמשך הלימודים הממוצע – מה שגרם לדחייה משמעותית של גיל הכניסה אל שוק העבודה.

מכל אלו מצטיירת תמונה של מעבר הדרגתי, שהתחולל במשך כ-30 שנה, משוק העבודה אל העולם התורני. תהליכים אלו עיוותו את שוק העבודה החרדי וגרמו לו להיות מרוכז סביב ענף החינוך, אשר התנפח לממדים בלתי פרופורציונליים. בקרב גברים חרדים, ועוד יותר בקרב נשים חרדיות, קיים עודף היצע של מורים ומחסור בכלים ובהכשרה הדרושים להשתלבות בענפים אחרים. עקב כך חולקים כמה אנשים במשרה אחת והיקף המשרה שלהם קטן. גם כאן מדובר בתופעה חדשה יחסית, אשר לא הייתה נחלתו של מגזר זה בעבר. באופן פרדוקסלי, למרות עודף ההיצע של מורים במגזר החרדי רמת ההשכלה הפורמלית של התלמידים החרדים נמוכה מאוד.

בשקלול ממצאים אלו ניתן להסיק כי הצניחה שחלה בעשורים האחרונים בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים נבעה משילוב של שלושה גורמים עיקריים, אשר העצימו זה את זה: העלייה בחשיבותה של השכלה פורמלית בשוק עבודה מודרני; הירידה בשיעור רוכשי ההשכלה הפורמלית במגזר החרדי; והשתרשות הדרגתית של הנורמה החברתית המעניקה עדיפות ללימודים תורניים על פני עבודה – דבר שהביא לגידול משמעותי בשיעור הלומדים בישיבות ובמשך הלימודים הממוצע.

לו אורח החיים הזה היה תוצאה של בחירות אידיאולוגיות בלבד, לא היה סביר לראות שינוי גדול כל כך בשיעורי התעסוקה לאורך השנים. שינוי זה מעיד כי נוסף לאידיאולוגיה, המחסור בהשכלה הפורמלית היה גורם מרכזי לצניחה בשיעורי התעסוקה.

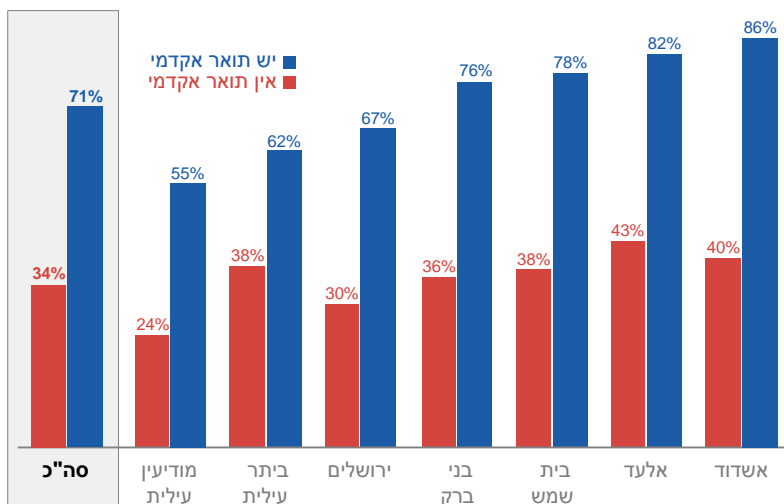
ממצאים אלו מעידים באופן ברור על חשיבותם הרבה של לימודים פורמליים להגברת התעסוקה והרווחה הכלכלית במגזר החרדי בישראל. לפיכך, ייתכן שעל

המדינה לבחון מחדש את עמדתה בכל הנוגע להחלת לימודי יסוד במגזר זה⁴ ולשקול נקיטת מדיניות אקטיבית יותר, אשר תבטיח כי גם הילדים החרדים יזכו לכלים הדרושים לצורך השתלבות בשוק העבודה המודרני. כמו כן, יש לשקול להגביר את המעורבות בהכוונה ובהכשרה מקצועית של חרדים, כדי לפתוח עבורם אלטרנטיבות חדשות ואפיקי תעסוקה נוספים מלבד תחום החינוך.

⁴ ועדת החינוך של הכנסת אישרה ביולי 2013 חוק המתנה את המשך תקצוב מוסדות הפטור החרדיים (שבהם לומדים כ-45,000 תלמידים בכיתות א'-ח') בעמידה בחובות לימודי ליבה ובהשתתפות במבחני מיצ"ב. עם זאת, לא ננקטו צעדים משמעותיים בכל הנוגע להחלת לימודים פורמליים גם במסגרות התיכוניות (כיתות ט'-י"ב). יתר על כן, במסגרות היסודיות, שבהן לומדים כ-200,000 תלמידים חרדים, אין עדיין פיקוח יעיל על החלה בפועל של תכנית הליבה.

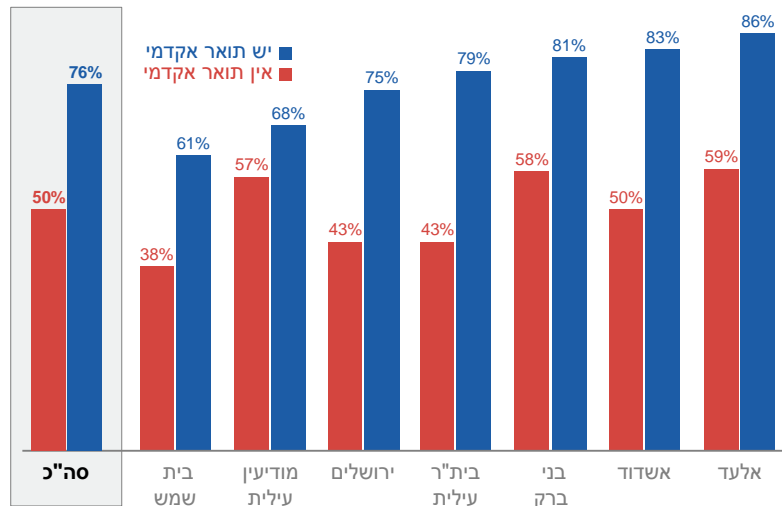
נספח א'

תרשים נ"א'
 תעסוקת גברים חרדים, לפי עיר ורמת השכלה
 גילאי 25–64, 2008



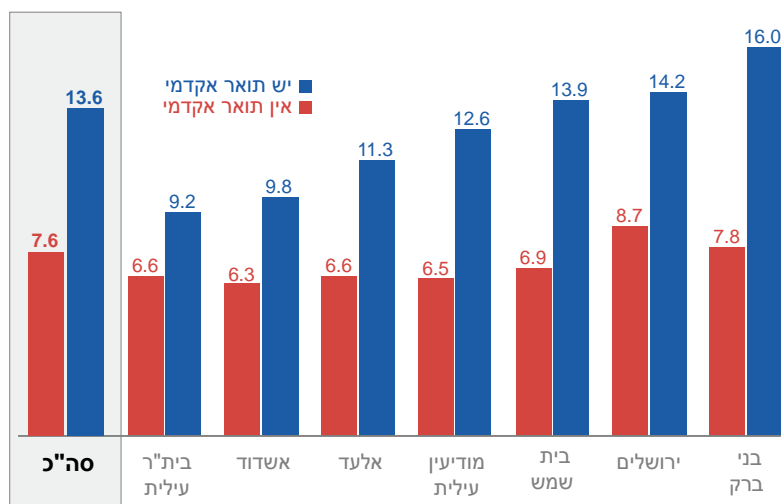
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

תרשים נ'11
תעסוקת נשים חרדיות, לפי עיר ורמת השכלה
 גילי 25–64, 2008



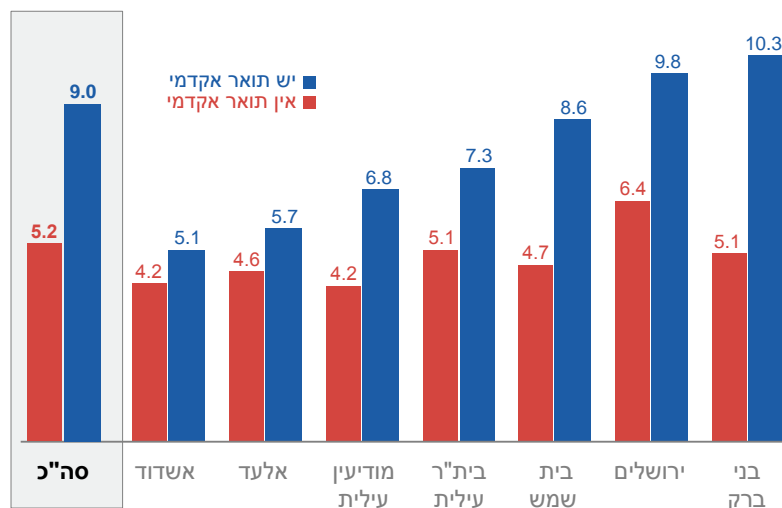
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

תרשים נ"א'
שכר חודשי ברוטו לפי רמת השכלה, 2008
 שכירים חרדים המועסקים במשרה מלאה, גילאי 25–64, באלפי ש"ח



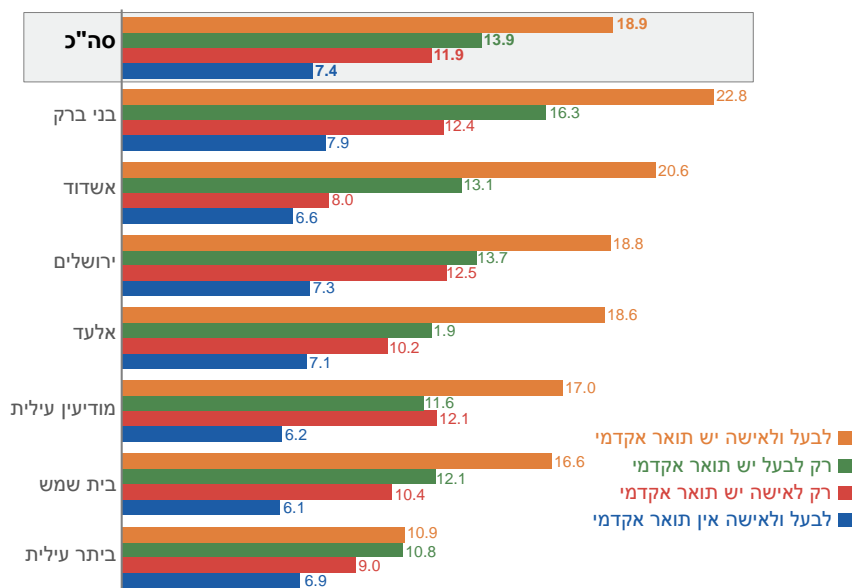
מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

תרשים נ"ב'
שכר חודשי ברוטו לפי רמת השכלה, 2008
 שכירות חרדיות המועסקות במשרה מלאה, גילי 25–64, באלפי ש"ח



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

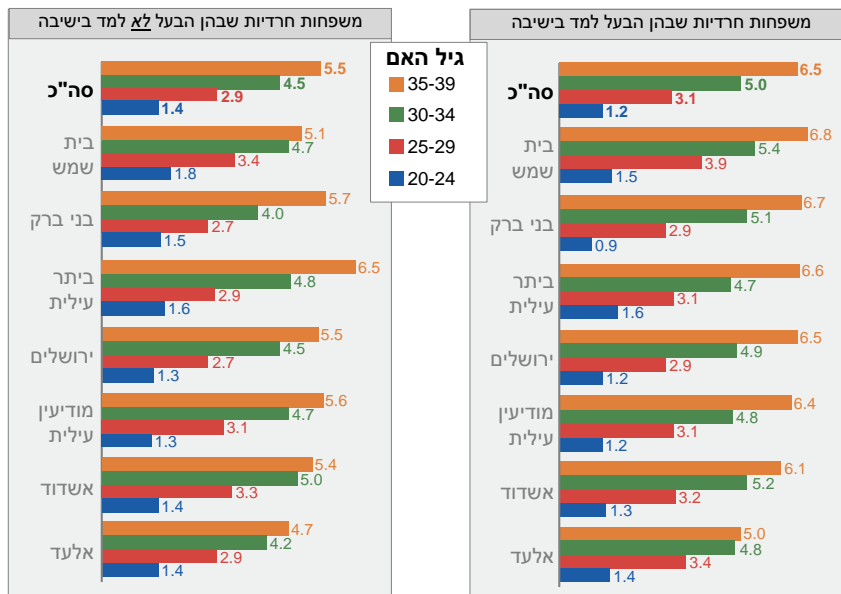
תרשים נ"3
הכנסה חודשית במשק בית חרדי*, 2008
 גילאי 25–64, באלפי ש"ח



* לפי עיר והשכלת בני הזוג, הכנסה ברוטו, כולל קצבאות ילדים ותמיכות ביטוח לאומי.

מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

תרשים נ"4
מספר ילדים, 2008
 לפי עיר מגורים וגיל האם



מקור: איתן רגב, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס

נספח ב'**מעבר למתודולוגיה חדשה לזיהוי האוכלוסייה החרדית**

כדי לבחון כהלכה את השפעתה של השכלה אקדמית על תעסוקה ושכר במגזר החרדי, יש צורך להשוות בין חרדים אקדמאים לחרדים שאינם אקדמאים. לשם כך נחוצה שיטת זיהוי אשר מחד תזהה גם חרדים אקדמאים (ולא רק כאלה שמקום הלימוד האחרון שלהם הוא ישיבה), ומאידך תסנן החוצה אקדמאים שאינם חרדים. שיטות הזיהוי הנהוגות כיום אינן עונות על שני התנאים הללו, ולכן אינן מתאימות לבחינת הסוגיה.

טכניקות הזיהוי הישנות וחסרונותיהן

לצורך זיהוי האוכלוסייה החרדית בסקרי כוח אדם, נעשה עד כה שימוש בטכניקות זיהוי המתבססות על מוסד הלימודים האחרון של גברים במשקי בית יהודיים. על פי שיטת מרכז טאוב, מזוהים בשלב הראשון גברים יהודים העומדים בראש משק הבית (או נשואים לראש משק הבית) ומוסד הלימוד האחרון שלמדו בו היה ישיבה; בשלב השני מזוהים שאר חברי משק הבית של אותם גברים (נשותיהם וילדיהם); ובשלב האחרון מזוהים גברים יהודים אשר אינם עומדים בראש משק הבית שלהם, אך מוסד הלימודים האחרון שלמדו בו היה ישיבה. סך האוכלוסייה שזוהתה בשלושת השלבים הללו מוגדרת כאוכלוסייה חרדית.

בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נהוגה שיטה בעלת מאפיינים דומים. בשלב הראשון מזוהים גברים יהודים אשר מוסד הלימוד האחרון שלמדו בו היה ישיבה (גם אם אינם עומדים בראש משק הבית); בשלב השני מזוהים שאר חברי משק הבית של אותם גברים (נשותיהם, ילדיהם, הוריהם, אחיהם ואחיותיהם); בשלב השלישי מושמטים משקי הבית שבהם לפחות שני גברים בוגרים לא למדו בישיבה כמוסד לימוד אחרון; בשלב הרביעי מושמטים משקי הבית אשר נמצאו בהם לפחות שני גברים או נשים אשר שירתו בצבא; בשלב האחרון מוסיפים את כלל האוכלוסייה (הבוגרת) המתגוררת במודיעין עילית ובביתר עילית. סך האוכלוסייה שזוהתה בחמשת השלבים הללו מוגדרת כאוכלוסייה חרדית על פי שיטת הלמ"ס (פרידמן ואחרים, 2011, עמ' 9-11).

לשיטות אלו שני חסרונות עיקריים:

א. הזיהוי הוא חלקי ומוטה: כמעט כל הגברים המזוהים בשיטות אלו כחרדים למדו בישיבה כמוסד לימודים אחרון, כלומר אין זיהוי של גברים חרדים אשר למדו במוסד אקדמי לאחר לימודיהם בישיבה ושל גברים חרדים שכלל לא למדו בישיבה. פרידמן ואחרים (2011, עמ' 27) מראים שעבור 28 אחוז מן הגברים היהודים בגילי 20 ומעלה אשר מגדירים עצמם כחרדים, ישיבה גבוהה אינה מוסד הלימודים האחרון, ו-17.5 אחוז לא למדו בישיבה מעולם.

ב. הזיהוי איננו מדויק: תלמידי ישיבות רבים משתייכים למגזר הדתי ולא לחרדי, כלומר חלק מן הגברים המזוהים בשיטות שהוזכרו כלל אינם חרדים. פרידמן ואחרים (2011) מראים ש-24 אחוז מן הגברים היהודים בגילי 20 ומעלה אשר מוסד הלימודים האחרון שלהם הוא ישיבה כלל אינם מגדירים עצמם כחרדים (16 אחוז מגדירים עצמם כדתיים, ו-8 אחוזים כ"אחר").

מן האמור לעיל ניתן להסיק ששיטות הזיהוי הללו אינן מתאימות לבחינת השפעתה של השכלה אקדמית על תעסוקה ושכר במגזר החרדי. כאשר מתמקדים רק בגברים שמוסד הלימודים האחרון שלהם היה ישיבה, קשה מאוד למצוא בקרבם אקדמאים, וחלק משמעותי מן האוכלוסייה המזוהה (גברים ונשים כאחד) אינם חרדים, כי אם דתיים. עובדה זו משפיעה במיוחד על נתוני הנשים: שיעור האקדמאיות בקרב נשים דתיות גבוה בהרבה משיעור האקדמאיות בקרב החרדיות⁵. לפיכך, סביר להניח שמרבית האקדמאיות שיזוהו על פי השיטות הקיימות יהיו דתיות (ולא חרדיות), ולכן לא תתאפשר השוואה קבילה בין חרדיות אקדמאיות לחרדיות שאינן אקדמאיות.

⁵ גם בקרב הגברים יש פער משמעותי בין שיעור האקדמאים הדתיים לשיעור האקדמאים החרדים, אך מכיוון שכמעט כל הגברים המזוהים בשיטות הזיהוי הישנות למדו בישיבה כמוסד לימודים אחרון, רובם אינם אקדמאים (גם כאשר מדובר בדתיים), ולכן הפער מצטמצם.

טכניקת הזיהוי החדשה

הטכניקה החדשה שפותחה עבור עבודה זו מתבססת על מפקד האוכלוסין 2008⁶ – בסיס נתונים שבו למעלה ממיליון תצפיות (פי עשרה יותר מסקרי כוח אדם). היתרון במספר גדול יותר של תצפיות הוא האפשרות לערוך ניתוחים ברזולוציות גבוהות יותר, בפרט בכל הנוגע להשכלה אקדמית במגזר החרדי. שלבי הזיהוי:

השלב הראשון מבוסס על מתודולוגיה שפיתחו גורוביץ' וכהן-קסטרו (2004) לצורך זיהוי יישובים ואזורים סטטיסטיים (שכונות) שבהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית. במתודולוגיה זו נעשה שימוש בנתוני ההצבעה למפלגות חרדיות בבחירות לכנסת כדי לזהות אזורים שבהם שיעור החרדים באוכלוסייה גבוה במיוחד. גורוביץ' וכהן-קסטרו דירגו את האזורים הללו לפי רמת הומוגניות חרדית: באזורים ברמת הומוגניות 1 שיעור החרדים באוכלוסייה הוא הגבוה ביותר, ובאזורים ברמת הומוגניות 12 שיעורם באוכלוסייה הוא נמוך יחסית. באזורים שלא סווגו ברמת הומוגניות כלשהי שיעור החרדים באוכלוסייה הוא אפסי או זניח.

לאחר בחירות 2009 יושמה מתודולוגיה זו מחדש על ידי הלמ"ס, ועודכנה רשימת האזורים הרלוונטיים. פרידמן ואחרים (2011) מראים שכ-64 אחוז מסך אוכלוסיית החרדים מתגוררים באזורים ברמת הומוגניות 1-6, ושבאזורים אלו רק כ-20 אחוז מן האוכלוסייה אינה מגדירה עצמה כחרדית. לפיכך, בשלב הראשון של שיטת הזיהוי החדשה זוהתה במפקד האוכלוסין כלל האוכלוסייה היהודית המתגוררת באזורים ברמת הומוגניות 1-6.

השלב השני נועד לסנן החוצה את האוכלוסייה הלא-חרדית המתגוררת באזורים ברמת הומוגניות 1-6. לשם כך היה צורך למצוא מאפיין ייחודי אשר מבדל משקי בית חרדיים ממשקי בית לא-חרדיים. מאפיין שכזה אכן נמצא – החזקת מכשיר טלוויזיה בבית. מניתוח נתוני הסקר החברתי לשנת 2011 – שבו הנפקדים נשאלו באופן ישיר אם הם מגדירים עצמם חרדים – עולה כי כ-91 אחוז מכלל החרדים כלל אינם צופים בטלוויזיה, וכ-7 אחוזים נוספים צופים בטלוויזיה פחות משעה בכל יום (ייתכן כי מחוץ לביתם). לעומת זאת, רק כשישה אחוזים מן היהודים הלא-חרדים

⁶ טכניקת הזיהוי פותחה עבור מפקד האוכלוסין, אך ביצוע התאמות מסוימות (בסיוע הלמ"ס) יאפשר ליישמה גם על בסיסי נתונים אחרים – למשל סקרי הוצאות משקי בית.

הצהירו שאינם צופים כלל בטלוויזיה. מכאן נובע שהשמטת משקי הבית שיש בהם טלוויזיה תסנן החוצה את מרבית הפרטים שאינם חרדים, אך תשאיר את מרבית הפרטים החרדים.⁷ לפיכך הושמטו מאוכלוסיית המחקר באזורים ברמת הומוגניות 1-6 משקי הבית אשר בבעלותם מכשיר טלוויזיה.

בשקלול הנתונים שהוצגו לעיל, ניתן להעריך שבשיטת הזיהוי החדשה כ-98.5 אחוז⁸ מאוכלוסיית המחקר הסופית היא חרדית. כזכור, רמת הדיוק של שיטת הלמ"ס הייתה כ-76 אחוז בלבד. יתר על כן, בשיטה החדשה זוהו גם חרדים שמקום לימודיהם האחרון היה מוסד אקדמי, ואילו בשיטה הישנה לא ניתן לזהותם. אוכלוסיית המחקר הסופית בשיטה החדשה הורכבה מכ-10,000 גברים חרדים (כ-800 מהם בעלי תואר אקדמי), וכ-10,000 נשים חרדיות (כ-1,200 מהן בעלות תואר אקדמי).

לסיכום האמור לעיל ניתן לומר כי אוכלוסיית המחקר החדשה עומדת בשלושה תנאים הכרחיים לשם השוואה נאותה בין חרדים אקדמאים וחרדים שאינם אקדמאים: רמת דיוק גבוהה בזיהוי; זיהוי חרדים אקדמאים; ומספר גדול של תצפיות. התקיימות תנאים אלו אפשרה גם ניתוח ברזולוציה גבוהה יותר של שוק העבודה החרדי.

⁷ במפקד האוכלוסין קיים גם מספר קטן של דיירי מוסדות אשר עבורם סינון זה אינו רלוונטי, לכן דיירי מוסדות אשר גרים באזורים 1-6 וגם לומדים בישיבה זוהו כחרדים. רובם המוחלט הם רווקים לא מועסקים שגילם נמוך מ-25, ופחות מאחוז מהם בעלי תואר אקדמי. לאוכלוסייה זו השפעה זניחה על תוצאות המחקר, המתמקד בעיקר בגילאי 25 ומעלה.

⁸ $98.5\% = \frac{(80\% * 95\%)}{[80\% * 95\%] + [20\% * 6\%]}$. החישוב מניח כי ב-95 אחוז ממשקי הבית החרדיים אין מכשיר טלוויזיה. הנחה זו מתבססת כאמור על ההנחה שחלק מן החרדים אשר צופים בטלוויזיה פחות משעה ביום אינם מחזיקים מכשיר טלוויזיה בביתם, וצופים באופן אקראי בהיותם מחוץ לבית. עם זאת, גם בחישוב זהיר יותר, המניח כי רק ב-91 אחוז ממשקי הבית חרדים אין טלוויזיה, מתקבלת תוצאה דומה: $98.4\% = \frac{(80\% * 91\%)}{[80\% * 91\%] + [20\% * 6\%]}$.

מקורות

בן-דוד, דן (2012), "אומת הסטארט-אפ והאיום מבית", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 82–17.

ברמן, אלי (1999), "קורבן מסובסד: תמיכת המדינה בדת בישראל", **רבעון לכלכלה**, 2, עמ' 215–192.

גורוביץ, נורמה ואילת כהן-קסטרו (2004), **החרדים: תפרוסת גאוגרפית ומאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל, 2001-1996**, נייר עבודה מס' 5, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האגף לדמוגרפיה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **מפקד האוכלוסין לשנת 2008**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), **הסקר החברתי, 2002 עד 2011**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם**, שנים שונות.

פרידמן, ישראלה, נאוה שאול-מנע, ניר פוגל, דמיטרי רומנוב, דן עמדי, מרק פלדמן, רות סחייק, גוסטבו שיפריס וחיים פורטנוי (2011), **שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האגף לאוכלוסייה.

משרד החינוך, מידע אדמיניסטרטיבי, שנים שונות.

מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה של קשישים בישראל

איל קמחי וקיריל שרברמן*

תקציר

תחזיות דמוגרפיות מצביעות על גידול חד בשיעור הקשישים במדינת ישראל בשנים הקרובות, ולא ברור באיזו מידה מערכת הביטחון החברתי והמערכת הפנסיונית ערוכות להתמודד עם שינוי זה. פרק זה בוחן את השינויים בדפוסי התעסוקה ובמצב הכלכלי של הקשישים בעשור הראשון של האלף הנוכחי. נמצא כי שיעורי התעסוקה של גילאי 64–55 עלו במשך העשור, בעיקר בקרב העולים החדשים. גם שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 74–65 עלו. ההכנסה לנפש של משקי בית שבראשם עומד קשיש גדלה משמעותית במשך העשור, בעיקר עקב גידול בהכנסה מעבודה, מהון ומפנסיות. ניתוח כמותי מעלה כי פערי ההכנסה לרעת הערבים, העולים החדשים ותושבי הפריפריה גדלו בקרב הקשישים, ואילו פערי ההכנסה לרעת נשים הצטמצמו. נוסף לכך, חל גידול בתמורה להשכלה, כך שהמשכילים פחות נשארו גם הם מאחור. בסך הכל, התוצאות מעידות שהגידול בשיעור הקשישים באוכלוסייה אינו מנבא בהכרח גידול צפוי של המצוקה הכלכלית בקרבם או הגדלה של העומס על שירותי הרווחה. עם זאת, מתבקשת הגמשה של תנאי הפרישה מהעבודה כדי ללכת לקראת אלה הרוצים ומסוגלים להמשיך לעבוד גם לאחר גיל הפרישה הרשמי. כמו כן, הקבוצות החלשות בקרב הקשישים ראויות לרשת ביטחון משופרת, כדי לאפשר להן קיום בכבוד.

* פרופ' איל קמחי, האוניברסיטה העברית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שנת 2010 הייתה נקודת מפנה דמוגרפית בכל הקשור לאוכלוסיית הקשישים בישראל. עד שנה זו היה יחס התלות של הקשישים (מספר בני 65 ויותר יחסית לבני 64–15) יציב יחסית, ונותר ברמה של פחות מ-160 קשישים לאלף איש בגילי העבודה. משנת 2011 החל יחס זה לעלות, והוא צפוי להמשיך לעלות באופן רציף ולהגיע לכדי 233 קשישים לאלף בשנת 2030 (בן משה, 2011). היות שהגורם העיקרי לשינוי הוא העלייה בתוחלת החיים, השאלה המונחת לפני קובעי המדיניות היא האם יש מקום לדאגה בעניין יכולתם של הקשישים לקיים את עצמם ברמת חיים מתקבלת על הדעת לאורך תקופה ארוכה מכפי שכנראה נצפתה מראש, ובעניין האיתנות הכלכלית של המוסד לביטוח לאומי וקרנות הפנסיה, שאמורים לסייע לקשישים לקיים את עצמם.

בעולם אידיאלי אנשים היו חוסכים בשנות עבודתם באפיקים שונים כדי להתקיים מחסכונוט אלו לאחר פרישתם מהעבודה, ופורשים כאשר חסכונוניהם מגיעים לרמה מספקת. המצב במציאות שונה במידה רבה. רבים אינם חוסכים לשנות הפרישה, אם מתוך חוסר מודעות או עקב הכנסות נמוכות מדי. לצורך כך הממשלה מתערבת בנושא באמצעות קצבת זקנה, הבטחת הכנסה וקצבאות אחרות של הביטוח הלאומי, ובשנים האחרונות גם באמצעות החלת חובת הפרשה לקרן פנסיה. הממשלה גם קובעת את גיל הפרישה כך שיאפשר את קיום ההתחייבויות של המוסד לביטוח לאומי ושל קרנות הפנסיה. אולם בפועל אין במדיניות זו כדי להבטיח את רווחתם של הפורשים באופן מלא. קצבת הזקנה נמוכה למדי, וחובת ההפרשה לקרן פנסיה אינה נאכפת במלואה ומכל מקום הונהגה רק לאחרונה, ולכן עדיין לא מיצתה את השפעתה. כתוצאה מכך רבים האנשים החווים ירידה משמעותית ברמת החיים לאחר פרישתם.

יש סיבות נוספות לירידה ברמת החיים של הפורשים. העלייה בתוחלת החיים לא נצפתה במלואה, לא על ידי קרנות הפנסיה ולא על ידי האנשים עצמם. עקב כך, הקרן שעומדת לזכות החוסכים בעת פרישתם צריכה להספיק לתקופה ארוכה יותר מהצפוי. ערך הקרן נפגע גם מהתשוואות הנמוכות עד אפסיות בשוק ההון בשנים האחרונות. העלייה במחירי השירותים הרפואיים מכבידה גם היא על האוכלוסייה, בעיקר על הקשישים (צ'רניחובסקי ואחרים, 2010). התגובה לגורמים אלו צריכה להיות דחיית הפרישה לגיל מאוחר יותר. נוסף לכך, בשל העלייה בתוחלת החיים והשיפור במצב הבריאותי של הקשישים, אנשים רוצים להמשיך לעבוד אחרי גיל הפרישה, גם אם מצבם הכלכלי אינו מחייב זאת. עם זאת, המערכת עצמה, כמו גם תנאי שוק העבודה, מקשים על כך. לגבי רבים מהעובדים גיל הפרישה הוא חובה.

אחרים מושפעים מהתמריצים הכלכליים לפרישה בגיל הפרישה הרשמי. אלה גם אלה יכולים לחפש עבודה אחרת לאחר פרישתם, אך גם כאן הם נתקלים במכשולים. ראשית, הם עלולים לאבד חלק מזכויותיהם. שנית, הם נתקלים בשוק עבודה שאינו מעריך את כישוריהם ואת הניסיון שצברו בשנות עבודתם ומעדיף צעירים על פניהם. ואם צלחו את המכשולים האלה, הם מגלים שהשכר המוצע להם נמוך בהרבה מזה שהיו מורגלים בו.

נושא הפרישה מהעבודה ורמת החיים של הפורשים אינו ייחודי לישראל, וזכה לתשומת לב לא מעטה בספרות הכלכלית. Gruber and Wise (1998) הראו שהשינוי הדמוגרפי, שהביא לגידול במשקל הקשישים באוכלוסייה, נצפה במדינות מפותחות רבות מוקדם יותר מאשר בישראל. במקביל נצפתה במדינות רבות ירידה בתעסוקת הקשישים, בין היתר כתוצאה ממדיניות רווחה נדיבה. לדוגמה, בצרפת ירד שיעור התעסוקה של גילאי 64–60 מכ-70 אחוז בשנת 1962 לפחות מ-20 אחוז בשנת 1996. עם זאת, Gustman and Steinmeier (2009) מצאו כי בין 1992 ל-2004 שיעור התעסוקה של הגברים הקשישים בארצות הברית דווקא עלה, בין היתר עקב שינויים בתמריצים של מערכת הרווחה החברתית. Goda et al. (2011) גילו כי אמריקאים דיווחו על גילי פרישה מאוחרים יותר ב-2008 יחסית ל-2006, וכי השפל בשוק ההון הוא אחד הגורמים, אם כי לא בהכרח העיקרי, לשינוי זה. McFall (2011) מצאה כי השפל בשוק ההון גרם לעלייה בגילי הפרישה המתוכננים בארצות הברית, והשפעה זו התחזקה עקב החששות מכך שהתשואות בשוק ההון ימשיכו להיות נמוכות. Stone and Rainville (2012) דיווחו כי הציפייה לפרישה מאוחרת יותר נמצאה גם במדיניות מערביות אחרות, יותר עקב אי הוודאות בשוק העבודה מאשר עקב המשבר בשוק ההון. אמנם שוק ההון בישראל לא נפגע במידה רבה מהמיתון העולמי, אולם סביר להניח שאי הוודאות והחששות לעתיד התגברו, והדבר עשוי להמריץ עובדים לדחות את פרישתם המתוכננת. עם זאת, Benitez-Silva et al. (2006) מצאו כי אי ודאות לגבי תנאי פנסיה עתידיים דווקא הגדילה את הנטייה לפרישה מוקדמת בארצות הברית. Gustman and Steinmeier (2000) גילו כי רבים מאלה שפורשים מעבודתם הקבועה בוחרים להמשיך לעבוד במשרה חלקית או בעבודה הדורשת פחות אחריות או מאמץ.

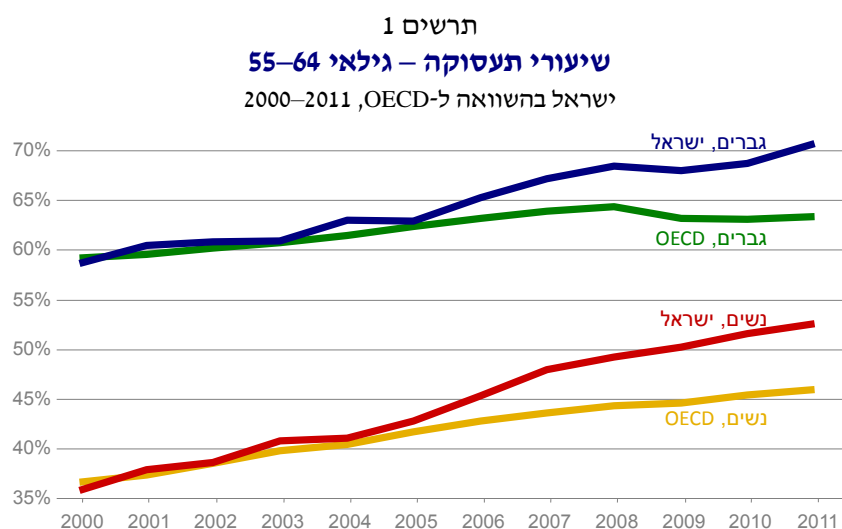
בפרק זה ייבחנו השינויים בשיעורי התעסוקה של קשישים בישראל בעשור שבין 2001 ל-2011, והשינויים בהכנסה לנפש של משקי בית שבראשם עומד קשיש באותה תקופה. מקורות הנתונים למחקר הם סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות של הלשכה

המרכזית לסטטיסטיקה.¹ נוסף לכך, ינותחו הגורמים לשינויים בשיעורי התעסוקה ובהכנסה לנפש.

1. מגמות בשיעורי התעסוקה של קשישים

שיעורי התעסוקה של גברים בגילי העבודה העיקריים (35–54) בישראל נמוכים משמעותית מאשר במדינות ה-OECD, אם כי הפער הצטמצם מעט מאז מחצית העשור הקודם (קמחי, 2011). בקרב הנשים התמונה שונה. שיעור התעסוקה של הנשים הישראליות בגילים אלו היה נמוך מאשר במדינות ה-OECD עד אמצע העשור הקודם, אך מאז גדל בקצב מהיר יותר וכעת הוא גבוה מהשיעור המקביל ב-OECD. תרשים 1 מראה כי בקרב גברים ונשים בגילי 55–64, שיעורי התעסוקה בישראל היו במגמת עלייה ודמו לשיעורים במדינות ה-OECD במשך המחצית הראשונה של העשור הקודם. החל מאמצע העשור הקודם שיעורי התעסוקה בישראל גדלו מהר יותר מאשר במדינות ה-OECD, ונוצר פער של יותר מ-6 נקודות אחוז לטובת ישראל – גם בקרב נשים וגם בקרב גברים.

¹ 2001 נבחרה להיות שנת הבסיס עקב שינויים שנעשו במסגרת הדגימה של סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים שלפני כן.

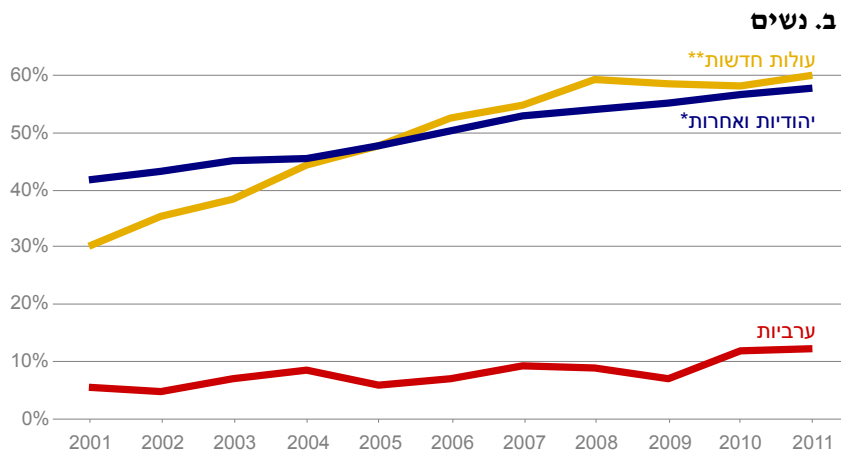
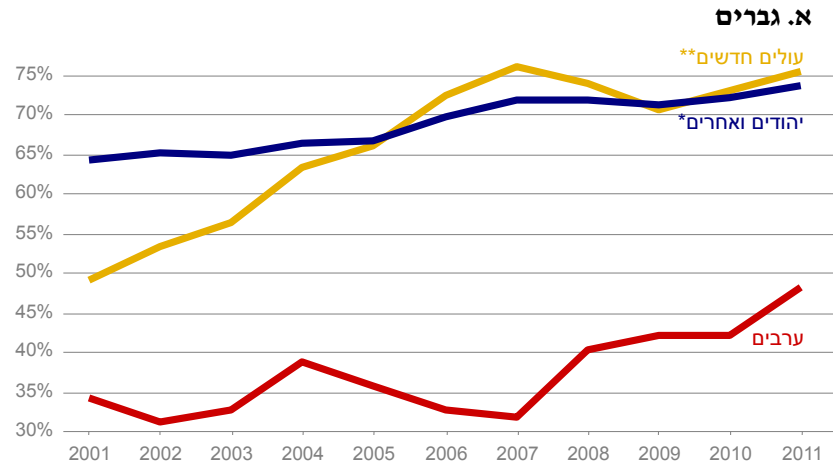


מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: OECD

תרשים 2 מראה את שיעורי התעסוקה של אותה קבוצת גיל בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה. ניתן לראות שבקרב הגברים (תרשים א'), שיעורי התעסוקה של היהודים היו גבוהים משמעותית מאלה של הערבים, אם כי בקרב שתי הקבוצות חל גידול לאורך העשור. במיוחד יש לציין את הגידול המרשים בשיעורי התעסוקה של הערבים החל בשנת 2007. בקרב היהודים ניתן לציין את העולים החדשים כקבוצה יוצאת דופן. בראשית העשור הקודם שיעור התעסוקה של העולים היה נמוך משמעותית מזה של היהודים הוותיקים, אולם הוא גדל בקצב מהיר והחל מאמצע העשור אין הבדלים משמעותיים בין שיעורי התעסוקה של שתי הקבוצות.² מגמות דומות ניתן לראות בשיעורי התעסוקה של נשים בגילי 55–64 (תרשים ב'), אם כי שיעורי התעסוקה שלהן היו נמוכים יחסית לאלה של הגברים. הדבר נכון בעיקר במגזר הערבי, שבו שיעורי התעסוקה של הנשים בגילים אלו הוכפלו אך גם כך נשארו נמוכים יחסית.

² התמקדות בקבוצה מצומצמת יותר – עולים חדשים המתגוררים בפריפריה – מעלה שהם החלו את העשור בשיעורי תעסוקה נמוכים אף יותר מאשר כלל העולים החדשים, אולם הצליחו לסגור את הפער עד שנת 2004.

תרשים 2
שיעורי תעסוקה בגילי 55–64
 לפי קבוצת אוכלוסייה, 2001–2011

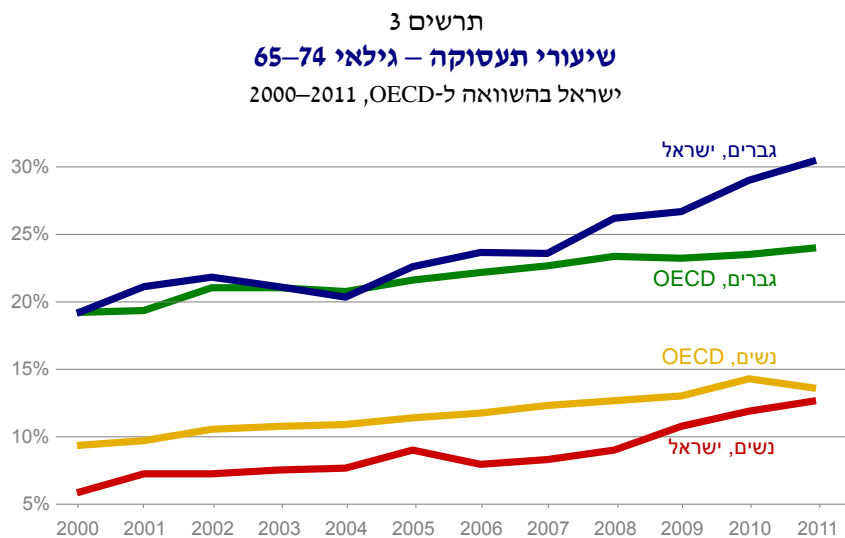


* לרבות מי שמוגדר "אחר" לפי דת.

** עולה חדש מוגדר כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

תרשים 3 מראה כי בקרב בני 65–74, שיעורי התעסוקה של הגברים בישראל היו דומים לאלה של הגברים במדינות ה-OECD עד שנת 2004. החל מאמצע העשור השיעורים בישראל גדלו מהר יותר, כך שבסוף העשור נוצר פער של יותר מחמש נקודות אחוז לטובת ישראל. מגמה זו דומה למגמה שנצפתה בקרב בני 55–64 (תרשים 1 לעיל), אם כי שיעורי התעסוקה של בני 65–74 נמוכים ביותר מ-50 אחוז. ההבדל הוא שהגידול בשיעור התעסוקה של בני 55–64 הואט בשנים האחרונות, בעוד שהגידול בשיעור התעסוקה של בני 65–74 הואץ. לגבי נשים בגילי 65–74 התמונה שונה. אמנם שיעור התעסוקה בקרבן גדל מכ-7 אחוזים בשנת 2001 ליותר מ-12 אחוזים בשנת 2011, אולם שיעורי תעסוקה אלו נותרו נמוכים מן הממוצע של מדינות ה-OECD – אם כי החל משנת 2008 הפער הצטמצם והגיע לנקודת אחוז אחת ב-2011.

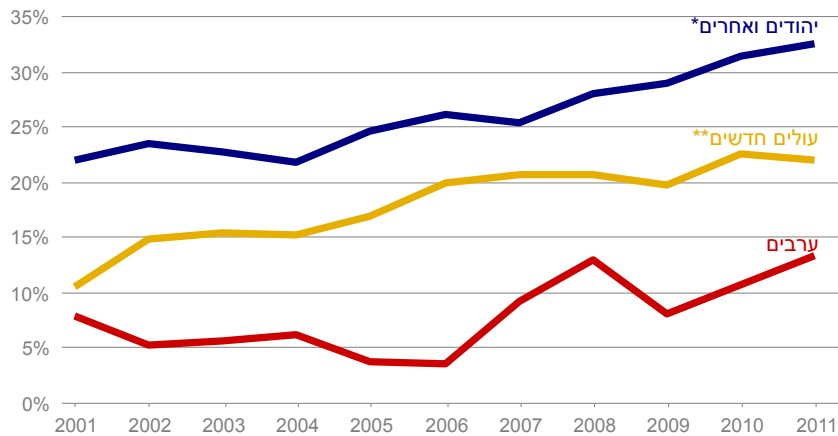


מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: OECD

תרשים 4 מציג את שיעורי התעסוקה של בני 65–74 לפי קבוצות אוכלוסייה. בקרב הגברים (תרשים 4א) נמצא כי גם בקבוצת גיל זו שיעור התעסוקה של הערבים נמוך משמעותית מזה של היהודים, והפער אף התרחב במשך המחצית

הראשונה של העשור הקודם. שיעור התעסוקה של העולים החדשים היה נמוך מזה של הישראלים הוותיקים לאורך העשור, וגם במקרה זה הפער לא הצטמצם.³

תרשים א'4
שיעורי תעסוקה של גברים בגילי 65–74
לפי קבוצת אוכלוסייה, 2001–2011



* לרבות מי שמוגדר "אחר" לפי דת.

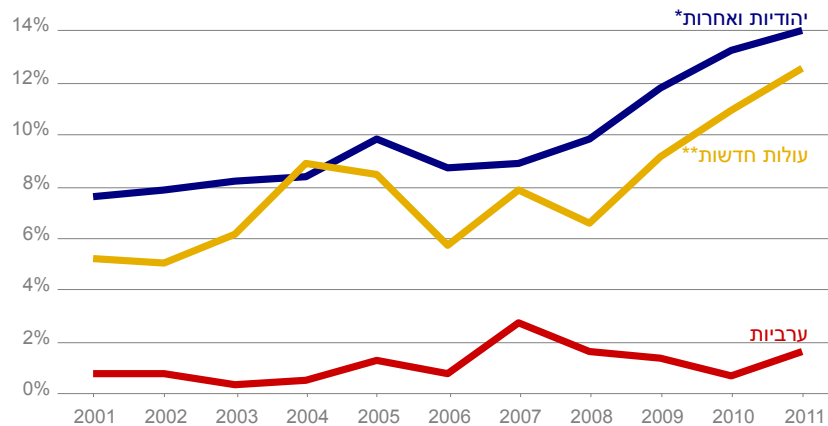
** עולה חדש מוגדר כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

מגמות דומות התגלו גם בקרב נשים בנות 65–74 (תרשים ב'4). במקרה זה שיעור התעסוקה של הנשים היהודיות גדל משמעותית (מפחות מ-8 אחוזים בתחילת העשור ליותר מ-14 אחוז בסופו), ואילו השיעור בקרב הנשים הערביות לא עלה על שתי נקודות אחוז (למעט בשנת 2007). הפער בין שיעור התעסוקה של העולות החדשות לזה של הישראליות הוותיקות בגילים אלו נשאר בעינו.

³ שיעור התעסוקה של העולים המתגוררים בפריפריה היה נמוך מזה של העולים המתגוררים במרכז, בעיקר בשנות המיתון של תחילת העשור הקודם, אולם הפער בין שתי הקבוצות הצטמצם מאוד לאחר מכן.

תרשים 4 ב'
שיעורי תעסוקה של נשים בגילי 65-74
 לפי קבוצת אוכלוסייה, 2001-2011

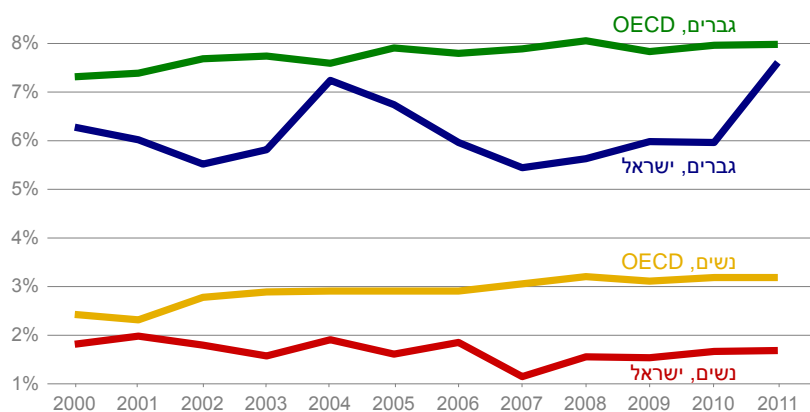


* לרבות מי שמוגדרת "אחר" לפי דת.
 ** עולה חדשה מוגדרת כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

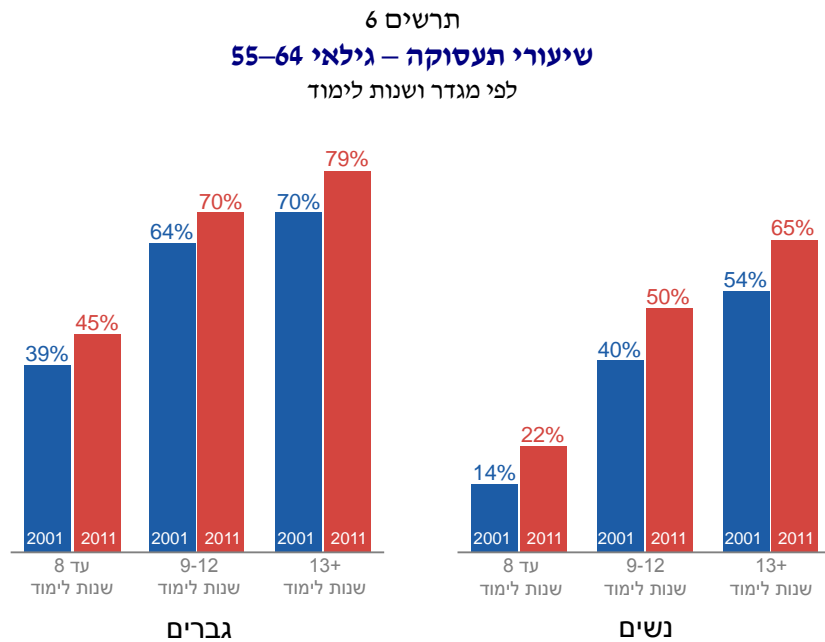
תרשים 5 מציג את מגמות התעסוקה בקרב גילאי 75 ומעלה. בניגוד לקבוצות הגיל הצעירות יותר, בקבוצה זו שיעורי התעסוקה של הישראלים היו נמוכים מאלה של האוכלוסייה המקבילה במדינות ה-OECD לאורך כל העשור. רק בשנת 2011 נרשם זינוק של כמעט שתי נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של הגברים. חלוקה לקבוצות אוכלוסייה (נספח א', תרשים נ'1) מעלה כי בקרב גברים בני 75 ומעלה, שיעור התעסוקה של היהודים נע בין 6 ל-8 אחוזים במהלך העשור הקודם, ואילו שיעור התעסוקה של הערבים נע בין 1 ל-3 אחוזים. שיעור התעסוקה של העולים החדשים היה דומה לזה של הערבים, אם כי במקרה שלהם ניכרת מגמת עלייה בשיעור התעסוקה, בעיקר במחצית השנייה של העשור. בקרב הנשים לא נמצאו פערים גדולים בשיעורי התעסוקה בין יהודיות לערביות, והעולות החדשות כמעט לא עבדו.

תרשים 5
שיעורי תעסוקה – גילאי 75 ומעלה
 ישראל בהשוואה ל-OECD, 2000–2011



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: OECD

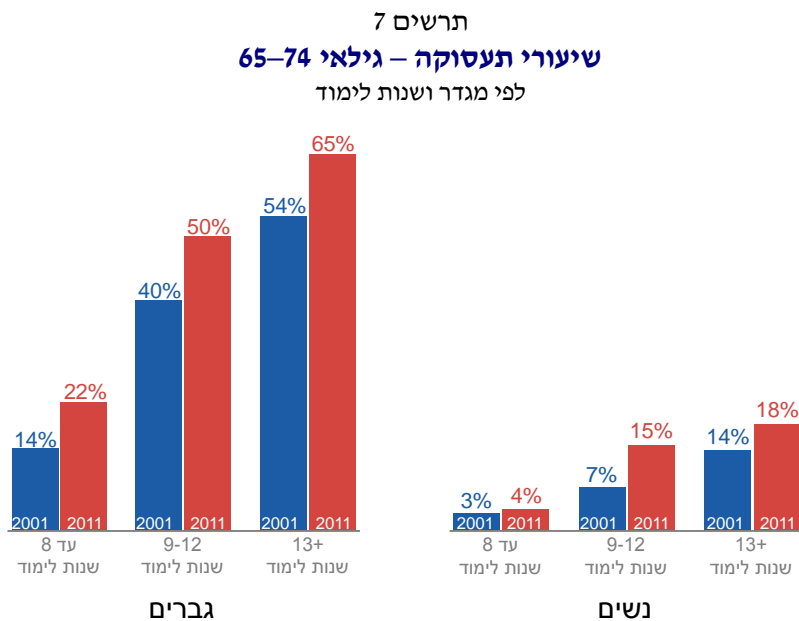
במחקר קודם (קמחי, 2012) נמצא כי הפערים בשיעורי התעסוקה בישראל קשורים במידה רבה בפערי השכלה. ממצא זה חוזר על עצמו גם במקרה הספציפי של הקשישים. תרשים 6 מציג את השינויים בשיעורי התעסוקה של גילאי 64–55 לפי רמת השכלה. פער משמעותי ניכר בין שיעורי התעסוקה של בעלי 12–9 שנות לימוד ובין שיעורי התעסוקה של בעלי עד 8 שנות לימוד, בקרב גברים ונשים כאחד. שיעורי התעסוקה ממשיכים לגדול כאשר עוברים לקבוצה של בעלי 13 שנות לימוד ויותר, אולם בשיעור נמוך יותר, בעיקר במקרה של הגברים. יש לציין כי בין 2001 ל-2011 חל גידול בשיעורי התעסוקה של כל קבוצות ההשכלה.



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

תרשים 7 מראה מגמות דומות בשיעורי התעסוקה של גילאי 65–74 לפי רמת השכלה. ניתן לראות כי החשיבות של ההשכלה לתעסוקה גדולה אף יותר בקרב קבוצת גיל זו. ממצא בולט הוא שבקרב נשים שיעורי התעסוקה של בעלות עד 8 שנות לימוד גדלו אך במעט, ולעומת זאת שיעור התעסוקה של בעלות 9–12 שנות לימוד יותר מהוכפל בין 2001 ל-2011.⁴

⁴ היות ששיעורי התעסוקה של בני 75 ומעלה היו זעומים, אין תועלת בחלוקה שלהם לפי קבוצות השכלה. גם הפרדה בין יהודים וערבים אינה אפשרית עקב מספר תצפיות נמוך של ערבים בגילים המתאימים, בעיקר בקבוצות ההשכלה הגבוהות.



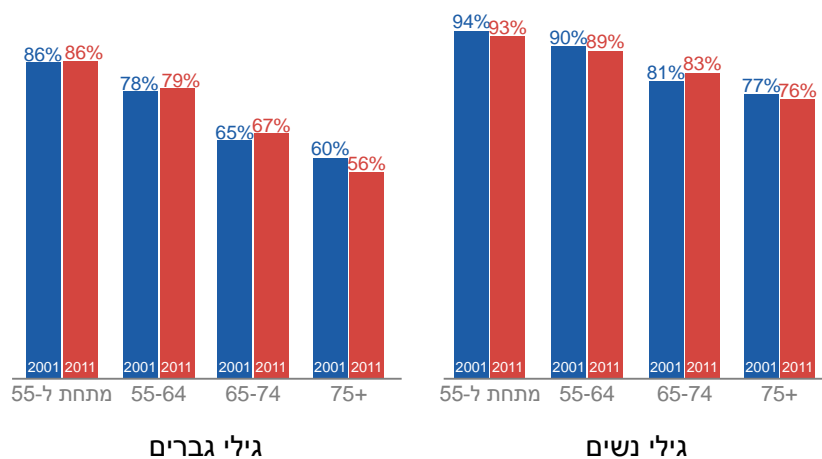
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

כדי להעריך את החשיבות היחסית של מאפיינים שונים (מגדר, גיל, שנות לימוד, לאום, מגורים בפריפריה ועלייה לעומת לידה בישראל) לגידול בשיעור התעסוקה של קשישים, נעשה שימוש בהליך סטטיסטי המאפשר להפריד בין ההשפעות היחסיות של כל אחד מהמאפיינים על שיעור התעסוקה (מתואר בפירוט בנספח ב'). הנתונים ששימשו להליך נלקחו מסקרי כוח אדם ל-2001 ו-2010, ונמצא כי שיעור התעסוקה של גילאי 65 ומעלה גדל מ-9.8 ל-12 אחוז בין שנים אלו. ההשפעה הבולטת ביותר על התעסוקה היא של שנות הלימוד: גידול של שנת לימוד אחת בממוצע הביא לגידול של נקודת אחוז אחת בשיעור התעסוקה.⁵ הגידול בשיעור התעסוקה של עולים חדשים תרם קצת פחות מנקודת אחוז אחת לסך הגידול בשיעור זה. שני גורמים אלו מסבירים כ-80 אחוז מסך הגידול בשיעור התעסוקה.

⁵ גם ליביס (2013) מצא שהשכלה משפיעה משמעותית על סיכויי הקשישים להיות מועסקים.

תרשים 8 בוחן את ההבדלים בשיעור השכירים בקרב המועסקים. לא נמצא שינוי משמעותי בשיעור השכירים לאורך זמן, אולם ניתן לראות כי שיעורם באוכלוסייה יורד עם הגיל, וירידה זו משמעותית יותר בקרב הגברים. המשמעות היא שהירידה בשיעורי התעסוקה עם הגיל חזקה יותר בקרב שכירים מאשר בקרב עצמאים. במילים אחרות, עצמאים נוטים להמשיך בתעסוקה גם בגילים מאוחרים יחסית.⁶ תוצאה זו אינה מפתיעה, היות שעצמאים אינם כפופים לתקנות של גיל הפרישה ולהחלטה של המעסיק על המשך עבודתם. נוסף לכך, עצמאים רבים אינם נהנים מצבירה בקרנות פנסיה, ולכן המניע שלהם להמשיך לעבוד חזק יותר. מעניין לציין כי כאשר נבדק שיעור השכירים לפי קבוצות אוכלוסייה, נמצא כי כמעט כל העולים החדשים (שעלו מאז שנות התשעים של המאה הקודמת) הם שכירים, וכי שיעור השכירים בקרבם נשאר קרוב למאה אחוז גם בגילים המאוחרים.

תרשים 8
שיעור השכירים בקרב המועסקים
לפי מגדר וקבוצת גיל



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

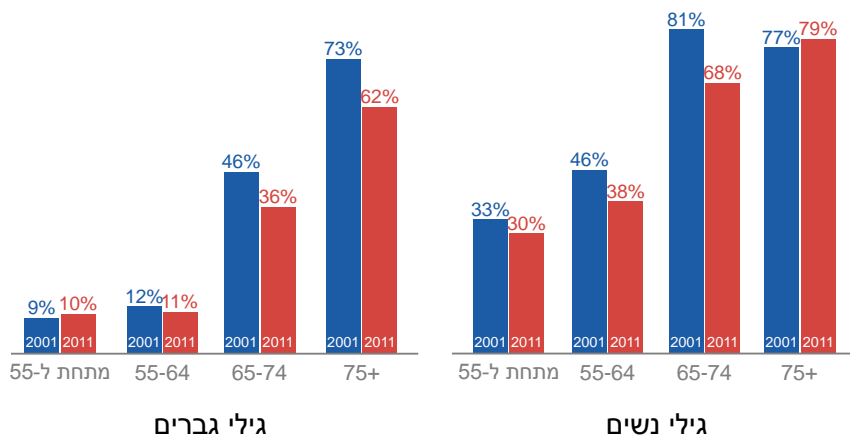
⁶ מובן שקיימת גם אפשרות כי חלק מאלה שהיו שכירים נהפכו לעצמאים לאחר פרישתם מעבודתם הקודמת.

גם גידול בשיעור התעסוקה עדיין אינו מבטיח גידול בהכנסה הממוצעת, שכן יש חשיבות גם להיקף התעסוקה ולאיכותה. תרשים 9 מראה כי המגמות בהיקף התעסוקה משלימות את מגמות שיעור התעסוקה. כמעט בכל קבוצות הגיל ניכרת ירידה בשיעור המועסקים במשרה חלקית מתוך סך המועסקים בין 2001 ל-2011. המגמה בולטת במיוחד בקרב גברים בגילי 65 ומעלה ובקרב נשים בגילי 65–74. מכאן, ניתן לשער כי ההכנסה של העובדים בקבוצות גיל אלו גדלה במשך תקופה זו.

תרשים 9

שיעור המועסקים חלקית

כאחוז מתוך כלל המועסקים, לפי מגדר וקבוצת גיל



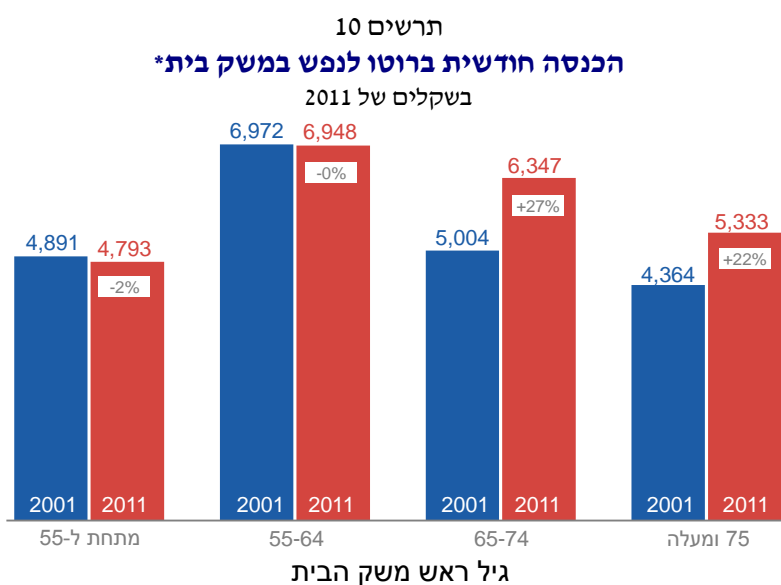
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

לסיכום, נמצא כי שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בני 55–64 ושל גברים בני 65–74 בישראל היו גבוהים מאשר במדינות ה-OECD ואף גדלו בקצב מהיר יותר במשך העשור הקודם. שיעורי התעסוקה של נשים בגילאי 65–74 ושל גברים ונשים בני 75 ומעלה היו נמוכים מאשר במדינות ה-OECD. במרבית קבוצות הגיל נמצא פער בשיעור התעסוקה לרעת הערבים, ואילו העולים החדשים סגרו בהדרגה את הפער בינם ובין היהודים הוותיקים. הגידול בשיעורי התעסוקה נמצא בכל קבוצות ההשכלה, אולם שיעורי התעסוקה גבוהים יותר ככל שההשכלה גבוהה יותר, והפערים בין קבוצות ההשכלה גדולים למדי. בחלוקה לשכירים ועצמאים, נמצא

שלעצמאים נטייה גדולה יותר להישאר מועסקים גם בגילים מאוחרים יחסית. במקביל לעלייה בשיעורי התעסוקה של הקשישים לאורך השנים, חל גם גידול בהיקף התעסוקה של המועסקים בקרבם.

2. מגמות בהכנסת משקי בית של קשישים

תרשים 10 מראה כי ההכנסה לנפש של משקי בית שהעומד בראשם היה מתחת לגיל 65 לא גדלה כלל בין 2001 ל-2011, ואף ירדה במקצת.⁷ לעומת זאת, במשקי בית שבהם ראש משק הבית הוא בן 65 ומעלה, ההכנסה לנפש גדלה ביותר מ-20 אחוז. הדבר מעיד על שיפור במצבם היחסי של משקי בית של קשישים בישראל.⁸



* הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

⁷ ראש משק הבית מוגדר כמי שתרומתו להכנסת משק הבית היא הגדולה ביותר.
⁸ כאשר בוחנים את סך הכנסת משק הבית (תרשים נ'2 בנספח א') התוצאות שונות במקצת, אך אין בכך כדי לשנות את המסקנה. כלומר, התוצאות אינן נובעות משינויים יחסיים בגודל הממוצע של משקי הבית של קבוצות הגיל השונות.

נשאלת השאלה האם הגידול בהכנסה לנפש נובע אך ורק מן הגידול בשיעורי התעסוקה של הקשישים. לפחות לגבי בני 75 ומעלה זה לא יכול להיות נכון, היות ששיעורי התעסוקה שלהם לא גדלו משמעותית במשך התקופה (תרשים 5 לעיל). לוח 1 מציג את הגידול בהכנסה לנפש של משקי הבית לפי גיל ראש משק הבית ולפי מקור ההכנסה. ניתן לראות שבמשקי הבית שהעומד בראשם הוא בין הגילים 55 ל-64 חל גידול בהכנסה מעבודה שכירה ומהון. לעומת זאת, ההכנסה מפנסיה ומתשלומי העברה של משקי בית אלו קטנה בין 2001 ל-2011, כך ששך ההכנסה לנפש כמעט לא השתנה. משקי הבית שהעומד בראשם הוא בין הגילים 65 ל-74 נהנו מגידול משמעותי הרבה יותר בהכנסות מעבודה ומהון, וגם הכנסתם מפנסיה גדלה. דווקא מקור ההכנסה העיקרי שלהם, תשלומי העברה, לא גדל במשך התקופה. משקי הבית שהעומד בראשם בן 75 ומעלה נהנו גם הם מהכנסות גבוהות יותר מכל המקורות, כולל מהעברות, שהם מקור ההכנסה העיקרי. בסך הכל ניתן לומר שהגידול בתעסוקה של גילאי 64-55 הביא לגידול בהכנסה מעבודה, אך גידול זה התקזז במלואו עם הירידה בהכנסותיהם מפנסיה ומהעברות. לעומת זאת, קבוצות הגיל המבוגרות יותר נהנו מגידול חד יותר בהכנסה מעבודה ומהון וכן מגידול בהכנסות מפנסיה ומהעברות.

לוח 1. הכנסה חודשית לנפש, לפי מקור הכנסה וגיל ראש משק הבית
2001 ו-2011, בשקלים של 2011

קבוצת גיל	עבודה שכירה	עבודה עצמית	הון	פנסיה	העברות	סה"כ
פחות מ-55						
2001	3,611	528	95	118	539	4,891
2011	3,590	510	114	109	470	4,793
שינוי	-1%	-3%	+21%	-8%	-13%	-2%
55-64						
2001	4,084	834	305	825	925	6,972
2011	4,408	834	341	644	722	6,948
שינוי	+8%	+0%	+12%	-22%	-22%	-0%
65-74						
2001	613	516	248	1,622	2,006	5,004
2011	1,295	673	499	1,905	1,976	6,347
שינוי	+111%	+30%	+101%	+17%	-1%	+27%
75 ומעלה						
2001	92	47	228	1,856	2,141	4,364
2011	169	155	382	2,090	2,537	5,333
שינוי	+83%	+227%	+68%	+13%	+19%	+22%

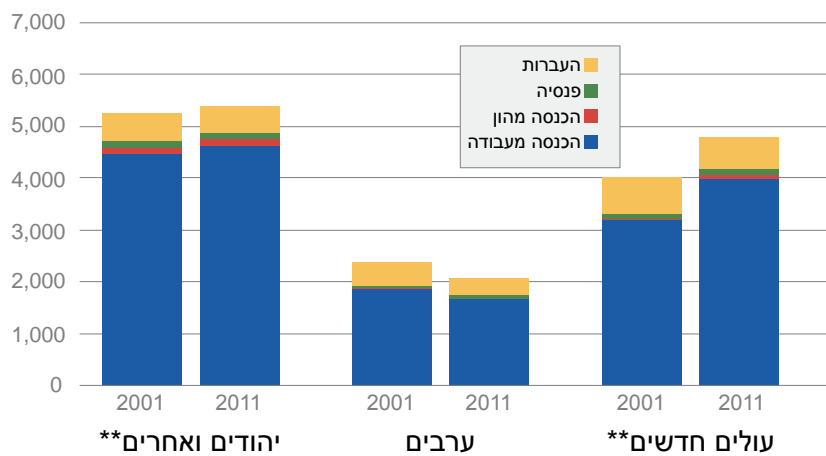
מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס, 2001 ו-2011

בממצאים אלו יש שתי נקודות ראויות לציון. האחת היא הגידול בהכנסות משקי הבית של הקשישים מפנסיה. אין ספק כי בעשור הנבדק גדלה מודעות הציבור לחשיבות הביטוח הפנסיוני, בין היתר בגלל חובת ההפרשה לפנסיה שהונהגה בשנים האחרונות. עקב כך ההון הפנסיוני של הציבור גדל לאורך השנים, וההכנסה מפנסיה של הגמלאים גדלה בהתאם. הנקודה השנייה היא הגידול בהעברות הכספיות, שרובן מגיעות מהביטוח הלאומי, אל משקי הבית של הקשישים ביותר (בני 75

ומעלה). גידול זה אחראי כמעט למחצית מסך הגידול בהכנסה לנפש של משקי בית אלו, והם הקבוצה היחידה של משקי בית שנהנתה מגידול משמעותי בהעברות. תרשימים 11 א'–ד' מציגים את השינויים בהכנסה לנפש בחלוקה לפי מקורות הכנסה ולפי קבוצות אוכלוסייה. הדיון יתמקד בהשוואה בין ערבים ובין יהודים ואחרים, וכמו כן ייבחן מצבם של העולים החדשים. הפערים בהכנסה לנפש בין יהודים לערבים בולטים במיוחד, והם קיימים בכל קבוצות הגיל. יותר מכך, פערים אלו התרחבו לאורך התקופה הנסקרת. אמנם משקי הבית במגזר הערבי גדולים יותר מאשר במגזר היהודי, אך אין בכך כדי להסביר את הפערים הניכרים בהכנסה לנפש בין שני המגזרים. תרשים נ'3 בנספח א' מראה כי פערים גדולים קיימים גם בסך ההכנסה הממוצעת למשק בית בשני המגזרים.

בקרב משקי בית שגיל העומד בראשם אינו עולה על 54 (תרשים 11א'), ההכנסה לנפש של היהודים היא יותר מכפליים מהכנסת הערבים, ובעוד שבקרב היהודים חלה עלייה בהכנסה לנפש בין 2001 ל-2011, בקרב הערבים חלה ירידה. הפער העיקרי בין המגזרים הוא בהכנסות מעבודה, אולם גם בשאר מקורות ההכנסה יש פער לטובת היהודים.

תרשים 11א'
הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו לנפש במשק בית*, ראש משק הבית בגיל 54 ומטה
 בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה



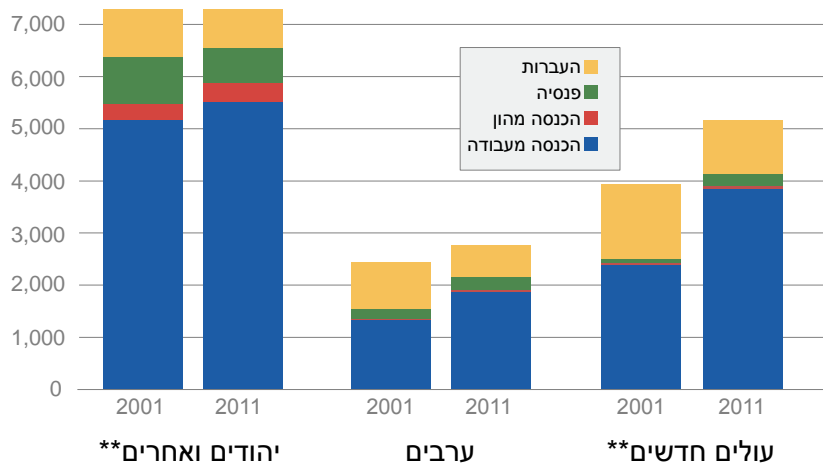
* הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית

** יהודים ואחרים – יהודים ומי שמוגדר "אחר" לפי דת. עולה חדש – מי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

בקרב משקי הבית שעומד בראשם בן 55 עד 64 (תרשים 11ב') הפער בין יהודים לערבים גדול אף יותר, בעיקר מפני שההכנסה לנפש של משקי בית יהודיים בקבוצת הגיל הזו גבוהה משמעותית מההכנסה של קבוצת הגיל הצעירה יותר, ואילו בקרב הערבים אין הבדל גדול בהכנסה לנפש בין שתי קבוצות גיל אלו. עם זאת, ההכנסה לנפש בקרב ערבים גדלה בין 2001 ל-2011 ואילו ההכנסה לנפש של היהודים לא השתנתה כמעט, כך שהפער בין המגזרים הצטמצם במקצת. גם כאן הפערים לטובת היהודים קיימים בכל מקורות ההכנסה, אם כי הפער בהעברות אינו גדול. משקי הבית הערביים בקבוצת גיל זו כמעט אינם נהנים מתשלומי פנסיה, וגם הכנסותיהם מהון מזעריות.

תרשים 11ב'
הכנסה חודשית ברוטו לנפש במשק בית*, ראש משק הבית בגיל 55-64
 בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה



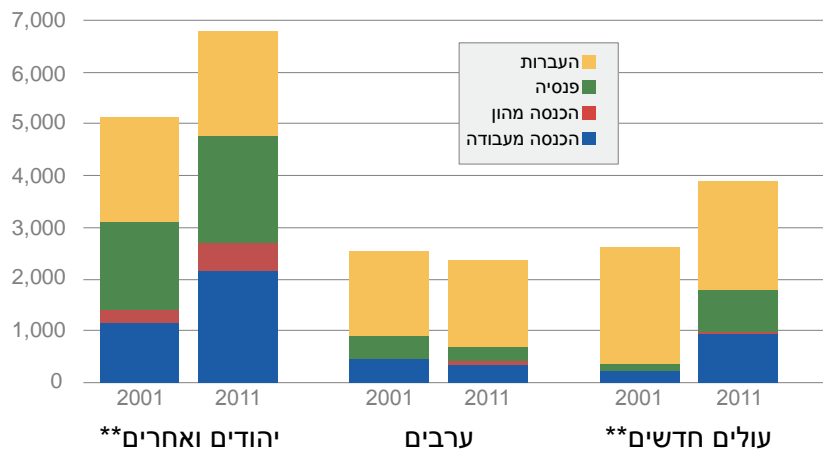
* הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית

** יהודים ואחרים – יהודים ומי שמוגדר "אחר" לפי דת. עולה חדש – מי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

התמונה שונה במקצת בקרב משקי הבית שעומד בראשם אדם שגילו בין 65 ל-74 (תרשים ג'11). בשנת 2001 משקי הבית היהודיים בקבוצת גיל זו נהנו מהכנסה כפולה לנפש ביחס למשקי הבית הערביים. עד 2011 ההכנסה לנפש של משקי הבית היהודיים גדלה משמעותית, בעוד שההכנסה לנפש של משקי הבית הערביים קטנה, כך שהפער בין יהודים לערבים התרחב מאוד והגיע ליותר מ-200 אחוז. גם כאן הפער בהעברות לנפש בין יהודים לערבים אינו גדול, אולם לערבים אין כמעט הכנסות מהון והם נהנים מפנסיה נמוכה מאוד בממוצע.

תרשים ג'11
הכנסה חודשית ברוטו לנפש במשק בית*, ראש משק הבית בגיל 65–74
 בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה



* הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית

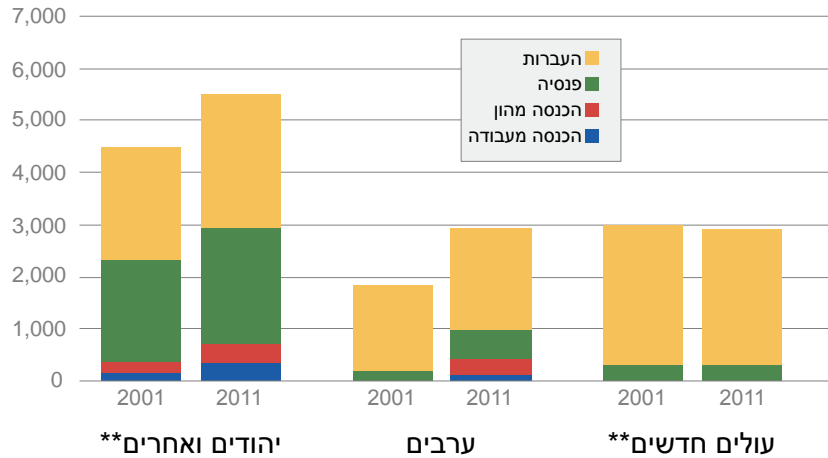
** יהודים ואחרים – יהודים ומי שמוגדר "אחר" לפי דת. עולה חדש – מי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

גם בקרב משקי הבית שעומד בראשם בן 75 ומעלה (תרשים ד'11), ההכנסה לנפש במגזר היהודי הייתה גדולה יותר מפי שניים מההכנסה לנפש במגזר הערבי.

פער זה הצטמצם במקצת בין 2001 ל-2011, מאחר שההכנסות של היהודים גדלו משמעותית אולם ההכנסות של הערבים גדלו בשיעור גדול אף יותר.

תרשים ד11'
הכנסה חודשית ברוטו לנפש במשק בית*,
ראש משק הבית בגיל 75 ומעלה
 בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקור הכנסה



* הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית

** יהודים ואחרים – יהודים ומי שמוגדר "אחר" לפי דת.
 עולה חדש – מי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

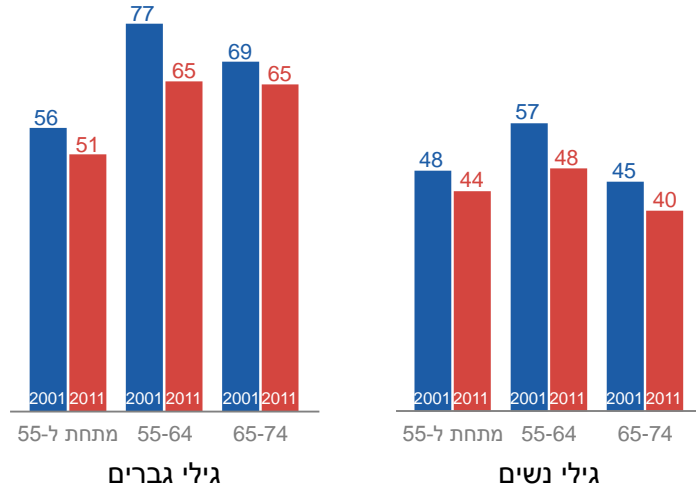
ההכנסה לנפש במשקי בית של עולים חדשים נמוכה מאשר במגזר היהודי בכללותו. לאורך התקופה הנידונה נרשם בהכנסה זו גידול משמעותי, בעיקר הודות לגידול בהכנסה מעבודה, אולם הפער בין העולים לשאר האוכלוסייה הצטמצם בעיקר בשכבות הגיל הצעירות יחסית. במשקי הבית שגיל העומד בראשם אינו עולה על 54, הפער בהכנסה לנפש בין כלל משקי הבית היהודיים ובין העולים החדשים היה גבוה מ-25 אחוז בשנת 2001, אולם עד שנת 2011 חלק הארי של הפער נעלם (תרשים ד11א').

בקרב משקי בית שגיל העומד בראשם הוא בין 55 ל-64 (תרשים 11ב') הפער בין ותיקים לעולים גדול בהרבה, אולם גם במקרה זה הוא הצטמצם בין 2001 ל-2011. מגמה דומה נצפית בקרב משקי הבית שגיל העומד בראשם הוא 74–65. כאן הפער בין ותיקים לעולים גדול אף יותר, אך גם הוא הצטמצם לאורך השנים, בעיקר הודות לגידול בהכנסות מפנסיה (תרשים 11ג'). רק בקרב משקי הבית המבוגרים ביותר הפער בין כלל היהודים לעולים לא הצטמצם ואף התרחב בין 2001 ל-2011 (תרשים 11ד'). מצד אחד ההכנסות מעבודה אינן משמעותיות בקבוצת גיל זו, ומצד אחר הגידול בהכנסות מהון ומפנסיה בקרב העולים היה נמוך מאשר בקרב שאר משקי הבית היהודיים. עם זאת, הפער בהכנסה לנפש בין הוותיקים לעולים בקבוצת גיל זו לא היה גדול כמו בקרב משקי הבית המבוגרים פחות, עקב העובדה שחלק ניכר מההכנסות של משקי בית אלו מגיע מתשלומי העברה, שהם שוויוניים יחסית. הגידול בהכנסה מעבודה בקרב מרבית קבוצות האוכלוסייה עשוי לנבוע מהגידול בשיעורי התעסוקה (תרשימים 5–1 לעיל), מהגידול בהיקף המשרה (תרשים 9 לעיל), או מהעלייה בשכר העבודה. תרשים 12 מציג את השכר לשעת עבודה ברוטו של עובדים שכירים לפי מגדר וקבוצת גיל.⁹ בין 2001 ל-2011 ירד שכר העבודה הריאלי לכל קבוצות הגיל והמגדר. הירידה הייתה חריפה יותר בקרב קבוצת הגיל 64–55, שחבריה זוכים לשכר הגבוה ביותר לשעה. עקב כך קטן הפרש השכר בין גילאי 64–55 לגילאי 74–65, ובמקרה של הגברים נעלם כמעט לגמרי. הירידה בשכר הריאלי מדגישה עוד יותר את החשיבות של הגידול בשיעור התעסוקה ובהיקף המשרה של הקשישים לשיפור רמת החיים שלהם.¹⁰

⁹ בתרשים לא נכללה קבוצת הגיל 75 ויותר, היות שמספר השכירים בה קטן מכדי לקבל ממוצעי שכר אמינים.

¹⁰ הממצאים מטעים במקצת, מכיוון ששנת 2001 הייתה שנת שיא מבחינת שכר עבודה עבור גברים ונשים בכל רמות ההשכלה. מחקר קודם (קמחי, 2012) הראה כי בין 1998 ל-2010 שכר העבודה עלה בכ-3 אחוזים במונחים ריאליים.

תרשים 12
שכר ברוטו לשעת עבודה של שכירים
 במחירי 2011, לפי מגדר וקבוצת גיל



מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

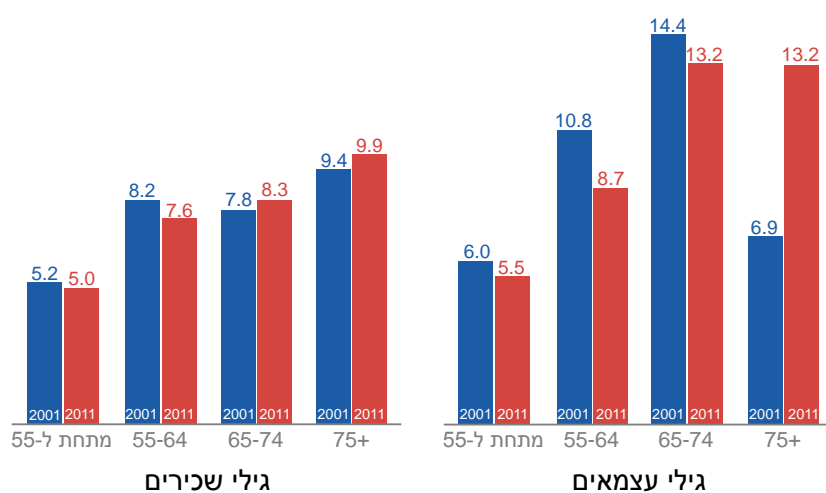
בחלוקה לפי מעמד בעבודה של ראש משק הבית (תרשים 13) ניתן לראות שמשקי הבית של הקשישים שיפרו את מצבם היחסי, והדבר נכון גם למשקים שבראשם עומד שכיר וגם לאלה שבראשם עומד עצמאי. ההכנסה לנפש של משקי בית שבראשם עמד שכיר בגיל 65 ומעלה גדלה בין 2001 ל-2011, ואילו ההכנסה לנפש של משקי בית שבראשם עמד שכיר צעיר יותר קטנה בתקופה זו. תופעה זו נובעת מכמה גורמים. ראשית, שכר העבודה של הקשישים אמנם ירד, אך במידה פחותה מאשר שכר העבודה של הצעירים (תרשים 12 לעיל). שנית, שיעור המועסקים חלקית מבין המועסקים הקשישים ירד יחסית למועסקים הצעירים (תרשים 9 לעיל). לבסוף, הנתונים הראו כי שיעור התעסוקה של הקשישים גדל במשך התקופה, אם כי במידה פחותה מאשר של בני 55-64 (תרשימים 1 ו-3 לעיל). מכל אלו משתמע שהגידול בשיעור התעסוקה של הקשישים והגידול בהיקף התעסוקה שלהם גברו על הירידה בשכר העבודה, כך שההכנסה לנפש גדלה גם היא.

בקרב העצמאים התמונה מעט מורכבת יותר. ההכנסה לנפש במשקי בית שבראשם עומד עצמאי בגיל 55–64 ירדה משמעותית במשך העשור, ואילו במקרה של עצמאים בגיל 65–74 ההכנסה לנפש ירדה בשיעור מתון בהרבה. ההכנסה לנפש של משקי בית שבראשם עמד עצמאי בגיל 75 ומעלה גדלה כמעט כפליים, אולם יש לזכור שזוהי קבוצת אוכלוסייה קטנה יחסית.

תרשים 13

הכנסה חודשית ברוטו לנפש במשק בית*

באלפי שקלים של 2011*, לפי מעמד בעבודה של ראש משק הבית



* הכנסה חודשית ממוצעת לנפש במשק בית.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

תרשים 14 מציג את ההכנסה לנפש לפי רמת ההשכלה של ראש משק הבית. הממצא הבולט ביותר הוא שההכנסה גדלה עם ההשכלה בכל קבוצות הגיל. לדוגמה, בקרב בני 55–64 ההכנסה לנפש של בעלי 13 שנות לימוד ויותר גבוהה בכשני שלישים מזו של בעלי 9–12 שנות לימוד, ופי שלושה מזו של בעלי עד 8 שנות

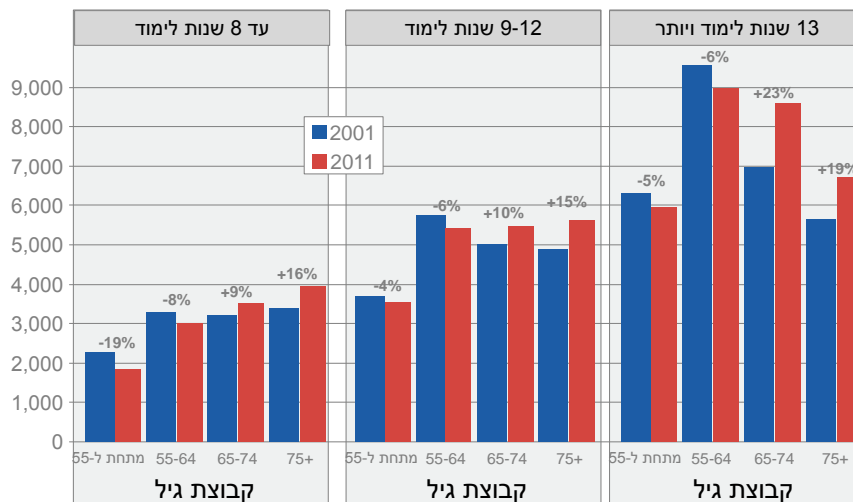
לימוד. הפערים בהכנסה לנפש בין רמות ההשכלה בקרב קבוצות הגיל המבוגרות יותר משמעותיים גם הם, אם כי נמוכים מעט.

ממצא נוסף הוא שההכנסה לנפש גדלה לאורך העשור הקודם בקרב בני 65 ומעלה, ולעומת זאת ירדה בקרב שכבות הגיל הצעירות יותר. תרשים 10 כבר הראה ממצא זה לגבי כלל האוכלוסייה, אולם בחינה של כל קבוצת השכלה בנפרד מראה שהשיפור היחסי במצבם של בני 65 ומעלה משמעותי יותר. בקרב בני גיל זה הגידול המשמעותי ביותר היה בהכנסה לנפש של בעלי השכלה גבוהה, והמשמעות היא שבקבוצת גיל זו גדלו פערי השכר לפי השכלה לאורך העשור האחרון. לבסוף, השוואה בין קבוצות הגיל השונות מעלה כי ההכנסה לנפש אינה יורדת לאחר גיל הפרישה בקרב בעלי השכלה תיכונית או פחות מכך. בקרב בעלי השכלה גבוהה, לעומת זאת, ניכרת ירידה בהכנסה לנפש עם הגיל, אם כי היא הייתה מתונה יותר ב-2011 מאשר בתחילת העשור הקודם.

תרשים 14

הכנסה חודשית ברוטו לנפש במשק בית*

בשקלים של 2011, לפי גיל והשכלה של ראש משק הבית



* הכנסה חודשית ממוצעת לנפש במשק בית.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

כדי לעמוד על החשיבות היחסית של הגורמים השונים לגידול בהכנסה לנפש של משקי הבית שבראשם קשישים, נעשה שימוש באותו הליך סטטיסטי שהוזכר בהקשר של שיעור התעסוקה (ראו נספח ב'). ההליך הוחל על משקי בית שבראשם עומד אדם בגיל 65 ומעלה בשנים 2001 ו-2010. ההכנסה לנפש של אוכלוסייה זו גדלה ב-22 אחוז בין שנים אלו. בדומה למקרה של שיעור התעסוקה, נמצא כי השינוי בממוצעי המאפיינים אחראי רק לחלק קטן מסך הגידול בהכנסה לנפש. גם כאן השינוי הבולט ביותר בין השפעות המאפיינים נבע מהגידול בשנות הלימוד: גידול של פחות משנת לימוד אחת בממוצע הביא לגידול של כמעט ארבעה אחוזים בהכנסה לנפש. נוסף לכך, הגידול בפער ההכנסות בין משכילים יותר למשכילים פחות תרם כ-11 אחוז לגידול בהכנסה לנפש.

המסקנה היא שהגידול בהכנסה לנפש של משקי הבית של הקשישים ניתן להסבר בעיקר על ידי ההשכלה. הגידול במספר שנות הלימוד של משקי בית אלו והגידול בתמורה להשכלה הביאו לגידול של כמעט 16 אחוז בהכנסה לנפש. עם זאת, התוצאות מראות שהגידול בנתח האוכלוסייה של משקי בית שהכנסתם נמוכה יחסית – כולל משקי בית של ערבים ושל עולים חדשים וכולה שבראשם עומדת אישה – מנע גידול משמעותי יותר בהכנסה לנפש.

3. סיכום התוצאות ומשמעויותיהן

השינויים הדמוגרפיים שמביאים לגידול מתמשך בשיעור הקשישים באוכלוסייה מעלים חשש לגבי יכולתה של החברה לאפשר להם קיום הוגן. עם זאת אותם שינויים דמוגרפיים, ובמיוחד העובדה שמצבם הבריאותי של הקשישים טוב יחסית לעבר, מאפשרים לקשישים להישאר במעגל התעסוקה ולקיים את עצמם. עוד גורם המאפשר לקשישים לעבוד מעבר לגיל הפרישה הוא שתמהיל התעסוקה בשוק העבודה המודרני משתנה, והעבודות הדורשות מאמץ פיזי הולכות ומתמעטות. תהליך הגלובליזציה מחייב את המשקים המערביים להגמיש את תנאי ההעסקה של העובדים, ועקב כך מתאפשר לעובדים המבוגרים להאריך את אופק תעסוקתם. נוסף לכך, הגידול בתוחלת החיים והתשואות הנמוכות בשוק ההון מגדילים את חוסר הוודאות של הקשישים ביכולתם לכלכל את עצמם לאחר פרישתם, לכן הם מעדיפים להמשיך לעבוד.

במחקר זה נמצא כי שיעור התעסוקה של הקשישים בישראל אכן נמצא בסימן עלייה בעשור הראשון של האלף, גם ביחס למדינות ה-OECD וגם ביחס לאוכלוסייה

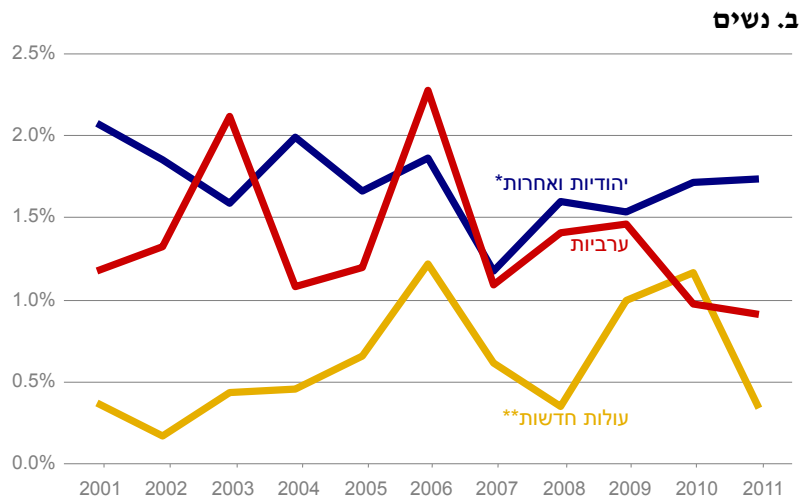
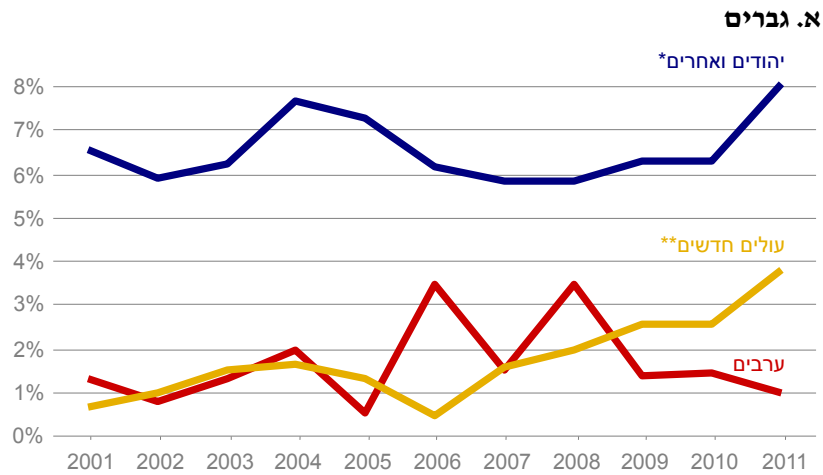
הצעירה יותר. בעיקר ניתן לציין את העלייה בשיעור התעסוקה של העולים החדשים המבוגרים, שמצמצמים את הפער בינם ובין הישראלים הוותיקים. לעומת זאת, האוכלוסייה הערבית נשארת מאחור בכל הקשור לתעסוקת קשישים, והפער בינה ובין האוכלוסייה היהודית הולך ומתרחב.

הגידול בשיעורי התעסוקה של הקשישים בא לידי ביטוי גם בהכנסות משקי הבית שלהם. ההכנסה לנפש במשקי הבית של הקשישים גדלה באופן משמעותי בעשור הראשון של האלף, בעוד שההכנסה לנפש במשקי בית אחרים לא גדלה במונחים ריאליים. ההכנסה מעבודה תרמה משמעותית לעלייה בהכנסה לנפש, אולם משקי הבית של הקשישים נהנו גם מגידול בהכנסות מהון ומפנסיה. גם במקרה זה האוכלוסייה הערבית נשארה מאחור, והפערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית, שהיו גדולים מאוד מלכתחילה, המשיכו להתרחב. לעומת זאת, הפער בהכנסה לנפש בין העולים החדשים ובין האוכלוסייה הוותיקה הולך ומצטמצם, מלבד במקרה של קבוצת הגיל המבוגרת ביותר.

אחד הגורמים שתרומתם ניכרת הן בגידול בתעסוקת הקשישים והן בגידול בהכנסותיהם הוא הגידול בהשכלה. היות שבעשורים הבאים צפויה עלייה נוספת בהשכלה של השנתונים שייכנסו לאוכלוסיית הקשישים, יש לצפות שמגמות הגידול בתעסוקה ובהכנסה שלהם יימשכו. אולם אין להסיק מכך בהכרח שלא נדרשת התייחסות של הרשויות לשינויים הדמוגרפיים. יש לדאוג להמשך ההגמשה בתנאי התעסוקה ולהקלות במיסוי שיאפשרו לקשישים להמשיך לעבוד גם לאחר גיל הפרישה הרשמי, כמובן רק אם הם מעוניינים בכך. במקביל יש למצוא פתרונות לאותן קבוצות אוכלוסייה שנשארות מאחור – בעיקר האוכלוסייה הערבית, אך במידה מסוימת גם בעלי ההשכלה הנמוכה. אם עד היום מקובל היה לדבר על שלושה רבדים של מקורות הכנסה לאחר הפרישה – הביטוח הלאומי, קרנות הפנסיה והחיסכון הפרטי – יש להוסיף לכך היום גם רובר רביעי, שחשיבותו הולכת וגדלה, והוא הכנסות מעבודה. אולם עבור אותן קבוצות אוכלוסייה שחסרות את הכלים לנצל את הרובר הרביעי, על המדינה לחזק את הרובר הראשון והשני.

נספח א'

תרשים נ'1
שיעורי תעסוקה – גילאי 75 ומעלה
 לפי קבוצת אוכלוסייה, 2001-2011



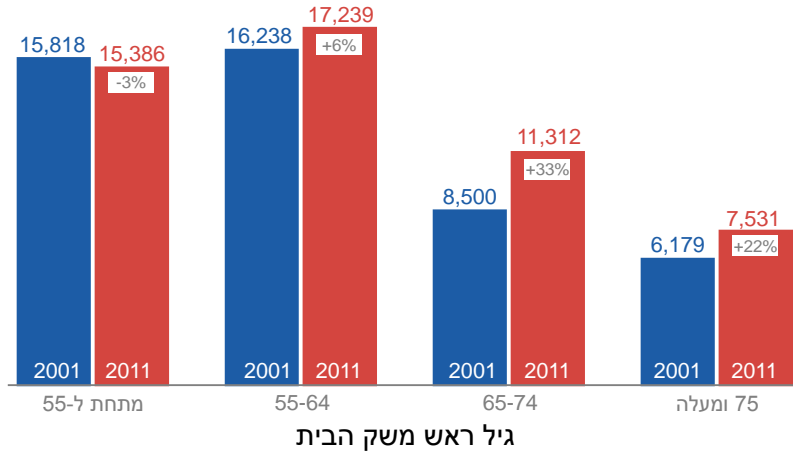
* לרבות מי שמוגדר "אחר" לפי דת.
 ** עולה חדש מוגדר כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור: איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

תרשים נ"א'

הכנסה חודשית ברוטו של משקי בית

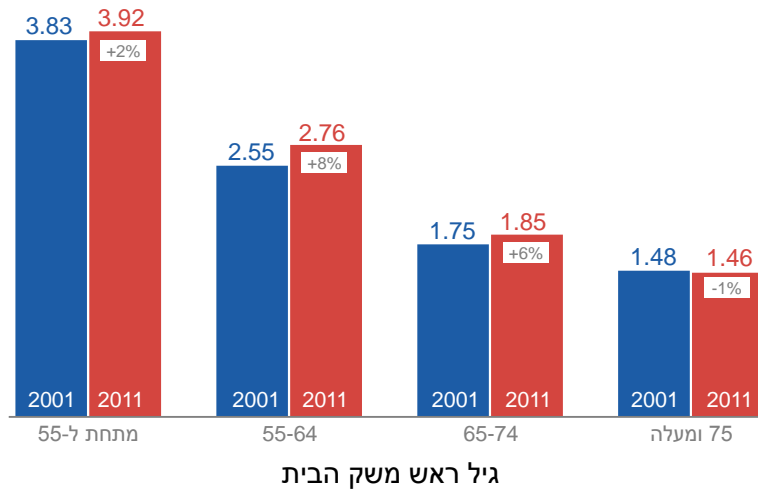
בשקלים של 2011, לפי גיל ראש משק הבית



תרשים נ"ב'

גודל ממוצע של משקי בית

מספר נפשות ממוצע, לפי גיל ראש משק הבית



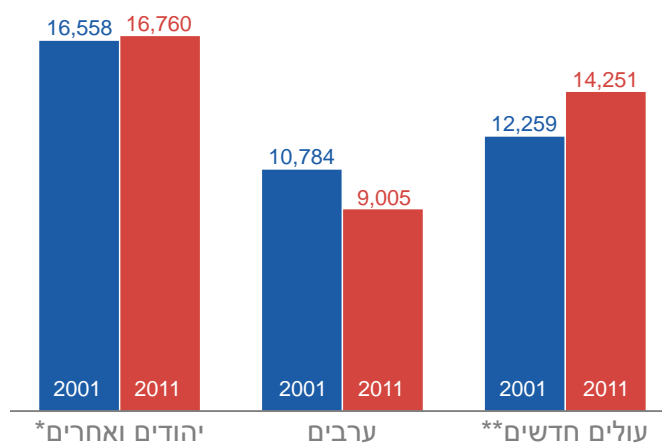
מקור (לשני התרשימים): איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
 נתונים (לשני התרשימים): סקרי הכנסות של הלמ"ס

תרשים נ"3

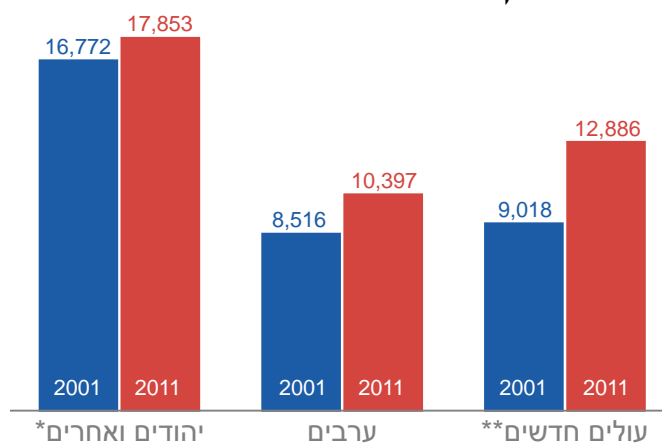
הכנסה חודשית ברוטו למשק בית

בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה

א. ראש משק הבית בגיל 54 ומטה



ב. ראש משק הבית בגיל 55–64



* לרבות מי שמוגדר "אחר" לפי דת.

** עולה חדש מוגדר כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

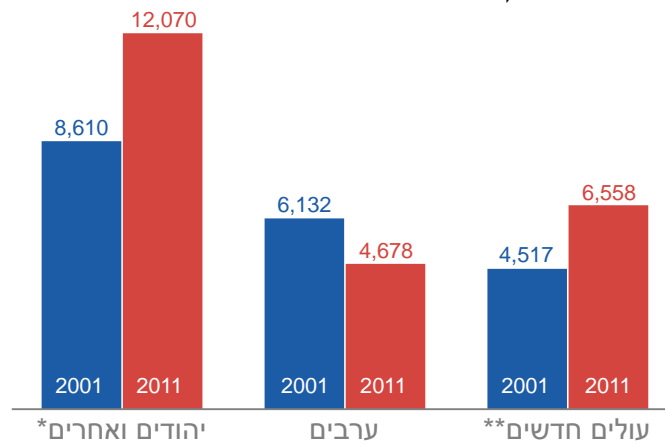
מקור (לשני התרשימים): איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): סקרי הכנסות של הלמ"ס

תרשים ני"צ (המשך)

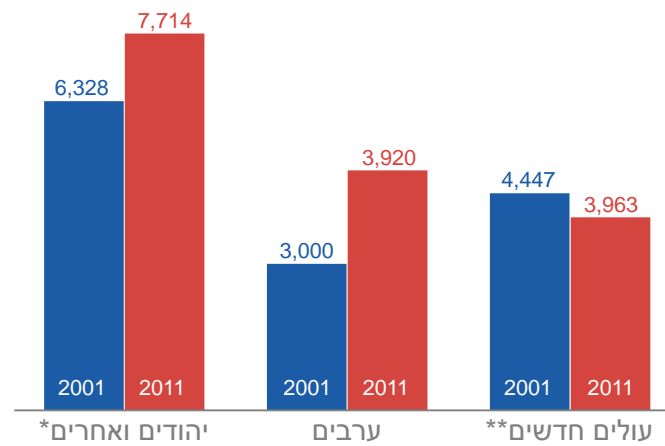
הכנסה חודשית ברוטו למשק בית

בשקלים של 2011, לפי קבוצת אוכלוסייה

ג. ראש משק הבית בגיל 64–75



ד. ראש משק הבית בגיל 75 ומעלה



* לרבות מי שמוגדר "אחר" לפי דת.

** עולה חדש מוגדר כמי שהגיע לארץ בשנת 1990 ואילך.

מקור (לשני התרשימים): איל קמחי וקיריל שרברמן, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): סקרי הכנסות של הלמ"ס

נספח ב': שיטת Blinder-Oaxaca לפילוג שינויים במשתנה על פני זמן

את השיטה פיתחו במקביל Blinder (1973) ו-Oaxaca (1973), אולם בפרק נעשה שימוש בגרסה שונה במקצת, של Daymont and Risani (1984). Y מוגדר כמשתנה תלוי ברגרסיה ליניארית ו- X_j מוגדר כמשתנה מסביר כאשר קיימים J משתנים מסבירים (מאפיינים). \bar{Y} ו- \bar{X}_j הם ממוצעי המדגם של Y ו- X_j בהתאמה. β_j הם מקדמי הרגרסיה שנאמדו, ו- β_0 הוא הקבוע. בכל אחת מן השנים ניתן לרשום את משוואת הרגרסיה הנאמדת בעזרת ממוצעי המדגם באופן הבא:

$$\bar{Y}^{2010} = \sum_{j=0}^J \beta_j^{2010} \bar{X}_j^{2010}; \quad \bar{Y}^{2001} = \sum_{j=0}^J \beta_j^{2001} \bar{X}_j^{2001}$$

קל להראות שניתן לרשום את השינוי הממוצע במשתנה התלוי כסכום של שלושה חלקים:

$$\begin{aligned} \bar{Y}^{2010} - \bar{Y}^{2001} &= \sum_{j=0}^J \beta_j^{2001} (\bar{X}_j^{2010} - \bar{X}_j^{2001}) \\ &+ \sum_{j=0}^J \bar{X}_j^{2001} (\beta_j^{2010} - \beta_j^{2001}) \\ &+ \sum_{j=0}^J (\bar{X}_j^{2010} - \bar{X}_j^{2001}) (\beta_j^{2010} - \beta_j^{2001}) \end{aligned}$$

החלק הראשון הוא התרומה של השינוי בממוצעי המאפיינים בין השנים, כאשר הם מוערכים לפי המקדמים של 2001. משמעותו היא השינוי הממוצע שהיה מתקבל במשתנה התלוי אילו ממוצעי המאפיינים היו משתנים ואילו המקדמים לא היו משתנים. החלק השני הוא התרומה של השינוי במקדמים בין השנים, כאשר הם מוערכים לפי ממוצעי המאפיינים ב-2001. משמעותו היא השינוי הממוצע שהיה מתקבל במשתנה התלוי אילו המקדמים היו משתנים ואילו ממוצעי המאפיינים לא היו משתנים. החלק השלישי הוא שאריתי.

מקורות

- בן משה, אליהו (2011), שינוי במבנה והרכב האוכלוסייה הישראלית לפי מגזר תרבותי-דתי בעשרים השנים הבאות והשלכותיו על שוק העבודה, מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי הכנסות, שנים שונות.
- ליביס, אור (2013), מאפייני תעסוקת מבוגרים ומדיניות שילובם בשוק העבודה, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת בן-גוריון.
- צ'רינחובסקי, דב, גיא נבון ורוני גמזו (2010), גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ובמחיריהם, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- 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.
- 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' 107–140.
- Benitez-Silva, Hugo, Debra S. Dwyer, Frank Heiland, and Warren C. Sanderson (2006), *Retirement and Social Security Reform Expectations: A Solution to the New Early Retirement Puzzle*, Working Paper No. 06-05, Department of Economics, SUNY-Stony Brook.
- Blinder, Alan S. (1973), "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates," *Journal of Human Resources*, 8, No. 4, pp. 436-455.
- Daymont, Thomas N., and Paul J. Risani (1984), "Job Preferences, College Major, and the Gender Gap in Earnings," *Journal of Human Resources*, 19, No. 3, pp. 408-428.
- Goda, Gopi Shah, John B. Shoven, and Sita Nataraj Slavov (2011), "What Explains Changes in Retirement Plans During the Great Recession?" *American Economic Review*, 101, No. 3, pp. 29-34.

- Gruber, Jonathan, and David A. Wise (1998), "Social Security and Retirement: An International Comparison," *American Economic Review*, 88, No. 2, pp.158-163.
- Gustman, Allen L., and Thomas L. Steinmeier (2000), "Retirement Outcomes in the Health and Retirement Study," *Social Security Bulletin*, 64, No. 4, pp. 3-17.
- Gustman, Allen L. and Thomas L. Steinmeier (2009), "How Changes in Social Security Affect Recent Retirement Trends," *Research on Aging*, 31, No. 2, pp. 261-290.
- Helppie McFall, Brooke (2011), "Crash and Wait? The Impact of the Great Recession on the Retirement Plans of Older Americans," *American Economic Review*, 101, No. 3, pp. 40-44.
- Oaxaca, Ronald (1973), "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets," *International Economic Review*, 14, No. 3, pp. 693-709.
- Stone, Leroy O. and Gerard Rainville (2012), "The Fall in Confidence Among the Pre-Retired," in Leroy O. Stone (ed.), *Key Demographics in Retirement Risk Management*, pp. 35-53.

נשים בשוק העבודה: השפעת ההשכלה על דפוסי התעסוקה ועל השכר

חיה שטייר ואפרת הרצברג*

תקציר

פרק זה סוקר שינויים שחלו בכוח העבודה הנשי במהלך 30 השנים האחרונות, תוך התמקדות בהשכלה ובהשפעתה על מעורבות הנשים בשוק העבודה. להשכלה יש תפקיד מרכזי בהסבר ההשתתפות של נשים בשוק העבודה והשינויים שחלו הן בפעילות הכלכלית של נשים והן בהרכב כוח העבודה. אף שבתקופה הנבדקת חלה עלייה בשיעור הכללי של נשים המשתתפות בכוח העבודה, הפעילות הכלכלית של נשים בעלות השכלה נמוכה הולכת ומצטמצמת; היקף מעורבותן בשוק העבודה הצטמצם מבחינת שעות העבודה, והן נדחקו למקצועות השירותים. מצב זה יוצר קיטוב בין נשים בעלות כישורים, שבפניהן עומדות הזדמנויות תעסוקתיות רבות ותנאי עבודה הולמים, ובין אלו שכישריהן פחותים. אולם הגידול המשמעותי בהשכלה הגבוהה לא בהכרח יצר הזדמנויות תעסוקתיות חדשות. חלק מהנשים בעלות ההשכלה הגבוהה הצליחו להיכנס למקצועות פרופסיונליים וניהוליים שזוהו עם גברים – המציעים תנאי עבודה טובים, הזדמנויות קידום ושכר יחסי גבוה – אולם נראה כי קצב גידול ההשכלה גבוה יותר מאשר קצב הגידול בביקושים למקצועות פרופסיונליים, וחלק גדול מהנשים המשכילות מסתפקות במקצועות שבעבר דרשו כישורים ברמה נמוכה יותר.

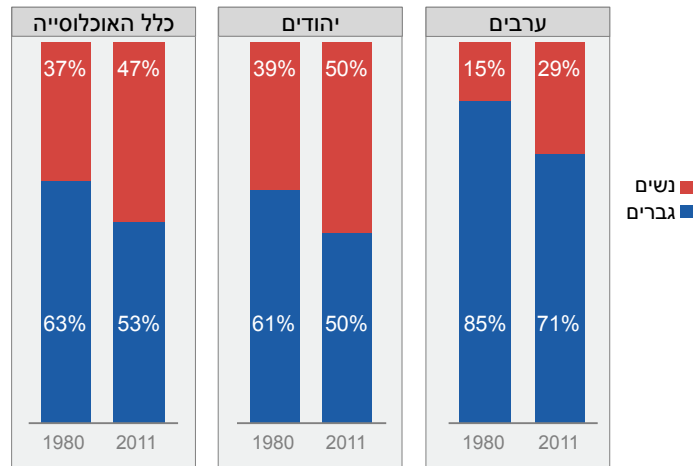
בעשורים האחרונים נמצא כוח העבודה הנשי בעולם המערבי, ובכלל זה בישראל, במגמת עלייה. כיום כ-53 אחוז מכלל הנשים בנות 15 ומעלה משתתפות בכוח העבודה, לעומת 29 אחוז בתחילת שנות השבעים. בקרב היהודיות

* פרופ' חיה שטייר, ראש תכנית המדיניות בתחום הרווחה במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והחוג ללמודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; אפרת הרצברג, החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב.

שיעור ההשתתפות גבוה עוד יותר (59 אחוז). נתונים אלו נמוכים יותר מאשר שיעורי ההשתתפות בקרב גברים, אולם כאשר ממקדים את תשומת הלב ביהודים בגילי העבודה העיקריים (25 עד 54) עולה כי ההבדל מזערי: 83 אחוז מכלל הנשים ו-84 אחוז מכלל הגברים לוקחים חלק בשוק העבודה. שינויים אלו מיוחסים בדרך כלל לעלייה המשמעותית שחלה בהשכלת נשים, לגידול הביקוש לכוח העבודה הנשי עם ההתרחבות של מגזרי השירותים ועבודות הצווארון הלבן, ולעלייה שחלה במקביל בשכר המוצע להן (קמחי, 2011). גורם נוסף הוא השינויים שחלו בתחומי המשפחה, הן ההתאחרות של גיל הנישואים, ובעיקר ההורות, והן בחלוקת העבודה המגדרית. עיקר המצטרפות לשוק העבודה הן כיום נשים נשואות ואימהות לילדים צעירים, ובמרבית המשפחות בישראל (כמו ברוב המדינות המתועשות) שני בני הזוג משתתפים בכוח העבודה (שטייר, 2010).

לעלייה בשיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה יש משמעות הן מבחינת הרכב כוח העבודה והן מבחינת מאפייני הנשים בשוק העבודה. ההצטרפות של נשים רבות שינתה באופן משמעותי את ההרכב המגדרי של שוק העבודה: מקבוצת מיעוט, שהייתה רק כשליש מכוח העבודה לפני כ-30 שנה, גדלה קבוצת הנשים וכיום שיעורה עומד על כמחצית מכוח העבודה, כפי שמראה תרשים 1 – כלומר שוק העבודה נעשה מאוזן יותר מבחינה מגדרית. בקרב האוכלוסייה היהודית, שבה שיעורי ההשתתפות של נשים גבוהים יותר, שוק העבודה מאוזן מגדרית לחלוטין, ואילו בקרב הערבים, למרות הגידול שחל בחלק היחסי של נשים בשוק העבודה, הנשים הן עדיין מיעוט (29 אחוז).

תרשים 1
**התפלגות מגדרית של כוח העבודה בישראל,
 1980 ו-2011**



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

עם זאת, כוח העבודה הנשי אינו עשוי מקשה אחת. העלייה בהשתתפות הנשים בשוק העבודה לא חלה באופן אחיד בכל קבוצות האוכלוסייה, וגם אופן ההשתתפות, שעות העבודה, סוגי המקצועות וכמובן השכר משתנים מאוד בין הקבוצות. בבחינה לאורך זמן מתברר כי גם בקרב הנשים, כפי שאירע בכלל כוח העבודה, התגבר אי השוויון בעשורים האחרונים. פרק זה יעמוד על המאפיינים של קבוצות נשים שונות ועל הפערים העיקריים ביניהן, בדגש מיוחד על תפקידה של ההשכלה ביצירת פערים אלו.

1. שינויים בתעסוקת נשים לאורך זמן

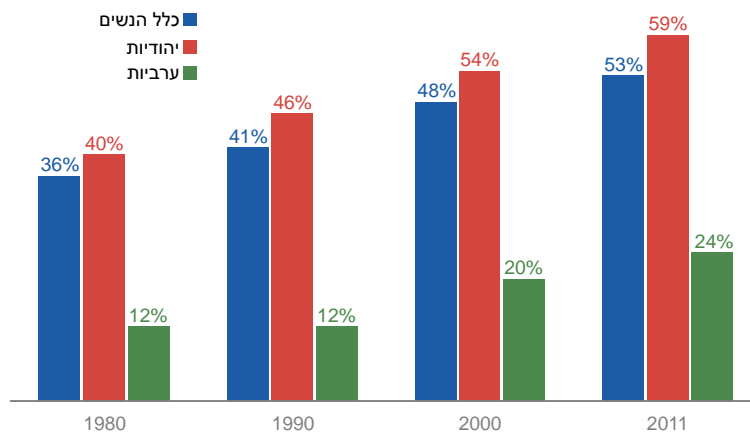
כפי שצוין קודם, בשיעורי ההשתתפות של נשים בעשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית. תרשים 2 מציג את שיעורי ההשתתפות בכלל אוכלוסיית הנשים בין השנים 1980 ל-2011.

מהתרשים עולה כי לאורך התקופה חלה עלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של כלל הנשים מגיל 15 ומעלה: בעוד שכשליש מהן השתתפו בכוח העבודה בשנת 1980, כיום 53 אחוז מתוכן נמצאות בכוח העבודה. השוואה בין יהודיות לערביות מגלה פער משמעותי מאוד, שנמשך לאורך כל התקופה: בשנת 1980 השתתפו 40 אחוז מכלל היהודיות בכוח העבודה לעומת 12 אחוז מכלל הערביות – פער של 28 אחוז. אף על פי שחל גידול בשתי הקבוצות – שיעור ההשתתפות של נשים ערביות הוכפל במהלך 30 השנים האחרונות – הפערים בין המגזרים המשיכו להתרחב, ועמדו על 34 נקודות אחוז בשנת 2000 ועל 35 נקודות אחוז בשנת 2011.

תרשים 2

שיעורי השתתפות נשים בכוח העבודה לפי לאום

כאחוז מכלל בנות 15 ומעלה בכל קבוצת אוכלוסייה, 1980–2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

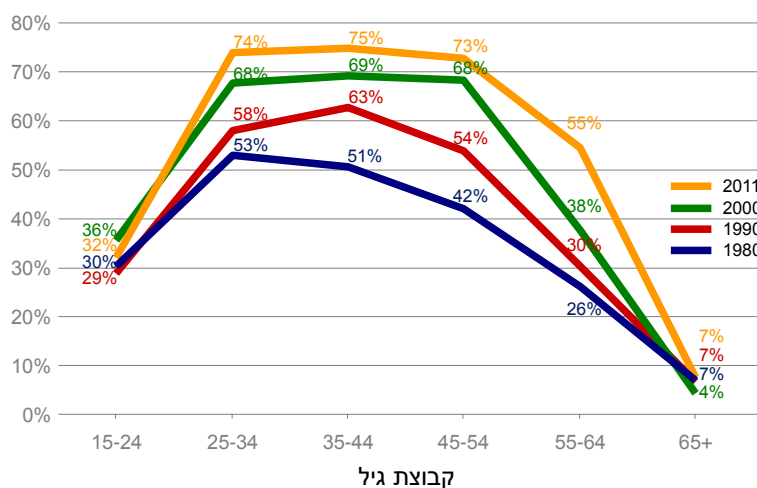
כאמור, למרות ההבדלים בין שתי הקבוצות, העלייה בהשתתפות בכוח העבודה מאפיינת את כלל הנשים בישראל. היא קשורה לשינויים שחלו בהרכב ההון האנושי של נשים (בעיקר העלייה בהשכלה) אך גם לשינויים מבניים בשוק העבודה, בארגון משק הבית, במצב הכלכלי ובנורמות הקיימות לגבי תפקידים מגדריים (שטייר, 2010). השינוי הבולט ביותר הוא העלייה ברמת ההשכלה של נשים, ובעיקר כניסתן בשיעורים גבוהים למערכת ההשכלה הגבוהה (שביט וברונשטיין, 2011). במקביל חלו שינויים במבנה המשק התעשייתי: הגידול בשירותים החברתיים ומקצועות הצווארון הלבן והמעבר לתעשיות עתירות ידע העלו את הביקוש לכוח עבודה נשי מיומן (שטייר, 2006). תהליכים אלו חלו ברוב המדינות המתועשות בצד חקיקה והסדרים מוסדיים, בעיקר כאלו המיועדים להגברת השוויון המגדרי והגברת הנגישות של שוק העבודה לאימהות. הגידול בביקוש לכוח העבודה הנשי, כמו גם העלייה בהשכלה ובהזדמנויות הפתוחות בפני נשים, מסבירים לא רק את העלייה במידת ההשתתפות שלהן בשוק העבודה, אלא גם את דפוס המעורבות שלהן בשוק במהלך חייהן.

עם זאת, דפוסי עבודתן של נשים עדיין מושפעים מאילוצי משפחה, ובמיוחד מנוכחות של ילדים. אילוצים אלו באים לידי ביטוי הן בדפוס המעורבות של נשים בשוק העבודה במהלך חייהן והן בהיקף המעורבות שלהן.

תרשים 3 מציג את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בקבוצות גיל שונות לאורך התקופה שנבחנה, מאחר שלגיל יש קשר הדוק לשלב החיים שהמשפחה נמצאת בו, ובעיקר לנוכחותם של ילדים צעירים. הגיל הוא גם מאפיין חשוב למדידת היציבות התעסוקתית של נשים במהלך חייהן. בעבר פרשו נשים רבות משוק העבודה לאחר לידת הילדים. העלייה בהשכלה ובהזדמנויות הכלכליות, בצד מדיניות תומכת תעסוקה שנהוגה כיום ברוב המדינות המתועשות, העלו את כדאיות ההצטרפות לשוק העבודה גם כאשר הילדים צעירים. לאור זאת, כיום חלה עלייה ביציבות התעסוקתית של נשים בעולם המערבי כולו, ורובן חוזרות לשוק העבודה זמן קצר לאחר לידת הילדים.

תרשים 3 שיעורי השתתפות נשים בכוח העבודה לפי גיל

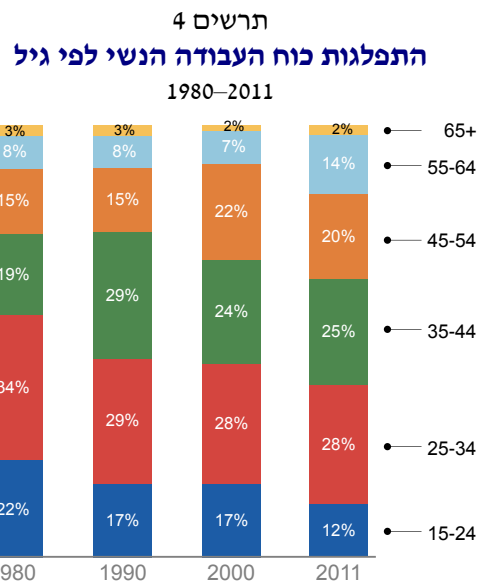
כאחוז מכלל הנשים בכל קבוצת גיל, 1980–2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

התרשים משקף מגמת עלייה בהשתתפות בשוק העבודה בקרב כל שנתוני הנשים, ובמיוחד בגילי העבודה העיקריים. מאז שנת 2000 חלה התקרבות בין שיעורי ההשתתפות בשלוש קבוצות הגיל שבין 25 ל-54, מה שמעיד על נכונות ויכולת של נשים להיות חלק משוק העבודה במשך כל שנות העבודה העיקריות בחייהן.

כאשר בוחנים את התפלגות הגילים בהרכב שוק העבודה הנשי (תרשים 4) נראה כי כוח העבודה מזדקן: שיעור הצעירות בכוח העבודה (בנות 15–24) קטן מ-22 אחוז ל-12 אחוז, כנראה בשל העלייה בשיעורי הלומדות במוסדות להשכלה גבוהה ודחיית הכניסה לשוק העבודה, המאפיינת את כל כוח העבודה (גברי ונשי). ירידה חלה גם בחלק היחסי של בנות 25–35 (מ-34 אחוז ל-28 אחוז), ואילו קבוצות הגיל שבין 35 ל-64 הגדילו את חלקן.

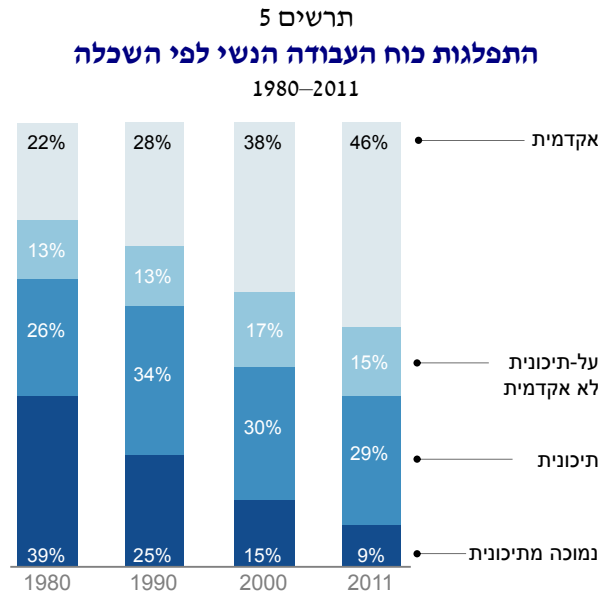


מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

2. עבודת נשים והשכלה

להשכלה יש חשיבות רבה בהיותה קשורה לעצם היציאה לעבודה, להיקפי המשרה ולאיכות ההזדמנויות הכלכליות הפתוחות בפני נשים. בעוד שבהשפעה של מרכיב הגיל על שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ניכרת יציבות רבה מאז שנת 2000, אין הדבר כך לגבי רמת השכלתן. כפי שצוין למעלה, רמת ההשכלה של נשים בישראל עלתה באופן משמעותי במהלך התקופה הנבדקת. במיוחד עלה שיעור הלומדות במוסדות להשכלה גבוהה מאז תחילת שנות התשעים, המצטיינות בהתרחבות כללית של מערכת ההשכלה הגבוהה (אדי-רקח ומקדוסי, 2009; שביט וברונשטיין, 2011). מגמות אלו באות לידי ביטוי גם בהרכב ההשכלתי של כוח העבודה הנשי, כפי שניתן לראות בתרשים 5. בשנת 1980 היו 39 אחוז מכלל כוח העבודה הנשי בעלות השכלה פחות מתיכונית, ואילו כיום קבוצה זו עומדת על 9 אחוזים בלבד. שיעורן של בעלות ההשכלה האקדמית עלה מ-22 אחוז ל-46 אחוז בין

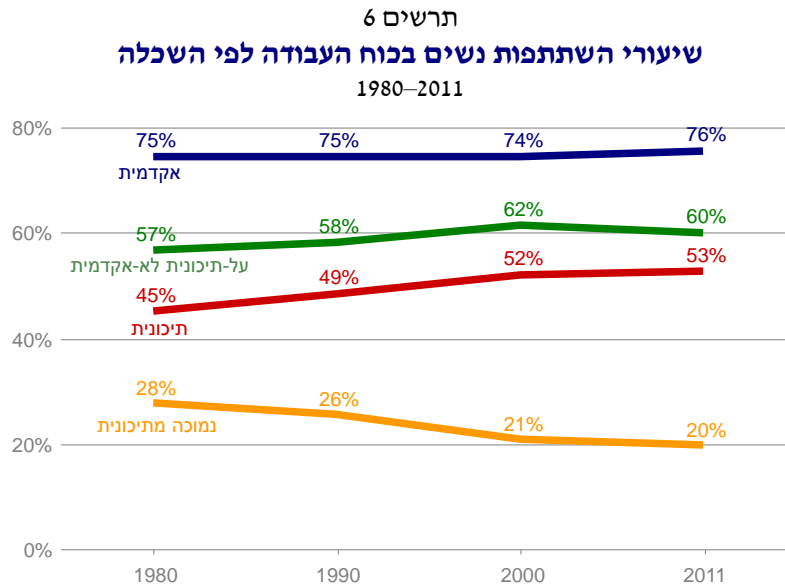
שתי התקופות. חלקן היחסי של שתי קבוצות הביניים – בעלות השכלה תיכונית ובעלות השכלה על-תיכונית לא-אקדמית – השתנה מעט מאוד בין 1980 ל-2011.



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

אמנם השינוי בהרכב ההשכלתי של כוח העבודה משקף את העלייה הכללית בשיעורי ההשכלה בישראל, אולם הוא נובע גם מהבדלים בשיעורי ההשתתפות בין נשים בקבוצות השכלה שונות. ההשכלה, בעיקר אצל נשים, היא הגורם המרכזי המסביר את מידת המעורבות בשוק העבודה. השכלה גבוהה קשורה לרמת שכר גבוהה יחסית. עקב תפקידן כמטפלות עיקריות בילדים ובמשק הבית, נשים שוקלות את יתרון העבודה בשכר מול עלות הטיפול החלופי בילדים ובבית (מטפלת או גנים, עזרה בתשלום בעבודות הבית וכו'). לנשים בעלות השכלה גבוהה ושכר גבוה בשוק העבודה כדאי יותר להשתתף בכוח העבודה, מפני ששכרן גבוה יותר מההוצאה על הטיפול החלופי בבית ובילדים. מעבר לכך, כפי שצוין למעלה, השינויים המבניים שעברו על שוק העבודה שיפרו עוד יותר את ההזדמנויות של נשים בעלות השכלה

גבוהה, ולעומת זאת צמצמו את ההזדמנויות העומדות בפני נשים בעלות השכלה נמוכה, עד שכיום אין ביקוש רב לעבודתן. את ההבדל בשיעורי ההשתתפות של נשים בעלות רמות השכלה שונות אפשר לראות בתרשים 6.



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

מהנתונים המוצגים בתרשים עולים הבדלים מעניינים בין הקבוצות במגמות לאורך התקופה הנבחנת. כפי שניתן היה לצפות, לאורך התקופה עלה שיעור ההשתתפות של נשים בעלות השכלה תיכונית ומעלה, ואילו שיעור ההשתתפות של נשים בעלות השכלה נמוכה ירד. נוסף לכך חל שינוי בעומק הפערים בין נשים בקבוצות השכלה שונות. לאורך כל התקופה הנבחנת, נשים משכילות השתתפו בשוק העבודה בשיעורים גבוהים יותר מאשר בעלות השכלה נמוכה. כך לדוגמה בשנות השמונים השתתפו בכוח העבודה כשלושה רבעים מכלל הנשים בעלות השכלה אקדמית, לעומת כ-28 אחוז מכלל הנשים בעלות השכלה הנמוכה מתיכונית ו-45 אחוז מכלל בעלות השכלה תיכונית. לאורך הזמן חלה התקרבות

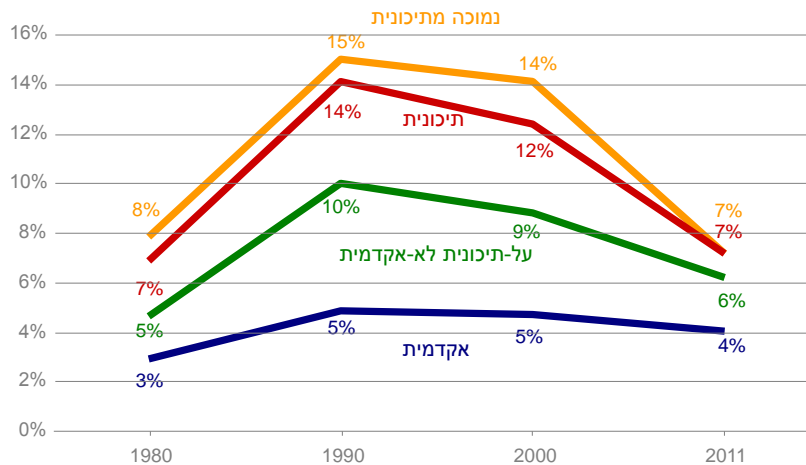
בין נשים בעלות השכלה תיכונית ובין אלו שרכשו השכלה גבוהה יותר: בשנת 2011 השתתפו בכוח העבודה 53 אחוז מבין בעלות ההשכלה התיכונית, 60 אחוז מבין בעלות ההשכלה העל-תיכונית הלא-אקדמית ו-76 אחוז מנשים בעלות ההשכלה האקדמית. לעומת זאת, שיעור ההשתתפות של נשים בעלות השכלה נמוכה ירד, וכיום רק כחמישית מהן לוקחות חלק בפעילות הכלכלית. במילים אחרות, חל קיטוב בפעילותן הכלכלית של נשים בעלות רמות השכלה שונות, והפער העיקרי הוא בין נשים שסיימו פחות מ-12 שנות לימוד לכל האחרות.

יש לזכור כי לא כל הנשים המעוניינות להשתתף בפעילות הכלכלית מצליחות למצוא עבודה. אפשר לשער כי ככל שירד הביקוש לכוח עבודה לא מיומן, קשיי התעסוקה של נשים משכילות פחות יהיו רבים יותר. תרשים 7 מציג את שיעורי האבטלה על פי השכלה בין 1980 ל-2010. לאורך כל התקופה, ובמיוחד בתחילתה, רמת האבטלה בקרב נשים בעלות השכלה גבוהה הייתה נמוכה מאוד: 3 אחוזים מבעלות ההשכלה האקדמית ו-5 אחוזים מבעלות ההשכלה העל-תיכונית ב-1980. במהלך שנות התשעים עלו שיעורי האבטלה, במיוחד בקרב בעלות ההשכלה העל-תיכונית (10 אחוזים ב-1990). עם ירידת האבטלה במשק ירדה גם האבטלה בקרב קבוצה זו ל-6 אחוזים בשנת 2011 (ול-4 אחוזים בקרב האקדמאיות). דפוס זה מלמד כי נשים אקדמאיות, הנהנות מביקוש גבוה בשוק העבודה, הושפעו פחות מאשר עובדות אחרות משינויים כלכליים ומתנודות ברמת האבטלה בכלל.

מסקנה זו מתחזקת כאשר בודקים את שיעורי האבטלה בקרב נשים בעלות השכלה תיכונית ובקרב נשים שהשכלתן נמוכה מתיכונית. בראשית התקופה שיעורי האבטלה של בנות שתי הקבוצות היו גבוהים יחסית ודומים – 7 אחוזים מבעלות ההשכלה התיכונית ו-8 אחוזים מבין בעלות ההשכלה הנמוכה. ב-1990 זינקה האבטלה ל-14 אחוז בקרב בוגרות תיכון ול-15 אחוז בקרב בעלות השכלה נמוכה, אך בתום העשור הראשון של שנות האלפיים חלה ירידה דרמטית: רק 7 אחוזים מבעלות ההשכלה הנמוכה ומבעלות השכלה התיכונית היו מובטלות בשנה זו.

ניתן לסכם ולומר כי לרמת ההשכלה יש השפעה משמעותית על מידת הפגיעות הכלכלית. הביקוש לכוח העבודה של נשים בעלות השכלה תיכונית ומטה מושפע מאוד מתנודות כלכליות במשק, ומרמז על יציבות וביטחון תעסוקתי פחותים. בתקופות של צמיחה כלכלית וירידה כללית באבטלה מצטמצמים הפערים בין קבוצות הנשים, ואילו כאשר רמת האבטלה במשק עולה הם מתרחבים.

תרשים 7
שיעורי אבטלה בקרב נשים לפי השכלה
1980–2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

3. השפעת המשפחה על תעסוקת נשים

נוכחותם של ילדים קטנים, היעדר מעונות יום מתאימים והעלות הגבוהה של מעונות כאלו, לצד הצורך להשקיע זמן בטיפול אינטנסיבי – כל אלו משפיעים על דפוס העבודה של הורים, ובמיוחד על זה של נשים. בכל המדינות המערביות נשים הן אלו המבצעות את העבודה הטיפולית, והטיפול בילדים ובבית מוטל בעיקר על כתפיהן. כפי שמראים עשרות מחקרים שבדקו את הקצאת הזמן במשפחה (לדוגמה, Bianchi et al., 2007), נוכחות של ילדים קטנים מגבילה את עבודת הנשים, ומסבירה במידה רבה מדוע שיעורי התעסוקה של נשים עדיין נמוכים מאלו של גברים, ומדוע שיעור התעסוקה במשרות חלקיות עדיין גבוה למדי בקרב נשים. בהקשר זה מעניין לבחון כיצד משפיעה המשפחה על נשים בעלות רמות שונות של כישורים, והאם חלו שינויים בהשפעת נוכחות הילדים לאורך התקופה הנבחנת.

כאמור, כישורים יכולים למתן את השפעת המשפחה על עבודת נשים בשל העלות החלופית: ניתן לשער שנשים בעלות השכלה נמוכה, ששכרן נמוך וההזדמנויות התעסוקתיות שלהן מוגבלות, ייטו פחות להשתתף בשוק העבודה או יקצו פחות שעות לעבודת שוק, מאחר שלעתים קרובות עלות הטיפול בילדים קטנים מחוץ למשק הבית גבוהה יותר משכרן. לעומת זאת נשים בעלות כישורים גבוהים, שיש להן הזדמנויות לפיתוח קריירה מתגמלת, יושפעו פחות מנוכחות ילדים, מכיוון ששכרן הגבוה יחסית והציפייה להעלאת שכר בעתיד מאפשרת להן לרכוש שירותי טיפול בילדיהן.

בהתאם לכך נבחנו שיעורי ההשתתפות של שתי קבוצות נשים בנות 25–45: אלו שיש להן ילדים עד גיל 4 במשק הבית ואלו שאין במשק הבית שלהן ילדים בגילים אלו. תרשים 8 מציג את שיעורי ההשתתפות של קבוצות אלו בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב ארבע קבוצות ההשכלה: נמוכה מתיכונת, תיכונת, על-תיכונת לא-אקדמית ואקדמית.

שתי מסקנות עיקריות עולות מתוך התרשים. ראשית, כפי שניתן היה לצפות, השפעת הילדים על עבודת האם קשורה לרמת ההשכלה. ב-1980 רק 27 אחוז מכלל בעלות ההשכלה הנמוכה שהיו אימהות לילדים צעירים השתתפו בשוק העבודה, לעומת 50 אחוז מנשים באותה רמת השכלה שלא היו אימהות לילדים צעירים. גם בקרב נשים בעלות השכלה תיכונת הפער בין אימהות לילדים קטנים לעומת האחרות היה משמעותי – כמחצית מהאימהות השתתפו בכוח העבודה לעומת 72 אחוז מהנשים שלא היו להן ילדים בגילים האמורים. פער דומה היה בקרב נשים בעלות השכלה על-תיכונת שאינה אקדמית (64 אחוז מהאימהות השתתפו בכוח העבודה, לעומת 82 אחוז מהנשים שלא היו אימהות לילדים קטנים). הפער היה קטן יותר בקרב בעלות ההשכלה האקדמית – 78 אחוז מהאימהות ו-87 אחוז מהנשים ללא ילדים השתתפו בכוח העבודה. פירוש הדבר הוא שהשפעת ההשכלה על השתתפות בכוח העבודה מתחדדת בקרב אימהות לילדים צעירים, ובקבוצה זו מתגלים הפערים הגבוהים יותר בין הקבוצות.

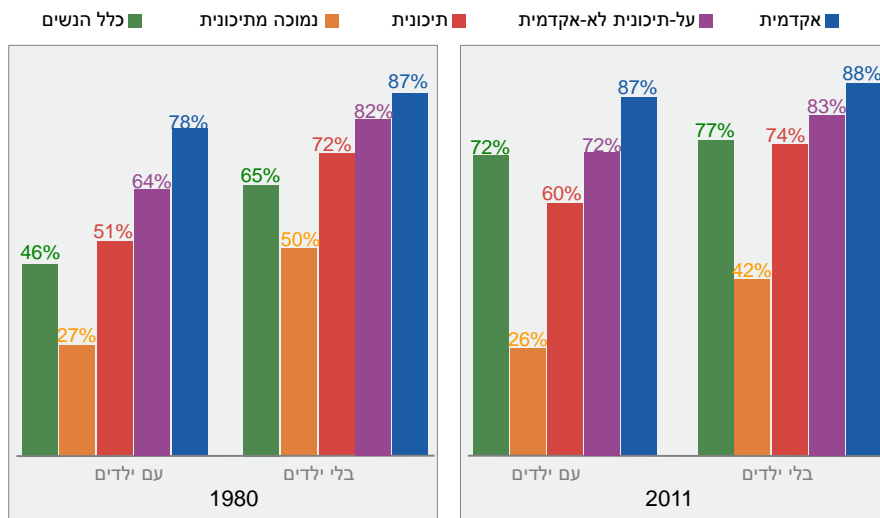
הפערים התחדדו עוד יותר בשנת 2011, שבה כאמור עלו שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בכלל האוכלוסייה. בקרב כלל האימהות לילדים קטנים הייתה עלייה מ-46 אחוז ל-72 אחוז, ובקרב נשים שלא היו מטופלות בילדים קטנים עלו שיעורי ההשתתפות מ-65 אחוז ב-1980 ל-77 אחוז ב-2011. אם כן, הפער בין אימהות לילדים קטנים ובין נשים אחרות הצטמצם מאוד ב-2011 וכמעט נעלם, אולם השיעורים בקרב כלל הנשים מסתירים שונות רבה על פי השכלה. בקרב בעלות

ההשכלה הנמוכה המטופלות בילדים קטנים נשאר השיעור נמוך כשהיה ב-1980, ורק 26 אחוז מנשות הקבוצה השתתפו בשוק העבודה. לעומת זאת, הנתון המקביל בקרב בעלות ההשכלה הנמוכה שלא היו מטופלות בילדים קטנים עמד על 42 אחוז. הנתונים מעידים כי ילדים אכן משפיעים פחות על שיעורי ההשתתפות ככל שעולה השכלת האם. בקרב בעלות השכלה תיכונית הפער בין שתי הקבוצות היה נמוך מאשר בקרב המשכילות פחות (60 אחוז בקרב האימהות ו-74 אחוז בקרב הנשים האחרות). בקרב בעלות ההשכלה העל-תיכונית שאינה אקדמית הוא הצטמצם ל-11 אחוז (72 אחוז מהאימהות לילדים קטנים השתתפו בכוח העבודה לעומת 83 אחוז מהנשים ללא ילדים), ואילו בקרב הנשים בעלות ההשכלה האקדמית נעלם הפער כמעט לחלוטין – 87 אחוז מכלל האימהות ו-88 אחוז מכלל הנשים האחרות השתתפו בכוח העבודה.

תרשים 8

שיעורי השתתפות של נשים בכוח העבודה לפי נוכחות ילדים* והשכלה

כאחוז מכלל בנות 25–44, 1980 ו-2011



* ילדים עד גיל 4 במשק הבית.

מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

לסיכום הנושא, אמנם לנוכחותם של ילדים קטנים יש השפעה על עבודת אימהות, אך ההשכלה ממתנת השפעה זו. הפער בין מי שיש בביתן ילדים קטנים למי שאין בביתן ילדים בגילים אלו בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה, כמו גם היציבות בשיעורי התעסוקה שלהן לאורך הזמן (ובמקרים מסוימים אף ירידה), מדגישים את עמדת הנחיתות הכפולה שהן סובלות ממנה: ראשית, העלות החלופית שלהן נמוכה מראש והן עובדות פחות מאשר חברותיהן המשכילות. יתרה מכך, השפעה שלילית זו התחזקה עם הזמן וכיום קשה להן יותר לשלב עבודה ומשפחה מאשר בעבר, אם בשל אופי המקצועות הפתוחים בפניהן ואם בשל שכרן הנמוך.

4. השפעת ההשכלה על תעסוקת נשים

רמת ההשכלה קשורה לא רק לעצם היציאה לעבודה, אלא גם לדפוס העבודה, להיקפי המשרה ולסוג התעסוקה של נשים. החלק הבא יבדוק את כל אלו עבור אוכלוסיית הנשים המועסקות בלבד, ולא עבור כלל המשתתפות בכוח העבודה (אלא אם צוין אחרת).

שעות העבודה של נשים נשארו יציבות למדי לאורך התקופה, כפי שניתן לראות בתרשים 9. ב-1980 עבדו כמחצית מכלל הנשים (51 אחוז) פחות מ-36 שעות בשבוע (מה שמוגדר בדרך כלל כמשרה חלקית). מאז חלה ירידה קלה באחוז המועסקות חלקית, והמספר הגיע ל-48 אחוז בשנת 2011. חשוב לציין כי בין משרות שונות המוגדרות כמשרה חלקית (כמו גם בין משרות מלאות) יש שוני רב. כ-20 אחוז מכלל המועסקות עבדו במשרות חלקיות מאוד (פחות מ-21 שעות עבודה), ודפוס זה של מעורבות מוגבלת בשוק העבודה נשמר באופן יציב למדי. לעומת זאת, בקצה השני של ההתפלגות, 28 אחוז מכלל הנשים מועסקות שעות ארוכות (מעל 43 שעות שבועיות). גם שיעורה של קבוצה זו בכלל המועסקות נשאר יציב לאורך התקופה. האם יציבות יחסית זו של רמת המעורבות בשוק העבודה משתנה בקרב נשים בעלות רמות השכלה שונות? שאלה זו חשובה להבנת אי השוויון בקרב נשים, מאחר ששעות העבודה קשורות לרמת התגמולים. מעבר לכך, שעות העבודה קשורות גם לסוג העיסוק, למידת ההלימה בין מחויבויות משפחתיות למחויבות לשוק העבודה ולרווחת החיים באופן כללי, הן במישור הכלכלי והן במישור האישי. ואכן, מהשוואת התפלגות המועסקות על פי רמת ההשכלה עולים כמה שינויים מעניינים בשעות העבודה של כל קבוצה לאורך התקופה.

ב-1980 היה אחוז המועסקות במשרות חלקיות (פחות מ-36 שעות) גבוה יותר בקרב בעלות ההשכלה הגבוהה: 57 אחוז בקרב אקדמאיות ו-57 אחוז בקרב עובדות בעלות השכלה על-תיכונית לא-אקדמית. לעומתן, מחצית מבעלות ההשכלה הנמוכה ו-43 אחוז מבעלות ההשכלה התיכונית עבדו במשרות חלקיות. בשנת 2011 התהפכה התמונה: שיעור המועסקות חלקית ירד ל-46 אחוז בקרב האקדמאיות ועלה ל-57 אחוז בקרב בעלות ההשכלה הנמוכה. בתווך חלה עלייה מסוימת בהעסקה חלקית בקרב בוגרות התיכון וירידה קלה בקרב בעלות ההשכלה העל-תיכונית.

מחקרים על תעסוקה במשרה חלקית בישראל (שטייר, 1995; Stier, 1998) מציינים שהמשרות החלקיות איכותיות הן משום שחלק גדול מהן משתייך למגזר הציבורי, שבו נשמרות זכויות העובדות במידה רבה, והן בשל צווי הרחבה (תקנות עבודה מסוימות) שמשווים את תנאי העבודה במשרות חלקיות לכלל המשק. לא מעט מהמשרות החלקיות התרכזו בעיקר במקצועות נשיים, כגון הוראה, סיעוד ועבודות שירות אחרות. הן הציעו שעות עבודה מקוצרות, וחלקן אף הוגדרו כמשרות במשרה מלאה (למשל במקצועות ההוראה). משרות אלו אפיינו בעיקר את משלחי היד הפתוחים בפני נשים בעלות השכלה גבוהה (שטייר, 1995). אך נראה כי כיום חלו שינויים בביקוש לעובדות בתחומים הללו – אולי גם בהשפעת כניסת נשים למקצועות אחרים, המתגמלים יותר אך אינם מציעים בהכרח משרות חלקיות.

כפי שהודגם קודם לכן בקרב כלל הנשים, מספר שעות העבודה משתנה מאוד גם במשרות המוגדרות באותו אופן (מלאה או חלקית) – וגם בתחום זה יש שוני בין קבוצות ההשכלה השונות. בקרב בעלות ההשכלה הנמוכה חלה לאורך השנים עלייה בשיעור המועסקות במשרות הדורשות שעות מועטות מאוד (פחות מ-21 שעות שבועיות): מ-20 אחוז ל-28 אחוז. לעומת זאת, בקרב האקדמאיות ירד מספר המועסקות בהיקף משרה זה מ-22 אחוז ב-1980 ל-18 אחוז בלבד ב-2011. עלייה קטנה בדפוס תעסוקה זה, שפירושו למעשה מעורבות נמוכה בשוק העבודה, נרשמה גם בקרב בעלות ההשכלה התיכונית וההשכלה העל-תיכונית הלא-אקדמית.

ומה בדבר משרות הדורשות שעות עבודה ארוכות? גם כאן חלו שינויים משמעותיים במהלך התקופה הנחקרת. ב-1980 עבדו כ-30 אחוז מכלל הנשים שהשכלתן תיכונית או נמוכה מכך במשרה מרובת שעות (מעל 43 שעות שבועיות), לעומת כ-20 אחוז מקרב בעלות ההשכלה הגבוהה יותר. לאורך התקופה הצטמצם שיעור המועסקות במשרה מרובת שעות בקרב נשים משכילות פחות, ובשנת 2011 רק 23 אחוז מקרב בעלות ההשכלה הנמוכה מתכוונות ו-29 אחוז מקרב בעלות ההשכלה התיכונית עבדו במשרה כזו. בקרב בעלות השכלה על-תיכונית שאינה

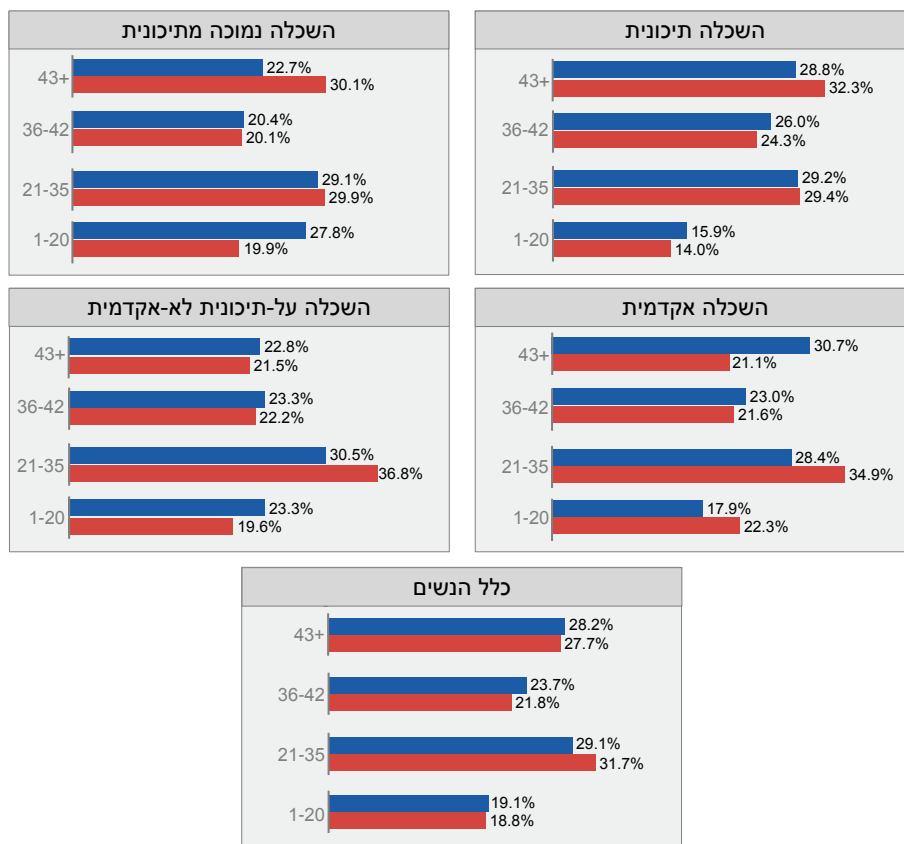
אקדמית לא חל שינוי משמעותי בשיעור המועסקות במשרות מרובות שעות: עלייה מ-22 אחוז ב-1980 ל-23 אחוז ב-2011. לעומת זאת, בקרב נשים שרכשו השכלה גבוהה חלה צמיחה בשיעור המועסקות שעות ארוכות, וב-2011 עבדו במשרה כזו 31 אחוז מהן. במילים אחרות, הנתונים בנושא משרה מרובת שעות מלמדים על התכנסות של שלוש הקבוצות הראשונות, ולעומת זאת על שינוי משמעותי בדפוס העבודה של האקדמאיות.

תרשים 9

התפלגות שעות עבודה שבועיות של נשים

לפי השכלה, כאחוז מהנשים המועסקות, 1980 ו-2011

■ 1980 ■ 2011



מקור: חיה שטייך ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

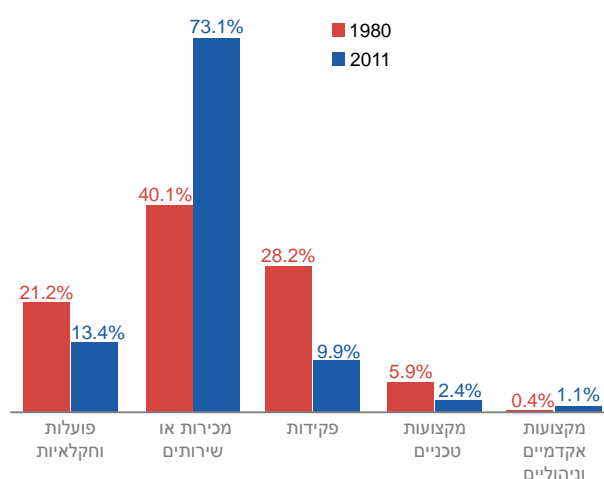
כיצד ניתן להסביר שינויים אלו? הסבר אפשרי אחד הוא סוג המקצועות שבהם מועסקות נשים בקבוצות השונות. כך לדוגמה כניסה של נשים בעלות השכלה אקדמית למקצועות פרופסיונליים או ניהוליים, שייצוג הנשים בהם היה נמוך בעבר, עשויה להסביר את העלייה בשעות העבודה, מכיוון שבמקצועות אלו נדרשות שעות עבודה ארוכות יותר מאשר במקצועות הנחשבים לנשיים, כמו הוראה וסיעוד (המאפיינים את בעלות ההשכלה העל-תיכונית). מצד אחר, מעבר של נשים בעלות השכלה נמוכה ממקצועות התעשייה למקצועות השירותים – לדוגמה שירותי ניקיון ובישול, שבדרך כלל מציעים שעות עבודה מועטות ביום ושבע עבודה שאינו תמיד מלא – עשויה להסביר את העלייה באחוז המועסקות במשרות חלקיות במיוחד בקרב קבוצה זו.

בתרשימים 10א'–ד' מוצגת ההתפלגות התעסוקתית של נשים בארבע קבוצות ההשכלה (נמוכה מתיכונית, תיכונית, על-תיכונית לא-אקדמית ואקדמית) בין תחומי העיסוק המרכזיים של נשים בשתי נקודות זמן – 1980 ו-2011. בחינה של המקצועות שבהם הועסקו נשים בעלות השכלה נמוכה (פחות מתיכונית) מלמדת על שינויים משמעותיים שחלו בסוגי המקצועות הפתוחים בפניהן (תרשים 10א'). לאורך כל התקופה הועסקו מרבית הנשים הללו במקצועות השירותים והמכירות: כ-44 אחוז בשנות השמונים ומעל 70 אחוז בסוף העשור הראשון של המאה העשרים ואחת. עבודות השירותים הללו כוללות בעיקר שירותי משק בית (עוזרות בית, מבשלות, מטפלות וכדומה). בצד עבודות השירותים בלטה בשנות השמונים העסקתן של נשים בעלות כישורים נמוכים בתחום התעשייה, ובעיקר בתחום הטקסטיל (כחמישית מכלל בעלות ההשכלה הנמוכה), וכן במקצועות הפקידות (28 אחוז מהנשים בקבוצה). לעומת זאת, בעשור האחרון פחת מאוד מספרן של בעלות ההשכלה הנמוכה המועסקות בשני תחומים אלו. בשנת 2011 הועסקו רק 10 אחוזים מנשות הקבוצה במקצועות הפקידות, ו-13 אחוז בלבד במקצועות התעשייתיים. השינוי המשמעותי במקצועות הפקידות נובע בעיקר מהדרישה לכישורים גבוהים יותר במקצועות אלו – וכפי שיוצג בהמשך, ביקוש זה מתמלא כיום יותר ויותר על ידי נשים בעלות השכלה גבוהה יותר. הירידה החדה בביקושים למקצועות תעשייתיים נובעת מהצמצום שחל בענפי התעשייה – במיוחד אלו שאופיינו בעבר בכוח עבודה עתיר נשים, כמו טקסטיל.

ענפי התעשייה הציעו משרות במשרה מלאה, ורוב העובדות בהן היו מאוגדות וזכויותיהן נשמרו. גם מקצועות הפקידות הציעו לרוב תנאי עבודה נוחים יותר מאשר המקצועות הפתוחים כיום בפני חסרות הכישורים בשוק העבודה. לעומת

זאת עבודות השירותים, שאליהן עברו מרבית הנשים שהשכלתן נמוכה, מאופיינות בתנאי עבודה קשים יותר, בהיעדר הגנות ותנאי עבודה מוסדרים, בשכר נמוך, בשעות עבודה קצרות ובאי יציבות תעסוקתית.

תרשים 10א'
התפלגות המקצועות בקרב בעלות השכלה נמוכה מתיכונת
 כאחוז מכלל המועסקות בקבוצה, 1980 ו-2011

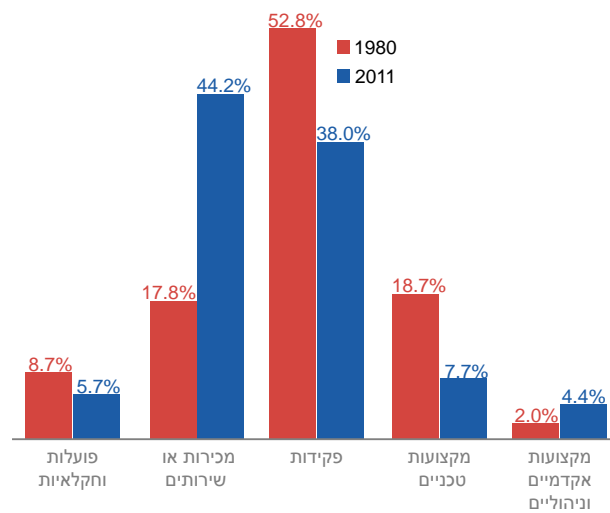


מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

שינויים דומים (אם כי בעלי אופי שונה במקצת) התרחשו גם בקרב נשים בעלות השכלה תיכונת (תרשים 10ב'). הרוב המוחלט של נשים אלו הועסק בשנות השמונים בעבודות פקידות (מעל 50 אחוז) ומיעוטן בתחומי המקצועות המוגדרים כטכניים (חצי פרופסיונליים) או במקצועות השירותים והמכירות. העלייה בדרישה לכישורים גבוהים, המאפיינת את כלל שוק העבודה בישראל, פגעה גם בקבוצת נשים זו. ראשית, ייצוגן במקצועות הטכניים הצטמצם מאוד. מקצועות אלו (שעמם נמנים מורות, גננות ואחיות) עברו אקדמיזציה ומרביתם דורשים כיום השכלה גבוהה יותר מבעבר. לצד זאת, גם במקצועות הפקידות ירד שיעורן של בוגרות התיכון מ-53 אחוז בשנת 1980 ל-38 אחוז ב-2011. 44 אחוז מהנשים בקבוצת

השכלה זו מועסקות כיום בתחום השירותים והמכירות (לעומת 18 אחוז בעבר), מה שמלמד על ירידה משמעותית בביקוש לנשים ברמת השכלה תיכונית שבעבר מילאו את מקצועות הצווארון הלבן, וכיום אינן יכולות עוד לעבוד בתחומים אלו.

תרשים ב'10
התפלגות המקצועות בקרב בעלות השכלה תיכונית
 כאחוז מכלל המועסקות בקבוצה, 1980 ו-2011



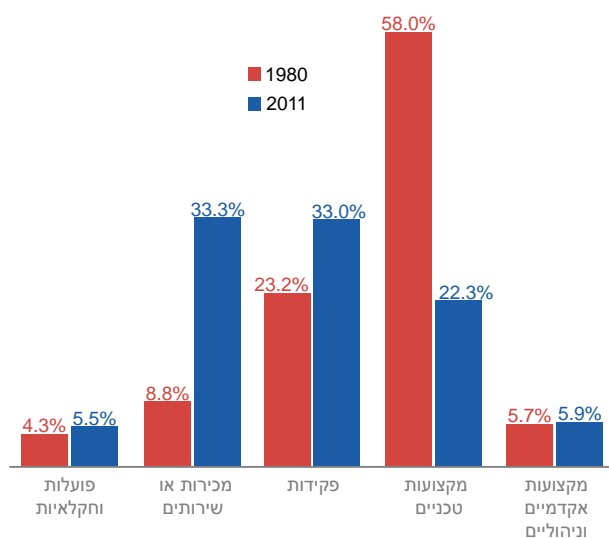
מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

ומה קורה לנשים בעלות השכלה גבוהה יותר? כזכור, מספרן בשוק העבודה (בעיקר של בעלות ההשכלה האקדמית) הלך וגדל עם השנים, וכיום שיעורן עומד על למעלה ממחצית כוח העבודה הנשי, לעומת כחמישית ממנו בשנות השמונים. האם נפתחו בפניהן הזדמנויות חדשות או שהן נכנסו למקצועות קיימים, ובכך החליפו נשים בעלות כישורים נמוכים יותר?

נשים בעלות השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית עבדו בעבר בעיקר במקצועות טכניים, שכללו מקצועות נשיים מסורתיים בתחום ההוראה והסיעוד. כמו בקרב בעלות ההשכלה התיכונית, שיעורן בתחום זה ובתחום הסיעוד ירד באופן משמעותי בשל האקדמיזציה של המקצועות והעלייה בדרישות ההכשרה, וכיום רק כחמישית

מהנשים בקבוצה זו נכנסות למקצועות אלו (תרשים ג'10). בעקבות השינוי, כיום נשים בקבוצת השכלה זו הן בעיקר אלו שלא השלימו תואר אקדמי, או שהשכלתן היא בתחומים שונים מאשר הוראה, סיעוד וכדומה. בקבוצה זו חל גידול בשיעורי העוסקות במקצועות הפקידות (23 אחוז ב-1980 לעומת 33 אחוז ב-2011), אך מרביתן (כשליש מהקבוצה ב-2011) נקלטות במקצועות השירותים או המכירות.

תרשים ג'10
התפלגות תעסוקתית בקרב בעלות השכלה על-תיכונית לא-אקדמית
כאחוז מכלל המועסקות בקבוצה, 1980 ו-2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

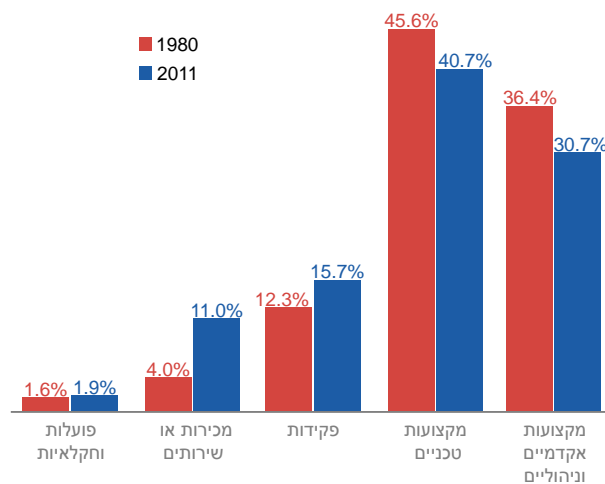
תרשים ג'10 מראה את ההתפלגות התעסוקתית של נשים בעלות השכלה אקדמית. מרבית הנשים בקטגוריה זו מועסקות במקצועות צווארון לבן הנחשבים יוקרתיים – מקצועות אקדמיים או טכניים. השוואה בין שתי השנים שנבדקו מלמדת כי חלה ירידה בייצוגן של האקדמאיות במקצועות פרופסיונליים וניהוליים: מ-36 אחוז ב-1980 ל-31 אחוז ב-2011. הסתכלות מעמיקה יותר במקצועות הספציפיים שבהם מועסקות נשים פרופסיונליות (לא מוצגת בתרשים) מגלה שנשים נכנסו בשיעורים גבוהים למקצוע המשפטים וכן למקצועות הניהול, ואף הגדילו

משמעותית את ייצוגן במקצועות ההנדסה. לעומת זאת חלה ירידה בייצוג היחסי של נשים בעלות השכלה גבוהה במקצועות ההוראה ובמקצועות אקדמיים בתחום מדעי הרוח. ירידה ניכרה גם במקצועות הטכניים: משיעור של 46 אחוז מבעלות ההשכלה האקדמית בשנות השמונים ל-41 אחוז כיום. נתון זה עשוי להעיד כי נוסף לאקדמיזציה של התחומים, שיעור הנשים במקצועות אלו יורד עם הזמן. השינוי בהתפלגות התעסוקתית מסביר במידה רבה את העלייה בשעות העבודה של נשים, מאחר שמקצועות אלו הציעו לנשים באופן מסורתי שעות עבודה מקוצרות ומשרות חלקיות (שטייר, 1995), ואילו המקצועות הפרופסיונליים שמשכו נשים בעלות השכלה גבוהה, בעיקר המקצועות הניהוליים, דורשים שעות עבודה רבות יותר. מאחר ששיעור הנשים בעלות ההשכלה הגבוהה גדל מאוד, אך לא חל גידול מקביל באחוז המועסקות במקצועות פרופסיונליים בקבוצה, רבות מהן נכנסו למקצועות שבעבר דרשו כישורים נמוכים יותר: מקצועות הפקידות. כיום מועסקות 16 אחוז מהנשים האקדמאיות במקצועות פקידות, וכ-11 אחוז במקצועות המכירות והשירותים. דפוסים אלו מלמדים כי קיימת רוויה הן במקצועות הטכניים והן במקצועות הפרופסיונליים, ונשים בעלות השכלה גבוהה נאלצות לחפש משרות שאינן הולמות את כישוריהן או כאלו שבעבר דרשו כישורים נמוכים יותר.

תרשים 10ד'

התפלגות תעסוקתית בקרב בעלות השכלה אקדמית

כאחוז מכלל המועסקות בקבוצה, 1980 ו-2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי כוח אדם של הלמ"ס

לסיכום, שתי מסקנות עולות מתוך הנתונים בתרשימים 10א'–ד'. ראשית, תהליכי היצע וביקוש השפיעו באופן משמעותי על סוגי המקצועות שנשים מועסקות בהם. העלייה ברמת ההשכלה גרמה במידה רבה לריצה במקום מבחינת העובדות המשכילות, מאחר שבמקביל לה עלתה דרישת הסף למקצועות שבעבר התאימו לבעלות כישורים נמוכים יותר. בין שהסיבות לכך הן שינוי ממשי של דרישות המקצוע, העדפה של מעסיקים לעובדות משכילות יותר (שהן גם פרודוקטיביות יותר) או היעדר הזדמנויות אחרות לנשים משכילות, נראה כי העלייה בהשכלה השפיעה רק במידה מוגבלת על יצירת הזדמנויות חדשות לנשים.

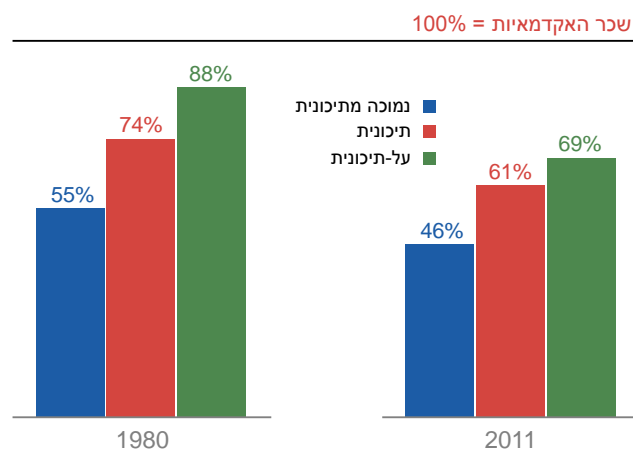
שנית, כוחות ההיצע והביקוש השפיעו גם על הקיטוב ההולך וגדל בין קבוצות הנשים. מחד, לבעלות ההשכלה הגבוהה יש עדיין הזדמנויות בתחומים היוקרתיים והמתגמלים ביותר, ויתכן שגם השכר המשולם במקצועות אחרים שנכנסו אליהם עלה בהתאם לכישוריהן. מאידך, מאחר שהגידול המשמעותי בהשכלה עולה על הביקוש למקצועות פרופסיונליים, העלייה הכללית ברמת הכישורים דחקה את רגלי הנשים המשכילות פחות ממקצועות הצווארון הלבן שבהם עסקו בעבר אל תחתית הסולם התעסוקתי, למקצועות השירותים.

כדי לבחון את ההשלכות של השינויים בהשכלה ובהתפלגות המקצועית על השכר, ולבדוק אם חל קיטוב גם בתחום זה, נבדק היחס בין שכרן של נשים אקדמאיות לזה של נשים בעלות השכלה נמוכה יותר ב-1980 וב-2011 (תרשים 11). גובה השכר והשינויים שחלו בו במהלך השנים משקף גם את סוגי המקצועות של הנשים וגם את היקף עבודתן – כפי שהודגם למעלה, נשים אקדמאיות הגדילו את שעות עבודתן יותר מאשר האחרות. חלק מהן אף הצליחו להתברג במקצועות יוקרתיים יותר שבהם משולם שכר גבוה יותר, בעוד נשים שהשכלתן נמוכה עובדות בהיקף מצומצם יותר ובמקצועות טובים פחות מאשר היו מנת חלקן בעבר.

בשנת 1980 נשים שהשכלתן נמוכה מתיכונת השתכרו בממוצע כ-55 אחוז מהשכר של נשים אקדמאיות, ואילו ב-2011 הן משתכרות פחות ממחצית משכר אקדמאיות (46 אחוז). ירידה משמעותית עוד יותר במדד זה חלה אצל נשים בעלות השכלה תיכונית, שכאמור הרבה הזדמנויות תעסוקתיות שהיו פתוחות בפניהן בעבר נסגרו בפניהן בשל הדרישה לכישורים גבוהים יותר. ב-1980 הרוויחו הנשים בקבוצה זו בממוצע 74 אחוז מהשכר של עובדות בעלת השכלה אקדמית, ואילו ב-2011 – רק 61 אחוז. גם שכרן של נשים בעלות השכלה על-תיכונית, שבעבר היה קרוב למדי לזה של אקדמאיות (88 אחוז בשנת 1980), מגיע כיום רק לכדי 69 אחוז

משכר אקדמאיות. יש לציין כי פערי השכר בין שלוש קבוצות הנשים שאינן אקדמאיות (החישוב לא מוצג כאן) נותרו כשהיו או הצטמצמו במקצת. תרשים 11 מצביע באופן ברור על פער הולך וגדל בין שכרן של נשים אקדמאיות ובין שכרן של שאר הנשים. מבחינה זו ניתן להסיק שיש בשוק העבודה קיטוב גובר של השכר על בסיס השכלה.

תרשים 11
שכר נשים כשיעור משכר האקדמאיות
על פי רמת השכלה, 1980 ו-2011



מקור: חיה שטייר ואפרת הרצברג, מרכז טאוב
נתונים: סקרי הכנסות של הלמ"ס

ניתן לסכם ולומר כי תהליכים שהתרחשו בשוק העבודה בישראל, כמו בכל העולם המערבי, באים לידי ביטוי גם בשינויים שחלו במאפייני התעסוקה של הנשים. המעבר לתעשיות עתירות ידע הגביר את הביקוש לכוח עבודה מיומן במקצועות שונים, ולעומת זאת ירד הביקוש לכוח אדם בעל מיומנויות נמוכות. גם מקצועות שבעבר לא דרשו השכלה גבוהה מותאמים כיום לדרישות השוק, ולפיכך גם הביקוש לבעלות השכלה גבוהה במקצועות אלו עולה. שינויים אלו באים לידי ביטוי בתגמול הכלכלי שניתן לנשים עבור השכלתן, והאקדמאיות זוכות לשכר גבוה יותר משל הקבוצות האחרות בהיותן עובדות פרודוקטיביות יותר ובעלות כישורים נדרשים, שהולמים את כיווני ההתפתחות של שוק העבודה.

5. סיכום ומסקנות

פרק זה סקר שינויים שחלו בכוח העבודה הנשי במהלך 30 השנים האחרונות, תוך התמקדות בהשכלה ובהשפעתה על מעורבות הנשים בשוק העבודה. כפי שהראו מחקרים קודמים (קמחי, 2012), להשכלה יש תפקיד מרכזי בהסבר ההשתתפות של נשים בשוק העבודה והשינויים שחלו הן בפעילות הכלכלית של נשים והן בהרכב כוח העבודה. אף שחלה עלייה בשיעור הכלכלי של השתתפות נשים בכוח העבודה, הפעילות הכלכלית של נשים בעלות השכלה נמוכה הולכת ומצטמצמת והן הופכות למיעוט קטן מכלל כוח העבודה הנשי. קבוצה זו צמצמה גם את היקף המעורבות בשוק מבחינת שעות העבודה ונדחקה למקצועות השירותים, בעיקר בתחומי שירותי הבית – ניקיון, טיפול בילדים ובישול.

כפי שקורה במדינות רבות, נראה כי בעבר נשים בעלות השכלה נמוכה סיפקו שירותי בית, אך גם עבדו בייצור התעשייתי. כיום, עם הצטמצמותם של ענפי התעשייה עתירי העבודה שבעבר הציגו ביקושים גבוהים לידיים עובדות נשיות (למשל ענפי הטקסטיל), עומדות בפני העובדות בעלות הכישורים הנמוכים מעט הזדמנויות תעסוקתיות. הן בעיקר מספקות שירותים לאותן נשים משכילות המקצות יותר מזמןן לשוק העבודה. מבחינה זו, שוק העבודה מציע לבעלות השכלה נמוכה עבודות יציבות פחות מאשר בעבר, בהיקפי משרה נמוכים ובשכר נמוך.

מצב זה יוצר קיטוב בשוק העבודה בין בעלות הכישורים – שבפניהן עומדות הזדמנויות תעסוקתיות רבות ותנאי עבודה הולמים, בעיקר במגזר הציבורי – ובין נשים שכישריהן פחותים. אולם נראה כי תמונת כוח העבודה הנשי מורכבת אף יותר: הגידול המשמעותי בהשכלה הגבוהה גרם לעלייה בשיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, אך לא בהכרח יצר הזדמנויות תעסוקתיות חדשות. מחד, חלק מבעלות ההשכלה הגבוהה הצליחו להיכנס למקצועות גבירים, פרופסיונליים וניהוליים שבעבר נעדרו מהם. מקצועות אלו מציעים תנאי עבודה טובים, הזדמנויות קידום ושכר יחסי גבוה. מאידך, נראה שקצב גידול ההשכלה גבוה יותר מאשר קצב הגידול בביקושים למקצועות פרופסיונליים, וחלק גדול מהנשים המשכילות מסתפק במקצועות שבעבר דרשו כישורים נמוכים יותר. כך נכנסו נשים אקדמאיות רבות למקצועות פקידותיים שבעבר הועסקו בהם בוגרות תיכון.

ייתכן מאוד כי מקצועות אלו שינו את אופיים בהתאם לשינויים שחלו בשוק העבודה עתיר הידע, ודורשים כיום עובדים בעלי כישורים גבוהים יותר ורמת יצרנות גבוהה יותר – ובהתאם השכר המשולם לאקדמאיות המועסקות בהם גבוה יותר. אולם ייתכן גם כי כוח העבודה הנשי כיום סובל מתעסוקה שאינה הולמת, שבה לדי ביטוי בעיקר בכישורים שעולים על דרישות המקצוע. מבחינה זו ההון האנושי הטמון בנשים אינו מנוצל כראוי, והן אינן מגיעות להישגים הולמים בשוק העבודה. מצב זה יכול להסביר גם את הפערים בין גברים ונשים שאינם נסגרים לאורך זמן, כפי שמראים מחקרים שונים (קמחי, 2012). כמו כן, מאחר שנשים בעלות השכלה גבוהה תופסות את מקומות העבודה שאוישו קודם לכן בבוגרות תיכון, האחרונות נדחקות עוד יותר אל השוליים וההזדמנויות העומדות בפניהן הולכות ומצטמצמות.

היעדר הזדמנויות ההולמות את ההשכלה עבור נשים גורם גם להעלאת אי השוויון בקרב קבוצות ההשכלה השונות. ייתכן כי העידוד הרב לרכישת השכלה גבוהה לא בהכרח מוביל לסגירת פערים בין קבוצות חברתיות ולתפקידים מותאמים להשכלה בשוק העבודה. בעיקר חשוב לציין כי השכלה גבוהה כשלעצמה אינה מקנה נגישות לכל המקצועות הפרופסיונליים, ויש לשער כי הזליגה של נשים משכילות למקצועות הפקידות נובעת מהבידול התעסוקתי בשוק העבודה, ומתקשים שעדיין עומדים בפני נשים להשתלב בכל המקצועות. קשיים אלו נובעים מסוגי המקצועות שנשים נוטות ללמוד במערכת ההשכלה הגבוהה, אך גם מקשיי האיזון בין משפחה ועבודה. נשים, כמטפלות עיקריות במשפחה, נאלצות עדיין

לעבוד במשרות חלקיות ובשעות עבודה מועטות יחסית לגברים, מה שמונע מהן להשתלב במקצועות הדורשים שעות עבודה ארוכות. נראה כי בהיעדר שינוי מבני משמעותי הן במערכת ההשכלה והן בשוק העבודה – שינוי שיגדיל את השוויון המגדרי בסוגי המקצועות הנרכשים במערכת ההשכלה מחד, וישפר את האיזון בין משפחה ועבודה לבני שני המינים מאידך – יהיה קשה לנצל את ההון האנושי הגדל של נשים ולשפר את מעמדן בשוק העבודה.

מקורות

- אדי-רקח, אודרי ועודד מקדוסי (2009), "מגמות באי שוויון מגדרי בתחומי הלימוד במערכת ההשכלה הגבוהה", בתוך רחל הרץ-לזרוביץ ויזהר אופטלקה (עורכים), **מגדר ואתניות בהשכלה הגבוהה**, הוצאת פרדס, עמ' 97–118.
- 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.
- 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, 107–140.
- 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.
- שטייר, חיה (1995), **נשים במשרה חלקית בישראל**, דו"ח מחקר, מכון גולדה מאיר, אוניברסיטת תל אביב.
- שטייר, חיה (2006), "שוק העבודה", בתוך אורי רם וניצה ברקוביץ (עורכים), **אי-שוויון – פרקים נבחרים**, הוצאת מאגנס, עמ' 385–392.
- שטייר, חיה (2010), "סוף עידן המפרנס היחיד: משפחות עם שני מפרנסים בישראל", בתוך ורדה מילבאואר וליאת קוליק (עורכות), **משפחות עובדות: הורים בשוק העבודה בישראל**, עמ' 17–45.
- Bianchi Suzanne M., John P. Robinson, and Melissa A. Milkie (2007), *Changing Rhythms of American Family Life*, Russell Sage Foundation.
- Stier Haya (1998), "Short-Term Employment Transitions of Women in the Israeli Labor Market," *Industrial and Labor Relations Review*, 51, No. 2, pp. 101-113.

שינויים בשוויון הזדמנויות בהשכלה, בתעסוקה ובכלכלה : 1995–2008

אייל בר חיים, כרמל בלנק ויוסי שביט*

תקציר

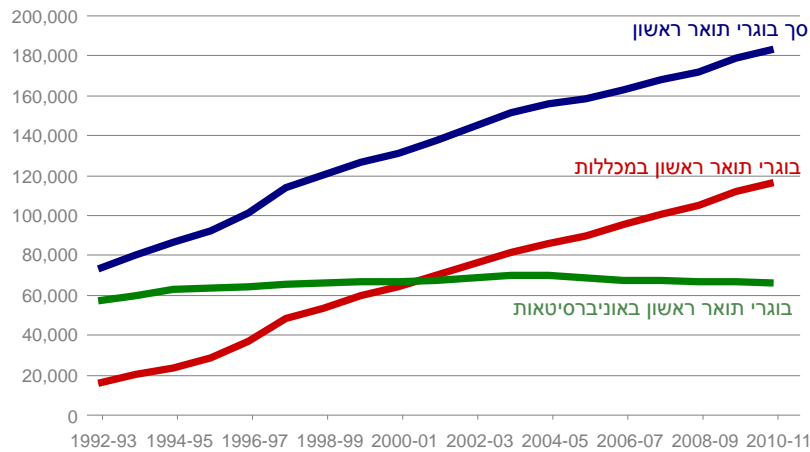
הפרק בוחן את השינוי בשוויון ההזדמנויות בהשכלה ובשוק העבודה בין 1995 ל-2008, בדגש על השאלות הבאות: האם ההתרחבות ההשכלתית והשינויים שחלו בשוק העבודה בשנים אלו תרמו לשינוי בשוויון ההזדמנויות ברכישת השכלה בין שכבות חברתיות שונות, והאם חל שינוי במידה שבה השכלה מקדמת את ההישגים התעסוקתיים והכלכליים בשוק העבודה. הפרק מתבסס על קובץ נתונים שהופק באמצעות חיבור מפקדי האוכלוסין מהשנים 1983–1995 ומהשנים 2008–1995. המדגם כלל צעירים ילידי הארץ, יהודים וערבים, ונמצא בו כי למרות גידול רב בשיעורי ההשכלה, אי השוויון ההשכלתי בין רבדים חברתיים גדל במידה ניכרת. כמו כן חלה ירידה ביוקרת משלחי היד האופייניים לבוגרי כל רמות ההשכלה (למעט הנמוכה ביותר), ובעיקר לבעלי השכלה אקדמאית. הדבר נובע כנראה מכך שהתעסוקה במשלחי היד הפרופסיונליים, האקדמיים, הטכניים והמנהליים התרחבה אך במעט בין השנים הללו, ולא הספיקה לקליטת האקדמאים הרבים שהצטרפו לשוק העבודה בעשורים האחרונים. הממצא המעודד הוא השיפור בהכנסה הממוצעת של צעירים. השיפור קשור בהתרחבות ההשכלה הגבוהה, שהגדילה את שיעורם של המשכילים שהכנסתם גבוהה יחסית בכלל האוכלוסייה. עם זאת, משכילים מרוויחים כיום פחות ממה שהרוויחו ב-1995 בהשוואה ללא-משכילים, כלומר התשוואה להשכלה ירדה.

* אייל בר חיים, החוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; כרמל בלנק, עמיתת מחקר בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב; פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב ונשיא האגודה הסוציולוגית הישראלית. המחברים מודים ליסמין אלקלעי על עצתה בנייתוח הנתונים וגם למיכאל שלו, לדן בן-דוד, לאיל קמחי ולצוות מדיניות החינוך במרכז טאוב על הערותיהם המועילות. מחקר זה מומן בחלקו ממענק ממשרד המדע והטכנולוגיה למיכאל שלו ויוסי שביט. המחברים מודים לצוות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הכנת קובצי הנתונים ששמשו למחקר.

שנות התשעים היו נקודת מפנה בכל הנוגע להשכלה התיכונית והגבוהה בישראל. רפורמות שהונהגו בשנות התשעים הגיעו לבשלות לקראת אמצע העשור והביאו לעלייה מרשימה ברמות ההשכלה של אזרחי המדינה. הרפורמה בבחינות הבגרות, אשר כונתה בשם העממי "רפורמת ההגרות", החלה את דרכה בשנת 1995 ומאז לבשה ופשטה צורות, אך עיקרון מארגן אחד נותר על כנו עד היום: צמצום היקפי החומר שהתלמידים נבחנים עליו בבחינות הבגרות. איילון ושביט (Ayalon and Shavit, 2004) הראו כי במהלך שנות התשעים הרפורמה בבחינות הבגרות שיפרה את סיכויי התלמידים להשיג תעודת בגרות וצמצמה את אי השוויון בין שכבות חברתיות ואתניות בהזדמנות להשיג תעודה, אך לא צמצמה את הפערים בין הקבוצות השונות בסיכוי להשיג תעודת בגרות העומדת בסף הנדרש לקבלה לאוניברסיטה.

במקביל לרפורמה בבחינות הבגרות, החל תהליך נרחב של הקמת מוסדות השכלה גבוהה שמשמשים אלטרנטיבה לאוניברסיטאות המחקר. תהליך זה כלל ייסוד והרחבה של מכללות אזוריות בתקצוב המדינה, מתן היתר לפתיחת מכללות פרטיות, הקמת שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל, הכרה בתואר אקדמי המוענק במוסדות להכשרת מורים ועוד. בשל כל אלו גדל בצורה משמעותית שיעור הלומדים לתארים אקדמיים, בעיקר לתואר ראשון. כפי שניתן לראות בתרשים 1, מספר הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה יותר מהכפיל את עצמו בין 1992 ל-2011. עיקר ההתרחבות נרשמה במכללות, ואילו מספר הסטודנטים באוניברסיטאות נותר יציב למדי.

תרשים 1
סטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה

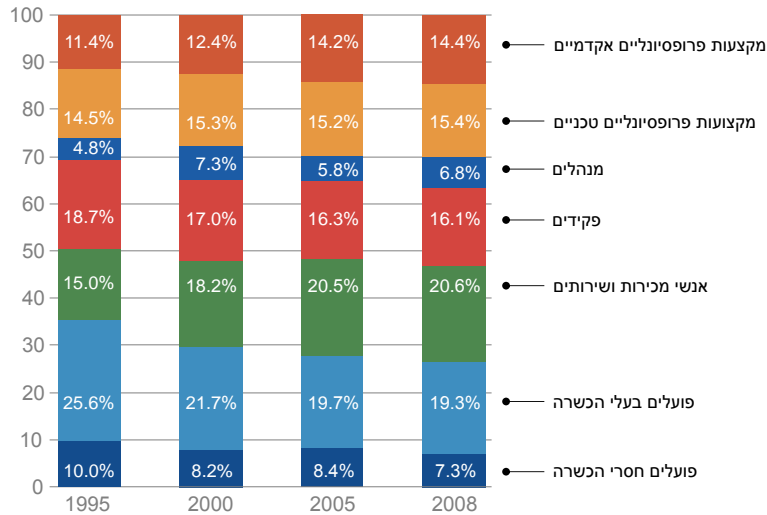


מקור: בר חיים, בלנק ושבט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בניגוד לגידול המשמעותי שחל בשיעור המחזיקים בתעודת בגרות ובתארים אקדמיים, התפלגות משלחי היד בשוק העבודה עברה שינויים קטנים יחסית, כפי שנראה בתרשים 2. התרשים מציג את השינוי בשיעור המועסקים במשלחי היד השונים, ועולה ממנו כי בין 1995 ל-2008 חל גידול של כשש נקודות אחוז בלבד בהיקף התעסוקה במקצועות החופשיים והמנהליים – משלחי יד שלרוב העוסקים בהם יש השכלה גבוהה. לכן, ניתן להניח כי חלק מהמשכילים החדשים משתלבים עתה במשלחי יד שאינם פרופסיונליים (כלומר משלחי יד חופשיים) או ניהוליים. תהליך זה יכול לנבוע מכך שמשלחי יד שלא הוגדרו בעבר כפרופסיונליים, כגון עבודה במכירות, פקידות ושירותים שונים, דורשים כיום כישורים והשכלה גבוהים יותר, והמשכילים החדשים פונים אליהם. מנקודת מבט אחרת, שוק העבודה לא התרחב מספיק כדי לקלוט את המשכילים הרבים אשר זרמו אליו ממערכת ההשכלה הגבוהה המתרחבת, לכן נאלצו חלק מהמשכילים להתפשר על עבודות שהיוקרה והשכר בצדן נמוכים יותר.

תרשים 2
התפלגות משלחי היד בישראל

1995–2008



מקור: בר חיים, בלנק ושבִיט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

1. השפעת השינויים במערכת ההשכלה ובשוק העבודה על שוויון ההזדמנויות

על פי ברנרדי ובלרינו (Bernardi and Ballarino, 2012), התרחבות מסיבית של מערכת ההשכלה עשויה להוביל לשלושה תרחישים אפשריים של שינוי בערך ההישג ההשכלתי ושוק העבודה. תרחישים אלו תלויים בעיקר ביכולתו של שוק העבודה לקלוט את הבוגרים החדשים של מערכת ההשכלה המתרחבת.

התרחיש הטוב ביותר ("Best-off" scenario): בתרחיש זה התרחבות ההשכלה מצמצמת את אי השוויון בהזדמנויות השכלתיות, כלומר ההשכלה הופכת לנגישה יותר עבור קבוצות חברתיות שבעבר לא זכו לה. במקביל שוק העבודה מתרחב

בהתאם ומצליח לקלוט את הבוגרים החדשים. במצב זה התשואה להשכלה בשוק העבודה עולה או נותרת בעינה.

התרחיש המפצה ("Trade-off" scenario): גם בתרחיש זה התרחבות ההשכלה מצמצמת את אי השוויון בהזדמנויות השכלתיות. אולם בניגוד לתרחיש הקודם, היצע המשרות הפרופסיונליות בשוק העבודה קופא על שמריו. כך נוצרת אינפלציה של בעלי השכלה גבוהה והתשואה להשכלה נשחקת, דבר המבטל את היתרונות שבשיפור ההזדמנויות השכלתיות.

התרחיש הגרוע ביותר ("Worst-off" scenario): תרחיש זה מתרחש כאשר יש ביקוש רב להשכלה בקרב השכבות החזקות. על פי התרחיש חל גידול במספר הלומדים, אך הם מגיעים בעיקר מהשכבות החזקות באוכלוסייה. השכבות הללו ניחנות במשאבים חומריים, תרבותיים וקוגניטיביים המעניקים להם יתרון בניצול ההזדמנויות המתרחבות, לכן אי השוויון בין השכבות בהזדמנויות השכלתיות נשאר יציב או אף גדל. במקביל שוק העבודה איננו מתרחב דיו כדי להכיל את כל המשכילים, והתגמולים עבור השכלה גבוהה נשחקים. במצב זה אי השוויון בהזדמנויות השכלתיות אינו מצטמצם, וערכה של השכלה בשוק העבודה פוחת.

2. על המחקר: מטרות והגדרות

מטרת המחקר היא לברר אילו מן התרחישים שפורטו לעיל התממשו בישראל בשנים 1995–2008. לצורך כך מוצגות שלוש שאלות מחקר עיקריות:

1. האם אי השוויון בהשכלה השתנה בין השנים 1995 ל-2008, ואם כן – כיצד?
2. האם בשנים הללו חל שינוי בתרומתה של ההשכלה להישגים תעסוקתיים בשוק העבודה?
3. האם חל שינוי בתשואה הכלכלית להשכלה בשנים הללו?

נתונים

הניתוח בוצע על קובץ נתונים שהפיקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לצורכי המחקר. הקובץ נוצר באמצעות חיבור של מפקדי האוכלוסין מהשנים 1983–1995 ומהשנים 1995–2008. לצורך הניתוח נעשה שימוש בשאלון המועבר בכל מפקד לכחמישית מתושבי המדינה בני 15 ומעלה, ובו הם נשאלים, בין השאר, על

השכלתם, הכנסתם, משלח ידם ומוצאם האתני והדתי. כדי ללמוד על הרקע החברתי שלהם, חוברו נתונייהם של הנחקרים משנת 1995 לנתוני משק הבית שגרו בו בשנת 1983. הדבר אפשר לזהות את הוריהם ולמדוד את אפיוניהם הסוציו-אקונומיים. באופן דומה הוצלבו וחוברו נתוני הנחקרים במפקד של שנת 2008 עם נתוני הוריהם משנת 1995.

קבוצת הנחקרים הוגבלה למי שהיו בני 21–15 בשנים שבהן נערכו שני המפקדים הראשונים (1983 ו-1995). אותם נחקרים היו בני 33–27 בשנת 1995 (במקרה של הקבוצה מהמפקד של 1983), ובני 34–28 בשנת 2008 (במקרה של הקבוצה מהמפקד של 1995). ההבדל בטווח הגילים נובע מכך שמרווח השנים בין המפקדים לא היה זהה: 12 שנים הפרידו בין 1983 ל-1995, ו-13 שנים בין השנים 1995 ו-2008.¹

נוסף להגבלת הגיל, הוצאו מן המדגם גם מי שנולדו בחוץ לארץ, משום שבקרב מהגרים תהליכי הניעות החברתית (מעבר בין רובדי החברה השונים) מתרחשים בחלקם עוד בטרם ההגירה ושונים מאלו של ילידי הארץ. משמעות הדבר שרוב מהגרי ברית המועצות לשעבר לא נכללו בנייתוח. המדגם כלל 9,969 נחקרים בשנת 1995 ו-17,630 בשנת 2008.

משתנים

משתני המחקר העקריים הם:

השכלה: בהתאם לתעודה האחרונה שהשיג המשיב הוגדרו שש קטגוריות השכלה: נמוכה מתיכונית, תיכונית (12 שנות לימוד), תיכונית הכוללת תעודת בגרות, על-תיכונית שאינה אקדמית, תואר ראשון ותואר שני ומעלה. הניתוח כלל פיקוח על המשיבים שעדיין למדו בעת המפקד, רובם סטודנטים לתארים מתקדמים.

¹ הגבול התחתון של טווח הגילים נבחר משום שבגיל 27 רוב רובם של הלומדים בהשכלה הגבוהה כבר משלימים את לימודיהם (רק כעשרה אחוזים מגילאי 28–27 עדיין לומדים), וכשמדובר בגילאים צעירים יותר קשה לדעת מה תהיה רמת ההשכלה שהם עתידים להגיע אליה. הגבול העליון של טווח הגילים נקבע בשל שיקולים טכניים: לאחר גיל 21 שיעור גדל והולך של צעירים עוזבים את בית ההורים, והדבר מקשה על זיהוי משפחת המוצא שלהם. לכן, המדגם הוגבל לכאלו שהיו בני 21 במפקד הקודם (1983 או 1995), כלומר בני 33 או 34 במפקדי 1995 או 2008 בהתאמה.

הכנסה: עבור הנבדקים נבחנה הכנסה חודשית ממוצעת מעבודה לשכירים ולעצמאים, מותאמת למדד המחירים לצרכן מספטמבר 2008.

משלח יד: כמקובל במחקרים סוציולוגיים רבים על הישגים בשוק העבודה, משלח ידו של המשיב מיוצג באמצעות מדד International Social Economic Status (ISEI) (Ganzeboom and Treiman, 1996). המדד מחושב על סמך שקלול ההשכלה וההכנסה החציוניות בכל עיסוק וטווח ערכיו 100–1. למדד זה יש מתאם גבוה מאוד עם מדדים סובייקטיביים של יוקרת העיסוק, והוא הוכח כיציב לאורך זמן ובין מדינות (Hauser and Warren, 2008).

נוסף למשתנים אלו, בחלק מהניתוחים יש פיקוח על מוצא, ותק בשוק העבודה ומגדר. הגדרת המוצא נשענה על יבשת הלידה של סב הנחקר מצד אביו. קטגוריות המוצא הן: יוצאי אסיה-אפריקה, יוצאי אירופה או ארצות הברית, ישראלים דור שלישי וערבים. ותק בשוק העבודה, משתנה מקובל במשוואות הכנסה, אינו נכלל במידע של נתוני המפקדים, לכן הוא חושב באמצעות שקלול גיל הנבדק והשכלתו, לפי שיטת מינצר (Mincer, 1974) המקובלת². מגדר הוגדר כמשתנה דיכוטומי.

3. שינויים בשוויון בתחום ההשכלה ובהישגים התעסוקתיים והכלכליים לפי השכלה: ממצאים

כרקע לניתוחים המורכבים יותר, לוח 1 מציג את השינוי שחל במהלך העשור בהתפלגות ההשכלה של צעירים ובהישגיהם בשוק העבודה. הנתונים מאששים ממצאים קודמים בדבר ההתרחבות ההשכלתית בישראל. בין 1995 ל-2008 ירד שיעור ילידי הארץ בעלי רמת השכלה תיכונית ומטה מ-48 אחוז ל-33 אחוז מתוך קבוצת הגיל הנחקרת. שיעור מקבלי תעודת הבגרות בלבד עלה במקצת ואילו שיעור המחזיקים בתואר ראשון כמעט הוכפל, וכך גם שיעור בעלי התארים המתקדמים. כמו כן, מההשוואה עולה כי היוקרה הממוצעת של כלל משלחי היד בקרב צעירים עלתה במקצת בין השנים, וההכנסה הריאלית הממוצעת עלתה בכמעט 25 אחוז.

² שיטת מינצר מניחה שאנשים מתחילים ללמוד בגיל שש, לומדים ברצף ובשלב מסוים מחליטים לפרוש ממערכת החינוך ולהיכנס לשוק העבודה. על פי מודל זה, ותק בשוק העבודה מחושב כהפרש בין גיל ובין (מספר שנות הלימוד+6). המודל כמובן רחוק מלהתאים למצב בישראל, משום שישראלים רבים משרתים בצבא ורק מעטים לומדים ברצף. למרות זאת, נוסחת מינצר משמשת כאן לחישוב בקירוב מאחר שאין בנמצא נתונים מדויקים יותר על דפוסי צבירת ותק בשוק העבודה.

לוח 1. התפלגות ההשכלה וממוצעי יוקרת משלחי היד וההכנסה, 1995 ו-2008
בקרב קבוצת המדגם

2008	1995	
		תעודה אחרונה (שיעור המחזיקים)
16.0%	22.2%	פחות מתיכונית
16.6%	25.7%	תיכונית
26.0%	21.3%	בגרות
11.6%	13.2%	על-תיכונית לא-אקדמית
24.0%	14.3%	תואר ראשון
5.7%	3.4%	תואר שני ומעלה
		הישגים בשוק העבודה (בממוצע)
48.6	46.4	יוקרת משלח היד*
6,765	5,440	הכנסה חודשית (בש"ח)

* לפי מדד ISEI, טווח מידות 100 (גבוה) עד 1 (נמוך).

מקור: בר חיים, בלנק ושביט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עיבודי המחברים)

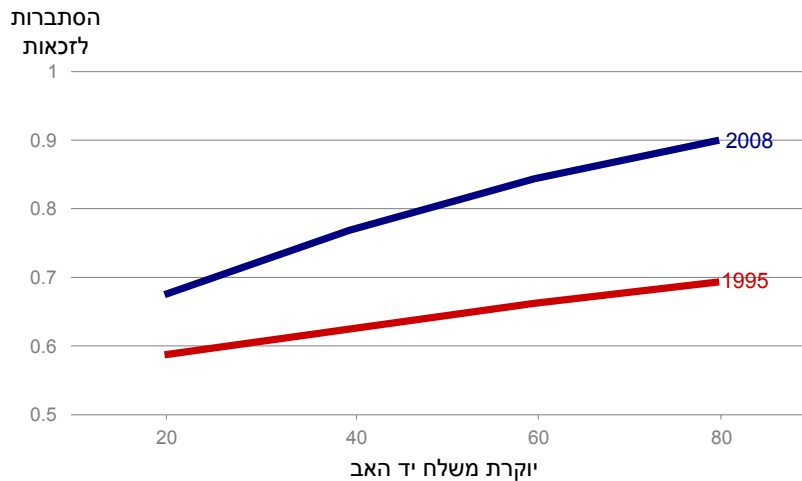
השינוי באי השוויון ההשכלתי בין רבדים חברתיים

כדי לבחון האם התרחבות ההשכלה השפיעה על אי השוויון בהזדמנויות בהשכלה, נבחנה ההשפעה של משלח היד של האב על רמת ההשכלה של הנחקרים בשנים 1995 ו-2008.³ תרשים 3א' מציג את ההסתברות שמי שלמד בתיכון יהיה זכאי לתעודת בגרות, לפי משלח היד של האב בכל שנה (בפיקוח על מוצא ומגדר). בין 1995 ל-2008 גדלו מאוד סיכוייהם של הנבדקים לקבל תעודת בגרות, אולם העלייה חלה בעיקר

³ הניתוח בוצע בעזרת רגרסיית לוגיט מולטינומית לרמות ההשכלה השונות. נבחנה האינטראקציה בין משלח יד האב בשנת המפקד, תוך פיקוח על מין ומוצא. ההסתברויות המוצגות בתרשימים 3א'-ג' מתייחסות לנשים יהודיות, ילידות הארץ דור שני, אך המגמות המוצגות דומו גם עבור גברים וקבוצות מוצא אחרות.

בקרב בני הרבדים החברתיים הגבוהים. משמעות הדבר היא שהגידול בשיעורי הזכאות לבגרות היה מלווה בגידול ניכר באי השוויון בין שכבות החברה השונות.

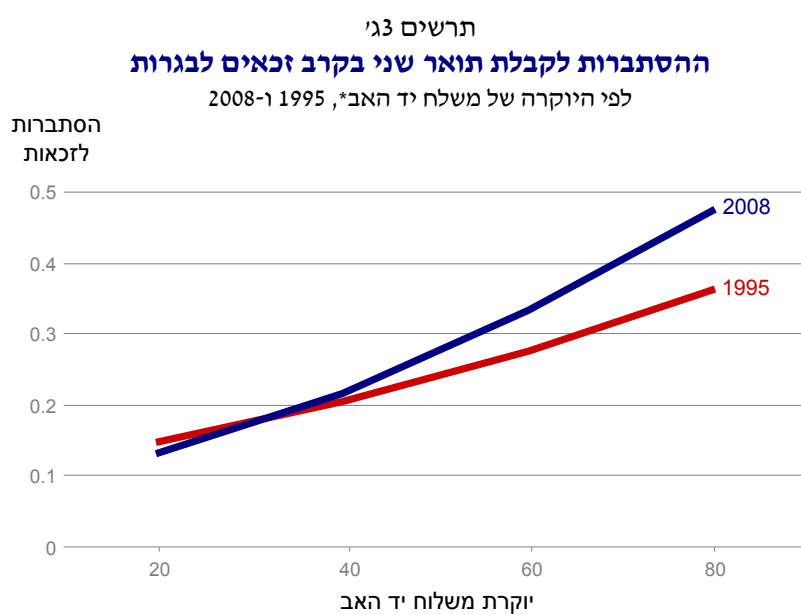
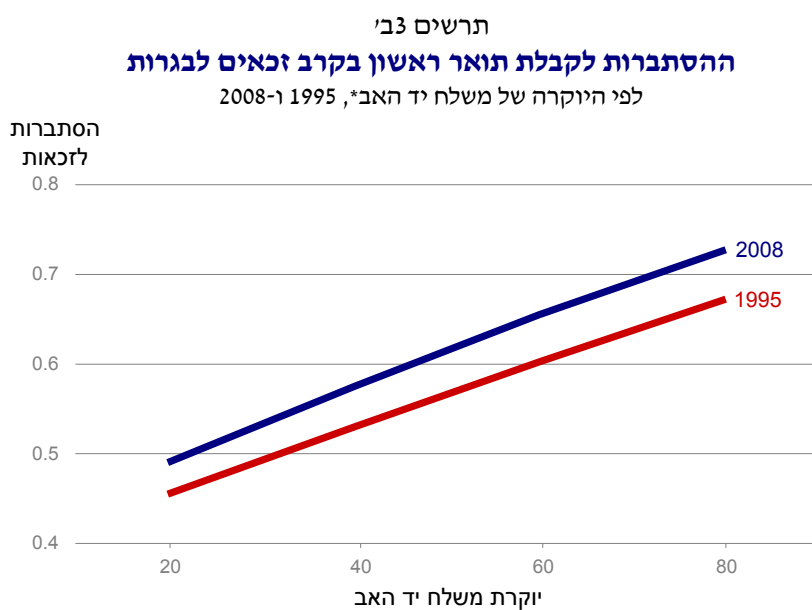
תרשים 3'
ההסתברות לקבלת בגרות בקרב תלמידי תיכון
 לפי היוקרה של משלח יד האב*, 1995 ו-2008



* לפי מדד ISEI, טווח מידות 100 (גבוה) עד 1 (נמוך).

מקור: בר חיים, בלנק ושביט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עיבודי המחברים)

בתרשים 3' מוצגת ההסתברות שבעלי תעודת בגרות יצליחו לרכוש תואר ראשון (ללא תארים נוספים). גם כאן מתברר כי סיכויי הנבדקים לקבל תואר ראשון גדלו בין השנים הנבדקות, ולו בגידול קטן באי השוויון לטובת הרבדים הגבוהים. בתרשים 3' מוצגת ההסתברות שבעלי תעודת בגרות ירכשו תואר שני ומעלה, ושוב הנתונים מעידים על גידול ניכר בהסתברות ובאי השוויון כאחד לאורך זמן.



* לפי מדד ISEI, טווח מידות 100 (גבוה) עד 1 (נמוך).

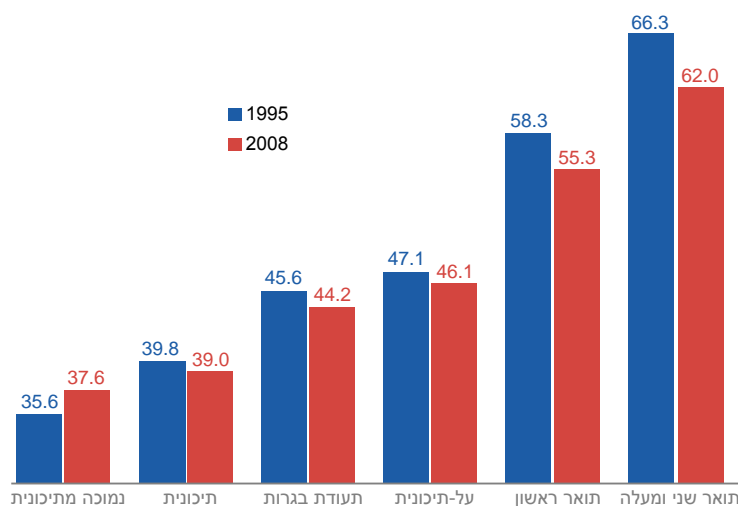
מקור (לשני התרשימים): בר חיים, בלנק ושביט, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עיבודי המחברים)

השינוי בהישגים תעסוקתיים וכלכליים לפי השכלה

המחקר מתמקד בשני תגמולים מרכזיים עבור השכלה: יוקרת משלח היד והכנסה. כדי לבחון את התגמולים עבור השכלה, חושבו יוקרת משלח היד וההכנסה לאנשים בעלי רמות השכלה שונות בשנת 1995 ובשנת 2008 באמצעות ניתוח רב-משתני⁴. תרשים 4 מראה את הקשר החיובי בין רמת ההשכלה ליוקרת משלח היד של הנחקרים. בהשוואה בין השנים מתברר שלמעט בעלי ההשכלה הנמוכה ביותר, יוקרת משלח היד של נחקרים בכל אחת מרמות ההשכלה ירדה בין 1995 ל-2008. הירידה הגדולה ביותר היא עבור רמות ההשכלה הגבוהות, שבהן הפער בין העשורים בולט במיוחד. מכך ניתן להסיק כי התרחבות ההשכלה הגבוהה במהלך התקופה הייתה גדולה יותר מהתרחבות ההזדמנויות לתעסוקה הולמת עבור משכילים אקדמאים בשוק העבודה. לכן, ב-2008 נאלצו בעלי השכלה גבוהה להסתפק במשלחי יד בעלי יוקרה נמוכה יותר במוצע מאלו שהיו משיגים עשור קודם לכן. אם כן, העלייה הכללית ביוקרת משלחי היד הממוצעת שהוצגה בלוח 1 נובעת מגידול חלקם באוכלוסייה של בעלי ההשכלה הגבוהה, שיוקרת משלח ידם אמנם ירדה בין השנים, אך היא עדיין גבוהה מזו של בעלי השכלה נמוכה.

⁴ הערכים המנובאים מתבססים על שתי רגרסיות לינאריות, האחת לניבוי יוקרת משלח היד והאחרת לניבוי לוג הכנסה. בשתי הרגרסיות היה פיקוח על משלח יד האב, שנת המפקד, רמת השכלה, מגדר, מוצא ומצב סיום הלימודים (סטודנט או בוגר). משוואת ההכנסה כוללת גם פיקוח על ותק בעבודה (כולל ותק בריבוע, כנהוג במודל של מיינצר). כמו כן נבחנו אינטראקציות בין השכלה לשנת המפקד, בין משלח יד האב לשנת המפקד ובין השכלה למשלח יד האב.

תרשים 4
יוקרת משלח היד* ברמות השכלה שונות
 2008 ו-1995



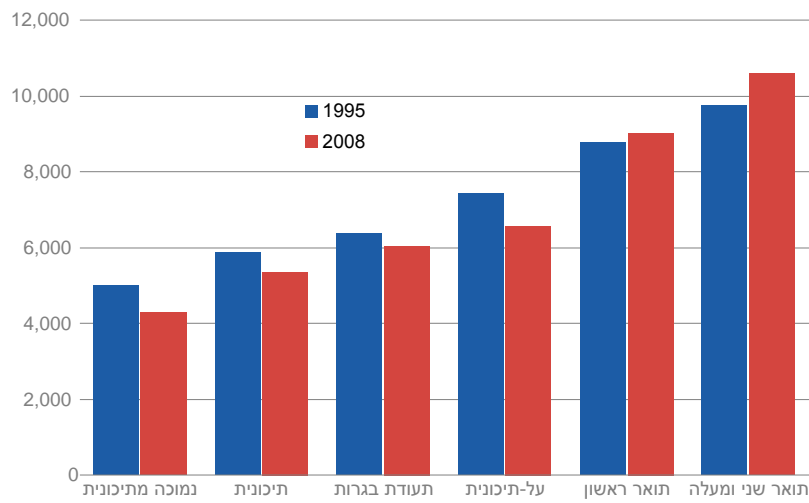
* לפי מדד ISEI, טווח מידות 100 (גבוה) עד 1 (נמוך).

מקור: בר חיים, בלנק ושביט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עיבודי המחברים)

תרשים 5 מתאר את ההכנסה הריאלית הממוצעת של בעלי רמות השכלה שונות בשנת 2008 לעומת שנת 1995. כצפוי, ככל שרמת ההשכלה עולה כך עולה גם ההכנסה. בניגוד לרושם העולה מלוח 1, המציג עלייה של כמעט 25 אחוז בהכנסה הריאלית הממוצעת בין השנים, בתרשים 5 מסתמנת ירידה בהכנסה בקרב בעלי השכלה יסודית ותיכונית, בעלי תעודת בגרות ואף בעלי השכלה על-תיכונית לא-אקדמית. לעומת זאת, בקרב בעלי תואר ראשון חלה עלייה צנועה בהכנסה ובקרב בעלי תואר שני ומעלה חלה עלייה בשיעור של כ-9 אחוזים. תהליך זה תואם למתרחש בזמן צמיחה כלכלית, כאשר הכלכלה מתפתחת ולכן גדלה הדרישה לכוח עבודה משכיל ומיומן, ובו בזמן הדרישה לכוח עבודה שאיננו משכיל יורדת וכך גם השכר (Goldin and Katz, 2008, וביחס לישראל: בן דוד, 2009; קמחי, 2010). עם זאת, נראה כי העלייה המרשימה בהכנסה הממוצעת שהוצגה בלוח 1 לעיל אינה

נובעת בעיקר מהגידול הצנוע בהכנסה של בעלי רמות ההשכלה הגבוהות, אלא כנראה מהעלייה בחלקם של מקבלי התארים האקדמיים בכלל האוכלוסייה. שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה, אשר הכנסתם גבוהה יחסית ואף גדלה במעט, כמעט הכפיל עצמו בין השנים (לוח 1 לעיל) ותרם לגידול הכולל בהכנסה.⁵

תרשים 5
הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו
עבור רמות השכלה שונות, 1995 ו-2008
 בשקלים של 2008



מקור: בר חיים, בלנק ושבִיט, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עיבודי המחברים)

⁵ בתרשים 5 מוצגים הנתונים הגולמיים לשם פשוטות. הם דומים למדי לדפוס שהתגלה ברגרסיית ההכנסה שבוצעה.

4. סיכום ומסקנות

על סמך הממצאים אפשר להשיב על שאלות המחקר:

האם אי השוויון בהזדמנויות השכלתיות השתנה בין השנים 1995 ל-2008?

הרפורמות בבחינות הבגרות ובהשכלה הגבוהה במהלך שנות התשעים והאלפיים תרמו לגידול ניכר בשיעורי ההשכלה, אך גם לגידול ניכר באי השוויון ההשכלתי בין רבדים חברתיים. המשכילים החדשים לא הגיעו משכבות סוציו-אקונומיות חלשות, אלא מהשכבות החזקות. ממצא זה מוכר מהספרות הסוציולוגית: בני השכבות החזקות ניחנים במשאבים כלכליים, קוגניטיביים ותרבותיים רבים יותר מאשר בני השכבות החלשות, ולכן מצליחים לנצל טוב יותר את ההזדמנויות החדשות שמציעה מערכת החינוך המתרחבת. לכן, התרחבות קשורה בדרך כלל לגידול באי השוויון (Bar Haim and Shavit, 2013).

ניתן להסיק מכך שהתרחבות מערכת ההשכלה אינה מכשיר יעיל לצמצום אי שוויון. אין די בהרחבה פורמלית של הזדמנויות השכלתיות – יש ללוות זאת בצעדי מדיניות שיפצו את בני השכבות החלשות על החסכים הכלכליים, התרבותיים והקוגניטיביים שביסוד אי השוויון בין המעמדות בהשכלה. יום לימודים ארוך, סיוע כלכלי, מערך תמיכה של הוראה פרטנית, כיתות קטנות – אמצעים אלו ואחרים עשויים לסייע להשוואת תנאי התחרות בין השכבות החברתיות על השכלה.

האם חל שינוי בקשר בין השכלה להישגים תעסוקתיים בשוק העבודה?

ראשית, חלה ירידה ביוקרת משלחי היד האופייניים לבוגרי כל רמות ההשכלה (למעט הנמוכה ביותר) ובעיקר ברמות האקדמאיות. כפי שהראה תרשים 2, הדבר כנראה נובע מכך שהתעסוקה במשלחי היד הפרופסיונליים, האקדמיים, הטכניים והמנהליים התרחבה אך במעט בין השנים הללו, ולא התאימה לקליטת האקדמאים החדשים שנכנסו לשוק העבודה בעשורים האחרונים, לכן רבים מתוכם נאלצו להסתפק בעבודות יוקרתיות פחות.

נראה, אם כן, כי בכל הנוגע ליוקרת משלח היד התממש בישראל תרחיש הדומה ל"גרוע ביותר" על פי ברנרדי ובלרינו – לצד גידול באי השוויון ההשכלתי חלה ירידה ביוקרת משלחי היד שהמשכילים מועסקים בהם.

ניתן לשער שהמשכילים של 2008 נחלו אכזבה, כי שוק התעסוקה לא התרחב דיו כדי לספק להם הזדמנויות תעסוקתיות דומות ביוקרתן לאלו שבהן זכו משכילים בדורות קודמים. ייתכן שאכזבה זו עמדה בבסיסן של הטענות על מר גורלו של המעמד הבינוני, שהזינו את המחאה החברתית של 2011. השערה זו מזכירה

הקשרים וארצות אחרות (למשל מצרים, הודו וספרד), שבהן מעמד המשכילים תופח מבלי שהכלכלה מספקת לו תעסוקה הולמת. הרחבת השכלה שאינה מלווה בהרחבה מספקת של הזדמנויות מתאימות בשוק העבודה עלולה לגרום לאכזבות.

האם חל שינוי בתשואה הכלכלית של השכלה בשנים הללו?

הממצא המעודד שעלה מהמחקר הוא השיפור בהכנסה הממוצעת של צעירים בין 1995 ל-2008. השיפור קשור בהתרחבות ההשכלה הגבוהה, שהגדילה את שיעור המשכילים שהכנסתם גבוהה יחסית בכלל האוכלוסייה. שיעורם של המשכילים הוכפל והגיע לכ-30 אחוז מכלל ילידי הארץ בקבוצת הגיל שנחקרה. למרות הגידול הרב בשיעור בעלי תואר ראשון, ההכנסה בקטגוריה זו לא פחתה (שלא כמו יוקרת משלח היד שלהם). הכנסתם של בעלי תארים מתקדמים עלתה במעט (בכ-9 אחוזים) אך קבוצה זו עדיין קטנה בהיקפה, והדבר לא השפיע במידה ניכרת על כלל התפלגות ההכנסה במשק.

אסור לסיים פרק זה מבלי להדגיש שמבחינה כלכלית, המפסידים העיקריים הם מי שנותרו מחוץ למעגל ההשכלה הגבוהה גם לאחר ההתרחבות. קבוצה זו כללה כ-70 אחוז מילידי הארץ בגילי 28–34 בשנת 2008, רובם מהשכבות החברתיות החלשות. מצבם הכלכלי הורע משום שכוח המיקוח שלהם בשוק העבודה נפגע בתחרות עם המשכילים המתרבים. גורלם של אלה מדגיש את הכלל: התרחבות השכלה אינה מכשיר יעיל לצמצום פערים. היא עשויה אמנם לשפר את מצבם של מי שמצליחים להשתלב בה, אבל פוגעת במצבם של האחרים. יתרה מכך, התשואה הכלכלית והמקצועית להשכלה עלולה להצטמצם גם עבור המשכילים.

לפיכך, אף על פי שהרחבת ההשכלה עשויה לתרום לפיריון העבודה ולצמיחה כלכלית, אין זו מדיניות יעילה לשם צמצום אי השוויון בתחומי החינוך, התעסוקה או ההכנסות. כדי שלחינוך תהיה השפעה חיובית בשדות אלו, יש להחליש את הקשר בין מוצא חברתי להישגים השכלתיים. קשר זה נובע במידה רבה מההבדלים בין רבדים חברתיים שונים בתנאים הסוציאליים (Duncan et al., 1998), במשאבים התרבותיים (Lareau and Weininger, 2003) ובזמינות של חינוך איכותי (Rumberger and Pallady, 2005). מדיניות חברתית המכוונת לצמצום הקשר בין מוצא חברתי להישגים השכלתיים צריכה לשאוף לצמצם את אי השוויון בין הרבדים בהיבטים אלו, במקום לקוות שהתרחבות ההשכלה תפתור את הבעיה.

מקורות

בן-דוד, דן (2009), "מבט מאקרו על המשק ועל החברה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 17–44.

המועצה להשכלה גבוהה (2012), **מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, 2012: בנתב לצמיחה**.

קמחי, איל (2010), "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.

Ayalon, Hanna and Yossi Shavit (2004), "Educational Reforms and Inequalities in Israel: The MMI Hypothesis Revisited," *Sociology of Education*, 77, No. 2, pp. 103-120.

Bar Haim, Eyal and Yossi Shavit (2013), "Expansion and Inequality of Educational Opportunity: A Comparative Study," *Research in Social Stratification and Mobility*, 31, pp. 22-31.

Bernardi, Fabrizio and Gabriele Ballarino (2012), "Participation, Equality of Opportunity and Returns to Tertiary Education in Contemporary Europe," *European Societies*, Dec 2012 online, pp. 1-21.

Duncan, G. J., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J., & Smith, J. R. (1998), "How Much Does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children?" *American Sociological Review*, 63, pp. 406–423.

Ganzeboom, Harry B. G. and Donald J. Treiman (1996), "International Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations," *Social Science Research*, 25, pp. 201-239.

Goldin, Claudia D. and Lawrence F. Katz (2008), *The Race Between Education and Technology*, Harvard University Press.

Hauser, Robert M. and John Robert Warren (2008), "Socioeconomic Indexes for Occupations: A Review, Update, and Critique," *Sociological Methodology*, 27, No. 1, pp. 177-298.

- Lareau, Annette and Elliot B. Weininger (2003), "Cultural Capital in Educational Research: A Critical Assessment", *Theory and Society. Special Issue on the Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu*, 32, pp. 567-606.
- Mincer, Jacob (1974), *Schooling, Earnings and Experience*, Columbia University Press.
- Rumberger, Russel W. and Gregory J. Pallardy (2005), "Does Segregation Still Matter? The Impact of Student Composition on Academic Achievement in High School," *Teachers College Record*, 107, pp. 1999-2045.

III. חינוך

”מפריע לכל הכיתה”: בעיות משמעת בכיתה והקשר שלהן להישגי התלמידים

כרמל בלנק ויוסי שביט*

תקציר

בשנים האחרונות בעיות המשמעת במערכת החינוך מעסיקות את אנשי האקדמיה ואת קובעי המדיניות, כמו גם הורים ומורים. אף שתלמידים מבלים את עיקר זמנם בתוך כיתות, ולמרות ההנחה כי בעיות משמעת בכיתה מצמצמות את זמן הלמידה ופוגעות בהישגי התלמיד, הנושא טרם נבחן אמפירית. לפיכך, לא ידוע מספיק על הגורמים לבעיות המשמעת ועל השפעתן. מטרת הפרק היא לבחון כיצד מאפיינים שונים של הכיתה ושל בית הספר תורמים לרמת בעיות המשמעת בכיתה, וכיצד הבעיות הללו משפיעות על הישגי התלמידים. המחקר מתבסס על ניתוח רב-רמות המאפשר להתייחס בו זמנית למאפיינים של התלמיד, של הכיתה ושל בית הספר, תוך לקיחה בחשבון של הישגים קודמים של התלמיד. הממצאים מצביעים על כך שיש הבדלים בין כיתות בתוך אותו בית הספר ברמת בעיות המשמעת. הגורמים שתורמים לריבוי בעיות משמעת בכיתה הם יחס לא הוגן של המורים בכיתה והפרות משמעת בבית הספר, ואילו עלייה בהשכלת ההורים הממוצעת בכיתה או שיפור במדיניות אכיפת המשמעת בבית הספר יכולים למתן את הבעיות. כמו כן, נמצא כי לבעיות משמעת בכיתה יש השפעה שלילית מובהקת סטטיסטית על הישגי התלמיד, ללא קשר להתנהגות התלמיד עצמו או להישגיו הקודמים. מכך עולה כי שיפור מדיניות אכיפת המשמעת בבית הספר, לצד שיפור ביחס המורים, יכולים לתרום לצמצום בעיות המשמעת בכיתה, ובכך להביא לשיפור ההישגים.

* כרמל בלנק, עמיתת מחקר בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב; פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב, נשיא האגודה הסוציולוגית הישראלית.

הפרק מוקדש בהוקרה לדב לאוטמן ז"ל, אשר נושא החינוך היה קרוב ללבו, ומלגתו הנדיבה אפשרה את כתיבת המחקר.

רבעיות משמעות ואלימות במערכת החינוך מעסיקות חוקרים ואנשי חינוך זה זמן רב. עם זאת, נראה כי בשנים האחרונות גוברת הדאגה סביב נושא זה, ולתחושת אבדן הדרך שותפים גם קובעי המדיניות והציבור בכלל, הן בישראל והן בעולם (נחשון-שרון ובלס, 2010; Gregory et al., 2005; Anderson and Kincade, 2005; Kane, 2008; kindiki, 2009; National School Climate Center, 2010; Van de Werfhorst et al., 2012).

ב"דו"ח מצב המדינה 2010" של מרכז טאוב התפרסמו תוצאות מחקר בין-לאומי הקושר את הישגיהם הנמוכים של תלמידי ישראל במבחני TIMSS בשנת 2003 לריבוי בעיות המשמעת בבתי ספר בישראל (שביט ובלנק, 2011). בעקבות מאמר זה העלתה הח"כ לשעבר ד"ר עינת וילף הצעה לסדר היום במליאת הכנסת, ואמרה כי:

הנושא שאני מבקשת להעלות הוא הקשר בין משמעת ואווירת הלימודים בבית הספר להישגי התלמידים. כבר שנים רבות שאני טוענת שבמקום לחפש את הפתרונות ואת הבעיות בדברים כמו גודל הכיתות, כמו כמה שעות לימוד נותנים, ואפילו ההאשמה הכוללת שיש לפעמים כלפי מורים – הפתרון, והבעיה כמובן, מצויים באווירת הלימודים בבתי הספר.

גדעון סער, שר החינוך דאז, השיב כי:

קידום אקלים בטוח, הגברת המשמעת וצמצום האלימות מוגדרים כאחדים מהיעדים המרכזיים שאותם מקדמת מערכת החינוך בקדנציה הנוכחית [...] אין חולק על חשיבות הנהגת המשמעת בכיתה. כיתה שיש בה הפרעות היא כיתה שלא ניתן ללמוד בה, ומן הסתם הישגי התלמידים בה יהיו בהתאם¹.

דוחות מדיניות בעולם טוענים אף הם כי בעיות משמעת בכיתה מצמצמות את זמן הלמידה עבור כלל התלמידים, וכך פוגעות בהישגיהם (Dinkes et al., 2007; Gottfredson et al. 2000).

האומנם זה נכון? באופן מפתיע, למרות המחקר הנרחב בנושא בעיות משמעת והקשר שלהן להישגי התלמידים, כמעט לא ידוע מה השפעתן של בעיות אלו ברמת הכיתה – אף על פי שרוב תהליך הלמידה מתרחש בכיתות, וקיימים ממצאים

¹ ציטוטיהם של הח"כ לשעבר עינת וילף ושל השר גדעון סער לקוחים ממליאת הכנסת בתאריך 7 בדצמבר 2011.

המעידים על כך שלמאפייני הכיתה יש השפעה רבה יותר על חוויית הלימודים ועל הישגי התלמיד מההשפעה של בית הספר (Hill and Rowe, 1996; Scheerens and Creemers, 1989). עד כה לא ידוע אפילו האם יש הבדלים בין כיתות שונות בתוך אותו בית ספר בהיקף בעיות המשמעת, ואם כן – מה מסביר הבדלים אלו. מטרת הפרק הנוכחי היא לבחון כיצד מאפיינים שונים של הכיתה ושל בית הספר תורמים לרמת בעיות המשמעת בכיתה, וכיצד הבעיות הללו קשורות להישגי התלמידים. המחקר מתבסס על ניתוח רב-רמות המאפשר להתייחס בו זמנית למאפיינים של התלמיד, של הכיתה ושל בית הספר, ולבחון את התרומה הייחודית של כל רמה להישגים (למשל תרומתן של בעיות המשמעת של התלמיד עצמו לעומת ההשפעה של בעיות משמעת בכיתה או בבית הספר). כך מתאפשרת בחינה מקיפה של הנושא מתוך הקשר המתחקה אחר חוויית הלימודים – תלמידים בתוך כיתות בתוך בתי ספר. נוסף לכך, במודל נלקחים בחשבון ההישגים הקודמים של התלמיד, וכך מתאפשר פיקוח מסוים על תהליך הסלקציה שבו מגיעים תלמידים חזקים יחסית לבתי ספר או כיתות בעלי מאפיינים מסוימים, ותלמידים חלשים לבתי ספר או כיתות בעלי מאפיינים אחרים.

1. רקע: ממצאי מחקרים קודמים בנושא משמעת

הגורמים המשפיעים על בעיות המשמעת

ברמת התלמיד, הגורמים הקשורים לרמת בעיות המשמעת הם מגדר, שיוך אתני, מצב סוציו-אקונומי וגיל. מחקרים מצביעים על כך שבנות ממושמות יותר מבנים ומעורבות פחות בהפרות משמעת ובאלימות (Benbenishty and Astor, 2005; Vaillancourt et al., 2008). כמו כן, ככל שהמצב הסוציו-אקונומי של התלמיד טוב יותר, רמת בעיות המשמעת יורדת (Gregory et al., 2010; Kinsler, 2013). מהגרים ובני קבוצות מיעוט נוטים לרמה גבוהה יותר של בעיות משמעת (Farkas et al. 2002; Shavit and Blank, 2012), אם כי חלק מהמחקרים מעידים על כך שההבדלים נעוצים בעיקר בענישה סלקטיבית מצד המורים ולא בהבדלי התנהגות (Phillips et al., 2008). בעוד שחלק מהמחקרים מצאו כי בכיתות גבוהות יותר פוחות בעיות המשמעת (לאופר והראל, 2003), אחרים טוענים כי היא דווקא גדלה עם העלייה בגיל או בכיתה (Van de Werfhorst et al., 2012).

עוד נמצא כי הרכב בית הספר קשור לרמת בעיות המשמעת בו: ככל שהמעמד הסוציו-אקונומי עולה כך יורדת רמת בעיות המשמעת, וככל שאחוז המהגרים או התלמידים המשתייכים לקבוצת מיעוט גבוה יותר, יש יותר בעיות משמעת (Barbieri and Scherer, 2012; Coleman and Hoffer, 1987; Khoury-Kassabri et al., 2009). חלק מהמחקרים מעידים על כך שגודל בית הספר תורם לרמת בעיות המשמעת, ואילו אחרים לא מצאו קשר כזה (DiPrete et al. 1981; Khoury-Kassabri et al., 2009). בבתי ספר שמדיניות המשמעת בהם נתפסת כברורה, הוגנת ונאכפת יש פחות בעיות משמעת, וגם תמיכה ויחס הוגן מצד המורים יכולים להפחית את המעורבות בבעיות משמעת ואלומות (Arum, 2003; Esposito, 1999; Way, 2011). כפי שצוין קודם, קיימים רק ממצאים מעטים בנוגע למאפייני הכיתה הקשורים לרמת בעיות המשמעת בה. לביא ושלוסר (Lavy and Schlosser, 2007) מצאו כי אחוז גבוה של בנות בשכבה מעלה את ההישג הממוצע של התלמידים וכן מפחית את כמות בעיות המשמעת. לזיר (Lazear, 1999) טוען כי מכיוון שכמעט כל תלמיד מפריע במידה כזו או אחרת, ניתן להניח כי ככל שהכיתה גדולה יותר יהיו יותר בעיות משמעת. עם זאת, הוא לא בחן זאת אמפירית.

הקשר בין בעיות משמעת להישגי התלמידים

לאורך השנים נמצא כי בבתי ספר שהאקלים המשמעתני והתנהגות התלמידים בהם היו טובים יותר הישגי התלמידים היו גבוהים יותר, וכי תלמידים ממושמעים יותר הם בעלי הישגים גבוהים יותר (Arum and Velez, 2012; Coleman et al., 1982; Lee and Bryk, 1989). עם זאת, החוקרים חלוקים בדעתם בנוגע לקשר הסיבתי בין משמעת להישגים. בעוד חלקם טוענים כי משמעת היא תנאי ללמידה, ולכן בעיות משמעת יובילו לפגיעה בהישגים, אחרים גורסים דווקא כי הישגים נמוכים מעוררים אצל התלמיד תחושות תסכול וניכור כלפי בית הספר, ואלו באות לידי ביטוי בבעיות משמעת (Jenkins, 1995; Oakes et al., 1992; Simmons and Blyth, 1987; Weinstein, 1989).

נמצא גם כי לאקלים המשמעתני בבית הספר ולהפרות המשמעת שבו יכולה להיות השפעה על הישגי התלמיד, ללא קשר להתנהגות התלמיד עצמו (Bulach et al., 1995). הסבר אפשרי לכך הוא שרמות גבוהות של חוסר משמעת שוחקות את המורים, וכן פוגעות בריכוז של כלל התלמידים בבית הספר (Burke and Greenglass, 2000; Gottfredson et al., 1996). נוסף לכך, תפיסות התלמידים לגבי הוגנות אכיפת

המשמעת בבית הספר וכן לגבי הוגנות יחס המורים משפיעות אף הן על הישגיהם (בנבנישתי ואחרים, 2005 ; Arum and Velez, 2012). גם בנושא זה ידוע רק מעט על המתרחש ברמת הכיתה. קארל והוקסטר (Carrell and Hoekstra, 2010) מצאו כי הוספת ילד אחד שיש לו בעיות התנהגות לכיתה הפחיתה את ציוני התלמידים בכמעט שתי עשיריות האחוז. אחרים טענו כי בעיות משמעת גורמות למורים לפתח יחס שלילי כלפי כיתה ספציפית, ויחס זה פוגע בהישגי התלמידים (Hastings and Bham, 2003). המחקר הנוכחי מבקש לבחון כמה שאלות:

1. האם יש הבדלים ברמת בעיות המשמעת בין כיתות שונות באותו בית ספר?
2. אילו מאפיינים של הכיתה ושל בית הספר מסבירים את בעיות המשמעת בכיתה?
3. האם בעיות משמעת בכיתה פוגעות בהישגי התלמידים גם בנטרול השפעתם של בעיות משמעת של התלמיד עצמו, של בעיות המשמעת בבית הספר ושל ההישגים הקודמים של התלמיד?

2. על המחקר

המחקר התבסס על ניתוח מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים), ועל שאלוני האקלים הבית ספרי שמעבירה הרשות הארצית למדידה ולהערכה (ראמ"ה). מבחני המיצ"ב נועדו לבחון את רמת הבקיאיות של תלמידי בתי הספר היסודיים (כיתות ב' וה') וחטיבות הביניים (כיתות ח') בתכנית הלימודים בארבעה מקצועות ליבה: אנגלית, שפת אם, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה. לצורך בניית המדגם חולקו בתי הספר בישראל לארבעה אשכולות שווים בקירוב בגודלם, והרכבו של כל אשכול ייצג את כלל בתי הספר בארץ. שאלוני האקלים והסביבה הפדגוגית מועברים בכל שנה לשניים מתוך ארבעת האשכולות, כלומר בכל שנה נבדקים מחצית מבתי הספר. כל בית ספר בישראל (מלבד אלו של החינוך החרדי) נבחן בבחינת המיצ"ב אחת לשנתיים, בכל פעם בזוג אחר של מקצועות לסירוגין (אנגלית ומדעים או מתמטיקה ושפת אם), כך שבכל שנה נבחנו 25 אחוז מהתלמידים בכל אחד מארבעת המקצועות. כמה חודשים לאחר הבחינה מועברים באותם בתי ספר שאלוני אקלים בית ספרי לתלמידי כיתות ה'–ט'.

נוסף על נתוני המיצ"ב ושאלוני האקלים, המחקר התבסס על קובץ התלמידים של משרד החינוך, הכולל נתוני רקע על התלמידים (השכלת הורים, מוצא וכדומה), וכן על קבצים המספקים מידע על גודל הכיתה, גודל בית הספר, המגזר שהמוסד משתייך אליו ומדד הטיפוח שלו². בעזרת קוד זיהוי ייחודי שנתנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לכל תלמיד ולכל בית ספר, מוזגו הקבצים השונים כדי ליצור את בסיס הנתונים למחקר הנוכחי. בקבצים אלו אפשר היה לאתר את התלמידים שהיו בכיתה ח' בשנת 2009 ובכיתה ה' בשנת 2006, וכך התאפשר לבנות נתוני אורך ולמדוד את הישגיו של כל תלמיד בשתי נקודות זמן – בכיתה ה' ובכיתה ח'. עקב שיטת הדגימה הייחודית של המיצ"ב לא לכל התלמידים יש מדידה בשתי נקודות הזמן, אולם היא קיימת עבור כרבע מהתלמידים (כ-10,000 תלמידים בכל שנה) ובדיקות העלו כי אין הבדלים בולטים בין אלו שנמדדו פעמיים לאלו שנמדדו פעם אחת בלבד.

מכיוון שהשאלות בשאלוני האקלים שנוגעות לכיתה, ובכלל זה לבעיות המשמעת בכיתה, עוסקות בכיתות האם בלבד, המחקר מתמקד בהישגי התלמידים בשפת אם (מקצוע שנלמד בכיתות האם, לעומת המקצועות אנגלית ומתמטיקה שנלמדים בהקבצות, ומדעים שנלמדים בחלק מבתי הספר במעבדות).

הניתוח מתמקד בבתי ספר יהודיים בלבד משני טעמים. ראשית, בתי הספר במגזר העברי נבחנו בעברית בעוד שבתי הספר במגזר הערבי נבחנו בערבית, לכן יש בעיה להכליל את שני המגזרים באותו הניתוח. נוסף לכך, ההבדלים הגדולים בין בתי הספר בשני המגזרים ראויים לניתוח נפרד. כמו כן הניתוח הוגבל רק לבתי ספר ממלכתיים, שכן הספרות מעידה על כך שבין בתי ספר דתיים וחילוניים יש הבדלים גדולים בהרכב התלמידים, ברמת בעיות המשמעת ובאופן הטיפול בהן, והבדלים אלו דורשים ניתוח נפרד.

בניתוח העוסק בגורמים המשפיעים על בעיות המשמעת בכיתה נכללות 768 כיתות ח' מ-191 בתי ספר במגזר הממלכתי העברי בשנת 2009. בחלקו השני של הניתוח, העוסק בהשפעת בעיות המשמעת על הישגי התלמיד, המדגם מכיל רק תלמידים בחינוך הממלכתי שנבחנו בעברית ב-2009 ונרשמו הישגיהם ב-2006,

² מדד הטיפוח של שטראוס הוא מדד של משרד החינוך אשר משמש להחלטה על הקצאת משאבים לבתי ספר. המדד מסתמך על פריפריאליות היישוב שבית הספר נמצא בו, על השכלת ההורים והכנסת ההורים הממוצעות ועל אחוז המהגרים מארצות המוגדרות כארצות מצוקה בבית הספר.

כשהיו בכיתה ה'. מדגם זה כולל 2,422 תלמידים, הלומדים ב-181 כיתות ב-64 בתי ספר.

משתני המחקר

מאפייני התלמיד, הכיתה ובית הספר

לגבי התלמידים נבדקו: מגדר, גיל, השכלת הורים ממוצעת (בשנות לימוד), מספר אחים והישגים בעברית בכיתה ה' ובכיתה ח'. כמו כן התבצעה הבחנה בין מי שנולד בישראל למי שלא נולד בישראל. הפרות המשמעת של התלמיד נמדדו בעזרת מספר החיסורים והאיחורים שהיו לתלמיד בחודש האחרון (על סמך דיווח עצמי בשאלוני האקלים).

לגבי הכיתות נבדקו: אחוז הבנות בכיתה, השכלת ההורים הממוצעת, הטרוגניות (לפי סטיית התקן של השכלת ההורים) וגודל. כמו כן נבדקה רמת ההוגנות של המורים המלמדים בכיתה, בעזרת ממוצע כיתתי של מידת ההסכמה עם ההיגדים: "יש בכיתה שלי תלמידים שלא משנה מה הם יעשו, המורים תמיד יתייחסו אליהם לא יפה" ו"יש תלמידים בכיתה שהמורים מעדיפים אותם על פני תלמידים אחרים".

לגבי בית הספר נבדקו: גודל בית הספר ומדד הטיפול.

משתני המשמעת

הפרות משמעת ברמת הכיתה חושבו על פי ממוצע כיתתי של מידת הסכמת התלמידים עם המשפטים: "התלמידים בכיתתי מתייחסים למורים בכבוד", "לעתים קרובות התלמידים עושים רעש ובלגן בכיתה ומפריעים ללמוד", "בכיתה שלי יש תלמידים שמתחצפים למורים" ו"המורים צריכים לחכות הרבה זמן בתחילת השיעור עד שהתלמידים מפסיקים להרעיש".

הפרות משמעת ברמת בית הספר חושבו על פי ממוצע בית ספרי (עבור תלמידי כיתות ז'-ט') של הפרות המשמעת בכיתה, רמת ונדלזים ובריונות בבית הספר (נמדדו לפי מידת ההסכמה עם ההיגדים "בבית הספר יש חבורות של תלמידים המתנהגים באלימות, מציקים לתלמידים אחרים ופוגעים בהם") ורמת הקורבנות של התלמידים (דיווחי התלמידים על תדירות הפעמים שהרביצו להם, קיללו אותם, דחפו אותם או לעגו להם).

מדיניות אכיפת המשמעת בבית הספר חושבה על פי ממוצע בית ספרי של מידת ההסכמה של התלמידים בבית הספר עם המשפטים: "בבית הספר עושים פעילויות

רבות כדי למנוע אלימות וכדי לטפל בה", "בהפסקות תמיד יש מורים בחצר שתפקידם להשגיח שלא תהיה אלימות" ו"כשיש מקרי אלימות בבית הספר המורים יודעים על כך".

כל המשתנים ברמת הכיתה ובית הספר פוקחו גם ברמת התלמיד, כדי להבטיח כי מה שנמדד הוא ההקשר (למשל בעיות המשמעת בכיתה) ולא תפיסתו הסובייקטיבית של התלמיד (למשל תפיסתו בעניין בעיות המשמעת בכיתה).

3. בעיות משמעת בכיתה והשפעתן על רמת הישגים: ממצאים

האם קיימים הבדלים ברמת בעיות המשמעת בין כיתות שונות באותם בתי ספר ?

מכיוון שרוב המחקרים שעסקו במשמעת והישגים התמקדו בתלמידים או בבתי ספר, יש לבחון אם בכלל קיימים הבדלים ברמת בעיות המשמעת בין כיתות שונות בתוך אותו בית ספר, או שמא כל ההבדלים הם בין בתי ספר. ניתוח שונות של הנתונים מלמד שכשני שלישים מההבדלים ברמת המשמעת קשור למאפיינים של כיתה ספציפית (כגון מספר התלמידים בה) ולא למאפייני בית הספר (כגון מספר התלמידים בבית הספר, שהוא קבוע עבור כל הכיתות).

לאור זאת, ההנחה של מרבית המחקרים כי ניתן להתמקד רק ברמת בית הספר ולהתעלם מהבדלים בין כיתות בתוך בית הספר איננה נכונה. נראה כי למאפייני בית הספר אכן יש חלק משמעותי בהסבר בעיות המשמעת בכיתה, אך הבעיות תלויות בעיקר במאפיינים שייחודיים לכל כיתה.

אילו מאפיינים של הכיתה ושל בית הספר מסבירים את בעיות המשמעת בכיתה ?

בניגוד למצופה, לא נמצאו הבדלים מובהקים מבחינה סטטיסטית ברמת בעיות המשמעת בכיתה בין בתי ספר השונים בגודלם או בממד הטיפוח שלהם. גם גודל הכיתה או אחוז הבנות מבין כלל התלמידים לא השפיעו על רמת בעיות המשמעת. לעומת זאת, היקף בעיות המשמעת ומדיניות האכיפה בבית הספר אכן משפיעים על בעיות המשמעת בכיתה – ככל שיש יותר בעיות משמעת בבית הספר כך מתרבות גם בעיות המשמעת בכיתה, וככל שמדיניות האכיפה קפדנית יותר כך יורדת כמות בעיות המשמעת בכיתה.

הבדלים ברמת בעיות המשמעת נמצאו גם בין כיתות שהרכבן הסוציו-אקונומי שונה. רמת המשמעת גבוהה יותר בכיתות של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה

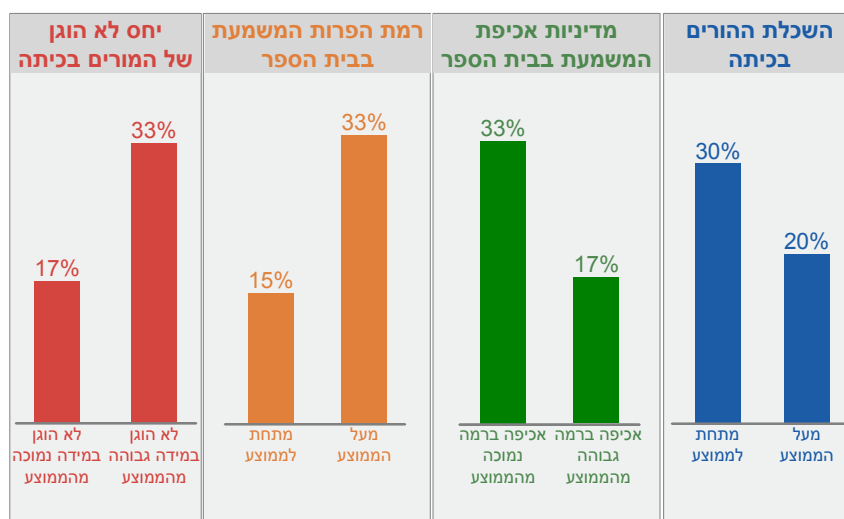
יותר, כלומר שהוריהם משכילים יותר. כשהתלמידים תופסים את יחס המורים כבלתי הוגן יש לכך השפעה הפוכה: ככל שהיחס נתפס כהוגן פחות, כך רמת בעיות המשמעת גבוהה יותר. גם למידת ההטרונגניות של הכיתה יש השפעה חיובית על משמעת: ככל שהכיתה הטרונגנית יותר מבחינת הרקע שהתלמידים מגיעים ממנו, כך יש בה יותר בעיות משמעת.

מתרשים 1³ אפשר ללמוד על ההשפעה שיש למאפייני כיתה ובית ספר שונים על בעיות המשמעת בכיתה. התרשים מציג את אחוז הכיתות הלא-ממושמות (כיתות שנמצאות ברבעון העליון של בעיות המשמעת) בבתי ספר ובכיתות בעלי מאפיינים שונים.

מהתרשים עולה כי בבתי ספר בעלי מדיניות אכיפת משמעת קפדנית יחסית, אחוז הכיתות שאינן ממושמות הוא מחצית משיעורן בבתי ספר בעלי מדיניות אכיפה קפדנית פחות. במקביל לכך, כאשר יחס המורים איננו הוגן שיעור הכיתות שאינן ממושמות כפול מזה שנמצא בכיתות שיחס המורים בהן הוגן.

³ תרשים זה מתבסס על סטטיסטיקה תיאורית בלבד, אך המאפיינים השונים של הכיתות ובתי הספר נמצאו מובהקים גם בניתוח רגרסיה היררכי רב-משתני שבו בוצע פיקוח על מאפייני הכיתה ובית הספר שתוארו למעלה: גודל הכיתה, גודל בית הספר וכדומה.

תרשים 1
שיעור הכיתות הלא-ממושמות*
 מתוך כלל הכיתות שנבדקו



* כיתות הנמצאות ברבעון העליון של דירוג בעיות המשמעת.

מקור: כרמל בלנק ויוסי שביט, מרכז טאוב
 נתונים: ראמ"ה (עיבודי המחברים)

האם בעיות משמעת בכיתה פוגעות בהישגי התלמידים גם כשלוקחים בחשבון את בעיות המשמעת של התלמיד עצמו ואת הישגיו הקודמים?

מהניתוח שנערך במחקר עולה כי כ-80 אחוז מההבדלים בהישגים תלויים במאפייני התלמיד עצמו. רק כעשרה אחוזים מההבדלים בהישגים קשורים למאפייני בית הספר שהתלמיד לומד בו, וכעשרה אחוזים נוספים קשורים למאפייני הכיתה הספציפית שהוא לומד בה.

בחלק זה של המחקר נבדקה השפעתם של מאפיינים בשלוש הרמות – התלמיד, הכיתה ובית הספר – על ציון המיצ"ב של התלמיד בעברית. ברמת התלמיד, הממצאים שעלו מוכרים היטב: הישגי הבנות גבוהים בממוצע מאלו של הבנים,

והישגי התלמיד משתפרים ככל שהשכלת הוריו גבוהה יותר וככל שהישגיו הקודמים גבוהים יותר. ברמת בית הספר, רק לגודל בית הספר נמצאה השפעה על הישגי התלמיד. השפעת גודל בית הספר מוסברת כולה על ידי מידת אכיפת המשמעת: ההשפעה השלילית של בתי ספר גדולים טמונה בכך שיש בהם פחות פיקוח על בעיות אלימות ומשמעת.

הממצא המרכזי במחקר הוא שלבעיות המשמעת בכיתה יש השפעה שלילית מובהקת על הישגי התלמיד, גם בפיקוח על הישגיו הקודמים. במילים אחרות, הישגיהם של תלמידים הלומדים בכיתה שהפרות המשמעת בה מרובות נמוכים יותר מאלו של תלמידים אשר לומדים בכיתות ממושמעות יותר, ללא קשר להתנהגות התלמיד עצמו או להישגיו הקודמים בלימודים.

בניגוד לבעיות המשמעת בכיתה, לגודל הכיתה – כמו גם לאחוז הבנות ולממוצע השכלת ההורים בכיתה – אין השפעה מובהקת על הישגי התלמידים. לא גודל הכיתה הוא הגורם המשפיע על הישגי התלמיד, אלא להפך: תלמידים בעלי הישגים גבוהים מופנים לכיתות גדולות מהממוצע, שבהן השכלת ההורים גבוהה בהשוואה לתלמידים בעלי הישגים נמוכים.^{5,4}

נוסף לבעיות משמעת בכיתה, ההישגים של תלמידים שלחובתם נזקפות הפרות משמעת רבות נמוכים יותר מאלו של תלמידים בעלי התנהגות תקינה. לעומת זאת, אין הבדל בהישגים בין תלמידים הלומדים בבתי ספר בעלי רמת משמעת שונה, או בעלי מדיניות אכיפה שונה. אפשר לראות שהישגי התלמיד בבחינת המיצ"ב בעברית יורדים ככל שהפרות המשמעת שלו עצמו והפרות המשמעת בכיתתו מתרבות (תרשים 2).

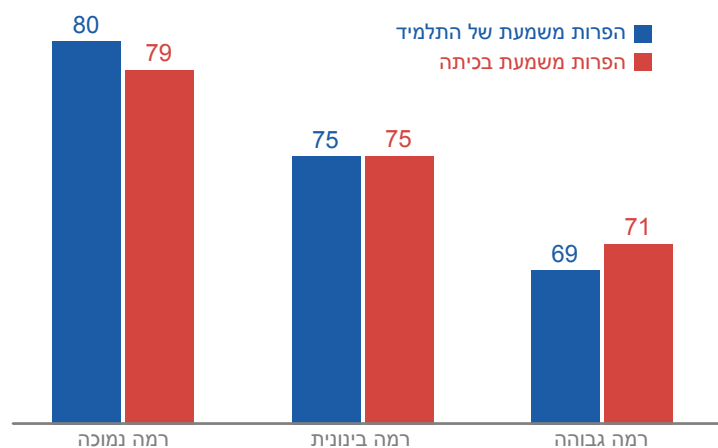
מהתרשים ניתן ללמוד כי ההשפעות של הפרות המשמעת ברמת התלמיד וברמת הכיתה די דומות זו לזו. פער ההישגים בין תלמיד ממושמע במיוחד (שתי סטיות תקן מתחת לממוצע בעיות המשמעת) לתלמיד שאינו ממושמע כלל (שתי סטיות תקן מעל לממוצע) יעמוד על 11 נקודות (ציון של 80.4 לעומת 69.4 בממוצע). לעומת

⁴ עם זאת, יש לזכור כי הדרך לטפל באופן מושלם בהצבה ברירנית של תלמידים בכיתות בעלות מאפיינים שונים היא בעזרת מודל ניסויי, ועל כן ממצאי המחקר אינם מספקים הוכחה חד-משמעית לכך שגודל הכיתה או הרכבה אינם רלוונטיים להישגי התלמיד.

⁵ גם ליחס המורים בכיתה לא הייתה השפעה על הישגי התלמיד. לצד זאת, מעניין לציין כי לאופן הסובייקטיבי שהתלמיד תפס את יחס המורים הייתה השפעה – ככל שהתלמיד תופס את יחס המורים כהוגן פחות, כך הישגיו ייטו להיות נמוכים יותר. עם זאת, קשה לדעת האם יחס שלילי מצד המורים מוביל לירידה בהישגי התלמיד, או שתלמידים בעלי הישגים נמוכים תופסים את יחס המורים בכיתה כהוגן פחות.

זאת, פער ההישגים בין תלמיד הלומד בכיתה ממושמעת במיוחד לכזה הלומד בכיתה שאינה ממושמעת כלל יעמוד על 8.4 נקודות (79.1 לעומת 70.7, בהתאמה).

תרשים 2
ציון המיצ"ב בעברית ורמת המשמעת*



* ההבדלים בהפרות המשמעת נמדדו במונחים של סטיות תקן, החל משתי סטיות תקן מתחת לממוצע (של התלמיד או בכיתה) ועד לשתי סטיות תקן מעל הממוצע.

מקור: כרמל בלנק ויוסי שביט, מרכז טאוב
נתונים: ראמ"ה (עיבודי המחברים)

4. סיכום ומסקנות

בשנים האחרונות זוכה נושא המשמעת בבתי ספר לתשומת לב רבה הן מצד אנשי האקדמיה והן מצד הציבור הכללי. קובעי מדיניות בישראל ובעולם מחפשים אחר דרכים לשפר את אקלים המשמעת בבתי ספר ולצמצם את אירועי האלימות והפרות המשמעת, כדי לאפשר סביבת למידה טובה יותר ולשפר את הישגי התלמידים. מחקרים מצאו קשרים בין מאפייני התלמיד ומאפייני בית הספר לבעיות משמעת

ולהישגים, אך רק מעטים מהם התמקדו בכיתה כיחידת ניתוח, אף על פי שהתלמיד מבלה בה את רוב זמן הלימודים. הפרק הנוכחי מציע ניתוח המביא בחשבון את רמת התלמיד ואת רמת בית הספר, אך מתמקד ברמת הכיתה ובוחר הן את המאפיינים המשפיעים על בעיות המשמעת בכיתה והן את תרומתן להישגי התלמיד. הפרק עסק בשלוש שאלות מחקר מרכזיות. השאלה הראשונה הייתה האם קיימים הבדלים בין כיתות בתוך אותו בית ספר ברמת בעיות המשמעת, ונמצא כי התשובה חיובית. כשני שלישים מההבדלים בין כיתות בבעיות משמעת קשורים למאפייני הכיתה – כגון הרכב הכיתה או הוגנות המורים המלמדים בה – ולא למאפייני בית הספר, ולכן נראה כי בחינת מאפייני בית הספר לבדה אינה מספיקה כדי להסביר את רמת המשמעת בכיתות.

שאלת המחקר השנייה הייתה אילו מאפיינים של כיתה ושל בית ספר מסבירים את בעיות המשמעת בכיתה. נראה כי רמת המשמעת בבית הספר ויחס הוגן של המורים בכיתה, כמו גם מדיניות אכיפה קפדנית בבית הספר, יכולים לשפר את המשמעת בכיתה. כמו כן, בכיתות שהתלמידים בהן מגיעים מרקע סוציו-אקונומי חזק יותר, יש פחות בעיות משמעת.

בתשובה לשאלת המחקר השלישית, נראה כי בעיות המשמעת בכיתה פוגעות בהישגי התלמיד גם כאשר נלקחות בחשבון בעיות משמעת של התלמיד עצמו ובעיות המשמעת בבית הספר, וכן הישגיו הקודמים.

חשוב לציין כי מבין שלל מאפייני הכיתה ובית הספר שנבדקו, רק לבעיות משמעת בכיתה נמצאה השפעה מובהקת סטטיסטית על הישגי התלמיד. נראה כי ההתעלמות מרמת הכיתה במרבית המחקרים מקשה על הבנת הקשר המורכב בין מאפיינים מוסדיים של בית הספר, מאפייני הכיתות, בעיות משמעת והישגי התלמיד.

אם כן, נראה שהנחתם של קובעי המדיניות כי קשה ללמוד בכיתה שיש בה בעיות משמעת נכונה. רמה גבוהה של בעיות משמעת פוגעת בהישגי התלמידים ללא קשר להתנהגותם, והפער הצפוי בהישגים בין תלמיד שלומד בכיתה ממושמעת לכהן שלומד בכיתה שאיננה ממושמעת הוא בערך עשר נקודות – כמעט כמו הפער בין תלמיד שנעדר מבית הספר ומאחר לשיעורים פעמים רבות לתלמיד שלא עושה זאת כלל. חשוב גם לזכור כי בעיות משמעת בכיתה אינן משפיעות רק על הישגים; הן עשויות להשפיע על כלל תהליך הלמידה, על רווחתו הנפשית של התלמיד ועל הקשר שלו עם המורים. משתנים אלו לא נבדקו במחקר זה, אך כדאי לתת עליהם את הדעת במחקרים עתידיים שיתמקדו ברמת הכיתה.

ממצא מרכזי של המחקר, שיכול לסייע לקובעי המדיניות בשיפור האקלים המשמעותי בכיתות, הוא שמדיניות המשמעת והאכיפה בבית הספר, וכן יחס המורים, יכולים להשפיע על רמת המשמעת בכיתה. לפיכך, הדרכות וכלים שיעזרו למורים ולבתי ספר להתמודד עם בעיות המשמעת ולאכוף את כללי ההתנהגות באופן הוגן יכולים לתרום לאקלים משמעותי חיובי יותר, ובכך לתרום גם לשיפור הישגי התלמידים.

מקורות

- בנבנישתי, רמי, מונה חורי-כסאברי ורון א' אסטור (2005), **הקשר בין אקלים בין ספרי, אלימות והישגים לימודיים כפי שנמדדו על ידי המיצ"ב – דו"ח מחקר**, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.
- דברי הכנסת (2011), **הישיבה המאתיים-ותשעים-ושלוש של הכנסת השמונה-עשרה**, חוברת ו'.
- לאופר, אביטל והראל-פיש יוסי (2003), "הקשר בין תפיסות בית ספריות לבין מעורבות תלמידים בבריונות, קטטות ונשיאת נשק", **מגמות**, מב, מס' 3, עמ' 437–459.
- נחשון-שרון, דלית ונחום בלס (2010), "הסקר החברתי 2010", נייר מדיניות מס' 2011.14, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.
- שביט, יוסי וכרמל בלנק (2011), **משמעת בית-ספרית והישגים לימודיים בישראל**, נייר מדיניות מס' 2011.11, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Anderson, Cynthia M. and Donald Kincaid (2005), "Applying Behavior Analysis to School Violence and Discipline Problems: Schoolwide Positive Behavior Support," *The Behavior Analyst*, 28, No. 1, pp. 49-63.
- Arum, Richard (2003), *Judging School Discipline: The Crisis of Moral Authority*, Harvard University Press.
- Arum, Richard and Melissa Velez (2012), "Class and Racial Differences in U.S. School Disciplinary Environments," in Arum, Richard and Melissa Velez (eds.), *Improving Learning Environments – School Discipline and Student Achievement in Comparative Perspective*, Stanford University Press, pp. 278-330.
- Barbieri, Paolo and Stefani Scherer (2012), "School Discipline, Performance, and the Presence of Immigrants in Italian Schools," in Arum, Richard and Melissa Velez (eds.), *Improving Learning Environments – School Discipline and Student Achievement in Comparative Perspective*, Stanford University Press, pp. 137-162.

- Benbenishty, Rami and Ron Avi Astor (2005), *School Violence in Context: Culture, Neighborhood, Family, School and Gender*, Oxford University Press.
- Bulach, Cletus R., Bobby Malone, and Christy Castleman (1995), "Investigation of Variables Related to Students Achievement," *Mid-Western Educational Researcher*, 8, No. 2, pp. 23-29.
- Burke, Ronald J. and Esther R. Greenglass (1996), "Work Stress, Social Support, Psychological Burnout and Emotional and Physical Well-Being Among Teachers," *Psychology, Health and Medicine*, 1, No. 2.
- Carrell, Scott and Mark L. Hoekstra (2010), "Externalities in the Classroom: How Children Exposed to Domestic Violence Affect Everyone's Kids," *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, No. 1.
- Coleman, James S. and Thomas Hoffer (1987), *Public and Private Schools: The Impact of Communities*, Basic Books.
- Coleman, James S., Thomas Hoffer, and Sally Kilgore (1982), *High School Achievement: Public, Catholic, and Private Schools Compared*, Basic Books.
- Dinkes, Rachel, Emily Forrest Cataldi, and Wendy Lin-Kelly (2007), *Indicators of School Crime and Safety: 2007*, NCES 2008-021/NCJ 219553, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, and Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs and U.S. Department of Justice.
- DiPrete, Thomas A., Chandra Muller, and Nora Cate Schaeffer (1981), *Discipline and Order in American High Schools*, National Center for Educational Statistics.
- Esposito, Cynthia (1999), "Learning in Urban Blight: School Climate and Its Effect on the School Performance of Urban, Minority, Low-Income Children," *School Psychology Review*, 28, pp. 365-377.
- Farkas, George, Christy Lleras, and Steve Maczuga (2002), "Does Oppositional Culture Exist in Minority and Poverty Peer Groups?" *American Sociological Review*, 67, No. 1, pp. 148-155.

- Gottfredson, Gary D., Denise C. Gottfredson, Ellen R. Czeh, David Cantor, Scott B. Crosse, and Irene Hantman (2000), *National Study of Delinquency Prevention in Schools - Chapter 6: School-level Correlates of Implementation Quality, Final Report*, Gottfredson Associates, Inc.
- Gregory, Anne, Russell J. Skiba, and Pedro A. Noguera (2010), "The Achievement Gap and the Discipline Gap: Two Sides of the Same Coin?" *Educational Researcher*, 39, No. 1, pp. 59-68.
- Hastings, Richard P. and Mohammed S. Bham (2003), "The Relationship Between Student Behavior Patterns and Teacher Burnout," *School Psychology International*, 24, pp. 115-127.
- Hill, Peter W. and Kenneth J. Rowe (1996), "Multilevel Modeling in School Effectiveness Research," *School Effectiveness and School Improvement*, 7, pp. 1-34.
- Jenkins, Patricia H. (1995), "School Delinquency and School Commitment," *Sociology of Education*, 68, pp. 221-239.
- Kane, June (2008), *Daphne Booklets: Issues and Experiences in Combating Violence Against Children, Young People and Women*, in collaboration with the Daphne Programme Management Team of the European Commission.
- Kindiki, Jonah Nyaga (2009), "Effectiveness of Communication on Students Discipline in Secondary Schools in Kenya," *Educational Research and Review*, 4, No. 5, pp. 252-259.
- Kinsler, Josh (2013), "School Discipline: A Source or Salve for the Racial Achievement Gap?" *International Economic Review*, 54, No. 1, pp. 355-383.
- Khoury-Kassabri, Mona, Ron Avi Astor, and Rami Benbenishty (2009), "Middle Eastern Adolescents' Perpetration of School Violence Against Peers and Teachers: A Cross-Cultural and Ecological Analysis," *Journal of Interpersonal Violence*, 24, No. 1, pp. 159-182.
- Lavy, Victor and Analia Schlosser (2007), *Mechanisms and Impacts of Gender Peer Effects at School*, NBER Working Paper No. 13292, National Bureau of Economic Research.

- Lazear, Edward P. (1999), *Educational Production*, Working Paper 7349, National Bureau of Economic Research.
- Lee, Valerie E. and Anthony S. Bryk (1989), "A Multilevel Model of the Social Distribution of High School Achievement," *Sociology of Education*, 62, No. 3, pp. 172-192.
- National School Climate Center (NSCC) (2010), *School Climate*, viewed March 2010 from: www.schoolclimate.org/climate.
- Oakes, Jeannie, Adam Gamoran, and Reba N. Page, (1992), "Curriculum Differentiation: Opportunities, Outcomes, and Meanings," in Jackson, Philip W. (ed.), *Handbook of Research on Curriculum*, MacMillan, pp. 570-608.
- Phillips, Meredith (2008), "Culture and Stalled Progress in Narrowing the Black-White Test Score Gap," in Magnuson, Katherine and Jane Waldfogel (eds.), *Steady Gains and Stalled Progress: Inequality and the Black-White Test Score Gap*, Russell Sage Foundation.
- Public Agenda (2004), *Teaching Interrupted: Do Discipline Policies in Today's Public Schools Foster the Common Good?* viewed April 5, 2012 from: publicagenda.org.
- Scheerens, Jaap and Bert P. M. Creemers (1989), "Conceptualizing School Effectiveness," *International Journal of Educational Research*, 7, pp. 691-706.
- Simmons, Roberta G. and Dale A. Blyth (1987), *Moving into Adolescence: The Impact of Pubertal Change and School Context*, Aldine Transaction.
- Shavit, Yossi and Carmel Blank (2012), "School Discipline and Achievement in Israel," in Richard Arum and Melissa Velez (eds.), *Improving Learning Environments – School Discipline and Student Achievement in Comparative Perspective*, Stanford University Press, pp. 104-136.
- Vaillancourt, Tracy, Patricia McDougall, Shelley Hymel, Amanda Krygsman, Jessie Miller, Kelley Stiver, and Clinton Davis (2008), "Bullying: Are Researchers and Children/Youth Talking About the Same Thing?" *International Journal of Behavior*, 32, pp. 486-495.

- Van de Werfhorst, Herman G., Machteld Bergstra, and René Veenstra (2012), "School Disciplinary Climate, Behavioral Problems, and Academic Achievement in the Netherlands," in Arum, Richard and Melissa Velez (eds.), *Improving Learning Environments – School Discipline and Student Achievement in Comparative Perspective*, Stanford University Press, pp. 196-221.
- Way, Sandra M. (2011), "School Discipline and Disruptive Classroom Behavior: The Moderating Effects of Student Perceptions," *The Sociological Quarterly*, 52, No. 3, pp. 346-375.
- Weinstein, Rhona S. (1989), "Perceptions of Classroom Processes and Student Motivation: Children's Views of Self-Fulfilling Prophecies," in Ames, Carole and Russell Ames (eds.), *Research on Motivation in Education: Goals and Cognitions*, Vol. 3. Academic Press, pp. 13-44.

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך : תלמידים ומורים

נחום בלס*

תקציר

הפרק עוסק בשני נושאים עיקריים: התפתחות ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, ואפיוני אוכלוסיית המורים בעקבות הסכם "אופק חדש". תחילה מוצג המשך ההאטה בקצב הגידול של החינוך החרדי ושל החינוך הערבי, וכנגד זה – העלייה בקצב הגידול בחינוך העברי הרשמי. בהמשך מתוארת השפעת ההחלטה ליישם את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 על מספר התלמידים בגני הילדים הציבוריים. בסופו של הפרק נבחנת השפעת החתימה על הסכם "אופק חדש" על מאפיינים שונים של אוכלוסיית המורים, כגון הגיל הממוצע, היקף המשרה והשכר.

1. מגמות דמוגרפיות בקרב תלמידי ישראל¹

ב-2011 נמשכה המגמה שהוצגה אצל בלס (2012): עלייה בחלקן של קבוצות הגיל הצעירות באוכלוסייה היהודית לעומת ירידה בחלקן של קבוצות אלו באוכלוסייה הערבית. ההבדל בין המגזרים בשיעורי השינוי בפריון ובהצטמצמות היחסית של קבוצות הגיל הצעירות טרם מצא ביטוי ממשי בירידת חלקם של התלמידים הערבים מתוך כלל התלמידים. עם זאת, בין 2010 ל-2011 שיעור הילדים היהודים בגני הילדים עלה מ-78.2 ל-78.8 אחוז, ושיעור גילאי 0-4 עלה מ-75.1 ל-75.6 אחוז.

* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
¹ חלק זה של הפרק נכתב עם חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב.

ההבדלים בין קבוצות שונות במגזר היהודי במאפיינים דמוגרפיים, ובמיוחד בשיעורי הפרייון ובמספר הילדים במשפחה, משפיעים גם הם על הרכב מערכת החינוך. הבדלים אלו משתקפים היטב בשינויים בהתפלגות התלמידים לפי זרמי החינוך השונים, הנבדלים זה מזה בעיקר במידת הדתיות.²

חינוך קדם-יסודי

ב-2013 החל השלטון לקדם את ההמלצה של ועדת טרכטנברג: להחיש את היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 4–3. הנתון הראשון הבולט לעין הוא שבעקבות החלת ההמלצות, בין 2012 ל-2013 גדל מספר הילדים הלומדים בגנים שבפיקוח משרד החינוך ב-21,500, שהם 5 אחוזים ממספר הילדים. אם מניחים שכל הילדים שהצטרפו לא ביקרו בעבר בגני ילדים (ציבוריים או פרטיים), הרי שמדובר בקליטה של קצת פחות ממחצית מכלל הילדים בשנתון, כלומר הילדים שיש לקלוט כדי להשלים את ביצוע החוק (אם מניחים שצריך לקלוט גם את הילדים שלמדו בעבר בגני ילדים פרטיים, הרי שמדובר בשליש) (בלס ובלייך, 2013). יש לציין שגם בין 2011 ל-2012 גדל מספר הנקלטים במערכת ב-11,500 ילדים, כך שבקיצוץ גידול השנתונים הטבעי בשנתיים שלפני כן, ההשפעה של התחלת היישום (המתבטאת בשינוי בין 2010 ל-2012) הייתה גידול של בין 2 ל-3 אחוזים במספר הלומדים בגנים. הגידול המשמעותי ביותר במספר התלמידים (חשוב להבחין בין מספר התלמידים למספר הילדים) והעלייה הכי משמעותית בקצב הגידול היו בחינוך הממלכתי היהודי (12 אחוז). הדבר אינו מפתיע, כי בקבוצת אוכלוסייה זו שיעור הילדים שלא נהנה מחוק לימוד חובה היה הגבוה ביותר, ולכן פוטנציאל ההצטרפות היה גבוה (בלס ובלייך, 2013). היות שנתוני משרד החינוך אינם כוללים גני ילדים פרטיים, קשה לומר אם מדובר באוכלוסיית ילדים שלא למדה בעבר בגני הילדים, או שמא לפחות חלקם למדו בעבר בגני ילדים פרטיים. ייתכן גם שמדובר בילדים שלמדו ב-2012 במסגרת חרדיות בשל שכר הלימוד הנמוך או יום הלימודים הארוך, ולאחר יישום החוק עברו למגזר הממלכתי.

² בחינוך 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 כולל אמנם בחינוך הממלכתי, אך גם שם יש התרחבות של מסגרות דתיות בקרב המוסלמים, כמו גם העדפה לבתי הספר של הכנסייה בקרב הנוצרים.

ההתפתחות בחינוך הממלכתי-דתי הייתה דומה לזו שחלה בחינוך הממלכתי, אם כי מודגשת פחות. אפשר להסביר זאת בכך שאוכלוסיית החינוך הממלכתי-דתי חלשה יותר מבחינה סוציו-אקונומית, ולכן קרוב לוודאי שחלקים גדולים יותר ממנה נהנו מפטור משכר לימוד כבר לפני טרכטנברג, ועל כן כבר למדו בגני הילדים. התפתחות מעניינת ומפתיעה חלה באוכלוסיית תלמידי הגנים החרדים, שהתמעטה לאחר שהוחל היישום המלא של חוק לימוד חובה לגילאי 4-3. אפשר לייחס זאת באופן חלקי למעבר של ילדים חרדים לגנים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, אך לצד זאת חשוב להזכיר שיש תהליך מתמשך של ירידה משמעותית בקצב הגידול של אוכלוסייה זו: מקצב גידול שנתי של 7 אחוזים בין השנים 2000 ל-2005 לקצב גידול שנתי של 3 אחוזים בין 2005 ל-2012.

אוכלוסיית התלמידים הערבים בגנים גדלה בקצב מהיר מאוד (53 אחוז) בשנים 2000-2005, ובקצב אטי הרבה יותר (6 אחוזים) בשנים 2013-2005 (לוח נ'1 בנספח). מה שאולי מעניין אף יותר הוא השינוי בהתפלגות בין חינוך רשמי לחינוך מוכר במגזר בקבוצת גיל זו (לוח נ'2 בנספח). ההתפתחות המואצת של החינוך המוכר שאינו רשמי הואטה מאוד אחרי 2005, מגידול של מעל 100 אחוז בין 2000 ל-2005 לגידול של כ-40 אחוז בין 2005 ל-2010, ולאחר מכן נרשמו עצירה מוחלטת ואף ירידה. נראה שהפעולות שנקט משרד החינוך כדי להגביר את נגישות הגנים בפיקוחו, למשל בינוי מזורז, הביאו לשינוי המגמה.

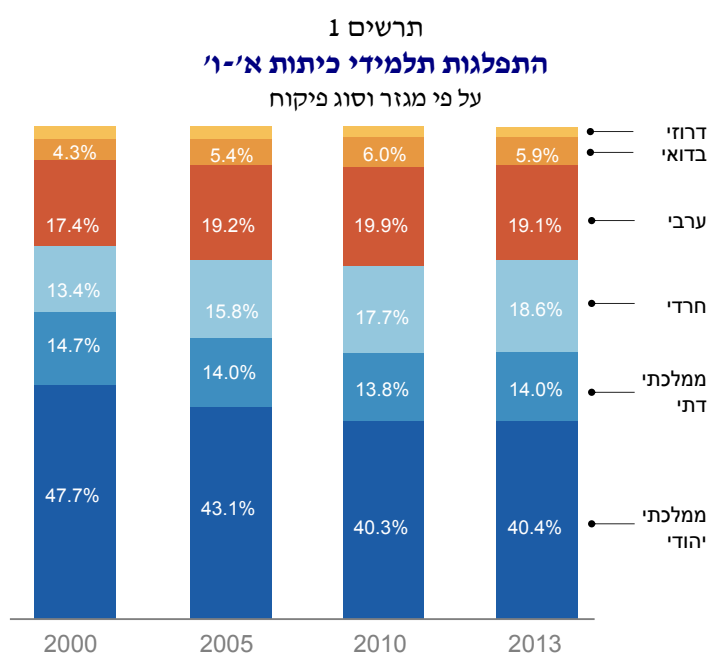
בסיכומו של דבר, חלקו של החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי מתוך כלל החינוך הקדם-יסודי שמשדר החינוך מדווח עליו גדל מ-51 אחוז ב-2005 ל-56 אחוז בשנת 2013.³ אמנם לא כל שכבת הגיל נכללת בין הלומדים אולם כבר ב-2012, לפני יישום המלצות ועדת טרכטנברג, למדו בגנים 98 אחוז מגילאי 5, 96 אחוז מגילאי 4 ו-90 אחוז מגילאי 3, וביחד – כ-95 אחוז מכלל גילאי 5-3 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). למספר זה יש משמעות, לאור זאת שבשנים האחרונות רווחת הקביעה שחלקו של החינוך החרדי והערבי יעבור במהרה את גבול ה-50 האחוזים.⁴

³ אמנם בשנת 2000 עמד חלקם של הזרמים הממלכתי והממלכתי-דתי על 60 אחוז, אך זה היה לפני ההפעלה הסלקטיבית של חוק לימוד חובה לגילאי 4-3, שבעקבותיה הצטרפו למערכת בעיקר תלמידים חרדים וערבים.

⁴ גם התחזית האחרונה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא מספר התלמידים בבתי ספר יסודיים לשנת 2019, שלהערכת המחבר מוטה במידת מה לכיוון הגדלת חלקם של התלמידים החרדים והערבים, אינה חוזה שחלקם יעבור את גבול ה-50 אחוז ומגיעה ל-49 אחוז "בלבד".

חינוך יסודי (כיתות א'-ו')

תרשים 1 מציג את חלוקת התלמידים בחינוך היסודי לפי מגזר מאז 2000 (נתונים עבור התפלגות התלמידים בכל רמות החינוך מצויים בלוח 1 בהמשך). המגמות שנצפו בחינוך הקדם-יסודי – הקטנה בקצב הגידול של החינוך הערבי והחרדי, לעומת התאוששות בגידול בחינוך הממלכתי העברי, הנובעות בעיקר משינויים בשיעורי הילודה, ורק מעט משינויים בדפוסי הרישום לגנים בגילאים שאינם חובה בקרב אוכלוסיות שונות – מתבטאות בחינוך היסודי באופן חלקי יותר. חשוב לציין שהחינוך היסודי כולל מספר שונה של כיתות בזרמי החינוך השונים. הדגש כאן יהיה על כיתות א' עד ו' בכל הזרמים כדי שהנתונים יהיו בני השוואה.



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

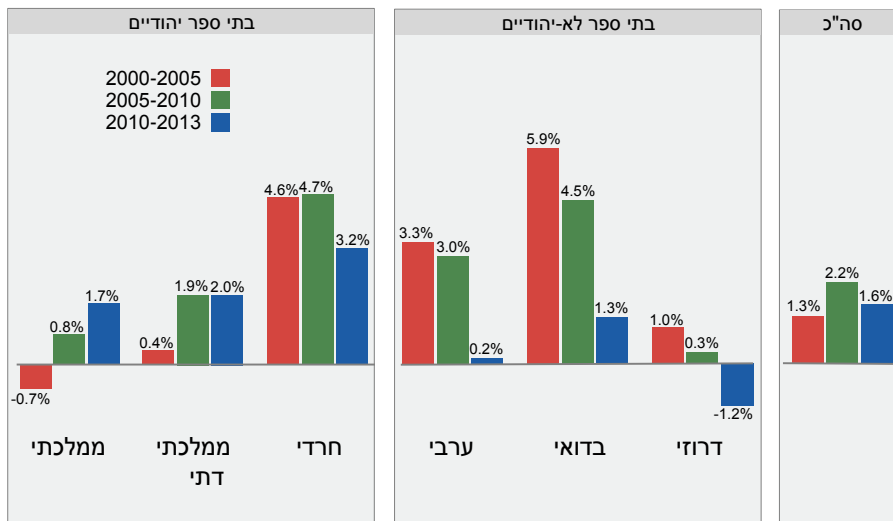
את השינויים בחינוך היסודי ניתן לראות בתרשים 1 לעיל ובתרשים 2, ואלו העיקריים בהם:

- א. מספר הילדים וקצב הגידול בחינוך הממלכתי היהודי עלו, ונבלמה המגמה של הקטנת חלקו מתוך כלל מערכת החינוך.
- ב. קצב הגידול של החינוך הממלכתי-דתי נבלם, אך חלקו היחסי בכלל המערכת נשמר.
- ג. חלה האטה משמעותית בקצב הגידול של החינוך החרדי, אולם נשמר חלקו בכלל מערכת החינוך.
- ד. החינוך הערבי בכללותו שומר על חלקו היחסי מתוך אוכלוסיית התלמידים, אך קצב הגידול יורד בהתמדה.

תרשים 2

מספר התלמידים בכיתות א'-ו' – שיעורי שינוי ממוצעים

על פי מגזר וסוג פיקוח



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב
נתונים: משרד החינוך

תופעה נוספת שדווחה אצל בלס (2012) היא התחזקותו של החינוך המוכר במגזר הערבי על פני החינוך הרשמי, והיא ניכרת גם בשנה החולפת: חלקו של החינוך המוכר עלה מ-10 אחוזים בשנת 2000 ל-18 אחוזים מכלל החינוך הערבי היסודי ב-2013 (לוח נ"ב בנספח). תופעה זו צריכה להדאיג את מערכת החינוך הרשמי של המדינה, כי היא משדרת חוסר אמון רב של האוכלוסייה הערבית בחינוך הממלכתי. ראוי להקדיש לנושא זה מחקר מעמיק יותר שיעמוד על הסיבות לתופעה ועל פריסתה הגיאוגרפית והיישובית, יאפיין את האוכלוסייה שנוטה יותר לפנות לחינוך המוכר ויבחן את ההשלכות החינוכיות והחברתיות של המהלך.

החינוך העל-יסודי

המגמות שמאפיינות את כיתות א'–ו' מתקיימות גם בחינוך העל-יסודי, אם כי הן טרם הגיעו לביטוי מלא. בכיתות ז'–ט' מורגשות הפסקת ההצטמצמות ותחילת הגידול במספרי התלמידים בחינוך הממלכתי היהודי, לצד האצה בגידול בחינוך הממלכתי-דתי והאטה בגידול בחינוך החרדי. אך למרות ההאטה, החינוך החרדי עדיין גדל בקצב כפול מהחינוך הממלכתי-דתי ומהיר כמעט פי ארבעה מהחינוך הממלכתי. החינוך הערבי ממשיך לגדול בקצב מהיר, אך יותר לאט מאשר בתקופה הראשונה שנבדקה, ואותו הדבר אפשר לומר גם על החינוך הבדואי.

תמונת המצב בכיתות י'–י"ב שונה במידת מה מהמתרחש בשלבים המוקדמים יותר של מערכת החינוך. כאן מספר התלמידים בחינוך הממלכתי היהודי ב-2013 עדיין נמוך יותר מאשר בשנת 2000, וחלקו של מגזר זה מכלל החינוך ב-2013 הוא 48 אחוז בלבד, לעומת 59 ב-2000. עם זאת, גם כאן אפשר לראות מעבר מקצב גידול שלילי לקצב גידול חיובי בחינוך הממלכתי, עלייה בקצב הגידול של החינוך הממלכתי-דתי וירידה גדולה בקצב הגידול השנתי של החינוך החרדי, הבדואי והדרוזי.⁵

⁵ נוסף לשינויים הפנימיים בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית תלמידי י"ב, צריך כמובן לקחת בחשבון גם את הגידול באוכלוסיית התלמידים החרדים ותלמידי מזרח ירושלים, שאינם לומדים במערכת החינוך הנכללת בדיווחי משרד החינוך אך בכל זאת נכללים בכלל השנתון.

**לוח 1. מספר התלמידים במערכת החינוך, על פי מגזר וזרם חינוכי
באלפים, שנים נבחרות**

סה"כ	ממלכת		חרדי	ערבי	דרוזי	בדואי	
	ממלכתי	דתי					
קדם-יסודי							
284.3	123.7	48.1	58.3	37.6	7.4	9.3	2000
341.6	125.1	50.7	81.7	57.9	7.9	18.5	2005
379.9	140.3	58.3	94.3	62.3	7.8	16.8	2010
400.2	150.9	62.4	99.9	60.7	8.8	17.5	2012
421.7	168.6	66.5	97.6	63.3	8.6	17.1	2013
כיתות א'-ו'							
676.4	322.4	99.3	90.8	117.8	17.0	29.1	2000
722.0	311.5	101.3	113.7	138.9	17.8	38.7	2005
806.5	324.8	111.5	143.1	160.7	18.1	48.2	2010
842.1	336.3	115.9	158.3	163.3	18.1	50.3	2012
846.2	341.6	118.2	157.3	161.5	17.5	50.1	2013
כיתות ז'-ט'							
329.0	182.6	47.5	33.2	48.5	7.1	10.0	2000
344.2	168.5	47.6	43.4	62.7	8.0	14.0	2005
367.0	165.9	48.4	53.2	72.5	8.4	18.7	2010
383.1	169.7	50.4	58.5	76.3	8.1	20.2	2012
391.1	171.6	51.2	59.7	79.1	8.3	21.2	2013
כיתות י'-י"ב							
290.9	172.5	42.0	29.9	34.9	5.4	6.3	2000
316.2	173.0	43.0	39.5	45.6	6.0	9.1	2005
329.5	162.7	44.0	47.3	56.3	7.1	12.1	2010
337.2	161.8	44.5	49.9	60.8	7.1	13.1	2012
345.9	164.4	46.2	50.5	63.8	7.2	13.9	2013

לוח 1 (המשך). מספר התלמידים במערכת החינוך, על פי מגזר וזרם חינוכי
באלפים, שנים נבחרות

סה"כ	בדואי	דרוזי	ערבי	חרדי	ממלכתי דתי	ממלכתי	סה"כ
2000	54.7	36.9	238.8	212.2	236.9	801.2	1,580.6
2005	80.3	39.7	305.1	278.3	242.6	778.1	1,724.0
2010	95.8	41.4	351.8	337.9	262.2	793.7	1,882.9
2012	101.1	42.1	361.1	366.6	273.2	818.7	1,962.6
2013	102.3	41.6	367.7	365.1	282.1	846.2	2,004.9

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

2. שינויים בשכר, בדפוסי התעסוקה ובתנאי העבודה של מורים בעקבות "אופק חדש"

חלק זה של הפרק מנתח את השינויים בחינוך היסודי בעקבות החתימה על הסכם השכר "אופק חדש".⁶ לפני החתימה על ההסכם, שווה ערך משרה מלאה (full-time equivalent) היה 30 שעות, שכולן – לכאורה – היו צריכות להיות שעות פרונטליות.⁷ הסכם "אופק חדש" דורש מהמורים לעבוד 36 שעות בשבוע, מהן 26 שעות פרונטליות, 5 שעות שהייה ועוד 5 שעות פרטניות.⁸

לשינוי במבנה המשרה היו סיבות רבות. הציפייה הייתה שהסכם "אופק חדש" יביא לכך שהמורים יקדישו יותר מזמנם להוראה בפועל, וחלק מקובעי המדיניות (ובוודאי חלק מחברי ועדת דוברת, שהמלצותיהם בנושא מבנה משרת המורה היו

⁶ הדיון יתמקד בחינוך היסודי כי הביצוע בגני הילדים ובחטיבות הביניים החל מאוחר יותר, וביצוע הרפורמה "עוז לתמורה", הדומה במרכיביה העיקריים ל"אופק חדש", החל רק השנה במתכונת ניסיונית, ועדיין אין בנמצא נתונים משמעותיים לגביו.

⁷ בגלל שעות חינוך, שעות גיל ושעות אם (הסדרים המאפשרים למורים ותיקים ולאמהות לעבוד פחות שעות פרונטליות), בפועל היקף משרה מלא היה כ-27 שעות בלבד.

⁸ גם כאן יש הקלות בשל שעות גיל ושעות אם, אך אין הפחתת שעות בשל שעות חינוך, ועל כן אפשר לומר שהיקף המשרה המלאה בפועל הוא בסביבות 35 שעות.

הבסיס להסכם) סברו שהדבר יאפשר לצמצם את מספר המורים ולהעלות את שכרם. לעומת זאת, קובעי מדיניות אחרים חששו שבעקבות ההחמרה בתנאי העבודה יהיו מורים רבים שיפרשו, ומורים אחרים יסתפקו ברמות השכר הקודמות ויקטינו את היקף המשרה.

מאז החלת הסכם "אופק חדש" נכתבו כמה עבודות שבדקו היבטים שונים של השינוי. שאול כהן בחן את המאפיינים של המורים שהצטרפו להסכם (כהן, 2011), דוד מעגן (2012) בחן שינויים בדפוסי הצטרפות להוראה ופרישה ממנה בעקבות החתימה על ההסכם, וחוקרי הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) מלווים את השינוי מתחילתו, ופרסמו עד כה מחקרי מעקב שעסקו בעיקר בשביעות רצון המנהלים והמורים ובדרכי היישום של הרפורמה בבתי הספר (ראמ"ה, 2008, 2010; פס ולפיד, 2012; שמש ואחרים, 2012).

הדיון כאן יתמקד בכמה נקודות הנוגעות לשינויים שהתחוללו בקרב מורי החינוך היסודי, שהמחקרים שצוינו לעיל לא עסקו בהן.

האם בעקבות הרפורמה נוצרה מגמת פרישה של מורים?

כדי לבדוק האם הרפורמה עודדה מגמת פרישה מהמערכת יש להשוות את מספרי המורים בפועל (כוחות הוראה, על פי מינוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ואת מספר שווה ערך המשרות המלאות (המבטא את היקף שעות הלימוד המוקצה למערכת החינוך) לפני ואחרי הרפורמה, תוך השוואה למספרי התלמידים. הנתונים שיושגו הם עבור השנים 2000, 2007 ו-2012. ההשוואה לנתוני 2000 נועדה לתת פרספקטיבה של טווח זמן סביר באורכו לפני ההסכם, כדי למנוע אפשרות של ייחוס תהליכים מסוימים להשפעת ההסכם בשעה שלמעשה הם מבטאים התפתחויות ותהליכים שהחלו עוד לפני החתימה על ההסכם. שנת 2007 נבחרה כשנת ייחוס, כי זאת השנה האחרונה לפני הפעלת "אופק חדש", ונתוני 2012 הם העדכניים ביותר בעת כתיבת פרק זה.

כפי שאפשר לראות בלוח 2, מספר המורים (כוחות ההוראה) בחינוך העברי גדל ב-16 אחוז בין 2007 ל-2012, בעוד שמספר התלמידים גדל ב-12 אחוז בלבד. הנתונים המקבילים בחינוך הערבי היו 27 ו-9 אחוזים, בהתאמה. מספר משרות ההוראה המלאות עלה ב-21 אחוז במגזר היהודי, וב-23 אחוז במגזר הערבי. מכאן ברור שלא זאת בלבד שמספר המורים לא קטן בעקבות הרפורמה, הוא אף עלה משמעותית ביחס לעלייה במספר התלמידים, דהיינו החשש מעזיבה מסיבית של מורים לא התממש.

לוח 2. נתונים נבחרים עבור החינוך היסודי, לפני ואחרי רפורמת "אופק חדש"
2007,2000 ו-2012 ושיעורי שינוי בין 2007 ל-2012

שינוי בין 2007 ל-2012 (באחוזים)	2012	2007	2000	
חינוך עברי				
+21%	42,438	35,066	31,845	שווה ערך משרות מלאות
+16%	54,198	46,610	43,426	כוחות הוראה*
+20%	27,638	24,354	22,763	כיתות
+12%	670,631	598,029	558,640	תלמידים
-9%	24.3	24.6	24.5	ממוצע תלמידים לכיתה
-9%	15.8	17.1	17.5	מס' תלמידים למורה
חינוך ערבי (לרבות בדואים ודרוזים)				
+23%	16,437	13,351	8,977	שווה ערך משרות מלאות
+27%	19,362	15,209	11,001	כוחות הוראה*
+20%	9,502	7,898	6,130	כיתות
+9%	251,621	231,268	181,640	תלמידים
-9%	26.5	29.3	29.6	ממוצע תלמידים לכיתה
-8%	15.3	17.3	20.2	מס' תלמידים למורה

* כלל המורים, ללא תלות בהיקף עבודתם.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

האם בעקבות הרפורמה יש ירידה בממוצע הוותק וההשכלה של המורים?

מתברר שהחשש שהרפורמה תלווה בפרישה מסיבית של מורים ותיקים ומנוסים, שאת מקומם יתפסו מורים טירונים, לא התממש (לוח 3). גיל המורים ממשיך לעלות – אם כי קצב העלייה במגזר היהודי אטי יותר מאשר במגזר הערבי בשנים האחרונות. גם ותק המורים ממשיך לעלות במגזר הערבי ונשאר יציב במגזר היהודי. שיעור המורים האקדמאים בשני המגזרים עולה גם הוא.

לוח 3. מאפיינים נבחרים של מורים בחינוך היסודי: 2000, 2007 ו-2012 לפי מגזר

ערבים			יהודים			
2012	2007	2000	2012	2007	2000	
						גיל
22.1%	31.2%	33.5%	13.2%	11.9%	18.2%	עד 29
13.7%	12.2%	8.3%	25.9%	25.4%	16.6%	50 ויותר
86.7%	69.5%	37.9%	79.7%	66.0%	50.2%	אקדמאים
						ממוצע שנות ותק
13.1	11.7	12.5	15.9	16.0	14.3	
						ממוצע שעות עבודה בשבוע
29.9	23.4	24.9	27.0	21.1	22.6	
						היקף משרה ממוצע*
0.83	0.78	0.83	0.75	0.70	0.75	

* חלוקת מספר השעות הממוצע במשרה מלאה תקנית (30 שעות ב-2000 וב-2007, ו-36 שעות ב-2012)

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

האם פירוש הדבר הוא שבעקבות הרפורמה איכות המורים גבוהה יותר? על כך אפשר לומר שני דברים: א. מגמת העלייה בוותק המורים ובהשכלתם התקיימה גם לפני הרפורמה. ב. הקשר בין ותק המורים והשכלתם לאיכותם אינו ברור. קשר כזה לא הוכח במחקרים רבים שנערכו בחו"ל (בלס, 2008), ובישראל הבעיה מסובכת שבעתיים לאור העובדה שחלק גדול מהמורים שקיבלו תארים אקדמאיים הם בוגרי שלוחות האוניברסיטאות הזרות שפרחו בישראל בסוף שנות התשעים ובמחצית

הראשונה של שנות האלפיים, או מורים שהשלימו לימוד תואר ראשון תוך שנה אחת לאחר שלימודיהם העיקריים היו במוסדות להכשרת מורים. היות שהפיקוח על הרמה האקדמית של השלוחות הזרות ועל הלימודים להשלמת התואר לא היה הדוק, השפעת קבלת התואר האקדמי במקרים אלו על איכות ההוראה מוטלת בספק.

נקודה מעניינת הנוגעת לעלייה בשיעור המורים האקדמאים היא ההבדל בין המגזרים: נכון ל-2012 שיעור המורים האקדמאים במגזר הערבי גבוה מזה שבמגזר היהודי. מכאן עולות כמה שאלות המחייבות מענה בעבודות המשך, למשל:

- האם תופעה זאת נובעת מעודף בוגרי מוסדות להכשרת מורים, ולפיכך מאפשרויות בחירה טובה יותר של המורים הנכנסים בפועל להוראה במגזר הערבי?
- האם תהליכי ומסלולי הכשרת המורים במגזר הערבי שונים במהותם מאלה שבמגזר העברי?
- האם לתהליך האקדמיזציה המגיע למיצויו במגזר הערבי תהיה השפעה על הישגי התלמידים במגזר זה?

בלי כל קשר לסוגיית האיכות, ראוי להזגיש שגם אם השפעת העלייה בוותק ובהשכלה של כלל המורים על הישגי התלמידים אינה ברורה, ההשפעה על ההוצאה לחינוך היא חד-משמעית, מפני שהשכר קשור לוותק ולהשכלה וריבוי אקדמאים מביא לטיפוס השכר כלפי מעלה.

למרות העלייה בגיל הממוצע של המורים, הוותק הממוצע איננו עולה על 16 שנה במגזר היהודי, ועל 14 שנים במגזר הערבי. כמו כן, מעל 75 אחוז מהמורים הם בני פחות מ-50. המשמעות היא שבניגוד לרושם שעשוי להתקבל מן הנתונים על העלייה בגיל הממוצע של המורים, הרוב המכריע של המורים אינם עומדים לקראת פרישה בעשור הקרוב. לעובדה זאת יש חשיבות רבה בכל דיון באשר לאפשרויות השיפור הכולל באיכות כוח האדם בהוראה.

האם בעקבות הרפורמה מורים הסתפקו בשכר הקודם והקטינו את היקף משרתם?

כאמור, הסכם "אופק חדש" דורש מהמורים במשרה מלאה לעבוד 36 שעות (26 פרונטליות, 5 שעות פרטניות ו-5 שעות שהייה), לעומת 30 שעות לפי הסכם השכר הקודם. היות שהיקף המשרה הממוצע הנוכחי עלה בין השנים 2007 ל-2012 מ-70 אחוז ל-75 אחוז במגזר היהודי, ומ-78 אחוז ל-83 אחוז במגזר הערבי – מספר שעות העבודה של מורים בפועל (הוראה + שעות אחרות) עלה מ-21.1 ל-27 במגזר היהודי ומ-23.4 במגזר הערבי ל-29.9⁹.

העובדה שהמורים עמדו בדרישה להעלות את מספר שעות העבודה במקביל להגדלת היקף המשרה מצביעה, לכאורה לפחות, על כך שדרישת משרד החינוך הייתה מוצדקת – כמובן בתנאי שהמורים אמנם עובדים את השעות שהם נדרשים לעבוד, דבר שאכן קורה על פי נתוני הלוח שלעיל.

לא פחות מעניינת מהשאלה של השפעת ההסכם על שעות העבודה של המורים היא השאלה בדבר השפעתו על שעות ההוראה בפועל. בעבודה שבוצעה במשרד החינוך לקראת חתימת ההסכם החדש התברר שהיקף שעות הוראה בפועל במשרה מלאה עמד על כ-27 שעות הוראה בשבוע, לעומת ההתחייבות ל-30 שעות בהסכם הישן.¹⁰ כאמור, במסגרת ההסכם החדש מורים במשרה מלאה מחויבים ב-26 שעות הוראה פרונטליות ו-5 שעות הוראה פרטניות. הסדרי שעות האם ושעות הגיל לא בוטלו, ועל כן היקף ההוראה בפועל עומד בערך על 30 שעות הוראה – מהם כ-26 בהוראה פרונטלית ו-4 בשעות פרטניות.

אם כן, לכאורה חלה ירידה של אחוזים בודדים בהוראה פרונטלית, אולם יש לקחת בחשבון שגם לפני "אופק חדש" חלק מהמורות לימדו במסגרת משרתן תלמידים בודדים או קבוצות קטנות. יתרה מזאת, הוראה בקבוצות קטנות אינה דורשת פחות מקצועיות ומאמץ מהוראה פרונטלית – למעשה יש עדויות לכך שהמורים שהתרגלו לצורת ההוראה הפרונטלית מתקשים מאוד במעבר להוראה פרטנית.

⁹ העלייה בהיקף המשרה במגזר הערבי בין השנים 2007 ל-2012 עומדת בסתירה לטענה שמשרד החינוך מתמודד עם עודף המורים במגזר הערבי על ידי הקטנת היקפי המשרה, והעסקת מורים רבים בהיקפי משרה מצומצמים.

¹⁰ בהסכם השכר הקודם לא הייתה הבחנה בין שעות הוראה פרונטליות לשעות פרטניות או הוראה בקבוצות קטנות, אף ששעות כאלו אכן ניתנו במסגרת "שעות רוחב".

האם שכר המורים עלה ריאלית?

השוואת שכר המורים לפני ההסכם ואחריו מסובכת בשל שינוי כולל של מבנה השכר, מעבר מהתקדמות על פי ותק והשכלה בלבד לקידום על פי דרגות, ושינוי במדיניות הגמולים. עם זאת, אפשר להשוות את שכרו של מורה בעל תואר ראשוני ברמות ותק שונות לפני ואחרי ההסכם (לוח 4).

לוח 4. השוואת שכר חודשי ברוטו על פי טבלאות השכר, בשקלים של 2012

שינוי בין 2008 ל-2012 (באחוזים)	2012	2008	
72%	5,677	3,298	תואר ראשון, שנת ותק אחת
34%	6,923	5,179	תואר ראשון, 15 שנות ותק
21%	8,532	7,043	תואר ראשון, ותק שיא

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הסכם "אופק חדש"

ומה קורה כאשר מתבוננים על שכר המורים בישראל יחסית לשכר המורים במדינות OECD? פרסומי הארגון לשנים האחרונות (OECD, 2012 ו-2013) מספקים שלוש נקודות מעניינות. האחת היא ששינוי בשכר המורים בישראל מאז שנת 2007 עד 2011 היה הגבוה ביותר מכל מדינות ה-OECD (26 אחוז בחינוך היסודי, 14 אחוז בחטיבת הביניים והיעדר שינוי בחטיבה העליונה, לעומת 2 אחוזים, אחוז אחד והיעדר שינוי בהתאמה ב-OECD). הנקודה השנייה היא שהשכר בפועל בישראל גבוה הרבה יותר מהשכר לפי סולמות השכר (כלומר מהשכר הפורמלי, ללא תוספות וגמולים שונים שמתווספים למשכורת) ב-OECD. על פי נתוני OECD, ב-2011 השכר השנתי של מורים בעלי 10 שנות ותק בחינוך היסודי בישראל (על פי טבלאות השכר) עמד על 27,174 דולרים במונחים של יחס כוח קנייה, והשכר הממוצע, הכולל תוספות שונות, עמד על 30,829 דולרים.

אלא שהשוואה פשוטה כזו של שווי בדולרים אינה לוקחת בחשבון את העובדה שרמת החיים במדינת ישראל בכלל נמוכה יותר גם היא. הנקודה המעניינת השלישית היא מדד שפותר את בעיית השוואת ההבדלים ברמת החיים בכך שהוא מחלק את השכר הממוצע (על פי סולמות השכר) בתמ"ג לנפש (המשקף את רמת החיים במדינה). במדד זה מתחילה ישראל להתקרב לממוצע ב-OECD בחינוך היסודי: 1.07 בישראל לעומת 1.23 ב-OECD, פער של 15 אחוז. לעומת זאת בחינוך העל-יסודי, שם נתוני OECD עדיין משקפים את הסכם השכר הקודם, היחס בישראל עומד על 0.88 לעומת 1.23 ב-OECD, כלומר פער של 40 אחוז (OECD, 2012). עם זאת, מובן מאילו שיש לראות נתונים אלו על רקע הפיגור הגדול בשכר המורים בישראל לעומת המורים ב-OECD בשנים הקודמות.

3. סיכום

פרק זה דן בשתי סוגיות המעסיקות את מערכת החינוך תדיר. הראשונה היא ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, והשנייה היא מאפייני כוח האדם החינוכי והקשרים שבין מאפיינים אלו לתנאי העבודה והשכר, כפי שהם מתבטאים בהסכמי העבודה עם ארגוני המורים.

הדיון בסוגיה הראשונה מעלה שקצב הגידול בחלקן של אוכלוסיות התלמידים הערבים והחרדים במערכת החינוך הואט מאוד בשנים האחרונות. בסך כל החינוך הערבי (מגיל 3 עד כיתה י"ב) ירד קצב הגידול מ-5 אחוזים בין 2000 ל-2001 ל-2 אחוזים בין 2012 ל-2013, והתופעה בולטת במיוחד בשכבות הגיל הצעירות. בחינוך החרדי הנתונים המקבילים היו ירידה מ-7 אחוזים בין השנים 2000 ל-2001 להיעדר גידול כלל בין 2012 ל-2013. גם בקרב החרדים התופעה בולטת במיוחד בגילים הצעירים – בכיתה א' ירד הגידול מ-5 אחוזים בין 2000 ל-2001 לצמצום מספר התלמידים ב-5 אחוזים בין 2012 ל-2013 (לפי נתוני אתר "מבט רחב" של משרד החינוך).¹¹

¹¹ מעניינת במיוחד הסתירה בין הריבוי הטבעי הגבוה של האוכלוסייה החרדית להאטת קצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים וליציבות, או אפילו הירידה, בשיעור הייצוג של אוכלוסייה זו בכנסת, שירד מאז הבחירות של 1999 (מ-22 נציגים ל-18). האם הדבר מצביע על תופעות שטרם אובחנו באוכלוסייה החרדית? התשובה לכך איננה ידועה, אך ברור שנושא זה ראוי לבדיקה יסודית יותר.

עם זאת, אין ספק שלפחות בעשור הקרוב חלקם של התלמידים החרדים והערבים מכלל אוכלוסיית התלמידים יתקרב ל-50 אחוז. השאלה אם הוא יגיע ל-50 אחוז או ירד לגבולות 45 אחוז משנית לחלוטין. העובדה החשובה היא שקרוב למחצית מאוכלוסיית התלמידים במדינה מקבלת כיום – וקרוב לוודאי תקבל גם בעתיד הנראה לעין, אם לא יחול שינוי דרמטי במדיניות הממשלה ומשרד החינוך – חינוך שיתקשה להעניק לה את הכלים הדרושים להשתלבות מיטבית בכלכלה ובחברה הישראלית במחצית הראשונה של המאה העשרים ואחת.¹²

הדיון בחלקו השני של הפרק מראה שתרומתו העיקרית של יישום הסכם השכר "אופק חדש" היא הגדלה מסיבית של שעות ההוראה לכיתה. הדבר נובע בעיקר מכך שבניגוד לציפיות (ולכוונות) הוא לא לווה בצמצום סגל ההוראה, בעקבות הגדלת מספר שעות ההוראה הפרונטליות למורה. גם החשש מפרישה מסיבית וסלקטיבית של מורים ותיקים ומשכילים מהמערכת לא מומש, ואם הייתה פרישה רבה יותר הרי שהצטרפות מורים חדשים פיצתה על פרישה זו במידה רבה. מעבר לכך, בזכות ההסכם שכר המורים הושווה לשכר בעלי מקצועות אחרים ברמת השכלה דומה, והפער בין השכר היחסי לתמ"ג לנפש למורה בישראל לשכר יחסית לתמ"ג במדינות ה-OECD הצטמצם מאוד. כל זאת נאמר בלי לחרוץ משפט לגבי התוצאות החינוכיות והמקצועיות האחרות, שכן היישום הושלם רק לאחרונה ופרק הזמן הקצר מאז השלמתו אינו מאפשר עדיין שיפוט אובייקטיבי.

¹² כשמדברים על כלים אין הכוונה רק למקצועות המדעים ולאנגלית, כי אם גם למקצועות כמו אזרחות, היסטוריה ומקצועות אחרים במדעי הרוח והחברה, החיוניים לבניית תשתית למדינה יהודית ודמוקרטית כפי שהוגדרה במגילת העצמאות

נספח

לוח נ'1. מספר גילאי 3-5 בגני ילדים בחינוך הערבי

שינוי שנתני (באחוזים)	שינוי כולל (באחוזים)	סה"כ	חובה (גילאי 5)	גן מעורב (גילאי 3-5)	טרום חובה (גילאי 3-4)	סה"כ
		37,103	17,897	5,681	13,525	2000
8.9%	53.2%	56,840	21,891	8,840	26,109	2005
1.2%	6.1%	60,288	20,613	12,530	27,145	2010
	-3.2%	58,365	20,454	13,001	24,910	2012
*0.4%	4.6%	61,062	19,735	16,158	25,169	2013
חינוך רשמי						
		28,253	16,455	1,813	9,985	2000
6.2%	35.0%	38,136	18,550	4,511	15,075	2005
-2.2%	-10.7%	34,043	15,270	7,735	11,038	2010
	0.9%	34,351	15,175	8,391	10,785	2012
*3.5%	10.0%	37,789	14,984	12,162	10,643	2013
חינוך מוכר						
		8,850	1,442	3,868	3,540	2000
16.1%	111.3%	18,704	3,341	4,329	11,034	2005
7.0%	40.3%	26,245	5,343	4,795	16,107	2010
	-8.5%	24,014	5,279	4,610	14,125	2012
*-3.9%	-3.1%	23,273	4,751	3,996	14,526	2013

* שיעור השינוי מ-2010 עד 2013

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

לוח נ'2. התפלגות התלמידים בחינוך היסודי במגזר הערבי לפי סוג חינוך
(מוכר או רשמי)

שנים	מוכר	רשמי	סך הכל
באלפים			
2000	11.7	106.1	117.8
2005	16.1	122.8	138.9
2010	24.7	136.0	160.7
2013	28.7	132.8	161.5
כאחוז מסה"כ			
2000	10%	90%	100%
2005	12%	88%	100%
2010	15%	85%	100%
2013	18%	82%	100%
שיעורי שינוי			
2000-2005	38%	16%	18%
2005-2010	53%	11%	16%
2010-2013	16%	-2%	0%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד החינוך

מקורות

בלס, נחום (2008), **אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך: סקירת ספרות**, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים, היזמה למחקר יישומי בחינוך.

בלס, נחום (2012), "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נחום וחיים בלייך (2013), **יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3: קשיים והצעות לפתרון**, נייר מדיניות מס' 01.2013, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 64**.

כהן, שאול (2011), **היענות מורים לשינוי - גורמים המשפיעים על הצטרפות מורים לרפורמת אופק חדש**, האוניברסיטה העברית, בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.

מעגן, דוד (2012), **רפורמת "אופק חדש": האם ובאיזו מידה הביאה הרפורמה לשיפור באטרקטיביות מקצוע ההוראה ואיכות כוח ההוראה?**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (טרם פורסם).

פס, לאה וחיים לפיד (2012), **רפורמת אופק חדש בתום ארבע שנים ליישומה: ממצאי מחקר איכותני בקרב צוותי בתי ספר בשנה"ל תשע"א**, הרשות הארצית למדידות והערכה (ראמ"ה).

שמש, מיכל, טל רז, דוד רטנר, יאיר לנדסברג ונועה שר (2012), **הערכת רפורמת אופק חדש בשנה"ל תש"ע בחינוך היסודי: יישום הרפורמה, הטמעתה והתמורות בעקבותיה**, ראמ"ה.

הרשות הארצית למדידות והערכה (2010), **הערכת רפורמת "אופק חדש" בתום שנתיים ליישומה בחינוך היסודי: יישום הרפורמה והטמעתה בחינה השוואתית של הישגים לימודיים ואקלים בית-ספרי**.

פרימן, טל וד"ר אלישבע בן ארצי (2008), **הערכת היישום של רפורמת "אופק חדש" בשנה"ל התשס"ח: נתונים כמותיים**, ראמ"ה.

OECD (2012, 2013), Education at a Glance (EAG), 2012 & 2013.

עדכון על מצב האוניברסיטאות והחוקרים בישראל

דן בן-דוד*

תקציר

לאחר שהקימה כמה מאוניברסיטאות המחקר המובילות בעולם במהלך שניים וחצי העשורים הראשונים לקיומה, חוללה ישראל תפנית דרמטית. במהלך ארבעת העשורים האחרונים מיקומן של אוניברסיטאות המחקר ירד בעקביות בסולם העדיפויות של המדינה. מספר הסטודנטים ביחס לפרופסורים גדל יותר מפי שניים, ובמקביל החלו האוניברסיטאות להרחיב את מיקור החוץ של ההוראה ולהעסיק מורים חיצוניים שאינם חוקרים.

שְׂרָאֵלִים מְרַבִּים לְהִתְיַחֵס לְעֵשׂוּרִים אֲבוּדִים, אֲךָ הַתְּחוּשׁוֹת לֹא תִמִּיד תּוֹאמֹת אֶת הָעוֹבְדוֹת. נְהוּג לְחֻשׁוֹב לְמִשַּׁל שְׁשָׁנוֹת הַהִיפֶר-אֵינְפְּלָצִיָּה בִּין מִלְחַמַת יוֹם הַכִּיפּוּרִים ב-1973 לִישׁוּם תְּכֵנִית הַיִּיצוּב בִּשְׁנַת 1985 הָיָה עֵשׂוֹר אֲבוּד מִבְּחִינַת הַצְּמִיחָה בִּישְׂרָאֵל. אֲךָ כְּפִי שְׁנִיתָן לְרֵאוֹת בֶּן-דוּד (2012, תְּרֵשִׁים 5), עֵשׂוֹר אֲבוּד זֶה נִמְשָׁךְ כָּאֲרֵבְעָה עֵשׂוּרִים, וּבִמְהֵלְכוֹ נִרְשָׁמָה צְמִיחָה יְצִיבָה לְמִדֵּי – וְנִמּוּכָה יַחֲסִית – בְּתוֹצֵר הַמְּקוּמִי הַגּוֹלְמִי (תִּמְ"ג) לְנֶפֶשׁ. לְמַעֲשָׂה, לֹא נִרְשָׁמוּ שִׁינוּיִים מִשְׁמַעוֹתֵיִם בְּתוֹאֵי הַצְּמִיחָה אַרְוֹךְ הַטּוּוֹחַ שֶׁל הַמְּדִינָה מ-1973 עַד עַצֵּם הַיּוֹם הַזֶּה.

* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב, חבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב ועמית מחקר ב-CEPR, לונדון. רוב תודות לנחום בלס, לאיל קמחי וליוסי שביט על הערותיהם.

הדבר נכון גם לגבי ההשכלה הגבוהה בישראל. רבים נוהגים לכנות את העשור הראשון של האלף הנוכחי "העשור האבוד" של האוניברסיטאות הישראליות. עם זאת, כפי שנטען בבן-דוד (2008a) ויודגם בהמשך הפרק הנוכחי, המדיניות בנוגע לאוניברסיטאות בישראל יציבה למדי מאז אמצע שנות השבעים. השינוי המאסיבי בסדרי העדיפות הלאומיים של ישראל – וההשלכות הבעייתיות שיש לכך על אוניברסיטאות המחקר של המדינה – אינם יכולים להיות ברורים יותר ממה שמשקף בנתונים שיוצגו לעיל.

1. שינוי בסדר העדיפויות הלאומי

במהלך רבע המאה שחלפה בין הכרזת העצמאות ב-1948 עד מלחמת יום הכיפורים ב-1973 הוצפה ישראל בפליטים יהודים, שהגיעו מאירופה ומארצות ערב כשכל רכושם הוא הבגדים שלגופם. הייתה זו מדינה שחוותה תקופת צנע דלה במזון בשנות החמישים, ונאלצה להגן על עצמה שוב ושוב במלחמות כוללות. המשק היה בחיתוליו, וניצב במרחק גדול למדי ממעמד של משק מפותח. אולם חרף הלחצים החיצוניים המסיביים ואילוצי התקציב הפנימיים, כבר בסוף תקופה זו היו לישראל שבע אוניברסיטאות מחקר חשובות, ומספר חברי הסגל הבכירים לנפש נסק והגיע לרמות הדומות לאלה שבארצות הברית. עם זאת, מאז עלה מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר לנפש בארצות הברית, וכפי שניתן לראות בבירור בתרשים 1, בישראל ירד מספר זה בהתמדה – לא רק במהלך "העשור האבוד" האמור, אלא במשך תקופה של קרוב לארבעה עשורים.



* פרופסורים מן המניין, פרופסורים חברים, מרצים בכירים ומרצים.

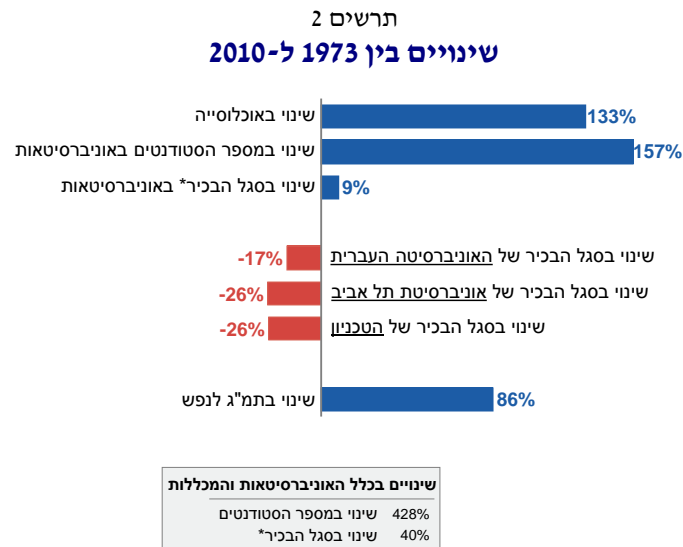
מקור: דן בן-דוד, 2008b (מעודכן)

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ות"ת

בשנת 1973 היו 131 אנשי סגל בכירים לכל 100,000 נפש באוכלוסייה. עד השנה האקדמית 2010–2011 ירד המספר ל-62 אנשי סגל, ירידה של 53 אחוז. במהלך שנים אלו צמחה אוכלוסיית ישראל ב-133 אחוז, בעוד שאוכלוסיית הסטודנטים באוניברסיטאות המחקר גדלה ב-157 אחוז, לאחר שנתח הולך וגדל של האוכלוסייה גילה את חשיבות ההשכלה הגבוהה. לעומת זאת, במהלך 37 השנים האלה עלה מספרם של אנשי הסגל הבכירים באוניברסיטאות המחקר ב-9 אחוזים בלבד (תרשים 2).

למעשה, בשלושה וחצי העשורים האחרונים קטן מספר אנשי הסגל הבכירים בשתי האוניברסיטאות המובילות בישראל. בשנת 2010 היו 17 אחוז פחות משרות סגל בכיר באוניברסיטה העברית מאשר ב-1973, ו-26 אחוז פחות משרות באוניברסיטת תל אביב. מהפכת ההיי-טק, שאפשרה למשק הישראלי לשמור את ראשו מעל המים, התאפשרה בזכות השקעות המדינה באוניברסיטאות המחקר

בעשורים הקודמים. האוניברסיטה המובילה בישראל בתחום זה – ואחת המובילות בעולם – היא הטכניון, שלאחרונה הגיעה להסכם עם אוניברסיטת קורנל על פתיחת קמפוס בעיר ניו יורק. הטכניון איבד למעלה מרבע (26 אחוז) ממשורת הסגל הבכיר שהיו לו לפני כארבעה עשורים.



* פרופסורים מן המניין, פרופסורים חברים, מרצים בכירים ומרצים.

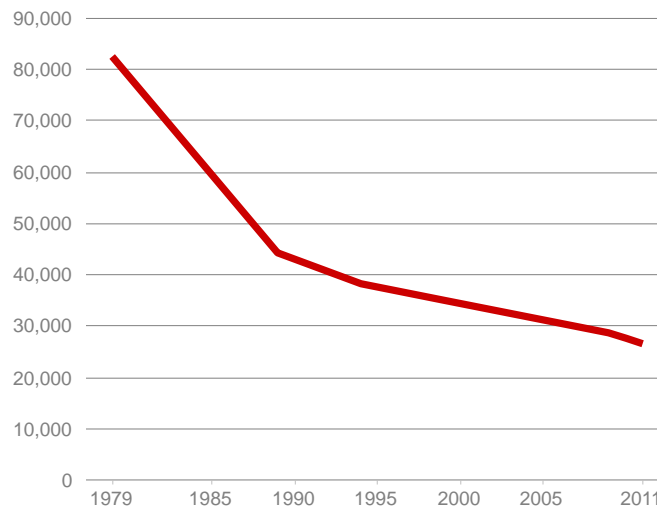
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ות"ת

בעוד שאוניברסיטאות המחקר ירדו למקום נמוך בהרבה בסולם העדיפויות של המדינה, במהלך שנות התשעים נרשמה עלייה בהקמת מכללות לא-מחקריות בניסיון להנגיש את ההשכלה הגבוהה לחלק גדול יותר מהאוכלוסייה. כאשר כוללים את המכללות האלה בניתוח, מתברר שמספר הסטודנטים בכל מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל עלה ב-428 אחוז – בעוד השינוי הכולל בסגל האקדמי הבכיר בכל המכללות והאוניברסיטאות הסתכם ב-40 אחוז בלבד.

2. תקציבים, סטודנטים וסגל אקדמי

סתירה מהותית זו בין התרחבות האוכלוסייה והגידול העצום בביקוש להשכלה גבוהה מחד, ובין הגידול הזעום יחסית בסגל האקדמי הבכיר מאידך, לא נבעה ממחסור במשאבים לאומיים. רמת החיים בישראל – כפי שזו באה לידי ביטוי בתמ"ג לנפש של המדינה – עלתה במונחים ריאליים (כלומר בניכוי האינפלציה) ב-86 אחוז, כך שמצבם של אזרחי המדינה היום טוב בהרבה מכפי שהיה לפני קרוב לארבעה עשורים. אך ההוצאה הציבורית על השכלה גבוהה לסטודנט ירדה ביותר משני שלישים (תרשים 3), מ-82,400 שקלים בשנת 1979 ל-26,500 שקלים בשנת 2011 (במחירי 2010, כלומר בניכוי האינפלציה). אין ספק כי ירידה זו נובעת בחלקה מהקמתן של מכללות לא-מחקריות, שעלותן למדינה נמוכה במידה ניכרת והן מפחיתות את העלות הממוצעת לסטודנט. אך זה אינו הסיפור כולו.

תרשים 3
הוצאה ציבורית לסטודנט בהשכלה הגבוהה, 1979–2011
 התקציב הרגיל, במחירי 2010*

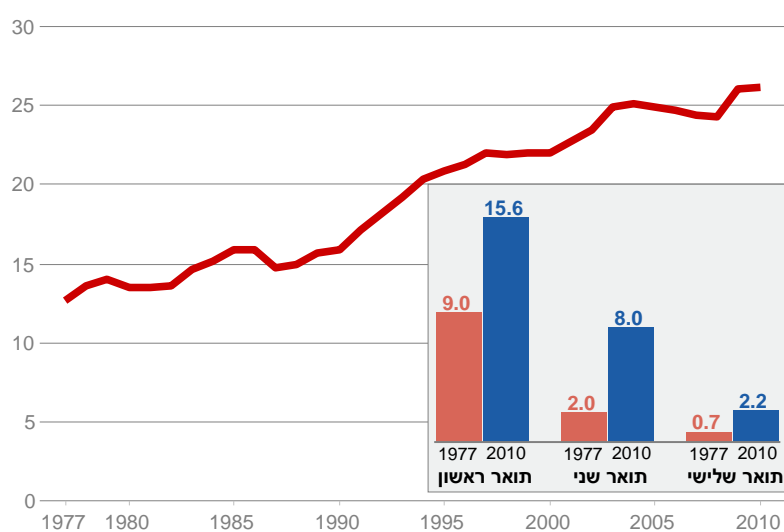


* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

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

אוניברסיטאות הנמצאות בחזית המחקר הן השומרות את ישראל במעטפת הידע האנושי היום. חשיבותן אינה מסתכמת רק בפריצת גבולות הידע, אלא גם ביכולתן להעביר את הידע הזה לדורות הבאים. יכולת זו פחתה בהדרגה מאז שנות השבעים. כפי שניתן לראות בתרשים 4, מספר הסטודנטים לכל איש סגל בכיר גדל יותר מפי שניים בין 1977 ל-2010 – מ-12.6 סטודנטים למרצה ל-26.1.

תרשים 4
מספר סטודנטים לאיש סגל בכיר באוניברסיטאות
1977–2010

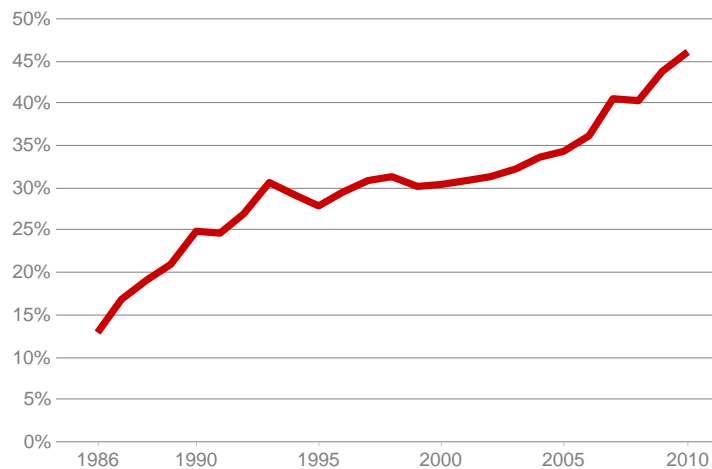


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ות"ת

אולם המצב גרוע בהרבה מכפי שמשקף בנתונים אלו כשמדובר בסוגיה של העברת הממצאים העדכניים ביותר מחזית הידע לדור הבא של החוקרים – הסטודנטים הלומדים כיום לתארים מתקדמים. מספר הסטודנטים לדוקטורט ביחס למספר המרצים עלה מרמה של פחות מסטודנט אחד ליותר משני סטודנטים לכל איש סגל, ומספר הסטודנטים לתואר שני לכל מרצה עלה פי ארבעה, מ-2 ל-8.

כדי למלא את החסר בהוראה, אוניברסיטאות המחקר פנו למיקור חוץ. הן צירפו לשורותיהן מרצים מן החוץ במספרים הולכים וגדלים כדי להחליף את אנשי הסגל הבכירים בעלי הקביעות או במסלול קביעות (תרשים 5). ב-1986 שיעור המרצים מן החוץ עמד על 13 אחוז מכלל אנשי הסגל הבכיר. עד 2010 עלה שיעור זה לכדי 46 אחוז.

תרשים 5
מורים מן החוץ כאחוז מהסגל הבכיר באוניברסיטאות*
 1986–2010



* כולל עמיתי הוראה החל מ-2008.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל אביב
נתונים: ות"ת

לפתרון חסכוני זה, המשקף את העניין הציבורי הפוחת במימון אוניברסיטאות המחקר, היו שתי השלכות שליליות חשובות. הראשונה היא הידרדרות באיכות ההוראה שסטודנטים זוכים לה, המגיעה מאנשים שאינם עוסקים באופן פעיל במחקר מתקדם. השנייה היא שרבים ממי שהיום משמשים מרצים מן החוץ התכוונו אולי להמשיך במסלול מחקרי בתום לימודיהם, אך החוסר הגובר בתקני

סגל בכיר – יחסית למספר הבוגרים – באוניברסיטאות המחקר של ישראל גרם לרבים לנטוש את המסלול המחקרי, או למצוא משרות מחקר בחו"ל.

3. מסקנות

בשנים האחרונות צצו כמה הזדמנויות לפתרון בעיית בריחת המוחות מכיוונים שונים. המיתון העמוק בארצות הברית הוביל לירידה באפשרויות התעסוקה ובחלופות השכר שם. לצד זאת, בישראל חלה התעוררות בעניין היקף הסכנה הנשקפת לאוניברסיטאות המחקר במדינה. התוצאה היא הגדלת התקציבים לשנים הקרובות והקמת מרכזי מצוינות, שנועדו למשוך חוקרים ישראלים מובילים. עם המאפיינים העיקריים של מרכזים אלו ניתן למנות דרגות חופש גבוהות שהם מקבלים בקביעת השכר שהם מעניקים ובדרישת שעות ההוראה שהם רשאים להפחית. אם תכונות אלו נחשבות חיוניות לתחרות עם אוניברסיטאות מובילות בארצות הברית, אזי נשאלת השאלה מדוע הן מוגבלות למרכזי המצוינות החדשים ואינם נעשים מרכיב מהותי ברפורמה כוללת של המערכת האוניברסיטאית בישראל.

מקורות

בן-דוד, דן (2012), "מדינת הסטארט-אפ והאיום מבית", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 69–17.

גולד, אריק ועומר מואב (2007), "בריחת המוחות מישראל", **הרבעון הישראלי לכלכלה**, 53, מס' 1, עמ' 69–46.

Ben-David, Dan (2008a), *Brain Drained*, CEPR Discussion Paper No. 6717.

Ben-David, Dan (2008b), "Soaring Minds: The Flight of Israel's Economists," *Contemporary Economic Policy*, 27, No. 3, pp. 363-379.

IV. הוצאות ושירותים חברתיים

מצוקות חומריות בישראל

חיה שטייר ועליזה לוי*^{*}

תקציר

פרק זה שם לו למטרה לחקור את הקשיים החומריים של עניים בישראל, ואת האופן שבו קבוצות עניות, בעיקר ערבים וחרדים, מתמודדות עם קשיים כלכליים. המחקר, המתבסס על נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מעלה כי שיעור לא מבוטל מהישראלים חוו מצוקות כלכליות, כמו קשיים ברכישת מוצרי מזון, ובתשלום עבור שירותים בסיסיים או עבור שירותי בריאות ותרופות. כפי שניתן לצפות, אנשים הסובלים מעוני סובלים גם ממצוקות חומריות, אף כי קשיים כלכליים אינם מוגבלים לעניים בלבד. כמו כן נמצא כי קבוצות עניות שונות נבדלות מאוד זו מזו ברמת הוויתורים הנדרשים מהם בשל המצוקה הכלכלית. בפרט, ערבים עניים חווים מצוקה חומרית קשה יותר מאשר חרדים עניים באופן עקבי, מפני שרבים מהם גדלו בעוני ויש להם פחות רשתות תמיכה בהשוואה לחרדים. לממצאים אלו יש משמעויות מדיניות חשובות, במיוחד עקב ההשלכות ארוכות הטווח של מצוקות כלכליות על הבריאות ועל העברת העוני בין הדורות, והם מפנים את תשומת הלב לצורך להפחית את המצוקה החומרית בקרב העניים.

רק זה שאב השראה מן הטיעון של חתן פרס נובל לכלכלה אמרטייה סן (Sen, 1999), שאמר כי "יש לראות בעוני מחסור של יכולות בסיסיות ולא רק מצב של הכנסה נמוכה, שהוא הקריטריון הסטנדרטי לזיהוי העוני" (עמ' 87). אף כי הכנסה היא גורם קובע חשוב ברווחת המשפחה, והיא מקלה את הגישה לשירותים ולצרכים, מחקרים מראים כי היא אינה משקפת באופן מלא את המצוקות

* פרופ' חיה שטייר, ראש תכנית המדיניות בתחום הרווחה במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והחוג ללמודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; ד"ר עליזה לוי, עמיתה בתכנית המדיניות בתחום הרווחה במרכז טאוב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת חיפה.

החומריות שמשפחות נאלצות להתמודד עמן (Beverly, 2001). סיכוייהם של אנשים עניים לחוות מצוקות חומריות ומחסור רבים יותר, אך "אין התאמה של אחד לאחד בין היבטים של עוני ובין היבטים של מצוקה חומרית" (Iceland and Bauman, 2007, עמ' 391).

הפרק שם לו למטרה לחקור את הקשיים החומריים של עניים בישראל, תוך התמקדות מיוחדת בקשר בין מחסור כלכלי להכנסת עוני (הכנסה הנמוכה ב-50 אחוז או יותר מן ההכנסה החציונית לנפש מתוקנת). הוא מתמקד גם בהשוואה בין קבוצות חברתיות – בעיקר חרדים וערבים, שהן שתי הקבוצות העניות בישראל – כדי לעמוד על הבדלים באופן ההתמודדות שלהן עם קשיים כלכליים. בחינה זו של מחסורים כלכליים עשויה להניב תובנות על המשמעויות הסובייקטיביות יותר של אי שוויון ועוני, ואפשר יהיה להשתמש בתובנות אלו לתכנון מדיניות המכוונת לצמצום מקורות המצוקה הספציפיים (כגון חוסר ביטחון תזונתי ואי שוויון בנושא בריאות).

1. הגדרת העוני: קשיים ובעיות

במרבית המדינות עוני נקבע על פי הכנסת משק הבית. אך התמקדות בהכנסת עוני בלבד אינה חושפת את ההבדלים הרבים בין תנאי המחיה של משפחות עניות שונות. משפחות בעלות רמת הכנסה דומה לנפש עשויות לחוות תנאי מחיה שונים, וייתכן שיהיו להן צרכים שונים, בגלל הבדלים בנסיבות החיים שלהן. למשפחות מבוגרות יותר למשל יש מכלול צרכים שונה מזה של משפחות צעירות עם ילדים. גם משפחות הכוללות אנשים חולים או נכים צריכות לחלק את המשאבים שלהן בצורה שונה ממשפחות בריאות. יתרה מכך, לאנשים בעלי קשרים חזקים לקהילה יכולים להיות מקורות תמיכה נוספים, והם עשויים למצוא דרכים חלופיות לדאוג לצרכים שלהם גם ללא הכנסה, בזמן שאחרים צריכים להיאבק או לוותר על חלק מהצרכים בחייהם כדי לדאוג למשפחות שלהם. אפשר להשיג מוצרים ושירותים ללא הכנסה גם באמצעות משאבים ציבוריים וייצור עצמי. דוגמה אחרת היא קיומו של חיסכון, המאפשר למשפחות לרכוש מוצרים ושירותים ובכך להתמודד עם קשיים כלכליים. בעלי רכוש יכולים למכור את רכושם או להשתמש בו כדי לקבל נגישות לאשראי, שיכול לממן צריכה בתקופות מחסור. לפיכך, התמקדות במצוקה חומרית יכולה

לשפוך אור על תנאי המחיה של יחידים, משפחות וקבוצות חברתיות באופן שהכנסה לבדה אינה יכולה לתפוס.

מחקרי עוני בישראל (למשל המוסד לביטוח לאומי, 2012; שטייר, 2011) תיעדו את תחולת העוני הגבוהה בקרב קבוצות מסוימות בחברה הישראלית – בעיקר ערבים (53.5 אחוז נמצאים מתחת לקו העוני), יהודים חרדים (54.3 אחוז) ואימהות חד-הוריות (30.8 אחוז). לפי דוח העוני האחרון של המוסד לביטוח לאומי (2012), כחמישית (19.9) מכלל המשפחות הישראליות חיו מתחת לקו העוני ב-2011, ונתון זה היה יציב יחסית בעשור האחרון. מעניין לציין כי ב-2011 שיעור העוני של קשישים, שהיו בסיכון גבוה יותר לעוני בהשוואה לכלל האוכלוסייה בשנות האלפיים, היה זהה לזה של כלל האוכלוסייה, הודות לתמיכה ממשלתית מוגברת והעלאת גיל הפרישה.

נתונים אלו אמנם מבהירים את התמונה הכללית, אך מספרים לנו מעט מאוד על התנאים החומריים הממשיים שבהם חיים העניים, וכיצד תנאים אלו עשויים להשתנות בין קבוצות חברתיות שונות.

2. על מצוקה חומרית

מהי מצוקה חומרית?

אמנם במרבית המדינות המפותחות העוני הרשמי מוגדר עדיין במונחים יחסיים (חצי מההכנסה החציונית הפנויה - כלומר לאחר תשלומי העברה ומסים – לנפש מתוקנת, על פי המוסד לביטוח לאומי, 2012), אך זה זמן רב חוקרים מחפשים מדדים חלופיים. סקרים שנעשו לאחרונה החלו לכלול שאלות על קשיים בהשגת צרכים בסיסיים.¹ למרות זאת, אין סטנדרט אחיד למדידת מצוקה חומרית, כמו הסטנדרט שלפיו נקבעת הכנסת עוני, ואין הסכמה באשר לשאלות שצריך לשאול או לאופן שבו יש למדוד מצוקה כזו. מחקרים שונים זיהו ממדים שונים של מצוקה חומרית. לדוגמה, מחקר שנערך בארצות הברית מצא ארבעה ממדים: מצוקת בריאות, חוסר ביטחון תזונתי, קשיים בתשלום חשבונות ומצוקת דיור (Heflin et al.,

¹ עד כה נעשו כמה ניסיונות לעדן ולשנות את המדדים הרשמיים של עוני, הן בישראל והן במדינות אחרות (לדוגמה אלפנדרי, 2005). עם זאת, אף אחד ממדדים אלו לא בחן את התפיסה הסובייקטיבית של קשיים כלכליים.

2009). מחקר שהשווה בין מדינות שונות באיחוד האירופי זיהה שלושה ממדים: מחסורי צריכה, שירותי משק בית וסביבת המגורים (Whelan et al, 2008). פרק זה מצטרף למחקרים אלו ומזהה שני ממדים של מצוקה חומרית בישראל: האחד כולל צרכים בסיסיים (מזון ושירותים) והאחר נוגע לצרכי בריאות, כלומר טיפולים ותרופות.

מי סובל ממצוקה חומרית?

בעבר התעניינו קובעי המדיניות במצוקה חומרית מאחר שחשבו כי היא מבחינה בין עוני ארוך טווח ובין עוני זמני. אולם מחקרים שנעשו לאחרונה הראו כי מצוקה חומרית אינה מוגבלת לעוני לטווח ארוך, וגם משפחות שחוות עוני באופן זמני יכולות לחוות מצוקה חומרית. לדוגמה, ייתכן שלמשפחות שנעשו עניות בפתאומיות לא הייתה שהות לערוך את ההתאמות הנדרשות ברמת החיים כדי למנוע מחסור חומרי. מדיניות חברתית יכולה להקל את הקשיים הכלכליים על ידי סבסוד צרכים דוגמת מזון ושירותים בסיסיים לעניים, ועל ידי אספקת שירותי בריאות ציבוריים. רשתות חברתיות, חברים ומשפחות עשויים להקל את הלחצים הכלכליים על ידי אספקת משאבים, מתנות והלוואות כדי לשלם על צרכים בסיסיים בעתות הצורך. באופן לא מפתיע, נמצא קשר בין סכנת העוני לסכנת המחסור החומרי (לדוגמה Iceland and Bauman, 2007). מחקרים מצאו כי בקרב משפחות בעלות מספר ילדים גדול יותר, אימהות חד-הוריות, מובטלים ובעלי השכלה נמוכה יש סבירות גבוהה יותר לסבול מעוני ומקשיים חומריים בהשוואה למשפחות אחרות (אנבלד ואחרים, Whelan et al, 2004 ; 2012). אולם עוצמתו של הקשר הזה יכולה להיות שונה במקרה של קבוצות חברתיות שונות או בשלבים שונים לאורך החיים. לדוגמה, במחקר שעסק במצוקות כלכליות במהלך החיים גילו Mirowsky and Ross (1999) כי צעירים סובלים ממצוקות רבות יותר מאשר קשישים. ממצא זה נראה מפתיע לנוכח ההפרש לטובת הצעירים בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, מפני שיש קשר חזק בין אי תעסוקה לעוני. יתרה מכך, שיעורי העוני נוטים להיות גבוהים יותר בקרב אנשים מבוגרים יותר. מירווסקי ורוס מציעים שני הסברים לממצאיהם: ראשית, יש הבדלי מדיניות בין התכניות המיועדות לצעירים ובין התכניות המיועדות למבוגרים בארצות הברית. המדיניות החברתית במדינה (ביטוח לאומי, תכניות בריאות) מפחיתה את הנטל הכלכלי המעיק על הקשישים, אך לא דואגת לאנשים צעירים מאוד. שנית, מצוקה כלכלית היא מדד של הכנסה לעומת צרכים

ולקשישים יש צרכים מועטים יותר, מאחר שמשק הבית שלהם כולל פחות אנשים שיש לתמוך בהם. כמו כן, סביר להניח שיש להם פחות הוצאות, מאחר שהם בעלי דיור וכבר שילמו עבור הבית שלהם. ככל הנראה לקשישים יש הוצאות רפואיות רבות יותר מאלו שיש לצעירים, אולם כאמור המדיניות בארצות הברית מעניקה שירותי בריאות אוניברסליים לקשישים, ובכך מפחיתה את המצוקה בקרב הקבוצה המבוגרת יותר בהשוואה למשפחות צעירות.

בישראל קיים מידע מוגבל בלבד לגבי קשיים כלכליים ומחסור. מחקר שערך לאחרונה המוסד לביטוח לאומי (אנדבלד ואחרים, 2012) התמקד בחוסר ביטחון תזונתי ומצא שכמעט 19 אחוז מהישראלים חוו חוסר ביטחון תזונתי, ומחצית מתוכם דיווחו על חוסר ביטחון תזונתי משמעותי. מחקר זה גם תיעד מתאם גבוה בין חוסר ביטחון תזונתי לעוני, כפי שהוא נמדד רשמית על פי ההכנסה הפנויה. בדומה לממצאים מארצות הברית (Morowski and Ross, 1999), המחקר הישראלי מראה כי חוסר הביטחון התזונתי בקרב הקשישים נמוך יותר מאשר בקרב אנשים צעירים יותר.

מטרתו העיקרית של הפרק הנוכחי היא לזהות משפחות שסביר להניח שיחוו מצוקה חומרית, ולחקור תחומים של חוסר ביטחון חומרי חמור. נוסף לכך, הפרק מצביע על אסטרטגיות המשמשות משפחות כדי להתמודד עם קשיים אלו. לדוגמה, לקבוצות מסוימות יכולות להיות מערכות תמיכה טובות יותר והשפעה פוליטית רבה יותר מאשר לקבוצות אחרות, ולכן יכולה להיות להן גישה ליותר משאבים בעתות משבר.

3. שיטת המחקר

המחקר מתבסס בעיקרו על נתוני הסקר החברתי של ישראל שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-2007. בשנה זו התמקד הסקר בנושאי עוני ורווחה. הנתונים מספקים מדגם מייצג גדול של אוכלוסיית ישראל וכוללים יותר מ-7,000 משיבים, וכך התקבל מידע סוציו-אקונומי מפורט. הסקר מתאים במיוחד למחקר הנוכחי מאחר שהוא כולל שאלות על קשיים חומריים. זאת ועוד, הנתונים כוללים גם כמה שאלות על עוני בנקודות מוקדמות יותר במהלך החיים, וכן על תמיכה חברתית. לפיכך, נתונים אלו מאפשרים לבחון את השפעת העוני על המצוקה

החומרית הנוכחית לטווח ארוך, וכן את תפקידה של התמיכה החברתית בהקלת המצוקות הכלכליות.

קשיים חומריים נמדדו בעזרת שתי קבוצות של שאלות. הקבוצה הראשונה עסקה ברכישת שירותים בסיסיים, ובמסגרתה המשיבים נשאלו האם במהלך 12 החודשים האחרונים קרו הדברים הבאים: (1) הם ויתרו על קניית מזון בגלל קשיים כספיים; (2) הם נמנעו מחימום או קירור דירתם בגלל קשיים כלכליים; (3) שירותי החשמל או הטלפון שלהם נותקו בגלל קשיים כספיים. הקבוצה השנייה עסקה בשירותי בריאות, והמשיבים התבקשו לענות אם במהלך 12 החודשים האחרונים הם נזדקקו לטיפול רפואי או לטיפול שיניים והאם נזקקו לתרופות במרשם. אלו שנזקקו לטיפול נשאלו האם קשיים כלכליים גרמו להם להימנע מהדברים הבאים: (1) פנייה לקבלת טיפול רפואי; (2) פנייה לקבלת טיפולי שיניים; (3) קניית תרופות מרשם.

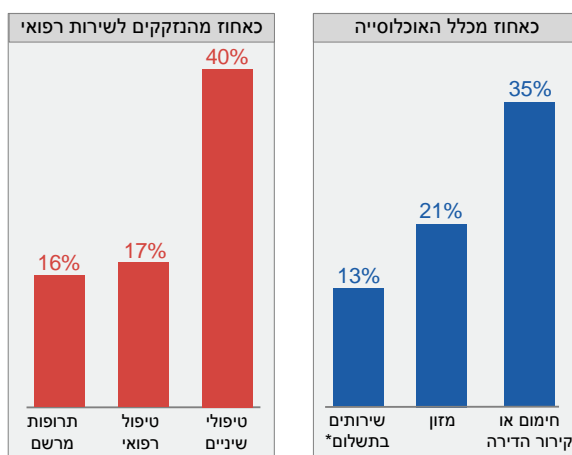
שאלות אלו מתייחסות למוצרים ולשירותים בסיסיים, שסביר פחות שיושפעו מהעדפות אישיות לעומת מוצרים אחרים, ולפיכך ההנחה היא שהם משקפים קשיים ממשיים. הניתוח הבא מציג השוואה של המדדים השונים, כדי לחשוף אסטרטגיות משפחתיות שונות להתמודדות עם מחסור כלכלי. משפחות אחדות עשויות להפחית את הוצאותיהן על מזון, אחרות יוותרו על טיפולי שיניים, ואחרות עשויות להיות מוכנות לחיות בתנאי מגורים קשים יותר. בהמשך ייבחנו קשיים כלכליים בקרב אנשים עניים מקבוצות חברתיות שונות.

4. מצוקות חומריות בקרב ישראלים: ממצאים

באיזו מידה אזרחים ישראלים סובלים ממצוקות חומריות? תרשים 1 מראה כי 21 אחוז מהמשיבים דיווחו על קשיים ברכישת מזון בגלל מחסור בכסף. אצל כ-13 אחוז נותקו הטלפון או החשמל, ו-35 אחוז כמעט לא חיממו או קיררו את דירותיהם בגלל קשיים כלכליים. מבין אלו שנזקקו לטיפול רפואי, 17 אחוז לא היו מסוגלים לקבלו בגלל קשיים כלכליים. מספר דומה לא השיג תרופות במרשם, וכ-40 אחוז מבין אלו שנזקקו לטיפול שיניים נמנעו לקבל את השירות. מדד משולב של שלושת הצרכים הבסיסיים, שלוקח בחשבון את מספר התחומים שהמשיבים נאלצו לערוך בהם ויתורים (לא כולל צרכים רפואיים), מצביע על כך ש-19 אחוז מהם חוו קשיים בתחום אחד בלבד, 14 אחוז לא הצליחו להשיג שניים מהם וכ-7 אחוזים לא

יכלו להרשות לעצמם את כל השלושה: מזון, חימום או קירור, ושירותי חשמל או קו טלפון.

תרשים 1
שיעור המוותרים על צרכים בסיסיים, 2007



* חשמל או טלפון.

מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

כדי להבין איך מצוקה חומרית קשורה לעוני, תרשים 2 מציג את התפלגות האנשים המוותרים על מוצרים ושירותים שונים לפי רביעוני הכנסה לנפש.² כצפוי, האנשים השייכים לקטגוריית ההכנסה הנמוכה ביותר (רביעון 1), שקרובה לקו העוני, חווים את המצוקות הכלכליות הגדולות ביותר. לדוגמה, כ-44 אחוז מאלו שברביעון הנמוך ביותר לא קנו מזון בגלל קשיים כלכליים. פירושו של דבר שכמעט

² רביעוני הכנסה נקבעים על פי חלוקה של כלל משקי הבית לארבעה חלקים שווים בגודלם על פי ההכנסה. הרביעונים נקבעו לפי הכנסה נטו למשק בית מכל המקורות, מתוקנת לפי מספר נפשות במשק בית. אמנם זה אינו מדד מדויק של קו העוני, אך הוא מזהה את משקי הבית שהכנסתם ככל הנראה קרובה לזו המגדירה את קו העוני.

מחצית מהעניים בישראל סובלים מרמה כלשהי של חוסר ביטחון תזונתי. אך גם מי שרמת הכנסתו משתייכת לקטגוריית הכנסה גבוהה יותר סובל מקשיים חומריים. ברביעון השני, למשל, 29 אחוז נמנעו מרכישת מזון. עוד נמצא כי 31 אחוז מהעניים ו-15 אחוז מאלו שברביעון השני חווים ניתוקי חשמל או טלפון, וכי מרבית המשתייכים לרביעון התחתון (כשני שלישים) וכמחצית מהרביעון השני לא חיממו או קיררו את דירתם.

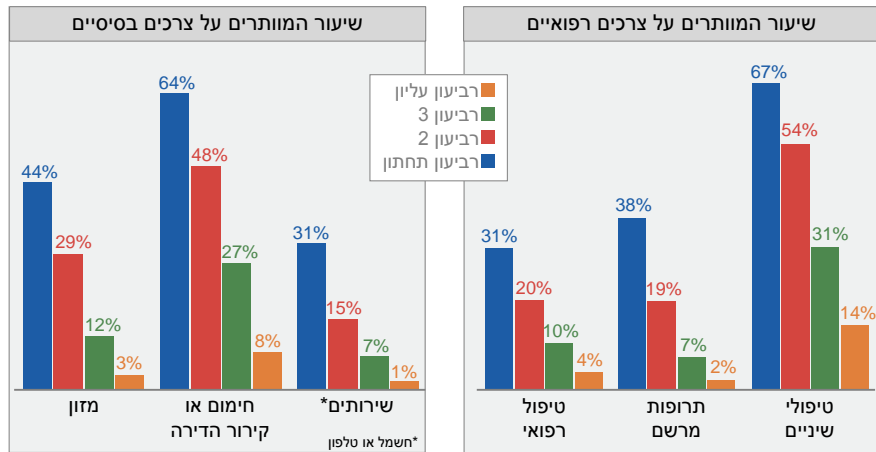
אף כי מרבית האנשים בישראל מכוסים בביטוח בריאות, לא כולם יכולים להרשות לעצמם טיפול רפואי. גם כאן מתברר כי ויתור על טיפול רפואי קשור לעוני, אך אינו מנת חלקם של עניים בלבד. כשליש מהמשתייכים לרביעון הנמוך ביותר שזקוקים לטיפול רפואי אינם יכולים להרשות לעצמם את הטיפול, ו-38 אחוז אינם יכולים לרכוש תרופות, אך המספרים גבוהים גם בקרב חברי הרביעון השני: כחמישית מהם אינם יכולים להרשות לעצמם טיפול רפואי או נאלצו לוותר על תרופות מרשם.

נראה כי אחוז גבוה מאלו הזקוקים לטיפולי שיניים נוטים לוותר עליהם: יותר משני שלישים מבעלי ההכנסה הנמוכה, יותר ממחצית מאלו שברביעון השני וכמעט שלישי מן המשתייכים לרביעון השלישי שזקוקים לטיפולי שיניים נמנעו מלקבלם עקב קשיים כספיים. אחוז המוותרים הגבוה מצביע על יוקר טיפולי השיניים הפרטיים, ועל הצורך לכלול את טיפולי השיניים בביטוח כללי ונגיש יותר (כיום הם אינם מכוסים בביטוח בריאות ממלכתי רגיל). אפשר להסיק מתוך ממצאים אלו מה היה קורה אילו לא היה בישראל ביטוח רפואי ממלכתי.

תרשים 2

שיעור המוותרים על צרכים בסיסיים ורפואיים, 2007

כאחוז מכלל משקי הבית בקבוצה, לפי רביעוני הכנסה לנפש



* חשמל או טלפון.

מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

קשיים כלכליים בקרב קבוצות חברתיות שונות

התפלגות העוני בקרב הקבוצות החברתיות בישראל אינה אקראית. מחקרים הראו כי ערבים וחרדים הן הקבוצות החברתיות שרמות העוני שלהן הן הגבוהות ביותר: 57 אחוז מהערבים ו-61 אחוז מהחרדים נכללים בקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר. עם זאת, לא ברור האם כל העניים חווים מחסור חומרי באותה רמה. תרשים 3 משווה בין אחוז הפרטים הנאלצים לוותר על צרכים בסיסיים בקרב שלוש קבוצות אוכלוסייה ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר: ערבים, חרדים ויהודים לא-חרדים. הנתונים מראים כי הערבים חווים רמת קושי חומרי גבוהה יותר במידה רבה, ואחריהם החרדים או האוכלוסייה הכללית ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר. הממצאים מראים בעקביות כי ערבים חווים מצוקה חומרית קשה יותר מחרדים, בכל התחומים שנבחנו. כמחצית מהערבים בעלי ההכנסה הנמוכה

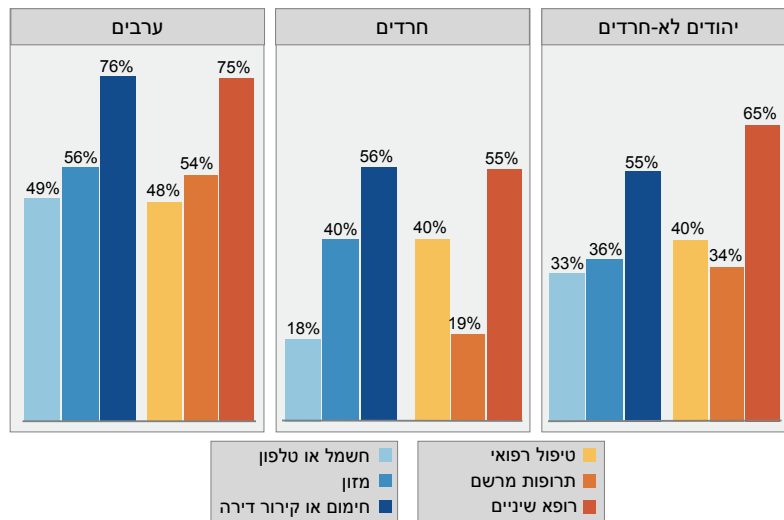
מתקשים בתשלום חשבונות, בהשוואה לכ-18 אחוז מהחרדים ולכרבע מהיהודים הלא-חרדים. יותר ממחצית מהערבים בקבוצה זו התקשו לקנות מזון, בהשוואה ל-41 אחוזים מהחרדים ו-35 אחוז מהאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. באופן דומה, ערבים נמנעים יותר מאחרים מחימום או קירור מגוריהם (78 אחוז בהשוואה ל-55 אחוז בקרב החרדים).

דפוס דומה ניכר בקשיים בקבלת טיפול רפואי ובביקור אצל רופא שיניים. מעניין במיוחד לראות כי הקשיים ברכישת תרופות מרשם משתנים במידה ניכרת בין קבוצות העניים השונות. שוב, בקרב הערבים שיעור המוותרים על תרופות מרשם גבוה במיוחד: 53 אחוז בהשוואה לכשליש מהיהודים הלא-חרדים. בקרב חרדים, רק 21 אחוז דיווחו על הימנעות מרכישת תרופות.

תרשים 3

שיעור המוותרים על צרכים בסיסיים ורפואיים, 2007

ברביעון ההכנסה הנמוך ביותר, לפי קבוצת אוכלוסייה



מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

ההשוואה בין ערבים לחרדים מאירת עיניים במיוחד מאחר שיש להם מאפיינים דמוגרפיים משותפים: הם צעירים יחסית, יש להם משפחות גדולות והם סובלים מקשיי תעסוקה. למרות זאת, נדמה כי החרדים דומים יותר לכלל האוכלוסייה היהודית ברמת המחסור החומרי שהם חווים מאשר לערבים, שחווים את רמות המחסור הגבוהות ביותר. מה הסיבה להבדל הרב בין שתי הקבוצות?

כדי להיטיב להבין את ההבדלים בין שתי קבוצות אלו, שהן העניות ביותר בישראל, יש לשאול האם יש ביניהן שוני במאפיינים חשובים שמובילים לקשיים כלכליים. ואכן, בחינה מעמיקה יותר של המאפיינים הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים של קבוצות אלו חושפת ממצאים חשובים שעשויים להסביר את ההבדל ברמת הקושי שהם חווים.

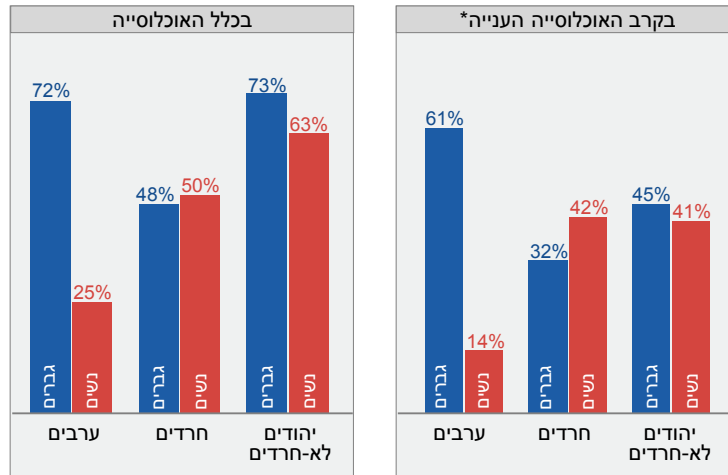
תרשים 4 מציג את אחוז המשתתפים בכוח העבודה מבין הערבים, החרדים, והיהודים הלא-חרדים בכלל האוכלוסייה וברביעון ההכנסה הנמוך ביותר. התרשים מראה ששיעורי ההשתתפות של גברים יהודים לא-חרדים ושל גברים ערבים בכוח העבודה גבוהים מאלו של החרדים (73 ו-72 אחוז בהתאמה, בהשוואה ל-50 אחוז מהחרדים). בקרב העניים לגברים ערבים שיעור השתתפות הגבוה ביותר (61 אחוזים), לעומת 45 אחוז מכלל היהודים הלא-חרדים ורק 32 אחוז מהחרדים. בקרב החרדים, אחוז הנשים העובדות (50 אחוז באוכלוסייה כולה, 42 אחוז בקרב העניים) גבוה בהשוואה לגברים חרדים (50 ו-32 אחוז, בהתאמה) או לנשים ערביות (25 ו-14 אחוז, בהתאמה).

הכנסתן של הנשים החרדיות משלימה את הכנסת משק הבית שלהן, עקב השתתפות נמוכה מאוד של גברים חרדים בכוח העבודה. בשל כך, הכנסת משק הבית של החרדים ושל הערבים באוכלוסייה הכוללת וברביעון הנמוך ביותר דומה למדי. ההכנסה החודשית הממוצעת של משק בית ערבי ברביעון התחתון עומדת על כ-3,900 שקלים, לחרדים עניים יש הכנסה חודשית ממוצעת של 4,100 שקלים, וההכנסה החודשית של יהודים לא-חרדים בקבוצה זו היא 3,300 שקלים בממוצע בלבד. אך כשמביאים בחשבון את ההבדלים בגודל המשפחות, ההכנסה לנפש סטנדרטית של ערבים וחרדים דומה (1,056 ו-1,067 שקלים, בהתאמה) בעוד ההכנסה של היהודים הלא-חרדים ברביעון ההכנסה הנמוך ביותר היא 1,323 שקלים לנפש מתוקנת.

תרשים 4

שיעור המשתתפים בכוח העבודה לפי מגדר, 2007

גילאי 20 ומעלה, כאחוז מכלל הקבוצה



* רביעון ההכנסה התחתון

מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

משמעות הנתונים שהובאו לעיל היא שדפוסי העבודה וגובה ההכנסה אינם מסבירים את ההבדלים ברמות המצוקה החומרית שהן מנת חלקן של קבוצות שונות שחיות בעוני. לפיכך, ייתכן שהקבוצות הללו שונות זו מזו במאפיינים אחרים שקשורים קשר הדוק ליכולתם של עניים "לגמור את החודש". כפי שצוין לעיל, ייתכן שלאנשים בעלי הכנסה נמוכה יש תנאי מחיה שונים וגישה שונה למשאבים, ומשאבים אלו יכולים להיות הנכסים או הרשתות החברתיות שיכולים להיות עבורם מקורות לעזרה ולתמיכה בעתות צורך.

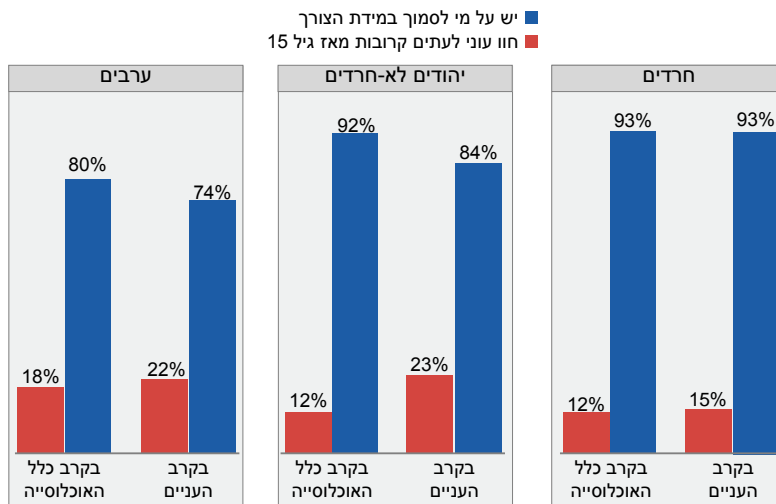
כל המשיבים לשאלון הסקר החברתי ב-2007 נשאלו אם משפחת המקור שלהם חוותה עוני כשגדלו והאם יש להם על מי לסמוך בעתות צורך. תרשים 5 מציג את ההבדלים בין הקבוצות השונות בתחום זה. התרשים מראה שלרוב ערבים באים מרקע של משפחות עניות יותר מאחרים (18 אחוז בהשוואה ל-12 אחוז מהחרדים

ול-12 אחוז באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית). ההבדל בולט יותר ברביעון ההכנסה הנמוך ביותר. לערבים וליהודים לא-חרדים בקבוצה זו היה סיכוי רב יותר משל החרדים לגדול במשפחות עניות: 22 אחוז ו-23 אחוז בהתאמה, בהשוואה ל-15 אחוז בקרב חרדים. ממצאים אלו מצביעים על כך שהחרדים הם "עניים חדשים", סטטוס שעשוי להשפיע על יכולתם לקבל תמיכה ממשפחותיהם ומהרשתות החברתיות שלהם. ואכן, נדמה כי ההבדל המהותי ביותר בין ערבים לחרדים נעוץ ברשתות החברתיות שלהם. בקרב כלל האוכלוסייה, כמעט כל החרדים (93 אחוז) אמרו שיש להם על מי לסמוך בעתות צורך, בהשוואה ל-80 אחוז בלבד מבין הערבים ו-92 אחוז משאר האוכלוסייה. כשבוחנים ערבים, חרדים ויהודים לא-חרדים ברביעון ההכנסה הנמוך ביותר מגלים כי גם כאן כמעט לכל החרדים העניים (93 אחוז) יש על מי לסמוך בעתות צורך, בעוד שרק כשלושה רבעים מהערבים העניים (74 אחוז) ו-84 אחוז מהיהודים הלא-חרדים נהנים מתמיכה חברתית כזו.

תרשים 5

מאפייני רקע נבחרים של עוני ורשתות תמיכה, 2007

לפי קבוצה חברתית, בכלל האוכלוסייה ובקרב העניים*



* רביעון ההכנסה התחתון

מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
 נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

לאור הממצאים המוצגים בתרשים 5, אפשר להציע הסבר אפשרי להבדל בקשיים החומריים שחווים ערבים וחרדים: האופי התומך של הקהילה החרדית ותרבות העזרה ההדדית, או התמיכה החברתית ההדדית. ייתכן שאין די בתמיכה זו כדי לחלץ את העניים מהעוני, אך היא מפחיתה את רמת המצוקה החומרית שהם חווים בהשגת מזון, תרופות וצרכים אחרים.

מידע נוסף על מערכות תמיכה נמצא בסקר החברתי לשנת 2009 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שכלל נתונים על קשרי משפחה ומידת דתיות. בסקר זה נשאלו המשיבים האם יוכלו לקבל תמיכה כספית מהמשפחה, מקרובים או מחברים אם יצטרכו לגייס בדחיפות סכום של 5,000 שקלים. תרשים 6 מציג את התוצאות וממחיש את ההבדלים העיקריים בין ערבים, חרדים ויהודים הלא-חרדים. על פי התוצאות, לחרדים יש סיכוי רב יותר מערבים לקבל תמיכה פיננסית מיידית מהוריהם, מקרובים אחרים או מחברים, בעוד שסיכוייהם של ערבים ליהנות ממקורות תמיכה אלו פחותים. תחת זאת, הם מסתמכים יותר על ילדיהם. דפוס זה בולט הן באוכלוסייה כולה והן בקרב קבוצת ההכנסה הנמוכה.

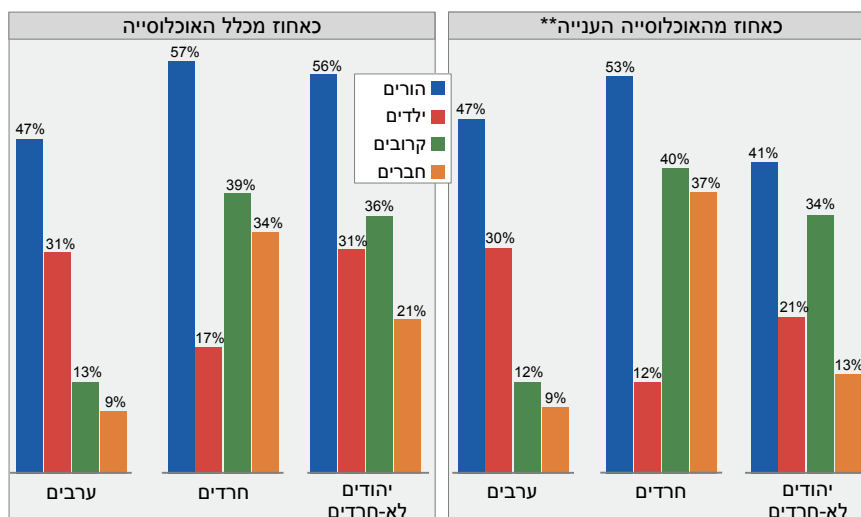
מאחר שערבים עניים רבים יותר מגיעים מרקע עני, כפי שהוצג בתרשים 5 לעיל, יכולתם להסתמך על הוריהם או על קרובי משפחה וחברים פחותה מאשר אצל החרדים. לעומתם, חרדים נוטים כאמור להיות "עניים חדשים" ועשויים להסתמך על הוריהם, קרוביהם או חבריהם, שאינם בהכרח עניים.

תרשים 6 מבהיר את ההבדלים התרבותיים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. רשתות התמיכה ההדוקות של חרדים ומחויבותם לתמוך זה בזה מסייעות להם לגמור את החודש למרות היותם עניים, למרות ילדיהם הרבים ולמרות השיעור הנמוך של השתתפות בכוח העבודה בקרב הגברים (Cohen, 2006). מאחר שהערבים באים מרקע עני, גם הרשתות שלהם עניות והיכולת שלהם להישען על אחרים בעתות מצוקה מוגבלת. יתרה מכך, הם גם יותר מחויבים מהחרדים לתמוך בהוריהם, מה שעלול להוות נטל נוסף כאשר המשאבים מוגבלים. כמו כן, ייתכן שחרדים נוטים פחות לדווח על מצוקות חומריות מערבים, הן מפני שתלונות כאלה נתפסות בעיניהם כלא לגיטימיות והן מפני שיש להם גישה למזון ולשירותים רפואיים זולים יותר מאשר לשאר האוכלוסייה.

תרשים 6

מקורות אפשריים לתמיכה כספית*, 2009

לפי קבוצות אוכלוסייה, כאחוז מכלל הקבוצה



* מקורות אפשריים לגיוס מידי של 5,000 שקלים.

** רביעון ההכנסה התחתון.

מקור: חיה שטייר ועליזה לוי, מרכז טאוב
נתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס

5. סיכום ומסקנות

פרק זה שם לו למטרה להבהיר את המצוקות החומריות שמאפיינות חיים בעוני. את החקירה הנחה הרעיון של סן (1999), שלפיו "הקשר בין הכנסה נמוכה ויכולת נמוכה משתנה בין קהילות שונות ואפילו בין משפחות שונות ויחידים שונים" (עמ' 88), והמחקר השווה בין המצוקות החומריות של קבוצות שונות בישראל.

אף כי לא מפתיע לגלות שענייני סובלים יותר מאחרים ממצוקה חומרית, מעניין ללמוד שקשיים כלכליים אינם מוגבלים לעניים. רביעון ההכנסה השני, שאינו עני באופן רשמי, סובל גם הוא במידה ניכרת ממחסור חומרי.

הממצאים מצביעים גם על ממד אחר של אי שוויון בישראל, מאחר שהם מראים שערבים עניים חווים רמות גבוהות יותר של קשיים חומריים מאשר חרדים עניים. על פי ממצאי הסקר, בהשוואה לחרדים אחוז גבוה יותר של ערבים גדלו בעוני. הרקע הזה מסביר אולי מדוע לערבים יש רשתות חברתיות מצומצמות יותר שיכולות לשמש אותם בעתות מצוקה, ומדוע הסיכויים שיצטרפו לתת כסף להוריהם גדולים יותר בהשוואה לחרדים ואילו סיכוייהם לקבל כסף מהוריהם קטנים יותר. הבדלים אלו יכולים להסביר מדוע הקשיים הכלכליים ששתי הקבוצות מתמודדות עמם ודרכי ההתמודדות שלהן שונים, אף שגובה ההכנסה ושיעור המשתתפים בשוק העבודה בשני המגזרים (עבור כל משק בית) עשויים להיות דומים.

לממצאים אלו יש משמעויות מדיניות חשובות, מאחר שהם מוכיחים שרביעוני הכנסה נמוכים יותר חווים קשיים חומריים משמעותיים, לרבות חוסר ביטחון תזונתי. אפילו בעזרת הביטוח הרפואי הציבורי המסובסד מאוד הקיים בישראל, אנשים בעלי הכנסות נמוכות מתקשים בתשלום עבור טיפול רפואי ועבור התרופות הנחוצות להם. ממצאים אלו מוכיחים גם את חשיבותה של רפואה ציבורית מסובסדת. אם הרפואה לא הייתה ציבורית, המצב היה גרוע בהרבה – ועדות לכך היא האחוז הגבוה של אנשים שמוותרים על טיפול שיניים, שאינו נכלל בביטוח הרפואי הציבורי.

לחויית המצוקה החומרית יכולות להיות השלכות ארוכות טווח חשובות יותר מאשר להכנסת עוני על הבריאות ועל העברת העוני בין הדורות. לוויתור על טיפול רפואי ולחויית חוסר הביטחון התזונתי יש משמעויות ארוכות טווח בנושאי בריאות ותעסוקה, כמו גם השפעות ארוכות טווח על בריאות הילדים ועל הישגים בבית הספר. מעבר לצורך להפחית את אי השוויון בהכנסה בחברה שבה הוא הולך וגדל, ממצאים אלו מפנים את תשומת הלב לצורך להפחית את המצוקה החומרית בקרב הקבוצות שחוות אותה בצורה הקשה ביותר.

מקורות

- אלפנדרי, יפית (2005), **מדידת עוני מוחלט בישראל**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נייר עבודה מס' 11.
- אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקאי, אלכסנדר פורמן, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב (2012), "אי ביטחון תזונתי 2011", **מחקרים**, 108, המוסד לביטוח לאומי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009), **הסקר החברתי לשנת 2007**.
- המוסד לביטוח לאומי (2012), **ממדי העוני ופערים חברתיים 2011**, דוח שנתי.
- שטייר, חיה (2011), "עובדים ועניים", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה 2010 – חברה, כלכלה ומדיניות**, עמ' 135–180.
- Beverly, Sondra G. (2001), "Measures of Material Hardship," *Journal of Poverty*, 5, No. 1, pp. 23-41.
- Cohen, Bezalel (2006), *Economic Hardship and Gainful Employment in Haredi Society in Israel: An Insider's Perspective*, Publication No. 4/23e, The Floresheimer Institute for Policy Studies.
- Heflin, Colleen, John Sandberg, and Patrick Rafail (2009), "The Structure of Material Hardship in U.S. Households: An Examination of the Coherence Behind Common Measures of Well-Being," *Social Problems*, 56, No. 4, pp. 746-764.
- Iceland, John and Kurt, J. Bauman (2007), "Income Poverty and Material Hardship: How Strong Is the Association," *The Journal of Socio-Economics*, 36, pp. 376-396.
- Mirowsky, John and Catherine E. Ross (1999), "Economic Hardship Across the Life Course," *American Sociological Review*, 64, pp. 548-569.
- Sen, Amartya (1979), "Issues in the Measurement of Poverty," *Scandinavian Journal of Economics*, 81, pp. 285-307.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Anchor Books.

- Whelan, Christopher, Brian Nolan, and Bertrand Maître (2004), "Understanding the Mismatch Between Income Poverty and Deprivation: A Dynamic Comparative Analysis," *European Sociological Review*, 20, pp. 287-301.
- Whelan, Christopher, Brian Nolan, and Bertrand Maître (2008), *Measuring Material Deprivation in the Enlarged EU*, Economic and Social Research Institute, Working Paper No. 249.

לוחות ההוצאה החברתית 2013

יוליה קוגן

לוחות ההוצאה החברתית של מרכז טאוב
זמינים כסדרות עתיות רציפות ומלאות
בקובצי אקסל באתר המרכז :
www.taubcenter.org.il

לוח 1. משקל ההוצאה על שירותים חברתיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל, 1980–2014

כאחוז מתמ"ג	כאחוז מהוצאה ממשלתית		
	ללא פירעון חוב	סך הכל	
			1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח)
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
19.9	53.2	36.8	1996
18.1	54.9	38.4	2000
16.4	51.6	35.3	2005
15.1	50.6	34.3	2006
14.6	50.8	34.3	2007
14.5	51.4	34.8	2008
14.8	51.7	35.9	2009
14.9	53.1	36.1	2010
14.7	53.4	35.9	2011
14.9	53.7	35.9	2012
15.0	53.5	36.7	2013
14.7	53.5	36.7	2014
			2. תקציב רגיל
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
16.9	51.3	43.4	1996
16.4	54.2	45.9	2000
15.4	52.1	43.9	2005
14.4	51.3	43.3	2006
13.9	51.4	43.7	2007
13.9	52.5	45.1	2008
14.3	53.2	46.0	2009
14.4	54.9	47.6	2010
14.3	55.5	48.1	2011
14.4	55.8	48.5	2012
14.5	56.0	48.9	2013
14.2	56.4	49.1	2014

לוח 2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים

אחר	ללא פירעון חוב		סך הכל	מזה: פירעון חוב	סך כל ההוצאה	
	ביטחון	שירותים חברתיים				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)						
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
24.3	22.0	53.7	100.0	33.2	100.0	2012
26.5	20.0	53.5	100.0	31.4	100.0	2013
27.6	19.0	53.5	100.0	31.3	100.0	2014
2. תקציב רגיל (באחוזים)						
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
20.7	23.6	55.8	100.0	13.0	100.0	2012
22.4	21.6	56.0	100.0	12.7	100.0	2013
22.9	20.7	56.4	100.0	13.0	100.0	2014

לוח 3. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים

שירותים ישיבים	שירותים ישיבים		סך כל	ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	בריאות	חינוך				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח) (באחוזים)						
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
10.5	16.5	32.8	59.8	40.2	100.0	2012
11.1	17.2	32.9	61.2	38.8	100.0	2013
11.4	17.5	33.1	62.0	38.0	100.0	2014
2. תקציב רגיל (באחוזים)						
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
8.8	16.8	32.9	58.5	41.5	100.0	2012
9.1	17.5	33.3	59.9	40.1	100.0	2013
9.5	17.8	33.4	60.7	39.3	100.0	2014

* המרכיבים העיקריים בקטגוריה הם שירותי רווחה, עבודה, קליטה ושיכון.

לוח 4. ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

שנת ההוצאה	סך כל הוצאה	ביטחון סוציאלי	שירותים ישירים					סך הכל	חינוך	בריאות	רווחה	עבודה	קליטה	שיכון						
			עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל													
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (מיליוני ש"ח, מחירי 2012)																				
1980	54,591	13,044	41,547	19,740	13,520	2,328	331	372	5,256	1985	54,998	17,011	37,987	19,010	13,179	2,038	318	418	3,025	
1989	63,843	22,846	40,997	20,526	13,761	2,838	464	891	2,516	1996	114,296	35,421	78,875	35,535	20,432	4,305	594	2,401	15,609	
2000	124,824	46,944	77,880	38,489	18,946	5,755	753	2,665	11,272	2005	119,644	46,466	73,177	36,712	20,717	6,612	921	1,497	6,720	
2006	120,136	47,949	72,187	36,712	20,980	6,789	1,141	1,595	4,970	2007	123,711	48,872	74,839	39,456	20,112	7,368	1,234	1,406	5,262	
2008	124,929	49,951	74,979	39,360	21,062	7,634	1,294	1,409	4,219	2009	132,271	53,314	78,957	41,988	22,259	8,173	1,327	1,382	3,828	
2010	137,370	55,519	81,851	44,280	23,580	8,670	1,303	1,393	2,625	2011	140,133	56,960	83,173	45,685	23,344	8,873	1,373	1,394	2,505	
2012	147,638	59,410	88,228	48,359	24,391	9,451	1,554	1,380	3,093	2013	153,942	60,031	93,911	50,432	26,327	10,154	2,048	1,359	3,590	
2014	154,945	59,385	95,560	50,914	26,922	10,458	2,350	1,339	3,577	שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)										
1980-1985	0.1	5.5	-1.8	-0.8	-0.5	-2.6	-0.8	2.4	-10.5	1985-1989	3.8	7.7	1.9	1.9	1.1	8.6	9.9	20.8	-4.5	
1989-1996	8.7	6.5	9.8	8.2	5.8	6.1	3.6	15.2	29.8	1996-2000	2.2	7.3	-0.3	2.0	-1.9	7.5	6.1	2.6	-7.8	
2000-2005	-0.8	-0.2	-1.2	-0.9	1.8	2.8	4.1	-10.9	-9.8	2005-2010	2.8	3.6	2.3	3.8	2.6	5.6	7.2	-1.4	-17.1	
2010-2014	3.1	1.7	3.9	3.6	3.4	4.8	15.9	-1.0	8.0											

* 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	
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (מיליוני ש"ח, מחירי 2012)									
230	372	331	2,290	13,148	19,145	35,517	13,044	48,561	1980
201	418	318	2,009	12,937	18,700	34,583	17,011	51,593	1985
366	891	464	2,814	13,590	20,244	38,370	22,846	61,216	1989
414	2,401	594	4,248	19,224	33,813	60,694	35,421	96,115	1996
338	2,665	753	5,708	18,356	36,932	64,752	46,944	111,695	2000
253	1,497	921	6,591	20,495	35,964	65,720	46,466	112,186	2005
247	1,595	1,141	6,774	20,682	36,044	66,483	47,949	114,431	2006
237	1,406	1,234	7,357	19,870	38,746	68,851	48,872	117,723	2007
221	1,409	1,294	7,617	20,770	38,638	69,950	49,951	119,901	2008
231	1,382	1,327	8,149	21,870	41,139	74,099	53,314	127,413	2009
237	1,393	1,303	8,633	23,038	43,067	77,671	55,519	133,190	2010
237	1,394	1,373	8,852	22,834	44,534	79,224	56,960	136,183	2011
230	1,380	1,554	9,415	24,035	47,032	83,646	59,410	143,056	2012
189	1,359	2,048	9,935	25,914	49,274	88,720	60,031	148,752	2013
176	1,339	2,350	10,239	26,509	49,757	90,370	59,385	149,755	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.2	1980-1985
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.7	4.4	1985-1989
1.8	15.2	3.6	6.1	5.1	7.6	6.8	6.5	6.7	1989-1996
-4.9	2.6	6.1	7.7	-1.1	2.2	1.6	7.3	3.8	1996-2000
-5.6	-10.9	4.1	2.9	2.2	-0.5	0.3	-0.2	0.1	2000-2005
-1.3	-1.4	7.2	5.5	2.4	3.7	3.4	3.6	3.5	2005-2010
-7.2	-1.0	15.9	4.4	3.6	3.7	3.9	1.7	3.0	2010-2014

לוח 5. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים*

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך			
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (ש"ח, מחירי 2012)									
1,356	96	85	600	3,487	5,091	10,714	3,364	14,078	1980
715	99	75	481	3,113	4,491	8,974	4,019	12,993	1985
557	197	103	628	3,046	4,543	9,074	5,056	14,130	1989
2,746	422	104	757	3,594	6,251	13,874	6,231	20,105	1996
1,792	424	120	915	3,013	6,120	12,383	7,464	19,847	2000
970	216	133	954	2,989	5,297	10,559	6,705	17,264	2005
705	226	162	962	2,974	5,205	10,234	6,798	17,032	2006
733	196	172	1,026	2,801	5,495	10,423	6,807	17,230	2007
577	193	177	1,044	2,882	5,385	10,259	6,834	17,093	2008
511	185	177	1,092	2,974	5,609	10,548	7,122	17,670	2009
344	183	171	1,137	3,093	5,808	10,737	7,283	18,019	2010
323	179	177	1,143	3,006	5,883	10,710	7,335	18,045	2011
391	174	196	1,195	3,083	6,113	11,153	7,510	18,664	2012
446	169	255	1,262	3,273	6,269	11,673	7,462	19,135	2013
437	164	287	1,278	3,291	6,223	11,680	7,258	18,938	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.5	3.6	-1.6	1980-1985
-6.0	18.9	8.1	6.9	-0.5	0.3	0.3	5.9	2.1	1985-1989
25.6	11.5	0.2	2.7	2.4	4.7	6.3	3.0	5.2	1989-1996
-10.1	0.1	3.4	4.8	-4.3	-0.5	-2.8	4.6	-0.3	1996-2000
-11.6	-12.6	2.1	0.8	-0.2	-2.8	-3.1	-2.1	-2.7	2000-2005
-18.7	-3.3	5.2	3.6	0.7	1.9	0.3	1.7	0.9	2005-2010
6.2	-2.7	13.9	3.0	1.6	1.7	2.1	-0.1	1.3	2010-2014

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

לוח 5 (המשך). הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים

	שירותים ישירים						ביטחון סוציאלי	סך כל ההוצאה	
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך הכל			
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (ש"ח, מחירי 2012)									
59	96	85	591	3,391	4,937	9,159	3,364	12,523	1980
47	99	75	474	3,056	4,418	8,170	4,019	12,188	1985
81	197	103	623	3,008	4,481	8,492	5,056	13,549	1989
73	422	104	747	3,382	5,948	10,676	6,231	16,907	1996
54	424	120	908	2,919	5,872	10,296	7,464	17,760	2000
36	216	133	951	2,957	5,189	9,483	6,705	16,188	2005
35	226	162	960	2,932	5,110	9,425	6,798	16,223	2006
33	196	172	1,025	2,767	5,396	9,589	6,807	16,396	2007
30	193	177	1,042	2,842	5,287	9,571	6,834	16,405	2008
31	185	177	1,089	2,922	5,496	9,899	7,122	17,021	2009
31	183	171	1,132	3,022	5,649	10,188	7,283	17,471	2010
31	179	177	1,140	2,940	5,735	10,202	7,335	17,536	2011
29	174	196	1,190	3,038	5,945	10,574	7,510	18,084	2012
24	169	255	1,235	3,221	6,125	11,028	7,462	18,490	2013
22	164	287	1,251	3,240	6,081	11,045	7,258	18,304	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-4.4	0.6	-2.5	-4.3	-2.1	-2.2	-2.3	3.6	-0.5	1980-1985
14.4	18.9	8.1	7.0	-0.4	0.4	1.0	5.9	2.7	1985-1989
-1.5	11.5	0.2	2.6	1.7	4.1	3.3	3.0	3.2	1989-1996
-7.3	0.1	3.4	5.0	-3.6	-0.3	-0.9	4.6	1.2	1996-2000
-7.4	-12.6	2.1	0.9	0.3	-2.4	-1.6	-2.1	-1.8	2000-2005
-3.1	-3.3	5.2	3.6	0.4	1.7	1.4	1.7	1.5	2005-2010
-8.8	-2.7	13.9	2.5	1.8	1.9	2.0	-0.1	1.2	2010-2014

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	
מיליוני ש"ח, מחירי 2012								
413	1,158	0	237	1,434	3,939	5,862	13,044	1980
330	1,209	567	444	2,221	4,399	7,842	17,011	1985
524	2,044	694	1,704	2,655	5,264	9,961	22,846	1989
1,117	3,639	2,086	2,453	4,250	7,859	14,018	35,421	1996
1,501	4,826	3,740	3,849	6,454	9,031	17,542	46,944	2000
1,486	5,446	3,308	2,388	8,983	5,373	19,482	46,466	2005
1,527	5,556	3,079	2,297	9,507	5,836	20,146	47,949	2006
1,658	5,968	2,825	2,052	10,235	5,805	20,331	48,872	2007
2,099	6,440	2,670	2,054	10,414	5,704	20,569	49,951	2008
2,259	6,731	2,682	3,272	10,789	6,027	21,554	53,314	2009
2,374	7,005	2,659	2,667	11,351	6,527	22,937	55,519	2010
2,535	7,212	2,516	2,541	11,482	7,010	23,663	56,960	2011
2,490	7,640	2,493	2,839	12,134	7,245	24,569	59,410	2012
2,239	8,010	2,653	3,098	12,474	6,311	25,246	60,031	2013
2,239	8,392	1,682	3,298	13,074	4,614	26,087	59,385	2014
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)								
-4.4	0.9	...	13.3	9.1	2.2	6.0	5.5	1980-1985
12.3	14.0	5.2	40.0	4.6	4.6	6.2	7.7	1985-1989
11.4	8.6	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
-1.5	4.6	-10.8	5.5	3.6	-8.3	3.3	1.7	2010-2014

* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח 7. התפלגות ההוצאה על ביטחון סוציאלי (אחוזים)

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זקנה ושאיירים	סך הכל	
3.2	8.9	0.0	1.8	11.0	30.2	44.9	100.0	1980
1.9	7.1	3.3	2.6	13.1	25.9	46.1	100.0	1985
2.3	8.9	3.0	7.5	11.6	23.0	43.6	100.0	1989
3.2	10.3	5.9	6.9	12.0	22.2	39.6	100.0	1996
3.2	10.3	8.0	8.2	13.7	19.2	37.4	100.0	2000
3.2	11.7	7.1	5.1	19.3	11.6	41.9	100.0	2005
3.2	11.6	6.4	4.8	19.8	12.2	42.0	100.0	2006
3.4	12.2	5.8	4.2	20.9	11.9	41.6	100.0	2007
4.2	12.9	5.3	4.1	20.8	11.4	41.2	100.0	2008
4.2	12.6	5.0	6.1	20.2	11.3	40.4	100.0	2009
4.3	12.6	4.8	4.8	20.4	11.8	41.3	100.0	2010
4.5	12.7	4.4	4.5	20.2	12.3	41.5	100.0	2011
4.2	12.9	4.2	4.8	20.4	12.2	41.4	100.0	2012
3.7	13.3	4.4	5.2	20.8	10.5	42.1	100.0	2013
3.8	14.1	2.8	5.6	22.0	7.8	43.9	100.0	2014

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
מיליוני ש"ח, מחירי 2012									
1980	19,145	2,000	742	5,445	4,795	876	4,292	660	335
1985	18,700	1,762	886	4,785	5,115	944	3,862	633	713
1989	20,244	1,531	1,022	5,329	5,946	1,152	3,671	625	969
1996	33,813	2,413	1,876	9,018	9,977	2,020	6,061	972	1,476
2000	36,932	2,616	2,286	9,805	10,751	2,213	6,796	955	1,510
2005	35,964	2,582	2,657	10,573	10,366	1,859	6,490	688	748
2006	36,044	2,390	2,794	10,910	10,119	1,988	6,407	615	820
2007	38,746	2,433	2,818	12,314	10,325	2,106	7,031	599	1,119
2008	38,638	2,290	3,039	12,548	10,622	2,115	6,396	531	1,097
2009	41,139	2,445	3,263	12,788	10,830	2,170	7,675	603	1,366
2010	43,067	3,200	2,868	14,556	10,962	1,994	7,463	679	1,345
2011	44,534	3,217	3,006	15,462	11,467	1,959	7,489	684	1,249
2012	47,032	3,230	3,316	15,896	12,403	2,476	7,782	730	1,199
2013	49,274	3,104	5,131	17,128	13,242	1,191	7,872	745	862
2014	49,757	3,075	5,100	17,484	13,699	1,165	7,849	775	611
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
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	9.1	7.8	7.7	8.3	7.4	6.5	6.2
1996-2000	2.2	2.0	5.1	2.1	1.9	2.3	2.9	-0.5	0.6
2000-2005	-0.5	-0.3	3.1	1.5	-0.7	-3.4	-0.9	-6.3	-13.1
2005-2010	3.7	4.4	1.5	6.6	1.1	1.4	2.8	-0.3	12.5
2010-2014	3.7	-1.0	15.5	4.7	5.7	-12.6	1.3	3.4	-17.9

* 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		מס מקביל	סך הכל	
	בריאות הציבור ואחרות ***	טיפול פסיכי -אטרי	טיפול ממושך	אשפוז כללי	העברות אחרות	השלמת ביטוח	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל			
מיליוני ש"ח, מחירי 2012												
1,802	800	562	1,032	1,491	2,116	..	5,345	7,461	13,148	1980		
1,618	645	521	731	610	1,546	228	7,036	8,811	12,937	1985		
1,245	566	675	822	184	380	998	8,721	10,099	13,590	1989		
1,690	887	1,000	1,423	262	1,476	2,615	9,872	13,963	19,224	1996		
1,828	1,386	1,305	1,423	217	705	11,493	0	12,198	18,356	2000		
2,095	1,235	1,448	1,821	203	991	12,702	0	13,692	20,495	2005		
2,129	1,261	1,510	1,720	207	799	13,055	0	13,855	20,682	2006		
2,358	1,214	1,528	1,809	161	739	12,061	0	12,801	19,870	2007		
2,467	1,312	1,552	1,820	83	951	12,585	0	13,536	20,770	2008		
2,737	1,626	1,642	1,917	152	802	12,994	0	13,796	21,870	2009		
2,948	1,670	1,576	1,928	269	810	13,836	0	14,646	23,038	2010		
2,941	1,057	1,518	1,974	577	814	13,954	0	14,768	22,834	2011		
3,199	1,070	1,580	2,136	657	960	14,434	0	15,394	24,035	2012		
3,692	1,075	1,756	1,743	571	928	16,149	0	17,077	25,914	2013		
3,951	1,076	1,755	1,737	558	1,253	16,178	0	17,431	26,509	2014		
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)												
-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	5.8	8.2	5.2	21.4	14.7	1.8	4.7	5.1	1989-1996		
2.1	11.8	6.9	0.0	-4.7	-16.9	44.8	..	-3.3	-1.1	1996-2000		
2.9	-2.3	2.1	5.1	-1.3	7.0	2.0	..	2.3	2.2	2000-2005		
7.5	6.2	1.7	1.2	5.8	-3.9	1.7	..	1.4	2.4	2005-2010		
..	..	2.7	-2.6	..	11.5	4.0	..	4.4	3.6	2010-2014		

* 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
2.3	1.5	2.7	2012
2.0	1.5	2.2	2013
1.9	1.5	2.2	2014

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 המתוקצבות 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)¹. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2012. 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

¹ 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 את 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 הכלכלה 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 2013–2014 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.

V. בריאות

מגמות במערכת הבריאות בישראל

דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב*

תקציר

הפרק סוקר את ההתפתחויות במערכת הבריאות בשנה החולפת ומוצא כי מצב הבריאות של האוכלוסייה, ובפרט של אוכלוסיית המיעוטים, מוסיף להשתפר, וגם שביעות הרצון של האוכלוסייה מהמערכת סבירה. עם זאת, מערכת הבריאות ממשיכה לתרום להגדלת הפערים בהכנסות ולאבד מיעילותה, משום שעליית מחירי שירותי הרפואה גדולה יותר מעליית מדד המחירים לצרכן. מגמות אלו קשורות למדיניות המתמשכת של המרת המימון הציבורי למערכת במימון פרטי, ובהסדרי הספקת השירות דרך הביטוחים המשלימים. כל ירידה נוספת בחלקו של המימון הציבורי למערכת הבריאות עלולה לדרדר עוד יותר את יכולתה של המערכת הציבורית להיענות לגידול בצרכים, בעיקר עקב שינויים דמוגרפיים ואפידמיולוגיים – במקום לחזקה דווקא בתקופה של מצוקה כלכלית ושל גידול פערי ההכנסות, הידועים כגורמי סיכון בריאותיים. עקב כך, הפרק דן גם בהסדרים אפשריים לביטוחים המשלימים, אשר עשויים לשפר את המצב.

ה התפתחויות במערכת הבריאות ב-2013 עומדות בסימן חילופי ממשלה בישראל. יוזמות אחדות של הממשלה הקודמת לביצוע רפורמות, בעיקר בתחום בריאות הנפש, מתקדמות (כפי שאפשר לקרוא ביתר פירוט בפרקו של אורי אבירם בדוח זה, "חוק שיקום נכי נפש בקהילה: הערכת ביניים"). אולם בנושאים אחרים, כמו הטיפול הממושך, הטיפול הוקפא. אשר למדיניות הכללית, קשה להימנע מהאבחנה שאין אסטרטגיה ארוכת טווח לטיפול בבעיות היסוד של המערכת – אלה הקשורות לפערים ולביקושים ההולכים

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב, המחלקה לניהול בריאות באוניברסיטת בן גוריון בנגב; איתן רגב, חוקר במרכז טאוב, דוקטורנט בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית.

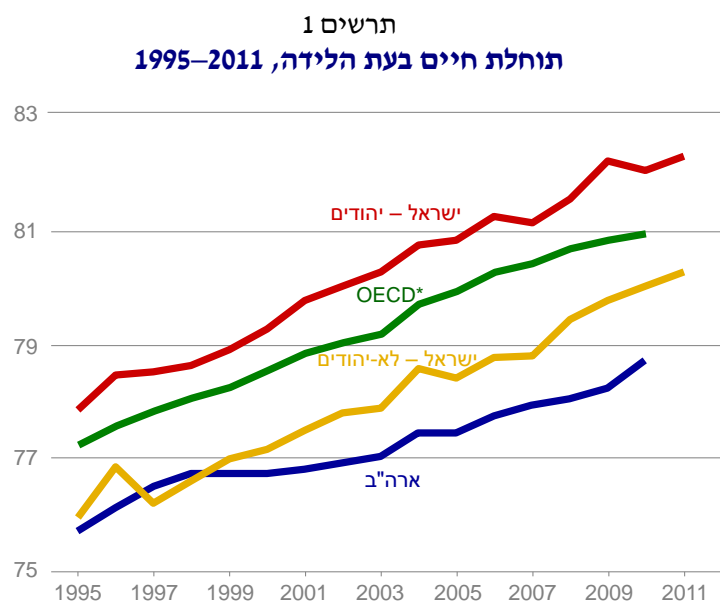
וגדלים מצד אחד, ולצמצום בהיצע כוח האדם והתשתיות הנחוצים כדי להיענות לביקושים אלו, בפרט במערכת הבריאות הציבורית, מצד שני. בהקשר כללי זה דן הפרק בסוגיית הביטוחים המשלימים, ובעיקר בנושא טשטוש הגבולות בין השירותים המסופקים במסגרת הסל הבסיסי לאלה המסופקים בסלים המשלימים למיניהם.

1. ביצועי המערכת

הישגי מערכת הבריאות נבחנים בשני היבטים מרכזיים: שירותים בני קיימא ובריאות האוכלוסייה ושביעות רצונה מהטיפול. כמו כן נבחנים היבטים משניים התורמים לאלו המרכזיים: שוויוניות, בקרת הוצאות, יעילות כלכלית של השירותים וחופש הבחירה.

רמת הבריאות של האוכלוסייה: תוחלת חיים ותמותת תינוקות

העלייה העקבית בתוחלת החיים של האוכלוסייה בישראל נמשכת, ומצבה של ישראל בנושא זה ממשיך להיות טוב יותר מאשר במדינות המפותחות ב-OECD (תרשים 1). השיפור היחסי הגדול ביותר בתוחלת החיים נרשם בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית: מ-80.0 שנה ב-2010 ל-80.3 ב-2011. גם בקרב האוכלוסייה היהודית נרשמה עלייה, אם כי פחותה מעט, בתוחלת החיים: מ-82.1 שנה ב-2010 ל-82.3 ב-2011.

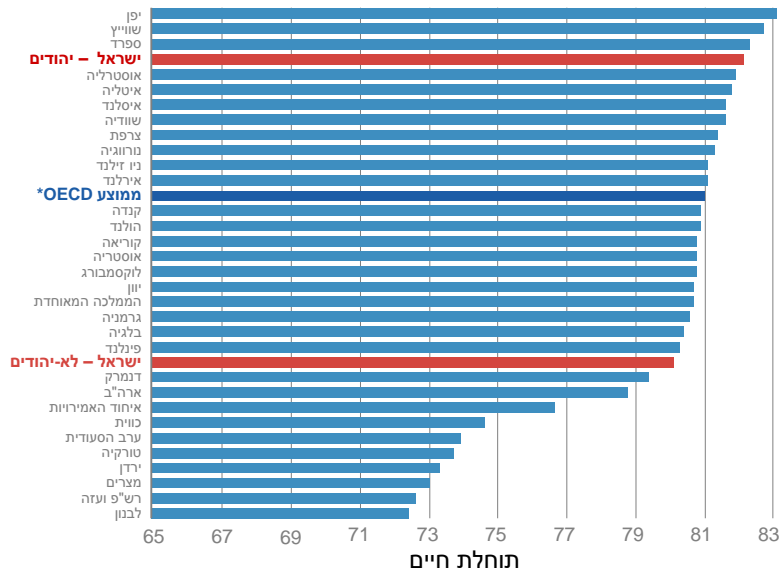


* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

ראוי לציין כי 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. לכן, בשיפור תוחלת החיים של אוכלוסייה זו טמון פוטנציאל מרכזי לשיפור בתוחלת החיים בישראל בכלל.

תרשים 2
תוחלת חיים בעת הלידה, 2010

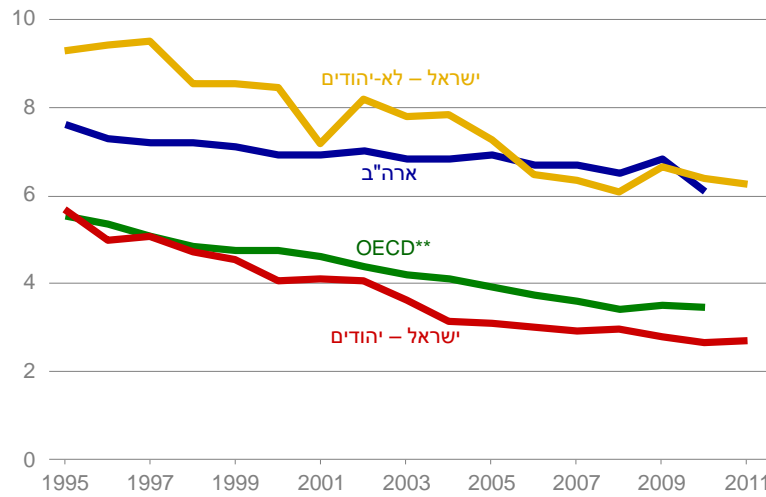


* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

מרב הפוטנציאל לשיפור תוחלת החיים טמון בשיעור תמותת התינוקות. בעניין זה חל שיפור קל בקרב הלא-יהודים, ואילו בקרב היהודים לא חל שיפור משמעותי – כפי שניתן לצפות נוכח שיעור התמותה הנמוך מראש באוכלוסייה זו. עם זאת, הפערים בין המגזרים בנושא זה עודם גדולים (תרשים 3), וצמצומם נותר אתגר מרכזי העומד בפני מערכת הבריאות.

תרשים 3
תמותת תינוקות*, 1995–2011

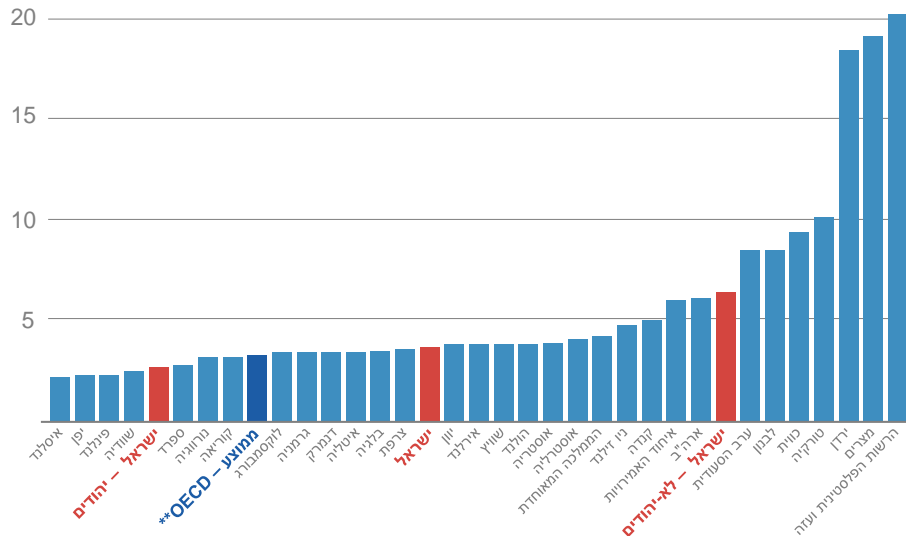


* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי.
** ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD, הבנק העולמי

בהשוואה בין-לאומית של שיעורי תמותת התינוקות בישראל ממשיכה לשפר את מיקומה (כשמדובר בכלל האוכלוסייה), והיא עומדת כיום על רמה דומה למוצע במדינות ה-OECD (תרשים 4).

תרשים 4
תמותת תינוקות*, 2010



* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי.
** ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD, הבנק העולמי

שביעות הרצון של האוכלוסייה מהמערכת

קשה להשוות את שביעות הרצון מחלקיה השונים של מערכת הבריאות בשל מחסור בנתונים בני השוואה. בסקרים שערכו בשנים האחרונות מרכז טאוב ומכון ברוקדייל (ברמלי-גרינברג ואחרים, 2011) נרשם שיפור במרבית מדדי איכות השירות שנבדקו בקופות החולים. באופן כללי, שיעור הנשאלים שהיו מרוצים או מרוצים מאוד ממערכת הבריאות גבוה יחסית (69 אחוז ב-2009 ו-63 אחוז ב-2007). עם זאת, חשוב לציין כי שיעורי שביעות הרצון ממערכת הבריאות בכללה נמוכים משביעות הרצון משירותי קופות החולים (טיפול בקהילה) – 90 אחוז מן הנשאלים אמרו שהם מרוצים או מרוצים מאוד באופן כללי מקופות החולים.

ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם המציאות בשטח. בהשוואה למרבית בת החולים השירות בקהילה מהיר יותר, התורים קצרים יותר ויש פחות עומס (ייתכן שאחת הסיבות לכך היא שבמסגרת שירותים בקהילה פחות חולים מופנים לטיפולים במימון ביטוחים משלימים).

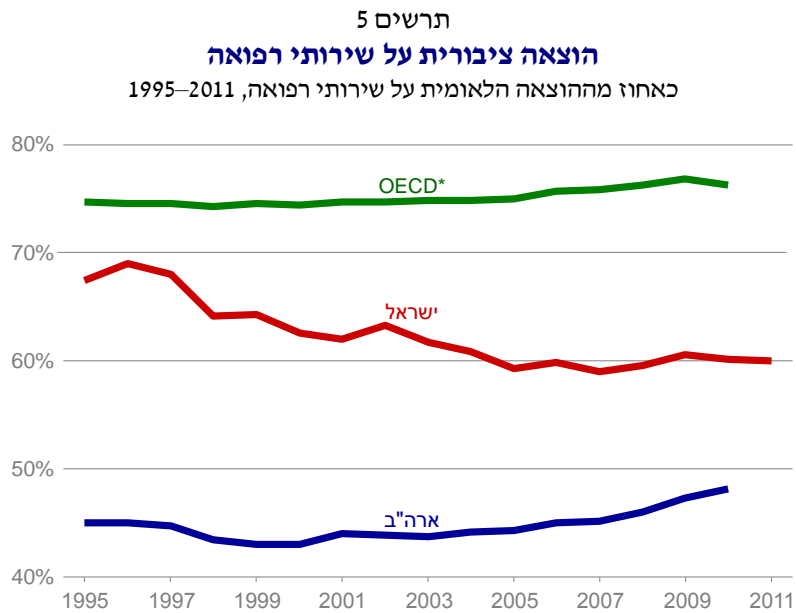
ברמלי-גרינברג ואחרים (2011) מוצאים ששביעות רצון גבוהה יחסית ממערכת הבריאות נרשמה בקרב ערבים (85 אחוז) וקשישים (76 אחוז). קבוצות אלו מתאפיינות בפרופיל סוציו-אקונומי נמוך מן הממוצע בכלל האוכלוסייה, ושביעות רצון מתפקוד מערכת הבריאות מספקת אינדיקציה חיובית לכך שהן זוכות לרמת שירות הולמת. אך במקביל יכול ממצא זה להצביע על כך שקבוצות אלו תלויות יותר במערכת הבריאות הציבורית, נוכח עלותן הגבוהה של אלטרנטיבות פרטיות, ועל כן אינן יכולות להשוות בין הטיפול במערכת הפרטית לטיפול הציבורי – ומכאן שאולי אינן מודעות לאפשרות של רמת טיפול אחרת.

יעדי ביניים חברתיים-כלכליים של המערכת

יעדי הביניים של המערכת הם קידום שוויוניות, הרחבת חופש הבחירה, ושיפור בקרת ההוצאות ויעילות הספקת השירותים. היבטים חברתיים-כלכליים אלו מיטיבים עם צרכני הבריאות ועם החברה, ולצד זאת תורמים לביצועי המערכת. נוסף להיבטים המעשיים, ליעדים אלו יש ערך בפני עצמם, בפרט לאלה הנוגעים לשוויוניות ולחופש בחירה.

שוויוניות. שוויוניות במערכת הבריאות מתבטאת בשני היבטים: (א) פרוגרסיביות במימון השירותים, אשר מסייעת להקטנת פערי הכנסות בכך שהיא מגנה על הכנסות משק הבית מפני הוצאה גבוהה בלתי צפויה על שירותי רפואה; (ב) הגברת הנגישות לשירות, בפרט על ידי צמצום הקשר בין נגישות זו ובין היכולת לשלם עבור השירות. ליקויים בשני ההיבטים הללו מובילים בסופו של דבר לפערים ברמת הבריאות בין אוכלוסיות בעלות יכולת כלכלית שונה, וכך קורה גם בישראל. בהיבט הכספי, הפרוגרסיביות מוצאת ביטוי בעיקר בחלקו של המימון הציבורי במערכת, נוכח חלקו הדומיננטי של מס ההכנסה הפרוגרסיבי במימון זה. מגמת הירידה בחלקו של המימון הציבורי בסך הוצאות הבריאות בישראל נמשכת: ב-2011 הגיע אחוז המימון לכדי 60.0 אחוז מכלל ההוצאות, לעומת 67.4 אחוז עם החלת הרפורמה במערכת הבריאות ב-1995, 76.3 אחוז במדינות OECD ו-48.2 אחוז בארצות הברית. השוואה בין ישראל לארצות הברית ולמדינות OECD אחרות

מלמדת כי בשנים האחרונות קיימת במדינות אלו מגמה הפוכה למגמה בישראל: חלקו של המימון הציבורי בהוצאות הבריאות גדל (תרשים 5).

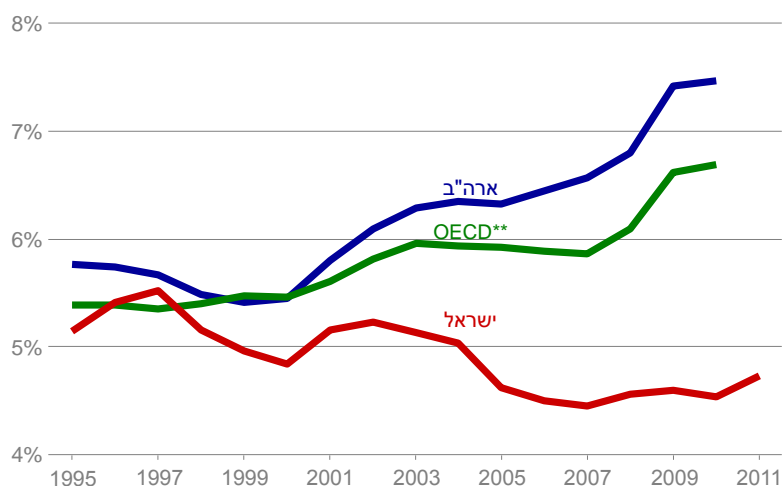


* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

הירידה בחלקו של המימון הציבורי למערכת, שכאמור ייחודית לישראל, ניכרת ביתר חדות כאשר המימון הציבורי נמדד כחלק מהתמ"ג. כפי שרואים בתרשים 6, חלקו של המימון הציבורי לבריאות מהתמ"ג בישראל הלך ופחת לאורך השנים, ולמרות עלייה צנועה שנרשמה ב-2011, הוא נותר נמוך ביחס לכל המדינות שהיא מזוהה עמן פוליטית וכלכלית – גם לאחר תקנון להרכבי הגילים השונים במדינות אלו.

תרשים 6
הוצאה ציבורית על שירותי רפואה*
 כאחוז מהתמ"ג, 1995–2011



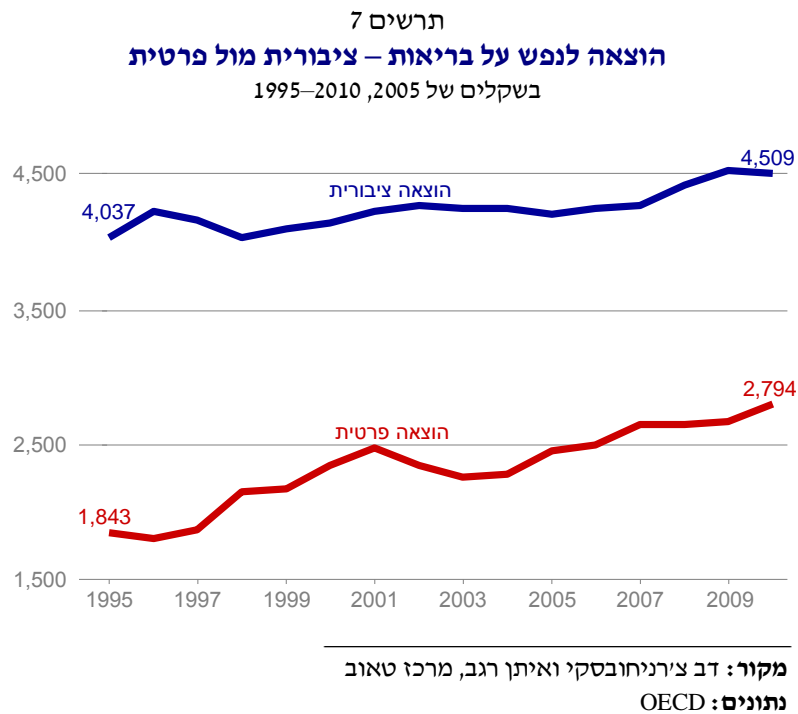
* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.

** ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב

נתונים: OECD

בהיבט של הוצאות בריאות לנפש, ההוצאה הציבורית בישראל גדלה ב-11.7 אחוז בלבד בין השנים 1995–2010: מ-4,037 ל-4,509 שקלים (במחירי 2005). כמו כן, ההוצאה התאפיינה בתנודתיות רבה – תוספות תקציב נקודתיות שלאחריהן תקופות ארוכות של שחיקה הדרגתית. תוספות תקציב משמעותיות ניתנו רק אחת לכמה שנים, ובדרך כלל הגיעו כתגובה למשברים אשר נבעו מאותן תקופות של שחיקה תקציבית. במקביל לכך, ההוצאה הפרטית לנפש גדלה בעקביות בשנים אלו, והגידול הסתכם ב-51.6 אחוז: מ-1,843 ל-2,794 שקלים (תרשים 7).

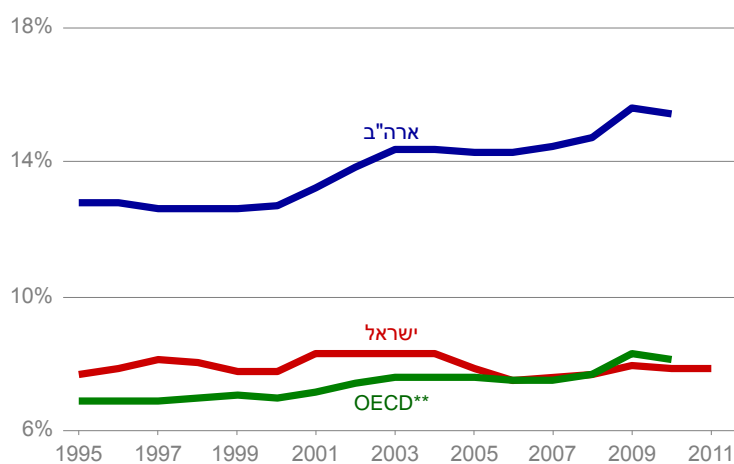


האופי הרגרסיבי של מימון שירותי הרפואה מקבל ביטוי בתקציבי משקי הבית: הגידול במימון הפרטי של מערכת הבריאות מקצין את הפערים בהתפלגות ההכנסות הפנויות (לאחר תשלומים עבור טיפול רפואי), ותורם להחמרת העוני של קבוצות חלשות מלכתחילה. הוא גם תורם לצמצום נגישות השירותים הרפואיים עבור קבוצות אלו, הן בשל ירידה ביכולתן לשלם את המחירים העולים והן בשל אי זמינות של שירותי הרפואה (נבון וצ'רניחובסקי, 2012). יתרה מזו, החמרה בהתפלגות ההכנסות לכשעצמה היא גורם סיכון בריאותי (צ'רניחובסקי וחיניץ, 2013).

בסופו של יום עלולים הפערים הגדולים בנגישות לשירותי רפואה, כמו גם התרומה של מימון השירותים להחמרת פערי ההכנסות, להחמיר גם את הקיטוב במצב הבריאות בין אוכלוסיות חזקות וחלשות בישראל, ועקב כך לצמצם את פוטנציאל השיפור של רמת הבריאות הממוצעת של כלל האוכלוסייה בישראל.

בקרת הוצאות. ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בישראל – הכוללת את ההוצאה הציבורית ואת ההוצאה הפרטית – עמדה בשנת 2011 על כ-67.4 מיליארד שקלים, שהם 7.9 אחוזים מהתמ"ג.¹ כשמביאים בחשבון את ההבדלים בהתפלגות הגילים בכל מדינה (בישראל שיעור הצעירים באוכלוסייה גבוה יחסית), מדובר בשיעור הוצאה נמוך ביחס למדינות המערביות, אשר משאיר את ישראל מתחת לממוצע של 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (8.1 אחוזים) – להוציא ארצות הברית, שממשיכה להיות חריגה בשיעור הגבוה של ההוצאה לבריאות ביחס לתוצר: 15.5 אחוז (תרשים 8).

תרשים 8
הוצאה לאומית על שירותי רפואה*
 כאחוז מהתמ"ג, 1995–2011



* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.

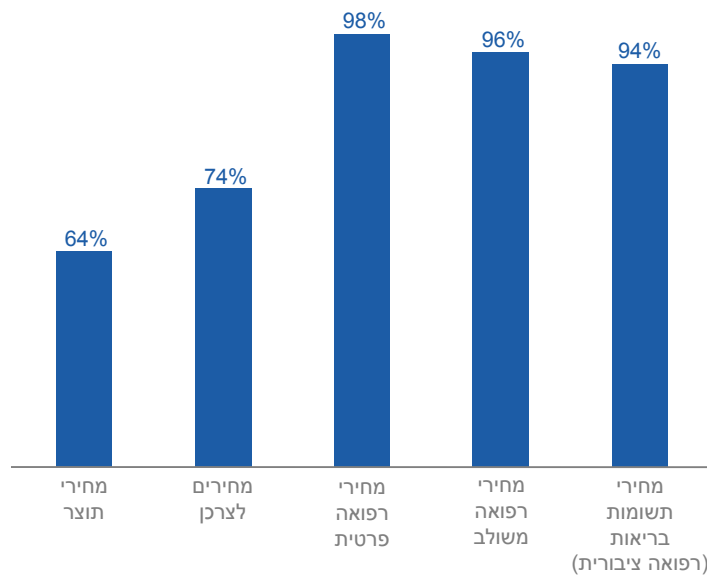
** ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
 נתונים: OECD

¹ ראוי להזכיר כי אחוז ההוצאה מהתוצר מייצג את ההוצאה לשירותי בריאות לנפש בהשוואה ליכולת הייצור של המשק.

בשנת 2011 חלה עלייה קלה בשיעור ההוצאה הלאומית על שירותי רפואה בישראל, הנובעת גם מן הגידול שחל בשנה זו בהוצאה הציבורית ביחס לתוצר (תרשים 6 לעיל). אלא שהתמונה משתנה כשמביטים בהוצאה הריאלית, הנבחנת על פי השינוי במחירי שירותי הרפואה ביחס לשינוי בהוצאה הנומינלית. ההוצאה הריאלית מצביעה על השינוי ברמת השירותים העומדים לרשות הציבור. בהקשר זה מערכת הבריאות בישראל מאבדת את היכולת לבקר את הגידול בהוצאה לבריאות, שמקורו באינפלציה היחסית בעלויות השירותים. כפי שניתן לראות בתרשים 9, מדד מחירי הרפואה המשולב עלה בכ-96 אחוז ומדד מחירי הרפואה הפרטית עלה ב-94 אחוז בין 1995 ל-2011, בעוד שמדד מחירי התוצר עלה רק ב-64 אחוז. פירוש הדבר הוא שבמונחים של השירותים העומדים לרשות התושב, חלקם של שירותי הרפואה בתמ"ג ירד בשנים אלו במידה רבה יותר ממה שמראים השיעורים בתרשים.

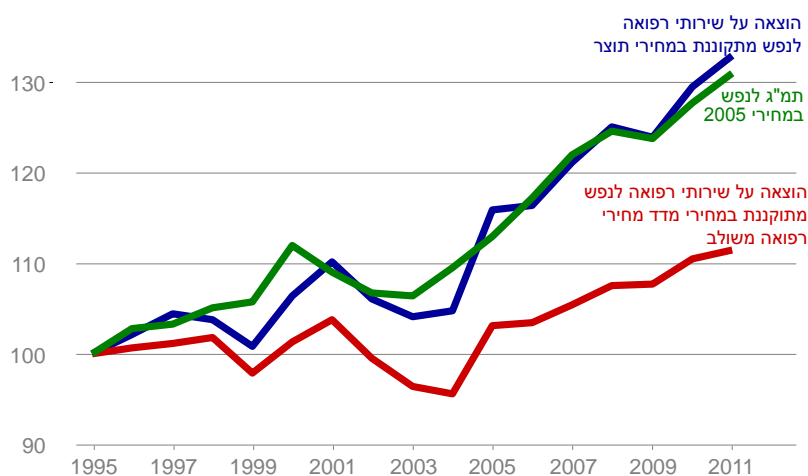
תרשים 9
שינויים במדדי המחירים בין 1995 ל-2011



מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות

משמעות עליית המחירים נראית בתרשים 10: מאז 1995 חל גידול ריאלי של כ- 11.6 אחוזים בלבד בכוח הקנייה של שירותי הרפואה לנפש מתוקנת בישראל – אף שהתמ"ג הריאלי לנפש עלה בכ-33 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 10
הוצאה על שירותי רפואה לנפש תקנית*, 1995–2011
 מדד: 100=1995



* מתוקן לנפשות מתוקנות במונחי נוסחת הקפיטציה בישראל עד סוף 2010.

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

2. סוגיות מבניות והיעדר מדיניות לטווח ארוך

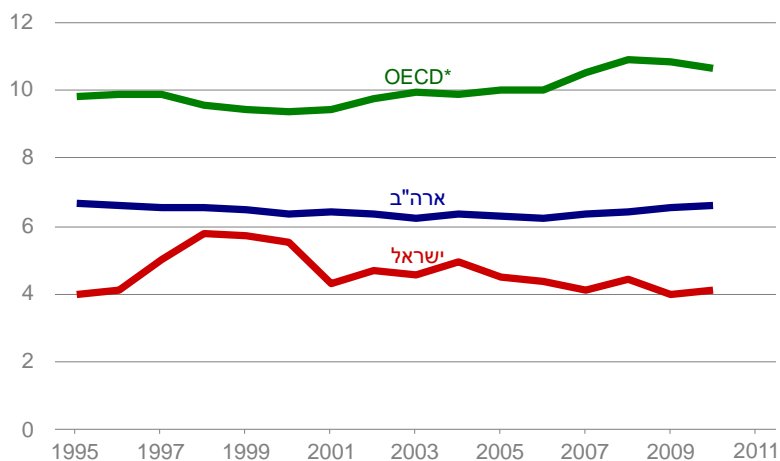
חוסר התכנון והאסטרטגיה לטווח ארוך במערכת הבריאות מתבטא בהיעדר השקעה מספקת הן בכוח אדם והן בתשתיות, אף על פי שהזדקנות האוכלוסייה והעלייה בהכנסות צפויים להביא לגידול בביקושים לשירותי רפואה. הפער הגדול בין הביקושים ובין ההיצע מביא לגידול בביקושים במערכת הפרטית ולאנפליציה במחירי השירות, ומגמות אלו הוחמרו נוכח הפניית כספי הביטוחים המשלימים לרפואה בבעלות פרטית.

רופאים. ישראל נהנתה לאורך השנים מיחס גבוה של רופאים לאוכלוסייה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. גידול משמעותי בשיעור זה נרשם בראשית שנות התשעים, בשל הרופאים הרבים 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). בשנת 2011 נרשמה ירידה חדה במיוחד בשיעור הרופאים בישראל (ככל הנראה בעקבות המשבר והשביתה שפקדו באותה שנה את מערכת הבריאות). את הסיבה למגמה זו ניתן לראות בתרשים 11, אשר מציג את כמות הרופאים החדשים המוסמכים מדי שנה בישראל, בארצות הברית ובמדינות OECD נבחרות.

בשנים האחרונות עומד שיעור בוגרי לימודי הרפואה על כ-4.1 בוגרים למאה אלף נפש בלבד, לעומת כ-6.6 בוגרים למאה אלף נפש בארצות הברית וכ-10.6 בוגרים ב-OECD. מגמה זו מדאיגה ביותר, והיא הגורם העיקרי לצניחה בשיעור הרופאים בישראל.

תרשים 11
בוגרי לימודי רפואה בשנה

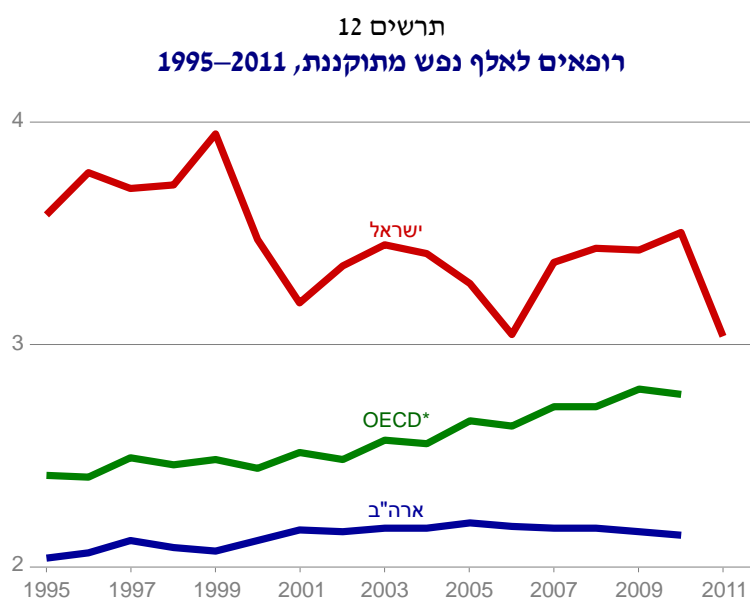
למאה אלף נפש, 1995–2010



* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צירניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

כתוצאה ממגמה זו ירד שיעור הרופאים לאלף נפש בישראל והוא עומד על 3.0, לעומת 3.4 במדינות ה-OECD ו-2.4 בארצות הברית. עם זאת, כאשר מתקננים את המספרים לגיל האוכלוסייה, ובפרט כשמביאים בחשבון שבישראל שיעור הצעירים בכלל האוכלוסייה גבוה ביחס למדינות ה-OECD, מצבה היחסי של ישראל עדיין טוב יותר כאמור: 3.0 רופאים לאלף נפש בישראל, לעומת 2.8 ב-OECD ו-2.1 בארה"ב (תרשים 12).



* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

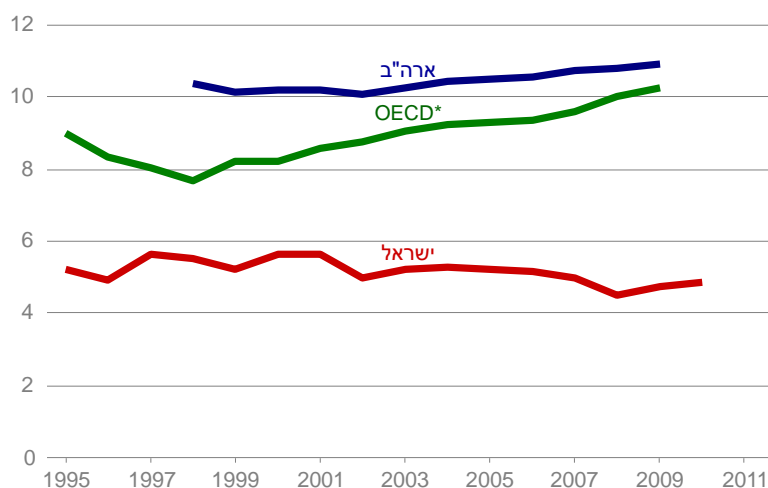
מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

הנתונים כמובן אינם משקפים חוסרים יחסיים בהתמחויות מסוימות, ולא את התפלגות הרופאים בין הרפואה הציבורית לפרטית ובין המרכז לפרפריה. עם זאת, ידוע שיש זליגה של רופאים, בעיקר מומחים, מן השירות הציבורי אל השוק הפרטי, ושבמערכת הציבורית גובר המחסור היחסי ברופאים, בעיקר באותם מומחים שעוזבים. כפי שצוין לעיל, ביסוד התהליך עומדת המרת המימון הציבורי בביטוחים משלימים, אשר יוצרים ביקוש הולך וגובר מחוץ למערכת הציבורית.

כוח אדם סיעודי. בקרב כוח האדם הסיעודי המצב מדאיג אף יותר. בניגוד למגמת העלייה שנרשמה בשנים האחרונות בשיעור האחים הסיעודיים לאלף נפש בארצות הברית וב-OECD, בישראל המגמה הפוכה: שיעור האחים ירד במהלך כל העשור האחרון. ב-2011 היו בישראל רק 4.9 אחים לאלף נפש, לעומת 10.3 ב-OECD ו-11.0 בארצות הברית (תרשים 13). במילים אחרות, שיעור האחים

הסיעודיים לאלף נפש במדינות המערב הוא יותר מכפול משיעורם בישראל – ועוד נמצא במגמת עלייה ביחס לקצב הגידול בישראל.

תרשים 13
מספר אחים מוסמכים לאלף נפש, 1995–2010

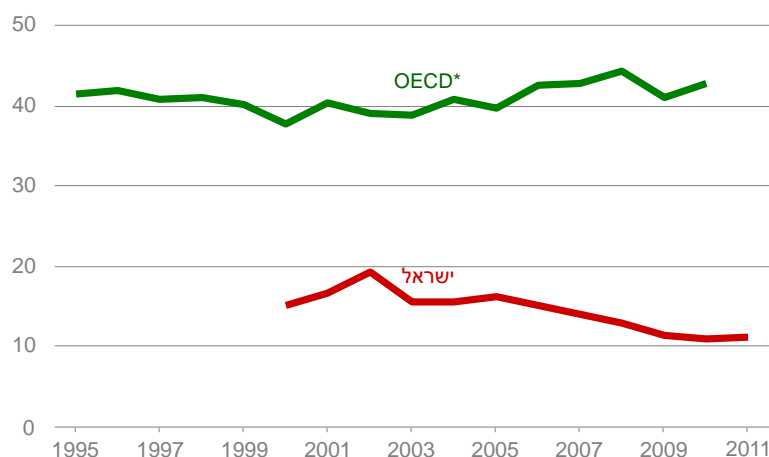


* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא אר"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

בדומה למצב בקרב הרופאים, גם הירידה בשיעור האחים והאחיות הסיעודיים באוכלוסייה נובעת מירידה מתמשכת בשיעורי ההסמכה השנתיים. בשנת 2011 עמד השיעור השנתי של בוגרי לימודי סיעוד בישראל על 11.2 למאה אלף נפש בלבד, לעומת 42.8 ב-OECD – כמעט פי ארבעה מישראל. מטרידה לא פחות היא העובדה שבעשור האחרון בלבד ירדו שיעורי ההסמכה השנתיים של אחים בישראל בכ-43 אחוז. ירידה זו מקורה בשני גורמים עיקריים המעצימים זה את זה – השכר שאינו מהווה תמריץ מספק להצטרפות אחים חדשים, ועומס העבודה הנובע מן המחסור באחים ובאחיות. גורמים אלו הפכו את המקצוע לאטרקטיבי פחות והיו זרז משמעותי למגמת הנטישה המדאיגה (ניראל ואחרים, 2010).

תרשים 14
בוגרי לימודי סיעוד בשנה
 למאה אלף נפש, 1995–2011



* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD.

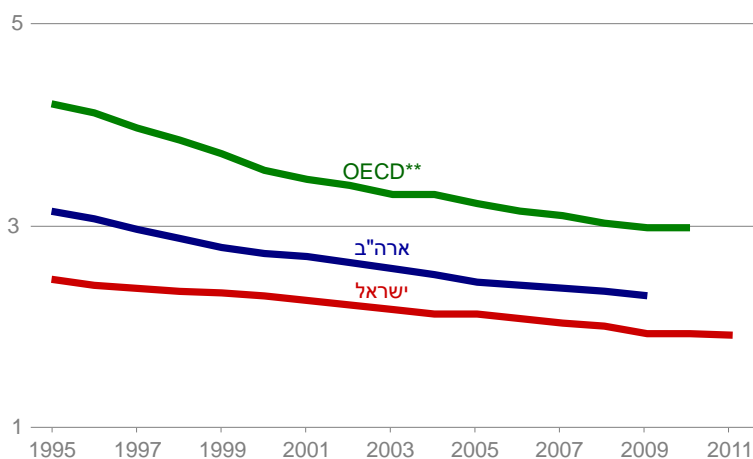
כאמור, מגמות אלו הובילו למצוקת כוח אדם חמורה – והדבר בא לידי ביטוי בעומסים כבדים על האחים והאחיות, אשר נדרשים למשמרות ארוכות ומתישות. יתר על כן, בגלל הירידה בשיעורי ההסמכה של אחים חדשים, עלה משמעותית גילם הממוצע של האחים והאחיות הסיעודיים, וכמחציתם בני 45 ומעלה. כלומר, האחים כיום גם מבוגרים יותר וגם סובלים מעומס רב יותר. לפיכך, לא מפתיע שבשלהי 2012 הוכרזה "שביתת האחיות", שמטרתה הייתה להביא לשיפור בתנאי השכר שלהם. השביתה הסתיימה לאחר כחודש של מאבק, בחתימה על הסכם שכר חדש ובו תוספות משמעותיות. יש לקוות שיהיה בכך די כדי להעלות בחזרה את שיעורי ההצטרפות למקצוע זה (ניראל ואחרים, 2010).

תשתיות – מיטות טיפוליות. במקביל למחסור המחריף בכוח אדם, ממשיכה גם מגמת השחיקה במשאבים. ניתן לראות כי בשנת 2011 שיעור המיטות הטיפוליות לאלף נפשות מתוקננות בישראל המשיך לרדת, ונותר נמוך באופן משמעותי לעומת

המדינות המפותחות ב-OECD ולעומת ארצות הברית: 1.91 מיטות לאלף נפש בלבד בישראל, לעומת 2.30 מיטות בארצות הברית ו-2.98 מיטות במדינות ה-OECD (תרשים 15).

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 2011 מאשרים את טענות הקהילה הרפואית באשר למחסור במיטות.

תרשים 15
מיטות טיפוליות בבתי חולים
לאף נפשות מתוקננות*, 1995–2011

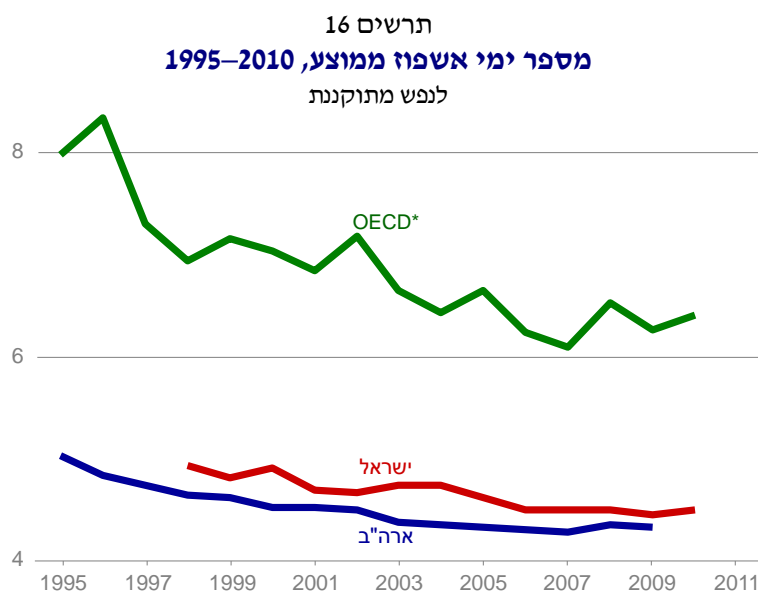


* ההוצאה לנפש מתוקננת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.

** ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

מגמת הירידה במספר המיטות הכלליות בעשורים האחרונים, הנצפית גם בארצות הברית וב-OECD, משקפת ככל הנראה בעיקר שינויים טכנולוגיים התורמים להפחתת מספר ימי האשפוז הממוצע לנפש. ואכן, בעוד שב-OECD עומד מספר ימי האשפוז הממוצע (לנפש מתוקנת) על 6.4, ובארצות הברית על 4.3, בישראל מדובר ב-4.5 ימים (תרשים 16). משמעות הדבר היא שבהתחשב במספר המיטות באוכלוסייה, ישראל יעילה מעט יותר ביחס ל-OECD ויעילה מאוד ביחס לארצות הברית בניצול מספר מיטות לנפש לצורך ימי אשפוז. כל זה, בתוספת כוח אדם רב יחסית, מסייעים למערכת הישראלית לפצות במשהו על המחסור במיטות אשפוז ומסייעות לביצועיה.



* ממוצע 23 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD (ללא ארה"ב).

מקור: דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב, מרכז טאוב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD

3. הביטוחים המשלימים בישראל: רעיונות להסדרה נוסח הולנד ובריטניה

סוגיית הביטוחים המשלימים היא סוגיה מבנית מרכזית במערכת הבריאות הישראלית, בשל הפניית הכספים המתקבלים מביטוחים אלו – אשר יש להם מאפיינים ציבוריים – למימון רפואה הניתנת במוסדות בבעלות פרטית. תוצאותיו של מצב זה נידונו בהרחבה בדוחות קודמים של מרכז טאוב, כמו גם בפרק זה. הסוגיה גם עמדה במרכז יום עיון שערך מרכז טאוב בפברואר 2013, בהשתתפות מומחים בין-לאומיים וצמרת משרד הבריאות. חלק זה של הפרק מתבסס, בין היתר, על דברים שהשמיעו בכנס מומחה מבריטניה, מר מארק באסט, ומומחה מהולנד, פרופ' וינארד ואן-דן ון. השניים טוענים כי הגדרת הסל הבסיסי בישראל אינה מספקת מבחינת זכויות התושב, וכי במערכת חסרים מידע ותחרותיות מספקת הנחוצים לשם שמירת זכויות בנושא הסל הבסיסי.

בסעיף זה נסקרות כמה נקודות מרכזיות אשר נועדו להציג את הסוגיה בפרספקטיבה רחבה ככל האפשר. כדי לעשות זאת יושוו הביטוחים המשלימים בישראל לא לביטוחים ספציפיים בארצות אחרות, אלא לגישות הכלליות לנושא המתבטאות במערכות הבריאות של הולנד ושל בריטניה. עיקר הגישות הללו אינו טמון בגורם המציע את השירותים הנכללים בביטוחים הפרטיים, אלא בשאלה כיצד האזרח יכול לשלוט בזכויותיו בצורה יעילה ומושכלת.

ביסוד הביקורת על הביטוחים המשלימים בישראל עומדת הטענה שהביטוחים הללו אינם מוסדרים דיים, ועל כן הם תורמים לטשטוש הגבולות בין הזכאות הנכללת בסל השירותים הבסיסי ובין הזכאות שמקנה הסל המשלים. מעבר לכך, טשטוש גבולות זה תורם לגידול באי השוויון הן בשל האופי הרגרסיבי של מימון הביטוחים המשלימים, הן בפגיעה בנגישות לסל הבסיסי והן בשל הירידה ביעילות השירותים – המתבטאת באינפלציה, כפי שהודגם בדיון לעיל.

ביטוחים משלימים: רקע כללי

ביטוחים משלימים נועדו להשיג שתי מטרות הכרוכות זו בזו: ראשית, לאפשר לאוכלוסייה חופש בחירה אשר המערכת במימון ציבורי אינה יכולה לאפשר. שנית, למתן את הלחץ למימון שירותים המוטל על התקציב הציבורי.

זכויות התושב. מנקודת מבטו של מקבל השירות, הבעיה המרכזית של ביטוחי הבריאות המשלימים היא אי הבהירות ביחס לאפשרות למצות את זכויותיו

במסגרת הביטוח הבסיסי, לפני התשלום לביטוחים המשלימים. כאמור, יש במערכת טשטוש גבולות אשר מאפשר למבטחים ולספקי שירותים כאחד לממן באמצעות ביטוחים משלימים שירותים אשר לכאורה אמורים להיות ממומנים באמצעות המיסוי הכללי ומס הבריאות.

בהולנד נמצא פתרון לסוגיה זו, המבוסס על חתימת פוליסת ביטוח אישית בין הקופה לאזרח, גם בביטוח הבסיסי. הפוליסה מפרטת את זכויות התושב בגין כל אחד מסוגי הביטוח – הבסיסי והמשלים (אם האזרח בחר באחרון).

עיקרי הפוליסה ביחס לסל הבסיסי צריכים להיות מפורטים בבהירות ולהתייחס לנקודות הבאות:

א. סוגי האבחנות והטיפולים שהאזרח זכאי להם בכל אחד משני סוגי הביטוח

ב. סטנדרטים מינימליים להספקת הטיפולים, בעיקר משך ההמתנה המקסימלי לטיפול

ג. הגדרת הספק אשר חייב בהספקת השירות (כדי למנוע מצב שאותו ספק מציע את אותו השירות במימון פרטי וציבורי כאחד)

ד. קריטריונים לאיכות הטיפול

ה. קריטריונים לאחריות משפטית בגין הטיפול

בעניין הביטוחים המשלימים יש לקבוע אמות מידה בכמה סוגיות כדי להסדיר את חובת הביטוח ואת הפרמיה הקבוצתית אשר מאפיינת את הביטוחים הללו:

א. לקבוע רשימת זכאויות ברורה וחד-משמעית להבחנות ולטיפולים הנכללים בביטוחים משלימים

ב. לקבוע רשימת ספקי שירות מורשים

ג. לקבוע מחירי מקסימום לטיפול ולהשתתפויות עצמיות, אם יש בהן צורך

הגם שיש בפתרון ההולנדי לסוגיית הביטוחים המשלימים מהפכה מבחינה מעשית, אין בו מהפכה בתפיסת העולם. מבחינה זו אין ספק שפתרון זה מתאים גם לישראל.

הגברת התחרותיות. המערכת הישראלית מבוססת על תחרות מנוהלת (Managed Competition) בין קופות חולים מצד אחד, ובין ספקים מצד אחר. בהקשר זה יש לציין את מספרן הנמוך של קופות החולים בישראל, המעמיד בספק את מידת

התחרותיות של השוק ואת ההצדקה לקיים מערכת המבוססת על קופות חולים (במקום קופה אחת בנוסח שירות הבריאות הממלכתי הבריטי). בהקשר זה יש להזכיר כי ועדת נתניהו המליצה בשעתו להגדיל את מספר קופות החולים לשמונה, במטרה להגדיל את התחרות על מתן השירות בישראל.

הגברת התחרות על ידי הוספת קופות חולים למערכת, כך שהיחס בין מספר הקופות לאוכלוסייה יהיה קרוב יותר לזה שקיים בהולנד², עשויה לסייע להמריץ את הקופות לשפר את הסל הבסיסי, וגם כל סל משלים שיוצע לבחירה. במקביל יש להסדיר את נושא הספקת השירותים לקופות השונות, בעיקר את השירות הניתן בבתי החולים הציבוריים.

מידע. מידע הוא תנאי בסיסי לתחרות מנוהלת יעילה והוגנת. פעולות ממשלתיות להפצת מידע זמין וברור בנושא זכויות התושב, בפרט בתחום הסל הבסיסי וביצועי הקופות בהספקתו, הן כלי מהותי לבחירה מושכלת בקופה אשר מבטיחה לחבריה את מיטב השירותים, בעיקר בהיבט של הבטחת הזכאות לשירותי הסל הבסיסי.

² בהולנד קיימות כ-40 קופות חולים המשרתות אוכלוסייה של כ-17 מיליון איש. אין מחקר המצביע על יתרונות לגודל לקופות בסדר הגודל הישראלי, אולם אם יתגלו יתרונות לגודל הרלוונטיים לגודלן של הקופות הישראליות – ובפרט של קופת חולים כללית, הגדולה מביניהן – כדאי לשקול קופה לאומית אחת, היינו שירות בריאות ממלכתי נוסח בריטניה.

מקורות

ברמלי-גרינברג, שולי, רויטל גרוס, יפעת יאיר ואייל עקיבא (2011), **דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2009 והשוואה לשנים קודמות**, מכון ברוקדייל.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, "הסקר החברתי", בתוך **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות**, שנים שונות.

נבון, גיא ודב צ'רניחובסקי (2012), **ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה, התפלגות ההכנסות ועוני בישראל**, סדרת מאמרים לדיון, מס' 13-2012, בנק ישראל.

ניראל, נורית, יפעת יאיר, הדר סמואל, שושנה ריב"א, סימה רייכר ואורלי תורן (2010), **אחיות מוסמכות בישראל: כוח העבודה – דפוסים ומגמות**, מכון ברוקדייל.

צ'רניחובסקי, דב ודוד חניניץ (2013), "על הקיצוץ משלמים בבריאות", **הארץ**, 19 באוגוסט 2013, <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2101104>

OECD Data Base, stats.oecd.org.

חוק שיקום נכי נפש בקהילה: הערכת ביניים

אורי אבירם*

תקציר

מטרת הפרק היא להציג את הרפורמה השיקומית בבריאות הנפש, ולנתח את האתגרים הניצבים בפניה בראשית העשור השני ליישומה. לצד סקירת ההישגים של הרפורמה ותרומתה לשינויים שחלו בשירותי בריאות הנפש, הפרק עומד על הסיכונים שעליה להתמודד עמם. הניתוח יתמקד במרכיבים הקריטיים המגדירים בפועל את מערך השיקום ואת שירותי בריאות הנפש בכלל – לקוחות, תקציב, כוח אדם ושירותים – ויעסוק במערך הגומלין היום-יומי הסובב את השירותים האלה. במהלך העשור התרחבו שירותי השיקום לנכי נפש במידה ניכרת והביאו לחיסכון משמעותי למדינה. עם זאת, עד כה שירותי השיקום מכסים רק כחמישית מאוכלוסיית היעד, ורבים מהזכאים לסל שיקום לא מממשים אותו. כמו כן חלה שחיקה בהיקף התקציב הממוצע למשתקם. כדי שהרפורמה תשרת את אוכלוסיית היעד בצורה מיטבית, יש להתאים את השירותים והתקצוב לאופייה המשתנה של אוכלוסיית המשתקמים ולצרכים המיוחדים של קבוצות אוכלוסייה מוגדרות. עוד יש לבחון מחדש בעיות כמו איכות כוח האדם במערך הטיפול והכשרתו, ולהימנע ממצב של כשל שוק ואובדן שליטה של הרגולטור במערכת שכל השירותים בה מופרטים. לבסוף, הפרק דן בתלות ההדדית בין מערך השיקום ובין הרפורמה הביטוחית, שתצא לדרך ב-2015, ומדגיש את חשיבות תפקודה היעיל של מערכת השיקום להצלחת רפורמה זו, ולשיפור שירותי בריאות הנפש בכלל.

* פרופ' (אמריטוס) אורי אבירם, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים ופרופסור במרכז האקדמי רופין. המאמר מבוסס על הרצאה שהועברה לצוותי הבריאות והרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בתאריך 27 בפברואר 2013. להרחבה על הנושא ראו אבירם (2012).

ה חוק לשיקום נכי נפש בקהילה נחקק בשנת 2000 ותוקצב לראשונה ב-2001. חוק חברתי חשוב זה מתבסס על שיטות חדשניות לשיקום נכי נפש בקהילה ולשילובם בחברה, ונחשב לאחד המתקדמים מסוגו בעולם (Aviram, 2011; Drake, Hogan, Slade, and Thornicroft, 2011). כבר במהלך העשור הראשון ליישומו של החוק חלו שינויים דרמטיים בתחום שיקום נכי נפש בקהילה.

הרפורמה השיקומית היא מרכיב כבד משקל בניסיונה של מדינת ישראל להסיט את מרכז הכובד של שירותי בריאות הנפש ממערכת המוסדות בעיקרה על בתי חולים פסיכיאטריים אל הקהילה – ניסיון שהחל כבר לפני ארבעה עשורים (אבירם, 2007). מטרתיה של הרפורמה היו לשלב את רפואת הנפש ברפואה הכללית, לשפר את איכות השירות ולייעלו. במידה רבה ניתן לזקוף לזכות הרפורמה כמה שינויים שהתרחשו במערכת שירותי בריאות הנפש בארץ, כמו הירידה הדרמטית בשיעור המיטות הפסיכיאטריות וקיצור משך האשפוז הממוצע (אבירם, 2012).

אוכלוסיית נכי הנפש מוגבלת ביותר מבחינה רפואית ותפקודית. היקף התחלואה הכללית בקרבם גבוה יותר מאשר אצל אלה שאינם סובלים ממחלות נפש, ושיעור התמותה בקרבם גבוה בהרבה מהשיעור בקרב בני גילים מקבילים באוכלוסייה הכללית (וינברגר, וינר ולאור, 2008). מחלות הנפש עלולות לגרום למוגבלות ולנכות קשה. ארגון הבריאות העולמי דירג אותן במקום דומה למחלות לב ולמחלות ממאירות במדד הנטל הכולל של מחלות (Global Burden of Disease), והן נמצאות בין עשרת הגורמים העיקריים המובילים לנכות בעולם (Murray and Lopez, 1996). גם שיעור הנשואים או אלה שאי פעם נישאו בקרב נכי הנפש (היכול לשמש מדד לתמיכה חברתית), כמו גם שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה בקרבם, נמוכים בהשוואה לאוכלוסיות אחרות המקבלות קצבת נכות (פינטו, 2012). אוכלוסייה זו סובלת גם מעוני, מסטיגמה ומהדרה חברתית (President's New Freedom Commission, 2003).

ההוצאה הכוללת המוטלת על החברה בגלל מחלות נפש והשלכותיה הכלכליות לא נמדדו עד כה בישראל. הוצאה זו חורגת הרבה מעבר לתקציב הממשלתי המוקדש לשירותי בריאות הנפש, המגיע כיום לכשני מיליארד שקלים. לכך יש להוסיף, בין השאר, את תקציבי קופות החולים המוקדשים לבריאות הנפש, את קצבאות הנכות המוענקות לכ-70,000 נכי נפש על ידי המוסד לביטוח לאומי, את כספי הרשויות המקומיות המוקצים לנושא, את התמיכות לדיוור שמעניק משרד השיכון, וכן סכומים לא מבוטלים המשולמים לטיפולים נפשיים באמצעות המגזר הפרטי (שמיר, 2006). נוסף לכך, יש לקחת בחשבון את הנזק הכלכלי הנגרם

למשפחות המטפלות בנכי נפש בגלל הפסד ימי עבודה והוצאות נוספות, וכן את המחיר הנפשי והכלכלי של שיעורי תחלואה גבוהים יותר בקרבן לעומת מקבילותיהן באוכלוסייה הכללית (Gallagher and Mechanic, 1996). על סמך אומדן שנעשה בבריטניה על המחיר הכלכלי והחברתי של מחלות נפש (The Sainsbury Centre, 2003), בהתאמה לגודל האוכלוסייה ולרמת החיים בישראל (לפי התוצר המקומי הגולמי לנפש), העלות השנתית של מחלות נפש לחברה מגיעה ל-13 מיליארד דולרים. שיקומם של נכי נפש ושילובם בשוק העבודה יכול לחסוך לחברה סכומים ניכרים, נוסף לתועלת האישית למשתקמים ולשיפור איכות חייהם. גם בנושא זה לא נערך עדיין אומדן בארץ, אולם בהתאם לתוצאות מחקרם של קסלר ואחרים בארצות הברית (Kessler et al., 2008) (בהתאמה לתוצר לנפש בישראל), ההפסד לתוצר המקומי הגולמי בגין אי העסקתם של נכי נפש בארץ נאמד ב-2.5 מיליארד דולרים לשנה. אמנם האומדנים הללו אינם מדויקים, אך אין ספק שיש בהם כדי להדגיש את התועלת הכלכלית והחברתית הגלומה בהתמודדות ראויה עם מחלות נפש ובשיקומם של נכי הנפש בקהילה.

1. החוק לשיקום נכי נפש בקהילה

החוק לשיקום נכי נפש בקהילה (2000, להלן: חוק השיקום) מתבסס על שני עקרונות:

א. לאדם הסובל מנכות על רקע נפשי יש זכות בסיסית לשיקום.

ב. סל שירותי השיקום שיוקצה לנכה הנפש יתבסס על שיקול דעת מקצועי.

החוק גם מציין כי סל השירותים ניתן על בסיס תכנית שיקום פרטנית, המעמידה במוקד את האדם ואת שאיפותיו.

אדם שגילו 18 שנים ומעלה רשאי לבקש שירותי שיקום מוועדת שיקום אזורית, המורכבת מאנשי מקצוע בתחום השיקום, לאחר שנמצא כסובל ממחלת נפש, נבדק, עמד באמות המידה של הביטוח הלאומי ונקבע כסובל לפחות מ-40 אחוז נכות רפואית, על פי חוות דעת מקצועית של פסיכיאטר. ועדת השיקום בוחנת את צרכיו, ומקצה לו שירותי שיקום מתוך סל השיקום שנקבע בחוק. הסל כולל שירותי שיקום חיוניים – החל במגורים מוגנים, שירותי תעסוקה, השלמת השכלה ופעילות חברתית בשעות הפנאי וכלה ברפואת שיניים, סיוע למשפחות נכי הנפש ושירותי ניהול טיפול. על פי החוק, את הסל קובע שר הבריאות בהיוועצות עם שר האוצר.

המחוקק, ברצותו להבטיח שהרשות המבצעת לא תוכל לערוך שינויים בהרכב הסל בעצמה, קבע כי כל שינוי מחייב את אישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (חוק השיקום, 2000).

מן התהליך שהוביל לחקיקת החוק ניתן ללמוד הרבה לא רק על רפורמות בתחום בריאות הנפש, אלא גם על רפורמות בתחום הבריאות והרווחה בכלל. הפרק הנוכחי לא ירחיב בנושא, מפני שהגורמים והנסיבות שהובילו לחקיקת החוק נידונו בהרחבה כבר במקומות אחרים (למשל, אבירם, 2012; אליצור ואחרים, 2004; חבר ואחרים, 2005; שרשבסקי, 2006). עם זאת, ראוי לציין בקצרה כי חקיקת חוק זה הייתה תולדה של מנהיגות ונחישות של קבוצת אנשים, ובראשם חברת הכנסת תמר גוז'נסקי, של ניצול הזדמנות ושיתוף פעולה של הממסד המנהלי במשרד הבריאות, של תמיכה מצד משרד האוצר (אמנם מסויגת ומותנית, אך חיונית) וכן של נסיבות מיוחדות שהיו קיימות באותה עת, שאפשרו חקיקת הצעות חוק פרטיות בהיקף כספי כמו זה שהיה כרוך בחוק המדובר. אפשרות זו נמנעת כיום בשל חקיקות חוק ההסדרים שהתקבלו בשנים 2002 ו-2003.

אוכלוסיית היעד של החוק

החוק אמנם קובע באופן ברור מיהי האוכלוסייה הזכאית, אולם הגדרתה, איתורה וכן מדידת התפוצה של מחלות הנפש באוכלוסייה רחוקה מלהיות פשוטה. סוגיות הקשורות בהגדרה מהי מחלת נפש, באבחנה הפסיכיאטרית ובתקפותה וכן באפדימיולוגיה של מחלות נפש נידונו כבר בהרחבה בספרות (למשל, Mechanic, McAlpine, and Rochefort, 2013), ולא כאן המקום לחזור ולדון בהן.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי ב-2012, מספרם של מקבלי קצבת נכות בגין אבחנות פסיכיאטריות הגיע לכ-70,000 בני אדם בסוף 2011. נתון זה הוא אומדן חסר, שכן הוא כולל רק את אלה שפנו לוועדות ואת אלה שלא רק ענו לקריטריון של נכות רפואית, אלא הוגדרו כמי שאיבדו כושר השתכרות. קבוצת נכי הנפש עומדת על כשליש מבין מקבלי קצבאות הנכות, והיא הגדולה ביותר בקטגוריה זו. זו גם הקבוצה הגדולה ביותר שמקבלת קצבאות בנות 75 אחוז ומעלה מקצבת הנכות המקסימלית.

על פי אומדנים שונים, ניתן להעריך שמספרם של האנשים הסובלים ממחלות נפש קשות וממושכות בישראל מגיע כיום לכ-100,000 (אבירם, זילבר, לרנר ופופר, 1998; שטרך, שרשבסקי, נאון, דניאל ופישמן, 2009). זוהי אוכלוסיית היעד העיקרית של שירותי השיקום. לנתון זה ראוי להוסיף גם את בני המשפחה

הקרובים המטפלים בנכה נפש, שכן העול הפיזי, הנפשי, הבריאותי והכלכלי הכרוך בטיפול ובדאגה לבן משפחה הסובל ממחלת נפש הוא גדול ביותר (Gallagher and Mechanic, 1996). על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספרם של נכי הנפש והקרובים המטפלים בהם מגיע לכ-350,000 איש – כמספר התושבים בעיר בינונית בארץ.

2. הרפורמה השיקומית והשינויים המבניים בשירותי בריאות הנפש בעשור האחרון

כבר במהלך העשור הראשון ליישומו של חוק השיקום חלו שינויים דרמטיים בשירותי השיקום לנכי נפש. על פי נתוני משרד הבריאות (2001, 2008 ו-2013), מספר האנשים הסובלים מנכות נפשית המקבלים שירותי שיקום גדל מ-4,000 בשנת 1999 ל-16,000 ב-2009, וכיום המספר כבר מתקרב ל-20,000 (על פי הדיווח של הממונה על שיקום נכי הנפש במשרד הבריאות). השירותים השיקומיים ניתנים באמצעות כ-600 תכניות שונות, כולן מסופקות על ידי עמותות ויזמים פרטיים. התקציב הממשלתי לשיקום נכי נפש בקהילה גדל באותה תקופה פי שמונה (בערכים קבועים), ומגיע כעת לכחצי מיליארד שקלים. חלקו של תקציב השיקום בתקציב בריאות הנפש, אשר עמד בראשית התקופה על פחות מ-4 אחוזים, מגיע בתום העשור הראשון ליישום החוק לרבע מן התקציב הממשלתי לשירותי בריאות הנפש (Aviram, Ginath, and Roe, 2012).

הרפורמה השיקומית הייתה אחד הגורמים העיקריים שאפשרו את השינויים הדרמטיים במערכת האשפוז. בעשור שבין 1999 ל-2009 פחת מספרן של המיטות הפסיכיאטריות ב-50 אחוז. מספר ימי האשפוז השנתיים בסוף התקופה היה נמוך ב-43 אחוז ממספרם בראשיתה. משך האשפוז הממוצע התקצר במידה משמעותית, שיעורם של המאושפזים לתקופה ממושכת מבין אוכלוסיית המאושפזים פחת במידה ניכרת, ומשך השהות בקהילה של אלה ששוחררו מאשפוז לפני שנזקקו לאשפוז נוסף התארך בממוצע במידה ניכרת (אבירם, 2010ב, 2012; למ"ס, 2002, 2011; משרד הבריאות, 2002, 2009, 2013; Hornik-Lurie, Zilber & Lerner, 2012).

הגם שאין להקל ראש במשמעותם של שינויים אלו, המכונים "הרפורמה המבנית", ניתוח הנתונים יגלה כמה עובדות מטרדיות. בניגוד למדינות אחרות שיישמו רפורמות בבריאות הנפש וליוו את צמצום מספרן של המיטות הפסיכיאטריות בסגירת בתי חולים ממשלתיים לחולי נפש (ראו למשל Goodwin,

1990; Mechanic & Rochefort, 1997), בישראל לא נסגר אף לא בית חולים ממשלתי אחד. נוסף לכך, עיקר הירידה במספרן של המיטות הפסיכיאטריות בארץ נבע מצמצום מספרן של המיטות בבתי חולים פרטיים, ואף מסגירתם של חלק מבתי חולים אלו.

מן הראוי לציין כי חלק לא מבוטל מן המיטות בבתי החולים הפרטיים שכביכול בוטלו למעשה הוסבו, והמוסדות שהן שכנו בהם הוגדרו כמגורים טיפוליים או מגורים טיפוליים אינטנסיביים – בדומה למה שהתרחש בארצות הברית, שם נפתחו מיטות חלופיות במוסדות סיעודיים שונים במקום מיטות שבוטלו במוסדות פסיכיאטריים (Segal and Aviram, 1978; Lerman, 1982). בארץ תופעה זו של הסבת מיטות אשפוז למגורים טיפוליים קרתה לא רק משום שלא ניתן היה לשקם במסגרת הקהילה אוכלוסייה שהייתה מאושפזת בעבר בבתי חולים פרטיים וסבלה ממוגבלות חמורה, אלא גם מפני שהממשל היה מעוניין לשנות את הסדרי המימון ולהוזילם – דבר שהתאפשר לאור השינוי בהגדרת אופיין של המיטות. במרבית המקרים המיטות אף נשארו באותו מתקן, ורק הגדרתן שונתה.

התהליכים שהתרחשו במסגרת הרפורמה המבנית והרפורמה השיקומית תאמו גם את מדיניות הממשל לצמצם את כוח האדם שמעסיקה הממשלה ולהוזיל את העלויות. מהנתונים בהצעות תקציב המדינה לעשור שבין 1999 ל-2009 עולה כי בעוד מספר המועסקים במשרד הבריאות עלה במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים, מספרם של המועסקים בשירותי בריאות הנפש באותה תקופה פחת ב-10 אחוזים בקירוב. השינויים הביאו לחיסכון כספי ניכר גם בעלויות הטיפול, שכן העלות הממוצעת של יום אשפוז במגורים טיפוליים או יום שהות במגורים נתמכים במסגרת שירותי השיקום בקהילה נמוכה בהרבה מעלויות האשפוז בבתי חולים ממשלתיים או פרטיים לחולי נפש.

טענה רווחת, בעיקר בקרב אנשי משרד האוצר, היא שההקצאה לשיקום היא "כסף חדש", כלומר תוספת לתקציב, מעל ומעבר למה שהוקצב לשירותי בריאות הנפש קודם לכן. אולם המעמיק בניתוח מגמות התקציב יגלה שלטעון זה אין אחיזה במציאות. אכן, הסעיף המיועד לתקצוב שירותי השיקום והכספים שזרמו לשירותים אלו הם חדשים. אולם ככלל, המדינה לא רק שלא הוסיפה כסף לתקציב בריאות הנפש, אלא חסכה סכומים נכבדים במהלך העשור שחלף מאז תחילת יישום החוק. ללא שירותי השיקום, ובעיקר ללא המגורים הנתמכים למיניהם, לא ניתן היה להפחית בצורה ניכרת את מספרם של המאושפזים – ובשל עלותם הגבוהה, המדינה הייתה נאלצת להוציא לפחות כמיליארד שקלים נוספים מעבר למה

שהשקיעה בשירותי השיקום בקהילה (Aviram, Ginath, and Roe., 2012). פירוש הדבר הוא שהמדינה לא ניצלה את כל הכסף שחסכה מהפחתת האשפוזים לטובת שירותי שיקום של נכי הנפש בקהילה.

3. לקראת העשור השני ליישומו של חוק שיקום נכי נפש בקהילה: אתגרים והזדמנויות

בבחינת האתגרים העומדים בפני המופקדים על יישום חוק השיקום ראוי להתייחס לאלמנטים הקריטיים המגדירים את המערכת: אוכלוסיית היעד, המקורות הכספיים להפעלת מערך השיקום, כוח האדם המיועד להפעלתו, ארגון המערכת המבצעת, והכלים והשירותים העומדים לרשות המערכת בהתאם לחוק. מכיוון שפעולת מערך השיקום תלויה בסביבתו התפקודית, דהיינו באותם ארגונים ובעלי עניין המשפיעים על פעולתו של מערך השיקום, יש להתייחס אף אליהם.

הניסיון לשנות את חוק השיקום

ייחודו של חוק השיקום, ובמידה לא מעטה אף עוצמתו, נובעת מכך שהוא מעוגן בחקיקה. שינוי החוק עלול לפגוע בו באופן קשה, ונראה כי משרד האוצר עלול ליזום שינוי כזה.

לקראת סופו של העשור הראשון ליישומו של חוק השיקום, ובעת שהממשל ניסה להשלים בחקיקה את הרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש ולהעביר את האחריות לשירותי האשפוז והמרפאות בבריאות הנפש לקופות החולים, נעשה ניסיון לשנות את חוק השיקום, ולמעשה לעקר אותו מאחת מאבני היסוד שבו. משרד האוצר התנה את תמיכתו ברפורמה הביטוחית בשירותי בריאות הנפש בהכנסת סעיף לחוק המוצע, אשר בין השאר היה אמור להגביל את הזכאות לשירותי שיקום ולהתנות אותם במגבלה תקציבית – היינו, להציב סכום מרבי לסל שיקום, ללא קשר למספר הזכאים לשירותי שיקום על פי הקריטריונים הרפואיים. ככלל, לאורך העשור היה משרד האוצר מוטרד מן ההשלכות התקציביות של הזכאות המוקנית לאנשים על פי חוק השיקום. אמנם לאחרונה זנח הממשל את ניסיונו להעביר את הרפורמה הביטוחית בחקיקה ואישר אותה ב-2012 באמצעות צו, ללא הסעיף המשנה את חוק השיקום, אך הסכנה לחוק לא חלפה. משרד האוצר, בשל רצונו לשלוט בהתחייבויות התקציביות של המדינה, עלול לנסות שוב לשנות

את חוק השיקום, אם באמצעות חקיקה ואם באמצעים מנהליים ותקציביים, כפי שיפורט להלן.

אוכלוסיית היעד

בתום העשור הראשון ליישומו של החוק התברר שמערך השיקום רחוק מלשרת את מרבית האוכלוסייה הפוטנציאלית לשיקום. נתוני שנתון בריאות הנפש שפורסמו ב-2013 מראים כי מספר האנשים שקיבלו סל שיקום בסוף 2010 עמד בסך הכל על 15 עד 20 אחוז מהאומדן של האוכלוסייה הזכאית לשירותי שיקום. גם אם מביאים בחשבון שרק חלק מן הזכאים הפוטנציאליים ירצו לקבל סלי שיקום, הרי עדיין פירושו של דבר שמרבית האוכלוסייה הזכאית נמצאת מחוץ למעגל הנהנים מהחוק. משרדי הבריאות והאוצר קבעו כי המספר המרבי של המשתקמים במערכת במצב קבע יגיע ל-22 אלף. אלא שמספר זה אינו מתיישב עם האומדנים, ולו הזהירים ביותר, שערכו מומחים המכירים את המצב לאשורו, ולפיו סך כל האוכלוסייה הזכאית מגיע ל-100 אלף. אין ספק שאחד האתגרים הניצבים בפני המערכת הוא להגדיל את מספרם של נכי הנפש הזכאים המקבלים שירותי שיקום בפועל, וכן להביא בחשבון את השינויים הנחוצים בתכנון ובהקצאת המשאבים בעקבות הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה הכללית.

נוסף למספר המשתקמים, גם אופי אוכלוסיית היעד של מערך השיקום דורש תשומת לב. בעוד שהגל הראשון של המשתקמים כלל רבים שהשתחררו מבתי חולים פסיכיאטריים לאחר תקופות אשפוז ארוכות, כיום רבים מהפונים הם אנשים צעירים בראשית מה שמכונה "הקריירה הפסיכיאטרית" שלהם. אופי הבעיות שעמן מתמודדת אוכלוסייה זו וצרכיה שונים מאלו של המשתקמים שהשתחררו ממוסדות לאחר תקופות אשפוז ארוכות. הספרות המקצועית מלמדת ששיטות ההתערבות השיקומיות שונות במידה לא מעטה מאלה שהיו אופייניות לאוכלוסיית המטופלים בראשית התהליך, ושעלויות הטיפול והשיקום עברה גבוהות יותר מאלו שהתאימו לגל הראשון.

כל תכנון של מערך השיקום יצטרך להתייחס לאפיונים של מגזרי אוכלוסייה ספציפיים ולקבוצות גיל מובחנות, תוך הסתמכות על ידע בנושאים כמו שיעורי התחלואה ואופייה בקבוצות אוכלוסייה אלו. המערכת תצטרך להקדיש תשומת לב מיוחדת לאוכלוסייה המבוגרת, שבה שיעור הסובלים מנכות פסיכיאטרית גבוה בהשוואה לגילאים צעירים יותר.

תקציבים

כפי שהוסבר לעיל, בעשור הראשון ליישום החוק גדלו תקציבי השיקום בצורה מרשימה וחלקם בתקציב שירותי בריאות הנפש גדל אף הוא. שינויים אלו עלולים להטעות במידת מה, הן משום שבראשית התקופה ההקצאה המיועדת לשיקום הייתה מזערית, והן משום שהדבר אינו מעיד על כך שהכספים שהוקצו להקמה ולפיתוח של מערך השיקום תואמים כהלכה את דרישות החוק ואת צורכי המערכת. זאת ועוד: בעוד שבתכנון המקורי סבר המחוקק שהתקציבים עבור השיקום יגדלו גם על ידי איגום תקציבים מרשויות אחרות, בפועל ניכרת תופעה של רשויות מקומיות אשר בעבר סיפקו שירותים לנכי נפש במסגרת תקציבי השירותים החברתיים שלהן, וכיום הן מפנות את הנזקקים למערך השיקום וחדלות להקצות כספים מתקציבן.

בהתאם להסכם בין משרד האוצר ומשרד הבריאות (2001), בחמש השנים הראשונות ליישום החוק היה תקצוב שירותי השיקום מבוסס על תכנית רב-שנתית. לעומת זאת, משנת 2006 התקציב מבוסס על תוספות שנתיות שנקבעות במשא ומתן שנתי (ולאחרונה אף דו-שנתי). בדוחות הביקורת לשנים 2009–2010 מבקר המדינה עמד על כך, וציין כי העקרונות שלפיהם התקציב מתעדכן מדי שנה אינם ברורים ואינם מבוססים על תכנון רב-שנתי, הפתוח לביקורת מקצועית וציבורית.

מכיוון שהאוכלוסייה המקבלת שירותי שיקום היא רק כחמישית מהאוכלוסייה הזכאית לסל שיקום, התקציב צריך לאפשר להגדיל את מספרם של המשתקמים מהמאגר הפוטנציאלי, עד שאוכלוסיית המשתמשים תגיע לפחות ל-50 אחוז מאוכלוסיית היעד. נוסף לכך, התקציב צריך לשקף את הגידול הדמוגרפי ואת השינויים באופייה של אוכלוסיית המשתקמים, וכן בעיות מיוחדות של הפריפריה החברתית והגיאוגרפית; כל אלו מחייבים להגדיל את התקציב הממוצע למשתקם. אלא שניתוח התקציב הממשלתי שהוקצה לשיקום עבור המחצית השנייה של העשור שלאחר יישום החוק מעלה כי בניגוד לצורך, וחרף הצפי לגידול במספר המשתקמים, התקציב הממוצע למשתקם פחת והוא רחוק מלענות כהלכה על צורכי המערכת.

שירותי הדיוור הם תחום מרכזי וחיוני ביותר בסל השיקום. כפי שעולה מנתוני השנתון של שירותי בריאות הנפש ל-2013, כ-60 אחוז ממקבלי סל השיקום זוכים למגורים נתמכים. כמו כן, רוב נכי הנפש המתגוררים במגורים נתמכים מקבלים ממשרד השיכון סבסוד לשכר הדירה. אלא שהרמה הנמוכה יחסית של הסובסידיה לדיוור, וכן קצבת הנכות הנמוכה שרוב נכי הנפש מקבלים מהמוסד לביטוח לאומי,

מונעות מרבים מהמשתקמים למצוא מגורים במקומות המועדפים עליהם ובקרבת בני משפחותיהם. הדבר גם מקשה עליהם לעבור להסדרי דיור נתמך אינטנסיביים פחות, המגבילים את האדם במידה פחותה יותר, מפני שהסדרים כאלו יקרים יותר. עובדות אלו דוחקות רבים מהמשתקמים לפנות למגורים בפריפריה ובשוליים החברתיים והגיאוגרפיים. מצב זה עלול להוביל ליצירת "גטאות" של נכי נפש, כפי שקרה במקומות אחרים בעולם (Aviram and Segal, 1973; Isaac and Armat, 1990) ולפגוע בזכויות המשתקמים, באיכות חייהם ובשיקומם בכלל.

אחת הסיבות לפגיעה באיכות השיקום היא התמחור הלא ריאלי במכרזים של שירותי השיקום. ללא תמחור סביר נמנעים רבים מהיזמים הפוטנציאליים מלהשתתף במכרזים, מה שמביא לצמצום או להיעדר תחרות ומוביל לתלות של הממשלה ביזמים המעטים המפעילים את השירותים – שמצדם נאלצים לפגוע באיכות השירותים כדי לא להפסיד כסף – שכן הממשל חייב שתהיה לו אפשרות ליישם את דרישות החוק ולהבטיח שירותי שיקום.

לאור כל זאת, יש לבדוק את הנושא ולתקצב את המכרזים בצורה שתאפשר תחרות אמיתית, ובה בעת תבטיח פיקוח ובקרה נאותים ותמנע כשל שוק שיביא לפגיעה באיכות שירותי השיקום ובזכויות המשתקמים.

לא ניתן לסיים את הדיון על נושאים הקשורים לתקציב שירותי השיקום מבלי להתייחס לרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש, שמתוכנן ליישמה בשנת 2015.

הרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש ותקצוב שירותי השיקום בקהילה

הרפורמה הביטוחית והעברת השירותים האמבולטוריים והאשפוזיים בבריאות הנפש לאחריות קופות החולים נועדה להביא לשיפור השירותים, לצמצם את מספר האשפוזים ואת משכם ולהגדיל את הביקוש לשירותי השיקום בקהילה בקרב הזכאים שעד כה לא קיבלו את הטיפול הדרוש. אולם ללא מענה הולם של שירותי השיקום בקהילה, ספק אם הרפורמה הביטוחית תצליח. האם הצורך הגובר בשירותי השיקום בקהילה נלקח בחשבון בעת תכנון הרפורמה הביטוחית?

הרפורמה הביטוחית אמורה לשפר את מנגנון התקצוב של שירותי בריאות הנפש. בפסיקת בג"ץ מ-21 ביוני 2012 נקבע כי ישונו אמות המידה שלאורן מתעדכן תקציב קופות החולים, ובאחריותה של המדינה לשפר את מנגנון קביעת התקציב המועבר לקופות – ולמעשה להגדיל את התקציב. השאלה שצריכה להטריד את כל החרדים לרמת שירותי בריאות הנפש היא האם שינויים אלו ישתקפו גם בהגדלה בפועל של התקציב המופנה אליהם. אין ודאות שכל התקציבים המועברים לקופות

החולים לשם קליטת שירותי בריאות הנפש אכן יזרמו ליעדם, שכן תקציבים אלו אינם ייעודיים לתחומים מסוימים (למשל בריאות הנפש) ואופן השימוש בהם נתון לשיקול דעתן של קופות החולים. בשל התחרות בשירותי קופות החולים בין התחומים השונים, יש סכנה שחלק מכספי בריאות הנפש יזלגו לשירותים אטרקטיביים יותר למבוטחים, להתמחויות אחרות ולשדולות חזקות יותר. לאור זאת, על המדינה להבטיח שלפחות בתקופה הראשונה – כעשור או שניים לאחר הרפורמה, עד שיתייצבו שירותי בריאות הנפש ועד שתיווצר להם שדולה מקצועית, מינהלית וציבורית חזקה – יסומנו הכספים המיועדים לבריאות הנפש ויהיה פיקוח על דרכי הוצאתם. יש להניח כי שיפור השירותים האשפוזיים והאמבולטוריים בעקבות הרפורמה עשוי גם לשפר את שירותי השיקום בקהילה.

מכיוון ששירותי השיקום נותרים באחריות המדינה, יש להבטיח שהם יעודכנו תוך התחשבות בשינויים דמוגרפיים, בהתייקריות במשק ובתוספות נדרשות בגין עדכונים של טכנולוגיות התערבותיות מוכחות, וכן בגין צרכים מיוחדים של אוכלוסיות ספציפיות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של המדינה.

כוח אדם

כוח האדם המפעיל את השירותים הוא מרכיב חיוני הקובע את איכותם, ואף את מידת יישומו של החוק עצמו. בהתייחסו להיערכות כוח האדם במהלך העשור הראשון ליישומו של חוק השיקום, מבקר המדינה קבע בדוחות לשנים 2007 ו-2010 שכוח האדם המנהל את השירות, מפעיל את ועדות השיקום ועוסק בפיקוח ובקרה רחוק מלהספיק להפעלתו התקינה והראויה של מערך השיקום.

מכיוון שמערכת השירותים כולה מופעלת בידי יזמים פרטיים, ובהיעדר דרישות מצד הממשל לכוח אדם ברמה מקצועית גבוהה שיפעיל את השירותים, אין להתפלא שפעמים לא מעטות כוח האדם אינו תואם את הרמה המקצועית הנדרשת לצורך ביצוע המשימות של השיקום. כדי לשנות את המצב, חשוב שהמדינה תחמיר את הדרישות במכרזים לאיכות ראויה של כוח אדם, על המשמעות התקציבית הכרוכה בכך.

לאור העובדה שתחום השיקום של נכי נפש צעיר יחסית, יש צורך לפתח תכניות להכשרת כוח אדם בענף, אם במסגרת מאמץ לפתח מקצוע ייחודי לעיסוק בשיקום נכי נפש בקהילה (רועה ואחרים, 2011) או במסגרת המקצועות הקיימים. יש להגביר את המאמץ לפתח הכשרה מקצועית הולמת, הן ברמה אקדמית והן במסגרת תכניות שונות שאינן מובילות לתואר אקדמי.

בעניין זה ראוי גם להדגיש את החשיבות בהכשרת כוח אדם של בעלי נכות נפש וכמובן בהעסקתם. אמנם במהלך העשור האחרון נעשו מאמצים לא מבוטלים בתחום זה, ואף היו הישגים הראויים לציון (דודאי והדס-לידור, 2009), אבל אלה רחוקים עדיין מהרצוי, בעיקר כאשר מדובר בהעסקה בשוק החופשי של אנשים הסובלים מנכות פסיכיאטרית.

שירותים

מאז שחוק שיקום נכי נפש בקהילה עוצב בכנסת בשנות התשעים של המאה הקודמת, לא הוערך סל השיקום ולא הוכנסו בו שינויים. החלטות כאלו צריכות להתקבל על סמך הערכות אמפיריות של הסל הקיים וידע מצטבר על הנושא מהעולם ומהארץ, וכן על בסיס שיקולים תקציביים וסדרי עדיפויות מוגדרים. חשוב לציין שקביעת סדרי העדיפויות צריכה אמנם להיות מבוססת על ידע, אך היא כרוכה גם בשיקולים חברתיים ומחייבת דיון ציבורי בהשתתפות מומחים, אנשי מקצוע, מחוקקים וכמובן גם בני המשפחות והמתמודדים עצמם.

בין הנושאים שהתבררו כבר במהלך העשור הראשון ליישום החוק המחייבים תשומת לב נכללים תופעת ה"הוסטליזציה" – קשיים במעבר של נכי נפש למגורים מגבילים פחות בקהילה; בעיות במיצוי זכויות ובבחירת שירותים; שיעור משתקמים נמוך במגזר הערבי; זמן המתנה ארוך לפתרונות דיור, רמת סבסוד נמוכה לשכר דירה והיעדר אפשרות בחירה באזורים מסוימים; היעדר התייחסות הולמת ורגישות תרבותית מספקת לאוכלוסיות מיוחדות; ליקויים בהמשך טיפול אמבולטורי לאחר אשפוז ובתיאום בין מערכות קליניות ושיקומיות; כיסוי חלקי ולא מספק של שירותי תיאום טיפול; וקשיים בפתרונות שיקום תעסוקתי במסגרת השוק החופשי. כמו כן, יש צורך להרחיב את האפשרות להשלמת השכלה ללימודים לקראת התואר הראשון ולהשלמת השכלה לנוער מתחת לגיל 18.

כפי שעולה מהנתונים שפרסמו שירותי בריאות הנפש, ונכללו אף בדוחות מבקר המדינה, אחד הנושאים המחייב תשומת לב מיידי הוא העובדה שרבים מנכי הנפש לא מממשים את סל השיקום שהוקצה להם. על סמך בדיקות שנערכו, בין רבע לשליש מאלה שאושר להם סל שיקום לא מממשים אפילו מרכיב אחד מהשירותים שהוקצו להם, ורבים אחרים בוחרים לממש רק חלק מהסל. ייתכן שהסיבה לכך היא בעיות בתהליכי הקצאת השירותים ובכוח האדם האמון על הטיפול, ואין ספק כי נושא זה מחייב בדיקה.

מכיוון שהמרכיבים השונים של מערכת שירותי בריאות הנפש פועלים ככלים שלובים, מערך השיקום תלוי בתפקודן של המערכת האשפוזית והמערכת האמבולטורית, כמו גם במערכות בריאות ובשירותים חברתיים. הפגיעה המתמשכת במרפאות הקהילתיות (Aviram, 2010) והיעדר שיתוף פעולה יעיל עם הרפואה הפיזית, עם המערך הקליני בבריאות הנפש ועם שירותי הרווחה המקומיים – כפי שקורה כיום – יביאו ללא ספק להשלכות שליליות על תפקודה של מערכת השיקום בקהילה, ויפגעו ביכולתה למלא את ייעודה. הרפורמה הביטוחית, המיועדת להיכנס לתוקפה ב-2015, אמורה לתקן מצב זה, אולם עדיין מוקדם לקבוע שהשינוי אכן יתרחש.

שיקום נכי נפש בקהילה והרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש

הבעיה המרכזית שהרפורמה השיקומית תצטרך להתמודד עמה בעת יישומה של הרפורמה הביטוחית נובעת מכך שבעוד ששירותי האשפוז ושירותי המרפאה בבריאות הנפש יעברו לאחריות קופות החולים, שירותי השיקום ייוותרו באחריות הממשלה. לקופות החולים יהיה תמריץ טיפולי וכספי להעביר את כל מי שראוי לשיקום בקהילה למערך השיקום הממשלתי, אולם מערך זה יהיה תלוי בתקציב המדינה וברשויות אחרות בכל הנוגע ליכולתו לספק את השירותים הדרושים. מן הצד האחר, תפקודם היעיל של השירותים האמבולטוריים ושל שירותי האשפוז, ובעיקר התיאום הנדרש בין השירותים הקליניים לשיקום לצורך המשכיות הטיפול ורמתו, לא יהיו בשליטתה המלאה והיעילה של הממשלה. מערך השיקום יהיה נתון אפוא בצבת ארגונית ותקציבית, ולסביבה התפקודית שלו (כלומר לארגונים ולמערכים המקיימים עמו קשרי גומלין קבועים ומשפיעים על תפקודו) יהיו אינטרסים שלא בהכרח תואמים את שלו או תורמים לפעילותו הראויה.

4. סיכום

הישגיה של הרפורמה השיקומית בעשור הראשון ליישומה אכן מרשימים, אך המשך הצלחתה אינו מובן מאליו. הפרק עמד על לא מעט בעיות וסוגיות המחייבים התייחסות. יש לבחון את הליקויים ואת הבעיות שהתגלו, להעריך את השירותים שניתנו, את דרכי אספקתם ואת תוצאותיהם ולפעול כדי לתקן את הטעון תיקון. בעניין זה יש חשיבות רבה לפיתוח מערך מידע אשר יאפשר מעקב, בקרה והערכת

תוצאות. למרות הצהרות חוזרות ונשנות מצד שירותי בריאות הנפש, משרד הבריאות ומשרד האוצר בדבר החשיבות שהממשל מייחס למחקרים מבוססי ראיות על תוצאות השיקום, עד כה לא נעשה בתחום זה אלא מעט.

מחקרי הערכה על תהליכי השיקום ועל תוצאותיהם חשובים לא רק מבחינה מקצועית ותקציבית, אלא גם מבחינה ציבורית. יש להם חשיבות לחיזוק הלגיטימציה הציבורית של התחום, והדבר חיוני במיוחד לאור חולשתה הציבורית של האוכלוסייה שעבורה נחקק חוק השיקום. מן הראוי היה לאמץ את ההסדר הנהוג לגבי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שלפיו אחוז מסוים מהתקציב מוקדש למחקר ולהערכה וההקצאה לכך מעוגנת בחוק, או לפחות בהסדר מנהלי. כמו כן, חשוב לקבוע סדרי עדיפות למחקר ולהערכה ולהבטיח שהכספים יוקצו לחוקרים באופן בלתי תלוי במערכת המבצעת, על סמך הערכה מדעית עצמאית לחלוטין.

נושא נוסף שראוי לבדיקה מושכלת הוא שאלת השתייכות מערך השיקום למשרדי הממשלה: האם יש להשאירו באחריות משרד הבריאות או להעבירו למשל, למשרד הרווחה והשירותים הציבוריים? זו אחת המשימות שהממשל יצטרך להתמודד עמה עם בוא העשור השני ליישום החוק ויישום הרפורמה הביטוחית, וחשוב ששיקולים מקצועיים וארגוניים הם שינחו את הבדיקה.

כפי שנאמר בפרק, לתפקוד יעיל ומועיל של מערכת בריאות הנפש יש חשיבות רבה לא רק מבחינת שיקומם ואיכות חייהם של המשתמשים במערכת זו, כלומר המתמודדים ובני משפחותיהם, אלא גם מבחינה חברתית וכלכלית. לפיכך, ראוי שהתחום יינה גם מפירות השיפור ברמת החיים בארץ, בדומה לתחומים אחרים בחברה. הנתונים מלמדים כי התקציב הממשלתי לבריאות הנפש אמנם לא השתנה (בערכים קבועים) בעשור האחרון, אך, כפי שמצוין בפרק של צ'רניחובסקי ורגב (2013) בספר זה, ההוצאה הציבורית לשירותי רפואה רחוקה מלשקף את הגידול שחל בתוצר המקומי הגולמי ואת העלייה ברמת החיים בארץ, ולא תאמה את השיפור שחל בתחומים אחרים של השירותים החברתיים בתקופה הנידונה.

אמנם ניתן לתקן חלק מהבעיות שהוזכרו בעזרת הגוף המבצע של השיקום עצמו, אבל חלק לא מבוטל תלוי במערכות אחרות ובגורמים שלמעריך השיקום אין שליטה עליהם. בעקבות השינויים שחלו מאז נחקק חוק השיקום, נסדקה הקואליציה שתמכה בחוק. משרד האוצר, שהיה חיוני להצלחת החוק בראשית יישומו, מבקש כיום להגביל אותו, בין שבאמצעות חקיקה ובין שבאמצעים תקציביים. הדחיות התכופות ביישום הרפורמה הביטוחית בבריאות הנפש מאז שלהי המאה הקודמת, כמו גם הפגיעה המתמשכת בשירותים האמבולטוריים,

עלויות אף הן לפגוע במערך השיקום. נוסף לכך, יש כמובן מידה לא מבוטלת של חוסר ודאות בעניין הדרך שבה תיושם סוף-סוף הרפורמה הביטוחית בעוד שנתיים, וכיצד הדבר ישפיע על הרפורמה השיקומית.

למרבה הצער נושא בריאות הנפש, לרבות שיקומם של נכי נפש בקהילה, נמצא בשולי העניין הציבורי. גם העובדה שמדובר באוכלוסייה חלשה, הסובלת מסטיגמה ומהדרה חברתית, מקרינה על יכולתה להשפיע על שינוי המדיניות לגביה. לפיכך מוטלת אחריות מוסרית ומקצועית כבדה על אנשי המקצוע המטפלים באוכלוסייה זו ועל אותם גורמים חברתיים, מעטים ככל שיהיו, החרדים לנכי הנפש ולאיכות חייהם. יש לעשות מאמץ, לארגן שדולה פוליטית וציבורית, ובעזרת המתמודדים ובני משפחותיהם להעלות את הנושא על סדר היום הציבורי ולפעול לשימור, פיתוח וקידום הרפורמה השיקומית. אין ספק שיהיו לכך השלכות גם על אופן היישום העתידי של הרפורמה הביטוחית, ובסופו של דבר על איכותם ותועלתם של כל שירותי בריאות הנפש בישראל.

מקורות

- אבירם, אורי (2007), "רפורמה מקרטעת בשירותי בריאות הנפש בישראל: חסמים ובלמים בהסטת מוקד הטיפול לקהילה", **חברה ורווחה**, 27, עמ' 127–155.
- אבירם, אורי (2010), "שינויים בחצר האחורית של מערכת הבריאות: בדרך לרפורמה בשירותי בריאות הנפש", בתוך חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה, מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985–2008**, הוצאת רסלינג.
- אבירם, אורי (2012), "לקראת העשור השני ליישומו של חוק שיקום נכי נפש בקהילה: אתגר והזדמנות לשינוי במערכת שירותי בריאות הנפש בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 90, עמ' 155–188.
- אבירם, אורי, נלי זילבר, יעקב לרנר ומרים פופר (1998), "חולי נפש כרוניים בישראל: אומדן מספרם ואפיוניהם", **ביטחון סוציאלי**, 53, עמ' 92–105.
- אליצור, אבנר, יהודה ברוך, יעקב לרנר ומרדכי שני (2004), "הרפורמה בבריאות הנפש בישראל", בתוך יעקב קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בג"ץ 8703/03, **מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר**, פורסם באתר הרשות השופטת ב-21 ביוני 2012: elyon1.court.gov.il/files/03/300/087/h53/03087300.h53.htm
- דודאי, רונית ונעמי הדס-לידור (2009), "השיקום התעסוקתי בישראל: המפתח להגדרה חדשה של האדם עם המגבלה הנפשית בקהילה", *The Medical*, 10, עמ' 19–21.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **שנתון סטטיסטי לישראל 2011**.
- המוסד לביטוח לאומי (2012), **סקירה שנתית 2011**, btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2011/Pages/default.aspx
- וינברגר, טוביה, זיו וינר ונתנאל לאור (2008), "תחלואה גופנית ותמותה בסובלים מהפרעות בפסיכיאטריות", *The Medical*, 9, עמ' 18–22.
- חבר, איתן, משה קוטלר, דב פסט, אבנר אליצור, ויהודה ברוך (2005), "הרפורמה בבריאות הנפש: מאין ולאן?", **הרפואה**, 144, עמ' 327–331.

משרד הבריאות, **בריאות הנפש בישראל: שנתונים סטטיסטיים לשנים 2001, 2006, 2008 ו-2012.**

צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2013), "מערכת שירותי הרפואה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה 2013 – חברה, כלכלה ומדיניות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 323–348.

פינטו, אופיר (2012), **מקבלי קצבת נכות בשנת 2011: מאפיינים דמוגרפיים, רפואיים ותעסוקתיים**, סקרים תקופתיים מס. 242, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

רועה, דוד, אמיר טל, ורד בלוש-קלימן, יחיאל שרשבסקי, נעמי הדס לידור, עדי תלם ומקס לכמן (2011), "השיקום הפסיכיאטרי: בדרך לפרופסיה", **ביטחון סוציאלי**, 86, עמ' 85–105.

שטרך, נעמי, יחיאל שרשבסקי, דניס נאון, נוגה דניאל ונועם פישמן (2009), **אנשים עם בעיות נפשיות קשות בישראל: ראייה משולבת של מערכות השירותים**, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

שמיר, אלי (2006), "תחלואת הנפש: בת חורגת במערכת הבריאות בישראל", בתוך אורי אבירם ויגאל גינת (עורכים), **שירותי בריאות הנפש בישראל: מגמות וסוגיות**, צ'ריקובר.

שרשבסקי, יחיאל (2006), "שיקום נכי נפש בקהילה בישראל – תהליכים ואתגרים", בתוך אורי אבירם ויגאל גינת (עורכים), **שירותי בריאות הנפש בישראל: מגמות וסוגיות**, צ'ריקובר.

Aviram, Uri (2010), "Promises and Pitfalls on the Road to a Mental Health Reform in Israel, *Israel Journal of Psychiatry and Related Sciences*, 47, No. 3, pp. 171–194.

Aviram, Uri (ed.) (2011), *Rehabilitation and Community Integration of Persons with Psychiatric Disabilities: The First Ten Years and Beyond*, Report for International Workshop, Tel Hashomer, Israel National Institute for Health Policy Research.

Aviram, Uri, Yigal Ginath, and David Roe (2012), "A Decade to the Rrehabilitation in the Community of Persons with Mental Disabilities

- Law of Israel: Challenges and Opportunities,” *Psychiatric Services*, 63, pp. 110-112.
- Aviram, Uri and Steven P. Segal (1973), “Exclusion of the Mentally Ill: Reflection on an Old Problem in a New Context,” *Archives of General Psychiatry*, 29, pp. 126-131.
- Drake, Robert E., Hogan, M. F., Slade, M., and Graham Thornicroft (2011), “Editorial: Commentary on Israel's Psychiatric Rehabilitation Law,” *Israel Journal of Psychiatry*, 48, No. 4, pp. 227-229.
- Gallagher, Sally K. and David Mechanic (1996), “Living with the Mentally Ill: Effects on the Health and Functioning of Other Household Members,” *Social Science and Medicine*, 42, pp. 1691-1701.
- Goodwin, Simon (1997), *Comparative Mental Health Policy: From Institutional to Community Care*, Sage Publications.
- Hornik-Lurie, Tzipi, Nelly Zilber, and Yaacov Lerner (2012), “Trends in the Use of Rehabilitation Services in the Community by People with Mental Disabilities in Israel: The Factors Involved,” *Israel Journal of Health Policy Research*, 1, No. 24, ijhpr.org/content/1/1/24.
- Isaac, Rael Jean and Virginia C. Armat (1990), *Madness in the Streets: How Psychiatry and the Law Abandoned the Mentally Ill*, The Free Press.
- Kessler Ronald C., Steven Heeringa, Matthew D. Lakoma, Maria Petukhova, Agnes E. Rupp, Michael Schoenbaum, Philip Wang, and Alan M. Zaslavsky (2008), “Individual and Societal Effects of Mental Disorders on Earnings in the United States: Results from the National Co-Morbidity Survey Replication,” *American Journal of Psychiatry*, 12, pp. 703-711.
- Lerman, Paul (1982), *Deinstitutionalization and the Welfare State*, Rutgers University.
- Mechanic, David, Donna D. McAlpine, and David A. Rochefort (2013), *Mental Health and Social Policy: Beyond Managed Care* (6th Edition), Pearson Education, Inc. and Allyn and Bacon.
- Mechanic, David and David A. Rochefort (1990), “Deinstitutionalization: An Appraisal of Reform,” *Annual Review of Sociology*, 16, pp. 301-327.

Murray, Christopher J.L. and Alan D. Lopez (eds.) (1996), *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability of Diseases, Injuries, and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020*, Harvard School of Public Health.

President's New Freedom Commission on Mental Health (2003), *Achieving the Promise: Transforming Mental Health Care in America*, Publication No. SMA 03-3832, Department of Health and Human Services, President's New Freedom Commission on Mental Health.

Segal, Steven and Uri Aviram (1978), *The Mentally Ill in Community Based Sheltered Care: A Study of Community Care and Social Integration*, John Wiley and Sons.

The Sainsbury Centre for Mental Health (2003), *The Economic Costs of Mental Illness*, Policy Paper 3, June, The Sainsbury Centre for Mental Health.