

סדרת הרברט מ. סינגר

דו"ח
מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות

2010

דן בן-דוד, עורך

מרכז טאוב
לחקר המדיניות החברתית בישראל



דו"ח מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות
2010

דו"ח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2010

בעריכת
דן בן-דוד



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ירושלים, תמוז תשע"א, יולי 2011

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

ISSN 1565-8899

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

Email: info@taubcenter.org.il
אתר האינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

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

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

חבר נאמנים

יושב ראש : גרג רוסהנדלר

סגן יושב ראש : ג'פרי קולוין

הלן אבלס, היינץ אפלר, אלן בטקין, דן בן-דוד, סטיוארט בראון, רלף י. גולדמן, רון גרוסמן, גיוהן דוויסון, אלן מ. הלר, ג'ויס זף, דב לאוטמן, סטיבן ליברמן, בני לנדא, אירווינג סמוקלר, ג'ונתן קולקר, סטיבן שויגר, מייקל שטיינהרדט, עופרה שטראוס

מועצה בינלאומית מייעצת

האן אנצינגר (אוניברסיטת אַרסמוס), סטוארט אייזנשטט (ווישינגטון), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י. בלכר (ארגנטינה), גרי ס. בקר (אוניברסיטת שיקגו), אדם גמורן (אוניברסיטת ויסקונסין), אלחנן הלפמן (אוניברסיטת הרווארד), פיטר הלר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), ג'יימס ג'. הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א. וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), דניאל כהנמן (פרינסטון), רוברט לייטן (ברוקינגס), אהרון צ'חנובר (הטכניון), לורנס קליין (אוניברסיטת פנסילבניה), ג'ינט רותנברג-פאק (וורטון)

סגל המרכז

מנהל : דן בן-דוד

סגן מנהל וראש תכנית מדיניות שוק העבודה : איל קמחי

שגית אזארי (חוקרת), חדוה אלמכיאס (עוזרת אדמיניסטרטיבית), קסנש אמבאו (אם בית), חיים בלייד (חוקר), נחום בלס (חוקר בכיר), לורה ברס (קשרי חוץ), ערן ישיב (ראש תכנית מדיניות הכלכלה), אהרון כהן (תחזוקה), רותי לרנר (פרסומים), אשר מאיר (עמית מחקר), דלית נחשון-שרון (עורכת הפרסומים), ניר עילם (חוקר), דב צ'ירניחובסקי (ראש תכנית מדיניות הבריאות), יוליה קוגן (חוקרת), נעמי קריגר (מנהלת תפעול ואסטרטגיה), איתן רגב (חוקר), 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

ירוס אריאב, גל מיכאל בפמן, דוד ברודט, עדי ברנדר, אורי גבאי, מארק גרדשטיין, ורד דר, נתן זוסמן, בן-ציון זילברפרב, גיק חביב, שלמה יצחקי, איילת ניר, מישל סטרבציינסקי, שמואל סלבין, אביה ספיבק, דן פלד, דוד קליין

תכנית מדיניות שוק העבודה

יושב ראש: איל קמחי

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

תכנית מדיניות החינוך

יושב ראש: יוסי שביט

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

תכנית מדיניות הרווחה החברתית

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, שי יעיש, חנה כץ, ליהיא להט, עליזה לוי, מנחם מוניקנדס, איברהים מחגינה, מיקי מלול, ברוך עובדיה, אמיר פז-פוקס, יוסף קטן, יוסי תמיר

תכנית מדיניות הבריאות

יושב ראש: דב צירניחובסקי

אורי אבירם, מאיר אורן, אשר אלחיאני, ליאון אפשטיין, רן בליצר, גבי בן-נון, שי בריל, יצחק ברלוביץ, שלמה ברנון, בשארה באשארט, נחלה בשארה, איריס גינצבורג, קובי גלזר, רוני גמזו, חיים דורון, יונתן הלוי, ערן הלפרן, טוביה חורב, איתן חי-עם, דוד חניניץ, אורית יעקבסון, אבי ישראל, שלמה מור-יוסף, יעקב מנצ'ל, גיא נבון, זאב פלדמן, צבי פרנקל, ניר קידר, רחל קיי, אביגדור קפלן, יוחנן שטסמן, אריה שירוס, עמיר שמואלי, יאיר שפירא, מיקי שרף

דו"ח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2010

תוכן העניינים

11	הקדמה דן בן-דוד
	I. תמונת המאקרו
19	מבט מאקרו ערן ישיב
20	1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי
32	2. בעיות מבניות במשק הישראלי
39	3. המדיניות הפיסקלית
41	4. סיכום
43	נספח לוחות ותרשימים
49	ההוצאה הציבורית בישראל דן בן-דוד
51	1. ישראל וה-OECD על תוואים מנוגדים במשך שני עשורים
53	2. שני עשורים של יציבות בהוצאות האזרחיות של ישראל לעומת תנודתיות ב-OECD
57	3. ההוצאה הממשלתית – מבט מקרוב על התוואי
61	4. שינויים בהרכב הוצאות הממשלה על פני זמן
69	זרקור א: שינויים בהישגי החינוך לעומת שינויים בהוצאה
71	5. סיכום
73	זרקור ב: מי אחראי על מדיניות המיסים? מאת ירום אריאב
75	זרקור ג: הכלכלה השחורה בישראל
81	לוחות ההוצאה החברתית יוליה קוגן

II. תעסוקה ורווחה

101	פערי הכנסות בישראל איל קמחי
102	1. אי-השוויון בהכנסות
105	2. ממדי העוני
115	3. הגורמים לעוני : תעסוקה, היקף המשרה ושכר העבודה
122	4. הגורמים העיקריים לפערי השכר בישראל
131	5. סיכום
135	עובדים ועניים חיה שטייר
138	1. שינויים לאורך זמן בשיעורי העוני בקרב משפחות של עובדים
141	2. מיהם העובדים העניים?
155	3. הגורמים לעוני במשפחות של עובדים
175	4. סיכום והשלכות למדיניות
181	רווחה ותעסוקה של אימהות חד-הוריות – ישראל במבט השוואתי חיה שטייר
182	1. מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים של אימהות חד-הוריות
192	2. עוני בקרב אימהות חד-הוריות ותמיכת מערכת הרווחה
197	3. סיכום

III. חינוך

203	מגמות בהתפתחות מערכת החינוך נחום בלס
204	1. תלמידים – הגידול במספרם ושינויים בהרכבם
216	2. מורים – שינויים בדפוסי העבודה, בתנאי העבודה ובשכרם
236	3. הישגים בבחינות בגרות – סך-כל האוכלוסייה ומגזרים בתוכה
241	זרקור : הקלות או התאמות לבעלי לקויות למידה מסוגים שונים

247	רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל יוסי שביט וויקי ברונשטיין
248	1. רקע: על פערי השכלה בין קבוצות באוכלוסייה
249	2. רפורמות חשובות במערכת החינוך הישראלית
250	3. הצגת המחקר הנוכחי: התרחבות ההשכלה ושינויים בפערי ההשכלה
258	זרקור: בחינת הממצא על ירידת שיעורי הזכאות לבגרות אצל ילידי אמצע-סוף שנות השבעים
260	4. סיכום
263	המחיר הדמוגרפי – שיעורי הילודה והישגים במבחנים בינלאומיים יריב פניגר ויוסי שביט
269	זרקור: תיאור המחקר
273	משמעת בית-ספרית והישגים לימודיים בישראל יוסי שביט וכרמל בלנק
275	1. רקע: על תרבות "ללא משמעת"
276	2. ממצאים: משמעת והישגים במבחני מתמטיקה ומדעים
281	3. סיכום ומסקנות
285	הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת דן בן-דוד

IV. בריאות

295	מערכת שירותי הרפואה דב צ'רניחובסקי
297	1. הישגי המערכת וביצועיה
301	זרקור א: תמותת תינוקות בדואים ויהודים בנגב
306	2. סוגיות מבניות
315	זרקור ב: גמישות בקביעת השכר – חיבור בין סמכות ואחריות
316	זרקור ג: שכר הרופאים והתקינה
317	3. ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה והשפעתה על התפלגות הכנסות ועוני
322	4. משמעות הפריפריה במערכת שירותי הרפואה: השפעת השינוי בנוסחת ההקצאה לקופות-החולים על הפריפריה

V. דעת קהל

345	הסקר החברתי 2010
	דלית נחשון-שרון ונחום בלס
346	1. מבוא וסיכום
351	2. "מדד טאוב" לתחושת הביטחון החברתי
356	3. מדיניות בתחום הפערים וסולידריות חברתית
364	4. בעיות "בלב" החינוך
374	5. הבריות ובריאותן
381	6. רמת החיים וציפיות לעת הפרישה מעבודה
388	7. חשיפה לאלימות ורמת הביטחון האישי

הקדמה

ל"דו"ח מצב המדינה 2009", שראה אור בשנה שעברה, הייתה השפעה יוצאת דופן. מאות מאמרים – החל בכתבות וסדרות וכלה במאמרי מערכת – דיווחו, סקרו והביעו דעות על ממצאי הדו"ח. הממצאים הובאו בפני קובעי מדיניות מרכזיים בממשלה, בכנסת ובשירות הציבורי. השפעתם על השיח הציבורי בישראל הובילה להוקרה ולהכרה רשמית בכלי תקשורת מובילים בישראל.

ייחודו של "דו"ח מצב המדינה 2009" היה בהצגת תמונה כוללת של התוואים חברתיים והכלכליים עליהם נמצאת ישראל, המראים היכן היינו בעבר, איפה אנו נמצאים היום – ביחס לעבר וביחס למדינות אחרות – לאן פנינו מועדות, מהן המשמעויות של כך, ומהן ההמלצות למדיניות. דו"ח זה, "מצב המדינה 2010", ממשיך את מסורת ההצגה של תמונת-העל המקצועית ביותר בשפה נגישה לכל.

בשנתיים האחרונות, מרכז טאוב חווה שינויים רבים. לפרופסור דב צ'רינובסקי, ראש תכנית המדיניות בתחום הבריאות, הצטרפו הפרופסורים איל קמחי, יוסי שביט, חיה שטייר וערן ישיב כראשי תכניות המדיניות בתחומי העבודה, החינוך, הרווחה החברתית והכלכלה, בהתאמה. הם משקפים פן נוסף של מרכז טאוב, של השילוב המקצועי ושיתוף הפעולה בין דיסציפלינות שונות. קבוצות המדיניות של המרכז משלבות בין חוקרים אקדמיים מובילים, חוקרים אקדמיים מבטיחים בתחילת דרכם וקובעי מדיניות בכירים בעבר ובעתיד.

דו"ח זה משקף את העושר הרב המתקבל משילוב נדיר זה. כל אחד מראשי תכניות המדיניות השתתף בכתיבת הדו"ח. בנוסף אליהם, השתתפו חוקרים צעירים בכתיבת חלקים מהדו"ח – ויקי ברונשטיין, יריב פניגר וכרמל בלנק – וכן מחזיקי עמדות בכירות ביותר בתחום קביעת מדיניות. במקרים מסוימים, הכתיבה נעשתה בהתייעצות קרובה עמם ובמקרה אחד, כתב ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר הקודם, זרקור, המופיע בפרק שנכתב על-ידי.

סוגיה אחת החוצה תחומים היא סוגיית האי-שוויון, שבאה לידי ביטוי בדו"ח זה במרבית הפרקים. בישראל הולכים וגדלים הפערים בהכנסות, בהשכלה

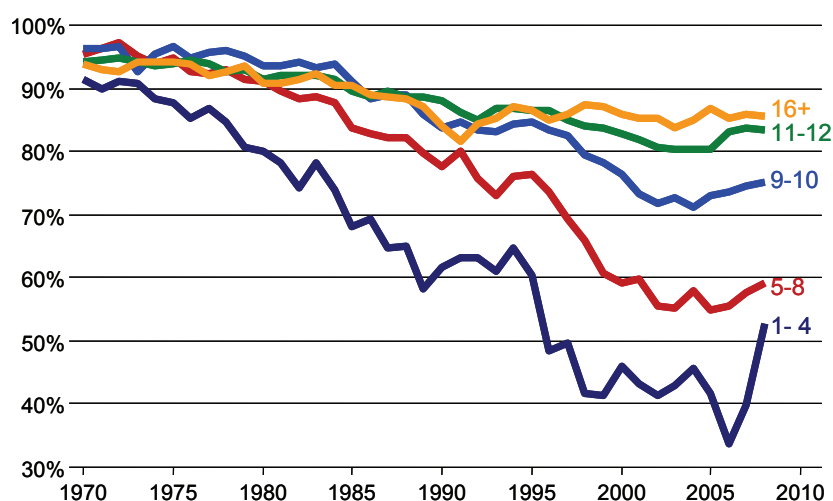
ובבריאות. גורם מרכזי מאוד, אך לא יחיד, המשפיע על האי-שוויון הוא רמת החינוך. מה הקשר?

המפתח לצמיחה כלכלית בת קיימא הוא שיפורים מתמידים בפרייון – כלומר, הגברה מתמדת ביכולתה של האוכלוסייה לייצר כמות הולכת וגדלה של מוצרים ושירותים. כדי לעשות זאת, המדינה זקוקה ליותר ויותר אנשים משכילים ומיומנים, ולמספר הולך ופוחת (ביחס לאוכלוסייה) של בעלי השכלה נמוכה. אין זה אומר שהכל צריכים להיות משכילים, אך מדובר בשינויים כה גדולים של ירידה בביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה, שאלה באים לידי ביטוי בהכנסות ובשיעורי התעסוקה של אותם עובדים.

לא נהוג להכניס גרפים להקדמות, אך מבט אחד על מה שאירע לגברים ישראלים בגילאי העבודה העיקריים יכול להמחיש חלק לא מבוטל ממה שעומד מאחורי הפערים המעמיקים בישראל. התרשים, המחלק את הגברים בגילאי העבודה העיקריים, 35-54, לפי קבוצות השכלה, מראה עד כמה דרמטיים היו השינויים שעברו החברה והמשק הישראלים במהלך ארבעת העשורים האחרונים.

שיעורי תעסוקה, לפי מספר שנות לימוד, 1970-2008

מתוך אוכלוסיית הגברים בגילאים 35-54



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

ב-1970 המדינה הייתה הרבה יותר ענייה ודרישות הייצור שלה יכלו להסתפק במספר גדול מאוד של עובדים בעלי השכלה נמוכה. בעת ההיא, למעלה מ-90 אחוז מהגברים בכל קבוצות ההשכלה היו מועסקים, בין אם היו בעלי השכלה פחותה מארבע שנות לימוד ובין אם בעלי השכלה של למעלה מ-16 שנות לימוד – כמעט כל הגברים בישראל עבדו.

למרות שמספר הגברים – כלומר, ההיצע – של בעלי השכלה נמוכה ירד מאוד במהלך השנים, הירידה בביקוש להם הייתה חריפה עוד יותר. כתוצאה מכך, שיעור התעסוקה בקרב גברים אלה צנח. במדינת ישראל של שנות האלפיים, ככל שרמת ההשכלה של גברים בגילאי העבודה העיקריים נמוכה יותר, כך ירד שיעור התעסוקה במהירות רבה יותר והגיע לרמות נמוכות יותר. אם לפני 40 שנה, למעלה מ-90 אחוז מבעלי 1-4 שנות לימוד היו מועסקים, היום השיעור נושק ל-50 אחוז. בקרב בעלי 5-8 שנות לימוד, שיעור התעסוקה אינו עובר עוד את ה-60 אחוז. כך שיעורי התעסוקה עולים באופן מאוד משמעותי עם ההשכלה. למעשה, הקבוצה היחידה שלא ספגה ירידה בשיעורי התעסוקה בקרבה ב-15 השנים האחרונות היא קבוצת בעלי 16+ שנות לימוד, המכילה ברובה בעלי השכלה אקדמית.

אנשים משכילים עובדים יותר, וכפי שהראה הדו"ח בשנה שעברה, הם גם משתכרים יותר. כתוצאה מכך – כפי שניתן לראות בפרקים השונים של דו"ח זה, נגישותם לטיפול רפואי ולתרופות טובה יותר (הפרק על מערכת שירותי הרפואה של דב צ'רניחובסקי מרחיב על כך), רמת ההישגים בלימודים של ילדיהם גבוהה יותר (פרקים של יוסי שביט, יריב פניגר ושלי משקפים זאת), שיעורי העוני בקרבם נמוכים יותר (כפי שמראים הפרקים של איל קמחי וחייה שטייר). יתרה מזאת, בזמן שתמונת ההווה נראית טוב ביחס למדינות המערב, המתחילות לצאת מהמשבר הכלכלי החמור מאז השפל הגדול של שנות השלושים של המאה הקודמת, ערך ישיב מצייר תמונה ארוכת טווח בעייתית למדי, הקשורה מאוד לרמת ההשכלה שמקבל חלק גדול וגדל של החברה הישראלית. הפרקים השונים בדו"ח זה עוסקים כמובן בסוגיות רבות נוספות, אך החינוך שמקבלים ילדי המדינה היום יקבע לא מעט את יכולתה של ישראל העתידית להחזיק משק של עולם ראשון – שהוא תנאי הכרחי להמשך קיומה הפיזי של המדינה באילוצים הביטחוניים עמם תצטרך להתמודד בעתיד הנראה לעין.

לאור הירידה הגדולה והמתמשכת בביקוש לעובדים בעלי השכלה נמוכה, היה ניתן לצפות שממשלת ישראל תפעל בנחישות להקטנה ניכרת בהיצע של מיעוטי ההשכלה והמיומנות. כך, אלה הנותרים במעמד זה היו צריכים להתחרות עם פחות אנשים באותו מעמד – סיכוייהם למצוא עבודה היו משתפרים ושכרם היה עולה.

אך הממשלה עושה בדיוק את ההיפך. היא מאפשרת יבוא של מאות אלפי עובדים לא-ישראלים בעלי השכלה נמוכה (לפי בנק ישראל, מדובר בהיקף של עובד אחד מכל שבעה עובדים במגזר העסקי) ובכך מונעת התאוששות בתעסוקה ובהשתכרות של ישראלים בעלי השכלה נמוכה.

בין הממצאים העיקריים בדו"ח זה:

• תמונת המאקרו

- קיים פער בין המצב הטוב המשתקף באינדיקטורים השונים לפעילות השוטפת של המשק, לבין המצב המדאיג לנוכח הבעיות ארוכות הטווח ("מבט מאקרו").
- בחמש השנים האחרונות, ההוצאות הציבוריות האזרחיות של ישראל ירדו ביחס לתוצר בעוד שהן עלו במרבית מדינות המערב ("ההוצאה הציבורית בישראל").

• תעסוקה ורווחה

- פערי השכר בישראל גבוהים בהשוואה לכל מדינה מפותחת אחרת, והם מתבטאים בעיקר בפערי השכר בין עובדים בעלי רמות השכלה שונות ("פערי הכנסות בישראל").
- שיעור העוני בקרב האוכלוסייה העובדת בישראל גבוה ונמצא במגמת עלייה. כיום מרבית העניים בישראל באים מקרב משפחות עובדות ("עובדים ועניים").
- המשפחה החד-הורית בישראל ענייה מאד גם בהשוואה למשפחה הישראלית הזוגית וגם בהשוואה למשפחה החד-הורית המערבית ("רווחה ותעסוקה של אימהות חד-הוריות – ישראל במבט השוואתי").

• חינוך

- לאחר שהוכנסו תיקונים ושינויים בהגדרת הנתונים המדווחים על ישראל, מתברר שמצבם היחסי של מורי ישראל טוב בהרבה ממה שנהוג היה לחשוב עד כה. כמו כן, בקרב הלומדים בכיתה י"ב, שאינם חרדים או תושבי מזרח ירושלים, חלה עלייה במספרם הכולל, בשיעור הניגשים ובשיעור הזכאים לבחינות הבגרות, שציוניהם עומדים בתנאי הסף לכניסה ללימודים גבוהים. ("מגמות בהתפתחות מערכת החינוך").

- במחקר הבוחן את שיעורי ההשכלה של ילידי 1955-1981 נמצא, שחל צמצום מסוים בפער בין שכבות חברתיות-כלכליות בשיעורי הזכאות לבגרות, אולם, במערכת ההשכלה הגבוהה, למרות התרחבותה הניכרת, נשמר אי-השוויון החברתי-כלכלי ("רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל").
- ניתוח נתונים ממחקרי PISA 2000 ו-PISA 2006 מלמד, שגודל האוכלוסייה הצעירה בישראל, הקשור לשיעורי ילודה גבוהים, מסביר את מרבית הפער בין ציוני התלמידים הישראלים ובין הממוצע הבינלאומי ("המחיר הדמוגרפי – שיעורי הילודה והישגים במבחנים בינלאומיים").
- על פי מבחני TIMSS 2003 הבינלאומיים, מתברר כי אם רמת המשמעת בקרב תלמידי ישראל הייתה עולה לממוצע הבינלאומי, פער ההישגים בין ישראל לשאר המדינות היה מצטמצם מאוד אך לא נעלם כליל ("משמעת בית-ספרית והישגים במבחנים בינלאומיים").
- בהשוואה ל-25 מדינות מפותחות, תוצאות מבחני ה-PISA האחרונים מצביעים על כך שרמת ההישגים של ילדי ישראל היא הנמוכה ביותר, הפערים בהישגים הם גבוהים ביותר ואפילו רמת ההישגים של התלמידים המצטיינים בארץ נמוכה מרמתם של המצטיינים ב-24 מתוך 25 המדינות המערביות ("הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת").

• **בריאות**

גידול הפערים בין המרכז והפריפריה בתחום הבריאות, בעת שהתיקון לנוסחת ההקצאה למערכת (נוסחת הקפיטציה), שהוכנס בראשית 2011, אין בו כדי להתמודד עםם. ניצנים ראשונים של המצב נראים בבריאות הציבור ("מערכת שירותי הרפואה").

• **דעת קהל**

ממצאי הסקר החברתי השנתי של מרכז טאוב מגלים כי בחברה הישראלית רמת ההכנסה ורמת ההשכלה של הפרט משפיעות (במידות שונות של עוצמה) על ההבדלים בתחושת הביטחון החברתי ועל הבדלים בגישה לתחומים החברתיים השונים ("הסקר החברתי 2010").

אי אפשר לסיים בלי להודות לצוות המאוד מיוחד והמסור של מרכז טאוב. לחוקר הבכיר, נחום בלס, תרומה ישירה לדו"ח זה ככותב אחד הפרקים בתחום החינוך וכמחבר ניירות מדיניות ומחקר נוספים במהלך השנה. לחוקרים יוליה קוגן, חיים בלייך וקיריל שרברמן הייתה תרומה משמעותית לרבים מהמחקרים המדווחים כאן. הצטרפו אליהם במהלך השנה החוקרים החדשים ניר עילם ואיתן רגב. זו גם הזדמנות לברך את החוקרת שגית אזארי על הולדת בנה נדב, בקרוב היא צפויה לשוב למרכז ולהשלים פרויקט חדשני שעליו שקדה בשנה האחרונה. עמית מחקר שהצטרף למרכז לפני כשנה, ד"ר אשר מאיר, מסייע בהכנת החדשון הדו-חודשי של המרכז, המכיל מאמרים קצרים שמבליטים ממצאים מיוחדים ונושאי אקטואליה. דלית נחשון-שרון אינה רק עורכת פרקי הדו"ח ופרסומי המרכז האחרים, היא חברה ביחד עם נחום בלס כדי לכתוב את פרק הסקר החברתי בדו"ח. רותי לרנר שקדה וטרחה על הכנתו ועיצובו של הדו"ח ובהכנת פרסומים נוספים של המרכז. חדזה אלמכיאס ולורה ברס דאגו שהעבודה האדמיניסטרטיבית וקשרי החוץ יתנהלו באופן יוצא מן הכלל. לורה גם אחראית לתהליך תרגום הדו"ח לאנגלית. קסנש אמבאו ואהרון כהן אחראיים על התחזוקה, ואנו מודים להם מאוד.

פרופ' איל קמחי, סגן מנהל המרכז וראש תכנית המדיניות בתחום העבודה הוא השותף המרכזי שלי בהתוויית כיווני התמקדות של המרכז ובניהולו. הוא נכס אסטרטגי. אלינו הצטרפה לאחרונה נעמי קריגר בתפקיד מורחב של מנהלת תפעול ואסטרטגיה, תפקיד המשקף את המפנה והכיוונים החדשים המתוכננים למרכז טאוב. נעמי החליפה את יובל ארז, שעזב השנה את המרכז למטרה טובה וברוכה – התמקדות בעבודת הדוקטורט שלו. אפשר רק להתגאות באחריות, במסירות, בהערכה ההדדית וביחסי החברות שנוצרו במרכז טאוב. זהו צוות מעולה, ההולך ומתגבש ומתפתח. תודה רבה לכולם.

אני גאה להגיש את דו"ח מצב המדינה 2010 : חברה, כלכלה ומדיניות.

פרופ' דן בן-דוד
מנהל מרכז טאוב

ירושלים, תמוז תשע"א, יולי 2011

I. תמונת המאקרו

מבט מאקרו

ערן ישיב*

תקציר

הפרק סוקר את ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק הישראלי בשנת 2010. הוא עומד על הפער בין המצב הטוב המשתקף באינדיקטורים השונים לפעילות השוטפת של המשק, לבין המצב המדאיג לנוכח הבעיות ארוכות הטווח, המאפיינות את המשק. הנתונים השוטפים מצביעים על גידול נאה בתוצר ובתעסוקה, על אבטלה נמוכה יחסית, על עודף בחשבון השוטף ועל אינפלציה סבירה. הבעיות ארוכות הטווח מתעוררות בשל השקעה נמוכה יחסית, תשתיות פיטיות המצויות בפיגור, ובעיות רבות בשוק העבודה, המקרינות לרעה על איכות ההון האנושי ועל פרוץ העבודה. הפרק דן גם בבעייתיות הרבה הכרוכה בכל ניסיון לשינוי המדיניות הפיסקלית, שהייתה עשויה לפעול לפתרון הבעיות הללו.

הפרק עוסק בסקירת ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק הישראלי, תוך הבחנה בין התפתחויות שוטפות לבין תהליכים ארוכי טווח ובעיות מבניות. מהצגת הנתונים ומניתוחם עולה מסר מרכזי, שבעוד שהאינדיקטורים השוטפים טובים ואפילו טובים מאד, יש למשק הישראלי בעיות מבניות משמעותיות. המצב הנוכחי של המשק בתחום הצמיחה הריאלית, התעסוקה, האינפלציה והחשבון השוטף הוא טוב, הן במונחים היסטוריים והן בהשוואה בינלאומית. אולם, לצד התמונה הטובה הזו, יש למשק בעיות יסוד, אשר אם הן לא ייפתרו, הן ישפיעו על ביצועי המשק בעתיד. הפרק דן בבעייתיות הגלומה בניהול המדיניות הפיסקלית,

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

שעשויה בפרטנציה לטפל בבעיות ארוכות הטווח. סעיף 1 עוסק בהתפתחויות השוטפות וסעיף 2 דן בבעיות היסוד, ארוכות הטווח. סעיף 3 מתייחס למדיניות הממשלתית הפיסקלית וסעיף 4 מסכם בקצרה את הסקירה.

1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי

המשק הישראלי פתוח מאד למסחר עם חו"ל הן בסחורות ובשירותים והן בהון פיננסי. בהשפעת המשבר הכלכלי-פיננסי העולמי, שהחריף מאד החל בספטמבר 2008, חלה הידרדרות בכל האינדיקטורים המאקרו-כלכליים כבר ברבעון האחרון של 2008, אולם במהלך 2009 וב-2010 המשק התאושש והנתונים מצביעים על מצב מאקרו-כלכלי טוב. עיקרי ההתפתחויות השוטפות נסקרים להלן.

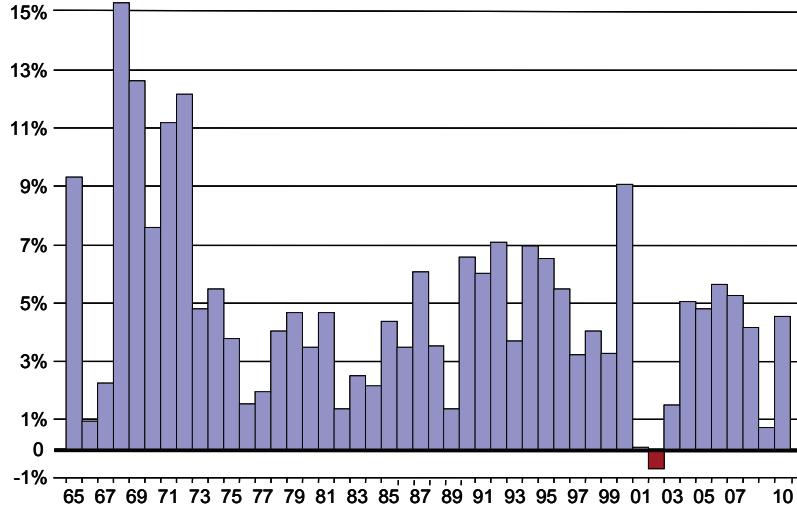
1.א. הפעילות הריאלית

מתרשימים 1 ו-2 להלן עולה כי לאחר האטה בשנת 2009, בה צמחו התוצר (התמ"ג) והתוצר העסקי ב-0.8 וב-0.1 אחוזים בלבד (בהתאמה), התוצר שב ועלה, כאשר בשנת 2010 הייתה צמיחה של 4.6 אחוזים בתמ"ג ושל 5.3 אחוזים בתמ"ג העסקי. לשם השוואה ראוי לציין, כי ממוצע הצמיחה של המשק הישראלי משנת 1987 (לאחר ייצוב האינפלציה) עד שנת 2007 היה בסביבות ערכים אלו, 4.5 אחוזים לשנה בתמ"ג ו-5.3 אחוזים בתמ"ג העסקי (לוח נספח 1). גם התוצר לנפש עלה בשנת 2010 בכ-2.7 אחוזים לאחר שירד בנקודת אחוז בשנה שלפני כן. פירושו של דבר, שהמשק צלח מהר את המשבר העולמי וחזר לתוואי צמיחה הנראה סביר ביותר. מעניין לציין, כי בכל 63 שנות קיום המדינה נרשמה צמיחה שלילית בתמ"ג רק בשנים 1953 ו-2001-2002. מכאן, שהמיתון אליו נקלע המשק בתחילת העשור הקודם היה חריף יותר עבור ישראל מהמיתון של שנת 2009, שנבע מהמשבר העולמי. הגידול בשימושי התוצר¹ בשנת 2010 התבטא בעליות נאות של הייצוא וההשקעה, כלומר תמהיל השימושים מבשר טובות גם לעתיד.

¹ שימושי התוצר הם התצרוכת הפרטית, התצרוכת הציבורית, ההשקעה והייצוא.

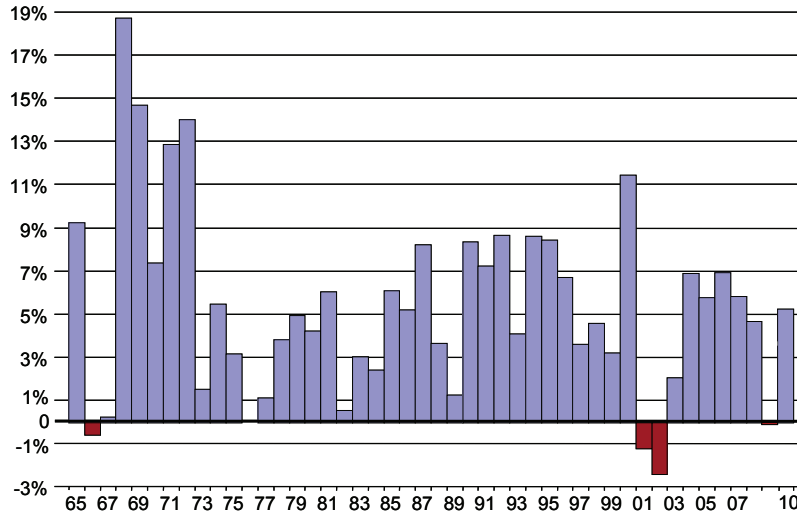
תרשים 1

שיעורי צמיחה שנתיים של התמ"ג, 1965-2010
 אחוזי שינוי של התוצר המקומי הגולמי, במונחים ריאליים



תרשים 2

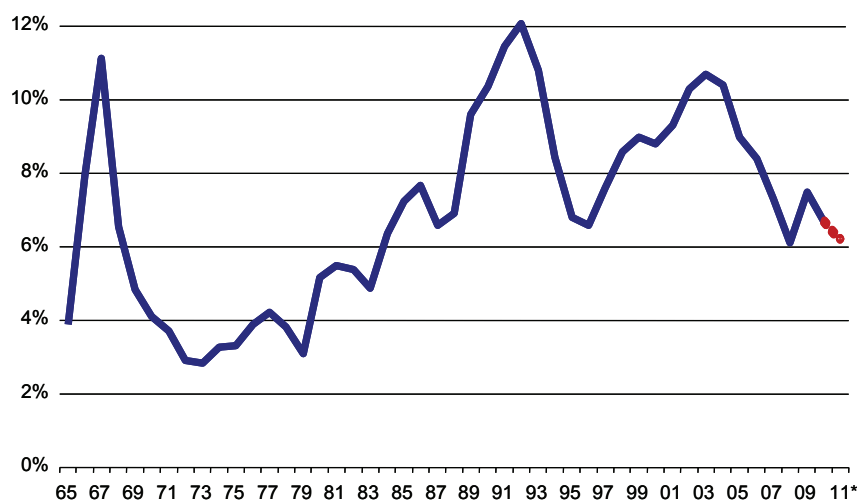
שיעורי צמיחה שנתיים של התוצר העסקי, 1965-2010
 אחוזי שינוי של התוצר העסקי, במונחים ריאליים



מקור לשני הלוחות: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועיבודי בנק ישראל, 2010.

כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשוק העבודה ההאטה הזמנית התבטאה בעלייה של האבטלה לשיעור של 7.5 אחוזים ב-2009 וירידה חזרה ל-6.7 אחוזים בשנת 2010. בהשוואה בינלאומית, מדובר בשיעור אבטלה ברמות סבירות בהחלט, בעוד שבמדינות אירופיות רבות ובארצות-הברית הוא מצוי בטווח של 8 עד 10 אחוזים ומעבר לכך, בעקבות המשבר העולמי.

תרשים 3
שיעור האבטלה, 1965-2011



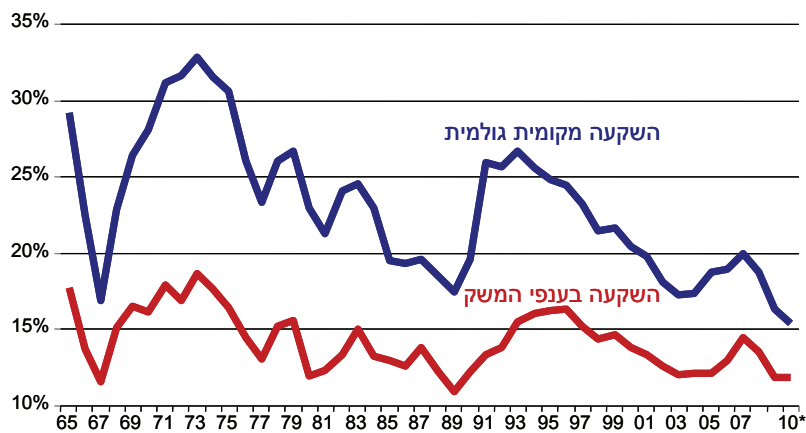
* תחזית עבור 2011.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועיבודי בנק ישראל, 2010.

אינדיקטור אחד, בהקשר זה, שאיננו נראה כל-כך טוב, הוא ההשקעה המקומית הגולמית, המבטאת קניית הון, כולל ציוד, מכונות, מבנים וכדומה ואת הבנייה. כפי הנראה בתרשים 4, ההשקעה ירדה לאורך שנים מכ-33 אחוזי תוצר בראשית שנות השבעים לכ-15 אחוז. בעשור האחרון הייתה ירידה של כחמש נקודות אחוז. גם הנתונים האחרונים ביותר אינם מלמדים על עלייה במונחים של אחוזי תוצר. ההשקעה בענפי המשק, שהיא ההשקעה ללא מרכיב הבנייה, מתנהגת באופן דומה

למצרף הרחב יותר. גם שיעור החיסכון הפרטי ירד בשנת 2010 ואינו גבוה בהשוואה בינלאומית; הוא הגיע לכ-18 אחוזי תוצר לאחר שכבר השיג רמה של 24 אחוזי תוצר לפני 4 שנים. אמנם המשק התקדם ובמשק מפותח ההשקעה אינה צריכה להיות כה גבוהה כמו במשקים מתפתחים, אך הרושם הוא שההשקעה נמוכה מדי. השיעור הנוכחי נמוך מהממוצע במדינות מפותחות ועשירות כמו ארצות-הברית, מדינות גוש האירו ויפן, בהן השיעור נע בין 20 ל-24 אחוז מהתוצר. על רקע תשתיות פיסיות המצויות בפיגור ובהקשר לשיטות ייצור מיושנות, המעדיפות עבודה על הון, נושאים הנידונים בסעיף הבא, ההשקעה הנמוכה היא מקור לדאגה.

תרשים 4
השקעות, 1965-2010
כאחוז מהתוצר



* אומדן עבור 2010.

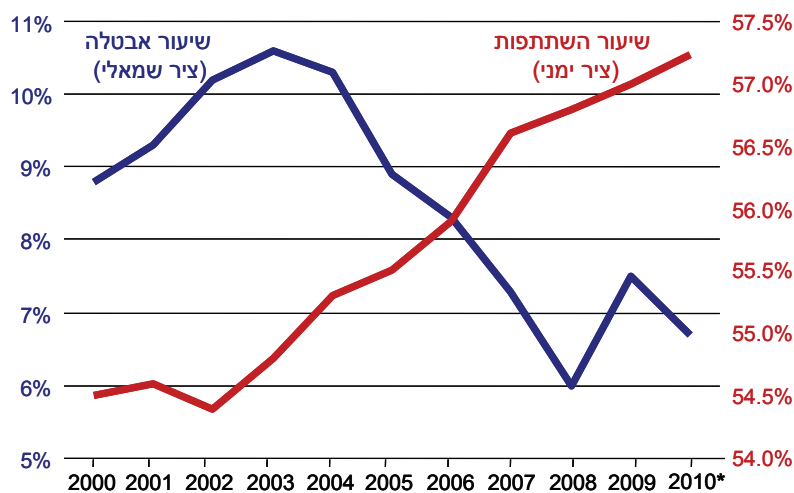
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010.

בהקשר זה יש לציין, כי במחצית דצמבר 2010 דרג בנק ההשקעות Goldman Sachs את המדינות בעולם לפי מדד של "סביבת צמיחה" (Goldman Sachs, 2010). מדד זה מנבא טוב יחסית את הגידול הצפוי בתוצר לנפש, בהינתן רמת הכנסה תחילית. המדד לוקח את ההשקעות הנ"ל כאחד ממרכיביו. ישראל מדורגת נמוך יחסית, במקום 57 מבין 182 מדינות, כאשר פולין, צ'ילה, הונגריה וצ'כיה, מעליה; ולאחרונה גם חוותה ירידה במדד זה לאחר שבשנת 1997 דורגה במקום ה-42.

בשוק העבודה התרחש בשנים 2007-2009 שילוב בין גידול בהיצע לבין ירידה בביקוש לעובדים. הירידה בביקוש הייתה קשורה למשבר העולמי עם הירידה בביקושים מחו"ל לסחורות ושירותים מישראל. בצד ההיצע, עליית ההשתתפות בשוק העבודה (תרשים 5) קשורה לתהליכים ארוכי הטווח של כניסה לשוק של קבוצות אוכלוסייה שונות. התפתחויות אלה התבטאו בירידה במספר המשרות הפנויות (תרשימים נספחים 1 ו-2), בהאטה בגידול במספר המועסקים ובירידה בשעות העבודה (לוח נספח 2).

תרשים 5

שיעור אבטלה ושיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי, 2000-2010



* ינואר-ספטמבר, 2010.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

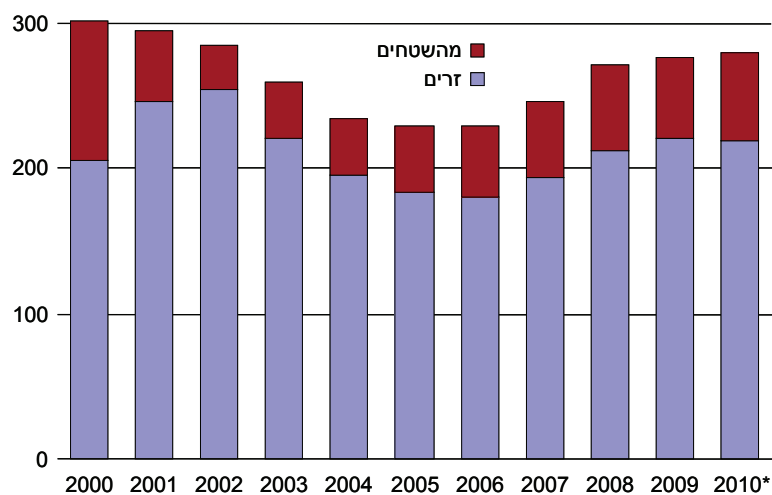
גם במספר המועסקים הזרים והמועסקים הפלשתינים מהשטחים חלה התמתנות בעלייה (תרשים 6). ירידת כמות העבודה עקבית עם ההאטה בצמיחת התמ"ג והתמ"ג העסקי. הגידול בהיצע העבודה עם הירידה בביקוש לעובדים הביאו לירידת שכר ריאלי (תרשים נספח 3) ולעלייה בשיעור האבטלה. גם שכר המינימום, משתנה הנקבע על-ידי הממשלה, נשחק בערכים ריאליים. עם ההאטה בפעילות

במשק, ירד קצב גידול פריון העבודה, כלומר קצב גידול התוצר לעובד. בשנת 2010 חלה עלייה בביקושים העולמיים לסחורות ולשירותים, שהתבטאה בגידול בביקוש לעבודה בישראל. לכן כל המשתנים הללו, למעט שיעור ההשתתפות ושכר המינימום, שינו כיוון והערכים אשר קודם ירדו עם הירידה בפעילות שבו ועלו. כמה תופעות בעייתיות ניכרות בשוק העבודה (בהרחבה בסעיף הבא), כמוצג על-ידי הנתונים לשנים 2009-2010: המגזר הציבורי גדול יחסית, כאשר מספר המועסקים בו מהווה 42.5 אחוז ממספר המועסקים במגזר העסקי; יש שיעור גבוה של תעסוקת זרים, המהווים 11 אחוז ממספר המועסקים במגזר העסקי; כשליש מהאוכלוסייה (34 אחוז) מצויים מתחת לקו העוני לפני תשלומי העברה ומיסים; והיקף תשלומי העברה לנפש גדול יחסית, כ-7,000 ש"ח לשנה לנפש, מצמצם את תחולת העוני לכ-25 אחוז. בשנים האחרונות לא חל כל שינוי לטובה בבעיות אלו והנתונים דלעיל אף מצביעים על החמרה מסוימת.

תרשים 6

מועסקים לא-ישראלים, 2000-2010

אלפים



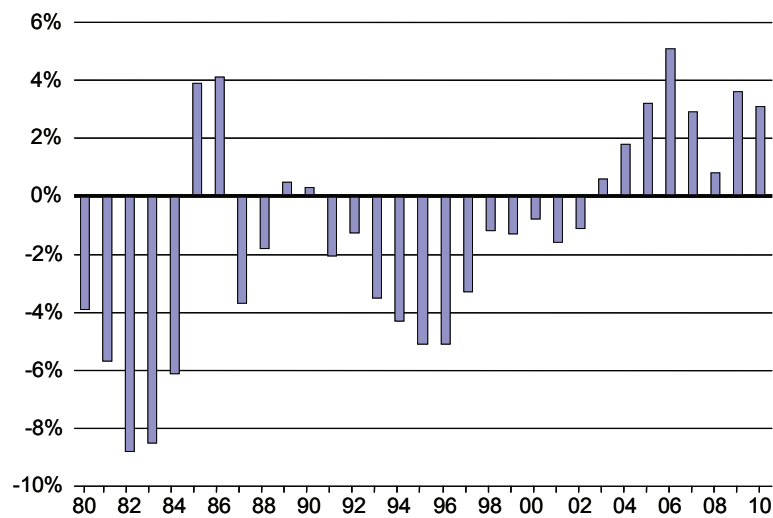
* ינואר-ספטמבר, 2010.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

1.1. הפעילות עם משקי חו"ל

תרשים 7 מציג את החשבון השוטף, המבטא את סך הייצוא פחות סך הייבוא של ישראל בתוספת העברות שהמשק מקבל (כגון הסיוע מארצות-הברית). סך החשבון מייצג את היקף המסחר של המשק עם חו"ל. הגירעון או העודף בחשבון זה, המוצג כאן, משמעותו צבירת חוב או צבירת נכסים של המשק ביחס לחו"ל. ניתן לראות את השיפור שחל בחשבון השוטף בשנים האחרונות, שהעודף בו חזר וגדל בשנת 2009 לאחר ירידה בשנה הקודמת. השיפור משמעותו שהמשק צובר נכסי חו"ל והוא בולט במיוחד לאור התחזקות השקל – כלומר, הייסוף הנומינלי והריאלי בשנים האחרונות, הפועל להגדלת הייבוא ולהקטנת הייצוא. יש לציין, כי במשך רוב העשור הקודם היה המשק בעודף בחשבון השוטף, לאחר שבשני העשורים שקדמו לו הוא היה בעיקר בגירעון. הן משום שהחשבון השוטף מצוי בעודף, והן משום שהפער בין הריביות והתשואות בישראל לבין אלו בחו"ל פועל לטובת השקעה פיננסית בישראל, הזרמים הגדולים של מטבע חוץ (מט"ח) נמשכו לתוך ישראל. לפיכך נמשכה מגמת ייסוף השקל הן ביחס לדולר והן ביחס לאירו.

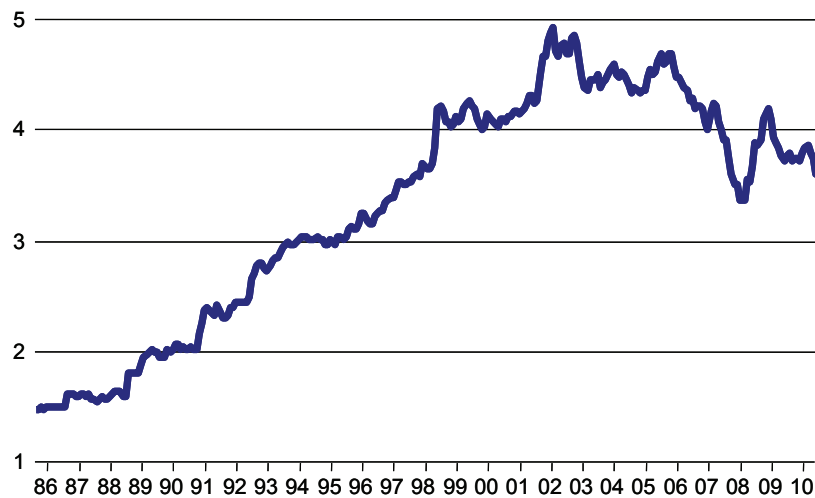
תרשים 7
החשבון השוטף של מאזן התשלומים, 1980-2009
 כאחוז מהתוצר



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

מתרשים 8 המציג את שער החליפין של השקל לעומת הדולר עולה, כי כל עוד האינפלציה בישראל הייתה גבוהה יחסית לאינפלציה בארצות-הברית, כלומר עד לתחילת העשור הקודם לערך, היה פחות בשער השקל. מאז התייצבותה היחסית של האינפלציה ברמה הקרובה לזו שבארצות-הברית נפסק הפיחות המתמשך וקיימת יותר תנודתיות, בעיקר במרווח בין 3.5 ל-4.5 שקל לדולר. עם זאת, מ-2006 לערך יש מגמה של ייסוף, שהיא עקבית עם זרמי החשבון השוטף ופערי הריביות שתוארו לעיל.

תרשים 8
שער החליפין דולר-שקל, 1986-2010



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: בנק ישראל, 2010.

ככל הנראה, התערבות בנק ישראל בשוק המט"ח בולמת במידה מסוימת את מגמת הייסוף. עקב מדיניות ההתערבות הזו עלו יתרות המט"ח של בנק ישראל מפחות מ-30 מיליארד דולר ברבעון הראשון של 2008 לכ-71 מיליארד דולר בסוף דצמבר 2010. בשנת 2010 רכש בנק ישראל מט"ח בהיקף של כ-12 מיליארד דולר. כדאי לציין, שהתערבות זו מתרחשת על אף קיומם של מספר מחקרים, המוזכרים בסקירות של בנק ישראל (למשל, לביא ופרידמן, 2006), המראים השפעה נמוכה יחסית של שער החליפין הריאלי על הייצוא בישראל.

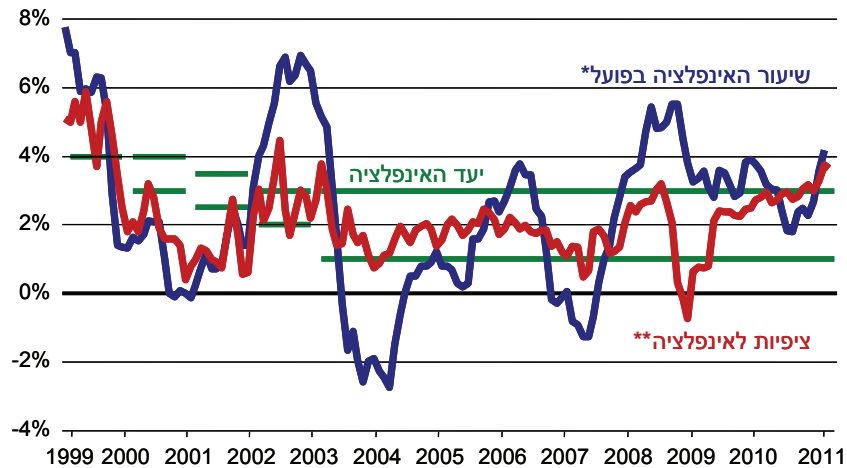
יש גם ביטויים לכך שלא "הכל טוב" במשק הישראלי מבחינת השווקים הפיננסיים בחו"ל. כך, למשל, פרמיית הסיכון על ישראל, הגלומה בניירות הערך הקרויים Credit Default Swaps (CDS), היא גבוהה יחסית. ניירות ערך אלו משמשים בתפקיד ביטוחי, להגנה מפני אי-פירעון אגרות חוב (אג"ח) של המדינה. במקרה של אי-פירעון מקבלים המחזיקים בנייר תקבולים ממנפיק הנייר. במרץ 2011 הייתה לישראל פרמיית סיכון גבוהה יותר מאשר, למשל, לסין, תאילנד, מלזיה, קוריאה, ציילה, ברזיל ופנמה. אמנם ישראל מדורגת טוב יותר בהקשר זה מאשר מדינות רבות אחרות, אולם יש הערכות בשווקים הפיננסיים, כי הפרמיה הייתה צריכה להיות כשליש מרמתה בפועל, לולא רווחה בשווקים תפיסת סיכון מדינה גבוהה יחסית. כלומר, ישראל נתפסת כמסוכנת יותר מן המשתמע מהאינדיקטורים המאקרו-כלכליים עצמם. הדבר קשור, ככל הנראה, בעיקר לסיכון גיאוגרפי-פוליטי.

1.ג. האינפלציה, הריבית והשווקים הפיננסיים

האינדיקטורים בתחום המוניטרי-פיננסי גם הם טובים יחסית. תרשים 9 מראה כי בשנים האחרונות שיעור האינפלציה מצוי בתחום היעד (1 עד 3 אחוזים לשנה) וכי הציפיות לאינפלציה, הנגזרות משוק ההון, מצויות זה זמן רב בעיקר בתחום היעד. עם זאת יש לציין, כי במהלך התקופה המתוארת, שיעור האינפלציה חרג בפועל מתחום היעד לעיתים קרובות. אחת הסיבות לכך היא עלייה מהירה מאד במחירי הדיור, שעלו בשנתיים האחרונות בכ-35 אחוז. יש לציין כי קצב האינפלציה בחודשים האחרונים היה גבוה במיוחד.

תרשימים נספחים 4 ו-5 מתארים את התפתחות ריבית בנק ישראל ושתי ריביות שוק, התשואה על אג"ח "שחר" (אג"ח שקליות) וריבית חח"ד (ריבית ללווים בבנקים), המשמשות סמן לריביות אשראי שונות. תרשים נספח 4 מתייחס לתקופה של 15 שנים (1995 עד 2010) ותרשים נספח 5 מתייחס לתקופה שחלפה מאז 2008. המגמה הניכרת היא של ירידה בריביות לאורך זמן באופן עקבי עם ירידת שיעור האינפלציה ועם ירידת הציפיות לאינפלציה. בנק ישראל החל להעלות את הריבית במהלך 2009 עם יציאת המשק מהמשבר העולמי. העלייה נעשתה באופן הדרגתי ומתון, כך שהריבית הריאלית עדיין שלילית. כפי שנראה בשני התרשימים, ריבית חח"ד ותשואת אג"ח "שחר" ל-5 שנים עוקבות אחרי מדיניות הריבית של בנק ישראל.

תרשים 9
אינפלציה, 1999-2011

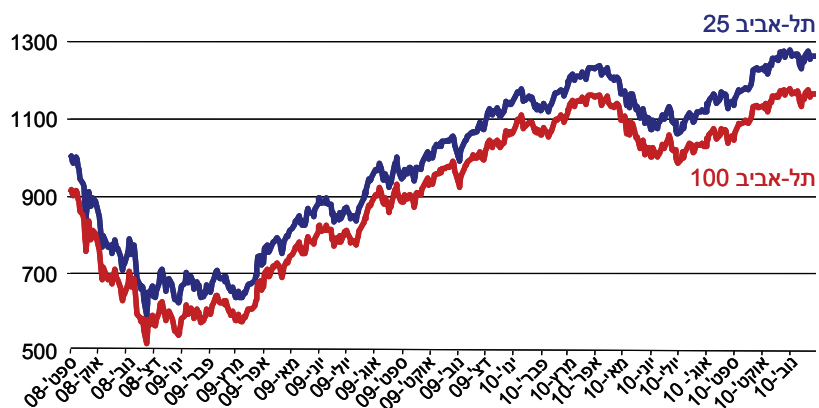


* שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים (ממוצעים חודשיים).
** הציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הבאים (ממוצעים חודשיים).

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל, 2010.

על אף העליות הללו בריביות ובתשואות, תרשים 10 (וכן תרשים נספח 6) מלמדים כי נמשכה העלייה במדדי שוק המניות ובמדדי אג"ח קונצרניות בתל-אביב (אג"ח המונפקות על-ידי חברות), שהחלה בערך במרץ 2009. עלייה זו מבטאת, בין היתר, אמון של המשקיעים בתוואי הפעילות המשקית. נראה שיש בשוקים התייחסות גדולה יותר לפעילות הריאלית במשק ולרווחי החברות, וניתנת פחות תשומת לב לעלייה בריבית (מחיר ההון). לפיכך ניתן לומר כי המדיניות המוניטרית היא מרחיבה ומעודדת את הפעילות הריאלית.

תרשים 10
מדד שוק המניות בתל-אביב
 ספטמבר 2008 – נובמבר 2010

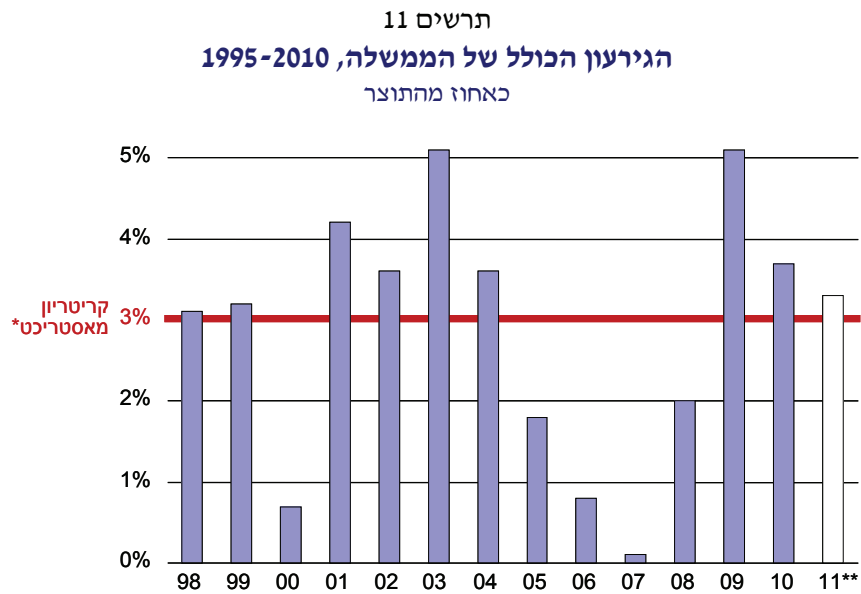


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הבורסה לניירות ערך, תל-אביב, 2010.

מדיניות זו היא תוצאה של שקלול שיקולים סותרים: מצד אחד, ההתרחבות בפעילות הכלכלית, אשר נידונה דלעיל, מתבטאת גם בסגירת פער התוצר (הפער בין התוצר בפועל לתוצר הפוטנציאלי של המשק) לפי אומדנים שונים, והעלייה המהירה במחירי הדיור מחייבים העלאת ריבית. מצד שני, כתוצאה של הריביות הנמוכות בעולם, כל פער ריביות לטובת המשק הישראלי מביא להתגברות תנועות ההון למשק. ככל שגדל הביקוש לשקל, ערכו עולה וחל ייסוף בשערו, מה שעלול לפגוע בייצוא. לפיכך העלייה המתונה בריבית מבטאת ניסיון לעמוד בלחצים סותרים.

ד.1. המדיניות הפיסקלית

בעת משברים כלכליים, הפעילות הכלכלית במשק יורדת – מה שמקטין את הכנסות הממשלה ממיסים. מצד שני, הירידה בפעילות הכלכלית מגבירה את המצוקות החברתיות כתוצאה מעליית האבטלה ומירידות בהכנסות, מה שמביא את הממשלה להגדיל את ממדי התמיכות שלה. לכן, בעת המשבר האחרון, הפער בין הוצאות הממשלה להכנסותיה גדל – קרי הגירעון התקציבי – ל-5.1 אחוזים מהתוצר ב-2009. ב-2010 כבר חלה ירידה ל-3.7 אחוזים וב-2011 צפוי גירעון של 3.3 אחוזי תוצר (תרשים 11).



* על פי קריטריון מאסטריכט מ-1991 של האיחוד האירופי, הגירעון לא יעלה על 3 אחוזי תוצר. הסכם זה הפך לסמך מקובל בעולם לתקרה סבירה לגירעון.
** תחזית בנק ישראל ל-2011.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

פירושו של דבר, שגם המדיניות הפיסקלית, בנוסף למדיניות המוניטרית, הייתה מרחיבה. רוב השינויים בגירעון נבעו משינויים בגביית המיסים עם השינוי בפעילות במשק. הממשלה ביוזמתה הנהיגה מעט שינויים, צעד אופייני לישראל, הנידון בסעיף 3 בהמשך. למעשה לא ננקטה מדיניות אנטי מחזורית פעילה או יזומה במשבר וזאת בהשוואה לצעדי הרחבה פיסקלית שנעשו במדינות מפותחות רבות, כולל ארצות-הברית וגוש האירו. האינדיקטורים בפועל "לאחר מעשה" מלמדים על כך, שלא היה צורך במדיניות פעילה כזו.

הכנסת אישרה במאי 2010 כלל פיסקלי חדש לחישוב מגבלת ההוצאה, כנגזרת מתקרת הגירעון הקיימת בחוק הפחתת הגירעון. הכלל החדש בא לאזן בין הרצון להמשיך בהפחתת החוב הציבורי לבין הרצון לשמור על רמת הוצאות נאותה (לספק שירותים ציבוריים). נראה כי הגיון זה בבסיס הכלל החדש הוא בריא ומביא לפחות "דוגמטיות" בקביעת הגידול בהוצאה. חסרונו הוא בכך, ששינוי זה מתווסף לשינויים רבים ותכופים בהגדרת הכללים הפיסקליים השונים בשנים האחרונות. כך פוחתת אמינות הכללים.

באוקטובר 2010 הגישה הממשלה לכנסת בפעם השנייה תקציב דו-שנתי. גם לצעד זה יתרונות וחסרונות. היתרונות הם בכך שהוא מאפשר למשרד האוצר לעבוד בצורה יסודית יותר על התקציב וביצירת יציבות הנמשכת זמן ארוך יותר. החיסרון העיקרי הוא בכך, שתקציב זה מקטין את היכולת לבצע שינויים תקציביים לנוכח התפתחויות במשק.

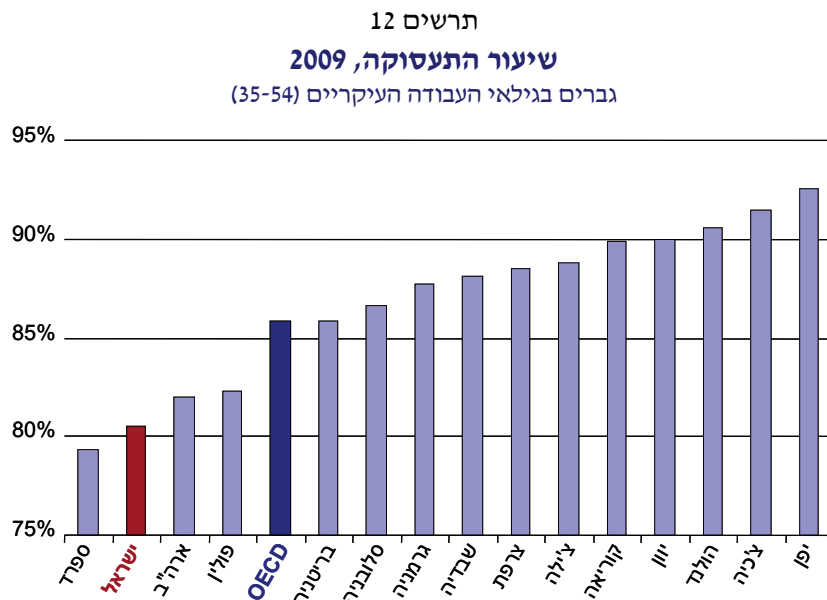
2. בעיות מבניות במשק הישראלי

כפי שהודגם לעיל, מצב המשק הישראלי בנתונים השוטפים טוב יחסית. אולם למשק יש בעיות מבניות, ארוכות טווח. להלן יתוארו שני מכלולים של בעיות מרכזיות, בעיות בשוק העבודה ובעיות בתשתיות הפיסיות, ולאחריהן, יוצגו המשמעויות המאקרו-כלכליות של בעיות אלו. למשק גם בעיות רבות נוספות, למשל בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות ועוד, הנידונות בפרקים אחרים בדו"ח זה. ההתמקדות בפרק זה הינה בבעיות הנוגעות באופן ישיר בפעילות המאקרו-כלכלית.

2.א. בעיות בשוק העבודה

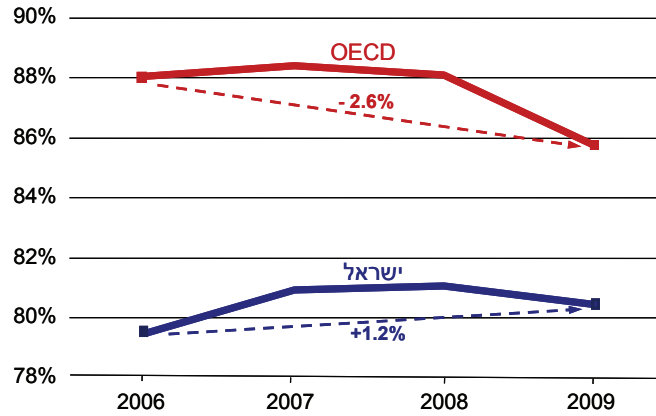
בישראל קיימות בעיות רבות ומהותיות בשוק העבודה, שכמה מהעיקריות בהן ייסקרו להלן:

- **שיעור תעסוקת הגברים בישראל** נמוך יחסית למדינות המערב. כפי שניתן לראות בתרשים 12, שיעור התעסוקה של הגברים בישראל בגילאי העבודה העיקריים (35-54) הוא 80.5 אחוז, בהשוואה ל-85.8 אחוז בממוצע ב-OECD. על אף שחל שיפור מסוים בשנים האחרונות, המתבטא בעלייה בשיעור תעסוקת הגברים בישראל ב-1.2 אחוזים, בין השנים 2006 ו-2009 (תרשים 13), בעוד השיעור המקביל ירד במדינות ה-OECD ב-2.6 אחוזים, על ישראל לעבור כברת דרך ארוכה על מנת להגיע לרמה המקובלת במרבית מדינות המערב. הסיבה המרכזית לשיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב הגברים נעוצה בשיעור הנמוך של תעסוקת הגברים החרדים, סוגיה אשר נדונה בהרחבה בפרק של איל קמחי על שוק העבודה: "פערי הכנסות בישראל" (בדו"ח זה).



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

תרשים 13
שיעור התעסוקה, 2006-2009
 גברים בגילאי העבודה העיקריים (35-54)



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

- **העסקה בקנה מידה נרחב של עובדים זרים** (תרשים 6 לעיל). הבעייתיות בתחום זה נוגעת למספר נושאים: פגיעה בתעסוקה ובשכר של עובדים מקומיים פחות מיומנים; הנצחת דפוסי ייצור מיושנים, הנסמכים על עבודה זולה; יצירת בעיות חברתיות ונטל על שירותי הרווחה; משמעות שלילית של העסקת חלק מהזרים בתנאים מחפירים ביותר הן לרווחתם שלהם והן לנורמות הכלליות של שוק העבודה. כאמור לעיל, העובדים הזרים מהווים תשיעית (11 אחוז) מהמועסקים במגזר העסקי, שיעור גבוה בהשוואה בינלאומית.
- שימוש נרחב ב**חברות כוח אדם** להעסקה זמנית של עובדים. התופעה חדשה יחסית ולא קיים גוף נתונים טוב בנושא; לוח 1 מציג את הנתונים הקיימים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 1. עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלני משנה, 2001-2009 (אלפים)

שנה	מועסקים המקבלים שכר מחברות כוח אדם	מועסקים העובדים באמצעות קבלן משנה**	סך-הכל	שיעור ממספר המועסקים הכולל במשק
2001	48.3			
2002	36.8			
2003	36.9			
2004	41.5			
2005	45.4			
2006	46.6			
2007	50.0	112	162.0	6.1%
2008	41.8	119	160.8	5.9%
2009	32.2	124	156.2	5.7%

* מקור: סקר ההכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003-2009.

** מקור: מסמך ממצאי סקר ההכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007-2009.

מקבלי שכר מחברות כוח אדם (עמודה 2 בלוח) מוגדרים כשכירים שהושמו למקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם ולא ממקום העבודה שלהם, כאשר מקום העבודה אחראי על ביצוע עבודתם. גם שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה (עמודה 3) מקבלים את שכרם מקבלן המשנה אך האחראי על ביצוע עבודתם הינו קבלן המשנה ולא מקום העבודה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציינת כי שכירים אחרונים אלו מועסקים בעיקר בענפי הכלכלה "פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון" ו-"שירותי מטפלות בית". לאור המחסור בנתונים מתקופות קודמות ומחלק משנות העשור הקודם, הלוח נותן תמונה חלקית ביותר. עם זאת, לפי עמודה 5, המציגה את סך העובדים הללו כשיעור מסך-כל המועסקים, מדובר בשיעור של בין 5 ל-6 אחוזים, שיעור גבוה ביותר.

יתרונה של צורת העסקה זו הוא בכך שהיא מעניקה גמישות בהעסקת עובדים. אולם השימוש המסיבי הנעשה בה פוגע בצבירת הון אנושי, בכך שתחלופת העובדים גבוהה מאד והם מתקשים לרכוש ניסיון בעבודה ומיומנויות הנובעות מניסיון².

² עם זאת עובדים במיומנויות נמוכות, כגון עובדי ניקיון, רוכשים גם כן ניסיון במקצוע.

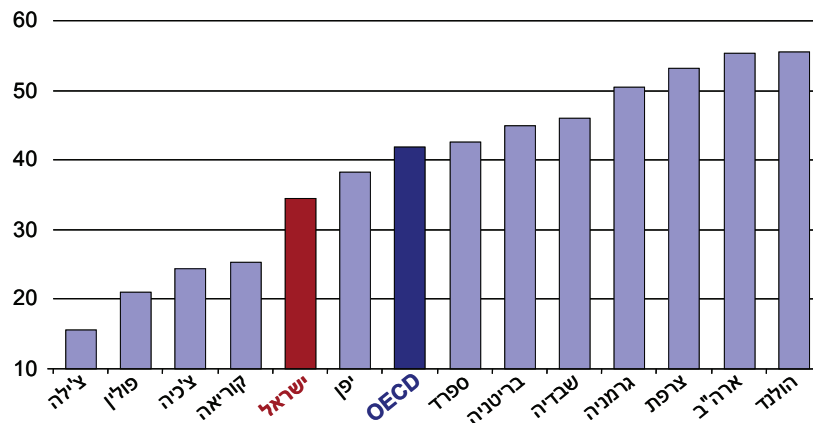
השיטה הזו גם מאפשרת הגדלת רווחי הפירמות על חשבון שכר העובדים, מה שפועל להגדלת אי-השוויון במשק. יש דיווחים כי שיטת ההעסקה הזו מנצלת את העובדים תוך הפרת זכויות אולם אין נתונים אמניים ומקיפים בתחום זה.

• שוק העבודה מתאפיין כשוק דואלי. קיים שוק ראשוני בו מרוכזים עובדים מיומנים שיש להם יציבות תעסוקתית, כאשר מגזר ההייטק בולט במיוחד בהקשר זה. מנגד, קיים גם שוק משני, בו מרוכזים עובדים לא-מיומנים, המועסקים בשכר נמוך, לעיתים נמוך משכר מינימום, עם יציבות תעסוקתית נמוכה וחסמים גדולים בפני המעבר לשוק הראשוני. בשוק זה קבוצות, כגון ערבים, עובדים זרים, עולים מאתיופיה ועוד, שהן קבוצות חלשות, למשל מבחינת ייצוגן על-ידי איגודי עובדים. מבנה השוק הדואלי מזין את הקיבעון בשיטות ייצור מיושנות בענפים כמו בניין, תעשייה מסורתית וחקלאות, את הימשכות והעמקת אי-השוויון במשק, את הקושי ברכישת הון אנושי על-ידי הילדים של העובדים החלשים, ועוד. כך, התוצר לשעת עבודה הוא 34.5 (בדולרים לפי שיטת חישוב PPP), בעוד הממוצע במדינות ה-OECD הוא 41.8 דולר לשעה (ההשוואה המלאה יותר מוצגת בתרשים 14).

תרשים 14

פריון עבודה, 2008

תוצר לשעת עבודה, בדולרים לפי שווי כוח קנייה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

המגמות הדמוגרפיות של גידול בחלקה של האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית, ומדיניות הממשלה בעשורים האחרונים פועלות להעמקת הבעיות הנ"ל. הקבוצות החלשות צפויות לגדול בהשוואה לשאר האוכלוסייה ולא נראה שננקטים צעדי מדיניות בקנה מידה נרחב לפתרון הבעיות האמורות. אמנם יש עלייה משמעותית במודעות הציבורית לבעיות הללו והממשלה אף הגדירה אג'נדה חברתית-כלכלית, שנועדה לטפל בהן, אך היא מוגבלת בממדיה והביצוע בפועל מוגבל מאד בהיקפו ואיטי בביצועו.

לכל הבעיות דלעיל משמעות שלילית מבחינת ההון האנושי ופריון העבודה במשק. התוצר תלוי לא רק בכמות העובדים אלא גם באיכותם. צמיחת המשק נפגעת כאשר התהליכים המתוארים לעיל פוגעים באיכות זו.

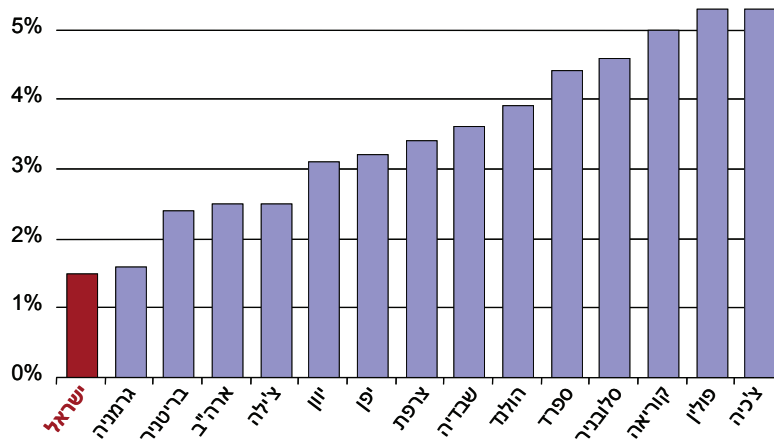
2.ב. תשתיות פיסיות

ישראל סובלת מפגור בהשוואה לעולם המפותח בתחומים רבים של תשתיות (פיסיות ברובן): תחבורה, חשמל, מים, ביוב, שירותי הצלה וכבאות ואמצעים נגד זיהום. אחת האינדיקציות להיקף המקורות, המוקדש לנושא זה, היא תקציב 2011, המגיע 12.5 מיליארד ש"ח להשקעות בענפי המשק מתוך תקציב כולל (ללא תשלום חובות) של 271 מיליארד ש"ח. פירושו של דבר, שרק כ-4.6 אחוזים מהתקציב וכ-1.5 אחוזים מהתמ"ג מוקדשים לנושא זה.

יש קושי לערוך השוואה בינלאומית בנושא זה עקב הגדרות שונות. עם זאת ה-OECD מפרסם נתונים לגבי הגידול ברוטו בהון הפיזי, כולל עבור המגזר הממשלתי (תרשים 15).

מסתבר שרמת ההשקעה הממשלתית בישראל נמוכה ואפילו נמוכה מאד. זאת הן בהשוואה למדינות מאד מפותחות, כמו מדינות מערב אירופה ויפן, ואף יותר מכך, בהשוואה למדינות פחות מפותחות, כמו קוריאה, ציילה, יוון ומדינות שונות בדרום ובמזרח אירופה.

תרשים 15
גידול ברוטו בהון הפיזי עבור המגזר הממשלתי, 2009*
כאחוז מהתוצר



* ישראל – 2010; ארה"ב וקוריאה – 2008.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

2.g. המשמעויות המאקרו-כלכליות של הבעיות המבניות

- הנזק העיקרי יתבטא ברמת החיים, למשל כנמדד בתוצר לנפש. רוב, אם לא כל, הבעיות שפורטו לעיל פוגעות ברמת החיים ובקצב צמיחתה. ישראל לא תוכל להדביק את הפער מול המדינות המפותחות ביותר. כך, למשל, כבר שנים שהתוצר לנפש בישראל בסביבות 60 אחוז מהתוצר לנפש בארצות-הברית. אם הבעיות המתוארות לעיל יתמידו, שיעור זה לא יגדל ואף עלול לקטון.
- חלק מהבעיות מביא להגדלת אי-השוויון במשק; אי-שוויון גדול פוגע ברווחה ומחריף את החיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.
- אם הבעיות יחצו סף קריטי אזי עלולות להיות השלכות שליליות לתמריץ להשקיע במשק, כולל מצד משקיעי חוץ. למשל, אם הפיגור בתשתית הפיסית או בתשתית ההון האנושי תהיה חמורה מספיק, הדבר יקרין גם כלפי חוץ.

יש גם עוד משמעות. הבעיות שצוינו כבעיות ארוכות-טווח אינן חייבות בהכרח להשפיע לרעה על משתנים מאקרו-כלכליים רבים, כמו אינפלציה, ריביות, איזונים במגזר החוץ ואפילו שיעורי האבטלה והמשרות הפנויות. לפיכך גם אם הבעיות ארוכות הטווח יתגברו על המשמעות השלילית דלעיל, התמונה של האינדיקטורים המאקרו-כלכליים השוטפים עדיין עשויה להישאר טובה.

3. המדיניות הפיסקלית

המדיניות הפיסקלית בישראל פועלת בסביבה של חוב ציבורי גבוה מעט. בשנת 2010 עמד החוב הציבורי על 76.4 אחוז מהתוצר, לאחר שחלה ירידה משמעותית מכ-100 אחוז תוצר ב-2003, והוא דומה לממוצע ה-OECD (הממוצע הפשוט) – 76 אחוז (הממוצע המשוקלל, הלוקח בחשבון את גודל המדינה, הוא 97 אחוז). רמת חוב זו עדיין גבוהה מרמת החוב הציבורי במדינות רבות אליהן ניתן להשוות את ישראל, כגון ספרד, קוריאה או צ'כיה. אמנם נכון שישראל לא חוותה עלייה בחוב הציבורי שלה כתוצאה מהמשבר העולמי והיא אינה במצב של יוון, פורטוגל, אירלנד או איסלנד אך במונחים ארוכי טווח, רמת החוב מקשה על הקצאת משאבים ציבוריים גדולים יותר לטיפול בבעיות המבניות של המשק.

יש לשים לב, כי רמת ההוצאה כאחוז מהתוצר – כ-43 אחוז – נמוכה מממוצע ה-OECD (כ-47 אחוז) ונמוכה במידה משמעותית מרמת ההוצאה במדינות הרווחה האירופיות (בין 50 ל-60 אחוזי תוצר). כאשר אין כוללים את הוצאות הביטחון ישראל נמצאת במקום נמוך עוד יותר במדרג היקף ההוצאה כאחוז מהתוצר.

יש לציין כי הקשר בין גודל הממשלה לצמיחה כלכלית או לרמת החיים איננו חד-משמעי וככל הנראה הוא חלש יחסית. אולם לנוכח סוג הבעיות המבניות בפניהן עומדת ישראל, שתוארו בסעיף 2 לעיל, מן הראוי להביא בחשבון את הגדלת ההוצאה הממשלתית בתחומים הרלוונטיים, כולל חינוך, מדיניות שוק עבודה, תשתיות פיסיות וכדומה. כך למשל, ההוצאות על מדיניות שוק עבודה פעילה בישראל הן כ-0.2 אחוזי תוצר בעוד שממוצע ה-OECD עומד על 0.54 אחוזים ובמדינות מזרח וצפון אירופה – בין 0.6 ל-1.3 אחוזי תוצר.

בגיבוש ובשינוי המדיניות הפיסקלית קיימים קשיים מבניים רבים³:

- יש קושי רב לשנות סדרי עדיפויות בתקציב מהיסוד, מפני שבדרך-כלל ישנה התייחסות לשוליים, לתוספות השנתיות, ולא מתקיימת בחינה מחודשת של כלל התקצוב. לפיכך יש קיבעון באשר להרכב ההוצאות, הגדול במיוחד בישראל בהשוואה למדינות אחרות, וישנה אינרציה משמעותית בתקציב. יש קשיים גדולים לבצע שינויים אפילו במסגרת תקציב נתון של משרד ממשלתי מסוים עקב חסמים ביורוקרטיים.
- שיטת הממשל בישראל יוצרת לחצים חריפים הן בממשלה והן בכנסת על גודל התקציב ועל הרכבו. הקושי בשינוי הרכב התקציב קשור במשטר הקואליציוני ובהעדר כוחות משמעותיים להנהגת שינויים ורפורמות.
- תהליך התקצוב בישראל ריכוזי מאד, ונתון בדרך-כלל לשליטתו של אגף התקציבים באוצר. במידה מסוימת, מצב זה הוא תולדה של התגובות למערכת הלחצים הפוליטית ולהתנהגות השרים וחברי הכנסת. התקצרות זמן הכהונה הן של הממשלות והן של הכנסת רק חרף את המצב. ייתכן ניהול אחר של התקציב עם יותר עצמאות למשרדי הממשלה השונים, אך לא ברור אם יש לכך תנאים היום. כך, למשל, יש מחסור בעובדי ציבור ותיקים ומקצועיים, המסוגלים להתמודד עם שאלות התקציב במשרדים השונים, אין מתודה ברורה לתעדוף תקציב, אין מנגנונים לקבלת אחריות על החלטות תקציביות וכדומה.
- אין בחינה של קריטריונים לשינויים תקציביים או ניסיון מושכל לערוך סדר עדיפויות; כך למשל אין תכנון ברור של שינויים תקציביים, שאמורים להיות פונקציה של גודל האוכלוסייה והרכבה (למשל, בתחומי החינוך והבריאות) לעומת אלו שאינם בהכרח תלויים בגודל האוכלוסייה (למשל, ביטחון). אין קישור ברור בין יעדי הממשלה, למשל בתחום שוק העבודה ובטיפול באי-שוויון, לבין ההוצאה התקציבית.
- חוק ההסדרים, שהופעל לראשונה ב-1985 כצעד לשעת חרום, הפך לחוק נלווה לתקציב כדבר שבשגרה. הוא משמש במידה רבה כלי להעברת חוקים ורפורמות במקביל לתקציב המדינה. עצם קיומו משקף את הבעייתיות המצוינת לעיל.
- תקציב הביטחון הגדול – הצריכה הביטחונית הכוללת, נטו, באחוזי תוצר לשנת 2009 הייתה 6.5 אחוזי תוצר – מהווה מדי שנה "זירת התגוששות" בין המערכת

³ חלק מהאמור להלן מבוסס על רעיונות שהועלו על-ידי חברי תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב בדיונים שהתקיימו במהלך התקופה מספטמבר 2010 עד ינואר 2011.

הביטחוניית למשרד האוצר. הניסיון המצטבר הוא של חוסר תיאום בין הגופים הללו, כולל אפשרות מוגבלת של משרד האוצר להשפיע על הרכב השינויים בתקציב הביטחון. הדומיננטיות של תקציב הביטחון מקשה על האפשרות לבצע שינויים בסעיפים אחרים בתקציב ולפיכך אפילו היכולת של משרד האוצר לבצע שינויים קטנה. המתווה הרב-שנתי של הוצאות הביטחון, שהציעה ועדת ברודט (2007)⁴, אמור היה לתת מענה מסוים לבעיה זו. אולם נראה כי עד כה היו סטיות משמעותיות מהמתווה בתקציב בפועל.

4. סיכום

המשק הישראלי מצוי במצב מאקרו-כלכלי טוב כאשר בוחנים את הנתונים השוטפים. אחת הסיבות לכך היא ניהול משכל וטוב של המדיניות המוניטרית והפיסקלית (במסגרת מגבלותיה של האחרונה). בה בעת קיימות בעיות ארוכות טווח הן בתחום שוק העבודה והן בתחום ההון הפיסי. בעיות אלו פוגעות ביכולת הצמיחה של המשק ובאפשרותו להתקדם לרמת החיים המאפיינת מדינות המפותחות ביותר והן אף עלולות להשיגו לאחור. בנוסף לכך, בעיות אלו כרוכות בהתגברות אי-השוויון, הגורם לפגיעה ברווחה החברתית, להתמדה של הבעיות ארוכות הטווח, ולחיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. עם זאת, המגבלות החלות בפועל על המדיניות הפיסקלית, בין היתר עקב מבנה הממשל בישראל, אינן מבשרות טוב לאפשרות לטפל באמצעי מדיניות בבעיות אלו.

⁴ ועדת ברודט, בראשות דוד ברודט, הגישה במאי 2007 דו"ח מקיף ומפורט על ניהול תקציב הביטחון.

מקורות

- בנק ישראל, *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות.
- דו"ח המדיניות המוניטרית (דו"ח האינפלציה, לשעבר) (דו"ח רבעוני).
- מאגרי נתונים שוטפים.
- הבורסה לניירות ערך, תל-אביב (2010).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.
- *סקר הכנסות*, שנים שונות.
- *ירחון סטטיסטי למחירים*, תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, *הסקירה השנתית*, שנים שונות.
- לביא, יעקב ועמית פרידמן (2006). "שער החליפין הריאלי וסחר החוץ של ישראל".
סקר בנק ישראל 79, 37-86.
- משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה (2010). נתונים על משרות פנויות ושיעור משרות (נמסרו על פי בקשה).
- קמחי איל (2011). "פערי הכנסות בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Goldman Sachs (2010). "Our 2010 GES: The Links between Growth Conditions, Growth and Markets."

OECD (2011). Stat Extracts.

נספח לוחות ותרשימים

לוח נספח 1. שינויים בתוצר ומרכיביו (שיעורי שינוי*)

2010	2009	2008	2007	1987-2007	
4.6	0.8	4.2	5.3	4.5	התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)
4.2	2.6	1.8	5.1	4.9	הצריכה הפרטית (למעט בני קיימא)
12.4	-5.8	3.9	14.7	4.0	השקעה בנכסים קבועים
11.7	5.5	10.2	2.4	1.0	השקעה בדיוור
3.1	2.5	2.6	3.1	2.5	צריכה ציבורית
10.9	-10.0	11.3	10.3	8.8	ייצוא ללא יהלומים
9.3	-12.5	6.2	13.5	7.0	ייבוא ללא יהלומים

* שיעורי השינוי מתייחסים למשתנים הריאליים (מחירים קבועים).

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח נספח 2. שוק העבודה – אינדיקטורים שונים, 2007-2010

2010	2009	2008	2007	
4.6	0.8	4.2	5.3	תוצר מקומי גולמי (שיעור שינוי - %)
5.3	0.1	4.7	5.8	תוצר עסקי (שיעור שינוי - %)
2,052.6	1,993.5	1,998.2	1,926.4	מועסקים במגזר עסקי (אלפים, ישראלים)
*871.8	847.5	833.4	808.6	מועסקים במגזר ציבורי (אלפים, ישראלים)
*38.4	38.8	39.1	39.3	ממוצע שעות עבודה בשבוע למועסק במגזר עסקי (ישראלים, שעות)
**4.5	-2.5	-1.1	1.4	שכר במגזר עסקי (ישראלים, שיעור שינוי - %)
**3.8	-0.1	0.3	0.2	פריון עבודה במגזר עסקי (תוצר מקומי גולמי לשעת עבודה, ישראלים, זרים ושטחים, שיעור שינוי)
-	-5.0	1.1	2.9	עלות עבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר עסקי (שיעור שינוי)
*57.2	57.0	56.8	56.6	שיעור השתתפות
6.7	7.5	6.1	7.3	שיעור אבטלה
-	0.389	0.384	0.382	מדד גייני (לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית)
-	33.9	32.7	32.5	תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים (נפשות)
-	25.0	23.7	23.8	תחולת העוני אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים (נפשות)
				משתני מדיניות
3,850.0	3,953.0	4,010.0	4,082.0	שכר מינימום חודשי (ש"ח, מחירי 2010)
*278.0	275.9	270.2	246.3	מספר העובדים הזרים (כולל עובדים מן השטחים, אלפים)
***7,476.0	7,284.0	6,993.0	6,923.0	סך תשלומי העברה לציבור דרך ביטוח לאומי, לנפש (ש"ח, מחירי 2010)

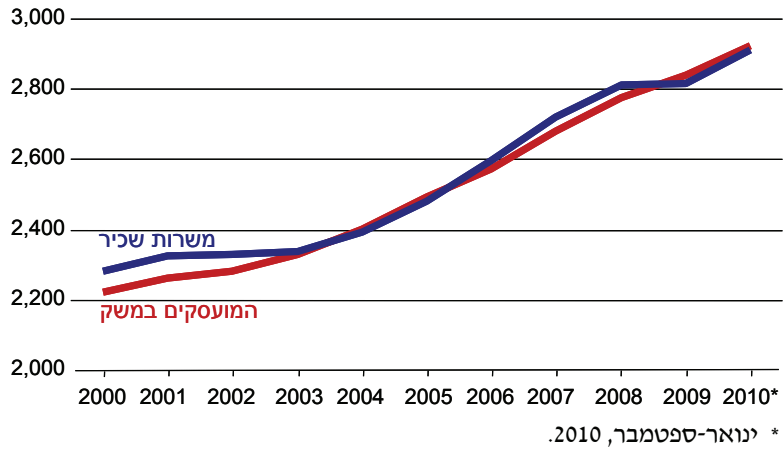
* מיצוע נתוני שלושת הרבעונים הראשונים ב-2010.

** אומדנים ראשוניים לחשבונות הלאומיים לשנת 2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2010.

*** נתוני ינואר-נובמבר 2010, בחישוב שנתי.

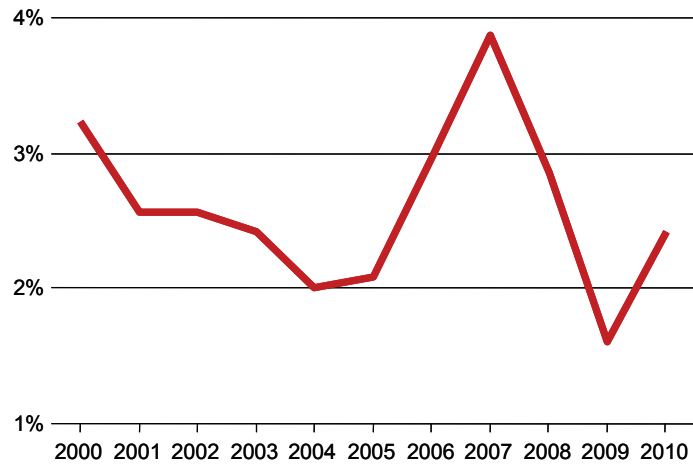
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל; המוסד לביטוח לאומי – נתוני מדד גייני ותחולת העוני.

תרשים נספח 1
מועסקים ומשרות שבר, 2000-2010
ישראלים בלבד, אלפים



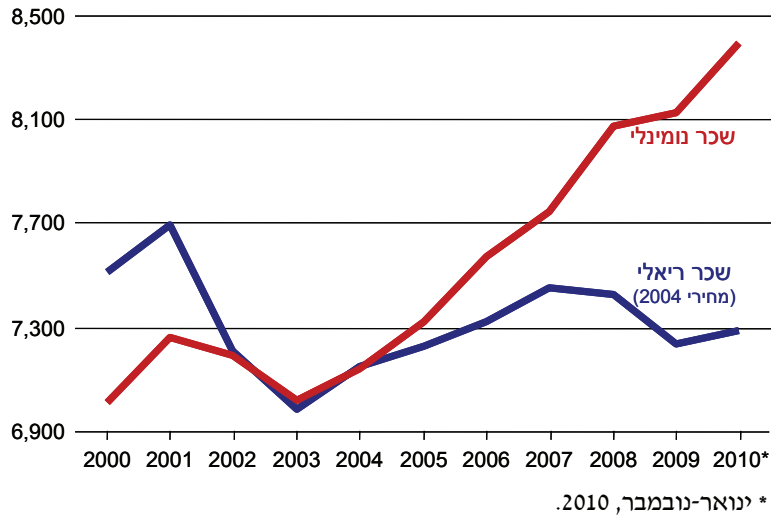
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

תרשים נספח 2
שיעור המשרות הפנויות, 2000-2010
אחוז מכלל המשרות



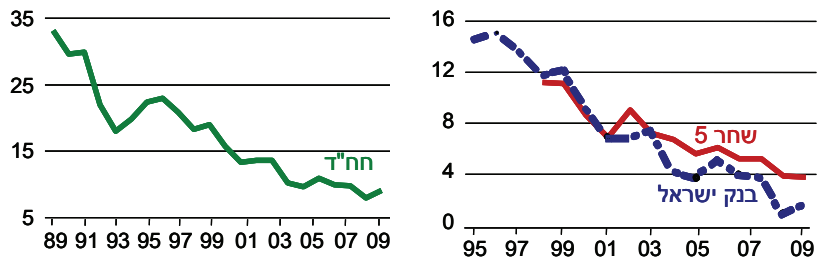
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, 2010.

תרשים נספח 3
השכר, 2000-2010
 ישראלים בלבד, ש"ח



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל, 2010.

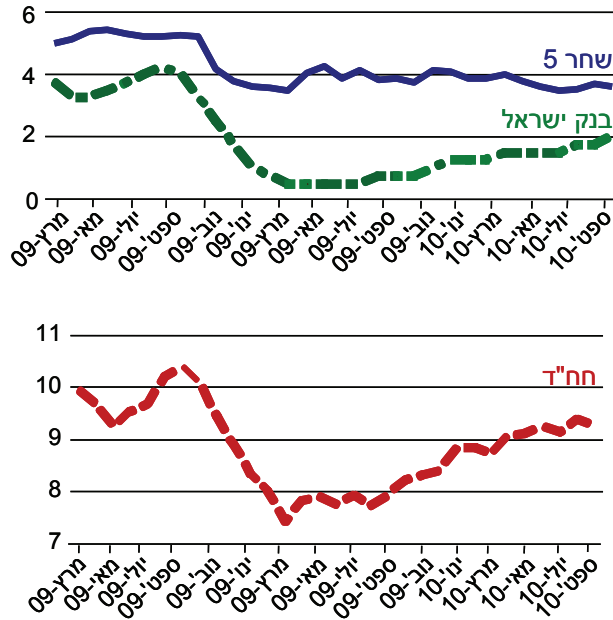
תרשים נספח 4
תשואות במשק הישראלי, 1989-2010*



* ממוצעי שיעורי ריביות בנק ישראל וחח"ד (ממוצע שנתי), ושחר' לחמש שנים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: בנק ישראל, 2010.

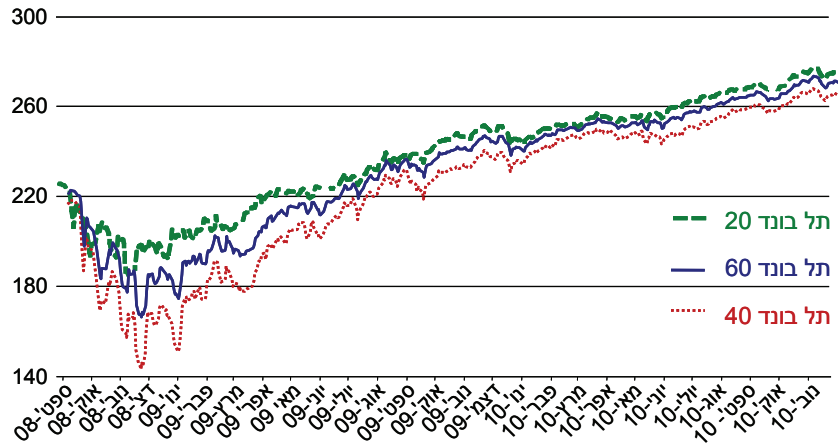
תרשים נספח 5
תשואות במשק הישראלי*
 מרץ 2008-ספטמבר 2010



* ממוצעי שיעורי ריביות בנק ישראל וחח"ד (ממוצע שנתי), ו'שחר' לחמש שנים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: בנק ישראל, 2010.

תרשים נספח 6
מדד אג"ח קונצרניות בתל-אביב
 ספטמבר 2008-נובמבר 2010



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הבורסה לניירות ערך, תל-אביב, 2010.

ההוצאה הציבורית בישראל

דן בן-דוד*

תקציר

אחד הממצאים המיוחדים המאפיינים את ההוצאות הציבוריות האזרחיות של ישראל (כלומר, בניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית) במשך שני העשורים האחרונים הוא יציבותן יוצאת הדופן, גם בראייה היסטורית וגם ביחס למדינות אחרות. בזמן שמדינת ישראל עברה מספר לא מבוטל של אירועים מהותיים בתקופה זו, ממשלה אחרי ממשלה הצליחה לשמור על יציבות רבה בהוצאות האזרחיות. הייחודיות של ישראל בולטת במיוחד בחמש השנים האחרונות, בהן ירדו ההוצאות ביחס לתוצר בארץ בעוד שהן עלו במרבית מדינות המערב. אך אחריות פיסקלית כזו מחייבת שימוש משכל במיוחד בתקציבים הקיימים, ובמישור הזה המדינה הצליחה הרבה פחות. לישראל אחת ממערכות החינוך הפחות מצליחות בעולם המערבי והמדינה מממנת תמיכות וסובסידיות בהיקפים המאפשרים שיעורי אי-השתתפות גברים בכוח העבודה מהגבוהים בעולם המערבי.

שנים מעט רגעים דלים במדינת ישראל – תכונה היסטורית אשר לפעמים הופכת את ניתוח תקציבי המדינה לסוג של אמנות. הבחירה של נקודות התחלה וסוף יכולה להניב תמונות מצב שונות בתכלית של מגמות אפשריות.

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

ברצוני להודות ליוליה קוגן ולחיים בלייך על הסיוע הרב שלהם באיסוף ובהכנת הנתונים לפרק זה, וכן להערותיהם והצעותיהם. תודה גם לנחום בלס, לניר עילם, לאיל קמחי, ליוסי שביט ולקיריל שרברמן עבור הערותיהם.

המדינה קופצת מאירוע קטקליזמי אחד לשני מאז מלחמת העצמאות. אלה מגיעים בקצב של אירוע גדול אחד או שניים – לפעמים יותר – בכל עשור. בשנות השבעים, ישראל הופתעה במלחמת יום הכיפורים ב-1973 וחתמה על הסכם שלום עם מצרים ב-1979. מלחמת לבנון הראשונה ב-1982 סימנה את המעבר לפרדיגמה חדשה של הביטחון הלאומי, לוחמה עם ארגוני טרור במקום עם מדינות ריבוניות, בעוד שההיפר אינפלציה במחצית הראשונה של שנות השמונים (למעלה מ-20 אחוז בחודש במקרים מסוימים) הביאה את המדינה אל פי התהום הכלכלי. תכנית הייצוב הגדולה ב-1985 הצילה את המצב הכלכלי בעת שהאינפיאדה בסוף העשור הייתה סימן לבאות.

בשנות התשעים, גל עלייה עני – אם כי, משכיל מאוד במקרים רבים – מברית המועצות לשעבר הגדיל את אוכלוסיית ישראל בכחמישית בחצי עשור בלבד, וראש ממשלה נרצח. העשור האחרון התחיל עם מתקפת טרור חסרת תקדים שהכניסה את המדינה למיתון העמוק ביותר שלה מאז שנות הששים והביאה אותה שוב אל פי תהום כלכלי עם פיחותים מהירים וקשיים מרובים בהשגת הלוואות מחו"ל למימון חובותיה. שורה של שינויים חשובים במדיניות מנעו את הנפילה החופשית וכבר באמצע העשור ההתאוששות הכלכלית הניבה שיעורי צמיחה מעל אלה שבמדינות רבות במערב. בחלק האחרון של העשור פרץ המיתון העמוק של העולם המערבי. אמנם ישראל לא הייתה מחוסנת מהמשבר, כלכלתה נחלצה ממנו במהירות יחסית ובמצב טוב יותר ממדינות אחרות.

כאשר ציר הזמן של מדינה דומה לתוצאות של מכונת פיננול, חשוב לקחת צעד אחורה ולראות את התמונה הגדולה, להבחין בין תנודות של חזרה למגמה לבין שינויים מערכתיים. שינוי אחד ברור בתוואי הצמיחה של ישראל אירע בשנות השבעים, כשהמדינה עברה ממסלול תלול של צמיחה מהירה, למסלול שטוח בהרבה – ויציב למדי, על אף התנודות החריפות – של צמיחה איטית, שגרם למדינה לסגת יותר ויותר (במונחים יחסיים) מהמדינות המובילות במערב (פירוט בבן-דוד, 2010א).

דו"ח מצב המדינה 2009 שפורסם בשנה שעברה סיפק תמונה ארוכת טווח של ההוצאות התקציביות של ישראל מאז 1970, כיצד הן התפתחו במהלך העשורים ואיך החלוקה הפנימית עברה מביטחון להוצאה חברתית (בן-דוד, 2010ב). הניתוח להלן ממשיך בכיוון זה בעזרת ראייה היסטורית לצד השוואות בינלאומיות, היכולות להאיר את התמונה הכוללת.

1. ישראל וה-OECD על תוואים מנוגדים במשך שני עשורים

אמנם ההוצאה הציבורית הכוללת של ישראל החלה לרדת בשנות השמונים לאחר הסכם השלום עם מצרים והפעלת תכנית הייצוב להקטנת האינפלציה באמצע העשור, תרשים 1 מראה שב-1990, סך ההוצאות הציבוריות הגיעו ל-56 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של ישראל. היה זה שיעור הוצאה הגבוה מ-22 מתוך 23 מדינות OECD באותה שנה (רק שבדיה הוציאה יותר)¹. עד שנת 2000, ישראל עברה מהמקום השני למקום החמישי כאשר ההוצאה הציבורית שלה ירדה ל-51.5 אחוז מהתוצר. כאשר המדינה יצאה מהמיתון העמוק של תחילת העשור, חלקן של ההוצאות הציבוריות בתמ"ג ירד ל-49 אחוז ב-2005, והמדינה ירדה למקום השביעי בסולם. עד 2010, כשרוב העולם המערבי היה שרוי עדיין במיתון עמוק שגרם להגדלת ההוצאות הציבוריות, יחס ההוצאות לתוצר בישראל ירד עוד יותר – ל-45 אחוז, מתחת ל-16 מ-23 מדינות ה-OECD (תרשים 1).

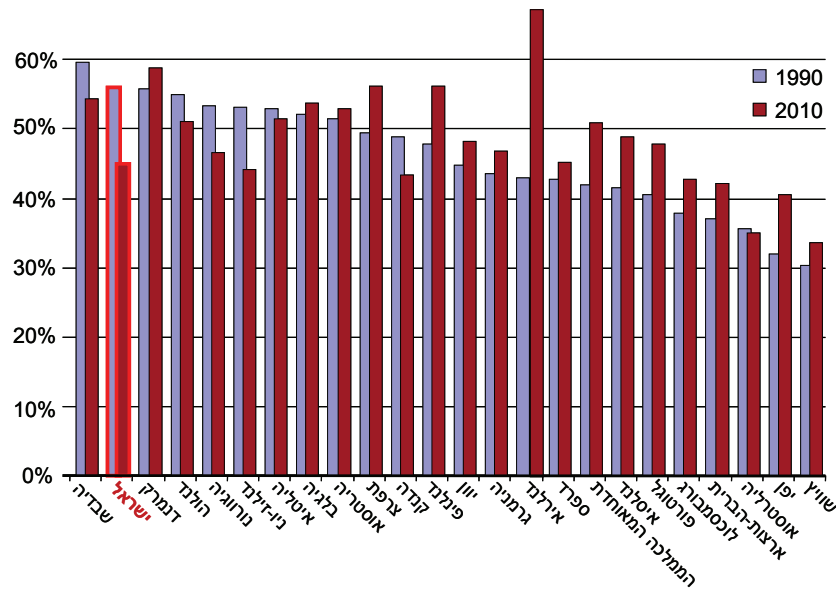
הירידה ביחס ההוצאות-תוצר נבעה בעיקר מהקטנת שיעור הגידול בהוצאות הביטחוניות לעומת שיעור הגידול בתמ"ג. בזמן שהתוצר גדל בממוצע שנתי של 4.5 אחוזים בין 1990 ו-2010, הוצאות הביטחון עלו ב-1.6 אחוז בשנה במהלך אותה תקופה. כתוצאה מכך, שיעור הביטחון מתוך התמ"ג (תרשים 2) ירד מ-12.6 אחוזי תוצר ב-1990 (לעומת 2.2 אחוזים בממוצע ב-OECD) ל-6.9 אחוזי תוצר ב-2009 (1.6 אחוז ב-OECD). ירידה זו, של 5.7 נקודות אחוז של התוצר, הייתה שווה ל-46.3 מיליארד שקלים מהתוצר של 2010, שהיו מוצאים על ביטחון אילולא השינויים בעדיפויות הלאומיות.

חלק גדול מהירידה בהוצאות (ביחס לתמ"ג) הופנה להקטנת ההוצאה הציבורית הכוללת, בעוד שחלק הועבר לכיוונים חברתיים – שחלקם בתקציב גדל באופן ניכר (פרטים בבן-דוד, 2010ג). הירידה בסך ההוצאות הציבוריות לעומת התוצר אפשרה לישראל להוריד את יחס החוב תוצר שלה מ-284 אחוזי תוצר ב-1984 ל-76 אחוז ב-2010. זאת בהשוואה לתזוזה בכיוון השני של ממוצע 23 מדינות ה-OECD במהלך אותה תקופה, מ-57 ל-82 אחוז מהתמ"ג – כאשר ישראל וה-OECD החליפו ביניהם מקומות בשנה שעברה².

¹ נתונים מה-Economic Outlook של ה-OECD, דצמבר 2010.

² נתונים מבנק ישראל ומה-Economic Outlook של ה-OECD, דצמבר 2010.

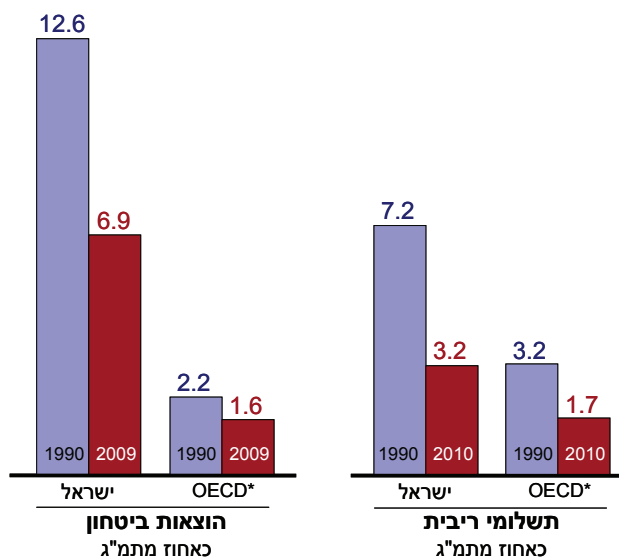
תרשים 1
ההוצאה הציבורית הכוללת, 1990 ו-2010
כאחוז מתמ"ג



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

הירידה התלולה בלקיחת הלוואות (לצורך מימון החוב) גרמה לתשלומי הריבית על החוב לרדת מ-7.2 אחוזי תוצר ב-1990 ל-3.2 אחוזי תוצר ב-2010 (תרשים 2). ישראל נמצאת היום היכן שהיה ה-OECD ב-1990 במונחים של תשלומי ריבית על חובה, בזמן שתשלומי הריבית של ה-OECD ירדו מאז ל-1.7 אחוזי תוצר עד 2010.

תרשים 2
הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, 1990 ו-2010
כאחוז מתמ"ג



* 23 מדינות OECD.

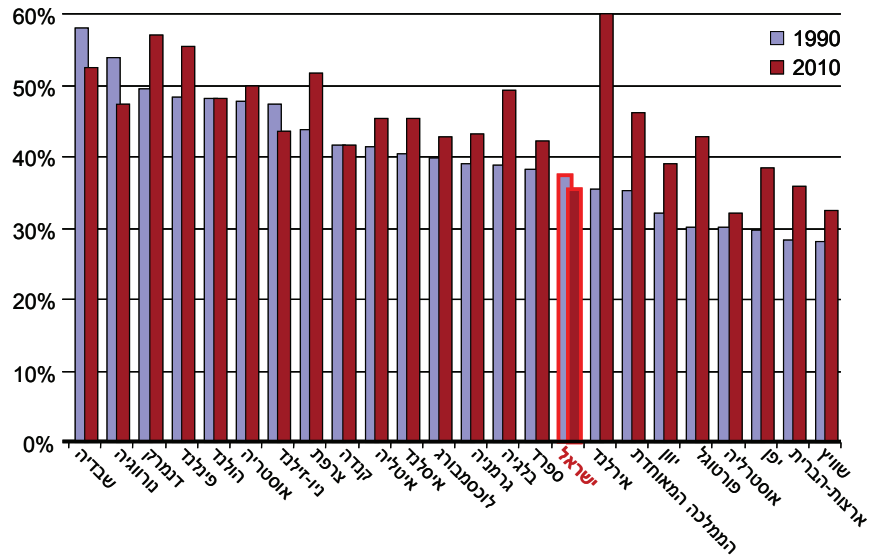
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: OECD; הבנק העולמי.

2. שני עשורים של יציבות בהוצאות האזרחיות של ישראל לעומת תנודתיות ב-OECD

ניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית מההוצאות הכוללות של מדינה מותיר את ההוצאות האזרחיות. חלקן של הוצאות אלה מהתמ"ג בישראל ב-1990 היה גבוה מ-8 מתוך 23 מדינות ה-OECD (תרשים 3). למרות ששיעור זה ירד במקצת בישראל במהלך 20 השנים הבאות, הוא עלה ב-19 מתוך 23 מדינות ה-OECD. עד שנת 2010, ההוצאות הציבוריות האזרחיות בישראל עמדו על 34.9 אחוזי תוצר, מתחת לכל 23

מדינות ה-OECD מלבד שתיים (שוויץ ואוסטרליה עם 32.5 ו-32.1 אחוזי תוצר, בהתאמה).

תרשים 3
ההוצאה הציבורית האזרחית, 1990 ו-2010
 ללא הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, כאחוז מתמ"ג



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

לאור המצבים התנודתיים מאוד (מלחמות, היפר אינפלציה, עלייה מסיבית, רצח פוליטי, וכו') שאפיינו את ישראל בעשורים האחרונים, היציבות התקציבית – לעומת מה שאירע במערב במהלך אותה תקופה – אינה מובנת מאליה. השיעור של 34.9 אחוזי תוצר ב-2010 היה דומה ל-37.3 האחוז שאפיינו את ההוצאה הציבורית האזרחית ב-1990.

למעשה, יציבות זו בהוצאות הייתה יוצאת דופן גם בהשוואה למדינות ה-OECD (תרשים 4א). במשך עשור וחצי בין 1990 ו-2005, הייתה תנודתיות לא מבוטלת בהוצאות הציבוריות (כאחוז מהתמ"ג) ב-OECD. אלה נעו מעליות של 37, 23 ו-21 אחוז בפורטוגל, יפן ובלגיה לירידות של 21, 20 ו-14 אחוז בנורווגיה, ניו-זילנד והולנד, בהתאמה. לעומת זאת, חלקן של ההוצאות האזרחיות בתוצר הישראלי היה זהה ב-2005 לשיעורן ב-1990.

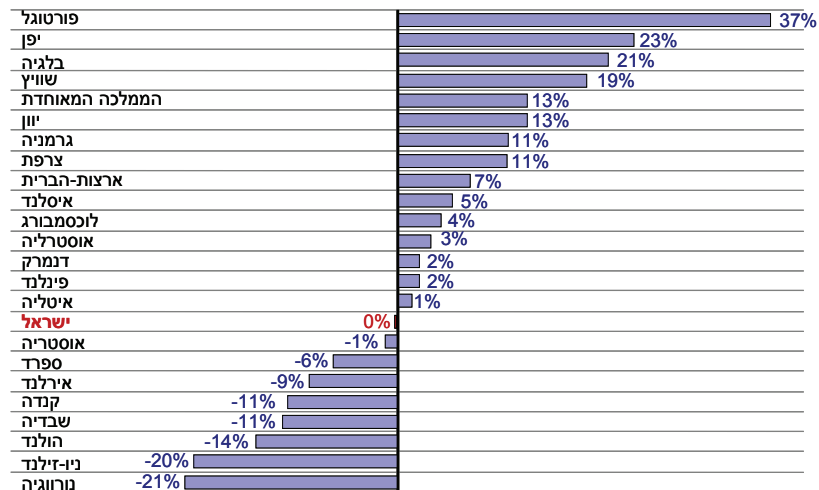
חמש השנים האחרונות כללו מיתון עמוק שפגע מאוד בחלק מהמדינות. כתוצאה מכך, גדלו ההוצאות האזרחיות בכל אחת מ-23 מדינות ה-OECD למעט אחת, עם גידול ממוצע של 12 אחוז (תרשים 4ב) בין 2005 ו-2010. ישראל, שעברה את המיתון הרציני שלה בתחילת העשור במקום בסופו כמו מרבית המדינות האחרות, הורידה ב-6 אחוזים את יחס ההוצאות האזרחיות שלה בתוצר. יחד עם שוויץ, אלה המדינות היחידות שיחס ההוצאות-תוצר שלהן ירד בשנים 2005-2010. כתוצאה מכך, וכפי שנכתב לעיל, ההוצאות האזרחיות של ישראל נמצאות מתחת לאלו של 21 מתוך 23 מדינות OECD.

כאשר נותרים תקציבים אזרחיים נמוכים כל כך, על מדינת ישראל לעשות במעט שיש שימוש משכל יותר. בקופה הציבורית נותר פחות כסף לאינטרסים אישיים ולדרישות סקטוריאליות. באזור גועש של מהומות רחוב ברחבי העולם הערבי מאז תחילת 2011 – ולאור ההיסטוריה של מספר אירועים קטקליזמיים בכל עשור – על ישראל לשמור על דרגות החופש התקציביות המעטות שיש לה ולחלק את תקציבה בראייה ממלכתית וכוללת.

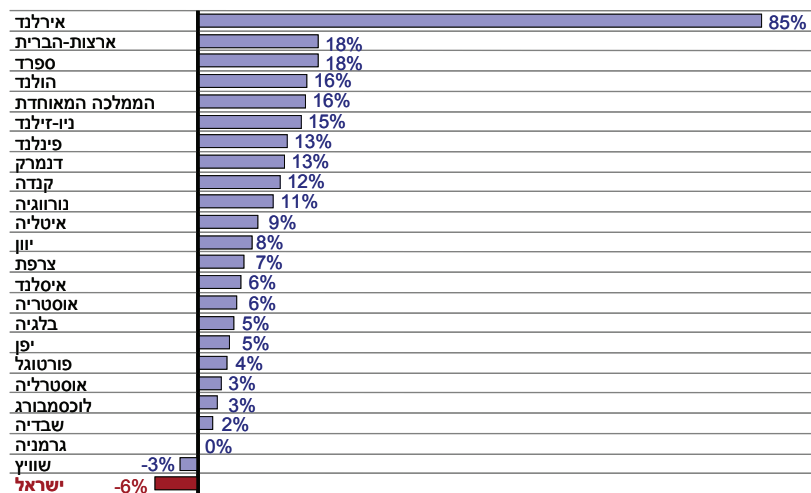
תרשים 4

שינויים בהוצאה הציבורית האזרחית
ללא הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, כאחוז מתמ"ג

4.א. שינויים בשנים 1990-2005



4.ב. שינויים בשנים 2005-2010*



* אומדן הוצאות הביטחון עבור מדינות ה-OECD ב-2010 מבוסס על 2009.

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

3. ההוצאה הממשלתית – מבט מקרוב על התוואי

למנהג הרגיל של בחינת ההוצאות הציבוריות כאחוז מהתוצר יש יתרונות רבים, אך גם חיסרון גדול שעלול להוביל לאי-הבנות בנוגע לשינויים שהינם במונחים יחסיים לעומת אבסולוטיים. מדינה שצומחת במהירות יכולה לראות ירידה ביחס ההוצאות לתמ"ג שלה גם אם היא מגדילה את הוצאותיה. לפעמים, יש חשיבות להפרדה בין השניים על מנת להבין טוב יותר את השינויים שחלו לאורך השנים בכל אחד מהמרכיבים.

המדד המקובל למדידת רמת חיים הוא התמ"ג לנפש. למרות חסרונותיו הרבים, זהו כלי מרכזי המאפשר ביתר שאת השוואות בין תקופות ובין מדינות. באשר להוצאות, התמקדות הניתוח שיבוא בהמשך תהיה על תקציב הממשלה, המהווה את חלק הארי של ההוצאות הציבוריות. כל המספרים עד וכולל 2010 הינם מספרי ביצוע בעוד שהמספרים המתאימים לשנים 2011 ו-2012 משקפים את התקציב המאושר לשנים אלו.

הוצאות יכולות לגדול מסיבות רבות – למשל, אינפלציה, שינויים באוכלוסייה, תקופות חירום והחלטות פוליטיות. התמקדות בשינויים בעדיפויות הלאומיות מחייבת ניכוי שינויים "טבעיים", כגון שינויים באוכלוסייה ובאינפלציה. לכן, הוצאות לנפש במונחים ריאליים משקפות הוצאות ציבוריות שנתיות במחירים קבועים, המנטרלים עליות מחירים וכן מנטרלים גידול באוכלוסייה.

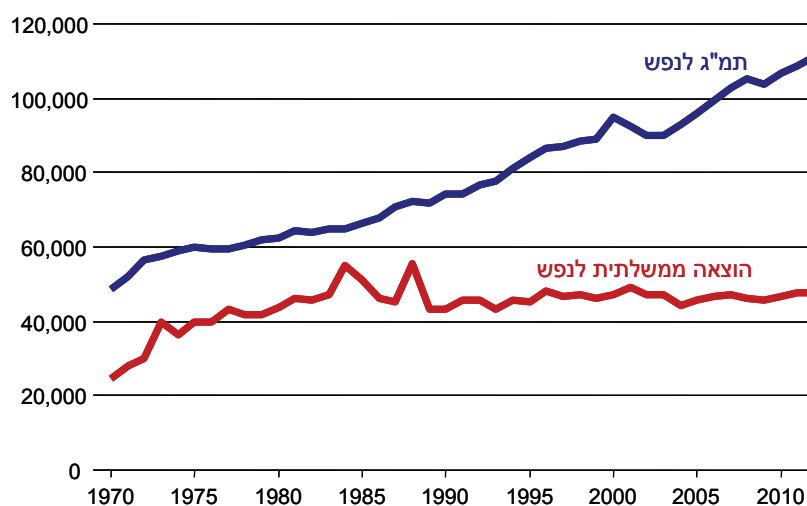
תרשים 5 מראה כיצד רמת החיים של ישראל וכן תקציבה התפתחו בארבעת העשורים האחרונים, מאז 1970. עד אמצע שנות השמונים, גם התמ"ג לנפש וגם ההוצאות לנפש צמחו – עם גידול רב יותר בהוצאות מאשר בתמ"ג. מאז 1990, השתנתה התמונה באופן מהותי. בזמן שהתמ"ג לנפש המשיך לצמוח, ההוצאה לנפש התייצבה ונשארה פחות או יותר קבועה מאז.

לא זו בלבד ששתי התקופות היו שונות זו מזו מבחינת השינויים בתוצר ובהוצאות, חל שינוי גם בתנודתיות היחסית לאורך כל אחד מהמסלולים. עד 1990, הצמיחה בתוצר לנפש הייתה יציבה יחסית (מלבד השינוי המרכזי שחל בתוואי הצמיחה ב-1973³) בהשוואה לתנודתיות בהוצאה לנפש. מלחמת יום הכיפורים וכל מה שבא אחריה, שנות ההיפר אינפלציה של תחילת שנות השמונים ותכנית הייצוב, וכן תשלום גדול מאוד של החוב ב-1988 תרמו לקפיצות הגדולות בהוצאות באותן תקופות. אך מ-1989, היו פחות תנודות בהוצאה לנפש מאשר בתוצר לנפש. כמו כן,

³ ניתוח ותיאור גרפי של תוואי הצמיחה של ישראל ושינויי הכיוון שחל ב-1973 ניתן למצוא בבן-דוד, 2010א.

בזמן שרמת החיים במדינה עלתה בעקביות במהלך שני העשורים האחרונים, ההוצאה הציבורית לנפש כמעט לא השתנתה, עם גידול של 0.4 אחוז בשנה בין 1990 ו-2010.

תרשים 5
הוצאה ממשלתית לנפש ותמ"ג לנפש, 1970-2010, שקלים, מחירי 2010



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

היות שלילדים ולקשישים נדרש חלק לא פרופורציונלי של התקציב ביחס לקבוצות גיל שונות – עבור בתי-ספר לראשונים וטיפול רפואי לאחרונים – מעניין לבחון את השינויים בהוצאות על פני זמן לאחר ניכוי לא רק של עליות המחירים והגידול באוכלוסייה אלא גם של השינויים בהרכב האוכלוסייה. דרך אחת לעשות זאת היא על-ידי שקלול האוכלוסייה כל שנה ביחס בין ילדים (בני 1-17) וקשישים (בני +65) לבין האוכלוסייה בגילאי 18-64 – מעין יחס תלות⁴. נרמול ההוצאות

⁴ באופן פורמלי, יחס התלות מוגדר כיחס בין 0-14 ו-65+ לבין בני 15-64.

במחירים קבועים באוכלוסייה המשוקללת באופן זה מניב ירידה קלה של 0.4 אחוז בהוצאות הממשלה לנפש סטנדרטית בין 1990 ו-2010.

כאשר נלקחת בחשבון העובדה שרמת חיים גבוהה יותר באה לידי ביטוי בשכר גבוה יותר (בדרך כלל), היציבות היחסית בהוצאות מאז 1989 הופכת למעניינת עוד יותר. נראה שהיא משקפת מאמץ פיסקלי רציני לשלוט בעלויות, מאמץ המשקף התמדה ארוכת טווח יוצאת דופן לאור היעדר היציבות הפוליטית שאפיינה את ישראל באותן שנים.

תרשים 6 פורט את המגמות ארוכות הטווח לשינויים שנתיים (המוצגים בממוצעים נעים של חמש שנים) ברמת החיים ובהוצאה התקציבית לנפש. שיעורי גידול יחסית קבועים באחוזים באים לידי ביטוי בתוספות שנתיות הולכות וגדלות. זהו המצב בנוגע לתוצר לנפש, עם מיתון עמוק בתחילת שנות האלפיים שנראה בבירור בתרשים. עם זאת, העקומה המשקפת את הצמיחה ברמת החיים תמיד חיובית, מה שמצביע על כך שזו עולה בעקביות על פני זמן⁵.

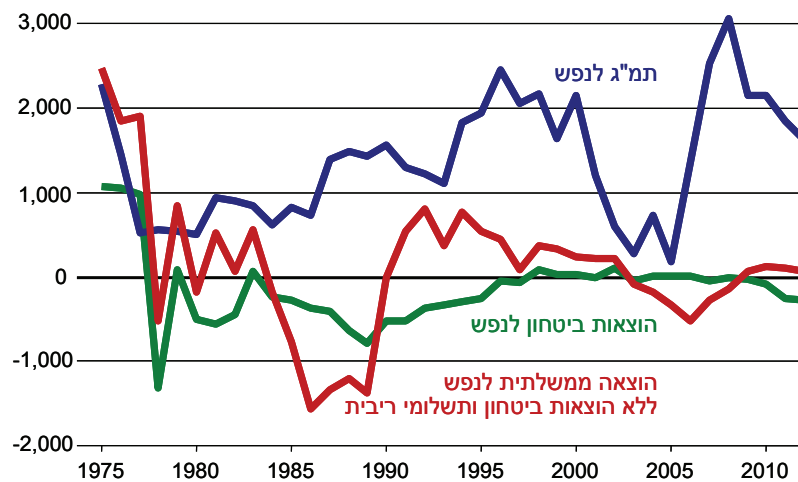
מצד שני, הוצאות הביטחון לנפש ירדו או שנשארו ללא שינוי מאז המחצית השנייה של שנות השבעים. תשלומי הריבית לנפש (שאינם כלולים בתרשים) הלכו וגדלו עד תכנית הייצוב באמצע שנות השמונים. מאז, מלבד חלקים של העשור האחרון, תשלומי הריבית לנפש הולכים ומצטמצמים.

הפחתת הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית מותירה את ההוצאות האזרחיות לנפש. אלה עלו בשנות השבעים ובמחצית הראשונה של שנות השמונים – לפעמים במידה ניכרת. את תוצאות תכנית הייצוב של 1985, שכוונה להדברת ההיפר-אינפלציה, ניתן לראות בקיצוצים שחלו בהוצאה האזרחית במחצית השנייה של שנות השמונים. ההוצאה האזרחית לנפש ירדה מאוד עד להגעת גל העולים העצום מברית המועצות לשעבר. ההוצאות שנבעו מגל זה הובילו לגידול שניתן לראות בתרשים. מאז המחצית השנייה של שנות התשעים, היו מעט סטיות משמעותיות מהמסלול ארוך הטווח של ההוצאה האזרחית לנפש – עם גידול אנטי-מחזורי בהוצאה בזמן המיתון של תחילת שנות האלפיים, ירידה בהוצאות כאשר החלה הצמיחה המהירה של יציאה מהמשבר, ושוב גידול בהוצאות בזמן המיתון הגלובלי האחרון.

⁵ שימו לב שמדובר בממוצעים נעים של חמש שנים. היו שנים בודדות בהן התוצר לנפש נפל.

תרשים 6

שינויים שנתיים בהוצאות הממשלה ובתמ"ג לנפש, 1975-2010*
שקלים, מחירי 2010



* ממוצע חמש שנותי.

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

כתוצאה מכך, השוואת השינויים המצטברים מאז 1995 (תרשים 7) מראה שכאשר רמת החיים עלתה בלמעלה מ-30 אחוז, הוצאות הביטחון וההוצאות האזרחיות לנפש נשארו יציבות יחסית – עם ירידה של 10 אחוז בתקציבי הביטחון המתוכננים ל-2011 ו-2012 (בהנחה שלא יהיו אירועים ביטחוניים לא מתוכננים כתוצאה מהמהומות שהחלו בעולם הערבי בתחילת 2011). ההוצאה האזרחית הריאלית לנפש ב-2012 צפויה להיות גבוהה ב-2 אחוזים בלבד מההוצאה ב-1990.



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

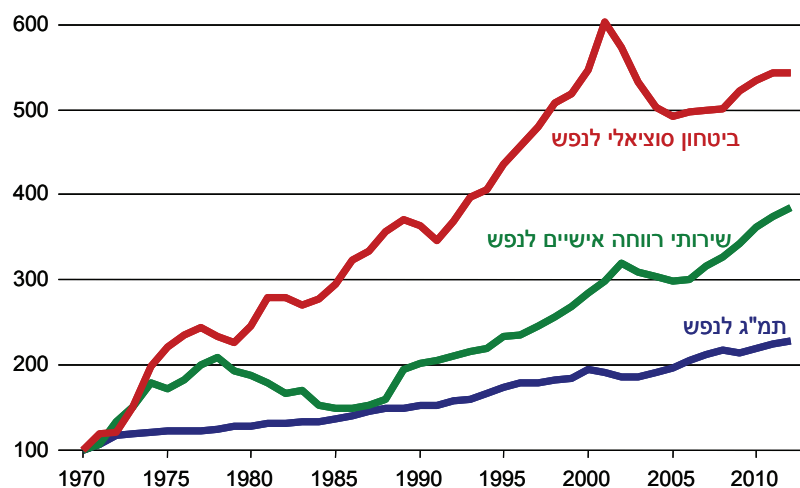
4. שינויים בהרכב הוצאות הממשלה על פני זמן

היציבות היחסית בהוצאות האזרחיות לנפש – בהשוואה לשינויים בתוצר לנפש – במהלך השנים לוו בשינויים בחלוקת התקציב. במישור של הוצאות חברתיות, כמו רווחה, חינוך ובריאות, לא כל תחומי התקציב נשארו קבועים לאורך זמן.

4.א. הוצאות לרווחה חברתית

תרשים 8 מראה את השינויים המצטברים בתשלומי ההעברה וכן בשירותי הרווחה האישיים לנפש. שינויים אלה מופיעים לצד השינויים בתוצר לנפש. שנת הבסיס היא 1970. העובדה שהתמ"ג לנפש עבר את ה-200 מצביעה על כך שרמת החיים קצת יותר מהכפילה את עצמה. באותה עת, שירותי הרווחה האישיים לנפש גדלו פי 3.6. תשלומי ההעברה לנפש היום הינם יותר מפי 5.3 ממה שהיו ב-1970.

תרשים 8
הוצאות הממשלה לרווחה לעומת התמ"ג לנפש, 1970-2010
 מחירים קבועים, שנת הבסיס=1970

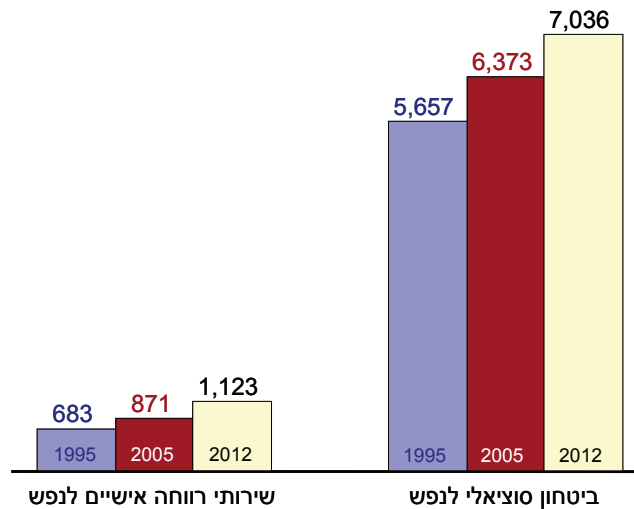


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

עליות אלה, במיוחד האחרונה, מכוונים למניעת גידול בשיעורי העוני ואי-השוויון הגבוהים בארץ. כפי שמצוין בבן-דוד (2010א), אחוז גדול וגדל של האוכלוסייה בארץ אינו מקבל את הכלים או את התנאים להתמודד במשק מודרני תחרותי. כתוצאה מכך, מסלול הצמיחה של ישראל משקף נסיגה הולכת וגוברת – במונחים יחסיים – של רמת החיים הישראלית לעומת זו של המדינות המובילות בעולם. כמו כן, זה בא לידי ביטוי בחלקן הגבוה של משפחות שהיו חיות מתחת לקו העוני אילולא הסיוע שקיבלו – כרבע מהמשפחות בסוף שנות השבעים וקרוב לשליש כיום. בעזרת תשלומי הרווחה, שיעור המשפחות מתחת לקו העוני היה 19 אחוז ב-1979 ובערך אותו הדבר – בסביבות ה-20 אחוז – בשנים האחרונות. זה אומר שהיה צורך להגדיל בצורה ניכרת את תשלומי הרווחה במהלך העשורים, מבלי להקטין את שיעורי העוני, רק כדי למנוע את המשך גדילתם.

גם מאז 1995 בלבד, השינויים היו גדולים (תרשים 9). במונחים כספיים, שירותי הרווחה האישיים הגיעו ל-683 שקלים לנפש ב-1995 (כל המספרים במחירי 2010). הוצאות אלה גדלו ב-28 אחוז בעשור הבא, והגיעו ל-871 שקלים ב-2005. גידול נוסף, של 29 אחוז, צפוי עד 2012, עם הוצאה לנפש המגיעה ל-1,123 שקלים.

תרשים 9
הוצאות חברתיות לנפש, 1995-2012
שקלים, מחירי 2010



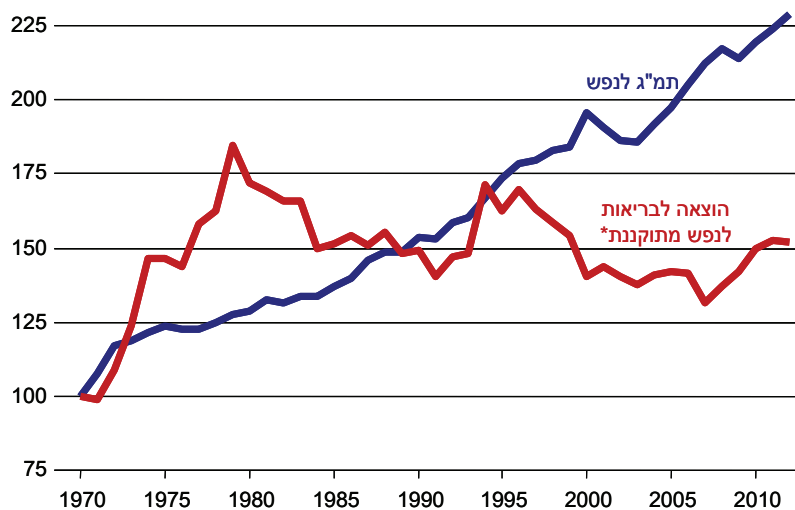
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

תשלומי ההעברה גבוהים במידה ניכרת, והגיעו ל-5,657 שקלים ב-1995. מגמת העלייה מאז שנות השבעים הייתה כה תלולה שבשש שנים בלבד, 1995-2001, ההוצאה עלתה ב-38 אחוז והגיעה ל-7,809 שקלים לנפש. המשבר הכלכלי והפיסקלי העצום, שהתחיל בגל הטרור של תחילת שנות האלפיים, חייב צמצומים גדולים בתשלומי העברה עם קיצוצים של 18 אחוז לנפש עד 2005 וירידה בהוצאה ל-6,373 שקלים. מאז, תשלומי ההעברה צפויים לעלות ב-10 אחוזים עד 2012 לתשלום לנפש של 7,036 שקלים. לאחר שנלקחות בחשבון העלויות והירידות החדות, תשלומי ההעברה ב-2012 צפויים להיות גבוהים ב-24 אחוז לעומת גובהם ב-1995.

4.ב. הוצאות בריאות

תמונת ההוצאה לבריאות שונה במידה ניכרת. בעזרת נוסחת הקפיטציה לנרמול האוכלוסייה לפי קבוצות גיל, ניתן לחשב באיזו מידה הוצאות הבריאות לנפש סטנדרטית השתנו על פני זמן. הוצאות אלה עלו ב-84 אחוז במונחים ריאליים בין 1970 ו-1979 (תרשים 10). מאותה שנה, ההוצאה הממשלתית לבריאות לפי נפש סטנדרטית החלה לרדת במשך חלק גדול משלושת העשורים האחרונים. התקופה היחידה שיצאה מן הכלל הייתה זו של החלת רפורמה כוללת במערכת הבריאות באמצע שנות התשעים. הוצאות הבריאות קפצו ב-16 אחוז, מ-2,671 שקלים לנפש ב-1991 (שיא תקופת העלייה מברית המועצות לשעבר) ל-3,009 ב-1995.

תרשים 10
הוצאות לבריאות לנפש לעומת התמ"ג לנפש, 1970-2012
 מחירים קבועים, שנת הבסיס 1970=100

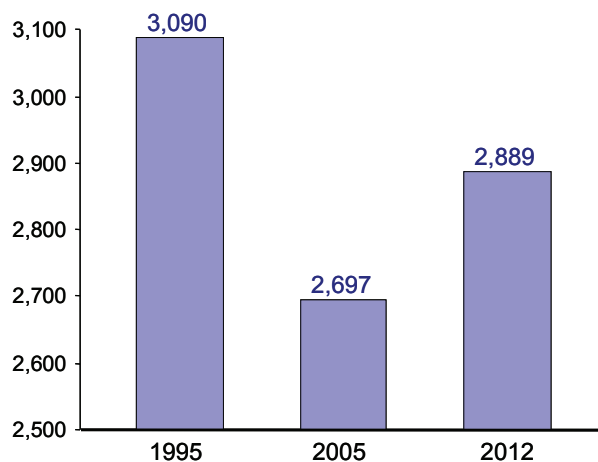


* משקל קבוצת האוכלוסייה לפי נוסחת הקפיטציה.

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

לאחר יישום רפורמת הבריאות הכלל-ארצית והגידול בהוצאת הבריאות שלוה איתה, הוצאות הבריאות לנפש נפלו ב-13 אחוז ל-2,697 שקלים עד 2005 – בערך לנקודה בה היו לפני הרפורמה (תרשים 11). מאז, חל שינוי כיוון מסוים בהוצאות הבריאות והן צפויות לעלות ב-7 אחוזים ל-2,889 שקלים לנפש ב-2012 – עדיין 6 אחוזים מתחת לרמה ב-1995.

תרשים 11
הוצאות לבריאות לנפש מתוקנת, 1995-2012
שקלים, מחירי 2010



* משקל קבוצת האוכלוסייה לפי נוסחת הקפיטציה.

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

כפי שהראה צ'רניחובסקי (2010), הקיצוצים בהוצאה הציבורית החלו להניע את ישראל להתפלגות דומה יותר לזו האמריקאית בין הוצאות בריאות ציבוריות ופרטיות, עם משקל הולך וגדל של ההוצאה הפרטית, ומרחיקות את המדינה מהתפלגות הדומה לזו של מדינות OECD אחרות עם משקל ציבורי גדול יותר. מחקר של צ'רניחובסקי, גמזו ונבון (2010) מראה, שאת עיקר הנטל מהמעבר מהוצאות ציבוריות לפרטיות נושאות השכבות העניות יותר של החברה.

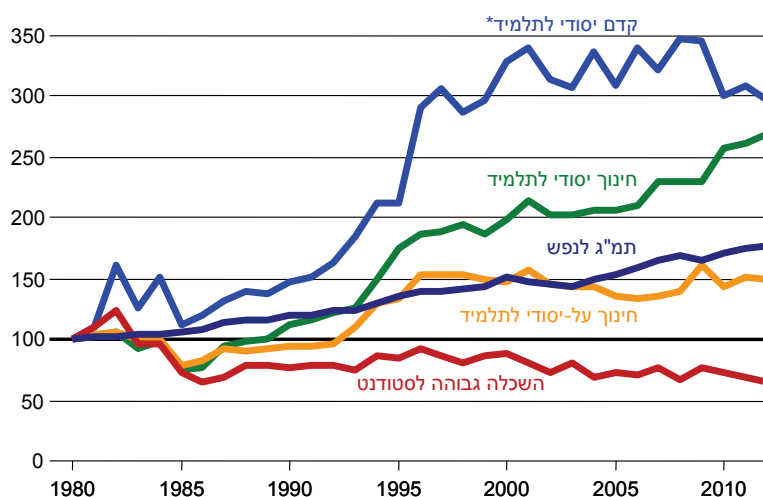
4.g. הוצאות חינוך

הוצאות החינוך במשך שלושת העשורים האחרונים היו הכל מלבד אחידות. ההוצאה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי הייתה בתחתית סולם הוצאות החינוך. ההוצאה לתלמיד במערכת החינוך היסודית נמצאת רמה אחת מעל, ומעליה, המערכת העל-יסודית. בראש הסולם נמצאת ההוצאה לסטודנט בהשכלה הגבוהה. תרשים 12 מראה כיצד התפתחו הוצאות החינוך מאז 1980, בהשוואה בין מערכות החינוך השונות ולעומת רמת החיים בישראל⁶. במשך התקופה כולה, הוצאות החינוך לתלמיד בחינוך הקדם יסודי⁷, היסודי והעל-יסודי גדלו במונחים ריאליים אם כי הוצאות החינוך העל-יסודי לא הדביקו את הצמיחה בתוצר לנפש.

תרשים 12

הוצאות החינוך לתלמיד לעומת התמ"ג לנפש, 1980-2012

מחירים קבועים, שנת הבסיס 1980=100



* מספר התלמידים בקדם יסודי עד 1998 כולל גילאי 2 ומ-1999 ללא גילאי 2.

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

⁶ הערכה לגבי מספר התלמידים בשנים 2011-2012.

⁷ ההוצאה בחינוך קדם יסודי הינה עבור גילאי 3-6. מספר התלמידים בקדם יסודי בשנים 1980-1998 כולל את גילאי 2 והחל ב-1999 – אינו כולל את גילאי 2 ותואם יותר לנתוני ההוצאה הכוללים את הגילאים 3-6.

בשני קצוות החינוך, ההשכלה הגבוהה וגני הילדים, הוצאות הממשלה הלכו בכיוונים מנוגדים מאז 1980. ההוצאה לתלמיד בגני הילדים ב-1985 הייתה גבוהה ב-12 אחוז (במונחים ריאליים) מרמתה ב-1980. באמצע שנות השמונים, הוצאות אלה זינקו. עד 1998, הן עלו בעוד 175 נקודות אחוז ומאז הן יחסית יציבות (הוצאה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי ב-2012 צפויה להיות זהה להוצאה ב-1999). יחד עם זאת, ההוצאה לתלמיד בגני הילדים עדיין נמוכה במידה ניכרת מזו של החינוך היסודי, העל-יסודי וההשכלה הגבוהה.

במובנים מסוימים קו פרשת המים בחינוך הישראלי התרחש ב-1992. ביוני של אותה שנה נבחר יצחק רבין לראשות ממשלת ישראל. בין השינויים המהותיים בעדיפויות הלאומיות, שניסה להחיל טרם רציחתו בנובמבר 1995, היה שינוי משמעותי ביותר בתקצוב החינוך בישראל. השנים בהן ממשלת רבין קבעה את תקציב הממשלה היו 1993 עד 1996, שנים בהן הגידול בהוצאות החינוך לתלמיד היו יוצאות דופן בכל שלבי החינוך (תרשים 13).

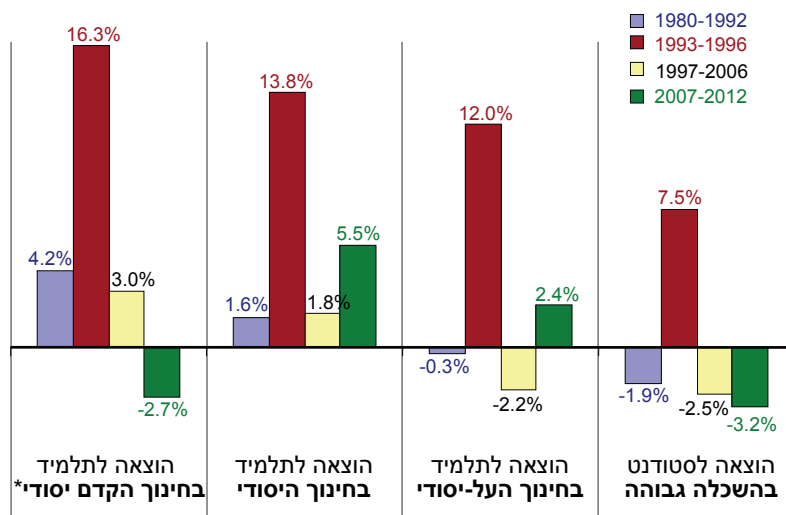
בחינוך היסודי והעל-יסודי, שינויים ריאליים בהוצאות הממשלה היו מינימליים בין 1980 ו-1992. באותה עת חל גידול של 1.6 אחוז בשנה בהוצאה לתלמיד במערכת היסודית, וירידה של 0.3 אחוז בשנה במערכת העל-יסודית. במשך שנות התקציב של ממשלת רבין, בין 1993 ו-1996, ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר היסודיים עלתה ב-14 אחוז בשנה במונחים ריאליים בעוד ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים עלתה ב-12 אחוז.

למרבה הצער, תוספות תקציב גדולות אלה היו להזדמנות שאבדה. הן לא לוו ברפורמה מערכתית מקיפה, וכפי שניתן לראות בזרקור א להלן, רמת ההישגים של תלמידי ישראל נמצאת באופן קבוע ועקבי מאז 1999 מתחת לזו של כל 24 מדינות ה-OECD שנמצאות בהשוואה⁸.

במהלך העשור הבא, 2006-1997, ההוצאות לתלמיד בחינוך היסודי עלו רק במקצת, בממוצע שנתי של 1.8 אחוזים. הוצאות לתלמיד בחינוך העל-יסודי ירדו אז ב-2.2 אחוזים בשנה. העליות השנתיות של 5.5 אחוזים בבתי-הספר היסודיים ושל 2.4 אחוז בבתי-הספר העל-יסודיים ב-2012-2007 משקפות מהלך של תיקון עבור שנים קודמות (במקרה של בתי-הספר היסודיים, הגידול נבע בעיקר מהסכם שכר חדש עם הסתדרות המורים). עם זאת, כפי שצוין לעיל, ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים עלתה בפחות מהתוצר לנפש במהלך כל שלושת העשורים.

⁸ לא ניתן לערוך השוואות רציניות לתלמידים ישראלים לפני 1999, למרות שמבחנים בינלאומיים שכללו רק תלמידים יהודים לא-חרדיים באמצע שנות התשעים הראו שרמת הישגיהם הייתה מתחת לרמות ה-OECD.

תרשים 13
שינויים שנתיים בהוצאה לחינוך לתלמיד, 1980-2012



* קבוצות השנים השלישית עבור הקדם יסודי הינה רק לשנים 1999-2006. מספר הילדים בשנים 1980-1996 כולל את גילאי 2 ומשנת 1999 ואילך – אינו כולל את גילאי 2.

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

למעשה, מדיניות החינוך בישראל נראית יותר כמדיניות של תיקוני כיוון במקום מדיניות של קביעת כיוונים חדשים. תקופות ארוכות של תקציבי חינוך מעופפים נוטים להקדים תקופות תיקון חדות ההולכות ומתאדות לאחר מכן עד תקופת התיקון הבאה. אך כאשר מדיניות מתמקדת בעיקר בכיבוי שריפות במקום במניעתן, הפתרונות בסופו של דבר הינם גם יקרים וגם זמניים. בעיות היסוד של מערכת החינוך מפורטות בדו"ח מצב המדינה של השנה שעברה וכן בדו"ח זה, והן מחייבות רפורמה מערכתית שתתמקד במה שלומדים הילדים, במי שמלמד אותם וברמת שכרם, וכן באופן בו המערכת מחלקת ומפקחת על תקציביה המוגבלים.

זרקור א: שינויים בהישגי החינוך לעומת שינויים בהוצאה

דן בן-דוד

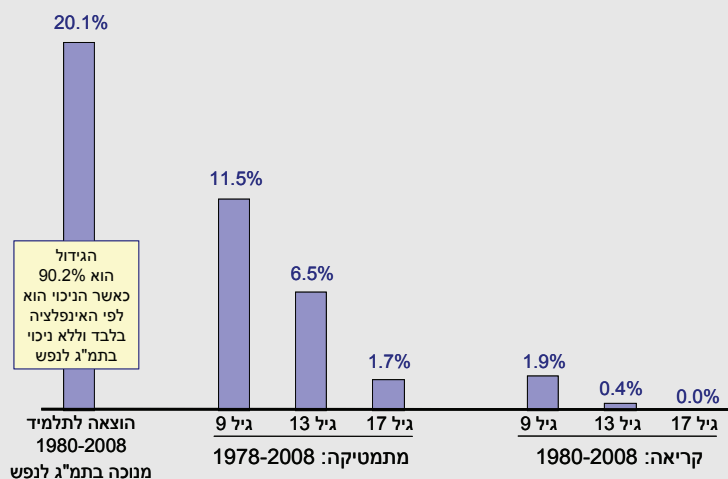
היעדר היכולת לנצל את הגדלת תקציבי החינוך לשיפורים מערכתיים אינה ייחודית לישראל. בהתמקדות בשמונה מדינות OECD בולטות, חברת מקנזי (2007) הראתה ששינויים משמעותיים בהוצאות חינוך ריאליות לתלמיד כמעט ולא לוו בשינויים בהישגי התלמידים בין 1970 ו-1994.

בארצות-הברית, ההוצאה הריאלית לתלמיד בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים גדלה ב-90.2 אחוז בין 1980 ו-2008. מכיוון שעיקר ההוצאה לחינוך מופנה לתשלום שכר, ומכיוון שהמשכורות קשורות במידה זו או אחרת לעלויות ברמת החיים, אז ייתכן שמדד מדויק יותר לשינויים בהוצאות לתלמיד הוא לאחר ההוצאה זו מנוכה בשינויים בתוצר לנפש. המדד, של הוצאה לתלמיד בניכוי התוצר לנפש, עלה ב-20.1 אחוז מאז 1980 (תרשים 14).

תרשים 14

הישגים לעומת הוצאות לחינוך, ארצות-הברית, 1980-2008

שינוי ממוצע לתקופה בחינוך יסודי ועל-יסודי בבתי-ספר ציבוריים



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: NEAP, שנתון סטטיסטי של ארה"ב.

הגידול בהוצאה לתלמיד בארה"ב לווה בשיפורים קטנים בהישגים במתמטיקה וקריאה. לפי המערך הלאומי לבחינת הישגים חינוכיים בארצות-הברית (ה-NAEP), תלמידים בני 9 בבת-הספר הציבוריים הראו שיפור של 11.5 אחוז במתמטיקה בין 1978 ו-2008 בעת שיכולת הקריאה שלהם השתפרה ב-1.9 אחוזים בלבד בתקופה דומה של 1980-2008. הישגי בני 13 במתמטיקה עלו ב-6.5 אחוזים בעוד רמת הקריאה שלהם בקושי השתנתה – ב-0.4 אחוזים בלבד.

בסיכומו של דבר, ההישגים של בני 17 משקפים את הלמידה המצטברת במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית האמריקאית. הישגיהם של בני ה-17 במתמטיקה השתפרו רק ב-1.7 אחוזים במהלך שלושת העשורים ולא חל שינוי כלשהו בציוני הקריאה שלהם.

למרבה הצער, מערכת החינוך של ישראל אף פעם לא בחנה את תלמידיה במבחנים בני השוואה על פני זמן (עד השנים האחרונות בהם הרשות למדידה והערכה סוף סוף מייצרת מבחנים כך שלפחות בעתיד ניתן יהיה להיעזר בהם). כתוצאה מכך, אין כל דרך למדוד את השינויים בהישגי תלמידי ישראל על פני זמן ולקבוע אם רמות החינוך הנמוכות ביותר מבין 24 מדינות OECD (ראו בן-דוד, "השוואה בינלאומית מעודכנת של ההישגים בחינוך", בספר זה) הן תופעה ישנה, או שהן משקפות הידרדרות לעומת העבר.

למרות שהיעדרו של קשר חזק בין הגדלת הוצאות לבין שיפורים בהישגים הינו בעיה משותפת למדינות אחרות, משמעות חוסר היכולת לקשר בין השניים הינה חמורה במיוחד עבור ישראל. רמת ההישגים הנמוכה, העובדה שהמדינה נמצאת על תוואי צמיחה איטי יותר ממדינות ה-G7 מאז שנות השבעים, וכן העובדה ששיעורי העוני ואי-השוויון הם בין הגבוהים בעולם המערבי מהווים תמהיל קטלני. הקשר החזק בין שיפורים בהישגים חינוכיים לבין צמיחה כלכלית, שמצאו הניוסק וקימקו (2000) ואחרים, רק מדגיש את ההשלכות הכלכליות-חברתיות המשמעותיות שנבעו מאי-היכולת של ישראל לתרגם הגדלת הוצאות חינוך לשיפורים בהישגים חינוכיים.

במקרה של מערכת ההשכלה הגבוהה, רמתן של אוניברסיטאות המחקר הישראליות עדיין נחשבת לגבוהה מאוד בדיסציפלינות רבות, כאשר בוגרי המערכת המצטיינים מצליחים להתקבל עם מלגות ללימודים לתארים מתקדמים באוניברסיטאות האמריקאיות הטובות ביותר. אך תקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל עבר תפנית חדה בשנות השבעים. עד אז, גדל מספרם של אנשי הסגל הבכיר לנפש. מאז, חלקם באוכלוסייה יורד בעקביות. עד שנות השבעים, ישראל הגדילה את מספר אוניברסיטאות המחקר שלה לשבע. מאז, למרות שקמו מכללות רבות ברמות אקדמיות נמוכות בהרבה, לא הוקמה אפילו אוניברסיטת מחקר אחת, למרות שאוכלוסיית המדינה הכפילה עצמה מאז 1973 ואחוז האוכלוסייה הפונה להשכלה גבוהה גדל במידה ניכרת. העובדה שהרחבת ההשכלה הגבוהה הייתה איטית מהנדרש נידונה גם בפרק החינוך (ראו אצל שביט וברונשטיין, בספר זה).

ההוצאות הלא-מחקריות להשכלה גבוהה ירדו בכל השנים מאז 1980 מלבד בכמה שנים יוצאות מן הכלל – בעיקר 1993-1996. ההוצאה לסטודנט ירדה ב-1.9 אחוזים בשנה בין 1980 ו-1992. לאחר עליות של 7.5 אחוזים בשנה בין 1993 ו-1996, ההוצאה לתלמיד שוב ירדה ב-2.5 אחוזים בשנה מ-1997 עד 2006 והיא צפויה לרדת עוד יותר בין 2007 ו-2012. הממשלה הצהירה שהיא מתכוונת להגדיל את הוצאותיה על ההשכלה הגבוהה בשנים הקרובות במטרה לצמצם את ממדי בריחת המוחות שאין להם אח ורע בעולם. בינתיים, הצהרות אלה צריכות עדיין למצוא את דרכן אל תוך ספרי התקציב.

5. סיכום

אחד המאפיינים העיקריים של ההוצאות הציבוריות בישראל במשך שני העשורים האחרונים הוא יציבותן היחסית. מה שהופך את התוואי היציב הזה לעוד יותר ייחודי הוא שהיציבות התקציבית נשמרה במשך תקופות של תהפוכות פנימיות עצומות ושל תנודות פוליטיות חדות – יציבות יוצאת דופן גם לעומת התנודתיות שאפיינה את מרבית מדינות המערב באותה תקופה.

מצד אחד, היכולת לשלוט על ההוצאה בסביבה שמשתנה כל-כך, ולעשות זאת באופן יסודי יותר ממדינות אחרות שעברו תהפוכות הרבה פחות טראומטיות היא תעודת כבוד למדינת ישראל. מצד שני, אחריות תקציבית כזו גם מחייבת שימוש הרבה יותר משכל בכסף הציבורי. כאן, ממשלות ישראל הצליחו הרבה פחות. זאת

גם התמונה שעולה בכל הנוגע להכנסות הממשלה, שנגבות באופן מוטה ולא פרופורציונלי מאזרחי המדינה.

כפי שמנכ"ל משרד האוצר לשעבר, ירום אריאב, כותב (זרקור ב), תכנון הכנסות המדינה לוקה בחסר באופן מהותי. ניתן גם להוסיף שהמשך קיומה של כלכלה שחורה גדולה מאוד מוסיפה אף היא ליצירת נטל גדול יותר על פחות מדי כתפיים שנושאות אותו (זרקור ג).

כאשר הפעילות המתבצעת מתחת לפני השטח הינה בהיקף נרחב כזה, מתעוררת השאלה מהי מידת הכדאיות הכלכלית של הגברה ניכרת במערך אכיפת החוק בישראל כדי להפחית באופן משמעותי את הפעילות השחורה?

בצד ההוצאות, תשלומי הרווחה לנפש גדלו בעקביות במשך יותר מארבעה עשורים – ובמכפלות של הגידול ברמת החיים במדינה. זהו מצב שאינו בר קיימא בטווח הארוך. התופעה נוצרה בזמן שחלק גדול מאוד – וגדל – של האוכלוסייה בישראל אינו מקבל את הכלים או את התנאים לעבוד במשק מודרני. כתוצאה מכך, אחוז המשפחות שהיה חי מתחת לקו העוני (אילולא התמיכות שקיבלו) הינו בסביבות השליש – לעומת "רק" רבע ב-1979. קשיים אישיים להתמודד במשק גלובלי מתורגמים גם לחסרים לאומיים גוברים בקליטת, ביישום ובפיתוח ידע. לכן, למרות שמוצדק לקרוא לישראל "מדינת הסטארט-אפ" (סינור, סינור, 2009), תכונה זו מתייחסת לחלק הולך וקטן של החברה הישראלית.

במקום לנצל את המשאבים העומדים לרשותן באופן שהיה יכול להניע שינוי חיובי ופרמננטי בתוואים החברתיים-כלכליים ארוכי הטווח של המדינה, ממשלה אחר ממשלה נתנה למערכת החינוך – שנחשבה על-ידי רבים לאחת הטובות בעולם – לשקוע למעמקי העולם המפותח, עם כל ההשלכות שיש לכך לגבי הצמיחה, העוני והצורך בתשלומי רווחה. אזרחים בריאים רבים שהיו יכולים לעבוד מקבלים תמיכות גדולות מהמדינה בזמן שמספר רב של קשישים ונכים נאלצים לחיות בעוני מחפיר. הרפורמה המערכתית היחידה בחינוך שהתקבלה על-ידי ממשלה, לפני כחצי עשור, ננטשה. מערכת הבריאות, שעדיין נחשבת לאחת הטובות בעולם, מספקת שירותים פחות ופחות שוויוניים כאשר חלקה של המדינה בהוצאות הבריאות הולך ויורד מאז הרפורמה הגדולה באמצע שנות התשעים.

אחריות תקציבית אינה רק בנוגע לשמירה על התקציב הכולל בתקופות יוצאות דופן. היא גם מחייבת החלטות רציניות – ולעתים, קשות מבחינה פוליטית – לגבי חלוקת התקציבים. לכך קוראים עדיפויות לאומיות, ולישראל נותר עוד מרחק גדול לכסות בתחום זה.

זרקור ב: מי אחראי על מדיניות המיסים?**ירוס אריאב***

כאשר בוחנים את השינויים התכופים בחוקי המס בישראל קשה שלא לתהות על היעדר עקביות במדיניות. בולטת היעדרה של ראייה כוללת ויד מכוונת. הדוגמאות לכך רבות ומגוונות: הפחתה בשיעורי המס הישיר והעלאת המיסים העקיפים, העלאה והפחתה של המע"מ חדשות לבקרים, העלאת הבלו על הדלק וביטול ההעלאה לאחר כמה שבועות, כוונה לבטל את הפטור ממע"מ על פירות וירקות ועל שירותי תיירות וביטול צעד זה אחר כך, שינויים תכופים במיסוי נדל"ן ללא מדיניות שלמה בנושא, מתן פטור למשקיעי חוץ על הכנסות שונות בשוק ההון וכוונה לבטל פטור זה, ויש לבטח עוד דוגמאות רבות.

מי הוא האחראי על מדיניות המס בישראל? לכאורה התשובה ברורה מאליה: שר האוצר ומשרד האוצר. ראש הממשלה הנוכחי אף מינה עצמו לשר על כלכלי ונושא המס קרוב לליבו במיוחד, כך שגם ראש הממשלה הוא האחראי. מנכ"ל האוצר גם הוא בוודאי נושא באחריות למדיניות המיסים וכך גם מנהל רשות המיסים. גם הממונה על התקציבים, כזה שמציג לממשלה את התקציב ושומר מסגרת הגירעון התקציבי רואה עצמו במידה רבה מופקד על הנושא. וכמובן שיש גם את הממונה על הכנסות המדינה המופקד על מדיניות המס בתוך משרד האוצר.

אולם במבחן התוצאה נראה שדווקא ריבוי הטבחים מביא להקדחת התבשיל: כפי שראינו בדוגמאות שלמעלה, מדיניות המס בישראל איננה עקבית וקשה לראות איך היא משרתת את מטרות המדיניות הכלכלית של הממשלה.

קשה להפריז בחשיבותה של מדיניות מס מוצלחת. מערכת המס משפיעה רבות הן ברמת המקרו והן ברמה הענפית. גביית המס משפיעה על גודל הגירעון ובכך על יחס חוב תוצר. מערכת המס משפיעה על הצמיחה במשק ועל חלוקת הכנסות. תפקוד מערכת המס כמייצב אוטומטי, כלומר הקטנת התנודות הכלכליות באמצעות השפעה אוטומטית על היקף גביית המיסים, משפיע על יכולת המשק לעמוד בפני זעזועים כלכליים או ביטחוניים. מערכת המס ותמריצי המס הגלומים בה משפיעים על החיסכון ארוך הטווח, על תפקוד שוק ההון, על משיכת משקיעי חוץ, על התמריצים ליציאה לעבודה והשתתפות בכוח העבודה, על פיזור האוכלוסייה, ההשקעות הריאליות במשק, ניצול אוצרות הטבע, על מבנה המשק ומידת הריכוזיות שבו ולמעשה על כל אזור וכל יחידה כלכלית. תפקיד מיוחד יש למערכת המס בהשפעה על השוויוניות במשק. ולכן, איך קורה שבעוד שלצד ההוצאה בתקציב אחראי אגף התקציבים באוצר, גוף רב עוצמה המונה עשרות

כלכלנים, קולו נשמע ברמה וידו בכל, על צד ההכנסות בתקציב, כלומר מדיניות המיסוי, מופקד מינהל הכנסות המדינה גוף מדולדל בכוח אדם, שמידת השפעתו על קביעת המדיניות מוגבלת ביותר:

אחד ההסברים לכך טמון בשינוי מבני שנעשה במשרד האוצר לפני פחות מעשור. בעבר, אגף מס הכנסה וגף המכס והמע"מ היו שני אגפים נפרדים, שמעליהם היה מינהל הכנסות המדינה. במצב כזה הייתה הפרדה מובהקת בין אגף המטה, שקובע את מדיניות המס ובין אגפי הביצוע שאחראים על גביית המס (ממש כמו שאגף התקציבים אחראי על התכנון והתקצוב ואגף החשב הכללי אחראי על ביצוע התקציב). במצב זה, למינהל הכנסות המדינה הייתה השפעה רבה על הן מדיניות המס הכוללת והן על המיסוי ברמה הענפית. ואכן, למינהל הכנסות המדינה היה תפקיד משמעותי בשינויים וברפורמות, כמו למשל החשיפה ליבוא מתחרה, מיסוי שוק ההון ורפורמות מיסוי אחרות. מצב זה השתנה מהותית כאשר בתחילת שנות האלפיים אוחדו (על הנייר אמנם) אגף מס הכנסה ואגף מכס ומע"מ ונוצרה רשות המיסים. זאת דוגמא לשינוי מבני שעל פניו נועד להשיג ייעול וחיסכון, אך לא ניתנה מחשבה מספקת להשפעתו על תפקוד משרד האוצר. השינוי המבני הזה, לא השיג את החיסכון המקווה אך ניזקו רב בכך שהחליש מאוד את מינהל הכנסות המדינה, שנותר לאחר השינוי כסרח עודף. אגף זה שירד מגדולתו חדל להוות בעל משקל מכריע בקביעת מדיניות המס ולוואקום זה נכנסו גורמים אחרים, בעיקר מרשות המיסים ומאגף התקציבים. אין זה נכון ואין זה תקין שהגוף שאחראי על הגבייה, קרי רשות המיסים, יהיה מופקד על קביעת מדיניות המס כי שיקולים של נוחות הגבייה יהיו דומיננטיים בקביעת המדיניות ולא דווקא השיקולים העיקריים של איך משרתת מדיניות המס את המטרות הכלכליות של הממשלה. גם לאגף התקציבים, עם כל מקצועיותו ועוצמתו אסור לעסוק יתר על המידה במדיניות מס, כי מטבע הדברים ראייתו בוחנת את הנושאים דרך הפריזמה של התחום עליו הוא מופקד – תחום ההוצאה התקציבית.

למדיניות מס הפועלת להגברת הצמיחה, להקטנת עיוותים ולצמצום פערי הכנסות במשק ישנה חשיבות עליונה. היעדרו של גוף מטה מקצועי חזק ודומיננטי שמופקד בלעדית על הנושא גורם לנזק אסטרטגי למשק, נזק שילך ויגבר עם השנים. קיים צורך מיידי לתגבור וחיזוק מנהל הכנסות המדינה כך שיהווה גוף מטה מרכזי וסמכות מקצועית עליונה בקביעת מדיניות המיסים במשק.

* ירום אריאב, עמית בתכנית מדיניות הכלכלה של מרכז טאוב; לשעבר מנכ"ל האוצר.

זרקור ג: הכלכלה השחורה בישראל

דן בן-דוד

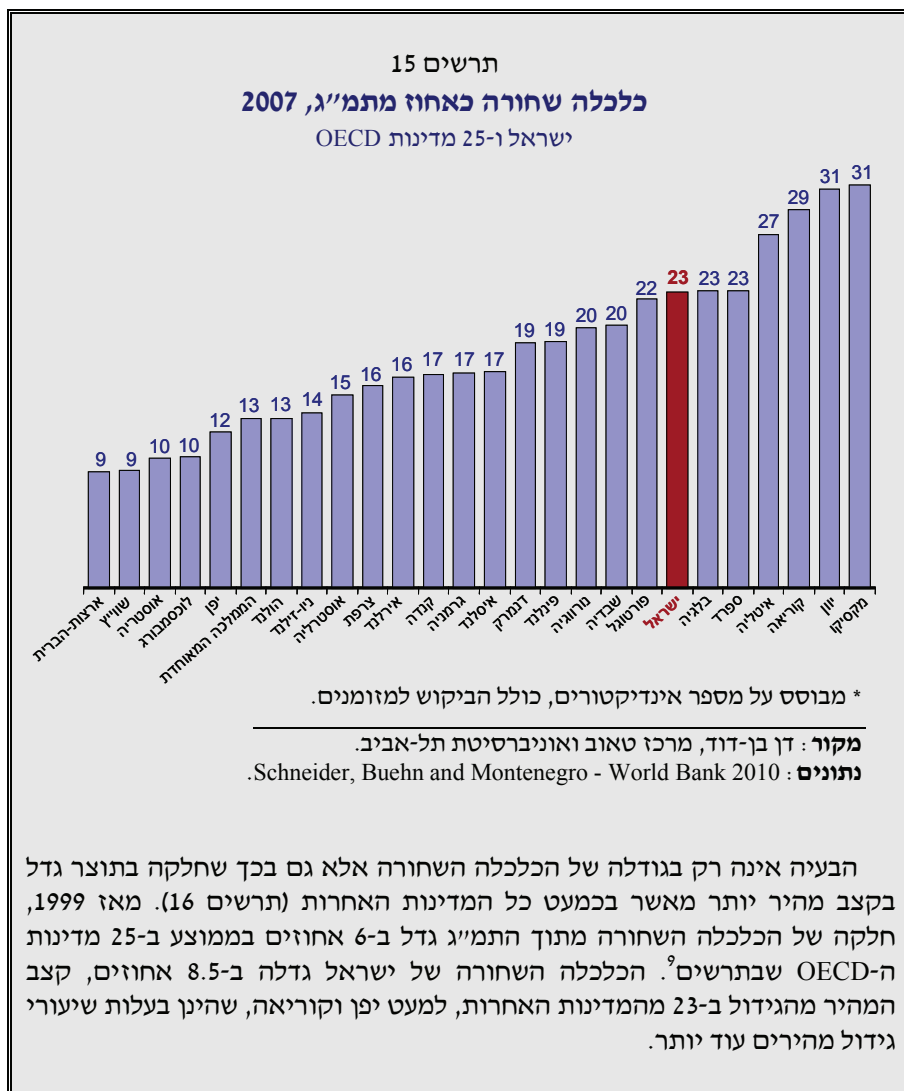
הבעיות הכלכליות הקשות, שחוו מספר מדינות אירופאיות בזמן המיתון העולמי האחרון, הדגישו בעיות שבחלקן משותפות לישראל – גם אם מדינת ישראל צלחה את המשבר במצב טוב יותר ממרבית המדינות. אך, כפי שמדגיש ישיב בפרק המקרו בספר זה (ישיב, 2011), צריכים להבחין בין המצב הטוב יחסית ששורר כעת לתמונת הטווח הארוך החשוכה הרבה יותר.

כלכלות שחורות גדולות ביוון ובאיטליה מגבילות מאוד את יכולתן של המדינות לגייס את המשאבים המקומיים הדרושים להן כדי להתמודד עם בעיותיהן – ואינן מספקות תמריץ גדול לאזרחי מדינות אחרות באיחוד האירופי להעניק סיוע כספי מהמיסים שהם משלמים במדינותיהם. ישראל, המקבלת אף היא תמיכה כספית יוצאת דופן מחו"ל, צריכה להתייחס בכובד ראש להקבלות שאולי תיעשנה יום אחד בהקשר דומה.

שיעורי אי-התעסוקה הגבוהים מאוד בישראל משקפים לא רק הרגלי עבודה בעייתיים של חלק גדול של האוכלוסייה, אלא גם התחמקות מתשלום מיסים הנראית כתופעה רחבת היקף. קשה לאמוד את מידת אי-הציות לחוקי המדינה, אך השתרשות התופעה בקרב חלקים נרחבים של האוכלוסייה ושל סקטורים עסקיים מקשה מאוד על התעלמות ממנה.

עד כמה גדולה הכלכלה השחורה בישראל וכיצד משתווים ממדיה למדינות אחרות? מחקר של שניידר, בון ומונטנגרו (2010), שפורסם לאחרונה על-ידי הבנק העולמי, נותן הצצה – אם כי, גסה למדי – המבוססת על מספר אינדיקטורים, הכוללים ביקוש למזומנים. החוקרים מדרגים 151 מדינות לפי גודל הכלכלות השחורות שלהן, כאשר תרשים 15 בוחן רק קבוצה חלקית ומשווה את ישראל ל-25 מדינות OECD.

בעיותיהן של יוון ואיטליה ככל הנראה גדולות משל ישראל בתחום הכלכלות השחורות, אולם בישראל מתקיימת בכל זאת פעילות ענפה המוסתרת מעיני רשויות המס. לפי שניידר, בון ומונטנגרו, חלקה של הכלכלה השחורה בישראל הגיע ל-23 אחוזים מהתמ"ג ב-2007. זה גדול בהרבה מהכלכלה השחורה בגרמניה (16.7 אחוז), בממלכה המאוחדת (13.2 אחוז), ביפן (12.1 אחוז) ובארצות-הברית (9.0 אחוז).



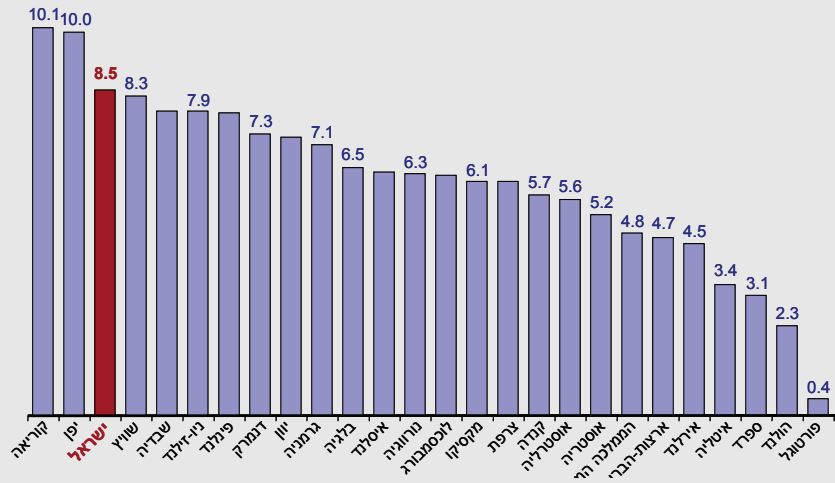
⁹ מדובר בשיעור השינוי בחלקה של הכלכלה השחורה בתמ"ג ולא בשינוי בנקודות אחוז של מדד זה.

גם אם מניחים שהיקף הכלכלה השחורה בתוצר של 2010 היה דומה לשיעורו ב-2007 ולא גדול יותר, עדיין מדובר בממדים גדולים מאוד של פעילות כלכלית הנעשית מחוץ לעין הציבורית הפורמלית – בהיקף של 187 מיליארד שקלים ב-2010 בלבד. כלכלה שחורה כל כך גדולה מעוותת את הנשיאה בנטל הציבורי במידה ניכרת, מובילה לנטל מס גבוה על חלקים מסוימים של האוכלוסייה בזמן שחלקים אחרים שעובדים – אך מופיעים באופן רשמי כלא עובדים – לא רק שאינם נושאים את חלקם בנטל אלא מנפחים בעצמם את ממדי הנטל עוד יותר באופן מלאכותי, בכך שהם מקבלים תמיכות וסובסידיות משום שהם מצטיירים כעניים בהרבה ממה שהם באמת.

תרשים 16

השינוי בחלקה של הכלכלה השחורה בתמ"ג, 1999-2007*

ישראל ו-25 מדינות OECD (אחוזים)



* מבוסס על מספר אינדיקטורים, כולל הביקוש למזומנים.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: Schneider, Buehn and Montenegro - World Bank 2010.

מקורות

- בן-דוד, דן (2010א). "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 17-44.
- (2010ב). "שוק העבודה: היום, בעבר ובהשוואה למערב". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 183-232.
- בן-דוד, דן (2010ג). "חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 45-84.
- בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי, שנים שונות*.
— נספחים סטטיסטיים, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות*.
- ישיב, ערן (2011). "מבט מקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- משרד האוצר. *הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה, שנים שונות*.
— החשב הכללי. *דין וחשבון כספי, שנים שונות*.
- צ'רניחובסקי, דב (2010). "מערכת הבריאות". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, דב, רוני גמזו וגיא נבון (2010). גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ובמחיריהם. נייר מדיניות מס' 2010.12. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (יולי).
- שביט, יוסי וויקי ברונשטיין (2011). "רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Hanushek, Eric A. and Dennis D. Kimko (2000). "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations," *American Economic Review*, 90, 1184-1208.

OECD (2010). *Economic Outlook*, Dec.

OECD Statistical Extracts. <http://stats.oecd.org>.

World Bank (2000). *World Development Indicators*. The World Bank.

U.S. Census Bureau (2010). *Statistical Abstract of the United States*.

National Center for Education Statistics (2009). "The Nation's Report Card: NAEP 2008 Trends in Academic Progress." U.S. Department of Education.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn and Claudio E. Montenegro (2010). "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." World Bank Policy Research Paper 5356, July.

Senor, Dan and Saul Singer (2009). *Startup Nation*.

לוחות ההוצאה החברתית

יוליה קוגן

לוחות ההוצאה החברתית של מרכז טאוב
זמינים במלואם כקבצי אקסל על אתר המרכז :
www.taubcenter.org.il

הלוחות זמינים
כסדרות עיתיות רציפות

לוח 1. משקל הוצאה על שירותים חברתיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל

הוצאה לרווחה כאחוז מ:			
תמ"ג	הוצאה ממשלתית		
	ללא פרעון 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
16.3	51.6	35.3	2005
15.6	50.6	34.3	2006
15.3	50.8	34.3	2007
15.3	51.4	34.8	2008
15.6	51.7	35.9	2009
15.9	53.1	36.1	2010
15.9	53.5	36.3	2011
15.5	53.2	36.0	2012
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
15.3	52.1	43.9	2005
14.9	51.3	43.3	2006
14.5	51.4	43.7	2007
14.7	52.5	45.1	2008
15.0	53.2	46.0	2009
15.4	54.9	47.6	2010
15.4	55.6	48.2	2011
15.0	55.4	48.0	2012

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

אחר	ללא פרעון חוב		סך-הכל	מזה: פרעון חוב	סך-הכל	
	ביטחון	שירותים חברתיים				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח)						
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
25.1	21.3	53.5	100.0	32.3	100.0	2011
25.4	21.4	53.2	100.0	32.5	100.0	2012
2. תקציב רגיל						
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
21.5	22.9	55.6	100.0	13.4	100.0	2011
21.5	23.0	55.4	100.0	13.4	100.0	2012

לוח 3. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

שנה	שירותים ישיבים			סך-הכל	ביטחון סוציאלי	סך-הכל	שנה
	אחרים*	בריאות	חינוך				
1. סך כל התקציב (רגיל + פיתוח)							
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	
11.3	17.0	31.0	59.3	40.7	100.0	2011	
11.2	16.9	30.9	59.1	40.9	100.0	2012	
2. תקציב רגיל							
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	
8.9	17.3	31.6	57.8	42.2	100.0	2011	
9.1	17.3	31.4	57.8	42.2	100.0	2012	

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

לוח 4. ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים*

שנת	שירותים ישירים					סך-הכל ביטחון סוציאלי			
	שיכון	קליטה	עבודה	בריאות רווחה	חינוך	סך-הכל	חינוך	בריאות רווחה	עבודה
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (מיליוני שקלים, מחירי 2010)									
1980	4,880	339	302	2,120	12,316	17,984	37,941	12,397	50,338
1985	2,807	381	290	1,856	12,003	17,314	34,650	16,167	50,817
1989	2,331	811	422	2,584	12,533	18,694	37,376	21,713	59,089
1996	14,493	2,183	540	3,915	18,600	32,342	72,073	33,665	105,738
2000	10,467	2,426	685	5,241	17,261	35,073	71,153	44,616	115,769
2005	6,239	1,367	841	6,039	18,925	33,543	66,954	44,162	111,116
2006	4,616	1,456	1,041	6,196	19,151	33,515	65,975	45,571	111,546
2007	4,883	1,269	1,114	6,649	18,157	35,626	67,699	46,449	114,148
2008	3,916	1,287	1,181	6,969	19,232	35,944	68,529	47,474	116,003
2009	3,555	1,267	1,217	7,493	20,410	38,502	72,443	50,671	123,114
2010	2,440	1,295	1,211	8,060	21,919	41,160	76,085	52,766	128,851
2011	3,714	1,246	1,664	8,487	22,731	41,636	79,479	54,636	134,114
2012	3,554	1,234	1,668	8,866	23,022	42,060	80,402	55,537	135,940
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
1980-1985	-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.8	-1.8	5.5	0.2
1985-1989	-4.5	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.7	3.8
1989-1996	29.8	15.2	3.6	6.1	5.8	8.1	9.8	6.5	8.7
1996-2000	-7.8	2.7	6.1	7.6	-1.9	2.0	-0.3	7.3	2.3
2000-2005	-9.8	-10.8	4.2	2.9	1.9	-0.9	-1.2	-0.2	-0.8
2005-2010	-17.1	-1.1	7.6	5.9	3.0	4.2	2.6	3.6	3.0
2010-2012	20.7	-2.4	17.3	4.9	2.5	1.1	2.8	2.6	2.7

* 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 4. ההוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים (המשך)

	שירותים ישירים						סך-הכל ביטחון סוציאלי		
	קליטה שיכון	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך-הכל	הכל	סוציאלי	
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (מיליוני שקלים, מחירי 2010)									
209	339	302	2,085	11,971	17,431	32,337	12,397	44,734	1980
183	381	290	1,829	11,779	17,026	31,487	16,167	47,654	1985
333	811	422	2,562	12,374	18,432	34,935	21,713	56,648	1989
376	2,183	540	3,863	17,479	30,742	55,183	33,665	88,848	1996
307	2,426	685	5,197	16,713	33,626	58,955	44,616	103,571	2000
231	1,367	841	6,020	18,719	32,847	60,026	44,162	104,188	2005
225	1,456	1,041	6,182	18,874	32,893	60,672	45,571	106,243	2006
213	1,269	1,114	6,640	17,932	34,967	62,135	46,449	108,584	2007
202	1,287	1,181	6,954	18,961	35,273	63,858	47,474	111,332	2008
212	1,267	1,217	7,470	20,049	37,713	67,928	50,671	118,599	2009
220	1,295	1,211	8,025	21,415	40,033	72,200	52,766	124,966	2010
203	1,246	1,664	8,465	22,419	40,916	74,913	54,636	129,549	2011
196	1,234	1,668	8,839	22,723	41,307	75,967	55,537	131,504	2012
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.3	1980-1985
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.7	4.4	1985-1989
1.7	15.2	3.6	6.0	5.1	7.6	6.7	6.5	6.6	1989-1996
-4.9	2.7	6.1	7.7	-1.1	2.3	1.7	7.3	3.9	1996-2000
-5.6	-10.8	4.2	3.0	2.3	-0.5	0.4	-0.2	0.1	2000-2005
-0.9	-1.1	7.6	5.9	2.7	4.0	3.8	3.6	3.7	2005-2010
-5.6	-2.4	17.3	4.9	3.0	1.6	2.6	2.6	2.6	2010-2012

לוח 5. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים*

	שירותים ישירים							סך-הכל ביטחון סוציאלי	
	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך-הכל	ביטחון סוציאלי	סך-הכל
1. מתוך התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (שקלים, מחירי 2010)									
1980	1,259	87	78	547	3,176	4,638	9,784	3,197	12,981
1985	663	90	68	438	2,836	4,090	8,186	3,819	12,005
1989	516	180	93	572	2,774	4,137	8,272	4,806	13,078
1996	2,549	384	95	689	3,272	5,689	12,678	5,922	18,599
2000	1,664	386	109	833	2,745	5,577	11,314	7,094	18,408
2005	900	197	121	871	2,731	4,840	9,661	6,373	16,034
2006	654	206	148	878	2,715	4,751	9,353	6,461	15,814
2007	680	177	155	926	2,529	4,962	9,429	6,469	15,898
2008	536	176	162	954	2,631	4,918	9,376	6,496	15,872
2009	475	169	163	1,001	2,727	5,143	9,678	6,769	16,447
2010	320	170	159	1,057	2,876	5,400	9,982	6,923	16,906
2011	479	161	215	1,095	2,934	5,374	10,257	7,051	17,309
2012	451	157	212	1,125	2,923	5,340	10,207	7,051	17,258
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
1980-1985	-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.5	3.6	-1.6
1985-1989	-6.1	18.9	8.1	6.9	-0.5	0.3	0.3	5.9	2.2
1989-1996	25.6	11.5	0.2	2.7	2.4	4.7	6.3	3.0	5.2
1996-2000	-10.1	0.1	3.5	4.9	-4.3	-0.5	-2.8	4.6	-0.3
2000-2005	-11.6	-12.6	2.2	0.9	-0.1	-2.8	-3.1	-2.1	-2.7
2005-2010	-18.7	-2.9	5.5	3.9	1.0	2.2	0.7	1.7	1.1
2010-2012	18.7	-4.0	15.4	3.2	0.8	-0.6	1.1	0.9	1.0

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

לוח 5. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים (המשך)

	שירותים ישירים					סך-הכלל				שנות
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סך-הכלל	חינוך	רווחה	בריאות	
2. מתוך התקציב הרגיל בלבד (שקלים, מחירי 2010)										
54	87	78	538	3,087	4,495	8,339	3,197	11,536	1980	
43	90	68	432	2,783	4,022	7,438	3,819	11,258	1985	
74	180	93	567	2,739	4,079	7,732	4,806	12,538	1989	
66	384	95	679	3,074	5,408	9,707	5,922	15,628	1996	
49	386	109	826	2,657	5,347	9,374	7,094	16,468	2000	
33	197	121	869	2,701	4,740	8,662	6,373	15,034	2005	
32	206	148	876	2,676	4,663	8,601	6,461	15,062	2006	
30	177	155	925	2,497	4,870	8,654	6,469	15,123	2007	
28	176	162	951	2,594	4,826	8,737	6,496	15,233	2008	
28	169	163	998	2,678	5,038	9,074	6,769	15,844	2009	
29	170	159	1,053	2,810	5,252	9,473	6,923	16,396	2010	
26	161	215	1,092	2,893	5,281	9,668	7,051	16,720	2011	
25	157	212	1,122	2,885	5,244	9,644	7,051	16,695	2012	
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	
-1.6	11.5	0.2	2.6	1.7	4.1	3.3	3.0	3.2	1989-1996	
-7.3	0.1	3.5	5.0	-3.6	-0.3	-0.9	4.6	1.3	1996-2000	
-7.4	-12.6	2.2	1.0	0.3	-2.4	-1.6	-2.1	-1.8	2000-2005	
-2.8	-2.9	5.5	3.9	0.8	2.1	1.8	1.7	1.7	2005-2010	
-7.2	-4.0	15.4	3.2	1.3	-0.1	0.9	0.9	0.9	2010-2012	

לוח 6. הוצאה לביטחון סוציאלי, לפי מרכיבים ראשיים*

חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	
מיליוני ש"ח, מחירי 2010								
0	225	393	1,101	1,363	3,744	5,572	12,397	1980
539	422	314	1,149	2,111	4,180	7,453	16,167	1985
660	1,619	498	1,943	2,523	5,003	9,467	21,713	1989
1,983	2,331	1,062	3,458	4,039	7,469	13,323	33,665	1996
3,554	3,658	1,427	4,587	6,134	8,583	16,672	44,616	2000
3,144	2,270	1,413	5,176	8,537	5,107	18,516	44,162	2005
2,926	2,183	1,451	5,280	9,036	5,547	19,147	45,571	2006
2,684	1,950	1,576	5,672	9,727	5,517	19,323	46,449	2007
2,538	1,952	1,995	6,121	9,898	5,421	19,549	47,474	2008
2,549	3,109	2,147	6,398	10,254	5,728	20,485	50,671	2009
2,527	2,534	2,256	6,658	10,788	6,204	21,800	52,766	2010
2,585	2,463	2,418	7,052	11,463	6,385	22,268	54,636	2011
2,284	2,456	2,249	7,282	11,802	6,677	22,786	55,537	2012
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)								
0.0	13.3	-4.4	0.9	9.1	2.2	6.0	5.5	1980-1985
5.2	40.0	12.3	14.0	4.6	4.6	6.2	7.7	1985-1989
17.0	5.3	11.4	8.6	7.0	5.9	5.0	6.5	1989-1996
15.7	11.9	7.7	7.3	11.0	3.5	5.8	7.3	1996-2000
-2.4	-9.1	-0.2	2.4	6.8	-9.9	2.1	-0.2	2000-2005
-4.3	2.2	9.8	5.2	4.8	4.0	3.3	3.6	2005-2010
-4.9	-1.6	-0.2	4.6	4.6	3.7	2.2	2.6	2010-2012

* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח 7. התפלגות ההוצאה לביטחון סוציאלי (אחוזים)

חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאירים	סך-הכל	
0.0	1.8	3.2	8.9	11.0	30.2	44.9	100.0	1980
3.3	2.6	1.9	7.1	13.1	25.9	46.1	100.0	1985
3.0	7.5	2.3	8.9	11.6	23.0	43.6	100.0	1989
5.9	6.9	3.2	10.3	12.0	22.2	39.6	100.0	1996
8.0	8.2	3.2	10.3	13.7	19.2	37.4	100.0	2000
7.1	5.1	3.2	11.7	19.3	11.6	41.9	100.0	2005
6.4	4.8	3.2	11.6	19.8	12.2	42.0	100.0	2006
5.8	4.2	3.4	12.2	20.9	11.9	41.6	100.0	2007
5.3	4.1	4.2	12.9	20.8	11.4	41.2	100.0	2008
5.0	6.1	4.2	12.6	20.2	11.3	40.4	100.0	2009
4.8	4.8	4.3	12.6	20.4	11.8	41.3	100.0	2010
4.7	4.5	4.4	12.9	21.0	11.7	40.8	100.0	2011
4.1	4.4	4.0	13.1	21.3	12.0	41.0	100.0	2012

לוח 8. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים*

שנת	סך-הכלל	הוצאות כלליות	חינוך קדם יסודי	חינוך יסודי	חינוך על-יסודי	חינוך על-תיכוני	חינוך גבוה	הכשרה מקצועית	ישיבות
מיליוני ש"ח, מחירי 2010									
1980	17,431	1,821	676	4,958	4,365	798	3,907	601	305
1985	17,026	1,605	807	4,357	4,657	860	3,516	576	649
1989	18,432	1,394	931	4,852	5,414	1,049	3,342	569	882
1996	30,742	2,194	1,706	8,199	9,071	1,837	5,510	884	1,342
2000	33,626	2,382	2,081	8,927	9,789	2,015	6,187	869	1,375
2005	32,847	2,358	2,427	9,657	9,468	1,698	5,928	629	683
2006	32,893	2,181	2,550	9,957	9,235	1,814	5,847	561	749
2007	34,967	2,196	2,544	11,113	9,318	1,900	6,345	541	1,010
2008	35,273	2,091	2,774	11,456	9,697	1,931	5,839	485	1,001
2009	37,713	2,241	2,991	11,723	9,928	1,989	7,035	553	1,252
2010	40,033	2,974	2,666	13,531	10,190	1,853	6,937	631	1,251
2011	40,916	2,779	2,803	13,922	11,048	1,744	6,842	581	1,197
2012	41,307	2,849	2,766	14,564	10,955	1,713	6,746	571	1,144
שיעורי שינויי 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	9.0	7.8	7.7	8.3	7.4	6.5	6.2
1996-2000	2.3	2.1	5.1	2.2	1.9	2.3	2.9	-0.4	0.6
2000-2005	-0.5	-0.2	3.1	1.6	-0.7	-3.4	-0.9	-6.3	-13.1
2005-2010	4.0	4.8	1.9	7.0	1.5	1.8	3.2	0.1	12.9
2010-2012	1.6	-2.1	1.9	3.7	3.7	-3.8	-1.4	-4.9	-4.4

* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

לוח 9. הוצאה נטו לבריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים*

שנות ****	הוצאות ישירות			השתתפות בביטוח רפואי			סך-הכל		סך- הכל	שנות ****
	בריאות הציבור ואחרות ***	טיפול ממושך	טיפול פסיכי -אטרי	אשפוז כללי **	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל	סך- הכל		
מיליוני ש"ח, מחירי 2010										
1,641	728	512	940	1,358	1,927	--	4,866	6,793	11,971	1980
1,473	587	474	666	556	1,408	208	6,407	8,022	11,779	1985
1,134	515	614	748	167	346	909	7,940	9,195	12,374	1989
1,536	806	909	1,294	238	1,342	2,378	8,975	12,695	17,479	1996
1,664	1,262	1,188	1,295	197	642	10,464	0	11,106	16,713	2000
1,913	1,128	1,323	1,663	186	905	11,601	0	12,506	18,719	2005
1,943	1,151	1,378	1,570	189	729	11,914	0	12,644	18,874	2006
2,128	1,096	1,379	1,632	145	667	10,885	0	11,552	17,932	2007
2,252	1,198	1,417	1,661	76	868	11,489	0	12,357	18,961	2008
2,509	1,491	1,505	1,757	139	735	11,912	0	12,647	20,049	2009
2,741	1,552	1,465	1,792	250	753	12,861	0	13,614	21,415	2010
2,912	915	1,437	647	462	831	15,214	0	16,046	22,419	2011
2,959	918	1,483	678	544	832	15,309	0	16,141	22,723	2012
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	8.1	5.2	21.4	14.7	1.8	4.7	5.1	1989-1996
2.0	11.9	6.9	0.0	-4.6	-16.8	44.8	--	-3.3	-1.1	1996-2000
2.8	-2.2	2.2	5.1	-1.2	7.1	2.1	--	2.4	2.3	2000-2005
7.5	6.6	2.1	1.5	6.2	-3.6	2.1	--	1.7	2.7	2005-2010
--	--	0.6	-38.5	--	5.1	9.1	--	8.9	3.0	2010-2012

* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.
 ** החל בשנת 2011 סעיף זה כולל "הוצאות ניהול כלליות" ללא אשפוז.
 *** החל בשנת 2011 סעיף זה כולל את ה"הוצאות לבריאות הציבור" בלבד.
 **** כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

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

בריאות	חינוך	סך-הכל חינוך ובריאות	
4.3	4.7	4.5	1980
2.6	2.3	2.4	1985
1.6	1.8	1.7	1989
5.6	4.6	4.9	1996
2.8	3.6	3.4	2000
1.0	2.0	1.6	2005
1.4	1.8	1.7	2006
1.2	1.9	1.6	2007
1.4	1.9	1.7	2008
1.8	2.0	2.0	2009
2.3	2.7	2.6	2010
1.4	1.7	1.6	2011
1.3	1.8	1.6	2012

הגדרות ומקורות

הגדרות

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

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

הנתונים הכספיים מתייחסים לשנות כספים החופפות את השנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר)¹. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2010. ניכוי הערכים המוחלטים נעשה, לפי העניין, במדד המחירים לצרכן או במדד מחירים נגזר לצריכה ציבורית אזרחית. הוצאות עבור השקעה, במסגרת תקציב הפיתוח, נוכו במדד מחירי תשומות בבנייה.

סיווג הוצאות רווחה

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

¹ עד שנת 1990 נהגה הגדרה, לפיה שנת כספים החלה באפריל ונמשכה עד סוף מרס של השנה שלאחריה. לתקופת המעבר, שנת התקציב 1991, אושר תקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר) בלבד. כדי להקל על ההשוואה עם נתונים משנים קודמות, "תרגמנו" את 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 כללנו את הוצאות משרד החינוך עבור רשתות החינוך (גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה). בנוסף נכללו העברות לבתי-ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

בריאות: בתחום הבריאות נכללו הוצאות משרד הבריאות על שירותי הבריאות (אשפוז כללי, טיפול ממושך ופסיכיאטרי, הכשרה מקצועית, שירותי בריאות הציבור, השתתפות הממשלה במימון סל הבריאות, וכן תשלומי העברה למוסדות רפואיים ציבוריים) כולל השתתפות משרד הביטחון בתקציב משרד הבריאות. כמו כן כללנו את הוצאות המוסד לביטוח לאומי בתחום הבריאות (אשפוז יולדות, טיפול רפואי בנפגעי עבודה, הוצאות בריאות במסגרת חוק סיעוד והעברות לקופות-החולים מן הגבייה במסגרת מס מקביל עד ביטולו ב-1997). נכללו גם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא כללנו בהוצאות הממשלה את מס הבריאות, המשולם על-ידי האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אלא התייחסנו אליו כמחליף של תשלום משקי הבית לקופות-החולים, שהיה נהוג בשנים הקודמות. 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; סעיף 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 כללנו את הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטיפול בילדים, זקנים, נכים ומפגרים, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן כללנו בסעיף זה את רוב הוצאות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הסיעוד); השיכון (הוצאות משרד הבינוי והשיכון); התעסוקה (הוצאות משרד התמ"ת בתחומי יחסי עבודה, תכנון והכוונת כוח אדם, ובטיחות בעבודה, הטבות לעידוד השקעות בתעסוקה) והקליטה (הוצאות המשרד לקליטת העלייה).

מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדו"חות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2011-2012 הם נתוני תקציב המעודכנים לעת הכנת הדו"ח) ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי. כמו-כן נעזרנו בדברי הסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדו"חות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנידונות. בחישוב ההוצאה הריאלית השתמשנו במדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להלן פירוט המקורות לנתונים.

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

II. תעסוקה ורווחה

פערי הכנסות בישראל

איל קמחי*

תקציר

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

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

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

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

1. אי-השוויון בהכנסות

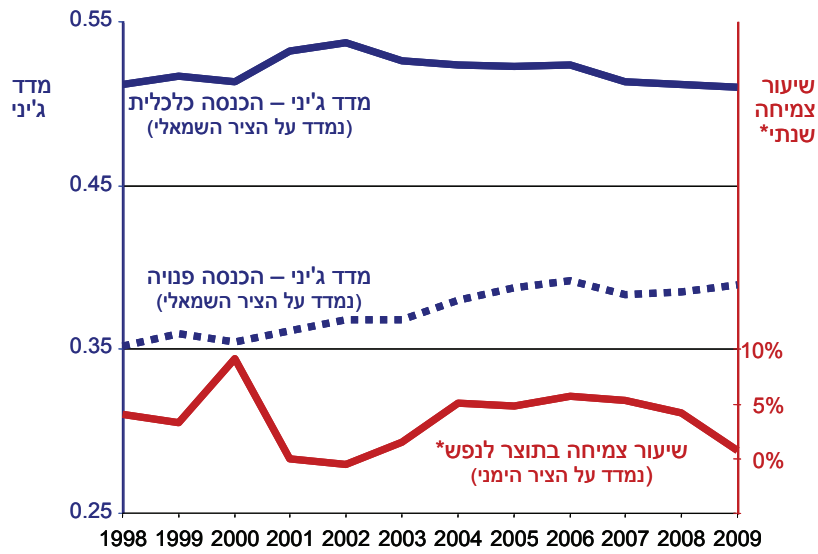
התיאוריה הכלכלית מצביעה על מספר קשרים אפשריים בין צמיחת המשק וממדי אי-השוויון בהכנסות. השינוי באי-השוויון בהכנסות כתוצאה מצמיחה של המשק תלוי במידה בה קבוצות אוכלוסייה שונות נהנות מתהליך הצמיחה. תרשים 1 מציג את שיעורי הצמיחה השנתיים של התוצר המקומי הגולמי לנפש בישראל בשנים 1998-2009, ואת מדד גייני לאי-השוויון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

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

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

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

תרשים 1
צמיחה מול אי-שוויון, 1998-2009



* צמיחה ריאלית של התמ"ג לנפש.

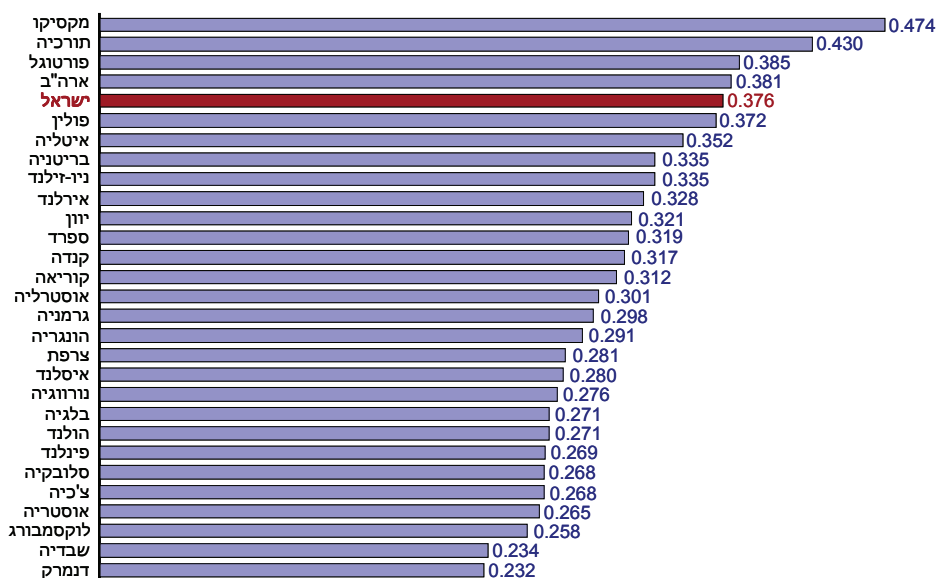
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

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

תרשים 2

אי-שוויון בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2005

מדד גיני של ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית



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

2. ממדי העוני

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

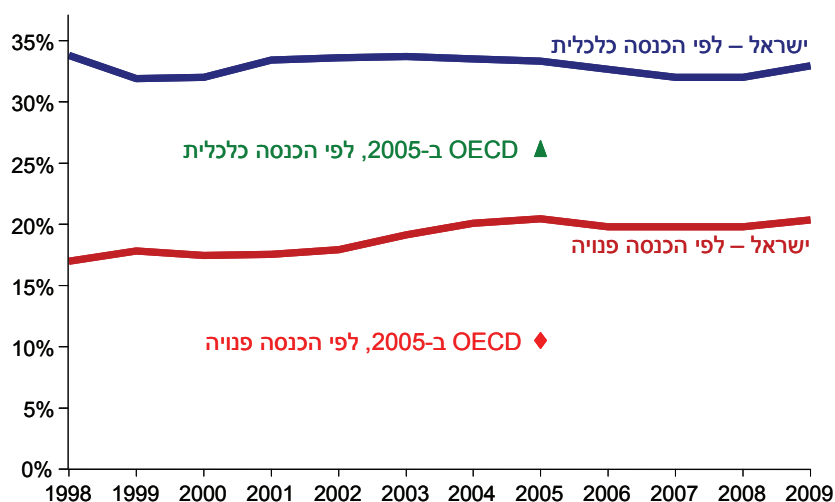
תרשים 3 מציג את שיעורי העוני בישראל בשנים 1998-2009. השינויים בשיעורי העוני לאורך השנים דומים לשינויים באי-השוויון. שיעור העוני, המחושב לפי הכנסה כלכלית (העקומה העליונה), נע בין 32 ל-34 אחוז במשך התקופה והיה גבוה במידה ניכרת משיעור העוני הממוצע במדינות ה-OECD, 26.4 אחוז בשנת 2005. שיעור העוני המחושב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

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

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

תרשים 3

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

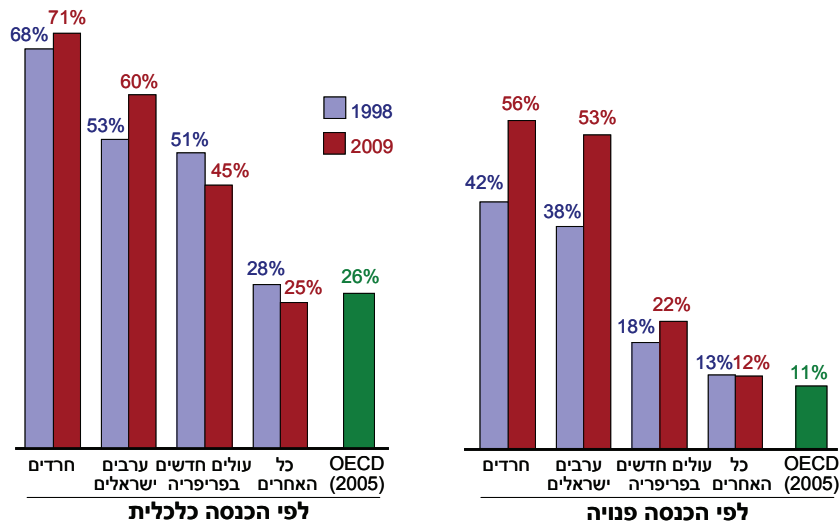


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

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

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

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



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

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

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

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

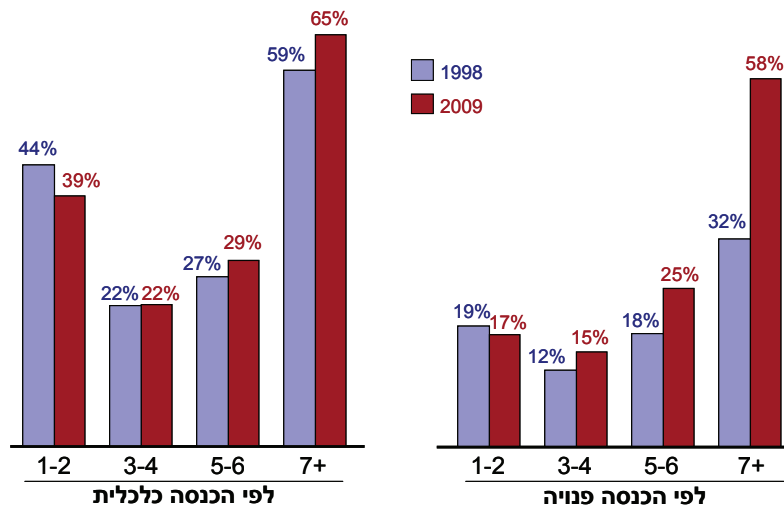
החלק הימני של התרשים מציג את שיעורי העוני שנמדדו לפי ההכנסה הפנויה. העלייה בשיעורי העוני בקרב חרדים וערבים ישראלים גדולה משמעותית מהעלייה בשיעורי העוני לפי הכנסה כלכלית. גם בקרב העולים בפריפריה נרשמה עלייה בשיעורי העוני לפי הכנסה פנויה. בקרב שאר האוכלוסייה נרשמה ירידה מזערית בשיעורי העוני. ההבדל בין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

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

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

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

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



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

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

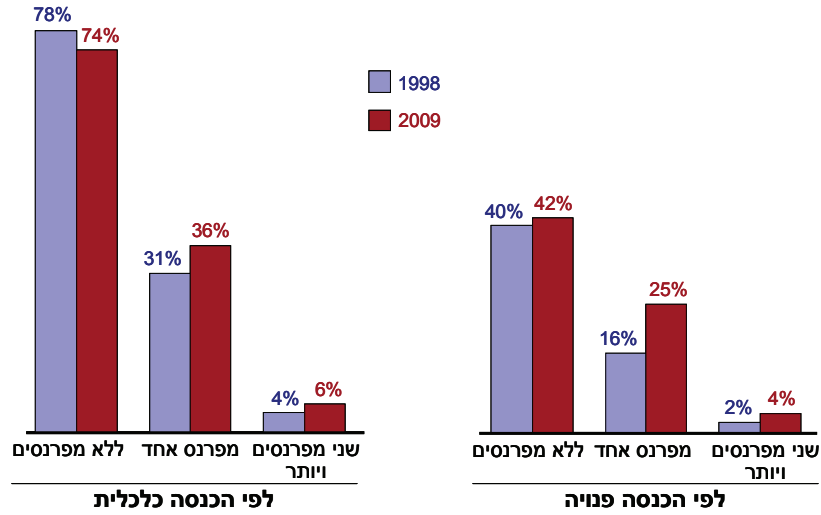
מעניין לציין, כי מספר המפרנסים הממוצע למשפחה עם 5-6 נפשות היה גדול ממספר המפרנסים הממוצע במשפחות עם 3-4 נפשות (1.8 לעומת 1.6), כך שבהנחה שאין הבדל בין יכולת ההשתכרות של המפרנסים במשפחות אלה, ניתן להסיק, כי ההפרש בשיעורי העוני בין שתי הקבוצות נובע במידה רבה מההבדל במספר הילדים. בין 1998 ל-2009 חלה ירידה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

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

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

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

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



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

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

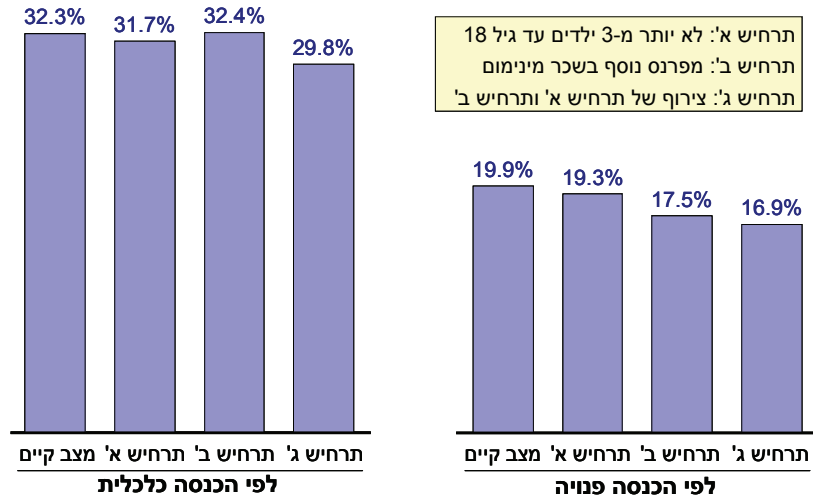
⁴ כשמגבילים את האוכלוסייה למשקי הבית שראשיהם בגילאי העבודה העיקריים (ראו הערה 2 לעיל), ההבדלים בין הקבוצות גדולים יותר אך השינויים על פני זמן קטנים יותר.

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

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

תרשים 7

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



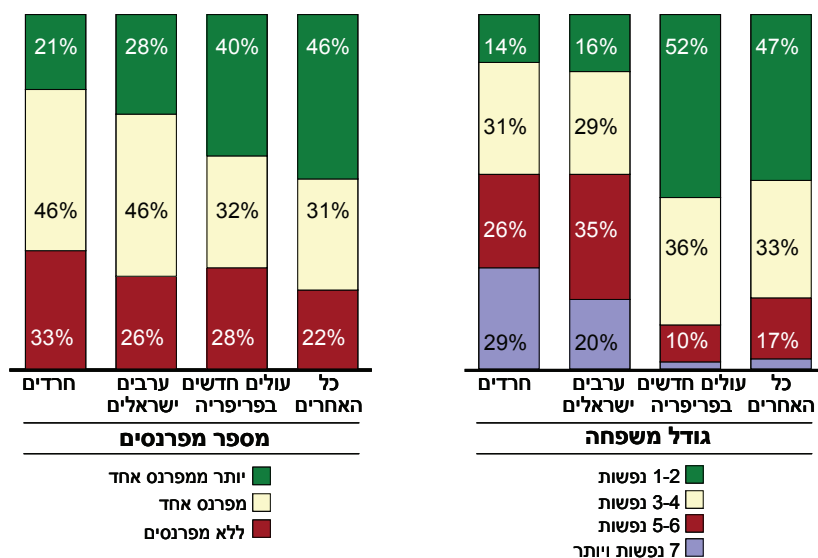
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

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

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

תרשים 8

משקי בית לפי גודל משפחה ומספר מפרנסים, 2009



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

3. הגורמים לעוני: תעסוקה, היקף המשרה ושכר העבודה

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

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

3.א. תעסוקה

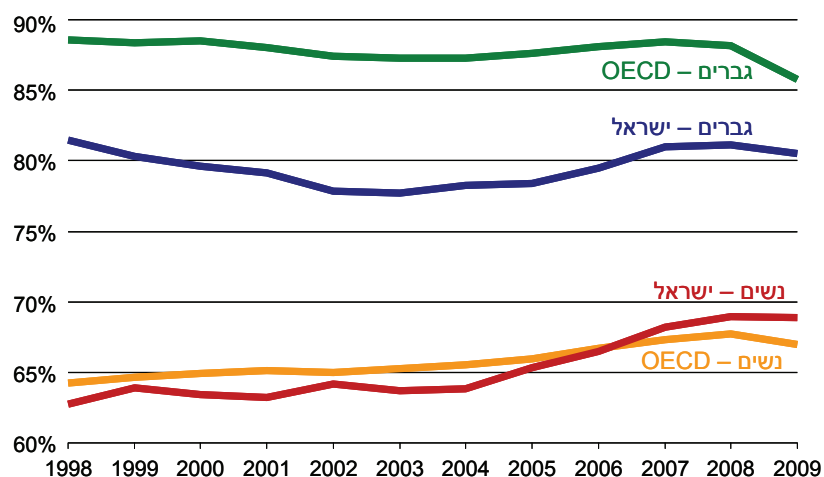
הקשר ההדוק בין שיעורי העוני לבין התעסוקה נראה בתרשים 6, וניתן להסיק ממנו כי מדיניות לעידוד התעסוקה עשויה להקטין את ממדי העוני. תרשים 9 מראה, כי בהשוואה לממוצע ה-OECD, שיעור התעסוקה של הגברים בישראל נמוך משמעותית, בעוד שיעור התעסוקה של הנשים דומה לשיעור ב-OECD ואף עולה עליו בשנים האחרונות, וזאת למרות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

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

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

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

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



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

3.ב. היקף המשרה

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

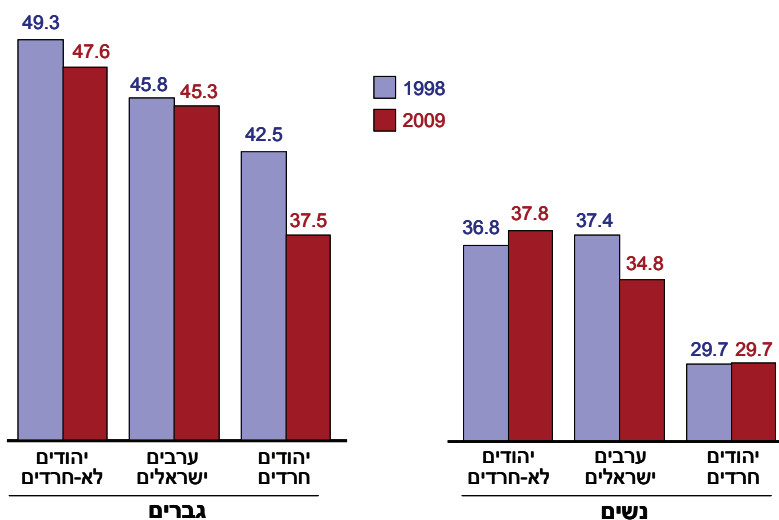
היות שהפער בין מספר שעות העבודה השבועיות הממוצעות של גברים חרדים ומספר שעות העבודה הממוצעות של גברים יהודים לא-חרדים התרחב בין השנים 1998 ו-2009 – ללא שינוי משמעותי בשיעורי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה אלה – ניתן להסיק, שאחד הגורמים האפשריים לגידול בפערים בין שיעורי העוני של קבוצות האוכלוסייה השונות בעשור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

3.ג. פערי השכר

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

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

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



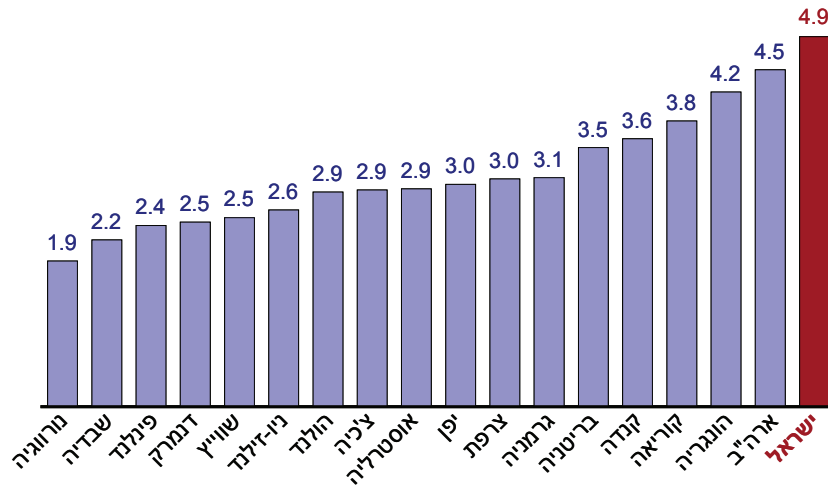
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם.

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

תרשים 11

פערי שכר בישראל וב-OECD, 1998

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



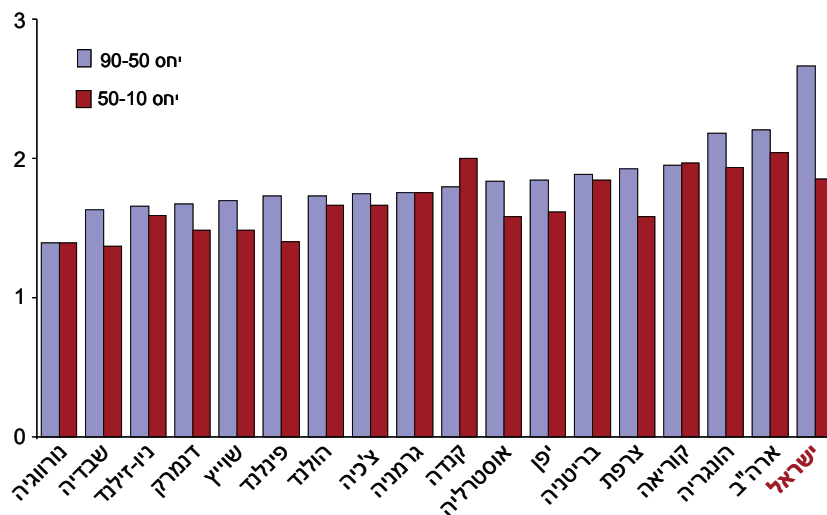
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

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

תרשים 12 פערי שכר בישראל וב-OECD, 1998

יחס 90-50 ויחס 50-10

שכירים במשרה מלאה

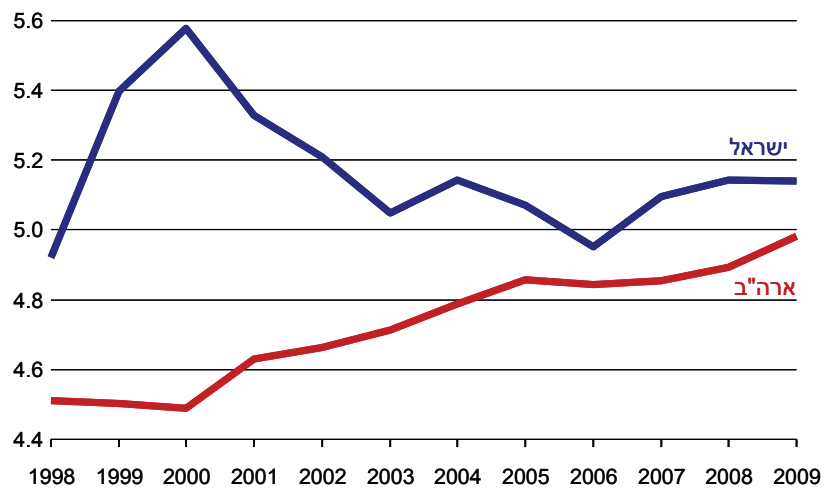


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות; OECD.

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

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

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



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

4. הגורמים העיקריים לפערי השכר בישראל

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

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

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

⁵ ראו כתבה ב-YNET מיום 2.1.2011:

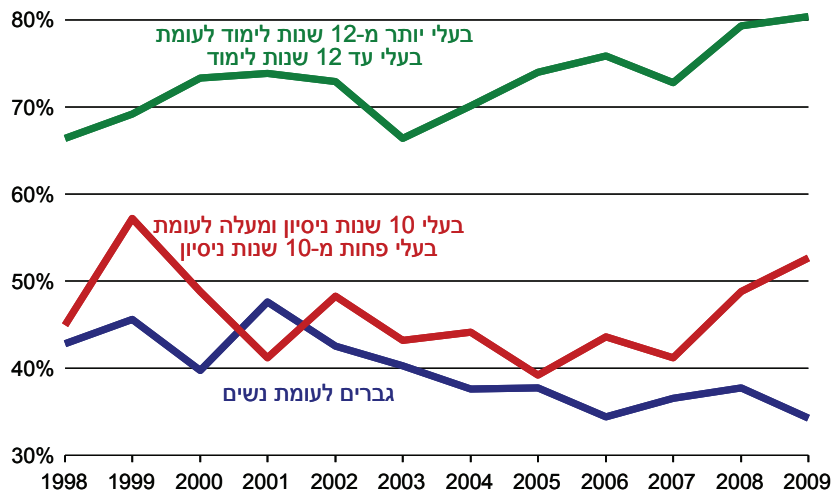
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4007427,00.html>

4.א. מאפייני העובדים

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

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

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



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

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

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

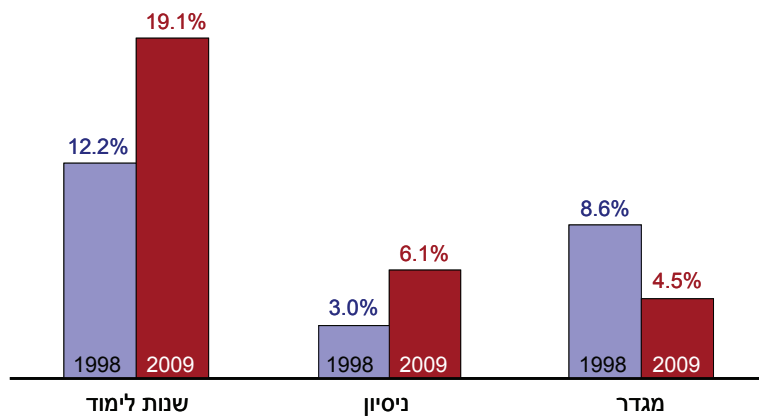
ההשכלה היא אולי המרכיב החשוב ביותר של כישורי העובדים, אולם אין להסיק מכך כי ניתן למדוד את כישורי העובדים באמצעות ההשכלה בלבד. אנו מודדים השכלה בעזרת מספר שנות הלימוד, ואין ספק כי קיימת שונות רבה בכישורים שנרכשו במערכת החינוך גם בקרב עובדים המשתווים במספר שנות לימוד. הדבר נובע, בין היתר, מתחומי הלימוד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

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

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

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

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



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

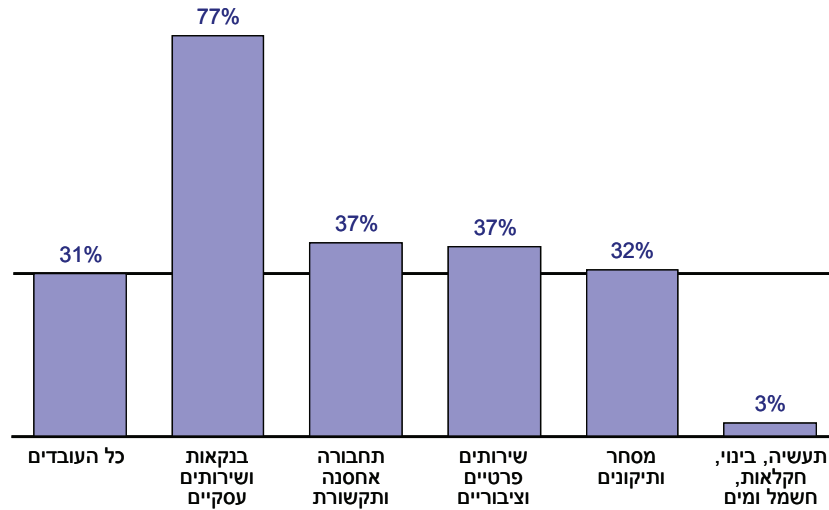
השינויים בשכר, כפונקציה של כישורי העובדים ותכונותיהם, נקבעים בין היתר על-ידי השינויים בהתפלגות הכישורים והתכונות בקרב העובדים. דוגמה לשינוי כזה היא העלייה ברצון של נשים לצאת לעבודה, כתוצאה משינויים בדפוסי ההתנהגות של המשפחה. דוגמה נוספת היא העובדה שעובדים צעירים בעלי השכלה נכנסים לשוק העבודה בעוד שעובדים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

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

4.ב. הרכב המשרות

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

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



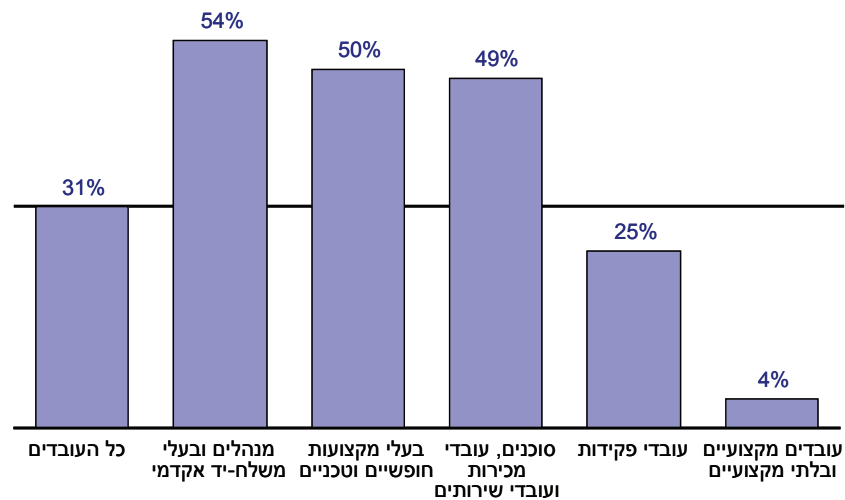
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם.

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

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

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

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



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

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

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

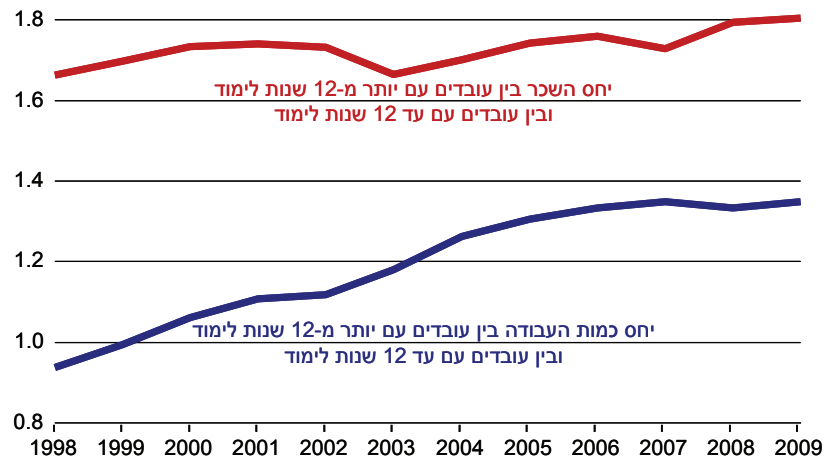
תיאורטית, גידול בביקוש לעובדים מסוג מסוים מביא בטווח המיידי לגידול בשכרם יחסית לעובדים אחרים. אולם אם כתוצאה מכך גדל היצע העבודה של עובדים מסוג זה באותה מידה, ניתן לצפות שפערי השכר ישוּבו לקדמותם. היות שפערי השכר בישראל ממשיכים לגדול (למעט הפער בין גברים לנשים), ניתן להסיק מכך, שהשינויים בביקוש לעובדים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

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

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

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

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



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

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

5. סיכום

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

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

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

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

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

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

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

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

מקורות

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

עובדים ועניים

חיה שטייר*

תקציר

פרק זה סוקר מגמות בשיעורי העוני בקרב עובדים בישראל במהלך 30 השנים האחרונות במטרה לעמוד על המאפיינים החברתיים של המשפחות העובדות החיות בעוני, ועל הסיבות המוליכות למצב בו עבודה איננה מונעת עוני. שיעור העוני בקרב האוכלוסייה העובדת בישראל גבוה ונמצא במגמת עלייה, וכיום מרבית העניים בישראל חיים במשפחות עובדות. עוני בקרב עובדים נובע משילוב של מאפיינים כלכליים, בעיקר עבודה בשכר נמוך והעדר הזדמנויות לעובדים בעלי כישורים נמוכים; מאפיינים דמוגרפיים של משפחות, הכוללים מספר גבוה של ילדים ושיעור נמוך של משפחות של שני מפרנסים; וגורמים מדינתיים, ובעיקר מידת התמיכה במשפחות מרובות ילדים ובעובדים עם קשיי תעסוקה. בשל מאפיינים אלו, שיעור העוני בקרב עובדים גבוה במיוחד באוכלוסייה הערבית, המאופיינת בקשיי תעסוקה, בשיעור השתתפות נמוך של נשים בשוק העבודה ובמשפחות גדולות.

שיעור העוני בישראל, מהגבוהים בעולם המערבי, מציב בעיות חברתיות וכלכליות מורכבות בפני מדינת ישראל והעוסקים במדיניות הרווחה. עוני אינו מתפלג באופן אחיד, וקבוצות חברתיות שונות נמצאות בסיכון גבוה להיקלע לעוני. מחקרים שנעשו בשנים האחרונות (פלוג וקסיר, 2001; Lewin and Stier, 2002; Stier and Lewin, 2002) הראו, כי העוני גבוה במיוחד בקרב החרדים

* פרופ' חיה שטייר, ראש תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב; חברה בחוג ללימודי עבודה ובחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
תודה לחיים בלייך על ניתוח הנתונים ועל ההערות המועילות. תודה לדן בן-דוד ולאיל קמחי על הערותיהם לגרסאות שונות של הפרק ולדלית נחשון-שרון על העריכה המצוינת ועל הערותיה המועילות.

והערבים, כתוצאה ממאפיינים דמוגרפיים וחברתיים שונים, ובהם מספר הילדים הגבוה למשפחה, ההשתתפות המוגבלת בכוח העבודה ורמת הכישורים הנמוכה; וכן בקרב משפחות חד-הוריות בראשות נשים, הפגיעות במיוחד מבחינה כלכלית. הדיון על עוני התמקד באופן מסורתי באנשים שאינם משתתפים בכוח העבודה, אלו התלויים בקצבאות ובמוסדות המדינה. במקרים רבים מדובר בקבוצות פגיעות במיוחד, כמו משפחות בראשות נשים יחידות, מובטלים, מוגבלים מבחינה בריאותית או קשישים. תכניות חברתיות רבות, המיועדות למלחמה בעוני, קראו וכוונו בהתאם, לעניים, לאימהות חד-הוריות או למובטלים לחזור ולהשתלב בשוק העבודה, בכדי להיחלץ מעוני. בשנים האחרונות הנהיגה המדינה מדיניות של "מרווחה לעבודה" במטרה מוצהרת להעלות את רמת התעסוקה מחד גיסא, ולצמצם את התלות של משקי בית בקצבאות, מאידך גיסא. תכניות כאלה, שהונהגו גם במדינות שונות אחרות, הצליחו בדרך-כלל להכניס למעגל העבודה אנשים רבים. אולם, בשנים האחרונות גברה תשומת הלב של חוקרים ושל עושי מדיניות בתחום הרווחה החברתית לעוני ההולך וגדל בקרב האוכלוסייה העובדת (Andres and Lohmann, 2008).

על פי הסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל, בכ-50 אחוז מכלל המשפחות העניות ראש המשפחה משתתף בכוח העבודה, ואחוז לא-מבוטל (מעל 12 אחוז ב-2008 ו-13.4 אחוז ב-2009 בישראל, וכ-7 אחוזים בממוצע במדינות האיחוד האירופי: Andres and Lohmann, 2008) מכלל העובדים נמצא מתחת לקו העוני. בעולם המתועש מתגבשת ההכרה כי תעסוקה כשלעצמה איננה מגינה מפני עוני, וגם מערכת הרווחה איננה מצליחה לשפר באופן משמעותי את מעמדן הכלכלי של משפחות עובדים עניות.

מדוע עבודה איננה מצליחה לחלץ פרטים ומשפחותיהם מעוני? יש הרואים בשינויים שחלו בשנים האחרונות בשוקי העבודה המערביים גורם מרכזי לעלייה בשיעור העובדים שאינם מצליחים להיחלץ מעוני. שוקי העבודה המתועשים מאופיינים כיום באי-יציבות כלכלית, המתבטאת הן בתנודות משמעותיות בשיעורי האבטלה והן בקשיי תעסוקה של עובדים, המצליחים אמנם להשתלב בתעסוקה אך לעתים קרובות – בשכר נמוך, אשר אינו מאפשר שמירה על רמת חיים נאותה או בהיקף מצומצם למרות רצונם להשקיע יותר מזמנם בשוק העבודה. באופן כללי ישנה ירידה באיכותם של מדדי עבודה שונים – כמו ביטחון תעסוקתי; יכולת פיתוח כישורים בשוק העבודה המערבי, המאופיין בתחרותיות גוברת הן בשל פתיחת שווקים בינלאומיים והן בשל זרימת מהגרי עבודה; שינויים טכנולוגיים ששינו את מערך העבודה ואת התפלגות ההזדמנויות בשוק העבודה – מחד נפתחו הזדמנויות

לבעלי כישורים גבוהים ומאידיך צומצמו ההזדמנויות התעסוקתיות לאנשים בעלי השכלה נמוכה או נעדרי כישורים. בנוסף, הגנות מסורתיות על עובדים התערערו עם ירידת כוחם של האיגודים המקצועיים וכל אלו חידדו את אי-השוויון הכלכלי, והותירו קבוצות חלשות בשוק העבודה במצב של חוסר וודאות, שכר נמוך ותנאי עבודה קשים. גם יש לזכור, כי עובדים שונים נתקלים במחסומים להעסקה, באפליה, או במבנה הזדמנויות, שאינו מאפשר להם השתלבות מלאה בשוק העבודה או המנתב אותם למקצועות שאינם מציעים יציבות ושכר, המאפשרים קיום בכבוד. במקביל לשינויים בתנאי העבודה ולהרעת מצבם של עובדים, בעיקר בעלי כישורים נמוכים, חלו שינויים במערכות הרווחה, שפגעו במיוחד בקבוצות המאופיינות בפגיעות כלכלית גבוהה. צמצום התמיכות במובטלים ובמשפחות חד-הוריות, המאפיין מדינות מערביות רבות, כמו גם תכניות "מרווחה לעבודה" וכן מתן תמריצים להשתתפות בשוק העבודה, הכניסו למעגל העבודה עובדים רבים בעלי מיומנויות נמוכות, המועסקים במקצועות המציעים שכר נמוך אך למעשה הן לא שיפרו את רמת החיים של עובדים אלה, ובמקרים רבים – אף הרעו אותם (Blank, 1997).

השכר הנמוך ותנאי העבודה הירודים אינם מהווים הסבר בלעדי למצב בו השתתפות בכוח העבודה איננה מחלצת מעוני. בעוד השכר בשוק העבודה משולם לעובד על בסיס כישוריו ועל בסיס תוצר עבודתו, עוני הוא מאפיין של משפחות ושל מיקום המשפחה ביחס לקו העוני (כמו גם קו העוני עצמו) והוא נקבע על-ידי שני מאפיינים מרכזיים: הכנסת המשפחה ומספר הנפשות בה. כך לדוגמה, עובדים (ובעיקר עובדות) בשכר נמוך אינם בהכרח עניים אם במשק הבית קיים מפרנס נוסף (בדרך-כלל גבר) בעל שכר גבוה. או משפחה בה מפרנס יחיד ומספר גבוה של ילדים עלולה להיות ענייה גם כאשר שכר המפרנס אינו נמוך במיוחד. מערכת הרווחה יכולה להשלים את הכנסת המשפחה ולחלצה מעוני, ובאותה מידה – קיצוץ ההטבות יכול לגרום להחרפת העוני גם בקרב משפחות בהן יש מפרנס אחד או יותר. פרק זה סוקר מגמות בשיעורי העוני בקרב עובדים בישראל במהלך 30 השנים האחרונות במטרה לעמוד על המאפיינים החברתיים של המשפחות העובדות החיות בעוני, ועל הסיבות המוליכות למצב בו עבודה איננה מונעת עוני. ההתמקדות בעובדים העניים חשובה מפני שמדובר במשפחות ובפרטים הפועלים "על פי חוקי המשחק" אלא שאין להם כל סיכוי להצליח בו. הבנת הסיבות לעוני תתרום לתכנון מדיניות שתהיה יעילה יותר אם בתחום הרווחה החברתית ואם בשוק העבודה.

1. שינויים לאורך זמן בשיעורי העוני בקרב משפחות של עובדים

שיעורי העוני בישראל הינם מהגבוהים בעולם המערבי (המוסד לביטוח לאומי, 2009). כחמישית מאוכלוסיית ישראל חיה מתחת לקו העוני והשיעור לא קטן גם בתקופות של צמיחה כלכלית. אחד המאפיינים הבולטים של תמונת העוני בישראל הוא השיעור הגבוה של משפחות עניות בהן לפחות אחד מבני המשפחה משתתף בכוח העבודה. בדו"ח העוני האחרון (המוסד לביטוח לאומי, 2010) מדווח על שיעור עוני של 13.4 אחוז מכלל המשפחות העובדות, שהן כמחצית מכלל המשפחות העניות בישראל. בכדי לעמוד על שינויים שחלו במצבן של המשפחות העובדות בישראל, הדיון יתמקד במשפחות בהן ראש משק הבית בגיל 25 עד 64. הגבלת גילו של ראש משק הבית מאפשרת לבחון את שיעור העוני במשפחות בהן ראשי משק הבית בגיל העבודה ורובם לאחר סיום לימודים¹. "עובד" מוגדר בפרק זה כמי שמועסק בפועל בשוק העבודה².

תרשים 1 סוקר את מגמות העוני במהלך השנים האחרונות באוכלוסיית ישראל ובקרב המשפחות בהן ראש משק הבית מועסק בשוק העבודה³. קו העוני מתייחס למשקי בית והוא מתחשב ברמת ההכנסה של משק הבית ובמספר הנפשות בו. הנתון לגבי עוני בקרב האוכלוסייה העובדת מתייחס למשקי בית בהם לפחות אדם אחד משתתף בכוח העבודה (בעיקר ראש משק הבית) והוא מציג גם את מספר האנשים (עוני בקרב נפשות) החיים במשפחות העניות.

רמת העוני נמצאת במגמת עלייה מאמצע שנות התשעים, ואף כי בשנים מסוימות חלה התייצבות ואף ירידת-מה (לדוגמה בין 2005 ל-2008), הרי 18.5 אחוז מסך-כל משקי הבית היו מתחת לקו העוני ב-2009 לעומת 13.4 אחוז ב-1995 (תרשים 1). במקביל לעלייה הכללית בשיעורי העוני בקרב כלל משקי הבית, חלה גם עלייה בשיעור העוני במשפחות בהן ראש משק הבית עובד. בקבוצת הגיל הרלוונטית (64-25), שיעור העוני עלה מ-7.6 אחוזים ב-1995 ליותר מ-12 אחוז ב-2009. יחד עם זאת, בעוד שיעורי העוני הכלליים עלו בהתמדה מאז 1995, המגמה איננה אחידה בקרב העובדים. בשנת 2003 חלה עלייה חדה למדי באחוז העניים מכלל העובדים וזאת לאחר שנים של עלייה מתונה (בין 1996 ל-2002). דפוס דומה למדי מתגלה

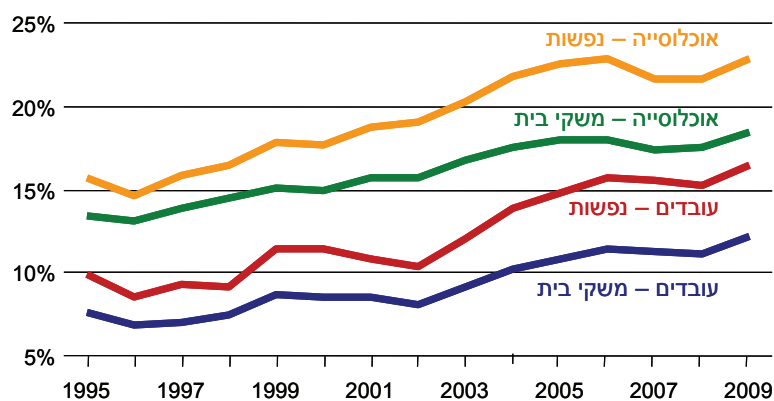
¹ הנתונים מבוססים על סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים שונות ואינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים. לפיכך גם קו העוני מחושב ללא אוכלוסייה זו.

² במניין העובדים לא כלולים מובטלים, השייכים על פי הגדרה לכוח העבודה.

³ המונח משקי בית של עובדים מתייחס בפרק כולו למשקי בית בהם ראש משק הבית בגיל 25-64 ומועסק בכוח העבודה.

כאשר בוחנים את שיעורי העוני בקרב הנפשות במשפחות בהן ראש משק הבית מועסק. כצפוי שיעור העוני בקרבם גבוה מאשר בקרב משקי הבית, ששיעורם עלה מ-10 אחוזים ב-1995 ל-16.5 אחוז ב-2009. גם כאן מעניין לציין, כי חלה התמתנות מסוימת בשיעורי העוני של החיים במשק בית עובד בין 2006 ל-2008, אולם בשנה האחרונה שוב חל גידול בשיעורי העוני של משקי בית עובדים ושל הנפשות החיות במשקי בית אלו.

תרשים 1
שיעורי עוני בקרב האוכלוסייה ובקרב העובדים, 1995-2009
ראש משק הבית בגיל 25-64



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

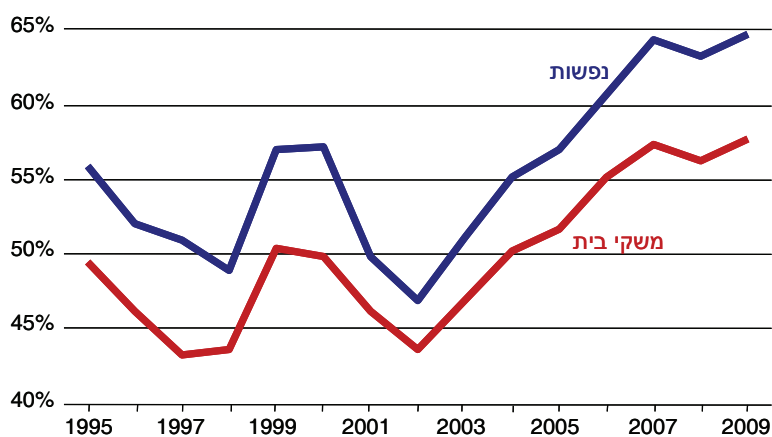
במקביל לתנודות בשיעור המשפחות בהן אחד או יותר מראשי משק הבית עובדים אך אינם מצליחים להיחלץ מעוני, חלו שינויים בחלקם היחסי של משקי הבית העובדים מכלל משקי הבית העניים בישראל (ראשי משק הבית בגילאי 25-64). במחצית השנייה של שנות התשעים חלה ירידה משמעותית באחוז המשפחות העניות בהן ראש משק הבית מועסק, מכמחצית מכלל העניים ב-1995 ל-44 אחוז ב-1998 (תרשים 2). אולם למרות התנודות בחלקם היחסי של העובדים מכלל האוכלוסייה הענייה מסתמנת מגמה של עלייה – בין אם המדידה

נעשית על פי משקי בית (עלייה מ-44 אחוז ב-2002 ל-58 אחוז ב-2009) או על פי שיעור הפרטים במשפחות עניות בהן ראש משק הבית עובד – מכ-56 לכ-65 אחוז⁴. כלומר, בעוד העלייה בשיעורי העוני הכלליים מתמתנת ועמה גם העלייה בשיעור העניים מכלל העובדים, משתנה תמהיל העניים בישראל וכיום רובם חיים במשפחות בהן ראש משק הבית לפחות (ולעתים עוד חברי משק הבית) לוקחים חלק בפעילות הכלכלית. המגמה הכללית יכולה לשקף תהליכים שמקורם בשינוי מצב התעסוקה והרעת תנאי עבודה של עובדים בישראל מחד, ושינויים במערך התמיכות של מערכת הרווחה בקבוצות החלשות, מאידך.

תרשים 2

משקי בית עניים בראשות עובד, 1995-2009

כאחוז מכלל משקי הבית העניים בישראל
לפי משקי בית ונפשות, ראש משק הבית בגיל 25-64



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

⁴ מספר הנפשות מתייחס לאנשים החיים במשק הבית שבראשותו אדם עובד, והם בגיל 25-64 (עובדים או לא).

2. מיהם העובדים העניים?

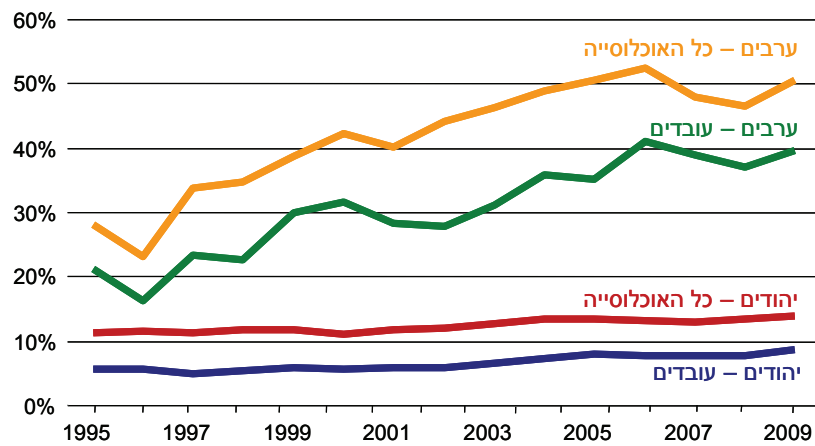
העלייה בשיעורי העוני הכלליים ובקרב משפחות בראשות העובדים אינה מתפלגת באופן שווה בין כל קבוצות האוכלוסייה. מחקרים על עוני בישראל (בנק ישראל, 2008; פלוג וקסיר, 2001; שעיו ווקנין, 2001; Lewin and Stier, 2002) הדגישו את הריכוז הגבוה של עוני בקרב כמה קבוצות בחברה, ובמיוחד בקרב הערבים, החרדים והאימהות החד-הוריות.

שיעורי העוני הגבוהים בקרב החרדים נובעים בעיקר מרמת ההשתתפות הנמוכה שלהם בשוק העבודה וממספר הילדים הגדול למשפחה (בן-דוד, 2010) – הפרק הנוכחי לא יעסוק בחרדים. בקרב הערבים, לעומת זאת, שיעורי העוני נובעים מסיבות מגוונות, הן מקשיי התעסוקה – המתבטאים בפרישה משוק העבודה בגיל צעיר יחסית; בקושי במציאת עבודה (Sa'di and Lewin-Epstein, 2001) ובעבודה בשכר נמוך, והן ממאפיינים דמוגרפיים שונים – משפחות גדולות ורמת תעסוקה נמוכה במיוחד של הנשים. גם אימהות חד-הוריות, שהשתתפותן בשוק העבודה מתאפיינת בשיעורים גבוהים יחסית ושהמשפחות שלהן בדרך-כלל קטנות יותר, הן עניות יותר בשל היותן מפרנסות יחידות.

גידול בקבוצת העובדים הערבים בישראל, למשל (מבלי שדפוסי תעסוקתם או מדיניות מערכת הרווחה כלפיהם ישתנו), עשוי להסביר את הגידול בשיעור העובדים העניים או את חלקם היחסי בכלל העניים. באותה מידה, ייתכן שהגידול בשיעור העובדים העניים נובע משינויים שחלו במערכת הרווחה – ובעיקר לגבי אוכלוסיות שלא השתתפו קודם בשוק העבודה, כמו אימהות חד-הוריות, ובמיוחד אימהות לילדים צעירים. יציאה לעבודה של קבוצות חלשות אחרות וקיצוץ בקצבאות, שהיוו השלמה להכנסה מעבודה, גם הם עשויים להסביר את הגידול באוכלוסיית העובדים העניים ואת העלייה בחלקה מכלל העניים. במילים אחרות, כפי שנמצא במדינות שונות (Blank, 1997), ייתכן מאד שתכניות מרווחה לעבודה, שהונהגו באופן אינטנסיבי מתחילת שנות האלפיים, והענקת תמריצים ליציאה לעבודה בצד קיצוץ הקצבאות, לא רק שלא שינו בצורה משמעותית את תמונת העוני בישראל אלא אף גרמו לעלייה בשיעור העובדים העניים.

שיעורי העוני בקרב יהודים וערבים, כמוצג בתרשים 3, מצביעים על הפגיעות הכלכלית הגבוהה של האוכלוסייה הערבית בישראל. בעוד שיעור העוני הכללי, כמו זה שבקרב עובדים, עלה במחצית הראשונה של שנות האלפיים, ניתן לראות, כי בקרב משקי בית בהם ראש משק הבית בגיל 25-64 אחוז המשפחות היהודיות, הנופל מתחת לקו העוני, נמוך משמעותית מזה שבמשפחות הערביות המקבילות וגם הגידול בעוני נמוך מאד – מ-11.3 אחוז בתחילת התקופה ל-14 אחוז בסיומה.

תרשים 3
שיעורי עוני באוכלוסייה ובמשקי בית בראשות עובדים, 1995-2009
לפי לאום, ראש משק הבית בגיל 25-64



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

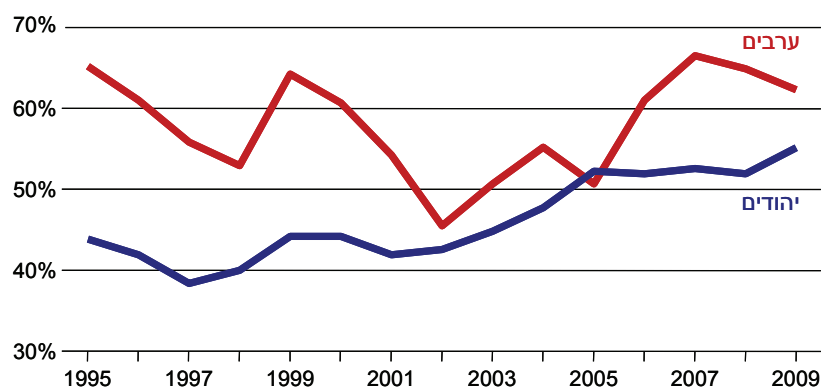
בקרב העובדים היהודים בקבוצת הגיל הנידונה שיעור העניים נמוך עוד יותר – הוא עמד על 5.7 אחוזים מכלל העובדים ב-1995 ומגיע כיום ל-8.7 אחוזים. מעניין לציין, כי בקרב קבוצה זו שיעורי העוני היו יציבים למדי בין השנים 2005-2008 אך הם עלו באחוז בשנה האחרונה (מ-7.7 ל-8.7 אחוזים). בקרב משקי הבית הערביים, שראשיהן בני 25-64 התמונה שונה. ראשית, שיעורי העוני גבוהים באופן משמעותי מאלו של היהודים לאורך כל התקופה. בנוסף לכך, הפערים בין שתי קבוצות האוכלוסייה העמיקו באופן משמעותי – באמצע שנות התשעים, כ-28 אחוז מכלל משקי הבית הערביים בקבוצת הגיל הנידונה היו עניים (הרמה הנמוכה ביותר הייתה ב-1996 עם 23 אחוז מתחת לקו העוני) אך בשנת 2000 שיעור העניים הגיע ליותר מ-42 אחוז ואילו ב-2009 נדחקה מחצית מהאוכלוסייה אל מתחת לקו העוני. שנית, בין השנים 2001 ו-2006 חל גידול תלול בשיעורי העוני (מ-40 ל-52 אחוז) ומאז חלה ירידת-מה. התמונה דומה מאד בקרב העובדים – ב-1995 היו 21 אחוז ממשקי הבית הערביים, שבראשם אדם עובד (בגיל 25-64), מתחת לקו העוני אך שיעור זה נמצא במגמת עלייה וכיום כ-40 אחוז ממשקי הבית העובדים עניים. ניתן לסכם ולומר, כי באופן כללי עבודה אינה מעניקה לאוכלוסייה הערבית בישראל הגנה מפני רמת חיים נמוכה מאד.

תמונה מעניינת מתגלה בבחינת הרכבה של האוכלוסייה הענייה. כפי שהראה תרשים 2 לעיל, במחצית ממשקי הבית העניים משתתף לפחות אדם אחד בשוק העבודה. תרשים 4 מציג את אחוז משקי הבית בראשות עובדים מבין משקי הבית העניים (כלומר, מכלל משקי הבית שראשיהם בגיל 25-64, הנמצאים מתחת לקו העוני) בקרב יהודים וערבים. מסתבר, כי בקבוצת הגיל הנידונה, במרבית משקי הבית העניים ראש משק הבית עובד, ולאורך זמן חלו שינויים רבים בהרכב האוכלוסייה הענייה (מבחינת הסטטוס התעסוקתי של ראשי משק הבית). לאורך כל התקופה (להוציא 2005) אחוז משקי הבית העניים, בהם ראש המשפחה מועסק, גבוה יותר בקרב הערבים מאשר בקרב היהודים, אולם הפער בין שתי הקבוצות אינו יציב – בתקופות מסוימות הוא מצטמצם (למשל בין 2002 ל-2005) ואילו בשנים אחרות הוא מתרחב. צמצום הפערים נובע משתי תנודות מקבילות – ירידה באחוז העניים המשתתפים בשוק העבודה בקרב ערבים, כנראה כתוצאה מכניסתם של עובדים זרים לשוק העבודה במחצית השנייה של שנות התשעים, שגרמה לצמצום ההזדמנויות התעסוקתיות בעיקר לבעלי ההשכלה הנמוכה (בן-דוד, 2010). במקביל לכך, באותה תקופה, חלה עלייה מתמדת בעוני בקרב היהודים העובדים, המתמתנת לקראת אמצע שנות האלפיים. ייתכן שעלייה זו משקפת את הגידול בשיעור המשפחות החד-הוריות או את קשיי השוק, שנבעו מההגירה של שנות התשעים

ושינוי הסדרי העבודה במשק הישראלי בכללותו. החל בשנת 2005 הולך ומתרחב הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה וזאת בעיקר בשל עלייה באחוז המשפחות העניות העובדות בקרב הערבים: בשנת 2008, 65 אחוז מכלל ראשי משק הבית העניים הערבים עבדו לעומת 52 אחוז בקרב היהודים, אך ב-2009 שוב מצטמצם הפער עקב עלייה בשיעור ראשי משק הבית היהודים העובדים, החיים בעוני, וירידה בשיעורי העוני בקרב הערבים העובדים. בסך-הכל ניתן לראות, כי שיעור העניים העובדים בקרב הערבים ירד במידה מסוימת בהשוואה למצב ב-1995 ואילו שיעור העובדים העניים בקרב היהודים התמיד ועלה לאורך התקופה, מ-44 אחוז בראשיתה ועד 55 אחוז בסופה.

תרשים 4

אחוז משקי בית בראשות עובד מבין משקי הבית העניים, 1995-2009
לפי לאום, ראש משק הבית בגיל 25-64

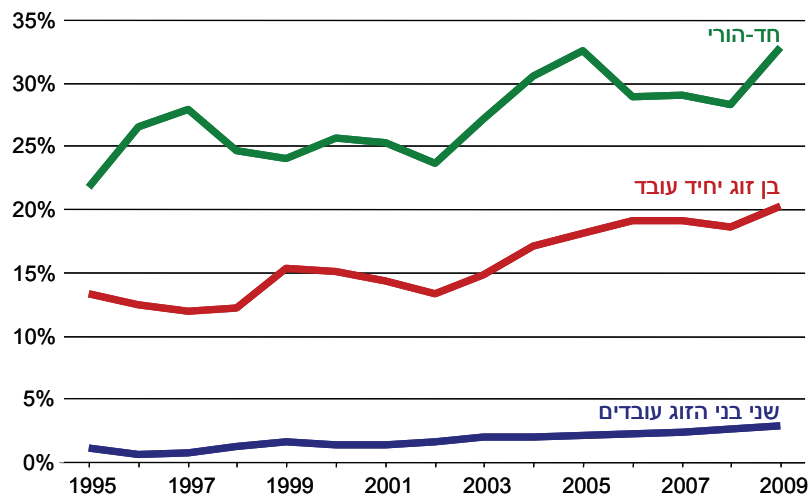


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

העבודה כשלעצמה, כפי שכבר צוין לעיל, איננה מגינה מפני עוני. יש להביא בחשבון גם מאפיינים דמוגרפיים ואחרים של האוכלוסייה, ובמיוחד את הרכבו של משק הבית ואת מספר המפרנסים בו. משקי בית גדולים, בהם רק מפרנס אחד, הם פגיעים יותר מבחינה כלכלית ובמקרים רבים שכרו של מפרנס יחיד אינו מספיק

להשגת רמת חיים נאותה. תרשים 5 משווה בין שלושה סוגים של משקי בית: משק בית בראשות שני בני זוג, המשתתפים בשוק העבודה; משק בית בראשות שני בני זוג, שרק אחד מהם עובד; ומשק בית חד-הורי (או יחידני), המוגדר כמשק בית בראשות יחיד עובד (ללא בן או בת זוג) ובו ילדים עד גיל 18. הבחינה של הרכב המפרנסים במשק הבית מצביעה על פערים משמעותיים ביותר בין משקי בית של מפרנס יחיד (ובעיקר של משק הבית החד-הורי) ושל שני מפרנסים. רמת העוני של משקי הבית, בהם שני בני הזוג עובדים, נמוכה מאד (אם כי גם היא במגמת עלייה) והיא דומה לרמת העוני הכללית בקרב העובדים היהודים. אכן, מרבית משקי הבית בני שני מפרנסים הם יהודיים (שטייר, 2010).

תרשים 5
שיעורי עוני בקרב משקי הבית, לפי מספר מפרנסים, 1995-2009
 ראש משק הבית בגיל 25-64



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

ההשוואה בין מבנה המפרנסים של משקי הבית היהודיים והערביים מגלה תמונה מעניינת (תרשים 6): רמת העוני של משקי הבית הערביים, בהם שני בני הזוג מעורבים בשוק העבודה נמוכה מאד והיא הייתה דומה לזו שבמשקי הבית היהודיים הדומים עד 1997, אך מאז שיעור העוני בקרב הערבים גדל משמעותית, מאחוז אפסי ב-1995 ל-8.5 אחוזים, בעוד הגידול במשקי הבית היהודיים, בהם שני מפרנסים נמוך מאד. ייתכן שהשינוי הזה משקף תהליכים מורכבים, ובעיקר את ההרעה שחלה בתנאי השוק של הערבים בישראל במהלך שנות התשעים, ובתוכה, במיוחד את הפגיעה בעובדים בעלי מיומנויות נמוכות בעקבות הכניסה המסיבית של עובדים זרים לשוק העבודה ושינוי הסדרי העבודה, כפי שצוין לעיל. יחד עם זאת, גם ייתכן, שהגידול משקף את הקיצוץ בקצבאות הילדים ובגמלאות האחרות עליהן נשענת המשפחה – ניתן לראות כי הגידול בשיעור העוני של משפחות בעלות שני מפרנסים התעצם במיוחד מאז 2003. הסבר אפשרי נוסף הוא שחל שינוי במאפייני המשפחה בת שני מפרנסים, כמתבטא בהצטרפות של נשים בעלות מיומנויות נמוכות לשוק העבודה או בגידול בשיעור המשפחות מרובות הילדים, בהן שני בני הזוג משתתפים בשוק העבודה (כפי שניתן לראות בהמשך), אך הן עדיין אינן מצליחות להגיע להכנסה שמעל קו העוני.

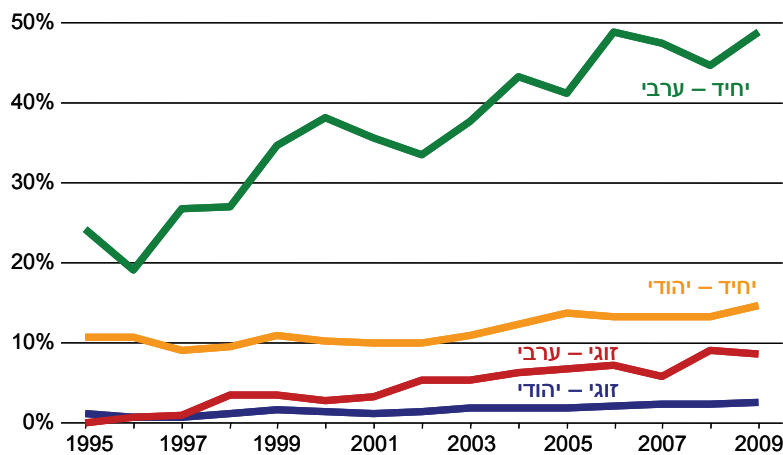
שני ממצאים חשובים נוספים מתגלים: ראשית, במשקי בית של משפחות חד-הוריות, בהן ראש משק הבית משתתף/ת בשוק העבודה, שיעורי העוני הם הגבוהים ביותר. ניתן לייחס זאת לכך, שברוב המוחלט של משקי בית אלו המפרנסת היא אישה, שכוח השוק שלה נמוך מזה של מפרנס גבר (המצב השכיח במשקי בית זוגיים, בהם מפרנס יחיד). גם ניתן לראות, שבמחצית הראשונה של שנות האלפיים חל גידול משמעותי בשיעורי העוני של עובדים, הן בקבוצת המשפחות החד-הוריות והן בקבוצה של המשפחות בהן מפרנס יחיד, כנראה עקב הנסיגה המשמעותית של מדינת הרווחה, שהתבטאה בקיצוץ חד בקצבאות הילדים (שמספרם גבוה יותר במשפחות של מפרנס יחיד) ובגמלת הבטחת ההכנסה (עליה הסתמכו משפחות חד-הוריות). תכניות מרווחה לעבודה, לפחות בשנים הראשונות לפעולתן, גם הן לא היטיבו עם האימהות החד-הוריות ורק החל במחצית השנייה של שנות האלפיים החלה ירידה בשיעורי העוני של ראשי משק בית יחידניים, המשתתפים בכוח העבודה.

ההשוואה בין משקי בית של מפרנס יחיד יהודי וערבי (תרשים 6) מעוררת תהיות רבות. מדוע שיעור העוני בקרב המשפחות הערביות גבוה כל-כך? אם הדבר נובע ממספר המפרנסים במשק הבית, כפי שנטען השכם והערב על-ידי קובעי המדיניות (בנק ישראל, 2008), היינו צריכים למצוא פערים נמוכים על פי הרכב המפרנסים של

משק הבית. אולם התמונה המתגלה בתרשים 6 שונה – הפערים העיקריים קיימים בין משקי בית של מפרנס יחיד בשתי הקבוצות הנדונות. לא די בכך, ששיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית גבוהים משמעותית בהשוואה לנמצא באוכלוסייה היהודית, גם הגידול בעוני בקרב עובדים ערבים, שהם מפרנסים יחידים, מהיר יותר והוא החל בשלבים מוקדמים יותר מאשר אצל העובדים היהודיים. כך לדוגמה, שיעורי העוני במשקי בית ערביים בראשות מפרנס יחיד – שעמדו על 38 אחוז בתחילת שנות האלפיים לעומת 10 אחוזים בקרב משקי בית יהודיים עם מבנה מפרנסים דומה – הגיעו ב-2009 ל-48.7 אחוז אצל המפרנסים היחידים הערביים (גידול של יותר מ-10 נקודות האחוז) לעומת 14.6 אחוז בלבד אצל היהודים. יתרה מזאת, הפער בין משק בית של מפרנס אחד ושל שני מפרנסים באוכלוסייה היהודית קטן יחסית (בין 10 ל-12 אחוז במהלך התקופה), בעוד בקרב הערבים הוא משמעותי הרבה יותר והוא צמח מכ-25 ליותר מ-40 אחוז. ההבדל יכול להעיד על שוני במאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של משקי הבית האלו בכל אחת מהאוכלוסיות, כפי שנראה בהמשך.

תרשים 6

שיעורי עוני בקרב משקי בית לפי מספר מפרנסים ולאום, 1995-2009 ראש משק הבית בגיל 25-64

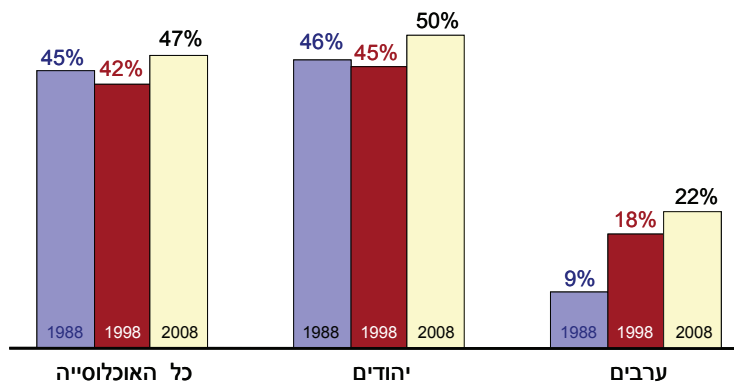


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

משפחות בראשות מפרנס יחיד הן הפגיעות ביותר בקרב משפחות העובדים. מי הן המשפחות האלו? בכדי לעמוד על המאפיינים של משקי בית פגיעים בשתי קבוצות האוכלוסייה, מוצגת להלן השוואה בין שני סוגי משקי בית – בראשות מפרנס יחיד ובראשות שני מפרנסים. ראשית, בכמחצית ממשקי הבית בישראל (זוגיים ויחידניים), שראשיהם בגיל העבודה, יש שני מפרנסים, ושיעור משקי הבית עם שני מפרנסים נמצא בעלייה בעיקר מסוף שנות התשעים. תרשים 7 מראה, כי שיעור המשפחות בנות שני מפרנסים גבוה באופן משמעותי באוכלוסייה היהודית – ב-2008, למשל, בכמחצית ממשקי הבית היהודיים היו שני מפרנסים לעומת בחמישית מכלל משקי הבית הערביים. אולם לאורך זמן ניתן לראות, כי עיקר הגידול במשקי בית אלו חל באוכלוסייה הערבית – ב-1988 רק מיעוט קטן (פחות מ-10 אחוזים) ממשקי הבית, שראשיהם בגיל העבודה, היו עם שני מפרנסים, ושיעורם גדל ל-18 אחוז בשנות ה-90 ול-22 אחוז לקראת סוף שנות האלפיים. גם באוכלוסייה היהודית חל גידול (מ-46 ל-50 אחוז) אך הוא מצומצם בהרבה בהיקפו. הגידול במשקי הבית של שני מפרנסים נובע בעיקרו מהצטרפות הולכת וגוברת של נשים לשוק העבודה. היציבות היחסית באוכלוסייה היהודית משקפת גם את הגידול במשקי בית בראשות יחידים לאורך התקופה הנידונה.

תרשים 7

שיעור משקי הבית עם שני מפרנסים, 1988-2008
מכלל משקי הבית בגיל העבודה, לפי לאום



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

בהמשך מוצגת השוואה בין משקי בית של מפרנס יחיד ושל שני מפרנסים בקרב יהודים וערבים. מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים של שני סוגי משקי הבית מסתבר, כי המפרנס היחיד הערבי צעיר מחברו היהודי כפי המוצג בתרשים 8 על שני חלקיו – מעל 70 אחוז הם מתחת לגיל 45 בכל תקופות הזמן, והנתון דומה מאד גם בקרב המשפחות של שני מפרנסים לעומת מחצית מכלל המפרנסים היחידים היהודים. קיים הבדל משמעותי בין שתי הקבוצות והוא מתבטא במספר הילדים למשפחה (תרשים 9 חלק א' וחלק ב') – בשנת 2008, בקרב היהודים, לכ-60 אחוז מכלל המפרנסים היחידים אין כלל ילדים במשק הבית ורק לכ-6 אחוזים 4 ילדים ומעלה. ולעומת זאת, רבע מכלל המשפחות הערביות, שבראשן מפרנס יחיד, הן משפחות עם 4 ילדים ויותר ואצל מספר דומה של מפרנסים יחידים, אין ילדים במשק הבית. הבדלים אלו יכולים להסביר את הפערים שהתגלו בין שתי הקבוצות בשיעורי העוני של משקי הבית בראשות מפרנס יחיד.

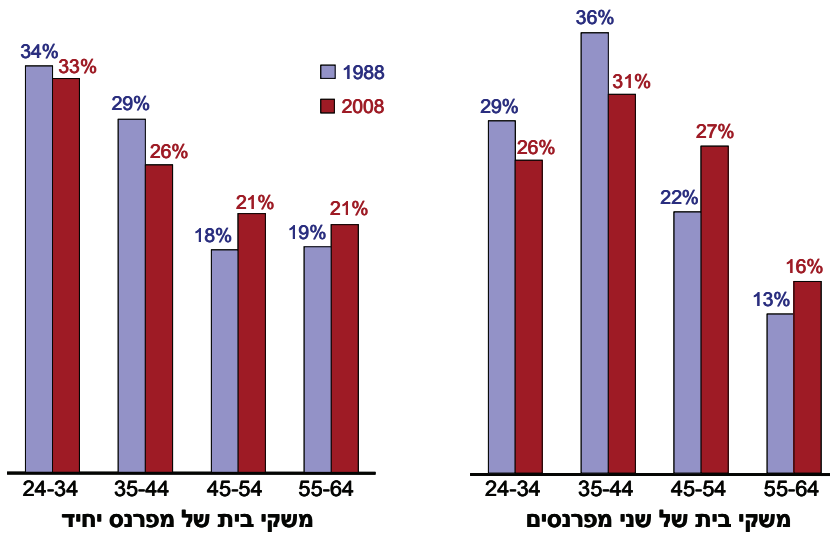
בהשוואה בין שתי נקודות הזמן, 1988 ו-2008, מתגלים כמה שינויים מעניינים: ראשית, בקרב היהודים חלה עלייה משמעותית בחלקם של משקי הבית ללא ילדים, הן בקרב מפרנסים יחידים (מ-44 לכ-60 אחוז מכלל משקי הבית) והן בקרב משקי הבית עם שני מפרנסים (מ-21 לכ-33 אחוז מכלל משקי בית אלו). במקביל חלה ירידה בחלקם של משקי הבית עם 1-3 ילדים. השינויים הללו נובעים מתהליכים דמוגרפיים שהתרחשו הן בקבוצות הגיל הצעירות והן אצל המבוגרות – דחייה של הכניסה לחיי משפחה (נישואין והורות) מחד, והזדקנות האוכלוסייה מאידך. תהליכים אלו מאפיינים את כל המדינות המערביות.

באוכלוסייה הערבית לא התרחש שינוי דומה, כאשר קבוצת משקי הבית ללא ילדים מהווה כחמישית מכלל משקי הבית בראשות יחיד, ואילו שיעורה באוכלוסיית משקי הבית עם שני המפרנסים ירד מ-21 ל-9 אחוזים בלבד. בקרב האוכלוסייה הערבית חלה ירידה בשיעור המשפחות בראשות מפרנס יחיד להן 4 ילדים ויותר (מכ-37 ל-25 אחוז) ועלייה בחלקן היחסי של משפחות אלו בקרב משקי הבית של שני מפרנסים – ב-1988 משפחות אלה כלל לא היו מיוצגות וב-2008 הן מהוות כחמישית מכלל משקי הבית של שני מפרנסים. השינוי נובע משני תהליכים מקבילים, הירידה בפריון, שהקטינה את משקלן היחסי של משפחות גדולות באוכלוסייה הערבית (ואכן יש גידול מקביל בחלק היחסי של משפחות קטנות עם מפרנס יחיד), וההצטרפות המואצת של נשים לשוק העבודה בעיקר במשפחות הגדולות.

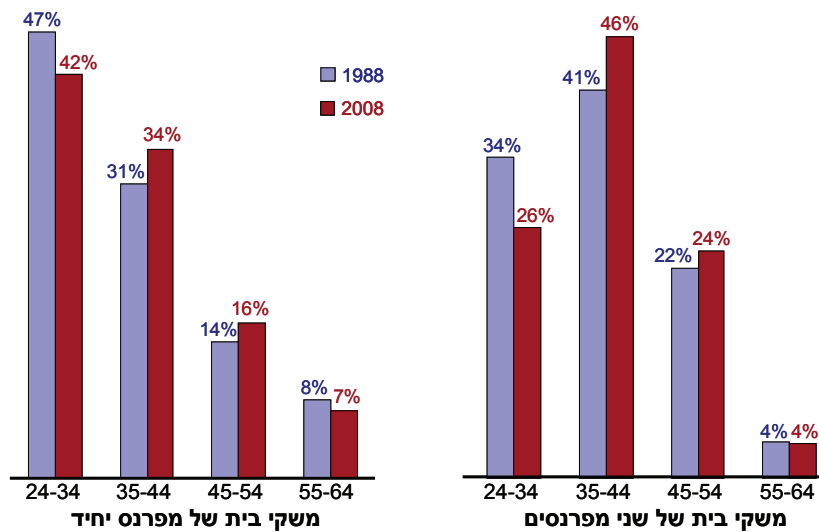
תרשים 8

התפלגות משקי הבית, לפי גיל ומספר מפרנסים, 1988-2008

א. משקי בית יהודיים



ב. משקי בית ערביים

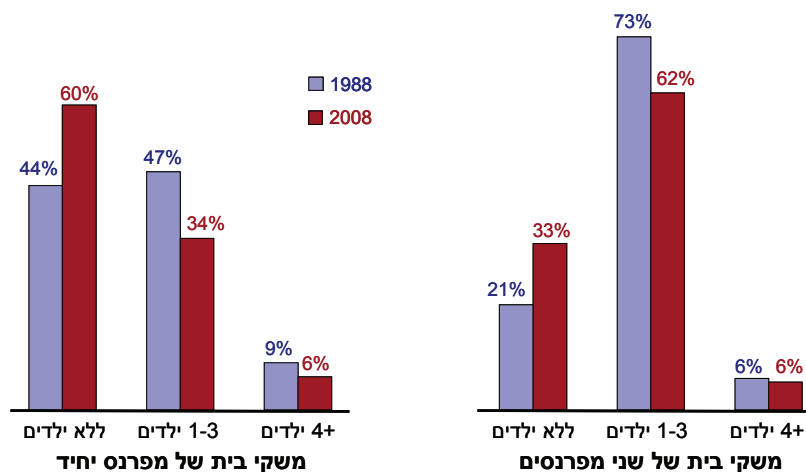


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

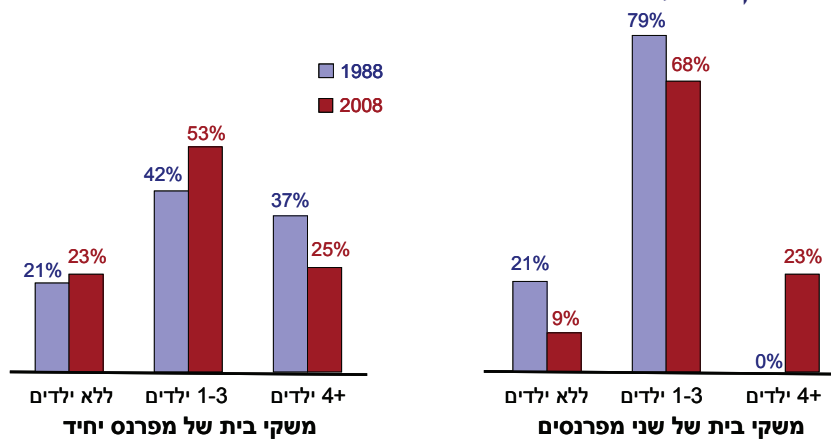
תרשים 9

משקי בית, לפי מספר ילדים ומספר מפרנסים, 1988-2008

א. משקי בית יהודיים



ב. משקי בית ערביים



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

ממצאים אלו מחזקים את הטענה, שלמרות הירידה בפריזון בקרב ערבים בעשור האחרון והעלייה בהשתתפות בשוק העבודה של נשים נשואות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008), הרי בנוסף להרעה בתנאי השוק של עובדים ערבים, ניתן לייחס גם חלק מהגידול בשיעור העניים העובדים לקיצוץ שנעשה בקצבאות הילדים בתחילת שנות האלפיים, היות שקצבאות הילדים אפשרו למשפחה הערבית הממוצעת לקיים רמת חיים נאותה.

מבחינת מאפייני שוק העבודה של המפרנס, מסתבר שראש משק הבית הערבי (ששיעורי העוני המאפיינים אותו כמפרנס יחיד גבוהים משמעותית בהשוואה לראש משק הבית היהודי) גם צפוי לעבוד במשרה מלאה יותר מחברו היהודי – 65 אחוז מכלל המפרנסים היחידים בקרב היהודים לעומת 77 אחוז בקרב הערבים עבדו ב-2008 במשרה מלאה (תרשים 10). ניתן לראות, שלאורך זמן חלה ירידה באחוז העובדים במשרה מלאה שהם גם מפרנסים יחידים – עיקר הירידה התרחש בין 1988 ו-1998 (לא נראה בתרשים) והוא מאפיין את משקי הבית הערבים והיהודים גם יחד, כך שהפער ביניהם נשאר במידה רבה ללא שינוי (קשה להעריך מדוע חלה ירידה משמעותית זו).

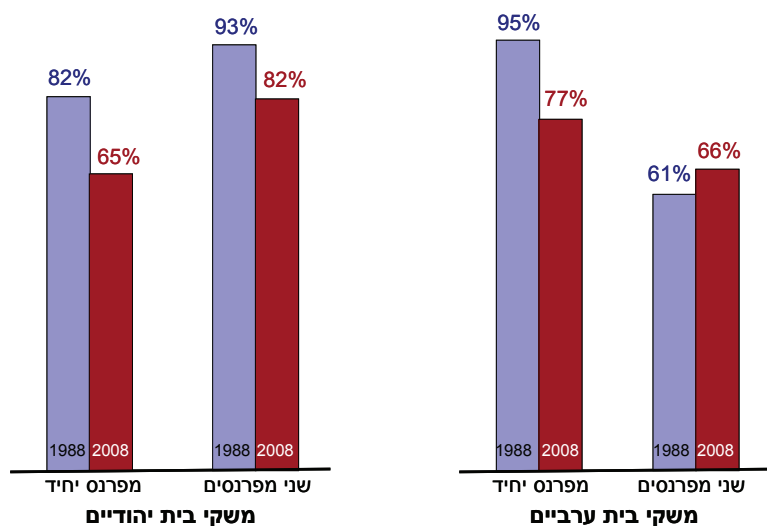
עוד מתגלה, כי בכל תקופות הזמן, מצבו התעסוקתי של ראש משק הבית היהודי במשק בית בן שני מפרנסים טוב יותר ממצבו של ראש משק הבית הערבי שהוא המפרנס היחיד. כך למשל, ב-2008, בקרב משקי הבית היהודיים, 82 אחוז מכלל ראשי משק הבית עם שני המפרנסים עבדו במשרה מלאה לעומת 65 אחוז מכלל משקי הבית של יחידים. פער דומה נראה גם בשתי נקודות הזמן הקודמות. המצב שונה באוכלוסייה הערבית. מצד אחד, שיעור העובדים במשרה מלאה נמוך במשקי בית של שני מפרנסים – רק 66 אחוז מראשי משקי בית אלו השתתפו במשרה מלאה ב-2008 לעומת 77 אחוז מהמפרנסים היחידים. ומצד שני, רק במשקי בית ערבים עם שני מפרנסים חלה עלייה בשיעור ראשי משק הבית העובדים במשרה מלאה.

באוכלוסייה היהודית עם מפרנס יחיד, הירידה בשיעור העובדים במשרות מלאות יכולה לנבוע מהגידול במספרן של משפחות חד-הוריות בראשות נשים, בעיקר עקב העלייה המסיבית מחבר העמים לשעבר בראשית שנות התשעים ועקב גידול באוכלוסייה החרדית, המתבטא הן בהעסקה של גברים במשרות חלקיות והן בעלייה בשיעור המשפחות בהן האישה מפרנסת יחידה (שטייר, 2010).

אולם תהליך זה לא התרחש באוכלוסייה הערבית ויש לשער, כי קשיי שוק וחוסר יכולת למצוא עבודה במשרה מלאה, בעיקר עקב רמת הכישורים הנמוכה בקרב אוכלוסייה זו, גרמו לירידה בשיעור המועסקים במשרה מלאה ובכך גם – להרעה במצבן הכלכלי של משפחות אלו.

תרשים 10

שיעור ראשי משק בית במשרה מלאה, 1988-2008
לפי מספר מפרנסים ולאום

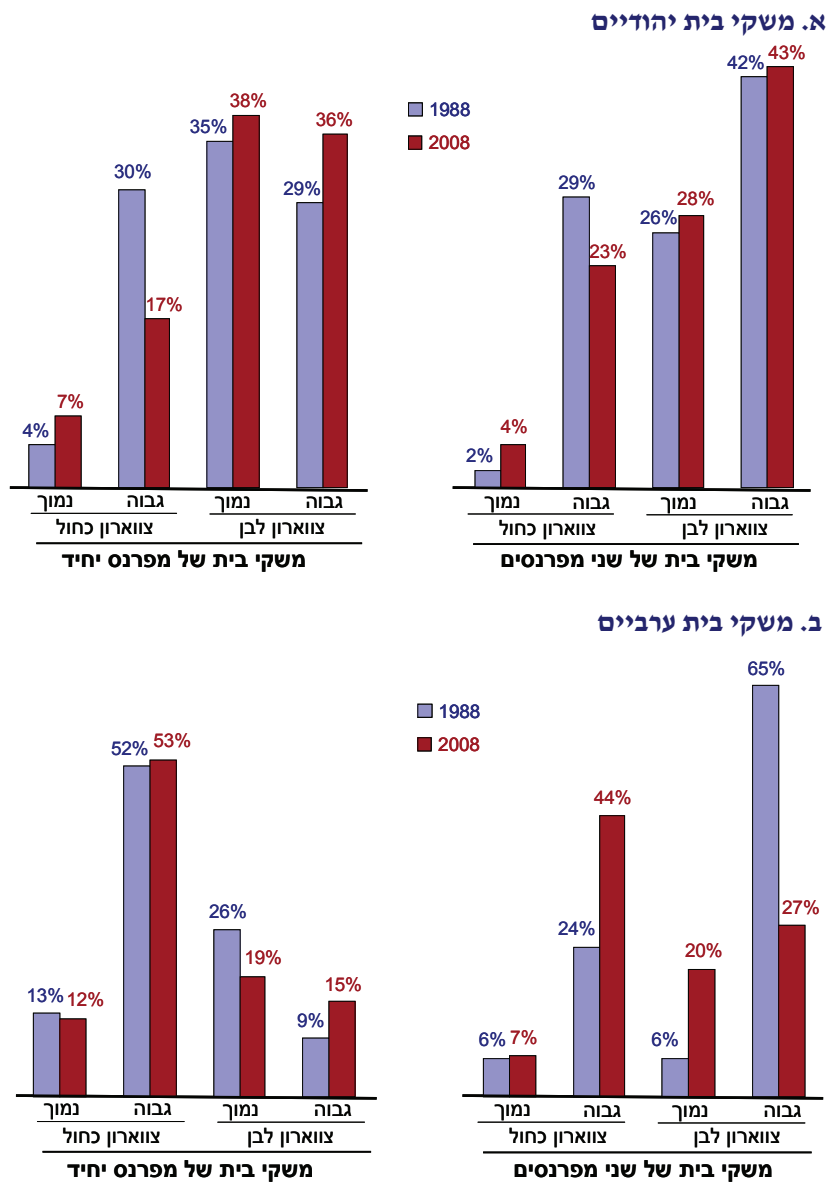


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

חיזוק לטענה זו ניתן למצוא בהתפלגות התעסוקתית של בני שתי הקבוצות (תרשים 11). המקצועות חולקו לארבע קטגוריות – מקצועות הצווארון הלבן הגבוה, הכוללים עובדים פרופסיונליים-אקדמיים, טכניים וניהוליים; מקצועות הצווארון הלבן הנמוך, הכוללים עובדי פקידות ושירותים; מקצועות הצווארון הכחול הגבוה, הכוללים עובדי כפיים מקצועיים; ועובדי הצווארון הכחול הנמוך, הכוללים עובדים בלתי מקצועיים. היהודים ממוקמים גבוה יותר בסולם התעסוקתי – 36 אחוז מהם הועסקו ב-2008 במקצועות פרופסיונליים ואחוז דומה במקצועות הצווארון הלבן הנמוך. אצל הערבים השיעור המקביל של המועסקים במקצועות הפרופסיונליים הגיע ל-15 אחוז ב-2008 לעומת 9 אחוזים בלבד ב-1988. מחצית מהמפרנסים היחידים הערבים הם עובדי הצווארון הכחול הגבוה, קבוצה בה שיעורי העוני עלו במיוחד בשנים האחרונות.

תרשים 11

התפלגות משקי בית, לפי מקצוע ראש משק הבית ומספר מפרנסים, 1988-2008



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

מעניין לציין, כי חל שינוי בהתפלגות התעסוקתית של משפחות ערביות בנות שני מפרנסים. בעבר, ברוב המוחלט של משפחות אלו ראש משק הבית היה בעל מקצוע פרופסיונלי (צווארון לבן גבוה), אולם ב-2008 דומה שיציאת הנשים לעבודה מאפיינת לא רק משפחות משכילות מאד אלא את כל שכבות האוכלוסייה. ב-1988 רק בחמישית מהמשפחות של שני מפרנסים ראש משק הבית עסק במקצוע הצווארון הכחול הגבוה, וב-2008 גדל חלקן ל-44 אחוז מכלל המשפחות של שני מפרנסים. במקביל, החלק היחסי של משפחות בראשות פרופסיונליים ירד מ-65 אחוז ל-27 אחוז בלבד מכלל המשפחות בהן שני בני הזוג לוקחים חלק פעיל בשוק העבודה. שינוי זה (שלא קרה באוכלוסייה היהודית) עשוי לתרום לצמצום פערים בין משפחות ולחיזוק המשפחות שללא עבודת בת הזוג היו אף הן הופכות עניות, מה גם שבמהלך התקופה הנידונה גדל שיעורן הכללי של משפחות הצווארון הלבן (מ-15 אחוז מכלל המשפחות הערביות ל-18 אחוז), ובעיקר גדל שיעורן (פי 5 בקירוב) בקרב המשפחות של שני מפרנסים. אך הפיזור התעסוקתי עשוי להסביר, מדוע בכל זאת חלה צמיחה בשיעורי העוני של משפחות עם שני מפרנסים באוכלוסייה הערבית, שרובה עדיין עובד במקצועות הפחות מתגמלים, ולא באוכלוסייה היהודית, בה חלקן היחסי של המשפחות, בהן ראש משק הבית בעל יכולת השתכרות גבוהה באופן יחסי, בהיותו/ה בעלת הזדמנויות טובות בשוק העבודה, עדיין גבוה מאד (ואף גדל). יש לציין גם, כי ברוב המקרים גם בן או בת הזוג במשפחות אלו מועסקים במקצועות הצווארון הלבן, מה שמחזק עוד יותר את כוחה הכלכלי של המשפחה.

3. הגורמים לעוני במשפחות של עובדים

האחוז הגבוה של עניים עובדים והתנודות שחלו לאורך זמן מעוררים שאלות באשר לסיבות לכך שמשקי בית, שלפחות אחד מראשיהן משתתף בכוח העבודה, אינם יכולים להיחלץ מעוני. כמו כן נשאלת השאלה, מה גרם לתנודות בשיעור העניים העובדים באופן כללי ובכל אחת מקבוצות האוכלוסייה בנפרד. כאמור, עוני של משפחות עובדות יכול לנבוע ממידת המעורבות בשוק העבודה, מסוג המקצוע ומהכישורים של העובדים, ומרמת השכר המשולמת להם. במשק בית זוגי, בו שני בני הזוג משתתפים בשוק העבודה, רמת העוני נמוכה, ולעומת זאת, כאשר במשק הבית רק מפרנס יחיד, עולה הסיכון להיקלע לעוני. מצב זה מתעצם

כאשר בראש משק הבית עומדת אישה, בשל פערי השכר בין נשים וגברים בשוק העבודה ובשל העול הכפול הנופל על אם לילדים קטנים שעליה לשלב עבודה ומשפחה כמפרנסת יחידה.

אך, כפי שצוין, גם למערכת הרווחה תפקיד חשוב בהשפעה על רמת העוני. מאז 1994 חלו שינויים משמעותיים במערכת הרווחה ובמידת התמיכה שניתנה לקבוצות חלשות בישראל. אך בעוד שהמחצית השנייה של שנות התשעים הייתה מאופיינת בהרחבת התמיכות, מאז 2003 חל שינוי משמעותי במגמה תוך נסיגה חדה של מערכת הרווחה מהתמיכה בקבוצות חלשות. הדבר מתבטא בקיצוץ נרחב בגמלאות השונות, החל בקיצוץ בקצבאות הילדים, דרך קיצוץ נרחב בזכאויות לקצבת הבטחת הכנסה ובגובה הגמלה, ועד לתכניות מרווחה לעבודה, שנועדו להגביר את מידת ההשתתפות בשוק העבודה.

החוק למלחמה בעוני משנת 1994 שיפר באופן משמעותי את הזכאויות של משפחות פגיעות לתמיכה מהמדינה, ובמיוחד של משפחות חד-הוריות. בהתאם גם עלתה רמת התמיכה במשפחות הנזקקות. שינוי חשוב חל בזכאות לקצבת הילדים, שבעבר הפלתה את האוכלוסייה הערבית שאינה משרתת בצבא. השינוי במדיניות קצבאות הילדים, שנכנס לתוקפו ב-1996, לפיו הושוותה רמת הגמלה המשולמת עבור ילד שלישי ומעלה ליהודים וערבים, שיפר באופן משמעותי את מצבן הכלכלי של המשפחות מרובות הילדים בקבוצה זו.

העלייה בקצבאות הילדים הגיעה לשיאה בתחילת שנות האלפיים עם חקיקת חוק משפחות ברוכות ילדים (2001). אולם, עם הקיצוץ החד בקצבאות החל בשנת 2002, ועם החלת השינוי בתנאי הזכאות של משפחות חד-הוריות לגמלת הבטחת הכנסה, נמחקו למעשה הישגי המדיניות למלחמה בעוני של שנות התשעים ונגרמה הרעה משמעותית במצבן הכלכלי של משפחות עובדים, במיוחד באוכלוסייה הערבית, בה מספר המשפחות מרובות הילדים גדול יותר. שינויים אלו ניכרים בעלייה בשיעור העוני הכללי ובשיעור העוני בקרב עובדים בפרט.

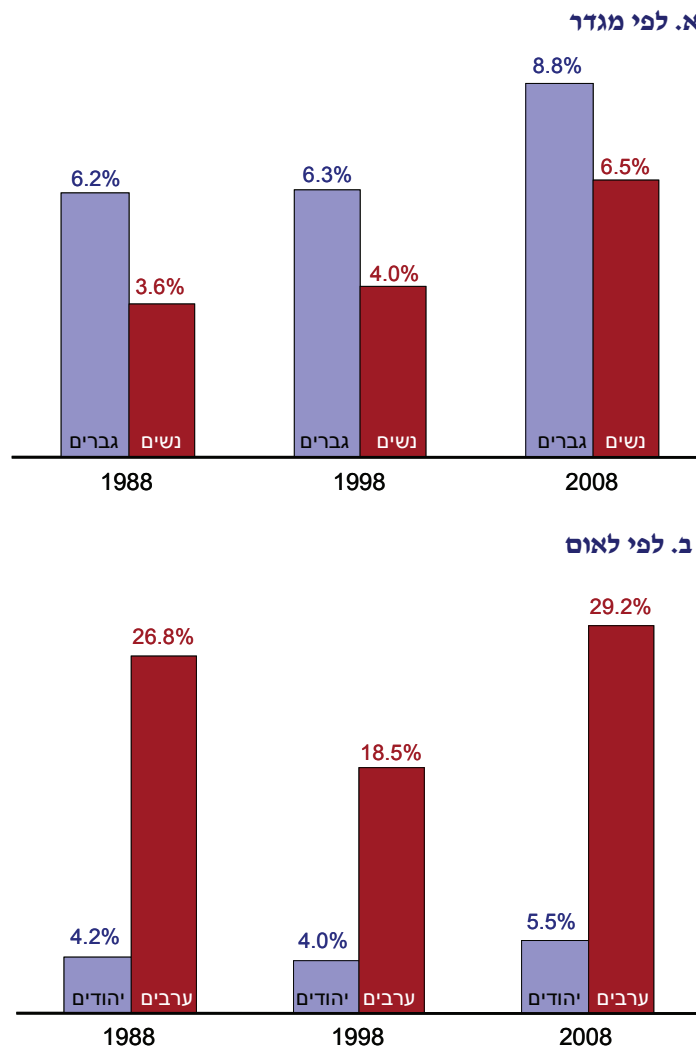
בכדי לעמוד על השפעת השינויים שחלו לאורך זמן הן במערכת הרווחה והן במאפיינים דמוגרפיים של האוכלוסייה העובדת באופן כללי נבחרו שלוש נקודות זמן, המייצגות את השינויים שחלו במערכת הרווחה: 1988 – לפני החלת החוק למלחמה בעוני ולפני העלייה ההמונית מחבר העמים לשעבר; 1998 – לאחר החלת החוק למלחמה בעוני והשוואת קצבאות הילדים על כלל האוכלוסייה (עם החלת התיקון על האוכלוסייה הערבית); ו-2008 – לאחר קבלת חוק ההסדרים בראשית שנות האלפיים והקיצוץ המסיבי בעקבותיו הן בקצבאות הילדים והן בזכאויות להבטחת הכנסה.

נקודות הזמן הללו הן בעלות חשיבות גם מבחינת השינויים שחלו בשוק העבודה, לרבות הירידה המשמעותית בכוחם של האיגודים המקצועיים; המעבר לחוזים זמניים בשוק העבודה, גם בחלק נרחב מהמגזר הציבורי; עלייה בשיעור העובדים הזרים, שייתכן שהיא תרמה לפגיעה במקורות הפרנסה של אוכלוסיות חלשות; ובנוסף – שינויים דמוגרפיים בעקבות העלייה מחבר העמים לשעבר. מעבר לאחוז הגבוה של העולים, שהגיעו לישראל במהלך שנות התשעים, אוכלוסייתם מתאפיינת בשיעור גבוה של משפחות חד-הוריות, שחלקן באוכלוסייה עלה מ-33,000 באמצע שנות השמונים ל-108,000 במחצית שנות האלפיים (אחדות, 2009). התרשימים הבאים מציגים את שיעורי העוני בקרב קבוצות שונות של עובדים לאורך שלוש נקודות הזמן. הנתונים מתייחסים לכלל העובדים גילאי 25-64 ובתוכם – לעובדים ממשפחות שמתחת לקו העוני.

שיעורי העוני בקרב גברים, הלוקחים חלק פעיל בשוק העבודה, גבוהים מאלו של הנשים (תרשים 12 חלק א'). ניתן לראות, כי בשנות התשעים הייתה יציבות יחסית בשיעורי העוני בשתי הקבוצות אך מאז 1998 חלה עלייה בשיעור העוני מ-6 ל-9 אחוזים בקרב הגברים ומ-4 לכמעט 7 אחוזים בקרב הנשים. הפערים המגדריים אינם מפתיעים, מפני שרוב המשפחות העניות הן משפחות זוגיות (בהן הגבר וגם האישה מוגדרים עניים). העוני מרוכז במשפחות של מפרנס יחיד, שהן לרוב משפחות שבראשן גברים מפרנסים. בנוסף לכך, קיימת מידה מסוימת של סלקטיביות של הנשים המצטרפות לשוק העבודה, כך שבעלות שכר נמוך במיוחד פחות נוטות להשתתף בכוח העבודה. יחד עם זאת אפשר לראות, כי הפערים המגדריים מצטמצמים, והדבר מעיד על כך, שמצד אחד יש עלייה בשיעור המשפחות בהן האישה היא מפרנסת יחידה או לחילופין – גם נשים בעלות שכר נמוך הצטרפו לשוק העבודה בשנים האחרונות.

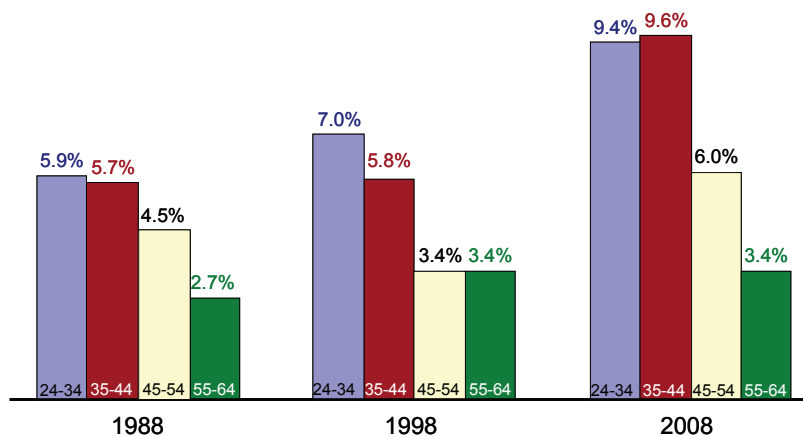
החלק השני של תרשים 12 מלמד כי שיעורי העוני בקרב הערבים העובדים גבוהים משמעותית מאלו שבקרב היהודים, כפי שכבר עלה בפרק זה. מסתבר גם, כי הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה הצטמצם מאד בשנות התשעים, כאשר התמיכה לערבים באמצעות קצבאות הילדים השוותה ברמתה לתמיכה שקיבלו היהודים. עם זאת, הפער שב וגדל בשנות האלפיים עם החלת קיצוץ מסיבי על קצבאות הילדים באמצעות חוק ההסדרים (הקיצוץ הוחל אמנם על שתי האוכלוסיות באותה מידה, אולם המשפחות הערביות גדולות יותר, ולכן נפגעו יותר מקיצוץ זה). בהקשר זה, ניתן לראות בתרשים 13, כי שיעורי העוני בקרב עובדים גבוהים יותר בקבוצות הגיל הצעירות (בכל תקופות הזמן ובמיוחד ב-2008), המתוגמלות ברמה נמוכה יותר בשוק העבודה ומשקי הבית שלהן מתאפיינים בנוכחותם של ילדים צעירים.

תרשים 12
שיעורי עוני בקרב עובדים, 1988-2008



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

תרשים 13
שיעורי עוני בקרב עובדים, 1988-2008
 לפי גיל

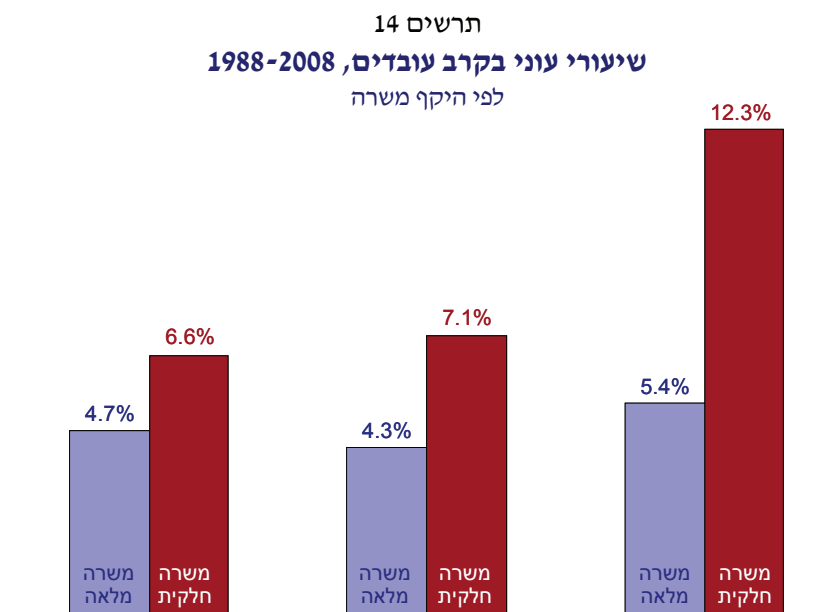


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

למאפייני שוק העבודה, ובעיקר להיקף המשרה ולתחום העיסוק, יש השפעה על שיעורי העוני בקרב העובדים. לגבי היקף המשרה, כפי שניתן לצפות, שיעורי העוני גבוהים יותר בקרב עובדים במשרה חלקית⁵ (תרשים 14). יחד עם זאת, הפערים בין עובדים במשרה מלאה לעובדים במשרה חלקית גדלו באופן משמעותי בעשרים השנים האחרונות – בעוד שבשנות השמונים המאוחרות הפער בין שתי הקבוצות עמד על כ-2 נקודות אחוז, ב-2008 הוא עומד על כמעט 7 נקודות אחוז. בהתאם לכך, שיעורי העוני בקרב העובדים גדלו בין 1988 ל-2008 אך הגידול היה משמעותי יותר בקרב העובדים במשרה חלקית (מ-6.6 ל-12.3 אחוז) לעומת העובדים במשרה מלאה. גידול כזה יכול לרמוז על שינויים משני סוגים: שינויים שחלו במשק, המציע יותר משרות חלקיות בשכר נמוך או שינויים כתוצאה מעלייה בשיעור העובדים החלשים, בעיקר חסרי כישורים נדרשים, המועסקים במשרה חלקית, בין אם מרצון

⁵ משרה חלקית מוגדרת כמשרה של פחות מ-35 שעות עבודה לשבוע.

או מחוסר היכולת למצוא עבודה במשרה מלאה (Cohen and Stier, 2006). גם ייתכן, שהדחיפה לשוק העבודה של אנשים עם קשיי תעסוקה, ובעיקר בעלי אילוצים משפחתיים, בעיקר אימהות חד-הוריות לילדים צעירים – שהתרחשה מאז החלת תכניות "מרווחה לעבודה" ועם הצמצום החד בזכאויות להבטחת הכנסה – דחפה אותן לעבודות במשרות חלקיות, שבדרך-כלל משלמות שכר נמוך.

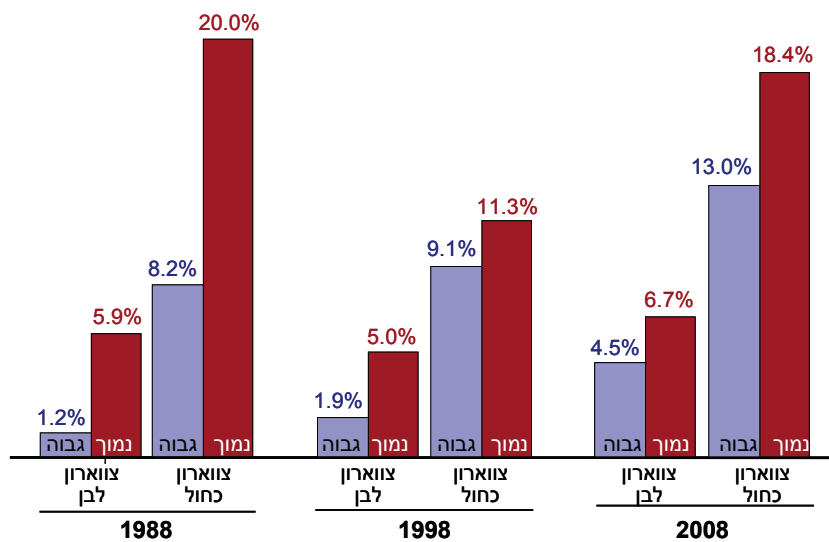


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

לגבי תחום העיסוק, מסתבר כי שיעורי העוני נמוכים במקצועות הצווארון הלבן וגבוהים במיוחד בקרב העובדים חסרי הכישרים במקצועות הצווארון הכחול הנמוך (עובדים לא-מקצועיים) (תרשים 15). יחד עם זאת, למרות השיעור הנמוך של עניים בקרב עובדי הצווארון הלבן הגבוה (מקצועות פרופסיונליים, טכניים וניהוליים) גם מספרם גדל משמעותית לאורך הזמן, מ-1.2 ל-4.5 אחוזים. שינוי זה

יכול להצביע הן על הרעה בתנאי שוק העבודה, שהשפיעה גם על קבוצה זו, שאמורה להיות החזקה ביותר מבחינת הכישורים; והן על שינוי בהרכב הדמוגרפי של עובדי הצווארון הלבן הגבוה, מפני שהתקופה מאופיינת גם בעלייה המואצת בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה של נשים, שרבות מהן מועסקות במקצועות הצווארון הלבן. גידול משמעותי בשיעורי העוני חל גם בקרב עובדי הצווארון הכחול הגבוה, ובעיקר עובדים מקצועיים – מדובר בגידול מ-8 ל-13 אחוז. קבוצה זו הייתה מאופיינת בעבר בהגנה של האיגוד המקצועי ובביטחון תעסוקתי גבוה. השינויים שחלו בשנים האחרונות בשוק העבודה, ובהם גם ירידת כוחה של ההסתדרות, פגעו גם בתנאי ההעסקה של עובדים אלו.

תרשים 15
שיעורי עוני בקרב עובדים, 1988-2008
 לפי סוג עיסוק

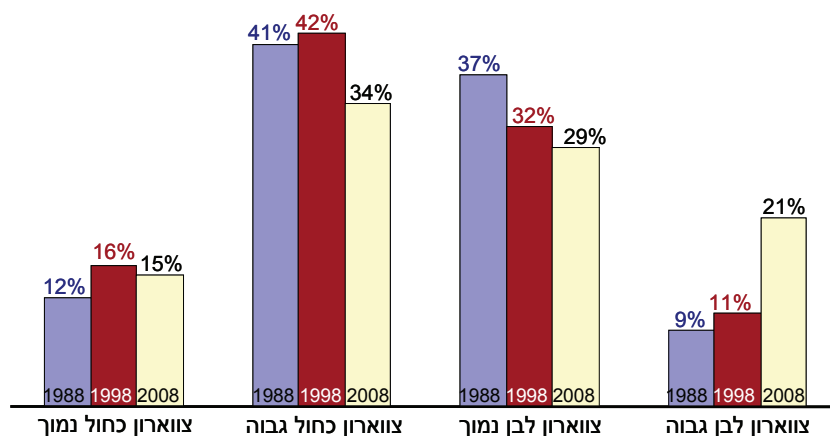


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

בחינה של התפלגות המקצועות של ראשי משקי הבית העניים (תרשים 16) מגלה, שחלקם של עובדי הצווארון הלבן הגבוה במשקי הבית העניים עלה יותר מכפליים בשיעורו בשנים האחרונות, מ-8.6 ל-21.3 אחוז. גם שיעורי העוני, שהיו גבוהים יחסית בקרב המשתכרים שכר נמוך, צמחו באופן משמעותי במהלך שני העשורים האחרונים (תרשים 17).

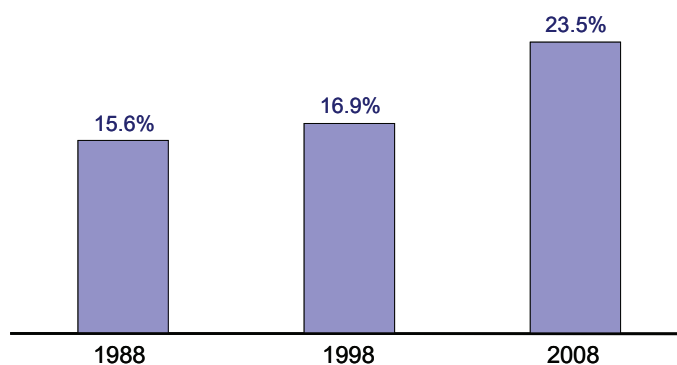
בסוף שנות השמונים ובסוף שנות התשעים כ-16 אחוז מהמשתכרים שכר נמוך (החמישון התחתון של שכר העבודה בישראל בכל אחת מהתקופות) השתייכו למשפחות עניות, אך בשנת 2008, שיעור העוני בקרבם עלה לכמעט 24 אחוז. כלומר, שלמרות שכר נמוך כשלעצמו אינו הגורם הבלעדי לעוני בקרב עובדים, השינוי שחל לאורך זמן מצביע על קשר מתחזק בין רמת השכר של הפרט והרמה הכלכלית של משפחתו, אם מכיוון שרבים יותר מהמפרנסים היחידים או הראשיים משתכרים ברמה נמוכה או משום שכל בני משק הבית יחד אינם מצליחים לחלץ את המשפחה מעוני.

תרשים 16
התפלגות משקי הבית העניים, 1988-2008
לפי מקצוע ראש משק הבית



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

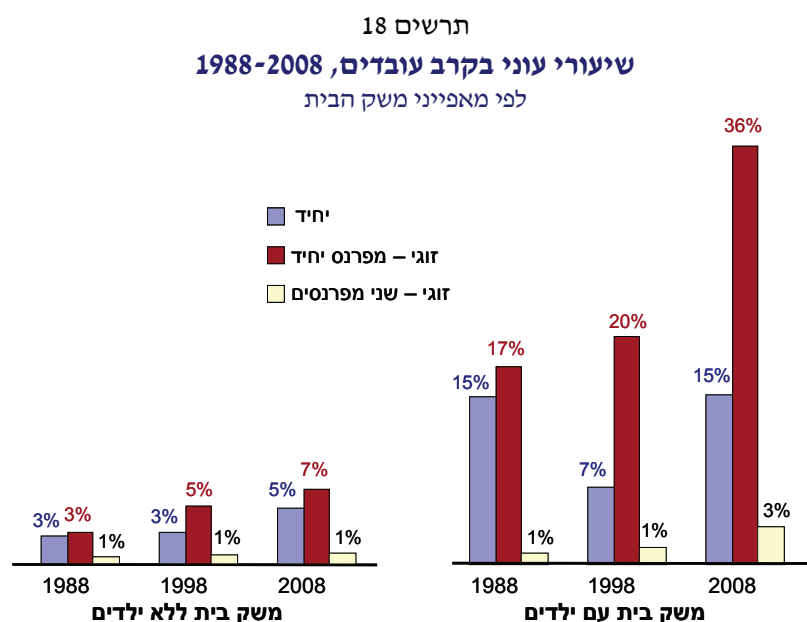
תרשים 17
שיעורי עוני בקרב עובדים, 1988-2008
 אחוז בחמישון התחתון של הכנסות מעבודה



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

הממצאים הללו מצביעים על כך, ששוק העבודה הוא גורם משמעותי בקביעת רמת החיים של פרטים ושל בני משפחותיהם ובהתאם – משפיע על רמת העוני. יחד עם זאת, עוני מושפע באופן משמעותי ממבנהו ומארגונו של משק הבית. תרשים 18 מצביע על הבדלים משמעותיים בשיעורי העוני של משפחות בהתאם להרכב המפרנסים של משק הבית. שיעורי העוני גבוהים במיוחד במשקי בית עם ילדים בהם מפרנס אחד, ששיעור העוני בקרבם עלה מ-17 אחוז ב-1988 ל-36 אחוז ב-2008. דווקא בקרב משפחות בראשות יחיד עם ילדים, החשופות גם הן לקשיי תעסוקה ופגיעותן הכלכלית רבה, שיעורי העוני ירדו משמעותית ב-1998 לאחר החלת החוק למלחמה בעוני, אולם הם שבו ועלו לרמה של 15 אחוז ב-2008, בעקבות חוק ההסדרים והקיצוץ בזכאויות ובקצבאות של הבטחת הכנסה. בכל מבנה של משק בית, נוכחות של ילדים מגבירה את שיעורי העוני, במיוחד כאשר קיים מפרנס יחיד במשפחה (זוגית או חד-הורית). אולם, גם שיעורי העוני במשקי בית ללא ילדים עלו במהלך הזמן הנבחן, בעיקר במשפחות בהן יש מפרנס יחיד.

כלומר, לא רק נוכחות ילדים מסבירה את חוסר היכולת של מפרנסים יחידים לכלכל את משפחתם בשוק העבודה שאינו מציע רמת שכר נאותה.



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

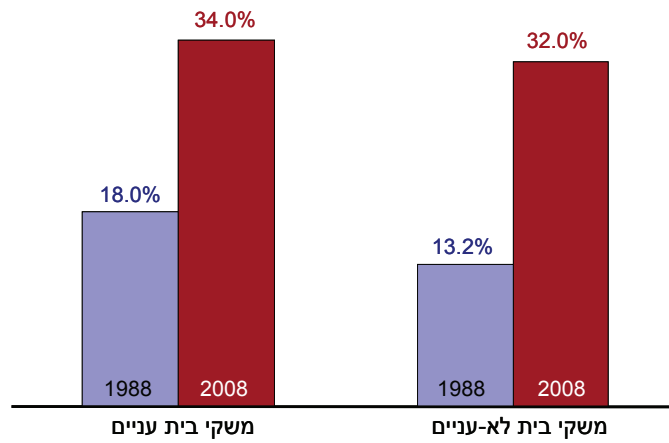
כמצוין לעיל, עוני בקרב עובדים יכול לנבוע משכר נמוך ומחוסר היכולת למצוא עבודה במשרה מלאה (בנק ישראל, 2010). כפי שמצוין בדו"ח בנק ישראל, עוני בקרב עובדים נובע בעיקר מ"כוסר השתכרות נמוך" גם של עובדים במשרה מלאה. הסיבות לשכר הנמוך מגוונות. כך למשל, העדר כישורים נדרשים בשוק העבודה, כמו השכלה בלתי מספקת, המנתבת עובדים חסרי מיומנויות נדרשות בשוק העבודה, למקצועות בשכר נמוך מאד, לחוזי עבודה לא-יציבים ולתקופות ממושכות יותר של אבטלה. קשיי התעסוקה של העובדים הלא-מיומנים חושפים אותם להפליה ולניצול מצד המעסיקים. בהעדר אכיפה מספקת של שכר המינימום, עובדים חלשים, ובעיקר עובדים השייכים חברתית לקבוצות חלשות (כגון ערבים או

נשים), מוצאים עצמם בשוק העבודה, כשהם עובדים שנים רבות במשרות מלאות אך אין ביכולתם לספק את צורכי משק ביתם (זוסמן, 2004; Lewin, Stier and ; 2006). אולם גם עובדים, ששכרם עולה על שכר המינימום, לא תמיד יכולים לספק את כל צורכי המשפחה, במיוחד כשמדובר במשפחה גדולה, הנשענת על שכר של מפרנס יחיד.

המאפיינים הדמוגרפיים של שתי הקבוצות והשינויים שחלו בהם לאורך זמן מבליטים את ההבדלים העיקריים בין העניים העובדים לבין כלל העובדים בישראל. במהלך שני העשורים שנבחנו חלו מספר שינויים חשובים במאפיינים אלו. ראשית, אחוז משקי הבית בהם האישה היא ראש משק הבית גדל, כפי שניתן לראות בתרשים 19⁶. בקרב האוכלוסייה הלא-ענייה שיעור משקי הבית בראשות אישה עובדת גדל מ-13 אחוז ב-1988 ל-32 אחוז ב-2008 ובקרב העניים חל במקביל גידול מ-18 ל-34 אחוז. אמנם משקי בית בראשות נשים עניים יותר ממשקי בית בראשות גברים אך ההבדל בשיעור המשפחות בראשות אישה בקרב משפחות עניות ולא-עניות אינו גבוה במיוחד בכל אחת מנקודות הזמן – ב-1988 הפער עומד על כ-5 אחוזים (18 אחוז ממשקי הבית העניים הם בראשות אישה לעומת 13 אחוז מקרב הלא-עניים) והוא מצטמצם לכדי שני אחוזים בסוף שנות האלפיים. לגבי ההבדל בין יהודים וערבים, מסתבר שהסיכוי של משפחות ערביות להיות עניות הלך ועלה עם השנים – חלקן מכלל העניים עלה מכרבע ב-1988 ל-38 אחוז היום, וזאת לעומת שיעורן מכלל המשפחות הלא-עניות, העומד על 9 אחוזים בלבד (תרשים 20).

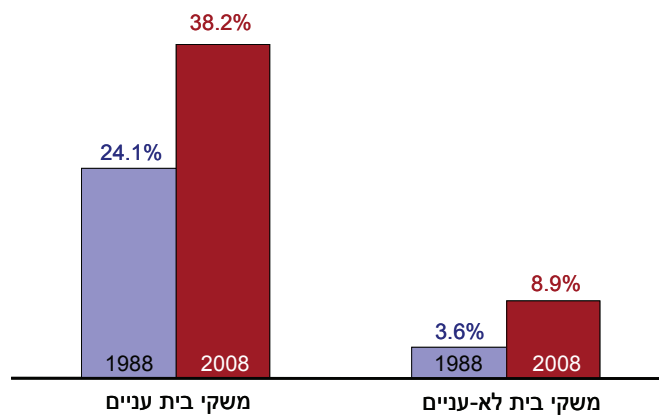
⁶ אישה יכולה להיות ראש משק בית יחיד או זוגי. במקרה של משק בית זוגי, ראש משק הבית הוא האדם מבין שני הזוג התורם יותר מזמנו לשוק העבודה.

תרשים 19
שיעור משקי הבית בראשות נשים, 1988-2008



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

תרשים 20
שיעור משקי בית ערביים, 1988-2008



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

העוני בקרב העובדים מתרכז אם כן במשפחות של מפרנס יחיד עם ילדים: בשנת 1988 שלושה-רבעים מכלל משקי הבית העניים שראשיהם עובדים היו במשקי הבית בהם מפרנס יחיד (חלק א' של תרשים 21) לעומת רבע מכלל משקי הבית הלא-עניים עם מפרנס יחיד (חלק ב' של תרשים 21). עם השנים הצטמצם שיעור משקי הבית של משפחות זוגיות עם ילדים, שבהן מפרנס יחיד, הלוקח חלק פעיל בשוק העבודה, הן בקרב העניים (ירידה מ-74 אחוז ב-1988 ל-65 אחוז ב-2008) והן בקרב הלא-עניים (ירידה מ-25 ל-13.6 אחוז, בהתאמה). במקביל חלה עלייה ניכרת בשיעור המשפחות העניות עם ילדים, שבראשן שני מפרנסים, מ-5.2 אחוזים ב-1988 ל-9.9 אחוזים ב-2008 (אם כי שיעורן באוכלוסייה הלא-ענייה נשאר כשהיה ואף ירד במעט, מ-37.5 ל-35.2 אחוז). כלומר, למרות ריכוז העוני במשפחות של מפרנס יחיד, אי-אפשר לטעון שהעלייה בשיעור העובדים נובעת מעלייה בחלקן של משפחות אלו באוכלוסייה, מכיוון ששיעורי העוני עלו גם בקרב המשפחות בהן שני מפרנסים. סוג משפחה אחר, הנמצא בסיכון לעוני, הוא של הורה יחיד עם ילדים (משפחה חד-הורית) – שיעורן בקרב העניים לא השתנה בין 1988 ל-2008 אך חלקן בקרב המשפחות הלא-עניות גדל במעט, מ-3.5 ל-5 אחוזים באותן שנים.

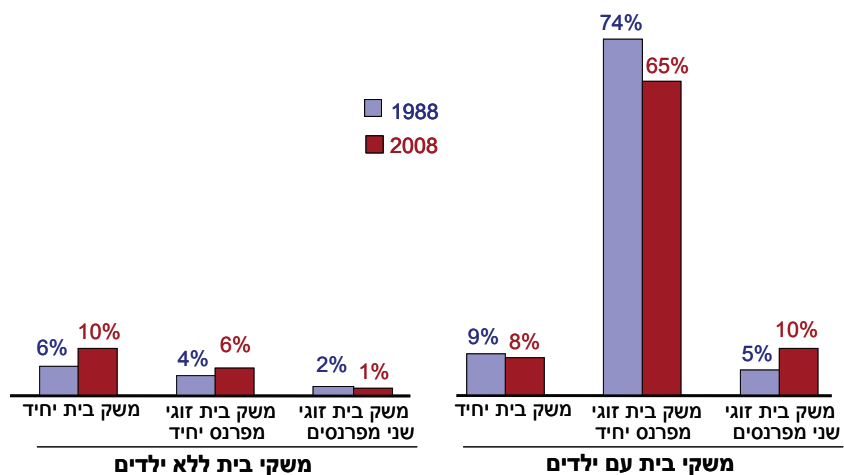
לגבי משפחות עם ילדים, ניתן לראות, כי חל גידול משמעותי בשיעור המשפחות העניות בהן ארבעה ילדים ויותר, מ-28 אחוז מכלל המשפחות העניות העובדות בסוף שנות השמונים לכ-34 אחוז בסוף שנות האלפיים, בעוד באוכלוסייה הלא-ענייה ירד חלקן היחסי של משפחות אלו (תרשים 22, חלק א' וחלק ב').

כפי שנטען על בסיס מחקרים קודמים, משפחות בראשות מפרנס יחיד, בהן מספר גבוה של ילדים הן בסיכון הגבוה ביותר לעוני, ואכן ניתן להסביר את השיעור הגבוה של עובדים עניים בקרב הערבים באמצעות שני מאפיינים אלו (ראה שיעור המשפחות בראשות מפרנס יחיד, בהן 4 ילדים ויותר, בקרב האוכלוסייה הערבית בתרשים 9 ב', והשיעור הנמוך יחסית של משפחות אלו בקרב היהודים כפי שעולה מתרשים 9 א'). יחד עם זאת, לא ניתן לטעון, כי הגידול שחל בשיעור העוני בקרב עובדים ערבים נובע מגידול במשקי בית מסוג זה, מפני שמספרם באוכלוסייה דווקא הולך וקטן במהלך השנים, מ-36 אחוז ב-1988 ל-25 אחוז ב-2008, הגם שכאמור הקיצוץ בקצבאות הילדים פגע מאוד במשפחות הגדולות והרע את מצבן.

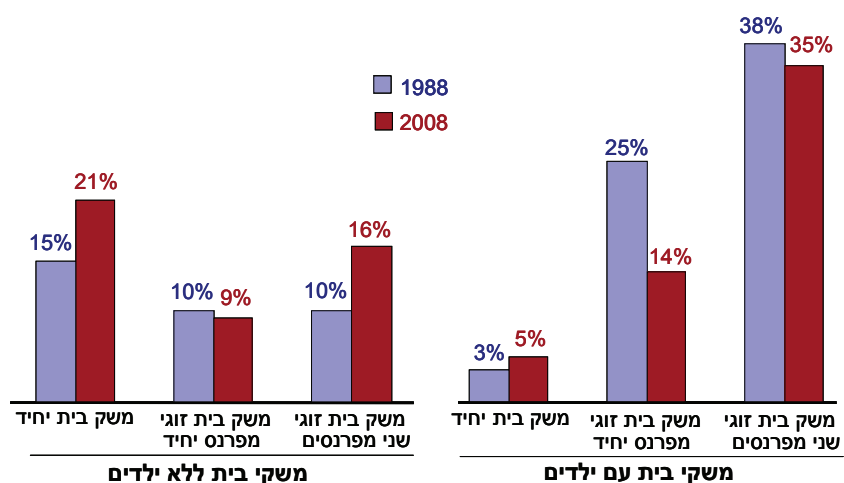
תרשים 21

התפלגות משקי בית לפי הרכב משק הבית, 1988-2008

א. משקי בית עניים



ב. משקי בית לא-עניים

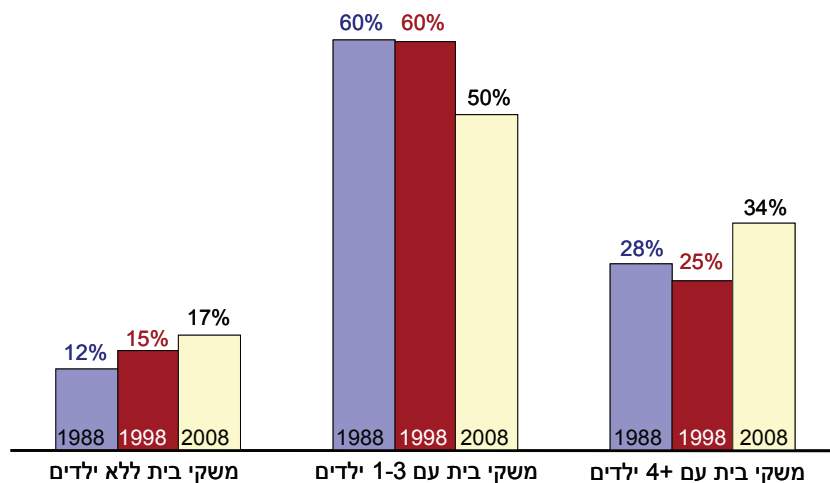


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

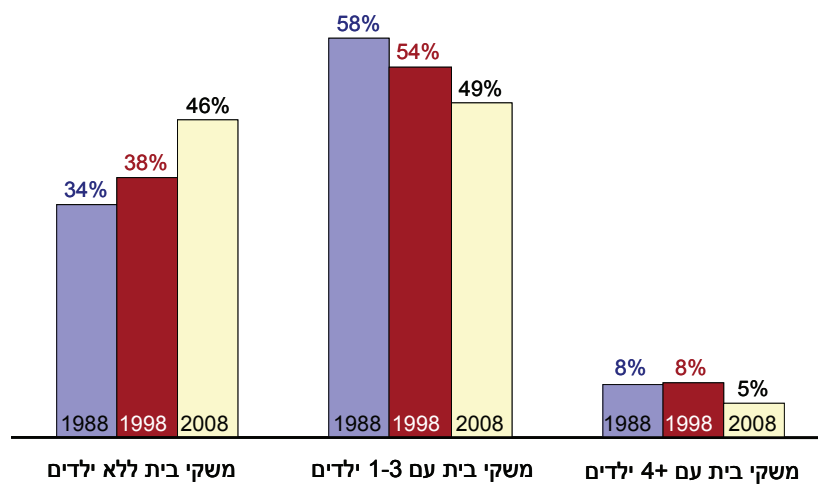
תרשים 22

התפלגות מספר הילדים במשקי הבית, 1988-2008

א. משקי בית עניים



ב. משקי בית לא-עניים

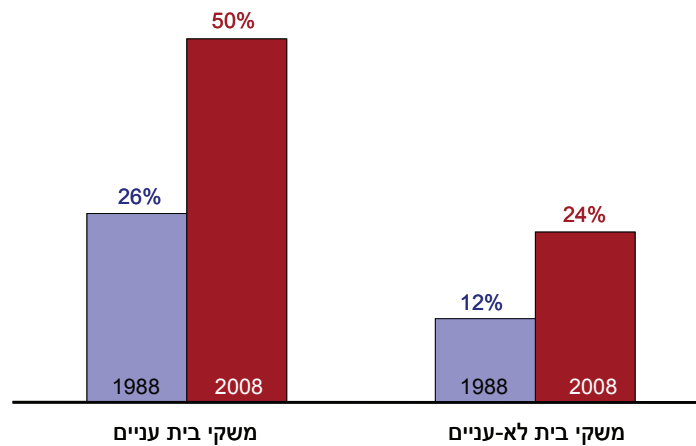


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

מבחינת מאפייני העבודה של עניים ולא-עניים בשלוש נקודות הזמן עולה גם כן תמונה מעניינת. ראשית, בקרב משקי הבית העניים, בכל תקופות הזמן, יש שיעור גבוה יותר של עובדים במשרה חלקית בהשוואה למשקי הבית הלא-עניים (תרשים 23). אולם שיעור זה גדל באופן משמעותי לאורך התקופה, במיוחד במהלך שנות התשעים, מ-26 אחוז ב-1988 ל-50 אחוז ב-2008. גם בקרב משקי הבית הלא-עניים הוכפל שיעור המועסקים במשרה חלקית, מ-12 ל-24 אחוז. ייתכן שהעלייה הזו משקפת שינוי בהרכב המגדרי של עובדים באופן כללי בעקבות העלייה בשיעורי התעסוקה של נשים.

תרשים 23

אחוז ראשי משק הבית העובדים במשרה חלקית, 1988 ו-2008



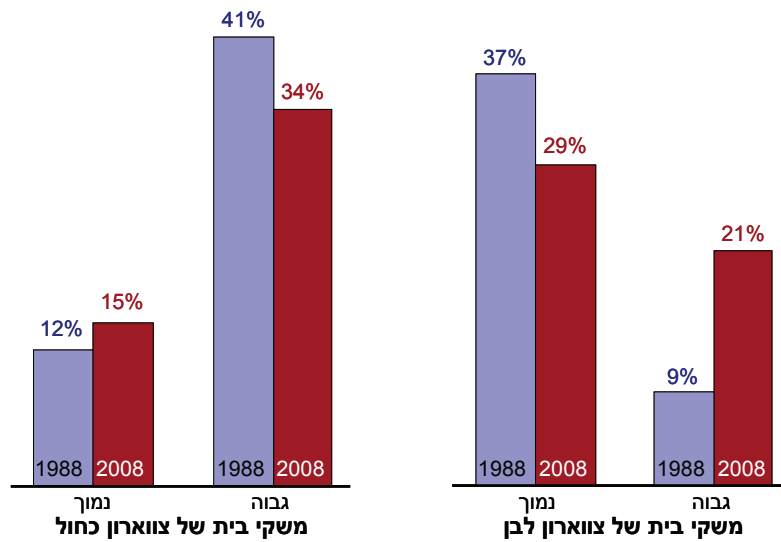
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

מבחינת ההתפלגות המקצועית, מסתבר שראשי משקי הבית העניים מרוכזים בעיקר במקצועות הצווארון הכחול הגבוה, ואם כי משקלה של קבוצה זו נמצא בירידה (מ-41 ל-34 אחוז במהלך שני העשורים), הוא גבוה משמעותית מהשיעור המקביל בקרב הלא-עניים (שירד מ-30 ל-22 אחוז) (תרשים 24 על שני חלקיו). מעניין עוד יותר הוא הגידול שחל בתעסוקה במקצועות הצווארון הלבן בקרב ראשי משק הבית העניים, מ-9 אחוזים ב-1988 ל-21 אחוז ב-2008 (בעת שהעלייה בקרב משקי הבית הלא-עניים הייתה צנועה בהרבה, מ-36 ל-39 אחוז). כלומר, למרות שעניים הם באופן כללי בעלי כישורים נמוכים לעומת הלא-עניים, כישורים בלבד אינם יכולים למנוע עוני, והשיפור בכישורים, המאפיין את כלל האוכלוסייה בישראל, לא הביא לירידה בשיעור העובדים העניים. הדבר נובע ככל הנראה ממספר סיבות: מחוסר היכולת שלהם להשתלב במשרות מלאות במקצועות צווארון לבן גבוה; מהעובדה, שאחוז גבוה מהנשים הן כיום מפרנסות עיקריות של משק הבית והן עדיין מרוכזות במקצועות הנשיים, שרובם שייך לתחום הצווארון הלבן הגבוה (הוראה וסיעוד, למשל, וכן מקצועות פרופסיונליים לא-מעטים) – מקצועות אלה מציעים שעות עבודה מקוצרות ומשרות חלקיות; או מהרעה בתנאי העבודה של עובדים בעלי כישורים גבוהים.

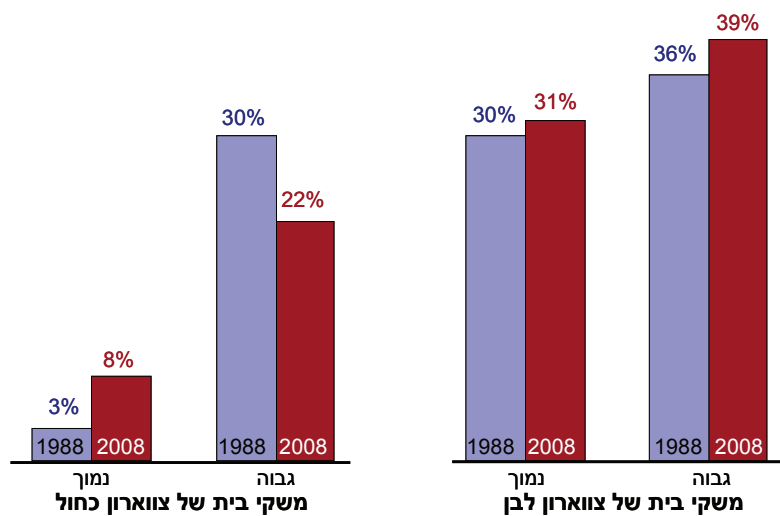
תרשים 24

התפלגות משקי בית לפי מקצוע ראש משק הבית, 1988-2008

א. משקי בית עניים



ב. משקי בית לא-עניים

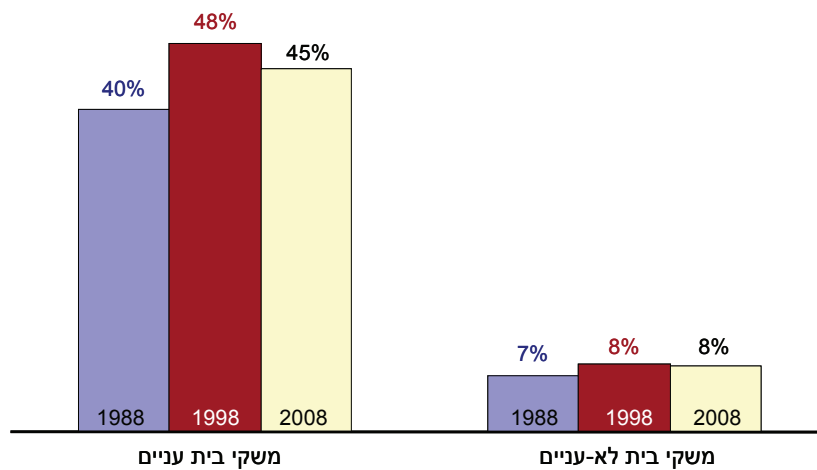


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי הכנסות.

בהמשך לכך ניתן לראות (בתרשים 25), כי עבודה בשכר הנמצא בחמישון התחתון של סולם ההכנסות (ומוגדר כאן כשכר נמוך), למרות המשקל הרב שיש לה בקביעת רמת החיים של משק הבית, אינה יכולה כשלעצמה להסביר את הגידול בשיעורי העובדים העניים – אחוז משמעותי מראשי משקי הבית העניים עובד בשכר נמוך (40 אחוז ב-1988 ו-45 אחוז ב-2008) לעומת כ-8 אחוזים מהלא-עניים, אולם השינויים לאורך התקופה אינם עקביים ואינם יכולים להסביר את הגידול במספרם של העובדים העניים בישראל.

תרשים 25

אחוז משקי הבית עם שכר נמוך מכלל משקי הבית, 1988-2008



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

לסיכום, מצד אחד ניתן לראות, כיצד הקיצוץ החד בקצבאות פגע בכל משקי הבית בהם יש ילדים, ובמיוחד במשקי הבית שבהם 4 ילדים ומעלה. קיצוץ זה נטל ממשפחות רבות את אחד ממקורות ההכנסה החשובים שלהן, ובמיוחד מאותן משפחות בהן רק ראש משק הבית עובד (כמובן שמצבן הכלכלי של משפחות בהן אין עובדים אך יש מספר רב של ילדים הורע עוד יותר אך קבוצה זו אינה נכללת בסקירה הנוכחית). כמו כן הוחמרו תנאי הקבלה של קצבאות נוספות (כגון הקצבה של אימהות חד-הוריות) וייתכן כי כתוצאה מכך הצטרפו לשוק העבודה עובדים רבים יותר בעלי יכולת השתכרות שאינה גבוהה במיוחד. ניתן לשער, לפיכך, כי בשנת 2008 עבדו בשכר נמוך יותר אנשים מאשר בשנים קודמות – אך הנתונים אינם תומכים בכך. למעשה, ב-2008 אחוז העובדים בשכר נמוך מכלל העניים אינו שונה באופן משמעותי (ואף נמוך במקצת) מאחוז העובדים בשכר נמוך ב-1998 (אם כי הוא גדל לעומת 1988). ההרעה במצב העובדים התרחשה ברובה במהלך שנות התשעים, אך צמיחת שיעורי העוני בקרב העובדים בעשור האחרון נובעת בעיקרה מהנסיגה שחלה במערכת הרווחה ומההרעה בתנאי החיים של קבוצות, שקודם לכן נזקקו לעזרת המדינה, ובעיקר משפחות גדולות וחד-הוריות, שחוו קיצוצים בתמיכות ולא דווקא הרעה בתנאי העבודה של עובדים חלשים.

4. סיכום והשלכות למדיניות

כיצד יכולה המדיניות לתרום לפיתרון בעיית העובדים העניים? הסקירה הצביעה על כך שהעוני נובע מסיבות שונות, ובעיקר כאשר מדובר בעוני בקרב קבוצות חברתיות שונות, שיש להתחשב במאפיינים הייחודיים שלהן. עם זאת, בעיית העובדים העניים איננה בלתי תלויה בסיבות רחבות יותר לעוני ולא-שוויון ולכן לא ניתן יהיה לפתור אותה בנפרד מהתייחסות לתופעת העוני בכלל האוכלוסייה.

העוני מרוכז ברובו הגדול במשפחות זוגיות בהן יש מפרנס יחיד ובמשפחות החד-הוריות בראשות נשים. לגבי המשפחות הזוגיות, יש להבין את הסיבות לאי-היציאה של המפרנס השני לשוק העבודה. במרבית המקרים מדובר בנשים, שבפניהן לא רק אילוצים ששוק העבודה מכתוב לעומת מידת ההתאמה של כישוריהן לעבודות המוצעות להן, אלא גם אילוצים משפחתיים, במיוחד בכל הנוגע לטיפול בילדים ולעלות הטיפול. אילוצים אלה יכולים לעודד או למנוע מאימהות להשתתף בפעילות הכלכלית והם רלוונטיים גם למשפחות החד-הוריות בהן הנשים מפרנסות יחידות.

באופן כללי ביותר, ניתן לחלק את אמצעי המדיניות לשני סוגים – הראשון מתמקד בשוק העבודה והוא מכוון לשיפור ההזדמנויות התעסוקתיות וההכנסות מעבודה. הסוג השני מיועד לשפר את הכנסת המשפחה במסגרת ההעברות (גמלאות או כל אמצעי אחר שמטרתו דומה). מאחר שאחת הסיבות המרכזיות לעוני של עובדים היא השכר הנמוך, אחד מאמצעי המדיניות החשובים הוא גובה שכר המינימום.

שימוש בהגדלת שכר המינימום כאסטרטגיה לפיתרון של בעיית העוני בקרב עובדים, מעוררות טענות שונות, ובעיקר בכל הקשור להשפעתו על הביקוש לעובדים. מדובר בכך, ששכר המינימום משפיע רק על עובדים אך אין לו השפעה משמעותית על שיעורי העוני באופן כללי (Marx and Verbist 2008).

באופן דומה גם תיקוני מיסוי אחרים (כגון הנהגת מס הכנסה שלילי) ישפיעו על רמת השכר של העובד אך אינם משפיעים בהכרח על יציאה לשוק העבודה. יחד עם זאת, העלאת שכר המינימום יכולה להוות תמריץ לתעסוקה בקרב קבוצות מסוימות, כמו אימהות חד-הוריות, ובעיקר במידה שהוא יכסה את עלות הטיפול בילדים. יש לזכור גם, כי תיקוני שכר לא יפתרו את הבעיה המרכזית של עבודה בשכר נמוך, הנובעת מהעדר מיומנויות נדרשות של עובדים. מדיניות רחבה יותר צריכה להביא בחשבון את חשיבות ההשכלה וההכשרה המקצועית בשיפור של כישורי העובדים במשק.

אחת הבעיות המרכזיות של משקי הבית של עובדים עניים היא ההישענות שלהם על מפרנס יחיד. חלק גדול מהפער בין משקי בית של יהודים וערבים נובע מכך, שבקרב היהודים מרבית משקי הבית הם של שני מפרנסים בעוד שאצל הערבים רק במיעוט ממשקי הבית שני בני הזוג משתתפים בכוח העבודה (שטייר, 2010). עם זאת, מכיוון ששיעורי ההשתתפות של נשים ערביות משכילות נשואות גבוהים ביותר (בן-דוד, 2010), הרי מדיניות, המיועדת לעודד השתתפות נשים בשוק העבודה, צריכה להתמקד בהזדמנויות התעסוקתיות של נשים בעלות כישורים נמוכים. מדיניות המבקשת לעודד השתתפות בשוק העבודה ועל-ידי כך לצמצם את שיעורי העוני בכלל, צריכה מצד אחד, לייצר מקומות עבודה המתאימים לאוכלוסייה נמוכת כישורים (כמו למשל עבודה בתעשייה ובענפי השירותים), אך מצד שני, עליה לנקוט באמצעי מדיניות, שיש בהם כדי לשפר את הכישורים ולחזק את כוח השוק של אותם עובדים.

נקודה חשובה היא שיפור היכולת של נשים לשלב את חיי העבודה והמשפחה, וזאת בעיקר בקרב קבוצות מרובות ילדים (כגון ערבים וחרדים, המתאפיינים גם בהיותם הקבוצות העניות ביותר באוכלוסייה בכלל ובקרב העובדים בפרט) ובמשפחות חד-הוריות בראשות נשים. בתחום זה ניתן להגדיל את ההיצע ההולם של מעונות יום מסובסדים ולהנהיג יום חינוך ארוך – צעדים שישפרו את כדאיות התעסוקה ויאפשרו השתתפות פעילה של האימהות בשוק העבודה.

אחד הגורמים המשפיעים ביותר על רמת העוני, בכלל האוכלוסייה ובקרב עובדים כאחד, הוא מערכת הרווחה. מחקרים בעולם כולו מצאו כי לא ניתן לצמצם את העוני ללא מערכת ממשלתית תומכת ונאותה של קצבאות (Cantillon, Marx and Van den Bosch, 2003). יתרה מכך, המחקרים מלמדים כי מערכת רווחה, המיועדת לעניים בלבד, אינה משיגה את מטרתה ואינה יעילה כמערכת אוניברסלית, התומכת בכל שכבות האוכלוסייה, למרות שלכאורה מדיניות כזו עלולה לפגוע במשאבים המופנים לאוכלוסייה הנזקקת (Korpi and Palme, 1998; Oxley, Dang, Förster and Pellizari, 2001).

הסקירה הצביעה על כך, שמצבם של העובדים הורע במיוחד מאז שנת 2003 ומהקיצוץ בקצבאות הילדים, שהיוו נדבך חשוב של הביטחון הסוציאלי של המשפחות בחברה ותרמו למיתון רמת העוני בקרב משפחות חד-הוריות בראשות נשים. הפגיעה בקצבאות הילדים מסבירה במידת-מה את הזינוק בשיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית העובדת. באותה תקופה גם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה נפגעו כאשר קצבאות אלה קוצצו עבור משפחות רבות.

אמנם שיעורי ההשתתפות של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה עלו אך עבודתן לא השיגה פיצוי הולם לאובדן ההכנסה שנגרם עם ביטול הקצבאות והמשפחות נותרו עניות (אחדות, 2010). מסתבר, כי הנהגת קיצוצים בלבד, כדי להשפיע על התנהגות חברי משק הבית ולדחוף ליציאתם לעבודה, ללא תשתית שתאפשר שילוב של מי שאינם עובד בתעסוקה, אין בה תועלת מרובה – מדיניות מכוונת משפחה, המביאה בחשבון את האילוצים והצרכים של בני משק הבית הוכחה כמשפרת את מצבן של קבוצות פגיעות (כמו במקרה של אימהות חד-הוריות במדינות השונות). בנוסף לכך, כל עוד שוק העבודה מציע הזדמנויות ירודות לקיום, מדיניות קיצוצים לא רק שאינה יעילה אלא אינה יכולה כלל להבטיח יכולת קיום למשפחות ובסיכומו של דבר – מגבירה את העוני ואת הפערים בין הקבוצות בישראל.

מקורות

- אחדות, נטע (2009). *אימהות חד-הוריות בישראל, תמונת מצב ומאפיינים עיקריים*. ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.
- אחדות, נטע (2010). *התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: אימהות חד-הוריות שקיבלו מענקים בשנים 2004-2007: האם הן שיפרו את מיקומן בשוק העבודה? מאמר שהוצג בכנס השביעי של הפורום לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוניברסיטת בר אילן (פברואר 2010).*
- בן-דוד, דן (2010). "שוק העבודה היום, בעבר ובהשוואה למערב". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה, חברה כלכלה ומדיניות – 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. עמ' 183-232.
- בנק ישראל (2008). "סוגיות במדינת הרווחה". בתוך *דין וחשבון בנק ישראל*. — (2010). "שוק העבודה". בתוך *דו"ח בנק ישראל*.
- המוסד לביטוח לאומי (2003). *רבעון סטטיסטי*.
- (2009). *סקירה שנתית*. ירושלים.
- (2010). *סקירה שנתית*. ירושלים.
- זוסמן, צבי (2004). "שחיקת השכר הנמוך ועוני גובר במשפחות עובדות: 1989-2002". בתוך קופ, יעקב (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים – 2004*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. חלק ב', עמ' 234-249.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008). *שנתון סטטיסטי לישראל*. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- *סקר הכנסות, שנים שונות*.
- פלוג, קרנית וניצה קסיר (2001). "על עוני, עבודה ומה שביניהם". *רבעון לכלכלה* 48 (דצמבר). עמ' 516-542.
- שטייר חיה (2010). "סוף עידן המפרנס היחיד: משפחות בנות שני מפרנסים בישראל". בתוך קוליק, ליאת וורדה מילבאואר (עורכות). *משפחות עובדות – הורים בשוק העבודה בישראל: היבטים חברתיים, כלכליים ומשפטיים*. פלס הוצאה לאור, המסלול האקדמי של המכללה למינהל. עמ' 17-45.
- שעיו משה ומיכאל וקנין (2001). "עוני מתמשך בישראל". *רבעון לכלכלה* 48 (דצמבר): 597-628.

- Andres, Hans-Jürgen and Henning Lohmann (2008). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Blank, Rebecca (1997). "What do Antipoverty Programs Do?" *It Takes a Nation*. Chapter 4: pp. 133-157.
- Cantillon, Bea, Ive Marx and Karel Van den Bosch (2003). "The Puzzle of Egalitarianism: Relationship between Employment, Wage Inequality, Social Expenditure and Poverty." *European Journal of Social Security* 5(2): 108-127.
- Cohen, Yinon and Haya Stier (2006). "The Rise in Involuntary Part-time Employment in Israel." *Research in Social Stratification and Mobility* 24: 41-54.
- Korpi, Walter and Joakim Palme (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review*, 63: 661-687.
- Lewin, Alisa and Haya Stier (2002). "Who Benefits Most? The Unequal Allocation of Transfers in the Israeli Welfare State." *Social Science Quarterly* 83(2): 488-503.
- Lewin, Alisa, Haya Stier and Daphna Caspi-Dror (2006). "Place of Opportunity: Structural and Individual determinants of Poverty in Israel." *Research in Social Stratification and Mobility* 24: 177-191.
- Marx, Ive and Gerre Verbist (2008). "Combating In-work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed." In Andres, Hans-Jürgen, and Henning Lohmann (Eds.). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 273-292.
- Oxley, Howard, Thai-Thang Dang, Michael F. Förster and Michele Pellizari (2001). "Income Inequalities and Poverty among Children and Households with Children in Selected OECD Countries." In Vleminckx, Koen, and Timothy M. Smeeding (Eds.). *Child Wellbeing, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What do We Know*. Bristol: Policy Press, pp. 371-405.

- Sa'di, Ahmad H. and Noah Lewin-Epstein (2001). "Minority Labour Force Participation in the Post-Fordist Era: The Case of the Arabs in Israel". *Work, Employment and Society* 1, 15 (4): 781-802.
- Stier, Haya and Alisa Lewin (2002). "Does Women's Employment Reduce Poverty? Evidence from Israel". *Work, Employment, and Society* 26(2): 211-230.

רווחה ותעסוקה של אימהות חד-הוריות ישראל במבט השוואתי

חיה שטייר*

תקציר

פרק זה עוסק בהצגת תמונת מצב השוואתית של אימהות חד-הוריות בעולם המערבי, בניסיון להבין את מאפייניה ומצבה החברתי-כלכלי של קבוצה זו בישראל. קבוצת האימהות המגדלות לבדן את ילדיהן זוכה לתשומת לב ציבורית רבה, בעיקר בשל היותה קבוצה פגיעה מבחינה כלכלית. ההשוואה מתמקדת במאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של אימהות חד-הוריות, הן בהשוואה למדינות אחרות והן, בכל מדינה, בהשוואה לאימהות במשפחה הזוגית; במידת המעורבות שלהן בשוק העבודה; במצבן הכלכלי ובמידת ההישענות שלהן על עזרת המדינה. הממצאים מבליטים את מצבה הקשה של המשפחה החד-הורית בישראל – למרות שזו קבוצה קטנה יחסית, עם מספר ילדים קטן יחסית ופעילות גבוהה בשוק העבודה, בהשוואה לאימהות נשואות – המשפחה החד-הורית בישראל ענייה מאד גם בהשוואה למשפחה הישראלית הזוגית וגם בהשוואה למשפחה החד-הורית המערבית. ישראל נמצאה בין המדינות שתמיכתן באימהות החד-הוריות נמוכה וכך גם באשר למשאבים המופנים למאמץ לחלץ את האימהות החד-הוריות מעוני.

* פרופ' חיה שטייר, ראש תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב; חברה בחוג ללימודי עבודה ובחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
תודה לחיים בלייך על ניתוח הנתונים ועל הערות המועילות. תודה לדן בן-דוד ולאיל קמחי על הערותיהם לגרסאות שונות של הפרק ולדלית נחשון-שרון על העריכה המצוינת ועל הערותיה המועילות.

1. מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים של אימהות חד-הוריות

בין המשפחות העניות בישראל, שמרביתן משתתפות בכוח העבודה, משפחות בראשן הורה יחיד (אליאב, אנדבלד, גוטליב, היילברון, טולדנו, קצינובסקי ושמלצר, 2009). התופעה איננה ייחודית לישראל. שינויים שחלו בדפוסי המשפחה בעולם המערבי בעשורים האחרונים הביאו לגידול במספר המשפחות שבראשן הורה יחיד. השכיחות ההולכת וגדלה של המשפחה ה"חד-הורית", כפי שנהוג לכנותה, נובעת בעיקר משני תהליכים דמוגרפיים-חברתיים, המאפיינים את כל המדינות המתועשות. ראשית, בכל המדינות קיימת עלייה דרמטית בשיעורי הגירושין הכלליים בחברה, והיא בולטת במיוחד בשיעורי הגירושין במשפחות עם ילדים צעירים. שנית, ברוב מדינות המערב חלה עלייה משמעותית בשיעור הילדים הנולדים מחוץ למסגרת פורמלית של נישואין. למרות שבחלק מהמסגרות הללו מספר לא-מבוטל של לידות מתרחש במסגרת זוגית לא-פורמלית, גם עולה בהתמדה מספר הלידות אצל נשים המגדלות את ילדיהן בעצמן. תהליכים אלו נוספו על שינויים חברתיים משמעותיים אחרים, ובהם העלייה המתמדת ברמת ההשכלה הכללית בחברה וברמת ההשכלה של נשים במיוחד; דחיית גיל הנישואין אצל נשים ואצל גברים; ועלייה משמעותית בהשתתפות נשים בשוק העבודה.

מרבית המשפחות החד-הוריות הן בראשות נשים, בעיקר מכיוון שבכל המדינות נשים עדיין נתפסות כמטפלות העיקריות בילדים וכמי שנושאות באחריות עיקרית כלפיהם בעת גירושין. המשפחה החד-הורית בראשות אישה הינה משפחה פגיעה כלכלית. הפגיעות הכלכלית של נשים נובעת הן מהעובדה שבראש המשפחה עומדת מפרנסת יחידה והן מהעובדה שלנשים כוח שוק חלש. גם דמי מזונות והתמיכה של בני הזוג לשעבר אינם מצליחים, במרבית המקרים, להעניק למשפחה בראשות האם את רמת החיים שהייתה לה לפני הגירושין, יתרה מכך, נשים המגדלות לבד את ילדיהן ניצבות באופן חריף יותר בפני קשיי השילוב בין עבודה ומשפחה בהעדר מבוגר נוסף במשק הבית, והן מוגבלות יותר ביכולת להשתלב באופן מלא בשוק העבודה. כתוצאה ממעמדן המשפחתי הזה, משפחות בראשות אימהות יחידות צפויות יותר ממשפחות בראשות שני בני זוג להיות עניות ולהזדקק לתמיכת מערכת הרווחה, כמעט בכל מדינות העולם המערבי.

בישראל, כמו במדינות המערב האחרות, חל גידול בשיעור המשפחות החד-הוריות (פלוג, קסיר ומידן, 2005), אם כי בהשוואה למדינות אחרות היקף התופעה נמוך משמעותית. ניתן לזקוף זאת לרמת המשפחתיות הגבוהה המאפיינת את החברה הישראלית, המשפיעה הן על הרמה של שיעורי הגירושין והן על השיעור

הקטן יחסית של ילדים הנולדים מחוץ למסגרת נישואין. בשנת 2007 חיו בישראל כ-128,000 משפחות חד-הוריות, שהיוו 13 אחוז מכלל המשפחות עם ילדים, כאשר ב-95 אחוז מתוכן עמדה אישה בראש משק הבית. העלייה במספר המשפחות הללו נמשכת כל העת ורק לפני מעט למעלה מעשור, בשנת 1995, הן היוו 9.5 אחוזים מכלל המשפחות עם הילדים. השיעור בישראל נמוך בהשוואה לחלק ממדינות אירופה (בבריטניה, למשל, מדובר בראשית שנות האלפיים על כ-17 אחוז ובשבדיה – 22 אחוז) (אליאב ואחרים, 2009).

בשל פגיעותן הכלכלית של אימהות חד-הוריות, במדינות רבות ננקטו אמצעי מדיניות שנועדו להבטיח את רווחת החיים במשפחות אלו ובמיוחד את התמיכה בצורכי הילדים. חלק מהתכניות עוסק בתמיכות ייחודיות למשפחות הללו, שיעודן העיקרי לחלץ את המשפחות מעוני ולהבטיח להן רמת חיים נאותה, ואילו חלק אחר מתמקד בעידוד השתתפותן של האימהות החד-הוריות בשוק העבודה (לדוגמא Blank, 2001).

מחקרים אחדים (Brady and Burroway, 2010; Korpi and Palme, 1998) מראים כי במדינות בהן נהוגה מדיניות חברתית אוניברסלית כלפי אימהות חד-הוריות, שיעורי העוני בקרבן נמוכים והפער בין לבין משפחות זוגיות מצטמצם. לעומת זאת, במדינות בהן המדיניות מכוונת אך ורק לקבוצות האוכלוסייה החלשות, הפערים בין המשפחות החד-הוריות למשפחות אחרות מעמיקים ושיעור העוני בקרבן עולה. במחקר הבוחן הבדלים ברמת התמיכה למשפחות נזקקות מציינים קורא, גל וכהן (2007), כי רמת התמיכה במשפחה החד-הורית (באמצעות הבטחת הכנסה) בישראל נמוכה מהמקובל במדינות מרכז אירופה ובסקנדינביה והיא גבוהה רק ביחס לארצות-הברית ולספרד, שתי מדינות בהן רמת התמיכה בנוקקים באופן כללי נמוכה במיוחד. ממחקר זה עלה, כי במדינות בהן רמת הקצבאות נמוכה, מידת האפקטיביות בחילוץ משפחות מעוני נמוכה למדי. הטענות לפיהן מדיניות תומכת נדיבה מידי מהווה תמריץ שלילי להשתתפות בכוח העבודה לא קיבלו תמיכה חד-משמעית במחקרים שהשוו בין מדינות מערביות שונות (Destro and Brady, 2010) וגם בישראל התמיכה הייתה חלקית בלבד (למשל זוסמן ופריש, 2007, אך גם פלוג ואחרים, 2005).

דפוסי התמיכה במשפחות חד-הוריות בישראל השתנו באופן משמעותי בעשורים האחרונים. ב-1992 נחקק חוק משפחות חד-הוריות, במסגרתו (ובמסגרת החקיקה למלחמה בעוני בשנים 1994-95) הוענקו תנאי זכאות מיוחדים במערכת הבטחת ההכנסה לאימהות חד-הוריות. חקיקה זו, שמטרתה העיקרית הייתה לחלץ משפחות מעוני שיפרה באופן משמעותי את מצבן הכלכלי של משפחות בראשות

אימהות חד-הוריות, אולם במקביל לכך, היא העלתה את תלותן במערכת הרווחה בעוד שיעורי ההשתתפות שלהן בשוק העבודה ירדו במידה מסוימת (פלוג ואחרים, 2005). תופעה זו אפיינה בעיקר נשים, שסיכויי השוק שלהן היו נמוכים מלכתחילה (זוסמן ופריש, 2007).

בראשית שנות האלפיים חל שינוי במערכת התמיכות במשפחות החד-הוריות, שצומצמה באופן משמעותי, ובמקביל הונהגו תכניות לעידוד התעסוקה בקרב נשים. כמו במדינות אחרות, התפיסה הבסיסית של תכניות "מרווחה לעבודה", שהנחתה את עושי המדיניות, ביקשה לשחרר את המשפחות החד-הוריות מתלות במערכת הרווחה (לעיתים תוך טענות על ניצול לרעה) ולעודדן להשתלב בתעסוקה מלאה. יחד עם זאת, אמצעי המדיניות הללו אינם מביאים תמיד בחשבון את המגבלות בפניהן עומדות אימהות חד-הוריות – אילוצים הנובעים מנוכחותם של ילדים קטנים בבית, מעלויות הטיפול בילדים, מהעדר חלופות טובות לטיפול בהם, שהן איכותיות ומסובסדות, ומגבלות של ניעות בשוק העבודה, ועוד (אחדות, 2010א; חסון, 2006).

ממצאים ראשוניים, המבוססים על תכניות השמה בעבודה והשינוי בזכאויות לגמלת הבטחת הכנסה, מראים, כי תכניות כאלו אמנם תורמות לעלייה בהשתתפות של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה אך אינן משפרות באופן ממשי את הכנסת משק ביתן (אחדות, 2010ב). בתקופה בה חוקק חוק ההסדרים ויושמו התכניות מרווחה לעבודה, גם חל שינוי משמעותי בשיח הציבורי בסוגיית המשפחות החד-הוריות, כפי שמדגימה זאת הרבסט (2009). הדבר מתבטא בשינוי שחל במעמדן, ממצב בו משפחות אלו והעומדות בראשן נתפסו כזכאויות לתמיכה של מערכת הרווחה, כדי לחלצן ממצבן הקשה; לכך שהן הואשמו בהיותן אחראיות למצבן, כגורם מנצל במערכת הרווחה וכמי ש"אינן רוצות" לעבוד.

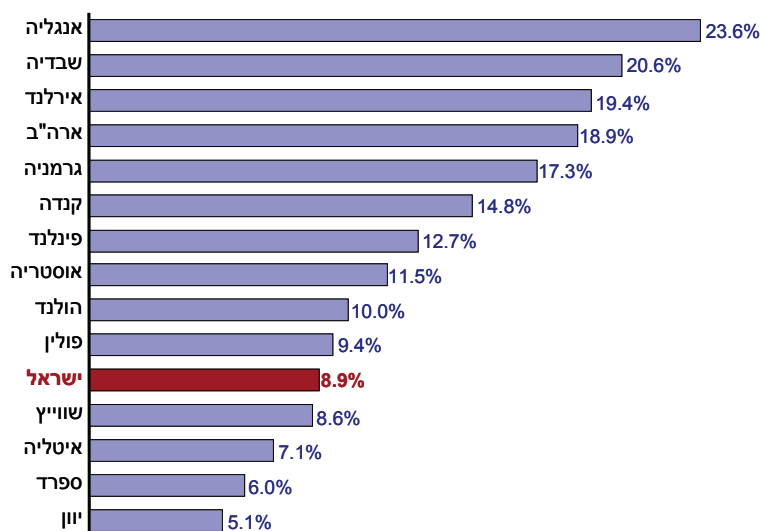
מטרתו העיקרית של החלק הזה בסקירה לבחון את המאפיינים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים של אימהות חד-הוריות בישראל בהשוואה לשאר העולם המערבי. הנתונים בהמשך הפרק נלקחו מתוך מאגר ה-LIS (Luxemburg Income Study) והם מתבססים על סקרים שנערכו במדינות השונות בשנים 2004-2005. הנתונים מתייחסים בעיקר לאימהות לילדים עד גיל 18, החיות במסגרת זוגית או חד-הורית, בטווח הגילים 18-64. הנתונים מתייחסים לאימהות העומדות בראש משק הבית או לבנות הזוג של ראש משק הבית.

השוואה בין ישראל למדינות שונות מלמדת על השיעור הנמוך יחסית של משפחות חד-הוריות בישראל לעומת העולם המערבי, כפי המוצג בתרשים 1. כ-9 אחוזים מכלל האימהות בישראל, בטווח הגילים בו נעשה שימוש במחקר זה,

מוגדרות "חד-הוריות", לעומת 24 אחוז מכלל האימהות באנגליה, כ-21 אחוז בשבדיה, ופחות מ-20 אחוז באירלנד, בארצות-הברית (19 אחוז) ובגרמניה (17 אחוז). ישראל דומה במידה רבה לפולין ולשוויץ וגבוהה ממדינות היס-התיכון – איטליה, ספרד ויוון – אצלן מדובר ב-5-7 אחוזים והן מתאפיינות במבנה משפחתי מסורתי יותר.

תרשים 1

אימהות חד-הוריות כאחוז מכלל האימהות*, 2004-2005



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: מאגר ה-LIS.

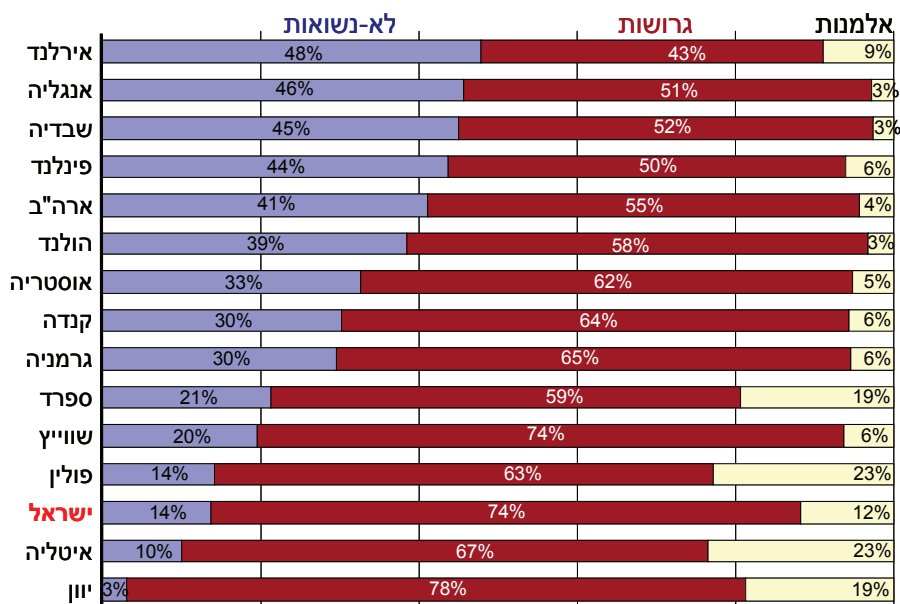
אחת השאלות המעניינות הינה, כיצד נשים מגיעות להיות אימהות חד-הוריות. בעבר, כאשר מרבית הנשים ילדו במסגרת הנישואין, הגירושין היו נדירים יחסית ותוחלת החיים קצרה בהשוואה להיום, רוב האימהות שעמדו יחידות בראש משק ביתן היו אלמנות. כיום, לעומת זאת, אלמנות בגיל צעיר נדירה יחסית ורוב האימהות ה"חד-הוריות" הן נשים שהתגרשו או נשים שלא נישאו מעולם וילדו את ילדיהן כרווקות. ישנה חשיבות מסוימת לדרך בה נשים הופכות לאימהות חד-הוריות – מצד אחד, נשים שהתגרשו נהנות לעתים מתמיכה של בן הזוג, גם אם ברוב המקרים התמיכה אינה גבוהה כל-כך ואינה "שומרת" למשפחה על רמת החיים שקדמה לגירושין. לעומתן, נשים רווקות, שילדו מחוץ לנישואין, אינן נהנות, בדרך-כלל, מתמיכה דומה והן עלולות להיות פגיעות יותר מבחינה כלכלית וילדיהן תלויים לחלוטין בכוח עבודתן ובתמיכות הממשלתיות. מצד שני, נשים, שהתגרשו לאחר תקופות נישואין ארוכות, צפויות להיות אימהות ליותר ילדים, שנולדו כאשר המשפחה הייתה מבוססת יותר מבחינה כלכלית. כמו כן, ייתכן שנשים אלו פחות מעורבות בשוק העבודה, מאחר שבעת היותן נשואות הן יכלו לסמוך על הכנסת בן הזוג. מבחינה זו, כוחה הכלכלי של האם הרווקה עשוי להיות גבוה יותר ומעורבותה בשוק העבודה יציבה יותר לעומת חברתה, שחווה גירושין.

בחינת המצב המשפחתי של אימהות חד-הוריות בעולם המערבי מגלה, כי בכל המדינות רוב האימהות הללו גרושות; כלומר, יש לשער שהן הפכו לאימהות חד-הוריות לאחר שנישואיהן התפרקו (תרשים 2). קיימת שונות רבה בין המדינות באחוז הרווקות מבין האימהות החד-הוריות – מעל 40 אחוז מכלל האימהות החד-הוריות באירלנד, באנגליה, בשבדיה, בפינלנד ובארצות-הברית וקרוב ל-40 אחוז בהולנד הן נשים שלא נישאו, אם כי ייתכן שחלק מהן ילדו במסגרת זוגית כלשהי. בישראל, לעומת זאת, אחוז האימהות הרווקות קטן בהרבה – כ-14 אחוז מכלל האימהות החד-הוריות – והוא נמוך בהשוואה לשאר המדינות. רק באיטליה וביוון שיעורן נמוך יותר. שיעור הגרושות מבין האימהות החד-הוריות הוא הגבוה ביותר ביוון (כמעט 80 אחוז), ואחריה באות ישראל ושווייץ (כ-74 אחוז מכלל האימהות).

יחד עם זאת יש לציין, כי אחוז האימהות הרווקות בישראל עלה משמעותית במהלך השנים – הן היוו רק 5 אחוזים מכלל האימהות החד-הוריות בשנת 1985 ושיעורן גדל לכ-17 אחוז (תרשים 3). במקביל, חלה ירידה משמעותית מאוד בשיעור האלמנות, שהיוו 40 אחוז מכלל האימהות החד-הוריות ב-1985 ושיעורן ירד לכדי 11 אחוז מהן באמצע שנות האלפיים (אחדות, 2007). יש לציין, כאמור, שלא ברור, כיצד הבדל זה במצב המשפחתי משפיע על מצבה הכלכלי של המשפחה, על גודלה או על מידת המעורבות של האם בשוק העבודה.

תרשים 2

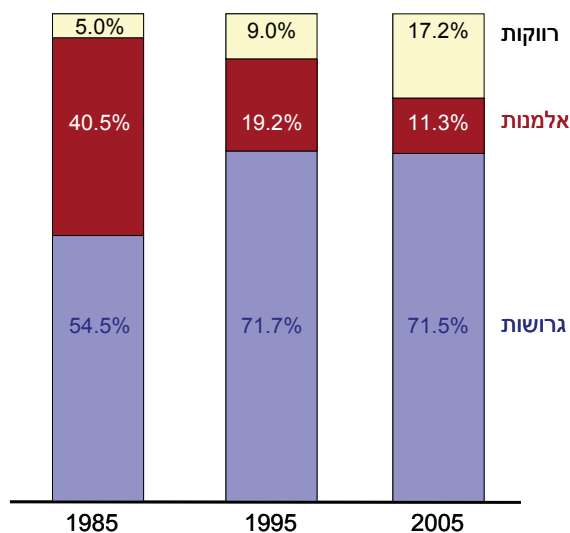
אימהות חד-הוריות לפי מצבן המשפחתי*, 2004-2005



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: מאגר ה-LIS.

תרשים 3
אימהות חד-הוריות בישראל לפי מצבן המשפחתי, 1985-2005

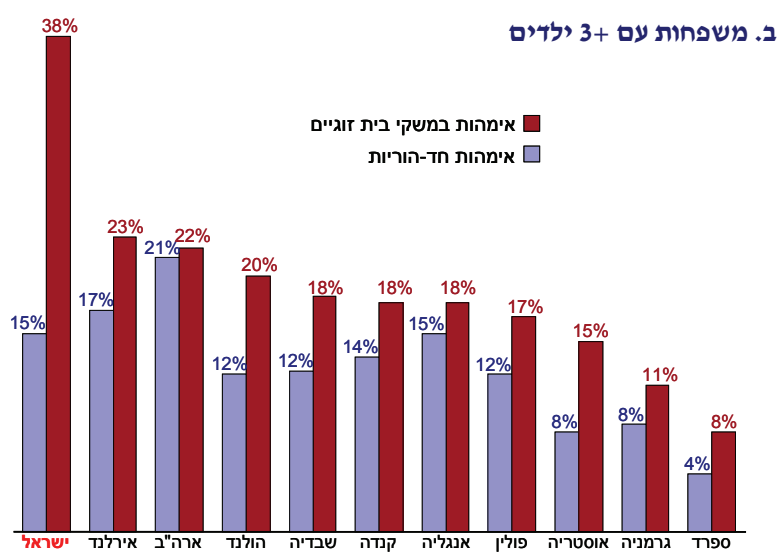
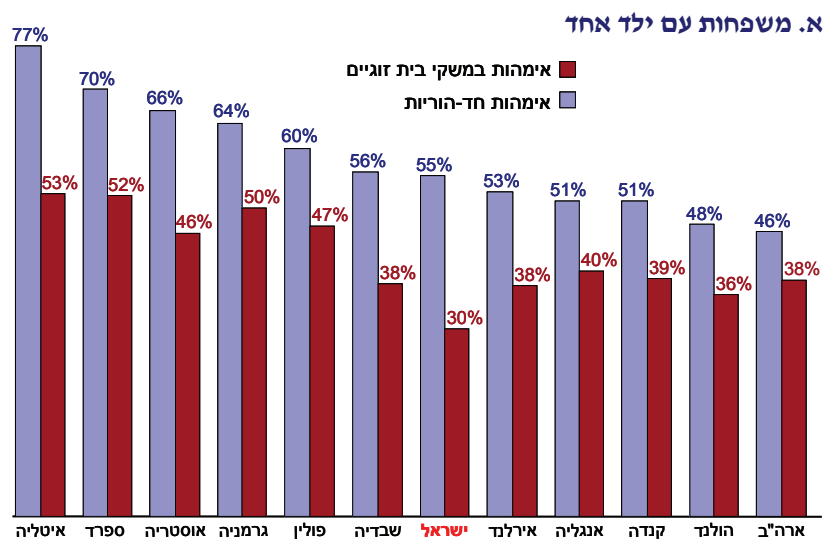


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: נטע אחדות, 2009 (מצגת מאתר משרד התמ"ת).

ממד אחר של התופעה מוצג באמצעות מספר הילדים במשפחות של אימהות חד-הוריות בהשוואה לאימהות הנשואות (תרשים 4 חלק א' וחלק ב'). ניתן לראות, כי במרבית המדינות לאחוז גבוה מהאימהות החד-הוריות יש ילד אחד בלבד ורק למיעוט מביניהן שלושה ילדים ויותר. לעומת זאת, לאימהות נשואות מספר גדול יותר של ילדים. כך לדוגמה, בישראל ובשבדיה לכ-55 אחוז מכלל האימהות החד-הוריות ילד אחד, באוסטריה, בספרד ובאיטליה ליותר מ-66 אחוז מכלל האימהות החד-הוריות ילד אחד ובאיטליה מדובר ב-77 אחוז.

תרשים 4

המשפחות לפי סטטוס משפחתי של האם*, 2004-2005



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

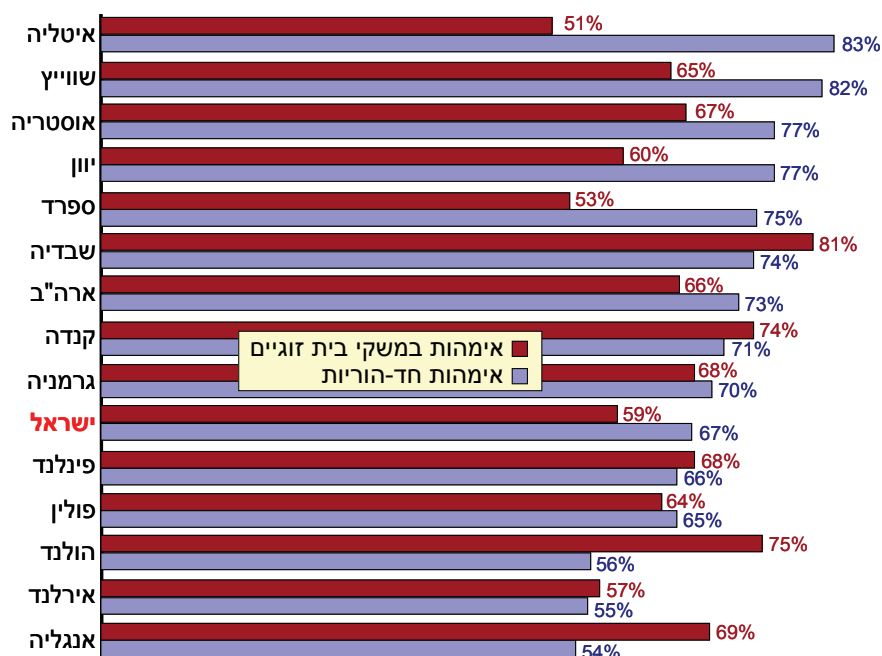
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: מאגר ה-LIS.

בקרב האימהות במשקי בית זוגיים בישראל, רק ל-30 אחוז ילד אחד, ובמרבית המדינות (קנדה, ארצות-הברית, אירלנד, שווייץ, שבדיה, אנגליה והולנד), בהן רמת הפיריון באופן כללי נמוכה מזו שבישראל, השיעור נע בסביבות 36-38 אחוז. השיעור בישראל נמוך משמעותית בהשוואה לאימהות חד-הוריות גם במדינות בעלות רמת פיריון נמוכה במיוחד, כמו איטליה, ספרד וגרמניה, שאצלן לכמחצית מכלל האימהות הזוגיות יש רק ילד אחד. באופן כללי ניתן לראות, כי במרבית המדינות (להוציא ישראל) מספר הילדים השכיח במשפחות הזוגיות הינו 1-2 ילדים, ורק בישראל, בה רמת הפיריון גבוהה יחסית, לכ-40 אחוז מהמשפחות הזוגיות יש שלושה ילדים ויותר, וזאת בהשוואה ל-15 אחוז בלבד בקרב החד-הוריות. עם זאת, אחוז המשפחות בראשות אימהות חד-הוריות עם 3 ילדים או יותר בישראל גבוה מכל שאר המדינות במדגם מלבד ארצות-הברית ואירלנד. כלומר, באופן כללי לאם החד-הורית בישראל משפחה קטנה יותר וישראל דומה בכך למדינות אחרות, אם כי בישראל הפערים בין נשים החיות בזוגיות לבין נשים חד-הוריות הוא מהגבוהים.

הדפוס של משפחה קטנה מעלה את היכולת של האם החד-הורית להשתתף בכוח העבודה, והוא עשוי להביא לשיפור המצב הכלכלי של המשפחה בראשותה של מפרנסת יחידה. מעורבות בשוק העבודה של אימהות חד-הוריות נתפסת כיום ברוב המדינות כאחת המטרות העיקריות של המדיניות הציבורית, שנועדה להביא לתלות מופחתת במדינת הרווחה ובגמלאות השונות וכאמצעי לשיפור המצב הכלכלי של המשפחה. מדינות אחדות מציעות מערכת רחבה של הטבות המיועדות למשפחות אלו, הכוללות גם קצבה למשפחה החד-הורית, תוספת לגמלאות קיימות, דמי מזונות וסבסוד של שירותים שונים. כמו כן קיימת מערכת של תמריצים לעבודה, הכוללת סבסוד הוצאות השכר, מס הכנסה שלילי, מעונות יום מסובסדים לילדים, ועוד. במדינות מסוימות, כמו המדינות הסקנדינביות וחלק ממדינות מרכז אירופה, ישנה הכרה בזכאותן של משפחות אלו לתנאי חיים המאפשרים קיום בכבוד. מדינות שונות נבדלות במדיניות המשפחה והתעסוקה המתייחסת לכלל האימהות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בדפוסי חופשות הלידה, החופשות השונות להורים, סבסוד מעונות יום, וכדומה. מדיניות כזו, שנמצאה כמעודדת תעסוקת אימהות בכלל האוכלוסייה, ובמיוחד מדיניות המעודדת השתלבות של הקבוצות החלשות בשוק העבודה (Mandel, 2009), עשויה לעזור גם בשילובן של אימהות חד-הוריות בפעילות הכלכלית. בהתאם לכך, תרשים 5 מציג את שיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות ואימהות במשקי בית זוגיים במדינות השונות. התרשים מצביע על שונות רבה בין המדינות ברמת התעסוקה של אימהות בכלל, ואימהות חד-הוריות בפרט.

תרשים 5

שיעורי תעסוקה של אימהות, לפי סטטוס משפחתי של האם*, 2004-2005



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: מאגר ה-LIS.

באיטליה ובשווייץ שיעור גבוה יחסית של אימהות חד-הוריות מועסק בשוק העבודה, מעל 80 אחוז מהן. לעומת זאת, השתתפותן בשוק העבודה נמוכה יחסית באנגליה, באירלנד ובהולנד, שם פחות מ-60 אחוז מהאימהות החד-הוריות עובדות. בישראל מדובר על שיעור תעסוקה של כ-67 אחוז, בדומה לגרמניה, לפינלנד ולפולין. השוואה של שיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות ושל אימהות נשואות מגלה שונות רבה ביניהן, ומצביעה על כך, ששיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה אינם בבחינת "מראה" לשיעורי ההשתתפות של כלל האימהות. בחלק מהמדינות (כמו למשל באיטליה, בספרד ובשווייץ) אימהות חד-

הוריות מועסקות בשיעורים גבוהים משמעותית לעומת האימהות הנשואות, ובאחרות – הן דווקא פעילות פחות מחברותיהן שבמשק הבית הזוגי. כך לדוגמה, באנגליה, כ-70 אחוז מכלל האימהות במסגרות הזוגיות משתתפות בשוק העבודה לעומת 54 אחוז בלבד בקרב החד-הוריות. אפילו בשבדיה, בה אימהות נהנות ממדיניות תומכת תעסוקה ושיעור גבוה מתוכן משתתף בכוח העבודה, שיעור התעסוקה גבוה יותר בקרב אימהות זוגיות (81 אחוז) מאשר בקרב החד-הוריות (74 אחוז), הגם שההבדל בשבדיה פחות בהשוואה לבריטניה. לעומת זאת, בחלק אחר של המדינות, שיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות גבוהים משמעותית מאלו של האימהות במשקי הבית הזוגיים – באיטליה למשל, בה הפעילות הכלכלית של אימהות נמוכה יחסית, רק 51 אחוז מהאימהות במסגרות הזוגיות מועסקות לעומת 83 אחוז בקרב החד-הוריות. פערים דומים קיימים גם בספרד ובשווייץ.

ישראל מציגה דפוס דומה למדינות האחרונות, כאשר שיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות גבוהים מאלו של אימהות במסגרות הזוגיות, והפער עומד על כ-8 נקודות אחוז. באופן כללי, שיעורי ההשתתפות של אימהות בישראל בשוק העבודה גבוהים.

הפערים בשיעורי התעסוקה של אימהות בשני סוגי משקי הבית מביאים לתובנה, שגורמים שונים עשויים להשפיע על מידת התעסוקה של אימהות חד-הוריות. ניתן לראות, כי במדינות בהן מדינת הרווחה אינה מספקת תמיכה רחבה בתעסוקת אימהות בכלל, שיעור התעסוקה של אימהות חד-הוריות גבוה משמעותית משל הנשואות, כפי הנראה במדינות דרום אירופה או בארצות-הברית. יחד עם זאת, בבריטניה ובאירלנד, גם שם רמת התמיכה מבוססת על עקרונות דומים, דווקא הנשים החיות בזוגיות, שהן אימהות ליותר ילדים, נוטות יותר לעבוד. ייתכן, שניתן לייחס את הפערים להבדלים ייחודיים בסוגי התמיכה ובתנאים לקבלת גמלאות, שלעיתים מעודדים הימנעות מתעסוקה ויוצרים מלכודות עוני או למאפיינים החברתיים-כלכליים של אימהות אלו, כגון רמת השכלה.

2. עוני בקרב אימהות חד-הוריות ותמיכת מערכת הרווחה

אימהות חד-הוריות, כאמור, מהוות קבוצה פגיעה מבחינה כלכלית, הן מעצם היותן מפרנסות יחידות במשק בית שיש בו ילדים, והן מפני שהשכר הממוצע המשולם לנשים נמוך יחסית במרבית המדינות. יחד עם זאת, בהעדר מבוגרים אחרים במשק

הבית ומעצם הנוכחות של ילדים, על אימהות חד-הוריות מוטל נטל רב בגין השילוב בין עבודה ומשפחה. במקרים רבים, הנוכחות של ילדים צעירים אף מונעת לחלוטין את יציאת האם לעבודה, בהעדר סידורים נאותים לילדים.

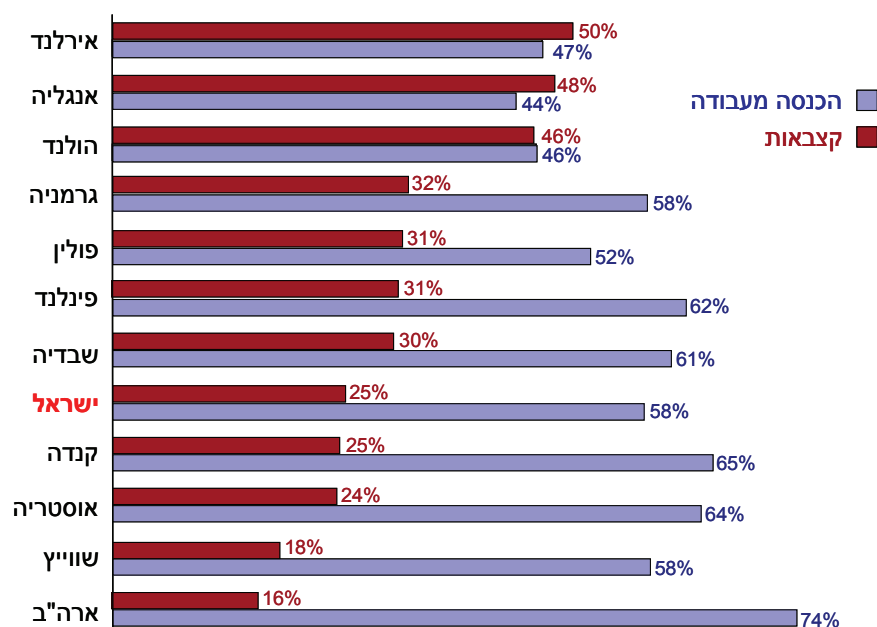
מבחינה זו, קיימות שונות רבה בין המדינות במידת הסיוע המוצעת למשפחה על-ידי מערכות הרווחה והחינוך – במדינות בהן התמיכה בתעסוקת הנשים גבוהה, כגון במדינות הסקנדינביות, בהן פועלים מעונות יום מסובסדים או במימון המדינה, מערך כזה מאפשר מעורבות רבה יותר של אימהות בכלל ושל אימהות חד-הוריות בפרט בשוק העבודה. לעומת זאת, במדינות אחרות, בהן מעונות היום לגיל הרך נדירים יותר או יקרים מאד, נוצר קושי לממן את הטיפול בילדים בעת היציאה לעבודה. גם דפוס של יום לימודים קצר אינו מאפשר השתלבות מלאה של אימהות בשוק העבודה (Mandel and Semyonov, 2005). ולפיכך, אין זה מפתיע, ששיעורי העוני של אימהות חד-הוריות גבוהים יחסית והן נזקקות במקרים רבים לתמיכה של מערכת הרווחה. בכל המדינות קיימת מערכת תומכת כלשהי אם כי השונות בין המדינות רבה, הן מבחינת הזכאות לתמיכה והן בגובה הגמלה המשולמת למשפחה (גם דורון וגל, 2000; קורא ואחרים, 2007).

רמת התעסוקה של אימהות חד-הוריות מעידה כל כך, שחלק לא-קטן מהן במדינות השונות אינו נשען אך ורק על הכנסה מעבודה. ברוב המדינות קיימת תמיכה כלשהי באימהות חד-הוריות, המבוססת בדרך-כלל על מבחני הכנסות ועל רמת התעסוקה. תרשים 6 מציג את הרכב מקורות ההכנסה של אימהות חד-הוריות מעבודה ומקצבאות במדינות שונות¹. מסתבר כי בכל המדינות רוב ההכנסה הוא מעבודה אולם קיימת שונות במידת ההסתמכות על המדינה. בישראל, כרבע מהכנסות משק הבית של אימהות חד-הוריות מגיע מקצבאות ומגמלאות שונות, וכ-60 אחוז מעבודת האם. בארצות-הברית, המתאפיינת בתמיכתה המצומצמת יחסית לקבוצות חלשות ופגיעות, כגון אימהות חד-הוריות, רק כ-16 אחוז מכלל הכנסת משק הבית של אימהות חד-הוריות מגיע מתמיכות של המדינה וכ-75 אחוז משוק העבודה. בשבדיה ובפינלנד, לדוגמה, בהן תמיכת המדינה משמעותית יותר, התמיכה מגיעה לכשליש מהכנסת משק הבית, ושוק העבודה מספק כמעט את כל השאר. אנגליה ואירלנד מתגלות בייחודיותן, כאשר שיעור התמיכות בהן מגיע לכמעט מחצית מכלל הכנסות המשפחה ואילו שוק העבודה מספק כ-45 אחוז נוספים. נתונים אלו לגבי שתי המדינות האחרונות עומדים בהתאמה לשיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה, כפי שהוצג לעיל.

¹ למשק הבית גם הכנסות ממקורות אחרים (תשלומי מזונות, הכנסות מנכסים, וכדומה), ולפיכך האחוזים אינם מסתכמים ל-100.

תרשים 6

הכנסה של משקי בית בראשות אימהות חד-הוריות*, 2004-2005
לפי מקורות עיקריים



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: מאגר ה-LIS.

בכל המדינות אימהות חד-הוריות עניות יותר מאימהות נשואות אך קיימים הבדלים בין המדינות בשיעורי העוני ובעומק הפער בין שתי הקבוצות. בתרשים 7 מוצגים שיעורי העוני של משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות בראשות זוג². קנדה וארצות-הברית מציגות את שיעורי העוני הגבוהים ביותר בקרב החד-הוריות,

² מדובר במשפחות עם ילדים עד גיל 18 ובאימהות מאותן קבוצות גיל. קו העוני בכל המדינות מחושב כ-50 אחוז מחציון ההכנסה הפנויה של משק הבית, בדומה לגישה היחסית המקובלת בישראל. סולם השקילות בו נעשה שימוש הוא סולם בו מספר הנפשות התקניות במשק בית שווה לשורש מספר הנפשות שבו.

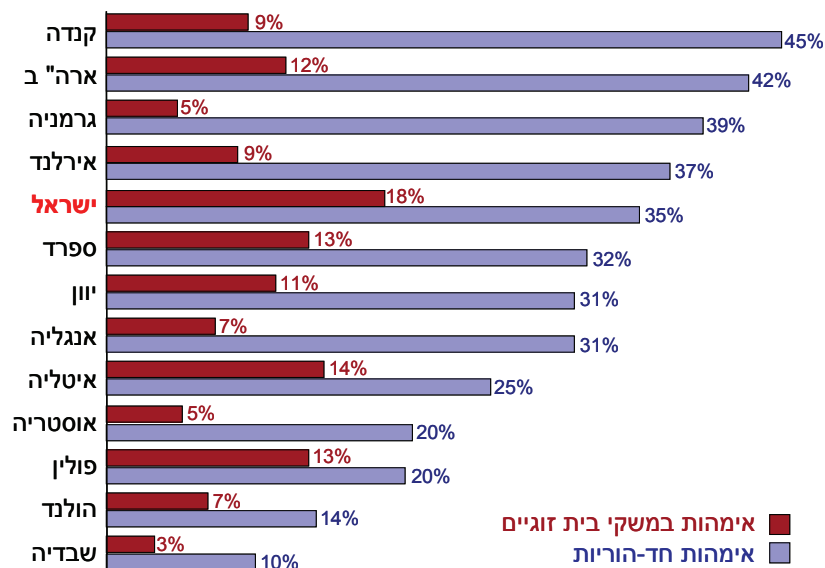
מעל 40 אחוז מהן נמצאו מתחת לקו העוני (5.44 אחוז בקנדה ו-3.42 אחוז בארצות-הברית), בעוד שמדובר על כ-10 אחוזי עוני בקרב האימהות הזוגיות בקנדה (9.4 אחוזים) ועל שיעור מעט גבוה יותר, של כ-12 אחוז בארצות-הברית. ישראל דומה למדינות אלו, כאשר שיעורי העוני בקרב המשפחות בראשות אימהות חד-הוריות גבוהים למדי אם כי הם נמוכים לעומת קנדה וארצות-הברית (35 אחוז מהאימהות החד-הוריות בישראל נמצאו מתחת לקו העוני). אולם ישראל מתבלטת בכך, ששיעורי העוני בקרב האימהות במשקי הבית הזוגיים גבוהים יחסית – 18 אחוז מהאימהות הזוגיות נמצאו מתחת לקו העוני (השיעור גבוה מכל המדינות שהשתתפו בהשוואה (תרשים 7)). כלומר, רמת העוני בישראל גבוהה אצל שני סוגי המשפחות ולפיכך הפער ביניהן אינו גבוה כמו במדינות המובילות בשיעורי העוני בקרב החד-הוריות.

התופעה נובעת מכך, ששיעורי העוני הגבוהים בישראל מתרכזים במשפחות מרובות ילדים (בקרב ערבים וחרדים, בעיקר). עם זאת, מצב זה איננו מקל את מצבן של האימהות החד-הוריות. בקצה השני של המדינות המוצגות בהשוואה, ולעומת שיעורי העוני הגבוהים בקרב אימהות חד-הוריות במדינות שהוזכרו לעיל, ישנן מדינות בהן השיעורים נמוכים בהרבה: בשבדיה, פחות מ-10 אחוזים מהאימהות החד-הוריות וכ-3 אחוזים מהאימהות במשפחות הזוגיות הן עניות. המצב דומה למדי גם בהולנד, בה 14 אחוז מהאימהות החד-הוריות חיות בעוני לעומת פחות מ-7 אחוזים מהאימהות במשפחות הזוגיות.

קשה להסביר את ההבדלים בשיעורי העוני בין המדינות רק על פי המעורבות של אימהות חד-הוריות בשוק העבודה. כפי שהוצג בתרשים 5 לעיל, בארצות-הברית, למשל, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של אימהות חד-הוריות ושל אימהות במשפחות זוגיות דומים מאד וגבוהים יחסית (מעל 70 אחוז) והמצב דומה גם בשבדיה. בישראל הדפוס דומה, הגם ששיעורי התעסוקה של כל האימהות נמוכים יותר, ובכל אופן – שיעור התעסוקה של אימהות חד-הוריות גבוה מזה של האימהות במשקי בית זוגיים. לעומת זאת, באנגליה, שם שיעורי ההשתתפות של אימהות חד-הוריות נמוכים במיוחד בהשוואה למשפחות הזוגיות – ייתכן שיש בכך כדי להסביר את הפער הגדול, יחסית, שהתגלה בשיעורי העוני באנגליה בין המשפחות החד-הוריות (31 אחוז) לבין משקי בית בראשות שני בני זוג (7 אחוזים).

תרשים 7

שיעורי העוני במשפחות לפי סטטוס משפחתי של האם*, 2004-2005



* ההשוואה מתייחסת לאימהות בנות 18-64.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: מאגר ה-LIS.

שיעורי העוני במשפחות חד-הוריות, כמו גם הפערים בינן לבין משפחות זוגיות, מושפעים ככל הנראה מרמת אי-השוויון ומרמת העוני הכללית במדינה. כך ניתן להבין את רמת העוני הגבוהה ואת הפערים המשמעותיים בין שני סוגי המשפחות במדינות כמו ארצות-הברית וישראל, שהן מן המובילות בשיעורי העוני הגבוהים שלהן לעומת שיעור העוני הנמוך והפערים הנמוכים בהרבה במדינות כמו שבדיה והולנד. ייתכן שההבדלים בשיעורי העוני נובעים ממאפיינים דמוגרפיים שונים של שתי הקבוצות, אם כי, בכל המדינות לרוב האימהות החד-הוריות ילד אחד בלבד ורק למיעוט בתוכן מספר רב יותר של ילדים.

3. סיכום

תמונת ההשוואה הבינלאומית של אימהות חד-הוריות בעולם המערבי נועדה לעמוד על מידת הדמיון והשוני במאפייני המשפחות החד-הוריות בראשות נשים, מצבן הכלכלי ומידת המעורבות שלהן בשוק העבודה. מאחר שגורמים מבניים, תרבותיים וחברתיים רבים יש בהם כדי להשפיע על מאפיינים אלו, ההשוואה הוצגה לעומת האימהות במשקי בית זוגיים, המייצגות במידה רבה את המאפיינים וההתנהגויות הרווחות יותר בחברה.

הסקירה העלתה כמה ממצאים חשובים: ראשית, אימהות חד-הוריות אינה נפוצה בישראל במידה בה היא נפוצה במדינות אירופאיות וצפון אמריקאיות רבות. יש להניח, שההבדל נובע מחשיבותה הרבה של המשפחה והמשפחתיות בחברה הישראלית, המתבטאת גם בשיעורים גבוהים יותר של נישואין בכלל ובשיעורים נמוכים יחסית של הגירושין, לצד רמה נמוכה יחסית של תופעת הלידות מחוץ לנישואין (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009). רמת המשפחתיות הגבוהה גם מצביעה על הבדלים מהותיים בין המשפחה החד-הורית למשפחה הזוגית מבחינת רמת הפריון, כאשר המשפחות החד-הוריות קטנות משמעותית ממשפחות זוגיות. אמנם במרבית המדינות אימהות חד-הוריות נובעת מגירושין ומאופיינת ברמה נמוכה של פריון, אולם הפער בישראל בין שני סוגי המשפחות גבוה במיוחד. גם ניתן לראות, ששיעורי התעסוקה של אימהות חד-הוריות בישראל גבוהים מאשר אלו של נשים החיות בזוגיות והם דומים לשיעורי התעסוקה של אימהות אלו גם במדינות אחרות.

למרות האמור לעיל, המשפחה החד-הורית בישראל ענייה מאד גם בהשוואה למשפחה הישראלית הזוגית וגם בהשוואה למשפחה החד-הורית המערבית. ישראל נמצאה כממוקמת בין המדינות שתמיכתן באימהות החד-הוריות נמוכה וכך גם באשר למשאבים המופנים למאמץ לחלץ את האימהות החד-הוריות מעוני, וזאת בדומה למדינות ליברליות, כמו ארצות-הברית, קנדה ואירלנד. ההשוואה בין המדינות מצביעה על כך, שבישראל חלקה של המדינה בתמיכה באימהות חד-הוריות קטן יחסית בהשוואה למרבית המדינות שנסקרו.

יש לציין, כי שיעורי העוני מספקים תמונה חלקית בלבד על מצבה הכלכלי של משפחה, בהיותם מבוססים על ההכנסות אך לא על הוצאות המשפחה. שינויי המדיניות שהתרחשו בשנות האלפיים, שכללו קיצוצים נרחבים ברמת הגמלאות ושינוי בתנאי הזכאות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה, דחפו אימהות לילדים צעירים לשוק העבודה מבלי לספק להן פיתרון הולם בשילוב בין חיי המשפחה וחיי העבודה. יציאה לעבודה של אימהות לילדים צעירים, בגיל טרום בית-ספר, כרוכה בעלויות

גבוהות בהעדר מעונות יום מסובסדים לגיל הרך, ובהעדר אמצעים אחרים, המקלים על תעסוקת אימהות. מדיניות שאינה מביאה בחשבון את האילוצים בפניהן עומדות אימהות חד-הוריות, הן מבחינת ההזדמנויות הפתוחות בפניהן בשוק העבודה והן מבחינת העלויות הכרוכות בטיפול בילדים, לא תצליח לשפר באופן משמעותי את רמת ההכנסה שלהן גם אם הן משתתפות בשוק העבודה. מדינות אחדות, כמו למשל המדינות הסקנדינביות, השכילו לטפל בכך הן בתמיכה כוללת בתעסוקת אימהות (באמצעות חופשות לידה ארוכות, מעונות יום מסובסדים) והן באמצעות מענקים ייחודיים וגבוהים יחסית לאימהות החד-הוריות. זאת מעבר לתמיכה הניתנת לכל המשפחות עם ילדים צעירים, שנועדה לסייע בשילוב בין חיי העבודה וחיי המשפחה. למרות שמדיניות קצבאות נדיבה יחסית כלפי אימהות חד-הוריות (כמו זו שהייתה נהוגה בארץ לפני החלת חוק ההסדרים) עלולה לפגוע בתמריץ לעבודה, יש לומר, שעבודה כשלעצמה אינה מהווה הגנה מפני עוני ומחסור, במיוחד אם היא איננה מלווה במדיניות התומכת בחלופות טובות לטיפול בילדים ומבטיחה במקביל גם רמת השתכרות הולמת.

מקורות

- אחדות, נטע (2007). "מבוא". בתוך אחדות, נטע, מיכל סופר וסיגל שלח (עורכים). התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה – קובץ מאמרים (עמ' 25-5). ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל המחקר והכלכלה.
- (2009). אימהות חד-הוריות בישראל, תמונת מצב ומאפיינים עיקריים. משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.
- (2010א). "עוני בקרב אימהות חד-הוריות – האם שוק העבודה הוא נתב להיחלצות מעוני?". ביטחון סוציאלי 84 : 11-55.
- (2010ב). התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: אימהות חד-הוריות שקיבלו מענקים בשנים 2004-2007: האם הן שיפרו את מיקומן בשוק העבודה? מאמר שהוצג בכנס השביעי של הפורום לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוניברסיטת בר-אילן, פברואר.
- אליאב, תמי, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, גבריאלה היילברון, אסתר טולדנו, ישראל קצינובסקי ומרים שמלצר (2009). משפחות חד-הוריות בישראל: תמונת מצב והצעות לשיפור. המוסד לביטוח לאומי, מחלקת החקר והתכנון.
- דורון, אברהם וגיוני גל (2000). "מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה". ביטחון סוציאלי 275 : 58.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009). שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הרבסט, ענת (2009). "אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות, במסכנים: חוק משפחות חד-הוריות – מבט לאחור". ביטחון סוציאלי, 80 : 25-58.
- זוסמן, נעם ורוני פריש (2007). "השפעת תשלומי העברה על היצע עבודה של אימהות חד-הוריות". ביטחון סוציאלי 73 : 113-147.
- חסון, יעל (2006). תכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית. תל אביב: מרכז אדוה.
- פלוג, קרנית, ניצה קסיר ואירנה מידן (2005). חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני. בנק ישראל: סדרת מאמרים לדיון, 05.05.
- קורא, מיכל, גיוני גל ורפאלה כהן (2007). "מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל". ביטחון סוציאלי, 74 : 43-69.

- Blank, Rebecca M. (2001). "Declining caseloads/increasing work: What can we conclude about the effect of welfare reform?" *Economic Policy Review* (Federal Reserve Bank of New York), 7 (2), 25-36.
- Brady, David and Rebekah Burroway (2010). Targeting, Universalism and Single Mother Poverty: A Multi-level Analysis Across 18 Affluent Democracies. Luxemburg Income Study Working Papers Series, 554.
- Destro, Lane and David Brady (2010). Does European-Style Welfare Generosity Discourage Single Mother Employment? Luxemburg Income Study Working Papers, Series 548.
- Korpi, Walter and Joakim Palme (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review*, 63: 661-687.
- Mandel, Hadas (2009). "Configurations of gender inequality: the consequences of ideology and public policy". *British Journal of Sociology*, 60 (4): 693-719.
- Mandel, Hadas and Moshe Semyonov (2005). "Family Policies, Wage Structures and Gender Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries". *American Sociological Review* 70, 6, 949-968.

III. חינוך

מגמות בהתפתחות מערכת החינוך

נחום בלס*

תקציר

התפתחות מערכת החינוך מגיל הגן ועד סיום החינוך העל-יסודי מוצגת בדגש מיוחד על השינויים הדמוגרפיים המתרחשים במערכת ובחלקם היחסי של מרכיביה. שתי תופעות בולטות, העלייה בחלקן של החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר הערבי; ושיעור בני ה-6 הממשיכים ללמוד בגני-הילדים. הדיון בכוח האדם בהוראה מתמקד בהשוואת תנאי העבודה והשכר של המורים בישראל לעומת עמיתיהם בחו"ל, על בסיס פרסום ה-OECD: *Education at a Glance*. מתברר שלאחר שהוכנסו תיקונים ושינויים בהגדרת הנתונים המדווחים על ישראל, מצבם היחסי של מורי ישראל טוב בהרבה ממה שנהוג היה לחשוב עד כה. החלק האחרון בפרק דן בהישגי המערכת בבחינות הבגרות – אמנם בשנים האחרונות חלה התייצבות בשיעור הזכאים לבגרות, אולם אם מתחשבים בכך שמספר התלמידים החרדים ותושבי מזרח ירושלים, הבוחרים לא לגשת לבחינות הבגרות הולך וגדל בהתמדה, הרי חלה עלייה בשיעור הלומדים ב-י"ב, בשיעור הניגשים לבחינות ובשיעור הזכאים לבגרות, שציוניהם עומדים בתנאי הסף לכניסה ללימודים גבוהים.

ני גורמים מרכזיים משפיעים באופן משמעותי על התפתחות מערכת החינוך בישראל – השינוי המהותי שחל בהרכבה הדמוגרפי והקיפאון היחסי בתקציבים המופנים אליה. התהליכים הללו נידונו בדו"ח לשנת 2009, בפרק "מערכת החינוך – מבט פנים" (בלס, 2010א), אולם ההדים התמקדו בעיקר בהתפתחויות הדמוגרפיות ופחות בקיפאון התקציבי. בשנה האחרונה השינויים

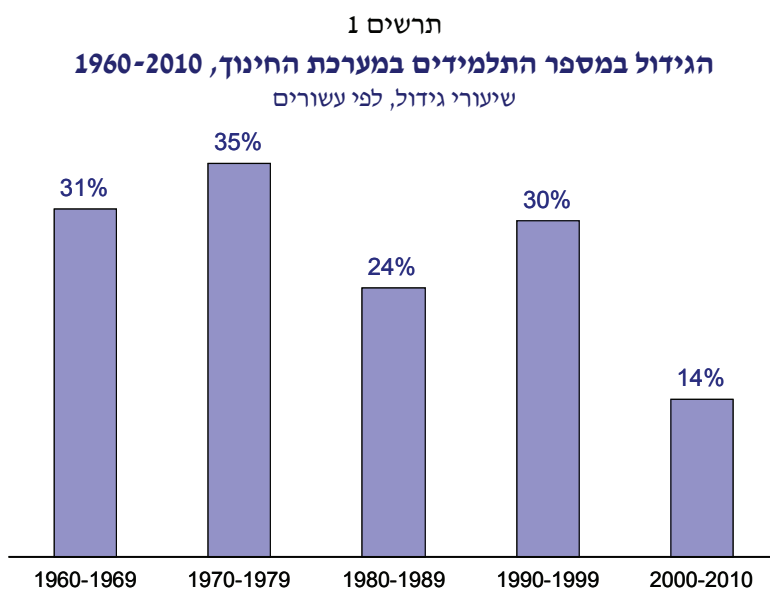
* נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

ברצוני להודות לפרופ' יוסי שביט על ההערות לעבודה, לדלית נחשון-שרון על ההערות ועל העריכה של הפרק וליליה קוגן על עיבוד הנתונים בהכנת התרשימים.

הדמוגרפיים נמשכים באותה עוצמה אך חל שינוי לטובה בהיקף התקציבים המופנה לחינוך (ראו גם פרק על ההוצאה הציבורית בדו"ח זה). הפרק סוקר את השינויים שהתרחשו באוכלוסיית התלמידים ובמאפייני המורים (סעיפים 1 ו-2). הסקירה לגבי המורים כוללת השוואות בינלאומיות על בסיס פרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*. הסעיף השלישי מוקדש להישגי המערכת כמתבטא בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות.

1. תלמידים – הגידול במספרם ושינויים בהרכבם

מספר התלמידים גדל בעשור האחרון בקצב איטי בהשוואה לעשורים הקודמים – בארבעת העשורים שקדמו לעשור זה, 1960-2000, קצב הגידול היה בסדר גודל של בין 25 ל-35 אחוז, אך הוא הואט בעשור האחרון לכדי 14 אחוז בלבד (תרשים 1).



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

קצב הגידול האיטי יחסית מסתיר הבדלים גדולים בשיעורי הגידול של חלקיה השונים של מערכת החינוך וכן הבדלים בתוך כל אחד מהם. לוח 1 מצביע על ההבדל בין המגזר היהודי והערבי: בין השנים 2000 ו-2010 מספר התלמידים הכולל (חינוך יסודי ועל-יסודי) במגזר היהודי גדל בכ-8 אחוזים בלבד ובמגזר הערבי בלמעלה מ-40 אחוז. מאז 1960 עלה מספר התלמידים היהודים פי 2.6 ומספר התלמידים הערבים – פי 12.6. הטורים האחרונים בלוח מצביעים על הירידה התלולה שחלה במהלך העשורים האחרונים בקצב הגידול במספר התלמידים בשני המגזרים.

לוח 1. **תלמידים יהודים וערבים, 1960-2010**
מספרים מוחלטים והתוספת כל עשור

התוספת כל עשור				סך-הכל		
אחוזים		מספרים מוחלטים		מספרים מוחלטים		
יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים	
				31,905	429,586	1960
126	24	40,113	102,112	72,018	531,698	1970
121	23	87,243	121,291	159,261	652,989	1980
30	22	48,546	146,139	207,807	799,128	1990
34	28	71,220	226,803	279,027	1,025,931	2000
44	8	123,633	79,277	402,660	1,105,208	2010

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

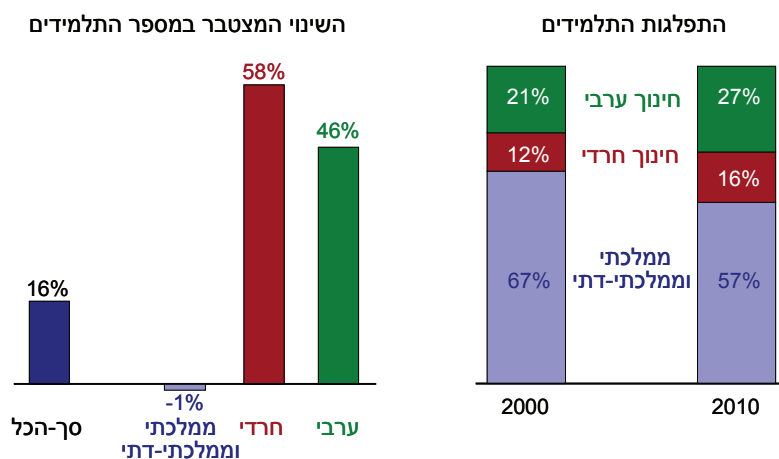
במהלך העשור האחרון ירד חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי בעשר נקודות אחוז, ולעומתם עלה שיעור התלמידים החרדים מכלל המערכת ב-4 נקודות אחוז ושיעור התלמידים הערבים – ב-6 נקודות אחוז (תרשים 2). הגידול הכולל של החינוך החרדי במהלך העשור האחרון היה מהיר מהגידול של החינוך הערבי והוא צפוי לעלות עליו עוד יותר בעתיד בשל ההבדל בתרומתם של שני המרכיבים העיקריים לגידול בחינוך בשני המגזרים. במגזר הערבי, הגידול במספר התלמידים נבע משני גורמים: שיעור הריבוי הטבעי הגבוה ועלייה בשיעור הלמידה; ואילו בחינוך החרדי הוא נבע בעיקר מהריבוי הטבעי. התהליכים האלה אוזנו במידת-מה בשנות התשעים בתרומת העלייה למגזר היהודי, אולם העלייה פחתה במידה ניכרת בעשור האחרון. לגבי העתיד, נראה שבמגזר הערבי צפויה לחול התמתנות, כתוצאה מירידת שיעורי הפרייון וכתוצאה ממיצוי פוטנציאל הגידול של

שיעורי הלמידה. אולם התמתנות כזאת איננה צפויה לחול במגזר החרדי, בו רוב הגידול נובע מריבוי טבעי, כאמור.

תרשים 2

תלמידים במערכת החינוך, 2000-2010

לפי מגזר ופיקוח



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

1.א. שינויים במגזר היהודי, לפי סוג פיקוח¹

• **חינוך ממלכתי.** בין השנים 2000 ו-2010 החינוך הממלכתי (העברי) הצטמק ב-4 אחוזים, מ-682 אלף תלמידים ל-657 אלף. ההתפתחות בתוך המגזר נבדלת בין החינוך היסודי והעל-יסודי: בחינוך היסודי חלה ירידה חדה בחלק הראשון של התקופה אך היא נעצרה ואף החל גידול מאז 2006, כך שב-2010 מספר התלמידים השתווה למספרם ב-2000. לעומת זאת, בחינוך העל-יסודי מספר התלמידים גדל עד

¹ הנתונים מתבססים על "במבט רחב", מערכת הנתונים שמשרד החינוך מפרסם באתר האינטרנט שלו. מדי פעם יש הבדלים בין נתונים אלה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך רמת העדכון הגבוהה בנתונים המנהליים של משרד החינוך הכריעה בבחירה זו.

2002 ואחר-כך החל לרדת וב-2010 הוא נמוך ב-6 אחוזים לעומת 2000. בתוך הזרם הממלכתי החלק המוכר (שנהוג לכנותו "הפרטי") צמח מעט אולם חלקו עדיין זניח בשנת 2010, פחות מ-2 אחוזים מכלל החינוך הממלכתי העברי. הגידול שהתרחש אין בו כדי להצביע על התחזקות הפנייה לחינוך פרטי (מדובר על הכפלת מספר התלמידים, מ-2,500 בשנת 2000 ל-5,000 בשנת 2010, כאשר כ-60 אחוז מהתלמידים לומדים במספר קטן של בתי-ספר (הריאלי בחיפה, בכיתות ז'-ח' באקדמיה למוסיקה, בבית-הספר בויאר בירושלים, וב"עלה התיכון למדעים" בלוד).

• **חינוך ממלכתי-דתי.** מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי עולה בהתמדה אך לאט מאוד, וב-2010 הוא הגיע ל-204 אלף לעומת 190 אלף בשנת 2000 (גידול של 7 אחוזים). הגידול משמעותי יותר בחינוך היסודי, 12 אחוז, לעומת העל-יסודי, שגדל ב-2 אחוזים בלבד (גם במגזר זה חלקם של "המוסדות המוכרים" קטן יחסית, כאשר מספר תלמידי החינוך הממלכתי-דתי במוסדות מוכרים גדל מ-2,700 ל-4,000 אך חלקם עדיין זניח יחסית לכלל המערכת, כ-4 אחוזים).²

• **חינוך חרדי.** השינוי הגדול מתרחש בחינוך החרדי, שמספר התלמידים בו עלה ב-58 אחוז בין השנים 2000 ל-2010. מדובר בגידול שנתי של קרוב ל-5 אחוזים, שהביא לשינויים מרחיקי לכת בחלקו של החינוך החרדי מכלל החינוך העברי (לוח 2). הלוח מצביע על השינוי שחל בהתפתחות החינוך החרדי מאז 1960: בשנים 1960-1980 חלקם של התלמידים החרדים מכלל החינוך העברי היה במגמת ירידה, אולם משנת 1980 ועד 2010 מתרחשת עלייה רצופה בחלקם. קיים פער בשיעורי הגידול בין 2000 ל-2005 ובין 2005 ל-2010 (כאשר בין 2000 ל-2005 עלה חלקם של תלמידי כיתה א' בחינוך החרדי ב-3.3 אחוזים ובין 2005 ל-2010 – ב-2 אחוזים), המרמז אולי על התמתנות מגמת הגידול של החינוך החרדי אך לא על הפסקתה.

² העובדה שמספר התלמידים במוסדות המוכרים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לא גדול אינה מעידה בהכרח על שביעות רצון גבוהה של ההורים מהמסגרות הרשמיות. היא יכולה להצביע על מיעוט החלופות ועל העלות הגבוהה של החינוך הפרטי מצד אחד, ומצד שני על הפתרונות שאפשרו להורים להתגבר על מכשלות החינוך הציבורי במסגרתו, כגון על-ידי הקמת בתי-ספר ייחודיים בחינוך הרשמי, ו/או הכללת רשתות שלמות, המתנהגות כחינוך פרטי לכל דבר, במסגרת החינוך הרשמי, ובמיוחד בחינוך הממלכתי-דתי.

לוח 2. **החינוך החרדי כאחוז מהחינוך העברי*, 1960-2010**
לפי רמת חינוך, אחוזים

	על-יסודי	יסודי	כיתה א'	
1960		6.6	7.6	
1970	3.7	6.6	6.2	
1980	4.0	5.7	4.9	
1990	5.7	7.6	6.3	
**2000	14.8	20.4	19.4	
2010	20.2	28.4	24.7	

* בכלל בתי-הספר היסודיים לומדים עד כיתה ו' אך בחינוך החרדי גם תלמידי כיתות ז'-ח' נכללים בחינוך היסודי ולכן חלקו של החינוך החרדי בכלל החינוך היסודי גבוה מחלקו בכיתה א'.

** בשנת 2000 חל שינוי באיסוף הנתונים, כך שתלמודי התורה החלו להיכלל בסטטיסטיקה הרשמית, ועל כן, ככל הנראה, הנתונים עד 1999 על שיעור החרדים בתלמידים היו מוטים כלפי מטה.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יש להדגיש, החינוך החרדי כולל בתוכו ארבע מערכות נפרדות: הרשת הוותיקה של החינוך העצמאי, הרשת החדשה של מעיין החינוך התורני, מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, שאינם שייכים לאחת הרשתות, ומוסדות הפטור (לוח 3)³. יש הבדלים ניכרים בין מערכות אלה, הן במאפיינים החברתיים-כלכליים שלהן והן בתכני הלימוד ובשיטות ההוראה. בעוד שרשת החינוך העצמאי הוותיקה, הגדולה, המבוססת, שבתי-הספר שלה יחסית גדולים יותר, והיא המסודרת בין מרכיבי החינוך החרדי, גדלה "רק" ב-37 אחוז (תרשים 3), רשת מעיין החינוך התורני גדלה ב-96 אחוז ומוסדות הפטור – ב-60 אחוז, כשהמוסדות המוכרים האחרים גדלו

³ חוק לימוד חובה מגדיר שלושה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות רשמיים, מוסדות מוכרים, ומוסדות פטור. מוסדות חינוך רשמיים הם אלה המופעלים על-ידי המדינה או הרשויות המקומיות (או על-ידי שניהם), ומתנהלים על פי הנחיות וכללים הנקבעים על-ידי המדינה. המוסדות המוכרים מופעלים על-ידי גורמים שאינם המדינה או הרשויות המקומיות ומידת הפיקוח עליהם קטנה יותר אך הם עדיין מפוקחים על-ידי המדינה, ומוסדות הפטור רמת הפיקוח מינימלית והם נקראים בשם זה משום שלימוד במסגרתם מוכר מבחינת חוק לימוד חובה – דהיינו מי שלומד בהם אינו עובר על החוק. רמת הפיקוח הנמוכה יחסית מתבטאת גם ברמת תקצוב פחותה (למעט במוסדות של הרשתות החרדיות).

בתקופה הנידונה ב-115 אחוז. הבדלים אלה מגלים, שהגידול מתמקד במוסדות הקטנים יותר והמפוקחים פחות על-ידי מערכות הבקרה של משרד החינוך.

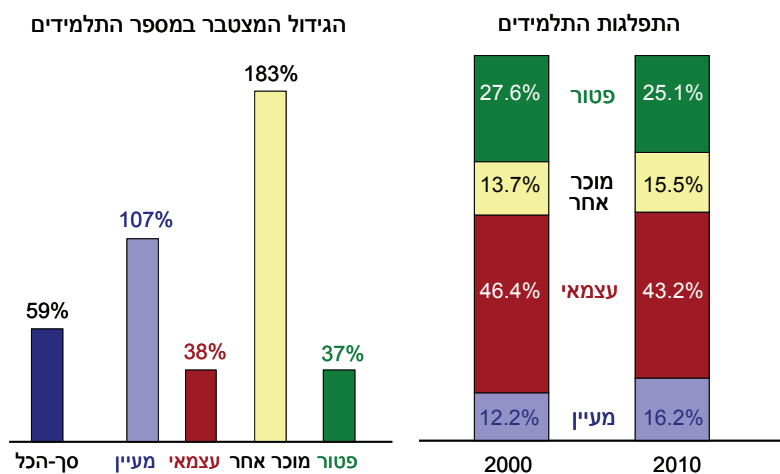
לוח 3. תלמידים בחינוך היסודי החרדי, 2000-2009
לפי רשתות משנה

שנה	סך-הכל	מעין	עצמאי	מוכר אחר	פטור
2000	111,452	14,690	65,155	12,760	27,847
2005	140,370	19,728	66,055	19,457	35,180
2010	179,812	28,865	76,824	27,410	44,573

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד החינוך.

תרשים 3

תלמידים בחינוך היסודי החרדי, 2000-2010
לפי רשתות משנה



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

המשמעות של השינויים הדמוגרפיים במערכת החינוך רבה. בראש ובראשונה, כתוצאה מהגידול בחלקם של תלמידי המגזר החרדי – שתכנית הלימודים שלהם לוקה בחסר במקצועות כגון עברית, מתמטיקה, אנגלית, מחשבים ואזרחות ומדגישה במקומם מקצועות קודש – גדל חלקם של תלמידי ישראל, שתכנית הלימודים שלהם אינה עונה על צורכי וערכי חברה מערבית דמוקרטית או על צורכי משק מודרני ומפותח. מעבר לכך, האוכלוסייה החרדית ענייה ברובה, וכתוצאה מכך חל גידול בחלקם של התלמידים שתנאי הרקע הסביבתיים שלהם משפיעים, ככל הנראה, באופן שלילי על הישגיהם הלימודיים. בשני המקרים לא מדובר בקביעה ערכית ביחס לאורח החיים ולרמת החיים של החברה החרדית אלא בקביעה עובדתית. ולבסוף, העלייה בחלקם של בתי-הספר "המוכרים שאינם רשמיים" ומוסדות הפטור, שאינם משתייכים לאחת הרשתות, מצביעה על הפיצול ההולך וגדל בחינוך החרדי, ועל "תרבות" בתי-הספר הקטנים והקטנים מאד, תופעה בעלת השפעה רבה על הגדלת עלויות במערכת החינוך.

1.ב. שינויים במגזר הערבי, לפי הרכב ומעמד משפטי

כלל התלמידים הלא-יהודיים בישראל – המכונים בדרך-כלל תלמידי המגזר הערבי – מתחלקים במשרד החינוך לארבעה תת-מגזרים: המגזר הערבי (המתחלק בדומה למגזר העברי לחינוך רשמי ולחינוך מוכר שאינו רשמי), המגזר הבדואי, המגזר הדרוזי והמגזר הצירקסי והשומרונים (מספר התלמידים בשני האחרונים קטן במיוחד והוא לא ייכלל בניתוח הנוכחי). מעבר לכך מתקיימת גם חלוקה לא רשמית בין תלמידים מוסלמים, הפונים ברובם לחינוך הרשמי (אך שיעורים הולכים וגדלים מהם – כפי שנראה להלן – פונים לחינוך המוכר שאינו רשמי), לבין התלמידים הנוצרים, הפונים בשיעור ניכר לחינוך המוכר הלא-רשמי.

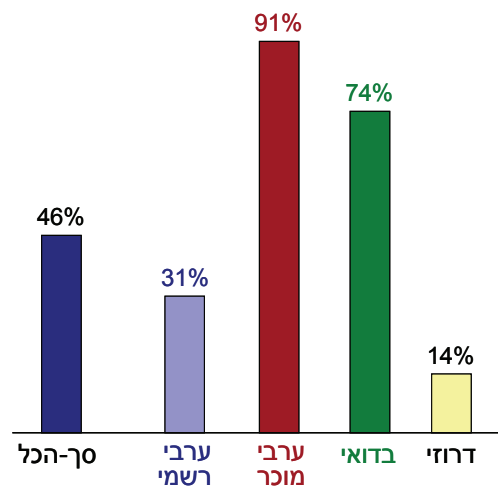
כפי שאפשר לראות בלוח 4 ובתרשים 4, יש הבדלים ניכרים במספר המוחלט ובקצב הגידול של כל אחת מתת-המערכות של התלמידים הלא-יהודיים. בשעה שהחינוך הבדואי צומח בקצב של כ-74 אחוז במהלך העשור האחרון בלבד, החינוך הדרוזי צמח ב-14 אחוז בלבד; ובעוד החינוך הערבי הרשמי צמח במהלך העשור בשיעור של 31 אחוז, החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי צמח בשיעור של 91 אחוז. הגידול הכולל של המגזר הערבי, 46 אחוז, נמוך מהגידול של המגזר החרדי (היהודי) באותה תקופה, שהסתכם ב-61 אחוז. הגידול של המגזר הערבי צפוי להמשיך ולהצטמצם, ראשית, בשל המיצוי הגבוה של שיעורי הלמידה בשנים האחרונות; וכן בשל הירידה שחלה בקצב הריבוי הטבעי במגזר זה בשנים האחרונות.

לוח 4. תלמידי החינוך הערבי, 2000-2010
יסודי ועל-יסודי, לפי תת מסגרות

סך-הכל	ערבי	ערבי מוכר שאינו רשמי	בדואי	דרוזי	
276,280	159,048	42,342	45,317	29,573	2000
341,382	192,222	55,360	61,934	31,866	2005
402,660	209,138	80,735	79,037	33,608	2010

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 4
הגידול המצטבר במספר התלמידים בחינוך הערבי, 2000-2009
חינוך יסודי ועל-יסודי, לפי תת מסגרות



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

הגידול הרב במסגרות החינוך המוכר (רובן משתייכות לכנסיות השונות) במגזר הערבי מצביע על תופעה מעניינת במיוחד. לכאורה מדובר במסגרות המשרתות את האוכלוסייה הנוצרית, ששיעורי הגידול הטבעי שלה נופלים מאלה של האוכלוסייה המוסלמית והתפתחות זו הייתה אמורה להביא להקטנת מספר התלמידים במסגרות אלה. למרות זאת, ההתפתחות הפוכה, כאשר קבוצת בתי-הספר "המוכרים" צומחת במהירות רבה ביותר. יתרה מזאת, עד כה התמקדה תשומת הלב הציבורית כלפי החינוך הערבי, המוכר שאינו רשמי, בבתי-הספר העל-יסודיים המצטיינים, שהביאו את תלמידיהם לתוצאות מעולות במבחני הבגרות. אולם, קצב הגידול של החינוך היסודי המוכר שאינו רשמי עולה על קצב הגידול של החינוך העל-יסודי כולו (80 לעומת 109 אחוז).

התופעה נובעת, במידה רבה, מגידול עצום שחל במספר התלמידים בחינוך היסודי בירושלים המזרחית, הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים. בשנת 2000 מספרם היה 2,908 בלבד אך הוא הגיע ל-16,163 ב-2011. המספרים המקבילים בחינוך הערבי הרשמי בירושלים היו 22,500 ב-2000 ו-25,480 ב-2010. הפער בגידול של שתי מערכות החינוך הערבי בירושלים נובע, ככל הנראה, מפיגור עצום בבינוי מוסדות חינוך רשמיים בירושלים המזרחית, המאלץ את ההורים לחפש פתרונות חינוכיים חלופיים לילדיהם. סיבה אפשרית נוספת – וכאן מדובר בהשערה בלבד – היא גידול באוכלוסיית ירושלים המזרחית כתוצאה מהגירה פנימה של תושבים ערבים חדשים, שאינם מוצאים את מקומם במסגרות החינוך הרשמיות, ו/או אנשים הגרים מחוץ לירושלים המזרחית ושולחים את ילדיהם ללמוד בה. המידע שבידינו על בתי-הספר האלה מועט ביותר, אך קרוב לוודאי שיש לכך השלכות רבות גם מעבר לתחום החינוכי. גם הגידול בחינוך העל-יסודי נובע בחלקו מהגידול במספר התלמידים הלומדים בחינוך העל-יסודי במזרח ירושלים ואינם מוצאים מקום במוסדות חינוך רשמיים, אך הוא נובע בעיקרו ממעבר של אוכלוסייה מוסלמית ממערכת החינוך הרשמית למערכת החינוך הנוצרית המוכרת שאינה רשמית.

החינוך הערבי העל-יסודי המוכר, שאינו רשמי, לא נחקר לעומק עד כה. בתי-הספר הכלולים במגזר זה ייחודיים בהיבטים רבים, כולל הישגים גבוהים מאד בבחינות הבגרות. בדיון שהתקיים לאחרונה בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב על החינוך הערבי, בו הרצה ד"ר ח'אלד אבו-עסבה, הועלו השערות שונות באשר לסיבות לגידול הרב של מסגרת החינוך הזאת. הסיבה העיקרית שצוינה הייתה עלייה באי-שביעות הרצון מהחינוך הציבורי הרשמי בקרב החלקים היותר חזקים בחברה הערבית המוסלמית, הפונים בשל כך למערכות חינוך חלופיות, אליטיסטיות

ברובן. מדובר בשכבות האוכלוסייה המבוססות, היכולות להרשות לעצמן את התשלום הכרוך בשליחת ילדיהם לבתי-ספר אלה, הגובים שכר לימוד גבוה וגם בוחרים את תלמידיהם בקפידה. למגמה זאת עלולה להיות השפעה הרת אסון על המערכת הציבורית הערבית הרשמית ועל יכולתה של המדינה להשפיע על המתרחש בחינוך הערבי.

עוד מעניין לציין את אחוז הגידול הנמוך יחסית במספר התלמידים הדרוזים בשנים האחרונות. נשאלת השאלה, האם הדבר נובע משיעורי הריבוי הטבעי ההולכים וקטנים במגזר זה, או ממעבר של חלק מהתלמידים הדרוזים לבתי-ספר במגזר הערבי הרשמי (במקומות יישוב מעורבים), או לבתי-ספר של החינוך הערבי המוכר שאינו רשמי. קרוב לוודאי ששני ההסברים נכונים במידה זאת או אחרת.

1.ג. עלייה במספר בני ה-6 הלומדים בגני-הילדים

הארכת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 איננה מתממשת זה מספר שנים, למרות שהחקיקה בעניין זה הושלמה בשנת 1996⁴. אי-היישום של החוק מנומק על-ידי משרדי החינוך והאוצר בהיעדר תקציב מספיק ובסדרי העדיפויות הנוהגים במערכת החינוך. על רקע זה מעניין להצביע על תופעה, שהלכה והתפתחה במהלך השנים, בעקבותיה משרד החינוך מקצה מדי שנה מאות מיליוני שקלים, שאפשר היה להפנותם להמשך יישום חוק לימוד חובה חניס לגילאי 3-4, לצורך מימון הגידול בשיעור גילאי 6 הממשיכים ללמוד בגן למרות שהיה עליהם, לכאורה, "לעלות" לכיתה א'.

על פי הכללים הנוהגים, ניתן לאפשר לילדים בני 6, אשר על פי גילם אמורים לעלות לכיתה א' – באישור השירות הפסיכולוגי ובהתאם לתוצאות מבחני מוכנות לכיתה א' – להישאר בגן. מסתבר, שמאז שנת 2001 התרחש גידול מהיר במספר הילדים הנשארים בגן למרות שלפי גילם היה עליהם לעבור לבתי-הספר. יכולה להישאל השאלה, מה רע בכך, שילד שהוריו סבורים שהוא עדיין אינו בשל ללכת לבית-הספר יישאר עוד שנה בגן? ובכן, יש להביא בחשבון כי כאשר מדובר בתקציב נתון, הישארותו של ילד בגיל שש בגן באה על חשבון ילד אחר בגיל 3 או 4, אשר לא יוכל להיכלל במסגרת חוק לימוד חובה חניס.

ניתן לייחס את הגידול במספר בני ה-6 הלומדים בגן לכמה גורמים: גידול במספר הילדים בשנתון; שינוי במדיניות משרד החינוך בכל הנוגע למעבר ילדים מהגן לבתי-ספר; ושינוי בהעדפות ההורים.

⁴ התפתחות החוק, שנחקק לראשונה ב-1982, מתוארת בפירוט אצל בלס ואדלר, 2004.

מה היקף התופעה בישראל? משנת 2001 חל גידול במספר הילדים בשנתון הגילי אך לא חל שינוי במדיניות משרד החינוך. הנתון המעניין, לפיכך, איננו הגידול במספר המוחלט של הילדים בגיל 6 שנשארו בגן, אלא שיעורם הגדל מכלל הילדים בשנתון. מתברר ששיעורם עלה מ-9 ל-17 אחוז במהלך 8 שנים בלבד (בשנים שקדמו לכך פורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדן, שנע בסביבות 4,000 תלמידים לשנה, שהיוו בין 4 ל-5 אחוזים מהשנתון של בני ה-6). תופעה דומה במהותה אך שונה בקצב התרחשותה דווחה בארצות-הברית, שם ירד שיעור גילאי 6 הלומדים בכיתה א' מ-96 ל-84 אחוז במהלך 40 שנה (Deming, Dynarsky, 2008).⁵

מה הסיבה לשינוי הגדול במספר הילדים הנשארים בישראל בגן? קשה להשתכנע, שהגידול המואץ בשיעורי ההישארות בגנים של בני ה-6 נובע מגידול במספר הילדים שאינם בשלים ללמוד בבתי-הספר (גם אם יש אינדיקציות לכך ששיעור הילדים בעלי לקויות למידה הולך וגדל). סביר יותר להניח, שהכללים להישארות של ילדים בגנים נאכפים פחות בהקפדה, ושההורים אינם להוטים – מסיבות שונות⁶ – לקראת המעבר של ילדיהם לבית-הספר כבעבר.

כפי שאפשר לראות בלוח 5 קיים הבדל בין החינוך העברי והחינוך הערבי, כאשר במגזר העברי חלה עלייה מ-12 ל-20 אחוז במהלך העשור האחרון ובמגזר הערבי – מאחוז אחד ל-8 אחוזים, בהתאמה. קיימים גם הבדלים גדולים בתוך המגזר היהודי, כאשר התופעה גדלה בחינוך החרדי יותר מאשר בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי.

חוקרים אמריקאים (Deming and Dynarsky, 2008; Elder and Lubotsky, 2006) הראו שלהארכת שנות הלימוד של ילדים בגנים יש משמעות כלכלית ברורה לגבי הפרט – תוספת שנה של עלויות חינוך (או לחלופין – עלויות החזקת הילד בבית), והפחתת שנה של השתכרות עתידית של הילדים – כאשר הרווח החינוכי הוא בסימן שאלה. בהקשר הנוכחי, יש להדגיש את העלות למשק מעבר לעלות לפרט. העלות התקציבית של ילד בגן למדינה נעה בסביבות 13,000 שקל. הכפלת הסכום במספר הילדים שנשארו בגן ב-2009 מסתכמת לכדי 300 מיליון שקל. גם אם חלק מילדים

⁵ חשוב להדגיש שאין מדובר בהכרח בילדים הנשארים עוד שנה בגן, כי אם בחלק לפחות מהמקרים בילדים המתחילים ללמוד בגן בגיל יותר מאוחר.

⁶ אחת הסיבות יכולה להיות דאגה רבה יותר לרווחת הילד ו"איכות חייו" מאשר לצורך "להספיק מהר יותר לסיים את הלימודים". להעדפות אלה של ההורים יש אינדיקציות גם בממצאי הסקר החברתי – 2010, המוצג בפרק האחרון בספר זה. סיבה אחרת היא ההעדפה – המונעת משיקולים של רווחת הילד – שילדיהם יהיו הגדולים בכיתה ולא הצעירים.

אלה היה צריך להישאר בגן מסיבות חינוכיות טהורות עדיין מדובר בסכומים גדולים מאד, שניתן היה להקצותם להשלמת יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4.

לוח 5. בני ה-6 הממשיכים ללמוד בגן חובה, 2001 ו-2008

סך-הכל ולפי לאום, מונחים מוחלטים ואחוזים*

2008 (תשס"ט)		2001 (תשס"א)		
שיעור מבני ה-6 (%)	מוחלטים	שיעור מבני ה-6 (%)	מוחלטים	
17	23,249	9	10,337	סך-הכל
20	20,283	12	10,005	יהודים
8	2,966	1	332	ערבים

* נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על קפיצה גדולה ובלתי מוסברת במספר גילאי 6 הנשארים בגנים בין השנים 2001-2004 לשנים 2005-2010. גם נתונים שהועמדו לרשותנו על-ידי משרד החינוך מצביעים על גידול ניכר בשיעור בני ה-6 הנשארים בגן אך הוא פחות מזה שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים עליו. בשל אי-התאמות בהגדרות, בייחוד בכל הקשור לגיל, השימוש הוא בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בחינת היקף העלות התקציבית של הישארות בני ה-6 בגנים עולה גם מתרגום מספר הנשארים בגנים למספר כיתות הגן החדשות שיש לפתוח עבורם. בהנחה שמספר הילדים הממוצע בגן הוא כ-30, הישארות בגנים של למעלה מ-23,000 ילדים מחייבת תוספת של כ-800 גנים. אם התופעה תימשך בממדים אלה, תידרש תוספת בנייה של 800 גנים על מנת לקלוט את גילאי 3-4 במספר דומה, ותוספת זו לא הייתה נדרשת לו בני ה-6 היו עוברים לבתי-הספר כנדרש. מעבר לכך, מדובר על תוספת קבועה של עלויות שכר והפעלה של כ-1,000 גננות ושל כ-800 עוזרות גננות, המסתכמת גם היא בקרוב ל-250 מיליון שקל. דומה שהסוגיה מחייבת דיון מעמיק, שבעקבותיו תתקבלנה החלטות על סדר העדיפויות בחינוך הקדם יסודי.

2. מורים – שינויים בדפוסי העבודה, בתנאי העבודה ובשכרם

2.א. שינויים עיקריים במאפיינים של המורים ובדפוסי עבודתם

• **עלייה בגיל ובוותק.** הוותק והגיל הממוצע של ציבור המורים מושפעים בעיקר מדפוסי הפרישה מצד אחד ומהכניסה להוראה מצד שני, כאשר כמה מגמות הפועלות במקביל במערכת החינוך משפיעות על שני התהליכים. מדובר בעיקר בקצב הגידול של אוכלוסיית התלמידים; בשינויים בגודל הממוצע של הכיתות; ובהחלטות תקציביות על מספר השעות המוקצה לכיתה ולתלמיד. גם למגמות שמחוץ למערכת החינוך יש השפעה על מאפיינים אלה של המורים, היכולים לפעול בכיוונים מנוגדים. כך לדוגמא, מצב כלכלי קשה יכול לגרום מצד אחד לעיכוב היציאה לגמלאות ולהעלאת הגיל והוותק ומצד שני – לרצון להצטרף לשורות המקצוע ולהצטרפו. גם שיפור ביוקרה של מקצוע ההוראה יחסית למקצועות אחרים בחברה יכול לפעול בצורה דומה.

באשר לכיוונים השונים של ההשפעה, התמדה בעבודה של מורים מבוגרים ו"נשירה" גבוהה של מורים צעירים משפיעות על העלייה בוותק הממוצע של מורים. לעומת זאת, גידול במספר התלמידים ופתיחת בתי-ספר חדשים וכיתות חדשות ישפיעו על הירידה בוותק ובגיל הממוצע. החלטות חינוכיות ואדמיניסטרטיביות שונות, המגדילות את הביקוש למורים, יביאו בדרך-כלל לירידה בגיל הממוצע (אלא אם כן הגידול בביקוש יסופק על-ידי הגדלת היקפי המשרה של מורים ותיקים, על-ידי דחיית פרישה של מורים מבוגרים או גם על-ידי החזרה לעבודה של מורים שפרשו).

הגידול המואץ של אוכלוסיית התלמידים, שאפיין בעשור האחרון את המגזר הערבי, הן כתוצאה מהריבוי הטבעי והן כתוצאה מהעלייה בשיעורי הלמידה, ולעומתו הגידול המתון יותר במגזר היהודי השפיעו על הגיל והוותק של המורים בשני המגזרים. במגזר הערבי השינויים אמנם לא הביאו להורדת ממוצע הגיל והוותק של המורים אך הם האטו מאוד את עליית הגיל והוותק בהשוואה למגזר היהודי. באשר לשאר הגורמים, המשפיעים על הוותק והגיל הממוצע, לא היו שינויים דרמטיים.

לוח 6. מאפיינים נבחרים של המורים, 2000 ו-2010
לפי מגזר, לפי שלבי חינוך

ערבים		יהודים		
2010	2000	2010	2000	
קדם-יסודי				
19.3	36.1	8.7	10.3	גיל: עד 29 (%)
6.0	4.7	33.6	18.1	50+ (%)
75.7	20.4	71.7	35.4	אקדמאים (%)
24.9	28.6	25.0	25.6	שעות עבודה בשבוע – ממוצע
12.8	10.5	17.6	15.9	שנות ותק – ממוצע
יסודי				
23.5	33.5	14.6	18.2	גיל: עד 29 (%)
14.3	8.3	25.7	16.6	50+ (%)
79.9	37.9	72.9	50.2	אקדמאים (%)
28.3	24.9	25.1	22.6	שעות עבודה בשבוע – ממוצע
12.8	12.5	15.6	14.3	שנות ותק – ממוצע
על-יסודי				
17.6	23.1	7.1	11.4	גיל: עד 29 (%)
17.2	13.7	38.4	27.3	50+ (%)
87.5	80.2	85.3	76.6	אקדמאים (%)
25.1	24.1	23.3	21.2	שעות עבודה בשבוע – ממוצע
13.7	13.3	18.9	17.0	שנות ותק – ממוצע

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התופעה הבולטת בחינוך הקדם יסודי בעשור האחרון הייתה ירידה בשיעור הגננות הצעירות במגזר הערבי לעומת ירידה מתונה יותר במגזר היהודי (לוח 6). שיעור המורות מעל גיל 50 בחינוך היסודי הערבי כמעט הוכפל אך הוא עדיין נופל בהרבה משיעורן בחינוך היסודי העברי. גם המורות בחינוך העל-יסודי הערבי צעירות מן המורות במגזר היהודי המקביל, אולם העלייה בגיל בולטת גם שם. חשוב להדגיש, שלמרות העלייה בגיל הממוצע של המורים, הוותק הממוצע איננו עולה על 20 שנה באף שכבת גיל במגזר היהודי – ועל 15 שנים במגזר הערבי, ומעל 60 אחוז (במקרים רבים, הרבה מעל) מהמורים והגננות הם בני פחות מ-50. כלומר, בניגוד

לרושם, שעשוי להתקבל מן הנתונים על העלייה בגיל הממוצע של המורים, רוב המורים אינם עומדים לקראת פרישה בעשור הקרוב. באופן כללי, הוותק והגיל הממוצעים עולים בשני מגזרי החינוך הראשיים, כאשר המורים במגזר הערבי עדיין צעירים יותר ובעלי ותק נמוך יותר. לעלייה בוותק הממוצע של המורים יש השפעה מיידית על עלות שכרם, היות שתוספת של כל שנת ותק מתבטאת בתוספת של שני אחוזים בשכר (למעשה ייתכן שאף יותר מזה, כי בחמש שנות הוותק הראשונות הקידום בשכר מהיר יותר).

• **עלייה בשיעור האקדמאים.** האקדמיזציה המהירה של המורים בישראל היא מן השינויים הבולטים בעשור האחרון, כאשר הקצב היה מואץ יותר במגזר הערבי לעומת המגזר היהודי (לוח 6). למעלה מ-75 אחוז מהגננות במגזר הערבי ו-72 אחוז במגזר היהודי הן בעלות תואר אקדמי ב-2010 לעומת 11 בלבד ו-35 אחוז, בהתאמה, בשנת 2000. בחינוך הערבי היסודי שיעור המורות האקדמאיות עלה מ-40 ל-80 אחוז, והוא גבוה יותר מהשיעור בקרב המורות היהודיות. השינויים בחינוך העל-יסודי פחות דרמטיים, היות שכבר בשנת 2000 שיעור האקדמאיות היה גבוה מאוד, אך גם ברמת חינוך זו שיעור האקדמאיות בקרב המורות הערביות גבוה מאשר בקרב המורות היהודיות.

האם פירוש הדבר שאיכות המורים יותר גבוהה? לא בהכרח. קודם כל, חלק גדול מהמורות שקיבלו תארים אקדמיים הן בוגרות של השלוחות של האוניברסיטאות הזרות שפרחו בישראל בסוף שנות התשעים ובמחצית הראשונה של שנות האלפיים⁷. חלק גדול נוסף הן מורות שסיימו את לימודיהן במכללות למורים לפני שהמכללות הפכו אקדמיות והן השלימו לימודים של שנה אחת לצורך קבלת התואר⁸. היות שהפיקוח על הרמה האקדמית של השלוחות הזרות ועל הלימודים להשלמת התואר לא היה הדוק, ככל הנראה, וזאת בלשון המעטה, השפעת קבלת התואר האקדמי במקרים אלה על איכות ההוראה מוטלת בספק. ולבסוף, כפי שמסתבר מן הספרות המחקרית (בלס, 2008), הקשר בין רמת התואר של המורה, גם כאשר הוא ניתן על-ידי מוסדות אקדמיים ותיקים ומוכרים, לבין איכות ההוראה, כמתבטא בהישגים לימודיים של התלמידים ובמשתנים חינוכיים

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד החינוך אינם מפרסמים נתונים, המבחינים בין מקבלי תארים אקדמיים מהמוסדות להכשרת מורים, מהאוניברסיטאות הישראליות ומהשלוחות של האוניברסיטאות הזרות.

⁸ במהלך העשור האחרון מספר הלומדות במוסדות להכשרת מורים במסגרת לימודי המשך, שהם לימודי השלמה לתואר בוגר, היה דומה למספר הלומדות בשנה א' (לוח 8.53 בשנתון הסטטיסטי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

וחברתיים אחרים, שמקובל להתייחס אליהם כקריטריונים לבחינת תוצאות העבודה במערכת החינוך, הוא רופף. לעומת זאת, ברור שעלות השכר גבוהה יותר, היות שבישראל ניתנות תוספות שכר אוטומטיות של כ-15 אחוז עבור תואר ראשון ועוד 5 אחוזים עבור תואר שני. ההשפעה של הצמדת השכר להשכלה הפורמלית ללא עדות ממשית להשפעת ההשכלה על איכות ההוראה, הביאה לאחרונה, בארצות-הברית לדוגמא, להתגברות התביעות להפסיק לשלם למורים תוספות שכר עבור תואר שני⁹.

• **עלייה בחלקיות המשרה.** שינוי מעניין ובעל השלכות מרחיקות לכת מתרחש בחלקיות המשרה של המורים, שעלתה באופן דרמטי במגזר היהודי ובמגזר הערבי בין השנים 2000 ו-2010 (לוח 6). מדובר בעלייה מ-22.6 ל-25.1 שעות במוצע בחינוך היסודי העברי, ומ-24.9 ל-28.3 שעות בחינוך הערבי (השינוי אף גדול יותר כאשר מרחיבים את טווח ההסתכלות מ-1995: בלס, 2010א, לוח 11, עמ' 157). אילו היה מדובר בחינוך היסודי בלבד, היינו מייחסים את השינוי להרחבת המשרה הנובעת מיישום רפורמת "אופק חדש", המחייבת מורים לעבוד בהיקפי משרה גדולים יותר, אולם עלייה דומה התרחשה גם בחינוך העל-יסודי העברי (עלייה של 10 אחוזים) ואף בחינוך הערבי העל-יסודי (אמנם עלייה פחותה יחסית, של 4 אחוזים). לא נמצא בינתיים הסבר מניח את הדעת לשינוי זה, אך ככל הנראה מדובר בשינוי מהותי בהעדפות המורים בכל רמות החינוך, שאיננו ניכר בחינוך הקדם-יסודי. בהקשר זה ראוי לציין, שלמרות הטענות בדבר עודף מורים במגזר הערבי – המלוות, לעיתים קרובות, באמירות, שהמערכת מנסה להתמודד עם התופעה בצמצום היקפי המשרה של המורים המועסקים, על מנת לאפשר קליטת מורים חדשים – לא נראה שינוי בהיקף המשרה של המורים במגזר זה.

⁹ העובדה שלא נמצא קשר של ממש בין רמת ההשכלה של המורים ובין ההישגים הלימודיים של תלמידיהם הביאה לכך, שכיום, בעת מצוקה תקציבית בארצות-הברית, יש הקוראים לביטול תוספות השכר למורים בעבור תואר שני. עם זאת, ראוי לסייג את האמירה, בכך שהמחקר מצביע על השפעה חיובית של הוותק בשנים הראשונות לעבודת המורה, ולהשכלה יש השפעה בעיקר בהוראת מתמטיקה בחינוך העל-יסודי. בכנס שנערך בארצות-הברית בנובמבר 2010, הנושא הועלה על-ידי שר החינוך האמריקאי, ארני דונקן, וכן על-ידי ביל גייטס, התורם סכומים ניכרים לחינוך:

<http://thegazette.com/2010/11/22/should-teachers-with-masters-degrees-be-paid-more-if-it-doesnt-help-kids/>, הורד מהאינטרנט ב-7.12.2010. דיון חשוב ומעניין בנושא זה גם מופיע באתר ה"ניו-יורק טיימס" מיום 16.8.2009 – הורד ב-7.12.2010: <http://roomfordebate.blogs.nytimes.com/2009/08/16/education-degrees-and-teachers-pay/>

בתחום החינוכי קיים חשש, עקב קצב הפרישה המואץ עם העלייה בגיל ובוותק, שייווצר מחסור במורים, בייחוד במקצועות ובמקומות ספציפיים. אולם, כפי שעולה מפרסום אחר של מרכז טאוב בתחום זה, וכפי שיתברר מנתונים המופיעים בהמשכה של סקירה זאת, קרוב לוודאי, שבעיית המחסור במורים פחות חמורה ממה שעולה מן הדיון הציבורי (בלס, 2010ב)¹⁰. המאמצים הגדולים שכבר נעשו לגייס מורים ממקורות חלופיים למקורות המסורתיים – מכללות להכשרת מורים ומחלקות החינוך במוסדות להשכלה גבוהה – היו אולי בעלי תהודה תקשורתית גבוהה אך תרומתם למערכת בשלב הקצר לפחות איננה גדולה, ואיננה יכולה להיות גדולה לאור היקפם המצומצם מחד גיסא, ואי-הוודאות בדבר כוח ההתמדה של מורים, שגויסו באמצעות פרויקטים אלה, מאידך גיסא. צעדים כאלה, כמו פתיחת מסלולים חלופיים או הרחבה רבת היקף של מסלולים קיימים להכשרת מורים, עלולים להתברר כיקרים, כמיותרים, ואף כמזיקים (במיוחד אם בעקבותיהם יגויסו מורים שאינם מתאימים ויוקרת המקצוע תיפגע).

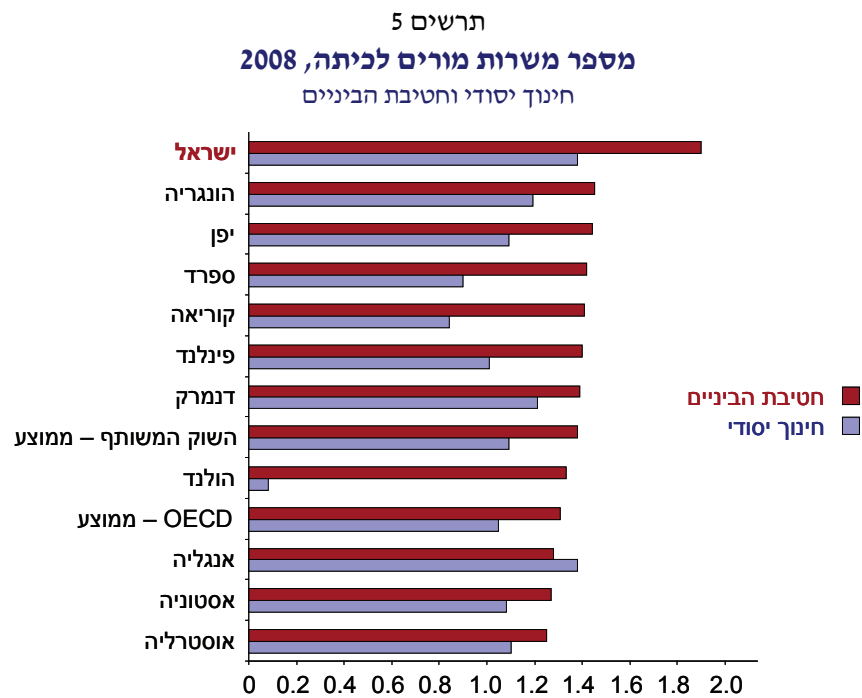
נתונים שפורסמו לאחרונה על-ידי ה-OECD, ב-*Education at a Glance 2010*, (EAG) מספקים תמיכה נוספת לטענה, שבישראל אין מחסור בבעלי כישורים לשמש כמורים, וכי על מחסור נקודתי (מקומי), אפשר להתגבר באמצעות שינויים מבניים ארגוניים ותמריצים מסוגים שונים. הפרסום מדווח על מספר שעות הלימוד של התלמיד (או כפי שמקובל במערכת המינוחים בישראל – "שעות אורך" לכיתה) מצד אחד, ועל מספר שעות ההוראה (במונחים של 60 דקות) שעובד המורה בשנה מצד שני. חלוקה פשוטה של מספר השעות, שמורה במשרה מלאה (FTE – Full Time Equivalent) עוסק בהוראה פרונטלית, במספר השעות שהכיתה לומדת ("שעות האורך"), נותנת את מספר משרות המורה לכיתה (לוח 7 ותרשים 5). מהחישוב עולה, שעל מנת למלא את מכסת שעות האורך שמקבלת כיתה בישראל יש צורך ב-1.38 משרות מורה בחינוך היסודי ו-1.9 משרות מורה בחטיבת הביניים לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, העומד על 1.05 ו-1.31, בהתאמה.

¹⁰ שאלת המחסור במורים נידונה בפרסום שיצא לאחרונה במרכז טאוב (בלס, 2010ב). מעבודה זו עולה כי כמה אינדיקטורים, המשמשים בדרך-כלל להוכחת המחסור במורים (עלייה בשיעור המורים הבלתי מוסמכים, עלייה בגודל הממוצע של כיתות, וביטול ו/או צמצום היקף ההוראה במקצועות מסוימים), אינם מתקיימים במציאות הישראלית. לעומת זאת, בידי המדינה כלים רבים להגביר את היצע שעות העבודה של מורים ולצמצם את הביקוש (תמרוץ להגדלת היקף המשרה, יעול השימוש בשעות המוקצות לבתי-הספר, גיוס מורים ותיקים שפרשו וכדומה). אי לכך, צעדים לגיוס מורים רבים חדשים בין אם על-ידי פתיחת מסלולים חלופיים ובין אם על-ידי הרחבה רבת היקף של מסלולים קיימים להכשרת מורים עלולים להתברר כיקרים, מיותרים, ואף מזיקים (אם בעקבותיהם יגויסו מורים לא מתאימים ויוקרת המקצוע תיפגע).

לוח 7. הקצאת זמן הוראה לכיתה, ישראל וארצות נבחרות ב-OECD, 2008
חינוך יסודי וחיבת הביניים

מדינה	שעות לימוד לכיתה – שנתי		שעות הוראה לשנה – סך-הכל	
	יסודי	חטיבת הביניים	יסודי	חטיבת הביניים
ישראל	1,044	1,139	755	598
OECD – ממוצע	822	918	786	703
אוסטרליה	959	1,011	873	812
אנגליה	899	925	654	722
אסטוניה	683	802	630	630
דנמרק	783	900	648	648
הולנד	1,000	1,080	930	750
הונגריה	724	885	611	611
יפן	774	868	709	603
ספרד	794	1,015	880	713
פינלנד	683	829	677	592
קוריאה	703	867	840	616

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ; OECD.

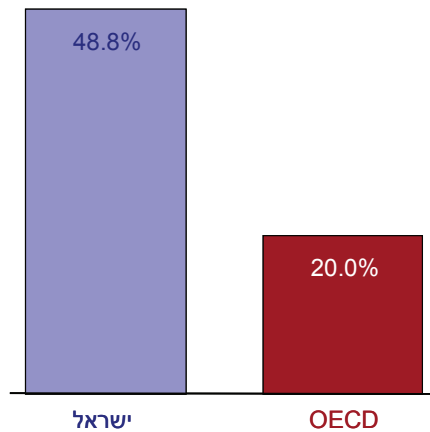


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

השוואה לעומת מדינות מסוימות ב-OECD (קלינוב, 2010) מראה, שמספר משרות המורים במונחי FTE, הנדרש על מנת לבצע את שעות האורך לכיתה בישראל, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, הוא הגבוה ביותר ורק אנגליה (בחינוך היסודי) משתווה לישראל (תרשים 5). גם חלקיות המשרה של המורים בישראל גבוהה בהשוואה ל-OECD, עובדה המצביעה גם היא על כך, שמספר המורים (ולא "שווי ערך משרה מלאה") בישראל יחסית למספר הכיתות במערכת החינוך גדול יותר מאשר ב-OECD. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009 מראים,

כי 48 אחוז מהעובדים בענף החינוך עבדו במשרה חלקית¹¹ (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2010 – לוח 12.11). השיעור הממוצע במדינות OECD נמוך בהרבה – 20 אחוז בלבד (נתון לשנת 2004) (תרשים 6) (European Commission DG, 2006). באנגליה, למשל, מדובר ב-16 אחוז מבין המורים שעבדו במשרה חלקית ב-2002, ובקולומביה הבריטית שבקנדה – 23 אחוז (30 אחוז בקרב מורות ו-8 אחוזים בקרב מורים-גברים) (Vineall, 2002). כתוצאה מכך מספר המורים לכיתה בישראל בפועל אף גבוה יותר.

תרשים 6
מועסקים במשרה חלקית בחינוך*
כאחוז מכלל המועסקים בחינוך



* ישראל – 2008 ; OECD – 2004.

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

¹¹ אמנם מדובר כאן ב"עובדי חינוך" ולא רק במורים, אולם הרוב המכריע הוא מורים (ההערכה היא, שכלל עובדי החינוך האחרים – והדבר נתמך גם בנתוני OECD – אינם עולים במספרם על 20 אחוז מעובדי החינוך, ולפיכך הנתון על העובדים במשרה חלקית הוא קרוב לוודאי אמין).

מההשוואה נגזרת מסקנה ברורה לגבי סוגיית ה"מחסור במורים". היות שמספר המורים לכיתה בישראל גבוה בשליש עד 50 אחוז לעומת ה-OECD, הרי בעת מחסור במורים, עדיף לחפש דרכים להגדלת מספר שעות ההוראה ולהגדלת היקפי המשרה של המורים הקיימים ולהקטין את מספר שעות העבודה לכיתה, במקום לחפש פיתרון שמשמעותו הגדלת מספר המורים (נראה שהסכמי השכר עם המורים הולכים בכיוון זה לפחות בכל הנוגע להגדלת היקפי המשרה).

מבט נוסף מזווית ראייה אחרת על מספר המורים לכיתה מתקבל מנתוני ה-OECD, המציגים את מספר התלמידים לכיתה ומספר התלמידים למורה. ההבדל בין מספר המורים לכיתה, המתקבל מחישוב זה, לעומת החישוב שהוצג בלוח 7, נובע מהבדלים בהגדרת שעות העבודה של המורה (בגישה הראשונה מדובר בשעות ההוראה בפועל – "שעות פרונטליות" ובשנייה – במספר שעות העבודה למשרה מלאה של מורה).

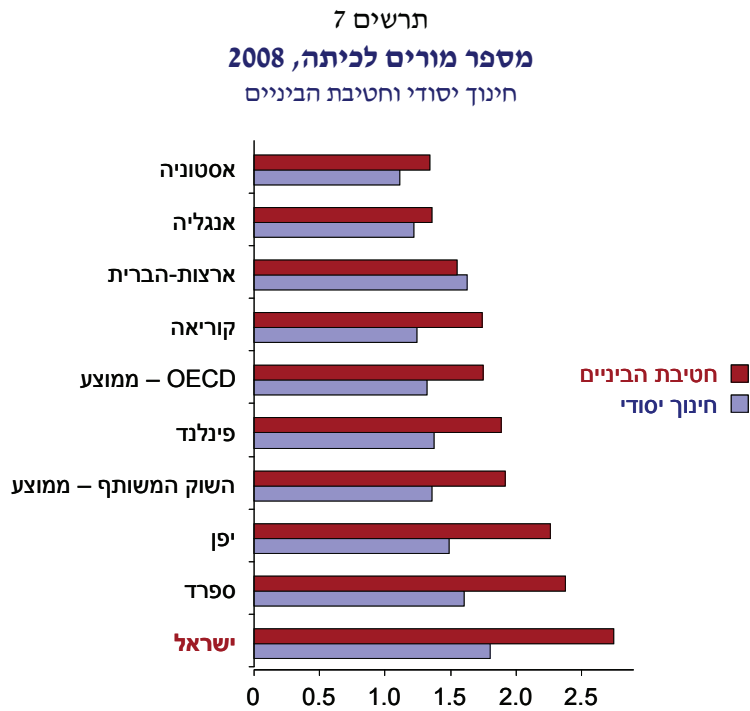
בדומה להשוואה שעשה בן-דוד (2010), הנתונים בלוח 8 ובתרשים 7 מצביעים גם הם על אותה מציאות אך בצורה חריפה עוד יותר: מספר המורים לכיתה בחינוך היסודי גבוה בישראל לעומת הממוצע ב-OECD ב-32 אחוז (לעומת 27 אחוז כנובע מהחישוב בלוח 7) ובחטיבת הביניים – ב-61 אחוז (לעומת 45 אחוז כנובע מלוח 7).

לוח 8. מספר תלמידים לכיתה ותלמידים למורה, 2008

חינוך יסודי וחטיבת ביניים

מדינה	מספר תלמידים לכיתה		מספר תלמידים למורה	
	יסודי	חטיבת הביניים	יסודי	חטיבת הביניים
ישראל	27.6	32.5	15.3	11.8
OECD – ממוצע	21.6	23.9	16.4	13.7
אוסטרליה	23.7	23.6	15.8	-
אנגליה	24.6	20.4	20.2	15.0
אסטוניה	18.3	21.4	16.4	16.0
ארצות הברית	23.3	22.8	14.3	14.8
דנמרק	19.6	20.0	-	10.1
יפן	28.1	33.2	18.8	14.7
ספרד	21.0	24.4	13.1	10.3
פינלנד	19.8	20.1	14.4	10.6
קוריאה	30.0	35.3	24.1	20.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.



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

2.ב. תנאי העבודה של המורים – ישראל לעומת ה-OECD

מקובל לדון בתנאי העבודה של המורים תוך השוואתם לתנאים של עובדים אחרים במשק או לתנאי העבודה של מורים במדינות אחרות. להלן נתמקד בהיבט ההשוואתי-הבינלאומי תוך פירוט והסבר ההגדרות הנוהגות במדינות ה-OECD¹².

¹² גם אם מתברר בהמשך, שתנאי העבודה של המורים בישראל, בהשוואה למדינות OECD טובים ממה שנהוג לחשוב, הרי במובנים רבים הם עדיין נחותים בהרבה מהממוצע ב-OECD ואין בכוונת דברינו לנקוט עמדה בכל הנוגע לעמדות הצדדים השונים בדיון על תנאי העבודה של המורים בישראל.

• **מבנה המשרה ועומס העבודה**¹³. משרת המורים מוגדרת בהיקף עבודתם, הנמדד על-ידי מספר השבועות והימים שעליהם לעבוד, ובתוכם מספר שעות ההוראה הפרונטלית (במונחי 60 דקות) ומספר השעות שהם נדרשים לשהות בבתי-הספר ("שעות שהייה").

משרת המורה איננה מוגדרת באופן אחיד בכל המדינות. חלקן מתייחס רק לשעות הפרונטליות (למשל בלגיה, פינלנד וצרפת); חלקן מפריד בין שעות הוראה ושעות שהייה בבית-הספר (למשל אוסטרליה, אירלנד וארצות-הברית); ומדינות אחרות מתייחסות למכלול השעות – שעות ההוראה, שעות שהייה בבית-הספר ושעות העבודה בבית (למשל נורווגיה, פורטוגל וספרד).

ישראל השתייכה, עד לאחרונה, למדינות המגדירות, לכאורה לפחות, את היקף עבודת המורה בשעות הפרונטליות אותן הוא נדרש ללמד¹⁴. מציאות זו נתונה בתהליך של שינוי משמעותי, לפחות בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים¹⁵, בעקבות החלת הרפורמה "אופק חדש". במסגרת הרפורמה הוגדרה מחדש משרת המורה בישראל, כך שהיא מסתכמת ב-36 שעות בשבוע ומורכבת מ-26 שעות הוראה בכיתה, 5 שעות הוראה פרטנית ויתר השעות מוקדש לעבודה חינוכית ואחרת לפי צורכי המורה וצרכי בית-הספר. בשלב זה, כל עוד חלק ממורי ישראל אינם כלולים ברפורמה, התיאור יתייחס למערכת במסגרתה הקודמת.

• **מבנה עבודת המורה**. עבודת המורה מורכבת, כאמור, משני חלקים עיקריים – עבודת הוראה בכיתה ועבודה שאינה הוראה, הנחלקת לשניים, לעבודה בתחומי בית-הספר ולעבודה מחוץ לתחומי בית-הספר, ובעיקר בבית. סך-כל שעות העבודה כולל שלושה סוגי שעות: שעות הוראה בכיתה (בקבוצה או לתלמידים בודדים),

¹³ חלק זה של העבודה מבוסס כולו על השוואת נתוני ישראל לנתונים המתפרסמים בפרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*, אלא אם כן יאמר אחרת.

¹⁴ בפועל רוב המורים אינם נדרשים להקדיש את כל זמנם להוראה פרונטלית. חלק גדול משמש בתפקידים שונים בבתי-הספר, כגון חינוך, ריכוז וניהול, המרכיבים את משרד המורים בתוספת לשעות ההוראה בכיתה. חלק אחר מהמורים מקבל הקלה בשעות הפרונטליות שהוא נדרש ללמד עקב גיל או ילדים צעירים. יחד עם זאת, המורים נדרשים לשהות בבית-הספר שעתים נוספות בשבוע ("שעות שהייה"), ועוד מקובל לדרוש מהם השתתפות במספר ימי היערכות לפני פתיחת שנת הלימודים והשתתפות בפעילויות שונות אחרות מחוץ לשעות הלימודים.

¹⁵ לאחרונה גם ארגון המורים (בו מאוגדים מרבית מורי החינוך העל-יסודי) הגיע להסכם עם משרדי החינוך והאוצר על מעבר למבנה משרה דומה (אם כי בהסכם זה מספר שעות העבודה בשבוע הוא 40 ולא 36, ולעומת זאת שעות חינוך ותפקיד אחרות מופחתות משעות ההוראה הפרונטליות הנדרשות, אך פרטי ההסכם טרם גובשו במועד כתיבת פרק זה.

שעות תפקיד, המתבצעות בבית-הספר, ושעות פרופסיונליות¹⁶. שני סוגי השעות הראשונים הם על פי הגדרה שעות עבודה (הוראה + לא הוראה) והשעות הפרופסיונליות אינן נחשבות כשעות עבודה.

להלן תיאור והסבר לגבי המצב בפועל בישראל:

- **שעות הוראה בכיתה.** משרה מלאה של מורי החינוך היסודי בישראל מוגדרת ב-30 שעות הוראה שבועיות ושל מורי החינוך העל-יסודי – ב-24 שעות (עד ל"אופק חדש"). המונח "שעות הוראה" חופף למונח "שיעורים" (Class Periods) אך השוואה עם ה-OECD (בפרסום *Education at a Glance (EAG)*) מחייבת לבטא את היקף עבודת המורים במונחי שעות בנות 60 דקות (ולצורך זה יש להתאים את מספר השיעורים שמורה בישראל נדרש ללמד ל"שעות הוראה" על פי הגדרת OECD – היות שמשך השיעור הממוצע בישראל הוא 48 דקות, יש לכפול את מספר השיעורים בישראל ב-0.8).
- **שעות התפקיד.** שעות התפקיד של המורים בישראל, שאינן מוגדרות במדויק במונחי זמן, הן שעות המופחתות משעות ההוראה הפרונטלית לצורך מילוי תפקידים שונים. הן נחשבות חלק משעות עבודה של המורה לכל דבר ועניין אך אינן כלולות במניין שעות ההוראה. מדובר בעיקר בשעות לתפקידי ניהול וריכוז, שעות חינוך ושעות הכנה לבגרות¹⁷.
- **שעות פרופסיונליות.** מדובר בשעות המופחתות מסיבות שונות מסך-כל שעות העבודה במשרה מלאה (שעות הוראה + שעות תפקיד) מבלי לפגוע בשכר. הכוונה בעיקר לשעות גיל (2 שעות שבועיות (ש"ש) למורים מעל גיל 50 ו-4 שעות שבועיות (ש"ש) מעל גיל 55), ושעות אם בהיקף של 10 אחוזים מן המשרה למורה העובדת מעל 79 אחוז משרה (כלומר: למורה אם בחינוך היסודי, העובדת 27 שעות, משלמים עבור 30 שעות, ולמורים מעל גיל 50, העובדים 28 או 26 שעות (תלוי בגיל), משולם שכר עבור 30 שעות (ובחינוך העל-יסודי הדבר נכון לגבי 24 שעות)).

¹⁶ המונח "שעות פרופסיונליות" אינו שגור במילון של משרד החינוך והוא הוגדר לצורכי עבודה זאת. מבחינה מושגית אפשר להתייחס לשעות אלה כאל שעות עבודה ואז משרת מורה מלאה היא 30 ש"ש ביסודי ו-24 בעל-יסודי. אך גם אפשר להתייחס אליהן כאילו אינן שעות עבודה ואז היקף משרת המורה מופחת בהתאם לנתונים הספציפיים. הבחנה זאת חשובה במיוחד לדיון במספר התלמידים למורה, ולגביה הנטייה היא לקבל את הגישה השנייה.

¹⁷ בפועל ניתן למצוא בבתי-הספר תפקידים נוספים רבים. בדו"ח בקרת התקן ל-2004 נמנו מעל 50 שמות של תפקידים, אמנם רובם המכריע היה בהיקף שעות מצומצם ביותר.

עד לפרסום ה-OECD האחרון – *Education at a Glance 2010* – הנתונים לגבי ישראל הראו, שהמורים בחינוך היסודי לימדו בפועל 1,025 שעות, בחטיבת הביניים – 788 שעות ובחטיבה העליונה – 665 שעות. לאחרונה, נערך במשרד החינוך אומדן מעודכן של מספר שעות ההוראה הממוצע של המורים בכיתה. לפי אומדן זה, מספר השיעורים הממוצע, שמורה העובד במשרה מלאה מלמד בשבוע, מגיע בחינוך היסודי לכ-25.5, בחטיבת הביניים ל-21.5 ובחטיבה העליונה ל-19¹⁸. מכאן נגזר, כי שעות המגע השבועיות הוא 20.4 בחינוך היסודי, 17.2 בחטיבת הביניים ו-15.2 בחטיבה העליונה. מספר שעות המגע השנתיות הוא, לפיכך, 755 בחינוך היסודי, 598 בחטיבת הביניים, ו-541 בחטיבה העליונה (ומספרים אלה אכן תואמים לפרסום האחרון של ה-OECD: *Education at a Glance 2010*). ראו השוואה של היחס של שעות ההוראה בישראל לעומת ממוצע ה-OECD ב-2008 לעומת 2009 בתרשים 19⁸.

מונח מקובל בהתייחס להיקף עבודתו של מורה הוא "שווה ערך משרה מלאה" (FTE)²⁰. השימוש במונח זה מצריך הבחנה בין **מספר המשרות המלאות**, הנדרש לביצוע כל התפקידים המוטלים על מערכת החינוך במדינה, ובין **מספר המורים**, שצריכים לעבוד במשרה מלאה על מנת לבצע את כל התפקידים. שני "הערכים" אינם זהים, היות שבכל מדינה – בדומה לישראל – יש הסדרים שונים, המאפשרים למורים, בעלי מאפיינים מסוימים (גיל, ותק, מצב משפחתי וכדומה) לעבוד פחות מהמוגדר כמשרה מלאה ולהיחשב עובדים במשרה מלאה לצורך קבלת שכר. לפיכך, בסופו של דבר, עמידה ב"מכסת" שעות העבודה, הנדרשת למערכת החינוך, מחייבת גיוס של יותר מורים העובדים במשרה מלאה ("שווה ערך משרות הוראה מלאות") מאשר מספר "משרות ההוראה המלאות", המתקבל מחלוקת סך שעות ההוראה הנדרש (בישראל כאמור לעיל עד לאחרונה היה מדובר ב-30 שעות בחינוך היסודי וב-24 שעות בחינוך העל-יסודי).

החשיבות של הערך "שווה ערך משרה מלאה" גדולה, בקובעה בפועל את מספר המורים הנדרש לקיים את המערכת על פי הכללים שהיא קבעה לעצמה. הערך הזה משפיע על מודד חשוב אחר בסטטיסטיקה החינוכית – מספר התלמידים למורה, המתקבל מחלוקה של מספר התלמידים במספר שווה הערך של משרות מלאות.

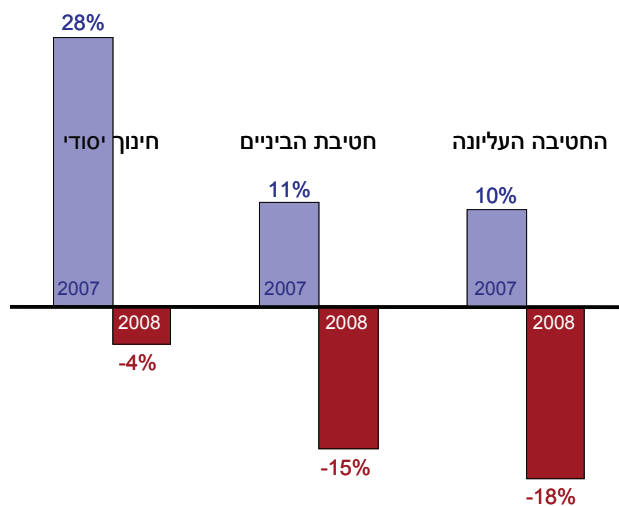
¹⁸ נתון זה אינו עומד בהכרח בסתירה לנתון על היקף המשרה הממוצע מפני שאינו כולל את שעות התפקיד.

¹⁹ מובן מאליו שהמעבר ל"אופק חדש" יביא לשינוי כל החישובים הללו. מספר שעות ההוראה של מורים בחינוך היסודי יסתכם ב-930 (26 שעות פרונטליות + 5 שעות הוראה פרטניות כפול 37.5 שבועות בשנה), ומספר שעות השהייה יגיע לכדי 1,350 (36 שעות כפול 37.5 שבועות).

²⁰ Full Time Equivalent - FTE.

תרשים 8

מספר שעות העבודה הפרונטליות, 2007 ו-2008*
מורים בישראל לעומת ה-OECD



* לפי רמת חינוך, במונחים של 60 דקות, לפני ואחרי התיקונים שהוכנסו בנתונים.

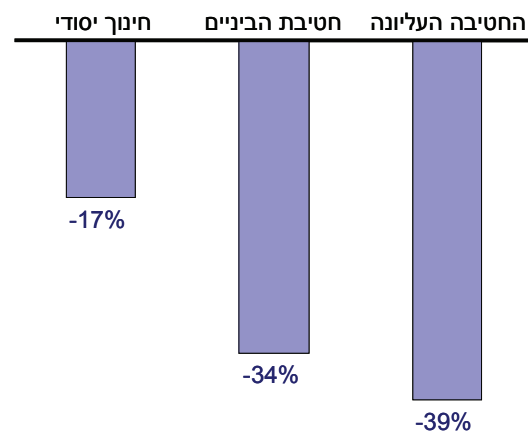
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

לאחרונה הסתיימה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדיקה בנושא זה, ממנה עולה, כי שווה ערך משרה מלאה (FTE) בחינוך היסודי ב-2009 הוא 27.1 שעות, בחטיבת הביניים – 20.9 שעות ובחטיבה העליונה – 21.9 שעות²¹.

²¹ ממצא זה מעורר הסתייגות, היות שהוא כולל את שעות החינוך, שעות תפקיד לכל דבר ועניין, בהן המורה ממלא מטלות שונות הכרוכות בתפקידו. מדובר בקשר עם הורים; בטיפול בבעיות חברתיות, לימודיות ואחרות, העולות במהלך הלימודים בכיתה; בטיפול בקשיים שונים של תלמידים, כולל הפניה שלהם לטיפול של גורמים אחרים, וכדומה. הנימוק שהמורה אינו חייב להיות לשם כך בבית-הספר אינו רלוונטי לצורך הגדרת השעות הללו כשעות תפקיד. אם נתייחס אל שעות אלה כאל שעות תפקיד לכל דבר ועניין, הרי שההפרש בין משרה מלאה לשווה ערך משרה מלאה יצטמצם לכ-6 אחוזים בלבד.

מהנתונים החדשים שנמסרו ל-OECD עולה בבירור, כי המורים בישראל מלמדים בכיתה ושוהים בבית-הספר פחות שעות מעמיתיהם ב-OECD, והפער בין שעות העבודה של המורים בישראל לשעות העבודה של המורים ב-OECD הולך וגדל ככל שעולים בשלבי הגיל. פער זה מגיע לשיאו במספר השעות שהמורים בישראל שוהים בבתי-הספר – 39 אחוז פחות ממספר השעות שהמורים ב-OECD שוהים בבתי-הספר (תרשים 9).

תרשים 9
מספר השעות שמורים בישראל נדרשים לשהות
בבתי-הספר לעומת ממוצע ה-OECD, 2008



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

2.g. שכר המורים – ישראל לעומת OECD²²

שכר המורים נדון גם הוא בפרסום ה-OECD: *Education at a Glance 2010*. הנתון הבולט ביותר בנושא זה – כפי שהופיע בפרסום ה-OECD עד 2009 – קובע, שמורה בישראל, בעל 15 שנות ותק, משתכר 62 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש, בעוד הממוצע בארצות OECD עומד על 117 אחוז.

האם אמנם זהו תיאור נכון של המציאות? ב-2010, בעקבות בדיקה שנערכה במשרד החינוך ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהשתתפות מרכז טאוב, הועברו ל-OECD נתונים מתוקנים, שכללו עדכון ותיקונים לעומת הדיווח בפרסומים הקודמים. עדכון ותיקונים אלה – הגם שהם אינם שלמים – משנים מהותית את תמונת השכר של המורים בישראל יחסית לשכר המורים בארצות OECD (קלינוב, 2010)²³, כפי שהדבר עולה מהפירוט להלן:

• **תוספת שכר עבור תואר אקדמי.** ישראל נהגה לדווח ל-OECD על המורים לפי דרגת "מורה מוסמך" כעל המורה הטיפוסי בישראל. הדיווח היה נכון בעבר הרחוק אך ככל שתהליך האקדמיזציה במערכת החינוך התעצם, המורה ה"טיפוסי" בישראל הוא כיום אקדמאי²⁴, בעל תואר ראשון ומעלה. הדיווח צריך להיות בהתאמה לכך, כאשר מתייחסים להכשרה המינימלית של המורים – ההשפעה של השינוי הזה בדיווח הינה מרחיקת לכת, היות שקיים פער של 15 אחוז בין שכר מורה מוסמך בעל 15 שנות ותק בהוראה לשכר מורה בעל תואר ראשון בעל 15 שנות ותק בהוראה.

²² הדיווח בשכר המורים מציג מספרים, הנראים כבעלי רמת דיוק גבוהה. אולם, בשל הבדלים בהגדרות, במועדי איסוף הנתונים, וכן בשל קשיים באיסוף הנתונים, יש להתייחס אליהם ברמת קירוב בלבד. הדבר נכון לגבי הנתונים של ישראל, וקרוב לודאי, שכך גם לגבי נתונים של מדינות אחרות. בהתאם לכך, יש להתייחס להבדלים של אחוזים בודדים לכאן או לכאן בזהירות מרבית. בפרק זה נציג את עיקרי הדברים בלבד. ניתוח מפורט של ההשוואה של נתוני ישראל לעומת נתוני OECD אפשר יהיה למצוא בפרסום נפרד של המרכז שיעסוק בסוגיה זאת.

²³ תיקון מלא של הנתונים היה צריך להביא לכך ששכר המורים בישראל, כמתואר בפרסום ה-OECD, יעלה בסדר גודל של 44 אחוז על השכר שתואר בפרסום הקודם.

²⁴ כבר בשנת 2003 מספר המורים בדרגת "מורה מוסמך", בוגרי המוסדות הלא-אקדמיים להכשרת מורים בכל מערכת החינוך, היה נמוך מ-3.5 אחוזים ורובם מורים ותיקים מאד. מדובר על פחות מ-2 אחוזים מהמורים בעלי 15 שנות ותק בחינוך היסודי ופחות מאחוז אחד מבין מורי חטיבות הביניים.

- **השתתפות המעביד בקרן השתלמות.** נתוני השכר שהועברו מישראל לא כללו את השתתפות המעביד בקרן ההשתלמות של המורים²⁵ – מדובר בתוספת של כ-9 אחוזים על כלל השכר (הייתה כאן טעות מתמשכת, היות שההנחיה המפורשת של OECD הייתה, שיש לכלול את תוספות השכר המצטרפות אוטומטית לשכר הכלול בטבלות השכר).
- **גמול עבור כפל תואר.** מורים בעלי תואר אקדמי ותעודת הוראה. רוב המורים כיום, זכאים לגמול בעבור כפל תואר בשיעור של 10.5 אחוז מהשכר הבסיסי (תיקון אשר לא בוצע בפועל).
- **תוספות שכר כתוצאה מהסכם השכר האחרון.** מדובר בסדר גודל של כ-10 אחוזים. השינויים שהוכנסו העלו את שכר המורים בעלי 15 שנות ותק ובעלי הכשרה "מינימלית" מ-62 אחוז מהתמ"ג לנפש, כפי שהוצג ב-EAG 2009, ל-73 אחוז ב-EAG 2010. תיקון מלא של הדיווח, לאחר השוואה מלאה של כלל מרכיבי השכר כנדרש, עשוי להביא את השיעור המתאים ל-87 אחוז מהתמ"ג לנפש. הלוח הבא (לוח 9), המתבסס על עבודתה של רות קלינוב (2010), מצביע על ממדי השינוי בהשוואה לעומת מדינות אחרות. כך, למשל, מסתבר, שהפער בין ישראל לארצות-הברית בגובה שכר המורים יחסית לתמ"ג קטן מאד. גם הפער יחסית לפינלנד אינו גדול מאוד, אולם הפער לעומת קוריאה, ניו-זילנד וספרד גדול מאוד (תרשים 10).

²⁵ לכאורה מדובר על 8.4 אחוזים בלבד אך בשל הטבות שונות למורות בחופשת לידה ולמורים באזורי עדיפות לאומית הממוצע הוא 9 אחוזים.

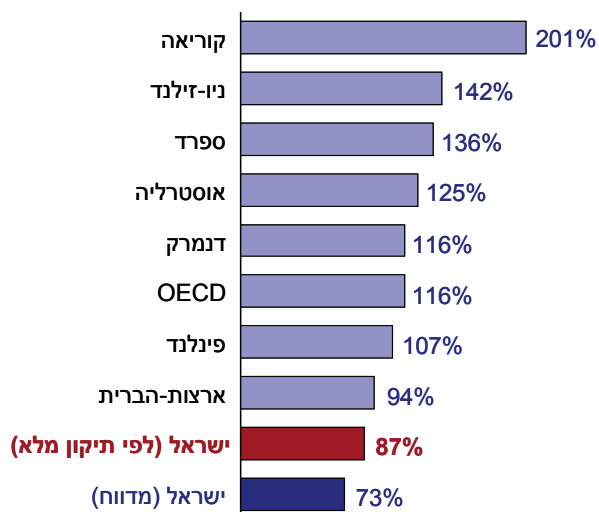
לוח 9. שכר שנתי של מורים בחינוך יסודי, 2008
במונחים שנתיים, לפי שווי כוח קנייה

תמ"ג לנפש (מונחים מוחלטים)	שכר המורים (15 שנות ותק, הכשרה מינימלית)	
27,216	19,868	ישראל (מדווח)
27,216	23,711	ישראל (לפי תיקון מלא)
33,988	39,426	OECD – ממוצע
36,877	46,096	אוסטרליה
46,991	44,172	ארצות-הברית
36,472	42,308	דנמרק
27,051	38,412	ניו-זילנד
31,468	42,796	ספרד
35,717	38,217	פינלנד
27,149	54,569	קוריאה

מקור: קלינוב, 2010.

תרשים 10

היחס בין שכר המורים לתמ"ג לנפש, 2008
חינוך יסודי



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

• **השכר לשעת עבודה.** השינויים בנתוני השכר החודשי מחד ובמספר שעות העבודה של המורים מאידך באים לידי ביטוי גם בשינויים בשכר לשעת עבודה. מסתבר שהשכר לשעת עבודה ב-2008 כמעט כפול לעומת 2007. רמת השכר עדיין נמוכה לעומת שכרו של מורה ממוצע ב-OECD אולם השכר איננו מהווה שלישי משכרו של מורה ב-OECD אלא שני-שליש (לוח 10 ותרשים 11).

לוח 10. שכר לשעת עבודה של מורה, 2007-2008

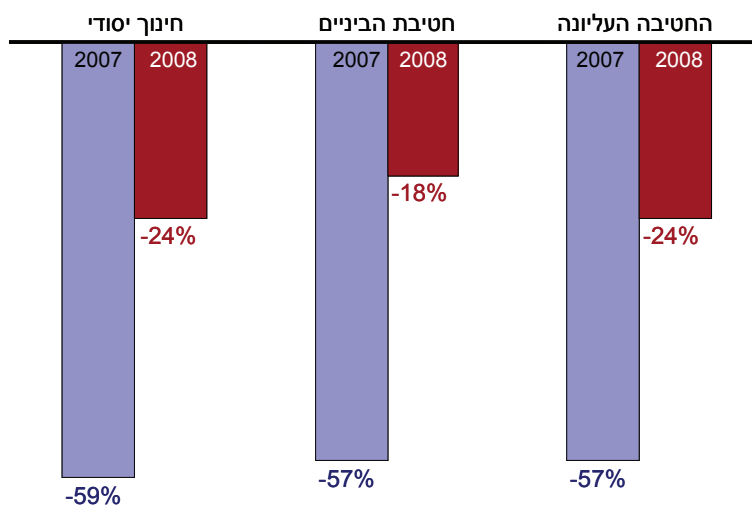
מורים בעלי 15 שנות ותק והכשרה מינימלית
(בדולרים, לפי שווי כוח קנייה)

2008 מתוקן	2008	2007	
OECD			
50	50	49	חינוך יסודי
60	60	61	חטיבת הביניים
71	71	72	חטיבה עליונה
ישראל			
31	26	16	חינוך יסודי
40	37	21	חטיבת הביניים
44	41	25	חטיבה עליונה
יחס השכר:			
ישראל לעומת OECD			
0.62	0.52	0.33	חינוך יסודי
0.67	0.62	0.34	חטיבת הביניים
0.62	0.58	0.35	חטיבה עליונה

תרשים 11

שכר המורים לשעת עבודה: ישראל לעומת ה-OECD

לאחר נירמול עבור רמת החיים במדינות*



* השכר חלקי תמ"ג לנפש בישראל לעומת השכר חלקי התמ"ג לנפש ב-OECD.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD.

לסיכום, נתוני השכר של מורי ישראל, כפי שהוצגו בפרסומי ה-OECD, כולל בפרסום האחרון מ-2010, מוטים כלפי מטה במידה ניכרת. לגבי העבר, מדובר בהטיה כלפי מטה של כ-30 אחוז לגבי מורים מתחילים וכ-45 אחוז לגבי מורים ותיקים. אם נוסיף לזאת את תוספות השכר האחרות, שהמורים מקבלים כחלק מתנאי העבודה (גמולי השתלמות, תפקיד, וכדומה), הרי שכר המורים בישראל אף גבוה בסדרי גודל של 50-60 אחוז מהנתון שהתפרסם על-ידי ה-OECD ב-2009 (EAG 2009) וב-30-40 אחוז לעומת הנתון שפורסם ב-2010 (EAG 2010). ייתכן שגם הנתונים של מדינות אחרות מוטים כלפי מטה או כלפי מעלה, אך אין בידינו אפשרות לבדוק זאת, ועל כן, הסקת מסקנות חד-משמעיות מן ההשוואה של שכרם של מורי ישראל לעומת המורים במדינות אחרות הינה חפוזה ובלתי אחראית.

3. הישגים בבחינות בגרות – סך-כל האוכלוסייה ומגזרים בתוכה

זכאות לתעודת הבגרות בתום לימודי התיכון היא ללא ספק ציון דרך משמעותי בחיי כל נערה ונער בישראל, כאשר תעודת הבגרות מתמידה בתפקידה כשומר הסף בפועל על מסלולי המוביליות החברתית בישראל. תעודת הבגרות נתפסת ככזו בקרב הציבור הרחב של ההורים והתלמידים ללא קשר להשקפה החינוכית, החברתית והמקצועית.

המאמצים לצמצום הפערים בחינוך וחלק הארי של מדיניות הטיפוח ממוקדים ומכוונים, זה שנים רבות, להעלאת שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות של אותן קבוצות האוכלוסייה שהשיגו נמוכים לעומת הישגי קבוצות אחרות. כפי שנראה בהמשך, מאמצים אלה תרמו לכך, שבשנת 2009 לומדים בכיתה י"ב בבתי-הספר בפיקוח המדינה 80 אחוז מבני 17 באוכלוסייה. כ-72 אחוז מהם ניגשים לבחינות בגרות, 46 אחוז זכאים לתעודה בתום הלימודים בחטיבה העליונה ו-39 אחוז זכאים לתעודה המאפשרת המשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה.

אולם, תמונה זו איננה משקפת באופן מלא את תוצאות עבודת מערכת החינוך, היות שהערכה "אמיתית" של עבודת המערכת מחייבת התחשבות בשינויים הדמוגרפיים שחלו באוכלוסיית התלמידים בישראל. באופן ספציפי מדובר על הגידול המהיר והמתמשך שחל בקבוצות האוכלוסייה, שאינן ניגשות כלל לבחינות הבגרות, בעיקר האוכלוסייה החרדית (ובתוכה הבנים) וכן קבוצת ערביי מזרח ירושלים. ברור שעל מנת לשפוט מערכת כלשהי צריך לאפשר לה לפעול, ומערכת החינוך אינה פועלת בקרב הקבוצות שאינן ניגשות לבחינות, והאחריות למצב שנוצר מוטלת על המערכת הפוליטית-הלאומית, המאפשרת זאת ולא על מערכת החינוך²⁶. זהו מקרה קלסי, בו מערכת החינוך בישראל מואשמת בכישלון – ואין ספק בכך, שהעובדה שכעשרים אחוז מכלל אוכלוסיית גילאי 17 אינם לומדים בכיתה י"ב ואינם ניגשים לבחינות הבגרות היא כישלון – שהיא אינה אחראית לו.

אחריותה של מערכת החינוך בעניין זה איננה דומה לאחריות שיש לה בתחום הפערים הלימודיים המתקיימים בתוכה. אמנם גם בעניין זה ניכרת ההשפעה של הפערים הכלכליים הכלליים בחברה, אך למרות הקושי בתחום הפערים, מערכת החינוך אמורה להשתמש במשאבים העומדים לרשותה בצורה טובה יותר, כדי להביא לצמצום.

²⁶ גישתנו בנושא זה שונה עקרונית ומהותית מהגישה המוצגת בפרסום החשוב של מרכז אדוה על בחינות הבגרות (קונור-אטיאס, אבו-חלא, 2010).

"ניכוי" החרדים וערביי מזרח ירושלים מן המכנה "הרלוונטי" מביא לכך, ששיעור הלומדים ביי"ב מקבוצת הגיל ה"רלוונטית" מגיע לכדי 97 אחוז, שיעור הנבחנים – 87 אחוז, שיעור הזכאים – 56 אחוז ושיעור בעלי התעודה שתקנה כניסה להשכלה גבוהה – 48 אחוז.

כשליש מהניגשים לבגרות ב-1998, שלא היו זכאים לבגרות בתום לימודיהם, ניגשו שוב לבחינות במהלך 8 שנים שלאחר מכן והשלימו את כל חובותיהם לקבלת תעודת בגרות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007). היות שאין לנו סיבה להניח, שהיקף תופעת השלמת החובות לצורך זכאות בבגרות פחת בשנים האחרונות (ההיפך הוא הנכון), הרי מדובר בשיעור הזכאים, המשלימים את זכאותם לבגרות מתוך "קבוצת הגיל הרלוונטית", ליותר משני-שליש. הישג כזה הינו משמעותי. הדיון להלן מתמקד בהערכת הישגיה של מערכת החינוך, כנמדד בהבאת הבוגרים לסיום לימודים עם הזכאות לתעודת בגרות, תוך התייחסות לאוכלוסייה שהוגדרה לעיל כ"אוכלוסייה הרלוונטית".

בהקשר זה, חשוב לציין כי:

- מערכת החינוך התמידה במגמה של העלאת שיעורי הזכאות לבגרות מאז שנות הששים. יחד עם זאת, קצב ההתקדמות הואט מאד בעשור האחרון וכמעט נעצר.
- למרות שאפשר להצביע על צמצום פערים בין קבוצות האוכלוסייה (בשיעור הלמידה ביי"ב, בשיעור הניגשים לבחינות, בשיעור ההצלחה בבחינות, ובשיעורי הזכאות לתעודות העומדות בדרישות הסף לקבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה), הפערים עדיין גבוהים מאד.

בשנים האחרונות נערכו בבחינות הבגרות שינויים ארגוניים רבים, שנועדו להקל על הנבחנים – פריסה של מועדי הבחינה, פרסום החומר לקראת הבחינה, צמצום ומיקוד היקף החומר הנלמד לקראת הבחינה, ותוספת בהקלות לתלמידים בעלי לקויות למידה שונות (גם יש עדויות להקלה בציונים, המוכרת כ"אינפלציה של הציונים"). השינויים תרמו להגדלת שיעורי הזכאות לתעודה. למרות שאין הוכחה מחקרית לכך שרמת הבחינות ירדה, הן ברמת הקושי של השאלות, והן ברמת הידע (אך לא בכמותו) וההבנה הנדרשות מהתלמידים, הולכות ומתרבות העדויות על כך, שרמת הפונים לאוניברסיטאות בתחומים שונים הולכת ויורדת, דבר המחייב את האוניברסיטאות לקיים שיעורי השלמה על מנת להביא את הבאים בשעריהן לרמה הנדרשת. כך למשל, בדו"ח הוועדה, שבחנה לאחרונה את לימודי המתמטיקה באוניברסיטאות בישראל (המועצה להשכלה גבוהה, 2010), נאמר במפורש, שאנשי הסגל בכל האוניברסיטאות מתלוננים על ירידת רמת הידע של המתקבלים החדשים

לאוניברסיטאות. חברי הוועדה אמנם קובעים שאין בידיהם בסיס איתן לקבוע את היקף החומרה של המצב אך הם ממליצים להתאים את "תכנית הלימודים" לרמת המתקבלים למוסדות להשכלה גבוהה. טענות דומות בוטאו בדו"ח אחר של המועצה להשכלה גבוהה על מקצוע הפיסיקה (המועצה להשכלה גבוהה, 2007), גם הן ללא ביסוס מחקרי.

3.א. בחינות הבגרות – לומדים, נבחנים וזכאים

ב-2010 למדו בחינוך העל-יסודי 611 אלף תלמידים בכל החטיבות והמגזרים, כ-260 אלף מתוכם בחטיבת הביניים והשאר בחטיבה העליונה. קצב הגידול בשיעורי הלמידה במגזר העברי נעצר בשנים האחרונות. לכאורה אפשר אפילו להצביע על ירידה בשיעורי הלמידה אך הסיבה לכך אינה ירידה בשיעורי למידה כי אם הגידול באחוז התלמידים החרדים הלומדים במערכות שאינן בפיקוח המדינה. במקביל חלה עלייה משמעותית בשיעורי הלמידה במגזר הערבי.

המאמץ הגדול של מערכת החינוך בעשור האחרון, להתגבר על תופעת הנשירה, נשא פרי בשני מגזרי החינוך העיקריים: בחינוך העברי שיעורי הלמידה הגיעו כמעט למקסימום אפשרי (בהתחשב בכך, שחלק מהילדים אינם בארץ או אינם יכולים להשתתף במערכת החינוך מסיבות שונות) ובמגזר הערבי ההישגים נאים למדי. בשני המגזרים קיים הבדל בולט לפי מגדר, כאשר שיעור הבנות בחינוך על-יסודי גבוה משיעור הבנים – 972 מאלף לעומת 931 מאלף בחינוך העברי ו-925 מאלף לעומת 864 מאלף בחינוך הערבי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010).

בלוח 10 ניתן לראות, כי קבוצת גילאי 17 גדלה ב-17 אחוז במהלך 15 שנה. הגידול במספר הלומדים בי"ב עלה על הגידול הכללי והסתכם ב-24 אחוז. מספר הניגשים לבחינות גדל ב-38 אחוז, מספר הזכאים לתעודת בגרות – ב-40 אחוז ומספר הזכאים לתעודה, העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמאיים, ב-46 אחוז. נקודה נוספת ראויה לציון היא, שההתקדמות בנושא הזכאות לבגרות כמעט ונעצרה בחמש השנים האחרונות, ונשארה יציבה ברמה של כ-45 אחוז בקבוצת הגיל המלאה וכ-55 אחוז בקבוצת הגיל הרלוונטית.

ההישג של מערכת החינוך, שיש בו להעיד על עומקה של העבודה החינוכית ניכר מכך שאחוז הלומדים בי"ב עלה יותר מן הגידול של קבוצת הגיל, אחוז הניגשים לבחינות עלה יותר מאחוז הלומדים בי"ב, ואחוזי הזכאים, והזכאים בתעודות העומדות בדרישות הסף, עלו יותר מהעלייה במספר התלמידים. הנגישות לבחינות הבגרות עלתה וכן עלתה מידת ההצלחה בבחינות.

לוח 10. ניגשים לבגרות, לפי מצב הזכאות, 1995-2009
 לפי נתיב לימודים, סוג פיקוח, מגדר ולאום (מספרים מוחלטים ואחוזים)

השינוי (%)	2009	2005	2000	1995	
17	116,996	113,189	107,800	100,100	קבוצת הגיל המלאה
161	20,865	19,068	11,100	8,000	מזה: חרדים וערביי מזרח ירושלים
5	96,477	94,121	96,700	92,100	קבוצת הגיל הרלוונטית*
24	93,311	92,814	83,976	75,075	מזה: לומדים בי"ב
38	83,997		73,412	61,061	ניגשים לבגרות
40	53,895	52,520	43,982	38,539	זכאים לבגרות
46	46,134	43,804	37,913	31,497	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות
					אחוזים מקבוצת הגיל המלאה:
	80	82	78	75	לומדים בי"ב
	72	74	68	61	ניגשים לבחינות
	46	46	41	38	זכאים לבגרות
	39	39	35	32	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות
					אחוזים מקבוצת הגיל הרלוונטית:
	97	91	87	82	לומדים בי"ב
	87	82	76	66	ניגשים לבחינות
	56	56	45	42	זכאים לבגרות
	48	43	39	34	עומדים בדרישות הסף האוניברסיטאיות

* חלק קטן מהחרדים ניגש לבגרות אך שיעורי ההצלחה שלהם קטנים יחסית.
 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3.ב. הצלחה בהעלאת שיעורי הזכאות בבחינות הבגרות

מספר גורמים תרמו לעליית ההישגים בבחינות הבגרות:

- מודעות תלמידים והורים לחשיבות תעודת הבגרות בכלל ותעודת המאפשרת המשך לימודים גבוהים בפרט.
- חידוד המסר של ראשי מערכת החינוך כלפי בתי-הספר על חשיבות ההישגים בבחינות הבגרות, תוך ביטול או הפחתה של הסלקטיביות בקבלת התלמידים וכן של ההנשרה במהלך הלימודים – שתי מגמות שנהגו בבת-ספר על-יסודיים רבים בשנים קודמות.
- תגבור במשאבים של תכניות ופעולות, המקדמות תלמידים להשגת תעודת בגרות.
- שינויים במבנה הבחינות, ובעיקר צמצום היקף החומר הנדרש לבחינה; צמצום מספר הבחינות החיצוניות ("הגרלה" בתקופת השר רובינשטיין) או והיקף החומר הנדרש לבחינה ("מיקוד" בתקופת השר לוי); ופיזור העומס של הבחינות על פני מספר שנים.
- העתקת תקציבים מהחינוך הטכנולוגי לחינוך העיוני.
- הרחבת ההקלות לתלמידים בעלי לקויות למידה (הרחבה בזרקור להלן).

כל אחד מהגורמים הללו נושא גם היבטים שליליים. הדגש על חשיבות תעודת הבגרות חידד ראייה פונקציונלית צרה של מערכת החינוך; השינויים בארגון בחינות הבגרות הקדימו את ההכנות לבחינות הבגרות מהשליש האחרון של כיתה י"ב כבר לכיתה י', והחדירו את האווירה של לימוד לקראת בחינות לשלבים מוקדמים יותר של המערכת; שיטת המיקוד וצמצום היקף הבחינה הביאו להזנחה של תחומים חשובים, שאינם נכללים בבחינות; וההקלות לבעלי לקויות למידה הפכו למכרה זהב לגורמים שונים, שיש ביכולתם להעניק את האישורים המקנים הקלות אלה. יחד עם זאת, דומה שהיתרונות ונקודות הזכות של כל אחד מהצעדים הללו גברו על השלילה.

זרקור: הקלות או התאמות לבעלי לקויות למידה מסוגים שונים

הקלות או התאמות בבחינות הבגרות נועדו לסייע לנבחנים בעלי לקויות למידה שונות, שנאלצו בעבר להתמודד בתנאים זהים לתלמידים אחרים, שהיו בלתי שווים בעבורם. תופעה זו היא כלל עולמית והיא תולדה של התהליך המתמשך של דמוקרטיזציה בחינוך ושל הניסיון של המערכת הממוסדת לתת במסגרתה פתרונות ראויים לתלמידים בעלי לקויות שונות, כדי להביא לשילובם בחברה כאזרחים שווי זכויות וחובות.

בארצות-הברית למשל, משרד החינוך מעריך, שכ-20 אחוז מכלל התלמידים הינם בעלי לקויות למידה מסוגים שונים ורק 5 אחוזים מהם מאובחנים. לדברי אחד החוקרים, למעלה מ-2.5 מיליון תלמידים בארצות-הברית מסוגים היום כתלמידים בעלי לקויות למידה, וההוצאות הנוספות על חינוכם – מעבר להוצאות הרגילות – מוערכות ב-3.25 מיליארד דולר. תלמידים אלה נהנים מהקלות שונות, כתוספת זמן בבחינות, סיוע בשיעורי-בית, ועד פטור מהשתתפות בלמידה של מקצועות הנחשבים קשים יותר, ובעיקר מתמטיקה ושפות זרות בחלק מהאוניברסיטאות (Sternberg, 1998). מחקרים אחרים הצביעו על כך, שבין 25 ל-40 אחוז מהסטודנטים, המבקשים הקלות בגין לקויות למידה, סיימו את בית-הספר התיכון ללא שום סיוע מיוחד (Victoria Allen, 1996).

יש שמונה סוגים של הקלות: הקראה לקלטת אנגלית, התעלמות משגיאות כתיב, בחינה בעל-פה, שעתוק, תוספת זמן של 25 אחוז, הקראת שאלון, שאלון בית-ספרי ושימוש במילוניית. ההקלות הנפוצות ביותר הן תוספת הזמן, אפשרות להיבחן בעל-פה, התעלמות משגיאות כתיב ואפשרות להקראת השאלון. הרוב המכריע של ההקלות (למעלה מ-75 אחוז) שייך לקטגוריה של תוספת זמן והתעלמות משגיאות כתיב, הקלות שאפשר היה לוותר עליהן לו הוסרה באופן מוחלט מגבלת הזמן בבחינה ולו ניתנה אפשרות גורפת להשתמש במעבד תמלילים בעת הבחינה.

בישראל חלה עלייה בהיקף ההקלות השונות בבחינות בגרות. בשנת 1997 (תשנ"ז) ניתנו הקלות ב-131,785 מתוך סך כולל של 1,075,699 מבחנים. מדובר ב-12.2 אחוז מסך כל הבחינות. לאחר כעשור, בשנת 2008, שיעור התלמידים שקיבלו התאמות והקלות בבחינות הגיע ל-26 אחוז ("הארץ", אור קשתי, מיום 9.12.2009), ושנה קודם השיעור היה 23.1 אחוז מכלל הנבחנים בבחינות הבגרות. ממצאים דומים עולים מתוך מחקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופורסם לאחרונה (שיף ואחרים, 2010).

במחקר של שיף ועמיתיה גם נמצא קשר ברור בין הרמה החברתית-כלכלית של הנבחנים והשכלת האם, ובין שיעור הזכאים להתאמות למיניהן. שיעורי הזכאים להקלות נבדלים בין רשויות מקומיות בישראל. מסתבר, שככל שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, שיעורי ההקלות לתלמידים גבוהים יותר. כך למשל, שיעור מקבלי ההתאמות בכוכב יאיר, שהגיעה למקום הראשון בארץ בשיעורי הזכאות לבגרות, עמד על 39 אחוז מכלל התלמידים; ואילו בשוהם, הנמצאת במקום השני בשיעורי הזכאות לבגרות, שיעור מקבלי ההתאמות – כ-34 אחוז. גם בערים מבוססות אחרות נרשם שיעור גבוה של מקבלי הקלות, ובהן מודיעין, רעננה ורמת-השרון (33-36 אחוז). ערים אלה נמצאות בצמרת טבלת הישגי הבגרות. לעומת זאת, בערים כמו באר-שבע, קריית-מלאכי ואשדוד שיעור מקבלי ההתאמות בבחינות הבגרות נע סביב ה-20 אחוז. בערי הפיתוח בדרום, כמו אופקים ונתיבות, השיעור עמוד על כ-25 אחוז.

ההבדלים גדולים גם בין מגזריה של המערכת, כאשר במגזר היהודי כ-31 אחוז מהתלמידים מקבלים התאמות בבחינות הבגרות, לעומת כ-9 אחוזים במגזר הערבי, 7 אחוזים בקרב המגזר הדרוזי וכ-3 אחוזים בלבד אצל הבדואים.

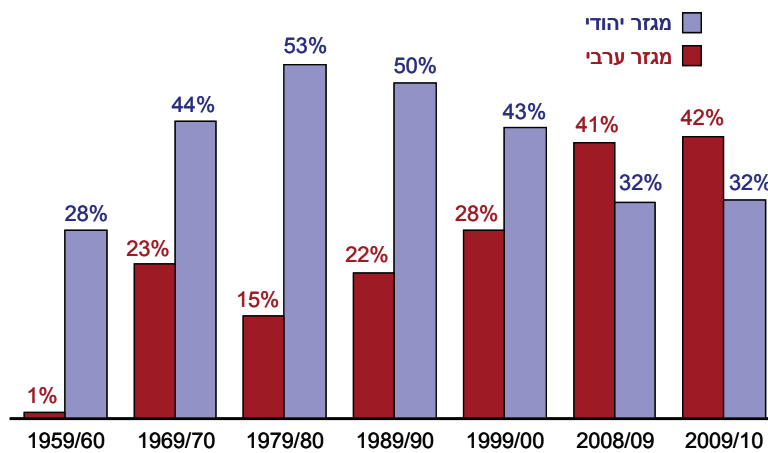
ההבדלים בשיעור ההקלות בין בתי-ספר ברמה חברתית-כלכלית דומה טרם נחקרו, וכן לא נבדקה השאלה, האם תוצאות הבחינות בבתי-ספר אלה טובות יותר. לעומת זאת במחקר של שיף ועמיתיה (2010), נבחנה ההשפעה של מתן ההתאמות על הסיכוי לזכות בציון טוב יותר בהינתן שתנאי הרקע דומים, ונמצא שמתן התאמות כמעט שאינו משפיע כלל על הציונים. לאור האמור לעיל, למרות האפשרות שחלק מהתלמידים "מנצל לרעה" את האפשרות לקבל הקלות (ובעיקר את ההקלות הנפוצות, תוספת זמן והתעלמות משגיאות כתיב), הרי ההערכה היא, שהתופעה איננה פוגעת מהותית ביכולתן של הבחינות לשקף את רמת הידע של התלמידים, ועל כן גם איננה נתפסת כהורדה של רמת הבחינות.

במסגרת השינויים והמגמות שהונהגו במערכת העל-יסודית ננקט מהלך שנועד להקטין את חלקו של החינוך הטכנולוגי בכלל החינוך העל-יסודי מחד גיסא, ולהביא לעלייה בחלקן של המגמות המובילות לתעודת בגרות בתוך החינוך הטכנולוגי, מאידך גיסא (תרשים 12). מהלך זה הצטרף להגדלה המסיבית של מספר כיתות המב"ר (כיתות מעבר לבגרות)²⁷, שנועד להעביר משאבים מהחינוך הטכנולוגי

²⁷ כיתות מב"ר ("מעבר לבגרות רגילה") הן כיתות קטנות יותר (עד 25 תלמידים לכיתה), והן נועדו לאפשר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש להצליח בבחינות הבגרות.

לחינוך העיוני וגם להעתיק את הדגש בחינוך הטכנולוגי מהמגמות המעשיות למגמות המובילות לתעודת בגרות. המהלך הזה הביא לעלייה בשיעורי הזכאות לבגרות הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי. בחינוך העברי כתוצאה מהעסקת משאבים מרובים מהחינוך הטכנולוגי לחינוך העיוני, ואילו בחינוך הערבי כתוצאה מהגברת שיעורי הלמידה בעקבות פיתוח החינוך הטכנולוגי (תהליך שהתקיים בחינוך העברי בשנות הששים והשבעים).

תרשים 12
תלמידי החינוך הטכנולוגי, 1960-2010
 כאחוז מכלל תלמידי החטיבה העליונה, לפי מגזר



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

ובכן, נשאלת השאלה, האם יש לזקוף את ההצלחה של מערכת החינוך, כמתבטא בגידול במספר הלומדים, מספר הניגשים ושיעורי הזכאים לבגרות, או לפחות חלק ניכר ממנה, לשינויים שנערכו במבנה בחינות הבגרות, או להקלה במתן הציונים ולהורדת רמת הבחינות?

שאלות אלה לא נבדקו בצורה יסודית בישראל, ועל כן לא ניתן להשיב עליהן בוודאות. באופן כללי, יש לומר, ששאלת ההשוואה של רמת החינוך ביחס לעבר איננה ייחודית לישראל. לעיתים קרובות נהוג להרחיק את עדותנו לארצות-הברית, ואף במקרה זה מתברר, שהסוגיה נידונה לא-מעט בספרות האמריקאית.

התשובות על השאלה חלוקות בדומה למצב בסוגיות חינוכיות אחרות. חלק מהחוקרים טוען, שלמרות הטענות הרווחות על כך שההישגים הלימודיים בעבר היו טובים יותר, הרי אם וכאשר נעשו בדיקות להשוואת ההישגים של תלמידים כיום להישגים של תלמידים מלפני כמה עשרות שנים, ההישגים של התלמידים הנוכחיים עלו בהרבה על הישגי התלמידים בעבר (Schrag, 1998). אנשי חינוך אחרים טוענים לעומתם, שמערכת החינוך העל-יסודית והאקדמית כאחת סובלות מירידה ברמת הלימודים ומ"אינפלציה של ציונים" (Estrich, 1998). פרסום עדכני מ-2009 (IES,) של משרד החינוך האמריקאי עורך השוואה של הישגי תלמידים בשלוש קבוצות גיל (9, 13, 17) בקריאה ובמתמטיקה בין השנים 1971-2008. מתברר שהישגי התלמידים בני ה-17 כמעט לא השתנו לאורך השנים, וזאת בשעה שהישגי התלמידים בני קבוצות המיעוטים החלשות השתפרו משמעותית, והישגי התלמידים בני הקבוצות המבוססות כמעט לא השתנו. התופעה ה"מוזרה" הזאת מוסברת בשינוי שחל בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית תלמידי ארצות-הברית, שהתבטא בעליית חלקן של הקבוצות החלשות באוכלוסייה, תופעה שאיננה זרה גם לישראל.

האם רמת ההישגים בבחינות הבגרות עלתה או ירדה? בחינת השאלה מחייבת מחקר מקיף להשוואת רמת הקושי בבחינות, הנקבעת על פי כמה מודדים, ובהם רמת ההעמקה והמורכבות של השאלות, כמות החומר הנדרש, מידת ההחמרה במתן הציונים, שקלול הציון במרכיבי הבחינה השונים, ותנאים סביבתיים בזמן הבחינה, כגון משך הבחינה, צורתה, וכדומה. מחקר כזה טרם נעשה.

עם זאת, ברמה העקרונית חשוב להדגיש, כי ירידה במספר הבחינות ובהיקף החומר הנדרש אינם פועלים בהכרח להורדת הרמה הלימודית. אנשי חינוך רבים טוענים, שהעומס המוגזם, לדעתם, שהיה נהוג בעבר תרם לשטחיות וללמידה המתבססת על שינון ולא על הבנה. צמצום מספר הבחינות והחומר הנדרש יכולים על כן לתרום להעמקה וללמידה משמעותית יותר של החומר הנכלל בבחינה.

ובנוסף לכך, בהנחה שמטרת הבחינה צריכה להיות בדיקת ידע ויכולת להתמודד עם מטלות אינטלקטואליות לימודיות ולא עם דירוג התלמידים לפי כושרם לעמוד במטלות לימודיות שונות בתנאים של לחץ, הרי שההקלה ב"תנאים סביבתיים" איננה מביאה בהכרח להורדת רמת הדרישות, והיא עשויה לתת הזדמנות טובה יותר ושווה יותר לתלמידים בעלי כישורים שונים להתמודד עם מטלה זאת.

מקורות

- בלס, נחום (2010א). "מערכת החינוך – מבט מבפנים". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ.
- (2010ב). *האם יש מחסור במורים? ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות 2010.14* (דצמבר).
- (2008). אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים: <http://education.academy.ac.il>
- בלס, נחום וחיים אדלר (2004). "פוליטיקה, חינוך וידע מדעי. היש ביניהם קשר?" *מגמות, מ"ג, 1*. פברואר.
- בן-דוד, דן (2010). "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ.
- הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות*. — (2009). *פני החברה בישראל, דו"ח מס' 2*.
- (2007). הודעה לעיתונות מיום 7.11.2007. http://www.cbs.gov.il/reader/new_hodaot/hodaa_template.html?hodaa=200706217
- המועצה להשכלה גבוהה (2010). *דו"ח כללי של הוועדה להערכת הלימודים במתמטיקה (פורסם באנגלית – להלן)*.
- (2007). *דו"ח כללי של הוועדה להערכת הלימודים בפיסיקה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, דצמבר (פורסם באנגלית – להלן)*.
- משרד החינוך. "במבט רחב" – מערכת הנתונים באתר האינטרנט של המשרד. קונור-אטיאס, אתי, האלה אבו-חלא (2010). זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2008-2009. תל-אביב: מרכז אדוה (דצמבר).
- קלינוב, רות (2010). מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על פי פרסום ה-OECD: *Education at a Glance, 2010*. משרד החינוך, ראמ"ה, הרשות הארצית למדידה והערכה (ספטמבר).

שיף, יפה, עדנה שמעוני וחיים פורטנוי (2010). תלמידים המקבלים התאמות לצורך היבחנות בבחינות הבגרות: מאפיינים והישגים. סדרת ניירות עבודה, מס' 58, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אגף חינוך, השכלה וכוחות הוראה (דצמבר).

Allen, Victoria (Public Broadcasting System) (1996). "A Disability Crutch". *USA Today*, July 10.

Council for Higher Education (2010). *The Committee for the Evaluation of Mathematics Study-Programs General Report*.

— (2007). *A General Report of the Committee for the Evaluation of Physics Studies*.

Deming, David and Dynarski, Susan (2008). *The Lengthening of Childhood*, NBER Working Paper, No. 14124, June.

Elder, Todd E. and Darren H. Lubotsky (2006). Kindergarten Entrance Age and Children's Achievement: Impacts of State Policies, Family Background, and Peers (June). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=916533>.

Estrich, Susan (1998). "It's Not Who Goes to College; It's Who Can Stay There". *USA Today*, May 12.

IES (Institute of Education Sciences). National Center for Educational Statistics (2009). *The Nation's Report Card*. U.S. Department of Education (NCES 2009-479).

European Commission DG EAC. A report submitted by GHK (2006). Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship (December). (Ref. 2005-4682/001-001 EDU ETU). Lot 2: Mobility of Teachers and Trainers Final Report.

OECD (2010). *Education at a Glance*.

Schrag, Peter (1998). "The Near Myth of Our Failing Schools". *The Atlantic Monthly*, Oct..

Sternberg, Robert (1997). "Extra Credit for Doing Poorly". NYT, August 25.

Vineall, Tony (Chairman) (2002). Teacher Supply and Demand in British Columbia. Enhancing the Quality of Education: Attracting, Recruiting and Retaining the Best Teachers. Eleventh Report, School Teacher's Review Board.

רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל

יוסי שביט וויקי ברונשטיין*

תקציר

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, קיימים פערי השכלה ניכרים בין קבוצות הנבדלות במצבן החברתי-כלכלי, בין יהודים וערבים ובין נשים וגברים. מערכת החינוך פועלת לצמצום פערים אלו בדגש מיוחד על שיפור ההישגים של הקבוצות החלשות יותר כלכלית-חברתית אך צמצומם אינה משימה קלה, מפני שלקבוצות החזקות באוכלוסייה יתרונות בולטים בתהליך השגת ההשכלה.

המחקר בוחן אחר שיעורי ההשכלה של ילידי 1955-1981 ומאפשר מעקב אחרי פערי השכלה מאז שנות השבעים ועד תחילת שנות האלפיים, תקופה בה חלו הרפורמות הגדולות בבחינות הבגרות ובהשכלה הגבוהה. התוצאות מצביעות על כך שחל צמצום מסוים בפער בין שכבות חברתיות-כלכליות בשיעורי הזכאות לבגרות, אולם, במערכת ההשכלה הגבוהה, למרות ההתרחבות הניכרת שלה, נשמר אי-השוויון החברתי-כלכלי. הפער בין יהודים לערבים בהשכלה גבוהה, שהתרחב דווקא בתחילת התקופה, הלך והצטמצם בקרב ילידי אמצע שנות השבעים ואילך, כאשר שיעורי ההשכלה הגבוהה בקרב הערבים גדלו מאוד. הפער המגדרי בשיעורי הבגרות ובשיעור האקדמאים בקרב ילידי המחצית השנייה של שנות השבעים גדל מאוד לטובת נשים.

* פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות במרכז טאוב; חבר החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
ויקי ברונשטיין, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
תודתנו ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הכנת התרשימים.

1. רקע: על פערי השכלה בין קבוצות באוכלוסייה

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, קיימים פערי השכלה ניכרים בין קבוצות שונות באוכלוסייה, החופפים את החלוקה של האוכלוסייה לקבוצות משנה, ובעיקר פערים בין יהודים וערבים, בין נשים וגברים ובין קבוצות הנבדלות במצבן החברתי-כלכלי. מערכת החינוך פועלת לצמצום פערים אלו בדגש מיוחד על שיפור ההישגים של הקבוצות החלשות יותר כלכלית-חברתית אך צמצום איננו משימה קלה, מפני שלקבוצות החזקות באוכלוסייה יתרונות בולטים בתהליך השגת ההשכלה. הורי התלמידים בקבוצות החזקות משכילים מהורי התלמידים בקבוצות החלשות, הם אמונים על חומר הלימוד ובעיקר על תהליכי למידה, ויש ביכולתם לסייע לילדיהם להתמודד עם הדרישות ועם הכללים במערכת החינוך. הורים אלו אף מייחסים חשיבות רבה יחסית להישגים השכלתיים גבוהים של ילדיהם ומשפיעים עליהם, בין אם בדוגמא אישית ובין אם בשכנוע להצליח בלימודים ולטפס גבוה בסולם ההשכלתי. יתר על כן, הורים משכילים נוטים בדרך-כלל גם להיות מבוססים יותר מבחינה כלכלית מהורים שהשכלתם נמוכה יותר וילדים הגדלים בתנאי רווחה כלכלית מפתחים יכולות למידה משופרות יחסית לעומת מי שגדלו בתנאי מחסור (Duncan, Yeung, Brooks-Gunn and Smith, 1998).

אחת היוזמות הנפוצות בה נוקטות מערכות חינוך על מנת לשפר את הישגי השכבות החלשות היא הרחבה של שיעורי הלמידה בקרבן. כך גם נעשה בישראל, בה ננקטת, זה מספר עשורים, מדיניות עקבית להרחבת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות. מעבר לכך, מאז שנות התשעים גם ננקטת מדיניות עקבית להרחבת שיעורי הלמידה בהשכלה הגבוהה (שביט, צ'אצ'אשווילי-בולוטין, איילון, מנחם ותמיר, 2006; Ayalon and Yogeve, 2006). אלא שמדיניות הרחבה של שיעורי הלמידה אין בה כדי להבטיח צמצום פערים בין קבוצות חברתיות, מפני ש"החזקים" מיטיבים בדרך-כלל לנצל את ההזדמנויות החדשות המוצעות על-ידי המערכת, ואף נוטים לעשות זאת ביעילות רבה מבני "השכבות החלשות". לכן, התרחבות ההשכלה מלווה בדרך-כלל בשימור אי-השוויון או אף בהחרפתו. היוצא מן הכלל מתרחש כאשר מדובר בהרחבת הנגישות לתעודה או שלב השכלתי אשר השכבה החזקה כבר השיגה בו רוויה (Raftery and Hout, 1993). כך למשל, הרחבת שיעורי הלמידה בחינוך התיכוני, שהתרחשה בישראל מאז שנות השבעים ועדיין נמשכת, תרמה לצמצום פערים בשיעור מסיימי חינוך תיכוני בין בני משפחות משכילות לבין בני משפחות לא-משכילות, היות ששיעור מסיימי תיכון בקרב המשפחות החזקות היה גבוה מאד כבר בשנות השבעים.

ואכן, מחקרים בינלאומיים רבים, שעקבו אחר הקשר בין התרחבות ההשכלה ואי-שוויון השכלתי בין קבוצות, מוצאים שהקשר יציב למדי על פני זמן ומסיקים מכך, שמערכות חינוך מתקשות לפצות את השכבות החלשות על חסרונן היחסי (למשל, Shavit and Blossfeld, 1993)¹. המחקר הנוכחי, שתמציתו תוצג להלן, מנסה לברר, האם ובאיזו מידה הצטמצמו פערי השכלה בישראל במהלך התקופה בה חלו הרפורמות הגדולות בבחינות הבגרות ובהשכלה הגבוהה, מאז סוף שנות השבעים ובעיקר בשנות השמונים והתשעים.

2. רפורמות חשובות במערכת החינוך הישראלית

מאז שנות השבעים חוותה מערכת החינוך הישראלית שינויים ורפורמות, שנועדו לתרום לצמצום פערים השכלתיים בין הקבוצות בחברה. כמה רפורמות בלטו במיוחד: בראשונה הוחלה רפורמה במערכת החינוך המקצועי/טכנולוגי, שבמסגרתה הורחב היקף המסלולים המקצועיים, המובילים את התלמידים לבחינות הבגרות. צעד זה נועד להגדיל את שיעורי הזכאות לתעודת הבגרות בקרב "השכבות החלשות", שיש להן ייצוג יתר במסלולי הלימוד הללו.

במהלך התקופה חלו רפורמות חשובות בבחינות הבגרות עצמן, ובעיקר הקלות בדרישות הזכאות לבגרות, כמתבטא בהפחתת מספר הבחינות החיצוניות בהן יש לעמוד ובמיקוד הבחינה בחלק מהחומר הכלול בתכנית הלימודים.

התחום השלישי הבולט בתחום הרפורמות נוגע להתרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה. השינוי החל בסוף שנות השבעים, עם תחילת האקדמיזציה של המכללות להוראה, והוא הואץ מאוד בתחילת שנות התשעים עם התרחבותן המהירה של המכללות האזוריות והפרטיות ושל השלוחות של האוניברסיטאות הזרות. מספר הסטודנטים לתואר ראשון גדל למעלה מפי שלושה, מכ-50,000 באמצע שנות השמונים ל-126,900 בשנת 2000 ועד 168,010 ב-2008 (המועצה להשכלה גבוהה, 2008, עמ' 56). דרישות הקבלה ברוב המכללות מחמירות פחות מאשר באוניברסיטאות, כאשר מכללות רבות מסתפקות בתעודת בגרות ואינן דורשות

¹ עם זאת, לאחרונה התפרסמו שני מחקרים אופטימיים יותר, המדווחים שבעשורים האחרונים חל צמצום מסוים של פערי השכלה בין שכבות חברתיות באירופה המערבית (Breen, Luykx, Müller and Reinhard, 2009; 2010), הגם שהסיבות להתפתחות האופטימית אינן ברורות די הצורך.

עמידה במבחן הפסיכומטרי או ציון רף כלשהו במבחן זה. דרישות הקבלה בשלוחות של האוניברסיטאות מחוץ-לארץ אף פחות מחמירות, כאשר גם תעודת הבגרות איננה חובה לצורך קבלה אליהן. שביט ועמיתים (Shavit, Bolotin-Chachashvili, 2007) חקרו את ההשלכות של התרחבות זו על שינויים באי-השוויון בין קבוצות חברתיות בכל הנוגע לכניסה להשכלה גבוהה. הם מצאו, שהמוסדות החדשים, הפחות סלקטיביים, קלטו סטודנטים מ"השכבות החלשות" ותרמו בכך לצמצום אי-השוויון בין קבוצות חברתיות-כלכליות בשיעורי הכניסה להשכלה גבוהה. עם זאת, הם מצאו במקביל, שהאוניברסיטאות שימרו ואף הגבירו את מידת הסלקטיביות החברתית שלהם.

3. הצגת המחקר הנוכחי: התרחבות ההשכלה ושינויים בפערי ההשכלה

בישראל נערכו מספר מחקרים על השינוי לאורך זמן בפערי השכלה בין שכבות חברתיות-כלכליות, כאמור, ובמיוחד בין יהודים לערבים ובין נשים לגברים. רוב המחקרים התבססו על קבצי נתונים שנאספו על-ידי מפקדי האוכלוסין בשנים 1983 ו-1995 ועקבו אחר מגמות השינוי עד שנות התשעים בלבד. גם מחקרם של שביט ושותפיו, שהתפרסם ב-2007 (Shavit et al., 2007), התבסס על נתונים משנת 2002 והתייחס בעיקר להתפתחויות שהתרחשו במהלך שנות התשעים. המחקר הנוכחי נועד לעדכן את הידע על השינויים באי-השוויון ההשכלתי בישראל עד שנת 2008.

מטרות: המחקר הנוכחי התייחס לשאלות המחקר הבאות: (1) מה היו דפוסי השינוי בין שנות השבעים לשנות האלפיים בשיעורי ההשכלה התיכונית, הזכאות לבגרות, ההשכלה העל-תיכונית שאינה אקדמית וההשכלה הגבוהה? (2) באיזו מידה השתנו שיעורי הזכאות לבגרות וההשכלה הגבוהה, ואי-השוויון בהם בין קבוצות שונות בחברה, בין נשים וגברים ובין יהודים לערבים? (3) מה היו ההשפעות של הרפורמות ההשכלתיות שהתרחשו בשנות השמונים והתשעים על שיעורים אלה ועל אי-השוויון בהם?

נתונים: לצורך המחקר אוחדו ארבעה קבצי נתונים, הכוללים מדגמים מייצגים של תושבי מדינת ישראל, לפי הישגיהם ההשכלתיים, לפי קטגוריות של לאום (ההבחנה היא בין יהודים לערבים) ומגדר, תוך ציון ההשכלה הגבוהה ביותר שהשלימו

הוריהם של המשתתפים במחקר (המשתנה האחרון משמש אינדיקציה לרקע החברתי-כלכלי של הנחקרים)². הנתונים נאספו בשנים 1995, 2001, 2002 ו-2008 כדי לחקור את אי-השוויון ההשכלתי עבור ילידי ישראל בשנים 1955-1981³ (מהגרים שהגיעו לישראל אחרי גיל שש, לא נכללו בניתוח, היות שהשכלתם נרכשה, בחלקה לפחות, בחו"ל ואיננה רלוונטית להערכת ההתפתחויות ההשכלתיות בישראל או את ההתפתחויות המאפיינות את "חניכי הארץ").

• **מצאים על התרחבות השכלה:** התרחבות שיעורי ההשכלה בקרב השנתונים שנולדו בישראל מאמצע שנות החמישים ועד תחילת שנות השמונים מוצגת בתרשים 1. הנתונים מוצגים עבור חמש קבוצות של ילידי השנתונים הבאים – ילידי 1955-59, ילידי 1960-64, ילידי 1965-69, ילידי 1970-74 וילידי 1975-81 – בהן נבדקו הצעירים עד גיל 27, לפי שיעור מסיימי תיכון ללא תעודת בגרות, שיעור בעלי תעודת בגרות, שיעור בעלי השכלה על-תיכונית לא-אקדמית ושיעור האקדמאים (בעלי תואר ראשון).

מסתבר, ששיעור בעלי תעודת בגרות ומעלה עלה מכ-47 אחוז בקרב ילידי שנות החמישים המאוחרות לכ-70 אחוז בקרב ילידי 1975-1981 ושיעור האקדמאים (בעלי תואר ראשון) עלה מכ-21 לכ-35 אחוז בין ילידי שנתונים אלה. מעניין לציין, שקצב התרחבות בעלי התואר האקדמאי הואץ במקצת בקרב השנתונים הצעירים. הדבר מוסבר כנראה, כאמור, בהתרחבות המכללות ושלוחות האוניברסיטאות מחו"ל, שהחלו לפעול בישראל בשנות התשעים⁴.

² הנתונים מ-1995 הם נתוני מדגם הכולל 20 אחוז ממפקד האוכלוסין שנערך באותה שנה. הרשומות של הנחקרים במפקד אוחדו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עם רשומות הוריהם מהמפקד הקודם (1983). נתוני 2001 נאספו על-ידי פרופ' יהודה מטרס, פרופ' רבקה רייכמן ופרופ' חיה שטייר, ונתוני 2002 ו-2008 נלקחו מסקרי ה-European Social Survey, הנערכים בישראל במימון האקדמיה הלאומית למדעים ובביצוע מכון ב. י. כהן למחקרי דעת קהל באוניברסיטת תל-אביב. המדגמים בקבוצת השנתונים 1955-81 מנו: 19,248, 469, 802 ו-922 נפש, בהתאמה. מאחר שהקובץ הראשון גדול מאד בהשוואה לשאר הקבצים והיה חשש שהוא יטה את תוצאות המחקר שקללנו אותו ל-0.04 מגודלו (גודלו המשוקלל הוא 770).

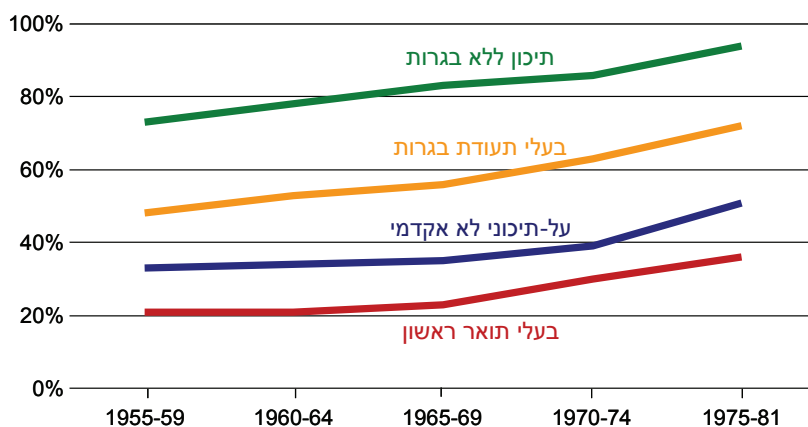
³ רוב חברי השנתון הצעיר ביותר שעתידיים היו להשלים לימודים על-תיכוניים או אקדמיים עשו זאת עד 2008, השנה בה בוצע הסקר האחרון העומד לרשותנו. אחוזים לא-מבוטלים מבין שנתונים צעירים יותר טרם השלימו את לימודיהם עד שנה זו ולכן אינם נכללים בניתוח.

⁴ מכיוון שהנתונים מתייחסים לילידי הארץ בלבד ולמי שהיגרו אליה עד גיל שש, כאמור, הם אינם תואמים לנתונים המתפרסמים מידי פעם על שיעורי השכלה בקרב האוכלוסייה כולה.

תרשים 1

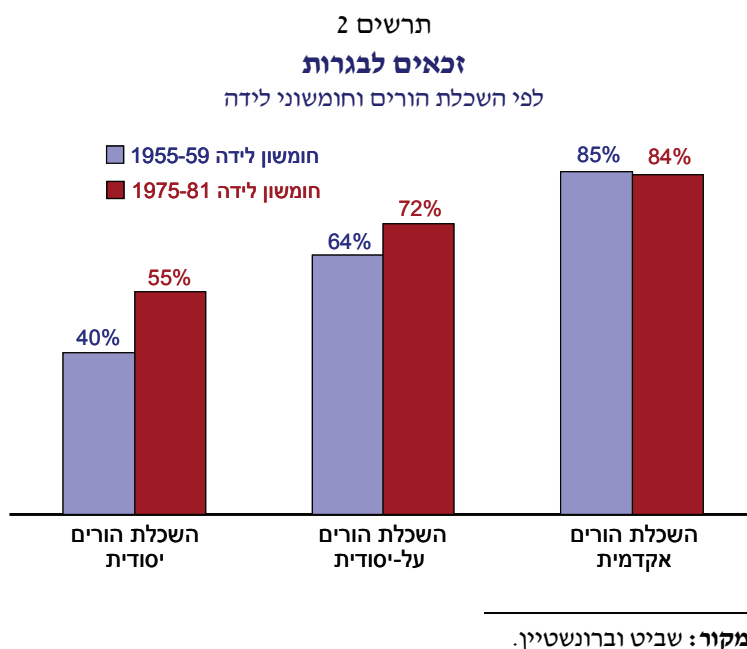
התרחבות השכלה

שיעור מסיימים בקרב בני 27, לפי רמת השכלה וחומשוני לידה



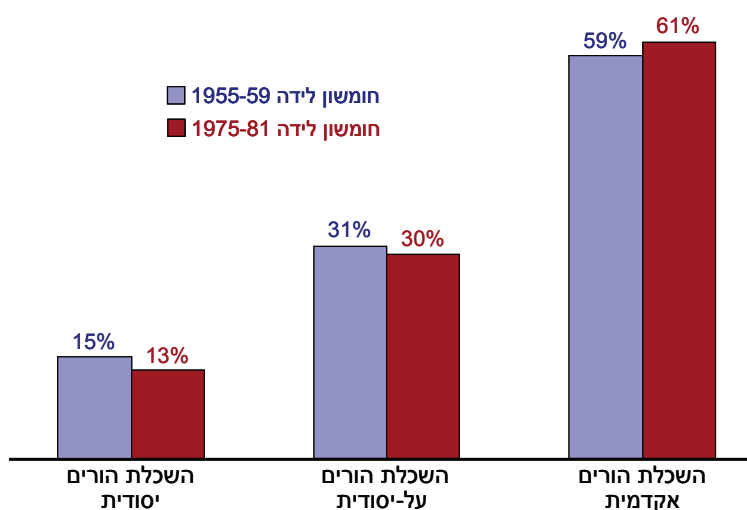
מקור: שביט וברונשטיין.

- שינויים בפערי השכלה בין קבוצות לפי השכלת ההורים: תרשים 2 מציג את ההבדלים בין ילידי סוף שנות החמישים לילידי סוף שנות השבעים בשיעורי זכאות לבגרות עבור בני הקבוצות החברתיות הנבדלות בהשכלת ההורים. התוצאות מצביעות על כך שחל צמצום מסוים בפער בין קבוצות אלה בשיעורי הזכאות לבגרות, בעיקר כתוצאה מעליית שיעורי הזכאות בקרב הקבוצה החלשה (שהוריהם בעלי השכלה יסודית בלבד) ובקרב הקבוצה הבינונית (שהוריהם בעלי השכלה על-יסודית).



שיעור הזכאים לבגרות בקרב הקבוצה "המשכילה ביותר" לא השתנה כמעט במהלך התקופה. תרשים 3 מציג את שיעורי ההשכלה הגבוהה בקרב שלוש קבוצות ההשכלה ויציבות הפערים בין הקבוצות בשיעורי ההשכלה הגבוהה בולטת בו לעין. מסתבר, שלמרות ההתרחבות הניכרת בהשכלה הגבוהה, שיעורי ההשכלה הגבוהה בכל אחת מהקבוצות יציבים יחסית לאורך התקופה ואי-השוויון ביניהן נשמר. משמעות הדבר, שהתרחבות ההשכלה הגבוהה נבעה מהשדרוג "המעמדי" של החברה הישראלית. כלומר, שחלה התרחבות של "השכבות הבינוניות-הגבוהות", שילדיהן פונים בשיעורים גבוהים יותר להשכלה גבוהה, ולא מגידול בשיעורי ההשתתפות בהשכלה בתוך כל אחת מהשכבות. מעניין גם לציין, שלמרות הגידול בשיעורי הזכאות לבגרות בקרב בני השכבה החלשה והבינונית שיעורי ההשכלה הגבוהה בקרבן לא גדלו.

תרשים 3
בעלי תואר ראשון
לפי השכלת הורים וחומשוני לידה



מקור: שביט וברונשטיין.

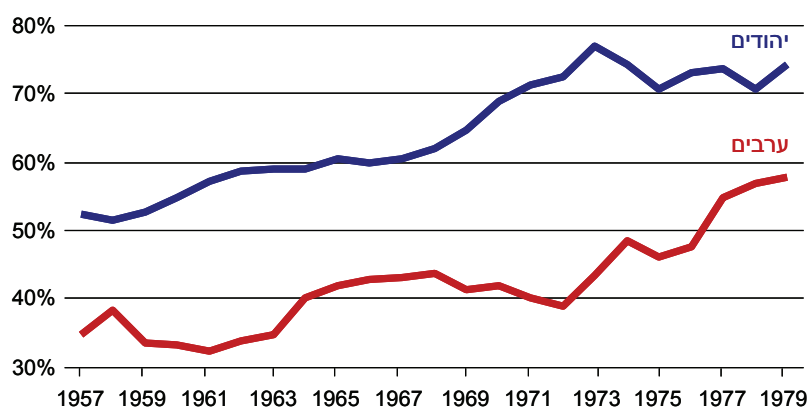
- שינויים בפערים לפי לאום – פערי ההשכלה בין יהודים לערבים. תרשימים 4 ו-5 מציגים את שיעורי הזכאות לבגרות ואת שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה לפי לאום ושנת לידה.⁵ בקרב ילדי סוף שנות החמישים, שנות השישים ותחילת שנות השבעים הפערים בין יהודים לערבים בבגרות ובהשכלה הגבוהה גדלו במקצת אך

⁵ בניגוד לתרשימים 1-3, בהם קיבצנו את שנות הלידה לחמש קטגוריות, תרשימים 4-7 מתייחסים לשנות לידה בדידות. חלק מהשינויים המעניינים שזיהינו בנתונים התרחשו בין שנתוני הלידה של סוף שנות השבעים ולא בין הקטגוריות המקובלות. יחד עם זאת, יש לזכור שבכל ניתוח עיתי ההבדלים בין שנתונים בודדים במשתנה תלוי כלשהו (למשל, שיעורי בגרות והשכלה גבוהה) משקפים שני מרכיבים: מגמה שיטתית של גידול או צמצום ושינוי אקראי (רנדומלי) המבטא טעויות דגימה ומדידה. כמקובל, ניסינו לנטרל את המרכיב הרנדומלי של השינוי בשימוש בשיטה מקובלת של חישוב ממוצעים נעים: עבור כל שנתון לידה חישבנו את שיעורי הבגרות וההשכלה הגבוהה הממוצעים שלו ושל ארבעת השנתונים השכנים לו (כמוצג בתרשימים 4-7).

משנתוני אמצע שנות השבעים, לאחר שחל גידול רצוף בשיעורי הבגרות בקרב יהודים, השיעורים התייצבו ואף ירדו במקצת (עוד על כך בהמשך), בעוד שבקרב ערבים, השיעורים עלו מכ-40 אחוז בקרב ילידי תחילת העשור לכ-60 אחוז אצל ילידי סוף העשור.

במקביל לכך, הפער בין יהודים לערבים בהשכלה גבוהה גדל עד השנתונים שנולדו באמצע שנות השבעים אך בקרב ילידי אמצע שנות השבעים ואילך גדלו מאוד שיעורי ההשכלה הגבוהה בקרב ערבים והפער בינם לבין יהודים הצטמצם מאוד. נציין שמאז סוף שנות התשעים גדל מאוד מספר הסטודנטים הערבים הלומדים בארצות ערב, בעיקר ברשות הפלסטינית ובירדן. יש האומדים את מספרם בכ-4,000 מדי שנה (אבו-עסבה, ידיעה בע"פ). מספר הסטודנטים הערבים באוניברסיטאות ובמכללות הישראליות עומד על כ-17,000 בשנה (המועצה להשכלה גבוהה, 2008, עמ' 75). פירוש הדבר, ששיעור הסטודנטים הערבים, אזרחי ישראל, הלומדים בחו"ל איננו מבוטל ואף ייתכן שזה מקור חשוב לגידול בשיעורי ההשכלה הגבוהה בקבוצה זו (קבצי הנתונים העומדים לרשותנו אינם מאפשרים הבחנה בין מי שלמד בארץ לבין מי שלמד בחו"ל).

תרשים 4
זכאות לבגרות
לפי לאום ושנת לידה*



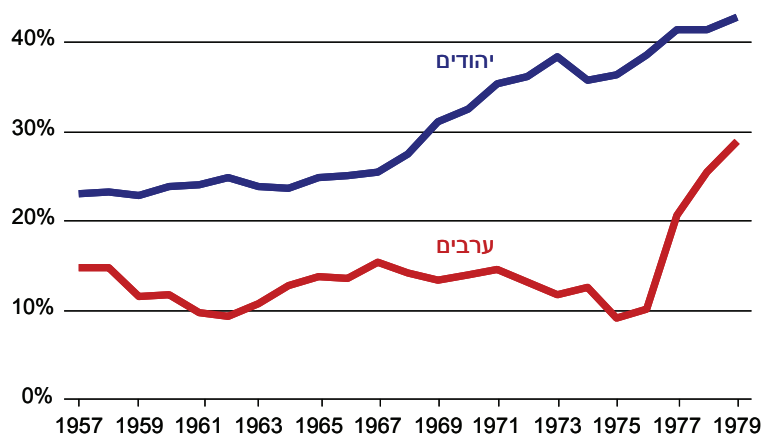
* ממוצעים נעים.

מקור: שביט וברונשטיין.

תרשים 5

בעלי תואר ראשון

לפי לאום ושנת לידה*



* ממוצעים נעים.

מקור: שביט וברונשטיין.

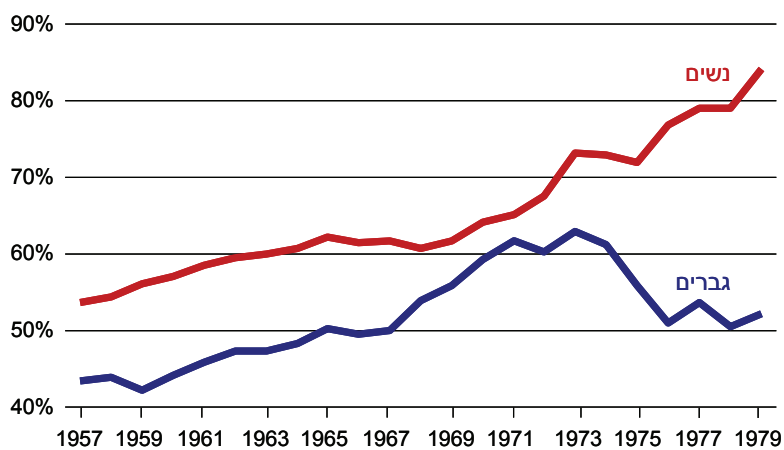
• **שינויים בפערים לפי מגדר.** בתרשימים 6 ו-7 מוצגים שיעורי הזכאות לבגרות ולתואר אקדמאי עבור גברים ונשים לפי שנת הלידה. הממצאים הינם מפתיעים. בקרב הנשים שיעורי הזכאות לבגרות עלו ברציפות, למעט ירידה קלה בשנתון 1975 ולעומת זאת, בקרב הגברים, שנוולדו במחצית השנייה של שנות השבעים, חלה ירידה ממשית בשיעורי הזכאות לבגרות. הירידה החלה בשנתון 1974 ונמשכה שלוש שנים. ירידה זו אף באה לידי ביטוי בשיעורי ההשכלה הגבוהה אם כי שם חלה התאוששות מסוימת בקרב ילידי סוף העשור. כתוצאה מההבדל המגדרי בעוצמת השינויים הללו, גדל הפער המגדרי בשיעורי הבגרות ובשיעור האקדמאים בקרב ילידי המחצית השנייה של שנות השבעים (ראה הרחבה על סוגיה זו בזרקור להלן).⁶

⁶ הגידול הניכר בשיעורי ההשכלה הגבוהה של נשים קשור בחלקו לאקדמיזציה של המכללות להוראה, שרוב הסטודנטים בהן הן נשים. לפיכך, ההחלטה האדמיניסטרטיבית להעניק תואר אקדמי למסיימי המכללות תורמת מאוד לגידול בשיעורי הנשים האקדמאיות.

תרשים 6

זכאות לבגרות

לפי מגדר ושנת לידה*



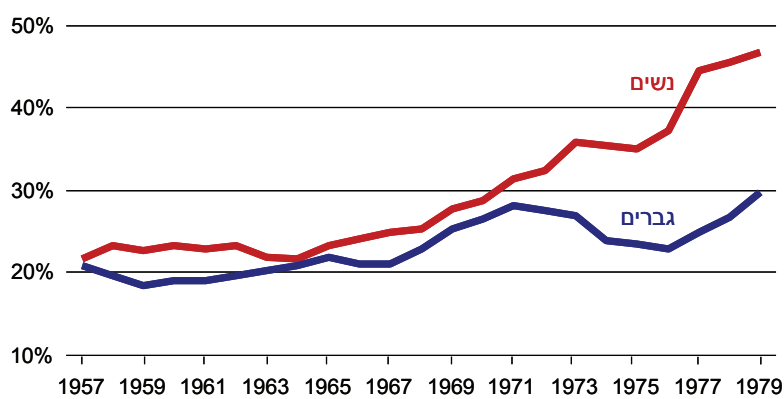
* ממוצעים נעים.

מקור: שביט וברונשטיין.

תרשים 7

בעלי תואר ראשון

לפי מגדר ושנת לידה*



* ממוצעים נעים.

מקור: שביט וברונשטיין.

זרקור: בחינת הממצא על ירידת שיעורי הזכאות לבגרות אצל ילידי אמצע-סוף שנות השבעים

לפי מיטב ידיעתנו, הירידה בשיעורי הזכאות לבגרות בקרב ילידי אמצע-סוף שנות השבעים טרם נידונה בספרות על התפתחות ההשכלה בישראל. הממצא חייב לערוך בדיקה שאין מדובר בטעויות דגימה או מדידה ובהתאם לכך נערכו שתי בדיקות מתקפות: הבדיקה הראשונה התבטאה בסקירת פרסומים סטטיסטיים רלוונטיים, כדי לבחון האם חלה ירידה בולטת בשיעורי הזכאות לבגרות בתחילת שנות התשעים, בהן ילידי 1975 החלו לגשת לבחינות הבגרות. מסתבר שבשנת תשנ"ב (1992) חלה ירידה של כשלושה אחוזים בשיעור הזכאות מכלל השנתון (סחייק, 2003). הבדיקה השנייה כללה ניתוח של שני קבצי נתונים מתוך סקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2006 ו-2007. נתונים אלה מאפשרים לאמוד את שיעורי הזכאות לבגרות לפי מגדר ולאום עבור ילידי שנות השישים, השבעים והשמונים, ואכן התגלה בהם דפוס דומה לממצאנו ואף בולט יותר – בקרב ילידי אמצע שנות השבעים חלה ירידה בשיעורי הזכאות לבגרות אצל שני המינים, בקרב יהודים וערבים, והירידה הייתה חזקה יותר אצל הגברים (תרשים 8).

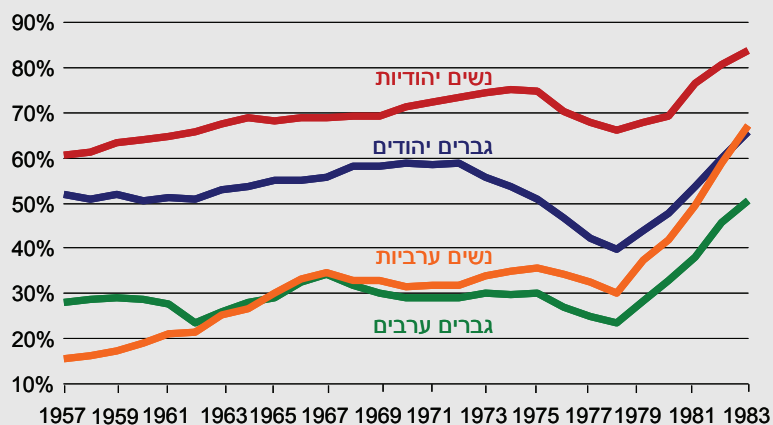
ההסבר לממצא איננו ברור לנו כלל וכלל. במהלך המחקר נבדקו מספר הסברים חלופיים: ההסבר האפשרי הראשון הוא, שבתחילת שנות התשעים חלו שינויים בנהלי הבחינות והללו פגעו בשיעורי ההצלחה או הזכאות. ראינו מנכ"לים לשעבר של משרד החינוך ובעלי תפקידים שונים במערך בחינות הבגרות ולא הצלחנו למצוא עדות תומכת בהשערה זו. הסבר נוסף שנבדק הוא, שהירידה בשיעורי הבגרות קשורה לגידול המואץ שחל באחוז החרדים בשנתוני הגיל בשנות השבעים. כידוע, בקרב גברים חרדים, הלומדים בחינוך העצמאי ובמוסדות הפטור, שיעור הניגשים לבחינות הבגרות נמוך. גם בקרב הנשים החרדיות שיעור גבוה יותר אמנם אך הוא עדיין נמוך בהשוואה ללומדים בחינוך הממלכתי. בשנתוני הלידה של שנות השבעים גדל שיעור הלומדים בחינוך החרדי (העצמאי), מ-5.7 אחוזים בשנת הלימודים 1990 (שנתוני לידה 74-1972) ל-8.0 אחוזים בשנת הלימודים 1995 (שנתוני לידה 79-1977). שיעורי הזכאות לבגרות מחושבים כיחס בין מספר הזכאים בכל שנתון לבין גודל השנתון. ההשערה הייתה, שהריבוי הטבעי הניכר של החרדים תורם לגודל השנתון אך איננו תורם באותו יחס למספר הזכאים וכי הוא עשוי להסביר את הנפילה בשיעורי הבגרות בקרב ילידי סוף שנות השבעים. אולם ניתוח הנתונים מסקרי כוח האדם הראה, שהירידה בשיעורי הזכאות מתגלה לא רק אצל

יהודים כי אם גם אצל הערבים (והיא מופיעה במידה מתונה יותר בתרשימים 4 ו-5 לעיל). מאחר שאין סיבה לשער ששיעורי הזכאות בקרב ערבים הושפעו מגידול בשיעורם של החרדים היהודים, ההשערה נדחתה.

תרשים 8

זכאות לבגרות

לפי מגדר ולאום, ולפי שנת לידה*



* ממוצעים נעים.

מקור: שביט וברונשטיין.

ניתוח הנתונים מסקרי כוח האדם גם הראה, ששיעורי הזכאות לבגרות התאוששו אצל שנתוני שנות השמונים והדבר משקף, ככל הנראה, את הצלחת הרפורמה בבחינות הבגרות שהתרחשה בתקופת כהונתו של אמנון רובינשטיין כשר החינוך. מספר הזכאים גדל עד כדי כך, שהוא פיצה על הירידה שהתרחשה מספר שנים קודם לכן.

4. סיכום

המחקר העלה כמה ממצאים פחות מוכרים הראויים להדגשה: ראשית, למרות התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה בעשורים האחרונים, שיעור האקדמאים (בעלי תואר ראשון) מקרב הקבוצות החברתיות-כלכליות השונות נותר יציב למדי לאורך התקופה. ההתרחבות של מערכת ההשכלה הגבוהה אפשרה לקלוט את הביקושים הגואים להשכלה, שנבעו מהגידול של "שכבות הביניים" המשכילות. בקרב ילידי 59-1955 רק כ-13 אחוז מחניכי הארץ (הכוונה לילידי הארץ ולאילו שהיגרו אליה עד גיל שש) נולדו להורים בעלי השכלה על-תיכונית או אקדמית ואילו בקרב ילידי 81-1976 מדובר בכ-46 אחוז (פי שלושה ויותר). מערכת החינוך הגבוהה שילשה את גודלה באותה תקופה והיה בכך כדי לתת מענה לביקוש הגואה של שכבת המשכילים להשכלה גבוהה עבור ילדיהם אך לא ניתן מענה לגידול בשיעור המשכילים מקרבם או מקרב השכבות האחרות. לכן, הפערים בין "השכבות" בשיעורי ההשכלה הגבוהה נותרו יציבים במהלך רבע המאה שנחקרה.

שנית, דובר רבות על הקיפוח המתמשך של אזרחי ישראל הערבים בכלל ושל מערכת החינוך הערבי בפרט (למשל, אבו-עסבה, 2007). על רקע זה, מפתיע ומעודד לראות שפערי ההשכלה בין יהודים לערבים הצטמצמו בחלקם בשנים האחרונות. חשוב לזהות את הגורמים שביסוד התפתחות חיובית זו. ההשערה שהועלתה במחקר היא, שצמצום הפער נובע מיציאה גוברת של סטודנטים ערבים ללמוד במכללות ברשות הפלסטינית ובירדן (ובחוו"ל בכלל). אפשרות נוספת, כמובן, היא, שהגידול בשיעורי ההשכלה הגבוהה התאפשר על-ידי התרחבות מערך המכללות הישראליות. יתר על כן, חלק מצמצום הפער נובע מהירידה שחלה בקרב יהודים ילידי אמצע שנות השבעים בשיעורי ההשכלה.

ולבסוף, במהלך ניתוח הנתונים התגלה ממצא מפתיע של ירידה בשיעורי הבגרות בקרב בנות ובנים, יהודים וערבים, ילידי השנים 1975 עד 1978. ממצא זה זכה לאישוש במספר קבצי נתונים אך טרם הוסבר בשלב זה ויש לקוות שייבדק ויוסבר במחקר המשך לעבודה הנוכחית.

מקורות

- אבו-עסבה, ח'אלד (2007). *החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *השנתון הסטטיסטי לישראל*. שנים שונות. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המועצה להשכלה גבוהה (2008). *התפתחויות עיקריות במערכת ההשכלה הגבוהה – לקט נתונים*: http://www.che.org.il/download/files/vatat-3_1.pdf (גישה ב-12.12.2010).
- סחייק, דפנה (2003). *בחינות הבגרות: סקירת השינויים שחלו בבחינות הבגרות במהלך השנים ודיון במטרותיהן*. הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
- שביט, יוסי, סבטלנה צ'אצ'אשווילי-בולוטין, חנה איילון, גילה מנחם וערן תמיר (2006). "שינוי וריבוד במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל". בתוך כהן, אורי, אליעזר בן-רפאל, אבי בראלי ואפרים יער (עורכים). *ישראל והמודרניות: למשה ליסק ביובלי, עמ' 601-623*. באר-שבע: מכון בן-גוריון לחקר ישראל, הציונות ומורשת בן-גוריון.
- Ayalon, Hanna and Abraham Yogev (2006). "Stratification and Diversity in the Israeli Expanded System of Higher Education". *Higher Education Policy*, 19: 187-293.
- Breen, Richard, Ruud Luijkx, Walter Müller and Reinhard Pollak (2010). "Long Term Trends in Educational Inequality in Europe: Class Inequalities and Gender Differences". *European Sociological Review*, 26: 31-48.
- (2009). "Non-Persistent Inequality in Educational Attainment: Evidence from Eight European Countries." *American Journal of Sociology*, 114: 1475-1521.
- Duncan, Greg J., Jean W. Yeung, Jeanne Brooks-Gunn and Judith R. Smith (1998). "How Much Does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children"? *American Sociological Review*: 406-423.
- Raftery, Adrian E. and Michael Hout (1993). "Maximally maintained inequality: Expansion, reform and opportunity in Irish education, 1921-1975". *Sociology of Education*, 66: 41-62.

Shavit, Yossi and Hans-Peter Blossfeld (Eds.) (1993). *Persistent Inequalities: A Comparative Study of Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder Colorado: Westview Press.

Shavit, Yossi, Svetlana Bolotin-Chachashvili, Hana Ayalon and Gila Menahem (2007). "Diversification, Expansion and Inequality in Israeli Higher Education." In Shavit, Yossi, Richard Arum, Adam Gamoran (with Gila Menahem) (Eds.). *Stratification in Higher Education: A Comparative Study*. Stanford: Stanford University Press.

המחיר הדמוגרפי

שיעורי הילודה והישגים במבחנים בינלאומיים

יריב פניגר ויוסי שביט*

תקציר

מחקרים בינלאומיים מראים שהישגי התלמידים בישראל נמוכים בהשוואה למדינות מפותחות. בישראל שיעורי ילודה גבוהים מאד ביחס למדינות אלה. כתוצאה מכך, המשפחות הישראליות גדולות יחסית והצפיפות בכיתות גבוהה. שני משתנים אלו מוכרים בספרות המחקרית כגורמים המגבילים הישגים לימודיים. ניתוח נתונים ממחקרי PISA 2000 ו-PISA 2006 מלמד, שגודל האוכלוסייה הצעירה בישראל, הקשור לשיעורי ילודה גבוהים, מסביר את מרבית הפער בין ציוני התלמידים הישראלים ובין הממוצע הבינלאומי. ההשפעה של גודל האוכלוסייה הצעירה על ציוני התלמידים נמצאה קשורה הן לגודל המשפחות והן לצפיפות בכיתות. מחקרים רבים מחפשים את ההסבר לרמת הישגים הנמוכה במשתני מערכת החינוך עצמה. המחקר הנוכחי מראה, כי להקשר החברתי והדמוגרפי, בו פועלת מערכת החינוך בישראל, יש תרומה חשובה להבנת הישגי התלמידים הישראלים בהיבט השוואתי**.

* ד"ר יריב פניגר, עמית מחקר בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב; חבר המחלקה לחינוך באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב; חבר החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.

תודתנו ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הכנת התרשימים.
** מאמר המדווח בפירוט על ממצאי המחקר עתיד להתפרסם בכתב העת "סוציולוגיה ישראלית".

תוצאות המבחנים הבינלאומיים בהם השתתפה ישראל בשני העשורים האחרונים מלמדות כי הישגי התלמידים הישראלים נמוכים מההישגים של עמיתיהם במדינות המפותחות. ממצא זה עקבי בכל אחד ממחקרי PISA, המודדים את היכולת בהבנת הנקרא, במתמטיקה ובמדעים, ובמחקרי TIMSS, המודדים את היכולת במתמטיקה ובמדעים. למרות שתוצאות אלו זכו לחשיפה תקשורתית רחבה ועוררו דיון ציבורי ופוליטי, לא נעשה עד כה ניסיון מחקרי מפורט להסביר את מיקומה הנמוך של ישראל בקרב המדינות המשתתפות במבחנים אלו. המחקר שנערך עתה התמקד בניתוח נתוני PISA 2000 ו-PISA 2006, כדי להבין מדוע ההישגים הממוצעים של תלמידי ישראל במבחנים בינלאומיים נמוכים יחסית למדינות מפותחות דומות מבחינה כלכלית. על בסיס תוצאות המחקר נבקש להצביע על צעדי המדיניות אשר עשויים לתרום לשיפור הישגי התלמידים הישראלים במבחנים.

יוגב, ליבנה ופניגר (2009) ניתחו את תוצאות מבחני PISA 2000 והראו שההבדלים בין המדינות בהישגים הלימודיים מתואמים באופן הדוק עם רמת הפיתוח הכלכלי של המדינות ועם שיעור האוכלוסייה בגילאי בית-הספר. יתר על כן, מחקרם מלמד שניתן לנבא באמצעות שני משתנים אלה את רוב השונות בין מדינות בציונים הממוצעים (כ-80 אחוז מהשונות).

המחקר שיוצג להלן מתבסס על הממצאים של יוגב ושותפיו כנקודת מוצא וחותר להתקדם ולהציע הסבר מפורט יותר לתוצאות של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים. מחקר זה מאפשר לנתח לעומק את התוצאות מעבר לרמת המדינה, תוך שימוש במתודולוגיה המאפשרת בחינה סטטיסטית של משתנים מסבירים ביותר מרמת ניתוח אחת. הניתוח בוחן את ההשפעה של משתנים ברמת התלמיד ומשפחתו (משתני מיקרו) וכן של משתנים ברמת המדינה (משתני מקרו) (ראה בהמשך בזרקור).

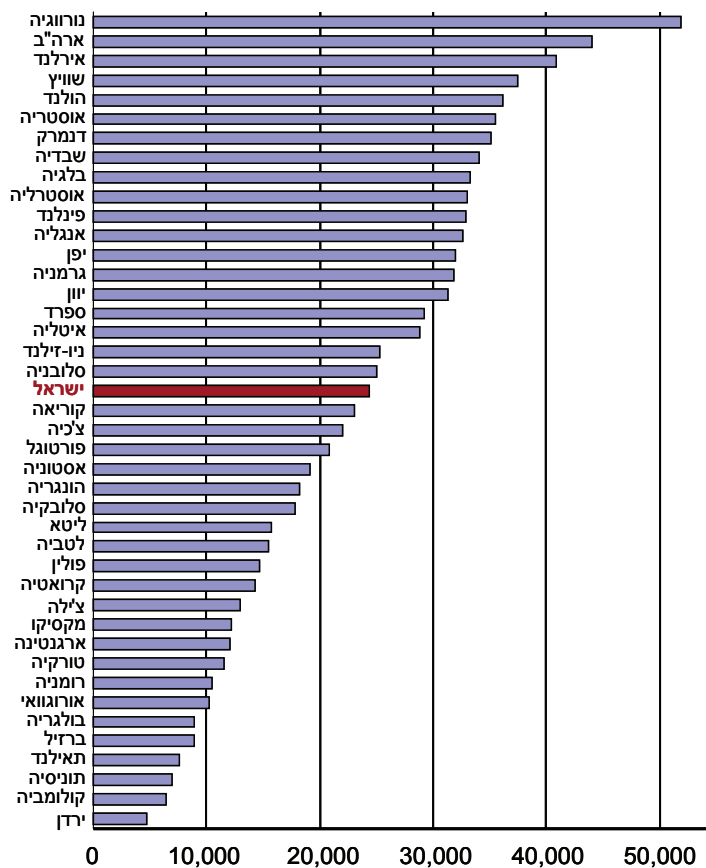
רמת הפיתוח הכלכלי במדינה, שמקובל למדוד אותה באמצעות התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש, משפיעה על היכולת של המדינה לממן בנדיבות את עלויות מערכת החינוך ולהשקיע במשאבי חינוך העשויים להשפיע על הישגי התלמידים במערכת. תרשים 1 מראה את מיקומה של ישראל בין המדינות אשר השתתפו במחקר PISA 2006 על פי דירוג התמ"ג לנפש בשנת 2006 (מתוקן על פי כוח הקנייה) (תכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP), אתר האינטרנט). תרשים 2 מראה את מיקומה של ישראל בין המדינות אשר השתתפו במחקר PISA 2006 על פי ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי, המחושבת כאחוז מתמ"ג לנפש (אונסק"ו (Unesco),

אתר האינטרנט). משני התרשימים ניתן ללמוד, כי ישראל אינה בין המדינות העשירות ביותר וכן שרמת ההוצאה לתלמיד במדינה אינה גבוהה בסטנדרטים בינלאומיים.

תרשים 1

תמ"ג לנפש, 2006

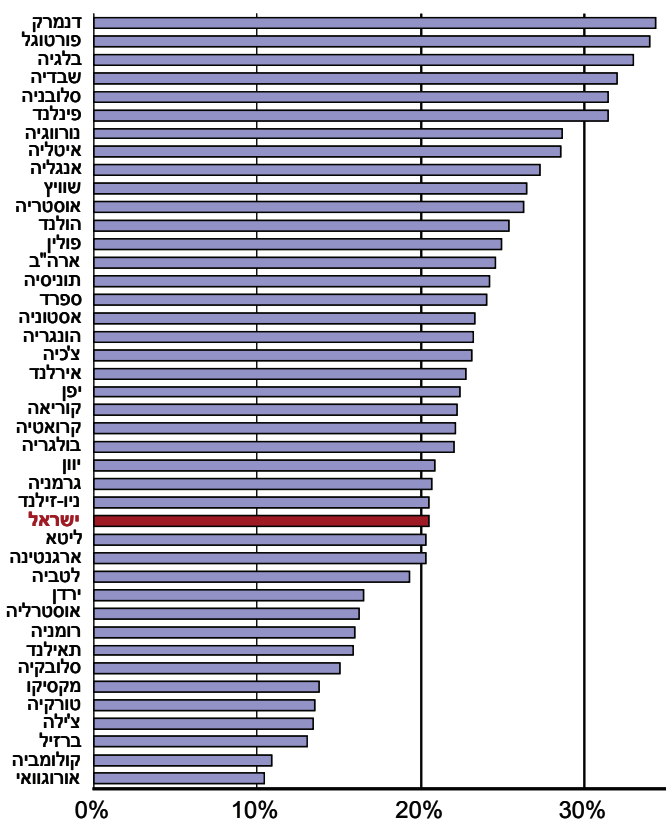
בדולרים, לפי יחס כוח הקנייה



מקור: United Nations Development Programme.

נתונים: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data>

תרשים 2
הוצאה לתלמיד בחינוך על-יסודי, 2006
 כאחוז מתמ"ג לנפש



מקור: Unesco.
 נתונים: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>

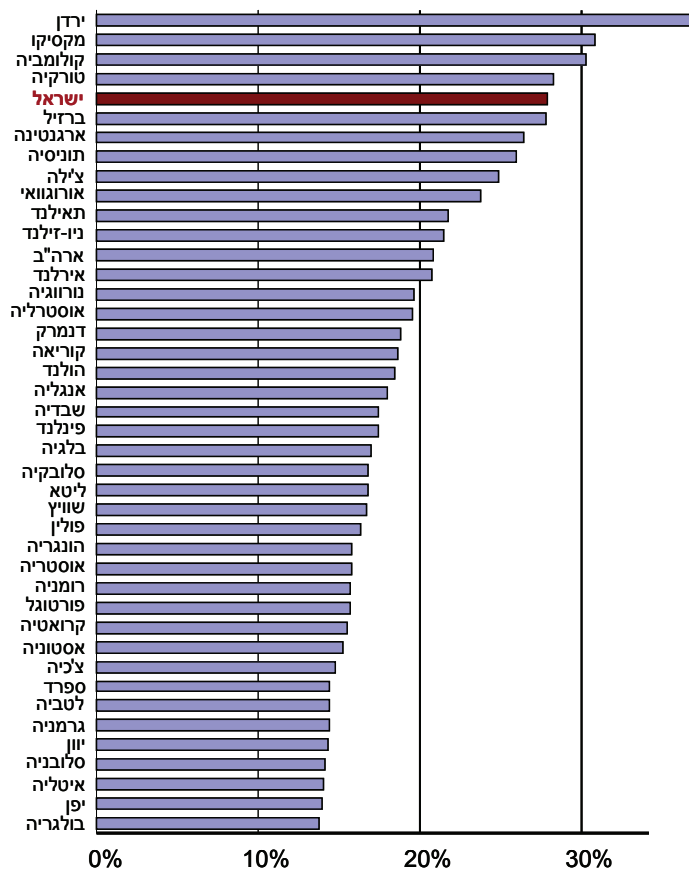
ההוצאה החינוכית לתלמיד מושפעת מההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה בכל אחת מהמדינות. במדינות בהן שיעורי הפרייון גבוהים, שיעור הילדים באוכלוסייה בגיל בית-ספר גבוה יחסית וההוצאה הלאומית הנדרשת למימון מערכת החינוך גבוהה יחסית. בישראל הפרייון גבוה מן הממוצע העולמי והוא גבוה במיוחד בהשוואה למדינות המפותחות. הדבר בא לידי ביטוי בשיעור הפרייון הכולל, המודד

את מספר הילדים הממוצע שאישה עתידה ללדת במהלך חייה. בישראל, שיעור זה עמד בשנת 2009 על 2.96 לעומת הממוצע העולמי העומד על 2.58, ממוצע האיחוד האירופי – 1.51 ובארה"ב – 2.05. גם בהשוואה למדינות השכנות לה, שיעור הפרייון הכולל בישראל גבוה. כך למשל, הפרייון הכולל בלבנון, ירדן ומצרים עומד על 1.85, 2.39 ו-2.66, בהתאמה. רק בסוריה הפרייון גבוה יותר ועומד על 3.14 (סוכנות הביון המרכזית של ארה"ב (CIA), אתר האינטרנט). לכן בישראל שיעור גבוה מאוד מהאוכלוסייה נמצא בגילאי בית-ספר: כ-28 אחוז מאוכלוסיית ישראל משתייכים לקבוצת הגיל 0-15 לעומת 15.4 אחוז באיחוד האירופי ו-20 אחוז בארה"ב (ראו תרשים 3).

הנתונים הללו ממחישים לא רק את החשיבות המתודולוגית של תקנון ההוצאה לחינוך במספר התלמידים במערכת אלא גם את הדינמיות הרבה של ההרכב הדמוגרפי. מערכות חינוך נדרשות לתקצב לא רק את שנתוני הגיל הנמצאים בטיפול כיום אלא גם את תלמידי העתיד. הכוונה היא, שלמדינות יש אחריות לתכנון ובנייה של מבני חינוך, לגיוס והכשרה של מורים, ועוד. בישראל, בה הרכב הגיל העכשווי "עתייר" ילדים, מוטל עול תקציבי נוסף על מערכת החינוך של היום בשל התחזית על גודל קבוצת התלמידים בעתיד.

ילודה עשויה להשפיע על הישגים לימודיים לא רק דרך התקצוב המדינתי לתלמיד אלא גם בדרכים אחרות. מחקרים רבים מראים שמספר האחים והאחיות במשפחה קשור ביחס הפוך להתפתחותם הקוגניטיבית ולהישגיהם. השערת דילול המשאבים טוענת, כי ילדים אשר גדלו במשפחות קטנות נהנים מנתח גדול יותר של משאבי המשפחה, בממוצע, כולל תשומת לב הורית, המשפרים את התפתחותם הקוגניטיבית (Blake, 1989). כלומר, במדינות בהן שיעורי הילודה גבוהים, ההישגים הלימודיים עלולים להיות נמוכים בממוצע כתוצאה מדילול המשאבים בקרב משפחות התלמידים. גודל האוכלוסייה הצעירה במדינה עשוי להשפיע על הישגים לימודיים גם דרך גודל הכיתות בהן לומדים התלמידים. גודל הכיתות איננו רק תוצאה של ה"עומס" הדמוגרפי על מערכת החינוך אלא נובע גם ממדיניות החינוך. בארה"ב, למשל, ניכרת בשני העשורים האחרונים מגמה ברורה של הקטנת כיתות תוך הפגנת משאבים רבים למטרה זו (Loveless and Hess, 2007). תומכי הקטנת הכיתות טוענים, בין השאר, שכיתות קטנות יותר עשויות לאפשר למורים להשקיע זמן רב יותר בכל תלמיד, לשפר את האקלים הלימודי בכיתה ולתת מענה טוב יותר לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים, כמו גם לתלמידים בעלי יכולת גבוהה במיוחד. עם זאת, אין הסכמה בספרות המחקרית על ההשפעה של גודל כיתות על הישגי התלמידים.

תרשים 3
 שיעור בני 0-15 באוכלוסייה, 2006



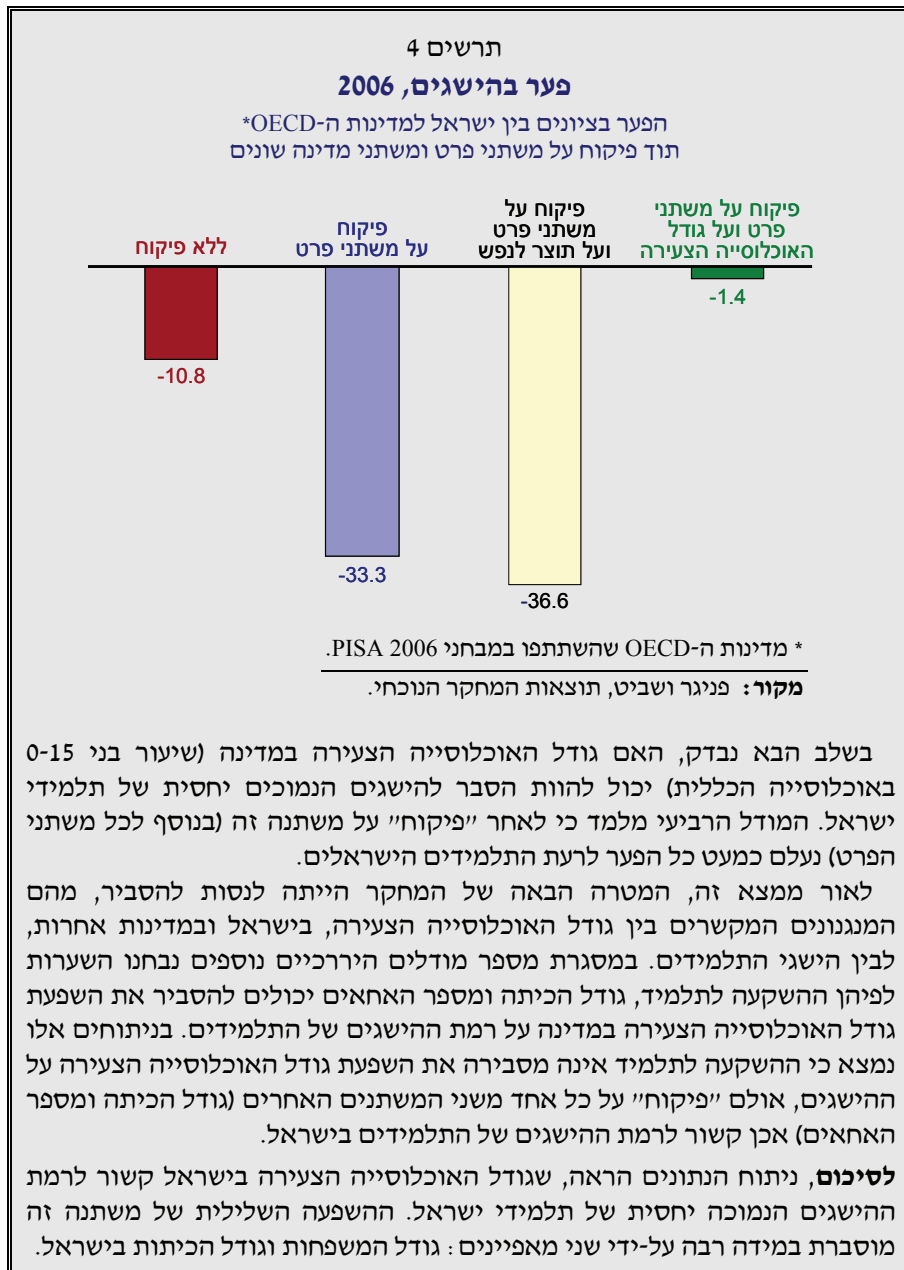
מקור: United Nations Development Programme.
 נתונים: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data>

בכדי לעמוד על הגורמים המשפיעים במיקרו ובמקרו על הישגי התלמידים במבחנים בינלאומיים נעשה שימוש במודלים המאפשרים הכללה סימולטנית של משתנים ביותר מרמת ניתוח אחת. ראה פירוט המתודולוגיה ותוצאות המחקר בזרקור להלן.

זרקור: תיאור המחקר

נתוני PISA בשנים 2000 ו-2006 שימשו בסיס לניתוח. מחקרי PISA מתמקדים בתלמידים בני 15, רובם תלמידי כיתה י'. כל התלמידים שהשתתפו במחקר PISA 2000 נבחנו בהבנת הנקרא ותת-מדגמים מתוכם נבחנו במתמטיקה ובמדעים. במחקר PISA 2006 כל התלמידים נבחנו בשלושת התחומים. סולם הציונים הינו סולם מתוקנן בעל ממוצע 500 וסטיית תקן 100. המחקר הנוכחי מתמקד רק בהבנת הנקרא, אך חשוב לציין שהמתאמים בין הציונים בשלושת התחומים גבוהים יחסית. בנוסף למבחני ההישג, התלמידים אשר השתתפו במחקר PISA מילאו שאלון מפורט המתייחס למשפחותיהם ולבתי-הספר שלהם. משתני הרקע של התלמידים נלקחו מתוך שאלון זה. לצד המשתנים הלקוחים מתוך מחקרי PISA נעשה שימוש במשתני מקרו מדינתיים, הלקוחים ממאגרי מידע בינלאומיים. במסגרת הניתוח נבנו מודלים סטטיסטיים, שנועדו לבחון את השפעתם של גורמי הפרט והמדינה על הישגי התלמידים באופן כללי ועל הישגי התלמידים הישראלים באופן ספציפי. מודלים אלו נבדקו עבור 34 מדינות על בסיס נתוני PISA 2000 ועבור 41 מדינות על בסיס נתוני PISA 2006. תרשים 4 מראה את הפער בהישגים בין התלמידים הישראלים לבין הממוצע הבינלאומי של שאר התלמידים בהסתמך על נתוני PISA 2000 (אנו מציגים נתונים אלו מפני שנתוני PISA 2006 אינם כוללים מידע על גודל המשפחה וגודל הכיתה. בשאר המודלים הממצאים משני בסיסי הנתונים דומים מאד).

במודל הראשון נבדק הפער בין התלמידים הישראלים ובין תלמידי שאר המדינות ללא פיקוח על משתנים אחרים. ניתוח זה מלמד כי הישגי התלמידים הישראלים נמוכים מעט מהממוצע הבינלאומי וההבדל עומד על כ-11. המודל מאפשר לבדוד את ההשפעה של כל גורם בנטרול ההשפעות של הגורמים האחרים. הנטרול או ה"פיקוח", במינוחי הספרות המקצועית, נעשה במודל השני על משתני הפרט הבאים: גיל התלמיד, מגדר, השכלת ההורים, תעסוקת ההורים ומספר הספרים בבית. מודל זה מאפשר להראות, כי הפער לרעת תלמידי ישראל גדל ביותר מ-20 נקודות לעומת הפער במודל הראשון. כלומר, עבור תלמידים בעלי מאפייני רקע דומים, החיים בישראל מנבאים ציון הנמוך בכ-30 נקודות מממוצע המדינות הבינלאומי. משמעות הדבר היא שתלמידי ישראל מגיעים להישגים נמוכים יותר, בממוצע, מתלמידים בעלי מאפיינים משפחתיים דומים במדינות אחרות. במודל השלישי נוסף גם "פיקוח" על התוצר לנפש במדינה, שהביא לכך שהפער בין התלמידים הישראלים לבין שאר התלמידים גדל מעט. כלומר, תלמידי ישראל מגיעים להישגים נמוכים יחסית לעומת "הניבוי" על בסיס רמת הפיתוח של המדינה. ניתן לומר, אם כן, כי רמת הפיתוח הכלכלי אינה הגורם המרכזי להישגים הנמוכים יחסית של התלמידים הישראלים.



מחקרים מכווני מדיניות מחפשים בדרך-כלל את "הגורם האחראי" לרמת הישגים נמוכה במאפיינים של מערכת החינוך עצמה, כגון באיכות המורים, בתכניות הלימודים, וכדומה. מחקרים אלה ממעיטים לעיתים בחשיבות המאפיינים החברתיים בתוכם פועלת מערכת החינוך. המחקר הנוכחי התמקד במבנה החברתי הייחודי של מדינת ישראל, כמתבטא בהרכב הדמוגרפי שלה ובהשלכותיו על רמת ההישגים של התלמידים. המחקר מאיר מגבלה בסיסית במסגרתה פועלת מערכת החינוך – גידול מהיר מאד של אוכלוסיית התלמידים. למעשה, מערכת החינוך בישראל זוכה לקיטונות של ביקורת בשל קשייה להתמודד עם האתגר שמציבה לה הדמוגרפיה.

שיעורי הפרייון קשורים, בין השאר, לרמת ההשכלה והתעסוקה של בני הזוג. מדיניות ממשלתית המכוונת לשינויים בפרייון מוגבלת מאד בהשפעתה על רוב האוכלוסייה. לכן, קשה לצפות לשינוי בשיעורי הפרייון בישראל בטווח הקצר והבינוני. לעומת זאת, יש מקום למקד את תשומת הלב הציבורית לצמצום משמעותי של גודל הכיתות. בישראל הכיתות גדולות מאד בהשוואה בינלאומית. כך למשל, ממוצע התלמידים לכיתה בישראל עומד על פי מחקר PISA 2006 על כ-32 תלמידים לעומת כ-25 תלמידים בארה"ב, כ-23 תלמידים באיטליה וכ-21 תלמידים בפינלנד, המובילה את הדירוג הבינלאומי של ההישגים במחקר PISA. אמנם העלויות של צעד כזה גבוהות מאד (בלס, 2008) אך הוא איננו בלתי אפשרי.

למעשה, גודל הכיתות הוא במידה רבה תוצאה של מדיניות תקציבית בלתי אחידה במערכת החינוך בישראל. הנתונים על גודל הכיתה מלמדים כי ישנן בישראל קבוצות אוכלוסייה, ששיעורי הפרייון שלהן גבוהים במיוחד, והן נהנות מצפיפות נמוכה יחסית בכיתות. מדובר באוכלוסייה החרדית, השולחת את ילדיה למוסדות חינוך עצמאיים (מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור) ובציבור הציוני-דתי, המחנך את הילדים במגזר החינוך הממלכתי-הדתי. בשני מגזרי החינוך הללו, הן במגזר החרדי והן במגזר הממלכתי-דתי הכיתות "קטנות" יותר בממוצע מהכיתות בחינוך הממלכתי (וייסבלאי, 2005).

מקורות

בלס, נחום (2008). *הקטנת גודל הכיתה – משמעויות תקציביות וחינוכיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (מרץ).
 וייסבלאי, אתי (2005). *מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל*. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
 יוגב, אברהם, עדית ליבנה ויריב פניגר (2009). "סינגפור במקום כרכור? מבחני הישג בין-לאומיים והגלובליזציה של יעדי החינוך". *מגמות, מ"ו*: 337-355.

Blake, Judith (1989). "Number of siblings and educational attainment." *Science*, 245: 32-36.

Loveless, Tom and Frederik M. Hess (2007). Introduction: what do we know about school size and class size? In: Tom Loveless and Frederik M. Hess (Eds.) *Brookings Papers on Education Policy: 2006/2007*. Washington DC: Brookings Institute.

אתרי אינטרנט:

תכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP):

<http://hdr.undp.org/en/statistics/data>

אונסק"ו (Unesco):

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>

סוכנות הביון המרכזית של ארה"ב (CIA):

<http://www.cia.gov/library/publications/he-world-factbook/fields/2127.html>

משמעת בית-ספרית והישגים לימודיים בישראל

יוסי שביט וכרמל בלנק*

תקציר

החברה הישראלית נחשבת ל"בלתי ממושמעת" ורמת המשמעת במערכת החינוך מעסיקה את הציבור, את מערכת החינוך ואת קובעי המדיניות. מאמר זה מסכם בקצרה מחקר העוסק במשמעת בבתי-ספר בישראל, בגורמים המשפיעים על רמת המשמעת ובקשר שלה להישגי התלמידים, בהסתמך על נתוני TIMSS 2003. המחקר המלא הוא חלק ממחקר בינלאומי שנערך בתשע מדינות ובחן את הקשר בין משמעת בית-ספרית להישגים. הממצאים מראים, כי רמת המשמעת של התלמידים הישראלים נמוכה בהשוואה לשאר המדינות. כמו כן, למרות שתלמידי ישראל מגיעים ממשפחות משכילות בהשוואה לשאר המדינות במחקר, הישגיהם נמוכים יחסית. השאלה שנבחנה הייתה, האם רמת המשמעת הנמוכה יכולה להסביר את הישגיהם הנמוכים של תלמידי ישראל? והסתבר, כי משמעת אכן קשורה להישגי התלמידים, וככל שרמת המשמעת גבוהה יותר, הישגי התלמידים גבוהים יותר. עוד הסתבר, כי אם רמת המשמעת בקרב תלמידי ישראל הייתה דומה לממוצע הבינלאומי, פער ההישגים בין ישראל לשאר המדינות היה מצטמצם מאוד אך לא נעלם כליל.

* פרופ' יוסי שביט, ראש תכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב; חבר החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
כרמל בלנק, עמיתת מחקר בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב; החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.
תודה ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הכנת התרשימים.

המשמעת במערכת החינוך תופסת בשנים האחרונות מקום מרכזי בשיח הציבורי, האקדמי ואף הפוליטי בישראל. חוקרים מדיסציפלינות שונות מודאגים מרמת האלימות הגבוהה ומחוסר המשמעת בבתי-הספר (עמר, 2008; Benbenishty and Astor, 2005). גם ראשי מערכת החינוך בישראל שותפים לדאגה בנוגע לאווירה השוררת בבתי-ספר: מלבד תפיסת המשמעת כערך חינוכי בעל חשיבות בפני עצמו והכרחי לתהליכי הסוציאליזציה החברתית של ילדים, בעיות המשמעת מדאיגות את הנהגת משרד החינוך משום שהן נתפסות כחלק מהגורמים המסבירים את ציוניה הנמוכים של ישראל במבחנים בינלאומיים, כגון TIMSS ו-PISA (ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 19.11.2003, 28.1.2004, 15.07.2009; סער, 18.03.2009). גם הציבור איננו אדיש לרמת המשמעת הנמוכה במערכת החינוך ובמיוחד לביטוייה ברמת האלימות בבתי-הספר ובקרב הנוער. כ-77 אחוז מהמשיבים לסקרים בנושא זה אינם שבעי רצון מרמת המשמעת במערכת החינוך, ו-80 אחוז סבורים שמערכת החינוך בישראל אינה מסוגלת להתמודד עם בעיות של אלימות, סמים או אלכוהול (כץ ויבלון, 2001). הסקר החברתי של מרכז טאוב מצביע על כך, שקרוב למחצית הציבור (46 אחוז) סבורים, שהבעיה המרכזית עמה יש להתמודד במערכת החינוך היא האלימות (בדו"ח זה). בעיית ההישגים הלימודיים, לעומת זאת, זכתה לחשיבות מעטה מאוד אצל הציבור בישראל. מאמר זה מסכם בקצרה מחקר העוסק במשמעת בבתי-ספר בישראל, בגורמים המשפיעים על רמת המשמעת ובקשר שלה להישגי התלמידים (שביט ובלנק, הפרסום המלא בהכנה). המחקר הישראלי היה חלק ממחקר השוואתי בינלאומי, בראשו עמד פרופ' ריצ'רד ארום מאוניברסיטת ניו-יורק. המחקר בחן את הקשר בין משמעת להישגים בתשע מדינות: ארצות-הברית, רוסיה, יפן, הולנד, קנדה, קוריאה, איטליה, צ'ילה וישראל. להלן נתמקד במידה בה רמת המשמעת בבתי-ספר קשורה להישגים במתמטיקה ובמדעים.

1. רקע: על תרבות "ללא משמעת"

מבחינות רבות, החברה הישראלית נחשבת לבלתי ממושמעת. כפיר (1997) וסמוחה (אצל מנדל, 2007) מתארים כיצד יהודי הגולה חיו תחת משטרים עוינים ולכן פיתחו תחושת ניכור מהחוק ומסמכות וסיגלו לעצמם נטייה להסתמך על טובות ועל קיצורי דרך על מנת להשיג את מבוקשם. הנורמות הללו, אותן הביאו לארץ עם הגעתם, השתלבו במיתוס ה"צבר" המתוק מבפנים וקוצני מבחוץ, הנוהג בעצמאות מופגנת, במרדנות, בהעזה ובחוצפה (אלמוג, 2004). שורשים תרבותיים אלו הובילו לדפוסים הקיימים של אי-כבוד כלפי המדרג הפורמלי, לריבוי בפעילות לא-פורמלית מתוך ניסיון "להסתדר" ולחוסר הציות לחוקים הקיימים (כפיר, 1997). בנוסף לתרבות הבלתי ממושמעת, בישראל קיים גיוון אתני ולאומי גדול, ואי-השוויון בהכנסות גדול מזה שברוב מדינות המערב. פערים תרבותיים וכלכליים גדולים אלה פוגעים ככל הנראה במידת ההסכמה על כללי המשחק ומקשים על אכיפת החוקים והכללים.

לבד מההקשר התרבותי והחברתי, גם מאפייני בתי-הספר בישראל תורמים לבעיות משמעת בקרב תלמידים. הכיתות בדרך-כלל גדולות, משכורות המורים נמוכות והללו מתלוננים תדיר על קושי בהשלטת סדר ומשמעת בכיתה. גם המורים מדרגים את רמת האלימות והמשמעת כבעיה הקשה ביותר של מערכת החינוך (סמית ופניאל, 2003). עד לשנת 2009 הונהגו במערכת החינוך הגבלות שונות על סמכויות הענישה של המורים בהתמודדות שלהם עם בעיות משמעת ואלימות, שנבעו מהקפדה על שמירת כבוד התלמיד (חוק זכויות התלמיד, 2000; חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/4(א), 2001; דו"ח ועדת וילנאי, 2001). באופן אירוני, החקיקה המתקדמת הגנה בעיקר על זכות התלמיד להימנע מענישה לא-ראויה על חשבון זכות התלמיד ומוריו לסביבת למידה שקטה, מוגנת ומסודרת. בשנת 2009 חלה תפנית והוכנסו שינויים במגמה זו (סער, 2010.3.18; משרד החינוך, 2009), אולם מחקרנו מתמקד בתקופה שקדמה לשינוי.

2. ממצאים: משמעת והישגים במבחני מתמטיקה ומדעים

תהליך איסוף הנתונים: המחקר מתבסס על נתוני TIMSS 2003, סקר בינלאומי שנערך לבחינת אוריינות מתמטיקה ומדעים בקרב תלמידי כיתות ח'. ישראל מיוצגת במחקר בהשתתפות של 4,318 תלמידים מ-146 בתי-ספר (69 במגזר הממלכתי, 39 במגזר הממלכתי-דתי ו-38 במגזר הערבי). בכל בתי-הספר הועבר לתלמידים שאלון למילוי עצמי בכיתות המתמטיקה והמדעים, ובנוסף לכך נאספו נתונים מ-390 מורים למתמטיקה ומדעים וממנהלי בתי-הספר. שאלוני המנהלים, המורים והתלמידים מאפשרים למדוד את רמת המשמעת הבית-ספרית, את רמת הקורבנות האישית של התלמיד, כמו גם משתני רקע שונים.

באשר למשמעת, מנהלי בתי-הספר נתבקשו לדווח על היבטים שונים של המשמעת בבית-ספרם, כגון תכיפות איחורים, היעדרויות מימי לימוד ואי-כניסה לשיעורים. בהסתמך על הדיווחים חושב ציון "הפרות משמעת". המורים נתבקשו לדווח על התדירות של הפרעות תלמידים בשיעור, הפוגעות ביכולת ללמד. התלמידים נתבקשו לענות על סדרה של שאלות, שנועדו לברר את מידת הקורבנות לאלימות שחוו במהלך החודש האחרון (למשל, האם נגנב להם דבר מה, האם הוכו, ועוד). על סמך תשובות אלו חושב מדד "קורבנות לאלימות". ציונים גבוהים במדדים אלו מייצגים רמת משמעת נמוכה או רמת קורבנות גבוהה.

הערכת ההישגים במתמטיקה ובמדעים התבססה על מבחנים שנערכו במסגרת תכנית הלימודים בתחומים אלה. לצורך המחקר חושבו הישגי התלמיד כציונו הממוצע בשני המקצועות. משתני הרקע של התלמיד שנמדדו הם מגדר, גיל, רמת ההשכלה של ההורים וארץ הלידה (לגביה ציון אם התלמיד יליד הארץ או יליד חו"ל). בנוסף נמדדו מספר משתני בית-ספר – אחוז התלמידים המהגרים, אחוז הבנות, השכלת ההורים הממוצעת בבית-הספר, גודל בית-הספר וגודל היישוב בו ממוקם בית-הספר (פירוט במאמר המלא).

הצגת הממצאים: בהשוואת ישראל לשאר המדינות מתגלה ממצא מעניין: מצד אחד, השכלת ההורים בישראל גבוהה מהממוצע בשאר המדינות (תרשים 1)¹. השכלת ההורים מוכרת בספרות כגורם מרכזי התורם להישגי התלמיד, ולכן

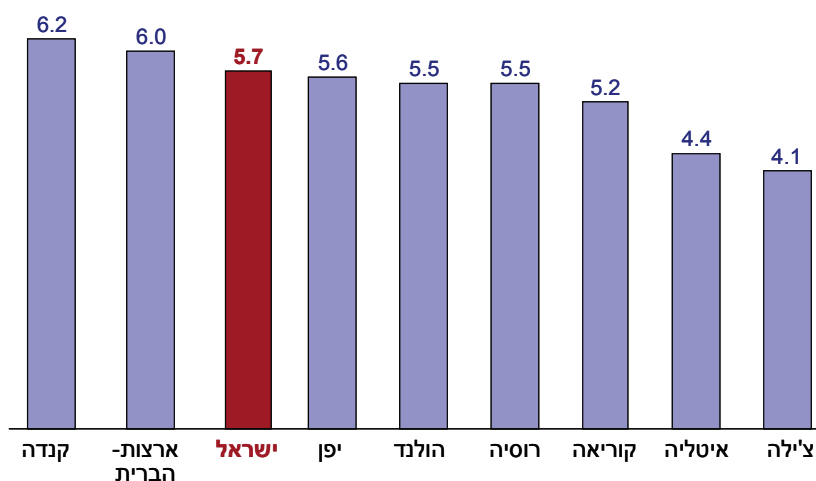
¹ רמת ההשכלה של ההורים נרשמה לפי רמת ההשכלה הגבוהה ביותר שהושלמה על-ידי האב או האם של התלמיד (או כל מבוגר אחר המשמש אפטרופוס ו"תחליף הורה"), כשהיא מתוקנת לסולם בן 8 קטגוריות, המאפשר השוואה בין המדינות. 0 פירושו "לא למד או לא סיים בית-ספר יסודי" ו-8 פירושו "השכלה מעל תואר ראשון".

הציפייה הייתה, שרמת ההשכלה הגבוהה יחסית של ההורים בישראל, תבטא בהישגים גבוהים של תלמידיה ביחס לשאר המדינות. אולם תרשים 2, המציג השוואה של המדינות בציון הממוצע שהושג במתמטיקה ובמדעים, חושף תמונה הפוכה מהמצופה – ההישגים בישראל נמוכים ביחס לשאר המדינות ואף נמוכים מהממוצע הבינלאומי, העומד על 1,028 נקודות. כיצד אפשר להסביר את הפער בין הרקע ההשכלתי הגבוה יחסית של תלמידי ישראל להישגים הבינוניים שלהם ביחס לשאר המדינות?

תרשים 1

השכלת הורים של תלמידי בתי-הספר

ממוצע רמת ההשכלה (בסולם של קטגוריות 0-8)*

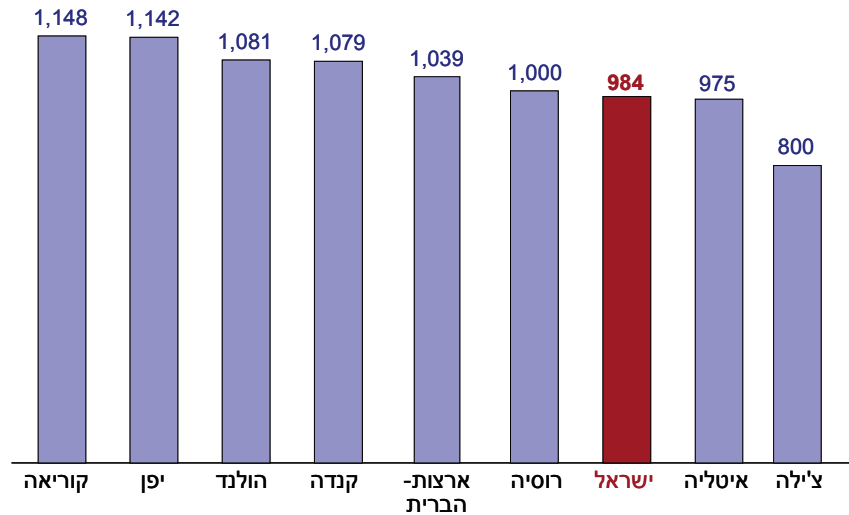


* השכלת ההורים מתוקנת לפי סולם בן 8 קטגוריות, המאפשר השוואה בין המדינות (מ-0, המציין השכלה "ייסודית" או פחות ועד 8 לציון השכלה אקדמית).

מקור: Shavit and Blank (Forthcoming).

נתונים: TIMSS 2003.

תרשים 2
ציון ממוצע במתמטיקה ובמדעים



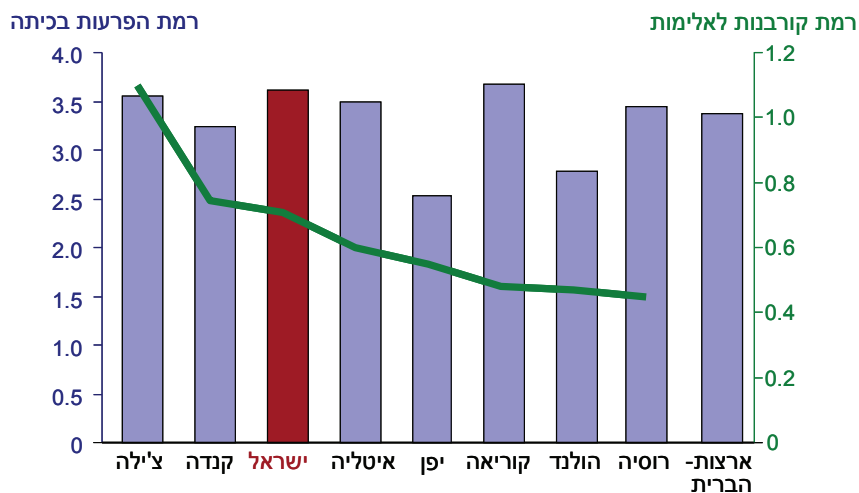
מקור: Shavit and Blank (Forthcoming).
נתונים: TIMSS 2003.

תרשים 3 מראה, כי רמת המשמעת של תלמידים בבתי-ספר בישראל, הן לפי הדיווח העצמי שלהם על רמת הקורבנות והן לפי דיווחי המורים על הפרעות בכיתה, נמוכה ביחס לשאר המדינות. תדירות בעיות המשמעת נמצאה גבוהה בהשוואה למרבית המדינות המשתתפות (ממצאים דומים עלו גם מדיווחי המנהלים על הפרות משמעת אך הם לא הוצגו בתרשים כדי למנוע סרבול).²

² רמת הקורבנות נמדדה כסכום דיווחי התלמיד בשאלות, האם נגנב להם דבר מה, האם הוכו או נפגעו בידי תלמיד אחר או שהם הושמו ללעג או כונו בשמות על-ידי תלמיד אחר במהלך החודש האחרון (הסולם נע בין 0 ל-3, $\alpha=0.56$ עבור כלל המדינות במחקר). ציון גבוה במשתנה פירושו רמת קורבנות גבוהה יותר. תדירות ההפרעות בכיתה חושבה מתוך דיווחי המורים לגבי תדירות ההפרעות, שהיוותה פגיעה ביכולתם ללמד (כלל לא, מעט, במידה מסוימת, הרבה). הממוצע הבית-ספרי חושב בנפרד עבור כיתות מתמטיקה וכיתות מדעים, ולאחר מכן חושב ממוצע, כדי ליצור מדד אחד לכל בית-ספר. ציון גבוה במשתנה פירושו יותר הפרעות בכיתה.

תרשים 3

תדירות הפרעות בכיתה ורמת הקורבנות לאלימות



מקור: Shavit and Blank (Forthcoming).
נתונים: TIMSS 2003.

הממצאים עשויים לתמוך בחששות של קובעי המדיניות בישראל, כי רמת המשמעת הנמוכה השוררת בבתי-הספר היא בין הגורמים להישגיהם הנמוכים של התלמידים. יחד עם זאת, כדי לבחון האם ועד כמה תורמות בעיות המשמעת להישגי התלמידים, יש צורך בניתוח מורכב יותר.

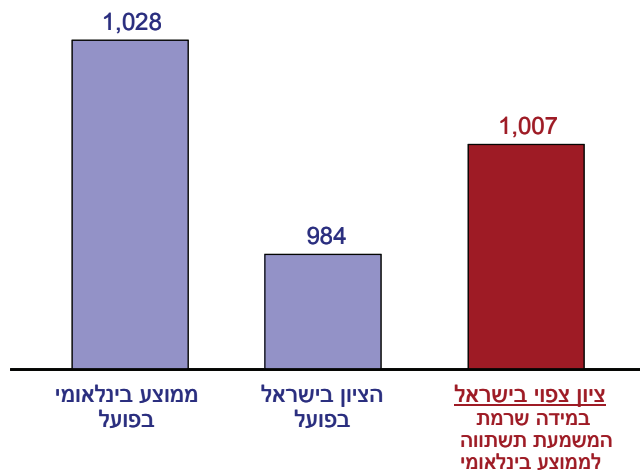
בניתוח שבוצע, שאיננו מוצג במאמר המקוצר הזה, נבחנה תרומתם של גורמים שונים לרמת המשמעת בבתי-ספר. נמצא כי קיים קשר בין הרכב בית-הספר ובין רמת המשמעת בו: אחוז הבנות בבית-הספר ורמת ההשכלה הממוצעת של ההורים קשורים באופן שלילי לבעיות משמעת. כלומר, ככל שאחוז הבנות עולה וככל שרמת ההשכלה הממוצעת של ההורים עולה, רמת בעיות המשמעת יורדת. כמו כן נמצא, שרמת המשמעת דומה במגזר הממלכתי והממלכתי-דתי, ולגבי המגזר הערבי נמצא שיש פחות הפרות משמעת והפרעות בכיתה מאשר במגזר היהודי אך רמת הקורבנות לאלימות דומה (ראה פירוט במאמר המלא).

במסגרת הניתוח הסטטיסטי שנערך, נעשה ניסיון לאמוד את השפעת המשמעת הבית-ספרית והכיתתית ואת רמת הקורבנות האישית על הישגי התלמיד, תוך פיקוח סטטיסטי על רקע התלמיד ומאפייני בית-הספר. מתברר, כי לבעיות משמעת השפעה שלילית על הישגים – עלייה בהפרות המשמעת הבית-ספריות, בתדירות ההפרעות בכיתה או ברמת הקורבנות לאלימות קשורים לירידה בהישגי התלמידים. מבין שלושת סוגי הבעיות, לתדירות ההפרעות בכיתה התרומה הבולטת ביותר. תרשים 4 מציג סימולציה, המבוססת על הניתוח שבוצע במאמר, וממחישה את מידת ההשפעה האפשרית של שיפור ברמת המשמעת של התלמידים בישראל, במקרה זה של תדירות ההפרעות בכיתה, על ההישג הממוצע. העמודה הימנית מציגה את הציון הממוצע במתמטיקה ובמדעים בישראל כנמדד במבחני TIMSS 2003. העמודה השמאלית מציגה את הציון הממוצע בתשע המדינות שהשתתפו במחקר. העמודה האמצעית מציגה את ההישג שהיה מושג בישראל לו רמת המשמעת הייתה דומה לממוצע הבינלאומי ולא נמוכה ממנו.

תרשים 4

תרומת המשמעת להישגי התלמידים

הישגים בישראל לעומת ממוצע בינלאומי וציון מנובא לישראל, במידה שרמת המשמעת תשתווה לממוצע הבינלאומי



מקור: Shavit and Blank (Forthcoming).
נתונים: TIMSS 2003.

ההישג הממוצע של תלמידים בישראל בתוצאות סקר TIMSS 2003 עומד על 984 נקודות ורמת המשמעת של התלמידים נמוכה יחסית. כלומר, בעיות המשמעת בישראל עולות על הממוצע הבינלאומי. מהסימולציה מתברר, כי אם רמת המשמעת בישראל תשתווה לממוצע הבינלאומי של תשע המדינות שהשתתפו במחקר, הישגי התלמידים הישראלים יעלו ב-23 נקודות. שיפור זה, שאולי אינו נראה משמעותי, מצמצם כדי מחצית את הפער בין הממוצע הישראלי לממוצע הבינלאומי, המסתכם ב-44 נקודות.

3. סיכום ומסקנות

רמת המשמעת בבתי-ספר בישראל נמוכה בהשוואה לשאר המדינות במחקר. כמו כן, לתלמידים ישראלים הישגים נמוכים יותר בממוצע בהשוואה לשאר המדינות, למרות שהשכלת הוריהם גבוהה יחסית. קובעי המדיניות בישראל וכלל הציבור מודאגים מההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים ונוטים לייחס את ההישגים הנמוכים גם לרמת המשמעת הנמוכה בבתי-הספר. המחקר, המבוסס על תוצאות TIMSS 2003, מצביע על כך שאכן שיפור ברמת המשמעת היה מוביל לשיפור בהישגים.

המחקר בחן את האפשרות שהישגיו הנמוכים של התלמיד הישראלי הם תוצר של רמת המשמעת הנמוכה בבתי-הספר, לאחר שתוצאות המחקר הצביעו על הקשר המובהק בין רמת המשמעת להישגים. מן הממצאים עולה, כי במידה שרמת המשמעת בישראל הייתה דומה לממוצע בשאר המדינות, הפער בין ישראל למדינות האחרות בהישגים היה מצטמצם מאד. יחד עם זאת, גם אם רמת המשמעת בישראל הייתה דומה לממוצע הבינלאומי, תלמידי ישראל היו נותרים מאחור במבחני ההישגים.

מקורות

- אלמוג, עוז (2004). *הפרידה משרוליק*. חיפה ואור יהודה: אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן.
- הוועדה לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך (2001). דו"ח מסכם. ירושלים, התשס"א (הוועדה זכתה לכינוי "ועדת וילנאי").
- כנסת ישראל, ועדת החינוך, התרבות והספורט (2009). פרוטוקול 47 – 15.07.2009. *הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 2)*, התשס"ט-2009. מתוך: http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx
- (2004). פרוטוקול 152 – 28/1/04. *כישלון התלמיד הישראלי – משמעת ואווירת בית-הספר*. מתוך: http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx
- (2003). פרוטוקול 96 – 19/11/2003. *התלמיד הישראלי: כישלון נוסף במבחנים בינלאומיים – השפעת המשמעת והאווירה בבית-הספר*. מתוך: http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx
- כפיר, אהרן (1997). *ארגון וניהול – עיצוב ושינוי*. תל-אביב: ציריקובר.
- כץ, יעקב וקובי יבלון (2001). *עמדות הציבור בישראל כלפי מערכת החינוך לקראת שנת הלימודים תשס"ב*. אוניברסיטת בר-אילן: בית-הספר לחינוך, המכון למחקר ולחינוך קהילתי.
- מדינת ישראל (2000). *חוק זכויות התלמיד, התשס"א, סעיף 44*. מתוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Zchuyot/ChukimVeamanot/Chukim/Chok_Zchuyot_Talmid2000.htm
- מנדל, רועי (2007). "התמיכה בשוטרים – מסורת של אי ציות לחוק", *ynet*, 22.11.07. מתוך: <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3474636,00.html>
- משרד החינוך (2009). *חוזר מנכ"ל תש"ע/1(א): "קידום אלים בטוח והתמודדות עם אלימות במוסדות חינוך"*. מתוך: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-1/HoraotKeva/K-2010-1a-2-1-12.htm>
- (2001). *חוזר מנכ"ל תשס"ג/4(ג): "יצירת סביבה בטוחה וצמצום האלימות במוסדות החינוך"*. מתוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sa4ck2_1_3.htm

סמית, חנוך ואולגה פניאל (2003). "סקר דעת הקהל בקרב מורים בישראל". פנים 24, 88-22.

סער, גדעון (2010). "אפס סובלנות לאלימות במערכת החינוך". מעריב, 18.3.2010. מתוך: http://www.gideon Saar.com/show_item.asp?levelId=64267&itemId
עמר, חיים (2008). *הסמכות החדשה: במשפחה, בבית-הספר, בקהילה*. בן שמן: מודן.

Benbenishty, Rami and Ron A. Astor (2005). *School Violence in Context: Culture, Neighborhood, Family, School and Gender*. New York: Oxford University Press.

Shavit, Yossi and Carmel Blank. "School Discipline in Israel". Forthcoming in Arum, Richard and Melissa Velez (Eds.). *Improving Learning Environments in Schools: Lessons from Abroad*. Stanford: Stanford University Press. Available at: http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wpcontent/uploads/School_Discipline_Research_10.03.pdf.

הישגים בחינוך

השוואה בינלאומית מעודכנת

דן בן-דוד*

תקציר

תוצאות מבחני ה-PISA האחרונים מצביעים על כך שרמת ההישגים של ילדי ישראל נמצאת בתחתית העולם המערבי. גם ללא הכללת התלמידים החרדים – שאינם משתתפים במבחנים – הממוצע הישראלי הינו מתחת לממוצע של כל אחת מ-25 מדינות ה-OECD הרלוונטיות להשוואה במערב. כמו כן, הפערים בהישגים בקרב תלמידי ישראל גבוהים מהפערים בכל אחת מ-25 המדינות. בעת שהישגי התלמידים החלשים נמוכים מאלה של התלמידים החלשים בכל 25 מדינות ה-OECD, רמת ההישגים של התלמידים המצטיינים בארץ נמוכה מרמתם של המצטיינים ב-24 מתוך 25 המדינות המערביות.

בפרקים רבים בדו"חות מצב המדינה, שהתפרסמו בשנה שעברה ובשנה זו, מוצגים הקשרים ההדוקים בין השכלה לבין תעסוקה, שכר, עוני, אי-שוויון בהכנסות וצמיחה כלכלית. אמנם עיקר הדגש הוא על כמות ההשכלה (כנמדד לדוגמא במספר שנות לימוד), אך הממצאים המצביעים על חשיבות איכות ההשכלה – כפי שזו נמדדת על-ידי הישגים במבחנים סטנדרטיים – הולכים וגוברים. במישור הזה, תמונת המצב של רמת החינוך בישראל קודרת למדי.

* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב; חבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון.
אני מודה לנחום בלס ולאיל קמחי על הערותיהם והצעותיהם.

בדו"ח מצב המדינה הקודם (בן-דוד, 2010א) הושוו ההישגים של ילדי ישראל להישגיהם של תלמידים ב-25 מדינות OECD מאז 1999. בארבעה מתוך חמשת המבחנים הבינלאומיים, שניתנו בשנים 1999-2007, רמת ההישגים הממוצעת של ישראל הייתה מתחת להישגי כל 25 מדינות ה-OECD. הפערים בהישגים בקרב תלמידי ישראל היו גבוהים מהפערים בתוך כל אחת מ-25 מדינות ה-OECD בכל אחד מחמשת המבחנים באותו עשור. בהשוואה של התלמידים החלשים בלבד – אלה הנמצאים בחמשת האחוזונים הנמוכים ביותר בכל מדינה – תלמידי ישראל החלשים נמצאו חלשים מהתלמידים החלשים של כל 25 מדינות ה-OECD בכל אחד מהמבחנים. גם השוואת התלמידים המצטיינים בכל מדינה – אלה הנמצאים בחמשת האחוזונים הגבוהים ביותר – אינה מבשרת טובות. התלמידים המצטיינים של ישראל דורגו במקומות האחרונים, או קרוב למקומות האחרונים, בהשוואה לתלמידים המצטיינים של 25 מדינות ה-OECD.

בדצמבר 2010, פרסם ה-OECD את תוצאות מבחני ה-PISA מ-2009. כפי שניתן לראות בתרשימים 1-4, תמונת המצב המעודכנת ביותר בכל הנוגע לרמת ההישגים של ילדי ישראל בתחומי היסוד דומה לזו של כל העשור האחרון. בזמן שנרשמו שיפורים קלים בהישגי תלמידיה מאז תחילת העשור, ישראל נמצאת בתחתית העולם המערבי הרלוונטי. המדינה בעלת ההישגים הנמוכים ביותר בין 25 מדינות ה-OECD היא ספרד (תרשים 1). עם זאת, ההישגים של ילדי ספרד גבוהים ב-6 אחוזים מההישגים של ילדי ישראל. ממוצע מדינות ה-OECD גבוה ב-10 אחוזים בעת שרמת ההישגים בקרב המדינות המובילות, פינלנד וקוריאה, גבוהה ב-19 וב-18 אחוז, בהתאמה.

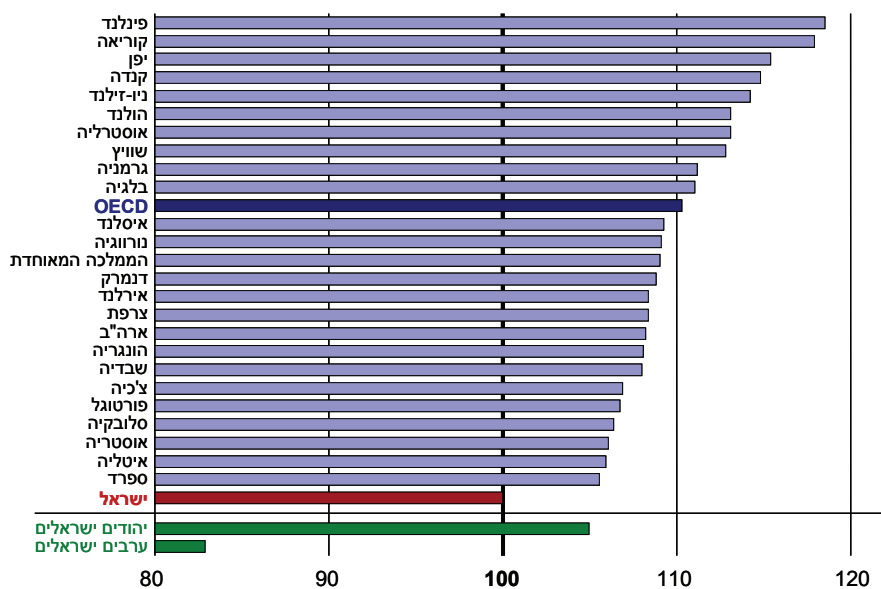
חשוב להדגיש כי הרמה בפועל בישראל נמוכה עוד יותר משום שהתלמידים החרדים – המהווים כחמישית מכלל התלמידים בארץ – אינם לומדים את החומר הנדרש, אינם משתתפים במבחנים ואינם כלולים בממוצע הישראלי, שבוודאי היה נמוך עוד יותר אילו כן היו נלקחים בחשבון. זאת ועוד: הממוצע של התלמידים היהודים שאינם חרדים נמצא אף הוא מתחת לכל 25 מדינות ה-OECD. רמת ההישגים של התלמידים הערבים-ישראלים נמוכה ב-17 אחוז מהממוצע הישראלי. למעשה, ההישגים של ערביי ישראל נמוכים מההישגים של מדינות עולם שלישי כמו ירדן, טוניס, אינדונזיה, קזחסטאן, ברזיל וקולומביה.

תרשים 1

רמת ההישגים בחינוך בעולם המערבי

ממוצעים ארציים ב-25 מדינות OECD יחסית לישראל במבחני PISA 2009*

** בסיס (100) = ישראל

* ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.
** נתונים של ישראל אינם כוללים חרדים.מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: PISA; משרד החינוך – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

כבר שלושה וחצי עשורים ברציפות, שפריון העבודה בישראל גדל בקצב איטי מממוצע מדינות ה-G7 (מדינות המערב המובילות) למרות שבתחומים מסוימים, כמו בהייטק ובמחקר בסיסי ויישומי, ישראל נמצאת במעטפת הידע האנושית (בן-דוד, 2010). כתוצאה מכך, רמת החיים בישראל הולכת ונסוגה במונחים יחסיים לעומת רמות החיים במדינות המערב המובילות. אין זה מקרי. אמנם יש סיבות נוספות לנסיגה היחסית, אך גורם מרכזי לכך הינו ההשכלה שניתנת לילדי ישראל. כאשר זו רמת הלימודים בישראל בתחומי היסוד, וכאשר זו הרמה במשך עשור

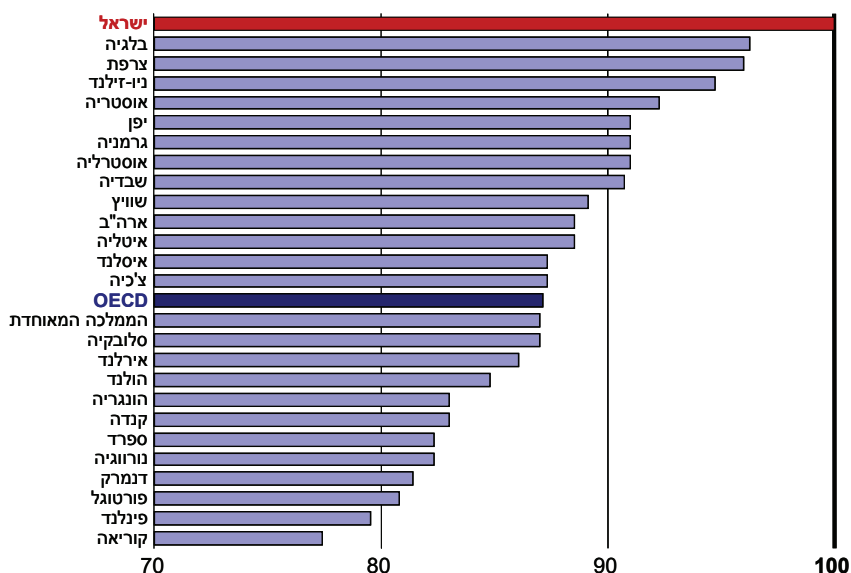
לפחות, קשה לראות כיצד ילדי ישראל, שאינם מצליחים להתמודד בהצלחה עם העולם המערבי בלימודי היסוד, יוכלו להתחרות בהצלחה עם אותם בוגרים מערביים במשק הגלובלי בעוד מספר שנים כאשר יצאו לשוק העבודה. בעיותיה של ישראל בתחום הכלכלי-חברתי אינן מסתכמות רק בקצב צמיחה כלכלית נמוך יחסית על פני עשורים. פערי ההכנסות בתוך המדינה הם בין הגבוהים בעולם המערבי. ככל שמערכת החינוך מהווה קרש קפיצה לשוק העבודה, פערי החינוך של היום יתבטאו בפערי הכנסות מחר. לכן, בזמן שהציון הישראלי הממוצע ומיקומו בהשוואה למדינות המערב משקף את הרמה הלאומית הכללית, הפערים בהישגים בתוך ישראל – שממשיכים להיות הגבוהים במערב לעומת כל 25 המדינות – מצביעים על קשיים עתידיים גדולים למדי בהקטנת פערי הכנסות (תרשים 2).

תרשים 2

פערים בהישגים בעולם המערבי

סטיות תקן בתוך 25 מדינות OECD יחסית לישראל במבחני PISA 2009*

בסיס (100) = ישראל**



* ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.

** נתונים של ישראל אינם כוללים חרדים.

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

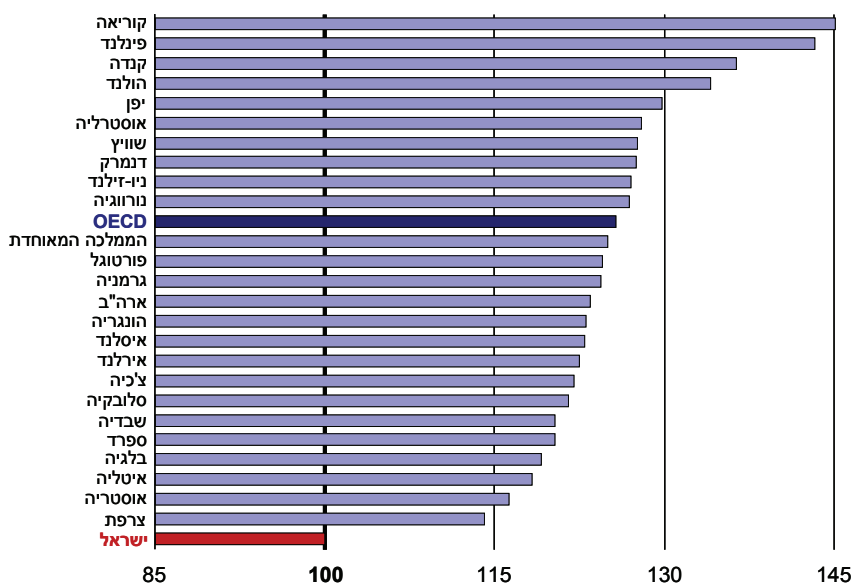
נתונים: PISA; משרד החינוך – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

תרשים 3 מציג השוואה בין התלמידים החלשים של העולם המערבי בתחומי לימוד בסיסיים. הממוצע הישראלי של חמשת האחוזונים התחתונים נמוך במידה ניכרת מהממוצעים הארציים של אחוזונים אלה בכל אחת מ-25 מדינות ה-OECD. כשזו רמת הלימוד הניתנת לתלמידים החלשים ביותר בארץ, מה ניתן לצפות שיהיו ממדי העוני בקרבם כאשר הם יצטרכו להתמודד בעתיד בשוק עבודה מודרני ותחרותי וכל מה שעומד לרשותם הוא ארגו הכלים הירוד שקיבלו?

תרשים 3

השוואת התלמידים החלשים בעולם המערבי

ממוצע ה-5% התחתונים ב-25 מדינות OECD יחסית לישראל במבחני PISA 2009*
 בסיס (100) = ישראל**



* ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.
 ** נתונים של ישראל אינם כוללים חרדים.

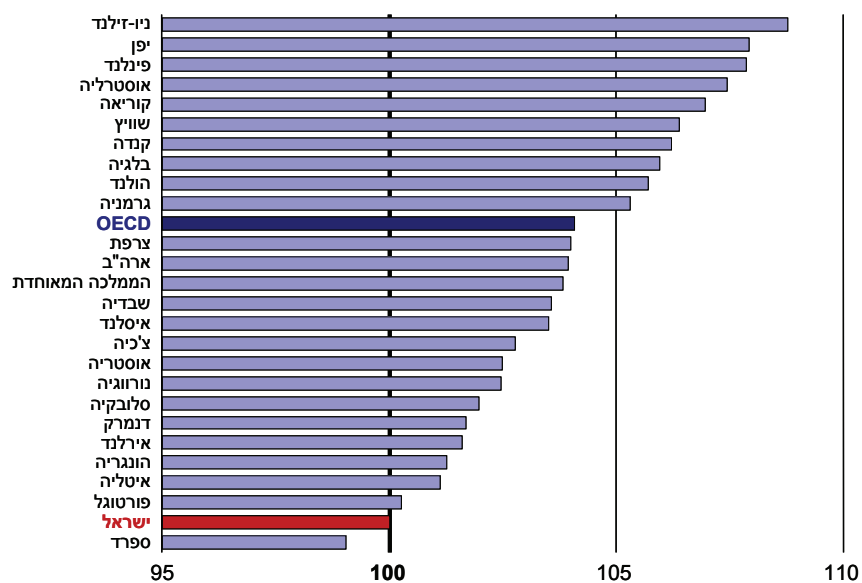
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: PISA; משרד החינוך – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

השוואה של התלמידים המצטיינים בכל מדינה מופיעה בתרשים 4, המציג כיצד נראה ההישג הממוצע של חמשת האחוזונים הגבוהים בישראל בהשוואה לממוצע של חמשת האחוזונים הגבוהים בכל אחת מהמדינות האחרות. התלמידים המצטיינים של ישראל ממוקמים מתחת לתלמידים המצטיינים של כל שאר המדינות למעט ספרד.

תרשים 4

השוואת התלמידים המצטיינים בעולם המערבי

ממוצעי ה-5% העליונים ב-25 מדינות OECD יחסית לישראל במבחני PISA 2009 *
 בסיס (100) = ישראל **



* ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה.
 ** נתונים של ישראל אינם כוללים חרדים.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: PISA; משרד החינוך – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

מדינה הנמצאת בסכנה קיומית מתמדת אינה יכולה להרשות לעצמה לדשדש כלכלית וטכנולוגית והיא נדרשה – ותידרש גם בעתיד – לפתח אמצעים שאינם קיימים באף מדינה אחרת. משק קטן שיוכל לעמוד בדרישות קיום יוצאות דופן באזור עוין חייב לראות את עתידו הכלכלי בפריצות דרך בתחומי הטכנולוגיה, המדע והרפואה. במציאות כזו, לא קשה להבין מהי המשמעות העתידית של מתן ארגז כלים לתלמידים המצטיינים ברמה שנמצאת מתחת ל-24 מתוך 25 מדינות המערב שמולן עיקר התחרות של ישראל.

לאחרונה נחתם הסכם עם ארגון המורים העל-יסודיים, שאמור להגדיל באופן ניכר את שכר המורים בחטיבות העליונות. נחום בלס מתייחס להסכם, בפרק "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך" בדו"ח זה, ואין זה המקום להרחיב בעניין מלבד מספר מילים. חשוב מאוד שהתגמול יהיה כזה שימשוך מורים טובים לתחום ההוראה. נשאלת השאלה, האם, כדי למשוך מורה טוב במתמטיקה (למשל), מדינת ישראל נדרשת לשלם סכום דומה למה שהיא צריכה לשלם כדי למשוך מורה טוב לספורט (למשל)? האם הסכום שנדרש כדי למשוך מורה להוראת כיתה מרקע כלכלי-חברתי נמוך זהה לסכום שנדרש להוראת כיתה מרקע כלכלי-חברתי גבוה? האם השעות הנוספות שמתחייב כל מורה ללמד כדי לקבל תוספת שכר – כפי שהוסכם עם שני ארגוני המורים – נחוצות במידה דומה בכל התחומי ההוראה, או האם ניתן היה להשתמש בתוספות השכר והשעות באופן שהיה משדרג את ההוראה בעיקר בתחומי היסוד בהם מתבררים קשיים רבים כל כך?

הנקודות העיקריות שצריכות להוות בסיס לכל רפורמה מערכתית נידונו בפרק החינוך בדו"ח הקודם (בן-דוד, 2010א). הן כוללות שינוי בהדגשים הלימודיים ובהקצאת שעות הלימוד באופן שיוביל לשיפור משמעותי בתחומי היסוד בכל בתי-הספר – ובפרט בבתי-ספר החרדיים, הערביים וכן בשכונות ובערים, שרמתן הכלכלית-חברתית נמוכה. כמו כן דרוש מספר רב יותר של מורים ברמה גבוהה בתחומי היסוד עם התמקצעות לפחות ברמה אוניברסיטאית של תואר BA או BSc (תלוי בתחום) ותגמול התואם את חלופות התעסוקה שלהם בכל תחום.

ללא רפורמה מערכתית אמיתית, יהיה קשה לבצע את טיפול השורש הנדרש לשינוי רמת החינוך בתחומי היסוד כפי שהיא מסתכמת בתרשימים המוצגים כאן – עם כל המשתמע מכך על תחומי הכלכלה והחברה בעתיד.

מקורות

בלס, נחום (2011). "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן-דוד, דן (2010א). "מערכת החינוך – מבט בינלאומי והצעה לרפורמה כוללת". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 103-135.

בן-דוד, דן (2010ב). "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 17-44.

משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (2010). ממצאים ראשוניים ממחקר פיזה 2009 – מחקר בינלאומי לבדיקת תלמידים בני 15 באוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים.

OECD (2010). *PISA 2010 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*.

IV. בריאות

מערכת שירותי הרפואה

דב צ'רניחובסקי*

תקציר

שירותי הרפואה בישראל לוקים בבעיות מבניות אשר המדינה תרמה להן. אלה נוגעות לחוסר המשאבים והגמישות הדרושים למערכת הציבורית, בבואה להיענות לגידול בביקושים לשירות, לנוכח צמצום הגידול בהיצע השירות בשל ירידה בקצב הגידול של כוח האדם הרפואי ביחס לאוכלוסייה. התוצאה היא גידול בלתי מבוקר בביקוש ובהיצע השירותים במגזר הפרטי – המסופקים על-ידי כוח האדם, העובד רובו ככולו במגזר הציבורי – באמצעות תשתיות במגזר הפרטי, אשר נחיצותן, חלקית לפחות, מוטלת בספק. במקום לסייע למערכת הציבורית להתמודד עם מציאות זו, המדינה תרמה להחמרת המצב על-ידי צמצום חלקו של המימון הציבורי במערכת זו והפנית משאבי הביטוחים הפרטיים, אשר המירו מימון זה, לביקושים במגזר הפרטי.

לפיכך, מצד אחד נגרם אובדן יעילות במערכת, כמתבטא באינפלציה יחסית במחירי שירותי הרפואה, ומצד שני – חלה החמרה בהתפלגות ההכנסות ובנגישות לשירותי רפואה. ההרעה מתבטאת גם בגידול הפערים בין המרכז והפריפריה, כאשר התיקון, שהוכנס בראשית 2011 לנוסחת ההקצאה למערכת (נוסחת הקפיטציה), אין בו כדי להתמודד עם. חמור מכל, ניצנים ראשוניים של המצב נראים בבריאות הציבור, כמתבטא בעלייה בתמותת תינוקות בדואים בנגב. כרגיל במצבים אלה, הפגיעה בבריאות הציבור מתחילה בחוליות החלשות של החברה.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, ראש תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב; חבר המחלקה לניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תודה לקיריל שרברמן ממרכז טאוב וליאיר כהן מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב על איסוף ועיבוד הנתונים ועל הכנת התרשימים לפרק.

הפרק נכתב בצילה של שביתת רופאים, הראשונה זה עשור, אשר מטרתה המוצהרת "להציל את הרפואה הציבורית בישראל". השביתה חושפת את המשבר המבני במערכת שירותי הרפואה, שאותו, ככל הנראה, היא לא תפתור. מערכת שירותי הרפואה נמצאת בשנים אלה על פרשת דרכים. מדינת ישראל יכולה לחזור לחיק המדינות, בעלות מערכות הבריאות המפותחות, או – להשלים תהליך "אמריקניזציה" – שארה"ב עצמה מנסה להימלט ממנו – ולהצטרף למדינות, שארגון מערכות שירותי הרפואה שלהן פחות מפותח, כארה"ב וכלכלות שונות, הנתונות במעבר. ללא השינוי המבוקש יחול כרסום – אשר אפשר שניצניו כבר נראים – בהישגיה המפוארים של המערכת גם מבחינת בריאות הציבור. הפרק עומד בסימן המשבר וחלק מהשלכותיו. הסעיף הראשון פותח בסקירה ובעדכון על הישגי המערכת בשני ממדים: הראשון, בריאות האוכלוסייה, כמתבטא בתוחלת חיים ובתמותת תינוקות, בהשוואה ל-22 המדינות המפותחות ביותר החברות ב-OECD (OECD-22)¹; והשני, בשביעות רצונה של האוכלוסייה מהמערכת. בהקשר לשני המדדים האלה, הפרק דן בשוויוניות, בבקרת ההוצאות וביעילות, כמו גם בחופש הבחירה. הסעיף השני של הפרק עוסק – על רקע הישגי המערכת מצד אחד, והשביתה מצד שני – בסוגיות מבניות של המערכת, ששורשן בביקושים הגואים לשירותי הרפואה אל מול הירידה המתמשכת בהיצע כוח האדם הרפואי, אשר המדינה החריפה את תוצאותיהם. ההרחבה של הפרק, סעיפים 3 ו-4, עוסקת בשתי סוגיות מרכזיות הנגזרות מהמצב: השפעת ההוצאה הפרטית הגואה על התפלגות ההכנסות ועל העוני; והשתקפות המצב בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל.

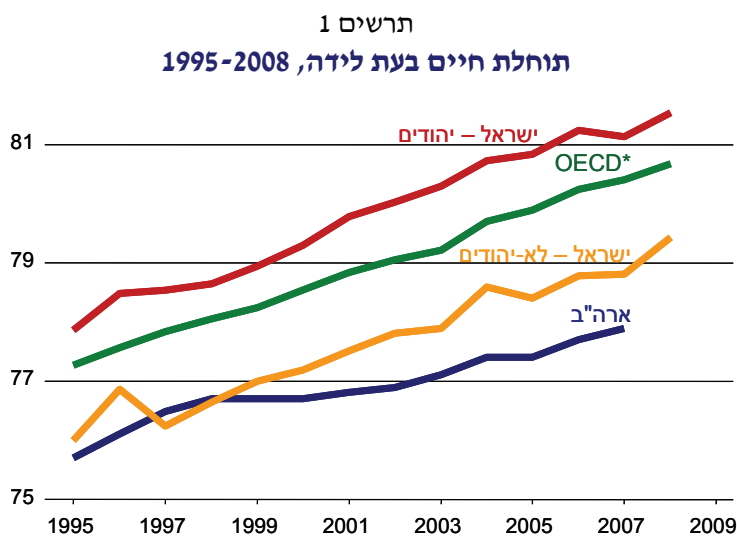
¹ ב-OECD-22 כלולות המדינות הבאות: אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, איסלנד, אירלנד, איטליה, יפן, דרום קוריאה, לוקסמבורג, הולנד, ניו-זילנד, נורווגיה, ספרד, שבדיה, הממלכה המאוחדת. המדינות שהוצאו הן: תורכיה, מקסיקו, צ'כיה, סלובקיה, הונגריה ופולין. היינו, ההשוואה היא עם המדינות המפותחות ביותר, בעלות הכנסה ובעיקר טכנולוגיה רפואית אשר ניתן לשייך להן גם את ישראל.

1. הישגי המערכת וביצועיה

הישגיה של מערכת שירותי הרפואה נבחנים בשני היבטים מרכזיים: בריאות האוכלוסייה ושביעות רצונה משירותי הבריאות. לאחריהם נבדקים היבטים "משניים", שהם בבחינת מטרות ביניים: שוויוניות, בקרת הוצאות, יעילות כלכלית וחופש הבחירה. מטרות אלה נוגעות להיבטים החברתיים-הכלכליים, אשר מצד אחד משרתים את המערכת, ומצד שני – תורמים לביצועיה.

1.א. רמת הבריאות של האוכלוסייה

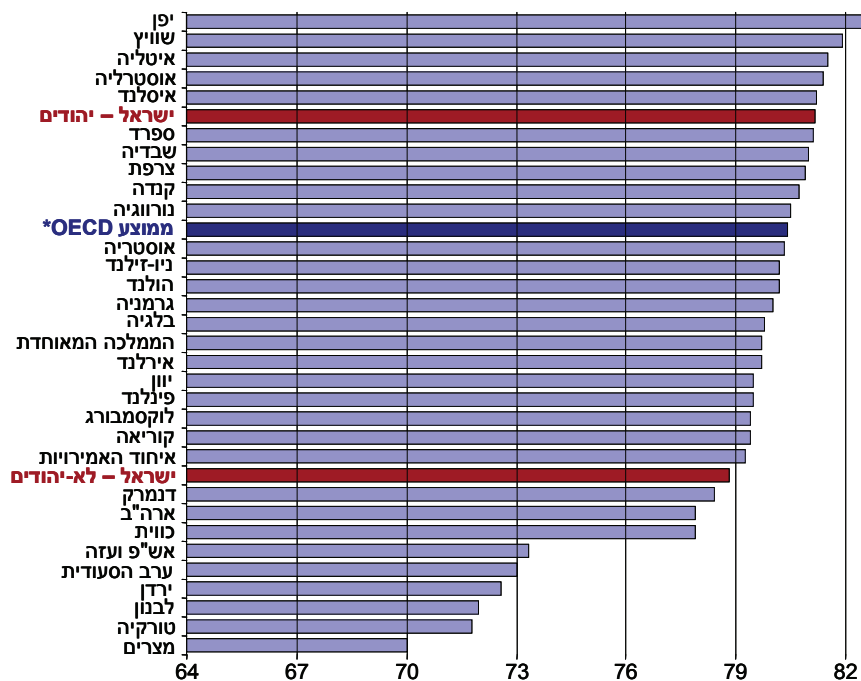
רמת הבריאות של האוכלוסייה נמדדת בפרק זה בשני מדדים בסיסיים: תוחלת חיים ותמותת תינוקות. תוחלת החיים של האוכלוסייה בישראל, היהודית והלא-יהודית, ממשיכה במגמת השיפור לאורך השנים (תרשים 1). מצבה הטוב של האוכלוסייה היהודית בישראל לעומת המדינות המפותחות בולט, ובמקביל לכך ממשיך ומשתפר גם מצבה של האוכלוסייה הלא-יהודית. מצבם של הלא-יהודים בישראל גבוה בהשוואה למדינות ערביות ומוסלמיות, לפחות אלה שבסביבת ישראל (תרשים 2).



* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

תרשים 2
תוחלת חיים בעת לידה, 2007



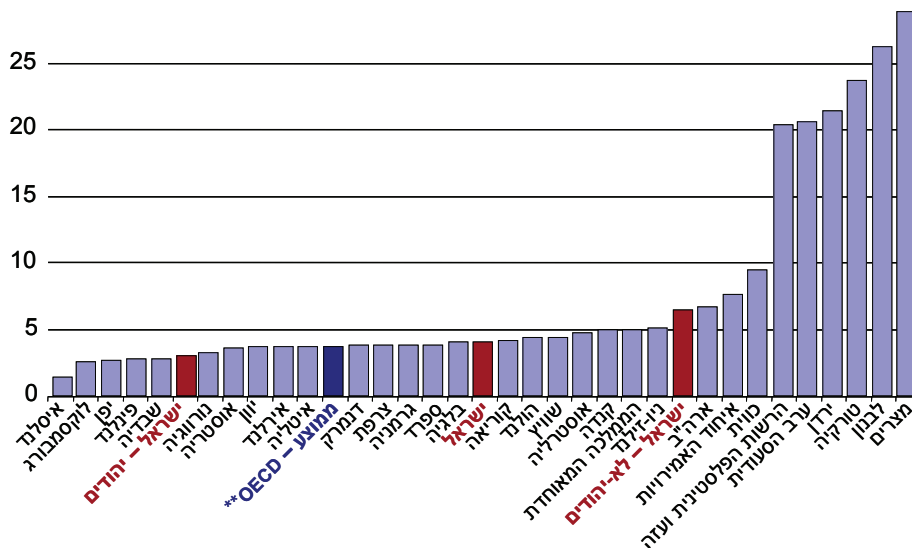
* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

עם זאת, יש עדיין פוטנציאל רב לסגירת הפערים בין האוכלוסייה היהודית והלא-יהודית במדינה בשיפור רמת הבריאות של האוכלוסייה הלא-יהודית.

השיפור והמצב היחסי בתוחלת החיים מבטא שינויים בתמותת תינוקות, מדד שהשיפור בו נמשך בעקביות אך הוא עדיין מתאפיין בפערים בין יהודים ולא-יהודים, לרעת האחרונים (תרשימים 3 ו-4). הפערים בתמותת תינוקות הם אתגר מרכזי המוצב בפני מערכת הבריאות.

תרשים 3
תמותת תינוקות*, 2007

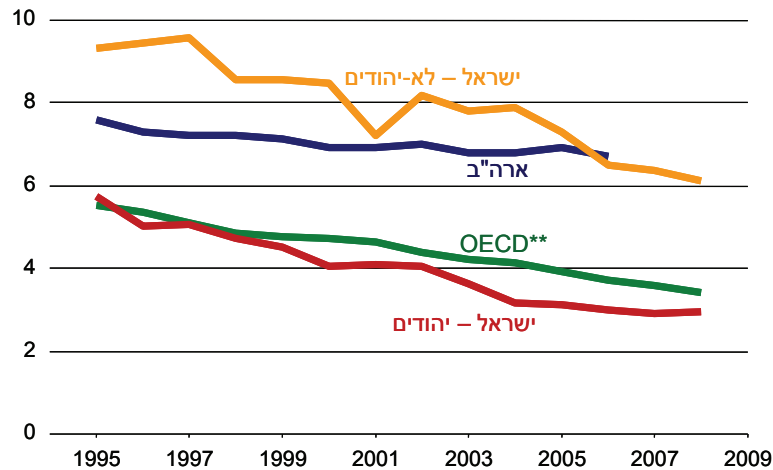


* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי.

** ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD, הבנק העולמי.

תרשים 4
תמותת תינוקות*, 1995-2008



* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי.

** ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

אולם, כפי שנראה בהמשך, האתגרים בצמצום פערים גדלים בתוך כל אחת מקבוצות האוכלוסייה, יהודים ולא-יהודים כאחד, בעיקר על פי חלוקה חברתית-כלכלית, המשקפת גם מקום מגורים. העמידה באתגרים אלה נמצאת לאחרונה בסכנה לכל המערכת לנוכח העלייה המדאיגה שחלה בתמותת תינוקות, בעיקר בקרב הבדואים בנגב (זרקור א). יש לציין, כי התפתחות זו באה לאחר שנים של הישגים, בפרט בתחום זה (צ'רניחובסקי, 2010א) והיא עלולה להיות סימן מבשר רעות – תחילת הכרסום בהישגי המערכת נראית בחוליות החלשות של החברה בישראל.

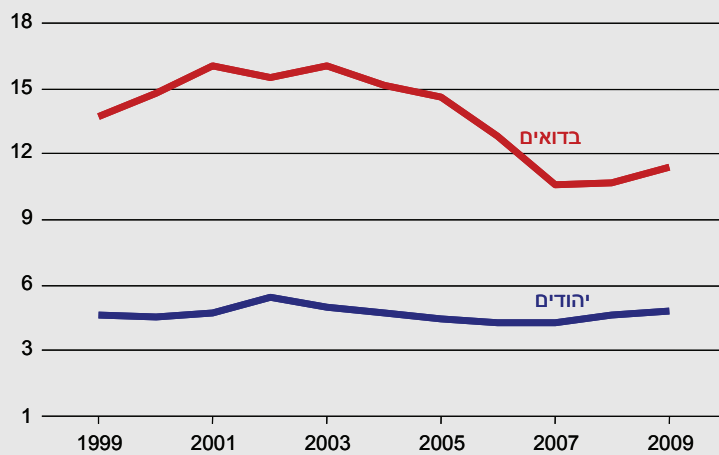
זרקור א: תמותת תינוקות בדואים ויהודים בנגב*

שיעור תמותת תינוקות בדואים בנגב בשנת 2010 היה 13.6 לאלף לידות חי בהשוואה ל-4.1 לאלף בקרב היהודים. בשתי קבוצות האוכלוסייה מסתמנת עלייה בתמותת תינוקות מאז 2008 וזאת לאחר תקופה שהתאפיינה בירידה משמעותית, שהסתמנה מאז 2003, בעיקר בקרב הבדואים (תרשים 5). בשנת 2010, סיבת המוות המובילה בקרב התינוקות הבדואים הייתה מומים מולדים ומחלות תורשתיות; ובקרב התינוקות היהודיים – פגות וסיבוכיה.

הגם שאין הסבר חד-משמעי לתופעה, אין להתעלם מהמשבר הקשה במתן השירות המונע לאם ולילד לאוכלוסייה הבדואית עקב מחסור בכוח אדם בנגב. הנתונים על העלייה בשיעור הנשים הבדואיות המגיעות ללדת בבית-החולים סורוקה ללא טיפול טרום לידתי תומכים בהסבר זה.

תרשים 5

תמותת תינוקות יהודים ובדואים בנגב*, 1999-2009



* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי; ממוצע נע 3 שנים.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: הפקולטה למדעי הבריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; לשכת הבריאות המחוזית, מחוז הדרום.

* תודה לפרופ' אילנה שהם ורדי, לד"ר אילנה בלמקר, לד"ר חגית פרץ, לד"ר נטליה בילנקו, לד"ר דניאלה לנדאו, לד"ר פרחאן אלסנע, ולגבי ליאורה שחר-רוטברג, שהעמידו לרשותנו את הנתונים המעודכנים ואפשרו את הצגת הזרקור בדו"ח זה.

1.ב. שביעות רצון הציבור

הערכת שביעות הרצון של האוכלוסייה מהשירותים הרפואיים – ובעיקר הצגתה בממד של השוואה בינלאומית – מורכבת. עם זאת, יש חשיבות רבה להשוואה של שביעות הרצון על פני זמן בתוך כל מדינה.

הסקר החברתי של מרכז טאוב לשנת 2010 מדווח על שביעות רצון גבוהה מרמת שירותי הבריאות, הן באופן כללי והן ביחס לשירותי הבריאות העומדים לרשות המשפחה (הרחבה ב"הבריות ובריאותן" בתוך "הסקר החברתי – 2010", בדו"ח זה). סקר המרכז, שנערך ברציפות מאז 1999 וכולל מעקב רציף אחר שביעות הרצון של הציבור, מצביע על כך, ששביעות הרצון של הציבור משירותי הבריאות ב-2010 גבוהה מאוד – 41 אחוז מהציבור סבורים שחל שיפור ברמת השירותים שהוא מקבל ו-84 אחוז מרוצים ברמות שונות מהשירותים שלהם ושל משפחתם. מעניין כי שביעות רצון גבוהה מהמוצע לכלל האוכלוסייה מתגלה בקרב החרדים ובקרב ערביי ישראל, תופעה שנמצאה גם בסקרים הקודמים.

הסקר של מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל על השימוש בשירותי הבריאות, שנערך בישראל בסוף 2009, והשווה ממצאים לסקר קודם משנת 2007, מצביע גם הוא על שביעות רצון גבוהה של הציבור מהשירותים בקופות-החולים השונות (גרוס, ברמלי-גרינברג, וייצברג, 2009). אולם, סקר זה מצביע על כך, שמתגלים סדקים בשביעות הרצון כאשר מבררים בקרב הציבור את מידת הקושי לקבל מענה רפואי בעת ההיזקקות לטיפול רפואי. מסתבר כי חל גידול בשיעור המדווח על עלייה במידת הקושי לקבל מענה רפואי בעת ההיזקקות לטיפול רפואי. שיעור המשיבים הכללי על השאלה, "קשה" או "קשה מאוד" לקבל טפול רפואי כשנוקקתי" עמד על 14 אחוז ב-2009. אולם בהבחנה לפי קבוצות אוכלוסייה נמצאה עלייה בשיעור המשיבים "קשה" או "קשה מאוד" בקרב בעלי הכנסה נמוכה, למשל (18 אחוז ב-2009 לעומת 13 אחוז ב-2007); אצל דוברי ערבית, לגביהם מדובר ב-12 אחוז ב-2009 לעומת 4 אחוזים בלבד ב-2007; ובקרב הקשישים, לגביהם מדובר ב-17 אחוז ב-2009 לעומת 11 אחוז ב-2007. לממצאים אלה חשיבות מיוחדת בהקשר לגידול ההוצאה הפרטית לשירותי הרפואה, נושא שיידון בהמשך (וגם בממצאים נוספים שיובאו בהקשר לדיון זה).

1.1. ג. מטרות ביניים חברתיות-כלכליות של המערכת

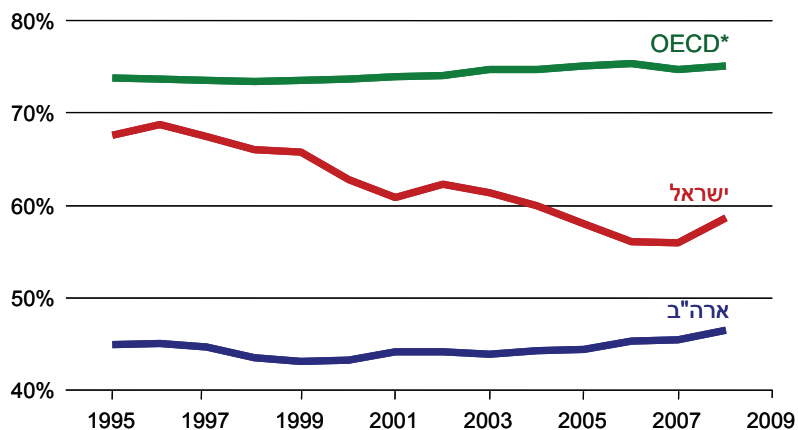
כאמור, מטרות הביניים של המערכת נוגעות להיבטים חברתיים-כלכליים, המשרתים את המערכת, מצד אחד, ותורמים לביצועיה, מצד שני. להיבטים אלה גם יש ערך עצמי משלהם.

שוויוניות. השוויוניות במערכת נוגעת לפרוגרסיביות במימון השירותים או למידה בה המימון מפחית את הנטל היחסי של ההוצאה על משפחות עניות על מנת להגן על תקציבן מהוצאה גבוהה על שירותי רפואה, שהם לעיתים קרובות בלתי נמנעים. השוויוניות גם נוגעת לשאלת הקשר בין הכנסה ונגישות לטיפול רפואי. למרות העלייה המסתמנת בנתוני 2008, ברמת המאקרו, הירידה בחלקו של המימון הציבורי במערכת בולטת על פני זמן לפחות בהשוואה בינלאומית (תרשים 6), ובתוך המימון הציבורי – בחלקו של המיסוי הכללי בתוך סך חלקו של המימון הציבורי, הכולל גם גביית "מס בריאות". כפי שנראה בהמשך, בעיקר בסעיף 3, הדברים מתבטאים בתקציבי משקי הבית: מימון המערכת תורם להרעה של התפלגות ההכנסות ולעוני של קבוצות חלשות מלכתחילה. הוא גם תורם לצמצום נגישות לשירות של קבוצות אלה.

תרשים 6

הוצאה ציבורית על שירותי הרפואה, 1995-2008

כאחוז מההוצאה הלאומית על שירותי הרפואה



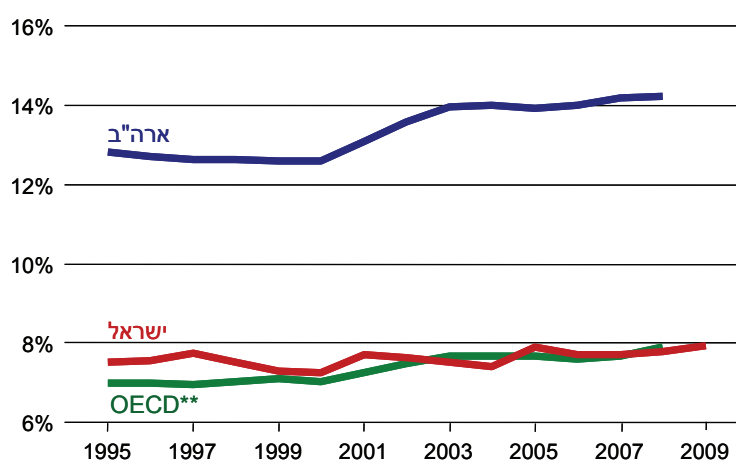
* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

בקרת הוצאות. ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בישראל עמדה בשנת 2009 על כ-60 מיליארד ש"ח, שהיוו 7.9 אחוזים מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי). השיעור ממשיך להיות דומה ברמתו לממוצע של 22 המדינות המפותחות ביותר ב-OECD, להוציא ארה"ב, החורגת בשיעור הגבוה של ההוצאה לבריאות ביחס לתוצר (תרשים 7). התרשים ממחיש את היציבות בשיעור ההוצאה לשירותי רפואה מתוך התוצר בישראל, הן על פני זמן והן בהשוואה, כאמור, למדינות מפותחות אחרות, מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995.

תרשים 7
הוצאה לאומית לשירותי רפואה, 1995-2008

כאחוז מתמ"ג*



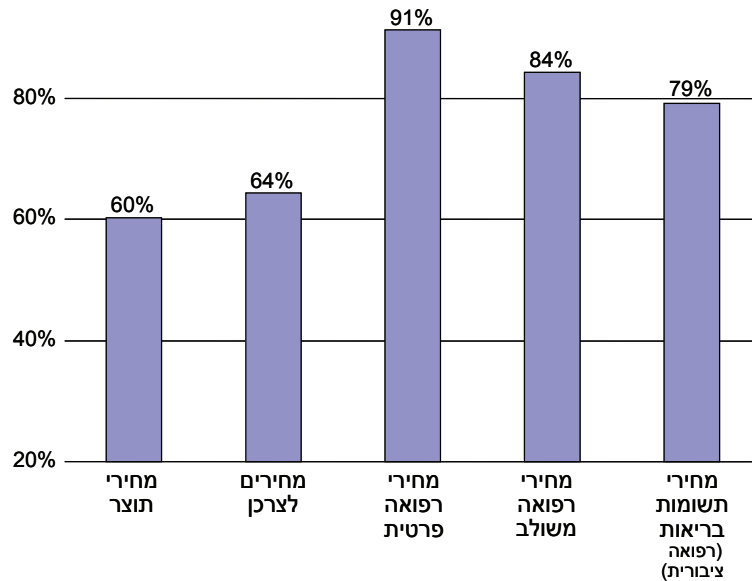
* ההוצאה לנפש מתוקנת (לפי נוסחת הקפיטציה הישנה) כאחוז מתמ"ג לנפש רגילה.
** ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

אולם, לנוכח השינוי במבנה המימון בישראל, השמירה על רמתה של ההוצאה הושגה בעלויות גבוהות למערכת בכל היבט, כפי שיפורט בהמשך בסעיף הבא, הדן בשינויים מבניים במערכת. עלות אשר ניתן להצביע עליה, כבר בשלב זה, היא עליית המחירים היחסית של שירותי הרפואה. מדובר באינפלציה גדלה במחיר שירותי

הרפואה בישראל, המובלת על-ידי האינפלציה במחיר השירותים הפרטיים (תרשים 8). המצב מתאר המשך אובדן שליטה על בקרת ההוצאות במערכת ועל יעילותה, כפי שיובהר בהמשך.

תרשים 8
שינויים במדדי המחירים השונים, 1995-2009



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

חופש בחירה. נתונים על מידת חופש הבחירה במערכת שירותי הרפואה אינם זמינים. אולם בהקשר לדיון בבעיות מבניות של המערכת ולנושאים המרכזיים שעל סדר היום הציבורי, בעיקר "שירות רפואי פרטי – שר"פ", חשוב להדגיש, כי בניגוד למקובל בשירותי הרפואה למיניהם בקהילה, לתושב בישראל אין חופש בחירת רופא במוסדות אשפוז, שממונם ציבורי (להלן "בתי-חולים ציבוריים"), להוציא את המרכזים הרפואיים "הדסה" ו"שערי צדק" בירושלים, המאפשרים בחירה במסגרת השר"פ. זאת, למרות שהאשפוז לעיתים מהותי לחיי התושב ולרווחתו.

2. סוגיות מבניות

הדיון בסוגיות המבניות של המערכת מושתת על כמה עובדות יסוד הקשורות לכלכלה ולחברה בישראל, וכאלה הקשורות להתפתחויות בסיסיות במקורות העומדים לרשות מערכת שירותי הרפואה ולאופן מימונם. עובדות אלה משפיעות על ביקושים לשירותי רפואה מצד אחד, ועל ההיצע שלהם, מצד שני; ולכן את הסוגיות המבניות של המערכת ניתן להציג באמצעות המתחים בין הביקוש לשירותי הבריאות וההיצע שלהם.

2.א. הגידול בביקושים

הגידול ברמת ובהתפלגות ההכנסה לנפש. בין השנים 1995-2010 ההכנסה לנפש עלתה ב-1.7 אחוזים בממוצע. העלייה ברמת החיים כשלעצמה מביאה להגדלת ביקושים לשירותי רפואה ולרוב מדובר באחוז גבוה במעט מאחוז עליית ההכנסות. מטעם זה, הגידול בהתפלגות ההכנסות, אשר התפתח תוך כדי הצמיחה הכלכלית, מעצים את הגידול בביקושים. היינו, יש לצפות, כי כתוצאה מהגידול בהכנסה ומהשינויים שחלו בהתפלגותה, הביקוש לשירותים רפואיים יעלה בסדר גודל של לפחות 1.7 אחוזים לשנה או ברמה של כ-30 אחוז מעל הרמה של 1995.

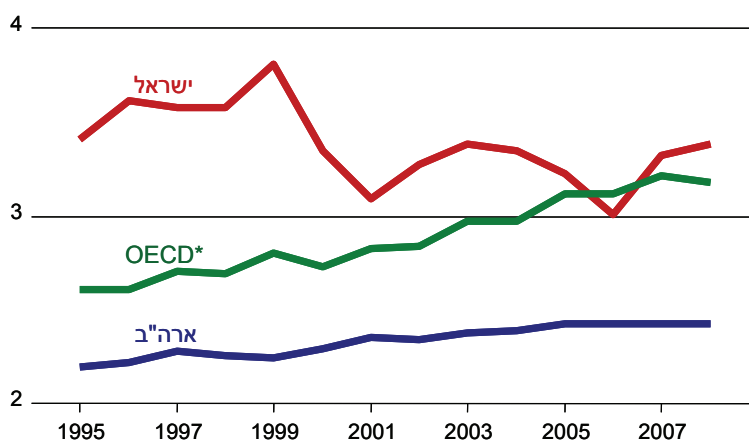
הזדקנות האוכלוסייה. האוכלוסייה בישראל מזדקנת. עם תום גלי העלייה לישראל מארצות חבר העמים לשעבר, ועקב שיעורי הפריור הגבוהים, יחסית, הזדקנות האוכלוסייה התמתנה. עם זאת, אין בכך כדי לשנות את המגמה הנמשכת של ההזדקנות.

לסיכום, בישראל היה צפוי גידול בביקושים לשירותי רפואה, לפחות עד מחצית שנות העשור האחרון בסדר של 2-3 אחוזים לנפש לשנה. זאת, כתוצאה מתהליכים מבורכים כשלעצמם, התורמים לעלייה בביקושים לכמות הטיפול הרפואי, כמו גם לאיכותו הטכנולוגית והצרכנית, במובן של רצון גובר של הציבור בחופש בחירת הרופא והטיפול.

2.ב. הצמצום בהיצע

רופאים. ישראל נהנתה באופן מסורתי מיחס גבוה של רופאים לאוכלוסייה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות ובהשוואה לארצות-הברית (תרשים 9). מאז סוף שנות התשעים – עם דעיכת גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר – קיימת מגמת התכנסות ברורה במספר הרופאים בישראל לממוצע הקיים במדינות ה-OECD². ברור שהממוצע אינו מבטא ירידה חמורה יותר בהתמחויות מסוימות, כגון בהרדמה, או באזורים מסוימים במדינה, כגון בפריפריה, עליה ידובר בהמשך. יש לציין, כי היחס של מספר הרופאים לאוכלוסייה הוא עדיין לטובת ישראל, בפרט בהשוואה לארצות-הברית³.

תרשים 9
רופאים לאלף נפש באוכלוסייה, 1995-2008



* ממוצע 22 המדינות המפותחות ביותר של OECD ללא ארה"ב.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

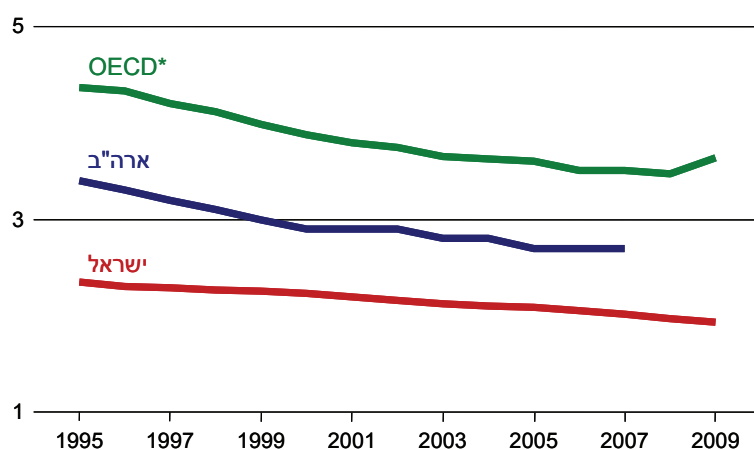
² התנודה השנתית במספרי רופאים קשורה לגלי העלייה ולרישוי ורישום רופאים.
³ קיימים הבדלים בין מדינות בהגדרה של מספר הרופאים. בישראל מדובר בבעלי רישיונות לעסוק ברפואה ובמדינות אחרות – בעוסקים ברפואה. אולם אין בהבדלים אלה כדי לסתור את המגמה ביחס לפערים.

הירידה במספר הרופאים לאוכלוסייה מבטאת גם ירידה בכוח אדם סיעודי ובמקצועות נלווים, וכן מחדדת את סוגיית המחסור בכוח עזר סיעודי מעשי. כלומר, בישראל חלה ירידה משמעותית באופן יחסי בכוח אדם במגזר שירותים עתיר עבודה. השפעת ירידה כזו בהיצע כוח האדם על היצע השירותים חריפה במיוחד במגזר עתיר עבודה כמו טיפול רפואי.

מיטות. השוואה בינלאומית של מספר המיטות בבתי-החולים ביחס לאוכלוסייה עשויה להיות בעייתית לנוכח הבדלים בהגדרת המיטות. תרשים 10 להלן מציג נתונים עדכניים שפורסמו לאחרונה על-ידי ה-OECD לגבי מיטות כלליות בבתי-חולים. מההשוואה עולה, כי שיעור המיטות לנפש מתוקנת בישראל נמוך לעומת המדינות המפותחות הכלולות בהשוואה ולעומת ארצות-הברית. תופעה זו אינה נחשפת כאשר מוצגים נתונים על סך-כל המיטות בישראל, הכולל גם מיטות לטיפול נמרץ, לטיפול סיעודי ולטיפול פסיכיאטרי. יש לציין, כי הנתונים האחרונים שפורסמו מספקים תמיכה ברורה מאוד לתחושת "המחסור במיטות" באשפוז הכללי בישראל.

תרשים 10

מיטות כלליות בבתי-חולים לאלף נפש באוכלוסייה*, 1995-2008



* ממוצע 15 מדינות OECD: אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, יפן, דרום קוריאה, הולנד, נורווגיה, ספרד ושבדיה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פורטל סטטיסטי OECD.

כמו בדיון בעניין מספר הרופאים, חשוב למקד את הדיון במגמות ולא במספרים המתמייחים לנקודת זמן. מגמת הירידה הכללית במספר המיטות הכלליות בבתי-החולים בשני העשורים האחרונים, הנראית גם ב-OECD וגם בארה"ב מצביעה על צמצום בשיעור המיטות לאוכלוסייה, המשקף, ככל הנראה, שינויים טכנולוגיים בכיוון של הפחתת אשפוז כללי, לפחות. עם זאת, מגמת הירידה בישראל חדה יותר וברמה נמוכה יותר.

לסיכום, מטבעם של מצבים כאלה במערכת בריאות עם ביטוח בריאות ממלכתי – שעיקרה בתקצוב ציבורי – שעודפי ביקוש מוצאים מוצא בביקושים לטיפול במימון פרטי. זאת, לנוכח קשיי התאמה והסתגלות של מערכות מתוקצבות ציבורית ביחס למערכת במימון פרטי.

2.ג. החמרת עודפי ביקוש כתוצאה ממדיניות הממשלה

במקום לתכנן ולהיערך לקראת הבלתי נמנע אך הצפוי לחלוטין, ולסייע למערכת, בפרט הציבורית, להתאים את עצמה לשינוי או לעבור "תהליך גמילה" – מגידול בהיצע כוח אדם רפואי בשנות התשעים, שאין לו מקבילה בהיסטוריה המודרנית – ממשלות ישראל החמירו את המצב בתחום הביקוש, בכך שהפחיתו בעקביות מאז 1998 את שיעור השתתפותן במימון במערכת הבריאות במידה שאין דומה לה בארצות מפותחות אחרות, המעניקות ביטוח בריאות אוניברסלי לאוכלוסייתן – מדינות ה-OECD, מלבד ארצות-הברית (תרשים 6 לעיל).

התמיכה הממשלתית במערכת הבריאות בישראל ירדה משיעור של 67 ל-59 אחוז מסך מימון המערכת, והוחלפה במימון באמצעות השתתפויות בתשלום ופרמיות ביטוח פרטי, בעיקר "ביטוח רפואי משלים", בו מחזיקים כיום 80 אחוז מבתי האב. חמור מכך, הביטוח הזה הוסדר למימון הטיפול במתקנים רפואיים פרטיים, שאינם נהנים ממימון ציבורי. זאת בניגוד לפתרונות אפשריים, נוסח המרכזים "הדסה" ו"שערי צדק", אשר מסיבות היסטוריות יכולים ליהנות באופן ישיר גם ממימון ציבורי וגם מפרטי מוסדר (חצי ציבורי). היינו, ממשלות ישראל בעשור וחצי האחרון תרמו להגדלת עודפי הביקוש לטיפול רפואי במימון פרטי בצורה שאין לה אח ורע בשום מדינה אחרת, מפותחת כלא-מפותחת.

מהן התוצאות של התפתחות זו? בשל העדר מידע נגיש לציבור, תוצאות המצב הצפוי, לפחות תיאורטית, ידועות לציבור כאנקדוטות נפוצות. לנוכח העובדה, שרובו ככולו של כוח האדם הרפואי במדינה מועסק במרפאות ובבתי-חולים במימון ציבורי, המענה לעודפי הביקוש לטיפול רפואי במימון או במגזר הפרטי, כמתואר לעיל, נעשה ברובו באמצעות הצוות הרפואי המועסק במתקנים אלה – חלקם אף

בבעלות ממשלתית. מומחי רפואה, גם אלה המועסקים כעובדי המדינה, מעניקים טיפולים רפואיים במימון פרטי – לעיתים במהלך אותן השעות בהן עליהם למלא את תפקידם הציבורי. מדובר בפעילות הנעשית במתקנים פרטיים וב'תאגידים' בבתי-החולים הממשלתיים. מומחים אלה מטפלים בחולים, אשר לעיתים קרובות הם עצמם מפנים ממתקנים במימון ציבורי לעצמם, למתקנים בהם הטיפול הוא במימון פרטי. החולים, מצידם, מבקשים את הטיפול הפרטי, בעיקר כדי להימנע מתורים ומזמני ההמתנה, ההולכים ומתארכים, במערכת הבריאות הציבורית, ההולכת ומצטמקת, באופן יחסי. זאת ועוד, ככל שההשקעה הציבורית הולכת ופוחתת, יחסית לעלייה בביקושים, תשתיות פרטיות מתפתחות ומציעות לחולים טיפולים בטכנולוגיות החדשות ביותר, המאומצת לא-פעם מבלי שנבדקו תחילה. כתוצאה מכך, העומס הקיים על אנשי הצוות, הנותרים לעבוד בבתי-החולים הציבוריים, גובר – בעיקר הכוונה למתמחים ולמומחים בתחומים הפחות מושכים לרפואה הפרטית. זאת ועוד, פערי ההכנסה בין רופאים העובדים במגזר הפרטי לבין אלה שנותרו לעבוד רק ברפואה הציבורית הולכים ומתרחבים. הרופאים הצעירים יותר, הנושאים במרבית הנטל, נותרים הרחק. יתרה מכך, מומחים עם הכנסות גבוהות בהרבה נוטים בעקבות זאת לצמצם את מספר שעות העבודה שלהם, ובכך – מחרפים עוד את המצב.

למרות שהנתונים אינם גלויים לחלוטין ואינם חשופים בפני הציבור, התסמינים הכלכליים של ההתפתחויות הללו אינם נעלמים. יש לראותם על רקע היציבות של ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה, בסדר גודל של 8 אחוזים מהתמ"ג בעשור האחרון. הכוונה היא, שהשמירה על רמתה הקבועה של ההוצאה למרות העלייה בעודפי הביקושים, פירושה, שהתושב בישראל מוציא בממוצע – לכאורה – עבור שירותים ברמה מקבילה לעלייה בהכנסתו. זאת, למרות שהביקושים שלו לטיפול הרפואי עולים בקצב גבוה מעלייה זו. האוצר רואה ביציבות זו "הישג" למרות שהוא אינו עקבי עם חוקי כלכלה בסיסיים במצבים של עודפי ביקוש.

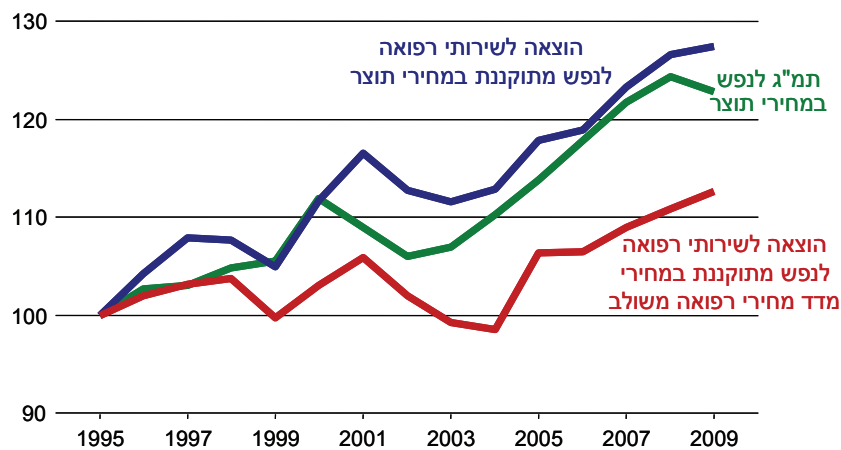
ובכן, יש לומר, שהעלויות הכלכליות והחברתיות של המצב נעלמו מעיניו של משרד האוצר. ראשית, בישראל התפתחה עליית מחירים או אינפלציה יחסית במחירי שירותי הרפואה – מאז 1995 (ועד 2009) עלה מדד המחירים של הטיפולים הפרטיים בכ-90 אחוז בעוד שמדד המחירים לצרכן עלה ב-64 אחוז. מדד מחירי התשומות הרפואיות, המשקף עלויות במערכת הבריאות הציבורית, עלה ב-79 אחוז (תרשים 8 לעיל) (צ'רניחובסקי, גמזו, נבון, 2010). הפער המתעצם בין מדד מחירי הטיפולים הפרטיים לבין מדד מחירי הטיפולים (התשומות) הציבוריים משקף, בין השאר, את הפער המעמיק בין שכר העובדים במסגרות הציבוריות ואלה העובדים

גם במסגרות הפרטיות, ואת הלחץ שההכנסות מהמימון הפרטי מפעילות על השכר הציבורי.

העלייה היחסית במחירי שירותי הרפואה, בפרט אלה הפרטיים, מבטאת את התמורה הגבוהה יותר בפועל של רופאים המקבלים "כפל שכר" – מתשלומים פרטיים וציבוריים כאחד – מכפל תשתיות, מאימוץ טכנולוגיות בצורה לא מבוקרת, ומחשיפת התושב לאי-שכלול שוק בסיסי – ניצולו הפוטנציאלי של המבקש סעד רפואי על-ידי נותן השירות.

לנוכח היציבות ברמתה של ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בתמ"ג, המשמעות של העלייה היחסית במחירים של שירותי רפואה היא, שלמרות שההוצאה לשירותי רפואה, בממוצע לנפש, עולה בקצב גידול ההכנסה בכללה, במונחי מחירי התוצר, הרי התושב מקבל בפועל – כחלק מהכנסתו – חלק הולך ויורד בממוצע של טיפול רפואי. בנוסף, עם תיקון לשינויים דמוגרפיים או לצרכים, ההוצאה לנפש מתוקנת צריכה, למעשה גדלה בכ-13 אחוז בלבד (תרשים 11).

תרשים 11
הוצאה על שירותי רפואה לנפש מתוקנת*, 1995-2009
 שנת הבסיס 100=1995



* מתוקן לנפשות סטנדרטיות במונחי נוסחת הקפיטציה בישראל עד סוף 2010.

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

התכווצות הגידול הריאלי בשירותי רפואה בהכנסה היא אכן בראש ובראשונה ביטוי לירידה היחסית בהיצע כוח האדם הרפואי למול הגידול בביקושים, המתורגם לעליית מחירים. חמור מכך, בנוסף לאובדן היעילות – במונחי אינפלציה יחסית – ההתכווצות אינה מתפלגת שווה בהיבטים שונים, כמפורט להלן:

- בהעברת הכנסות מהציבור הרחב לטובת הממסד הרפואי, בעיקר במגזר הפרטי.
- בירידה יחסית בהיצע השירותים במגזר הציבורי לטובת המגזר הפרטי.
- בירידה בשכר הריאלי לשעת עבודה במגזר הציבורי ביחס לפרטי.
- בגידול שחל בנטל ההוצאה על שירותי רפואה מתוך ההכנסה הפנויה על חמישונה הכנסה נמוכים בהשוואה לגבוהים – כך מימון מערכת הבריאות נעשה רגרסיבי יותר. ההוצאה לשירותי רפואה תורמת לגידול באי-השוויון בצריכת טיפולים, מוצרים ושירותים שאינם רפואיים.
- בפגיעה ביעילות הטיפול הרפואי. יש יותר ויותר ראיות לכך, שישראלים בעלי הכנסה נמוכה, רובם בני 65 ומעלה – חלק ניכר עם מחלות כרוניות – מוותרים על טיפולים רפואיים נחוצים, ובכלל זה על רכישת תרופות שנרשמו להם, מאחר שידם אינה משגת לשלם עליהם (גרוס, ברמלי-גרינברג, וייצברג, 2009). כך גדל אי-השוויון בצריכת מוצרים ושירותים רפואיים.
- בהחמרת פערים בין מרכז לפרפריה. אזורים המתאפיינים ברמה נמוכה של הכנסות, דוגמת הנגב והגליל, סובלים ביותר מאחר שבנוסף למחסור הולך וגדל בתשתיות, בפרט לנוכח צרכים רפואיים גבוהים יותר, מומחים נמנעים מלפקוד אזורים אלה לטובת עבודה רווחית יותר בתל-אביב ובמרכז (סעיף 4 מרחיב בעניין זה). שינוי בנוסחת ההקצאה הנהוגה בישראל, שנכנס לתוקפו בינואר האחרון, אמור היה לצמצם פערים – ולתרום לחלוקה שווה יותר של הנטל – בין מרכז לפרפריה (צ'רניחובסקי, 2011).

ד.2 סיכום

מערכת שירותי הרפואה הישראלית צריכה יותר מתיקוני שכר ותוספות תקנים. עליה להתמודד עם שמירה על רמת כוח האדם הקיים לנפש, ברמה הדומה לארצות המפותחות ביותר, תוך התאמת הטיפול הרפואי לשינויים הטכנולוגיים – חלקם חוסכי כוח אדם, ועליה להביא ליצירת תנאים אשר יאפשרו למגזר הציבורי להתמודד עם שינויים בביקוש ובהיצע לטיפול רפואי, לרבות היכולת להיענות

לצרכים מקומיים. לשם כך, נדרשת רפורמה מערכתית אשר תתבצע עד לסוף העשור לערך, על בסיס העקרונות הבאים:

- קביעת מסגרת תקציבית לרפורמה המבוססת על שני קריטריונים:
 - ההוצאה הלאומית לשירותי רפואה בתמ"ג תעלה ל-9.5-9 אחוזים עד 2020;
 - חלקו של המימון הציבורי במערכת יוחזר לרמה של 1995 – כמקובל במדינות OECD-22 – לכדי 70 אחוז מסך מימון המערכת. חלק ניכר מנתח זה ניתן להשיג על-ידי הפיכת הביטוחים המשלימים לביטוח חובה או לחלק ממס הבריאות, כאשר המדינה משלמת עבור "זכאים".
- שיפור היצע הרופאים על-ידי בחינה של, והסקת מסקנות, בדבר:
 - קיצור לימודי הרפואה וההתמחות תוך שמירה על הרמה הקיימת;
 - צמצום או ביטול תכניות ההכשרה לסטודנטים ומתמחים זרים, כדי לפנות מקום להכשרת סטודנטים ומתמחים ישראלים. הוויתור על הסבסוד שמקבלים מהכשרת הסטודנטים הזרים יקוזז בחיסכון עקב ביטול הצורך בהקמת בתי-ספר חדשים להכשרת רופאים ישראלים;
 - מתן תמריצים לישראלים הלומדים בחו"ל לחזור ארצה בגמר לימודיהם;
 - בחינת דרכים להקצות התמחויות לפי צרכים;
 - האצלת סמכויות רופאים לכוח עבודה פרה-רפואי;
 - פיתוח תכניות ותשתיות ל"רפואה מרחוק", כמו טכנולוגיות רפואיות אחרות החוסכות בכוח אדם.
- הגברת התחרותיות וחופש הבחירה במערכת הציבורית על-ידי:
 - חופש בחירת הרופא באשפוז צריך להיות זכות אוניברסלית וכך גם הזכות לקבלת חוות דעת שנייה בדומה למתקיים בבחירת רופא מומחה בקהילה;
 - העסקת רופאים כמומחים במשרה מלאה אשר יעבדו רק במוסדות במימון ציבורי ויתחייבו לא לעסוק בפרקטיקה פרטית;
 - העסקת רופאים בחוזים אישיים, אשר יבטאו ביקושים להתמחויותיהם, גם באזורים שונים של המדינה. היינו, מנהלי בתי-החולים יזכו ביד חופשית יותר בניהול – עם כספים ציבוריים – ויוכלו להציע בתקציבים העומדים לרשותם תנאי שכר בהתאם לצורך, לתנאי היצע העובדים ולשינויים הטכנולוגיים. יתרה מכך, יהיה בכך כדי להעניק למנהלים שליטה משופרת בצוות שלהם (זרקור ב וזרקור ג להלן מרחיבים בעניין זה);
 - שיפור תנאי השכר והעבודה של מתמחים ושל הצוות הרפואי כמו גם השקעה מחודשת בתשתיות רפואיות שהוזנחו.

- בנוסף לעקרונות הללו, כפי שהומלץ על-ידי ועדות ציבוריות שונות, על המדינה להפסיק לספק שירותי רפואה, כלהלן:
 - בתי-החולים בבעלות הממשלה, המחזיקים כ-40 אחוז מכלל מיטות האשפוז הכללי, ובתי-החולים של קופות-החולים, צריכים להפוך לתאגידי מתחרים, הפועלים ללא מטרות רווח או לנאמנויות עצמאיות, המחויבות בדיווח לציבור. לחילופין, ניתן להקים רשות אשפוז אשר תפעיל את המוסדות האלה;
 - שירותים אחרים, שהממשלה מספקת – כמו שירותי בריאות לאם ולילד ושירותי בריאות הנפש – יועברו לקופות-החולים. ועדות שונות, שמונו בעבר על-ידי ממשלות שונות, המליצו מזמן על הצורך בביצוע רפורמה במערכת הבריאות;
 - על המדינה לפעול בנושאים אלה במתכונת שהיא פעלה בתחומים אחרים במשק – להגיע להסדר עם העובדים, בפרט אלה המועסקים על-ידה, באופן שלכל הפחות לא ירע את תנאיהם.

זרקור ב: גמישות בקביעת השכר – חיבור בין סמכות ואחריות*

הסמכות לקביעת השכר נתונה בישראל בידי הממונה על השכר, בעוד האחריות לתוצאות הנובעות מהחלטותיו מוטלת על גורמים אחרים: משרדי הממשלה, תאגידים ציבוריים, חברות ממשלתיות וגופים נתמכים אחרים.

ריכוז הסמכות לניהול מו"מ קיבוצי בצד המעסיק בכתובת יחידה (משרד האוצר, הממונה על השכר) מחזק את המגמה של ריכוזיות גם בצד נציגויות העובדים. הדינמיקה הנוצרת במצב הזה מביאה לעיתים לשימוש בצעדים ארגוניים הגורמים לכניעתה של הממשלה לדרישות שכר חריגות, המייצרות מטבען כדור שלג של העלאות שכר בשיעורים גבוהים יותר מאלה שהיו מושגים, לולא נעשה שימוש בצעדים אלה. כלומר, ריכוז הסמכות גורם בהכרח ליצירת השוואות והצמדות בין גופים, שאין בינם קרבה ארגונית או מגזרית כלשהי; ואלה מקשות על מציאת פתרונות ייחודיים כאשר מתעורר הצורך.

מידת היכולת של הממונה על השכר לשלב פתרונות לצרכים המיוחדים של הגופים הציבוריים השונים במסגרת המו"מ לחידוש הסכמי העבודה מוגבלת, במיוחד לאור העובדה, שהמו"מ מתנהל בדרך-כלל תחת לחץ כבד ובמסגרת אילוצים, שאינם בהכרח רלוונטיים לבעיות המיוחדות המחייבות פתרון. כדי להימנע "מהשלכות רוחב", הממונה על השכר נאלץ לעתים לספק תשובה לאילוצים ספציפיים בדרך יצירתית, המסבכת בהכרח את מבנה השכר ומטפחת עיוותים ההולכים וגדלים עם הזמן.

כך לדוגמא, כשמדובר במתן מענה לאילוצים, בדרך של העלמת עין ממתן תוספות שכר והטבות סמויות אחרות, מ"חוץ לתלוש השכר" הרגיל, על-ידי "גוף חיצוני" לארגון בו מועסקים העובדים – כמו תשלום שכר נוסף בתלוש נפרד מ"תאגיד בריאות", הפועל בחסות בית-חולים ממשלתי – מדובר בתופעה שלילית. תשלומים כאלה אינם בשליטתו של הממונה על השכר ואינם כלולים בניתוח ההשוואתי שלו על רמת ההשתכרות של העובדים בגופים הציבוריים לסוגיהם.

אין בדברים אלה משום המלצה על ביזור מוחלט בנושא קביעת השכר בגופים הנתמכים על-ידי תקציב המדינה אלא על חשיבה מחודשת בנושא.

* הזרקור הוכן בעקבות הרצאה של ד"ר אביגדור קפלן בפני חברי תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב.

זרקור ג: שכר הרופאים והתקינה*

יש לבסס את השינויים בשכר הרופאים ובתקינה של כוח האדם הרפואי על כמה עקרונות:

- **שיפור דיפרנציאלי.** רופאים רבים מקופחים בתנאי שכרם ומועסקים בתנאי עבודה בלתי סבירים ומגיעה להם העלאת שכר מיידית וגבוהה ושיפור בתנאי ההעסקה. אך רופאים רבים אחרים מקבלים מספר משכורות, המשולמות מהקופה הציבורית, כמו משכורת מהמדינה כרופאים בבית-חולים ומשכורות נוספות מקופות-החולים ו/או מתאגידי הבריאות שליד בתי-החולים. רופאים אלה אינם זכאים להעלאת שכר בשיעור גבוה, כל עוד הסדרי העבודה הנוכחיים שלהם נמשכים.
- **עדיפות לפריפריה.** בהעלאת שכר יש לתת עדיפות ממשית לרופאים בפריפריה, ויש הצדקה לקבוע את שכרם ברמה שתהיה אטרקטיבית מספיק, כדי שיבואו לעבוד בבתי-החולים בפריפריה ולידם.
- **עדיפות לפי התמחויות.** בדומה למתן העדפה מתקנת לרופאים בפריפריה, יש צורך בהעלאות שכר חריגות לרופאים בהתמחויות מסוימות נדרשות או ולרופאים העובדים בתנאים מיוחדים.
- **הוספת תקנים במקומות נדרשים.** יש צורך להוסיף תקנים במערך הרפואי של בתי-החולים, במיוחד במקומות בהם המחסור בתקנים ברור, כמו בפריפריה. אין הצדקה לכך שתוספת התקנים תהיה גורפת, היות שתוספת תקנים כשלעצמה לא תפתור את מצוקת המחסור ברופאים: יש מחלקות ויחידות אשפוז בהן קיימים תקנים פנויים אך אין בנמצא רופאים המעוניינים לאייש אותם.

* הזרקור הוכן בעקבות הרצאה של ד"ר אביגדור קפלן בפני חברי תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב.

3. ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה והשפעתה על התפלגות הכנסות ועוני*

רמת ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה בישראל והתפלגותה, על השינויים שחלו בהם, הם מהביטויים הבולטים של הסוגיות המבניות שתוארו לעיל, הנובעות מצמצום יחסי במימון הציבורי והמרתו במימון פרטי. סעיף זה מסכם מספר ממצאים בנושא ההוצאה הפרטית על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה לשנת 2009, הנוגעים להתפלגות הכנסות ולעוני (הרחבה בנבון וצ'רניחובסקי, 2011).

3.א. ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה

ההוצאה הפרטית של משקי הבית על שירותי רפואה היא 5.1 אחוזים מסך ההוצאה של משקי הבית לתצרוכת בשנת 2009 לעומת 4.1 אחוזים בשנת 1997. התפלגות ההוצאה לסעיפיה השונים לפי חמישוני הכנסה מוצגת בתרשים 12 (לוח מפורט אצל נבון וצ'רניחובסקי, 2011). כמעט כל משקי הבית בישראל, 93 אחוז מהם, מדווחים על הוצאה פרטית לשירותי רפואה ואלה המדווחים מוציאים כ-695 ש"ח לחודש.

סעיף ההוצאה המרכזי, מההיבט של גודלו היחסי ומספר משקי הבית המדווחים עליו, הוא **מוצרים ושירותים "משלימים"**, שאינם נכללים בסל במימון ציבורי. בסעיף זה כלולה גם הוצאה לרפואת שיניים, עליה מדווחים 26 אחוז מסך בתי האב, המוציאים עליה בממוצע 620 ש"ח לחודש.

הביטוחים ה"משלימים", המוגדרים כאן כביטוחים שאינם בסל, ממומנים על-ידי 80 אחוז ממשקי הבית בישראל, בהוצאה ממוצעת של 56 ש"ח לחודש על-ידי המדווחים⁴. ה"השתתפויות", המהוות 18 אחוז מסך ההוצאה הפרטית, סעיף הוצאות מהותי – הן בבחינת אחוז מספר משקי הבית המדווחים (35 אחוז) והן בבחינת גודל ההוצאה הממוצעת (289 ש"ח לחודש) כאשר היא מדווחת – הוא ההוצאה על תרופות מרשם⁵.

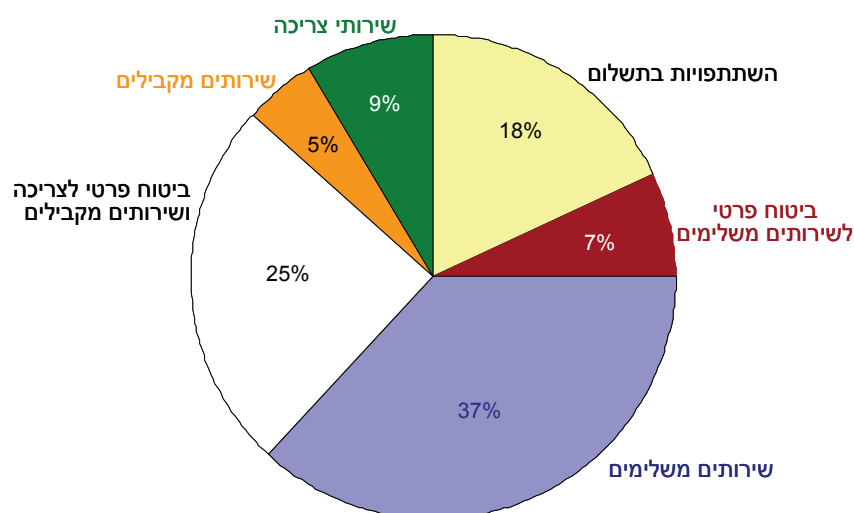
* תודה לד"ר גיא נבון, עמית מחקר במרכז טאוב וחוקר בבנק ישראל, שותפי לעבודה על ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה וניתוח השפעתה על התפלגות הכנסות והעוני (נבון וצ'רניחובסקי, 2011). עם זאת, יש לציין, כי סעיף זה בפרק הינו באחריות מחבר פרק זה בלבד.

⁴ הגדרת "הביטוח" כאן מתייחסת רק לביטוח מוצרי ושירותי הרפואה שאינם בסל הבסיסי ושאינם מוגדרים "צריכה" (נבון וצ'רניחובסקי, 2011).

⁵ מאז נערך הסקר עליו מבוסס דיון זה בוטלו ההשתתפויות ב"טיפת חלב". אולם, הביטול (שהינו מהותי ביותר, בבחינת ביטול אינולת) נוגע לאחוז אחד בלבד מבתי האב.

אמנם "ניתוחים" בסעיף ה"מקבילים" – בבחינת שירותים הניתנים גם במימון ציבורי – מבטא הוצאה גבוהה במיוחד אך ההוצאה מתייחסת לאחוז אחד בלבד מהאוכלוסייה.

תרשים 12
התפלגות ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה, 2009



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

ככלל, שלושת הסעיפים, המעוררים "עניין ציבורי", בהיותם "קרובי מס" – השתתפויות ביטוחים והוצאה למשלימים – נוגעים לשיעור של בין 44 עד 80 אחוז מבתי האב בישראל.

ראוי לציין, כי נתונים אלה מצביעים על רצון ועל אפשרות רחבים יחסית לבטח ניתוחים וחווה דעת שנית. שני המרכיבים הללו בהוצאה רלוונטיים לאחוז נמוך מאוד באוכלוסייה לעומת ביטוח רפואת השיניים, הנוגע לרבע מהאוכלוסייה ועלותו גבוהה.

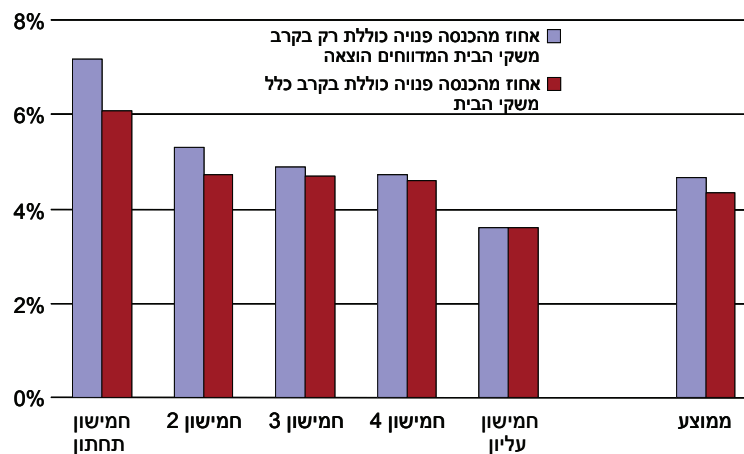
3.ב. ההוצאה הפרטית ושווינות

ההתפלגות ההוצאה הפרטית לפי תחומי הוצאה ולפי חמישוני הכנסה מוצגת בהרחבה בעבודה המלאה (נבון וצירניחובסקי, 2011: לוח מפורט על השפעת ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה על מספר בתי אב עניים, לפי תחומי הוצאה ומאפייני משק הבית בשנת 2009). כל תחומי ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה רגישים להכנסה: ההוצאה עולה עם עליית ההכנסה, לרבות ההוצאה על השתתפויות שהן התשלום עבור "הצורך" אשר לכאורה אינו תלוי בהכנסה. לפי הנתונים בדבר יחסי ההוצאה בין החמישוניים, כמו גם סיכומי שונות ההוצאה מתקנת לממוצע שלה, הפערים בין חמישוניים נמוכים ביותר ב"השתתפויות" ו"בביטוחים" משלימים. כלומר, לתחומי הוצאה אלה מאפיינים של צורך יותר מאשר לתחומי הוצאה אחרים, במובן שעניים כעשירים מוציאים סכומים דומים. ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה רגרסיבית בעליל (תרשים 13). משקי הבית העניים מוציאים אחוז גבוה יותר מהכנסתם הפנויה על שירותי בריאות: 7.2 אחוזים בחמישון הנמוך לעומת 3.6 אחוזים בחמישון העליון.

תרשים 13

אחוז ההוצאה לשירותי רפואה מההכנסה, 2009

לפי חמישוני הכנסה

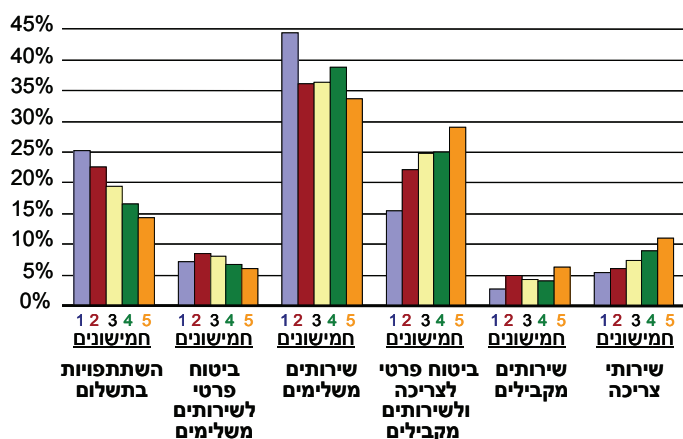


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משקי בית אלה מוציאים חלקים גדולים יותר מסך ההוצאה לשירותי רפואה על השתתפויות ועל שירותים "משלימים", לרבות רפואת השן (תרשים 14). היינו, אלה תחומי ההוצאה – ההכרחיים – התורמים ביותר לרגסיביות ההוצאה ולתרומת ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה להתפלגות ההכנסות.

תרשים 14 התפלגות ההוצאה לשירותי רפואה, 2009

מסך ההוצאה לשירותי רפואה, לפי חמישוני הכנסה*



* החמישון הראשון הוא החמישון התחתון והחמישון החמישי הוא העליון.

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

מתוך השונות בסעיפי ההוצאה למיניהם, לפי חמישוני הכנסה, ניתן ללמוד גם על הפערים בנגישות לשירותי רפואה. השונות גבוהה ביותר בביטוח פרטי ל"שירותים מקבילים" – לשירותים אשר בזכאות ציבורית – ולשירותים שהם בבחינת "צריכה". היינו, במידה שהוצאה הפרטית – ובפרט לביטוח – לשירותים הכלולים בסל הציבורי מבטיחה יותר נגישות לשירותים אלה, יש בנתונים כדי להעיד על תרומת הביטוחים להרחבת הפערים בנגישות לשירותים, גם אלה אשר בסל, לטובת בעלי הכנסות גבוהות.

יש לכך תמיכה בממצאים מסקר הבריאות של מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, המצביעים על עלייה באחוז המדווחים על כך, שהתשלומים לבריאות מכבידים עליהם במידה רבה – 24 אחוז ב-2009 לעומת 22 אחוז ב-2007; וכן חלה ירידה באחוז המדווחים על כך, שהתשלומים לא מכבידים עליהם בכלל – 21 אחוז ב-2009 לעומת 30 אחוז ב-2007. הממצאים מגלים, כי שיעור גבוה של מדווחים על הכבדה בתשלומי המשפחה נמצא בקרב בעלי הכנסה נמוכה ובקרב חולים כרוניים. כן נמצא, כי חלה עלייה משמעותית בשיעור המדווחים על הכבדת תשלומי המשפחה בקרב דוברי הערבית, 24 אחוז ב-2009 לעומת 12 אחוז ב-2007. למרות שאין שינוי בין 2009 ו-2007 בשיעורי המוותרים של שירות עקב הנטל הכספי, מתגלה, כי 14 אחוז ב-2009 לעומת 12 אחוז ב-2007 ויתרו על טפול רפואי או על תרופה או על שניהם. בסקר התגלה כי שיעור המוותרים גבוה יותר בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה (22 אחוז) ובקרב חולים כרוניים (18 אחוז). עוד נמצא כי 28 אחוז מהמרואיניים דיווחו על כך, שבשנה האחרונה ויתרו על טפול שיניים בשל המחיר לפחות פעם אחת. שיעור המדווחים על ויתור על טיפולי שיניים גבוה בהרבה בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה (38 אחוז) ובקרב צעירים (30 אחוז) (גרוס, ברמלי-גרינברג, וייצברג, 2009).

3.ג. השפעה של ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה על עוני

כ-3,500 בתי אב, בהם מבוגר בן 65+ בראש משק הבית ו/או שהם משקי בית ללא מפרנסים, נדחקים לעוני בהשפעת ההוצאה בעיקר על "השתתפויות". הוצאה על שירותים "מקבילים", הכלולים בזכאות ציבורית, תורמת לעוני בקרב משפחות עם ילדים ועם שני מפרנסים ויותר. יש בממצאים אלה כדי להצביע על אי-שביעות רצון מסוימת של זוגות עובדים עם ילדים מהמערכת הציבורית.

3.ד. סיכום

ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה בישראל רגרסיבית בעליל – כלומר, מהווה אחוז גדול יותר מהכנסת העניים לעומת שיעורה אצל בעלי הכנסה גבוהה יותר. היא גם מצביעה על חוסר יחסי באפשרות ביטוח למוצרים ושירותים משלימים, כגון ביטוח רפואת השן, לעומת ביטוח מוצרים ושירותים שהם בסל, כגון ניתוחים, ואף טיפולים שהם בבחינת צריכה. מציאות זו מתורגמת לגידול בפערים בנגישות לטיפול, גם כזה שבסל.

4. משמעות הפריפריה במערכת שירותי הרפואה: השפעת השינוי בנוסחת ההקצאה לקופות-החולים על הפריפריה*

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אישרה ב-13 באוקטובר 2010 את תקנות ביטוח הבריאות הממלכתי ("הקצאה לקופות-החולים"), לפיהן נוסחת ההקצאה החדשה – נוסחת הקפיטציה – מתגמלת את קופות-החולים לא רק לפי גיל חבריהן אלא גם לפי מינם ולפי פריסת סניפי הקופה והיקף השירותים שלה ב"פריפריה" (כנסת ישראל, 2010). התקנות הוחלו בראשית 2011 מנגנון הקפיטציה – אשר הנוסחה היא מרכיב מרכזי בו – נועד לקדם שוויון הזדמנויות בבריאות, בעיקר באמצעות הבטחת נגישות שווה לשירותי רפואה במצבי בריאות שווים. המנגנון מקדם בכך שוויוניות וגם יעילות והוא מורכב מהנוסחה, מהסדרות אדמיניסטרטיביות, מפיצוי עבור מחלות קשות ומרשת ביטחון. משמעותו הכלכלית-הפיננסית היא בחלוקה של כ-80 אחוז מהמשאבים הציבוריים, העומדים לרשות שירותי הרפואה בישראל – אלה הניתנים באמצעות קופות-החולים.⁶

בהקשר לדיון לעיל, בדבר הבעיות המבניות של המערכת, השינוי בנוסחה הוא צעד חשוב בשכלול מנגנון הקפיטציה הישראלי, כדי לקדם את מטרות חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן החוק) ואת הוראותיו הראשוניות בנושא ההקצאה לפריפריה. לפי התיקון, יינתן משקל למבוטחים לפי גיל ומין בחישוב מספרם המשוקלל בכל אחת מקופות-החולים. בנוסף לכך – יינתן משקל נפרד גם לפי קריטריון של מגורים ברשויות מקומיות, המסווגות באחד מארבעת האשכולות התחתונים של "מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות 2004" וכפי "שפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008 (להלן – תושב פריפריה)" (בהרחבה אצל צ'רניחובסקי, 2011).

השינוי בנוסחה אמור להתבטא בתוספת של כ-6 אחוזים מכלל תקציב הבריאות לפריפריה. על-פי תחשיב משרד הבריאות, שהובא בפני ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, הנוסחה החדשה תביא לשינויים הבאים: בעקבות הנוסחה החדשה "שירותי בריאות כללית" תקבל תוספת של כ-150 מיליון ש"ח, "מכבי

* תודה לחן ישראלי מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב על איסוף ועיבוד הנתונים ששימשו לכתבת העבודה המלאה על השינוי בנוסחת ההקצאה החדשה לקופות-החולים (צ'רניחובסקי, 2011 – בהכנה לפרסום).

⁶ נידון בהרחבה אצל צ'רניחובסקי, 2005; 2010; Shmueli, Chernichovsky and Zmora, 2003.

שירותי בריאות" – כ-15 מיליון ש"ח, "קופת-חולים לאומית" – 8 מיליון ש"ח; ולעומתן, מ"קופת-חולים מאוחדת" ייגרעו 22 מיליון ש"ח (משרד הבריאות, 2010א).

סעיף זה של הפרק בוחן את משמעות השינוי של נוסחת ההקצאה על רקע סקירה קצרה וניתוח משמעות הפריפריה בישראל בהתייחס לשירותי הרפואה.

4.א. פריפריה גיאוגרפית ופריפריה חברתית בישראל

"הפריפריה" קיימת תמיד ובכל מקום או בכל הגדרת מרחב – גיאוגרפי, תרבותי, כלכלי, וכו'. היא מציינת בדרך-כלל את השוליים ה"נמוכים", לפי הגדרה עניינית כזו או אחרת, של התפלגות משתנה רלוונטי אחד או יותר. לפיכך, בהקשר של מדיניות מסוימת, על הגדרת הפריפריה להיות פונקציונלית למול מטרות המדיניות והאמצעים העומדים לרשותה.

הבסיס למיון המשתנים – בעיקר לצורכי מדיניות – הוא לרוב גיאוגרפי; וזאת גם הסיבה לכך, שהסיכומים מוצגים בעבודה על בסיס מחוזותיה האדמיניסטרטיביים של ישראל. ברור כי ככל שקיים מתאם גדול יותר בין משתנים רלוונטיים להגדרת הפריפריה, לרבות המשתנה הגיאוגרפי, כך הפעלת מדיניות תהיה מתאימה וקלה יותר פוליטית ומעשית.

בהקשר של שירותים חברתיים, לרבות שירותי רפואה, יש חשיבות מושגית להבחין בהגדרת הפריפריה בין משתני "צורך" או ביקוש פוטנציאלי לשירות, לבין משתני זמינות שירותים או ההיצע פוטנציאלי שלהם. אמצעי המדיניות העומדים על הפרק תלויים בשניים.

יש שלושה מגדירי פריפריה מרכזיים הרלוונטיים להקצאה הקפיטיונית במערכת שירותי הרפואה: (א) מצב הבריאות; (ב) גורמי סיכון השייכים לרמת ההכנסה והתפלגותה, להשכלה ולסביבה, כמו אף מאפיינים אתניים; ו(ג) זמינות שירותי הרפואה ואיכותם.

בהקשר כללי זה חשובים מספר הדגשים: ראשית, תפקידה של מערכת הבריאות היא לקדם בריאות באמצעות שירותי רפואה ולא באמצעות קובעי בריאות אחרים היכולים להגדיר פריפריה, כגון השכלה, ויהיו חשובים ככל שיהיו. שנית, עם הסרת מחסומים כלכליים בפני נגישות לשירות – נוסח חוק ביטוח בריאות ממלכתי – זמינות השירות היא תנאי הכרחי לקיום נגישות. לפיכך, הבטחת זמינות שירותים היא מכשיר בסיסי, העומד לרשות מערכת הבריאות לקידום בריאות; היינו, בדרך להורדת חסמי נגישות חברתיים-תרבותיים לשירות, הבטחת היצע שירות רפואי היא תנאי מקדים.

הנקודה האחרונה כרוכה גם בצדק חברתי, כמו גם בעיקרון הדמוקרטיה. גם אם שירותים עלולים להיחשב בלתי יעילים בשל חוסר ביקוש של אוכלוסייה מסוימת, יש לספקם בצורה שווה לכל, אם הציבור המממן חושב שאלה השירותים הראויים לכל. יתרה מזו, בהקשר זה דרושה הפליה מתקנת לא רק בנושא זמינות שירות אלא גם בנושאי מצב בריאות וגורמי סיכון המכתיבים גם נגישות.

4.ב. הפריפריה הגיאוגרפית-כלכלית והמחוזות בישראל

מדד המרכזיות ("הפריפריאליות")⁷, המיושם לצורך הפעלת נוסחת הקפיטציה החדשה, מתבסס על הגישה הכלכלית המסורתית, לפיה לאזורי המרכז יש לכל הפחות יתרונות כלכליים ביחס לפריפריה. יתרונות אלה הולכים וגדלים ככל שמיקום האזור מרכזי יותר. המדד מאפיין ומסווג את הרשויות המקומיות לפי מיקומן הגיאוגרפי במובן הרחב, דהיינו, על פי הקרבה לפעילות הכלכלית המתקיימת במרכז הארץ. המדד חושב כשקלול של שני מרכיבים (במשקלות שווים): מדד נגישות פוטנציאלית של רשות מקומית, המשקלל בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ, לבין גודל האוכלוסייה שלהן; וקרבה של רשות מקומית לגבול מחוז תל-אביב.

הקרבה בין יחידות גיאוגרפיות נמדדה לפי הדרך הקצרה ביותר במערכת צירי התנועה בכבישים, באילוץ של חסימת כבישים הסגורים מטעמי בנייה או ביטחון. הרשויות המקומיות מסווגות לעשרה אשכולות, כאשר אשכול "1" מייצג את הפריפריאליות הגבוהה ביותר ואשכול "10" את המרכזיות הגבוהה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010א).⁸ סיכום של מדד המרכזיות, לפי מחוזות, מוצג בתרשים 15.

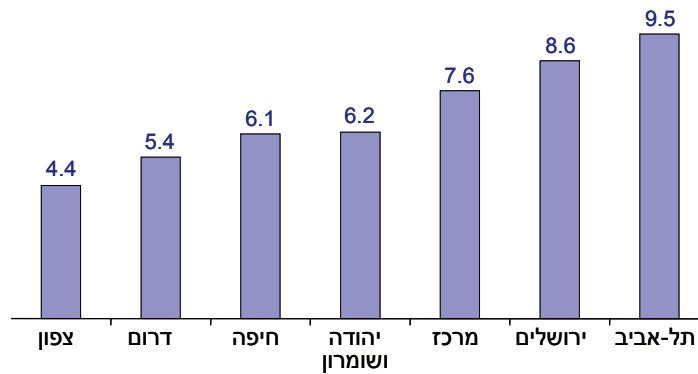
מחוזות ה"צפון" וה"דרום" הם בהגדרה בעלי מדד מרכזיות נמוך, נוכח המבנה הגיאוגרפי האורכי של המדינה ומיקומן של תל-אביב, ירושלים וסביבותיהן. מחוז צפון הוא הפריפריאלי ביותר לפי המדד (4.43) ואחריו מחוז דרום (5.37). מחוזות תל-אביב וירושלים הם המרכזיים ביותר (9.45 ו-8.56 בהתאמה).

⁷ בניגוד למונח המקובל "פריפריאליות" נבחר המונח "מרכזיות" המייצג נאמנה את משמעות המדידה. המונח מרכזיות גם נוח לאינטרפרטציה של קשרים בין משתנה זה ואחרים.

⁸ ראה גם סיכום יום עיון של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "בין מרכז לפריפריה – פני החברה בישראל". 05 לינואר, 2011:

http://www1.cbs.gov.il/reader/kenes/kns_kenes_sug.html?kod_sug=2&number=12

תרשים 15
מדד פריפריאליות ממוצע, 2004
 משוקלל לגודל האוכלוסייה



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

4.ג. הפריפריה הבריאותית, על פי מדדי בריאות האוכלוסייה

הפריפריה הבריאותית מוצגת על פי תמותת תינוקות ותוחלת חיים (בהמשך לסעיף 1 בפרק)⁹.

• **תמותת תינוקות.** מדד הבריאות המקובל, שהנתונים לגביו זמינים ונפוצים לגבי היישובים בישראל (מבוסס על 110 יישובים) – תרשים 16.
 כפי שניתן לראות, תמותת תינוקות גבוהה יותר בצפון ובדרום בהשוואה למחוזות המרכז ותל-אביב. שיעור תמותת תינוקות גבוה במיוחד במחוז הצפון (4.6 ל-1,000 לידות חי) ובמחוז הדרום (4.6 ל-1,000 לידות חי). גם במחוז ירושלים תמותת תינוקות גבוהה באופן יחסי (4.1 ל-1,000 לידות חי). לעומת אלה, תמותת תינוקות נמוכה במיוחד במחוז המרכז (2.3 ל-1,000 לידות חי) ובמחוז תל-אביב (3.1 ל-1,000 לידות חי). לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המסוכמים על-ידי

⁹ קיימים משתנים נוספים אובייקטיביים פחות, כגון הערכה עצמית של בריאות. ככלל, הפערים המוצגים כאן עקביים עם המדווח על-ידי משרד הבריאות (2010ד).

משרד הבריאות (2010ד), הצמצום היחסי בתמותת תינוקות היה נמוך במחוזות הצפון והדרום (משרד הבריאות, 2010ד).



* תמותת תינוקות עד גיל שנה לאלף לידות חי; במחוז יהודה ושומרון אין די נתונים לחישוב שיעורי תמותת תינוקות.

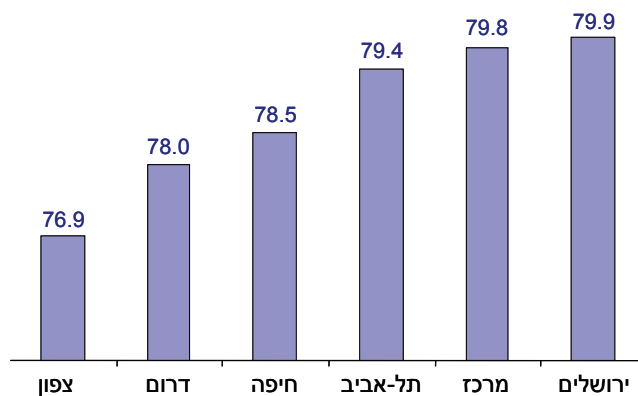
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

- **תוחלת חיים.** תוחלת החיים המדווחת כאן (17 תרשים) מבוססת על נתונים של 29 יישובים מרכזיים בלבד. תוחלת החיים הנמוכה ביותר בישראל נמצאה במחוזות הצפון והדרום (חלוקה מפורטת יותר לנפות וליישובים בודדים מציגה פערים גבוהים אף יותר (משרד הבריאות 2010ד, עמ' 35)).

תרשים 17

תוחלת חיים, 2004-2008*

ממוצע לשנים 2004-2008, משוקלל לגודל האוכלוסייה**



* בתרשים זה הדגש הוא על ההבדלים בין המחוזות. עם זאת, יש לציין, כי תוחלת החיים המדווחת איננה תואמת לממוצע הארצי המוצג בתרשים 1, המבוסס על נתוני ה-OECD.

** מחוז יהודה ושומרון אינו מופיע בשל העדר נתונים. כך גם בהמשך כאשר מחוז זה אינו מופיע.

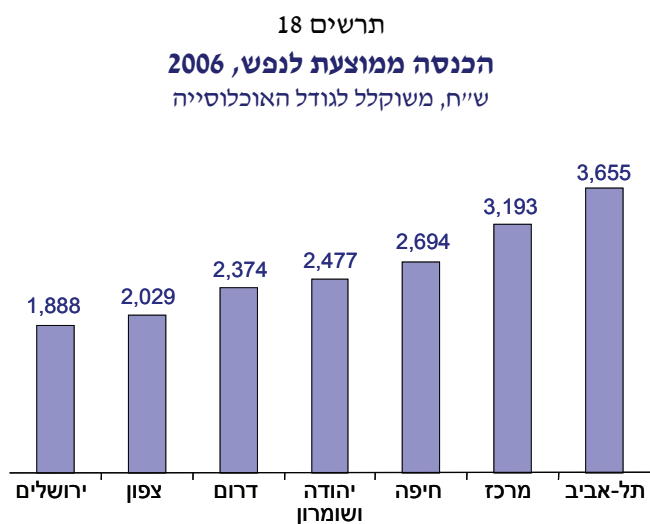
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

4.4. הפריפריה על פי גורמי סיכון חברתיים-כלכליים

הכנסה ומצב חברתי-כלכלי נמוכים באופן יחסי ובאופן מוחלט הם גורמי סיכון (בהרחבה: חורב, 2008). כמו בכל מקום אחר, קיים קשר מובהק בישראל בין מצב חברתי-כלכלי לבין מצב בריאות, כפי שיובהר גם בהמשך (משרד הבריאות, 2010) עמ' 36). בהתאם לכך נבחנים להלן שלושה מדדים: הכנסה לנפש, המדד החברתי-כלכלי, ומדד גייני, המסכם את התפלגות ההכנסות:

- **ההכנסה לנפש** מורכבת מסך ההכנסה ביישוב על-פי סך השכר הברוטו, ששולם לשכירים במשך השנה; ההכנסה ברוטו של עצמאיים ביישוב, סך הגמלאות הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי והבטחת ההכנסה ממשרד הדתות. סך ההכנסה חולק

ב-12 חודשי עבודה ובמספר התושבים ברשות המקומית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009). ההכנסה הממוצעת לנפש בישראל לפי מחוזות מוצגת בתרשים 18.



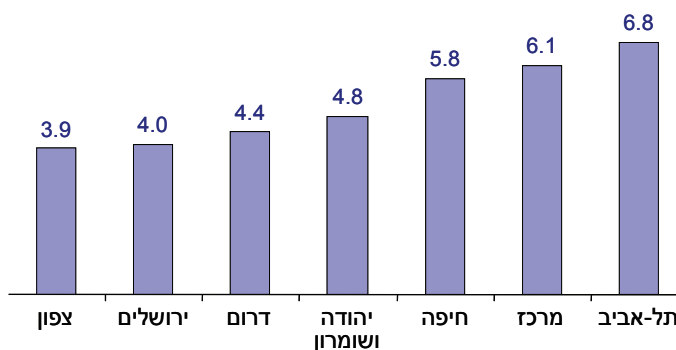
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המחוז בו ההכנסה לנפש נמוכה ביותר הוא מחוז ירושלים (1,888 ש"ח). גם מחוזות הצפון (2,029 ש"ח) והדרום (2,374 ש"ח) מציגים נתונים נמוכים יחסית, וזאת במיוחד בהשוואה למחוזות תל-אביב (3,655 ש"ח) והמרכז (3,193 ש"ח), בהם ההכנסות הממוצעות לנפש הגבוהות ביותר.

• **המדד החברתי-כלכלי.** מתבסס על הגישה, שההכנסה מהווה ממד מרכזי אך איננו הממד היחיד לבטא את הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייה. קיימים ממדים נוספים, המתואמים חלקית עם הכנסה כספית כמו תעסוקה אך אינם זהים לה. הממד מורכב ממשתנים, אשר נבחרו כך שישקפו את רוב הממדים החברתיים-כלכליים: המקורות הכספיים של התושבים, תחום הדיור (צפיפות, איכות ושאר מרכיבים בתחום זה), ציוד דירה, רמת מינוע, חינוך והשכלה, מאפייני תעסוקה

ואבטלה, מצוקות חברתיות-כלכליות מסוגים שונים ומאפיינים דמוגרפיים. חשוב לציין, בפרט בהקשר לדיון זה, כי המדד אינו מכיל משתני בריאות ורפואה. הרשויות המקומיות סווגו לעשרה אשכולות, כאשר אשכול "1" מייצג את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול "10" את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010א). המדד החברתי-כלכלי מוצג לפי מחוזות בתרשים 19. ניתן לראות כי המדד החברתי-כלכלי במחוזות תל-אביב (6.77) והמרכז (6.14) גבוה באופן משמעותי מהמחוזות האחרים. במחוזות הצפון (3.95), ירושלים (4.01) והדרום (4.39) המדד החברתי-כלכלי נמוך יחסית.

תרשים 19
מדד חברתי-כלכלי*, 2006
משוקלל לגודל האוכלוסייה



* המדד החברתי-כלכלי מבוסס על הסיווג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי עשרת האשכולות, מרמה 1 הנמוכה ביותר לרמה 10, הגבוהה ביותר.

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

התפלגות הכנסות – פריפריה חברתית-כלכלית¹⁰. כאמור, פריפריה קיימת תמיד, גם במקומות "מרכזיים", היות שמעבר להגדרה של הפריפריה על בסיס גיאוגרפי קיימת פריפריה חברתית-כלכלית גם "במרכז".

¹⁰ המונח הוטבע על-ידי שירותי בריאות מכבי ופורסם אצל צ'רניחובסקי, 2010א.

הפריפריה החברתית בירושלים היא הגבוהה ביותר בישראל (0.25) (צירניחובסקי, 2011) ואחריה הפריפריות הגיאוגרפיות של הצפון והדרום. בהיבט זה מצבם של מחוז תל-אביב והמרכז הוא הטוב ביותר. בהקשר של הדיון בפריפריה חברתית ומנגנון הקפיטציה, חשוב להדגיש, כי מבחינת מצבם של "שני עניים זהים", שהאחד ב"פריפריה" והשני ב"מרכז", מצבו של האחרון טוב יותר נוכח זמינות השירותים הגבוהה יותר במרכז. בהיבט זה בלבד, מצבו של עני במרכז אף עשוי להיות טוב יותר ממצבו של "עשיר" בפריפריה.

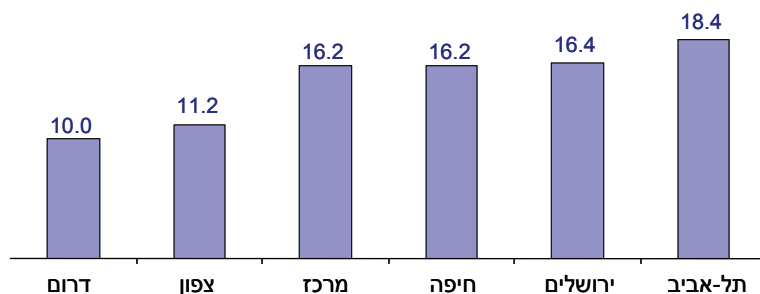
4.ה. הפריפריה על פי זמינות שירותי הרפואה

הפריפריה בזמינות שירותים מוגדרת בהתאם לזמינות כוח אדם, בעיקר רופאים, מיטות אשפוז כלליות בבתי-חולים ומרחק האוכלוסייה ממקום אשפוז, כביטוי לזמינות וגם לאיכות טיפול.

• **כוח אדם רפואי.** התפלגות כוח-אדם רפואי לפי מחוזות מוצגת בתרשים 20. שיעורי המועסקים במקצועות הבריאות ל-1,000 נפש מתוקנת, לפי הגדרת ה"צורך" המובנית בנוסחת הקפיטציה החדשה, הנמוכים ביותר נמצאים במחוז הדרום (10) ובמחוז הצפון (11). מחוז תל-אביב נהנה משיעור המועסקים במקצועות הבריאות ל-1,000 נפש מתוקנת הגבוה ביותר (18). כמו כן, מחוזות חיפה, המרכז וירושלים נהנים משיעורי מועסקים במקצועות בריאות גבוהים בהרבה ממחוזות הפריפריה. מצוקת כוח האדם בולטת במיוחד בקרב מומחים, כמתבטא ביחסי מומחים לאוכלוסייה, וביחס המומחים לרופאים אחרים. מדדים אלה חמורים במיוחד בצפון ובדרום, כפי שמפורט בתרשים 21.

תרשים 20

שיעור מועסקים במקצועות הבריאות לאלף נפש*, 2006-2008

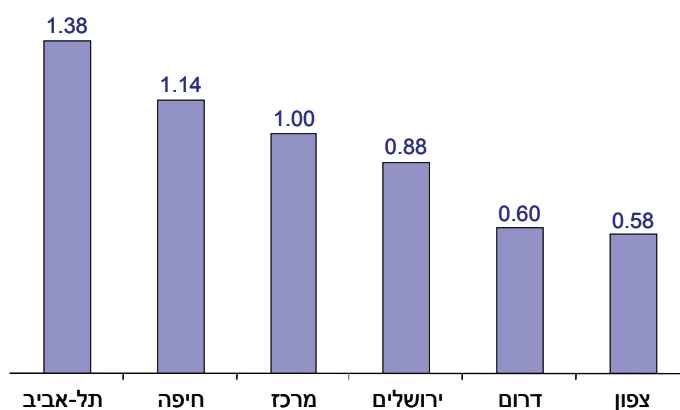


* נפשות מתוקננות לפי נוסחת הקפיטציה החדשה ללא התיקון לפריפריה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד הבריאות.

תרשים 21

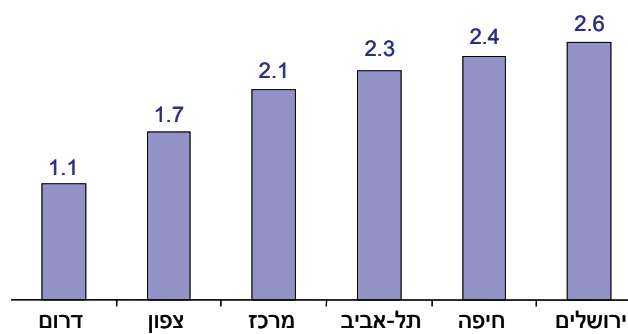
יחס רופאים מקצועיים לרופאים ראשוניים, 2006-2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד הבריאות.

• **מיטות כלליות בבת-י-חולים ביחס לאוכלוסייה.** פיזורן הגיאוגרפי של המיטות הכלליות בישראל מוצג בתרשים 22. מחוזות ירושלים, חיפה ותל-אביב נהנים משיעור המיטות הכלליות העולה על הממוצע הארצי (2.0). לעומת זאת, שיעור המיטות הכלליות במחוזות הדרום והצפון נמוך ביחס לשאר המחוזות וביחס לממוצע הארצי.

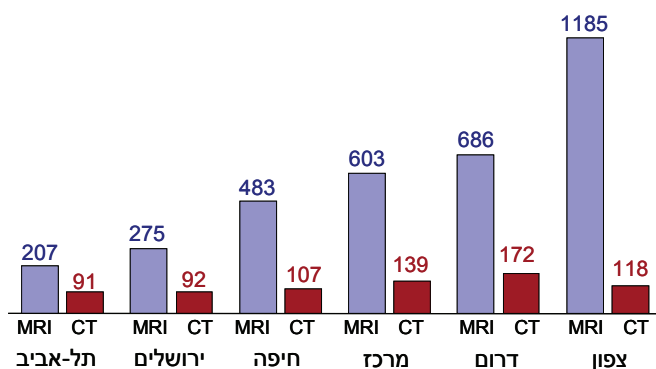
תרשים 22
שיעור מיטות כלליות בבת-י-חולים לאלף נפש, 2008
 משוקלל לגודל האוכלוסייה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: משרד הבריאות.

• **זמינות ציוד מתוחכם.** ציוד מתוחכם וטכנולוגיה מתקדמת מיוצגים באמצעות מכשירי MRI ו-CT. תרשים 23 מציג אוכלוסייה ביחס למכשירים עם פערים של פי 3-5 במכשירי MRI בין ירושלים ותל-אביב מצד אחד, לבין הדרום והצפון מצד שני. הפערים מצומצמים יותר במכשירי CT בהם הדרום במיוחד מופלה לרעה. אפשר שיותר מכל, הפערים הללו מייצגים פערים באיכות הרפואה בין המרכז לבין הפריפריה בישראל.

תרשים 23
נפשות מתוקננות באלפים למכשירי MRI ו-CT, 2008
משוקלל לגודל האוכלוסייה



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: רפאים לזכויות אדם; משרד הבריאות.

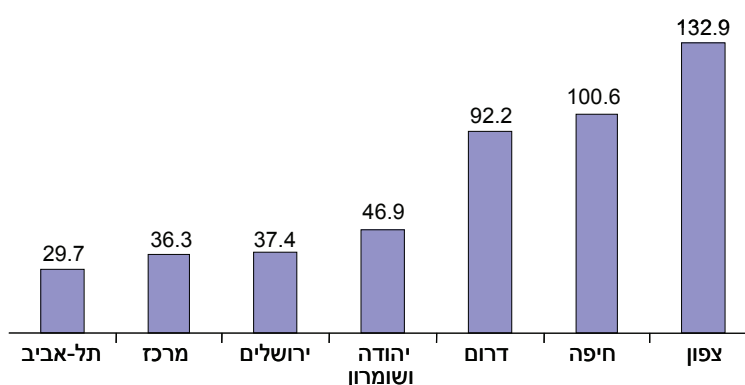
• **מרחק מאשפוז**: לצורך בחינה של זמינות לשירות רפואי, כמו גם לאיכותו, נבדקו מרחקי היישובים למוסדות אשפוז כלליים לפי כמה מדדים: המרחק בק"מ לבית-החולים הקרוב; המרחק בק"מ למרכז רפואי אזורי: "רמב"ם" מקו חדרה צפונה; "סורוקה" מקו אשקלון וכך גם דרומה; והמרכזים הארציים בחלקי המדינה האחרים. עוד נבחן המרחק בק"מ של חבר קופה לכל אחד מהמרכזים הארציים: "איכילוב", "בילינסון", "שיבא" ו"הדסה".

הקו המנחה חלוקה זו הוא, שבמקרים קלים יחסית חולה מופנה לבית-החולים הקרוב ביותר. במקרים מורכבים יותר – למרכזים הרפואיים באזורי הדרום והצפון בהתאמה; ובמקרים מיוחדים – למרכזים הארציים. הנתונים המוצגים כאן מתייחסים למרחקים למרכזים הארציים, המתואמים חיובית עם משתני המרחק האחרים (הרחבה אצל צ'רניחובסקי, 2011).

תרשים 24 מציג את המרחק הממוצע של כל מחוז ממרכז רפואי ארצי. גם כאן ניתן לראות, כי מחוזות הפריפריה הם הרחוקים ביותר ממרכז רפואי ארצי. הצפון (132.9 ק"מ), הדרום (92.2 ק"מ) וגם מחוז חיפה (100.6 ק"מ), מחוז פריפריאלי למחצה, צריכים לנסוע את המרחק הרב ביותר למרכז ארצי. זאת, לעומת מחוז תל-אביב, למשל (29.7 ק"מ), אשר תושביו נהנים מהמרחק הקטן ביותר למרכז אשפוז כללי ארצי.

תרשים 24

מרחק ממוצע בק"מ ממרכז רפואי ארצי*, 2008

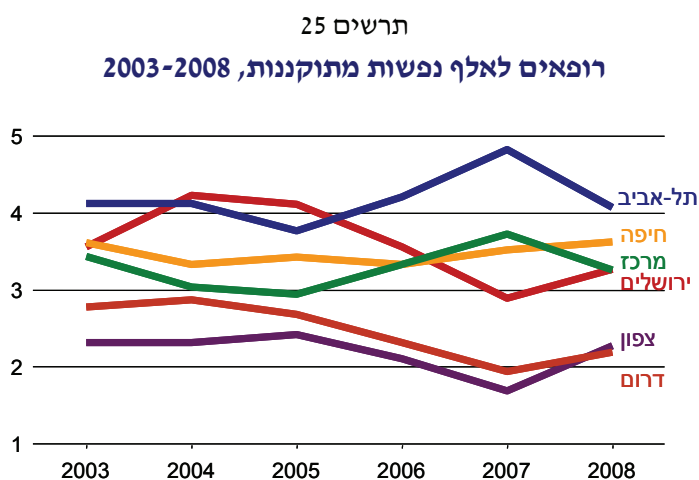


* בישראל כמה מרכזים רפואיים ארציים: איכילוב, בילינסון, שיבא והדסה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: צ'רניחובסקי ואנגלצ'ין-ניסן, 2008.

1.4. העצמה של התרחבות הפערים

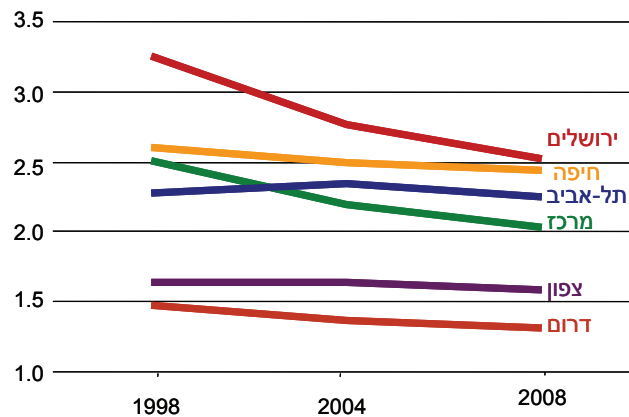
מצבה היחסי של הפריפריה בצפון ובדרום מחמיר. נתוני כוח אדם (תרשים 25) ונתוני המיטות הכלליות ביחס לאוכלוסייה (תרשים 26) מצביעים על מגמות של התרחבות פערים. בהקשר של כוח אדם, חשוב לציין כי נתוני כוח אדם מבוססים על מקום המגורים. כלומר, הסבירות גבוהה יותר שרופאים המתגוררים בדרום נוסעים לעבוד במרכז מאשר ההיפך ובנושא זה של כוח האדם, המקצועי במיוחד, התמונה כפי הנראה עגומה מזו המוצגת בתרשימים 9 ו-10 בסעיף הקודם. הנתונים המוצגים במסמך זה משקפים רק חלק מהחמרה כללית, הקשורה להיבטים שונים של הספקת שירותים (משרד הבריאות, 2010).



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד הבריאות.

תרשים 26

מיטות כלליות לאלף נפשות מתוקננות, 1998-2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד הבריאות.

4.4. שיפור ההקצאה האזורית

לצורך בחינת המשמעות של הקצאה של משאבי הבריאות למחוזות, נבדקו חלופות בהנחות שונות בדבר "הגדרת" ירושלים כפריפריה, כאשר הצפון והדרום מוכרים בכל החלופות כאזורי פריפריה. הנתונים מפורטים בלוח 1, בו ההנחה היא, כי מחוז ירושלים מוגדר כפריפריה ברמה של 50 אחוז, נוכח זמינות גבוהה לשירות רפואי, מצד אחד, ומצבו החברתי-כלכלי, לרבות קיומה של פריפריה חברתית נמוכה יחסית, מצד שני. בהתאם לכך, אנו מאמצים את חלופת ה"הקצאה", לפיה ירושלים 50 אחוז פריפריה.

לוח 1. התפלגות נפשות רגילות ונפשות מתוקננות
לפי גיל, מגדר ופריפריה (צפון דרום וירושלים* באופן חלקי)
(אחוזים)

מחוז	נפשות רגילות	נפשות משוקללות
ירושלים	10.5	10.8
צפון	15.1	15.1
חיפה	12.3	12.3
מרכז	23.1	23.0
תל-אביב	18.5	18.5
יהודה ושומרון	2.8	2.8
דרום	17.5	17.5
ישראל	100.0	100.0

* ירושלים הוערכה כ- 50% פריפריה, למרות שאינה כלולה במדדי הפריפריה לפי הנוסחה החדשה, וזאת בשל המצב החברתי-הכלכלי הנמוך של תושביה.

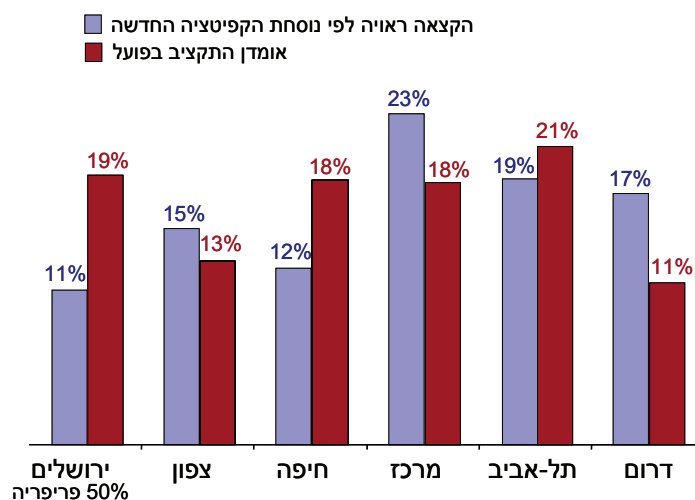
ההערכה של ההקצאה בפועל למחוזותיה השונים של המדינה מבוססת על חישוב גס אך בסיסי, לפי ההקצאות בפועל של כוח אדם (תרשים 20) ושל המיטות הכלליות (תרשים 22) לאזורים השונים. החישוב מבוסס על המציאות לפיה עלויות כוח האדם הן כ-70 אחוז מסך עלויות הייצור של טיפול רפואי בעוד ש-30 אחוז הנתרים הן עלויות ההון. יחסים אלה יושמו על שיעורי ההקצאה בפועל של כוח אדם ומיטות המייצגים עלויות. ראוי לציין, שמדובר באומדן חסר לפריפריה, שאינו מתקן עבור "איכות" כוח אדם ומיטות, במונחי מומחים וציוד מתוחכם שהם נמוכים יחסית באזור הדרום והצפון, כפי שמוצג להלן.

בתרשים 27 מוצגת התפלגות ההקצאה בפועל לעומת ההקצאה הראויה לפי נוסחת ההקצאה החדשה (כאשר מחוז ירושלים מוגדר 50 אחוז פריפריה) במונחי ההקצאה לקופות של 2010 בסך של כ-30 מיליארד ש"ח. התרשים מציג את הפערים בין המחוזות השונים, לפי ההתפלגות של ההקצאה בפועל לעומת ההקצאה הראויה, כנובע מלוח 2.

תרשים 27

אומדן חלק התקציב בפועל וחלק התקציב הראוי להקצאה

על פי הנוסחה החדשה*



* עקב אי-הכללת יהודה ושומרון ועיגול המספרים, המספרים אינם מסתכמים ל-100.

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

בלוח 2 ניתן לראות, כי אזורי הצפון, המרכז והדרום ראויים לתוספת משאבים על חשבון מחוזות תל-אביב וירושלים. אזור הדרום ראוי לתוספת הקצאה שנתית (לפי ההקצאות ב-2009-2010) בסדר גודל של כ-1.95 מיליארד שקל לעומת תוספת של כ-0.8 מיליארד למחוז הצפון וכ-1.6 מיליארד למרכז.

למול נתונים אלה, נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על השינוי בהקצאה בין קופות-החולים עם יישום הנוסחה החדשה, כמפורט בלוח 3, המצביע על כך, ששינוי ההקצאה בין הקופות מזעריים למרות ייצוגן השונה בפריפריה, והפערים הקיימים בין מרכז לפריפריה.

לוח 2. תוספת תקציבית לפי הקצאה מחוזית
על פי נוסחה חדשה (סכום התוספת 30 מיליארדי ש"ח)

מחוז	תוספת תקציבית מיליוני שקלים סך-הכל 30 מיליארד ש"ח
ירושלים (50% פריפריה)	-2,208
צפון	797
חיפה	-1,680
מרכז	1,575
תל-אביב	-512
דרום	1,959
יהודה ושומרון	0
סך-הכל	0

לוח 3. התפלגות ההקצאה בין קופות-החולים
לפני ואחרי שינוי נוסחת הקפיטציה

קופת- החולים	הקצאה חדשה מ-1.1.2011	הקצאה ישנה מ-1.12.2010 עד 31.12.2010	תוספת בנקודות אחוז
סך-הכל	100.00	100.00	0.00
כללית	56.69	56.71	-0.018
לאומית	8.56	8.57	-0.014
מכבי	23.16	23.14	+0.022
מאוחדת	11.59	11.58	+0.010

מקור: בנדלק, 2010.

4.ח. סיכום

הפערים שהוצגו בסעיף זה בין המרכז לפריפריה ברמת הבריאות, בגורמי הסיכון ובמשאבים רפואיים, ובחינת ההשפעה של נוסחת הקפיטציה החדשה, מביאים למסקנות הבאות:

- דומה, שהבסיס לקביעת פיצוי של כ-6 אחוזים בממוצע לפריפריה הינו, על פניו, שרירותי.
- לנוכח הפערים בין המרכז לפריפריה בכל המדדים הרלוונטיים, ספק אם הפיצוי – גם אם יגיע לפריפריה – יהיה אפקטיבי.
- בחירת מדד המרכזיות כמדד הפריפריאליות בהקשר של מערכת שירותי הרפואה לוקה בחסר. המדד החברתי-כלכלי או מדד משולב, הכולל גם מרחק מאשפוז, טובים יותר בהיבטים מושגיים וענייניים.
- אין מנגנון המבטיח כי המשאבים שהוקצו לפריפריה אכן יגיעו אליה. בעניין זה לא חל שינוי – הפריפריה לא קבלה את ההקצאה שהיה עליה לקבל לפני השינוי בנוסחת הקפיטציה אך גם השינוי בנוסחה איננו מספק את המענה הנדרש.
- נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר השינויים המזעריים בהקצאה החדשה לקופות ביחס לעבר מצביעים על כך, שמה שהיה הוא קרוב לוודאי מה שהיה – לקופות יש תמריץ מועט מאד, אם בכלל, לשנות ההקצאה שלהן לפריפריה.

בהעדר הקצאה על בסיס גיאוגרפי, אין מנגנון שימנע את המשך המשיכה של המשאבים הכספיים ל"מרכז", בעיקר במערכת כמו הישראלית, המתקצבת ציבורית אך רופאה וצידה חשופים לביקושים במימון פרטי. זו מערכת המזינה את עצמה. תקציבים זורמים למקומות שהרופאים והציוד נמצאים בהם ואלה, מצידם, נשאבים באמצעות ביקושים במימון פרטי – לאזורי "המרכז", שם ההכנסות הגבוהות מזינות ביקושים אלו, וחוזר חלילה, וזאת על חשבון הפריפריה. היינו, במיוחד במציאות הישראלית של היום, עם לחצי ביקוש להספקת שירותים פרטית באמצעות הביטוחים מרצון, אשר יש להם גמישות הכנסה גבוהה, אין מנוס מהקמת "חומה סינית" סביב להקצאה המיועדת לפריפריה (גם בן-אליא, 2006). זאת הסיבה לכך, שהוועדה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות הישראלית – "ועדת נתניהו" (מדינת ישראל, 1990) – אשר הניחה את היסודות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, המליצה את ההמלצה הבאה: "...לפצל את ישראל למחוזות ולחלק את המשאבים לרשויות מחוזיות לפי אינדקס מחוזי. רק בשלב השני קופות-החולים, הפועלות כמרכזי עלות אזורים, יקבלו מימון..." (מדינת ישראל, 1990).

מקורות

- בן-אליא, נחום (2006). *החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ. ירושלים.
- בנדלק, זיק (2010). *חברות בקופות-חולים 2009*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- גרוס, רויטל, שולי ברמלי-גרינברג ורותי וייצברג (2009). *דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2007 והשוואה לשנים קודמות*. ירושלים: מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, דמ-541-09.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009). *אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2006*. פרסום מיוחד, מס' 1401. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (2010א). *הרשויות המקומיות בישראל 2008*. פרסום מיוחד, מס' 1414. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (2010ב). *שנתון סטטיסטי לישראל 2010*, מס' 61. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבריאות (2006). *פרופיל בריאותי-חברתי של היישובים בישראל 1998-2002*. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבריאות.
- חורב, טוביה (2008). *צמצום אי-השוויון בבריאות: הניסיון הבינלאומי ויישומו לישראל*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (אוקטובר).
- כנסת ישראל, ועדת העבודה והרווחה והבריאות (2010). *פרוטוקול מס' 342 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, יום רביעי, ה' בחשוון התשע"א (13 באוקטובר)*. ירושלים: כנסת ישראל.
- (2010). *הודעה לעיתונות: הוועדה החליטה: הקופות יתוקצבו אחרת*. כנסת ישראל 13/10/2010.
- מדינת ישראל (1990). *ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, דין וחשבון ("ועדת נתניהו")*.
- משרד הבריאות (2008). *מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2007*. ירושלים: משרד הבריאות.

- (2010א). הודעה לעיתונות: שינוי נוסחת הקצאת מקורות המימון של קופות-החולים (קפיטציה). משרד הבריאות 13/10/2010. <http://www.health.gov.il/news/news.asp?Id=862>
- (2010ב). מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2008. ירושלים: משרד הבריאות.
- (2010ג). כוח-אדם במקצועות הבריאות 2009. ירושלים: משרד הבריאות.
- (2010ד). אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עימו. ירושלים: משרד הבריאות.
- נבון, גיא ודב צ'רניחובסקי (2011). השפעת ההוצאה הפרטית לבריאות על עוני בישראל. ירושלים: בנק ישראל ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- צ'רניחובסקי, דב (2011). שינוי בהקצאה לקופות-החולים לצמצום פערים בין מרכז ופריפריה – האמנם? מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית. סדרת ניירות מדיניות (טייטה פורסמה במאי).
- (2010א). "מערכת הבריאות". בתוך דן, בן-דוד (עורך). דו"ח מצב המדינה, חברה כלכלה ומדיניות 2009. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (מרץ).
- (2010ב). "השינויים הראויים במנגנון הקצאת המקורות שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי – מנגנון הקפיטציה". בתוך: בן-נן, גבי ורחלי מגנוי (עורכים). היבטים כלכליים וחברתיים במערכת הבריאות בישראל, 57-75.
- (2005). השינויים הראויים במנגנון הקפיטציה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- צ'רניחובסקי, דב ואסתי ניסן-אנגלצ'ין (2008). חסרונות מנגנון הקפיטציה הישראלי והשלכותיהם על חברי קופת-החולים "לאומית". נייר עמדה המוגש לוועדת שימוע בנושא קפיטציה. תל-אביב: עוז דב בע"מ.
- צ'רניחובסקי, דב, רוני גמזו וגיא נבון (2010). גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי רפואה ובמחיריהם. נייר מדיניות מס' 2010.12. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, סדרת ניירות מדיניות (יולי).
- רופאים לזכויות אדם (2010). אי-שוויון בבריאות ובשירותי בריאות בישראל. קובץ ניירות עמדה ומחקרים מאת רופאים לזכויות אדם. תל-אביב.

Shmueli, Amir, Dov, Chernichovsky and Irit Zmora (2003). "Risk Adjustment and Risk Sharing: The Israeli Experience". *Health Policy*, 65(1), 37-48.

V. דעת קהל

הסקר החברתי 2010

דלית נחשון-שרון, נחום בלס*

תקציר

הסקר החברתי השנתי של המרכז מאפשר להצביע על מגמות רב-שנתיות בתחושות הציבור ובעמדותיו בתחומים החברתיים וביחס למדיניות החברתית. בשנה האחרונה נמצאה מגמת שיפור ב"מדד טאוב", מגמה זו משותפת לכל הציבור אך ממדיה נבדלים בין קבוצות שונות של האוכלוסייה. ממצאי הסקר מגלים, לא במפתיע, כי בחברה הישראלית רמת ההכנסה ורמת ההשכלה של הפרט משפיעות (ברמות שונות של עוצמה) על ההבדלים בתחושת הביטחון החברתי ועל הבדלים בגישה לתחומים החברתיים השונים. ישנם גם הבדלים לפי מידת הדתיות, כאשר בתחומים מסוימים ההבדלים מבליטים במיוחד את "החרדים" לעומת "החילוניים", אך באחרים מתגלה מדרג לפי מידת הדתיות ולא דיכוטומיה. הדעה הרווחת בקרב הציבור בישראל היא, שהפערים בחברה ממשיכים ומעמיקים, אבל תחושה זו איננה מביאה לתמיכה גורפת במדיניות של העדפה מתקנת כלפי אוכלוסיות חלשות בולטות. בחברה הישראלית מתבלטות שלוש קבוצות, המובחנות זו מזו במערכות הערכים שלהן ובגישתן לבעיות המרכזיות שעל סדר היום החברתי-כלכלי – ערביי ישראל, החרדים והעולים ממדינות חבר העמים לשעבר.

* דלית נחשון-שרון, חוקרת במרכז טאוב.

נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

תודה לאיל קמחי וליואל בלנקט על הערותיהם שתורמו לגרסה הסופית של הפרק. תודה רבה ליוליה קוגן על תרומתה לעבודה – על העיבודים, על ההצגה הגרפית, על בדיקות המובהקות הסטטיסטיות ועל הערותיה. תודה מיוחדת לקיריל שרברמן על עריכת בדיקות המובהקות הסטטיסטיות של תוצאות הסקר.

1. מבוא וסיכום

הסקר החברתי של מרכז טאוב נועד להתרשם מתחושת הרווחה ומתחושת הביטחון החברתי של הציבור בישראל, וכן לסקור את עמדותיו ואת גישתו בסוגיות חברתיות שונות¹. הסקר מציג ממד נוסף של המצב החברתי בהשלמה למוצג בדו"ח השנתי של המרכז בתחומים השונים.

הסקר מברר את הערכתו ואת תפיסתו של הציבור לגבי התפתחותם של השירותים החברתיים, הן באופן כללי והן לגבי השירותים שכל אחד מקבל. כמו כן הוא בוחן את הערכת הציבור ביחס למצב החברתי הכללי, ביחס לפערים בחברה, לסדר העדיפויות הרצוי במדיניות הממשלה ואת מדיניות הממשלה בפועל בתחומים אלה. השנה, כבעבר, נכללו בסקר כמה נושאים שהיו במוקד הדיון הציבורי לאחרונה. השאלות החדשות מתייחסות למדיניות התמיכה באוכלוסיות חלשות, לתמיכה במשפחות עם ילדים באמצעות קצבאות, לשאלת הפערים בשכר, ולשאלות של שוויון ונגישות בתחומי החינוך והבריאות.

כמדי שנה נכללו בסקר מספר שאלות בניסוח זהה לשנים קודמות, כדי להבטיח שבתחומים בהם נשאל הציבור לאורך השנים תתקבל אינדיקציה למגמות רב שנתיות או לשינויים שחלו בעמדותיו. שש שאלות, הנוגעות ישירות במרכיבים הבסיסיים ביותר של תחושת הרווחה החברתית, מהוות את הבסיס לחישובו של "מדד טאוב" לביטחון חברתי, המאפשר מעקב אחרי תחושת הביטחון החברתי, מעבר למה שניתן ללמוד מתשובות לשאלות בודדות². חישוב המדד לקבוצות אוכלוסייה שונות מצביע על הבדלים לפי הכנסה, לפי השכלה ועל הבדלים בין קבוצות בולטות באוכלוסייה (בהרחבה בסעיף 2).

מדד טאוב המחושב לכלל האוכלוסייה גבוה השנה מ-65 נקודות והוא הגבוה ביותר מאז הוחל במדידתו ב-2001. התפנית שהתחוללה השנה – כאשר מגמת הירידה במדד, שאפיינה את שלוש השנים האחרונות, התחלפה במגמת שיפור – משותפת לכל הציבור אך ממדיה שונים בקבוצות שונות של אוכלוסייה.

¹ סקר דעת הקהל של מרכז טאוב, הסקר החברתי, נערך במתכונת דומה כבר למעלה מעשור (משנת 1999). איסוף הנתונים לצורך עיבוד תוצאות הסקר נערך באמצעות *Smith Consulting* – ידע למקבלי החלטות בע"מ. השנה בוצע הסקר בספטמבר בקרב 1,038 איש/ה, כמדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (יהודים וערבים, בני 18 ומעלה), וטעות הדגימה היא 3.0 אחוזים.

² מדד טאוב פותח במרכז על-ידי יואל בלנקט לקראת פרסום תוצאות הסקר החברתי לשנת 2005, הסקר השישי שערך המרכז (מרכז טאוב, 2005, "הסקר החברתי", עמ' 11). יוליה קוגן אחראית לעיבוד המדד מתוצאות הסקר.

ההשוואה בין תמונת המצב העולה מהסקר ובין "המידע האובייקטיבי", הכמותי, על המצב בפועל, מלמדת, שלציבור יש תחושה או ידיעה טובה למדי על הקצאת המשאבים לשירותים חברתיים ועל התפתחותה, כפי שהדבר מוצג לאורך הפרק ומדד טאוב מיטיב לשקף את ההתפתחויות הכלכליות-חברתיות לאורך השנים. יחד עם זאת, חלק מהממצאים מעידים על כך, שקיים פער בולט בין מה שסבורים ה"מומחים" ובין מה שסבור הציבור. כך הדבר, לדוגמא, לגבי תרומת הממשלה לצמצום פערים, לגבי צמצום אי-השוויון בתחום הבריאות, מידת החשיבות של נושא ההישגים והפערים הלימודיים, ועוד.

1.א. התמונה הכללית

העלייה בתחושת הביטחון החברתי של הציבור משותפת לכל הקבוצות באוכלוסייה (סעיף 2 עוסק בכך בהרחבה). אמנם הסקר מצביע על שיעורים גבוהים של מי שרמת הכנסתם איננה מאפשרת להם לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים, בעיקר בקרב השכבות החלשות באוכלוסייה, אך גם אצלן חל שינוי לטובה בהשוואה לעבר ובציפיות לגבי השנים הקרובות.

במקביל למגמת השיפור הכללית ברמת החיים, נחשפה דאגה רבה בקרב הציבור באשר לביטחון הכלכלי הצפוי לעת הפרישה מעבודה: כמחצית מהציבור השיבו, שהסדרי הפנסיה של האוכלוסייה אינם מספקים כלל או שהם מספקים במידה קטנה בלבד ושיעור דומה השיבו, כי ההסדרים שלהם (של עצמם) כלל לא-מספקים (30 אחוז) או במידה קטנה בלבד (17 אחוז).

רוב הציבור בישראל סבור, בדומה לשנים קודמות, שהפערים בחברה ממשיכים ומעמיקים והוא מצביע על כך, שיש ניגוד בין מדיניות המכוונת לצמצום פערים חברתיים לבין מדיניות המכוונת לעידוד הצמיחה. עמדה זאת תואמת את גישתו של הרוב, בסוגיה קרובה לכך, והיא שיש להגביל את פערי השכר במשק. יחד עם זאת, הדעה הרווחת בציבור על עומקם של הפערים איננה מביאה לתמיכה גורפת במדיניות של העדפה מתקנת כלפי אוכלוסיות חלשות בולטות, וקרוב למחצית הנשאלים סבורים, שאין להעניק לקבוצות החלשות (ערבים וחרדים), שהוצגו בפניו, העדפה כלשהי.

הסקר החברתי של המרכז מאשש מדי שנה את מה שנראה כמעט כמובן מאליו, שרמת ההכנסה ורמת ההשכלה של הפרט משפיעות (ברמות שונות של עוצמה) על ההבדלים בתחושת הביטחון החברתי ועל הבדלים בגישה לתחומים החברתיים השונים. הסקירה לאורך הפרק עומדת על ההבדלים הבולטים על רקע שני

המאפיינים האלה. בנוסף לכך, ממצאי הסקר מצביעים בבירור על קו חלוקה נוסף של החברה בישראל, המתבטא בקיומם של הבדלים בתשובות לפי מידת הדתיות. מצד אחד, ישנם תחומים בהם ההבדלים מבליטים במיוחד את "החרדים" לעומת "החילוניים" (ראו בהמשך), אך בנושאים מסוימים, הממצאים מציגים מדרג לפי מידת הדתיות ולא דיכוטומיה.

1.1. קבוצות בולטות בחברה הישראלית

הסקר מספק הצצה מסוימת אל החברה בישראל באופן כללי, לערכיה ולגישתה לכמה מהבעיות החברתיות שהועלו בשאלות הסקר. מתוך הבסיס הכללי הזה מתבלטות באופן ייחודי שלוש קבוצות בחברה בישראל, המובחנות זו מזו במערכות הערכים שלהן ובגישתן לבעיות המרכזיות שעל סדר היום החברתי-כלכלי. הכוונה לערביי ישראל, לחרדים ולעולים ממדינות חבר העמים לשעבר. אמנם הרחבה מעמיקה יותר של המאפיינים של קבוצות אלה חורגת ממסגרתו של פרק זה, יחד עם זאת קשה שלא להתרשם מכמה ממצאי הסקר, המייחדים כל אחת מקבוצות אלה לעומת אחרות, ולעיתים – בשונה ממה שמקובל לחשוב לגביהן (ראו בהמשך הפרק).

- **ערביי ישראל** מאופיינים כאוכלוסייה חלשה מבחינה חברתית-כלכלית. ישנם נתונים אובייקטיביים רבים המעידים על כך והאפיון הזה גם בא לידי ביטוי בתשובות שלהם לשאלות הסקר על רמת החיים. שיעור המתקשים לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים גבוה במיוחד בקרב ערביי ישראל – מדובר בכמעט מחציתם (46 אחוז) לעומת כחמישית (22 אחוז) מבין היהודים. החשש של ציבור זה מפני האפשרות שייקלעו למצוקה גבוהה, אולם בניגוד למה שהיינו מצפים לאור מצבם זה, הם אופטימיים בציפיות שלהם לעתיד.

ערביי ישראל פחות ביקורתיים כלפי הממשלה בעניין טיפולה בצמצום הפערים ובנוסף לכך, מגלים עמדות חיוביות ועקביות בשאלות שנגעו בסולידריות החברתית ובשביעות רצונם מהשירותים החברתיים. תמיכתם בהעדפה מתקנת גבוהה משל היהודים והיא מורחבת כלפי קבוצות אחרות חלשות בחברה הישראלית, כמתבטא, לדוגמה, בתמיכתם במתן העדפה לאוכלוסייה החרדית, בתמיכתם הגבוהה בהגבלת פערי השכר במשק ובתמיכתם הגבוהה יחסית בהגדלת התקציבים לאוכלוסיות חלשות בתחום החינוך.

שביעות רצונם הגבוהה משירותי הבריאות בולטת מאוד ואף זאת למרות ממצאים אובייקטיביים באשר לאי-השוויון בתשומות ובתוצאות הבריאות באזורי הארץ הצפופים יותר באוכלוסייה ערבית, כמו אזורי הצפון והדרום³ (למשל, אפשטיין וחורב, 2007).

• **העולים מחבר העמים לשעבר** מתגלים בסקר כאוכלוסייה שרמת החיים שלה – בעיניים סובייקטיביות – בלתי מספקת ובלתי משביעת רצון (שיעור המדווחים מתוכם שהם מתקשים לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים גבוה יחסית) וגם אינם מגלים אופטימיות לגבי העתיד הקרוב או הרחוק יותר. למרות החשש הגבוה שלהם מפני האפשרות שייקלעו למצוקה, מפני אבטלה ומפני הצפוי להם בשנים שלאחר הפרישה, הם תומכים במידה רבה ב"שוק החופשי".

העולים מחבר העמים לשעבר הם הציבור המתנגד ביותר להעדפה מתקנת, הן כלפי ערבים והן כלפי חרדים (80 אחוז ו-72 אחוז מהם, בהתאמה); ובתחום פערי השכר – הם בולטים בשיעור הגבוה של מי שסבורים, שאין להגביל את פערי השכר. גם בשאלות החינוך גישתם נבדלת מכלל הציבור, כאשר רובם סבורים שאיכות ושכר המורים זו הבעיה המרכזית של מערכת החינוך ולא האלימות, אך הם אינם מציעים באופן גורף להפנות משאבים נוספים לצורך העלאת שכר המורים. לגבי שירותי הבריאות, העולים אינם חשים שחלה הרעה וגם אינם מדווחים על הימנעות גבוהה משירות רפואי נחוץ בשל המחיר שעליהם לשלם בעבורו.

• **החרדים.** מקובל לשייך את החרדים לקבוצות החלשות מבחינה חברתית-כלכלית ואינדיקטורים אובייקטיביים רבים על רמת ההכנסות של משקי הבית ועל שיעורי העוני מעידים על כך. אולם בסקר המרכז, בשאלות על רמת החיים, החרדים אינם מעידים על עצמם שהם מתקשים לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים יותר מאחרים ואינם חשים שמצבם הורע בשנים האחרונות. אמנם ייתכן שיש הבדלים בין מגזרי החברה בהגדרה של צורכי הקיום הבסיסיים אך הסקר נועד לשקף את התחושה הסובייקטיבית. גם החשש שלהם מפני האפשרות שייקלעו למצוקה נמוך יחסית והם מתגלים כאופטימיים ביותר מבין כל הקבוצות בחברה בציפייה שיחול שיפור.

³ שירותי הבריאות אינם נפרדים לפי מגזרי האוכלוסייה (בין יהודים וערבים בישראל) להבדיל משירותי החינוך. עם זאת, שירותי רפואה ראשוניים ושירותי המניעה ניתנים לאוכלוסייה במסגרת היישובים ואזורי המגורים, ומידת ההפרדה בין האוכלוסיות ביישובים, לפי מגזרים, גבוהה מאוד.

החרדים סבורים, בשיעור גבוה במיוחד, 70 אחוז, שהפערים בחברה גדלים והם בוחרים לתת העדפה, בשיעור גבוה יחסית, ל"צמצום העוני והפערים בחברה", כאשר הם נשאלים על סדרי העדיפויות במדיניות הממשלה. אולם, הסולידריות החברתית שלהם מתייחסת בעיקר לצרכים החברתיים של המגזר שלהם: הם תומכים בשיעורים ניכרים בהעדפה מתקנת "לעצמם"⁴ אך מתנגדים בחריפות להעדפה מתקנת של ערביי ישראל (רק העולים מחבר העמים לשעבר גבוהים מהם בשיעורי ההתנגדות להעדפת הערבים). באשר לתמיכה של המדינה במשפחות עם ילדים, גישתם צפויה, כאשר 95 אחוז מתוכם השיבו שיש להגדיל את התמיכה.

לגבי מערכת החינוך, החרדים סבורים בשיעורים גבוהים במיוחד שיש להגדיל תקציבים לאוכלוסיות חלשות (45 אחוז), אלא שלאור הנאמר לעיל נשאלת השאלה, מיהן האוכלוסיות החלשות בעיניהם? באשר לתכנית הליבה – גישתם של החרדים חד-משמעית, כאשר 80 אחוז מהם סבורים, שהמדינה איננה צריכה לחייב לימוד בתחומי היסוד ובשיעור דומה הם תומכים במיון תלמידים, המותנה בקיום אורח חיים מסוים בבית התלמיד (השיעורים נמוכים בהרבה אצל קבוצות אחרות). שביעות רצונם של החרדים משירותי הבריאות גבוהה, למרות שמתשובותיהם עולה ששיעורי ההימנעות אצלם משירות רפואי נחוץ גבוהים באופן מובהק לעומת הממוצע (21 לעומת 13 אחוז)⁵. החרדים מתבלטים בתמיכתם הגבוהה בהענקת טיפול שיניים לילדים, ותמיכה זו עשויה להצביע על צרכיה הדחופים של אוכלוסייה זו בתחום רפואת השיניים.

פרט לשלוש קבוצות מובחנות אלה ממצאי הסקר מגלים בתחומים מסוימים הבדלים לפי גיל המשיבים ולאורך הסקירה הפנינו לכך את תשומת הלב. עם זאת, חלק מהתשובות של קבוצת הצעירים בסקר, גילאי העשרים, לגבי "החברה הישראלית בעתיד הלא-רחוק", ראוי לתשומת לב. בני העשרים מגלים בתשובותיהם חוסר עקביות אידיאולוגית ואף מידה של "בלבול". אמנם, כפי המצופה מאנשים צעירים הם אופטימיים יחסית לקבוצות הגיל האחרות אך החשש שלהם מפני אבטלה איננו נמוך. הצעירים מביעים עמדות קיצוניות במיוחד ביחס להעדפה מתקנת כלפי הערבים, ובתחום השכר – הם סבורים יותר מאחרים, ש"אין צורך להגביל אותו". חשוב לזכור, שהתשובות של קבוצה זאת מושפעות, ככל הנראה, מההרכב הדמוגרפי (שיעור גבוה יותר של חרדים ושל ערבים) וגם מהקרבה היחסית של צעירים יהודים (שאינם חרדים) לתקופת השירות הצבאי.

⁴ החרדים הוגדרו, כאמור, בשאלה הרלוונטית כ"אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית".

⁵ כאשר מופיע בפרק כי ההבדל מובהק, הכוונה היא שתוצאות הסקר נבחנו ונבדקו והן מובהקות סטטיסטית ברמת מובהקות של 95 אחוז.

להלן סדר הצגת הנושאים בפרק: בסעיף 2 מוצגים ממצאי מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי של הציבור ובסעיף 3 ממצאים לגבי גישתו של הציבור בשאלות של פערים וסולידריות חברתית. סעיפים 4 ו-5 מוקדשים לשני תחומי השירותים החברתיים המרכזיים, כאשר סעיף 4 ממקד את המבט לבעיות ב"לב החינוך" וסעיף 5 מתייחס ל"בריות ובריאותן". בסעיף 6 מוצגים הממצאים על רמת החיים של הציבור, מידת הביטחון בתעסוקה והציפיות באשר לרמת החיים לעת הפרישה מעבודה ובתחום הדיור. סעיף 7 מתמקד בשינויים שחלו בביטחון של הציבור בהתייחס לאלומות בחברה.

2. "מדד טאוב" לתחושת הביטחון החברתי

"מדד טאוב" מאגד את התשובות לקבוצה של שאלות קבועות בסקר, המשקפות מרכיבים בסיסיים של תחושת הרווחה החברתית. התשובות לשאלות אלה מאפשרות להשוות – בין קבוצות אוכלוסייה שונות בנקודת זמן אחת ובתוך כל קבוצה לאורך זמן – את הערכת הציבור בנוגע לשינויים ברמת החיים, במידת החשיפה לאלומות, הביטחון הכלכלי הבסיסי והחשש מפני אבטלה. המדד מוצג בטווח שבין 0 ל-100, כאשר המצב האופטימלי מוצג על-ידי הערך 100 והגרוע ביותר – על-ידי הערך 0. הצגה זאת מאפשרת להתרשם מהשינויים שחלו אצל הציבור מעבר להתרשמות מהתשובות לשאלות בודדות.

מדד טאוב הכללי לשנת 2010 מטפס לרמת שיא של 65.6 נקודות, גבוה ביותר מ-9 נקודות מהמדד בשנה שעברה וגבוה מכל השנים בהן נערך סקר המרכז. באופן הכללי ביותר מצביע מדד טאוב לשנת 2010 על עלייה בתחושת הביטחון החברתי של הציבור בישראל. התנודתיות של המדד משקפת במידה רבה את מצב הכלכלה והביטחון ששררו בתקופות השונות בישראל – ב-2003 החלה מגמה של התרחבות, שהופרעה במידת-מה ב-2008 וב-2009 כתוצאה מהמשבר העולמי, והיא נמשכה ב-2010 עם התחזקות התחושה של יציאה מהמשבר.



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

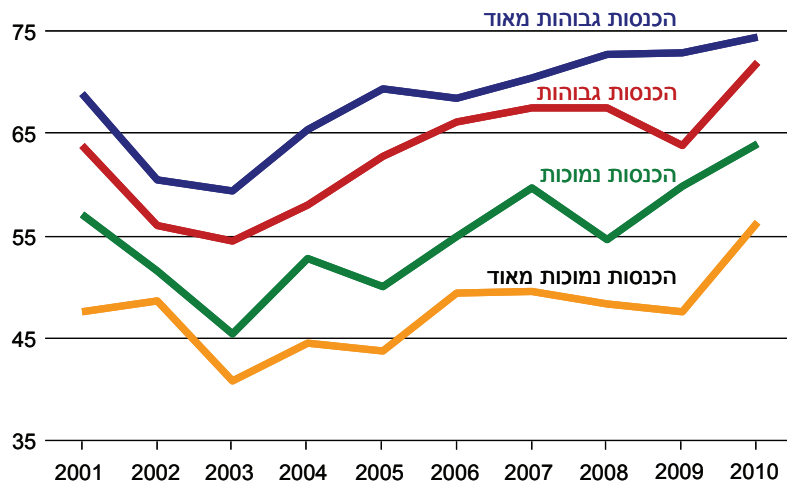
המדד המחושב לקבוצות שונות באוכלוסייה חושף מצד אחד את ההבדלים ביניהן בתחושת הביטחון החברתי, ומצד שני את הדמיון בין הקבוצות בתגובה לשינויים הכלכליים המתחוללים במשק.

החלוקה של האוכלוסייה לפי רמות הכנסה מגלה הבדלים ברורים בין הקבוצות, הנראים בקווי המגמה המקבילים, המדורגים זה מעל זה וחושפים את הפער בתחושת הרווחה בין הקבוצות ברמות ההכנסה השונות (תרשים 2). עם זאת, קיים דמיון בין קווי המגמה של המדד והעלייה במדד חלה השנה אצל כל קבוצות ההכנסה. מעניין כי העלייה המתונה ביותר התרחשה אצל בעלי ההכנסות הגבוהות בהרבה מהממוצע אם כי המדד שלהם הוא עדיין הגבוה ביותר והוא הגיע לשיאו ברמה הגבוהה של 74.4 נקודות לעומת 72.6 ב-2009.

המדד של הקבוצה הבאה ברמתה, בעלי הכנסות גבוהות מעט מן הממוצע, מטפס השנה ומתקרב למדד של בעלי ההכנסות הגבוהות בהרבה: המדד עולה ל-72 נקודות לעומת 61 בשנה הקודמת (הקפיצה משמעותית ומובהקת). ממצאים אלה מרמזים על כך, שהתופעה של שחיקת מעמד הביניים, שזכתה לתשומת לב רבה

בכלי התקשורת, אולי לא כל-כך הורגשה, או לפחות התמתנה בשנה האחרונה, ככל שמדובר בתחושות ציבור זה.

תרשים 2
מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי, 2001-2010
 לפי רמת הכנסה



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

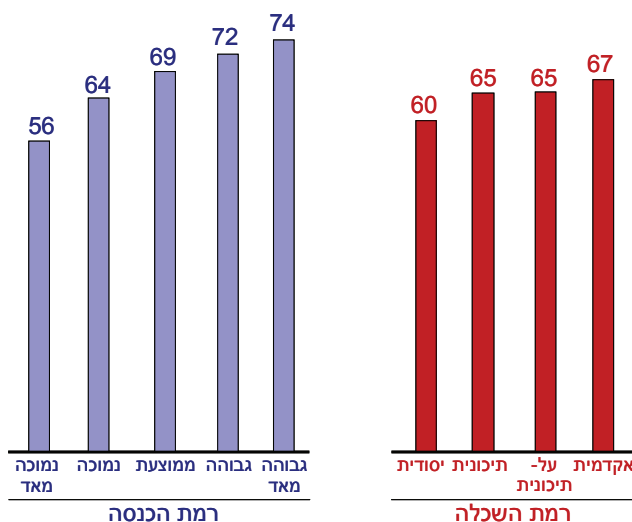
בקצה השני, בעלי הכנסות הנמוכות מאוד מהמוצע, שהמדד שלהם עלה ל-56 נקודות לאחר יציבות של כמה שנים ברמה נמוכה של כ-47-49 נקודות. רמת המדד השנה היא הגבוהה ביותר, והפער לעומת בעלי ההכנסות הגבוהות בהרבה מהמוצע מצטמצם לעומת שנת 2009, מ-25 ל-18 נקודות. מעניין לציין, שהשנה, מדד טאוב של קבוצה זו גבוה מהנקודה הנמוכה ביותר שנמדדה אצל בעלי הכנסות גבוהות מעט מהמוצע (2003), וכמעט משתווה לנקודה הנמוכה ביותר שנמדדה אצל בעלי הכנסות גבוהות בהרבה מהמוצע.

ההשכלה איננה משפיעה באופן כה מכריע על המדד ואיננה מגלה פערים גדולים בתחושת הביטחון החברתי כמו רמת ההכנסה (תרשים 3). המדד של האקדמאים לשנת 2010, הגבוה ביותר ביחס לעבר, עומד על 67 נקודות לעומת 60 נקודות אצל בעלי השכלה נמוכה מאד והוא דומה לממוצע הכללי של האוכלוסייה – 65.6. מדד טאוב של קבוצות האוכלוסייה, ערביי ישראל, העולים מחבר המדינות לשעבר והחרדים, תומך ומחזק את מה שהוצג לגבי קבוצות אלה בראשית הפרק. המדד של החרדים לשנת 2010 גבוה יחסית, הוא עלה השנה ל-68 נקודות, גבוה לעומת השנים שעברו וגבוה מן הממוצע. המדד של ערביי ישראל נמוך ממנו בהרבה – 61 נקודות – והגם שהוא מציג עלייה משמעותית לעומת השנה הקודמת הוא נמוך מהממוצע הכללי. גם המדד של העולים מחבר העמים לשעבר נמוך, ולמרות שהוא מציג עלייה לעומת השנה שעברה יש פער בינו לבין המדד של הקבוצות החזקות יותר כלכלית באוכלוסייה (לוח 1).

תרשים 3

מדד טאוב לתחושת הביטחון החברתי, 2010

לפי רמת השכלה ורמת הכנסה



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

לוח 1. מדד טאוב, סך-הכל וקבוצות אוכלוסייה נבחרות, 2001-2010

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
66	56	58	60	58	55	53	48	54	58	סך-הכל
68	59	60	64	57	58	58	50	60	56	חרדים
61	51	53	55	55	50	46	44	50	51	ערבים
61	51	51	57	55	48	49	50	47	54	עולים

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הסקר כולל גם שאלה ישירה על תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי: "באופן כללי, איך היית מגדיר את תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי שלך ושל משפחתך?" התשובות על שאלה זו מעניקות תוקף נוסף לממצאי המדד ומאשרות את המשתקף ממנו: שיעור המדווחים השנה על תחושה טובה או טובה מאוד מגיע ל-48 אחוז לעומת 39 אחוז בשנתיים שעברו (2008-2009); ושיעור המדווחים על תחושה כלל לא-טובה או לא כל-כך טובה עומד השנה על 14 אחוז לעומת 17-19 אחוז בשנתיים הקודמות.

לוח 2. התפלגות המשיבים לשאלה: "באופן כללי איך היית מגדיר את תחושת הביטחון הכלכלי-חברתי שלך ושל משפחתך?" (אחוזים)

2010	2009	2008	2007	
48	39	39	42	טובה או טובה מאד
38	44	42	43	בינונית
14	17	19	15	לא כל-כך טובה או כלל לא טובה

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

רמת ההכנסה היא הגורם הדומיננטי בהשפעה על התחושה המדווחת, כאשר גם להשכלה השפעה באותו כיוון אך היא חלשה יותר. כך למשל, שיעור המדווחים על תחושה טובה או טובה מאוד בקרב בעלי הכנסה גבוהה בהרבה מן הממוצע עומד על 87 אחוז לעומת 24 אחוז בלבד בקרב בעלי הכנסה הנמוכה בהרבה מן הממוצע. גם השיעורים בקצה השני, של המדווחים על תחושה "לא-טובה" בקרב קבוצות אלה, נבדלים מאוד – 34 אחוז מבעלי הכנסה מתחת לממוצע לעומת אחוזים בודדים בלבד בקרב בעלי הכנסה הגבוהה (ההבדלים נמצאו מובהקים סטטיסטית).

3. מדיניות בתחום הפערים וסולידריות חברתית

מדי שנה כולל הסקר שאלות על דעתו של הציבור בנושאים הקשורים למדינת הרווחה, למדיניות הממשלה ולסדרי העדיפויות בתחומים החברתיים. התשובות לשאלות אלה, מעצם טיבן, מגלות ממדים שונים של המערכת הערכית והאידיאולוגית של משתתפי הסקר, ואת הערכתם ביחס למדיניות הממשלה באותם תחומים.

3.א. התרחבות הפערים בחברה

השאלה הראשונה בתחום זה הייתה, "האם לדעתך הפערים החברתיים-כלכליים גדלו, הצטמצמו או לא השתנו כלל בשנה האחרונה?"⁶.

לוח 3. "האם לדעתך הפערים הכלכליים-חברתיים גדלו, הצטמצמו או לא השתנו כלל בשנה האחרונה?" (אחוזים)

הפערים	2000	2001	2002	2003	2008	2009	2010
גדלו	61	67	75	82	75	71	63
לא השתנו	24	17	8	11	19	21	28
הצטמצמו	15	16	17	7	6	8	9

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

רוב הציבור סבור שהפערים גדלו (63 אחוז) והממצא עקבי לאורך השנים בהן נערך הסקר. "תובנה" זו הפכה לחלק מה"ידע החברתי" של הציבור ביחס למגמות המאפיינות את התפתחות החברה בישראל. הציבור ער לאי-השוויוניות בחברה ואף סבור, ברובו, כפי שנראה בתשובות לשאלה הבאה, שהעמקת הפערים איננה זוכה לטיפול הולם במדיניות הממשלה. מעניין כי שיעור הסבורים שהפערים גדלים היה גבוה בעבר והגיע ליותר מ-80 אחוז מכלל הציבור בשנת 2003. עם זאת, לצד השיעור המצביע על כך שהפערים גדלו, הולך ועולה שיעורם של מי שסבורים שהפערים לא השתנו (28 אחוז לעומת 21 אחוז בשנה הקודמת). ייתכן שהשינוי בגישתו של

⁶ חשוב להדגיש, ששאלה זו נועדה לברר את "התובנה" של הציבור בעניין והיא איננה מעידה על נקיטת עמדה. כך, למשל, אין להניח שכל המשיבים הסבורים שהפערים גדלו, רואים את התופעה כשלילית. גם בהמשך, לגבי תרומת הממשלה להרחבת הפערים או לצמצום הפערים, תרומתה עשויה להיתפס הן כרצויה והן כבלתי רצויה בעיני המשיבים.

הציבור לנושא הפערים מבטא את תחושת השיפור ברמת החיים ובאופטימיות עליהם הצבענו.

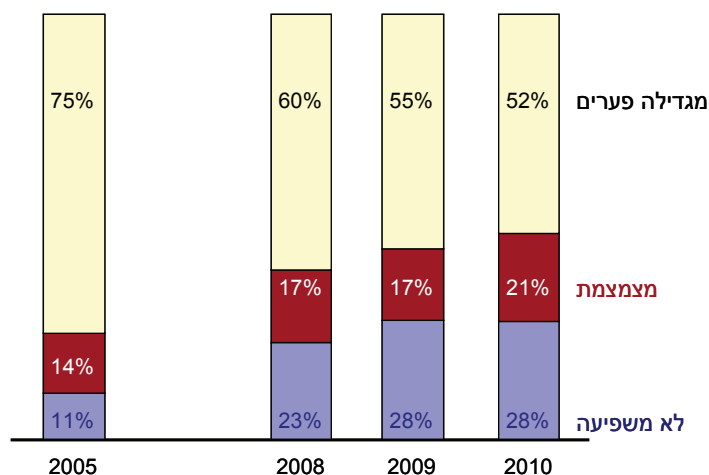
ההערכה לגבי העמקת הפערים נבדלת בין קבוצות שונות באוכלוסייה והיא מושפעת ממעמדו החברתי-כלכלי של המשיב. רמת ההשכלה השפיעה על התשובה במדרגות עולות, כאשר האקדמאים סבורים בשיעורים גבוהים יותר שהפערים גדלו, ואף בהתאמה לכך, בקצה השני – שיעור נמוך מתוכם סבורים שהפערים קטנו בשנה האחרונה (השיעורים נמוכים השנה בכמה נקודות אחוז בכל אחת מרמות ההשכלה לעומת השנה הקודמת).

אין הבדל בין חרדים וחילוניים בהערכה לגבי העמקת הפערים אך נמצא הבדל בין יהודים ובין ערבים (ערביי ישראל), כאשר שיעור היהודים הסבורים שהפערים גדלו גבוה יותר (66 אחוז לעומת 46 אחוז, בהתאמה). העובדה, שערביי ישראל סבורים בשיעורים נמוכים בהרבה, שהפערים בחברה מעמיקים, תואמת לכך, שככלל, הקבוצות החלשות יותר באוכלוסייה "מתונות" יותר בהערכתן, שהפערים העמיקו. נקדים מעט את המאוחר באמירה, שממצא זה תואם גם את התשובות של הקבוצות השונות לשאלה הבאה, לגבי השפעתה של הממשלה על הפערים.

התשובות לשאלה בנוגע להשפעת הממשלה על הפערים החברתיים מגלות, כי הציבור איננו סבור שמדיניות הממשלה בתחום זה יעילה, אם כי על פני השנים מסתמנת ירידה עקבית בשיעור הסבורים שהמדיניות מגדילה פערים (תרשים 4). בסקר האחרון (2010) חשבו 52 אחוז מהציבור, שהממשלה מגדילה את הפערים, לעומת 55 אחוז בשנת 2009, 60 אחוז ב-2008 ו-75 אחוז ב-2005. מצד שני, השנה סבורים 21 אחוז מהציבור שהממשלה כן תורמת במדיניותה לצמצום הפערים ובשנים הקודמות מדובר ב-17 אחוז. הממצא מעניין לאור הדיווחים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי על המשך התרחבות הפערים. האם אמנם מתגלים בתחום זה פערים בין "דעת הקהל" לבין "דעת המומחים וקובעי מדיניות" וה"מציאות"? הנקודה מעניינת לאור העובדה, שממצאים אחרים של הסקר מגלים ש"דעת הקהל" בתחומים של ביטחון כלכלי ותעסוקתי משקפת במידה רבה של דיוק את השינויים המתחוללים במשק. הסבת תשומת לב לפער בין "דעת הקהל" ל"דעת המומחים" אין בה משום הבעת עמדה באשר למי "צודק", כי אם הפנית זרקור לתופעה מעניינת שהיא ככל הנראה לא ייחודית לישראל.⁷

⁷ פרופ' בריאן רואן (Brian Rowan), פרופסור לסוציולוגיה חינוכית באוניברסיטת מישיגן ארה"ב, האורח המרכזי של כנס ון ליר השנה, העיר בהרצאתו בכנס על הפער בין "דעת המומחים" לבין דעת הציבור (כנס ון ליר, נובמבר 2010).

תרשים 4
**השפעת המדיניות הכלכלית של הממשלה על
 הפערים החברתיים, 2005-2010**



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

ממצא מעניין נוסף בהקשר זה, הוא שבקבוצות החלשות יותר באוכלוסייה שיעורי ההערכה, שהממשלה תורמת לצמצום הפערים, גבוהים באופן מובהק – השיעור גבוה מהממוצע בקרב צעירים עד גיל 29, בקרב בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד), בקרב חרדים, בקרב ערביי ישראל ובקרב בעלי הכנסות מתחת לממוצע. כך, לדוגמא, כרבע מבעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד) סבורים שהממשלה תורמת לצמצום פערים, לעומת 16 אחוז מן האקדמאים; 27 אחוז בקרב חרדים לעומת 13 אחוז בלבד בקרב חילוניים; 30 אחוז בקרב ערביי ישראל לעומת 19 אחוז בממוצע אצל היהודים; ו-26 אחוז בקרב בני 20-29 לעומת 19 אחוז בקרב כל יתר הבוגרים (בני +30). האם הגישה החיובית יותר, או הביקורתית פחות כלפי הממשלה בקבוצות החלשות מבוססת על ההתרשמות הסובייקטיבית או נובעת מתפיסתם הכוללת לגבי מדיניות הממשלה? ואולי, הפרספקטיבה של המשיבים מהשכבות המבוססות מאפשרת ראייה אחרת של המציאות?

3.ב. עמדת הציבור ביחס לפערים בשכר

שאלת פערי השכר במשק או במגזר הציבורי חוזרת ועולה מעת לעת בתקשורת, בדיון הציבורי ואף אצל המחקר. העיסוק בכך התעצם בתקופת המשבר הכלכלי בעולם בעקבות קריסה של מערכות כלכליות רבות, שחלקן מתאפיינות בפערי שכר גדולים. השוואות בינלאומיות בתחום זה מעמידות את ישראל בין ה"שיאנים" בתחום פערי השכר, במיוחד בהשוואה למדינות אירופה, אליהן מקובל להשוות את ההישגים של ישראל ואת "מצב הכלכלה והחברה".

בשנים קודמות נשאלו משתתפי הסקר על פערי השכר הרצויים במגזר הציבורי באופן כללי (בלס ונחשון-שרון, 2010, עמ' 338-340). השאלה שהוצגה השנה התייחסה לכלל המשק והתמקדה ביחס בין השכר המקסימלי ובין שכר המינימום המשולם במשק. ובכן, 60 אחוז מהציבור סבורים, שיש להגביל את השכר, כאשר 35 אחוז (מהסך-הכל) השיבו שיש להגביל את השכר המקסימלי עד פי 10 משכר המינימום ועוד 15 אחוז השיבו, שיש להגבילו עד פי 50 משכר המינימום. בנוסף להם, 10 אחוזים נוספים מסך-כל הציבור התחלקו בין שתי האפשרויות, המציעות להגביל את השכר ביחס לשכר הנמוך באותו מקום עבודה ולא ביחס לשכר המינימום הכללי במשק.

מצד שני, 40 אחוז מהציבור סבורים, שאין צורך להגביל את השכר המקסימלי המשולם במשק וזאת לעומת 9 אחוזים בלבד, שסברו בשנה שעברה, שאין להגביל את פערי השכר בשירות הציבורי. אין לנו הסבר של ממש לשינוי הדרמטי. אמנם חל שינוי בשאלה, כאמור, אך האם הפער בין דעת הציבור על הבדלי השכר בשירות הציבורי לעומת הבדלי השכר במשק בכללותו כה גדול?

ישנם הבדלים מתונים למדי בין קבוצות האוכלוסייה באשר לאי-הגבלת השכר המקסימלי, והשיעורים נעים סביב הממוצע (40 אחוז), אולם בעלי השכר הגבוה בהרבה מן הממוצע בולטים בשיעור הגבוה מתוכם שבחרו בקטגוריה זו – 66 אחוז. בעלי ההכנסה הגבוהה בהרבה מהממוצע מהווים קטגוריה קטנה יחסית בין משתתפי הסקר, כמותאם לייצוג חלקם באוכלוסייה ביחס לקבוצות ההכנסה האחרות, עם זאת הממצא בולט והוא נמצא מובהק סטטיסטית.

3.ג. סדר עדיפויות במדיניות הממשלה

בהמשך לשאלות העוסקות בפערים בחברה ובפערי השכר ובהתייחס למדיניות הממשלה לצמצום הפערים בחברה, מעניין לבחון מה הנושא שלדעתו של הציבור צריך לעמוד בראש סדרי העדיפויות במדיניות הממשלה. השאלה הוותיקה, "איזה

מבין התחומים הבאים, ראוי לדעתך שיעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשלה? נכללה בסקר ולהלן התוצאות לפי האפשרויות שהועמדו בפני הציבור לבחירה.

לוח 4. "איזה מבין התחומים הבאים, ראוי לדעתך שיעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשלה?" 2006-2010 (אחוזים)

2010	2009	2007	2006	
36	33	32	41	צמצום העוני והפערים בחברה
36	35	47	34	ביטחון
12	16	13	13	צמיחה כלכלית
8	13	5	9	הקטנת אבטלה
8	4	0	3	אחר

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הציבור מתחלק בין שני תחומים מרכזיים של עדיפות לממשלה – אחריותה לתחום הביטחון ואחריותה לביטחון החברתי, כמתבטא ב"צמצום העוני והפערים בחברה". 36 אחוז הצביעו השנה על כל אחד מהתחומים הללו. 12 אחוז נוספים העניקו עדיפות ל"צמיחה הכלכלית", שיעור נמוך לעומת השנה הקודמת אך דומה לשיעור בשנים 2006-2007. לגבי הקטנת האבטלה, השיעור ירד השנה וייתכן שהממצא מצביע על התחושה שהאיום בתחום זה פחת. מה משמעות ה"בחירה"? אם אמרנו שהתשובות לשאלות על רמת הפערים ועל מידת ההשפעה של המדיניות הממשלתית על הפערים אינן מעידות בהכרח על עמדה ערכית ביחס לפערים, הרי התשובות לשאלה הנוכחית מצביעות על כך, שברמה ההצהרתית לפחות, צמצום הפערים מהווה נושא מרכזי בעיני שליש מהציבור והוא משתווה ברמת החשיבות שלו לנושא הביטחון.

הבחינה לפי קבוצות באוכלוסייה מגלה, שהתמיכה בעדיפות ל"צמיחה כלכלית" עולה עם עליית ההכנסה, מ-9 ל-20 אחוז, והיא גבוהה גם בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה. נמצא הבדל בין ערבים ויהודים בעדיפות שניתנה ל"צמצום האבטלה" (14 אחוז בקרב ערביי ישראל לעומת 6 אחוזים בקרב היהודים). ההבדל נמצא מובהק סטטיסטית וייתכן שהוא מעיד על הבדל "אמיתי" בעוצמתה של האבטלה בקרב שתי האוכלוסיות.

בהמשך לשאלה שהציגה לציבור את הבחירה בין עדיפויות, שאלנו את הציבור לדעתו בנוגע לקיומה של סתירה בין מדיניות השואפת לצמצם פערים, לבין מדיניות המעודדת צמיחה כלכלית במשק:

לוח 5. "יש הטוענים שקיים ניגוד מהותי בין מדיניות השואפת לצמצום הפערים החברתיים לבין מדיניות המעודדת צמיחה כלכלית של המשק?" 2003-2010 (אחוזים)

2010	2007	2006	2005	2003	
32	27	30	33	34	קיים ניגוד ויש להעדיף צמצום הפערים
25	21	22	26	30	קיים ניגוד ויש להעדיף צמיחה כלכלית
43	52	49	41	36	אין כל ניגוד בין שני קווי המדיניות הללו

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

מסתבר שרוב הציבור (57 אחוז) סבור שיש ניגוד בין שני קווי המדיניות הללו. 32 אחוז (מהסך-הכל) סבורים שיש להעדיף צמצום פערים ו-25 אחוז – להעדיף צמיחה. השיעור הסבור שיש ניגוד, וכי יש להעדיף צמצום של הפערים נע בסביבות כשליש מכלל הציבור ברוב השנים. השיעור הסבור שקיים ניגוד וכי יש להעדיף צמיחה מתכנס לכדי כרבע מהציבור. בהשלמה לכך, 43 אחוז מהציבור חשבו השנה, שאין ניגוד בין שני קווי המדיניות הללו. מדובר בחלק נכבד מן הציבור, שבחלק מהשנים האחרונות היה גבוה יותר.

לא מצאנו הבדלים גדולים בדעתו של הציבור לפי גיל, לפי השכלה (אם כי אקדמאים מעט בולטים בשיעור מתוכם של הסבורים שאין ניגוד), לפי דתיות ולפי הכנסה. לעומת זאת יש הבדל בין יהודים לערבים בתשובות לשאלה זאת. ערביי ישראל בולטים בהעדפה שהעניקו לצמיחה הכלכלית על פני צמצום הפערים והממצא תואם לכך שהערכותיהם בנושא צמצום פערים ומדיניות הממשלה בתחום זה "חיוביות" מהערכות היהודים. ייתכן שניכרת כאן ההשפעה של השיעור הגדול יותר מהם, הסובל מאבטלה, והם תולים את השיפור שיחול בצמיחה כלכלית.

3.4. סולידריות חברתית

מידתה או חולשתה של הסולידריות החברתית בארץ "נחשפת" בתשובות לשאלות שונות בסקר, הן מן הציפייה ביחס לסדרי העדיפויות שעל הממשלה לנקוט, וכן משאלות נוספות.

על רקע זה, שתי השאלות הבאות בסקר בודקות את גישתו של הציבור כלפי שתי קבוצות, המזוהות כקבוצות חלשות כלכלית, ערבים (ערביי ישראל) וחרדים. שתי השאלות הופיעו באופן דומה בשנה שעברה ושאלנו בהן: "האוכלוסייה הערבית/החרדית ברובה חלשה מבחינה כלכלית-חברתית. האם לדעתך יש לנהוג כלפיה במדיניות של העדפה מתקנת על פני אוכלוסיות אחרות, כדי להקטין את הפערים?".

ובכן, חלק גדול מאוד בציבור, למעלה מ-40 אחוז, סבורים שאין לנקוט כלל בהעדפה מתקנת כלפי שתי הקבוצות האלה באוכלוסייה. השיעור הכללי מעט גבוה יותר ביחס לערבים – 47 אחוז לעומת 42 אחוז ביחס לחרדים. עם זאת, למעלה מ-50 אחוז מהציבור (לגבי שתי האוכלוסיות) אומרים "כן" בתנאים מסוימים. מעניין כי הנכונות, שאיננה מציבה התניות להעדפה מתקנת, דומה כלפי שתי הקבוצות ברמה של כרבע מהציבור. בשנה שעברה השיעור היה בסביבות 18-20 אחוז.

לוח 6. "האוכלוסייה הערבית/החרדית ברובה חלשה מבחינה כלכלית-חברתית. האם לדעתך יש לנהוג כלפיה במדיניות של העדפה מתקנת על פני אוכלוסיות אחרות, כדי להקטין את הפערים?"
(אחוזים)

חרדים		ערבים		
2010	2009	2010	2009	
				כן, בכל השירותים הממשלתיים וקצבאות הביטוח הלאומי
25	20	26	18	
4	7	6	10	כן, רק במתן שירותים ממשלתיים (חינוך, בריאות, וכד')
12	9	9	12	כן, אך רק בתחומי תעסוקה וקבלה לעבודה
17	26	12	18	כן, אך בתנאי שיסכימו להשתתף בשירות לאומי
42	39	47	43	לא, אין לנקוט בהעדפה מתקנת כלפי הערבים/ החרדים

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

ההבחנה בין יהודים לערבים מגלה, כי 54 אחוז מהיהודים סבורים שאין לנקוט במדיניות של העדפה מתקנת כלפי ערבים, לעומת 45 אחוז כלפי החרדים. המספרים בקרב החילוניים בלבד מקרב האוכלוסייה היהודית הם 44 ו-56 אחוז בהתאמה. דהיינו, ההתנגדות בקרב הציבור היהודי החילוני להעדפה מתקנת כלפי החרדים

גבוהה מההתנגדות של ציבור זה להעדפה מתקנת כלפי הערבים (תוצאות אלה נמצאו מובהקות סטטיסטית). מעניין לציין, בהקשר זה, שבשעה שרק 19 אחוז מהיהודים תומכים בהעדפה מתקנת לערבים בכל תחומי השירותים, והשיעור גבוה בקרב החילוניים – 25 אחוז, הרי 54 אחוז מהערבים תומכים בהעדפה מתקנת לחרדים בכל תחומי השירותים.

הצעירים במשתתפי הסקר (בני 18-22) בולטים בהתנגדות שלהם להעדפה מתקנת כלפי ערבים – 59 אחוז. השיעור גבוה באופן מובהק גם בקרב הקבוצה הצעירה הרחבה יותר, בני 18-29, ש-52 אחוז מתוכה מתנגדים להעדפה כלפי הערבים. שיעורי ההתנגדות של הצעירים להעדפה מתקנת כלפי הערבים גבוהים משיעורי ההתנגדות שלהם להעדפה של החרדים – 33 אחוז. הממצא מעניין בהשוואה לממצא הפוך ממש בקרב אוכלוסיית ה"חילוניים". ייתכן שהדבר מבטא גידול בחלקם של הדתיים והחרדים בקבוצות הגיל הצעירות באוכלוסייה.

העולים מחבר העמים לשעבר הם המתנגדים הגדולים ביותר להעדפה מתקנת כלפי הערבים – 80 אחוז מתוכם השיבו שלא לנקוט כלל העדפה מתקנת, אך הם גם מהמתנגדים הגדולים להעדפה מתקנת כלפי החרדים, בשיעור גבוה של 72 אחוז. ייתכן שרמת ההתנגדות שהם מגלים מבטאת התנגדות עקרונית להעדפה מתקנת יותר מאשר אנטגוניזם כלפי הערבים והחרדים. גם החרדים והדתיים (היהודים) בולטים בשיעורי ההתנגדות הגבוהים שלהם להעדפה כלפי הערבים (70 אחוזי התנגדות לעומת 44 בקרב החילוניים). ההתייחסות איננה מושפעת מרמת ההשכלה או ההכנסה. שיעורי התמיכה של הערבים בהעדפה מתקנת לבני קבוצתם היו כמובן גבוהים.

הנכונות לתמוך בחרדים הפוכה לרמת ההשכלה וכן למידת הדתיות של הנשאלים. מעניין כי הקשר הפוך גם ביחס לרמת ההכנסה – שיעורי ההתנגדות עולים עם עליית ההכנסה.

3.ה. תמיכה במשפחות עם ילדים באמצעות קצבאות

למרות שמעת לעת מושמעות בציבור דעות כנגד קצבאות הילדים ואף יש נטייה ליחס להן תרומה לעידוד אנשים שלא לצאת לעבודה, רוב הציבור בארץ (61 אחוז) סבור, שעל המדינה להגדיל את תמיכתה במשפחות עם ילדים, ועוד 28 אחוז סבורים שיש להשאיר את המצב הקיים. רק אחוזים בודדים תמכו בהקטנת או בהפסקת התמיכה במשפחות עם ילדים. יחד עם זאת, הציבור איננו סבור שיש

להגדיל את התמיכה במשפחות הגדולות, כמתבטא במתן קיצבה גדולה יותר לילדים שמקומם הסידורי במשפחה גבוה יותר.

התמיכה בהגדלת הקצבאות גבוהה יותר בקרב צעירים, בקרב נשים, בקרב בעלי השכלה נמוכה (כאשר שיעורי התמיכה יורדים עם עליית ההשכלה) ובקרב חרדים. התמיכה עולה במדרגות ענק עם עליית מידת הדתיות. כמו כן הערבים תומכים בקצבאות בשיעורים גבוהים בהרבה מן היהודים – 81 לעומת 57 אחוז.

התמיכה בקצבאות ילדים יורדת עם עליית רמת ההכנסה, מ-77 אחוז אצל בעלי הכנסות נמוכות בהרבה מן הממוצע, ל-68 אחוז בקרב בעלי הכנסות נמוכות מעט מן הממוצע, 60 אחוז בקרב בעלי הכנסות הדומות לממוצע ועד כ-40 אחוז בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות מן הממוצע.

לגבי חלוקת הקצבאות: רוב משמעותי של 64 אחוז סבורים, שיש לתת קיצבה שווה ברמתה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה, ועוד 21.5 אחוז סבורים שיש לתת עדיפות גבוהה לילד הראשון ופחותה – לילד האחרון במשפחה. שיעורי התמיכה בהעדפה לילד הראשון ולא "לאחרון" יורדת ככל שעולה מידת הדתיות.

4. בעיות "בלב" החינוך

נושאי החינוך מהווים "אשכול" מרכזי בסקר החברתי של המרכז, הכולל שאלות על מדיניות הממשלה וסדרי העדיפויות בתחום החינוך. הסוגיה הראשונה בוחנת, בהמשך לשנים קודמות, את הערכת הציבור מהי הבעיה המרכזית שעל מערכת החינוך להתמודד איתה ובהמשך לכך, מהם היעדים שיש לתת להם עדיפות ראשונה, בהנחה שיינתנו למערכת החינוך משאבים נוספים. הסוגיה השנייה התייחסה להנהגת תכנית ליבה בתחומי היסוד הנלמדים בבתי-הספר, תוך התמקדות באמצעים בהם יש לנקוט כלפי מי שאינם מלמדים את מקצועות היסוד כחלק מתכנית הלימודים שלהם. הסוגיה השלישית עוסקת בדעתו של הציבור על התניה של קבלת תלמידים לבתי-הספר לפי מאפיינים שונים: הישגים קודמים של התלמיד, קיומו של אורח חיים מסוים בבית התלמיד, וגביית תשלומי הורים מעבר למאושר על-ידי משרד החינוך (שלוש שאלות נפרדות).

4.א. ה"בעיה המרכזית" וסדר עדיפויות במערכת החינוך

הציבור בישראל מייחס חשיבות מעטה לבעיית "ההישגים בחינוך" (13 אחוז) ועוד פחות מכך לבעיית "הפערים הגדולים בלימודים" בין קבוצות האוכלוסייה (5

אחוזים), וזאת בניגוד לעמדות שמבטאים ראשי מערכת החינוך בישראל, אנשי האקדמיה, פוליטיקאים ואנשי תקשורת. הציבור סבור, בדומה לשנה שעברה, שהבעיה המרכזית שיש להתמודד עמה במערכת החינוך היא בעיית האלימות. מדובר בכמעט מחצית מהציבור בישראל (46 אחוז). בנוסף לכך, 11 אחוז נוספים השיבו, שהבעיה המרכזית היא איכות החיים בבתי-הספר. הצירוף של שני התחומים הללו מעיד על כך, שרוב של כמעט 60 אחוז סבור, שהבעיה העיקרית במערכת החינוך טמונה באווירה ובצד הערכי והחינוכי של בתי-הספר בארץ ואיננו מדגיש, כאמור, את צד ההישגים הלימודיים או הפערים הלימודיים⁸. בעיית "שכר המורים ואיכותם", שמקובל לראות את הקשר בינה ובין היכולת למשוך כוחות הוראה טובים יותר למערכת החינוך, ואת הקשר בינה ובין מידת היוקרה של המורים, צוינה אצל כרבע מהציבור בלבד כ"בעיה המרכזית" שיש לטפל בה במערכת החינוך (שיעור דומה לשנה שעברה).

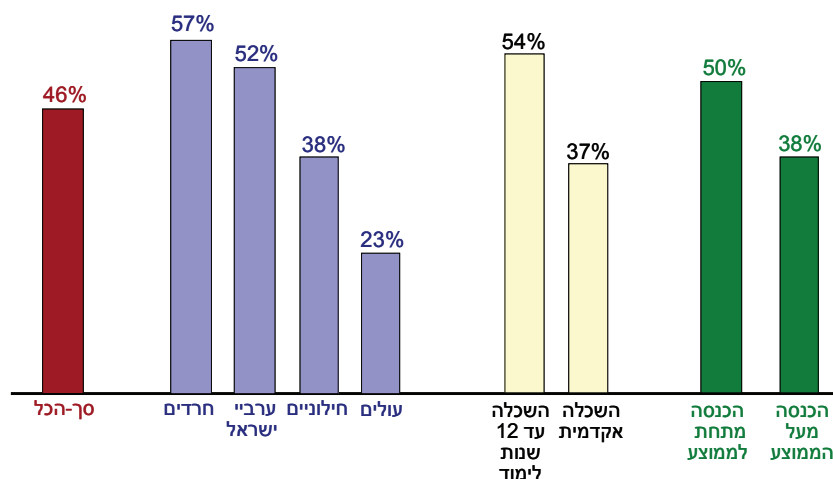
הממצאים הללו בולטים על רקע הדיון המתמשך בסוגיית מדידת ההישגים של תלמידי ישראל, הן על פני זמן והן במבחנים ההשוואתיים, הבינלאומיים. האם יש הבדלים בין קבוצות שונות באוכלוסייה בבחירה של הבעיה המרכזית עמה יש להתמודד במערכת החינוך? ממצאי הסקר מספקים לכך כמה תשובות מעניינות, כאשר שיעורי הבחירה ב"אלימות" כבעיה מרכזית גבוהים יותר אצל בעלי השכלה נמוכה (מעל 50 אחוז מבין המשיבים שהשכלתם עד 12 שנות לימוד) לעומת 37 אחוז אצל האקדמאים וגם אצל בעלי הכנסות מתחת לממוצע לעומת בעלי ההכנסות שמעל לממוצע (50 לעומת 38 אחוז). עם זאת הבעיה מוגדרת "מרכזית" אצל כל הקבוצות הללו והממצא תואם לשנים קודמות (תרשים 5).

הקבוצה החריגה באופן מובהק בעניין זה היא של ילידי חבר העמים לשעבר, שרק שיעור נמוך יחסית מתוכם הצביע על האלימות כבעיה המרכזית עמה יש להתמודד במערכת החינוך (23 אחוז לעומת 46 אחוז בממוצע). קבוצה זו שונה בדפוסי הבחירה שלה משאר האוכלוסייה, כאשר רוב העולים השיבו, שהבעיה המרכזית של מערכת החינוך היא שכר המורים הנמוך (39 אחוז) והשיעור גבוה באופן מובהק לעומת כל הקבוצות.

⁸ בעיית האלימות במערכת החינוך והאווירה הבית-ספרית היא תופעה כאובה, שמדובר בה רבות. מחקרים רבים עסקו בנושא בהרחבה, למשל הראל-פיש, קורן, פוגל-גרינולד, בן-דוד ונוה, 2009; ארהרד וברוש, 2008; בנבנישתי, חורי-כסאברי ואסטור, 2006; ושרון, 2006.

תרשים 5

שיעור הסבורים שהאלימות היא הבעיה העיקרית במערכת החינוך, 2010



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

מיון המשיבים לפי רמת הדתיות מצביע על הבדלים בהגדרת הבעיה המרכזית בחינוך: "האלימות" קיבלה דגש רב ככל שמידת הדתיות עלתה, מ-38 אחוז בקרב החילוניים ועד 57 אחוז בקרב החרדים. התמונה הפוכה בקטגוריה השנייה בגודלה, "שכר המורים ואיכותם" – לגביה שיעורי התמיכה הולכים ויורדים עם הירידה ב"סולם" הדתיות (מ-35 אחוז בקרב חילוניים ועד 17.5 אחוז בקרב חרדים). הדגש הרב על בעיית האלימות בקרב החרדים, כבעיה הדחופה ביותר לטיפול במערכת החינוך, נידון בעבר ביחס לממצאי הסקר (בלס ונחשון-שרון, 2010, עמ' 347-348). הממצא בולט לעינינו לנוכח החשש הנמוך, יחסית, בקרבם מבעיות אלימות באופן כללי, היות שהם מגלים את מידת החשיפה לאלימות הנמוכה ביותר (ראו על כך בהמשך). דומה שיש כאן ביטוי לביקורת של החרדים כלפי מערכת החינוך, שהם אינם רואים עצמם חלק ממנה ואין בכך ביטוי למתרחש בבתי-הספר במגזר החרדי. מצד שני, ייתכן שהאלימות המתרחשת בבתי-הספר החרדיים, אלימות של תלמידים או אף של מורים כלפי תלמידים או אלימות כלפי כל התנהגות חריגה

מבחינה דתית, איננה נחשפת דיה לציבור הרחב אבל היא כן נחשפת בתשובותיהם של החרדים בשאלה של הבעיה המרכזית בתחום החינוך.

המשיבים לסקר המרכזי מקרב ערביי ישראל בולטים בהדגשה של בעיות האלימות ואיכות החיים בבית-הספר והשיעורים אצלם נמוכים מעט מהממוצע בכל הנוגע ל"הצבעה" על בעיית ההישגים הלימודיים, וזאת למרות שבעיה זו חמורה במיוחד במגזר זה.⁹

בהקשר להדגשת הבעיה של העלאת איכות המורים ושכרם, הממצאים מצביעים על עלייה בתמיכה ככל שהשכלה וההכנסה של המשיבים עולה. גם ערביי ישראל עונים כצפוי, בהתאם לרמתם החברתית-כלכלית (בממוצע) בכל הקשור לאיכות ולשכר המורים – דהיינו, שיעור הסבורים בקרבם שזאת הבעיה המרכזית נמוך בהרבה מזה שבקרב היהודים. ממצא זה מתקשר לעבודה אחרת, שנערכה לאחרונה במרכז, בנושא של מיצובם היחסי של המורים בהשוואה לבעלי מקצועות אחרים בהתייחס לרמה החברתית-כלכלית של היישוב בו הם מתגוררים, ולהשפעת מיצוב זה על הסטטוס החברתי שלהם (בלס ורומנוב, 2010).

השאלה הבאה באשכול החינוך מאפשרת לציבור להצביע על היעדים שיש לתת להם עדיפות ראשונה בהקצאת המשאבים, בהנחה שיינתנו למערכת החינוך משאבים נוספים. לכאורה, שאלה זו מאפשרת, למי שבחר קודם מהי "הבעיה המרכזית", לבחור עתה את התחום הנמצא בעדיפות ראשונה לקבל משאבים נוספים. ובכן מסתבר, ששיעור גבוה יחסית בחר לתת עדיפות בהקצאת משאבים להקטנת הכיתות – 42 אחוז. בחירה כזו יכולה להתקשר בתודעת הציבור עם הפיתרון לבעיית האלימות הגוברת אך גם עם פיתרון אפשרי ל"בעיית ההישגים הלימודיים" והצלחת הלמידה באופן כללי. בהמשך לכך, למעלה מרבע מהציבור בחרו להקצות יותר משאבים לתלמידים מאוכלוסיות חלשות (28 אחוז) והשיעור גבוה בהשוואה להדגשת הבעיה של "חיזוק החלשים", כפי שעלה מן התשובות על הבעיה המרכזית של המערכת. גם כאן ייתכן שיש בבחירה זו מענה אפשרי לבעיית האלימות המדאיגה את הציבור. עוד כרבע בחרו בשיפור תנאי העבודה והשכר של המורים (23 אחוז) וההתפלגות דומה מאד לזו שנמצאה בשנה שעברה.

רק שיעור קטן מאוד בוחר להגדיל תקציבים לתלמידים מצטיינים (4 אחוזים). הממצא מבטא, ככל הנראה, את החשיבות הנמוכה יחסית, שהציבור בישראל מייחס להישגים לימודיים ככלל, כפי שזה התבטא בתוצאות הסקר בתשובה

⁹ לדוגמה, אחת מני רבות, ראו מחקרם של קנת-כהן ועמיתיה, 2005, מהמרכז הארצי לבחינות והערכה, המצביע על כך, שרמת ההישגים של התלמידים הערבים נמוכה מזאת של התלמידים היהודים כמעט בכל אחד מלמעלה מחמישים מבחנים שנבדקו.

לשאלה הקודמת. תוצאה זאת בהחלט מפתיעה ומעניינת לאור הדיון הרחב בסוגיית ההישגים במבחנים הבינלאומיים וגם לאור הדיווח של המנהלים בדבר החשיבות שהורים מייחסים, כביכול, לנושא ההישגים הלימודיים בבית-הספר, כפי שהדבר מתבטא בנתוני PISA 2006 ו-PISA 2009 (OECD, 2010; OECD, 2007).

הבחירה בתוך תחום החינוך מגלה הבדלים מובהקים לפי מגדר: נשים בחרו בהקטנת הכיתה בשיעורים גבוהים מהגברים – 46 אחוז לעומת 38 אחוז – והן תמכו פחות מגברים בהעלאת שכר המורים – 19 אחוז אצל הנשים לעומת 27 אחוז אצל הגברים. מצד אחד, הממצא מפתיע לכאורה לאור הזיהוי המגדרי הבולט כל-כך של תחום ההוראה אולם, ייתכן שהדבר נובע מכך, ששכר הנשים בכללו נמוך ושכרן של המורות נחשב גבוה יחסית בעיני הנשים.

ילידי חבר העמים לשעבר – שהצביעו על כך, שהבעיה המרכזית של מערכת החינוך היא שכר המורים הנמוך (39 אחוז מתוכם, כאמור) ושיעורם בלט מעל כל הקבוצות – אינם "נותנים" בשאלה זו העדפה לטיפול בשכר מורים. ייתכן שהם אינם סבורים שאיכות המורים היא פועל יוצא הכרחי משכרם או שהדבר נובע ממיקומם היחסי של המשיבים בסולם השכר (ראו, בהקשר זה, הדיון בשאלה הקודמת לעיל על התייחסות אוכלוסיות חלשות לעומת אוכלוסיות חזקות יותר מבחינה כלכלית לשכר ולמעמד המורים). בדומה לקבוצות אחרות, העולים נתנו העדפה בולטת להקטנת גודל הכיתה (48 אחוז מתוכם) ובנוסף לכך בלטו, יחסית, בבחירה שלהם להקצות משאבים נוספים לתלמידים מצטיינים. ממצא זה מחזק את התחושה שבחירה ב"הקטנת גודל הכיתה" מתחברת עם הבחירה ב"השבת ההישגים הלימודיים" בהיותה תואמת לכך, שהעולים הצביעו בשיעורים גבוהים מהממוצע על הצורך לטפל בבעיית ההישגים הנמוכים של מערכת החינוך.

השפעת ההשכלה ניכרת בנטייה לתמוך בהקטנת גודל הכיתה, כאשר התמיכה עולה (באופן מובהק) עם עליית ההשכלה, מ-37 אחוז בקבוצת בעלי השכלה נמוכה, עד 12 שנות לימוד, ועד 48 אחוז בקרב האקדמאים. השפעת ההשכלה ניכרת באופן מובהק גם במידת התמיכה בהעלאת שכר המורים – 26 אחוז תמכו בכך בקרב האקדמאים לעומת 19 אחוז בקרב בעלי עד 12 שנות לימוד. מצד שני, שיעורי ההעדפה של התקציב לאוכלוסיות חלשות יורדים עם עליית ההשכלה ומדובר בירידה משיעור העולה על 30 אחוז בקרב בעלי השכלה נמוכה, ל-20 אחוז בלבד בקרב האקדמאים. בהקשר זה, גם אוכלוסיות חזקות אחרות, כמו בעלי הכנסות גבוהות, תומכות בשיעורים נמוכים יחסית בהגדלת תקציבים לאוכלוסיות חלשות – שיעורי התמיכה יורדים עם עליית ההכנסה, מ-38 אחוז בקרב בעלי הכנסה נמוכה מאוד מן הממוצע ל-20 אחוז בקרב בעלי הכנסות מעל הממוצע (בדומה לשיעור

אצל האקדמאים)¹⁰. אם אמנם ממצאים אלה מבטאים נאמנה את דעת הציבור המשכיל והמבוסס, הרי שהדבר מנבא רעות באשר ליכולת הממשלה (ואולי גם רצונה) להמשיך במדיניות של העדפה מתקנת לאוכלוסיות החלשות. בעניין זה אפשר להבחין בנקודת אור בעובדה שצעירים סבורים יותר מאחרים, שיש להקדיש את הגדלת התקציבים לאוכלוסיות חלשות (39 אחוז לעומת הממוצע של 28 אחוז). אם כי ייתכן שממצא זה משקף את חלקם העולה של ערביי ישראל ושל החרדים בקרב הצעירים בחברה.

4.3. "ליבה" בתכנית הלימודים ותקצוב בתי-הספר

שאלת לימודי "הליבה" במערכת החינוך ניצבת היום במקום מרכזי על סדר יומה של החברה הישראלית והיא נוגעת לשאלת האחריות של המדינה כלפי כל אזרחיה בתחומי החינוך, השוויון, העבודה והאזרחות. נושא "הליבה" נוגע בנושא רחב יותר של מה מבדיל ומה מחלק את החברה הישראלית. הוא חושף את המידה בה חלקים שונים של האוכלוסייה אכן מהווים או עשויים להוות חברה אחת, לצד השאלה, מה המידה בה ניתן לאפשר לתת קבוצות בחברה לחנך את ילדיהן לפי השקפת עולמן ובאופן ייחודי. "הליבה" נוגעת לתכני החינוך במדינה, ששואפת לראות את עצמה חלק מהעולם החופשי, המודרני, המתקדם, ולמידת היכולת להבטיח את העתיד של הדור הצעיר ואת המוכנות שלו לחיים בעולם כזה.

בשנה שעברה הצגנו את ממצאי הסקר באשר להיקף התמיכה בציבור בהנהגת תכנית ליבה (בלס ונחשון-שרון, 2010, עמ' 351-350). באופן כללי, 41 אחוז מהמשתתפים סברו, שעל המדינה לקבוע תכנית מחייבת בהיקף שלא יפחת מ-75 אחוז מכלל השעות, ועוד כרבע מהנשאלים חשבו שיש לקבוע תכנית מחייבת, שלא תפחת מ-50 אחוז מכלל השעות. פחות מרבע מהציבור חשבו, שאין צורך שהמדינה תקבע תכנית ליבה בתחומי היסוד. השנה שאלנו רק לגבי הסנקציות אשר יש לנקוט בהן כלפי מי שאינם מלמדים את מקצועות היסוד בבתי-הספר שלהם והשאלה חזרה על ניסוחה משנה שעברה (ראו להלן).

¹⁰ גם ייתכן שהדבר מצביע על ה"עייפות" בקרב הציבור ממדיניות של העדפה מתקנת, בייחוד לאור פרסומים רבים, הטוענים שכל המאמצים והתקציבים, שהושקעו בהעדפה מתקנת בעבר, אינם נותנים פרי, ושאינן קשר בין ההשקעה להישגים, ושי"הקבוצות החלשות אשמות במידה רבה במצבן".

לוח 7. "באילו אמצעים, לדעתך, על המדינה לנקוט כלפי בתי-הספר שאינם מלמדים את מקצועות היסוד, כגון מתמטיקה ואנגלית, כחלק מתכנית הלימודים שלהם?" (אחוזים)

2010	2009	
33	22	שלילת רישיונם לפעול כבתי-ספר
24	24	השארת רישיונם לפעול כבתי-ספר והקטנת תקצובם על-ידי המדינה
24	26	השארת רישיונם לפעול כבתי-ספר ומניעת תקצובם על-ידי המדינה
19	28	המדינה לא צריכה לחייב לימוד בתחומי יסוד

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

שליש ממשותפי הסקר השיבו שיש לשלול את רישיונם של מי שאינם מלמדים את מקצועות הליבה. שיעור זה גבוה ב-50 אחוז לעומת השנה שעברה. נתון לא פחות חשוב – לאור הוויכוח המתנהל בנושא זה – הוא התמיכה של עוד כחמישים אחוז מהציבור בהטלת סנקציות כלכליות על בתי-הספר שאינם מלמדים את תכנית הליבה (מניעה מוחלטת של תקציבים או הקטנתם). בהשלמה לכך, בקצה הנגדי, שיעור הסבורים, ש"המדינה לא צריכה להתערב בתחומי היסוד" ירד מ-28 ל-19 אחוז. אמנם, אפשר לומר, ששני-שליש מהציבור אינם מצביעים על "סגירת בתי-ספר אלה" אך כרבע, בדומה לשנה שעברה, תומכים בהפסקה מוחלטת של תקצובם על-ידי המדינה ועוד רבע תומכים בהקטנת תקצובם על-ידי המדינה, בשל הסירוב לכלול את תכנית הליבה בתכני הלימוד.

מידת הדתיות של הנשאלים היא בעלת ההשפעה הבולטת ביותר על דפוס התשובות בעניין תכנית הליבה: השיעור התומך ב"שלילת הרישיון" יורד והולך עם עליית מידת הדתיות, מ-41 אחוז אצל החילוניים ועד 3 אחוזים אצל החרדים. הפוך לכך באשר ל"מדינה לא צריכה כלל לחייב" – תמיכה של 78 אחוז אצל החרדים ורק 7 אחוזים אצל החילוניים. גם השיעור של מי שחושבים שיש להשאיר את הרישיון לבית-הספר אך למנוע מהם את המימון עולה עם ירידה של מידת הדתיות, מ-4 אחוזים בקרב החרדים ועד 30 אחוז אצל החילוניים.

4.ג. נגישות שווה של תלמידים לבתי-ספר בישראל

השוויוניות בנגישות במערכת החינוך בישראל נוגעת לשמירתה כמערכת ציבורית, כללית ובלתי ממיינת. על רקע זה ועל רקע הביקורת הרבה על מערכת החינוך,

בחרנו לכלול בסקר השנה כמה שאלות הנוגעות למידת התמיכה של הציבור בהצבת התניות שונות לקבלתם של תלמידים לבתי-הספר במערכת החינוך. שאלנו את משתתפי הסקר שאלות הנוגעות ל"מיון" התלמידים בקבלתם לבתי-הספר או כפי שניסחנו זאת, "התניה" של קבלתם במאפיינים שונים: (1) ההישגים הקודמים של התלמיד; (2) התניה בתשלומי הורים מעבר למאושר על-ידי משרד החינוך – כלומר, יצירה ממשית של הדרה של תלמידים, שהוריהם אינם יכולים להשתתף במימון ברמה הנדרשת; ו-3) "אורח חיים מסוים" של המשפחה. התשובות לשאלה הראשונה מוצגות להלן:

לוח 8. "האם, לדעתך, יש לאפשר לבתי-הספר בישראל להתנות את קבלת התלמידים אליהם בהישגים קודמים של התלמיד/ה ואם כן, באיזה שלב חינוך?" (אחוזים)

50	יש לאסור לחלוטין בכל שלבי החינוך
22	יש לאפשר רק בחינוך העל-יסודי
3	יש לאפשר רק בחינוך היסודי
25	יש לאפשר בכל שלבי החינוך

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

מחצית מן הציבור מתנגדים באופן מוחלט להתנות את קבלת התלמידים בהישגיהם הקודמים בכל רמות החינוך. כלומר, שהציבור איננו תומך בכך שרמת הלימודים בבית-הספר "תישמר" או "תובטח" באמצעות דחיית קבלתם של תלמידים שאינם עומדים בדרישות כלשהן. או, במילים אחרות, על כל התלמידים למצוא את מקומם ואת המענה לחינוך המתאים להם בכל בתי-הספר. אבל בניגוד לכך, בקצה השני, כרבע מהציבור תומכים בכך, שיתאפשר מיון של התלמידים לפי הישגיהם בכל שלבי החינוך. האם זה הרבה או מעט? הדבר תלוי כמובן בעיני המתבונן. בהשלמה לכך נציין, כי 22 אחוז, או כמעט רבע נוסף, תומכים בכך שיותר לבתי-הספר למיין את התלמידים על פי הישגיהם בעת קבלתם לחינוך העל-יסודי. העובדה שרק 3 אחוזים תומכים בהתניה רק בחינוך היסודי, מלמדת בעצם על התנגדות גורפת להתניה ברמת לימודים בשלב חינוך זה.

רמת ההשכלה משפיעה במידה מסוימת על התשובות: אמנם אין סדירות מלאה בכל התשובות, אולם השיעור שבחר "לאפשר מיון בחינוך העל-יסודי" עולה עם עליית ההשכלה; והשיעור שבחר "לאפשר מיון בכל הרמות" – יורד עם ההשכלה.

כלומר, שאקדמאים נוטים "להתיר" מיון בחינוך על-יסודי, אבל עדיין רובם, 51 אחוז מהם, בחרו בכך שהמיון בכל רמות החינוך "ייאסר לחלוטין". בהקשר זה, אגב, מעניין, שאחוז המבקשים לאסור מיון לחלוטין מטפס בסולם שבין החרדים לחילוניים, מ-42 ל-52 אחוז, אך עם זאת, גם בקרב החרדים התמיכה בגישה הלא-ממיינת דומיננטית.

לפי גישתם של ערביי ישראל, ההתנגדות למיון לפי הישגים נמוכה יותר והם גם בולטים בשיעור הגבוה המתיר למיון בכל הרמות – 37 אחוז. ייתכן שממצא זה תואם לתופעה, ההולכת ומתגברת בחינוך הערבי, עליה הצביע בלס בפרק החינוך בדו"ח לשנת 2009, של גידול בפנייה לבתי-ספר אליטיסטיים וממיינים במגזר זה (בלס, 2010). התופעה גם עשויה להעיד על התרופפות הסולידריות בחברה הערבית, כפי שתואר על-ידי ד"ר ח'אלד אבו-עסבה בדיון שהתקיים בתכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב (הדיון התקיים במרכז ב-17.11.2010), המשפיעה על עמדות הציבור הערבי בסוגיות החינוכיות.

לגבי השאלה השנייה, של תשלומי הורים כגורם ממייך, התשובות היו חד-משמעיות בהרבה. רוב גדול בציבור מתנגד למיון תלמידים על פי היכולת של ההורים לשלם. בעניין זה הציבור איננו מצביע על הבדל בין החינוך היסודי והעל-יסודי וזהו ממצא מעניין וחשוב מאוד. עם זאת, 16 אחוז מכלל הציבור סבורים שיש להתיר מיון המותנה בתשלומי הורים בכל שלבי החינוך. להלן התפלגות התשובות:

לוח 9. "האם לדעתך, יש לאפשר לבתי-הספר בישראל להתנות את קבלת התלמידים אליהם בתשלומי הורים מעבר למאושר על-ידי משרד החינוך ואם כן, באיזה שלב חינוך?"
(אחוזים)

78	יש לאסור לחלוטין בכל שלבי החינוך
4	יש לאפשר רק בחינוך העל-יסודי
2	יש לאפשר רק בחינוך היסודי
16	יש לאפשר בכל שלבי החינוך

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

לגבי ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה: שיעורי ההתנגדות למיון גבוהים יותר בקרב גילאי הביניים ובקרב הקשישים מאשר בקרב הצעירים; וכן בקרב ערביי ישראל לעומת היהודים. גם כאן ייתכן שיש ביטוי להתרחקות של הציבור

מהסולידריות החברתית, הבאה לידי ביטוי דווקא בתחומי החינוך הערבי. בעוד שאחוזי ההתנגדות גבוהים ודומים למדי בכל רמות ההכנסה, הרי הם שונים ברמת ההכנסה הגבוהה בהרבה מן הממוצע, שם שיעורי התמיכה במיון על פי השתתפות ההורים, בכל שלבי החינוך, גבוהים יותר.

לגבי ההתניה באורח החיים של משפחת התלמיד – להלן התשובות בסקר:

לוח 10. "האם לדעתך יש לאפשר לבתי-הספר בישראל להתנות את

קבלת התלמידים אליהם בקיומו של אורח חיים מסוים

במשפחות התלמידים ואם כן, באיזה שלב חינוך?"

(אחוזים)

69	יש לאסור לחלוטין בכל שלבי החינוך
2	יש לאפשר רק בחינוך העל-יסודי
2	יש לאפשר רק בחינוך היסודי
26	יש לאפשר בכל שלבי החינוך

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הציבור מתנגד באופן גורף למיון תלמידים בתנאי של קיום אורח חיים מסוים בבית ההורים – 69 אחוז, אך העוצמה פחותה מההתנגדות להתנות את הקבלה בהשתתפות ההורים בתשלומים (מעבר למאושר) – 78 אחוז, כאמור. מעניין, כי שאר הציבור, 26 אחוז תומכים בהתניה מסוג זה ולא היה הבדל ביחס לחינוך יסודי או על-יסודי.

האם יש הבדלים לפי קבוצות באוכלוסייה? יש מעט הבדל לפי גיל, כאשר שיעור המבקשים לאסור לחלוטין מיון כזה עולה עם הגיל, מ-54 אחוז בקרב צעירים מאוד, ל-65 אחוז בקרב בני 29-23, 72 אחוז אצל כל גילאי הביניים ועד 76 אחוז אצל בני 65+. המדרג הפוך בקטגוריה, "לאפשר בכל שלבי החינוך". עובדה זאת יכולה לבטא את עליית חלקם של המשיבים הדתיים בקבוצת גיל זאת, אך היא גם יכולה לבטא התגברות מגמות חברתיות התומכות בהגדלת הגיוון במערכת החינוך. בחלוקה לפי השכלה, ההתנגדות הנחרצת ביותר למיון כזה נמצאה אצל האקדמאים (74 אחוז) והחלוקה לפי מידת הדתיות מגלה מדרג מסודר – שיעורי ההתנגדות עולים עם ירידת מידת הדתיות, מ-16 אחוז בקרב חרדים ועד 80 אחוז בקרב החילוניים וכמובן שנמצא כי המצב הפוך באפשרות "לאפשר את התניה התלמידים באורח החיים בכל שלבי החינוך".

5. הבריות ובריאותן

5.א. שביעות רצון משירותי הבריאות

שביעות הרצון של משתתפי הסקר מרמת שירותי הבריאות באופן כללי ומשירותי הבריאות העומדים לרשות המשפחה עלתה בשנה האחרונה. 41 אחוז מהציבור סבורים שחל שיפור ברמת השירותים שהציבור מקבל ו-84 אחוז מרוצים ברמות שונות מהשירותים שלהם ושל משפחתם. עם זאת, 17 אחוז מכלל הציבור סבורים שחלה הרעה בשירותי הבריאות באופן כללי ושיעור דומה ענה (בשאלה העוקבת), שאיננו מרוצה משירותי הבריאות שלו ושל משפחתו. העלייה המתמשכת ברמת שביעות הרצון של הציבור משירותי הבריאות מנוגדת לדיווחים בתקשורת ובספרות המקצועית על הגידול באי-השוויון ועל ההידרדרות שחלה באיכות שירותי הבריאות. אנו נתקלים כאן בתופעה דומה לזאת שהצבענו עליה בדיון על סדרי העדיפויות הרצויים על-ידי הציבור בתחום החינוך.

סל שירותי הבריאות שהציבור בישראל זכאי לו מעוגן כבר כעשור וחצי בחוק ביטוח הבריאות הממלכתי. תושבי ישראל זכאים לשירותים מקופות-החולים, כולל בחירה ומעבר בין הקופות, ורמת הבריאות נחשבת גבוהה למדי בהשוואה בינלאומית. השינויים שחלו בעקבות החוק הגדילו את הנגישות ואף הרחיבו את השירותים הזמינים לחלק מהאוכלוסיות, ובמיוחד לשירותים המוגשים דרך הקופות לאוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה החרדית. התשובות בנוגע לכך בקרב שתי קבוצות אלה לאורך השנים האחרונות מעידות על תחושת השיפור הגבוהה יחסית בקרבן.

מאז הסקר הראשון שנערך במרכז (בשנת 1999) נבחנו שביעות רצונו של הציבור משירותי הבריאות, הן ברמה הכוללת והן ברמה הפרטית והמשפחתית, וזהו אחד התחומים בהם ההתרשמות מעוגנת במעקב רציף אחרי תחושות הציבור. הממצאים לאורך הזמן מגלים, כי רמת שביעות הרצון, נמצאת השנה בשיאה. הקטגוריה "חל שיפור ניכר או שיפור מסוים" גדלה מ-24 אחוז ב-2004, ל-31 אחוז ב-2007, 32 אחוז ב-2009 ועד 41 אחוז בסקר האחרון (2010). לעומת זאת, הקטגוריה "לא חל שינוי" כמעט ולא השתנתה בגודלה, בסביבות 40 אחוז, ולפיכך – שיעור המצביעים על הרעה נתון בירידה.

לוח 11. התפלגות התשובות לשאלה: "בהשוואה למצב לפני שנה-שנתיים, האם לדעתך חל שינוי ברמת שירותי הבריאות שמקבל הציבור בישראל?" (אחוזים)

2010	2009	2004	2000	1999	
41	32	23	47	36	חל שיפור ניכר או מסוים
42	44	40	41	44	לא חל שינוי
17	24	37	10	20	חלה הרעה ניכרת או מסוימת

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

האם התחושה הזו משותפת לכל הקבוצות באוכלוסייה? החרדים וערביי ישראל בלטו במיוחד בין המדווחים על שיפור. מדובר על 61 אחוז בקרב החרדים ועל 59 אחוז בקרב הערבים (גבוה בהרבה מן הממוצע ליהודים – 38 אחוז). תופעה זו נמצאה בעבר בתוצאות הסקר לגבי שתי הקבוצות. שיעורים גבוהים כאלה לא מופיעים אצל קבוצות אחרות באוכלוסייה. יש להניח, שהממצא מעיד על שיפור אמיתי בשירותים הנגישים היום לאוכלוסייה החרדית וכן על פתיחות רבה ביותר אצלם כלפי השירותים המוצעים להם על-ידי הקופות. יש כאן הוכחה לכך, שמדיניות נכונה יכולה להביא לשיפור של ממש במצבו של ציבור גדול. באופן כללי הסקר מצביע גם השנה על קשר בין מידת הדתיות של הנשאלים לדיווח שלהם על שיפור ועל הרעה בשירותי הבריאות – שיעור המדווחים על שיפור הולך ויורד עם מידת הדתיות, מ-61 אחוז, כאמור, בקרב החרדים ועד 33 אחוז בלבד בקרב החילוניים (הבדל ברור מאוד ומובהק סטטיסטית).

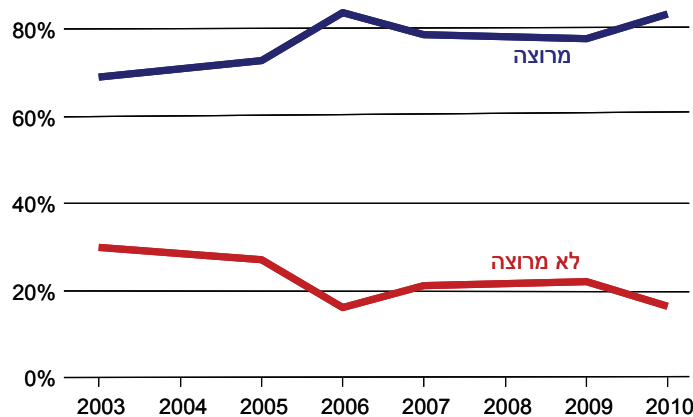
גיל המשיבים, מאפיין חשוב במידת השימוש או ההיזקקות לשירותי הבריאות, משפיע על שביעות הרצון ועל התחושה ביחס לשיפור או ההרעה שחלה. הסקר מצביע על ירידה מובהקת בשיעור המציינים שחל שיפור לפי גיל (מ-45 אחוז בקרב הצעירים מאוד ל-32 אחוז בקרב גילאי 65+) ובאופן תואם – על עלייה לפי גיל בשיעור המציינים שחלה הרעה (מ-5 אחוזים בקרב הצעירים ל-25 אחוז מבני ה-65+).

השאלה השנייה באשכול בדקה, כאמור, את שביעות הרצון מהשירותים שמשותפי הסקר ובני משפחתם מקבלים במסגרת קופת-החולים שלהם. כפי שציינו, שביעות הרצון גבוהה יחסית והיא גבוהה לעומת השנים הקודמות (תרשים 6). סך-כל שיעור המרוצים עלה השנה ל-84 אחוז לעומת 78-79 אחוז בשנים 2009 ו-2007 ומתוך המרוצים, שיעור המרוצים במידה רבה ורבה מאוד עלה השנה ל-51 אחוז לעומת 40 אחוז בשנה שעברה ולעומת שיעורים נמוכים מכך בהרבה באמצע

העשור ובראשיתו. לעומת זאת, בקצה השני, של הלא-מרוצים, השיעור נמוך מן השיעור בשנה שעברה, שהיה יציב בהשוואה של 2009 ל-2007, והוא ירד לרמה הנמוכה ביותר לעומת כל השנים הנכללות בהשוואה, לכדי 16.5 אחוז.

לגבי הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה, לא מצאנו ירידה משמעותית בשביעות הרצון עם עליית הגיל באותה עוצמה כמו בשאלה הקודמת, הכללית. שיעור הבלתי מרוצים משירותי הבריאות בקרב הקשישים אף נמוך מהממוצע, כלומר שתשובתם של הקשישים על השאלה הקודמת לא נבעה, לכאורה, מאי-שביעות רצונם מהשירותים שהם עצמם מקבלים אלא ביטאה הערכה כללית שלהם. ממצא זה חוזר ומופיע בסקרי המרכז לאורך השנים.

תרשים 6
שביעות רצון משירותי הבריאות, 2003-2010



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

החרדים, אשר בלטו בשיעורי ההערכה הגבוהים כלפי שירותי הבריאות, גם מרוצים במידה רבה מהשירותים המוגשים להם ולמשפחתם (56 אחוז) ושיעורי הבלתי מרוצים בקרבם מהשירותים נמוכים. ממצא אשר חוזר ומחזק את התחושה לגבי שיפור אמיתי שחל בשירותי הבריאות של "מגזר" זה של האוכלוסייה. גם אצל הערבים שיעורי שביעות הרצון "במידה רבה" גבוהים לעומת השיעורים אצל

היהודים (בממוצע), אם כי יש בתוכם גם שיעורים גבוהים של "בלתי מרוצים". אולי יש בכך להעיד על פערים בשירותי הבריאות לאוכלוסייה הערבית במקומות שונים בארץ.

5.ב. הימנעות משירות רפואי נחוץ בשל המחיר שיש לשלם בעבורו – נגישות לשירותי הרפואה

ההימנעות משירותים חיוניים בשל הדרישה לשלם בעבורם חושפת את אחת התופעות המעוררות דאגה בתחום בריאות האוכלוסייה בשל השפעתה על הידרדרות רמת הבריאות ובעיקר אצל קבוצות החשות איום או קושי כלכלי. שיעורי ההימנעות משירות רפואי נחוץ הפכו לאינדיקציה מקובלת באשר לדפוס השימוש ובמיוחד באשר לנגישות ולשוויוניות, הניתנות להשגה בשירותי הבריאות. המעקב אחר שאלה זו נכלל בסקר המרכז ברוב השנים והשאלה שנשאלה היא, "האם אתה או מישהו מבני משפחתך נמנע בשנה האחרונה מקבלת שירות רפואי נחוץ, כגון ביקור אצל רופא, רכישת תרופות או ציוד רפואי וכו' בשל המחיר שנדרשת לשלם עבור השירות?".

הממצא על שיעורי ההימנעות הכלליים באוכלוסייה היה יציב למדי לאורך השנים, כאשר כ-20 אחוז מהציבור דיווחו על כך, שנאלצו לוותר על שירות רפואי במהלך השנה האחרונה לעריכת הסקר, בתדירויות משתנות, בשל הצורך לשלם. השנה ירד השיעור הממוצע בכלל האוכלוסייה לכדי 13 אחוז והוא נמוך מכל השנים הקודמות (לוח 12).

מבין קבוצות האוכלוסייה בלטו בדרך-כלל כמה קבוצות חלשות יותר, ששיעורי הוויתור שלהן על שירות רפואי או על רכישת תרופה, וכדומה, היו גבוהים יותר: מדובר בעיקר באוכלוסייה שרמת ההשכלה שלה נמוכה, שרמת ההכנסה נמוכה מאוד, באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה החרדית. עם זאת, גם אוכלוסיות אלה מדווחות השנה על הפחתת שיעורי ההימנעות כפי שניתן לראות בלוח 12. תרשים 7 ממקד את המבט על הפערים בין הקבוצות במידת ההימנעות לפי הכנסה, לפי השכלה, לפי הלאום ולפי מידת הדתיות.

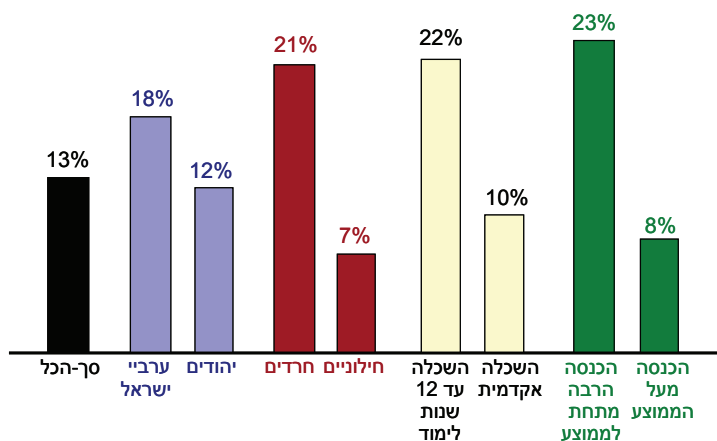
לוח 12. **ויתור על שירות רפואי נחוץ** (לפחות פעם אחת): **קבוצות נבחרות באוכלוסייה (אחוזים)**

2010	2009	2006	2003		
13	19	21	20		סך-הכל
10	19	24	29	בני 65+	גיל
22	41	35	37	יסודית-תיכונית חלקית	רמת השכלה
10	16	17	16	אקדמית	
21	24	39	20	חרדים	מידת דתיות
7	12	15	18	חילוניים	
18	32	22	28	ערבים	לאום
12	17	20	19	יהודים	
23	30	33	31	הרבה מתחת לממוצע	רמת הכנסה
11	17	24	24	מעט מתחת לממוצע	
11	18	15	18	דומה לממוצע	
8	16	15	10	מעט מעל הממוצע	
8	8	5	6	הרבה מעל הממוצע	

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

מעניין להדגיש, כי לפי ממצאי הסקר של המרכז, בני 65+ באוכלוסייה הפחיתו במהלך השנים את שיעורי ההימנעות שלהם באופן מרשים, מ-29 אחוז ב-2003 ל-10 אחוזים השנה. גם בעלי ההשכלה הנמוכה, שבלטו בכל השנים מעל הממוצע בשיעורי הימנעות גבוהים, יורדים השנה לשיעור של 22 אחוז, אולם השיעור עדיין גבוה בהרבה מהממוצע. יש להניח שבאוכלוסייה זו שיעור גבוה של מבוגרים מאוד ושל ערבים. שיעורי ההימנעות בקרב ערביי ישראל ירדו אך הם עדיין גבוהים במובהק מהשיעור בקרב היהודים (ראו גם תרשים 7).

תרשים 7
שיעור המוותרים על שירות רפואי נחוץ, 2010
 לפחות פעם אחת



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

שיעורי הוויתור של החרדים על טיפול רפואי נחוץ גבוהים מן הממוצע וגם שיעורי הוויתור אצל בעלי הכנסה נמוכה מאוד מן הממוצע גבוהים יחסית (וייתכן שהחרדים מהווים בתוכם קבוצה ניכרת), הגם שהשיעורים ירדו מכ-30 אחוז ויותר לכ-20 אחוז. שיעורים אלה חושפים את החולשה הנמשכת של אוכלוסייה ברמות ההכנסה הנמוכות לממן את ההשתתפות הנדרשת ממנה בשירותי הרפואה השונים. מעניין לציין, לגבי מגמת הירידה בשיעורי הוויתור על פני השנים, המתגלה בסקר המרכז, כי התופעה התגלתה בסקרים של מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל על תפקוד שירותי הבריאות כבר בשנת 2007 (גרוס, ברמלי-גרניברג וויצברג, 2008). הירידה נמצאה הן לגבי הימנעות מטיפול רפואי, הן לגבי הוויתור על תרופות מרשם והן לגבי שניהם, לרבות בקרב הקשישים. תוצאות סקר מאוחר יותר טרם פורסמו.

5.ג. עדיפויות בתחום הבריאות

משתתפי הסקר נשאלו השנה לגבי עדיפויות בהקצאת המשאבים לתחום הבריאות והתפלגות משתתפי הסקר לפי התשובות מוצגת להלן:

לוח 13. "אם יוגדל סל שירותי הבריאות, הניתן לציבור מתוקף חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, לאיזה תחום היית נותן עדיפות ראשונה בהקצאת המשאבים?" (אחוזים)

2010	
53	הרחבת סל התרופות ו/ או טכנולוגיות חדישות
19	הגדלת כושר הקליטה של בתי-החולים (הגדלת מספר מיטות אשפוז)
15	הטיפול הסיעודי בקשישים
9	רפואת שיניים לילדים
4	בריאות הנפש

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הרוב הגורף הצביע על עדיפות להרחבת סל התרופות ולהקצאת משאבים להכנסת טכנולוגיות חדישות למערכת השירותים. ממצא זה מעניין על רקע כמה מצוקות במערכת שירותי הרפואה, כמו מצוקת האשפוז, החוזרת ומתגלה מידי שנה, ומצליחה "להדהים" אף את ראשי מערכת הבריאות. ובכן, בסקר המרכז רק כ-20 אחוז בחרו בכך כתחום מועדף שיש לטפל בו בדחיפות. עוד מעניין, השיעור הנמוך של מי שבחרו לטפל ב"רפואת השיניים לילדים" על רקע ההחלטה שהתקבלה השנה, להעביר תקציב מסל התרופות לרפואת שיניים, ובמיוחד לרפואת שיניים לילדים. אפשר אף לומר, שהבחירה הגורפת ב"סל התרופות" בולטת על רקע הירידה שמצאנו בשיעור המדווחים על הימנעות מלקיחת תרופות בשל עלותן. המקום הנמוך כל-כך של "בריאות הנפש" בהעדפות הציבור ביחס למצוקה הגדולה בתחום זה ואי-ההחלטה בנוגע להסדרת השירותים לציבור נפגעי הנפש בחברה גם היא מעוררת פליאה. התשובות לשאלה זו בסקר מעוררת את השאלה, האם התשובות הללו מושפעות מהמצוקות הגדולות יותר בתחום הרפואה, שהציבור ער להן או האם התשובות מוטות מהעיסוק התקשורתי הבולט יותר בבעיות מסוימות מתוך כלל הבעיות המעסיקות את מערכת הבריאות.

6. רמת החיים וציפיות לעת הפרישה מעבודה

"מדד טאוב", שהצגנו את עלייתו הדרמטית השנה, מאגד את התשובות לקבוצה של שאלות, הבוחנות את השינויים שחלו ברמת החיים, בביטחון הכלכלי הבסיסי, בחשש מפני האבטלה ובתחושת החשיפה לאלימות. סעיף זה מפרק את המרכיבים ומצביע באילו מהתחומים אכן חל שיפור רב והיכן עדיין ניכרות מצוקות הציבור.

6.א. רמת החיים של הציבור

השאלה הראשונה באשכול "רמת החיים" בדקה את היכולת של משתתפי הסקר לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים. בניגוד לממצא הכללי, התשובות לשאלה זאת אינן מעידות שחל שיפור של ממש לעומת שנה שעברה (אם כי אפשר להצביע על שיפור יחסית לשנים 2003-2005). 28 אחוז מהציבור (פחות משליש) ציינו, שהכנסתם מאפשרת לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים ללא קושי ואם מצרפים לכך את אלה אשר ציינו כי זה אפשרי "במידה סבירה", הרי מדובר ב-76 אחוז מהנשאלים. עם זאת, מדובר בצורכי הקיום הבסיסיים – ולכן ראוי שנפנה את הזרקור אל אותם 26 אחוז מהציבור שציינו לקראת סוף שנת 2010, שהכנסתם איננה מאפשרת כלל או מאפשרת רק בקושי לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים.

לוח 14. התפלגות המשיבים לשאלה: "באיזו מידה רמת הכנסתך מאפשרת לך ולמשפחתך לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים?" (אחוזים)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
28	27	30	29	27	23	23	22	ללא קשיים מרובים או ללא קושי
48	47	45	47	41	41	43	47	במידה סבירה
26	27	25	24	32	37	34	31	כלל לא מאפשרת או בקושי

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

קבוצות מסוימות באוכלוסייה מגלות קושי גדול בהרבה להתמודד עם צורכי הקיום הבסיסיים ובתוכם בולטים באופן מובהק ערביי ישראל – 46 אחוז; בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד) – 33 אחוז; וילידי חבר העמים לשעבר – 33 אחוז.

רמת ההכנסה היא המשתנה הברור ביותר המסביר את ההבדלים ביכולת להתמודד עם צורכי הקיום הבסיסיים והיא מגלה מדרג עולה שאיננו מפתיע, אך גם לרמת ההשכלה יש השפעה ברורה על התשובות. מדובר בכך, שהשיעורים גבוהים בהרבה בקרב בעלי השכלה נמוכה מאוד (יסודית בלבד) – שמחציתם (49 אחוז) השיבו שהכנסתם אינה מספקת לצורכי הקיום הבסיסיים. גם 19 אחוז (כמעט חמישית) מבעלי ההשכלה האקדמית השיבו באופן דומה. שיעור זה גבוה מהשיעור בקרב בעלי הכנסות גבוהות מהממוצע, שאצלם השיבו כ-10 אחוזים באופן דומה. ההבדל שנמצא איננו מפתיע, היות שבקבוצת האקדמאים כלולים בעלי מקצועות רבים, שהכנסותיהם נמוכות יחסית, כגון מורים, עובדים סוציאליים, ואחרים, וכן עולים רבים מחבר העמים לשעבר, שלעיתים אף אינם מועסקים במקצועם האקדמאי. עם זאת, נראית מגמה מסוימת של עלייה בשיעור היכולים להתקיים ללא קושי עם עליית ההשכלה.

התשובות מדורגות גם לפי מידת הדתיות, כאשר 20 אחוז מהחרדים והדתיים ציינו שהכנסתם מאפשרת "להסתדר ללא קושי" לעומת כמעט פי 2 מהחילוניים (37 אחוז). לגבי הקצה השני, של אי-היכולת לעמוד בצורכי הקיום: השיעור גבוה בקרב חרדים ומסורתיים – 28 אחוז ונמוך יחסית אצל החילוניים – 17 אחוז.

השאלה השנייה באשכול רמת החיים מתייחסת להשוואת רמת החיים של הנשאלים לרמת חייהם בשנתיים-שלוש שקדמו. בשאלה זו ניכר השנה שינוי גדול, כאשר 28 אחוז מהנשאלים מציינים שחל שיפור לעומת לפני שנתיים-שלוש. השיעור גבוה לעומת 2009 עם נטייה לעלייה גם לעומת 2007 ו-2008. גם שיעור המדווחים על הרעה ירד השנה. מדובר ב-24 אחוז בממוצע לעומת 37 אחוז בשנה שעברה וכשליש ב-2008. השיעור המדווח על כך שבשנה האחרונה חלה הרעה נמוך השנה מכל התקופות מאז שנערך הסקר במרכז, ושיעור המדווחים שחל שיפור הוא הגבוה ביותר.

לוח 15. התפלגות המשיבים לשאלה: **"אם תשווה את רמת החיים שלך ושל משפחתך היום לעומת לפני שנתיים-שלוש, האם...?"** (אחוזים)

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
חל שיפור	28	19	26	26	21	19	12	8	
לא חל שינוי	48	44	42	49	46	43	38	34	
חלה הרעה	24	37	33	25	34	38	50	58	

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

גם השאלה השלישית בתחום רמת החיים, הנוגעת לציפיות הציבור לכך שיחולו שינויים במצבו הכלכלי בעתיד הקרוב, מגלה שיפור בתחושת הרווחה והביטחון הכלכלי. שיעור האנשים בכלל האוכלוסייה המצפה שיחול שיפור ניכר או מסוים גבוה השנה לעומת כל השנים הקודמות. מדובר ב-46 אחוז מהציבור. שיעור דומה סבור שלא יחול שינוי (47 אחוז) ורק 7 אחוזים סבורים שתחול הרעה מסוימת או רבה במצבם. שיעור זה הוא הנמוך ביותר זה שנים והוא נמוך לראשונה מ-10 אחוזים. האופטימיות בקרב הציבור נתונה אם כן בעלייה, והשאלה היא, האם כל הקבוצות בציבור שותפות לתחושה זו?

לוח 16. התפלגות המשיבים לשאלה: "האם אתה צופה שמצבך ומצב משפחתך ישתנה בשנה הקרובה?" (אחוזים)

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
תחול הרעה	7	15	21	14	13	16	13	
לא יחול כל שינוי	47	56	54	57	47	58	58	
יחול שיפור	46	29	25	29	40	26	29	

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

הציפייה לשיפור גבוהה בהרבה אצל צעירים, כולל אצל גילאי הביניים, לעומת המבוגרים (השיעורים עולים על 50 אחוז בקרב בני 20-49, מגיעים ל-38 אחוז בקרב בני 50-64 ול-24 אחוז בקרב בני 65+ וההבדלים נמצאו מובהקים סטטיסטית). האופטימיות עולה במיוחד עם עליית מידת הדתיות – בעוד שיעורי "האופטימיות" בקרב החרדים מגיעים ל-62 אחוז, הם יורדים ל-45 אחוז בקרב דתיים ומסורתיים ועד 40 אחוז בקרב "החילוניים" (ההבדלים מובהקים). השאלה הרביעית באשכול השאלות של רמת החיים התייחסה לחשש מפני האפשרות של הידרדרות לעוני. השיפור שחל השנה מתבטא במיוחד בירידה בשיעורי החוששים מאוד (במידה רבה או רבה מאוד) מכך שייקלעו למצוקה.

לוח 17. "האם אתה מודאג מהאפשרות שאתה או משפחתך תיקלעו למצב של עוני או מצוקה כלכלית?" (אחוזים)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
12	18	20	18	18	27	31	במידה רבה או רבה מאד
34	29	28	24	49	43	43	במידה קטנה או מסוימת
54	53	52	58	31	30	26	כלל לא

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

רמת החשש מעוני קשורה קשר חיובי והדוק לרמת ההשכלה, או במילים אחרות, השכלה גבוהה יותר מעניקה לבעליה מידה גבוהה של ביטחון כלכלי. השיעור של מי שאינם חוששים כלל גבוה אצל האקדמאים (75 אחוז) ושיעור מי שחוששים במידה רבה בקרבם נמוך באופן מובהק (9 אחוזים) בהשוואה לעומת כל יתר קבוצות ההשכלה.

הקשר הברור לרמת ההכנסה ממשיך ומתגלה גם השנה בפערים במידת ה"חסיונות" של הפרט ובמידת החשש שלו מפני מצוקה. שיעור החוששים במידה רבה או רבה מאוד מפני האפשרות שייקלעו למצוקה יורד עם עליית ההכנסה, מ-29 אחוז בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה מאוד לאחוזים בודדים בלבד ברמות ההכנסה שמעל הממוצע. גם שיעור החוששים במידה מסוימת ובמידה קטנה קשור עם רמת ההכנסה וכך גם שיעור "הלא-חוששים כלל", העולה מ-35 אחוז בקרב בעלי הכנסה נמוכה מאוד ועד למעלה מ-65 אחוז בקרב בעלי הכנסות גבוהות מהממוצע. גם כאן מתגלה צמצום מסוים בפערים. גם הפער בין יהודים לערבים, המתבטא במידת החשש במידה רבה או רבה מאוד, הצטמצם לעומת השנה שעברה אך שיעורי החשש בקרב הערבים עדיין גבוהים יותר, 19 אחוז אצל הערבים לעומת 10 אחוז בקרב היהודים. תופעה בולטת נוספת היא מידת החשש הגבוהה מאוד בקרב העולים מחבר העמים לשעבר – שליש מהעולים ממדינות חבר העמים, שהגיעו לארץ משנות התשעים חוששים במידה רבה או רבה מאוד מפני היקלעות אפשרית למצוקה.

6.ב. תחושת הביטחון בתעסוקה

החשש מפני פיטורין ומפני אבטלה נמוך יחסית בשנה האחרונה ומעיד על עלייה מסוימת ברמת הביטחון בתעסוקה. הדבר מתבטא הן בירידה מסוימת בשיעורי החשש במידה רבה או רבה מאוד (לכדי 18 אחוז השנה) והן בשיעורי החשש במידה קטנה או כלל לא, המטפסים השנה לשיא של כמעט 60 אחוז. הממצא תואם, וככל

הנראה תורם, לשיפור במדד טאוב. תחושת השיפור בתחום זה משותפת כמעט לכל הקבוצות אך יש לציין שהחשש בקרב ערביי ישראל מתמיד בשיעורים הגבוהים יותר לעומת החשש אצל יהודים. כמו כן, ישנה השפעה משמעותית ומתמידה לרמת ההכנסה של הנשאלים על תשובותיהם: בעלי ההכנסה הנמוכה חוששים יותר במידה רבה או רבה מאוד (27 אחוז לעומת 9 אחוזים אצל בעלי ההכנסות הגבוהות) והשיעור של החוששים במידה קטנה או כלל לא נמוך יחסית אצלם (44 לעומת 75 אחוז אצל בעלי ההכנסה הגבוהה ולעומת 60 אחוז, כאמור, בכלל המדגם).

לוח 18. מידת החשש מפני פיטורין ומהאפשרות להיות מובטל, 2006-2010
סך הכל ובקבוצות נבחרות באוכלוסייה* (אחוזים)

2010	2009	2008	2007	2006	
חושש במידה רבה או רבה מאוד					
18	22	22	18	26	סך-הכל
לאום					
17	19	20	17	24	יהודים
28	38	28	22	34	ערבים
הכנסה					
27	29	33	34	43	נמוכה מאוד מהממוצע
9	6	11	13	10	הרבה מעל הממוצע
חושש במידה קטנה או כלל לא					
59	43	54	53	50	סך-הכל
לאום					
61	45	55	57	51	יהודים
48	29	47	40	49	ערבים
הכנסה					
44	30	39	37	33	נמוכה מאוד מממוצע
75	82	73	67	69	הרבה מעל הממוצע

* הקטגוריה, "חושש במידה מסוימת", משלימה את ההתפלגות ל-100.

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

6.g. הציפייה לשנים שלאחר הפרישה מעבודה

הסקר כלל השנה שתי שאלות בנוגע להסדרי הפנסיה: הראשונה בחנה את דעתו של הציבור על הסדרי הפנסיה של כלל האוכלוסייה והשנייה – על הסדרי הפנסיה של המשיב. באופן כללי ביקשנו להתרשם מהערכת הציבור ביחס לרמת החיים הצפויה לתושבי ישראל לאחר הפרישה מעבודה.

הממצאים העולים מן הסקר בתחום זה של ביטחוננו הכלכלי של הציבור מעוררים דאגה רבה. 50 אחוז מכלל הציבור השיבו, שהסדרי הפנסיה הנוכחיים במדינה אינם מבטיחים רמת חיים נאותה לאוכלוסייה בגיל פרישה ועוד 40 אחוז השיבו שרמת החיים הנאותה מובטחת רק "במידה מסוימת". רק 10 אחוזים מכלל הנשאלים השיבו, שהסדרי הפנסיה במדינה "טובים" במידה רבה או רבה מאוד. בהשוואה לשנת 2003, בה הוצגה בסקר שאלה זהה, שיעור הסבורים שההסדרים מספקים אף קטן מ-19 ל-10 אחוז. יחד עם זאת, שיעור הסבורים שסידורי הפנסיה אינם מספקים הוא פחות או יותר יציב, כאמור בסביבות מחצית מהציבור.

לוח 19. "באיזו מידה הסדרי הפנסיה במדינה מבטיחים רמת חיים נאותה לאוכלוסייה בגיל פרישה?", 2003 ו-2010 (אחוזים)

2010	2003	
10	19	במידה רבה או רבה מאוד
40	27	במידה מסוימת
49	54	במידה קטנה בלבד או כלל לא מספקים

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

השאלה העוקבת ביקשה לברר את המצב של "הסדרי הפנסיה הספציפיים" של הנשאלים בהמשך להערכתם הכללית, כאמור. בנושאים רבים בסקר החברתי מתגלה, כי כאשר עוברים לתשובות הנשאלים בשאלות המתייחסות למצבם, התמונה חמורה פחות מאשר לגבי כלל החברה. אולם במקרה של הסדרי הפנסיה זה איננו המצב. בתחזית האישית באשר לרמת החיים בעת פרישה מסתבר, שהסדרי הפנסיה אינם מספקים בעבור כמחצית מהאוכלוסייה (46 אחוז). אין ספק שככל ששיעור הגמלאים באוכלוסייה יעלה, נושא זה יקבל משקל הולך וגובר. העובדה ששיעור גבוה כל-כך מהמשיבים סבור שהסדרי הפנסיה הקיימים אינם מבטיחים רמת חיים נאותה לעת הפרישה – גם אחרי שחלו בשנים האחרונות שינויים

בחקיקה ובהסדרים הפנסיוניים – חייבת לשמש תמרור אזהרה בפני קובעי המדיניות החברתית.

לוח 20. "באיזו מידה הסדרי הפנסיה שלך מספקים את צרכיך בגיל פרישה?" (אחוזים)

2010	2000	
20	28	במידה רבה או רבה מאוד
34	28	במידה מסוימת
46	44	במידה קטנה בלבד או כלל לא מספקים

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

ד.6. מצוקה בתחום הדיור

דפוסי הדיור הם ממאפייני הרווחה החשובים ואחד המודדים לביטחון החברתי-כלכלי של התושבים. הבעלות על דיור נפוצה בישראל כדגם עיקרי, כאשר 70 אחוז מהמשפחות מתגוררות בדירה בבעלות פרטית ובמצב זה מתחייב מאמץ עצום מכל המבקשים להקים כאן את ביתם. הדיון הציבורי בעלייה הנמשכת במחירי הדיור בארץ, והתחושה ש"החלום הולך ומתרחק מיכולתם של רבים" הביא השנה גם להעלאת הסוגיה מחדש בסקר המרכז. אמנם בחנו את סוגיית הדיור תוך התייחסות להיבט האישי אך זאת ללא ניתוקה מהתפיסה הכללית יותר, בשל הניסוח הכללי יותר "אנשים במצבך".

השאלה נועדה לברר את חוות דעתם של המשתתפים לגבי האפשרות למצוא דיור מתאים והשווינו את התשובות לעומת התשובות לשאלה זהה בסקר שנערך בראשית העשור:

לוח 21. "באופן כללי, מה לדעתך האפשרות של אנשים במצב חברתי-כלכלי כמו שלך, למצוא פיתרון דיור מתאים?" (אחוזים)

2010	2000	
28	32	אפשרות טובה מאוד או טובה
28	33	אפשרות סבירה
44	35	בכלל לא ניתן (אין אפשרות) או אפשרות נמוכה מאוד

מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

רוב הציבור (56 אחוז) השיב שהאפשרות להשיג דיור מתאים "סבירה עד טובה מאוד" אבל פירוש הדבר, ש-44 אחוז מהציבור סבורים, ש"בכלל לא ניתן" או שהאפשרות למצוא דיור מתאים נמוכה מאוד. שיעור זה גבוה מהשיעור שנמצא בסקר שהמרכז ערך בראשית העשור (35 אחוז). הפסימיות גבוהה יותר אצל הקבוצות העניות באוכלוסייה והממצא הבולט ביותר, מעבר לשיעור הגבוה של החרדים בקטגוריית "הפסימיים", הוא המדרג לפי רמות ההכנסה – רמת ההכנסה מגדירה את היכולת ואת הציפיות בתחום "השגת" דיור מתאים: השיעורים של הקטגוריה "בכלל לא ניתן" הולכים ויורדים, מ-71 אחוז בקרב בעלי הכנסה נמוכה מאוד (הרבה מתחת למוצע) ועד 7 אחוזים בלבד בקרב בעלי הכנסה גבוהה בהרבה מן הממוצע.

החרדים כאמור בולטים עם השיעור הגבוה ביותר של הפסימיות בתחום זה – 75 אחוזים מהם השיבו ש"בכלל לא ניתן" להשיג דיור מתאים. השיעור גבוה למדי גם בקרב ערביי ישראל (56 אחוז). ייתכן שממצאים אלה תומכים בזעקה בתחום הדיור בכלל וייתכן שהם מבליטים את הקושי הספציפי של מגזרי אוכלוסייה אלה, שהבנייה המתאימה להם איננה מספיקה בכדי לענות על הצרכים הגואים.

7. חשיפה לאלימות ורמת הביטחון האישי

נושאי האלימות והביטחון האישי אינם יורדים מסדר היום של החברה בישראל והסקר החברתי של המרכז כלל גם השנה כמה שאלות לבירור תחושותיו של הציבור ביחס לרמת הביטחון האישי שלו וביחס לאפשרויות להתמודד עם הבעיה.

7.א. מידת החשיפה לאלימות

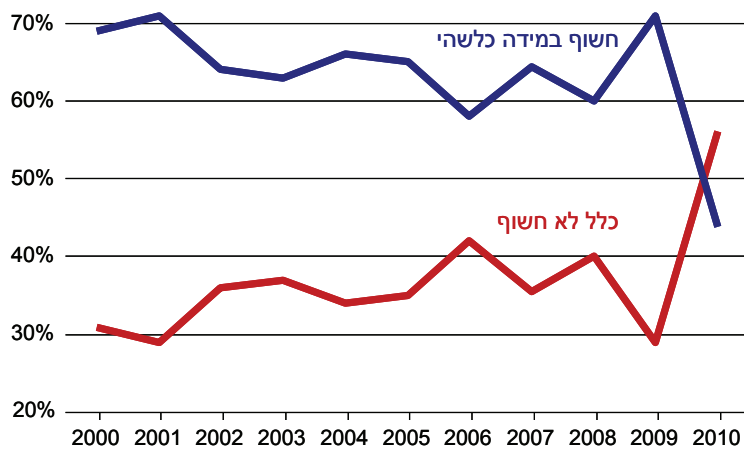
אחד הממצאים המפתיעים ביותר בסקר הנוכחי הוא השיפור שחל במידת החשיפה לאלימות, וזאת למרות הדיווח השוטף והרב בתקשורת על מקרי אלימות רבים במשפחה, בבתי-הספר ובמרחב הציבורי.

מידת החשיפה לאלימות ולמעשי עבריינות נתפסת בסקרי המרכז כמרכיב בביטחונו החברתי-כלכלי של הפרט (וכמרכיב בחישוב מדד טאוב). לאורך השנים האחרונות התוצאות התאפיינו במגמת עלייה במידת החשיפה לאלימות עד לשיא בשנה שעברה, כאשר 70 אחוז מהציבור השיבו שהם חשופים לאלימות במידה כלשהי. השנה חלה תפנית גדולה, כאשר 56 אחוז מהציבור השיבו כי הם "כלל לא

חשופים לפגיעה של עבריינות אלימה ומעשים פליליים". שיעורי החשיפה "במידה כלשהי" ירדו ל-44 אחוז ובתוכם חלק הארי בקטגוריות של "במידה קטנה בלבד" (24 אחוז מהסך-הכל) ו"במידה מסוימת" (13 אחוז מהסך-הכל). מעניין כי הממצא השנה חורג לעומת כל העשור, בו שיעורי החשיפה לאלימות (במידה כלשהי) נעו בטווח של בין 60 ל-70 אחוז.

שיעורי החשיפה לאלימות כלשהי דומים בקרב ערבים ויהודים, אבל שיעורי החשיפה של ערבים לאלימות במידה רבה או רבה מאוד גבוהים יותר באופן מובהק – ממצא זה תואם לממצא משנה שעברה אם כי בשתי האוכלוסיות חלה ירידה במידת החשיפה לאלימות. גם שיעור הערבים, המדווחים על חשיפה לאלימות "במידה מועטה או כלל-לא", נמוך במובהק מהשיעור בקרב היהודים (74 אחוז לעומת 81 אחוז אצל היהודים). עוד נמצא, כי קיים קשר הפוך בין דיווח על חשיפה לאלימות ובין מידת הדתיות, כאשר החרדים בולטים בתחושת הביטחון שלהם לעומת כל יתר קבוצות האוכלוסייה, ושיעורים נמוכים מאוד בקרבם מדווחים על כך שהם נחשפים לאלימות במידה מועטה או כלל-לא (ההבדל נמצא מובהק, כאשר השיעור אצל החרדים הוא 91 אחוז לעומת 79 אחוז אצל החילוניים).

תרשים 8
תחושת החשיפה לאלימות, 2000-2010



מקור: מרכז טאוב, הסקר החברתי, שנים שונות.

7.ב. האם החשש מפני אלימות משפיע על ההתנהגות או ההרגלים?

שאלנו את משתתפי הסקר, "האם אתה או מישהו מבני משפחתך שינה את התנהגותו כדי להימנע מלהיחשף לגילויי אלימות?". 74 אחוז מהציבור השיבו כי "כלל לא" ואחרים בחרו בקטגוריות לפי מידת השינוי בה נקטו (במידה רבה מאוד עד במידה קטנה בלבד). השאלה היא, האם רבע מהציבור, בממוצע, שמדווחים על שינוי בהרגלים או בהתנהגות, כדי להימנע מחשיפה לאלימות, זה הרבה או מעט? השוואה לעומת שנת 2005, בה נשאלה שאלה זהה, מלמדת שחלה עלייה בשיעור "שלא שינו כלל את התנהגותם", מ-65 אחוז לפני חמש שנים ועד 74 אחוז השנה. גם תשובה זו מצביעה על שינוי לטובה. מעניין אם לתחושת הביטחון המדווחת השנה יש נגיעה וקשר לשיפור הרב שחל במצב הביטחוני, דהיינו, שהירידה הדרסטית בפיגועי הטרור השפיעה על תחושת הביטחון של הציבור. יש לומר, שהשינוי איננו מוסבר דיו וכי הוא ראוי למעקב בממצאי הסקר הבא, שיוכל להצביע בפנינו אחר ההתפתחות בתחום זה ואם אכן חל שינוי במגמה.

מקורות

- אפשטיין, ליאון וטוביה חורב (2007). *אי-שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות, הצגת הבעיה וקווים למדיניות להתמודדות עמה*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (ספטמבר).
- ארהרד, רחל וזיוה ברוש (2008). "מ"אין בעיה" ל"חליפה מיוחדת", התמודדות מערכת החינוך עם אלימות תלמידים, *דפים*, 46 (תשס"ח).
- בלס, נחום (2010). "מערכת החינוך – מבט פנים". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ודלית נחשון-שרון (2010). "הסקר החברתי – 2010". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נחום ודמיטרי רומנוב (2010). *על אחידות שכר המורים ומעמדם היחסי לעומת יתר השכירים*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (אוקטובר).
- בנבנישתי, רמי, מונה חורי-כסאברי ורון אסטור (2006). *אלימות במערכת החינוך בישראל – תשס"ה: דוח ממצאים מסכם*. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית.
- גרוס, רויטל, שולי ברמלי-גרניברג ורותי וייצברג (2009). דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2007 והשוואה לשנים קודמות. דו"ח מחקר. ירושלים: מאיר-סג'וינט-מכון ברוקדייל, מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות, דמ-541-09.
- הראל-פיש, יוסי, ליאת קורן, חיה פוגל-גריןולד, יפעת בן-דוד ושני נוח (2009). *נעך בישראל, בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות בסיכון*. סיכום ממצאי המחקר הארצי החמישי (2006), ניתוח מגמות בין השנים 1994-2006 והשוואה בינלאומית. אוניברסיטת בר-אילן בשיתוף משרד הבריאות ומשרד החינוך (דצמבר).
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. "הסקר החברתי". בתוך קופ, יעקב (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*, שנים שונות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קנת-כהן, תמר, יואב כהן וכרמל אורן (2005). השוואת הישגים במגזר היהודי ובמגזר הערבי, בשלבים שונים של מערכת החינוך: לקט ממצאים. ירושלים, המרכז הארצי לבחינות והערכה.

שרון, דן (2006). *מאלימות להלימות – אלימות בנתי-הספר בישראל: מאפיינים, סיבות, רעיונות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות (יולי).

OECD (2007). *PISA 2006, Science Competencies for Tomorrow's World*. (Volume I: Analysis).

— (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can do –Students Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.

— (2010). *PISA 2009 Results: What makes a school successful? (Volume IV)*.