הקצאת משאבים
לשירותים חברתיים
2002

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2002

ירושלים, טבת תשס״ג, דצמבר 2002

ערכה והביאה לדפוס:
דלית נחשון-שרון

כתובת המרכז: רחוב רב אשי 4, 93593 ירושלים
טלפון: 02-6790471
פקס: 02-6792676

email: csps@netvision.net.il
אתר באינטרנט : www.csps.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, שהוקם בירושלים ב-1982, וממומן בעיקר על-ידי ארגון הג׳וינט האמריקאי, הוא מוסד פרטי ללא כוונת רווח, בלתי תלוי, ולא פוליטי. מטרותיו הן לסייע לעיצובה של המדיניות הציבורית לרווחתם של תושבי ישראל באמצעות מחקר וחינוך בנושאי מדיניות חברתית, ולתרום למעורבות הציבור בעיצוב המדיניות על-ידי העשרת הדיון הציבורי המתלווה, או צריך להתלוות, לתהליך קבלת ההחלטות במדינה. המרכז שואף לתרום גם להבהרת הבעיות החברתיות של ישראל לידידי ישראל בחו״ל. בעבודתו של המרכז מושם דגש מיוחד על שילוב אמיץ של הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. אין המרכז נוקט עמדה בסוגיות הנידונות על-ידיו, אלא מציג ומסביר את סוגיות המדיניות והשלכותיהם של הפתרונות המוצבים להן, ומעלה הצעות חלופיות לפתרון בעיות.

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 : הנרי טאוב

יושב ראש כבוד : אפרים קציר

היינץ אפלר, ריימונד אפשטיין, אלן בטקין, רלף י. גולדמן, סילביה הסנפלד, מילטון וולף, קארין וולף וכסלר, לואיס י. זורנסקי, ישראל כ״ץ, מורטון ל. מנדל, ג׳ון ס. קולמן, ג׳ונתן קולקר, יעקב קופ, ברט רבינוביץ, טרי מ׳ רובינשטיין, יוג׳ין ריבקוף, סטיבן שוייגר, מיכאל שניידר

יועצים מחו״ל:

הנרי ארון (Brookings), פיטר הלר (IMF), ברטון א. וייסברוד (NorthWestern Univ.), רוברט לייטן (Brookings), יואל פליישמן (Duke Univ.), ג׳נט רותנברג-פאק (Wharton), הרמן ד. שטיין (Case Western Univ.)

מועצה:

שמואל נ׳ אייזנשטדט, חיים אדלר, מאיר בוזגלו, רבקה בר-יוסף, בנימין גדרון, יוסף גינת, ארנון גפני, סרג׳ו דלה-פרגולה, דוד דרי, ג׳ימי וינבלט, צבי זוסמן, משה ליסק, ז׳ק מישל, יעקב מנצ׳ל, ריטה סבר, אלעד פלד, חוה פלטי, דב צ׳רניחובסקי, יוסף קטן, שמשון שושני, אריה שירום, יצחק שנל, גבי שפר, עמנואל שרון

סגל המרכז:

מנהל : יעקב קופ

רכזי תחומים: חיים אדלר (חינוך), ארנון גפני (כלכלה), ג׳ימי וינבלט (הקצאת משאבים), דב צ׳רניחובסקי (בריאות), יוסף קטן (רווחה)

יואל בלנקט (רכז מחקר בסיסי), דלית נחשון-שרון (עורכת), נחום בלס (חוקר), יוליה קוגן (מחקר), מרינה קונין (מחקר), יהודית אגסי (מזכירות ופרסומים), לורה ברס (עריכה אנגלית), דוד אפשטיין (קשרי חוץ), אהרן כהן (תחזוקה)

חברי הצוותים התחומיים

צוות כלכלה

ארנון גפני, *רכז*
דוד ברודט
דוד ויינשל
ג׳ימי וינבלט
צבי זוסמן

בן-ציון זילברפרב
יוסף יהב
יעקב ליפשיץ
רפי מלניק
שמואל סלבין

דני צידון
גד שפרון
עמנואל שרון
יוסי תמיר

צוות חינוך

חיים אדלר, *רכז*
רות אוטולנגי
בני אמיר
נחום בלס
מיכאל גל
גילה בן-הר

דוד גורדון
חזי דר
תמר הורוביץ
ג׳ואן הריסון
עמי וולנסקי
אברהם יוגב

צבי ינאי
ריטה סבר
שלומית עמיחי
אלעד פלד
נחמיה רפל
שמשון שושני

צוות בריאות

דב צ׳רניחובסקי, *רכז*
אבי ישראלי, *רכז*
נחום אגוז
ליאון אפשטיין
גבי בן נון
חיים דורון

מיכאל הריסון
טוביה חורב
דוד חיניץ
אורית יעקבסון
דן מיכאלי
ז׳ק מישל

יעקב מנצ׳ל
חוה פלטי
שמואל פנחס
רחל קיי
גד רנרט
אריה שירום

צוות רווחה

יוסף קטן, רכז
אורי אבירם
יצחק בריק
ג׳וני גל
יהושפט הראל
מוחמד חאג׳-יחיא

אורי ינאי
יוסי כורזים
אריאלה לבנשטיין
מנחם מוניקנדם
חיים פוזנר
קלרה פלדמן

זאב פרידמן
אריק רימרמן
דן שניט
נעמי שפר
משה שרר

רשימת חברי הצוותים התחומיים

צוות כלכלה

ארנון גפני, *רכז*
דוד ברודט
דוד ויינשל
ג׳ימי וינבלט
צבי זוסמן
בן-ציון זילברפרב
יוסף יהב
יעקב ליפשיץ
רפי מלניק
שמואל סלבין
דני צידון
גד שפרון
עמנואל שרון
יוסי תמיר

צוות חינוך

חיים אדלר, *רכז*
רות אוטולונגי
בני אמיר
נחום בלס
מיכאל גל
גילה בן-הר
דוד גורדון
חזי דר
תמר הורוביץ
ג׳ואן הריסון
עמי וולנסקי
אברהם יוגב
צבי ינאי
ריטה סבר
שלומית עמיחי
אלעד פלד
נחמיה רפל
שמשון שושני

צוות בריאות

דב צ׳רניחובסקי *רכז*
אבי ישראלי, *רכז*
נחום אגוז
ליאון אפשטיין
גבי בן נון
חיים דורון
מיכאל הריסון
טוביה חורב
דוד חיניץ
אורית יעקבסון
דן מיכאלי
ז׳ק מישל
יעקב מנצ׳ל
חוה פלטי
שמואל פנחס
רחל קיי
גד רנרט
אריה שירום

צוות רווחה

יוסף קטן, *רכז*
אורי אבירם
יצחק בריק
ג׳וני גל
יהושפט הראל
מוחמד חאג׳-יחיא
אורי ינאי
יוסי כורזים
אריאלה לבנשטיין
מנחם מוניקנדם
חיים פוזנר
קלרה פלדמן
זאב פרידמן
אריק רימרמן
דן שניט
נעמי שפר
משה שרר

תוכן העניינים

פתח דבר	11
התפתחות חברתית-כלכלית: לקט מאויר	**17**
חלק א': הקצאת משאבים והתפתחות השירותים	**49**
סיכום הממצאים	51
מדור ראשון: הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים	**59**
הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים	**61**
1. תקציב המדינה	62
2. ההוצאה החברתית	68
3. מערכת החינוך	73
4. שירותי בריאות	77
5. שירותי רווחה אישיים	81
6. קצבאות הביטוח הלאומי	84
נספח לוחות, הגדרות ומקורות	87
מדור שני: השירותים החברתיים והתפתחותם	**103**
מערכת החינוך	**105**
א. שינויים דמוגרפיים ושינויים מבניים	**105**
1. שינויים בהרכב דמוגרפי	105
2. מבנה מערכת החינוך בישראל – ההיבט החוקי ארגוני	110
ב. מגן-הילדים ועד לתעודת הבגרות	**115**
1. גני-ילדים (גילאי 3-5)	115
2. בתי-ספר יסודיים	119
3. חינוך על-יסודי	129
שירותי הבריאות	**143**
1. ההוצאה לבריאות ומימונה	143
2. מערכת האישפוז	148
3. קופות-החולים	154
4. היקף המועסקים ושיעורי הביקור אצל רופאים	159
5. בריאות האוכלוסייה	161
שירותי רווחה אישיים	**167**
1. מבוא וסיכום	167
2. התפתחות השירותים לפי קבוצות אוכלוסייה	169
3. סוגיות של מדיניות	179

מערכת הביטוח הלאומי **185**
1. מבוא וסיכום 185
2. קצבאות הזיקנה והשאירים 191
3. קצבאות ילדים 197
4. קצבאות נכות 205
5. דמי אבטלה 210
6. הבטחת הכנסה 216

מדור שלישי: סקר שירותי רווחה **223**

סקר שירותי רווחה – 2002 **225**

א. ממצאים כלליים **226**
1. תקציבים ופערים 226
2. רמת חיים 230
3. קצבאות הביטוח הלאומי 232
4. ביטחון אישי 232
5. בריאות 234
6. חינוך 236
7. תעסוקה 239
8. אפליה וסובלנות חברתית 241

ב. הבדלים לפי מוצא **243**
1. תקציבים ופערים 244
2. רמת חיים 247
3. קצבאות הביטוח הלאומי 248
4. ביטחון אישי 250
5. בריאות 251
6. חינוך 253
7. תעסוקה 255
8. אפליה וסובלנות חברתית 258
9. סיכום 260

חלק ב': סוגיות תחומיות **263**

מקרו-כלכלה בצל המלחמה, *ארנון גפני* **265**

מדיניות הממשלה במשק במשבר, *צבי זוסמן* **269**
1. עוצמת המשבר במשק הישראלי 269
2. הסכנה של משבר פיננסי 273
3. מדיניות תקציבית ופעילות משקית 279
סיכום 284

כלכלה בעת מלחמה בעצימות נמוכה, *יעקב ליפשיץ* **289**
1. ההתפתחויות הכלכליות הקשורות למצב הביטחון 289
2. הקצאת מקורות כלכליים לביטחון 295
הערות סיכום 305

אסטרטגיה כלכלית-חברתית, *רפי מלניק וגד שפרון* **307**
1. מצב המשק הישראלי ב-2002 308
2. האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שקדמה למשבר הנוכחי 312
3. תשלומי העברה כמרכיב באסטרטגיה הכלכלית-חברתית 315
4. קווים עיקריים של האסטרטגיה המומלצת 319

הנהגות מקומיות מובילות לשינוי, *אריה הכט* **325**
1. מבוא וסיכום 325
2. סקירת הממדים העיקריים של השינוי 329
3. תקציבי הרשויות המקומיות – הגדלת ההכנסות העצמיות ואיזון התקציב 338
4. יציבות ההנהגה העירונית ודפוסי הניהול 339
5. עליית הרמה החברתית-כלכלית של היישובים 342

פתח דבר

דין וחשבון זה יוצא לאור בעת שמדינת ישראל עדיין נמצאת במלחמת טרור קשה ובמשבר כלכלי מתמשך, הגורר עימו מצוקות חברתיות. השגשוג הכלכלי, שליווה את קליטת גל העולים עד אמצע שנות התשעים, הוחלף בהאטה דרסטית של הצמיחה, כתולדה של מדיניות שנטשה את יעד הצמיחה לטובת יעד יציבות המחירים. ההאטה הופרה באופן זמני בשנת 2000, אך מיד לאחר מכן שקע המשק במיתון, שממנו אין הוא מצליח להתאושש, משום שגורמיו חיצוניים לכלכלה הישראלית – המלחמה מחד והמיתון העולמי מאידך.

אותותיו של המשבר הכלכלי ניכרים במישורים חברתיים רבים, ומעל לכל ברמת אבטלה גבוהה. המשק הישראלי, שהשכיל להתמודד עם לחץ של היצע עבודה פתאומי, שמקורו בגל העלייה הגדול, אינו מצליח ליצור מקורות תעסוקה למאות אלפי ישראלים הרשומים בתור לקבלת עבודה. האבטלה פוגעת בהכנסתן של משפחות רבות, הנאלצות להיזקק לדמי אבטלה כדי להתקיים ברמה בסיסית. חלק מהמובטלים נואשים מלמצוא תעסוקה ומידרדרים בסופו של תהליך ארוך לתלות בקבלת דמי הבטחת הכנסה.

המדיניות הכלכלית של הממשלה מתמודדת עם מגבלת תקציב ההולכת ומחריפה, וכחלק מכך מקפיאה – ואף מצמצמת – חלק מהגמלאות, מה שמגביר את הפגיעה במובטלים ובקבוצות רגישות אחרות. בתוך כך נשמעות בחוגים שונים טענות כנגד הסדרי הרווחה הקיימים, ויש מהן הזוקפות את המשבר הכלכלי ואת המפגעים החברתיים לחובתם של הסדרי הרווחה. מנגד עולות טענות שלפיהן הפגיעה בתקציב החברתי היא חמורה ביותר. אלו ואלו נצרכות להארה ברורה יותר של התפתחות ההוצאה הממשלתית ובמיוחד של המרכיב החברתי בה. על צורך זה בא לענות הספר המוגש בזה.

העובדות הנחשפות כאן מרובות ומורכבות, ובחלקן מתומצתות בראשית הדו״ח. ואף שאין טעם לחזור עליהן כאן, נראה לי חשוב להצביע על המסר הכפול הבא: שנות התשעים מוכיחות, שכלכלה ורווחה אינן מתחרות. הא ראיה, שבשנים 1990-1996 גדלה ההוצאה החברתית בשיעור ממוצע של כ-7 אחוזים לשנה – חציו בא למעשה לענות על הצרכים הנובעים מגידול האוכלוסייה – ובה בעת צמח המשק במהירות, בקצב שנתי ממוצע של 6 אחוזים. ההוצאה החברתית לא בלמה, ואולי אף דירבנה, את הצמיחה. גם בשנים של רפיון יחסי, 1996-1999, גדלו המשק והרווחה בשיעורים דומים זה לזה. רק המיתון של השנתיים האחרונות הפר את שיווי המשקל האמור. מנגד יש להבהיר, שהוצאות הרווחה אכן הוקטנו לאחרונה, אבל עדיין רמתן הכוללת גבוהה במידה רבה מזו של מרבית שנות התשעים. במה דברים אמורים, כאשר עוסקים בהוצאה הכוללת. לא כך הוא כאשר יורדים לפרטים, והרי הכל יודעים מי מצוי בפרטים. הפחתה זעומה של אחוזים ספורים בקצבאות שונות לא תזעזע את כלל האוכלוסייה, אך היא בוודאי עלולה לדרדר משפחות אשר גם לפני כן היו במצב ביש. בין כך ובין כך, ההתקפה הכוללת היוצאת מחוגים שונים על מדיניות הרווחה הישראלית ראוי להודפה. כאמור, התמונה מורכבת מאד, והמעיין בדו״ח זה יוכל לפחות לגבש לעצמו הבנה עמוקה יותר של מצב הרווחה וזיקתה למדיניות הכלכלית.

שלמי תודה

בהכנתו של הדו״ח טרחו רבים, וכאן המקום להודות לכולם, ובמיוחד לרוח-צוות נפלאה שליוותה את העושים במלאכה. יואל בלנקט ריכז את עבודת התשתית, דלית נחשון-שרון טרחה על הכנת הפרקים והפיכתם לספר, יהודית אגסי הדפיסה ותיקנה טיוטות אין ספור, מרינה קונין ויוליה קוגן ליקטו את העצים והפכום ליער, ולורה ברס חברה אל כולם. ארנון גפני עמד לימיני לאורך כל הדרך, וחברי מועצה אחרים ליוו אותנו בעצתם.

הפרקים בחלק ב׳ של הספר נכתבו על ידי מחבריהם ונזקפו במישרין לשמם: ארנון גפני, צבי זוסמן, יעקב ליפשיץ, רפי מלניק, גד שפרון, ואריה הכט. המדורים הראשון והשני, משקפים עבודה משותפת יותר, ובחלק מהפרקים קשה להצביע על מחבר בלעדי, ובכל זאת אפשר לציין לגבי כל פרק מי הוא התורם המרכזי לו: ארנון גפני (סיכום הממצאים), יואל בלנקט ויוליה קוגן (הוצאות הממשלה), נחום בלס ודלית נחשון-שרון (חינוך), דב צ׳רניחובסקי וטוביה חורב (בריאות), יוסף קטן (שירותים רווחה אישיים),יואל בלנקט ויוליה קוגן (קצבאות). האינדיקטורים המאוירים שבראש הספר וכן סקר הרווחה הוכנו על-ידי מרינה קונין בהנחייתו של יואל בלנקט ובהשתתפותם הפעילה של החברים האחרים בצוות תשתית. לכולם תודה.

יעקב קופ

ירושלים, טבת תשס״ג, דצמבר 2002

סיכום הממצאים

ההוצאה הממשלתית הכוללת והחברתית

1. **המדיניות הכלכלית** מאז תכנית הייצוב של 1985 שאפה להקטין את שיעורה של ההוצאה הממשלתית הכוללת בתמ"ג (שהיה גבוה מאד, לפי כל הדעות), והיא אכן השיגה זאת באופן מרשים במחצית השנייה של שנות השמונים.
2. המאמץ נמשך בעשור התשעים, ושיעור ההוצאה ירד מכ-65 אחוז בראשיתו, ל-58 אחוז באמצעיתו, ועד ל-52 אחוז בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה, והרמה שוב עומדת על 58 אחוזי תוצר. התנודות הללו תלויות במידה רבה בהתפתחות המשק, כפי שניתן לראות מהצגת הדברים בחלוקה לשלוש תקופות משנה, כלהלן:
3. **בתקופה הראשונה, 1989-1996,** צמח המשק באופן נמרץ, בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6 אחוזים. קליטתם של העולים בתקופה זו הצריכה כמובן הוצאה ממשלתית גבוהה, ואולם זו הוגבלה לשיעור של 3 אחוזים בממוצע לשנה, במונחים ריאליים, וכך ירד, כאמור, שיעור ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתמ"ג מ-63 ל-58 אחוז.
4. **בתקופה השנייה, 1996-2000,** מתרחשת האטה בצמיחה. הגידול הריאלי של התוצר הוא 4 אחוזים בממוצע לשנה (תרומה מיוחדת היתה לשנת 2000), ואילו ההוצאה הממשלתית גדלה באופן ריאלי בשיעור שנתי של אחוז אחד. התוצאה – ירידה נוספת של משקל ההוצאה הממשלתית בתמ"ג, ל-52 אחוז.
5. **בתקופה השלישית, 2000-2003,** (שאנו עדיין בעיצומה) מתרחשת הנפילה הגדולה, כשהמשק לא זו בלבד שלא צמח אלא אף נסוג – הצמיחה הממוצעת לשנה היא שלילית ברמה של 0.3- אחוז. תקציב המדינה הוסיף לגדול ריאלית ב-3.6 אחוזים לשנה, בממוצע. התוצאה כבר הוזכרה: תפנית בכיוון ההתפתחות של אחוז הממשלה בתוצר, מ-52 ל-58 אחוז.
6. **ההוצאה החברתית** של הממשלה היתה למרכיב הגדול ביותר בתקציב המדינה, ושיעורה הכולל הוא עתה יותר ממחצית התקציב הממשלתי

הפנוי (היינו, בניכוי ההוצאות להחזר חוב). בשנת 2002 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 55 אחוז מכלל התקציב, שיעור כמעט כפול מזה של ראשית שנות השמונים.

7. **ההאטה במשק** היא גם כאן גורם מרכזי בהגדלת נתח התוצר המופנה ליעדים חברתיים. אילו התמיד המשק לצמוח בשנתיים האחרונות, כי אז ההוצאה החברתית היתה מצריכה נתח קטן יותר של תמ"ג, מכפי שהיה בפועל.

8. **בהרכב ההוצאה** החברתית לפי שתי החטיבות הראשיות – שירותים ישירים מול תשלומי העברה חל שינוי ניכר. התקציב של קצבאות הביטוח הלאומי גדל יותר מאשר התקציב הרגיל של השירותים הישירים, ומשקלן בהוצאה החברתית עלה לכ-40 אחוז. וכך, ההוצאה לנפש בשירותים הישירים פחתה מאז 1996 באחוז אחד בממוצע לשנה, ואילו ההוצאה על קצבאות עלתה, בממוצע לנפש, בשיעור של 4 אחוזים. גידול זה התרכז בחלק מהקצבאות, בעוד שאחרות קטנו, או לא גדלו באופן משמעותי.

9. מן הראוי לציין כי **תחושות הציבור**, כפי שנמצאו בסקר הרווחה של המרכז, הן שרמת החיים בישראל יורדת ובמקביל לכך עולה מספרם של מי שמתקשים להתמודד עם צורכי הקיום הבסיסיים.

10. **סקר הרווחה** מצביע על כך, שבעניין הפערים בחברה והתקציב, הציבור ער להתרחבות הפערים הכלכליים-החברתיים ומאשים בכך את המדיניות הכלכלית של הממשלה. הציבור סבור, כי תקציבי הממשלה לשירותים חברתיים הצטמצמו בשנים האחרונות, וכי הדבר פוגע ברמת השירותים החברתיים שהם מקבלים. הדרישה העיקרית של הציבור מהממשלה – להפנות יותר משאבים לצמצום תופעת האבטלה. 71 אחוז מכלל המשיבים במדגם קישרו את גידול הפערים בשנה האחרונה עם המדיניות הכלכלית של הממשלה.

מערכת החינוך

1. **ההוצאה השוטפת** על שירותי החינוך היתה יציבה במונחים מוחלטים ריאליים בשנתיים האחרונות (2002-2002), ול-2003 חזויה ירידה מסוימת. התפתחות זאת חלה לאחר שבראשית עשור התשעים היה זינוק מרשים בתקציבי החינוך, אך בשנים 1996 עד 2000 כבר היתה האטה.

2. השוואה פשטנית של אחוז ההוצאה הלאומית לחינוך מציגה עבור ישראל נתון גבוה מזה של ארצות OECD. אך אם מתקננים את הנתונים עבור הבדלים בשיעור הילדים בארצות השונות מתברר, כי ההוצאה בישראל אינה גבוהה יותר.
3. ההוצאה הממשלתית הממוצעת לתלמיד **בחינוך היסודי** מסתכמת ב-11 אלף ש"ח לשנה, לעומת 10 אלף ש"ח ברוב השנים מאז 1996. **בחינוך העל-יסודי**, לעומת זאת, חלה נסיגה: ההוצאה הממוצעת לתלמיד ב-2002 היא כ-18 אלף ש"ח לעומת כ-19 אלף ב-1996.
4. **יחידת התקצוב** של מערכת החינוך היא "שעות שבועיות", ולא שקלים. השימוש ביחידה זו פועל לעתים קרובות לטובת בתי-ספר באזורים מבוססים. בתי-ספר אלה מגייסים מורים בעלי ותק רב יותר והשכלה רבה יותר ועל כן גם עלותם גבוהה יותר, וכנראה גם איכות עבודתם. כבר בדו"ח השנתי של המרכז לשנת 2000 הוצג חישוב לדוגמא, שהראה כי ליישובים מבוססים הוענק סכום גבוה יותר מאשר ליישובי פיתוח, עקב שיטת התקצוב.
5. בתי-הספר נוהגים לגבות מההורים תשלומים מתשלומים שונים, בהיקפים בלתי מבוטלים. הסכומים הנגבים גבוהים במידה שיש בה כדי לערער את תקיפותו של המושג לימוד חינם. נתונים על ההוצאה **הלאומית** (בנבדל מהוצאה **הציבורית**) מלמדים, שכמעט רבע ממנה מומן ממקורות פרטיים.
6. בשנים האחרונות נמשכה העלייה המואצת בשיעור **הזכאים לבגרות** מתוך השנתון, והוא עומד על 44 אחוז לעומת מחצית מכך ב-1980. השיעור בפועל גבוה בהרבה, אם מביאים בחשבון שחלק מבני השנתון לומדים בחינוך החרדי ואינם ניגשים כלל לבחינות הבגרות. הוא הדין בערביי מזרח ירושלים הנבחנים בחינות בגרות ירדניות.
7. על פי הערכת הציבור, אשר באה לידי ביטוי בסקר הרווחה של המרכז, מערכת החינוך אינה עונה על הציפיות בתרומתה לשיפור המצב בתחום החברתי. אנשים מדגישים את הפער הקיים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים. מחצית הציבור סבור כי במקרה הטוב מערכת החינוך אינה משפיעה על הפערים החברתיים, ובמקרה הגרוע מגדילה אותם. רוב הציבור גם פוסק שהבעיה נעוצה **ברמת ההוראה** ודורש לתקן אותה.
8. בעשור האחרון חל גידול דרסטי במספר הלומדים **במוסדות להשכלה גבוהה**. עיקר הצמיחה התרחש במכללות, שזכו לעדנה באמצע העשור,

אך גם האוניברסיטאות קלטו מספר גדול של תלמידים. בשנים האחרונות עלה ערכו הריאלי של שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, וחלקו של מקור זה במימון עלותן של האוניברסיטאות גדל באופן משמעותי והגיע לכ-20 אחוז.

שירותי הבריאות

1. **ההוצאה הלאומית לבריאות** מתקרבת ל-9 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. השוואה לארצות OECD מראה, כי שיעור ההוצאה הלאומית בישראל (8.3 אחוזים מהתמ״ג בשנת 2000, שהיא שנת ההשוואה) היה דומה לשיעור בדנמרק, אוסטרליה ויוון ונמוך בהשוואה לארה״ב (13 אחוז), גרמניה, קנדה, שוויץ וצרפת (כ-10 אחוזים).
2. ההוצאה הלאומית לנפש, במונחים של **השוואת כוח הקנייה**, דומה להוצאה שהיתה באותה עת במדינות כמו פינלנד וניו-זילנד. ב-18 מדינות היתה ההוצאה לנפש על בריאות גבוהה יותר מאשר בישראל, ואילו בפורטוגל, יוון, צ׳כיה, דרום קוריאה, הונגריה ופולין היתה ההוצאה לנפש נמוכה יותר.
3. בעיית **המימון הגירעוני** של המערכת לא נפתרה בעקבות הנהגתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והנזק העיקרי שנגרם עקב כך היה חיפוש אחר מקורות מימון משלימים מידי המבוטחים. כך הונהגו בהדרגה תשלומים עבור ביקורים במרפאות, הוגדלה ההשתתפות העצמית במימון תרופות וטיפולים שונים והורחבה ההיעזרות בביטוחים משלימים.
4. תקציב המדינה מימן 43 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות בשנת 2001 לעומת 44 ב-2000 ו-46 אחוז ב-1999. במקביל עלה שיעור **המימון של משקי הבית** מ-29 אחוז ל-32 אחוז. גם את יתרת ההוצאה – 25 אחוז – מימנו, למעשה, משקי הבית באמצעות מס הבריאות.
5. על רקע זה מן הראוי להפנות את תשומת לב קובעי המדיניות לממצאי סקר הרווחה של המרכז, שלפיהם מערכת הבריאות הישראלית נתפסת על-ידי הציבור כמערכת ש**איננה שוויונית**. כמו כן מתחזקת בקרב הציבור התחושה שחלה ירידה ברמת שירותי הבריאות בשנים האחרונות.
6. המימון הגדל של משקי הבית מסך ההוצאה הלאומית לבריאות השפיע גם על הרכב **ההוצאה לתצרוכת** של משקי הבית. בין השנים

1997-2001, הוצאות המשפחה על בריאות עלו ב-60 אחוז, בעוד שההוצאה הכוללת לתצרוכת של משקי הבית בישראל עלתה בכ-25 אחוז, וכתוצאה מכך משקלו של סעיף הבריאות בתוך הוצאות המשפחה לתצרוכת עלה מכ-4 לכ-5 אחוזים.

7. **הגירעון הכולל של קופות-החולים** גדל בשנתיים האחרונות מ-1.4 ל-2.4 אחוזים מסך ההוצאות. בסעיפי הוצאה העיקריים של הקופות היתה יציבות בהוצאה על אשפוז (כ-46 אחוז מההוצאה הכוללת) ואילו בהוצאות על שכר ומשכורות (כ-26 אחוז) חלה עלייה, כנראה בעקבות ההסכם שנחתם עם הרופאים.

8. **השהייה הממוצעת באשפוז** צומצמה במידה ניכרת, היא בולטת במחלקות הכלליות ובמחלקות לבריאות הנפש. הצמצום בשהייה הממוצעת בבתי-החולים הינו תהליך שהחל כבר לפני כשני עשורים ומגמה זו עדיין נמשכת.

9. בראשית שנות התשעים ירד שיעור **תמותת התינוקות** בישראל מתחת לרמה של 10 לכל אלף לידות, ומגמת ירידה זו נמשכת והגיעה לכדי 5.4 לאלף לידות. שיעור תמותת התינוקות בישראל הוא היום מתחת לממוצע של ארצות OECD, ועובדה זו מעידה על טיב שירותי הבריאות בישראל.

10. בשנים האחרונות נמשכת העלייה **בתוחלת החיים** והיא עומדת על 80.9 לנשים ו-76.7 שנים לגברים. בתחום זה קיים פער של כשלוש שנים בין האוכלוסייה היהודית והערבית.

שירותי רווחה אישיים

1. ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים עלתה לכ-5 מיליארד ש״ח, בהשוואה ל-4.3 מיליארד ב-2000 ו-3.2 מיליארד ש״ח ב-1996. יש בכך **גידול רב** לעומת כל יתר השירותים החברתיים. יש להדגיש, עם זאת, שחלק מכריע מהגידול נזקף לחשבונו של תחום אחד של השירותים, הסיעוד, הניתן על-ידי הביטוח הלאומי לקשישים מוגבלים.

2. בשנים האחרונות חלה התרחבות ניכרת **בכלל השירותים** לזקנים, גידול במספר מרכזי היום והמועדונים לזקנים, וכן התפתחו הקהילות התומכות ומסגרות הדיור המוגן. מספר הזקנים שהוכרו כזכאים לקבלת שירותי סיעוד גדל מכ-28 אלף ב-1990 לכ-112 אלף באמצע שנת 2002. הגידול פי 4 במספר מקבלי שירותי הסיעוד הוא ללא כל יחס לגידול שחל בתקופה זו באוכלוסיית הזקנים בישראל.

3. **המצוקה הכלכלית** של קשישים רבים הוחרפה בחודשים האחרונים בשל הקיצוץ בשיעור 4 אחוזים בקצבאות הזיקנה.
4. כחצי מיליון ילדים, כרבע מהילדים בישראל, חיים במשפחות שהכנסתן נמוכה **מקו העוני**. חלק מהם נתון במצבי סיכון: הזנחה פיסית ונפשית, חוסר תנאים להתפתחות תקינה בשל מצב כלכלי ומשברים משפחתיים, אלימות פיזית ונפשית, וכדומה.
5. המדיניות המוצהרת בשירותים החברתיים האישיים לילדים מדגישה את חשיבות מתן **השירותים בקהילה**, אך למעשה נוטלים השירותים המוסדיים חלק מכריע בתקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים - כ-73 אחוז. החסר בפתרונות למצוקות שונות הוחרף בשנה האחרונה בשל התגברות המצוקה הכלכלית בקרב משפחות עם ילדים.
6. בישראל יש כ-33,000 אנשים ברמות שונות של פיגור שכלי. המדיניות לגבי **הטיפול במפגרים** תומכת בהשארתם בחיק משפחתם ובשילובם בשירותים בקהילה, אך בפועל, כמחצית מהמפגרים המטופלים על-ידי שירותי הרווחה נמצאים במוסדות, והחלק הארי של התקציב המיועד לאוכלוסייה זו (87 אחוזים) מופנה לטיפול במוסדות.
7. קיימים הבדלים, לעיתים ניכרים ביותר, **בין רשויות מקומיות** שונות, הן בהשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה והן ביכולת ובנכונות הרשויות לגייס משאבים נוספים. כתוצאה מכך נוצר מצב שבו פרטים ומשפחות בעלי צרכים זהים מקבלים שירותים ברמה שונה ביישובים שונים. יזמות מקומית בפיתוח שירותי הרווחה היא תופעה שיש לברך עליה ואף לעודדה, אך יש למנוע מצב שבו אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסיות מושפעת מיכולתם הכלכלית הלא-אחידה של יישובים שונים ומרמת ההתארגנות הקהילתית בתוכם.

קצבאות הביטוח הלאומי

1. בשנת 2001 הסתכמה ההוצאה הכוללת על הקצבאות בקרוב ל-43 מיליארד ש״ח, במחירים שוטפים, סכום הגדול ריאלית (בניכוי עליית מדד המחירים לצרכן) פי 4 מהסכום שהוצא על הקצבאות בראשית שנות השמונים. משקל **הקצבאות בתמ״ג** עלה מ-5.5 אחוזים ב-1980 ל-9.3 ב-2001. הקצבאות הן מגוונות ומיועדות לאוכלוסיות שונות, והגידול של כל אחת מהן וכן גורמיו נבדלים זה מזה, כמפורט להלן.
2. **קצבאות זיקנה** גדלו על פני שני העשורים מ-2.5 ל-3 אחוזי תוצר. העלייה היחסית במספר הקשישים באוכלוסייה, והגידול במספר

מקבלי הקיצבה מתוך האוכלוסייה המבוגרת, כל אחד לחוד מסביר כמחצית מהגידול שחל בהיקף ההוצאה הכוללת על קצבאות זקנה.

3. **קצבאות ילדים.** על אף השינויים הרבים שחלו בשני העשורים האחרונים בקצבאות הילדים – כתוצאה משינויים דמוגרפיים, אך בעיקר בעקבות שינויי מדיניות תכופים, לא חל שינוי במשקל ההוצאה הכוללת על קצבאות אלה ביחס לתמ"ג. חוק הלפרט היטיב מאוד עם משפחות שבהן יותר מארבעה ילדים, וכך נפגע באופן חמור הצדק השוויוני בין משפחות ברמה כלכלית דומה.

4. **קצבאות נכות.** הגידול פי שלושה ויותר במספר מקבלי קצבת נכות תוך שני עשורים – מסיבות שאינן מובנות – הוא הגורם המרכזי לגידול במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג. עם זאת חלק מהעלייה הריאלית של קצבאות אלה – כמו גם בחלק מהקצבאות האחרות – נובע מעליית השכר הממוצע במשק אליו צמודות קצבאות הנכות.

5. **דמי אבטלה.** רוב הגידול בהוצאה הכוללת של הענף בשנות התשעים התרחש בעקבות הכפלה במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה. מסתבר, שהעמקת האבטלה, הפיטורים, והקשיים במציאת מקום עבודה חלופי לא רק הגדילו את מספר המובטלים, אלא גם את חלקם של אלה שנאלצו להיעזר בביטוח הלאומי להבטחת מקור הכנסה זמני לעצמם ולמשפחתם. בשנים האחרונות הונהגו שינויים ותיקונים בחוק הביטוח הלאומי שנועדו לצמצם את מספר הימים עבורם משולמים דמי האבטלה ולהוריד את רמתם. עקב כך, ועל אף המשך הגידול בשיעורי האבטלה במשק, ההוצאה הכוללת בתחום זה לא השתנתה ב-2002 וצפויה עוד לקטון ב-2003.

6. כאן המקום להדגיש את ממצאי **סקר הרווחה** של המרכז, המצביעים על כך, שחלקים נרחבים בציבור הישראלי אינם בטוחים במקום עבודתם וחוששים מפני אפשרות שהם או מישהו מבני משפחתם יפוטרו. הדאגה והתסכול של האנשים מתבטאים גם בחוסר האמון באפשרות למצוא עבודה מתאימה.

7. **קצבאות הבטחת הכנסה**. בראשית שנות התשעים היוו התשלומים להבטחת הכנסה רק כ-3 אחוזים מכלל הקצבאות, אך תוך עשור שנים הגיע שיעור זה לכ-8 אחוזים. העלייה המתמדת בשיעורי האבטלה במשק, מאז שנת 1997, השפיעה מיידית על ההתפתחויות בתחום הבטחת הכנסה, והמיתון המתמשך הגדיל את מספר מקבלי הקיצבה בשיעורים שנתיים של בין 10 ל-13 אחוזים. נתונים אלה מבטאים

עלייה משמעותית במספר המובטלים הכרוניים במשק, ובמספר העובדים שהפסיקו לחפש עבודה ובפועל פרשו מכוח העבודה.

מקרו-כלכלה

1. קיימת אינטראקציה בין הבעיות המרכזיות של הכלכלה הישראלית ובין בעיות החברה: האיום של משבר פיננסי, הסכנות לחברה ולכלכלה עקב המצב הביטחוני, והפגיעה החברתית המתלווה לכך. המשבר הכלכלי הוא בעיקרו תוצאה של מלחמת הטרור הפלשתינאי, היחלשות ענף ההיי-טק, והמיתון השורר בעולם המערבי ובראשו ארצות-הברית.
2. השפעתם השלילית המצטברת של גורמים אלה על התוצר העסקי בשנתיים 2001-2002 היא ירידה של למעלה מ-11 אחוז. גורם עיקרי בפגיעה הנוכחית היא הירידה בהיקף התיירות מחו"ל, שרמתה עתה (2002) נמוכה בכשני-שליש מרמתה שלפני פרוץ מעשי האיבה. הפסדים נוספים נגרמו בגלל צמצום ניכר בהיצע כוח אדם מהשטחים לענפי הבנייה והחקלאות, וכן הפסד של ייצוא ישראלי לשטחי האוטונומיה.
3. הרמה הריאלית של הצריכה הביטחונית היתה יציבה מתחילת שנות השמונים, והודות לצמיחה כלכלית מאז ועד 1997 ירד משקלה בכלל המקורות מ-20 ל-8 אחוזים. הדבר איפשר הקטנה משמעותית של הגירעון בתקציב המדינה, והפנייה של מקורות תקציביים רבים לשימושים אחרים ובעיקר להוצאה על שירותים חברתיים.
4. גם אם אי אפשר להימנע השנה מבלימת ההוצאה הציבורית, כאשר ההוצאות החברתיות מהוות יותר ממחצית ההוצאות הציבוריות, חשוב להיזהר מלפגוע בשכבות החלשות ומעוטות ההכנסות, ואפשר להציע חלופות שימנעו פגיעה כזאת מבלי לסכן את היציבות הכלכלית.
5. השפעת המנהיגות המקומית על ההתפתחות החברתית והכלכלית ביישוביהם ועל קידום אוכלוסייתם, היא רבה מאוד. בחינה מעמיקה של תהליכי ההתפתחות בחמישה יישובי פיתוח שנבחרו כדוגמא מצביעה בבירור על התפקיד המרכזי שממלאת המנהיגות המקומית בהעלאת יישובים מסוימים על נתיב ההצלחה, במקום דריכה במקום.

הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

תקציב המדינה הוא המכשיר שבאמצעותו מוציאה הממשלה אל הפועל את תכניותיה בכל המישורים – האזרחי והביטחוני, החברתי והעסקי, בנושאי פנים וחוץ, ביטחון אישי ואיכות הסביבה, רמת חיים ותעסוקה, וכיוצא באלה. בהתאם לכך, הפעולות הנעשות על-ידי הממשלה בתחום החברתי מבטאות את מדיניותה בכל אחד מהתחומים הללו. הדבר מתייחס הן לגודלו הכולל של התקציב החברתי והן לחלוקתו בין השירותים השונים ובין הצרכנים למיניהם. ההוצאה החברתית מממנת מגוון רחב של שירותי חינוך, בריאות, רווחה וקליטה וכן מספר גדול של תשלומי העברה לקשישים, למשפחות עם ילדים, למובטלים, ועוד כיוצא באלה. ההוצאה החברתית היא המרכיב הגדול ביותר בתקציב המדינה.

המערכות החברתיות נועדו לספק חינוך והשכלה לילדים, לדאוג לבריאות התושבים, לשמור על הכנסת המשפחות ברמה מסוימת, וכדומה. מכלול השירותים הללו מבטא את מדיניות הרווחה הנוהגת בפועל במדינה. מדיניות זו מבוססת על תפיסות חברתיות ועקרונות רווחה שהתפתחו במהלך השנים במדינות המפותחות. התועלת הכוללת לחברה בנושאים אלה היא מעבר לתועלת האישית. בתחום הבריאות קל להמחיש זאת: אדם שאינו מחסן עצמו מפני מחלות מסוימות, מהווה מקור להידבקות של אחרים בחברה. בנוסף, מדינת הרווחה מכירה בכך, שקיים אינטרס ציבורי, שלכל אדם תינתן הזדמנות בסיסית שווה בחברה, ושיקול זה מכתיב את פיתוחן של המערכות הללו במימון משותף, מתוך קופת המיסים הכללית. מובן שהדברים אמורים להתבצע מבלי לפגוע במוטיבציה שיש לפרטים לפעול בעניין ביוזמתם, ולמנוע התנערות הפרט מאחריותו האישית בנושאים אלה.

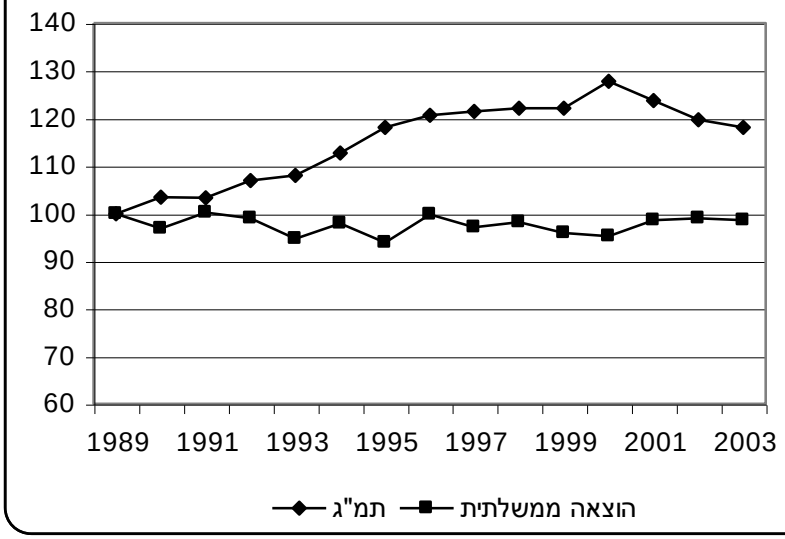
כל הפעולות הללו מוצאות את ביטוין בתקציב המדינה, כפי שיפורט בעמודים הבאים.

1. תקציב המדינה

לשנת 2003 הקציבה הממשלה קרוב ל-200 מיליארד ש"ח, וסכום זה כולל את כל תקציב הממשלה הפנוי לפעולות (היינו, בניכוי ההוצאות המיועדות לפירעון החוב הלאומי), וכן את הוצאות המוסד לביטוח לאומי לתשלום קצבאות שונות (סכום נוסף של קרוב ל-100 מיליארד מוקצב להחזר חוב). מימון התקציב מתבסס ברובו המכריע על הכנסות המדינה ממיסים, ואלו מוטלים על פירותיה של הפעילות הכלכלית, הן בצד הייצור והן בצד הצריכה. נובע מכך שהיקף ההוצאות מוגבל על-ידי היקף הפעילות הכלכלית, ותקרתן היא לכאורה גודלו של התוצר הכולל של המשק. אבל אם נבחן את היקף ההוצאות כאחוז מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) נמצא כי היו שנים שבהן ההוצאה הממשלתית השתוותה כמעט לתוצר הכולל (ב-1985 היה השיעור 86 אחוז מהתמ"ג). אחד ההסברים לכך הוא, שהכנסות המדינה ממיסים אינן המקור היחיד האפשרי לפעולותיה, כי הממשלה יכולה להישען גם על הלוואות ומענקים מחו"ל. הסבר אחר נעוץ בכך, שחלק מההוצאה הממשלתית – תשלומי העברה – איננו גורע מקורות מהמשק אלא מעביר אותם מפרט אחד, או ממגזר אחד לאחר.

ציור 1. תמ"ג והוצאה ממשלתית בנסי גידול האוכלוסייה

מדד 100=1989



מבחינה טכנית, ההוצאה הממשלתית אינה מוגבלת, אפוא, על-ידי גידול התוצר, אבל מבחינה כלכלית אין הדבר כך. שיקולים כלכליים מכתיבים מגבלות ממשיות על היקף ההוצאה הממשלתית, ובהתאם לכך יש חשיבות לניתוח השינויים על פני זמן של ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתמ"ג. מהו שיעור התמ"ג הראוי להינתב להוצאה הממשלתית? יש כלכלנים המעדיפים להקטין שיעור זה ככל האפשר, ואילו אחרים אינם רואים זאת כיעד מקודש. אלו ואלו אינם יכולים לקבוע כי רמה כזאת או אחרת היא הרמה הראויה. יחד עם זאת יש לזכור שתקציב גירעוני מתמשך מגדיל את החוב הלאומי. בהקשר של החוב הלאומי אפשר לציין, שהאיחוד האירופי, למשל, במסגרת התכנון המשותף, קבע שיעור של 60 אחוז מהתמ"ג כשיעור שאין לחרוג ממנו כלפי מעלה, משיקולים מקרו-כלכליים. אפשר לחלוק על הקביעה הקטגורית הזאת ועל התאמתה לתנאים הנוכחיים של המשק הישראלי. מכל מקום, אין ספק שבניתוח הוצאות הממשלה חשוב לבחון אותן, בין היתר, ביחס להתפתחות התוצר.

התמ"ג של ישראל בשנת 2003 יסתכם לפי האומדן בכ-500 מיליארדי ש"ח. הוצאות הממשלה, המסתכמות ב-288 מיליארד ש"ח, מהוות 58 אחוז מהתמ"ג. שיעור זה גבוה בחמש נקודות אחוז מכפי שהיה בשנת 2000. העלייה בשיעור הוצאות הממשלה בתמ"ג מהווה מפנה לעומת ההתפתחות בעשור וחצי הקודמים. המדיניות הכלכלית מאז תכנית הייצוב של 1985 שאפה להקטין את האחוז הזה (שהיה גבוה מאד, לפי כל הדעות), והיא אכן השיגה זאת באופן מרשים במחצית השנייה של שנות השמונים. המאמץ נמשך בעשור התשעים, ושיעור ההוצאה ירד מכ-65 אחוז בראשיתו, ל-58 באמצעיתו, ועד ל-52 אחוז בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה, ושיעור ההוצאות בתמ"ג עלה ל-57 אחוזי תוצר.

כיצד הושגה הירידה בשנים הקודמות ומה הביא לשינוי לאחרונה? כדי להבין זאת יש לבחון, קודם כל, את ההתפתחות של שני מרכיבי היחס הזה בנפרד – הוצאה ממשלתית מצד אחד, ותמ"ג מצד שני. לוח 1 מספק תשובה כללית לכך.

לוח 1. התפתחות התמ"ג וההוצאה הממשלתית, 1989–2003
(שיעורי גידול, אחוזים)

שיעורי שינוי		1989-1996	1996-2000	2000-2003	2000-2001	2001-2003
	תמ"ג	52	17	1-	1-	0
	ממשלה	27	6	11	6	5
נומינלי	תמ"ג	250	47	7	1	6
	ממשלה	221	32	21	9	11
שנתי ממוצע						
ריאלי	תמ"ג	6	4	0-	1-	0
	ממשלה	3	1	4	6	2
נומינלי	תמ"ג	20	10	2	1	3
	ממשלה	18	7	6	9	5

הוצאה ממשלתית כאחוז מתמ"ג				
	1989	1996	2000	2003
	63	58	52	58

הלוח מחלק את השנים הללו לשלוש תקופות משנה.

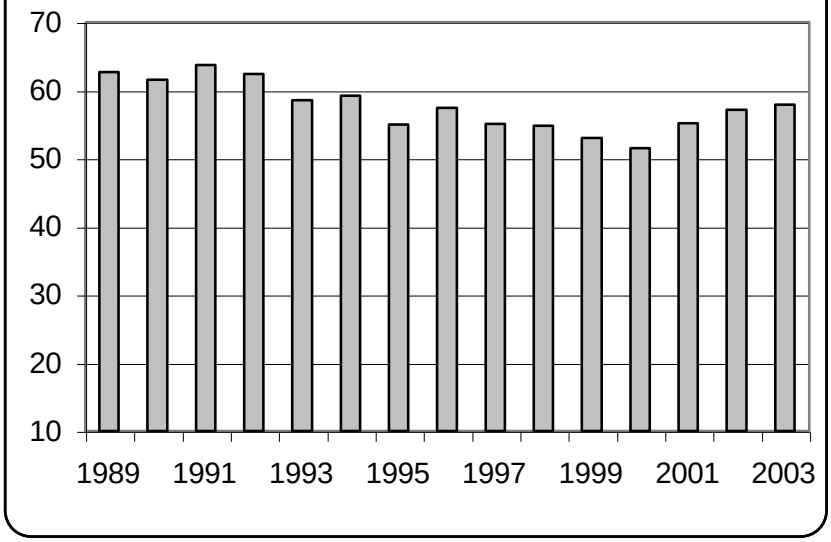
בתקופה הראשונה, 1989-1996, צמח המשק באופן נמרץ, בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6 אחוזים, ולמרות שהיו אלה שנים של גידול רב באוכלוסייה, הסתכמה הצמיחה לנפש בשיעור ניכר של 3 אחוזים לשנה. קליטתם של העולים הצריכה כמובן הוצאה ממשלתית גבוהה, בעיקר בכל הקשור לשיכון ולקליטה הראשונית, אך גם לשירותים חברתיים בתחומי החינוך, הבריאות וכדומה. ואולם, ההוצאה המוגדלת הזאת הוגבלה לשיעור של 3 אחוזים בממוצע לשנה, במונחים ריאליים. שיעור ההוצאה כאחוז מהתמ"ג ירד מ-63 ל-58 אחוז.

בתקופה השנייה, 1996-2000, מתרחשת האטה בצמיחה. הגידול הריאלי הממוצע לתקופה הוא 4 אחוזים לשנה, אך חלק ניכר מהגידול נזקף לזכותה של שנה בודדת, מוצלחת במיוחד, שנת 2000. אם נעבור לנתונים נומינליים נמצא, כי התוצר גדל ב-10 אחוזים בממוצע לשנה, ואילו ההוצאה הממשלתית גדלה בשיעור נמוך יותר של 7 אחוזים, ולכן הנתח של הממשלה בתמ"ג הוסיף לגדול לפחות כמו בתקופה הקודמת. הפעילות הממשלתית הריאלית גדלה ב-1 אחוז בלבד לשנה (לעומת 4

אחוז בתמ"ג) – שיעור נמוך מגידול האוכלוסייה, ופירוש הדבר ירידה בהוצאה הריאלית לנפש.

בתקופה השלישית שאנו עדיין בעיצומה, 2000-2003, מתרחשת הנפילה הגדולה, כשהמשק לא זו בלבד שלא צמח אלא אף נסוג – הצמיחה הממוצעת לשנה היא שלילית ברמה של 0.3- אחוז. תקציב המדינה הוסיף לגדול ריאלית ב-3.6 אחוזים לשנה, בממוצע. התוצאה כבר הוזכרה: תפנית בהתפתחות אחוז הממשלה בתוצר, מ-52 ל-58 אחוז.

ציור 2. הוצאה ממשלתית כאחוז מתמ"ג



ניתוח זה, שהתייחס לכלל ההוצאה הממשלתית, כוחו יפה גם לאותו חלק בה המוקדש לשירותים חברתיים, ובמיוחד בתקציב השוטף. לפני שנעבור לתקציב החברתי נבחן את ההוצאה בהתחלקותה בין "תקציב רגיל" ובין "תקציב פיתוח", וכן בחלוקתה הפונקציונלית בין ארבעה רכיבים: החזר חוב, הוצאות רווחה, ביטחון, וכלכלה ומינהל. הנתונים המוחלטים שיוצגו הם לשנת 2002, אך החלוקה באחוזים תקפה גם לגבי שנת 2003.

לוח 2. הוצאות הממשלה לשנת 2002

	תקציב כולל	רגיל	פיתוח
מונחים מוחלטים, מיליארדי ש"ח			
סך-הכל	276	206	70
פירעון חוב	80	29	50
תקציב פנוי-סך-הכל	196	177	20
חברה	107	96	11
ביטחון	46	46	
כלכלה ומינהל	43	34	9
אחוזים			
סך-הכל	100	100	100
פירעון חוב	29	14	71
תקציב פנוי-סך-הכל	71	86	29
תקציב פנוי-סך-הכל	100	100	100
חברה	55	55	55
ביטחון	24	26	
כלכלה ומינהל	21	19	45

התקציב הרגיל מקיף כשלושה-רבעים מסך-כל התקציב, והנותר משרת את צורכי הפיתוח, הן השוטף והן ההוצאות בגין השקעות העבר שמומנו במלוות. בתקציב הפיתוח לשנת 2003 כלולים 80 מיליארד ש"ח, שחלקם הגדול מופנה לפירעון החובות של ישראל, שנצברו בשנים עברו. רק 18 מיליארד ש"ח משמשים להשקעה בהווה, ומתוכם חלק הארי נועד להוצאות שיכון לעולים, לזוגות צעירים ולמחוסרי דיור אחרים. ניתן להסיק מנתונים אלה עד כמה מצומצמת ההוצאה הממשלתית המופנית להשקעות בתשתית ולמפעלי פיתוח אחרים.

לגבי התקציב הרגיל של הממשלה – 206 מיליארד ש"ח – גם בתקציב זה מופיע סעיף נכבד של פירעון חוב, המהווה תשלומי ריבית על יתרת החובות (הסכום שנזכר בפיסקה הקודמת התייחס לפירעון הקרן). לאחר ניכוי סעיף זה מסתכם התקציב הפנוי לפעולה שוטפת ב-177 מיליארד ש"ח. זהו הסכום האופרטיבי, שניתוח שימושיו עשוי להמחיש את סדרי העדיפויות של הממשלה. תקציב הביטחון הסתכם בשנת 2002 ב-46

מיליארד ש״ח והוא נטל 24 אחוז מהתקציב הפנוי הכולל ו-26 אחוז מהתקציב הפנוי השוטף. על אף הגידול בצורכי הביטחון בשנתיים האחרונות לא ניכרת תמורה במגמה ארוכת הטווח של ירידה בנתח של הביטחון בתקציב. גם במונחים של אחוזי תמ״ג אפשר להבחין בירידה מתמשכת.

הוצאות הממשלה על שירותי ממשל כלליים גדלו מאז 1990 באופן ריאלי ב-44 אחוז, אך אם נתחשב בגידול האוכלוסייה, פירוש הדבר שהם גדלו ב-1.6 אחוז בלבד. במונחים יחסיים חלה בעשור השמונים ירידה מ-16 ל-9 אחוזי תמ״ג ב-1990, ומאז נשמרה הרמה הזאת תוך תנודות קלות, לאורך כל העשור האחרון. בהוצאות אלה נכללות כל הפעולות של הממשל בתחומי ביטחון פנים, בתי-משפט, יחסי חוץ ופנים, איכות הסביבה, וכן מקבץ של פעולות בתחום התמריצים הכלכליים, כגון סובסידיות לחקלאות ולתעשייה, עידוד היצוא ועוד.

הקבוצה הגדולה ביותר בתקציב הרגיל – והיא העומדת במוקד התעניינותנו בדו״ח זה – היא קבוצת ההוצאות החברתיות. קבוצה זו כוללת את כל הפעילויות האמורות להגשים את יעדי המדיניות החברתית: מערכות החינוך לדירוגיהן ולמיניהן, שירותי הבריאות – מרפאות, בתי-חולים ופעולות מניעה, היצע דירות והכוונתן, קליטת עולים, שירותי רווחה לפרטים ולמשפחות הסובלים ממצוקות שונות. לצד כל אלה מספקת המדינה, באמצעות הביטוח הלאומי, קצבאות ליחידים ולמשפחות לפי תחומים וצרכים מסוימים. בולטות בתוכן הקצבאות לזקנים ולשאירים, הקצבאות לנכים, הקצבאות הניתנות בתקופות מוגדרות למובטלים ולנפגעי עבודה, וחטיבה מרכזית נוספת – קצבאות למשפחות בגין ילדים.

אף שהשירותים החברתיים מיועדים באופן עקרוני לאוכלוסייה כולה, הרי מטבע הדברים חלקם משרת קבוצות ספציפיות בה, שהתפתחותן על פני זמן מכתיבה במידה רבה את היקף השירותים הנדרשים. הממד הדמוגרפי הוא אחד התנאים שהשתנו במשק בעשור התשעים הרבה מעבר לשינוי שחל במחירים לצרכן או במחירי התשומות. איפיון אחד של השינוי הדמוגרפי הוא הגידול המוחלט שהתרחש באוכלוסייה, אם כתוצאה מריבוי טבעי, ואם כתוצאה מההגירה נטו, כלומר עולים פחות יורדים. השילוב של ריבוי טבעי ומאזן הגירה הגדיל את האוכלוסייה פי 1.6 מאז 1980, והדבר מצביע על גידול בצרכים בהיקף הגדול יותר משיעור זה. הדבר נעוץ בצרכים הייחודיים המלווים את תהליכי

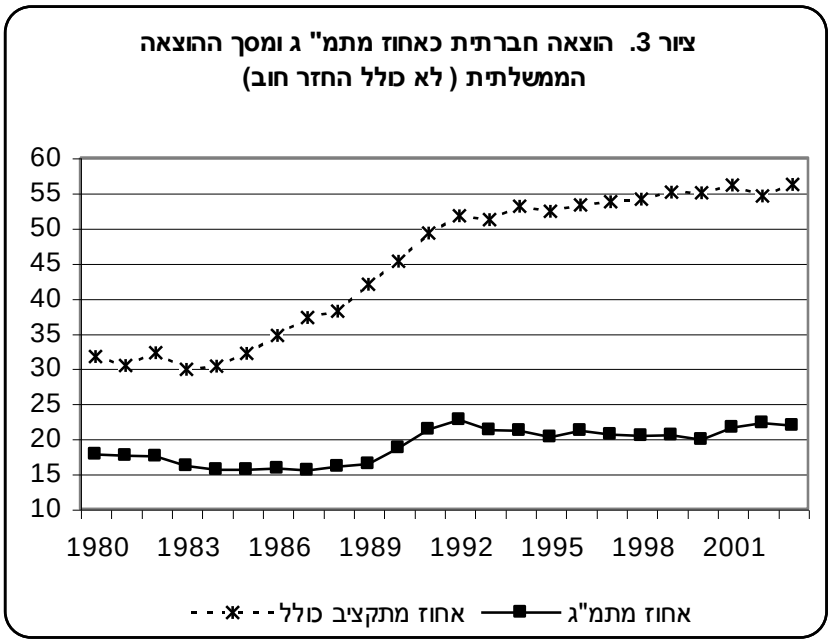
ההשתלבות בחברה בשנים הראשונות שלאחר העלייה. נוסף על כך נמשכה הזדקנות האוכלוסייה, אמנם במידה פחותה מאשר בעשורים שלפני כן, אבל תוך גידול מואץ של הקבוצה הישישה בקרב הקשישים, גילאי 75 ומעלה. אפשר לומר, שהגורם הדמוגרפי חייב הגדלת התקציב בלמעלה מ-60 אחוז על מנת לספק רמה נתונה של שירותים במונחים של הוצאה ריאלית בממוצע לנפש. גם אם חלק מהתקציב אינו תלוי בגודל האוכלוסייה – והדברים אמורים בעיקר בתחום הביטחון – אין ספק שגידול האוכלוסייה ושינוי מרכיביה יוצרים לחץ על השירותים ומצדיקים הגדלת התקציב, לפחות בשיעור קרוב לכך, על מנת לקיים רמת שירותים נתונה. ניתוח מפורט יותר של ההתפתחויות הדמוגרפיות שזור השנה בפרקים העוסקים בהתפתחות השירותים, חינוך, בריאות ושירותי רווחה אישיים ובפרק על התפתחות קצבאות הביטוח הלאומי.

2. ההוצאה החברתית

ההוצאה הכוללת המתוקצבת לשירותים החברתיים ב-2003 מסתכמת ב-109 מיליארד ש"ח. מזה מופיע סכום של 10 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים בתקציב הפיתוח, ורובו מיועד לשיכון ולאספקת שירותי דיור לזמן ארוך באמצעות השקעה בנכסים קבועים. כל השירותים האחרים מסופקים בעיקר בתקציב הרגיל, אך גם הם כוללים מרכיבים מסוימים הנכללים, מעצם הגדרתם, בתקציב הפיתוח, כגון בניית בתי-ספר, בתי-חולים ומתקני בריאות אחרים – כל אלה הם בגדר השקעה לטווח ארוך.

התקציב הרגיל לשירותים חברתיים ישירים מתבצע על-ידי משרדי ממשלה שונים, ואילו מרביתם של השירותים הניתנים בכסף, הקצבאות השונות, ניתנות על-ידי הביטוח הלאומי. מבחינה פורמלית הסכום הכולל של הקצבאות אינו מופיע בספר התקציב של המדינה ואינו חלק מתקציב המדינה, אך בסיווג שלנו הוא מופיע במכלול ההוצאה החברתית. אופיים של שירותים אלה ואופן מימונם אינו שונה מזה של השירותים הישירים בתחומי החינוך, הבריאות, והרווחה. יש להדגיש, שחלק ניכר מתשלומי הקצבאות אינו ממומן מדמי ביטוח לאומי הנגבים מהפרטים, והממשלה משלימה את החסר מהקופה הכללית. חלק זה בתקציב הקצבאות, הממומן במישרין מקופת המיסים הכללית, ולא מדמי ביטוח הנגבים מהפרטים, אכן מופיע בספר התקציב, ויש לציין כי משקלו היחסי של חלק זה עלה במידה רבה בשני העשורים האחרונים.

ציור 3. הוצאה חברתית כאחוז מתמ"ג ומסך ההוצאה הממשלתית (לא כולל החזר חוב)



ההוצאה הכוללת הריאלית על שירותים חברתיים גדלה על פני השנתיים האחרונות בכ-10 אחוזים, מ-94 מיליארד ש״ח בשנת 2000 (במחירי 2001) לכ-104 מיליארד ב-2002 באותם מונחי מחירים, ותישאר ברמה דומה (103 מיליארד ש״ח) גם בשנת 2003. בניכוי גידול האוכלוסייה מצטמצם הגידול המצטבר ל-5 אחוזים, ובשנת 2003 לבדה צפויה ירידה של כ-3 אחוזים.

נתוני ההוצאה ב-2002 והתחזית ל-2003 מלמדים על מגמה של האטה בגידול ואף ירידה בהוצאה החברתית, כחלק ממגמת האטה שראשיתה ב-1996. עד שנה זו חל גידול נמרץ הן בהוצאה החברתית הכוללת והן בהוצאה הממוצעת לנפש, אך לאחר מכן השתנתה התמונה, ובמיוחד בחלק ממרכיביה. ליתר פירוט, ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי התמידה לצמוח בממדים גבוהים מאוד, ובשיעור שנתי גבוה אף מזה שבראשית שנות התשעים. תהליך זה נעצר לאחרונה, כאשר ההוצאה על הקצבאות פחתה ב-2.5 אחוזים. בניכוי גידול האוכלוסייה חלה בשנתיים האחרונות 2002-2003, ירידה של כ-9 אחוזים. התמונה בשירותים החברתיים הישירים (מצרף הכולל את שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה

ועוד) היא שונה, והם פחתו בשיעור מצטבר של 9 אחוזים, בממוצע לנפש, בין 1996 ל-2003.

ההאטה בהוצאה החברתית, כפי שהיא נמדדה עד כאן, במונחים מוחלטים ריאליים ובממוצע לנפש, איננה מוצאת את ביטויה במונחים יחסיים, היינו כאשר משווים אותה מול השינויים בגדלים אחרים במשק, כמו תקציב המדינה, התוצר המקומי הגולמי, או סך-כל המקורות. הממצא הבולט ביותר בעניין זה הוא מעמדה הבכיר של ההוצאה החברתית בתוך כלל המשאבים התקציביים הממשלתיים: בעשור התשעים התבססו תקציבי הרווחה במעמדם לא רק כגורם הגדול ביותר, אלא ששיעורם הכולל הוא יותר ממחצית התקציב הממשלתי הפנוי (היינו, בניכוי ההוצאות להחזר חוב). בשנת 2002 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 55 אחוז מכלל התקציב, בין אם בוחנים את התקציב הרגיל לבדו ובין אם מתייחסים לתקציב הכולל, היינו בתוספת הוצאות הפיתוח. כדי לעמוד על מלוא המשמעות של נתון זה ראוי להדגיש, כי השיעור הוא כמעט כפול מזה של עשורים קודמים – אז היוותה ההוצאה החברתית 30 אחוז בלבד מהתקציב הכללי. חלק נכבד מההאצה הזאת התרחש במהלך העשור האחרון, שבו גדל משקלה של ההוצאה החברתית בכחמישית.

הגידול במשקלן היחסי של הוצאות הרווחה ניזון במידה רבה מירידת משקלן של הוצאות הביטחון. כדי לנטרל בחישובינו את השפעת השינוי המקזז בקבוצות האחרות של התקציב הכללי, נפנה לגודל יחסי אחר, להשוואה מול התמ"ג - התוצר הכולל של המשק. בה בעת שההוצאה החברתית גדלה במונחים מוחלטים, אנו מוצאים שגם התוצר של המשק גדל באופן נמרץ והגיע לכדי 483 מיליארד ש"ח. כתוצאה מן ההתפתחות המשולבת עלה שיעור ההוצאות החברתיות כאחוז מכלל התוצר של המשק מ-19 ל-22 אחוז. הגידול של ההוצאה בתקציב הרגיל לבדו מתוך התמ"ג הוא מ-16 לכ-20 אחוז, וחלק נכבד משינוי זה התרחש בשנתיים האחרונות. מסתבר, אפוא, שההאטה במשק היא הגורם העיקרי העומד מאחורי גידולו של נתח התוצר המופנה ליעדים חברתיים. אילו התמיד המשק לצמוח בשנתיים הללו, כי אז ההוצאה החברתית המוקטנת היתה מצריכה נתח קטן יותר של תמ"ג, מכפי שהיה בפועל.

האבחנה בין תקציב רגיל ותקציב כולל מפנה את תשומת הלב לעובדה נוספת: תקציב הפיתוח בתחום החברתי הוא בעל משמעות קטנה מאוד במונחים מקרו-כלכליים, ומסתכם בכ-2 אחוזים מהתמ"ג. גם כאחוז

מכלל ההוצאה החברתית, שיעור ההוצאה על השקעה הוא פחות מעשירית (9.3 אחוזים ב-2001). הנתח של ההוצאות הפיתוח היה גבוה בהרבה בראשית העשור. כך, למשל, ב-1992 הסתכמו פעולות אלה בכ-30 אחוז מכלל ההוצאה החברתית. עם זאת יש להעיר, שעיקר פעולות הפיתוח בשנים המוקדמות של העשור היו על שיכון, במיוחד בהקשר של עלייה. בשירותים החברתיים האחרים, כמו חינוך, בריאות, רמת ההשקעות היתה נמוכה.

שירותים בעין מול שירותים בכסף (תשלומי העברה)

ההוצאה החברתית כוללת מרכיבים רבים, שאפשר לחלקם באופן ראשוני לשתי חטיבות. חטיבה אחת עוסקת בשירותים הישירים, דהיינו שירותים שהממשלה מספקת בעין, בדמות השימוש הסופי שלהם על-ידי הצרכן – שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה, השיכון והקליטה. החטיבה השנייה היא של שירותים בכסף, כלומר תשלומים הניתנים לאזרח, והוא עושה בהם שימוש כרצונו. בחטיבה זו כלולות קצבאות לקשישים, למשפחות עם ילדים, למובטלים, לנכים, ועוד מספר קצבאות קטנות יותר בהיקפן הכולל.

משקלן של הקצבאות הוא 40 אחוז מכלל ההוצאה החברתית. שיעור זה הלך וטיפס עד לאחרונה מכ-30 אחוז בראשית העשור. תנודות כגון אלה במשקלן של הקצבאות אינן ייחודיות לשנות התשעים, ואפשר למצוא מתכונת דומה גם בשנות השמונים: הגידול של הקצבאות התרחש בעת של קיצוצים בשירותי הממשלה הישירים. בתשלומי הקצבאות, לעומת זאת, קיימת קשיחות רבה יותר, עקב התבססן על כללים מוגדרים יותר. יחד עם זאת, עיגון הקצבאות בחוק ובתקנות, כשגודלה של הקיצבה הבסיסית נקוב בערכים מספריים מוגדרים, אינו מונע באופן מוחלט אפשרות של שחיקה, כפי שנוכחנו השנה ובתקציב ל-2003, כאשר הממשלה הקטינה במידה משמעותית את הזכאות לקצבאות. אבל במרבית השנים, המסגרת החוקית המפורטת הקנתה לקצבאות הביטוח הלאומי יציבות וכושר עמידות גבוהים יותר, בעוד שבשירותים הישירים, החובה לספקם איננה, ולא היתה, מוגדרת במונחים כספיים וכמותיים אחרים. גם אם החובה לספק שירות ישיר מסוים קבועה בחוק מחוקי המדינה (כמו, למשל, חוק לימוד חינם), הרי שהיעדר פרמטרים כספיים בחוקים אלה מגמיש את היקפם. ההתפתחות שתוארה משתקפת כתמונת ראי בירידת חלקם של השירותים הישירים מכ-70 אחוז בראשית העשור

לכדי 60 אחוז לאחרונה. אחד הגורמים העיקריים, העומד מאחורי ההפרש הזה קשור להוצאות השיכון הענקיות בראשית שנות התשעים, שבאו לענות על צורכיהם של העולים. ואכן, אם מסתכלים על התקציב **הרגיל**, אשר איננו כולל את רוב הוצאות השיכון, מסתבר כי התנודתיות על פני העשור האחרון הרבה יותר קטנה, וחלקם של השירותים הישירים בתקציב הרגיל נע בטווח צר שבין 61 ל-55 אחוז.

ציור 4. הוצאה ממשלתית לרווחה בנפשי גידול האוכלוסייה
מחירי 2001, אלפי ש"ח

דפוסי התפתחותן של שתי החטיבות, כמתואר לעיל, מייצגים את ההוצאה במונחים נומינליים. התמונה במונחים ריאליים היא מורכבת יותר. כאן המקום להבהיר ביתר פירוט את אופן החישוב של ההוצאה במונחים ריאליים. ניכוי הסכומים הנומינליים באמצעות מדד מתאים אמור לדאוג לכך, שהחישוב יביא בחשבון את כוח הקנייה של הסכומים הנומינליים. והנה, לשתי חטיבות ההוצאה ראוי ליישם מדדים נבדלים: לגבי הקצבאות, המשמשות בדרך-כלל לתצרוכת, המדד הרלבנטי לשמירת כוח הקנייה שלהן הוא מדד המחירים לצרכן, לעומת זאת, את כוח הקנייה של השקלים המופנים על-ידי המשרדים הממשלתיים

לשירותים ישירים אנו מודדים על פי ההתייקרות הספציפית של ייצור השירותים, וברוב המקרים מדובר בהוצאות שכר. יש לזכור שערכן של רוב הקצבאות צמוד, על פי חוק, לתנודות בשכר הממוצע במשק. כיוון שהשכר בישראל נוטה בדרך-כלל לעלות מעבר לעליית המחירים, הרי שהמדד המנכה את ההוצאה בשירותים הישירים יקטין את הערך הריאלי של ההוצאה במידה רבה יותר מאשר המדד המנכה את ההוצאה על הקצבאות.

חישוב ההוצאה הריאלית לפי עקרון זה מראה, כי התקציב הריאלי של קצבאות הביטוח הלאומי גדל יותר מאשר התקציב הרגיל של השירותים הישירים. מאז 1996 פחתה ההוצאה לנפש בשירותים הישירים באחוז בממוצע לשנה. לעומת זאת גדלה ההוצאה על קצבאות, בממוצע לנפש, בשיעור של 4 אחוזים. החלוקה לשתי חטיבות של הוצאה חברתית היא חלוקה ראשונית, ולהרחבת היריעה נבחן את ההתפתחות בענפי השירות הנפרדים.

3. מערכת החינוך

תקציב החינוך מסתכם ב-31 מיליארד ש"ח, ומתוכם מיליארד אחד מיועד לפיתוח, הכולל בעיקר בניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם. חלקו של החינוך בתוך כלל השירותים החברתיים הוא הגדול מכל האחרים, ומהווה קרוב לשליש (30 אחוז) מכלל ההוצאות לרווחה.

ההוצאה השוטפת על שירותי החינוך היתה יציבה במונחים מוחלטים בשנתיים האחרונות, וזאת לאחר האטה בשנים 1996 עד 2000, שבאה בעקבות זינוק מרשים בראשית העשור. בתקופה הראשונה עלה שכר המורים, אך גם ההיקף הפיזי של השירותים עלה באותן שנים, כפי שהדבר משתקף בשעות הלימוד, במספר המורים, ובשירותים נוספים. דיון במגמות ההוצאה בתחום זה נתקל בקושי טכני מסוים: מערכת החינוך מתוקצבת כל שנה, בדיונים בין משרד החינוך למשרד האוצר, תוך שימוש במודד המתקרא "שעות-שבועיות". מודד זה מופיע בספרי התקציב כהקצאה לפי רמת חינוך והוא משמש את משרדי האוצר והחינוך בדיוניהם על היקף התקציב, כתחליף לשימוש ביחידה שקלית. לכאורה, הדבר מאפשר מעקב מדויק אחר התפתחות ההוראה בכיתות, אך למעשה אין הדבר כך.

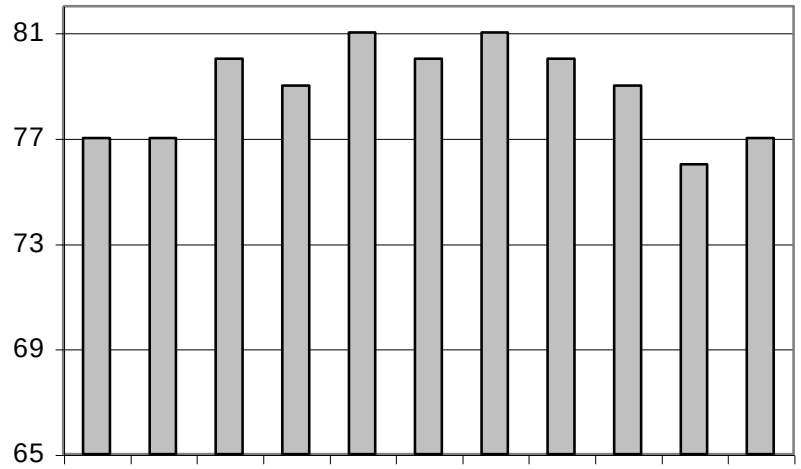
השימוש בפרמטר זה פוגע ב"שקיפות" התקציב: המונח "שעה שבועית" יוצר את הרושם, שמדובר בשעות הוראה בפועל, בעוד שלמעשה מדובר ביחידת תקצוב לבית-הספר, המיועדת גם לצרכים אחרים שאינם הוראה ישירה. נוסף לכך, ערך השעה השבועית משתנה מסעיף לסעיף ומטעה את כל הרוצה לבחון את נתוני התקציב. הגברת ה"שקיפות" של סעיפי התקציב מחייבת, אפוא, לעבור לשימוש במושגים תקציביים ברורים. סיבה שנייה להצעה זו אף חשובה יותר: השימוש במונח שעות שבועיות פועל לעתים קרובות לטובת בתי-ספר הפועלים באזורים מבוססים. בתי-ספר אלה מגייסים מורים בעלי ותק רב יותר והשכלה רבה יותר ועל כן גם עלותם גבוהה יותר, וכנראה גם איכות עבודתם. בדו"ח השנתי של המרכז לשנת 2000 הוצג חישוב לדוגמא, שהראה כי ליישוב מבוסס הוענק סכום גבוה יותר מאשר ליישוב פיתוח, עקב שיטת התקצוב. מכאן ששיטת תקצוב זאת שמה לאל חלק גדול מהמאמצים להביא להקטנת הפערים על-ידי הקצאת משאבים בדרך של העדפה מתקנת.

מספר המורים במערכת החינוך מהווה גם הוא מודד חלקי להיקף ההוראה, אבל גם בעניין זה יש בעיה, משום שמרבית המורים בישראל משמשים בתפקידים במשרות לא מלאות. ההיקף הממוצע של משרת המורים נע בין שני-שליש לשלושה-רבעי מישרה מלאה. כלומר, אי אפשר להסתמך על שינוים במספר המורים כאבן בוחן לשינוי בהיקף ההוראה, ולכן משתמשים במונחים נגזרים בני-השוואה.

עיוות אחר הנובע משיטת התקצוב הוא ההקצבה הניתנת לפי כיתות. כתוצאה מכך, יישובים ומוסדות חינוך המפעילים כיתות קטנות נהנים מתקציב גדול יותר. דבר זה יבוא על תיקונו אם ייושמו המלצות ועדת שושני, שהציעה תקצוב לפי תלמיד, תוך התחשבות במצב החברתי-כלכלי של תלמידי בית-הספר. ההמלצות אומצו על-ידי שרת החינוך, ונותרה עדיין שאלת הביצוע. ראוי להזכיר כי המלצה כזאת הופיעה מדי פעם בפעם בדו"חות של המרכז לחקר המדיניות החברתית.

הוצאות הממשלה על שירותי חינוך מיועדות ברובן לתשלום שכר המורים, ואילו הוצאות התחזוקה מוטלות על שכמן של הרשויות המקומיות. עקב כך, ניתן למצוא הבדלים ניכרים בין בתי-ספר, ובעיקר בין יישובים שונים, מבחינת הרמה הפיזית של בתי-הספר, וגם מבחינת ההוצאות המשלימות מעבר לשכר המורים. נוסף על כך נוהגים בתי-הספר לגבות מההורים תשלומים מתשלומים שונים, בהיקפים בלתי מבוטלים.

ציור 5. שיעור המימון הממשלתי בהוצאה הלאומית לחינוך
אחוזים



הסכומים הנגבים גבוהים במידה שיש בה כדי לערער את תקיפותו של המושג לימוד חינם. קירוב ראשון להבנת הנושא באופן כמותי אפשר לקבל מהנתונים על ההוצאה **הלאומית** (בנבדל מהוצאה **הציבורית**). המונח הזה מבטא את מכלול העלויות הכרוכות בהפעלתן של מערכות החינוך, ובהן הוצאות ממשלה ורשויות מקומיות, וכן הוצאות הממומנות על-ידי מוסדות ללא כוונת רווח, ובעיקר הוצאות במימון המשפחות. אם ניקח לדוגמא את שנת 2000 (היא השנה האחרונה שלגביה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים מפורטים על ההוצאה הלאומית לחינוך), נמצא כי ההוצאה הלאומית על חינוך הסתכמה ב-43 מיליארד ש״ח, ואילו ההוצאה הציבורית הסתכמה ב-33 מיליארד ש״ח, ופירוש הדבר שכמעט רבע מההוצאה הלאומית מומן ממקורות לא-ציבוריים.

ההוצאה על חינוך כוללת את התקציב של משרד החינוך, הנחלק לפי רמות לימוד: גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי (על שתי חטיבותיו – חטיבת הביניים והחטיבה העליונה), והחינוך העל-תיכוני. תקציב ההשכלה הגבוהה מופיע באופן נפרד, בהיותו עצמאי ובלתי תלוי במשרד החינוך. המרכיב הגדול ביותר בתקציב הוא החינוך העל-יסודי, המסתכם

השנה בכ-10 מיליארד ש"ח ובתוכו נכללות שלוש תת-מערכות: חטיבת הביניים, החטיבה העליונה, והחינוך העל-תיכוני הלא-אקדמי, הכולל בעיקר מוסדות להכשרת מורים. תקציב החינוך העל-יסודי גדול מזה של החינוך היסודי, על אף נחיתותו במספר התלמידים. הסיבה לכך היא, ששכר המורים בחינוך העל-יסודי גבוה מזה של המורים בחינוך היסודי, ומשרתם המלאה מוגדרת במספר שעות קטן יותר (24 שעות שבועיות למורה בחינוך העל-יסודי, לעומת 30 שעות למורה בבית-ספר יסודי).

ב-2003 תקציב החינוך היסודי יסתכם בכ-9 מיליארד ש"ח, תוספת של כמיליארד ש"ח לעומת שנת 2000. בשנים שלפני כן היתה יציבות בסכום הכולל, ולאור הגידול במספר התלמידים משמעות הדבר שהגידול היה צנוע יותר. ליתר הבהרה, נבחן את ההוצאה הממוצעת לתלמיד. זו הסתכמה ב-2002 ב-11,000 ש"ח לשנה, לעומת 10,000 ברוב השנים הקודמות מאז 1996. יחד עם זאת יש לציין שהרמה הנוכחית גבוהה כמעט ב-50 אחוז לעומת ראשית העשור הקודם. התקציב המוגדל איפשר להחזיר למערכת דפוסים שנשחקו בעבר, במונחים של מספר שעות הלימוד ובמיוחד בכיתות הנמוכות. יש לזכור, שבמרוצת שנות השמונים קרה שילדי כיתה א' סיימו את לימודיהם בשעה 11:45, והדבר תוקן בהדרגה בשנות התשעים. בכמה מקומות אף הונהג יום לימודים ארוך מן הרגיל במסגרת ההפעלה החלקית של התכנית להארכת יום הלימודים. יש לציין, שבהרבה מקרים בהם הועמדו לרשות מנהלי בתי-ספר שעות הוראה מוגדלות, העדיפו בתי-הספר להמשיך באורך הרגיל של יום הלימודים (5 שעות לימוד ביום), ואת מכסת השעות הנוספות ניצלו בעיקר לפיצול כיתות, בדרך-כלל בשיטה של הקבצות וכדומה. בחינוך העל-יסודי ההתפתחות היתה איטית יותר, ובשנים האחרונות אף חלה נסיגה. ההוצאה הממוצעת לתלמיד ב-2002 היתה 17,700 ש"ח לעומת 19,000 ב-1996. גם הגידול לעומת ראשית העשור הקודם הוא צנוע בהרבה לעומת החינוך היסודי.

תקציביהם של גני-הילדים נמצאים בתהליך של גידול רב, שהיה ניכר במיוחד באמצע העשור הקודם. בשנים האחרונות נבלם הגידול, וההוצאה לנפש בשנה האחרונה נשארה באותה רמה. בגני-הילדים היה בעשור האחרון גידול במספר שעות השהייה, כאשר סיום הלימודים התארך מ-12:30 ל-13:20. הדבר חייב הגדלה ממשית של כוח ההוראה, משום שההסדר שנקבע איפשר לגננות לעבור לשבוע עבודה של 5 ימים (בעוד הגן

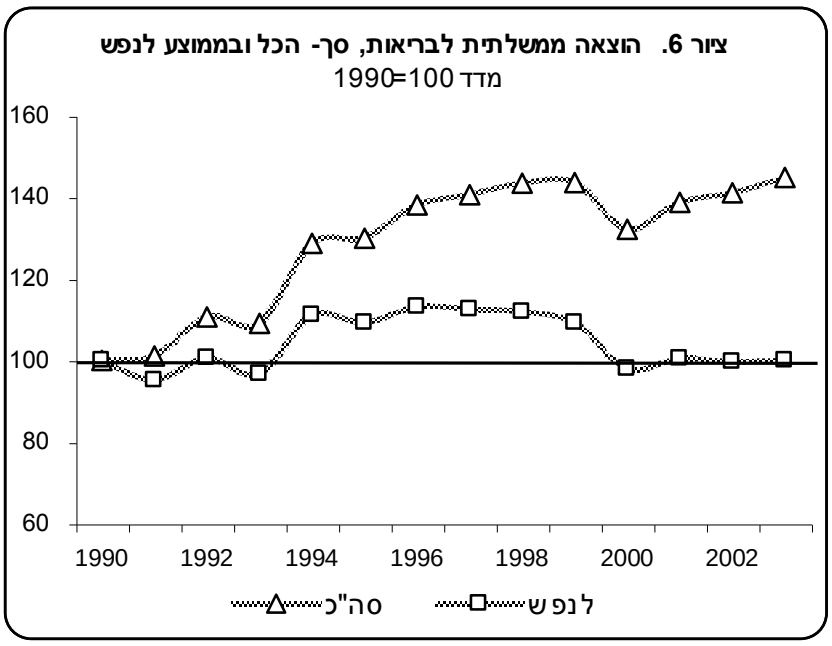
פועל 6 ימים). לצורך תפעול הגנים ביום השישי הצטרפו גננות רבות במשרות חלקיות, בדרך-כלל גננות שכבר פרשו לגמלאות מעבודה מלאה.

הסעיף השלישי בגודלו בתחום החינוך מוקדש להשכלה הגבוהה. הקצבות הממשלה לאוניברסיטאות יסתכמו ב-2003 ב-5 מיליארד ש״ח, וזהו המקור העיקרי למימונם של מוסדות אלה. יש לציין, שבמשך תקופה ארוכה, מ-1980 ועד 1993, הסכום שהוקצב לאוניברסיטאות לא גדל כלל במונחים מוחלטים, (כ-3 מיליארד ש״ח), וזאת כאשר מספר התלמידים גדל באופן ניכר. רק בשנים 1994-1996 חל גידול לרמה של כ-4.5 מיליארד ש״ח , ובשנת 1999 לכדי 5 מיליארד. ב-2001 הצטמצמה במקצת ההוצאה להשכלה הגבוהה, הן באופן מוחלט והן בממוצע לסטודנט, וב-2002 ההוצאה חזרה לרמתה הקודמת. בתקופה האמורה התרחש גידול דרסטי במספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ועיקר הצמיחה התרחש במכללות שזכו לעדנה באמצע העשור. גם האוניברסיטאות קלטו בעשור האחרון מספר גדול של תלמידים. בשנים האחרונות עלה ערכו הריאלי של שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, וחלקו של מקור זה במימון עלותן של האוניברסיטאות גדל באופן משמעותי והגיע לכ-20 אחוז.

4. שירותי הבריאות

ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף מגיעה ל-15 מיליארד ש״ח, המהווים כ-16 אחוז מסך ההוצאה החברתית של הממשלה ו-3.2 אחוזים מהתמ״ג. הממשלה מוציאה בתחום הבריאות סכום של כ-2,200 ש״ח (בתקציב השוטף) בממוצע לנפש – סכום הנמצא בירידה מתמשכת מאז 1994, כאשר ההוצאה לנפש הסתכמה ב-2,600 ש״ח.

בעשור האחרון חלו שינויים במבנה המימון הממשלתי של מערכת הבריאות. אחד השינויים העיקריים היה ביטול דמי החבר בקופות-החולים והמרתם במס בריאות. לפי כללי החשבונאות הלאומית, יש הבדל מהותי בין שתי צורות הגבייה הללו – האחת וולונטרית והשנייה מחייבת. במהלך ההסבה השתנו כמובן פרמטרים שונים שהביאו לתחולה נבדלת של המימון. יחד עם זאת, על מנת לאפשר מעקב השוואתי רב-שנתי יש מקום להציג את מס הבריאות כמחליפו של הביטוח הישיר (דמי חבר), שהיה נהוג לפני חוק הבריאות. בהתאם לכך, העברות הביטוח הלאומי במסגרת מס הבריאות לא נכללו כאן בהוצאה הממשלתית.



שינוי נוסף התרחש במרכיב שנקרא "מס מקביל". במקורו היה זה הסדר בין קופות-החולים ובין המעסיקים המאורגנים, אשר היו משתתפים במימון הביטוח הרפואי של עובדיהם. ברבות הימים הורחב ההסדר אל כל המשק וגביית המס מן המעסיקים נעשתה על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשיעור מחייב שהלך ועלה עד שהגיע לכדי 4.9 אחוזים מהשכר. במסגרת תכנית הייצוב הכלכלית של 1985, כהקלה למעסיקים, צומצמה גביית המס המקביל והאוצר שיפה את הביטוח הלאומי על הפסד הגבייה. המס המקביל בוטל לחלוטין ב-1997, והאוצר מעביר לביטוח הלאומי את הסכום המתחייב אילו התמיד המס להתקיים.

עקב השינויים האמורים, לא ניתן לעקוב באופן פשטני אחר התפתחות המימון ויש להתחשב במיון ענייני של המרכיבים השונים, כפי שמוצג בלוח 2, המפרט את ההוצאה הממשלתית על בריאות, תוך הפרדה לשני רכיבים ראשיים: האחד הוא השתתפות בביטוח הבריאות, בעיקר באמצעות מחליפו של ה"מס המקביל", והמרכיב השני מממן סידרה של שירותים ישירים שמספקת הממשלה.

ניתן לראות בלוח את הירידה שחלה בהוצאה הכוללת בממוצע לנפש מאז 1996, כמו גם – ואף ביתר עוצמה – במרכיבו הראשי, "השתתפות בביטוח רפואי". כאן חלה בתוך 6 שנים, מאז 1996, ירידה בשיעור של למעלה מ-10 אחוזים. פירוט נוסף מופיע בלוחות הנספח (לוח 8 בנספח).

לוח 2: ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף, סך-הכל ובממוצע לנפש (מחירי 2001)

	סך-כל ההוצאה (מיליוני ש"ח)			**הוצאה לנפש** (ש"ח)		
	סך-הכל	**השתתפות בביטוח רפואי**	**הוצאות ישירות**	**סך-הכל**	**השתתפות בביטוח רפואי**	**הוצאות ישירות**
1980	9,835	5,581	4,254	2,536	1,439	1,097
1985	9,677	6,591	3,086	2,286	1,557	729
1990	10,567	7,527	3,040	2,268	1,615	652
1995	13,747	9,627	4,120	2,479	1,736	743
1996	14,595	10,545	4,050	2,567	1,855	712
1997	14,875	10,704	4,171	2,552	1,836	416
1998	15,161	10,776	4,386	2,539	1,805	735
1999	15,176	10,581	4,595	2,478	1,727	750
2000	13,974	9,222	4,752	2,222	1,466	756
2001	14,672	9,469	5,203	2,279	1,471	808
2002	14,920	9,830	5,090	2,263	1,491	772
2003	15,321	10,291	5,029	2,269	1,527	745

הוצאה לאומית על בריאות. בהשלמה לניתוח הוצאות הממשלה על בריאות יש מקום לבחון את ההוצאה הלאומית לבריאות, המרחיבה את היריעה ומשקפת את כל הפעילות בענף הבריאות. בדרך חישובה מרכזת ההוצאה הלאומית את סך-כל הפעילויות הכספיות המתרחשות בכל יחידה ויחידה של מערך אספקת שירותי הבריאות במדינה, בין אם במימון ציבורי ובין אם במימון פרטי. פעילויות כאלה הן תשלומי השכר לרופאים, לאחיות ולכל יתר העובדים במתקנים שונים של המערכת. משלימות לכך רכישות של מוצרים וחומרים שבהם משתמשים בבתי-החולים ובמרפאות, וכן רכישת תרופות ומכשירים רפואיים על-ידי פרטים. כל אלה הן בגדר הוצאות שוטפות, המייצגות את עלויות התחזוקה היומיומיות של המערך. המערכת מוציאה סכומים שונים גם

על מנת להרחיב את המבנים הקיימים ולרכוש ציוד בלתי מתכלה, כגון סורקים ממוחשבים, ציוד רנטגן וכדומה. כל ההוצאות שבקבוצה האחרונה הן הוצאות למטרות השקעה ופיתוח, שהשימוש בהן אינו חד-פעמי או חד-שנתי. סיכום ההוצאות הכספיות מייצג, אפוא, את היקף פעולתם של כל שירותי הבריאות בתקופה נתונה ומאפשר להעריך את השינויים המתחוללים על פני זמן.

אחוז התוצר (התמ"ג) שהופנה לשירותי בריאות גדל בשנות התשעים בכ-13 אחוז. המשמעות היא, שככל שהתוצר של המשק גדל בעשור הזה, הרי ההוצאה על בריאות גדלה כמעט ב-13 אחוז יותר מכך. כדי להעריך את משמעות הגידול מבחינת ההיקף הפיזי של השירותים, יש להביא בחשבון את התייקרותן של התשומות המשמשות לייצור שירותים אלה, בהשוואה לשינויים שחלו בכלל הפעילות של המשק, היינו בתמ"ג. ובכן, מסתבר שההתייקרות של שירותי הבריאות היתה תלולה יותר מזו של התמ"ג ב-15 אחוז. לכן הגדלת הנתח של שירותי הבריאות בכלל המקורות לא שיפרה כמעט את מצבו היחסי של הענף, ואף הרעה אותו במקצת, משום שכל הגידול ויותר מכך נבלע בהתייקרות התשומות. אפשר להציג זאת גם אחרת – ההתייקרות העודפת של התשומות בענף הבריאות חייבה הגדלה של נתח התמ"ג שהופנה לשירותים אלה, אך ורק כדי לקיים רמה יציבה של ההיקף הפיזי של השירותים.

חלוקה לתקופות משנה מגלה שהתהליך הזה התרחש ברובו בחומש הראשון, וליתר דיוק בשנים 1993-94. בשנים שלאחר מכן, 1995-2000, היה גידול מתון של 1.7 אחוזים בחלק התמ"ג שהופנה לבריאות, וחלקו העיקרי נבלע בהתייקרות, כך שבסופו של דבר פחת ההיקף הפיזי היחסי של השירותים ב-1.8 אחוזים. התופעה העיקרית שיש להצביע עליה, אפוא, היא שהיקף השירותים לא גדל כמעט בשנים 1995-2000, הן במונחים נומינליים והן במונחים ריאליים, מעבר לגידול התוצר של המשק, אבל נטל המימון הלך ועבר אל הפרטים. זהו תהליך אשר מרחיק את ישראל מהמקום בו היא ניצבה אפילו בתקופות שבהן לא היה חוק ביטוח ממלכתי בתחום שירותי הבריאות. השינויים שהתחוללו מוליכים בהדרגה למשטר בריאות של מימון פרטי במידה רבה, ובסופו של דבר גם הגשת השירותים בו תתבסס יותר ויותר על רפואה פרטית.

יש לציין, כי במאפיינים המרכזיים של המערכת לא חלו שינויים מפליגים בעקבות הנהגתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והשינוי המרכזי התבטא בגבייה ממלכתית של דמי החבר, בלבוש של מס בריאות.

הבעיה התפעולית העיקרית, קרי המימון הגירעוני, לא נפתרה, וזמן קצר לאחר החקיקה שוב נוצרו גירעונות, בעיקר משום שהממשלה לא התאימה כראוי את היקף המימון לצרכים הגדלים ולהתייקרויות. הנזק העיקרי שנגרם עקב כך היה חיפוש אחר מקורות מימון משלימים, בדמותם של תשלומים עבור ביקור במרפאה, הגדלת ההשתתפות העצמית במימון תרופות וטיפולים שונים והתרחבות ההיעזרות בביטוחים משלימים. בכך נפגע אחד העקרונות החיוביים המרכזיים, שהיו קיימים בליבה של המערכת, של מתן השירות על סמך הביטוח הבסיסי, וללא תשלום נוסף עבור השירות. הצידוק העיקרי היה להשתמש במכשיר הזה כדי לצמצם שימוש עודף בשירותים, אבל העובדה שגורם זה הפך למקור מימון משמעותי פירושה שהמטרה האמורה לא הושגה. מעל לכל, במידה שאנשים נמנעו מלקבל שירות (עקב הטלת חובת תשלום), אין ספק שבחלק מהמקרים היה בכך כדי לפגוע בבריאות, ובמיוחד אצל בני שכבות חלשות באוכלוסייה – לא החלשות ביותר, המוגנות יחסית מפני גורם זה, אבל חלשות באופן יחסי לשכבות המבוססות.

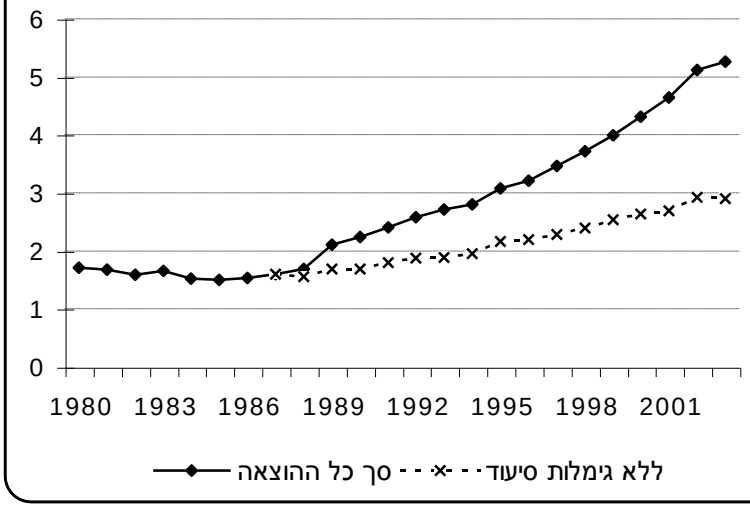
5. שירותי רווחה אישיים

שירותי רווחה אישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. השירותים מטפלים במשפחות וביחידים במצוקה בתחומים מסוימים, כמו הפניה ותיאום של טיפול מוסדי לילדים הנזקקים לכך, מוסדות למפגרים, עזרה לנכים ועוד. סך-כל ההוצאה על שירותים אלה עלתה לכ-5 מיליארד ש״ח, בהשוואה ל-4.3 מיליארד ב-2000 ו-3.2 מיליארד ש״ח ב-1996. יש בכך גידול רב לעומת כל יתר השירותים החברתיים. יש להדגיש, עם זאת, שחלק מכריע מהגידול נזקף לחשבונו של שירות אחד, הסיעוד, הניתן על-ידי הביטוח הלאומי לקשישים מוגבלים, מתוקף חוק ביטוח סיעוד. בשנת 2002 מהווים תשלומי הסיעוד של הביטוח הלאומי כ-43 אחוז מכלל הפעולות בתחום זה. אם נתייחס למכלול השירותים ללא סיעוד, ובניכוי האינפלציה, נמצא כי חל בו גידול ריאלי של 57 אחוז במהלך העשור, המהווה תוספת ריאלית של כמעט מיליארד ש״ח.

חוק ביטוח סיעוד נכנס לתוקף בראשית שנות השמונים, אך הביצוע בפועל, בהיקף משמעותי, החל ב-1988, וצבר תאוצה רבה מיד בשנה שלאחריה. גמלאות הסיעוד הגיעו אז להיקף ריאלי של שליש מיליארד

ש"ח, ומאז הלכו וגדלו ללא כל יחס לעומת כל שירות חברתי ישיר. שיעור הגידול בתחום הסיעוד בשנים האחרונות מתקרב ל-15 אחוז גידול ריאלי לשנה – תוספות שנתיות של כ-150 מיליון ש"ח. בתוקף קיומו של חוק הסיעוד התפתח ענף נרחב של שירותים סיעודיים אשר עיקר מקורותיו נובעים מכספי הביטוח הלאומי. בנוסף קיימים גם סעיפים אחרים של שירותים לקשישים אחרים, בעיקר במסגרת מוסדית. הוצאה זו מסתכמת השנה ביותר מרבע מיליארד ש"ח.

ציור 7. הוצאה לשירותי רווחה אישיים
מחירי 2001, מיליארדי ש"ח

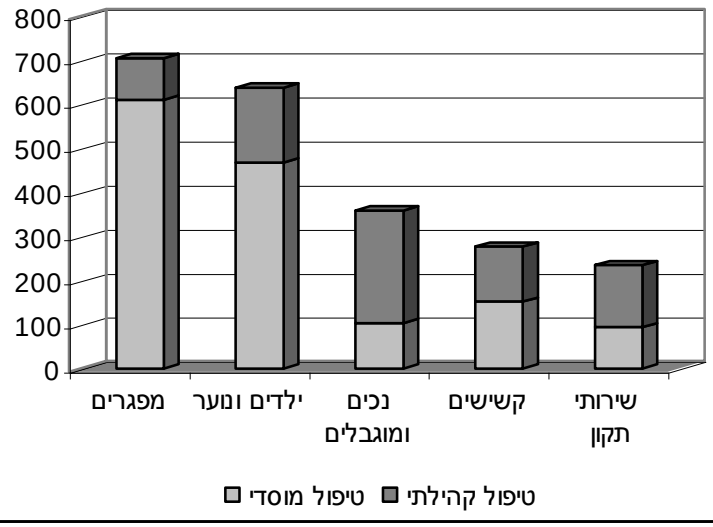


הסעיף הגדול ביותר בשירותים האישיים (ללא גמלאות סיעוד) הוא השירות למפגר, שתקציבו מסתכם בקרוב ל-700 מיליון ש"ח. השירותים הללו זכו לתשומת לב מיוחדת בעשור האחרון והם מוקדשים ברובם לטיפול מוסדי – שני-שליש במוסדות פרטיים וציבוריים ושליש במוסדות הממשלתיים. הטיפול בקהילה ניתן בהיקף מצומצם של כעשירית מכלל ההוצאה בענף זה.

ההוצאות על שיקום נכים ומוגבלים מסתכמות השנה בשליש מיליארד ש"ח. בתחום זה עיקר ההוצאה הוא על שירותים קהילתיים במרכזי שיקום לכלל הנכים ובסיוע לעיוורים. רק רבע מכלל ההוצאות מופנה

לטיפול במוסדות. גם ענף שירותי התקון מדגיש יותר את הטיפול הקהילתי והוא מיועד לצעירים עוברי חוק או צעירים המצויים בסיכון לכך. תקציבו הוא 223 מיליון ש״ח, ומתוכו סכום של 134 מיליון מופנה לשירותים קהילתיים, שמחציתם מיועדת לשירותי מבחן, והנותר לנערים ולנערות במצוקה ולשיקום במפת״נים.

ציור 8. שירותי רווחה אישיים, ענפים נבחרים, 2003
מיליוני ש"ח



ענף מרכזי אחר עוסק בילדים ונוער, הנזקקים להתערבות חברתית עקב קשיים משפחתיים מסוגים שונים. למרות המדיניות המעדיפה להימנע מהוצאת ילדים מן הבית, זהו עדיין הפתרון בחלק מן המקרים. ההוצאה בענף זה מסתכמת ביותר מ-600 מיליון ש״ח, וחלק הארי בה מיועד לאחזקת ילדים במוסדות. יש לציין כי תחום זה הצטמצם יחסית לענפים אחרים.

בסיכום ניתן לראות, שההוצאה על טיפול מוסדי בשירותים השונים נוטלת נתח גדול יותר לעומת הטיפול הקהילתי, אבל הדגש משתנה מתחום לתחום. בחלקו קשור הדבר בצרכים הייחודיים לכל תחום, ובחלקו הוא משקף גם העדפות מקצועיות משתנות של הגורמים המופקדים על כל תחום.

6. קצבאות הביטוח הלאומי

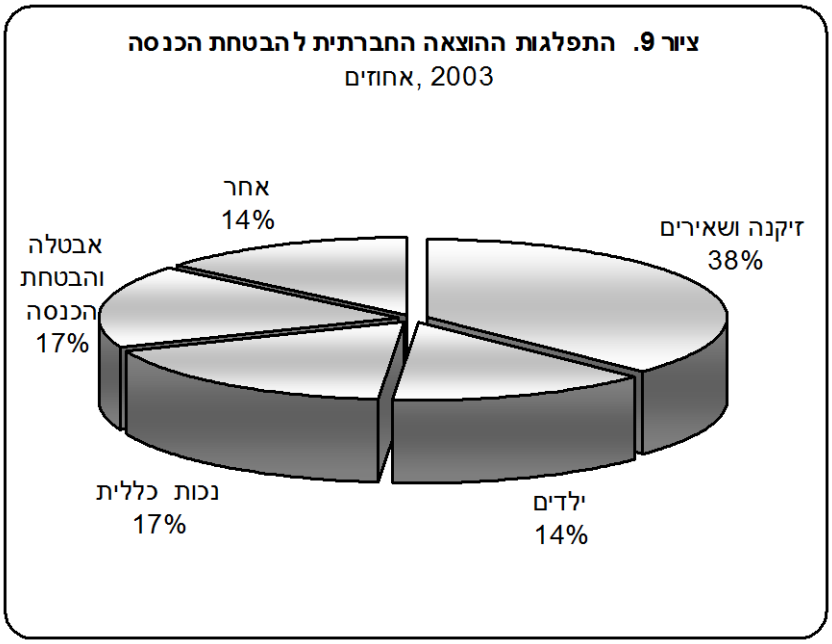
בהשלמה לשירותים הישירים, שנסקרו עד כאן, מופעלת בישראל שורה של שירותים בכסף, היינו קצבאות למשפחות וליחידים הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. ב-2003 מכלול השירותים בכסף מסתכם ב-40 מיליארד ש"ח, לעומת 36 מיליארדי ש"ח באותם מונחי מחירים בשנת 2000. הדבר מייצג גידול ריאלי של כ-3 אחוזים לשנה. גם בניכוי הגורם הדמוגרפי –גידול האוכלוסייה – מתקבל גידול בקצב ממוצע של 0.7 אחוזים לשנה, פי 2 יותר מהשירותים החברתיים הישירים. ראוי להזכיר את מה שתואר לעיל לגבי אופן תרגום הנתונים הנומינליים למונחים ריאליים. יחד עם זאת, גורם זה איננו בעל השפעה מכרעת על מידת התפתחותם הנבדלת של שני סוגי השירות.

חטיבת הקצבאות נחלקת לשלושה ענפים מרכזיים ולמקבץ נוסף של קצבאות בהיקף קטן יותר. הענף הגדול מכולם הוא קצבת הזיקנה והשאירים, אשר מסתכם השנה ב-15 מיליארד ש"ח, שהם כקצת יותר משליש מכלל ההוצאה על קצבאות. בשנה הבאה ההוצאה תישאר באותה רמה. בקיצבה זו, שבבסיסה היא אחידה לכל מקבליה, יש מרכיבים שונים אשר גורמים להבדלים ניכרים בין הזכאים לה. ההבדל הגדול ביותר בגובה הקיצבה קשור במצבו הכלכלי של מקבל הקיצבה. הקיצבה הבסיסית כיום היא בסך 1,114 ש"ח לחודש, אך קשישים חסרי אמצעים, שקצבתם היא מקור הכנסתם היחיד כמעט, מקבלים תוספת הנקראת "השלמת הכנסה", וזו מגדילה את ערך הקיצבה לכדי 1,863 ש"ח. גורמים אחרים, היוצרים הבדל בין הזכאים בגובה הקיצבה הם, כאמור בפרק הבא, הוותק בביטוח, כלומר מספר השנים בהן שילם המבוטח את "הפרמיה השנתית" (דמי ביטוח לאומי), ומועד תחילת קבלת הקיצבה. הקיצבה הבסיסית, וכן המרכיבים הייחודיים הנלווים אליה, מעוגנת ברמה הצמודה למדד השכר הממוצע במשק. לצמידות זאת יש משמעות רבה, בהבטיחה שמירה על הכנסתו היחסית של מקבל הקיצבה. למרות זאת, חלקן היחסי של קצבאות הזיקנה בכלל קצבאות הביטוח הלאומי לא היה קבוע ברמתו במשך השנים: בראשית העשור היוו כמעט מחצית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ואילו בשנים האחרונות ירד חלקן לכדי 37 אחוז. יש לציין, שהדבר נובע מגידולן הרב של קצבאות אחרות.

הקיצבה השנייה בגודלה בשנים 2002-2003 היא קצבת נכות, ההוצאות עליה מסתכמות ב-6.5 מיליארד ש"ח, שהם קרוב ל-16 אחוז

מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. קיצבה זו הגיעה לגודל משמעותי בראשית שנות השמונים, ולאחר מכן הוסיפה לגדול בקצב של כמעט 10 אחוזים לשנה עד שנת 1985, כאשר סכומה הכולל הגיע ל-1.7 מיליארד ש״ח. לאחר מכן הואט קצב גידולה השנתי לכדי 4.6 אחוזים, אבל במהלך שנות התשעים שוב הואץ הקצב, תחילה ל-7 אחוזים בממוצע לשנה, ואחר-כך עד 12 אחוז לשנה. בשנתיים האחרונות חל זינוק נוסף של קרוב ל-30 אחוז, שהקפיץ את קצבת הנכות מהמקום השלישי לשני בסולם הקצבאות.

ציור 9. התפלגות ההוצאה החברתית ל הבטחת הכנסה
אחוזים, 2003



הענף השלישי בגודלו הוא קצבת הילדים, בסכום כולל של 5.7 מיליארדי ש״ח, שעברה שינויים רבים במהלך השנים, ופינתה את המקום השני, כאמור, לקצבת הנכות. קצבת הילדים מותאמת בשיעורה הבסיסי לשינויים במדד המחירים לצרכן, ועל כן הגנתה מפני שחיקה פחותה מזו של קצבת הזיקנה, למשל, מבחינת שמירה על הכנסה יחסית. הגידול העיקרי במהלך העשור התרחש בשנת 1993, בה החליטה הממשלה לחזור ולשלם את קצבת הילדים עבור **כל** הילדים, אחרי שבתקופה 1985-1993

הופסק תשלומה ראשית עבור הילד הראשון, ובהמשך גם עבור הילד השני. גם בשנים שלאחר מכן המשיכו התשלומים בענף זה לגדול בקצב שנתי ממוצע של כ-4.5 אחוזים. הדבר נבע כתוצאה מהחלטה אחרת, ביטול ההבחנה בין מי ששירתו בצבא לבין האחרים, ובעיקר מדובר בתחולה אחידה של גובה הקיצבה הבסיסית על המגזר הערבי. גם גל העלייה של ראשית שנות התשעים תרם את חלקו להתרחבות ההוצאה בסעיף זה. בשלב השלישי חל זינוק מרשים, עם קבלתו של חוק הלפרט, אשר היטיב מאוד עם משפחות שבהן יותר מארבעה ילדים, שינוי שפגע באופו חמור בצדק השוויוני בין משפחות ברמה כלכלית דומה.

בשנים האחרונות חל גידול רב בשני ענפים אחרים של הביטוח הלאומי – אבטלה, והבטחת הכנסה. הקצבאות למובטלים מתקרבות ל-4 מיליארד ש"ח ומהוות כמעט עשירית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. לשם השוואה, בראשית העשור הם הסתכמו ב-1.3 מיליארד ש"ח באותם מונחי מחירים. התנהלות הקיצבה הזאת מצלמת נאמנה את המצב הכלכלי-חברתי. הזינוק הראשון שחל בעשור האחרון בהיקף הקיצבה התרחש ב-1992, והוא היה תוצאה של הגידול במספר המובטלים, כחלק מבואו של זרם העולים הגדול. בשנים שלאחר מכן, 1994-1993, ירד היקף התשלומים מ-1.8 ל-1.4 מיליארד, עם ירידת אחוז המובטלים. בשנת 1996, כשהחלה ההאטה בפעילות הכלכלית, נשנתה ההידרדרות בשוק העבודה, מספר המובטלים גדל במהירות, ויחד עימו הואץ הגידול בהיקף תשלומי הקיצבה. מאז 1998 נשמרה רמה גבוהה של 2.9 מיליארד ש"ח, אך בשנים 2002-1999 חל גידול מואץ של כ-20 אחוז. לאחרונה הורעו התנאים לקבלת דמי אבטלה, ועל אף המשך הגידול בשיעורי האבטלה במשק, היקף הקיצבה לא השתנה ב-2002 וצפוי עוד לקטון ב-2003. גם הקיצבה להבטחת הכנסה, שגאתה בעשור הנוכחי ומוענקת למעוטי הכנסה הזכאים לכך לפי המפורט בחוק, משקפת את ההרעה הכלכלית בהיבט חברתי. קיצבה מסתכמת כמעט ב-4 מיליארד ש"ח, והיא גדלה בהיקפה פי 6 מאז תחילת העשור האחרון – קצב מהיר יותר מכל קיצבה אחרת. בשלב הראשון שולשה הקיצבה בין 1991 ל-1996 והתוספת לה הסתכמה במיליארד ש"ח. בארבע השנים שאחרי כן נוספו עוד 1.2 מיליארד ובשנתיים האחרונות לבדן התווסף עוד כמעט מיליארד ש"ח.

מערכת החינוך

הפרק סוקר את התפתחות שירותי החינוך בשנים האחרונות. הסקירה מתייחסת לשינויים הכמותיים - תלמידים, מוסדות חינוך ומורים - שחלו בשנים האחרונות במערכת החינוך בישראל. השנה בחרנו להרחיב מעט את היריעה בהתייחסות לשינויים דמוגרפיים רלבנטיים - שינויים שחלו בהרכב התלמידים - ולשינויים מבניים, המתרחשים במערכת החינוך, שלהשפעתם על החינוך והחברה, לא הוקדשה עד כה, להערכתנו, תשומת הלב הראויה. הכרת המבנה המוסדי של מערכת החינוך, המורכב ומסובך ממה שנראה על פניו, חשובה בשל ההשפעות מרחיקות הלכת שיש לו על המתרחש היום במערכת החינוך ובחברה.

החלק הראשון של הפרק עוסק בשינויים הדמוגרפיים ובמבנה של המערכת בשנים האחרונות והוא כולל שני סעיפים; החלק השני מקדיש סעיף לכל אחת מרמות החינוך העיקריות של המערכת ומאיר בתוכן סוגיות הקשורות להרכב הדמוגרפי, למבנה ולהישגים בכל אחת מרמות החינוך.

א. שינויים דמוגרפיים ושינויים מבניים

1. שינויים בהרכב דמוגרפי

בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית הילדים והנוער בישראל חלו בשנים האחרונות שינויים משמעותיים:

א. הרכב הגיל: שיעור הילדים (0-17) באוכלוסייה נתון בירידה מאז שנות השבעים, בהן עמד על סביבות 40 אחוז. בשנת 1990 ירד השיעור ל-36 אחוז והירידה נמשכת גם בשנים האחרונות. בשנת 2001 מנתה אוכלוסיית הילדים בישראל 2,170 אלף והיוותה שליש (33.7 אחוז) מסך האוכלוסייה. השיעורים נמוכים יותר בקרב היהודים והנוצרים, 31 ו-32

אחוז, בהתאמה, לעומת 49 ו-42 אחוז, בקרב המוסלמים והדרוזים, בהתאמה[1].

למרות מגמת הירידה בשיעורי הילדים מכלל האוכלוסייה, שיעורם גבוה עדיין בהשוואה לארצות המפותחות (ארצות OECD). ב-1999 עמד שיעור גילאי 15-4 בישראל (גילאי חינוך חובה) על 19 לעומת 13 אחוז בארצות OECD ושיעור גילאי 19-15 עמד על 9 לעומת 7 אחוזים באותן ארצות[2]. חלקם הגבוה של הילדים באוכלוסייה מטיל מעמסה חברתית ותקציבית בתחום החינוך, הגבוהה בהרבה מזאת הנדרשת במדינות אחרות, במיוחד כאשר ההוצאה הציבורית בישראל בחינוך היסודי והעל-יסודי גבוהה מהממוצע של ארצות OECD. נתונים אלה מתבטאים בשיעור התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) המופנה לחינוך, שעלה במהלך שנות התשעים בכ-15 אחוז: העלייה היתה הדרגתית, מ-8.5 אחוזים בשנת 1990 ל-9 אחוזים ב-1993, 9.5 אחוזים ב-1995 ועד 9.9 אחוזים בשנים האחרונות - שיעורים גבוהים בהשוואה למדינותOECD[3].

ב. הרכב הלאום. ההבדל בין מגזרי האוכלוסייה השונים בשיעורי הילדים מתבטא בתהליך נוסף, עליית חלקם של הלא-יהודים (ערבים, בדואים ודרוזים) מתוך כלל הילדים – חלקם היחסי עלה מכ-20 אחוז ברוב שנות קיומה של המדינה לכדי קרוב ל-25 אחוז היום ואף קרוב ל-30 אחוז כמעט בקרב ילדי כיתות א'. גידול מרשים במיוחד חל בחלקם של המוסלמים מכלל הילדים:

	1970	1980	1990	2000
% מוסלמים	16.4	18.9	19.5	22.1

העלייה הגדולה שהגיעה לישראל בעשור התשעים תרמה אמנם להאטת הירידה בחלקם של היהודים מכלל הילדים, אך דומה שנראית חזרה אל המגמה שהחלה כבר קודם לראשית גל העלייה הגדול.

ג. הרכב המוצא. מגמה בולטת בהתפתחות הדמוגרפית של היהודים בישראל מתבטאת בעליית חלקם של ילידי ישראל דור שני (שאביהם גם הוא יליד ישראל) לכדי 45 אחוז בסך-כל האוכלוסייה. בקרב הילדים

---

[1] למ"ס, 2002.

[2] EAG ,2001 (לוח A1/1).

[3] למ"ס, 2001.

השיעורים גבוהים בהרבה: 73 אחוז בקרב בני 0-4 , 70 אחוז בקרב גילאי 5-9, כ-66 אחוז בקרב גילאי 10-14 וכ-56 אחוז בקרב גילאי 15-19.

לצד תופעה זו, קליטת העלייה שינתה במידה רבה את מערכת המושגים לגבי מוצא בחברה הישראלית: קבוצות שהתאפיינו בעבר על-ידי רמה חברתית-כלכלית גבוהה - יוצאי אירופה-אמריקה, בעיקר, כוללות בתוכן עתה את העולים שרמתם החברתית-כלכלית נמוכה. לעומת זאת יוצאי אסיה-אפריקה הוותיקים, שאופיינו בעבר על-ידי רמה חברתית-כלכלית נמוכה מתאפיינים היום על-ידי רמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר לעומת העבר. מספר מחקרים מעידים על כך שתהליכים אלה הביאו לצמצום הפער החברתי-כלכלי בין קבוצות המוצא השונות[4]. יחד עם זאת הפערים בהישגים הלימודיים בין קבוצות אוכלוסייה על פי קריטריונים של הכנסה והשכלה נותרו בעינם.

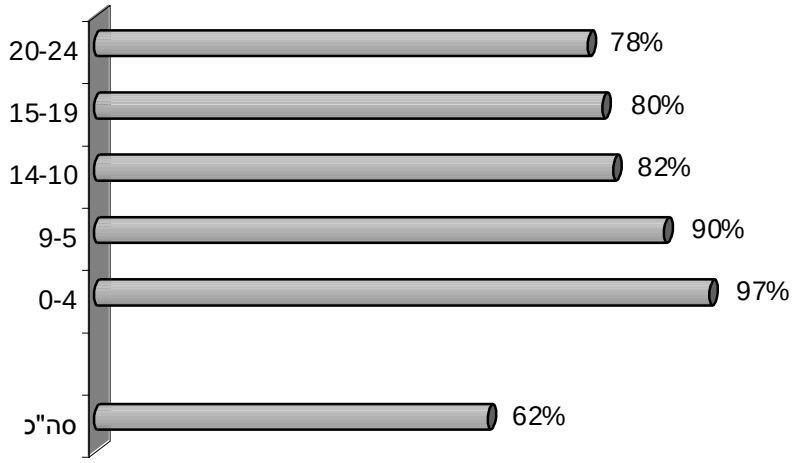
לוח 1. ילידי ישראל, סך-הכל וקבוצות הגיל הצעירות, לפי מוצא האב, 2000 (אחוזים)

	ילידי ישראל		**מזה: לפי מוצא האב**			
	שיעור מסה"כ	סך-הכל	ישראל	אסיה	אפריקה	אירופה-אמריקה
סה"כ	**61.8**	**100.0**	**45.1**	**15.2**	**16.8**	**22.9**
0-4	96.6	100.0	73.0	2.4	6.5	18.1
5-9	89.5	100.0	69.9	4.2	10.6	15.4
10-14	81.5	100.0	65.6	6.7	14.0	13.6
15-19	79.8	100.0	56.0	10.3	17.4	16.2
20-24	77.5	100.0	44.0	15.9	21.4	18.7

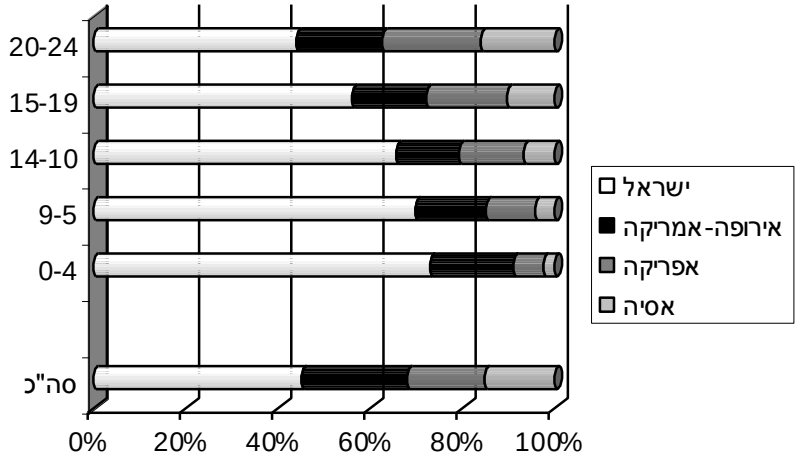
מקור: למ"ס, שנתון 2001.

[4] ראה לדוגמא, פרידלנדר ואחרים, 2002: במחקר עולה כי לנוכח השיעור הגבוה של תלמידים בני הורים ילידי הארץ, הרי בדור השלישי הפערים נעלמים.

ציור 1 . ילידי ישראל, שיעור מהאוכלוסייה בקבוצות הגיל הצעירות
2000 (אחוזים)



ציור 2 . ילידי ישראל בקבוצות הגיל הצעירות, לפי מוצא האב
2000 (אחוזים)



ד. השתלבות העלייה במגזר היהודי. 26 אחוז מסך-כל העלייה לישראל בעשור האחרון הם ילדים בגיל 0-17. שיעורם של הילדים בקרב העולים קטן מחלקם בכלל אוכלוסיית ישראל והוא אף נתון בירידה על פני העשור האחרון. עם זאת ילדי העולים מהווים כ-11 אחוז מכלל קבוצת הילדים. במונחים מוחלטים מדובר על 266 אלף ילדים עולים, כאשר כ-220 אלף מתוכם ממדינות בריה"מ לשעבר (82 אחוז)[5]. כמה ארצות מוצא נוספות בולטות בקרב הילדים העולים בעשור האחרון (1990-2000): 23,230 ילדים גילאי 0-17 הגיעו מאתיופיה, כ-5,000 ילדים הגיעו מארצות-הברית, כ-4,400 מצרפת וכ-2,600 מארגנטינה (המספרים ממדינות אחרות נמוכים מ-1000 לעשור כולו).

ההצטרפות של העולים יצרה ציפיות רבות לשינוי הרכב התלמידים לפי סוג הפיקוח (דהיינו, לפי מידת הדתיות), אולם לאחר עשור שלם מסתבר כי תרומתה של העלייה לשינוי ההרכב של מערכת החינוך היתה קטנה מהצפוי: נתונים שהתפרסמו לאחרונה מצביעים על כך שבאופן כללי העלייה כמעט ולא השפיעה בכיוון של הגדלת חלקו של החינוך הממלכתי[6]. מפתיעים במיוחד הנתונים המצביעים על חלקו הגדול של החינוך החרדי בקליטת העלייה (בעניין זה ייתכן שישנה הטיה מסוימת, כתוצאה מכך שעל העולים נמנים ילדים רבים המגיעים לתקופות זמן קצרות והם חוזרים לאחר מכן לארצות מוצאם (במיוחד לארצות-הברית – תופעה שגם מבקר המדינה עמד עליה)[7].

אמנם כשני-שליש מן התלמידים העולים הם ילידי חבר העמים (בריה"מ לשעבר), אולם יש לזכור שהעלייה מחבר העמים אינה הומוגנית והעולים מהמדינות האסיאתיות הם בעלי משפחות גדולות יותר ובעלי נטייה גבוהה יותר להיקלט במסגרות חינוך דתיות. באופן ברור מובחנים גם ילדי העולים מאתיופיה בהשתייכותם לפיקוח הממלכתי-דתי. עמדנו כבר על נקודה זאת בסקירתנו מהשנה שעברה, אך בעוד ששם דברינו היו בגדר השערה, הם קיבלו עתה ביסוס עובדתי. קרוב לוודאי שמגמה זאת תימשך גם בעתיד, היות ששיעורי הילודה גבוהים יותר בקרב האוכלוסיות הפונות לחינוך הדתי (העולים מאתיופיה ומהחלקים

---

[5] המועצה הלאומית לשלום הילד, 2001.

[6] למ"ס, דצמבר 2001, פ"מ 1162.

[7] הפרסום הנזכר של למ"ס מגדיר תלמיד כ"עולה" אם הוא נולד בחו"ל ללא התייחסות לשאלה, האם הוא עולה באמת או תושב חוץ ארעי.

האסיאתיים של חבר העמים, כאמור, הפונים ברובם לחינוך הממלכתי-הדתי והעולים מצפון אמריקה הפונים ברובם לחינוך החרדי)[8].

פריסת העולים ביישובים השונים איננה אחידה וישנם יישובים בהם שיעורי העולים בקרב הילדים (והשיעורים מכלל אוכלוסיית היישוב) עולים על 30 אחוז: כך, לדוגמא, ביישובים כרמיאל, נצרת עילית, קריית-ים, אור עקיבא, חדרה, ושדרות[9]. ביישובים אלה שילובם של העולים במוסדות החינוך כרוך ללא ספק ב"מהפך דמוגרפי", שהתרחש באותם יישובים, הכולל אמנם את בתי-הספר, אך משפיע על כל אורחות החיים ביישוב כתוצאה מההשתלבות של העולים בקרב האוכלוסייה הוותיקה.

2. מבנה מערכת החינוך בישראל – ההיבט החוקי ארגוני

כאשר דנים בהיערכות של שירותי החינוך בישראל נוהגים לא פעם להתעלם מהמבנה המורכב של המערכת ונוטים להתמקד במערכת החינוך הרשמית (הכוללת את החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי), ולעתים קרובות אף מתייחסים, בעיקרו של דבר, למגזר היהודי בלבד. אולם המציאות הדמוגרפית מחייבת התייחסות מרחיבה לתיאור כל מרכיבי המערכת.

הסיווג של מוסדות החינוך חותך את כל שלבי הלימוד של מערכת החינוך, מהחינוך הקדם יסודי בגני-הילדים ועד לחינוך הגבוה והוא לובש צורות שונות. הקטגוריזציה מושפעת מן החקיקה הקיימת בתחום החינוך (פקודת החינוך, חוק לימוד חובה 1949 כולל ההרחבות המאוחרות יותר, חוק החינוך הממלכתי 1953, חוק הפיקוח 1968, חוק החניכות), מההיסטוריה והמסורת של התפתחות החינוך, מהאידיאולוגיות ומהתפיסות החינוכיות הרווחות במערכת החינוך ומגורמים נוספים אחרים.

מערכת החינוך "הפורמלי" בישראל מסווגת על-ידי מספר חתכים עיקריים:

---

[8] למ"ס, דצמבר 2001, פ"מ 1162.

[9] המועצה הלאומית לשלום הילד, 2001.

א. החתך הגילי (סיווג לפי "שלב חינוך"). זוהי החלוקה המוכרת בדרך-כלל לציבור, המעוגנת בבסיסה בחוק לימוד חובה ובהחלטות הכנסת בדבר הרפורמה במערכת החינוך. הסיווג מתייחס למבנה העיקרי הבא[10]:

1. חינוך טרום-חובה (גילאי 3-4) ,
2. גן-חובה (גילאי 5),
3. חינוך יסודי (כיתות א'-ו – גילאי 6-11),
4. חטיבת הביניים (כיתות ז'-ט' – גילאי 12-14),
5. חטיבה עליונה (כיתות י'-י"ב – גילאי 15-17),
6. לימודים על-תיכוניים ואקדמיים (גיל 18+).

חלוקה זאת היא החלוקה הראשית אך בתוך כל אחד משלבי החינוך אפשר להבחין במיגוון מסגרות אפשריות, שחלקן כולל צירוף של שני שלבים וחלקן האחר פיצול של כל שלב. כך יש בתי-ספר בחינוך היסודי בהם יש כיתות א'-ח' ואפילו א'-ט', חטיבות צעירות של גן-א' וגן-ב', ודומיהם.

ב. החתך לפי "המעמד". חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך לפי מידת כפיפותם והיענותם לפיקוח המדינה: החינוך הרשמי, החינוך המוכר ומוסדות הפטור[11]:

1. **החינוך הרשמי** כולל את המוסדות שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות **ושהוכרזו** כמוסדות רשמיים ברשומות. מדובר בכל מוסדות החינוך לילדים בגיל חינוך חובה (גילאי גן - חטיבת הבינים)[12]. במוסדות החינוך הרשמי המורים הם עובדי המדינה.
2. **החינוך המוכר** כולל שני סוגים של מוסדות: המוסדות הרשמיים ומוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. הוא כולל את המוסדות שאינם בבעלות המדינה אך קיבלו על עצמם מידה זאת או אחרת של פיקוח של המדינה (כפי שנקבע בחוק). כך לגבי מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתי והחטיבה העליונה,

---

[10] בנוסף לכך יש לזכור את החינוך ה"לא פורמלי" בגיל הרך (0-2), בעיקר במעונות היום הציבוריים ובגנים ופעוטונים פרטיים, וכן את מערכת החינוך למבוגרים.

[11] קיים בלבול רב בין החלוקה לפי מעמד והחלוקה לפי דתיות של מוסדות החינוך. ההבדל מוסבר להלן בחלוקה לפי דתיות, לפי סוג הפיקוח.

[12] "מוסד חינוך רשמי" הוא מוסד חינוך מוחזק על-ידי המדינה, או על-ידי רשות חינוך מקומית, או על-ידי רשויות חינוך מקומיות, לעיתים במשותף, ואשר השר הכריז עליו, ופורסם ברשומות, שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה. ציטוט מתוך פירושים לחוק לימוד חובה 1949.

שברובם אינם מוסדות רשמיים, גם אם הבעלות עליהם היא בידי הרשות המקומית, או אפילו המדינה, וזאת משום שלא הוכרזו כך ברשומות. סימן היכר נוח להבחנה בין מוסדות חינוך רשמיים למוסדות חינוך לא רשמיים היא זהות המעסיק של המורים. עובדי המוסדות המוכרים אינם עובדי מדינה, ולבתי-הספר יש מידה רבה יותר של חופש בקבלת תלמידים, העסקת מורים, תכנית הלימודים וכדומה.

בתוכם יש להבחין בין מוסדות חינוך של רשת החינוך הדתי-העצמאי ושל רשת מעיין החינוך התורני, למוסדות האחרים. המוסדות של שתי הרשתות הללו נהנים ממעמד מיוחד שעוגן בחוק יסודות התקציב, לפיו הם זכאים לתקצוב זהה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים. המוסדות האחרים הכלולים במסגרת זאת הם מוסדות יהודיים תחת שלושת סוגי הפיקוח (ראה להלן) ומוסדות לא-יהודיים, לרוב נוצריים-כנסייתיים.

3. **מוסדות הפטור**[13]. מוסדות אלה מתבדלים בשונה ממוסדות מוכרים שאינם רשמיים ואינם מקבלים על עצמם את פיקוח המדינה באף לא אחד מהנושאים שנזכרו לעיל. פירושו של המושג פטור הוא שהילדים הלומדים במוסדות הללו קיבלו פטור ממילוי חוק לימוד חובה במסגרות הרשמיות או המוכרות. מדובר במסגרות חרדיות-דתיות (בחינוך היסודי, לדוגמא, מדובר בתלמודי התורה). ייתכן מאד שהתפשטות התופעה של "הוראה בבית (home schooling) תחייב בעתיד להגדיר גם מסגרות לימוד ביתיות אלה כ"מוסדות פטור".

בנוסף למוסדות החינוך הנכללים בשלושת הסיווגים הללו לפי מעמד יש מסגרות לימוד לילדים בישראל, שאינן מכירות כלל בקיום המדינה, והאחראיים עליהן אינם פונים אפילו לקבל מעמד של "פטור". כך, לדוגמא, המוסדות של נטורי קרתא, שם ההורים וילדיהם עוברים למעשה על חוקי המדינה.

---

[13] השר רשאי להורות בהוראה שתפורסם ברשומות, כי ההורים של ילדים ונערים וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך המתואר באותה הוראה ואינו מוסד חינוך מוכר, יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4 : בהוראה לפי סעיף קטן זה רשאי השר לקבוע כל תנאי וכל סייג הנראים לו. מי שניתנה עליו הוראת פטור לפי סעיף זה, ... יהיה כפוף לתנאים ולסייגים שבהוראת הפטור ובלבד שתישמר החובה לספק לילד או לנער לימודים במסגרת שקבע השר בכל מקרה שהילד או הנער מסוגל לכך.

ג. החתך הלאומי. החלוקה היא בעיקרה בין יהודים ולא-יהודים, כאשר במגזר הלא-יהודי נכללים שלושה תת-מגזרים: ערבי, בדואי, ודרוזי (קיים לכאורה מגזר נוסף המגזר הצ'רקסי, אך הוא זניח בגודלו). מרבית הילדים שאינם יהודים ואינם ערבים (יותר מ-50 אלף ילדים גילאי 0-17, בעיקר ילדי עולים חדשים לא-יהודים וילדי עובדים זרים) לומדים בחינוך הממלכתי היהודי.

ד. החתך לפי דתיות (במינוח הרשמי הוא נקרא "סוג פיקוח") נחלק לשלושה סוגים: חינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי ואחר[14].

1. **חינוך ממלכתי**[15] – המערך כולל בעיקר את המוסדות שאינם דתיים במגזר היהודי ובמגזר הערבי (הלא-יהודי). רובם הגדול של המוסדות – 85 אחוז – הם מוסדות רשמיים (כאשר חלקם של הרשמיים בתלמידים אף גבוה יותר – 87 אחוז).
2. **חינוך ממלכתי-דתי**[16] – הכוונה היא למסגרות החינוך היהודי הדתי-הציוני. 86 אחוז מהם רשמיים וכ-14 אחוז מהם מוכרים (חלקם של הרשמיים בתלמידים מגיע ל-88 אחוז).
3. **חינוך אחר** – כאן הכוונה, בדרך-כלל, לחינוך יהודי חרדי. אין בחינוך האחר מוסדות רשמיים, אך קיימת בתוכו הפרדה לפי סוגי מוסדות מוכרים (רשתות לעומת אחרים) וכן הוא כולל את מוסדות הפטור.

ה. החתך לפי אופן התקצוב. מדובר במסגרות שבהן החינוך הוא חינם, אך קיימים תשלומי הורים:

1. **תקצוב לתלמיד** - רוב מסגרות החינוך מתוקצבות בהתאם למספר הלומדים בהן והן כוללות גני-ילדים (גני טרום-חובה וגני-חובה), מוסדות חינוך יסודי מוכרים שאינם רשמיים (לא כולל רשת החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני), מוסדות הפטור, החינוך העל-יסודי, והחינוך הגבוה. התקצוב לתלמיד יכול להיות אחיד

---

[14] הכוונה היא לדת היהודית בלבד, היות שתלמידם נוצרים, דרוזים, ומוסלמים נחשבים כתלמידי החינוך הממלכתי גם בחינוך הרשמי וגם בחינוך המוכר.

[15] נדגיש כי "חינוך ממלכתי" הוא חינוך הניתן על-ידי המדינה, על פי תכנית הלימודים ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי, או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך. לפי חוק חינוך ממלכתי 1953.

[16] "חינוך ממלכתי-דתי" הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית הלימודים, מוריהם ומפקחיהם. לפי חוק חינוך ממלכתי 1953.

כפי שהדבר נעשה למשל בגני-חובה, הוא יכול להיות דיפרנציאלי לפי עקרונות שונים, והוא יכול לשלב מספר עקרונות תקצוב כגון:

- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מקצועות, לפי רמת השירות בבית-הספר ולפי פרופיל עובדי ההוראה בבית-הספר ודרגת כיתה – בחטיבה עליונה.
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי מבנה המוסד, ופרופיל עובדי ההוראה – מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים
- תקן דיפרנציאלי לתלמיד לפי רקע חברתי-כלכלי – מסגרות מסוימות של החינוך העל-יסודי (כיתות מב"ר (מעבר בגרות) וכיתות הכוון)

2. **תקצוב לכיתה** - תקצוב הנהוג במוסדות החינוך היסודי הרשמי, ברשתות החינוך העצמאי ובמעיין החינוך התורני.
3. **תקן משולב לכיתה ולתלמיד** - אופן תקצוב הנהוג בחטיבות הביניים של מערכת החינוך ובבתי-ספר בניהול עצמי בחינוך היסודי.

אפשר גם לבחון חתכים נוספים כגון לפי הבעלות, המיקום הגיאוגרפי וכדומה. אולם נראה לנו שהקטגוריזציה המצומצמת לעיל משקפת נכונה את החלוקות העיקריות בתוך מערכת החינוך ואת המורכבות הקיימת.

ב. מגן-הילדים ועד לתעודת הבגרות

1. גני-ילדים (גילאי 3-5)

א. ההתפתחות הדמוגרפית

גילאי 5, ילדי "גן-חובה", נכללו בחוק לימוד חובה מראשיתו ואמנם שיעורי הלמידה שלהם גבוהים, בסביבות 95 אחוז, כמו בקרב כלל המשתתפים בחינוך היסודי (ראה לוח 4)[17]. גילאי 3-4, שעד לאחרונה היו בבחינת "טרום חובה" נכללים היום, להלכה, במסגרת חוק לימוד חובה אך היקף החלת החוק לגביהם היה מצומצם למעשה מאז קבלתו.

הנתונים על גילאי 3-5 בשנים האחרונות מעידים על גידול נמשך במספרי הילדים עליהם חל החוק, כאשר שיעורי הגידול בקרב האוכלוסייה הערבית גבוהים מעט מאלה של האוכלוסייה היהודית: 3-4 אחוזים בממוצע שנתי אצל הערבים לעומת 2-3 אחוזים אצל היהודים. שיעורם של הילדים היהודים בני 3-5 אף קטן במהלך החומש האחרון מ-72 ל-71 אחוז מכלל בני גיל זה באוכלוסייה.

לוח 2: ילדים גילאי 3-5, 1996-2001 (אלפים)

גיל	1996	1998	2000	2001	1996-2001 גידול באחוזים
אוכלוסייה יהודית*					
3	82.6	85.3	90.4	93.0	12.5
4	81.5	84.7	88.3	91.0	11.6
5	80.7	84.5	86.9	88.9	10.2
אוכלוסייה ערבית					
3	32.3	34.3	35.8	37.4	15.8
4	31.2	32.9	35.7	36.0	15.4
5	30.2	32.1	34.5	35.8	18.5

* כולל ללא סיווג דת.
מקור: למ"ס, שנתונים, שנים שונות.

[17] עד לשנים האחרונות דווח על שיעורי למידה של 100 אחוז בקרב גילאי גן חובה, אולם בשנים האחרונות עם שיפור איסוף הנתונים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתברר כי השיעור יותר קרוב ל-95 אחוז.

* האוכלוסייה היהודית כוללת את האוכלוסייה ללא סיווג דת.

ב. הרחבת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4

אין ספק שקבלתו הסופית של החוק, המרחיב את תחולת חינוך החובה על גילאי 3-4, היתה ההתפתחות החשובה ביותר בתחום הגיל הרך. הדיון באפשרות להחיל את החוק על חינוכם של גילאי 3-4 החל כבר בשנות השבעים המאוחרות[18]. ב-1984 אושר תיקון 16 לחוק חינוך חובה, שהוריד את גיל חינוך חובה ל-3. המצדדים בחוק הסתמכו על שלושה נימוקים עיקריים: הראשון, ההכרה בחשיבות החינוך בגיל הרך (נסמך על הגישה כי "השקעה של שקל בגיל הרך חוסכת שבעה שקלים מאוחר יותר"); הנימוק השני היה הקלת הנטל הכלכלי על זוגות צעירים ומעמד הביניים ועידוד הצטרפות נשים לשוק העבודה; והנימוק השלישי היה תרומה לשוויוניות בין יהודים לערבים בישראל. בשלב מאוחר יותר הצטרף לתמיכת משרד החינוך בחוק גם הנימוק הפוליטי, היינו החשש מפני

[18] לגבי הסוגיה של הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 - ראה מאמרם של אדלר ובלס, הנמצא בשלבים אחרונים לקראת פרסום במגמות.

התעצמות מערכת החינוך של ש"ס. הדבר התבטא, לדוגמא, בדברים של שר החינוך לשעבר הרב יצחק לוי, כאשר ברך על קבלת החוק: "חלק גדול מהם (הילדים) הולכים למקומות שאני חושב שראוי שהמדינה תפקח עליהם, שהם יהיו חלק ממערכת החינוך."

משרד החינוך ומשרד האוצר נרתעו מקבלתו הגורפת של החוק, הסתייגו ועכבו את החלתו עד שבשנת 1996, תריסר שנים לאחר שהתקבל התיקון לחוק חינוך חובה, הונחה הצעת חוק, להפעיל את החוק מיד והיא אושרה סופית ב-1999. בעת חקיקת החוק נקבע שיישומו יהיה מדורג אך גמר היישום צריך לחול תוך עשר שנים. התפתחות זו הביאה לפרסום צו של משרד החינוך, המפרט את היישובים עליהם מוחל החוק. ההחלטה התקבלה על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים, בדרך-כלל. בהסדר המורחב נכללים היישובים שאושרו בסטטוס של שיקום שכונות, או אזורים בתוך יישוב שאושרו בסטטוס זה, יישובי קו העימות, היישובים בעדיפות לאומית א' ויישובים באשכול 1 ו-2 לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האחרונים הם יישובים המוגדרים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי במדינה. משמעות ההחלטה לגבי יישובים אלה היא מתן פטור מלא לתושביהם משכר הלימוד בגנים[19]. מסתבר לפיכך כי גם מאז סיום החקיקה מופעל החוק עדיין רק על חלק מהילדים.

ג. שיעורי הביקור בגנים

לוח 3 מציג עלייה כללית בשיעורי ההשתתפות, עלייה הבולטת מאוד בעוצמתה במגזר הערבי, אך היא משמעותית גם במגזר היהודי. על פניו נראה שקבלת חוק לימוד חובה לגילאי 4-3 השפיעה באופן מהיר ושיעור הילדים המבקרים בגנים במגזר הערבי בגיל 4-3 עלה מאוד[20]. אין ספק שהחלה מלאה של החוק תתבטא בהמשך עליית שיעורי הלמידה בגילים הצעירים.

---

[19] נכללו גם יישובים נוספים, שבהם הוחלט על הנחה בשיעור 80 אחוז, כמו בית-שמש, עפולה, ונוספים, שאינם שייכים לאשכול 2-1. כמו כן בחלק מהמקומות הפטור מן התשלום איננו מלא, אלא קיימות וריאציות כמו, שביישובים בעדיפות לאומית א' ניתן פטור מלא לגילאי 4 ופטור בשיעור של 90 אחוז לגילאי 3.

[20] ראוי לציין לגבי המגזר הערבי, כי בחישוב שיעורי הלמידה בשנה האחרונה (2001) לא נכללו תושבי ירושלים הערבים, כיוון שישנם מוסדות רבים שלגביהם אין נתונים זמינים. זהו שינוי לעומת השנים הקודמות המעצים עוד יותר את גובה שיעורי הלמידה.

לוח 3. שיעורי ההשתתפות של גילאי 3-5 בגני-הילדים הציבוריים והפרטיים (אחוזים)

תלמידים	1999		2000		2001	
	ציבורי	פרטי	ציבורי	פרטי	ציבורי	פרטי
יהודים						
3	79.7	9.6	72.2	9.7	80.1	9.4
4	89.1	3.8	91.8	3.7	86.8	2.5
5	92.9	1.1	89.0	1.1	98.9	0.5
ערבים						
3	21.3	1.2	32.6	1.0	53.5	0.6
4	32.2	1.4	42.1	0.9	58.5	0.8
5	80.6	0.1	78.7	0.2	92.9	0.3

מקור: למ"ס, שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

ההסדר לתשלום שכר הלימוד המדורג בגני-הילדים (לפי הכנסות ההורים) לגילאי 3-4 נמשך ומוחל על הגנים שבבעלות הרשויות המקומיות, ארגוני הנשים ובעלויות אחרות, פרט לגילאי 3-4 הנכללים כאמור בצו לימוד החובה המפורסם מדי שנה[21].

מסתבר שהמצב במגזר העברי כמעט ולא השתנה בעקבות החלת החוק - לא מבחינת מספר הילדים הלומדים בגני-הילדים ולא מבחינת שכר הלימוד המשולם עבור חינוכם, שכן רוב היישובים במגזר זה, הנכללים כעת בצו, נהנו גם קודם מהנחות גבוהות למדי. לעומת זאת החלת החוק על כל היישובים באשכול 2-1 של הסולם היתה משמעותית ביותר לגבי המגזר הערבי. זאת למרות שמשרד החינוך קיבל "פטור" מיישום החוק בחלק מן היישובים הערביים בגלל אי-מוכנות שלהם, הן מבחינת המבנים והן מבחינת כוח האדם שנדרש להכשירו ולגייסו.

בשנת 2000 הוחל החוק רק על כ-53 אלף מתוך כ-75 אלף ילדים עליהם היה צריך לחול החוק. כ-37 אלף מתוכם היו פטורים משכר לימוד גם לפני החלת החוק, במסגרת הנזכרת של פטורים שהוענקו בעבר. רק כ-15 אלף ילדים הצטרפו לגני-הילדים בגין הפעלתו של החוק ביישובים

[21] שכר הלימוד המדורג נקבע על פי קריטריונים ברורים של הכנסה חודשית ממוצעת לנפש וכולל מסגרת של כללים למתן הנחות לתושבי היישובים שלא נכללו בצו המרחיב של החוק.

המצויים בחלק התחתון של הסולם החברתי-כלכלי. ב-2001 לא ביקרו בגני-ילדים כ-13,500 ילדים במגזר הערבי, למרות שנכללו בחוק.

בכל אופן, היישום של הפעלת החוק מתקדם (בקצב איטי אמנם) ומדי שנה מצטרפות אוכלוסיות נוספות למסגרת החוק. למרות האיטיות בהפעלת החוק, הנתונים, כפי שהראינו לעיל, מצביעים בכל זאת על תרומתו הגדולה למגזר הערבי.

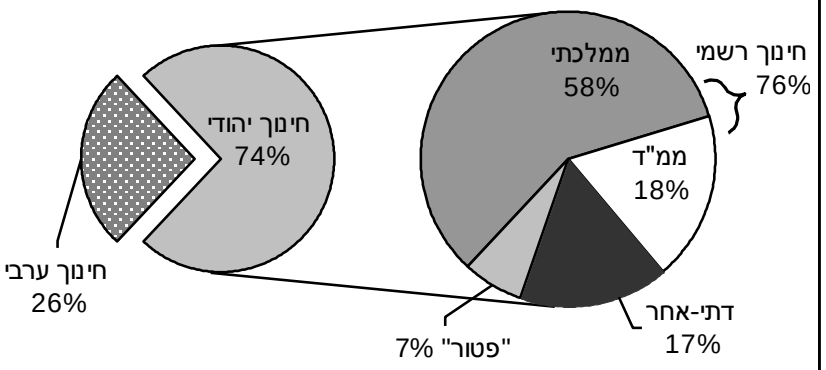
2. בתי-ספר יסודיים

א. כלל המערכת

המעקב אחר מספרי התלמידים הכלולים בחינוך היסודי, וגם בשלבי החינוך האחרים, הוא קשה בשל המבנה המורכב של מערכת החינוך. יש לכך כמה סיבות: ראשית, הצטרפות אוכלוסיות שונות למערכת, שבעבר לא היו לנו לגביהן נתונים (כמו חרדים, עובדים זרים ואף ערבים פלשתינאים העוברים לישראל); שנית, המשך ביצוע הרפורמה, העברת תלמידי כיתות ז' וח' מן החינוך היסודי למסגרת של חטיבות ביניים בחינוך העל-יסודי. לוח 4 וציור 4 מציגים את הרכב החינוך היסודי על מרכיביו תוך ניסיון למפות את חלוקתו לפי מגזר ומעמד ולפי סוגי פיקוח.

ציור 4 . תלמידים בחינוך היסודי הרגיל (לא כולל חינוך מיוחד) לפי מגזר, מעמד ופיקוח - 2002

אחוזים



לוח 4. תלמידים בחינוך היסודי הרגיל (לא כולל חינוך מיוחד), **לפי מגזר, מעמד ופיקוח - 2002** (אלפים)

	סך-הכל	מגזר	מעמד	פיקוח
סך-הכל	738			
יהודי		546		
מזה: רשמי			417	
ממלכתי				316
ממ"ד				100
מוכר*			94	
אחר-דתי				88
עצמאי				60
אל-המעיין				16
אחרים				12
פטור			36	
ערבי		192		
רשמי			174	
מוכר			18	

* מתוך החינוך המוכר יש גם כ-3300 תלמידים של החינוך הממלכתי וכ-2600 בממלכתי-דתי – כ-6 אחוזים מסך-כל החינוך המוכר שאינם תלמידי חינוך דתי אחר.

מקור: משרד החינוך, מנהל תקשוב ומערכות מידע, קיץ 2002.

הלוח משקף את כל תת החלוקות של החינוך היסודי הרגיל (ללא החינוך המיוחד), תוך הצגת המספרים לשנת 2002 והציור ממחיש את ההתפלגות באחוזים: ראשית, את החלוקה לפי לאום, 74 אחוז בחינוך היהודי ו-26 אחוז בחינוך הערבי. אחר-כך מוצגת החלוקה לפי מעמד, בתוך החינוך היהודי: 76 אחוז הם בחינוך הרשמי (ממלכתי וממלכתי-דתי), כ-17 אחוז שייכים לחינוך המוכר ועוד כ-6.5 אחוזים לומדים במוסדות הפטור. לגבי החינוך המוכר, החלוקה מוצגת בלוח: כ-68 אחוזים מתלמידי החינוך האחר לומדים במוסדות החינוך של רשת החינוך העצמאי הדתי, כ-18 אחוזים שייכים לרשת החינוך "אל המעיין" של ש"ס והיתר- כ-14 אחוז שייכים למוסדות דתיים אחרים.

מספר התלמידים הכולל בחינוך היסודי (כולל כיתות ז'-ח' במקומות בהם לא בוצעה הרפורמה במבנה החינוך) מגיע בשנת 2002 ל-760 אלף[22].

[22] למ"ס, 2002.

כלולים בכך תלמידים בבתי-ספר יסודיים רגילים, בבתי-ספר יסודיים מיוחדים, במגזרים היהודי והערבי ובבתי-ספר אחרים באותם גילאי חינוך (תלמודי התורה). על מנת לשמור על אחידות הצגת הנתונים נשתמש בהמשך הסעיף רק בנתונים שפורסמו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניצמד להגדרותיה.

הגידול במספר התלמידים בחינוך היסודי מיוחס כולו לגידול הדמוגרפי – דהיינו גידול של קבוצת גילאי החינוך הרלבנטית (גידול טבעי ועלייה) כאשר שיעורי הלמידה בגילים הללו קרובים למאה אחוזים[23]:

לוח 5. תלמידים בחינוך היסודי ובכיתות א'-ו' (אלפים)

	1980	1990	2000	2001	2002
סך-הכל	558.4	612.6	740.3	754.1	760.2
מזה: א'-ו'	480.5	530.9	678.5	688.3	693.6
שיעור א'-ו' (%)	86	87	92	91	91

גידול מספר התלמידים הכולל בחינוך היסודי בעשור השמונים הסתכם ל-9.7 אחוזים, שהם כאחוז בממוצע לשנה, שיעורים אלה הוכפלו בעשור התשעים לכדי 21 אחוז בסך-הכל, שהם כ-2 אחוזים בממוצע שנתי. הגידול בשנת 2001 דומה בשיעורו לזה של עשור התשעים, אך הגידול ב-2002 דומה לזה של עשור השמונים - פחות מאחוז. התפתחות זו מתקשרת להרכב אוכלוסיית הילדים – גידול האוכלוסייה היהודית והערבית ותת אוכלוסיות בתוכן. לוח 5 מצביע על כך שהחינוך היסודי, אותו מייחסים בדרך כלל לגילאי 6-11 (תלמידי כיתות א-ו), כולל בתוכו עדיין "ספיח" של כ-9 אחוזים – כ-70 אלף תלמידים - מכיתות ז' וח' במקומות שטרם הוחלה הרפורמה. חלקן של כיתות א-ו בחינוך היסודי מכמת את התופעה מנקודת המבט של היקף החינוך היסודי (בדרך-כלל מוצגים שיעורי החלת הרפורמה מנקודת המבט של ההתקדמות בהחלת כיתות ז' וח' בחטיבות הביניים).

חלקו של המגזר היהודי מתוך כלל החינוך היסודי נתון במגמת ירידה הדרגתית מתמשכת, למרות זרם העולים הגדול בשנות התשעים, והוא הגיע ב-2002 לכדי 74 אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי. הסיבה

[23] גם כאן, בדומה לנאמר לגבי גני-ילדים, קיים להערכתנו חשש שאומדן שיעורי ההשתתפות גבוה במידת מה מהמציאות. הדבר עולה מההשוואה בין גודל המחזור לבין מספר התלמידים.

העיקרית לכך הם כמובן שיעורי הגידול השונים של קבוצות הגיל בשני מגזרי האוכלוסייה, תופעה אליה התייחסנו בחלק הקודם.

ב. החינוך היסודי הערבי

החינוך היסודי הערבי מנה כ-198 אלף תלמידים ב-2002 (שנת הלימודים תשס"ב). הגידול במספר התלמידים במגזר זה בולט בהשוואה למגזר היהודי - הוא התמיד לאורך תקופה ארוכה, כמעט מאז קום המדינה, ובשנה האחרונה כל הגידול של התלמידים בחינוך היסודי התרחש במגזר זה. כתוצאה מההבדלים בשיעורי הגידול בין שני המגזרים חל שינוי גדול ביחסים המספריים ביניהם על פני השנים: חלקו של המגזר הערבי בחינוך היסודי עלה מ-9 אחוזים ב-1960 ל-26 אחוז ב-2002.

החינוך הערבי גם הוא, כחינוך היהודי, איננו מיקשה אחת, אלא מורכב מארבעה תת-מגזרים "לאומיים" של הציבור הלא-יהודי: מגזר ערבי, בדווי, דרוזי וצ'רקסי, ועוד שני תת מגזרים דתיים (בקרב המוסלמים והנוצרים). כל תלמידי המגזרים הללו בחינוך היסודי מוגדרים כתלמידי החינוך הממלכתי, רובם – 90 אחוז בחינוך הרשמי. תלמידי החינוך הרשמי הלא-יהודי מתוקצבים בדומה לתלמידי המגזר העברי הרשמי, ותלמידים החינוך המוכר מתוקצבים בדומה לתלמידי החינוך המוכר היהודי שאינו רשמי (אלה שאינם לומדים ברשת החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני).

לגבי הגידול של המגזר הערבי, נשמעת בשנים האחרונות טענה שגם המגזר הערבי קולט "הגירה" (חוקית בעקבות נישואים עם ערבים תושבי הארץ, ובלתי חוקית, בעקבות הסתננות לצורכי עבודה). על מנת להתרשם אם יש ממש בטענה זאת בדקנו שני מחזורי תלמידים בחינוך הערבי: מחזור תלמידים שהיו בכיתה ט' ובכיתה ו' ב-1999. הנחנו שאם יתברר לנו שמספר התלמידים בכל מחזור גדול בשנה זו לעומת גודלו בעת שתלמידי המחזור היו בכיתה א' (למרות קיומה של נשירה מתוך המערכת), הרי הסיבה לכך יכולה להיות רק "הגירה" גם במגזר זה.

מסתבר כי המחזור של התלמידים, שהחלו את לימודיהם בכיתה א' ב-1991, גדל עד כיתה ח' ב-3.7 אחוזים ועד כיתה ט' ב-0.8 נוספים; ואילו במחזור, שתלמידיו החלו ללמוד בכיתה א' ב-1994, גדל מספר התלמידים ב-3.9 אחוזים. שיעורים אלה אינם מבוטלים אם נשווה אותם לגידולו של החינוך היסודי במגזר העברי במחזור 1994 ב-7 אחוזים ובמחזור 1991 הוא גדל ב-9 אחוזים, וזאת בתקופה בה הגיעה עלייה לישראל בהיקף

משמעותי ביותר (בדיקה זו היתה ראשונית ונושא זה נמצא בבדיקה מעמיקה יותר).

ג. החינוך היסודי העברי

לגבי הגידול שחל במספר התלמידים בתוך המגזר העברי (היהודי), אמנם סביר להניח שהגידול נובע בחלקו מגידול טבעי ובחלקו האחר מן העלייה. יחד עם זאת ייתכן שגם כאן חל גידול הנובע מ"גידול בשיעורי הלמידה". רשמנו זאת במרכאות, כי הסיבה לכך איננה מהותית – הצטרפות לומדים חדשים למעגל התלמידים – אלא רישומית גרידא. מסוף שנות התשעים – 1999– חל שינוי בדיווח על הלומדים בתלמודי התורה, המשויכים משנה זו לחינוך היסודי. שינוי זה גרם לקפיצה במספר תלמידי החינוך היסודי, שכן תלמידים אלה דווחו קודם לכן מחוץ למערכת ומספרם איננו מבוטל כמוצג להלן במספרי התלמידים בחינוך היסודי היהודי מאז 1980:

1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
436,387	473,381	528,684	556,401	558,640	562,975	562,279

משמעותו של השינוי בדיווח, שלמספר תלמידי החינוך היסודי היהודי נוספו בין 1998 ל-1999, כ-28,000 תלמידים, שקודם לכן נכללו בתוך הדיווח על מוסדות החינוך האחרים (דיווח של למ"ס). כל אלה כלולים עתה בחינוך היסודי תחת מערכת החינוך, כאמור, החל בשנת הלימודים תשנ"ט-1999. להלן התפתחות הגידול של תלמודי התורה מאז 1980[24]:

1980	1997	1998	1999	2002
10,500	28,560	30,158	31,274	35,641

חלוקה לפי סוגי פיקוח. כפי שראינו בלוח 5, החינוך היהודי מפוצל בתוכו לתת מסגרות רבות וההתפתחות בתוך החינוך היסודי, הנפרסת להלן בלוח 6, מעידה על עוצמתם של התהליכים עליהם הצבענו לאורך הפרק. התחלקות התלמידים לפי פיקוח מעידה על תהליך מואץ בעל השלכות רבות לעתיד: שיעורו של החינוך הדתי בכלל, ובמיוחד של

[24] הנתונים על הלומדים בתלמודי תורה עד 1999 הם מן השנתונים הסטטיסטיים של למ"ס, הנתון ל-2002 דווח על-ידי משרד החינוך, מינהל תיקשוב ומערכות מידע (ראה גם לוח5 לעיל).

החינוך החרדי, עולה בקצב מהיר מאוד ביחס לכלל אוכלוסיית התלמידים – שיעורו מגיע ב-2002 ל-23 אחוז בכלל החינוך היסודי.

לוח 6. תלמידים לפי מגזרים וסוגי פיקוח: חינוך יסודי (אחוזים)

	סה"כ	ממלכתי	ממלכתי-דתי	דתי-אחר
1980	100	74	20	6
1990	100	71	21	8
1995	100	68	21	10
2000	100	60	19	20
2002	100	58	19	23

השינוי המהיר הזה, המתרחש בהרכב אוכלוסיית תלמידי מערכת החינוך היסודי היהודי, מעלה באופן טבעי את השאלה **מה מקור הגידול המהיר של החינוך האחר**? ברור כי חלק משמעותי של הגידול מקורו בגידול הטבעי המהיר של קבוצה זו באוכלוסייה, אולם מסתבר, כפי שנראה בהמשך כי חלק נוסף מקורו בעלייה. מסתבר שכמעט 9 אחוזים מכלל ילדי העולים בחינוך היסודי פנו לחינוך החרדי וכמעט 20 אחוז מילדי העולים מארצות אחרות (לא כולל חבר העמים ואתיופיה).

שאלה מסקרנת לא פחות היא, האם מקור נוסף לגידול החינוך החרדי הוא המעבר ממסגרות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לחינוך החרדי. למיטב ידיעתנו אין מחקר או מעקב של ממש היכול לענות על שאלה זאת, ואנו נמצאים בשלבים מוקדמים של בדיקה מעמיקה בעניין. יחד עם זאת ניסינו לבחון גם שאלה זאת באמצעות מעקב אחרי שני מחזורי תלמידים, בדומה למה שעשינו בחינוך הערבי, אלא שהפעם סיימנו את המעקב בתשנ"ח (1988) בגלל השינוי שחל ב-1999 בהגדרות הלומדים בחינוך היסודי[25]. ההנחה היא שאם מספר התלמידים במחזור מסוים יקטן, משמעות הדבר, לאור הנשירה הקטנה מאוד בחינוך היסודי והעלייה שנמשכה כל הזמן, שתלמידים עברו לבתי-ספר מסוג פיקוח אחר. גידול רב, מעבר לשיעור הגידול במספר התלמידים העולים יצביע על יציבות ו/או קליטה מבתי-ספר בסוגי פיקוח אחרים. יציבות במספר התלמידים, ואפילו גידול הקטן משיעור העלייה, יכולים להתפרש לכאן או לכאן.

[25] יש לזכור גם ההתפתחויות בנושא זה הן מהירות וייתכן שההתפתחות בארבע השנים האחרונות נובעת מתהליכים השונים מאלה המתוארים לעיל.

לוח 7. הגידול של מחזור 1992 ומחזור 1994 במגזר העברי (מדדים)

שנה	שנת לימודים	כיתה	סך-הכל	ממלכתי	ממלכתי-דתי	אחר
מחזור התלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה ב' ב-1992						
1992	תשנ"ב	ב	100.0	100.0	100.0	100.0
1998	תשנ"ח	ח	103.9	108.1	86.3	118.4
מחזור התלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה א' ב-1994						
1994	תשנ"ד	א	100.0	100.0	100.1	100.0
1998	תשנ"ח	ה	102.6	104.4	94.8	107.5

העיון בלוח 7 מלמד שבאופן כללי החינוך הממלכתי שמר על תלמידיו ואולי אף קיבל תגבור מסוים מהזרמים האחרים, ומי שאיבד תלמידים היה בעיקר החינוך הממלכתי-הדתי.

אצל התלמידים ילידי אתיופיה ההתפלגות הפוכה לחלוטין – יותר מ-75 אחוז מתוכם לומדים בחינוך הממלכתי-דתי ו-24 אחוז בחינוך הממלכתי הכללי. חלקם בחינוך החרדי (הדתי האחר) זניח לחלוטין. שיוכם של יוצאי אתיופיה לפי פיקוח מוסבר בהבנה שהיתה מקובלת במערכת החינוך שיש להפנותם עם עלייתם ארצה לחינוך הממלכתי-דתי. לפיכך העובדה שכיום 24 אחוז מהם שייכים לחינוך הממלכתי מעידה למעשה על כך שהם נטשו את החינוך הממלכתי-דתי, יותר מאשר שהיתה פנייה ראשונית שלהם לחינוך הממלכתי.

קבוצה שלישית, כוללת מקבץ של תלמידים ילידי ארצות אחרות. מדובר בכ-20,000 תלמידים בחינוך היסודי, כמעט רבע מן התלמידים העולים שהצטרפו למערכת היסודית. מתוכם, 56 אחוז שייכים למערכת הממלכתית, כ-25 אחוז למערכת הממלכתית-דתית ועוד כ-20 אחוז שייכים לחינוך הדתי האחר. העלייה מהארצות השונות הכלולות במקבץ זה, שאנו טועים לחשוב שהיא קטנת ממדים, משתלבת במגמת ההתחרדות של מערכת החינוך בישראל! תופעה זו ניכרת לגבי עולים אלה גם בחינוך העל-יסודי, בעיקר בחטיבה העליונה.[26]

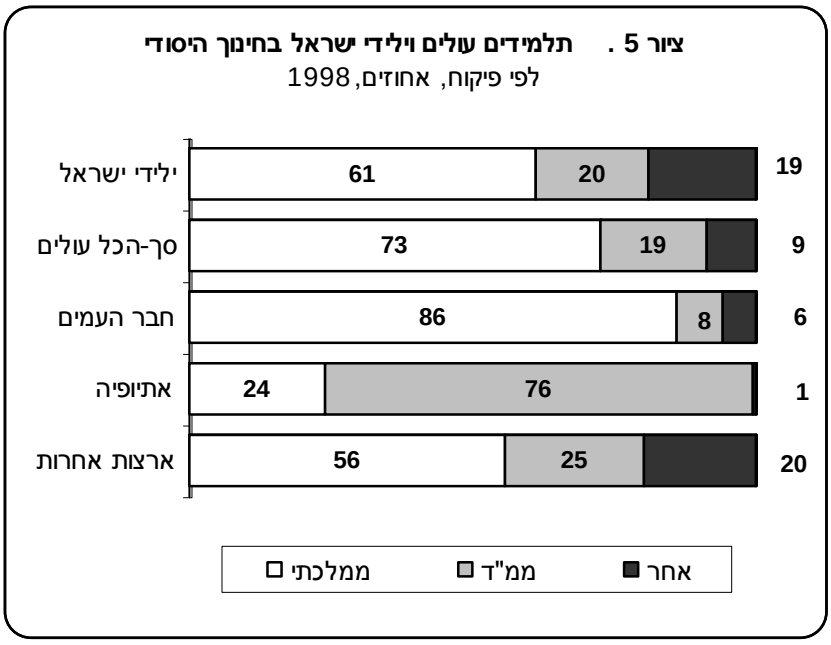
[26] ברור שחלק מה"עולים" מארצות אחרות אינם עולים כלל, כי אם תושבים ארעיים המגיעים בעיקר מארה"ב. איננו יכולים לומר בוודאות מה היקף תופעה זאת. יחד עם זאת, גם אם קיימות הגדרות שונות לגבי העולים, לא ניתן להתעלם ממספרים אלה של תלמידים והשתייכותם לזרמים השונים של המערכת.

לוח 8. תלמידים עולים וילידי ישראל בחינוך היסודי, לפי פיקוח, 1998 (אחוזים)

	ילידי ישראל	העולים לפי ארץ מוצא			
		סך-הכל	חבר העמים	אתיופיה	ארצות אחרות
סך-הכל (אלפים)	**458.4**	**83.4**	**55.4**	**8.6**	**19.7**
סך-הכל	100	100	100	100	100
ממלכתי	61	73	86	24	56
ממ"ד	20	19	8	75	24
אחר	19	9	6	1	20

מקור: למ"ס, 2001, תלמידים עולים במוסדות חינוך תשנ"ח-תשנ"ט, פ"מ 1162.

ציור 5 . תלמידים עולים וילידי ישראל בחינוך היסודי
לפי פיקוח, אחוזים, 1998



* כולל חרדים ומזרח ירושלים.

ד. הישגים לימודיים

הנושא של ההישגים הלימודיים בחינוך היסודי מעסיק מדי פעם את החברה בישראל ועולה לסדר היום הציבורי. רבים מצביעים על ההישגים הבלתי מספקים של מערכת החינוך במיוחד בהשוואה למדינות רבות אליהן אנו רוצים להידמות. תכניות רבות מוקדשות לנושא של שיפור המיומנויות ברמת החינוך היסודי ומשאבים רבים מוקדשים לטיפוח חיי בית-הספר. לאחרונה התפרסמו תוצאות מבחני המשוב במגזרים היהודי והערבי לפי רמת הטיפוח של בתי-הספר וכן דו"ח נוסף של המשוב על אזרחות ואקלים אזרחי בכיתה ח'. כמו כן התפרסמו נתונים על הישגי ישראל במחקר הבינלאומי במתמטיקה ובמדעים, שנערך ב-1999.

לוח 9: ההישג הממוצע בכיתות ד' ו' ו-ח' במבחני משוב ארצי במתמטיקה, אנגלית, ובמדעים, לפי מגזר ולפי רמות טיפוח

	מגזר יהודי			מגזר ערבי		
הישג ממוצע לפי כיתה	**לא מבוססים**	**רמת ביניים**	**מבוססים**	**לא מבוססים**	**רמת ביניים**	**מבוססים**
מתמטיקה ד'	70	75	77	47	52	58
מתמטיקה ח'	53	61	63	33	42	47
אנגלית ח'	64	78	81	30	37	44
מדעים ו'	59	63	66	40	47	49
אזרחות ח' *	54	61	63	43	49	51
מתמטיקה**	41	50	52	27	32	34
מדעים**	44	52	52	30	36	40

* ממוצע שלושת חלקי המבחן.

** מבחנים בינלאומיים שנערכו ב-1999 : TIMSS-R .

מקור: משרד החינוך, מרכז ארצי לבחינות והערכה, המשוב הארצי למערכת החינוך, 1999, מדעים וטכנולוגיה יוני 1998, תמצית הדו"ח המסכם.

---, 1998, מתמטיקה כיתה ח' יוני 1996, תמצית הדו"ח המסכם.

---, 1998, מתמטיקה כיתה ד' יוני 1996, תמצית הדו"ח המסכם.

---, 1999, אנגלית כיתה ח' יוני 1997, תמצית הדו"ח המסכם.

---, 2001, אזרחות ואקלים אזרחי כיתה ח' תשנ"ט.

זוזובסקי רות, 2000.

המגמות שעלו באופן ברור במבחני המשוב בעבר באות לידי ביטוי גם במבחן המשוב באזרחות וגם במחקר הבינלאומי במדעים. התוצאות מצביעות על מדרג של בתי-הספר המשתתפים לפי רמתם החברתית-כלכלית: הציון הממוצע של בתי-הספר ה"מבוססים" גבוה בכל המקצועות במידה ניכרת מהציון הממוצע בבתי-הספר ה"לא-מבוססים", והציון הממוצע בבתי-הספר ה"מבוססים" במגזר הערבי נמוך מהציון הממוצע בבתי-הספר ה"חלשים" במגזר היהודי בכל המקצועות.

3. חינוך על-יסודי

א. ההתפתחות הכוללת

בחינוך העל-יסודי 584 אלף תלמידים, הם נחלקים לשתי מסגרות ארגוניות עיקריות, חטיבות הביניים (כיתות ז'-ט') – 244 אלף תלמידים, והחטיבות העליונות (כיתות י'-י"ב) – כ-340 אלף. הגידול של החינוך העל-יסודי מושפע מן הגידול הטבעי, מהמשך הגדלת שיעורי הלמידה ומהמשך מסוים של החלת הרפורמה. בתוך מגמת הגידול נמשך תהליך שהצבענו עליו, של ירידה בחלקו של המגזר יהודי, אלא שתהליך זה איטי מאד. למעשה המספרים מעידים על יציבות מסוימת מאז 1990, הנמשכת לאורך העשור האחרון, בשיעור של 82.5 אחוז. ייתכן כי הנתון לשנת 2001 – 81.6 אחוז – מאותת על המשך הירידה בחלקו של המגזר היהודי בעשור הבא.

בחטיבות הביניים חלה התייצבות מסוימת בשלוש השנים האחרונות כתוצאה מהתייצבות בשיעורי החלת הרפורמה, ברמה של 73-74 אחוז במגזר היהודי וכ-71 אחוז במגזר הערבי. שיעורים אלה עלו לעומת ראשית העשור (1990) – 58 ו-52 אחוז, בהתאמה. כלומר, שבמהלך העשור נמשכה העברת תלמידי כיתות ז' וח' מן החינוך היסודי לחטיבות הביניים. התפלגות החטיבות לפי פיקוח במגזר היהודי מלמדת שבני הגיל הזה מהאוכלוסייה החרדית אינם משולבים כלל בחטיבות ביניים, מה שהופך את החטיבות למסגרת ממלכתית (81 אחוז ממנה בחינוך הממלכתי ו-19 אחוז בקירוב בחינוך הממלכתי-דתי).

שיעורו של המגזר היהודי בחינוך העל-יסודי גבוה יחסית. הדבר נובע בעיקר מפערים בין המגזרים בשיעורי הלמידה של בני הנוער, אך הנתונים המתפרסמים מצביעים על עליית ההשתתפות הנמשכת בשני המגזרים ובתוך תהליך זה מתרחש גם צמצום הפערים:

לוח 10. שיעורי למידה לאלף בגיל 17-14, לפי מגזר

	1980	1985	1990	1995	2000	2002
חינוך עברי	795	869	905	959	957	961
חינוך ערבי	513	621	628	673	794	805
היחס ביניהם:	0.64	0.71	0.69	0.70	0.83	0.84

לגבי הרכבו הפנימי של המגזר היהודי, ציינו כבר את גידולו הנמשך של המגזר החרדי בתוכו, תהליך הנמשך גם השנה, כך שמוסדות החינוך החרדי, העצמאי ואחר, ממשיכים ומרחיבים את מספר הלומדים בהם. תהליך זה הינו רב השפעה על תכני הלימוד, על מידת הפיקוח שיש למשרד החינוך על התכנים וכן על אופיים של ההישגים המקובלים הנמדדים במערכות חינוך, היות שכידוע אין המגזר החרדי מגיש את תלמידיו לבחינות הבגרות של משרד החינוך (ראה הרחבה בהמשך).

לוח 11. תלמידים בחינוך העל-יסודי היהודי, לפי פיקוח (אחוזים)

	סה"כ	ממלכתי	ממלכתי-דתי	דתי אחר
1980	100	74	22	4
1990	100	76	18	6
1995	100	73	19	8
2000	100	68	17	15
2001	100	67	17	16

ב. מדידת הישגים ואיכות בחינוך העל-יסודי

נושא ההישגים בבחינות הבגרות מעסיק את מערכת החינוך ואת החברה בישראל ומשאבים רבים מוקדשים לעניין. גם אופן מדידת ההישגים מעסיק גורמים רבים בשל ההתלבטות המקצועית האינסופית בסוגיה של עליית שיעורי הזכאים בבחינות הבגרות למול איכות ההישגים. בשנה שעברה עסקנו בהרחבה בסוגיית בחינות הבגרות והרחבנו לגבי מאפיינים שונים של ההישגים בבחינות. השנה ננסה למקד את המבט מהפרספקטיבה הדמוגרפית המלווה את הפרק כולו.

ראשית, יש לציין כי שיעורי הזכאות לבגרות נמצאים במגמת עלייה בשנים האחרונות. לוח 12 מצביע על כך שבשני העשורים האחרונים חלה עלייה הן בשיעורי הלומדים, הן בשיעורי הנבחנים והן בשיעורי הזכאים לבחינות הבגרות. קצב העלייה הממוצע בשיעור הזכאות לבגרות הוא אחוז לשנה ואולם מסתבר כי קצב השינוי לא היה אחיד על פני העשור.

בתוך החומש הראשון, בין 1990 ל-1994, עלה שיעור הזכאים לבגרות בהדרגה מ-31 עד 34 אחוז אך שיעור הניגשים לבחינות עלה באותה עת בקצב כפול מזה מ-52 ל-60 אחוז מהלומדים בי"ב. בשנת 1995 עלה שיעור הזכאים לבגרות מ-34 לכדי 38 אחוז – שינוי זה מיוחס לרפורמה שהנהיג

שר החינוך דאז, פרופ' אמנון רובינשטיין ("שיטת ההגרלות"), והשיעור נשאר יציב ברמה זו עד 1998[28]. במקביל לכך עלה שיעור הניגשים לבחינות לכדי 65 אחוז מתלמידי י"ב. בשנת 1999 חלה עלייה מסוימת לרמת זכאות של 41 אחוז, שהתמידה גם ב-2000 ושיעורי הניגשים מתוך תלמידי י"ב עלו ל-70 אחוז. בשנת 2001 חלה עלייה נוספת, היא מיוחסת למתן האפשרות להיבחן במועד ב' במהלך אותו קיץ, רפורמה שאומצה על-ידי שרת החינוך הנוכחית, חה"כ גב' לימור לבנת – בעקבות שינוי זה עלו שיעורי הזכאות מ-40.8 ל-43.8 אחוז. אין ספק שניתן לייחס חלק מן השינויים שחלו להשפעת רפורמות ושינויים שהונהגו בבחינות הבגרות, אך לא ניתן להתעלם מקיומו של קו מגמה ברור של עלייה נמשכת בשיעורי הזכאות.

לוח 12. קבוצת הגיל: לומדים בי"ב, נבחנים וזכאים לבגרות* (אחוזים)

	1980	1990	1994	1995	1998	1999	2000	2001
קבוצת הגיל								
(אלפים)	65.5	85.0		100.1	103.7	104.2	107.8	112.0
(אחוזים)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
לומדים								
בי"ב	54.2	72.2	74.6	75.3	78.0	79.9	77.9	75.4
נבחנים	-	51.8	60.4	61.2	65.4	69.1	68.1	66.1
זכאים	21.3	31.4	34.0	37.9	38.5	41.4	40.8	43.8

* כולל חרדים ומזרח ירושלים.

מקור: משרד החינוך, מינהל תיקשוב ומערכות מידע, נתוני בחינות הבגרות, שנים שונות.

בשנים האחרונות עלה בפרסומי משרד החינוך כי מסתמנת מגמה מסוימת של ירידה בשיעורי הלמידה של גילאי 17 בחינוך היהודי[29]. הדבר ניכר אף בלוח 12 לעיל, המציג ירידה של שיעור הלומדים מקבוצת הגיל (הכוללת) בשנתיים האחרונות לעומת הרמה שהושגה ב-1999. למרות זאת, לוח 10, שהציג שיעורי הלמידה לקבוצת הגיל 17-14 הצביע כאמור

[28] נושא זה עלה בעבודתם של שביט ואיילון, שעמדו על הקשר בין השינויים שהתחוללו במבנה בחינות הבגרות ודרכי עריכתן ב-1995 לבין ההישגים בבחינות. ראה: שביט ואיילון, 2002.

[29] ראה לדוגמא, משרד החינוך, 2002, נתוני בחינות הבגרות תשס"א, עמוד 1.

על עלייה נמשכת. גם לוח 13 להלן, המציג את השיעורים לגבי גילאי 17 בלבד, מצביע על יציבות ואף על עלייה מסוימת של השיעורים לגבי סך-כל האוכלוסייה. נשאלת השאלה, מה מקור ההבדל?

לוח 13. שיעורי למידה בקרב גילאי 17

שנה	סך-הכל	יהודים	ערבים
1997	83.2	88.1	62.6
1998	85.0	88.8	67.4
1999	84.6	89.6	68.3
2000	85.9	89.2	70.7
2001	86.2	90.2	68.2

ראוי להסביר, אם כן, כי ישנה אי-ההתאמה בין הנתונים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין הנתונים של משרד החינוך בהגדרת הלומדים. משרד החינוך מתייחס בהגדרתו ללומדים במוסדות שבפיקוחו בלבד, בעוד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללת גם את הלומדים במוסדות של משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות[30]. מסתבר, לפיכך, שחל גידול בשיעורי הלמידה שבמוסדות שאינם בפיקוח משרד החינוך ולא חלה בהכרח ירידה בשיעורי הלמידה הכלליים של בני הגיל הזה. תופעה זו מתקשרת להרכב התלמידים לפי זרמים בתוך מערכת החינוך (וכן מחוץ למערכת, לפי שתלמידים רבים במוסדות דתיים-חרדיים אינם מדווחים כלל במסגרות החינוך המוכר ואינם נכללים ב-100 אחוז בהם נוטל הפיקוח החרדי 16 אחוז, כאמור, ב-2001).

להתפתחות זו השלכות חברתיות וחינוכיות רבות הנוגעות בשאלה של האפשרויות שייפתחו בפניהם של בוגרי המוסדות השונים בהמשך דרכם. ניתן להניח, שקיים סיכוי קלוש שהלומדים במוסדות של משרד הדתות ושל משרד העבודה יקבלו כלים מתאימים לצורכי השתלבות מוצלחת בחברה פוסט תעשייתית, מערבית ומודרנית. יחד עם זאת התופעה איננה יכולה להעיד על כישלון מערכת החינוך במאמציה להגביר את שיעורי הצלחת התלמידים בבחינות הבגרות. אי אפשר ל"האשים" את מערכת החינוך בכך שתלמידים אלה, שאינם רוצים להיבחן, מסיבות

[30] עם זאת גם הדיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינו כולל חלק מהאוכלוסייה הפונה למוסדות חרדיים שאינם בפיקוח משרד העבודה והרווחה או משרד הדתות.

אידיאולוגיות ודתיות, בבחינות הבגרות של מדינת ישראל, ועל כן אינם לומדים לקראת הבחינות ואינם ניגשים אליהן, אינם מצליחים בהן.

מעניין לציין שאי-זניחותה של התופעה ניכרת בפרסומי משרד החינוך על נתוני בחינות הבגרות, למשל, הכוללים ליווח נפרד של ההישגים מתוך קבוצת הגיל ללא חרדים וללא מזרח ירושלים: אחוז הזכאים לבגרות ב-2001 מתוך קבוצת הגיל ללא חרדים ומזרח ירושלים הוא 47 אחוז, ולאחר מועד ב׳ כמעט 49 אחוז, לעומת 44 אחוז – השיעור בקרב השנתון הגילי המלא באותה שנה.

ג. מסלולי הלימוד השונים ואיכות התעודה המושגת

בשנה שעברה עמדנו בהרחבה על ההתפתחויות שחלו בתחום ההישגים בבחינות הבגרות והצבענו על כך שאמנם קיימים עדיין פערים בהישגים בין קבוצות באוכלוסייה אולם חלה גם התקדמות רבה, למשל בקרב האוכלוסייה הערבית והבדואית. התפתחויות אלה נמשכו גם השנה ואף הואצו כתוצאה מכך שנפתחה בפני תלמידי י״ב בשנה האחרונה אפשרות לגשת למועד נוסף במהלך אותו קיץ (ראוי לציין כי תוספת הזכאות במגזר הערבי, הבדואי והדרוזי, כתוצאה מעמידה בבחינות במועד ב׳ ב-2001 גבוהה לעומת התוספת במגזר היהודי והיא גבוהה ב-10 אחוזים משיעורי הזכאות שהושגו בסוף שנת הלימודים).

בהקשר זה חוזרת ועולה גם הסוגיה של חשיבות התעודה, ערכה, ורמתה. נראה שאין היום מי שמערער על חשיבותה המכרעת של התעודה לפרט. ככל שעולה שיעורם של הזכאים לתעודה כך הופך היעדרה לאבן נגף כמעט בלתי עבירה במסלולי המוביליות החברתית. בהקשר זה, עולה השאלה, האם לא מתפתחים מנגנוני סינון חברתיים חדשים ההופכים את עצם השגת התעודה לפחות משמעותית?[31]

אחת הדרכים לפיתוח מנגנוני סינון מסוג זה היא אבחנה בין תעודות בגרות המאפשרות כניסה לאוניברסיטאות, לבין תעודות שאינן מזכות את בעליהן בזכות כזאת. שאלה זאת חשובה במיוחד, היות שקיימת ציפייה שתהליך הגדלת שיעורי הזכאות לבגרות יימשך גם בשנים הבאות.

לגבי תהליך זה – אפשר לצפות לכך ששני-שליש מבוגרי י״ב בשנת 2002 (תשס״ב) ישיגו תעודת בגרות עד 2007. תחזית זו נשענת על כמה ממצאים שפורסמו (ראה לוח 14): במחקרם של שביט ואיילון עלה לגבי

[31] איילון ושביט, 2002.

בוגרי **מחזור 1983**, כי 25 אחוז מהם סיימו את הלימודים בהשגת תעודת בגרות מלאה ו-24 אחוז נוספים השלימו את הבחינות עד 1995[32]. פרסום נתוני בחינות הבגרות לשנת 2001 מדווח על כך ששיעור הזכאות בקרב **בוגרי 1996** עלה מ-38.8 אחוז באותה שנה ל-46.2 ב-2000, לאחר שנבחנו בבחינות המשנה ולכמעט 50 אחוז אם מביאים בחשבון את הנבחנים בבחינות האקסטרניות[33].

לוח 14. שיעורי זכאות צפויים לבוגרי מחזור 2002 כולל השלמות עד 2007

מספר כולל של תלמידי המחזור	112,000
ללא חרדים וערביי מזרח ירושלים (לפי אומדן משרד החינוך)	100,900
ללא חרדים וערביי מזרח ירושלים (אומדן עצמי[34])	95,400
זכאים לתעודה בתום מועד ב'	49,048
זכאים נוספים כעבור מספר שנים[35]	12,860
כל הזכאים	61,908
שיעור זכאים מהמחזור הרלבנטי בתום מועד ב' (אחוזים)	51.4
שיעור הזכאים כעבור מספר שנים (אחוזים)	64.9

שיעור הלומדים במוסדות לימוד על-תיכוניים בקרב יהודים גילאי 25-34 (ילידי 1975-1966) בשנת 2000 היה 53.4 אחוז (בקרב הלא-יהודים היה השיעור המקביל 26.2 אחוז ובממוצע לכלל האוכלוסייה - 47.8 אחוז). שיעור הזכאות לבגרות בקרב בוגרי מחזור 1992, לדוגמא, היה 31.5 אחוז בלבד. אם נקבל את ההנחה שלא הכל יכולים להגיע לרמת ההישגים

---

[32] Shavit, Ayalon, Kurlaender ,2002

[33] משרד החינוך, מינהל תיקשוב ומערכות מידע, נתוני בחינות הבגרות תשס"א, עמ 51.

[34] ההבדל בין האומדן של האוכלוסייה הרלבנטית לצורכי חישוב הזכאות לבגרות של משרד החינוך לבין החישוב שלנו הוא בהערכת מספר החרדים. בעוד שמשרד החינוך העריך את מספר החרדים כמספר תלמידי כיתה א' של אותו המחזור בסוג פיקוח אחר לפני 18 שנה, אנו הערכנו אותם בהתאם לשיעור החינוך החרדי בחינוך העל-יסודי בתשס"א בניכוי אחוז אחד הלומד במוסדות המגישים לבגרות.

[35] הערכנו שכל התלמידים שבתעודתם חסר מקצוע אחד להשלמת הזכאות לבגרות ישלימו את בחינותיהם במהלך השנים הקרובות. כמו כן עוד 50 אחוז מבין התלמידים שצברו 14 נקודות לפחות ואינם בקטגוריה של חסרי מקצוע אחד ו-25 אחוז מאלה שלמדו בי"ב ניגשו לבחינות הבגרות וצברו פחות מ-14 נקודות, ישלימו את חובותיהם לשם קבלת הזכאות לבגרות במהלך 8-5 השנים מאז סיום לימודיהם.

הנדרשת בבחינת הבגרות (גם באוכלוסייה המבוססת ביותר שיעור זה איננו מגיע ל-100 אחוז), הרי שהיעד של 90 אחוזי זכאות הוא אמנם רחוק עדיין, אך הוא איננו בלתי אפשרי.

הסוגיה של רמת הבחינות למול עליית שיעורי הזכאות עלתה גם היא בפרק בשנה שעברה. שיעורי הלומדים והמצטיינים במקצועות ה"קשים" (מתמטיקה ואנגלית, לדוגמא) לא הצביעו על ירידה ברמה וכן הסתבר כי האוניברסיטאות לא הגדילו את שיעורי הדחייה של הפונים אליהן למרות הגידול במספרם. לא נראה לנו שמדובר בהורדת רמת הקושי של השאלות בבחינות. יחד עם זאת חלו שינויים והקלות בדרכי הבחינה שאפשר לייחס גם להם את העלייה שחלה במספרי הזכאים: הכוונה לכך שנוספו מועדים לבחינות, ניתנו הקלות שונות (כגון, הקלה בזמן העומד לרשות הנבחנים לתלמידים רבים, שהוכרו כבעלי לקות למידה רלבנטית ועוד).

הגידול בשיעורי הזכאות מעלה שלוש שאלות: ראשית, האם כל תעודות הבגרות "שוות" ומעניקות סיכויים שווים להמשך המוביליות החברתית-כלכלית? שנית, מי מקבל תעודות "טובות" ומי "פחות טובות"? ושלישית, האם צמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה בשיעורי הזכאות לבגרות הביא להגדלת הפערים בין בעלי תעודות העומדות בדרישות הסף של האוניברסיטאות?

לגבי השאלה הראשונה, אין ספק שהתעודות שונות באופן בסיסי ברמת הציונים כאשר רמת ציונים גבוהה יותר מרחיבה את האפשרויות שהתעודה מעניקה לבוגר. בתוך כך קיימת הבחנה חשובה באשר למקצועות הכלולים בתעודה ולרמת הבחינה שלהם (מבחינת היקף יחידות הלימוד). יש תעודות המאפשרות למחזיקים בהן לפנות בבקשת קבלה לאוניברסיטאות, ויש תעודות שאינן מעניקות אפשרות זאת[36].

לגבי השאלה השנייה, ההנחה היא שבוגרים השייכים לקבוצות אוכלוסייה "חזקות" זוכים בתעודות בגרות "טובות" יותר מבחינת ממוצע הציונים, ולכן בעלי התעודות העומדות בדרישות הסף של האוניברסיטאות בקרבם גבוהים יותר. להנחה זו ישנם מספר אישושים: בשנת 1996, לדוגמא, מתוך 32 מקצועות להם חושבו ציונים חציוניים, נמצא כי ברוב המקצועות (28), ההישגים של יוצאי אסיה-אפריקה היו

[36] דרישות הסף של האוניברסיטאות הן: תעודת בגרות המכילה את המקצועות אנגלית ברמת 4 יח"ל, מתמטיקה 3 יח"ל לפחות ומקצוע מורחב אחד ברמה של 4 יח"ל לפחות (משרד החינוך הגדיר כעמידה בדרישות הסף רק את שני המקצועות הראשונים, כנראה מתוך הנחה שמי שעמד בכך גם נבחן במקצוע מורחב נוסף).

נמוכים יותר ובחלקם בשיעורים גבוהים מאד[37]. רק במקצוע אחד הציון החציוני של תלמידים יוצאי אסיה-אפריקה היה הגבוה ביותר (אלקטרוניקה ומחשבים) ובשלושה מקצועות נוספים נמצא החציון של הציונים בין אלה של ילידי ישראל לאלה של ילידי אירופה-אמריקה. למרות זאת, גם במקצוע זה, שיעורי המצטיינים מקרב יוצאי ישראל ואירופה-אמריקה היו גבוהים יותר משיעורי המצטיינים בקרב יוצאי אסיה-אפריקה.

נתונים אלה נראים גם בלוח 15, המצביע על אותו כיוון: שיעורי זכאות נמוכים יותר נמצאו אצל הבוגרים ממגזרי האוכלוסייה החלשים יותר (ערבים, דרוזים, בדואים, ותלמידי החינוך הטכנולוגי), שתעודות הבגרות שלהם עומדות בדרישות הסף של האוניברסיטאות. עם זאת יש לציין כי הפערים בין המגזרים השונים, בין סוגי הפיקוח השונים ובין החינוך העיוני לחינוך הטכנולוגי, לגבי שיעורי הבוגרים בעלי התעודות המזכות בכניסה לאוניברסיטאות, קטנו במהלך שש השנים האחרונות באופן מוחלט ובאופן יחסי[38].

לוח 15. זכאים לתעודות בגרות, העומדות בדרישות ההמשך ללימודים אקדמיים (כולל חרדים וערביי מזרח ירושלים) (אחוזים)

	1995	1997	1999	2001
סך-הכל	31.5	32.5	35.9	37.3
לפי מגזר אוכלוסייה				
יהודים	37.3	39.0	40.8	42.2
ערבים	14.9	16.2	21.9	23.7
דרוזים	12.1	16.1	20.4	26.1
בדואים	3.7	4.9	5.4	11.3
לפי מסלולי לימוד וסוג פיקוח				
מסלול עיוני	54.9	53.5	54.4	56.9
מסלול טכנולוגי	20.1	21.7	25.0	31.0
לפי סוג פיקוח				
ממלכתי	47.7	46.6	49.3	54.3
ממלכתי-דתי	37.5	42.6	48.3	53.4

[37] לוי, א., 2001: עמ' 22.

[38] ממצאים אלה סותרים את מסקנתם של שביט ואיילון, הסבורים שבעקבות הרפורמות בבחינות הבגרות, שהגדילו את שיעורי הזכאות לבגרות, קטנו הפערים החברתיים הכלכליים והעדתיים בהשגת תעודות בגרות "רגילות" וגדלו הפערים בהשגת תעודות בגרות "אוניברסיטאיות".

החינוך העל-יסודי לא הפך לשוויוני ופערים בהישגים ממשיכים להתקיים. רמת הפערים מחייבת תוספת מאמץ ומשאבים לנושא זה. עם זאת ראוי לציין כי המאמצים הרבים שהושקעו נשאו פרות גם אם טרם הושלמה המטרה. יש להדגיש כי קיים הבדל מהותי בין חברה שבה מתבצע המיון למוסדות החינוך השונים לקראת החינוך העל-יסודי, כמו בישראל של שנות השבעים, לבין חברה בה המיון מתבצע בעיקר לקראת החינוך העל-תיכוני, כמו בישראל כיום. השוני נובע מרמת ההשכלה הכללית של החברה ומן האפשרויות הפתוחות בפני חלקים הולכים וגדלים מתוכה.

ד. השתלבות העולים

השתלבות העולים בחטיבה העליונה מהווה רובד נוסף בתוך מגמות השיפור בזכאות לבגרות. קיימת הערכה כי מערכת החינוך נוחלת הצלחה גדולה בקליטתם הלימודית של העולים. ההערכה מסתמכת על הנתון הבולט ביותר של ההישגים הגבוהים של העולים מחבר המדינות בשיעורי הזכאות לבגרות, הגבוהים בהשוואה להישגים של ילידי ישראל ולהישגים של קבוצת ילידי חו״ל ממדינות אחרות (המהווים מכלול מגוון למדי). שיעורי הזכאות שלהם מתוך הלומדים בי״ב עמדו על 55.5 אחוז לעומת 52.5 אחוז בקרב ילידי ישראל בשנת 2000. ד״ר ריטה סבר העלתה לאחרונה את הסוגיה של נושרי השכלה בזיקה לקליטת עלייה[39]. היא מאתגרת את ההערכה הזו לגבי הצלחתה של מערכת החינוך משום שזו איננה מביאה בחשבון שתי תופעות: האחת, תלות חזקה של ההישגים הלימודיים ברמת ההשכלה של ההורים, והשנייה, העובדה שבקרב העולים רמת ההשכלה של ההורים גבוהה בהרבה מזו של ילידי הארץ.

לגבי איכות התעודה, כלומר האם היא מזכה את בעליה באפשרות כניסה ללימודים הגבוהים. ההישגים של התלמידים העולים גבוהים גם כאשר מדובר על תעודות העומדות בדרישת האוניברסיטאות. כ-85 אחוז מקרב הזכאים לבגרות משיגים תעודות העומדות בדרישות הסף של האוניברסיטאות בישראל, שיעור הדומה לשיעור בקרב ילידי ישראל.

סוגיה מעניינת במיוחד היא סוגיית השפעת העלייה על רמת ההישגים של היישובים: נושא זה ראוי לבדיקה מעמיקה יותר ואנו נצביע באופן ראשוני על הכיוונים המסתמנים מן הנתונים. בבדיקת ההישגים בבגרות

[39] ראה בהרחבה בעבודה שפורסמה במרכז: סבר, 2002.

ביישובים בני 10,000 תושבים ומעלה, תוך מיפוי היישובים לפי שיעורי העולים בהם ובהשוואת השנים 1995 ו-2001, מתגלות כמה תופעות מעניינות:

א. קצב הגידול בזכאות לבגרות מתוך כלל תלמידי י"ב ביישובי הפיתוח גבוה פי שלושה לעומת היישובים האחרים. שינוי זה מיוחס למאמץ הגדול שהושקע ביישובים אלה מחד גיסא ובנקודת הזינוק הנמוכה יותר מאידך גיסא.

ב. המתאם בין שיעור הילדים העולים ביישוב לבין הגידול במספר הזכאים מתוך גילאי 17 ביישוב הוא שלילי. ייתכן שזה מוסבר על-ידי שיעורי הנשירה הגבוהים של העולים באותם יישובים.

ג. המתאם בין הגידול בזכאות לבגרות לבין שיעור הילדים העולים ביישוב הוא חיובי, מודד המצביע על כך שהעלייה תרמה תרומה משמעותית לשיפור ההישגים בבגרות ביישובים. מתאם זה גבוה ב-50 אחוז יותר ביישובי הפיתוח לעומת יישובים אחרים, מה שיכול, להצביע, באופן ראשוני, כאמור, על התרומה הגבוהה של העלייה לעליית רמת ההישגים ביישובי הפיתוח.

מקורות

אדלר, ח., בלס, נ., (1996), אי-שוויון בחינוך בישראל, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996**, המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל, ירושלים, עמ' 153-121.

--, (1998), על המאחד והמפריד במערכת החינוך, בתוך קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1998**, המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל, ירושלים, עמ' 211-183.

איילון, ח., וי. שביט, (2002), **הערכת תרומתן של הרפורמות בבחינות הבגרות לשוויון הזדמנויות**, דו"ח מחקר, לשכת המדען הראשי משרד החינוך ינואר.

אלנבוגן-פרנקוביץ, ש., נועם, ג., (1998), קליטת בני נוער וילדים יוצאי קווקז – ממצאי מחקר, ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.

דהן, מ., מירוניצ'ב, נ., דביר, א., ושי, ש., (2001), **האם הצטמצמו הפערים בחינוך**, מכון ון-ליר, המרכז לצדק חברתי ע"ש י. חזן, ירושלים (מאי).

דו"ח ועדת בן-פרץ, (1996).

זוזובסקי, ר., (2001), התוצר הלימודי והקשר החינוכי של לימודי המתמטיקה והמדעים בישראל, ממצאי המחקר הבינלאומי השלישי TIMMS-R 1999, אוניברסיטת תל-אביב ומשרד החינוך, הוצאת רמות.

יוגב, א., ואיילון, ח., (בהכנה), דווח בכתב עמדה לדיון במליאת המזכירות הפדגוגית, 14.5.2000.

כהן-נבות, מ., אלנבוגן-פרנקוביץ, ש., ריינפלד, ת., (2001), **הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער**, דו"ח מחקר, הכנסת, מרכז מחקר ומידע וג'וינט-מכון ברוקדייל, המרכז לילדים ונוער, בשיתוף עם טלל דולב וחוקרי מחקר "נוער בישראל", ירושלים: יוני.

לוי, א., (2001), **שח"ר לבגרות**, ירושלים: משרד החינוך, טרם פורסם.

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

--, **הירחון הסטטיסטי לישראל**, תקופות שונות.

--, **מוסדות חינוך - גני-ילדים, בתי-ספר, חינוך על-תיכון וגבוה**, שנים שונות.

--, (2001), **סקר כוחות הוראה בחינוך היסודי והעל-יסודי תשנ"ח**, פרסום מיוחד 1143.
--, (2001), **נבחנים בבחינות בגרות, ובבחינות גמר וזכאים לתעודה תשנ"ו**, פרסום מיוחד 1129.
--, (2001), **תלמידי כיתות י"ב, נבחנים בבחינות בגרות, ובבחינות גמר וזכאים לתעודות, לפי יישוב מגורים, 1996** , פרסום מיוחד 1115.
--, (1999), **התמדה בלימודים ונשירה של תלמידי בתי-הספר העל-יסודיים (כיתות ט' עד י"ב) תשמ"ז-תשנ"ו**, לקט ממצאים סטטיסטיים 1999/1, ירושלים : ינואר.
--, **תלמידים עולים במוסדות חינוך תשנ"ח- תשנ"ט**, פרסום מיוחד מס' 1162, דצמבר 2001.
המועצה הלאומית לשלום הילד, (2001), **ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי**, כסלו תשס"ב, דצמבר.
מכון סמית, (1996), סקר מורים בנושא יום חינוך ארוך, פברואר.
המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים, שנים שונות.
משרד האוצר, **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**, שנים שונות.
משרד החינוך והתרבות, המנהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיסטיקה, **מערכת החינוך בראי המספרים**, ירושלים, שנים שונות.
--, (1997), **מערכת החינוך בראי היישובים**, ירושלים.
--, המינהל הפדגוגי האגף הבכיר לארגון הלימודים, אגף הבחינות, לשכת המדענית הראשית ומינהל תיקשוב ומערכות מידע, (2001), **נתוני בחינות בגרות תש"ס (2000)**, ירושלים, ניסן התשס"א, אפריל 2001.
משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, (2001), **המשוב הארצי למערכת החינוך – מתמטיקה כיתה ד'**, כתבו י.באשי, ז. שש, ע. רגב, לווי פרופ' ז. מברך, מדענית ראשית משרד החינוך.
סבר, ר., (2002), **נושרי השכלה בישראל בזיקה לקליטת עלייה**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, ספטמבר.
פרידלנדר, ד., אייזנבך צ., (2000), **ניתוח תהליכי שינוי בהישגי השכלה מאז שנות החמישים: השפעת הדת, המוצא ומאפייני המשפחה**, דו"ח מחקר מוגש למדען הראשי של משרד החינוך, האוניברסיטה העברית, המחלקה ללימודי אוכלוסייה, יוני.

OECD (2001), **Starting Strong: Early Childhood Education and Care**.

The Financing and Management of Higher Education: **A Status Report on Worldwide Reforms**, D. Bruce Johnstone, State University of New York at Buffalo, with the collaboration of Alka Arora and William Experton, World Bank, The Worldwide University Reform Agenda, p 1.

Y. Shavit, H., Ayalon, M., Kurlaender, (2002), Schooling Alternatives, Inequality, and Mobility in Israel, in **Schooling and Social Capital in Diverse Cultures**, vol 13, pp 107-126, Elsevier.

Raftery, A.E., and M. Hout., (1993), Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform and Opportunity in Irish Education 1921-75, in **Sociology of Education,** 66: 41-62.

שירותי הבריאות

הפרק סוקר ממדים שונים של התפתחויות במערכת הבריאות. בהשלמה לניתוח ההוצאה הממשלתית לבריאות בפרק הקודם אנו בוחנים ראשית את ההוצאה הלאומית לבריאות ודרכי מימונה. סעיף זה עומד על המגמה הנמשכת של עליית חלקה של ההוצאה הפרטית – המימון על-ידי משקי הבית. הסעיפים הבאים של הפרק – סעיפים 2 ו-3 – סוקרים את ההתפתחויות העיקריות במערכת האשפוז (בתי-החולים) ובקופות-החולים. בסעיפים אלה מועלות סוגיות מרכזיות, כמו הנהגת השר"פ בבתי-החולים הממשלתיים; סוגיית משך האשפוז ומגמת הירידה בשהייה הממוצעת; וכן מגמות ושינויים במימון קופות-החולים והעלייה בשיעורי ההשתתפות של המבוטחים – כלל הציבור במדינה. סעיף 4 מציג בקצרה נתונים על היקף המועסקים בתחום הבריאות בישראל ועל שיעורי הביקור אצל רופאים, וסעיף 5 משקף את רמת הבריאות של האוכלוסייה, כפי שהיא מתבטאת בכמה מודדים מקובלים.

1. ההוצאה לבריאות ומימונה

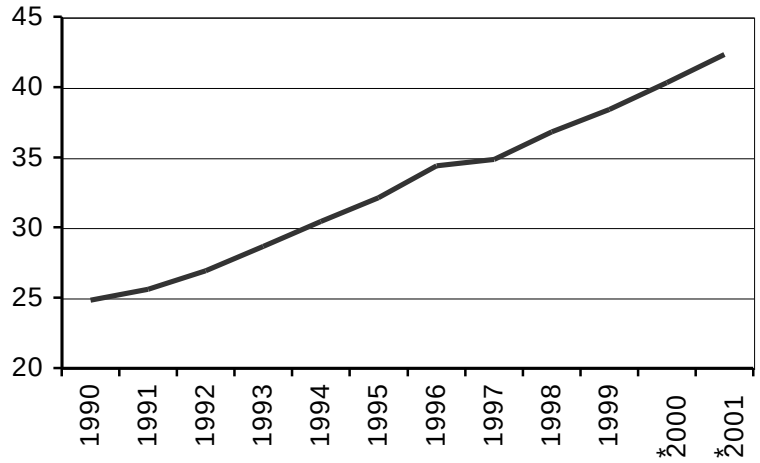
ההוצאה הלאומית לבריאות

ההוצאה הלאומית לבריאות עמדה בשנת 2001 על 42.3 מיליארד ש"ח. הוצאה זו כוללת את ההוצאות על כל שירותי הבריאות הניתנים במרפאות, בבתי-חולים, במכונים שונים, אצל רופאים פרטיים ורופאי השיניים. כמו כן כוללת ההוצאה הלאומית לבריאות את ההוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים של משקי הבית, הוצאות למחקר ומנהל ממשלתי בתחום הבריאות והשקעות במבנים ובציוד במוסדות הבריאות.

היקף התקציב הממלכתי הבסיסי ("עלות סל הבריאות"), העומד לרשות מערכת הבריאות, נקבע לראשונה בשנת 1995 בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ומאז הוא מתעדכן מידי שנה בצמוד למדד יוקר הבריאות, המורכב משקלול של מספר מדדי משנה: 58 אחוז ממנו נקבעים על פי מדדי השכר – שכר שכיר במגזר הבריאות ושכר שכיר במגזר הציבורי (במשקל יחסי של 62 ו-38 אחוז בהתאמה), 23 אחוז על פי

מדד המחירים לצרכן, 17 אחוז על פי מדד המחירים הסיטונאיים לתרופות ו-2 אחוזים על פי מדד תשומות הבנייה. בשנת 2000 הסתכמה עלות סל הבריאות השנתי, המסופק על-ידי קופות-החולים על פי חוק, ב-19.3 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). סכום זה כלל תוספת עבור התייקרות מחירים של 3.4 אחוזים בהשוואה לשנה קודמת ועבור גידול אוכלוסייה בשיעור של 2 אחוזים, ועוד 255 מיליון ש"ח תוספת בגין תרופות וטכנולוגיות חדשות (כ-1.5 אחוז). קופות-החולים קובלות על כך שמדד זה לא משקף את ההתייקרויות האמיתיות בשוק הבריאות וטוענות לשחיקה מתמדת במקורות העומדים לרשותן (ראה סעיף 3 בהמשך).

ציור 1. הוצאה לאומית לבריאות, במחירי 2000
(מיליארדי ש"ח)



נתונים ארעיים*

ישנם כמה מקורות מימון עיקריים לשירותי הבריאות: דמי ביטוח הבריאות (מס בריאות), הנגבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי; ההקצאה השנתית למשרד הבריאות (מהסכומים שהביטוח הלאומי גובה במסגרת חוק סיעוד); תקציב משרד הבריאות, המיועד למתן שירותי הבריאות בתחומי הרפואה המונעת, הפסיכיאטריה, הגריאטריה ומכשירי השיקום; וכן התקבולים של קופות-החולים משירותי בריאות הניתנים בתשלום. המדינה מקצה סכומים נוספים מתקציבה להשלמת מימון עלות הסל לקופות-החולים.

הוצאה לבריאות כאחוז מהתוצר (תמ"ג)

ההוצאה הלאומית לבריאות, במחירים שוטפים, הסתכמה בשנת 2001 ב-42 מיליארד ש"ח. סכום זה מבטא עלייה של כ-5 אחוזים במחירים קבועים לעומת השנה הקודמת, בדומה לגידול השנתי שהתרחש בין השנים 2000-1998. זאת בהשוואה לקצב גידול של 7-6 אחוזים בשנים 1996-1993 ועלייה מתונה של 1 אחוז בלבד בשנת 1997.

שיעורה של ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל בשנת 2001 היה 8.8 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. השוואה לארצות המפותחות, החברות בארגון ה-OECD (Organization for Economic Co-oporation and Development), מראה כי בשנת 2000 (השנה האחרונה לגביה פורסמו נתונים), שיעור ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל (8.3 אחוזים מהתמ"ג) היה דומה לשיעור בדנמרק, אוסטרליה ויוון ונמוך בהשוואה לארה"ב (13 אחוז), גרמניה, קנדה, שוויץ וצרפת (כ-10 אחוזים). ב-16 מדינות OECD האחרות שיעור ההוצאה הלאומית מהתוצר היה נמוך מהשיעור בישראל. יש לציין, שהאוכלוסייה בישראל צעירה יותר בהשוואה לרוב הארצות המתועשות, ולכן ניתן היה לצפות שההוצאה תהיה נמוכה יותר.

הוצאה לנפש

כדי לבטא את השפעת גודלה של האוכלוסייה על היקף ההוצאה הלאומית לבריאות נוהגים לעבור למונחים מקובלים של הוצאה לנפש – מונחי שווה-ערך כוח הקנייה של התמ"ג – PPP – Purchasing Power Parity. שיטה זו מביאה בחשבון את ההבדלים במחירי התוצר במדינות השונות, אם כי היא איננה נותנת ביטוי מלא למחירי הבריאות הדיפרנציאליים.

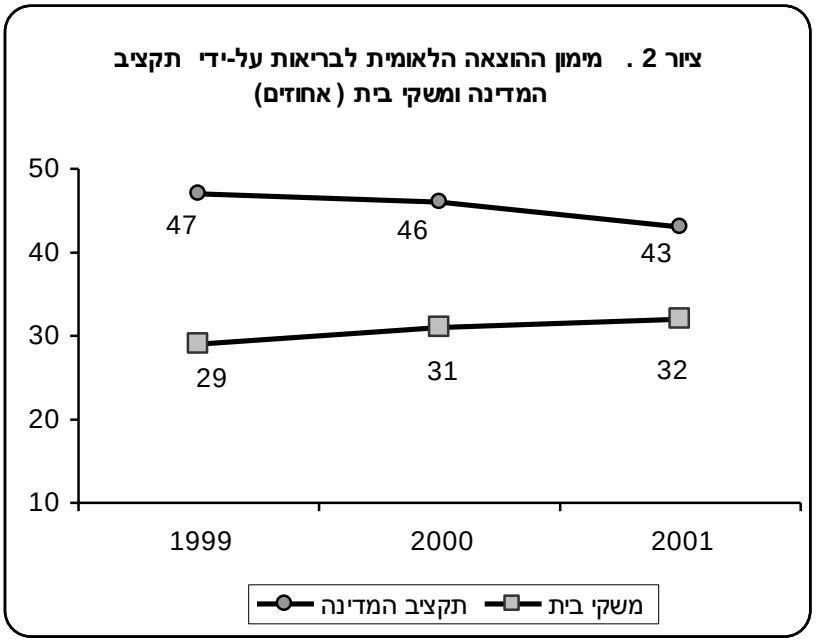
בשנת 2000 עמדה בישראל ההוצאה הלאומית לנפש על בריאות, במונחי שוויה-ערך כוח הקנייה, על 1,664$ בדומה להוצאה שהיתה באותה עת במדינות כמו פינלנד וניו-זילנד. ב-18 מדינות היתה ההוצאה לנפש על בריאות גבוהה יותר מאשר בישראל, כאשר בארה"ב היתה ההוצאה לנפש הגבוהה ביותר כ-4,600$. בפורטוגל, יוון, צ'כיה, קוריאה, הונגריה ופולין היתה ההוצאה לנפש נמוכה מ-1,500 $.

הרכב מקורות המימון

כפי שצוין לעיל, ההוצאה הלאומית לבריאות ממומנת משלושה מקורות עיקריים מאז 1998 : תקציב מדינה, מס בריאות ותשלומים של התושבים עבור תרופות ושירותים רפואיים. למצב הנוכחי, בו מתבצעים תשלומים מכיסו של מקבל השירות ישירות לספק השירות, יש השלכות שליליות על מידת הצדק של מימון מערכת הבריאות. שיעור המימון הישיר של ההוצאה הלאומית על בריאות על-ידי משקי הבית משפיע על נגישות לשירותי רפואה, שכן מימון זה הוא רגרסיבי מעיקרו, והוא תורם להגדלת אי-השוויון בחברה.

בשנת 2001 מימן תקציב המדינה 43 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות. בשיעור המימון הממשלתי חלה ירידה של 3 אחוזים לעומת שנת 2000 ובמקביל עלה שיעור המימון של משקי הבית. האחרונים מימנו בשנת 2002 כמעט שליש (32 אחוז) מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, לעומת 31 אחוז בשנת 2000 ו-29 אחוז בשנת 1999. ממצא זה הוא ציון דרך נוסף בעלייה המתמשכת בחלקה של ההוצאה הפרטית במימון ההוצאה לבריאות בישראל. שיעור המימון של משקי הבית בישראל משתווה לשיעור בהולנד, הגבוה ביותר מבין המדינות המפותחות (להוציא את ארה"ב). יצוין כי מגמת העלייה בהשתתפות משקי הבית התפתחה בהמשך לשינוי חקיקה שהתקבל בראשית שנת 1998. השינוי התיר לקופות-החולים לשנות את גובה תשלומי החברים אשר נקבעו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, בכפוף לאישור שר הבריאות וועדת הכספים בכנסת.

ציור 2 . מימון ההוצאה הלאומית לבריאות על-ידי תקציב המדינה ומשקי בית (אחוזים)



המימון הגדל של משקי הבית מסך ההוצאה הלאומית לבריאות השפיע גם על הרכב ההוצאה שלהם לתצרוכת. בין השנים 1997-2001, סך ההוצאה לתצרוכת של משקי הבית בישראל עלה בכ-25 אחוז, בעוד שההוצאה לבריאות עלתה בכ-60 אחוז. כתוצאה מכך סעיף ה"בריאות", שהיווה ב-1997 כ-3.8 אחוזים מסך-כל הוצאות המשפחה לתצרוכת, עלה ל-4.9 אחוזים ב-2001. חלקו של סעיף הבריאות בהוצאה לתצרוכת עלה בשיעורים גבוהים יותר לעומת כל סעיפי ההוצאה האחרים בשנים אלה. בתקופה 2000-2001 לבדה, הגידול הנומינלי בהוצאה של משפחה לבריאות הגיע ל-11.2 אחוז, פי 3.7 מסך הגידול בצריכה. השינוי הריאלי הסתכם לכדי 6.5 אחוזים, פי 3.4 מסך הגידול הריאלי בצריכה. ההפרש נובע כנראה מעליית מחירים של שירותי הרפואה, שהיתה גבוהה פי 4.4 מעליית המחירים של סל התצרוכת כולו. הגידול היחסי של ההוצאה לבריאות בסל התצרוכת של משק הבית בא על חשבון מרכיבים אחרים בסל, חלקם חיוניים. הגידול בהוצאה נובע בעיקר מעליית מחירים ולא מגידול ריאלי בצריכת שירותי הרפואה.

שני סעיפים היו משמעותיים ביותר בגידול של הוצאת משקי הבית על בריאות, "ביטוחים משלימים" ו"השתתפות בתרופות". השינוי נובע באופן ישיר ממדיניות הממשלה, שקיבלה את ביטויה בחוק ההסדרים של 1998. התוצאה תואמת לממצאים, שהצביעו על הגידול בהיקף המבוטחים בביטוחים המשלימים של הקופות מ-37 ל-64 אחוז בין השנים 1999-2001[1]. רוב הגידול נמצא בקרב בעלי השכלה יסודית ומטה, בעלי הכנסה נמוכה, בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב מבוטחים עם בעיות בריאותיות. במהלך אותה תקופה נמצא גם גידול בהיקף המבוטחים בביטוחי הבריאות המוצעים על-ידי חברות הביטוח המסחריות.

2. מערכת האישפוז

בתי-החולים מהווים גורם מרכזי במערכת הבריאות בישראל. ההוצאה הלאומית על שירותי בתי-החולים היתה קבועה למדי לאורך מרבית שנות התשעים והיא עומדת על כ-40 אחוז מההוצאה הלאומית לבריאות. השהייה הממוצעת בבית-חולים בישראל עלתה מ-11.0 ב-1998 ל-13.1 ימים בשנת 2000. בשנת 2001 פעלו בישראל 354 מוסדות אשפוז, בהשוואה ל-250 שהיו קיימים בשנת 1995, בעת שהוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כלומר, שמאז 1995 חל גידול של כ-37 אחוז במספר מוסדות האשפוז בישראל. אולם יש להדגיש כי הנטל העיקרי של אספקת שירותי האשפוז הכללי במדינת ישראל נופל על כ-48 בתי-חולים ובעניין זה לא חל שינוי מאז 1995. לעומת זאת, חל גידול ניכר במספר המוסדות המיועדים לאשפוז של חולים במחלות ממושכות, שמספרם עלה בכ-54 אחוז מאז 1995. בתחום מחלות הנפש ירד מספר המוסדות ובתחום השיקום לא חל שינוי.

לא ניתן לנתח מגמות בתחום תשתיות האשפוז בישראל מבלי להתייחס למספר המיטות בתחומים השונים. בשנת 2001 מספר מיטות האשפוז בבתי-החולים בישראל היה קרוב ל-40 אלף, לעומת כ-33 אלף ב-1995. לוח 1 מציג להלן את שיעור המיטות לאלף נפש באוכלוסייה לפי סוג מחלקה: שיעור המיטות במחלקות הכלליות ובמחלקות לבריאות

[1] גרוס וברמלי- גרינברג, 2002.

הנפש ירד. לעומת זאת עלה שיעור המיטות בתחום המחלות הממושכות ובתחום השיקום.

לוח 1. סך-כל המיטות בבתי-חולים, לפי סוג מחלקה (שיעור לאלף נפש)

	1995	2001
סך כולל	**5.91**	**6.09**
מחלקות כלליות	2.35	2.20
בריאות הנפש	1.21	0.84
מחלות ממושכות	2.27	2.95
שיקום	0.09	0.10

רבות דובר על ניגוד העניינים הקיים בין תפקידו של משרד הבריאות כמיניסטריון לבין תפקידו כספק שירותים, המחזיק בבעלותו כשליש ממיטות האשפוז במדינת ישראל. לוח 2 מפרט את התפלגות המיטות לפי סוג מיטה ובעלות. עולה ממנו כי המדינה הקטינה אמנם ב-5 השנים האחרונות את חלקה בבעלות על מיטות אשפוז (מ-35 ל-32 אחוז מסך כל המיטות), אך למעשה הורידה את חלקה רק בתחום המחלות הממושכות (מ-14 ל-10 אחוז מכלל המיטות בתחום זה). לעומת זאת, בתחומים האחרים היא הגדילה את חלקה והחזיקה ב-2001 ב-47 אחוז מהמיטות במחלקות כלליות, 66 אחוז מהמיטות בתחום בריאות הנפש ו-32 אחוז ממיטות השיקום.

חלקן של קופות-החולים ירד באחוז אחד והן מחזיקות כיום כ-15 אחוז מכלל מיטות האשפוז בישראל. חלקן במיטות האשפוז הכללי נשאר כבעבר (30 אחוז) ובתחום בריאות הנפש והשיקום אחוז המיטות שבבעלותן קטן. שיעור המיטות בבעלות פרטית עלה מ-24 ל-28 אחוז מכלל המיטות, כשעיקר העלייה מתרכז בתחום המחלות הממושכות. חלקם של בתי-חולים ציבוריים אחרים (בעיקר הדסה וכן המיסיון) נשאר כ-25 אחוז מכלל מיטות האשפוז, תוך ירידה בשיעור המיטות בתחום המחלות הממושכות שבבעלותם.

לוח 2. התפלגות מיטות בבתי-חולים, לפי סוג ובעלות (אחוזים)

	סך-הכל	אשפוז כללי	בריאות הנפש	מחלות ממושכות	שיקום
סך-הכל	100	100	100	100	100
ממשלתיים					
1995	35	45	55	14	24
2001	32	47	66	10	32
קופות-חולים					
1995	16	30	7	5	51
2001	15	30	5	6	42
ציבורים אחרים					
1995	25	20	2	43	20
2001	25	19	3	36	23
פרטיים					
1995	24	5	36	38	4
2001	28	4	24	47	3

במהלך השנים האחרונות הנהיגו בתי-חולים רבים שירותי רפואה פרטיים (שר"פ). מדובר בעיקר במנתחים, המועסקים על-ידי בתי-החולים במסגרת הרגילה, אשר עושים שימוש בחדרי הניתוח של בית-החולים, כדי לבצע שם גם ניתוחים לחולים פרטיים שלהם. החולים מאושפזים במחלקה הרגילה ומשלמים מכיסם בגין הזכות לבחירת הרופא המנתח ובגין השירותים הרפואיים שקיבלו ממנו ומצוותו. תשלום זה בא בנוסף לתשלום הרגיל, על פי תעריפי משרד הבריאות, אותו מקבל בית-החולים מקופת-החולים בגין הניתוח והאשפוז של המבוטח. ההשלכות המשפטיות, האתיות, והתקציביות של מדיניות זו נדונו בהזדמנויות שונות על-ידי כל השותפים במערכת הבריאות: הנהלות בתי-החולים, משרד הבריאות וקופות-החולים. משרד הבריאות מצא עצמו בניגוד עניינים, עת נדרשה דעתו בסוגיה זו, שכן המשרד, שאמור היה לקבוע את המדיניות בנושא זה, החזיק בבעלותו בשנת 2000 כ-37 אחוז מהמיטות הכלליות בישראל ו-67 אחוז מהמיטות הפסיכיאטריות.

הסוגיה הוצגה בפני היועץ המשפטי לממשלה, ומחוות דעתו עולה כי חל איסור על בתי-החולים הממשלתיים לספק בתחומם שירותי רפואה

פרטיים. על רקע זה הופסקה פעילות השר"פ בבתי-החולים הממשלתיים. לאחרונה התקבלה החלטה בממשלה להתיר אספקת השירותים הפרטיים בבתי-החולים הממשלתיים, תוך הצבת קריטריונים ברורים המגדירים את שעות הפעילות במסגרת זו (אחר-הצהרים), את מכסת שעות העבודה/מספר הניתוחים הנדרש ממנתח להשקיע במאושפזים "רגילים" כתנאי לקבלת ההיתר לשר"פ ואת השימושים שעל בית-החולים לעשות בהכנסות מהשר"פ.

משך האשפוז

במחלקות הכלליות בבתי-החולים קיימת תנועה רבה יחסית של מאושפזים מתוך מגמה לקבל מספר גדול ככל האפשר של מופנים ולצמצם למינימום את השהייה הממוצעת. בשנת 2001 עמד אחוז המשתחררים מהמחלקות הכלליות על כ-95.2 אחוז מסך השחרורים מבתי-חולים בעוד שימי האשפוז במחלקות הכלליות באותה תקופה היוו רק כ-37.5 אחוז מסך כל ימי האשפוז בישראל.

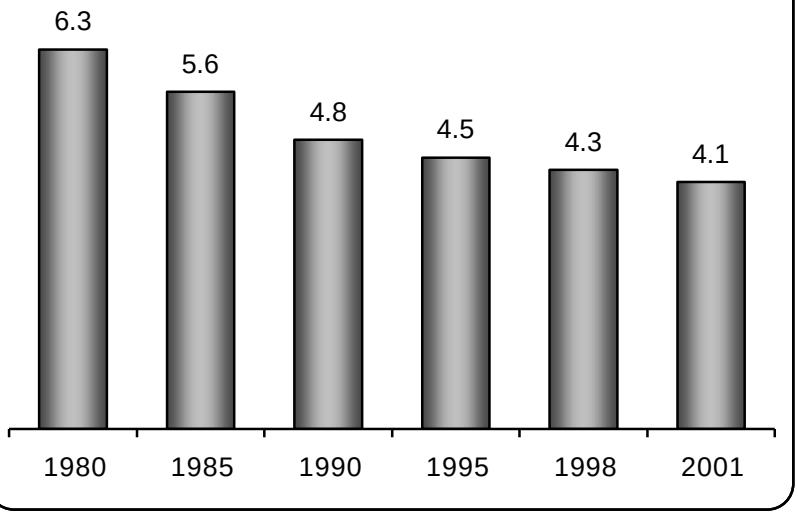
משך השהייה הממוצע באשפוז בישראל בשנת 2001 היה 11 יום. השהייה הממוצעת שונה מאוד בהתאם לסוג המחלקה והיא צומצמה במידה ניכרת מאז 1995 במחלקות הכלליות ובמחלקות לבריאות הנפש, אך התארכה במחלקות למחלות ממושכות (במקביל לגידול במספר המיטות שם) ובמחלקות השיקום. השהייה הממושכת ביותר מאפיינת היום את תחום המחלות הממושכות (179 יום) לעומת המחלקות הכלליות, שם השהייה היא קצרה ביותר בממוצע (4.1 יום).

לוח 3. שהייה ממוצעת בבתי-חולים, לפי סוג מחלקות, 1995 ו-2001

	1995	2001
מחלקות כלליות	4.5	4.1
בריאות הנפש	202.8	107.3
מחלות ממושכות	160.0	179.2
שיקום	37.2	39.7

הצמצום בשהייה הממוצעת בבתי-החולים הינו תהליך שהחל כבר לפני כשני עשורים ומגמה זו עדיין נמשכת. ציור 3 מציג את מגמת הירידה שחלה בשהייה הממוצעת מאז 1980 במחלקות הכלליות בבתי-החולים, מ-6.3 ימים בממוצע בשנת 1980, ל-4.8 ימים בשנת 1990 ועד 4.1 ימים, כאמור, בשנת 2001.

ציור 3. שהייה ממוצעת במחלקות כלליות, 1980-2001 (ימים)



את מגמת הירידה בשהייה הממוצעת במחלקות הכלליות ניתן לייחס למספר גורמים עיקריים, כגון שיעור תפוסת המיטות בבתי-החולים, שיטת התיגמול של בתי-החולים ופעילות בקרה מצד קופות-החולים. שיעור המיטות הכלליות לנפש ירד במשך השנים, הגיל הממוצע של האוכלוסייה עלה ובהתאם גדלו גם צורכי האשפוז. במחלקות רבות שיעור התפוסה הגיע ל-100 אחוז ואף יותר מכך, ועקב כך נאלצו בתי-החולים לצמצם, ככל האפשר, את משך השהייה הממוצע כדי לענות על צורכי האשפוז. כך, לדוגמא, שיעור התפוסה במחלקות הפנימיות בשנת 2001 הגיע ל-102.6 אחוז (שיעור דומה למצב ב-1995) ובמחלקות ליולדות 109.2 אחוז (לעומת 98.5 אחוז ב-1995). גם במחלקות אחרות, כגון המחלקות לכירורגיית כלי דם, עובר שיעור התפוסה את ה-100 אחוז. מצד שני קטנה התפוסה במספר מחלקות אחרות: גריאטריה אקוטית (93.2 לעומת 103.7 אחוז, ב-2001 לעומת 1995, בהתאמה) אורטופדית (87.7 לעומת 92.0 אחוז) ואורולוגיה (81.3 לעומת 85.5 אחוז). התפוסה הממוצעת במחלקות הכלליות, שהיתה בשנת 2001 91.7 אחוז, נמצאת

גם היא במגמת ירידה בהשוואה ל- 94.9 אחוז בשנת 1995 ו-94.0 אחוז בשנת 1999.

ירידה בשיעור תפוסת המיטות מתרחשת גם בתחום בריאות הנפש (85.5 אחוז ב-2001 לעומת 89.8 אחוז ב-1995), ובתחום המחלות הממושכות (92.4 לעומת 95.3 אחוז). לעומת זאת עלה שיעור התפוסה במיטות שיועדו לשיקום (מ-86.1 אחוז ב-1995 ל-96.9 אחוז ב-2001).

יש המייחסים חלק ממגמת הירידה בשהייה הממוצעת לפעילות מוגברת של בקרה בה נוקטות קופות-החולים (במיוחד מאז 1995). בעניין זה יש להזכיר את ההשפעה שהיתה בעבר לשינוי שיטת התיגמול של בתי-החולים, מתשלום לפי ימי אשפוז לתשלום לפי קבוצות טיפול (DRG). שיטה זו אינה מביאה בחשבון את משך השהייה בפועל, אלא מתגמלת את בית-החולים במחיר קבוע בעבור הפרוצדורה הניתוחית (לדוגמא, מחיר עבור ניתוח מעקפים בלב). השיטה מעודדת את בית-החולים לשחרר את החולה מוקדם ככל שמצבו מאפשר זאת. יש לציין כי שיטה זו יושמה לגבי חלק מהניתוחים, אך לגבי חלק גדול מהאשפוזים נמשכת עדיין שיטת התשלום לפי ימי אשפוז.

מ-1997 הונהגה שיטת תיגמול, בה קיימת תקרה גלובלית, הנקבעת במסגרת חוק ההסדרים בכל שנה. התקרה נקבעת על פי נוסחה מסוימת והיא ייחודית לבית-החולים ולקופה הנעזרת בשירותיו. עד לתקרה שנקבעה, הקופה משלמת בשתי השיטות שתוארו לעיל. מעבר לכך, הקופה משלמת מחצית מעלות האשפוז של מבוטחיה. גם כאן קיים לכאורה תמריץ לבית-החולים להשקיע את המינימום הנדרש ולשחרר את החולה מוקדם, ככל האפשר, במיוחד מרגע שהגיע לתקרה שנקבעה.

יש להדגיש כי קבוצת "המחלקות הכלליות" מגוונת בהרכבה לפי סוגי מחלקות, הנבדלות ביניהן הן בשהייה הממוצעת והן במגמות נוספות. כך, לדוגמא, על אף שהשהייה הממוצעת במחלקות גינקולוגיה וכירורגיה כללית נמוכה יחסית (2.2 ו-2.8 בהתאמה), הרי נמשכת בהן בשלוש השנים האחרונות מגמת צמצום (2.4 ו-3.1 בהתאמה בשנת 1998). גם במחלקות פנימיות ובאורטופדיה נמשכת מגמת הצמצום באורך השהייה (4.1 ו-5.3 בהתאמה ב-2001 לעומת 4.3 ו-6.0 ב-1998). לעומת זאת במחלקות לטיפול נמרץ כללי ולטיפול מיוחד ביילוד יש גידול ניכר במשך השהייה הממוצע (5.9 ו-13.1 בהתאמה ב-2001 לעומת 4.7 ו-12.1 ב-1998).

3. קופות-החולים

מגמות בהתפלגות המבוטחים בין קופות-החולים

במאי 1995, חודשים ספורים לאחר כניסת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקף, התפלגו המבוטחים באוכלוסייה כך ש-62.8 אחוז מהם השתייכו לקופת-חולים כללית, 19.2 אחוז השתייכו לקופת-חולים מכבי, 9.1 אחוזים היו בלאומית ו-8.9 אחוזים במאוחדת. במהלך השנים שחלפו מאז נגסו הקופות הקטנות בחלקה של קופת-חולים כללית, כך שבנובמבר 2001 הגיע שיעור המבוטחים בכללית לכדי 55.6 אחוז בלבד לעומת 23.5 אחוז במכבי, 10.9 אחוז במאוחדת ו-10 אחוזים בלאומית. שיעור העוברים בין הקופות בתקופה שבין אוקטובר 2000 לספטמבר 2001 היה כאחוז אחד מסך המבוטחים, בדומה למצב בשנה שקדמה לכך. שיעור הגידול נטו (עקב מעברים ולא עקב גידול טבעי או עלייה) היה שלילי בכללית (0.5- אחוז), לעומת 0.6 אחוז בלאומית ובמכבי, ו-0.8 אחוז במאוחדת. זכות המעבר בין הקופות מנוצלת בעיקר על-ידי קבוצות הגיל הצעירות מ-45 שנה. בשנת 2001 נמשכה מגמה של הצטרפות גבוהה יחסית של עולים חדשים למכבי (33.3 אחוז מכלל העולים באותה שנה). גם למאוחדת הצטרפו העולים בשיעור הגבוה מחלקם באוכלוסייה (13.6 אחוז). לעומת זאת הצטרפותם של העולים לקופות כללית ולאומית (33.3 ו-9.1 אחוז בהתאמה) היה נמוך יחסית.

האוכלוסייה שונה בין קופות-החולים גם במאפיינים נוספים. אמנם כעשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה המבוטחת, המשתכרים עד מחצית השכר הממוצע במשק, מתפלגים דומה בין הקופות. אבל ההתפלגות של מקבלי דמי אבטלה, למשל, שונה: כמחצית מתוך כ-100 אלף מקבלי דמי אבטלה ב-2001 השתייכו לקופת-החולים הכללית, כ-28 אחוז למכבי ועוד כ-11 אחוז בשתי הקופות, המאוחדת והלאומית. חלקם של מקבלי קצבת נכות כללית בקופת-חולים כללית גבוה במיוחד (כ-74 אחוז) בהשוואה לקופות הקטנות. עוד נמצא כי כ-61 אחוז מבעלי ההכנסה הנמוכה ב-2001 חברים בכללית, לעומת 16 אחוז במכבי, 11 אחוז במאוחדת ו-12 אחוז בלאומית[2]. בולט במיוחד שיעור מקבלי הקצבאות ממשרד הדתות, המבוטחים בקופת-חולים מאוחדת – 29 אחוז מסך-כל מקבלי קיצבה זו.

---

[2] הזכאים להנחה באגרות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מקבלי קצבת: זקנה ושארים, נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, משרד הדתות וכן משפחות עם 4 ילדים ויותר שאינן מקבלות אחת מהקצבאות הנ"ל.

כן גבוה יחסית בקופה זו (מאוחדת) ובקופת-חולים לאומית אחוז המשפחות עם 4 ילדים או יותר[3]. גם בפיזור הגיאוגרפי קיימים הבדלים בין הקופות: שיעור המבוטחים בשלוש הערים הגדולות, החברים במכבי ובמאוחדת (26 וכ-17 אחוז בהתאמה) גדול משיעורם באוכלוסייה הכללית.

שוויוניות ושביעות רצון משירותי קופות-החולים

שביעות רצונם של צרכנים משירותי הבריאות שהם מקבלים היא בין המודדים המובאים בחשבון בהערכת מערכת הבריאות. היא כוללת, בדרך-כלל, התייחסות לממדים שונים של השירות, זמינות, נגישות ורמת השירותים. בשנים האחרונות כולל סקר המרכז על השירותים החברתיים כמה היבטים של הערכת השיפור שחל בשירותי הבריאות, ובאופן ספציפי נבחנה גם שביעות הרצון של המשתתפים מהשירותים שהם מקבלים מקופת-החולים שלהם[4].

באופן כללי תחום הבריאות הצטייר בסקרים קודמים כאחד מן התחומים משביעי הרצון, כאשר הרוב המכריע של הנשאלים סבר שרמת השירותים היא טובה ואף טובה מאד. עם זאת על פני כמה שנים נמצא, כי ישנה עלייה נמשכת בחלקם של הסוברים שרמת השירותים נתונה בירידה, מכחמישית מכלל המשתתפים ב-2000 לכדי רבע בסקר 2002. שכיחות המצביעים על כך שחלה הרעה עולה עם הגיל ויש בכך כדי להתריע על כך, שהמשתמשים "הכבדים" יותר בשירותי הבריאות מרוצים פחות מכלל הציבור. ייתכן שיש בכך כדי לסמן את כיוון התוצאות שהיו מתקבלות אילו הסקר היה מתחשב במצבם הבריאותי של הכלולים במדגם.

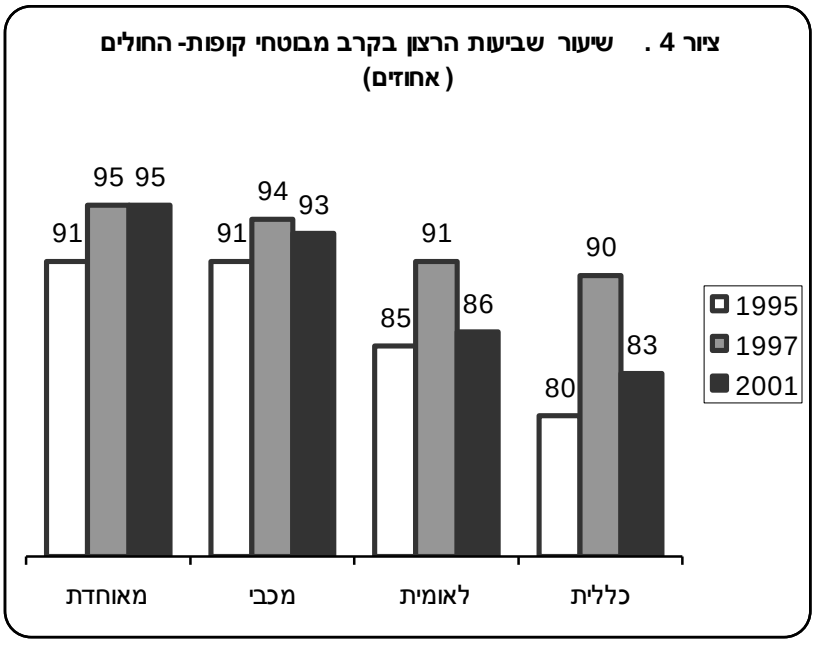
באופן ספציפי לגבי קופות-החולים, נמצא ששיעור גבוה מבין המשיבים העריכו את רמת השירותים שהם מקבלים מקופות-החולים שלהם כטובה (89 אחוז בסקר 2001). עם זאת גם כאן, בקרב החלק שלא היו מרוצים, נמצא ייצוג גבוה לבני +65, לפנסיונרים ולבעלי הכנסה נמוכה.

לגבי קופות-החולים השונות – שביעות הרצון של מבוטחיהם נבחנה בסדרת סקרים בשנים 1995, 1997 ו-1999[5]. בסקרים הללו, שבוצעו על-

[3] שאינן מקבלות בו זמנית קצבת ילדים וגמלה נוספת.
[4] ראה גם פרק נפרד בספר זה: סקר שירותי רווחה 2002.
[5] גרוס וברמלי-גרינברג, 2001.

ידי מכון ברוקדייל, נמצא כי שביעות הרצון משירותי קופות-החולים נמצאת בעלייה מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מגמה זו היתה בולטת בשנים 1995-1997 (91 אחוז מרוצים או מרוצים מאוד ב-1997). ועל אף ירידה קלה, היא נשארה ברמתה הגבוהה גם ב-1999 (89 אחוז מרוצים או מרוצים מאוד). בשנה זו כ-26 אחוז מהנשאלים השיבו כי הבחינו בשיפור בשירותי הבריאות של הקופה שלהם בהשוואה לשנה שעברה. מגמת שיפור תוארה בכל הקשור לאיכות השירות, בו בזמן שחוסר שביעות רצון הובע בעיקר בהקשר של זמינות השירותים. ערבים וכן עולים חדשים הביעו שביעות רצון נמוכה יותר מהאחרים. וכן נמצא כי עדיין קיימים פערים בין חולים כרוניים ואוכלוסיות חלשות כלכלית לבין שאר האוכלוסייה.

ציור 4 . שיעור שביעות הרצון בקרב מבוטחי קופות- החולים (אחוזים)



שיעור שביעות הרצון משירותי הקופה בקרב מבוטחי קופות-החולים מכבי ומאוחדת נמצאו דומים למדי עם יתרון קל לקופת-חולים מאוחדת. בקופות אלה שיעור שביעות הרצון נע בין 91 ל-95 אחוז ממבוטחי הקופה, בעוד שבקופת-חולים כללית ולאומית השיעור נמוך יותר. בסקר האחרון שבוצע בסוף שנת 1999 נע שיעור שבעי הרצון משירותי קופת-החולים בין 83 (כללית) ל-95 (מאוחדת)[6].

ההוצאה על שירותי קופות-החולים

מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עם הטלת האחריות על קופות-החולים לספק את סל שירותי הבריאות שנקבע בחוק, לא הועמדו לרשותן, לטענתן, תקציבים הולמים. קופות-החולים טענו כי עלות סל השירותים שנקבעה נמוכה מהעלות הריאלית, וכי נוסחת העידכון לפיה מתעדכנת ההקצאה עבורן איננה משקפת נכונה את ההתייקרויות בשוק הבריאות. קופות-החולים קיבלו תמיכה לטיעון זה בדו"ח ועדת החקירה הפרלמנטרית, שהוקמה בשנת 1999 (בראשות ח"כ דוד טל), לבדיקת יישומו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי. למעשה מאז נאבקו הקופות להרחבת מסגרת התקציב ולשינוי השיטה לפיה מתעדכן מידי שנה הסכום המיועד לחלוקה ביניהן. המדינה מצידה מציעה לקופות תוספת תמיכה ("רשת בטחון") מעבר להקצאה המחויבת על פי החוק אך מתנה זאת בצעדי התייעלות שונים מצד הקופות. כך לדוגמא הקציבה הממשלה בשנת 2000 תוספת תמיכה בסך 233 מיליון ש"ח, לעומת 410 מיליון ש"ח בשנת 1999.

במקביל לכך חלו שינויים בהשתתפות העצמית של המבוטחים. בשנת 1998 התקבל תיקון לחוק ביטוח בריאות ממלכתי אשר איפשר לקופות-החולים להציע תכנית לגביית תשלומים מחברים בשונה ממה שנקבע בחוק. ההצעות שהוגשו על-ידי הקופות אושרו כנדרש באוגוסט 1998 על-ידי שר הבריאות וועדת הכספים של הכנסת. מאותו מועד גובות הקופות אגרות בגין ביקור אצל רופא מקצועי, ובגין ביקור במכונים ובמרפאות חוץ של בתי-החולים. על מנת למזער את הפגיעה באוכלוסיות חלשות עקב תשלומים אלה, שהינם בעל אופי רגרסיבי, קבע החוק תקרות השתתפות באגרות ובתרופות לחולים כרוניים, וכן מנגנוני הגנה על אוכלוסיות חלשות. מאז החלת תכניות גבייה אלה, מהווה סעיף זה בחוק

[6] גרוס וברמלי-גרינברג, 2001.

יעד לעדכונים חוזרים ונשנים תוך הרחבה מתמשכת של מעגל הנהנים מהפטורים וההנחות שנקבעו בחוק.

לצד ההתפתחויות הללו בתחום המימון שוקדות קופות-החולים על צמצום ההוצאות שלהן, צמצום הגירעון השוטף וייעול אופן הגשת השירותים הרפואיים לחברים. בשנת 2000 הגירעון השוטף של קופת-חולים כללית הסתכם ב-242 מיליון ש"ח (1.8 אחוז מסך ההוצאות), של מכבי ב-140 מיליון ש"ח (3.2 אחוז), לאומית 111 מיליון ש"ח (5.6 אחוזים, כולל הוצאות מימון בגין הלוואת ממשלה), ומאוחדת 21 מיליון ש"ח (1.1 אחוז). הגירעון הכולל של הקופות בשנת 2000 גדל בהשוואה ל-1999 מ-1.4 ל-2.4 אחוזים מסך ההוצאות ודומה כי ב-2001 מגמה זו נמשכת ואף מוחמרת. חישוב הגירעון לנפש (במונחי שנת 2000) מלמד כי קופת-חולים לאומית היתה במצב הגרוע ביותר- 184 ש"ח, אחריה מכבי – 105 ש"ח, כללית – 61 ש"ח ובמצב הטוב ביותר עמדה מאוחדת עם 34 ש"ח לנפש (הכוונה לחישוב מקובל לנפש מתוקננת, המאפשר השוואה המתחשבת בגיל, בעיקר).

בחינת סעיפי הוצאה העיקריים מראה כי בשנת 2000 היתה יציבות בהוצאה על אשפוז (כ-46 אחוז מההוצאה הכוללת) אך היתה עלייה בהוצאות לשכר ומשכורות (כ-26 אחוז), כנראה בעקבות ההסכם שנחתם עם הרופאים. גידול בהוצאה היה גם בתרופות ובציוד רפואי, המהווים יחד כ-18 אחוז מההוצאה, בשירותים קנויים (כ-5 אחוזים), ובהוצאות מנהל ומשק (כ-3.5 אחוזים מההוצאה).

ההוצאה לנפש מתוקננת בשנת 2000 דומה להוצאה ב-1999 – כ-3,260 ש"ח (באותם מונחי מחירים). ההבדלים בין קופות-החולים היו קטנים מאד. גם ההכנסה לנפש של הקופות היתה דומה למדי באותה שנה – 3,200 ש"ח בממוצע. ההכנסה מביאה בחשבון הכנסות במסגרת סל השירותים שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי. היא כוללת את סכומי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, המחולקים בין הקופות על פי נוסחת קפיטציה המתחשבת בהרכב גיל המבוטחים בקופה. חלק מסכום הגבייה נועד לחלוקה בהתאם למספר החולים במחלות קשות (שנקבעו בחוק) בכל אחת מהקופות. כן נכללות הכנסות ממבוטחים בגין השתתפות עצמית בתרופות ובשירותים רפואיים וסכומים שהוקצו על-ידי הממשלה לקופות כ"רשת ביטחון". מובאות בחשבון גם הכנסות מחוץ לסל.

יתרון הגודל של ה"כללית" מקנה לה יתרון במספר תחומים. שיטת העסקת הרופאים שונה מהמקובל בקופות הקטנות (במיוחד מכבי

ומאוחדת), המתבססות על שיעור גבוה של רופאים עצמאיים. ההוצאה שלה לתרופות וההוצאה על שכר, כאחוז מההוצאה הכוללת של הקופה, נמצאו הנמוכים ביותר בין כל הקופות (16.5 ו-21.7 אחוז בהתאמה), לעומת למשל במכבי (22.4 ו-35.1 אחוז בהתאמה), הקופה היקרה ביותר. מצד שני ההוצאה על אשפוז היתה הגבוהה ביותר בקופת-חולים כללית (51.2 אחוז מההוצאה הכוללת של הקופה). יש לזכור כי ההתחשבנות בין בתי-החולים, שהינם בבעלות קופת-חולים כללית, לבין הקופה כמבטח אינה זהה לצורת ההתחשבנות של בתי-החולים של הכללית עם קופות-חולים אחרות[7].

4. היקף המועסקים ושיעורי הביקור אצל רופאים

כ-151 אלף נפש הועסקו ב-2001 בשירותי הבריאות, כ-71 אחוז מתוכם נשים. מספר המועסקים בבתי-החולים עולה על המועסקים במרפאות ובמכונים רפואיים אחרים בקהילה, כאשר היחס הוא 1.94 מועסקים בבית-חולים לכל מועסק בקהילה (יחס זה עמד בשנת 1995 על 2.07:1).

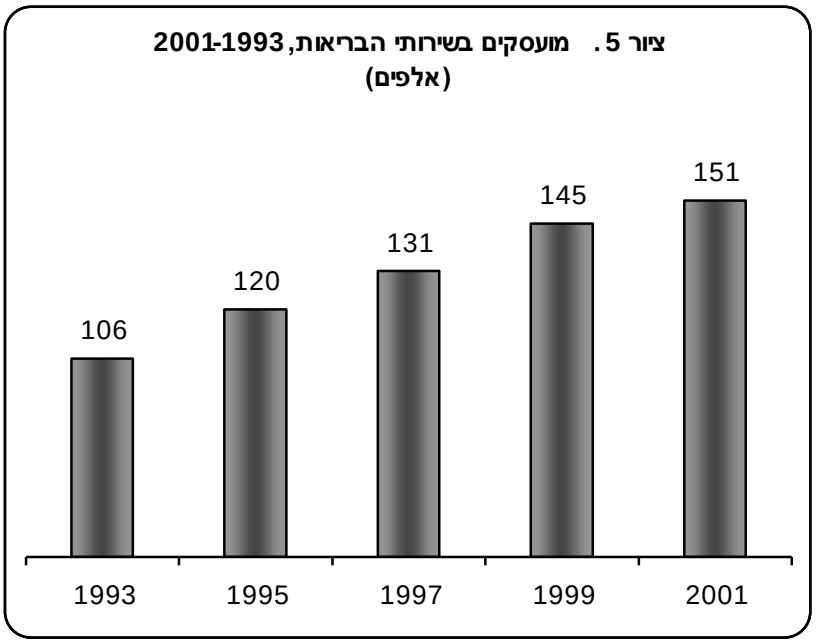
מגמת העלייה בשיעור הרופאים באוכלוסייה נמשכת: שיעור הרופאים (עד גיל 65) לאלף נפש עמד בשנת 1990 על 3.04, הוא גדל ל-3.63 ב-1993, 3.69 ב-1995 ו-3.75 ב- 1998. שיעור רופאי השיניים באוכלוסייה, לעומת זאת, כמעט ולא גדל מאז תחילת שנות התשעים: ב-1991 היה שיעור רופאי השיניים עד גיל 65 1.09 והוא נשאר ברמה זו עד 1995. בשנה זו ירד השיעור ל- 1.08 ועלה לאחר מכן ל- 1.10 ול-1.13 בשנים 1997-1998.

במהלך שנת 2000 (בין אוקטובר 1999 עד ספטמבר 2000) עמד מספר הביקורים אצל רופאים על 7.1 ביקורים בממוצע לנפש. מספר זה גבוה יחסית לשנים קודמות והוא יכול היה להיות אף גבוה יותר לולא שביתת הרופאים, שהתקיימה בין מרס ליולי בשנת 2000. עם סיום השביתה נחתם הסכם בין ההסתדרות הרפואית לבין המדינה, הסכם שהוחל על כל הרופאים השכירים במשק.

---

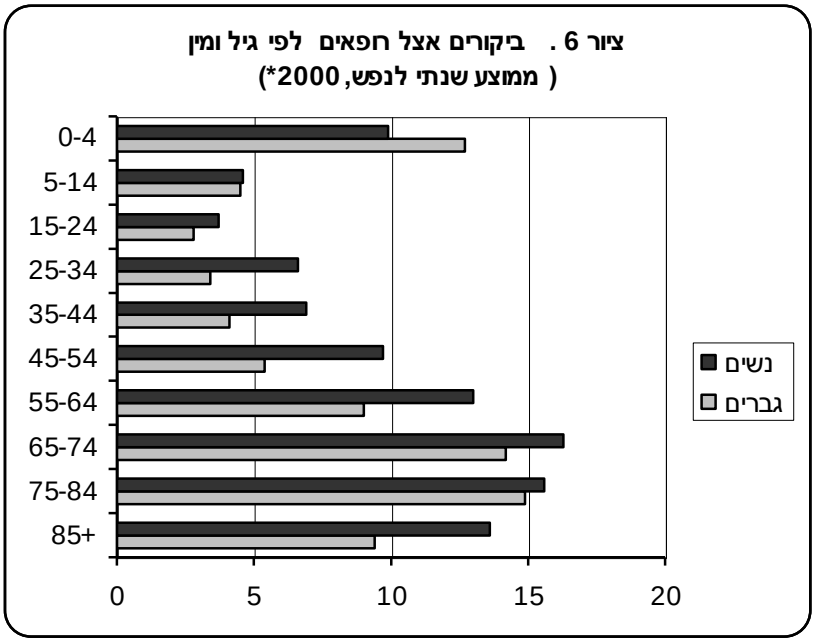
[7] רואה חשבון ויטקובסקי אשר מונה על-ידי המדינה לבקר את קופות-החולים ממליץ זה מספר שנים לבצע בדיקה מקיפה של בתי-החולים של קופת-חולים כללית, לרבות שיטת תקצובם וכללי התחשבנות בינם לבין מרכז קופת-חולים.

ציור 5. מועסקים בשירותי הבריאות, 1993-2001
(אלפים)



שיעור הביקורים אצל רופאים גבוה בממוצע אצל נשים לעומת גברים (8.0 לעומת 6.2). מספר הביקורים הממוצע אצל רופא ראשוני (רופא משפחה, רופא כללי, רופא ילדים ורופא פנימי) היה 5.7 בקרב נשים לעומת 4.8 בקרב גברים; אצל רופא מומחה (2.3 לעומת 1.4 בהתאמה), וגם אצל רופא שיניים (3.1 לעומת 2.1 בהתאמה). התפלגות הביקורים של נשים וגברים בקרב קבוצות הגיל השונות מוצגת בציור 6.

ציור 6 . ביקורים אצל רופאים לפי גיל ומין
(ממוצע שנתי לנפש, 2000*)



* הנתונים התייחסו לאוקטובר 1999 עד ספטמבר 2000.

5. בריאות האוכלוסייה

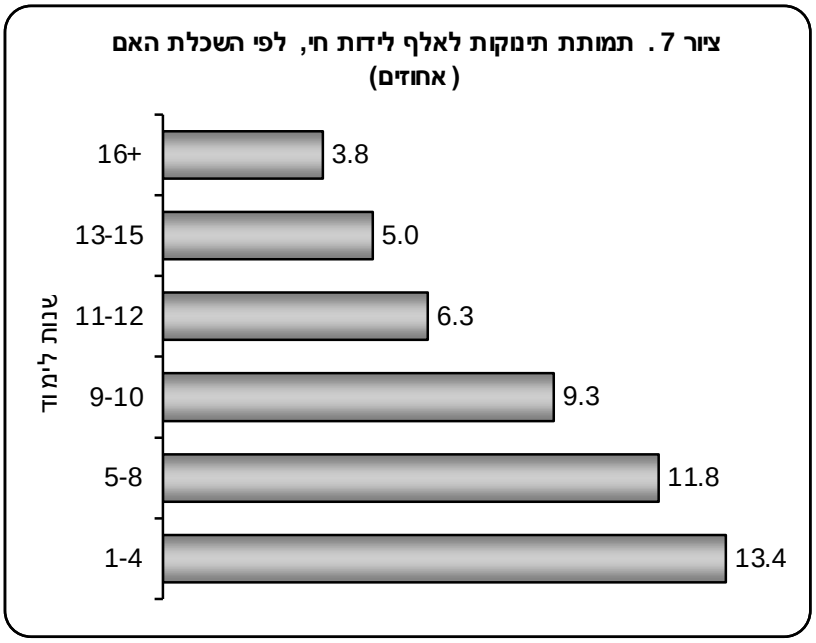
רמת הבריאות של האוכלוסייה על רבדיה החברתיים השונים נמדדת בין היתר בעזרת נתונים על תמותת תינוקות, שיעורי תמותה כלליים ותוחלת חיים.

תמותת תינוקות

בעבר נמצא בישראל שיעור תמותת תינוקות גבוה יחסית למקובל במדינות מפותחות. רק בראשית שנות התשעים ירד שיעור תמותת התינוקות בישראל מתחת לרמה של 10 לכל אלף לידות, ומגמת ירידה זו נמשכת – בשנת 1998 עמד השיעור על 5.8 ובשנת 2000 הוא ירד ל-5.4 לכל אלף לידות. שיעור תמותת התינוקות בישראל הוא היום מתחת לממוצע של הארצות החברות ב- OECD, ועובדה זו מעידה ללא ספק על הישג חשוב לשירותי הבריאות בישראל.

יחד עם זאת, על אף הירידה בשיעור תמותת תינוקות הכללי בישראל, השיעור בקרב האוכלוסייה הערבית עדיין גבוה יחסית, הן בהשוואה לממצאים של האוכלוסייה היהודית והן בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. למרות זאת, ראוי לציין כי בתחילת שנות התשעים היתה ירידה תלולה בשיעור תמותת התינוקות במגזר הערבי והפער בין האוכלוסייה היהודית והערבית הולך ומצטמצם, אם כי בקצב איטי ביותר. בשנת 1990 היה השיעור באוכלוסייה הערבית גבוה ב-89 אחוז מהשיעור באוכלוסייה היהודית. הפער ירד לכדי 71 אחוז ב-1995. המשך השיפור בתמותת תינוקות לגבי שתי האוכלוסיות הביא להתייצבות של הפער של כ-80 אחוז ביניהן.

ציור 7. תמותת תינוקות לאלף לידות חי, לפי השכלת האם (אחוזים)



ניתן להצביע על מתאם בין רמת השכלה של האם, לבין שיעור תמותת התינוקות (ציור 7). שיעור תמותת תינוקות לכל אלף לידות חי בקרב האימהות הפחות משכילות גבוה ביותר – 13.4. נתון זה קטן ככל שעולה רמת ההשכלה של האם ומגיע לשיעור של 3.8 בקרב אימהות שהשכלתן עולה על 16 שנים. מתאם זה נמצא בקרב שתי קבוצות האוכלוסייה,

היהודית והערבית. היות שההשכלה, המהווה אינדיקטור בסיסי למצב החברתי-כלכלי קשורה לרמת ההכנסה, לא מפתיע שנמצא כי שיעור תמותת התינוקות גבוה יותר ביישובי פיתוח וביישובים ערביים, בהם רמת ההשכלה וההכנסה נמוכות יחסית.

סיבוכים בעת הלידה הם הגורם העיקרי לתמותת תינוקות. בעניין זה ההבדל בין האוכלוסייה היהודית והערבית אינו גבוה (3.3 ו-2.9 לאלף לידות חי, בהתאמה). כנראה שהדבר נובע מעלייה בשכיחות הפנייה לבית-חולים לצורך לידה בקרב האוכלוסייה הערבית. לעומת זאת, קיים הבדל ניכר בשיעור תמותת תינוקות עקב קיומם של מומים מולדים (3.6 בקרב האוכלוסייה הערבית לעומת 1.5 בקרב האוכלוסייה היהודית). תופעה זו ניתן לייחס למעקב הריון סדיר יותר בקרב האוכלוסייה היהודית, הכולל ביצוע בדיקות לשלילת מומים מולדים. יתכן שקיים גם קשר לשיעור קשרי הנישואים בתוך המשפחה. לגבי תמותה עקב מחלות זיהומיות ודלקת ריאות, שיעור תמותת תינוקות בקרב האוכלוסייה היהודית אפסי, מה שאין כן בקרב האוכלוסייה הערבית.

הממצאים הללו מדגישים את השפעתה של מערכת הבריאות על תמותת תינוקות ומעלים את הצורך בהקצאת משאבים לפיתוח השירותים ולשיפור הנגישות, וכן בהגברת המודעות לשימוש בשירותי בתי-החולים ובתחנות לבריאות המשפחה, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית.

תוחלת חיים ושיעורי תמותה

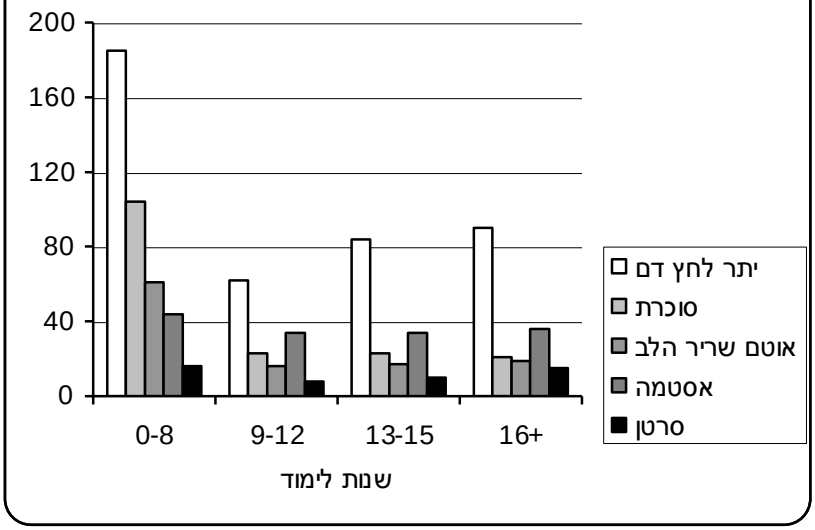
בשנים האחרונות נמשכת העלייה בתוחלת החיים בישראל. תוחלת החיים בלידה לתינוקות שנולדו בישראל בשנת 2000 היא 80.9 שנים בקרב תינוקות בנות ו-76.7 שנים בקרב הבנים. בתחום זה קיימים פערים בין האוכלוסייה היהודית והערבית. כך לדוגמא, בקרב היהודים, תוחלת החיים בלידה לפי מין היילוד היא 81.2 שנים (בנות) ו-77.3 (בנים) לעומת 77.9 ו-74.6 בהתאמה בקרב הערבים.

בדו"ח של ארגון הבריאות העולמי – The Word Health Report 2001 – חושבה תוחלת החיים על בסיס אומדנים של לוחות תמותה לכל מדינה לשנת 2000. בהשוואה למדינות שנכללו בדו"ח, נמצאים הגברים הישראלים במיקום גבוה יחסית (76.6 שנים), כשמעליהם יפן (77.5 שנים), שוודיה (77.3 שנים) ושוויץ (76.7 שנים). לגבי הנשים התמונה שונה – מקומן נמוך יחסית בדירוג עם תוחלת חיים של 80.6 שנים. יפן, צרפת

ושוויץ נמצאות בראש הרשימה, עם תוחלת חיים של 84.7, 83.1 ו-82.5 שנים, בהתאמה, וגרמניה, בלגיה, יוון, ופינלנד נמצאו קרובות לישראל בדירוג. הבדלים בתוחלת החיים בין אוכלוסיות שונות מבטאים את ההבדלים בשיעורי התמותה. בקרב נשים יהודיות שיעור התמותה עומד על 666 למאה אלף נפש ואילו בקרב נשים ערביות, השיעור המקביל הוא 802. ההפרש משמעותי יותר בקרב גברים, שם השיעור בקרב יהודים היינו 925 ואילו בקרב הערבים 1,082 .

סיבת המוות העיקרית אצל גברים (יהודים וערבים כאחד) היא מחלות לב (256 ו-309 למאה אלף נפש, בהתאמה). לעומת זאת אצל נשים קיים הבדל בין סיבת המוות העיקרית אצל נשים יהודיות – שאתות (גידולים ממאירים), לעומת נשים ערביות, שאצלן הסיבה העיקרית היא מחלות לב.

ציור 8 . שיעורי תחלואה לאלף נפש, לפי סוג מחלה ולפי ההשכלה



פער ניכר קיים בשני המינים בין האוכלוסייה היהודית לערבית במספר תחומים: כך, לדוגמא, שיעור התמותה בקרב היהודים בשני המינים נמוך יותר בכל הקשור לתמותה ממחלות של כלי דם במוח, מחלות מערכת הנשימה, סוכרת, וכן מערכת העיכול וסיבוכי דלקת ריאות ושפעת. לעומת זאת, בכל הקשור לתמותה כתוצאה משאתות וממחלות זיהומיות גבוהים שיעורי התמותה בקרב היהודים (בשני המינים) לעומת הערבים. ממצאים אלה בולטים עוד יותר אם נביא בחשבון נגישות שונה לשירותי רפואה וסבירות גבוהה ששיעור האבחון המוקדם גבוה יותר בקרב היהודים.

בעשור אחרון חלו שינויים בסיבות המוות העיקריות. מתחילת שנות התשעים היתה ירידה בתמותה עקב מחלות לב, סיבות חיצוניות ומחלות כלי דם במוח. שיעורי התמותה ירדו בקרב שני המינים, הן באוכלוסייה היהודית והן באוכלוסייה הערבית. יחד עם זאת, שיעורי תמותה נמצאים במגמת עלייה במחלות כגון סוכרת, מחלות של מערכת הנשימה, מחלות של מערכת העיכול, דלקת ריאות ושפעת. מחלות אלו ממיתות יותר בקרב שני המינים וללא קשר לקבוצת אוכלוסייה. ישנה עלייה בסך-כל שיעורי תמותה עקב שאתות. קיימות מגמות הפוכות בין גברים לנשים כאשר בוחנים התפתחויות במחלות זיהומיות. בעשור האחרון חלה עלייה בשיעור הגברים אשר מתים ממחלות זיהומיות וירידה בשיעור זה בקרב נשים.

בישראל, כמו במדינות אחרות, קיים קשר אמיץ בין תחלואה ותמותה לבין המצב החברתי-כלכלי. כפי שציינו לגבי תמותת תינוקות, הקשר בין מצב החברתי-כלכלי ותמותה נכון לאוכלוסייה יהודית וערבית כאחד. ציור 8 מציג ממצאים מעניינים בתחום זה: ניתן לראות, כי בקבוצת בעלי השכלה יסודית בלבד (עד 8 שנות לימוד), שיעור התחלואה הוא הגבוה ביותר, והדבר נכון לגבי כל חמש המחלות העיקריות. מעניין כי שיעורי התחלואה בכל המחלות נמוכים ביותר בקרב אנשים אשר למדו בין 9-12 שנות לימוד. קיימת עלייה בשיעור הלוקים ביתר לחץ דם ובאוטם שריר הלב ככל שמספר שנות לימוד גדל (מעל 9 שנים). יצוין גם כי רמת התמותה גבוהה יותר בקרב השכבות החברתיות-כלכליות הנמוכות בקרב היהודים יותר מאשר בקרב הערבים. הבעיה חריפה יותר בקרב הערבים מכיוון ששכבת העוני רחבה יותר בקרב אוכלוסייה זו. יתרה מכך, היא מרוכזת ברובה ביישובים קטנים (למטה מ-5000 נפש), כלומר ש-70 אחוז מבין הערבים בישראל אינם מיוצגים בנתונים אלה.

מקורות

בנדלק, ז'., (2002), חברות בקופות-חולים 2000 ו-2001: סקרים תקופתיים, מס' 182, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, יוני.

גרוס, ר., וברמלי-גרינברג, ש., (2001), **דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות בשנים 1995, 1997, 1999**, ירושלים, מכון ברוקדייל.

--, (2002), **דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות 2001, סיכום ממצאים עיקריים, והשוואה לסקר 1999**, ירושלים, מכון ברוקדייל.

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

--, (2001), **ההוצאה הלאומית לבריאות בשנים 2000-1962**, ירושלים.

--, (2001), **סקר הוצאות משקי הבית 2000**, פרסום מיוחד 1174.

--, (1998), **סקר הוצאות משקי הבית 1997**, סדרת פרסומים מיוחדים.

ויטקובסקי, י., (2001), דו"ח על פעילות קופות-החולים לשנת 2000, ויטקובסקי אברמזון כנעני ושות' רואי חשבון.

מדינת ישראל, משרד הבריאות (2001), **בריאות בישראל**, נתונים נבחרים.

World Health Organization, (2001), **World Health Report 2001: New Understanding**, Geneva, Switzerland.

--, (2000), **World Health Report 2000: Health Systems Improving Performance**, Geneva, Switzerland.

Shmueli, A., (2002), **Satisfaction with Health Services and Managed Care Modalities in Israel: Differences across Sick Funds in 1993 and 2000,** Hebrew University-Hadassah School of Public Health and the Gertner Institute.

Chernichovsky, D., Maskowitz, S., (2000), **Aging and Aggregate Costs of Medical Care: Conceptual and Policy Issues,** National Bureau of Economic Research and Ben-Gurion University of the Negev, Israel.

שירותי רווחה אישיים

1. מבוא וסיכום

הדו״ח על ההקצאה הממשלתית לשירותים החברתיים בוחן מדי שנה את מרכיבי ההוצאה החברתית והתפתחותם הנבדלת. שירותי הרווחה האישיים מופיעים כמרכיב נפרד של ההוצאה, לצד שירותי החינוך והבריאות ולצד ההוצאה הגדולה לתשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. למרות חלקם הקטן יחסית בהוצאה, שירותים אלה הם אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים הפועלים בישראל. הם מעניקים מענה חיוני לבעיות ולצרכים של יחידים, משפחות, קבוצות ואף קהילות, שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות, הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה.

הטיפול בתחומים השונים של שירותי הרווחה האישיים מתרכז בידי משרד העבודה והרווחה ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. שירותים אלה מעניקים טיפול למגוון רחב ולסוגים שונים של קבוצות ויחידים באוכלוסייה, שבהם נכללים ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, קשישים החיים בבתיהם וזקוקים לסיוע, משפחות במצוקה כלכלית ובמצבי משבר, כולל משפחות חד-הוריות, משפחות עולים, וכן ציבור של בעלי מוגבלויות, מפגרים, נכים, בני משפחותיהם המטפלים בהם, וקבוצות פגועות אחרות.

שירותי הרווחה האישיים מספקים אפוא סיוע לאותן אוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. ממדי העוני והאבטלה שגברו בתקופה האחרונה החריפו את מצוקתן של האוכלוסיות החלשות, והגדילו את העומס המוטל על העובדים בשירותי הרווחה הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. יכולתם של שירותי הרווחה האישיים להתמודד בצורה הולמת עם עומס זה הוגבלה במידה רבה בשל המצוקה התקציבית המשפיעה על היקף ההוצאה של הממשלה והרשויות המקומיות לשירותי הרווחה.

מצב זה של גידול בצרכים מצד אחד וצמצום במשאבים מצד שני מציב בפני שירותי הרווחה אתגר קשה ומורכב עימו הם חייבים להתמודד על-

ידי קביעת סדר עדיפויות ברור שידגיש במיוחד את צורכי האוכלוסיות הנזקקות ביותר.

את המצוקה הנוכחית יש לבחון על רקע העובדה ששירותי הרווחה האישיים פיתחו במהלך השנים קשת רחבה של תכניות להתמודדות עם צרכים ובעיות של קבוצות אוכלוסייה שונות: **לזקנים** המתגוררים בביתם פותחו והורחבו שירותי הסיעוד, מרכזי היום, המועדונים, הקהילות התומכות, המרכזים לייעוץ ומידע ושירותי אפוטרופסות. בתחום המוסדי הורחבו מסגרות הדיור המוגן והמוסדות לזקנים עצמאיים, תשושים וסיעודיים. **לילדים** פותחו המשפחתונים, המועדוניות, פנימיות היום, מרכזי החירום, מרכזי הקשר ילדים-הורים ותכניות שונות לחיזוק המסוגלות ההורית של אבות ואימהות. **לבני הנוער** פותחו מרכזי לימוד והכשרה ומועדונים חברתיים, סדנאות הכנה לחיים והכנה לגיוס לצה״ל, מרכזי ייעוץ, ניידות לאיתור וטיפול בנוער משוטט, דירות מעבר ומקלטים. **למשפחות במצוקה** פותחו תחנות לייעוץ משפחתי ומרכזים למניעת אלימות, **לנשים מוכות ולילדיהן** פותחו מקלטים ודירות מעבר. **למפגרים** פותחו מסגרות אבחון, גנים לילדים, מועדונים חברתיים, מעונות והוסטלים קהילתיים. **לנכים** פותחו מרכזי ההכשרה ומסגרות התעסוקה המוגנת ואפשרויות הקליטה במעונות. במסגרת שירותי הרווחה פועלים אלפי עובדים מקצועיים ולא-מקצועיים ובתוכם מאות פקידי סעד המופקדים על הפעלת חוקים להגנת ילדים, בני נוער, נשים וזקנים.

הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה האישיים, ובכללם הגופים הממשלתיים והעירוניים והארגונים הוולונטריים, פיתחו והפעילו שירותים ותכניות רבות, שחלקן אף הוערכו והוכיחו את יעילותם. אחת הבעיות העיקריות היא, שהגורמים העוסקים במתן השירותים ובהתוויית תכניות הטיפול נאלצים להתרכז בתכניות המספקות מענה לצרכים דחופים ומיידיים של האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה, ולכן הם מתפנים באופן חלקי בלבד למימוש תכניות המיועדות לטפל בשורשי הבעיות.

מצב זה נובע הן מהקיצוצים בהוצאה הממשלתית והמקומית לרווחה, הן מדרכי השימוש במשאבים הקיימים העומדים לרשות שירותי הרווחה והן מהיעדר התמודדות עם בעיות מבניות בסיסיות של שירותים אלה. הכוונה בעיקר לאי-קיומם של סדר עדיפויות ויעדים ברורים, המתווים את מדיניות הממשלה, חוסר השוויוניות בהקצאת משאבים ממשלתיים

ליישובים שונים, והפיצול הארגוני הרב של מערכות השירותים היוצר כפילויות רבות וחוסר תיאום.

החלק הראשון של הפרק סוקר את התפתחות שירותי הרווחה האישיים, הממומנים בעיקר על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות ומופעלים על-ידי גופים ממשלתיים ועירוניים וארגונים לא-ממשלתיים רבים (עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים). בחלקו השני של הפרק מועלות כמה סוגיות מרכזיות העוסקות במבנה ובתפקוד של שירותי הרווחה האישיים. הסוגיות מחייבות דיון, מסקנות ויישום בעת עיצוב כיווני ההתפתחות של שירותים אלה, במיוחד לנוכח התקופה הקשה והיקף המצוקות עמן עליהם להתמודד.

2. התפתחות השירותים לפי קבוצות אוכלוסייה

א. שירותים לזקנים

בישראל כ-650 אלף זקנים (נשים וגברים מעל גיל 65) - כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה הכוללת. שיעור גבוה בתוכם הוא מקרב הזקנים בקבוצת בני +75 – כ-40 אחוז. לציבור זה יש, בדרך-כלל, מגוון צרכים שההתמודדות עימם מחייבת סיוע של שירותי הרווחה. במהלך השנים, ובמיוחד בעשור האחרון, חלה התפתחות ניכרת בשירותים הקהילתיים המיועדים לסיוע לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם. במקביל התפתחו גם השירותים המוסדיים המיועדים בעיקר לזקנים תשושים וסעודיים ובמידה פחותה יותר לזקנים עצמאיים.

השירותים הקהילתיים מסייעים לזקנים להמשיך ולהתגורר בביתם ובקהילתם. שירותים אלה כוללים מספר מרכיבים עיקריים:

שירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד. החוק שבביצועו הוחל ב-1988 מקנה גימלת סיעוד לכל זקן המוגבל בתפקודו ותלוי בעזרת הזולת לביצוע פעילות יומיומיות. הגימלה אינה משולמת לזקן עצמו או לבני משפחתו, אלא לארגונים המספקים לזקן שירותים לפי תכנית טיפול אותה מתווה ועדה מקצועית מקומית בראשה עומד עובד סוציאלי של הרשות המקומית. לכל זקן מותאם סל שירותים, הכולל חלק או כל השירותים הבאים: טיפול אישי בבית או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכזי יום, מוצרי ספיגה, אספקת ארוחות ולחצני מצוקה. השירות ניתן בהיקף של 10.5 או 15.5 שעות שבועיות בהתאם למצבו התפקודי של הזקן.

מספר הזקנים שהוכרו כזכאים לקבלת שירותי סיעוד גדל מכ-28 אלף ב-1990 לכ-112 אלף באמצע שנת 2002 - הגידול פי 4 במספר מקבלי הגימלה הוא ללא כל יחס לגידול שחל בתקופה זו באוכלוסיית הזקנים בישראל. בנוסף לשירותי הסיעוד הניתנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד, מממנות מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות אספקת שירותי טיפול גם לזקנים מוגבלים שלא הוכרו כזכאים על-ידי החוק. בשנת 2001 ניתנה במסגרת זו עזרה ביתית בהיקף של כ-4 שעות שבועיות לכ-5,500 זקנים בממוצע כל חודש. זקנים נוספים מקבלים שירותי סיעוד וטיפול ביתי במימון משרד הביטחון.

מרכזי יום ומועדונים מועשרים. מרכזים אלה הפכו בשנים האחרונות למרכיב מרכזי נוסף במערכת השירותים הקהילתיים לזקנים מוגבלים, הם מספקים ייעוץ והדרכה, ארוחות חמות ומסגרות של פעילות חברתית. מספרם של המרכזים גדל בשנים האחרונות באופן ניכר ביותר, מכ-50 מסגרות, בהם ביקרו כ-4,000 זקנים בראשית העשור לכ-150 ב-2002, בהם ביקרו כ-12,000 זקנים.

קהילות (שכונות) תומכות. הקהילה התומכת מיועדת לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם ומספקת להם מגוון של שירותים ובכללם: שירות חירום רפואי, לחצני מצוקה, סיוע בביצוע תיקונים שונים בבית, קו חם לאספקת מידע וסיוע של מתנדבים. גם מסגרת זו זכתה בשנים האחרונות לפיתוח מואץ. בסוף שנת 2000 פעלו בכל רחבי הארץ 51 קהילות תומכות שסיפקו שירותים לכ-8,000 זקנים, בסוף שנת 2002 פעלו כבר 85 קהילות תומכות שסיפקו שירותים לכ-13 אלף זקנים.

כמעט בכל יישוב בארץ פועלים גם **מועדונים חברתיים** המציעים לחבריהם מגוון של פעילויות חברה, תרבות וספורט כמו חוגים, הרצאות, משחקי חברה ומסיבות. בשנת 2002 ביקרו כמאה ועשרה אלף זקנים בכ-150 מועדונים.

שירותים קהילתיים נוספים כוללים נופשונים (לנופש או החלמה), ארוחות חמות וקפואות, הסעות לצורכי ריפוי, השלמת ציוד ביתי, אספקת לחצני מצוקה, שירותי אפוטרופסות, הגנת קשישים מפני אלימות וניצול, ומתן מידע וייעוץ בנושאים שונים.

במהלך שני העשורים האחרונים התייצב מספרם של הדיירים העצמאיים במוסדות, אך חל גדול ניכר במספר הקשישים התשושים, תשושי הנפש והסיעודיים. בתקופה זו חל גידול מואץ במספר המוסדות הנתון לפיקוח משרד העבודה והרווחה: מכ-80 מוסדות בראשית שנות

השמונים לכ-230 מעונות בשנת 2002, בהם התגוררו 12,500 דיירים. במקביל חל גם גידול מואץ במספר מסגרות הדיור המוגן ובמספר דייריהם. מסגרות אלה מאפשרות לזקנים לקיים אורח חיים עצמאי, המגובה בשירותי בריאות, חברה ותרבות. ב-2002 פעלו כ-160 מסגרות של דיור מוגן שכללו כ-16,000 יחידות דיור. מסגרות אלו מיועדות בעיקר לזקנים ותיקים ולעולים הנזקקים להשלמת הכנסה. מסגרות נוספות מופעלות על-ידי המגזר הפרטי.

אין ספק כי בשנים האחרונות חלה התרחבות ניכרת בשירותים לזקנים, המשתקפת בגידול חסר התקדים במספר המקבלים שירותי סיעוד, בגידול במספר מרכזי היום והמועדונים לזקנים, ובהתפתחות הקהילות התומכות ומסגרות הדיור המוגן.

השירותים הקהילתיים והמוסדיים לזקנים מסופקים על-ידי מספר רב של ארגונים ובתוכם מחלקות הרווחה המקומיות, עמותות מקומיות רבות, וארגונים עסקיים. בין הגופים הלא-ממשלתיים הפועלים בתחום זה בולטת "אשל", העמותה הארצית לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים.

התרחבות השירותים לזקנים מעמידה לרשות הזקנים מגוון רחב של שירותים, שאין מקביל לו בשירותים המיועדים לאוכלוסיות אחרות. עם זאת, כמה בעיות מרכזיות של אוכלוסייה זו נותרו ללא מענה הולם, ובמיוחד, קיום שיעור גבוה של עוני (כרבע ממשקי הבית בראשות זקנים ב-2001) ובעיית האשפוז של קשישים סיעודיים חסרי האמצעים. המצוקה הכלכלית של קשישים רבים הוחרפה בחודשים האחרונים בשל הקיצוץ בשיעור 4 אחוזים בקצבאות הזיקנה.

ב. שירותים לילדים

כ-530 אלף ילדים, כ-27 אחוז מהילדים בישראל חיו ב-2001 במשפחות עניות (ב-1998 היה השיעור כ-22 אחוז). חלק ניכר מהם נתון במצבי סיכון (הזנחה פיסית ונפשית, חוסר תנאים להתפתחות תקינה בשל מצב כלכלי ומשברים משפחתיים, אלימות פיזית ונפשית וכדומה). שירותי הרווחה האישיים עוסקים באיתור ילדים בסיכון ובמתן סוגים שונים של סיוע להם ולהוריהם. המדיניות המוצהרת בתחום זה מדגישה את חשיבות מתן השירותים בקהילה, אך למעשה נוטלים השירותים המוסדיים חלק מכריע בתקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים - כ-73 אחוז בשנת 2002.

השירותים הקהילתיים לילדים כוללים מספר מסגרות מרכזיות:
המסגרות החוץ-ביתיות היומיות פותחו כדי לאפשר שהייה של ילדים ממשפחות במצוקה מחוץ לביתם עד לשעות אחר-הצהרים או הערב. מדובר במעונות יום, במעונות יום רב-תכליתיים, במשפחתונים ובמועדוניות טיפוליות וביתיות, ולאחרונה הוקמו גם תשע פנימיות יום לילדים הלומדים בבתי-ספר בשכונות מצוקה, בהן ניתן לשהות עד לשעות הערב, לקבל ארוחות וסיוע בהכנת שיעורים ובתחומים נוספים.

תפקיד מרכזי בסיוע לילדים ולמשפחותיהם ממלאים **פקידי הסעד**, הפועלים במסגרת מחלקות הרווחה המקומיות, עליהם מוטלת מתוקף החוק האחריות להגן על שלומם של ילדים במצבים בהם ההורים אינם יכולים למלא את תפקידם באורח תקין. מסגרת נוספת המופעלת למען ילדים אלה היא **מרכזי חירום**, המאפשרים לילדים שנפגעו מאלימות במשפחה לשהות מחוץ לביתם במסגרת המספקת להם הגנה מיידית. מרכזים אלה מעניקים לילדים טיפול במתכונת של התערבות בשעת משבר ומתווים בעבורם תכנית טיפולית שתופעל עם יציאתם מהמרכז, במסגרת הקהילה או במסגרת של פנימיות. בשנת 2002 פעלו ברחבי הארץ תשעה מרכזים כאלו. בשנים האחרונות גם פותחו במספר יישובים מרכזים למניעת אלימות במשפחה העוסקים בין השאר בהפעלת תכניות הדרכה והסברה להורים ולילדים המיועדות למנוע אלימות כלפי ילדים ובין ילדים[1].

השירותים הקהילתיים לילדים כוללים כמה **תכניות נוספות**, במיוחד תכניות לחיזוק המסוגלות ההורית של אימהות ואבות ולשיפור הקשר בין ההורים וילדיהם. מדובר בתכניות הדרכה וייעוץ להורים ולילדיהם כמו מרכזי הורים-ילדים, תכנית "הקן", תכנית "אוריון" והפעלת משחקיות בהם משתתפים בצוותא ההורים וילדיהם. תכניות נוספות לילדים כוללות הפעלת מטפחים המסייעים לילדים באופן אישי. מתן סוגים שונים של עזרה אחרת כמו כיסוי הוצאות נסיעה לבית-הספר והפעלת מרכזי קשר הורים-ילדים המספקים מסגרת מוגנת למפגש בין הורים וילדיהם.

לגבי השירותים החוץ-ביתיים לילדים. במהלך עשרים השנים האחרונות חלו תנודות במספר הילדים השוהים מחוץ לביתם בתוקף המלצות של ועדות החלטה הפועלות במסגרת מחלקות הרווחה של

[1] ב-40 יישובים בארץ פועלת תכנית "קדימה" המתרכזת בפיתוח שירותים ובגיוס משאבים קהילתיים למען הילדים.

הרשויות המקומיות. מספר הילדים ששהו בשנת 2001 בפנימיות ובמשפחות אומנה דומה למספרם ב-1980 כ-10,500 ילדים. במהלך התקופה ירד מספרם ל-8,600 ב-1990 אך הוא עלה שוב. יש לזכור, כמובן, שמספר הילדים גדל מאוד במהלך 20 השנים הללו ולכן שיעורם של הילדים המוצאים למסגרות שמחוץ לביתם נתון בירידה. בשנים האחרונות פותח מודל חדש של פנימיה – הפנימיה הקהילתית", הממוקמת בקהילה בת חיות משפחות הילדים ומאפשרות לקיים המשך קשר באופן אינטנסיבי בין הילדים להוריהם.

בדומה לשירותים לזקנים גם חלק ניכר מהשירותים לילדים ממומנים על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, אך מופעלים ומסופקים על-ידי מספר רב של ארגונים לא-ממשלתיים כמו ארגוני נשים, "אלי", "תקומת אריה" ו"בית לכל ילד". בשנים האחרונות ניכר במיוחד חלקה של עמותת "אשלים", שהוקמה על-ידי הג'וינט והממשלה. עמותה זו עוסקת בייזום, בפיתוח ובמימון תכניות ושירותים שונים לילדים ולבני נוער.

נתוני משרד העבודה והרווחה מצביעים על כך ששירותי הרווחה האישיים טיפלו בשנת 2001 בכ-60,000 ילדים בלבד, כלומר רק חלק מהילדים הנזקקים לסיוע מקבלים אותו. הכיסוי החלקי של הילדים הנתונים במצוקות שונות הוחרף בשנה האחרונה בשל התגברות המצוקה הכלכלית בקרב משפחות עם ילדים הנובעת בחלקה מהקיצוץ בקצבאות הילדים.

ג. שירותים לבני נוער

באוכלוסיית היעד של שירותים אלה כלולים בני נוער וצעירים שאינם לומדים ואינם עובדים או לומדים ועובדים בצורה לא סדירה. בני נוער המתנהגים בצורה א-סוציאלית, שרבים מהם חיים במשפחות המאופיינות על-ידי יחסים מעוררים, אלימות, מצוקה כלכלית ובריאות לא תקינה של אחד מבני המשפחה. חלק מבני נוער אלה הם עוברי חוק, משתמשים בסמים, סובלים מבעיות נפשיות או אף לקות למידה שלא אובחנה בזמנה, בני נוער המנותקים ממשפחתם, משוחררים מבתי-כלא או מעונות ודחויי גיוס צבאי. חלק קטן מן הנערים שוהים במעונות אך רובם חיים בקהילה. האומדן המשוער של מספר בני הנוער הזקוקים לסיוע שירותי הרווחה הוא כ-50,000.

השירותים הניתנים לאוכלוסייה זו במסגרת הקהילה כוללים: ייעוץ, הדרכה וטיפול ברמה אישית וקבוצתית. סיוע בהשתלבות במסגרות

לימוד והכשרה מקצועית, תמיכה חומרית, סעד משפטי, סיוע באיתור מקומות עבודה ובהשתלבות בהם ופעילויות חברה וספורט. בין התכניות הייחודיות, שפותחו בשנים האחרונות, ניתן לציין את **בתי-הקפה** המיוחדים לבני נוער ("קפה הפוך"), המשמשים מסגרת למפגש ולייעוץ, מקומות בהם יכולים בני נוער חסרי בית לשהות באופן זמני ("מקום אחר") וניידות המגיעות לבני נוער משוטטים ומציעות ייעוץ וסיוע מעשי. תכניות ייחודיות פותחו גם לנערים ממשפחות עולים שהגיעו מאתיופיה ומחבר העמים.

שירות קהילתי נוסף הראוי לציון הוא **המפתנים** המיועדים לילדים ובני נוער בגילאים 12-18 שאינם לומדים בבתי ספר רגילים. "המפתן" מציע לחניכים השוהים בו מסגרת יומית קבועה, בה הם לומדים ומקבלים ייעוץ טיפול ומיומנויות מקצועיות וחברתיות. בשנת 2001 מנתה אוכלוסיית "המפתנים" 2,550 חניכים. במספר זה חלו בשנים האחרונות תנודות קלות בלבד.

שירותים מיוחדים מוצעים **לנערות במצוקה** והם כוללים שירותי טיפול פרטני וקבוצתי, מועדונים חברתיים וטיפוליים, דירות מעבר בהן מתגוררות נערות הזקוקות באורח ארעי לתמיכה טיפולית אינטנסיבית ומקלטים המיועדים לנערות הנתונות במצוקה קשה וזקוקות להגנה.

שירות המבחן לנוער הוא שירות ממשלתי ארצי עוסק בקטינים עוברי חוק בגיל 12-18 שהופנו אליו על-ידי המשטרה או על-ידי בתי המשפט. השירות מטפל גם בילדים עד גיל 14 המעורבים בעבירות מוסר וכן בילדים שהיו קורבנות התעללות פיסית, נפשית או מינית על-ידי הוריהם או אנשים אחרים. **קציני המבחן** שהם עובדים סוציאליים עוסקים בהכנת תסקירים לבתי המשפט, בביצוע צווים של בני המשפט, באבחון ובמתן טיפול פרטני וקבוצתי, הם גם עוסקים בהפניית נערים לשירותים תומכים לצורך קבלת סיוע חומרי, השמה במסגרות מוסדיות, סיוע בהשתלבות במסגרות לימודיות ותעסוקתיות ומעקב. מספר הקטינים בטיפול שירות המבחן לנוער נמצא בתהליך מתמיד של עלייה, מספרם עלה מ-4,200 בשנת 1995 והגיע לכ-6,000 ב-2001.

לגבי השירותים המוסדיים. **רשות חסות הנוער** היא הגוף הממשלתי המפקח על 40 מעונות שבהם שהו ב-2001 כ-620 נערים ונערות. הם נשלחו למעונות החסות בצו בית משפט בשל עבר פלילי, פיגור לימודי ותרבותי עמוק והתנהגות אנטי חברתית קשה. מטרת המעונות לספק

לנערים טיפול חינוך ושיקום לימודי, מיומנויות מקצועיות והכנה לחיים לאחר תום השהות במעון

השירותים לבני הנוער בישראל מסופקים על-ידי קשת רחבה של גופים ובכללם משרדי ממשלה כמו משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד הקליטה, המשרד לביטחון פנים, גופים שונים ברשויות המקומיות כמו אגפי הרווחה והחינוך, ועמותות ארציות ומקומיות כמו: "אשלים", "שחל", "אפשר", "עלם", "ידידים" ותנועות הנוער. לעיתים בתוך אותו משרד ממשלתי מטפלים בבני הנוער גופים שונים. לדוגמה, במשרד העבודה והרווחה פועלים במסגרת אגף התקון הגופים הבאים: שירות המבחן, רשות חסות הנוער, השירות לשיקום נוער, השירות לנוער וצעירים והשירות לנערה במצוקה.

גיוון זה של הגופים המעורבים בתחום זה משתקף בשירותים ובתכניות הרבות המוצעות לבני הנוער, שחלקן מצביע על מידה רבה של יזמות ויצירתיות. עם זאת, נתונים שונים מראים כי בשל ההיקף הרב של צורכי בני הנוער מחד גיסא, והמשאבים המוגבלים העומדים לרשות תחום זה מאידך גיסא, השירותים המסופקים כיום לבני הנוער "מכסים" רק כרבע מהאוכלוסייה הנזקקת להם.

ד. שירותים לפרט ולמשפחה

השירותים לפרטים ולמשפחות הנתונים במצבי משבר ומצוקה שונים ניתנים במסגרת הקהילה על-ידי מחלקות הרווחה וארגונים וולונטריים. מדובר במשפחות חד-הוריות, ובמשפחות מרובות ילדים ובפרטים ומשפחות, הנתונים במצבי משבר על רקע מצב כלכלי קשה, הגירה, סכסוכים פנימיים, אלימות, נכות, מחלות, מאסר של אחד מבני המשפחה והתמכרויות, וחוסר קורת גג.

המצוקה הכלכלית והאירועים הביטחוניים העלו במידה ניכרת את הפניות של פרטים ומשפחות לשירותי הרווחה לצורך קבלת סוגים שונים של תמיכה וסיוע. השירותים כוללים התערבויות של **פקידי סעד** האחראים בתוקף החוק על הפעלת חוקים שונים הנוגעים לחיי המשפחה ולהגנה על בני משפחה הנתונים בסיכון. הפעלת **יחידות סיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה**, מתן ייעוץ וטיפול בנושאים משפחתיים במסגרת תחנות לייעוץ בחיי המשפחה, הפעלת מרכזים למניעה ולטיפול בבעיות אלימות במשפחה והתערבות של עובדות סמך-מקצועיות

(סומכות-חונכות) הנכנסות למשפחות במצוקה ומסייעות להן בצורות שונות כמו הדרכה בניהול ענייני הבית, גידול הילדים וכדומה.

בשנים האחרונות פותחו כמה **תכניות ייחודיות**, כמו תכנית "יחדיו", המיועדת לחזק את כושר תפקודן של אימהות ותכנית "דרור", המיועדת לחיזוק משפחות צעירות. תכניות אלה מופעלות עדיין בהיקף מוגבל במספר קטן של יישובים.

השירותים כוללים גם הבראה ונופש, עזרה ביתית למשפחות ברוכות ילדים, סיוע ברכישת ציוד ביתי בסיסי, ביגוד והנעלה, כיסוי צרכים רפואיים דחופים שאינם כלולים בסל הבריאות כמו הסעות לבתי-חולים וריפוי שיניים ומתן טיפול וקורת גג לחסרי דיור.

בשנים האחרונות הורחבו השירותים המיועדים **לנשים במצוקה**, הם כוללים מקלטים לנשים וילדיהם, שהם לא רק מקום מגורים ארעי אלא אף מסגרת המספקת ייעוץ וטיפול, תמיכה כלכלית וסיוע בחינוך הילדים (בשנת 2000 שהו ב-13 מקלטים ברחבי הארץ כ-700 נשים וכ-1000 ילדים). לנשים אלו מוצעות גם דירות מעבר בהן יוכלו לשהות עד להשגת מקום מגורים קבוע. בנוסף לסיוע הישיר לנשים מוכות ולילדיהם מפעילים שירותי הרווחה **מרכזי סיוע** אליהם יכולות לפנות נשים שהותקפו מינית וקווי חירום אליהם יכולות לפנות נשים מוכות בכל שעות היממה.

מערכת השירותים לפרט ולמשפחה דומה למרבית תחומי השירות האחרים: מצד אחד חלה בהם התרחבות, המשתקפת בפיתוח תכניות חדשות המיועדות לסייע לפרטים ולמשפחות במצוקה ובהרחבת תכניות קיימות. אולם מצד שני מחריפה חוסר היכולת שלהם לספק מענה הולם לצרכים ההולכים וגוברים הנובעים מהחמרת המצב הכלכלי ומהקיצוצים שחלו בשנים האחרונות.

ה. שירותים למפגרים

בישראל יש כ-33,000 אנשים ברמות שונות של פיגור שכלי (אין אמנם נתונים מדויקים על מספר המפגרים בישראל, אך האומדן המקובל בעולם הוא שכחצי אחוז מהאוכלוסייה נמנה על קבוצה זו). המדיניות לגבי הטיפול במפגרים תומכת בהשארתם בחיק משפחתם ובשילובם בשירותים בקהילה, אך למעשה כמחצית מהמפגרים המטופלים על-ידי שירותי הרווחה נמצאים במוסדות, והחלק הארי של התקציב המיועד לאוכלוסייה זו (87 אחוז) מופנה לטיפול במוסדות.

השירותים הקהילתיים כוללים תחנות אבחון, פעוטונים ומעונות יום טיפוליים וסיעודיים, שבחלק מהם ניתן לשהות עד לשעות הערב. מועדונים חברתיים, נופשונים ומפעלי עבודה שיקומיים (מע"שים). כ-15,000 נפש השתמשו בשנת 2002 בשירותים הקהילתיים (חלק מהם משתמש במקביל במספר שירותים). בעשור האחרון חלה התרחבות ניכרת במספר המשתמשים במרבית השירותים הקהילתיים.

בשירותים המוסדיים: חלה התרחבות ניכרת בעשור האחרון. מספר המפגרים החיים מחוץ לביתם במעונות, במשפחות אומנה ובהוסטלים קהילתיים גדל בשנים האחרונות, מ-6,640 ב-1995 ל-8,300 ב-2002.

ו. שירותים לנכים ולמוגבלים

הטיפול בנכים בישראל מפוצל בין שלושה גורמים עיקריים: המוסד לביטוח לאומי, המשלם בתוקף החוק קצבאות נכות וגם מפעיל את אגף השיקום, המספק שירותי שיקום לחלק מהנכים, כמו נכים מתאונות עבודה ונפגעי פעולות איבה. משרד הביטחון המשלם תגמולים לנכי צה"ל ובני משפחותיהם, אך גם מטפל בהם באמצעות אגף השיקום שלו; ואגף השיקום של משרד העבודה והרווחה המטפל באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בעיקר בנכים שנכותם קשורה למחלות גופניות, נכים בעלי פגיעות חושיות (חירשות ועיוורון) ונכים הלוקים בפגיעות אורגניות כמו נזק מוחי ולקות למידה. הסקירה להלן תתרכז בשירותים הקהילתיים והמוסדיים המסופקים על-ידי משרד העבודה והרווחה ומחלקות הרווחה המקומיות.

השירותים בקהילה לילדים נכים כוללים שירותי אבחון, מעונות יום ומשפחתונים, קייטנות מיוחדות הפועלות בחופשות וסייעות המלוות ילדים נכים. **לשירות הנכים המבוגרים** מופעלים מרכזים לאבחון, מועדונים חברתיים, מרכזים להכשרה מקצועית, ייעוץ וסיוע בהשמה בעבודה ומסגרות לתעסוקה נתמכת ומוגנת. שירותים מיוחדים מוצעים לאוכלוסיית **העיוורים** (כמו סיוע באספקת אביזרים והפעלת מכונים לקידום הראיה) ולאוכלוסיית **החרשים** (כמו סיוע ברכישת אביזרים מיוחדים).

בשנת 2002 טופלו **במסגרות חוץ-ביתיות** (מעונות, הוסטלים ומשפחות אומנה) כ-2000 אנשים בעלי נכויות שונות. מספר זה מעיד כי חל גידול ניכר במספר הנכים השוהים מחוץ לביתם (ב-1996 היו במסגרת אלה רק כ-900 נכים). עם זאת, גם מספר זה מורה כי בניגוד למפגרים שרובם

חיים מחוץ לביתם, הרוב המכריע של הנכים חיים בקהילה ומקבלים שירותים שונים במסגרתה.

ז. עבודה קהילתית

בנוסף לשירותים המסופקים לאוכלוסיות ספציפיות מעורבים שירותי הרווחה האישיים בעבודה קהילתית המבוצעת על-ידי עובדים קהילתיים במרבית היישובים בישראל. העבודה הקהילתית מתרכזת באיתור צרכים ובעיות של אוכלוסיות שונות, בתכנון ופיתוח שירותים, בעידוד השתתפות התושבים בעיצוב ובתכנון השירותים החברתיים, ובסיוע להתארגנות אנשים בעלי צרכים שונים, הן לצורך עזרה עצמית והן לצורך סנגור. המעורבות תורמת גם לחיזוק הזדהות התושבים עם קהילותיהם, טיפוח מנהיגות מקומית, עידוד ההתנדבות וחיזוק האוריינטציה הקהילתית בקרב ארגוני הרווחה השונים והעובדים הפועלים בקהילה. רק מיעוט קטן ביותר מבין העובדים הסוציאליים עוסק בעבודה קהילתית (כ-300 מתוך כ-5,000).

לסיכום, סקירת מערכת שירותי הרווחה האישיים לא התיימרה להציג בצורה מפורטת את כל השירותים המסופקים לאוכלוסיות השונות, אלא לספק תמונה כוללת על מצבם של שירותים אלה בעידן המאופיין על-ידי החמרה במצב הכלכלי והחברתי של המדינה וקיצוצים בהוצאה החברתית. ראוי להצביע, בסיכום חלק זה, על כמה מאפיינים מרכזיים אשר עולים מהסקירה: **ראשית**, קיום מספר רב של גופים המעורבים בשלבים שונים של אספקת שירותים לאוכלוסיות שונות (מימון, קביעת סל השירותים והזכאות להם, אספקת השירותים עצמם והבקרה על האספקה). מדובר בגופים ממשלתיים ועירוניים שונים ובמספר רב של ארגונים וולונטריים וארגוניים עסקיים, מספרם של ארגונים לא-ממשלתיים אלה אף גדל במידה ניכרת בתקופה האחרונה. **שנית**, השירותים המוצעים לאוכלוסיות השונות הם מגוונים ביותר ומשקפים יזמות ויצירתיות רבה של הארגונים של העובדים המקצועיים הפועלים בזירה זו.

ושלישית, בתקופה האחרונה חל גידול ניכר במספר המשפחות והפרטים הנזקקים לשירותי הרווחה. חלק ניכר מצורכיהם הם דחופים ומחייבים מענה מיידי, אך במקביל חל קיצוץ בהוצאה הממשלתית והמקומית המיועדת לשירותי הרווחה. בשל מצב זה, שירותי הרווחה נאלצים להתרכז במתן מענה לצרכים הדחופים ביותר ולהקדיש תשומת

לב חלקית בלבד ליישום של רבות מהתכניות שפותחו בשנים האחרונות בתחומי שירות שונים. תכניות אלה מצליחות להגיע על כן לחלק קטן בלבד מהאוכלוסייה הנזקקת להם. הסעיף הבא ממקד את הבעיות העיקריות העולות מן ההיכרות עם מערך שירותי הרווחה האישיים.

3. סוגיות של מדיניות

סקירת התפתחות שירותי הרווחה האישיים מצביעה על כמה בעיות עיקריות המחייבות התייחסות והפקת לקחים בתהליך עיצוב המדיניות הנוגעת לשירותים אלו.

חוסר איזון בהתפתחות תחומי השירות השונים

כמה מתחומי השירות, במיוחד השירותים הקהילתיים לזקנים והשירותים המוסדיים למפגרים אופיינו בעשור האחרון על-ידי התפתחות מואצת, שהתאפשרה על-ידי גידול רב בהוצאה הכספית שהופנתה לשירותים אלה. שירותי הסיעוד לזקנים נהנו מהמשאבים הניכרים שהוזרמו אליהם באמצעות חוק ביטוח סיעוד. משאבים אלה אף אפשרו פיתוח שירותים קהילתיים נוספים לזקנים כמו מרכזי יום, מועדונים רב-שירותיים וקהילות תומכות – שירותים המהווים מסגרת משלימה לטיפול הניתן לקשישים בבתיהם.

התפתחות דומה לא אפיינה תחומי שירות אחרים, חיוניים לא פחות, ובמיוחד השירותים הקהילתיים המיועדים לילדים ולבני נוער. נוצר אפוא חוסר איזון, לעיתים ניכר ביותר, בקצב, ברמת ובהיקף ההתפתחות של תחומי השירות השונים. מצב זה אינו נובע משוני במידת החיוניות של צורכי האוכלוסיות השונות הנזקקות לשירותי רווחה, אלא משקף היעדר סדר עדיפויות ויעדים המבוססים על מדיניות ממשלתית ברורה בתחום הרווחה.

תשתית חוקית לא אחידה של שירותי הרווחה

רק תחום אחד מבין שירותי הרווחה האישיים השונים - אספקת שירותי סיעוד לזקנים מוגבלים – מעוגן בחוק (חוק ביטוח סיעוד) ומחייב לאחר בדיקת הזכאות הקצאת סל שירותים מוגדר ותוך זמן קבוע. גם שירותים אחרים, כמו פעילות פקידי הסעד, פועלים מתוקף החוק, אך החוקים העומדים בבסיס שירותים אלה אינם מפרטים בצורה מחייבת את סל השירותים שיש להעניק ואת מועד אספקתם. שירותים רבים אחרים כמו למשל סיוע בסידור מוסדי של זקנים, מפגרים ונכים, נטולים כל תשתית חוקית והסדרתם מותנית במידה רבה בנכונות של מקבלי ההחלטות ברמה הממשלתית והעירונית להקצות לשירותים אלה משאבים הולמים.

השוני בין השירותים השונים במידת עיגונם בתשתית חוקית מסביר במידה רבה את חוסר האיזון בהתפתחות השירותים השונים שהוזכר לעיל. בהקשר זה ראוי להצביע על תרומתו של חוק ביטוח סיעוד להתפתחות המואצת של השירותים הקהילתיים לזקנים, התפתחות שאין דומה לה בשירותים לאוכלוסיות אחרות. יצירת איזון רב יותר בהקצאת שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות ואבטחת אספקתם מחייבת על כן את עיגונם של שירותים אלה בבסיס חוקי.

היעדר שוויוניות טריטוריאלית בהקצאת ובזמינות השירותים

האחריות לאספקת שירותי הרווחה האישיים השונים מוטלת על מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. הרמה, ההיקף ואיכות השירותים המסופקים לאוכלוסייה ביישובים השונים מותנים במידה רבה הן בהיקף המשאבים הממשלתיים והמקומיים העומדים לרשות מחלקות הרווחה המקומיות. והן בנכונותן לפעול בתחום זה ובכושר היזמות שלהם.

נתונים שונים מצביעים על קיום הבדלים, לעיתים ניכרים ביותר, בין רשויות מקומיות שונות, הן בהשתתפות הממשלתית והמקומית בתקציבי הרווחה המקומיים והן ביכולת ובנכונות הרשויות לגייס משאבים נוספים ולפתח את השירותים המקומיים. הבדלים אלה בין הרשויות משתקפים היטב בקיום פערים ניכרים במגוון בהיקף ובאיכות שירותי הרווחה הניתנים לאוכלוסייה. הפערים הם בדרך-כלל לטובת היישובים החזקים מבחינה כלכלית וחברתית. פרטים ומשפחות בעלי צרכים זהים מקבלים אפוא שירותים ברמה שונה ביישובים שונים. יזמות מקומית בפיתוח שירותי הרווחה היא תופעה שיש לברך עליה ואף לעודדה, אך יש למנוע מצב שבו אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסיות תושפע מיכולתם הכלכלית הלא-אחידה של יישובים שונים ומרמת ההתארגנות הקהילתית

בתוכם. עיגון שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות בתשתית חוקית והבטחת אספקתם על-ידי מימון ממשלתי עשוי למנוע מצב זה.

"כיסוי" חלקי של צרכים שונים

אחד הביטויים העיקריים של היעדר השוויוניות הטריטוריאלית בהקצאת שירותי הרווחה וחוסר העיגון החוקי של רבים משירותים אלה, הוא היעדר "כיסוי" הולם של צרכים שונים הנענים כיום בצורה חלקית בלבד על-ידי שירותי הרווחה. חוסר "הכיסוי" אף הוחרף במידה רבה בשנה האחרונה בשל הגידול הניכר בפנייה של פרטים ומשפחות בעלי צרכים שונים לשירותי הרווחה המקומיים מחד גיסא, והקיצוץ בתקציבי הרווחה המקומיים מאידך גיסא, שהביא לצמצום תכניות רווחה שונות ולבלימת הקליטה של עובדים חדשים.

חוסר "הכיסוי" המשתקף בקיום אוכלוסיות בעלות צרכים שאינן זוכות לכל מענה או למענה חלקי בלבד בולט במיוחד בקרב ילדים ובני נוער. חומרתה של בעיה זו בהקשר לתפקוד השירותים המיועדים לבני נוער הודגשה בדו"ח האחרון של מבקר המדינה[2].

הפרטת אספקת השירותים

רוב השירותים הקהילתיים והמוסדיים המסופקים לאוכלוסיות שונות ממומנים בעיקר על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, אך מסופקים על-ידי מספר רב של עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים שרבים מהם הוקמו בשנים האחרונות בעידוד המדיניות הממשלתית הדוגלת בהפרטת אספקת שירותי הרווחה. למעשה רוב ההוצאה הממשלתית המיועדת לשירותי רווחה מועברת כיום לארגונים לא-ממשלתיים. עדויות ראשונות על לקחי הפרטת אספקת השירותים (בעיקר בתחומי שירותי הסיעוד לזקנים, פנימיות ושירותי אומנה לילדים, מעונות למפגרים ולנכים ומעונות רשות חסות הנוער) מצביעות על כמה תוצאות חיוביות של מדיניות זו, כמו: מתן אפשרות בחירה לצרכנים, תחרות בין ספקים הן על צרכנים והן על התקשרויות עם גופים ממשלתיים ועירוניים, התורמת לשיפור איכות השירותים ולעמידה בסטנדרטים הנדרשים על-ידי הגופים הממשלתיים והעירוניים והפחתה בעלויות הכרוכות באספקת השירותים.

אך ישנן גם כמה תוצאות בעייתיות, כמו: ריבוי חסר תקדים במספר הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה, המקשה הן על תאום ושיתוף

[2] מבקר המדינה, 2002.

פעולה ביניהם והן על יכולת הרשויות המוסמכות לפקח על פעילותם. יתר על כן, העלות הנמוכה יותר של אספקת השירותים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים נובעת במידה רבה מהשכר ומתנאי העבודה הנמוכים של עובדיהם.

עד כה לא נערכה כל בחינה מסודרת של משמעות מדיניות ההפרטה והשלכותיה והשוואה שיטתית בין אספקת שירותי רווחה על-ידי גופים ממשלתיים ועירוניים לבין אספקתם על-ידי גופים לא-ממשלתיים. מדיניות ההפרטה הפכה אומנם למרכיב מרכזי של שירותי הרווחה שאין עליו עוררין. אך עובדה זו אינה צריכה למנוע הערכה שיטתית של תוצאות מדיניות זו. כחמש-עשרה שנים לאחר שהוחל במימושה המואץ.

משקלו השולי של ממד המניעה במסגרת העבודה בקהילה

בשל אילוצים שונים, ובכללם מחסור במשאבים, מושם בפעילות שירותי הרווחה דגש חזק על מתן מענה לבעיות ולצרכים דחופים ומידיים של אוכלוסיות שונות (כמו נשים שנפגעו מאלימות, ילדים שהוזנחו, מצבים של מצוקת דיור קשה ודחיפות של אספקת אביזרים שונים). חלק ניכר מהתערבות שירותי הרווחה מוקדש על כן ל״כיבוי שריפות״ ותשומת לב פחותה מופנית ליישום ולמימוש תכניות מניעה ופיתוח קהילתי, הנוגעות בשורשי המצוקות ועשויות למנוע היווצרות בעיות שונות לסייע בחילוץ אוכלוסיות ממצבי מצוקה.

תכניות של מניעה ופיתוח קהילתי פותחו בתחומים שונים:

א. פעילויות חינוך, הסברה והדרכה בתחומים שונים כמו: יחסי משפחה, גידול וחינוך ילדים וניהול תקציב המשפחה. כמה מתכניות אלה אומנם מופעלות, אך בצורה סלקטיבית ובמספר קטן של יישובים.

ב. מתן מענה הולם לצרכים בסיסיים של פרטים ומשפחותיהם כמו מחסור בדיור.

ג. פעולות פיתוח קהילתי המיועדות לחזק יכולתם של יישובים לפתח מענים הולמים לצורכי תושביהם. פעילויות אלה כוללות פיתוח מנהיגות מקומית, חיזוק המרקם הוולונטרי וטיפוח ההון החברתי והיזמות של תושבי הקהילה.

ד. סיוע בהשתלבות נשים וגברים בעבודה הולמת על-ידי השלמת השכלה והכשרה מקצועית, פיתוח שירותים לילדים, סיוע באיתור מקומות עבודה מתאימים וליווי עובדים בתהליך ההשתלבות בעבודה. עד עתה נמנעו שירותי הרווחה האישיים מלעסוק בתחום זה.

אין מנוס מהמשך המעורבות של שירותי הרווחה במתן מענה לצרכים דחופים של אוכלוסיות שונות הנזקקות לשירותים אלה, אך עליהן לתת משקל רב יותר לשירותים ולתכניות המייצגות את הממד של המניעה, מתמודדות עם הגורמים המביאים להיווצרותן של בעיות חברתיות שונות ומסייעות לפרטים ולמשפחות לא רק להמשיך ולשרוד במצבי מצוקה אלא להיחלץ מהם.

העדפת השירותים המוסדיים

המדיניות הממשלתית המוצהרת וגישת הקהילה המקצועית תומכות בהעדפה מכוונת וברורה של השירותים הקהילתיים על פני השירותים המוסדיים. אמנם קיימת הסכמה שלמסגרות מוסדיות יש זכות קיום וכי הן עונות על בעיות וצרכים ייחודיים של פרטים שאין להם מענה בשירותים הקהילתיים, אך השימוש באופציה זו צריך להיות מוגבל בהיקפו.

נתונים שנכללו בסקירה ונתונים נוספים מצביעים על כך שמדיניות "העדפת הקהילה" ממומשת רק בחלקה וכי החלק הארי של ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה לאוכלוסיות שונות ובעיקר לילדים, לבני נוער ולמפגרים מיועדת בעיקרה למימון שירותים במוסדות. ראוי להדגיש כי השירותים המוסדיים הם יקרים יותר במידה ניכרת מהשירותים הקהילתיים. מימוש המדיניות של העדפת השירותים הקהילתיים, שתתבטא בפיתוחם ובהרחבתם, עשויה על כן להלום את הגישה שהקהילה היא המסגרת ההולמת ביותר למתן שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים שונים ואף לחסוך בעלויות.

השתתפות מוגבלת של הצרכנים בקביעת המדיניות

השתתפות הצרכנים בקביעת המדיניות ובתכנון השירותים המיועדים להם היא חיונית, הן לצורך התאמת השירותים לצורכי האוכלוסיות, כפי שהם עצמם חווים אותם והן לצורך הגברת מעורבות צרכני השירותים בחיי קהילתם. במהלך השנים נעשו אמנם כמה ניסיונות להגביר את מעורבות הצרכנים בשירותי הרווחה אך ניסיונות אלה לא הניבו פרות של ממש והשתתפות הצרכנים כיום מצומצמת ביותר. פיתוח צורות שונות של מעורבות משמעותית של צרכנים בעיצוב פני שירותי הרווחה צריך להוות אחד מהיעדים המרכזיים של שירותי הרווחה.

מקורות

משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה, (2002), הצעת התקציב לשנת 2003, אוקטובר.

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

המרכז לחקר המדיניות החברתיים בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים, שנים שונות.

מבקר המדינה, (2001), **דו"ח שנתי 51ב**, לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999: הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות, ירושלים, אפריל.

מערכת הביטוח הלאומי

1. מבוא וסיכום

בשני העשורים האחרונים התרחש גידול רב היקף ומתמיד בהוצאות המוסד לביטוח לאומי על מערך הקצבאות הענף שבאחריותו. בשנת 2001 הסתכמה ההוצאה הכוללת על הקצבאות בקרוב ל-43 מיליארד ש״ח, במחירים שוטפים, סכום הגדול ריאלית (בניכוי עליית המחירים) פי 4 מהסכום שהוצא על הקצבאות 20 שנה קודם לכן, בראשית שנות השמונים[1]. במהלך שנות השמונים התווספו למערך הקצבאות שני ענפי ביטוח חדשים בעקבות חקיקה – הבטחת הכנסה (החל ב-1982) והסיעוד (החל ב-1988) – אשר תרמו לבדם כ-16 אחוז לגידול ההוצאה הכוללת. אך רוב הגידול בהוצאות המוסד התרחש במסגרת הענפים ״המסורתיים״, כגון קצבאות זיקנה ושאירים, קצבאות ילדים, קצבאות נכות לסוגיהן ודמי אבטלה.

הגידול שהתרחש ברמת ההוצאה מצדיק לכשעצמו את הצורך בניתוח הסיבות והתהליכים שתרמו לכך, אך העובדה, שהעלייה המתמדת בתקציבי הגמלאות נמשכה גם בשנות האטה ומיתון כלכלי, ובמסגרת מדיניות כלכלית ששאפה, ברוב השנים, להוריד את חלקו של המגזר הציבורי בפעילות הכלכלית, מקדה את הדיון הכלכלי והחברתי במערך הקצבאות. כך, גם אם רק חלק מתקציב הביטוח הלאומי ממומן למעשה מתקציב המדינה, והיתר מקורו בגבייה ישירה מן הציבור וממקורות עצמאיים של המוסד לביטוח הלאומי, לווה כל דיון בתקציב המדינה בהצעות לצמצומים ובקיצוצים במערך הקצבאות.

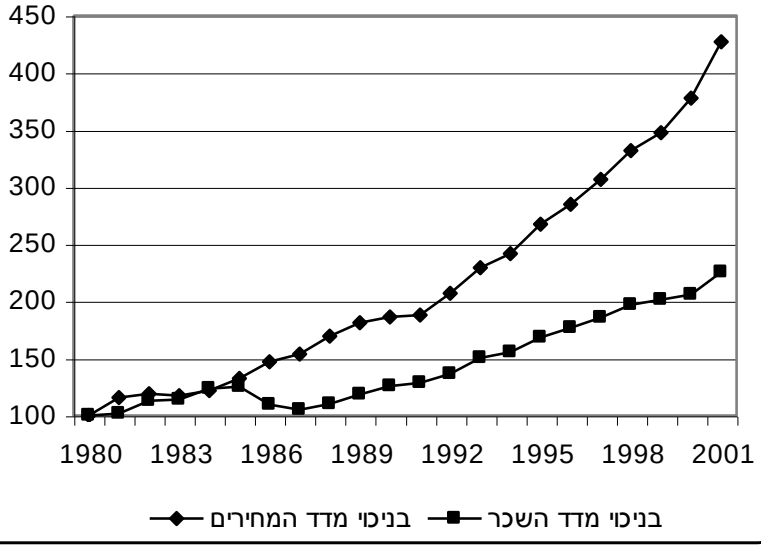
המודעות הציבורית הגוברת להתרחבות הפערים הכלכליים והחברתיים במדינה תרמה גם היא להחרפת הדיון על מיקומן ויעילותן של הקצבאות בהקטנת הפערים ובהגנה על המגזרים החלשים באוכלוסייה מהידרדרות למצוקה חברתית ואף לעוני.

---

[1] בסקירה זו לא כללנו את התגמולים למשרתים במילואים במסגרת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.

הגידול הרב בהוצאה על קצבאות קשור בחלקו לכך, שרוב הקצבאות צמודות למעשה לשכר הממוצע במשק או לשכרו האישי של מקבל הקיצבה במקרה של קצבאות מחליפות שכר, כגון דמי לידה או דמי אבטלה (קצבת ילדים היא החריגה, בהיותה צמודה לשינויים במדד המחירים לצרכן). מנגנון הצמדה זה, שמטרתו לעגן את רמת החיים של מקבלי הקצבאות ברמת החיים של כלל האוכלוסייה ולמנוע היווצרות פערי הכנסה קיצוניים, מספק הסבר חלקי לעלייה בהוצאה על קצבאות. אם, למען המחשה, ננכה את נתוני ההוצאה במדד המשקף את הגידול בשכר הממוצע במשק באותה תקופה, נמצא, שבמקום גידול של 327 אחוז בהיקף ההוצאה הריאלית בין השנים 1980-2001, המתקבל בניכוי עליית מדד המחירים לצרכן, חל גידול של 126 אחוז (ראה ציור 1). הגידול המשמעותי באוכלוסייה הכללית, הן בשל הריבוי הטבעי ובעיקר כתוצאה מגל העלייה הגדול של ראשית שנות התשעים, תרם גם הוא, ללא ספק, לגידול ההוצאה – בתקופה הנדונה גדלה אוכלוסיית המדינה ב-2.6 מיליון נפש, גידול של 66 אחוז.

ציור 1. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי
מדד 100=1980



חלוקת שני העשורים לתת-תקופות של חמש שנים מצביעה על קצב גידול אחיד, יחסית, לאורך כל התקופה. שיעור השינוי השנתי הממוצע לכל התקופה (במחירים קבועים) היה 7.2 אחוזים, כשההבדלים בין תקופות המשנה נעות בין 5.8 ל-7.5 אחוזים. שנת 2001 לבדה תרמה עלייה של 13 אחוז ברמת ההוצאה (ראה לוח 1).

לוח 1. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי, לפי ענפים

(מיליוני ש״ח, מחירי 2000)

	סך-הכל	זיקנה ושאירים	ילדים	נכות	אבטלה	הבטחת הכנסה	אחר
1980	10,027	4,507	3,028	1,102	182	..	1,207
1985	13,270	6,028	3,381	1,707	341	436	1,376
1990	18,689	7,929	3,938	2,005	1,298	590	2,929
1995	26,814	10,296	5,783	2,946	1,691	1,502	4,595
2000	37,892	13,483	6,942	4,961	2,959	2,875	6,672
2001	42,818	15,033	7,494	5,852	3,474	3,457	7,508
שיעור שינוי תקופתי (%)							
1980-2001	327.0	233.5	147.4	431.0	1,811.7	*692.3	521.8
1980-1985	32.3	33.8	11.7	54.9	87.6	..	14.0
1985-1990	40.8	31.5	16.4	17.4	280.8	35.1	112.9
1990-1995	43.5	29.8	46.9	47.0	30.2	154.8	56.9
1995-2000	41.3	31.0	20.0	68.4	75.0	91.4	45.2
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)							
1980-2001	7.2	5.9	4.4	8.3	15.1	*13.8	9.1
1980-1985	5.8	6.0	2.2	9.1	13.4	..	2.6
1985-1990	7.1	5.6	3.1	3.3	30.7	6.2	16.3
1990-1995	7.5	5.4	8.0	8.0	5.4	20.6	9.4
1995-2000	7.2	5.5	3.7	11.0	11.8	13.9	7.7

*) 1985-2001

התמונה הכוללת המתקבלת, של עלייה מתמדת ברמת ההוצאה בשיעור אחיד יחסית לאורך תקופה של עשרים שנה, מסתירה למעשה שינויים קיצוניים בהרכב הפנימי של ההוצאה לפי ענפי הביטוח השונים. כך, לדוגמא, ההוצאה על קצבאות הנכות גדלה ב-430 אחוז בין השנים1980-2001, בו בזמן שקצבאות הילדים עלו בכ-150 אחוז בלבד באותו פרק זמן. ההוצאה על קצבאות הזיקנה והשאירים, הענף הגדול ביותר מבין כל ענפי הביטוח הלאומי, גדל פי שלושה, ולעומת זאת דמי האבטלה עלו כמעט פי 20! שיעורי הגידול הנבדלים מצביעים על החשיבות בניתוח גורמי השינוי והתהליכים שאפיינו את ההתפתחות בכל ענף בנפרד, ועל כך נרחיב את הדיון בסעיפים הבאים.

כתוצאה מהשינויים שתוארו לעיל הצטמצם חלקם של שלושת הענפים הראשיים של הביטוח הלאומי: בראשית שנות השמונים 86 אחוז מסך תקציב הגמלאות שולם עבור קצבאות זיקנה ושאירים (45 אחוז), קצבאות ילדים (30 אחוז) וקצבאות נכות (11 אחוז). עשרים שנה לאחר מכן היוו קצבאות אלה ביחד רק שני-שליש מסך ההוצאה. לעומת זאת גדל באותה תקופה חלקם של דמי האבטלה ושל הקצבאות במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מרמה של 3-5 אחוזים לכדי 16 אחוז. קצבאות הסיעוד, שתשלומן החל בסוף שנות השמונים, מהוות היום כ-5 אחוזים מהתקציב הכולל (ראה ציור 2).

המחשה נוספת לגידול בממדי ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי ניתן לקבל על-ידי השוואתה לתוצר המקומי של המשק (התמ"ג). הנתונים מראים כי משקל הקצבאות בתמ"ג עלה באופן כמעט מתמיד, אם כי בשיעורים משתנים, לאורך כל התקופה.

סך הוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי כאחוז מהתמ"ג

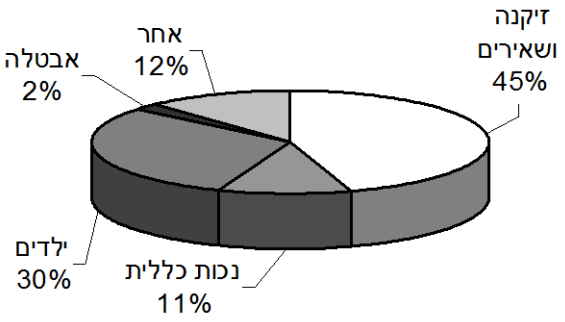
1980	1985	1990	1992	1995	1998	2000	2001
5.5	6.5	7.1	6.8	7.3	8.1	8.3	9.3

את הגידול בהוצאה על הקצבאות ניתן לייחס לשלושה מרכיבים עיקריים:

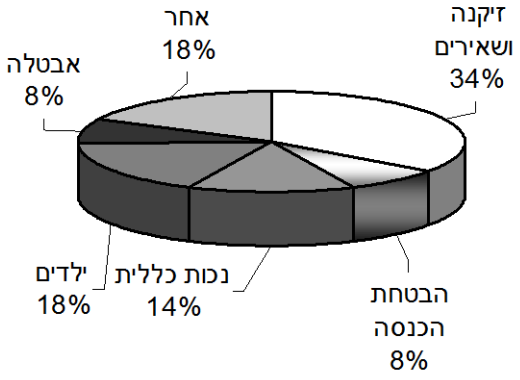
1. המרכיב הדמוגרפי. תכניות רבות מיועדות לאוכלוסייה המוגדרת לפי תכונותיה הדמוגרפיות, כגון גיל (קצבאות זיקנה, קצבאות ילדים). שינויים בחלקן היחסי של קבוצות הגיל הללו באוכלוסייה משפיעים על היקף ההוצאה.

צייר 2. התפלגות ההוצאה על קצבאות לפי ענף
אחוזים

1980



2001



2. מרכיב הזכאות. גורם זה מבטא את שיעורם של מקבלי הקיצבה **בפועל** מתוך אוכלוסיית היעד. שינויים ברמת הכיסוי יכולים לנבוע משינויים במדיניות ובהגדרת הכללים הספציפיים הקובעים את הזכאות, אך גם משינויים ברמת המימוש בקרב הזכאים. ביטול תשלום קצבאות הילדים לחלק מהילדים (לפי סדר הילדים במשפחה, לדוגמא) או גידול מהיר בהצטרפות לתכנית קצבת הסיעוד החדשה מהוות דוגמא לשינויים במרכיב הזכאות.

3. מרכיב עתירות הקיצבה. מרכיב זה מודד את "נדיבות" הקיצבה, כלומר את רמת התמיכה הממוצעת למקבל, כמבוטא על-ידי היחס בין הקיצבה הממוצעת לבין התמ"ג לנפש. הוא מושפע משינויים בכללים הקובעים את שיעור התמיכה, מכללי ההצמדה הנהוגים ומשינויים בפרמטרים הקובעים את החישוב לכל מקבל, בהתחשב בתכונותיו האישיות, כגון רמת הכנסה, רמת הנכות או גודל המשפחה. נוסף לכך מושפע מרכיב עתירות הקיצבה משינויים ברמת השכר והמחירים במשק, אליהם מוצמדות הקצבאות.

ניתן לסכם את הגורמים השונים הקובעים את ההוצאה על הקצבאות ביחס לתמ"ג בנוסחה הבאה:

		מרכיב דמוגרפי		**מרכיב הזכאות**		**מרכיב עתירות הקיצבה**
קצבאות כאחוז מתמ"ג	=	זכאים בכוח כאחוז מכלל האוכלוסייה	X	מקבלי קיצבה בפועל כאחוז מהזכאים בכוח	X	הקיצבה הממוצעת למקבל כאחוז מהתמ"ג לנפש

בסעיפים הבאים של הפרק נקדיש דיון נפרד לכל אחד מהענפים העיקריים של הביטוח הלאומי ולתיאור הגורמים השונים שהשפיעו על היקף ההוצאה בענף. נסכם כאן באופן תמציתי את עיקרי הממצאים:

קצבאות הזיקנה. העלייה בשיעור הקשישים באוכלוסייה, והגידול במספר הזכאים לקיצבה **בפועל** מתוך האוכלוסייה המבוגרת, כל אחד לחוד, מסבירים כמחצית מהגידול שחל בשיעור ההוצאה על קצבאות זיקנה יחסית לתוצר, בשנים 1980-2000. ההשפעה המשולבת קיזזה את מגמת הירידה במרכיב עתירות התמיכה שאפיין את רוב התקופה.

קצבאות ילדים. כמעט ולא חל שינוי במשקל הוצאה הכוללת על קצבאות ילדים ביחס לתמ"ג. הירידה הקלה שהתרחשה נבעה בעיקר מן

המרכיב הדמוגרפי – דהיינו, ירידה בשיעור הילדים באוכלוסייה. ירידה זו קוזזה בחלקה בעלייה מזערית בשיעור עתירות הקיצבה.

קצבאות נכות. הגידול הרב במספר מקבלי קצבת נכות – גידול של 230 אחוז על פני עשרים שנה – מספק הסבר מלא לגידול שחל במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג. עתירות הקיצבה פעלה במידה מסוימת למיתון המגמה – בכיוון של הורדת השיעור.

דמי אבטלה. הגידול בשיעור מקבלי דמי אבטלה ביחס לאוכלוסייה מוסבר בחלקו על-ידי הגידול בשיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי, אך רובו התרחש עקב כך שהגידול במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה עלה ב-50 אחוז יותר מהגידול שחל במספר המובטלים באותה תקופה. שיעור עתירות הקיצבה ירד במעט.

הבטחת הכנסה. התשלומים במסגרת ענף הבטחת הכנסה עלו בעשור האחרון בתהליך רציף ומהיר ומשקלם בתוצר של המשק גדל מ-0.2 ל-0.75 אחוז. גידול זה נבע כמעט כולו מגידול שיעור הזכאות, דהיינו עליית חלקם של מקבלי הקיצבה בכלל האוכלוסייה. בשיעור עתירות הקיצבה כמעט ולא חל גידול.

2. קצבאות הזיקנה והשאירים

קצבאות הזיקנה והשאירים מעניקות הכנסה מינימלית מובטחת לאוכלוסייה הקשישה לעת פרישתה ממעגל העבודה, ומהוות למעשה את הרובד הבסיסי במערך הפנסיה בישראל. קצבת זיקנה משולמת לכל מבוטח במסגרת הביטוח הלאומי, ללא מבחן הכנסה, בהגיעו לגיל הזכאות – 70 עבור גבר ו-65 עבור אישה – כאשר בגילאי 70-65 לגברים ו-65-60 לנשים מותנה התשלום בעמידה במבחני הכנסה.

לקיצבה הבסיסית האחידה, המוגדרת כאחוז קבוע מהשכר הממוצע במשק – 16 אחוז ליחיד ו-24 אחוז לזוג – מתווספות תוספות התלויות במאפיינים אישיים שונים של המבוטח. כך משולמת תוספת ותק עבור כל שנה, מעבר לעשר השנים הראשונות, בה היה מקבל הקיצבה מבוטח במסגרת הביטוח הלאומי. כמו כן משולמת תוספת למי שדוחה את פרישתו מהעבודה ואת קבלת הקיצבה מעבר לגיל המזכה.

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים, שהכנסתם ממקורות אחרים איננה מגיעה למינימום המוגדר בחוק, זכאים לתוספת השלמת הכנסה, המעלה את רמת הקיצבה ל-27 אחוז מהשכר הממוצע במשק למבוטח יחיד, ו-40

אחוז לזוג קשישים. אלמנים ואלמנות של המבוטחים זכאים לקצבת שאירים בתנאים ובגדלים הדומים לאלה הנהוגים לגבי קצבת הזיקנה.

אוכלוסייה מבוגרת, שאיננה מבוטחת מסיבה כלשהי במסגרת הביטוח הלאומי – בעיקר מדובר בעולים חדשים, שעלו בגיל מבוגר ולכן לא הספיקו לצבור זכויות ביטוחיות – גם הם זכאים לקבל קצבאות זיקנה ושאירים במסגרת המוסד לביטוח לאומי. גמלאות אלה משולמות מכוח ההסכם המיוחד המטיל את נטל המימון על אוצר המדינה.

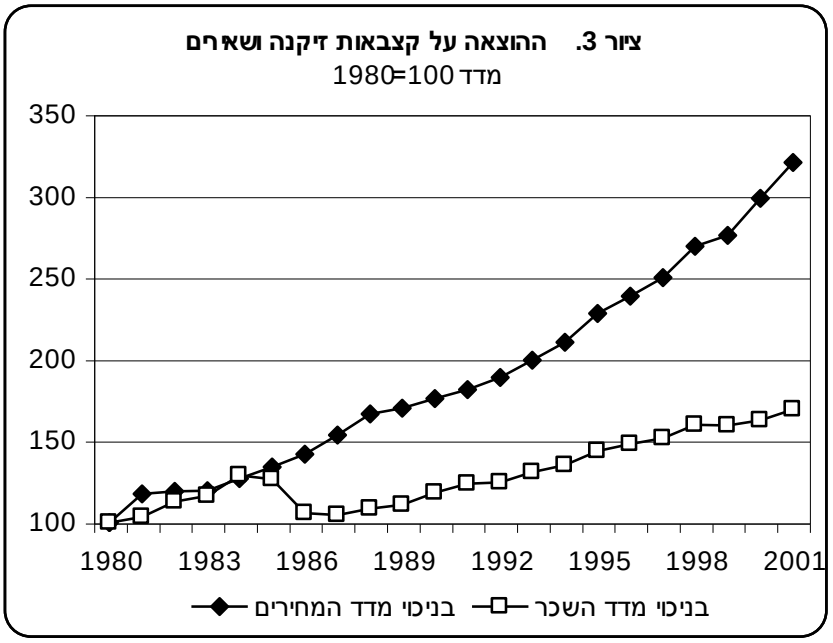
בשנת 2001 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה ושאירים לכ-680 אלף קשישים בסכום כולל של כ-15.2 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), מרביתו (כ-85 אחוז) עבור קצבאות זיקנה והיתר עבור קצבאות שאירים. אם נבחן את התפתחות רמת ההוצאה על פני שני העשורים האחרונים של המאה העשרים וננכה מההוצאות את השפעת עליית המחירים בכלל המשק, נמצא שהיקף ההוצאה עלה פי שלושה לעומת ההוצאה ב-1980, באותם מונחי מחירים (ראה לוח 2).

חלוקה לתת תקופות מראה שהגידול בשני העשורים היה דומה, יחסית, בשיעור של 80-75 אחוז. מה מסביר את הגידול המרשים בשיעור של כ-5.7 אחוזים בממוצע לשנה? הסבר חלקי ניתן למצוא בכללים הקובעים את הרמה הבסיסית של קצבת הזיקנה והשאירים. המחוקק רצה להבטיח, שבתקופות של עלייה ברמת החיים של האוכלוסייה העובדת, יוכל גם הציבור שכבר פרש ממעגל העבודה ליהנות מפירות השגשוג (שחלק ממנו ניתן לזקוף לזכות הגימלאים של היום). היה גם רצון למנוע היווצרות פערי הכנסה גדולים בין הגימלאים לבין שאר הקבוצות באוכלוסייה. לכן הוחלט להצמיד את רמת הקיצבה הבסיסית לשינויים בשכר הממוצע במשק. בתקופות בהן השכר הממוצע עולה מעבר לעליית יוקר המחייה – וברוב התקופה שנידונה כאן זה אכן היה המצב – יש לכן גם לצפות לעלייה בהיקף הריאלי של ההוצאות על קצבת הזיקנה והשאירים. אם, לשם המחשה, ננכה את ההוצאה על הקצבאות במדד המשקף את עליית השכר במשק, נמצא שהגידול "הריאלי" בהוצאה (מעבר לעליית השכר) הסתכם ב-63 אחוז על פני שני העשורים, לעומת כ-200 אחוז בניכוי עליית מדד המחירים הכללי. בחישוב זה מתברר שרוב הגידול – 37 אחוז – התרחש בעשור השני, כאשר הנתון המקביל לעשור הראשון הסתכם בחצי מזה (ראה ציור 3).

לוח 2. ההוצאה על קצבאות זיקנה ושאירים
(מיליוני ש״ח, מחירי 2000)

	סך-הכל	זיקנה	שאירים
1980	4,459	3,530	929
1985	5,973	4,654	1,319
1990	7,841	6,226	1,615
1995	10,180	8,377	1,803
2000	13,318	11,223	2,095
2001	14,294	12,009	2,285
שיעור שינוי תקופתי (%)			
1980-2001	220.5	240.2	145.9
1980-1985	34.0	31.9	42.0
1985-1990	31.3	33.8	22.5
1990-1995	29.8	34.6	11.6
1995-2000	30.8	34.0	16.2
שיעורי שינוי שנתי ממוצע (%)			
1980-1985	6.0	5.7	7.3
1985-1990	5.6	6.0	4.1
1990-1995	5.4	6.1	2.2
1995-2000	5.5	6.0	3.0

דרך מקובלת אחרת להמחשת השינויים שחלו בהיקף תשלומי ההעברה השונים היא השוואתם לתוצר של המשק – התמ״ג. בשנת 1980 היוו קצבאות הזיקנה והשאירים 2.45 אחוזים מהתוצר המקומי, וכעבור 20 שנה הסתכם השיעור ב-2.94 אחוזים. המספרים המקבילים עבור קצבאות הזיקנה לבדן (ללא קצבת השאירים) היו בהתאמה, 1.92 ו-2.45 אחוזים – כלומר, חלה עלייה של כ-27 אחוז על פני כל התקופה. בהמשך הדיון להלן נתרכז, לשם הפשטות, בקצבאות הזיקנה לבדן, המהוות, כאמור, את רוב ההוצאה בענף קצבאות הזיקנה והשאירים.



מגמת הגידול בהוצאה על קצבאות הזיקנה ביחס לתמ"ג היתה פחות או יותר רצופה לאורך רוב התקופה הנידונה כאן, אך עוצמת הגידול השתנתה במהלך התקופה (ראה לוח 3). החומש הראשון של התקופה, 1980-1985, התאפיין בזינוק חד של שיעור הקצבאות מהתמ"ג, מרמה של 1.92 ל-2.27 אחוזים – עלייה של כ-18 אחוז. בחומש השני של התקופה התמתנה מגמת העלייה, ובשנים שלאחר מכן אף ירד שיעור הקצבאות וחזר לרמתו מלפני עשור בשנת 1995. רק בחומש האחרון של האלף התחדשה מגמת הגידול והסתכמה ב-7.4 אחוזים.

כפי שראינו, שיעור קצבאות הזיקנה עלה יחסית לתמ"ג בקרוב ל-30 אחוז בתקופה 1980-2000. הסבר הגידול מצריך התייחסות יותר מפורטת לגורמים השונים המשפיעים על שיעור זה. לוח 3 מצביע על כך, שבמבט כולל היתה למרכיב של עתירות התמיכה - דהיינו הקיצבה הממוצעת למקבל כאחוז מהתמ"ג לנפש - השפעה שלילית, ממתנת, לאורך כל התקופה, מלבד בחומש הראשון. גם בחומש זה אפשר, למעשה, לקבוע שרק השינויים החד-פעמיים בתשלומי הביטוח הלאומי בשנת 1985, בעת יציאת המשק מהמשבר הכלכלי של ראשית שנות השמונים, הם

המסבירים את ההשפעה החריגה של מרכיב עתירות התמיכה על רמת ההוצאה הכוללת. אחד הגורמים העיקריים המסבירים את הירידה הוא מספרם הפוחת והולך של הזכאים לתוספת השלמת הכנסה לקצבתם הבסיסית - כ-44 אחוז ממקבלי הקיצבה בשנת 1980 לעומת כ-30 אחוז בשנת 2000.

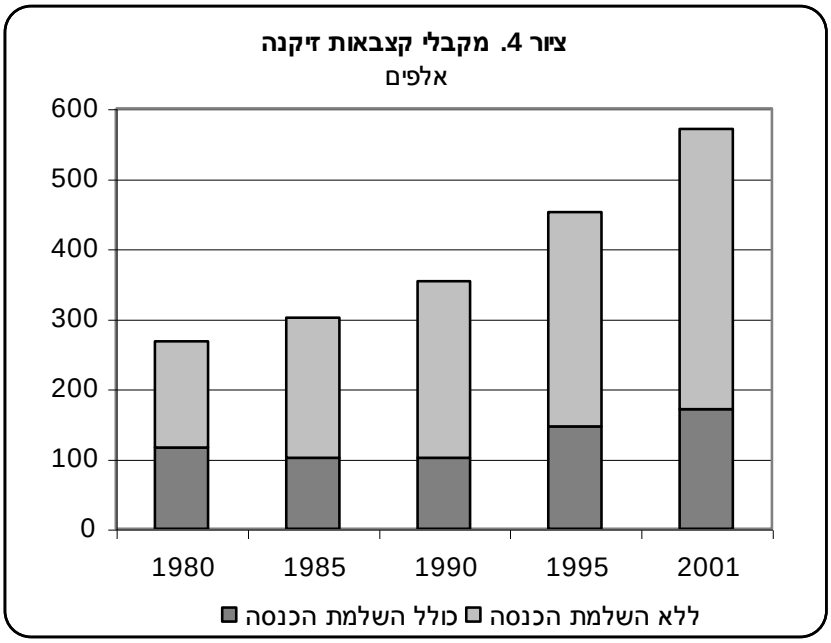
תהליך הירידה ההדרגתית בזכאי השלמת הכנסה בקרב הגימלאים הופסק זמנית למספר שנים בראשית שנות התשעים, בעת הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למעגל מקבלי הקיצבה. התהליך מושפע מעלייה כללית ברמתה הכלכלית של האוכלוסייה הקשישה ומגידול מספר היוצאים לגימלאות בעלי פנסיות בשיעורים גבוהים מתקופת עבודתם. יש מקום, אם כן, לחפש את ההסבר לגידול שחל בשיעור ההוצאה על הקצבאות ביחס לתוצר, בעיקר בשינויים שחלו במשך התקופה במספר מקבלי קצבת הזיקנה. אלו שינויים שבכוחם היה ל"נטרל" את הירידה שהתרחשה באותה תקופה ברמת התמיכה הממוצעת ולהביא בסופו של דבר לגידול של קרוב ל-30 אחוז בהוצאה היחסית על קצבאות זיקנה.

בשנת 2000 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה ל-550 אלף גימלאים, פי שניים ממספרם בראשית שנות השמונים (ראה ציור 4). מספרים אלה מגלמים בתוכם שני תהליכים מקבילים, שפעלו במשותף ובעוצמות דומות, להעלאת רמת ההוצאה על קצבאות הזיקנה. המרכיב הדמוגרפי, כפי שניתן לראות בלוח 3, המבטא את שיעורה של האוכלוסייה הזכאית לקצבאות זיקנה (גברים בני 65+ ונשים בנות 60+) מתוך כלל אוכלוסיית ישראל, גדל בשנים 1980-2000 ב-13 אחוז. הדבר נבע מתהליכי ההזדקנות של האוכלוסייה הוותיקה ומהגעתם של כמיליון עולים חדשים לישראל, שמבנה הגילים שלהם מבוגר יחסית לאוכלוסייה הוותיקה. לגבי המרכיב השני, גורם הזכאות, המבטא את מספר מקבלי הקיצבה בפועל כשיעור מסך האוכלוסייה המבוגרת, גם כאן מצאנו עלייה בשיעור דומה על פני התקופה. התפתחות זאת מפתיעה יותר וקשה יותר להסבירה, אך ניתן לזקוף לפחות חלק מן הגידול לעליית שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ולהכללתן של עקרות בית במסגרת של מבוטחי ענף הזיקנה (באופן חלקי והדרגתי) החל במחצית השנייה של שנות התשעים.

לוח 3. משקלן של קצבאות הזיקנה בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

	קצבאות זיקנה כאחוז מתמ"ג	מרכיב דמוגרפי	מרכיב הזכאות	מרכיב העתירות
1980	1.92	10.3	66.9	28.0
1985	2.27	10.7	66.6	31.7
1990	2.35	10.9	69.8	30.9
1995	2.28	11.3	72.6	27.9
2000	2.45	11.6	75.8	27.8
שיעור שינוי תקופתי (%)				
2000-1980	27.3	12.8	13.4	-0.4
1980-1985	18.1	4.6	-0.5	13.4
1985-1990	3.6	1.3	4.8	-2.4
1990-1995	-3.1	3.4	4.0	-9.9
1995-2000	7.4	3.0	4.5	-0.2
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)				
1980-1985	3.4	0.9	-0.1	2.5
1985-1990	0.7	0.3	0.9	-0.5
1990-1995	-0.6	0.7	0.8	-2.1
1995-2000	1.4	0.6	0.9	0.0

לסיכום, ניתן לקבוע שמרכיבי העלייה היחסית במספר הקשישים באוכלוסייה, והגידול במספר הזכאים בפועל לקיצבה מתוך האוכלוסייה המבוגרת, כל אחד לחוד, מסבירים כמחצית מהגידול שחל בשיעור ההוצאה על קצבת זיקנה, יחסית לתוצר, בשנים 1980-2000. השפעתן המשולבת למעשה קיזזה את מגמת הירידה במרכיב עתירות התמיכה שאיפיינה את רוב התקופה.



3. קצבאות ילדים

בשנת 2001 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות ילדים עבור 2.2 מיליון ילדים בני 0-17, בעלות כוללת של כ-7.6 מיליארד ש״ח. ההשוואה לרמה הכוללת של תוצר המשק (התמ״ג) מלמדת, שהיקף תשלומי ההעברה למשפחות עם ילדים השתווה ל-1.63 אחוזי תוצר, בדומה לזה ששולם כעשרים שנה קודם לכן, בראשית שנות השמונים. התמונה הסטטית, לכאורה, העשויה להצטייר מנתונים אלה, מסתירה למעשה שינויים רבים, ולפעמים קיצוניים, ברמת ההוצאה היחסית, שינויים שאיפיינו את שני העשורים 1980-2000 (ראה ציור 5).

שנות השמונים התאפיינו בירידה מתמשכת של משקל קצבאות הילדים בתמ״ג (לוח 4), עם הפסקה קלה באמצע העשור, בה עלה השיעור לשיא של קרוב ל-1.8 אחוזי תמ״ג (1986-7), ואחר-כך התחדשה הירידה הרצופה עד לשפל של 1.3 אחוזים ב-1992. שנה לאחר מכן התחלפה שוב

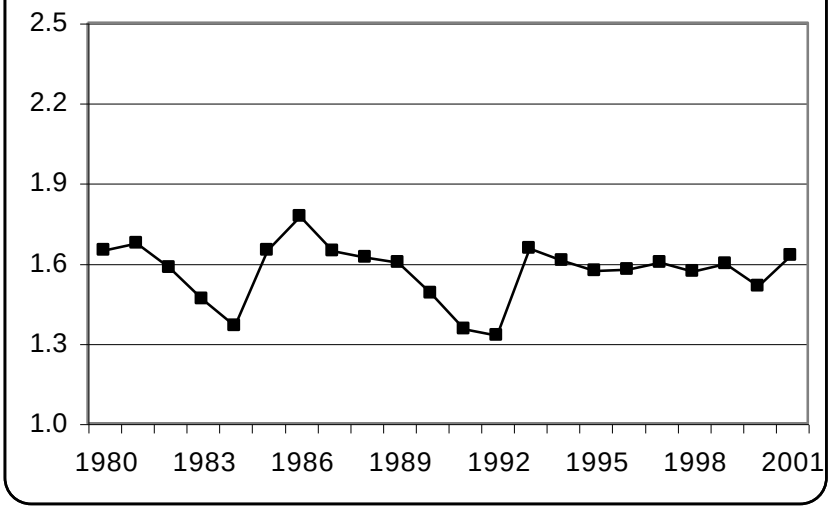
המגמה והשיעור עלה באופן תלול לרמה הדומה לזו שאפיינה את ראשית שנות השמונים, ובהמשכו של העשור חלה התייצבות על רמה הקרובה ל-1.6 אחוזים (עם סטייה קלה כלפי מטה בשנת 2000).

כדי להסביר את המגמות הללו יש צורך לנתח את המרכיבים השונים, הנראים בלוח 4, שפעולתם המשולבת קובעת את שיעור ההוצאה על קצבאות הילדים ביחס לתמ"ג. אבחנה ראשונה ניתן לעשות בין המרכיב הדמוגרפי ובין שני המרכיבים האחרים, מרכיב שיעור הזכאות ומרכיב עתירות הקיצבה. המרכיב הדמוגרפי מבטא את שיעורם באוכלוסייה של הילדים בגיל 0-17, שעבורם משולמת קצבת הילדים. מרכיב זה מושפע מתהליכים דמוגרפיים ארוכי טווח הקובעים את המבנה הגילי הבסיסי של אוכלוסיית ישראל, וכן במידה מסוימת מתהליכי ההגירה ומהרכב הגיל של העולים. מקובל לראות מרכיב זה כגורם אקסוגני אשר איננו מושפע משינויים במדיניות הנקטת על-ידי מקבלי ההחלטות בתחום תשלומי ההעברה (אם כי יש גם חולקים על כך, הסבורים שקיצבה נדיבה מהווה תמריץ להולדה מוגברת).

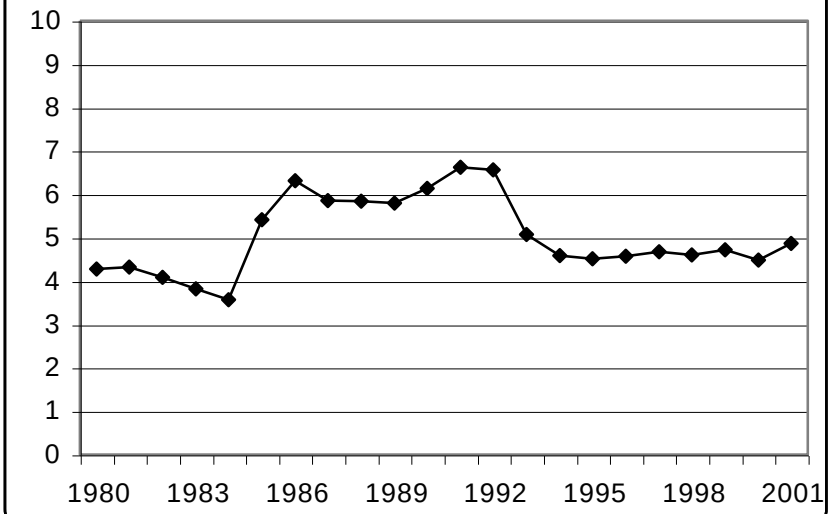
לא כן הדבר באשר לשני המרכיבים הנוספים: שניהם הושפעו מאד מהחלטות שהתקבלו במשך התקופה על-ידי משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי באשר לרמת הקיצבה, מנגנוני העדכון ודרך ההצמדה לשינויים ברמת המחירים במשק, כמו גם מהיקף מקבליה והרכבם. השינויים התכופים בכללים הקובעים את אופן תשלום קצבאות הילדים, שאיפיינו את רוב התקופה הנידונה כאן, מעידים לא רק על התהפוכות הכלכליות שעברו על המשק בשני העשורים האחרונים, אלא, כנראה, גם על אמביוולנטיות מסוימת בקרב מקבלי ההחלטות ובציבור כולו, באשר למטרת התשלום של קצבאות הילדים.

מצד אחד נהוג בישראל, כמו במרבית הארצות המערביות, לראות בתשלומים אלה "קצבאות משפחה", המעניקות סיוע כלכלי מסוים למשפחות המגדלות את "דור ההמשך" של החברה. הדגש הוא על מה שנהוג לכנות שוויון אופקי, דהיינו, קיים רצון להתחשב בהבדלים בין משפחות ברמת הכנסה שווה, הנבדלות ברמת ההוצאות שלהן בשל מספר הילדים במשפחה. במדינות רבות התחשבות זו מקבלת את ביטויה במערכת המיסוי על-ידי מתן ניכויים וזיכויים בתשלומי מס בהתאם למספר הילדים במשפחה (שיטה זו היתה נהוגה גם בישראל עד הרפורמה של שנת 1975). ומצד שני, יש הרואים בקצבאות הילדים מכשיר לתיקון, ולו גם חלקי, של פערי הכנסה בין משפחות במדינה, כשההנחה הבסיסית

ציור 5. ההוצאה על קצבאות ילדים ביחס לתמ"ג
אחוזים



ציור 6. קצבת ילדים ממוצעת כאחוז מתמ"ג לנפש



לוח 4. משקלן של קצבאות הילדים בתמ"ג, והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

	קצבת ילדים כאחוז מתמ"ג	מרכיב דמוגרפי	מרכיב הזכאות	מרכיב העתירות
1980	1.65	38.5	100.0	4.27
1982	1.58	38.5	100.0	4.09
1984	1.36	38.1	100.0	3.58
1985	1.65	38.0	80.1	5.42
1990	1.49	37.1	65.4	6.13
1992	1.33	36.1	56.0	6.57
1995	1.57	35.0	100.0	4.52
1998	1.57	34.2	100.0	4.60
2000	1.51	33.9	100.0	4.49
שיעור שינוי תקופתי (%)				
2000-1980	-8.2	-12.0	0.0	5.1
1980-1985	0.0	-1.3	-19.9	26.8
1985-1990	-9.8	-2.4	-18.3	13.2
1990-1995	5.7	-5.7	52.9	-26.3
1995-2000	-3.8	-3.1	0.0	-0.7
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)				
1980-1985	0.0	-0.3	-4.3	4.9
1985-1990	-2.0	-0.5	-4.0	2.5
1990-1995	1.1	-1.2	8.9	-5.9
1995-2000	-0.8	-0.6	0.0	-0.1

היא שקיים מתאם שלילי חזק בין מספר הילדים במשפחה לבין מצבה הכלכלי. לפי גישה זו, מספר הילדים במשפחה משמש אינדיקטור למתן תמיכה כלכלית לאוכלוסייה החלשה, ללא הזדקקות למבחני הכנסה.

במרבית השנים היה אפשר להבחין בכך, שקיים עירוב או שילוב בין שתי הגישות בהתבטאויות של מקבלי ההחלטות, כשהדגש ברוב המקרים נטה לראיית קצבאות הילדים כמכשיר לתיקון חלקי של התחלקות ההכנסות הלא-שוויונית במשק. הביטוי הקיצוני לגישה זו נראה בתקופה

1985-1993, תקופה בה הוחלט על ביטול מוחלט של תשלום הקיצבה עבור ילד ראשון, ולאחר מכן, גם עבור הילד השני במשפחות קטנות, הנמצאות מעל לסף הכנסה מסוים. אך גם בתקופות אחרות ניתן למצוא העדפה לגישת "השוויון האנכי" בקביעת מספר נקודות הזיכוי (היחידה הבסיסית של הקיצבה) המוענק לכל ילד. ההעדפה ניתנה לכל ילד בהתאם למספרו הסידורי במשפחה, או במלים אחרות, העדפה ברורה למשפחות מרובות הילדים מעבר למה שהיה מתחייב מגודלן היחסי. כך, לדוגמא, למשפחה עם ארבעה ילדים שולם בשנת 2001 סכום הגדול פי 8 מהסכום ששולם למשפחה עם ילד אחד, ועבור שישה ילדים זכתה משפחה לקבל סכום העולה פי 18 על הסכום הניתן למשפחה שבה ילד אחד. כללי "הפרוגרסיביות" האלה שונו מספר פעמים במהלך שני העשורים האחרונים, לעיתים גם כתוצאה מלחצים מפלגתיים ומגזריים. בהקשר זה של שינוי מדיניות בתשלום קצבת הילדים, יש לזכור גם שעד 1996 זכתה האוכלוסייה הערבית (וחלק קטן מן האוכלוסייה היהודית) לקצבאות ילדים ברמה נמוכה מזו ששולמה לרוב האוכלוסייה. זאת כתוצאה מהגדרת חלק מהקיצבה כ"קצבת יוצאי צבא". אפליה זו בוטלה בהדרגה בין השנים 1994-1996 והחל בשנת 1997 משלם המוסד לביטוח לאומי קצבאות לכל המשפחות לפי קריטריונים אחידים ושווים[2].

למרכיב הדמוגרפי, דהיינו שיעור הילדים בני 0-17 באוכלוסייה, היתה במשך כל התקופה השפעה ממתנת על גודל ההוצאה על קצבת ילדים, כפי שמשתקף בנתונים בלוח 4. על פני שני עשורים ירד שיעור הילדים באוכלוסייה ב-12 אחוז, כשהירידה בלטה במיוחד במחצית הראשונה של שנות התשעים. בנוסף לתהליכים הדמוגרפיים הפועלים בכיוון של הזדקנות האוכלוסייה בישראל, יש כאן ביטוי גם למבנה הגילי המבוגר, יחסית, של גל העלייה הגדול שהגיע לישראל במהלך שנות התשעים.

לשינויים במרכיב הזכאות יש קשר ישיר להחלטות המדיניות בתחום. בשני קצוות התקופה הנידונה – מחצית ראשונה של שנות השמונים ומחצית שנייה של שנות התשעים – שולמו קצבאות ילדים עבור כלל הילדים בגיל הקובע, אך בתקופת הביניים חלו שינויים קיצוניים בשיעור זה. בשנת 1985, במסגרת תכנית החירום הכלכלית, הופסק תשלום הקיצבה עבור הילד הראשון (מלבד משפחות מרובות ילדים ובעלי הכנסה נמוכה), וב-1990 בוטלה גם קצבת הילד השני, בתנאים דומים. כתוצאה

[2] בעת כתיבת שורות אלה נמצאת הצעת הממשלה להחזרת השיטה הישנה, המפלה בין אוכלוסיות שונות, בדיונים בבית-המשפט הגבוה לצדק.

מכך ירד שיעור הזכאים עד לשפל בשנת 1992, בה שולמה הקיצבה רק בגין 56 אחוז מכלל הילדים. בשנת 1993 חזר המוסד לביטוח לאומי לשלם קצבאות ילדים אוניברסליות עבור כלל הילדים, ושיעורי הזכאות חזרו ל-100 אחוז, כפי שהיה בראשית התקופה.

שיעור עתירות הקיצבה, כפי שהוא נמדד כאן, היחס שבין הקיצבה הממוצעת לתמ"ג לנפש, היה גבוה בשנת 2000 רק בכ-5 אחוזים לעומת ראשית שנות השמונים. אך גם כאן, כמו לגבי שיעורי הזכאות, חלו במשך התקופה תנודות חריפות (ראה ציור 6 לעיל). במחצית הראשונה של שנות השמונים ירד שיעור עתירות הקיצבה תוך ארבע שנים מ-4.3 ל-3.6 אחוזים. ירידה זו נבעה מהשחיקה בערך הקצבאות הצמודות לשינויים ברמת המחירים במשק בתקופת האינפלציה הגבוהה, עקב אי-התאמת מנגנוני העדכון למצב הכלכלי. התיקון למצב זה התרחש בשנת 1985, כשבמסגרת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק הוגדל מאוד הערך הריאלי של נקודת הקיצבה. באותה שנה הופסק, כמוזכר, תשלום קצבת ילדים עבור ילד ראשון במשפחה. דבר זה כשלעצמו משפיע בכיוון הגדלת הקיצבה הממוצעת בשל ההבדל בין הקיצבה המשולמת עבור ילד ראשון, קיצבה נמוכה יותר, לבין הקצבאות המשולמות עבור ילדים מסדר לידה גבוה יותר. התוצאה המשולבת של שני גורמים אלה העלתה את שיעור עתירות הקיצבה תוך שנתיים בכ-75 אחוז. אם נשווה את העלייה בשיעור עתירות הקיצבה **הממוצעת** לעלייה במשקל ההוצאה **הכוללת** על הקצבאות בתמ"ג באותה תקופה, הרי העלייה המקבילה הסתכמה בכ-30 אחוז בלבד. כאן באות לביטוי שתי ההשפעות המנוגדות שיש להפסקת תשלום הקיצבה עבור ילד ראשון (או שני – בהמשך). מצד אחד, שינוי זה גורם לירידה במרכיב הזכאות – פחות ילדים זוכים לקבל קיצבה; אך בה בעת, בשל המבנה "הפרוגרסיבי" של הקצבאות, המבדיל בין רמת הקצבאות לפי מספרו הסידורי של הילד במשפחה, גורם השינוי לעלייה ברמת הקיצבה הממוצעת המשולמת.

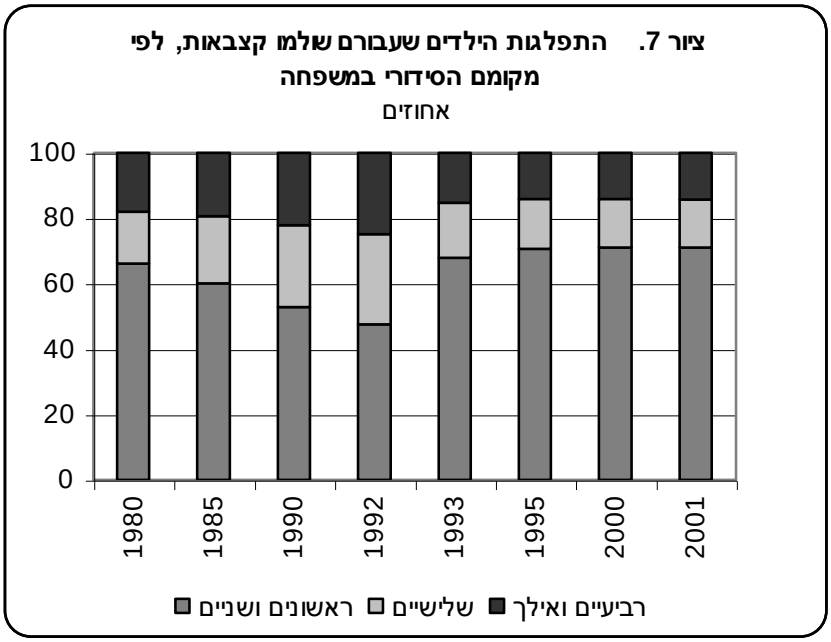
תופעה דומה – אך בכיוון ההפוך – נראית בשנים 1993-1994 בעקבות ההחלטה על חזרה לתשלום אוניברסלי עבור כל הילדים. מצד אחד, ניתן לראות עלייה בשיעור הזכאות מ-56 ל-100 אחוז, אך מצד שני גרם הדבר לירידה חדה במרכיב עתירות הקיצבה בכ-30 אחוז. התוצאה המשולבת של שני המרכיבים היתה עלייה של קרוב ל-20 אחוז במשקל קצבאות הילדים בתמ"ג.

בהמשך לדיון על השפעת הרמות הדיפרנציאליות של קצבת הילדים, בהתאם למספרן הסידורי של הילדים במשפחה, מעניין לציין תהליך דמוגרפי-חברתי נוסף ארוך טווח, שבשל ההבדלים ברמות הקיצבה שהזכרנו, יש לו השפעה ממתנת על רמת הקיצבה הממוצעת. הנתונים בלוח 5 מתייחסים אמנם למספרם הסידורי במשפחה של הילדים שעבורם שולמה בפועל קצבת ילדים בתקופות השונות, מה שמסביר את התנודות שחלו במשך השנים. אך אם נזכור שבשני קצות התקופה שולמו הקצבאות לכלל הילדים בני 0-17, ניתן לראות כאן את תוצאותיו של שינוי הדרגתי במבנה המשפחות בישראל: בין השנים 1980-1995 עלה חלקם של **הילדים** הראשונים והשניים מ-66 ל-71 אחוז מכלל הילדים. באותה תקופה כמעט ולא השתנה חלקם של הילדים השלישיים, אך חלקם של הילדים הרביעיים ואילך ירד מ-18 ל-14 אחוז מכלל הילדים. במחצית השנייה של שנות התשעים לא חל למעשה שינוי ביחסים אלה (ראה ציור 7). חלקן של **המשפחות** עם ילד אחד או שניים עלה בין השנים 1980-2000 מ-59 ל-66 אחוז מכלל המשפחות ובמקביל ירד חלקן של המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר מ-21 ל-16 אחוז.

לוח 5. ילדים שעבורם שולמו קצבאות, לפי הסדר במשפחה (אלפים)

	סך-הכל ילדים	**ילד ראשון ושני**	**ילד שלישי**	**ילד רביעי ואילך**
1980	1,514	1,002	240	272
1985	1,288	774	264	250
1990	1,130	598	281	251
1992	1,036	493	286	257
1993	1,717	1,167	289	261
1995	1,927	1,361	295	271
2000	2,119	1,504	315	300
2001	2,156	1,529	320	307
שיעורי שינוי (%)				
1980-2001	42.4	52.6	33.3	12.9

ציור 7. התפלגות הילדים שעברום שלמו קצבאות, לפי מקומם הסידורי במשפחה



על אף השינויים הרבים שחלו בשני העשורים האחרונים בקצבאות הילדים, הן כתוצאה משינויים דמוגרפיים ואולי בעיקר בעקבות שינויי מדיניות תכופים בתחום, ניתן לסכם ולומר שלמעשה כמעט לא חל שינוי במשקל ההוצאה הכוללת על קצבאות ילדים ביחס לתמ"ג. הירידה הקלה, של כ-8 אחוזים, שהתרחשה בשיעור זה על פני כעשרים שנה, נבעה בעיקר מירידת שיעור הילדים באוכלוסייה (המרכיב הדמוגרפי). ירידה זו קוזזה בחלקה בעלייה מזערית לאורך כל התקופה בשיעור עתירות הקיצבה. נציין עוד, שערך נקודת הקיצבה הבסיסית המשולמת עבור ילד ראשון, היה 171 ש"ח בשנת 2001. סכום זה שווה בדיוק לערך נקודת הקיצבה ב-1975 בניכוי השפעת האינפלציה והוא גבוה בכ-30 אחוז לעומת ערכו בראשית שנות השמונים.

4. קצבאות נכות

תשלומי העברה המשולמים במסגרת ענף הנכות הכללית של המוסד לביטוח לאומי הסתכמו בשנת 2001 בכחמישה וחצי מיליארד ש"ח, כ-14 אחוז מסך תשלומי הקצבאות של המוסד. ענף זה הוא השלישי בגודלו מבין תכניות הביטחון הסוציאלי בישראל, אחרי קצבאות הזיקנה והילדים.

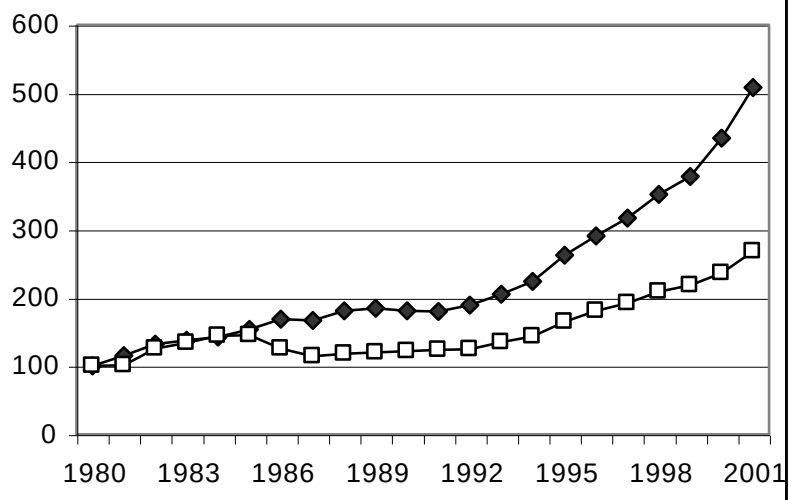
קצבאות הנכות של הביטוח הלאומי משולמות מאמצע שנות השבעים. מטרתן לספק הכנסה מינימלית מובטחת לאנשים אשר כתוצאה מליקויים גופניים או נפשיים, בין אם כתוצאה מתאונה או מחלה, ובין אם בעקבות מומים מלידה, אינם יכולים להשתכר בצורה נאותה במסגרת שוק העבודה. גובהה של קצבת הנכות מוגדר בחוק כאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק. הקיצבה מוגדלת למקבלי השלמת הכנסה, בדומה לקצבת הזיקנה, וערכה משתנה בהתאם לדרגת הנכות של המקבל ומתעדכן בהתאם לשינויים בשכר. במסגרת ענף הנכות משולמות גם קצבאות עבור שירותים מיוחדים לנכים התלויים בתפקודם היומיומי בעזרת הזולת, וכן למשפחות המטפלות בילד נכה בביתן. המוסד משלם גם קצבאות ניידות חודשיות ומעניק הלוואות עומדות לרכישת כלי רכב, בהתאם לדרגת המוגבלות, כדי להבטיח לנכים יכולת ניידות.

מבין למעלה מ-140 אלף מקבלי קצבת נכות בשנת 2001, אצל קרוב לשליש, סיבת התשלום קשורה לליקוי נפשי, וכרבע מהמקבלים הם בעלי ליקוי רפואי כלשהו, כגון מחלת לב. כ-12 אחוז ממקבלי הקיצבה היו בעלי ליקוי שכלי, ומספר דומה בעלי ליקוי נוירולוגי. בשנה זו שולמו קצבאות עבור שירותים מיוחדים לכ-20 אלף נכים, ומספר דומה נמצאו זכאים לקצבת ניידות. למעלה מ-16 אלף ילדים קיבלו קצבת ילד נכה.

בשני העשורים האחרונים גדלו תשלומי הביטוח הלאומי בענף הנכות באופן עקבי ובקצב מהיר. רמת ההוצאה בשנת 2001 היתה גבוהה ב-400 אחוז לעומת הרמה בשנת 1980, אחרי ניכוי ההשפעה של עליית המחירים לצרכן (ראה לוח 6). שיעורי גידול גבוהים של 8 עד 11 אחוזים לשנה איפיינו את רוב התקופה, מלבד את המחצית השנייה של שנות השמונים, בה גדלו התשלומים בשיעור שנתי ממוצע של 3.4 אחוזים "בלבד". שנת 2001 לבדה הוסיפה 17 אחוזי גידול נוספים להוצאה, בעיקר בעקבות השינויים שהוכנסו להסדרי התשלום בענף בהסכם בין האוצר וארגוני הנכים, לאחר שביתת הנכים הממושכת והקשה.

כמו במקרה של קצבאות הזיקנה, גם כאן מוסבר חלק גדול מהעלייה הריאלית בשינויים שחלו ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, כפי שהדבר משתקף בעליית השכר הממוצע במשק אליו הקצבאות צמודות. כך למשל, ניכוי ההוצאה במדד המשקף את השינויים בשכר (ציור 8) מצמצם את הגידול של ההוצאה על פני שני העשורים ל-170 אחוז בלבד, לעומת, כאמור, כ-400 אחוז בניכוי השינויים ברמת המחירים. במחצית השנייה של שנות השמונים אף ירדה רמת ההוצאה ב-16 אחוז יחסית לשכר במשק.

ציור 8. ההוצאה על קצבאות נכות
מדד: 1980=100



השוואת ההוצאה בענף הנכות הכללית לתוצר של המשק מצביעה גם היא על הגידול המהיר שחל בתכניות הכלולות בענף זה. בראשית התקופה הנידונה כאן, בהתחלת שנות השמונים, היה סכום הקצבאות הכולל שקול כנגד 0.6 אחוזי תמ"ג, וכעבור 20 שנה עמד השיעור על כאחוז שלם. כפי שצוין, ההוצאה בענף הנכות מורכבת מסוגים שונים של קצבאות ברמות שונות ועם כללי זכאות שונים. מגמות ההתפתחות השונות עלולות להקשות על ראיית התמונה הכוללת של ההתפתחות

בענף, ולכן נתרכז בהמשך בניתוח השינויים שחלו בקצבת הנכות הבסיסית. ההוצאה על קיצבה זו היוותה בכל התקופה הרלבנטית בסביבות 80 אחוז מכלל ההוצאות בענף ולכן יש בשינויים שחלו בה כדי להסביר את עיקרי המגמות לגבי כלל הענף.

לוח 6. ההוצאה על ענף נכות

א. מיליוני ש"ח, מחירי 2000

	סך-הכל	**מזה: קצבת נכות בלבד**
1980	1,100	792
1985	1,687	1,312
1990	1,991	1,571
1995	2,886	2,340
2000	4,778	3,774
2001	5,593	4,301

ב. שיעורי שינוי תקופתיים ושנתיים (אחוזים)

	סך-הכל		**מזה: קצבת נכות בלבד**	
	שינוי תקופתי	שינוי שנתי ממוצע	שינוי תקופתי	שינוי שנתי ממוצע
1980-2001	408.4	8.1	443.1	8.4
1980-1985	53.3	8.9	65.7	10.6
1985-1990	18.0	3.4	19.8	3.7
1990-1995	44.9	7.7	48.9	8.3
1995-2000	65.6	10.6	61.3	10.1

שיעור ההוצאה על קצבאות הנכות בהשוואה לתמ"ג כמעט והכפיל את עצמו בתקופה 1980-2000, כאשר השיעור עמד בסוף התקופה על 0.82 אחוזי תמ"ג (ראה לוח 7). רוב הגידול התרחש בראשית התקופה, במחצית הראשונה של שנות שמונים. בשנות השמונים המאוחרות מגמת הגידול נעצרה, ובשנים 1987-1992 אף ירד משקלן היחסי של הקצבאות בקרוב ל-20 אחוז. החל ב-1993 התהפכה שוב המגמה, ויתר התקופה התאפיינה בעלייה רצופה ומהירה של היקף התשלומים, עלייה שתוך שמונה שנים הגדילה את שיעורן היחסי של הקצבאות בלמעלה מ-50 אחוז מעל לשיעור הגידול של התמ"ג באותה תקופה.

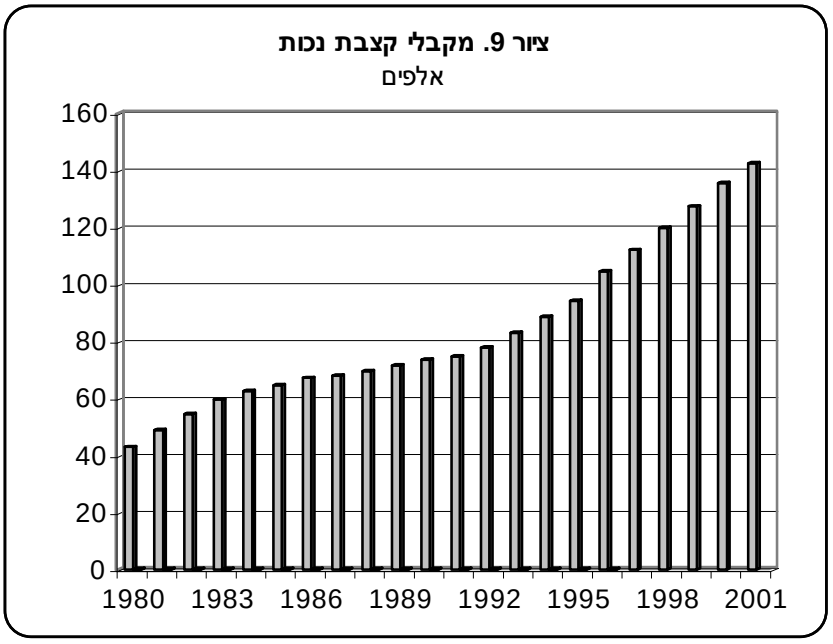
לוח 7 מצביע על השפעתם הנבדלת של שני המרכיבים העיקריים – עתירות הקיצבה ומרכיב הזכאות – על ההתפתחויות שתוארו לעיל. באשר לעתירות הקיצבה, הנמדדת על-ידי השוואת הקיצבה הממוצעת למקבל לעומת רמת התמ"ג לנפש, ניתן לראות שעל פני כל התקופה כמעט ולא היתה לה השפעה על הגידול הרב שהתרחש במשקל הקצבאות בתמ"ג. למעשה שיעור עתירות הקיצבה אף ירד בשלושה אחוזים על פני התקופה. רמתה הריאלית של הקיצבה הממוצעת עלתה אמנם בלמעלה מ-50 אחוז בין 1980 ל-2000, אך עלייה זו הצליחה רק להדביק את הגידול שחל באותה התקופה במשק וברמת החיים של כלל האוכלוסייה. תמונה דומה מתקבלת גם מהשוואת קצבת הנכות הממוצעת לשכר הממוצע במשק. בשנת 1980 היוותה הקיצבה הממוצעת כ-33 אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר במשק, וכעבור 20 שנה עמד השיעור המקביל על 29 אחוז.

לוח 7. משקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

	קצבאות נכות כאחוז מתמ"ג	מקבלי קצבאות כאחוז מהאוכלוסייה	מרכיב העתירות
1980	0.43	1.09	39.4
1985	0.64	1.53	41.9
1990	0.59	1.58	37.6
1995	0.64	1.70	37.5
2000	0.82	2.15	38.2
שיעור שינוי תקופתי (%)			
1980-2000	90.9	96.9	-3.1
1980-1985	48.3	39.5	6.3
1985-1990	-7.2	3.4	-10.3
1990-1995	7.2	7.5	-0.3
1995-2000	29.3	26.9	1.9
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)			
1980-1985	8.2	6.9	1.2
1985-1990	-1.5	0.7	-2.1
1990-1995	1.4	1.5	-0.1
1995-2000	5.3	4.9	0.4

את ההסבר לגידול במשקלה היחסי של קצבת הנכות יש, אם כן, לחפש במרכיב הזכאות, דהיינו גידול מספר מקבלי הקיצבה בלבד. את ראשית שנות השמונים איפיין תהליך של מיצוי הזכאות בקרב אוכלוסיית הנכים בישראל (התכנית קיצבאות הנכות הונהגה ב-1974) (ראה ציור 8). תקופה זו, שהתאפיינה בגידול שנתי ממוצע של כ-9 אחוזים במספר מקבלי הקיצבה, העלתה תוך חמש שנים את מספר הזכאים מ-43 ל-65 אלף. במחצית השנייה של שנות שמונים התמתנה מגמת הגידול וקצב הגידול התקרב לזה של האוכלוסייה הכללית. הירידה בקצב הגידול של מקבלי הקיצבה, שנמשכה עד השנים הראשונות של שנות התשעים, התרחשה במקביל לירידת שיעור עתירות הקיצבה. שילוב שני התהליכים האלה יש בו כדי להסביר את הירידה - הזמנית – במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג באותן שנים.

ציור 9. מקבלי קצבת נכות



במהלך החומש הראשון של שנות התשעים התחדשה מגמת הגידול במספר מקבלי קצבאות הנכות ומניינם עלה עד שנת 1995 ל-94 אלף, במידה רבה כתוצאה מקליטתם של העולים החדשים במסגרת ענף הנכות. שיעור מקבלי הקיצבה בקרב כלל האוכלוסייה עלה במקביל מ-1.1 אחוז ב-1980 ל-1.7 אחוזים. היה אפשר לצפות שעם ההאטה בקצב הגעתם של העולים במחצית השנייה של שנות התשעים יתייצב גם שיעור הנכים (הזכאים לקצבת נכות), אך בניגוד לתחזיות לא רק שלא חלה התמתנות בשיעורי גידול אלה, אלא שהם אף התעצמו. בשנים 1995-2000 נוספו כ-41 אלף מקבלי קיצבה חדשים והעלו את מספרם הכולל ל-135 אלף. במקביל זינק שיעורם מתוך כלל האוכלוסייה ל-2.1 אחוזים – כפול משיעורם בראשית שנות שמונים. קשה למצוא הסבר מספק לתופעה חריגה זו - שיעורי גידול שנתיים ממוצעים המתקרבים ל-8 אחוזים - אך ייתכן שקיים קשר מסוים להתגברות מגמת האבטלה במשק. האבטלה הביאה לכך, שחלק גדל והולך של הנכים הקלים, יחסית, נדחקים ממעגל התעסוקה ונאלצים (אולי לראשונה) לממש את זכויותיהם לקבלת קצבת נכות במסגרת הביטוח הלאומי, כדי להבטיח לעצמם ולמשפחתם הכנסה מינימלית לפחות בעת של משבר כלכלי.

במבט מסכם על שני העשורים 1980-2000 ניתן לקבוע שהגידול הרב במספר מקבלי קצבת הנכות – גידול של 230 אחוז – מספק הסבר מלא לגידול שחל במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג. עתירות הקיצבה לא רק שלא הגדילה שיעור זה, אלא אף פעלה, במידה מסוימת, למיתון המגמה, בכיוון של הורדת השיעור.

5. דמי אבטלה

עד למחצית השנייה של שנות השמונים היווה ענף האבטלה מרכיב קטן יחסית במסגרת התקציב הכולל של המוסד לביטוח הלאומי - חלקו של הענף נע בין 2 ל-3 אחוזים מכלל ההוצאה של המוסד, וחלקו בתמ"ג הסתכם בכשתי עשיריות האחוז בלבד. לקראת סוף שנות השמונים החל גידול מואץ בהוצאות על דמי אבטלה והסכומים ששולמו במסגרת תכנית זו עלו, במחירים קבועים של 2000, מרמה של חצי מיליארד ש"ח ב-1987 ל-1.3 מיליארד ש"ח ב-1990, 1.7 מיליארד ש"ח ב-1995 ועד 3 מיליארד ש"ח בשנת 2000. התווספו לכך עוד כחצי מיליארד ש"ח בשנת 2001. העלייה הריאלית, בניכוי מדד המחירים לצרכן, מ-1990 ועד 2001

הסתכמה בקרוב ל-170 אחוז. גם אם ננכה מנתון זה, לצורך המחשה, את שיעור עליית השכר הריאלי במשק באותה תקופה (מרכיב המשפיע בעקיפין על רמתם של התשלומים בענף), נמצא, שההוצאה הכוללת עלתה יותר מכפליים תוך עשור שנים. גידול זה, שאמנם לא היה אחיד בעוצמתו בכל השנים ונכללו בו גם שנים בהן רמת ההוצאה הריאלית ירדה בעקבות השינויים ברמת האבטלה במשק, העלה את חלקו של ענף האבטלה מ-5 לכמעט 9 אחוזים מסך התקציב של הביטוח הלאומי. בשנת 2001 שילם הביטוח הלאומי דמי אבטלה בסכום השווה למחצית מקצבאות הילדים, ולרבע מקצבאות הזיקנה באותה שנה.

הגידול החריג בתשלומים לדמי אבטלה מיקד את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות ואת הדיון הציבורי בשאלות הקשורות לעלייה זו ברמת התשלומים, על סיבותיה השונות והשלכותיה האפשריות הן על רמת ההוצאה הציבורית והן על רצונם של הפרטים להשתלב בכוח העבודה. דיון זה הבליט את ההבדלים הקיימים בחברה בין הגישות השונות לביטוח אבטלה, ואולי אף מעבר לכך, לביטוח הסוציאלי בכללותו.

מצד אחד, יש הרואים בביטוח האבטלה דוגמא קלאסית להסכם בעל אופי ביטוחי בין הפרט ובין החברה, שבמסגרתו הפרט מפריש משכרו במשך תקופת עבודתו "פרמיות ביטוח". תשלומים אלה מקנים לו זכות לקבלת תשלומים מחליפי שכר במקרה של פגיעה או אובדן יכולת ההשתכרות בין אם היא זמנית, כגון עקב מחלה, לידה או פיטורין, ובין אם קבועה, מחמת גיל או נכות.

כנגד עומדים מי שרואים בתשלומי הפרט לביטוח לאומי סוג של מס, אשר אינו מקנה לאזרח זכויות מוגדרות ומובטחות מראש. תומכי גישה זו רואים בתשלומי המוסד לביטוח הלאומי סעיפי הוצאה חברתית, שאינם שונים במהותם מההוצאות על שירותי בריאות, חינוך וכדומה, הניתנים לאזרחים על-ידי הממשלה. רמתם, היקפם ועצם קיומם של כלל השירותים הללו ניתנים לשינויים בהתאם לצרכים הכוללים של המשק והחברה, כפי שהם נתפסים בכל רגע נתון על-ידי מקבלי ההחלטות. הדוגלים בעמדות אלה מדגישים את התמריץ השלילי הכרוך בתשלום דמי אבטלה, המונע, או מעכב, לדעתם, את ההשתלבות המחודשת של המובטלים בשוק העבודה. גישה זו נתמכת גם על-ידי בעלי תפיסות חברתיות, הנוטות לעיתים לתלות בהתנהגותם של מחוסרי העבודה עצמם לפחות חלק מהאשמה לאבטלתם, עקב סירובם לקבל עבודות

פחות "אטרקטיביות", וניצול לרעה, ולעיתים אף הטעיית מנגנון הביטוח הלאומי.

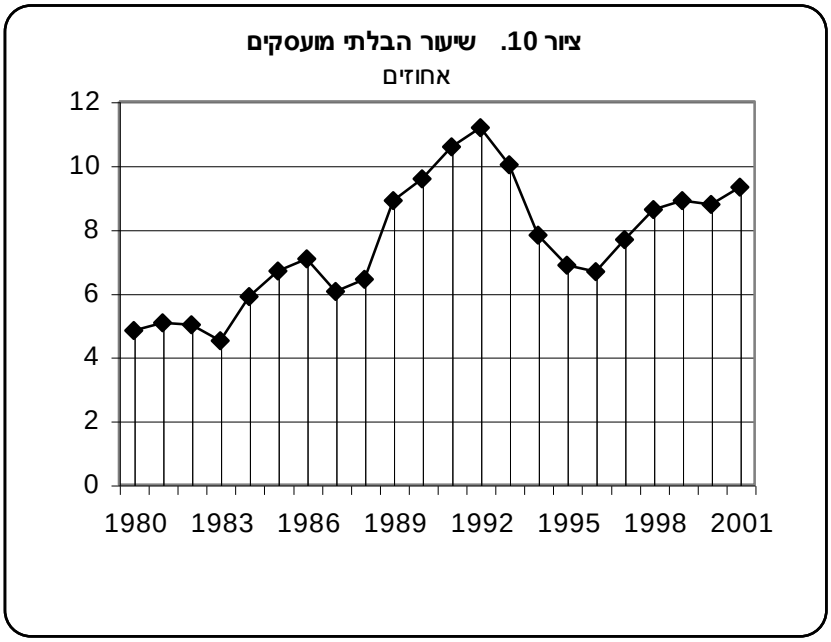
ככל שרמת ההוצאה בענף האבטלה עלתה התרבו גם תומכי הגישה השנייה בין מקבלי ההחלטות. כתוצאה מכך התקבלו בשנים האחרונות שורה של שינויים ותיקונים בחוק הביטוח הלאומי, שנועדו להקשיח את הקריטריונים לקבלת דמי האבטלה, לצמצם את מספר הימים עבורם הם משולמים, ולהוריד את רמתם.

היקף ההוצאה בענף האבטלה קשור באופן הדוק לרמת האבטלה במשק ולתנודות שחלו במספר הבלתי מועסקים בתקופות השונות. לכן, לא מפתיע למצוא, שהגידול הרב, שתואר לעיל בתשלומי דמי האבטלה, החל בסוף שנות השמונים, התרחש בתקופה בה שיעורי האבטלה במשק זינקו לרמות שלא הכרנו ברוב שנות קיום המדינה. משיעורי אבטלה בסביבות ה-6 אחוזים, שאפיינו את רוב שנות השמונים (ראה ציור 10), עלה השיעור בשנת 1989, עוד טרם הגעת גל העלייה הגדול, לכ-9 אחוזים, והמשיך במגמת העלייה עד השיא של שנת 1992, בה נרשם שיעור אבטלה של למעלה מ-11 אחוז. בשנים שלאחר מכן ירדה רמת האבטלה, בעקבות התאוששות המשק וההשפעות החיוביות של תהליך השלום, עד ל-6.7 אחוזים בשנת 1996. אולם בשנת 1997 השתנתה המגמה ומאז נמצא שיעור האבטלה בתהליך מתמיד של עלייה. בשנת 2001 קרוב ל-9.5 אחוזים מכוח העבודה האזרחי במשק היה מובטל. שיעור זה דומה לרמת האבטלה בראשית שנות התשעים, ומהווה בסיס נוח להשוואה בין שתי התקופות.

בשנת 2001 היתה העלות הכוללת של דמי אבטלה שקולה כנגד 0.75 אחוז מהתוצר של המשק. בין השנים 1990 ו-2001, נקודות קצה, בהן שיעור האבטלה היה כמעט שווה (בסביבות 9.5 אחוזים), עלה משקל ההוצאה בתמ"ג ביותר מ-50 אחוז (ראה לוח 8). במחצית הראשונה של עשור התשעים ירדה עתירות הקיצבה, הנמדדת ביחס שבין הקיצבה הממוצעת לבין התמ"ג לנפש, אך בשנים שלאחר מכן רמתה חזרה לזו שבשנת 1990. ניכרת כאן ההשפעה של העמקת האבטלה במשק – תהליך שהאריך את משך הזמן הממוצע בו נעזרו הזכאים בדמי אבטלה (ראה בהמשך). התפתחות זו כשלעצמה הגדילה את רמת התשלום הממוצעת לכל מקבל קיצבה. הרמה הריאלית של דמי האבטלה אמנם עלתה בכ-30 אחוז באותה תקופה, אך במקביל עלתה גם רמת החיים של האוכלוסייה ועלה השכר הממוצע במשק. היות שרמת דמי האבטלה נקבעת ביחס

מסוים לרמת השכר של המובטל בתקופת עבודתו, שיעור הקיצבה הממוצעת יחסית לתמ״ג לנפש לא עלה, ואף ירד במעט. במבט כולל על התקופה, אם כן, יש לחפש את ההסבר לעליית משקלן היחסי של ההוצאות במרכיב הזכאות, דהיינו השינויים שחלו במספר הממוצע של מקבלי הקיצבה.

ציור 10. שיעור הבלתי מועסקים



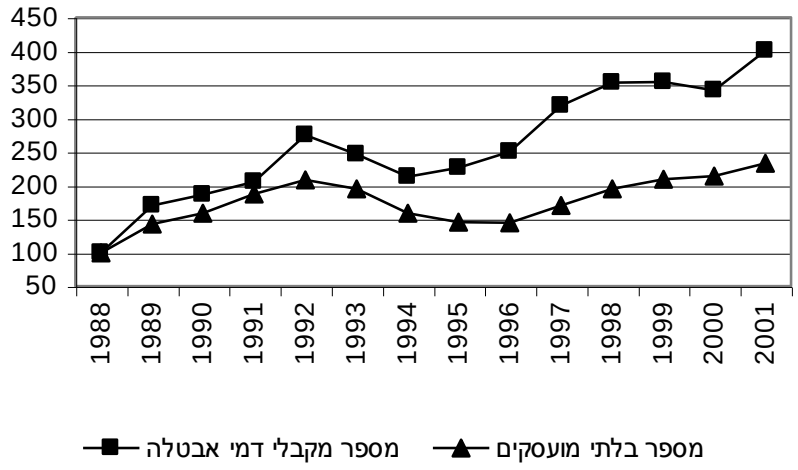
לוח 8. משקלן של דמי אבטלה בתמ"ג, והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

	דמי אבטלה כאחוז מתמ"ג	כוח אדם אזרחי מסך האוכלוסייה	בלתי מועסקים מכוח אדם אזרחי	מקבלי דמי אבטלה מתוך הבלתי מועסקים	מרכיב העתירות
1980	0.10	34.0	4.8	14.6	41.2
1985	0.17	34.2	6.7	20.3	35.9
1990	0.49	35.4	9.6	32.0	45.1
1991	0.45	35.8	10.6	29.8	39.7
1992	0.59	36.3	11.2	35.9	40.4
1993	0.52	37.0	10.0	34.3	40.8
1994	0.42	37.6	7.8	36.5	39.3
1995	0.46	38.1	6.9	42.4	41.4
1996	0.51	37.9	6.7	47.1	42.3
1997	0.64	37.9	7.7	50.9	43.0
1998	0.71	37.9	8.6	49.2	44.1
1999	0.70	38.3	8.9	46.1	44.4
2000	0.64	38.7	8.8	43.3	43.8
2001	0.75	38.9	9.3	46.7	44.7
שיעור שינוי תקופתי (%)					
1985-1990	195.0	3.6	43.1	58.2	25.8
1990-1995	-6.2	7.5	-28.2	32.5	-8.2
1995-2000	40.3	1.8	27.8	2.0	5.8
1990-2001	54.0	9.8	-2.8	45.6	-1.0

כפי שצפוי, קיים קשר בולט בין רמת האבטלה במשק, מספר המובטלים, ובין המספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה (ראה ציור 11). קשר זה אומנם מסביר את כיווני השינוי, כלפי מעלה וכלפי מטה, במספר הזכאים, אך אין בו כדי להסביר את עוצמות השינוי. כפי שנראה בציור, בין השנים 1990 ו-2001 המספר הממוצע של מקבלי הקיצבה הוכפל ויותר, בו בזמן שמספר המובטלים גדל באותה תקופה בכ-50 אחוז (דומה לגידול במספר המשתייכים לכוח האדם האזרחי). נתוני לוח 8, המפרטים

את מרכיבי השינוי במספר מקבלי הקיצבה, מצביעים על כך שהגידול הרב שחל במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה ביחס לאוכלוסייה, מוסבר בחלקו על-ידי גידול שחל באותה תקופה במאגר הפוטנציאלי של זכאים: שיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי גדל בין השנים 1990- 2001 בכ-10 אחוזים. אך רוב הגידול התרחש בעקבות העלייה "העודפת" של קרוב ל-50 אחוז במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה, מעבר לגידול במספר המובטלים באותה תקופה.

ציור 11. בלתי מועסקים ומקבל דמי אבטלה
מדד 100=1988



על אף העובדה ששיעור האבטלה בשנת 2001 עמד על רמה דומה לזו שבראשית שנות התשעים יש הבדל מהותי בין שתי השנים, העשוי להסביר את הגידול בשיעור מקבלי דמי אבטלה. יש לזכור, שהגידול באבטלה בשנים 1989-1990 בא אחרי עשור של שיעורי אבטלה נמוכים, יחסית, שנעו בסביבות 5 עד 6 אחוזים. לעומת זאת, שנת 2001 באה לאחר עשור שנים בו רמת האבטלה עלתה מדרגה והמשק אופיין בשיעורי אבטלה שבין 8 ל-10 ואף 11 אחוזים. העמקת האבטלה, הפיטורים,

והקשיים במציאת מקום עבודה חלופי לא רק הגדילו את מספר המובטלים, אלא גם את שיעור מחוסרי העבודה בתוכם, שנאלצו להיעזר בביטוח הלאומי להבטחת מקור הכנסה זמני לעצמם ולמשפחתם.

ההחרפה במצב התעסוקה במשק השפיעה גם על משך הזמן שבו נאלצו המובטלים לחפש עבודה חדשה, וכתוצאה מכך על התארכות התקופה שבה נזקקו, וזכו, המובטלים לדמי אבטלה. אם בשנת 1990 כ-6 אחוזים בלבד מהמובטלים חיפשו עבודה במשך יותר משנה, עלה שיעור זה בשנת 2001 ל-12 אחוז. ייתכן גם שצירופם ההדרגתי של העולים למסגרת ביטוח אבטלה, בעקבות השתלבותם בשוק העבודה וצבירת תקופות העבודה הדרושות לעצם הבטחת זכאות לדמי אבטלה במקרה של פיטורין, תרם גם הוא לגידול השיעור הממוצע של מקבלי דמי אבטלה מקרב המובטלים בעשור האחרון.

6. הבטחת הכנסה

קצבאות המשולמות במסגרת חוק הבטחת הכנסה, נוסף להיותן רשת ביטחון חברתית המוענקת על-ידי המדינה, מהוות גם מדד למצב הכלכלי והחברתי, ולמידת הפגיעה של תהליכים הכלכליים באוכלוסיות החלשות. מספר מקבלי הקיצבה הוא אינדיקטור לגודל האוכלוסייה הנאלצת לבסס את קיומה היום-יומי על קצבאות לאחר שלא הצליחה להשתלב בפעילות הכלכלית היצרנית בשוק העבודה. אוכלוסייה זו גם לא נמצאה זכאית לקצבאות האחרות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח הלאומי, בין אם קצבאות לטווח ארוך, כגון קצבאות זיקנה או נכות, או קצבאות קצרות מועד ומחליפות שכר,כגון דמי אבטלה.

השינויים בהיקף התשלומים בתכנית זו, שנועדה להחליף את קצבאות הסעד ששולמו בעבר על-ידי משרד העבודה והרווחה, מצביעים, לפחות בחלקם, על הצלחותיה או כישלונותיה של מדינת ומדיניות הרווחה הישראלית. חוק הבטחת הכנסה נכנס לתוקפו בשנת 1982 והוא מעניק גמלאות קיום לאוכלוסייה מגוונת בגיל העבודה הכוללת בתוכה מספר קטגוריות: מובטלים שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לתשלומים אלה, משפחות חד-הוריות, אנשים שמסיבות של בריאות לקויה או גיל או בעיות תפקוד לא ניתן למצוא להם תעסוקה, ומשפחות שרמת ההשתכרות של מפרנסיהן נופלת מהמינימום הקבוע בחוק. קבלת הקיצבה מותנית בעמידה במבחן הכנסה ובחוסר

יכולת של לשכות התעסוקה להציע למועמדים עבודה מתאימה כלשהי. בשנתיים הראשונות של תקופת הזכאות משולמת הקיצבה ברמת מופחתת, המהווה 80 אחוז מהקיצבה המלאה המשולמת לאנשים שקשיי השתלבותם בשוק העבודה הם לטווח ארוך, או לצמיתות.

לוח 9. משקלן של קצבאות הבטחת הכנסה בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו (אחוזים)

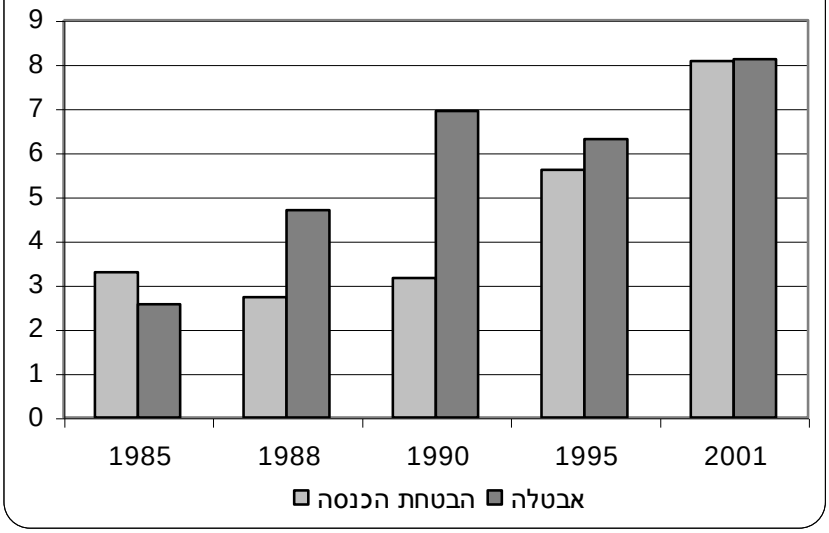
	קצבאות הבטחת הכנסה מתמ"ג	מקבלי קיצבה מסך האוכלוסייה	מרכיב העתירות
1982	0.07	0.25	28.2
1985	0.21	0.58	36.6
1990	0.22	0.68	32.6
1992	0.33	1.14	29.3
1995	0.41	1.36	30.1
1998	0.52	1.69	30.8
2000	0.63	2.04	30.7
2001	0.75	2.21	34.1
שיעור שינוי תקופתי (%)			
1985-1990	4.7	17.7	-11.0
1990-1995	83.5	98.9	-7.8
1995-2000	53.4	50.3	2.0
1990-2001	237.4	223.0	4.5
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)			
2985-1990	0.9	3.3	-2.3
1990-1995	12.9	14.7	-1.6
1995-2000	8.9	8.5	0.4
1990-2001	11.7	11.2	0.4

בשנת 2001 שילם המוסד סכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח עבור למעלה מ-140 אלף משפחות. אצל למעלה מ-60 אחוז מהן סיבת הזכאות נבעה מחוסר תעסוקה. בקרב יותר ממחצית הקבוצה הזאת מקבלי הקיצבה הוגדרו כבלתי ניתנים להשמה בעבודה גם לטווח ארוך עקב מגבלות רפואיות, התמכרות לסמים, גיל מבוגר וכדומה. המחצית השנייה כוללת

מובטלים, שעקרונית נמצאו כשרים לעבודה אך לא נמצאה להם עבודה בפועל. כשישית ממקבלי הקיצבה הם אנשים העובדים לפרנסתם, אך שכרם נופל מהרמה המינימלית המוגדרת בחוק. מספר דומה של זכאים הם אימהות חד-הוריות המטופלות בילדים קטנים.

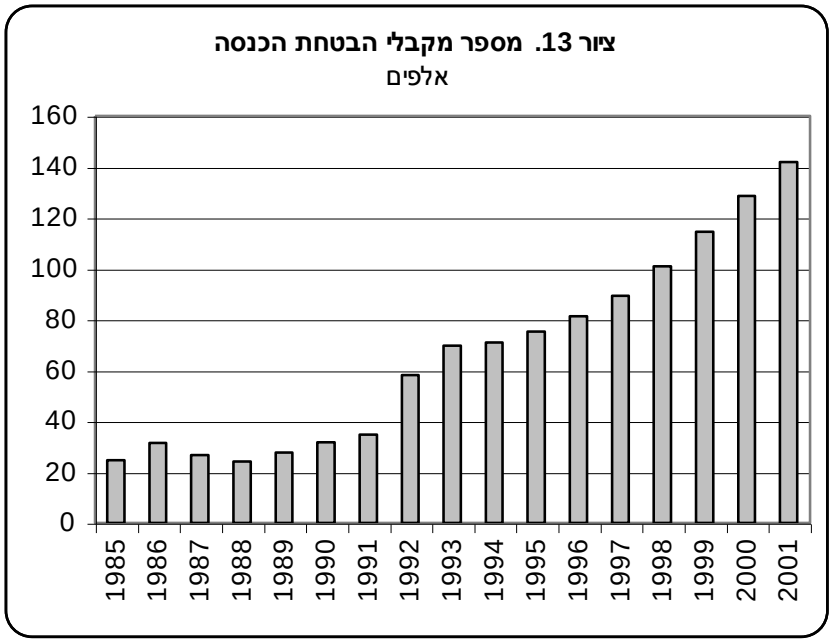
בשנות התשעים התרחש גידול רב ומהיר הן במספר מקבלי הקיצבה במסגרת חוק הבטחת הכנסה והן בתקציב הכולל של הענף. המחשה טובה לכך מספקים נתונים המבטאים את חלקו היחסי של הענף בתקציב הכולל של הביטוח הלאומי (ראה ציור 12). עוד בראשית שנות התשעים היוו התשלומים להבטחת הכנסה רק כ-3 אחוזים מכלל הקצבאות, אך תוך עשור שנים הגיע שיעור זה לכ-8 אחוזים. במקביל גדל משקלם של התשלומים בתוצר המשק בתהליך רציף ומהיר, מ-0.2 ל-0.75 אחוזי תמ"ג – גידול של כ-240 אחוז תוך עשר שנים (ראה לוח 9). כפי שמראים הנתונים, נבע גידול זה כמעט בלעדית מגידול שיעור הזכאות, דהיינו חלקם של מקבלי הקיצבה בקרב כלל האוכלוסייה. שיעור זה עמד בשנת 2001 על 2.2 אחוזים. בשיעור עתירות הקיצבה, המודד את גובהה הממוצע של הקיצבה יחסית לתמ"ג לנפש, כמעט ולא חל גידול.

ציור 12. הוצאות על הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, כאחוז מסך הוצאות הביטוח הלאומי



במחצית השנייה של שנות השמונים ובראשית שנות התשעים היה מספר מקבלי הקיצבה להבטחת הכנסה קבוע יחסית והוא נע בסביבות 25-30 אלף משפחות. רמה זאת לא השתנתה גם בהתחלת המיתון בשנים 1989-1991. רק בשנת 1992, כששיעור האבטלה במשק עלה לשיא של 11.2 אחוז, חל זינוק בשיעור מקבלי הבטחת הכנסה ומספרם עלה תוך שנה אחת בקרוב ל-70 אחוז. השנה העוקבת הוסיפה גידול של כ-20 אחוז (ראה ציור 13). שינוי קיצוני זה בהיזקקות האוכלוסייה לתשלומי הבטחת הכנסה הושפע כמובן מהימשכות האבטלה במשק, אך הוא מבטא בעיקר את "היקלטותם" של גלי העלייה הגדולים מהשנים 1989-1991 במסגרת זכאי הביטוח הלאומי, אחרי שהייה של שנתיים בארץ. תוך מספר שנים עלה שיעורם של העולים בקרב מקבלי תשלומי הבטחת הכנסה לכ-40 אחוז, ובשנת 2001 עמד שיעורם עדיין על 36 אחוז – יותר מכפליים שיעורם באוכלוסייה.

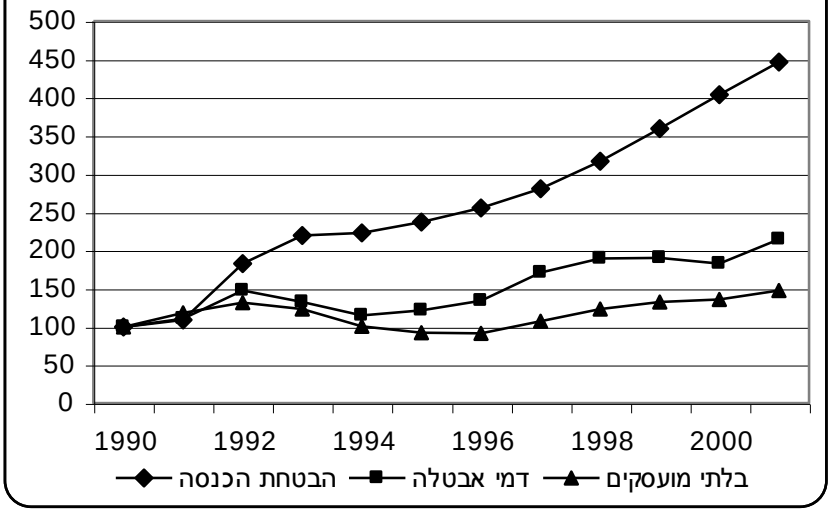
ציור 13. מספר מקבלי הבטחת הכנסה



גם בשנים 1993-1996, שנות היציאה מהמיתון והצמיחה הכלכלית, המשיך הגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה, אם כי בשיעורים נמוכים יותר. העלייה המתמדת בשיעורי האבטלה במשק, מאז שנת 1997, השפיעה מיידית על ההתפתחויות בתחום הבטחת הכנסה והמיתון המתמשך הגדיל את מספר מקבלי הקיצבה בשיעורים שנתיים של בין 10 ל-13 אחוז. מספרים אלה מבטאים בצורה בולטת את המצוקה הכלכלית הגוברת בקרב שכבות אוכלוסייה מתרחבות, ואת הפיכת האבטלה לתופעה כרונית לגבי חלק גדול והולך של אזרחי המדינה. גם חוסר ההצלחה של מוסדות המדינה בתפקיד התיווך בין צורכי המשק לבין צורכי ציבור המובטלים ודאי השפיע, כמו גם המגמה המתמשכת של הגידול בשיעורן של המשפחות החד-הוריות.

ציור 14. בלתי מועסקים, מקבלי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה

מדד 1990=100



מעניין להשוות את ההתפתחות בענף הבטחת הכנסה להתפתחות של ענף האבטלה. בשנות התשעים גדל אמנם מספר המקבלים של שני סוגי הקצבאות הרבה מעבר למה שהתחייב ישירות מהגידול במספר המובטלים. אך בעוד שהשינויים במספר מקבלי דמי אבטלה היו מתואמים יותר עם העליות והירידות בשיעורי האבטלה במשק, גדל מספר הזכאים להבטחת הכנסה באופן מתמיד לאורך כל התקופה, ותקופות הגיאות הכלכלית נתנו את אותותיהן רק בהתמתנות מה **בשיעור גידול** הזכאים. אין ספק שהנתונים מבטאים עלייה משמעותית במספר המובטלים הכרוניים במשק ובמספר העובדים שהפסיקו למעשה לחפש עבודה ובפועל פרשו מכוח העבודה. תופעה חברתית חמורה זו של גידול רב בממדי האבטלה הכרונית, על כל תוצאות הלוואי השליליות שלה, לגבי הפרט ומשפחתו ולגבי החברה בכללותה, לא מקבלת ביטוי מספיק בנתוני האבטלה המתפרסמים, ולא מקבלת תשומת לב ראויה בשיח הציבורי.

מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, ירושלים : שנים שונות.
--, **הירחון הסטטיסטי לישראל**, תקופות שונות.
המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.
--, **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
--, **תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים**, שנים שונות.
המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים : שנים שונות.

סקר שירותי רווחה - 2002

בדומה לשנים קודמות גם השנה מציג המרכז לחקר המדיניות החברתית את הסקר השנתי על השירותים החברתיים. הסקר מהווה כלי משלים לניתוח ההקצאה לשירותים חברתיים, בהציגו את חוות דעתם של מקבלי השירותים – כלל הציבור. הסקר תוכנן במרכז ובוצע בידי מכון סמית – ייעוץ ומחקר בע"מ. הסקר נערך ביולי 2002, נדגמו בו 1000 אנשים מכל רחבי הארץ, בכל צורות היישוב, ובכל מגזרי האוכלוסייה. הסקר הציג בפני הנשאלים 23 שאלות, העוסקות בנושאים העיקריים בתחומים החברתיים - חינוך, בריאות, פערים חברתיים, ביטחון אישי, הכנסה ותעסוקה. השנה הוספנו מספר שאלות אשר נועדו להתרשם מתחושת הציבור לגבי סובלנות חברתית ואפליה בישראל.

תוצאות הסקר מדווחות השנה בשני חלקים. החלק הראשון מדווח על הממצאים לפי הנושאים השונים בהתייחסו לכלל ציבור הנשאלים, תוך השוואת המצב בשלוש השנים האחרונות. הדיווח מתייחס לתכונות חברתיות-כלכליות של הנשאלים, לרמת ההשכלה, לרמת ההכנסה וגם לגיל הנשאלים ולאפיונים נוספים שלהם.

החלק השני מייחד את הדיווח להבדלים בין קבוצות באוכלוסייה, במיוחד לפי לאום ומוצא. בחלק זה נסקרים שוב כל הסעיפים והדיווח מתרכז בהבדלים שנמצאו בין הקבוצות באוכלוסיית ישראל ביחס לנושאים המרכזיים והסוגיות המרכזיות שעלו בסקר.

א. ממצאים כלליים

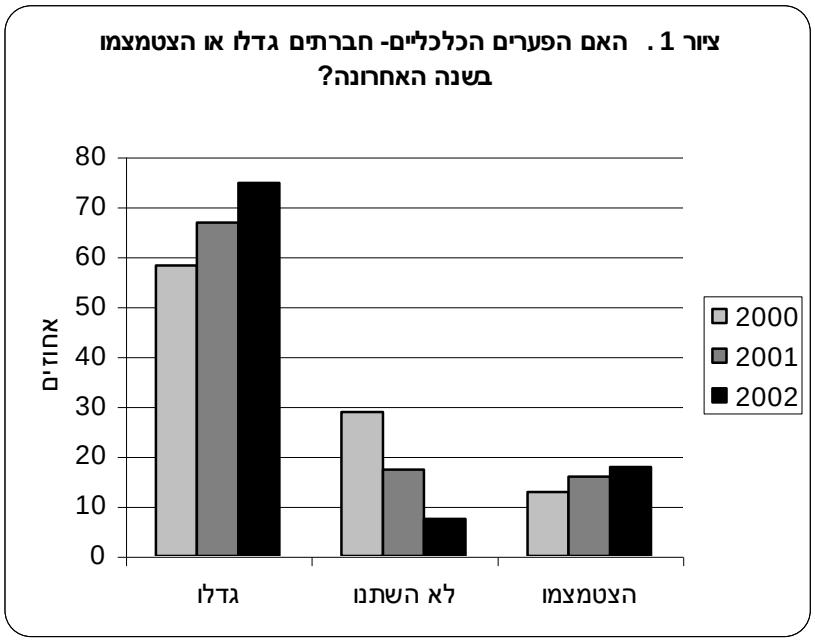
1. תקציבים ופערים

המשבר הכלכלי אשר פוקד את ישראל בשנים האחרונות בעקבות המיתון הכלל-עולמי והאירועים הביטחוניים בישראל נותן את אותותיו על המצב החברתי במדינה. על רקע זה נבחנה התחושה הקיימת בציבור לגבי עוצמת הפערים החברתיים, התפתחות התקציב החברתי ומידת תרומתו לצמצום הפערים.

בסקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר נערך ב-2001, נמצא כי ההכנסה ברוטו של משק בית בעשירון העליון, כשבראש משק הבית שכיר, גבוהה פי 12 מההכנסה בעשירון התחתון. חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה ברוטו עולה מאז 1999, בעת שחלקם של שני העשירונים הנמוכים נשאר קבוע, וחלקם של כל עשירוני הביניים יורד.

משתתפי סקר דעת הקהל חשו בשינוי שחל במצב השוויוניות החברתית בזמן האחרון – שלושה-רבעים מכלל משתתפי הסקר הדגישו כי הפערים הכלכליים-חברתיים הועמקו במשך השנה האחרונה. השוואת המצב לשנים הקודמות מראה בבירור את החרפת התחושה לגבי גידול הפערים מ-58 אחוז בשנת 2000 ל-75 אחוז ב-2002. יחד עם זאת, נמצא גידול באחוז המשיבים הטוענים כי פערים כלכליים-חברתיים דווקא הצטמצמו. גידול זה בא כולו על חשבון החושבים כי הפערים לא השתנו.

ניתוח לפי תכונות חברתיות-כלכליות של הנסקרים מבסס את ההנחה כי העמקת הפערים באה לידי ביטוי בצורה החזקה ביותר אצל שכבות הביניים. ניתן לראות כי המוטרדים ביותר מהעמקת הפערים הם שכירים, בעלי השכלה על-תיכונית ותואר ראשון, ובעלי הכנסה ממוצעת (הכנסה הגבוהה מעט מ-9,000 שקלים נטו למשפחה בת 4 נפשות). עניים ובעלי השכלה נמוכה מודעים להעמקת הפערים חברתיים פחות מהאחרים.

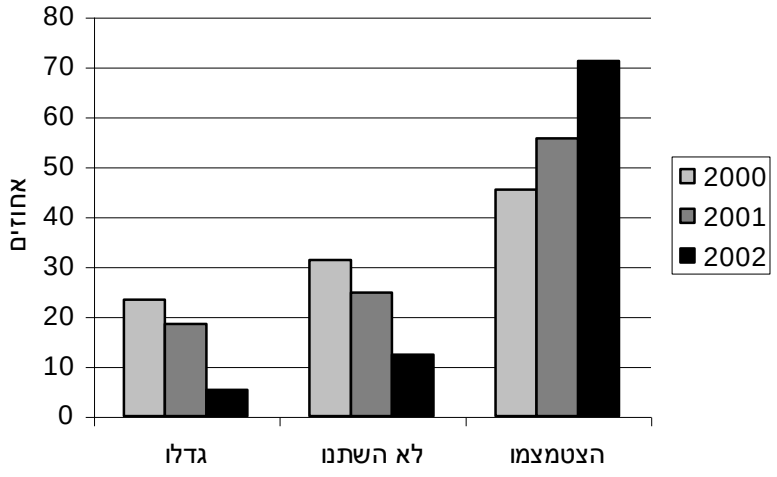


לגבי ההסבר לתהליך זה – מסתבר כי 71 אחוז מכלל המשיבים במדגם קישרו את גידול הפערים בשנה האחרונה עם המדיניות הכלכלית של הממשלה. שיעור המשיבים שאינם מייחסים למדיניות הממשלה כל השפעה על הפערים מהווה קצת יותר מעשירית. מיעוט קטן (16 אחוז) נותן, בכל זאת, קרדיט לממשלה בצמצום הפערים. מעניין לציין, כי אנשים ברמות הכנסה נמוכות ובעלי השכלה נמוכה מאמינים יותר ביכולת של המדיניות הממשלתית לכונן צדק חברתי לעומת עשירים ומשכילים. גם אנשים שאינם עובדים – עקרות בית ומובטלים – עונים באחוזים גבוהים מהממוצע כי המדיניות מצמצמת את הפערים. ייתכן כי האוכלוסיות החלשות, המהוות את הצרכנים העיקריים של תשלומי הביטוח הלאומי, מודעות לחיוניות של כלי המדיניות, שנועדו לצמצם את הפערים בחברה ואינן נוטות להיות ביקורתיות.

תפיסת הציבור לגבי היקף התקציב לשירותים חברתיים, כגון חינוך, בריאות ואחרים, והשינויים שחלו בו לעומת העבר, מחזקת את ההתרשמות מן התשובות לשאלה הקודמת. הדעה הרווחת בציבור היא, שתקציבי הממשלה הצטמצמו – כמעט שני-שליש מהנשאלים ענו כך.

נמצא קשר ברור בין רמת ההשכלה של הנשאל לבין דעתו בדבר התקציב לשירותים ישירים – ככל שהנשאל הוא משכיל יותר, כך גם עולה תחושתו כי תקציבי הממשלה לשירותים חברתיים פחתו. בשלושת הסקרים האחרונים שערך המרכז מצטיירת מגמה, המראה כי יותר ויותר אנשים חשים שהתקציבים המופנים לשירותים חברתיים הולכים ופוחתים. ובכן, דעת הציבור תואמת למדי את התפתחות הנתונים התקציביים בפועל. הנתונים "האובייקטיביים", המתוארים בהרחבה במדור הראשון של הספר, מלמדים כי התקציב לשירותים הישירים נתון במגמת ירידה.

ציור 2 . האם תקציבי הממשלה לשירותים חברתיים גדלו או פחתו בשנים האחרונות



הפחתת התקציבים המופנים לשירותים חברתיים משפיעה ישירות על איכות השירותים והיקפם – כך טוענים 90 אחוז מהמשיבים. חלק נכבד מהם (67 אחוז) אמרו כי הצמצומים בתקציב פוגעים ברמת השירותים במידה רבה ואף רבה מאוד ורבע הגדירו השפעה זו כ"פגיעה במידה מסוימת". מעניין לציין, שדווקא אוכלוסיות אשר נתמכות במידה רחבה על-ידי המדינה – מובטלים, תלמידי ישיבות ותושבי ערי פיתוח – נוטים יותר מאחרים לציין כי הקיצוצים אינם פוגעים ברמת השירותים החברתיים.

בדומה לסקרים הקודמים, גם השנה התבקשו האנשים למנות את התחומים אשר, לדידם, ראויים במיוחד לחיזוק בתקציב המדינה, כדי לשפר את מצב הרווחה בארץ. השנה, בדומה לשנת 2001, נרשמה עלייה משמעותית בדרישת האנשים להפנות את תקציבי המדינה לצמצום האבטלה. 43 אחוז מכלל המשיבים ביקשו למקד את תשומת הלב בתחום זה, וזאת בהשוואה ל-29 אחוז ב-2000 ול-36 אחוז ב-2001. בעיית האבטלה מטרידה במיוחד את תושבי ערי הפיתוח, סטודנטים ואנשים צעירים בגילים 25-29. מעניין לציין, כי שיעור המבקשים להשקיע יותר בתעסוקה בקרב המובטלים אינו עולה על הממוצע הארצי. תחום החינוך קיבל מקום שני ברשימת ה"בעיות הבוערות" – 32 אחוז הצביעו בעדו. הדרישה להפנות את התקציבים לחינוך עולה עם עליית ההשכלה של הנשאל ועם עליית הכנסתו. כעשירית מהנשאלים דרשו להגדיל את תשלומי הביטוח הלאומי לעומת 6 אחוזים בלבד בשנתיים הקודמות. האוכלוסיות המעונינות במיוחד בתשלומי הביטוח הלאומי הן מובטלים, עקרות בית, תלמידי ישיבות ובעלי הכנסה נמוכה בהרבה מהממוצע.

כדי לשפר את מצב הרווחה בארץ, איזה מהתחומים הבאים ראוי במיוחד לחיזוק בתקציב המדינה?

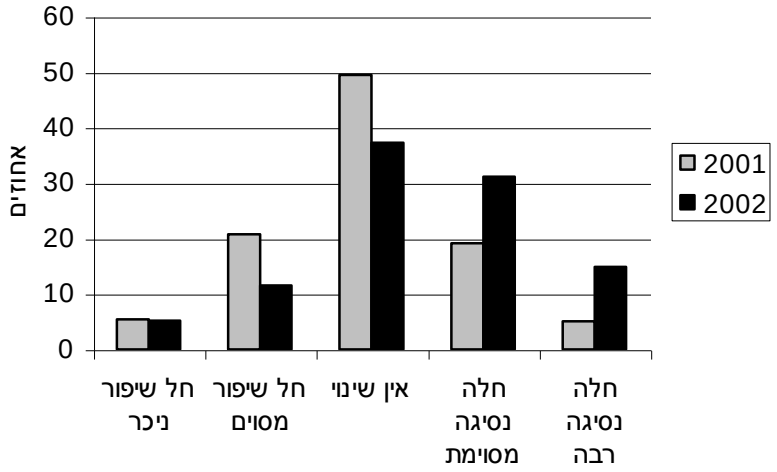
	חינוך	בריאות	דיור	צמצום אבטלה	קצבאות ביטוח לאומי	תרבות	אחר
אחוזים							
כלל האוכלוסייה							
2000	39	8	8	29	6	4	6
2001	35	9	8	36	6	3	2
2002	32	7	4	43	9	3	2

ניתן לסכם כי בשנה האחרונה אנשים מרגישים בהעמקת הפערים הכלכליים-החברתיים ומאשימים בכך את המדיניות הכלכלית של הממשלה. הציבור טוען כי תקציבי הממשלה לשירותים חברתיים הצטמצמו בשנים האחרונות, וכי הדבר פוגע ברמת השירותים החברתיים שהם מקבלים. הדרישה העיקרית של הציבור מהממשלה – להפנות יותר משאבים לצמצם תופעת האבטלה.

2. רמת חיים

כאשר התבקשו המשתתפים להשוות את רמת חייהם כיום לזו שלפני שנתיים-שלוש, רובם ענו כי ברמת החיים חלה ירידה. בשנה שעברה התשובות לאותה השאלה התפלגו בצורה סימטרית – מחצית האוכלוסייה לא הרגישה כל שינוי ברמת החיים, רבע ענו כי ברמת החיים שלהם חלה נסיגה, ורבע נוסף חש שיפור. השנה, בניגוד לכך, יש יתרון ברור לאלה המרגישים נסיגה ברמת חייהם. קבוצה זו מונה השנה כמעט מחצית מכלל המשתתפים בסקר. לעומת זאת, אלה שטענו כי רמת חייהם עלתה הגיעו ל-17 אחוז בלבד. הירידה ברמת החיים הורגשה במיוחד אצל האנשים בגיל העבודה (גילאים 30-49) ואצל בעלי הכנסה נמוכה. מעניין לציין, עם זאת, כי הנתונים ה"יבשים" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים שההכנסה נטו לנפש סטנדרטית (נתונים המשוקללים לפי גיל) באוכלוסייה, המקובלת כמדד לרמת החיים, עלתה במונחים ריאליים בשנים האחרונות. בנוסף לכך הלשכה מדווחת על עלייה ריאלית (בניכוי עליית המדד) בהוצאות על תצרוכת של משקי בית (בין השנים 2001-2000). עם זאת בסעיפים מסוימים ישנה ירידה, כמו בסעיף המזון, החזקת הדירה, ובסעיפי החינוך, התרבות והבידור.

ציור 3. אם תשווה את רמת החיים שלך ושל משפחתך היום לעומת לפני שנתיים- שלוש, האם לדעתך:



גם בהערכת האנשים את מידת יכולתם לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים חלה הרעה משמעותית בהשוואה לשנה הקודמת. יותר משליש מכלל המשתתפים ענו כי רמת הכנסתם אינה מספקת כלל למשפחתם את צורכי הקיום הבסיסיים או מאפשרת קיום בקושי. בדומה לסקר הקודם, קצת פחות ממחצית הנשאלים (46 אחוז), השיבו כי הם יכולים להתקיים במידה סבירה. חמישית ענו כי הכנסתם מאפשרת להם להתקיים ללא קשיים רבים או ללא כל קושי (לעומת רבע בשנת 2001). אין זה מפתיע, כי בקרב המובטלים והאנשים אשר ציינו כי הכנסתם היא נמוכה בהרבה מהממוצע הארצי, שיעור המדווחים על הקשיים בקיום צרכים בסיסיים גבוה בהרבה מהממוצע לכלל המשיבים.

לסיכום, הממצא הברור הוא כי, לפי תחושת האנשים, רמת החיים של הציבור בישראל יורדת ובמקביל לכך עולה מספר האנשים המתקשים להתמודד עם צורכי קיום הבסיסיים.

3. קצבאות הביטוח הלאומי

מדיניות הקיצוצים בתקציב הרווחה העלתה לדיון ציבורי בישראל את סוגיית תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי. רעיונות שונים המציעים לקצץ בקיצבה זו או אחרת הועלו בדיונים רבים שהתקיימו בנושא זה. שתי שאלות בסקר נועדו להתרשם מתחושת הציבור לגבי סוגיית הקצבאות.

בשאלה הראשונה התבקשו משתתפי הסקר להביע דעתם לגבי תשלום קצבאות הביטוח הלאומי לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה. המשיבים לא היו תמימי דעה בנושא זה. שליש מהם תמכו ברעיון הביטול של תשלומי הקצבאות לאוכלוסיות בעלות יכולת כלכלית גבוהה, רבע דרשו להשאיר את המצב הקיים, ו-41 אחוז ביקשו ללכת בשביל הזהב והציעו לצמצם את תשלומי הקצבאות אך לא לבטלם לחלוטין. מעניין להיווכח, שהתפלגות התשובות בעניין זה אינה מושפעת ממצבו הכלכלי של המשיב: נמצא כי שליש מבעלי ההכנסות הגבוהות תומכים בביטול הקצבאות ל"עשירים", וחלק מבעלי ההכנסות הנמוכות תומכים דווקא בגישה האוניברסלית, כאשר רבע מהם אף מציעים שהקצבאות ל"עשירים" לא יבוטלו ואף לא יצומצמו.

השאלה השנייה התייחסה לנושא אשר משך בזמן האחרון את תשומת לב הציבור – שיטת תשלום קצבאות הילדים הנהוגה היום, הנותנת העדפה למשפחות מרובות ילדים. מסתבר כי מחצית הציבור תומכים בשיטה זו במידה רבה או אף רבה מאוד. 17 אחוז נוספים הביעו תמיכתם במידה מסוימת. השליש הנותר, לעומת זאת, מתנגד לשיטה זו באופן נחרץ. בנושא זה, בניגוד לקודם, קיים קשר בין גובה ההכנסה של הנסקר ורמת השכלתו לבין תמיכתו בקיום קשר בין קצבת הילדים וגודל המשפחה: לבעלי השכלה נמוכה ולבעלי הכנסה נמוכה יש נטייה גבוהה יותר לתמוך בשיטת קצבאות הילדים הקיימת כיום.

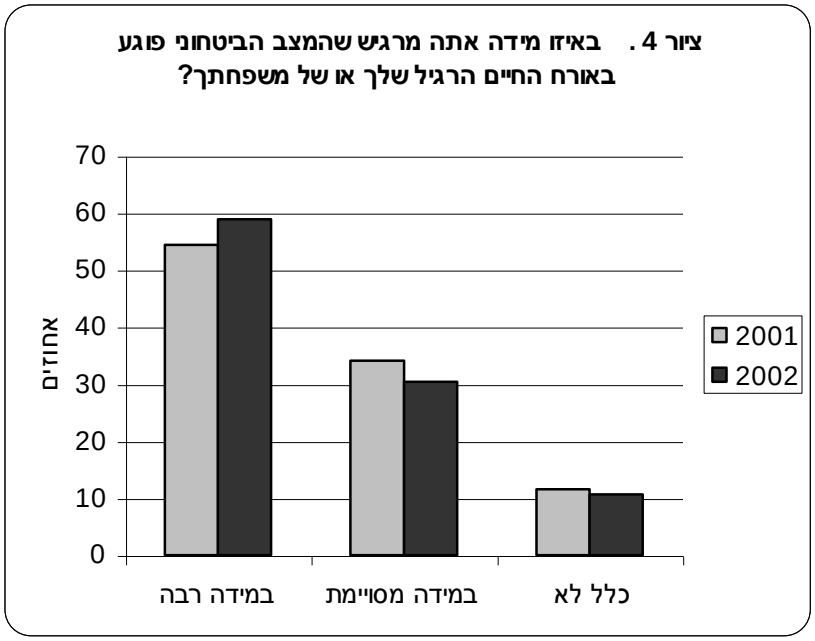
4. ביטחון אישי

ישראל מתמודדת עם בעיית הטרור כבר שנים ארוכות, אך השנתיים האחרונות היו קשות במיוחד. בנוסף לכך, השנים האחרונות מאופיינות כתקופה בה חלה עלייה תלולה בפשעים אלימים המדווחים למשטרה. לנזק הישיר לקורבנות הטרור והאלימות מצטרף נזק עקיף, המתבטא

בפגיעה באורח החיים של ישראלים רבים וגם בחשש שלהם מפני האפשרות שיהיו בעצמם קורבנות למעשי טרור או אלימות.

הנתונים על תחושת האנשים, שהמצב הביטחוני פוגע באורח החיים הרגיל שלהם או של משפחתם, משקפים את העובדה כי הציבור בישראל שרוי בצל האירועים הקשים של השנה שעברה. רק עשירית מכלל הציבור מרגיש שהמצב הביטחוני לא פגע באורח חייו. נמצא הבדל מסוים בתגובות למצב הביטחוני בין קבוצות גיל שונות: בקרב גילאי הביניים – 24-50 – שכיחות הנשאלים, שדיווחו על פגיעה בעוצמה רבה גבוהה יותר לעומת שכיחותה אצל הצעירים והמבוגרים. נמצא גם קשר בין המצב הכלכלי של הפרט לבין מידת הדיווח על הפגיעות: בעלי הכנסה נמוכה מרגישים פגיעים יותר מאשר עשירים. בהשוואה לשנה שעברה נרשמה עלייה בשיעור האנשים אשר המצב הביטחוני פוגע בהם במידה רבה או רבה מאוד.

ציור 4. באיזו מידה אתה מרגיש שהמצב הביטחוני פוגע באורח החיים הרגיל שלך או של משפחתך?



מהנתונים על חשיפה לאלימות עבריינית ולמעשים פליליים עולה, כי 64 אחוז מכלל תושבי ישראל מרגישים חשופים לפשע במידה זו או

אחרת. יתרה מכך, חמישית מכלל הציבור טענו כי הם חשופים לאלימות עבריינית במידה רבה או אף רבה מאוד. בשנתיים האחרונות התמונה היתה דומה למדי. בדירוג לפי גיל, ניתן לראות כי הקשישים מודאגים יותר מהצעירים, ובחלוקה לפי רמת ההכנסה וההשכלה לא נמצאה סדירות מובהקת.

לסיכום, הממצאים בתחום הביטחון האישי אינם קלים, בלשון המעטה. רבים מהנשאלים מודאגים ממצב הביטחון האישי ומהפגיעה באורח חייהם. סביר להניח כי המצב החברתי הרעוע תורם גם הוא לתחושות אי-הביטחון האישי.

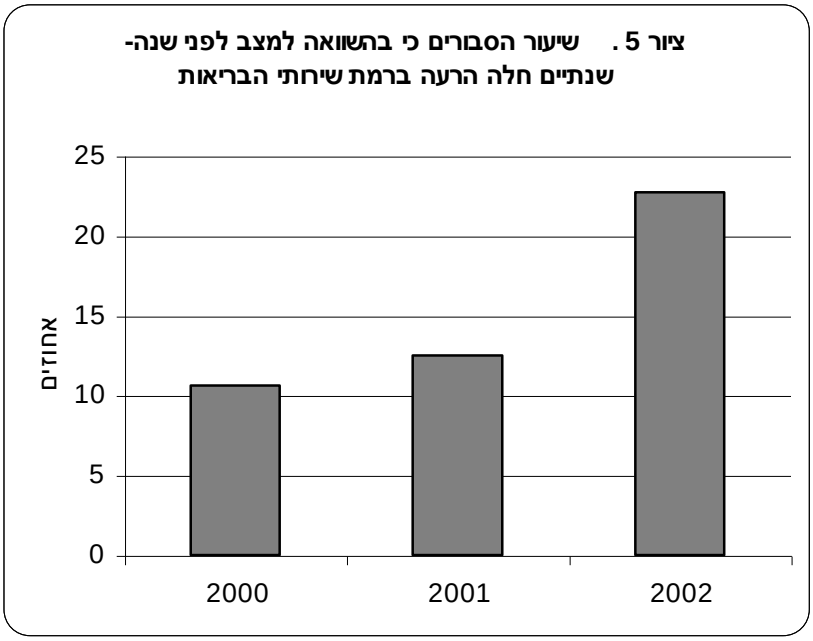
5. בריאות

בסקרים קודמים תחום הבריאות הצטייר כאחד התחומים משביעי הרצון. רוב מכריע של האנשים סבר כי רמת שירותי הבריאות היא טובה ואף טובה מאוד. רק פחות מחמישית הנשאלים לא נתנו ציון "עובר" למערכת הבריאות. הסקר הנוכחי חושף תופעה מדאיגה – כמעט רבע מהמשיבים טוענים כי רמת שירותי הבריאות בישראל הולכת ויורדת בשנים האחרונות. אמנם אלו המרגישים שבשירותי הבריאות חל שיפור מהווים גם השנה 42 אחוז. אך תוצאות שני הסקרים הקודמים מהשנים 2000 ו-2001 הראו, כי בהערכת מצב מערכת הבריאות על-ידי הציבור בהשוואה לתקופה שקדמה, הסתמנה מגמה לפיה שיעור האנשים אשר הרגישו הרעה במצב שירותי הבריאות עולה בהתמדה על חשבון שיעור האנשים אשר הרגישו שיפור במצב. בנוסף לכך, בחלוקה לפי גיל, ניתן לראות כי שכיחות המדווחים על כך שחלה הרעה עולה עם הגיל. משמעות הדבר היא, שהמשתמשים "הכבדים" בשירותי הבריאות מרוצים פחות משירותי הבריאות לעומת כלל הציבור. הצלבת הנתונים עם המצב הכלכלי של הנשאל ועם השכלתו, מגלה כי אלה שהרגישו הרעה ברמת שירותי הבריאות יותר מאחרים שייכים לקבוצת ה"עשירים" והמשכילים.

תשובות בלתי מחמיאות לגבי מערכת הבריאות הישראלית התגלו בתשובותיהם של משתתפי הסקר לשאלה, האם כל חלקי האוכלוסייה נהנים מרמה שווה של שירותי בריאות. למרות שרמת שירותי הבריאות בישראל מובטחת על-ידי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המתיימר לספק שירות שווה לכולם, בקרב אנשים רבים קיימת תחושה שישנם הבדלים

בין קבוצות שונות באוכלוסייה ברמת השירותים שהן מקבלות. יותר ממחצית (57 אחוז) הנשאלים העריכו, כי קיים פער עמוק ברמת השירותים ועוד רבע ענו כי ישנו פער קטן. אלו שסברו כי נוהגת שוויוניות במערכת הבריאות היוו 18 אחוז בלבד. גם כאן נמצא כי הקבוצות המודעות יותר מאחרות לקיום פערים עמוקים הם בעלי השכלה גבוהה ועשירים.

ציור 5 . שיעור הסבורים כי בהשוואה למצב לפני שנה-שנתיים חלה הרעה ברמת שירותי הבריאות



נשאלה השנה גם שאלה, שהתייחסה ל"תוספת בריאות" באמצעות שירותי רפואה פרטיים (שר"פ), שאינם נכללים בסל השירותים של קופות-החולים. להפעלת שר"פ בבתי-חולים ציבוריים ישנן השלכות חברתיות רבות. החשש הוא, שהדבר יביא ליצירת שתי רמות טיפוליות בתוך בית-החולים ולהבדלי נגישות לכל סוגי הטיפול השכיחים בשר"פ על פי מעמדם הכלכלי של החולים. מתוצאות הסקר עולה כי מחצית הציבור מתנגדת באופן חד משמעי למתן שירותי בריאות פרטיים. המחצית השנייה התחלקה שווה בשווה לאלה שתמכו בשר"פ במידה מסוימת ולאלה אשר תמכו במידה רבה. מעניין, כי בהצלבה עם השאלה על

שוויוניות מערכת הבריאות נמצא, כי אנשים הסבורים שכל חלקי האוכלוסייה מקבלים שרות שווה, תומכים יותר במתן שירותי בריאות פרטיים מאלה הגורסים כי מערכת הבריאות הישראלית לוקה בחוסר שוויוניות (30 אחוז לעומת 26 אחוז בהתאמה). המתנגדים העיקריים לשר"פ הם, כצפוי, בעלי הכנסה נמוכה.

לסיכום, מערכת הבריאות הישראלית נתפסת על-ידי הציבור כמערכת שאיננה שוויונית במיוחד. עוד ישנה תחושה בקרב הציבור של ירידה ברמת שירותי הבריאות.

6. חינוך

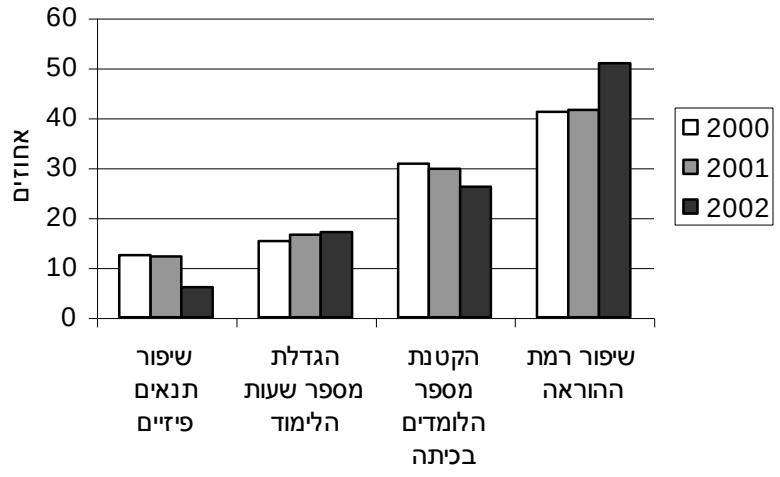
הסקרים של השנים הקודמות העידו על ההערכה הנמוכה שמקנים האזרחים למערכת החינוך הישראלית. שליש מהנסקרים סברו כי רמת החינוך אינה טובה, שליש נתנו לחינוך הישראלי ציון "סביר", ושליש נוסף הביעו שביעות רצון מרמת החינוך.

השנה, בדומה לשנים קודמות, משתתפי הסקר התבקשו להצביע על התחום הנחוץ ביותר במערכת החינוך, שאליו כדאי למקד הפניית תקציבים נוספים. רוב האנשים, הן בשנים הקודמות והן השנה, העדיפו שהמאמץ העיקרי יופנה לשיפור רמת ההוראה. השנה מדובר במחצית המשיבים, כאשר 31 אחוז מהם סברו כי נדרש להעלות את רמת המורים המלמדים בבתי-הספר, ו-20 אחוז תמכו בשיפור תכניות הלימוד. רבע מהציבור הצביע על הצפיפות הגדולה מדי של התלמידים בכיתות וביקש לצמצמה, 17 אחוז דרשו להוסיף שעות לימוד, ו-6 אחוזים השיבו כי קודם כל צריך להשקיע בשיפור התנאים הפיסיים ללומדים, כגון חדרי שירותים, מיזוג אויר וכו'. התפלגות התשובות לפי גיל המשיבים מלמדת, כי אנשים צעירים מייחסים חשיבות גדולה יותר בהשוואה למבוגרים לשיפור תנאים פיזיים ולשיפור תכניות הלימוד. עם עליית הגיל של המשיב עולה הדרישה להעלות את רמת המורים ולהאריך את יום הלימודים.

השוואת התוצאות של הסקרים בשלוש השנים האחרונות מגלה, כי הדרישה לשפר את רמת ההוראה בבתי-הספר גוברת בהתמדה. יחד איתה (אם כי באחוזים קטנים מאוד) גוברת גם הדרישה להגדלת מספר שעות הלימוד. לעומתן, יורדת התעניינות היחסית בבעיות של צפיפות הלומדים בכיתה ובתנאים הפיזיים. האם זה מצביע על השיפור שחל בתחומים

מסוימים או על החרפת המצב בתחומים אחרים המושכת יותר את תשומת הלב ומכתיבה את הסדר בסולם ההעדפות? או אולי שניהם גם יחד?

ציור 6 . לאיזה מן התחומים הבאים היית נותן עדיפות ראשונה בתקציב החינוך?



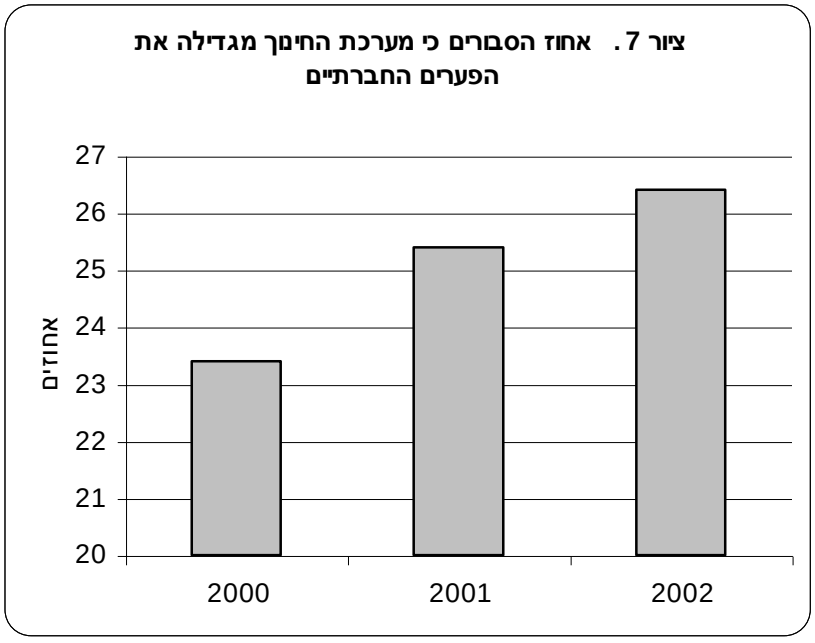
מעצבי המדיניות החברתית במדינה מרבים להדגיש כי מערכת החינוך צריכה להוות נקודת התחלה שווה לכל ולפעול לשוויון הזדמנויות לבני החברה כולה לקראת עתידם. האמנם ניתן לקוות כי מהחינוך תצמח הישועה לשיפור המצב בתחום החברתי? התשובות שנתנו משתתפי הסקר בנושא זה מפזרות תקוות אלה. הרוב המכריע (78 אחוז) של המשיבים ענו באופן נחרץ כי קיימים פערים משמעותיים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים בארץ. עוד 16 אחוז סבורים כי קיימים פערים קטנים. המודעות לפערים גדולה יותר אצל המשכילים והעשירים.

אכן, אין פלא כי כאשר האנשים נשאלו האם מערכת החינוך מצמצמת את הפערים בחברה הישראלית ומשפרת את מצבם של בני השכבות החלשות, רבע ממשתתפי הסקר השיבו כי מערכת החינוך מגדילה את הפערים ועוד 35 אחוז סברו כי היא אינה משפיעה כלל. אצל סטודנטים ומובטלים ניתן למצוא שכיחות גבוהה של אלו הגורסים כי מערכת

החינוך מגדילה את הפערים. השאלה על צמצום הפערים נשאלה גם בשני הסקרים הקודמים. השוואת התוצאות של שלושת הסקרים מלמדת כי אחוז הסבורים כי מערכת החינוך מרחיבה את הפערים בחברה נע בסביבות רבע מכלל המשתפים בסקר, וניתן אף לראות נטייה מסוימת של יותר ויותר אנשים להתאכזב מההזדמנויות שמערכת החינוך מעניקה.

לסיכום, ראוי לתת את הדעת להערכת הציבור, לפיה מערכת החינוך איננה עונה על הציפיות בתרומתה לשיפור המצב בתחום החברתי. אנשים מדגישים את הפער הקיים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים. מחצית הציבור סבור כי במקרה הטוב מערכת החינוך אינה משפיעה על הפערים החברתיים, ובמקרה הגרוע מגדילה אותם. רוב הציבור גם פוסק שהבעיה נעוצה ברמת ההוראה ודורש לתקן אותה.

ציור 7. אחוז הסבורים כי מערכת החינוך מגדילה את הפערים החברתיים



7. תעסוקה

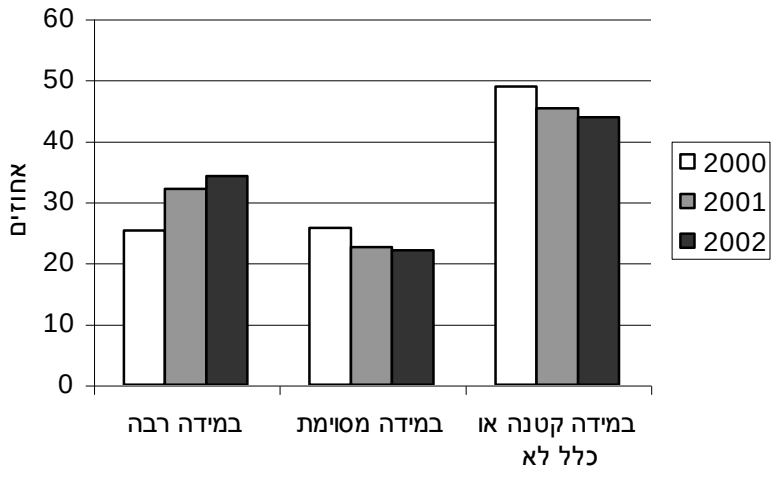
תחום התעסוקה היה התחום הראשון אשר נפגע עם תחילת המשבר הכלכלי. בשנה שעברה ציינו כי התוצאות שהתקבלו בסקר היו חמורות יותר מן המצופה לנוכח המצב הקשה בשוק העבודה, אך הן קשות עוד יותר השנה. מגמת ההרעה בתחום התעסוקה משתקפת בסקרים של שלוש השנים האחרונות. בתשובה לשאלה "האם אתה או מישהו מבני משפחתך הקרובה, מרגיש חשוף לאפשרות של האבטלה?", השיבו השנה יותר ממחצית הנשאלים (56 אחוז), כי הם חשים איום ממשי: יותר משליש מהמשיבים טענו כי הם מרגישים חשופים לאפשרות האבטלה במידה רבה או רבה מאוד, ועוד רבע אמרו שהם חשופים לאפשרות זאת במידה מסוימת.

תוצאות הסקר הראו בצורה ברורה, שהפער בין העשירים לעניים בחברה שלנו, ההולך ומעמיק בעת האחרונה, בא לידי ביטוי גם במידת הביטחון של הפרט במקום עבודתו. בעלי ההכנסה הנמוכה מגלים דאגה רבה יותר מפני אפשרות שהאבטלה תפקוד אותם לעומת בעלי ההכנסה הגבוהה. ייתכן שהם מועסקים במשלחי-יד חשופים במיוחד, אבל הדבר משקף גם את חוסר הרזרבות שלהם, שבעטיו סכנת האבטלה היא קיומית הרבה יותר.

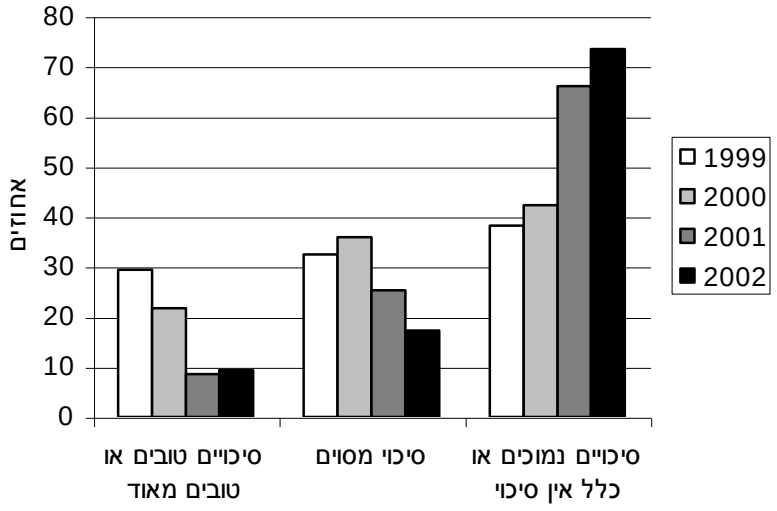
התשובות לשאלה לגבי הסיכוי למצוא עבודה מתאימה היו גרועות עוד יותר מאלה שהתקבלו בעניין החשש מפני אבטלה. הרוב המכריע של משתתפי הסקר (74 אחוז) אינו מאמין באפשרות למצוא עבודה מתאימה היום. רק עשירית מעריכים את הסיכויים למצוא עבודה מתאימה כטובים או אף טובים מאוד. מדאיגה מאוד העובדה, כי רכישת ההשכלה אינה מקלה על הפרט למצוא עבודה מספקת – עם עליית רמת ההשכלה של הנסקר קטנה תחושת הביטחון לגבי הסיכויים למצוא עבודה מתאימה. יחד עם זאת אצל בעלי ההשכלה הגבוהה עולה הנטייה להצביע בעד "סיכוי סביר". החומרה של המצב משתקפת בהרעה שחלה על פני זמן – בסקרים הקודמים שיעור המאמינים בסיכויים טובים למציאת עבודה מתאימה היה גדול יותר.

שאלה נוספת בתחום התעסוקה קשורה למדיניות כלפי עובדים זרים, והיא חושפת ממד נוסף של המצוקה בתחום זה. אין ספק כי קיים קשר בין ההתייחסות לנושא העובדים הזרים לבין הניסיון האישי בתחום העבודה. נוכח התחושות הקשות שתוארו לעיל, נצפתה החרפה ביחס

ציור 8. האם את/ ה או מישהו מבני משפחתך הקרובים מרגיש חשוף לאפשרות של אבטלה?



ציור 9. הסיכויים של אנשים למצוא עבודה מתאימה



לעובדים זרים. כמעט מחצית הנשאלים דרשו למנוע את כניסת העובדים הזרים לישראל ולגרש את אלה הנמצאים כאן (לעומת שליש בשנים קודמות). במקביל לכך ירד שיעור המשיבים, שתמכו בכך שיינתנו לעובדים הזרים תנאים שווים לתנאים של עובדים אחרים במשק, משליש בשנים הקודמות ל-18 אחוז בלבד. השליש הנותר מציע דרך אמצע - למנוע את כניסת העובדים הזרים אך לאפשר לנוכחים להישאר. בין המחמירים עם העובדים הזרים אנו מוצאים בייצוג גבוה אנשים עם השכלה נמוכה, מובטלים ועניים.

לסיכום, חלקים נרחבים בציבור הישראלי אינם בטוחים במקום עבודתם וחוששים מפני אפשרות שהם או מישהו מבני משפחתם יפוטרו. הדאגה והתסכול של האנשים מתבטאים גם בחוסר האמון באפשרות למצוא עבודה מתאימה. המצב הקשה בתחום התעסוקה משליך על היחס של הציבור כלפי העובדים הזרים.

8. אפליה וסובלנות חברתית

החברה הישראלית הטרוגנית מאד וקווי חלוקה דומיננטיים בחברה סובבים סביב המוצא הלאומי והעדתי. לנוכח מציאות זו של קבוצות באוכלוסייה, רצינו לבדוק מה חושבים אנשים על הסובלנות והסולידריות החברתית בישראל: האם קיימים רגשות קיפוח של קבוצות שונות למול השלטון, ומה חושב הציבור על חלוקת המשאבים בין קבוצות שונות.

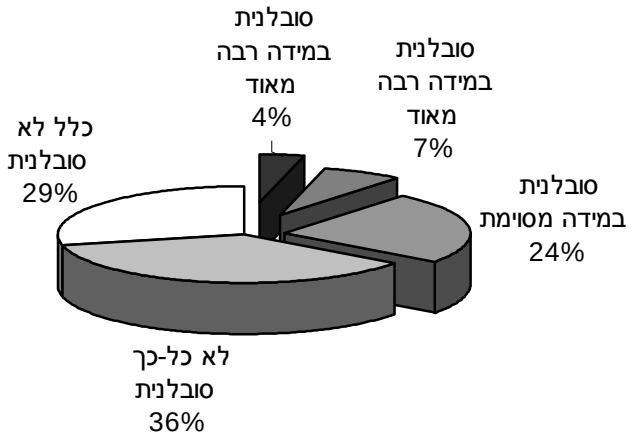
לגבי האפליה העדתית מצד השלטון במדינה – חלק נכבד מהנשאלים (45 אחוז) ענו בשלילה, שליש בתוכם ענו כי השלטון איננו מפלה כלל קבוצות אוכלוסייה על רקע עדתי ועוד 12 אחוז טענו כי קיימת אפליה במידה קטנה. רבע נוסף מתוך כלל המשיבים גרסו כי בישראל ישנה אפליה במידה מסוימת ו-30 אחוז הנותרים סבורים שקיימת אפליה במידה רבה או רבה מאוד. נמצא שיעור גבוה של צעירים וסטודנטים אשר ענו כי אפליה עדתית אכן קיימת.

באשר לסובלנות המאפיינת את היחסים בין קבוצות בחברה הישראלית מרקע לאומי, עדתי או דתי שונה – מסתבר כי לישראלים ביקורת עצמית מחמירה למדי. הרוב המכריע (65 אחוז) סבורים כי החברה שלנו אינה סובלנית כל-כך או אינה סובלנית כלל. השאר התחלקו בין אלה שהשיבו כי החברה הישראלית סובלנית במידת-מה (כרבע מכלל המדגם), ואלה שהשיבו כי החברה הישראלית סובלנית במידה רבה

(כעשירית מכלל המשיבים). הטענות על חוסר סובלנות של החברה הישראלית נשמעו ביתר שאת מבעלי השכלה גבוהה ומאנשים מבוגרים.

כאשר הועלתה השאלה לגבי הצורך להגדיל את התקציבים המופנים לאוכלוסייה הערבית בישראל, המשיבים התפלגו לשליש, אשר דרשו להגדיל את התקציבים; רבע, שהשיבו כי התקציבים המופנים לאוכלוסייה זו הם מספקים וצריך לשמור על רמתם; והיתר, 44 אחוז מן המשיבים, נקטו בדעה כי צריך לקצץ. גישה זו נמצאה קשורה במידה רבה למצב הכלכלי-חברתי של הנשאל. בין התומכים בקיצוץ לאוכלוסייה הערבית נמצא ייצוג יתר של אנשים בעלי הכנסה נמוכה, בעלי השכלה נמוכה, מובטלים וצעירים.

ציור 10. באיזו מידה מאופיינת החברה הישראלית בסובלנות ביחסים בין קבוצות אוכלוסייה מרקע לאומי, עדתי או דתי שונה?



לסיכום, הישראלים סוברים כי החברה שלנו איננה סובלנית. יחד עם זאת, הרוב סוברים כי אין אפליה על רקע עדתי מצד השלטון. בנוסף לכך, התגלו חילוקי דעות בנוגע למדיניות הפניית התקציבים לאוכלוסייה הערבית בישראל.

ב. הבדלים לפי מוצא

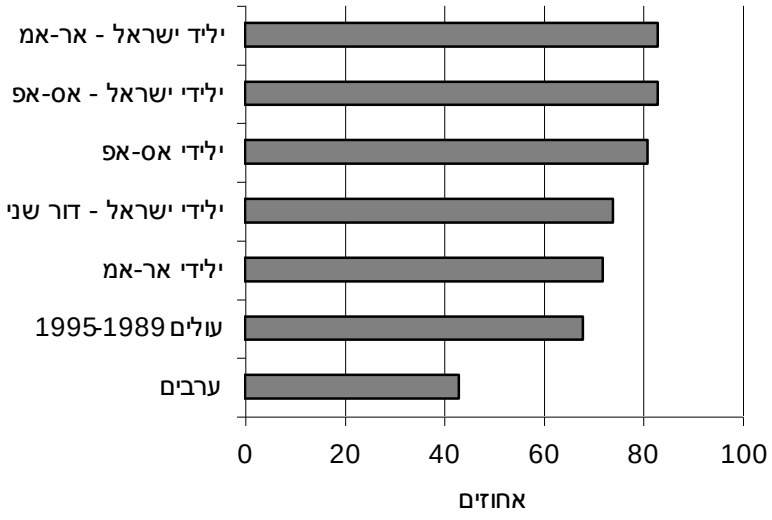
החברה בישראל מאופיינת בגיוון רב. כתוצאה מתהליך היווצרות החברה וגלי העלייה הרבים שהגיעו לישראל נוצרה הטרוגניות רבה, שבתוכה מספר קווי חלוקה דומיננטיים. חלק מקווי החלוקה הפכו גם לקיטובים העיקריים של החברה והם סובבים סביב המוצא הלאומי והעדתי. קווי חלוקה נוספים מזוהים עם גלי ההגירה, ובמיוחד עם הגל של שנות התשעים, ועם חלוקה לקבוצות לפי מידת דתיותן.

הסיבות לקיטובים בין קבוצות באוכלוסייה בישראל רבות. מחקר רב הוקדש לנושאים של מורכבות החברה בישראל. גם המרכז עסק בנושא בשנים האחרונות, וכן פרסם את הדו״ח על ״פלורליזם בישראל - מכור היתוך ל״מעורב ירושלמי״. מחקרים רבים אחרים של המרכז עמדו על האפיונים הכלכליים-חברתיים של קבוצות שונות בחברה הישראלית. השנה החלטנו להקדיש פרק נפרד לניתוח השוני בין קבוצות האוכלוסייה השונות, המהוות את המרקם החברתי של ישראל, ולבחון את ההבדלים ביניהן ביחס לסוגיות חברתיות אשר הוצגו בסקר. קיימת חפיפה מסוימת בין אוכלוסיות השייכות לצירי חלוקה שונים, ובמיוחד בין הציר הדתי-חילוני והציר העדתי. לכן, התייחסנו לחלוקה לפי מידת הדתיות של הנשאלים רק כאשר החלוקה הוסיפה הסבר משמעותי נוסף לסוגיה הנדונה.

1. תקציבים ופערים

תוצאות הסקר מלמדות כי התחושה שפערים חברתיים הולכים ומתרחבים בזמן האחרון אינה מאפיינת קבוצת מוצא זו או אחרת. ההרגשה שהפערים הוחרפו חזקה במיוחד אצל יהודים ילידי הארץ משתי קבוצות המוצא העיקריות ואצל ילידי אסיה ואפריקה. שיעור מפתיע של עולים מחבר העמים אשר הגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים, בין השנים 1989-1995 (30 אחוז מכלל הקבוצה), ענו כי הפערים החברתיים דווקא הצטמצמו, וזאת בהשוואה ל-18 אחוז בקרב המדגם כולו. נמצא קשר בין מידת הדתיות של הנשאל לבין תחושת העמקת הפערים – הלא-דתיים השיבו בשיעורים גבוהים יותר לעומת הדתיים במדגם כי הפערים בחברה התרחבו. בקרב האוכלוסייה הערבית נמצאה הסתכלות שונה על המצב החברתי – מחצית הנשאלים מקבוצה זו העריכו כי הפערים החברתיים הצטמצמו, עוד 8 אחוזים אינם מרגישים שינוי במצב.

ציור 11. שיעור המרגישים שפערים חברתיים התרחבו



באשר למדיניות הממשלה שנועדה לצמצם פערים חברתיים – ביקורת נשמעה מקרב כל קבוצות האוכלוסייה, כאשר ילידי אסיה-אפריקה נוטים יותר לתמוך בטענה, כי מדיניות הממשלה מעמיקה במידה רבה את הפערים, בעוד ששיעור גדול יותר, יחסית, בקרב יוצאי אירופה ואמריקה אינו מייחס לממשלה כל השפעה. העולים מחבר המדינות סברו שמדיניות הממשלה אכן משיגה את היעד של צמצום הפערים – כמעט מחצית מהעולים שהגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים ענו כי מדיניותה הכלכלית של הממשלה מקטינה את הפערים החברתיים. נזכיר, כי בממוצע לכלל המדגם סברו כך 16 אחוז בלבד. דעת הערבים אינה שונה בהרבה מדעת רוב משתתפי הסקר.

לגבי השינויים בתקציב לשירותים הישירים, כגון חינוך, בריאות ואחרים, הערכת הנשאלים דומה למדי בכל הקבוצות העדתיות והלאומיות. בולטים מעט ילידי אסיה ואפריקה, הסבורים, בשיעורים גבוהים מהממוצע הארצי, כי התקציבים הצטמצמו (79 אחוז מול 71 אחוז בהתאמה), והעולים, שהגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים, ש-22 אחוז מהם חושבים שהתקציבים גדלו. זאת, לעומת 17 אחוז בקרב כלל הנשאלים. רוב המשתתפים בסקר סברו כי הקיצוצים בתקציב פוגעים ברמת השירותים החברתיים. בקרב העולים מחבר העמים כחמישית לא הבחינו בפגיעה כלשהי, או שהבחינו בפגיעה מועטה בלבד ברמת השירותים, כאשר אצל יתר הקבוצות עמדה זו נתמכת על-ידי אחוזים בודדים בלבד.

תוצאות הסקר משקפות קיומם של הבדלים בבעיות היום-יום המדאיגות קבוצות שונות בחברה. מסתבר כי קיים הבדל בין ילידי ישראל לפי מוצא, המתבטא בהעדפות שונות באשר להדגשים הרצויים בתקציבי הרווחה. יוצאי אסיה-אפריקה מתוכם מוטרדים מבעיית האבטלה יותר מאשר יוצאי אירופה ואמריקה, המדגישים יותר את תחום החינוך. ילידי חו״ל משתי קבוצות המוצא דומים בהעדפתם לכלל המדגם (30 אחוז חינוך ו-40 אחוז אבטלה).

באשר לעולים מחבר המדינות, נמצא כי העולים שהגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים אינם נבדלים מכלל האוכלוסייה, פרט לדרישתם להפנות יותר תקציבים לבריאות ולתרבות. בניגוד לכך, עולי 1996-2002 מבטאים סולם עדיפויות שונה לחלוטין: סעיפי החינוך והבריאות לא זכו כלל להתעניינותם. תשומת לבם התרכזה בשני התחומים, צמצום אבטלה (67 אחוז) ודיור (25 אחוז). אין ספק כי הדבר

מבטא את הבעיות החריפות עמן עליהם להתמודד בשנים הראשונות, בעיות בתחומי הצרכים הבסיסיים יותר מאשר שיפור רמת החיים. יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שלגבי העולים הוותיקים יותר, עולי 1989-1995 חל שינוי, המשקף, לכאורה, את ההתמודדות שלהם עם הבעיות המשותפות לכלל החברה.

כדי לשפר את מצב הרווחה בארץ, איזה מהתחומים הבאים ראוי במיוחד לחיזוק בתקציב המדינה?

	חינוך	בריאות	דיור	צמצום אבטלה	קצבאות ביטוח לאומי	תרבות	אחר
אחוזים							
כל האוכלוסייה	32	7	4	43	9	3	2
ילידי ישראל דור שני	34	4	6	41	11	3	1
ילידי ישראל – אס-אפ	32	4	3	54	5	2	1
ילידי ישראל – אר-אמ	39	8	3	39	9	2	0
ילידי אס-אפ	30	7	5	43	10	4	1
ילידי אר-אמ	33	9	5	42	9	0	2
עולים מחבר העמים	23	11	6	47	6	4	2
ערבים	24	12	1	36	12	12	3
חרדים	28	2	6	32	29	1	2

לגבי הציבור החרדי נמצא באופן ברור כי הם מדגישים פחות מכל הקבוצות האחרות את בעיות האבטלה ומעדיפים תוספת תקציבים לקצבאות ביטוח הלאומי. אמנם גם האוכלוסייה הערבית נמצאה מעל הממוצע, בשיעורי העדפתם לתחום הקצבאות, אך עדיין שיעורים גבוהים

בתוכה הדגישו, ככלל האוכלוסייה, את הצורך בצמצום האבטלה (36 אחוז) אם כי בשיעורים נמוכים מהממוצע לכלל האוכלוסייה. בקרב הערבים בלט שיעור המשתתפים שהדגישו את תחום הבריאות, כתחום הדורש חיזוק בתקציב המדינה – 12 אחוז לעומת 7 אחוזים בלבד בממוצע לכלל האוכלוסייה.

2. רמת חיים

רוב האנשים דיווחו על תחושתם כי רמת חייהם ירדה בשנים האחרונות. הבחינה לפי שייכות לקבוצות מוצא מראה, כי תחושה זו חזקה במיוחד בקרב יוצאי מדינות אסיה ואפריקה ובמיוחד אצל ילידי מדינות אלה מתוכם. ילידי הארץ ממוצא אסיה-אפריקה וערבים דיווחו אמנם על ירידה ברמת החיים באחוזים גבוהים, אך שיעור גבוה, יחסית, מתוכם – כשישית - דיווחו גם על שיפור. שתי קבוצות נוספות מצביעות על שיפור ברמת החיים בשיעורים גבוהים מהממוצע: ילידי ישראל דור שני ועולים מחבר המדינות. על רקע התחושה הכללית של ירידה ברמת החיים, היו התשובות של עולי 1996-2002 יוצאות דופן – רבע מהם השיבו כי הרגישו שיפור וקרוב ל-60 אחוז ענו כי לא חל שינוי במצבם (לעומת 17 ו-37 אחוז בהתאמה בקרב כלל המדגם). לא ברור אם המשיבים מקרב קבוצה זו הישוו את מצבם היום לעומת מצבם לפני מספר שנים בארץ או לעומת מצבם בארץ מגוריהם הקודמת.

הספק בעניין זה מתחזק כאשר בוחנים את תשובותיהם של העולים לשאלה על יכולתם להבטיח לעצמם את צורכי הקיום הבסיסיים. יותר מ-80 אחוז מקרבם ענו כי הכנסתם לא מאפשרת להם לקיים את צורכיהם הבסיסיים או מאפשרת בקושי, וזאת לעומת שליש בקרב כלל האוכלוסייה. גם השיעורים בקרב עולי 1989-1995 גבוהים מהממוצע הכללי. בין המשיבים מקבוצות מוצא אחרות לא נמצאו הבדלים משמעותיים, אם כי שתי קבוצות מצטיירות כמצליחות יותר בהשוואה לאחרים – ילידי הארץ ממוצא אירופה-אמריקה ודור שני לילידי ישראל. בהבחנה לפי לאום נמצא כי ערבים, יותר מיהודים, מתקשים לקיים את צורכיהם הבסיסיים – יותר ממחצית הקבוצה הצביעו על כך בהשוואה לשליש אצל היהודים.

באיזה מידה רמת הכנסתך מאפשרת למשפחתך לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים?

	ללא כל קושי	ללא קשיים רבים	במידה סבירה	בקושי	כלל לא
אחוזים					
כל האוכלוסייה	11	9	46	29	5
ילידי ישראל דור שני	14	12	45	25	4
ילידי ישראל – אס-אפ	5	8	54	30	3
ילידי ישראל – אר-אמ	17	9	51	21	2
ילידי אס-אפ	9	5	50	30	6
ילידי אר-אמ	11	5	56	25	3
עולים מחבר העמים	12	11	32	37	8
ערבים	1	14	31	45	9

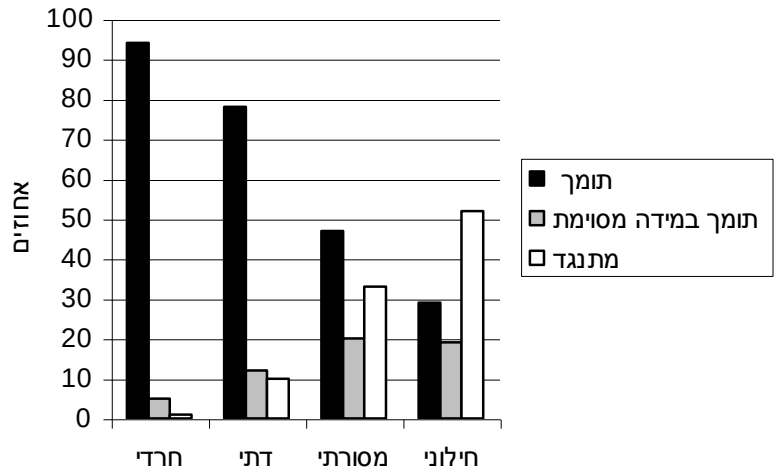
3. קצבאות הביטוח הלאומי

גישת הציבור ביחס למתן קצבאות הביטוח הלאומי לבעלי הכנסה גבוהה מושפעת מהמוצא. הקבוצה המחמירה היא ילידי מדינות באסיה ובאפריקה, שמחציתם תומכים בביטול הקצבאות לבעלי הכנסה גבוהה. לעומת זאת, ערבים, עולים חדשים וילידי הארץ דור שני תומכים יותר בגישה האוניברסלית: רק רבע מהם דורשים לבטל את הקצבאות לפי גובה ההכנסה. הקיצוניים ביותר הם החרדים, שרק 16 אחוז מהם מצדדים בביטול הקצבאות לעשירים.

גיוון רב יותר בין קבוצות המוצא נמצא בתשובה לשאלה לגבי העדפת משפחות מרובות ילדים בתשלומי קצבאות ילדים: מעל שליש מילידי

הארץ דור שני מתנגדים לשיטה הנותנת העדפה למשפחות מרובות ילדים, ורבע בקרב ילידי אסיה-ואפריקה מתנגדים לכך. מעניין, שמעל 40 אחוז מהעולים מחבר המדינות תומכים בשיטת קצבאות הילדים הנוהגת על אף העובדה שבמשפחות העולים ממוצע הילדים נמוך בהשוואה למשפחות הוותיקים. עוד מצאנו כי ישנו קשר ברור בין רמת הדתיות של הנשאל לבין תמיכתו בשיטת התשלום של קצבאות הילדים הנהוגה כיום. בקרב החרדים אנו מגלים תמיכה גורפת של 94 אחוז לעומת 29 אחוז בלבד בקרב החילוניים. גם בקרב הערבים ישנה תמיכה רבה מאוד בשיטה הקיימת של תשלום קצבאות הילדים, בשיעור של כ-70 אחוז.

ציור 12. תמיכה בשיטת קצבאות הילדים הנותנת העדפה למשפחות מרובות ילדים, לפי מידת הדתיות של הנשאל



4. ביטחון אישי

קבוצות משנה באוכלוסייה נבדלות בהערכתן את רמת הפגיעה בביטחון האישי הנשקף להן מהמצב הביטחוני. בקצה האחד נמצאים יוצאי אסיה ואפריקה ועולי חבר העמים, כאשר שיעור גדול בקרבם חש אפשרות ממשית של היפגעות מהמצב. תחושת הפגיעות בקרב המשתתפים ממוצא אירופה ואמריקה נמוכה מהממוצע. בבחינה לפי לאום, מסתבר כי הערבים מדווחים בשיעורים גבוהים בהרבה, שהמצב הביטחוני פגע באורח החיים הרגיל שלהם לעומת היהודים. רק אחוזים בודדים מבין המשיבים הערבים במדגם ענו כי המצב הביטחוני כלל לא השפיע על חייהם. החרדים מצטיירים כאוכלוסייה הפגיעה פחות מאחרות מהמצב הביטחוני.

באיזה מידה אתה מרגיש שהמצב הביטחוני פוגע באורח החיים הרגיל שלך או של משפחתך?

	במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה מסוימת	במידה קטנה	כלל לא
אחוזים					
כל האוכלוסייה	36	23	22	8	11
ילידי ישראל דור שני	28	22	24	11	15
ילידי ישראל – אס-אפ	40	21	21	10	8
ילידי ישראל – אר-אמ	29	21	31	8	11
ילידי אס-אפ	39	28	13	8	12
ילידי אר-אמ	24	30	24	8	14
עולים מחבר העמים	50	16	21	6	6
ערבים	55	20	13	5	7

באשר להבדלים במידת החשיפה לאלימות ועבריינות, ילידי ישראל דור שני וכן חרדים וערבים דיווחו באחוזים גבוהים, יחסית, שאינם מרגישים חשופים כלל לאלימות. העולים מחבר המדינות בלטו בשיעור הגבוה של תחושת מצוקה בתחום הביטחון האישי. שכיחות תחושת החשיפה לפשע בקרבם מגיעה לשני-שליש, כאשר יותר משליש אף דיווחו על תחושת חשיפה לאלימות במידה רבה.

5. בריאות

באשר לכיוון ההתפתחות ברמת שירותי הבריאות מצאנו כי האוכלוסייה התפלגה בין קבוצות, שהערכתן היתה חיובית מאד וקבוצות אחרות אשר היו ביקורתיות והצביעו על הרעה באחוזים גבוהים, יחסית. באופן כללי אפשר לומר, שילידי חו״ל, להוציא את העולים מחבר העמים, הביעו ביקורתיות רבה יותר לעומת ילידי ישראל. אמנם רוב העולים מחבר המדינות השיבו שלא היתה הרעה ברמת שירותי הבריאות, אך גם שיעור המצביעים על שיפור אינו גבוה בקרבם.

מעניין לציין, כי האוכלוסייה הערבית מצביעה על שיפור בתחום שירותי הבריאות בשיעורים גבוהים יותר מאשר האוכלוסייה היהודית. החרדים והדתיים בקרב היהודים הרגישו שיפור רב יותר מאשר החילוניים. ייתכן מאד שיש בכך כדי להעיד על השיפורים שחלו בשירותים למגזרים אלה בעשור האחרון ובמיוחד בשנים האחרונות.

בנוגע לשוויוניות במערכת הבריאות הישראלית, נוכחנו כי יוצאי אירופה-אמריקה, יותר מאחרים, מצביעים על קיום הבדלים גדולים בין רמת שירותי הבריאות שמקבלות אוכלוסיות שונות. יחד עם זאת, גם יותר ממחצית מיוצאי אסיה ואפריקה השיבו כי קיימים הבדלים גדולים במתן שירותי בריאות בין חלקי האוכלוסייה השונים. שביעות רצון רבה יותר נמצאה בקרב עולים חדשים וערבים, שרבע מתוכם השיבו כי כל חלקי האוכלוסייה נהנים משירות שווה לגמרי, לעומת 18 אחוז בקרב כלל הנשאלים.

האם כל חלקי האוכלוסייה נהנים מרמה שווה של שירותי בריאות?

	שווה לגמרי	הבדלים קטנים מאוד	הבדלים קטנים	הבדלים גדולים	הבדלים גדולים מאוד
אחוזים					
כל האוכלוסייה	18	5	21	41	15
ילידי ישראל דור שני	16	2	25	44	13
ילידי ישראל – אס-אפ	18	8	20	38	16
יליד ישראל – אר-אמ	12	4	18	48	18
ילידי אס-אפ	20	2	25	42	11
ילידי אר-אמ	16	3	19	45	17
עולים מחבר העמים	23	8	14	36	19
ערבים	27	8	25	32	8

הסוגיה של הסדר שירותי הרפואה הפרטיים (השר"פ) מדאיגה את כל חלקי האוכלוסייה. יוצאי אסיה ואפריקה מתנגדים לשירותי בריאות פרטיים ביתר תוקף (כשני-שליש מהם, לעומת כ-40 אחוז אצל יוצאי אירופה ואמריקה). גם בקרב הערבים ההתנגדות היא רחבת היקף. יש לציין כי התמיכה בשר"פ רחבה, יחסית, בקרב עולי חבר העמים ובמיוחד אצל אלה שעלו בין השנים 1989-1995. מעניין להיווכח, כי קבוצות אוכלוסייה, אשר סברו בשיעורים גבוהים כי מערכת הבריאות בארץ היא שוויונית, תומכים ביתר שאת ברעיון השר"פ.

6. חינוך

מערכת החינוך נמצאת במוקד התעניינותם של רוב האזרחים. עם זאת, מתוצאות הסקר ניתן לראות כי ישנם הבדלים בהעדפות של קבוצות אוכלוסייה באשר לקידום מערכת החינוך והדעות שונות בנוגע לשוויוניותה של המערכת.

קבוצות אוכלוסייה נבדלו ביניהן בדגשים השונים בבחירת התחומים שיש להעדיפם בתקציב החינוך. ילידי אסיה ואפריקה תמכו בשיעורים גדולים בהארכת יום הלימודים (הגדלת מספר שעות הלימוד). ילידי אירופה ואמריקה ועולים מחבר העמים הדגישו יותר מאחרים את הצורך בשיפור תכניות הלימודים אך תמכו בעיקר בהעלאת רמת המורים. ילידי ישראל הדגישו במיוחד את הצורך בהעלאת רמת המורים ותמכו בשיעורים גבוהים גם בהקטנת מספר התלמידים בכיתה. בולטים בהם ילידי ישראל, דור שני, שאצלם זו היתה ההעדפה הבולטת ביותר. בקרב האוכלוסייה הערבית הבחירה העיקרית היתה להקטין את מספר הלומדים בכיתה. הדבר נובע, ללא ספק, מהמציאות המאפיינת את מגזר החינוך הערבי, שם הצפיפות בכיתות עדיין גבוהה בהשוואה למגזר היהודי.

סביר להניח כי ההבדלים בסדר העדיפויות בתחום החינוך של קבוצות שונות מושפעים במידה רבה מהעובדה שילדיהם לומדים בבתי-ספר שונים, בעיקר כאשר מדובר בקבוצות לאום הלומדות בנפרד או בריכוז גבוה של קבוצת מוצא מסוימת באזור מגורים ספציפי. אכן, רוב המשיבים הדגישו את קיומם של הפערים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים בארץ. ילידי אירופה ואמריקה הצביעו בשיעורים גדולים מהממוצע על הפערים גדולים בין בתי-ספר. עולים חדשים וילידי ארצות אסיה ואפריקה היו ביקורתיים פחות, כאשר מספר לא מבוטל מתוך המשיבים מקבוצות אלה (יותר מעשירית) דחה את ההנחה בדבר קיום פערים משמעותיים בתחום זה. מעניין לציין, שגם בשאלה על שוויוניות מערכת הבריאות, יוצאי אסיה ואפריקה היו פחות ביקורתיים לעומת יוצאי אירופה ואמריקה. בקרב הערבים שיעור גדול ביותר, בהשוואה לאוכלוסיות אחרות, התלונן על כך שהפערים בין בתי-ספר גדולים מאוד.

התחומים הראויים לעדיפות ראשונה בתקציבי החינוך

	הגדלת מספר שעות הלימוד	הקטנת מספר התלמידים בכיתה	העלאת רמת המורים	שיפור תכנית הלימוד	שיפור תנאים פיזיים
אחוזים					
כל האוכלוסייה	17	26	31	20	6
ילידי ישראל דור שני	14	28	25	24	8
ילידי ישראל – אס-אפ	14	26	33	18	9
ילידי ישראל – אר-אמ	13	29	39	14	5
ילידי אס-אפ	33	18	31	14	4
ילידי אר-אמ	23	18	32	24	3
עולים מחבר העמים	15	26	30	26	3
ערבים	17	30	24	24	4

בהערכת הנשאלים את תרומת מערכת החינוך לצמצום הפערים בחברה לא נמצא הבדל גדול לפי מוצא. אפשר לציין רק את הגישות הנבדלות לנושא בתוך הציבור של יוצאי אירופה-אמריקה, כאשר ילידי חו"ל מקרבם נוטים להאמין יותר ביכולת החינוך לצמצם את הפערים החברתיים וילידי הארץ גורסים בשיעורים גבוהים מהממוצע, כי מערכת החינוך אינה משפיעה או אף מעמיקה את הפערים בחברה הישראלית. בהשלמה לכך יצוין, כי מידת האכזבה מיכולת מערכת החינוך להשפיע על השוויוניות החברתית תלויה, אצל היהודים, במידת הדתיות של הנשאל – חרדים ודתיים ביקורתיים יותר כלפי המערכת מאשר הלא-דתיים.

הערבים מביעים יותר אמון מאחרים ביכולת המערכת לגשר בין הקרעים בחברה ומחציתם אף טוענים כי מערכת החינוך מקטינה את הפערים החברתיים (לעומת פחות מ-40 אחוז אצל היהודים).

האם לדעתך קיימים פערים משמעותיים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים בארץ?					
	אין כלל פערים	פערים קטנים מאוד	פערים קטנים	פערים גדולים	פערים גדולים מאוד
אחוזים					
כל האוכלוסייה	4	2	16	57	21
ילידי ישראל דור שני	3	2	13	62	20
ילידי ישראל – אס-אפ	1	1	18	60	20
ילידי ישראל – אר-אמ	4	1	15	54	26
ילידי אס-אפ	8	4	19	53	16
ילידי אר-אמ	1	1	14	59	25
עולים מחבר העמים	10	6	15	55	14
ערבים	4	1	20	47	28

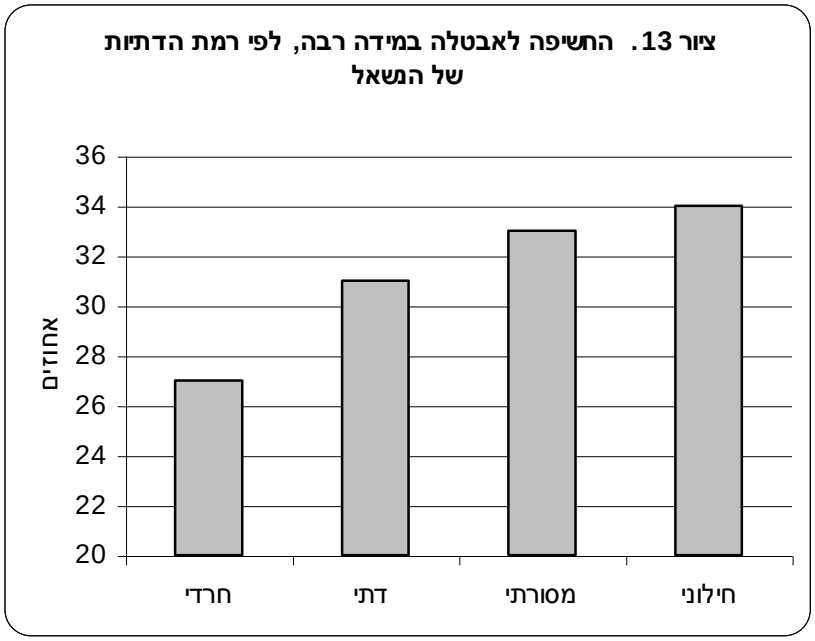
7. תעסוקה

חוסר היציבות המאפיין את תחום התעסוקה התעצם בשנה האחרונה. הסקר מלמד כי קיימות קבוצות אוכלוסייה בישראל אשר מרגישות חשופות יותר לסיכוני אבטלה. התוצאות מחדדות את ההבדלים הקיימים בשוק העבודה בין קבוצות שונות לפי מוצא: יוצאי אסיה-אפריקה וערבים מרגישים חשופים יותר לאפשרות של אבטלה בהשוואה ליוצאי

אירופה ואמריקה. תחושה חריפה של סיכון נמצאה אצל ילידי חו"ל ממדינות אסיה ואפריקה, שכמעט מחציתם ענו כי הם חשופים לאבטלה במידה רבה. שיעורים דומים בחריפותם נמצאו אצל עולים מחבר המדינות. ילידי ישראל ממוצא אירופה-אמריקה נמצאו הבטוחים ביותר במקום עבודתם, ולא רחוקים מהם ילידי חו"ל מאותן מדינות, שמחציתם הגדירו את איום האבטלה כקטן. דאגה קטנה ביותר נמצאה אצל החרדים ובמיוחד אצל אלה שציינו כי הם לומדים או למדו בישיבה.

לגבי האפשרות למצוא עבודה מתאימה – ילידי אסיה-אפריקה, ערבים ועולים מחבר המדינות (ובמיוחד העולים בין השנים 1989-1995) מביעים פסימיות יותר מאחרים בהערכת הסיכויים למצוא כיום עבודה מתאימה. זאת בנוסף להבעת אי-ביטחון במקום העבודה – 80 אחוז מהם מגדירים את הסיכויים הללו כנמוכים. בקרב ילידי ישראל, מכל קבוצות המוצא, "שיעור הפסימיות" גם הוא איננו נמוך כלל – 70 אחוז.

ציור 13. החשיפה לאבטלה במידה רבה, לפי רמת הדתיות של הנשאל



באשר לסוגיית העובדים הזרים, נראה כי חלקים נרחבים מהציבור מרגישים שלהעסקת זרים בהיקף נרחב יש השפעה על תעסוקת הישראלים בשוק העבודה, על השכר והאבטלה. המחמירים ביותר בנושא זה הם ילידי אסיה-אפריקה והערבים, והליברליים ביותר הם ילידי אירופה ואמריקה, ילידי ישראל דור שני, והעולים מחבר המדינות. ניתן לראות כי קבוצות אוכלוסייה אשר חשו חשופות יותר לאפשרות של אבטלה ואשר האמינו פחות בסיכויים למצוא עבודה מתאימה, ביטאו בשיעורים גבוהים יותר העדפה לגבי גירוש עובדים זרים. הדבר אינו נכון לגבי העולים של שנות ה-90.

מה צריכה להיות המדיניות כלפי העובדים הזרים?

	למנוע את כניסתם ולגרשם	למנוע את כניסתם אך לאפשר לנוכחים להישאר	לתת להם תנאים שווים לאלה המקובלים לגבי עובדים אחרים במשק
אחוזים			
כל האוכלוסייה	46	36	18
ילידי ישראל דור שני	35	44	22
ילידי ישראל – אס-אפ	54	30	16
ילידי ישראל – אר-אמ	39	45	16
ילידי אס-אפ	67	22	11
ילידי אר-אמ	36	34	30
עולים מחבר העמים	38	48	14
ערבים	66	20	14

8. אפליה וסובלנות חברתית

לא נמצא הבדל גדול בין הנשאלים בסקר, לפי מוצא, בהערכותיהם לגבי מידת האפליה הקיימת כלפי התושבים מצד השלטון. ניתן לראות שוני קטן בגישתם של ילידי הארץ ממוצא אירופה-אמריקה, אשר סוברים פחות מאחרים שקיימת אפליה כלשהי מצד השלטון. עולים מחבר המדינות, לעומת זאת, נוקטים דעה שונה ובעוצמה שונה משאר הציבור. מחצית מהעולים שהשתתפו בסקר סברו כי השלטונות נוטים להפלות קבוצות אוכלוסייה על רקע עדתי במידה רבה. ייתכן, שהעולים ייחסו את המושג "אפליה עדתית" ליחס אותו חוו מצד השלטון בעצמם. גם האוכלוסייה הערבית הביעה ביקורת חריפה כלפי השלטונות והדגישה את עניין האפליה הנוהגת.

בשאלה על מידת הסובלנות בחברה הישראלית מצאנו כי המשיבים התאפיינו לפי מוצאם: ראשית, הסתבר כי יוצאי אסיה-אפריקה תופסים את החברה הישראלית כסובלנית יותר מאשר יוצאי אירופה-אמריקה. בקצה האחד בלטו ילידי חו"ל ממוצא אסיה-אפריקה, שהעריכו את החברה כסובלנית, ובקצה הנגדי, המחמירים בדעתם – ילידי ישראל ממוצא אירופה-אמריקה. מפתיע, אולי, שבעיני הציבור הערבי החברה בישראל נחשבת לסובלנית יותר מאשר בעיני היהודים. החלוקה לפי מידת הדתיות בקרב המשיבים היהודים הראתה כי שתי הקבוצות הרחוקות ביותר זו מזו, החרדים והחילונים, נוקטות דעה דומה ואינן מאמינות בסובלנות החברה הישראלית כלפי השונה. לעומתן, קבוצות האמצע, דתיים ומסורתיים, מבטאות יותר אמון בסובלנות החברתית. בסתירה לתשובות על השאלה הקודמת, עולים מחבר המדינות נתנו ציון גבוה מהאחרים לסובלנותה של החברה הישראלית. מסתבר כי לעולים חדשים יש טענות בעיקר כלפי השלטון בישראל ולא כלפי הציבור.

באיזה מידה מאופיינת החברה הישראלית בסובלנות ביחסים בין קבוצות אוכלוסייה מרקע לאומי, עדתי או דתי שונה?					
	סובלנית במידה רבה מאוד	סובלנית במידה רבה	סובלנית במידה מסוימת	לא כל-כך סובלנית	כלל לא סובלנית
אחוזים					
כל האוכלוסייה	4	7	24	36	29
ילידי ישראל דור שני	2	6	27	37	28
ילידי ישראל – אס-אפ	1	8	26	37	28
ילידי ישראל – אר-אמ	2	2	20	40	36
ילידי אס-אפ	9	14	21	28	28
ילידי אר-אמ	5	6	20	33	36
עולים מחבר העמים	7	9	29	36	19
ערבים	7	12	29	39	13

באשר להפניית תקציבים לרווחת האוכלוסייה הערבית, נמצאה בתשובות לשאלה חלוקה בין יוצאי אסיה-אפריקה, הדורשים לקצץ בשיעורים גבוהים (יותר ממחצית הקבוצה), לבין יוצאי אירופה-אמריקה, שהשיעורים בקרבם נמוכים יותר (35-40 אחוז מבני הקבוצה). העולים מחבר העמים היו קרובים יותר בדעתם בנושא זה ליוצאי אסיה-אפריקה, כאשר מחציתם סברו שיש לקצץ במידה מסוימת, או אף במידה רבה, בתקציבים המופנים לציבור הערבי

9. סיכום

ניתוח התשובות לשאלות הסקר לפי מוצא מגלה כי ההבדלים בין קבוצות המוצא אינם גדולים מאד ברוב המקרים. יחד עם זאת, התגלו מספר תחומים בהם התאפיינו המשיבים לפי השתייכותם למוצא ולאום.

ראשית, יוצאי ארצות אירופה ואמריקה מדגישים יותר מיוצאי ארצות אסיה ואפריקה את קיום הפערים ואי-השוויון בתחומים שונים של השירותים החברתיים. יוצאי אירופה ואמריקה ציינו, בשיעורים גבוהים בהשוואה ליוצאי אסיה ואפריקה, כי קיימים הבדלים ברמת השירותים שמקבלות אוכלוסיות שונות במערכת הבריאות. גם במערכת החינוך הם (ובמיוחד ילידי חו"ל מתוכם), הצטיירו כמודעים יותר לקיום פערים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים בארץ. לעומת זאת, יוצאי מדינות אסיה ואפריקה נמצאו ביקורתיים יותר כלפי המדיניות הכלכלית של הממשלה לעומת יוצאי אירופה ואמריקה, בציינם כי מדיניות זו תורמת להרחבת הפערים בחברה.

לגבי הערכת האפליה העדתית מצד השלטון, בסקר נמצא כי יוצאי אסיה-אפריקה מאמינים בסובלנות הנוהגת בחברה הישראלית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות יותר מיוצאי אירופה-אמריקה. עם זאת, מצאנו כי יוצאי אסיה-אפריקה דורשים לקצץ את התקציבים המופנים לאוכלוסייה הערבית בשיעורים גבוהים בהרבה מיוצאי אירופה ואמריקה, ומגלים יחס פחות סובלני כלפי העובדים הזרים.

לא ניתן אמנם לומר כי ישנו שוני מהותי ביחסם של הישראלים לפי מוצאם למדיניות הקצבאות של הביטוח הלאומי. יחד עם זאת, ניתן לציין כי יוצאי מדינות אירופה ואמריקה, יותר מיוצאי אסיה ואפריקה, תומכים בהחלה אוניברסלית של הקצבאות. גישה זו מבוטאת על-ידי התמיכה בהשארת הקצבאות לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה.

באשר למצוקות חברתיות כגון אבטלה, ירידה ברמת החיים וביטחון אישי, יוצאי מדינות באסיה ובאפריקה הביעו דאגה גדולה יותר בהשוואה ליוצאי מדינות אירופה ואמריקה. הם גם הדגישו את היותם חשופים לאבטלה במידה רבה ודרשו להפנות יותר תקציבים לצורך הטיפול בבעיה זו (בשעה שיוצאי אירופה ואמריקה דרשו יותר תקציבים לחינוך). גם במידת הפגיעה באורח החיים כתוצאה מהמצב הביטחוני נמצאה חלוקה דומה: יוצאי אסיה-אפריקה דיווחו על פגיעה בשיעורים גבוהים יותר. בנוסף לכך, הם דיווחו על הירידה שחלה ברמת חייהם בשנים האחרונות

יותר מיוצאי אירופה ואמריקה, והדגישו בשיעורים גדולים יותר כי הם מתקשים לעמוד בנטל של צורכי הקיום הבסיסיים.

האוכלוסייה הערבית מדגישה פחות את העמקת הפערים החברתיים שחלה בזמן האחרון, כך גם לגבי הפערים הקיימים בתחום שירותי הבריאות והחינוך, אך בנושאים אחרים, הקשורים למדיניות הממשלה, דעתם דומה לדעת האוכלוסייה היהודית. בהערכת התחומים הנחוצים לחיזוק התקציב תמך רוב ניכר בקרב הערבים בכך שיוקדשו משאבים לצמצום האבטלה – 36 אחוז, והתחום השני בחשיבותו היה החינוך – 24 אחוז. בשני תחומים אלה שיעורם של המשיבים שהדגישו את הצורך בחיזוק התחומים הללו נמוך מן הממוצע לכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, שיעור מעט גבוה מן הממוצע לכלל הנשאלים – 12 אחוז – תמך בחיזוק קצבאות הביטוח הלאומי. ייתכן שיש בכך כדי להצביע על התלות הגבוהה בקרב משפחות גדולות רבות במגזר זה של האוכלוסייה בקצבאות אלה. הערכה זו מתחזקת בשל שיעור גבוה במיוחד בקרב הערבים – כ-55 אחוז – שהצביעו על כך שהכנסתם לא מאפשרת או מאפשרת בקושי רב לעמוד בצורכי הקיום הבסיסיים.

תחושת המצוקה של הערבים בתחום רמת החיים, התעסוקה והביטחון האישי קשה יותר בהשוואה ליהודים. ערבים מדווחים על ירידה רבה יותר (בשיעורים גבוהים) שחלה ברמת חייהם. הם גם מביעים אי-ביטחון במקום עבודתם יותר מהיהודים, ומבטאים גישה מחמירה במיוחד בסוגיית העובדים הזרים. ערבים הביעו מצוקה קשה מאוד בתחום הביטחון האישי – אמנם הם אינם מרגישים מאוימים יותר ממעשים עבריינים מאשר היהודים, אך רובם מרגישים כי המצב הביטחוני פגע באורח חייהם במידה רבה. בנוסף לכך הערבים טענו לגבי קיומה של אפליה מצד השלטון, אולם בשונה מהיהודים הם הביעו אמון בסובלנות של החברה הישראלית.

העולים של שנות התשעים הדגישו פחות את העמקת הפערים החברתיים-כלכליים בישראל ואת הפערים בשירותי הרווחה הישירים. הם תומכים באחוזים נכבדים למדי במדיניות הכלכלית של הממשלה באומרם כי היא מצמצמת את הפערים החברתיים. יחד עם זאת, העולים מבקרים קשות את האפליה הקיימת מצד השלטון כלפי קבוצות אוכלוסייה על רקע עדתי וזאת בניגוד לציון הגבוה יחסית שנתנו לחברה הישראלית על סובלנותה. מעניין כי, שילוב דומה מצאנו גם בתשובות של נשאלים מהציבור הערבי.

בנוגע לקצבאות הביטוח הלאומי, עולי שנות התשעים דומים לכלל האוכלוסייה, אם כי הם פחות נוטים לדעות קיצוניות: הם תומכים בהסדר הנוכחי של קצבאות הילדים במידה מסוימת, ומציעים לקצץ חלקית את הקצבאות ל"עשירים".

הערכת רמת החיים על-ידי העולים היא אמביוולנטית: מצד אחד הם מתלוננים על הקשיים שלהם בהתמודדות עם הצרכים הבסיסיים של חיי היום-יום יותר מהוותיקים, ומצד שני הם טוענים כי רמת חייהם השתפרה בשנים האחרונות יותר מהאחרים. ייתכן, ששיפור רמת החיים קשור באופן ישיר למספר השנים שעברו מאז העלייה, והדבר עשוי להעיד על תהליך השתלבות מוצלח של חלק מהם בחברה. עולים מביעים מצוקה בתחום הביטחון האישי יותר מהוותיקים. הדבר נכון הן בהקשר לחשיפה לפעולות עברייניות והן לגבי המצב הביטחוני. גם בתחום התעסוקה עולים מגלים חשש גבוה יותר מהוותיקים באשר לאיבוד מקום עבודתם ומאמינים פחות בסיכוי למצוא עבודה מתאימה לכישוריהם.

מקרו-כלכלה בצל המלחמה

ארנון גפני

במסגרת הסוגיות התחומיות מובאים השנה שלושה מאמרים, פרי עטם של חברי צוות הכלכלה של המרכז, צבי זוסמן ,יעקב ליפשיץ,רפי מלניק וגד שפרון, העוסקים בבעיות המרכזיות של הכלכלה והחברה הישראלית בעת הנוכחית. צבי זוסמן מעמיק בנושא האיום של משבר פיננסי, יעקב ליפשיץ מנתח את הסכנות לחברה ולכלכלה עקב המצב הביטחוני, ורפי מלניק וגד שפרון מטפלים באסטרטגיה של המדיניות הכלכלית. שלושת המאמרים מושתתים על תפישה דומה בעיקרה של המצב הכלכלי הנוכחי והשלכות המדיניות הנובעות ממנו.

מדינת ישראל מתנהלת במשבר כלכלי-חברתי זה שש שנים, מאז סוף שנת 1996. תופעות מדאיגות אחדות מלוות את המשבר לאורך כל התקופה: רמה גבוהה וגוברת של אבטלה, צמיחה כלכלית נמוכה עד שלילית, פער גדול בין התוצר הפוטנציאלי של המשק והתוצר למעשה, העמקת הפערים בחברה והרחבת מעגל העוני. אשר לגורמי המשבר ולמדיניות המתחייבת, מן הראוי לחלק את התקופה לשתי תקופות משנה: 1997-2000 ו- 2001-2002. המיתון בתקופה הראשונה היה בעיקרו תוצאה של המדיניות הכלכלית, ובמיוחד של המדיניות הממשלתית המצמצמת בתחום התקציב, מצד אחד, והריבית הריאלית הגבוהה, שהנהיג בנק ישראל, מצד שני. יעד המדיניות היה אמנם חיובי – חיסול האינפלציה – אולם עוצמת המדיניות חרגה בהרבה מן הדרוש וגבתה מחיר חברתי קשה, במונחי אי-צמיחה ואבטלה. בתקופה השנייה, שאנו עדיין מצויים בעיצומה, המשבר הכלכלי חריף יותר בעוצמתו, במידת האיום שלו על המשק והחברה, ובגורמי הרקע שלו. כך הוא שונה גם במדיניות הממשלתית הנדרשת כדי להתגבר עליו.

המשבר הנוכחי הוא בעיקרו תוצאה של המלחמה נגד הטרור הפלשתינאי, המתנהלת מאז אוקטובר 2000, קריסת ענף ההיי-טק בישראל על רקע משברים כלכליים בשווקים העיקריים שלו והמיתון השורר בעולם המערבי ובראשו ארצות-הברית. על פי חישוביו של צבי

זוסמן המלחמה וקריסת ההיי-טק הקטינו את התוצר העסקי בכ-12 אחוז בשנים 2001-2002. באותה העת שיעור האבטלה הגיע ליותר מ-10 אחוזים ומספר המובטלים ליותר מ- 260,000.

ממאמרו של יעקב ליפשיץ עולה כי הרמה הריאלית של הצריכה הביטחונית בשנתיים האחרונות דומה לזו של תחילת שנות השמונים, כלומר תקציב הביטחון הוקפא ב-20 השנים האחרונות. אולם הודות לשיעור הגבוה יחסית של הצמיחה הכלכלית, ששרר במשק עד 1997, ירד משקלה של הצריכה הביטחונית בכלל המקורות מ-20 אחוז ב-1980 ל-8 אחוזים ב-2001. שינוי משמעותי זה במבנה המשק איפשר הקטנה של הגירעון בתקציב המדינה (מ-12 אחוז מהתמ"ג ב-1980 ו-14 אחוז ב-1984 ל-3.8 אחוזים ב-2001), והפנייה של מקורות תקציביים לשימושים אחרים. ההוצאה על שירותים חברתיים ותשלומי העברה גדלה מאז 1980 מ-32 אחוז מההוצאות הממשלתיות (ללא תשלום חובות) ל-55 אחוז כיום. מדינת ישראל הצליחה גם להקטין את החוב הציבורי הכולל מכ-160 אחוז מהתמ"ג ב-1985 לכ-86 אחוז ב-1997, אולם מאז ועד עתה, בכל תקופת המיתון, נעצרה הפחתתו של החוב הציבורי.

צבי זוסמן מדגיש שבמיתון של השנים 1997-2000, הגורם העיקרי להאטה הכלכלית היה הגידול האיטי בביקוש המקומי, שהושפע במידה רבה ממדיניות הריסון הפיסקלית והמוניטרית החריפה, שהונהגה על-ידי הממשלה. הדבר שונה לגבי המיתון הנוכחי, שבו המלחמה המתמשכת עם הטרור הפלשתינאי פגעה בכמה מענפי המשק, כמו תיירות, יצוא, ובנייה.

נראה, כי עקב אופיו של המיתון בתקופה הראשונה, נדרשו אז פתרונות קיינסיאניים, כלומר מדיניות ממשלתית מרחיבת ביקושים. אכן המרכז לחקר המדיניות החברתית המליץ לפני שנתיים ושלוש שנים להגדיל במידת מה את ההוצאה בתקציב המדינה ולא להירתע מהגדלת הגירעון באופן זמני. נראה שהיה בכוחה של מדיניות כלכלית מרחיבה באותה עת, לחדש את הצמיחה במשק ולצמצם את האבטלה. אילו היתה ננקטת מדיניות כזו היינו נכנסים למיתון הנוכחי במצב טוב יותר.

כיום, פתרונות של הרחבת הביקושים ובמיוחד הגדלת הגירעון בתקציב הממשלה עלולים להיות הרי אסון ובכוחם לגרור את מדינת ישראל למשבר פיננסי, שעלול לבוא לידי ביטוי בהידרדרות בתחום מטבע חוץ או בתחום הבנקאות או בשניהם. אנו מצויים על סף משבר כזה ומחויבים במדיניות כלכלית-חברתית אחראית.

באשר לאסטרטגיה הכלכלית חברתית. רפי מלניק וגד שיפרון, מדגישים את העובדה, שהסכום הכולל של תשלומי ההעברה החברתיים, קצבאות הביטוח הלאומי וגם הקצבאות הממומנות מתקציב הממשלה, גדל בשני העשורים האחרונים, 1980-2000, בשיעור הרבה יותר גדול משיעור צמיחת המשק (ראה גם ניתוח על התפתחות קצבאות הביטוח הלאומי בחלק הקודם של הספר). תהליך זה התאפשר בזכות הפחתת חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ובתקציב בד בבד עם הצמיחה של המשק. להערכתם, עקב שינוי הנסיבות לא ניתן עוד להמשיך בדרך זו ויש לשנות את האסטרטגיה בכיוון של קיצוץ ההוצאות הציבוריות עם דגש על הפחתת תשלומי ההעברה.

אכן, דומה שלא ניתן היה להימנע השנה מקיצוצים בהוצאה הציבורית כדי לעמוד במגבלות התקציב. בעוד שלפני שנתיים ושלוש שנים הציע המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל להרחיב את מסגרת התקציב במידה מסוימת ולהגדיל את היקף השירותים לחברה בתחום הבריאות, שירותי הרווחה והחינוך, הרי שאין אפשרות להציע זאת לגבי תקציב 2003. אולם דווקא על רקע זה, חשוב להימנע מפגיעה בשכבות החלשות ומעוטות ההכנסה, ולבחון חלופות שימנעו פגיעה כזאת ולא יסכנו את היציבות הכלכלית.

יש מקום, למשל, לבחון חלופות לקיצוץ הגדול שנעשה בתחום תשלומי ההעברה, אשר חלק לא מבוטל ממנו חל על בעלי הכנסות נמוכות (אין המדובר בתיקונים הנדרשים בקטעים מסוימים של הקצבאות כדי לבטל את ההסדרים של תמריצים שליליים לאלה שניתן לשנות מצבם מנתמכים לעובדים). ראוי לשים לב לכך שכ-20 אחוז מקצבאות הביטוח הלאומי משולמות לאוכלוסייה הנמנית על שלושה העשירונים הגבוהים (אשר הכנסתם החודשית עולה על 12,000 ש״ח). בהתחשב בכך, יש מקום לבדוק את החלופה של ביטול הפטור ממס הכנסה על קצבאות הביטוח הלאומי. במקום להפחית קצבאות לכולם, אפשר למסות את הקצבאות הניתנות לבעלי ההכנסות גבוהות. חלופה זו עשויה לשפר את הרכב התקציב ולמתן את השפעתו השלילית על התחלקות ההכנסות.

לסיכום, ההערכה היא שהגורמים העיקריים למשבר הנוכחי ימשיכו להתקיים גם בשנת 2003 ויחד עם הקיצוצים המתוכננים בתקציב לשנת 2003, שהונח על שולחן הכנסת, הם ירחיבו ככל הנראה, את אי-השוויון ואת מעגל העוני, מבלי להגדיל באופן משמעותי את הצמיחה הכלכלית. הצורך להימנע מהגדלת הגירעון בשנה זו, מחייב להתמקד בהתייעלות

המגזר הציבורי, כולל מערכת הביטחון, המשרדים החברתיים ותשלומי ההעברה, תוך כדי הימנעות מקיצוצים אצל קבוצות חלשות יותר באוכלוסייה.

מדיניות הממשלה במשק במשבר:
מלחמה, קריסת ההיי-טק ומיתון עולמי

צבי זוסמן

1. עוצמת המשבר במשק הישראלי

המשק הישראלי נתון במשבר חריף קרוב לשנתיים, משבר שונה מן המיתון בו היה נתון בשנים שקדמו לכך - 1997-1999. המשבר חריף יותר בעוצמתו ונבדל מהמיתון בגורמיו העיקריים, מלחמה ממושכת עם הפלסטינים, וקריסת תעשיית ההיי-טק הישראלית בעקבות המשבר העולמי שפקד אותה. הזעזועים החיצוניים פגעו תחילה בענפי יצוא חשובים, ענפים שתרמו רבות לצמיחת המשק במשך שנות התשעים. בהמשך, במהלך השנתיים האחרונות, התפשט המשבר לתחומי משק רבים אחרים, להשקעות המקומיות תחילה ולאחר מכן גם לצריכה הפרטית. במקביל לפגיעה של הזעזועים החיצוניים בפעילות של המגזר העסקי הם הלכו והכבידו גם על תקציב המדינה: מצד אחד, פעולות האיבה הביאו לגידול הוצאות הביטחון, שהלכו והתעצמו והם יגיעו בשנת 2002 לשיעור של 10 אחוזים מהתוצר. מצד שני, הכנסות המדינה הלכו וקטנו במקביל לירידה בפעילות המשקית. ההתפתחויות הללו חייבו את הממשלה לקיצוצים נרחבים בהוצאות לשירותים חברתיים ולתשלומי העברה ואף הגדילו את הגירעון הכולל בתקציב הממשלה.

האומדן של הפגיעה הנגרמת משני הזעזועים החיצוניים – המלחמה עם הפלסטינים וקריסת היי-טק – מוצג בלוח 1. השפעתם המצטברת על התוצר העסקי בשנתיים 2001-2002 היא ירידה של למעלה מ-11 אחוז! במיוחד בולטת הפגיעה של המלחמה המתמשכת עם הפלסטינים, שלמרות שהיא מתנהלת בהיקף מוגבל במונחים צבאיים של גיוס אזרחים, שחיקת ציוד צבאי, הרס תשתיות וכושר יצור כלכלי, הרי פגיעתה בפעילות הכלכלית גדולה מאד. לשם השוואה נאמר, כי הפגיעה המצטברת של פעולות האיבה בשיעור של 7 אחוזים בתוצר העסקי, בשנתיים האחרונות, דומה בהיקפה לפגיעה שנגרמה על-ידי מלחמת יום

הכיפורים בשנתיים 1973-1974[1]. גורם עיקרי בפגיעה הנוכחית היא הירידה בהיקף התיירות מחו"ל, שרמתה עתה (2002) נמוכה בכשני-שליש מרמתה שלפני פרוץ מעשי האיבה. הפסדים נוספים נגרמו בגלל צמצום דרסטי בהיצע כוח אדם מהשטחים לענפי הבנייה והחקלאות, וכן הפסד של ייצוא ישראלי לשטחי האוטונומיה. חשוב להדגיש, שמדובר רק בהשפעות הישירות ולא בהשפעות עקיפות יותר, הנובעות מתחושות של אי-וודאות וחוסר ביטחון אישי המלוות את המלחמה[2]. כמו כן, אין אומדנים אלה כוללים את הגידול בהוצאות הביטחון, שאמור להגיע בשנת 2002 ל-13.2 אחוז והממומן בחלקו על-ידי קיצוצים בהוצאה החברתית ובתשלומי העברה. לפי האומדן הוא עשוי להביא לגידול של 6.5 אחוזים בצריכה הציבורית הכוללת בשנת 2002[3].

לוח 1. הפגיעה בתוצר העסקי: אוקטובר 2000 – יוני 2002

	מונחים שנתיים		הפסד מצטבר
	2001	2002	02-2001
תוצר פוטנציאלי (% שינוי שנתי)	3.6	3.6	7.3
תוצר בפועל (% שינוי שנתי)	-2.4	-2.9	-5.2
הפסד תוצר כ-% מהתוצר העסקי	-6.0	-6.5	-12.5
גורמי הפגיעה כ-% מהתוצר העסקי:			
אינתיפאדה	-3.2	-4.0	-7.0
קריסת ההיי-טק	-2.8	-1.5	-4.3
סך-הכל מזעזועים חיצוניים	-6.0	-5.5	-11.2

לבסוף, ההשפעה של המלחמה עם הפלסטינים טרם באה לידי ביטוי מלא בביצועים הכלכליים של המשק. כך, לדוגמא, מסתמנת ירידה בייצוא, כתוצאה מצמצום הזמנות ממשק הנמצא במלחמה ומשיקולים פוליטיים, ירידה שעלולה להתגבר בעתיד.

---

[1] בנק ישראל, 1973,1974.

[2] דיון נרחב יותר בהשפעת המצב הביטחוני החדש על הפעילות הכלכלית ראה בפרסום: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

[3] למ"ס, 2002.

קריסת ענפי ההיי-טק בישראל הינה חלק מזעזוע שפגע קשות בפעילות הכלכלית של מדינות שבהן הייצוא והפעילות הכללית תלויים רבות בענפים אלה. בקוריאה, סינגפור, טייוואן והונג-קונג התהפכה צמיחה של התוצר המקומי הגולמי משיעור ממוצע של 8.8 אחוזים ב-2000 לירידה של 0.7 אחוז ב-2001. ההשפעה המצטברת של הצמצום בביקוש למוצרי ההיי-טק גרמה לירידה בתוצר העסקי בישראל במשך שנתיים בשיעור כולל הנאמד ב-4.3 אחוזים. גם כאן זוהי ההשפעה הישירה בלבד, מבלי להביא בחשבון השפעות עקיפות יותר של הירידה בהשקעות בענפים אלה, בעקבות המשבר שפקד את הענף.

במיתון של השנים 1997-1999, הגורם העיקרי להאטה היה הגידול האיטי בביקוש המקומי, לאחר קליטת גל העלייה ממדינות חבר העמים ומדיניות הריסון שננקטה כדי להביא את המשק ליציבות מחירים ולהקטנת הגירעון השוטף במאזן התשלומים. המשבר הנוכחי שונה, כאמור, הן בגורמיו, הן בפגיעה הממוקדת שלו בענפי הייצוא העיקריים, והן בירידה המתמשכת בפעילות המשקית. לוח 2 מצביע על הגידול בביקושים המקומיים בשנים 2001-2002 ועל גידול הצריכה הציבורית במיוחד, בשיעור שעלה על הגידול בתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי של המשק). מגמות אלה תרמו תרומה חיובית לגידולו של התוצר, בעוד שהירידה בייצוא פעלה להקטנתו. זאת, בניגוד למיתון בשנים 1997-1999, בהן גדלו השימושים המקומיים, ובמיוחד הצריכה הציבורית, בשיעור שהיה נמוך מהגידול בתמ"ג, והם פעלו להקטנת הגידול שלו, בעוד שהייצוא היה גורם שהמשיך להניע את הפעילות המשקית.

לוח 2. ביקוש מקומי וייצוא ותרומתם למיתון 1997-99 ולמשבר 2001-02

	1997-99		2000	2001-02*	
	שיעור שינוי	תרומה לתמ"ג	שיעור שינוי	תרומה לתמ"ג	שיעור שינוי	תרומה לתמ"ג
תמ"ג	3.5		7.4		-0.9	
ביקוש מקומי	2.5	2.7	3.6	3.8	0.9	0.9
צריכה פרטית	3.7	2.0	7.2	4.1	1.5	0.8
צריכה ציבורית**	1.9	0.5	2.4	0.6	4.7	1.3
השקעה מקומית*	-1.1	0.2	-2.1	-0.5	-3.9	-1.3
עודף יצוא		0.3		3.6		-1.7
יצוא	9.1	2.8	25.3	9.1	-8.0	-3.1
יבוא**	6.6	-2.5	13.1	-5.5	-3.2	1.4

מקור: למ"ס

* הנתונים לשנת 2002 הינם אומדן ראשוני

** ללא יבוא ביטחוני

התרומה = $\frac{\text{השינוי בשימוש (מחירים קבועים)}}{\text{תמ"ג בשנת הבסיס}}$

2. הסכנה של משבר פיננסי

בכלכלה הגלובלית החדשה בולטים משברים פיננסיים שפגעו בעוצמה רבה בפעילותם של משקים. אכן, ההסתברות של מדינה להיקלע למשבר פיננסי גבוהה יותר בשני העשורים האחרונים מאשר בשנות החמישים, השישים והשבעים[4]. בדרך-כלל נוהגים להבחין בשני סוגי משברים פיננסיים: משבר **מטבע** (currency crisis), כאשר מתקפה ספקולטיבית מביאה לגל מכירות של מטבע מקומי ולרכישות מטבע חוץ, הגורם לאובדן יתרות מטבע החוץ בניסיון לתמוך בשער החליפין. משבר המטבע מסתיים בפיחות גדול של המטבע ובהעלאה חדה של שער הריבית, כדי לייצב את שוק מטבע החוץ. משבר **בנקאות** (banking crisis) הוא הסוג השני של משבר, שבו הבנקים אינם יכולים לממש את נכסי האשראי שנתנו ולעמוד בהתחייבויותיהם כלפי מפקידים, ומאלצים את הממשלה להגיש לבנקים סיוע כספי נרחב, כדי לחלץ אותם ממצב זה. במקרים קיצוניים, משבר בנקאות יביא גם לשיבושים חמורים בכל השווקים הפיננסיים. כמובן שייתכנו משברים פיננסיים "**תאומים**" (twin crises), בהם מתרחשים בו-זמנית משבר מטבע ומשבר בנקאות, או שמשבר מסוג אחד גורם גם למשבר מסוג שני[5].

במחקר נרחב של קרן המטבע[6], הכולל 53 מדינות תעשייתיות ומתפתחות בשנים 1980 עד 1995 נמנו 158 משברי מטבע ו-54 משברי בנקאות; זאת, מבלי לכלול את המשברים שפקדו את מדינות מזרח ודרום-מזרח אסיה ב-1997. בנוסף לזעזועים בשווקים הפיננסיים, משברים אלה גרמו לנזקים ישירים משני סוגים:

1. משברים שפקדו את מערכת הבנקאות חייבו התערבות המדינה, כדי לסייע לבנקים שבמשבר בעלות תקציבית ניכרת, הכרוכה בהעלאת מיסים, קיצוץ הוצאות וגידול בגירעון.
2. משברי בנקאות ומשברי מטבע גרמו להפסדי תוצר מצטברים גבוהים מאד.

---

[4] Bordo et al, 2001

[5] IMF, 1998

[6] IMF, 1998

לוח 3 מציג אומדנים של העלות הממוצעת של משברי מטבע, משברי בנקאות ומשברים תאומים (מטבע/בנקאות). האומדנים הינם ממוצעים של העלות של כל אחד מהמשברים שביניהם קיימים הבדלים ניכרים. אולם יש בנתונים אלה כדי ללמד על כך שמשברים פיננסיים אינם נדירים, וכאשר הם מתרחשים, הפגיעה במשק קשה יותר.

לוח 3. העלות המצטברת של משברי מטבע, משברים בבנקאות ומשברים כפולים מטבע/ בנקאות – 1977-1997

סוג המשבר	הפסד מצטבר של התוצר	הסיוע הממשלתי כאחוז מהתוצר
מטבע	*4.3	--
בנקאות	**7.9	**6.4
מטבע/בנקאות	**23.1	**22.9

מקור: * IMF, 1998. האומדן אינו כולל את המשברים באסיה ב-1997.
** Hoggarth. אומדן העלות של הסיוע הממשלתי (לוח A) מבוסס על 24 משברים. אומדן הפסד התוצר (לוח B) מבוסס על 47 משברים.

פיחות גדול עלול לצמצם את הפעילות המשקית

ההנחה שפיחות גדול הוא תוצאת "לוואי" מבורכת של משבר מטבע מבוססת על פי רוב על ניתוח ההשפעות של פיחותים קטנים יחסית, אך איננה תואמת את הניסיון של מדינות שנפקדו על-ידי משבר מטבע. פיחות גדול נתפס בעיני הקהילה הפיננסית הבינלאומית כסימן לאי-יציבות משקית, ובמקרים רבים עלול להתפתח גם למשבר במערכת הבנקאות, תוך פגיעה קשה בפעילות המשקית, בשלושה ערוצים:

1. ייקור חד בתשומות מיובאות פוגע בפריון ועלול להאיץ את האינפלציה.
2. פגיעה בכושר הפירעון של לווים עסקיים שאחוז ניכר מההתחייבויות נקוב במטבע חוץ ואחוז ניכר מתפוקתם נמכר בשוק המקומי. הפגיעה בעסקים אלה עשויה להסתיים בגל פשיטות רגל ופיטורי עובדים, תוך פגיעה ניכרת בפעילות המשקית.
3. ההעלאה הניכרת בשער הריבית, שננקטת כדי לבלום את הרכישות הספקולטיביות של מטבע חוץ והפיחותים, מגבירה את הפגיעה בכושר הפירעון של הלווים ובביקוש המקומי, ובכך עלולה להחריף את הירידה בפעילות המשקית.

בלוח 4 מודגם הקשר בין פיחותים ריאליים וצמצום בפעילות המשקית בחמש מדינות בדרום-מזרח אסיה, לאחר המשברים שפקדו מדינות אלה ב-1997. ברור שבאותה עת פעלו במדינות אלה גורמים שליליים נוספים (בתאילנד, אינדונזיה וקוריאה היה באותה עת משבר בנקאות), אולם מחקרים שיטתיים יותר, שבדקו את הקשר הכלכלי בין פיחותים לבין תוצר בעת משבר מגיעים למסקנה דומה[7].

לוח 4. צמיחה ופיחות ריאלי – מדינות מזרח ודרום-מזרח אסיה
שיעורי שינוי (אחוזים)

	1997-1998 מצטבר			1998
	פיחות	**אינפלציה**	**פיחות ריאלי**	**ירידה בתוצר לנפש**
תאילנד	63.6	14.0	43.5	-12.0
מאלזיה	56.0	8.1	56.0	-9.7
אינדונזיה	327.5	98.7	115.1	-14.7
קוריאה	79.8	12.3	60.1	-7.6
פיליפינים	56.1	16.2	34.3	-2.8

מקור: Asian Development Outlook, 2002

משבר בנקאות ותוצאותיו

בשני העשורים האחרונים התרחשו כאמור משברים רבים במערכות הבנקאות במדינות מפותחות ומתפתחות כאחד. ערעור יציבותה של מערכת הבנקאות יכול להתרחש בגלל תפקוד לקוי של הבנקים, המביא להפסדים על-ידי גידול בחובות האבודים, או זעזועים ספקולטיביים, כגון ציפיות לפיחות, הגורמות למשיכות פיקדונות במטבע מקומי (של תושבי חוץ ותושבים מקומיים כאחד) על מנת לרכוש מטבע חוץ, או פיחות גדול הפוגע בכושר הפירעון של לווים. חשוב להדגיש שמשבר במערכת הבנקאות יכול גם לנבוע משני גורמים שמחוץ למערכת הפיננסית[8]:

1. ירידה מתמשכת בפעילות המשקית עלולה כשלעצמה לגרום למשבר במערכת הבנקאות, בגלל עלייה בחובות אבודים, הפסדים גדולים ומחיקת הון עצמי של בנקים.

[7] Moreno, 1999
[8] Lai, 2002; Bell, Pain, 2000

2. צעדי מדיניות כשלעצמם, וביניהם תקופה ממושכת של ריבית ריאלית גבוהה, הננקטת כדי למנוע את התפתחותו של משבר מטבע ולבלום בריחה ספקולטיבית של הון לחו״ל, הפוגעת בכושר הפירעון של לווים.

מעבר לעלות הפיסקלית של משבר בנקאות, שצוינה לעיל, והכוללת שיקום ההון העצמי של הבנקים שנפגעו, תשלום לבעלי פיקדונות בבנקים שקרסו, כרוכים משברים אלה בהפסדי תוצר ניכרים, הנובעים משיתוק מלא או חלקי של מערכת הבנקאות: צמצום היצע האשראי, הקטנת הנזילות של משקי-בית ועסקים והשפעתה על הביקוש המצרפי, ופגיעה ביעילות הסדרי תשלומים באמצעות פיקדונות בנקאיים, אם הציבור יצמצם את הפקדותיו בבנקים[9]. ציור 1 מנסה להמחיש באופן סכמטי את הקשר בין זעזועים חיצוניים, פגיעה בפעילות המשקית, והסכנה שהזעזועים החיצוניים וירידה מתמשכת בתוצר יביאו להיווצרותם של משבר מטבע, משבר בנקאות, ומה שאף גרוע, משבר ״תאומים״ משני הסוגים.

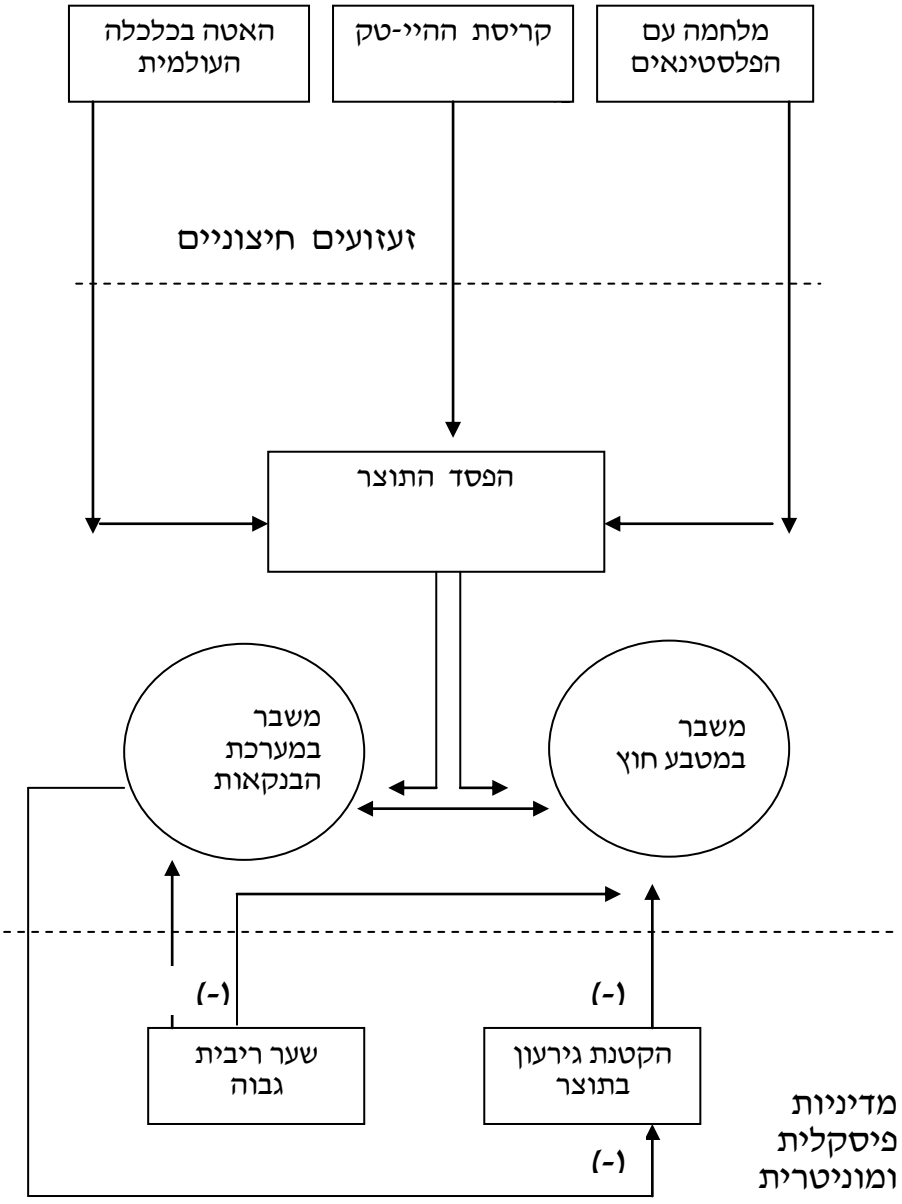
האם צפויים משברי מטבע ובנקאות בישראל?

היכולת לחזות במדויק אם ומתי יפרצו משברי מטבע, משברי בנקאות ואף משברים ״תאומים״ מצומצמת למדי[10]. גם חברות דירוג האשראי, כידוע, לא נתנו אתראה מוקדמת לפני פרוץ המשברים בדרום-מזרח אסיה בשנת 1997. שני מומחים מהבנק המרכזי האנגלי, הסוקרים את המודלים העשויים לתת אתראה מוקדמת לפרוץ משבר בבנקאות מציינים: ״...שלפחות בשלב זה מודלים אלה נתונים לחולשות משמעותיות ומגבלות, במיוחד ככלים פוטנציאליים לקובעי המדיניות״[11].

לכן השאלה, האם המשק הישראלי עומד על סף משבר פיננסי נשארת שאלה פתוחה. התמונה אינה חד-משמעית. לצד שוק מטבע היכול לעמוד בזעזועים הודות ליתרות מטבע חוץ נזילות גדולות וחוב חיצוני נטו קטן, אין להתעלם מהאפשרות, שמספר התפתחויות שחלו בשנתיים האחרונות במשק הישראלי עלולות להוליד משבר פיננסי מהסוג שתואר לעיל:

[9] Hoggarth et al, 2001
[10] Berg, Pattillo, 1999
[11] Bell, Pain, 2000, ראה עמוד 113.

ציור 1. משברים במערכת הבנקאות ובשוק מטבע החוץ



1. הפגיעה הקשה של הזעזועים ה"חיצוניים" בפעילות המשקית,
2. תנודות חריפות בשער החליפין לאחר הפחתת הריבית ב-2 אחוזים,
3. צמצום הפקדות (במטבע חוץ) של משקיעים זרים בבנקים ישראליים, והגדלת משקלם של נכסים פיננסיים נקובים במטבע חוץ בתיקי הנכסים הפיננסיים של משקי בית[12],
4. איומים של צמצום ואף ניתוק קשרים כלכליים מצד מדינות רבות,
5. הפחתת הדירוג של ישראל בשוק הכספים הבינלאומי,
6. צמצום העצמאות של בנק ישראל על-ידי ניסיונות חוזרים להתערב בקביעת המדיניות המוניטרית.

במיוחד צריכות לעורר דאגה ההתפתחויות השליליות במערכת הבנקאות. הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל עומד בהרחבה על ההשפעה שיש לירידה בפעילות המשקית ולמדיניות הריבית הגבוהה להגדלת סיכוני הבנקים:

> "המיתון במשק הישראלי... הביא בשנת 2001 לגידול החשיפה של הבנקים לסיכוני אשראי ... עקב המשך הגידול הניכר של היקף האשראי הבנקאי לעומת הירידה בתוצר. עיקר הגידול באשראי (בשנת 2001) התרכז באשראי בדולרים.. וחושף את לקוחות הבנק, שעיקר פעולתם שקלית, לסיכון שער חליפין, ולכן חושף את הבנק לסיכון אשראי... נמצא כי כל חמש הקבוצות הבנקאיות נחשפו לעליית שיעור הריבית..."[13].

ההתפתחויות במערכת הבנקאות במהלך שנת 2002 - הגידול בהפרשות לחובות מספקים, ובעקבות זאת הירידה החדה ברווחיות בבנקים רבים, וקשיי הנזילות שאליו נקלע אחד הבנקים המסחריים ושהביאו להזרמת סיוע נרחב – ממחישות שאין לבטל את החששות לפרוץ משבר נרחב יותר בבנקאות הישראלית. עם זאת, הנזק הצפוי למשק אם יפרוץ משבר הוא כה גדול שגם אם ההסתברות להתרחשותו היא נמוכה, יש להעמיד את מניעתו בראש סולם העדיפויות של מדיניות הממשלה ובנק ישראל.

---

[12] דיון נרחב ביציבות הפיננסית של המשק הישראלי באמצע שנת 2002 אפשר למצוא אצל שנער, 2002.

[13] בנק ישראל, 2002: שם עמ' 145, 150, 148.

3. מדיניות תקציבית ופעילות משקית

על רקע החשש למשבר פיננסי, תפקודה של המדיניות הכלכלית הוא מניעת משבר כזה ופגיעתו הנוספת, אם הוא יתרחש, בפעילות המשקית, היות שהיא כבר נפגעה בעקבות הזעזועים החיצוניים שפקדו את ישראל. מאחורי משברים פיננסיים לסוגיהם עומד אובדן האמון של הפעילים בשוק הכספים הבינלאומי ושל הציבור המקומי באיתנותה הבסיסית של הכלכלה שנפגעה מהזעזועים, וביכולת הממשלה להתמודד עם המשבר.

הכלים העומדים לרשות הממשלה והבנק המרכזי, כדי לנסות להקטין את היווצרותם של משברים אלה, הם תקציב המדינה והריבית הנקבעת על-ידי הבנק המרכזי. הקיצוץ בתקציב עשוי לחזק את האמון של הקהילה הפיננסית הבינלאומית ביציבות המשקית שנפגעה, וריבית גבוהה עשויה למנוע את הנהירה של משקיעים זרים ומקומיים מהמטבע המקומי למטבע חוץ. אולם, הקיצוץ בתקציב והריבית הגבוהה עלולים להחריף את הירידה בפעילות המשקית ולזרז התפרצותו של משבר בנקאות, כמתואר לעיל. יש צורך בהערכה מדויקת, לכן, של הסכנות ובמינון מדויק, ככל האפשר, של צעדי המדיניות למניעת המשבר הפיננסי.

האם בתנאים שנוצרו בישראל יש מקום להרפיה מסוימת של הריסון התקציבי, כדי לעודד את הפעילות המשקית ולהפחית בדרך זו גם את הלחץ על מערכת הבנקאות? או שמא דרושה משמעת תקציבית מוגברת, הבאה על חשבון הקטנה נוספת של הפעילות המשקית בטווח הקצר, אך עשויה להרחיק את הסכנה של המשבר הפיננסי?

השימוש במדיניות פיסקלית מרחיבה מקובל במשק הנמצא במיתון, בין אם על-ידי הגדלה (אקטיבית) של ההוצאות, למרות הירידה בהכנסות, ובין אם על-ידי מתן אפשרות למייצבים אוטומטיים לפעול, דהיינו אי-הקטנת רמת ההוצאות למרות ירידה בהכנסות. הגדלת הגירעון בתקציב, הנובע משימוש במדיניות מרחיבה, קיבלה לגיטימציה בהסכמים השונים באיחוד האירופי ("הסכם מאסטריכט" ב-1991 ו"האמנה ליציבות וצמיחה" ב-1997), בתנאי שהגירעון לא יחרוג מ-3 אחוזי תוצר ושהחוב הציבורי אינו חורג מ-60 אחוז מהתוצר.

השימוש במדיניות פיסקלית מרחיבה נבדק במחקר שנערך ב-27 מדינות מפותחות בשנים 1977-1998, בעת 61 מיתונים שהיו במדינות אלה בתקופה הנחקרת (לוח 5 מציג את תוצאות המחקר)[14].

[14] Hemming et al, 2002

לוח 5. ניהול מדיניות פיסקלית בתקופת מיתון

	הרחבה פיסקלית	צמצום פיסקלי
מספר המקרים	49	12
עומק המיתון	-4.3	-4.5
מצב פיסקלי בנקודת המוצא		
הגירעון בתקציב כאחוז מהתוצר	-0.3	-5.3
החוב הציבורי כאחוז מהתוצר	24.2	55.9
השינוי בגירעון בעת המיתון כאחוז מהתוצר	-2.5	0.8

מקור: Hemming et al, 2002

המחקר מצא שישנה "חוקיות" מסוימת בהפעלת מדיניות מרחיבה בעת מיתון, היא הופעלה במצבים שבהם התקציב היה מאוזן בעת תחילת המיתון והחוב הציבורי נמוך. לעומת זאת, אם בנקודת המוצא היה גירעון גדול בתקציב והחוב הציבורי היה גבוה, הופעלה דווקא מדיניות פיסקלית מרסנת. התנהגות זו של קובעי המדיניות מעוגנת תיאורטית בכך שההצלחה של מדיניות פיסקלית מרחיבה מותנית בתגובה חיובית של הציבור, שאינו חושש מהגדלת הגירעון כאשר הגירעון והחוב נמוכים, אך מגיב באופן שלילי כאשר הרחבה פיסקלית מופעלת במצב של גירעון וחוב גבוהים, מאחר שהוא יודע שבקרוב "ינחיתו" עליו גזרות מתקנות. יתר על כן, מחקרים שונים מראים, שמדיניות פיסקלית מרחיבה תגדיל בפועל את הפעילות המשקית אם אכן בנקודת המוצא היו גירעון וחוב נמוכים[15].

מדיניות תקציבית לשנת 2003

במשבר שבו המשק הישראלי נמצא היום, והצפוי להימשך גם בשנת 2003, חייבת הממשלה להציב לעצמה שלושה יעדים עיקריים:

1) מניעת התפתחותו של משבר פיננסי, בעקבות הזעזועים החיצוניים שפקדו את ישראל וגרמו לירידה ניכרת בפעילות המשקית.

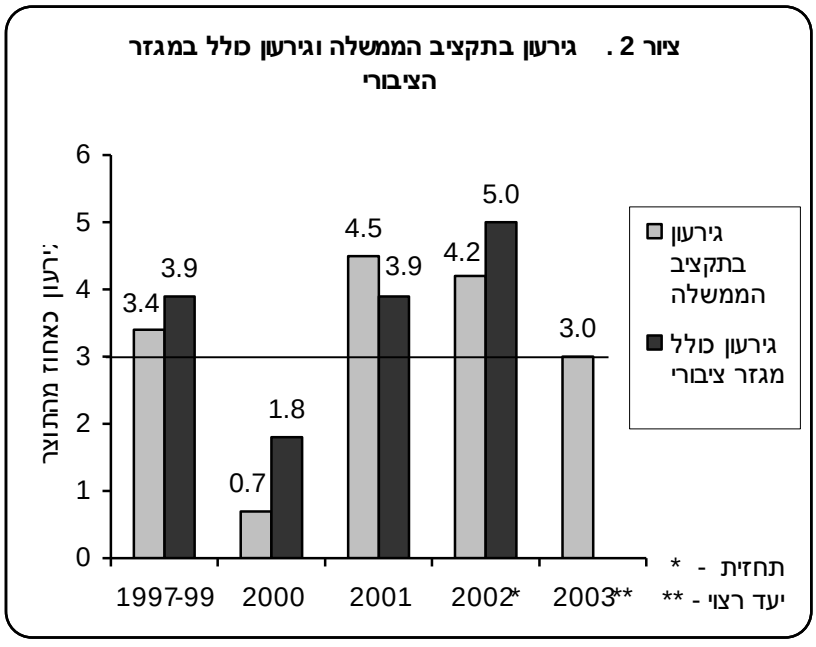
היעד של מניעת משבר פיננסי, ככל הניתן, יושג על-ידי הפחתת הגירעון בתקציב בשנת 2003 ל-3 אחוזי תוצר. גירעון שלא יעלה על שיעור זה

[15] Van den Noord, 2000-ו Perroti, 1999 ; Hemming et al, 2002

מקובל בקהילה הפיננסית הבינלאומית במשק שבו הפעילות המשקית היא נמוכה, בעוד שגירעון גבוה יותר עלול להיתפס כחוסר משמעת תקציבית. כמו כן, בפתח שנת 2003 קיים גירעון בתקציב הממשלה של יותר מ-4 אחוזים מהתוצר (ציור 2). לאור הניסיון הבינלאומי, הקיצוץ בהוצאות הממשלה, הדרוש כדי להגיע לגירעון של 3 אחוזים, לא יגרום לצמצום נוסף של הפעילות המשקית. יתר על כן, בגלל גורמי המשבר בישראל, המלחמה וקריסת ההיי-טק, קשה לצפות שכלי המדיניות הכלכלית - התקציב והריבית – יחזירו את המשק לעסקים כרגיל.

יעד הגירעון בהצעת התקציב לשנת 2003 נקבע ל-15.2 מיליארד ש"ח ויושג, על פי התקציב, עם תישמר רמת הוצאות של 220.9 מיליארד ש"ח, בהנחה ששיעור הצמיחה של המשק יהיה בשנת 2003 בשיעור של אחוז אחד (ראה לוח נספח). זאת אם יושג אומדן ההכנסות למרות שבשנת 2002 יהיו ההכנסות נמוכות במידה ניכרת מהחזוי. אם הצמיחה תרד באחוז אחד, התחום התחתון של תחזית בנק ישראל, יהיה צורך בקיצוץ

ציור 2 . גירעון בתקציב הממשלה וגירעון כולל במגזר הציבורי



נוסף בהוצאות בסכום של 3.6 מיליארד ש"ח: בגלל תוצר יותר נמוך יפחת גירעון יעד של 3 אחוזי תוצר בחצי מיליארד ש"ח, ויקטנו ההכנסות המתוקצבות ממסים ב-3.1 מיליארד ש"ח. בתנאי אי-הוודאות השוררים היום, ובגלל החשיבות של עמידה ביעד הגירעון שנקבע, על התקציב להיערך לאפשרות של צמיחה שלילית על-ידי הגדרה מראש של הוצאות בסכום של 3.6 מיליארד ש"ח כהוצאות המותנות במימוש תחזית הצמיחה הגבוהה. לחלופין, יש לבצע את הקיצוץ הנוסף הנדרש עתה בתקציב שיאושר ולהכין תקציב נוסף למקרה שבו הצמיחה תהיה בהתאם לתחזית הגבוהה יותר.

2) מניעת פגיעה של הקיצוצים בתקציב בשכבות החלשות.

הירידה בתוצר לנפש בשנתיים 2001-2002 בשיעור של 6 אחוזים והירידה הנוספת הצפויה ב-2003 מחייבת התאמה כלפי מטה בשיעור דומה של רמת החיים של הציבור כולו. הקטנת הגירעון בתקציב, האמורה להתבצע תוך כדי ירידה בהכנסות המדינה ורמה גבוהה של הוצאות ביטחון, מחייבת קיצוצים נרחבים בהוצאה החברתית: השירותים הציבוריים ותשלומי העברה. מטבע הדברים, ההוצאה החברתית בתקציב המדינה פועלת להקטנת אי-השוויון ולכן קיצוץ כללי בהוצאה החברתית ייפול על שכם בעלי ההכנסות הנמוכות ויחריף את הפערים החברתיים[16]. יתר על כן, לא רק הקיצוץ בתקציב, אלא גם ההתכווצות בפעילות המשקית והגידול באבטלה עלולים לפגוע בעובדים בלתי מיומנים ובעלי הכנסות נמוכות. לכן, הממשלה חייבת לתת את דעתה להכוונת הקיצוצים לתחומים שבהם הפגיעה בשכבות החלשות תהיה קטנה ככל האפשר תוך כדי הגדלת הנטל על בעלי הכנסות גבוהות יותר.

בדיקה ראשונית של הקיצוצים בהצעת התקציב וביניהם קיצוץ בדמי אבטלה, הפחתת גמלאות וקצבאות ושחיקתם על-ידי ביטול ההצמדה מראה שהנטל היחסי של קיצוצים אלה נופל על השכבות החלשות יותר מאשר על השכבות החזקות והוא עשוי להביא לעלייה בתחולת העוני[17]. אמנם ביטול תקרת התשלומים לביטוח לאומי (שחלה על הכנסות הגבוהות פי חמש ויותר מהשכר הממוצע) מתקנת במקצת את חלוקת

---

[16] הצורך בהגנה מיוחדת על מיעוטי יכולת בעת קיצוצים בתקציב והניסיון של ארגנטינה בייזום תכניות מיוחדות שיגנו על אוכלוסייה זו מתוארים על-ידי Ravallion, 2000.

[17] ניתוח ההשלכות הצפויות של הקיצוצים בגמלאות ובקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, שבוצעו בשנת 2002 והמתוכננים ל-2003 על עשירונים נמוכים ועל תחולת העוני, אפשר למצוא בביטוח לאומי, 2002.

הנטל, אך אין בה כדי לשנות באופן משמעותי את חלוקת הנטל הבלתי-שוויונית. על מנת לעמוד במבחן של פגיעה מינימלית בשכבות החלשות יהיה צורך לבצע תיקונים מתאימים בסעיפי הקיצוץ שהוצגו בהצעת התקציב שאושרה על-ידי הממשלה.

3) הכנת המשק לחידוש הצמיחה, לאחר שתחול תפנית חיובית בזעזועים החיצוניים.

מבחן שלישי למדיניות הממשלה הוא הכנת המשק לחידוש הצמיחה כאשר התנאים בשוק העולמי ישתנו לטובה ותחול רגיעה במלחמה עם הפלסטינים. אחד הלקחים ממשבר האנרגיה וממלחמת יום הכיפורים הוא, שאין די בסיום הלוחמה והמשבר העולמי, כדי להבטיח חידוש של צמיחה בישראל. בעוד שמשקים רבים החלו להתאושש ממשבר האנרגיה בסוף שנות השבעים, שקע המשק הישראלי במה שכונה "העשור האבוד": צמיחה איטית, פריון נמוך, ירידה בהשקעות ואינפלציה דוהרת. קיים חשש שתסריט זה יחזור על עצמו אם הממשלה לא תנקוט בצעדים שיביאו לחידוש הצמיחה, כשהתנאים יאפשרו זאת. אפשר למנות חמישה מבין צעדים אלה:

1. מדיניות של יציבות מחירים ושער החליפין,
2. תקציב מדינה בעל גירעון נמוך ומגמה של ירידה בחוב הציבורי,
3. שיעורי מיסוי נמוכים, ובמיוחד מיסוי על עבודה, בתקציב מדינה השואף לאיזון,
4. צעדים להגדלת הפריון על-ידי השקעות ממשלתיות בתשתית, במו"פ, בחינוך טכנולוגי, ועל-ידי צעדים להגברת הקשר בין שכר לבין תפוקה,
5. רפורמה מקיפה, שתגביר את ההשתתפות בכוח העבודה של מבוגרים, נשים, ומקבלי קצבאות. זאת, תוך יצירת התמריצים המתאימים (סבסוד עבודה של עובדים בלתי מיומנים, קיזוז חלקי בלבד של תשלומי רווחה לאלה המשתכרים בשוק העבודה, הקטנת מספר העובדים הזרים, ועוד).

ייעול ההוצאה החברתית

הצורך בהפחתה משמעותית של הגירעון, תוך כדי הורדה, או לפחות הקפאה של שיעורי המס ותוך המשך רמה גבוהה של הוצאות ביטחון, יגבילו בשנים הקרובות את הגידול בהוצאה הציבורית על חינוך, בריאות ותשלומי העברה. הירידה בהוצאות הביטחון, שמימנה כמעט במשך שני עשורים את הגידול בהוצאה החברתית, תוך הפחתת משקל ההוצאה

הציבורית בתמ"ג, הסתיימה, ככל הנראה. היעדר מקורות נוספים למימון ההוצאה החברתית במשק, שבו פועלים כוחות כלכליים חזקים להגדלת הפערים ואי-השוויון, מחייב ייעול מרחיק לכת בכל השירותים הממומנים מתקציב המדינה:

1. ייעול רחב היקף בייצור שירותי חינוך ובריאות,
2. מיקוד ההוצאה הציבורית על חינוך ובריאות באלה שישתמשו בשירותים אלה במסגרות הציבוריות ולא מימון חלקי של שירותים אלה במסגרות פרטיות לבעלי יכולת,
3. הגברת התפוקה ושיפור איכותה בעזרת תמריצים כספיים למועסקים בשירותים הציבוריים.

סיכום

לנוכח המשך פעולות האיבה, המשבר בתעשיית ההיי-טק וההתאוששות האיטית בכלכלה העולמית, טרם חלפה הסכנה שמשבר פיננסי יפגע במשק הישראלי, בין אם בתחום מטבע החוץ, בין אם במערכת הבנקאות ובין אם משבר "תאומים", בשני התחומים גם יחד. קשה לקבוע אם בכלל ומתי עלולים משברים מסוג זה לפקוד את המשק הישראלי. אולם, אם יתרחש משבר כזה, הרי על סמך ניסיונן של מדינות רבות שנפגעו ממשבר פיננסי, אובדן התוצר הנוסף עלול להגיע ל-10 עד 15 אחוז! זאת בנוסף לפעולות סיוע ממשלתיות (במקרה של משבר במערכת הבנקאות), שעלולות להוות נטל תקציבי כבד בהיקף של מיליארדים רבים. בתנאים אלה חובה לבצע מדיניות כלכלית, שמטרתה העיקרית היא לנסות ולהרחיק את הסכנה של משברים אלה, על-ידי החזרת האמון של הקהילה הפיננסית הבינלאומית ושל הציבור בארץ במשק הנתון לזעזועים חיצוניים חריפים. עם זאת עולה מהניתוח שהובא לעיל, שיש להטיל נטל רב יותר על תקציב המדינה במניעת המשברים. משמעת תקציבית תאפשר הפחתה הדרגתית של הריבית, שרמתה הנוכחית עלולה להכביד על יכולת הפירעון של לווים, שהצמצום בפעילות המשקית בשנתיים האחרונות כבר הכביד עליהם מאד מבחינה פיננסית, ובכך לסכן את יציבות מערכת הבנקאות הישראלית.

לוח נספח: הגירעון בתקציב המדינה 2000-2002 והיעד ל-2003
(מיליארדי ש"ח)

	2000	2001	2002	2003 א	2003 ב
תמ"ג (מיליארדי ש"ח)	464.4	470.2	483.3	495.4	490.4
גירעון בתקציב המדינה					
מיליארדי ש"ח	3.2	21.0	20.3	14.9	14.7
אחוז מתמ"ג	0.7	4.5	4.2	3.0	3.0

מקור: 2000,2001: לוח ג' 1-3, שורה 1, בנק ישראל (2001) נתונים מעודכנים לאוקטובר 2002.
2002: אומדן.
2003: **תמ"ג א'** = תמ"ג 2002 X עליית מחירים של 2.5% ועלייה ריאלית של 1%.
תמ"ג ב' = תמ"ג 2002 X עליית מחירים של 2.5% וירידה ריאלית של 1%.
גירעון = 0.03 X תמ"ג. הגירעון הנגזר בצמיחה של 1% נמוך ב-300 מיליארד ש"ח מהגירעון בהצעת תקציב, בגלל אומדן מעודכן של התמ"ג לשנת 2002 נמוך יותר.

הערה: הקיצוץ הנוסף בתקציב 2003 הנדרש כדי לעמוד ביעד גירעון של 3% בתחזית הצמיחה של 1% - חושב כדלקמן:

הגירעון הנגזר לפי יעד של 3%	14.7 מיליארד ש"ח
הגירעון המתוקצב בתקציב 2003	15.2 מיליארד ש"ח
הקיצוץ הנדרש בגלל הקטנת הגירעון	0.5 מיליארד ש"ח
הקיצוץ הנדרש בגלל ירידה בהכנסות ממסים המתוקצבות של 157.2 מיליארד ש"ח בהנחה של צמיחה של 1%- (במקום 1%)	3.1 מיליארד ש"ח
סך-הכל קיצוץ נוסף נדרש	3.6 מיליארד ש"ח

מקורות

בנק ישראל, **דין וחשבון** לשנים 1973, 1974, 2001.

--, הפיקוח על הבנקים (2002), מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2001.

--, מחלקת המחקר, (2002), **דין וחשבון** 2001.

המוסד לביטוח לאומי (2002), **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2001**, ממצאים עיקריים. (נובמבר).

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2002), **הכלכלה והביטחון**, הכנס הכלכלי השנתי "קיסריה 10".

שנער נ., (2002), **היבטים של יציבות פיננסית חיצונית – פגיעות וערעור היציבות**, בנק ישראל, אוגוסט.

Asian Development Bank (2002), **Asian Development Outlook 2002**.

Bell, J., D. Pain (2000), Leading Indicator Models of Banking Crises – A Critical Review, **Financial Stability Review**, December, pp. 113-129.

Berg, A., C. Patillo (1999), Are Currency Crises Predictable? A Test, **IMF Staff Papers**, Vol. 46, No. 2, June, pp. 107-138.

Bordo, M., B. Eichengreen, D. Klingebiel, M. S. Martinez (2001), Is the Crisis Problem Growing More Severe, **Economic Policy**, No. 32, April, pp. 51-82.

Hemming, R., S. Mahfouz, A. Schimmelpfennig (2002), **Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies**, IMF Working Paper 02/87, May.

Hoggarth, G., R. Reis, V. Saporta (2001), **Cost of Banking System Instability: Some Empirical Evidence**, Bank of England Working Paper.

International Monetary Fund (1998), **World Economic Outlook**, May.

Lai, A. (2002), **Modeling Financial Instability: A Survey of the Literature**, Bank of Canada, May.

Moreno, R. (1999), Depreciation and Recession in East Asia, **Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review**, No. 3.

Perotti, R. (1999), Fiscal Policy in Good and Bad, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 114, No. 4, pp. 1399-1436.

Ravallion, M. (2000), **Fiscal Adjustment: Are the Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence for Argentina**, World Bank, WPS2391, July.

Van den Noord, P. (2000), **The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990's and Beyond**, OECD ED Working Paper 230, January.

כלכלה בעת מלחמה בעצימות נמוכה:
בחינה מחדש של הדילמה "תותחים או חמאה"

יעקב ליפשיץ

מאז הרבעון האחרון של שנת 2000 נתונה ישראל במלחמה בעצימות נמוכה עם הפלסטינים. בה בעת, בד בבד עם ההידרדרות במצב הביטחוני, חלה גם תפנית לרעה בביצועים הכלכליים של המשק (לוח 1). חלקו הראשון של המאמר מציג התפתחויות כלכליות שניתן לייחס אותן למצב הביטחוני, אם כי יש לומר כי פעלו גם גורמים נוספים, אקסוגניים ואנדוגניים, שתרמו להרעה במצב הכלכלי, וקיים קושי לבודד בין ההשפעות השונות. הדיון העיקרי בהמשך מוקדש לסוגיה של הקצאת המקורות לביטחון על רקע הנסיבות הביטחוניות והכלכליות שנוצרו. מצד אחד, לפי הדעה הרווחת, דורש העימות המתמשך עם הפלסטינים להגדיל את הוצאות הביטחון, ואילו מצד אחר, צמיחה כלכלית נמוכה, ואפילו שלילית, כמו גם שיקולים של יציבות כלכלית, מגבילים את היכולת להקצות משאבים גדולים יותר לביטחון.

1. ההתפתחויות הכלכליות הקשורות למצב הביטחון

א. השלכות כלכליות של מלחמה בעצימות נמוכה

המלחמה שהחלה בשלהי שנת 2000 שונה מקודמותיה בכמה מובנים חשובים, לכן גם השלכותיה הכלכליות בעלות אופי שונה. לענייננו, יש להדגיש את ההיבטים הבאים:

1. המלחמות בעבר היו קצרות והתרחשו בחזיתות מוגדרות, לרוב מחוץ לשטח המדינה. ולעומתן המלחמה הנוכחית ממושכת ומתפשטת בכל מרחב המדינה.
2. אין מדובר במלחמה קונבנציונלית בין צבאות סדירים של מדינות, הפועלים בשיטות לחימה דומות ומפעילים אמצעים דומים, אלא

בעימות א-סימטרי שבו כוחות פלסטינים בלתי סדירים מפעילים צורות שונות של טרור נגד אוכלוסייה ויעדים אזרחיים בישראל.

3. באופן ההתנהלות של המלחמה יש מידה רבה של ספורדיות: עוצמת האירועים ופגיעתם עולה ויורדת, מיקומם משתנה ותכיפותם בלתי צפויה.

ההבדלים בהשלכות הכלכליות לא פחות משמעותיים. מחירן הכלכלי של המלחמות, שבהן היתה ישראל מעורבת בעבר, כלל שלושה מרכיבים עיקריים: עלויות שוטפות של ניהול המלחמה, אובדן תוצר כתוצאה מגיוס חיילי מילואים ועלויות שנדרשו לשיקום הצבא, החזרת הציוד לכשירות והשלמת מלאים בעקבות המלחמה. היות שהמלחמות היו קצרות והתנהלו מחוץ לשטח המדינה, ללא מעורבות ממשית של העורף ומבלי שנגרמו נזקים פיזיים לרכוש, ההשלכות הכלכליות העקיפות היו מצומצמות יחסית. במלחמה הנוכחית הדברים שונים: אמנם גם עכשיו נדרשה הגדלה של הוצאות הביטחון, אך דווקא ההשפעות העקיפות של המלחמה בולטות יותר. המלחמה הנוכחית יוצרת רמה גבוהה של אי-ביטחון, אי-וודאות וסיכונים המשבשים ופוגעים בפעילות הכלכלית בשל הסיבות שהוזכרו. המשק הישראלי מתמודד לא רק עם הצורך להגדיל את המקורות המופנים לביטחון, אלא גם עם ההשלכות השליליות של חוסר ביטחון.

ההשלכות הכלכליות העקיפות של המלחמה הנוכחית מתחלקות למספר קטגוריות ראשיות:

(א) השלכות הנובעות מהנתק הכלכלי בין המשק הישראלי ובין שטחי הרשות הפלסטינית בצד הביקוש (ירידה חדה בהיקף היצוא של סחורות ושירותים מישראל לרשות הפלסטינית בעיקר) ובצד ההיצע (הפסקה מוחלטת כמעט של מעבר עובדים משטחי הרשות הפלסטינית לישראל בעיקר).

(ב) השלכות הנובעות משינויים בדפוסי ההתנהגות של פרטים וחברות בישראל (ראו להלן).

(ג) השלכות על קשרי החוץ הכלכליים של ישראל ועל מאזן התשלומים של המשק. התופעה הבולטת ביותר, בהקשר זה, היא, ללא ספק, הירידה התלולה בכניסות של תיירים לישראל, ועקב כך – ירידה בהכנסות של ענף התיירות למרכיביו השונים. נוסף לכך, ייתכן שנפגע גם יצוא אחר. מתוך חשש לביטחונם האישי, נמנעים נציגים של חברות זרות וקניינים מביקורים בישראל. עובדה זו מקשה ופוגעת

בקשירת עסקות. כמו כן, היות שמעריכים כי עלולים להיות שיבושים באספקות, נוטים קונים מסורתיים ופוטנציאליים לסמוך פחות על יצרנים ישראליים והם מחפשים להם מקורות חליפיים בארצות אחרות. מתווספת לכך גם ההשפעה של היחס העוין לישראל, שהתפתח בשוקי יעד מסוימים - מעין "חרם צרכנים" על סחורות ישראליות - והאיומים בסנקציות כלכליות נגד ישראל מצד ממשלות באירופה (גם אם לא תורגמו עדיין להחלטות מחייבות). לבסוף, אי-היציבות הביטחונית והשלכותיה הכלכליות מגבירים את הסיכון הישראלי בעיני משקיעים ומלווים זרים, הם פוגעים - למעשה, אם לא להלכה - בדירוג האשראי של ישראל וגורמים לצמצום משמעותי בכניסת הון זר לארץ וכנראה גם לעלייה במחירו. במקביל, רמת סיכון גבוהה יותר מעודדת צורות שונות של יצוא הון לחו"ל על-ידי ישראלים.

(ד) נזקי גוף ורכוש. בשנתיים האחרונות גבתה המלחמה מאות קורבנות ואלפי פצועים. מבחינה כלכלית יבשה, אובדן חיים ונכות הם בגדר שחיקה של הון אנושי הפוגעת בתוצר העתידי של המשק. נוסף לכך, נגרמו נזקים לרכוש – בעיקר מבנים וכלי רכב – המהווים פגיעה במלאי ההון הפיזי.

(ה) השלכות הנובעות משינויים תכופים במדיניות הכלכלית של הממשלה ובנק ישראל. עם פרוץ המאורעות לא ערכה הממשלה התאמות בתקציבה, ואילו בהמשך, כאשר ננקטו צעדים, הם היו הססניים ובלתי מספקים. הממשלה לא העריכה נכון, מן הסתם, את התמשכותו והעמקתו של העימות, ולא כל שכן את השלכותיו הכלכליות, וביססה את תכניותיה התקציביות על הנחות מוטעות. למעשה, הממשלה נגררה אחרי ההתפתחויות, ונוכח הצורך להגדיל את הוצאות הביטחון, מצד אחד, והירידה בהכנסות ממסים, מצד אחר, הכריזה מדי מספר חודשים על "תכניות כלכליות" חדשות במאמץ להגביל את הגירעון התקציבי. בנק ישראל, מצדו, המשיך תקופה ארוכה במדיניות מוניטרית מרחיבה והפחית את הריבית במשק, ורק כאשר גברו הסימנים להתערערות היציבות בשוקי ההון ומטבע החוץ חזר והעלה את הריבית בשיעורים חדים. השינויים התכופים יצרו בציבור תחושה של היעדר שליטה, כרסמו באמינותה של המדיניות הממשלתית, והוסיפו לאי-הוודאות הגדולה בלאו הכי.

ב. השפעת ה"החיים עם טרור" על דפוסי ההתנהגות הכלכלית

עליית מפלס אי-הביטחון, שצדה האחר הוא גידול בהסתברות למות ולהיפגע, מחוללת שינויים בדפוסי ההתנהגות של פרטים וחברות במשק. ראשית, היא מגדילה את ההסתברות לאובדן הכנסות או מקטינה את תוחלת ההכנסות העתידיות. בנוסף, ההווה נעשה חשוב יותר ("אכול ושתה כי מחר נמות"), והשינוי בהעדפות הזמן מתבטא בשיעור היוון סובייקטיבי גבוה יותר. ביחד, ככל שמדובר בפרטים במשק, הירידה בתוחלת ההכנסות והעלייה בשיעור ההיוון הסובייקטיבי מקטינים את הערך הנתפס של הכנסתם הפרמננטית. התוצאות עשויות להיות מרחיקות-לכת: אמנם העדפת ההווה (השפעת התחלופה) עשויה לעודד תצרוכת, אך הירידה בהכנסה הפרמננטית (השפעת ההכנסה) גורמת להקטנת הביקוש לתצרוכת. בחשבון כולל, היות שהירידה בביקוש לתצרוכת צפויה להיות בסדר גודל דומה לירידה בהכנסה הפרמננטית, אפשר להניח כי במשק שבו תחושת אי-הביטחון של פרטים גדלה ירד הביקוש לתצרוכת, ועקב כך תרד רמת הפעילות הכלכלית והתוצר של המשק יהיה נמוך יותר.

שנית, משיקולים דומים יש להניח כי תהיה ירידה גם בהשקעות. בענפים שנפגעו באופן ישיר מעליית מפלס אי-הביטחון (ענף התיירות, למשל) גדלה אי-הוודאות לגבי הכנסות עתידיות ועמה גם הסיכון הכרוך בהשקעות חדשות. בנסיבות אלו, חברות נוטות לבטל או לדחות תכניות השקעה. בענפים אחרים ובכלל המשק, עליית ההסתברות לנזקי רכוש מקטינה בממוצע את תוחלת התשואה על השקעות, וממילא את כדאיותן הכלכלית. בטווח הקצר, הירידה בהשקעות מעמיקה את המיתון בפעילות הכלכלית, ואילו לטווח ארוך, היא פוגעת בפוטנציאל הצמיחה הכלכלית של המשק.

שלישית, השפעת העלייה במפלס אי-הביטחון איננה אחידה. הטרור, המכוון נגד אוכלוסייה אזרחית, יחפש לפגוע במקומות הומים מאדם – בשווקים ובמרכזי קניות, במסעדות ובמקומות בילוי אחרים, במערכות הסעה המונית וכדומה – ועקב כך משתנים הרגלי הצריכה של הציבור. שינויים מעין אלו משפיעים לאורך זמן על המחירים היחסיים של מוצרים ושירותים, ודורשים התאמות מבניות הכרוכות במידה לא מבוטלת של חיכוך. התוצאה הבלתי נמנעת היא ירידה ביעילות הכלכלית והתיישנות (obsolescence) מואצת של הון. התוצר של המשק עלול להיות נמוך יותר גם בשל כך, לפחות בטווח הקצר.

סוג אחד של שינוי בהרגלי צריכה, שראוי להתייחסות מיוחדת, קשור בשירותי אבטחה. בעימות א-סימטרי, שבמרכזו עומדות פעולות טרור נגד אוכלוסייה אזרחית, האפשרות לנקוט אמצעי סיכול והגנה איננה מוגבלת לצבא ולכוחות ביטחון ממלכתיים אחרים. הביטחון חדל אפוא להיות מוצר ציבורי טהור ומתפתחים ביקוש והיצע לשירותי אבטחה פרטיים. בשנתיים האחרונות חלה כנראה התרחבות ניכרת בענף של שירותי אבטחה פרטיים. המשמעות המקרו-כלכלית של התופעה החדשה יחסית – אספקת ביטחון ציבורית ופרטית בו-זמנית – טעונה בחינה תיאורטית ואמפירית נוספת. מצד אחד, הוצאות ביטחון פרטיות מהוות תחליף להוצאות ביטחון ציבוריות, ואילו מצד אחר, ההוצאה הציבורית לביטחון נקבעת בתהליך פוליטי מחוץ לשווקים, וספק אם היא מתחשבת ברמת ההוצאות הפרטיות לביטחון. לא מן הנמנע אפוא שהנתח הכולל של מקורות כלכליים המופנה לביטחון יהיה גדול מאופטימלי ויבוא על חשבון הקטנה של שימושים אחרים.

ג. ההתפתחויות הכלכליות מאז הרבעון האחרון של שנת 2000

הביצועים הכלכליים של המשק מאז הרבעון האחרון של שנת 2000 מוצגים בלוח 1. מתקבלת תמונה כללית של הידרדרות כלכלית, אם כי היא איננה מבחינה בין השפעות המלחמה ובין גורמים אחרים, חיוביים ושליליים, שפעלו באותה תקופה. בבנק ישראל נערך ניסיון לבודד בין הגורמים ולהציג את ההשפעה הספציפית של המלחמה על התוצר בחמשת הרבעונים הראשונים של העימות, דהיינו מאוקטובר 2000 ועד סוף שנת 2001. לפי האומדן, הפער בין התוצר העסקי הפוטנציאלי ובין התוצר העסקי בפועל הסתכם בכ-12 מיליארד ש"ח (במחירי 2000), או בכ-4 אחוזי תוצר עסקי (כ-2.7 אחוזי תוצר לאומי)[1]. בעבודת המשך, שהניחה כי התמשכות המלחמה בעוצמה זהה מרחיבה ומעמיקה את השפעתה, העריכו כי בשנת 2002 עלולה להתווסף פגיעה בשיעור של 3.5-5 אחוזי תוצר לאומי[2]. בסך הכולל, לפי האומדנים, אם כן, ישראל צפויה להפסיד מתחילת המלחמה ועד סוף שנת 2002 6.5-7.5 אחוזי תוצר לאומי בהשוואה לתוצר שהיה קיים אלמלא המלחמה.

ראוי להדגיש שאין מדובר בשינוי של מה בכך. להתפתחות זו משמעות אסטרטגית שאי אפשר לזלזל בחשיבותה. דרך אחת להמחיש את

[1] בנק ישראל, דין וחשבון 2001, 9-10.

[2] המכון הישראלי לדמוקרטיה, הכלכלה והביטחון, 2002, 18-21.

משמעות השינוי נוגעת למיקומה של ישראל במדרג העולמי של ארצות על-פי גודלו של התל"ג לנפש. בשלהי שנות התשעים תפסה ישראל מקום בעשירון השלישי והקדימה כמה מדינות מפותחות במערב, אולם בעקבות המלחמה והפסד התוצר שהיא גורמת, עלולה ישראל לסגת לעשירון החמישי בלבד ומיקומה יהיה בשכנות למדינות בלתי-מפותחות בעולם השלישי. עם כל כובד משקלם של שיקולים אחרים, חשוב שקברניטי המדינה יהיו מודעים למחיר הכלכלי שגובה המלחמה הנוכחית עם הפלסטינים, ויביאו אותו בחשבון בקביעת האסטרטגיה הכוללת של ישראל.

לוח 1. אינדיקטורים להתפתחות המשק* (אחוזים)

	1999	2000	2000	2001				2002
			רבעון IV	רבעון I	רבעון II	רבעון III	רבעון IV	רבעון I
תוצר עסקי	6.1	3.0	-15.2	0.4	-6.2	-6.6	-9.9	-1.1
ייצור תעשייתי	7.2	4.5	-4.2	-5.0	-14.1	-10.1	-8.4	
מסחר קמעונאי מאורגן		10.2		-3.2	4.9	0.9	1.2	-2.2
התחלות בנייה - דירות		18.6		-13.1	-20.8	5.4	7.6	
השקעות בענפי המשק	2.1	4.5	6.5	9.7	-22.0	-0.1	-37.1	
יצוא סחורות	18.1	13.0	7.3	-18.3	-18.0	-11.8	2.5	
יצוא תיירות	36.3	-38.1	-71.8	-10.3	-61.8	-27.3	-38.5	
כניסת תיירים		3.7		-6.5	-12.9	-12.1	-15.6	-0.4
שיעור אבטלה	8.9	8.8	8.8	8.6	8.8	9.6	10.2	
שיעור אינפלציה	1.3	0.0	-1.9	-1.9	6.6	3.6	-2.3	9.8
המדד המשולב	4.1	5.1	1.9	-3.4	-5.9	-10.1	-4.2	

* אבטלה – השיעור בתקופה; שאר האינדיקטורים – שיעורי שינוי מנוכה עונתיות באחוזים, כל תקופה לעומת קודמתה, במונחים שנתיים.

מקור: **בנק ישראל**, דין וחשבון 2001 וההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אפריל 2002.

2. הקצאת מקורות כלכליים לביטחון

א. ההתפתחויות העיקריות

ערב המלחמה, במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2001, הוחלט על קיצוץ תקציב הביטחון בכ-1 מיליארד ש״ח. חודשיים לאחר מכן כבר התהפכו היוצרות ולנוכח ההידרדרות במצב הביטחוני הוסיפו לתקציב הביטחון, במועדים שונים, כ-5.5 מיליארד ש״ח, חלקם בפריסה על פני שלוש שנים. זאת ועוד, תקציב הביטחון גדל מדי שנה ב-60 מיליון דולר בעקבות ההסכם הרב-שנתי עם ממשלת ארה״ב להחלפת סיוע כלכלי בסיוע ביטחוני. לטענת משרד הביטחון, התוספות לא מכסות את העלויות השוטפות של המלחמה והוא תובע הגדלה של תקציבו לשנת 2003 בכ-4-3 מיליארד ש״ח. מנגד, משיקולים מקרו-כלכליים, משרד האוצר דורש להקטין את תקציב הביטחון בסכום דומה.

הדילמות הקשורות להקצאת מקורות לביטחון אינן חדשות במציאות הישראלית, באופן כללי. יחד עם זאת, ההיבטים הספציפיים שלהן משתנים בהתאם לנסיבות הביטחוניות, מצד אחד, ולנוכח התנאים הכלכליים, מצד אחר.

הוויכוח הנוכחי על גודלן של הוצאות הביטחון מתקיים לאחר תקופה ארוכה של ירידה כמעט רצופה במשקלה היחסי של הצריכה הביטחונית במשק (לוח 2). בתחילת שנות השמונים נטלה הצריכה הביטחונית כחמישית מן ההכנסה הגולמית של המשק מכלל המקורות (התוצר הלאומי הגולמי ועוד העברות חד-צדדיות מחו״ל), ואילו בפתח שנות האלפיים – כ-8 אחוזים בלבד. משקלה היחסי ירד אפוא בכ-12 נקודות אחוז. באותה עת ירד גם משקלה היחסי של הצריכה הביטחונית המקומית בתמ״ג לחצי – מ-13.5 ל-6.8 אחוזים. עם זאת, חשוב להדגיש כי הירידה במשקל היחסי של הצריכה הביטחונית הכוללת והמקומית במשק התרחשה למרות שהרמה המוחלטת הריאלית שלהן נשמרה פחות או יותר (לוח 2). במהלך השנים היו עליות וירידות, אך בשנת 2001 עמדו הצריכה הביטחונית הכוללת והצריכה הביטחונית המקומית על אותה רמה ריאלית כמו בשנת 1980. הירידה במשקלה היחסי של הצריכה הביטחונית היתה, אם כן, בעיקרה, תוצאה של צמיחת התוצר והגידול במקורות הכלכליים של המשק, ולא של קיצוצים בהוצאות הביטחון.

לוח 2: התפתחות הצריכה הביטחונית* ומשקלה היחסי במשק, 1980-2001 קובץ נפרד.

היבט חשוב נוסף לצורך הערכת ההשפעות של הגדלת ההקצאה של המקורות לביטחון בשנים הקרובות נוגע לשימוש שנעשה במקורות שהשתחררו מביטחון בשני העשורים האחרונים. סוגיה זו נבחנת להלן בשני מישורים: רמת המשק הלאומי (לוח 3) ורמת המגזר הציבורי (לוח 4).

לגבי המשק הלאומי - מראשית שנות השמונים ועד ראשית שנות האלפיים, החלק היחסי מתוך המקורות של המשק ,שהשתחרר מצריכה ביטחונית, הופנה כולו לצריכה אחרת, בעיקר לצריכה פרטית, ובמידה קטנה יותר גם לצריכה ציבורית אזרחית. כלומר, המשקל היחסי של החיסכון מתוך המקורות לא השתנה והנתח היחסי של המקורות שהופנו להשקעה לא הוגדל (למעשה, חלה בו ירידה מסוימת) ולא שימש לשיפור החשבון השוטף של מאזן התשלומים. אפשר לתאר את ההתפתחויות גם כדלקמן: היות שהצריכה הביטחונית נותרה קבועה במונחים מוחלטים, כלומר הביטחון לא השתתף בחלוקת המקורות שנוספו למשק, הנהנים העיקריים מתוספת המקורות היו הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית האזרחית. אמנם הגדילו גם את החיסכון (ואת השימושים שהוא אפשר), אך לא מעבר לשיעורו הממוצע בתחילת התקופה. הדברים נכונים לכל התקופה הנדונה, ובהבדלים מסוימים גם לגבי שנות השמונים ושנות התשעים בנפרד. ההבדל העיקרי בין שני העשורים נוגע לנהנים מהירידה בחלקה היחסי של הצריכה הביטחונית במקורות: בשנות השמונים עלה חלקה היחסי של הצריכה הפרטית במקורות במקביל לירידה בביטחון, ובשנות התשעים היתה התחלופה כולה בין ביטחון ובין צריכה ציבורית אזרחית.

העובדות כשלעצמן לא מאפשרות להרחיק לכת בפרשנות ללא מחקר נוסף. לכאורה, יש פיתוי לומר כי הקפאת הצריכה הביטחונית לא נוצלה כראוי, היות ששימשה להעלאת רמת החיים ולא להאצת הצמיחה הכלכלית או להקטנת תלותו של המשק בחו"ל. מנגד, יכולה להישמע הטענה כי הקפאת הצריכה הביטחונית היא שאפשרה לשמור על שיעורו הממוצע של החיסכון מתוך המקורות ללא שינוי, ואלמלא כן – אם היתה מתרחשת בו ירידה – היתה נרשמת פגיעה בהשקעות, בצמיחה הכלכלית ובמאזן התשלומים של המשק. הניתוח ההיסטורי תורם לענייננו, רק ככל שהוא מלמד על ההתפתחויות שעשויות להתלוות להגדלת המקורות לביטחון בעתיד, ואנו דנים בכך בהמשך.

לגבי המגזר הציבורי, היות שהיבוא הביטחוני ממומן ברובו ממענקי סיוע שמקבלת ישראל מארה"ב, יש עניין להתמקד בהשלכות של הירידה בהוצאות הביטחון המקומיות. בשנים 1980-2001, הירידה בצריכה הביטחונית המקומית היתה שווה בקירוב לירידה בגירעון המקומי ((במונחים של אחוזי תוצר). באותה העת, בעיקר בראשית התקופה, הקטנת הגירעון המקומי של הממשלה (בהגדרה רחבה) היתה בלי ספק מטרה חשובה, שהצדיקה צעדים שונים, לרבות הקטנה של הוצאות הביטחון. עם זאת, הטענה להקבלה מלאה בין שתי ההתפתחויות לוקה בפשטנות יתר, מה גם שהירידה העיקרית בגירעון הקדימה את הירידה בצריכה הביטחונית המקומית. באופן כללי יותר ניתן לתאר את ההתפתחויות כדלקמן: כמחצית מהירידה במשקלה היחסי של הצריכה הביטחונית המקומית אפשרה להגדיל ביקושים מקומיים אחרים של המגזר הציבורי, והיתרה, ביחד עם הגידול במשקל היחסי של המסים נטו, אפשרו להקטין את הגירעון המקומי.

לוח 3: הפניית מקורות מביטחון לשימושים אחרים במשק הלאומי, 1980-2001, (אחוזים מתוך הכנסות המשק מכלל המקורות)

השנה	צריכה ביטחונית	צריכה פרטית	צריכה ציבורית אזרחית	סך-הכל צריכה	חיסכון לאומי גולמי	השקעה גולמית	החשבון השוטף נטו במאזן התשלומים
1980	19.9	46.6	15.6	82.1	17.9	20.2	-2.3
1985	17.1	48.8	12.7	78.7	21.3	16.4	5.0
1990	12.0	55.2	15.0	82.2	17.8	17.8	0.0
1995	8.4	53.7	18.3	80.4	19.6	24.7	-5.1
2001	8.3	54.7	19.0	82.0	18.0	19.5	-1.5
השינוי בנקודות אחוז							
1980-1985	-2.8	2.2	-2.9	-3.4	3.4	-3.8	7.3
1985-1990	-5.1	6.4	2.3	3.5	-3.5	1.4	-5.0
1990-1995	-3.6	1.5-	3.3	1.8-	1.8	6.9	-5.1
1995-2001	-0.1	1.0	0.7	1.6	-1.6	-5.2	3.6
1980-1990	-7.9	8.6	-0.6	0.1	-0.1	-2.4	2.3
1990-2001	-3.7	0.5-	4.0	0.2-	0.2	1.7	-1.5
1980-2001	-11.6	8.1	-3.4	-0.1	0.1	-0.7	0.8

המקור: דוח בנק ישראל 2001; נספח סטטיסטי.

לוח 4: הפניית מקורות מביטחון לשימושים אחרים במגזר הציבורי, 1980-2001 (שנים נבחרות, אחוזי תמ"ג)

השנה	צריכה ביטחונית מקומית נטו	ביקושים מקומיים אחרים*	תשלומי העברה נטו**	מסים	מסים בניכוי תשלומי העברה נטו	הוצאות מקומיות אחרות נטו***	גירעון מקומי
1980	13.5	19.9	19.7	41.4	21.7	0.2-	11.5
1985	12.0	17.3	15.9	42.4	26.5	3.7	6.5
1990	10.1	19.3	13.5	37.6	24.1	2.3	7.6
1995	7.5	23.6	12.8	38.9	26.1	0.6	5.6
2001	6.8	22.9	14.3	40.3	26.0	1.3	1.5
השינוי בנקודות אחוז							
1980-1985	1.5-	2.6-	3.8-	1.0	4.8	3.9	5.0-
1985-1990	1.9-	2.0	2.4-	4.8-	2.4-	1.4-	1.1
1990-1995	2.6-	4.3	0.7-	1.3	2.0	1.7-	2.0-
1995-2001	0.7-	0.7-	1.5	1.4	0.1-	0.7	0.6-
1980-1990	3.4-	0.6-	6.2-	3.8-	2.4	2.5	3.9-
1990-2001	3.3-	3.6	0.8	2.7	1.9	1.0-	2.6-
1980-2001	6.7-	3.0	5.4-	1.1-	4.3	1.5	6.5-

* ביקושים מקומיים אחרים כוללים צריכה ציבורית אזרחית והשקעות הממשלה הרחבה

** תשלומי העברה נטו כוללים תמיכות ישירות והטבות אשראי

*** הוצאות מקומיות אחרות נטו כוללות את תשלומי הריבית הנקובה לציבור בניכוי הכנסות מרכוש, בלאי וזקיפת הפנסיה

מקור: דוח בנק ישראל 2001 – נספח סטטיסטי.

התמונה הכללית איננה נותנת ביטוי מספיק לשני עניינים: ראשית, היו הבדלים בין תקופות משנה. במחצית השנייה של שנות השמונים ובמחצית הראשונה של שנות התשעים התקיימה תחלופה ברורה בין צריכה ביטחונית מקומית ובין ביקושים מקומיים אחרים של המגזר הציבורי, ואילו בשתי תקופות המשנה האחרות ירד המשקל היחסי של שני הרכיבים במקביל. במחצית הראשונה של שנות השמונים, הירידה במקביל מבטאת את המאמץ להקטין את הגירעון המקומי ולהחזיר את המשק ליציבות כלכלית. במחצית השנייה של שנות התשעים, לעומת זאת, נועדה הירידה בצריכה הביטחונית ובביקושים מקומיים אחרים של

המגזר הציבורי לאפשר הגדלה של תשלומי העברה מבלי להגדיל את נטל המסים הכולל ואת הגירעון.

ההערה השנייה נוגעת לקשר בין הקטנת הוצאות הביטחון לבין הגדלת תשלומי ההעברה לפרטים בפרט ולהגדלת ההוצאות החברתיות של הממשלה בכלל (לוח 5). מתחילת שנות השמונים ועד תחילת שנות האלפיים, הקטנת חלקן היחסי של הוצאות הביטחון בהוצאה הממשלתית (ללא פירעון חוב) ב-17 נקודות אחוז ושל הוצאות אחרות ב-7 נקודות אחוז, אפשרה להגדיל את חלקן היחסי של ההוצאות החברתיות ב-24 נקודות אחוז ולהכפיל ויותר את חלקם היחסי של תשלומי ההעברה הקשורים להבטחת הכנסה. אפילו אם אין קשרים סיבתיים ישירים בין ההתפתחויות, דהיינו הקטנת הוצאות הביטחון לא נועדה במתכוון להגדלת ההוצאות החברתיות של הממשלה, הרי שלנקודת המוצא שנוצרה יש חשיבות בהערכת ההשלכות שעשויות להיות להגדלת הוצאות הביטחון בשנים הקרובות.

לוח 5: הרכב ההוצאה הממשלתית (ללא פירעון חוב), 1980-2001
(אחוזים)

השנה	סך-הכל	הוצאות ביטחון	הוצאות חברתיות			הוצאות אחרות
			סך-הכל	שירותים ישירים	תשלומי העברה	
1980	100.0	39.5	31.7	22.0	9.7	28.8
1985	100.0	40.2	32.1	18.9	13.2	27.7
1990	100.0	31.1	45.2	28.9	16.3	23.5
1995	100.0	24.6	52.4	34.5	17.9	23.1
2001	100.0	22.5	55.6	33.6	22.0	21.9

מקור: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2001), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001, לוחות נספח.

כסיכום ביניים של הדיון עד כה, במסגרת השיקולים הקשורים להקצאת מקורות נוספים לביטחון בשנים הקרובות, יש להביא בחשבון את העובדות הבאות:

א) לאחר כשני עשורים של ירידה, משקלה היחסי של הצריכה הביטחונית הכוללת במשק נמוך יחסית - כ-8 אחוזים מהכנסות המשק מכלל המקורות;

ב) הירידה במשקלה היחסי של הצריכה הביטחונית היתה פועל יוצא מגידול המקורות של המשק, בעוד שגודלה המוחלט עומד, בפתח שנות האלפיים, על אותה רמה ריאלית כמו בתחילת שנות השמונים, והוא עולה על הרמה שהיתה ברוב השנים מאז;

ג) בו-בזמן שחלקה היחסי של הצריכה הביטחונית ירד, חלקן היחסי של הצריכה הפרטית ושל הצריכה הציבורית האזרחית מתוך המקורות של המשק עלה, ואילו הנתח היחסי של החיסכון (ושל השימושים שהוא מאפשר) נותר ללא שינוי;

ד) הירידה בהוצאות הביטחון המקומיות סייעה להקטין את הגירעון המקומי בחשבונות המגזר הציבורי. עם זאת, היא גם אפשרה לחולל שינוי מרחיק לכת בהרכב ההוצאה הממשלתית: בתחילת שנות השמונים נטלו הוצאות הביטחון כ-40 אחוז מסך הוצאות הממשלה והיו המרכיב הגדול ביותר שלהן, ואילו בפתח שנות האלפיים תופסות ההוצאות החברתיות את הבכורה ומהוות למעלה מ-55 אחוז מסך הוצאות הממשלה.

לכאורה, אם יש צורך להגדיל את המקורות המופנים לביטחון, בעקבות ההתפתחויות שנסקרו למעלה, נקודת המוצא שנוצרה היא נוחה יחסית. נטל הביטחון הוא הנמוך ביותר מזה 35 שנים ואפשר, כביכול, להפוך את היוצרות: להגדיל את משקלה היחסי של הצריכה הביטחונית ולהקטין את משקלה היחסי של הצריכה האחרת, שנהנתה תקופה ארוכה מהרגיעה הביטחונית, כמו גם להגדיל את חלקן היחסי של הוצאות הביטחון מתוך סך ההוצאות הממשלתיות על חשבון ההוצאות החברתיות שצמחו לממדים גדולים ביותר. אולם מבלי לגרוע מן המשמעויות החיוביות של תנאי פתיחה נוחים יחסית, הרי ההידרדרות הכלכלית, המלווה את המלחמה הנוכחית מאז הרבעון האחרון של שנת 2000, ובעיקר האטת הצמיחה הכלכלית והסכנות המאיימות על יציבותו של המשק, שני אלה מגבילים את מרחב התמרון של הממשלה ואת יכולתה להגדיל את הקצאת המקורות לביטחון.

האטת הצמיחה והמיתון בפעילות הכלכלית מגדילים את האבטלה ויוצרים מצוקות חברתיות שהשפעתן חורגת מעבר לתחום הכלכלי במובן הצר. יתר על כן, ההשפעות הולכות ומתחזקות ככל שנמשכת המלחמה ודפוסי פעילות והתנהגות שהותאמו לתנאים של חוסר ביטחון ואי-וודאות גבוהה הופכים לקבועים. לכן, מלחמה ממושכת, גם אם היא מתנהלת בעצימות נמוכה, ובמיוחד כאשר צד אחד נוקט בפעולות טרור

נגד אוכלוסייה אזרחית, מהווה מבחן חברתי-כלכלי לא פחות ממבחן צבאי.

כדי לעמוד במבחן החברתי-כלכלי נדרשת הממשלה, באמצעות תקציבה ובדרכים נוספות, לעודד את הפעילות הכלכלית ולסייע להחזרת המשק לתוואי של צמיחה כלכלית. עליה להימנע מהגדלת נתח המקורות שהיא מפקיעה משימושו של המגזר העסקי, אין היא יכולה להגדיל את נטל המסים או את הגירעון התקציבי, ובו-בזמן עליה גם להגדיל את ההשקעות בתשתיות ובפיתוח במישרין ובעקיפין. במגבלות אלו, הגדלת הוצאות הביטחון, אם היא דרושה, מחייבת להנהיג קיצוצים עמוקים בהוצאות אחרות של הממשלה, בראש ובראשונה בהוצאות החברתיות, ולו רק משום משקלן המכריע בסך הוצאות הממשלה. לא ברור אם מהלכי קיצוץ מעין אלו אפשריים מבחינת יכולת ההכרעה הפוליטית ובנוסף לכך, המשמעויות ארוכות הטווח שלהם, במיוחד במונחים של פערים חברתיים ואי-שוויון, עלולות להיות כבדות משקל.

המגבלות על מרחב התמרון של הממשלה נובעות גם מן החשש ליציבות הכלכלית. הידרדרות במצב הביטחוני מעוררת תמיד חששות ליציבות כלכלית, מטבע הדברים, אלא שבמלחמה הנוכחית הדברים מתרחשים במשק שמאפייניו שונים מאלו שהתקיימו בעבר. מאמצע שנות השמונים הדריכו את המדיניות הכלכלית של ישראל תפיסות של ליברליזציה ודה-רגולציה, שנועדו לפתוח את המשק ולשלבו בכלכלה העולמית בעידן הגלובליזציה. בלי לחלוק על היתרונות, פתיחות וחשיפה גם מגדילים את פגיעותו של המשק. בנסיבות של הידרדרות ביטחונית ונסיגה בביצועים הכלכליים, עלולים להתפתח בריחה של הון והעברה של עסקים לחו"ל תוך סיכון יציבותה של המערכת הפיננסית של המשק. כדי למנוע זעזועים שעלולים להתגלגל למשבר פיננסי, על הממשלה לנקוט מדיניות כלכלית אחראית ושקולה, ובפרט לגלות נחישות בשמירת המסגרת התקציבית וגודלו של הגירעון התקציבי. אם כן, גם מסיבות אלו, הגדלת הוצאות הביטחון, אם היא דרושה, לא יכולה להיעשות בדרך של הגדלת הגירעון, אלא מחייבת קיצוצים עמוקים בהוצאות אחרות של הממשלה.

ב. הצורך בהקצאת מקורות נוספים לביטחון

למרות העימות המתמשך עם הפלסטינים, יש מקום לבחון ביסודיות, על רקע כל האמור לעיל, אם אין מנוס מהקצאת מקורות נוספים לביטחון. בעניין זה נוכל רק לציין כמה עובדות ושיקולים שראוי להתחשב בהם.

בשנת 2001, כאמור, ההיקף הריאלי של הצריכה הביטחונית השתווה לזה של תחילת שנות השמונים והיה גדול יותר מזה שהתקיים ברוב השנים מאז. על כך נוספו סכומים שאושרו לקראת שנת 2002 ובמהלכה. לרשות מערכת הביטחון עומדים אפוא מקורות כלכליים גדולים ולפני שמקצים מקורות נוספים יש לבחון את האפשרות לתת מענה מניח את הדעת לבעיות הביטחון השוטפות על-ידי שינויים בסדרי העדיפויות הפנימיים.

לאורך השנים, החלק הארי של הוצאות הביטחון הופנה לבניית סדר הכוחות ולהתכוננות לקראת מלחמות קונבנציונליות בין צבאות סדירים לאורך גבולות המדינה. בעשור האחרון, בעקבות התגברות האיומים של התקפות מרחוק (בעיקר, באמצעות טילי קרקע-קרקע), הוקצו משאבים גם להתמודדות עם סכנות אלו. העימות הנוכחי עם הפלסטינים מכתיב קדימויות אחרות. אף-על-פי-כן, בגלל האופי הרב-שנתי של פרוייקטים ביטחוניים, ולא פחות מכך בשל אינרציה המאפיינת ארגונים צבאיים גדולים, ממשיכים להוציא סכומים גדולים גם לפיתוח והצטיידות באמצעי לחימה ובציוד שנועדו לענות על תרחישים ודרישות מבצעיות מסורתיות. אמנם צודקים הטוענים כי האיומים הצבאיים הקונבנציונליים הקרובים והסכנות הקונבנציונליות והבלתי-קונבנציונליות הרחוקות לא נעלמו, ואולי אף התגברו, ואי אפשר להימנע מהוצאות שאינן קשורות במישרין בעימות הנוכחי. עם זאת, אין להוציא מכלל חשבון שינויים זמניים כמו, דחייה או פריסה על פני זמן של תכניות מסוימות והסטה של המשאבים המתפנים להתמודדות בעימות השוטף. בהקשר זה, לא מיותר לציין כי, רובו של מלאי ההון הצבאי שנצבר כתוצאה מן ההוצאות בשנים קודמות איננו מתאים ואיננו בא לידי תפעול/שימוש בעימות בעצימות נמוכה מהסוג שמתנהל בשנתיים האחרונות עם הפלסטינים. העוצמה הצבאית לא נשחקת והיא נשמרת ברובה לקראת עימותים אחרים, אם יתרחשו.

אפשרות אחרת לפנות משאבים ולהסיט אותם להתמודדות בעימות השוטף קשורה להתייעלות בהוצאות הביטחון. יש להודות כי בעשור האחרון נקטה מערכת הביטחון בצעדי התייעלות מסוגים שונים ונחסכו

הוצאות בהיקף לא מבוטל. עם זאת, במערכות גדולות יש תמיד פוטנציאל להתייעלות נוספת. נושאי ההתייעלות והחיסכון נחלקים לשתי קבוצות: נושאים הקשורים לכוח האדם הצבאי, הכוללים שינויים ארגוניים, שיאפשרו צמצום במצבות כוח האדם, ושינויים במערכת התגמול הצבאי, שיפחיתו את העלות הממוצעת למועסק; ונושאים הקשורים למעבר מביצוע עצמי של משימות בתוך הצבא להתקשרויות, בתנאים תחרותיים, עם גורמים חיצוניים לביצוע אותן משימות (OUTSOURCING).

בנוסף לבחינת החלופות לגבי ההקצאה בתוך תקציב הביטחון, יש להביא בחשבון שני שיקולים המתייחסים לגודלו הכולל. על רקע העימות עם הפלסטינים, כאמור, התפתח היצע פרטי של ביטחון. לכן, יש להביא בחשבון גם את גודל האספקה הפרטית של ביטחון בקביעת גודלה של ההוצאה הציבורית לביטחון, או בניסוח אחר: יש לבחון חלוקת תפקידים אפשרית בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי באספקת סוגים מסוימים של שירותי ביטחון.

השיקול השני נוגע לא-סימטרייה המאפיינת את העימות הנוכחי. במינוח הכלכלי, עימותים א-סימטריים נשלטים על-ידי יחסי תשומה-תפוקה שונים מאלו המקובלים בהתמודדויות צבאיות קונבנציונליות. ככלל, הטרור עושה שימוש בתשומות "קטנות" על-מנת להשיג תפוקות "גדולות", ובה במידה גם מלחמה יעילה בטרור איננה דורשת, בהכרח, משאבים גדולים. תפיסות מסורתיות המדריכות את התכנון הצבאי הקונבנציונלי – למשל, חתירה ליחסי-כוחות עדיפים שמכתיבה מרוץ-חימוש וכדומה – זרות לעימותים א-סימטריים. אמנם גם העימות הנוכחי כרוך בעלויות לא מבוטלות, אך אין הן נמדדות במונחים בהם מורגלים לגבי מלחמות קונבנציונליות.

הערות סיכום

ביטחון הוא תנאי הכרחי לפעילות כלכלית תקינה. חוסר הביטחון הנובע מהעימות המתמשך עם הפלסטינים גורם לשיבושים בפעילות הכלכלית ולנסיגה כלכלית מצטברת בממדים גדולים. בקביעת האסטרטגיה הכוללת של ישראל יש להעניק למחירו הכלכלי של העימות את המשקל הראוי.

זאת וגם זאת; על-פי טבעו, העימות הנוכחי עם הפלסטינים הוא מבחן חברתי-כלכלי לא פחות ממבחן צבאי, ושכרו של חיזוק היכולת הצבאית עלול לצאת בהפסדה של היחלשות היכולת החברתית והכלכלית לעמוד בעימות. הממשלה נדרשת אפוא למצוא איזון עדין בין מרכיביה השונים של יכולת העמידה.

הדילמה בה נתונה הממשלה מתבטאת באופן מובהק בסוגיה של הקצאת מקורות נוספים לביטחון. מימון הוצאות ביטחון נוספות באמצעות מסים עלול להחריף את הפגיעה בפעילות הכלכלית, ואילו החלופה של הגדלת הגירעון התקציבי עלולה לערער את היציבות הכלכלית ולחולל משבר פיננסי. הגדלת הוצאות הביטחון על חשבון הוצאות ציבוריות אחרות, בעיקר הוצאות חברתיות שגדלו בקצב מהיר בשנים האחרונות, היא הרע במיעוטו, אך גם היא איננה בלתי מוגבלת ונזקיה בצדה.

אין אפוא מנוס מבחינה ביקורתית של הצורך בהגדלת הוצאות הביטחון, ובפרט – מבחינה של שינויים אפשריים בהרכבן. כל דיון ברמת הוצאות הביטחון ובהרכבן כרוך בהערכת סיכונים, והסיכונים שיש להתחשב בהם אינם מוגבלים לתחום הביטחוני בלבד. יש מקום לראייה רחבה יותר המתחשבת גם בסיכונים כלכליים וחברתיים.

אסטרטגיה כלכלית-חברתית

רפי מלניק וגד שפרון

הקדמה

המשק הישראלי נכנס למאה העשרים ואחת בתנאי פתיחה מצוינים, בעקבות מספר התפתחויות חיוביות שאפיינו במקביל את כלכלת ישראל בשנות התשעים, בהן: גידול מהיר של האוכלוסייה בעקבות עלייה מואצת; רגיעה יחסית בתחום הביטחוני שאפשרה את צמצום ההוצאות הביטחוניות יחסית לתוצר; מעבר הדרגתי לתעשיות ברמה טכנולוגית גבוהה; השתלבות בעולם כחלק מתהליך הגלובליזציה; ותהליך של דיסאינפלציה תוך הקטנת הגירעון בתקציב המדינה.

כל אלה תרמו להתפתחות המשק, להקטנת הגירעון השוטף במאזן התשלומים, לצמצום החוב החיצון נטו ולהקטנת החוב הממשלתי במונחי תוצר.

ייצוב המשק בכל הנוגע לאינפלציה ולמאזן התשלומים, תוך כדי הקטנת משקל החוב הציבורי והחיצוני, אפשר שחרור משאבים כלכליים לשימוש המגזר העסקי והפעלת שורה של רפורמות משקיות. תמורות אלה קירבו את המבנה של כלכלת ישראל לזה של כלכלות המערב אליהן אנחנו שואפים להידמות. המשק עבר, אפוא, תהליכים חיוביים אך נחשף גם לקשיים ולבעיות שחלקם מאפיינים גם משקים מתקדמים אחרים. בדומה לתהליך במשקים המפותחים האחרים, נמשך הגידול היחסי בפעילות ענפי השירותים, הפיננסים והמסחר על חשבון צמצום הפעילות בתעשייה, בחקלאות ובבנייה. ההתפתחות בכיוון זה מעלה את הערך המוסף ובטווח הארוך מאפשרת עלייה ברמת החיים, אך היא עלולה להקשות במימון עודף הייבוא המאפיין את המשק הישראלי מאז ומעולם. למרות צמצום האינפלציה, פריון הייצור קפא על שמריו ובכך הגביל את הצמיחה ואת השיפור ברמת החיים. ההשתלבות והפתיחות לכלכלה העולמית הגדילו את חשיפת המשק לזעזועים מהעולם. מאפיין נוסף של ההשתלבות בעולם המערבי הוא תהליך גידול התלות בעובדים

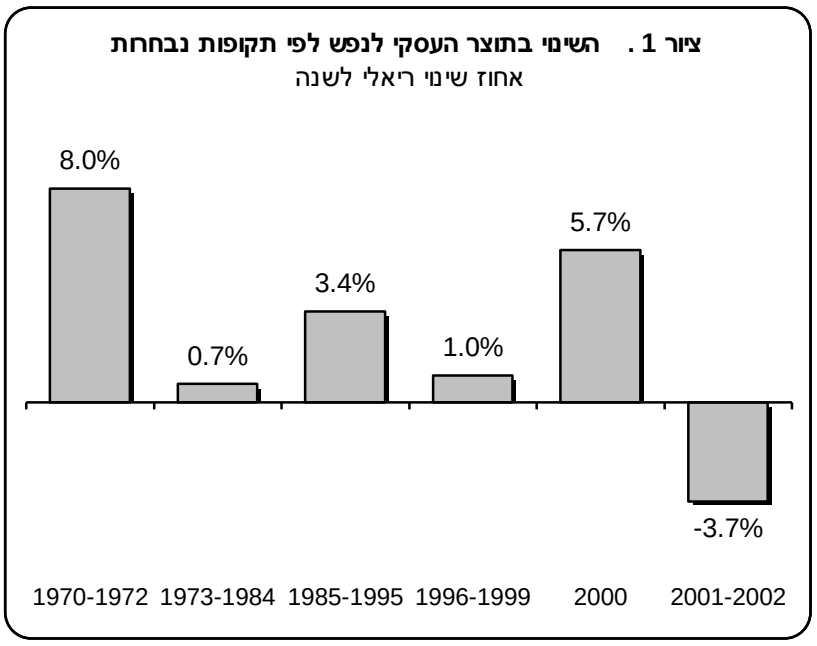
זרים, המחליפים את העובדים הישראלים (והפלסטינים) במגוון רחב של עיסוקים, בדרך-כלל בתחומי השכר הנמוך. תהליך זה תורם לגידול בשיעור האבטלה, בעיקר של עובדים בעלי ידע מקצועי מוגבל והשכלה נמוכה יחסית, ובכך מגדיל את אי-השוויון בחלוקת ההכנסה ואת תחולת העוני.

בשלהי שנת 2000 נקלע המשק הישראלי למשבר כלכלי חריף הנגרם משילוב של מספר גורמים עיקריים: המיתון בכלכלה העולמית, המשבר בענפי תעשיית הטכנולוגיה העילית (ההיי-טק) ובבורסת הנאסדק, ומעל לכל, קריסת התהליך המדיני, תהליך שהחל כבר ב-1991 במדריד, וחידוש האלימות והטרור בישראל. אמנם גורמים אלה לא נבעו מחולשות פנימיות של הכלכלה הישראלית, אך מדיניות כלכלית חלופית, בתחומים הפיסקליים והמוניטריים, עשויה היתה להקטין את הנזקים. במסגרת זו לא נפרט את חולשות המדיניות בעבר, אלא נציג מתווה לאסטרטגיית מדיניות כלכלית-חברתית עתידית שתסייע להשיג את היעדים הכלכליים והחברתיים של ישראל תוך סיוע ליציאה מהמשבר הנוכחי בו נמצא המשק.

1. מצב המשק הישראלי ב-2002

המיתון בפעילות הכלכלית מתבטא בירידת התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), התמ"ג לנפש והתמ"ג העסקי, כפי שרואים בלוח 1. בין השימושים בולטות הירידות של ההשקעות בנכסים קבועים, הן בבנייה למגורים והן בענפי המשק, ושל הייצוא, תחומים בהם הגידול חיוני כדי לאפשר חזרה לתוואי צמיחה כלכלית ארוכת טווח. האטת הפעילות שלא נבעה מצורכי הביטחון אף גבוהה מהנתונים המוצגים בלוח. הגידול המואץ בצריכה הציבורית במחצית הראשונה של 2002, שנבע במידה רבה מצורכי הביטחון, קיזז חלקית את המשך ההאטה בפעילות הכלכלית שאפיינה את השנתיים האחרונות. הצריכה הפרטית התייצבה אמנם אך המשמעות היא של ירידה ברמת החיים לנפש. ירידת התוצר בשנים 2001 ו-2002 מציינת התפתחות כלכלית שלא היתה דומה לה בעבר. רמת התוצר העסקי לנפש צפויה לסגת בשיעור של כ-7 אחוזים בשנתיים 2001-2002 (ראה ציור 1). נסיגה זו פירושה שהתוצר לנפש בשנת 2002 יהיה מתחת לרמתו בשנת 1996.

ציור 1. השינוי בתוצר העסקי לנפש לפי תקופות נבחרות
אחוז שינוי ריאלי לשנה



מקור: נתוני בנק ישראל לגבי השנים הקודמות והאומדן ל-2002 לפי תחזית המרכז.

לוח 1. השינוי הריאלי של המקורות והשימושים במשק הישראלי
(כל מחצית לעומת קודמתה, שיעורי שינוי במונחים שנתיים, אחוזים)

	2000	2001	2001	2002
	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I
תוצר מקומי גולמי	6.8	-1.8	-5.8	-0.4
תמ"ג לנפש	4.1	-4.1	-7.4	-2.3
תמ"ג עסקי	8.2	-3.9	-8.4	-2.3
צריכה פרטית	6.8	2.4	-0.6	0.4
צריכה ציבורית	5.4	2.6	0.9	15.0
השקעה בנכסים קבועים	-1.8	-5.1	-11.9	-6.6
מזה: בבנייה למגורים	-20.2	-13.4	-2.5	-1.8
בענפי המשק	3.2	-0.1	-15.8	-8.2
יצוא סחורות ושירותים	17.1	-21.3	-15.0	-0.8
יבוא סחורות ושירותים	15.5	-8.4	-12.6	6.8

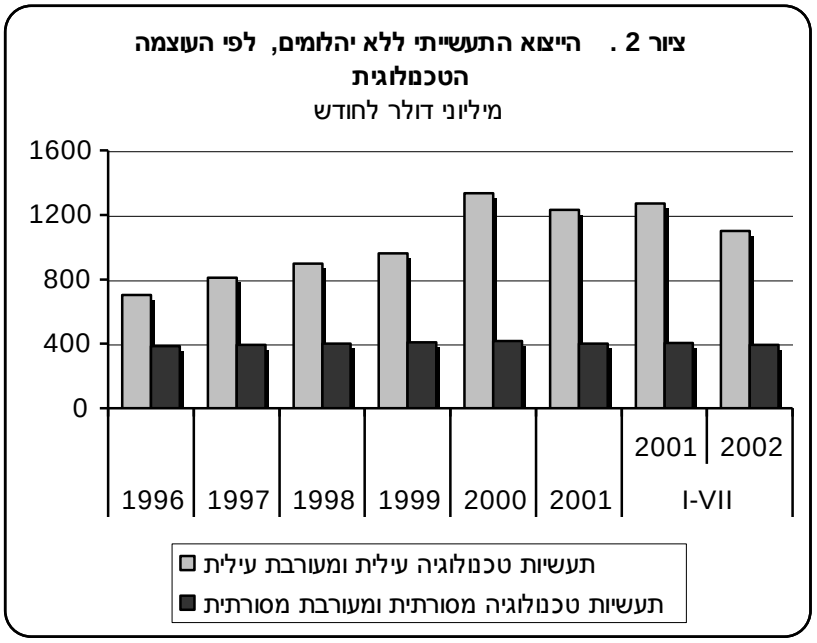
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עוצמת המשבר מוצגת גרפית בציור 1, בו נראית ירידת התוצר העסקי לנפש בשנתיים הנדונות יחסית לגידול בתקופות משנה בעבר. נראה לנו שההאטה בפעילות המגזר העסקי בשנתיים 2001 ו-2002 היא ללא תקדים בישראל.

לצד ההשפעה של התגברות הטרור והלוחמה בה נפגע התוצר גם מן המיתון, שפקד את העולם בשנת 2001, המיתון העמיק עוד לאחר ה-11 בספטמבר והקטין את הביקוש למוצרי הייצוא הישראלי. הירידה בביקוש למוצרי תעשיית טכנולוגיית העילית (ההיי-טק) היתה דרמטית במיוחד, היא השפיעה על המשק הישראלי יותר לעומת שאר העולם. הדבר נובע ממשקלה הגבוה של תעשייה זו בתוצר הישראלי, יחסית למדינות העולם, והישענות הייצוא על ענפים בעלי עוצמה טכנולוגית גבוהה יחסית (ציור 2).

ציור 2 . הייצא התעשייתי ללא יהלומים, לפי העוצמה הטכנולוגית

מיליוני דולר לחודש



מקור: נתוני הלמ"ס.

המשבר בשנתיים הנוכחיות לא פסח גם על יצוא התעשיות המתקדמות. לוח 2 מצביע על הצמצום הכולל בייצוא התעשייתי, שהסתכם בשנתיים האלה בכ-17 אחוז. לגבי תעשיות הטכנולוגיה העילית מדובר ב-24 אחוז. אכן משבר ההיי-טק העולמי פגע בישראל יותר, באופן יחסי, אך בטווח הארוך התמחות זו תשוב להועיל לצמיחה ולמאזן התשלומים.

לוח 2. הייצוא לפי העוצמה הטכנולוגית, 2000-2001
(שיעורי שינוי שנתיים, אחוזים)

סוג התעשייה	2000-2001	2001-2002	2000-2002
סך-הכל, ללא יהלומים	-6.9	-10.8	-17.0
טכנולוגיה עילית	-10.0	-16.0	-24.4
טכנולוגיה מעורבת - עילית	-3.0	-7.4	-10.2
טכנולוגיה מעורבת - מסורתית	-2.2	-2.7	-4.9
טכנולוגיה מסורתית	-5.8	-3.4	-9.0

המקור: נתוני הלמ"ס.

העימות הביטחוני הנמשך מזכיר למשקיעים כי ישראל ממוקמת באזור מועד לאי-יציבות ביטחונית. צמצום היקף ההשקעות מחו"ל בצד ההורדה לאחרונה של דירוג האשראי לבנקים הגדולים על-ידי S&P הושפעו משילוב של המיתון המשקי ושל השפעת המצב הביטחוני. בשנת 2002 בולטת במיוחד מידת השפעתו השלילית של המצב הביטחוני על רמת הפעילות הכלכלית, והדבר משפיע, כאמור, על עיצוב תפיסתם של המשקיעים בחו"ל: הזרים חוששים להשקיע במשק הישראלי ואפילו מהססים לבקר בישראל. התאוששות עולמית עלולה להבליט את המשק הישראלי לשלילה אם ישראל לא תצליח להשתלב בגל הזה.

אחד הביטויים הנוספים של המשבר הכלכלי בו נתונה ישראל הוא האבטלה, ששיעורה מכוח העבודה עולה על 10 אחוזים. התרחבות האבטלה משקפת את התכווצות הביקוש לעובדים כאשר המיתון בפעילות הכלכלית פועל גם להורדת שכרם של העובדים. מחקרים שנעשו בישראל הבהירו כי המיתון בפעילות הכלכלית פוגע יחסית יותר בשכרם של עובדים ברמות נמוכות ומרחיב את אי-השוויון הכלכלי בין המועסקים.

2. האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שקדמה למשבר הנוכחי

האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של ישראל, מאז התכנית לייצוב המשק של 1985, התבססה על הקטנה הדרגתית אך רצופה של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר (ציור 3). אסטרטגיה זו אפשרה לייצב את המשק בכל הנוגע לאינפלציה ולמאזן התשלומים תוך כדי הקטנת משקל החוב הציבורי והחיצוני, שחרור מקורות למגזר העסקי והפעלת שורה של רפורמות משקיות. בתחילת שנות ה-2000 נמצאת כלכלת ישראל על פרשת דרכים אסטרטגית. כדי לסיים את תהליך הפיכתה לכלכלת שוק מודרנית, הצומחת בהתאם לפוטנציאל שלה, תוך שמירה על תעסוקה מלאה ויציבות מחירים, יש צורך בהפחתה נוספת של משקל הממשלה במשק. אולם, ללא שינוי רדיקלי במדיניות הציבורית תהליך זה ייבלם, וקיימת סכנה מוחשית להתפתחות מגמות משקיות שליליות ומשבריות המוכרות לנו מהעבר. המדיניות הכלכלית מחויבת על כן לאמץ אסטרטגיה של המשך הורדת משקל הוצאות הממשלה בדרכים חדשות ויצירתיות.

הירידה במשקל הוצאות הממשלה בתוצר התאפשרה ברובה עקב הקטנת משקל הוצאות הביטחון יחסית לתוצר. נתוני בנק ישראל מראים שב-1985 משקל הוצאות הממשלה היה 67.7 אחוז מהתוצר ומשקל הוצאות הביטחון (ללא התחשבות בעלות החלופה של חיילים בשירות סדיר) היה 20.3 אחוז. בשנת 2000 המשקלים ירדו ל-52.2 ו-8.6 אחוזים בהתאמה. לאחר חמש-עשרה שנים נראה, שמוצו התהליכים שאפשרו את הפחתת משקל הוצאות הביטחון - הסכמי השלום עם מצרים וירדן, נפילת ברית-המועצות והפסקת התמיכה הכלכלית-ביטחונית הבלתי מותנית שלה בסוריה, וסיום המלחמה הקרה. מסקנה זו היתה נכונה עוד קודם לחידוש האינתיפאדה בסוף שנת 2000, סיומו של התהליך המדיני במסגרת הסכם אוסלו, והתקפת הטרור על ארה"ב בספטמבר 2001.

המקור: בנק ישראל.

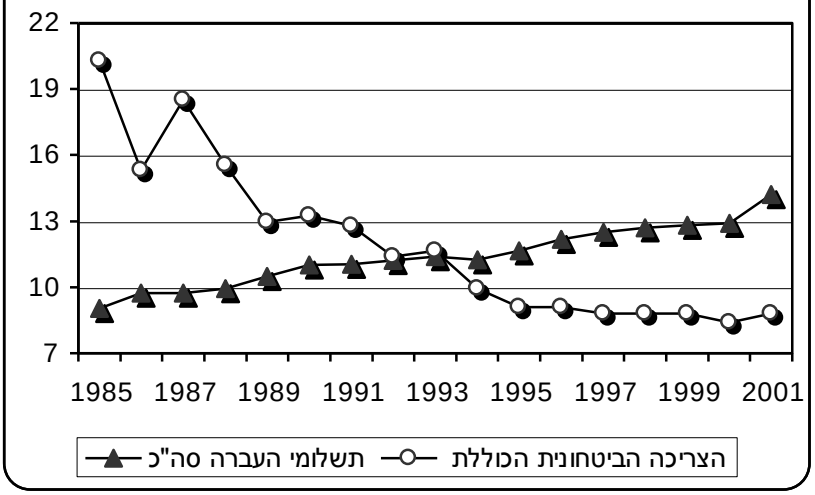
אולם המציאות הגיאופוליטית, שנוצרה עם חידוש האלימות באזור והמלחמה בטרור, שמנהלת ארה״ב רק מחזקת את אותה מגמה. כלומר, בעתיד הנראה לעין לא תתאפשר הפחתה משמעותית, אם בכלל, של משקל הוצאות הביטחון. יתר על כן, גם אם היינו מגיעים לשלום הסופי והמיוחל, היינו חייבים להמשיך ולקיים משקל גבוה של הוצאות ביטחון שכן, השלום באזורנו יושתת בעיקר על כוח הרתעה. מכאן שגם בתסריט של שלום לא היה מתאפשר קיצוץ משמעותי נוסף בהוצאות הביטחון. מנקודת ראות אסטרטגית, המקור העיקרי, שאפשר את הפחתת משקל הוצאות הממשלה, לא קיים יותר. המשך הורדת משקל הוצאות הממשלה מחייב שינוי רדיקלי של המדיניות הציבורית בכל הנוגע לגודלה ולצורת מעורבותה של הממשלה במשק.

הצד החברתי של האסטרטגיה הלאומית, מאז 1985, נבנה על הרחבת התמיכות הציבוריות באמצעות תשלומי העברה, בשיעורים גדולים מקצב

הצמיחה של המשק. כך התפתחה מגמה רצופה של גידול משקל תשלומי ההעברה יחסית לתוצר (ראה ציור 4).

ציור 4. הצריכה הביטחונית הכוללת וסך תשלומי העברה יחסית לתוצר, 1985-2000

אחוזים



מקור: בנק ישראל.

הגדלת משקל תשלומי ההעברה פעלה להקלת הבעיות החברתיות של ישראל, אולם כוחות השוק, שפעלו לכיוון ההפוך, הגדילו את העוני והרחיבו את אי-השוויון בהכנסות הכלכליות במידה כה רבה, עד שלא היה בכוחם של תשלומי ההעברה לקזז את מלוא ההשפעה השלילית שנוצרה. בעיית העוני בישראל החמירה, נתוני הביטוח הלאומי מלמדים שתחולת העוני, לפני התערבות הממשלה (לפני תשלומי העברה ומסים ישירים) בשנת 1985, היתה 31.3 אחוז. לאחר תשלומי ההעברה השיעור הצטמצם לכדי 10.3 אחוזים, דהיינו, חל שיפור של 21 אחוז. לשם השוואה, השיעורים בשנת 1999 היו גבוהים מעט: 32.2 ו-15.1, בהתאמה, והשיפור שהושג בעקבות התערבות הממשלה היה בשיעור של 17 אחוז בלבד (ראה ציור 5 בהמשך). גם אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות גדל. נראה שמבנה השווקים והתחרות שהתהוו בכלכלת ישראל מייצרים אי-

שוויון הולך וגדל. מדד ג'יני, המודד את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, הגיע ל-0.509 בשנת 2000 לפני התערבות המשלה, הוא ירד ל-0.411 אחרי תשלומי העברה. אותם מדדים ב-1985 היו 0.477 ו-0.373 בהתאמה. תשלומי העברה מצמצמים את אי-השוויון, אך גידול משקלם בתוצר לא הצליח למנוע את התרחבותו על פני זמן. מגמות אלו עלולות לפתח תהליכים של התפוררות הלכידות החברתית.

האסטרטגיה הנהוגה מ-1985 לא נבעה מאופטימיזציה כלכלית-חברתית, היא גם לא הומצאה לאחר תהליך שקוף של קבלת החלטות ושל בחינה מעמיקה של חלופות. מתאים יותר לתאר את האסטרטגיה שנבחרה כפשרה לאומית שהתהוותה על-ידי איזון של כוחות ולחצים כלכליים, חברתיים ופוליטיים. שינוי האסטרטגיה דורש, אם כן, להתגבר על כוחות רבי עוצמה בחברה הישראלית ושכנוע הציבור כי המשק נמצא במשבר, וכי ללא שינוי המצב יחמיר מאוד. הציבור חייב להאמין שקיימת חלופה לפשרה הלאומית הנוכחית, שתוכל להעלות את המשק על מסלול של שיפור הדרגתי. האתגר דורש מנהיגות כלכלית, חברתית ופוליטית חזקה ונחושה שביכולתה לאמץ פשרה לאומית חדשה ושונה מזו הנוהגת מאז 1985.

3. תשלומי העברה כמרכיב באסטרטגיה הכלכלית-חברתית

האסטרטגיה הלאומית מאז 1985 התבססה על הרחבת התמיכות הציבוריות באמצעות תשלומי העברה, בשיעורים גדולים בהרבה מקצב הצמיחה של המשק. כך התפתחה, כאמור, מגמה רצופה של גידול משקל תשלומי ההעברה יחסית לתוצר[1]. ניתן להבחין בשלוש תקופות משנה: הראשונה, מ-1985, השנה בה הופעלה התכנית לייצוב המשק ועד 1990, השנה של ראשית גל העלייה ההמוני; השנייה, מ-1990 ועד 1995, תקופת העלייה והצמיחה המהירה; והשלישית; מ-1995 ועד 2001, תקופה של האטה בפעילות הכלכלית, צמצום ממדי העלייה ותחילת ההתקוממות של הפלסטינים.

במהלך כל התקופה הנסקרת גדלו ההעברות לציבור בקצב שנתי ריאלי של 7 אחוזים, וכתוצאה מכך הם עלו מ-11 אחוזי תוצר ב-1985 ל-

[1] בסך-כל תשלומי ההעברה נכללים תשלומי הביטוח הלאומי למשקי בית, תשלומי הממשלה למשקי בית (כלולים בתקציב המדינה) ותשלומי ההעברה לפירמות על חשבון הון.

15.5 אחוז ב-2001[2] (לוח 3). באותה תקופה התוצר צמח בשיעור שנתי ממוצע של 4.7 אחוזים והאוכלוסייה גדלה בכ-2.7 אחוזים לשנה בממוצע. שלושה גורמים עיקריים הביאו לגידול מואץ זה של תשלומי ההעברה: האחד, גידול האוכלוסייה וכתוצאה מגל העלייה גם גידול הקבוצות הנתמכות; הגורם השני, עלייה ריאלית ניכרת של השכר אליו צמודות מרבית הקצבאות של הביטוח הלאומי (פרט לקצבאות הילדים), והגמלאות וההעברות הישירות מתקציב המדינה; והשלישי - גידול האבטלה. הסבר נוסף, אף כי פחות חשוב כמותית, הוא שינוי תנאי הזכאות בתחומים אחדים.

לוח 3. סך-כל תשלומי העברה לציבור, התוצר המקומי הגולמי והאוכלוסייה, 1985-2001 (שיעורי שינוי ריאלים בממוצע לשנה, אחוזים)

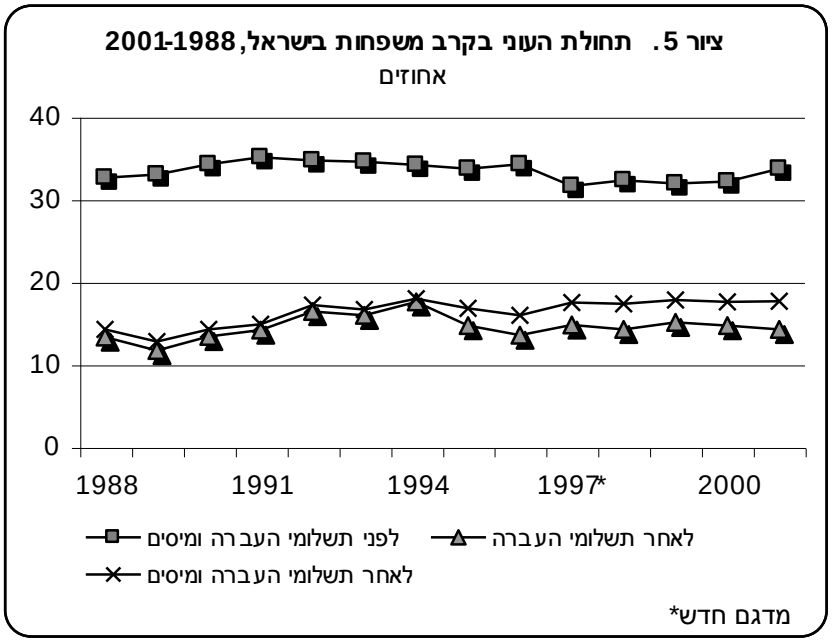
התקופה	תשלומי העברה	תמ"ג	אוכלוסייה	תשלומי העברה לנפש	תשלומי העברה ביחס לתמ"ג
1985-2001	7.0	4.7	2.7	4.3	2.2
1985-1990	8.1	3.8	1.9	6.0	4.2
1990-1995	7.4	5.8	3.5	3.7	1.5
1995-2001	5.9	4.7	2.5	3.3	1.1

נושא זה נידון בפירוט במדור הראשון בספר זה, בפרק העוסק בניתוח התפתחות הקצבאות של הביטוח הלאומי. בפרק זה אנו מתייחסים במיוחד לקשר בין הקצבאות לאסטרטגיה שננקטה: יותר ממחצית הגידול של ההעברות, 2.5 אחוזים במונחי תוצר, מוסבר על-ידי גידול קצבאות הביטוח הלאומי. סך-כל ההעברות במסגרת התקציב גדלו מ-1.85 ל-3.9 אחוזי תוצר, כלומר כ-2 אחוזים נוספים מהתוצר. סך-כל התמיכות, הגמלאות וההעברות הסוציאליות תרמו לגידול המואץ של ההוצאה הכוללת של תקציב הממשלה ושל הביטוח הלאומי בסעיפים

[2] תשלומי ההעברה על חשבון הון לפירמות אינם מסבירים את גידול סך הקצבאות, שכן אלה גדלו ב-4 אחוזים לשנה בממוצע לתקופה הנסקרת, נמוך ב-0.7 אחוז לשנה מקצב הצמיחה הכלכלית הממוצע בתקופה כולה. יתר על כן, מ-1996 עד 2001 צומצמו העברות אלה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6.3 אחוזים.

השונים של ההעברות למשקי הבית. אולם, נראה לנו, שבגלל מגבלות תקציב והמצב הכלכלי שנוצר בישראל בשנים האחרונות, כלכלת ישראל לא מסוגלת להמשיך במגמת הגידול המואץ של תשלומי ההעברה, שהגיעו כאמור ל-15.5 אחוז מהתוצר ב-2001, שהם כ-72 מיליארד ש"ח.

ציור 5. תחולת העוני בקרב משפחות בישראל, 1988-2001



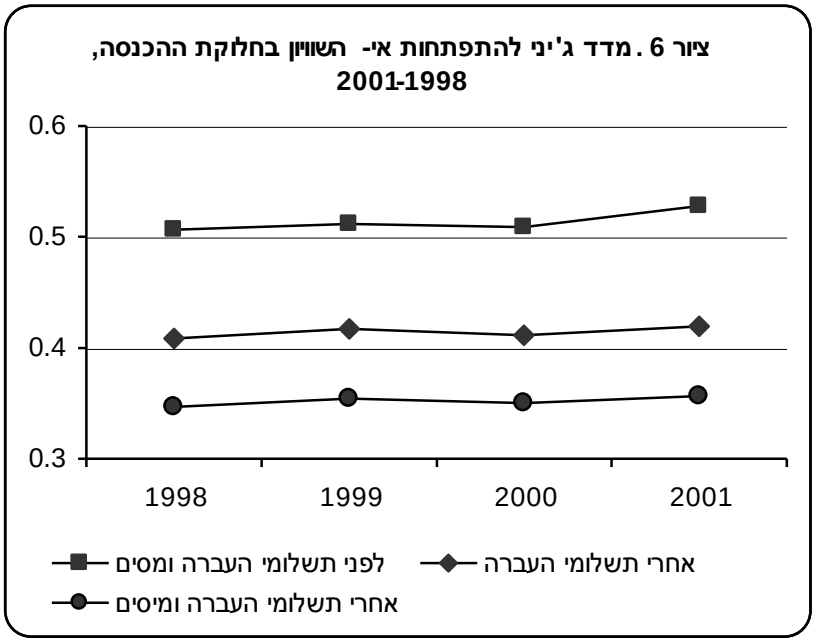
המקור: נתוני הביטוח לאומי.

מהניתוח המפורט של התפתחות תשלומי העברה לפי תקופות מסתבר כי בכל תת-תקופה היה גורם מרכזי אחר שהביא להתרחבות התשלומים: בין 1985 ל-1990 (פרט לחריגה ב1987) הגורם הבסיסי היה הגידול של השכר הריאלי שמרבית הקצבאות צמודות אליו. גורם זה היה תוצאת לוואי של הגידול החריג בעליית השכר הממוצע למשרת שכיר שהתרחש לאחר הפעלת התכנית לייצוב המשק בשנת 1985. בין 1990 ל-1995 הגורם הבסיסי היה הגורם הדמוגרפי – תוצאה של העלייה ההמונית של אותה תקופה ובין 1996 ל-2001 הגורם הבסיסי היה ההאטה הכלכלית, שהגדילה את האבטלה ובעקבותיה גדלו הקצבאות למובטלים והקצבאות להשלמת הכנסה. עליית השכר הממוצע באותה תקופה, לאחר שנחתמו

הסכמי שכר חריגים במגזר הציבורי, תרמה גם היא להגדלת הקצבאות, וכן היו סיבות נוספות לעליית השכר הריאלי, בהן ההאטה בפעילות הכלכלית שהביאה לפיטורי עובדים בעלי השכלה ושכר נמוכים מד אחד, וכן הגאות הזמנית בשכר העובדים במפעלי ההיי-טק.

תשלומי ההעברה מיועדים להתמודד עם בעיות העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. בציור 5 ניכר שתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה קטנה במידה ניכרת בהשוואה למצב שפני כן, אך כאמור אין בכך כדי להתגבר על התוצאות של השווקים ולכן באופן בסיסי המצב לא השתפר. ציור 6 מציג את מדד ג'יני לפני ואחרי תשלומי העברה וגם כאן מתגלה שתשלומי ההעברה אכן מקטינים במידה ניכרת את אי-השוויון אולם על פני זמן השיפור איננו מספק.

ציור 6 . מדד ג'יני להתפתחות אי- השוויון בחלוקת ההכנסה, 1998-2001



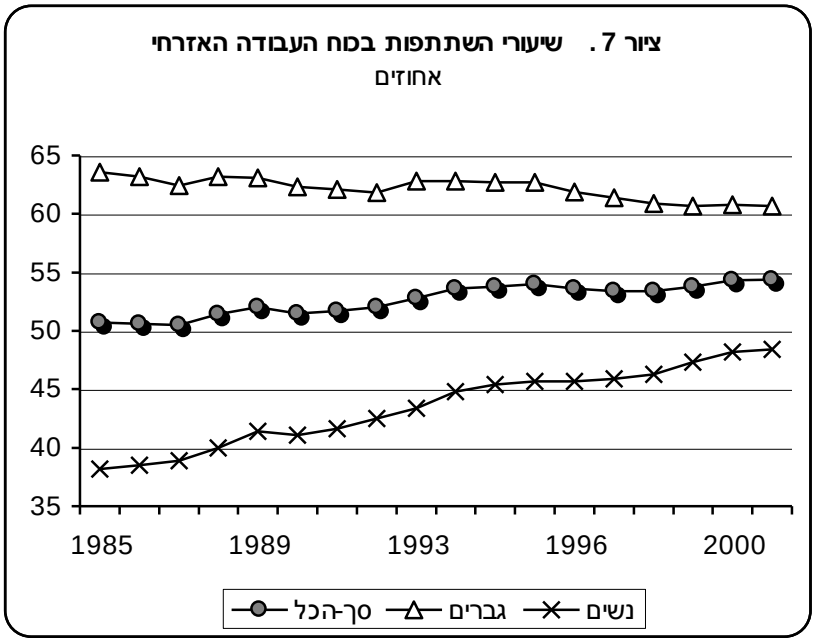
המקור: נתוני הביטוח הלאומי.

4. קווים עיקריים של האסטרטגיה המומלצת

המדיניות הכלכלית-חברתית נמצאת במבוי סתום, היות שהמשך גידול ההעברות בתקופת המשבר הכלכלי והביטחוני בו אנו נמצאים בשנתיים הנוכחיות יעיק על המשק היצרני ויפגע בתוצר העיסקי. הגידול הריאלי הניכר ב-15 השנים האחרונות של המענקים, התמיכות וההעברות למשקי הבית הוא ממצא חשוב בנתונים שפורטו לעיל. יתר על כן, גידול זה היה מהיר מהצמיחה הכלכלית שאיפיינה את מרבית התקופה כך שחל גידול ניכר במשקל ההעברות והמענקים יחסית לתוצר. מתבקשת חשיבה יצירתית רעננה של מעצבי המדיניות, כיצד להתאים את המדיניות הכלכלית-חברתית לתנאים הנוכחיים של המשק. עליה להציב בראש את היעד של חזרה לתוואי הצמיחה הכלכלית בהתאם לפוטנציאל הגבוה של המשק, בין 4 ל-6 אחוזים לשנה. התקרבות ליעד זה מחייבת, בין היתר, לפעול להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ולהקטנת האבטלה.

ציור 7. שיעורי השתתפות בכוח העבודה האזרחי

אחוזים



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

היצע העבודה

בעיה בסיסית של המשק הישראלי היא שיעור המפרנסים הנמוך באוכלוסייה. שיעור ההשתתפות (אחוז האנשים בגיל העבודה המחפשים עבודה באופן פעיל) הגיע בשנת 2001 ל-54.4 אחוז בלבד לעומת השתתפות ממוצעת העולה על 60 אחוז בארצות ה-OECD. בקרב הגילים עד 64 (ללא חיילים) השיעור בישראל היה 61 אחוז ב-2000 בהשוואה ל-67 אחוז במדינות OECD ולמעלה מ-70 אחוז במדינות שהפעילו רפורמה מקיפה לעידוד התעסוקה. בקרב גברים גילאי 25 עד 54, השיעור בישראל הוא 84 לעומת 93 אחוז במדינות OECD. הפער גדול במיוחד בקרב גברים בעלי השכלה נמוכה.

את משמעות ההפרש ניתן להדגים על-ידי חישוב פשוט – עלייה של נקודת אחוז בשיעור ההשתתפות, בהנחה ששיעור האבטלה והתוצר לעובד לא משתנים, מעלה את התוצר לנפש ב-1,400 ש"ח. אם שיעור ההשתתפות בישראל היה דומה לממוצע של ארצות ה-OECD התוצר לנפש היה גדול בכ-9,000 ש"ח, כאלפיים דולר. שיעורי ההשתתפות נמוכים במיוחד בשתי קבוצות של האוכלוסייה, כ-30 אחוז בלבד באוכלוסייה החרדית ו-39 אחוז באוכלוסייה המוסלמית. מערכת התמיכות וההטבות הנלוות מעודדת אי-השתתפות בכוח העבודה ובכך פועלת להגדלת העוני ואי-השוויון בטווח הארוך על אף שבכל נקודת זמן היא תורמת לצמצום העוני, כפי שצוין לעיל. שיפור התמריצים לעבודה מחייב, אפוא, לשנות את מבנה הקצבאות, כך שמצד אחד אלה היוצאים לעבוד לא יפסידו את מלוא או מרבית קצבתם ומצד שני, הקריטריונים לזכאות לתמיכה יאכפו בהקפדה. במקביל ראוי להשקיע במערכות ההכשרה המקצועית ובהעמקת ההשכלה הכללית.

צמיחה כלכלית

עליית שיעור ההשתתפות פירושה גידול היצע העבודה, אולם ללא גידול מקביל בביקוש לעבודה עלייתו עלולה להתבטא בגידול שיעור האבטלה ותו לא. ניתן להגדיל את הביקוש לעבודה, בשלב התחלתי, על-ידי צמצום מספר העובדים הזרים בישראל. לשם כך נדרש, בין היתר, לאכוף על המעסיקים של עובדים זרים שישלמו לפחות שכר מינימום ותנאים סוציאליים בהתאם לחוקים הקיימים. אולם, לאורך זמן רק צמיחה כלכלית יכולה להגדיל את הביקוש לעובדים. בניגוד למצב מאז 1985,

חיסול האינפלציה כבר איננו בראש הקדימויות הלאומיות ויש להציב את יעד הצמיחה בראש הסולם.

צמיחה כלכלית בת-קיימא מחייבת גידול של הפריון הכולל. מסתבר שחיסול האינפלציה לא שיפר את הפריון בישראל ויש לכך סיבות רבות, ביניהן: גודל הממשלה, הבירוקרטיה הממשלתית ודרגת מעורבותה, היעדר השקעות בתשתית ברמה נאותה, שיעור מיסוי גבוה ומבנה מעוות של מערכת מיסוי, הישגים לא מספקים של מערכת החינוך, מבנה ענפי ריכוזי ותחרותיות מוגבלת. כל אלה מגדירים סדר יום ברור למדיניות הממשלה בכל הנוגע לגודל התקציב, להרכבו ולרפורמות משקיות חיוניות הדרושות לשיפור תפקודו. יש לרתום גם את המדיניות המוניטרית ליעד הלאומי החדש של צמיחה כלכלית.

להלן שורת צעדים המוצעים כחלק מאסטרטגיה חדשה למדיניות הכלכלית-חברתית:

- בתחום מדיניות התקציב, בד בבד עם השמירה הקפדנית על אי חריגה מהיעד הרשמי של הגירעון, יש חשיבות רבה לדאוג לשינוי ההרכב הן של ההוצאות והן של ההכנסות. הרפורמה במיסים אינה תורמת להקטנת נטל המס על העובדים בשנה הקרובה ולא ברור באיזה מידה הנטל יפחת גם לאחר מכן. בצד הגדלת המיסוי על ההכנסות מהנכסים הכספיים, ראוי לבדוק אם אין מקום לכלול בהכנסה החייבת במס הכנסות הפטורות היום, כגון אלה שמקבלים הזכאים לקצבאות הביטוח הלאומי ולמכלול ההעברות הכספיות.
- במקביל יש לבטל את המס השולי האפקטיבי של 100 אחוז הקיים בחלק מן ההעברות והתמיכות לציבור. כלומר, הזכאות לתמיכה מן הביטוח הלאומי (בגילאי המעבר) או להקלות והטבות תופחת בהדרגה בהתאם לשיעור המס השולי של מקבלי התמיכה ולא בבת אחת בהגיעם לקו הזכאות. גישה זו תיצור אצל הזכאים לתמיכה תמריץ לחפש תעסוקה, ולו חלקית.
- הוספת ההכנסות הפטורות כיום ממס להכנסה החייבת, כמו הפחתה הדרגתית של המענקים, מצדיקה הנהגת דו"ח הכנסות שנתי כללי שיחייב את כל האוכלוסייה, כמקובל בחלק הארי של מדינות המערב.
- תקופת מיתון ממושך היא הזמן המתאים לסגור את הפיגור המתמשך בביצוע ההשקעות בתשתית, כולל פרויקטים מתוכננים ומתוקצבים מזמן, שביצועם מתעכב, לעיתים שנים, כמו, מנהרת הכרמל, רכבות

קלות, קו הביוב המזרחי בגוש דן, התפלת מי ים ועוד (הפרויקטים מפורטים בספרי התקציב מדי שנה). בעוד שבתחום התמיכות וההעברות החקיקה, או ההחלטה, מספיקה כדי לבצע את ההוצאה התקציבית, הרי שבמרבית התחומים התורמים לצמיחה, כגון תשתיות, מחקר ופיתוח, השקעות בחינוך והכשרה מקצועית, הביצוע והיישום בשטח מתעכבים ולעתים העיכוב נמשך שנים לא מעטות. במיתון כה עמוק גודל הגירעון איננו כל כך חשוב, בתנאי שההוצאות בתקציב תורמות לצמיחה.

- מומלץ לאמץ את השינוי בחוק הפחתת הגירעון שהוצע על-ידי המרכז לחקר המדיניות החברתית בתכנית שהוגשה בשנת 1999[3]. ההצעה היא לקבוע שיעור התרחבות קבוע להוצאות הממשלה ותיקרה של 3 אחוזים לגירעון. בתקופות של גאות הגירעון יקטן ולהיפך בתקופות של שפל, וכך הוא ישמש כמייצב אוטומטי לפעילות המשקית.
- לצורך חישוב יעד הגרעון המתוכנן, ראוי ורצוי להפריד מושגית בין ההשקעות הישירות במסגרת תקציב הפיתוח לבין ההוצאות הרגילות בתקציב. הגדלת מענקים למשפחות ברוכות ילדים, והוספת הקלות לתושבי הנגב הגליל וההתנחלויות, בתקופה בה ההכנסות ממסים בירידה, מקשות על עידוד הצמיחה באמצעות תקציב הפיתוח וספק אם יש לכך הצדקה כלכלית.
- מבחינת התרומה לצמיחה, יש להבחין בין התרומה להגדלת הצמיחה הכלכלית של השקעות בכבישים משניים ועוקפים מחד גיסא, לבין השקעות במסילות הברזל, רכבות קלות וכבישים ראשיים מאידך גיסא, ועל מקבלי ההחלטות להפנים את העלות האלטרנטיבית של החלטותיהם.
- יש לאכוף את החקיקה שעברה בכנסת אך לא יושמה עד כה למעשה, בדבר תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים לעובדים הזרים, כך שהעסקת זרים לא תהווה תחרות לא הוגנת לעובדים לא-מקצועיים ישראליים. אכיפה זו תתאפשר רק אם תיושם ההחלטה, שהתקבלה על-ידי הממשלה לאחרונה, לא להתיר יבוא עובדים זרים נוספים ולאפשר לאלה הנמצאים בארץ להפוך לחוקיים לתקופה מוגבלת ובמקביל לשחררם מכבילתם למעסיק נתון.

[3] ראה המרכז לחקר המדיניות החברתית, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2000.

- הרחבת הבסיס של שוק ההון הישראלי מחייבת, שבדומה למקובל במערב, החיסכון הפנסיוני ישמש מקור מימון חשוב למגזר העיסקי. כשלב ראשון מומלץ לבטל את המגבלות הקיימות על השקעות קרנות הפנסיה, קופות הגמל, וקרנות ההשתלמות במניות ובאג"ח של חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה. במקביל, ראוי לבטל בהדרגה את הנפקת אגרות החוב הלא-סחירות, שתשואתן מובטחת על-ידי הממשלה, המיועדות לקופות הפנסיה.
- יש להמשיך ולהאיץ את יישום תהליך המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת של כל הזכאים לפנסיה תקציבית.
- יש ליצור תמריצים להנפקת חלק גדול יותר של ההון העצמי בבורסה. במרבית החברות הרשומות למסחר בבורסה, הנקראות חברות ציבוריות, הבעלות על למעלה מחמישים אחוז, ולפרקים אף למעלה משמונים אחוז, נשארה בידי גוף אחד, בדרך-כלל הבעלים המקוריים של החברה כשעוד היתה פרטית.

לסיכום: השילוב של עליית שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עם מדיניות המכוונת לצמיחה כלכלית צפוי להעלות את המשק והחברה בישראל על מסלול של הבראה. גידול שיעור האוכלוסייה המתקיים מעבודה תוך הקטנת חלק האוכלוסייה המתקיים מתשלומי העברה יביא, על פני זמן, לירידת תחולת העוני. הקטנת תשלומי העברה בעת של צמיחה כלכלית תקטין בהדרגה את משקל הוצאות הממשלה ותצמצם את מעורבות הממשלה במשק תוך שחרור מקורות למגזר העסקי. הצמיחה הכלכלית תרחיב את בסיס המס וצמצום משקל הוצאות הממשלה יאפשר להקטין את נטל המיסוי תוך שחרור מקורות לרפורמה במערכת המס. הקטנת משקל הוצאות הממשלה תאפשר גם לאזן את התקציב, שהוא הערובה האמיתית היחידה ליציבות משקית בטווח הארוך. ולבסוף, התוצאה של איזון התקציב וצמיחה כלכלית תקטין בהדרגה את משקל החוב הציבורי ואת נטל שירותי החוב תוך שחרור נתח גדול יותר של תקציב הממשלה לשירותים אחרים. אמנם המדיניות החדשה כשלעצמה לא מבטיחה הקטנה של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות אך ניתן לומר, שעל פני זמן, הממשלה תוכל להקצות יותר משאבים לקידום מטרה זאת.

הנהגות מקומיות מובילות לשינוי

דגמי הצלחה ברשויות מקומיות[1]

אריה הכט

1. מבוא וסיכום

המצוקות של ערי הפריפריה בישראל עולות מעת לעת על סדר היום הציבורי תוך הפניית תשומת הלב לממדי האבטלה, רמת ההכנסה הנמוכה, ההישגים הנמוכים של מערכות החינוך, ההגירה השלילית ורמת הדיור הנמוכה. כל אלה ממדים שונים של הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה המאפיינת יישובים אלה לאורך שנים רבות. ישובים רבים במדינה סובלים מדימוי נמוך. הדבר נובע מתחושת התושבים כי רווחתם נמוכה, כי ההנהגה המקומית אינה עושה די לקידום היישוב ואין הם ממצים את מה שניתן בדרך-כלל לקבל מן המדינה. לתחושה זו ישנם גורמים שונים, הרמה הכלכלית הנמוכה המביאה לרמת הכנסה נמוכה או אף לאבטלה, תנאי דיור בלתי מספקים ובמקרים רבים גם שירותים ציבוריים, ובעיקר חינוך ורווחה, ברמה שאיננה מספקת. מכלול גורמים עשוי ליצור את התחושה הקשה שיש לה בסיס במציאות החברתית והכלכלית. בנסיבות אלה מופנות הטענות למנהיגות המקומית - ראשי העירייה או המועצה המקומית - גם בנושאים אשר, לכאורה, אינם בתחום הסמכויות שלהם, כלומר גם כאשר דומה שאין בכוחם של המנהיגים המקומיים להציג פתרונות יעילים.

הדימוי הנמוך ועומס הבעיות מאפיין את יישובי הפריפריה, שבראשם הערים שכונו בעבר "ערי-פיתוח". המדיניות כלפי יישובים אלה השתנתה במשך השנים וחלקם הפכו ליישובים שאינם נהנים לפי הגדרה מ"עדיפות לאומית" אולם חלק מהם נותרו ב"פריפריה" חברתית וכלכלית. כך גם יישובי המגזר הערבי אשר נתונים במצב פריפריאלי למרות שחלק מהם ממוקמים במרכז המדינה מבחינה גיאוגרפית.

---

[1] זוהי תמצית של העבודה המלאה הנמצאת בהכנה לפרסום.

הנושא של קידום ערי הפיתוח או יישובי המצוקה עולה בעיקר כאשר מתפרסמים נתונים חברתיים וכלכליים, כמו שיעור האבטלה או דו"חות של המוסד לביטוח לאומי ובהם שיעור האוכלוסייה הנתונה בעוני לפי הגדרות המוסד. מדי תקופה נקבעים דפוסים חדשים לקידום היישובים הנתונים במצוקה. בחלק מן המקרים מועלות תכניות לקידום החינוך או השירותים החברתיים, או פרוגרמות לקידום הבינוי למגורים או הפיתוח הכלכלי, שנועד למשיכת עסקים או להבטיח תעסוקה בדרכים שונות. בשנים האחרונות עורכת הממשלה טיפול נקודתי במספר רשויות מקומיות לקידום כולל של היישוב תוך מתן תשובה לכל ישוב לפי תנאיו. כן הוקמו מנגנונים מיוחדים לקידום הנגב והגליל. מצב היישובים מתועד במחקרים רבים העוסקים בכלכלת ישראל או בנושאים חברתיים והוא עלה גם במספר מחקרים הנוגעים ליישובים מסוימים[2].

המחקר המגוון בנושאים הללו הצביע בבירור על ממדים שונים של התפתחות היישובים והרשויות המקומיות לצד הצורך בשינוי המדיניות. למצב זה סיבות מגוונות ובמרכזן המיקום הגיאוגרפי, הנגישות התחבורתית, חוסר ההיצע של כוח אדם מיומן והיעדר אזורי תעסוקה מפותחים. החוקרים עוסקים, בדרך-כלל, בקבוצות של יישובים או מעלים נושא מסוים לבחינה השוואתית בין היישובים. מסתבר כי קיימים הבדלים בהתפתחות היישובים וישנם גורמים שונים לכך, אולם נושא זה אינו זוכה לתשומת לב מספקת של הגורמים האחראים על הפיתוח. באורח בולט לא ניתנה תשומת הלב הראויה להשפעת המנהיגות המקומית להבאת היישוב למסלול הצלחה במקום דריכה במקום.

בבסיס העבודה שנעשתה הוצגה השאלה של הקידום החברתי-כלכלי של היישובים מזווית שונה: האם ניתן לזהות נסיבות המאפשרות להנהגה המקומית, או לרשות המקומית לערוך שינוי יסודי באורח מכוון ולהגיע לתוצאות. העבודה מפנה את הזרקור למקומות שהצליחו, שהוכיחו ש"אפשר גם אחרת". אנו מצביעים על מספר ישובים בהם התחולל שינוי משמעותי ושיטתי, שהיה מכוון להעלות את הרמה החברתית-כלכלית של התושבים ואת הדימוי של היישוב.

---

[2] סקירה רחבה יותר בעניין זה ראה בעבודה המלאה. נזכיר כמה מקורות עיקריים: אפרת, 1976; 1987; ליפשיץ, 1990; ברלר, 1970; דהן, 2000.

חמשת היישובים שנבחרו: אור עקיבא, יקנעם עילית, ירוחם, מעלות-תרשיחא וקלנסווה, נמצאים בפריפריה של המרחב הגיאוגרפי או החברתי של המדינה. ההנהגה המקומית שלהם פעלה בשיטתיות לקידומם ולהוצאתם מהדימוי הנמוך. המציאות החברתית בתחומן של הרשויות המקומיות הללו השתנתה, הדימוי הציבורי השתנה גם הוא, רמת הפיתוח הפיזי עלתה וכך רמת התעסוקה והשירותים הציבוריים. היישובים הפכו אטרקטיביים יותר, התפתחות חלק מהם היתה שזורה בקליטת עלייה בהיקף משמעותי באוכלוסיית היישוב בנוסף לגידול הטבעי. נבחרו יישובים "פריפריאליים" מתוך הגישה ש"אין רבותא" בקידום ישובים במטרופולין של תל-אביב או בערים הגובלות בחיפה, לפי שהערים הגדולות מקנות יתרונות של תעסוקה, השכלה, חינוך ותרבות ושירותים חברתיים ברמה גבוהה. היישובים הם "פריפריאליים" לפחות באחד משני המובנים: גיאוגרפי וחברתי - הם ממוקמים באזורים מרוחקים ממרכז המדינה או נחשבו יישובי פיתוח או מצוקה[3].

השוואת הנתונים שהצטברו וההתרשמויות שנאספו במהלך עבודת המחקר אינה מצביעה על מכנה משותף לרשויות המקומיות שנסקרו מבחינת הנסיבות שאפשרו את השינוי. לכל רשות מקומית מאפיינים משלה, היישובים מפוזרים מן הצפון לדרום המדינה, אוכלוסיית היישובים מגוונת ואיננו יכולים להצביע על קבוצה ייחודית בתוכה. להכללה זו יש יוצא מן הכלל והוא כי שינוי אפשרי כאשר נמצאת הנהגה, בדרך-כלל ראש הרשות המקומית, אשר מצא את הדרך לנקוט במסכת של החלטות ופעולות שהביאו לדרך חדשה. מציאות זו אינה ניתנת לתכנון אולם לימוד דפוסי הפעילות עשוי לכוון מנהיגים נוספים למצוא דרך חדשה ליישובים אחרים.

ההנהגה המקומית של היישובים שנבחרו **חוללה את השינוי** כאשר נוצרו תנאים ארגוניים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים מתאימים. ההנהגה נטלה לידיה את ההזדמנות **והובילה לשינוי.** בעבודה שלפנינו הדגש מושם לפיכך על המנהיגות המקומית כגורם אשר בכוחו להביא לשינויים יסודיים בתהליכים ארוכי-טווח ועקביים. אין ספק, כמובן,

[3] קטגוריה זו כוללת רשויות מקומיות אשר הוקמו כערי-עולים והמשיכו להיות מסווגות בקטגוריה זו שנים אחדות. ערים אלה לא עלו בסולם הרמה החברתית-כלכלית, השירותים בהן נותרו לקויים, אי-יציבות בהנהגה וחוסר אטרקטיביות לציבור נותרו בין המאפיינים שלהן גם לאחר שינוי הסיווג. בנוסף ניתן היה לכלול בקבוצה זו רבות מן הרשויות המקומיות במגזר הערבי.

שתנאים מקומיים מסייעים בידי ישובים מסוימים יותר. לכן נמצאת, למשל, ירוחם, במצב נחות מעט לעומת יקנעם עילית, אור עקיבא ואפילו לעומת מעלות-תרשיחא, בהיותה מרוחקת ממרכזי התעשייה, המסחר והמימון של המדינה. גם אם בידה להציע תנאים דומים או משופרים יקשה עליה לשכנע את היזמים לפעול ביישוב.

חמש הרשויות המקומיות שנבחרו מנהלות את ענייניהן ביציבות פוליטית ומינהלית, הניהול הכספי זהיר ובולט קידום השירותים והפיתוח הפיזי, במיוחד בתחום החינוך וקידום הדיור והתעסוקה. נבחרו ישובים שהיו "מפורסמים" בנחשלותם ובאי-היציבות הפוליטית, הפיננסית והמנהלית. ההיערכות והפעולות שנקטו ראשי היישובים הללו, במיוחד בעשור האחרון, ולעתים אף לפני-כן, ניכרת לעין אך לא תמיד ידועה לציבור. להלן כרטיס ביקור קצר מאד של היישובים (לפי סדר א"ב):

אור עקיבא – שוכנת בסמיכות לעיר חדרה במרכז הארץ, כשכל תחומה בין כביש 2 (כביש החוף) לכביש 4 (הכביש הישן), המחברים את תל-אביב וחיפה. אור עקיבא נמצאת מול אתרי קיסריה, היא הוקמה על שטח פתוח כ"מעברת קיסריי" בשנת 1951, קיבלה מעמד של מועצה מקומית ב-1953 ושל עירייה ב 2001. שטח המועצה כ-3,000 דונם.

יקנעם עילית – ראשיתה במעברה בתחומי המושבה יקנעם אשר במערב עמק יזרעאל. המושבה כבר היתה מועצה מקומית. ב-1951 הוחל בהקמת יקנעם עילית על הגבעות בכניסה לואדי מילק וב-1965 הופרדה יקנעם עילית והיתה למועצה מקומית עצמאית. שטחה כ-7,111 דונם.

ירוחם – ישוב במזרח הנגב מדרום-מזרח לבאר-שבע בסמוך לדימונה. נוסדה ב-1951 כמעברת תל-ירוחם. הוכרה ב-1954 כוועד מקומי במועצה אזורית רמת נגב והפכה למועצה מקומית ב-1959. שטח השיפוט שלה 36.4 אלפי דונם.

מעלות-תרשיחא – היישוב מעלות נוסד כיישוב עירוני נפרד בשנת 1957 על בסיס התחלת התיישבות עולים בבתים נטושים בתרשיחא ונוספים במעברת מעונה. בשנה זו היתה לוועד מקומי במועצה אזורית מעלה הגליל (היום: מעלה יוסף). ב-1962 הוקמה המועצה המקומית מעלות-תרשיחא תוך כדי איחוד מעלות עם הכפר הוותיק הסמוך. שטח השיפוט הכולל 6,770 דונם.

קלנסווה – עיירה הקיימת 300 שנה על בסיס כפר קדום מאוד. שוכנת במרכז השרון. ב-1955 הוקמה בה מועצה מקומית ששטחה 8,389 דונם.

2. סקירת הממדים העיקריים של השינוי

א. הגידול הדמוגרפי וההתרחבות העירונית

בכל השנים חל גידול במספר התושבים בכל חמשת היישובים חוץ מאשר בירוחם בשנת 2000. בולטות במיוחד אור עקיבא, יקנעם עילית ומעלות-תרשיחא, שצמחו לקראת אמצע העשור. ישובים אלו קלטו עולים במספר כה גדול אשר שינה באורח מהותי את המבנה הדמוגרפי שלהם ותרם לעליית הרמה החברתית-כלכלית. מבנה הגילים ביישובים אלה שונה באופן ניכר מהמוצע הארצי: שיעור גילאי הילדים והנוער וכן הקשישים נמוך מהממוצע הארצי, כלומר יחס-התלות נמוך מהממוצע הארצי על כן שכבת גילאי 20-64, פוטנציאל כוח העבודה ביישוב, היא הדומיננטית. התופעה מוסברת בחלקה על-ידי הרכב הגיל של העולים, שהמשפחות שלהם נוטות להיות קטנות ובהן מספר קטן של ילדים, אך גם מצמצום גודל המשפחה בקרב התושבים הוותיקים. ההרכב הדמוגרפי מסייע להקטנת הנטל על הרשות המקומית: שיעורם של התושבים הנזקקים לשירותים לעומת המשתתפים בכוח העבודה, משלמי המסים ודמי השירותים ברמה העירונית קטן באופן יחסי.

ירוחם וקלנסווה שונות בעניין זה, בשתיהן ההגירה נמוכה באופן יחסי: באורח טבעי קלנסווה איננה קולטת עולים, וירוחם לא נהנתה יתר על המידה מנהירת העולים אליה בשל ריחוקה ממרכז הארץ והיעדר היצע גדול של דירות ותעסוקה. עם זאת 2,000 העולים שנקלטו בירוחם בשנות התשעים מהווים כחמישית מן התושבים. בכל אופן, בשני היישובים הללו מספר הילדים ובני הנוער גבוה יחסית ומשקל הזקנים נמוך. הדבר בולט במיוחד בקלנסווה.

קלנסווה מהווה דוגמא מעניינת בשל התהליך החברתי הממושך שהתרחש בה. ביישובים ערביים רבים יש משמעות למבנה החמולות, המשפיע על פריסת המגורים, על הפעילות החברתית ואף על הקשרים האישיים לרבות דפוסי הנישואין. לדעת ראשי קלנסווה נחלש המבנה החמולתי וכמעט אינו משפיע בעיר. אין חמולה בולטת בעלת משקל גדול והקשרים החברתיים קשורים מעט מאוד למבנה החמולתי. כך העיר מתפקדת כקהילה עירונית רגילה.

לוח 1. התפתחות האוכלוסייה בחמשת היישובים, 1972-2001 (אלפים)

	אור עקיבא	יקנעם עילית	ירוחם	מעלות-תרשיחא*		קלנסווה
1972	6.4	3.8	5.8	5.0	(3.2)	5.0
1983	7.7	5.0	6.2	7.5	(4.9)	7.8
1989	7.8	5.7	5.9	8.8	(5.7)	9.8
1995	13.9	9.7	7.7	16.3	(12.2)	11.9
2000	15.3	15.7	8.9	19.6	(15.8)	14.5
2001	15.3	16.3	8.7	20.2	(16.1)	15.0

מקור: שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות. הנתונים ל-1972 ול-1983 הם נתוני מיפקדים שנערכו במהלך אותן שנים. ביתר השנים הנתונים פורסמו בסוף השנה.

* מספר היהודים מסך-כל האוכלוסייה מופיע בסוגריים.

ראוי להרחיב מעט את היריעה לגבי הגידול הדמוגרפי וההתפתחות העירונית של היישובים. בשנות התשעים עלו לישראל כמיליון עולים, רובם מארצות חבר העמים (בריה"מ לשעבר). עלייה זו יצרה צורך בבנייה רבה וזימנה לרשויות מקומיות שנערכו לכך הזדמנות לבנות שכונות חדשות ולהגדיל בהיקף ניכר את אוכלוסייתן. בקליטת העולים ביישוב היה טמון פוטנציאל להעלות את רמת האוכלוסייה על-ידי תוספת בעלי השכלה גבוהה ובעלי מקצועות מבוקשים לתעשייה המקומית. ליישובים נוספו צרכנים ויצרנים של חינוך ותרבות ברמה גבוהה. שנים אלו התאפיינו בצמיחה כלכלית שיצרה הזדמנות לפתח אזורי תעסוקה באותם היישובים שהשכילו להתארגן לאתגר זה.

לאור עקיבא, לדוגמא, ניתנה תנופה מכרעת עם הגעת העלייה. העולים הגיעו ליישוב בשל יחידות דיור ריקות שהיו בו ושנמסרו בשכירות זולה: החל ב-1994 גבר זרם העלייה ליישוב וגל זה הביא בעקבותיו למשיכת עולים נוספים. ליישוב הגיעו כ-7,700 עולים בין 1989 ל-2001, רובם מחבר העמים. עולי שנות התשעים מהווים 43 אחוז באוכלוסיית היישוב בסוף 2001. אין ספק, קליטת העולים ביישוב לא היתה אפשרית ללא בנייה מסיבית. אמנם היו דירות ריקות וכן הוצבו קרוונים, אולם פעילות מהירה של המועצה הביאה לסיום התכנון של שכונות חדשות מדרום ליישוב הקיים ומעט גם בצפון. המועצה השכילה לנצל את נכונות משרד הבינוי והשיכון לאפשר אישור מהיר של תכניות וכן השתמשה בסיוע שניתן להתקנת תשתיות שיתאימו להקמת מאות רבות של יחידות דיור תוך מספר קטן של שנים. המועצה המקומית

קידמה את העמדת הקרקעות, את התכנון והאישור של התכניות וכן את ביצוע התשתיות אם על-ידי החברות המשכנות בתחומי השכונות ואם בעצמה לגבי המתקנים העירוניים הנחוצים. הבנייה החדשה נעשתה תוך הקפדה על איכות: צפיפות מתונה, עירוב בנייה רוויה ובלתי-רוויה, דרכים רחבות, מתקני דרך ונטיעות, גנים ציבוריים ואמצעי רווחה נחוצים. המועצה המקומית העלתה את רמת החזות החיצונית של היישוב ורמת התחזוקה והשירותים. במקביל לכך נערכו פעולות שיקום נרחבות בשכונות הוותיקות כדי למנוע פער צורם בין חלקי היישוב.

גם ביקנעם עילית העלייה הגדולה של שנות התשעים יצרה הזדמנויות לבניית שכונות חדשות בתנאים משופרים. ליישוב זה הגיעו למעלה מ-4,500 עולים בשנים הללו - כרבע מאוכלוסיית היישוב היום (2001). הם השתלבו היטב במגמה בה החל ראש המועצה עוד קודם לבואם, לשפר את רמת הדיור ביישוב על מנת למשוך אוכלוסייה מבוססת יותר. השאיפה היתה לפעול בכוחות המועצה המקומית ולהימנע מקבלת תמיכות תקציביות העשויות לגרור רמת דיור נמוכה יותר. מאחר שהיו למועצה תכניות לשטחים, ובהסכמת מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, פנה ראש המועצה ליזמים וקבלנים כדי שיציעו בניית יחידות דיור ברמה נאותה. ההצלחה בשטח של החברה הראשונה משכה חברות נוספות, כך שהמשך הבנייה מילא את שטח השיפוט והיה אף צורך בשטח נוסף. במשך כל התקופה לא נזנחו צורכי היישוב והמועצה אף החלה לפתח בתחומה בכוחות עצמה על-ידי גביית מלוא אגרות הפיתוח וביצעה את התשתיות הנחוצות. אופן הפעולה הותיר לרשות המקומית משאבים לשיקום השכונות הוותיקות.

לוח 2. העולים ביישובים היהודיים במחקר ושיעורם באוכלוסייה, 2001

	סך-כל העולים 1989-2001	**אחוז העולים באוכלוסייה (%)**
אור עקיבא	7,732	43
יקנעם עילית	4,584	26
ירוחם	2,064	22
מעלות-תרשיחא	8,170	38

מקור: נתוני המשרד לקליטת עלייה – 2002.

במעלות-תרשיחא "העבודה" על שיפור הדימוי החלה קודם להגעתה של העלייה הגדולה של שנות ה-90, כאשר כבר בשנות ה-70 נעשתה פעולה לקליטת עובדי רפא"ל, שבתהליך ארוך הצטרפו ליישוב. ביישוב נקלטה גם עלייה של הגל הקודם. עם זאת ניתנה תנופה אדירה לכלל המאמצים הקודמים למשוך אוכלוסייה, כולל כניסה של ישראלים ותיקים, כאשר בשנות התשעים קלט היישוב מעל 8,000 עולים, שהם כ-40 אחוז מתושבי המקום היום.

ב. קידום התעסוקה

כל הרשויות המקומיות שנבחרו נערכו לקידום התעסוקה ביישובים ובסביבתם, במיוחד באלה שקלטו עלייה בהיקף גדול. אחד הגורמים למפנה שחל באור עקיבא, לדוגמא, היה טמון בצורך הדחוף להמרת מקורות התעסוקה של היישוב. עיסוק זה התחייב כתוצאה מהידרדרות הפעילות במפעל שטיחי כרמל באותן שנים. במצב דומה נמצאה גם יקנעם עילית כאשר בתחומה חלה הידרדרות במצבו הכלכלי של מפעל סולתם.

המועצה באור עקיבא נערכה לקידום הבסיס הכלכלי של היישוב מחדש. היא פעלה לכך בכמה דרכים, כמו הקמת מרכז מסחרי וקניון "אורות" בכניסה ליישוב ובדרך לשכונת אורות החדשה בדרום היישוב, ופיתוח אזור תעשייה מודרני ומרווח מצפון ליישוב. קידום אזורי התעסוקה נעשה במידה רבה ביוזמות יחידה כלכלית של המועצה עם הסוכנות היהודית או ביוזמות אחרות של העירייה.

אין ספר שהקליטה המוצלחת של העלייה הביאה גם לשינוי בדפוסי התעסוקה ביישובים הללו: אור עקיבא, לדוגמא קלטה עולים בעלי השכלה ומקצועות שלא היו בה בעבר כמו רופאים, מהנדסים, עורכי-דין, וכן מורים ואמנים, שתרמו במהירות להעלאת רמת החינוך והתרבות, לא רק בשל הביקוש שלהם אלא גם על-ידי היצע נותני השירותים ברמה גבוהה ביישוב עצמו. כך גם ביקנעם עילית, במעלות-תרשיחא ואף בירוחם.

במעלות-תרשיחא היו כבר בשנת 1977 מספר מפעלים שבחרו ליהנות מן התועלת בהטבות הניתנות ביישוב כעיר פיתוח, לרבות שכר דירה נמוך וחיסכון בהוצאות בנייה ופיתוח. נעשה מאמץ לכלול בתוכם מפעלי היי-טק וכך הגיעו לאזור מפעלים של אלסינט, טלרד ותרמופיל, מפעלים המייצרים חלקים לציוד מתוחכם אף כי אינם מוקדי פיתוח בעצמם. מפעלים אלו ואחרים תרמו לשיפור התעסוקה במעלות ובתרשיחא

ולהעלאת רמת ההכנסה ואף למשיכת עובדים כתושבים ליישוב. היישוב הגיע להישגים רבים בתעסוקה בקרב היהודים והערבים גם יחד. כ-2,000 מהתושבים מועסקים היום בתעשייה בשני אזורי התעסוקה אשר ביישוב ובהם כ-40 מפעלים ועוד בתי-מלאכה וחנויות. זאת מחוץ לעובדי מלאכה ומסחר בתרשיחא. כ-1,200 עובדים נוספים מצאו תעסוקה בתפן. יש לציין כי במעלות עוד לא הוקמו מפעלי-ידע אולם המפעלים הם בתעשייה מסורתית מתקדמת. לעיר יש כיום היצע של הון אנושי מתקדם במקצועות רבים והדבר מושך מפעלים לצד היתרונות של אזור עדיפות לאומית וקרקע ומבנים בשכירות נמוכה.

ג. קידום החינוך

מרבית המועמדים לתפקיד ראש רשות מקומית מעמידים את קידום החינוך בראש הנושאים לטיפול בתעמולת הבחירות. המשותף לרשויות המקומיות במחקר זה הוא כי ראשיהם עשו כל מאמץ לממש את הבטחותיהם לקידום החינוך ביישובים מתוך "אני מאמין" כפול: ראשית, שאכן החינוך הוא הצורך המרכזי לקידום היישוב ושנית, שאכן בידיהם להשפיע על המערכת ולקדם אותה באורח משמעותי!

ראוי להדגיש כי תפקידיה וסמכותה של הרשות בתחום החינוך רחבים ביותר[4]. צירוף תפקידיה יוצר השפעה רבה על עיצוב מערכת החינוך: היא קובעת את גבולות אזורי רישום של התלמידים ואת פריסת מוסדות החינוך, וכן את הרכב המוסדות מבחינת הזרמים ומבחינת מגוון המגמות והמוסדות הייחודיים אשר מבקשים לפעול. במסגרת זו בידיה לפעול ליתר שוויון ואינטגרציה ביישוב על-ידי תמהיל נכון של תלמידי המרכז והפריפריה החברתית של היישוב. ניתן בידה להקצות משאבים במבנים מורחבים וציוד משופר לאוכלוסיות הנזקקות לכך. בירוחם, לדוגמא,

[4] הרשות המקומיות אחראית להקמה והפעלה של מערכת חינוך שתבטיח מוסדות מתאימים לכל התלמידים תושבי היישוב שהיא מנהלת. עליה לוודא שכל ילד בגיל חינוך חובה לומד במוסד חינוך רשמי או מוכר, עליה לקיים לשם כך רישום תלמידים לגן חובה ולבית-הספר היסודי ולהקפיד על ביקור סדיר של כל החייבים בחינוך חובה. יחד עם זה מחייב אותה החוק להבטיח לתלמידים מוסדות חינוך אשר יעניקו להם את החינוך בזרם שבו בחרו. עליה להקים את המוסדות ולהפעיל אותם. בידיה להכיר (עם משרד החינוך) במוסדות החינוך המוכר או ב"מוסדות-פטור" (כאלו שמי שלומד בהם לא יחשב כמפר את חוק חינוך חובה). הקמת המוסדות כרוכה בבניית מבנים או שכירתם, רכישת ציוד והחזקת המבנים והציוד והכל לפי מספר הכיתות הנחוץ בפיזור הנחוץ ברחבי היישוב.

הוקדשה תשומת לב מיוחדת להשוות את התנאים של החינוך החרדי: למרות שלא היתה התערבות בצד הפדגוגי, נעשה מאמץ לשפר את המבנים והריהוט עבור כל המוסדות החרדיים שעמדו בקריטריונים.

הרשויות המקומית הן המפעילות של החינוך העל-יסודי ברמת החטיבה העליונה, החינוך המשלים, תכניות הרווחה החינוכית, השירות הפסיכולוגי ותכניות העשרה אחרות. לכל הפעילויות האלה, פרט לחינוך העל-יסודי, אין תקנים מחייבים ואין מלוות בתקציב מלא ומחייב. אכן משרד החינוך מעודד ומממן את פעולות הרווחה החינוכית אולם על הרשויות להוסיף משאבים אם ברצונן להשפיע באופן משמעותי על רמת החינוך וההשכלה של תלמידי היישוב ומשפחותיהם.

הרשות המקומית אינה רק הבעלות על מוסדות החינוך אלא גם שותפה בכירה בדרכים רבות לעיצוב המערכת בתחומה. בידי הנהגת היישוב, לבד מהתפקידים שתוארו לעיל, לעקוב אחר תפקוד המנהלים והמורים, לקדם תכניות אשר מציע המשרד, להיענות לפעולות שמציעות הקרנות הלאומיות (הסוכנות, הג'וינט ונוספות), ואף ליזום גיוס משאבים מקרנות ציבוריות ופרטיות לקידום נושאים שונים. הרשות המקומית יכולה גם להפעיל את ההורים ועמותות מקומיות לאומיות-בינלאומיות שעשויות לפתח שירותים.

הרשויות המקומיות היהודיות שנבחרו נכללות ב"תכניות רחבות היקף" המוצעות לרשויות מקומיות. ארבעת היישובים נכללים במסגרות של "רווחה חינוכית" ו"שיקום שכונות". ירוחם נכללת גם בתכניות ה"טיפול הנקודתי" ו"תכנית קרן קרב" ומדורגת א' באזורי עדיפות לאומית. מעלות שייכת ליישובי קו העימות, מדורגת א' בעדיפות לאומית ונהנית מקרן קרב. לעומת ישובים אלו קלנסווה אינה נהנית מתכניות דומות, מכיוון שהיא מדורגת בציון גבוה יחסית במדד הטיפוח של משרד החינוך ליישובים של המגזר הערבי. היא שוכנת במרכז הארץ ואינה יכולה ליהנות מהטבות לפריפריה לפי הגדרות אלה.

ראש המועצה שנבחר באור עקיבא ב-1989 נרתם למשימה של קידום החינוך מיד לאחר היבחרו. למרבה המזל הוחל בתקופה זו בפרויקט "30 היישובים", שנבחרו לקידום מיוחד על בסיס מצב גרוע במיוחד של מערכת החינוך. אחד המסלולים הראשונים שננקטו ביישוב זה היה השיפור של התשתית הפיזית וכל מוסדות החינוך שופצו במסגרת זו. באורח מקביל החל טיפול במערך הפדגוגי ובתכני הלימוד והחינוך, כאשר לצורך זה נעזרה המועצה במומחית מאוניברסיטת בר-אילן אשר ליוותה

והנחתה את הפעולה לקידום החינוך. היתה לכך תרומה משמעותית למהפכה החינוכית ביישוב, כאשר במסגרת התהליך היו קשיים בהחלפת חלק ניכר מן הסגל החינוכי, אך הדבר נערך בצעדים זהירים ובתמיכה של משרד החינוך. כמו כן היה צורך לזכות באמון ההורים. הפעולה באור עקיבא התבצעה תחת ההנהגה צמודה של ראש העירייה ושל מנהל אגף החינוך, שקיבלו תמיכה בלתי מסויגת ממשרד החינוך ומקרנות ומוסדות המקדמים את נושאי החינוך. השינוי הקיף את כל מוסדות החינוך במאמץ לכלול את כל התלמידים ולהעניק לכל אחד את הכלים הנחוצים לו לפי כישוריו ושאיפותיו.

ביקנעם עילית נקבע עיקרון מנחה לפיו החינוך מתחיל בגיל הרך ועל כן הוא הועמד בעדיפות עליונה בפעילות החינוכית. היישוב שאף למודל ייחודי ועל כן נקבע כי כבר בגיל הרך תהיה הכשרה למושגי המדעים ושיפור המיומנויות של הילדים. בצוות שכלל מדענים ופרופסורים ובשיתוף עם "טכנומדע" בחיפה גובשה תכנית חינוכית. לצורך העניין הוקם "גן מדעים מרכזי" בו מבקרים באופן קבוע ילדי כל הגנים בכל שנותיהם ונהנים מחוויה לימודית, הנשענת על התכנית החינוכית אשר גובשה. לצורך מיצוי הגן המדעי עברו הגננות השתלמויות אשר מאפשרות להן להכין את הילדים לפני כל ביקור בגן המדעים המרכזי. משרד החינוך משתתף בהכשרת הגננות ובהשתלמותן מזמן לזמן.

בירוחם ממוקד סיפור ההצלחה של ההנהגה החדשה בתחום החינוך בתשומת הלב הרבה שניתנה לשיקום האמון של התושבים. נעשה מאמץ מיוחד עם ההורים, כאשר ראש המועצה ומנהל אגף החינוך נפגשו לשיחות ארוכות עם ועדי ההורים וכן באורח אישי עם הורים שהראו עניין. המטרה היתה, בראש ובראשונה, להראות כי יש למועצה תכניות וכי בכוונתה לבצע אותן. בשיחות האישיות נעשה מאמץ לפתור בעיות אישיות שהעלו הורים אפילו היה הדבר כרוך במציאת פתרונות מחוץ ליישוב. קבלת שיתוף הפעולה של ההורים, שהושגה במאמץ רב, היוותה בסיס לפעילות כזו גם לאחר מכן באורח קבוע.

ההחלטה של ההנהגה בירוחם בתחום החינוך היתה לתת עדיפות לקידום התלמידים בשלב החינוך העל-יסודי. היישוב היה זכאי לתגבור במסגרת "30 היישובים" וננקטה גישה שאין מיון תלמידים והכל "רצים למטרה". בכל מקרה הוחל עיקרון של "כיתות קטנות", שאינן עולות על 20 תלמידים על כל המערכת בירוחם מגני-הילדים ומעלה. הדבר חייב את

המועצה אמנם משאבים רבים אולם נתפס כעיקרון חינוכי המתאים לקידום התלמידים.

ייחודה של מעלות-תרשיחא היה בתכנית שהפעילה לפני כעשר שנים להשבחת כוח ההוראה בסיוע מומחה מאוניברסיטת תל-אביב. התכנית נערכה במימון העירייה ובמסגרתה הומרצו המורים להשלים השכלה אקדמית, הם עברו השתלמויות בית-ספריות לאוריינות, מתמטיקה ומיומנויות כלליות נוספות. התכנית בוצעה במשך חמש שנים בסיוע מנחים רבים וצוותי הערכה ומדידה כך שהמערכת כולה זכתה לחיזוק. בסיום נקבע בכל בית-ספר צוות מוביל אשר המשיך בפעילות תומכת לשיפור המיומנויות הנחוצות לצוותי ההוראה.

מערכת החינוך במעלות יכולה להצביע על הישגים. כמעט כל בני העיר לומדים ביישוב וההורים אינם מחפשים עוד מוסדות ביישובים אחרים, בנוסף אף לומדים ביישוב תלמידים מיישובים אחרים. אחוז הניגשים והזכאים לתעודת בגרות עלה באופן מרשים. מעלות-תרשיחא הפכה לעיר שעונה על ציפיות התושבים ומתברכת במערכת חינוך ראויה לשמה. התחושה היא שהעיר מבטיחה את עתיד ילדיה וגם מציעה לשירותים הציבוריים ולעסקים בתחומה פוטנציאל של כוח אדם מוכן למשימות הנדרשות. ראוי להדגיש כי השיפורים חלים גם על המוסדות בתרשיחא.

הנגישות לתכניות השונות אותה ניצלו ראשי היישובים וראשי מחלקות החינוך מסבירה חלק מהאפשרות להוסיף שעות לתלמידים ובמיוחד לאוכלוסיות ספציפיות כמו עולים, ילדים בסיכון ולקויי למידה ואף למצטיינים. אולם גם מאמץ של ראשי הרשויות לגייס משאבים ותכניות מקרנות בארץ ובחו"ל ואף מן ההורים תרם להגדלת אפשרויות החינוך ביישוביהם וכן הקדשת משאבים כלליים (ארנונה ומענק) לנושא זה. כך מגיע ממוצע השעות באור עקיבא לרמה גבוהה אף כי אינה נהנית מחלק מהתכניות הלאומיות.

להערכת ההצלחה החינוכית ישנם מודדים מקובלים המציגים את ההישגים: במהלך החטיבה העליונה המודדים מצביעים על שיעורי ההשתתפות בלימודים של בני הנוער ביישובים ובהשלמה להם נחשפים שיעורי הנשירה. לקראת תום שנות החטיבה העליונה, מקובל להציג את ההישגים בבחינות הבגרות.

לגבי נשירת התלמידים ממוסדות החינוך העל-יסודי: בכל יישובי המדגם, פרט ליקנעם עילית, הנשירה עדיין גבוהה מהממוצע הארצי למרות המאמצים הרבים הננקטים על-ידי הרשויות המקומיות. עם זאת

יש לציין כי בכל היישובים שהשתתפו חל שיפור בתחום זה בהשוואה בין אמצע וסוף שנות התשעים:

לוח 3. נשירת תלמידים ממערכת החינוך*, 1995, 2000 (אחוזים)

	1995	**2000**
אור עקיבא	12.1	7.2
יקנעם עילית	5.3	2.7
ירוחם	6.3	6.9
מעלות-תרשיחא	9.0	5.8
קלנסווה	12.4	5.4

* יש לציין כי השיעורים משקפים את הנשירה ממערכת החינוך, אך אינם משקפים את כלל הנשירה מלמידה ביישוב. אם, למשל, תלמידים שייכים למסגרות דתיות אחרות או משתתפים במסגרות של משרד העבודה הם נחשבים כאן כנושרים.

מקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, מערכת החינוך בראי היישובים, 1997 ו-2002.

לגבי שיעורי הזכאים לתעודות בגרות מקרב תלמידי היישובים: בכל היישובים ניכר המאמץ שנעשה להעלות את אחוזי ההצלחה בבחינות הבגרות. הדבר נעשה הן לגבי תלמידי היישוב שלמדו מחוץ ליישוב והן לגבי תלמידי המוסדות החינוכיים ביישוב. ברוב השנים היו ההישגים נמוכים אמנם מההישגים הכלל-ארציים, אולם בכל היישובים ניכרת הצלחה מסוימת: ברוב השנים עלה מספר התלמידים הזכאים לתעודת בגרות אף אם לא באופן רציף ויציב.

לוח 4. שיעורי זכאות לבגרות מקרב כלל תלמידי י"ב הגרים ביישוב

	אור עקיבא	**יקנעם עילית**	**ירוחם**	**מעלות-תרשיחא**	**קלנסווה**
1989	17	20	18	25	..
1995	34	43	44	31	21
2001	51	53	54	53	39

מקור: 1989- משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (1992), מערכת החינוך בראי המספרים התשנ"ג-1993.
1995- משרד החינוך, מינהל לכלכלה ותקציבים, (1997) מערכת החינוך בראי היישובים התשנ"ז-1997.
2001 - משרד החינוך, מינהל תיקשוב ומערכות מידע, (2002) נתוני בחינות הבגרות תשס"א 2001.

3. תקציבי הרשויות המקומיות– הגדלת ההכנסות העצמיות ואיזון התקציב

המשאבים העומדים לרשותה של רשות מקומית לביצוע תפקידיה משתקפים בעיקר בתקציבה. סך-כל המשאבים של רשות מקומית מורכב מן המשאבים שעליה לגבות בעצמה מהתושבים ומבעלי העסקים בתחומה, היינו ההכנסות העצמיות, ומאלה המועברים לה על-ידי ממשרדי הממשלה[5]. בכל מקרה עומדים לרשותה משאבים אשר חוקי המדינה קובעים ומאשרים את אופן השגתם וגבייתם. אמנם הרשות רשאית לקבל תרומות אולם לא ניתן לנהל עירייה בדרך זו. לפיכך השלטון המקומי תלוי במידה רבה בשלטון המרכזי בבסיס המשאבים העומד לרשותו.

המאמצים הפיננסיים של רשות המקומית לשיפור מצבה מתבטאים בהרכב המשאבים, המשקף את פעולתה להעלות את משקלן של ההכנסות העצמיות בתקציב. עליית משקלן של ההכנסות העצמיות איננה מקטינה את ההשתתפות הממשלתית, המעוגנת בחקיקה, ולכן לא קיים כל תמריץ שלילי למאמץ הגבייה. לעומת זאת גובה ההכנסות מגדיל את הגמישות של ראש הרשות בהקצאת המשאבים. ההכנסות העצמיות בכל יישובי המחקר נמוכות במשקלן בתקציב מן הממוצע הכלל-ארצי. ההבדל בולט אף יותר בנתונים של ההכנסות לנפש. בשנים הנסקרות נעשה בכל היישובים במדינה מאמץ ניכר להעלות את משקל ההכנסות העצמיות. גם ביישובים שנבחרו ניכרת מגמה להעלות את משקל ההכנסות העצמיות אף כי ההצלחה אינה שווה ואינה מתמדת בכל השנים.

אור עקיבא ויקנעם הצליחו להעלות את משקל ההכנסות העצמיות באופן ניכר. ירוחם, מעלות-תרשיחא וקלנסווה הצליחו בכך מעט פחות. בירוחם, למשל, ראש המועצה הנבחר ב-1992, הציב לעצמו את הייצוב הכספי של הרשות לאחת המטרות הראשונות שעליו להתמודד עמן - המצב הכספי אכן התייצב תוך שנה, לאחר שנקבע כי המועצה תפעל במסגרת משאביה בלבד ובאורח כלכלי, כלומר, כל הוצאה תיבדק גם לפי יעילותה, ולא רק על פי הצורך בשירות. קלנסווה, בה היתה יציבות יחסית, בולטת כיישוב הנעדר אזור תעסוקה מפותח ועיקר הגבייה מתבצע בה מתושבי היישוב ומעסקים צמודי אוכלוסייה. לעומת זאת,

[5] ראה גם עבודה קודמת: אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות, הכט וקונין, 2001.

ביקנעם, באור עקיבא ובמעלות-תרשיחא התפתחו אזורי התעסוקה. ברור שיישוב (ראש היישוב) המבקש להגדיל את התעסוקה המוצעת בו פועל עבור התושבים אך הוא פועל גם לחיזוק הבסיס הכלכלי של העירייה. חלק מראשי הערים בשנות התשעים נכנסו לתפקידם לאחר פעילות מקצועית ועצמאית ולכולם היתה מעורבות בחיים המוניציפליים עוד קודם כניסתם לכהונת ראש המועצה או העירייה. הדבר חיזק את היכרותם עם הבעיות המיוחדות ליישוב, כולל ניהולו הכספי.

הרשויות הנסקרות ערכו מאמצים ניכרים להימנע מגירעונות. ירוחם נמנעה מגירעונות בארבע השנים האחרונות ומעלות-תרשיחא בשלוש השנים האחרונות. עלתה על כולן קלנסווה שסיימה ארבע שנים בעודף ורק אחת בגירעון. אור עקיבא ויקנעם סבלו מגירעונות מסוימים בשנים האחרונות אף כי הם לא היו בולטים במיוחד. כל הרשויות במחקר פרט ליקנעם הצליחו להפחית את משקל הוצאות המימון בתקציביהן. הדבר נובע גם מהמדיניות של צמצום באישור משרדי האוצר והפנים לקבלת הלוואות. בכל מקרה ניכר כי הרשויות עורכות כל מאמץ לשפר את ניהול התקציב הרגיל[6]. אף לא אחת מן הרשויות המקומיות נקלעה בשנים אלה לקשיי מימון, איחור בתשלומי משכורת ואו תשלומים לספקים ולבנקים.

4. יציבות ההנהגה העירונית ודפוסי הניהול

הרשויות שנבחרו במחקר נהנות ממנהיגות יציבה המפעילה עקרונות ייחודיים לניהול ענייני היישוב, מתמידה בקידום הנושאים שנבחרו ומצליחה לגייס גורמים מתאימים במידה התורמת לקידום היישוב. תופעה זו מתמידה לצד קיומה של פעילות ציבורית רבה ביישובים. האינטנסיביות של הפעילות ניכרת, למשל, בהשתתפות הגבוהה שאפיינה את הבחירות המקומיות, שנעה סביב 70 אחוז ברשויות היהודיות ו-90 אחוז בקלנסווה.

---

[6] שנות התשעים מאופיינות ביציבות כלכלית, לקראת סוף העשור ירדה האינפלציה לאפס כמעט. על כן לא היה צורך במדיניות מצמצמת ובתכניות כלכליות הכוללות הקטנת תקציבים מהממשלה ("קיצוצים"). במצב זה ניתן להכין תקציבים על סמך מידע מבוסס ולהימנע מהפתעות. בדרך-כלל יש להניח כי קיימת נוקשות בתקציבי הרשויות המקומיות ולא בנקל ניתן להוריד את רמת הפעילות והתקציבים. לכן יכולות הרשויות המקומיות לכלכל את מעשיהן ביתר זהירות לפי תקציבים סבירים. אנו מוצאים לכן, כי בשנת 2000 יותר ממחצית הרשויות המקומיות סיימו את תקציביהן ללא גירעון ורבות נוספות בגירעון נמוך (מבוסס על נתוני משרד הפנים).

ברשויות המקומיות נהוגה, על פי חוק, מאז 1978, שיטת בחירות אשר לפיה נבחר ראש הרשות המקומית בבחירה ישירה על-ידי הציבור. חברי מועצת הרשות המקומית נבחרים במסגרת סיעות, המציגות רשימות מועמדים להיות חברי מועצה, הם נבחרים בשיטה היחסית. ראש הרשות והמועצה מכהנים חמש שנים. באורח רגיל אין המועצה יכולה להדיח את ראש המועצה. אכן, אם אין לו רוב בין חברי המועצה יקשה עליו להעביר החלטות המשקפות את מדיניותו. אולם בדרך-כלל אפילו חברי האופוזיציה ישתפו פעולה בקבלת החלטות המיועדות לתקציבי פיתוח או קידום השירותים, כדי לא להיחשב כפוגעים באינטרסים של היישוב. רק במקרים נדירים פועלת האופוזיציה באורח קיצוני במגמה למנוע את תפקודו של ראש הרשות. לפיכך יכול ראש רשות להניח כי יכהן חמש שנים והמועצה לא תוכל למנוע פעילות חיובית[7].

מעניין להתייחס, בהקשר זה, להנהלת הרשות המקומית בקלנסווה. כאמור מתנהל היישוב, לדעת ראשי העירייה דהיום, כקהילה עירונית רגילה, כאשר הדגש הוא על כך שמבנה החמולות אינו בולט בפעילות החברתית והציבורית. הקואליציה שנוצרה בתחילת כהונת המועצה הנוכחית יציבה. לצורך קיומה התמנו שלושה סגנים בשכר וסגן נוסף בתואר, מעל למכסה המותרת. כולם בעלי השכלה אקדמית ו"מקצועות-חופשיים". תיאור מפורט זה בא להמחיש את הפעילות האינטנסיבית המתקיימת ביישוב כאשר המאבקים ביישוב הם ענייניים וכן יצירת הקואליציות ויציבותן. ההחלטות בכל הנוגע לפיתוח היישוב ולביסוס השירותים מתקבלות על-ידי הכל ללא התנגדות. מצב זה מתקיים כבר משנת 1986, למרות שהיו חילופים של ראשי היישוב. ביישוב ננקטת כיום גישת ניהול שתכליתה העיקרית שיתוף רבים בהחלטות ובביצוע. הסגנים שותפים בניהול, לכל אחד מהם הואצלו תפקידים וסמכויות וכל סגן מוביל את המערכת בנושאים שהועברו לאחריותו, ללא התערבות ראש העירייה כמעט. הסגנים ממונים כראשי ועדות (חינוך, רווחה, מכרזים), כך שבידם להעביר את ההחלטות ויתר הנושאים מועלים במשותף.

---

[7] בעבודה זו לא נבחן ההיבט הפוליטי. לא צוין מאלו מפלגה היה כל ראש רשות ואילו קשרים אישיים ופוליטיים עמדו לרשותו. הדבר מחייב מחקר נוסף. מאחר שבעשור הנזכר היו חילופי שלטון בישראל ושרים מכל המפלגות יצאו ובאו במשרדים השונים ההנחה היא כי ראש רשות אפקטיבי ימצא את דרכו בכל ממשלה גם אם פה ושם קשרים מסייעים!

נדגיש כי בכל היישובים שנבחרו נוהג ראש הרשות כמנהיג וכמנהל. נושא המנהיגות של ראשי היישובים, הן כלפי פנים, כלפי הציבור וכלפי עובדי הרשות והן כלפי המשרדים הממשלתיים, ה"פוליטיקה" והמינהל, מהווה קו מרכזי בפעולה ובהצלחה. בכל היישובים שנבחרו, לרבות קלנסווה, ננקטו דרכי "מינהל תקין", כלומר בחירת עובדים לפי כישוריהם ולא לפי הקשרים, עריכת מכרזים מסודרים, עמידה בכללי תכנון היישוב (פיזית) ובעקרונות החוק. כך נרכש אמון הציבור מזה ואמון הספקים וכן משרדי הממשלה והקרנות העוסקים עם הרשות המקומית.

שינוי הדימוי הירוד של היישובים דרש מן המנהיגים (ראשי הרשויות) שינוי משמעותי בדפוסי הנהגה והניהול לצד קידום הפיתוח האורבני ושיפור גדול ברמת השירותים הציבוריים. רק פעילות משולבת הביאה לשינוי אשר יכול היה להפוך את היישוב לאטרקטיבי הן לתושבים והן לעסקים ולפרויקטים ציבוריים. נציין כי רשויות מקומות רבות בישראל מנהלות את ענייניהן באופן משביע רצון. בשנת 2000 למעלה ממחצית הרשויות המקומיות סיימו את ביצוע תקציבן ללא גירעונות ורבות אחרות בגירעון נמוך. רשויות מקומיות רבות השכילו לזהות יתרונות המצויים בתחומיהן ולהפעיל מנופי מימון ופרויקטים המוצעים לכל רשות מקומית. ראוי לזכור כי היישובים שנבחרו בעבודה נושאים נטל היסטורי קשה מהתקופה בה היו נתונים בקשיי ניהול וקשיים כספיים ונמנע מהם פיתוח נאות של היישוב.

ראש הרשות באור עקיבא, שנבחר בבחירות בסוף 1989, לדוגמא, ניסח לו את העיקרון הבא: "על הרשות המקומית ליטול את גורלה בידיה ולא להסתמך על השלטון המרכזי. אמנם זה יכול לסייע ולתמוך, להעניק תקציבים ומשאבים אולם הוא אינו המבצע!". על בסיס עיקרון זה הוא הנהיג שיתוף פעולה עם משרד החינוך והתרבות עד לרמת השר והמנכ"ל וכן עם שר הבינוי והשיכון, שהיה מעוניין בתנופת הבנייה וסייע באמצעות משרדו לקדם תכנון וביצוע של בניית שכונות חדשות. רק נכונות המועצה המקומית לקלוט את ההזדמנויות שנקרו בפניה היא שאפשרה את הקידום המשמעותי שחוותה אור עקיבא. ראש המועצה מנהל את ענייני המועצה בדרך ריכוזית, הוא מרכז את מרב הסמכויות בידיו, הוא נעזר בצמרת הניהולית, המזכיר והגזבר, מהנדס המועצה, מנהל אגף החינוך ואחרים. כולם מדווחים לו ופועלים לפי הנחיותיו בכל עניין. בעקרונות דומים נקטו גם ראשי הרשויות האחרים.

5. עליית הרמה החברתית-כלכלית של היישובים

מקובל היום להציג הבדלים ברמת החיים החברתיים והכלכליים של היישובים על-ידי שימוש במדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. למרות שקיימות הסתייגויות מן הדרך בה נעשה ניתוח הגורמים, מחקרים רבים ממשיכים להשתמש במדד, היות שהוא מספק מסגרת נוחה ושיטתית, זמינה ועדכנית, בדרך-כלל, לגבי רמתם של היישובים. המדד משקף את הממוצע לאוכלוסיית הרשות המקומית ואינו מבטא את הפיזור בתוכה, הוא חובק בתוכו שקלול של המרכיבים הדמוגרפיים העיקריים, מרכיבים של רמת החיים, מודדים שונים של השכלה וחינוך של האוכלוסייה, ממדים של התעסוקה והאבטלה ביישוב ושל היזקקות לקצבאות, לדוגמא, בקרב האוכלוסייה.

בין השנים 1983 ל-1995 חלה עלייה ברמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשויות המקומיות היהודיות שנבחרו. הן סווגו לאשכולות גבוהים יותר ודורגו גבוה יותר במדרג היישובים. לקראת 1999 לא ניכר שיפור נוסף ביישובים אור עקיבא וירוחם, ומצבה של יקנעם עילית אף נסוג לאחור וכך גם מצבה של מעלות-תרשיחא. התופעה לא ניכרה לגבי קלנסווה, אשר הצטרפה לדירוג הכללי רק מ-1993.

לוח 5. דירוג היישובים במחקר לפי אשכולות*

	1983	1992	1993	1995	1999
אור עקיבא	1	1	1	3	3
יקנעם עילית	4	3	4	6	5
ירוחם	1	1	2	3	3
מעלות-תרשיחא	1	3	3	5	4
קלנסווה	4 (ער)	4 (ער)	3	3	2

* בשתי השנים הראשונות פורסם מדד נפרד ליישובים היהודיים והערביים. החל ב-1993 המדד כולל את כל היישובים באותו סולם.

מקור: הנתונים הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי הפירוט: 1983- נתוני המיפקד, פורסמו ב-1988; 1992-נתונים פורסמו ב-1994 (שם הפרסום); 1993- נתונים פורסמו ב-1995 (שם הפרסום); 1995 – נתוני המיפקד שפורסמו ב-1999; 1999- פרסום המדד ב-2002

נתון משלים מציג את מיקומה של כל רשות מקומית בסך-כל היישובים, ממנו ניתן ללמוד כי אור עקיבא, ירוחם וקלנסווה התקדמו במיקומם היחסי ברשימת היישובים הכוללת, יקנעם עילית שמרה על מקומה ורק מעלות תרשיחא נסוגה מעט במיקומה בין הישובים (ראה ליווח בעבודה המלאה). אין ספק, שינויים אלה תלויים בגורמים שונים, כמו מספרן הכולל של הרשויות המקומיות שנוספו על פני השנים (הרשימה איננה אחידה בכל המדידות), גם הרכב המדדים בהם נעשה שימוש בכל אחת מהשנים איננו אחיד, וכן חלו שינויים בשטח השיפוט של היישובים והאוכלוסייה שנכללה בהם לפיכך. בכל מקרה, המגמה הכוללת היא עליית הרמה החברתית-כלכלית של התושבים.

מקורות

אפרת, א., (1987), **עיירות הפיתוח בישראל: עבר או עתיד**, תל-אביב, אתי אסף.

בניהו, א., (2002), **"לכו לאור-עקיבא"**, העין השביעית, 38, מאי, עמ' 48.

ברלר, א., (1970), **ערים חדשות בישראל**, ירושלים, הוצאת אוניברסיטאות בישראל.

הכט, א. ,וקונין, מ., (2001), **אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, מרץ.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **העלייה לישראל**, (עם המשרד לקליטת העלייה והסוכנות היהודית), ירושלים, 1999-1994.

--, **הרשויות המקומיות - נתונים פיסיים**, שנים שונות.

--, **הרשויות המקומיות בישראל, 1999**, פרסום מיוחד 1170.

--, **תלמידי כיתות י"ב, נבחנים וזכאים לתעודת בגרות**, פרסומים מיוחדים מס' 907, 1064, 1115, 1169.

--, תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות (עם משרד הפנים ומל"מ) סדרת פרסומים מיוחדים מס' 858, 979, 1112.

ליפשיץ ג., (1990), **ערי הפיתוח - בסיס חדש לתכנון מדיניות**, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.

מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50ב'**, לשנת 1999.

משרד החינוך, התרבות והספורט, מינהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיטיקה, (1997), **מערכת החינוך בראי היישובים**, ירושלים.

--, (2002), **מערכת החינוך בראי היישובים**.

--, (2001), **נתוני בחינות הבגרות תש"ס**.

משרד הפנים, האגף לביקורת, **תמצית דו"חות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות**.

ספרן י., (עורך), (1998), **מעלות תרשיחא – אגדה של מקום**, כפר תבור, גל-און.

קרושק א., (2002), **יקנעם של מעלה - מקום קטן, ספור גדול**, יקנעם, דווקן, טפר.

שלום, ש., (עורך), (2001), **אור עקיבא - ספורו של מקום**, אור עקיבא, חב' דרום "אוריינות".