

## סיכום הממצאים וחלופות למדיניות

ארנון גפני

מחקרי המדיניות המתפרסמים בספר זה נחלקים לשלושה מדורים: במדור הראשון מוצג הרקע הכלכלי. במדור השני מוצג ניתוח הקצאת המשאבים לנושאים חברתיים, ואחריו פרקים המטפלים בהתפתחויות שהיו ובסוגיות מיוחדות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. המדור השלישי עוסק בהיבטים חברתיים של נושא הפלורליזם בחברה הישראלית. המאמרים המתפרסמים במדור זה נכתבו במסגרת פרויקט השוואתי שהחל להתבצע השנה במרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, במשותף עם מכון ברוקינגס בושינגטון.

במועד כתיבת הספר, סוף שנת 1998, המשק הישראלי נמצא בעיצומו של מיתון עמוק, מהחריפים בתולדות מדינת ישראל. המיתון החל לפני יותר משנתיים, החריף עם הזמן ונראה שגם בשנת 1999 יימשך ואף יעמיק. התופעות הבולטות בשטח הן: הפסקת הצמיחה של המשק, אבטלה הולכת וגדלה, ירידה בהשקעות ובייצוא. המיתון עצר את תהליך הקידום החברתי שמדינת ישראל היתה נתונה בו במחצית הראשונה של העשור ואף הביא לנסיגה במספר תחומים.

על רקע זה גברה חשיבותה של המדיניות המקרו-כלכלית מתוך מכלול נושאי המדיניות החברתית והיא משפיעה היום באופן דומיננטי על הקידום של כל נושאי החברה. המרכז קיים בשנת 1998 מספר דיונים בהשתתפות אחדים מבכירי הכלכלנים בישראל בנושא היציאה מהמיתון. בדיונים אלה הסתמנה הסכמה שגם אם היו מספר גורמים חיצוניים למיתון כגון, משברים בינלאומיים, הקטנה ניכרת בקצב העלייה וקיפאון בתהליך השלום, הרי שהמיתון נגרם בעיקר על-ידי שילוב של מדיניות תקציבית ומדיניות מוניטרית מרסנות במינון חריף במיוחד.

מאמרו של צבי זוסמן, **מיתון, צמיחה ותקציב המדינה**, במדור הראשון של הספר, מטפל בשאלת המדיניות התקציבית העשויה להוציא את המשק מהמיתון. הממצאים המובאים במאמר מצביעים על כך

שהמדיניות הפיסקלית והמדיניות המוניטרית, המצמצמות, עדיין ננקטות על-ידי הממשלה ובנק ישראל, זו השנה השלישית, למרות שהתנאים במשק השתנו כבר בסוף 1996 וחייבו תפנית משמעותית במדיניות הכלכלית. צבי זוסמן קובע כי "המיתון המתמשך מחייב ניהול מדיניות אנטי-מחזורית באמצעות תקציב מדינה יותר מרחיב, ובאמצעות מדיניות מוניטרית פחות מרסנת, שיסייעו למגזר העסקי לצאת מהמיתון ולהגיע לקצב הצמיחה התואם את הגידול בכוח העבודה ובפיריון בשנים הבאות". עם זאת, הוא מדגיש כי לנוכח אי היציבות במערכת הפיננסית העולמית, והחשיפה הגדולה של המשק הישראלי לזעזועים חיצוניים, יש להפעיל את המדיניות באופן מתון ובכפוף ליעדים רב-שנתיים בתחום ההוצאה הציבורית כפי שנגזר מכושר הצמיחה הפוטנציאלי של המשק.

צבי זוסמן מסביר כי למעשה נוטרלה השפעתם של "המייצבים האוטומטיים" (שהיו אמורים להגדיל את הגירעון התקציבי בתקופת המיתון) הן דרך קיצוצים בהוצאות והן דרך העלאות מסים. ובכן, אם מוסכם שמדיניות תקציבית יכולה להשפיע על הפעילות המשקית, לפחות בטווח הקצר, שואל המחבר, מדוע היא נפסלה על הסף כאופציה לזירוז היציאה של המשק מהמיתון. במאמר מועלית הצעה להגדיל את הצריכה הציבורית הריאלית ב-3 אחוז לשנה כמדיניות תקציבית אלטרנטיבית, במסגרת רב-שנתית. על מנת לקדם את הצמיחה על-ידי המגזר העסקי הוא מציע למקד את הגידול במיוחד בסעיפים המפעילים במהירות ביקוש מקומי, ויחד עם זאת פועלים להקטנת אי-השוויון.

### הקצאת המשאבים

הניתוח של ההוצאה החברתית והרכבה, בחלק המרכזי של הספר, מבליט עוד את השפעת המיתון שגרם להקפאת הרמה של ההוצאה החברתית במחצית השנייה של שנות התשעים. מסתבר בניתוח כי ההוצאה החברתית הכוללת שהיוותה בראשית העשור 45 אחוז מסך-כל ההוצאה הפנויה (מהחזר חובות) של הממשלה עלתה עד אמצע העשור לכדי 53 אחוז. אולם רמה חדשה זו הוקפאה בשלוש השנים האחרונות. המיתון בא לידי ביטוי גם בשינוי הרכב ההוצאה החברתית, בעליית משקל ההוצאה להבטחת הכנסה (בעיקר עקב גידול ניכר בתשלומי דמי האבטלה) ובירידת משקל ההוצאה לשירותים בעין.

מעניין מאד הממצא, שכתוצאה מהעדיפות שנתנה הממשלה לתקציב החינוך במחצית הראשונה של העשור, החינוך הוא השני בגודלו בין תקציבי הממשלה, לאחר תקציב הביטחון. הפער המוחלט והיחסי בין שני התחומים הללו הולך ומצטמק על פני השנים וייתכן כי אם תימשך מגמה זו לא רחוק היום בו שני התקציבים יהיו באותו גודל. לצד התפתחות זו בולטת הרמה הקבועה של הוצאות הבריאות מאז 1996, ולאור גידול האוכלוסייה, התרחשה ירידה מצטברת בהוצאה הממוצעת לנפש.

בפרק העוסק במערכת החינוך מושם דגש על החינוך העל-יסודי, על צמצום הנשירה מן המערכת ועל הרחבת הזכאות לבגרות: המאמץ הגדול שהושקע בעשור האחרון להתגבר על תופעת הנשירה בחינוך העל-יסודי הביא להתקדמות רבה והנשירה ירדה באופן משמעותי. יש לציין עם זאת כי המגזר הערבי עדיין מפגר לעומת המגזר היהודי ובתוך המגזר היהודי מפגר החינוך הממלכתי-דתי אחרי החינוך הממלכתי. לגבי הזכאות לתעודת בגרות שהיא ללא ספק מפתח לעתידו החברתי-כלכלי של הפרט בישראל בכלל ולא רק בדרכו להשכלה הגבוהה, השנים האחרונות מאופיינות בהגברת המאמץ בכיוון של "משיכת" אוכלוסיות חלשות יותר להשגת תעודות בגרות.

העיסוק בנושא ההשכלה הגבוהה נוגע בהתפתחות המעניינת והחשובה ביותר שחלה בעקבות שינוי משמעותי של המדיניות בשנים האחרונות: גידול ניכר במספר התלמידים ומקבלי התארים, גיוון הולך ומתרחב של מוסדות החינוך העל-תיכוני ותהליך הפרטה של החינוך הגבוה. הדיון עוסק גם בתהליך של סגירת פערים בין קבוצות באוכלוסייה: הפערים בין המינים התהפכו, ושיעורי הלמידה של הנשים השיגו בהרבה את אלו של הגברים. התהליך איננו דומה בתחום הפערים לפי מוצא ונותר פיגור גדול בהשתתפות של ילידי ישראל יוצאי אפריקה-אסיה.

הסוגיה של פתיחת מוסדות פרטיים רבים להשכלה גבוהה נדונה בהרחבה. הממצאים מצביעים על כך שבמוסדות הפרטיים שכר הלימוד השנתי גבוה יותר ( \$6000 עד \$8000 לשנה), אולם הונהגו בהם הסדרי לימוד נוחים יותר לסטודנטים המאפשרים סיום מהיר יותר של לימודי התואר (למשל, סיום תואר ראשון בשנה אחת במקום שלוש שנים).

כמו כן נדונה במאמר סוגיית שכר הלימוד הנמצאת לאחורונה בין הנושאים שבראש סדר היום הציבורי. לחוקרי המרכז נראה, כי ראוי לחזור ולדון בהצעה שהועלתה בשעתו בפרסום של המרכז לחקר המדיניות החברתית על-ידי אסף רזין, הקובעת שיש לאפשר **לכל סטודנט**

לממן את לימודיו על-ידי הלוואה שתוענק לו, ללא התניה במצבו הכלכלי הנוכחי. יש להדגיש, כי הצעת המרכז שונה מן הרעיונות המושמעים בימים האחרונים. לפי ההצעה המקורית, ההלוואה אמורה לא רק לכסות את שכר הלימוד אלא גם לאפשר לסטודנט אמצעי קיום משלימים לתקופת לימודיו. כמו כן, הפרעון אמור להתפרס על פני תקופה ארוכה בהרבה מזו הנזכרת בהצעות הנוכחיות, והתשלומים החודשיים אמורים להיקבע לפי כושר ההשתכרות של הבוגר בעת הפרעון. במיוחד, יש לקבוע כי ההחזר החודשי יהיה ברמה שלא תעלה על אחוז מסוים מהכנסתו החודשית של הלווה.

ניתוח ההוצאה **הממשלתית** על בריאות מצביע על "ניסיונה המתמיד והעקבי של הממשלה לצמצם את מעורבותה התקציבית ולהביא להגדלת חלקו של הציבור במימון ההוצאה **הלאומית** לבריאות". תהליך זה מציב את מערכת הבריאות במשבר עמוק מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בשנת 1998, לדוגמא, הונהגה גבייה ישירה מהחולים גם בקופות-החולים, אם כמס על ביקור אצל רופא ואם כהשתתפות במחירי התרופות. "פתרון זה חורג מהפילוסופיה הבסיסית של ביטוח בריאות ממלכתי, ואופן יישומו הוא רגרסיבי במהותו". עמדת המרכז היא שפתרון כזה אינו סביר ו"אם הגורמים המוסמכים מכירים בכך שזוהי העלות הריאלית של אספקת השירותים ברמתם הקיימת [על-ידי קופות-החולים] אז פירוש הדבר שנוסחת הגבייה והמימון הממשלתי היא פגומה ויש לתקנה על מנת להשלים את החסר".

תרומתם של שירותי הבריאות לחברה לאורך השנים מבוטאת בפרק בממצאים על תוחלת החיים של האוכלוסייה וצמצום תמותת התינוקות: אורך החיים הממוצע במדינת ישראל עלה כמעט 10 שנים מאז הקמת המדינה - שיפור של 15 אחוז. בתחום של תמותת התינוקות נותר פער ניכר בין המגזר היהודי והערבי, אף שחלה התקדמות רבה גם במגזר הערבי.

בפרק העוסק בשירותי רווחה אישיים מודגש תהליך ההפרטה החלקי של המערכת המתבטא בכך שמרבית ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים מתועל כיום לארגונים פרטיים ולעמותות הממלאים תפקיד מרכזי באספקת השירותים. במקביל הולך ומתחזק מעמדן של הרשויות המקומיות בהספקת ומימון השירותים מעבר ל-25 אחוז, שהוא חלקן המתחייב לפי החוק. תהליך זה מגביר במידה ניכרת את הפערים בין היישובים בהיקף השירותים הניתן לאוכלוסייה.

ההתפתחות המרשימה ביותר בעשור האחרון חלה בהוצאה הממשלתית ובמספר הארגונים המספקים שירותים לקשישים. יוסף קטן המנתח את ההתפתחות בשירותים אלו, קובע כי "אין ספק שהשירותים לזקנים מגיעים כיום לחלק ניכר מאוכלוסיית היעד והם שיפרו את איכות חייהם. יחד עם זאת נותרו מספר בעיות ללא מענה הולם כמו סוגיית האשפוז הסיעודי, והזקנים המוגבלים שאינם זכאים לקבלת שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד". במרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל פועל עתה צוות בין-תחומי בריכוזו של יעקב מנצ'ל האמור להגיש בחודשים הקרובים מסקנות והצעות מדיניות בנושא האשפוז הסיעודי לקשישים ומימונו.

אמנם בשנים האחרונות חל גידול בהתפתחות ההוצאה על השירותים האישיים אולם, יש לשים לב לכך, שהגידול מתמקד בעיקר במרכיב גמלאות הסיעוד הדומה בהתפתחותו למרכיבי הבטחת הכנסה ולא למרכיבי השירותים בעין. מכל מקום, התפלגות ההוצאה לפי שירותים עיקריים משקפת העדפה ניכרת של אוכלוסיות הזקנים והמפגרים (בעיקר במוסדות) לעומת אוכלוסיות מצוקה אחרות, אשר נותרות ללא מענה תקציבי הולם.

### פלורליזם בחברה הישראלית

במאמר הפותח מדור זה, **תמורות בקבוצות האוכלוסייה – השפעות דמוגרפיות**, עוסק יעקב קופ באספקטים הדמוגרפיים ובתמורות שחלו בקבוצות האוכלוסייה מאז הקמת המדינה. הדיון מתמקד בשני התהליכים הדמוגרפיים הראשיים שהם הגירה וריבוי טבעי, תוך ניתוח השפעות הגומלין בין גלי העלייה, במיוחד שני הגלים הראשיים בראשית התקופה ובתחילת העשור האחרון, לבין הריבוי הטבעי. "העלייה הזינה את גידולו המתמיד של המגזר היהודי, ואילו הריבוי הטבעי הגבוה קיזז את השפעת ההגירה. התוצאה היא שבמשך ארבעה עשורים נשמר, פחות או יותר, היחס של 4 : 1 בין שני המגזרים הראשיים הללו".

בתוך המגזר היהודי עוסקת העבודה בתהליך ההחלשה של הדיכוטומיה בין יוצאי מזרח ומערב כאשר הגוש של ילידי הארץ גדל בהתמדה. אולם ההבדלים אינם נעלמים והחלוקה לפי מוצא אינה מאבדת מתוקפה. סוגיית מבנה הגילים באוכלוסייה היהודית מוצגת

כהתפתחות בעלת מנגנונים מעניינים היוצרים מתכונת גידול מחזורית המסייעת להבנה ולטיפול במערכות החברתיות. המאמר חושף תופעה נוספת הקשורה לכך, המתבטאת בקיום מעין "מייצב אוטומטי" הפועל בחברה הישראלית לבלימת קצב ההזדקנות, על אף התארכות תוחלת החיים. בשלושת העשורים הראשונים הוכפל אמנם שיעור הקשישים באוכלוסייה, והוא הגיע ב-1980 לקרבת 10 אחוז. אולם מנקודה זו ואילך הגידול הוא מזערי, והוא מתרכז בעיקר בהשפעה של גל העלייה של שנות התשעים. תופעת הבלימה הזו מנוגדת למתרחש ברוב הארצות המפותחות.

חיים אדלר ונחום בלס עוסקים בנושא **המאחד והמפריד במערכת החינוך הישראלית**. הם מעלים כשאלה, מהו המינימום המשותף הדרוש לחברה על מנת לתפקד? "נראה לנו, שכאשר בחברה פלורליסטית כל קבוצה מכירה בזכות קבוצה השונה ממנה, ובזכות הפרט הבודד בתוכה לייחודיותם, ואילו הפרט והקבוצה מכירים בריבונות המסגרת הכללית שבתוכה הם צריכים לבטא את ייחודיותם, יש סיכוי לכך שהשילוב בין השניים יחזק את החברה ויתרום ללכידותה". על בסיס הגדרה זו הם בודקים בהמשך המאמר את ההתפתחויות והתהליכים במערכת החינוך מאז קום המדינה בתחומים שונים.

המסקנה העולה בעבודה היא כי "אנו עדים למידה הולכת וגוברת של פרמיסיביות כלפי גילויים של נפרדות תרבותית ואקולוגית. פרמיסיביות זאת מאפשרת את הרחבת ההשתתפות של קבוצות שבעבר היוו את השוליים של החברה (חוגים חרדיים, ערבים וחלקים גדולים של יוצאי עדות המזרח) בחיים החברתיים והפוליטיים במדינת ישראל. מן הצד השני מסייעת כנראה פרמיסיביות זאת להתפתחות אווירה של ניכור ופעמים אף עוינות בין קבוצות שונות (בין חילוניים לדתיים, למשל), ולהתפתחותן של גישות המבקשות ליטול מן הקבוצה שכנגד את הלגיטימיות שלה". אדלר ובלס מדגישים כי חשוב שמערכת החינוך תמלא מספר תנאים לגבי האוכלוסייה כולה כדי שהתגברות הפלורליזם בחברה ובחינוך תתרום לגיבוש סולידריות כוללת. דוגמא מעודדת בכיוון זה נראית להם הדרך שבה התפתחה מערכת החינוך במגזר הערבי, אשר שולבו בה אלמנטים כלליים המייצגים סולידריות ממלכתית עם מרכיבים של נפרדות לאומית, תרבותית ודתית, בצורה שסייעה להשתלבותם החברתית של בני מגזר זה.

**שוק העבודה בחברה פלורליסטית** הוא נושא העבודה השלישית במדור הפלורליזם. גיימי וינבלט מנתח את שוק העבודה ותפקודו בחברה הפלורליסטית מנקודת מוצא ש"תנאי הכרחי לקיומה הבריאה של חברה פלורליסטית הוא שלא תהיה זהות של מעמדות כלכליים וחברתיים עם קבוצות אוכלוסייה ממוצא לאומי או עדתי מוגדר". שיעורי ההשתתפות של הקבוצות השונות בכוח העבודה מצביעים על כך שהפערים בין נשים וגברים הצטמצמו במידה כזו או אחרת בתוך כל קבוצות האוכלוסייה. הפערים בין היהודים והלא-יהודים לא הצטמצמו ונשארו דומים למה ששרר בעבר. לעומתם, הפערים בין יהודים ממוצא מזרחי לאלו ממוצא אשכנזי הצטמצמו.

לגבי ההתפתחות של התהליכים בתחומי ההשכלה והשכר, ההכנסה ומשלח היד והמעמד החברתי, והמפגש שלהם בשוק העבודה – נראה כי שוק העבודה הישראלי לא ייצר את התנאים ארוכי הטווח לקיומה של חברה פלורליסטית. בכל הנוגע ליחסים בין יהודים וערבים, המדיניות הצליחה מעט מאוד והפערים נשארו גדולים כבעבר. בתוך החברה הישראלית היתה התקרבות מסוימת בגישור על הפערים בין אוכלוסיות הדור הראשון אשר חזרו ונפערו דוקא בקרב אוכלוסיות הדור השני. "ייתכן" קובע גיימי וינבלט "שהדבר מעיד על כך, שהאמצעים שנקטו היו בעלי השפעה בטווח הקצר וחלק מגורמי היסוד היוצרים פערים בין עדתיים נותרו בעינם".