מרכז טאוב
לחקר המדיניות החברתית בישראל

סדרת הרברט מ׳ סינגר

דוח מצב המדינה
חברה, כלכלה ומדיניות

2025

עורך: אבי וייס

הסדרה השנתית ע"ש סינגר

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2025

בעריכת אבי וייס



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ירושלים, כסלו תשפ"ו, דצמבר 2025

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. המרכז מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים ובפני כלל הציבור בישראל תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית מדיניות ציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים מבוססי נתונים בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך וחלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

הפקה והבאה לדפוס: איילת קמאי
עריכת לשון: לידר ארצי, מאירה טורצקי, רעות יששכר, איילת קמאי

מסת"ב: 978-965-93148-3-6

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים
טלפון: 02-567-1818
דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il
אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס פרינטיב, ירושלים

דירקטוריון

יושבת ראש: אל"מ (במיל') מירי איזין

ג'ון דויסון (סגן יו"ר בתחום התקציבים), מייקל פ' לוסטיג (סגן יו"ר בתחום תכנון ופיתוח תשאבים), דניס ו' קרלטון (סגן יו"ר בתחום ממשל תאגידי ומנהלה), הלן אבלס, פני בלומנשטיין, ג'וזף גיטלר, אלן ה' גיל, ענת גפני, אלן מ' הלר, אריאל זוונג, מייקל סאקסון, אנני סנדלר, מרטה פרידמן, דייויד קולמן

אספה כללית

יושב ראש: ג'ים אנג'ל

הלן אבלס, אל"מ (במיל') מירי איזין, פני בלומנשטיין, אמיר הלוי, אלן מ' הלר, אריאל זוונג, סטיבן טאוב, סטיבן ליברמן, מייקל סאקסון, מארק סיסיסקי, צבי פיין, סטנלי רבין

מועצה בין-לאומית מייעצת

דיוויד אוטור (MIT), סטיוארט אייזנשטט (קובינגטון), האן אנצינגר (אוניברסיטת אֶרסמוס), הנרי ארון (ברוקינגס), מריו י' בלכר (הבנק למשכנתאות, ארגנטינה), אדוארד גלייזר (אוניברסיטת הארוורד), אדם גמראן (קרן ויליאם ט' גרנט), פיטר ס' הלר (ויליאמס קולג'), אריק הניושק (אוניברסיטת סטנפורד), ג'יימס הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), רוברט לייטן (Korein Tillery), אהרן צ'חנובר (הטכניון)

סגל המרכז

נשיא: אבי וייס

מנכ"ל: ניר קידר

סמנכ"לית שותפויות אסטרטגיות: מיכל בן דב

מנהלת כספים, הון אנושי ושיווק: מירה גולן

מנהל המחקר: אלכס וינרב

אורי אוברמן (עוזר מחקר), חדוה אלמכיאס (מנהלת תחום כספים, תפעול ודיגיטל), גיל אפשטיין (חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות שוק העבודה), רחל ארזי (חוקרת אורחת), חיים בלייך (חוקר), כרמל בלנק (חוקרת בכירה בתחום הגיל הרך), נחום בלס (חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך), שביט בן-פורת (חוקרת), בנימין בנטל (חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הכלכלה), דודו ברזני (אחראי תחזוקה), אופיר גונן (עוזרת מחקר ורכזת תחום דאטה), ג'וני גל (חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה), מיכאל דבאוי (חוקר), נדב דוידוביץ' (חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הבריאות), דני ויינשטיין (רכזת שותפויות אסטרטגיות), דנה וקנין גנאל (חוקרת), עדי טרביה (עוזר מחקר), יעל יבין (עוזרת מחקר), נתן לב (חוקר אורח), חן לוי (מנהלת רשתות חברתיות ושיווק דיגיטלי), חן משיח (דוברת), שרית סילברמן (חוקרת בכירה), אור סימן טוב (עוזר מחקר), דינה פרידמן (סגנית מנהלת שותפיות אסטרטגיות), שיר קולר (חוקרת), איילת קמאי (מנהלת הפרסומים), נגה רוזין (רכזת פרויקטים, תפעול, הון אנושי ושיווק), דבי רוזנצוויג (מ"מ רכזת שותפויות אסטרטגיות), אלה רוזנקוביץ' (מנהלת קשרי ממשל ומעקב אימפקט), לביב שאמי (חוקר בכיר), יוסי שביט (חוקר ראשי וראש היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך), מאיה שדה (חוקרת בכירה וראשת היוזמה למחקר ומדיניות סביבה ובריאות), דנה שי (חוקרת), קיריל שרברמן (חוקר), לורה שרייבר (רכזת פרסומים בכירה)

מנהלים לשעבר: ישראל כ"ץ (ז"ל), יעקב קופ (ז"ל), דן בן-דוד

חברי תוכניות המדיניות

בריאות

נדב דוידוביץ' (יו"ר), אורי אבירם, אלכסנדר (אליק) אבירם, דורית אדלר, מאיר אורן, אשר אלחיאני, מירי אנדבלד, ליאון אפשטיין, ענת ארבל-שמיר, אורנה בלונדהיים, רן בליצר, רועי בן משה, גבי בן נון, שי בריל, יצחק ברלוביץ, עדי ברנדר, שלמה ברנון, בשארה באשארת, נחלה בשרה, יגאל גינת, רוני גמזו, איתמר גרוטו, דן גרינברג, טל דובב, קרן דופלט, יונתן הלוי, ערן הלפרן, מייקל הרטל, לאה ופנר, דן זלצר, סלאמן זרקא, מוחמד חטיב, דוד חיניץ, איתן חי-עם, אביעד טור-סיני, אורית יעקובסון, אבי ישראלי, שירה כסלו, מאיה לוונטר-רוברטס, ברוך לוי, שלמה מור-יוסף, יעקב מנצ'ל, עדי ניב-יגודה, ורדה סוסקולני, חיים סילבר, ברוך עובדיה, שני פאלוך שמעון, ערן פוליצר, גלית קאופמן, רחל קיי, אביגדור קפלן, סיגל רגב-רוזנברג, ברוך רוזן, יוחנן שטסמן, עמיר שמואלי, יהודית שמיאן

דמוגרפיה

אלכס וינרב (יו"ר), אברהם אבנשטיין, ברברה אוקון, צבי אייזנבך, קארין אמית, יונתן אנסון, אליהו בן-משה, אנסטסיה גורודזייסקי, סרג'יו דלה-פרגולה, אחמד חליחל, יונה סלקנס, עמיד סעאבנה, ארי פלטיאל, דב פרידלנדר, עוזי רבהון, ליאת רז

חינוך

נחום בלס (יו"ר), אלי איזנברג, כרמל בלנק, רמי בנבנישתי, שלמה בק, יגאל דוכן, יובל וורגן, נעם זוסמן, צבי ינאי, שלומי כהן, אריאל לוי, אורית לוין, זמירה מברך, דוד מעגן, פאדיה נאסר אבו אלהיג'א, יעל נבון, ריטה סבר, רמי סולימני, שלומית עמיחי, יריב פניגר, יצחק פרידמן, מאיר קראוס, יואל רפ, יוסי שביט, עדנה שמעוני, יולי תמיר, ערן תמיר

כלכלה

בנימין בנטל (יו"ר), ירום אריאב, דוד ברודט, גלעד ברנד, עדי ברנדר, ראובן גרונאו, בן-ציון זילברפרב, ג'ק חביב, שלמה יצחקי, דורון כהן, משה מנדלבאום, מישל סטרבצ'ינסקי, שמואל סלבין, אביה ספיבק, דן פלד, נעמי פלדמן, חיים שני, אסף שריד, איתן ששינסקי

רווחה

ג'וני גל (יו"ר), מיכל אלמוג-בר, רנא אסעיד, אלן בורובסקי, אורלי בנימין, אבישי בניש, דניאל גוטליב, ישראל דורון, רוני הולר, ענת הרבסט-דבי, עידית וייס-גל, עמוס זהבי, אביעד טור-סיני, אורי ינאי, ניסים כהן, חנה כץ, ליהיא להט, דוד לוי-פאור, אבראהים מחאג'נה, מיקי מלול, רונן מנדלקרן, רוני סטריאר, ברוך עובדיה, צבי פיין, נדב פרץ-וייסוידובסקי, יקותיאל צבע, מיכל קורא, ניצה (קלינר) קסיר, מיכל קרומר-נבו, תהילה רפאלי, טליה מיטל שוורץ-טיירי, שמוליק שיינטוך, סיגל שלח, עדנה שמעוני, יוסי תמיר, נועם תרשיש

שוק העבודה

גיל אפשטיין (יו"ר), עינב אהרוני יונס, חגי אטקס, דניאל גוטליב, רני דודאי, אביעד טור-סיני, יעקב לופו, גיא מונדלק, מיקי מלול, דליה נרקיס, עופר סטי, אריה סיון, משה סמיונוב, מרק פלדמן, ניצה (קלינר) קסיר, טלי רגב, דמיטרי רומנוב, סיגל שלח, יוסי תמיר

דבר יו"ר הדירקטוריון



בכל שנה רואה אור במרכז טאוב **דוח מצב המדינה** – פרסום שנתי ובו סקירות מעמיקות בכל תחומי המחקר של המרכז. פרקי הדוח, הנסמכים על מסד נתונים עשיר, סוקרים את התמורות וההתפתחויות שחלו בתחומים החברתיים והכלכליים בשנה החולפת, לרבות השפעות המלחמה בתחומים אלו, ומציגים את האתגרים וההזדמנויות העומדים בפני המדינה בראייה ארוכת טווח. כולי תקווה שמחקרים מקיפים אלו יוסיפו לשמש כלי לעיצוב מדיניות אחראית ומבוססת נתונים בידי מקבלי ההחלטות במדינה.

בתפקידי כיו"ר הדירקטריון של מרכז טאוב אני נוכחת שוב ושוב בחשיבותם של המחקרים הנערכים בו לחברה ולכלכלה בישראל. אני מוקירה ומעריכה את פועלם של החוקרים והחוקרות, חברי ההנהלה והצוות המקצועי של המרכז, שממשיכים להפיק מחקרים באיכות בלתי מתפשרת במטרה להיטיב עם החברה בישראל על כל גווניה.

שלכם,

אל"מ (מיל') מירי איזין

יו"ר דירקטוריון מרכז טאוב

דבר המנכ"ל



מדינת ישראל תתמודד בשנים הקרובות עם אתגר גדול: צורך גובר בשירותים חברתיים, שנובע בין היתר מהשפעות המלחמה והזדקנות האוכלוסייה, לצד גידול קבוע בתקציבים שמופנים לביטחון ולתשלומי ריבית על החוב הלאומי.

דוח מצב המדינה 2025 של מרכז טאוב ממלא תפקיד מפתח בהבנת המערכות החברתיות והכלכליות בישראל. הדוח סוקר את מצבן של מערכות אלו בשנה החולפת, תוך בחינת התמודדותן בזמן המלחמה.

הדוח מציב בפני החברה הישראלית תמונה מורכבת שדורשת התייחסות רב-מערכתית. שינויים דמוגרפיים חסרי תקדים, לצד עלייה בצרכים החברתיים בעולמות החינוך, הבריאות והרווחה. אתגרי השתלבות הגברים החרדים והנשים הערביות בשוק העבודה בעינם עומדים והתמונה המאקרו-כלכלית אינה ברורה. כמו בשנים קודמות, גם השנה אנחנו מפנים זרקור לסוגיות סביבתיות, לרבות השפעת המלחמה על הביטחון האנרגטי של ישראל.

גם בשנה הקרובה נמשיך לשקוד על מחקר איכותי, עצמאי ובלתי תלוי במטרה לספק לקובעי המדיניות כלים שיאפשרו להם לפעול לשיפור השירותים החברתיים במדינת ישראל, בשגרה ובחירום. אני מבקש להודות לצוות המרכז על תרומתם לפרסום הספר: לחוקרים ולחוקרות על הסקירות המעניינות שכתבו, לאיילת ולורה על הפקת מוצר מוקפד ואיכותי, להדר ולחדוה על מלאכת ההפצה של המחקרים, ולפרופ' אבי וייס, שניצח על המלאכה כולה.

ניר קידר

מנכ"ל מרכז טאוב

תוכן העניינים

דבר העורך 11

דמוגרפיה

ישראל 2025: פרשת דרכים דמוגרפית 21
אלכס וינרב

מגמות מאקרו-כלכליות

האם המשק הישראלי במגמת התאוששות? 71
בנימין בנטל ולביב שאמי

תקציר מנהלים
חשבונות של העברות בין-דוריות בישראל 115
אלכס וינרב, קיריל שרברמן ואבי וייס

שוק העבודה

שוק העבודה בישראל 2025: מסיכונים אסטרטגיים לסיכונים טכנולוגיים 121
מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס

תקציר מנהלים
מגמות בתעסוקה ובינה מלאכותית בשוק העבודה הישראלי 157
מיכאל דבאוי, יונתן וינטר, גיל אפשטיין, אבי וייס ואפרת בכר-נתנאל

תקציר מנהלים
תעסוקה בענפי ההיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים: אתגרים בהווה ובעתיד 161
מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס

בריאות

פרדוקס מערכת הבריאות בישראל: בין הישגים לאומיים לשחיקה מתמשכת 167
נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן

תקציר מנהלים
טיפת חלב בישראל לאן? 207
נדב דוידוביץ', שרית סילברמן, אפרת סלס ויאיר צדקה

תקציר מנהלים
העלאת ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות ושירותים הכלולים בסל הבריאות: ניתוח טיוטת הצו בנושא והצעות חלופיות 211
גבי בן-נון, נדב דוידוביץ' וניר קידר

סביבה ובריאות

ההשקעה והתמורה בתחום הסביבה והבריאות: משק המים, אנרגיה והוצאות הממשלה 215
אור סימן-טוב, יעל יבין, ניר קידר ומאיה שדה

חינוך

על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך 247
נחום בלס

תקציר מנהלים
סרדינים בגן ילדים: השפעת הצפיפות בגני ילדים בחינוך הרגיל על השתתפות במסגרות נפרדות לחינוך מיוחד 279
שרית סילברמן ונחום בלס

תקציר מנהלים
משבר החינוך המיוחד בגני הילדים: מספרים, מגמות ופערים 281
שרית סילברמן ונחום בלס

תקציר מנהלים
מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי 285
נחום בלס וחיים בלייך

תקציר מנהלים
מקורם של הפערים בתקצוב חטיבות הביניים 289
נחום בלס וחיים בלייך

תקציר מנהלים
מגמות בהשכלה בחברה היהודית: מבט לאורך זמן לפי קבוצות מוצא 291
חיים בלייך וגיל אפשטיין

תקציר מנהלים
יכולתם של מבחני פיזה לנבא הישגים לימודיים עתידיים: מחקר אורך 295
נחום בלס, זמירה מברך, דוד מעגן ויואל רפ

רווחה

רווחה וצל מלחמה 301

ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

תקציר מנהלים

יחידים בגילי הביניים: מאפיינים, מצוקות וכיווני מדיניות 333

שביט בן-פרות וג'וני גל

דבר העורך



אני מתכבד להציג פעם נוספת את הפרסום המרכזי של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **דוח מצב המדינה לשנת 2025** על שם הרברט מ' סינגר.

ישראל יצאה סוף סוף מן המלחמה הארוכה ביותר בתולדותיה – מלחמה שהחלה לאחר מתקפת הטרור המחרידה על ישראל בשמחת תורה, 7 באוקטובר 2023 – וממלחמה נוספת שהייתה מן הקצרות בתולדותיה: המלחמה בת 12 הימים נגד איראן ביולי השנה. השפעותיהן של המלחמות הורגשו כמעט בכל תחומי החיים, והן הותירו את ישראל שונה במובנים רבים. תהליך ההתאוששות, ובייחוד קצב ההתאוששות, ישתנו במידה רבה בין התחומים השונים: תחומים אחדים יוכלו להתאושש במהירות, ובאחרים עתיד השיקום להימשך שנים רבות. חלק ניכר מכך משתקף בדיונים שבספר זה, ובכמה מהפרקים מוצג ניתוח מעמיק של השפעות המלחמה.

הספר כולל סקירות בתחומי העיסוק המרכזיים של מרכז טאוב: דמוגרפיה, מאקרו-כלכלה, שוק העבודה, בריאות, סביבה ובריאות, חינוך ורווחה. כמו כן מובאים בו 12 תקצירי מנהלים של מאמרים שפרסמנו במהלך השנה, שחלקם עוסקים ישירות בהשפעות המלחמה.

הספר נפתח השנה בסקירה מרתקת של ההתפתחות הדמוגרפית של ישראל. הסקירה, שנכתבה בידי **פרופ' אלכס וינרב**, מפנה את תשומת הלב לשינויים שחוֹוֶה – ויוסיף לחוות בעתיד הקרוב – כל אחד משלושת המרכיבים הדמוגרפיים המרכזיים, פריון, תמותה והגירה. בפרט, שיעורי הפריון יורדים בכל קבוצות האוכלוסייה, בעוד מספר הפטירות נוסק במהירות בשל הזדקנות האוכלוסייה. גם בתחום ההגירה נצפה שינוי ניכר: הן ב-2024 והן ב-2025 עלה מספר המהגרים היוצאים על מספר המהגרים הנכנסים. התוצאה היא שקצב גידול האוכלוסייה בישראל בשנת 2025 היה הנמוך ביותר מאז קום המדינה.

משם אנו פונים לדון בכלכלת ישראל ובדרכים שהיא הושפעה מהמלחמה ובמצבה כעת, לאחר סיומה. **פרופ' בנימין בנטל וד"ר לביב שאמי** דנים בעלויות הגבוהות של המלחמה ובסיכונים העומדים בפני המשק הישראלי. ובכל זאת, הם אומרים, יש גם שביב של תקווה.

הרגיעה במצב הביטחוני והאפשרות להסדרים פוליטיים אזוריים עשויות להחזיר את כלכלת ישראל למסלול של צמיחה מהירה, אם כי השגת היעד הזה תחייב מדיניות מעודדת צמיחה, ובפרט השקעה בתשתיות פיזיות ושיפור ההון האנושי. ללא השקעות כאלה, הם מזהירים, המשק עלול להיקלע למעגל קסמים: צמיחה בלתי מספקת תחריף את המחסור במשאבים ותפגע בהשקעות הציבוריות הדרושות, ואלה בתורם יובילו להאטה נוספת בקצב הצמיחה של התוצר.

בהמשך מובא תקציר מנהלים שמציג את עיקריהם של שני מאמרים העוסקים בשיטת ה-NTA (National Transfer Accounts) – "חשבונות לאומיים של העברות בין-דוריות". מדובר בשיטה חדשנית המשלבת את מערכת החשבונאות הלאומית עם מאפיינים דמוגרפיים מרכזיים בפילוח לפי גיל. בכך היא מאפשרת לקבל הערכות מדויקות ומפורטות של המגבלות התקציביות שעשויות להקשות על תכנון מדיניות ציבורית עתידית יותר מכל מתודולוגיה קיימת אחרת.

המאמר הראשון, מאת **פרופ' אלכס וינרב, קיריל שרברמן ופרופ' אבי וייס**, מתאר את עקרונות השיטה ומציג אומדני NTA בסיסיים עבור ישראל. מאמר זה משרת מטרה כפולה: הצגת כלי ה-NTA למקבלי החלטות ולחוקרי חברה וכלכלה בישראל, והצגת הפרופיל הדמוגרפי-כלכלי הייחודי של ישראל לחוקרים בתחום ה-NTA בעולם.

המאמר השני, מאת **פרופ' אלכס וינרב וקיריל שרברמן**, מפרק את לוחות ה-NTA הלאומיים של ישראל עבור שלוש קבוצות האוכלוסייה העיקריות במדינה – ערבים, חרדים ויהודים לא-חרדים – שכל אחת מהן מתאפיינת בצמיחה דמוגרפית ובהתנהגות כלכלית שונות בתכלית. לשינויים הדמוגרפיים הצפויים בכל אחת מהקבוצות הללו יהיו השלכות ניכרות על החברה הישראלית כולה.

הפרק הבא, שנכתב בידי **מיכאל דבאוי, פרופ' גיל אפשטיין ופרופ' אבי וייס**, מנתח לעומק את שוק העבודה בישראל והתהליכים שחלו בו בשנה החולפת. בפרק זה מראים החוקרים כי שיעור האבטלה המשיך לרדת, ויוסיף להיות נמוך בעתיד הנראה לעין. לעומת זאת, הירידה בהיקף שעות העבודה והעלייה בשכר נבלמו. לדברי החוקרים, ההאטה בקצב העלייה בשכר, הן בהיי-טק והן בענפים אחרים במשק, מעוררת דאגה.

בהמשך מובאים שני תקצירי מנהלים של מאמרים העוסקים בתעסוקה בהיי-טק בישראל.

הראשון, מאת **מיכאל דבאוי, יונתן וינטר, פרופ' גיל אפשטיין, פרופ' אבי וייס ואפרת בכר-נתנאל**, מציג ניתוח אמפירי של ההשפעות הצפויות של הבינה המלאכותית על שוק העבודה בישראל. הניתוח משלב מדדי חשיפה – המשקפים את יכולתה של הבינה המלאכותית לבצע משימות אופייניות למשלחי יד שונים, עם מדדי השלמתיות – המעריכים את מידת הנחיצות של העובד האנושי במשלח היד הנתון. המאמר מראה כי

בשנת 2024 כ-17% מהמשימות שביצע העובד הממוצע בישראל היו חשופות לביצוע באמצעות מודלי שפה גדולים של בינה מלאכותית. כמו כן מוצג ניתוח של השינויים שחלו בין 2023 ל-2024 – הן טכנולוגיים והן תעסוקתיים – המספק תובנות באשר לכיוון ולקצב השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

המאמר השני עוסק בתעסוקה בענף ההיי-טק. במאמר זה, מאת **מיכאל דבאוי, פרופ' גיל אפשטיין ופרופ' אבי וייס**, החוקרים מראים כי למרות המשך הגידול בהשקעות הזרות ובהיקף התפוקה של עובדי ההיי-טק והמקצועות הטכנולוגיים, המלחמה ומהפכת הבינה המלאכותית הותירו את התעסוקה במקצועות ההיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים במצב חלש יותר משהייתה בעבר. בפרט, המחברים מצביעים על עלייה מדאיגה באבטלה בתחומים אלו, על ירידה במספר המשרות הפנויות במקצועות הטכנולוגיים, על צמצום התעסוקה בהיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים בדרום ובצפון, וכן על אימוץ בינה מלאכותית כתחליף לעובדים בשירותי ההיי-טק.

כעת אנו פונים לתחום הבריאות. **פרופ' נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן** בוחנים את הפרדוקס במערכת הבריאות הישראלית: בעוד תוחלת החיים בישראל (83.8 שנים) גבוהה יותר מבכל מדינות ה-OECD למעט שלוש, ההוצאה הלאומית על בריאות (ציבורית ופרטית) היא מהנמוכות בקרב המדינות בעלות הכנסה גבוהה. החשש הוא שהצלחתה של ישראל עד כה אינה מבטיחה הצלחה גם בעתיד; החוסן של המערכת אינו מובטח לנצח. המאמר מציג שורה של בעיות מתמשכות ורבות שנים שעדיין ניצבות בפני מערכת הבריאות בישראל, ובמקביל מציג רפורמות הנמצאות בתהליכי יישום שנועדו לשפר את המצב. החוקרים קוראים להעלות את תחום הבריאות לראש סדר העדיפויות הלאומי ולהגדיל את ההשקעה הציבורית בבריאות. רק כך, הם אומרים, תוכל מערכת הבריאות להמשיך ולספק לציבור שירותי בריאות באיכות גבוהה, המאפשרים איכות חיים ושגשוג.

בתחום הבריאות מובאים שני תקצירי מנהלים.

הראשון הוא של מאמר המתמקד בחשיבותו של מערך טיפת חלב בישראל ובאתגרים העומדים בפניו. **פרופ' נדב דוידוביץ', ד"ר שרית סילברמן, אפרת סלס וד"ר יאיר צדקה** מסבירים כי אף שטיפת חלב הפכה לעמוד תווך במערכת הבריאות בישראל המודרנית, עשרות שנים של שחיקה מתמשכת בתקציבים, בכוח האדם ובתחזוקת התשתיות הותירו אותה במצב ירוד. כדי להבטיח שהאוכלוסייה בישראל תוכל להמשיך ליהנות משירותיה החיוניים יש לנקוט צעדים לחיזוקה ולשימורה. השקעה במערך טיפת חלב היא השקעה בטיפוח הנכס החשוב ביותר שלנו: ילדים צעירים – דור העתיד של מדינת ישראל.

תקציר המנהלים השני בתחום הבריאות הוא של מאמר מאת **פרופ' גבי בן-נון, פרופ' נדב דוידוביץ' וניר קידר**, הבוחן את ההשפעות הצפויות של העלאת שיעור ההשתתפות העצמית על תרופות וטיפולים רפואיים הכלולים בסל הבריאות. באופן ספציפי נבחנה

האפשרות שאנשים – בעיקר ממעמד חברתי-כלכלי נמוך – יוותרו על תרופות מרשם או על טיפולים רפואיים בשל עלותם הגבוהה. תופעה זו צפויה בתורה להגדיל את רמת אי-השוויון במערכת הבריאות בישראל. המחברים מציעים חלופות אחרות לגיוס התקציב הנדרש בלי לפגוע באופייה השוויוני של מערכת הבריאות.

בהמשך מובא פרק העוסק בתחום המשיק, סביבה ובריאות. בפרק זה בוחנים **אור סימן טוב, יעל יבין, ניר קידר וד״ר מאיה שדה** שלושה נושאים הקשורים זה בזה – משק המים, משק האנרגיה והוצאות הממשלה על הגנת הסביבה. הם פותחים במבט כולל על מצבה של ישראל בתחום הסביבה. המחברים מראים כי ההוצאה הממשלתית והציבורית על הגנת הסביבה בישראל נמוכה, וכי עיקרה מופנה לניהול פסולת. בסקירתם בנושא האנרגיה הם מסבירים מדוע הגדלת ההשקעה באנרגיות מתחדשות חיונית לביטחון האנרגטי של המדינה. בתחום משק המים החוקרים מצביעים על תחושת הביטחון הכוזבת של הציבור בישראל בנוגע למשאבי המים, שמקורה בהתרחבות השימוש במי ים מותפלים, וקובעים כי שימור מקורות המים הטבעיים וחיסכון במים הם תנאי הכרחי לביטחון המים של מדינת ישראל.

החלק הבא של הספר מוקדש לחינוך. הוא כולל פרק סקירה ושישה תקצירי מנהלים, שניים מהם מתמקדים בגיל הרך ולכן נוגעים לכלל השירותים החברתיים – רווחה, בריאות וחינוך. בחרנו לכלול אותם בחלק זה של הספר משום שהם עוסקים במערכת החינוך המיוחד בגני הילדים.

פרק החינוך, מאת **נחום בלס**, מתמקד בשלושה נושאים – תקציב משרד החינוך, סוגיית המחסור במורות, שאינה יורדת מסדר היום התקשורתי והציבורי, ודוח ועדת שפירא. בכל הנוגע לתקציב, הפרק מתמקד בשני היבטים: הגידול הבלתי פרופורציונלי במספר תלמידי החינוך המיוחד והשלכותיו התקציביות, והעלייה בחלקן של הרזרבות הגלויות והסמויות בתקציב משרד החינוך, המלווה בחוסר שקיפות ובהיעדר בקרה ופיקוח. אשר למחסור במורות, המחבר מראה כי אף אחד מן המדדים המקובלים במחקר לזיהוי מחסור שכזה אינו מתקיים בישראל, ולפיכך, לדעתו, מדובר במשבר מדומה בלבד. לבסוף נסקרות בקצרה המלצותיה המהפכניות של ועדת שפירא, תוך התמקדות בהמלצה להגביל את גודל הכיתה מהגיל הרך ועד כיתה ט׳ לממוצע של 19 תלמידים בכיתה.

שני תקצירי המנהלים הראשונים בחלק זה עוסקים בחינוך המיוחד בגני הילדים. בראשון שבהם, **ד״ר שרית סילברמן ונחום בלס** מתמקדים בקשר שבין גודל כיתות הגן לבין שיעורי ההשתתפות בחינוך המיוחד. לילדי גן עם צרכים מיוחדים בישראל עומדות שתי אפשרויות עיקריות לשיבוץ חינוכי: לימודים בגנים נפרדים לחינוך מיוחד או שילוב בגנים בחינוך הרגיל תוך קבלת תמיכות נוספות. מרבית הילדים עם צרכים מיוחדים לומדים במסגרות נפרדות ולא במסגרות משלבות. המחברים מראים כי כיתות צפופות יותר

קשורות לשיעורים גבוהים יותר של שיבוץ במסגרות נפרדות, במיוחד בחינוך הממלכתי העברי, שבו מסגרות אלו נפוצות יותר. ממצא זה מצביע על כך שהצפיפות בכיתות משמשת חסם מבני להכלה ודוחפת משפחות לבחור במסגרות נפרדות.

תקציר המנהלים השני, גם הוא של מאמר מאת **ד״ר שרית סילברמן ונחום בלס**, מתמקד בהתרחבות החינוך המיוחד בגני הילדים. מאמר זה פורסם במסגרת יוזמת מרכז טאוב לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך. החוקרים מנתחים מגמות בחינוך המיוחד לגיל הרך בישראל משנת הלימודים תשפ״א (2020/21) ועד תשפ״ד (2023/24), תוך בחינת סוגי התמיכה, סוגי הפיקוח, הרקע החברתי-כלכלי של היישוב ושכיחות המוגבלויות, במטרה לזהות דפוסים בקרב ילדי גן בחינוך המיוחד. במחקר נמצא שבתקופה זו גדל מספר הילדים בגני החינוך המיוחד ב-36%, בעוד מספר הילדים בגני החינוך הרגיל ירד. המחקר חושף פערים ניכרים בין החינוך הממלכתי העברי לבין החינוך הערבי והבדואי, ובין אזורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה לאזורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. ממצאים אלו עשויים להצביע על הבדלים בין הקבוצות בנגישות לשירותי אבחון ותמיכה, והם מדגישים את הצורך במדיניות ממוקדת להתמודדות עם אי-שוויון מערכתי.

שני התקצירים הבאים בתחום החינוך עוסקים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי וחטיבות הביניים. הראשון, מאת **נחום בלס וחיים בלייך**, מבקש לעמוד על מקור הפערים בין התקציבים המוקצים לבתי ספר יסודיים ממגזרים וסוגי פיקוח שונים ולבחון אם קיימת הטיה בתהליך התקצוב. הממצאים מראים כי תהליך התקצוב של בתי הספר היסודיים מבוסס במידה רבה על נוסחאות שקופות ונגישות לציבור, וכי מרבית ההבדלים בהקצאה בין המגזרים וסוגי הפיקוח אינם נובעים מהחלטות שרירותיות אלא מאותן נוסחאות תקצוב. נוסף על כך, לאחר פיקוח על מגוון משתנים מסבירים ניכר כי ברוב המקרים הצטמצמו הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בין המגזרים וסוגי הפיקוח השונים.

התקציר השני, אף הוא של מאמר מאת **נחום בלס וחיים בלייך**, בוחן את אותה סוגיה בחטיבות הביניים. מעניין לציין שהממצאים במחקר זה אינם תואמים את הממצאים שעלו במחקר על החינוך היסודי: בעוד בבתי הספר היסודיים קריטריונים אובייקטיביים מסבירים את רוב הפערים בתקצוב, בחטיבות הביניים חלק גדול בהרבה מן הפערים נותר בלתי מוסבר, והחלק הבלתי מוסבר אף גדל עם הזמן. נוסף על כך נמצא כי פערי התקצוב לכיתה בין החינוך הממלכתי העברי לממלכתי-דתי גדלו מעט, בעוד הפערים בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי העברי ולממלכתי-דתי הצטמצמו במידה ניכרת.

תקציר המנהלים החמישי בתחום החינוך עוסק במגמות ארוכות טווח בהשכלה בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל. מאמר זה, מאת **חיים בלייך ופרופ׳ גיל אפשטיין**, בוחן את המגמות ברמת ההשכלה, המגמות בקרב בעלי השכלה גבוהה והמגמות בתחומי הלימוד לתארים אקדמיים לפי קבוצות מוצא לאורך שלושה עשורים (1995–2023).

התוצאות מצביעות על עלייה ברמת ההשכלה לאורך השנים בכל קבוצות המוצא בחברה היהודית ועל מגמה כללית של צמצום הפערים בהשכלה בין קבוצות המוצא. עם זאת, אומרים החוקרים, כדי להבטיח את המשך צמצום הפערים האלה, על המדינה להגדיל את ההעדפת המתקנת לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך.

תקציר המנהלים האחרון בתחום החינוך הוא של מאמר שנכתב בידי **נחום בלס, ד״ר דוד מעגן, פרופ׳ זמירה מברך וד״ר יואל רפ**. במחקר אורך שערכו החוקרים הם בחנו את יכולתם של מבחני פיזה לנבא הישגים לימודיים עתידיים. הם עקבו אחר נבחני פיזה 2009 מישראל לאורך 14 שנים ובדקו את הישגיהם הלימודיים בהמשך הדרך – בבחינות הבגרות, בבחינה הפסיכומטרית ובהשכלה הגבוהה, תוך פיקוח על מגדר, רקע חברתי-כלכלי ומגזר. ממצאיהם מצביעים על קשרים מובהקים בין ההישגים בקריאה כפי שנמדדו במבחן פיזה 2009 ובין הישגים לימודיים עתידיים. ממצא מעניין נוסף הוא השיעור הגבוה יחסית של תלמידים שהשיגו הישגים נמוכים במבחן פיזה, ובניגוד לציפיות הצליחו בהמשך דרכם החינוכית.

בחלקו האחרון פונה הספר לתחום הרווחה. פרק הסקירה, שנכתב בידי **פרופ׳ ג׳וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה**, מתמקד בהשלכותיה הנרחבות של המלחמה הממושכת בעזה על מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל בשנתיים האחרונות. כדי לתת מענה לצורכי הנפגעים הגדילה הממשלה את ההוצאה בתחום זה במידה ניכרת, אך במקביל נעצר הגידול בהוצאות אחרות על רווחה וביטחון סוציאלי. הפרק נוגע גם בנושאים שבדרך כלל זוכים לפחות תשומת לב בשיח הציבורי: ילדים בסיכון, ועדות התכנון, הטיפול וההערכה והשינויים הצפויים בהן, והדיור הציבורי. מן המחקר עולה בבירור כי מערכת הרווחה צפויה להתמודד בשנים הקרובות עם אתגרים מורכבים, ובהם עלייה חדה בצרכים בתחום בריאות הנפש של יחידים ומשפחות ושיקום קהילות שנפגעו מן המלחמה.

תקציר המנהלים האחרון בספר עוסק באוכלוסייה שלא זכתה להתייחסות רבה במחקר – נשים וגברים בני 50–64 שחיים לבד. מן המחקר, שנערך בידי **שביט בן-פורת ופרופ׳ ג׳וני גל**, עולה שכ-17% ממשקי הבית של יחידים חיים מתחת לקו העוני, לעומת כ-11% בלבד ממשקי בית שאינם של יחידים; שיעור ההשתתפות שלהם בשוק העבודה נמוך יותר והם נשענים במידה רבה יותר על קצבאות למחייתם; הם מתגוררים בדירות בבעלותם בשיעורים נמוכים יותר, ובקרב השוכרים – שיעור המתגוררים בדיור ציבורי כמעט כפול משיעורם של אלה שאינם חיים לבד; ושיעור גבוה מהם סובלים מבדידות, מהיעדר מערכות תמיכה וממצוקה רגשית. נוסף על כך, רבים מהם מוותרים על תרופות וטיפולים רפואיים בשל קשיים כלכליים. החוקרים קוראים למוסדות המדינה לפעול לגיבוש מדיניות לאומית כוללת וארוכת טווח לטיפול ביחידים בגילי הביניים החיים לבדם, בייחוד לנוכח הגידול הניכר הצפוי באוכלוסייה זו בשני העשורים הקרובים.

* * *

זה המקום להודות שוב לצוות המסור של מרכז טאוב. תודה מיוחדת לכל מי שהיה שותף בהפקה ובהפצה של הספר הזה. בראש ובראשונה, כרגיל, לאיילת קמאי וללורה שרייבר, העושות לילות כימים כדי להבטיח שנמשיך להפיק פרסומים ברמה הגבוהה ביותר, הן בתוכן והן בעיצוב הגרפי. להדר הורן, שנכנסה לנעליה הגדולות של חן משיח שנמצאת בחופשת לידה ועשתה עבודה יוצאת מן הכלל בתחום ההפצה. לניר קידר, לפרופ׳ אלכס וינרב ולפרופ׳ גיל אפשטיין על הערותיהם לפרקי הסקירה בספר זה ולמחקרים שנעשו במהלך השנה. וכמובן לחוקרי מרכז טאוב, הממשיכים לספק מידע חשוב ועדכני לציבור הישראלי ולכל מי שישראל ורווחת תושביה חשובות לו. לבסוף אני מבקש להודות לחברי הדירקטוריון של מרכז טאוב, לחברי האספה הכללית ולכל התומכים שלנו, שבלעדיהם דבר מכל זה לא היה מתאפשר.

מי ייתן ותלמדו מפרקי הספר הזה לפחות כפי שלמדתי אני.

בברכה,

פרופ׳ אבי וייס

נשיא, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

דמוגרפיה

ישראל 2025: פרשת דרכים דמוגרפית

אלכס וינרב

מבוא

מאז קום המדינה ירד קצב גידול האוכלוסייה בישראל מתחת ל-1.5% רק פעמיים: ל-1.42% ב-1981 ול-1.35% ב-1983. בשנת 2025 השיא הזה עומד להישבר; לפי הערכותינו, הוא יעמוד על כ-0.9%.

המטרה העיקרית של פרק הדמוגרפיה השנה היא לשפוך אור על הירידה חסרת התקדים בקצב גידול האוכלוסייה. נסקור את המגמות בשלושת הרכיבים המניעים כל שינוי אוכלוסין: תמותה, פריון והגירה. ככלל, מספר הפטירות נמצא בעלייה איטית, אבל הוא צפוי לעלות בשיעור מהיר הרבה יותר בעשור הקרוב, למרות תוחלת החיים הגבוהה והמרשימה בישראל. באשר למספר הלידות בישראל, מספר זה היה יציב באופן יוצא דופן; אך בחינה מקרוב מגלה הבדלים ברורים במגמות הפריון בין קבוצות האוכלוסייה המגוונות של ישראל, שיש להם השלכות על הגידול העתידי – למשל סימנים מוקדמים לירידה משמעותית בשיעורי הפריון בקרב נשים יהודיות, וכן המשך הירידה בשיעורי הפריון בקרב נשים מוסלמיות. שילוב של מגמות התמותה והילודה מאפשר לנו לאמוד את הריבוי הטבעי בישראל – גידול דמוגרפי שאינו קשור להגירה נטו – אשר נמצא בירידה בשנים האחרונות, וכפי שאנחנו מראים, בשני העשורים הקרובים הוא עתיד לצנוח באופן דרמטי יותר.

החלק האחרון בפרק – שהוא גם הארוך ביותר – עוסק בהגירה, אשר משתנה בבירור במהלך השנים האחרונות, הן מבחינת תנועת האנשים אל ישראל והן מבחינת התנועה ממנה. שינוי זה הוא הגורם המרכזי העומד בבסיס ירידת שיעורי הגידול באוכלוסיית ישראל. יש לציין כי לעיתים קרובות חלק מהמדדים המשמשים לתיאור התנועות האלה מוּבָנים שלא כהלכה, ולכן נעשה בהם שימוש מוטעה. כאן אנחנו מבהירים את הסוגיות האלה,

* פרופ' אלכס וינרב, מנהל המחקר וראש תחום הדמוגרפיה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מצביעים על המרכזיות של "הגירה מחדש" (remigration) בדפוסי ההגירה הישראליים ועומדים על הגיוון שחל לאחרונה ביעדי ההגירה של ישראלים. עוד אנו מציגים מודל סטטיסטי לחיזוי ההגירה נטו לטווח ארוך של ישראלים בשנים הקרובות, המראה שהשיעור הגבוה של הגירה יוצאת יימשך לפחות עד יוני 2026.

תמותה

המדד הסטנדרטי המשמש לחישוב התמותה באוכלוסייה הוא "תוחלת חיים בלידה". באמצעות לוחות תמותה, מדד זה מחשב כמה זמן יחיה אדם ממוצע שנולד היום, בהנחה שהוא נתון לשיעורי התמותה לפי גיל השוררים כיום.

לפי אומדני ה-OECD – המבוססים על נתונים שנמסרו לו על ידי הלשכות המרכזיות לסטטיסטיקה בכל מדינה – תוחלת החיים בלידה בישראל בשנת 2023 עמדה על 83.7 שנים. מכל מדינות ה-OECD, רק שווייץ, יפן וספרד השיגו תוצאה גבוהה יותר. למעשה, תוחלת החיים בישראל הייתה גבוהה ב-5.3 שנים מזו שבארצות הברית וב-2.7 שנים מזו שבבריטניה. תוחלת החיים של גברים בישראל, שעמדה על 81.7, דירגה אותה במקום השני יחד עם לוקסמבורג ושוודיה; רק זו שבשווייץ הייתה גבוהה יותר. תוחלת החיים של נשים בישראל, שעמדה על 85.7, הציבה את ישראל יחד עם צרפת במקום החמישי.

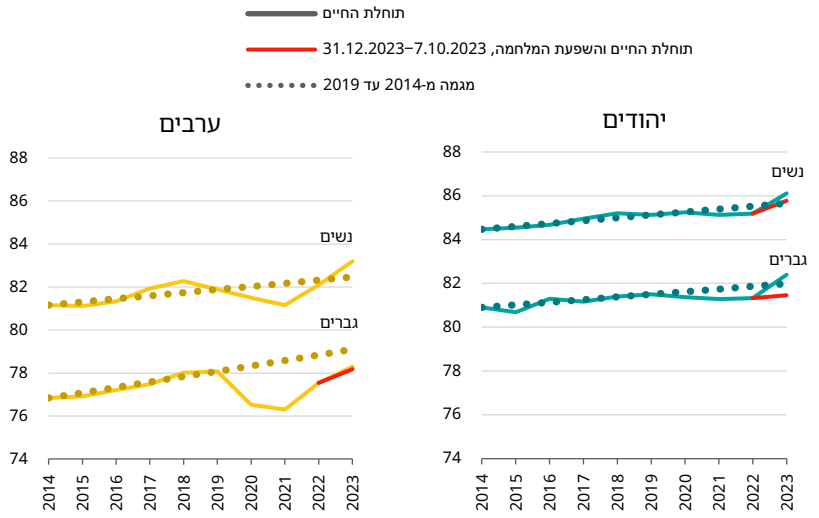
חשוב לציין שאומדני ה-OECD הם אומדנים משוערים, ובמקרה של ישראל הם אינם כוללים את מקרי המוות שאירעו ב-7 באוקטובר 2023, או מקרי מוות אחרים הקשורים למלחמה שאירעו עד סוף 2023. אפשר לטעון שעובדה זו הופכת אותם לאינדיקטור תקף לתוחלת החיים האינהרנטית, כלומר למצב הבריאותי של האוכלוסייה וליעילות מערכת הבריאות של המדינה שלא בזמן מלחמה. עם זאת, אם המטרה היא לתאר את מצבה האמיתי של אוכלוסיית ישראל מבחינת תמותה בשנת 2023, אומדני ה-OECD מטעים. המלחמה השפיעה רבות על התמותה בפועל של ישראלים בשנת 2023, ובייחוד על זו של גברים יהודים.

תרשים 1 מציג את המגמות בתוחלת החיים בלידה עבור יהודים ואחרים[1] ועבור ערבים, עם קווים נפרדים לגברים ולנשים. בשתי הקבוצות רואים בבירור את מה שהייתה אמורה להיות עלייה חדה בתוחלת החיים בשנת 2023, הן לגברים והן לנשים. לאחר ירידה והשתטחות בקרב גברים ונשים יהודים בשנות הקורונה (2020–2022), שתי הקבוצות היו בדרכן לעבור את תוחלת החיים החזויה על בסיס המגמות בשנים 2014–2019.

1 "אחרים" הם מי שאינם מסווגים במשרד הפנים לא כיהודים לפי ההלכה ולא כערבים. רוב ה"אחרים" שעלו לארץ במסגרת חוק השבות מחוברים מבחינה חברתית ומבחינה פוליטית לאוכלוסייה היהודית ולא לאוכלוסייה הערבית. לאורך המאמר, בכל פעם שכתוב "יהודים" הכוונה היא ל"יהודים ואחרים", אלא אם צוין אחרת.

גם תוחלת החיים של נשים ערביות עברה את המגמה ארוכת הטווח. רק תוחלת החיים של גברים ערבים לא עמדה בציפיות האלה. הדבר נובע ככל הנראה מכך שהעלייה בתוחלת החיים שלאחר הקורונה קוזזה על ידי השיעור הגבוה של מקרי רצח בקרב גברים ערבים, שרובם מתחת לגיל 40. השיטה המשמשת לחישוב תוחלת החיים נותנת משקל רב יותר לפטירות בגיל צעיר; לפיכך אדם שמת בשנות העשרים לחייו, למשל, מוריד את תוחלת החיים הממוצעת הרבה יותר מאשר אדם שמת בזקנה.

תרשים 1. תוחלת החיים בלידה לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2014–2023



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

זאת גם הסיבה להשפעה הגדולה של אירועי 7 באוקטובר על תוחלת החיים של יהודים, במיוחד אצל גברים. מקרי המוות במתקפת 7 באוקטובר ובמלחמה שפרצה בעקבותיה עד סוף 2023 הפחיתו את תוחלת החיים של גברים יהודים מ-82.4 – ערך שווה לזה של שווייץ, שמובילה את דירוג ה-OECD – ל-81.5. ההשפעות על קבוצות אחרות היו פחות משמעותיות. תוחלת החיים של נשים יהודיות ירדה מ-86.1 ל-85.8, וזו של גברים ערבים ירדה מ-78.3 ל-78.2. תוחלת החיים של נשים ערביות לא הושפעה ישירות מן המלחמה.

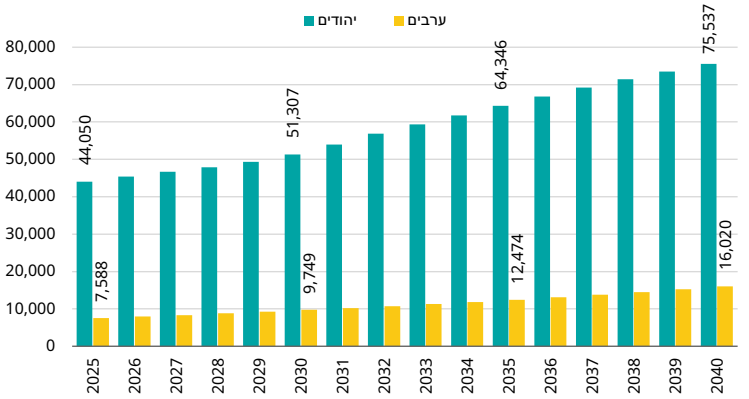
אף שתוחלת החיים עלתה בשנים האחרונות וצפויה להמשיך לעלות – גם אם לא באותו קצב שאפיין את סוף המאה העשרים (Sasson, 2025) – המספר המוחלט של פטירות נמצא בעלייה: מכ-46,000 בשנת 2018 לכ-51,000 בשנת 2024. מגמה זו הושפעה גם ממגפת הקורונה וממלחמת 7 באוקטובר.

מספר הפטירות צפוי להוסיף לעלות, ובסוף העשור הנוכחי אף בקצב מואץ יותר. אנו יודעים זאת משום שלאחרונה חישבנו תחזית של מספר הפטירות הצפוי בעשורים הקרובים, כחלק ממאמץ להיערך טוב יותר למדיניות הקבורה הלאומית (וינרב, בדפוס). לשם כך חזינו את שיעורי התמותה לפי גיל ל-15 השנים הבאות בהתבסס על השינויים שחלו בתקופה שבין 2009 ו-2019 (לפני מגפת הקורונה).[2]

חלק מתוך התחזיות האלה מוצג בתרשים 2. בין השנים 2025 ל-2040, מספר הפטירות השנתי בישראל צפוי לעלות בכ-77%: עלייה של 71% באוכלוסיית היהודים, ועלייה של 111% באוכלוסייה הערבית. העלייה החדה הזאת נובעת ממבנה הגילים בישראל: עוקבות (קבוצות גיל) גדולות של יהודים וערבים עומדות להיכנס לשנות ה-70 וה-80 לחייהן, גילים שבהם שיעורי התמותה עולים בחדות. ההבדלים בעוצמת העלייה בין ערבים ליהודים משקפים גם את קצב הגידול המהיר יותר של האוכלוסייה הערבית המבוגרת וגם את שיעורי התמותה הסגוליים הגבוהים יותר בקרב ערבים בגילים אלו.

2 התחזית שלנו מבוססת על התרחיש הבינוני של תחזיות האוכלוסייה של הלמ"ס עד שנת 2050. תחזיות אלו מבחינות בין יהודים ואחרים לערבים, ומחלקות כל אחת מקבוצות האוכלוסייה לפי מין. השתמשנו במודל Holt-Winters לחיזוי שיעורי התמותה לפי גיל ומין בקבוצות גיל של חמש שנים, עד שנת 2028, עבור כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האלה, בהתבסס על לוחות התמותה לפי גיל לשנים 2009–2019 (כלומר נמנענו מהשלכות הקורונה). לאחר מכן, בתוך כל קבוצה יישמנו את שיעורי התמותה הצפויים לפי גיל על תחזיות האוכלוסייה של הלמ"ס בכל קבוצת גיל, וקיבלנו את מספר הפטירות הצפוי בכל קבוצת גיל. סכימת מספר הפטירות בכל קבוצות הגיל בכל קבוצת אוכלוסייה הניבה את מספר הפטירות הכולל בכל אחת מהן.

תרשים 2. תחזית מספר הפטירות לפי קבוצת אוכלוסייה, 2025–2040



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: תחזיות המבוססות על נתוני הלמ"ס לשנים 2009–2019 (וראו הערה 2 לעיל)

חשוב לציין כי ההערכות המוצגות בתרשים 2 הן שמרניות, ומניחות ששיעורי הירידה בתמותה לפי גיל עד שנת 2028 יימשכו באותו קצב שאפיין את התקופה 2009–2019. ואולם העלייה בתחלואה בגיל המבוגר, המשתקפת בהתמתנות העלייה בתוחלת החיים לעומת סוף המאה העשרים (Cardona & Bishai, 2018), מעלה ספק לגבי תקפותה של הנחה זו. כלומר, סביר יותר שמספר הפטירות בישראל יעלה על ההערכות הללו מאשר שייפול מהן.

פריון

בעשור האחרון נותר מספר הלידות השנתי בישראל יציב להפליא. הדבר מוצג בעמודה האחרונה של לוח 1, המציגה את מספר הלידות לפי דת, עבור תקופות של 12 חודשים שמתחילות ב-1 ביולי 2015 ומסתיימות ב-30 ביוני 2025. באף שנה לא ירד מספר הלידות מתחת ל-179,000 ולא עלה מעל 185,000.

לוח 1. המספר המוחלט של לידות, לפי דת, 2016–2025

	יהודים	מוסלמים	דרוזים	נוצרים ערבים	נוצרים שאינם ערבים	ללא סיווג דתי	סך הכול
2016	134,100	37,592	2,446	1,965	648	4,652	181,403
2017	134,630	39,550	2,350	1,877	627	4,609	183,643
2018	135,087	39,281	2,454	1,989	666	4,639	184,116
2019	134,800	39,096	2,361	1,906	622	4,532	183,317
2020	132,759	39,148	2,291	1,850	640	4,489	181,177
2021	131,873	38,352	2,261	1,781	686	4,234	179,187
2022	134,358	40,331	2,281	1,678	672	4,421	183,741
2023	132,460	39,364	2,159	1,729	588	4,124	180,424
2024	131,934	39,310	2,023	1,538	584	3,804	179,193
2025	134,635	38,877	1,988	1,530	562	3,577	181,169

הערה: המונח "לא מסווגים" מתייחס כמעט כולו לאוכלוסיית ה"אחרים" בישראל. רובם עולים, או ילדי עולים, שאינם יהודים על פי ההלכה אך זכאים לאזרחות מכוח חוק השבות או מכוח נישואים.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

היציבות במספר הלידות המוחלט בישראל מסתירה שינויים חשובים בהרכב הלידות בשני היבטים: דת ורמת דתיות. היא גם מסתירה הבדלים מהותיים במגמות שיעורי הפריון בקבוצות הדת השונות, וכן ביחסים בין מספרי הלידות המוחלטים ובין שיעורי הפריון בכל אחת מהן. נבהיר כעת את היחס הזה. הבנתו תספק הקשר ל-"בייבי-בום" המתון (גל הלידות) הקשור למלחמה בקרב נשים יהודיות בישראל, שתואר בפרק של השנה שעברה (Weinreb, 2024), ותספק ביטחון רב יותר לגבי חיזוי מגמות הפריון הצפויות בעתיד.

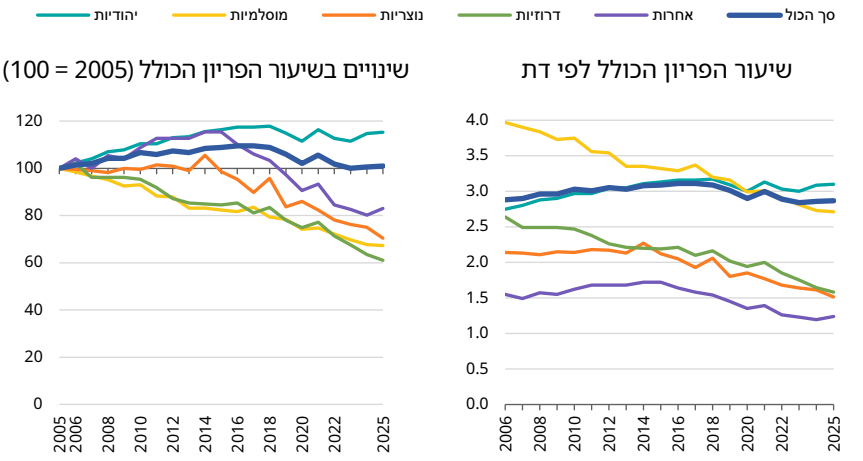
דת

הצד הימני של תרשים 3 מציג את שיעורי הפריון הכוללים (TFR) התקופתיים של נשים בישראל לפי דת על פני תקופה של 20 שנה, מ-2006 עד 2025.[3] הצד השמאלי מציג את השינויים ב-TFR ביחס ל-2005.

3 שיעור הפריון הכולל (TFR) התקופתי הוא מדד שמעריך כמה ילדים אישה תביא לעולם, בהנחה ששיעורי הפריון לפי גיל הנוכחיים (בגילים 20–24, 25–29, 30–34 וכולי) נשארים קבועים. זו אינה הנחה אמפירית יציבה במיוחד, בעיקר במקומות כמו ישראל, שבה חלו שינויים ייחודיים בדפוסי גילי הפריון. עם זאת, זהו מדד הפריון הנפוץ ביותר משום שהוא קל למדידה, מביא בחשבון את מבנה הגילים, וגם רגיש לשינויים לאורך זמן. בהמשך נשלב סדרות עיתיות של מדד CEB ("מספר הילדים שנולדו עד כה", children ever born) לפי גיל – מדד חלופי לפריון – כדי ליצור הערכות לפי עוקבה.

הנתונים מראים שהיציבות הכללית במספר הלידות האבסולוטי מאז 2016, שהוצגה בלוח 1, מתרחשת למרות ירידות משמעותיות בשיעורי הפריון בכל הקבוצות למעט בקרב נשים יהודיות. ירידות אלו ממשיכות דפוסים ארוכי טווח – ירידה של 30% בשיעורי הפריון ב-20 השנים האחרונות בקרב נשים מוסלמיות ודרוזיות, וירידה של 30% בשיעורי הפריון ב-12 השנים האחרונות בקרב נשים נוצריות ואחרות. למעשה, נשים יהודיות הן הקבוצה הדתית היחידה ששיעורי הפריון בה יציבים יחסית, ואף גבוהים יותר כיום מאשר ב-2005 – למרות ירידה מתונה בין 2018 ל-2023, שהופרעה פעמיים: על ידי עלייה קטנה ב-2021 בעקבות מגפת הקורונה, וכן עלייה ב-2024, שהחלה כ-11 חודשים לאחר פרוץ מלחמת עזה ונמשכה לאורך ששת החודשים הראשונים של 2025. התוצאה של כל השינויים הללו היא **ששיעור הפריון של נשים יהודיות כיום גבוה פי שניים לערך מזה של נשים דרוזיות או נוצריות, וגבוה בכ-0.4 ילדים מזה של נשים מוסלמיות**.

תרשים 3. שיעורי פריון כוללים, לפי דת, 2006–2025



הערה: הנתונים עד שנת 2023 הם הערכות רשמיות של הלמ"ס. ההערכות עבור 2024 ו-2025 נעשו בשיטה שונה מעט (וינרב, 2024).

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

הירידות בשיעורי הפריון אינן מתורגמות ישירות לשינויים במספר הלידות האבסולוטי. אפשר לראות זאת בהשוואת המגמות בתרשים 3 לאלה שבלוח 1, שמציג את המספר האבסלוטי של לידות מאז 2016. בקרב נשים יהודיות, מספר הלידות נותר יציב בטווח

של 135,000–131,500, כפי שגם שיעור הפריון נותר יציב. בקרב נשים מוסלמיות, מספר הלידות נשאר גם הוא יציב – בטווח של 40,500–37,500 – אך במקרה זה הדבר מתרחש למרות ירידה של 18% בשיעור הפריון (מ-3.29 ב-2016 ל-2.71 ב-2025). נשים נוצריות ודרוזיות חוו ירידות הן בשיעורי הפריון והן במספר הלידות, אם כי הראשונה הרבה יותר מהירה: ירידה של 26% בשיעור הפריון של נשים נוצריות הובילה לירידה של 22% במספר הלידות, בעוד ירידה של 29% בשיעור הפריון של נשים דרוזיות הובילה לירידה של 19% בלבד במספר הלידות.

ההבדלים במגמות בין שיעורי הפריון למספר הלידות האבסולוטי נובעים מכך שמדד שיעור הפריון הכולל, ה־TFR, מעריך לידות ביחס למספר הנשים בגיל הפריון. לפי המקובל, גיל הפריון נע בין 15 ל-49. המשמעות היא שתנודות במבנה הגילי של האוכלוסייה – ובמיוחד במספר הנשים בגילי הפריון המרביים, 25–34 – משפיעות על תרגום שיעורי הפריון למספר הלידות.

בקרב האוכלוסייה המוסלמית בישראל, הגידול במספר הנשים בגיל הפריון פיצה על ירידה של 18% בשיעור הפריון הכולל; כלומר, שיעור הפריון היורד בקרב מספר הנשים הגדל הניב מספר לידות יציב. בעשור הקרוב יאט הגידול במספר הנשים הערביות בגיל הפריון, ואז ייעצר למשך עשור לפחות. נכון ל-2025, מספר הנשים הערביות בגיל 20–24 גבוה בכ-8% ממספר הנשים בגיל 25–29. קבוצה זו בתורה גדולה ב-16% מהקבוצה בגיל 30–34, שהיא עצמה גדולה ב-24% מהקבוצה בגיל 35–39. הגידול המהיר הזה מקבוצת גיל אחת לאחרת עומד להסתיים. מספר הנשים הערביות בגיל 15–19 ו-10–14 קטן ב-4% וב-1%, בהתאמה, ממספר הנשים בגיל 20–24. כאשר קבוצות הגיל הצעירות הללו יגיעו לגילי הפריון המקסימליים, כל ירידה נוספת בשיעור הפריון תגרום לירידה במספר הלידות האבסולוטי באוכלוסייה הערבית בישראל. רק הגירה משמעותית נטו של נשים ערביות צעירות בשנים הקרובות תמנע את הירידה במספר הלידות.

המצב באוכלוסייה היהודית שונה לחלוטין. מספר הנשים היהודיות בגיל 25–29 גבוה רק ב-3% ממספר הנשים בגיל 30–34, ומספר זה עצמו נמוך ב-3.5% ממספר הנשים בגיל 35–39. במילים אחרות, קבוצות הגיל שנכנסות לגילי הפריון המקסימליים – סוף שנות ה-20 עד תחילת שנות ה-30 – גדלו מעט בשנים האחרונות, ולכן נוצר קשר אחיד יותר בין מספר הלידות לשיעורי הפריון. בעשר השנים הקרובות הדבר ישתנה, אך בכיוון ההפוך לזה של האוכלוסייה הערבית. מספר הנשים היהודיות בגיל 25–29 צפוי לגדול בכ-14% עד 2030, ובכ-23% עד 2035. אלא אם שיעורי הפריון ירדו מאוד – ולהלן אנו מציגים סימנים לכך שהדבר אכן מתרחש – הגידול הזה במספר הנשים בגילי הפריון המרביים יגרום לעלייה במספר הלידות האבסולוטי באוכלוסייה היהודית.

תוצאה נוספת של השינויים בשיעורי הפריון לפי דת בשנים האחרונות היא שהרכב הדתות בלידות בישראל השתנה גם הוא. אפשר לראות זאת בלוח 2, המראה את חלקה של כל קבוצה דתית בתוך 1,000 לידות בתקופה 2016–2025. מ-2016 עד 2022 ירד חלק הלידות של נשים יהודיות מכלל הלידות מ-73.9% ל-73.1%. נכון ל-2025, הוא עלה בחזרה ל-74.3% מכלל הלידות. אלא אם שיעור הפריון של נשים יהודיות ירד בחדות, חלק זה צפוי לעלות ביתר שאת בשנים הקרובות ככל שהירידה בשיעורי הפריון בקבוצות דתיות אחרות תוסיף להיות מהירה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית, וככל שיגדל חלקן של נשים יהודיות בהרכב האוכלוסייה בגילי הפריון.

לוח 2. הרכב הדתות בכל 1,000 לידות, 2016–2025

	יהודים	מוסלמים	דרוזים	נוצרים ערבים	נוצרים שאינם ערבים	ללא סיווג דתי
2016	739	207	13	11	4	26
2017	733	215	13	10	3	25
2018	734	213	13	11	4	25
2019	735	213	13	10	3	25
2020	733	216	13	10	4	25
2021	736	214	13	10	4	24
2022	731	219	12	9	4	24
2023	734	218	12	10	3	23
2024	736	219	11	9	3	21
2025	743	215	11	8	3	20

הערה: המונח "לא מסווגים" מתייחס כמעט כולו לאוכלוסיית ה"אחרים" בישראל. רובם עולים, או ילדי עולים, שאינם יהודים על פי ההלכה אך זכאים לאזרחות מכוח חוק השבות או מכוח נישואים.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

רמת דתיות

הציר השני של שינויי הפריון בישראל הוא רמת הדתיות בקרב האוכלוסייה היהודית. זה זמן רב רמת הדתיות היא הגורם הדומיננטי המנבא את שיעורי הפריון בקרב יהודים בישראל (Friedlander & Feldmann, 1993). היא משפיעה גם על הפריון באוכלוסייה הערבית בישראל, אם כי באופן מובהק פחות.

ההערכות הנפוצות ביותר למגמות הפריון לפי רמת הדתיות בישראל הן אלה של חליחל, הקושר בין נתונים מינהליים של פריון ובין רמת הדתיות המדווחת בסקר החברתי של הלמ"ס, ומעדכן את הערכות הפריון אחת לכמה שנים. כאן אנחנו מוסיפים להערכותיו

האחרונות של חליחל (Hleihel, 2025), הכוללות נתונים מ-2023 (אם כי אלה מוצגים כממוצע תלת-שנתי),[4] בשתי דרכים: באמצעות נתונים על שיעורי פריון מיישובים שבהם לפחות 10,000 תושבים, שאותם סיווגנו לפי רמת הדתיות – נתונים אלו מגיעים עד 2023; ובאמצעות נתונים מניתוח שערכנו לסקר החברתי עד סוף 2024. לכל אחד ממקורות הנתונים הללו יש יתרונות וחסרונות. כל מקור משלים את חסרונותיו של האחר, והשימוש בשניהם מספק תמונה מלאה יותר של ההקשר שבו התרחשו שינויים בפריון הקשורים למלחמה ולרמת הדתיות.[5]

פריון לפי יישובים

יצרנו מדד יחיד של TFR עבור חמישה יישובים בעלי רוב חרדי במדגם – בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד ורכסים – באמצעות חישוב ממוצע משוקלל של TFR ביישובים הללו. המשקל הוא אוכלוסיית כל יישוב בגילי 20–49, כלומר בגיל הפריון העיקרי. יצרנו מדד דומה ליישובים שיש בהם אוכלוסייה חרדית משמעותית (בהתבסס על "מדד ההומוגניות החרדי" של הלמ"ס): ירושלים, בית שמש, אשדוד, צפת, אופקים, גבעת זאב וערד.

כדי לספק תמונה מקיפה של פריון לפי רמת הדתיות באוכלוסייה היהודית בישראל עד 2023, תרשים 4 מציג סדרת גרפים המשלבים את שני סוגי הנתונים לגבי TFR מאז 2014: מימין לשמאל – ההערכות האחרונות של חליחל, הערכת ה-TFR בשלוש קטגוריות של יישובים (חרדיים, חרדיים חלקית ואחרים), וההערכות בערים הגדולות ביותר (לפחות 200,000 תושבים) ובערים משניות (100,000–199,999 תושבים).

4 חליחל משלב את הערכות 2023 בממוצע תלת-שנתי הכולל את התקופה 2021–2023 (Hleihel, 2025). כך הוא מתמודד עם בעיות המדגם הקטן בסקר החברתי בישראל, המשמש לו מקור למידות הדתיות. זהו פתרון יעיל שמניב קו מגמה יציב, אך המחיר הוא אובדן רגישות לתנודות שנתיות.

5 היתרון העיקרי של נתוני היישובים הוא שהם כוללים את כל הלידות ב-143 הערים והיישובים הגדולים בישראל, ולכן הם אינם מושפעים מטעות דגימה בתוך אותם יישובים. יתרון זה חשוב במיוחד בהקשר של פריון בקרב חרדים, שכן טעות דגימה היא הדאגה העיקרית בכל סקר של הלמ"ס הנוגע לחרדים. החיסרון העיקרי של נתוני היישובים הוא שהם אינם כוללים נתונים על 2024 או 2025, ולכן הם אינם יכולים לספק מידע על העלייה האחרונה בפריון בעקבות המלחמה. הם גם מחמיצים את היישובים הקטנים ביותר, שבהם שיעורי הפריון נוטים להיות גבוהים מעט יותר ואשר נכללים רשמית בדגימת הסקר החברתי. בדיקות עמידות (רובסטיות) המשווה את הערכות היישובים להערכות הרשמיות ברמה הלאומית בתקופה 2014–2023 מראות שהחסרת היישובים הקטנים מובילה להערכת TFR נמוכה ב-0.04–0.09 ילדים. מאחר שיש מעט מאוד יישובים חרדיים קטנים – החרדים הם אוכלוסייה עירונית יחסית – ניתן להניח שההבדל מתרכז בקרב ישראלים שאינם חרדים.

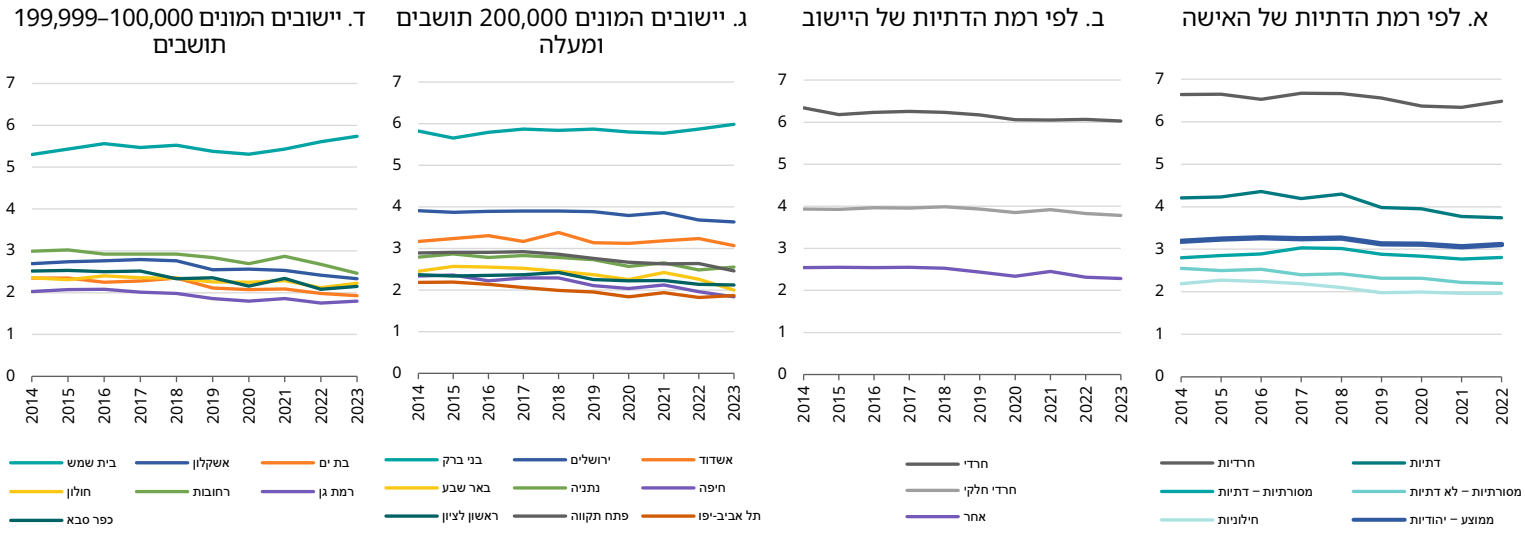
היתרונות העיקריים של נתוני הסקר החברתי הם מסגרת הדגימה המקיפה יותר והעובדה שהנתונים זמינים עד 2024. עם זאת, בנתוני הסקר אפשר ללכוד רק חלק מאפקט המלחמה, שכן רק לידות שהתרחשו אחרי יולי 2024 מקורן, בממוצע, לאחר 7 באוקטובר 2023.

כל הגרפים מצביעים על ירידה מתונה ואיטית בפריון בתקופה 2014–2023. הירידה התרחשה בכל רמות הדתיות, אם ברמת הפרט (גרף א) אם ברמת היישוב (גרף ב). הירידה ניכרת גם כמעט בכל הערים הגדולות. בפועל, נכון ל-2023, שיעור הפריון הכולל בתל אביב, חיפה, באר שבע, רמת גן ובת ים עמד על 2.0 או פחות, ובכמה ערים נוספות שיעורו קרוב לכך. באף אחת מהערים הללו לא היה המדד מתחת ל-2.0 לפני 2018. נוסף על כך, ערים שה-TFR בהן היה קרוב ל-3.0 ב-2014 – כגון פתח תקווה, רחובות ונתניה – ירדו כולן מתחת ל-2.5 עד 2023.

לגבי הערכות ברמת ערים בודדות, הערים החורגות ממגמת הירידה הכללית הן בני ברק, אשדוד ובית שמש. עם זאת, כל הערים הללו כלולות בממוצעים המשוקללים לפי אוכלוסייה בגרף ב, שבו ניכרת ירידה. באופן ספציפי, העלייה בבני ברק קטנה מן הירידות הגדולות הרבה יותר ב-TFR במודיעין עילית ובביתר עילית; והעלייה בבית שמש – שנראה כי מקורה בגידול באוכלוסייה החרדית בעיר – קטנה מהיקף הירידה ב־TFR בירושלים.

גם כאשר שיעורי הפריון ירדו, הפערים בפריון בין רמות הדתיות השונות בנתוני היישובים הללו נותרו קבועים במונחים אבסולוטיים: ליהודים חרדים היו כ-4 ילדים יותר מאשר ליהודים לא דתיים (חילוניים ומסורתיים), הן ב-2014 והן ב-2023. אם מגמה זו תימשך, המשמעות היא ששיעור הילדים בישראל שגדלים בקהילות חרדיות ולומדים בבתי ספר חרדיים יגדל אפילו מהר יותר מהתחזיות הנוכחיות. עם זאת, השאלה כמה מהילדים הללו נשארים בפועל בתוך הקהילה החרדית היא שאלה נפרדת.

תרשים 4. שיעור הפריון הכולל באוכלוסייה היהודית לפי רמת דתיות (א, ב) ובערים הגדולות (ג, ד), 2014–2023



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: לוחות הלמ"ס; Hleihel, 2025

פריון לפי רמת דתיות בסקר החברתי

אי-אפשר לחשב מדדי TFR מנתוני הסקר החברתי, ולכן השתמשנו במדד חלופי – מספר הילדים שנולדו עד כה (children ever born – CEB), שגם הוא נקבע לפי קבוצות גיל ולפי חישובים ששחזרנו על נתוני הסקר החברתי במרווחים של חמש שנים מאז 2004. הדבר מאפשר להעריך שיעורי פריון בעוקבות לידה אמיתיות במקום עוקבות מלאכותיות (synthetic cohorts) לאורך עשרים שנה, עד 2024, ועד בכלל.[6]

כדי להחליק תנודות הנובעות מטעויות דגימה בקבוצות קטנות, איגדנו את הקבוצות למספר קטן יותר של קטגוריות. במדגם היהודי השתמשנו בשלוש קטגוריות של דתיות – חרדים; דתיים, ובכללם "מסורתיים-דתיים"; וחילוניים, ובכללם מסורתיים שאינם דתיים. בנתוני הסקר החברתי של 2024 קטגוריות אלו מהוות 15.0%, 23.3% ו-61.7% מהמדגם היהודי, בהתאמה. במדגם הערבי השתמשנו בשתי קטגוריות בגודל משוערך דומה: דתיים, ובכללם מדגם קטן מאוד של משתתפים שהגדירו עצמם כדתיים מאוד; ו"לא כל כך דתיים", ובכללם "לא דתיים". מוסלמים מהווים 86% מכלל המדגם הערבי אך 95% מבין הערבים המגדירים עצמם כדתיים, ורק 77% מבין אלה המגדירים עצמם כלא כל כך דתיים.

ההערכות הראשוניות לפי חמשת גלי הסקר החברתי מוצגות בתרשים 5. למען הבהירות השתמשנו בסקאלות שונות בשלושת הגרפים המציגים יהודים/אחרים.

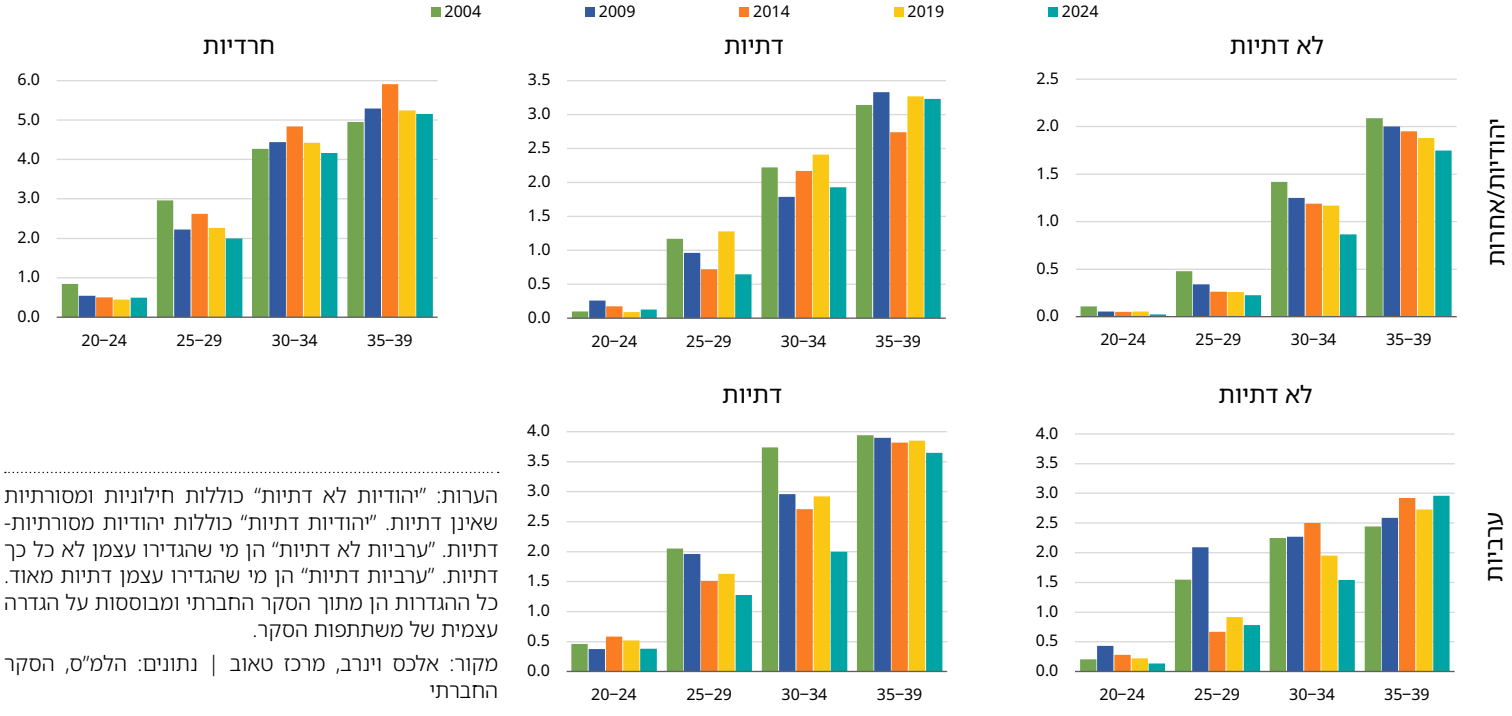
מכיוון ששיעורי הפריון הסגוליים (לפי גיל) מגיעים לשיא בסוף שנות ה-20 ובתחילת שנות ה-30, לידיעת שיעורי הפריון בגילים אלו יש חשיבות רבה בחיזוי מספר הלידות הסופי בעתיד. באופן ספציפי, ירידה בפריון בגיל 25–29 אינה מפחיתה בהכרח את רמת הפריון הכוללת – כלומר מספר הלידות החיות שאישה חווה במהלך חייה – מכיוון שתיתכן עלייה מפצה בפריון בשנות ה-30 של האישה, ובמיוחד בתחילתן. למעשה, זה בדיוק מה שקרה בישראל לאחר שנות התשעים. הרחבתה של מערכת ההשכלה הגבוהה תרמה להעלאת גיל הלידה הראשון הממוצע בקרב נשים יהודיות ב-2.8 שנים בין 1994 ל-2016 (וינרב ואחרים, 2018), אך רמות הפריון הכוללות נותרו יציבות ואפילו עלו.

---

6 דוגמה ל"עוקבת לידה אמיתית": נשים בנות 20–24 בנתוני הסקר החברתי של 2004 היו בנות 25–29 בנתוני 2009, 30–34 בנתוני 2014, 35–39 בנתוני 2019 ו-40–44 בנתוני 2024. שילוב של חמשת גלי הנתונים הללו מאפשר לעקוב אחר היסטוריית CEB במשך 25 שנים אצל נשים שנולדו ב-1980–1984, אם כי המדגם האקראי לאותה עוקבת לידה יהיה שונה בכל מערך סקר. חמשת גלי הנתונים מאפשרים גם לעקוב אחר שלוש עוקבות לידה נוספות של נשים שעברו את גילי הפריון המרביים של סוף שנות ה-20 ותחילת שנות ה-30: אנחנו עוקבים אחר נתונים של עשרים שנה עבור נשים שנולדו ב-1975–1979 וב-1985–1989, ואחר נתונים של 15 שנה עבור נשים שנולדו ב-1990–1994. לעומת זאת, מדד של "קבוצות גיל מלאכותיות" – כמו TFR הסטנדרטי – משלב את המדדים מבוססי הגיל שנאספו בשנה אחת בלבד ("חתך רוחבי"). מכאן ההסתייגות שהוזכרה קודם, המציינת "בהנחה ששיעורי הפריון לפי גיל הנוכחיים נשארים קבועים".

עם זאת, כאשר מדד CEB יורד משמעותית הן בגיל 25–29 והן בגיל 30–34, איני מכיר מקרה בהיסטוריה שבו היה פיצוי בגילים מבוגרים יותר ברמת החברה, גם אם קיימת מוטיבציה ללדת יותר ילדים. הסיבה העיקרית לכך היא מגבלות ביולוגיות: יש ירידה חדה יותר ויותר בפריונן של נשים לאורך שנות ה-30 שלהן (Menken, 1985), במיוחד בקרב נשים שלא ילדו בעבר (nulliparous, כלומר נשים ללא ילדים) (Rothman et al., 2013).

תרשים 5. מספר הילדים שנולדו עד כה (CEB), לפי גיל האם, רמת הדתיות של האם ושנת הסקר



הערות: "יהודיות לא דתיות" כוללות חילוניות ומסורתיות שאינן דתיות. "יהודיות דתיות" כוללות יהודיות מסורתיות-דתיות. "ערביות לא דתיות" הן מי שהגדירו עצמן לא כל כך דתיות. "ערביות דתיות" הן מי שהגדירו עצמן דתיות מאוד. כל ההגדרות הן מתוך הסקר החברתי ומבוססות על הגדרה עצמית של משתתפות הסקר.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, הסקר החברתי

ניכרת בבירור ירידה במדד CEB בקבוצת הגיל 25–29 בכל רמות הדתיות, הן באוכלוסייה היהודית והן באוכלוסייה הערבית. בכל חמש הקבוצות ניכרת גם ירידה ב-CEB בגילי 30–34, אם כי בחלק מהקבוצות – ובפרט באוכלוסייה החרדית ובאוכלוסייה הערבית הלא דתית – ירידה זו ניכרת רק מאז 2014.

מדובר בירידות משמעותיות. ממוצע מדד CEB של נשים יהודיות לא דתיות בגילי 30–34 בסקר מ-2004 היה 1.42 ילדים (שגיאת התקן סביב הערכה זו היא 0.045, ולכן הערך באוכלוסייה בפועל צפוי להיות בטווח 1.33–1.51).[7] עד 2019 הוא ירד ל-1.17 (±0.102) וב-2024 ל-0.87 (±0.104). ירידה זו של 0.3 ילדים בחמש השנים האחרונות התרחשה למרות העובדה שלא נצפה הבדל סטטיסטי במדד CEB עבור אותן שתי קבוצות גיל שנבדקו חמש שנים קודם לכן – 0.27 ו-0.26 עבור נשים בגילי 25–29 ב-2014 וב-2019, בהתאמה.

בקרב נשים חרדיות הירידה הייתה גדולה אף יותר, אם כי המדגם הקטן מצמצם את מהימנות ההערכות הללו. ממוצע מדד CEB של נשים חרדיות בגילי 25–29 בסקר מ-2004 היה 2.96 ילדים (±0.408). עד 2024 ירד הממוצע ל-2.0 ילדים (±0.45). אמנם בתקופה 2004–2014, ירידה זו ב-CEB בגיל 25–29 – וגם הירידה הקודמת בגיל 20–24 – פוצו על ידי עלייה ב-CEB בגילי ה-30 של נשים, אך מאז 2014 נרשמה גם ירידה ב-CEB בשנות ה-30 של נשים חרדיות: מ-5.91 (±0.64) ל-5.15 (±0.56).

בהתאם למגמות שבתרשים 3, נתוני CEB אלו מצביעים על ירידות משמעותיות גם באוכלוסייה הערבית. בפרט, CEB של נשים ערביות דתיות בגיל 25–29 ירד מ-2.05 ב-2004 ל-1.28 ב-2024, ובגיל 30–34 הוא ירד מ-3.74 ב-2004 ל-2.0 ב-2024. CEB של נשים ערביות לא דתיות בגיל 25–29 נמוך כעת מ-1, ובגיל 30–34 הוא ירד מ-2.5 ב-2014 ל-1.5 ב-2024.

תחזית CEB לקבוצות גיל צעירות

כתרגיל סופי, בנינו עוקבות לידה של נשים מנתונים אלו, וחישבנו תחזית CEB עד גיל 40–44 עבור נשים בגיל 25–39 (בנתוני 2024) בחמש קבוצות האוכלוסייה המוצגות בתרשים 5. לשם כך הערכנו תחילה דפוסי CEB לפי גיל: העלייה הפרופורציונלית ב-CEB של נשים בגיל x בזמן t, ביחס ל-CEB של אותה עוקבת לידה חמש שנים קודם לכן (כלומר

7 בהתאם לנוהג המקובל, הגדרנו את הטווח כממוצע ההערכה ± פעמיים שגיאת התקן של הממוצע. שגיאת התקן היא מדד לדיוק ההערכה, שמביא בחשבון הן את סטיית התקן (פיזור כל הערכים סביב הממוצע) והן את גודל המדגם. בהתאם להנחות מקובלות, יש סיכוי של 95% שהטווח הזה – המכונה "רווח סמך" (או "מרווח אמון") – יכלול את הממוצע האמיתי של האוכלוסייה. באופן פורמלי, שגיאת התקן היא סטיית התקן (σ) חלקי שורש ריבועי של גודל המדגם (n) עבור אותה קבוצה, כלומר: $SE = \sigma/\sqrt{n}$. מדגם קטן הוא הסיבה העיקרית לכך ששגיאת התקן גדולה יותר במדגמי החרדים והערבים.

נשים בגיל x-5 ובזמן t-5). לאחר מכן הערכנו את הערכים החסרים עבור גילים צעירים עד גילי 40–44; גילים אלו נחשבים נקודת סיום סבירה לתוחלת הפריון של נשים, שכן בגיל 45 ומעלה שיעור הפריון באוכלוסייה זניח. את ההערכה עשינו באמצעות הכפלת ה-CEB המדווח בסקר החברתי במדד המסכם את הגידול היחסי ב-CEB בין גיל x לבין x+5 של שתי העוקבות המבוגרות הבאות.[8] שימוש בעוקבות המבוגרות ביותר היה מטשטש שינויים עדכניים בדפוסי הגיל של ה-CEB. יש לשים לב גם לכך שלא חישבנו תחזית לפריון של נשים בנות 20–24 ב-2024, שכן עבורן יש רק נקודת נתונים אחת.

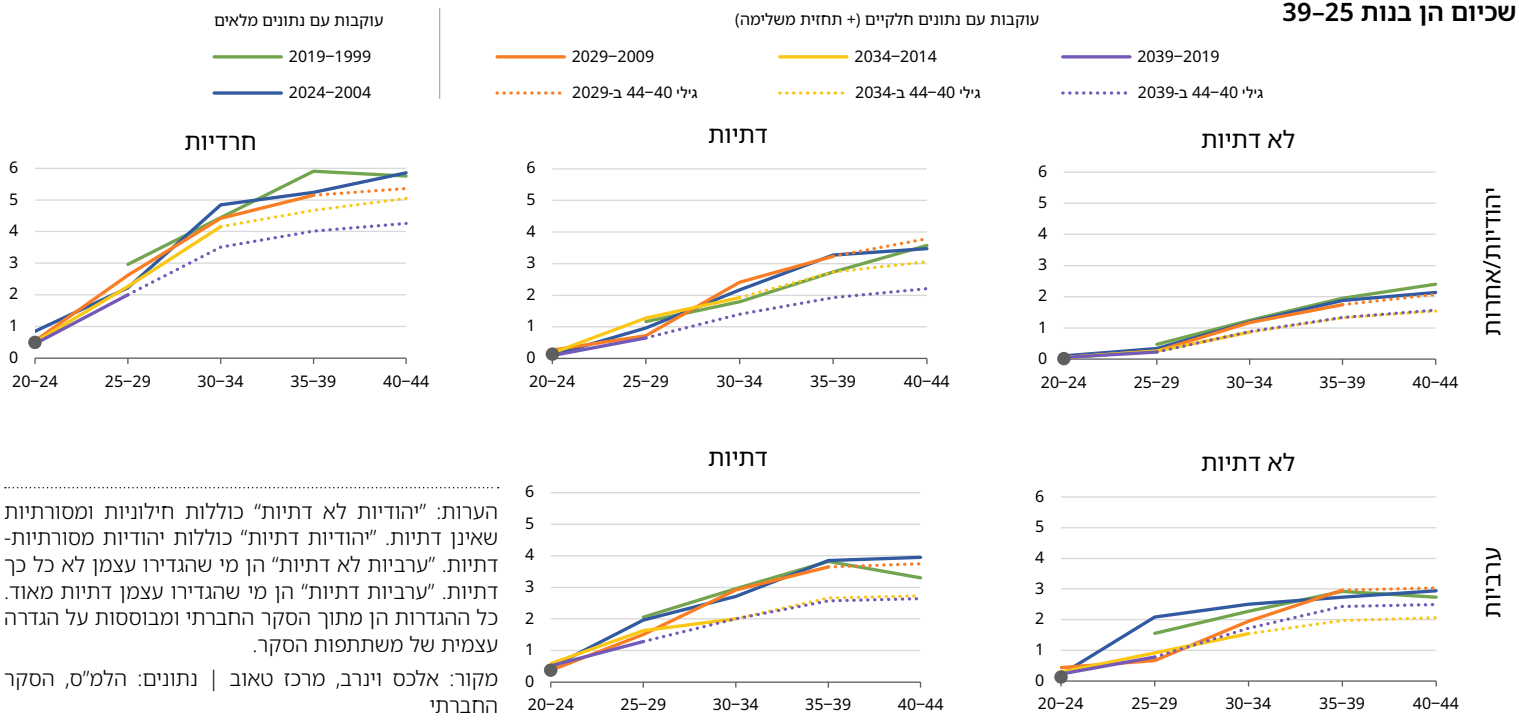
תוצאות ההערכות הללו, המוצגות בתרשים 6 – הפעם עם אותה סקאלה בכל הקבוצות – ממחישות את היקף הירידות המתמשכות בפריון בסוף שנות ה-20 ובתחילת שנות ה-30 של נשים. בהתבסס על דפוסים אלו, רמת הפריון הסופי הממוצע בגילי 40–44 לנשים יהודיות חילוניות באמצע ובסוף שנות השלושים של המאה העשרים ואחת תהיה 1.6 ילדים לערך. עבור נשים דתיות, המספר ירד לכ-3.1 ואז לכ-2.3 עבור נשים שיגיעו לגיל 40–44 עד 2034 ו-2039, בהתאמה. עבור נשים חרדיות, ערך ה-CEB ירד לכ-5.1 ואז ל-4.3.

המגמות באוכלוסייה הערבית דומות. CEB אצל נשים ערביות שאינן דתיות כל כך ירד לכ-2.5 ו-2.1, בהתאמה, עבור נשים שכיום הן בסוף שנות ה-20 ובתחילת ה-30 לחייהן. הפריון אצל נשים ערביות דתיות ירד לכ-2.7 עבור שתי קבוצות הגיל.

בכל אחד מהמקרים הללו ניתן להוסיף 0.1 או אפילו 0.2 ילדים כדי להביא בחשבון פריון בגילי אמצע עד סוף שנות ה-40. גם כאשר מחשיבים את התוספות הללו, ה-CEB של קבוצות הגיל הצעירות יהיה נמוך בהרבה מזה של קבוצות מבוגרות יותר. הירידות הללו נתונות מראש, אלא אם תתרחש עלייה חדה בפריון בגילים מבוגרים יותר. אין סימן לשינוי כזה בתרשים 5 מאז 2014.

8 $CEB_{x,t} = CEB_{x-5,t-5} \cdot (F_{x,t})$ where $F_{x,t} = (CEB_{x,t-5} + CEB_{x,t-10})/(CEB_{x-5,t-5} + CEB_{x-5,t-10})$

תרשים 6. מספר הילדים שנולדו עד כה (CEB), לפי עוקבת לידה, גיל ורמת דתיות של האם, כולל תחזיות לגיל 40–44 עבור נשים שכיום הן בנות 25–39



הערות: "יהודיות לא דתיות" כוללות חילוניות ומסורתיות שאינן דתיות. "יהודיות דתיות" כוללות יהודיות מסורתיות-דתיות. "ערביות לא דתיות" הן מי שהגדירו עצמן לא כל כך דתיות. "ערביות דתיות" הן מי שהגדירו עצמן דתיות מאוד. כל ההגדרות הן מתוך הסקר החברתי ומבוססות על הגדרה עצמית של משתתפות הסקר.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, הסקר החברתי

סיכום פרק הפריון

היציבות המרשימה במספר הלידות השנתי בישראל בעשור האחרון יוצרת אשליה של קיפאון. מתחת למספרים האבסולוטיים היציבים הללו מסתתרת ירידה חדה בשיעורי הפריון של האוכלוסייה היהודית והלא-יהודית כאחד – במיוחד אצל נשים יהודיות חילוניות ולא דתיות, שרמת הפריון הסופי אצלן צפויה להתקרב ל-1.7 ילדים לאישה. זהו ערך גבוה במעט מרמות הפריון הממוצעות הנוכחיות במדינות צפון אירופה וצפון אמריקה.

היציבות במספר הלידות מסתירה גם את העובדה שלאחר ירידה ממושכת ועקבית, בשנים האחרונות החל לעלות חלקן של לידות יהודיות מתוך כלל הלידות. הדבר נובע כמעט לגמרי מהגידול בשיעור הילדים היהודים בישראל שנולדו אל תוך קהילות דתיות וחרדיות. כאמור לעיל, השאלה כמה מתוכם נשארים בקהילות הללו לאורך חייהם היא שאלה נפרדת. הערכות קודמות, שיש לעדכן אותן, מצביעות על נטישה נטו של כ-15% מהאוכלוסייה החרדית מגיל לידה עד גילי ה־20 המוקדמים (וינרב ובלס, 2018).

זרקור

שיעור הריבוי הטבעי של ישראל נמצא במגמת ירידה

שיעור הריבוי הטבעי של אוכלוסייה הוא הגידול הנובע מההפרש בין מספר הלידות למספר הפטירות בתקופת זמן מסוימת, מחולק בגודל האוכלוסייה בתחילת אותה תקופה. במילים אחרות, זהו הגידול באוכלוסייה בהיעדר השפעתה של הגירה.

תרשים 7 מציג את שיעור הריבוי הטבעי של ישראל בשנים 2016–2025, וכן תחזית שלו עד 2040 המבוססת על מספר הלידות והפטירות הצפוי. אוכלוסיית הבסיס לתחזית נלקחה מתוך אומדני אוכלוסייה של מרכז טאוב שאינם כוללים תרומה של הגירה. אומדנים אלו הופקו במסגרת

מודל תחזית האוכלוסייה של מרכז טאוב (וינרב, 2020). לצורכי השוואה נעשה שימוש גם בתחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (תרחיש בינוני), אף שהיא כוללת מהגרים.

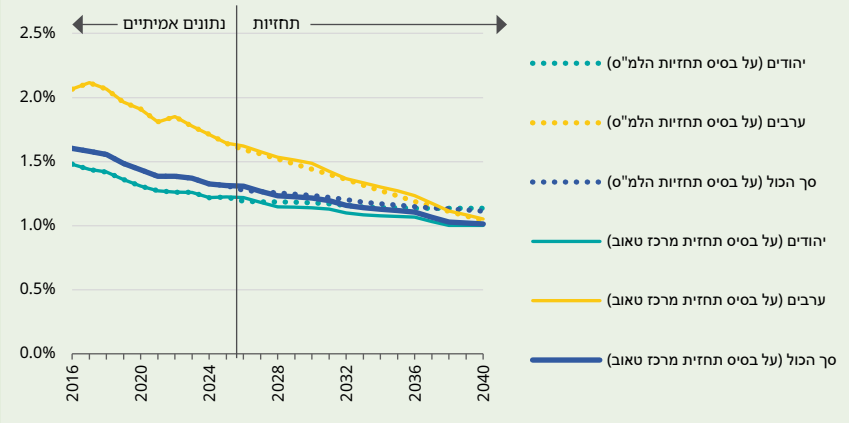
בין השנים 2016 ל-2025 ירד שיעור הריבוי הטבעי השנתי של ישראל מ-1.60% ל-1.31%. הירידה הייתה חדה במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית, שבה שיעור הריבוי הטבעי ירד מ-2.07% ל-1.64%. הסיבה העיקרית לכך היא יציבות במספר הלידות הכולל (באוכלוסייה הערבית) לצד עלייה של 43% במספר הפטירות, בעקבות גידול מהיר במספר הקשישים בחברה הערבית. בקרב האוכלוסייה היהודית והאחרת ירד שיעור הגידול מ-1.48% ל-1.22%. זוהי ירידה מתונה יותר, משום שאף כי מספר הלידות נותר יציב, מספר הפטירות עלה רק ב-12%.

תרשים 7 מראה גם כי שיעורים אלו ימשיכו לרדת בשתי קבוצות האוכלוסייה הגדולות. כתוצאה מכך, עד שנת 2040 שיעור הריבוי הטבעי השנתי של ישראל יעמוד על כ-1.0%, והפער בין יהודים לערבים יהיה מזערי.[9]

מגמות אלו חשובות משום שהן מצביעות על שינוי במקור הגידול הדמוגרפי של ישראל. במשך כמעט שני עשורים עד מגפת הקורונה, לפחות 80% מהגידול הדמוגרפי השנתי בישראל נבעו מריבוי טבעי והשאר נבעו מהגירה נטו. בשנים האחרונות האיזון הזה השתנה. הירידה המתמשכת בפריון והעלייה הצפויה במספר הפטירות מצביעות על כך שההגירה (חיובית או שלילית) צפויה למלא תפקיד משמעותי יותר בגידול הדמוגרפי של ישראל בהשוואה לעשורים האחרונים.

9 הפער בין התחזיות העיקריות (המבוססות על אומדני האוכלוסייה של מרכז טאוב) ובין אלה המבוססות על נתוני הלמ"ס נובע מהכללתם של מהגרים בתחזיות הלמ"ס. מאחר שהמהגרים לישראל – כמו מהגרים בכלל – מגיעים אליה בעיקר בגילי הבגרות הצעירה, במהלך עשרים השנים הראשונות להגעתם (כלומר משך התחזית) הם תורמים למספר הלידות יותר מאשר למספר הפטירות; הדבר מגדיל את שיעורי הריבוי הטבעי. מלבד זאת, כמעט כל ההגירה החיובית לישראל מתווספת לאוכלוסייה היהודית, ולכן הפער בין תחזית מרכז טאוב ובין תחזיות הלמ"ס בולט הרבה יותר בקרב האוכלוסייה היהודית.

תרשים 7. הריבוי הטבעי השנתי בישראל בשנים 2016–2023 ותחזיות לשנים 2024–2040, לפי קבוצת אוכלוסייה



הערה: לכל תקופה נתונה t עד $t+n$, שיעור הריבוי הטבעי הוא $\text{Births}_{t,t+n} - \text{Deaths}_{t,t+n})/\text{Population}_t$. למען הנוחות, הערכים מוצגים כאן באחוזים.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: עד 2023 – הלמ"ס; מ-2024 ואילך – תחזיות מרכז טאוב למספר הלידות והפטירות (ללא הגירה); תחזיות האוכלוסין של הלמ"ס (תרחיש בינוני)

השינוי הנוכחי מקרב את ישראל לדפוסים שאפיינו את העשור הראשון שלה – בין 1948 ל-1960 היוותה ההגירה לישראל 65% מהגידול הדמוגרפי (רייכמן, 2009) – וכן לדפוסים דמוגרפיים מקובלים במדינות בעלות הכנסה גבוהה. עם זאת, חשוב להדגיש שישראל אינה מתכנסת לחלוטין לדפוסים השכיחים במדינות אלו. ברוב המדינות עתירות ההכנסה, מספר הפטירות גבוה ממספר הלידות או שהם כמעט שווים, כך ששיעור הריבוי הטבעי שלילי או אפסי. משמעות הדבר היא שמדינות אלו תלויות בהגירה כדי להשיג גידול דמוגרפי משמעותי. בישראל, לעומת זאת, מספר הלידות ימשיך לעלות על מספר הפטירות בפער ניכר בעתיד הנראה לעין.

עם זאת, ישראל כבר לא תחווה שיעורי גידול שנתיים של 1.9%–2.0% כעניין שבשגרה. למעשה, היא תזדקק להגירה נטו חיובית כדי לשמור על שיעור גידול העולה על 1.3% בשנת 2025, מעל 1.2% עד 2030, ומעל 1.0% עד 2040.

כל אלה מדגישים את החשיבות הטמונה בהבנת דפוסי ההגירה של ישראל.

הגירה

ההגירה אל ישראל וממנה היא המרכיב הפחות יציב מבין שלושת הגורמים המשפיעים על השינוי הדמוגרפי בישראל. בשנת 2024, בפעם הרביעית בלבד מאז תחילת המאה,[10] הפכה ההגירה נטו לשלילית. מספר האנשים היוצאים מישראל עלה ב-26,000 על מספר הנכנסים אליה, כולל עולים. בהתבסס על נתוני הגירה מינואר עד ספטמבר 2025, ההפרש נטו יהיה גדול עוד יותר בשנת 2025 ויגיע לכ-37,000 איש.[11]

הצניחה הזאת לעבר מספרים שליליים היא שינוי משמעותי בדפוסי הדמוגרפיה בישראל, והיא בוודאי מעוררת דאגה לגבי שינויים בהרכב האוכלוסייה, כפי שקרה בתקופות קודמות שבהן גדלה ההגירה היוצאת. מאז שנות השבעים לכל הפחות שבו וטענו עיתונאים, חוקרים, אקטיביסטים ואחרים כי ישראל מאבדת חלק בלתי פרופורציונלי מאנשיה המשכילים ביותר, וכי הדבר מסכן את הצמיחה הכלכלית שלה ואת עתידה. חלק מהטענות הללו הועלו מפורשות על במות בעלות אוריינטציה אקטיביסטית (Lahis, 1980), אחרות פורסמו בכתבי עת אקדמיים שיש בהם ביקורת עמיתים (Gould & Moav, 2007; Kass & Lipset, 1979), ורבות אחרות הופיעו בעיתונות: חיפוש הביטוי "בריחת מוחות"

10 ס' דלה פרגולה, תקשורת אישית, 2025.

11 נתוני 2025 המוצגים כאן הם נתונים שנתיים המחושבים על בסיס נתוני ינואר–ספטמבר 2025. ההנחה היא שב-2025 יתרחש אותו שינוי יחסי שהתרחש ב-2024 בין ינואר לספטמבר ובין אוקטובר לדצמבר. באופן פורמלי אפשר לבטא זאת כך:

$$S_{2025}^{1:12} = S_{2025}^{1:9} \times \frac{S_{2024}^{1:12}}{S_{2024}^{1:9}}$$

באשר S הוא סכום ההגירה השנתית לאורך 9 או 12 חודשים בשנה קלנדרית.

בעיתונות הישראלית משנות השמונים ועד היום במאגר הספרייה הלאומית הניב מאות כתבות, ובהן כתבות מלפני עשרים שנה שהזהירו מפני קץ ענף ההיי-טק וההתמוטטות הפיננסית הבאה של המדינה.[12]

ככלל, אין זה נבון להתעלם מחששות רק משום שהם מהדהדים נבואות קודמות שהוכח כי הן שגויות. עם זאת, גם אי-אפשר להתעלם מהעובדה שהן היו שגויות. על רקע זה נדגיש כאן חמישה ממצאים אמפיריים שדורשים התייחסות בכל דיון על הגירה מישראל. שימו לב שבשלב הראשוני אנו מתמקדים פחות בהגירה לישראל, ובכלל זה בעולים:

1. מספר הישראלים שעוזבים את ישראל, כולל אזרחי המדינה ילידי הארץ, נמצא במגמת עלייה, ואילו מספר החוזרים נותר קבוע ואף ירד לאחרונה.
2. מספר הישראלים הנרשמים כעוזבים את ישראל יישאר גבוה לפחות עד יוני 2026.

שלושת הממצאים הנותרים מסייגים את שני הממצאים הראשונים בדרכים חשובות:

3. שיעורי ההגירה מישראל הם בדרך כלל נמוכים בהשוואה בין-לאומית.
4. ההגירה מישראל משקפת באופן לא פרופורציונלי הגירה מחדש (remigration) של ישראלים שאינם ילידי הארץ.
5. ישראלים ילידי הארץ שמהגרים מישראל מגוונים את יעדי ההגירה שלהם.

חמשת הממצאים האלה יחד מראים שבסיפור ההגירה הנוכחי של ישראל יש יותר ממה שנראה במבט ראשון. משמעות הדבר היא שחלק מהפרשנות המקובלת בנושא ההגירה, ובפרט בנושא ההגירה מישראל, מטעה. לפעמים נראה כי הנתונים מפורשים באופן שגוי; לפעמים הנתונים עצמם מטעים. חלק מהבעיות הללו נובע מקושי מהותי במדידת הגירה, וקושי זה התגבר לאחרונה בעקבות שינוי בקריטריוני המדידה של הלמ"ס לגבי הגירה ארוכת טווח. החלק שלהלן מתאר זאת, ומציג את המגמות האחרונות בהגירה.

12 ניתוח החרדה המחזורית של פרשנים ישראלים באשר לדפוסים אלו, שיש בה לפחות חלק מהמאפיינים של מה שחוקרי חברה מכנים "פאניקה מוסרית" (הדהוד במדיה, דאגה ציבורית מוגזמת), היה יכול להיות נושא מצוין לדיסרטציה בלימודי תרבות או בסוציולוגיה של המדע.

השינויים באופן שבו הלמ"ס מודדת הגירה משפיעים על שיעורי ההגירה המתפרסמים

דיונים על מגמות בהגירה לישראל וממנה צריכים להתבסס על מדידה מדויקת. גם בזמנים הטובים ביותר זהו אתגר במחקרי הגירה, שכן מדידת הגירה מורכבת יותר ממדידת מספרי הלידות והפטירות – שני המרכיבים הדמוגרפיים המרכזיים האחרים. לידות ופטירות הן אירועים חד-פעמיים, אך הגירה אינה כזאת: בדרך כלל היא אינה נמדדת בזמן המדויק של היציאה מהארץ; היא יכולה להיות מעגלית; אנשים שעוזבים את הארץ מבקרים בה לעיתים קרובות, מחזיקים בה חשבונות בנק מקומיים, ממשיכים לשלם דמי ביטוח לאומי ועוד. במילים אחרות, ההגירה הרשמית היא תהליך יותר מאשר מצב בינרי. הדבר מקשה על לשכות הסטטיסטיקה הלאומיות בישראל ובמדינות אחרות לנהל מעקב באמצעות הקטגוריות הרגילות שלהן ולקבוע בבירור תאריכים ספציפיים של מקרי הגירה.

שינוי שנעשה לאחרונה בקריטריוני המדידה בלמ"ס, שאמנם מוצדק לחלוטין מבחינה מתודולוגית, החריף את הבעיה הזאת והקשה עוד יותר לעקוב אחר מגמות ההגירה בישראל. עד שנת 2022, אדם נחשב למהגר מישראל אם שהה מחוץ למדינה 365 ימים רצופים. הוא נחשב כמי שחזר לישראל אם שהה בה לפחות 90 ימים ברציפות. בשנת 2023, הקריטריונים הלקויים הללו שונו בשני מישורים. ראשית, הא-סימטריה בוטלה; כעת אדם נחשב למהגר מישראל אם שהה 275 ימים בשנה קלנדרית נתונה מחוץ לישראל, כאשר 90 הימים הראשונים רצופים, ובאופן דומה אדם נחשב כמי שחזר לישראל אם שהה 275 ימים בשנה קלנדרית בישראל, כאשר 90 הימים הראשונים רצופים. שנית, שנת ההתייחסות של המדידה הועתקה. עד 2022, נתוני ההגירה התייחסו ליום ההגירה המוערך (כלומר, כאשר אדם נרשם כמי שעזב את המדינה או נכנס אליה); בשיטה החדשה, הנתונים מתייחסים למועד סיום תקופת המעקב של 275 הימים.

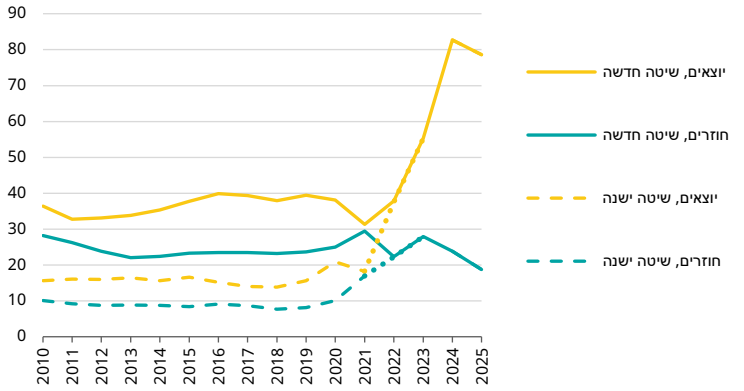
מכיוון שהשיטה החדשה משתמשת באותו מספר ימים הן למהגרים היוצאים והן למהגרים החוזרים, ומתאימה יותר לתנועות בשוק העבודה המודרני, היא מספקת מדידה תקפה יותר של הגירה בהשוואה לשיטה הקודמת. הבעיה היא שהשיטה הזאת שינתה במידה ניכרת את שיעורי ההגירה.[13]

תרשים 8 מדגיש את ההשפעות הללו. שיעורי ההגירה אל המדינה וממנה לפי השיטה הישנה, שההערכה הסופית שלה מתייחסת ל-2021, היו נמוכים הרבה יותר מאלה שבשיטה המעודכנת. שילוב פשוט של ההערכות הישנות עם אלה החדשות היה מראה

13 בעיה נוספת, שאמנם היא חשובה פחות, היא שהשינוי יצר חוסר רציפות בסדרה העיתית של נתוני ההגירה: עד החודשים האחרונים של 2025, לוחות ההגירה העדכניים של הלמ"ס דילגו לעיתים על שנת 2022. כאן אני עוקב אחר דוח מיוחד של הלמ"ס על הגירה מ-2024 (הלמ"ס, 2024) ועל ההערכות של אליהו (2025).

עלייה מהירה בהגירה היוצאת לקראת סוף התקופה – מ-15,600 איש ב-2019 ל-37,600 ב-2022, 55,300 ב-2023 וכמעט 83,000 ב-2024. כמו כן הייתה נראית עלייה משמעותית במספר הישראלים החוזרים: מ-8,100 ב-2019 ליותר מ-20,000 בשנה בתקופה שבין 2022 ל-2024.

תרשים 8. מגמות במספרי המהגרים אל ישראל וממנה (לא כולל עולים), לפי שיטת מדידה, 2010–2025



הערה: נתוני שנת 2025 חושבו על בסיס התקופה ינואר–ספטמבר 2025, כפי שהוסבר בהערה 11 לעיל.
מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

אולם קריאה כזאת היא בבירור שגויה. נתונים על הגירה לישראל וממנה מ-2022 עד 2025 אפשר להשוות רק בין מדידות שנעשו באמצעות אותן שיטות. לאורך התקופה 2010–2021, השיטה החדשה מניבה הערכות של הגירה יוצאת והגירה חוזרת שהן, בהתאמה, פי 2.3 ו-2.6 גבוהות יותר מן ההערכות בשיטה הישנה. גם השיטה החדשה מוצאת עלייה משמעותית בהגירה היוצאת ב-2023, שממשיכה ב-2024 וב-2025, אלא שההגירה היוצאת ב-2022 תואמת את שיעורי ההגירה היוצאת בתקופה 2015–2020: היא נעה בטווח של 37,000–40,000. באופן דומה, שיעורי החזרה לישראל היו גבוהים יותר גם בעשור שלפני מגפת הקורונה, אך למעט העליות הקלות ב-2021 (ששיקפו את המגפה) וב-2023 (ששיקפו חוזרים בעקבות המלחמה), הם נותרו יציבים לאורך כל השנים. מספר הישראלים שחזרו לא עלה בשנים האחרונות. להפך, אף שהנתונים ל-2024 דומים לממוצע השנתי בתקופה 2013–2018, הנתון האחרון ל-2025

מצביע על ירידה חדה אל פחות מ-19,000 איש (המספר מחושב בהתבסס על מספר הישראלים שחזרו בין ינואר לספטמבר 2025).

חבל שהשינוי בקריטריוני המדידה של הלמ"ס נעשה בתקופה של מתחים חוקתיים, מלחמה וחוסר יציבות כלכלית. היסטורית, בתקופות של משברים כאלה ההגירה מישראל גדלה (Cohen, 1988, 2011). כך או כך, תרשים 8 ממחיש כי כל העליות הנראות בהגירה מישראל עד 2022 הן למעשה תוצאה של שינוי בטכניקת המדידה. העלייה האמיתית החלה רק בנתוני 2023, ובהם חלה עלייה משמעותית. מספר הישראלים המהגרים בנתוני 2024 ו-2025 כפול ממספרם בנתוני 2018.

בד בבד, מספר הישראלים שחזרו לא עלה. כאשר משלבים מהגרים וחוזרים בשנים אלו, רואים שמספר הישראלים שנרשמו כמי שעזבו את ישראל ב-2024 וב-2025 גדול בכמעט 120,000 ממספר החוזרים אליה. זה אינו השיעור האמיתי של הגירה נטו – הוא אינו כולל עולים, שאותם נוסיף בהמשך. עם זאת, מדובר ברמה שלילית של הגירה נטו שמעולם לא נצפתה בישראל בעבר.

השיעורים הגבוהים של הגירה יוצאת יימשכו ככל הנראה גם ב-2026

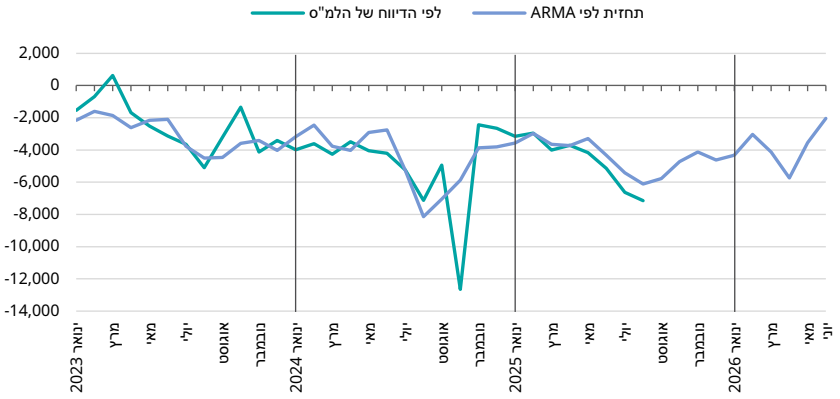
בנתוני ההגירה ששימשו לעיל יש בעיית זמנים. הנתונים העדכניים ביותר לגבי ישראלים שהיגרו מישראל וחזרו אליה הם מספטמבר 2025. עם זאת, כפי שצוין לעיל, נתונים אלו משקפים תנועות שהתרחשו לפחות 275 ימים (תשעה חודשים) קודם לכן, כלומר בשנת 2024. אם מטרתנו היא להבין את התנועות האחרונות, הפער הזה מהווה מגבלה.

בניסיון להתמודד עם הבעיה הזאת, הערכנו את ההגירה נטו תשעה חודשים קדימה בעזרת מודל של הקֶשֶׁר בין מגמות במספרי הישראלים הנכנסים והיוצאים ובין מגמות בהגירה נטו הרשמית. נתונים אלו מפורסמים גם הם באופן שוטף על ידי הלמ"ס, והם משקפים אירועים שהתרחשו רק חודש או שניים קודם.

את הקשר בין המדד החדש של הלמ"ס להגירה נטו (מינואר 2023 ועד אוגוסט 2025) ובין היציאות נטו הקודמות של ישראלים זיהינו באמצעות סדרת מודלים של ARMA (Autoregressive Moving Average), המתוארים בנספח.

באמצעות הערכות ממודל הפיגור האופטימלי של 11 חודשים חזינו את ההגירה נטו הן בתוך מדגם הבדיקה של 32 החודשים והן מעבר לו, עד יוני 2026. הערכות אלו מוצגות בתרשים 9 לצד שיעור ההגירה הרשמי שדווח על ידי הלמ"ס. למעט תנודות חדות בסטטיסטיקה המדווחת (למשל באוקטובר 2023 ובאוקטובר 2024), הערכת מודל ARMA נצמדת לנתונים הרשמיים. התוצאה הזאת מאושררת על ידי מקדם קורלציה גבוה של 0.72 שחושב לאורך 32 החודשים שבהם שני המדדים זמינים.

תרשים 9. הגירה נטו מדווחת וחזויה (לא כולל עולים) לפי חודש, ינואר 2023–יוני 2026



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס; ARMA

הממצא המרכזי הוא שהידרדרות ההגירה נטו למספרים שליליים במחצית הראשונה של 2023 נמשכה גם ב-2024 והחמירה במידה ניכרת בסוף הקיץ ובתחילת הסתיו של 2024, והוא מצביע על עלייה בהגירה היוצאת נטו במהלך ארבעת החודשים הראשונים של המלחמה. ההגירה נטו השתפרה (כלומר, נעה קרוב יותר לאפס) בחודשי החורף, ולאחר מכן החלה להידרדר שוב לקראת קיץ 2025.

ההערכה של המודל מצביעה על כך שההגירה נטו תשתפר במידה מסוימת, מהנקודה הנמוכה מאוד שבה היא נמצאת, במהלך קיץ 2025. עם זאת, ההגירה היוצאת נטו החזויה במחצית הראשונה של 2026 תהיה גבוהה יותר, בהשפעת הזרמים הגדולים יותר של עזיבה בחודשי הקיץ. רמת ההגירה החודשית נטו החזויה בין ינואר ליוני 2026, שעומדת על 3,800 איש, נותרת גבוהה מהממוצע שנצפה באותם חודשים ב-2025 (3,600) וב-2024 (3,100).

תחזיות אלו מניחות כמובן שהקֶשֶר בין כניסות ויציאות נטו ובין הגירה, שנמשך כמעט שלוש שנים עד ספטמבר 2025 – כולל בתקופה שלפני המלחמה – יימשך גם בשנה הבאה. לאור סיום הלחימה הפעילה בעזה, זה לא בהכרח יקרה. בפרט, פעילות ההגירה נוטה לעלות בחודשי הקיץ, ולכן אם יהיה שינוי בדפוס הזה, הוא יתגלם רק בלוחות הלמ"ס באביב 2027.

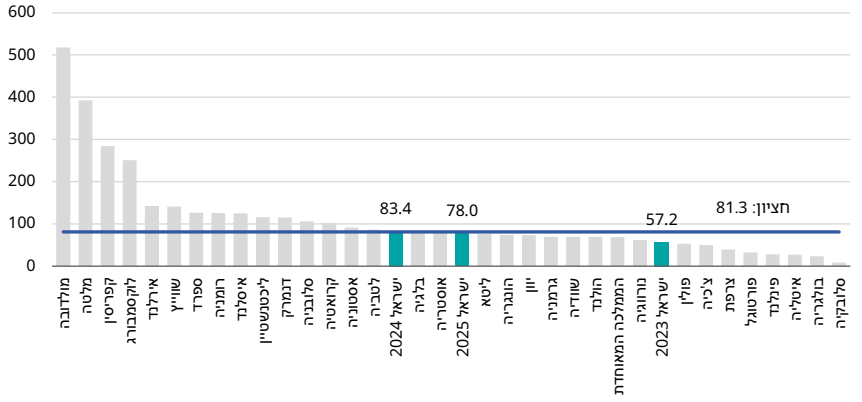
הגירה יוצאת: השוואה בין-לאומית

לאחר שראינו כי ההגירה מישראל עלתה משמעותית מאז סוף 2023, נשאלת השאלה היכן עומדים שיעוריה הגבוהים בהשוואה לשיעורי ההגירה ממדינות אחרות בעלות הכנסה גבוהה.

זוהי נקודה חשובה, כי שילוב של גלובליזציה, פתיחת גבולות, רשתות טרנס-לאומיות וגלי עקירה המוניים הובילו לגידול בהגירה הבין-לאומית בעשורים האחרונים, שאותם קסטלס ומילר מכנים במונוגרפיה שלהם, שמתעדכנת תדיר, "עידן ההגירה" (Castles & Miller, 1993). מדובר בתקופה שבה מדינות בעלות הכנסה גבוהה מתחרות על עובדים מיומנים, מנסות לשכנע את המהגרים מהן לשוב (Bruzelius & Reiss, 2025), ובמקרים רבים גם מעלימות עין מהגירת עובדים לא מיומנים בתקווה להוריד את עלויות כוח העבודה במגזרים שבהם יש מחסור בעובדים, כגון חקלאות ובנייה.

כדי להשוות בין מגמות ההגירה היוצאת של ישראלים ובין אלה במדינות אחרות, חישבנו את השיעור הגולמי של הגירה יוצאת (Crude Rate of Outmigration – CROM) – מספר המהגרים היוצאים בשנה נתונה חלקי האוכלוסייה באמצע השנה – עבור כל מדינות אירופה ב-2023, והוספנו נתונים עבור ישראל ב-2023, ב-2024 וב-2025 באמצעות שילוב הערכות שהוצגו בלמ"ס (2024) ואצל אליהו (2025). התוצאות מוצגות בתרשים 10.

תרשים 10. השיעור הגולמי של הגירה יוצאת לכל 10,000 תושבים, ישראל ומדינות האיחוד האירופי, 2023



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: עבור ישראל – אליהו, 2025; עבור הממלכה המאוחדת – ONS; עבור שאר המדינות – Eurostat

השיעור הגולמי של הגירה יוצאת מישראל ב-2023 עמד על 57 מהגרים לכל 10,000 תושבים. זהו שיעור גבוה לפי הסטנדרטים הישראליים, אך הוא נמוך ביחס למדינות האיחוד האירופי. ב-2024 עלה שיעור ההגירה היוצאת מישראל ל-83 לכל 10,000 תושבים – ערך גבוה באופן חריג לישראל, אך רק מעט מעל לחציון של האיחוד האירופי ב-2023. בהתבסס על מגמות שנתיות מחודשים ינואר–ספטמבר שתוארו לעיל, שיעורו ב-2025 צפוי להיות סביב 78 לכל 10,000, כלומר מתחת לחציון.

השיעור הגולמי הנמוך של הגירה יוצאת ביחס למדינות אחרות בעלות הכנסה גבוהה עולה בקנה אחד עם דפוסים קיימים לאורך זמן. כהן השווה את שיעורי ההגירה היוצאת של ישראל לאלה של מדינות עשירות אחרות, לרבות אחרי הזינוק הקודם בהגירה היוצאת (שהיה קשור לאינתיפאדה השנייה). מסקנתו עדיין תקפה: "בהתחשב בהרכב האוכלוסייה של ישראל (שיעורים גבוהים של ילידי חוץ), במצב הביטחוני ובסיכויים הקודרים להסדר פוליטי קבוע עם הפלסטינים, שיעורי ההגירה הישראליים נמוכים באופן מפתיע" (Cohen, 2011, p. 52).

הגירה מחדש של אזרחים ילידי חוץ

הנתונים שהוצגו עד כה לגבי הגירה יוצאת מתייחסים הן לאזרחי ישראל ילידי הארץ והן לאזרחים ילידי חוץ. יש בכך בעיה, מכיוון שמבחינת הבנת ההגירה, מי שהיגר פעם אחת נוטה הרבה יותר ל"הגירה מחדש" (remigration), כלומר להגר שוב, משום שברמה האישית הגירות רבות נכשלות, גם אם המהגר התכוון להישאר במדינת היעד. הגירה מחדש יכולה לכלול גם "הגירה חוזרת" (אל מדינת המוצא) וגם מה שנקרא לעיתים "הגירה המשכית" (onward migration) או "הגירה בשלבים" (stepwise migration): שימוש ביעד אחד כקרש קפיצה ליעד אחר.

אף שהמחקר על הגירה רב-שלבית הוא מועט – מקורות הנתונים כמעט שאינם עוקבים אחרי פרטים בין מדינות (Boissonneault & Costa, 2022; Della Puppa et al., 2021; OECD, 2024) – זוהי תופעה ידועה בדפוסי הגירה מודרניים. נתונים עדכניים מדוח ההגירה של ה-OECD (International Migration Outlook) מראים כי שיעורי ההגירה מחדש לחמש שנים ממדינות דוברות אנגלית וידידותיות למהגרים (ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, בריטניה) נעים בטווח של 10%–14%. היסטורית, שיעורי ההגירה מחדש מארצות הברית עמדו על 25%–40% (Jasso & Rosenzweig, 1990).

הגירה מחדש כללית

הגירה מחדש היא תופעה ידועה גם בהיסטוריית ההגירה של ישראל, ומכאן ההתייחסות של כהן (Cohen, 2011) ל"שיעורים גבוהים של ילידי חוץ" בציטוט לעיל. זהו אחד ההסברים המרכזיים לעלייה בשיעורי ההגירה היוצאת של ישראלים בין 1990 ל-2005: כ-48% מ-230,000 המהגרים מישראל בתקופה זו היו עולים מאותה תקופה, רובם חלק מגל ההגירה העצום מברית המועצות לשעבר (אם כי יוצאים אלו היוו רק כ-10% מהעולים לארץ, מה שמרמז על הצלחה מרשימה של המערכת בשימור העולים). כהן מזכיר דוגמאות נוספות: יהודים שברחו מאיראן המהפכנית בסוף שנות השבעים והשתמשו בישראל כבתחנת מעבר לארצות הברית, או יהודים מארגנטינה שברחו ממנה בשל הקריסה הכלכלית בתחילת שנות האלפיים אך בהמשך חזרו למולדתם או עברו למדינות אחרות (Cohen, 2011).

המגמות האחרונות מצביעות על כך שעולים ילידי חוץ, במיוחד עולים חדשים, לוקחים חלק גדול אף יותר בהגירה היוצאת לאחרונה. בין 2015 ל-2020 עלה שיעור הישראלים ילידי החוץ בקרב המהגרים היוצאים מ-45% ל-55%. ב-2023 עמד שיעור זה על 56%, מתוכם 31% היו עולים מ-2022, 7% עולים מתקופת 2018–2021, ו-21% עולים משנים קודמות (אליהו, 2025). שיעור הישראלים ילידי החוץ בקרב המהגרים היוצאים עלה עוד ל-58% ב-2024, ולאחר מכן ירד בחזרה ל-48% במהלך תשעת החודשים הראשונים של 2025.

חלקם הבלתי פרופורציונלי של ישראלים שאינם ילידי הארץ בזרם המהגרים היוצאים משתקף גם במלאי הישראלים החיים מחוץ לישראל. שוב, מדובר במגמה ארוכת טווח. כהן מציין שמתוך 544,000 הישראלים שהתגוררו מחוץ לישראל בסוף 2006, רק 45% היו ילידי הארץ (Cohen, 2011). הערכה עדכנית יותר (Staetsky, 2025), המכסה את התקופה 2021–2023, מצביעה על 48% (מתוך 630,000 הישראלים שחיים מחוץ לישראל). נחזור להרכב הישראלים החיים מחוץ לישראל בהמשך.[14]

באופן כללי, הנתונים הללו לגבי הגירה מחדש מצביעים על שתי תופעות מובחנות שעוזרות להבין את ההגירה היוצאת האחרונה של ישראלים. ראשית, אחוז העולים הבוחרים להישאר בישראל נמוך יותר כיום ממה שהיה בעבר. עד 2005, רק 10% מהעולים בגל העלייה העצום של 1990–2005 עזבו את ישראל; שיעור העולים מ-2022 שעזבו ב-2023 כבר עבר את הסף הזה. במילים אחרות, נראה כי יותר ויותר מהעולים הם מה שמכונה "עולים מזדמנים". לחלופין, אולי החברה הישראלית נעשתה פחות מסבירת פנים או פחות יעילה בקליטת העולים הללו.

14 השיטות שבהן משתמשים כהן (Cohen, 2011) וסטטקי (Staetky, 2025) כדי להפיק את הערכותיהם אינן זהות, אבל אם נניח ששתי השיטות נכונות, הן מצביעות על כך שמספר הישראלים החיים מחוץ לישראל גדל בכ-16% בתקופה 2006–2021. באותה תקופה גדלה אוכלוסיית ישראל בכ-33%. במילים אחרות, הישראלים החיים מחוץ לישראל מהווים כיום חלק קטן יותר מכלל הישראלים.

שנית, אף שישראלים ילידי הארץ מהווים חלק קטן יותר מהמהגרים היוצאים, במונחים של מספרים מוחלטים יותר ישראלים ילידי הארץ עוזבים את ישראל. עכשיו נתמקד בכל אחת מהתופעות הללו.

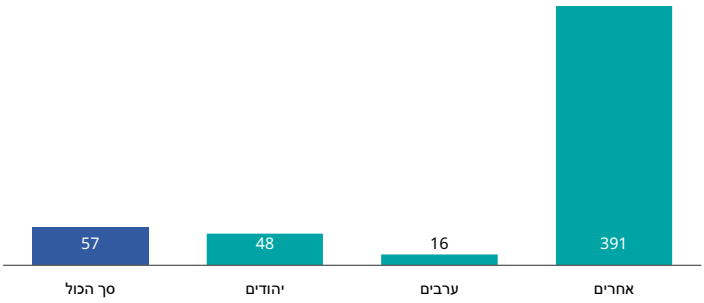
הגירה מחדש של עולים לא-יהודים

העלייה בשיעורי ההגירה מחדש של העולים – ומנגד, הירידה בחלקם שבוחר להישאר – נראית כביטוי לכך שחלק הולך וגדל מהעולים הישראלים בעשור האחרון אינם יהודים על פי ההלכה ואינם ערבים, אלא משתייכים לקטגוריה "אחר" באוכלוסיית ישראל. חלק קטן מהם מסווגים כנוצרים שאינם ערבים. רייכמן (2009) מדווחת שבקרב עולי ברית המועצות לשעבר, רק 5% מאלה שהיגרו לישראל בגל העלייה העצום של 1990–1991 לא נחשבו יהודים. שיעור זה עלה והגיע ליותר מ-50% מהעולים מברית המועצות לשעבר מאז 1999 (הממוצע לאורך התקופה היה 28.4%, לעומת 19.5% ו-12.8% מהעולים מאתיופיה וממדינות מערביות, בהתאמה).

כשגדל חלקם של העולים ה"אחרים" במהגרים לישראל, עלה גם חלק המהגרים היוצאים מקבוצה זו (אליהו, 2025; קפלינסקי, 2023). לא-יהודים שאינם ילידי ישראל – כמעט כולם מקבוצת "אחרים" – היוו 29.6% מכלל המהגרים הישראלים ב-2023, 33.7% ב-2024 ו-27.8% בתשעת החודשים הראשונים של 2025, לעומת כ-15% בתקופה 2012–2018. לשיעורים גבוהים אלו יש להתייחס בהקשר של קבוצה זו בתוך כלל אוכלוסיית ישראל: 4.9%, 4.8% ו-4.7% בשנים אלו, בהתאמה.

תרשים 11 ממיר את נתוני 2023 לשיעור הגולמי של הגירה יוצאת – מספר המהגרים היוצאים ביחס לאוכלוסיית הבסיס – עבור ישראל בכלל, ולכל אחת משלוש קבוצות האוכלוסייה המרכזיות בה.

תרשים 11. השיעור הגולמי של הגירה יוצאת לכל 10,000 תושבים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2023



מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: עבור הגירה יוצאת – אליהו, 2025; עבור אוכלוסייה – הלמ"ס

לצד השיעור הגולמי של הגירה יוצאת של ישראלים ב-2023, שעומד על 57 לכל 10,000 תושבים (כפי שמוצג בתרשים 10), קיימת שונות עצומה בין קבוצות האוכלוסייה. מתוך כל 10,000 יהודים – כולל עולים יהודים – עזבו 48 ב-2023. מתוך כל 10,000 ערבים עזבו 16. לעומת זאת, מתוך כל 10,000 "אחרים" עזבו 391.

זרקור

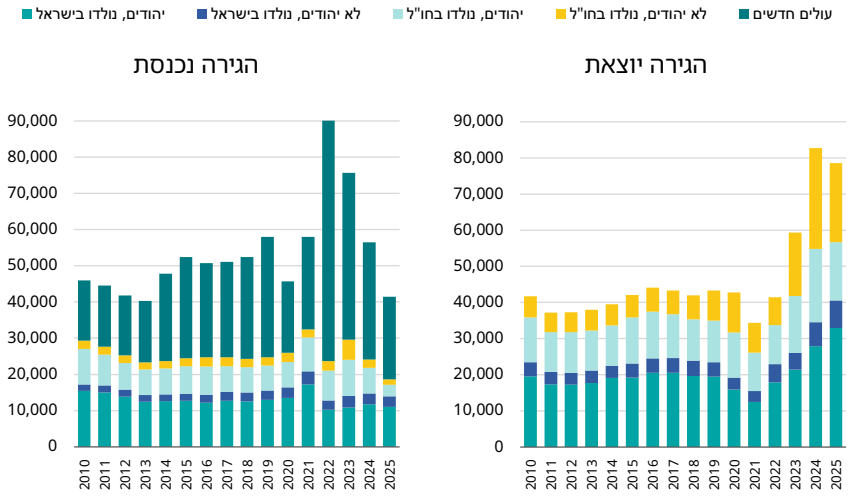
היפוך בשיעור הגידול של קבוצת ה"אחרים"

ההגירה הבלתי פרופורציונלית של "אחרים" לישראל השפיעה על גודל הקבוצה הזאת. בתקופה 2015–2019, קבוצת ה"אחרים" בישראל גדלה מהר יותר מכל קבוצת אוכלוסייה אחרת, כולל האוכלוסייה החרדית: שיעורי הצמיחה השנתיים עברו את ה-5% ב-2017, 2018 ו-2019. עם זאת, מאוגוסט 2022 ועד אוגוסט 2024, על אף עלייה רחבת היקף מברית המועצות לשעבר שכללה אנשים שאינם יהודים על פי ההלכה, קבוצת ה"אחרים" קטנה ב-22,400 איש. עד ספטמבר 2025, למרות הימשכותה של עלייה ניכרת מברית המועצות לשעבר (15,021 איש) וכ-1,000 לידות עודפות ביחס לפטירות (3,577 לידות לעומת 2,566 פטירות) באותה תקופה של 12 חודשים, קבוצה זו קטנה עוד בכ-10,000 איש.

הגירה נטו

תרשים 12 מסכם את מגמות ההגירה משנת 2010 ועד 2025 עבור מהגרים לישראל וממנה (נתוני שנת 2025 חושבו על בסיס התקופה ינואר–ספטמבר 2025, כפי שהוסבר בהערה 11 לעיל). כפי שמשתקף מהדיון עד כה, עיקר העניין הוא ההגירה מישראל. ההגירה של ישראלים ילידי הארץ נמצאת בעלייה מתמדת בארבע השנים האחרונות. העלייה בשנה הראשונה מביניהן, 2022, הגיעה לאחר שנת קורונה עם הגירה נמוכה באופן מלאכותי, אך העליות בשלוש השנים האחרונות הן אמיתיות. הדבר נכון לגבי יהודים ילידי ישראל וגם לגבי לא-יהודים ילידי ישראל (הנתונים הזמינים אינם מאפשרים להבחין אם האחרונים הם ערבים או "אחרים"). ביחס לממוצעים בתקופה 2014–2022, ההגירה בשתי הקטגוריות האחרות – יהודים או לא-יהודים שנולדו במדינות אחרות – עלתה גם היא באופן דרמטי. ביחס לחלקם באוכלוסייה, אלה שיעורי הגירה גבוהים במיוחד, במיוחד עבור לא-יהודים שנולדו מחוץ לישראל.

תרשים 12. הגירה נכנסת והגירה יוצאת, לפי מקום הלידה (ישראל/חו"ל) ושאלת היהדות (יהודי/לא יהודי), 2010–2025



הערות: כל הקבוצות למעט "עולים חדשים" מתייחסות לאזרחי ישראל. נתוני שנת 2025 חושבו על בסיס התקופה ינואר–ספטמבר 2025, כפי שהוסבר בהערה 11 לעיל.

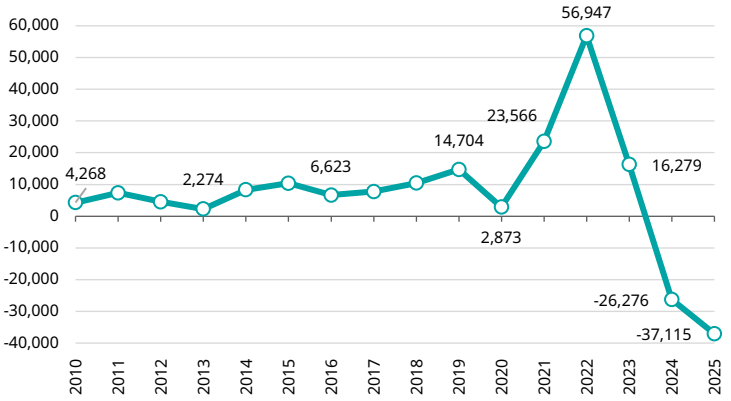
מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

היו גם תנודות חשובות בהגירה אל ישראל. המספר המוחלט של ישראלים ילידי הארץ ששבו לישראל ירד בין השנים 2010 ל-2013, ואז נותר יציב יחסית עד 2020. עלייה זמנית הקשורה לקורונה בשנת 2021 פינתה את מקומה לירידה חדה ב-2022, ולאחר מכן לעליות קטנות: יותר ישראלים חוזרים ב-2023 ועוד יותר ב-2024; בקצב הנוכחי, הנתונים לשנת 2025 יציבו אותה בין שתי שנים אלו.

תנודות גדולות אף יותר ניכרות במספר העולים. לאחר עלייה איטית ומתמשכת בהגירה החיובית בין 2013 ל-2019, נרשמה ירידה חדה ב-2020, ואז עלייה דרמטית בשנת ההתאוששות 2021, עלייה חדה עוד יותר ב-2022 עם פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, ולאחר מכן ירידה תלולה מ-2023. על סמך שיעורי העלייה בתשעת החודשים הראשונים של השנה, מספר העולים ב-2025 יהיה הנמוך ביותר מאז 2013 (למעט שנת הקורונה, 2020).

השינויים הללו בהגירה אל ישראל וממנה מצמצמים את הערכות ההגירה נטו. אלה מוצגות בתרשים 13 (ומוערכות בהתאם לשיטת החישוב הנוכחית של הלמ"ס). יש לשים לב כי הגרף מתאר את ההגירה נטו האמיתית בישראל, שכן הוא מוסיף עולים חדשים לכלל המהגרים הנכנסים. התרשים מדגיש את התנודות הדרמטיות בהגירה נטו בישראל במהלך חמש השנים האחרונות: מפער חיובי של 23,566 איש בשנת 2021 ל-56,947 בשנת 2022, ל-16,279 בשנת 2023, ואז לפער שלילי של 26,276 איש ב-2024 ולתחזית לפער שלילי של 37,115 ב-2025. אם נניח שההגירה מישראל תישאר גבוהה גם ב-2026 – כפי שמשתמע מתחזית ARMA המוצגת בתרשים 9 – אזי בשנת 2026 תחווה ישראל שנה שלישית ברציפות של הגירה נטו שלילית.

תרשים 13. ההגירה נטו האמיתית של ישראל



הערות: ההגירה נטו האמיתית כוללת עולים חדשים. נתוני שנת 2025 חושבו על בסיס התקופה ינואר–ספטמבר 2025.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

ההגירה הנטו השלילית המתמשכת הזאת תקטין את שיעורי הגידול של אוכלוסיית ישראל. תרשים 7 מצביע על כך ששיעור הריבוי הטבעי ב-2025 וב-2026 יהיה סביב 1.3%. הפסד נטו של כ-37,000 איש יוריד את שיעור הגידול הכולל של האוכלוסייה ב-2025 ל-0.9%. זהו פחות ממחצית שיעור הגידול השנתי הממוצע בעשור שלפני תקופת הקורונה. מדובר בשינוי משמעותי במשטר הדמוגרפי של ישראל.

לאן הישראלים עוברים?

כדי לפרש את העלייה במספר הישראלים ילידי הארץ שעוזבים את ישראל בשנים 2023–2025 יש לבחון את דפוסי ההגירה הקודמים של ישראלים. קשה לעשות זאת באמצעות נתונים מישראל, משום שהלמ"ס אינו מפרסם נתונים על מקום מגוריהם של אזרחי ישראל המתגוררים בחו"ל. הוא גם אינו מפרסם נתונים על דפוסי הגירה מעגלית של אזרחי ישראל, אף שניתן היה להעריכם בקלות באמצעות מידע על כניסות ויציאות של יחידים.

כדי לקבל פרספקטיבה הסתמכנו על נתונים ממדינות אחרות. ספירות ישירות של מספר התושבים שנולדו בישראל – אך לא של אזרחי ישראל שנולדו במקום אחר – אפשר למצוא בנתונים על אוכלוסיית ילידי חוץ במרשמי אוכלוסין או מפקדים לאומיים של מדינות. במקומות שקיימים מפקדים, אפשר להפיק אומדנים לתקופה שבין המפקדים באמצעות סקרי מדגמים גדולים ומייצגים ברמה ארצית (למשל סקרי כוח אדם או ה–Current Population Survey בארצות הברית).

על פי ההגדרה, מדידת מלאי האנשים החיים מחוץ לארץ מולדתם בשנה נתונה היא סכום כל הזרמים (flows) היוצאים מארץ המוצא לאורך השנים, בניכוי כל מי שנפטרו או חזרו לארץ המוצא. כאן אנחנו עושים שימוש בנתונים אלו בשתי דרכים. ראשית, אנחנו מעריכים את שיעור אזרחי ישראל ילידי הארץ החיים מחוץ לישראל ובוחנים את השינויים בשיעור זה לאורך תקופה של שלושה עשורים. אנחנו גם משווים את ישראל למדינות אחרות במדד זה. זהו צעד חשוב, לאור השינויים הדרמטיים שחלו בדפוסי ההגירה העולמיים בעשורים האחרונים. שנית, כדי לקבל תמונה של שינוי בדפוסי ההגירה של ישראלים, אנחנו בוחנים את השינויים משנה לשנה במספר האנשים שנולדו בישראל ונרשמו כתושבים במדינות אירופה ובמדינות דוברות אנגלית ברחבי העולם.

שיעור האנשים שחיים מחוץ למולדתם

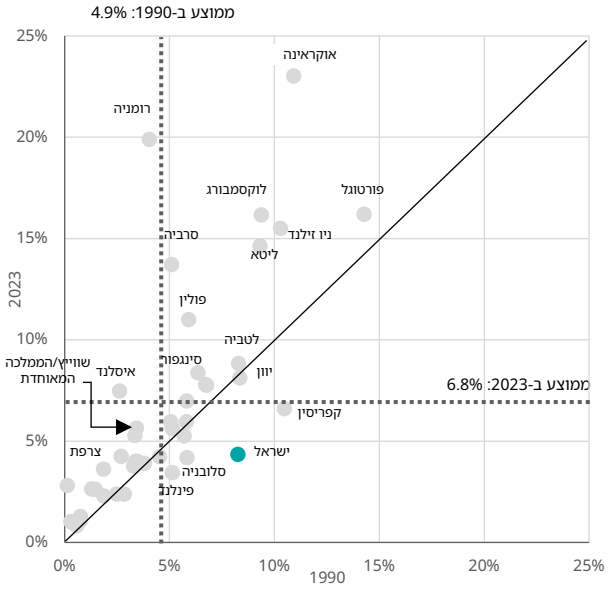
המחלקה הכלכלית-חברתית של האו"ם (DESA) מאגדת נתונים על ארץ לידה וארץ מגורים ללוחות נפרדים, המציגים את המספר הכולל של מהגרים נכנסים – המוגדרים כמי שלא נולדו במדינה שבה הם תושבים – וכן את המספר הכולל של מהגרים יוצאים, המוגדרים כמי שנולדו במדינה מסוימת וכיום חיים במדינה אחרת. כאן השתמשנו בהערכות אלו עבור השנים 1990 ו-2023. בכל אחת מהשנים הללו אנחנו מחשבים את חלקם של ילידי המדינה החיים מחוץ למדינה.[15] השינוי בכל מדינה במלאי המהגרים לאורך התקופה בת 33 השנים – שממנו אפשר להסיק חלקית על השינויים בזרמים – מוצג בגרף פיזור

15 לכל מדינה נתונה בשנה t, שיעור ילידי המדינה החיים מחוץ לה הוא $E/(P+E-I)$, באשר E הוא סך המהגרים היוצאים (המלאי), P הוא סך האוכלוסייה, ו-I הוא סך המהגרים (שהם ילידי חוץ) המתגוררים במדינה – כולם נמדדים בזמן t.

בתרשים 14. הציר האופקי מייצג את שיעור ילידי המדינה שחיו במדינה אחרת בשנת 1990. השיעור הממוצע בכל המדינות המוצגות (המסומן בקו האנכי המקווקו) עמד על 4.9%. הציר האנכי מייצג את שיעור ילידי המדינה שחיו במדינה אחרת בשנת 2023. השיעור הממוצע בכל המדינות המוצגות עלה ל-6.8% (הקו האופקי המקווקו).

הקו האלכסוני הוא המקום שבו מדינה תימצא אם אותו שיעור של ילידי המקום היה חי מחוץ למדינה בשתי התקופות. בהתחשב בעלייה בממוצע, אין זה מפתיע שרוב המדינות נמצאות מעל לקו זה. ברובן העלייה לא הייתה גדולה מכמה נקודות אחוז בודדות; אולם, מדינות מסוימות – כמה מהן במזרח אירופה וכמה מדינות קטנות כמו לוקסמבורג, איסלנד וניו זילנד – חוו עלייה של יותר מ-5 נקודות אחוז במהלך עשורים אלו בחלקם של ילידי המקום המתגוררים מחוץ למדינה.

תרשים 14. שיעור ילידי המדינה שחיים בחו"ל, 1990 ו-2023



הערות: המדגם כולל 42 מדינות OECD ומדינות אחרות באירופה. הקווים המקווקווים מייצגים את הערך הממוצע בכל שנה.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: הגירה – DESA/Our World in Data; אוכלוסייה – תחזיות האוכלוסין של האו"ם

ישראל נמצאת בקצה השני של הרצף. היא אחת מארבע מדינות בלבד במדגם זה – האחרות הן פינלנד, סלובניה וקפריסין – שחוו ירידה משמעותית בשיעור האנשים שנולדו במדינה וכיום חיים במקום אחר. למעשה, בישראל חלה הירידה הגדולה ביותר בשיעור זה – מ-8.3% מכלל ילידי ישראל שחיו מחוץ לישראל בשנת 1990 ל-4.3% בלבד בשנת 2023 (קפריסין היא השנייה אחריה). הדבר תואם את שיעורי ההגירה היוצאת של ישראל, הנמוכים בדרך כלל, כפי שמוצגים בתרשים 10. הוא מצביע על כך שבשלושת העשורים האחרונים הצליחה ישראל להבטיח את הישארותם של ילידיה – או להביאם לשוב לאחר שהות בחו"ל – טוב יותר מאשר בעשורים שקדמו להם. זאת למרות הזלזול התדיר והחריף במהגרים הישראלים באותם עשורים מוקדמים יותר, שהתבטא במינוחים כמו "יורדים" – הנושא רמז קל לכישלון ולנטישה – וכמו "נפולת של נמושות", מינוח שבו השתמש יצחק רבין (Gold, 2004).

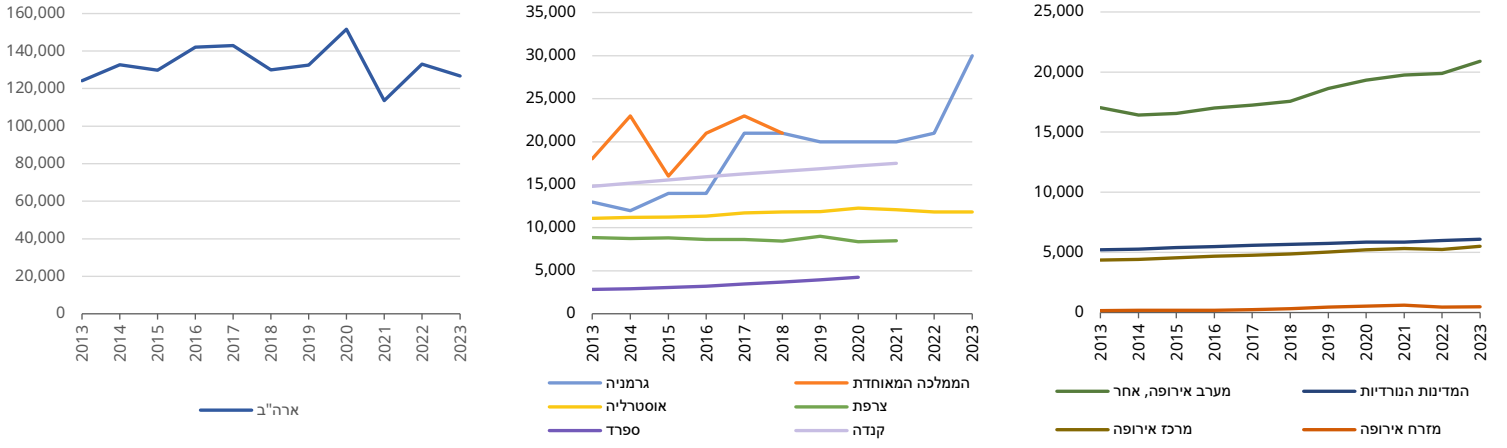
היכן משתקעים המהגרים הישראלים?

כאן הסתמכנו על נתונים ממאגר ההגירה הבין-לאומית (International Migration Database) לגבי מלאי אוכלוסיית ילידי חוץ, והוספנו להם נתונים ספציפיים עבור קנדה. תרשים 15 מציג נתונים אלו לתקופה שבין 2013–2023. הם כוללים נתונים מכל מדינות ה-OECD למעט קוסטה ריקה, יפן, קוריאה, פולין ופורטוגל.[16]

בהינתן שמספר הישראלים שעזבו היה גבוה בשנים 2015–2019, כפי שמוצג בתרשים 12, היינו מצפים לראות עלייה מתמשכת במספר התושבים שנולדו בישראל ומתגוררים בחו"ל, עם עלייה ניכרת ב-2023. במידה מסוימת, הדבר אכן ניכר בתרשים 15. במדינות שבהן יש נתונים עבור כל השנים, מספר הישראלים המתגוררים בהן עלה ב-11.1% לאורך תקופה של עשר שנים. נתון זה מאשר שהתקיים מעבר נטו מתמשך של ישראלים ילידי הארץ לחו"ל, גם אם קצב גידולו היה איטי יותר מקצב הגידול באוכלוסיית ישראל באותה תקופה (21.9%) – פער העולה בקנה אחד עם הירידה בחלקם של ילידי ישראל החיים בחו"ל, כפי שמוצג בתרשים 14.

16 לפי כמה דיווחים בתקשורת, ישראלים רבים התיישבו במדינות שאינן חברות OECD; דוגמאות בולטות הן קפריסין ותאילנד (זהבי, 2025; כאן, 2024, 2025). עד כה, נתונים אלו אינם משתקפים בנתונים שפרסמו הלשכות הלאומיות לסטטיסטיקה של אותן מדינות או בנתונים שמפרסמים ארגונים בין-לאומיים. עם זאת, הערכות לא רשמיות עבור קפריסין תואמות את הדיווחים הללו ומצביעות על כ-15,000 ישראלים ויהודים המתגוררים בה, ובהם 400–500 משפחות שעוברות לקפריסין מדי שנה, אף שרבות מהן עוברות זמנית (ICCOC, 2025). ההערכות לגבי תאילנד נמוכות בהרבה. למרות המספר הגדול של מבקרים ישראלים בתאילנד – כ-280,000 כניסות ב-2024 – ולמרות העלייה במספר הרילוקיישנים הזמניים הקשורים למלחמה, שגרירות ישראל בבנגקוק מעריכה שבתאילנד מתגוררים בין 5,000 ל-10,000 ישראלים, אם כי בשל מגבלות משפטיות רובם אינם מחזיקים בזכויות תושבות לטווח ארוך (אהרוני, 2025; שדה, 2025).

תרשים 15. מספר ילידי ישראל בעלי תושבות במדינות ה-OECD, 2013–2023



הערה: ההערכות עבור קנדה בשנים 2013–2015 ו-2017–2020 הן אינטרפולציה מנתוני מפקד האוכלוסין של 2011, 2016 ו-2021. בלוח הימני, "אחרות במערב אירופה" כוללות את בלגיה, איטליה, הולנד, שווייץ ולוקסמבורג; "המדינות הנורדיות" כוללות את דנמרק, שוודיה, נורווגיה, פינלנד ואיסלנד; "מרכז אירופה" כולל את אוסטריה, צ'כיה, הונגריה וסלובקיה; "מזרח אירופה" כולל את המדינות הבלטיות וסלובניה. אין נתונים זמינים עבור יפן, קוריאה, פולין או פורטוגל, ויש רק נתונים חלקיים עבור מדינות OECD אחרות, כולל יוון.

מקור: אלכס וינרב, מרכז טאוב | נתונים: עבור קנדה – Statistics Canada; עבור שאר המדינות – מאגר ההגירה הבין-לאומי, אוכלוסיית ילידי חוץ

מעניין יותר **היכן** התרחשו הגידולים הללו. לאורך התקופה 2013–2020, מספר התושבים ילידי ישראל בארצות הברית – המדינה שבה יש יותר ישראלים ילידי הארץ מאשר בכל שאר מדינות העולם יחד – עלה ב-25,000. אולם המספר הזה ירד במידה ניכרת בתקופת הקורונה, וחזר לרמות של 2013 רק בשנת 2023. גם באוסטרליה המגמה הייתה שטוחה יחסית, וכך גם בצרפת ובבריטניה בתקופות הקצרות שעבורן יש לנו נתונים – שתי מדינות שהקהילות היהודיות בהן הן הגדולות ביותר באירופה.

למעשה, העניין הגדול ביותר בנתונים הללו הוא הגידול באוכלוסיית ילידי ישראל מחוץ לארצות הברית ולמרכזים גדולים אחרים של אוכלוסייה יהודית. גרמניה היא המקרה הבולט מבין המדינות שיש עבורן נתונים (קפריסין, שנידונה בהערה 16 לעיל, היא מקרה נוסף). מספר ילידי ישראל בגרמניה עלה מכ-13 אלף בשנת 2013 לכ-21 אלף בשנת 2022 – שיעור צמיחה שנתי ממוצע של 5.3%. לאחר מכן הוא זינק בעוד 9,000 איש בשנת 2023 לבדה.

במונחים מוחלטים, אחרי גרמניה ניצבות קנדה וקבוצה קטנה של מדינות במערב אירופה. כולן חוו עליות איטיות ויציבות לאורך התקופה בת עשר השנים (בקנדה לפי אקסטרפולציה של נתוני המפקדים מ-2011, 2016 ו-2021), השקולות לכ-2% לשנה. בגוש מדינות מערב אירופה הגידול נבע מהמגמות בהולנד ובשווייץ, ואילו באיטליה ובבלגיה המגמות היו שטוחות, כמו בצרפת.

באחוזים, הגידול היה גבוה יותר במדינות מרכז אירופה (אוסטריה, צ'כיה, הונגריה וסלובקיה) – 2.4% לשנה – אף שהבסיס הנמוך משמעותו שההשפעה המוחלטת זעומה. השינוי במספר ילידי ישראל במדינות הנורדיות היה הקטן ביותר לאורך העשור.

הגיוון ההולך וגדל ביעדי ההגירה של ישראלים חשוב משני טעמים. ראשית, כפי שאחרים ציינו (למשל Staetsky, 2025), ישראלים מגדילים את אוכלוסייתן של קהילות יהודיות קטנות מחוץ לישראל. הדבר מצביע על שינוי מרתק בתפקידה של ישראל בקהילות היהודיות הגלובליות, שינוי שעשויות להיות לו השפעות משמעותיות. בפרט, התנועה של יותר ישראלים אל מחוץ לישראל עשויה לאותת על הפיכתה של ישראל למין מטרופולין בעולם היהודי: מקור לאנשים ולצורות חדשות של הון תרבותי בקהילות שמזדקנות ומצטמצמות, שהיו מתקשות להתקיים בלעדיו לאורך זמן.

שנית, הגיוון ההולך וגדל ביעדי הגירתם של ישראלים רלוונטי גם לדיון על חינוך והגירה, כלומר לרעיון שישראל מאבדת את "מיטב בניה ובנותיה". טענה ותיקה ומבוססת היטב במחקר ההגירה היא שהמהגרים בעלי הכישורים הגבוהים ביותר נוטים להגר לכלכלות שמציעות את התשואה הגבוהה ביותר לכישוריהם. מבחינה היסטורית, עבור מהגרים ישראלים היו אלה בעיקר מדינות דוברות אנגלית המאופיינות ברמות גבוהות של אי-שוויון בהכנסה, ובעיקר ארצות הברית (Cohen, 2009). ישראלים עם פחות כישורים, לעומת

זאת, נטו להגר למדינות שבהן רמות אי-השוויון נמוכות יותר ומערכות הרווחה חזקות יותר: היום, כבעבר, סקנדינביה מובילה בהיבט זה, ואחריה כמה מדינות במערב אירופה. במילים אחרות, יעדי ההגירה של ישראלים ברמת האוכלוסייה רומזים על כישוריהם ומניעיהם של המהגרים – שני מאפיינים הקשורים זה בזה.

השינוי ביעדי ההגירה של ישראלים בעשור האחרון מעיד כי הסלקטיביות הזאת בקרב מהגרים מבחינת השכלה – כלומר, הנטייה שמהגרים יהיו משכילים במיוחד – נעשית פחות מובהקת. ברור שיש לבחון טענה זו בקפדנות רבה יותר לפני שאפשר יהיה לקבוע זאת בביטחון מלא. עם זאת, הירידה המשתמעת בהיותה של מוטיבציה כלכלית צרה גורם מרכזי להגירה מתיישבת עם ממצאי סקר עדכני של כוונות הגירה בקרב ישראלים, שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה. ממצאי הסקר הראו שהמניעים לדיווח על רצון להגר קשורים יותר לאורח חיים ולפוליטיקה מאשר לשיקולים כלכליים מסורתיים (יוחנני ואחרים, 2025).

סיכום פרק ההגירה

בשנים האחרונות עזבו את ישראל יותר ישראלים מאי פעם. אף שרוב העוזבים אינם ילידי ישראל וכשליש מהם אינם יהודים, גם ילידי ישראל עזבו במספרים הולכים וגדלים. בסטנדרטים בין-לאומיים שיעור ההגירה הזה עדיין נמוך, אך בסטנדרטים ישראליים הוא גבוה.

הגירה זו היא הפסד, לפחות בטווח הקצר, אף שבטווח הארוך היא עשויה להניב תגמולי נטוורקינג. השאלה אם היא תהפוך להפסד בטווח הארוך תלויה בעיקר בשאלה כמה מן העוזבים יחזרו, ומהם כישוריהם יחסית לכישורים שהיו להם בעת העזיבה. זהו גם ממצא מרכזי בספרות המחקר על הגירה. הגירה בין-לאומית של עובדים בעלי כישורים יכולה להגדיל את ההון המקומי באמצעות גישה לכישורים מתקדמים יותר, רשתות טובות יותר והון רב יותר. תנועות הלוך ושוב כאלה אפשרו לאקדמיה הישראלית לשמור על איכותה הגבוהה. הן גם מסבירות, לפחות באופן חלקי, את דירוגה הגבוה של ישראל במדד החדשנות העולמי לשנת 2025 – מקום ראשון בהיקף ההשקעות מקרנות הון סיכון, ובהמשך גם בהוצאות מחקר ופיתוח (מו"פ), בשיתופי פעולה במחקר ופיתוח בין אוניברסיטאות לתעשייה, ובביצוע מו"פ על ידי עסקים.

עד כה, העלייה במספר האנשים העוזבים את ישראל מאז 2023 לא הובילה לעלייה במספר החוזרים. אולם, למען ההגינות, מוקדם מדי לצפות לעלייה במספר החוזרים. בהנחה שחלק מההגירה נבע מהמלחמה, החזרה, שהתחילה לכל המוקדם בנובמבר 2025, תשתקף בנתוני ההגירה לטווח ארוך של הלמ"ס רק באוגוסט 2026 (275 יום לאחר הכניסה לארץ). מכיוון שמשפחות נוטות להגר בחודשי הקיץ, הנתונים על ישראלים חוזרים לא יהיו ברורים לחלוטין עד אפריל 2027.

במקביל מתרחשים בעולם שינויים נוספים שעשויים להשפיע על דפוסי ההגירה של ישראלים. מתוך הכרה ברמות הגבוהות של הגירה יוצאת ב"עידן ההגירה", מספר הולך וגדל של מדינות בעלות הכנסה גבוהה הנהיגו "מדיניות החזרת מהגרים" (ERPs) (Bruzelius & Reiss, 2025), שממשיכה ולעיתים אף מגיבה למדיניות הוותיקה שנועדה למשוך אנשים בעלי כישורים מרחבי העולם, ובכלל זה ישראלים (Brücker et al., 2012; Czaika & Parsons, 2017). האפשרות לעבוד מרחוק, ועלויות הדיור הנמוכות הרבה יותר מאשר בישראל, עשויות לספק תמריץ נוסף לחלק מהישראלים לעבור לגור במדינות אחרות, במיוחד במדינות קרובות שהטיסות אליהן נוחות. הגירה כזאת – "הגירת סגנון חיים" (lifestyle migration) – עשויה להסביר חלק ניכר מהגידול באוכלוסייה הישראלית במדינות אירופה, ובעיקר בגרמניה ובקפריסין.[17]

עם זאת, יעדים פוטנציאליים רבים הולכים ונעשים פחות אטרקטיביים. סיבה אחת לכך היא העלייה באירועי אנטישמיות כמעט בכל מדינה עשירה עם קהילה יהודית; גוש מדינות מרכז אירופה, ובמיוחד הונגריה וצ'כיה, הם יוצאי דופן. מגמה זו הקשתה על יהודים בכלל, ואולי היא הקשתה במיוחד על ישראלים יהודים, שאינם רגילים לתופעות כאלה. אין לייחס את ראשיתה של התופעה לאוקטובר 2023. כפי שאנחנו מראים במאמר עתידי, מקרי אנטישמיות נמצאים בעלייה כמעט בכל מקום בעולם בעשרים השנים האחרונות. העלייה שלאחר אוקטובר 2023 היא רק השיא האחרון והחמור ביותר.

סיבה נוספת לכך שהגירה עלולה להפוך לפחות אטרקטיבית עבור ישראלים היא שמדינות רבות, במיוחד באירופה, מתמודדות עם אי-ודאויות כלכליות ופוליטיות הקשורות להזדקנות האוכלוסייה, משברים תקציביים, עלייה בחוב ואף ירידה בדירוגי אשראי, מה שמעלה את עלות ההלוואות ויוצר לחצים אינפלציוניים. לצד עלייתן של מפלגות פוליטיות לאומיות – אם לא לאומניות – שלא רק מתנגדות להגירה אלא לעיתים קרובות נוקטות גישה אמביוולנטית כלפי המיעוטים היהודיים הקטנים הקיימים במדינותיהן, גורמים אלו עלולים לפגוע באטרקטיביות של מדינות מסוימות עבור ישראלים וגם עבור הקהילות היהודיות הקיימות בהן.

לסיכום, העובדה שישראל נהנתה במשך זמן רב מהגירה נטו חיובית אינה מבטיחה שהשיעורים החיוביים הללו יימשכו בעידן שבו חיים נוחים נתפסים כיקרים מדי בישראל (עבור ישראלים חסרי אמצעים שאין להם הון משפחתי או עבור מהגרים עם פחות הון), ושבו קיימים פערים ניכרים בהתחייבויות האזרחיות לצד פילוג חברתי ושסע פוליטי עמוק. בד בבד, העובדה שישראלים התרגלו לעבור למקומות שבהם הם יכולים להזדהות כישראלים בחופשיות ובאופן גלוי אינה מבטיחה כי יוכלו להמשיך לעשות זאת.

17 י' הרפז, תקשורת אישית, נובמבר 2025.

בכל מקרה, רצוי שמקבלי ההחלטות בישראל ישקלו להרחיב את מסגרת ההגירה המנוהלת, היעילה יחסית, שמופעלת על מהגרים נכנסים – למשל תוכניות מיוחדות לסוגים מסוימים של עולים או הסכמים בילטרליים (דו-צדדיים) מקיפים לעובדים מהגרים בענפי החקלאות, הבניין והסיעוד – ולהחילה גם על מהגרים ישראלים חוזרים. דוח עדכני של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבחן מדיניות השוואתית שנועדה למשוך מהגרים מיומנים במיוחד מראה כי ייתכנו צעדים בכיוון זה (כפיר אורן, 2025). תועלת רבה עשויה להיות גם לנתונים ברמת היחיד שהלמ"ס תוכל לספק לגבי מהגרים שעזבו ומהגרים שחזרו. רק עם נתונים מסוגים כאלה אפשר יהיה למצוא תשובות ברורות יותר לשאלות קריטיות על דפוסי ההגירה העכשוויים, ולאפיין את המהגרים העוזבים ואת אלה החוזרים.

סיכום

בשנים האחרונות החלה תקופה חדשה בהתפתחותה הדמוגרפית של ישראל. הדבר מתבטא בשני אופנים. ראשית, תקופת השיא של ישראל בריבוי טבעי חלפה. בעשורים הקרובים צפוי שיעור הריבוי הטבעי לרדת לכאחוז אחד בשנה; קבוצות גיל גדולות יגיעו לשנות ה-70 וה-80 לחייהן, ומתוך כך יעלה מספר הפטירות בכל שנה בהשוואה למספר הלידות. מספר הלידות ימשיך גם הוא לעלות בעתיד הנראה לעין, כמובן, לפחות בקרב האוכלוסייה היהודית. עם זאת, שיעורי הפריון ממשיכים לרדת, ועלייה במספר הלידות תנבע יותר ויותר מ"מומנטום אוכלוסייתי" – עלייה במספר הנשים שנכנסות לגילי הפריון. בסופו של דבר, גם השפעה זו תשכך.

שנית, ישראל נכנסה לתקופה של הגירה נטו שלילית גם כאשר מתייחסים למדד ההגירה נטו האמיתי, כלומר כאשר כוללים גם עולים בזרם המהגרים הנכנסים. זוהי שבירה מובהקת של דפוסי העבר. ישראל חוותה במשך זמן רב הגירה נטו שלילית כאשר מתעלמים מהעולים בצד הכניסה של המאזן הדמוגרפי, אך לא בצד היציאה – ההגירה נטו הטיפוסית שמופיעה בלוחות הלמ"ס (מכיוון שהעוזבים נחשבים ישראלים כאשר הם עוזבים את המדינה). עם זאת, שיעור הגירה נטו אמיתי שלילי הוא יוצא דופן; וכאשר הוא מתקיים שנתיים רצופות, ולפי התחזיות שלנו גם שלוש שנים רצופות, אין לכך תקדים. משמעות הדבר היא ששיעור הצמיחה של ישראל – 0.9% – אינו אירוע חד-פעמי אלא חלק מדפוס חדש.

כשלעצמו, צמצום זה בצמיחה הדמוגרפית אינו בהכרח דבר שלילי. הוא עשוי להפחית לחץ על שוק הדיור – ואכן, ייתכן שהוא כבר תרם לירידה במחירי הדיור לאחרונה – ולספק כמה יתרונות מאלתוסיאניים נוספים. עם זאת, כל שיפוט סופי לגבי צמיחה מצומצמת זו יכול להיעשות רק כאשר נדע יותר על מאפייניהם היחסיים של העוזבים את ישראל, של השוהים בה ושל המגיעים אליה. ללא מידע כזה, כל טענה על רווח או הפסד נטו תהיה חלקית בלבד, ואין לראות בה טענה אמפירית מהותית.

מקורות

אהרוני, ב' (2025). לעבור לתאילנד – האם זה קל? האם זה קשה? האם תאילנד מקבלת זרים באהבה? **בן אהרוני – מחשבים ואנשים**.

אליהו, א' (2025). **נתונים על הגירת ישראלים**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

הלמ"ס (2024). הודעה לתקשורת (22.9.2024): **ישראלים שיצאו לחו"ל לטווח ארוך וישראלים שחזרו לארץ לאחר יציאה לטווח ארוך בחו"ל בשנת 2023**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

וינרב, א' (בדפוס). **מצוקת שטחי הקבורה וגל התמותה המתקרב**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וינרב, א' (2020). **תחזית אוכלוסיית ישראל, 2017–2040**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וינרב, א' (2024). סקירה דמוגרפית, 2024: פריון מתבדר, הגירה משתנה ויישובים מתכווצים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 237–277). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וינרב, א', ובלס, נ' (2018). **מגמות שינוי ברמת הדתיות בחברה היהודית**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וינרב, א', צ'רניחובסקי, ד', ובריל, א' (2018). **דפוסי הפריון יוצאי הדופן בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זהבי, י' (2025). המושבה הישראלית בקפריסין: עד כמה המקומיים עוינים – והאם יש סיכוי שיחזרו הביתה? **כאן**, 21 ביולי.

יוחנני, ל', הרמן, ת', וספוז'ניקוב, א' א' (2025). **לעזוב או להישאר? מפת השיקולים והעמדות של ישראלים בנוגע למעבר לחו"ל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כאן (2024). מחפשים נחת בתאילנד: קרובי נרצחי הנובה והמילואימניקים שנסעו להתאוורר. **כאן**, 24 באוגוסט.

כאן (2025). הבריחה לתאילנד: המפונים שעזבו לקופנגן וקוסמוי בעקבות המלחמה. **כאן**, 22 בספטמבר.

כפיר אורן, נ' (2025). **מדיניות למשיכת מהגרים מומחים: סקירה משווה**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

קפלינסקי, ח' (2023). **העולים ממדינות בריה"מ לשעבר בעשור האחרון – נתונים, מגמות ואומדן עלות הסיוע לקליטתם**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רייכמן, ר' (2009). הגירה לישראל: מיפוי מגמות ומחקרים אמפיריים 1990–2006. **סוציולוגיה ישראלית, י**(2), 339–379.

שדה, ש' (2025). יותר ויותר ישראלים עפים לתאילנד, אבל היא פחות ופחות עפה על הישראלים. *mako*, 15 במאי.

Boissonneault, M., & Costa, R. (2022). *The intra-European mobility of non-European-born migrants*. QuantMig Project Deliverable D4.3. The Hague: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI)-KNAW/University of Groningen.

Brücker, H., Bertoli, S., Facchini, G., Mayda, A. M., & Peri, G. (2012). The determinants of highly skilled migration: Evidence from OECD countries 1980–2005. In T., Boeri, H. Brücker, F. Docquier, & H. Rapoport (Eds.), *Brain drain and brain gain: The global competition to attract high-skilled migrants* (pp. 66–105). Oxford University Press.

Bruzelius, C., & Reiss, L. (2025). Please come back! How and why European governments try to reattract emigrated citizens. *Comparative Migration Studies, 13*(1), 16.

Cardona, C., & Bishai, D. (2018). The slowing pace of life expectancy gains since 1950. *BMC Public Health 18*(1), 151.

Castles, S., & Miller, M. J. (1993). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Guilford Press.

Cohen, Y. (1988). War and social integration: The effects of the Israeli–Arab conflict on Jewish emigration from Israel. *American Sociological Review, 53*(6), 908–918.

Cohen, Y. (2009). Migration patterns to and from Israel. *Contemporary Jewry, 29*(2), 115–125.

Cohen, Y. (2011). Israeli-born emigrants: Size, destinations and selectivity. *International Journal of Comparative Sociology, 52*(1–2), 45–62.

Czaika, M., & Parsons, C. R. (2017). The gravity of high-skilled migration policies. *Demography, 54*(2), 603–630.

Della Puppa, F., Montagna, N., & Kofman, E. (2021). Onward migration and intra-European mobilities: A critical and theoretical overview. *International Migration, 59*(6), 16–28.

Friedlander, D., & Feldmann, C. (1993). The modern shift to below-replacement fertility: Has Israel's population joined the process? *Population Studies, 47*(2), 295–306.

Gold, S. (2004). The emigration of Jewish Israelis. In U. Rebhun & C. I. Waxman (Eds.), *Jews in Israel: Contemporary social and cultural patterns* (pp. 445–464). Brandeis Press.

Gould, E., & Moav, O. (2007). Israel's brain drain. *Israel Economic Review, 5*(1), 1–22.

Hleihel, A. (2025). *Fertility of Jewish and Other women in Israel, by level of religiosity, 1979–2023*. Central Bureau of Statistics.

ICCOC (2025). *Where do Israelis live in Cyprus? 2025 Survey*. Israel-Cyprus Chamber of Commerce.

Jasso, G., & Rosenzweig, M. R. (1990). *The new chosen people: Immigrants to the US*. Russell Sage Foundation.

Kass, D., & Lipset, S. M. (1979). Observations: Israelis in exile. *Commentary 68*(5), 68–72.

Lahis, S. (1980). *Israelis in America*. The Jewish Agency.

Menken, J. (1985). Age and fertility: How late can you wait? *Demography 22(*4), 469–483.

OECD (2024). *Return, reintegration and re-migration*. OECD Publishing

Rothman, K. J., Wise, L. A., Sørensen, H. T., Riis, A. H., Mikkelsen, E. M., & Hatch, E. E. (2013). Volitional determinants and age-related decline in fecundability: A general population prospective cohort study in Denmark. *Fertility and Sterility, 99*(7), 1958–1964.

Sasson, I. (2025). A new research agenda for social inequalities in mortality: Challenges and open questions. *Population and Development Review, 51*(1), 323–360.

Staetsky, D. (2025). *Israelis abroad: The transformation of the Jewish diaspora?* Institute for Jewish Policy Research.

נספח

מודל ARMA לחיזוי ההגירה נטו מתוך סך הכניסות והיציאות של ישראלים

אנחנו מחליקים את הנתונים על כניסות ויציאות על פני תקופה של חודשיים כדי להסיר חלק מהתנודות הגדולות בזמן המלחמה, וכמו כן מאפשרים פיגור של חודש אחד כדי להתחשב בחזרתם המאוחרת של ישראלים שיצאו לחופשה או לנסיעת עבודה. המשתנה הספציפי המבטא כניסות/יציאות נטו הוא: $Entries(month_m + month_{m+1}) - Exits(month_{m-1} + month_m)$.

אינטואיטיבית, ערך חיובי מצביע על יותר כניסות לישראל מאשר יציאות ממנה, וערך שלילי מצביע על יותר יציאות נטו.

מודלי ARMA מקבלים את הצורה: $Y_m = \beta_0 + \beta_1 X_{m-n} + \varphi Y_{m-1} + \epsilon_m + \theta \epsilon_{m-1}$

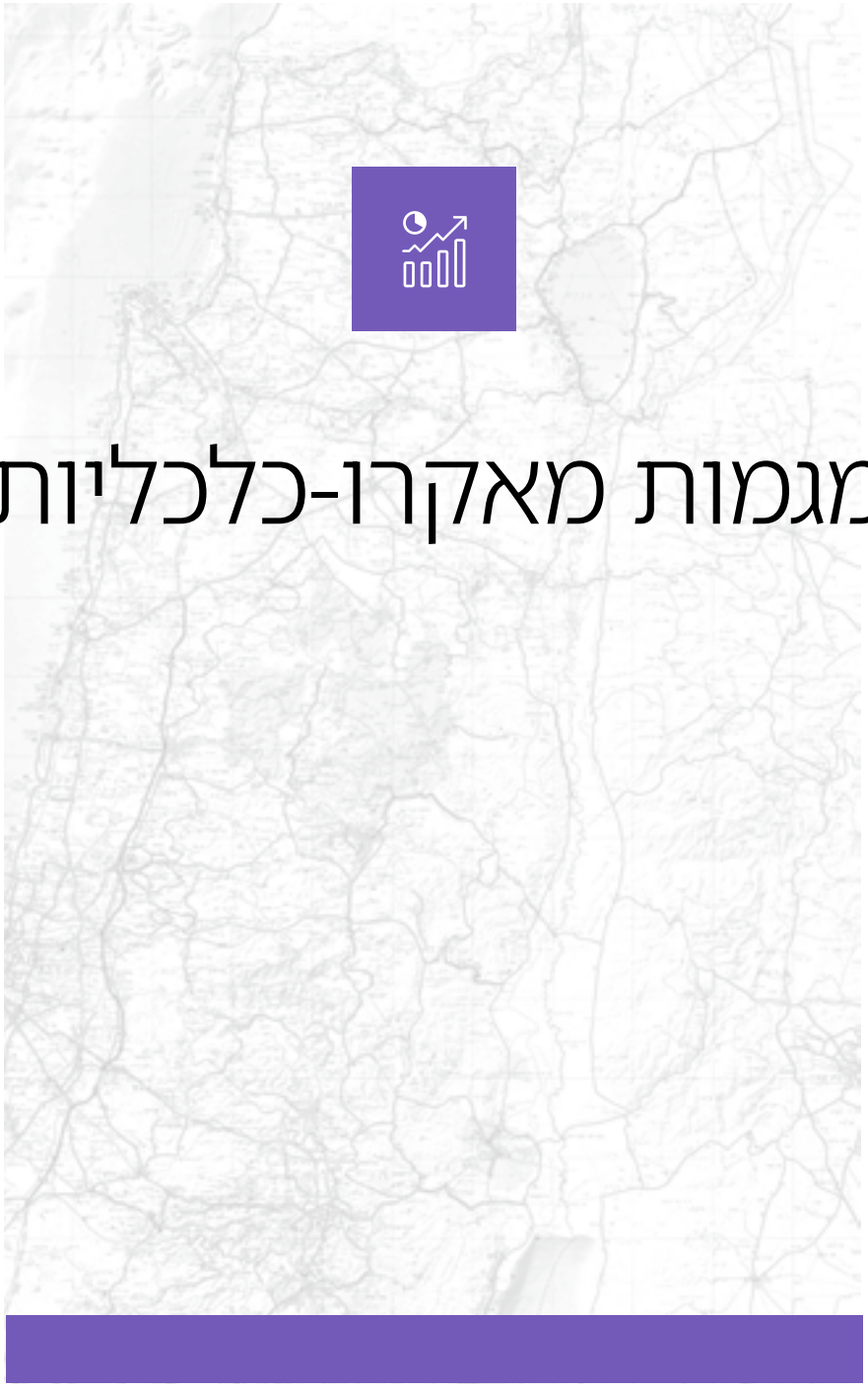
באשר Y הוא המדד הרשמי של הלמ"ס להגירה נטו, הכולל 32 חודשים בין ינואר 2023 לאוגוסט 2025; X הוא המדד החודשי ליציאות נטו שתואר לעיל, הכולל את התקופה מספטמבר 2021 עד אוגוסט 2025; m מסמן את החודש, n מציין מספר חודשים לא מוגדר (אשר שונה לאורך סדרת המודלים), ו-$\mathcal{E}_m$ הוא מקדם הטעות סטנדרטי.

שני המקדמים האחרים נוגעים לליבת היתרון של מודל ARMA על פני רגרסיה מושהה רגילה.[18] φ הוא מקדם אוטורגרסיבי הלוכד את ההתמדה של מגמות (חיוביות או שליליות) ב-Y בחודשים רצופים, כלומר אם $\theta > 0$ והיציאות נטו בחודש הקודם היו גבוהות, גם בחודש הנוכחי הן צפויות להיות גבוהות; θ הוא מקדם ממוצע נע הלוכד תנודות קצרות טווח, כך שתנודה מפתיעה בחודש הקודם תשפיע גם על ערך החודש הנוכחי.

אנחנו מעריכים סדרה של מודלים כאלה, כאשר משתנה הפיגור בין יציאות נטו להגירה נטו נע בין 8 ל-13 חודשים. יש לציין שמכיוון שהמשתנה מעובד על פני תקופה של חודשיים ומכיל פיגור של חודש אחד עבור חזרות, הפיגור של 8–13 חודשים מתייחס לתאריך החזרה הסופי: בפועל מדובר בטווח של 10–15 חודשים מהחודש הראשון של היציאה במשתנה החיזוי.

בדיקות Wald χ^2 מאשרות שהפיגור המיטבי בין יציאות נטו להגירה נטו הוא 11 חודשים (כלומר 13 חודשים מחודש היציאה הראשונה). ציוני χ^2 הספציפיים היו כולם מתחת ל-16 כאשר הפיגור היה פחות מ-10 חודשים, קפצו ל-265 עם פיגור של 11 חודשים, ירדו ל-40 כאשר הפיגור היה 12 חודשים, וירדו עוד יותר עבור פיגורים ארוכים יותר.

18 כל הצעדים שתוארו כאן נעשו גם באמצעות רגרסיה מושהה ליניארית (lagged regression). היא זיהתה את אותן מגמות כלליות כמו מודל ARMA, אך מדדי ההתאמה של התחזיות המבוססות על המודל (שתוארו לעיל) היו נמוכים יותר מאלה של ARMA. לכן איננו דנים ברגרסיה המושהה.



מגמות מאקרו-כלכליות

האם המשק הישראלי במגמת התאוששות?

בנימין בנטל ולביב שאמי

מבוא

הסקירה השנתית שפרסם מרכז טאוב בשנה שעברה עסקה בהשפעת השנה הראשונה של המלחמה שפרצה בעקבות הטבח הנורא של 7 באוקטובר (בנטל ושאמי, 2024). רוב ההערכות שנכללו בסקירה והתקווה הסמויה שהובעה בה התבססו על תרחישים שבהם סיום המלחמה קרוב. בעת כתיבת דברים אלו נראה שהלחימה העצימה ברצועת עזה אכן הסתיימה. הסקירה שלהלן מצביעה באופן כללי על יציבות יחסית של המשק לנוכח הלחימה ברצועת עזה ונגד איראן. התייצבות המצב הביטחוני והסיכוי להגיע להסדרים אזוריים יוצרים אווירה חיובית ומעוררים תקווה שהמשק יחזור לנתיב צמיחה דומה לזה ששרר לפני המלחמה.

כמו בשנים קודמות, הסקירה עוסקת באירועים השוטפים ובהשפעותיהם אך גם בבעיות היסוד של המשק, שאינן משתנות, ובראשן פריון העבודה הנמוך ורמת המחירים הגבוהה. קיים קשר בין שני ליקויים אלו. בפרט, טיפול הולם בבעיית פריון העבודה יתמוך בגישור על הפער בין יוקר המחיה בישראל ובין זה שבמדינות שאליהן אנו רוצים להשתוות. מדיניות המעלה את פריון העבודה כרוכה בהשקעות תשתית נרחבות (בעיקר בתחבורה הציבורית) ובשיפור ההון האנושי, במיוחד בחברה הערבית ובחברה החרדית. מימוש מדיניות כזאת דורש קשב ממשלתי, שהיה חסר עוד טרם פרוץ המלחמה וחסר עוד יותר מאז.

* פרופ' בנימין בנטל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת חיפה; ד"ר לביב שאמי, חוקר בכיר במרכז טאוב, חבר סגל בחוג לכלכלה באקדמית גליל מערבי ומרצה בחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה.

התוצר ומרכיביו

השפעת המלחמה על התפתחות התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) ועל מרכיביו – צריכה פרטית, צריכה ציבורית, השקעה ויצוא בניכוי היבוא – ניכרת היטב בתרשים 1. התרשים מראה את השינוי במרכיבים השונים בכל רבעון ביחס למקבילו בשנה הקודמת (במחירים קבועים, מנוכי עונתיות) החל ברבעון האחרון של שנת 2023, שבו פרצה המלחמה.[1]

כפי שניכר מנתוני הרבעון האחרון של שנת 2023 (המושווה לרבעון האחרון של שנת 2022), פגיעת המלחמה בתוצר הייתה גדולה מאוד – ירידה של כמעט 5% – שגרמה לכך שהצמיחה במשק בכל שנת 2023 הסתכמה ב-2% בלבד.[2] הירידה נבעה מפגיעה חריפה מאוד בהשקעות במשק, שבתורה נגזרה במידה רבה משיתוקו של ענף הבנייה (עקב עצירת ההעסקה של פלסטינים תושבי הגדה ורתיעה של ערבים ישראלים לעבוד בסביבה יהודית). גם הצריכה הפרטית ירדה במידה ניכרת. שתי עובדות אלו עולות בקנה אחד עם הירידה ביבוא, אם כי עודף היצוא גדל במעט מכיוון שהיצוא ירד בשיעור מתון יחסית. גם העלייה החריפה בהוצאות הציבוריות, שנבעה מהכפלת הוצאות הביטחון, לא איזנה את הירידות בסעיפי הצריכה הפרטית וההשקעה.

שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2024 מושווים לרבעונים המקבילים של שנת 2023, טרם פרוץ המלחמה. כולם מצביעים על התמתנות אפקט המלחמה בכל המרכיבים. הצריכה הפרטית אף הראתה ברבעון השני והשלישי של שנת 2024 גידול קטן ביחס לרבעונים אלו בשנה הקודמת, ושיקפה תיקון מתון מאוד של אפקט המלחמה המיידי. ברבעונים האלה צמח התוצר בקצב שלילי של כ-1.5% ביחס לשנת 2023.

החל ברבעון הרביעי של 2024 ההשוואה נעשית ביחס למצב המשק הנתון במלחמה. בהתאם, ברבעון זה נרשמה עלייה גבוהה בתמ"ג, בשיעור של כמעט 6%. העלייה נבעה מאפקט של "ריבאונד" בתחומי הצריכה הפרטית וההשקעה שהתבטא גם בעלייה ניכרת ביבוא, המקזזת את עליית התמ"ג. בהתאם, הקטנת עודף היצוא מיתנה את השפעת הצריכה הפרטית וההשקעה על צמיחת התוצר המקומי. בולטת העובדה שהצריכה הציבורית נותרה ברמה הגבוהה שאליה הגיעה עם פרוץ המלחמה. בסיכום שנתי צמחה כלכלת ישראל בשנת 2024 בשיעור של 1% בלבד. משמעות נתון זה היא צמיחה שלילית בתוצר לנפש של כ-0.3%.

---

1 בעיות טכניות הנובעות מהתאמת מדדי מחירים גורמות לפערים מסוימים בין סיכום שנתי של הנתונים הרבעוניים מנוכי העונתיות ובין הסיכום השנתי המתפרסם על ידי הלמ"ס.

2 ביולי 2023 חזה בנק ישראל צמיחה של 3% הן לשנת 2023 והן לשנת 2024. ראו באתר בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, יולי 2023.

נתוני שנת 2025 מצביעים על קצב צמיחה מתון. בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה צמח התמ"ג ב-2.8% בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת. הרבעון השלישי של 2025 הושפע מ-12 ימי המלחמה עם איראן, אשר שיבשה באופן משמעותי את הפעילות הכלכלית במדינה (ראו נתונים על שוק העבודה בהמשך פרק זה). מטבע הדברים המלחמה הביאה לעלייה בצריכה הציבורית, אך באופן מפתיע למדי, גם הצריכה הפרטית עלתה במידה ניכרת. התוצאה היא צמיחה יוצאת דופן של 3.3% בתמ"ג ביחס לרבעון השלישי של 2024. אף שנראה כי מדובר בביצועים טובים ברבעון זה, בנק ישראל טרם עדכן את תחזיתו לצמיחה בשנת 2025, אך הוא צופה להתאוששות נמרצת של 4.7% בשנת 2026.[3] משרד האוצר הוריד את תחזית הצמיחה שלו ל-2025 מ-3.3% ל-2.8%, ותחזיתו לשנת 2026, 5.2%, גבוהה מזו של בנק ישראל.[4] קרן המטבע הבין-לאומית אף היא חוזה צמיחה של 2.5% לשנה הנוכחית, אך רק 3.9% לשנה הבאה.[5]

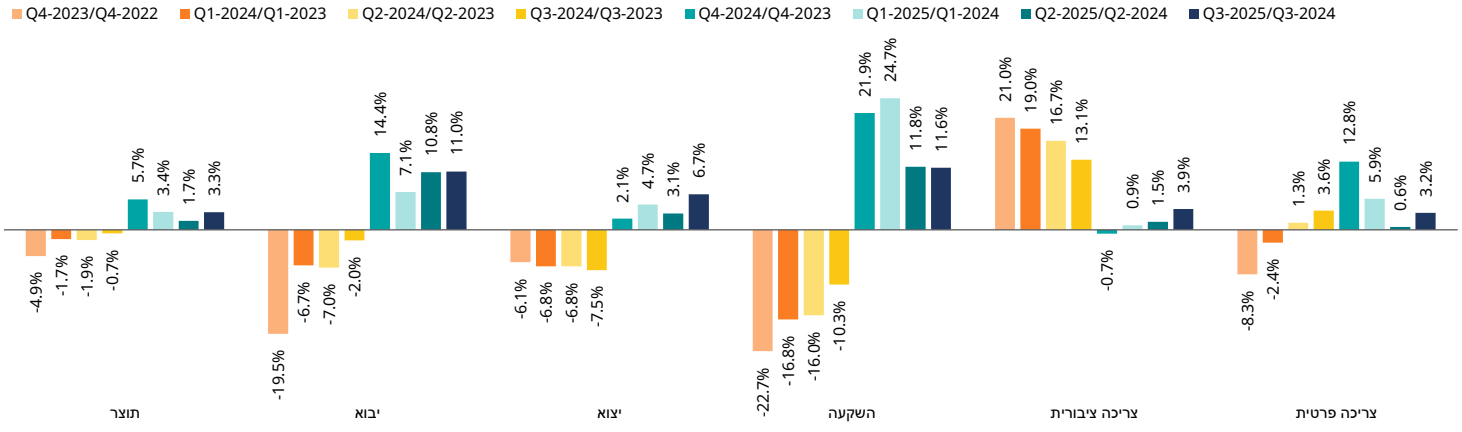
3 ראו באתר בנק ישראל, הוועדה המוניטרית החליטה ב-24/11/2025 להוריד את הריבית ב-0.25% לרמה של 4.25%.

4 ראו מסמך עדכון התחזית המקרו כלכלית של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר מיום 4 בנובמבר 2025.

5 ראו באתר קרן המטבע הבין-לאומית.

תרשים 1. שיעורי הצמיחה של התמ"ג ומרכיביו

במחירים קבועים, מנוכי עונתיות



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

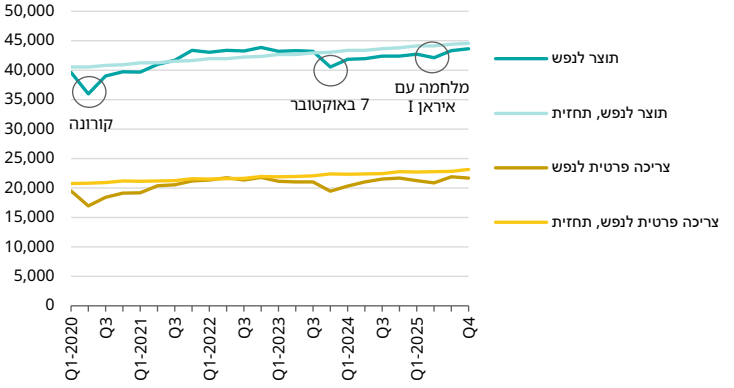
משמעות נתוני הצמיחה מומחשת בתרשים 2. תרשים זה עוקב אחרי ההתפתחות בפועל של התוצר לנפש והצריכה הפרטית לנפש (במחירים קבועים) ומשווה אותה להתפתחות היפותטית על סמך נתוני בסיס של שנת 2019 וחיוצם בהתאם לקצב הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש והצריכה הפרטית לנפש בין שנת 1995 ל-2019.[6] התרשים מראה התאוששות מרשימה של התמ"ג לנפש לאחר תקופת משבר הקורונה, עד כדי עלייה מעל לקו המגמה. נתוני הצמיחה שמדווחים בתרשים 1 משתקפים היטב בתרשים 2, בשבר חריף ברמת התוצר לנפש שנגרם על ידי המלחמה ברבעון האחרון של שנת 2023, כאשר התוצר לנפש חזר לרמתו בתחילת שנת 2021. מאז הייתה ההתאוששות איטית יחסית, וברבעון השלישי של שנת 2025 חזרה רמת התוצר לנפש לרמה שהייתה בה בסוף שנת 2021, הנמוכה ב-3.5% מרמת המגמה.

התאוששות הצריכה הפרטית לנפש הייתה איטית יותר אך חזרה לקו המגמה ב-2022. הירידה במשתנה זה החלה בשנת 2023 עוד בטרם פרצה המלחמה, ולכן השבר שנגרם ברבעון האחרון של שנת 2023 חריף קצת פחות מזה של התמ"ג לנפש.[7] מאז הייתה התאוששות הצריכה לנפש מתונה למדי. בסוף שנת 2025 עומד משתנה זה על רמה הנמוכה ב-7% מרמת המגמה ונמצא ברמת הרבעון השני של שנת 2022.

6 בדומה למדינות מתועשות אחרות, למרות סטיות מקו מגמה הנובעות ממחזורי העסקים, לאורך זמן נותרים קצבי צמיחה קבועים. הבחירה בקצבי צמיחה לנפש חשובה במיוחד בישראל משום שהיא מנטרלת שינויים הנובעים למשל מגלי עלייה או משינויים דמוגרפיים. ראו למשל את נתוני ארצות הברית לתוצר לנפש ולצריכה הפרטית לנפש באתר ה-Federal Reserve, Real gross domestic product per capita, וכן Real personal consumption expenditures per capita.

7 הירידה מוסברת על ידי שורה של התפתחויות בחודשים הראשונים של שנת 2023. בנק ישראל העלה במהירות את הריבית (לשיא של 4.75%) כדי להוריד את שיעור האינפלציה (שהגיעה ל-5.4%). האינפלציה הורידה את השכר הריאלי. נוסף על כך, חל פיחות מהיר בשער השקל שקשור לאי-הוודאות הגוברת בעקבות המאבק על השינויים במערכת המשפט.

תרשים 2. תוצר לנפש וצריכה פרטית לנפש: נתונים ומגמה
ש"ח, לפי רבעון, מחירי 2020



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

הממשלה והחוב הלאומי

תרשים 3 משקף את השפעת המלחמה על הוצאות הממשלה. התרשים מתווה את ההוצאות בפועל (במחירים שוטפים), אך גם בניכוי עליית מדד המחירים לצרכן. ההוצאות האזרחיות מנוכות גם בגידול האוכלוסייה, מתוך הנחה שהן מופנות בעיקרן ל"הוצאה סופית לצריכה אינדיווידואלית" (למשל חינוך ובריאות), בניגוד להוצאות הביטחון, המשקפות "הוצאה סופית לצריכה קולקטיבית".[8]

הוצאות מערכת הביטחון משקפות כמובן את השתלשלות האירועים במלחמה. לפני המלחמה עמדה ההוצאה החודשית על כ-6–7 מיליארד ש"ח (תרשים 3).[9] ההוצאות עלו בחדות עם פרוץ המלחמה והגיעו ל-16 מיליארד ש"ח בחודש דצמבר של שנת 2023. תקציב המדינה לשנת 2023 הוגדל ב-23 מיליארד ש"ח. לאחר תקופה של פעילות צבאית מתונה יותר וירידה בהוצאות הביטחון בחודשי הקיץ של שנת 2024, ההוצאה עלתה שוב עקב המלחמה בחיזבאללה והגיעה ל-21 מיליארד ש"ח בדצמבר 2024.

8 המונחים נלקחו מהגדרות הלמ"ס, העוקבות אחרי הגדרות ה-OECD: government individual consumption ו-collective consumption, בהתאמה.

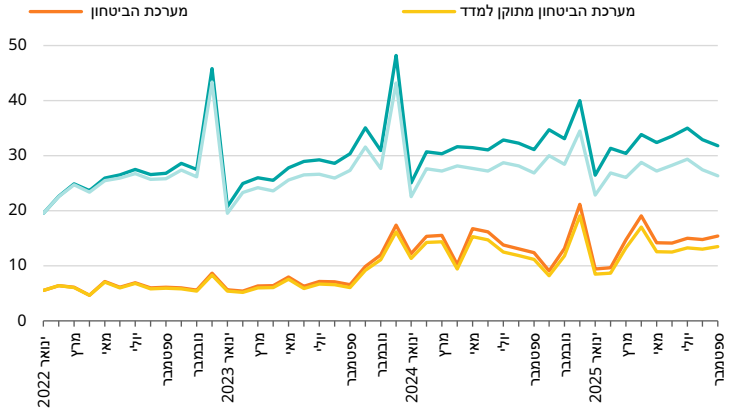
9 לפני המלחמה עמד תקציב הביטחון על כ-80 מיליארד ש"ח, ותקציב המשרד לביטחון לאומי על כ-22 מיליארד ש"ח.

תקציב המדינה של שנת 2024 הוגדל ביחס לתקציב המקורי, בשלוש פעימות, בכ-107 מיליארד ש"ח (קרוב ל-21%).[10] השיא הבא, 19 מיליארד ש"ח באפריל 2025, קשור למבצע "עם כלביא" נגד איראן. תקציב הביטחון לשנת 2025 שאושר בכנסת במרץ 2025 עמד על 136 מיליארד ש"ח (הכנסת, 2024). בעקבות המלחמה עם איראן הוגדל תקציב הביטחון ב-31 מיליארד ש"ח נוספים.[11]

בהשוואה להוצאות הביטחון, ההוצאות האזרחיות – במיוחד לאחר התיקון לצמיחת האוכלוסייה – מתאפיינות ביציבות יחסית למרות הצורך המוגבר לטפל באוכלוסיות נפגעות (ובפרט במפונים מיישובי עוטף עזה והצפון ובנפגעי הטילים האיראניים).[12] המדיניות המשתקפת מהנתונים עקבית עם "כלל ההוצאה", הקובע שהגידול בהוצאות הממשלה יחושב לפי ממוצע שיעור הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב, בתוספת ההולכת ויורדת עם עליית יחס החוב לתוצר.[13]

תרשים 3. הוצאות הממשלה

במיליארדי ש"ח



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, החשב הכללי

10 ראו באתר משרד האוצר, דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2024.

11 מבצע "מרכבות גדעון ב" לכיבוש עזה לא תוקצב כלל.

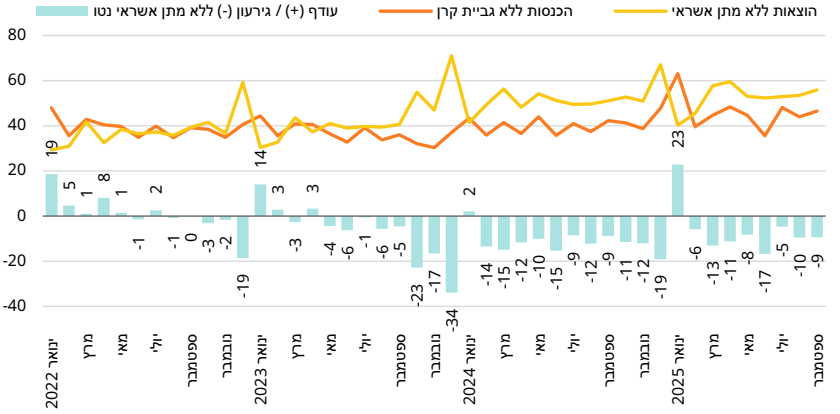
12 מעבר לצרכים הגוברים בעטיה של המלחמה, העלייה בדצמבר 2023 משקפת גם עלייה עונתית הנובעת ככל הנראה מרצונם של משרדי הממשלה לנצל תקציבים של השנה החולפת שטרם נוצלו.

13 הנוסחה המדויקת היא $g = n + \left(\frac{0{,}5}{b}\right)$, באשר g הוא שיעור הגידול בהוצאות הממשלה (באחוזים), n הוא ממוצע קצב גידול האוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות (באחוזים) ו-b הוא יחס החוב לתוצר. להרחבה ראו באתר הכנסת.

תרשים 4 מראה את מצבה התקציבי של ממשלת ישראל. שנת 2022 הסתיימה בעודף תקציבי של כ-0.6% תוצר, וזאת למרות העלייה החריפה בהוצאות הממשלה בחודש דצמבר. שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2023 הסתיימו בגירעון מזערי של 0.3% תוצר. בשל המלחמה, לא זו בלבד שהוצאות הממשלה האמירו – גם תקבולי המיסים ירדו. התוצאה הייתה גירעון שנתי של 4.1% תוצר. בשנת המלחמה 2024 עלה הגירעון ל-6.8% תוצר. בזכות העודף התקציבי הגבוה שנרשם בינואר 2025, צברה הממשלה בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה גירעון של 3.7% תוצר.[14] העודף התקציבי בינואר נבע משורה של צעדי מיסוי, ובכללם מיסוי "רווחים כלואים" שהונהג בשנת המס 2025. תחזית בנק ישראל לגירעון ב-2025 עומדת על 5.1% ולשנת 2026 על 4.3%.[15]

תרשים 4. הוצאות, הכנסות וגירעון

במיליארדי ש"ח



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, החשב הכללי

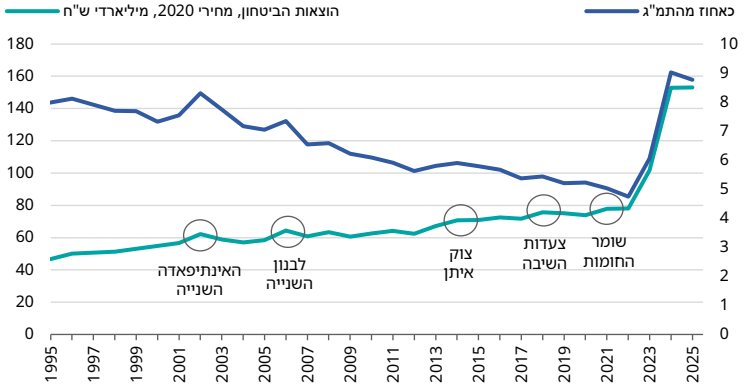
תרשים 5 מתמקד בהוצאות הביטחון, הן ברמתן (במחירי 2020) והן במונחי חלקן היחסי בתוצר. לאחר שהגיעו ל-8% תוצר בשנת 2002 עקב האינתיפאדה השנייה ירד בעקביות חלקן של הוצאות הביטחון עד לכ-5% תוצר ערב המלחמה בעזה.

14 קרן המטבע הבין-לאומית מתבססת על עקרונות חשבונאיים שונים מאלה של משרד האוצר. למשל, תחשיבי האוצר אינם כוללים את הוצאות קרן מס רכוש, ואילו קרן המטבע כנראה מחשבת אותן כהוצאה ממשלתית. בהתאם, קרן המטבע מעריכה את הגירעון בשנת 2024 ב-8.3% תוצר. תחזיותיה לשנים 2025 ו-2026 הן 6.4% ו-5.5%, בהתאמה.

15 ראו באתר בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, ספטמבר 2025. תחזית זו פורסמה לפני החתימה על הסכם הפסקת האש בעזה.

עם זאת, רמת ההוצאות (במחירים קבועים) עלתה במשך כל התקופה, בקצב שנתי ממוצע של 1.7% (לעומת התוצר, שצמח בקצב ממוצע של כ-3.7%). בשנת 2007 מונתה ועדת ברודט, שהמליצה על הגדלות חד-פעמיות של ההוצאות הצבאיות ולאחריהן על הגדלה שנתית בקצב של 1.3% בלבד. דוח ועדת לוקר מחודש יוני 2015 המליץ כי "בשנים 2016–2020 בסיס התקציב יעמוד על 59 מיליארד ש"ח, 'הכל כלול', ויוצמד למדד המחירים לצרכן" (ועדת לוקר, 2015). במילים אחרות, במחירים קבועים התקציב הצבאי היה אמור להישאר קבוע בגודלו, אך המלצה זו לא מומשה. עקב המלחמה האמירו הוצאות הביטחון לרמה של כ-9% תוצר ואף יותר. כדי לבחון את צרכיה של ישראל לטווח הנראה לעין מונתה ועדת נגל. בסוף דצמבר 2024 פורסמו המלצותיה, שלפיהן יתווסף לתקציב הצבאי סכום של כ-15 מיליארד ש"ח (במחירי 2024) לשנה החל בשנת 2026 ולמשך עשור (ועדת נגל, 2024, עמ' 54). בהנחה שמרנית מאוד לגבי קצב צמיחת תוצר ממוצע של 2.5%, תוספת זו פוחתת מכ-0.75% תוצר לכ-0.6% בסוף העשור.

תרשים 5. הוצאות הביטחון



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

כאמור, ההגדלה הדרמטית של הוצאות הביטחון גרמה לגירעונות שיש להם השפעה מיידית על החוב של מדינת ישראל. היחס בין החוב של מדינה לתוצר שלה משמש גופים בין-לאומיים, כמו חברות דירוג אשראי, בבואם להעריך סיכון מדינתי. בפרט, ככל שהיחס הזה גדול יותר נדרשים משאבים רבים יותר לשירות החוב, והדבר גורם ללחץ על תקציב המדינה ובמצבים קיצוניים מביא לחדלות פירעון. תרשים 6 משקף את המודעות של ממשלות ישראל לעובדה זו. הודות למדיניות פיסקלית אחראית (גירעונות נמוכים) וצמיחה

מהירה של התוצר, יחס החוב לתוצר ירד בעקביות לאורך זמן (הציר השמאלי בתרשים). משבר הקורונה העלה זמנית את היחס, אך מייד עם סיומו חזר היחס למצב שבו היה ערב המשבר. המלחמה העלתה שוב את יחס החוב לתוצר לרמה שבה היה בתום משבר הקורונה, אך בניגוד להתפתחות דאז קיים סיכון של ממש לעלייה נוספת ומתמשכת של יחס החוב לתוצר. סיכון זה נובע משני מקורות: גירעונות גדולים בתקציב הממשלה בשל הוצאות הביטחון הגדולות וקצב צמיחה נמוך של התוצר, וריבית מאמירה.[16] בשלב זה בנק ישראל מעריך שיחס החוב לתוצר יתייצב השנה על 70% ובשנה הבאה על 71%, בתנאי שהיציבות באזור תישמר.

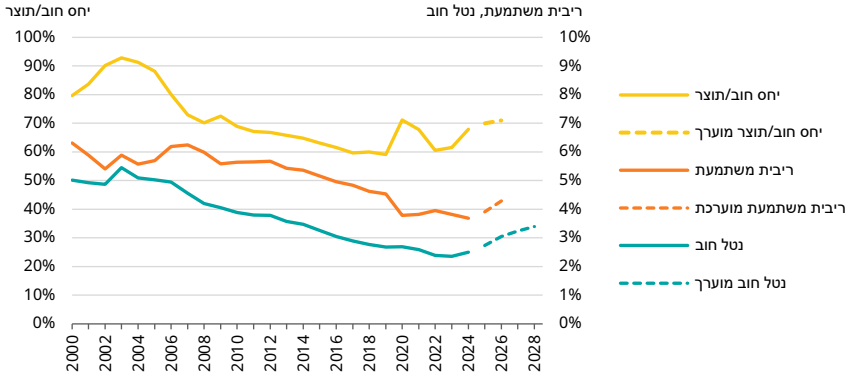
תרשים 6 מתווה גם את נטל החוב, המוגדר כיחס בין תשלומי הריבית לתמ"ג (הציר הימני). שלא במפתיע, קיים קשר הדוק בין יחס החוב לתוצר ובין נטל החוב. משמעות העלייה הצפויה של כנקודת אחוז בנטל החוב הנובעת מהמלחמה היא כ-20 מיליארד ש"ח במונחי שנת 2025.[17] תרשים 6 אומד גם את שער הריבית הממוצע, המשתמע מיחס החוב לתוצר ומנטל החוב (גם בציר הימני).[18] כפי שאפשר לראות, שער הריבית הממוצע היה בירידה מתמשכת מסוף העשור הראשון של המאה ועד ערב המלחמה, כלומר נטל החוב ירד בשיעור מהיר יותר מיחס החוב לתוצר. תופעה זו התעצמה בזמן משבר הקורונה (שבו, כאמור, עלה יחס החוב לתוצר בלי שינוי משמעותי בנטל החוב), אך המגמה התהפכה מאז תחילת המלחמה, עובדה הבאה לידי ביטוי בהערכת הריבית הממוצעת המשתמעת.

16 בעזרת פישוט ניכר, אפשר לבטא את הדינמיקה של יחס החוב לתוצר בצורה הבאה: $b_t = d_t + (r - g)b_{t-1}$, באשר bt מסמל את יחס החוב לתוצר בתקופה t, d_t מסמל את הגירעון הראשוני (ללא תשלומי ריבית) בתקופה t, r הוא שער הריבית (הריאלי) על החוב ו-g הוא קצב צמיחת התוצר (הריאלי). מכאן עולה שגירעון ראשוני גבוה בשילוב ריבית הגבוהה מקצב עליית התוצר מעלים את יחס החוב לתוצר.

17 הערכת נטל החוב בשנים 2025–2028 מבוססת על הערכת החשב הכללי של משרד האוצר לגבי גובה תשלומי הריבית (הכנסת, 2024, עמ' 151), אינפלציה של 2.5% לשנה וקצב גידול תוצר של 2.5% לשנה.

18 שער הריבית הממוצע מתקבל מחלוקת נטל החוב ביחס החוב לתוצר. יש להבחין בין תוצאה זו ובין שער הריבית השולי הרלוונטי לחוב חדש ולמחזור חוב קיים (בנטל ושאמי, 2024).

תרשים 6. נטל החוב, יחס החוב לתוצר והריבית המשתמעת



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל; משרד האוצר, החשב הכללי; הלמ"ס

זרקור

השקל הדיגיטלי

עתיד מערכות התשלומים מוכתב בידי חדשנות טכנולוגית והעדפות הצרכנים. בנקים מרכזיים בעולם החלו לבחון הנפקת מטבעות דיגיטליים (CBDC – Central Bank Digital Currency), שישמשו גרסה דיגיטלית של המטבע הלאומי. כך, במקום להדפיס כסף, הבנק המרכזי מנפיק מטבע אלקטרוני שיצטרף לכסף המזומן ויהווה חלק מהכסף הריבוני של המדינה, עם יחס המרה של 1:1 למטבע הלאומי, מה שמבטיח את

יציבותו וביטחונו. המטבע הדיגיטלי לא יחליף את המזומן אלא ירחיב את אפשרויות התשלום הבטוחות במשק.[19] המניעים להנפקת CBDC משתנים בין מדינות, אך לרוב הם כוללים ירידה בשימוש במזומן,[20] קידום תחרות בשוק התשלומים, הורדת עלויות (במיוחד בהעברות חוצות גבולות) והרחבת הכלה פיננסית. מניעים נוספים הם פיתוח אמצעי תשלום שניתנים לתכנות, שיפור המעקב אחר עסקאות ושיפור במערך התשלומים של המדינה (Di Iorio et al., 2024). נכון ליולי 2025, 137 בנקים מרכזיים בעולם בוחנים הנפקת מטבע דיגיטלי, ושלוש מדינות כבר השיקו כזה בפועל.[21] באירופה מתקדם פרויקט היורו הדיגיטלי, וסין כבר מקיימת פיילוט רחב היקף של יואן דיגיטלי. בארצות הברית, לעומת זאת, אסר הנשיא טראמפ על פיתוח CBDC קמעונאי.[22] בישראל טרם התקבלה החלטה על הנפקת מטבע דיגיטלי, אך בנק ישראל נערך באמצעות תוכנית פעולה שתאפשר השקה עתידית של שקל דיגיטלי (שק"ד).

יש להבחין בין CBDC ובין מטבעות קריפטוגרפיים פרטיים: ה-CBDC מונפק ומנוהל על ידי הבנק המרכזי, ואילו מטבעות כמו ביטקוין אינם נשענים על גורם ריבוני. הם פועלים באופן מבוזר וערכם (במונחי מטבע מדינתי) תנודתי, ולכן הם אינם מתאימים לשמש בסיס למערכת פיננסית יציבה.

קיימים שני סוגי CBDC: מטבע סיטונאי, המיועד למוסדות פיננסיים, ומטבע קמעונאי, המיועד לצרכנים ולעסקים. המטבע הקמעונאי יכול להתבסס על גישה דמוית מזומן (אסימונים), המאפשרת עסקאות אנונימיות יחסית באמצעות חתימה דיגיטלית, או על גישה מבוססת חשבון, המחייבת זיהוי משתמשים. הגישה השנייה מתאימה יותר לניטור פעילות בלתי חוקית תוך שמירה מסוימת על פרטיות (BIS, 2021).

19 ראו באתר ה-Federal Reserve (Central Bank Digital Currency (CBDC), וכן באתר של digwatch Digital euro will not replace cash, says ECB.

20 כסף מזומן מהווה עוגן ליציבות המוניטרית ולזמינותו של הכסף של הבנק המרכזי לציבור. צמצום מהיר של השימוש בו עלול לפגוע באוכלוסיות מודרות, בפרטיות וביכולת לבצע עסקאות בסיסיות, ולכן מטבע דיגיטלי של בנק מרכזי עשוי להבטיח חלופה ריבונית ונגישה גם בעידן דיגיטלי. להרחבה ראו בנק ישראל, 2023, עמ' 12.

21 ראו באתר Atlantic Council, Central Bank Digital Currency Tracker.

22 צו נשיאותי 1418 מיום 23 בינואר 2025.

בנק ישראל בוחן את האפשרות של שקל דיגיטלי מאז 2017 (בנק ישראל, 2018, 2022, 2023, 2024). ב-2025 פורסם דוח אפיון ראשוני של מערכת השקל הדיגיטלי, שבחן היבטים משפטיים והשלכות מקרו-כלכליות ועמד על מגבלות החזקה וריבית (בנק ישראל, 2025). לפי הדוח, בנק ישראל יהיה המנפיק והרגולטור הבלעדי של השקל הדיגיטלי, והמטבע יאפשר תשלומים בכל סכום ובכל עת באופן מיידי וסופי וצפוי להיות זמין לכלל הציבור והעסקים, לרבות מי שמתקשים לאמץ אמצעי תשלום אחרים. המערכת תשתמש בטכנולוגיות מתקדמות למניעת עבריינות כלכלית, הלבנת הון וטרור, ותתרום למאבק בכלכלה השחורה. ההמלצות הסופיות של בנק ישראל צפויות להתפרסם ב-2026.

מסע המשתמש בשקל הדיגיטלי יתחיל בפתיחת חשבון וארנק דיגיטלי, בתהליך המייצר מזהה ייחודי במערכת ומנפיק כינוי המקל על זיהוי המשתמש בביצוע פעולות. התהליך יתבצע דרך ספק שירותי תשלום, שיהיה אחראי על אימות זהות המשתמש. השימוש לא יוגבל לטלפון חכם בלבד אלא יתאפשר גם באמצעות כרטיסים חכמים, טלפונים פשוטים, עמדות מכירה וממשקי ענן, כדי להבטיח נגישות גם למי שאין לו גישה לטכנולוגיה מתקדמת. הארנק ייטען בהעברה מבנק או בהפקדת מזומן בכספומטים ובדלפקי שירות. השקל הדיגיטלי ישמש אמצעי תשלום אוניברסלי, בדומה למזומן, אך יהיו לו יתרונות של מערכת דיגיטלית: השימושים הבסיסיים לציבור יהיו ללא עלות, ועלויות השימוש הצפויות לבתי עסק יעמדו על רמה נמוכה משמעותית ביחס לאמצעי תשלום דיגיטליים קיימים. כמו כן, המערכת תתמוך בביצוע תשלומים לא מקוונים, כך שגם במצבי חירום או באזורים נטולי חיבור לרשת תתאפשר פעילות רציפה. הפרטיות היא מרכיב מרכזי בעיצוב השקל הדיגיטלי, ומידת השמירה על הפרטיות צפויה להיות גבוהה ביחס לזו שבאמצעי תשלום דיגיטליים קיימים אך נמוכה מזו שבשימוש במזומן. יתאפשרו תשלומים אנונימיים בהיקפים מוגבלים, ולבנק ישראל לא תהיה גישה לנתוני יתרות או עסקאות.

בצורתו הבסיסית, כל תשלום במטבע דיגיטלי יתבצע באופן מיידי וסופי. אולם השקל הדיגיטלי יכול גם לתמוך בתרחישי שימוש מתקדמים שיפותחו בידי המגזר הפרטי, כמו תשלומים מותנים ("אספקה תמורת תשלום"), תשלומים זעירים או מפוצלים וניהול ארנקי משנה. הוא יאפשר תקשורת עם מערכות תשלום אחרות, כך שניתן יהיה לשלם גם לגורמים שאינם מחזיקים בארנק שק"ד, וכך להרחיב את השימושיות וההטמעה במשק. נבחנת האפשרות לשלם ריבית על יתרות שק"ד כדי לשפר את התמסורת המוניטרית ולעודד תחרות בשוק הפיקדונות. ההחלטה אם וכיצד להחיל ריבית על יתרות שק"ד נתונה בידי בנק ישראל ותתקבל בהתאם לתנאים הכלכליים ולסיכונים הכרוכים בכך.

לצד היתרונות, הנפקת מטבע דיגיטלי של בנק מרכזי כרוכה בסיכונים משמעותיים. החשש העיקרי הוא שהעברת פיקדונות מהבנקים למכשיר הדיגיטלי תקטין את יכולתם של הבנקים לתת הלוואות, דבר העלול לגרום לזעזועים בשוק. קיימים גם סיכוני סייבר ותפעול המחייבים תשתיות מתקדמות, וכן צורך ברגולציה מחמירה בתחומי פרטיות, הגנת הצרכן ומניעת הלבנת הון. בישראל נשקלות מגבלות על יתרות וטעינות כדי לצמצם סיכונים שכרוכים בנזילות ובאשראי. סימולציות מראות שניתן לקבוע מגבלות שאינן פוגעות בשימושיות, אך הבנק מדגיש כי יש להיערך גם למגבלות שיש להן השלכות על פרטיות, מוניטין ויציבות פיננסית.

החדרת ה-CBDC לשוק מזכירה את הצעתו של מילטון פרידמן לרפורמה מוניטרית. פרידמן הציע הבחנה עקרונית בין מוסדות העוסקים באמצעי תשלום ובין מוסדות שתכליתם תיווך אשראי. לשיטתו, יש להחיל דרישת רזרבה של 100% על פיקדונות העו"ש, כך שכל דולר שמופקד יגובה במטבע בסיסי ולא ישמש ליצירת אשראי חדש. צעד זה נועד להבטיח יציבות מערכתית ולהפריד בבירור בין תהליך יצירת הכסף ובין הקצאת ההון. בד בבד, מוסדות פיננסיים אחרים, כגון בנקים להשקעות וקרנות וחברות אשראי, יתפקדו באופן בלעדי כמתווכים פיננסיים באמצעות מתן אשראי והשקעות (Friedman, 1960). נשאלת השאלה אם במציאות הכלכלית של ימינו אנו מתקדמים, במודע או שלא במודע, לעבר הכיוון הזה.

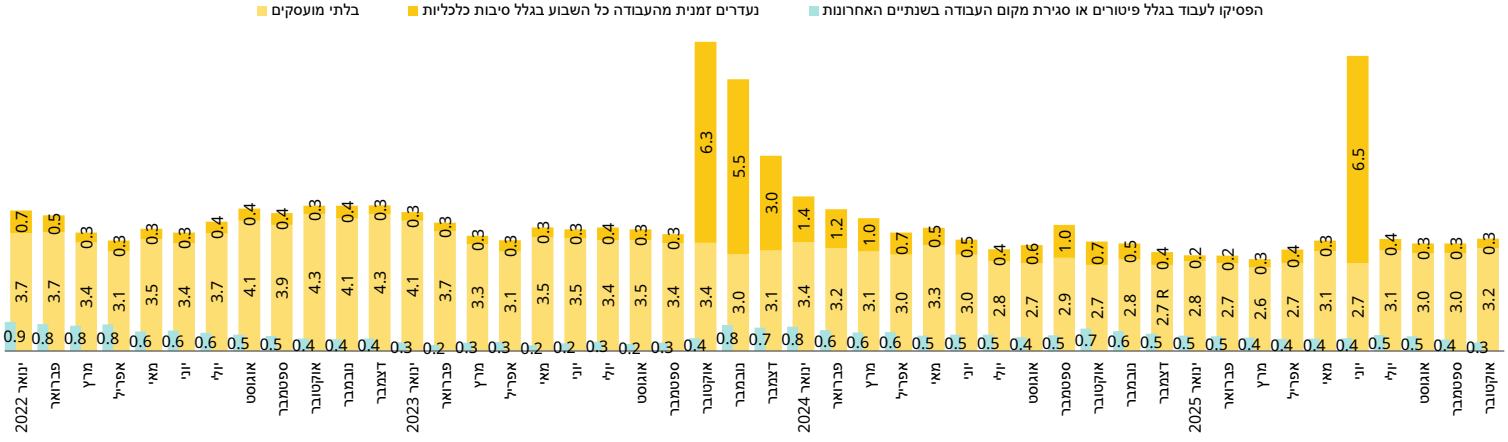
שוק העבודה

התהליכים המתוארים בתרשים 1 משקפים את ההתרחשויות בשוק העבודה שעליהן מצביע תרשים 7. התרשים כולל נתונים על שיעור הבלתי מועסקים, הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות כלכליות ומי שהפסיקו לעבוד. הנתון הראשון מתייחס לאותם עובדים ועובדות שאין להם תעסוקה אבל נמצאים בתהליך של חיפוש עבודה. הנתון השני מתייחס לאלה המשויכים למקום עבודה אבל אינם עובדים בפועל מכיוון שבאופן זמני לא נזקק מקום העבודה לשירותיהם, או משיקוליהם שלהם. שני שיעורים אלו מחושבים מתוך כוח העבודה, דהיינו אותם נסקרים בסקרי כוח האדם המדווחים שהם מועסקים או נמצאים בתהליך של חיפוש עבודה (בקרב בני 15 ומעלה עומד שיעור המועסקים על כ-60%). שיעור אלה שהפסיקו לעבוד משקף אנשים שעבדו בעבר וזה שנתיים אינם עובדים ומחושב מתוך כלל הפרטים בני 15 ומעלה.

תרשים 7 הסוקר את הנתונים החודשיים מתחילת שנת 2022 מצביע על יציבות ראויה לציון בשיעור הבלתי מועסקים, והוא נע סביב 3%. גם שיעורם של הנעדרים זמנית ממקום העבודה נע סביב 0.5% ואף פחות, וניכרת בו ההשפעה של אירועים ביטחוניים חריגים. בחודשי הסתיו של שנת 2024 עלה במידת מה שיעור הנעדרים זמנית בעקבות המלחמה בצפון. מבצע "עם כלביא", שהתרחש בחודש יוני 2025, החזיר שיעור זה לרמה שבה היה באוקטובר 2023, עם פרוץ המלחמה; אך עם סיומו המהיר של המבצע שב שיעור הנעדרים זמנית לרמה שבה היה לפני המבצע. אשר לשיעור מי שהפסיקו לעבוד, הוא אמנם אינו גבוה אך חלים בו שינויים. מכיוון שמדובר באנשים שהפסיקו לעבוד לפחות שנתיים לפני קיום הסקר, קשה לקשור את התנודות לאירועים שוטפים. בהתאם, השיעורים הגבוהים יחסית בתחילת 2022 (כאחוז – 70 אלף גברים ונשים) מתייחסים לאלה שהפסיקו לעבוד בתחילת משבר הקורונה ולא שבו לשוק העבודה. גם את העלייה בשיעור המפסיקים לעבוד שנמדדה בסוף 2023 אפשר לייחס לגל נוסף של תחלואה שנתיים קודם לכן. עם זאת, גל זה דועך באיטיות הטעונה הסבר.

תרשים 7. שיעור הבלתי מועסקים

באחוזים



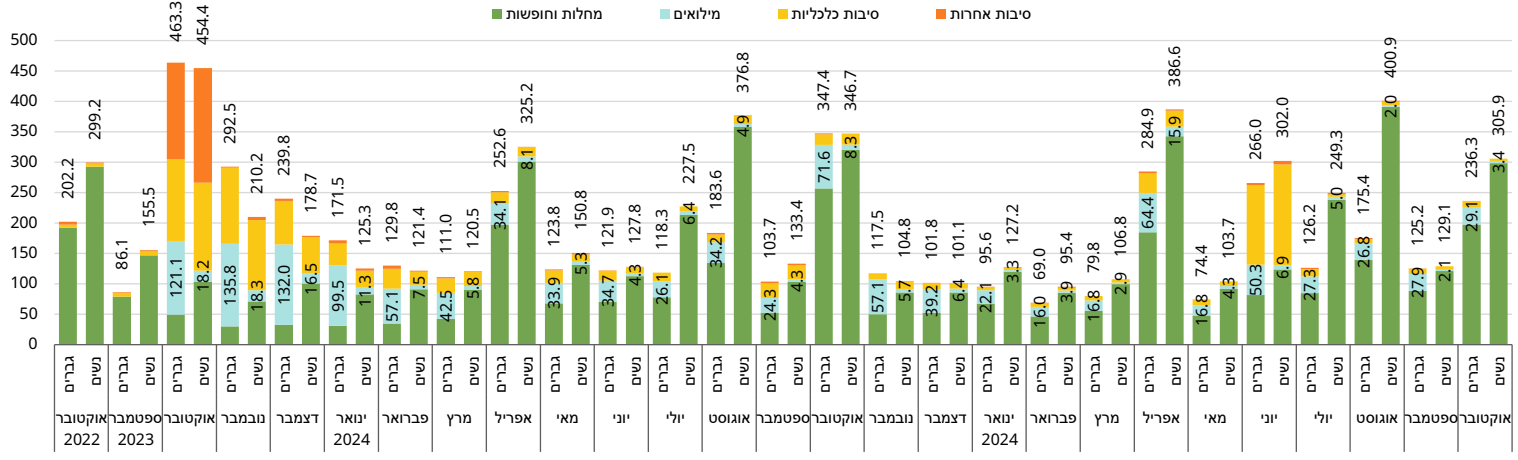
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

עובדים נעדרים ממקומות העבודה לא רק "מסיבות כלכליות". תרשים 8 מציג את שלל הנסיבות שבעטיין עובדים נעדרים מן העבודה נוסף על סיבות כלכליות: מחלה וחופשה, מילואים או "סיבות אחרות". התרשים מתאר את מספר העובדים המשתייכים לכל אחת מהקטגוריות (באלפים).[23] למותר לציין שבדרך כלל תפוקת העבודה של עובדים נעדרים היא אפסית, עובדה המשפיעה על התוצר הלאומי. לפיכך, תקופות שבהן שיעורי ההיעדרות גבוהים באופן חריג יגרמו לירידה בתוצר. כך קרה ברבעון האחרון של שנת 2023, שבו לא רק מספר העובדים והעובדות המשרתים במילואים היה גבוה מאוד אלא גם מספר הנעדרים (ובעיקר נעדרות) מסיבות אחרות. מדובר בעיקר בבנות ובני זוג שנדרשו לתפקד כהורים יחידים לילדים בזמן שמערכת החינוך הושבתה עקב ההתקפות על מרכז הארץ. סעיף ההיעדרות "מסיבות אחרות" למעשה נעלם עד למבצע "עם כלביא" בחודש יוני 2025, בו הוא שוב מופיע אך ברמה נמוכה הרבה יותר. כפי שכבר ראינו בתרשים 7, ההיעדרות מסיבות כלכליות הייתה גבוהה בחודשי המלחמה הראשונים ובחודש יוני 2025. התנודתיות בגיוס המילואים משקפת את עוצמת הפעילות הצבאית.[24] מעבר לגיוס המסיבי בתחילת המלחמה, נערכו סבבי גיוס נרחבים בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2024 עקב המלחמה בצפון, בחודש אפריל 2025 בעקבות התעצמות הלחימה ברצועת עזה, ובחודש יוני 2025 בעקבות מבצע "עם כלביא". ולבסוף, ההיעדרות בגין חופשה היא עונתית ומשקפת את חגי ישראל.

23 כדי להמיר נתונים אלו לשיעורים מתוך כוח העבודה יש לזכור שכוח העבודה בישראל מונה כ-4.5 מיליון עובדים.

24 יש לזכור שסקרי כוח האדם מדווחים רק על היעדרות נסקרים מועסקים. מספרי המגויסים למילואים אינם כוללים אפוא את מי שאינו מועסק, למשל סטודנטים שאינם מועסקים.

תרשים 8. סיבות להיעדרות ממקום העבודה



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

פריון העבודה

הדיון לעיל עסק במשק הישראלי בהשוואה לעצמו. להלן נבחן את כלכלת ישראל בהשוואה למשקים אחרים בהיבט של פריון העבודה, שאותו נהוג למדוד במונחים של תוצר לעובד או תוצר לשעת עבודה. ההשוואה היא ביחס לקבוצה של חמש מדינות אירופיות קטנות הדומות לישראל בגודל אוכלוסייתן ובכך שכלכלתן מסתמכת בעיקר על הון אנושי: אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.[25]

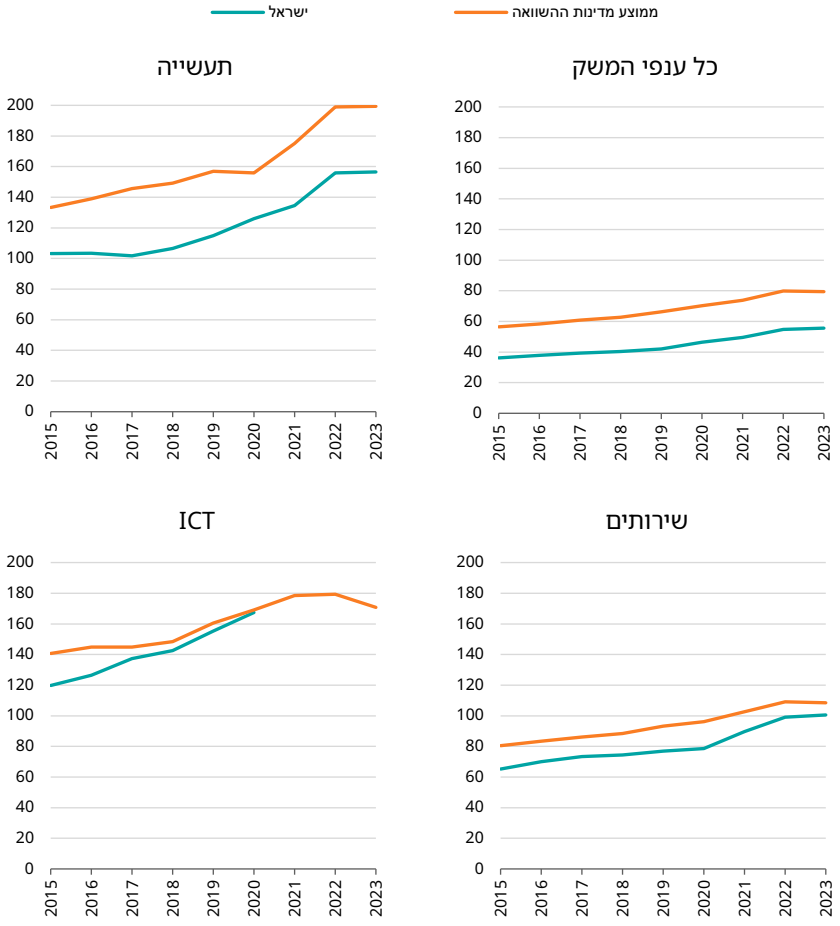
תרשים 9 מתאר את הערך המוסף לעובד במשק כולו (דולרים במונחי PPP של התוצר, כלומר כוח הקנייה – Purchasing Power Parity; כך גם בתרשימים הבאים), בתעשייה (למעט ענף הבנייה), בשירותים ובתעשיות ה-ICT.[26] התרשים מצביע על פערים ניכרים, אך הולכים ומצטמצמים, בין נתוניה של ישראל ובין אלה של ממוצע מדינות ההשוואה בין השנים 2015 ו-2023. הפער בערך המוסף לעובד של כל ענפי המשק, שעמד על 20% ב-2015, הצטמצם ל-12% ב-2023. בענפי התעשייה נותר הפער קבוע בשיעור של כ-12%. בענפי השירותים קטן הפער מ-19% ל-7%. בתחום ה-ICT חסרים נתונים לגבי ישראל לאחר 2020, אך בשנה זו נסגר לחלוטין הפער, שעמד על 15%. התרשים מצביע גם על פערים ניכרים בפריון בין ענפי התעשייה וה-ICT לענפי השירותים, המאפיינים הן את ישראל והן את מדינות ההשוואה.

25 בהשוואות דומות בנק ישראל מוסיף לקבוצה זו גם את בלגיה, אך היא מושמטת כאן משום שמבנה הכלכלה שלה שונה – המגזר הפיננסי בה חריג בגודלו.

26 תעשיות ה-ICT מוגדרות על ידי ה-OECD כענף 26 (ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ומכשור אופטי), 61 (שירותי תקשורת), 62 (תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים) ו-63 (שירותי מידע). יש לשים לב שהגדרה זו אינה חופפת את הגדרת ההיי-טק, כפי שיתואר להלן.

תרשים 9. הערך המוסף למועסק בישראל ובמדינות ההשוואה

אלפי דולרים שוטפים, במונחי PPP



הערה: מדינות ההשוואה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

תרשים 10 מציג מדד נוסף של פריון העבודה – הערך המוסף לשעת עבודה.[27] במדד זה הפערים גדולים עוד יותר. בכל ענפי המשק הפער היה 36% בשנת 2015 והצטמצם ל-30% בלבד ב-2023. בענף התעשייה נותר הפער בשיעור של 4%, ובענף השירותים הצטצמצם הפער, שעמד גם הוא על 36%, ב-8 נקודות אחוז.

תרשים 10. הערך המוסף לשעת עבודה בישראל ובמדינות ההשוואה

דולרים שוטפים, במונחי PPP



הערה: מדינות ההשוואה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

27 ה-OECD אינו מדווח על הנתונים האלה לגבי סקטור ה-ICT.

ההבדל בין נתוני הפריון ביחס לעובדים ובין הנתונים המתייחסים לשעות העבודה נובע כמובן מכמות שעות העבודה הממוצעת של העובדים בענפי המשק השונים. תרשים 11 מציג הבדלים אלו ומראה שבישראל המועסקים בכל הענפים עובדים יותר מאשר במדינות ההשוואה: הפער בכל ענפי המשק עומד על כ-25% ונותר כמעט קבוע במהלך השנים. בענפי התעשייה והשירותים הגיע הפער בשנת 2023 ל-30% ול-27%, בהתאמה – עלייה של 3 נקודות האחוז לעומת 2015. משמעות הפערים האלה היא שאילו היו המועסקים בישראל עובדים אותו מספר שעות כמו עמיתיהם במדינות ההשוואה, הפער בתוצר לעובד היה גדל בכ-30 נקודות האחוז.

תרשים 11. שעות עבודה שנתיות למועסק בישראל ובמדינות ההשוואה



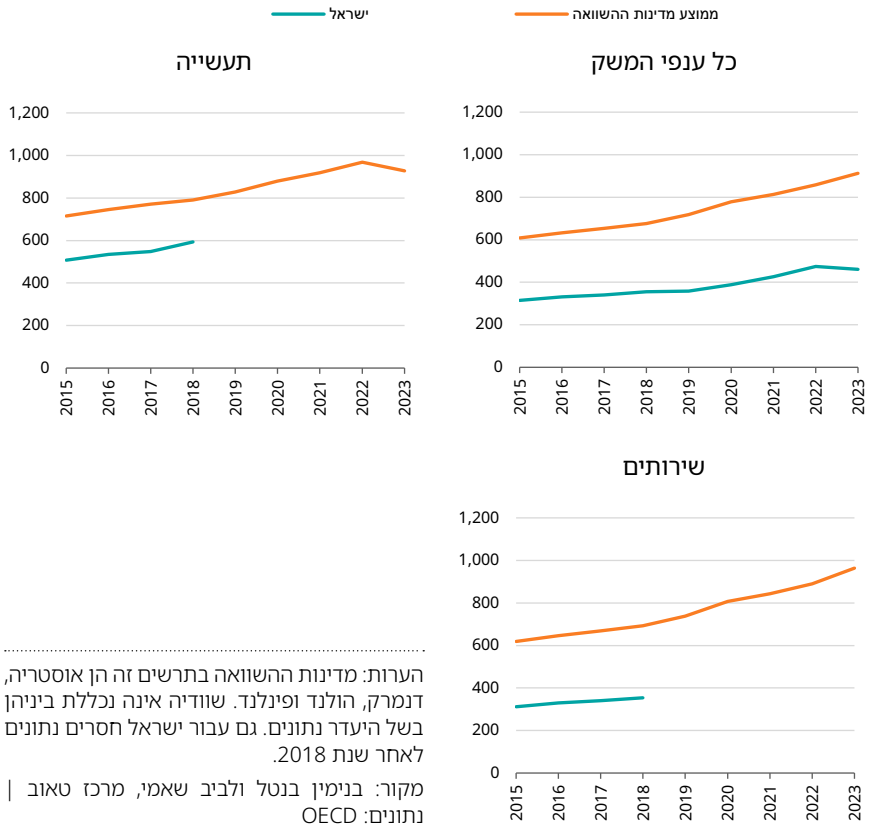
הערה: מדינות ההשוואה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

יש מגוון סיבות לכך שפריון העבודה בישראל נמוך משמעותית מזה שבמדינות ההשוואה (בנק ישראל, 2019). אחת מהן היא רמת ההון הפרטי יחסית למספר המועסקים, שבישראל היא נמוכה הרבה יותר מזו שבמדינות ההשוואה, כמותווה בתרשים 12. ההון למועסק במשק כולו ובענף השירותים הוא כמחצית מזה שבמדינות ההשוואה. בתעשייה עומד משתנה זה על כ-75% ביחס למדינות ההשוואה. בספרות מקובל לייחס גמישות של 1/3 לתוצר ביחס להון, ובמילים אחרות, עלייה של 10% בהון קשורה לעלייה של כ-3% בתוצר. בהתאם, פער של 50% בהון עקבי עם פער של כ-15% בתוצר; התאמת רמת ההון לעובד בישראל לרמתו במדינות ההשוואה הייתה סוגרת את פער התוצר למועסק, וכמחצית מהפער בתוצר לשעת עבודה.

תרשים 12. ההון למועסק בישראל ובמדינות ההשוואה

דולרים שוטפים, במונחי PPP



הערות: מדינות ההשוואה בתרשים זה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד ופינלנד. שוודיה אינה נכללת ביניהן בשל היעדר נתונים. גם עבור ישראל חסרים נתונים לאחר שנת 2018.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

ענף ההיי-טק

ענף ההיי-טק[28] חריג מאוד בכלכלת ישראל. הוא מעסיק כ-10% מכוח העבודה (בני 15 ומעלה) ואחראי לכ-60% מהיצוא. לפי רשות החדשנות, הענף אחראי לכ-20% מהתמ"ג ול-40% מצמיחת המשק מאז שנת 2018 (רשות החדשנות, 2024א). פריון העבודה הגבוה בענף מתבטא גם בשכר גבוה, ומתוך כך גם בתשלומים גבוהים של מס הכנסה ומס חברות: רשות החדשנות העריכה שבשנת 2020 כרבע מהכנסות המדינה נבע ממיסוי ענף ההיי-טק, ויותר משליש מתקבולי מס ההכנסה נבעו מעובדי הענף (רשות החדשנות, 2024ב).

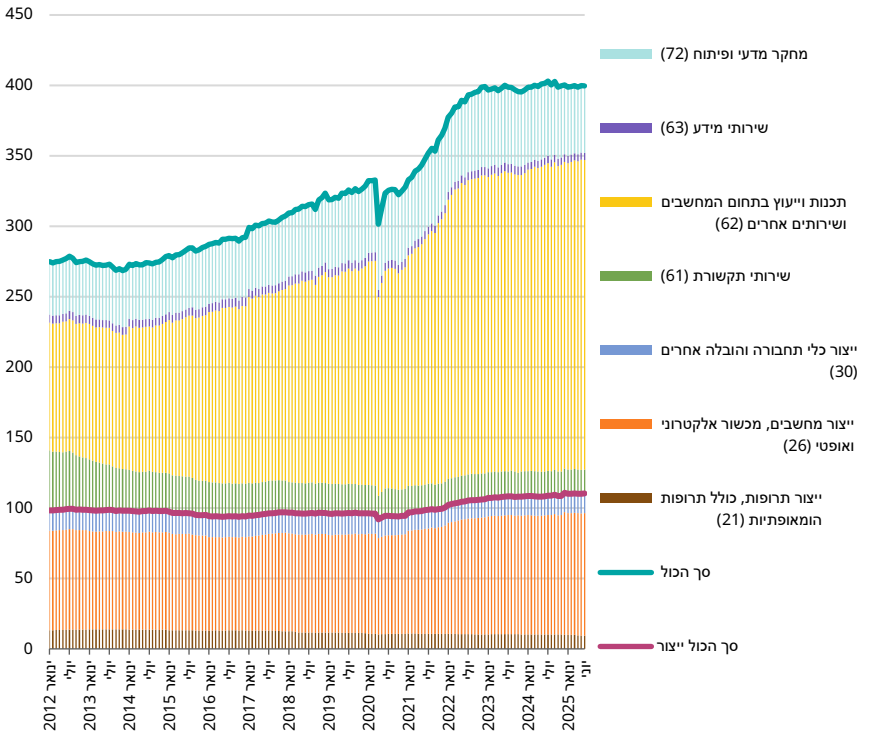
תעסוקה ושכר בהיי-טק

תרשים 13 מצביע על גידול מהיר בתעסוקה בענפי ההיי-טק שהחל באמצע העשור הקודם, בעיקר בענף התכנות והייעוץ בתחום המחשבים.[29] גידול זה הואץ עם היציאה ממשבר הקורונה עקב העלייה הדרמטית בהשקעות בענף ההיי-טק, ונעצר בסוף שנת 2022 עם חזרת קצב ההשקעות למצב ששרר לפני משבר הקורונה. בסוף שנת 2023, עוד בטרם פרצה המלחמה, חלה ירידה זמנית בהיקף התעסוקה בענף ההיי-טק בסדר גודל של כ-5,000 (מתוך 400 אלף) משרות. לאחרונה מסתמנת ירידה מזערית של כ-1,000 משרות, שנובעת כולה מירידת היקף התעסוקה בתעשיית התרופות.

28 על פי הגדרת הלמ"ס, תעשיות ההיי-טק כוללות את ענף 21 (ייצור תרופות, כולל תרופות הומיאופתיות), 26 (ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ומכשור אופטי) ו-303 (ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה). שירותי ההיי-טק כוללים את ענף 61 (שירותי תקשורת), 62 (תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים), 631 (עיבוד נתונים, אחסון ושירותים נלווים; אתרי שער לאינטרנט), 720 (מרכזי מחקר ופיתוח) ו-721 (מחקר ופיתוח בהנדסה ובמדעי הטבע). קיימת מחלוקת לגבי הכללתו של ענף 61 ברשימה. לפירוט ראו הלמ"ס, הגדרות, סיווגים והסברים.

29 נתונים אלו מבוססים על המוסד לביטוח לאומי, המגדיר את ענפי ההיי-טק כדלקמן: תעשייה – 21 (ייצור תרופות), 26 (ייצור מחשבים), 30 (ייצור כלי תחבורה). שירותים – 61 (תקשורת), 62 (תכנות), 63 (מידע), 72 (מחקר ופיתוח).

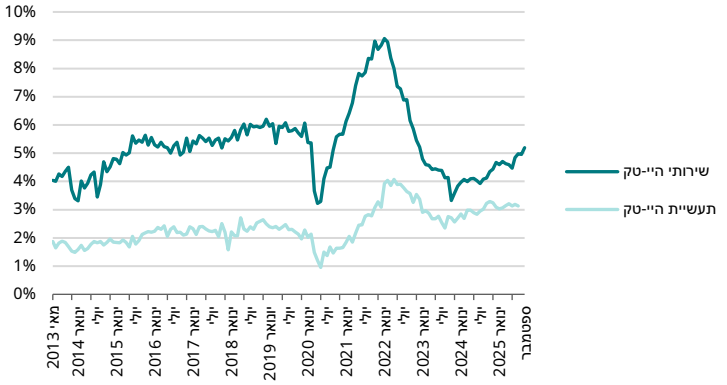
תרשים 13. תעסוקה בענפי ההיי-טק
באלפים



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

אינדיקציה נוספת למצב התעסוקה בענף ההיי-טק אפשר לקבל משיעור המשרות הפנויות, המוצג בתרשים 14. העלייה הדרמטית בשיעור המשרות הפנויות, במיוחד בתחום שירותי ההיי-טק, חלה במקביל לעלייה בשיעור התעסוקה עם סיום משבר הקורונה. בחודש אוקטובר 2023 חלה ירידה זמנית בשיעור המשרות הפנויות בשירותי ההיי-טק, אך מאז עולה שיעור זה בהתמדה. העצירה המקבילה במספר המועסקים מרמזת על כך שהמחסור בעובדים מרוכז בתחומים ספציפיים.

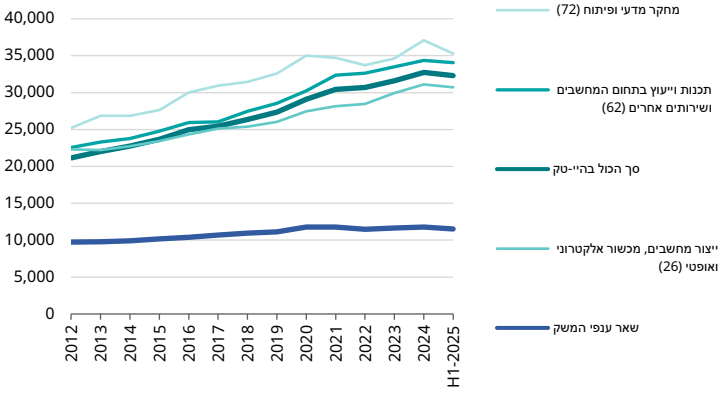
תרשים 14. שיעור המשרות הפנויות בהיי-טק



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תרשים 15 מציג את השכר הריאלי (במחירי 2024) בענפי ההיי-טק המרכזיים ובשאר ענפי המשק. התרשים מצביע על היווצרות פער בין שכרם של עובדי תעשיית ההיי-טק, המיוצגים על ידי תעשיית ייצור המחשבים והציוד האופטי, ובין זה של העובדים בשירותי ההיי-טק, המיוצגים על ידי המתכנתים. השכר הממוצע בקבוצה האחרונה אף מתקרב לזה של עובדי המחקר והפיתוח. אף שניכרת בלימה בגידול השכר הריאלי בכל המשק וירידה קלה בשכר עובדי המו"פ, הפער בין עובדי ההיי-טק לשאר העובדים מוסיף לגדול: פער זה עמד על 117% בשנת 2012 והגיע בשנת 2025 ל-180%. הדבר משקף את הפערים הגדולים בפריון העבודה.

תרשים 15. השכר הריאלי בהיי-טק ובשאר ענפי המשק
ש"ח לחודש, במחירי 2025

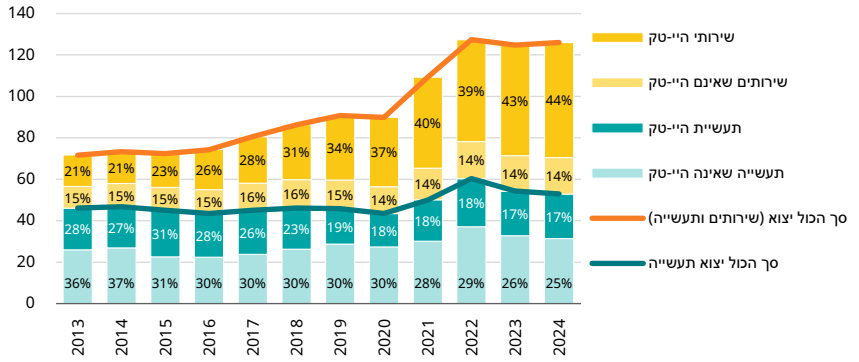


מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תרומת ההיי-טק ליצוא

תרשים 16 מצביע על התפתחות התרומה של מגזר ההיי-טק ליצוא הישראלי. בפרט התרשים מראה את השינוי הדרמטי ביצוא של שירותי ההיי-טק. בגודל המוחלט (בדולרים), היצוא של התעשייה בכלל ושל תעשיית ההיי-טק נותר קבוע בקירוב. גם גובה היצוא של שירותי ענפים אחרים מלבד ההיי-טק נותר קבוע למדי. המרכיב שזינק הוא יצוא שירותי ההיי-טק: מסכום של 15 מיליארד דולר ב-2013 ל-55 מיליארד ב-2024, ובאחוזים מסך היצוא – מ-21% ל-44%. זוהי תרומה גדולה מאוד לחשבון השוטף של ישראל ולמעמדה של המדינה בשווקים העולמיים.

תרשים 16. יצוא לפי עוצמה טכנולוגית
במיליארדי דולרים



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

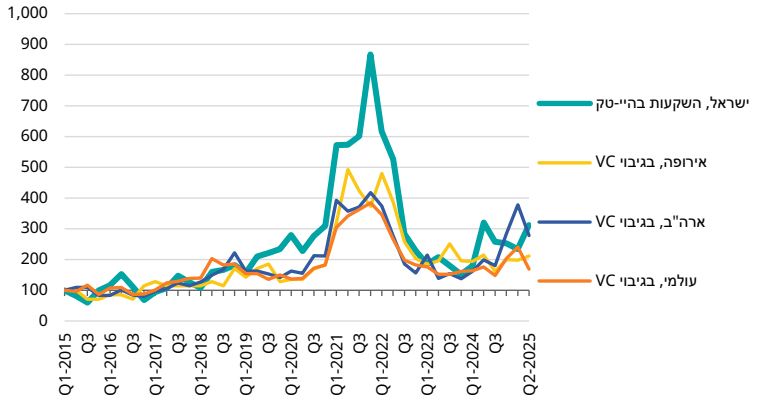
השקעות בהיי-טק

תרשים 17 מתאר את התפתחות ההשקעות בהיי-טק בישראל, בארצות הברית, באירופה ובעולם יחסית לרבעון הראשון של שנת 2015. בולטת מאוד העלייה החדה בהשקעות אלו בכל העולם בתקופת משבר הקורונה, בעיקר כתוצאה משערי הריבית האפסיים ששררו בתקופה זו. בישראל הייתה העלייה הזאת חדה פי שניים מאשר בשאר העולם, וההשקעות בה קפצו מסדר גודל של 2 מיליארד דולר לרבעון ל-5 מיליארד ואף ל-8 מיליארד ברבעון הרביעי של 2021. השקעות אלו הזינו את העלייה החדה בביקוש לעובדים הניכרת בתרשימים 13 ו-14, וכן את העלייה בשכר המשתקפת בתרשים 15. עם עליית שערי הריבית בעולם, קטנה במהירות ההשקעה בהיי-טק והתקרבה שוב לרמתה ערב משבר הקורונה. שנת 2024 ושני הרבעונים הראשונים של שנת 2025 מצביעים על עניין מתמשך של משקיעים בעולם בענף ההיי-טק הישראלי, חרף המלחמה.

היותה של ישראל "מעצמת היי-טק" מתבטא בחלקה בהשקעות בהיי-טק, העולה בהרבה על חלקה בכלכלות העולמיות. ההשקעה בהיי-טק בישראל נעה סביב 5% יחסית להשקעה בארצות הברית, אף שהתוצר שלה הוא כ-2% מזה של ארצות הברית. חלקה של ישראל בהשקעות ההיי-טק באירופה עומד על כ-20%, אף שהיקף התמ"ג הישראלי

הוא 3.5% יחסית לזה של מדינות האיחוד האירופי.[30] יחסית לעולם, היקף ההשקעה בהיי-טק בישראל עומד על כ-2% בהשוואה לתמ"ג, המהווה כ-0.3% מהתמ"ג העולמי.

תרשים 17. מדד ההשקעה בהיי-טק בישראל, בארה"ב, באירופה ובעולם
Q1-2015 = 100



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: Dealroom, Ernst and Young; IVC, 2025

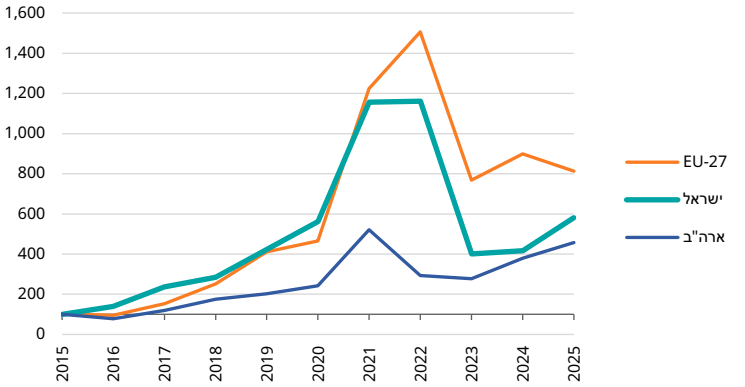
השקעות בבינה מלאכותית

מקומו של תחום הבינה המלאכותית בתעשיית ההיי-טק הולך וגדל. תרשים 18 מציג את העלייה בהשקעות בבינה מלאכותית בישראל, בארצות הברית ובמדינות האיחוד האירופי. הזינוק החד שחל בהשקעות אלו בתקופת משבר הקורונה, במיוחד בישראל ובאירופה, התמתן מאז, אך הגידול בהן גבוה משיעור הגידול בהשקעות ההיי-טק המסתמן בתרשים 17.

הצמיחה המהירה בהשקעות בבינה מלאכותית הובילה לכך שעד כה, בשנת 2025 ההשקעות בתחום זה מהוות כ-30% מסך ההשקעות בהיי-טק בישראל. נתח זה גבוה מחלקן של ההשקעות בבינה מלאכותית במדינות האיחוד האירופי, אך נמוך בכמחצית מזה שבארצות הברית. בדולרים, השקעות בבינה מלאכותית בישראל מהוות כרבע מההשקעות המקבילות באירופה וכ-2% מההשקעות בבינה מלאכותית בארצות הברית.

30 נתוני ההשקעה בהיי-טק מתייחסים לכל מדינות אירופה. נתוני התמ"ג מתייחסים רק למדינות האיחוד האירופי.

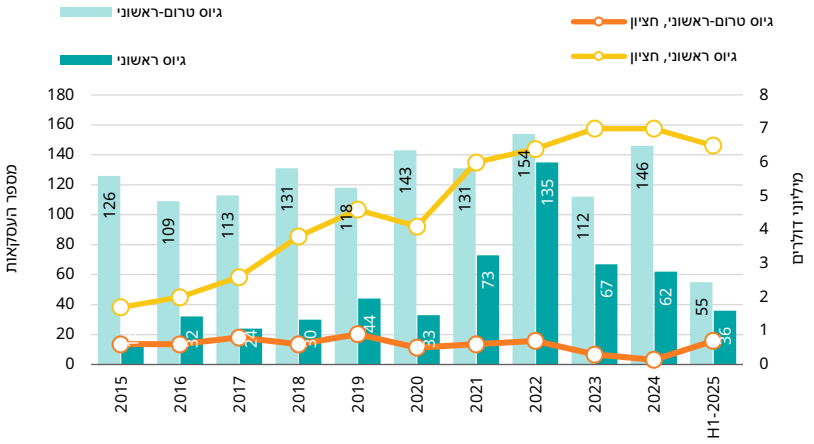
תרשים 18. מדד ההשקעה בבינה מלאכותית בישראל, בארה"ב ובאירופה
2015 = 100



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

עיקר השקעות ההיי-טק מופנות לחברות מבוססות בעלות מוצרים שהוכיחו את עצמם. עם זאת, השקעות ראשוניות בחברות שרק מתחילות את דרכן מעידות על אמון המשקיעים במגזר ההיי-טק הישראלי לטווח ארוך. תרשים 19 מציג השקעות בחברות בשלב יצירת הרעיון – השלב הטרום-ראשוני (pre-seed) – ובשלב הראשוני (seed), שלב הפיתוח של הרעיון לקראת מוצר בעל ערך מסחרי. הנתונים מראים מגמת עלייה במספר ההשקעות ובהשקעה החציונית בשלב ה-seed עד לשנת 2022. מאז מסתמנת יציבות בנתונים אלה. בשלב ה-pre-seed המצב אינו חד-משמעי. בשנת 2024 הייתה עלייה במספר העסקאות בהשוואה לקודמתה, ונראה ששנת 2025 תחזור למצב של 2023. ה-pre-seed הוא שלב מוקדם מאוד בפיתוח רעיון או מוצר, ובשלב זה קשה לראות שינוי בנתונים או סיכון להתפתחות חברות בשלות בישראל בעתיד.

תרשים 19. מספר ההשקעות והיקף ההשקעות בשלב הטרום-ראשוני ובשלב הראשוני



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: IVC, 2025

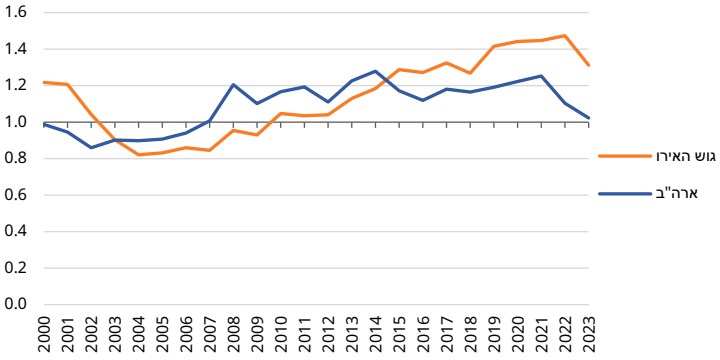
רמת המחירים

המחירים בישראל גבוהים – את זה מרגיש כל ישראלי שמבקר בחו"ל. אבל תחושה זו מערבת שני נושאים: מחירים יחסיים ושערי חליפין. כאשר עוסקים במחירים יחסיים, שואלים בדרך כלל על הקשר התוך-מדינתי. למשל, ארוחה במסעדה היא יקרה בהשוואה לארוחה דומה שאפשר להכין בבית. לעומת זאת, בהשוואה בין-לאומית מעורב שער החליפין. כאשר המטבע המקומי "חזק", עבור יחידה אחת שלו מקבלים כמות גבוהה של מטבע זר. לכן המחיר המשתלם בחו"ל עבור מוצר נתון, למשל המבורגר של מקדונלדס, נראה נמוך. ההפך קורה כאשר המטבע המקומי "חלש": אז ההמרה מניבה כמות קטנה יחסית של מטבע זר, והמוצר (הזהה) בחו"ל נראה יקר. מכיוון שיש הבדלים ניכרים בהרכב סל מוצרי התצרוכת הממוצע של משקי הבית במדינות שונות, קשה לערוך השוואות בין-לאומיות בנושא. עם זאת, גופים בין-לאומיים כדוגמת ה-OECD משווים את מחיריהן של קבוצות מוצרים מתוך סך התצרוכת במדינות שונות, בהתאם למחירים המקומיים ולשער החליפין הרלוונטי. בהתאם מחושב גם שער החליפין שהיה צריך לשרור אילו המחיר היה משתווה. שער חליפין זה נקרא "שער החליפין של שוויון כוח קנייה" (PPP), והוא זה שמשמש בסיס להשוואת יוקר המחיה. השיעור שבו שער החליפין ההיפותטי של ה-PPP

גבוה או נמוך משער החליפין השורר בשוק משקף את המידה שבה אותו מרכיב של סל התצרוכת (ושל הסל כולו) יקר או זול במדינה מסוימת מזה של מדינת ההשוואה.[31]

תרשים 20 מציג את הפער בין שער החליפין בשוק ובין שער החליפין של ה-PPP, המתייחס לסל המוצרים שמשקי הבית קונים בפועל (HFCE – Household Final Consumption Expenditure). התרשים מראה שלא תמיד הייתה ישראל מדינה "יקרה". במרבית העשור הראשון של המאה הייתה המחיה בישראל "זולה" הן ביחס לארצות הברית והן ביחס לאירופה (המדד מתחת ל-1). אלה השנים שבהן השקל היה "חלש". מאז עלתה רמת המחירים בישראל לרמה הגבוהה ביותר מ-40% מהרמה במדינות גוש האירו. ישראל יקרה גם ביחס לארצות הברית, בערך ב-20%. הפערים משקפים את השינויים בשער החליפין של האירו ביחס לדולר.[32] רק בשנים האחרונות חלה תפנית מסוימת – בשנת 2023 (האחרונה שלגביה יש נתונים) הייתה ישראל יקרה בכ-30% ממדינות גוש האירו, אך ביחס לארצות הברית הפער נסגר, למעשה. התרשים ממחיש עד כמה הבסיס שאליו המדינה מושווית (ארצות הברית או ממוצע מדינות גוש האירו) משפיע על התוצאה.

תרשים 20. היחס בין רמת המחירים בישראל לרמת המחירים בארה"ב ובגוש האירו



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

31 האקונומיסט מתבסס על מחירו של כריך ביג מק במדינות שונות כדי לבחון אם בשער החליפין של השוק הכריך "יקר" יותר או "זול" יותר מאשר בארצות הברית למשל. העיתון גם מחשב את שער החליפין שהיה צריך לשרור כדי להשוות את המחירים. לפי חישוב זה, בחודש יולי 2025 שער השוק של השקל השווה בדיוק את מחירי ההמבורגר בישראל ובארצות הברית. ראו באתר האקונומיסט, Big Mac Index.

32 למשל, בין פברואר 2018 לאפריל 2020 איבד האירו כ-12% מערכו ביחס לדולר, ובין ינואר 2021 לאוקטובר 2022 איבד האירו 20% מערכו ביחס לדולר.

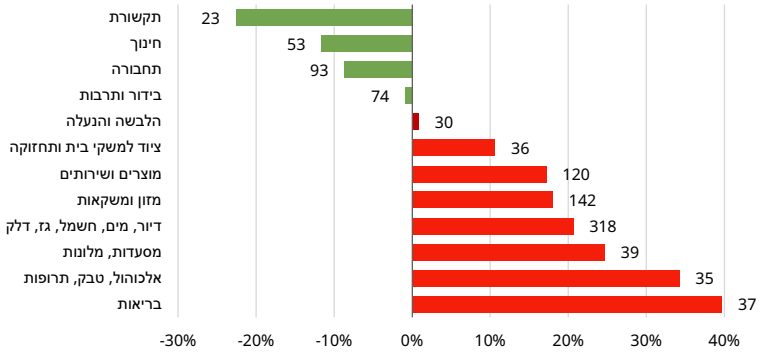
תרשים 21 מציג את יוקר המחיה בישראל בהשוואה לחמש מדינות – אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה – בשנת 2023. התרשים מתבסס על תחשיבי ה-OECD המושתתים על מחיריהם של מוצרים ושירותים דומים ככל האפשר במדינות השונות. המוצרים מקובצים למרכיבים העיקריים של סל הצריכה של משקי הבית על מנת לאפשר השוואה בין-לאומית של מחיריהם. התרשים מתאר את פערי המחירים של מרכיבים אלה בין ישראל לממוצע במדינות ההשוואה (כלומר, הפערים בין שער החליפין של שוויון כוח הקנייה בכל קבוצת מוצרים ובין שער החליפין בשוק). כמו כן התרשים מראה את משקלה של ההוצאה על כל קבוצת מוצרים בתוך סל הצריכה הישראלי (מתוך 1,000), נכון לשנת 2023.[33] מתוך כך, התרשים מאפשר גם לבחון מחירים יחסיים בתוך ישראל. למשל, סעיף ההוצאה הגדול ביותר של משקי הבית בישראל הוא סעיף הדיור, ומשקלו קרוב לשליש. לפי שערי החליפין ששררו בשוק בשנת 2023, בסעיף זה הייתה ישראל יקרה בכ-20% מהממוצע במדינות ההשוואה. נתון שאולי מפתיע במקצת הוא הסעיף שבו יוקר המחיה הוא הגבוה ביותר – סעיף הבריאות, שבו ישראל יקרה ב-40% ממדינות ההשוואה. נראה שהפער נובע מתחרותיות נמוכה במוצרים הקשורים בבריאות (למשל, משחות שיניים), אך גם משכר העבודה הגבוה יחסית של עובדי מערכת הבריאות.[34] מחירי ההלבשה וההנעלה, הנופש והתרבות בישראל דומים לאלה שבמדינות ההשוואה, אך משקלם של סעיפים אלו נמוך. משקי הבית בישראל נהנו משירותי תקשורת הזולים בכ-20% מהמחירים המקבילים במדינות ההשוואה. בסך הכול, המחירים של סל מוצרי התצרוכת בישראל היו יקרים מאלה של ממוצע מדינות ההשוואה בכ-13%.[35]

33 עקב ההרמוניזציה של קבוצות המוצרים המבוצעת על ידי ה-OECD לצורך חישוב שוויון כוח הקנייה, משקלן היחסי בסל הצריכה שונה במעט מזה שבו משתמשת הלמ"ס לצורך חישוב מדד המחירים לצרכן.

34 השוואת המחירים של מוצרי הבריאות המבוצעת על ידי ה-OECD כוללת את עלות השירותים של בתי החולים. ראו OECD, 2024, pp. 267–268.

35 על פי נתוני חודש יולי 2025, ישראל יקרה בכ-16% מממוצע מדינות ההשוואה.

תרשים 21. יוקר המחיה בסעיפי הוצאה עיקריים, ישראל ביחס למדינות ההשוואה, 2023



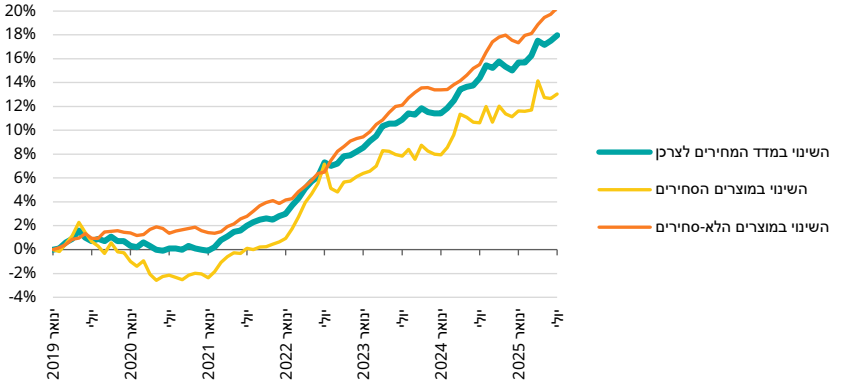
הערות: המספרים בקצות העמודות מייצגים את חלקו של הסעיף בתוך סל התצרוכת הישראלי (מתוך 1,000). מדינות ההשוואה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

העובדה שישראל היא "מדינה יקרה" קשורה, כאמור, לכך ששער החליפין בשוק כביכול "נמוך מדי". באותה מידה, התיסוף המתמשך בשער השקל המייקר את ישראל יחסית למדינות אחרות הוא בדיוק זה שמוזיל את המוצרים המיובאים לישראל ובכך עוזר להוריד את קצב עליית המחירים.[36] עובדה זו משתקפת בתרשים 22, המראה את התפתחות מדד המחירים לצרכן מפורק למחירי המוצרים הסחירים (כשליש מסל המוצרים) ולמחירי המוצרים הבלתי סחירים (שני שלישים מהסל). מאז תחילתה של שנת 2019 ניכרת בברור השפעתם הממתנת של המוצרים הסחירים. בעוד מחיריהם של המוצרים הבלתי סחירים עלו מאז בכ-20%, מחירי הסחירים עלו בכ-13% בלבד והובילו לכך שמדד המחירים לצרכן עלה רק ב-18%.

36 להרחבה ראו גרונאו, 2023.

תרשים 22. השינוי במדד המחירים לצרכן יחסית ל-2019: מוצרים סחירים ובלתי סחירים



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

זרקור

יוקר המחיה בישראל: ניתוח השוואתי

התיאוריה הכלכלית צופה שבמונחי שוויון כוח קנייה, מדינות עשירות יותר יהיו גם "יקרות" יותר (אפקט בלסה-סמואלסון).[37] בקצרה, הדבר נובע מכך שפריון העבודה במדינות עשירות, בפרט במגזר המוצרים הסחירים, גבוה יותר מזה שבמדינות עניות יותר; בהתאם לכך, שכר העבודה במגזר השכירים במדינות אלו גבוה יותר, ומכך מתחייב שגם שכר העבודה במגזר הבלתי סחירים יהיה גבוה יותר.[38] פריון העבודה במגזר הבלתי סחירים נוטה להיות נמוך יותר, ובהתאם עולים מחיריהם היחסיים של המוצרים הבלתי סחירים.[39] התוצאה הסופית היא עלייה ברמת המחירים במדינות העשירות יחסית למדינות העניות יותר, בשיעור העולה על זה המתבקש משוויון כוח הקנייה.

37 האפקט נקרא על שם בלה בלסה ופול סמואלסון, שני חוקרים שפרסמו את מאמריהם בנושא באותה שנה (Balassa, 1964; Samuelson, 1964).

38 התופעה קשורה גם במה שמכונה אפקט באומל (Baumol effect), שלפיו השכר במגזרים מסוימים (ובפרט בשירותים) עולה ללא קשר לעלייה בפריון. באומל ובוון הדגימו זאת במתרחש בתחום האמנויות: "התפוקה לשעת עבודה של הכנר המנגן רביעייה של שוברט באולם קונצרטים סטנדרטי קבועה יחסית, ודי קשה להפחית את מספר השחקנים הנחוצים להפקת המחזה הנרי הרביעי, חלק ב'" (Baumol & Bowen, 1965, p. 499).

39 ראו איור 3.2 בדוח המיוחד של מחלקת המחקר של בנק ישראל (2019), המצביע על קשר ברור בין פריון העבודה בענפים שונים בישראל (יחסית למדינות ה-OECD) ובין פוטנציאל היצוא של אותם ענפים.

תרשים 23 מציג תוצאות רגרסיות לגבי ישראל הנובעות מפאנל של כל מדינות ה-OECD (למעט לוקסמבורג ואירלנד) בשנים 2000–2024.[40] בכל הרגרסיות משתנה צד שמאל (המשתנה המוסבר) הוא מדד יוקר המחיה היחסי (ביחס לממוצע גיאומטרי של כל מדינות ה-OECD), דהיינו היחס בין שער החליפין המשווה את מחיר סל התצרוכת למחירו הבין-לאומי ובין שער החליפין (הממוצע) בשוק. הקו הכחול בתרשים מתאר את התפתחותו של משתנה זה מאז שנת 2000. נראה שהמחירים בישראל היו גבוהים מאלה של מדינות ה-OECD בתחילת המאה, אך השתוו להם באמצע העשור הראשון. מאז החלה התייקרות שהגיעה לשיאה בתחילת העשור הנוכחי, והחלה להתמתן בהמשכו.[41] נוסף על הנתונים עצמם, התרשים מציג שלושה ניתוחים שמנסים לעמוד על הגורמים המניעים את יוקר המחיה היחסי בישראל.[42] הראשון (עקום אדום) מבודד ברוח מודל בלסה-סמואלסון את השפעת התוצר לנפש בכל מדינה (ליניארי וריבועי). משתנה זה נע באיטיות וללא תנודות לאורך הזמן, ואמנם מייצר עקום עולה (בצורה מתונה), אך אינו מצליח לעקוב אחרי השינויים בנתונים. השני (עקום ירוק) מוסיף משתנה מסביר המייצג את השפעתם קצרת הטווח של מחירי המוצרים הסחירים על מחירו של סל התצרוכת (כמו בתרשים 22).[43] העקום המנובא עוקב באופן צמוד למדי אחר הנתונים. אם כן, נראה שהגורמים המשפיעים על התנודות ביוקר המחיה היחסי בישראל אכן נובעים במידה רבה מאוד מהתנודות בשער החליפין ולא

40 לוקסמבורג היא עיר-מדינה שכלכלתה מושתתת כמעט בלעדית על המגזר הפיננסי. החשבונות הלאומיים של אירלנד בעייתיים מאוד בגלל הנוכחות המסיבית של חברות רב-לאומיות במדינה, הנובעת ממעמדה הייחודי של אירלנד כחברה באיחוד האירופי לצד הסכמים בי-לטרליים ייחודיים שלה עם ארצות הברית.

41 נתוניה של ישראל בתרשים 21 שונים במקצת מאלה שבתרשים 19 בגלל הייחוס של מדד יוקר המחיה לממוצע הגיאומטרי של מדינות ה-OECD, בניסיון לנטרל את התנודות של שער החליפין בין האירו לדולר. עם זאת, המגמות נותרות בעינן.

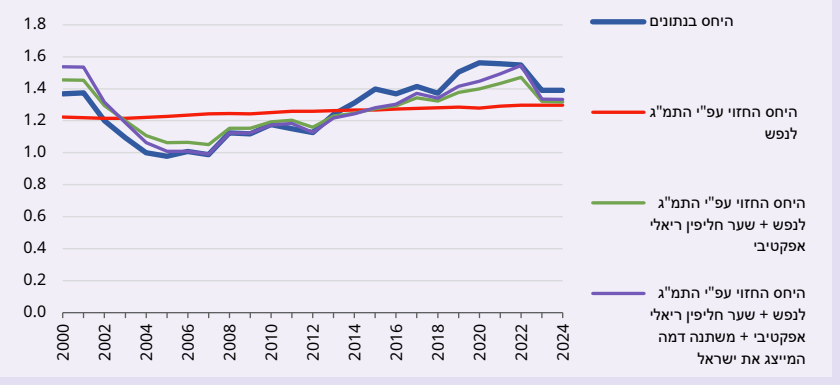
42 לפרטים על הרגרסיה ראו בנספח.

43 ליתר דיוק, הרגרסיה כוללת את שער החליפין הריאלי האפקטיבי (REER – Real Effective Exchange Rate), שמהווה מדד מדניתי המשקלל, ביחס לשנת בסיס, את שערי החליפין הנומינליים של המדינה יחסית לכל המדינות שאיתן היא מקיימת סחר בהתאם להיקפי הסחר, תוך התחשבות ביחס רמת המחירים במדינה יחסית לרמת המחירים במדינה הסוחרת.

מגורמים בסיסיים. הערכה זו מתחזקת עוד במודל האחרון (העקום הסגול), המאפשר למודל הרגרסיה להבחין בהשפעה המיוחדת של מדד שער החליפין הריאלי על יוקר המחיה היחסי בישראל. התוצאה מראה שיוקר המחיה בישראל רגיש עוד יותר ממדינות אחרות לתנודות בשער החליפין הריאלי. במדגם כולו התמסורת בין שער החליפין האפקטיבי הריאלי ובין מדד יוקר המחיה היחסי היא בסדר גודל של 0.9, כלומר עלייה של 1% במדד שער החליפין הריאלי האפקטיבי מעלה את יוקר המחיה היחסי ב-0.9%. בישראל התמסורת גבוהה עוד יותר – ההשפעה היא בסדר גודל של 1.2%.

מלבד משתנים אלו הרגרסיות כוללות אפקט מדינתי קבוע, שתופס גורמים המאפיינים את המדינות השונות (הפריון, מדיניות התחרות, המיסוי) שאינם כלולים במודל במפורש. גורם המדינה הקבוע בישראל מצביע על פער בסיסי של כ-29% ברמת המחירים בין ישראל לממוצע ה-OECD, עובדה הבאה לידי ביטוי בהסטת החיזוי המושתת על משתני התוצר לנפש בלבד כלפי מעלה.

תרשים 23. היחס בין יוקר המחיה בישראל ליוקר המחיה הממוצע ב-OECD



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: OECD

סיכום

כלכלת ישראל נמצאה בסיכון של ממש. הוצאות המלחמה הגבוהות העלו את הגירעון בתקציב המדינה, את החוב ביחס לתוצר ואת נטל תשלומי הריבית. התמשכות המלחמה פגעה בפריון, בהשקעות, בצריכה הפרטית ובצמיחת המשק. הרגיעה הביטחונית המסתמנת והסיכוי להסדרים אזוריים מדיניים נושאים עימם תקווה כי המשק יחזור למסלול של צמיחה מהירה. לצורך זה נחוצה יותר מתמיד מדיניות תומכת צמיחה הכוללת במיוחד השקעה בתשתיות הפיזיות ובשיפור ההון האנושי. החשש הוא שהוצאות הביטחון הגבוהות ידחקו לא רק הוצאות אזרחיות לטובת רווחת האזרחים אלא גם השקעות כאלה, ובכך ייווצר מעגל קסמים: היעדר צמיחה יחריף את המחסור במשאבים, יפגע בהשקעות הציבוריות הנדרשות ויקטין עוד יותר את שיעור צמיחת התוצר. תהליך כזה אף עלול לסכן את יכולתה של ישראל לממן את הוצאות הביטחון הנדרשות. קובעי המדיניות חייבים להיות ערים לסיכונים אלו ולדילמות שהם מציבים.

מקורות

בנטל, ב', ושאמי, ל' (2024). כלכלת ישראל 2024: משק במלחמה. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 21–58). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנק ישראל (2018). **הצוות ללימוד ובחינה של מטבעות דיגיטליים בהנפקת בנקים מרכזיים: דוח מסכם**. בנק ישראל.

בנק ישראל (2019). **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה**. בנק ישראל, חטיבת המחקר.

בנק ישראל (2022). **קול קורא בנושא השקל הדיגיטלי: סיכום תגובות הציבור**. בנק ישראל.

בנק ישראל (2023). **תרחישים אפשריים להחלטה על הנפקה של השקל הדיגיטלי**. בנק ישראל.

בנק ישראל (2024). **ארכיטקטורה לוגית למערכת השקל הדיגיטלי**. בנק ישראל.

בנק ישראל (2025). **אפיון ראשוני למערכת השקל הדיגיטלי**. בנק ישראל.

גרונאו, ר' (2023). **מדיניות כלכלית בסכיזופרניה: רמת המחירים והאינפלציה בישראל 1996–2017** (מאמר לדיון מס' H23.01). מכון פאלק.

הכנסת (2024). **תקציב המדינה: הצעה לשנת הכספים 2025**. כנסת ישראל.

ועדת לוקר (2015). **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון**. משרד ראש הממשלה.

ועדת נגל (2024). **הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח**. משרד ראש הממשלה.

רשות החדשנות (2024א). **דוח שנתי: מצב ההייטק 2024**. רשות החדשנות.

רשות החדשנות (2024ב). **תרומת ענף ההייטק להכנסות המדינה מעבודה ומחברות**. אגף הכלכלן הראשי, רשות החדשנות.

Balassa, B. (1964). The purchasing-power parity doctrine: A reappraisal. *Journal of Political Economy, 72*(6), 584–596.

Baumol, W. J., & Bowen, W. G. (1965). On the performing arts: The anatomy of their economic problems. *The American Economic Review, 55* (1/2), 495–502.

BIS (2021). *Annual economic report*. Bank for International Settlements.

Di Iorio, A., Kosse A., & Mattei I. (2024). *Embracing diversity, advancing together – results of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto* (BIS Papers No. 147). Bank for International Settlements.

Friedman, M. (1960). *A program for monetary stability*. Fordham University Press.

IVC (2025). *Israeli high-tech ecosystem in perspective*. Israeli Tech Review.

Mundlak, Y. (1978). On the pooling of time series and cross section data. *Econometrica, 46*(1), 69–85.

OECD (2024). *Eurostat — OECD methodological manual on purchasing power parities*. 2023 edition. OECD Publishing.

Samuelson, P. (1964). Theoretical notes on trade problems. *Review of Economics and Statistics, 46*(2), 145–154.

נספח

המודל האקונומטרי המלא הוא:

$$r_{c,t} = \alpha \cdot y_{c,t} + \beta \cdot \left(y_{c,t}\right)^2 + \gamma \cdot REER_{c,t} + \delta \cdot Israel + \varepsilon_c + u_{c,t}$$

באשר $r_{c,t}$ הוא היחס בין יוקר המחיה היחסי במדינה c בזמן t לממוצע הגיאומטרי של יוקר המחיה היחסי בכל מדינות המדגם בתקופה t, $y_{c,t}$ הוא הפער בין התמ"ג לנפש במדינה c בזמן t לחציון משתנה זה על פני מדינות המדגם בתקופה t, ו- $REER_{c,t}$ הוא הפער בין לוג מדד שער החליפין האפקטיבי הריאלי במדינה c בזמן t לממוצע משתנה זה על פני כל המדינות.[44] ε_c הוא האפקט הקבוע של מדינה c ו-$u_{c,t}$ הוא גורם השגיאה האקראי. המודל הורץ בשלוש גרסאות: משתני התמ"ג לנפש בלבד, משתנים אלו נוסף על משתנה שער החליפין הריאלי האפקטיבי, וגרסה נוספת המאפשרת מקדם שונה לישראל על שער החליפין. מעבר לכך הורצה גרסה שבה משתנה צד שמאל ומשתני התמ"ג לנפש מומרים ללוגים, וגרסה שבה הם מורצים ברמות המתאימות. במקרה הראשון המקדמים מייצגים גמישויות ובשני המקרים האחרים מקדמי התמ"ג לנפש מייצגים השפעות שוליות, והמקדם על משתנה שער החליפין מייצג סמי-גמישויות. לוח נ'1 להלן מסכם את תוצאות ההרצות.

לוחות 1א ו-1ב מצביעים על חוסר המובהקות של המקדמים על משתני התמ"ג לנפש. עם זאת, המודל תואם היטב את הנתונים, כפי שניתן ללמוד מ-R^2 גבוה מאוד. זה אומר שהשונות בין המדינות "מוסברת" על ידי הגורמים הקבועים של המדינות. ואולם משתני התוצר לנפש אינם מסבירים את השונות בתוך המדינות – יחסית לשינוי המתון במשתני התוצר לנפש, התנודתיות במדד כוח הקנייה פשוט גבוהה מדי. תמונה זו משתנה כאשר מוספים את משתני ה-$REER$ שמקדמיהם מובהקים ברמה גבוהה מאוד. תרשים 21 מבליט את התופעות האלה לגבי ישראל.[45]

---

44 ההבדל במרכוז משתני התמ"ג ומשתנה המדד היחסי של שער החליפין האפקטיבי הריאלי נובע מאופי המשתנים. הראשון הוא משתנה מוחלט, והמרכוז ביחס לחציון מונע השפעה יתרה של ערכי קיצון; השני, כאמור, מדוד כיחס. המרכוז בלוגים ביחס לממוצע הלוגים שקול לנרמול ביחס לממוצע הגיאומטרי בעולם, בדומה לנרמול משתנה צד שמאל.

45 ספציפיקציה אלטרנטיבית למודל שהציע יאיר מונדלק (Mundlak, 1978) מאפשרת זיהוי של השפעת התוצר לנפש על יוקר המחיה היחסי (אבל לא של אפקטים מדינתיים סמויים אחרים). מודל זה (לא מדווח) מצביע על גמישות יוקר המחיה היחסי ביחס לתוצר לנפש של 0.18.

לוח נ'1א. תוצאות הרגרסיות: ספציפיקציה לוגריתמית

משתנה	תמ"ג, שער חליפין ואפקט ישראל	תמ"ג ושער חליפין	תמ"ג בלבד
תוצר לנפש	0.031930	0.013320	0.012663
p-value	0.153356	0.258116	0.274578
תוצר לנפש בריבוע	-0.010460	-0.006250	-0.006350
p-value	0.278320	0.090694	0.088639
REER		0.905989	0.893205
p-value		0	0
ישראל (משתנה דמה)			0.325160
p-value			0
R^2 overall	0.895818	0.966641	0.966995
R^2 within	0.047914	0.698731	0.695494

לוח נ'1ב. תוצאות הרגרסיות: ספציפיקציה ליניארית

משתנה	תמ"ג, שער חליפין ואפקט ישראל	תמ"ג ושער חליפין	תמ"ג בלבד
תוצר לנפש	0.023969	0.001095	-0.000150
p-value	0.300862	0.940058	0.991686
תוצר לנפש בריבוע	-0.008930	-0.002640	-0.002830
p-value	0.306566	0.516260	0.495729
REER		0.953459	0.929287
p-value		0	0
ישראל (משתנה דמה)			0.096409
p-value			0
R^2 overall	0.886896	0.957243	0.958475
R^2 within	0.028491	0.655562	0.645347

הערה: הרגרסיות הורצו בעזרת ChatGPT5.

מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: IMF

מאמר 1



מאמר 2



תקציר מנהלים

חשבונות של העברות בין-דוריות בישראל

אלכס וינרב, קיריל שרברמן ואבי וייס

תקציר זה מביא את עיקריהם של שני מאמרים העוסקים בשיטת ה-NTA (National Transfer Accounts) – חשבונות של העברות בין-דוריות. כלי חדשני זה משמש להערכה כלכלית ופיסקלית של שינויים דמוגרפיים, וניתן לחשב בעזרתו כמה כסף אנשים בגילים שונים מכניסים, מוציאים ומעבירים זה לזה – בין דורות או בין קבוצות גיל – במישור הפרטי ובמישור הציבורי. בכך הוא מסייע להבין כיצד משתנה היחס בין ההכנסות להוצאות לאורך מחזור החיים. בשנים האחרונות הורחבה השיטה כדי להבחין בין המדדים הללו לפי חלוקות אחרות – למשל לפי מגדר או לפי קטגוריות חינוכיות. בשני מחקרים אלו התמקדו פרופ' אלכס וינרב, קיריל שרברמן ופרופ' אבי וייס הן בהבדלים בין ישראל לבין מדינות OECD אחרות והן בהבדלים בין שלוש קבוצות האוכלוסייה העיקריות בישראל: חרדים, יהודים לא-חרדים וערבים. לדברי החוקרים, ה-NTA עשוי לסייע למקבלי ההחלטות בישראל בהתוויית מדיניות ציבורית חברתית וכלכלית על סמך השינויים הדמוגרפיים הצפויים בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה במדינה.

* פרופ' אלכס וינרב, ראש תחום הדמוגרפיה ומנהל המחקר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; קיריל שרברמן, חוקר במרכז טאוב ודוקטורנט במחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן; פרופ' אבי וייס, נשיא מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן. המחקרים פורסמו בנובמבר 2025 והם זמינים לקריאה באתר של מרכז טאוב: (1) חשבונות של העברות בין-דוריות בישראל; (2) ההשלכות הפיסקליות של שינויים בהרכב הדמוגרפי.

יסודות ה-NTA

ה-NTA נועד לכסות את כל מחזור החיים, מלידה ועד מוות, מתוך התחשבות בעובדה שאנשים בכל גיל מייצרים, צורכים, מעבירים וחוסכים. למעשה זוהי מסגרת חשבונאית שמרחיבה את מערכת החשבונות הלאומיים הסטנדרטית ומוסיפה לה פילוח לפי גיל. כך ניתן להבין מתי במהלך החיים אדם צורך יותר משהוא מייצר (למשל בילדות או בזקנה) ולהפך. בנוסף, כאמור, ניתן להעריך את התרומה הפיסקלית של קבוצות שונות באוכלוסייה לא רק לפי תשלום המיסים אלא גם לפי קצבאות, שירותי חינוך ובריאות והעברות בתוך המשפחה.

למה ה-NTA רלוונטי לחיים שלנו?

בעידן של אוכלוסייה מזדקנת במהירות, שינויים בשוק העבודה ובמערכת הרווחה וגידול דיפרנציאלי של הקבוצות המרכיבות את האוכלוסייה, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להסתמך באופן בלעדי על חשבונאות המאקרו המסורתית. באמצעות שילוב בין נתוני מיקרו של הפרט לנתוני מאקרו (חשבונאות לאומית), ה-NTA מאפשר לא רק לכמת את הגירעונות במחזור החיים של פרטים אלא גם לזהות את המקורות שלהם – בין שמדובר במיסים, בחסכונות או בהעברות פרטיות ובין-דוריות. בישראל כלי זה חיוני במיוחד בשל מאפייניה הייחודיים: אוכלוסייתה הצעירה; יחס התלות הגבוה שלה (היחס בין האוכלוסייה בגילי העבודה ובין קבוצות הגיל הצעירות והמבוגרות שאינן בגילי העבודה) בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD; הפערים הגדולים בין קבוצות אוכלוסייה בשיעורי התעסוקה וברמת ההשכלה; והגידול המהיר של קבוצות בעלות פרופיל פיסקלי מאתגר. כל התכונות האלה מביאות לגירעון מצרפי גבוה במחזור החיים ביחס לתמ"ג, מצב שיוצר אתגרים כלכליים ופיסקליים ארוכי טווח. באמצעות ה-NTA אפשר לדמות מה יקרה להכנסות ממיסים ולהוצאות הממשלתיות בעשורים הקרובים, וכך ליצור תחזיות מאקרו-כלכליות ארוכות טווח, המעוגנות באומדנים כלכליים ודמוגרפיים כאחד, לצורך תכנון חלופות מדיניות בתחומי החינוך, הבריאות, המיסוי ועוד.

השימוש ב-NTA בעולם

בשל כוחם האנליטי, מדדי ה-NTA מצויים כיום בדוחות רבים של הבנק העולמי, קרן המטבע הבין-לאומית ומחלקת האוכלוסין של האו"ם. כבר היום קיימות הערכות NTA חלקיות עבור יותר מ-100 מדינות, בהן כמעט כל מדינות ה-OECD ומדינות נוספות שנהנות מפריחה כלכלית, והערכות מלאות קיימות עבור תת-קבוצות רבות במדינות אלה. לעומת זאת, עבור מדינת ישראל אין בנמצא הערכות כאלה, וחבל שכך, במיוחד בשל הפרופיל הכלכלי-דמוגרפי הייחודי שלה.

המדינות המשתמשות ב-NTA מחשבות בין היתר כמה מהצריכה של אזרחיהן ממומנת על ידי מיסים שהם משלמים כיום, כמה ממומנת על ידי העברות בין-דוריות ציבוריות לעומת פרטיות – יחס שמשפיע על החוב הלאומי העתידי – ומה עתיד לקרות לאותם אומדנים בהתחשב בשינויים בגודל האוכלוסייה ובהרכבה.

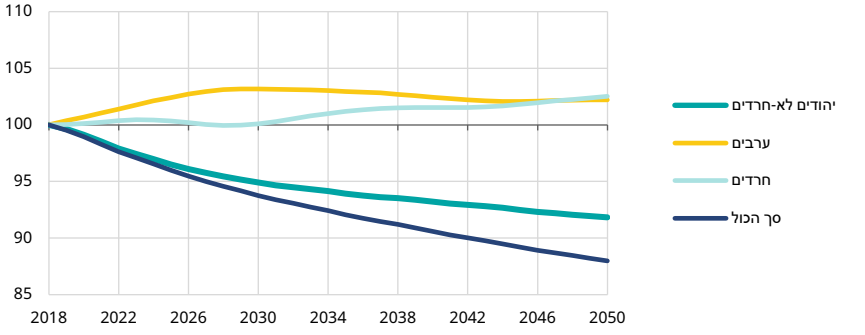
מה צפוי לנו בעתיד? תחזית ל-2050

תחזיות ה-NTA של מרכז טאוב למדינת ישראל מבוססות בין השאר על כך שהאוכלוסייה תזדקן ותתחרד: שיעורם של בני +70 באוכלוסייה יגדל מ-8.2% כיום ל-11.2% בשנת 2050, וחלקם של החרדים באוכלוסייה יגדל מכ-12.5% כיום ל-20.5% ב-2050. שינויים אלו יובילו לשתי תוצאות עיקריות:

- העומס על הקבוצות היצרניות יגבר ותתחזק התלות בהעברות ציבוריות בין-דוריות;
- ערבים וחרדים ישפרו מעט את יחס התמיכה הפיסקלית שלהם (היחס בין תשלומי מיסים לצריכת שירותים) מהרמה הנמוכה שבה הוא נמצא היום, אבל אצל היהודים הלא-חרדים – הקבוצה היחידה שממממנת כיום כמעט את כל צריכתה בעצמה – צפויה ירידה חדה ביחס זה בעקבות הזדקנותה המהירה יותר.

נראה אפוא כי אם לא תקטן משמעותית תלותן של שתי האוכלוסיות העניות בישראל, חרדים וערבים, בהעברות ציבוריות – עד שנת 2050 ירד יחס התמיכה הפיסקלית הכולל של ישראל ב-12%. תחשיבי ה-NTA מלמדים כי בתנאים הכלכליים הנוכחיים, הזדקנות האוכלוסייה תחמיר את ההשפעה של יחס התמיכה הפיסקלית של ערבים וחרדים על המשק הישראלי.

מגמות ביחסי התמיכה הפיסקלית, 2018–2050, לפי קבוצת אוכלוסייה



מקור: קיריל שרברמן ואלכס וינרב, מרכז טאוב

יתרונה הגדול של שיטת ה-NTA הוא שההערכות המופקות במסגרתה יכולות לסייע לזהות את המקומות שבהם התערבות באמצעות מדיניות תניב את התועלת הרבה ביותר. אם ברצוננו לשמור על איזון פיסקלי, ביטחון כלכלי ושירותים ציבוריים איכותיים גם בעתיד, יש צורך במדיניות אקטיבית שתגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב קבוצות מוחלשות בישראל, ובפרט גברים חרדים ונשים ערביות.



שוק העבודה

שוק העבודה בישראל 2025: מסיכונים אסטרטגיים לסיכונים טכנולוגיים

מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס

מבוא

המלחמה הארוכה בתולדותיה של מדינת ישראל הגיעה לסיומה לא מכבר. פרוץ המלחמה השפיע באופן מרחיק לכת על המשק הישראלי ועל שוק העבודה. לאחר התגברות קלה של האבטלה בתחילת המלחמה, התהדק שוק העבודה והאבטלה שבה לרדת, לצד שתי התפתחויות נוספות: ירידה במספר שעות העבודה ועלייה בשכר. בשנה האחרונה נבלמה המגמה של התפתחויות אלו, ולצד ירידה בשיעור האבטלה התייצב מספר שעות העבודה ונרשמה ירידה קלה בשכר הממוצע במשק – ואף ירידה בשכר בענף שירותי ההיי-טק עתיר הפריון. בד בבד, עד לסיום המלחמה, וחלקית גם לאחר מכן, סבלו תושבי קו העימות והמגויסים למילואים – ועודם סובלים – מהפרעות חוזרות לתעסוקתם לצד שלל נזקים אישיים המאיימים לפגוע בתעסוקתם בטווח הארוך. פרט למלחמה, השפיעו על המשק הישראלי גם גורמים אחרים, כגון שינויים דמוגרפיים (על רקע פערים מגזריים בתעסוקה והשכלה), זעזועי סחר בין-לאומיים ושינויים טכנולוגיים.

בפרק זה נסקור את שוק העבודה לאחר מלחמה שנמשכה יותר משנתיים, ונדון במצבו של שוק העבודה בראי המגמות השונות של העשור החולף ובראי השינויים הטכנולוגיים הצפויים להשפיע עליו בעתיד. תחילה נציג את נתוני האבטלה והשכר המצרפיים ואת המגמות בהם ביחס לשנים הקודמות ולמצב במדינות אחרות. כמו כן נדון בפריון העבודה בישראל, הנמוך בהשוואה בין-לאומית, ובגורמים המשפיעים עליו. לאחר מכן נפרט מגמות בתעסוקה, בשעות העבודה ובשכר לפי ענפים כלכליים, ונתאר הבדלים בתעסוקה בחתך דמוגרפי וגיאוגרפי, לרבות סיבות נבחרות לאי-תעסוקה והיעדרות ממקום העבודה.

* מיכאל דבאוי, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ודוקטורנט במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' גיל אפשטיין, חוקר ראשי במרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן; פרופ' אבי וייס, נשיא מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן.

בהמשך נדון בהשפעת תמורות טכנולוגיות על שוק העבודה בישראל, ובמיוחד נתמקד במהפכת הבינה המלאכותית. לבסוף נידרש להשלכות האפשריות של המצב הנוכחי ונציג תחזיות לגבי עתידו של שוק העבודה בישראל.

אבטלה, תעסוקה ושכר

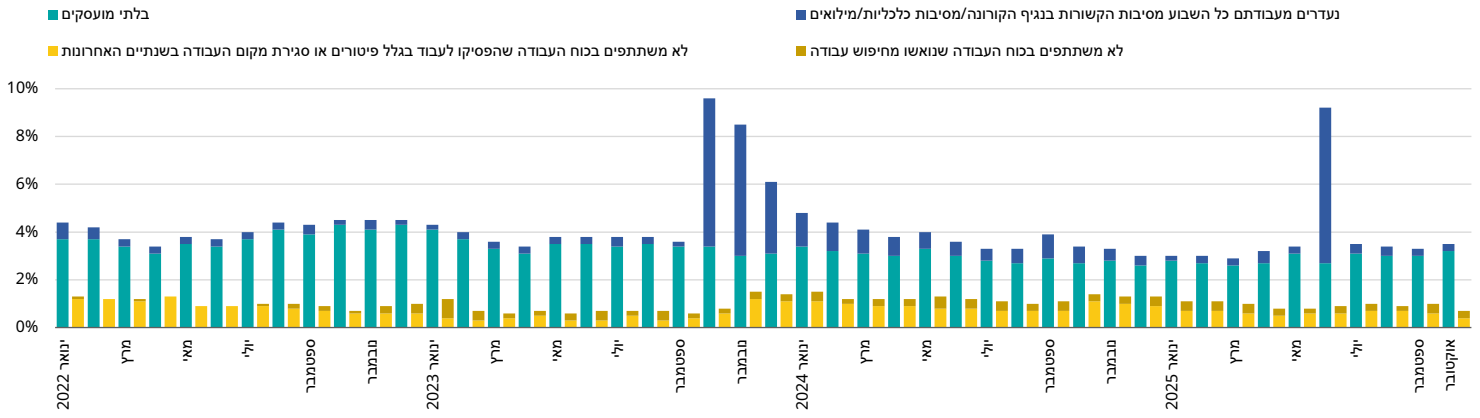
תרשים 1 מציג את האבטלה לצד אי-תעסוקה מסיבות נבחרות מאז תחילת 2022. במהלך משבר הקורונה הורחבה הגדרת האבטלה כך שמניין המובטלים יכלול גם עובדים שיצאו לחל"ת (או נעדרו מעבודתם מסיבה אחרת הקשורה בקורונה) ואנשים שיצאו מכוח העבודה עקב הקורונה. קטגוריות אלו הותאמו בסיום המשבר והחל ממאי 2022 כללו עובדים שנעדרו מעבודתם מסיבות כלכליות או יצאו מכוח העבודה בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה בשנתיים האחרונות. עם פרוץ המלחמה עודכנה שוב ההגדרה כך שגם עובדים הנעדרים זמנית עקב שירות מילואים ייכללו בשיעור האבטלה הרחב.

טרם פרוץ המלחמה נהנתה ישראל משיעור אבטלה נמוך במונחים היסטוריים, ומאז פרוץ המלחמה שיעור זה אף המשיך לרדת והגיע לרמתו הנמוכה ביותר זה יובל. בחודשים ינואר–ספטמבר 2025 עמד שיעור האבטלה על 2.9% בממוצע, עם היעדרות זמנית של 0.3% נוספים עקב סיבות כלכליות וסיבות הקשורות במלחמה, ירידה של 0.3 ו-0.6 נקודות אחוז (בהתאמה) מהתקופה המקבילה ב-2024.[1] תופעת ההתהדקות של שוק העבודה בעת מלחמה ממושכת ורחבת היקף מוכרת מדוגמאות אחרות בעולם – כגון רוסיה בימינו או ארצות הברית במהלך מלחמת העולם השנייה – ומונעת הן מירידה בכוח האדם הזמין (זעזוע להיצע העובדים) והן מן הזינוק בביקוש לעובדים במגזר הציבורי ובתעשיות הביטחוניות.[2]

1 הנתון המוצג עבור היעדרות זמנית מהעבודה לא כולל את חודש יוני, בשל זינוק חד בשיעור ההיעדרות במהלך יוני 2025 עקב מבצע "עם כלביא". אם כוללים את חודש יוני, שיעור ההיעדרות הזמנית בחודשים ינואר-ספטמבר 2025 יהיה זהה לזה שבתקופה המקבילה ב-2024.

2 בניגוד לדוגמאות המוזכרות (ארצות הברית ורוסיה), התעשיות הביטחוניות בישראל מייצרות חלק קטן יותר מן הציוד הביטחוני שהמדינה צורכת, כך שהעלייה בביקוש לציוד זה לא בהכרח מיתרגמת לגיוס עובדים בתעשיות אלו. עם זאת, במהלך המלחמה נצפה גידול בשיעור המועסקים בענפי המגזר הציבורי, מה שרומז כי לשינויים בהוצאה הציבורית יש תפקיד בהתהדקות שוק העבודה.

תרשים 1. שיעור הבלתי מועסקים

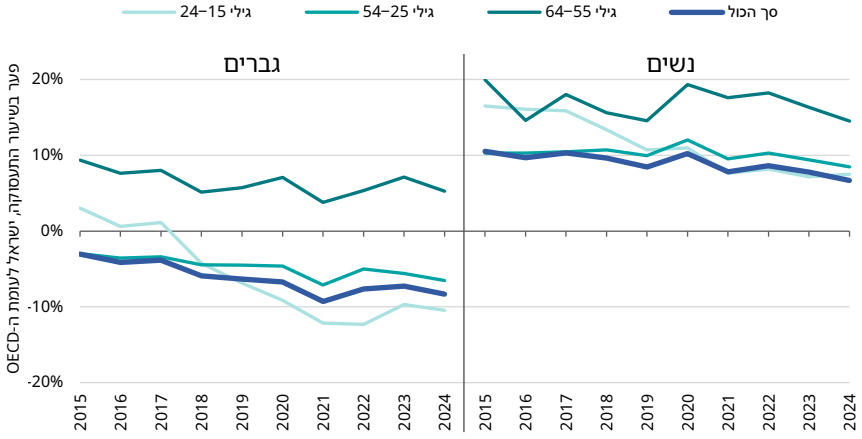


הערה: השיעורים המוצגים הם ביחס לשתי אוכלוסיות שונות. העמודות הכחולות מציגות את השיעור מתוך האוכלוסייה המשתתפת בכוח העבודה, והעמודות הצהובות מציגות את השיעור מתוך האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה.

מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

על אף התהדקותו עקב המלחמה, שיעור האבטלה הנמוך בישראל לאו דווקא מיתרגם לשיעור תעסוקה גבוה במונחים בין-לאומיים (תרשים 2); שיעור התעסוקה של גברים בני 15–64 בישראל נמוך בכ-8% מן הממוצע במדינות המפותחות, וזה של נשים גבוה ממנו בכ-7%. לפני עשור עמד חסרונם של הגברים על 3% בלבד, אך גורמים כלכליים, גיאוגרפיים ודמוגרפיים דחקו את שיעור התעסוקה של הגבר הישראלי מטה ביחס לעמיתו מה-OECD. באופן דומה, לפני עשור הייתה תעסוקת הנשים הישראליות גבוהה מן הממוצע ב-OECD ב-11%, אך שיפור בתעסוקת הנשים במדינות מפותחות אחרות צמצם יתרון זה.

תרשים 2. הפער בשיעור התעסוקה בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD, לפי מגדר וגיל, 2015–2024

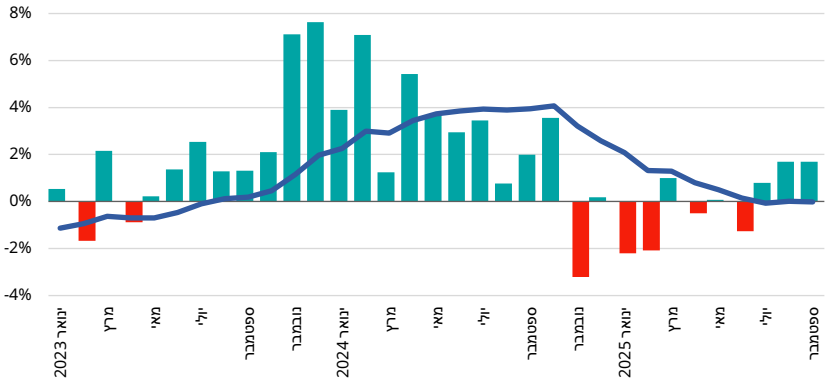


הערה: הפער המוצג הוא הפער באחוזים בין שיעורי התעסוקה המדווחים בישראל לבין ממוצע ה-OECD.
מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: OECD

למרות שיעור האבטלה הנמוך, התאפיינה השנה האחרונה בהיפוך במגמת עליות השכר של השנתיים האחרונות ובירידה ריאלית בשכר השכירים. תרשים 3 מציג את השינוי השנתי בשכר החודשי הממוצע של שכירים בשלוש השנים האחרונות (במחירים קבועים). בחודשים ינואר–יוני 2025 היה השכר הממוצע במשק (כ-13,600 ש"ח) נמוך מרמתו בתקופה המקבילה ב-2024 בכ-0.8% בממוצע. ניתוח החשבונות הלאומיים מראה, לפחות עבור המחצית הראשונה של השנה, כי הירידה השנתית בשכר מונעת מירידה חריפה יותר בתפוקה לשעת עבודה, שהשפעותיה על השכר מותנו עקב עלייה בשעות

העבודה.[3] כפי שנראה בהמשך, הירידה המצרפית בשכר (לצד העלייה בשעות העבודה) הדהדה במרבית ענפי המשק, כך שבמחצית הראשונה של 2025 עבד הישראלי הממוצע יותר שעות מאשר במחצית הראשונה של 2024, בעבור שכר נמוך יותר.

תרשים 3. השינוי השנתי בשכר הממוצע למשרת שכיר במשק, 2023–2025
במחירים קבועים



הערה: כולל שכירים הנעדרים זמנית ממקום עבודתם.
מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

לצד הירידה בשכר השכירים נרשמה עלייה קלה בשיעור העצמאים המועסקים במשק, שעמד ב-2024 על כ-12%–13%, עלייה של 2% מהשנה הקודמת ושל 5% מ-2014. עלייה זו נובעת רובה ככולה משיעור גדל של עצמאים קטנים שאינם מעסיקים שכירים, אשר שיעורם מתקרב לשלושה רבעים מכלל העצמאים במשק. סביר שמגמה זו נובעת בין השאר מן הנוחות הגדלה שבהקמת עסק בעידן טכנולוגיית המידע, משינויים בהעדפות הפרטים ובתרבות היזמית, וכתגובה לשינויים בהזדמנויות התעסוקה השכירה. עם זאת יש לזכור כי מדובר במגמה שהיקפה מצומצם, ואמנם השינוי לאורך זמן בשיעור העצמאים ובהרכבם עקבי אך גם זעום ממדים.

3 על פי נתוני חשבונות לאומיים, התמורה הריאלית למשרות ירדה בין המחצית הראשונה של 2024 לזו של 2025 בכ-0.4%, בעוד התוצר הריאלי לעובד לשעת עבודה ירד בכ-0.7% ושעות העבודה עלו בכ-0.3%; היחס בין התוצר לתמורה למשרות נותר זהה.

במבט-על, ניתן לומר ששגרת המלחמה דחקה את האבטלה לרמה נמוכה באופן חסר תקדים, אם כי זו אינה מתבטאת עד כה בעלייה בתעסוקה ביחס למדינות מפותחות אחרות. בו בזמן, הירידה בשכר (לצד בלימת הירידה בשעות העבודה) מעוררת דאגה, במיוחד נוכח המגמה שהייתה עד כה, שעל פיה השכר התמיד לעלות משנה לשנה ושעות העבודה התמידו לרדת. אם אלו מבשרים על ירידה בפריון הישראלי – עקב התארכות המלחמה, זעזועי סחר עולמיים או תמורות טכנולוגיות – ייתכן שעתיד התעסוקה בישראל יאתגר את העובדות והעובדים מעבר לצפוי. עם זאת מוקדם לקבוע אם מדובר בשינוי מבני או בזעזוע זמני, ובלאו הכי המגמות המתקבלות במבט-על טומנות בחובן שונות רבה בין ענפים, בין אוכלוסיות ובין אזורים בארץ, ובעניין זה נרחיב כעת.

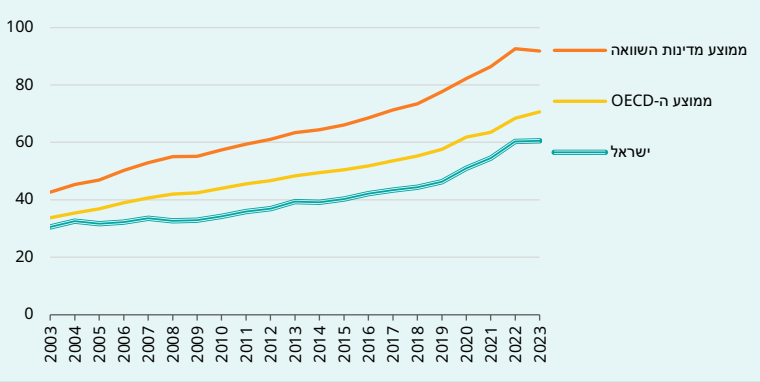
זרקור

פריון העבודה בישראל בהשוואה בין-לאומית

פריון העובד הישראלי אינו גבוה בהשוואה בין-לאומית, ורמת החיים הגבוהה יחסית בישראל היא במידה רבה תוצאה של שיעור תעסוקה גבוה ושעות עבודה רבות (במיוחד בקרב נשים). הפריון הנמוך של העובדים ניכר במספר מדדים, והבולט שבהם הוא התפוקה לשעת עבודה, שהייתה נמוכה מהממוצע ב-OECD באופן עקבי מאז תחילת המאה, כפי שמוצג בתרשים 4. בולט במיוחד הפער המתרחב בין ישראל למדינות עשירות אחרות הדומות לה בגודל אוכלוסייתן ובאופי הכלכלה שלהן, כגון אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה (להלן "מדינות ההשוואה"). כך לדוגמה, אם בין 2003 ל-2023 צמח התוצר הישראלי לשעת עבודה במעט פחות מ-100%, במדינות ההשוואה הוא צמח באותה התקופה בשיעור של 115% בממוצע.

תרשים 4. התוצר לשעת עבודה, ישראל ומדינות נבחרות

דולרים, במונחי PPP, במחירים שוטפים



הערה: מדינות ההשוואה הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

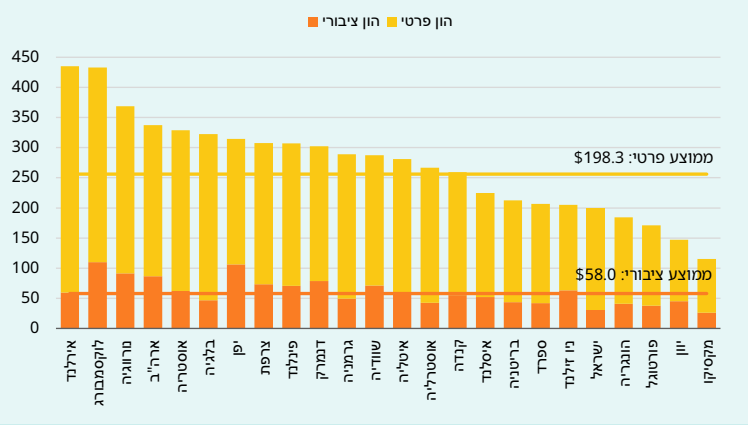
מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

לפריון העבודה הנמוך במשק הישראלי מקורות רבים, וקצרה היריעה מלהעמיק בכולם. בשלב זה נתמקד בשלושה גורמי מפתח שחוקרים ישראלים ציינו בשנים האחרונות: המחסור בהון פרטי ובמיוחד בהון ציבורי בישראל, רמת ההון האנושי הנמוכה של האוכלוסייה, ורמת תחרות נמוכה במגזר העסקי עקב הקושי היחסי בעשיית עסקים בישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות.[4] נתחיל בניתוח מלאי ההון הפרטי והציבורי בישראל ביחס למדינות אחרות.

4 מעבר לשלושה ערוצים אלו, גורם אפשרי נוסף לפער בין ישראל למדינות אחרות בתפוקה לשעת עבודה הוא מספר שעות העבודה הרבות (ובאופן רחב יותר תשומת העבודה החריגה בישראל, המורכבת משיעור תעסוקה גבוה לצד מספר גבוה של שעות עבודה למועסק). עקב התשואה השולית הפוחתת של העבודה, קיים מתאם שלילי (בחתך בין-לאומי) בין מספר שעות עבודה ממוצע לתפוקת עבודה ממוצעת (World Economic Forum, 2016). אנו נמנעים מלהתעמק בסוגיה זו עקב האנדוגניות המקשה על אמידת הקשר הסיבתי בין פריון העבודה למספר השעות.

בכלכלה נהוג לחשוב על הון, לצד עבודה, כאחד מגורמי הייצור הראשיים במשק. הון זה כולל ציוד, מכשור, מבנים, כלי רכב, נכסי טכנולוגיית מידע ונכסים קבועים אחרים המשמשים את העובדים לייצור. חוקרים זיהו את המחסור בהון בישראל כגורם המשפיע לרעה על פריון העובדים, ובמיוחד על המחסור בהון ציבורי, כגון תשתיות תחבורה ואנרגיה (אקשטיין ואחרים, 2019; בנטל ודבאוי, בהכנה; שראל, 2021). תרשים 5 מציג את מלאי ההון לעובד במדינות OECD נבחרות, בחלוקה להון פרטי והון ציבורי. ניתן להבחין כי מלאי ההון הכולל בישראל נמוך מהממוצע במדינות המפותחות, ומלאי ההון הציבורי נמוך באופן חריג.

תרשים 5. מלאי ההון לעובד (אומדן), ישראל ומדינות נבחרות, 2024
דולרים, במונחי PPP, במחירי 2017



הערה: היחס המוצג בין ההון הפרטי לציבורי נכון ל-2019 ואינו משקף שינויים מאז, אם היו; זאת משום שהנתונים העדכניים ביותר על מלאי ההון לפי שיוך פרטי וציבורי הם עבור שנת 2019. הנתון המוצג מסתמך על אומדן למלאי ההון ב-2024 על בסיס מלאי ההון ב-2019 ונתוני ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים בכל מדינה עד 2023.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: IMF; OECD

משמעות התרשים היא שבבואו לבצע את מלאכתו, הציוד והאמצעים העומדים לרשות העובד הישראלי פחותים מאלו העומדים לרשות מקבילו במדינות המפותחות האחרות, והפער ביניהם גדול מפער התוצר לשעת עבודה.[5] כאמור, הפער חריף במיוחד בתחום התשתיות הציבוריות (בהן המלאי היחסי בישראל הוא קצת יותר ממחצית הממוצע ב-OECD) וסביר כי המחסור היחסי באלו פוגע במיוחד בפריון, אם דרך שחיקת העובדים ופגיעה בניצול זמן העבודה ואם דרך ניפוח עלויות ייצור נוספות התלויות בתשתיות הציבוריות – כגון שינוע, אנרגיה ותקשורת. ככלל, ייתכן כי סגירת פער ההון (פרטי וציבורי) בין ישראל לשאר המדינות המפותחות תצמצם את פער הפריון בכמחצית (ראו בנטל ושאמי בספר זה), ולהתמקדות בתשתיות הציבוריות צפויה השפעה גדולה במיוחד (אקשטיין ואחרים, 2022).

נוסף להון הפיזי, הפרטי והציבורי, פריון העבודה נובע כמובן גם מרמת ההון האנושי של העובדים, המורכב ממכלול הכישורים, הידע והמיומנויות שלהם.[6] בחינה של אלו בחתך בין-לאומי מראה שרמת ההון האנושי בישראל נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות, וזאת חרף העובדה שמבחינה פורמלית ישראל היא מהמדינות המשכילות בעולם.[7] סקר מיומנויות הבוגרים של ה-OECD (PIAAC), שתוצאות הגל השני שלו (שנערך ב-2022–2023) התפרסמו השנה, אומד את מיומנויות היסוד של האוכלוסייה הבוגרת בכל מדינה באוריינות קריאה ובמתמטיקה, ובגל האחרון נוספו לאלו פתרון בעיות אדפטיבי.

---

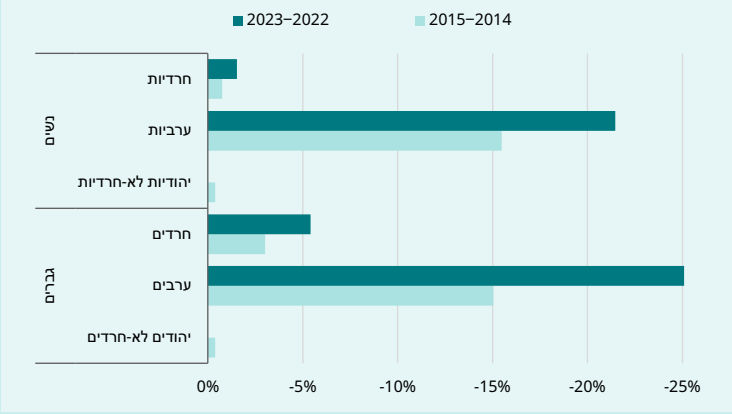
5 בשנת 2023 היה הפער בתוצר לשעת עבודה בין ישראל למדינות ה-OECD כ-14%, בעוד הפער במלאי ההון הכולל לעובד היה כ-23%.

6 לסקירת מינוח והגדרת "הון אנושי" והתפתחותם, ראו Goldin, 2019. לסקירת המיומנויות השונות המרכיבות את ההון האנושי והקשר שלהן לתשואה כלכלית ראו Woessmann, 2024. לסקירת הקשר בין הון אנושי לצמיחה כלכלית ראו Osiobe, 2019.

7 שיעור בני ובנות 25–64 בישראל שהיו בעלי תעודה על-תיכונית (אקדמית או מקצועית) היה קצת מעל 50% ב-2022, לעומת כ-40% בלבד בממוצע במדינות ה-OECD. כמו כן, שיעור בני ובנות 25–64 בישראל שלא סיימו תיכון היה כ-12%, לעומת כ-20% בממוצע במדינות ה-OECD. ראו באתר ה-OECD, Education Attainment.

בשלושת התחומים הייתה הרמה של הישראלי הממוצע נמוכה משל מקבילו ב-OECD בכ-0.3 סטיות תקן, ובחברה הערבית הפער בלט במיוחד ועמד על סטיית תקן שלמה. פערים נוספים נגלים בין האוכלוסייה החרדית – ובפרט גברים חרדים – ליהודים אחרים. תרשים 6 מציג לדוגמה את רמת המיומנות באוריינות קריאה בהשוואה לממוצע ב-OECD לפי מגדר ומגזר בכל אחד מגלי הסקר. ניתן להבחין כי הפערים בין האוכלוסיות הערביות והחרדיות לבין יתר היהודים (וממוצע ה-OECD) גדלו בין גלי הסקר; תמונה דומה נגלית גם במתמטיקה (תרשים נ'1).

תרשים 6. פער מיומנות בוגרים ישראלים באוריינות קריאה ביחס לממוצע ה-OECD, 2014–2015 ו-2022–2023, לפי מגדר ומגזר



הערה: הפער מחושב עבור כל קבוצה ביחס לממוצע ה-OECD עבור מגדר הקבוצה.
מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

סביר שמיומנויות היסוד הנמוכות בקרב האוכלוסייה הערבית והגברים החרדים נובעות במידה רבה מהפערים בכמות ובאיכות החינוך בין קבוצות אלו לשאר האוכלוסייה בישראל, הנגרמים בין היתר מפערי תקצוב והבדלים מבניים במערכות החינוך המגזריות.[8] עם זאת, גם בניכוי הערבים והחרדים, רמת המיומנות של שאר הישראלים דומה לממוצע במדינות ה-OECD, אף שהישראלים משכילים יותר מעמיתיהם ביתר המדינות המפותחות. מיומנויות העובדים מושפעות גם מהכשרות מקצועיות – תחום שבו ישראל בולטת לרעה בקרב המדינות המפותחות (מבקר המדינה, 2021).

נוסף להון הפיזי ולהון האנושי, פריון העבודה הישראלי נקבע גם לפי יעילות התהליכים העסקיים שבהם מזווגים הון אנושי ופיזי ליצירת ערך. יעילות זו באה לידי ביטוי באופן מצרפי בדינמיות ובתחרותיות של המשק, ומושפעת מטיב הרגולציה הכרוכה בפעילות עסקית. בהשוואה בין-לאומית, הקלות הרגולטורית בעשיית עסקים ("ease of doing business") בישראל דומה לממוצע במדינות ה-OECD, אם כי ישראל בולטת לרעה בכמה סעיפים מהותיים באינדקס הסופי, ובראשם הקושי באכיפת חוזים והקושי ברישום נכסים (תרשים נ'2). שיפור הרגולציה הישראלית באמצעות נקיטת צעדים כגון דיגיטציה ואוטומציה של הבירוקרטיה, לצד רפורמות בתקנים ואימוץ תקנים זרים (בין-לאומיים) היכן שניתן, צפויים לסייע להעלאת קלות עשיית העסקים ודרכה להעלאת פריון העבודה (בנק ישראל, 2019).

לסיכום נזכיר כי ישראל בולטת לרעה בקרב המדינות המפותחות בפריון העבודה הנמוך, הנובע מגורמים רבים (לרבות כאלו שלא הוזכרו כאן). עם זאת, למדיניות הציבורית השפעה מכרעת על מנועי הפריון שמנינו. בפרט, להשקעה ציבורית בתשתיות פיזיות, בחינוך ובהכשרות מקצועיות – לצד טיוב הרגולציה בהתאם לפסקה הקודמת – יש פוטנציאל של ממש להביא לסגירת פער הפריון עם מדינות עשירות יותר ולהעלאת רמת החיים בישראל. נוסף להשפעה הישירה של גורמים אלו, להשקעה

8 לניתוח פערי התקציב בין בתי ספר יהודיים לערביים בפיקוח ממלכתי, ראו בלס ובלייך, 2024, 2025. לסקירת מאפייני מערכת החינוך החרדית ראו שהינו קסלר, 2024.

ציבורית בהם צפויה להיות גם השפעה עקיפה דרך תמריצים פרטיים. כך לדוגמה, השקעה ציבורית בתשתיות פיזיות תגדיל את התשואה מהשקעה פרטית בהון פיזי (ובעקיפין אולי אף בהון אנושי) וכך תתמרץ השקעה פרטית מוגדלת. בסיכומו של דבר, האתגר שמעמיד פריון העבודה הנמוך בישראל הוא גם הזדמנות להשקעות ממוקדות שיביאו להעלאת רמת החיים בישראל.

תעסוקה, שעות עבודה ושכר לפי ענף

לוח 1 מציג את השינוי במספר המועסקים בענפי המשק עד ספטמבר 2025 בהשוואה לאותו רבעון ב-2022, ב-2023 וב-2024. בקצה כל עמודה מופיע חלקו (באחוזים) של הענף מסך התעסוקה במשק בשלושת הרבעונים הראשונים של 2025. בין המחצית הראשונה של 2024 לזו של 2025 גדל מספר המועסקים במשק בכ-79,000, שיפור לעומת גידול של 33,000 בלבד בין 2023 ל-2024 אך מספר צנוע ביחס לגידול של מעלה מ-165,000 משרות בין 2022 ל-2023. עיקר הגידול במועסקים היה בענפי המגזר הציבורי (כ-60,000 יותר מועסקים במחצית הראשונה של 2025 לעומת 2024), הבינוי (21,000), והתעשייה המסורתית (14,000). מנגד, בכמה ענפים הצטמצם במידה ניכרת מספר המועסקים, בהם ענפי המסחר (כ-16,000 פחות מועסקים במחצית הראשונה של 2025 לעומת 2024), שירותי אירוח ואוכל (12,000) ומידע ותקשורת (14,000; ללא היי-טק).

לוח 1. שיעור השינוי במספר המועסקים, 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בתעסוקה 2025
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	
כלל המשק	7%	7%	5%	3%	2%	2%	2%	2%	1%	100%
חקלאות, ייעור ודיג	0%	-1%	3%	1%	-3%	-4%	7%	-4%	-5%	1%
תעשייה (ללא שכירים בהיי-טק); כרייה וחציבה	-2%	-2%	2%	1%	2%	-2%	-1%	10%	-1%	7%
אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג-אוויר	-28%	-12%	-20%	-13%	-2%	-17%	-18%	-25%	-19%	0.3%
אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת	8%	-4%	6%	4%	-1%	3%	-11%	11%	18%	0.4%
בינוי	18%	17%	24%	12%	9%	22%	13%	5%	11%	6%
מסחר סיטוני (ללא יהלומים) וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים	11%	0%	-4%	3%	-9%	-1%	0%	-7%	-3%	10%
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	19%	10%	4%	1%	0%	-4%	-3%	-1%	-3%	4%
שירותי אירוח ואוכל	0%	-11%	-1%	-17%	-17%	0%	-3%	-11%	11%	4%
מידע ותקשורת (ללא שכירים בהיי-טק)	-37%	-5%	5%	-48%	-27%	-11%	-32%	-19%	6%	1%
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	14%	2%	-12%	12%	-7%	-6%	4%	1%	-6%	3%
פעילויות בנדל"ן	38%	23%	16%	13%	31%	48%	6%	14%	20%	1%
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (ללא שכירים בהיי-טק)	-2%	3%	-2%	-3%	0%	-4%	1%	-3%	-6%	6%

לוח 1 (המשך). שיעור השינוי במספר המועסקים, 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בתעסוקה 2025
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	
שירותי ניהול ותמיכה	14%	-1%	-8%	10%	-4%	-12%	4%	0%	-5%	4%
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי	2%	8%	8%	7%	8%	2%	9%	5%	-1%	10%
חינוך	13%	15%	15%	7%	11%	8%	3%	6%	3%	13%
בריאות, רווחה וסעד	7%	13%	11%	8%	9%	4%	0%	2%	-1%	12%
אמנות, בידור ופנאי	7%	14%	6%	0%	20%	14%	3%	14%	11%	2%
שירותים אחרים	27%	31%	12%	4%	13%	16%	-7%	7%	8%	3%
משקי בית כמעסיקים	-12%	-15%	-8%	-6%	-6%	-13%	9%	-2%	4%	1%
ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים	-14%	-2%	40%	-48%	-9%	-10%	-20%	-2%	-3%	0.04%
ענף כלכלי לא ידוע	0%	16%	34%	-2%	22%	10%	14%	14%	15%	3%
שירותי היי-טק (שכירים בלבד)	4%	3%	1%	0%	0%	0%	2%	1%	1%	6.5%
תעשיית היי-טק (שכירים בלבד)	7%	6%	6%	3%	3%	3%	0%	0%	0%	2.5%

הערה: הערכים בעמודה השמאלית מייצגים את אחוז המועסקים בענף מסך המועסקים במשק בחודשים ינואר–יוני 2025.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

לצד השינוי במספר המועסקים חלו תמורות גם במספר שעות העבודה של המועסקים בענפים השונים. ככלל, מגמת הירידה בשעות העבודה, שהואצה מאוד עם פרוץ המלחמה, נבלמה זמנית במחצית הראשונה של השנה, ומספר שעות העבודה הממוצע בתחילת 2025 עלה על רמתו ב-2024 (לוח 2). עם זאת, בהמשך השנה התחדשה מגמת הירידה בשעות העבודה, כך שבממוצע לאורך שלושת הרבעונים הראשונים של 2025 עבד העובד הישראלי הממוצע מספר שעות עבודה זהה למספר מן התקופה המקבילה ב-2024 – 35 שעות שבועיות. עם זאת, במספר ענפים אכן נצפה גידול בשעות העבודה בשנה האחרונה. בהם ניתן למנות את ענף שירותי ניהול ותמיכה (קצת יותר משעת עבודה שבועית נוספת ב-2025 לעומת 2024), ענף שירותי אירוח ואוכל (קצת פחות משעת עבודה נוספת) וענף מידע ותקשורת (הכולל את מרבית שירותי ההיי-טק; קצת יותר מחצי שעת עבודה נוספת ב-2025 לעומת 2024). במרבית הענפים האחרים שעות העבודה היו דומות או פחותות ביחס לשנה הקודמת.

לוח 2. שיעור השינוי בשעות העבודה השבועיות בממוצע, 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בתעסוקה 2025
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	
כלל המשק	-1%	-6%	-3%	-1%	-3%	-2%	2%	0.3%	-3%	100%
חקלאות, ייעור ודיג	-8%	-6%	-1%	-7%	-8%	-2%	-4%	-9%	-5%	1%
תעשייה (ללא שכירים בהיי-טק); כרייה וחציבה	-1%	-6%	-1%	-0.3%	-2%	-3%	1%	2%	-1%	9%
אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג-אוויר	2%	-5%	-10%	1%	-7%	-6%	2%	9%	-11%	0.3%
אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת	4%	-12%	-4%	6%	-6%	-9%	13%	-5%	-10%	0.4%
בינוי	-1%	-10%	-5%	0.3%	-5%	-4%	7%	-2%	-4%	6%
מסחר סיטוני (ללא יהלומים) וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים	0%	-6%	-1%	-0.3%	-3%	-2%	-0.3%	-0.4%	-2%	10%
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	-3%	-7%	-9%	-4%	-3%	-7%	4%	1%	-3%	4%
שירותי אירוח ואוכל	0%	-8%	-2%	-5%	-7%	0%	0.1%	1%	7%	3%
מידע ותקשורת (ללא שכירים בהיי-טק)	-1%	-5%	-4%	-2%	-2%	-4%	3%	4%	-3%	6%
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	0.1%	-6%	-1%	1%	-4%	-2%	1%	0.4%	-3%	3%
פעילויות בנדל"ן	-6%	-6%	-6%	-10%	-13%	-4%	-5%	-7%	-2%	1%
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (ללא שכירים בהיי-טק)	-1%	-9%	-6%	-1%	-6%	-5%	3%	2%	-3%	8%
שירותי ניהול ותמיכה	4%	-4%	-6%	0.1%	-1%	1%	7%	6%	-2%	4%

לוח 2 (המשך). שיעור השינוי בשעות העבודה השבועיות בממוצע, 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בתעסוקה 2025
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי	0%	-1%	-2%	-1%	-1%	-1%	0.4%	2%	-1%	10%
חינוך	1%	-4%	-1%	1%	-4%	4%	3%	-3%	-7%	13%
בריאות, רווחה וסעד	4%	-4%	-1%	0.2%	-1%	-1%	2%	-0.2%	-2%	12%
אמנות, בידור ופנאי	-10%	-10%	-8%	-13%	-7%	-2%	-8%	-5%	-6%	2%
שירותים אחרים	-4%	-7%	-1%	-5%	-3%	-3%	-1%	-3%	-3%	3%
משקי בית כמעסיקים	0%	6%	11%	1%	8%	13%	2%	11%	4%	1%
ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים	13%	-47%	10%	20%	-48%	11%	41%	-50%	16%	0.03%

הערה: הערכים בעמודה השמאלית מייצגים את אחוז המועסקים בענף מסך המועסקים במשק בחודשים ינואר–יוני 2025.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

על אף העלייה בשעות העבודה, שכר השכירים החודשי קפא על שמריו במחצית הראשונה של 2025. כפי שהוזכר בתחילת הפרק, מגמת העלייה בשכר שאפיינה את השנים האחרונות (וביתר שאת את תחילת המלחמה) נבלמה במחצית הראשונה של השנה, כאשר בחלק ניכר מענפי המשק נרשמה ירידה בשכר השכירים החודשי הריאלי. הירידות החדות ביותר נצפו בענפי שירותי היי-טק (כ-400 ש"ח פחות בממוצע לחודש במחצית הראשונה של 2025 לעומת זו של 2024); מידע ותקשורת (ללא היי-טק; כ-300 ש"ח); שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (ללא היי-טק; כ-250 ש"ח). ירידות קלות יותר נרשמו בענפי המסחר והנדל"ן ובמגזר הציבורי, בעוד במספר לא מבוטל של ענפים עלה השכר, אם כי לרוב בשיעור זניח (ענפים אלו העסיקו במצטבר כ-45% מהשכירים במחצית הראשונה של 2025). עליות השכר המשמעותיות המעטות שנצפו היו בענף הפיננסים (כ-1,000 ש"ח) ובענף שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות (כ-300 ש"ח). ברבעון השלישי של השנה נרשם תיקון משמעותי והשכר שב לעלות במרבית הענפים. עם זאת, גם לאחר תיקון זה, ברוב הענפים העלייה השנתית הממוצעת בשכר הריאלי הייתה זניחה (לדוגמה, כחצי נקודת אחוז בענפי ההיי-טק), ובחלק מהם אף שלילית (מסחר, חינוך, מינהל וביטחון). בתמונה הכוללת, מגמת העלייה בשכר שאפיינה את מרבית ענפי המשק בשנים הקודמות נבלמה בשנת 2025, למעט במספר מצומצם של ענפים.

לוח 3. שיעור השינוי בשכר השכירים הריאלי (ממוצע חודשי), 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בשכירים 2025	שכר חודשי ממוצע 2025 ש"ח
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי		
כלל המשק	2.5%	3.2%	4.4%	1.9%	3.4%	2.5%	-0.7%	0.2%	1.7%	**100%**	13,797
חקלאות, ייעור ודיג	8.3%	10.3%	10.9%	10.3%	12.8%	11.1%	3.4%	4.0%	4.6%	**1.1%**	10,002
כרייה וחציבה	-0.6%	15.1%	1.5%	-6.3%	15.2%	6.6%	26.7%	-10.0%	0.8%	**0.1%**	36,588
תעשייה (ללא היי-טק)	1.7%	3.7%	4.0%	3.3%	4.9%	2.8%	1.5%	-0.6%	1.2%	**6.0%**	15,827
אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג-אוויר; אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת	3.2%	4.7%	6.8%	1.7%	6.7%	4.1%	0.3%	-0.8%	2.0%	**0.8%**	23,252
בינוי	2.0%	3.3%	5.2%	1.9%	2.6%	2.6%	-0.2%	0.9%	2.7%	**5.4%**	12,887
מסחר סיטוני (ללא יהלומים) וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים	-0.8%	0.3%	0.3%	0.2%	1.1%	1.1%	-1.1%	-0.9%	1.5%	**12.6%**	11,235
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	9.9%	8.8%	5.8%	2.3%	5.2%	4.5%	2.4%	1.0%	0.8%	**3.7%**	14,973
שירותי אירוח ואוכל	3.3%	3.3%	3.9%	3.3%	4.3%	4.5%	0.0%	2.8%	2.9%	**5.7%**	6,424
מידע ותקשורת (ללא היי-טק)	7.4%	-0.7%	-0.1%	9.4%	0.2%	1.6%	2.2%	-2.6%	-0.1%	**0.4%**	14,126
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	3.2%	-7.1%	2.0%	9.2%	-0.7%	-5.6%	6.6%	0.1%	0.6%	**2.8%**	26,465
פעילויות בנדל"ן	8.5%	6.8%	10.4%	11.2%	9.8%	9.9%	0.3%	-2.0%	0.5%	**0.9%**	16,542
שירותים מקצועיים (ללא היי-טק)	4.1%	5.0%	5.8%	3.5%	5.6%	4.9%	2.0%	1.9%	3.9%	**5.5%**	15,312
שירותי ניהול ותמיכה	10.1%	12.7%	11.8%	6.3%	6.3%	5.8%	1.1%	2.2%	3.7%	**6.5%**	8,411

לוח 3 (המשך). שיעור השינוי בשכר השכירים הריאלי (ממוצע חודשי), 2025 לעומת 2022, 2023 ו-2024, לפי ענף כלכלי

רבעון	2025/2022			2025/2023			2025/2024			משקל בשכירים 2025	שכר חודשי ממוצע 2025 ש"ח
	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי	ראשון	שני	שלישי		
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי	2.2%	7.3%	2.8%	-3.0%	6.4%	0.2%	-1.3%	1.2%	-0.4%	**3.8%**	18,800
חינוך	2.6%	3.8%	3.5%	-2.8%	2.1%	-1.3%	-1.4%	-0.9%	-1.9%	**15.0%**	9,827
בריאות, רווחה וסעד	-3.0%	0.6%	0.8%	-2.3%	2.3%	0.8%	-1.8%	1.4%	1.6%	**14.9%**	9,369
אמנות, בידור ופנאי	3.1%	6.0%	5.4%	2.8%	6.5%	4.6%	-1.2%	1.9%	2.0%	**1.8%**	7,796
שירותים אחרים	2.8%	3.9%	4.6%	2.5%	3.8%	4.0%	1.2%	2.3%	2.2%	**3.5%**	6,926
שירותי היי-טק	5.1%	3.1%	8.1%	4.5%	2.8%	5.7%	-1.8%	-1.0%	4.1%	**7.0%**	34,112
תעשיית היי-טק	4.7%	12.3%	10.5%	6.1%	8.8%	6.2%	-2.7%	3.9%	0.7%	**2.7%**	30,545

הערות: הערכים בעמודות השמאליות מייצגים את אחוז השכירים בענף מסך השכירים במשק ואת שכרם הנומינלי הממוצע במחצית הראשונה של 2025.

מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

דשדוש השכר בישראל חריג ביחס למדינות אחרות שבהן השכר המשיך לעלות בעקביות בשנתיים האחרונות, כגון ארצות הברית ודנמרק, אם כי היעדר נתונים מכל מדינות ה-OECD מקשה לקבוע אם ישראל בולטת לרעה או שמא מדובר במגמה עולמית; יש לזכור בהקשר זה כי מבחינת התעסוקה והשכר, ישראל השתקמה ממגפת הקורונה במהירות שיא, כך שבשנים 2022–2023 גידול השכר זינק ביחס למדינות אחרות, מגמה שהתהפכה מאז לאחר שישראל מיצתה את השיקום בעוד מדינות אחרות היו בעיצומו.[9] בין כה וכה, מגמה זו אינה מעודדת כשלעצמה, ומדאיגה במיוחד הירידה בשכר בשירותי ההיי-טק, המשפיעה על השכר הממוצע גם ישירות (עקב ירידת שכרם של עובדי ההיי-טק) וגם בעקיפין עקב השפעת השכר בהיי-טק על השכר בענפים אחרים (דבאוי ואחרים, 2022).

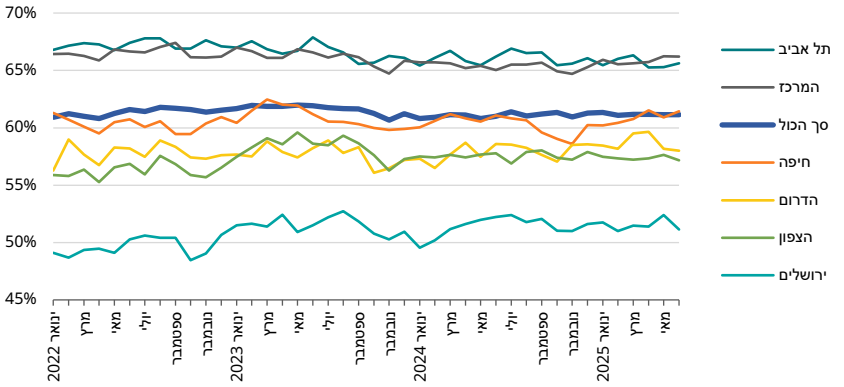
לסיכום, נציין כי עיקר הגידול בתעסוקה בשנה האחרונה היה בענפי המגזר הציבורי, בבינוי ובתעשייה המסורתית, בעוד ירידה בתעסוקה נצפתה בענפי המסחר, תיירות ומסעדנות, ומידע ותקשורת (ללא היי-טק). בד בבד, ברוב ענפי המשק נרשמה עלייה בשעות העבודה ובחלקם הגדול דשדוש בעליית שכר השכירים הריאלי, הבולט במיוחד דווקא בענף שירותי ההיי-טק בעל השכר הגבוה ביותר. נותר לראות אם דשדוש זה הוא בגדר מהמורה זמנית או שמא שינוי מבני המבשר בלימה או האטה של מגמת עליית השכר בשנים הקודמות.

תעסוקה בחתך גיאוגרפי ודמוגרפי

בהיבט הגיאוגרפי (תרשים 7), פערי התעסוקה בין הפריפריה למרכז, שהעמיקו עם פרוץ המלחמה, הצטמצמו מעט בשנה שעברה, והפער בין מחוזות ירושלים והדרום ובין המרכז הגיע לרמתו הנמוכה ביותר מאז 2019. עם זאת, הפערים הגיאוגרפיים נותרו משמעותיים, כך שלאורך התקופה ינואר–ספטמבר 2025 שיעור התעסוקה הממוצע במחוזות הצפון, הדרום וירושלים היה נמוך ב-15% (או ב-10 נקודות אחוז) משיעור התעסוקה הממוצע במחוזות המרכז ותל אביב.

9 להרחבה בנוגע לקצב עליית השכר במדינות המפותחות בשנים האחרונות, ראו דבאוי ואחרים, 2024.

תרשים 7. שיעורי התעסוקה בקרב בני ובנות 15 ומעלה, לפי מחוז

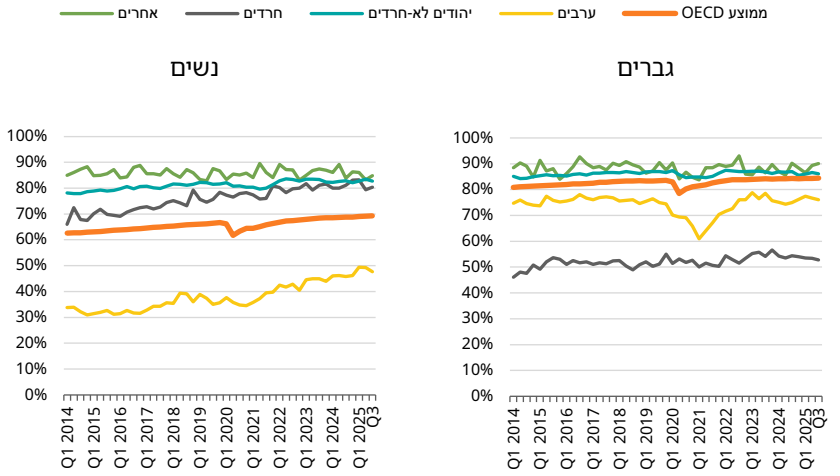


מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תרשים 8 מציג את שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בני 25–66 מאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית בשנים האחרונות. לאחר ירידה חדה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים בתחילת המלחמה, שיעור תעסוקתם שב לעלות והתייצב בתחילת 2025 על 77%, מספר נמוך במעט מהשיא של 79% ב-2023. בקרב גברים חרדים, לעומת זאת, לאחר עלייה קלה בשיעורי התעסוקה בתחילת המלחמה, ב-2025 שיעור התעסוקה ירד שוב והוא נמוך משהיה ב-2023. לצד אלה, גברים יהודים לא-חרדים שמרו על רמת תעסוקה גבוהה של כ-87%.

בקרב יהודיות לא-חרדיות נשמרה רמת התעסוקה הגבוהה של השנתיים האחרונות, ובקרב נשים חרדיות רמת התעסוקה המשיכה לעלות והפער בין הקבוצות נסגר כמעט לחלוטין בשנה האחרונה, כך שברבעון הראשון שיעור התעסוקה של שתיהן היה 83%. שיעור התעסוקה של נשים ערביות המשיך לעלות גם הוא, ועמד על 49% במחצית הראשונה של 2025. מהישג מרשים זה עולה כי אם יימשכו המגמות המגדריות והמגזריות כפי שנצפו מאז תחילת המלחמה, במהלך 2026 תעקוף תעסוקת נשים ערביות את זו של גברים חרדים, וייתכן כי אף תגיע ליעד התעסוקה שקבעה הממשלה (53% עד 2030) לפני המועד המתוכנן.

תרשים 8. שיעורי התעסוקה בקרב בני ובנות 25–66, לפי מגזר



מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

באופן רוחבי ניתן לומר ששיעורי התעסוקה של נשים כמעט בכל המגזרים המשיכו לעלות, בעוד תעסוקתם של גברים ערבים וחרדים – שנפגעה בתחילת המלחמה – השתקמה במידת מה אך לא הגיעה לרמתה ערב המלחמה. מעבר לכך, בקרב העובדות והעובדים נותרו דפוסי התעסוקה הענפיים דומים לשנים הקודמות, ובני ובנות מגזרים שונים מרוכזים במוקדי תעסוקה ענפיים שונים.

לוח 4 מציג את התפלגות המועסקים בכל מגדר ומגזר לפי ענף כלכלי בממוצע בין אוקטובר 2023 לדצמבר 2024. מהלוח עולה כי אחד מחמישה יהודים לא-חרדים ואחרים מועסק בהיי-טק, לצד אחת מעשר יהודיות לא-חרדיות, אחד מעשרים חרדים וחרדיות עובדים, אחד מחמישים ערבים עובדים ואחת ממאה ערביות עובדות. כמו כן עולה כי תעסוקה בענפי החקלאות, תעשייה, תשתיות, בינוי ולוגיסטיקה נפוצה בהרבה בקרב גברים מאשר נשים, ובפרט בקרב גברים ערבים (שכמחצית מהם מועסקים בענפים אלו). לעומת זה, תעסוקה בענפי חינוך, בריאות ורווחה נפוצה בהרבה בקרב נשים, למעט גברים חרדים (שביחס לגברים אחרים שיעור חריג בקרבם הם מורים, דבר הנובע מצרכים דמוגרפיים ותרבותיים של המגזר).[10]

10 באופן כללי, דפוסי התעסוקה של גברים חרדים דומים יותר לאלו של נשים יהודיות לא-חרדיות מאשר של כל קבוצה אחרת (לרבות נשים חרדיות או גברים יהודים לא-חרדים).

לוח 4. מועסקים לפי ענף, מגדר ומגזר בקרב בני ובנות 25–64, אוקטובר 2023 עד דצמבר 2024

	גברים			נשים			משקל הענף בשכירים 2025	שכר חודשי ממוצע 2025 ש"ח
	יהודים לא-חרדים ואחרים	ערבים	חרדים	יהודיות לא-חרדיות ואחרות	ערביות	חרדיות		
היי-טק	20%	2%	5%	10%	1%	5%	10%	33,119
אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר; אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור	2%	1%	0.04%	1%	0.2%	0.2%	1%	23,252
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון	7%	4%	3%	6%	3%	3%	4%	18,800
שירותים עתירי ידע (ללא היי-טק)	13%	5%	8%	14%	6%	11%	10%	18,631
חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	10%	12%	7%	5%	5%	2%	7%	15,225
תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	6%	13%	6%	2%	2%	1%	4%	14,972
בינוי	7%	23%	4%	1%	1%	1%	5%	12,887
מסחר	11%	15%	11%	8%	9%	5%	13%	11,235
חינוך	5%	5%	31%	18%	33%	42%	15%	9,827
בריאות, רווחה וסעד	5%	8%	7%	19%	26%	20%	15%	9,369
שירותי ניהול ותמיכה	4%	4%	2%	3%	5%	2%	7%	8,411
אמנות, בידור ופנאי	2%	1%	4%	2%	1%	1%	2%	7,796
שירותי אירוח ואוכל	3%	4%	3%	2%	2%	1%	6%	6,424
ענפים אחרים	5%	4%	9%	10%	7%	7%	3%	6,378
שכר ממוצע 2022 (ש"ח של 2025)	7,327	10,191	0,605	0,900	5,618	7,409		

הערה: שירותים עתירי ידע (ללא היי-טק) כוללים את ענפי מידע ותקשורת (ללא היי-טק); פיננסים וביטוח; פעילויות בנדל"ן; ושירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (ללא היי-טק).

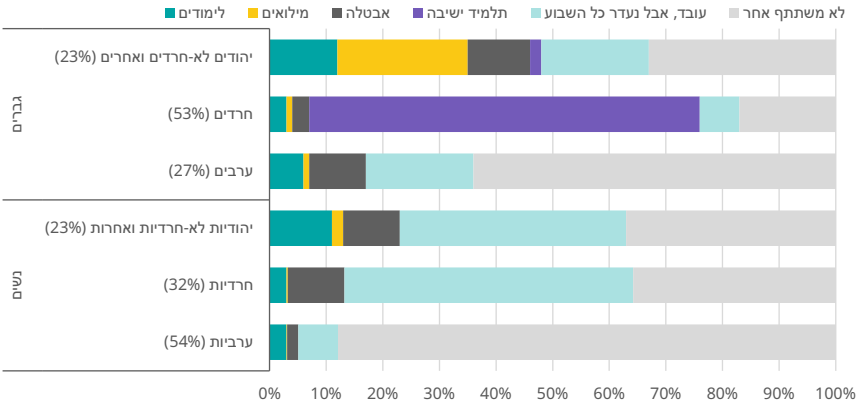
מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

פערי השכר בין מגדרים ומגזרים מונעים בין השאר מדפוסי התעסוקה של המועסקים בכל קבוצה. לו היה השכר הממוצע זהה לכל העוסקים בכל ענף, אזי שכרם של גברים יהודים לא-חרדים ואחרים עדיין היה גבוה בכ-25% מזה של נשים יהודיות לא-חרדיות ואחרות, גבוה ב-33% מזה של גברים ערבים וגבוה ב-38% משכרם של חרדים. בפועל, פערי השכר הסופיים (בהינתן הבדלי שכר בתוך ענפים) נוטים להיות גדולים יותר באופן עקבי, אם כי השונות בהתפלגות התעסוקה בין הענפים מסבירה חלק ניכר מפערי השכר בין הקבוצות המוצגות כפי שנאמדו בשנים האחרונות.[11]

נוסף לתעסוקה ולשכר, מעניין לבחון את הסיבות שישראלים מאוכלוסיות שונות אינם עובדים באופן פעיל (אם בשל אי-תעסוקה ואם בשל היעדרות מלאה ממקום העבודה למשך שבוע שלם לפחות). תרשים 9 מציג סיבות נבחרות לאי-תעסוקה או היעדרות מהעבודה כל השבוע לפי מגדר ומגזר בממוצע מתחילת המלחמה ועד סוף 2024 בקרב בני ובנות 25–44. התרשים מלמד על שונות רבה בין מגדרים ומגזרים; כמעט אחד מארבעה יהודים לא-חרדים ואחרים שלא עבד היה מגויס למילואים בתקופה הנדונה, לעומת שיעורים זעומים בשאר הקבוצות (נדגיש כי בכלל האוכלוסייה בגילים 25–44 5.3% מהגברים היהודים הלא-חרדים ואחרים נעדרו בשל מילואים לעומת 0.5% בקרב גברים חרדים ונשים יהודיות לא-חרדיות). עם זאת, תלמידי ישיבה מהווים כ-70% מהצעירים החרדים שדיווחו לסוקרי הלמ"ס כי אינם עובדים. זאת ועוד, בקרב צעירים יהודים לא-חרדים וצעירות יהודיות לא-חרדיות, יותר מעשירית ממי שאינם עובדים באופן פעיל לומדים במוסדות אקדמיים או במוסדות להכשרה מקצועית, לעומת כ-6% מהגברים הערבים, ו-3% מהערביות, החרדים והחרדיות. בקרב מבוגרים יותר (תרשים נ'3 בנספח), הגורמים שנדונו לעיל מיוחסים לשיעור קטן יותר של בלתי מועסקים ונעדרים זמנית, אם כי שני גורמים בולטים גם בגילים אלו: שירות המילואים (6% מהבלתי מועסקים והנעדרים היהודים לא-חרדים ואחרים) ולימודים בישיבה (51% מהבלתי מועסקים והנעדרים החרדים).

11 בשנת 2022, לדוגמה, היה שכרם השעתי שכירים יהודים לא-חרדים ואחרים גבוה בכ-32% מזה של נשים יהודיות לא-חרדיות ואחרות, גבוה בכ-64% מזה של גברים ערבים, וגבוה בכ-39% מזה של חרדים.

תרשים 9. בלתי מועסקים ונעדרים מהעבודה כל השבוע, לפי סיבות נבחרות, מגדר ומגזר בקרב בני ובנות 25–44, אוקטובר 2023 עד דצמבר 2024



הערות: האחוז בסוגריים מתייחס לשיעור הבלתי מועסקים או נעדרים מהעבודה כל השבוע בקבוצה. "לימודים" ו"תלמיד ישיבה" כוללים רק פרטים שדיווחו שאינם עובדים או מחפשים עבודה. "מילואים" כולל עובדים שנעדרו מעבודתם כל השבוע בשל שירות מילואים לצד מובטלים שלא יכלו לחפש עבודה כל השבוע בשל שירות מילואים. "עובד, אבל נעדר כל השבוע" לא כולל עובדים שנעדרו בשל שירות מילואים.

מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

לסיכום, אנו למדים על כמה מגמות במאפייני התעסוקה המגדריים והמגזריים בישראל. ראשית, בעוד שיעורי התעסוקה של גברים ערבים וחרדים נותרים על כנם, שיעורי התעסוקה של נשים מכל המגזרים מוסיפים לעלות. שנית, קבוצות המגדר והמגזר נוטות להתרכז בענפים כלכליים שונים: יהודים לא-חרדים ויהודיות לא-חרדיות בהיי-טק ובשירותים עתירי ידע, גברים ערבים בבינוי ובענפי ייצור ומלאכה נוספים, ונשים מכל המגזרים (לצד גברים חרדים) בחינוך, רפואה ורווחה – והבדלים אלו בענפי התעסוקה מסבירים חלק מפערי השכר בין הקבוצות. שלישית, הבלתי מועסקים בקבוצות השונות מבלים את זמנם בצורות שונות, ובקבוצות שבהן שיעור התעסוקה גבוה יותר גם שיעור הבלתי מועסקים שמחפשים עבודה באופן פעיל (מובטלים) או משקיעים בהונם האנושי (סטודנטים) גבוה יותר.

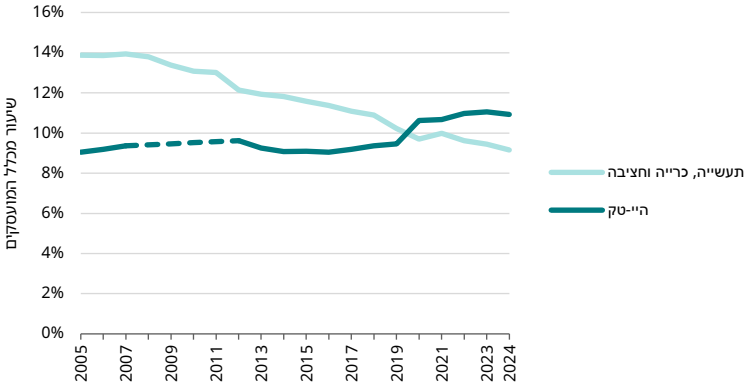
מגמות אלו מזוהות על רקע תמורות מרחיקות לכת בטכנולוגיה, ואופני התעסוקה של כל קבוצה (לצד אופני האי-תעסוקה) מרמזים על מגוון השפעות של השינוי בקרב הקבוצות השונות. עתה נסקור בקצרה חלק מהשפעותיהם של השינויים הטכנולוגיים של העשורים האחרונים על שוק העבודה בישראל, ונדון בהטמעת טכנולוגיית הבינה המלאכותית ובהשפעתה על שוק העבודה כיום.

שוק העבודה על רקע תמורות בטכנולוגיה

השפעותיהם של שינויים טכנולוגיים על הכלכלה בכלל ועל שוק העבודה בפרט נדונות הרבה במחקר הכלכלה. העשורים האחרונים אופיינו במגמה גוברת של אוטומציה והטמעת טכנולוגיות מידע בכלכלות העולם. מן המחקר בתחום הכלכלה עולה כי בשל תהליכים אלו, השפעת השינויים הטכנולוגיים על פערי התעסוקה והשכר גדולה משמעותית מהשפעתה המצרפית על הפריון או השכר (Acemoglu & Restreppo, 2022).

מִיכּוּן, רובוטיקה ואוטומציה הובילו לדחיקה של עובדים בתעשיות רבות, שבתורם עברו להתחרות עם עובדים בעלי מיומנויות דומות בתעשיות שבהן השינוי הטכנולוגי ניכר פחות. לצד זה, טכנולוגיות המידע העלו את פריונם של עובדים רבים, ואף הובילו להגדלת הביקוש לעובדים בתחומים רבים ויצירת סוגי משרות חדשים לחלוטין.[12] כך, לצד דילול ניכר של תעסוקה במקצועות מסוימים – כגון חקלאים ובעלי מלאכה שונים (שָׂעָנים, רַפָּדים או כּוֹרְכים לדוגמה) – הטכנולוגיה תרמה גם לשכיחות גדולה יותר של מקצועות אחרים – כגון שליחים או יוצרי תוכן – וליצירה של מקצועות חדשים לחלוטין, כגון רַחֲפָנאים ומהנדסי בינה מלאכותית. פרט להשפעת הטכנולוגיה על הרכב המקצועות, היא כמובן משפיעה גם על ההרכב הענפי של התעסוקה, כפי שניתן לראות לדוגמה במגמות המנוגדות של ההיי-טק והתעשייה הישראלית בעשורים האחרונים (תרשים 10).

תרשים 10. שיעור המועסקים בתעשייה ובהיי-טק, 2005–2024



הערות: השיעור בהיי-טק מתייחס לשכירים בלבד. עבור השנים 2008–2011 לא נמצא אומדן מהימן לשיעור זה. יש להדגיש כי קיימת חפיפה בין שיעור המועסקים בהיי-טק לשיעור המועסקים בתעשייה עקב ענפי תעשיות ההיי-טק, שהיוו בין רבע לשליש מההיי-טק ומהתעשייה בשנים האחרונות.

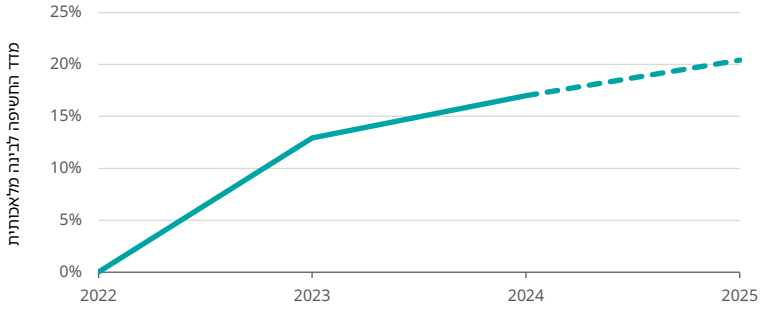
מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

12 להרחבה על המנגנונים השונים בהשפעת הטכנולוגיה על הכלכלה, ראו Autor, 2022.

ההתפתחות הטכנולוגית בעלת ההשפעה הדרמטית ביותר על שוק העבודה בעשורים האחרונים הייתה כמובן מהפכת טכנולוגיות המידע ונסיקת ענף ההיי-טק, ששיעור המועסקים בו עלה ב-21% בין 2005 ל-2024 (תרשים 10). גם השימוש בטכנולוגיות מידע השפיע על התעסוקה בענפי משק אחרים, וענפים בחציון העליון של התעצמות טכנולוגיות המידע בין 2005 ל-2023 הגדילו את נתחם מסך המועסקים בכ-13% בממוצע בתקופה זו, בעוד ענפים בחציון התחתון הקטינו את נתחם בכ-11% בממוצע. שינויים טכנולוגיים אחרים הובילו לאוטומציה ישירה ולדילול מצבת העובדים בענפים מסוימים. כך לדוגמה, עליית שיעור המיכון בתעשייה (הנמדד כחלקם של מכונות וציוד אחר, ללא כלי רכב, ממלאי ההון הנקי בענף) מסבירה כ-40% מהירידה בשיעור המועסקים בענף – שאיבד 34% בין 2005 ל-2024 (תרשים 10). נציין כי במהלך תקופה זו עלה השכר היחסי (יתרון השכר ביחס לממוצע במשק) של העובדים שנותרו בענף ב-29%.

אם נתמקד בשנתיים האחרונות, אזי התמורה הטכנולוגית המרכזית של ימינו היא מהפכת הבינה המלאכותית היוצרת. השקתם המהירה של כלים חדשים וקצב התקדמותה של הטכנולוגיה מכה גלים בעולם כולו, ועולם התעסוקה הישראלי מסתגל לאיטו לאפשרויות שהטכנולוגיה החדשה מספקת. ניתן לאמוד בזהירות כי בשנים הקרובות יוכלו כלי בינה מלאכותית יוצרת לבצע כ-20% מהמטלות של העובד הממוצע בישראל טוב מבן אנוש (תרשים 11), ומספר זה עולה על 50% במשלחי היד שבהם עוסקים כרגע כמעט שישית מהעובדות והעובדים. ייתכן שככל שתעמיק ההטמעה של כלי בינה מלאכותית, ישתנה הביקוש לעובדים מסוגים שונים ועובדים רבים במקצועות אלו יפסיקו לעסוק בהם.

תרשים 11. חשיפה ממוצעת לבינה מלאכותית, 2022–2025 (אומדן)

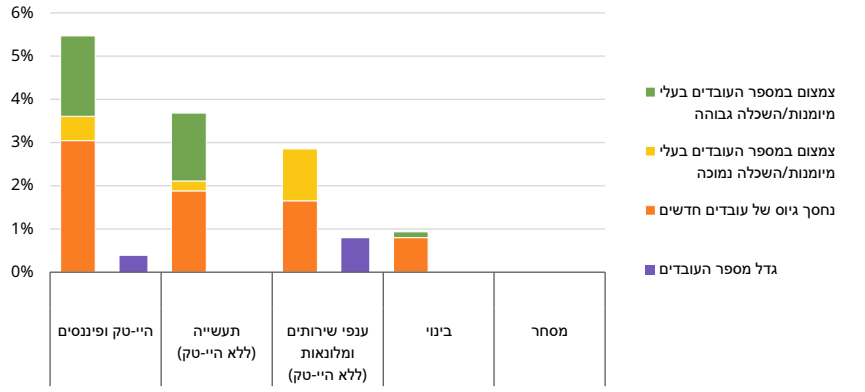


הערה: האומדן עבור 2024 מתבסס על מדד (E1) מתוך דבאוי ואחרים (2025), בעוד האומדן עבור 2025 מחושב כמדד זה ועוד עשירית מהפער בינו לבין המדד הגבוה יותר מתוך אותה עבודה (E2). זאת בהתבסס על Acemoglu (2024), המתייחס למדד זה (E2) כאומדן ליכולות הבינה המלאכותית היוצרת שימומשו עד סוף העשור הקרוב.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

הטמעת הבינה המלאכותית בישראל עדיין נמצאת בשלביה הראשונים, כך עולה מסקר הערכת מגמות בעסקים של הלמ"ס (2025). כ-28% מהעסקים אימצו שימוש בבינה מלאכותית כחלק מפעילותם העסקית בכלל, ורק 16% משתמשים בבינה מלאכותית לביצוע משימות שביצעו בעבר עובדים בשר ודם – אם כי בענפי ההיי-טק והפיננסים מספרים אלו גבוהים בהרבה. אדרבה, בקרב המעסיקים שאימצו את הבינה המלאכותית, יותר מ-9% דיווחו כי היא הקטינה את מצבת העובדים שלהם (וכאחוז אחד דיווחו שמספר העובדים גדל), אך גם נתון זה משתנה מאוד בין ענפים שונים. תרשים 12 מציג את שיעור המועסקים שמעסיקם דיווח כי מספר העובדים בעסק השתנה עקב שימוש בבינה מלאכותית, לפי ענף כלכלי. ירידה במספר העובדים כתוצאה מאימוץ הבינה המלאכותית דווחה על ידי מעסיקיהם של 5.5% מעובדי ההיי-טק והפיננסים, וכמעט שליש מהם דיווחו על צמצום במספר העובדים בעלי מיומנויות או השכלה גבוהה. בתעשייה ובשירותים דווחה ירידה במספר העובדים על ידי מעסיקיהם של 3% מהעובדים בערך, בעוד בענפים אחרים שיעור המועסקים שהושפעו זעום.

תרשים 12. שיעור המועסקים שמספר העובדים במקום עבודתם השתנה עקב שימוש בבינה מלאכותית, לפי ענף כלכלי, יוני 2025



מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

עוד מוקדם לקבוע מה יהיו ההשלכות הסופיות של מהפכת הבינה המלאכותית על שוק העבודה, אך ממצאים אלו ואחרים (כגון המתאם בין חשיפה לבינה מלאכותית ותעסוקה שתועד בדבאוי ואחרים, 2024) רומזים כי ייתכן שנראה שינויים מרחיקי לכת בהרכב התעסוקה והשכר במשק בעקבות מהפכה טכנולוגית זו. יש לקוות כי הדיון הציבורי הער בנושא יוביל למדיניות שתקל על כוח העבודה בהסתגלות למציאות המשתנה, כפי שחוקרים רבים ממליצים (סומקין ושגיא, 2020; OECD, 2023).

סיכום

בפרק זה הצגנו את ההתפתחויות המרכזיות בשוק העבודה הישראלי בשנה האחרונה, על רקע השנים הקודמות ונוכח אתגרי העתיד. הראינו כי שיעור האבטלה ירד במקצת והגיע לרמה נמוכה באופן חריג בכל קנה מידה היסטורי או בין-לאומי, בעוד הירידה במספר שעות העבודה והעלייה בשכר נבלמו – שתי התפתחויות אחרונות אלו הן היפוך מגמה מהשנים האחרונות. עוד הראינו בהיבט הענפי, כי עיקר הגידול בתעסוקה נבע מענפי המגזר הציבורי, הבינוי והתעשייה המסורתית, בעוד ירידות שכר תועדו בין השאר בהיי-טק ושירותים עתירי ידע אחרים, ובענפי המגזר הציבורי. הצבענו גם על עלייה משמעותית בפערי התעסוקה בין המרכז לפריפריה, על חוסר שינוי בתעסוקת גברים ערבים וחרדים ועל המשך העלייה העקבית בתעסוקת נשים מכל המגזרים. כמו כן, הצגנו את ההבדלים העיקריים בענפי התעסוקה של גברים ונשים ממגזרים שונים בישראל, לצד הבדלים בסיבות הנבחרות לאי-תעסוקה או להיעדרות ממקום העבודה. לבסוף, סקרנו את שוק העבודה בראי השינויים הטכנולוגיים והצגנו חלק מההשפעות – בפוטנציאל ובפועל – של מהפכת הבינה המלאכותית היוצרת על העובד והעובדת הישראלים.

בנוגע לעתידו של שוק העבודה, סקרנו את תחזיותיהם של גופים שונים לטווח הקצר. על פי תחזית בנק ישראל מספטמבר 2025, שיעור האבטלה הרחב יעמוד על 3.4% בממוצע בסיכום השנה, ויעמוד על רמה זו בממוצע גם במהלך שנת 2026 (בנק ישראל, 2025). תחזית פורום הקונצנזוס של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר חוזה שיעור אבטלה נמוך במקצת, שיגיע בשנת 2025 לממוצע של 3.05% (משרד האוצר, 2025); מחברי התחזית מציינים גם כי הדעות בפורום חלוקות לגבי עלייה אפשרית בשיעור ההשתתפות.

נראה שרמת האבטלה תמשיך להיות נמוכה בעתיד הנראה לעין, אך הירידה בצמיחת השכר – בהיי-טק ובענפים אחרים – מעוררת דאגה. ממשלת ישראל ערכה התאמות פיסקליות למימון המלחמה, באופן שצמצם את הכנסת העובדים (נטו) ואת ההשקעות בהגדלת הפריון, כגון במערכות התחבורה, החינוך והבריאות. יש לקוות כי בעוד ההתאמות ימשיכו להתבצע ככל שנדרש לצמצום החוב הציבורי ולהיערכות ביטחונית מחודשת, הפגיעה בהשקעות חברתיות ובעובדות ובעובדים תקטן למינימום ההכרחי.

כמו כן, בעוד המשק ושוק העבודה עמדו איתן נוכח אתגרי המלחמה, ייתכן שחלק מהשפעותיה העקיפות הושהו במהלכה ויבואו לידי ביטוי עתה; בהקשר זה יש לפקוח עין על התעסוקה והשכר של קבוצות שנפגעו ישירות, כגון משפחות שכולות, מפונים, משרתי מילואים ובני משפחותיהם. שיקומן וקידומן של קבוצות אלו, ושל העובדות והעובדים הישראלים בכללותם, צריכים לעמוד בראש מעייניהם של מקבלי ההחלטות בבואם לעצב את המדיניות הציבורית של שוק העבודה ביום שאחרי המלחמה.

מקורות

אקשטיין, צ', ליפשיץ, א', מנחם-כרמי, ש', וקוגוט, ת' (2019). **אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019**. נייר מדיניות 2019.03. מכון אהרן למדיניות כלכלית.

אקשטיין, צ', בנטל, ב', וסומקין, ס' (2022). **להשקיע כדי לצמוח בחוב מוגדל**. נייר מדיניות 2022.01. מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2024). **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', ובלייך, ח' (2025). **מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנטל', ב', ודבאוי, מ' (בהכנה). **הון ציבורי וצמיחה בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנק ישראל (2019). **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה**. בנק ישראל, חטיבת המחקר.

בנק ישראל (2025). **התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, ספטמבר 2025**. בנק ישראל, חטיבת המחקר.

דבאוי, מ', אפשטיין, ג', ווייס, א' (2022). שוק העבודה בישראל: מבט על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2022** (עמ' 271–298). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דבאוי, מ', אפשטיין, ג', ווייס, א' (2024). שוק העבודה בישראל 2024: בצל מלחמה. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 61–90). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דבאוי, מ', וינטר, י', אפשטיין, ג', וייס, א', ובכר-נתנאל, א' (2025). **מגמות בתעסוקה ובינה מלאכותית בשוק העבודה הישראלי**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ומכון מוזאיק למדיניות בינה מלאכותית.

הלמ"ס (2025). הודעה לתקשורת (15.7.2025): **אימוץ בינה מלאכותית בעסקים – נתונים מתוך הפרק המתחלף בסקר הערכת מגמות בעסקים לחודש יוני 2025**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה (2021). למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים – התאמתן לשוק העבודה המשתנה. בתוך **דוח ביקורת שנתי 71ב, 2021** (עמ' 305–414). משרד מבקר המדינה.

משרד האוצר (2025). **תחזית קונצנזוס מקרו-כלכלית, סבב שני 2025**. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.

סומקין, ס', ושגיא, ק' (2020). **מהפכת הידע, אוטומציה, טכנולוגיה ושוק העבודה: מחקר כלכלי ומדיניות כלכלית**. נייר מדיניות 2020.01. מכון אהרן למדיניות כלכלית.

שהינו קסלר, ש' (2024). **יסודות החינוך החרדי: עקרונות, מאפיינים, אנומליות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שראל, מ' (2021). ההון הכלכלי, מרכיביו ותמונת המצב בישראל. בתוך י' ניב (עורך), **איכות חיים בת-קיימה בישראל: דוח ועדת המומחים של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים**. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

Acemoglu, D. (2024). The simple macroeconomics of AI. *Economic Policy, 40*(121), 13–58.

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2022). Tasks, automation, and the rise in US wage inequality. *Econometrica, 90*(5), 1973–2016.

Autor, D. (2022). *The labor market impacts of technological change: From unbridled enthusiasm to qualified optimism to vast uncertainty*. Working Paper No. 30074. National Bureau of Economic Research.

Goldin, C. (2019). Human capital. In C. Diebolt & M. Haupert (Eds.), *Handbook of cliometrics* (pp. 147–177). Springer.

OECD (2023) *OECD employment outlook 2025: Artificial intelligence and the labor market*. OECD Publishing.

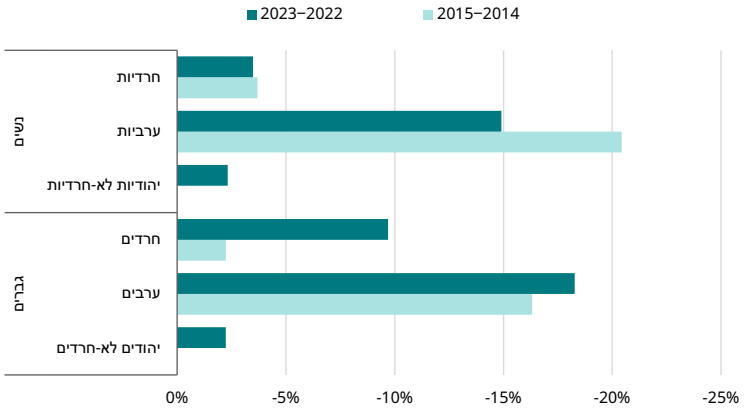
Osiobe, E. U. (2019). A literature review of human capital and economic growth. *Business and Economic Research, 9*(4), 179–196.

Woessmann, L. (2024). Skills and earnings: A multidimensional perspective on human capital. *Annual Review of Economics, 17*, 397–425.

World Economic Forum (2016, March 4). *Does working fewer hours make you more productive?* World Economic Forum.

נספח

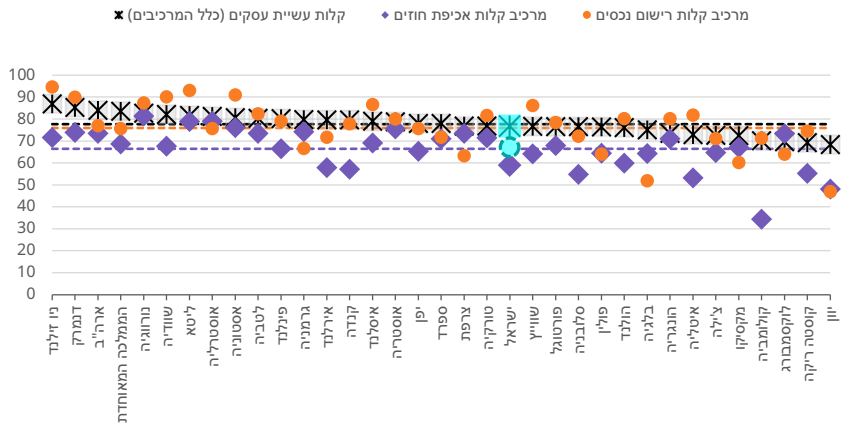
תרשים נ'1. פער מיומנות בוגרים ישראלים במתמטיקה ביחס לממוצע ה-OECD, 2015–2014 ו-2023–2022, לפי מגדר ומגזר



הערות: הפער מחושב עבור כל קבוצה ביחס לממוצע ה-OECD עבור המגדר. לא פורסמו נתונים רשמיים עבור גברים ונשים ערביות, והאומדנים המוצגים כאן חושבו על בסיס הפער בין הביצועים של כלל הישראלים לאלו של היהודים ונפחן היחסי של האוכלוסיות.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

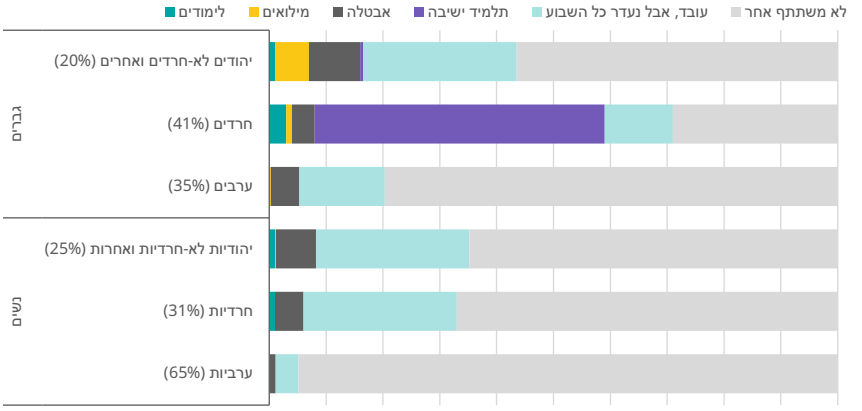
תרשים נ'2. אינדקס קלות עשיית עסקים (Ease of Doing Business Index), מדינות נבחרות, 2020



הערות: הקווים האופקיים המקווקוים מייצגים את הציון הממוצע של כל מדינות ה-OECD בסעיף המסומן בצבע זהה.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תרשים נ'3. בלתי מועסקים ונעדרים מהעבודה כל השבוע, לפי סיבות נבחרות, מגדר ומגזר בקרב בני ובנות 45–64, אוקטובר 2023 עד דצמבר 2024



הערות: האחוז בסוגריים מתייחס לשיעור מהקבוצה שהוא בלתי מועסק או נעדר מהעבודה כל השבוע. "לימודים" ו"תלמיד ישיבה" כוללים רק פרטים שדיווחו שאינם עובדים או מחפשים עבודה. "מילואים" כולל עובדים שנעדרו מעבודתם כל השבוע בשל שירות מילואים לצד מובטלים שלא יכלו לחפש עבודה כל השבוע בשל שירות מילואים. "עובד, אבל נעדר כל השבוע" לא כולל עובדים שנעדרו בשל שירות מילואים.

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תקציר מנהלים

מגמות בתעסוקה ובינה מלאכותית בשוק העבודה הישראלי

מיכאל דבאוי, יונתן וינטר, גיל אפשטיין, אבי וייס ואפרת בכר-נתנאל

הבינה המלאכותית מתפתחת ומוטמעת בקצב שיא, ולא רק שהיא מעוררת עניין ציבורי גדול אלא היא אף מביאה לשאלות מהותיות ולדאגות של ממש בנוגע לעתידו של שוק התעסוקה. בהמשך למחקר קודם, שעסק במיפוי ראשוני של החשיפה לבינה מלאכותית בשוק העבודה, מחקר זה מנתח את השפעת הטכנולוגיות החדשות על העובדים בישראל, בהתבסס על נתונים מסקרי כוח אדם לשנים 2023–2024, ומודגשת בו התעצמות הטכנולוגיה. המחקר מראה כי ב-2024 חל זינוק בחשיפה לבינה מלאכותית בישראל, במיוחד במקצועות בסיכון גבוה להחלפה.

מאפייני החשיפה לבינה מלאכותית, כפי שנמצאו במחקר, מאפשרים להעריך ולצפות אילו מקצועות בישראל יושפעו מהבינה המלאכותית יותר ואילו פחות. בהתאם לכך אפשר לחזות אילו אוכלוסיות צפויות "להרוויח" ממנה ואילו עלולות להיפגע.

נמצא כי בין 2023 ל-2024 חלה עלייה של 5 נקודות האחוז לפחות ברמת החשיפה לעובד הממוצע – גידול שמוסבר בעיקר בהתקדמות טכנולוגית, ולא בשינוי שוק התעסוקה. העלייה החדה ביותר בחשיפה נרשמה דווקא בקרב משלחי יד המאופיינים בסיכון גבוה להחלפה בבינה מלאכותית.

* מיכאל דבאוי, חוקר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; יונתן וינטר, חוקר, מכון מוזאיק; פרופ׳ גיל אפשטיין, חוקר ראשי, מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן; פרופ׳ אבי וייס, נשיא מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן; אפרת בכר-נתנאל, מנכ"לית מכון מוזאיק למדיניות בינה מלאכותית. המחקר המלא פורסם באפריל 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

רמת החשיפה

כדי לאמוד את אחוז האנשים החשופים לבינה המלאכותית בענף מסוים או באוכלוסייה מסוימת, פותחו כמה מדדים להערכת ההשפעה של הטכנולוגיה על משלחי היד השונים. ציון החשיפה ניתן לפי היקפן היחסי של מטלות שהבינה המלאכותית מתיימרת לבצע מתוך כלל המטלות המרכיבות את משלח היד. המדד המיוחס לכל משלח יד משקף את אחוז המטלות האופייניות למשלח היד שאותן בינה מלאכותית מסוגלת לבצע באיכות אנושית ובמהירות גבוהה משל עובד אנושי.

החלפה או השלמה? תלוי במקצוע

המחקר מחדד את ההבחנה בין משלחי יד שבהם בינה מלאכותית משלימה עובדים אנושיים ומסייעת להם, לבין אלה שהיא עלולה להחליפם. במשלחי יד עם "השלמתיות נמוכה" – כלומר כאלה שבהם ההתערבות האנושית אינה נחוצה כדי להשלים את המשימה, ולכן הטכנולוגיה עלולה להחליף את האדם – נרשמה העלייה החדה ביותר ברמות החשיפה בין 2023 ל־2024. ענפי הפיננסיים, המינהל והמסחר מצטיינים ברמות חשיפה גבוהות ובתחליפיות גבוהה במיוחד. לעומת זאת, מקצועות כמו הוראה ורפואה, המאופיינים ב"השלמתיות גבוהה", חשופים גם הם לטכנולוגיה – אך העובדים בהם צפויים להסתייע בה ולא להיות מוחלפים.

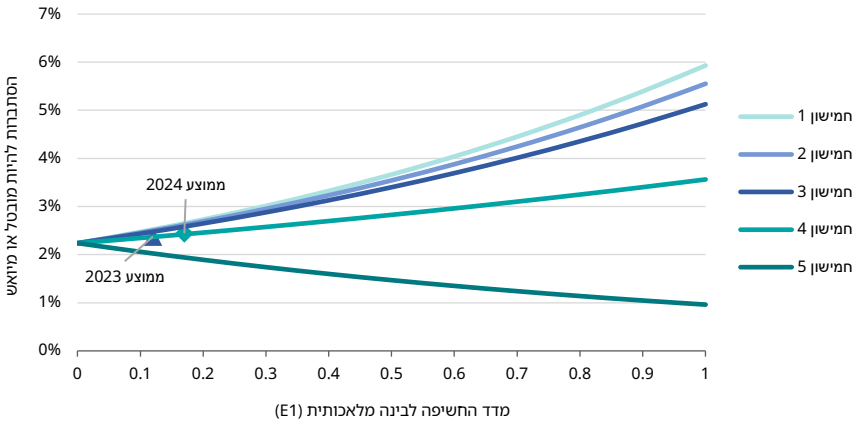
נשים חשופות יותר לבינה מלאכותית מגברים, ובפרט במקצועות שבהם הסיכון להחלפה גבוה; הפער בולט במיוחד במגזר הערבי

המחקר מצא כי שיעור החשיפה של עובדות גבוה מזה של עובדים. עם זאת העובדות "מקוטבות" על פני מדד ההשלמתיות, ושיעור גבוה יחסית מרוכז בקצוות ההתפלגות. עיקר הפער ברמת החשיפה נובע מהעוסקות והעוסקים במשלחי היד שבהם סכנת ההחלפה היא הגבוהה ביותר: יותר מרבע מהנשים נמצאות בקבוצה זו לעומת פחות מחמישית מהגברים, כלומר שיעורי החשיפה של הנשים גבוהים משמעותית מאלו של עמיתיהן הגברים (הדבר נובע בין היתר מריכוז הנשים במשלחי יד כגון מזכירות ונציגות מכירות או שירות לקוחות טלפוני). תופעה זו נכונה גם בתוך כל מגזר, והפער המגדרי הגדול ביותר נמצא במגזר הערבי, שבו שיעור החשיפה של העובדות גדול פי 2 מזה של העובדים בממוצע – אם כי שיעורי החשיפה של ערביות וערבים נמוכים משמעותית מאלו של יהודיות ויהודים.

חשיפה גבוהה לבינה מלאכותית מעלה את הסיכון להישאר מחוץ לשוק העבודה

המחקר מראה כי שיעורי החשיפה הממוצעים שונים בין קבוצות המועסקים והמובטלים, וכי בקרב עצמאים ואילו שאינם משתתפים בשוק העבודה שיעור החשיפה נמוך במקצת מאשר בקרב שכירים ומובטלים. זאת ועוד, נמצא כי מדד החשיפה לבינה מלאכותית מנבא אי-תעסוקה: כלומר הסתברות הפרט להיות מובטל או מיואש מחיפוש עבודה עולה באופן מובהק עם עלייה בחשיפה לבינה מלאכותית. ממצא זה עשוי להעיד על התחלה של השפעה ממשית של הבינה המלאכותית על רמות התעסוקה בישראל.

ההסתברות להיות מובטל או מיואש מחיפוש עבודה, על פי מדד החשיפה (E1) וחמישון השלמתיות, מדדים מותאמי-מיומנויות, בני ובנות 25–64, 2024



הערות: בתקנון לגיל, השכלה, מגדר ומגזר, ענף כלכלי, מחוז מקום מגורים, יישוב מפונה, שירות מילואים ושנת סקר.

מקור: דבואי ואחרים, מרכז טאוב ומכון מוזאיק

עורכי המחקר מציינים כי לראשונה ניתן לראות באופן חד-משמעי כי החשיפה לבינה מלאכותית הולכת יד ביד עם אי-תעסוקה (במיוחד במקצועות שבהם הפוטנציאל שלה להחליף עובדים גבוה יותר). ייתכן כי כבר בשנת 2024 עובדים ישראלים פוטרו (או לא הצליחו למצוא עבודה) בשל יכולותיה של הבינה המלאכותית לבצע רבות ממטלותיהם, או בשל הציפייה שבינה מלאכותית תוכל לבצען. עוד הם מוסיפים כי המחקר ממחיש היטב את קצב התפתחות הטכנולוגיה והיקף השפעותיה על שוק העבודה הישראלי. ניתן להצביע על פערים משמעותיים בהיבטי החשיפה וההשלמתיות בין קבוצות שונות בשוק העבודה, אך אין ספק שהטמעת הבינה המלאכותית היא כר פורה להגדלת הפריון והתפוקה במשק. על כן נדרשת מדיניות מושכלת שתנווט את אימוץ הבינה המלאכותית בישראל באופן מיטבי, שיאפשר את מקסום התועלות למשק ולמדינה תוך שמירה על הביטחון הכלכלי-חברתי של האזרחים.

תקציר מנהלים

תעסוקה בענפי ההיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים: אתגרים בהווה ובעתיד

מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס

ענף ההיי-טק בישראל – המגזר הפורה ביותר במשק – עומד בפני תקופה מאתגרת. המחקר חושף כי המלחמה ומהפכת הבינה המלאכותית מותירות את התעסוקה בענף במצב פחות טוב מבעבר. החוקרים מצביעים על עלייה בשיעורי האבטלה בקרב עובדי ההיי-טק וירידה בתעסוקה באזורי הפריפריה. נוסף על כך המחקר מציג פערים חברתיים ודמוגרפיים עמוקים, ומראה כי רק מיעוט מהאוכלוסייה הערבית והחרדית מועסקים בתחום.

עלייה בשיעור האבטלה בתעשיית ההיי-טק

בין השנים 2014 ו-2023 גדל מספר עובדי ההיי-טק בכ-60%, שהם כ-150,000 עובדים ועובדות, בעיקר בתחומי המחקר והפיתוח. לצד הגידול בתעסוקה הייתה עלייה גם בשכר העובדים בענף: שכרם הממוצע של עובדים טכנולוגיים ועובדי מעטפת בשירותי ההיי-טק בתקופה זו היה גבוה משמעותית מהשכר הממוצע בשאר הענפים.

אלא שמאז פרוץ המלחמה עלו שיעורי האבטלה בשירותי ההיי-טק ועברו את הממוצע במשק. יתרה מזו, במהלך 2024 צנח שיעור המשרות הפנויות במקצועות הטכנולוגיים לעומת שאר המקצועות. ממצא זה תואם את הדיווחים על "משבר הג'וניורים" בענף בשנה האחרונה – ירידה חדה בהיצע המשרות לעובדים לא מנוסים.

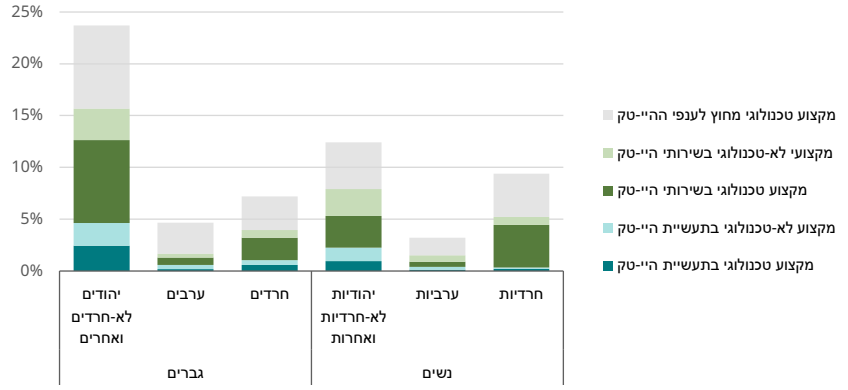
---

* מיכאל דבאוי, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ודוקטורנט במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' גיל אפשטיין, חוקר ראשי במרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן; פרופ' אבי וייס, נשיא מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן.
המחקר המלא פורסם בספטמבר 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

פערים חברתיים וגיאוגרפיים

המחקר מצביע על פערים ניכרים בתעסוקה בהיי-טק לפי מגדר ומגזר. בעוד כמעט רבע מהגברים היהודים הלא-חרדים מועסקים בענפי ההיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים, רק כ-12% מהנשים היהודיות הלא-חרדיות מועסקות בתחומים אלו. בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית שיעור התעסוקה בהיי-טק נמוך עוד יותר: פחות מ-10% בקרב חרדים ופחות מ-5% בקרב ערבים.

שיעור התעסוקה בהיי-טק לפי מגדר ומגזר, גילי 25–65, 2014–2024

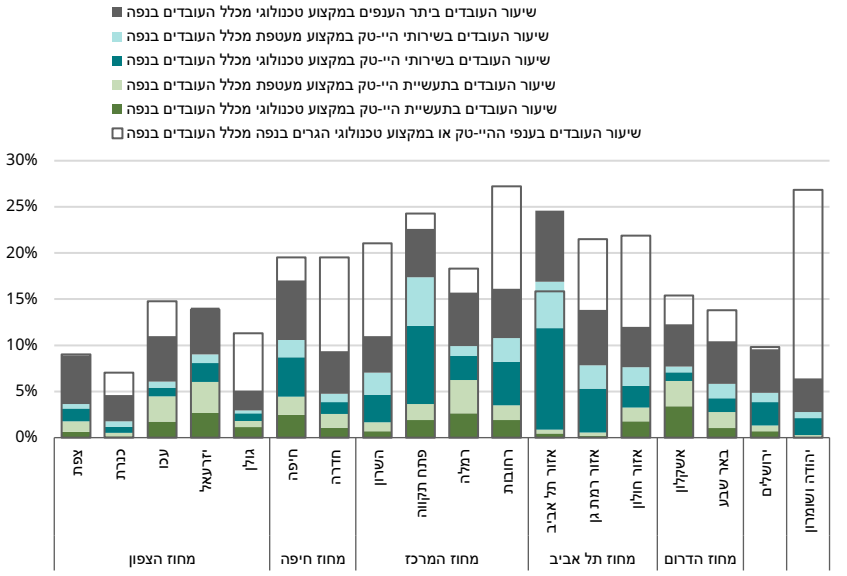


מקור: מיכאל דבאי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

מבחינה גיאוגרפית, בשנים 2023 ו-2024 נרשמו ירידות בשיעור המועסקים בתחום במרבית אזורי הארץ, בעיקר בנפות הצפון, כנרת וצפת, בעוד בנפת ירושלים ובנפת יזרעאל נרשמה דווקא עלייה קלה בתקופה זו.

כמו כן, המחקר מראה כי אזור תל אביב מוביל בתעסוקת ההיי-טק, והדבר נכון גם בנפות פתח תקווה, חיפה ורחובות.

תעסוקה בענפי ההיי-טק ובמקצועות הטכנולוגיים, לפי נפה, 2018–2024

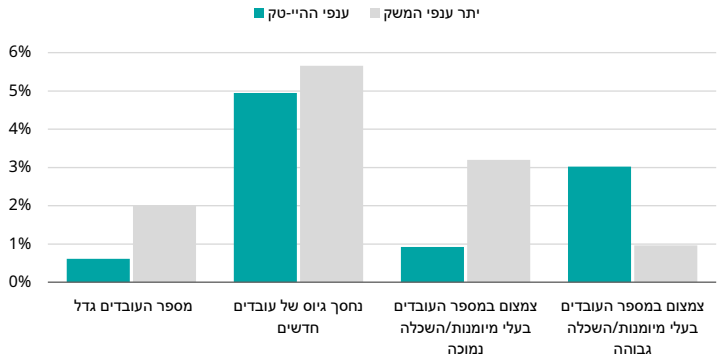


מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

השפעת הבינה המלאכותית על ענף ההיי-טק

המחקר מראה כי שירותי ההיי-טק מובילים את המשק באימוץ הבינה המלאכותית, ועקב כך ניכר צמצום בגיוס עובדים חדשים והחלפה של עובדים מיומנים ובעלי השכלה בטכנולוגיות AI. החוקרים מדגישים כי יחד עם רמת החשיפה הגבוהה של עובדי ההיי-טק לבינה המלאכותית, כפי שהראו במחקר אחר, הדבר עלול להוביל לירידה משמעותית בתעסוקה בענף בישראל לאורך זמן.

כיצד השפיע השימוש בבינה מלאכותית על מספר העובדים הכולל בעסק?
עסקים שהשתמשו בבינה מלאכותית, 2025



הערות: העסקים שקולים על פי שיעור המועסקים. התשובות מתבססות אך ורק על אסקים שדיווחו על אימוץ טכנולוגיית בינה מלאכותית (בהיי-טק אסקים אלו מעסיקים כשני שלישים מהעובדים, ואילו בשאר ענפי המשק מדובר ברבע מהמועסקים).

מקור: מיכאל דבאוי, גיל אפשטיין ואבי וייס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

בעקבות הממצאים העולים מן המחקר, החוקרים ממליצים לגבש מדיניות למינוף מהפכת הבינה המלאכותית לקידום תעסוקה איכותית ולמזעור נזקי האוטומציה. כמו כן הם רואים חשיבות רבה בקידום התעסוקה בהיי-טק כיעד מרכזי בתוכניות השיקום של הפריפריה.

לדבריהם, הטמעת הבינה המלאכותית והאצת האוטומציה משנות את פני התעסוקה בענפי ההיי-טק. בשנים האחרונות נרשמה עלייה בשכרם של עובדי המעטפת (שאינם בעלי תפקידים טכנולוגיים) וירידה במספר המועסקים בתפקידי מעטפת המלווה בצמצום משימותיהם המסורתיות. כל אלה, לצד השלכות המלחמה המצטרפות לכך, ממחישים את הצורך הגובר בנקיטת צעדי מדיניות שיסייעו בהכשרה ובהסבת עובדים ושמירה על מנוע הצמיחה המרכזי של הכלכלה הישראלית.



בריאות

פרדוקס מערכת הבריאות בישראל: בין הישגים לאומיים לשחיקה מתמשכת

נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן

מבוא

תחום הבריאות בישראל הוא בבחינת פרדוקס. בחודש אוקטובר 2025 קיים משרד הבריאות מסיבת עיתונאים לאחר פרסום דו"ח השוואתי של ה-OECD בנושא מדדי בריאות של המדינות השונות. הנתונים, המתייחסים לשנת 2023, מראים כי תוחלת החיים בישראל עלתה ל-83.8 שנים (85.7 לנשים ו-81.7 לגברים), והמדינה הגיעה למקום הרביעי מבין מדינות ה-OECD – אחרי שווייץ (84.3), ספרד (84.0) ויפן (84.1). הקפיצה של כמעט שנה שלמה בתוחלת החיים בין 2022 ל-2023 מוגדרת כיוצאת דופן לטובה, שכן בניגוד למדינות אחרות שבהן נמדדה עלייה דומה לאחר ירידה חדה בתקופת הקורונה, בישראל הירידה בתוחלת החיים בזמן המגפה הייתה מתונה יחסית, ועל כן העלייה מרשימה יותר לעומת מדינות אחרות.[1]

מדוע אפוא מדובר לכאורה בפרדוקס? כאשר מציבים הישגים אלו לצד נתוני ההשקעה, כפי שנראה בפרק זה וכפי שעולה מנתונים משנים עברו, ההוצאה הלאומית על בריאות בישראל היא מהנמוכות ביותר בקרב המדינות המפותחות, וגם ההוצאה השוטפת לנפש במונחי שווי כוח קנייה בישראל נמוכה מזו שברוב מדינות ה-OECD. לטענה השכיחה שלפיה ישראל היא מדינה צעירה יותר ועל כן חשוב לתקנן לגיל, התשובה היא שאכן הדבר חשוב ונדרש, אך מחקרים משווים מראים כי גם לאחר תיקון לגיל האוכלוסייה ולהוצאות סיעוד ארוכות טווח,

* פרופ' נדב דוידוביץ', חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב והפקולטה לרפואה, אוניברסיטת בר-אילן; נתן לב, חוקר אורח במרכז טאוב ודוקטורנט במסלול MD-PhD במחלקה למדיניות וניהול מערכות בריאות, בית הספר לבריאות הציבור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; אופיר גונן, חוקרת במרכז טאוב.

1 ראו באתר משרד הבריאות, גידול משמעותי בתוחלת החיים בישראל.

המערכת הישראלית עדיין מוציאה פחות על בריאות, בייחוד בהוצאה הציבורית, לעומת מערכות מפותחות אחרות, תוך השגת תוצאות בריאות טובות יותר (לוי ואחרים, 2022ב). הפרדוקס לכאורה בין ההוצאה לבריאות הנמוכה יחסית לבין תוצאות בריאות טובות בהשוואה בין ישראל למדינות אחרות אינו חדש ונדון כבר שנים ארוכות. תרומתה של מערכת הרפואה לבריאות היא עד כ-20%, בעוד המשתנים החברתיים, הכלכליים, הסביבתיים והפוליטיים חשובים הרבה יותר (Marmot, 2011). אך עדיין מערכת הבריאות בישראל נחשבת ייחודית, והדבר נכון גם לתקופת מלחמת 7 באוקטובר, המלחמה הארוכה ביותר בתולדות המדינה. גם כאן, למרות הקשיים, מערכת הבריאות הייתה אחת מהמערכות שהגיבה באופן יחסי בצורה טובה, עוד בימים הראשונים למלחמה ועד היום.

אך האם לעולם חוסן? חוסר ההשקעה המספקת בא לידי ביטוי למשל בחוסר המיגון של המרכז הרפואי סורוקה (ורבים אחרים, בייחוד בפריפריה), שספג פגיעה קשה במלחמה נגד איראן ועדיין מתקשה לקבל מהמדינה את התקציבים הנדרשים לשיקומו ונאלץ להתבסס בעיקר על תרומות, ועד להזנחה של מערך טיפת החלב ושירות הבריאות לתלמיד באופן המקשה לעמוד במתן חיסונים בזמן ולהתמודד עם ההתנגדות לחיסונים, מה שהביא, בין היתר, למגפת חצבת (דוידוביץ' ואחרים, 2025; לוי ואחרים, 2022א). מובן שכל מקרה מורכב ודורש ניתוח ספציפי, אבל בסופו של דבר כאשר ההשקעה הלאומית בתחום הבריאות נמוכה, הדבר נותן את אותותיו ופוגע במיוחד באוכלוסיות עניות ומודרות.

האתגרים של השנים האחרונות חושפים את נקודות התורפה של מערכת שהצליחה להסתמך על פרדוקס הבריאות זמן רב מדי. משבר כוח האדם הרפואי מעמיק, מספר הרופאים והרופאות הפעילים עומד על 3.5 לאלף נפש לעומת ממוצע של 3.9 ב-OECD, ותחזיות מראות שהמצב אף צפוי להחמיר בעשור הקרוב למרות המאמצים הרבים של משרד הבריאות והגורמים השונים. אמנם מספר האחים והאחיות (5.57 לאלף נפש) עלה בשנים האחרונות, אבל הוא עדיין נמוך בהרבה מממוצע ה-OECD (9.5). המחסור במיטות לאשפוז כללי (1.76 לאלף נפש לעומת 3.18 ב-OECD) ובמיטות לאשפוז פסיכיאטרי (0.37 לעומת 0.7), לצד זמני המתנה ארוכים לרפואה יועצת, בייחוד בתחומים קריטיים כמו נוירולוגיה ואנדוקרינולוגיה (כ-50 יום), מעידים על מערכת הפועלת בקצה גבול היכולת.

המערכת עומדת בפני צומת דרכים קריטי. הפרדוקס של תוחלת החיים הגבוהה לצד ההשקעה הנמוכה אינו יכול להימשך. מערכת הבריאות בישראל זקוקה להשקעה ציבורית משמעותית ומתמשכת – בכוח אדם רפואי (המשך הגדלת הכשרה בארץ והגדלת תקנים), בתשתיות בריאות בדגש על בריאות הנפש, על בריאות הציבור ועל שיקום (תחומים שנדחקו לשוליים זמן רב מדי), במיטות אשפוז, במכשור רפואי ובצמצום פערים גיאוגרפיים, חברתיים, כלכליים ומגזריים. בד בבד יש לנצל בזהירות ובתבונה את המהפכה הטכנולוגית: לאמץ כלי AI ורפואה דיגיטלית שיכולים לייעל תהליכים, לשפר דיאגנוסטיקה

וטיפול ולהפחית עומס על צוותים רפואיים, תוך הקפדה על שמירת פרטיות, אבטחת מידע, שוויוניות בגישה ושמירה על הקשר האנושי המרכזי ברפואה.

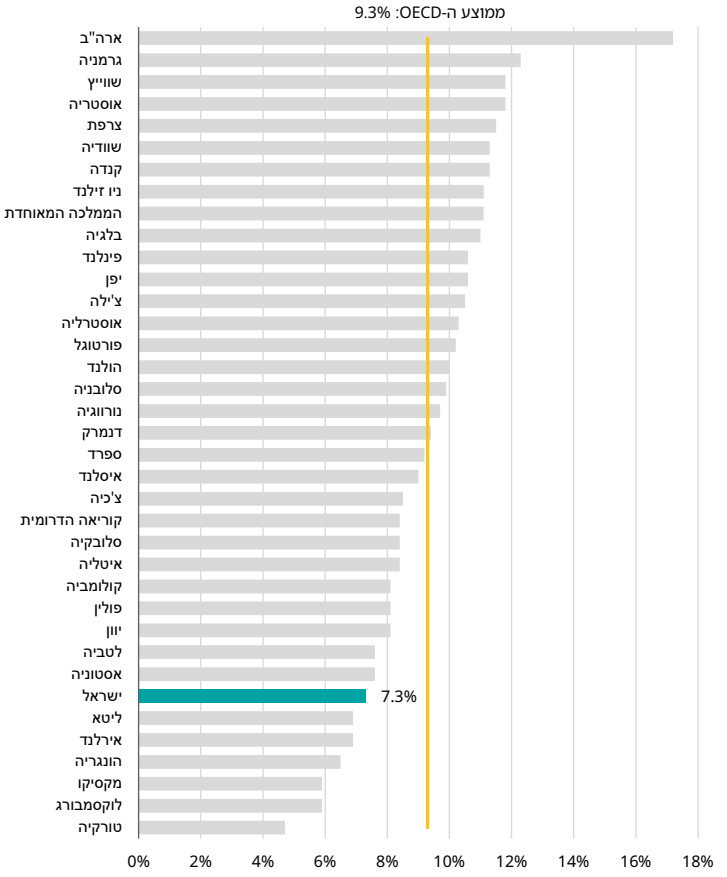
הפרק הנוכחי מציג תמונת מצב מעמיקה של מערכת הבריאות בישראל לשנת 2025, תוך התמקדות בנושאים קריטיים כגון כוח אדם, הוצאות, זמינות שירותים, צמצום פערים, מצב בריאות האוכלוסייה והשפעות המלחמה. הדוח מציע גם מבט על דרכים אפשריות להתמודדות עם האתגרים שלפנינו, כדי להבטיח שמערכת הבריאות תוכל להמשיך לשרת את כל אזרחי ישראל ברמה גבוהה בעשורים הבאים. זרקורים מיוחדים השנה מופנים לעליית המקצוע של אחים ואחיות מומחים ולמגפת החצבת, שגבתה עד כה את חייהם של 12 ילדים.

ההוצאה על בריאות

בשנת 2024 עמדה ההוצאה הלאומית על בריאות במחירים שוטפים על 146 מיליארד ש"ח, סכום שהוא 7.3% מן התמ"ג. לעומת 2023, הוצאה זו, במחירים קבועים, עלתה ב-1.7%, וההוצאה לנפש במחירים קבועים עלתה ב-0.37%. ההוצאה הלאומית על בריאות כאחוז מהתמ"ג ב-2024 הייתה נמוכה מההוצאה ברוב מדינות ה-OECD (תרשים 1). גם ההוצאה השוטפת לנפש במונחי שווי כוח קנייה בישראל הייתה נמוכה מן ההוצאה ברוב מדינות ה-OECD ועמדה על 3,941 דולרים. 33.7% מן ההוצאה הלאומית על בריאות מומנו מהוצאות פרטיות, שיעור המימון מתקציב המדינה עמד על 41.9%, ושיעור המימון ממס הבריאות על 23%. יתרת המימון, שמקורה בתרומות מחו"ל, עמדה על 1.4%. שיעור המימון הפרטי והציבורי כאחוז מהתמ"ג נותרו יציבים לעומת 2023 ועמדו על 2.5% ו-4.7% בהתאמה (הלמ"ס, 2025).

בדיוני התקציב לשנת 2024 הוצע להעלות את מס הבריאות באופן דיפרנציאלי, שינוי שיבוא לידי ביטוי בשנת 2026. העלאה זו התקבלה בהקשר של ההחלטה להגדיל את ההשקעה בבריאות הנפש, כולל הרחבת טיפולים, בדגש על המערכת הציבורית ושיפור תשתיות והכשרות, אף שבפועל ככל הנראה ההכנסות מההעלאה לא ישמשו ישירות לצרכים אלו (בן נון ואחרים, 2025). לאחר שנים רבות שתחום בריאות הנפש סבל מהזנחה, לאחרונה הוא קיבל תשומת לב יחסית רבה, כולל רפורמה מגובה בתקציבים. ואולם למרות הצרכים הרבים בתחומי הבריאות שעלו עקב המלחמה – ובפרט בתחום בריאות הנפש – ההוצאה הלאומית, ובייחוד חלקה הציבורי, עדיין נותרו מאחור. אמנם אנו לאחר שנתיים של מלחמה, אך המשך מצב זה שוחק את מערכת הבריאות על כל מרכיביה, מההקצאה לסל הבריאות, התמודדות עם הזדקנות האוכלוסייה, כולל המשבר בביטוחים הסיעודיים, ועד נושאים כמו טיפוח בריאות הציבור, הקמת בתי חולים חדשים והגדלת מספר המיטות בקצב הראוי, בייחוד בפריפריה (דוידוביץ' ואחרים, 2025; קידר ואחרים, 2024).

תרשים 1. ההוצאה הלאומית על בריאות כאחוז מהתמ"ג, 2024



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

כוח אדם

איכות וזמינות של כוח האדם במקצועות הבריאות הן גורם מרכזי המשפיע על מצב שירותי הבריאות. בעשורים האחרונים, ובעיקר בשנים האחרונות, מערכות הבריאות בעולם ובישראל מתמודדות עם הזדקנות מואצת של האוכלוסייה ועם עלייה בשכיחותן ובמורכבותן של המחלות הכרוניות (משרד הבריאות, 2025א). מטופלים רבים יותר חיים שנים רבות יותר עם הפרעות ומחלות רבות ומורכבות יותר, המחייבות אבחון, טיפול ומעקב אינטנסיביים. האתגר מועצם במגמה מקבילה של הזדקנות המטפלים ופרישתם לגמלאות וכן של הכשרה בלתי מספקת ביחס לצרכים (נתנזון ואחרים, 2020; סגל ואחרים, 2024).

מערכת הבריאות הישראלית נמצאת במשבר מתמשך של כוח אדם אף שמתחילת שנות האלפיים נערכים דיונים ופעולות להתמודדות עימו, כולל בכנסים ובפרסומים של מרכז טאוב. סיבות המשבר דומות לאלה של משברים במערכות בריאות אחרות בעולם, אך בישראל אתגר נוסף טמון בתלות היסטורית של המערכת בבוגרים של מוסדות להכשרת הרופאים בחו"ל, שחלקם לא עמדו בקריטריונים של איכות ההכשרה שהגדיר משרד הבריאות. כדי להביא להפסקת רישוי הסטודנטים ממוסדות לא מוכרים אלה, שאיכותם ירודה, וכדי לשפר את איכות הטיפול הרפואי בישראל יצא משרד הבריאות ברפורמת יציב. ואולם על פי הערכת המשרד, רפורמה זו צפויה להחמיר את שיעור הרופאים התת-מיטבי שכבר קיים בישראל באופן זמני עד שנת 2034. גם כאשר מספר מקבלי הרישיון יעלה הודות להגדלה הדרגתית של מקומות לימוד הרפואה בישראל, הפער במספר הרופאים לנפש עדיין אינו צפוי להיסגר.[2]

המשבר המתמשך בנוגע לכוח האדם מקשה על מערכת הבריאות להתמודד עם הפערים הקיימים בזמינות ובנגישות של שירותים במערכת הבריאות ועם פערים במצב הבריאות של האוכלוסייה. כחלק מההתמודדות עם אתגרים אלו העיסוק בתכנון אסטרטגי של כוח אדם במקצועות הבריאות, בייחוד בתחום הרפואה, נמצא על סדר היום של משרד הבריאות ושל מקבלי ההחלטות כבר שנים רבות. כפי שתואר בפרסומים קודמים, העיסוק בתחום הולך ומתעצם בשנים האחרונות, עם הקמתן של ועדות שונות[3] ופרסום דוח ה-OECD בנוגע למדיניות מיטבית לתכנון כוח האדם הרפואי בישראל בשנת 2023.

2 ראו באתר משרד הבריאות, הרופאות והרופאים החדשים ומדיניות המשרד, סיכום 2024.

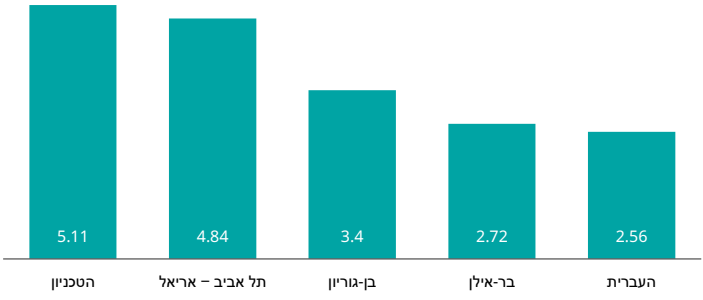
3 כגון הוועדה מטעם המל"ג בראשות פרופ' רפי ביאר (2022) אשר המליצה על הגדלת קיבולת הסטודנטים לרפואה בשדות הקליניים, וועדת גמזו (2022) לתכנון ארוך טווח של כוח-אדם רפואי.

בימים אלו פועלת הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות בראשות מנכ"ל משרד הבריאות, משה בר סימן טוב.[4] הוועדה עוסקת בהגדרת מנגנונים לעמידה ביעדים של הגדלת מספר הרופאים המקבלים את הכשרתם בישראל, בהקמת גוף לאומי לתכנון כוח אדם רפואי, בהרחבה ובהסדרה של השדות הקליניים להכשרת סטודנטים לרפואה ובקביעת מנגנון לאומי יעיל לניהולם, לרבות חלוקה שוויונית יותר שלהם בין בתי הספר לרפואה (כפי שניתן לראות בתרשים 2, חלוקת מיטות האשפוז לסטודנט לרפואה שונה מאוד בין בתי הספר לרפואה) ובהרחבה ניכרת של השדות הקליניים להתמחויות בקהילה ולא רק בבית החולים, הן עבור סטודנטים לרפואה והן במקצועות שאינם רפואת משפחה. כל אלו דורשים שינויים מרחיקי לכת ומצריכים את מעורבותם של בתי החולים, של קופות החולים, של האוניברסיטאות בדגש על בתי ספר לרפואה, של המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), של הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), של המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית (הר"י) ושל משרד האוצר.

בסוף אוקטובר 2025 חנך משרד הבריאות מודל חדש שלו כמה מרכיבים מרכזיים: ניהול כלכלי אחיד לתשלום עבור שדות קליניים, קביעת אמות מידה להכשרה, ניהול מרכזי של שיבוץ הסטודנטים, הגברת ההכשרה בקהילה, בחינת הכשרה בשעות אחר הצהריים, הקמת רשויות הוראה בבתי חולים ותמרוץ מוסדות ההכשרה לעמידה ביעדים, לחיזוק החינוך הרפואי ולהדרכת הטיוטורים (הרופאים המומחים המנחים את קבוצות הסטודנטים בסבבים הקליניים) (ברנר שלם ואחרים, 2025). המודל ישפיע רק בטווח הארוך, על כן משרד הבריאות, משרדים רלוונטיים אחרים, כמו משרד הקליטה והאוצר, וארגונים שונים משקיעים כעת גם בקבלת מידע מדויק יותר על ישראלים הלומדים רפואה בחו"ל, כדי לחזק את הקשר איתם ולוודא שיחזרו ארצה. לצד הכשרת הרופאים, ננקטים צעדים חשובים להגדלת כוח האדם בשאר מקצועות הבריאות, להסדרת מקצועות בריאות נוספים שלא היו מוכרים עד עתה בחוק, ולפיתוח מקצועי של כוח האדם.

4 ראו באתר משרד הבריאות, הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות.

תרשים 2. מספר מיטות אשפוז לסטודנט לרפואה הלומד בבתי הספר לרפואה בישראל, 2022



הערות: התרשים מתייחס רק למחלקות העיקריות – פנימית, כירורגיה, ילדים; אוניברסיטת תל אביב מקצה את המיטות עבור אוניברסיטת אריאל.

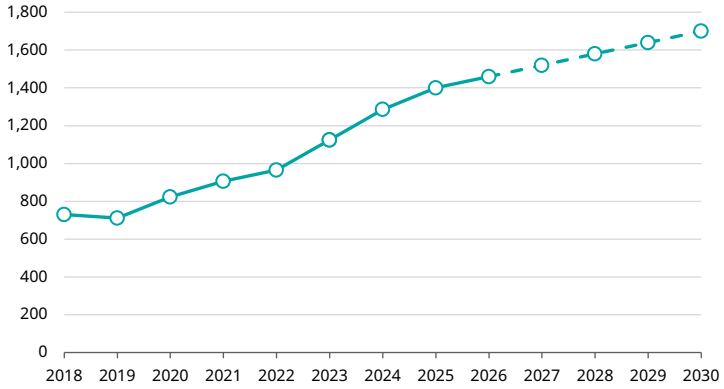
מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

מספר הרישיונות לעסוק ברפואה שהונפקו ממשיך במגמת העלייה של השנים האחרונות, ובשנת 2023 הונפקו 2,495 רישיונות חדשים לעומת 1,947 בשנת 2022. 750 (30%) מהרישיונות הונפקו לסטודנטים בוגרי תוכניות לימוד בארץ, נתון המדגים עלייה במספר הרישיונות שהונפקו לבוגרי הארץ אך ירידה בשיעורם מתוך כלל הרישיונות, 672 ו-35% בהתאמה ב-2022. לעומת זאת מספר הרישיונות שהונפקו לסטודנטים שלמדו בחו"ל ושיעורם ממשיכים לעלות, והשיעור הגבוה ביותר (54%) ניתן לסטודנטים שלמדו במדינות מזרח אירופה (משרד הבריאות, 2024א). העלייה במספר הרישיונות שניתנו לסטודנטים בוגרי תוכניות לימוד בארץ נובע מכמה תהליכים שיושמו בשנים האחרונות, ובהם הגדלת מספר הסטודנטים בתוכניות הלימודים בארץ והמרת תוכניות ההכשרה לסטודנטים זרים בארץ למסגרות הכשרה לסטודנטים מקומיים. צעדים אלו מבורכים, אך אין בהם מענה המניח את הדעת להכשרת מספר מספק של אנשי רפואה בארץ.

למרות העלייה במספר הסטודנטים שהתחילו ללמוד רפואה בישראל, נדרש זמן עד שההשפעה תבוא לידי ביטוי במספר רשיונות חדשים. בשנת הלימודים תשפ"ו (2025–2026) החלו ללמוד בישראל כ-1,400 סטודנטים חדשים במסלולי הרפואה באוניברסיטאות השונות, מספר שיא חדש של תחילת לימודים, לאחר גידול הדרגתי בשנים האחרונות (ב-2018 עמד המספר על 731 בלבד). מספרים אלו תואמים את יעדי משרד הבריאות להגדלה ולהרחבה של ממש בהכשרה הרפואית בישראל ולפתיחת בתי

ספר לרפואה חדשים (באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת רייכמן ובמכון ויצמן) והרחבת הקיימים. יעדי משרד הבריאות לשנים הקרובות הם להמשיך להגדיל את המספר הסטודנטים לרפואה המתחילים ללמוד בכל שנה ל-1,700 עד שנת 2030. העלייה במספר הסטודנטים מומחשת בתרשים 3.

תרשים 3. מספר הסטודנטים המתחילים ללמוד רפואה בישראל, 2018–2025 ותחזית ל-2030

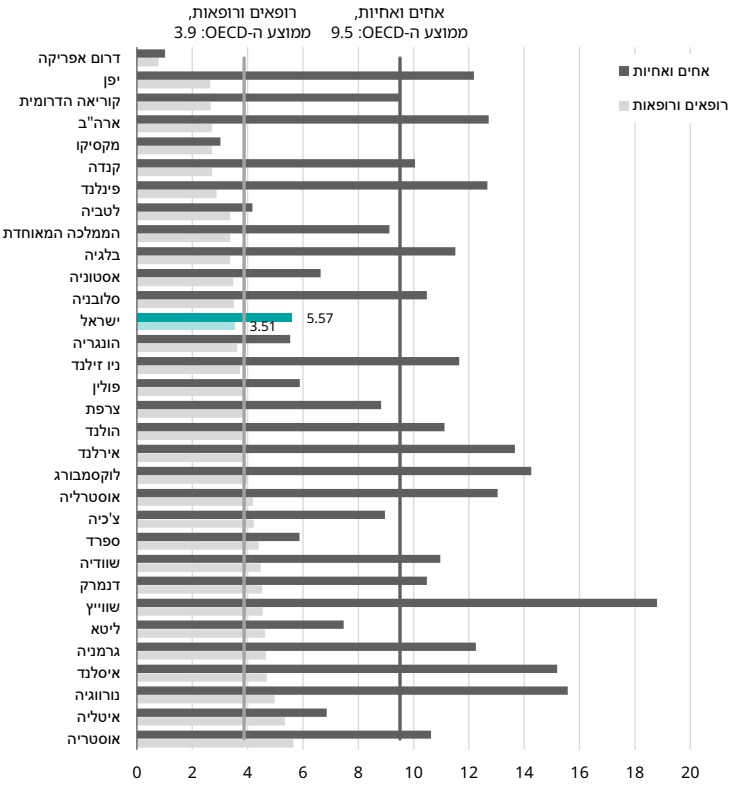


הערה: הנתונים עבור שנת 2026 ואילך מבוססים על הערכות של משרד הבריאות.
מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

המחסור בטווח הקצר, בייחוד לאחר רפורמת יציב, מתבטא למשל בכך ששיעור המסיימים את לימודי הרפואה בארץ בשנת 2023 (7.2 ל-100 אלף נפש) עדיין נמוך מממוצע ה-OECD 14.5 (OECD, 2023a). כפי שניתן לראות בתרשים 4, גם מספר הרופאים הפעילים בארץ קטן מהממוצע ב-OECD – 3.5 לעומת 3.9 לאלף נפש, בהתאמה, בשנת 2023 (OECD, 2023b). שיעור הרופאים המומחים עד גיל 67 נמצא במגמת עלייה מתמשכת בחמש השנים האחרונות, ועמד על 1.88 מומחים לאלף נפש בסוף שנת 2023. בסוף 2023, 21.8% מהרופאים המומחים היו בעלי התמחות ברפואה פנימית ו- 14.7% היו בעלי התמחות ברפואת משפחה גם מספר הרופאים הנמצאים בהתמחות נמצא במגמת עלייה, ובשנת 2023 התחילו התמחות 2,035 רופאים, עלייה של 54% לעומת 2015 (משרד הבריאות, 2024א). בעשור האחרון שיעור המומחים בתחומי התמחות מסוימים נמצא במגמת עלייה ניכרת. הבולטים שבהם הם רפואה לשיכוך כאב (פי 10)

ורפואה דחופה (פי 2.5), בעוד בתחומים אחרים, בהם בריאות הציבור ופסיכיאטריה, השיעור נמצא בירידה (משרד הבריאות, 2024א). למרות העלייה המעודדת במספרי הרופאים המומחים והמתמחים, עדיין קיימים חוסרים נרחבים, בייחוד במקצועות המוגדרים במצוקה,[5] המובילים לעומסים רבים בבתי החולים ובקהילה.

תרשים 4. מספר הרופאים והרופאות, האחים והאחיות הפעילים לאלף נפש, השוואה בין-לאומית, 2023 או השנה המעודכנת ביותר



הערה: הנתון עבור האחים והאחיות בארצות הברית כולל בעלי ובעלות מקצוע שאינם פעילים קלינית (תפקידי ניהול וכדומה).

מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: OECD

5 רפואה פנימית, הרדמה, כירורגיה כללית, גריאטריה, רפואה דחופה, רפואה פיסיקלית ושיקום, פסיכיאטריה של הילד והמתבגר, אנטומיה פתולוגית, טיפול נמרץ כללי, כירורגיה כלי דם, ניאונטולוגיה, כירורגיה ילדים, רפואה גרעינית, המטו אונקולוגיה ילדים, טיפול נמרץ ילדים.

מספר הרישיונות החדשים לעסוק במקצועות האֲחָיוּת נמצא גם הוא במגמת עלייה בעשור האחרון, ובשנת 2023 הונפקו 4,102 רישיונות לעומת 929 בשנת 2010. גם מספר האחים והאחיות לאלף נפש נמצא במגמת עלייה, ומספר בעלי המקצוע עד גיל 67 לאלף נפש עלה ל-6.8 בסוף 2023 לעומת 6.6 ב-2022 (משרד הבריאות, 2024א). אחד הגורמים המרכזיים התורמים לעלייה זו הוא הגידול במספר המסיימים לימודי סיעוד בארץ, אשר עמד על 32.1 ל-100 אלף נפש בשנת 2023, נתון נמוך מממוצע ה-OECD, שעמד על 45.8. מספר האחים והאחיות הפעילים בארץ בשנת 2023 היה נמוך מממוצע ה-OECD – 5.57 לעומת 9.5 לאלף נפש, בהתאמה (OECD, 2023c), כפי שניתן לראות בתרשים 4.

מגמה התורמת עד מאוד לפיתוח כוח האדם במקצועות הסיעוד היא אחים ואחיות המסיימים קורסים על-בסיסיים או התמחות קלינית. אחים ואחיות אלו מקבלים סמכויות נרחבות בטיפול הקליני וכך תורמים להתמודדות עם עומס המטופלים. בסוף 2023 היו 693 אחים ואחיות בעלי התמחות קלינית, ו-28,655 בוגרי קורסים על-בסיסיים (47% מכלל האחים והאחיות בעלי הרשאה). אף שמספרם של אלו נמצא בעלייה, בשנים האחרונות מספר מקבלי הרשאות חדשות של קורסים על-בסיסיים נמצא בירידה, ובשנת 2022 היו 2,070 מקבלי הרשאות חדשות לעומת מעל 3,000 שקיבלו ב-2020 (משרד הבריאות, 2024א).

זרקור

אחים ואחיות מומחים בישראל

איתן ברודסקי ונדב דוידוביץ'

רקע

מרכיב מרכזי בעיצוב מחדש של מערכת הבריאות ושל עבודת הרופא הוא מעבר מדפוס העבודה הקלאסי של רופא יחיד שעליו מוטלת האחריות הבלעדית על הטיפול, לשיטה שבמרכזה עבודת צוות וחלוקת האחריות והסמכות בין חבריו. במסגרת המודל, הרופא או הרופאה משתפים פעולה עם אחים ואחיות מומחים קליניים ועם עוזרי ועוזרות רופא, וכל בעל מקצוע משתמש במיומנויות ובמטען הפרופסיונלי שבו יש לו יתרון (סגל ואחרים, 2024; Sguanci et al., 2025). אימוץ תפיסת הפעלה חדשה זו ברפואה הקלינית הוא בעל פוטנציאל לשיפור ניכר באיכות וביעילות של הטיפול תוך התמודדות עם העומסים במערכת הבריאות. תהליך זה יפנה זמן-רופא יקר ויאפשר פריסת שירותים רפואיים הן בטיפולים פרונטליים והן ברפואה מרחוק (סגל ואחרים, 2024). שינוי תפיסת היסוד הישנה והפיכת הרופא והרופאה ממטפל יחיד שנעזר בעת הצורך בבעלי מקצועות אחרים, לגורם מרכזי, אך לא בלעדי, בקבוצת העמיתים הדגים השפעה חיובית על סגירת פערים בשוויון ובנגישות השירות (Nozu et al., 2024; Sguanci et al., 2025; Song et al., 2025). הצגת תפקידם של האח והאחות המומחים היא מטרתו העיקרית של חלק זה (לעוזרי רופא הוקדש פרק הזרקור ב**דוח מצב המדינה** לשנת 2023. ראו דוידוביץ' ואחרים, 2023, עמ' 275–277).

* ד"ר איתן ברודסקי, מרכז הסבת אקדמאים לאֲחָיוּת, בית הספר האקדמי לאֲחָיוּת ע"ש שיינברון, המרכז הרפואי איכילוב, ומרצה בחוג למדעי האחיות באוניברסיטת תל אביב.

הגדרות בעולם

תפקידים חדשים ומתקדמים של אחים ואחיות מומחים קיימים זה עשורים בצפון אמריקה ואוקיאניה ומוטמעים בשנים האחרונות גם במרבית מדינות אירופה, בסין ובמזרח הרחוק (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023; De Raeve et al., 2024; Song et al., 2025). המדינות נבדלות הן בשמות שהן מעניקות לבעלי תפקידים אלו והן בסמכויות המקצועיות ובמידת העצמאות הניתנות להם. בחלק מהמדינות מדובר בקבוצת אחים ואחיות הומוגנית בעלת מרחב פעולה אחיד, ובאחרות מדובר במכלול של תת-קבוצות הנבדלות זו מזו בעיסוקן, בתפיסתן העצמית ובמיצובן ביחס למקצוע הרפואה.

מערכות בריאות שונות נבדלות גם בתנאי הבסיס הנדרשים כדי שאח מוסמך יהפוך לאח בתפקיד התמחותי מתקדם (De Raeve et al., 2024; Nozu et al., 2024). בהיעדר קונצנזוס בין-לאומי בנוגע להיקף סמכויותיהם, המאפיינים הספציפיים של המיומנויות וההכשרות הנדרשות בתפקיד זה מעוצבים מתוך ההקשר הלאומי והמקומי שבו הם פועלים (ICN, 2020). עם הזמן, וככל שאחים ואחיות מומחים הופכים לבעלי תפקיד ותיק ומוכר יותר ויותר, הולך ומתגבש סטנדרט המגדיר אותם ככאלה שרכשו בסיס ידע ברמת מומחיות גבוהה וכבעלי כישורי קבלת החלטות מורכבות ויכולות קליניות הנדרשות לעשייה סיעודית מגוונת (ICN, 2020). במרבית המדינות נדרש שאחים ואחיות אלו יהיו בוגרי לימודים אקדמיים מתקדמים (תואר שני ומעלה) ובעלי ניסיון מקצועי בכל הקשור לאבחון ולטיפול במצבי בריאות וחולי מוגדרים בתחומי התמחותם (נתנזון ואחרים, 2020; משרד הבריאות, 2024ד).

בעוד הגדרות התפקיד ודרישות הסף נמצאות בשלבי פיתוח והטמעה שונים במדינות שונות, יש הסכמה רחבה שכאשר מגדירים היטב את התפקידים והסמכויות, כולל אופן הכפיפות לרופאות ולרופאים במערכת, ישנה תרומה חיובית מצידם של האחים והאחיות המומחים. תרומתם באה לידי ביטוי בהרחבת הנגישות, במענה למצבי חירום ולמצבים כרוניים הדורשים תיאום ורצף טיפולי, בשיפור תוצאות הטיפול, בקידום טיפול

ממוקד-מטופל ובהתמודדות עם פערי בריאות (סגל ואחרים, 2024; Mackavey et al., 2025; Nozu et al., 2024; Porter et al., 2024; Sguanci et al., 2025; Song et al., 2025). הכשרתם המקצועית של אחים ואחיות מומחים בעולם מאפשרת להם ליטול חלק במיומנויות שבעבר היו בלעדיות לרופאים ולרופאות, כגון סיוע בקבלת המטופלים והשחרור הרפואי, הפניה לבדיקות דימות וכתיבת מרשמים. בשנים האחרונות החל משרד הבריאות בישראל בהרחבה הדרגתית של סמכויותיהם של האחים והאחיות ובבניית תפקידי אֶחָיוּת חדשים ומתקדמים (כרמלי, 2021). התהליך מתקדם, אך לא עובר באופן פשוט, בעיקר בשל מתחים בין משרד הבריאות לבין ההסתדרות הרפואית, שעיקרם שאלת הכפיפות של האח המומחה. לאחר סכסוך עבודה ודיונים רבים בנושא, בסופו של דבר התקבלה הסכמה לגבי אח או אחות מומחים בקהילה אל מול ההסתדרות הרפואית, בדגש על כפיפותם לרופאים.[6]

התפתחות התפקיד בישראל

הצעד הראשון בהרחבת הסמכויות בישראל היה העברה של 61 פעולות חריגות לעשייה השוטפת של האחים והאחיות, ומאז הועברו לסמכותם פעולות רבות נוספות. בין השאר הם הוסמכו לקבל החלטה על הגבלה פיזית של מטופל, הפניית המטופל לצילום חזה ושלד, החלטה על מתן חמצן והפסקתו למבוגר באשפוז, על הזרקת גלוקגון במצב של סכנת חיים ועל טיפול בחבישות ומשחות בפצעי לחץ.

בשלב הבא בתהליך הרחבת הסמכויות קידם משרד הבריאות את הטמעת התפקיד של אח או אחות מומחים בקהילה ובתפקידים מוגדרים בבית החולים (משרד הבריאות, 2024ד). לשם כך פותח מסלול ייחודי המאפשר לאחים ולאחיות מנוסים, בעלי השכלה אקדמית רחבה והכשרה מתאימה, להתמחות בתחומים ייעודיים באֶחָיוּת. הכשרת אחים ואחיות מומחים בישראל החלה בשנים 2009–2010 (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023). שנים אחדות לאחר מכן עוגן התואר

6 ראו באתר משרד הבריאות, אחות מומחית בקהילה.

"אח מומחה" מבחינה חוקתית[7] ומינהלית, כולל הסדרת הליך ההכשרה, הרישוי והכפיפות המקצועית למנהל הרפואי של היחידה שבה הוא עובד.

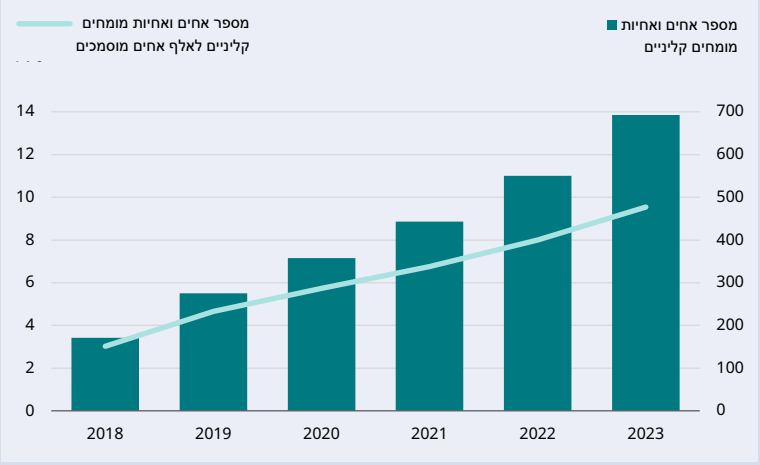
בשנת 2023 חלה התקדמות נוספת ותוקנה פקודת הרוקחים, צעד שאִפשר לאחים ואחיות מומחים לרשום מרשמים למטופליהם בהתאם לתחום מומחיותם (משרד הבריאות, 2024ד; ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023). בפרסום בשנת 2024 ריכז משרד הבריאות את עיקרי העיסוק של האח המומחה, בהתאם לסמכויות שאישר מנכ"ל המשרד. תחומי העיסוק רחבים מאלה של אח מוסמך רגיל. בהתאם להרשאה הניתנת לאח או לאחות המומחים ממנהל היחידה הרפואית או מהרופא הממונה, הם יכולים לבצע בדיקה והערכת מצב של המטופל. עוד הם עוסקים בוויסות ואיזון מחלות במטרה לאפשר תפקוד יום-יומי ואיכות חיים, וכן במתן ייעוץ, הכוונה והדרכה למטופלים, למשפחות ולצוות הרפואי. הם פועלים לאיתור מוקדם ככל האפשר של חריגות במצבו של המטופל, מפנים להמשך אבחון, התערבות ומעקב וקובעים תוכנית טיפול כולל מתן הוראות טיפוליות ותרופתיות (משרד הבריאות, 2024ד). הצורך בהכשרה רחבה מזו של אח מוסמך שאינו מומחה בא לידי ביטוי בחובת הלימודים במסגרת תוכניות ההתמחות בענף המומחיות. הדרישות כוללות הכשרה בהיקף של שנה אקדמית במוסד לימודים שהוכר לשם כך על ידי ראש מינהל האחיות וכן עמידה בהכשרה מעשית בענף המומחיות במשך 400 שעות לפחות והצלחה במבחן רישום ממשלתי (משרד הבריאות, 2024ד; נתנזון ואחרים, 2020).

המומחיות הראשונה שזכתה להכרה הייתה בתחום הטיפול התומך ומאז נוספו תחומי מומחיות, ובהם גריאטריה, אונקולוגיה והמטולוגיה, סוכרת, קהילה, פגים, כירורגיה, מדיניות ומינהל, כאב ושיקום ותחומים נוספים (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023; סגל ואחרים, 2024). נכון לשנת 2025, יש 18 תחומי מומחיות פעילים וכמה תחומים נמצאים בגיבוש והכנה (ועדת הבריאות של הכנסת, 2025). אחים ואחיות מומחים הם דמויות מפתח במערכת הבריאות בהבטחת האיכות, הרצף והבטיחות של הטיפול (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023; סגל ואחרים, 2024; Mackavey et al.,

7 תקנות בריאות העם (אישור תואר מומחה בסיעוד), התשע"ד-2013.

2025). שילובם במערכת הבריאות מייעל את ניצול המשאבים, ומפנה זמן-רופא לאוכלוסיות שבהן תרומתו הכרחית ביותר. בדרך זו נשמר הזמן האפקטיבי של הרופאים והרופאות, לצד שיפור באיכות הטיפול הכוללת (סגל ואחרים, 2024). הרחבת תחומי המומחיות והגדלת מספר האחים והאחיות המומחים הקליניים (תרשים 5) מעלה הזדמנות לחיזוק מקצוע האֶחָיוּת עצמו, להגדלת האוטונומיה שלו ולגיבוש זהות מקצועית מוגדרת ומובחנת. פיתוח מסלולי קריירה ואופק התפתחותי, העצמה מקצועית והגשמה אישית מסייעים בצמצום שחיקה ומבטיחים השפעה רחבה יותר של אחים ואחיות על מערכת הבריאות ועל יכולתה להתמודד עם אתגרים ומשברים (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023; Porat-Dahlerbruch et al., 2025b).

תרשים 5. אחים ואחיות מומחים קליניים, 2018–2023



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

אתגרים והזדמנויות

הטמעת תפקיד חדש של אחים ואחיות מומחים במערכת הבריאות היא תהליך מאתגר, מורכב ודינמי, הנמשך זמן רב ודורש השקעה רבה של משאבים ושיתוף פעולה מצד כלל בעלי העניין (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023; Porat-Dahlerbruch et al., 2025b). קולות שונים, בעיקר בקהילת הרופאות והרופאים ובדגש על איגודים רפואיים וההסתדרות הרפואית, הביעו חשש מעמימות בהגדרות תפקידם ובגבולות הסמכויות הניתנות להם (כרמלי, 2021; נוף שדה ואחרים, 2018), ביקורת על אי-התאמה בין אורך ההכשרה ותכניה לבין הסמכויות המורחבות, וכן חשש מעצמאות מלאה של אח מומחה והתרחקותו מעבודת הצוות, בניגוד לייעודו המקורי (נוף שדה ואחרים, 2018). סגל ואחרים (2024), המצדדים בקידום ובהטמעה של תפקיד האח המומחה, מציינים כי תמיכת הרופאים והרופאות תלויה בכך שאחים ואחיות מומחים יהיו חלק אינטגרלי מצוות המטפלים יחד עם רופאים ועוזרי רופא וכי הגדרות התפקיד יהיו ברורות ומוסכמות. ניתן להפחית את החששות מצד הרופאים והרופאות באמצעות עבודה משותפת ומתמשכת עם אחים ואחיות מומחים, וכן באמצעות חשיפה לתהליך ההסמכה שלהם והגברת ההיכרות עם יתרונותיו של התפקיד החדש בשיפור איכות הטיפול. חוקרים שונים ממליצים לעודד שיח בין-מקצועי פתוח ולחזק קשר ואמון בין הממסד הרפואי לבין האחים והאחיות המומחים באמצעות מפגשים מקצועיים ופורומים משותפים. על ארגוני הבריאות המעוניינים בהכנסת תפקיד האח המומחה לקדם תהליך שינוי תרבותי-ארגוני שיאתגר אידאולוגיות מסורתיות. בד בבד הרגולטור יבצע התאמות במדיניות הממשלתית והממסדית בדגש על חקיקה, רגולציה, מימון והקצאת תקנים. שינוי זה מחייב שיתוף פעולה ומסירות של דרגים מקצועיים וניהוליים של משרד הבריאות ושל ארגוני הבריאות וכן את הרצון הטוב והשותפות מצד האיגודים המקצועיים של מקצועות הבריאות הרלוונטיים (סגל ואחרים, 2024; Porat-Dahlerbruch et al., 2025a).

ההעתקה של מודל האח המומחה מהעולם המערבי לישראל מאותגר על ידי פערי תקינה במקצוע האֶחָיוּת בישראל. מפתחות התקינה הנוכחיים של המקצוע נקבעו בשלהי שנות התשעים ואין הם מותאמים עוד לדינמיות ולאתגרים העכשוויים במערכת הבריאות, כגון הזדקנות האוכלוסייה ועלייה במדדי התחלואה (ועדת הבריאות של הכנסת, 2025). במצב של היעדר תקנים לכלל האחים והאחיות, עולה קושי מיוחד בהקצאת תקנים ייעודיים לאחים ואחיות מומחים. מספר התקנים הייעודיים עדיין נמוך, למרות הסכמה רחבה כי הוספת תקנים כאלה יכולה להוביל לחיסכון בתקנים של רופאים ורופאות ולסייע בהורדת העומס המוטל עליהם (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023). בפועל, כיום עובדים אלו מועסקים בתקנים רגילים של אחים ואחיות או בתקנים זמניים. מצב זה עלול להוביל לכך שהאחים והאחיות המומחים ימצאו את עצמם ממלאים תפקידים זהים לאלה שמילאו לפני ההכשרה, ללא הכרה רשמית או ללא סמכויות מתאימות. בכך ייפגעו המוטיבציה שלהם ויכולת המוסדות לנצל באופן מיטבי את הידע והמיומנויות הייחודיות שלהם. היעדר תקנים ייעודיים מעכב את ההתמודדות עם העומס המקצועי הקיים במערכת הבריאות, שלשמה נוצר התפקיד של האח המומחה (ועדת הבריאות של הכנסת, 2025).

כיום במשרד הבריאות ובמשרד האוצר ישנה הבנה לגבי צורך בתקינה מתאימה, וקיימת תוכנית חומש להקצאה הדרגתית של התקנים הייעודיים. בשל המצב הביטחוני והכלכלי, פחות ממחצית התקנים המתוכננים הוקצו בפועל, וכך נוצר פער בין מספר המומחים שסיימו הכשרה ייעודית ויכולים לפעול ולהשפיע בשטח לבין התקנים שבהם ניתן לקלוט אותם (ועדת הבריאות של הכנסת, 2025). גם כאשר יימצא פתרון תקציבי לפערי התקינה, יידרשו צעדים נוספים כדי שתפקיד האח המומחה ימשיך להיתפס בקרב האחים והאחיות כאטרקטיבי ומתגמל. בין השאר יידרשו התאמות שיאפשרו תנאי השתכרות הולמים ויצירת מסלולי קידום ייחודיים (ניסנהולץ-גנות וכהן, 2023).

המלצות לעתיד

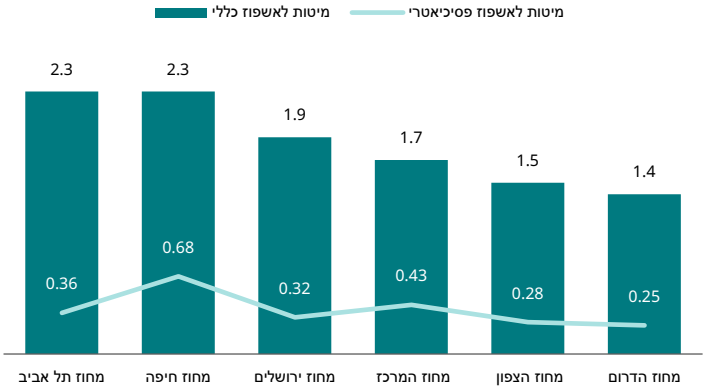
מגמות של הזדקנות האוכלוסייה והעלייה במחלות כרוניות לצד אתגרים הכרוכים במחלות זיהומיות כמו עמידות לאנטיביוטיקה או בשינויי האקלים, כל אלו מחייבים חשיבה מחוץ לקופסה ושינויים נרחבים במערכת תוך עיצוב מחדש של שיטת ההפעלה. אתגרי ההווה והעתיד מחייבים אימוץ והטמעה של דגם הטיפול המבוסס על שותפות ועבודת צוות של רופא, עוזר רופא ואח מומחה (סגל ואחרים, 2024). המשך יישום הדרגתי ומתוכנן של הטמעת התפקיד החדש של אח מומחה תוך הקצאת תקנים הולמת ושיפור ההשתכרות של אחים ואחיות אלה יאפשרו להגדיל את מספרם. הגדרה ברורה של תחומי סמכותם ואחריותם, יחד עם שמירה על פתיחות השיח עם רופאים ורופאות והנהלות ארגוני הבריאות, הן צעדים שיפחיתו התנגדויות להרחבת סמכויותיהם ולמיצובו החדש של מקצוע האֶחָיוּת.

מיטות אשפוז בבתי חולים כלליים

למרות העלייה במספר האבסולוטי של המיטות לאשפוז כללי (ללא מיטות לאשפוז פסיכיאטרי), מ-15,497 ב-2015 ל-16,948 ב-2023, מספר המיטות לאלף נפש בישראל ממשיך במגמת ירידה, מ-1.85 ב-2015 ל-1.76 ב-2023. נתון זה נמוך מממוצע ה-OECD, אשר בשנת 2023 עמד על 3.18 מיטות לאלף נפש (OECD, 2023d). מספר המיטות לאשפוז פסיכיאטרי ממשיך גם הוא במגמת ירידה ובשנת 2023 עמד על 0.37 מיטות לאלף נפש, נתון הנמוך מממוצע ה-OECD, אשר עמד על 0.7 באותה השנה (OECD, 2023d).

כאשר בוחנים את הפיזור הגיאוגרפי של המיטות לאשפוז כללי ניתן להבחין בחוסר איזון בין המחוזות (תרשים 6). מחוזות הפריפריה מתאפיינים במספר נמוך יחסית של מיטות לאלף נפש. עם זאת במחוזות אלו ניכרת יציבות יחסית במספר המיטות, בעוד בשאר המחוזות מספר המיטות נשחק עם השנים (משרד הבריאות, 2025א). גם הפיזור הגיאוגרפי של המיטות לאשפוז פסיכיאטרי סובל מחוסר אחידות. במחוזות הצפון ותל אביב מספר המיטות נשאר יחסית יציב, ובשאר המחוזות ניכרת שחיקה של מספר המיטות לאורך השנים (משרד הבריאות, 2025א).

תרשים 6. מיטות אשפוז לאלף נפש, לפי מחוז, 2023



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

התמודדות עם פערי בריאות

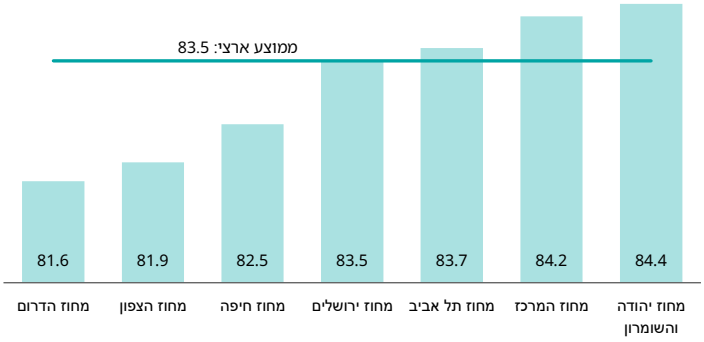
זה שני עשורים משרד הבריאות פועל עם הגורמים במערכת הבריאות ומחוצה לה לצמצום הפערים בזמינות ובנגישות של שירותי הבריאות לאוכלוסיות שונות ולצמצום פערי בריאות המשתקפים במדדי הבריאות, תוך הסתכלות לא רק על מערכת הבריאות אלא גם על מערכות אחרות כמו חינוך, רווחה, תעסוקה, סביבה ועוד. רפורמה חשובה שהמשרד מקדם בשנים האחרונות היא הרפורמה בכוח אדם רפואי שמטרתה לצמצם את פערי כוח האדם הרפואיים בין הפריפריה למרכז.

הפערים בתוחלת החיים בלידה בין החברה הערבית ליהודית ממשיכים לבלוט, וב-2023 עמדה תוחלת החיים בחברה הערבית על 80.7 שנים לעומת 84.3 בחברה היהודית (ללא הרוגי המלחמה). הפערים בתוחלת החיים בין קבוצות הגברים גדולים יותר מאשר בין קבוצות הנשים, וההפרש בין קבוצות האוכלוסייה של הגברים ממשיך לגדול בעוד ההפרש בין קבוצות הנשים הולך ומצטמצם. תוחלת החיים בקרב הגברים הערביים נפגעה באופן החמור ביותר בזמן הקורונה ורק עתה חזרה לרמה שהייתה לפני פרוץ המגפה, לעומת תוחלת החיים של שאר הקבוצות (יהודים ונשים ערביות), אשר גבוהה בהרבה ממה שהייתה ערב הקורונה (משרד הבריאות, 2025א). גם בשיעורי התמותה ובשיעורי תמותת התינוקות ישנם פערים מובהקים. בשנת 2023 שיעור התמותה בקרב יהודים ואחרים עמד על 4.1 לאלף נפש (ללא הרוגי המלחמה) לעומת 5.1 בקרב החברה הערבית, ושיעור תמותת התינוקות לאלף לידות חי עמד על 1.9 בקרב יהודים ואחרים לעומת 5.2 בחברה

הערבית וכפול מכך בחברה הבדואית. למרות הפער הנרחב בשיעורי תמותת התינוקות, בעשור האחרון ישנה מגמת ירידה גם בחברה הערבית וגם בחברה היהודית (משרד הבריאות, 2025א).

נוסף על הפערים בין קבוצות אוכלוסייה, יש פערים בולטים בתוחלת החיים ובשיעורי התמותה בין אזורים גיאוגרפיים. בשנים 2021–2023 ממוצע תוחלת החיים היה הגבוה ביותר במחוז יהודה והשומרון (84.4), בעוד במחוזות הצפון והדרום הוא היה הנמוך ביותר (תרשים 7). גם במדד שיעור תמותת תינוקות בחברה הערבית אזור הדרום בולט לרעה לעומת הממוצע הארצי, עם 9.2 מיתות לאלף לידות חי בקרב החברה הערבית בדרום לעומת 5.2 בממוצע בחברה הערבית (משרד הבריאות, 2025א).

תרשים 7. תוחלת החיים בלידה לפי מחוז, ממוצע 2021–2023



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

בעקבות הגידול בביקוש לשירותי בריאות, מגמה המתחזקת יחד עם הגידול הדמוגרפי, נעשתה עבודה רחבת היקף במסגרת התוכנית הלאומית לתכנון תשתיות בריאות לחיזוי הביקוש העתידי ותכנון פריסת שירותים המותאם לגידול הדמוגרפי. במסגרת התוכנית נערך ניסיון לחזות את גידול האוכלוסייה עד שנת 2030 לפי יישוב וקבוצת גיל, ולתכנן פריסת תשתיות אופטימלית של דיאליזה, בתי מרקחת ושירותים אונקולוגיים (משרד הבריאות, 2025א). תחום נוסף הנמצא בבחינה מעמיקה הוא אשפוזי בית כחלופה לאשפוז אקוטי, לפי קריטריונים שקבע משרד הבריאות. ניתוח מספר אשפוזי הבית הראה שהטמעת מבחן תמיכה לקופות החולים ב-2020 הגדיל באופן ניכר את מספר האשפוזים

האלה. רוב ההפניות לאשפוז (87%) הגיעו מהקהילה ולא מבתי החולים, אם כי בשנה האחרונה בתי חולים נכנסים גם הם לתחום אשפוזי הבית ויוזמים הפניה לאשפוזי בית הן בקרב מבוגרים והן בקרב ילדים. חשוב לזכור כי אשפוזי בית עשויים להגדיל פערים בין אוכלוסיות. על פי נתוני משרד הבריאות, העלייה בשיעור אשפוזי הבית באזור המרכז מהירה יותר מאשר בפריפריה (שרודר ואחרים, 2023).

פריסת תשתיות בריאות בתחום המניעתי חשובה להתמודדות עם צמצום פערי בריאות. מערך טיפות החלב הוא דוגמה בולטת לתשתית בריאות חשובה המשמשת מוקד לזיהוי ולמניעה של בעיות בריאות בתחילת החיים ושמירה על התפתחות תקינה לאורך כל החיים. פריסת התחנות, שנבחנה בתוכנית הלאומית לתכנון פריסת תשתיות בריאות, מראה תמונת מצב חיובית מבחינת נגישות השירות. במאי 2024 היו בישראל 806 תחנות פעילות, ו-92% מהאוכלוסייה מתגוררים במרחק הליכה מתחנת טיפת חלב (משרד הבריאות, 2025א). עם זאת, כפי שפרסמנו בנייר מדיניות בנושא טיפת חלב (דוידוביץ' ואחרים, 2025), קיימים כשלים המונעים מפעילות התחנות להשיג את מטרתן ובהם מחסור חמור בכוח אדם וחוסר התאמה לצמיחה הדמוגרפית.

בתחום השיקום רוב השירותים ניתנים בבתי החולים, אך ישנם גם שירותים המסופקים במרכזים אמבולטוריים ייעודיים. ניתוח שבוצע כחלק מהתוכנית הלאומית לתכנון פריסת תשתיות בריאות הראה כי במרכז הארץ יש מספר רב של תשתיות שיקום ובהן מרכזי יום, בתי חולים ומרפאות, ואילו בפריפריה כמעט ואין תשתיות כאלו (משרד הבריאות, 2025א).

תחום נוסף שבו קיים פער הוא תחום הסרטן. המספר הגדל של חולי הסרטן המאובחנים בכל שנה, הטיפולים הארוכים והמסובכים שהם עוברים והעומס שטיפולים אלו מטיל על המערכת הרפואית מדגישים את החשיבות שבפריסה נכונה של תשתיות הטיפול. כיום רוב הטיפול מתבצע במחלקות ייעודיות בבתי חולים כלליים, מה שמקשה על מטופלים, הנדרשים לעיתים לנסוע מרחקים ארוכים כדי להגיע לטיפול. מניתוח שבוצע כחלק מהתוכנית הלאומית לתכנון פריסת תשתיות בריאות, עלה כי שמונה בתי חולים בארץ העניקו 80% מהטיפולים שניתנו בעירוי. נוסף על כך, בחינה של המרחק בין אזור המגורים למיקום קבלת הטיפול העלתה כי 39% מהמטופלים המתגוררים במחוז הדרום נוסעים לאזורים מרוחקים כדי לקבל טיפול, בעוד במחוזות חיפה והצפון אחוזים קטנים יותר נוסעים למרחקים גדולים, 18% ו-12% בהתאמה (משרד הבריאות, 2025א).

במסגרת התוכנית המערכתית לשיפור מצב הבריאות בחברה הערבית פורסם מבחן תמיכה לקופות החולים שמטרתו להרחיב את השירות הרפואי הניתן לאוכלוסייה הערבית. פורסם גם מבחן תמיכה לארגוני חברה אזרחית לתוכניות מניעה וקידום אורח חיים בריא וקודמו הקמתן של 24 יחידות בריאות ברשויות ערביות ובדואיות. גם בתוכנית הבריאות לצמצום פערי בריאות בחברה החרדית קודמו תחומים רבים ובכללם הפעלת טיפת חלב

ניידת בשכונות עם כיסוי חיסוני נמוך, הפצת ידע בתחום בריאות השן, קיום הדרכות לתזונת ילדים, קיום הדרכות של אורח חיים בריא בבתי ספר המיועדות לתלמידים ולמורים ופתיחת מכינות להכשרת כוח אדם במקצועות הבריאות (משרד הבריאות, 2025א). חלק חשוב בתהליכים אלו הוא הגדלת הייצוג של עובדי בריאות במערכת, דבר שאכן קורה בעשור האחרון, אך במיוחד בקרב מקבלי החלטות. ישנם חסמים רבים ברמת הפרט והחברה ובמבנה המערכת הדורשים התייחסות כוללנית (Dopelt et al., 2024). משרד הבריאות ועמותות שונות, כמו עמותת סיכוי וקרן אברהם, מקדמים תהליכים בשותפות עם גורמים רבים לגבי החברה הערבית (שוסטר ודלה, 2023). גם לגבי החברה החרדית ישנן התארגנויות שונות של אנשי בריאות חרדים להביא לשינוי (רגב ומילצקי, 2024).

מהלך חשוב נוסף שהמשרד ממשיך לקדם הוא צמצום אי-השוויון באמצעות הקמת יחידות בריאות באשכולות האזוריים וחיזוק הקידום של תחום הבריאות ברשויות המקומיות. אשכול אזורי הוא איגוד רשויות מקומיות המעודד פיתוח אזורי לשם השגת מטרות משותפות תוך איגום משאבים. בשנת 2020 פורסם קול קורא לקידום בריאות והזדקנות בריאה בשבעה אשכולות, אשר היה מיועד לתקצב הקמה של יחידות בריאות וגיוס של מתכללי בריאות אזוריים. בהמשך הורחב הקול קורא לכל 12 האשכולות, ויחידות הבריאות פועלות בחמישה צירים מרכזיים: (1) הקמת שותפויות רב-מגזריות לקידום בריאות; (2) איסוף וניתוח נתוני בריאות של תושבים; (3) רתימת הרשויות ושחקנים מקומיים להשקעה בבריאות; (4) ניצול יתרון גודל האשכול להפחתת עלויות וביצוע מיזמים משותפים; (5) הקמת תשתית אזורית לשיפור הנגישות לשירותי רפואה וקידום הבריאות. בסוף 2023 היו שותפות למיזם 111 רשויות מקומיות, ועל פי הערכות הושפעו ממנו כ-3.2 מיליון תושבים (משרד הבריאות, 2025א).

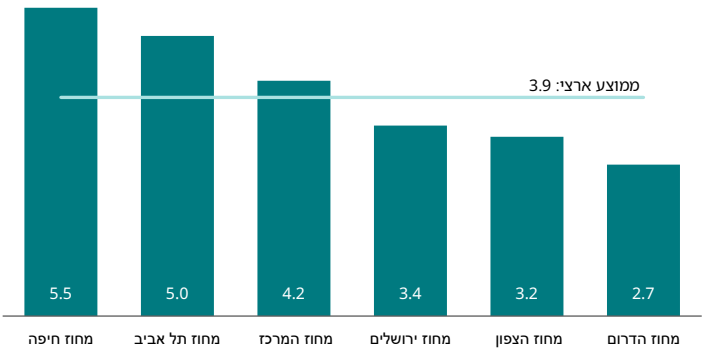
זמינות ואיכות שירותי בריאות

הזמינות והאיכות של שירותי הרפואה מושפעות מאוד מאי-השוויון בפריסת כוח אדם במקצועות הבריאות. בחינת מספר המועסקים במקצועות הבריאות בפריסה גיאוגרפית מאפשרת להשוות בין אזורים בארץ ולזהות פערי כוח אדם המשפיעים על שירותי הבריאות.

בשנים 2021–2023 ממוצע מספר הרופאים המועסקים לאלף נפש במחוזות חיפה, תל אביב והמרכז היה גבוה מהממוצע הארצי, בעוד במחוזות הדרום, הצפון וירושלים מספרם היה נמוך מהממוצע (תרשים 8). גם ממוצע מספר האחים והאחיות המועסקים לאלף נפש בשנים אלו במחוזות תל אביב (7.7) וחיפה (6.9) היה גבוה מהממוצע הארצי (5.4), ובמחוזות הדרום (4.5), ירושלים (4.8), המרכז (4.9) והצפון (5.2) הוא היה נמוך ממנו. אף במקצועות הבריאות הנוספים יש פערים נרחבים בין המחוזות (משרד הבריאות, 2025א).

תמונת מצב זו מדגישה את פערי כוח האדם הרפואי בין אזורים גיאוגרפיים, ובמיוחד בין אזורי הפריפריה למרכז, ואת הצורך בתכנון כוח אדם הנותן מענה לאתגר זה.

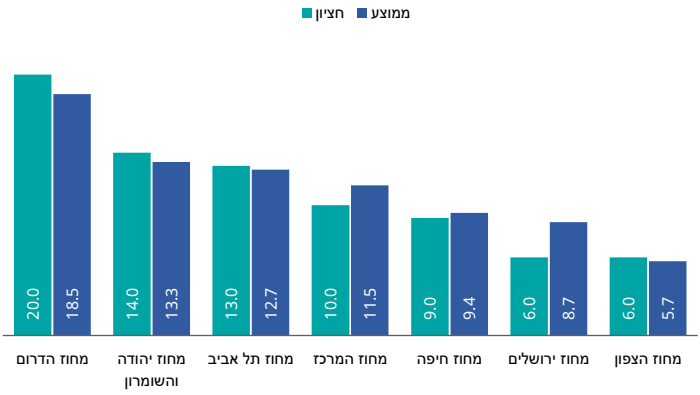
תרשים 8. מספר הרופאים והרופאות לאלף נפש, לפי מחוז, 2021–2023



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

המחסור בכוח אדם ואי-השוויון בפיזורו משתקפים גם בזמני ההמתנה לתורים לרפואה יועצת בקהילה. בתרשים 9 מוצג זמן ההמתנה (בימים) לרופא כלשהו באזור גיאוגרפי, כפי שנמדד על ידי התוכניות הלאומית למדידת זמני המתנה ברפואה של משרד הבריאות בין אפריל ליוני 2025. ניתן לראות כי עדיין קיימים פערים גדולים וכי במחוז הדרום זמן ההמתנה הוא הארוך ביותר.

תרשים 9. מספר ימי המתנה לרופא כלשהו (חציון וממוצע), לפי מחוז, אפריל–יוני 2025



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

תחום נוסף המעיד על איכות שירותי הרפואה הוא מדדי האיכות. במסגרת התוכנית הלאומית למדדי איכות לרפואת הקהילה נמדדים כמה אינדיקטורים המעידים על ניצול השירותים לבדיקות הסקר שמציעות הקופות. בין הבדיקות נמצאות שתיים אשר פשוטות לביצוע וחשובות מאוד בתחום קידום הבריאות, והן מדידת BMI ותיעוד עישון. בדיקות אלו מאפשרות לזהות מטופלים הנמצאים בסיכון מוגבר בעקבות אורח חייהם, ולבצע התערבות מוקדמת למניעת תחלואה. שיעור הביצוע של מדידת BMI בקרב בני 20–64 וילדים בני 7 נמצא במגמת ירידה מאז 2019, שיעור התיעוד בגילים אלו בשנת 2023 היה 82.4% ו-66.6%, בהתאמה. בקרב ילדים בני 14–15 הייתה עלייה קטנה בשיעור הביצוע, מ-69.3% ב-2022 ל-70.4% ב-2023, ובקרב מבוגרים בני 65 ומעלה השיעור נשאר קבוע ועמד על 72.9%. גם השיעור של תיעוד העישון בקרב בני 16–74 ממשיך במגמת הירידה, מ-79.7% ב-2022 ל-79% ב-2023. הירידה בשיעור הביצוע של בדיקות אלו מעידה על מגמה מתמשכת של חוסר ניצול של שירותי הרפואה בתחום קידום הבריאות ומצריכה מענה אסטרטגי מצד מערכת הבריאות והקופות לשינוי כיוון המגמה (משרד הבריאות, 2024ג).

רפורמת הסדרי הבחירה

בפברואר 2024 נכנסה לתוקף הרפורמה בהסדרי הבחירה של מטופלים מול קופות החולים. מטרת הרפורמה הייתה להגדיל את היצע השירותים העומדים לרשות המבוטחים, להקל את הנגישות לבתי חולים גדולים ולשפר את זמינות המידע והשקיפות לגבי נותני השירותים הזמינים, וכך לתרום לקיצור התורים במערכת הבריאות ולהגברת האמון במערכת הציבורית. ברפורמה נקבעו ארבעה תחומים המוחרגים מהסדרי הבחירה הרגילים: ניתוחי נשים, נוירוכירורגיה, אשפוז בבריאות הנפש ו-IVF, שבהם כל מטופל יוכל לבחור לקבל טיפול בכל מרכז רפואי בעל שירות מתאים ללא הגבלה. יתר על כן, מאוחדת וכללית נדרשו להוסיף מספר בתי חולים לרשימת הבחירה של מטופליהן וכל המידע לגבי אפשרויות הבחירה צריך להיות זמין למטופלים באופן פיזי ודיגיטלי. בעקבות הרפורמה אכן נרשם שיפור במרחק הנסיעה לבית חולים בקרב מבוטחי כללית ומאוחדת. השיפור הגדול ביותר היה למבוטחי כללית בפריפריה, אשר לפני הרפורמה נדרשו לנסוע כ-11.3 ק"מ יותר ממבוטחי מכבי ולאחריה רק 1.6 ק"מ (משרד הבריאות, 2024ב). בשנת 2025 הממוצע של מספר בתי החולים (כולל מרכזי-על ובתי חולים פרטיים) שמציעות הקופות למבוטח (בתִקנון לפי גיל ומין) עמד על 21.1 בלאומית, 27 במכבי, 9.6 בכללית ו-23.4 במאוחדת (שרודר ואחרים, 2025).

בלוח 1 מפורט מספר בתי החולים המוצעים לפי קופות בחלוקה למחוזות. ניתן לראות כי בעוד במכבי ולאומית אין כמעט שונות בין המחוזות, בכללית ובמאוחדת קיימת שונות, וההיצע הגבוה ביותר הוא במחוז הצפון.

לוח 1. בתי החולים של קופות החולים, לפי מחוז

	כללית		מכבי		מאוחדת		לאומית	
	בית חולים	מרכז על בלבד	בית חולים	מרכז על בלבד	בית חולים	מרכז על בלבד	בית חולים	מרכז על בלבד
מחוז הצפון	8.7	2.4	21	6	19.3	5	16.1	5
מחוז הדרום	7	2	21	6.4	17.6	5.4	16.3	5
מחוז תל אביב	6.2	2.6	21	6	17.3	5	16	5.3
מחוז חיפה	6.5	2.6	21	6	19	5	16	5
מחוז ירושלים	7.3	4	21	6	18	5	16	5
מחוז המרכז	6.7	2	21	6	17.9	5	16	5
מחוז יהודה והשומרון	6.8	3.1	21	6	17	5	16	5

הערה: המספרים החלקיים מייצגים את מספר בתי החולים הממוצע במחוז.

מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

תמונת מצב הבריאות ואורח החיים

קיום אורח חיים בריא הוא דרישה בסיסית לשם צמצום הסיכון לתחלואה ולסיבוכי בריאות. התנהגויות האוכלוסייה מבחינת הרגלי העישון, דפוסי התזונה והפעילות הגופנית, הן סימני אזהרה חשובים לסיכוני הבריאות הקיימים. יתר על כן, שיעור ההשמנה והימצאות הסוכרת הם אינדיקטורים לתחלואה נוספת ולסיבוכים עתידיים שניתן למנוע.

במשך שנים שיעור המעשנים בארץ נמצא במגמת עלייה, בכל האוכלוסיות ובקרב שני המינים, ובשנת 2023 29.3% מהגברים ו-13.7% מהנשים בארץ עישנו. בקרב גברים קיים מתאם הפוך מזה של נשים בין מצב חברתי-כלכלי לשיעור העישון – בקרב הגברים ככל שהדירוג החברתי-כלכלי נמוך יותר כך שיעור העישון עולה, ובקרב נשים המצב הפוך (משרד הבריאות, 2024ג).

לאחר מספר שנים של מגמת עלייה, ב-2023 נרשמה ירידה בשיעור השמנת היתר בקרב ילדים בני 7, אשר עמד על 8.1%. בקרב נערים בני 14–15 שיעור השמנת היתר ממשיך לעלות וב-2023 עמד על 14.2% בקרב הנערים ועל 12.1% בקרב הנערות. גם בקרב מבוגרים בני 20–64 נצפתה עלייה בשיעור השמנת היתר, וב-2023 הוא עמד על 23.3% בקרב גברים ועל 27.1% בקרב נשים. בקרב מבוגרים מעל גיל 65 ישנה מגמת ירידה בשיעור בעלי משקל היתר, וב-2023 הוא עמד על 26.7% בקרב גברים ו-35.3% בקרב נשים. בכל שכבות הגיל השיעורים הנמוכים ביותר של השמנת יתר נמצאו בקרב גברים ונשים במצב חברתי-כלכלי גבוה (משרד הבריאות, 2024ג).

שיעור הסוכרת בקרב בני 18 ומעלה נמצא במגמת עלייה ובשנת 2023 עמד על 10.5%. שיעור הימצאות הסוכרת באוכלוסייה הערבית גבוה פי 1.6 משיעור הימצאותה באוכלוסיית היהודים הלא-חרדים[8] ובאוכלוסייה החרדית, ובפיזור גיאוגרפי שיעור הסוכרת הגבוה ביותר נמדד בנפת נצרת (14.4%) והנמוך ביותר בתל אביב (7.8%). שיעורי ההימצאות הנמוכים ביותר נמצאו בקרב גברים ונשים במצב החברתי-כלכלי הגבוה ביותר (משרד הבריאות, 2024ג).

מדוח של משרד הבריאות על שוויוניות בבריאות לשנת 2023 עולה שקיימים פערים נרחבים בין האוכלוסייה הערבית לממוצע בכלל האוכלוסייה. מבחינת ההתנהגות הבריאותית (משרד הבריאות 2025א). הגברים באוכלוסייה הערבית מאופיינים בשיעורי עישון גבוהים יחסית, ו-37.2% מקרב הגברים בני 16–74 מעשנים לעומת 27.4% בממוצע בכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, נשים באוכלוסייה הערבית מעשנות פחות, 5.4% לעומת 16.4% בממוצע בכלל האוכלוסייה. מבחינת התנהלות תזונתית, האוכלוסייה הערבית מאופיינת בשיעור גבוה יותר של צריכת חטיפים מלוחים, בשר אדום ומעובד ושתיית

8 אוכלוסיית היהודים הלא-חרדים כוללת בתוכה את קבוצת ה"אחרים" (חסרי סיווג דתי). ההשוואה לנתוני האוכלוסייה הערבית והחרדית היא בהתאם להשוואה המופיעה בנתוני המקור.

משקאות ממותקים, ובשיעורים נמוכים יותר של אכילת דגים וירקות. לעומת זאת יש בקרבם צריכה מוגברת של פירות, דגנים מלאים וקטניות ושימוש בשמן זית בבישול. מבחינת פעילות גופנית 34% מהצעירים מעל גיל 20 באוכלוסייה הערבית עוסקים בפעילות גופנית, לעומת 60% באוכלוסייה היהודית (חרדים ולא-חרדים). מבחינת שיעורי השמנת יתר, בשנת 2023 10.4% מהילדים בני ה-7 באוכלוסייה הערבית סבלו מהשמנת יתר לעומת 8.1% בממוצע בכלל האוכלוסייה, ונמדדו שיעורים גבוהים יותר של השמנה גם בקרב בני נוער ומבוגרים. מבחינת שיעורי הסוכרת, השיעור בקרב בני 45 ומעלה באוכלוסייה הערבית גבוה יותר מהשיעור הממוצע בקרב בני גילים אלו בכלל האוכלוסייה, 26.4% לעומת 18.2%. שיעור ההימצאות עולה עם הגיל, ו-49.5% מבני האוכלוסייה הערבית בגילי 75 ומעלה חולה (משרד הבריאות, 2025א). שיעור חוסר האיזון של המוגלובין מסוכרר, מדד המעיד על תחלואה שאינה מאוזנת, היה גבוה פי 1.7 באוכלוסייה הערבית לעומת הממוצע בכלל האוכלוסייה (משרד הבריאות, 2024ג).

האוכלוסייה החרדית מתאפיינת באורח חיים ייחודי המשפיע על ההתנהגות הבריאותית בקרב הקהילה ועל מדדי הבריאות (משרד הבריאות, 2025א). מבחינת התנהלות תזונתית משקי בית באוכלוסייה החרדית מתאפיינים בצריכה נמוכה של פירות וירקות לנפש, ובשיעורי רכישה גבוהים של משקאות ממותקים, חטיפים, מאפים מתוקים וממתקים, לעומת הממוצע בכלל משקי הבית בישראל. נתון אשר יכול להיות מקושר להרגלי תזונה אלו הוא השיעור הגבוה של ילדים מהאוכלוסייה החרדית בכיתות א' ו-ז' הנמצאים בתת-גובה, פי 2 לעומת הממוצע בכלל האוכלוסייה. מבחינת פעילות גופנית רק 26% מהאוכלוסייה החרדית מקיימים פעילות קבועה, לעומת 33% בקרב היהודים הלא-חרדים, ורק 16% עוסקים בפעילות מאומצת לעומת 31%. מבחינת עישון, ישנו שיעור גבוה של נוער בני 12–18 באוכלוסייה החרדית המעשנים במסגרות החינוך. 54% מהם מתנסים לפחות פעם אחת בעישון בישיבות תיכוניות ו-80% מתנסים בתיכונים לנוער נושר, בעוד 11% מעשנים באופן קבוע בישיבות תיכוניות ו-37% בתיכונים לנוער נושר. בקרב תלמידי ישיבות גדולות (גילי 17–24) שיעור העישון גבוה אף יותר. 77% מהם התנסו לפחות פעם אחת בעישון, ו-32% מעשנים באופן קבוע (משרד הבריאות, 2025א). מצב זה מתהפך בגילים מבוגרים יותר, ושיעור המעשנים הכולל בשנת 2023 באוכלוסייה החרדית היה נמוך משיעור המעשנים בשאר קבוצות האוכלוסייה (משרד הבריאות, 2024ג). האוכלוסייה החרדית מאופיינת גם בשיעור כיסוי חיסוני נמוך הנובע מקשיים לוגיסטיים בהגעה למקום ההתחסנות, חשדנות כלפי המערכת הרפואית, חוסר ידע ולפעמים הפצת ידע כוזב ממתנגדי חיסונים. שיעור הימצאות סוכרת באוכלוסייה החרדית בגילי 35–64 גבוה במעט מהשיעור בקרב היהודים הלא-חרדים ובקרב מבוגרים מעל גיל 64 השיעור נמוך יותר (משרד הבריאות, 2025א).

זרקור

התפרצות חצבת בעידן שלאחר הקורונה

אפרת סלס, נתן לב ונדב דוידוביץ

בעקבות התפרצות מגפת הקורונה התגבשה ההבנה כי רק במאמץ בין-לאומי משותף ניתן למנוע הישנות של מגפות נוספות. הקרבה הרבה שבה אנו חיים, שנוצרה בעקבות ריבוי הנוסעים והנסיעות לארצות השונות בעידן המודרני, בשילוב שינויי האקלים וההשפעות שלו על המארג הביולוגי והמיקרוביולוגי, יוצרים מצב המחייב אותנו לפעול להקמת מנגנונים עולמיים למניעת מגפות ולהתמודדות עימן, כפי שקרה בעת יצירת הסכם גלובלי בהובלת ארגון הבריאות העולמי. עם זאת נראה שצורת הפעולה הזאת עדיין לא הוטמעה ברמה המעשית, כפי שמודגם בגלי הקורונה החוזרים והנשנים ובהתפרצות החצבת, שהגיעה גם לישראל.

משנת 2023 נרשמה עלייה בהיארעות מחלות הניתנות למניעה בכלל ומחלת החצבת בפרט במדינות העולם, לרבות בישראל. העלייה בשיעורי ההיארעות של חצבת בישראל נבעה ממגוון רחב של סיבות, ובעיקר מהגעה של תיירים ומבקרים חולים מחו"ל, הדבקה של ישראלים בחו"ל והתפשטות תחלואה בקרב אוכלוסיות אשר לא חוסנו, בייחוד בקרב חלקים מהחברה החרדית. התפרצות של ממש נרשמה באפריל 2025, ובמהלך פחות משמונה חודשים היו 730 מקרי אשפוז של חולי חצבת, רובם בגילי 1–4, ו-12 מקרי פטירה.[9] מלבד אחד שהיה מחוסן רק במנה הראשונה מתוך שתיים, כל הנפטרים לא היו מחוסנים. מספר המקרים המדווח הוא ככל הנראה קצה קרחון, היות שלא כל המקרים מדווחים (בעיקר הקלים).

* אפרת סלס, דוקטורנטית במחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

9 לתמונת מצב עדכנית ראו באתר Tableau Public.

חצבת היא אחת המחלות המידבקות ביותר. היא מועברת באוויר, בעיקר באמצעות טיפות זעירות הנפלטות בזמן שיעול או עיטוש של אדם נגוע, וכן במגע ישיר עם הפרשות מדרכי הנשימה. תקופת ההדבקה נמשכת מארבעה ימים לפני הופעת הפריחה ועד ארבעה ימים לאחריה.[10]

כיום גופי בריאות בין-לאומיים, כגון ארגון הבריאות העולמי, המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן (CDC) וה-OECD, מדגישים כי הדרך היעילה ביותר למניעת מחלת החצבת ולמיגורה היא באמצעות חיסון – אשר הציל את חייהם של כ-60 מיליון ילדים בשנים 2000–2023. החיסון מבוסס על נגיף חי מוחלש הניתן כחלק מהחיסון המשולב MMR (חצבת, חזרת ואדמת) או כחלק מחיסון MMRV, הכולל גם הגנה מפני אבעבועות רוח.[11]

חיסון החצבת נמצא יעיל מאוד במניעת המחלה, בטוח לשימוש וכמעט שאינו גורם לתופעות לוואי קשות. בשל רמת ההדבקה הגבוהה של הנגיף, נדרש כיסוי חיסוני של למעלה מ-95% מהאוכלוסייה לצורך השגת חסינות עדר, באמצעות שתי מנות – מנה ראשונה בגיל שנה ומנה שנייה בכיתה א'. חיסון ה-MMR אושר על ידי הרשויות הרגולטוריות בעולם כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, ובישראל בשנת 1988. חיסון ה-MMRV אושר בעולם בשנת 2005 ובישראל בשנת 2007. על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, כ-84% מהילדים בעולם עד גיל שנתיים התחסנו במנה ראשונה של חיסון החצבת, ו-76% מהילדים קיבלו מנה שנייה (Jones, 2025). לאור חשיבות המעקב אחר שיעורי ההתחסנות, בשנת 2015 הוכנס מדד חדש לתוכנית מדדי האיכות בישראל – "מתן מנה אחת של חיסון MMR/MMRV לפעוטות עד גיל 13 חודשים בטיפות חלב". על פי דוח משנת 2024, 66% מהילדים בגילי 12–13 חודשים עמדו ביעד זה (משרד הבריאות, 2025ב).

10 ראו באתר משרד הבריאות, מחלת החצבת.

11 ראו באתר ארגון הבריאות העולמי, Measles, וכן באתר המרכזים לבקרת מחלות ומניעתן, Measles Symptoms and Complications.

למרות ההמלצות העקביות של גופי הבריאות העולמיים, של מחקרים ושל רופאים, בעשור האחרון ניכרת ירידה בשיעורי ההתחסנות. ירידה זו מיוחסת בין השאר להיסוס או סירוב להתחסן, לעימותים ומלחמות וכן לשיבושים במערכות הבריאות.

אחד הגורמים העיקריים לירידה בשיעורי ההתחסנות במדינות עם הכנסה גבוהה, כגון מדינות אירופה, ארצות הברית, קנדה וישראל, הוא היסוס של הורים בנוגע למתן חיסון MMR לילדיהם. בשתי סקירות שיטתיות שבחנו את הגורמים הפסיכולוגיים, החברתיים והתרבותיים המשפיעים על החלטת הורים לחסן את ילדיהם או להימנע מכך, נמצא כי החשש לבטיחות החיסון הוא הסיבה המרכזית להימנעות מהתחסנות, ובפרט המיתוס השגוי המקשר בין חיסון ה-MMR לאוטיזם. נוסף על כך, הורים רבים מביעים חוסר אמון במערכת הבריאות, ברשויות המדינה ובחברות התרופות, בשל תחושת חוסר שקיפות או חשד לאינטרסים כלכליים ופוליטיים. גורם משותף נוסף הוא התפיסה שהחצבת אינה מחלה חמורה ולכן אינה דורשת חיסון מיידי, במיוחד במדינות שבהן המחלה כמעט נעלמה. שתי הסקירות מדגישות גם את השפעת הסביבה החברתית והקהילתית, כלומר הורים מושפעים מדעות של חברים, משפחה וקבוצות אידאולוגיות או דתיות המעודדות הימנעות מחיסונים. מכלל הממצאים האלה ניתן ללמוד שההיסוס אינו נובע מהתנגדות מוחלטת לחיסונים אלא בעיקר ממידע שגוי, תפיסת סיכון מוטעית, חוסר אמון והשפעות חברתיות המעצבות את עמדות ההורים כלפי החיסון (Novilla et al., 2023; Wilder-Smith & Qureshi, 2020).

בחודשים האחרונים, בעקבות מינויו של רוברט קנדי לשר הבריאות בארצות הברית, הידוע בדעותיו נגד חיסוני שגרה, הוא החל לערער על ביטחונם ויעילותם של חיסוני שגרה בכלל ושל חיסון החצבת בפרט, ואף קידם מחקר על הקשר בין חיסון החצבת לאוטיזם, לצד עידוד השימוש ב"תרופות מפוקפקות" בעיצומה של התפרצות גדולה של חצבת בטקסס. במעשיו ובפרסום דעותיו, הוא פגע רבות באמון הציבור בחיסוני השגרה ולמרות התקופה הקצרה שהוא בתפקיד כבר גרם לירידה בשיעורי ההתחסנות (Woolf & Rosenthal, 2025).

גם משברים שונים כמו מגפת הקורונה ומלחמות או עימותים מזוינים תורמים לירידה בשיעורי ההתחסנות. לדוגמה, בהתאם לנתוני ארגון הבריאות העולמי מאזור אירופה נמצא כי בשנים שלפני מגפת הקורונה חלה עלייה הדרגתית בשיעורי ההתחסנות לחצבת, אולם במהלך התפרצות המגפה בשנים 2020–2021 חלה ירידה ניכרת בשיעורי ההתחסנות למנה הראשונה (ירידה של כ-2.1 נקודות אחוז) בכלל המדינות, ובעיקר במדינות מזרח אירופה כגון רומניה, אלבניה ומולדובה (Maugeri et al., 2024). בדומה למגפה, גם מלחמות וקונפליקטים מזוינים משפיעים רבות על שיעורי ההתחסנות. לדוגמה, מלחמת אוקראינה–רוסיה שפרצה בשנת 2022 הביאה לירידה ניכרת בשיעורי ההתחסנות לחצבת. באוקראינה נרשמה ירידה בחיסון MMR מ-88% ל-74% ואף פחות מכך. ירידה זו מיוחסת להריסת תשתיות רפואיות, הפסקת קמפיינים לאומיים לעידוד התחסנות, ניידות אוכלוסייה והיעדר גישה לשירותים רפואיים בסיסיים (Badanta et al., 2024; Holt, 2024).

הסיבות לירידה בשיעורי ההתחסנות במהלך משברים (קורונה ומלחמות) קשורות למספר גורמים עיקריים: הסבת משאבי בריאות להתמודדות עם המשבר, בעיות בשרשרת האספקה בשל סגירת גבולות וריחוק חברתי, חשש של הורים לצאת מהבית (במלחמה – מחשש מהפגזות, ובקורונה – מחשש מהידבקות), וכן הפצה נרחבת של מידע שגוי באמצעות רשתות חברתיות ואתרי אינטרנט. נוסף על כך, בשל המשברים נאלצו משרדי הבריאות לסגור תחנות טיפות חלב או לנייד צוותי בריאות לתפקידים אחרים, מצב שפגע בנגישות ובזמינות של שירותי בבריאות (Badanta et al., 2024; Holt, 2024).

אחד הגורמים העיקריים שתרמו לירידה בשיעורי ההתחסנות, הן באופן כללי והן בעקבות משברים, הוא אי-אמון של התושבים במערכת הבריאות ובמדינה בכלל. במחקר שנעשה בגרמניה בקרב הורים לילדים ובחן את הקשר בין רמת האמון במערכת הבריאות ובמדינה לבין שיעורי ההתחסנות, נמצא שכאשר יש חוסר אמון במוסדות המדינה ובמערכת הבריאות חלה ירידה בשיעורי ההתחסנות, גם כאשר החיסון הוא חלק משגרת החיסונים. הורים שחשו שהמדיניות הוטלה באופן כפוי או לא שקוף הביעו התנגדות עקרונית ונמנעו מהתחסנות כדרך לשמר את תחושת האוטונומיה שלהם.

זאת ועוד, פערי ידע ואי-נגישות למידע אמין בקרב אוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך חיזקו את תחושת הניכור כלפי מערכת הבריאות ואת הספק במדיניות החיסונים. ממצאים אלו מדגישים כי הכרחה של המדינה להתחסן איננה מספיקה להבטחת כיסוי חיסוני גבוה, וכי הצלחתה של מדיניות חיסונים מחייבת בניית אמון, שקיפות, שיח משתף והנגשת מידע מותאם תרבותית לכלל הציבור (Neufeind et al., 2022).

מצב זה הביא לעלייה מחודשת בהתפרצויות חצבת ברחבי העולם, בעיקר במדינות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה ובאזורים שבהם הכיסוי החיסוני נמוך. בהתאם לכך, בשנים האחרונות נצפו התפרצויות חוזרות של חצבת גם במדינות בעלות הכנסה בינונית-גבוהה.

על פי ארגון הבריאות העולמי, בשנת 2023 דווחו כ-320 אלף מקרי חצבת ברחבי העולם – עלייה של פי 1.8 לעומת כ-170 אלף מקרים בלבד בשנת 2022. עלייה נוספת נצפתה גם בשנת 2024 ועמדה על כ-360 אלף מקרים (UNICEF, 2025). אף שבאזור אירופה מספר מקרי החצבת פחת מאז 1997, אז דווחו כ-216 אלף מקרים, והגיע לשפל של 4,440 מקרים בלבד בשנת 2016 – בשנים 2018 ו-2019 חלה עלייה מחודשת ודווחו בהן 89 אלף ו-106 אלף מקרים, בהתאמה. בעקבות הירידה בשיעורי ההתחסנות במהלך מגפת הקורונה, המקרים עלו שוב באופן ניכר בשנים 2023 ו-2024. בשנת 2024 כשליש ממקרי החצבת בעולם היו מאזור אירופה ועמדו על כ-127 אלף מקרים – פי שניים ממספר המקרים שדווחו בשנת 2023 והמספר הגבוה ביותר מאז 1997. יותר ממחצית מהמקרים דרשו אשפוז, ו-38 מקרי מוות דווחו (UNICEF, 2025).

בארצות הברית נצפתה תמונה דומה. בשנת 2000 הוכרזה החצבת כמחוסלת בארצות הברית, אך ירידה בשיעורי ההתחסנות בשנים האחרונות הובילה להתפרצויות חוזרות. לדוגמה, בשנת 2022 כ-28% מההורים בארצות הברית הביעו ספקות לגבי בטיחות החיסונים, לעומת 16% בלבד בשנת 2019. בטקסס שיעור ההתחסנות של ילדים בשנת 2023 ירד ל-94.3%, מתחת לרמת ה-95% הנדרשת לשמירה על חסינות עדר. על פי נתוני ה-CDC, ברבעון הראשון של שנת 2025 נרשמה בארצות הברית עלייה חדה בהתפרצויות חצבת עם 607 מקרי הדבקה מאומתים במדינות

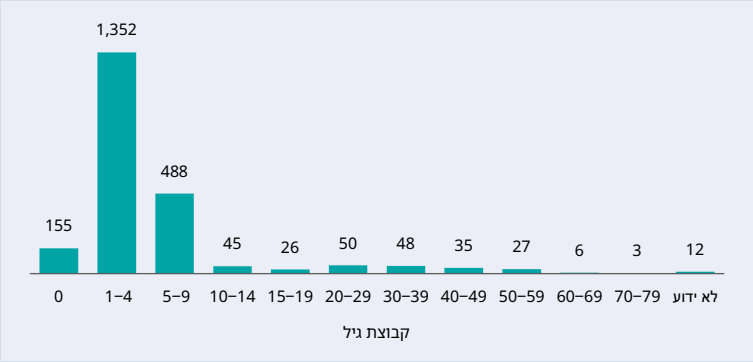
שונות, מתוכם 97% מהנדבקים לא היו מחוסנים או שמעמד החיסון שלהם לא ידוע. מוקד ההתפרצות הוא בטקסס, שבה אובחנו 481 מקרים, בהם 56 אשפוזים ומוות של ילד לא מחוסן. ההתפרצות התפשטה גם למדינות שכנות כגון ניו מקסיקו (54 מקרים) ואוקלהומה (10 מקרים) (Kuppalli & Omer, 2025).

בשנים האחרונות גם בישראל נצפתה עלייה במקרי חצבת. בשנים 2018–2019 נרשמה התפרצות של המחלה כאשר כ-4,300 מקרים דווחו למשרד הבריאות. שיעורי התחלואה הגבוהים ועומס המחלה נצפו בעיקר בקרב קהילות בעלות שיעורי התחסנות נמוכים, ובראשן האוכלוסייה החרדית. ההתפרצות, שהתרחשה למרות טיפול ציבורי נרחב ויעיל מצד מערכת הבריאות, חשפה קבוצות אוכלוסייה פגיעות לצד פערים ומשאבים חסרים במערכת הבריאות הציבורית בישראל, הן בהיבט של נגישות לחיסונים והן ביכולת התגובה וההסברה לקהילות ספציפיות, כגון האוכלוסייה החרדית (Stein-Zamir & Levine, 2021).

בשנת 2024, וביתר שאת בשנת 2025, נצפתה התפרצות נוספת של חצבת. מאפריל 2025 עד דצמבר 2025 דווחו כ-2,000 חולי חצבת (תרשים 10), רובם בקרב המגזר החרדי. מתחילת ההתפרצות באפריל 2025 אושפזו כאמור 730 חולים, רובם ילדים מתחת לגיל 18, ו-12 חולים נפטרו. חשוב לציין כי על פי הערכת משרד הבריאות, כמות התחלואה מאז תחילת ההתפרצות רחבה מן המדווח ועומדת על לפחות 5,000–9,000 חולים.[12]

12 ראו באתר DoctorsOnly, התפרצות החצבת בישראל היא הטראגית ביותר בעולם המערבי, 20.11.2025.

תרשים 10. מספר המקרים של התפרצות חצבת, לפי קבוצת גיל, 2025



מקור: נדב דוידוביץ', נתן לב ואופיר גונן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

לאור הירידה בשיעורי ההתחסנות והעלייה בהתפרצויות החצבת בעולם, ישנה חשיבות לבניית אסטרטגיות לעידוד התחסנות. מומלץ להעביר את האחריות ולהעצים גורמים מקומיים בתכנון ובביצוע תוכניות חיסון, מתוך הבנה שפערי התחסנות רבים נוצרים ברמה האזורית או הקהילתית. מעורבות פעילה של הקהילה המקומית ומנהיגיה, יחד עם שיפור באיכות הנתונים ובפיקוח האפידמיולוגי, יסייעו בהתאמת האסטרטגיות לעידוד התחסנות לאפיון המקומי מבחינת דמוגרפיה, תרבות, חברה, שפה וגיאוגרפיה (Cutts et al., 2021).

העלאת שיעורי ההתחסנות לחצבת דורשת יישום שורה של אסטרטגיות ממוקדות המבוססות על נוחות, אדישות ואמון (Convenience, Complacency, Confidence). האסטרטגיות כוללות הנגשה של שירותי החיסון באמצעות הקמת מערכי חיסון קהילתיים וניידים, הפועלים באזורים בעלי שיעורי התחסנות נמוכים ובהתאמה תרבותית ולשונית לקהילות המקומיות. לצד זאת, מומלץ להפעיל קמפיינים ייעודיים (catch-up campaigns) להשלמת חיסוני MMR ולשלב מערכות תזכורת אישיות וכלי מידע דיגיטליים המספקים להורים מידע אמין ומובן על

בטיחות החיסון. יש לחזק את האמון הציבורי באמצעות תקשורת שקופה, מסרים עקביים ממומחים ודמויות קהילתיות, ולעודד שיח ציבורי פתוח בעת גיבוש המדיניות. לבסוף, הצלחת ההתערבויות תלויה בהקצאת משאבים ייעודיים, בהשקעה במחקר ובהתאמת האסטרטגיות לצרכים המקומיים, במטרה לשקם את האמון ולמנוע התפרצויות עתידיות של חצבת (Thompson et al., 2023).

מצב שבו נפטרו 12 ילדים מחצבת – מחלה שיש לה חיסון יעיל ובטוח – הוא בלתי נסבל. השחיקה הנמשכת של המערכות נותנת כאן את אותותיה הברורים. ישראל חוזרת בנושא החצבת עשרות שנים לאחור. מקרי המוות ניתנים למניעה ובעיקר מציבים תמרור אזהרה בוהק לצורך לחזק את מערכת בריאות הציבור, אשר נשחקה באופן מסוכן בשנים האחרונות.

סיכום

כפי שהראינו בפרק זה, בעיות רבות המטרידות את מערכת הבריאות זה שנים ארוכות עדיין איתנו. המערכת איננה שוקטת על שמריה וישנן רפורמות רבות בתחומים כגון בחירת בתי חולים למבוטחי הקופות, בריאות הנפש וכן בהכשרת כוח האדם הרפואי ועלייתם של מקצועות בריאות שונים.

מנגד האתגרים בשנים האחרונות בשל מגפת הקורונה, המלחמה הארוכה בתולדות המדינה וחוסר היציבות הפוליטית, נותנים את אותותיהם. התפטרות שרי ש"ס מהממשלה, כולל שר הבריאות ויו"ר ועדת הבריאות של הכנסת, הביאה לכך שבפועל אין שר בריאות במשרה מלאה, דבר המקשה להציב את התחום בקשב הממשלתי ולהשיג תקציבים. בחודש נובמבר ועדת הסל עדיין לא החלה לפעול בשל העובדה שאין שר בריאות שיכול לחתום על מינוי חברי הוועדה. גם בשנים קודמות הדיונים החלו מאוחר בשל המלחמה, וכך אישור הסל החדש יתאחר, מה שמסב סבל רב לחולים הממתינים להחלטות.

בסקר השחיקה שעורך משרד הבריאות מאז 2018 אחת לשלוש שנים לערך, ואשר התקיים במהלך מלחמת 7 באוקטובר, מדווחת עלייה חדה בשחיקת הצוותים של מערכת הבריאות בישראל, בייחוד בקרב רופאים ורופאות מתמחים ובקרב אחים ואחיות.

מדד השחיקה הכללית עלה מ-3.4 בשנת 2021 ל-3.6 בשנת 2025 (בסולם של 1–7), וכ-40% מהעובדים נמצאים ברמת שחיקה גבוהה, עם מתאם גבוה בין שחיקה לתסמיני דיכאון. עם זאת יש גם נקודות אור: למרות השחיקה הגבוהה, רוב העובדים עדיין חשים משמעות וסיפוק בעבודה, יש שיפור בעבודת הצוות וירידה בחשיפה לאלימות.

כדי להתמודד עם האתגרים הרבים של המערכת, ובהם פערים במצב הבריאות ובכוח האדם בין אזורים בארץ ועל פי מצב חברתי-כלכלי, יישום תוכנית המתאר הארצית למערכת הבריאות והתמודדות עם המשבר בתחום הביטוח הסיעודי, נדרשת עבודה אינטגרטיבית של כל חלקי המערכת ובניית יחסי אמון – הן בין בעלי העניין השונים והן אל מול הציבור הרחב.

מערכת הבריאות היא מערכת שבסך הכול הציבור חש כלפיה אמון, אך לא לעולם חוסן. קריאות לעזיבת ארגון הבריאות העולמי מצד חברי כנסת ורוחות של קונספירציות המנשבות בעוצמה חזקה יותר מאז הקורונה, מעידות שדברים שנתפסו כברורים מאליהם כבר אינם כאלה.

עיקר חוסנה של מערכת הבריאות הוא בכוח האדם שבה ובאמון שהציבור רוחש לה. בשנים האחרונות הראתה מערכת הבריאות כי היא יודעת להתעלות במצבי חירום, אבל נדרשת עבודה רבה, רציפה ומתמשכת ולא רק בחירום. הפרדוקס שפתחנו בו את הפרק הזה – מדדי בריאות מהטובים בעולם ברוב התחומים לעומת השקעה ציבורית מהנמוכות בעולם – הוא מצב שאינו בר קיימה. שיעורי ההתחסנות הגבוהים בישראל וחזרתם ארצה של סטודנטים שלמדו בחו"ל או של ישראלים המשתלמים במרכזים רפואיים בעולם אינם מובנים מאליהם עוד. זאת גם בתקופה ששיתופי פעולה בין-לאומיים בתחום הבריאות מתבטלים השכם והערב. עלינו להציב את תחום הבריאות בסדר עדיפות גבוה, הן בהשקעה הציבורית והן בניהול המערכת, כדי שנהיה מסוגלים להעניק לאוכלוסייה שירותי רפואה וקידום בריאות מעולים המאפשרים איכות חיים ושגשוג.

מקורות

בן נון, ג', דוידוביץ', נ', וקידר, נ' (2025). **העלאת ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות ושירותים הכלולים בסל הבריאות: ניתוח טיוטת הצו בנושא והצעות חלופיות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ברנר שלם, ר', וגמן, ה', וגרינבאום-אריזון, א' (2025). **הכשרת סטודנטים לרפואה בישראל וחינוך רפואי: אסטרטגיה לאומית חדשה**. משרד הבריאות.

דוידוביץ', נ', לב, נ', ולוי, ב' (2023). מערכת הבריאות בישראל: בין "הנורמלי החדש" ל"נורמלי הישן". בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023** (עמ' 263–301). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דוידוביץ', נ', סילברמן, ש', סלס, א', וצדקה, י' (2025). **טיפת חלב בישראל לאן?** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלמ"ס (2025). הודעה לתקשורת (13.11.2025): **ההוצאה הלאומית לבריאות בשנת 2024 הייתה 7.3% מהתמ"ג**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ועדת הבריאות של הכנסת (2025). **פרוטוקול מס' 351 מישיבת ועדת הבריאות, מחסור בתקני אחיות בבתי החולים ובקהילה**. 3 ביוני 2025.

כרמלי, י' (2021). **עם הסמכות באה האחריות: הרחבת סמכויות האחיות בישראל בראי דיני הרשלנות המקצועית**. אתר משפט ועסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה.

לוי, ב', אדוט, ר', ודוידוביץ', נ' (2022א). **שירות הבריאות לתלמיד בישראל: בין הפרטה להלאמה**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

לוי, ב', בן נון, ג', ודוידוביץ', נ' (2022ב). **בחינת מנגנון העדכון של עלות סל שירותי הבריאות בשנים 1995–2020**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

משרד הבריאות (2024א). **כוח אדם במקצועות הבריאות 2023**. משרד הבריאות.

משרד הבריאות (2024ב). **השפעת רפורמת הסדרי הבחירה על מערכת הבריאות**. משרד הבריאות, מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי.

משרד הבריאות (2024ג). **התוכנית הלאומית למדדי איכות לרפואת הקהילה בישראל: עיקרי הממצאים לנתוני 2023**. משרד הבריאות והמכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות.

משרד הבריאות (2024ד). **ריכוז הסמכויות שנוספו מעת לעת לליבת העיסוק של האחות המומחית בחלוקה לתחומי מומחיות**. משרד הבריאות, מנהל האחיות.

משרד הבריאות (2025א). **דו"ח שוויוניות בבריאות: מדדים, פערים והמלצות מדיניות (2023)**. משרד הבריאות, מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי.

משרד הבריאות (2025ב). **התוכנית הלאומית למדדי איכות: דוח לשנים 2013–2024**. משרד הבריאות, אגף בכיר איכות ובטיחות.

נוף שדה, ע', צ'פניק, ג', גילרמן, י', רוטלוי, א', וסיקורל, א' (2018). **אחות מומחית קהילה במדינת ישראל – נייר עמדה: סקירת ספרות, ניתוח המידע והמלצות**. איגוד רופאי המשפחה בישראל והאיגוד הישראלי לרפואת הילדים.

ניסנהולץ-גנות, ר', וכהן, י' (2023). **אחיות מומחיות בישראל בתחומי הגריאטריה והטיפול התומך**. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

נתנזון, ר', וייס, י', ובן שמעון, ע' (2020). **אחים ואחיות בישראל: סקירת תמונת מצב ומאפיינים של ענף הסיעוד, ניתוח מגמות, השוואה בינלאומית, תחזית והמלצות מדיניות**. מאקרו – המרכז לכלכלה מדינית.

סגל, ג', מנור, א', רובינזון, ו', נגרו, ל', צימליכמן, א', וקרייס, י' (2024). הגיעה העת לשנות את פני הרפואה: מעבר מבעל מקצוע יחיד לצוות רב מקצועי לשיפור איכות הטיפול ולבלימת השחיקה האישית והמקצועית של הרופא. **הרפואה, 163**(10), 621–626.

קידר, נ', דוידוביץ, נ', ווייס, א' (2024). **ביטוח סיעודי בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רגב, א', ומילצקי, י' (2024). **דוח מצב החברה החרדית, 2024**. המכון החרדי למחקרי מדיניות.

שוסטר, מ', ודלה, ל' (2023). **הנגשה והנכחה של השפה הערבית בבתי חולים: מחקר מדיניות**. סיכוי-אופוק.

שרודר, ח', בן מנחם, צ', רדניק, ר', ברק, ל', צ'רנו, ד', וגרינבאום אריזון, א' (2025). **השפעת רפורמת הסדרי הבחירה על מערכת הבריאות: דו"ח לשנת 2025**. משרד הבריאות, מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי.

שרודר, ח', גרינבאום-אריזון, א', בן מרדכי, ע', וצ'רנו, ד' (2023). **אשפוזי בית כחלופה לאשפוז פנימי אקוטי**. משרד הבריאות.

Badanta, B., De la Plata-Blasco, M. M., Lucchetti, G., & González-Cano-Caballero, M. (2024). The social and health consequences of the war for Ukrainian children and adolescents: A rapid systematic review. *Public Health, 226*, 74–79.

Cutts, F. T., Ferrari, M. J., Krause, L. K., Tatem, A. J., & Mosser, J. F. (2021). Vaccination strategies for measles control and elimination: Time to strengthen local initiatives. *BMC medicine, 19*(2).

De Raeve, P., Davidson, P. M., Bergs, J., Patch, M., Jack, S. M., Castro-Ayala, A., Xyrichis, A. & Preston, W. (2024). Advanced practice nursing in Europe — Results from a pan-European survey of 35 countries. *Journal of Advanced Nursing, 80*, 377–386.

Dopelt, K., Krispel, E., & Davidovitch, N. (2024). Role of grassroots public health leadership in Bedouin society in Israel in reducing health disparities. *Journal of Healthcare Leadership, 16*, 177–192.

Holt, E. (2024). War in Ukraine impacts immunization. *The Lancet Microbe, 5*(2), e108.

ICN (2020). *Guidelines on advanced practice nursing*. International Council of Nurses.

Jones, N. (2025). Measles makes a comeback: Four charts show where and how. *Nature*.

Kuppalli, K., & Omer, S. B. (2025). Measles: The urgent need for global immunisation and preparedness. *The Lancet (British Edition), 405*(10489), 1565–1567.

Mackavey, C., Henderson, C. & Morris, G. (2025). Empowering advanced practice nurses: A review of addressing global health needs. *Annals of Global Health, 91*(1), 1–9.

Marmot, M. G. (2011). Closing the gap in a generation. *Bulletin of the World Health Organization, 89*(11), 702.

Maugeri, A., Barchitta, M., Cappuccio, G., Favara, G., Lio, M., & Agodi, A. (2024). Trends of diphtheria–tetanus–pertussis and measles vaccine coverage preceding and during the COVID-19 pandemic: An analysis of the WHO European Region from 2000 to 2022. *Vaccines, 12*(10), 1145.

Neufeind, J., Schmid-Küpke, N., Rehfuess, E., Betsch, C., & Wichmann, O. (2022). How a generally well-accepted measles vaccine mandate may lead to inequities and decreased vaccine uptake: A preregistered survey study in Germany. *BMC Public Health, 22*(1846).

Novilla, M. L. B., Goates, M. C., Redelfs, A. H., Quenzer, M., Novilla, L. K. B., Leffler, T., Holt, C. A., Doria, R. B., Dang, M. T., Hewitt, M., Lind, E., Prickett, E., & Aldridge, K. (2023). Why parents say no to having their children vaccinated against measles: a systematic review of the social determinants of parental perceptions on MMR vaccine hesitancy. *Vaccines, 11*(5), 926.

Nozu, H., Tamura, H., Kudo, T., Araki, T., Sato, H., Watanabe, T., & Sasagawa, I. (2024). The role of advanced practice nurses in improving healthcare outcomes for patients with chronic kidney disease: A scoping review protocol. *PLoS ONE, 19*(4), e0301676.

OECD (2023a). *OECD data explorer: Graduates*.

OECD (2023b). *OECD data explorer: Physicians*.

OECD (2023c). *OECD data explorer: Nurses*.

OECD (2023d). *OECD data explorer: Hospital beds by function of healthcare*.

Porat-Dahlerbruch, J., Miller, T., Boyd, J., Ellen, M. E. & Clark, R. R. S. (2025a). The international advanced practice nurse integration policy intervention taxonomy: A 10-country nominal group consensus technique study. *International Nursing Review, 72*(3), e70096.

Porat-Dahlerbruch, J., Chen, I., Cahir, K. & Blumenthal, N. P. (2025b). Adaptation of the nurse practitioner integration model for older adult primary care models. *Geriatric Nursing, 65*, 103453. Advance online publication.

Porter, T. H., Peck, J. A. & Thoebes, G. (2024). Nurse practitioners, physician assistants, and trust: A systematic review. *Health Care Management Review, 49*(3), 198–209.

Sguanci, M., Mancin, S., Carù, V., Simonelli, N., Cangelosi, G., Morales Palomares, S., Ferrara, G. & Lo Cascio, A. (2025). Exploring the role of advanced practice nurses in cardiology: A scoping review. *International Nursing Review, 72*, e70054.

Song, X., Yang, Y., Ren, W., Cai, W. & Chen, L. (2025). Development of a core competency-based family nurse practitioner curriculum framework: A modified Delphi study in the Chinese context. *Nurse Education Today, 153*.

Stein-Zamir, C., & Levine, H. (2021). The measles outbreak in Israel in 2018–19: Lessons for COVID-19 pandemic. *Human Vaccines & Immunotherapeutics, 17*(7), 2085–2089.

Thompson, S., Meyer, J. C., Burnett, R. J., & Campbell, S. M. (2023). Mitigating vaccine hesitancy and building trust to prevent future measles outbreaks in England. *Vaccines, 11*(2), 288.

UNICEF (2025). *European region reports highest number of measles cases in more than 25 years — UNICEF, WHO/Europe*.

Wilder-Smith, A. B., & Qureshi, K. (2020). Resurgence of measles in Europe: A systematic review on parental attitudes and beliefs of measles vaccine. *Journal of Epidemiology and Global Health, 10*, 46–58.

Woolf, S., & Rosenthal, J. (2025). *RFK Jr. is systematically undermining vaccine science and endangering health*. CAP — Center for American Progress.

תקציר מנהלים

טיפת חלב בישראל לאן?

נדב דוידוביץ', שרית סילברמן, אפרת סלס ויאיר צדקה

בגיל הרך מתעצב חלק ניכר מהפוטנציאל הבריאותי וההתפתחותי של הילד, והשקעה בתחומים אלו בשנות החיים הראשונות משפיעה במישרין על מקסום פוטנציאל ההון האנושי הלאומי. את שירותי הבריאות המניעתיים לגיל הרך מערכת הבריאות הישראלית מספקת בתחנות טיפת חלב. ואולם ממסמך זה עולה תמונת מצב מדאיגה של תחנות טיפת חלב בישראל – המוסד הציבורי המרכזי לבריאות הילדים בגיל הרך. התחנות סובלות מהזנחה תקציבית חמורה, ממחסור בכוח אדם, מבעיות תחזוקה קשות ומירידה חדה בשיעורי ההתחסנות – תופעה שעלולה לסכן את בריאות הציבור כולו. כל זאת על רקע עלייה חדה במספר הילדים.

האתגרים והכשלים בטיפת חלב

- **משבר במנגנון החיסונים.** שיעור ההתחסנות של ילדים בישראל בחיסון MMRV (החיסון המרובע נגד חצבת, חזרת, אדמת ואבעבועות רוח), שבעבר היה מהגבוהים בעולם, נמצא במגמת ירידה מדאיגה: מ-73% ב-2019 הוא ירד ל-64% בלבד ב-2023. הנייר מראה כי אף אחד מספקי השירות של טיפת חלב – משרד הבריאות, קופות החולים ועיריות ירושלים ותל אביב – לא עמד ביעדי החיסון שקבע משרד הבריאות. גם שיעורי ההתחסנות בחיסונים אחרים ירדו, בייחוד לאחר מגפת הקורונה. לדוגמה, בשנת 2021, הסיכוי שילד לא יחוסן נגד חצבת היה גבוה פי 7 לעומת התקופה שלפני המגפה, והסיכוי לאי-התחסנות במנה הרביעית של שעלת היה גבוה פי 5.6. יש להדגיש כי אי-התחסנות מסכנת לא רק את הפרט אלא את כלל הציבור משום שהיא פוגעת בסיכוי להגיע למצב של חסינות עדר, המספקת הגנה לכלל האוכלוסייה ולא רק למחוסנים.

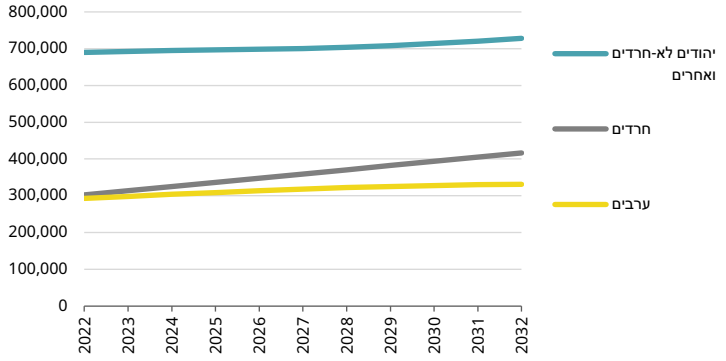
* פרופ' נדב דוידוביץ', חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ומנהל בית הספר לבריאות הציבור באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ד"ר שרית סילברמן, חוקרת בכירה במרכז טאוב; אפרת סלס, דוקטורנטית במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ד"ר יאיר צדקה, מנהל המכון להתפתחות הילד של משרד הבריאות בבאר שבע וחוקר במכון KI ובאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. נייר המדיניות המלא פורסם ביולי 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

- **מחסור חמור בכוח אדם.** אוכלוסיית הילדים בגילי לידה עד 6 גדֵלה בהתמדה. משנת 1991 ועד 2024 עלה מספר לידות החי בישראל ב-71%. יתר על כן, על פי תחזיות, אוכלוסיית הגיל הרך צפויה לגדול מ-1.29 מיליון ילדים ב-2022 ל-1.48 מיליון בשנת 2032. אף על פי כן, כוח האדם בתחנות טיפת חלב לא השתנה מהותית לאורך השנים ולא הותאם לצרכים הגדֵלים. כמו כן, השכר הנמוך המוצע בטיפת חלב בהשוואה למסגרות בריאות אחרות מקשה לגייס רופאות ואחיות ולשמר אותן לאורך זמן.

- **אי-העברת מידע והיעדר רצף טיפולי.** הטיפול הרפואי בילדים מתאפיין בריבוי מטפלים ומסגרות טיפול. נכון להיום המידע הנצבר על הילד בבתי החולים ובקופות החולים אינו מועבר לתחנת טיפת חלב הרלוונטית ונוצרים פערי מידע. אי-העברת המידע היא כשל חמור שעלול לפגוע ברצף הטיפולי ובאיכות הטיפול הניתן לילד ועשוי להוביל גם לכפילויות מיותרות ולבזבוז של משאבי המערכת.

- **תחזוקה לקויה.** משרד הבריאות, שמספק שירותים ליותר ממחצית אוכלוסיית הילדים בישראל, מפעיל את תחנות טיפת חלב שבאחריותו במבנים של הרשויות המקומיות. כשליש מהתחנות שוכנות במבנים ישנים ורעועים שסובלים מבעיות של עובש, רטיבות וחצרות מוזנחות, אך משרד הבריאות מתקשה להקצות מימון לשיפוץ המבנים ולהקמת מבנים חדשים.

תחזית אוכלוסיית הגיל הרך (בגילי לידה עד 6), לפי קבוצת אוכלוסייה, 2022–2032



מקור: דויודוביץ', סילברמן, סלס וצדקה, מרכ\ טאוב | נתונים: הלמ"ס

- **גידול בפערים ביכולות השפתיות.** מחקר שנעשה במרכז טאוב בשיתוף מכון KI בחן את הקשר בין השגת אבני דרך שפתיות להשכלת האם, כגורם המשקף את המעמד החברתי-כלכלי של המשפחה. במחקר נמצא כי ככל שהשכלת האם נמוכה יותר, כך עולה שיעור הילדים שאינם משיגים אבני דרך שפתיות בזמן. עוד נמצא כי הפערים גדלים עם גיל הילדים, במיוחד בגילי שנתיים–שלוש, וכי הם בולטים יותר בקרב ילדים לאימהות בעלות השכלה יסודית ותיכונית. נתונים אלו מצביעים על התרחבות הפערים בין שכבות חברתיות-כלכליות בישראל ומדגישים את הצורך הקריטי במעקב אחר אבני דרך התפתחותיות בתחנות טיפת חלב.

חלופות מדיניות

כדי לאפשר לאוכלוסיית ישראל להמשיך וליהנות משירותיה החיוניים של טיפת חלב יש לפעול לחיזוקה ולשימורה. לשם כך מוצעות כמה חלופות מדיניות. החלופות המלאות, על יתרונותיהן וחסרונותיהן, מפורטות בנייר המדיניות. להלן תמצית החלופות:

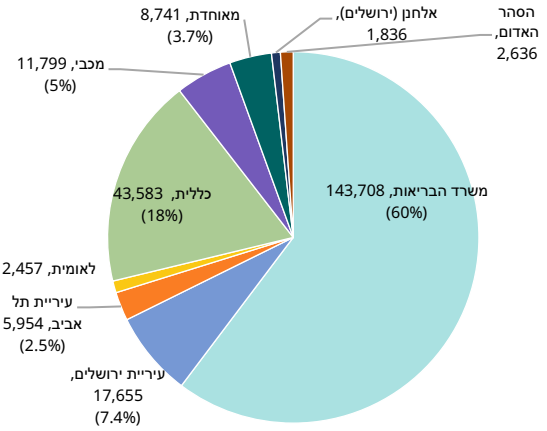
1. **השארת המצב הנוכחי על כנו תוך הכנסת תיקונים ושיפורים הכרחיים.** בחלופה זו המצב יישאר כפי שהוא היום מבחינה ארגונית, תוך תיקון העיוותים התקציביים ושיפור שיתופי הפעולה בין גורמי הבריאות השונים. בשימור המצב הקיים טמון היתרון של ניסיונו של משרד הבריאות במצבי חירום: המשרד יודע להפעיל את מערך טיפת חלב הארצי לתגובה מהירה במצבי חירום כגון התפרצות מחלות וערוך להתמודד איתם. כמו כן, לכוח האדם של טיפת חלב יש הכשרה ייחודית וניסיון רב-שנים בעיסוק במניעה ובקידום בריאות.

2. **הקמת רשות לגיל הרך.** רשות זו תרכז את כל העשייה בתחום הגיל הרך, שכיום מפוזרת בין משרדי הממשלה השונים, ותדאג להגדלת המימון שיוקצה לטיפת חלב כדי להבטיח את יעילותה ונגישותה. לרשות תהיה ראייה הוליסטית ורחבה שתאפשר לזהות את הצרכים הייחודיים של ילדים בגיל הרך בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. כמו כן תיפתר בעיית התקשורת והעברת המידע בין גורמי הבריאות השונים.

3. **העברת האחריות להפעלת טיפת חלב לרשויות המקומיות.** בעבר נדחתה חלופה זו כמה פעמים, אולם כיום היא נראית מעשית למדי על רקע כניסתן של רשויות מקומיות רבות לתחום של קידום הבריאות ולנושאים משיקים בתחומי החינוך והרווחה. יתרה מזו, מודל כזה כבר פועל בתל אביב ובירושלים. יתרונה של חלופה זו הוא שהרשויות המקומיות מיטיבות לתפקד במצבי חירום. כפי שראינו במהלך המלחמה הנוכחית, הרשויות המקומיות מעורבות ומתפקדות היטב במתן מענים בריאותיים ובחיזוק החוסן הקהילתי. לרשויות המקומיות יש גם קשר חזק לקהילה ולתושבים והן מכירות לעומק את הקשיים של כל שכונה וכל קבוצת אוכלוסייה בתחומן.

4. **העברת האחריות להפעלת טיפת חלב לקופות החולים.** יתרונה של חלופה זו הוא שקופות החולים ממילא מעניקות שירותי רפואה לכלל התושבים, ולילדים בפרט, ולכן לא נדרשים שינויים גדולים במערכת. ריכוז שירותי טיפת חלב ושירותי הבריאות שניתנים על ידי קופות החולים תחת קורת גג אחת יפתור את בעיית התקשורת והעברת המידע בין גופים שונים ויסייע בשמירת הרצף הטיפולי בילד.

תחנות טיפת חלב, לפי ספק השירות, 2023



מקור: דויודוביץ', סילברמן, סלס וצדקה, מרכ\ טאוב | נתונים: משרד הבריאות

טיפת חלב, שהייתה במשך שנים עמוד תווך במערכת הבריאות של ישראל, שרויה במשבר. ללא שינוי מיידי ברמת התקצוב, האחריות והניהול, קיים חשש ממשי לפגיעה מתמשכת בבריאותם ובהתפתחותם של ילדי ישראל.

תקציר מנהלים

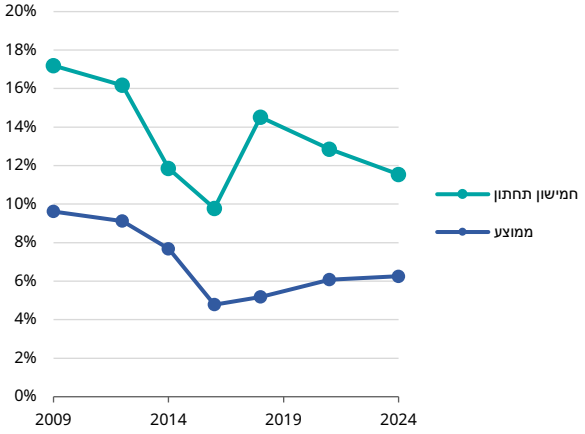
העלאת ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות ושירותים הכלולים בסל הבריאות: ניתוח טיוטת הצו בנושא והצעות חלופיות

גבי בן נון, נדב דוידוביץ' וניר קידר

בעקבות החלטת הממשלה להעלות את ההשתתפות העצמית עבור תרופות, שירותים וטכנולוגיות רפואיות הכלולים בסל שירותי הבריאות בחנו חוקרי מרכז טאוב את המהלך המוצע ואת השלכותיו הצפויות. לדברי החוקרים, מהלך כזה אמנם עשוי להגדיל את ההכנסות למדינה, אך הוא עתיד להכביד את הנטל על רוב האוכלוסייה וכתוצאה מכך הציבור – ובעיקר חולים כרוניים, קשישים ובני מעמד הביניים – עלול לשלם בבריאותו. ביתר פירוט, העלאת ההשתתפות העצמית תביא להתרחבות התופעה של ויתור על תרופות ושירותים רפואיים בגלל המחיר – לדוגמה, בחברה הערבית ובקרב בעלי הכנסה נמוכה שיעור הוויתור על תרופות מסיבות כלכליות כפול מהממוצע הארצי – וקיים חשש להחרפת אי-השוויון בבריאות.

* פרופ' גבי בן נון, פרופסור חבר בדימוס, המחלקה למדיניות וניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' נדב דוידוביץ', חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב והמחלקה למדיניות וניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ניר קידר, מנכ"ל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. נייר המדיניות המלא פורסם באוגוסט 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

שיעור המבוטחים שוויתרו על תרופה או טיפול בגלל המחיר, 2009–2024



מקור: גבי בן נון, נדב דוידוביץ וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: מכון ברוקדייל

החוקרים קוראים למקבלי ההחלטות לדחות את התוכנית המוצעת להעלאת תעריף ההשתתפות העצמית ולבחון חלופות מימון פרוגרסיביות ויעילות יותר למען השמירה על בריאות הציבור. הם מציעים חשיבה מחודשת על מקומן של ההשתתפויות העצמיות במימון ההוצאה הלאומית על בריאות. מעבר לשאלה האמפירית החשובה אם ההשתתפות העצמית נועדה לשמש כלי לשימוש מושכל בתרופות, לצמצום ביקושים עודפים ולריסון ההוצאה על בריאות או שהיא מהווה חסם בעל השפעה שלילית, חשוב לזכור שמדובר בצורת מימון רגרסיבית אשר מגבירה אי-שוויון, ושקיימות חלופות מימון פרוגרסיביות יותר. נקודה חשובה נוספת שהם מעלים היא שהתוספת הכספית מהעלאת ההשתתפות העצמית אינה מיועדת בהכרח למערכת הבריאות, דבר שעלול להוות תקדים בעייתי.

סביבה ובריאות

ההשקעה והתמורה בתחום הסביבה והבריאות: משק המים, אנרגיה והוצאות הממשלה

אור סימן טוב, יעל יבין, ניר קידר ומאיה שדה

מבוא

סדר היום הביטחוני בישראל דוחק לעיתים סוגיות סביבתיות לתחתית סדר העדיפויות. ואולם הטיפול בסוגיות אלו נוגע לצרכים בסיסיים וחיוניים ביותר לאדם: אוויר נקי, ביטחון אנרגטי, מי שתייה ומזון בטוח ובריא, גישה לטבע, שטחים פתוחים ועוד.

בישראל, כמו בכל העולם, מתמקד העניין בנושאי סביבה בעיקר בשינוי האקלים. אך למשבר הסביבתי שלושה חלקים חשובים – אובדן המגוון הביולוגי, זיהום אנתרופוגני ושינוי אקלים – והאתגרים שהם מעמידים קשורים קשר הדוק זה לזה. בשנים האחרונות פותחו כלים רבים למדידה של מצב הסביבה ומשאביה, וכלים אלו מאפשרים למדינות לבחון את התקדמותן בתחום ולהשוות את ביצועיהן לאלה של מדינות אחרות. למשל מדד SDG (Sustainable Development Goal) של האו"ם, שהושק ב-2015 במטרה לקדם עד 2030 פיתוח סביבתי, חברתי וכלכלי במדינות החברות בו. המדד כולל 17 יעדים ו-169 יעדי משנה מטווח רחב של תחומי קיימות;[1] מדד NCI (Nature Conservation Index), שפותח באוניברסיטת בן-גוריון בנגב והושק ב-2024, שבוחן את ביצועיהן של 180 מדינות על פי ארבעה פרמטרים מרכזיים – מינים בסכנת הכחדה, בריאות בתי הגידול, גודלן ואיכותן של שמורות טבע ויעילות תוכניות השימור;[2]

* אור סימן טוב, חוקר וחבר צוות ביוזמה למחקר ומדיניות סביבה ובריאות במרכז טאוב; יעל יבין, חוקרת וחברת צוות ביוזמה למחקר ומדיניות סביבה ובריאות במרכז טאוב; ניר קידר, מנכ"ל מרכז טאוב; ד"ר מאיה שדה, חוקרת בכירה וראשת היוזמה למחקר ומדיניות סביבה ובריאות במרכז טאוב. המחקר ופעילות היוזמה נתמכים על ידי יד הנדיב.

1 ראו באתר האו"ם.

2 ראו באתר ארגון BioDB.

ומדד EPI (Environmental Performance Index), שפיתחו חוקרים מאוניברסיטת ייל ומאוניברסיטת קולומביה והושק באמצע שנות האלפיים. מדד זה מדרג מדי שנתיים את ביצועיהן של 180 מדינות בתחומי בריאות וסביבה, בריאותן של מערכות אקולוגיות והיערכות לשינוי האקלים על פי 58 מדדי ביצוע ב-11 קטגוריות (Block et al., 2024).[3]

את מצבה של ישראל בתחום הסביבה נבחן באמצעות מדד EPI. בשנת 2024 קיבלה ישראל ציון 48 מתוך 100 במדד הכולל והיא מדורגת במקום ה-70 בעולם מתוך 180 מדינות.[4] מאז 2014 השתפר הציון הכולל שלה ב-0.4 נקודות. עם זאת, חשוב לציין שהמדד משקף נתונים סטטיסטיים ולא תמיד משקף את המציאות בשטח. כך למשל, בתחום **בריאות וסביבה** ישראל נמצאת מעל קו המגמה עם ציון משוקלל של 64.4 ובדירוג 35 (תרשים 1א) בזכות מדדים כמו טיפול במי שתייה ובשפכים וחשיפה לעופרת, אף שהציונים והדירוג שלה בכל הנוגע לאיכות האוויר (68% מהציון) נמוכים. אמנם מבחינת איכות האוויר מצבנו טוב יותר ממדינות כגון הודו, סין ואחרות, אך רמות החשיפה לחלקיקים נשימים עדינים (PM2.5) ולתחמוצות חנקן (NO_2) בישראל הן מהגבוהות במדינות ה-OECD וישראל נמנית בעקביות עם המדינות בעלות איכות האוויר הגרועה ביותר במדד זה. איכות האוויר הגרועה בישראל מתבטאת גם בתמותה מוקדמת (אובדן של כ-66,000 שנות חיים), שעומדת על פי הערכות על 5,500 בני אדם בשנה (לוי וקרקיס, 2024). נוסף על כך, אף שבייצור פסולת עירונית לנפש ישראל מדורגת במקום נמוך מאוד (165 מתוך 180) בשל כמות הפסולת הגדולה לנפש, יש לה דירוג וציון גבוהים במיוחד בניהול פסולת מוצקה, כלומר בפינוי פסולת וטיפול בה (ציון 100 ודירוג 1 בקטגוריה זו). בעניין זה הציון והדירוג אינם משקפים כלל את המציאות בשטח, שכן בשנים האחרונות המצב של ניהול הפסולת המוצקה בישראל גרוע במיוחד: לתחום נכנסו גורמים פליליים רבים, וכמויות פסולת גדולות נזרקות בשטחים פתוחים ונשרפות שלא כחוק (לביא, 2025; שדה וסימן טוב, 2024).

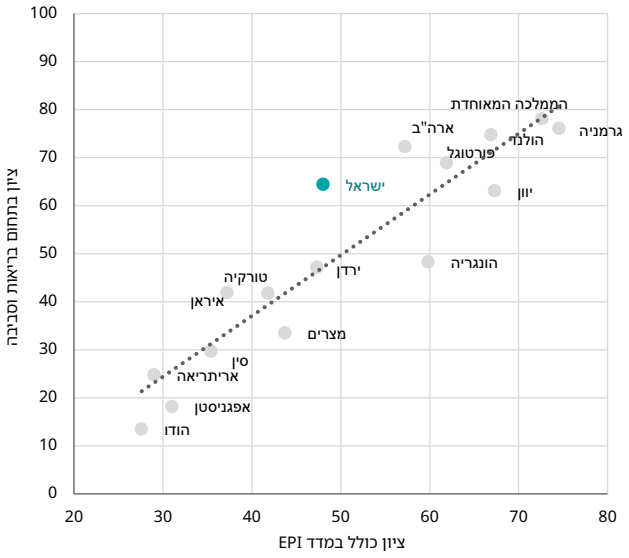
נראה כי תחום **בריאות המערכת האקולוגית** משקף את המציאות בצורה טובה יותר (תרשים 1ב). ישראל קיבלה ציון 42 מתוך 100 והיא מדורגת במקום ה-135 בשל דירוג נמוך (149) בשימור מגוון המינים (מדד מגוון ביולוגי ובתי גידול), דירוג נמוך (153) במצבם של מינים בסכנת הכחדה (מדד "הספר האדום"), ודירוג בינוני במצבם של בתי הגידול והחי והצומח בשמורות הטבע היבשתיות והימיות. במדדים הקשורים לחקלאות (ייצור תוצרת חקלאית תוך פגיעה מינימלית בסביבה) ישראל הידרדרה בעשור האחרון וכיום היא מדורגת במקום ה-130. בתחום **ההיערכות לשינוי האקלים** ישראל מדורגת רק במקום ה-83 בשל

3 ראו גם באתר אוניברסיטת ייל.

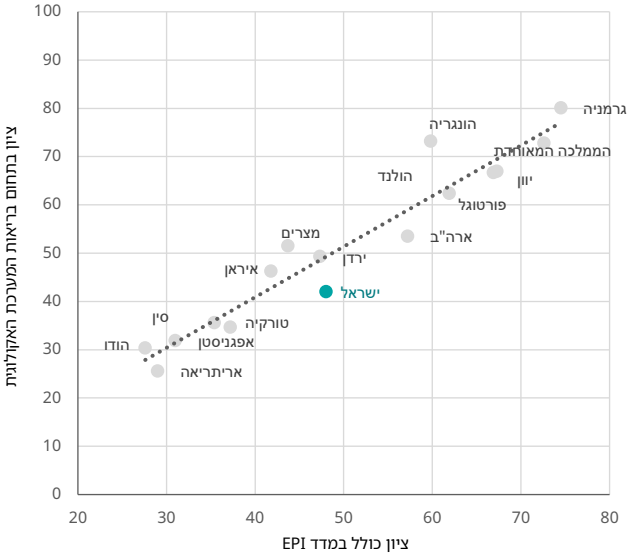
4 הנתונים באתר מתעדכנים מעת לעת ולכן ייתכנו הבדלים קלים בין הנתונים המופיעים באתר לנתונים המדווחים כאן.

פליטות מתאן גבוהות (178) ומצב מימוש השאיפה העולמית להגיע לאפס פליטות עד 2050 (115) (תרשים 1ג). במדד שטף הפחמן, אשר מודד את היחס בין שימושי הקרקע הגורמים לפליטות מזהמים (כגון כבישים ושטחים בנויים) לבין שימושי קרקע שגורמים לקיבוע פחמן (כגון שטחים טבעיים עם צמחייה), ישראל מדורגת במקום ה-154 עם ציון 11.4, ומאז 2014 ירדה ב-47 נקודות – ירידה חדה המשקפת את לחצי הפיתוח על שטחים פתוחים. מנתונים אלו ברור שעל המדינה להשקיע בתכנון ופיתוח מושכלים שייטיבו לנצל את הקרקע המיועדת לבנייה, ובמקביל להגביר את מאמצי השימור של השטחים הפתוחים.

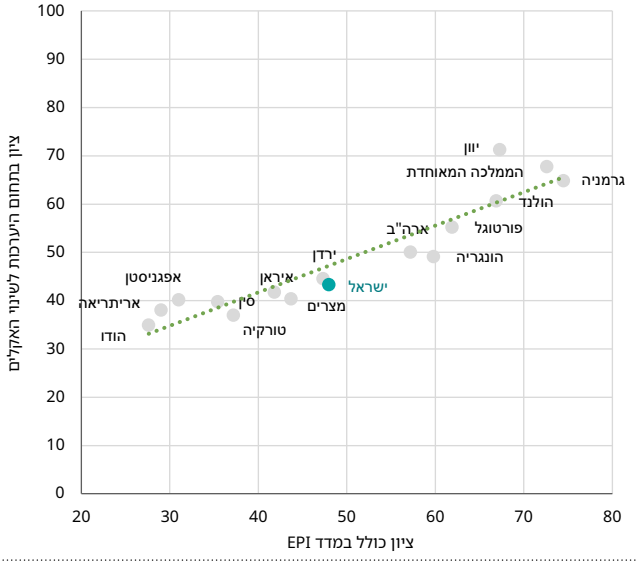
תרשים 1א. הציון בתחום בריאות וסביבה לעומת הציון הכולל במדד EPI, השוואה בין-לאומית, 2024



תרשים 1ב. הציון בתחום בריאות המערכת האקולוגית לעומת הציון הכולל במדד EPI, השוואה בין-לאומית, 2024



תרשים 1ג. הציון בתחום ההיערכות לשינוי האקלים לעומת הציון הכולל במדד EPI, השוואה בין-לאומית, 2024



מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: EPI

למאמר שלושה חלקים עיקריים. החלק הראשון עוסק בהשקעה הממשלתית בתחום הגנת הסביבה. החלק השני מתמקד בתחום האנרגיה וסוקר את החלופות הירוקות הקיימות, את היתכנותן, את כדאיותן הכלכלית ואת ההשלכות הסביבתיות והבריאותיות של המעבר לשימוש בהן. החלק האחרון עוסק במשק המים של מדינת ישראל על היבטיו השונים, לרבות המעבר להתפלה וחשיבות השמירה על מקורות המים הטבעיים.

הוצאות הממשלה על איכות הסביבה

הוצאות הממשלה על איכות הסביבה כוללות הוצאות על טיפול בפסולת; על שמירת הטבע, ובכלל זה שימור המגוון הביולוגי; על הפחתת זיהום האוויר והמים; ועל מיתון שינוי האקלים והשפעתו. הסביבה היא משאב ציבורי ויש לה השפעה ישירה על רווחת האזרח. יש לה תרומה גם להפחתת התחלואה, ומכאן להפחתת הוצאות מערכת הבריאות (Xia et al., 2022), לשימור התפוקה החקלאית (Omer et al., 2005) ולחיסכון באנרגיה (Li et al., 2012). בחלק זה נסקור את הרכב הוצאות הממשלה לשמירה על הסביבה והשינויים שחלו בהן, ונציג השוואה בין-לאומית של ההוצאה בתחום הטיפול בפסולת – ההוצאה העיקרית בתחום הסביבה בישראל.

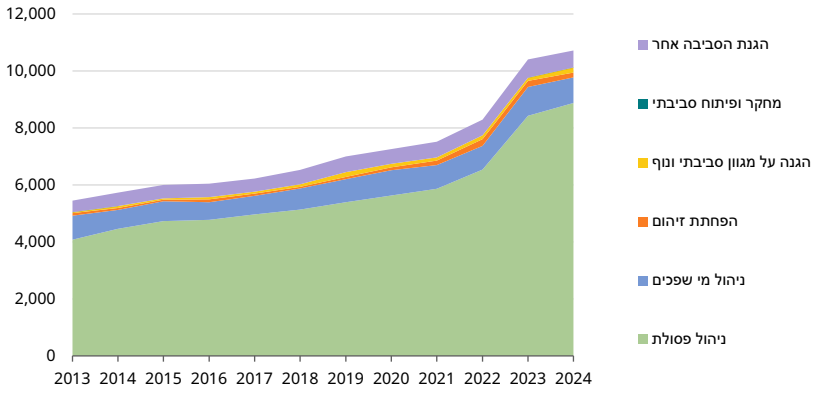
בשנת 2024 הסתכמה ההוצאה הציבורית בפועל על איכות הסביבה בישראל בכ-10.7 מיליארד ש"ח (במחירי 2024),[5] שהיא כ-1.2% מכלל ההוצאות של המגזר הציבורי (ללא הוצאות תשלום ריבית על החוב). מרבית ההוצאה, כ-9 מיליארד ש"ח (87%), ממומנת בידי הרשויות המקומיות, והשאר בידי הממשלה. עיקר ההוצאה מופנה כאמור לניהול פסולת, כפי שרואים בבירור בתרשים 2, המתאר את ההוצאה בשנים 2013–2024 לפי קטגוריות, וחלקן של הרשויות המקומיות במימונה הוא 92%. בשנת 2024 עמד שיעור ההוצאה על טיפול בפסולת על 83% מכלל ההוצאה על איכות הסביבה, וההוצאה על ניהול שפכים עמדה על 8.4%. ההוצאה על מניעת זיהום אוויר נמוכה במיוחד, וזאת על אף התמותה הגבוהה יחסית בישראל עקב זיהום אוויר.[6] שיעור מזערי מהתקציב (פחות מ-0.02%) מושקע במחקר ופיתוח בתחום הגנת הסביבה (והוא גם הולך ויורד עם השנים).

5 ראו הלמ"ס, לוח 25.1, הוצאות המגזר הממשלתי, לפי מטרה, 23.9.2024. ההוצאה על הגנה על הסביבה מוגדרת על פי COFOG (Classification of the Functions of Government) – סיווג אוניברסלי של פונקציות ההוצאה הממשלתית שפיתח האו"ם. נתוני 2024 נלקחו מתוך OECD, 2025b.

6 בשנת 2023 נרשמו 5,510 מקרים של מוות בטרם עת עקב חשיפה לחלקיקים נשימים עדינים, לחנקן דו-חמצני ולאוזון. להרחבה ראו לוי וקרקיס, 2024.

בהתבוננות על פני זמן, בשנת 2024 הייתה ההוצאה על טיפול בפסולת גבוהה ב-54% מההוצאה בשנת 2013 – אף שהאוכלוסייה גדלה בתקופה זו רק ב-25% – כאשר הזינוק העיקרי התרחש בשלוש השנים האחרונות (2022–2024). ההסבר לכך הוא שמשנת 2022 החל שימוש נרחב בכספי הקרן לשמירת הניקיון להקמת מתקנים מתקדמים לטיפול בפסולת ולמיחזור. יצוין כי השקעה זו מטרתה להביא להפחתה בהוצאה על הטיפול בפסולת. ההוצאה על ניהול שפכים, לעומת זאת, גדלה בתקופה זו רק ב-7% – כרבע משיעור גידול האוכלוסייה – עובדה המקשה על טיפול נאות בשפכים ומביאה לעלייה בכמות התקלות (נרחיב על כך בחלק העוסק בניהול מים וניהול משאבי סביבה).

תרשים 2. הוצאות הממשלה על שירותים סביבתיים, לפי תת-קטגוריה, 2013–2024
במיליוני ש"ח, מחירי 2024

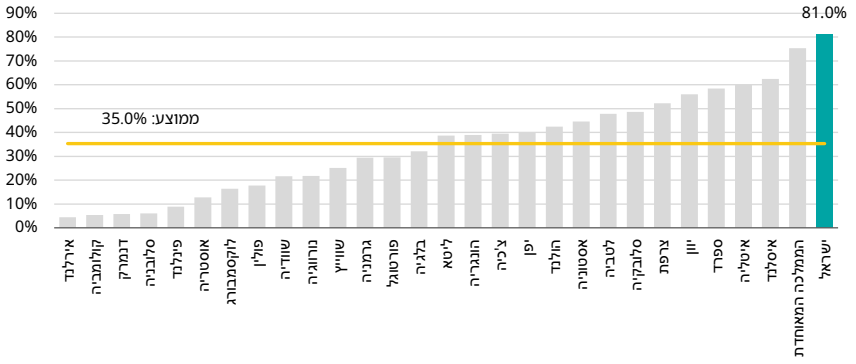


הערה: הקטגוריה "אחר" מתייחסת לחינוך סביבתי והכשרות, פיקוח ואכיפה ועוד.
מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

כאמור, הרשויות המקומיות נושאות בעיקר נטל ההוצאה על טיפול בפסולת, הכוללת את עלויות מיון הפסולת, שינועה לאתרי המיון וההטמנה, עלות ההטמנה והתמלוגים לרשות מקרקעי ישראל והיטל ההטמנה (המועבר לקרן לשמירת הניקיון) (מבקר המדינה, 2025; Infospot, 2025). לדוגמה, עיריית ירושלים הוציאה בשנת 2025 על כלל הטיפול בפסולת כ-690 מיליון ש"ח, שהם כ-35% מכלל הוצאות העירייה על סעיף "שירותים מקומיים" וכ-7% מתקציבה הכולל.

השוואה בין-לאומית (תרשים 3) מראה כי נתח ההוצאה על ניהול פסולת בישראל מתוך כלל ההוצאה הסביבתית בשנת 2023 היה הגבוה במדינות ה-OECD – 81%, לעומת כ-35% בממוצע במדינות הארגון. חלק מן ההפרש נובע מן העלייה בהשקעה בתשתיות פסולת שהוזכרה לעיל, אך הפערים בהוצאה היו גבוהים גם קודם לכן (ב-2021, לדוגמה, ההוצאה בישראל עמדה על 78% לעומת 39% בממוצע ב-OECD).

תרשים 3. הוצאות הממשלה על טיפול בפסולת כאחוז מכלל ההוצאה הממשלתית על הגנת הסביבה, ישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2023



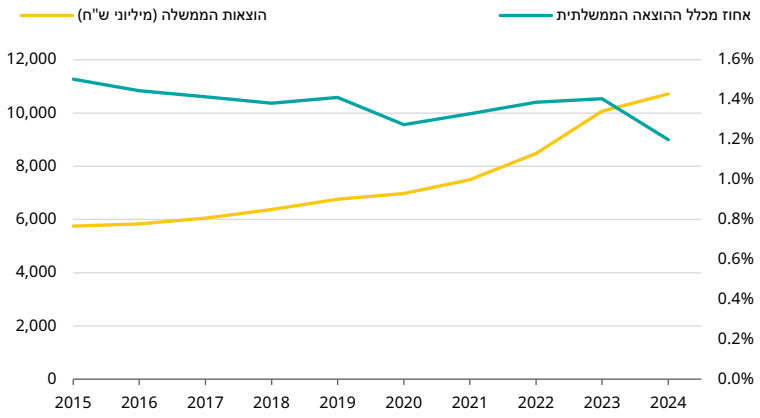
מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

עם הסיבות להוצאה הגבוהה על טיפול בפסולת נמנים צמצום אתרי ההטמנה, שהוביל לעלייה בעלות הפינוי ולעלייה במחיר קליטת הפסולת שגובים אתרי ההטמנה; הסדרים לא יעילים של המשרד להגנת הסביבה להפרדת פסולת במקור; והיעדר מתקנים להפקת אנרגיה מפסולת (דסקל ואילון, 2021). אחת הדרכים היעילות להפחתת ההוצאה בתחום זה היא להשית את עלות הטיפול בפסולת על מי שמייצר אותה, כנהוג ברשויות מקומיות רבות באירופה, בארה"ב, בקנדה ובמזרח הרחוק, המפעילות מדיניות PAYT (Pay-As-You-Throw). מדיניות זו מספקת תמריץ ישיר לחיסכון בייצור פסולת ובהשלכתה ומעודדת הפרדה ומיחזור, ואימוצה בישראל עשוי לצמצם משמעותית את ההוצאה על טיפול בפסולת. במקביל, לנוכח ההיקף הנרחב של השלכת פסולת בשטחים פתוחים בישראל, יש לפעול לטיפוח תרבות של אחריות סביבתית ולהגביר את האכיפה.

מבחינת המגמות בכלל ההוצאה הציבורית על הגנת הסביבה לאורך זמן (תרשים 4) עולה שההוצאה בפועל גדלה מ-5.8 מיליארד ש"ח ב-2015 ל-10.7 מיליארד ב-2024 (במחירי 2024). באותו פרק זמן ירד שיעור ההוצאה מכלל הוצאות הממשלה ב-0.3 נקודות האחוז – מ-1.5% ל-1.2%. את הצניחה בהוצאה ב-2020 ניתן לייחס לגידול בהוצאות אחרות של הממשלה בתקופת הקורונה. אחריה נצפתה עלייה קלה בהוצאה היחסית על איכות הסביבה, וב-2024 הייתה ירידה נוספת אשר נגרמה ככל הנראה בשל גידול בהוצאות הביטחון של הממשלה. במסגרת הקיצוצים שנעשו בשנים האחרונות בוטל התקציב בגובה 200 מיליון ש"ח שיועד למיזמי אקלים בהוראת משרד האוצר (2023–2024); הופחת המימון לקרן אזרחי המדינה עבור פרויקטים בתחום האנרגיה המתחדשת – מתוך סכום של 190 מיליון ש"ח שתוכנן לשנת 2025 הוקצו 10 מיליון ש"ח בלבד; הוקפאה העברת הכספים לסגירת פערים סביבתיים במגזר הערבי שהובטחה במסגרת החלטה 550 של הממשלה משנת 2021;[7] ונעצרה העברה של כ-11 מיליון ש"ח לתמיכה בארגוני סביבה (אדם טבע ודין, 2021, 2023, 2025א, 2025ב; געתון, 2025; שדה ושפרן-נתן, 2023).

תרשים 4. הוצאות הממשלה על הגנת הסביבה וכאחוז מכלל ההוצאה הממשלתית (ללא העברות פיננסיות), 2015–2024

במיליוני ש"ח, מחירי 2024



מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

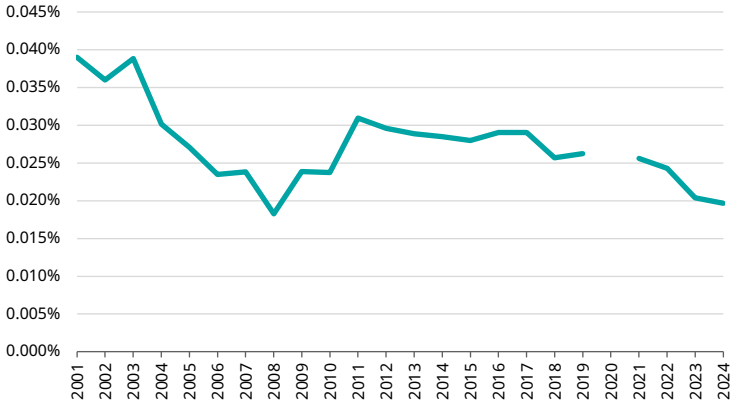
7 החלטת ממשלה 550 מיום 24.10.2021, החלטה 550: התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

חשוב לציין שההוצאה הממשלתית אינה משקפת את כלל ההוצאה הציבורית על הגנת הסביבה. ברבות ממדינות האיחוד האירופי יש רגולציה מחמירה על הגנת הסביבה: מס פחמן, חוקים שתכליתם לצמצם פליטות מכלי רכב, אחריות יצרן למיחזור פסולת אלקטרונית ועוד. גם בישראל הוטל לאחרונה מס פחמן, אך הוא נמוך יחסית, בעיקר המס המושת על גז טבעי. המס על טון פחמן דו-חמצני בישראל עומד היום על 33 ש"ח, ועד שנת 2030 הוא צפוי לעלות בהדרגה ל-192 ש"ח לטון.[8] לעומת זאת באירופה נע המס ב-2024 בין 11 אירו (כ-44 ש"ח) לטון בספרד ל-133 אירו (כ-530 ש"ח) לטון בשווייץ (Cayol et al., 2025).

ההוצאה על הגנת הסביבה כאחוז מהתמ"ג

תרשים 5 מציג את תקציב המשרד להגנת הסביבה כאחוז מהתמ"ג מתחילת שנות האלפיים ועד היום. ניתן לראות בבירור שבשנים הראשונות הייתה ירידה חדה בשיעור זה, עד שבשנת 2008 הוא הגיע לשפל של 0.018% – הנקודה הנמוכה ביותר בכל התקופה הנבדקת. בשנים 2008–2011 נרשמה עלייה בשיעור אבל אז הוא חזר לרדת, אם כי בקצב מתון יותר, ובשנת 2024 הוא שוב התקרב לשפל של שנת 2008.

תרשים 5. תקציב המשרד להגנת הסביבה כאחוז מהתמ"ג



הערה: עבור שנת 2020 לא היו נתונים.

מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: מפתח התקציב, המשרד להגנת הסביבה

8 על פי החלטת ממשלה 1261 מיום 14.1.2024, תמחור פליטות מזהמים מקומיים וגזי חממה וביטול החלטת ממשלה.

לסיכום, אמנם ההוצאה הציבורית על הגנת הסביבה בישראל צמחה בעשור האחרון והגיעה ב-2024 לכ-10.7 מיליארד ש"ח (במחירי 2024), אך שיעור ההוצאה כאחוז מהתמ"ג הצטמצם לאורך השנים, וכך גם השיעור מסך ההוצאה הממשלתית, העומד כיום על כ-1.2% בלבד. עיקר ההוצאה מיועדת לטיפול בפסולת, ורק שיעור נמוך מאוד מוקצה לנושאים כמו מניעת זיהום אוויר, מחקר ופיתוח או צמצום פערים סביבתיים.

משק החשמל ואנרגיות ירוקות

רקע

ייצור החשמל בישראל נשען זה עשרות שנים על דלקים פוסיליים מתכלים – תחילה על נפט ופחם, ובשנים האחרונות בעיקר על הגז הפוסילי (המכונה "גז טבעי") שהתגלה בישראל. על פי הערכות, הגז הפוסילי יספיק לצריכה מקומית כ-20 שנה – בהתאם לקצב ההפקה, להיקף הייצוא, לגילוי מקורות גז נוספים (אם יהיו) ולשיעור השימוש באנרגיות חלופיות (קופראק, 2023).

השימוש במקורות אנרגיה מזהמים אלו הביא לפליטת גזי חממה, לחשיפה לזיהום אוויר ולפגיעה בביטחון האנרגטי של ישראל. נתונים הנוגעים לאנרגיה מדלקים פוסיליים מראים ש"מרווח הביטחון" – כלומר ההפרש בין יכולת הייצור ובין הביקוש המרבי – ירד מ-37% בשנת 2014 ל-15% בלבד ב-2023 (גרובמן, 2025). העלייה בצריכת האנרגיה, המושפעת גם מהגידול באוכלוסייה, מחייבת אפוא הגדלה של ההספק המותקן[9] וייצור האנרגיה כדי לעמוד בביקושים. לכן יש חשיבות אסטרטגית למעבר לאנרגיה ירוקה, שמספקת חשמל נקי מפליטות גזי חממה ומזהמי אוויר. הגדלת ההספק המותקן והייצור של האנרגיה המתחדשת תשפר את הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל.[10]

אנרגיה מתחדשת בישראל

בזכות האקלים השמשי בישראל, מכל מקורות האנרגיה המתחדשת האנרגיה הסולרית היא בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר. מימושו חיוני לצמצום התלות בדלקים המזהמים. עם זאת, שטחה הקטן של המדינה, פיזור האוכלוסייה בה והצפיפות במרכז הארץ מחייבים לתכנן ולהקים תשתיות שיאפשרו מיצוי מיטבי של פוטנציאל זה.

9 "הספק מותקן" הוא כמות החשמל שתחנת כוח מסוגלת לייצר ברגע נתון, וגודל זה נמדד בוואט או בקילוואט. ייצור (או צריכה) של חשמל בפועל הוא הספק החשמל המיוצר (או הנצרך) כפול משך הזמן שבו הוא מיוצר (או נצרך), וגודל זה נמדד בקילוואט-שעה (קוט"ש). מתקני ייצור אנרגיה מסוגים שונים או מתקנים בעלי טכנולוגיות ייצור שונות מסוגלים לייצר חשמל בפרקי זמן שונים.

10 כאשר בוחנים את נתוני האנרגיה המתחדשת ככלל יש להבחין בין כושר ייצור (הנמדד ביחידות של MW או GW) ובין ייצור בפועל (ביחידות MWh או GWh), כפי שהוסבר לעיל.

לקראת חתימת ישראל על הסכם פריז בשנת 2015, שבו התחייבו מדינות לנקוט צעדים לצמצום פליטות גזי חממה, הגדירה מדינת ישראל יעדים ארוכי טווח לשילוב אנרגיה ירוקה בייצור חשמל – 13% מייצור החשמל עד סוף 2025 ו-17% עד שנת 2030 (על חשבון השימוש בפחם).[11] באוקטובר 2020 קבעה הממשלה יעד של 30% אנרגיות מתחדשות עד 2030.[12] בעקבות זאת הציגו רשות החשמל ומשרד האנרגיה והמים בשנת 2022 יעדים גבוהים יותר: 20% מייצור החשמל באמצעות אנרגיה ירוקה בשנת 2025 ו-30% בשנת 2030. בעשור האחרון גדל מאוד ההספק המותקן של מתקני האנרגיה המתחדשת והגיע לכ-6.8 GW בשנת 2024, שהם כ-27% מסך ההספק המותקן (רשות החשמל, 2025). למרות זאת, הייצור בפועל נמוך בהרבה – רק כ-14%–15% מצריכת החשמל.[13]

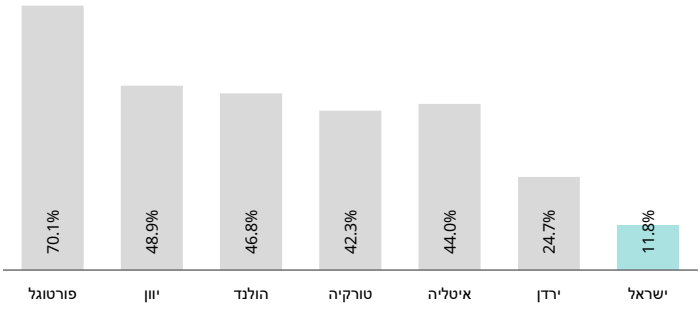
בישראל, בהשוואה למדינות דומות לה מבחינת גודל האוכלוסייה ותנאי האקלים, אחוז ייצור החשמל ממקורות מתחדשים ב-2023 היה הנמוך ביותר. עם זאת, יש לציין שבישראל 94% מהחשמל ממקורות מתחדשים מיוצרים מאנרגיית השמש, שזמינה רק בחלק משעות היממה, ואילו במדינות האחרות המקורות המתחדשים כוללים גם מקורות אחרים (כגון רוח וביומסה), שזמינותם גבוהה יותר.

11 ראו החלטת ממשלה 542 מיום 20.9.2015, הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק.

12 ראו החלטת ממשלה 465 מיום 25.10.2020, קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה.

13 14.7% לפי דוח רשות החשמל (2025) ו-14% לפי כלכליסט (אשכנזי, 2025), המסתמך על ניתוח של חברת BDO.

תרשים 6. שיעור החשמל המיוצר מאנרגיות מתחדשות מתוך סך ייצור החשמל, 2023



הערה: מדינות ההשוואה דומות לישראל מבחינת גודל האוכלוסייה ו/או תנאי האקלים.

מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: IRENASTAT

סוגיה חשובה באנרגיה סולרית היא הצורך לאגור את האנרגיה המיוצרת בשעות האור כדי להשתמש בה בשעות שאין בהן אור (לילה, חורף, עננות). יש כמה פתרונות לאגירת אנרגיה ממקורות מתחדשים, אך בארץ הנושא אינו מפותח די הצורך וקידומו איטי. עם הפתרונות הקיימים אפשר למנות סוללות ליתיום-יון, אגירה שאובה ומימן ירוק. כיום הסוללות הן האמצעי העיקרי לאגירת חשמל מאנרגיה סולרית והן מספיקות לכ-4 שעות. בזמנים של עודף חשמל (בשעות האור) האנרגיה החשמלית הופכת לאנרגיה כימית בסוללה, ובזמנים של מחסור (בלילה) האלקטרונים משתחררים ומספקים חשמל לרשת. תהליכים אלו מהירים מאוד ומאפשרים מענה מהיר למצבים של מחסור בחשמל. אגירה שאובה מבוססת על שני מאגרים בגבהים שונים: בזמן מחסור באנרגיה (בלילה או בחורף) עודפי המים מהמאגר העליון זורמים למאגר התחתון דרך טורבינות, והמערכת מייצרת חשמל. כיום יש בארץ שני מִתקנים פעילים, אחד בגלבוע, שהחל לפעול ב-2020, ואחד בכוכב הירדן, שהחל לפעול ב-2025. מִתקנים נוספים נמצאים בשלבים שונים של הקמה. גם הפקת מימן ירוק מתבססת על שימוש בעודפי חשמל לפירוק מים. יוני המימן נאספים ונדחסים במערכת, אבל שלא כמו סוללות הם יכולים להישאר בה פרק זמן ארוך. עם זאת, כיום התהליך נחשב יקר והוא עדיין אינו פועל בישראל באופן מסחרי.

לאורך השנים הוסרו כמה חסמים בירוקרטיים שעיכבו את קידום הנושא, תוקנו תקנות המחייבות להתקין מערכות סולריות בבנייה חדשה (אוגוסט 2024),[14] אושרו תוכניות שמטרתן להגדיל את היקפי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת,[15] הוקמו מתקני אגירה ונקבעו תמריצים חדשים להתקנת גגות סולריים. ואולם נראה שאין די בצעדים שננקטו עד כה כדי לעמוד ביעדים שנקבעו. ההתקדמות איטית, ולפי שעה אין היא מאפשרת לשנות את המצב מן היסוד כך שהמדינה תוכל להסתמך כמעט אך ורק על אנרגיות מתחדשות. במקביל להתקדמות האיטית בהיקפי ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות, המדינה מקדמת הקמת תחנות כוח מונעות בגז. כאמור, מס הפחמן שהושת על פליטות פחמן דו-חמצני משימוש בגז בישראל נמוך מאוד. עידוד הקמתן של תחנות כוח מונעות בגז עלול ליצור את בעיית ה"נעילה" (lock-in) – מצב שבו השקעה ראשונית גדולה בתשתיות מחייבת להשתמש בהן כדי להחזיר את ההשקעה – דבר שיגרום להאטה נוספת במעבר לאנרגיות מתחדשות. על פי הדוח האחרון של ה-OECD על ישראל, החסרונות המרכזיים של השתת מס פחמן נמוך על ייצור חשמל באמצעות גז הם היעדר תמריצים ומשאבים להקמת תשתיות לאנרגיות מתחדשות ולהקמת מתקני לכידה והטמנה של פחמן, שהיו יכולים להפחית את הפליטות עד לביסוסן של אנרגיות מתחדשות בישראל (OECD, 2025a). מנגד צוין בדוח כי תמיכה תקציבית ישירה או תעריפים מובטחים לאנרגיה מתחדשת עלולים לייקר את החשמל לציבור ולהקשות על בחירת תמהיל מיטבי של טכנולוגיות ועל תחרות יעילה ביניהן.

דוח מ-2021 מראה שיש היתכנות שעד 2030 יעמוד שיעור השימוש באנרגיות מתחדשות על 50%, ועד שנת 2050 יגיע שיעור ההסתמכות על אנרגיה ירוקה ל-95% (NZO, 2021). לשם כך יש להגדיר את המעבר לאנרגיות מתחדשות כיעד לאומי ולגבש תוכנית לאומית מקיפה וארוכת טווח למשק האנרגיה, תוך שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגורמים רלוונטיים נוספים.

כדאיות כלכלית

יש הטוענים שמַעבר לשימוש נרחב באנרגיות מתחדשות עלול להעלות את מחירי האנרגיה ולהרחיב את תופעת העוני האנרגטי (OECD, 2025a). ואולם הסתכלות לטווח רחוק מעלה שמַעבר כולל לייצור חשמל המבוסס על אנרגיה מתחדשת צפוי להניב למשק חיסכון של מיליארדי ש"ח. בחינה כלכלית (שמרנית) שנערכה במשרד האנרגיה והתשתיות ביוני 2025 העלתה כי עלות הייצור של אנרגיה מגז היא 43.1 אג' לקוט"ש, לעומת עלות הייצור באמצעות מערכות סולריות, שעלותה עומדת על 26.7–35.5 אג' לקוט"ש (על פי סוג המערכת) (ירמובסקי ואחרים, 2025). המסקנה החותכת של הדוח הייתה ששימוש

14 ראו באתר המשרד להגנת הסביבה.

15 למשל החלטת ממשלה 465 שהוזכרה בהע' 12 לעיל.

באנרגיות מתחדשות יניב למשק תועלות ניכרות, העולות על עלות הקמת המתקנים, ושיש כדאיות כלכלית ברורה להמשך קידומן והרחבתן של האנרגיות המתחדשות.

יתר על כן, הניסיון מרחבי העולם מלמד שהרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות תורמת ליצירת מקומות עבודה, לעלייה בפריון העבודה ולהעלאת שיעורי הצמיחה של הכלכלה המקומית (IRENA, 2019; REN21, 2021).

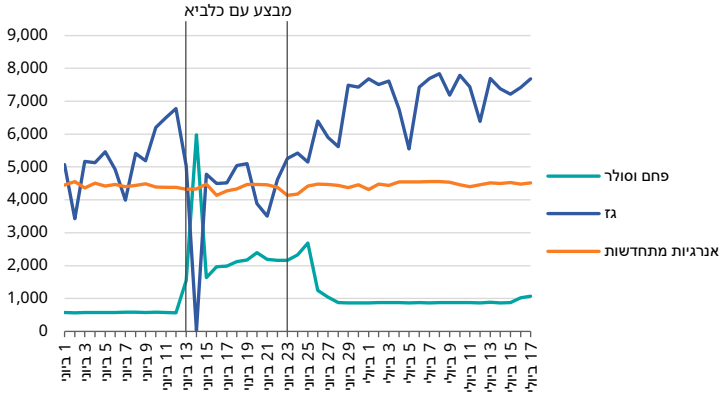
ביטחון אנרגטי: דוגמה לייצור חשמל בשעת חירום

במהלך מלחמת איראן–ישראל (מבצע "עם כלביא") ביוני 2025 חל שינוי דרמטי בתמהיל ייצור החשמל. הפקת הגז בים נעצרה כמעט לחלוטין וישראל נאלצה להגדיל במידה ניכרת את הייצור ממקורות מזהמים – תחנות כוח פחמיות וגנרטורים שפועלים על סולר. חלקם של הפחם והסולר בייצור החשמל גדל מפחות מ-10% לממוצע של כ-20% (בתחילת המלחמה הוא הגיע לשיא של 60%). אירוע זה ממחיש את החשיבות הרבה של שימוש במתקנים קטנים ומבוזרים של אנרגיה מתחדשת, המסוגלים לספק ביטחון אנרגטי בעיתות משבר.

תרשים 7 מלמד על יציבות ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות לאורך המלחמה ועל המעברים בין ייצור חשמל מגז לייצור חשמל מפחם ומסולר.

תרשים 7. מקורות ייצור החשמל בזמן מבצע עם כלביא

שעה 12:00 בצהריים, 1 ביוני עד 17 ביולי 2025, MW



הערה: שיעור הפקת החשמל מאנרגיות מתחדשות המתואר בתרשים הוא ביחס לכלל מקורות האנרגיה נכון לשעה 12:00 בצהריים בחודש יוני, ולכן הוא גבוה יותר מהשיעור שהוצג לעיל.

מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: נגה ניהול מערכת החשמל

השפעות סביבתיות ובריאותיות

השימוש בדלקים פוסיליים לייצור חשמל משפיע ישירות הן על הסביבה הגלובלית והן על בריאות תושבי ישראל. שריפת דלקים פוסיליים – פחם, סולר וגז – גורמת לפליטת גזי חממה, וזו בתורה תורמת להחרפת משבר האקלים העולמי. תחנות כוח המוסקות בפחם ובמזוט פולטות לאוויר מזהמים רעילים – חלקיקים נשימים עדינים (PM2.5), תחמוצות חנקן, תחמוצות גופרית ועוד. מזהמים אלו גורמים למחלות שקשורות במערכת הנשימה ולמחלות לב וכלי דם ומגבירים את הסיכון לתמותה. מנגד, ייצור חשמל ממקורות מתחדשים כמעט אינו פולט מזהמים לאוויר. להרחבת היקף השימוש באנרגיות מתחדשות בישראל יהיו אפוא תועלות רבות – שיפור בריאות הציבור, צמצום הנטל על מערכות הבריאות, הגנה על הסביבה, ביטחון אנרגטי, החשוב לעיתות חירום, ושימור משאבי הטבע לדורות הבאים, וכל זאת לצד הפחתה ניכרת של פליטת גזי חממה.

מסקנות והמלצות

ישראל נמצאת כיום בנקודת מפנה בתחום משק האנרגיה. בשנים האחרונות הונחו יסודות חשובים להרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות, אך נדרש מאמץ נוסף כדי לעמוד ביעדים הלאומיים ואולי אף להגדיר יעדים שאפתניים יותר, כדי שניתן יהיה להבטיח סביבה ובריאות משופרות. מלחמת איראן–ישראל ב-2025 המחישה את התלות המתמשכת בדלקים פוסיליים והדגישה את הצורך בחיזוק החוסן האנרגטי באמצעות מקורות מקומיים ונקיים. לנוכח הממצאים מומלץ להגביר את קצב הפיתוח של מקורות אנרגיה מתחדשים: להאיץ את פריסת המתקנים הסולריים החדשים בסביבה הבנויה, לעודד פיתוח מקורות מתחדשים נוספים ולשפר את מערכות האגירה וההולכה. צעדים אלו יבטיחו גיוון של סל המקורות ויקטינו את התלות במקורות מזהמים. כמו כן, כדי לאפשר מעבר צודק ומושכל לאנרגיות מתחדשות מומלץ לבחון גם את ההשפעה הרחבה שלהן על הכלכלה. בחינה יסודית של המשמעות הכלכלית של מעבר לשימוש באנרגיות מתחדשות שתיערך במקביל עשויה לתת את הדחיפה הדרושה לקידום המהלך.

משק המים בישראל 2025: משבר המים הסמוי

רקע

מים בטוחים ובריאים לשתייה הם מצרך שאינו מובן מאליו בתקופה זו של שינויי אקלים וחוסר יציבות גיאופוליטית. ישראל שוכנת באזור הסובל ממחסור במים, ובשנים האחרונות גוברת מצוקת המים לא רק במדינות האזור אלא גם במדינות משופעות יותר במים כמו ספרד, ואפילו במדינות גשומות במיוחד כגון אנגליה. מצוקת המים במדינות אלו נובעת משילוב של תכנון וניהול לקוי של משק המים, צריכת מים גבוהה עקב גידול האוכלוסייה, בזבוז מים ומשבר האקלים (בן ארי, 2025; כדורי ונוי-פרייפלד, 2023; לרך זילברברג, 2023; Horton, 2025).

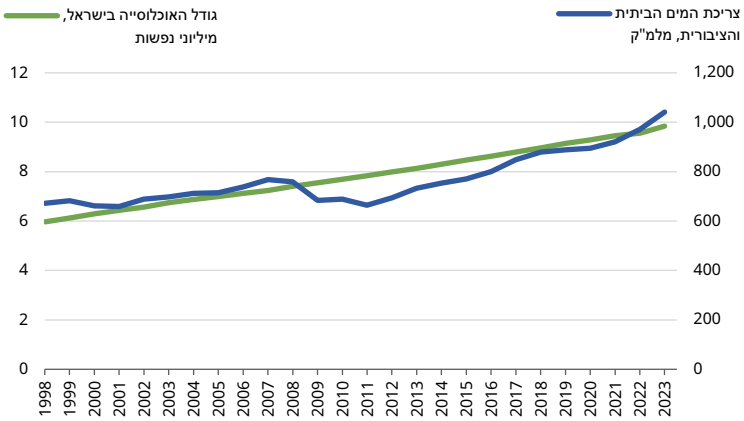
מקורות המים הטבעיים בישראל כוללים מים עיליים (גשמים, נחלים ומקווי מים) ומים תת-קרקעיים (מי תהום). נוסף על כך, מאז שנות התשעים של המאה הקודמת כוללים מקורות המים בישראל מים מוּשָבים (המשמשים בעיקר בחקלאות), ומאז שנות האלפיים גם מי ים מותפלים בשיעורים הולכים וגדלים (מתקני ההתפלה מספקים כיום כרבע מכלל המים בישראל וכ-60% ממי השתייה[16]). המים הטבעיים בישראל הם "מים קשים", כלומר מים המכילים ריכוזים גבוהים של מינרלים חיוניים לאדם, אך חלקים גדולים באוכלוסייה אינם צורכים מים כאלה – אם בשל השיעור הגבוה של שימוש במים מותפלים ואם בשל שימוש במתקנים ביתיים לטיהור מים, שבתהליך הטיהור מרחיקים מהמים גם את המינרלים. העלות של מים מותפלים גבוהה יחסית בשל צריכת האנרגיה הגבוהה הכרוכה בתהליך ההתפלה. מעבר לעלות הכלכלית, תהליך ההתפלה מגביר את פליטות גזי החממה וגורם נזקים סביבתיים נוספים, גם בשל תהליכי ההקמה של מתקני ההתפלה והצנרת הנלווית להם; גם בשל התפעול השוטף של המתקנים, הכולל אחסון ושימוש בכימיקלים וחומרים מסוכנים אחרים; וגם בשל הזרמת תמלחות לים, המשפיעות על הדגה ועל כלל הסביבה הימית (אבגר, 2018). נוסף על כך, מתקני ההתפלה הם אתרים רגישים מבחינה ביטחונית (לדוגמה, במקרה של התקפות טילים). לכן, למרות היתרונות הברורים שבהסתמכות על התפלה יש לזכור ששמירה על המים הטבעיים של ישראל וחיסכון במים הם אינטרס לאומי חשוב.

16 היקף המים המותפלים המסופקים לשתייה מתאפיין בתנודתיות, שכן מי השתייה בישראל מגיעים ממגוון מקורות, המשתנים בזמן. ידוע גם שמים מוּשָבים, שהם מקור מים חשוב בישראל, אינם משמשים לשתייה. בשנת 2022 יוצרו 596 מלמ"ק מים מותפלים, שהם כ-60% מסך המים לשימוש ביתי וציבורי (מבקר המדינה, 2024ב).

מגמות בצריכת המים בישראל

בשנת 2023 עמדה צריכת המים בישראל על 2.4 מיליארד מ"ק. יותר מ-50% מהם שימשו לחקלאות, והשאר לצריכה ביתית, ציבורית ותעשייתית (תרשים 8).[17] צריכת המים לשימוש ביתי וציבורי בישראל[18] עלתה בין 1998 ל-2023 מכ-670 ליותר מ-1,000 מיליון מ"ק (מלמ"ק), בין היתר בשל גידול האוכלוסייה, ושיעור הצריכה הביתית והציבורית מכלל הצריכה עלה מ-31% ל-43%.[19]

תרשים 8. צריכת מים ביתית וציבורית בישראל לעומת גודל האוכלוסייה, 1998–2023



הערה: צריכה ציבורית כוללת גינון וצריכת מים במתקנים ציבוריים.

מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: רשות המים; הבנק העולמי

כפי שרואים בתרשים, בין 2008 ל-2011 הייתה ירידה ניכרת בצריכת המים הביתית והציבורית. ירידה זו מעניינת במיוחד, שכן היא באה לאחר עשור של עלייה עקבית התואמת את קצב גידול האוכלוסייה. ניתן להסביר זאת בכך שבתקופה זו היה בתקשורת

17 חלק קטן מסך הצריכה (1.8%) מיועד להשבה לטבע (לדוגמה שיקום נחלים).

18 צריכה ציבורית כוללת גינון ושימוש במים במתקני ציבור כגון בתי ספר, בריכות ציבוריות וכדומה. המונח צריכה פרטית וציבורית אינו כולל צריכה לתעשייה ולחקלאות.

19 ראו צריכת המים לפי מטרות, 1998–2021, רשות המים; צריכת המים הכללית בשנת 2022 לפי מטרות צריכה (באלפי מ"ק), רשות המים, 31.8.2023; צריכת מים לשנת 2023 ברמת צרכן מקבל, רשות המים (בהפחתת צריכה תעשייתית על פי הערכה).

מסע פרסום נרחב להגברת המודעות הציבורית לחיסכון במים ולהפחתת הצריכה, וכן בהעלאת תעריפי המים. לצד זאת ננקטו צעדים לצמצום פחת המים באמצעות השקעה בתשתיות (אבגר, 2018; הלמ"ס, 2025). לאחר 2011 חזרה צריכת המים למגמת העלייה שאפיינה אותה בשנים קודמות, וביתר שאת.

על רקע העלייה הכללית בצריכת המים בישראל חשוב לציין שצריכת המים לחקלאות לא השתנתה מאוד בעשר השנים האחרונות ונעה לרוב סביב 1,200 מלמ"ק, אבל שיעורה מסך הצריכה ירד מ-58% ב-2013 ל-52% בשנת 2022. היקף הגידולים החקלאיים (למעט זרעים, נוי וייעור) גם הוא ירד (בכ-9% לאורך כל התקופה), על אף הגידול באוכלוסייה בשנים אלו (אורלב-שרון וכץ, 2024).

משבר המים הטבעיים בישראל

כאמור לעיל, מדינת ישראל התמודדה מאז ומעולם עם בעיה של מחסור במים טבעיים. והנה, על אף השימוש הגובר במים מותפלים מאז שנות האלפיים, נתונים על אספקת המים הטבעיים בישראל לעומת פוטנציאל המים הטבעיים בשנים 2000–2022 מצביעים על כך שצריכת המים הטבעיים עולה כמעט כל השנים על נפח המים הקיים במקורות המים הטבעיים (לדוגמה, בשנת 2022 עלתה הצריכה ב-30% על כמויות המים במאגרים הטבעיים).[20] כלומר, המים הטבעיים נמצאים במאזן שלילי, על אף ההסתמכות על מים מותפלים. צריכת יתר של המים הטבעיים מדלדלת את המקורות הטבעיים – את הנחלים, הדרושים לשמירה על הצמחייה ועל בעלי החיים; את האקוויפרים, שהם המקור העיקרי למים טבעיים; את מאגרי המים, הקריטיים לביטחון המים בעיתות משבר ומלחמה; וכן את מקווי המים, כמו הכינרת, שמעבר להיותם מאגרים חשובים של מי שתייה, משמשים גם להנאת הציבור ולרווחתו.

בשנים 2024–2025 מתקן ההתפלה אשדוד – אחד מחמשת המתקנים הפעילים – לא עבד בתפוקה מלאה, ומתקן שורק ב', שהיה אמור להתחיל לפעול עוד ב-2023, הופעל באופן חלקי רק במרץ 2025, מה שהביא לשאיבת יתר מהכינרת (בנימין, 2025). מפלס הכינרת, שהיה כ-3.7 מ' מעל הקו האדום במאי 2024, ירד במשך שנה ביותר משני מטרים ועד מאי 2025 הגיע ל-1.5 מ' מעל הקו האדום. ואולם חמור מכך – ממאי ועד נובמבר 2025 ירד המפלס כמעט ב-2 מ' נוספים והגיע ל-0.35 מ' מתחת לקו האדום. התרעה של רשות המים על חורף שחון במיוחד, שבו הנחלים כמעט התייבשו ומפלס הכינרת לא עלה, הביאה את שר האוצר לחתום ב-28 ביולי 2025 על "צו בצורת", המאפשר לחקלאים לקבל פיצויים על נזקי מזג האוויר (קוריאל, 2025).

20 ראו באתר הלמ"ס, מים נקיים ותברואה, יעד 6.4.2.

מעבר למשקעים הנמוכים, מי התהום והמים העיליים בישראל לוקים בזיהומים ממקורות שונים: דליפת דלקים למים, חלחול חומרים תעשייתיים כגון המזהם PFAS (מזהם מסוכן לבריאות שנמצא ב-13% מבארות מי השתייה בישראל), חדירת דשנים עקב פעילות חקלאית, זיהום נחלים ועוד. אוגר מי התהום נתון בסכנה עקב בנייה נרחבת על אזורי המילוי של האקוויפרים (האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2024; כץ, 2024; מבקר המדינה, 2021).

על אף נתונים מדאיגים אלו, נראה שרבים בציבור אינם מודעים למשבר המים שבו אנו נמצאים. סקר שפרסמה עמותת צלול ביולי 2025 מראה ש-40% מהציבור סבורים שאין בישראל משבר מים, 40% סבורים שיש משבר ו-20% אינם יודעים. עוד עולה מהסקר שאמנם הציבור נוקט פעולות מסוימות לחיסכון במים, אך אין הוא נוקט את כל הפעולות האפשריות (דגני, 2025).

זרקור

קשיות המים ובריאות

קשיות המים נקבעת בעיקר על פי נוכחות של שני מינרלים: סידן (Ca) ומגנזיום (Mg) (WHO, 2010);[21] ככל שריכוז המינרלים הללו במים גבוה יותר, כך המים נחשבים קשים יותר.[22] קשיות המים נתפסת לעיתים כדבר שלילי: מים קשים פוגעים במכשירי חשמל המבוססים על מים (קומקומים, מכונות כביסה וכו'), משאירים משקעים בצנרת ועוד.

21 גורמים נוספים לקשיות המים הם יוני ברזל תלת-ערכיים, מנגן, גופרית ומימן פחמתי.

22 קשיות המים מסווגת כך: מים רכים (עד 60 מ"ג/ל סידן פחמתי [קלציום קרבונט, $CaCO_3$]), מים עם קשיות בינונית (60–120 מ"ג/ל סידן פחמתי), מים קשים (120–180 מ"ג/ל סידן פחמתי) ומים קשים מאוד (יותר מ-180 מ"ג/ל סידן פחמתי).

אך מבחינה בריאותית שתייה של מים קשים נחשבת טובה דווקא, בשל תכולת המינרלים בהם (WHO, 2010). מגנזיום חשוב לתפקוד מערכת הלב וכלי הדם, העצבים והשרירים; הוא מסייע להפוך סוכר לאנרגיה, מפחית את הסיכון למחלות לב, לסוכרת ועוד (שדה, 2024; Momeni et al., 2014; Sengupta, 2013). מחסור בסידן נקשר לסיכון מוגבר לאוסטאופורוזיס, סרטן המעי, אבנים בכליות, יתר לחץ דם, שבץ והשמנה (Bykowska-Derda et al., 2023; Momeni et al., 2014; Rapant et al., 2024; Sengupta, 2013; Yang et al., 2024). בתהליך ההתפלה מורחקים מהמים כל המינרלים (מה שעושה אותם רכים). במסגרת התהליך מוסיפים סידן למים במתקני ההתפלה כדי לייצבם בריכוז של 80–120 מ"ג/ליטר $CaCO_3$ (על פי תקנות בריאות העם [איכותם התברואית של מי שתייה ומיתקני מי שתייה], תשע"ג-2013). תהליך ההתפלה מסלק מהמים גם את הפלואוריד, החשוב לבריאות השן, ואת היוד, החשוב להתפתחות המוח בגילים הצעירים, לאיזון הורמונלי ועוד. רמות הפלואוריד הטבעיות בישראל נחשבות נמוכות יחסית, למעט במי תהום בדרום הארץ, שבהם רמות הפלואוריד גבוהות יותר. המים בישראל מספקים כ-10% מהיוד (עיקר צריכת היוד מקורה במזון), ומקומות שונים נבדלים זה מזה בכמות היוד במי התהום (Kafri et al., 1989).

בדוח שפרסם ב-2022 הודיע ארגון הבריאות העולמי שאין די נתונים לקבוע רמות מומלצות של מינרלים כגון סידן ומגנזיום במי השתייה ולכן לא נקבעו להם ערכי סף רשמיים (WHO, 2022). עם זאת, הארגון מציין שמים יכולים להיות מקור חשוב לסידן ולמגנזיום, בעיקר לאוכלוסיות שמתאפיינות בצריכה נמוכה של מינרלים אלו דרך תזונה ולכן יש לספק לציבור נתונים על הרכב המינרלים במי השתייה, בייחוד כשמתבצע שינוי במקור המים או בדרך הטיפול בהם (כגון התפלה). בישראל משרד הבריאות אמנם מפרסם נתונים על איכות המים והרכב המינרלים בהם, אך המידע אינו נגיש או ברור דיו לצרכן הפרטי. מאז פרסום דוח ארגון הבריאות העולמי התפרסמו כמה מחקרים שתומכים באפשרות ששתיית מים קשים קשורה להפחתת מחלות: סקירה שיטתית מצאה קשר בין שתיית מים קשים להפחתת התמותה ממחלות לב וכלי דם (Bykowska-Derda et al., 2023). כמה מחקרים המתבססים על עוקבה של

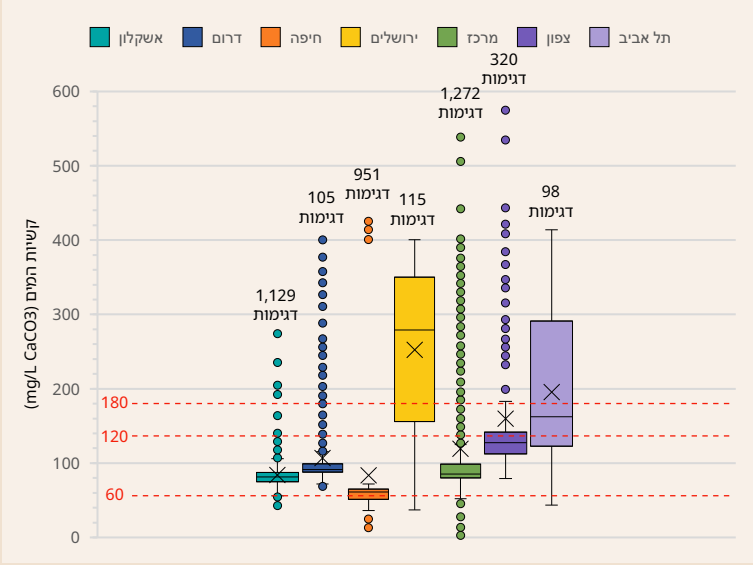
כ-500,000 איש בבריטניה מראים שלאוכלוסייה ששותה מים קשים (ריכוז סידן של 120–180 מ"ג לליטר) יש סיכוי נמוך יותר ללקות בכמה סוגי סרטן, בהם סוגים נפוצים כגון סרטן השד וסרטן הריאה, וכן מכל הסוגים יחד (למעט סרטן שלפוחית השתן, שלגביו נמצא ששתיית מים קשים דווקא מעלה את הסיכון). הוא הדין במחלות לב, בדמנציה ובאלצהיימר (Bao et al., 2025; Tian et al., 2025; Yang et al., 2024).[23]

דגימות מים שנוטל משרד הבריאות ממערכת האספקה מצביעות על הבדלים ניכרים בקשיות המים (תרשים 9).[24] בהתייחס לנתונים שהתקבלו עבור השנים 2014–2025 במחוזות אשקלון, חיפה והמרכז, שבהם המים נדגמו לעיתים קרובות יחסית, חציון הדגימות נופל בקטגוריית הקשיות הבינונית, בין 60 ל-120 מ"ג לליטר. במחוז ירושלים (שנדגם בשנים 2016–2023) ממוצע הקשיות הוא הגבוה ביותר (הגיחון, 2023) – כנראה בשל שימוש מועט יחסית במים מותפלים במחוז זה ושימוש נרחב במי המוביל הארצי ובמי התהום של אקוויפר ההר. יש לזכור שהרכב המים משתנה על פני זמן ולכן ייתכנו הבדלים בתוצאות בין דגימות שנלקחו בזמנים שונים. בדצמבר 2025 אושר תיקון לתקנות בריאות העם המאפשר הוספת מגנזיום למים מותפלים. מדובר בצעד חשוב המעיד על הכרה ממסדית בכך שמי שתייה מהווים מקור חשוב למינרלים לאוכלוסייה.

23 למידע נוסף על הקשר בין מחסור במגנזיום לתחלואה ראו שדה ואחרים, 2024.

24 על פי אתר משרד הבריאות, "התוצאות משקפות את ריכוז המינרלים בזמן הדיגום בלבד. באותה נקודה בזמן אחר ייתכנו שינויים בריכוז המינרלים כתלות במקורות המים המסופקים באזור. אין מספיק נתונים בכל נקודת דיגום או ישוב כדי ללמוד מה הריכוזים שסופקו לכל אורך השנה, אלא בזמן הדיגום בלבד". באזורים שיש בהם מתקני התפלה ניטלות יותר דגימות בשל החובה למדוד קשיות ביציאת המים ממתקן ההתפלה.

תרשים 9. קשיות המים בישראל לפי מחוז, 2014–2025



הערה: התרשים מתאר את פריסת נתוני המדגם. המלבן מייצג את ערכי התצפיות שנמצאות בין הרבעון הראשון לרבעון השלישי של המדגם, הקו הרוחבי באמצע המלבן הוא הערך של קשיות המים בחציון המדגם, וה-X מייצג את ממוצע הערכים במדגם.

מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות

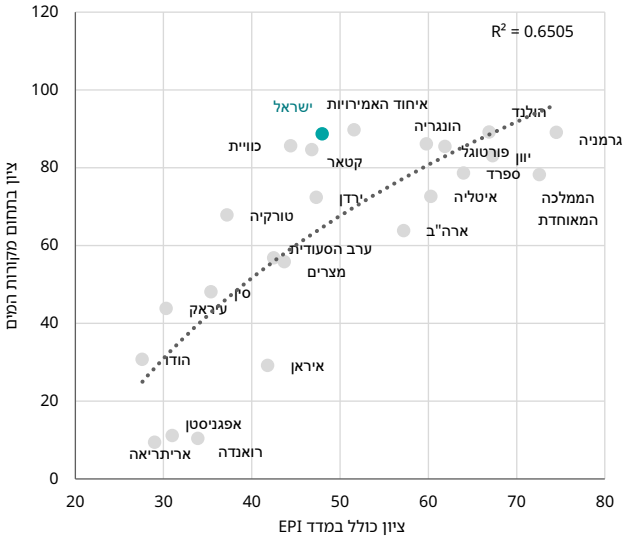
ניהול מים וניהול משאבי סביבה

מדינת ישראל השכילה להבין את האתגרים העומדים לפתחה, וכבר לפני כמה עשורים החלה לפעול לחיסכון במים ולשמירה על מים בטוחים לתושביה, תחילה באמצעות טיפול בשפכים ושימוש בקולחים לחקלאות – תחום שישראל מובילה בו, ואחר כך גם באמצעות הפקת מי שתייה בתהליך של התפלת מי ים (מבקר המדינה, 2024א).

במדד "מקורות המים" (water resources) בוחן ה-EPI כיצד מדינות שומרות על משאבי המים שלהן באמצעות חיסכון במים וניהול נכון של שפכים. הציון המשוקלל של ישראל במדד זה גבוה – 88.7 (מתוך 100), והיא מדורגת שישית בעולם (מתוך 180 מדינות).

תרשים 10 מציג את הציון של ישראל בתחום מקורות המים בהשוואה למדינות אחרות באזור (מדינות המזה"ת, יוון, מדינות המפרץ הפרסי), למדינות שדומות לה בשטחן או בגודל האוכלוסייה שלהן (הולנד, פורטוגל), ולמדינות מערביות מפותחות (ארה"ב, גרמניה).

תרשים 10. הציון בתחום מקורות המים לעומת הציון הכולל במדד EPI, השוואה בין-לאומית, 2024



מקור: סימן טוב, יבין, קידר ושדה, מרכז טאוב | נתונים: EPI

ואכן, ישראל מצטיינת בשלושה מדדי ביצוע של טיפול בשפכים והשבת קולחים – ציוניה גבוהים מ-92 והיא מדורגת במקומות 11–19. לעומת זאת, בייצור שפכים לנפש הציון של ישראל נמוך – 32.9, והיא מדורגת במקום ה-127. עם זאת, ייתכן שמדד זה אינו מביא בחשבון את הקושי הגובר של משק המים להתמודד עם כמויות השפכים הגדלות עקב גידול האוכלוסייה המהיר והפיתוח הלא-מספק של מכוני טיהור השפכים (מט"שים). על פי הדוח האחרון של מבקר המדינה בנושא, בשנת 2022 נרשמו 1,544 תקלות במערכות הביוב והקולחים, עלייה של 135% מאז 2017. חלק מהתקלות גורמות להזרמת עודפי קולחים שאינם מטוהרים כנדרש לסביבה ועקב כך עלולות לגרום גם לזיהום הקרקע, הנחלים ומי התהום. ביהודה ושומרון, קולחים שאינם מטופלים כראוי ושיעורים גבוהים של שפכים גולמיים (68% ב-2022) מוזרמים לנחלים ולסביבה (מבקר המדינה, 2024א).

מט"שים מסוגלים לטפל בשפכים בהיקף מסוים. כשכמות השפכים שמט"ש קולט גדולה מן הקיבולת שלו, הטיפול בהם יעיל פחות, איכות הקולחים שהוא מפיק נמוכה יותר והשפכים הלא מטופלים עלולים לגלוש לים, לנחלים ולמקורות נוספים ולזהם אותם. על פי דוח של המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2023 טיפלו כמעט 20% מהמט"שים, ובכלל זה השפד"ן, בשפכים בהיקף גדול מכפי יכולתם (המשרד להגנת הסביבה, 2025). כמו כן, על פי הדוח, באותה שנה רק כ-67% מכלל השפכים שיוצרו זכו לטיפול השלישוני המחויב בחוק, המאפשר השקיה של גידולים חקלאיים המיועדים למאכל אדם – אם כי שיעור זה גדל משנת 2020, אז עמד על 56% בלבד. השאר קיבלו רק טיפול שניוני, המאפשר השקיית גידולים חלקית, וכן גינות ומדשאות. מסמך של ועדת מומחים שפורסם בדצמבר 2025 מנתח את ההשפעות הבריאותיות של השקיה בקולחים שאינם מטופלים כהלכה, ומדגיש כי גם בקולחים שעברו טיפול שלישוני עלולים להימצא מזהמים שונים, כולל חיידקים מחוללי מחלות, העלולים לפגוע בבריאות הציבור (דור ואחרים, 2025). התפרצות קדחת הנילוס המערבי ביוני 2024 הייתה תזכורת כואבת להשלכות של טיפול לא הולם בשפכים וגלישות ביוב. מאות בני אדם חלו בה ועשרות מתו ממנה, והיא נגרמה ככל הנראה משילוב של טיפול לקוי בשפכים במט"ש רמת השרון, טמפרטורות גבוהות במיוחד וגלישות ביוב (רינת, 2024; שדה, 2024).

סיכום

במאמר זה עסקנו בכמה נושאי סביבה ובריאות ובחנו את מצבם כיום. הראינו שההוצאה הממשלתית והציבורית על הגנת הסביבה בישראל נמוכה, גם בהשוואה לשנים קודמות. עיקר ההוצאה מוקצית לטיפול בפסולת, ורק שיעור נמוך מאוד מהתקציב מוקצה לנושאים כמו מניעת זיהום אוויר או מחקר ופיתוח בנושאי סביבה. למשבר הפסולת בישראל יש השפעות בריאותיות וסביבתיות קשות,[25] וגם הנטל הכלכלי שלו גבוה מאוד. הציון הנמוך של ישראל במדד הכולל של ה-EPI מלמד שייתכן שההוצאה הגבוהה על טיפול בפסולת באה על חשבון השקעת משאבים והתקדמות משמעותית בנושאים קריטיים אחרים, כגון צמצום זיהום האוויר, שעלותו הכלכלית עומדת על 2.5%–3.3% מהתמ"ג (אשכנזי, 2021).

בנושא האנרגיה המתחדשת הראינו שככל שהיקפה יגדל כך יהיה אפשר לצמצם את השימוש בדלקים פוסיליים מזהמים הפוגעים בבריאות האדם. אנרגיה מתחדשת חיונית גם לביטחון האנרגטי של המדינה, בשעת חירום ובכלל. שינוי מדיניות והגדרת המעבר לאנרגיות מתחדשות כיעד לאומי עשויים לסייע למדינה לא רק לעמוד ביעדים שנקבעו באמנות בין-לאומיות, אלא אף לאפשר למשק להסתמך על אנרגיה מתחדשת, שהיא כדאית מבחינה כלכלית לטווח הארוך (לאחר ההשקעה הראשונית הנדרשת). ואולם את המעבר יש לבצע בחוכמה, תוך הימנעות מהתרחבות תופעת העוני האנרגטי שעלולה לפגוע בשכבות החלשות.

בחלק שעסק במשק המים מצאנו שבזכות מסעי הפרסום שעודדו לפני כ-15 שנה חיסכון במים הצטמצמה הצריכה הביתית במשך כמה שנים, אך מ-2012 בערך גדלה צריכת המים יותר מכפי שהתחייב מהגידול באוכלוסייה. ניתן לשער שבגלל העלייה בשיעור ההתפלה בעשור האחרון פחתה המודעות לאתגרי משק המים בישראל. צריכת מים מוגברת מביאה גם לייצור מוגבר של שפכים, שגם בו יש סכנה פוטנציאלית לבריאות הציבור בשל העומס על מתקני טיהור השפכים, כפי שהוכיחה התפרצות קדחת הנילוס ביוני 2024.

חשוב מאוד לשמור על מקורות המים הטבעיים, ועל כן מומלץ לקיים הסברה בנושא זה ולעודד את הציבור לחסוך במים. השמירה על המים הטבעיים בישראל חיונית לביטחון המים ותאפשר להקצות מים גם לטבע, שחשיבותו לבריאות הציבור גדולה גם היא.

25 עסקנו בסוגיות אלו בהרחבה בפרק על סביבה ובריאות ב**דוח מצב המדינה 2024**. ראו שדה וסימן טוב, 2024.

מקורות

אבגר, ע' (2018). **משק המים בישראל – סוגיות מרכזיות**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

אדם טבע ודין (2021, 31 באוגוסט). רשת החשמל – מחסום או מרכיב חשוב בדרך לאנרגיה בת קיימא בישראל? **אדם טבע ודין**.

אדם טבע ודין (2023, 24 בדצמבר). מכה אנושה לסביבה בחסות אינטרסים פוליטיים צרים. **אדם טבע ודין**.

אדם טבע ודין (2025א, 5 בפברואר). משרד האוצר מסרב להעביר תקציבים לצמצום פערים סביבתיים בחברה הערבית. **אדם טבע ודין**.

אדם טבע ודין (2025ב, 28 ביולי). די להפקרות הסביבתית ביישובים הערביים! **אדם טבע ודין**.

אורלב-שרון, י', וכץ, ל' (2024). **ענף החקלאות בישראל: תמונת מצב כלכלית לשנת 2023**. משרד החקלאות וביטחון המזון, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

אשכנזי, ש' (2021, 27 ביוני). המשרד להגנת הסביבה חושף כמה עולה לנו זיהום האוויר. בפועל המצב מדאיג עוד יותר. **גלובס**.

אשכנזי, ש' (2025, 23 בינואר). בתחתית המערב: רק 14% מהחשמל בישראל יוצר באנרגיה מתחדשת. **כלכליסט**.

בנימין, ע' (2025, 12 בנובמבר). בישראל שוב חסרים מים. רשימת האחראים ברורה, והבצורת בכלל לא בראשה. **דה מרקר**.

בן ארי, ל' (2025, 1 בספטמבר). מדינות המזרח התיכון מתייבשות ונלחמות על המים. *Ynet*.

געתון, י' (2025, 3 ביולי). עשרות ארגוני סביבה ליועמ"שית: סילמן מעכבת מיליונים בניגוד לחוק. **שקוף**.

גרובמן, מ' (2025). **משק החשמל בישראל: השקעה ציבורית נמוכה, הפרטה מתמשכת ופגיעות מערכתית**. מרכז אדוה 2025.

דגני, א' (2025). **עמדות הציבור על משבר המים בישראל**. עמותת צלול.

דור, י"ר, בלק, ב', ארז, א', זגרון, ג', כספי-אורון, ש', עזרא, נ', רשף, ג', גל , ה', ויינברג, ד', ברמן, ת', אורלנד-שניט, מ', כהן, א', דותן, פ', מנלזון, י', וקרונפלד-שור, נ' (2025). **ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות של השקיה בקולחים: סיכום ותובנות של ועדת מומחים ומומחיות 2024**. האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי והסביבה והמשרד להגנת הסביבה.

דסקל, ש', ואילון, א' (2020). הטיפול בפסולת עירונית מוצקה בישראל: חסמים, הסרתם ומאיצי ערך. **אקולוגיה וסביבה, 4**(11), 6–12.

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (2024). **שמירת מקורות המים הטבעיים של ישראל**. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

הגיחון (2023). **דו"ח שנת 2022 של איכות המים – ירושלים**. חברת הגיחון בע"מ.

הלמ"ס (2025). הודעה לתקשורת (20.3.2025): **יום המים הבין-לאומי 2025**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המשרד להגנת הסביבה (2025). **תמונת מצב מתקני טיפול בשפכים לשנת 2023**. המשרד להגנת הסביבה.

ירמובסקי, ש', דהן גרנית, כ', שיפמן ברמן, א', יגל, ש' דולב, ש', ובן שטרית, י' (2025). **תועלות משקיות מהקמת מתקני אנרגיות מתחדשות**. משרד האנרגיה והתשתיות.

כדורי, ע', ונוי-פרייפלד, ע' (2023). **משבר המים בסוריה: האם ישראל צריכה להתערב?** המכון למחקרי ביטחון לאומי.

כץ, ח' (2024). **בקרת איכות מים במערך ניטור אזורי תעשייה באקויפר החוף 2021**. רשות המים, אגף איכות מים.

לביא, א' (2025, 29 בספטמבר). **בלב הארץ משתרעת ישראל השלישית – והיא נראית נורא**. זמן ישראל.

לוי, א', וקרקיס, א' (2024). **השפעות בריאותיות של זיהום אוויר בישראל: תמותה מוקדמת ואובדן שנות חיים**. המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות.

לרך זילברברג, ש' (2023). **משבר המים באיראן – זירה של אי-יציבות**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

מבקר המדינה (2021). מניעת זיהומם והמלחתם של מקורות המים, ניטורם ושיקומם. בתוך: **דוח שנתי 72א – חלק שני, 2021** (עמ' 1331–1421). משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2024א). השבת מי קולחים, איכותם והשימוש בהם. בתוך **דוח מבקר המדינה 2024** (עמ' 1299–1402). משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2024ב). **אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם**. משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2025). **פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה – ביקורת מעקב**. משרד מבקר המדינה.

קופראק, נ' (2023). **ניתוח פוטנציאל הפקת גז טבעי, תחזית ביקוש מקומי ואפשרויות יצוא עד שנת 2045**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

קוריאל, א' (2025, 28 ביולי). "אנחנו בבצורת שלא נראתה 100 שנים. הכינרת לא עלתה בכלל, הבניאס כמעט יבש". *Ynet*.

רינת, צ' (2024, 1 באוגוסט). יתושות הנגועות בקדחת הנילוס התגלו במאגר שפכים מטוהרים ברמת השרון. **הארץ**.

רשות החשמל (2025). **דו"ח מצב: יעדי אנרגיה מתחדשת במשק החשמל, שנת 2024**. רשות החשמל.

שדה, מ' (2024). **קדחת מערב הנילוס בישראל, יוני 2024: שיא חדש בצל שינוי האקלים**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שדה, מ', ושפרן-נתן, ר' (2023). רגישות אקלימית ואסדרה לוקה בחסר: אתגרים בתחום הסביבה והבריאות בישראל. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023** (עמ' 313–344). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שדה, מ', וסימן טוב, א' (2024). בין סביבה לדמוגרפיה: משבר הפסולת ואובדן השטחים הפתוחים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 319–355). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שדה, מ', גרוטו, א', דוידוביץ', נ', ווינרב, א' (2024). **הנטל הבריאותי והכלכלי של מחסור במגנזיום במים מותפלים**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Infospot (2025, 10 באפריל). הפתרון הזמני למשבר הפסולת – הרחבת המטמנות הקיימות. *Infospot*.

NZO (2021). **95% עד 2050: חשמל ממקורות מתחדשים בישראל, פרק א'**. מרכז השל לקיימות.

Bao, Y., Li, Y., Zhou, Y., Zhou, J., Mu, W., Deng, X., Shen, C., Han, L., & Ran, J. (2025). Water quality and neurodegenerative disease risk in the middle-aged and elderly population. *Ecotoxicology and Environmental Safety, 289*, 117647.

Block, S., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., et al. (2024). *2024 Environmental Performance Index*. Yale Center for Environmental Law & Policy.

Bykowska-Derda, A., Spychala, M., Czlapka-Matyasik, M., Sojka, M., Bykowski, J., & Ptak, M. (2023). The relationship between mortality from cardiovascular diseases and total drinking water hardness: Systematic review with meta-analysis. *Foods, 12*(1), 3255.

Cayol, G., Cardenas Monar, D., et al., (2025). *Global carbon accounts 2025: Carbon pricing instruments and the unlocked potential of carbon revenues*. I4CE — Institute for Climate Economics.

Horton, H. (2025, August 17). How can England possibly be running out of water? *The Guardian*.

IRENA (2019). *Renewable energy and jobs: Annual review 2019*. International Renewable Energy Agency.

Kafri, U., Arad, A., & Halicz, L. (1989). Fluorine occurrence in groundwater in Israel and its significance. *Journal of Hydrology, 106*(1–2), 109–129.

Li, D. H. W., Yang, L., & Lam, J. C. (2012). Impact of climate change on energy use in the built environment in different climate zones — A review. *Energy, 42*(1), 103–112.

Momeni, M., Gharedaghi, Z., Amin, M. M., Poursafa, P., & Mansourian, M. (2014). Does water hardness have preventive effect on cardiovascular disease? *International Journal of Preventive Medicine, 5*(2), 159–163.

OECD (2025a). *OECD economic surveys: Israel 2025*. OECD.

OECD (2025b). *Long-term spending projections in Israel*. OECD Publishing.

Omer, A. A., Pascual, U., & Russell, N. P. (2005). *The economics of biodiversity conservation in agricultural transition*. The paper was prepared for presentation at the XIth Congress of the European Association of Agricultural Economists in Copenhagen, 2005.

Rapant, S., Čermák, P., Cvečková, V., Hajduk, I., Kožíšek, F., & Stehlíková, B. (2024). The significance of calcium and magnesium content in drinking water for arterial stiffness among residents of the Slovak Republic. *Journal of Water & Health, 22*(10), 1874–1885.

REN21 (2021). *Renewables 2020: Global status report*. REN21.

Sengupta, P. (2013). Potential health impacts of hard water. *International Journal of Preventive Medicine, 4*(8), 866–875.

Tian, F., Yu, G., Yang, M., Sun, Y., Gui, Z., Zhao, X., Wang, N., Wan, H., & Peng, X. (2025). Domestic water hardness, genetic risk, and distinct phenotypes of cardiovascular disease. *Environmental Health, 24*(9).

WHO (2010). *Hardness in drinking-water: Background document for development of WHO guidelines for drinking-water quality*. World Health Organization.

WHO (2022). *Guidelines for drinking-water quality: Fourth edition incorporating the first and second addenda*. World Health Organization.

Xia, F., Xing, J. B., Xu, J. B, & Pan, X. (2022). The short-term impact of air pollution on medical expenditures: Evidence from Beijing. *Journal of Environmental Economics and Management, 114*, 102680.

Yang, H., Wang, Q., Zhang, S., Zhang, J., Zhang, Y., & Feng, J. (2024). Association of domestic water hardness with all-cause and cause-specific cancers: Evidence from 447,996 UK biobank participants. *Environmental Health Perspectives, 132*(6), 67008.



חינוך

על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך

נחום בלס

הקדמה

הפרק על מערכת החינוך השנה עוסק בשלושה נושאים מרכזיים: תקציב משרד החינוך, כוח האדם בהוראה ודוח ועדת שפירא. בדיון על התקציב נבחן תחילה את השאלה האם וכיצד משרד החינוך מנצל את מלוא התקציב העומד לרשותו, נסקור את השינוי בתקציב לפי תחומים, ולבסוף נבדוק את התקציב בהשוואה בין-לאומית. הדיון על כוח האדם בהוראה בוחן את סוגיית המחסור במורות בהיבטים שלא עסקנו בהם בעבר. בחלקו האחרון של הפרק נעסוק בדוח ועדת שפירא, המהווה בעינינו נקודת מפנה חשובה בהיסטוריה של מערכת החינוך בישראל, תוך התמקדות בהמלצת הוועדה להקטין את גודל הכיתה הממוצע ל-19 תלמידים בכיתה.

תקציב משרד החינוך

במחקר שפרסמנו בשנת 2014 תיארנו את תקציב משרד החינוך והצבענו על מגמות בעייתיות העולות מתוך הנתונים, שעיקרן חוסר שקיפות בתקציב ופערים גדולים בין התקציב המקורי שאושר בכנסת, התקציב על שינוייו והתקציב שבוצע בפועל (בלס וקוגן, 2014). פער גדול בין השניים הראשונים מקשה לעקוב אחר התקציב ולהשתמש בו ככלי לתכנון מדיניות, ופער בין התקציב על שינוייו ובין התקציב שבוצע בפועל פירושו שהמשרד אינו מנצל במלואו את התקציב שהועמד לרשותו. בדיון על התקציב השנה ביקשנו לחזור לסוגיות אלו ולבדוק אם המגמות שנצפו באותו מחקר נמשכות או שחלו בהן שינויים.

---

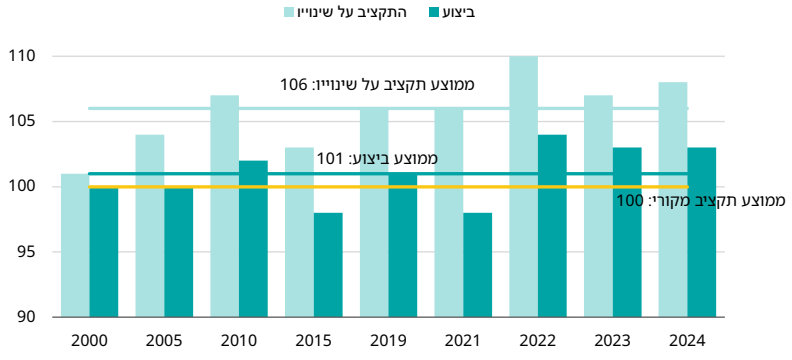
* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. החלק העוסק בתקציב נכתב בשיתוף יהונתן פלוטקין, עוזר מחקר במרכז טאוב, והחלק העוסק בכוח אדם נכתב בשיתוף ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס.

האם משרד החינוך מנצל את מלוא התקציבים העומדים לרשותו?

בתחילת כל שנה הכנסת מאשרת את תקציבי המשרדים השונים לאותה שנה. זהו "התקציב המקורי". אך למעשה במהלך השנה מוכנסים בו כל מיני שינויים בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת, וזהו "התקציב על שינוייו". תקציב זה כולל את התקציב המקורי בתוספת עודפי תקציב שלא נוצלו בשנה שחלפה וכן תוספות או הפחתות בסעיפים שונים שהוחלט עליהן במהלך השנה. מאחר שהעברת עודפים מתרחשת מדי שנה, יש לראות בה להערכתנו חלק בלתי נפרד מתקציב המשרד. לבסוף ישנו "התקציב שבוצע בפועל", כפי שמופיע בדוחות החשב הכללי ל-31 בדצמבר בכל שנה.

תרשים 1 מציג את התקציב על שינוייו והתקציב שבוצע בפועל כאחוז מהתקציב המקורי של משרד החינוך החל משנת 2000. מהתרשים עולה שהפער בין התקציב על שינוייו לתקציב המקורי הוא 6% בממוצע, ובשלוש השנים האחרונות אף היה מעל 8% בממוצע. מבחינת הביצוע, לאורך כל התקופה ניכר דפוס חוזר של אי-מיצוי מלוא התקציב על שינוייו – הפער השנתי הממוצע עומד על כמעט 5%. במונחי 2025 מדובר ביותר מ-4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנה, סכום משמעותי לכל הדעות שהיה יכול לחולל פלאים במערכת אילו נוצל.

תרשים 1. היחס בין סוגי התקציב, 2000–2024



מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, אגף החשב הכללי

שינויים בולטים בתקציב משרד החינוך

שני סעיפים בתקציב משרד החינוך בולטים במיוחד בשיעור הגידול שלהם בשנים האחרונות: החינוך המיוחד והרזרבות.

החינוך המיוחד

בסקירה של השנה שעברה (בלס, 2024) כבר עמדנו על הגידול החריג במספר תלמידי החינוך המיוחד ובתקציב המוקצה להם. על פי נתוני משרד החינוך, בין שנת תש"ף לתשפ"ד (2020–2024) גדלה אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד ב-61%, בעוד אוכלוסיית כלל התלמידים גדלה ב-8.5% בלבד. גידול זה נמשך גם בשנת תשפ"ה, וביתר שאת: בשנה זו זינק מספר תלמידי החינוך המיוחד ב-20%, מ-295,000 ל-354,000, וזאת כאשר הגידול במספר התלמידים הכולל במערכת היה פחות מאחוז אחד.[1]

במקביל, תקציב החינוך המיוחד בשנת תשפ"ה גדל ב-26%, בעוד התקציב הכולל של משרד החינוך גדל ב-6.7% (התקציב המקורי בתשפ"ה לעומת התקציב המקורי המתוקן בתשפ"ד. ראו בר ומשה, 2025). במונחים תקציביים מדובר בגידול של 3.6 מיליארד ש"ח, כאשר תחזית משרד החינוך כפי שהוצגה בוועדת שפירא עמדה על 2.5 מיליארד ש"ח (ועדת שפירא 2025, נספח 8). זוהי התפתחות חסרת תקדים ובעלת משמעויות מרחיקות לכת.

לוח 1. תקציב משרד החינוך ותקציב החינוך המיוחד, תש"ף–תשפ"ה (2020–2025)
במיליארדי ש"ח

שנה	התקציב הכולל של משרד החינוך	תקציב החינוך המיוחד		
		התקציב המקורי	התקציב על שינוייו	ביצוע
תש"ף	—	—	—	8.9
תשפ"א	67.4	10.4	10.8	10.6
תשפ"ב	67.8	10.6	11.3	11.2
תשפ"ג	79.5	12.6	14.1	14.0
תשפ"ד	84.1	13.9	16.3	16.2
תשפ"ה	89.7	17.5	—	—

הערה: "התקציב המקורי" מתייחס לתקציב המתוקן. בעת כתיבת המסמך לא היו נתוני התקציב על שינוייו ונתוני ביצוע עבור שנת תשפ"ה, ובתש"ף לא היה תקציב מאושר.

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: תקציב משרד החינוך

1 בהקשר זה נעיר שמשרד החינוך משתמש במגוון הגדרות כאשר מדובר על מספר תלמידי החינוך המיוחד. לפעמים הוא מתייחס רק לתלמידים הלומדים במסגרות נפרדות של חינוך המיוחד ולאלה המשולבים במסגרות רגילות אך מקבלים "סל אישי". בפעמים אחרות הוא כולל בנתונים גם תלמידים המשולבים במסגרות רגילות אך אינם זכאים לסל אישי. מספר התלמידים בהגדרה השנייה גדול יותר במידה ניכרת. נתון זה הוא אומדן היות ומספר התלמידים המשולבים הכולל (אלה הזכאים לסל אישי ואלה שאינם זכאים לו) נקבע על פי נוסחה, כאשר זו בתורה נקבעת על ידי אילוצים תקציביים יותר מאשר על פי בדיקה יסודית של צורך.

סעיף הרזרבות

הסעיף השני בתקציב שגדל באופן חריג הוא סעיף הרזרבות. בחלק זה נתמקד בהיבט השקיפות של תקנות הרזרבה.[2] הרזרבה נחלקת לשלושה סוגים עיקריים: **רזרבה להתייקרויות**, שמטרתה לממן התייקרויות מחירים ועלייה בשכר המורים; **רזרבה פיסקלית**, שנועדה לממן צרכים המתעוררים במהלך השנה; והחל מתקציב 2021 נוספה לשני אלה גם **עתודה להסכמים קואליציוניים**, שבשנת 2024 עמדה על קרוב ל-900 מיליון ש"ח. לצד זאת קיימות גם **רזרבות סמויות**, כלומר סכומים המופיעים בתקציב בתחילת השנה אך מתאפסים במהלכה.

לוח 2. רזרבה גלויה ורזרבה סמויה, תשע"ט–תשפ"ד (2019–2024)

שנה	הרזרבה בתקציב המקורי	הרזרבה בתקציב על שינוייו	הרזרבה בביצוע התקציב
רזרבה גלויה			
תשע"ט	2,617,894	—	—
תשפ"א	389,521	316	—
תשפ"ב	3,227,697	—	—
תשפ"ג	1,808,476	3,537	—
תשפ"ד	5,382,398	3,811	—
רזרבה סמויה			
תשע"ט	594,254	—	—
תשפ"א	818,480	13,558	—
תשפ"ב	660,347	49,342	13
תשפ"ג	1,890,246	5,507	—
תשפ"ד	1,481,033	7,083	—

הערות: בשנת תש"ף לא היה תקציב מאושר ולכן היא אינה מופיעה בלוח. נתוני שנת תשפ"ג מתייחסים לתקציב המקורי החדש שאושר עם פרוץ מלחמת 7 באוקטובר.

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

2 "תקנות הרזרבה" בתקציב משרד החינוך, כמו גם בתקציב המדינה בכללותו, אינן תקנות במובן המשפטי המחייב אלא סעיפים תקציביים המשמשים עתודה כספית לשימושים עתידיים או לצרכים בלתי צפויים במהלך שנת התקציב. מטרתן העיקרית היא לאפשר גמישות בניהול התקציב השנתי ולהתמודד עם שינויים בנסיבות. בסוף השנה סכום זה מתאפס והסכומים שהועברו ממנו אמורים להופיע בתקציב על שינוייו בסעיפים אחרים. ואולם כפי שנראה בהמשך, קשה מאוד לעקוב אחר כספים אלו, וזהו אחד הגורמים המרכזיים לחוסר השקיפות של התקציב.

כפי שעולה בבירור מלוח 2, סעיפי הרזרבה משמעותיים מאוד. כדי להבין לאילו מטרות הוקצו כספי הרזרבה פנינו בתחילת חודש אפריל 2025 למשרד החינוך בבקשה על פי חוק חופש המידע. בבקשה פירטנו את סעיפי הרזרבה שעבורם נדרש המידע, מועדי ההעברות התקציביות ומועדי הדיונים בוועדת הכספים, וביקשנו לדעת לאילו סעיפי תקציב הועברו בפועל הכספים שהוקצו בכל אחד מסעיפי הרזרבה שהופיעו בתקציב המקורי של משרד החינוך החל משנת 2021. כמו כן ביקשנו מסמכים נלווים כגון פרוטוקולים מדיוני ועדת הכספים או מסמכי רקע מקצועיים המלווים את ההעברות התקציביות הללו.

תשובת משרד החינוך לפנייתנו הייתה: "לא ניתן להצביע על תקנות ספציפיות שאליהן הועבר התקציב". תשובה זו היא דוגמה לחוסר השקיפות – הן כלפי הציבור והן כלפי הכנסת – בשימוש בכספי הרזרבה, ששיעורם גדל מאוד בשנים האחרונות; היא ממחישה היטב את הפער בין הדרישה הציבורית והמשפטית להגברת השקיפות והפיקוח ובין המצב בפועל, שמתאפיין בבקרה רופפת ובהיעדר שקיפות, ללא כללים מחייבים וגבולות ברורים לפעולות הדרג המבצע. במהלך השנים היו ניסיונות לתקן את המצב, אך כמעט ללא הצלחה.

נוהל העבודה בנוגע לשינויים בתקציב המדינה שפרסמה ועדת הכספים בשנת 2015 מסדיר את הליך הגשת הפניות, הדיון בהן והדיווח על הביצוע, ומגדיר את חלוקת הסמכויות בין הוועדה, אגף התקציבים ומשרדי הממשלה. אולם אף שהנוהל נועד לקדם סדר, יעילות ושקיפות בפעילות הועדה, בפועל הוא משמר ואף מעמיק את הכשלים הקיימים בממשק שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. בפרט, הנוהל מקנה ליו"ר ועדת הכספים סמכויות נרחבות במיוחד, הן בקביעת סדר היום והן בהכרעה אילו פניות תקציביות יובאו לדיון, לרבות אפשרות לחרוג מהנוהל במקרים שיסווגו על ידו כ"חירום". סמכויות אלו, שאינן מלוות במנגנוני פיקוח אפקטיביים, פותחות פתח לשימוש פוליטי בהליכי התקצוב תוך עקיפת ביקורת ציבורית ופרלמנטרית.

בעקבות פרסום הנוהל הגישה חברת הכנסת סתיו שפיר עתירה לבג"ץ בטענה שחוסר השקיפות בהעברות התקציביות מנוגד לחוק יסוד משק המדינה. בפסק הדין בעתירה זו, שניתן ביום 13.8.2017, הנחה בית המשפט העליון את המדינה לגבש נוהל מוסכם חדש בנושא העברות תקציביות ושינויים בתקציב המוגשים לוועדת הכספים.[3] אף שהעתירה נדחתה בסופו של דבר, בית המשפט הכיר בחשיבות הציבורית של הסוגיה ובכשלים שעלו בה.

בקר המדינה התייחס גם הוא לנושא והתריע על ליקויים חמורים בשקיפות בשימוש ברזרבות התקציביות, וציין כי קיים קושי ממשי להבין לאילו מטרות מוקצות התקנות. זאת ועוד, המבקר הצביע על שליטתו הרבה של אגף התקציבים בתהליך ועל השפעתו

3 בג"ץ 8749/13, סתיו שפיר נ' שר האוצר ואח'.

בקביעת סדרי העדיפויות התקציביים, וציין גם כי העומס הרב המוטל על ועדת הכספים פוגם ביכולתה למלא את תפקידה בפיקוח אפקטיבי על התקציב (מבקר המדינה, 2018) ואולם נראה כי איש לא מצא לנכון להתייחס ברצינות לא להנחיית בג"ץ ולא להמלצות מבקר המדינה: בסוף שנת 2024 אישרה ועדת הכספים בתוך שעתיים בלבד העברות תקציביות חסרות תקדים בהיקף של כ-4.5 מיליארד ש"ח, בלא שניתנה לחברי הכנסת שהות מספקת לבחון את הפניות (בר-אלי וטוקר, 2024). מחטף דומה התרחש ממש לאחרונה, כאשר ועדת התקציב של הכנסת אישרה העברה של מיליארד ש"ח לחינוך החרדי רגע לפני סוף שנת התקציב 2025 (דורי, 2025).

כך, אחת-עשרה שנים לאחר שפרסמנו את המאמר שהצביע על חוסר שקיפות בתקציב, שמונה שנים לאחר הוראת בג"ץ לגבש נוהל חדש ושבע שנים לאחר המלצת מבקר המדינה לשפר את הפיקוח והבקרה דומה כי שום דבר לא השתנה; לציבור ולכנסת אין כיום שום יכולת בקרה על תקציבי הרזרבות.

השוואה בין-לאומית

השוואה בין-לאומית של ההשקעה בחינוך בישראל ובמדינות ה-OECD מספקת תובנות חשובות על מקומה של מערכת החינוך בסדרי העדיפויות הלאומיים ועל היקף המשאבים המוקצים לכל תלמיד בישראל בהשוואה למדינות שישראל רוצה להידמות להן. בחינת המגמות מאפשרת להשוות בין שיעור ההוצאה לתלמיד מכלל המקורות כאחוז מהתמ"ג לנפש בישראל לבין השיעור הממוצע של ההוצאה במדינות ה-OECD. ככל ששיעור זה גבוה יותר הדבר מעיד שהמדינה מייחסת לחינוך חשיבות רבה יותר.

תרשים 2 מציג את הפער בשיעור ההוצאה לתלמיד בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD בשנים 2010–2021 (המועד האחרון שיש לנו נתונים לגביו). הנתונים מצביעים על מגמת שיפור בהשקעה בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל.[4] יתרה מזו, בחינוך היסודי ההוצאה בישראל אף חצתה את ממוצע ה-OECD, ומשנת 2017 ההשקעה גבוהה מממוצע זה בכ-2%. בחינוך העל-יסודי נרשמה עלייה הדרגתית בהשקעה, כאשר הפער, שעמד על 5% בשנת 2010, הצטמצם לכדי 1% בלבד בשנים 2017–2019, וגדל שוב ל-2% ב-2021. לעומת זאת, ההשקעה בחינוך הקדם-יסודי נותרה נמוכה באופן ניכר בהשוואה לממוצע ה-OECD, והפער אף גדל מ-5% בשנת 2010 ל-11% ב-2021. נתון זה מעיד על מגמה מתמשכת של העדפת שלבי החינוך היסודי והעל-יסודי על פני החינוך הקדם-יסודי. העדפה זו מנוגדת לממצאי המחקר הבין-לאומי בתחום זה – המתבסס במידה רבה על מחקריו של חתן פרס נובל לכלכלה ג'יימס הקמן (Heckman, 2006; Heckman et al., 2010, 2013) – שמראים כי השקעה בגילים הצעירים נושאת את התשואה הגבוהה ביותר.[5]

4 בנתונים של EAG חטיבת הביניים נכללת בחינוך היסודי.

5 זו גם הייתה אחת הסיבות המרכזיות להמלצת ועדת שפירא "להפוך את הפירמידה".

תרשים 2. הפער בהוצאה לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD, לפי שלב חינוך, תש"ע–תשפ"א (2010–2021)



מקור: יהונתן פלוטקין ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2024

אפשר לטעון שהפערים שהצבענו עליהם בתרשים 2 נובעים משיעור הילדים הגבוה בישראל לעומת השיעור הממוצע במדינות ה-OECD – עובדה שיש לה השפעה דרמטית על היקף המשאבים שישראל יכולה להשקיע בכל ילד. כדי לנטרל את ההשפעה הזאת בחנו אפוא את ההוצאה הריאלית לתלמיד בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. תוצאות השוואה זו, המוצגות בתרשים 3, מראות כי בחינוך היסודי (הכולל כאמור את חטיבות הביניים) חל שיפור לאורך השנים וכיום כבר כמעט אין פערים, ובחינוך העל-יסודי הפערים עדיין קיימים אך ניכרת מגמת צמצום מסוימת. לעומת זאת, בחינוך הקדם-יסודי לא רק שהפער בהוצאה לתלמיד בישראל לעומת מדינות ה-OECD לא הצטמצם, אלא שהוא אף גדל לאורך התקופה מ-73% ל-103%. גם כאן בולט מאוד שישראל מייחסת לחינוך הקדם-יסודי חשיבות פחותה מזו שמייחסות לו מדינות ה-OECD.

תרשים 3. ההוצאה הריאלית לתלמיד: ממוצע מדינות ה-OECD יחסית לישראל, לפי שלב חינוך, תש"ע–תשפ"א (2010–2021)

ישראל = 100%



הערה: ההשוואה היא עד שנת 2021 משום שב-EAG 2025, המפרסם נתונים עד שנת 2022, הנתונים לשנה זו אינם מפורטים לפי שלבי חינוך.

מקור: יהונתן פלוטקין ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2025

מדד להשקעה בחינוך

כאמור לעיל, כאשר בוחנים את החשיבות שמייחסת המדינה להשקעה בחינוך, הגורמים המרכזיים שיש להתחשב בהם הם מספר התלמידים, גובה התמ"ג וההוצאה לתלמיד. כדי לערוך השוואה אמיתית של ההשקעה בחינוך בישראל לעומת ההשקעה במדינות האחרות יצרנו במרכז טאוב מדד אחיד המשלב את שלושת המשתנים הללו.[6] חישוב המדד נעשה על ידי תקנון המשתנים שצוינו לעיל (הוצאה ריאלית לתלמיד, תמ"ג לנפש ואוכלוסיית התלמידים) למדד אחיד, כשהציון הסופי של המדד מוצג **כממוצע** של שלושת הציונים המתוקננים עבור כל מדינה.[7] לוח 3 מדגים את ההשקעה בחינוך היסודי ב-35 ממדינות ה-OECD. מהלוח עולה כי הציון של ישראל במדד זה בשנת 2010 היה שלילי – כלומר בהשוואה להשקעה הממוצעת בחינוך היסודי במדינות ה-OECD, ההשקעה בישראל הייתה נמוכה יחסית כאשר מביאים בחשבון את כלל המשתנים. לעומת זאת, בין השנים 2010 ו-2021 השתפר הציון שלה ב-0.46 נקודות. שיפור זה מדרג אותה בחלק העליון של המדינות שהגדילו את השקעתן הכוללת בחינוך במהלך תקופה זו, ממצא אשר עולה בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו לעיל, המדגישים את השיפור בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי בישראל.

6 ב-EAG 2025 נעשה ניסיון דומה. ראו OECD, 2025, Fig. C1.4.

7 בחישוב הממוצע ניתן משקל זהה לכל אחד ממרכיבי המדד האחיד.

לוח 3. ציוני מדד טאוב להשקעה בחינוך היסודי, ישראל ומדינות ה-OECD, 2010 ו-2021

מדינה	מדד 2010	מדד 2021	פער 2010–2021
גרמניה	-1.32	0.31	1.63
סלובניה	-1.03	0.14	1.17
איסלנד	-0.19	0.48	0.67
סלובקיה	-0.56	-0.03	0.52
ישראל	**-0.43**	**0.03**	**0.46**
איטליה	0.41	0.81	0.40
פולין	0.43	0.76	0.33
יוון	-0.43	-0.16	0.26
צ'ילה	-0.64	-0.44	0.20
הולנד	-0.36	-0.22	0.14
צרפת	0.18	0.31	0.13
הונגריה	-0.71	-0.60	0.11
הממלכה המאוחדת	1.03	1.11	0.08
שוודיה	0.19	0.25	0.06
קוריאה הדרומית	1.08	1.12	0.04
ספרד	0.29	0.26	-0.03
נורווגיה	0.65	0.61	-0.03
בלגיה	0.12	0.07	-0.05
ארצות הברית	1.91	1.86	-0.05
ניו זילנד	-0.63	-0.68	-0.05
לוקסמבורג	0.76	0.56	-0.20
פינלנד	-0.09	-0.30	-0.21
צ'כיה	-0.46	-0.69	-0.22
טורקיה	-0.81	-1.10	-0.28
אסטוניה	0.01	-0.28	-0.29
אוסטרליה	0.34	0.05	-0.29
אוסטריה	0.52	0.21	-0.31
ליטא	-0.44	-0.77	-0.33
קנדה	0.51	0.16	-0.35
דנמרק	0.51	0.11	-0.40
פורטוגל	0.47	0.05	-0.43
מקסיקו	-0.03	-0.48	-0.46
יפן	1.42	0.87	-0.55
לטביה	-0.24	-0.83	-0.59
אירלנד	0.03	-1.17	-1.20

מקור: נחום בלס ויהונתן פלוטקין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2025

לסיכום, הנתונים מראים שהמגמה הכללית של גידול בתקציב משרד החינוך נמשכה גם בעשור האחרון, הן בהיקף התקציב הכולל והן בהוצאה לתלמיד. מגמה זו מצביעה על המשך הצמיחה בהשקעה בחינוך. עם זאת, כשמתבוננים בהרכב התקציב מתברר שעיקר הגידול מרוכז בחינוך המיוחד ובסעיפי הרזרבות ולאו דווקא בהשקעה בפעולות לקידום המערכת ה"רגילה", כגון שיפור תנאי ההוראה או הרחבת השירותים לכלל התלמידים. יתרה מזו, נראה כי ישראל ממשיכה להתמודד עם פערים בולטים בהשקעה בתלמיד ביחס למדינות ה-OECD, ובייחוד בהשקעה בחינוך הקדם-יסודי.

כוח אדם בהוראה[8]

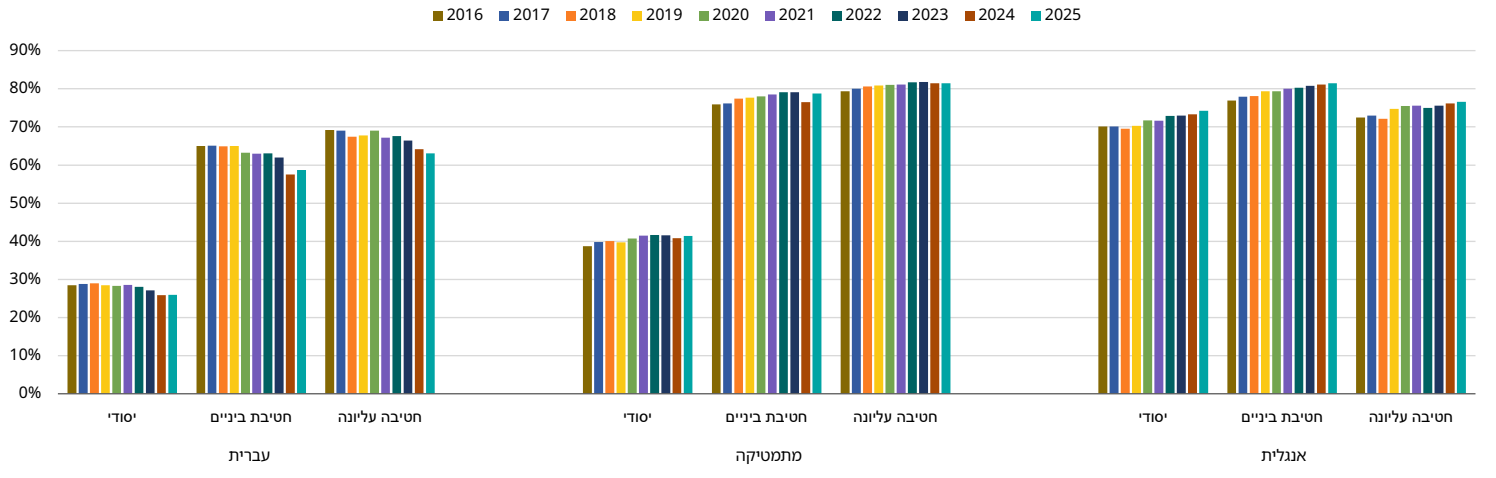
בפרק החינוך בדוח מצב המדינה של השנה שעברה (בלס, 2024) עסקנו בהרחבה בסוגיית המחסור במורות והראינו שגם נתוני שנת תשפ"ה לא שינו את הערכותינו הקודמות: ככלל, מערכת החינוך בישראל אינה סובלת ממחסור במורות.[9] אמנם ייתכן מחסור במורות בבתי ספר מסוימים, ביישובים או באזורים מסוימים או במקצועות כאלה או אחרים – אך מדובר במחסור נקודתי בלבד שאינו משפיע על התמונה הכוללת. הראינו גם שבמקצועות המתמטיקה והאנגלית יש שיפור מתמשך בשיעורי ההתאמה של המורות למקצוע בכל שלבי החינוך, בכל המגזרים ובכל סוגי הפיקוח, ואילו בעברית יש ירידה בהתאמה למקצוע בכל שלבי החינוך. תרשים 4 מעדכן את הנתונים הללו ומצביע על התמשכות המגמות שהצבענו עליהן. נציין רק שחלק מן המורות שנחשבות "לא מתאימות למקצוע" משום שלא הוכשרו להוראתו מלמדות אותו שנים רבות, וכשירותן ללמד אותו אינה נופלת מזו של עמיתותיהן הצעירות שהחלו ללמד וכן הוכשרו להוראת המקצוע.[10]

8 חלק זה נכתב בשיתוף ד"ר דוד מעגן מהלמ"ס.

9 כנ"ל לגבי נתוני ראשית שנת תשפ"ו, כפי שעולה מהודעות משרד החינוך (טרבלסי חדד, 2025).

10 משום מה עדיין רווחת הדעה שבחינוך היסודי הכשרה אקדמית במקצועות העברית והמתמטיקה איננה הכרחית.

תרשים 4. שיעורי ההתאמה למקצוע בעברית, מתמטיקה ואנגלית לפי שלב חינוך, תשע"ו–תשפ"ה (2016–2025)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

בפרק של השנה שעברה הצבענו גם על כך שרמת ההיעדרויות עלתה מאוד בשנים האחרונות, וששיעורי התחלופה של המורות במוסדות החינוך גבוהים מאוד. הנחנו ששתי עובדות אלו יכולות גם הן להוסיף לתחושה של המנהלות וההורים בדבר קיומו של מחסור מתמשך במורות, ותחושה זו בתורה עלולה להוביל למסקנה שהמערכת נאלצת להסתפק במורות פחות טובות, אף שעל פי הנתונים האובייקטיביים – השכלה, ותק והתאמה למקצוע – אין הדבר כך. כיצד אפוא, למרות כל האמור לעיל, אפשר להסביר את השכנוע הפנימי העמוק בקרב חוגים רחבים כל כך שקיים מחסור במורות, ושאיכותן יורדת? לשם כך דרוש מחקר יסודי ומעמיק. כאן נסתפק בכמה הערות.

הראשונה נוגעת לעיתוי הבדיקה של מספר המשרות הפנויות ולמהימנות הדיווחים בדבר מחסור במורות. התחושה שקיים מחסור במורות בישראל ובעולם מתבססת לרוב על דיווחי מנהלות המקבלים תהודה רבה בתקשורת וברשתות החברתיות, ומופיעים בתדירות הולכת וגוברת בסוף שנת הלימודים ובמהלך חופשת הקיץ לקראת פתיחת שנת הלימודים. ואולם ראשית ראוי לציין כי דיווחי המנהלות מבוססים על תחושותיהן בלבד ולא על מדדים אובייקטיביים למחסור בנשות ואנשי צוות.[11] ושנית, הבדיקה אם יש די מורות לא צריכה להיעשות בסוף שנת הלימודים ואפילו לא לקראת סוף החופש הגדול, כי אם בשבועות הראשונים של שנת הלימודים החדשה. לראיה נציין שבסוף שנת הלימודים תשפ"ה הצהיר משרד החינוך על מחסור של כ-4,000 מורות, שבועיים לפני תחילת תשפ"ו הוא כבר הוריד את האומדן לכ-1,500, וב-31 באוגוסט כבר דובר על מחסור של פחות מ-500 מורות – פחות מ-0.2% מכלל ציבור המורות. זהו שיעור נמוך מזה שברוב המכריע של המדינות שנבדקו במסגרת EAG 2025 (ראו סלע, 2025; OECD, 2025, Figure D8.4). אם כן, נראה שעל פי רוב נבואות הזעם אינן מתממשות, ובתחילת שנת הלימודים לרוב המורות "החסרות" נמצאות מורות מחליפות. יתרה מזו, כפי שהראינו בפרק בשנה שעברה, ברוב בתי הספר בישראל בתחילת השנה יש אפילו יותר מורות משהיו בשנה שקדמה לה, ואיכותן – כפי שהיא נמדדת על ידי השכלה, ותק והתאמה למקצוע – אינה נופלת מאיכות המורות שלימדו בשנה שחלפה, ובדרך כלל אף עולה עליה.

נקודה נוספת שיש להביא בחשבון היא שבמדידת המחסור במורות על פי מספר המשרות הפנויות יש פגם קונספטואלי. בכל מקצוע שבו יש מספר רב של עובדים, תמיד ובכל נקודת זמן יהיו משרות פנויות. עובדים פורשים לגמלאות, נפטרים, עוזבים את המקצוע, מהגרים לחו"ל וכו'. השאלה היא מהו שיעור המשרות הפנויות בכל נקודת זמן, ואם אפשר לאייש אותן בתוך פרק זמן סביר בעובדים באיכות דומה או גבוהה יותר. בתחום החינוך מועסקים כיום למעלה מ-200,000 עובדי ועובדות הוראה; אם חסרים 2% מעובדי

11 מחברי דוח EAG 2025 ראו גם הם לנכון להדגיש נקודה זו. ראו OECD, 2025, p.488.

ההוראה בסוף שנת לימודים – ובוודאי עשירית מזה בתחילת השנה העוקבת – אין מדובר במחסור. לכל היותר מדובר בתחלופה טבעית.

הערתנו השלישית היא שמעבר לנתונים האובייקטיביים בסוף שנת הלימודים, ייתכן מאוד שתחושת המחסור שהמנהלות מדווחות עליה נובעת מהקושי שלהן לגייס מורות חדשות במקום המורות שעזבו, בייחוד מורות המתאימות לרוח בית הספר מבחינת תפיסת עולמן (למשל הדתית והלאומית). מטבע הדברים הקושי הזה פחות בולט בחינוך הממלכתי העברי, שיכול לקבל לשורותיו מורות ערביות, מורות שקיבלו את הכשרתן במוסדות דתיים להכשרת מורות ומורות חרדיות שלמדו בסמינרים חרדיים.[12]

תרשים 5 מראה ששיעור המורות החדשות שקיבלו את הכשרתן במגזר הכשרה שונה – או כהגדרתם של ארליך וגינדי (2020) "מורות חוצות גבולות" – בחינוך הממלכתי העברי הולך וגדל, כאשר הוא קולט הן מורות ערביות[13] והן מורות שלמדו במוסדות הכשרה ממלכתיים-דתיים וחרדיים. גם בחינוך הממלכתי-דתי חלקן של המורות החדשות שקיבלו את הכשרתן במוסדות חרדיים גדל. שיעור המורות היהודיות החדשות המלמדות בבתי ספר ערביים גם הוא נמצא בעלייה, אך מספרן זניח.

לתופעת הקליטה של מורות שקיבלו את הכשרתן במגזר הכשרה אחר יש בוודאי השפעה על חיי בית הספר במגוון היבטים, ובראש ובראשונה על התלמידים וצוותי ההוראה. עם זאת, אי-אפשר להתכחש לעובדה שהמורות האלה הן משאב חשוב העומד לרשות מערכת החינוך במציאות של מחסור.

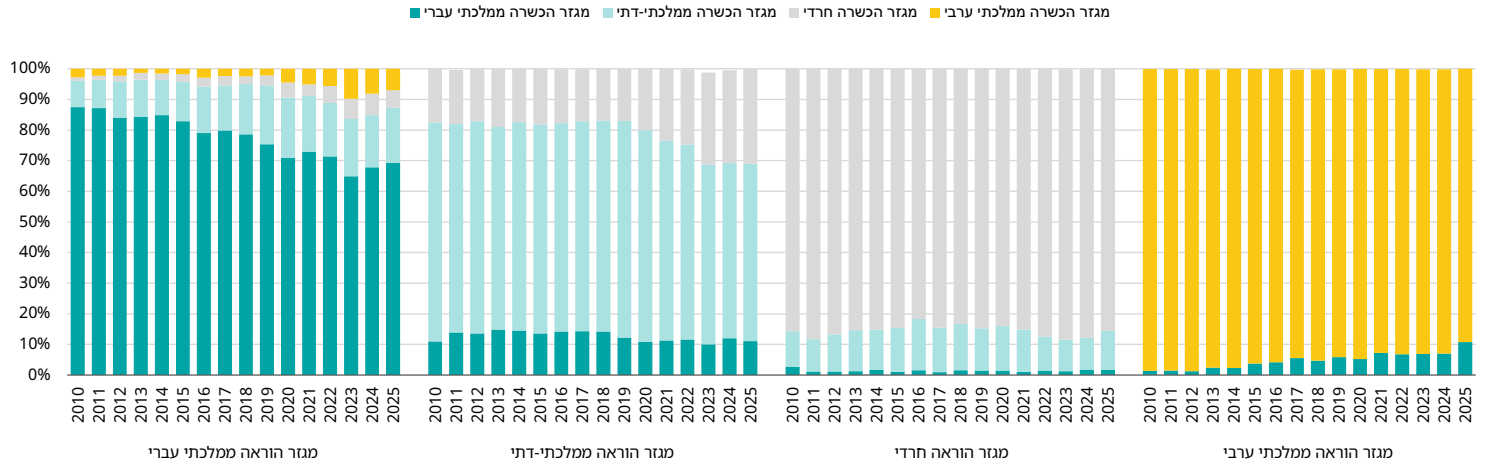
להלן נעמוד על שלוש קבוצות נוספות של נתונים המפריכים לדעתנו את הטענות בדבר מחסור במורות.

12 מצד שני, השיעור הגבוה של מורות חדשות שקיבלו את הכשרתן במוסדות ערביים וחרדיים להכשרת מורות בבתי ספר של החינוך הממלכתי העברי (מעגן ובלס, בהכנה) עשוי להעיד שבמגזר חינוך זה הקושי לגייס מורות למילוי התקנים הפנויים גדול יותר.

13 לנתונים על השתלבות מורות ומורים ערבים בחינוך הממלכתי העברי ראו לוח נ'1 בנספח.

תרשים 5. שיעור המורות החדשות במערכת החינוך, לפי מגזר הוראה ומגזר הכשרה להוראה, תש"ע–תשפ"ה (2010–2025)

באחוזים



הערה: מגזר ההכשרה הערבי כולל מורות ומורים ערבים שהוכשרו במכללות אקדמיות בחינוך הממלכתי העברי.

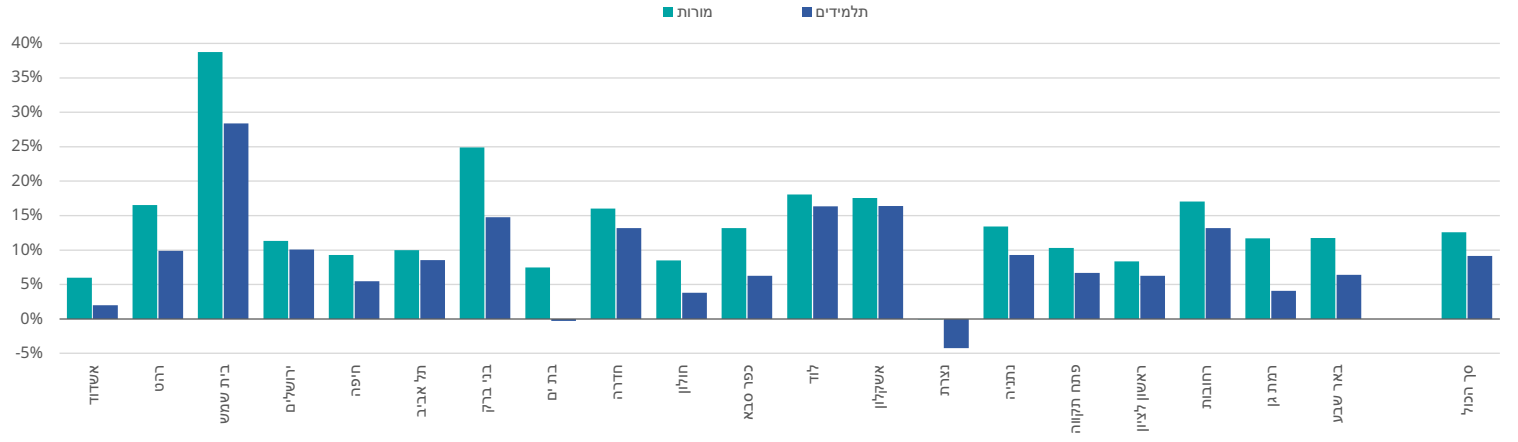
מקור: מעגן ובלס (בהכנה)

20 הערים הגדולות בישראל

בעבודות קודמות שבחנו את שאלת המחסור במורות התייחסנו לסוגיה בעיקר ברמה הארצית, וכאשר ירדנו לפרטים בדקנו את המחסור לפי שלבי חינוך, מגזר, סוגי פיקוח ומקצועות. להלן נתייחס לסוגיה ברמה היישובית. לשם כך השווינו את הגידול במספר המורות לגידול במספר התלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל. הנחת העבודה שלנו הייתה שבעיר שבה מספר המורות גדֵל בקצב מהיר יותר או בקצב דומה לגידול במספר התלמידים לא אמור להיות מחסור במורות ברמה העירונית. כדי להתגבר על הטענה שהמחסור במורות הוא תופעה שמאפיינת את השנים האחרונות ערכנו את ההשוואה בשתי גרסאות: האחת עבור שנות הלימודים תש"ף–תשפ"ד (תרשים 6), והשנייה עבור השנים תשע"ב–תשפ"ד (תרשים 7). התמונה שהתקבלה היא חד-משמעית. כפי שניתן לראות בבירור בתרשים 6, בשנים תש"ף–תשפ"ד (2020–2024) שיעור הגידול במספר התלמידים לא עלה על זה של מספר המורות באף אחת מן הערים שנבדקו. כאשר בוחנים את התקופה הארוכה יותר, 2012–2024 (תרשים 7), מתקבלת תוצאה דומה: בכל הערים – למעט בני ברק, שם הם היו פחות או יותר זהים – מספר התלמידים גדל בשיעור נמוך מהגידול במספר המורות. ממצא זה מעיד שלא היה מחסור במורות. בפועל הדבר התבטא בירידת ממוצע התלמידים למורה, ממוצע התלמידים לכיתה ומספר התלמידים למשרה מלאה (כאמור, למעט בני ברק, שבה ממוצע התלמידים למשרה מלאה עלה).

תרשים 6. שיעור השינוי במספר המורות והתלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל, תש"ף–תשפ"ד (2020–2024)

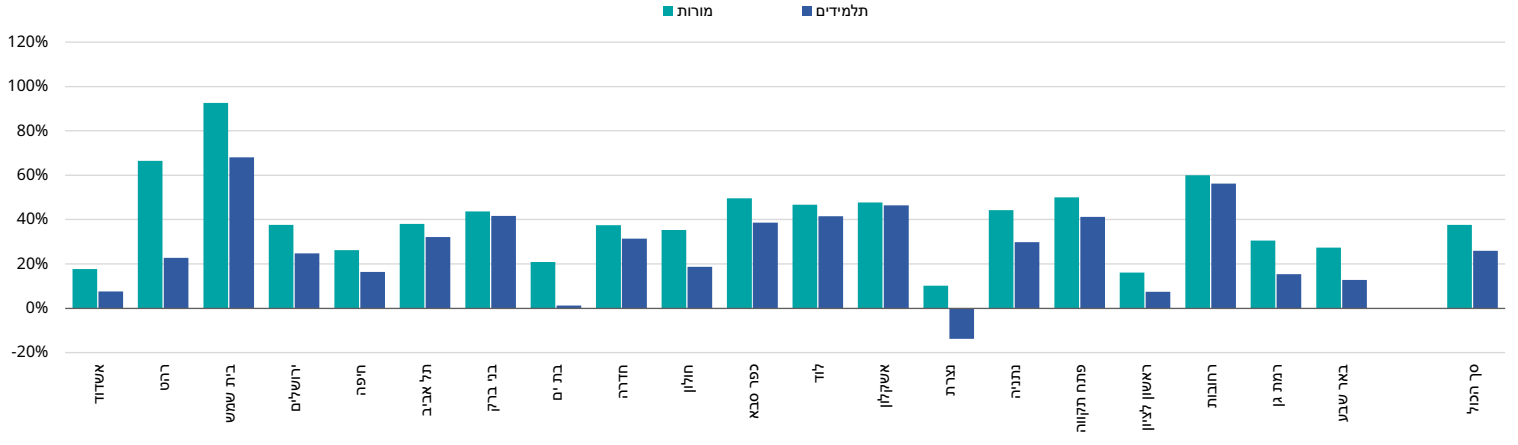
באחוזים



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

תרשים 7. שיעור השינוי במספר המורות והתלמידים ב-20 הערים הגדולות בישראל, תשע"ב–תשפ"ד (2012–2024)

באחוזים

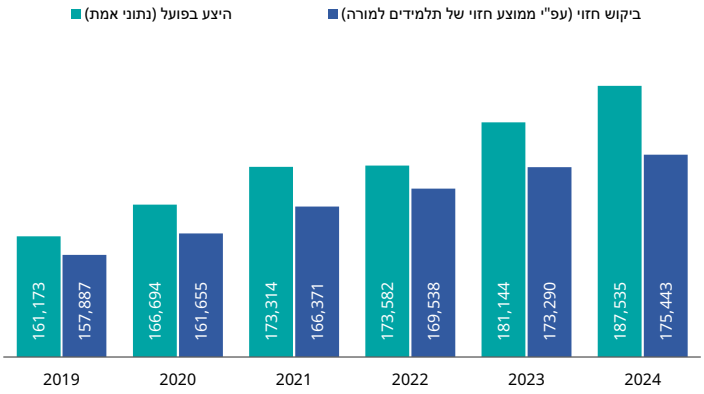


מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

היצע המורות בפועל והביקוש החזוי

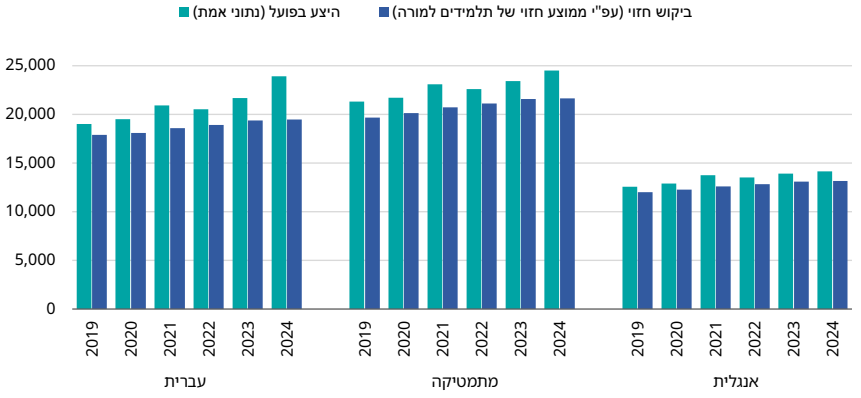
דרך אחרת לבחון את השאלה אם קיים מחסור במורות היא להשוות את מספר המורות בפועל בשנה מסוימת לביקוש החזוי לאותה השנה בהתבסס על ממוצע התלמידים למורה. עשינו זאת עבור השנים תשע"ט–תשפ"ד, הן ברמה הכללית (תרשים 8) והן בחלוקה למקצועות הלימוד העיקריים – עברית, מתמטיקה ואנגלית (תרשים 9). לצורך הערכת הביקוש החזוי למורות לכלל המערכת התבססנו על תחזית מספר התלמידים הממוצע למורה לאותן שנים על פי "ממוצע נע" של מספר התלמידים למורה בשנים תשע"ד–תשע"ח, וכך גם לגבי מקצועות הלימוד העיקריים. תרשימים 8 ו-9 מראים שגם ברמה הכוללת וגם בחלוקה לפי מקצועות ההיצע בפועל גדול מהביקוש בכל שנה, והפער אף הולך וגדל עם השנים.

תרשים 8. ההיצע בפועל והביקוש החזוי למורות: סימולציה לשנים תשע"ט–תשפ"ד (2019–2024)



הערה: הנתונים בתרשים הם עבור מורות בבתי הספר (כיתות א'-י"ב), ללא גננות.
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

תרשים 9. ההיצע בפועל והביקוש החזוי למורות לעברית, מתמטיקה ואנגלית: סימולציה לשנים תשע"ט–תשפ"ד (2019–2024)

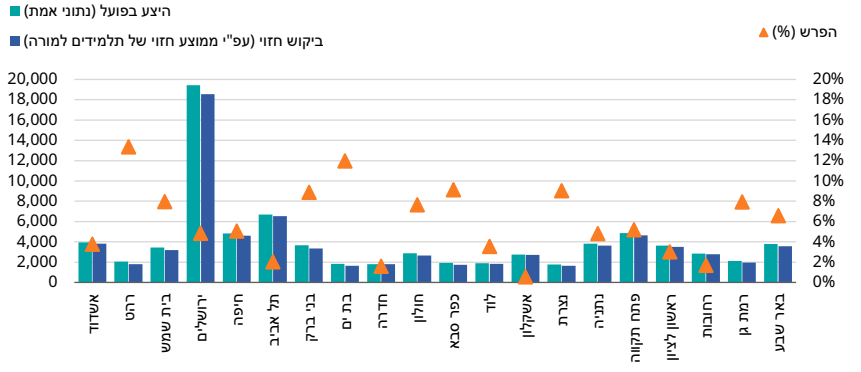


הערה: הנתונים בתרשים הם עבור מורות בבתי הספר (כיתות א'-י"ב), ללא גננות.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

תרשים 10 מציג סימולציה לביקוש החזוי לעומת ההיצע בפועל ב-20 הערים הגדולות בישראל לשנת תשפ"ד. ניתן לראות שבכל הערים ההיצע בפועל גדול מהביקוש החזוי.

תרשים 10. ההיצע בפועל לעומת הביקוש החזוי לשנה"ל תשפ"ד (2024): סימולציה על 20 הערים הגדולות בישראל

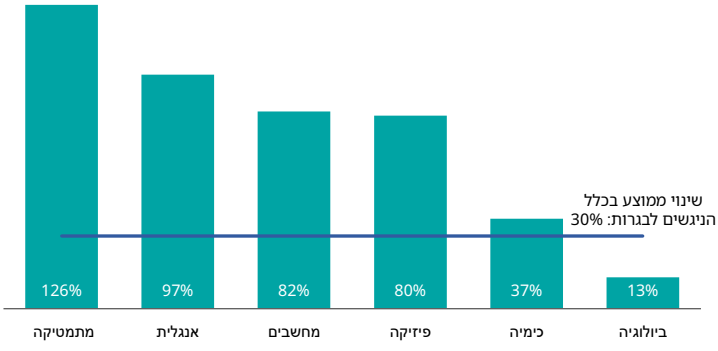


מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

המחסור במורות לאנגלית ולמקצועות מדעיים

לבסוף נתייחס לטענה שהמחסור במורות בולט במיוחד באנגלית ובמקצועות המדעים. כדי לברר אם יש ממש בטענה זו בדקנו את השינוי במספר התלמידים שנבחנו במקצועות אלו ברמת חמש יחידות לימוד בהשוואה לשינוי בכלל הנבחנים במקצועות אלו לאורך עשור, משנת תשע"ג ועד תשפ"ג (2013–2023). כפי שניתן ללמוד מתרשים 11, למעט בביולוגיה, מספר הנבחנים בבגרות ברמה מוגברת גדל בתקופה זו בשיעור גבוה ממספר נבחני הבגרות הכולל באותן שנים: בעוד מספרם הכולל של נבחני הבגרות גדל בכ-30%, במתמטיקה 5 יח"ל גדל מספר הנבחנים ב-126%, באנגלית 5 יח"ל ב-97%, במחשבים 5 יח"ל ב-82%, בפיזיקה 5 יח"ל ב-80%, ובכימיה 5 יח"ל הוא גדל ב-37%. מתוצאות אלו ניתן להסיק אפוא שגם כאן אין מחסור במורות, שכן גידול מרשים שכזה במספר הנבחנים ברמה מוגברת לא היה מתאפשר ללא פתיחת כיתות וקבוצות לימוד נוספות ותוספת של אלפי מורות ללמד בהן.[14]

תרשים 11. שיעור השינוי במספר הניגשים לבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל באנגלית ובמקצועות מדעיים, תשע"ג–תשפ"ג (2013–2023)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב, ודוד מעגן, הלמ"ס | נתונים: הלמ"ס (עיבוד מיוחד)

14 מנתונים שהעמידה לרשותנו הלמ"ס עולה ששיעור הגידול במספר המורות במקצועות אלו היה גבוה בהרבה משיעור הגידול במספר התלמידים.

הניתוחים שהוצגו לעיל מחזקים את הטענה שהשמענו כמה וכמה פעמים בעבר: ברמה הכלל-מערכתית נראה שאין מחסור במורות. יתרה מזו, כשמתגלים מחסורים נקודתיים המערכת מצליחה למצוא פתרונות כגון גיוס מורות שהוכשרו במגזרי הכשרה שונים. לאור הנתונים, אם כן, לא ברור מדוע כל הגורמים הנוגעים בדבר – החל במשרד החינוך, עבור בארגוני המורים וכלה בתקשורת – ממשיכים לדבר על מחסור במורות.

דוח ועדת שפירא: מערכת החינוך בראי החינוך המיוחד[15]

פרסום המלצות ועדת שפירא במרץ 2025 עשוי להתברר כאחד האירועים החשובים בתולדות מערכת החינוך. ההמלצות דומות בחשיבותן ובהיקפן להמלצות דוח ועדת רימלט (1971), שהביאו לרפורמה הגדולה לשינוי מבנה מערכת החינוך בראשית שנות השבעים, ולדוח ועדת דברת (2004), שהביא לשינוי במבנה העבודה של ציבור המורות בישראל. ועדת שפירא מונתה ב-2023 על ידי שר החינוך יואב קיש על מנת להתמודד עם האתגרים הנובעים מהגידול המואץ במספר הזכאים והזכאיות לשירותי חינוך מיוחד. הדוח שהגישה הוועדה מגלם תפיסה רחבה הרבה יותר, שלפיה יש לשנות מן היסוד שתי קונספציות מרכזיות שמנחות כיום את מערכת החינוך בישראל. האחת היא זו שמקנה לחינוך היסודי והעל-יסודי חשיבות רבה יותר מאשר לחינוך הקדם-יסודי – תפיסה שבאה לידי ביטוי בחלק היחסי הנמוך יותר של התקציב לגיל הרך בהשוואה לשאר שכבות הגיל (ראו תרשימים 2–3 לעיל); והשנייה היא זו שמעדיפה כיתות גדולות הזוכות למספר רב של שעות עבודה של מורות על פני כיתות קטנות יותר עם מספר שעות עבודה קטן יותר. בנושא הראשון הדוח קובע שיש "להפוך את הפירמידה" ולהעניק חשיבות רבה יותר לחינוך הקדם-יסודי.[16] אשר לגודל הכיתות במערכת החינוך, הדוח ממליץ להקטין את הכיתות מהגן ועד לכיתה ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה – מהלך שיתאפשר מבחינה תקציבית וכוח האדם הנדרש על ידי הקטנת מספר שעות העבודה לכיתה. להלן נעמוד בקצרה על דרך עבודת הוועדה ונתמקד בהמלצה להגביל את מספר התלמידים בגני הילדים ובכיתות א'–ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה.

15 כותב פרק זה היה חבר בצוות ההיגוי של ועדת שפירא והשתתף בכל עשרות ישיבות הצוות. פרק זה מתייחס לחלקים מתוך מסמך ההמלצות של הוועדת. הדברים מוצגים כפי שנראו על ידי החתום מטה בלבד.

16 במסמך זה לא נדון בנושא של "היפוך הפירמידה", שראוי לתיאור מפורט משל עצמו.

הוועדה פעלה בישיבות מליאה ובתתי-ועדות נושאיות ובסך הכול מנתה קרוב למאתיים חברים וצוות היגוי שהורכב ברובו מאנשי משרד החינוך, וכלל נציג של אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגה של מרכז השלטון המקומי, נציג של איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות ואת כותב פרק זה.[17] דיוני הוועדה התבססו ברובם המכריע על נתונים שסיפק משרד החינוך, בעיקר מינהל כלכלה ותקציבים והאגף לחינוך מיוחד.

הסיבות להקמת הוועדה והעיקרון שהנחה את עבודתה

משימתה העיקרית של הוועדה הייתה להציע דרכים להתמודדות עם שני אתגרים מרכזיים: שיעורי השילוב הנמוכים של תלמידי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, והגידול המהיר במספר התלמידים והתלמידות שזכאים לשירותי חינוך מיוחד, על כל ההשלכות הנלוות לכך.

- **שיעורי השילוב הנמוכים בחינוך הרגיל.** שיעור התלמידים והתלמידות המאובחנים עם צרכים מיוחדים המשולבים במערכת החינוך הכללית בישראל עומד על 60% בלבד, לעומת יותר מ-90% ברוב המדינות המפותחות. למרות התועלת הגלומה בשילוב לתלמידים ולחברה כולה, שהוכחה במחקרים רבים, לא ניכר שום שיפור בשיעורי השילוב זה לפחות עשור, וזאת בניגוד להמלצות ועדת דורנר ובניגוד לתקוותם של יוזמי תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד.[18]

- **הגידול המהיר בשיעור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד.** לקצב הגידול המהיר של אוכלוסיית התלמידים והתלמידות המאובחנים בישראל אין אח ורע כמעט בשום מדינה בעולם.[19] גידול זה יוצר קושי לגייס צוותי הוראה וטיפול לגנים ובתי ספר ביישובים מסוימים – כפי שבא לידי ביטוי לאחרונה בהצעת משרד החינוך לקצר את יום הלימודים בגני החינוך המיוחד – וגובה חלק גדל והולך מתקציב משרד החינוך. בשנת 2025 לבדה גדל מספר התלמידים המאובחנים עם צרכים מיוחדים ב-20% (נוטקין, 2025). באותה שנה גדל תקציב החינוך המיוחד ב-26% ביחס לתקציב 2024 (לעומת גידול של 7% בלבד בתקציב הכולל של משרד החינוך), והגיע לכ-20% מתקציב החינוך כולו, בעוד תלמידי החינוך המיוחד מהווים כ-10%–12% מכלל התלמידים במערכת.

17 בוועדות המשנה הנושאיות ובמליאה השתתפו גם נציגים ממשרדי ממשלה אחרים, מארגוני המורים ומעמותות הורים ואנשי אקדמיה בכירים, וכן נציגים מחברת הייעוץ ארנסט אנד יאנג (EY).

18 ראו דוח ועדת דורנר, הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל; חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 11), התשע"ח-2018.

19 סקוטלנד היא יוצאת דופן בהקשר זה. לאחרונה פורסם ששיעור התלמידים המסווגים עם צרכים מיוחדים במדינה כמעט הכפיל את עצמו בעשור האחרון – מ-22.5% בשנת 2015 ל-43% ב-2025 (לעומת 19.6% באנגליה ב-2025). שיעור זה נמצא במגמת עלייה מאז חוקק ב-2004 החוק בדבר הגברת השילוב (BBC, 2025).

בשלב מוקדם מאוד של עבודת הוועדה קבעו יו"ר הוועדה וחבריה כי **הדרך היחידה להתמודד עם אתגרים אלו היא על ידי טיוב המענים והסביבה החינוכית בחינוך הכללי**. "כל זמן שקיימים פערים בשירות הניתן לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בחינוך הכללי לעומת השירות הניתן להם בחינוך הנפרד, כפי שקורה כיום, שום אמצעים בירוקרטיים של ועדות כאלה או אחרות לא ימנעו מהורים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים להעדיף את החינוך הנפרד. זה נכשל בעבר וייכשל גם בעתיד" (ועדת שפירא, 2025, עמ' 5).

במילים אחרות, להערכת חברי הוועדה, כל עוד לא יהיה שיפור במענה החינוכי של החינוך הכללי, יותר ויותר הורים לילדים עם צרכים מיוחדים יעדיפו לשלוח אותם למסגרות נפרדות. כאשר החינוך הכללי ישתפר, תלמידי חינוך מיוחד ברמת תפקוד לימודי וחברתי גבוהה יחסית[20] יבחרו ללמוד בכיתה רגילה עם חבריהם לשכונה ובקרבת מקום מגוריהם. לסחרור הזה – הגידול המהיר באוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד הגורר צורך בהגדלת התקציבים וכוח האדם שיש לספק לה – יש השלכות הן על מערכת החינוך המיוחד, שכיום תפוסה על ידי תלמידים עם צרכים מיוחדים ברמת תפקוד גבוהה יחסית שיכלו ללמוד בכיתה רגילה; והן על מערכת החינוך הרגיל, שצריכה לספק מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות גדולות ללא תמיכה מקצועית מספקת.

בעת גיבוש ההמלצות עמדה לנגד עיניהם של חברי הוועדה רק מגבלה קשיחה אחת: כוח האדם. מגבלות אחרות, כגון אילוצים תקציביים, חוקיים או פרופסיונליים – קשים ככל שיהיו – נתפסו בעיניהם כמגבלות שאפשר וצריך להתגבר עליהן. אף שכמעט לכל אחד מחברי הוועדה היו הסתייגויות מהמלצה כזאת או אחרת, הייתה הסכמה גורפת שיש לאמץ את כל ההמלצות כמקשה אחת.

ההמלצה להקטנת גודל הכיתה

מייד בראשית עבודת צוות ההיגוי הובאו לעיונו שני מסמכים שבהם עלה נושא גודל הכיתה. המסמך הראשון שהונח על שולחן הדיונים ב-6.7.2023 היה מסמך שנכתב במרכז טאוב.[21] המסמך המליץ על **הקטנת הכיתות במקביל להקטנת מספר שעות העבודה המוקצות לכיתה, מה שיאפשר לבצע את המהלך ללא תוספת של מורות**.

20 הקושי הוא בכך שכיום אין כלי למדידת כושר תפקוד לימודי וחברתי. לאחר הכנסת תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד נעשה ניסיון לפתח כלי כזה על ידי ראמ"ה, אך הוא לא צלח.

21 המסמך, שכותרתו "האם אפשר להפוך את הלמידה בכיתות קטנות לשגרה?" נכתב על ידי על בסיס מחקר אחר שפורסם ב-2020 על מערכת החינוך בזמן משבר הקורונה (בלס, 2020), והוצג בפגישה עם מנכ"לית משרד החינוך ד"ר דלית שטאובר ב-15.2.2023.

המסמך השני הוכן במשרד החינוך והוגש לוועדה ב-1.8.2023.[22] הוא כלל ניתוח של המצב הקיים, סקירה של התמודדות עם סוגיות שונות של החינוך המיוחד בארבע מדינות בעולם ובסופו הוצגו כמה פתרונות, בהם הקטנת הכיתות לגודל מרבי של 25 תלמידים בכיתה בבתי הספר (ללא התייחסות לגודל הכיתה בגני הילדים) ובלא שנגע בשאלת מספר שעות העבודה המוקצות כיום לכיתה. לוועדה הוגשו גם שתי עבודות שנעשו בישראל בנושא גודל כיתה. האחת היא סקירת מחקרים שעסקו בגודל כיתה וביחס בין מספר התלמידים למורה שערך משרד החינוך, אשר קבעה בין השאר כי רוב המחקרים אינם תומכים בטענה שאין קשר בין גודל כיתה ובין הישגים לימודיים (אשר, 2014, 7). עוד נאמר באותה סקירה שעל מנת שהקטנת הכיתות תהיה אפקטיבית היא חייבת להיות מלווה בהשקעה בשכלול פרקטיקות ההוראה והתאמתן להוראה בכיתות קטנות, וכן שאין תועלת בהקטנה מינורית בלבד של הכיתות אלא רצוי להקטין אותן ל-20 תלמידים ומטה. העבודה השנייה שהוגשה לוועדה היא פרק מתוך ספר שפורסם במרכז טאוב לפני שנים אחדות, העוסק בגודל הכיתות בבתי הספר (איילון ואחרים, 2019).

לאחר דיונים רבים גובש בוועדה מסמך ובו ארבע חלופות שנוגעות לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים. החלופה הראשונה היא זו שהציע משרד החינוך, שבגרסתה הסופית כללה גם הערכת עלות ליישומה המלא – 16.5 מיליארד ש"ח, מהם 9.5 מיליארד שמיועדים להעסקת מורות נוספות, ו-7 מיליארד ש"ח שמיועדים לבניית 7,000 כיתות לימוד.[23] החלופה כללה את המרכיבים הבאים:

- צמצום מספר התלמידים המרבי בכיתה – בחינוך היסודי מ-32 ל-25 תלמידים ובחטיבות הביניים מ-37 ל-25 תלמידים בכיתה.
- הפחתת תקן השעות הבסיסי – בחינוך היסודי מ-32 שעות שבועיות ל-28 ש"ש ובחטיבות הביניים מ-34 ש"ש ל-30 ש"ש.
- ביטול חלק גדול מכיתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים.
- תוספת 20 ש"ש שבהן תהיה מורה שנייה בכיתה.[24]

22 המסמך התייחס לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים. בשקף שהתייחס ללוחות הזמנים לביצוע הוזכרו גם גני הילדים, שבהם הביצוע יתחיל שלוש שנים מאוחר יותר. מסמך זה שימש בסיס לחלופה שהגיש לבסוף משרד החינוך לוועדה במרץ 2024.

23 לאורך כל דיוני הוועדה הערים משרד החינוך את העלות של בניית כיתה חדשה במיליון ש"ח. בשלב מאוחר יותר נטען כי העלות למעשה גבוהה יותר. תחשיבי הוועדה התבססו על ההערכה של מיליון ש"ח לכיתה.

24 תוספת זו שקולה ליותר מחצי משרה של מורה (משרה מלאה היא 36 ש"ש) ובמונחים תקציביים משמעותה כ-180,000 ש"ח (לפי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים, בשנת תשפ"ג עמדה העלות המשוקללת של ש"ש אחת ביסודי ובחט"ב על 9,041 ש"ח).

- תוספת 2 ש"ש לייעוץ חינוכי.
- תוספת סייעות – משרת סייעת לכל 4 כיתות בבית הספר.
- הכפלה של שעות השילוב (מ-7.7% ל-15%).
- מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע.

להצעה זו היו כמובן היבטים חיוביים רבים, כמו הקטנת הכיתות ודרך זה טיוב המענה לתלמידים, שיפור רווחת התלמידים, שיפור רווחת המורות ואיכותן, הגדלת היקפי הסיוע המקצועי, והשוואת התנאים בחינוך הרגיל לתנאים בחינוך המיוחד והפיכתו לאטרקטיבי יותר מהחינוך המיוחד הנפרד. עם זאת, יישומה של ההצעה כרוך הן בהגדלה מסיבית של מספר המורות – בניגוד למגבלה שהוועדה קבעה לעצמה – הגוררת עלות תקציבית גבוהה מאוד, והן בעלויות בינוי גבוהות.

שלוש החלופות האחרות נבדלו מן החלופה של משרד החינוך בעיקר בכך שהן לא כללו את המרכיב היקר ביותר – תוספת 20 ש"ש לכיתה. הן נבדלו זו מזו בעיקר בשיעור הקטנת הכיתות ובמרכיבים הנוגעים לאופן השילוב של תלמידי החינוך המיוחד בבתי הספר הכלליים. היעדר ההצעה להוסיף 20 ש"ש לכיתה בחלופות אלו עשה אותן אפשריות ליישום מבחינת כוח האדם ועלויות השכר, והרכיב התקציבי העיקרי ביישומן היה עלויות הבינוי, שהיו גבוהות יותר ככל שירד מספר התלמידים המרבי בכיתה.[25]

מאז ומתמיד, הנימוק המרכזי כנגד צמצום מספר התלמידים בכיתה היה עלותו הגבוהה של מהלך כזה, המורכבת מעלויות בינוי ומעלות העסקתן של אלפי מורות נוספות. נימוק נוסף הוא שהביקוש המוגבר למורות עלול להביא להורדת הרמה הכללית של כוח האדם בהוראה, ועקב כך לפגיעה בתוצאות הלימודיות והחינוכיות, ולנדידה של מורות טובות מבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מבוססות, תהליך שיעמיק את הפערים בחינוך. ואולם המסמך של מרכז טאוב, שהרעיונות שבבסיסו התגבשו עוד בימי הקורונה על רקע הדרישה לריחוק חברתי, הראה שישנה אפשרות להקטין את הכיתות תוך שימוש בכוח האדם הקיים וללא הגדלה מסיבית של מספר המורות.

אשר לסוגיית הבינוי, נראה שגם הטענה בדבר העלויות הגבוהות מוגזמת במידה רבה, משום שהיא מבוססת על תפיסה שגויה מעיקרה שלפיה עלות הבינוי היא תוצאה של הכפלת מספר הכיתות הנוספות הדרושות במיליון ש"ח, מחיר בנייתה של כיתה חדשה על פי הערכות משרד החינוך. אולם מדובר באומדן מופרז, מכמה סיבות.

25 אף אחת מהחלופות הללו לא עסקה בילדים בני 3–5. קבוצה זו נדונה בחלק אחר של הדוח.

ראשית, עלות הבינוי של כיתה חדשה כוללת רכיבים נוספים מעבר לבנייה עצמה, כגון תכנון, פיתוח הקרקע, הקמת חדרי ספח, מתקני ספורט, מעבדות וכדומה, אך מכיוון שלרוב מדובר בבתי ספר קיימים, חלק מהרכיבים הללו אינם נחוצים. שנית, ברבים מבתי הספר הצטמצם מספר התלמידים ועקב כך התפנו חדרי לימוד, ואפשר להשתמש בהם ליישום המהלך. ושלישית, אפשר להקטין את שטח הכיתות החדשות משום שהן אמורות לאכלס כ-20 תלמידים בממוצע ולא קרוב ל-30, כמו רוב הכיתות כיום. ואמנם, האומדן שאליו הגיעה הוועדה, שהתבסס בין השאר על חוות דעת אדריכלית עצמאית, היה נמוך בהרבה מההערכות הראשוניות.

בסופו של דבר, לאחר דיונים ולבטים רבים המליצה הוועדה להקטין את הכיתות לגודל ממוצע של 19 תלמידים בכיתה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (לוח נ'2 בנספח) ובגני הילדים. המהלך ילווה בצמצום משמעותי של מספר שעות התקן הבסיסי לכיתה – מ-31 ל-25 בחינוך היסודי ומ-34 ל-28 בחטיבת הביניים – ולכן לא יצריך העסקת מורות נוספות.[26] עלות התוספת של כ-20,000 כיתות בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים וכ-8,000 כיתות גן הדרושה ליישום התוכנית נאמדה בכ-14 מיליארד ש"ח. אמנם זהו סכום לא מבוטל, אך בהתחשב בתועלות החינוכיות הצפויות ובחיסכון הכלכלי בטווח הארוך, רוב חברי הוועדה סברו שההשקעה ראויה בהחלט. אם כדאי להשקיע 20 מיליארד ש"ח ברכבת קלה מפתח תקווה לבת ים, בוודאי כדאי להשקיע 14 מיליארד ש"ח בתשתיות החינוך.

המלצה זו של הוועדה מעידה על שינוי תפיסה מהפכני, אשר משקף את ההבנה שהקטנת הכיתות אינה כרוכה בהכרח בהגדלת מצבת כוח האדם במערכת.

26 עדיין תידרש תוספת מסוימת של גננות, אך הדוח הדגים כיצד ניתן לעשות זאת.

סיכום

מערכת החינוך מתמודדת כיום עם אתגרים במגוון תחומים. אולם כפי שמרמזת כותרת הפרק הזה – "על משברים אמיתיים ומדומים במערכת החינוך" – לא כל סוגיה שמעסיקה את מערכת החינוך ראויה בעינינו להיקרא "משבר". בפרק זה עסקנו בשני משברים אמיתיים – הגידול העצום והבלתי מידתי בשנים האחרונות במספר תלמידי החינוך המיוחד ובתקציב המוקצה להם, שחלקו בסך התקציב של משרד החינוך גדֵל בקצב מדאיג; ומשבר קטן יותר אך עדיין חמור – הגידול בחלקה של הרזרבה הגלויה והסמויה בתקציב משרד החינוך, המלווה בחוסר שקיפות ובהיעדר בקרה ופיקוח.

לצד זאת עסקנו בהרחבה בסוגיית המחסור במורות, שכבר שנים אינה יורדת מסדר היום הציבורי בישראל. כפי שהראינו, כל האינדיקטורים המשמשים לזיהוי מחסור במורות על פי הספרות המחקרית אינם מתקיימים בישראל, ולכן לטענתנו אין מדובר אלא ב"משבר מדומה". בישראל אין מחסור ברמה הכלל-מערכתית. יתרה מזו, גם בבדיקות שערכנו לפי ערים ולפי מקצועות וגם בסימולציות שערכנו על היצע המורות בפועל לעומת הביקוש החזוי נמצא שאין מחסור שכזה. כדי להבין מדוע בכל זאת בחלקים גדולים מהציבור רווחת תחושה שקיים מחסור במורות העלינו כמה השערות. בין היתר ציינו שפעמים רבות הסיקור התקשורתי ניזון מדיווחי מנהלות בתי הספר שבוחנות את המצב בשלב מוקדם מדי – בסוף שנת הלימודים ובמהלך החופש הגדול, בעוד הבדיקה צריכה להיעשות לאחר תחילת שנת הלימודים; וכמו כן העלינו את האפשרות שלאור הממצאים בדבר העלייה בשיעור המורות המשתלבות במגזר הוראה שונה ממגזר הכשרתן, בעיקר בחינוך הממלכתי העברי והממלכתי-דתי, ייתכן שדיווחי המנהלות מתייחסים ספציפית למחסור במורות שהוכשרו במוסדות התואמים את רוחו האידיאולוגית והדתית של בית הספר.

לבסוף סקרנו בקצרה את המלצות ועדת שפירא שבחנה את החינוך בראי החינוך המיוחד, תוך התמקדות בהמלצה להגביל את מספר התלמידים בכיתה מגן הילדים ועד כיתה ט' לממוצע של 19 תלמידים בכיתה. המלצות הוועדה הן ללא ספק מהפכניות ויכולות לשמש מסד להתמודדות עם הקשיים המתעוררים עקב הגידול בחלקו של החינוך המיוחד בכלל מערכת החינוך בישראל.

מקורות

איילון, ח', בלס, נ', פניגר, י', ושביט י' (2019). האם יש טעם לצמצם את גודל הכיתות בבתי הספר? (פרק 6), בתוך **אי שוויון בחינוך: ממחקר למדיניות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ארליך רון, ר', וגינדי, ש' (2020). שונות ושייכות של מורים חוצי גבולות על רקע עדה ודת. **סוגיות חברתיות בישראל, 29**(2), 343–368.

אשר, א' (2014). **גודל כיתה ויחס תלמידים למורה – סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר**. משרד החינוך, לשכת המדען הראשי.

בלס, נ' (2024). מערכת החינוך בישראל 2020–2024: מערכת שמרנית במציאות תזזיתית. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2024** (עמ' 193–225). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ' (2020). מערכת החינוך בישראל בזמן משבר הקורונה: שלושה מתווים חלופיים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020** (עמ' 363–387). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ', וקוגן, י' (2014). **תקציב משרד החינוך בשנים 2000–2014: מגמות ובעיות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בר, א', ומשה, נ' (2025). **מבט על התקציב: סקירה תמציתית של תקציבי משרדי הממשלה – תקציב משרד החינוך**. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

בר-אלי, א', וטוקר, נ' (2024, 31 בדצמבר). מעות חנוכה: כשהקואליציה רועדת – מעבירים 4.5 מיליארד שקל בתוך שעתיים. **דה מרקר**.

דורי, א' (2025, דצמבר 2025). ועדת הכספים מעבירה מיליארד שקל לחינוך החרדי, רגע לפני סוף שנת התקציב. **גלובס**.

ועדת דברת (2005). **כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל: התוכנית הלאומית לחינוך**.

ועדת רימלט (1971). **דין וחשבון הועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל תשכ"ו–תשכ"ח**.

ועדת שפירא (2025). **החינוך בראי החינוך המיוחד: המלצות**. משרד החינוך.

טרבלסי חדד, ת' (2025, 24 באוגוסט). שבוע לפני פתיחת שנת הלימודים: יותר מ-1,500 מורים עדיין חסרים. *Ynet*.

מבקר המדינה (2018). משרד האוצר: רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה – תקצוב, ניצול ושקיפות. בתוך **דוח ביקורת שנתי 68ב** (עמ' 237–334). משרד מבקר המדינה.

מעגן, ד', ובלס, נ' (בהכנה). **"מורות חוצות גבולות" ותרומתן להתמודדות עם אתגרים בגיוס מורות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נוטקין, ר' (2025, 30 ביוני). סיכום שנה"ל תשפ"ה: מספר התלמידים בחינוך המיוחד זינק ב-20 אחוז. **שווים**.

סלע, א' (2025). עם מאות מורים חסרים, ובצל המלחמה המתמשכת: 2.5 מיליון תלמידים הגיעו לפתיחת שנת הלימודים. **וואלה**.

BBC (2025, December 9). Pupils needing additional support hits new high of 43%. *BBC*.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science, 312*(5782), 1900–1902.

Heckman J. J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics, 94*(1–2), 114–128.

Heckman, J. J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review, 103*(6), 2052–2086.

OECD (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

OECD (2025). *Education at a glance 2025: OECD indicators*. OECD Publishing.

נספח

לוח נ'1. השתלבות מורות ערביות בחינוך הממלכתי העברי

	מורות ערביות בחינוך הממלכתי העברי – סך הכול	אחוז מתוך המורות בחינוך הממלכתי העברי	מהן: מורות חדשות	אחוז מתוך המורות החדשות בחינוך הממלכתי העברי
2010	343	0.6%	64	2.1%
2011	418	0.6%	81	1.8%
2012	491	0.7%	84	1.7%
2013	533	0.8%	60	1.1%
2014	604	0.8%	78	1.5%
2015	675	0.9%	101	1.9%
2016	1,104	1.3%	288	3.9%
2017	1,253	1.5%	202	3.0%
2018	1,435	1.6%	211	3.2%
2019	1,609	1.8%	230	3.6%
2020	2,013	2.1%	396	5.5%
2021	1,683	1.9%	329	5.2%
2022	2,065	2.3%	397	6.3%
2023	2,703	2.9%	628	9.1%
2024	3,108	3.3%	514	7.5%
2025	3,984	4.0%	468	6.9%

מקור: מעגן ובלס (בהכנה)

לוח נ'2. החלופה שהתקבלה על ידי ועדת שפירא

חלופה 4 – שיפור החינוך הרגיל לצד מהלך רחב-היקף בדגש על השכיחות הגבוהה בלבד	
שדרוג רמת השירות בחינוך הרגיל + הקלת בירוקרטיה	כיתות קטנות – מקסימום **23** ילדים בכיתה, טווח **17–24** (ממוצע 19.5 בהשוואה ל-27 ביסודי ו-33 בחט"ב)
	שימור הצוותים המומחים הקבועים במתי"אות או בבתי הספר (**שימור סלי שח"מ** הקיימים היום)
	צוות מומחים קבוע בבי"ס (כ-4 משרות בממוצע) – הגדלת שעות שילוב פי 2 (מ-7.7% ל-15%)
	סיוע גמיש נוסף כגון: משרה מקצועית נוספת לבי"ס **/** 2 עוזרי חינוך לבי"ס **/** סל תיקון עיוותים מחוזי גמיש
	צוות סייעות קבוע בבי"ס (משרת סייעת לכל 4 כיתות)
	תקנון הייעוץ החינוכי בכל בית ספר – שעתיים לכיתה **(+ 1 שעה תוספת + 1 שעה – איגום משעות טיפוח)**
	פישוט תהליכים – ביטול רוב הוועדות וצמצום בירוקרטיה
מקורות מרכזיים ושינויים בחינוך המיוחד + בחינוך הרגיל	איגום כל הכיתות המיוחדות בבתי ספר לחינוך רגיל **בשכיחות גבוהה בלבד בשלב הראשון**
	איגום כל הסלים האישיים **בשכיחות גבוהה בלבד + בהפרעות נפשיות**
	הותרת בתי הספר לחינוך מיוחד עבור הילדים המורכבים ביותר
	הפחתת ש"ש בסיסי לכיתה (מכ-31 ביסודי **ל-25**, מכ-34 בחט"ב **ל-28**)
	המרה של שעות יוח"א למודל הפעלה של צהרונים
	המרת כל השעות הפרטניות לשעות פרונטאליות לכל דבר ועניין (4.5 שעות בממוצע)
	מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע
משמעות תקציבית ביישום מלא (לפני הפחתות עתידיות בחנ"מ): מאזן מבחינה תקציבית בשוטף וצורך בבינוי של כ-10,000 כיתות לימוד בעלות של כ-10 מיליארד ש"ח	

מקור: ועדת שפירא, טיוטת ביניים לדיון (מסמך פנימי)

תקציר מנהלים

סרדינים בגן ילדים: השפעת הצפיפות בגני ילדים בחינוך הרגיל על השתתפות במסגרות נפרדות לחינוך מיוחד

שרית סילברמן ונחום בלס

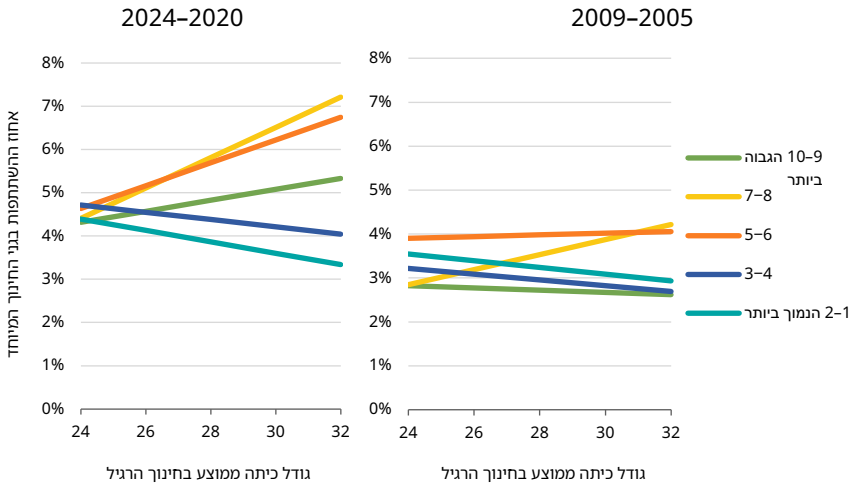
תופעת הצפיפות בכיתות הגן בחינוך הרגיל עומדת במוקדו של מחקר זה. נמצא כי היא מביאה הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים לשלוח את ילדיהם למסגרות נפרדות לחינוך מיוחד, בייחוד בחינוך הממלכתי העברי וברשויות מבוססות מבחינה חברתית-כלכלית. עורכי המחקר קוראים לקובעי המדיניות לפעול להקטנת הכיתות בגני החינוך הרגיל על מנת להרחיב את הזדמנויות השילוב עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים.

המחקר, שבחן את התופעה בשנים 2005–2024, חושף שינוי בקשר בין גודל הכיתה הממוצע בגני הילדים ברשויות המקומיות ובין שיעורי ההשתתפות במסגרות הנפרדות לחינוך מיוחד, עם הבדלים ניכרים הן בין רשויות ברמות חברתיות-כלכליות שונות והן בין מגזרים וסוגי פיקוח. תופעה זו, שכמעט לא הייתה קיימת בתחילת התקופה הנבדקת (2005–2009), הלכה והתרחבה לאורך שני העשורים האחרונים והיא בולטת במיוחד בחינוך הממלכתי העברי וברשויות ממעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה. כך, שיעורי ההרשמה למסגרות נפרדות בחינוך הממלכתי העברי בשנים 2020–2024 נעים בין 5.5% ברשויות עם כיתות הגן הקטנות ביותר לכמעט 8% ברשויות עם הכיתות הגדולות ביותר, לעומת שיעורים נמוכים בהרבה במגזרים וסוגי פיקוח אחרים; וברשויות המבוססות יותר (אשכולות 5–8) שיעורי ההרשמה מגיעים ל-4.5%–7%, לעומת שיעורים של כ-3%–4% ברשויות החלשות.

---

* ד"ר שרית סילברמן, חוקרת בכירה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב. המחקר המלא פורסם ביולי 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

הקשר בין גודל כיתה ממוצע בגני החינוך הרגיל ובין שיעורי ההרשמה לגני חינוך מיוחד, לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2005–2009 לעומת 2020–2024



מקור: שרית סילברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים משרד החינוך

לדברי החוקרים, הגידול בשיעורי ההשתתפות בגנים נפרדים לחינוך מיוחד פוגע במאמצים של משרד החינוך להגדיל את שיעור התלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בגנים רגילים, והם קוראים למשרד החינוך לפעול ללא דיחוי להורדת ממוצע התלמידים בגני החינוך הרגיל מ-30 כיום ל-19, כפי שהמליצה לאחרונה ועדת שפירא.

עוד מציינים החוקרים כי כיתות קטנות יותר בגני הילדים יכולות לקדם שילוב איכותי, שהוא מטרה חינוכית וחברתית חשובה, תוך יצירת יעילות כלכלית על ידי הפחתת הצורך במסגרות נפרדות יקרות. עם זאת, חשוב להדגיש ששיעורי ההשתתפות הנמוכים יותר במסגרות הנפרדות ברשויות החלשות ובחינוך הערבי והחרדי עשויים ללמד על נגישות מוגבלת יותר למסגרות נפרדות ולאו דווקא על דרישה נמוכה יותר. לכן, לצד הרחבת הזדמנויות השילוב יש להבטיח גישה שוויונית לשירותי חינוך מיוחד בכל קבוצות האוכלוסייה. לדבריהם, להקטנת גודל הכיתות בגנים בחינוך הרגיל יש תועלת כפולה: יצירת סביבות למידה איכותיות יותר עבור כלל התלמידים וצמצום ההפניה למסגרות נפרדות לחינוך מיוחד.

תקציר מנהלים

משבר החינוך המיוחד בגני הילדים: מספרים, מגמות ופערים

שרית סילברמן ונחום בלס

ממצאי המחקר המקיף על המשבר בחינוך המיוחד בשנים 2020 עד 2024 (תשפ"א עד תשפ"ד) מלמדים, בין היתר, על זינוק במספר הילדים המקבלים שירותי חינוך מיוחד בגנים, לצד פערים בין מגזרים ובין אשכולות חברתיים-כלכליים. זהו מחקר ראשון מסוגו המתמקד בילדים בגילי הגן – התקופה הקריטית ביותר להתערבות מוקדמת – ועומד על הנקודות הספציפיות המחייבות שינוי מדיניות.

גידול חריג במספר תלמידי החינוך המיוחד בגנים, לצד ירידה בחינוך הרגיל

במחקר נמצאה עלייה חדה במספר הילדים המקבלים שירותי חינוך מיוחד בשנים הנבדקות, מכ-42,000 בתשפ"א לכ-57,000 בתשפ"ד. כלומר, בתוך ארבע שנים בלבד גדל מספר הילדים המקבלים שירותי חינוך מיוחד בכ-36%. זוהי עלייה חדה במיוחד ביחס לגידול האוכלוסייה באותה תקופה, והיא מתרחשת לצד ירידה של כ-3% במספר הילדים בגני החינוך הרגיל ללא תלמידי שילוב. לדברי החוקרים, גידול זה הוא לא רק תוצאה של שינויים דמוגרפיים אלא הוא מעיד גם על בעיות מערכתיות באבחון ובהפניה לשירותים.

* ד"ר שרית סילברמן, חוקרת בכירה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך במרכז טאוב.

המחקר נערך במסגרת היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך, שפעילותה מתאפשרת בזכות תרומתן הנדיבה של קרן ברכה, קרן ון ליר, יד הנדיב וקרן משפחת שעשוע.

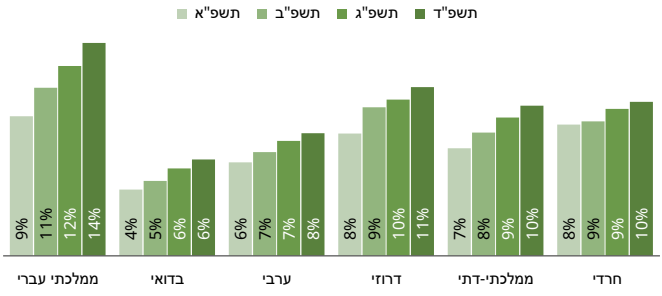
למרות מדיניות השילוב בגנים, מרבית הילדים עם צרכים מיוחדים עדיין לומדים במסגרות נפרדות

במהלך התקופה הנבדקת נרשמה עלייה דרמטית בשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בגנים רגילים באמצעות תמיכה אישית מותאמת (סל אישי) – מספר התלמידים המקבלים תמיכה זו גדל פי שניים. אף על פי כן, מדגישים החוקרים, גנים נפרדים של חינוך מיוחד הם עדיין המסלול העיקרי, והם משרתים כ-50% מהילדים בחינוך המיוחד.

אי-שוויון מערכתי: פערים חמורים בהרכב תלמידי החינוך המיוחד בין מגזרים וסוגי פיקוח

ממצאי המחקר מראים כי 60% מהילדים בגנים הנפרדים של החינוך המיוחד שייכים לחינוך הממלכתי העברי, לעומת 34% בחינוך הרגיל – ייצוג יתר משמעותי המעיד על פערים בין המגזרים בנגישות לשירותים אלו. לעומת זאת, מגזרים אחרים מיוצגים פחות ונשענים יותר על הסל המוסדי – תופעה שעשויה לנבוע ממחסור במסגרות נפרדות של חינוך מיוחד, מחסמים תרבותיים או מנגישות מוגבלת לאבחונים.

מגמות בהרשמה לגני החינוך המיוחד לפי מגזר וסוג פיקוח

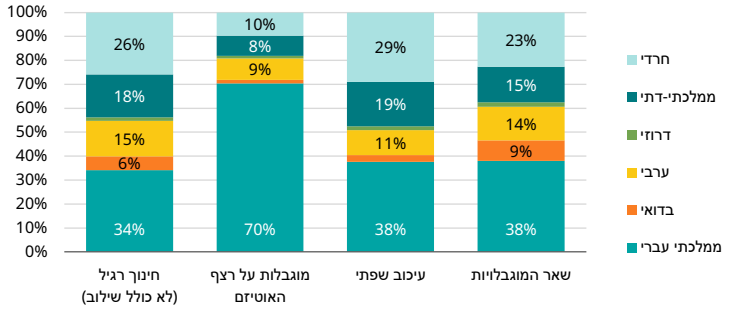


מקור: שרית סילברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

פערים דרמטיים בין תלמידים על הרצף האוטיסטי

70% מהילדים על הרצף האוטיסטי בחינוך המיוחד לומדים במסגרות בחינוך הממלכתי העברי, רובם מאזורים מאשכולות חברתיים-כלכליים בינוניים וגבוהים ומיעוטם מאזורים חלשים (אשכולות 1–2). לפי מחקר עדכני של מרכז טאוב על השגת אבני דרך בהתפתחות השפתית, ילדים למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך נמצאים בסיכון גדול יותר לעיכובים שפתיים, כך שלדברי החוקרים מדובר למעשה בפער כפול: האוכלוסיות שבסיכון הגבוה ביותר לעיכוב שפתי ולהתפתחות חריגה הן גם אלה שמיוצגות הכי פחות בחינוך המיוחד.

התפלגות התלמידים לפי מגזר וסוג פיקוח בקטגוריות מוגבלות בהשוואה לחינוך הרגיל, תשפ"ד



מקור: שרית סילברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

בין המלצות המחקר:

- חיזוק הקשר בין משרד הבריאות למשרד החינוך כדי לאפשר מעקב רציף אחר התפתחות הילדים מגיל לידה ועד הכניסה לגן.
- שימוש בנתוני טיפת חלב לחיזוי מוקדם של צרכים חינוכיים ולאיתור אוכלוסיות בסיכון.
- הרחבת הנגישות לשירותי אבחון והתערבות מוקדמת באזורים מוחלשים במטרה לצמצם את הפערים באבחון ובתמיכה.

תקציר מנהלים

מקורם של הפערים בתקצוב החינוך היסודי הרשמי

נחום בלס וחיים בלייך

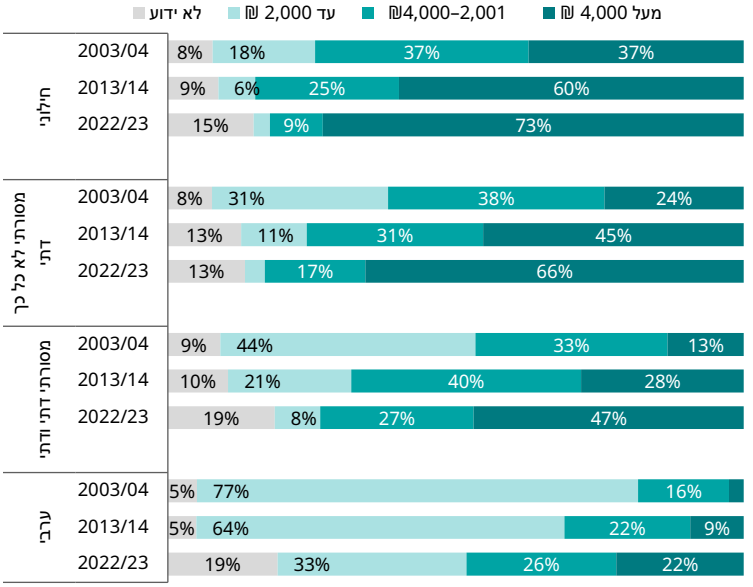
מחקר זה בחן את הסיבות לפערים בתקציב לכיתה ולתלמיד במערכת החינוך היסודי בין החינוך הממלכתי העברי, החינוך הממלכתי-דתי והחינוך הממלכתי הערבי בשנים 2014–2023.

המחקר בחן את הגורמים המרכזיים המשפיעים על תקצוב בתי הספר, בהם מדד הטיפוח של בית הספר, גודל בית הספר, יום לימודים ארוך וקיומן של כיתות נפרדות עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים, ובחן עד כמה הם משפיעים על ההבדלים בתקצוב בתי ספר ממגזרים וסוגי פיקוח שונים.

מדד הטיפוח. מדד הטיפוח מדרג את בתי הספר לפי הרמה החברתית-כלכלית הממוצעת של תלמידיהם. ככל שמדד הטיפוח גבוה יותר – כלומר האוכלוסייה חלשה יותר – כך ההקצאה לכיתה ולתלמיד גדולה יותר. היות שבמהלך התקופה שנחקרה השיפור במצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הדתית בישראל, שילדיה מתחנכים על פי רוב בחינוך הממלכתי-דתי, היה גדול יותר בהשוואה לשאר האוכלוסיות, הרי שתהליך זה פעל להקטנת ההקצאה לחינוך הממלכתי-דתי ולצמצום פערי התקצוב בינו ובין החינוך הממלכתי העברי.

נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל;
חיים בלייך, חוקר, מרכז טאוב. המחקר המלא פורסם במרץ 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

התפלגות ההכנסה לנפש במשקי בית של זוגות נשואים



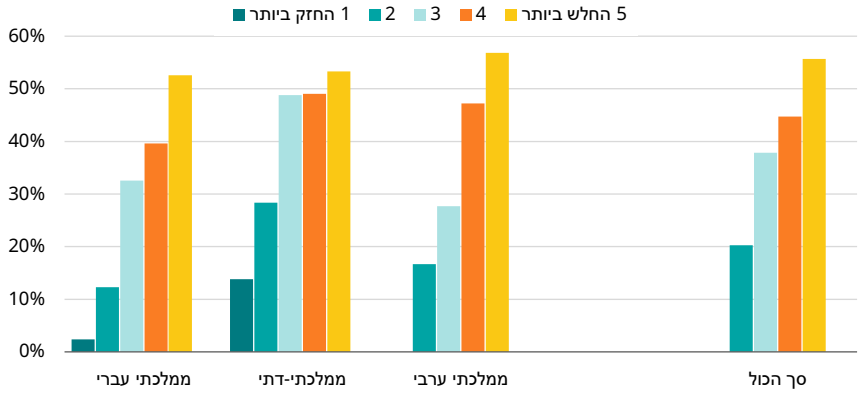
הערה: בסקר החברתי אין אפשרות לבחון משקי בית. לכן, לתורכי החישוב, בחנו נשואים בני 25–54.
מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, הסקר החברתי (שנים שונות)

גודל המוסד. ככל שבתי הספר קטנים יותר, התקצוב לכיתה – וביתר שאת התקצוב לתלמיד – גבוה יותר. הסיבה לכך היא שהמוסדות הגדולים מתאפיינים בכיתות שבהן יותר תלמידים בממוצע; מאחר שעל פי שיטת התקצוב עיקר התקציב מותנה במספר הכיתות ולא במספר התלמידים, התקציב לתלמיד במוסדות קטנים גבוה יותר. המחקר גם מראה שבמהלך התקופה חל צמצום ניכר במספר התלמידים בכיתה, וכיום כמעט אין כיתות שיש בהן יותר מ-36 תלמידים, וקטן מאוד מספר הכיתות המונות בין 32 ל-36 תלמידים.

חינוך מיוחד. ככלל, עצם קיומן של כיתות נפרדות לחינוך מיוחד אינו מעלה באופן ניכר את ההוצאה הממוצעת לכיתה בהשוואה למוסדות שאין בהם כיתות כאלה. עם זאת, בשל מספר התלמידים הקטן בכיתות לחינוך מיוחד, ההקצאה לתלמיד גדֵלה באופן ניכר.

יום לימודים ארוך. השתתפות בית הספר בתוכנית יום לימודים ארוך מקנה לו תוספת ניכרת של שעות עבודה של מורים, והדבר מתבטא בתקצוב גבוה יותר הן לכיתה והן לתלמיד. יום לימודים ארוך מופעל בעיקר בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה.

שיעור המוסדות המשתתפים בתוכנית יום לימודים ארוך, לפי מגזר וסוג פיקוח ולפי מדד הטיפוח, 2023



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

מגזר וסוג פיקוח. השפעת גורם זה באה לידי ביטוי בעיקר על ידי הוספת שעות תפילה ושעות רב בחינוך הממלכתי-דתי, והוספת שעות בחינוך הממלכתי הערבי במסגרת תוכניות חומש שנועדו בין השאר לחזק את החינוך במגזר זה.

למרות צמצום הפערים – החינוך הממלכתי הערבי ממשיך להיות מתוקצב פחות בהשוואה לחינוך היהודי, והחינוך הממלכתי-דתי מתוקצב גבוה יותר משאר חלקי המערכת

על פי תוצאות המחקר, במהלך התקופה הנחקרת הצטמצמו הפערים בין המגזרים וסוגי הפיקוח השונים. מהניתוח הרב-משתני עולה כי:

- הפער בתקצוב לכיתה בין החינוך הממלכתי העברי והחינוך הממלכתי-דתי הצטמצם מכ-5% בתחילת התקופה לכדי פער של פחות מ-2% בשנים האחרונות, ובמונחי תקצוב לתלמיד הוא הצטמצם מכ-9% לפער של פחות מ-3%.
- הפער בין החינוך הממלכתי-דתי לחינוך הממלכתי הערבי בתקצוב לכיתה הצטמצם עד שנת 2021, אך לאחר מכן חזר לרמתו בתחילת התקופה. בתקצוב לתלמיד הפער הצטמצם לאורך התקופה מכ-15% לכ-12%.

לדברי עורכי המחקר, נחום בלס וחיים בלייך, ניכרת מגמה של צמצום הפערים בין חלקי המערכת השונים בהקצאה לכיתה ולתלמיד. אולם בניגוד לתפיסה המקובלת בציבור, התרומה של מגזר וסוג פיקוח להסבר ההבדלים בתקצוב הייתה נמוכה למדי כבר לפני עשור, והיא ממשיכה להצטמצם על פני השנים. כמו כן, חשוב להבין שמערכת החינוך בישראל מתוקצבת בעיקר לפי נוסחאות תקצוב שקופות וגלויות, אבל מכיוון שכל נוסחת תקצוב היא ביטוי לתפיסת עולם חינוכית וחברתית מסוימת, הרי גם כאשר היא מבוססת על כללים גלויים לכאורה היא עדיין מאפשרת תעדוף של אוכלוסיות מסוימות על פני אחרות.

תקציר מנהלים

מקורם של הפערים בתקצוב חטיבות הביניים

נחום בלס וחיים בלייך

מחקר זה בוחן את היקף התקציבים שמקצה משרד החינוך לחטיבות ביניים ממגזרים וסוגי פיקוח שונים, ובודק אם ניתנת העדפה לאחד מהם על פני האחרים. ממצאי המחקר מראים כי למרות צמצום משמעותי בפערי התקצוב בין החינוך היהודי לערבי בשנים האחרונות, עדיין קיימים פערים ניכרים בתקצוב בין המגזרים. מחקר זה הוא השלישי בסדרת מחקרים הבוחנים את השקיפות והשוויון במערכת החינוך בישראל.

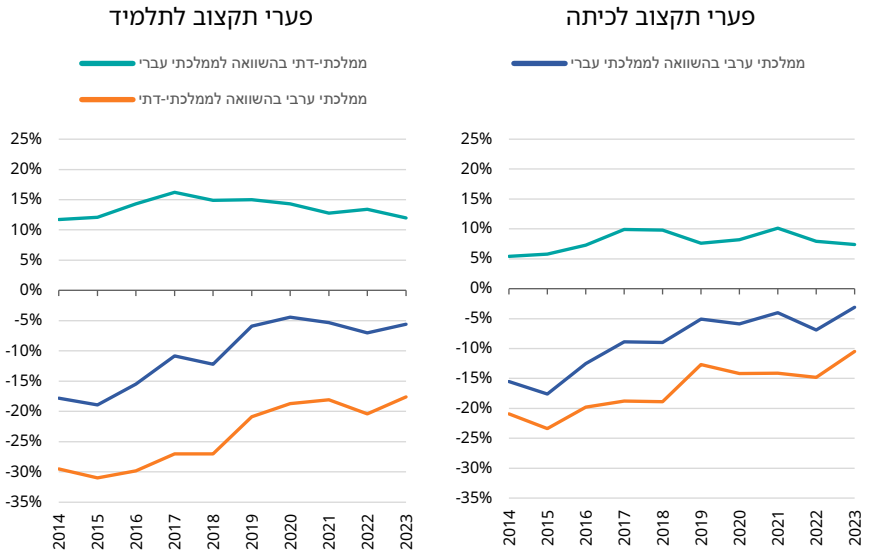
המחקר מתמקד בשנים 2014–2023, עשור שהתאפיין באירועים משמעותיים שהשפיעו על מערכת החינוך, בהם הסכמי שכר חדשים והפעלת תוכנית גפ"ן, שהפנתה תקציבים ניכרים לכלל בתי הספר.

צמצום משמעותי בפערים בין החינוך היהודי לערבי, יציבות בתוך המגזר היהודי

המחקר מראה כי לאחר פיקוח על המשתנים המסבירים – מגזר וסוג פיקוח, מדד הטיפוח, גודל בית הספר ושיעור כיתות החינוך המיוחד בו, שמהם למעשה מורכבות נוסחאות התקצוב של משרד החינוך – פערי התקצוב בין החינוך הממלכתי העברי לחינוך הממלכתי-דתי כמעט לא השתנו בתקופה הנבדקת: במונחי תקצוב לכיתה הפער גדל מ-5% ל-7% (ובשיאו הגיע לכ-10%), ובמונחי תקצוב לתלמיד הוא נותר סביב 12% (ובשיאו הגיע לכ-16%). בין החינוך הממלכתי הערבי לממלכתי העברי קטנו פערי התקצוב לכיתה מ-15% ל-3%, ובמונחי תקצוב לתלמיד מ-18% ל-6%. בין החינוך הערבי לחינוך הממלכתי-דתי הפערים קטנו מ-21% ל-11% במונחי תקצוב לכיתה ומ-29% ל-18% במונחי תקצוב לתלמיד.

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; חיים בלייך, חוקר, מרכז טאוב. המחקר המלא פורסם בנובמבר 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

הפערים בתקצוב לכיתה ולתלמיד בחטיבות הביניים לפי מגזר וסוג פיקוח, 2023–2014



מקור: נחום בלס וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

סימני שאלה לגבי עקרונות התקצוב

הסיבות המרכזיות לשינויים בפערי התקצוב בין החינוך היהודי לחינוך הערבי הן השיפור בנתונים החברתיים-כלכליים של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי, לצד ירידה בגודל בתי הספר ועלייה בשיעור כיתות החינוך המיוחד במגזר הערבי. אשר למקור הפערים בין המגזרים וסוגי הפיקוח, נמצא כי **בעוד יכולתם של המשתנים המסבירים להסביר את הפערים בתקצוב לתלמיד גבוהה ויציבה, יכולתם להסביר את הפערים בתקצוב לכיתה נמוכה ואף הולכת ופוחתת לאורך זמן**.

לדברי החוקרים, הממצא לגבי יכולת ההסבר הנמוכה של המשתנים המסבירים בתקצוב לכיתה מטריד, שכן אם אי-אפשר לתלות את הפערים האלה בנוסחאות התקצוב – ייתכן שהתקצוב מושפע משיקולים זרים שאינם קשורים בהכרח למאפייני התלמידים ובתי הספר.

תקציר מנהלים

מגמות בהשכלה בחברה היהודית: מבט לאורך זמן לפי קבוצות מוצא

חיים בלייך וגיל אפשטיין

המתח העדתי היה ועודנו אחד הנושאים הטעונים בשיח הישראלי. מחקר זה מבקש לבחון את הפערים בהשכלה בין קבוצות מוצא בחברה היהודית בישראל – יוצאי אסיה/אפריקה, יוצאי אירופה/אמריקה, עולי אתיופיה וילידי בריה"מ לשעבר – תוך התמקדות במגמות ברמת ההשכלה, בהשכלה הגבוהה ובבחירת תחומי הלימוד בקרב בעלי תארים אקדמיים, בהתבסס על נתונים משלושה עשורים (1995–2023). ממצאי המחקר מראים שרמת ההשכלה של האוכלוסייה היהודית גדלה לאורך השנים, אולם השינויים היו גדולים יותר בקרב קבוצות מוצא אשר היסטורית התאפיינו ברמות השכלה נמוכות יותר.

עלייה ברמת ההשכלה בכל קבוצות המוצא וקצב העלייה מהיר יותר בקרב יוצאי אסיה/אפריקה ועולי אתיופיה – אך הפערים לעומת יוצאי אירופה/אמריקה עדיין גדולים

- באמצע שנות התשעים ניכרו פערים גדולים ברמות ההשכלה בין יוצאי אירופה/אמריקה ליוצאי אסיה/אפריקה (דור 1 ו-2), וכן בין ילידי ישראל שאחד מהוריהם נולד בישראל והשני באירופה/אמריקה לילידי ישראל שאחד מהוריהם נולד בישראל והשני באסיה/אפריקה (דור 2.5); ל-89% מעולי אתיופיה לא הייתה תעודה בגרות; בקרב עולי בריה"מ לשעבר השיעורים של בעלי תעודה אקדמית ותעודה על-תיכונית היו גבוהים ביותר (44% ו-23%, בהתאמה).

- כעבור שלושה עשורים הצטמצמו הפערים בין קבוצות המוצא בשל התרחבות עקבית של ההשכלה הגבוהה באוכלוסייה (למעט יוצאי בריה"מ לשעבר), בעיקר בקרב יוצאי אסיה/אפריקה (דור 1 ו-2) וילידי ישראל שאחד מהוריהם נולד בישראל והאחר

* חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; פרופ' גיל אפשטיין, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות שוק העבודה במרכז טאוב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן. המחקר המלא פורסם באוגוסט 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

באסיה/אפריקה. בקרב עולים מאתיופיה, שנקודת הפתיחה שלהם באמצע שנות התשעים הייתה הנמוכה ביותר, חלו שינויים מהותיים: עלייה ניכרת בזכאות לבגרות, לצד גידול בשיעור הזכאים לתואר אקדמי (מ-3% ל-12%). ואולם יש להדגיש כי רמות ההשכלה של עולי אתיופיה עדיין נמוכות משמעותית בהשוואה לקבוצות המוצא האחרות.

התרחבות ההשכלה הגבוהה: העלייה בולטת יותר בקרב נשים

- בשנים 1995–2023 עלה שיעור בעלי ההשכלה האקדמית מ-22% ל-45%. בקרב נשים העלייה הייתה גדולה יותר (מ-22% ל-50%) מהעלייה בקרב גברים (מ-22% ל-39%).

- מידת הייצוגיות של יוצאי אירופה/אמריקה (דור 1 ו-2), ילידי ישראל עם הורה שנולד בישראל והאחר באירופה/אמריקה ועולי בריה"מ לשעבר בקרב בעלי תארים אקדמיים היא עדיין הגבוהה ביותר, אבל היא פחתה במהלך השנים בשל קצב ההתרחבות המהיר יותר של ההשכלה בקרב קבוצות המוצא האחרות: יוצאי אסיה/אפריקה (דור 1 ו-2), ילידי ישראל עם הורה יליד ישראל והורה יליד אסיה/אפריקה, ילידי ישראל ממוצא אתני מעורב ועולי אתיופיה.

- באמצע שנות התשעים התאפיינו עולי בריה"מ לשעבר בשיעור גבוה מאוד של בעלי תארים מתקדמים מכלל האקדמאים (69% בקרב נשים ו-75% בקרב גברים). גם בקרב ילידי אירופה/אמריקה, המשקל היחסי של בעלי תארים מתקדמים היה גבוה.

- כעבור שלושה עשורים הנתונים מראים ירידה ניכרת בשיעור בעלי התארים המתקדמים מכלל המחזיקים בתואר אקדמי בקרב עולי בריה"מ לשעבר (מ-72% ל-46%). רבים מן העולים עם התארים המתקדמים שעלו בשנות התשעים עברו את גיל הפרישה, ואת מקומם תפס דור צעיר יותר שמאפייני ההשכלה שלו דומים יותר לאלו של ילידי הארץ. קצב גידול מהיר של בעלי תארים מתקדמים אפיין במיוחד את ילידי ישראל עם הורים מאסיה/אפריקה, ילידי ישראל עם הורה מישראל והורה מאסיה/אפריקה, ילידי ישראל עם הורה מישראל והורה מאירופה/אמריקה וילידי ישראל ממוצא אתני מעורב.

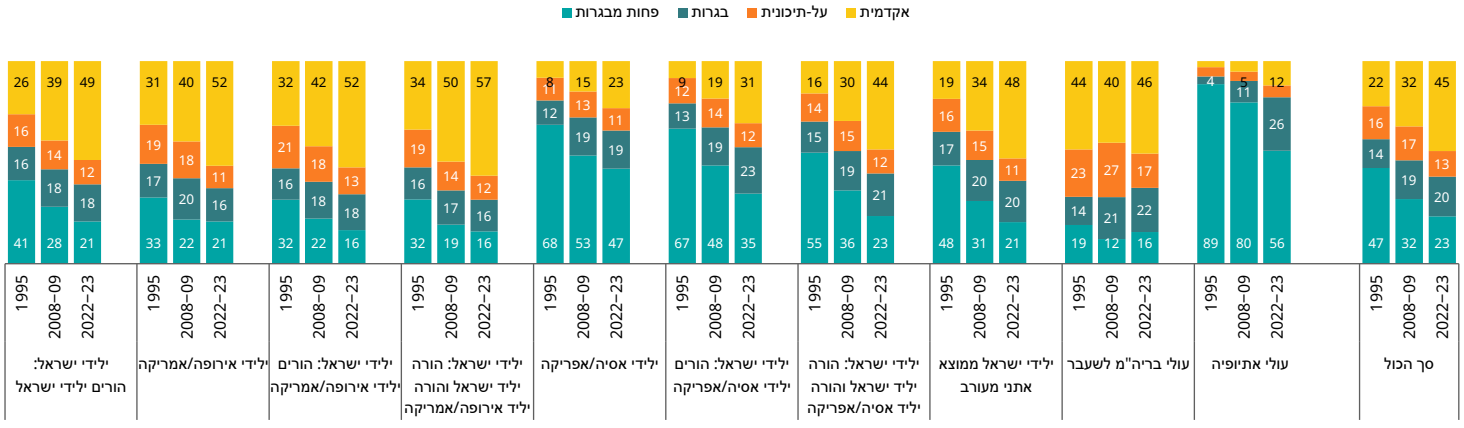
ליוצאי אירופה/אמריקה ועולי בריה"מ לשעבר נטייה לפנות ללימודי רפואה ו-STEM, ויוצאי אסיה/אפריקה נוטים יותר לפנות ללימודי חינוך, משפטים ומינהל עסקים

- ציוני הפסיכומטרי של תלמידים שאביהם מאסיה/אפריקה נמוכים יותר מן הציונים של תלמידים שאביהם מאירופה/אמריקה, ולכן סיכוייהם להתקבל לתחומי לימוד יוקרתיים במונחי השתכרות נמוכים יותר. עם זאת, הנתונים מלמדים גם על צמצום פערים בציונים בין נבחנים שאביהם מאסיה/אפריקה לנבחנים שאביהם מאירופה/אמריקה וילידי ישראל.
- עולי בריה"מ לשעבר מיוצגים באופן בולט במקצועות הרפואה וה-STEM (מתמטיקה, מדעים, הנדסה ומדעי המחשב) בהשוואה לשאר קבוצות המוצא.
- בקרב יוצאי אסיה/אפריקה וילידי ישראל עם הורה מישראל והורה מאסיה/אפריקה קיימת נטייה גדולה יותר לפנות למקצועות כמו מינהל עסקים ובמידה מסוימת למשפטים. תופעה זו בולטת יותר בקרב גברים.
- יוצאי אסיה/אפריקה פונים בשיעורים גבוהים יותר למקצועות החינוך וההוראה, המתאפיינים ברוב נשי.
- בקרב ילידי ישראל מהדור השלישי, שיעור הפונים הצפוי למקצועות הרפואה וה-STEM עלה מ-24% ל-27%, ומגמת העלייה אפיינה את הגברים והנשים כאחד.

החוקרים מציינים כי צמצום הפערים בהשכלה בין קבוצות המוצא הוא תהליך ארוך ומתמשך, וככל הנראה רק בעוד דור או שניים נוכל לחזות בהמשך הצמצום. לדבריהם צמצום הפערים תלוי בשני גורמים מרכזיים: בהשקעה שמשפחות בוחרות להקצות לחינוך ילדיהן, ובמדיניות ציבורית שמסוגלת לצמצם פערים בין בתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לרקע חברתי-כלכלי חזק כדי להעניק לתלמידים סיכוי להגיע להשכלה גבוהה ולמשרות מתגמלות.

ההסתברויות הצפויות של רמות ההשכלה, גילי 25–64

באחוזים



הערה: ההסתברויות הצפויות מחושבות על סמך הניתוח הרב-משתני (רגרסיה מולטינומית), בפיקוח על מגדר וגיל.

מקור: חיים בלייך וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם (שנים שונות); מפקד האוכלוסין 1995

תקציר מנהלים

יכולתם של מבחני פיזה לנבא הישגים לימודיים עתידיים: מחקר אורך

נחום בלס, זמירה מברך, דוד מעגן ויואל רפ

המחקר מראה כי הצלחה במבחני פיזה הבין-לאומיים מנבאת במידה רבה הצלחה בהמשך דרכם החינוכית של התלמידים. עם זאת נמצא כי גם רבים מהתלמידים שהשיגו ציונים נמוכים בפיזה קיבלו תעודת בגרות, וחלקם אף למדו באוניברסיטה וקיבלו תואר אקדמי. מחקר זה מציג ממצאים ייחודיים – ובחלקם מפתיעים – על הישגיהם העתידיים של תלמידי ישראל לאורך 14 שנים.

מבחני פיזה מנבאים היטב הישגים עתידיים, במיוחד ציוני בגרות ופסיכומטרי

המחקר בחן את הקשר בין הישגיהם של תלמידים שנבחנו במבחן פיזה 2009, בהיותם בני 15, לבין הישגיהם הלימודיים בהמשך חייהם – בתיכון, במבחן הפסיכומטרי ובהשכלה הגבוהה, עד הגיעם לגיל 29. הממצאים מלמדים על קשר חזק בין רמת אוריינות הקריאה בפיזה לבין הישגים לימודיים עתידיים – למשל ציוני הבגרות והזכאות לתעודת בגרות, הסבירות לגשת למבחן הפסיכומטרי והציון בפסיכומטרי, ולימודים אקדמיים וקבלת תואר ראשון.

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; פרופ' זמירה ר' מברך, פרופסור אמריטה, הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת בר-אילן וכלת פרס ישראל בחינוך (2023); ד"ר דוד מעגן, מנהל תחום חינוך גבוה וכוח אדם בהוראה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ד"ר יואל רפ, מנכ"ל המרכז הארצי לבחינות ולהערכה.

גם נבחנים שקיבלו ציונים נמוכים במבחן פיזה הצליחו להשתלב בהשכלה הגבוהה

המחקר מציג גם ממצאים המאתגרים את ההנחה בדבר כושר הניבוי החד-משמעי של פיזה בנוגע למסוגלות לימודית עתידית. לדוגמה, כמחצית מן התלמידים ברמת קריאה 1 קיבלו תעודת בגרות, כ-25% החלו לימודים גבוהים ו-16% השלימו תואר ראשון. ברמת הקריאה הנמוכה ביותר (רמה 0), 28% מהתלמידים קיבלו תעודת בגרות, 10% החלו לימודים גבוהים ו-5% השלימו תואר ראשון.

הגורם המשפיע ביותר על הישגים עתידיים: הרמה החברתית-כלכלית של התלמידים

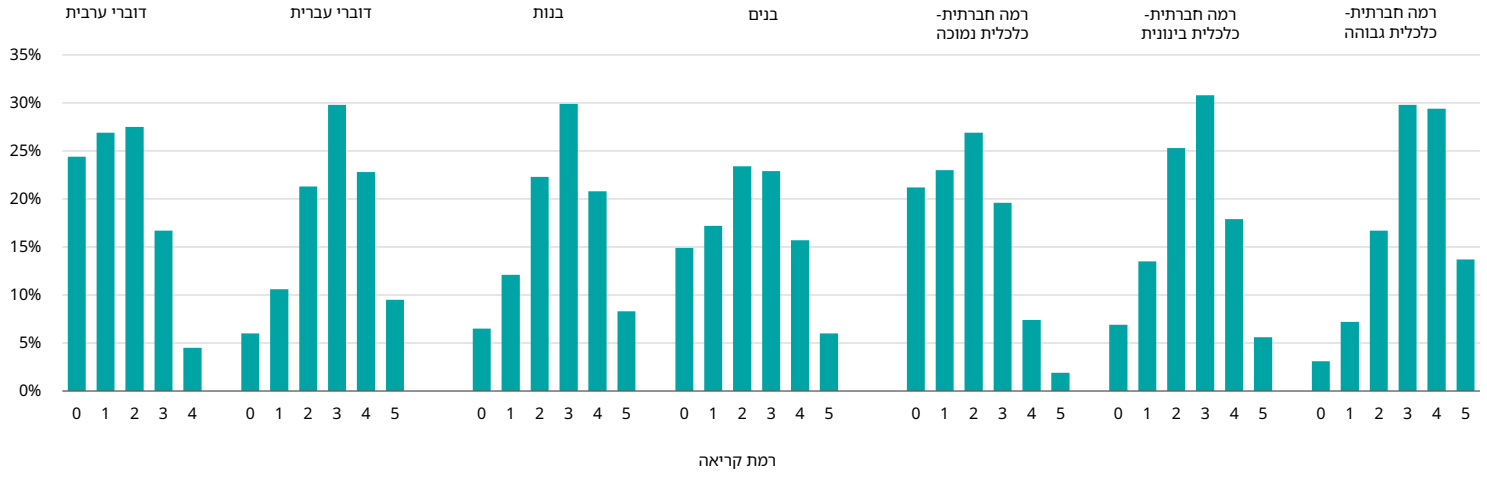
הרמה החברתית-כלכלית של התלמידים היא הגורם המשפיע ביותר על הישגים לימודיים עתידיים: בכל רמות הקריאה, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק הגיעו להישגים טובים יותר בבגרות, נבחנו בשיעורים גבוהים יותר בפסיכומטרי וקיבלו ציונים גבוהים יותר, ונכנסו ללימודים אקדמיים בשיעורים גבוהים משמעותית. עם זאת, ממצאי המחקר מראים כי גם שיעור לא מבוטל של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר מצליחים להשיג תעודת בגרות, להמשיך ללימודים גבוהים, ואף להשלים תואר.

מבחינה מגדרית הממצאים מראים כי בנות משיגות ציונים גבוהים יותר באוריינות קריאה וניגשות לפסיכומטרי בשיעורים גבוהים יותר, אך הבנים מקבלים ציון גבוה יותר בפסיכומטרי ונוטים לבחור בתחומי לימוד בעלי פוטנציאל הכנסה עתידית גבוהה יותר.

הצעות למחקרי המשך

החוקרים מציעים להרחיב את המחקר ולבחון עד כמה מיומנויות הקריאה – או מיומנויות במקצועות אחרים כמו מתמטיקה או מדעים – מנבאות הישגים עתידיים בתחומים אחרים כגון תעסוקה ושכר. כמו כן ניתן לבחון את השפעתן של מיומנויות אחרות, כמו פתרון בעיות וחשיבה יצירתית, על ההישגים העתידיים – הן בתחום ההשכלה והן בתחום התעסוקה.

התפלגות רמות הקריאה של התלמידים לפי רמה חברתית-כלכלית, מגדר ומגזר



מקור: בלס, מעגן, מברך ורפ, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס



רווחה

רווחה וצל מלחמה

ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

מבוא

המלחמה הארוכה בעזה, שנמשכה יותר משנתיים, והמלחמה הקצרה נגד איראן ביוני 2025, עיצבו במידה רבה את מדיניות הרווחה בשנתיים האחרונות ודחקו הצידה מהלכי מדיניות אחרים בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי. הממשלה נאלצה להתמודד עם השלכות הלחימה ועם המצב הכלכלי המעורער. שיקולים קואליציוניים שהשפיעו על הקצאת המשאבים, וההימנעות מהעלאת מיסים, הקשו אף הם על תפקודה של מדינת הרווחה בישראל, שזה שנים משאביה מוגבלים לעומת מדינות רווחה אחרות. מציאות זו באה לידי ביטוי בדפוסי ההוצאה החברתית ובתפקוד מערכות הביטחון הסוציאלי, הבריאות, החינוך והשירותים החברתיים בשנת 2024. כך למשל, אף שההוצאה החברתית גדלה מעט, שיעורה מסך ההוצאה הממשלתית בשנה זו קטן ונראה שמגמה זו עתידה להימשך גם בשנת 2025. זאת ועוד, בנתונים על ההוצאה הממשלתית בולט הגידול בתקציבים החברתיים ובשירותים חדשים המיועדים לטיפול בנפגעי פעולות איבה ולשיקום יישובים שנפגעו מן המלחמה בעזה. עם זאת, לצד הפניית תשומת הלב הציבורית להשלכות המלחמה הנמשכת התרחשו גם כמה תהליכים משמעותיים בתחום הרווחה.

ההוצאה החברתית

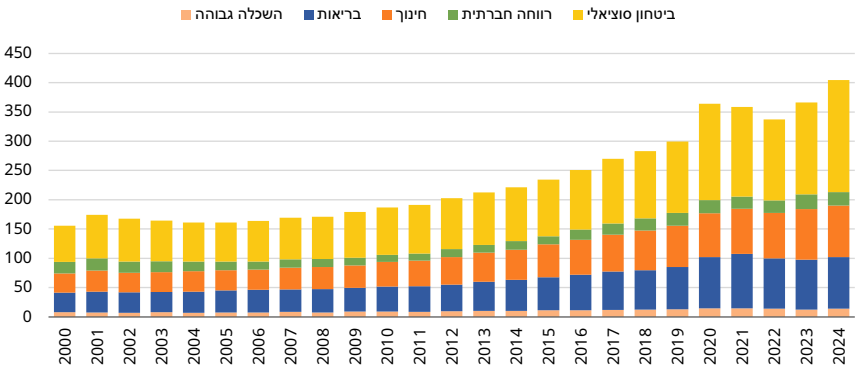
בשנת 2024 הוקצו 400 מיליארד ש"ח מההוצאה הממשלתית לנושאים חברתיים. כפי שניתן לראות בתרשים 1, ההוצאה החברתית הציבורית גדלה בשנה זו גידול ריאלי של כ-38 מיליארד ש"ח לעומת ההוצאה בשנת 2023 (במחירי 2024). אולם רוב הגידול היה קשור להתמודדות עם השלכות המלחמה על אזרחים וחיילים כאחד. למעשה, בניכוי הגידול בהוצאות הקשורות ישירות למלחמה עמד הגידול בהוצאה החברתית על

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט בן-פורת, חוקרת במרכז טאוב; יעל עובדיה, עוזרת מחקר במרכז טאוב.

כ-11 מיליארד ש"ח בלבד, והיה אפוא נמוך מהממוצע בחמש השנים שקדמו למשבר הקורונה, שבהן עמד על כ-16 מיליארד ש"ח בשנה.

תרשים 1. ההוצאה החברתית, לפי תחומים

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



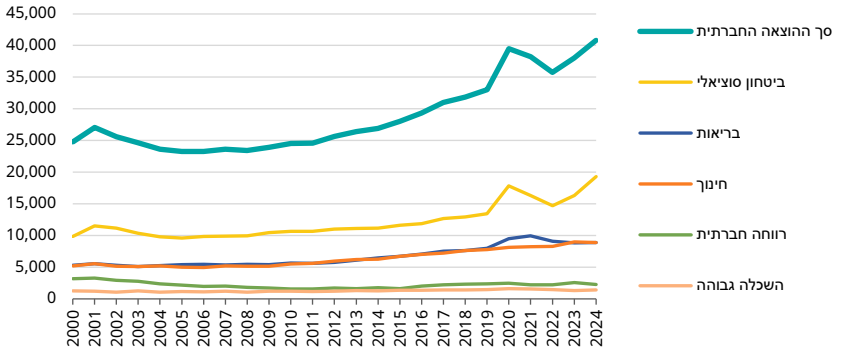
הערות: ההוצאה החברתית המוצגת בתרשים כוללת את ההוצאה של משרד החינוך ושל משרד הבריאות ואת ההוצאה על סעיף ההשכלה הגבוהה בתקציב; את ההוצאה על ביטחון סוציאלי, שבה כלולות ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות (ובכלל זה תגמולי מילואים), ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום משפחות ונכי צה"ל, ההוצאה של רשות המיסים על מענק עבודה וההוצאה של הרשות לזכויות ניצולי השואה; את ההוצאה על רווחה חברתית, שבה כלולות ההוצאות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבינוי והשיכון, משרד העלייה והקליטה, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; ואת ההוצאה על תחום התעסוקה במשרד הכלכלה.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

בחינה של ההוצאה החברתית לנפש לאורך זמן (תרשים 2) מלמדת שבשנת 2024 היה גידול של כ-7% בהוצאה וההוצאה לנפש עמדה על 40,784 ש"ח. ואולם בניכוי ההוצאות הקשורות ישירות למלחמה מתברר שהיא לא גדלה כלל, אלא הייתה זהה להוצאה בשנה שלפניה.

תרשים 2. ההוצאה החברתית לנפש

בש"ח

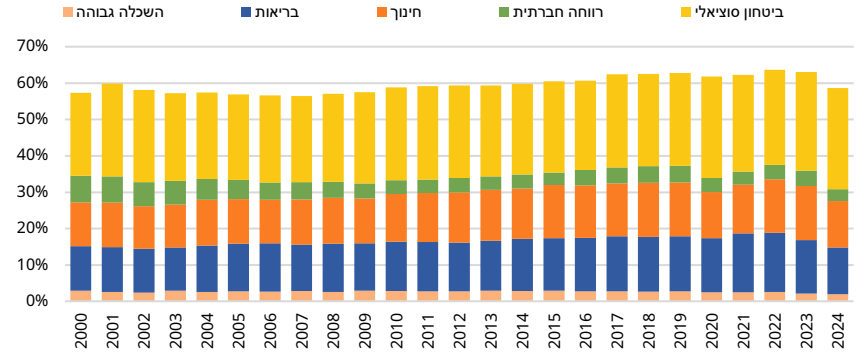


הערה: הנתונים בתרשים מתייחסים לאוכלוסיית ישראל, כולל מזרח ירושלים.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשנת 2024 עמד שיעור ההוצאה החברתית מסך ההוצאה הממשלתית על 59%. שיעור זה, הנמוך ביותר מאז שנת 2013, מושפע הן מהגדלת ההוצאה הממשלתית על נושאים אחרים, ובייחוד על מימון המלחמה, הן מצמצום ההוצאות על נושאים חברתיים שאינם קשורים למלחמה.

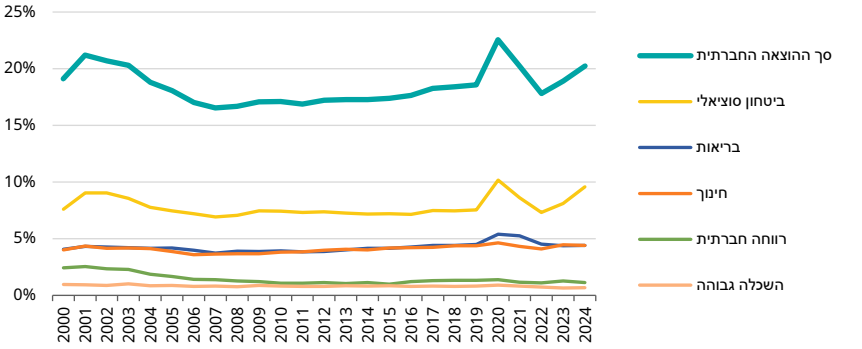
תרשים 3. שיעורי ההוצאה החברתית מסך ההוצאה הממשלתית, לפי תחומים



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

בשנת 2024 עמדה ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג על 20% (תרשים 4). ההוצאה על ביטחון סוציאלי עמדה על 10% מהתמ"ג, ואילו ההוצאה על נושאים של חינוך ושל בריאות עמדה על כ-4.5%. כדאי לציין שבשנת 2024 עמד התמ"ג על כשני טריליון ש"ח, כ-6.4% יותר מאשר בשנה שקדמה לה, לעומת גידול של כ-14% בהוצאה החברתית. פער זה מסביר במידה רבה את הגידול בשיעור ההוצאה החברתית ביחס לתוצר.

תרשים 4. ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג, לפי תחומים

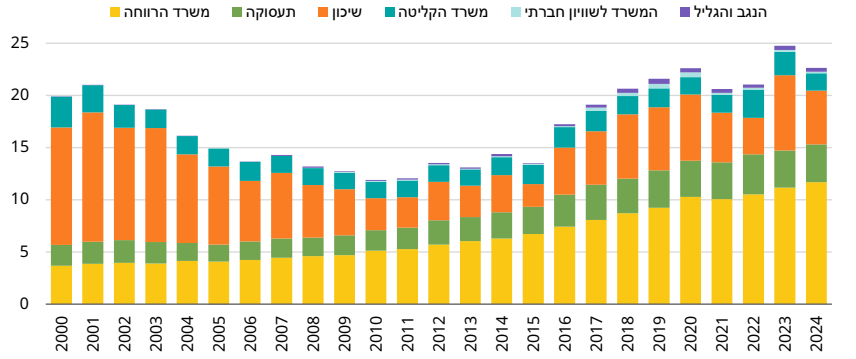


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

כשבוחנים את תחומי הרווחה החברתית, כלומר את השירותים שמספקים המשרדים החברתיים בממשלה מלבד משרדי החינוך והבריאות, ניכר שבשנת 2024 פחתה ההוצאה על התחומים הללו לעומת שנת 2023 (תרשים 5). הסיבה העיקרית היא צמצום של כ-29% בהוצאה על שיכון (להרחבה בנושא זה ראו הסעיף האחרון בפרק). למעשה, מכלל תחומי הרווחה החברתית גדלה רק ההוצאה על התעסוקה ועל התחומים שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי, ואף כאן היה הגידול מתון יחסית.

תרשים 5. ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024

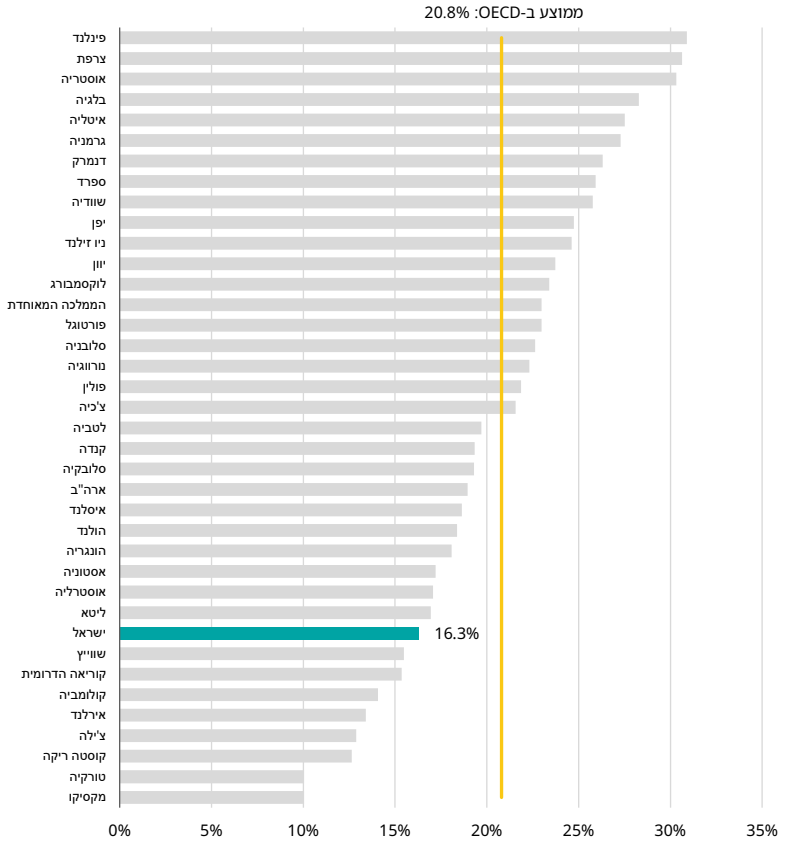


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

בהשוואה למדינות רווחה אחרות, ואפילו למדינות שאינן מדינות רווחה מפותחות, ההוצאה החברתית בישראל עדיין קטנה והיא רחוקה מלספק את צורכי האוכלוסייה.[1] הקושי המתמשך להתמודד עם העוני ואי-השוויון בחברה הישראלית, שרמתם גבוהה במידה ניכרת מזו של מרבית מדינות הרווחה, הוא עדות ברורה לכך (קסיר ואחרים, 2024). כפי שניתן לראות בתרשים 6, מדינות הרווחה שבהן ההוצאה החברתית היא הגדולה ביותר מקצות 25%–30% מהתוצר שלהן לנושאים חברתיים (לא כולל חינוך), וממוצע ההוצאה החברתית הציבורית במדינות ה-OECD עומד על 20.8% מהתוצר. יש רק מדינות מעטות ששיעור המשאבים שהן מקצות לנושאים חברתיים קטן מזה שישראל מקצה (16.3%). ראוי לציין שגם במדינות שאינן נחשבות מדינות רווחה מפותחות, כגון סלובניה, פולין, צ'כיה, לטביה, סלובקיה, הונגריה ואסטוניה, שיעור ההוצאה החברתית מהתוצר גבוה יותר משיעורו בישראל.

1 מדידת ההוצאה החברתית עבור ההשוואה הבין-לאומית (תרשים 6) שונה מההשוואה המוצגת לעיל (תרשימים 1–4) ונעשתה תחת הגדרות שונות.

תרשים 6. ההוצאה החברתית הציבורית כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2023



הערה: ההוצאה כוללת את ההוצאה על תחומים חברתיים, בהם ההוצאה על בריאות, ואינה כוללת את ההוצאה על חינוך מלבד הגיל הרך. עבור מדינות שבהן נתוני 2023 לא היו זמינים הוצגו נתוני 2022.

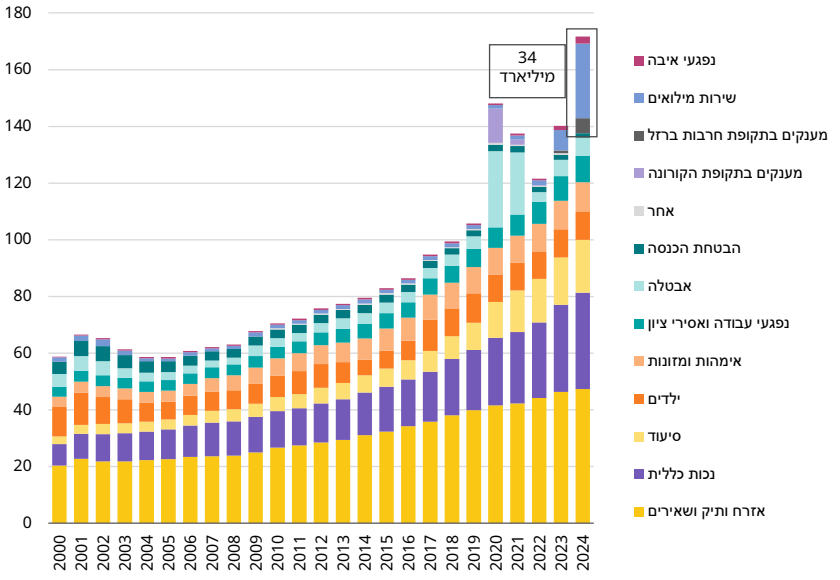
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

ביטחון סוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי, המתמודדת עם צרכים חברתיים באמצעות תשלום קצבאות שנועדו להגדיל את ההכנסות של יחידים ומשפחות, היא תחום הפעילות המשמעותי ביותר (מבחינת המשאבים הכספיים) של מדינת הרווחה הישראלית. מערכת זו כוללת סיוע כספי לאזרחים באמצעות המוסד לביטוח לאומי; פעילות של אגף השיקום של משרד הביטחון; ומענקים של משרד האוצר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (כגון מענק עבודה, סיוע לניצולי שואה, סיוע לנפגעי המלחמה נגד איראן במהלך 2025). הרכיב הגדול ביותר של ההוצאה על ביטחון סוציאלי הוא הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2024 הייתה עלותן 172 מיליארד ש"ח, לעומת 140 מיליארד ש"ח (במחירי 2024) בשנת 2023 (תרשים 7). הגידול בהוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2024 משקף כמה תהליכים בולטים. לעיתים מדובר במגמות גידול רב-שנתיות בהוצאה על תחומים ספציפיים, המושפעים מתהליכים דמוגרפיים (כגון גידול האוכלוסייה או הזדקנותה) ומשינויים במדיניות. הסבר זה נכון במיוחד לגבי קצבאות נכות וסיעוד: בזכות שינויי המדיניות בתחומים אלו חלה בשנים האחרונות עלייה הן במספר הזכאים הן בגובה הקצבאות שקיבלו. למשל, בשנים 2023–2024 גדלה ההוצאה על קצבאות נכות כללית ביותר משלושה מיליארד ש"ח וההוצאה על קצבאות סיעוד בכשני מיליארד ש"ח. לעומת זאת, שלא כמו רוב תוכניות הביטוח הלאומי, ההוצאה על קצבת הבטחת הכנסה המשיכה להצטמצם בשנת 2024 ועמדה בשנה זו על 1.64 מיליארד ש"ח בלבד (לעומת 1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2023). נתון זה משקף ירידה במספר הזכאים לקצבה זו, המספקת רשת ביטחון אחרונה למי שאין לו הכנסה או שהכנסותיו נמוכות במיוחד, מ-60,316 בשנת 2023 ל-57,093 בשנת 2024. ניכר כי מגמה זו, המאפיינת את הקצבה הזאת בשנים האחרונות, נמשכה גם בשנת 2025.

יותר מכול בולטת השפעת המלחמה בשנים 2024 ו-2025 על פעילות המוסד לביטוח לאומי ועל פעילות אגף השיקום במשרד הביטחון. בשנת 2025 נוסף עליהן הסיוע לנפגעי מתקפות הטילים האיראניים. ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי על נפגעי פעולות איבה, על שירות מילואים ועל מענקי חרבות ברזל עמדו בשנת 2024 על כ-34 מיליארד ש"ח. עיקר הגידול נבע מההוצאה העצומה על שירות מילואים, שגדלה מ-1.7 מיליארד ש"ח בלבד בשנת 2022 לכ-26 מיליארד ש"ח בשנת 2024. ההוצאה על מענקי חרבות ברזל בשנה זו עמדה על 5.3 מיליארד ש"ח. הוצאות אלו, שהן תוצאה ישירה של מצב המלחמה, ממומנות ישירות מתקציב המדינה; משרדי הממשלה מעבירים את הכסף ישירות למוסד לביטוח לאומי ללא כל הסתמכות על דמי הביטוח הלאומי הנגבים מעובדים וממעסיקים. זאת ועוד, הקצבאות אינן מותנות בגובה הכנסותיהם של הזכאים, אלא בעמידה בתנאים מסוימים.

תרשים 7. קצבאות המוסד לביטוח לאומי, לפי סוג הקצבה
מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



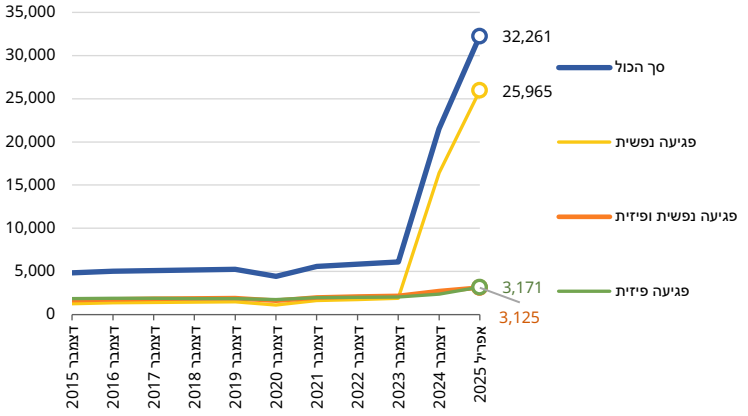
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

המענקים למפונים ולנפגעי המלחמה ותגמולי המילואים מוגבלים לתקופת המלחמה; תגמולים אחרים, כגון תגמולים לנפגעי פעולות איבה שנקבעו להם אחוזי נכות או תגמולי אגף השיקום במשרד הביטחון לנכי צה"ל ולמשפחות הנופלים, ילוו את מערכת הביטחון הסוציאלי עוד זמן רב. לכן כל שינוי בתוכניות הללו בעקבות המלחמה דרמטי במיוחד.

בעבר הייתה התוכנית לנפגעי פעולות איבה תוכנית קטנה, שכן מספר הזכאים לסיוע היה קטן יחסית. ההחלטה שתוכנית זו תהיה המסגרת העיקרית לסיוע לאזרחים שנפגעו בטבח 7 באוקטובר ובחודשי המלחמה שלאחר מכן חוללה שינוי גדול בעניין זה. מייד לאחר הטבח העבירה התוכנית תשלום חד-פעמי לאוכלוסייה רחבה. כעת היא בודקת בקשות להכרה בנכות, קובעת אחוזי נכות ומחליטה מהו הסיוע הנדרש לנפגעים לאורך זמן. היקף הסיוע שניתן למי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה ומאפייניו אמורים להיות זהים לאלו שנותן משרד הביטחון לנכי צה"ל. כפי שניתן לראות בתרשים 8, השינויים בתוכנית זו בולטים מאוד הן מבחינת מספר הזכאים והן מבחינת מאפייני פגיעתם. בשנת 2022

עמד מספר נפגעי פעולות האיבה על 5,706, ואילו באפריל של 2025 כבר עמד מספרם על 32,261. התפלגות סוגי הנפגעים שנוספו מאז 7 באוקטובר 2023 מלמדת שמרבית הנפגעים, 24,212, סובלים מפגיעה נפשית; 1,169 מפגיעה פיזית; ועוד 1,048 מפגיעה נפשית ופיזית כאחד. במוסד לביטוח לאומי דווח שהוועדות הרפואיות שלו בוחנות עוד כ-45,000 בקשות להכרה בפגיעה (פורסם באתר המוסד לביטוח לאומי, 25.4.2025). פירוש הדבר כמובן גידול ניכר במשאבים המוקצים לתוכנית לנפגעי פעולות איבה הן עכשיו הן בשנים הבאות. ההוצאה בעבור תוכנית זו גדלה מ-613 מיליון ש"ח בשנת 2022 ל-2.5 מיליארד בשנת 2024.

תרשים 8. סך נפגעי פעולות האיבה, לפי סוג הנכות שהוכרה

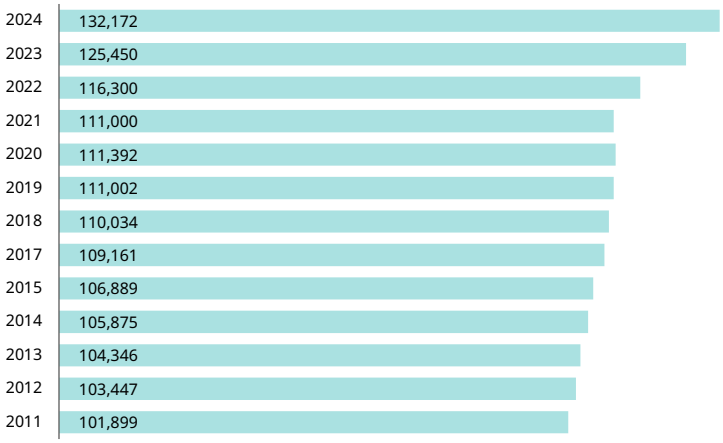


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

אגף השיקום, משרד הביטחון

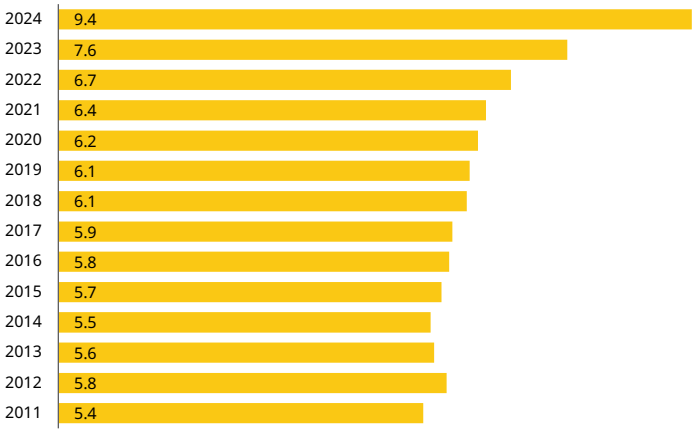
תוצאה אחרת של המלחמה הממושכת היא גידול דרמטי במספר הנפגעים בשירות צה"ל. לצד החיילים והחיילות שנהרגו במלחמה עד כה, יש גם מספר רב של נפגעים שמוגדרים נכי צה"ל. כפי שניתן לראות בתרשימים 9 ו-10, מספרם של נכי צה"ל המטופלים באגף השיקום במשרד הביטחון זינק מ-116,300 בשנת 2022 ל-132,172 בשנת 2024. בעקבות זאת גדל מאוד גם תקציב אגף השיקום ואגף משפחות, הנצחה ומורשת מ-6.7 מיליארד ש"ח בשנת 2022 ל-9.4 מיליארד בשנת 2024 (תרשים 10). על רקע הגידול הניכר בתקציב משרד הביטחון בעקבות המלחמה הצטמצם חלקו של רכיב זה בסך תקציב המשרד: בתקופה שקדמה למלחמה הוא עמד על כ-10%, ובמלחמה ירד ל-6% בערך.

תרשים 9. נכי צה"ל הזכאים לטיפול באגף השיקום במשרד הביטחון



תרשים 10. ההוצאה השנתית של אגף השיקום ואגף משפחות, הנצחה ומורשת במשרד הביטחון

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



מקור לשני התרשימים: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: משרד הביטחון, דוחות חופש המידע; משרד האוצר

זרקור

הטיפול בנפגעי הטילים מאיראן

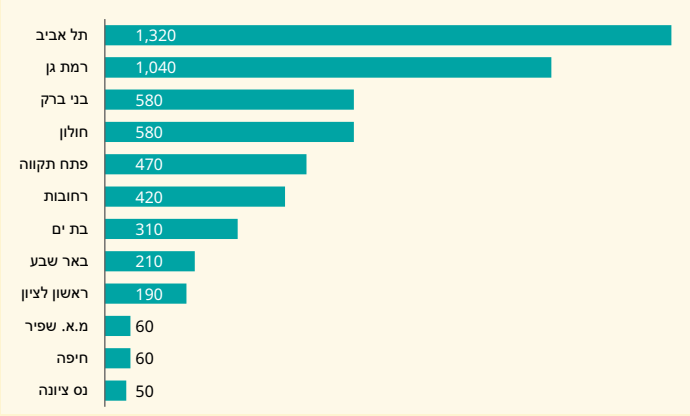
המלחמה נגד איראן, שהחלה כאשר הפציצה ישראל את איראן ב-13 ביוני 2025, נמשכה 12 ימים. בימים אלו היו בישראל יותר מ-50 זירות נפילה של טילים או חלקי טילים שנורו מאיראן, 31 איש נהרגו ו-3,508 נפצעו. נפילות הטילים גרמו גם לנזק רב לבתי מגורים ב-12 רשויות מקומיות וכ-21,000 תושבים נאלצו לעזוב את ביתם בעקבות נזקי פגיעות בדרגות חומרה שונות (שחר ולרר, 2025).

חוק מס רכוש וקרן פיצויים מסדיר את הפיצויים למי שביתם נפגע מפעולת איבה או מלחמה בישראל. הטיפול במפונים מוטל על קרן הפיצויים של רשות המיסים ועל הרשויות המקומיות שבתחומן נפגעו אזרחים. רשות המיסים מופקדת בעיקר על מימון הנזקים, אך בפועל נציגיה עוסקים גם בתחומים נוספים, כמו יצירת קשר עם הנפגעים מייד לאחר האירוע והנגשת מידע לציבור. הרשויות המקומיות אחראיות על הפינוי בפועל ועל אספקת שאר שירותי הרווחה למפונים.

תחילה הוצע לנפגעי ההפצצות פתרון לטווח קצר – כל מי שביתו לא היה ראוי למגורים היה זכאי לקבל דיור חלופי למשך שבועיים – מלון במימון קרן הפיצויים או מענק בסך 4,000 ש״ח לפינוי עצמי או למגורים אצל בני משפחה. בתום המלחמה העריכו בהתאחדות המלונות כי כ-12,000 בני אדם פונו לכ-90 בתי מלון ובתי הארחה ברחבי הארץ. אחר כך הוצע לנפגעים פתרון לטווח ארוך – מי שנזקקו לשהות ארוכה יותר בדיור חלופי יכלו להגיש בקשה לקרן הפיצויים למימון שכר דירה עבור דירה הדומה במאפייניה לדירה שניזוקה. אפשרות חלופית לטווח ארוך הייתה להמשיך

בפינוי עצמי ולקבל תשלום בהתאם להרכב המשפחתי המתגורר בבית, לפי קריטריונים שקבעה רשות המיסים. על פי הערכות, 5,380 בתי אב נזקקו לדיור חלופי. כפי שניתן לראות בתרשים 11, רוב הפגיעות היו בתל אביב וברמת גן.

תרשים 11. בתי אב שנזקקו לדיור חלופי בעקבות נזקי הטילים מאיראן, יולי 2025



הערה: הנתונים מבוססים על הערכה, מעוגלים לעשרות ונכונים ל-29.7.25.
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | מקור: שחר ולרר, 2025

בחודש יוני, בעקבות החלטת ממשלה, עודכן נוהל החירום והשהות במלונות הוארכה משבועיים ל-30 יום (עד 1 באוגוסט 2025). מי שביקשו להישאר במלונות אחרי מועד זה נדרשו לפנות לוועדה בקרן הפיצויים; עד תחילת ספטמבר פנו אליה 692 אנשים מתל אביב, מרמת גן ומפתח תקווה אשר עדיין שהו במלונות – רובם אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות ואנשים המוכרים לרשויות הרווחה (שחר ולרר, 2025).

בעקבות פגיעות הטילים פיתחה עיריית תל אביב פלטפורמה מקוונת לאיתור דירות והציעה הנחות בחנייה בעיר ובהרשמה לקייטנות הקיץ. עיריית רמת גן הציעה מענקים לעובדי עירייה שפונו מבתיהם, וגם להורים שכולים ואלמנות שפונו. גורמים רשמיים נוספים נתנו למפוני המערכה הטבות והנחות כגון הנחות בנסיעה בתחבורה הציבורית, דחיית תשלומי משכנתה והחזרי הלוואות והקלות לחייבים בהוצאה לפועל. ארגונים כמו הסוכנות היהודית והקרן לידידות חילקו באמצעות הרשויות המקומיות מענקים למשפחות מפונות.

דוח מבקר המדינה כלל ביקורת על הטיפול במפונים, ובעיקר על היעדר גורם ממשלתי הממונה על תכלול הפינוי למלונות (מבקר המדינה, 2025). ראשי רשויות סיפרו לנציגי המבקר שרשות החירום הלאומית ביקשה מהם לפנות ישירות למלונות, אך לא קבעה קריטריונים מנחים, מה שהוביל את הרשויות להתחרות ביניהן על מלונות מסוימים ויצר פערים גדולים ביניהן במה שנוגע למאפייני המלונות. טענות כלפי הליך הפינוי למלונות עלו גם בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (שחר ולרר, 2025). היעדר גורם הממונה על תכלול הפינוי למלונות הורגש גם במלחמה בעזה (גל ואחרים, 2024), אלא שאז היה מדובר בפינוי של עשרות אלפי בני אדם ותקופת השהות במלונות הייתה ארוכה בהרבה.

הדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מספטמבר 2025 נדרש למחסור בכוח אדם בשירותי הרווחה בעיריית בת ים, שקיים גם בשגרה ובלט במיוחד בזמן המלחמה. בדוח נכתב כי אף שמשרד הרווחה העביר לרשות בתחילת המלחמה תקציב לשימוש חופשי, הוא לא תרם לגיוס עובדים חדשים ולהקלת העומס על העובדים הקיימים. תקופה קצרה אחרי סיום המלחמה טענו תושבי בני ברק שבתיהם נפגעו במערכה שהעירייה מפלה אותם ולא נותנת להם את הזכויות המגיעות להם, בין היתר בגלל היותם חילונים. טענות נוספות שעלו בערוצי התקשורת, אך לא בדוחות רשמיים של המדינה, נדרשו לפינוי בלתי מוצדק של תושבים ולשהות הממושכת של מאות תושבי העיר במלונות שלא לצורך.

מערכת הביטחון הסוציאלי: בין אוניברסליות לסלקטיביות

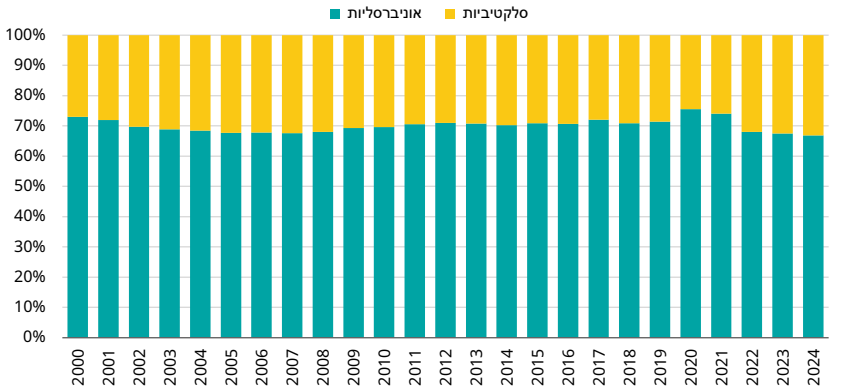
אחת הטענות הנפוצות על מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא שבעשורים האחרונים חל שינוי מהותי במאפייניה, בהשפעת תפיסות נאו-ליברליות על שיח הרווחה. בייחוד נטען שמאפייניה האוניברסליים של מערכת הביטחון הסוציאלי נשחקו והוחלפו במגמות סלקטיביות. במילים אחרות, הנגישות לקצבאות תלויה יותר מבעבר בעמידה במבחן הכנסות שמתנה את קבלת הקצבה בהוכחת הכנסה כספית נמוכה במיוחד – שלא כמו הגישה האוניברסלית, אשר אמנם מתנה את הזכאות לקצבאות בתנאים מגוונים (כגון תקופת אכשרה לקבלת דמי לידה, גיל מסוים לקבלת קצבת אזרח ותיק או פיטורים לקבלת דמי אבטלה), אך אינה מתנה אותה ברמת ההכנסה של הפרט או משק הבית. הגישה האוניברסלית משקפת מאמץ להנגיש את מערכת הביטחון הסוציאלי לכלל האוכלוסייה במקרים של פגיעה בהכנסות הפרט או צורך ברור למשק הבית, ואילו הגישה הסלקטיבית ממקדת את תוכניות מערכת הביטחון הסוציאלי באוכלוסייה החיה בעוני, שנזקקותה הכלכלית ברורה ומוכחת.

בעבר התאפיינה מערכת הביטוח הלאומי בישראל בגישה אוניברסלית, ולצידה פעלו כמה תוכניות סלקטיביות שנועדו לספק רשת ביטחון חברתית לאוכלוסיות ספציפיות. מבנה זה נועד לתת רשת ביטחון אחרונה לאוכלוסייה הנזקקת ביותר, ובד בבד לתת לכלל האוכלוסייה את התחושה שכל מי שהכנסתו תיפגע יזכה לביטחון סוציאלי, אך רבות מהתוכניות לא היו נדיבות די הצורך ותנאי הזכאות שנקבעו היו מורכבים. המאפיינים האוניברסליים של המערכת אפשרו לה להימנע מהצמדת סטיגמה למקבלי השירות, מהליכים ביורוקרטיים ממושכים לקביעת רמת הנזקקות ומאי-מיצוי זכויות – דברים שמאפיינים תוכניות סלקטיביות, המחייבות עמידה במבחן הכנסות.

ביקשנו לבדוק אם בשני העשורים האחרונים אכן חל שינוי מהותי במבנה מערכת הביטוח הלאומי והוא נוטה היום לסלקטיביות יותר מאשר לאוניברסליות. תרשים 12 משקף את ממצאי הבדיקה ובוחן את השינויים בשני סוגי קצבאות הביטוח הלאומי לאורך זמן. הקצבאות האוניברסליות, שבהן רמת ההכנסה איננה תנאי לזכאות, כוללות קצבת אזרח ותיק, קצבת שאירים, קצבת ילדים, דמי לידה ומענק לידה, דמי אבטלה, ביטוח נפגעי עבודה ותגמולים לנפגעי פעולות איבה. הקצבאות הסלקטיביות, שלהן זכאים רק בעלי הכנסה שמתחת לרף מסוים, כוללות קצבת נכות כללית, השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים, הבטחת הכנסה ומזונות. גם לחוק הסיעוד יש רכיב סלקטיבי משמעותי, שתכליתו למנוע קצבה מאזרחים ותיקים בעלי הכנסה גבוהה. לפי הערכות, ל-38% ממשקי הבית של אזרחים ותיקים יש הכנסה הגבוהה מהרף המרבי שקבע מבחן ההכנסות של חוק הסיעוד (שנור ואחרים, 2021). אמנם המענקים שאומצו בתקופת הקורונה ובעת המלחמה, ותגמולי המילואים, הם אוניברסליים, אך הם לא נכללו בבדיקה בגלל ייחודיותם.

תוצאות הבדיקה מלמדות כי לאורך כל התקופה שנבחנה המשיכה ההוצאה על קצבאות אוניברסליות להיות חלקה העיקרי של ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות – כ-70% מההוצאה. בראשית האלף ניכר שינוי מתון במבנה ההוצאה, לטובת קצבאות סלקטיביות. מגמה זו נמשכת גם בשנים האחרונות, בהשפעת הגדלת קצבאות הנכות והסיעוד. שיעור ההוצאה על קצבאות סלקטיביות גדל מ-29% טרום הקורונה ל-33% בשנת 2024.

תרשים 12. שינויים במבנה ההוצאה על גמלאות בביטוח הלאומי – קצבאות אוניברסליות לעומת קצבאות סלקטיביות



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

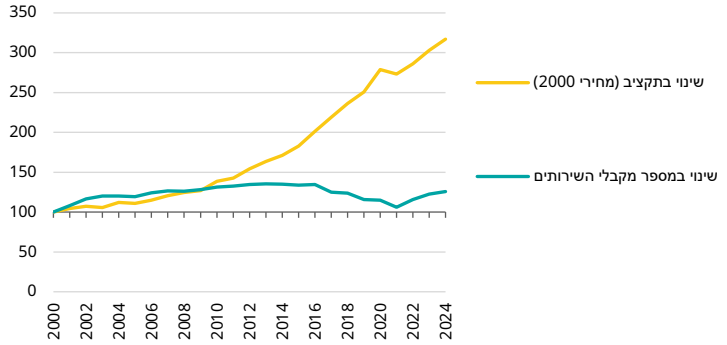
משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי הוא המשרד החברתי הגדול ביותר לאחר משרד החינוך ומשרד הבריאות, ומחצית תקציב הרווחה החברתית מוקצה לו. עיקר תקציבו מופנה לשירותי הרווחה הניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות בישראל ומוסדות רווחה שונים בכל הארץ. יותר מ-80% מהתקציב מממנים שירותים במיקור חוץ, והמשרד ממלא תפקיד של מממן ורגולטור (גל, 2025).

בחינת השינויים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי לאורך זמן (תרשים 13) מלמדת שלאחר עשור של עלייה מתונה החלה בשנת 2010 מגמה של צמיחה מואצת. תקציב המשרד גדל מכ-5.1 מיליארד ש"ח ב-2010 לכ-11.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024 – גידול של פי 2.3 (במונחים ריאליים). מגמה זו שונה מן המגמה הנצפית במספר מקבלי השירותים של המשרד, שנשאר בתקופה שנבחנה יציב למדי, ובשנים מסוימות אף ירד מעט.

תרשים 13. השינוי בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי ובמספר מקבלי השירותים, 2024–2000

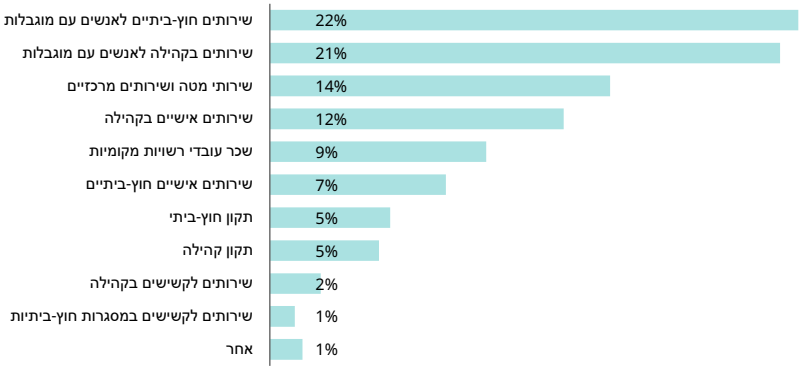
שנת הבסיס: 2000



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, משרד הרווחה והביטחון החברתי

מניתוח תקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנים 2010–2024 עולה שעיקר הגידול בו נבע מהגידול בהוצאה על שירותים לאנשים עם מוגבלות. אמנם גם בתחילת התקופה היו השירותים החוץ-ביתיים לאנשים עם מוגבלות, דהיינו שירותים לאנשים עם מוגבלות במוסדות מחוץ לביתם, רכיב משמעותי בהוצאה, אבל בתקופה זו גדלה ההוצאה עליהם יותר מפי שניים (ראו תרשים נ'1 בנספח). בחינה של מקורות הגידול, המופיעה בתרשים 14, מראה שכ-22% מכלל הגידול נבעו מהגידול בהוצאה על שירותים אלו; 21% נוספים נבעו מהגידול בהוצאה על שירותים לאנשים עם מוגבלות הניתנים במסגרת הקהילה שבה הם מתגוררים. אחריהם בולטות העליות בהוצאה על שירותי מטה ושירותים מרכזיים (14%) ועל שירותים אישיים בקהילה (12%). ולבסוף, הגידול בהוצאה על שכר עובדי הרשויות המקומיות (9%) והגידול בהוצאה על שירותים אישיים חוץ-ביתיים (7%). הגידול בהוצאה על תחומים נוספים, בהם שירותי תיקון חוץ-ביתיים ושירותי תיקון בקהילה, היה מצומצם אף יותר, והגידול בהוצאה על שירותים המיועדים לאזרחים ותיקים היה הקטן מכולם (3% עבור שירותים חוץ-ביתיים ושירותים בקהילה יחדיו).

תרשים 14. שיעור הגידול בהוצאות על רכיבים מרכזיים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2010–2024

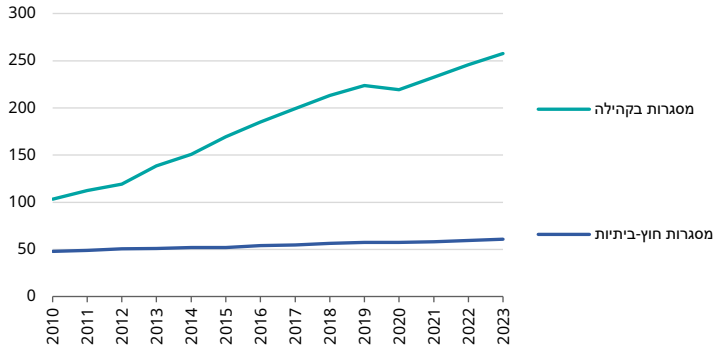


הערה: "תקון" מתייחס לשירותים הניתנים לנוער ובגירים במצבי סיכון, עוברי חוק ונפגעי עבירה.
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

כאשר בוחנים את כלל ההוצאות על שירותים חוץ-ביתיים בתחומים השונים (כלומר כל השירותים הניתנים לאנשים הלנים מחוץ לבית, למשל בפנימיות) ואת כלל ההוצאות על רכיבי הוצאה של שירותים בקהילה (הניתנים לאנשים המתגוררים בביתם), מתברר שכ-35% מסך הגידול נבעו מגידול בסעיפי ההוצאה על שירותים חוץ-ביתיים וכ-40% מגידול בסעיפי ההוצאה על שירותים בקהילה.

לצד זאת, בחינה של מספר הרשומים במסגרות חוץ-ביתיות (תרשים 15) מראה כי מ-2010 עד 2022 גדל מספרם במתינות, בפרט בהשוואה למספר הרשומים במסגרות בקהילה, שגדל בתקופה זו פי 2.5. נראה כי הגידול בתקציב המשרד משקף הן עלייה בעלויות השירותים עצמם, לפחות של השירותים החוץ-ביתיים, הן שינויים במדיניות.

תרשים 15. מקבלי שירות שרשומים במסגרות, לפי סוג המסגרת
באלפים



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

זרקור

ייצוג משפטי בוועדות תכנון, טיפול והערכה

החלטות מהותיות בדבר אופן הטיפול בילדים בסיכון מתקבלות בוועדות תכנון, טיפול והערכה ("ועדות החלטה"), הפועלות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ועדות אלו הן כלי מרכזי בגיבושו של אופן הטיפול בילדים בסיכון. לראיה, בשנת 2022 התכנסו 17,695 ועדות תכנון, טיפול והערכה ודנו בדרכי הטיפול ב-28,236 ילדים (משרד

הרווחה והביטחון החברתי, 2024א). בחודש ספטמבר 2025 התקבלה החלטה של בג"ץ בעניין התנהלות הוועדות הללו וקבעה שינוי מרחיק לכת.

ועדות תכנון, טיפול והערכה מורכבות מצוות רב-מקצועי ומטרתן לגבש תוכנית טיפול מפורטת בעבור הילד או הילדה בסיכון ובני משפחתם, ובכלל זה לקבוע את יעדי הטיפול ואת תהליך יישומו. בשני העשורים הראשונים של שנות האלפיים שונתה המדיניות וננקטו צעדים שנועדו לשפר את תפקוד הוועדות הללו – בין היתר, אומצו צעדים שיבטיחו את שיתוף בני המשפחה בדיוני הוועדה, ואף של הילד או הילדה עצמם (אם הם בני 12 ומעלה), מתוך הנחה שיש להביא בחשבון את דעתם בעת ניסוח ההמלצות. בשנים האחרונות נוסחו נהלים ברורים נוספים לגבי אופן ניהול הדיונים בוועדות הללו ופותחו כלים שנועדו להבטיח את תקינות שלביהם. עם זאת, מחקרים מלמדים שמידת השימוש בכלים הללו מועטה ונושא השותפות המלאה של ההורים בוועדות ובגיבוש המלצותיהן הוא עדיין מורכב ולעיתים קרובות אינו ממומש באופן משביע רצון (אלפנדרי, 2018; בן-גל, 2021).

אנשי המקצוע במשרד הרווחה והביטחון החברתי אינם רואים בדיונים של ועדות תכנון, טיפול והערכה דיון משפטי אלא תהליך טיפולי. לכן חברי הוועדה הם אנשי מקצוע מתחום הטיפול והדגש בדיונים הוא על שיח טיפולי. עד לאחרונה, גם אם משפחה הייתה מיוצגת על ידי עורך דין, הוא לא השתתף בדיון הוועדה אלא רק בישיבות ההכנה לדיון. בדצמבר 2023 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה בנושא לבג"ץ, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי הסכים שעורכי דין ינכחו בדיוני הוועדות, אך רק במעמד משקיפים. ואולם האגודה לזכויות האזרח עמדה על דרישתה לאפשר ייצוג משפטי פעיל, שיסייע להורים להביע את עמדתם. נציגי האגודה טענו שהזכות לייצוג היא זכות יסוד, שמעוגנת בחוק לשכת עורכי הדין, ופגיעה בה דורשת הסמכה בחוק – אך חוק כזה אינו בנמצא. בג"ץ בהרכב של שלושה שופטים בראשות השופט יוסף אלרון אימץ את עמדת האגודה לזכויות האזרח ופסק כי יש לאפשר ייצוג משפטי בדיוני ועדות תכנון, טיפול והערכה. בפסק הדין נקבע: "יש חשיבות אדירה לייצוג

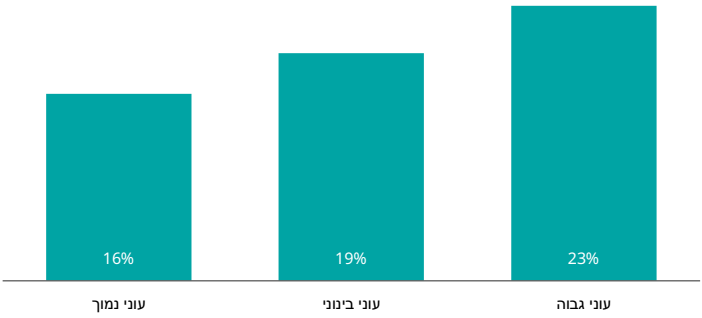
משפטי להורים שעניין ילדיהם נדון בוועדות – שפעמים רבות נמנים על השכבות החלשות ביותר בחברה". השופט אלרון ציין כי ההחלטה של משרד הרווחה והביטחון החברתי למנוע מהורים ייצוג משפטי בדיוני הוועדות נעשית בחוסר סמכות (דבר, 2025). אין ספק שהחלטה זו עתידה לשנות באופן מהותי את אופי הדיונים בוועדות תכנון, טיפול והערכה.

המחסור בעובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים

עובדות ועובדים סוציאליים הם אנשי המקצוע המרכזיים במחלקות לשירותים חברתיים. מחלקות אלו מספקות שירותי רווחה ונותנות מענה למצוקות אישיות וחברתיות של מאות אלפי תושבים בישראל. אחת הסוגיות המרכזיות המעסיקות את מערכת הרווחה בשנים האחרונות היא הקושי הרב לאייש את התקנים במחלקות. אף שבשוק העבודה יש היצע גדול של בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שהוא הגורם המממן העיקרי של אנשי המקצוע הללו, מתקשה מאוד לגייס עובדות ועובדים סוציאליים לעבודה במחלקות לשירותים חברתיים ולשמר את המועסקים בהן. כיום 18% מהתקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ אינם מאוישים. משמעות הדבר היא שבמערכת זו חסרים 1,333 עובדות ועובדים סוציאליים. ממצאי מחקר שפרסם לאחרונה משרד הרווחה והביטחון החברתי מלמדים שכ-40% מהעובדות והעובדים הסוציאליים המתחילים לעבוד במחלקות לשירותים חברתיים עוזבים אותן בתוך כמה שנים. מתוך העוזבים, 55% עוזבים בשנה הראשונה ועוד 15% בשנה השנייה (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2024ב).

ממחקר שערכנו עולה שהקושי לאייש את התקנים במחלקות לשירותים חברתיים חמור יותר ביישובים שבהם המצוקות החברתיות הן הקשות ביותר והצורך בעובדות ובעובדים סוציאליים הוא הגדול ביותר. תרשים 16 מציג את שיעור התקנים הלא מאוישים לפי רמת העוני של היישובים. מהתרשים עולה ששיעור התקנים הלא מאוישים ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה (יותר מ-25% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני) גבוה במידה ניכרת משיעורו ביישובים שרמת העוני בהם נמוכה (עד 15% מהמשפחות). ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה שיעור התקנים הלא מאוישים עומד על 23%, ואילו ביישובים שרמת העוני בהם נמוכה עומד שיעור זה על 16%.

תרשים 16. שיעור התקנים הלא מאוישים, לפי רמת העוני של היישוב

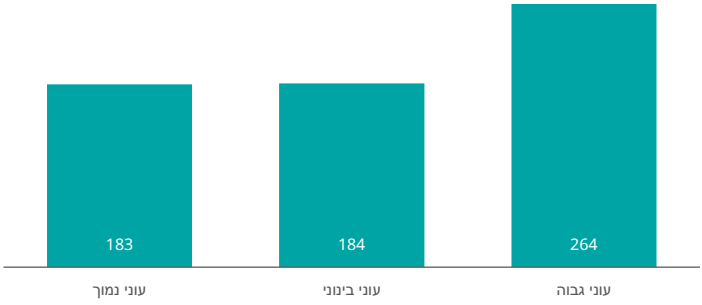


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. המדגם כולל 173 רשויות. לא נכללו בו יישובים המונים פחות מ-5,000 תושבים; מועצות אזוריות שאין לנו נתוני עוני זמינים עליהן; ירושלים, שהיטתה את התוצאות במידה ניכרת בשל שונותה מיתר היישובים בקבוצת העוני (אם כוללים את ירושלים במדגם, שיעור התקנים הלא מאוישים ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה עומד על 19%). היישובים סווגו לשלוש קטגוריות עוני על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "עוני נמוך" – עד 15% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני; "עוני בינוני" – 15%–25%; "עוני גבוה" – יותר מ-25%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. נתוני העוני לקוחים מתוך קסיר ואחרים, 2023 (נתוני שנת 2022)

היבט נוסף שנבחן הוא עומס העבודה המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. להיבט זה השפעה מכרעת הן על רמת הטיפול שניתן לספק למקבלי השירות הן על שחיקתם של אנשי המקצוע. העומס זוהה כגורם הראשי לאי-שביעות הרצון של עובדות ועובדים סוציאליים מעבודתם וכסיבה העיקרית להחלטת מחצית מהעובדות והעובדים הסוציאליים לסיים את עבודתם במחלקות לשירותים חברתיים (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2025). במחקר זה העומס נמדד במספר מקבלי השירותים ביישוב לתקן לעו"ס מאויש במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי (יש גם תקנים במימון בלעדי של הרשויות, אבל אין נתונים מלאים עליהם). נמצא שביישובים העניים ביותר מספר מקבלי השירותים לעו"ס גבוה יותר (264 בממוצע) מהמספר ביישובים שרמת העוני בהם בינונית ונמוכה (184 ו-183, בהתאמה) (תרשים 17).

תרשים 17. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי רמת העוני של היישוב

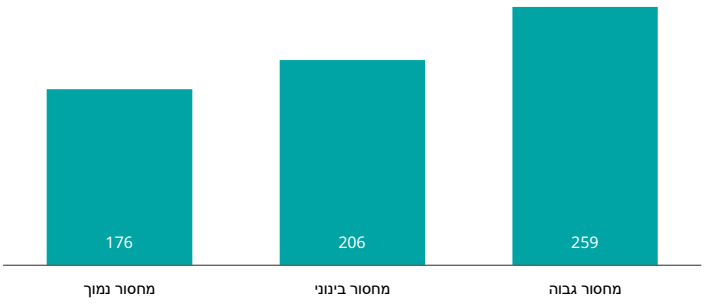


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. המדגם כולל 173 רשויות. לא נכללו בו יישובים בעלי פחות מ-5,000 תושבים; מועצות אזוריות שאין לנו נתוני עוני זמינים עליהם; ירושלים, שהיטתה את התוצאות במידה ניכרת בשל שונותה מיתר היישובים בקבוצת העוני (אם כוללים את ירושלים במדגם, מספר מקבלי השירותים למשרת עו"ס ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה עומד על 243). היישובים סווגו לשלוש קטגוריות עוני על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "עוני נמוך" – עד 15% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני; "עוני בינוני" 15%–25%; "עוני גבוה" – יותר מ-25%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) והנתונים על מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. נתוני העוני לקוחים מתוך קסיר ואחרים, 2023 (נתוני שנת 2022)

כשבוחנים יחד את המחסור בעובדות ובעובדים סוציאליים ואת עומס העבודה, הפערים בין הרשויות בולטים (תרשים 18). ברשויות שיש בהן מחסור גדול בכוח עבודה מקצועי (יותר מ-24% תקנים לא מאוישים של עו"ס) מספר מקבלי השירותים לעו״ס גבוה יותר בממוצע (259) ממספרם ברשויות שבהן המחסור קטן יותר (176). ממצא זה מדגיש את המעגל הבעייתי – חוסר האיוש גורם לעומס, והעומס מקשה אף יותר למשוך עובדות ועובדים סוציאליים נוספים לאייש את התקנים החסרים.

תרשים 18. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי רמות המחסור בעו"ס

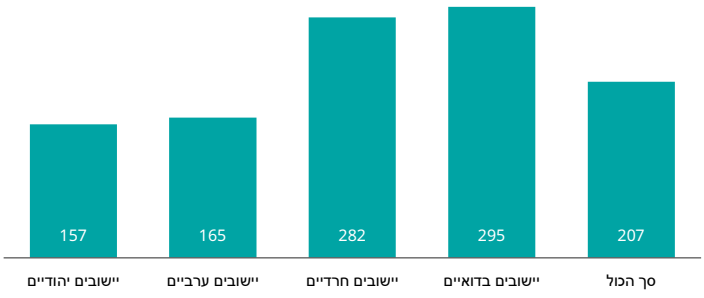


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. היישובים סווגו לשלוש קטגוריות מחסור על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "מחסור נמוך" – עד 14% תקני עו"ס לא מאוישים; "מחסור בינוני" 14%–24%; "מחסור גבוה" – יותר מ-24%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) ונתוני מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי

בחינה של הנתונים לפי מאפייני היישובים וקבוצות האוכלוסייה מראה כי קבוצות שונות נבדלות בעומס המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים; ביישובים החרדיים והבדואיים יש מספר גבוה יותר של מקבלי שירותים לכל תקן עו"ס מאויש (תרשים 19).

תרשים 19. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי מאפייני היישוב

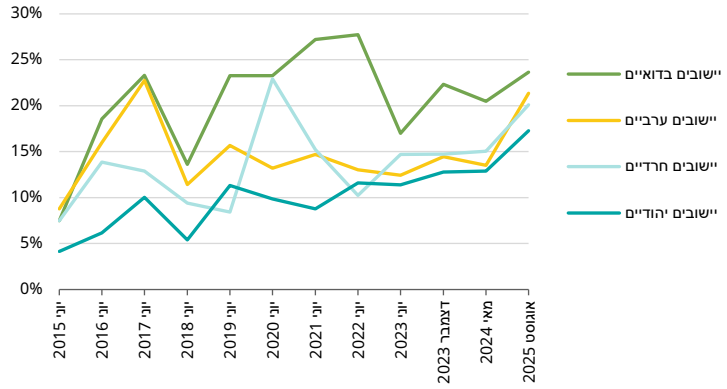


הערה: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) ונתוני מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי

הקבוצות נבדלות גם בשיעור התקנים הלא מאוישים (תרשים 20) – ביישובים יהודיים (לא כולל יישובים חרדיים) השיעור הממוצע של תקנים לא מאוישים נמוך יחסית ועומד על כ-17%, ואילו ביישובים הערביים, ובפרט ביישובים הבדואיים, הוא גבוה במידה ניכרת ומגיע לכ-24%. כפי שניתן לראות בתרשים 20, לאורך זמן יש תנודתיות רבה בשיעור התקנים הלא מאוישים, אבל המגמות ברורות – מחסור רב ביישובים הבדואיים והערביים לעומת היישובים היהודיים ומגמה של גידול בשיעור התקנים הלא מאוישים.

תרשים 20. מגמות בשיעור תקני עו"ס לא מאוישים, לפי מאפייני היישוב



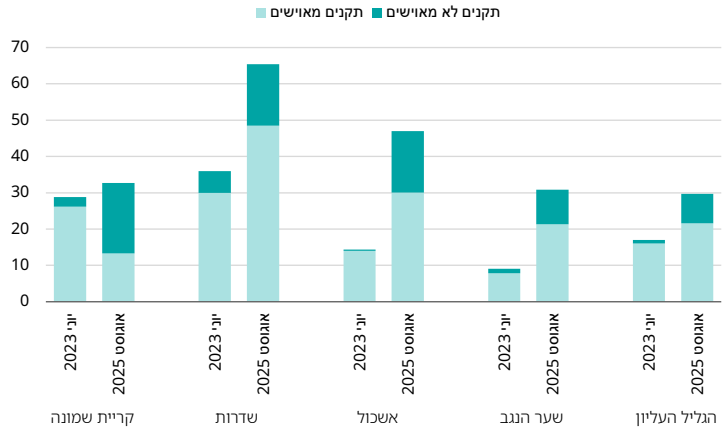
הערה: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי הגדיל את מספר התקנים לעובדים סוציאליים כדי לענות על הצרכים שהתעוררו במהלך המלחמה בעזה, בייחוד ביישובים שנפגעו במיוחד. העלייה בשיעורי אי-האיוש מאז יוני 2023 נובעת מתוספת משמעותית של תקנים במענה לצרכים (1,018). זאת ועוד, ננקטה שורה של צעדים כדי להתמודד עם בעיית המחסור בעובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, ובכלל זה העלאת שכר העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות, אבל נראה שהצעדים הללו עדיין לא נשאו פרי ולא הביאו לידי שינוי של ממש במצב אי-האיוש. הדבר ניכר במיוחד ביישובים שפונו בעקבות אירועי 7 באוקטובר. ברשויות שהוגדרו מפונות השתנה מצב איוש התקנים באופן דרמטי: מספר התקנים הלא מאוישים בכלל הרשויות האלה גדל מ-15 ל-99 תקנים, ושיעור האיוש ירד מכ-92% ל-71%. תרשים 21 מציג את מצב האיוש לפני אוקטובר

2023 ובאוגוסט 2025 ברשויות מפונות נבחרות. התרשים מראה שבעקבות העלייה בצרכים נוספו לא מעט תקנים חדשים, אולם הם אוישו רק בחלקם ועדיין יש מספר רב של תקנים לא מאוישים. בייחוד בולטת קריית שמונה, שבה תוספת התקנים הייתה קטנה יחסית ואף חלה ירידה ניכרת באיוש התקנים הישנים.

תרשים 21. איוש תקני עו"ס ברשויות מפונות נבחרות

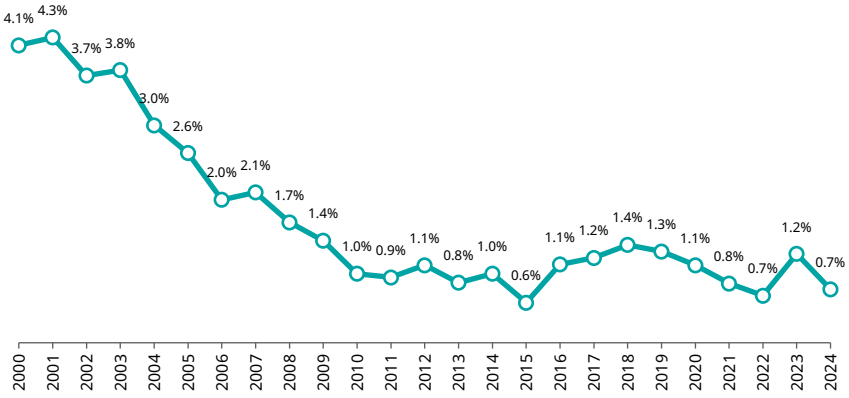


מקור: קידר, גל, בן-פורת ועובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון הוא הגורם הממשלתי המרכזי המופקד על יישום מדיניות הדיור הציבורי ועל סיוע בדיור, ובכלל זה על ניהול מלאי הדירות בדיור הציבורי וסיוע בשכר דירה. ההשקעה הציבורית בשיכון בעשורים האחרונים, כפי שזו מתבטאת בחלקו של תקציב משרד הבינוי והשיכון מסך ההוצאה הממשלתית, מוצגת בתרשים 22. ניתן להבחין כי בתחילת שנות האלפיים עמד שיעור ההוצאה על שיכון על יותר מ-4% מסך ההוצאה הממשלתית, אך באותו עשור חלה בו ירידה חדה עד לכ-1% בשנת 2010. מאז נע שיעור ההוצאה סביב מספר זה, ובשנת 2024 אף עמד על כ-0.7%.

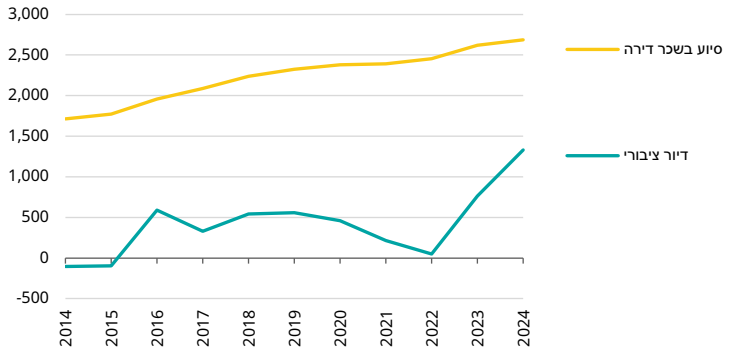
תרשים 22. ההוצאה על שיכון מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

עם תחומי האחריות המרכזיים של משרד הבינוי והשיכון נמנים שני מנגנוני סיוע עיקריים: סיוע בשכר דירה, אשר ניתן באמצעות השתתפות חודשית בשכר הדירה לזכאים המתגוררים בדירות בשוק הפרטי; ודיור ציבורי, אשר ניתן באמצעות אכלוס של זכאים בדירות בבעלות המדינה. המגמות בהוצאה על שני הרכיבים האלה בעשור האחרון מוצגות בתרשים 23. ההוצאה על סיוע בשכר דירה עלתה בעקביות מכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014 לכ-2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, ואילו ההוצאה על הדיור הציבורי נותרה נמוכה ותנודתית. ההוצאה על דיור ציבורי כוללת מגוון רכיבים, בהם תקציבים לרכישת דירות חדשות למלאי, שיפוץ ותחזוקה של הדירות הקיימות וקיזוז תקבולים ממכירת דירות מהמלאי. בשל מנגנון הקיזוז, בשנים שבהן התקבולים מהמכירה עלו על יתר ההוצאות נרשמה בסעיף זה אף הוצאה שלילית (הכנסה). בשנים האחרונות (2023–2024), בעקבות הקצאות ייעודיות לרכישת דירות חדשות, ניכרת עלייה מחודשת בהוצאות בסעיף זה.

תרשים 23. ההוצאה על דיור ציבורי ועל סיוע בשכר דירה
מיליוני ש"ח, במחירי 2024

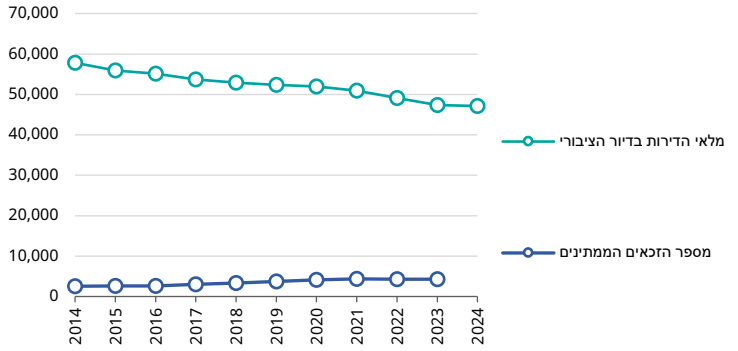


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

ההוצאה הנמוכה על תחום הדיור הציבורי מתכתבת עם הירידה העקבית במלאי הדירות בדיור הציבורי (תרשים 24). נראה כי בשנים 2014–2024 ירד מלאי הדירות מכ-57.8 אלף יחידות לכ-47.1 אלף יחידות – ירידה של כ-18% בעשור. במקביל חלה עלייה מתמשכת במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, מכ-2,600 בשנת 2014 לכ-4,300 בשנת 2023 (לא כולל ממתינים של משרד העלייה והקליטה) – עלייה של כ-67%. הירידה במלאי הדירות והעלייה במספר הזכאים מעידות על שינוי המדיניות מסיוע בדיור לסיוע בשכר דירה, כפי שמוצג בתרשים 23.

מגמות אלו, המשקפות את הפער ההולך ומתרחב בין הביקוש לדיור ציבורי להיצע הזמין, מתבטאות גם בהתארכות ניכרת של זמן ההמתנה לקבלת דירה – מכשנתיים וחודש בשנת 2016 לכשנתיים ו-11 חודשים בשנת 2023 – כלומר בתקופה זו התארך זמן ההמתנה כמעט בשנה (מבקר המדינה, 2024).

תרשים 24. מלאי הדירות בדיור הציבורי ומספר הזכאים הממתינים

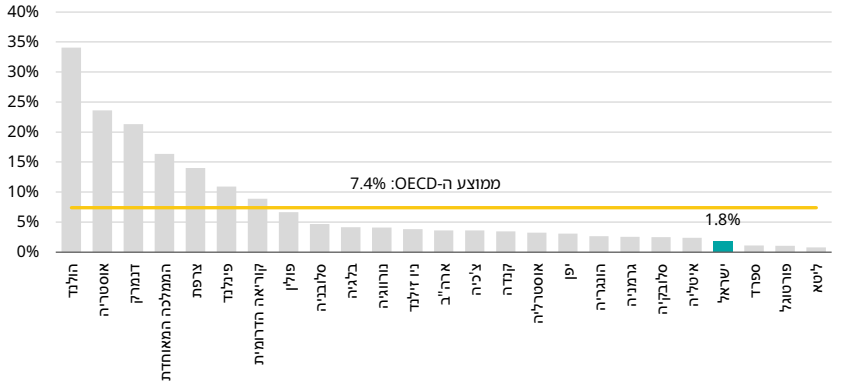


הערות: מספר הזכאים הממתינים הוא על פי תנאי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון בלבד. הוא אינו כולל את רשימת הממתינים של משרד העלייה והקליטה. מספרם בשנת 2015 מתבסס על הערכה. הנתון העדכני ביותר על מספר הזכאים הממתינים הוא לשנת 2023.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבינוי והשיכון; מבקר המדינה, 2020, 2024

בהשוואה בין-לאומית, היקף הדיור הסוציאלי בישראל קטן במיוחד (תרשים 25). שיעור הדירות להשכרה במסגרת דיור סוציאלי מכלל הדירות במשק עומד בישראל על כ-1.8% בלבד, לעומת ממוצע של כ-7.4% במדינות ה-OECD שנבחנו. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון (2018), שיעור זה עמד בשנות השבעים בישראל על 23% – נתון המדגיש את השחיקה המתמשכת של מערך הדיור הציבורי בישראל.

תרשים 25. שיעור הדירות להשכרה בדיור הסוציאלי מכלל הדירות במדינה, 2022 או השנה העדכנית ביותר



הערות: הממוצע במדינות שהיה לגביהן נתון זמין משנת 2018 והלאה. הדיור הסוציאלי בישראל כולל את דירות הדיור הציבורי, מלאי יחידות דיור בבתי דיור לקשישים בניהול משרד הבינוי והשיכון ודירות בניהול משרד העלייה והקליטה. במדינות אחרות הוא כולל דירות להשכרה במודלים שונים ששכר הדירה בהן מפוקח ונמוך ממחיר השוק.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD Affordable Housing Database

סיכום

למלחמה הארוכה בעזה היו השלכות רבות על מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בשנתיים האחרונות. כדי להתמודד עם צורכיהם של מי שנפגעו ממנה היה גידול של ממש בהוצאות. בד בבד נבלם הגידול בהוצאות אחרות על רווחה וביטחון סוציאלי. זה זמן רב שישראל מתקשה להתמודד עם מגוון המצוקות החברתיות הפוגעות באיכות החיים של תושבי ישראל וגורמות לעוני ולאי-שוויון, וכעת היא נדרשת (ותידרש בעתיד) להתמודד גם עם תוצאות המלחמה. במקביל לדיון במגמות הכלליות הללו, שאפיינו את מדינת הרווחה בשנים 2024 ו-2025, התמקדנו במערכות ובאוכלוסיות שנמצאות בדרך כלל בשולי הדיון הציבורי: ילדים בסיכון והשינויים הצפויים בוועדות לתכנון, טיפול והערכה; והירידה הניכרת בהוצאה על הדיור הציבורי לאורך זמן. בשנים הבאות תידרש מערכת הרווחה להתמודד עם אתגרים חדשים שהעמידה המלחמה, ובהם בריאות הנפש של יחידים ומשפחות ושיקום קהילות שנפגעו. במקביל יהיה עליה לחזור ולהידרש לכל אותן בעיות חברתיות שנוכחותן בזירה הציבורית התמעטה כאשר תשומת הלב הופנתה למלחמה, אבל הן נותרו חריפות כשהיו לפני 7 באוקטובר 2023 ואולי אף יותר. לנוכח כל זה, ולנוכח הסכנה שצמצום ההוצאה הציבורית האזרחית יימשך ומשאבים יופנו למילוי הסכמים קואליציוניים, ניכר כי בשנים הבאות תעמוד מערכת הרווחה לפני אתגרים מורכבים יותר ויותר.

מקורות

אלפנדרי, ר' (2018). חסמים מערכתיים לשימוש יעיל בכלים לקבלת החלטות בתחום הגנת הילד. **חברה ורווחה, 38**(4), 707–727.

בן-גל, ע' (2021). **קבלת החלטות בועדות תכנון טיפול והערכה: עד כמה המשפחה שותפה?** עבודת דוקטור. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

גל, ג' (2025). שירותי הרווחה המקומיים בישראל: מאפיינים ואתגרים ייחודיים. בתוך ה' שמיד וי' צבע (עורכים), **מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה בישראל: תיאוריה, מחקר ופרקטיקה** (עמ' 31–58). רסלינג.

גל, ג', בן-פורת, ש', ועובדיה, י' (2024). **רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעות מדיניות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דבר (2025, 18 בספטמבר). בג"ץ: הורים זכאים לייצוג עו"ד בוועדות לקביעת הטיפול בקטינים בסיכון. **דבר**.

מבקר המדינה (2020). משרד הבינוי והשיכון: רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי. בתוך **דוח שנתי 70ב** (עמ' 723–769). משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2024). **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי: ביקורת מעקב**. משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2025). **תלונות הציבור במבצע עם כלביא**. משרד מבקר המדינה.

משרד הבינוי והשיכון (2018). **לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי**. משרד הבינוי והשיכון.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024א). **דוח סטטיסטי לשנת 2022: מקבלי שירות במחלקות לשירותים חברתיים, כוח אדם ומקבלי מגוון מעני המשרד**. משרד הרווחה והביטחון החברתי.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024ב). **הספר הגדול אודות כוח אדם בשדה הרווחה**. משרד הרווחה והביטחון החברתי.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2025). **מחקר לזיהוי גורמים לעזיבה או להישארות של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים** (מצגת אינטגרטיבית). משרד הרווחה והביטחון החברתי.

קסיר (קלינר), נ', פינס, ר', ופלאם, נ' (2024). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2023**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

קסיר (קלינר), נ', פינס, ר', ופלאם, נ' (2023). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2022**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

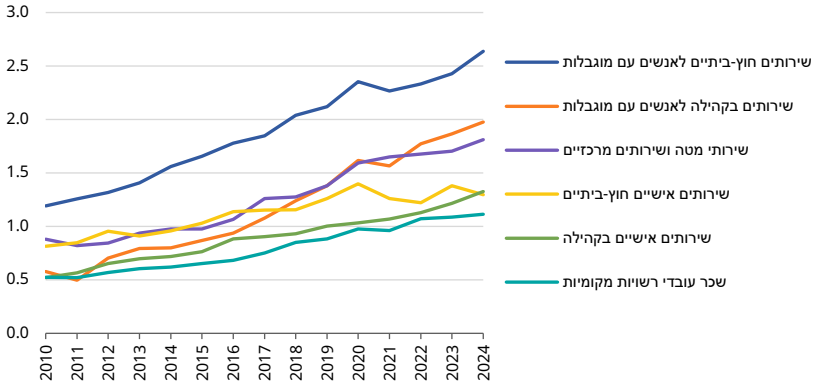
שחר, ת', ולרר, מ' (2025). **סטטוס התושבים שמקום מגוריהם נפגע במסגרת מבצע "עם כלביא" – מסמך עדכון**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

שנור, י', וייס, ד', ורזניצקי, ש' (2021). **מבחן ההכנסה בחוק סיעוד: בחינת השפעתו על מצבם הכלכלי של זקנים סיעודיים**. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

נספח

תרשים נ'1. הגידול בהוצאות על רכיבים מרכזיים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי לאורך זמן

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

תקציר מנהלים

יחידים בגילי הביניים: מאפיינים, מצוקות וכיווני מדיניות

שביט בן-פורת וג'וני גל

מחקר זה, הראשון מסוגו בישראל, מגלה כי בישראל יש כיום כ-144,000 גברים ונשים בגילי 50–64 המתגוררים בגפם, ולרבים מהם חסרים משאבים ותמיכה משפחתית ומערכתית שיסייעו להם להתמודד עם המצוקות החומריות, הפיזיות והנפשיות הפוגעות באיכות חייהם.

עורכי המחקר, שביט בן-פורת ופרופ' ג'וני גל, מציינים כי בשני העשורים הקרובים צפויה אוכלוסייה זו לגדול באורח ניכר וקוראים למערכת הרווחה להכיר בה כאוכלוסייה מובחנת הזקוקה להתערבות ממוקדת ולתוכניות רווחה ספציפיות, בדיוק כפי שניתן לצעירים, למשפחות עם ילדים ולאזרחים ותיקים.

תופעת היחידים בישראל הולכת ומתרחבת, בעיקר בקרב גברים יהודים

ממצאי המחקר מראים כי עד שנת 2040 צפוי מספרם הכולל של יחידים בגילי הביניים (50–64) לגדול לכ-199,000–207,000 איש. מספר הגברים היהודים, שהם הקבוצה הגדולה ביותר באוכלוסיית היחידים בגילים אלו, צפוי לגדול מכ-69,200 כיום לכ-113,500–129,700. בקרב החברה הערבית שיעור המתגוררים לבדם נמוך מאוד – כ-2% מהגברים וכ-5% מהנשים. מרביתם חיים לבד בעקבות גירושים או פטירת בן/בת הזוג.

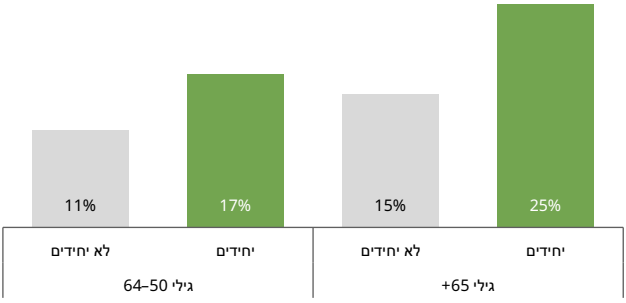
---

* שביט בן-פורת, חוקרת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים. המחקר המלא פורסם בספטמבר 2025 וזמין לקריאה באתר מרכז טאוב.

יחידים בגילי הביניים עניים יותר ממי שאינם יחידים

המחקר מראה שכ-17% ממשקי הבית של יחידים חיים מתחת לקו העוני, לעומת כ-11% בלבד ממשקי הבית של מי שאינם יחידים. במישור התעסוקתי והכלכלי, יחידים מועסקים פחות ונשענים יותר על קצבאות לקיומם. מצוקותיהם של היחידים ניכרות גם בתחומי הדיור והבריאות: שיעור המתגוררים בדירה בבעלותם נמוך יותר והשוכרים שבהם מתגוררים יותר בדיור ציבורי. יתר על כן, רבים מהם מוותרים על טיפולים רפואיים ותרופות בשל קשיים כלכליים.

שיעור משקי הבית מתחת לקו העוני, 2022

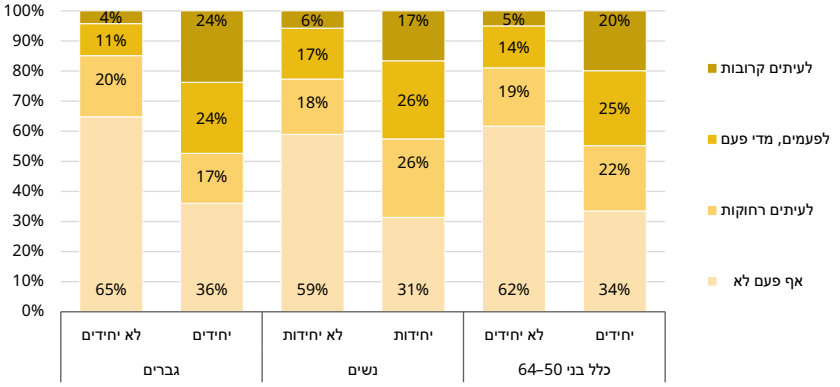


הערה: שיעור משקי הבית מסך משקי הבית באותה קבוצה. קו העוני חושב לפי מחצית מההכנסה החציונית בהסתמך על נתוני הסקר.

מקור: שביט בן-פורת וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

ממצאי המחקר מראים שגם במישור החברתי והרגשי ניכרים פערים גדולים. לדוגמה, תחושת הבדידות שכיחה מאוד בקרב יחידים בגילי הביניים (כ-20% מדווחים על בדידות לעיתים קרובות לעומת כ-5% בקרב מי שאינם יחידים), והם מדווחים על שביעות רצון נמוכה יותר מהחיים. ניתוחים רב-משתניים הראו כי תעסוקה, הכנסת משק הבית ומספר הילדים מקושרים עם מצב חברתי טוב יותר של בני 50–64, בעוד מוגבלות תפקודית מחריפה את מצוקותיהם. המחקר מבליט במיוחד את כוחה של ההתנדבות: יחידים המשתתפים בפעילות התנדבותית מרגישים פחות בודדים ויותר שבעי רצון מחייהם – ממצא שחזר גם בהשוואה הבין-לאומית. לצד זאת, הנתונים מראים כי בקרב יחידים בגילי הביניים שיעור המתנדבים נמוך יותר ושיעור הסובלים ממוגבלות תפקודית חמורה גבוה יותר בהשוואה לבני גילם שאינם יחידים.

תדירות תחושת הבדידות בקרב בני 50–64, 2022



הערה: על סמך דיווח עצמי של משתתפי הסקר.

מקור: שביט בן-פורת וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

החוקרים מדגישים כי מערכת הרווחה אמנם מכירה בצורכיהם הרבים של היחידים בגילי הביניים, אולם בהיעדר מדיניות ספציפית ותוכניות רווחה ייעודיות עבורם, העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים מתקשים לספק להם טיפול כוללני מותאם. לאור זאת החוקרים מציעים כמה צעדים וחלופות מדיניות שראוי לנקוט כדי להתמודד עם הצרכים של אוכלוסיית היחידים בגילי הביניים הסובלים ממצוקות אישיות וחברתיות, בהן: קביעת גורם מתכלל לטיפול באוכלוסייה זו; הכשרה ייעודית של עובדות ועובדים סוציאליים לטיפול באנשים שחיים לבד; והגברת שילובם של היחידים במערך ההתנדבות ובשוק העבודה.

במחקר זה ביקשו החוקרים להפנות זרקור לקבוצת אוכלוסייה הסובלת מבדידות חברתית ומהיעדר מקורות תמיכה. קבוצה זו גדלה בקצב מהיר אך אינה זוכה להתייחסות הולמת של מערכת הרווחה. לדבריהם הממצאים מחזקים את ההבנה שההתמודדות של יחידים בגילי הביניים היא רב-ממדית ודורשת מענים מותאמים במישור הכלכלי, החברתי והבריאותי. כמו כן, תוכניות ייעודיות בתחומי הדיור, התעסוקה וההתנדבות יוכלו לשפר באופן ממשי את איכות חייהם. לנוכח הנתונים שהוצגו, הם סבורים כי ראוי שמערכות המדינה יגבשו מדיניות לאומית כוללת וארוכת טווח כדי להבטיח שמי שמתגוררים לבדם לא יוזנחו ויקבלו מענים הולמים לצורכיהם ולמצוקותיהם.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל הוא מכון מחקר עצמאי ועל-מפלגתי שמקום מושבו בירושלים. המרכז עורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל ומפתח חלופות חדשניות למדיניות ציבורית. מטרת המרכז היא להעשיר באמצעות מחקר את השיח הציבורי המלווה את תהליכי קבלת ההחלטות במדינה ולהשפיע על המדיניות למען קידום רווחתם של תושבי מדינת ישראל. המרכז הוקם בשנת 1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי.

המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ייק וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

כלכלה

שוק העבודה

בריאות

רווחה

חינוך

דמוגרפיה

הגיל הרך

סביבה ובריאות

מרכז טאוב
לחקר המדיניות החברתית בישראל