



סדרת הרברט מ' סינגר



דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות

2019



הסדרה השנתית ע"ש סינגר

דוח מצב המדינה

חברה, כלכלה ומדיניות 2019

בעריכת אבי וייס



מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
ירושלים, טבת תש"ף, דצמבר 2019

עריכת לשון: נירית איטינגון, אילנה דנון, איילת קמאי

הפקה: איילת קמאי

עימוד: סטודיו בר דביר

נדפס בישראל תש"ף - 2019 Printed in Israel

מסת"ב 978-965-92790-0-5

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס פרינטיב, ירושלים

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב 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'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי החלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי החלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל. פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

דירקטוריון

יושבת ראש: הלן אבלס

מירי איזין (סגנית יו"ר בתחום תכנון ופיתוח משאבים), ג'ים אנג'ל (סגן יו"ר בתחום ממשל תאגידי ומינהלה), ג'ון דויסון (סגן יו"ר בתחום התקציבים), פני בלומנשטיין, אלן ה' גיל, ג'ון דון, אלן מ' הלר, קארן וולף-וכסלר, סטיבן ליברמן, מייקל סאקסון, מרתה פרידמן, ג'ים קושלנד, דניס קרלטון, סטנלי רבין, דוד מ' שחזר

אספה כללית

יושב ראש: מייקל סאקסון

הלן אבלס, פני בלומשטיין, אמיר הלוי, אלן מ' הלר, קארן וולף-וכסלר, סטיבן טאוב, סטיבן ליברמן, צבי פיין, סטנלי רבין, דוד מ' שחזר

מועצה בין-לאומית מייעצת

דיוויד אוטור (MIT), סטיוארט אייזנשטט (קובינגטון), האן אנצינגר (אוניברסיטת ארסמוס), הנרי ג' ארון (ברוקינגס), מריו י' בלכר (הבנק למשכנתאות, ארגנטינה), אדוארד גלייזר (אוניברסיטת הרווד), אדם גמראן (קרן ויליאם ט' גרנט), פיטר ס' הלר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), אריק הניושק (אוניברסיטת סטנפורד), ג'יימס ג' הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברד (אוניברסיטת נורת'וסטרן), דניאל כהנמן (אוניברסיטת פרינסטון), רוברט לייטן (Korein Tillery), אהרן צ'חנובר (הטכניון)

סגל המרכז

נשיא: אבי וייס

מנכ"לית: סוזאן פת בבנישית

מנהלת בכירה – שותפויות אסטרטגיות: מיכל פוזמנטר

מנהל מחקר: אלכס וינרב

אריאל אברהם (רכזת מענקים ותורמים), חדוה אלמכיאס (מנהלת משרד), גיל אפשטיין (חוקר ראשי), ליאורה בוורס (סמנכ"לית כספים ותפעול), חיים בלייך (חוקר), נחום בלס (חוקר ראשי), בנימין בנטל (חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הכלכלה), דודו ברזני (אחראי תחזוקה), גלעד ברנד (חוקר), קייסי ג'ירארד (סגנית מנהלת שותפויות אסטרטגיות), ג'וני גל (חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הרווחה), דנה וקנין (חוקרת), נעם זונטג (חוקר), טובה כהן (רכזת פרויקטים וקשרי ממשל), שביט מדהלה (חוקרת), ליאור מורג (רכז פעילות און-ליין), ענת סלע-קורן (מנהלת שיווק, תקשורת וקשרי ממשל), הדס פוקס (חוקרת), תמר פרידמן ווילסון (רכזת תוכן), דב צ'רניחובסקי (חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הבריאות), איילת קמאי (מנהלת פרסומים), לביב שאמי (חוקר בכיר), יוסי שביט (חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות החינוך), קיריל שרברמן (חוקר), לורה שרייבר (רכזת פרויקטים ופרסומים)

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

חברי תכניות המדיניות

בריאות

דב צ'רניחובסקי (יו"ר), אורי אבירם, אלכסנדר (אליק) אבירם, דורית אדלר, מאיר אורן, ניסים אלון, אשר אלחיאני, מירי אנדבלד, ליאון אפשטיין, בשארה באשארת, אורנה בלונדהיים, רן בליצר, רועי בן משה, שי בריל, יצחק ברלוביץ, עדי ברנדר, שלמה ברנון, נחלה בשרה, יגאל גינת, רוני גמזו, דן גרינברג, יונתן הלוי, ערן הלפרן, דן זלצר, דוד חניניץ, איתן חי-עם, אביעד טור-סיני, אבי ישראלי, מאיה לבנטר-רוברטס, שלמה מור-יוסף, יעקב מנצ'ל, ורדה סוסקולני, ברוך עובדיה, ודים פרמן, רחל קיי, אביגדור קפלן, סיגל רגב-רוזנברג, יוחנן שטסמן, עמיר שמואלי

חינוך

יוסי שביט (יו"ר), חיים אדלר, אלי איזנברג, כרמל בלנק, נחום בלס, שלמה בק, יוסי גידניאן, אינאס דיב, יובל וורגן, נעם זוסמן, צבי ינאי, זמירה מברך, דוד מעגן, יעל נבון, ריטה סבר, רמי סולימני, שלומית עמיחי, יריב פניגר, יצחק פרידמן, מאיר קראוס, ערן תמיר

כלכלה

בנימין בנטל (יו"ר), יהושע (שוקי) אורן, ירום אריאב, עופר אריאן, דוד ברודט, 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, אסף רזין, חיים שני, איתן ששינסקי

שוק העבודה

חגי אטקס, גיל אפשטיין, דניאל גוטליב, אריק גולד, 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

רווחה חברתית

ג'וני גל (יו"ר), אורי אבירם, מיכל אלמוג-בר, עופר אריאן, אורלי בנימין, אבישי בניש, דניאל גוטליב, בוני גולדברג, אברהם דורון, ישראל (איסי) דורון, רוני הולר, ענת הרבסט-דבי, עידית וייס-גל, עמוס זהבי, אביעד טור-סיני, אורי ינאי (יונס), נסים כהן, חנה כץ, ליהיא להט, דוד לוי-פאור, מנחם מוניקנדס, אבארהים מחאג'נה, מיקי מלול, רונן מנדלקרן, רוני סטריאר, ברוך עובדיה, צבי פיין, נדב פרץ-וייסוידובסקי, יקותיאל (קותי) צבע, מיכל קורא, ניצה קסיר (קלינר), מיכל קרומר-נבו, טליה מיטל שוורץ-טיירי, שמוליק שיינטוך, סיגל שלח, יוסי תמיר

דבר יו"ר הדירקטוריון

כיושבת ראש הדירקטוריון של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אני שמחה להציג את **דוח מצב המדינה** ע"ש סינגר לשנת 2019. הספר, אשר מציג סקירות של הסוגיות החשובות ביותר הניצבות בפני אזרחי ישראל ומחקרים חדשניים בתחומי הרווחה, החינוך, הבריאות, שוק העבודה והמאקרו-כלכלה, ממשיך להשפיע על החשיבה ועל המדיניות בישראל. המאמרים פורצי הדרך הכלולים בספר יעמיקו את הבנתם של קובעי המדיניות בסוגיות הקיימות ואף יסבו את תשומת הלב לסוגיות חיוניות שטרם נחקרו, ובכך ישפיעו על המדיניות ועל הפעולות שיינקטו לשיפור רווחתם של תושבי ישראל.



בתקופה זו של אי יציבות פוליטית במדינה הניצבת בפני מערכת בחירות שלישית בתוך שנה, נוכחותו של מגדלור שיסייע בהנחיית חברי הכנסת והשרים החדשים ויאיר להם את הסוגיות החברתיות והכלכליות החשובות הניצבות בפני המדינה חיונית מאי פעם. המחקרים שערכו חוקרי מרכז טאוב והופצו במשך השנה, כולל בספר זה, משמשים מגדלור שכזה. עם זאת, תוצאות המאמצים שמשקיע המרכז לא נועדו רק לחברי הכנסת; הם משמשים להעמקת הידע של צוותים מקצועיים בכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ובפורומים כלכליים מקומיים ובין-לאומיים כגון בנק ישראל וה-OECD, דיפלומטים זרים המעוניינים ללמוד עוד על ישראל, עמותות המבקשות לקבל החלטות מושכלות, והחשוב מכול – הציבור בישראל.

הלן אבלס

יו"ר דירקטוריון מרכז טאוב

דבר המנכ"לית

אנו שמחים וגאים להציג בפניכם את דוח מצב המדינה ע"ש סינגר של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. מרכז טאוב פועל במסירות מאז שנת 1982 כדי לשפוך אור על כמה מהשאלות והאתגרים הקריטיים ביותר הניצבים בפני החברה והכלכלה בישראל. הדוח לשנה זו מביא בפני הקורא מחקרים העוסקים בחמשת תחומי המדיניות של מרכז טאוב – בריאות, רווחה, חינוך, שוק העבודה וכלכלה, המקיפים רבות מהסוגיות שתושבי ישראל מתמודדים עימן בחיי היומיום. המחקרים, פרי ניתוח מעמיק שערך צוות המחקר של מרכז טאוב, משמשים כלי לבעלי השפעה בחברה הישראלית, כגון קובעי מדיניות, קרנות פילנתרופיות וארגוני החברה האזרחית, ומסייעים להם לזהות הזדמנויות לחולל שינויים חיוביים בחברה הישראלית כולה. עם זאת, מלאכתנו אינה נגמרת בניתוחים מקצועיים המפיחים רוח



חיים בנתונים; לאחר פרסום המחקרים צוות ההפצה שלנו פועל להנגיש אותם לציבור בשלל אמצעים, בהם סרטונים, אינפוגרפיקות, פודקאסטים, בלוגים, הרצאות, כנסים ואירועים. כל זאת כדי להבטיח שהם יגיעו לכל שדרות החברה בישראל ולכל מי שפועל למען שיפור פני המדינה והחברה – מחברי כנסת וקובעי מדיניות ועד לפילנתרופים, ממרצים בכירים באקדמיה ועד לתלמידי תיכון ולקהל הרחב, על מנת להעשיר את השיח הציבורי על סוגיות חברתיות ולהפוך את ישראל למקום טוב יותר.

אנו גאים במיוחד שבעקבות העבודה המרשימה של צוותי המחקר וההפצה של מרכז טאוב, בחר לאחרונה עיתון **דה מורקר** לכלול את פרופ' אבי וייס, בתפקידו כנשיא מרכז טאוב, ברשימת 100 האנשים המשפיעים על החיים בישראל. אנו סמוכים ובטוחים שהמחקרים החשובים הנכללים בדוח ישמשו את הגורמים הרלוונטיים בממשלת ישראל הבאה, ונמשיך בפועלנו כדי לתרום את חלקנו להמשך הצמיחה, הפיתוח והשיפור במדינה.

סוזי פת-בנבנישתי

מנכ"לית מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

תוכן העניינים

13.....דבר הערוך

מגמות מאקרו-כלכליות

19.....מצב המשק: מבט על

בנימין בנטל וגלעד ברנד

1. צמיחה / 19

2. הכנסות משקי בית ואי שוויון / 22

זרקור א: נתונים תקופתיים ומשמעותם / 35

זרקור ב: התמסורת שבין מחירי חו"ל למחירים המקומיים / 37

סיכום / 42

מקורות / 43

45.....החוב של משקי הבית בישראל

לביב שאמי

תקציר / 45

מבוא / 46

1. תמורות בשוק האשראי בישראל / 46

2. החוב של משקי הבית בעשור האחרון / 49

3. רמת מינוף משקי הבית לפי עשירוני הכנסה / 51

סיכום / 57

מקורות / 58

רווחה

61.....מערכת הרווחה: מבט על

ג'וני גל וחיים בלייך

מבוא / 61

ההשקעה החברתית בישראל / 63

העוני בישראל במבט בין-לאומי משווה / 66

זרקור: צמצום העוני על ידי המדינה לפי קבוצת גיל / 71

קצבאות המוסד לביטוח לאומי / 73

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים / 78

סיכום / 82

מקורות / 83

85.....סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות

ג'וני גל, מיכל קרומר־נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי

תקציר / 85

מבוא / 86

נתונים / 87

1. מגמות במענים לצרכים חומריים: מבט היסטורי / 88

2. תוכנית "נושמים לרווחה": ניתוח הצרכים החומריים והמענה להם בעת הנוכחית / 103

סיכום / 117

נספחים / 118

מקורות / 121

שוק העבודה**125.....שוק העבודה: מבט־על**

הדס פוקס וגיל אפשטיין

שוק העבודה בישראל / 125

משפחה ועבודה בישראל / 132

זרקור: תעסוקה לפי גיל / 139

סיכום / 141

נספחים / 142

מקורות / 145

147.....סיכון למחשוב בשוק העבודה בישראל

שביט מדהלה

תקציר / 147

מבוא / 148

אוטומציה של שוק העבודה בישראל ובעולם / 150

אפיון העובדים בסיכון לאוטומציה / 153

כלים להתמודדות עם השינויים הצפויים / 163

סיכום / 165

נספחים / 167

מקורות / 174

177.....התשואה למיומנויות בשוק העבודה בישראל

גלעד ברנד

תקציר / 177

מבוא / 178

נתונים והגדרות / 179

היבטים של השתלבות בשוק העבודה / 180

העובדים בעלי המיומנויות הגבוהות / 188

העובדים בעלי המיומנויות הנמוכות / 197
 התשואה על מיומנויות ועל ותק באוכלוסייה הערבית / 103
 דיון ומסקנות / 207
 נספחים / 209
 מקורות / 217

חינוך

221..... מערכת החינוך: מבט על

נחום בלס

רקע כללי / 221
 ההרכב הדמוגרפי / 222
 המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך / 230
 המורים / 236
 נספחים / 246
 מקורות / 249

253..... לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה

גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס

מבוא / 253
 1. היקף הנשירה בחטיבה העליונה / 254
 זרקור: נשירה בבתי ספר חרדיים / 256
 2. ניתוח רב-משתני / 267
 3. דיון וסיכום / 268
 נספחים / 270
 מקורות / 276

277..... אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני והישגים לימודיים עתידיים

דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון

תקציר / 277
 מבוא / 278
 1. אי שוויון כלכלי ועוני בקרב ילדים בישראל / 278
 2. אי שוויון בהישגים בין תלמידים בישראל / 280
 3. חשיבות הגיל הרך: תקופה קריטית להתפתחות / 284
 4. החוטים המקשרים: בין הכנסה משפחתית בגיל הרך להישגים לימודיים / 285
 5. מטרת המחקר והשערות המחקר / 289
 6. שיטת המחקר / 290
 7. ממצאים עיקריים / 294
 8. דיון / 300
 נספחים / 303
 מקורות / 311

בריאות

מערכת הבריאות: מבט על 321

דב צ'רניחובסקי

מבוא / 321

בריאות האוכלוסייה: שינוי במדדים להערכה ובקדימויות / 322

זרקור: רפואת כאב בישראל / 327

ההוצאה הלאומית על בריאות ומקורות המימון שלה: גדלים הפערים בין ישראל למדינות

הדומות / 329

הרכב ההוצאה הפרטית על בריאות – סימן מדאיג / 331

מחירי הרפואה בישראל: האם נפרץ הסכר? / 333

ושוב, הפערים בין המרכז לפריפריה / 335

ושוב, הביטוח הסיעודי / 336

סיכום ומסקנות / 338

מקורות / 340

מערכת האשפוז הכללי בישראל: תמונת מצב 341

דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר

תקציר / 342

מבוא / 348

שוק האשפוז בישראל / 346

תשתית פיזית ומימונה / 350

גודל בתי החולים ופריסתם באוכלוסייה / 356

פעילות המערכת / 362

זרקור: רופאים מדברים על המצב / 367

סיכום / 371

נספחים / 372

מקורות / 376

מערכת האשפוז הכללי בישראל:

מחזון של ביזור למציאות של ריכוזיות ואובדן שליטה 377

דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר

הקדמה / 377

תקציר / 378

מבוא / 382

בית החולים ה"ציבורי": ההגדרה המהותית החסרה / 383

זרקור: בית החולים באשדוד / 387

הסדרת נגישות לאשפוז / 388

מחירי האשפוז הציבורי (מנגנון ה-CAP): הגולם שקם על יוצרו / 389

התוכנית הלאומית לקיצור תורים: הוספת חטא על פשע / 397

סיכום / 398

מקורות / 400

דבר העורך

אני שמח להציג בפניכם את **דוח מצב המדינה** לשנת 2019 של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל בסדרת הדוחות השנתיים על שם הרברט מ' סינגר. כמו בשנים האחרונות, גם השנה הספר כולל חמישה פרקי סקירה בנושאים בריאות, חינוך, רווחה, שוק העבודה וכלכלה, אשר דנים בסוגיות ובמגמות המרכזיות בכל תחום. עוד בספר שמונה מחקרים, מהם חדשים ומהם כאלה שכבר פורסמו השנה.



הספר נפתח בסקירה מאקרו-כלכלית של מצב המשק בישראל, מאת **פרופ' בנימין בנטל וגלעד ברנד**. בפתח הדברים מובא סיכום של הרכיבים העיקריים בכלכלה הישראלית, לרבות המצב בשוק העבודה, צמיחה ואינפלציה. החוקרים בוחנים גם את הגירעון התקציבי התופח ועומדים על כמה מהסכנות הטמונות בכך שהגירעון יישאר ברמתו הגבוהה הנוכחית. בהמשך הם מראים כי הכנסת משקי הבית עלתה במידה ניכרת בשנים האחרונות, וכי היא עלתה יותר עבור בעלי הכנסות נמוכות מאשר עבור מי שהכנסותיהם כבר היו גבוהות. התוצאה היא שאי השוויון בהכנסות בישראל נמצא במגמת צמצום זה למעלה מעשור, בניגוד בולט למתרחש במדינות מפותחות אחרות. למרות זאת, התמ"ג לנפש בישראל עדיין נמוך יחסית, אי השוויון גבוה, והמחירים, שנמצאים אמנם במגמת ירידה, עדיין גבוהים יחסית בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD. הפרק כולל גם ניתוח מרתק המראה כיצד השינויים במחירים במדינות אחרות מתבטאים ברמת המחירים בישראל (התמסורת), וכיצד התמסורת השתנתה לאורך הזמן.

הפרק הבא, מאת **ד"ר לביב שאמי**, בוחן את החוב של משקי הבית בישראל. הפרק מראה כי אף שהחוב של משקי הבית כאחוז מהתמ"ג נמוך יחסית בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, בעשור האחרון היחס מתאפיין במגמת עלייה כתוצאה משיעורי הריבית הנמוכים, מהעלייה במחירי הדיור, מהעלייה בצריכה הפרטית ומהצמיחה בהיצע האשראי בעקבות כניסתם של מוסדות פיננסיים חדשים לשוק האשראי. כתוצאה מכך יש בסיס לחשש בנוגע ליציבות הפיננסית של משקי הבית בעשירון התחתון הנמצאים בחוב. המחקר גם בוחן את המצב בכל מגזר ומראה ששיעור החוב החציוני הגבוה ביותר ביחס להכנסות השנתיות הוא בקרב החרדים, ושבקרב האוכלוסייה הערבית רוב ההלוואות הן למטרות צריכה ולמטרות שאינן קשורות לדיור, כנראה כתוצאה מהקושי להשיג משכנתאות.

הספר ממשיך בסקירה של מצב הרווחה בישראל. כפי שמראים **פרופ' ג'וני גל וחיים בליך**, ההוצאה החברתית בישראל הוסיפה להיות יציבה עם מחסור ביוזמות חדשות. התוצאה היא שלמרות העלייה הריאלית בהוצאה ישנה סכנת סטגנציה בתחום הרווחה החברתית, שכן ההוצאה החברתית בישראל נמוכה במידה רבה בהשוואה למדינות רווחה אחרות. מאמציה של מדינת ישראל בתחום הרווחה החברתית בשנים האחרונות הופנו אל העלאת ההוצאה המוקדשת להשקעה חברתית באוכלוסיות מוחלשות לצורך שיפור ההון האנושי, והתמקדו פחות בהגנה חברתית על מי שנמצאים מחוץ לשוק העבודה. הפרק מציג גם ניתוח מעניין של העוני בקרב האוכלוסייה הוותיקה ושל התוכנית "חיסכון לכל ילד", ומצביע על כך שהאוניברסליות של התוכנית עלולה להחליש את תרומתה לשיפור סיכויי המוביליות החברתית של ילדים ממשפחות החיות בעוני.

פרופ' ג'וני גל, פרופ' מיכל קורמר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי מציגים סקירה היסטורית וסקר עדכני של הסיוע החומרי הניתן לאנשים החיים בעוני. מדיניות צמצום העוני בישראל משתנה תדיר. המחקר מציג את השינויים במדיניות ביחס לעוני החל מימיה הראשונים של המדינה ומביא אותנו לעשור הנוכחי, שבו, לצד קצבאות המוסד לביטוח לאומי נעשה מאמץ לספק לאנשים החיים בעוני פתרונות פסיכולוגיים-חברתיים מקיפים, לרבות סיוע חומרי, באמצעות עובדים סוציאליים במחלקות הרווחה. מדיניות זו מציעה טיפול אינטנסיבי ומקיף במשפחות, הכולל קידום מיצוי זכויות, סיוע בהשתלבות בשוק העבודה וכן סיוע חומרי. המחקר מציג על סמך הממצאים כמה כיוונים אפשריים לשיפור מערכת הסיוע החומרי כאמצעי לצמצום העוני.

בחלק השלישי של הספר סוקרים **הדס פוקס ופרופ' גיל אפשטיין** את שוק העבודה בישראל. הם מראים כי למרות העלייה המרשימה בשיעורי התעסוקה בשנה האחרונה, במיוחד בקרב נשים, בפועל התאפיינה שנת 2019 בסגנון בשיעורי התעסוקה בכל המגזרים ובכל המגדרים. אחת הסיבות לכך היא העובדה ששיעורי התעסוקה בישראל בקרב גברים, ועוד יותר מכך בקרב נשים, הם בין הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות, ומספר שעות העבודה גם הוא בין הגבוהים, לפחות עבור גברים. הפרק מתעמק גם בשינויים במשקי הבית בישראל ובוחן בין השאר את דפוסי היוממות, ומראה כי יש עדויות לכך שמשקי הבית בישראל הולכים ונעשים שוויוניים.

במאמר השני בחלק זה, **שביט מדהלה** מעדכנת את מחקרה פורץ הדרך שפורסם **בדוח מצב המדינה** לשנת 2015 על עתיד שוק העבודה והמקצועות העומדים בפני סיכון למחשוב. המחקר מתמקד הפעם במשימות שיש לבצע בתפקידים שונים ולא במקצועות השונים, והוא מראה כי הסיכון לאובדן עבודה נמוך במידה ניכרת מכפי שנראה בעבר, אם כי התפלגות הסיכון בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות נותר דומה למדי להתפלגות במחקר הקודם. בני האוכלוסיות החלשות ביותר, המועסקים על פי רוב במקצועות שאינם דורשים השכלה גבוהה ובשכר נמוך, הם בעלי הסיכוי הגדול ביותר לאבד את עבודתם בגלל אוטומציה של שוק העבודה. המחקר מציג הצעות מעשיות שיישעו לממשלה ולגורמים אחרים לפתח תוכניות שיוכלו לסייע למתן חלק מהשפעותיה השליליות של האוטומציה.

המחקר האחרון בחלק זה, מאת **גלעד בונד**, מתמקד במאפייני שוק העבודה של דרג העובדים הבכיר בישראל כפי שזוהו בסקר PIAAC של ה-OECD. מהממצאים עולה כי אף שרמות המיומנות בישראל נוטות להיות נמוכות מהמוצע במדינות האחרות ב-OECD, העובדים המיומנים ביותר בישראל מנצלים את מיומנותיהם במידה רבה יותר בהשוואה למדינות אחרות. הדבר בא לידי ביטוי בשיעור גבוה יותר של עובדים בתחומים רווחיים הדורשים עובדים מיומנים ופחות עובדים בתחומים המתאפיינים בשכר נמוך. השלכתו העיקרית של המחקר היא שעל קובעי המדיניות לשקול להתמקד בקבוצות החלשות יותר, כיוון שהקבוצות החזקות מסתדרות ללא סיוע ממשלתי. הדבר נכון אף שהתשובה להשכלה גבוהה גדולה במידה ניכרת בקרב החציון העליון של התפלגות המיומנויות לעומת החציון התחתון, ולכאורה "משתלם" יותר להשקיע בקבוצות החזקות. ממצא זה מצביע על החשיבות של העלאת רמות המיומנות של הקבוצות החלשות – התערבות שניתן לעשותה בצורה המיטבית בשלבים הראשונים של תהליך החינוך.

מכאן הספר ממשיך לחינוך. בפרק הסקירה שלו, **נחום בלס** סוקר את ההתפתחויות האחרונות במערכת החינוך בישראל. הניתוח מתמקד בשלושה תחומים: הרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, תקציב החינוך והמורים. החלק העוסק בהרכב הדמוגרפי בוחן את

הקשיים בחיזוי אוכלוסיית התלמידים ובהתפתחויות בחינוך במגזר הערבי. בדיון במשאבים הזמינים למערכת החינוך, ההתמקדות היא בהגדלת ההוצאה לתלמיד תוך השוואה למדינות אחרות ב-OECD. בדיון במורים ההתמקדות היא במספר השוואות למוצועים ב-OECD. נבחנת גם סוגיית המחסור במורים.

במחקר השני בחלק זה מציגים **גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס** ממצאים על שיעורי הנשירה מבתי הספר התיכוניים בישראל. תופעה זו לא נחקרה דיה כיוון שהקריטריון המשמש להערכה במערכת החינוך בישראל, ובמיוחד בחטיבה העליונה, הוא שיעורי הזכאות לבגרות. המחקר מתמקד בהשוואת שיעורי הנשירה מבתי ספר תיכוניים בין קבוצות של תלמידים שהשלימו את לימודיהם בתיכון בשנים 2003-2017 (כלומר, מי שהחלו את לימודיהם בכיתה י' בשנים 2001-2015). ממצאי המחקר מראים כי שיעורי הנשירה צנחו במידה ניכרת במשך תקופה זו, וכי שיעורי הנשירה בחינוך הטכנולוגי הגיעו לרמה שווה לאלה שבחינוך העיוני. הממצא המפתיע ביותר נוגע להשוואה בין המגזרים: אמנם שיעורי הנשירה בבתי ספר ערביים גבוהים ביותר בהשוואה לבתי ספר יהודיים, אך הנתון מתהפך בשקלול מדדי הטיפוח של בתי הספר (מעמד חברתי-כלכלי).

המאמר השלישי בחלק העוסק בחינוך, מאת **דנה וקנין, פרופ' יוסי שביט וד"ר יצחק ששון**, חוקר את הקשר בין הכנסות משקי הבית בגיל הרך להצלחה בלימודים בהמשך החיים. הניתוח מראה כי להימצאות בגיל הרך במשפחה בקצה התחתון של התפלגות הכנסות יש מתאם שלילי עם ההישגים הלימודיים העתידיים (הצלחה במבחני המיצ"ב המתקדמים בכיתות ה' וח' ובבחינות הבגרות). גם בשקלול הכנסות משק הבית בילדות המאוחרת ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים אחרים, כגון השכלת ההורים וגודל המשפחה. הממצא העיקרי שעלה מהמחקר הוא שישנם הבדלים ניכרים בין השלבים השונים בגיל הרך. המתאם השלילי עבור ילדים צעירים עד גיל שנתיים היה חזק יותר מאשר עבור ילדים בגילי 3-5, שאצלם המתאם אף לא נמצא מובהק סטטיסטית. ממצאים אלו תומכים בתיאוריית "אלף הימים הראשונים" (מתחילת ההיריון עד גיל שנתיים), שלפיה אין להתייחס לגיל הרך כאל מקשה אחת אלא יש להקדיש תשומת לב רבה יותר לאלף הימים הראשונים בחיי הילד, החיוניים לאין ערוך להתפתחותו העתידית.

החלק האחרון בספר עוסק בבריאות. בפרק סקירת מצב הבריאות בישראל מצביע **פרופ' דב צ'רניחובסקי** על ההישגים המצוינים של ישראל בתוחלת החיים ובתמותת תינוקות. עם זאת, שיעורי התמותה מסוכרת ונגזרותיה ואובדן תפקוד בגלל כאב ודיכאון גבוהים במידה ניכרת בהשוואה לארצות הברית ולממוצע מדינות האיחוד האירופי. התמקדות במחלות אלו עשויה לשמש כלי חשוב בגיבוש מדיניות הבריאות של ישראל. הפרק דן גם בכמה מהאתגרים הניצבים בפני מערכת הבריאות בישראל, כגון הוצאות בריאות נמוכות יחסית בישראל למרות הזדקנות האוכלוסייה, העלויות הניכרות בשכר הרופאים בשנים האחרונות (הנובעות לפחות בחלקן מהשילוב הבעייתי בין הציבורי לפרטי במערכת), והשירותים המצומצמים יחסית הזמינים בפריפריה. הפרק מסביר גם מדוע חברות הביטוח המסחריות בישראל ויתרו על הטיפול ארוך הטווח (ביטוח סיעודי) ומצביע על אפשרות לספק טיפול בסיסי במימון ציבורי, שאותו ניתן ליישם בדרכים שונות.

את הספר חותמים שני פרקים נוספים מאת פרופ' דב צ'רניחובסקי על מערכת האשפוז הכללי בישראל. שני המחקרים, המשלימים זה את זה, דנים במערכת המתמודדת עם קשיים כתוצאה משני גורמים: התרחבות הפערים בין הצרכים הרפואיים ובין הקצאת המשאבים הציבוריים למערכת, והמעורבות הממשלתית הגוברת בניהולה השוטף.

המחקר הראשון מציג נתונים מפורטים על בתי החולים בישראל, לרבות מספר המיטות, שיעורי התפוסה בהם, מספר השחרורים, משך אשפוז ממוצע ועוד. הוא מראה כי מספר המיטות לנפש נמוך מאוד בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, גם בהתחשב בכך שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית, וכי הוא יורד (עקב גידול באוכלוסייה ללא גידול מקביל במספר המיטות) מהר יותר מאשר במדינות אחרות. הירידה במספר המיטות היא תופעה נפוצה בקרב המדינות המפותחות עקב שינויים טכנולוגיים וארגוניים בתחום הרפואה, אך כיוון שמספר המיטות בישראל כבר נמוך, ירידה זו עלולה להיות בעייתית, בייחוד נוכח ההזדקנות המהירה של האוכלוסייה בישראל בהשוואה למדינות אחרות. מספר המיטות הנמוך חמור במיוחד בפריפריה. נוסף על כך, שיעורי תפוסת המיטות בישראל גבוהים מאוד ומשך האשפוז בבית החולים קצר מאוד. נתונים אלו מצביעים על יעילות גבוהה, אך הם גם מובילים למחסור במיטות בזמני ביקוש שיא, וכתוצאה מכך המטופלים מאושפזים במסדרונות בתי החולים. המאמר השני דן בניגוד העניינים הנובע מהתפקידים השונים שממלאת הממשלה בשוק האשפוז. שוק האשפוז בישראל מתאפיין בכשל מבני בסיסי המשפיע על תפקודו באופן שלילי. מחד גיסא, המדינה אחראית על מימון בתי החולים ועל הרגולציה שלהם, ומאידך גיסא היא בו זמנית הבעלים והמנהלת של חלק גדול מבתי החולים, ספקית של כמחצית משירותי האשפוז הכללי, ומתחרה בבתי חולים אחרים שאינם בבעלותה ובניהולה. ריבוי תפקידים זה מוביל למתיחות ולניגוד עניינים, ולמרות הצעות הרבות, לרפורמה במערכת הבריאות לפחות מ-1978, הסוגיה טרם נפתרה.

גם הפעם הייתה לי זכות גדולה להביא את המחקרים האלה בפניכם. אני מאחל לכם קריאה נעימה ומקווה שתלמדו מקריאת הפרקים בספר זה כפי שלמדתי אני. אנו בטוחים שהמחקרים שעורך מרכז טאוב ימשיכו לשרת את מקבלי החלטות בקביעת מדיניות שתטיב עם החברה בישראל ועם אזרחיה.

פרופ' אבי וייס

נשיא, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

1

מגמות מאקרו-כלכליות

מצב המשק: מבט על

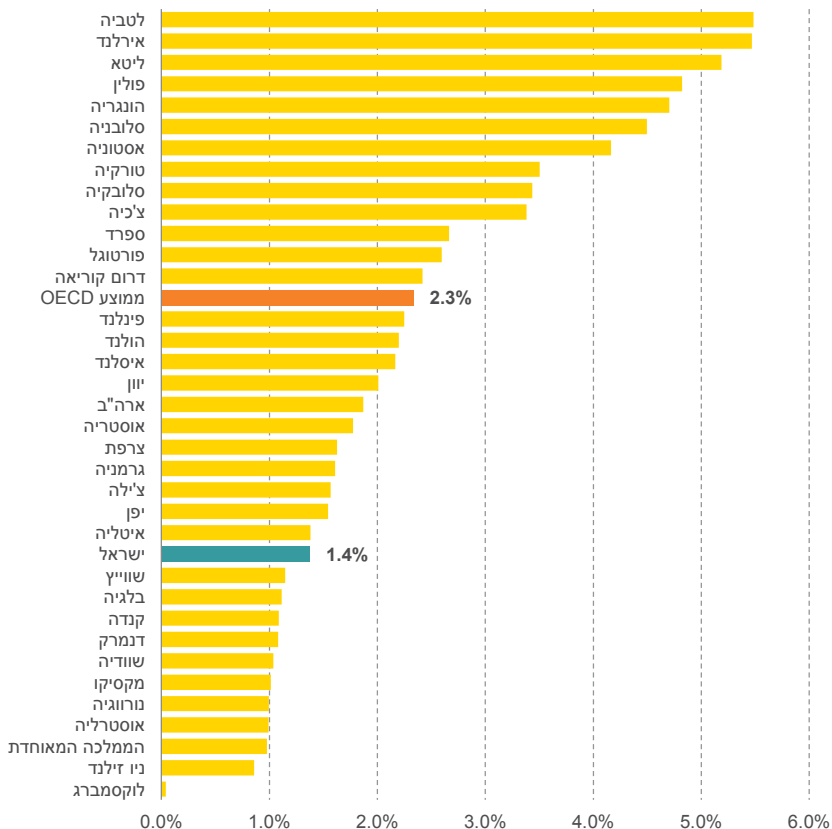
בנימין בנטל וגלעד ברנד

1. צמיחה

בשנת 2019 צפוי התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של ישראל לצמוח ב-3.1%, שיעור נמוך מעט בהשוואה לשנים קודמות אך דומה להערכות פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הארוך. שיעורי צמיחה אלו גבוהים בהשוואה בין-לאומית, אך בהתחשב בשיעור גידול אוכלוסייה של כ-2% בשנה, שאף הוא גבוה בהשוואה בין-לאומית, מתקבל שצמיחת התמ"ג לנפש עומדת על כ-1.1% בלבד, שיעור נמוך יחסית בהשוואה למדינות OECD אחרות. במבט על השנים האחרונות ניכר כי התוצר לנפש בישראל גדל בקצב איטי בהשוואה בין-לאומית וקצב צמיחתו דומה למדינות שבהן רמת ההכנסה גבוהה יחסית. בהתאם, הפערים ברמת החיים בין ישראל למדינות מפותחות ממנה אינם מצטמצמים (תרשים 1).

* פרופ' בנימין בנטל, חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב, פרופסור אמריטוס בחוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה; גלעד ברנד, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

תרשים 1. שיעורי צמיחה לנפש, 2016–2018

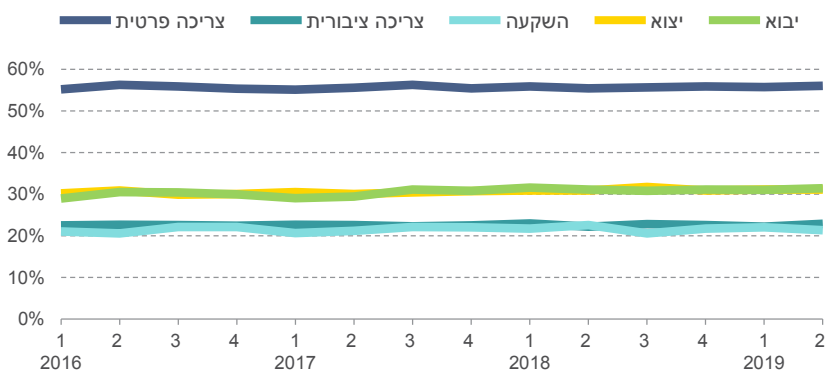


מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

רכיבי התמ"ג

בשנים האחרונות מסתמנת יציבות ברכיבי התמ"ג, תופעה שעולה בקנה אחד עם מושג "הצמיחה המאוזנת" המקובל בתיאוריה הכלכלית. ההשקעה והצריכה הציבורית מהוות, כל אחת, כ-22.5% מהתוצר. היבוא והיצוא גם הם משתווים, בהיקף של כ-32%. בהתאם, הצריכה הפרטית נמצאת ברמה של כ-55% מהתמ"ג. בשני הרבעונים הראשונים של שנת 2019 מסתמנת עלייה קלה של הצריכה הציבורית על חשבון ההשקעה, אבל יש להיזהר מאוד בנתונים מוקדמים אלו ובפרשנותם (ראו להלן).

תרשים 2. מרכיבי התוצר



מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

שוק העבודה

שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה ושיעורי התעסוקה מצביעים על התייצבות ברמה גבוהה (80% ו-78% בהתאמה). שיעורים אלו גבוהים בהשוואה לעבר וגם בהשוואה בין-לאומית. שיעור האבטלה עודנו בשפל (3.3%) וגם שיעור המשרות הפנויות מוסיף להיות גבוה יחסית - 3.5% לעומת ממוצע של 2.9% בעשור האחרון.¹ השכר הריאלי מוסיף לעלות בקצב נאה, בעיקר במגזר העסקי - עלייה של כ-3.5% בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.² המכלול של נתונים אלו מעיד על שוק עבודה הדוק וניכר כי המשק נמצא במצב של תעסוקה מלאה.

המדיניות הפיסקלית

כמו בשנים הקודמות, גם השנה נמשכת המדיניות הפיסקלית המרחיבה. על פי דיווחי האוצר, בשנת 2018 הסתכם הגירעון ב-2.9% מהתמ"ג, כלומר בדיוק ברמה המתוכננת,³ אך נראה שהגירעון הצפוי לשנת 2019 עומד לחרוג במידה משמעותית מהיעד, שנקבע שוב ברמה של 2.9%. בשלב זה האוצר מדווח על גירעון של 3.8%, ועל פי הערכות בנק ישראל הגירעון צפוי לעמוד על 3.5%-4.0% מהתמ"ג ולהגיע אף ל-4.5% בשנת 2022.⁴ מגמה זו מנוגדת להמלצת

1 נתוני השתתפות בשוק העבודה ונתוני התעסוקה מתייחסים לגילי העבודה העיקריים (25-64). נתונים אלו ושיעור המשרות הפנויות מתייחסים לחודשים ינואר-אוקטובר 2019.

2 חודשים ינואר-אוגוסט 2019.

3 ההתאמה המושלמת בין יעד הגירעון ובין והגירעון בפועל בשנת 2018 היא נושא שנבדק על ידי מבקר המדינה.

4 דברי נגיד בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא התקציב ועדכון ההערכה התלת-שנתית, <https://tinyurl.com/ryy9rds>

התיאוריה הכלכלית המקובלת. זו גורסת כי על הממשלה לנהל מדיניות אנטי-מחזורית: בתקופות גאות על הממשלה לנצל את תקבולי המיסים הגבוהים כדי להגדיל את החיסכון הלאומי (כלומר להקטין את הגירעון בתקציבה ואף ליצור בו עודף), במטרה לפנות מקורות שיתמכו במדיניות פיסקלית מרחיבה בתקופת שפל, שבה תקבולי המיסים יורדים באופן אוטומטי. מנתוני התעסוקה דלעיל ניכר כי מחזור העסקים נמצא בשיאו בשנים האחרונות, ועל כן אי אפשר להצדיק את המדיניות הנוכחית, שתוצאתה גידול חד בגירעון ובלימת המגמה של הורדת יחס החוב לתוצר.

המדיניות המוניטרית ומחירי הצריכה

האינפלציה השנתית עודנה נמוכה מן הגבול התחתון של היעד שקבעה הממשלה (1%-3%). שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים (אוקטובר 2019 לעומת אוקטובר 2018) עומד על 0.4%, והציפיות הן שהאינפלציה תנוע מעט מתחת ליעד גם בחודשים הבאים. במהלך השנה חל מפנה במדיניות המוניטרית בעולם, והיא שבה להיות מדיניות מרחיבה לאחר כשנתיים שבהן חלה עלייה הדרגתית בריבית בכמה משקים מובילים. התפתחויות אלו הובילו לשינוי המדיניות של בנק ישראל, שמעריך כעת כי הריבית תישאר ברמתה הנוכחית עוד זמן ממושך. האינפלציה הנמוכה היא ככל הנראה גם תוצאה של שינויים במבנה התחרות המקומית, שהובילו לתהליך ממושך של התאמת רמת המחירים המקומית לזו שבחו"ל. בזרקור ב המצורף מובא ניתוח המוצא עדויות לכך שהתמסורת בין מחירי חו"ל למחירים המקומיים הואצה, כנראה עקב עלייה ברמת התחרות במקטע היבוא.

2. הכנסות משקי בית ואי שוויון

בעוד הצמיחה לנפש בישראל דומה יחסית לצמיחה לנפש במדינות מפותחות ממנה כגון בריטניה, ארצות הברית וגרמניה, כאשר בוחנים את האופן שבו הצמיחה מחלחלת לאוכלוסייה, ניכרים הבדלים מהותיים. במדינות מפותחות רבות ניכר כי הצמיחה מתרכזת במשקי הבית שמצויים בחלק העליון של התפלגות ההכנסות, ואילו בישראל מסתמנת עלייה מהירה בהכנסות משקי בית שמצויים דווקא בחלק האמצעי והתחתון של ההתפלגות. מגמה זו מוצגת בתרשים 3, המראה את השינוי השנתי הממוצע בהכנסות משקי הבית ברמות הכנסה שונות בישראל ובשלוש מדינות השוואה⁵. ניתן להבחין למשל כי הכנסתם נטו (כלומר אחרי תשלומי העברה ומיסים) של משקי הבית בישראל גדלה בקצב מהיר יחסית בחמישון ההכנסה האמצעי והתחתון, בשיעור שנתי ממוצע של כ-3.6% ו-4.0%, בהתאמה. לעומת זאת, בהכנסה נטו של משקי הבית בחמישון העליון נרשם גידול מתון יותר של כ-2.6%. בתרשים ניתן להבחין כי במדינות השוואה השיפור ברמות ההכנסה הנמוכות היה מתון יותר בהשוואה לשיפור ברמות ההכנסה הגבוהות.

5 מדינות השוואה בתרשים זה נבחרו בשל זמינותם של נתונים בני השוואה בסקר ה-LIS.

ההסבר להבדלים אלו טמון בגורמים לשיפור בהכנסות משקי הבית בישראל. חלק ניכר מהשיפור נובע מגידול מהיר שחל בהכנסות מעבודה בעשירוני ההכנסה הנמוכים בעקבות עלייה בשכר העבודה וגידול ניכר בהיקפי התעסוקה. הגידול בהיקפי התעסוקה מקורו בהגדלת התמריץ ליציאה לעבודה – בין היתר בשל השילוב בין העלייה החדה בשכר המינימום מחד גיסא ובביקוש הגבוה לעובדים מאידך גיסא.⁶ מצב זה יוצר הזדמנות לשילובן של אוכלוסיות נוספות בשוק העבודה ולשיפור מיומנותם של המצטרפים החדשים. יצירת כלים כגון הכשרות מקצועיות מתאימות תסייע להמשך ההשתלבות בשוק העבודה ולשיפור אפיקי התעסוקה, ועל ידי כך תתרום לצמצום נוסף בפערים הכלכליים. מגמות אלו רלוונטיות פחות בקרב משקי הבית המשתתיכים לעשירוני ההכנסה הגבוהים, ששיעור התעסוקה בהם היה גבוה ממילא. בחינת השינויים בראייה ארוכת טווח ממחישה עד כמה מגמת צמצום הפערים ייחודית לישראל. תרשים 4 מציג את מדד ג'ני לאי שוויון לאורך שני עשורים, ורואים בו כי בישראל ניכרת זה כעשור מגמה עקבית של ירידה באי השוויון בהכנסות. מגמה זו לא נרשמה במדינות השוואה אחרות והיא נובעת בראש ובראשונה מהתרחבות מעגל המועסקים בשנים אלו.⁷ נותר אפוא ליישב את הסתירה, לכאורה, בין העלייה המהירה בהכנסות של משקי הבית בישראל בהשוואה למדינות אחרות לבין העלייה המתונה בלבד שנרשמה בתוצר לנפש בתקופה זו. ההסבר לפערים אלו טמון בדרך השונה שבה מתפתחים מחירי הצריכה ומחירי התוצר בישראל. בשנים האחרונות ירדו מחירי הצריכה בישראל ביחס למחירי התוצר.⁸ מגמה זו נובעת, בין היתר, מרפורמות לעידוד התחרות בשוק המקומי שהונהגו בשנים שלאחר המחאה החברתית.⁹ זרקור ב מתייחס להיבטים נוספים של מגמה זו.

6 ראו הדיון בנושא בתוך בנק ישראל, 2018, פרק ב.

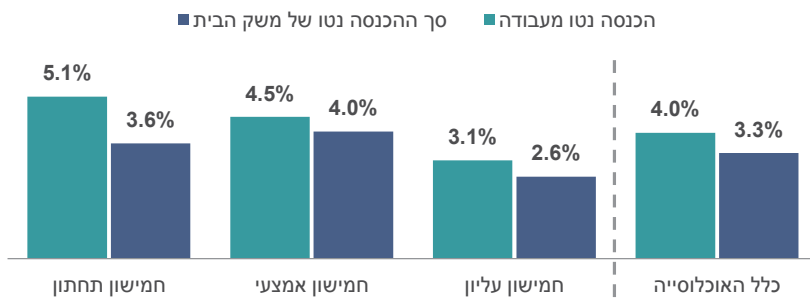
7 ראו הדיון בבנק ישראל (2019א, עמ' 180-187) ובמוסד לביטוח לאומי (2018). על פי המוסד לביטוח לאומי, הירידה באי השוויון בשנים האחרונות הושפעה גם מהעלאת הקצבאות להשלמת הכנסה בזקנה מאז 2015.

8 בנטל וברנד (2018) מראים כי ההבדלים בהתפתחות מחירי הצריכה ביחס לתוצר מיישבים את הסתירה שבין העלייה החדה בשכר העבודה לבין עלייה מתונה בלבד שנרשמה בעלות העבודה ליחידת תוצר.

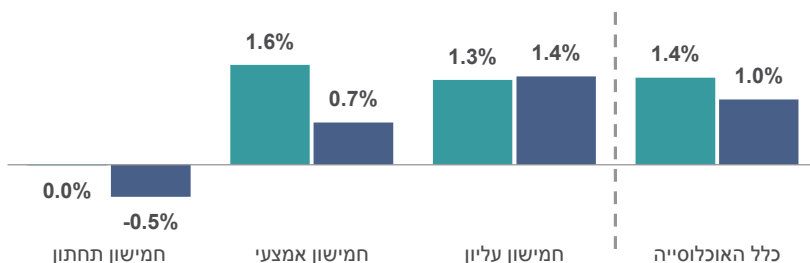
9 מאז שנת 2014 נרשמה האטה בקצב האינפלציה במרבית המדינות המפותחות. בנטל וברנד (2018) מראים כי מגמה זו חריגה בעוצמתה בישראל, כאשר מביאים בחשבון את מצבו הטוב של שוק העבודה ומייחסים זאת לרפורמות שיושמו בשנים שאחרי המחאה החברתית של שנת 2011.

תרשים 3. השינוי השנתי הממוצע בהכנסה של משקי בית בישראל ובמדינות נבחרות, בשנים נבחרות, במונחים ריאליים

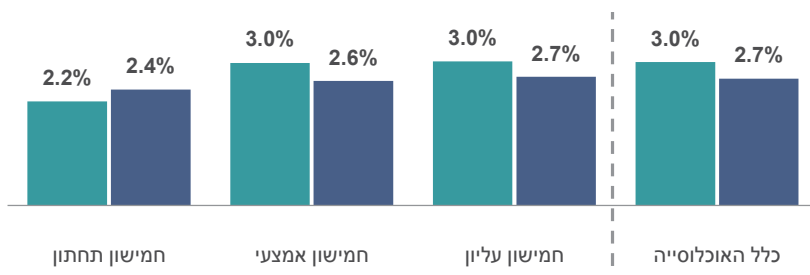
ישראל (2012-2017)



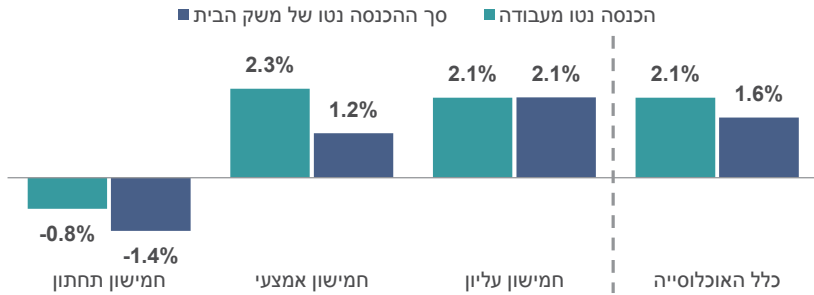
גרמניה (2013-2015)



ארה"ב (2013-2016)



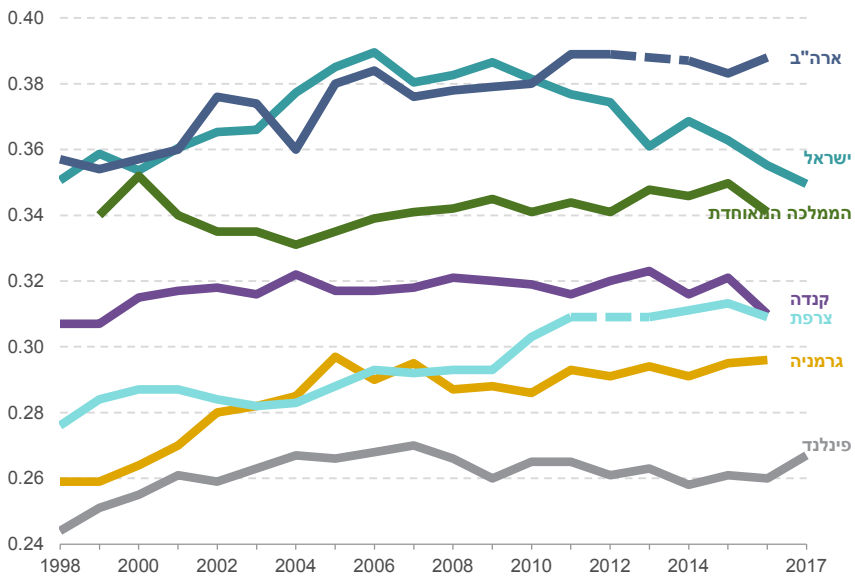
הממלכה המאוחדת (2016-2013)



* זמינות הנתונים אינה מאפשרת השוואה בקבוצות שנים חופפות.

מקור: בנימין בנטל וגולעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: Luxembourg Income Study; סקר ההכנסות של הלמ"ס

תרשים 4. מדד ג'יני אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים בישראל ובמדינות נבחרות



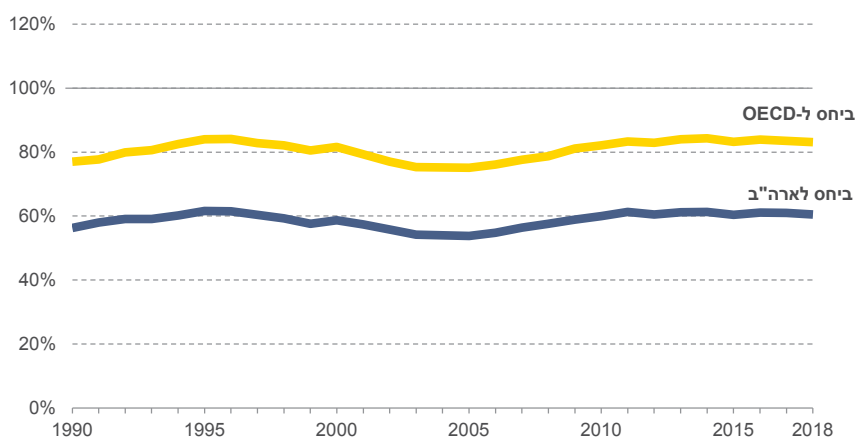
מקור: בנימין בנטל וגולעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

מבט ארוך-טווח

א. הפרייון והצמיחה הכלכלית

כפי שרואים בתרשים 1 לעיל, צמיחת התוצר לנפש בישראל נמוכה בהשוואה למדינות רבות ב-OECD. כאמור, כאשר מביאים בחשבון את רמת ההכנסה בישראל יחסית לרמת ההכנסה במדינות אלו, מתברר כי הצמיחה נמוכה במיוחד. פירוש הדבר שזה שנים רבות המשק הישראלי אינו מצליח לצמצם את הפערים ברמת החיים בהשוואה למדינות אחרות. מתרשים 5, המתבסס על נתוני הבנק העולמי, עולה שכבר יותר מרבע מאה התוצר לנפש בישראל עומד על כ-60% מהתוצר לנפש בארצות הברית. גם ביחס למדינות ה-OECD לא ניכר שינוי מהותי לאורך זמן.

תרשים 5. התוצר לנפש בישראל ביחס לארצות הברית ולמדינות ה-OECD, במונחי PPP

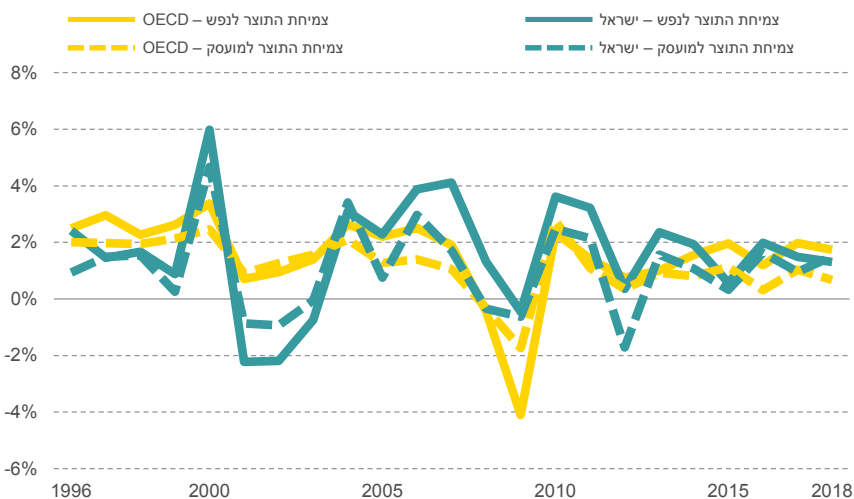


מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: הבנק העולמי

ההשוואות הבינ-לאומיות של התוצר לנפש והצמיחה בו מקובלות מאוד, אך יש מקום להסתייג כאשר משתמשים במדדים אלו לניתוח פרייון העבודה בישראל בהשוואה למדינות אחרות, בעיקר משום שהאוכלוסייה בישראל צעירה וצומחת בקצב מהיר מזה של רוב מדינות ההשוואה. עובדה זו כשלעצמה עלולה להטות את המתבונן בנתונים המתבססים על התוצר לנפש למסקנה מחמירה עם ישראל, שכן האוכלוסייה הצעירה המתוספת למשק מגדילה את מספר הנפשות בקצב מהיר מקצב הגידול במספרן במדינות אחרות. סימוכין לקביעה זו מתקבלים במידה מסוימת מתרשים 6. התרשים מציג את קצב הצמיחה של התוצר לנפש ושל התוצר למועסק בישראל ובמדינות ה-OECD, ומראה שקצב צמיחת התוצר לנפש בישראל וב-OECD גבוה

זה תקופה מסוימת מקצב הצמיחה של התוצר למועסק במדינות אלו. עובדה זו מעידה שקצב הגידול של כוח העבודה מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה. עם זאת, במדינות ה-OECD הפער הולך ומתרחב, ובעיקר בשנים האחרונות הוא גדול מהפער המקביל בישראל. בהתאם, נראה לכאורה שהיתרון של מדינות ה-OECD בקצב צמיחת התוצר לנפש בשנים האחרונות משקף את הקצב האיטי של גידול האוכלוסייה במדינות אלו בהשוואה לקצב גידולה בישראל. כדי לנטרל הבדל זה ולחדד את המסקנות לגבי פריון העבודה בישראל וצמיחתו, נתמקד בהמשך בנתונים השוואתיים של התוצר למועסק.¹⁰

תרשים 6. צמיחת התוצר לנפש ולמועסק בישראל ובמדינות ה-OECD

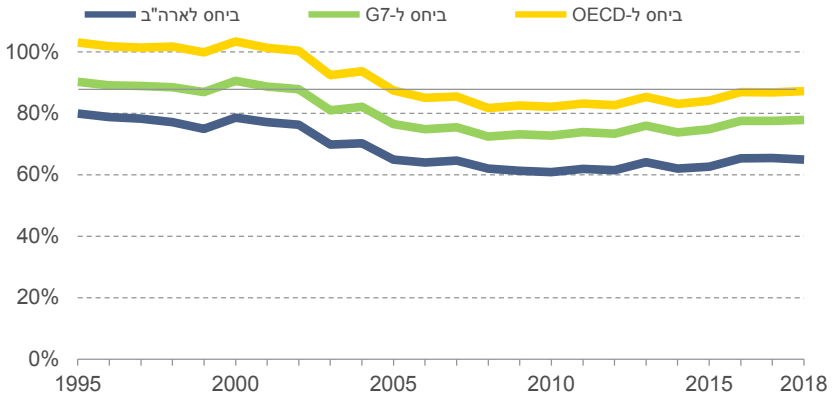


מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

תרשים 7 מציג את רמת התוצר למועסק בישראל בהשוואה לזה שבארצות הברית, בקבוצת המדינות העשירות G7, במדינות האיחוד האירופי ובמדינות ה-OECD לאורך זמן. המדד מצביע על ירידה מתמשכת שהחריפה בשנת 2003 עקב כניסתם של עובדים בלתי מיומנים לשוק העבודה, עם התאוששות מסוימת בעשור האחרון. למשל, בהשוואה לארצות הברית, המדד בישראל עמד על 80% ב-1995 וירד ל-61% ב-2010, ומאז התאושש בכ-4 נקודות האחוז בלבד.

10 בדוח מצב המדינה 2018 התמקדנו בתוצר לשעת עבודה. המסקנות העיקריות מצביעות על אותן מגמות.

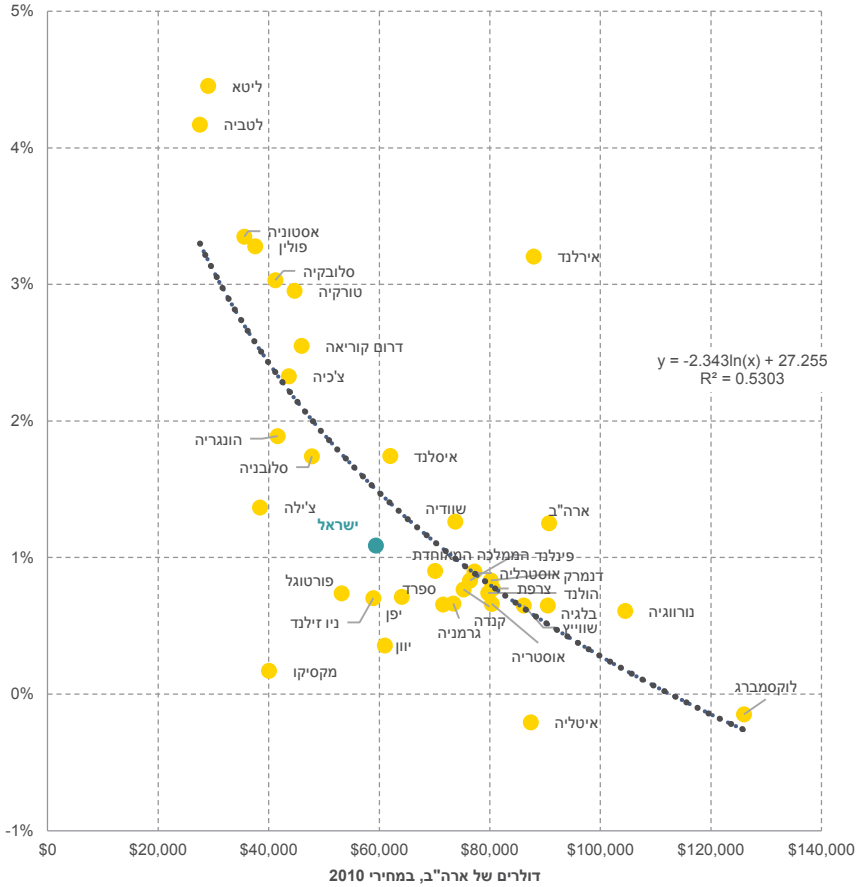
תרשים 7. התוצר למועסק בישראל ביחס לתוצר למועסק במדינות אחרות, במונחי PPP



מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

כדי להאיר את התהליכים הרלוונטיים לממצאים אלו מציג תרשים 8 את קצב הצמיחה השנתי הממוצע של התוצר למועסק במדינות ה-OECD מאז שנת 2000 (בציר האנכי) כנגד רמתו של התוצר למועסק בשנת 2000 בדולרים (מחירי 2010, מתוקנים למדד כוח הקנייה).

תרשים 8. הקשר בין רמת התוצר למועסק בשנת 2000 ושיעור צמיחתו בשנים 2000-2018 במדינות ה-OECD, במונחי PPP

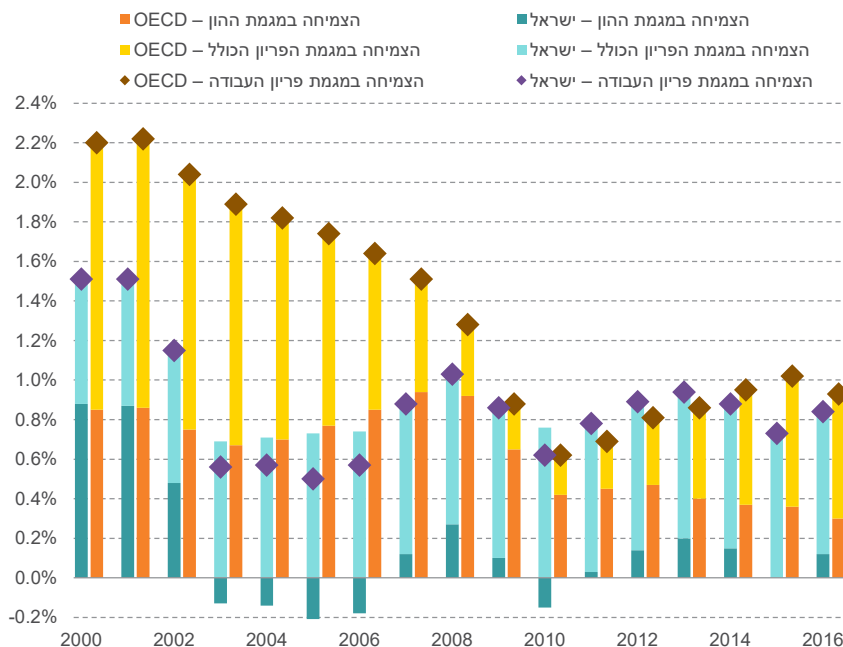


מקור: בנימין בנטל וגולעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

קו המגמה שמתאם לנקודות על התרשים מצביע על הקשר השלילי בין התוצר למועסק בנקודת המוצא לבין קצב הצמיחה של התוצר למועסק. תופעה זו עולה בקנה אחד עם "חוק התפוקה השולית הפוחתת" ועם מודל הצמיחה של Solow: למדינות הנמצאות בעיצומו של תהליך הפיתוח "קל" לצמוח בקצב מהיר, ואילו למדינות שכבר מצויות ברמות תוצר גבוהות קשה יותר לייצר צמיחה. כך לא מפתיע למצוא שבמרבית מדינות הגוש הסובייטי היה התוצר למועסק בשנת 2000 נמוך מזה של ישראל, אך שיעורי הצמיחה של התוצר למועסק היו גבוהים מאוד. צ'ילה ומקסיקו הן מדינות שוק "ותיקות". גם בהן היה התוצר למועסק נמוך מזה של ישראל, אך קצב הצמיחה של מדד זה נמוך ביחס לצפוי מקו המגמה. ההיסטוריה ותנאי השוק של שתי מדינות לטינו-אמריקאיות אלו שונים מאלה של מרבית המדינות האחרות החברות ב-OECD, ובדרך כלל הן אינן נמנות עם מדינות הסמן של ישראל. יוון ופורטוגל, שבהן התוצר למועסק היה דומה לזה של ישראל, נפגעו באופן חריג ממשבר 2008 ותהליך ההתאוששות בהן היה איטי מאוד. רמת התוצר למועסק בניו זילנד הייתה כמו בישראל, וגם היא לא הצליחה להגדיל את התוצר למועסק בקצב הולם, בהשוואה לאיסלנד, שבה הצמיחה הייתה מהירה מהצפוי. על פי קו המגמה הייתה ישראל אמורה להגדיל את התוצר למועסק בקצב שנתי של 1.5%, לעומת קצב של 1.1% שנמדד בפועל. אילו התממש הקצב הצפוי על פי נקודת המוצא של ישראל, היה התוצר למועסק עומד בשנת 2018 על רמה של כ-80,000 דולר (לעומת 74,000 דולר בפועל), קרוב מאוד לתוצר למועסק בממלכה המאוחדת ובגרמניה (שגם בהן צמח התוצר למועסק בקצב נמוך מהצפוי על פי קו המגמה).

תרשים 9 מצביע על אחת הסיבות לקצב הצמיחה הנמוך של התוצר למועסק בישראל. התרשים מציג את שיעור השינוי ביחס התמ"ג הפוטנציאלי לעובד פוטנציאלי. שיעור שינוי זה מיוחס לשני גורמים: שיעור השינוי בהון לעובד ושיעור השינוי בפריון הכולל (TFP). בהתאם, התפוקה הנוספת של "העובד הממוצע" יכולה לנבוע מהגדלת כמות ההון שהוא מפעיל או מהגדלת יעילות העבודה שלו (למשל, עקב שיפור הניהול, הורדת חסמים בשוק וכיו"ב). כפי שניתן לראות, ברוב השנים הנסקרות שיעור הגידול הפוטנציאלי של התוצר למועסק בישראל נמוך משיעורו בממוצע מדינות ה-OECD. עובדה זו נובעת בראש ובראשונה מההבדל בתרומת ההון לגידול פוטנציאלי התפוקה לעובד, באשר בממוצע ה-OECD תרומה זו גבוהה משמעותית ממקבילתה בישראל. יתרה מזאת, בשנים אחדות תרומתו של גידול ההון בישראל היא אפילו שלילית, ובשל כך שיעור הגידול של התפוקה לעובד בישראל אף נמוכה משיעור הגידול של הפריון הכולל.

תרשים 9. שיעור הגידול השנתי של התפוקה לעובד: ישראל וה-OECD



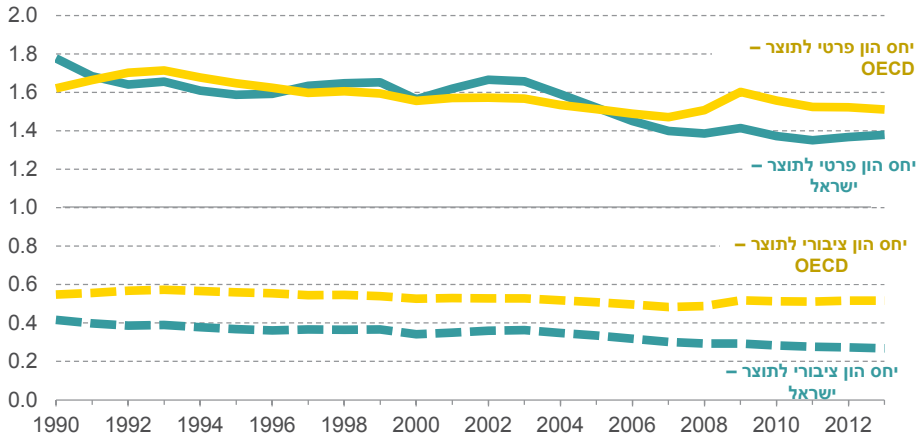
* ה-OECD מתייחס ל"מגמה של משתנה" כערכו של המשתנה בניכוי תנודות הקשורות למחזור העסקים (כלומר, לאחר ניכוי Hodrick-Prescott).

מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD

הצמיחה הנמוכה של ההון לעובד המסתמנת מתרשים 9 מתבטאת גם ברמת מלאי ההון במשק. על פי נתוני קרן המטבע העולמית, לפני כיובל שנים היה מלאי ההון הפרטי בישראל ביחס לתוצר גבוה בכ-50% מזה של ממוצע מדינות ה-OECD¹¹. מצב זה השתנה, וכפי שרואים בתרשים 10, יחס זה השתווה בקירוב לזה של קבוצת המדינות העשירות בשנות התשעים ולאחרונה אף ירד לרמה של כ-90% ביחס למדינות ההשוואה. ההון הציבורי (הכולל בעיקר תשתיות תחבורה, חינוך ובריאות) ביחס לתוצר היה לפני כיובל שנים כמעט שווה בגודלו להון הציבורי של מדינות ההשוואה (לא מוצג בתרשים), אך הוא נשחק בהתמדה לאורך השנים. בשנות התשעים היה יחס זה נמוך בשליש מזה של מדינות ההשוואה והמשיך לרדת לרמה של מחצית מזה של ממוצע מדינות ההשוואה (26% לעומת 52% יחסית לתמ"ג ב-2013).

11 מקור: IMF: Investment and Capital Stock Dataset, 1960–2013

תרשים 10. יחס הון-תוצר פרטי וציבורי: ישראל וה-OECD



מקור: בנימין בנטל וגולעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: IMF

תחשיבים מקובלים בכלכלה מראים שדי בנתונים אלו להסברת חלק משמעותי מהבדלי פריון העבודה של ישראל ביחס למדינות השוואה. תחשיבים סטנדרטיים המבוססים על פונקציית ייצור מצרפית מסוג Cobb-Douglas ומושגתים על גמישות תוצר ביחס לעבודה של 0.7 מייחסים פער של כ-4 נקודות אחוז מהתוצר לרמת ההון הפרטי הנמוכה בישראל. ההון הציבורי מהווה גורם ייצור משלים להון הפרטי והוא מזוהה כגורם בעל השפעה מהותית על הפרייון. הספרות הכלכלית מעריכה שגמישות התוצר ביחס להון הציבורי היא 0.16 בממוצע.¹² משמעותה של הערכה זו היא שעקב ההון הציבורי הנמוך בישראל, העומד על כמחצית מערכו יחסית לתוצר בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, מאבד התוצר למועסק עוד כ-16 נקודות אחוז ביחס למדינות השוואה. די בשני מספרים אלה כדי להסביר חלק משמעותי מהפער בפרייון למועסק בין ישראל למדינות השוואה, העומד, על פי תרשים 7, על כ-20 נקודות האחוז.

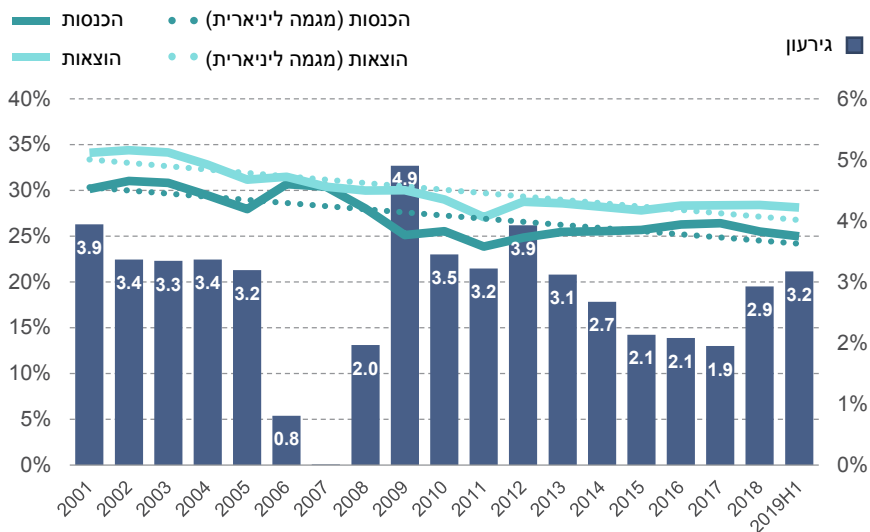
ב. תקציב הממשלה והגירעון

תרשים 11 מצביע על מסלול הוצאות הממשלה, הכנסותיה והגירעון הנגזר לאורך קרוב לשני עשורים. התרשים מבוסס על נתונים שנתיים של הוצאות הממשלה והכנסותיה ועל תחשיבי התמ"ג השנתיים במחירים שוטפים.¹³

12. הנתון לקוח ממחקר על (meta-study) הסוקר 145 מחקרים בנושא. ראו Núñez-Serrano & Velázquez (2017).

13. נתוני התקציב לקוחים ממשד האוצר, <https://mof.gov.il/AG/BudgetExecution>. התוצר הגולמי במחירים שוטפים נלקח מהלמ"ס. שיעור הגירעון ביחס לתוצר המדווח בתרשים 11 נובע מהיחס בין הגירעון המצטבר לתוצר בכל תקופה. על פי שיטה זו הערכת הגירעון לגבי המחצית הראשונה של 2019 נמוכה מזו של האוצר. זרקור א מסביר את שיטת החישוב של האוצר.

תרשים 11. הכנסות, הוצאות וגירעון יחסית לתוצר

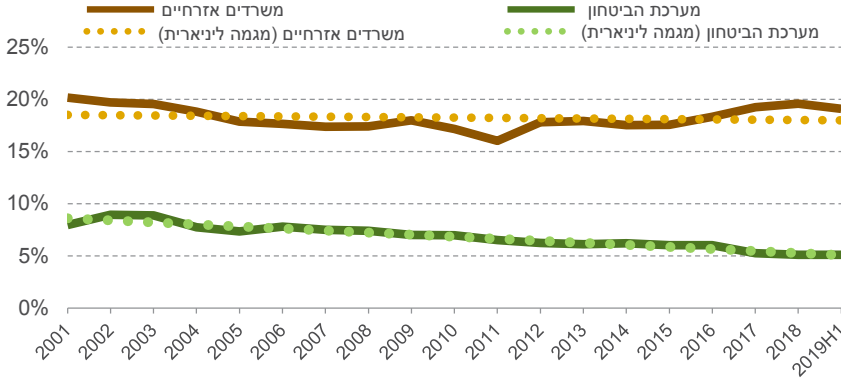


מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; הל"מ

כפי שניתן לראות מקווי המגמה, יחס ההוצאות לתוצר יורד בכ-0.37 נקודות אחוז לשנה, בעוד היחס המקביל של ההכנסות יורד בקצב איטי קצת יותר, של כ-0.34 נקודות אחוז לשנה. על פי קווי המגמה היה הגירעון יחסית לתוצר אמור לרדת לאורך התקופה בכ-0.5 נקודות אחוז ולעמוד על כ-2.5% מהתוצר. כאמור לעיל, יעד הגירעון לשנת 2018 ו-2019 עומד על 2.9%, ובפועל הגירעון גבוה במידה ניכרת.

התרשים מצביע על כך ששינוי המגמה נובע בעיקר מירידת ההכנסות בשנת 2018, שהמשכה מסתמן גם במחצית הראשונה של 2019. בהקשר זה בולטת בחריגותה שנת 2017, שבה היה הגירעון נמוך מהיעד, שעמד אז על 2.9%. תוצאה זו נבעה מתקבולי מיסים גבוהים במיוחד באותה שנה. אלה נבעו מאירועי מס חד-פעמיים (מכירת "מובילאיי" והנפקת "תמר פטרוליום") ומתמריץ תשלום מס על חלוקת דיווידנדים. על פי הערכות בנק ישראל, ללא חריגות אלו היו תקבולי הממשלה יורדים בכ-1.3% תוצר, ובהתאם היה הגירעון מגיע ל-3.2%. תרשים 12 מציג את חלוקת התקציב בין משרדים אזרחיים לבין מערכת הביטחון באחוזי תוצר.

תרשים 12. הוצאות אזרחיות והוצאות ביטחון באחוזי תוצר



מקור: בנימין בנטל ונגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

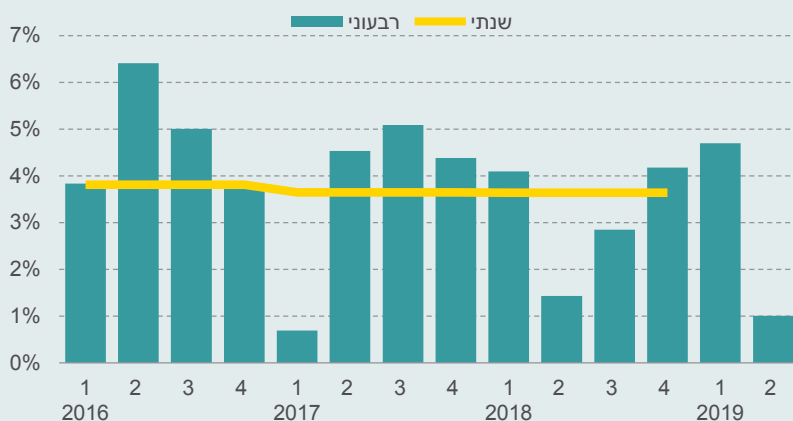
התרשים מצביע על ירידה מתמשכת ועקבית – בשיעור של כ-0.2 נקודות אחוז מן התוצר – בהוצאות מערכת הביטחון, העומדות לאחרונה על כ-5% תוצר. לעומת זאת, ההוצאות האזרחיות מתאפיינות בחוסר יציבות. לאחר ירידה מתמשכת בעשור הראשון של המאה השתתה המגמה, והוצאות המשרדים האזרחיים חזרו לרמת ה-20% שאפיינה את תחילת המאה, אך לאחרונה מסתמנת בלימה במגמת העלייה. עקב עליית הגירעון המצריכה קיצוצים תקציביים מחד גיסא, והכוונה להעלות את ההוצאה הביטחונית ל-6% תוצר מאידך גיסא, קיים חשש שההוצאות האזרחיות של הממשלה ירדו בשנים הקרובות במידה ניכרת אלא אם יועלו המיסים.

זרקור א

נתונים תקופתיים ומשמעותם

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מדי רבעון נתוני צמיחה של המשק (בשיעורים שנתיים) המחושבים על פי הנתונים שנאספו ברבעון האחרון. תרשים א1 מציג את נתוני הצמיחה הרבעוניים וכן את הנתון השנתי המצטבר בשלוש השנים האחרונות. קל להבחין בשונות הגבוהה בנתונים הרבעוניים ובקושי הנובע משום כך בהסקת מסקנות מתוכם, אפילו לגבי השנה השוטפת.

תרשים א1. צמיחת תמ"ג בשיעורים תקופתיים: שנתי ורבעוני



מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

כדי לחדד את הקושי בפירושים של הנתונים הרבעוניים, נתמקד ברבעון הראשון והשני של שנת 2019, שעוררו תשומת לב ציבורית. בהודעתה הראשונית אף העריכה הלמ"ס את קצב הצמיחה השנתי של המשק על פי הרבעון הראשון ב-5% – נתון שתוקן בהמשך ל-4.7%. כפי שהתברר, נתון גבוה זה נבע מהקדמת יבוא כלי רכב עקב העלאת המיסים הצפויה על "מכוניות ירוקות". עקב הקדמת היבוא נרשם ברבעון זה יבוא חריג של כלי רכב, אך גם צריכה חריגה של כלי רכב. על פני הדברים נראה ששני נתונים אלו מקזזים זה את זה בחשבונאות הלאומית, שכן מכוניות אלו אינן מיוצרות בישראל. ואולם עקב מדידת התוצר במחירי שוק, הצריכה של כלי הרכב,

הכוללת מיסים, גדולה מערך היבוא שלהם. מכאן נובעת מדידת הצמיחה המהירה של המשק ברבעון זה, שבעצם אינה משקפת עלייה בפעילות היצרנית של המשק.¹⁴ ברבעון השני, לעומת זאת, לא היו אירועים חריגים מעין אלה ובהתאם נמדדה צמיחה מתונה מאוד של אחוז אחד על בסיס שנתי (כלומר צמיחה שלילית במונחים של תוצר לנפש, שכן האוכלוסייה גדלה בכ-2% בשנה).

נתונים רבעוניים אלו משמשים את משרד האוצר בחישוב הגירעון בתקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. יתרה מזאת, משרד האוצר אף מפרסם **מדי חודש** נתונים על הגירעון המצטבר ב-12 החודשים האחרונים ביחס לתוצר. כך, למשל, העריך האוצר שהגירעון שהצטבר בחודש ספטמבר 2019 מאז אוקטובר 2018 היווה 3.8% מן התוצר (לעומת יעד גירעון של 2.9% שנקבע לשנת 2019).¹⁵ בינואר, פברואר ומרץ 2019 עמדו ההערכות על 3.3%, 3.5% ו-3.4%, בהתאמה, ועלו להערכה הנוכחית רק באפריל 2019. נראה אפוא שגם בהקשר זה יש להיזהר מאוד בפירושים של ממצאים המבוססים על נתונים תקופתיים המתפרסמים בתדירות גבוהה.

14 התוצר שנמדד במחירי גורמי הייצור ומשקף את הערך המוסף הנוצר במשק לא היה מראה כל שינוי עקב הקדמת יבוא זו.

15 הגירעון שנמדד בפועל בתקופה זו עמד על 3.3%. ההפרש נובע מדחייה טכנית של תשלומי המס מספטמבר לאוקטובר 2018, עקב חגי תשרי. ראו <https://tinyurl.com/y2dsostd>

זרקור ב

התמסורת שבין מחירי חו"ל למחירים המקומיים

- עד שנת 2015 ההתייקרות במחירי חו"ל העלתה את רמת המחירים בישראל בקצב מהיר יחסית, בעוד הירידה במחירי חו"ל הוזילה את המחירים המקומיים באופן איטי ומתמשך. עוצמת חוסר הסימטריה חריגה מעט בהשוואה בין-לאומית.
- החל מהשנים 2015-2016 ניתן להבחין בשינוי מהותי ונראה כי חוסר הסימטריה מתפוגג. כעת התגובה של המחירים המקומיים למחירי חו"ל מהירה יחסית ולא נמצאו עדויות לחוסר סימטריה.
- רמת המחירים בישראל עדיין גבוהה ביחס למדינות אחרות (בהתחשב בהכנסה לנפש), אך סביר כי תוצאה זו מגלמת גם את חוזקו של השקל.

בשנים האחרונות ניכר תהליך של האטה בקצב העלייה של מחירי הצריכה בישראל. בעוד ההאטה באינפלציה מאפיינת מדינות מפותחות רבות, בנטל וברנד (2018) מראים כי עוצמתה של ההאטה בישראל חריגה באופן מיוחד כאשר מביאים בחשבון את מצבו הטוב של שוק העבודה ובעיקר את העלייה המהירה בשכר הנומינלי בשנים האחרונות. תרשים 16 ממחיש זאת באמצעות השוואה בין התפתחות רמת המחירים בישראל בהשוואה למדינות ה-G7. מתרשים זה ניתן ללמוד כי מאז שנת 2014 ירדו מחירי הצריכה בישראל ביחס למדינות אלו בשיעור מצטבר של כ-5%, מגמה המצביעה על תהליך של התאמת מחירי הצריכה בישראל לרמה הנהוגה בחו"ל.

בחלק זה נתמקד בזווית נוספת של מגמה זו, והיא האופן שבו שינויים במחירי חו"ל מתבטאים ברמת המחירים המקומית (התמסורת). הניתוח שערכנו מראה כי עד שנת 2015 לערך נמצא חוסר סימטריה בולט בתגובה של המחירים המקומיים לשינויים במחירי חו"ל. בשנים אלו גרם ייקור של מחירי חו"ל להעלאה בקצב מהיר יחסית של רמת המחירים המקומית, בעוד ירידה במחירי חו"ל גרמה להוזלת המחירים המקומיים באופן איטי ומתמשך. חוסר סימטריה מעין זה מאפיין מדינות מפותחות רבות, אך עוצמתו בישראל גבוהה יחסית ואף בולטת במיוחד בשנים 2009-2014. בשנים האחרונות ניתן להבחין בשינוי מהותי ונראה כי חוסר הסימטריה מתפוגג. האמידה מראה כי כעת התגובה של המחירים המקומיים למחירי חו"ל היא מהירה ואין עדויות לחוסר סימטריה. את התמסורת שבין מחירי חו"ל למחירים לצרכן נהוג לבחון דרך שער החליפין.¹⁶ בשל הקושי בבחינת שינויים בתמסורת של שער החליפין בפרקי זמן קצרים אנו נוקטים שיטה אחרת, שבמסגרתה אנו מבודדים זעזועים (אקסוגניים) ברמת המחירים העולמית ובוחנים את משך הזמן שבו הם משפיעים על רמת המחירים המקומית, תוך הבחנה בין

16 בנק ישראל (2019b) בוחן את התמסורת בין שער החליפין למחירים המקומיים באמצעות חלון מתגלגל ומוצא תוצאות העולות בקנה אחד עם אלו המוצגות כאן.

זעזועי מחיר שליליים וחיוביים.¹⁷ התוצאות מובאות בתרשים ב2 המציג פונקציית תגובה (impulse response function) המראה את ההשפעה המצטברת של שינויים במחירי חו"ל על רמת המחירים המקומית לאורך תקופה של 48 חודשים בשנים 2009–2015. התרשים מלמד כי עלייה של אחוז אחד במחירי חו"ל באה לידי ביטוי בעלייה פרמנטית של כ-0.4% ברמת המחירים המקומית בתוך תקופה של כ-20–30 חודשים.¹⁸ לעומת זאת, לזעזוע שלילי לא נמצאה השפעה מובהקת. תוצאות ברוח זו אך בעוצמה חלשה מעט יותר נמצאו בשנים 2000–2007 (אנו משימים מתקופת האמידה את שנת 2008).¹⁹ מבחן סטטיסטי סטנדרטי מצביע על מפנה במהלך השנים 2015–2016. הזמן הקצר שחלף מקשה לעמוד על עוצמת המפנה. בשל כך אנו נעזרים בשיטה אחרת, שבמסגרתה אנו מניחים כי בין מדינות מפותחות ישנו רכיב (בלתי נצפה) ברמת המחירים המקיים תהליך מסוג "תיקון טעות".²⁰ המשמעות של תהליך זה היא שקיימים הבדלים ברמת המחירים בין מדינות, אך פערים אלו נוטים לנוע סביב יחס קבוע.²¹ לפיכך סטייה של רמת המחירים משיווי המשקל בין מדינות גוררת תהליך של "תיקון טעות" ובמסגרתה פערי המחירים

17 בדומה לספרות שהתפתחה בעקבות (Stock & Watson (2006), אנו מניחים כי האינפלציה מורכבת מרכיב בלתי נצפה המקיים תהליך של הילוך מקרי (random walk), המבטא שינויים איטיים במגמת האינפלציה (slow moving trend component), ומרכיב מחזורי (cyclical component) סטציונרי. רכיב המגמה מבטא שינויים מתמשכים בקצב האינפלציה ולכן אנו מתמקדים בו כקירוב לזעזוע פרמנטטי ברמת המחירים. לצורך זיהוי הרכיב המגמתי והרכיב המחזורי נאמד מודל State Space מסוג UCSV (Unobserved Components with Stochastic Volatility) (ראו פירוט נוסף אצל Forbes, 2018). המודל נאמד בנפרד עבור 27 מדינות OECD (ללא יפן, צ'ילה, לטביה, לוקסמבורג, מקסיקו, איסלנד, אוסטרליה וניו זילנד) בין 2000 ל-2019 (רבעון ראשון). אנו נעזרים ברכיב העיקרי הראשון (first principle component) של השינויים ברכיב המגמה ב-27 מדינות אלו כקירוב לשינויים המשותפים (co-movement) ברמת המחירים העולמית. על מנת להבחין בין זעזועי ביקוש והיצע אנו נעזרים בשיטה שהוצגה אצל (Sussman & Zohar (2018) ויושמה לאחרונה גם אצל (Alquist, Bhattarai & Coibion (2019). במסגרתה אנו נעזרים בגורם העיקרי הראשון של השינויים ב-29 מחירי תשומות הנסחרות בשוק הגלובלי כמשתנה לשינויים בביקוש העולמי. בשלב הבא אנו מריצים רגרסיה שבה הגורם העיקרי הראשון של רכיב המגמה באינפלציה מוסבר על ידי הגורם העיקרי הראשון במחירי הסחורות ומתייחסים לשאריות ממשוואה זו כקירוב לזעזועי היצע אקסוגניים. בשלב האחרון אנו אומדים פונקציית תגובה באמצעות השיטה של (Jordà, 2005) local projections. אמידות אלו מעלות סבירות לשבר מבני במהלך שנת 2008 ושבר נוסף סביב שנת 2015.

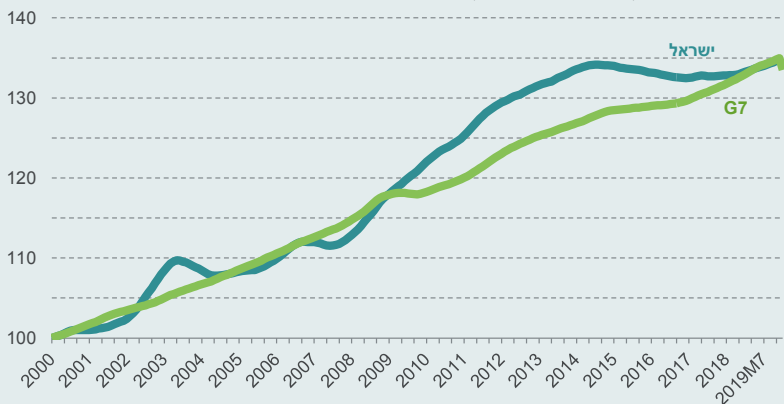
18 הספרות מצביעה על תמסורת של כ-0.25 בין שערי החליפין למחירים המקומיים. בשיטה שננקטה כאן, שאינה מתייחסת לשערי החליפין, אנו מוצאים תמסורת גבוהה יותר של כ-0.4. שיעור דומה נמצא במשקים קטנים ופתוחים אחרים (כגון שוודיה, דנמרק ושווייץ). החלת שיטה זו על מדד המחירים של מוצרים סחירים בלבד מצביעה על תמסורת הקרובה ליחידתית.

19 שנת 2008 הושמטה מכיוון שתנודתיות האינפלציה בשנה זו מקשה הסקת מסקנות לגבי התמסורת בה. 20 באמצעות מבחן הגבולות (bounds test) של (Pesaran, Shin and Smith (2001) אנו מוצאים כי רכיב המגמה נוטה להתכנס בין מדינות, ואילו סדרות האינפלציה יכולות להתבדר זו מזו לאורך תקופות ממושכות יחסית. מבחן הגבולות מאפשר לבחון את קיומו של תהליך מסוג תיקון טעות גם עבור דרגות אינטגרציה שונות. מבחן זה רלוונטי במיוחד במקרה זה משום שלמרות ההנחה שרכיב המגמה מקיים תהליך מסוג הילוך מקרי, בפועל דרגת האינטגרציה אינה חד-משמעית.

21 באופן דומה להשערת הגרסה החלשה של חוק המחיר האחיד. השערה זו גורסת כי שערי החליפין הריאלי נע סביב ממוצע קבוע. מדינות הצומחות בקצב מהיר יחסית נוטות לסטות מכלל זה (בהתאם להשערת באלסה וסמואלסון, 1964).

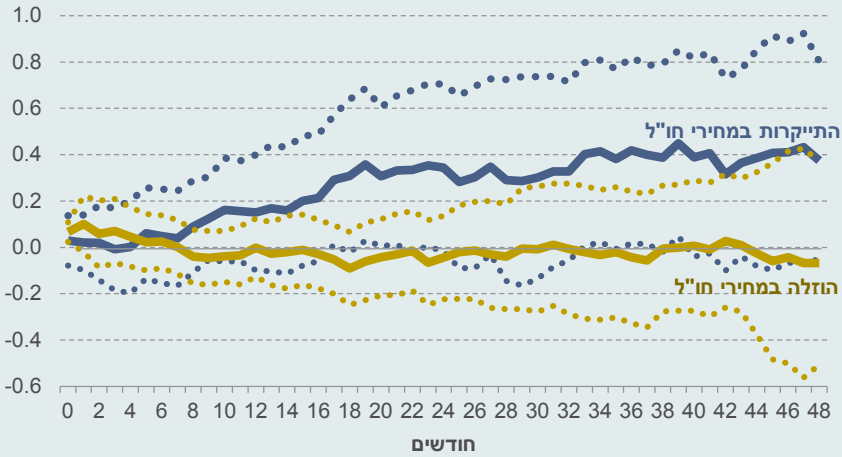
שבים לאורך זמן לרמתם הקבועה. אמידה זו מגלה כי בשנים 2009-2015, כאשר הייתה הוזלה במחירי חו"ל, משך הזמן שבו התפוגגה מחצית מפערי המחירים עמד על כ-13 חודשים (תרשים 3). כלומר, פערי המחירים שבים לרמתם המקורית רק כעבור תקופה ממושכת. לעומת זאת, כשהתרחשה חריגה בכיוון ההפך והמחירים בחו"ל התייקרו, היו פערי המחירים שנוצרו בעלי אופי זמני בלבד והתפוגגו במהירות. כמחצית מהסטייה התפוגגה בתוך כשבועיים. הממצאים מראים על מפנה בתמסורת בשנים האחרונות. כפי שניתן להבחין בתרשים 3, משנת 2016 נמצא קשר הדוק בין רמת המחירים בישראל לרמת המחירים במדינות המפותחות, כאשר שינויים במחירי חו"ל מתבטאים ברמת המחירים המקומית במהירות ובאופן דומה בהתייקריות ובהוזלות. פירוש הדבר הוא שחוסר הסימטריה שהצבענו עליו מתפוגג בשנים האחרונות. תוצאה זו מתיישבת עם ממצאים נוספים המצביעים על הגברת התחרות במשק (בנק ישראל 2018; 2019א).

תרשים 1. התפתחות מחירי הצריכה בישראל ובמדינות G7 ממוצע נע שנתי (שנת 2000=100)



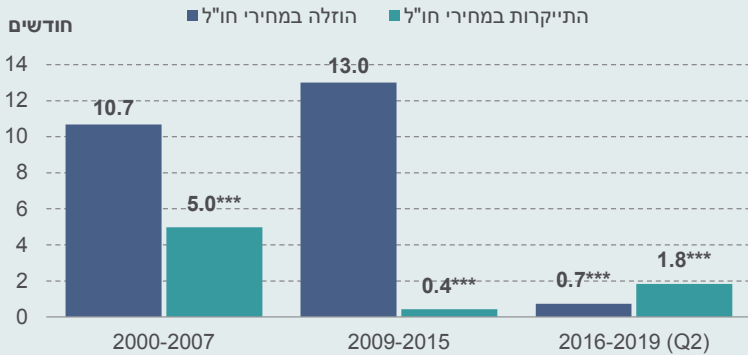
מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

תרשים ב2. ההשפעה המצטברת על רמת המחירים בישראל בעקבות זעזוע חיצוני של אחוז אחד בראשית המחירים העולמית בשנים 2015–2009



* הקו המקווקו מציין רווח סמך ברמה של 95%.
 מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: Bank of International Settlements

תרשים ב3. משך מחצית החיים של סטייה במחירים המקומיים ביחס למחירי חו"ל



*** מציין רמת מובהקות של 1%.
 מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: Bank of International Settlements

למרות ההתפתחויות החיוביות של השנים האחרונות, בחינה של רמת המחירים, בהשוואה לחו"ל מעלה כי רמת המחירים עדיין גבוהה ביחס למדינות מפותחות אחרות, כאשר מביאים בחשבון שההכנסה לנפש בישראל נמוכה יחסית (תרשים ב4). למעשה, השוואה של רמות המחירים במדינות המפותחות מגלה כי ישראל חורגת במידה ניכרת מהקשר בין רמת המחירים להכנסה לנפש, וחריגה זו – של כ-17% – היא הגבוהה ביותר בכל המדינות המפותחות. המשמעות היא שהמחירים בישראל גבוהים בכ-17% מהרמה המצופה ממשק שבו הכנסה דומה לנפש. מאחר שבחינת פערי המחירים בין מדינות אינה אלא השוואה של שער החליפין הריאלי, קשה לקבוע באיזו מידה תוצאה זו מבטאת את התחזקות השקל בתקופה זו. השוואה לאורך שנים מספר מצביעה על פער נמוך יותר, של כ-12%, שהוא אף מובהק מבחינה סטטיסטית. פירוש הדבר הוא שלמרות ההתפתחויות החיוביות שחלו בשנים האחרונות, יש מקום להניח כי רמת המחירים בישראל עדיין גבוהה יחסית. צעדי מדיניות נוספים כמו אלו שנקטו בשנים האחרונות יתמכו בצמצום נוסף בפערי המחירים.

תרשים ב4. רמת המחירים וההכנסה לנפש במדינות ה-OECD, 2018

מחירי הצריכה הפרטית
(ארה"ב=100)



מקור: בנימין בנטל וגלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

סיכום

המשק מתאפיין בצמיחה יציבה יחסית ובשוק עבודה הדוק, מגמה הנמשכת זה שנים אחדות. התוצר צומח בקצב דומה לפוטנציאל הצמיחה של המשק (כ-3.0%), קצב איטי יחסית בהתחשב בצמיחה של 2% בגודל האוכלוסייה, שאינו מאפשר לצמצם פערים ברמת החיים בין ישראל למדינות מפותחות אחרות. המערכת הפיסקלית נתונה ללחץ גובר. החרیגה בתקציב עומדת כעת על כ-4% תוצר ובכך התהפכה המגמה של הקטנת היחס בין החוב לתוצר שאפיינה את המשק שנים רבות. אם לא יינקטו צעדים להקטנת ההוצאות הממשלתיות ולהגדלת ההכנסות, הגירעון אף צפוי לגדול בחודשים הקרובים. הגידול בגירעון בתקופה זו נוגד את הגישה הכלכלית המקובלת, הגורסת כי בתקופות גאות יש לצבור מקורות שיתמכו במדיניות מרחיבה בתקופת שפל. בצד החיוב יש לציין כי מתרבות העדויות על עלייה בתחרות המקומית ועל תהליך של התאמת המחירים בישראל לרמה דומה לרמת המחירים במדינות מפותחות אחרות.

מקורות

בנטל, ב', וברנד, ג' (2018). מצב המשק: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 17–48). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנק ישראל (2018). **דוח בנק ישראל 2017**. ירושלים: בנק ישראל.

בנק ישראל (2019א). **דוח בנק ישראל 2018**. ירושלים: בנק ישראל.

בנק ישראל (2019ב). **לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות**. ירושלים: בנק ישראל.

המוסד לביטוח לאומי (2018). **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2017**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

Alquist, R., Bhattarai, S., & Coibion, O. (2019). Commodity–price co–movement and global economic activity. *Journal of Monetary Economics*.

Forbes, K. (2018). *Has globalization changed the inflation process?* Paper presented at the 17th BIS Annual Research Conference. Zurich, June 22.

Jordà, Ò. (2005). Estimation and Inference of impulse responses by local projections. *American Economic Review*, 95(1), 161–182.

Núñez–Serrano, J. A., & Velázquez, F. J. (2017). Is public capital productive? Evidence from a meta–analysis. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 39(2), 313–345.

Pesaran, M. H., Shin, Y., & Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289–326.

Stock, J. H., & Watson, M. (2007). Why has US inflation become harder to forecast? *Journal of Money, Credit, and Banking*, 39(1), 3–33.

Sussman, N., & Zohar, O. (2018). *Has inflation targeting become less credible? Oil prices, global aggregate demand and inflation expectations during the global financial crisis*. BIS Working Paper No. 729.3.

החוב של משקי הבית בישראל

לביב שאמי

תקציר

שיעור החוב של משקי הבית ביחס לתוצר בישראל נחשב נמוך בהשוואה למדינות מפותחות אחרות בעולם, ובפרט ביחס לרף שקבעה קרן המטבע הבין-לאומית כאיתות למשבר כלכלי (65%). אולם בעשור האחרון שיעור זה מצוי במגמת עלייה כתוצאה מסביבת הריבית הנמוכה, מעליית מחירי הדירות, מהגידול בצריכה הפרטית ומהגידול בהיצע האשראי בעקבות כניסתם של גופים פיננסיים חדשים לענף.

מחקר זה נועד לבחון את רמת החוב בקרב משקי הבית בחלוקה לפי עשירוני הכנסה, ולעמוד על הסיכון הפוטנציאלי הגלום בהתפתחויות שחלו בתחום בעשור האחרון. מהממצאים עולה כי קיים חשש לגבי יציבותם הפיננסית של משקי הבית המשתייכים לעשירון התחתון. אף על פי ששיעור החייבים בעשירון התחתון נמוך בהשוואה לשאר העשירונים, בקרב משקי הבית החייבים גובה החוב עולה במידה בלתי סבירה על הכנסתם השנתית, כך שיש ספק בנוגע ליכולתם לעמוד בהחזר חובם. יתרה מזאת, בקרב משקי הבית בעשירון התחתון נמצא השיעור הנמוך ביותר של חייבים בגילי העבודה העיקריים לצד השיעור הגבוה ביותר של חייבים מעל גיל 54, כלומר נראה שהם אינם נוטלים הלוואה למטרת איזון ההוצאה לאורך החיים (החלקת תצרוכת) כמו העשירונים העליונים.

בחינת רמת החוב בעשירון התחתון לפי קבוצות אוכלוסייה מראה שהיחס החציוני הגבוה ביותר בין החוב להכנסה השנתית הוא בקרב חרדים. באוכלוסייה הערבית רוב ההלוואות הן צרכניות ושלא לדוור, דבר הנובע מהקושי שלהם למשכן את הנכס שבבעלותם ולקבל הלוואה לדוור כנגדו.

* ד"ר לביב שאמי, חוקר בכיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; החוג לכלכלה, המכללה האקדמית גליל מערבי; החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה. המחקר פורסם לראשונה בינואר 2019.

מבוא

קיומו של שוק אשראי משוכלל, המאפשר גישה של משקי הבית לכלל השירותים הבנקאיים, נתפס כאחד הגורמים המרכזיים לרווחה חברתית במשק, בפרט עבור פרטים בעלי הכנסה נמוכה. חסכונות וזמינות מוצרי אשראי (כגון הלוואות) מאפשרים למשקי הבית לווסת את רמת ההוצאה שלהם כך שתישאר קבועה יחסית לאורך זמן (החלקת תצרוכת), לבטח את עצמם מפני זעזועים בלתי צפויים בהכנסה ולהשקיע בהון האנושי והפיזי, המאפשרים להם רמת חיים גבוהה יותר בעתיד.

בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שחל בשנת 2008, בעשור האחרון גוברת ההכרה בתפקידו של הגידול בחוב של משקי הבית כגורם למשברים פיננסיים והאטה בצמיחה הכלכלית במשק (Schularick & Taylor, 2012; Bezemer & Grydaki, 2014; Bezemer, Grydaki, & Zhang, 2016; Jordà, Schularick & Taylor 2016). במחקר של קרן המטבע הבינלאומית נמצא כי בשלוש השנים שקדמו למשברים כלכליים שונים בעולם צמחו חובות משקי הבית בשיעורים גבוהים (IMF, 2017). נוסף על כך, מחברי המחקר מצאו קשר שלילי בין גובה החובות של משקי הבית לשיעור הצמיחה במשק; עלייה של חמש נקודות אחוז ביחס שבין החוב של משקי הבית לתמ"ג מובילה לירידה של 1.25% בצמיחת התמ"ג בשלוש השנים העוקבות.

מטרתו של מחקר זה היא לעמוד על הסיכון הפוטנציאלי הגלום בהתפתחויות שחלו בחובות משקי הבית בישראל בעשור האחרון. הפרק מצביע על שני כשלי שוק פוטנציאליים עיקריים העלולים לחשוף את המערכת הפיננסית לסיכון. הראשון הוא הסיכון המצרפי הנובע מהפגיעות הפיננסית של האוכלוסיות החלשות במדינה, שמשקי הבית החייבים המשותייכים אליהן עלולים לקרוס בו-זמנית במקרה של האטה כלכלית במשק. השני הוא שמשקי בית רבים פונים לקבל הלוואות מגופים חוץ-בנקאיים, שאינם מודעים להיסטוריית החוב שלהם. מצב זה עלול להביא לסיכון מוסרי (moral hazard) ולירידה באיכות האשראי הכוללת במשק. חלקו הראשון של המחקר יתמקד בתמורות אשר חלו בשוק האשראי בישראל בשנים האחרונות, ובפרט בכניסתם של גופים חוץ-בנקאיים לתחום האשראי הצרכני. החלק השני יעסוק בחובות משקי הבית בעשור האחרון מנקודת מבט מצרפית. לאחר מכן יתמקד המחקר במינוף משקי הבית לפי עשירוני הכנסה ויבחן את הרכב החייבים בעשירוני לפי קבוצת אוכלוסייה, גיל ומקור ההלוואה.

1. תמורות בשוק האשראי בישראל

בשנים האחרונות נקטו בנק ישראל ומשרד האוצר צעדים לקידום התחרות בענף הבנקאות בכלל, ובשוק האשראי הצרכני בפרט. צעדים אלו התמקדו, בין היתר, במתן פתרונות אשראי מתקדמים למשקי בית ולעסקים קטנים. לצורך זה הוקם צוות בין-משרדי לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, ובמרץ 2013 הוגש דוח מסכם שהתמקד בשלושה מישורים עיקריים: הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה, הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים וצעדים משלימים נוספים (בנק ישראל, 2013).

החלופות אשר הוצעו בדוח לשם הגדלת מספר השחקנים בענף הבנקאות ומחוצה לו כללו הגדלת פעילותם של ספקי אשראי חוץ-בנקאיים, עידוד הקמת בנק אינטרנטי ואגודת אשראי, עידוד כניסתם של בנקים זרים והרחבת פעילותו הבנקאית של בנק הדואר. מחברי הדוח הדגישו את היתרונות בהעמדת אשראי קמעונאי לציבור מטעם הגופים המוסדיים, ובכלל זה חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל. אחת ההמלצות המרכזיות בהקשר זה הייתה יצירת מנגנונים שיאפשרו הקצאת אשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים מכספי החיסכון של הציבור אצל הגופים המוסדיים.

מורכבותו של התחום והרצון להרחיב את האשראי תוך הגנה על החוסכים חייבו הקמת צוות שיבחן את הצעדים הדרושים לקידום המהלך, ואת הסוגיות השונות הנוגעות להעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני. אי לכך, ביוני 2015 הוקמה ועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרומ). בספטמבר 2016 פרסמה הוועדה דוח מסכם ובו נכללו, בין היתר, המלצה על הקמת בנקים חדשים, הקמת חברות אשראי עצמאיות (כגון מימון ישיר) ומתן אישור לגופים המוסדיים לפעול בתחום האשראי הקמעונאי, בכפוף לעמידה בתנאים שיציב משרד האוצר.

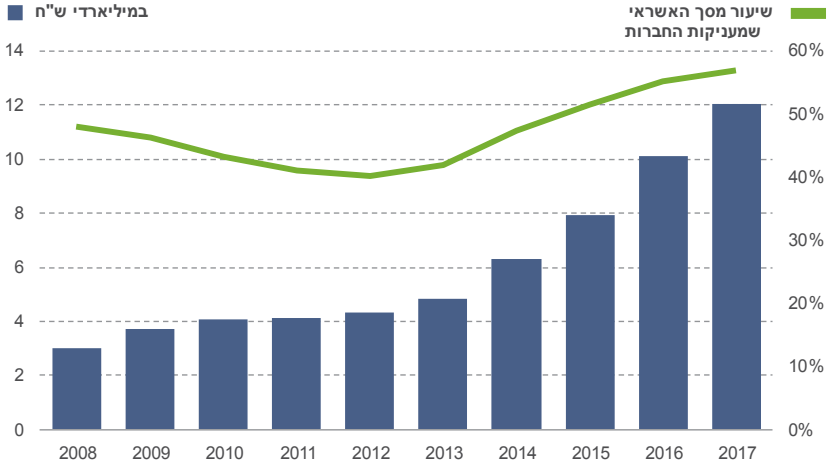
ההמלצה האחרונה עוררה ויכוח ציבורי ואף דרישה של ועדת הכספים בכנסת לבטלה, בטענה שמתן הלוואות צרכניות מכספי חיסכון פנסיוני עלול להוביל לצמצום משמעותי בהיקף החסכונות הפנסיוניים של הלווים ולפגוע בחסכונות של שאר העמיתים (בן ישראל, 2016). בינואר 2017 אושר בכנסת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, אשר מושתת על המלצות ועדת שטרומ.

התמורות שחלו בענף הבנקאות והאשראי הובילו לשינויים מבניים משמעותיים בסביבה התחרותית והטכנולוגית בשוק בכלל, ובתחום האשראי הצרכני בפרט. שינויים אלו כללו כניסה של גופים חוץ-בנקאיים לתחום האשראי והסרת חסמים טכנולוגיים בענף, לצד התייעלות והטמעת טכנולוגיות חדישות (כגון בנקאות דיגיטלית) בממשק הבנקים עם לקוחותיהם. התפתחויות אלו הגדילו את היצע האשראי והגבירו את נגישות מוצרי האשראי השונים לכלל משקי הבית. כיום האשראי של משקי הבית בארץ מתקבל מארבעה מקורות עיקריים: בנקים, גופים מוסדיים, הממשלה וחברות כרטיסי האשראי.¹

חברות האשראי הן בין השחקנים החדשים אשר הצטרפו בשנים האחרונות לשוק, ולאחרונה הן מציגות גידול מהיר בסך האשראי הצרכני שהן מעניקות. על פי נתוני בנק ישראל, יתרת האשראי המאזני (כלומר אשראי שניתן בפועל) שבאחריות חברות כרטיסי האשראי גדלה בשנת 2017 בשיעור של 15.6% (גידול של 21.1 מיליארד שקלים).² 68% מסך הגידול נובעים מעלייה באשראי נושא ריבית המוענק לאנשים פרטיים.

תרשים 1 מציג את המגמות באשראי נושא הריבית שהעניקו חברות כרטיסי האשראי לאנשים פרטיים בשנים 2008-2017. כפי שניתן לראות, בין 2013 ל-2017 חל גידול של 148% בסכום האשראי מסוג זה, ושיעורו מסך האשראי שמעניקות חברות כרטיסי האשראי (הכולל גם מסגרות אשראי למשל) עלה מ-42% ל-57%.

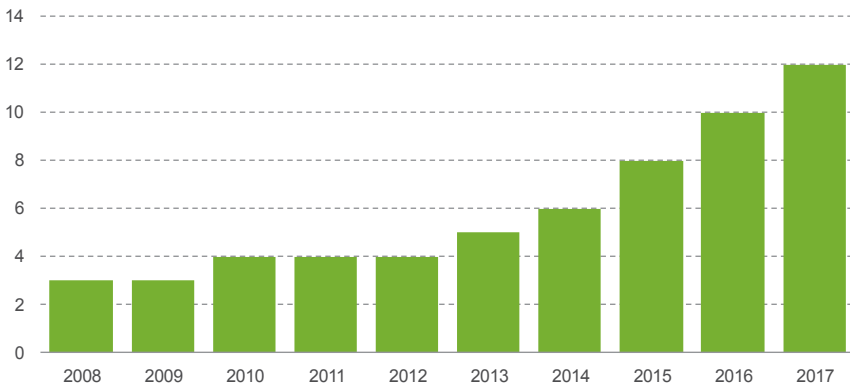
תרשים 1. אשראי נושא ריבית מחברות כרטיסי אשראי לאנשים פרטיים הסכום הכולל (במיליארדי שקלים) והשיעור מכלל האשראי שמעמידות החברות



מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אתר בנק ישראל

שחקנים נוספים שהגדילו בשנים האחרונות את נתחם בשוק האשראי הצרכני הם הגופים המוסדיים, כגון חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל. כפי שניכר בתרשים 2, בין 2013 ל-2017 חל גידול של 140% בסך ההלוואות שלא לדיור שניתנו למשקי בית מגופים מוסדיים.

תרשים 2. הלוואות שלא לדיור מגופים מוסדיים למשקי בית במיליארדי שקלים



מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אתר בנק ישראל

כניסתם של הגופים המוסדיים וחברות כרטיסי האשראי לשוק האשראי הצרכני, והגידול בהיקף נרחב יותר באשראי שהם העניקו ביחס לעבר, הובילו לכך שבשנה שעברה חלה ירידה בשיעור הגידול של סך האשראי שמעניקים הבנקים למשקי הבית; סך האשראי מסוג זה צמח בשנת 2017 בשיעור של 3.9%, בהשוואה לשיעור גידול ממוצע של 7.4% בכל אחת מחמש השנים האחרונות (בנק ישראל, 2018).

2. החוב של משקי הבית בעשור האחרון

בשנים האחרונות הולך וגדל מספר המדינות שבהן היחס בין חובות משקי הבית לתוצר גבוה מאוד: מתקרב ל-100%, ואף עובר אותו (תרשים 3).

לעומת זאת, בישראל יחס זה עומד על 42% בלבד, נכון לשנת 2017. אולם למרות מצבה הטוב יחסית, היחס בין חובות משקי הבית לתוצר בישראל בעשור האחרון נמצא במגמת עלייה (תרשים 4).

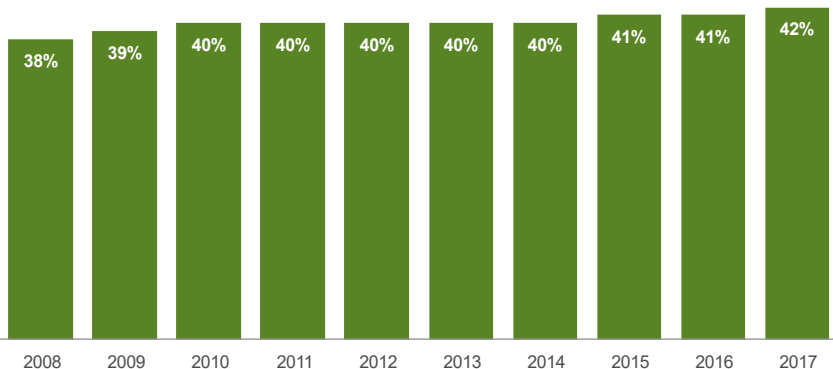
תרשים 3. חובות משקי הבית כאחוז מהתוצר, 2017 מדינות נבחרות

שווייץ	128%
אוסטרליה	122%
דנמרק	116%
הולנד	105%
נורווגיה	102%
קנדה	100%
דרום קוריאה	95%
ניו זילנד	92%
שוודיה	88%
הממלכה המאוחדת	87%
ארה"ב	79%

מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב

נתונים: Bank for International Settlements

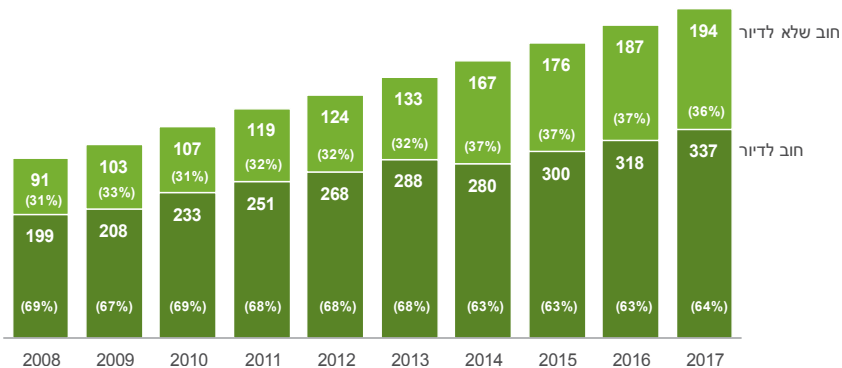
תרשים 4. חובות משקי הבית כאחוז מהתוצר בישראל



מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל, 2018

תרשים 5 מציג את התפלגות החובות של משקי הבית לפי סוגם: חוב לדיור (כלומר משכנתה) וחוב שאינו לדיור. יתרת החוב של משקי הבית בסוף שנת 2017 עמדה על כ-530 מיליארד שקלים, לאחר גידול של כ-26 מיליארד שקלים במהלך השנה (5.1%). שיעור הגידול בחוב שלא לדיור בשנה זו עמד על כ-4%, ואילו הגידול בחוב לדיור (המגובה בדרך כלל בערך הנכס שבגינו נלקחה ההלוואה) עמד על כ-6%.
 בסך הכול גדל החוב של משקי הבית ב-84% בשנים 2008-2017. סך החוב לדיור גדל ב-70%, בהשוואה לגידול של 114% בסך החוב שלא לדיור.

תרשים 5. חובות משקי הבית, לפי סוג החוב במיליארדי שקלים



* בסוגריים: שיעור מכלל החובות.

מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אתר בנק ישראל

העלייה בחוב של משקי הבית בעשור האחרון נובעת, בין היתר, מעליית מחירי הדירות. (2016) Ryoo מציג מודל שבו החוב של משקי הבית קשור בקשר חיובי לשינויים במחירי הנדל"ן. Stockhammer and Wildauer (2017) מראים שמשקי בית נוטלים משכנתאות בסכומים גדולים יותר ככל שמחירי הנדל"ן שברשותם עולים, ובכך מגדילים את היחס בין החוב להכנסה הפנויה שלהם. גורמים נוספים לעלייה בגובה החוב הם סביבת הריבית הנמוכה, המעודדת משקי בית לקחת הלוואות; הגידול בהיצע האשראי כתוצאה מכניסתם של גופים פיננסיים חדשים לענף, שמאפשר למשקי בית רבים יותר מבעבר לקבל הלוואות (ראו פירוט בסעיף "חלוקה לפי מקור ההלוואה") והגידול בצריכה הפרטית.

במחקר קודם של מרכז טאוב, שבדק את הפער בין ההכנסות להוצאות משקי הבית בישראל ב-2015, נמצא מתאם בין דפוסי הצריכה של משקי הבית ובין גודלו של הפער השוטף השלילי בהוצאותיהם (שרברמן, 2018). שרברמן מראה שההוצאות האישיות – הכוללות הוצאות על ביגוד, תספורת, קוסמטיקה וכו' – מתואמות עם העלייה בפער השוטף השלילי של משק הבית במידה הרבה ביותר מבין סעיפי ההוצאה, מפני שאלו הוצאות גדולות ולא תכופות יחסית, ולרוב לא מתוכננות, ולכן מעלות את ההוצאה הכוללת של משק הבית ומקשות על ניהול מאוזן של התקציב. עלייה של אחוז אחד בחלקן היחסי של ההוצאות האישיות מתוך כלל ההוצאות מביאה לעלייה של 4.6% בפער השלילי השוטף לנפש במשקי בית של לא-נשואים, ושל 7.2% במשק בית של נשואים.

העובדה שהגידול בחובות נובע בחלקו מגידול באשראי הצרכני מחייבת בחינה מעמיקה של סיכוני האשראי היכולים לנבוע ממינוף יתר של משקי הבית, כלומר שקיעה בחובות גדולים ביחס להכנסתם. מצב כזה עלול לסכן את יציבותם הפיננסית במקרה של עליית שער הריבית במשק, שיגדיל את הסכום שעליהם להחזיר לגורם המלווה, או של ירידת מחירי הנדל"ן (שתפגע בערך הנכסים שברשותם). אי לכך, לאחרונה עובד בנק ישראל על הקמת מאגר נתוני אשראי שירכז מידע על היסטוריית האשראי של משקי הבית והעסקים הקטנים, ובכך יסייע לנותני האשראי במשק להעריך נכונה את יכולתם של הלווים לעמוד בהחזרי כלל ההלוואות שנטלו. המאגר התחיל לפעול בראשית שנת 2019.

3. רמת מינוף משקי הבית לפי עשירוני הכנסה

כאמור החוב של משקי הבית ביחס לתוצר בישראל נמוך מאשר במדינות רבות בעולם. אולם אין ביכולתו של מדד מצרפי זה ללמד על רמות החוב של משקי הבית על פי הכנסתם, ואף לא על התפלגותם בין קבוצות האוכלוסייה. לשם כך נערכה במחקר זה בדיקה נוספת על בסיס "משקי הבית בישראל: סקר ארוך טווח" – סקר שנערך בשנת 2016 מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ומשרד החינוך. הסקר נערך מדי שנה מאז 2012 וייחודו מתבטא בכך שהוא עוקב אחר מדגם קבוע של משקי בית המייצגים את כלל האוכלוסייה בישראל, ובכך מספק נתונים ברמת הפרט בכלל, ונתונים על החוב של משקי הבית בפרט. הסקר כולל נתונים שנאספו מ-12,297 משיבים, החיים ב-4,180 משקי בית.³

ניתוח האוכלוסייה במדגם לפי עשירוני הכנסה מעלה חשש לגבי יציבותם הפיננסית של משקי הבית השייכים לעשירון התחתון. אמנם שיעור החייבים בעשירון התחתון עומד על כ-18% בלבד, בהשוואה לכ-56% בקרב משקי הבית בעשירוני העליונים (תרשים א6), אולם עומק החוב בקרבם גבוה בהרבה: הנתון החציוני של היחס בין החוב להכנסה השנתית (ברוטו) מכל מקורות הכנסה של משקי הבית החייבים בעשירון זה עומד על 2.8, ואילו הנתון הממוצע מתקרב ל-8.0 (תרשים ב6).⁴

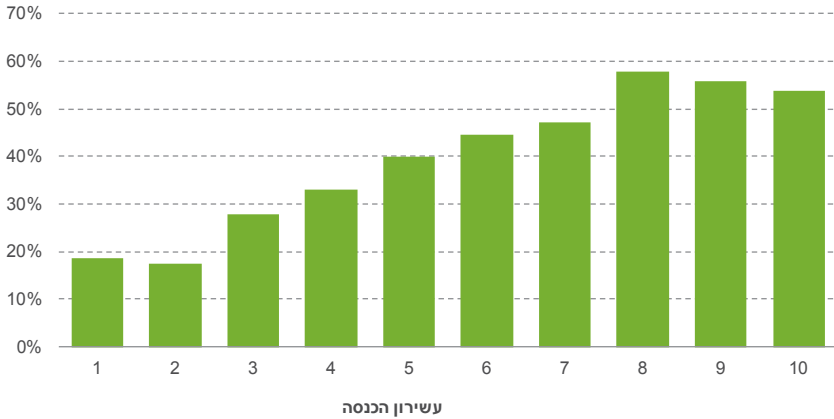
הפער הגדול בין החציון לממוצע מצביע על קיומו של "זנב" בהתפלגות החייבים של משקי בית בעשירון התחתון, קרי, ריבוי משקי בית שחובם עולה במידה בלתי סבירה על הכנסתם השנתית – עובדה המעוררת ספק מסוים בנוגע ליכולתם לעמוד בהחזר חובם.⁵ היחס החציוני הנמוך ביותר בין החוב להכנסה ביותר נצפה בקרב משקי הבית בעשירון השישי (0.46).

3 מהנתונים הראשוניים הושמטו 481 תצפיות חריגות, כך שהמדגם הסופי כלל 3,699 משקי בית.

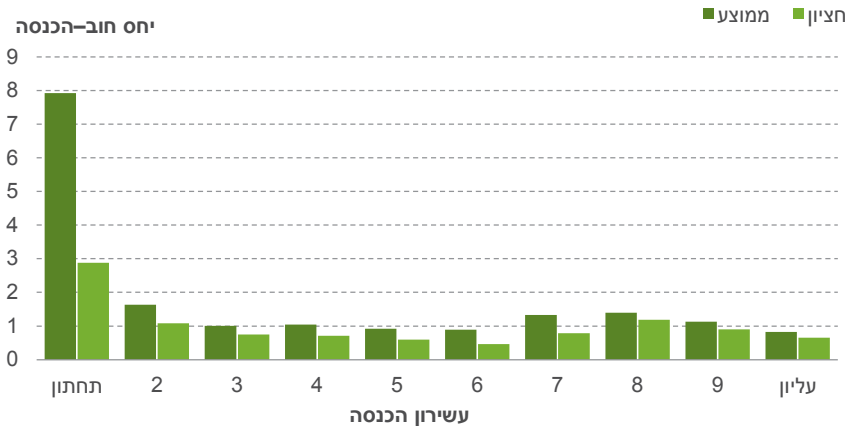
4 הכנסה ברוטו שנתית מדווחת למשק בית כוללת הכנסה ברוטו שנתית מפנסיה ממקום העבודה בארץ או בחו"ל; הכנסה מתשלומים מקרן השתלמות עבור תקופת שבתון לימודים למורים, מרצים וחוקרים; הכנסה מתשלומים מקופות גמל; הכנסה ממלגת לימודים (כולל תמיכה או קצבה משיבה); הכנסות ממוסדות בחו"ל (כולל פיצויים מגרמניה); הכנסה מאנשים בארץ או בחו"ל (כולל דמי מזונות); הכנסה ממוסדות ומשרדי ממשלה בארץ; הכנסה מריבית; דיבידנד ורווח מניירות ערך; הכנסה מהשכרת רכוש; והכנסה מעסק.

5 התוצאה יכולה לנבוע גם מתת-דיווח משמעותי של הכנסה בעשירוני התחתונים באוכלוסייה.

תרשים 6א. שיעור החייבים לפי עשירוני הכנסה, 2016



תרשים 6ב. היחס בין גובה החוב להכנסה השנתית, לפי עשירון הכנסה של משק הבית



מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2016

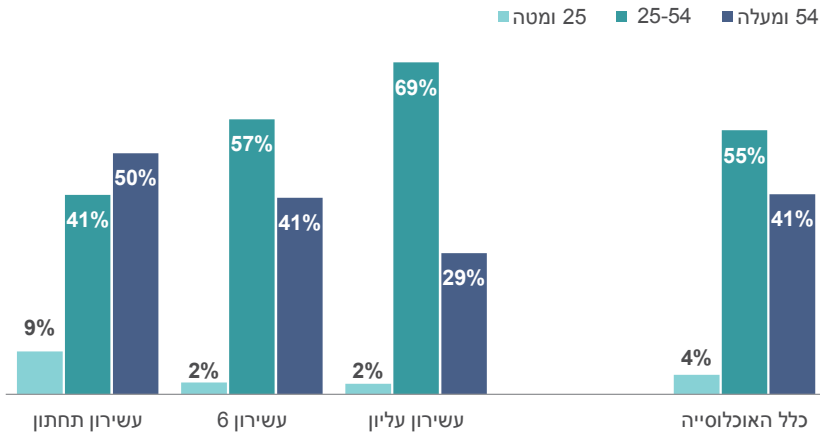
חלוקה לפי גיל

בחינת הרכב הגילים בקרב כלל המשתתפים במדגם לפי עשירוני הכנסה מגלה שמחצית מאוכלוסיית העשירון התחתון היא מעל גיל 54, ורק 9% מתחת לגיל 25. לעומת זאת, בעשירון העליון רוב האוכלוסייה (69%) מורכבת מפרטים בגילי העבודה העיקריים (25–54), בהשוואה ל-41% בעשירון התחתון (תרשים 7). גם שיעור החייבים בגילי העבודה העיקריים בעשירון

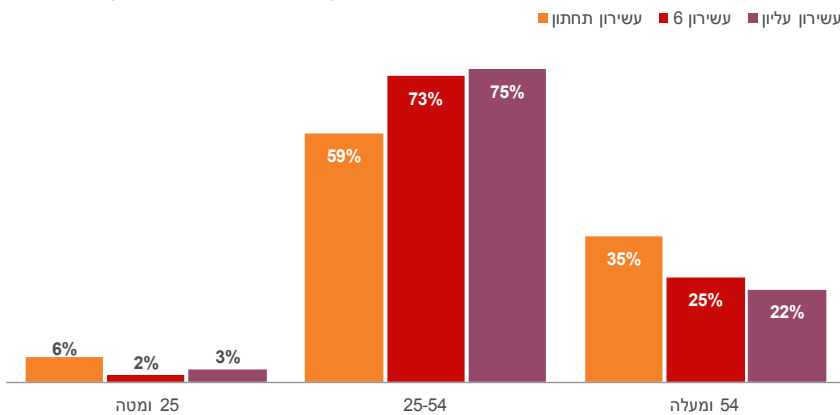
העליון גבוה יותר מאשר בעשירון התחתון: 75% לעומת 59%, בהתאמה (תרשים 8). מגמה זו מתהפכת כאשר בוחנים את שיעור החייבים מעל גיל 54, העומד על 35% בעשירון התחתון לעומת 22% בעשירון העליון.

התנהגותם של הנדגמים בעשירון העליון תואמת את תיאוריית החלקת התצרוכת, הגורסת כאמור כי אנשים מנסים לאזן את רמת ההוצאות שלהם לאורך החיים: הם נוטלים הלוואות בעיקר בגילים הצעירים יותר, כאשר הכנסתם נמוכה, ומפחיתים את החוב כאשר הם מתבגרים. משמעות הדבר היא שיש להם יתרון על פני משקי בית ברמת הכנסה נמוכה, שכלל הנראה אינם מצליחים להחזיר את ההלוואות בגילים מבוגרים (ומכאן שיעור החייבים הגבוה בקרבם מעל גיל 54).

תרשים 7. הרכב הגילים, עשירונים נבחרים וכלל האוכלוסייה, 2016



תרשים 8. התפלגות החייבים לפי קבוצות גיל, עשירונים נבחרים, 2016

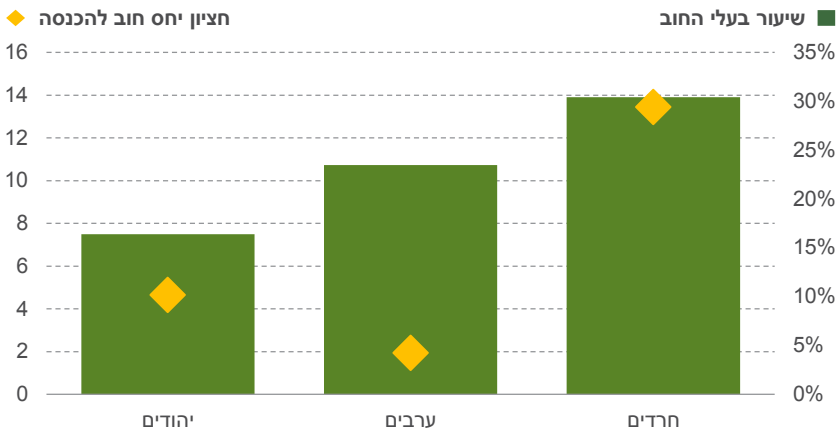


מקור לשני התרשימים: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: הלמ"ס, 2016

חלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה – העשירון התחתון

התפלגות החיוביים בעשירון התחתון לפי קבוצות אוכלוסייה מגלה פערים ניכרים בין הקבוצות. 23% מהערבים בעשירון התחתון חייבים כסף לגורם כלשהו, והיחס החציוני בין החוב להכנסה השנתית בקרבם קרוב ל-2 (תרשים 9). בקרב יהודים לא-חרדים בעשירון התחתון שיעור החייבים עומד על 15% בלבד, אולם יחס החוב-הכנסה שלהם גבוה יותר ועומד על כ-3. בקרב חרדים בעשירון התחתון שני הנתונים גבוהים בהרבה מאשר בקבוצות האחרות: 30% חייבים יחס חציוני בין חוב להכנסה שנתית שעומד על 13.5.

תרשים 9. שיעור החייבים והיחס החציוני בין החוב להכנסה בעשירון התחתון, 2016
לפי קבוצות אוכלוסייה

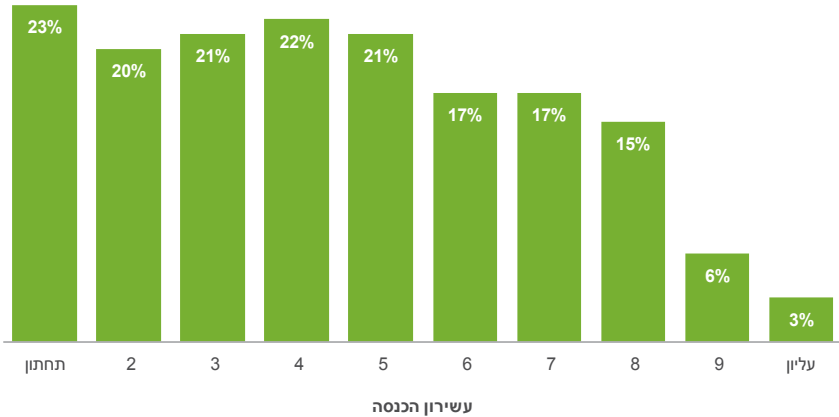


מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2016

הבדלים מהותיים אלו בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בכלל, ולחרדית בפרט, נובעים בעיקר מייעוד הלוואה. אצל היהודים שיעורם של נוטלי הלוואה לדיור גבוה יחסית – 52% מהחייבים בקרב לא-חרדים ו-72% בקרב חרדים ושיעור נוטלי הלוואות הצרכניות עומד על 64% ו-43%, בהתאמה. לעומת זאת, אצל הערבים רוב מכריע של החייבים (89%) נטלו הלוואה צרכנית, ורק 15% נטלו הלוואה לדיור. הסבר אפשרי להבדלים בין האוכלוסיות הוא נתון המופיע במחקר של בנק ישראל (2017א), הקובע שהשיעור הגבוה של נוטלי האשראי הצרכני במגזר הערבי נובע מכך שהם מתקשים למשכן את הנכס שבבעלותם ולקבל הלוואה לדיור כנגדו – כלומר, האשראי נרשם כצרכני אך ייתכן שהוא משמש אותם לדיור.

יתרה מזאת, במענה לשאלה לגבי מצבם הכלכלי כיום, השיעור הגבוה ביותר של משקי בית אשר דיווחו שהם בחובות נמצא בעשירון התחתון (תרשים 10).⁶ כרבע ממשקי הבית בעשירון זה דיווחו שהם בחובות, לעומת כשישית (17%) ממשקי הבית בעשירון השישי ו-3% בלבד בקרב משקי הבית בעשירון העליון.

תרשים 10. שיעור משקי הבית בחובות, לפי עשירון הכנסה לפי דיווח עצמי



* משקי בית שהכנסותיהם נמוכות מהוצאותיהם ואין ברשותם חיסכון. מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2016

חלוקה לפי מקור ההלוואה

בחירת שיעור נוטלי ההלוואות שלא לדיור בכל עשירון הכנסה לפי הגורם המלווה מצביעה על כך ששני העשירונים התחתונים נוטים להסתייע יותר במקורות חוץ-בנקאיים בהשוואה לשני העשירונים העליונים.⁷ כפי שניתן לראות בלוח 1, שיעור נוטלי ההלוואות שלא לדיור ממקור חוץ-בנקאי בחמישון התחתון עומד על 22.5%, לעומת כ-12% בחמישון העליון. לעומת זאת, שיעורי הפנייה לבנקים לשם קבלת הלוואות שלא לדיור גבוהים יותר ברמות ההכנסה הגבוהות (88% בקרב החמישון התחתון לעומת 92% בחמישון העליון). נתונים אלו מחזקים את הטענה שכניסתם של גופים חוץ-בנקאיים לשוק האשראי הצרכני מגדילה את חשיפתם של משקי הבית העניים לאשראי צרכני, ובכך היא עלולה להגדיל את הסיכון בענף זה.

7 המקורות החוץ-בנקאיים כוללים את חברות הביטוח, גופים פיננסיים, חברות כרטיסי האשראי, חברות ליסינג מימוני ומוסדות גמ"ח.

לוח 1. שיעור נוטלי הלוואה שלא לדיור, לפי מקור הלוואה

שיעור הלווים מהבנקים (כאחוז מכלל הלווים)	שיעור הלווים ממקור חוץ-בנקאי (כאחוז מכלל הלווים)	שיעור הלווים הכולל (כאחוז מכלל משקי הבית בעשירון)	עשירון
87%	20%	15%	תחתון
88%	25%	14%	2
91%	16%	22%	3
94%	20%	28%	4
93%	17%	33%	5
93%	20%	35%	6
94%	25%	34%	7
90%	18%	37%	8
92%	9%	35%	9
92%	14%	24%	עליון

מקור: לביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2016

סיכום

שיעור החוב של משקי בית בישראל, העומד על 42% מהתמ"ג, נמוך ביחס למדינות מפותחות אחרות. עם זאת, ראוי לתת את הדעת על העלייה שחלה בו בשנים האחרונות, ובפרט על המגמות בקרב עשירוני ההכנסה הנמוכים; שיעור משקי הבית בעשירון זה המדווחים שהם בחובות גבוה ביחס לכל העשירוניים האחרים, וגם עומק החוב בקרבם (היחס החציוני בין גובה החוב להכנסה) גבוה.

נראה שבמצב המשק כיום שיעור החוב של משקי הבית בעשירוניים התחתונים מכלל החוב במשק הוא נמוך מכדי לסכן את המערכת הפיננסית במדינה.⁸ עם זאת, אם תחול הרעה במצבו הכלכלי של המשק היא עלולה לפגוע במידה בלתי פרופורציונלית במשקי הבית העניים. לכן, מינוף היתר של משקי הבית בעשירוניים התחתונים עלול להוביל לפגיעות פיננסית ולהרעה במצבם הכלכלי הרעוע ממילא. אפשרות זו יוצרת אי ודאות מצרפית מאחר שהסיכון במקרה זה אינו מפוזר בין משקי הבית בעשירון ההכנסה התחתון אלא קיים בעת ובעונה אחת אצל כולם. ייתכן שהעלייה בנגישות של שוק האשראי למשקי הבית בעשירוניים התחתונים קשורה לתמורות שחלו בענף האשראי בשנים האחרונות. כניסתם של גופים מוסדיים וחברות כרטיסי האשראי לשוק מגדילה את היצע האשראי לכלל משקי הבית, בפרט לעשירוניים התחתונים, ותומכת בהגברת התחרות בענף. אולם למהלך זה יש גם חסרונות: הוא חושף את הענף לסיכון מוסרי, הנובע מכך שלגופים אלו אין מידע על כלל החוב של נוטלי ההלוואות, דבר העלול להוביל למתן הלוואות למשקי בית אשר אין ביכולתם לעמוד בהחזרי החוב. סימניו הראשונים של כשל זה מתבטאים בהרעה באיכות האשראי במשק. על פי בנק ישראל (2017ב), שיעור ההוצאה להפסדי אשראי של חברות כרטיסי האשראי (כלומר ההוצאה שלהם בגין חובות שלא הוחזרו) עלה מ-1.45% ב-2016 ל-1.92% ב-2017, ושיעור מחיקת החובות בשל חוסר יכולת של הלווים לשלם עלה מ-0.91% ל-1.28%. כמו כן, שיעור האשראי הבעייתי לשנת 2017 עמד על 6.2%.⁹

כאמור, בנק ישראל מקדם הקמת מאגר נתוני אשראי שירכז מידע על היסטוריית האשראי של משקי הבית והעסקים הקטנים במדינה. למהלך זה שתי פנים: מצד אחד הקמת המאגר עלולה להוביל לדחיקתם של משקי הבית שיכולתם הכלכלית נמוכה אל מחוץ לשוק האשראי ולכבול אותם לבנק שלהם. יתרה מזאת, סירובם של נותני האשראי להעניק הלוואה לפרטים בעלי דירוג אשראי נמוך עלול להוביל אותם לנטילת הלוואות בשוק האפור בריבית גבוהה, ובכך להגדיל את סיכוייהם לאי עמידה בהחזר החובות. מצד אחר, המאגר יקטין את הסיכון המצרפי בשוק האשראי על ידי כינונו של מידע ציבורי על הלווים, ובכך יסייע לנותני האשראי במשק להעריך נכונה את יכולתם של הלווים לעמוד בהחזרי כלל ההלוואות שנטלו. צעד זה יוביל לירידת שער הריבית עבור לוויים בעלי דירוג אשראי גבוה, ובכך יזיל את עלויות המימון במשק.

8 על פי נתוני המדגם, שני העשירוניים התחתונים מחזיקים בכ-5% מהחוב במשק.
9 אשראי בעייתי הוא תשלום שעברו 90 יום ויותר מזמן הפירעון שלו וטרם הוחזר.

מקורות

- בן ישראל, ע' (6 בינואר, 2016). **זעם על שטרומ: 'כמו לעודד הימורים; תהיה קסטרופה'**. גלובס.
- בנק ישראל (2013). **דוח מסכם: הצוות לבחינת התחרותיות בענף הבנקאות**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2017א). **ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2017ב). **מערכת הבנקאות בישראל, 2017**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2018). **מבט סטטיסטי 2017**. ירושלים: בנק ישראל.
- הלמ"ס (2016). **משקי בית בישראל – סקר ארוך טווח, גל רביעי**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- שרברמן, ק' (2018) **הפער בין ההכנסות להוצאות והחובות של משקי בית**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Alvarez-Cuadrado, F., & Japaridze, I. (2017). Trickle-down consumption, financial deregulation, inequality, and indebtedness. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 134, 1-26.
- Bezemer, D., & Grydaki, M. (2014). Financial fragility in the great moderation. *Journal of Banking and Finance*, 49, 169-177.
- Bezemer, D., Grydaki, M., & Zhang, L. (2016). More mortgages, lower growth? *Economic Inquiry*, 54(1), 652-674.
- IMF (2017). *Global financial stability report October 2017: Is growth at risk?* Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jordà, Ò., Schularick, M., & Taylor, A. M. (2016). The great mortgaging: Housing finance, crises and business cycles. *Economic Policy*, 31(85), 107-152.
- Ryoo, S. (2016). Household debt and housing bubbles: A Minskian approach to boom-bust cycles. *Journal of Evolutionary Economics*, 26(5), 971-1006.
- Schularick, M., & Taylor, A. M. (2012). Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles, and financial crises, 1870-2008. *American Economic Review*, 102(2), 1029-1061.
- Stockhammer, E., & Wildauer, R. (2017). *Expenditure cascades, low interest rates or property booms? Determinants of household debt in OECD Countries*. Working Paper No. 1710, Post Keynesian Economics Study Group.

2

רווחה

מערכת הרווחה: מבט על

ג'וני גל וחיים בלייך

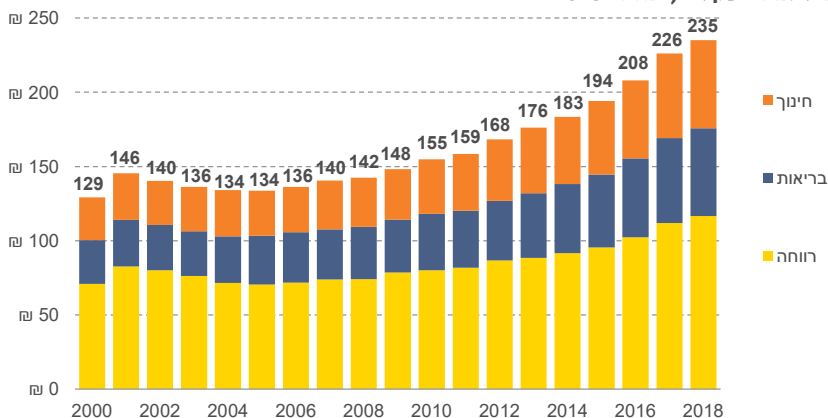
מבוא

בתחומי הרווחה בישראל מתאפיינות השנים 2018 ו-2019 בהיעדר יוזמות חדשות משמעותיות. תקצוב השירותים החברתיים אמנם לא פחת, אולם יכולתה של מדינת הרווחה להתמודד עם האתגרים המרכזיים שעומדים לפניה בתחום הביטחון הסוציאלי והרווחה נותרה מוגבלת מאוד, והדבר מתבטא בתחולת העוני ובאי השוויון, שנשארו גבוהים למרות הירידה בשיעוריהם. על אף המשך הצמיחה במשק ושיעורי האבטלה הנמוכים, שורה של גורמים תורמת לסטגנציה בתחומי פעילות מגוונים של ממשלת ישראל ובמדיניותה בכלל, ובתחומים החברתיים בפרט. עם הגורמים הללו נמנים הגדלת הגירעון התקציבי והחששות ממיתון, אי הנכונות להגדיל את נטל המס, חוסר הבהירות לגבי המשך קיומה של הממשלה ומעמדם המעורער של השרים המופקדים על משרדים חברתיים – ועל כל אלה נוספו שתי מערכות הבחירות שהתקיימו בשנת 2019.

על רקע היעדר יוזמות מדיניות חדשות בתחומי הרווחה והיציבות הנמשכת בתקצוב ובמבנה של מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי, עסקו מערכות אלו בתקופה זו בהתמודדות עם השלכותיהן של תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי אשר אומצו בשנים הקודמות, כגון הגדלת קצבאות הנכות ו"חיסכון לכל ילד"; בהתמשכות בעיות שלא נמצא להן מענה; ובדיון רחב יותר על יכולתה של מערכת הביטחון הסוציאלי להתמודד עם יעדיה בעתיד. כפי שניתן לראות בתרשים 1, ההוצאה החברתית, על כלל רכיביה, גדלה ריאליית במהלך השנים (וייס, 2018), אך חלקה של ההוצאה החברתית בתקציב המדינה בשנת 2018 נשאר זהה לחלקה בשנת 2017 (תרשים 2). כך הדבר גם לגבי יציבותם של הרכיבים השונים של הוצאה זו – רווחה, בריאות וחינוך. בפועל, מתוך תקציב כולל (ללא החזר חובות וריבית) של 396 מיליארד ש"ח בשנת 2018, הוקדשו לנושאים חברתיים 235 מיליארד ש"ח. אם כן, ההוצאה החברתית מהווה כ-59% מסך התקציב. מתוך ההוצאה החברתית, זו המוקדשת ספציפית לרווחה, דהיינו למערכות הביטחון הסוציאלי (קצבאות המוסד לביטוח לאומי וקצבאות המוענקות על ידי משרד הביטחון ומשרד האוצר) ולשירותים חברתיים (המסופקים על ידי משרדי הרווחה והעבודה, הבינוי, הקליטה והשוויון החברתי), עמדה על 116 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 4.2% לעומת שנת 2017.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב וחבר סגל בית הספר לעבודה סוציאליית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים; חיים בלייך, חוקר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחברים מודים לשיבת מדהלה ולגיא ינאי על סיועם באיסוף ובניתוח הנתונים לפרק זה.

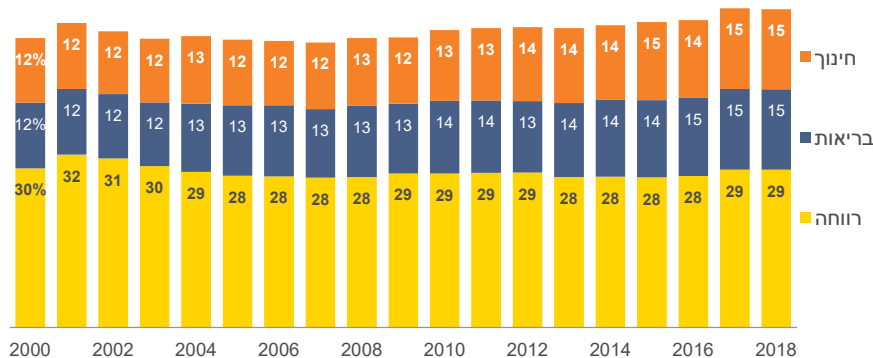
תרשים 1. ההוצאה החברתית הריאלית לפי תחומים במיליארדי שקלים, מחירי 2018



* ההוצאה על רווחה חברתית כוללת את הוצאותיהם של משרדי הממשלה העוסקים בנושאים חברתיים. סך ההוצאה הממשלתית היא הוצאות הממשלה כפי שהן מפורטות בקובצי ביצוע התקציב לפי תקנות, בקיוויו סעיפי ההוצאות על תשלום חובות, ריבית ועמלות.

מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

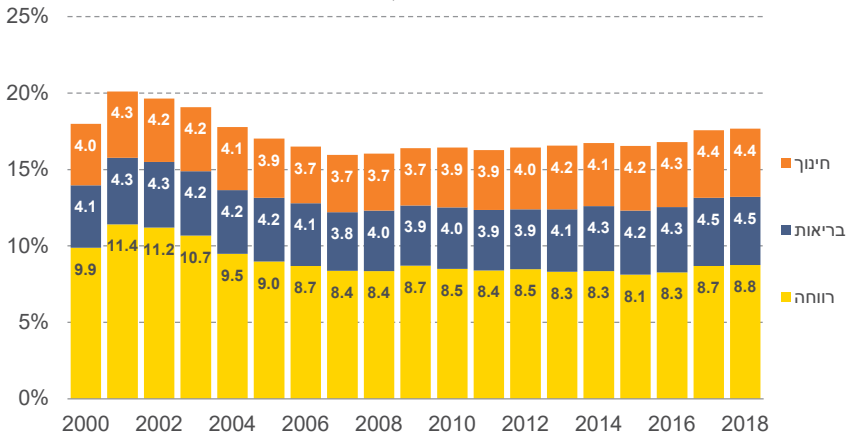
תרשים 2. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

עם כל זאת, ב־2018 הסתכמה ההוצאה הציבורית המוקדשת לנושאים חברתיים רק ב־17.7% מהתמ"ג (תרשים 3), שיעור נמוך במידה ניכרת משיעור ההוצאה החברתית הציבורית מסך התוצר במדינות החברות ב־OECD. רק בארבע מדינות (טורקיה, דרום קוריאה, צ'ילה ומקסיקו) רמת ההוצאה נמוכה יותר מאשר בישראל (OECD, 2019).

תרשים 3. הוצאה חברתית לפי תחומים, כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל וחיים בליך, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

השקעה חברתית בישראל

לצד בחינת החלוקה המסורתית של הוצאה חברתית לתחומי פעולה (רווחה, בריאות, חינוך), דרך אחרת להבין את אופן ההתמודדות של מדינת הרווחה עם המצוקות העומדות בפניה היא להבחין בין היעדים העיקריים של המערכות והתוכניות המרכיבות את מדינת הרווחה. בעשור האחרון נוטים חוקרי מדינות הרווחה באירופה להבחין בין תוכניות שמטרתן לספק הגנה חברתית לבין תוכניות שיעדן העיקרי היא השקעה חברתית (Hemerijck, 2017).

תוכניות הגנה חברתית מספקות הגנה, בעיקר באמצעות קצבאות, למי שרמת הכנסתם הכספית מהשוק החופשי (או היעדרה) איננה מאפשרת להם לקיים רמת חיים מתקבלת על הדעת או לספק את צורכיהם שלהם ושל משפחתם. דוגמאות לפעילות זו של מדינת הרווחה הן קצבאות להבטחת הקיום, כגון קצבת הבטחת הכנסה או קצבת זקנה, או קצבאות לסיוע בהתמודדות עם צרכים כגון גידול ילדים (קצבאות ילדים) או מימון טיפול במוגבלות (כגון קצבאות חוק סיעוד) (Ronchi, 2016).

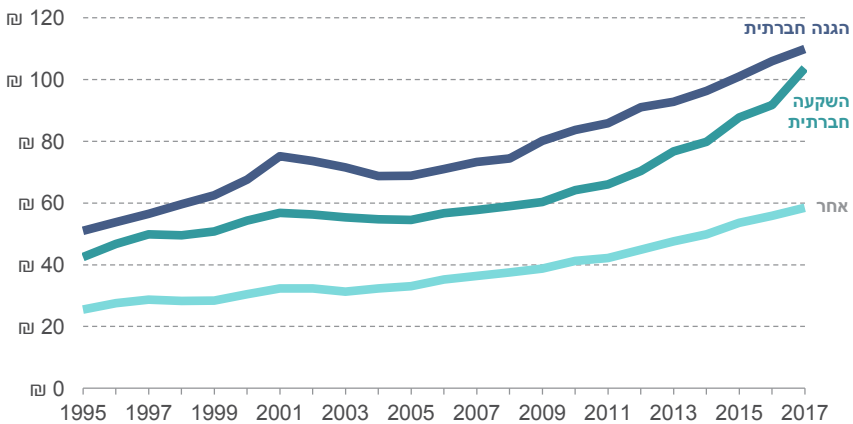
לעומת זאת, תוכניות השקעה חברתית מבקשות לחזק את יכולותיהם וכישוריהם של פרטים, לקדם מוביליות חברתית ולסייע בהשתלבותם המיטבית של פרטים בשוק העבודה לאורך תקופות חייהם, ובשל כך הן גם צפויות לתרום לפיתוח וצמיחתו של המשק בעתיד. דוגמאות לתוכניות כאלה הן השקעה במערכת החינוך, החל במוסדות לגיל הרך וכלה במוסדות ההשכלה הגבוהה, הוצאות על מחקר ופיתוח, תוכניות לסיוע בשילוב בעבודה (הכשרה מקצועית או תוכניות ייעודיות לקבוצות מוחלשות או לאנשים עם מוגבלות), או תוכניות המגדילות את התמורה לעבודה (מענק עבודה).

לצד שתי קטגוריות אלו ישנן גם הוצאות חברתיות שקשה לשייך אותן במובהק לאחת מהן. תוכניות אלו מכונות כאן "הוצאות אחרות". בהתאם למקובל בספרות, הוצאות על מערכת

הבריאות הן דוגמה לסוג זה של הוצאות מדינת הרווחה, שאי אפשר לשייכן לא להוצאות ההגנה החברתית ולא להוצאות השקעה החברתית.

אם כן, ניתוח מסוג זה שופך אור על ההעדפות של קובעי המדיניות ועל בחירתם אם להשקיע בהקלת מצבם של פרטים בהווה או להשקיע בהם ובמשק לקראת העתיד. התבוננות בהוצאות החברתיות בישראל מפרספקטיבה זו (תרשים 4) מלמדת כי המגמה הרב-שנתית המאפיינת את כל שלושת סוגי ההוצאה החברתית היא דומה. במונחים שקליים, בשני העשורים האחרונים גדל היקף ההוצאה בכל סוגי ההוצאות החברתיות, כאשר הפער שבין ההוצאה על הגנה חברתית לבין ההוצאה על השקעה חברתית נותר קטן אך יציב לטובת ההגנה החברתית במהלך העשור וחצי שבין שנת 2000 ל-2015. ואולם בשנים האחרונות ניכר כי פער זה הצטמצם, וההוצאה על תוכניות השקעה חברתית גדלה בקצב מהיר יותר. שינוי זה נובע בעיקר מהגידול בהוצאות על תוכניות לגיל הרך (מעונות יום) ועל התוכנית "חיסכון לכל ילד". במילים אחרות, ניכר מאמץ ממשלתי להגדיל את ההוצאה על תוכניות שמבקשות למנוע מצוקות חברתיות עתידיות ולהעדיפן על פני תוכניות שיעדן לתקן את המצב לאחר מעשה ולהקל את המצוקה והמחסור.

תרשים 4. ההוצאה על השקעה חברתית והגנה חברתית והוצאות אחרות במיליארדי שקלים, מחירי 2017



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: OECD

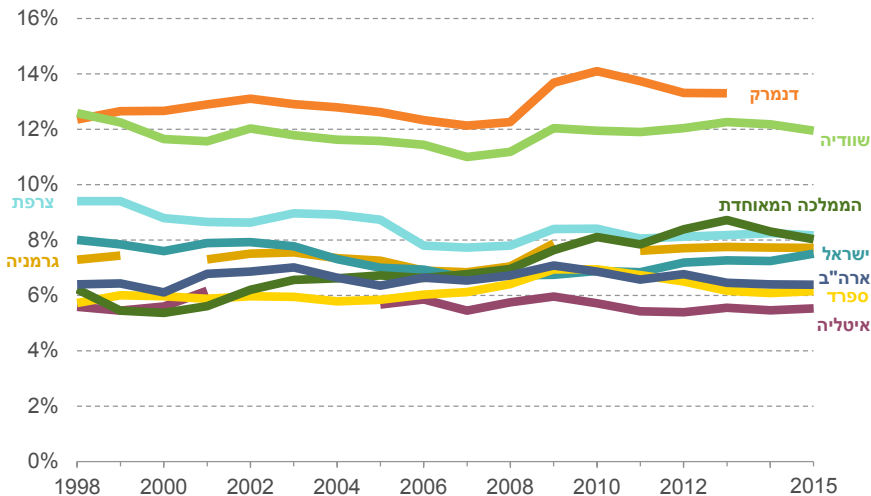
השוואות בין-לאומיות אשר ערכנו בין מדינות המייצגות דפוסים שונים של מדינות רווחה¹ מלמדות כי מבחינת דפוסי חלוקת ההוצאה החברתית של מדינת הרווחה הישראלית, בפער הקטן שבין ההוצאה על הגנה חברתית לבין ההוצאה על השקעה חברתית, ישראל דומה למדינות רווחה סוציאל-דמוקרטיות (שוודיה ודנמרק), שבהן יש דגש ניכר על השקעה חברתית. מדינת

1 שוודיה ודנמרק הן מדינות רווחה סוציאל-דמוקרטיות; גרמניה וצרפת הן מדינות רווחה שמרניות; ארצות הברית ובריטניה הן מדינות רווחה ליברליות; ספרד ואיטליה הן מדינות רווחה יס-תיכניות (על חלוקה זו ראו תרשיש, 2017).

הרווחה הישראלית נוטה יותר ממדינות רווחה רבות אחרות לתמוך במאמצים לשפר את כישוריהם של תושביה, כדי שבעתיד יוכלו להיטיב את מצבם בעצמם, ומעדיפה זאת מהספקת סיוע לתיקון המחסור שהם מתמודדים איתו בהווה.

ואולם כאשר אנחנו בוחנים בפרספקטיבה בין-לאומית את ההוצאה להשקעה חברתית כאחוז מהתמ"ג, מצטיירת תמונה שונה. אמנם החלוקה בין הגנה חברתית לבין השקעה חברתית בסך ההוצאה החברתית בישראל דומה לחלוקה במדינות הסוציאל-דמוקרטיות, אולם כאשר בוחנים את היקף ההוצאה על השקעה חברתית כאחוז מהתמ"ג, מתברר הפער שבין ישראל למדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות. בעוד דנמרק ושוודיה הוציאו בעקביות יותר מ-11% מהתמ"ג שלהן על השקעה חברתית, בישראל נעה ההשקעה החברתית בין 6.7% ל-8% מהתמ"ג. הסבר מרכזי לפער זה טמון בשיעור הנמוך של סך כל ההוצאה החברתית בישראל, הקשור בין היתר לשיעורי המס הנמוכים בה, אשר גוררים הוצאה ממשלתית נמוכה יחסית, ולהוצאה הגבוהה על נושאים אחרים כגון ביטחון. אמנם נכון שחלקה של ההוצאה על השקעה חברתית בישראל מסך ההוצאה גבוה יחסית, אולם מהסיבות שנמנו לעיל סך ההוצאה על נושאים חברתיים נמוך במיוחד בישראל ומציב אותה, כאמור, במקום נמוך בדירוג המדינות על פי הוצאה חברתית מסך התוצר (תרשים 5). דבר זה נכון לגבי הוצאות ההגנה החברתית והוצאות ההשקעה החברתית גם יחד, ומשמעותו שמדינת הרווחה הישראלית אמנם מעדיפה באופן יחסי השקעה על פני הגנה (לפחות חלקית עקב מבנה הגילים הייחודי בישראל), אך בפועל המאמצים שהיא משקיעה בשני התחומים נותרו מצומצמים מאוד.

תרשים 5. השקעה חברתית כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: OECD

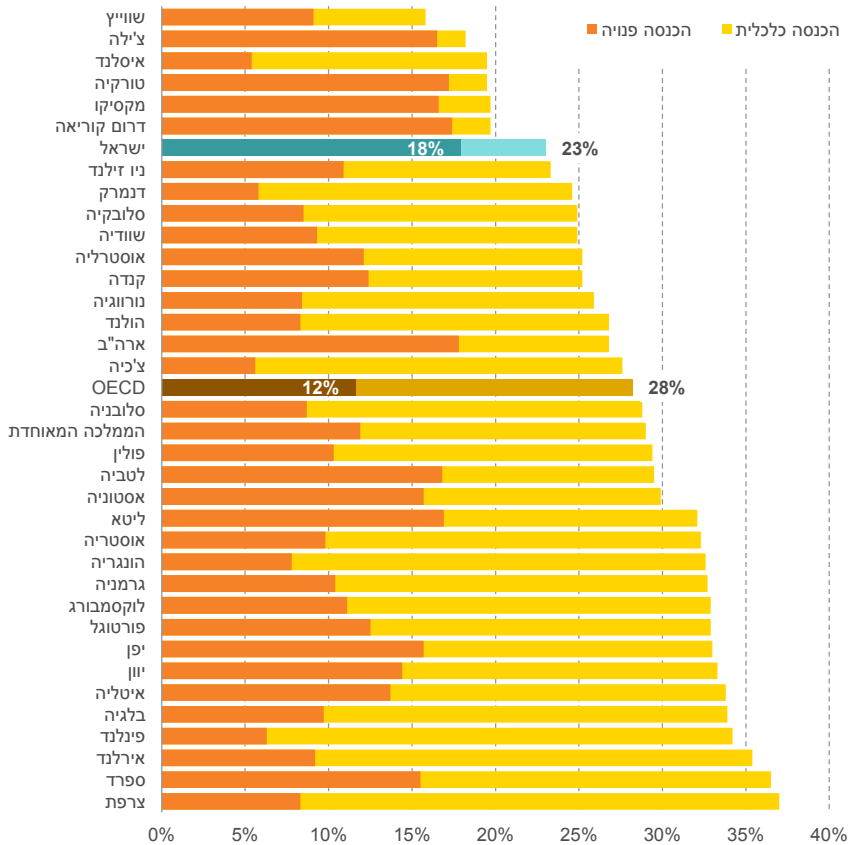
העוני בישראל במבט בין-לאומי משווה

יעד מרכזי של מדינת הרווחה הוא התמודדות עם עוני, דהיינו עם קיומם של תושבים המתקיימים מהכנסה נמוכה מאוד יחסית להכנסות באותה מדינה. מידת הצלחתה של מדינת הרווחה להתמודד עם העוני, אם באמצעות השקעה חברתית אם באמצעות הגנה חברתית, מלמדת על האפקטיביות שלה בהקלת מצוקתם החומרית של החיים בה. נושא זה הועמד במרכז השיח החברתי בישראל בעשור האחרון, בעת דיוני הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאוף"), אשר הוקמה על ידי הממשלה כדי להמליץ על מדיניות להתמודדות עם תופעת העוני בישראל (גל ומדהלה-בריק, 2016).

פרספקטיבה בין-לאומית משווה של ממדי תחולת העוני בישראל ובחינת התמודדותה של מדינת הרווחה הישראלית עם תופעה זו מחדדות את ההערכה שהצלחת המדינה במימוש יעד זה היא חלקית בלבד, ומצביעות על הגורמים לכך. מבט בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית,² כלומר לפני התערבות הממשלה באמצעות מיסוי וקצבאות, מלמד כי מצבה של ישראל טוב ביחס למדינות רווחה אחרות. שיעור האנשים המוגדרים עניים לפי ההכנסה הכלכלית הוא נמוך (23% מכלל הנפשות) לעומת הממוצע במדינות הרווחה, שהוא 28% (תרשים 6). ואולם כאשר בוחנים את תחולת העוני במונחים של הכנסה פנויה, דהיינו לאחר התערבות מדינת הרווחה, המצב שונה בתכלית. תחולת העוני לפי הכנסה פנויה בישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות הרווחה והיא עומדת על 18% מהנפשות. זאת ועוד, ניכר כי מערכות המיסוי והביטחון הסוציאלי של ישראל מחלצות אנשים מעוני, ועל ידי כך מצמצמות את תחולת העוני, במידה פחותה משמעותית מזו שבמרבית מדינות הרווחה.

2 הכנסה כלכלית מורכבת מהכנסות מעבודה, מפנסיות תעסוקתיות ומהון, לפני ניכוי תשלומי החובה.

תרשים 6. שיעור הפרטים מתחת לקו העוני, 2015–2017



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: OECD

מדוע שיעורי העוני בהכנסות הכלכליות במדינות המפותחות גבוהים מאלו שבישראל? הסבר אפשרי טמון ראשית לכול במקורות ההכנסה של אוכלוסיית הזקנים (בני 65 ומעלה) במדינות שונות. במדינות רווחה רבות קצבאות זקנה ציבוריות נדיבות יחסית מהוות את מקור ההכנסה העיקרי של פרטים לאחר גיל הפרישה, ואילו חלקה של ההכנסה הכלכלית בכלל הכנסות נמוך יחסית.³ בישראל, לעומת זאת, הכנסות שמקורן בפנסיה תעסוקתית והכנסות מעבודה (כלומר הכנסות כלכליות) מהוות חלק משמעותי בהכנסות של אוכלוסיית הזקנים. כתוצאה מכך בישראל חלקן של ההכנסות הכלכליות מסך ההכנסות בקרב הזקנים גבוה יחסית בהשוואה

3 הכנסתם של פרטים בגילי הפרישה שמקורה בהעברות ממשלתיות כאחוז מכלל ההכנסות נאמדת בכ-60% בממוצע במדינות המפותחות לעומת כ-30% בישראל. ראו OECD, 2017, תרשים 6.2, עמ' 133.

למדינות הרווחה האחרות – ממצא שתואם את גיל הפרישה (האפקטיבי) הגבוה, הן בקרב גברים והן בקרב נשים (OECD, 2017). לפיכך לא מפתיע שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים) בקרב אוכלוסיית הזקנים במדינות הרווחה האחרות גבוהה במידה ניכרת מתחולתו בישראל: 69% בממוצע מדינות הרווחה לעומת 42% בישראל (ראו תרשים 7).

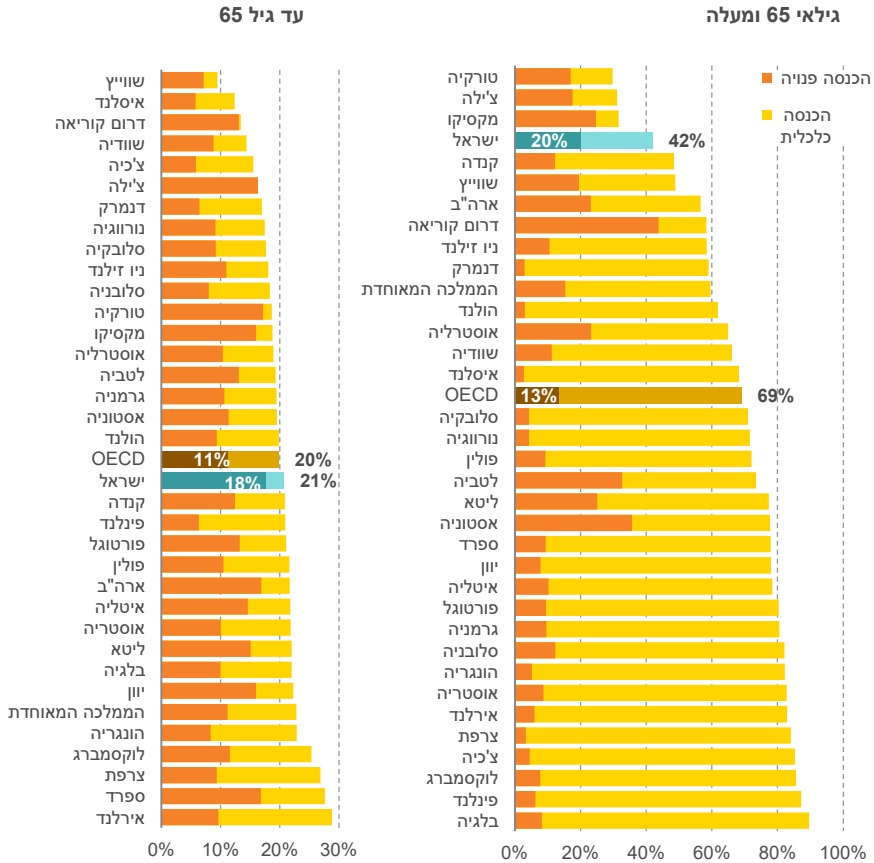
שנית, אוכלוסיית הזקנים בישראל קטנה באופן יחסי למדינות רווחה אחרות. שיעור בני ה-65 ומעלה נאמד בכ-11% בלבד מכלל האוכלוסייה בישראל, לעומת כ-16% בממוצע ב-OECD. לפיכך תחולת העוני לפי ההכנסות הכלכליות בעבור כלל האוכלוסייה גבוהה במדינות המפותחות והיא מושפעת במידה רבה משיעור גבוה של עניים באוכלוסיית הזקנים. מבט מעמיק בנתונים מלמד על שונות משמעותית בהרכב האוכלוסייה הענייה לפי ההכנסות הכלכליות בין ישראל למדינות הרווחה האחרות: בישראל 20% מכלל האנשים החיים בעוני לפי ההכנסה הכלכלית הם זקנים, לעומת ממוצע של 40% במדינות הרווחה.⁴

השוני בהרכב האוכלוסיות העניות לפי ההכנסה הכלכלית יכול להסביר במידה מסוימת את מערכת השיקולים והאילוצים של קובעי המדיניות ביחס לצמצום העוני. כך, לדוגמה, מספר רב של מדינות רווחה רואות לנגד עיניהן אוכלוסייה מבוגרת הולכת וגדלה, לצד הסכם חברתי היסטורי שלפיו למדינה חלק מרכזי וחשוב במימון הפנסיות למבוגרים.⁵ לאחר פריסת רשת הביטחון החברתית תחולת עוני באוכלוסיית הזקנים יורדת מ-69% בממוצע (במונחי הכנסות כלכליות) ל-13% בממוצע (במונחי הכנסות פנויות) ב-OECD. כפי שניתן לראות בתרשים 7, בישראל הצמצום בשיעור העניים המבוגרים נמוך בהרבה: מ-42% ל-20%.

4 רק בטורקיה ובמקסיקו שיעור זה נמוך משיעורו בישראל.

5 אפשר להניח ששינויים שעניינם קיצוצים בפנסיות ציבוריות עלולים להוות מקור ללחצים פוליטיים ולא י שקט חברתי.

תרשים 7. שיעור הפרטים מתחת לקו העוני לפי קבוצות גיל, 2015–2017



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: OECD

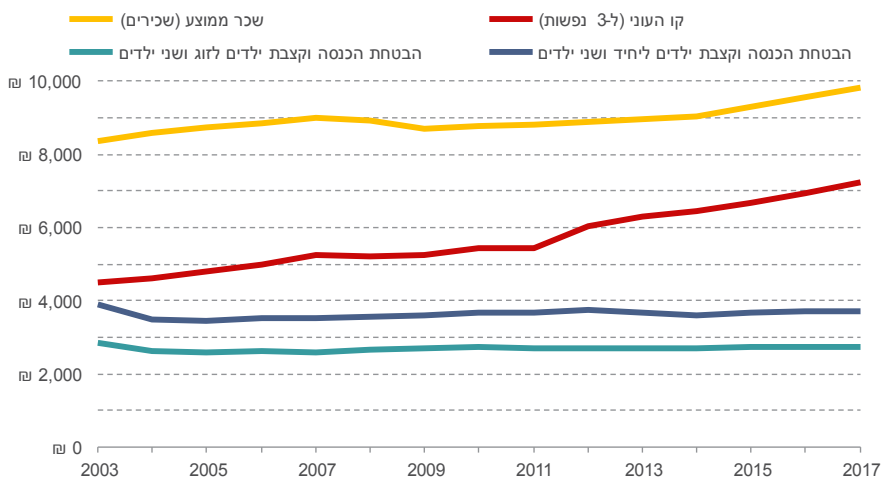
נתוני העוני על פי הכנסה כלכלית בקרב האוכלוסייה עד גיל 65 מלמדים כי שיעור העוני באוכלוסייה זו בישראל דומה לממוצע של מדינות הרווחה (סביב 20%) אך גבוה משמעותית בהכנסות הפנויות (18% לעומת 11% בממוצע). נתונים אלו מדגישים את הנדיבות הגדולה יותר של מערכת הביטחון הסוציאלי במדינות הרווחה שנטל המס בהן גבוה יותר.⁶ עם זאת, נתונים אלו יכולים להצביע על החשש של מקבלי ההחלטות בישראל שקצבאות נדיבות למשפחות שהעומדים בראשן הם בגילי העבודה עלולות לשמש תמריץ שלילי להשתתפות בשוק העבודה.

6 על הקשר החיובי בין נטל המס לגודל ההוצאה האזרחית ראו למשל וייס, 2016, עמ' 11.

ספציפית, יש לשים לב כי משקי הבית בישראל שבראשם עומד אדם בגיל העבודה, ובפרט העניים שבהם, גדולים הרבה יותר ממשקי הבית האלה במדינות המפותחות האחרות, ולכן הסכום הדרוש להוצאתה של משפחה מעוני גדול הרבה יותר.⁷

ביטוי לבעייתיות של התמודדות זו עם עוני בקרב האוכלוסייה הלא-זקנה בהקשר הישראלי ניתן לראות בממצאים שבתרשים 8. התרשים מלמד על מגבלות נדיבותן של שתי תוכניות הביטחון הסוציאלי העיקריות המיועדות לספק רשת ביטחון חברתי למשפחות עם ילדים החיות בעוני – קצבת הבטחת הכנסה וקצבות הילדים. כפי שניתן לראות בתרשים, על אף הגידול בשכר הממוצע (המשקף את רמת החיים הכללית בחברה) ובגובה קו העוני במהלך העשור האחרון, הסכום הכולל של קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים נותר יציב ובמרחק הולך וגדל מקו העוני. משמעות היציבות הזאת היא פער הולך וגדל בין רמת החיים של האנשים החיים בעוני ומסתייעים בקצבאות הקיום ובין רמת החיים של כלל החברה וסיכוי הולך וקטן להבטיח שההכנסה הפנויה שבידי המשפחות הללו תאפשר את העלאתן מעל לקו העוני.

תרשים 8. הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני מחירי 2018



מקור: גל, קרומר-נבו, מדהלה וינאי, 2019. תרשים 5

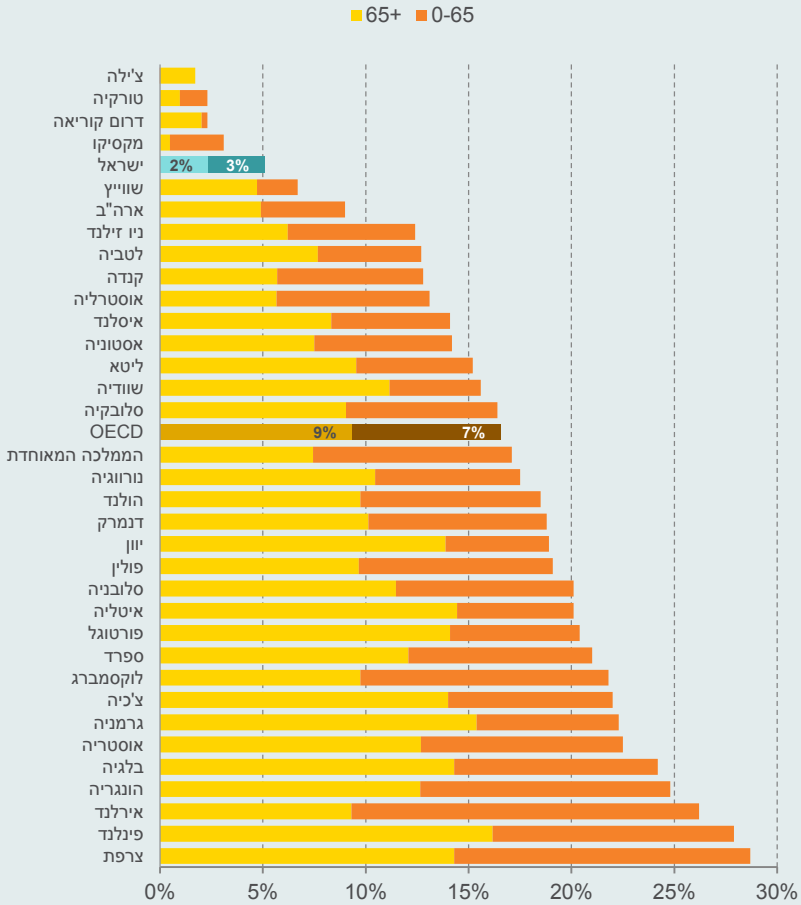
בהמשך סקירה זו אנחנו מפנים את המבט אל כמה תחומים מרכזיים וסוגיות ממוקדות בתחומי הרווחה אשר עמדו על סדר יומם של קובעי המדיניות בשנה האחרונה.

זרקור

צמצום העוני על ידי המדינה לפי קבוצת גיל

כאשר מדינות רווחה מוציאות אל הפועל תוכניות ביטחון סוציאלי לצמצום שיעורי העוני הארציים, לא מפתיע שרבות מהן נוטות להתמקד בצמצום העוני בקרב זקנים, בשל המבנה הפנסיוני שתלוי במידה רבה במימון ציבורי ובשל שיעורם הגבוה של הזקנים באוכלוסייה. המבנה הפנסיוני בישראל שונה בכך שהכנסת הזקנים משלבת רכיבים ציבוריים לצד רכיבים פרטיים (פנסיה תעסוקתית). נוסף על כך, שיעורם של בני 65+ בישראל נמוך יותר מאשר ברוב מדינות ה-OECD, ולכן השפעתה של אוכלוסייה זו על הירידה בעוני (במעבר מהכנסות כלכליות להכנסות פנויות) תהיה קטנה יותר. ואמנם, כפי שניתן לראות בתרשים 9, מלבד העובדה שצמצום העוני במדינות המפותחות גבוה יותר מזה שבישראל, חלק גדול יותר מהירידה בעוני מקורו באוכלוסייה הזקנה. בעיקר ניתן לראות שבמרבית המדינות למעלה מ-50% מהירידה בעוני מקורה באוכלוסייה של פרטים בגילי הפרישה.

תרשים 9. הירידה בשיעור העוני במדינות הרווחה לפי קבוצת גיל, 2017–2015

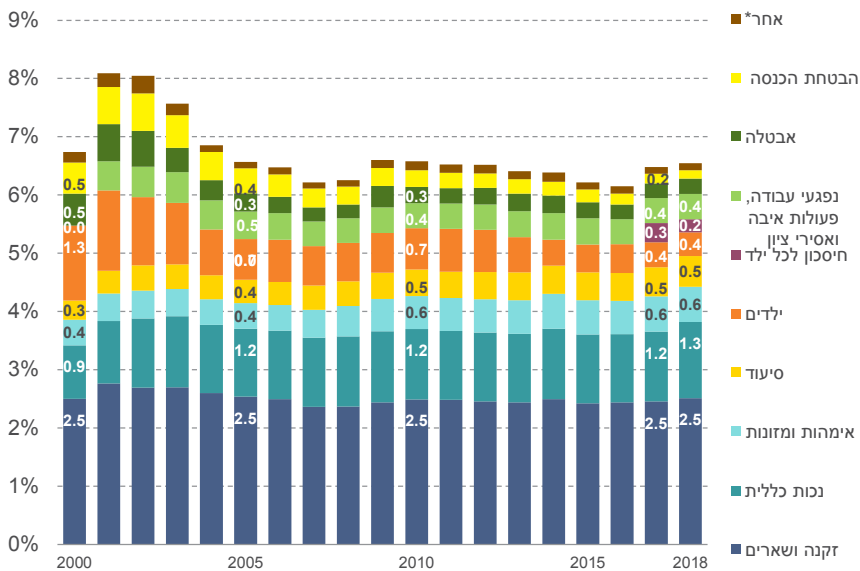


מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: OECD

קצבאות המוסד לביטוח לאומי

ההוצאה על קצבאות, המהוות את מערכת הביטוח הסוציאלי, מסתכמת ב-80% מההוצאה על רווחה במדינת הרווחה הישראלית (תרשים 10). לצד קצבאות של משרד הביטחון לנכי צה"ל וקצבאות משרד האוצר המיועדות לניצולי השואה ומענק עבודה (שגם הוא מופעל באחריות משרד האוצר), קצבאות הביטוח הלאומי הן הרכיב העיקרי של מערכת זו. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2018 עמדה על 87 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 4.8% לעומת השנה הקודמת.⁸

תרשים 10. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי כאחוז מהתמ"ג



* אחר: גמלאות לשירות מילואים, פשיטת רגל ופירוק תאגיד, נפגעי תאונות והענקות מטעמי צדק (גמלה הניתנת במקרים שבהם נדחו תביעות של מבוסחים שלא שילמו דמי ביטוח לאומי כחוק, או שלא היו רשומים כעצמאים).

מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

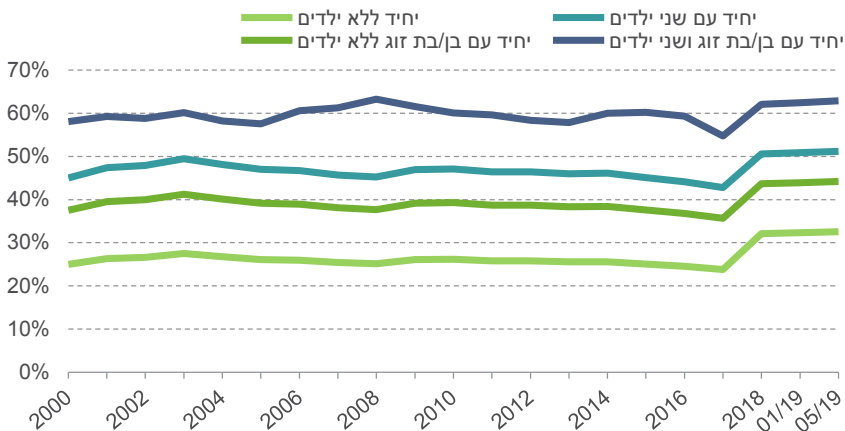
כפי שניתן לראות בתרשים 10, בישראל, בדומה לכל מדינות הרווחה, אוכלוסיית הזקנים והשארים היא היעד הגדול ביותר של ההוצאה על ביטוח סוציאלי. כ-46% מסך ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי מוקדשים לדאגה להגנתם החברתית של הנמנים עם אוכלוסייה זו על ידי קצבאות זקנה ושארים והוצאות על טיפול סיעודי. אנשים עם מוגבלות הם קבוצת יעד מרכזית נוספת של מערכת זו, בעיקר באמצעות קצבאות נכות כללית וסיוע לנפגעי עבודה ולנפגעי פעולות איבה. שתי אוכלוסיות יעד נוספות – ילדים ומשפחות – משלימות את התמונה.

8 ראו הירחון הסטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי, לוח 1.5.2.

קצבת הנכות הכללית

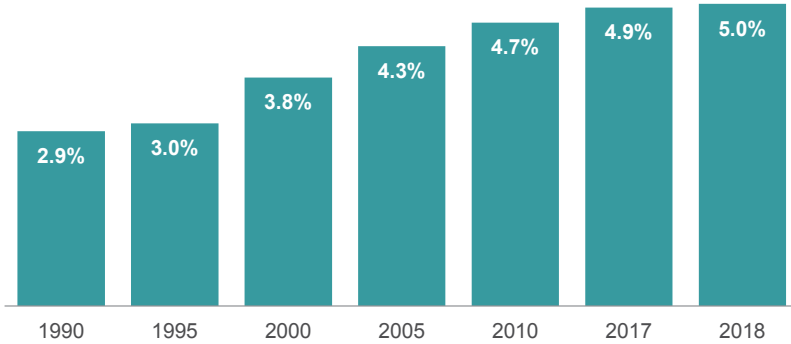
באחד ממוקדי תשומת הלב של הציבור ושל קובעי המדיניות החברתית עמדה השנה אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. קבוצת אוכלוסייה זו הייתה יעד לשינויים משמעותיים של מערכת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי בשנים האחרונות. לאחר מאבק ציבורי ופוליטי בשנים 2017-2018 הוסכם על העלאתה של קצבת הנכות הכללית, שהיא הקצבה העיקרית המיועדת להבטיח קיום כלכלי לאנשים עם מוגבלות, ועל שינויים במבנה שלה. אמנם מימוש ההסכם אמור להתפרס על פני שנים אחדות והוא אינו מתמקד רק בגובה קצבת הנכות הכללית, אולם בחינת הנתונים בין השנים 2017 ו-2019 מלמדת על עלייה משמעותית של כ-8 נקודות האחוז ביחס שבין גובה הקצבה לשכר הממוצע (תרשים 11). דבר זה אמור להביא לידי שיפור ברמת חייהם של מקבלי קצבת הנכות הכללית. אף שהעלאת הקצבה לא הביאה לידי גידול חד בשיעור מקבלי הקצבה (תרשים 12), הוצאה על קצבה זו גדלה ריאלית ב-16.2% במהלך 2018 והסתכמה בשנה זו בכ-11 מיליארד ש"ח.

תרשים 11. קצבת הנכות הכללית כאחוז מהשכר הממוצע במשק



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

תרשים 12. שיעור מקבלי קצבת הנכות הכללית כאחוז מאוכלוסיית גילאי 18–65



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

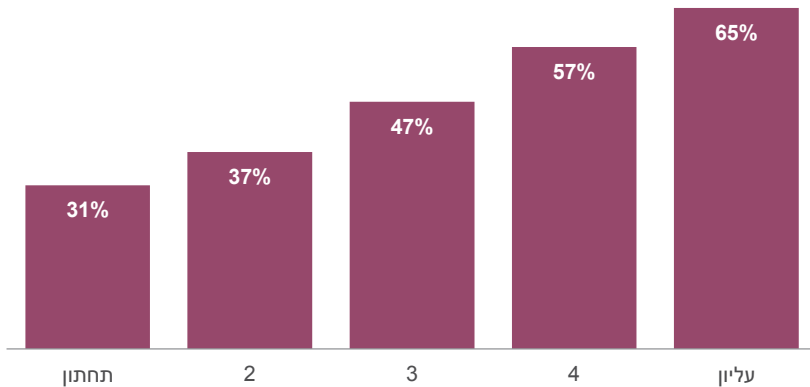
חיסכון לכל ילד

לצד הגידול בקצבאות הנכות, השינוי המהותי השני במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות הוא הפעלת התוכנית "חיסכון לכל ילד". תוכנית זו, אשר בהפעלתה הוחל בראשית שנת 2017, מיועדת להבטיח לכל ילד בישראל סכום כסף שיעמוד לרשותו בתחילת שלב הבגרות בחייו. מיום לידתו של ילד מועבר מדי חודש לחשבון על שמו סכום של 51 ש"ח. הסכום שמצטבר יהיה זמין לילד כשימלאו לו 18 או, אם ירצה בכך (בתוספת סכום קטן), כשימלאו לו 21. להורי הילד יש אפשרות לבחור את אפיק ההשקעה של הכסף מכמה אפיקים שונים, בבנק או בקופת גמל. דמי הניהול בעבור החשבון משולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. האפיקים נבדלים במידת הסיכון של ההשקעה ובגובה התשואה הצפויה על החיסכון. הורים שלא בחרו אפיק חיסכון מסוים – הביטוח הלאומי משקיע את כספי החיסכון של ילדיהם בתוכנית בנקאית שמרנית. להורים יש גם אפשרות להכפיל את סכום החיסכון על ידי הפניית סכום של 51 ש"ח מקצבת הילד לחשבון החיסכון.

כבר בעת חקיקתה של תוכנית זו התעורר החשש שלנוכח הדגשת הממד האוניברסלי שלה (כלומר חלוקתה על כלל אוכלוסיית הילדים תושבי ישראל), שנועד להבטיח מיצוי מלא של התוכנית ותמיכה ציבורית רחבה בה, היעדר ההתמקדות באוכלוסייה החיה בעוני ובמשפחות שבהן מספר רב של ילדים עלול להחליש את תרומתה למוביליות חברתית בעתיד בקרב אותם ילדים. בכך ייפגע אחד מיעדיה העיקריים של התוכנית – חיזוק מעמדם של צעירים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות ושיפור סיכוייהם להשתלב באופן מיטבי יותר בחברה (גל, מדלה-בריק, גרינשטיין-וייס וקובינטון, 2016). ניתוח של דפוסי השימוש בתוכנית "חיסכון לכל ילד" שנערך לאחרונה (פינטו וגוטליב, 2019) מראה כי התוכנית אמנם צפויה לספק בעתיד חיסכון ממוצע של כ-24 אלף ש"ח לכל ילד המשתתף בה, אך המחקר מעלה ספק לגבי שיפור המוביליות החברתית של ילדים ממשפחות גדולות בעלות הכנסה נמוכה.

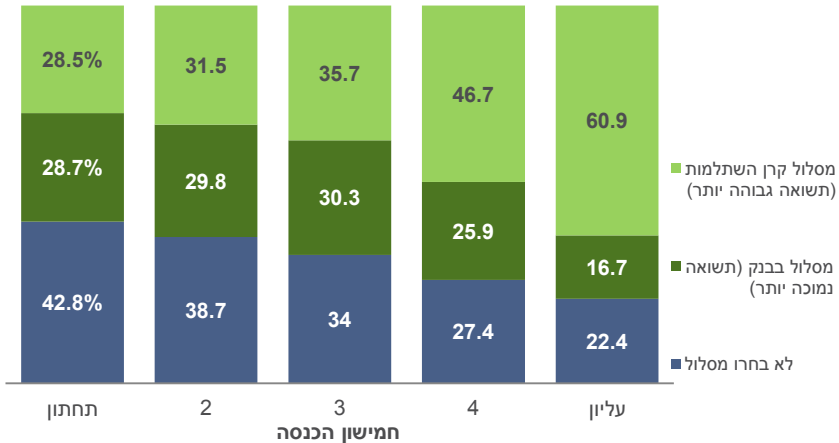
מנתונים הממחישים את מגבלותיה של התוכנית במובן זה עולה כי שיעור ההורים המשקיעים 51 שקלים נוספים בהפקדה החודשית מקצבת הילדים ושיעור ההורים הבוחרים עבור ילדיהם מסלול השקעה מניב, מצטמצמים ככל שהכנסת המשפחה קטנה יותר (אך צרכיה גדולים יותר). כך, למשל, תרשים 13 מראה כי פחות משליש מהורי הילדים בחמישון התחתון של ההכנסות מוסיפים כסף להפקדות ילדיהם, ואילו בחמישון העליון שיעור ההורים שעושים זאת הוא 65%. ניתן לראות גם שככל שמצבם הכלכלי של הורי הילד טוב יותר, כך גדל הסיכוי שיימנעו ממסלול ההשקעה הבנקאי השמרני, המניב פחות, ויבחרו עבור ילדם מסלול השקעה בקופת גמל, שהוא מסלול מניב יותר, אם כי בעל סיכון גדול יותר (תרשים 14). מממצאים אלו עולה שלצד שמירת הממד האוניברסלי של התוכנית, החיוני להבטחת נגישותה המקסימלית, יש צורך לאמץ צעדים שונים להבטחת הגדלת הכנסתם של הילדים הזקוקים במיוחד לסיוע בעת התבגרותם.

תרשים 13. שיעור המשפחות שבחרו להוסיף 51 שקלים להשקעה החודשית בשנת 2017, לפי חמישון הכנסה



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב, בהתבסס על Gottlieb, 2018, תרשים 4

תרשים 14. שיעור המשפחות שבחרו מסלול השקעה מסוים בשנת 2017, לפי חמישון הכנסה



מקור: ג'וני גל ורחיים בלייך, מרכז טאוב, בהתבסס על Gottlieb, 2018, תרשים 5

האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

אחת הסוגיות שמעסיקות מערכות ביטחון סוציאלי רבות בעולם לנוכח התארכות תוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה היא הבטחת יציבותן הפיננסית ויכולתן לעמוד במחויבויותיהן העתידיות למבוטחים בהן. גם בישראל סוגיה זו עומדת בשנתיים האחרונות במרכזו של דיון מתמשך בין קובעי מדיניות במשרד האוצר, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. דיון זה נפתח בעקבות דוח אקטוארי של המוסד לביטוח לאומי אשר מתריע על חיסול יתרות נכסי הביטוח הלאומי בשנת 2045 (המוסד לביטוח לאומי, 2017). הדוח מלמד כי עד עתה עלו הכנסות הביטוח הלאומי מדמי ביטוח והעברות תקציביות של הממשלה (על בסיס חקיקה והסכמי שיפוי) על הוצאותיו. דבר זה אפשר למוסד להעביר מדי שנה עודף ממוצע של 2-4 מיליארד ש"ח למשרד האוצר. סכום זה מושקע על ידי משרד האוצר באג"ח ממשלתיות. יתרת הנכסים הללו עמדה על 200 מיליארד ש"ח בשנת 2017 (גוטליב, 2017). ואולם הצפי הוא שהוצאות המוסד לביטוח לאומי, דהיינו תשלום הקצבאות, יעלו על הכנסותיו כבר משנת 2024.

הדיון הציבורי שהתעורר בעקבות פרסום זה התמקד בצורך בהיערכות הממשלה לקראת הסכנה הצפויה של התערעורת האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי בעתיד. השיח בעניין זה כלל ויכוח על מידת הסיכון העתידי ומועדו ועל האופן שבו יש להיערך כדי להבטיח את האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הסוציאלי של תושבי ישראל. בעוד גורמים במשרד האוצר נטו להמעיט בסיכון, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי עמדו על הצורך הדחוף להיערך לקראת מצב שבו לא יהיה אפשר לשלם

למבוטחים את קצבאותיהם. ניכר כי החשש העיקרי במוסד לביטוח לאומי הוא שהאיום על האיתנות הפיננסית שלו עלול להוביל בעתיד לדרישות לקיצוץ חד בקצבאות כדי להגיע לאיזון בין הוצאות המוסד לבין הכנסותיו. גם הצעדים המתוכננים להעלאת גיל הפרישה והזכאות לקצבת הזקנה אינם צפויים להספיק להתמודדות עם איום זה על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הסוציאלי (קמחי ושרברמן, 2013).

הוויכוח על הצורך להיערך לקראת האיום על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי וההסתייגות של משרד האוצר מנקיטת צעדים מיידיים להבטחתה הובילו להחלטת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לבטל את ההסכם משנת 1980, שלפיו העודפים הכספיים של המוסד מועברים לידי משרד האוצר. הביטוח הלאומי ביקש להשאיר את העודפים בידי ולקבוע את מדיניות ההשקעות בעצמו. התנאי להשאת הטיפול בעודפי המוסד לביטוח לאומי בידי משרד האוצר הוא התחייבות של משרד האוצר שלא לגרוע מזכויות המבוטחים כל עוד לא נפרע מלוא הסכום של היתרות שבידיו. ניכר כי חוסר ההכרעה בנושא זה קשור בשיתוק למעשה של המערכות השלטוניות בשנה האחרונה. ואולם בגלל היקף הסכומים שמדובר בהם ונגיעתם הישירה לכלל האזרחים, אי ההסכמה המתמשכת בעניין זה טומנת בחובה סכנות גם למערכת הביטוח הסוציאלי וגם למשק כולו.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

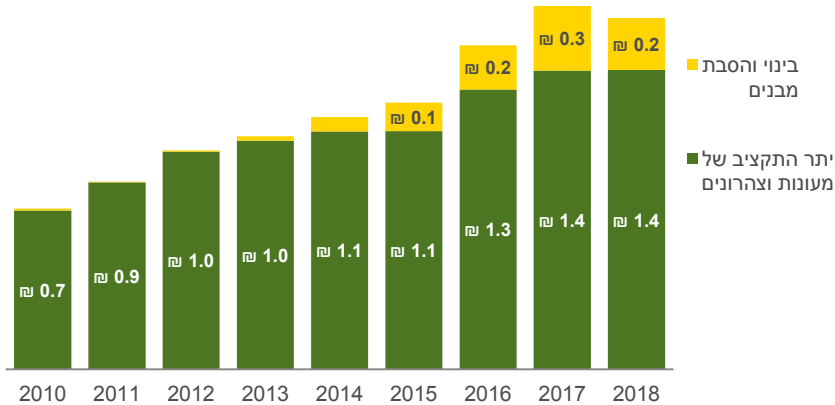
פעילותו של המשרד הגדול ביותר העוסק בהספקת שירותים חברתיים – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – נמצאת בסטגנציה שניכרת בהיעדרן של יוזמות מדיניות חדשות משמעותיות בשנה האחרונה ובחוסר יכולתו של המשרד להתמודד עם סוגיות מרכזיות אשר עמדו השנה על סדר יומו. דוגמאות בולטות לסוגיות אלו הן תנאי העבודה הירודים וחוסר הביטחון הפיזי בעבודה של העובדים הסוציאליים; התפקוד הלקוי של מערכת חסות הנוער, המספקת פתרונות חוץ-ביתיים לנוער בסיכון; ואי יכולתו של המשרד לספק את צורכיהם האקוטיים של מבקשי מקלט השוהים בישראל.

מעונות היום

בשנה האחרונה הייתה נסיגה מסוימת בתחום מעונות היום, שהוא אחד התחומים המרכזיים שעברו לאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. תחום זה, שהוא רכיב מרכזי במאמצי מדינת הרווחה הישראלית להרחיב את ההשקעה החברתית שלה, זכה לתשומת לב רבה בעקבות המחאה החברתית של שנת 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבותיה. ואכן, במהלך העשור ועד הזמן האחרון חל גידול ניכר בתקציבים המיועדים לחינוך בגיל הרך במסגרת מעונות היום. השקעה זו אמורה לשפר את נגישותם של ילדים בגיל הרך למערך המעונות. במקביל ננקטו צעדים ראשוניים לשיפור הפיקוח על הנעשה במעונות ועל איכות הטיפול הניתן בהם. המאמצים בכיוון זה הואצו בעקבות כמה מקרים של פגיעה פיזית בפעוטות במעונות. חוק הפיקוח על מעונות יום, אשר נחקק בחודש אוקטובר 2018 ונמצא עדיין בראשית יישומו, קובע כללים הנוגעים לרשות להפעיל מעון שיש בו לפחות שבעה פעוטות. ואולם אף על פי כן, תנאי הזכאות לסבסוד שהותם של פעוטות במעונות (המוגבל לאימהות עובדות) וההיצע המצומצם של המעונות גורמים לנגישות מוגבלת ודיפרנציאלית של פעוטות למעונות. מעידה על כך התפלגות ההשתתפות במעונות בין קבוצות אוכלוסייה בישראל. כך, למשל, רק

ב-8% ממשקי הבית הערביים שיש בהם ילדים בגילים הרלוונטיים הילדים משולבים במעונות או במשפחותונים; בקרב האוכלוסייה היהודית (לא כולל חרדים) עומד שיעורם על 16% בלבד. לעומת אלה, בקרב המשפחות החרדיות השיעור עומד על 41% (פיקטלברג-ברמץ, 2017). למרות שיעורם הנמוך של הפעוטות המשולבים במעונות היום המפוקחים, נתוני ההוצאה על מעונות היום אינם מעודדים, והם מלמדים על סכנת סטגנציה גם בתחום זה; בלי הגדלת ההוצאה בתחום זה צפויה האטה בהתרחבות ההשתלבות של פעוטות במעונות אלו. כפי שניתן לראות בתרשים 15, ההוצאה על מעונות היום והצהרונים חדלה לגדול ואף קטנה במקצת בשנת 2018, כאשר מקור הירידה הוא בתקציבים המופנים לבינוי. להשתלבות מוגבלת זו של ילדים מקרב קבוצות אוכלוסייה שונות במערך החינוך בגיל הרך ישנן השלכות שליליות על התפתחות הונם האנושי ועל סיכויי המוביליות החברתית שלהם בעתיד (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018).

תרשים 15. תקציב מעונות היום והצהרונים במיליארדי שקלים, מחירי 2018



מקור: ג'וני גל וחיים בלייך, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב

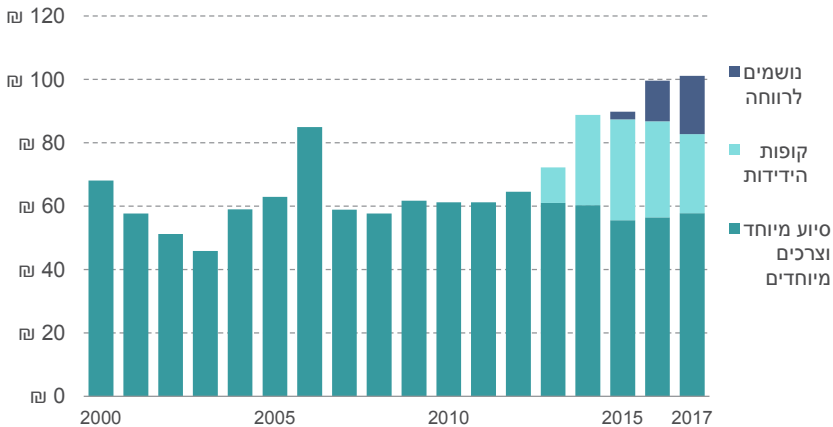
תקציבים גמישים

לעומת מגמת הסטגנציה ברווחה אפשר להצביע על מגמת שינוי מעניינת, שנמשכת זה שנים מספר, המאפיינת תוכניות שונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לסיוע לאוכלוסיות מודרות המתקשות להשתלב בשוק העבודה. במרכז מגמת שינוי זו, וכחלק אינטגרלי מהטיפול הניתן בתוכניות הללו, יש שימוש גובר בתקציבים גמישים. תקציבים אלו מספקים למשתתפים בתוכניות נגישות קלה לסכומי כסף המיועדים לאפשר להם לממן הן צרכים בסיסיים והן פעולות המקילות על שילובם בעבודה.

בעבר נטה משרד הרווחה לצמצם את הסיוע החומרי למשתמשי שירותי הרווחה לסיוע מוגבל ביותר בעת חירום (נוסף על תשלום קצבאות הבטחת הכנסה על ידי המוסד לביטוח לאומי) ולצמצם עד למינימום את עיסוקן של המחלקות לשירותים חברתיים בתחום זה. ואולם בעשור

האחרון אפשר לזהות שינוי תפיסתי. כיום המגמה בקרב אנשי המקצוע והפקידות הבכירה במשרד היא לראות בסיוע חומרי נדיב ונגיש (יחסית) חלק חשוב בתהליך הטיפול במשתתפים בתוכניות מרכזיות של המשרד. כפי שניתן לראות בתרשים 16, התקציב המיועד לסיוע חירום נשאר יציב במחצית השנייה של העשור, אולם חל גידול בהוצאה על תקציבים גמישים, אם במסגרת שיתוף פעולה עם הקרן לידידות (באמצעות קופות הידידות) ואם במסגרת תוכנית הדגל של המשרד – "נושמים לרווחה". בתקופה האחרונה התרחב השימוש בתקציבים אישיים גמישים גם לתוכניות נוספות שבאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

תרשים 16. סכומים שהועברו לסיוע חומרי במיליוני שקלים, מחירי 2017

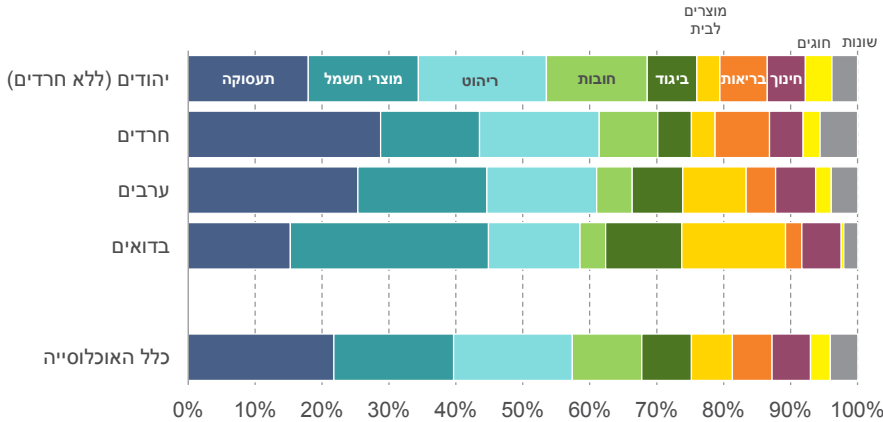


מקור: גל ואחרים, 2019, תרשים 7

במחקר שנערך במרכז טאוב (גל ואחרים, 2019) נבחנו דפוסי השימוש בתקציבים גמישים בתוכנית "נושמים לרווחה", המעניקה מדי שנה טיפול אינטנסיבי ל-3,000 משפחות ביותר ממאה יישובים בישראל. רובן הגדול של המשפחות חיות בעוני, מחציתן חד-הוריות (49%) ושיעור גבוה (41%) הן משפחות מהחברה הערבית (כולל בדואים). כל משפחה המשתתפת בתוכנית מקבלת תקציב של 15,000 ש"ח לשנתיים שניתן לה כסל מענים גמיש. אופן השימוש בסל הוא פרי החלטה משותפת של המשפחה ושל העובדת הסוציאלית המטפלת בה. מטרת הסל לספק רכיב נוסף לטיפול במשפחות ולמאמצים לחלצן ממצוקה כלכלית וחברתית. מנתוני השימוש בסל המענים (תרשים 17) ניתן לראות כי תקציבי הסל משמשים בעיקר לצורכי הבית, לקידום תעסוקה באמצעות מימון קורסים מקצועיים ורכישת כלי עבודה ולתשלום חובות. דפוסי השימוש שונים זה מזה בקרב אוכלוסיות שונות. בקרב משפחות חרדיות וערביות בולט השימוש בסל לצורכי קידום התעסוקה, לצריכת מוצרי חשמל ולאבזור הבית (במיוחד בקרב משפחות ערביות). לעומת זאת, אצל משפחות יהודיות (לא כולל חרדים) המשתתפות בתוכנית נפוץ במיוחד השימוש בסל לצורך תשלום חובות. ההבדלים בדפוסי

השימוש בסל המענים בקבוצות האוכלוסייה השונות קשורים ככל הנראה במאפיינים של תנאי החיים של האוכלוסיות השונות, ובקיומם (או היעדרם) של מערכי תמיכה נוספים בקהילה, כגון ארגוני סיוע אחרים, ובמאפיינים שלהם.

תרשים 17. התפלגות השימוש בכספי הסיוע לפי תחומים



מקור: גל ואחרים, 2019, תרשים 13

אחד החששות הגדולים שמלווים את השימוש בתקציבים גמישים הוא החשש מפני שימוש לרעה במכשיר זה. נתוני "נושמים לרווחה" אינם מאששים את החשש הזה. במחקר עלה כי אף שהמשפחות המשתתפות בתוכנית מקבלות נגישות לסכום של 7,000 ש"ח בשנת השתתפותן הראשונה, מספר המשפחות אשר הצטרפו לתוכנית לזמן קצר, ניצלו את הסיוע ופרשו ממנה היה זעום ועמד על אחוז אחד בלבד.

לעת עתה רק לאחוז קטן מכלל המשתמשים בשירותי הרווחה יש נגישות לתקציבים גמישים ועדיין אין בסיס אמפירי מוצק להשלכות השימוש בתקציבים הללו. עם זאת, הן בקרב העובדים הסוציאליים והן בקרב המשתמשים בשירותי הרווחה ניכרת שביעות רצון מרכיב זה של הטיפול בהם. עתה עומדות בפני קובעי המדיניות התלבטויות מורכבות באשר להמשך עיצוב המדיניות בהקשר זה. האם רצוי להרחיב את השימוש בתקציבים גמישים? ואם כן, כיצד מהלך זה משתלב עם תפקיד המוסד לביטוח לאומי בכל הקשור לתשלום קצבאות קיום כדוגמת קצבת הבטחת הכנסה? בהנחה שהשימוש בתקציבים גמישים אכן יתרחב, נדרש לתת את הדעת על דפוסי השימוש בתקציבים הללו ויש להחליט אם מדובר בסיוע חומרי בלבד או גם בסיוע כספי. בהמשך לכך יצטרך המשרד לקבוע את תנאי הזכאות לסיוע זה ואת תפקידם של העובדים הסוציאליים בהפעלתו.

סיכום

על אף היציבות הנמשכת בהוצאה החברתית בישראל כאחוז מסך תקציב המדינה, ועל אף הגידול הריאלי בהוצאות, ניתוח המדיניות החברתית בשנים 2018 ו-2019 מלמד על סכנת סטגנציה ברווחה. בסופו של דבר, ההוצאה החברתית בישראל נותרה נמוכה הרבה יותר מההוצאה המקובלת במדינות רווחה אחרות. אמנם בשנים האחרונות ניכרת מגמה להגדיל את היקף ההוצאה המוקדשת להשקעה החברתית, דבר שעשוי לתרום לשיפור ההון האנושי של הנמנים עם האוכלוסיות המודרות, אולם סך ההוצאה על השקעה חברתית ועל הגנה חברתית גם יחד עודנו נמוך לעומת הצרכים. רמת הוצאה זו תורמת להתמשכותן של בעיות חברתיות רבות, אשר מתבטאות בין היתר בתחולת עוני יוצאת דופן בחומרתה לעומת מדינות רווחה אחרות. ככלל, בתקופה זו אנו עדים להיעדרן של יוזמות חדשות בתחומי הרווחה. מגמה זו מאפיינת את פעילותם של הגורמים המרכזיים העוסקים בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל בתקופה זו, כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. זאת ועוד, גם התוכניות החדשות אשר אומצו בשנים האחרונות סובלות ממגבלות שונות שלא תוקנו ("חיסכון לכל ילד"), או שהן קטנות בהיקפן ("נושמים לרווחה"), ועל כן השפעתן על הבעיות החברתיות שהן מבקשות להתמודד עימן עודנה מוגבלת.

מקורות

- בלייך, ח' (2015). עוני ואי שוויון בישראל במבט בין־לאומי. בתוך א' וייס וד' צ'רניחובסקי (עורכים), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2015** (עמ' 309–353). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גוטליב, ד' (2017). **איך לשמור על יכולת הביטוח הלאומי להבטיח ביטחון סוציאלי לאורך זמן?** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גל, ג', ומדהלה־בריק, ש' (2016). **יישום המלצות ועדת אלאוף: תמונת מצב**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', ומדהלה־בריק, ש', גרינשטיין־וייס, מ', וקובינטון, מ' (2016). **תכנית חיסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת חלופות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', קרומרנבו, מ', מדהלה, ש', וינאי, ג' (2019). **סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- המוסד לביטוח לאומי (2017). **דין וחשבון אקטוארי מלא ליום 31 בדצמבר 2013**.
- וייס, א' (עורך). (2016). **תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל 2016**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- וייס, א' (עורך). (2018). **תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל 2018**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פיכטלברג־ברמץ, א' (2017). **מאפייני משקי הבית המשתמשים במעונות ובמשפחתונים המוכרים בהשוואה למאפיינים של כלל משקי הבית עם ילדים בגיל הרך**. ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- פינטו, א', וגוטליב, ד' (2019). **תכנית חסכון לכל ילד: השלכות על האי שיוויון, וחלופות מדיניות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- שביט, י', פרידמן, י', גל, ג', ווקנין, ד' (2018). **אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קמחי, א', ושרברמן, ק' (2013). מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה של קשישים בישראל. בתוך ד' בן־דוד (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2013** (עמ' 151–184). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- תרשיש, נ' (2017). **מדינות רווחה בראייה משווה: כיצד להגדיר את ישראל?** ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Hemerijck, A. (2017). Social investment and its critics. In A. Hemerijck (Ed.), *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2017). *Pensions at a glance 2017: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Public social spending is high in many OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- Ronchi, S. (2016). *The social investment welfare expenditure data set (SIWE): A new methodology for measuring the progress of social investment in EU welfare state budgets*. Cologne: GK SOCLIFE.

סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות

ג'וני גל, מיכל קרומר־נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי

תקציר

המדיניות בנושא עוני בישראל השתנתה תכופות בעשורים האחרונים, בפרט בנוגע לסיוע חומרי לאנשים בעוני. בשנים הראשונות למדינה הופקד הסיוע הכספי לאנשים החיים בעוני בידי לשכות הסעד. בשנות השמונים, עם הפעלת תוכנית הבטחת הכנסה, הועברה האחריות לידי המוסד לביטוח לאומי. בראשית שנות האלפיים הביאו שינויי מדיניות לירידה חדה בגובהו של סיוע זה ובהיקף המקבלים אותו, ובד בבד נעשו מאמצים ניכרים להניע את האוכלוסייה הענייה להשתלב בשוק העבודה. למרות מאמצים אלו, שיעור המשפחות העניות נותר גבוה במיוחד ועומד על כמעט חמישית (18.4%) מהמשפחות בישראל.

בעשור האחרון ניכר שינוי נוסף במדיניות כלפי עוני. לצד קצבאות הביטוח הלאומי נעשה מאמץ לספק לאנשים החיים בעוני מענים טיפוליים מקיפים, ובכללם סיוע חומרי, באמצעות עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. מדיניות זו, אשר באה לידי ביטוי בולט בתוכנית "נושמים לרווחה" של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושל ג'וינט-אשלים, מציעה טיפול אינטגרטיבי והוליסטי במשפחות, הכולל קידום מיצוי זכויות, סיוע בהשתלבות בשוק העבודה וכן סיוע חומרי.

עבודה זו בוחנת את השינויים במדיניות ביחס לאנשים החיים בעוני במהלך ארבעת העשורים האחרונים ואת הגורמים להם, ובפרט את הרחבת האחריות לטיפול ולסיוע למשפחות אלו במחלקות לשירותים חברתיים. עוד כוללת העבודה ניתוח של מאפייני המשתתפים בתוכנית "נושמים לרווחה" ובחינה של דפוסי השימוש בסיוע החומרי בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. על סמך הממצאים מוצעים כיוונים אפשריים לשיפור מערך הסיוע החומרי כאמצעי מדיניות למאבק בעוני.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי ויו"ר תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברואלד באוניברסיטה העברית בירושלים; פרופ' מיכל קרומר־נבו, המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב; גיא ינאי, עוזר מחקר, מרכז טאוב. עורכי המחקר מבקשים להודות ליעל עמאר־טולוב מקרן הידידות; לאיריס פלורנטין, איילה מאיר, נורית ויסברג־נקאש ולינדה דגן ממשד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ולרנית מועלם, דורון מטמוני ויעל בלה־אבני מקרן רש"י על סיועם הרב באיסוף הנתונים; לאילת כרמלי על סיועה בניתוח תקנות העבודה הסוציאלית; ולד"ר ליהיא להט, פרופ' אבי וייס ופרופ' אלכס וינרב על הערותיהם המועילות. המחקר פורסם לראשונה באפריל 2019.

מבוא

זה שנים רבות העוני הוא בעיה מרכזית בחברה הישראלית. היקף האוכלוסייה החיה בעוני, העומד כיום על כחמישית מהמשפחות, הוא הגדול ביותר מבין מדינות ה-OECD, אף שבשנים האחרונות הוא ירד מעט (המוסד לביטוח לאומי, 2018). זירת המפגש העיקרית של המדינה עם אנשים החיים בעוני היא המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מתוך האוכלוסייה המטופלת אצל עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות אלו, 266,000 אנשים (כ-28% מסך הפניות) פנו למחלקות בשל עוני ומצוקה כלכלית (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017). עם זאת, הממונים על המחלקות משערים כי בפועל מדובר בשיעור גבוה בהרבה, שאינו בא לידי ביטוי בנתונים הרשמיים בשל מאפייני הקטלוג של סבת הפנייה.

מקור עיקרי להכנסתן של משפחות רבות החיות בעוני הוא קצבאות הביטוח הלאומי, בעיקר קצבאות הבטחת הכנסה, נכות כללית וזקנה. לרוב סכום הקצבה אינו מאפשר למשפחות להתמודד עם מצבי מצוקה הכרוכים באירועים חריגים, בטיפולים רפואיים או בתשלום חובות, ואינו מאפשר למשפחות להיחלץ מהעוני. יתרה מזאת, ההערכה היא שבמקרים רבים הזכאים לקצבאות אלו (בפרט הזכאים להבטחת הכנסה) אינם מקבלים אותן בפועל בשל חוסר מודעות לזכאותם, חוסר אמון במערכת או חסמים ביורוקרטיים (המוסד לביטוח לאומי, 2017).

כיצד מתבטא עוני בהקשר של מימוש הצרכים החומריים הבסיסיים? מה תפקידן של מדינת הרווחה, ובמיוחד של מערכת הביטחון הסוציאלי והמחלקות לשירותים חברתיים, בסיפוק צרכים אלו? וכיצד מנוצלים המשאבים הכספיים המופנים לאנשים החיים בעוני? שאלות אלו מלוות את קובעי המדיניות העוסקים בטיפול בעוני לאורך שנים והן רלוונטיות במיוחד בעת הנוכחית, מכיוון שניתן לזהות מגמות שינוי הן במדיניות ובפעילות של המחלקות לשירותים חברתיים הן בעמדות של אנשי מקצוע בדרגים השונים (באום, 2015).

ניתן להצביע על ארבע תקופות בהתפתחות המדיניות בתחום המענים לצרכים החומריים של אנשים החיים בעוני. התקופה הראשונה, מקום המדינה עד אמצע שנות השבעים של המאה העשרים, התאפיינה במחסור במענים לאוכלוסייה זו מצד מערכת הביטחון הסוציאלי ובמתן מענים חלקיים באמצעות תשלומי סעד שניתנו על ידי העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. התקופה השנייה, מאמצע שנות השבעים עד תחילת שנות האלפיים, התאפיינה בצמצום משמעותי של המענים החומריים שסיפקו העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות ובהעברת האחריות להענקת סיוע מסוג זה למוסד לביטוח לאומי, במיוחד באמצעות קצבת הבטחת הכנסה. התקופה השלישית, בעשור הראשון של שנות האלפיים, התאפיינה בקיצוץ בקצבאות הביטחון הסוציאלי ובמאמץ לשלב את מי שחיים בעוני בשוק העבודה, אך גם בגידול ניכר בתחולת העוני. בד בבד חלה התרחבות מסוימת במעורבות הרשויות המקומיות בהענקת סיוע חומרי במסגרת הטיפול הסוציאלי האישי, באמצעות "סלי מענים" שהוענקו כחלק מתוכניות ייחודיות שמטרתן שילוב תעסוקתי.

התקופה הרביעית, בעשור השני של שנות האלפיים, מתאפיינת בהתרחבות ניכרת של המעורבות המקומית ושל סלי המענים, ובהפיכת השיח בנושא זה לממוקד בזכויות. שינוי זה, המתרחש בד בבד עם אימוץ הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני בתוכניות מובילות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מלווה בפיתוח של שיטות חדשות למתן המענים החומריים.

אם כן, אפשר לתאר את התמורות החלות במערכת הרווחה בשנים האחרונות כתהליך מרתק של מעין סיבוב פרסה. כמעט 40 שנה לאחר שנעשה מאמץ להעביר את האחריות להענקת סיוע חומרי למשפחות החיות בעוני מהמישור המקומי לרמה הלאומית, ניכר כי חלה תפנית ושוב גדלה המעורבות של עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בהגשת סיוע מסוג זה למי שחיים במצוקה כלכלית וחברתית.

עבודה זו בוחנת את השינויים שחלו בעשורים הללו במדיניות כלפי אנשים החיים בעוני ואת הגורמים לשינויים אלו. בפרט מודגשים התהליכים אשר הובילו לשינויים שחלו בעשור האחרון – תחולת העוני שנתורה גבוהה, הירידה באפקטיביות המענה של תוכנית הבטחת הכנסה, היוזמות של ארגוני החברה האזרחית והשינויים בשיח בעבודה סוציאלית. סעיף מיוחד יוקדש לתוכנית המרכזית של משרד הרווחה, שצמחה בעקבות השינויים הללו – "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" (להלן "נושמים לרווחה"). אף שבתוכנית זו משתתפות רק כמה אלפי משפחות, אפשר להסיק ממנה מסקנות ראשוניות בעניין מאפייני האוכלוסייה הענייה המטופלת במחלקות לשירותים חברתיים ובעניין דפוסי ההשתתפות ואופן השימוש במענים הכלליים בתוכנית זו, ובראשם הסיוע החומרי. בפרט ייבחנו ההבדלים בגובה מימוש הסיוע ובסעיפי ההוצאה בין משפחות בעלות מאפיינים שונים.

הסעיף האחרון יפרט כיווני מדיניות אפשריים העולים מן הממצאים, אשר מתייחסים הן למגבלות המדיניות הקיימת בנושא ההתמודדות עם עוני הן ללקחים שניתן להפיק מהפעלת תוכנית "נושמים לרווחה".

נתונים

הנתונים בעבודה זו נשענים על מגוון מקורות מידע:

- נתוני "קופות הידידות" של "הקרן לידידות" – תוכנית המספקת לעשרות אלפי משפחות וקשישים החיים בעוני סיוע בצרכים חיוניים באמצעות תקציב המועבר למחלקות לשירותים חברתיים ב-200 רשויות מקומיות מאז 2013;
- נתוני מערכת נושמים לרווחה (מאז 2015);
- נתונים על סיוע חומרי, קצבאות ועוני ממשרד האוצר, ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומהמוסד לביטוח לאומי;
- ראינות עם קובעי מדיניות וגורמי ביצוע;
- מסמכי מדיניות, תע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית) ודוחות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושל ועדות שונות אשר דנו במדיניות ביחס לאנשים החיים בעוני.

1. מגמות במענים לצרכים חומריים: מבט היסטורי

תקופה ראשונה: לשכות הסעד – מקום המדינה עד אמצע שנות השבעים של המאה העשרים

מערכת הביטוח הלאומי הוקמה בראשית שנות החמישים של המאה הקודמת, אולם עד לשנות השבעים של אותה מאה צורכיהם של אנשים בגיל העבודה החיים במצוקה כלכלית קשה לא טופלו במערכת זו אלא נותרו באחריות לשכות הסעד, אשר פעלו על פי חוק ברשויות המקומיות. תמיכות הסעד שהוענקו לנזקקים בהתאם לשיקול דעתם של העובדים הסוציאליים בלשכות שימשו מקור עיקרי להבטחת קיומה הכלכלי של האוכלוסייה החיה בעוני, במיוחד בתקופות של אבטלה נרחבת.

יועצים בין-לאומיים שבחנו את תפקודן של לשכות הסעד בשנות החמישים מתחו ביקורת על פעילותם של העובדים הסוציאליים המועסקים בהן (Simey & Kahn 1953). הביקורת התמקדה בדעות הקדומות הנפוצות בקרב ראשי משרד הסעד והעובדים הסוציאליים כלפי הנזקקים, אשר השפיעו על עצם קביעת הזכאות לסיוע ועל קביעת גובה הסיוע ותדירותו. ביטוי חד לביקורת זו נמצא בדבריו של פרופ' פיליפ קליין, שכתב דוח על מערכת הסעד בעבור הממשלה: "הניגוד בין מכסות הסעד המאושרות ובין הוצאות המחיה הבסיסיות מדהים ממש. בין אם יכנו זאת טרגדיה ובין בושה, זאת עובדה מדהימה וצריכה להיות גם בלתי נסבלת" (קליין, 1958, נספח מס' III, עמ' 3). נוסף לכך נשמעה ביקורת על כך שלא נקבעו קריטריונים ברורים ואחידים למתן הסיוע החומרי.

במחצית הראשונה של שנות השישים נקט משרד הסעד צעדים שונים כדי להגביר את הפיקוח על תמיכות הסעד ברשויות המקומיות השונות וליצור ביניהן אחידות, וכן להגדיל את גובה הסיוע. בין אלו בלטה הקמת ועדה שביקשה לבחון את רמת הסיוע הנדרש למימון צורכי הנזקקים (מילוא ובלום, 1967). הוועדה הצביעה על פער בין צורכי האוכלוסייה הנזקקת לסיוע הניתן והמליצה על הגדלת התמיכות, במיוחד במקרה של משפחות מרובות ילדים. אמנם שר הסעד פיזר את הוועדה בטרם הגישה את מסקנותיה (ככל הנראה מפני שחשש שלא ניתן יהיה ליישם את המלצותיה), אולם במהלך שנות השישים חל תהליך הדרגתי של העלאת רמת הסיוע (דורון וקרמר, 1992).

למרות המהלכים הללו, בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים גברה הביקורת הציבורית על מערך הסעד מצד אנשי אקדמיה וגורמי מקצוע בעבודה סוציאלית. הביקורת התמקדה בהתעלמות המדינה מתופעת העוני ומהגורמים חברתיים לה, במגבלות מערך הסעד ובכך שהעיסוק של העובדים הסוציאליים בקביעת זכאות לסיוע כספי לאוכלוסייה נזקקת אינו מאפשר להם לטפל באוכלוסיות בעלות צרכים אחרים (יפה, 1969). יתרה מזו, נשמעה ביקורת גם על היעדרה של רשת ביטחון סוציאלית שתתמודד עם צורכיהם של מי שחווים משברי חיים מרכזיים, כמו אבטלה ונכות. ביקורת זו גובתה גם בדוחות, בוועדות בדיקה (כגון עיריית ירושלים, 1967) ובמחקר (למשל, ריגר-שלונסקי וזלצברגר, 1975), והשתלבה במגמה שרווחה בתקופה זו וביקשה להרחיב את מערכות מדינת הרווחה הישראלית (גל, 2004).

תהליך זה, שהושפע מהתפתחות מדינות הרווחה במדינות המתועשות, הואץ בעקבות פרסום דוח ראשון של המוסד לביטוח לאומי על היקף העוני בתחילת 1971 והפגנות "הפנתרים השחורים" שהתקיימו באותה שנה, אשר הפנו את הזרקור לבעיות של עוני ואי שוויון (רוטר

ושמאי, 1971). בעקבות האירועים הללו הוקמה ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, ומסקנותיה כללו שורה ארוכה של המלצות להרחבת מערכות הרווחה, ובכלל זה הקמת מערך להבטחת הכנסתן של משפחות החיות בעוני (ועדת ראש הממשלה, 1974).

תקופה שנייה: שינוי בתפקידי המחלקות לשירותים חברתיים וביסוס רשת הביטחון – אמצע שנות השבעים עד ראשית המאה הנוכחית

בשיח המרכזי בתחום העבודה הסוציאלית בראשית שנות השבעים צוינו שתי סיבות מרכזיות לחוסר האפקטיביות של המענים לצרכים חומריים שסופקו באותה התקופה. האחת הייתה היעדר מענים מעוגנים בחוק המפרט מה הן זכויותיה של האוכלוסייה הנזקקת ביותר לסיוע, ומה היא מחויבותה הרשמית של המדינה לספקן; האחרת היא שמי שסיפקו את המענים החומריים היו עובדות ועובדים סוציאליים, שאינם מוכשרים לכך, והעיסוק במענה לצרכים הבסיסיים מנע מהם לעסוק בטיפול, שהוא תחום מומחיותם. הפתרון שנמצא היה הקמת מנגנונים שהיו מבוססים על הפרדה בין המערכת לתמיכות סעד ובין פעילותם המקצועית של עובדים סוציאליים (יפה, 1975).

מתחילת שנות השבעים נעשו ניסיונות ראשוניים לייצר הפרדה כזו, בכוונה ליעל את מנגנוני הטיפול. בשנת 1975 כונן משרד הסעד שתי ועדות בנושא, והן המליצו על ארגון מחדש של לשכות הסעד. במוקד עמדה ההמלצה להפריד בין התפקידים הטיפוליים של העובדים הסוציאליים ובין חלוקת סיוע כספי (האגף למחקר לתכנון ולהכשרה, 1975). לקראת סוף העשור אימץ משרד העבודה והרווחה (שנוסד מאיחוד של שני משרדי ממשלה – משרד העבודה ומשרד הסעד) מתווה לארגון מחדש של הלשכות, שכונה "תוכנית השינוי". במסגרת הארגון לשכות הסעד זכו לשם חדש – המחלקות לשירותים חברתיים – והיו אמורות להפסיק לתת מענה לצרכים חומריים של אוכלוסיות נזקקות ושוליות ולחזק את המענים הטיפוליים לאוכלוסיות מגוונות, ובכללן למעמד הבינוני. על פי התוכנית, עובדים סוציאליים היו אמורים לצמצם את העיסוק בסיפוק מענים כספיים כדי לצמצם את שיקול הדעת האישי לגבי זכאות לסיוע, ולנתק את הטיפול הרגשי מההטבות החומריות שניתנות למקבלי השירות (יפה, 1977). בד בבד עם הפרדת הפונקציות במחלקות לשירותים חברתיים החל מהלך של העברת האחריות להבטחת הכנסתן של האוכלוסיות החיות בעוני לידי המוסד לביטוח לאומי. תהליך זה הגיע לסיומו עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980 ועם תחילת יישומו שנתיים לאחר מכן (דורון וקרמר, 1992). תוכנית הבטחת הכנסה נועדה לשמש רשת ביטחון אחרונה לאנשים בגיל העבודה אשר אינם זכאים לקצבת קיום אחרת והם בעלי הכנסה נמוכה במיוחד, או חסרי הכנסה שהוכרו כבלתי ניתנים להשמה בעבודה. החוק קבע שהזכאות להבטחת הכנסה תותנה בעמידה במבחן הכנסות כבלתי מועסקים ובמבחן תעסוקה. הקצבה כללה שתי רמות: רמה גלילה ורמה מוגדלת, שנועדה למי שסיכויי השתלבותם בשוק העבודה קטנים.

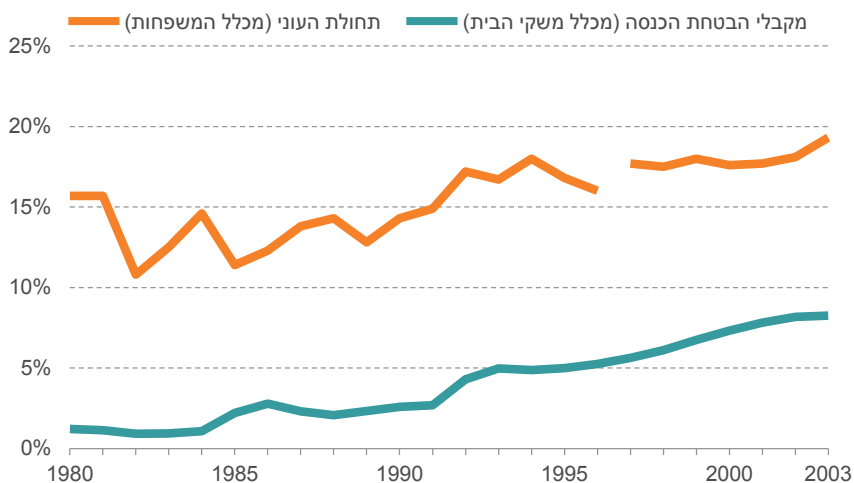
חוק הבטחת הכנסה קבע קריטריונים ברורים ואחידים לקבלת סיוע כספי והטיל את האחריות להענקת הסיוע על המוסד לביטוח לאומי. אמנם החוק החדש לא הבטיח עלייה ברמת הסיוע הבסיסי, אולם הוא עיגן את הזכות להבטחת הכנסה בחוק ויצר בסיס רשמי לערעור על החלטות שנתקבלו, בזכות קביעת הקריטריונים האחידים (גל ואחדות, 2007). בשל העברת הטיפול בקצבה למוסד לביטוח לאומי, המחלקות לשירותים חברתיים השתחררו במידה רבה, אם כי לא באופן מלא, מהתפקיד של מענה לצרכים חומריים.

סקירות של תוצאות ההפרדה בין המענה לצרכים החומריים (באמצעות קצבת הבטחת הכנסה) ובין הטיפול הסוציאלי הניתן במחלקות לשירותים חברתיים הצביעו בעיקר על מגמות חיוביות. המעבר לאחריות הביטוח הלאומי הביא במקרים רבים לגידול בפועל ברמת הקצבאות שניתנו לזכאים, ושיפר את גישתה של חלק מהאוכלוסייה המטופלת לתוכניות ביטחון סוציאלי אחרות (בעיקר לקצבת נכות כללית). רק מיעוט קטן מבין מקבלי תמיכות הסעד בעבר לא נמצאו זכאים לקצבאות הביטוח הלאומי (ינאי ודורון, 1987). לצד זאת התברר כי השינוי אכן אפשר לעובדות ולעובדים הסוציאליים לפתח מענים טיפוליים חדשים ולהרחיבם מעבר לאוכלוסייה הענייה, שעד אז הייתה מקבלת השירות העיקרית במחלקות לשירותים החברתיים (כורזים, כנען, מלר ורוזנפלד, 1988).

במהלך שני העשורים שלאחר הפעלת חוק הבטחת הכנסה ניכרה עלייה הדרגתית במספר הזכאיות והזכאים לקצבה. בשלוש השנים הראשונות להפעלת החוק העלייה הייתה איטית, אך המשבר הכלכלי והעלייה בשיעורי האבטלה שחלו במהלך עשור זה הביאו לעלייה במספר הזכאים. העלייה הגדולה מברית המועצות ומאתיופיה בראשית שנות התשעים, וכן צעדי חקיקה שאומצו במהלך עשור זה – אשר הגדילו את נדיבות התוכנית ושיפרו את נגישותה, במיוחד למשפחות חד-הוריות (גל ואחדות, 2007; הרבסט, 2009) – תרמו גם הם לעלייה ניכרת במספר מקבלי הבטחת הכנסה. בראשית שנות האלפיים האיזו את התהליך המשבר הכלכלי החרף והאבטלה הגואה.

כפי שניתן לראות בתרשים 1, משנת 1980 עד תחילת שנות האלפיים הייתה עלייה מתמשכת בתחולת העוני, וכן עלייה בשיעורם של משקי הבית המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, מאחוז אחד לכדי 8% מבין כלל משקי הבית; בשנת 1982 היו 10,000 זכאים לקצבה זו, ואילו בשנת 2002 עמד מספר הזכאים על 155,500.

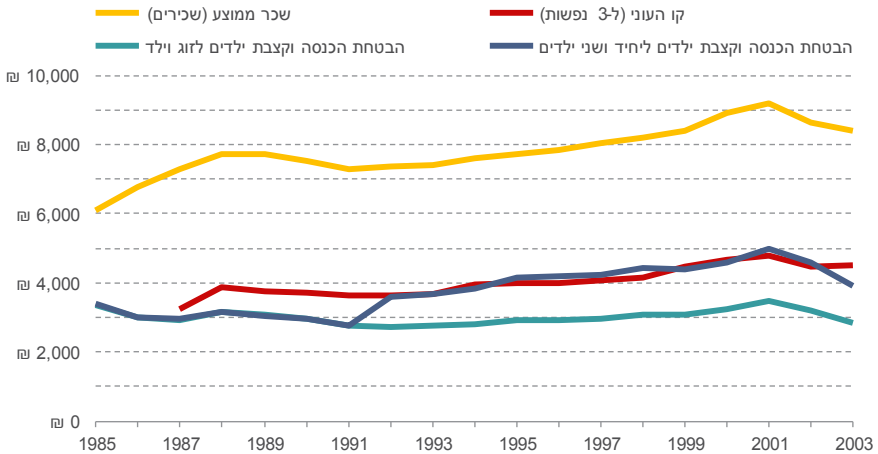
תרשים 1. תחולת העוני ושיעור מקבלי הבטחת הכנסה



במדדי תחולת העוני חל שינוי בשנת 1997, לכן יש שבר בסדרה.
מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

תרשים 2 מצביע על מידת האפקטיביות של קצבת הבטחת הכנסה בתקופה זו, כלומר: באיזו מידה הצליחה הקצבה להעלות את הכנסתן של המשפחות המקבלות אותה לרמת קו העוני. עד תחילת שנות האלפיים סיפקה הקצבה (לצד קצבאות ילדים) רשת ביטחון אפקטיבית למדי לזכאים בזכות הצמדתה לשכר הממוצע. הדבר היה נכון במיוחד לגבי מקבלי קצבה מוגדלת, דוגמת משפחות חד-הוריות – למשל, גובה הסיוע הניתן לאימהות יחידניות עם שני ילדים אפשר למשפחות הללו רמת קיום הקרובה מאוד להכנסה המוגדרת כקו העוני. במשפחות בעלות הרכב אחר, למשל משפחה בת שני הורים וילד, נותר פער בין גובה הסיוע הניתן ובין קו העוני.

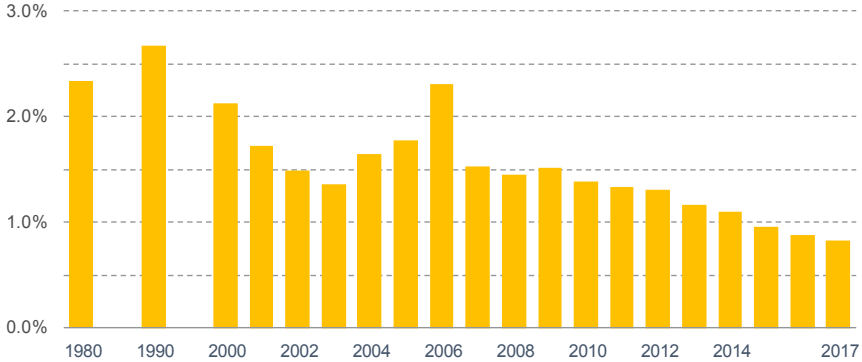
תרשים 2. הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס

למרות יישומו של חוק הבטחת הכנסה והעברת האחריות לידי המוסד לביטוח לאומי, נושא הסיוע החומרי לא חדל לחלוטין מלהעסיק את העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. המחלקות לשירותים חברתיים המשיכו להעניק סיוע חומרי במצבי חירום שונים ובהיקף קטן, כמעין השלמה לקצבה. עזרה חומרית זו, אשר כונתה "סיוע מיוחד", מומנה מתקציב משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות והיקפה נותר מצומצם לאורך כל שנות השמונים והתשעים. בתרשים 3 ניתן לראות את שיעור התקציב לסיוע מיוחד (ביחס לתקציב משרד העבודה והרווחה) משנות השמונים עד שנות האלפיים.

תרשים 3. שיעור ההוצאה על סיוע מיוחד כאחוז מתקציב משרד העבודה והרווחה



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

בהיעדר הנחיות ברורות בחוק להענקת סיוע חומרי במחלקות לשירותים חברתיים, פרסם משרד העבודה והרווחה הנחיות בנושא קביעת נזקקות וזכאות במסגרת הוראות מנכ"ל המשרד (המכונות תע"ס – תקנון העבודה הסוציאלית). סעיף הסיוע כונה "צרכים מיוחדים". בידי העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים הופקדה האחריות לקבוע אם קיימת "נזקקות" של משתמשי השירותים בתחומים הללו, ואילו עובדי זכאות (שאינם עובדים סוציאליים) קבעו את רמת וסוג הסיוע שיינתן לנזקקים (מה שמכונה "זכאות"). הסיוע החומרי הוענק במצבי נזקקות שונים, דוגמת מחסור בצרכים בסיסיים (כגון השתתפות בשכר דירה ורכישת ביגוד והנעלה), מצבים רפואיים שונים (הסעות לטיפולים רפואיים או עזרה בתשלום על טיפולי שיניים), חינוך (תשלום על שיעורי עזר), חיזוק המשפחה (הוצאות לביקור בני משפחה במוסדות או עזרה ביתית), שיקום תעסוקתי, ושירותים מיוחדים למשפחות שיש בהן בני משפחה עם מוגבלות.

בשנת 1983 עדכן המשרד את התע"ס בעניין זה והבהיר כי הסיוע כולל "מכלול שירותים הניתן לבודד או למשפחה בביתם כשהם נמצאים בקשיי תפקוד הנובעים ממצבים מיוחדים, כגון חולי או מוגבלות של אחד או יותר מבני המשפחה. שירותים אלו ניתנים כחלק מתהליך הטיפול במשפחה שמטרתו לחזק את המשפחה ולאפשר לה לתפקד באופן תקין ומלא ככל האפשר". נוסף על כך, נכתב במפורש כי מדיניות המשרד היא שיש לספק שירותים אלו בעין (כשירותים, טיפולים או ציוד ספציפיים בהתאם למה שנקבע, ולא ככסף שניתן לנצל כל מטרה). רק במקרים מיוחדים התירו התקנות סיוע ישיר בכסף, "זאת רק כאשר מובטח ללא כל ספק שהמענק הכספי ינוצל למטרה שלשמה הוא ניתן, כגון רכישת ציוד מסוים או תשלום לעזרת בית" (תע"ס, סעיף 3.16, תיקון 1983).

תיקונים מגוונים שהוכנסו לתע"ס במהלך השנים הבהירו טוב יותר את אופן קביעת הנזקקות והזכאות, והתאימו את הגדרת הנזקקות למבנים מגוונים של משפחות ואת תחומי הסיוע לצרכים המשתנים. עם זאת, חשוב להדגיש כי מכיוון שהדבר לא הוסדר בחוק, המחלקות לשירותים חברתיים לא היו חייבות לספק את מעניי הסיוע המיוחד שהוגדרו במסגרת התע"ס, והסיוע היה כפוף לסדרי העדיפויות של המחלקה ולתקציב שעמד לרשותה. בפועל גם מי שעמדו בתנאי הנזקקות והזכאות לא קיבלו מענה במקרים רבים ולא הייתה להם עילה חוקית לדרוש זאת, וכל מחלקה נדרשה לקבוע לאילו צרכים תפנה משאבים ואילו צרכים לא תוכל לספק. מכיוון שחלק נכבד מהתקציב הוקצה למימון נסיעות לטיפולים רפואיים מצילי חיים ולמימון ציוד ביתי בסיסי, לא נותר להן די תקציב למימון צרכים אחרים. כך, היו מחלקות שהחליטו שאינן מסייעות כלל במזון או בביגוד. גם מקור המימון של הסיוע החומרי השתנה בין מחלקות – חלקן התבססו רק על התקציב של משרד הרווחה, ואילו חלקן עסקו (במוצהר או בחשאי) גם בגיוס תרומות ומקורות כספיים אחרים למטרה זו.

תקופה שלישית: "מרווחה לעבודה" – העשור הראשון של שנות האלפיים

בראשית שנות האלפיים חלה תפנית חדה במדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה החיה בעוני, על רקע המשבר הכלכלי והאבטלה הגוברת שהביאה עימה האינתיפאדה השנייה. הממשלה ביקשה לצמצם את ההוצאות החברתיות, אשר נתפסו כנטל תקציבי, ובה בעת לפעול במרץ לשילוב חלקים נרחבים מהאוכלוסייה שאינה עובדת בשוק העבודה (דורון, 2007). מגמות אלו התבטאו בניסיון להפעיל בישראל תוכנית "מרווחה לעבודה", בדומה למה שנעשה בארצות הברית ובמדינות אירופיות שונות באותה עת.

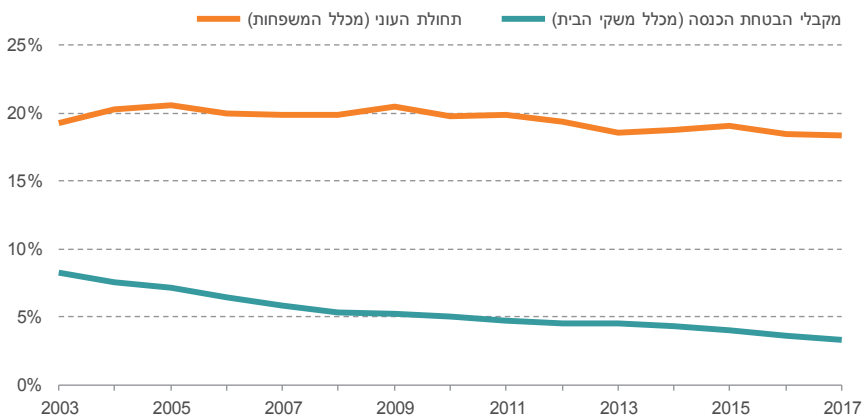
בשנת 2004 החלה לפעול התוכנית הניסיונית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), אשר נודעה בציבור כ"תוכנית ויסקונסין". תוכנית זו ביקשה לעודד את מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה על ידי שינוי מאפייני מבחן התעסוקה, דהיינו התנאים לזכאות לקבלת הקצבה. לפני התוכנית נדרשו התובעים והתובעות להתייצב בשירות התעסוקה ולקבל על עצמם את העבודות שהוצעו להם כדי לעמוד במבחן התעסוקה, ואילו במסגרת תוכנית מהל"ב נדרשו המשתתפים והמשתתפות להשתתף בהכשרות למיומנויות עבודה במסגרת מרכזי תעסוקה ולהשתלב במשרות שהוצעו להם באותם מרכזים. ההשתתפות בתוכנית הייתה תנאי לקבלת קצבת הבטחת הכנסה; המשתתפים קיבלו את הקצבה כל זמן שהשתתפו בתוכנית, והיו אמורים להפסיק לקבלה עם השתלבותם בשוק העבודה, או לחלופין עקב אי התמדה בתוכנית או בשוק העבודה.

התוכנית הופעלה כניסוי במשך שנתיים בארבעה יישובים, בידי חברות פרטיות. תוצאות הניסוי היו מגוונות: כרבע מהמשפחות ויתרו על זכאותן להבטחת הכנסה (חלקן עברו לתוכניות אחרות) עוד בטרם הופעלה התוכנית; רבע נוסף הצליחו להשתלב בעבודה או להרחיב את היקף התעסוקה; וכחציית מהמשתתפים ומהמשתתפות לא צלחו את התהליך במרכזי התעסוקה ובהשמה (אחדות ואחרים, 2008).

התוכנית ספגה ביקורת ציבורית רבה. נטען כלפיה שהיא דורשת מכל המשתתפים להשתלב בשוק התעסוקה באופן אחיד, בלי להתחשב במאפיינים ובמגבלות האישיות של חלק מהמשתתפים; כי המענים שהיא מספקת מצומצמים מדי ואינן בה הכשרות ארוכות טווח; וכי העברת האחריות לטיפול במקבלי הבטחת הכנסה מגורמי ממשלה לידי חברות עסקיות עלולה

לפגוע לאורך זמן באיכות הטיפול, ואף אינה ראויה מבחינה מוסרית (Benish, 2014). בעקבות הביקורת נעשו שינויים אחדים בתוכנית במהלך הניסוי, אך ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת סירבה לאפשר את הרחבת הניסוי לתוכנית כלל-ארצית, ובשנת 2010 היא נסגרה. נוסף לתוכנית הניסיונית, בתחילת שנות האלפיים אומצה שורה של שינויים בתוכנית ביטחון סוציאלי, שעיקרם צמצום נגישותן של התוכניות ופגיעה בגובה הקצבאות. חלק ניכר מהשינויים נגעו לתוכניות ביטחון סוציאלי הרלוונטיות למשפחות החיות בעוני – הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים; הקפאת עדכון הקצבה; ביטול הקצבה המוגדלת; קיצוץ בגובה הקצבה, שמשמעותו במקרה של משפחות עם ילדים הייתה ירידה בערכה בכ-20%; והקשחת התנאים לזכאות לסיוע, בעיקר בכל הקשור למבחן ההכנסות (גל ואחדות, 2007). כמו כן, קצבאות הילדים צומצמו באופן ניכר, בעיקר במקרה של משפחות מרובות ילדים. בשל השינויים הללו (ובהמשך גם בגלל שיפור במצב התעסוקה) חלה ירידה במספר הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה במהלך העשור, מ-155,500 משפחות בשנת 2003 ל-105,200 משפחות בשנת 2011. משמעות הדבר היא שתחולת העוני בקרב משפחות נותרה יציבה למדי ועמדה במשך התקופה על כחמישית מהמשפחות, ואילו שיעור משקי הבית המקבלים הבטחת הכנסה ירד באופן תלול: מ-8% מכלל משקי הבית לכדי 5% בלבד באותן שנים (תרשים 4).

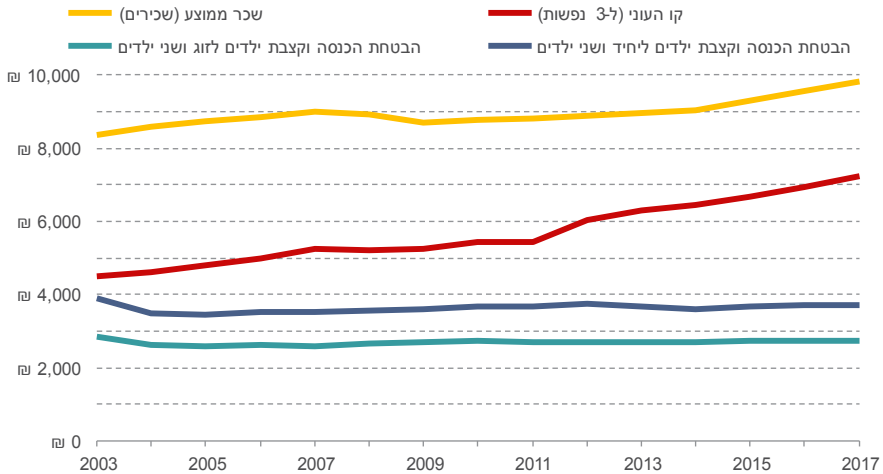
תרשים 4. תחולת העוני ושיעור מקבלי הבטחת הכנסה



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שיטת מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; משרד האוצר

נוסף על כך, צעדים אלו הביאו לירידה גדולה ברמת הקצבאות שקיבלו המשפחות שנותרו זכאיות, וכן להגדלת הפער בין קו העוני לסכום הסיוע שניתן באמצעות הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים, שנותר יציב במשך כל העשור (תרשים 5). בד בבד חלה עלייה ניכרת בתחולת העוני, מרמה של 17.5% מקרב המשפחות בשנת 2000 לשיא של 20.6% בשנת 2005. כפי שמודגם בתרשים 4 לעיל, שיעור גבוה זה נותר יציב במהלך כל העשור הראשון של המאה העשרים ואחת.

תרשים 5. הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס

פן בולט אחר של המדיניות החברתית בתקופה זו הוא התרחבות פעילותם של גורמים לא-ממשלתיים – ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות וחברות עסקיות – בתחומי הרווחה והתעסוקה. דוגמה לכך הן התוכניות שהופעלו במסגרת מיזם "תבת" של ג'וינט ישראל בשנת 2006. כמו כן, מאז שנת 2003 החלה "הקרן לידידות" להעביר סיוע חומרי למשפחות החיות בעוני באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. הדבר הגדיל את האפשרות לסייע למשפחות הנזקקות ביותר, אך צורת ההעברה של הכסף (באמצעות עמותות שונות), וכן עמדותיהם של העובדות והעובדים הסוציאליים, שראו בסיוע החומרי איום על מקצועיותם או חסרו את הכלים הנדרשים להשתמש בו, הביאו לניצול חלקי בלבד של התקציב במהלך העשור הראשון של המאה העשרים ואחת (פירוט נוסף על חלקה של "הקרן לידידות" במערך הרווחה מופיע בסעיף הבא).

תהליכים אלו תואמים את האצת תהליך הפרטה שעבר משרד הרווחה, אשר נשען יותר ויותר על גורמים לא-ממשלתיים בהפעלת מערכתיו. בתקופה זו נעשו מאמצים רבים להעביר את התוכניות שפעלו בקהילה ואת המוסדות הטיפוליים לידי גורמים לא-ממשלתיים, ולהשאיר בידי משרד הרווחה רק את תפקידי הניהול והפיקוח: הבחירה בגוף המפעיל, מימון חלקי של השירותים והפיקוח עליהם. המהלך התבטא היטב בהיקף מיקור החוץ של שירותים שסיפק משרד הרווחה; החלק מתקציב המשרד שהוקדש למימון פעולות על ידי גורמים לא-ממשלתיים גדל מ-70% בשנת 2000 לכ-80% בסוף העשור (מדהלה וגל, 2016).

תקופה רביעית: השקעה חברתית באוכלוסייה החיה בעוני – 2011–2019

א. הצבת העוני על סדר היום הציבורי

שנת 2011 הייתה נקודת תפנית בשיח בכל הקשור לנושאים חברתיים בישראל, ובכלל זה ליחס לתופעת העוני ולאנשים החיים בעוני. לתפנית זו בשיח, שבהמשך הובילה גם לשינויים במדיניות, תרמו המחאה החברתית בקיץ של שנת 2011 וכן המלצות ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה. הן המחאה הן הוועדה הפנו זרקור לבעיות חברתיות שלא מצאו מענה ראוי במדיניות הממשלתית עד אז.

הביקורת הגוברת על תחולת העוני המחרפה הביאה לידי הקמת ועדה ציבורית למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) בשנת 2013. הוועדה פרסמה את המלצותיה בשנת 2014 והציבה יעד שאפתני: ירידה בתחולת העוני עד לרמה המקובלת במדינות הרווחה האחרות בתוך עשור, כלומר צמצום שיעור המשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני מכ-19% מכלל המשפחות לכ-11%. נוסף לקביעת היעד הציעה הוועדה מבט כוללני על ההתמודדות עם עוני. היא המליצה על אימוץ מדיניות מודעת-עוני (ראו פירוט בהמשך) ועל תוכניות מפורטות להתמודדות עם עוני במגוון תחומים, ובהן הרחבת רשת הביטחון הסוציאלי ושיפור הנגישות למערכת הבריאות בעבור אוכלוסייה החיה בעוני; הפעלת תוכניות בקהילה לסיוע כוללני למשפחות החיות בעוני ולהרחבה של מיצוי זכויותיהן; הגדלת ההכנסה של עניים עובדים באמצעות מס הכנסה שלילי; שיפור הפוטנציאל לניידות חברתית באמצעות תוכנית "חיסכון לכל ילד" והוצאה דיפרנציאלית בחינוך; והרחבת מערך הדירור הציבורי. עוד המליצה הוועדה על שיפור הטיפול הניתן במחלקות לשירותים חברתיים למשפחות בעוני על ידי הגדלת המענים הטיפוליים וכן על הרחבה של סעיף הסיוע החומרי עד לסכום של 200–500 מיליון שקלים בשנה, כך שישמש כלי התערבות טיפולי רלוונטי בידי העובדות והעובדים הסוציאליים.

באופן רשמי אימצה הממשלה את מתווה דוח ועדת אלאוף, ואף שלא מימשה את ההמלצות במלואן חלק מהן אכן יושמו, בעיקר בתחומי החינוך (הרחבת התקצוב לתוספת שעות לימוד לסל הטיפוח), הדירור (סיוע בשכר דירה והגדלת מלאי הדירור הציבורי) והתעסוקה (הרחבת מענק העבודה, גידול בתקצוב ההכשרות המקצועיות והרחבת היצע מעונות היום) (גל ומדהלה, 2018). צעדים אלו תואמים את התפיסה של השקעה חברתית שניכרה גם בהמלצות ועדת טרכטנברג. תפיסה זו מבקשת לחזק את ההון האנושי של המשפחות החיות בעוני, בעיקר על ידי הרחבת המענים למסגרות המיועדות לטיפול בילדים בגיל הרך. צעד זה נתפס כבעל תרומה רבה להשתלבות רחבה יותר של הורים, בעיקר נשים, בשוק העבודה, וכן לשיפור של מיוש הפוטנציאל הלימודי של הילדים ושל היכולות העתידיות שלהם להיחלץ מעוני (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018).

לצד השינויים, חלק ממגמות המדיניות החברתית שניכרו בעשור הראשון של המאה נותרו בעינם גם בתקופה זו. לא חל שינוי גדול בהוצאה החברתית, וגם לא בהוצאה המיועדת לאוכלוסייה החיה בעוני. תוכנית הבטחת ההכנסה נותרה ללא שינוי בכמה היבטים – הנגישות לתוכנית נותרה מוגבלת, רמת הקצבאות נשארה נמוכה במיוחד, ולא הוחזרה ההצמדה לשכר הממוצע שהייתה נהוגה עד ראשית שנות האלפיים. אמנם קצבאות הילדים הוגדלו מעט, אך ערכן היה שולי למדי.

כפי שניתן לראות בתרשימים 4 ו-5 לעיל, מאז שנת 2011 שיעור הזכאים לתוכנית הבטחת הכנסה המשיך לרדת והגיע ל-3% מכלל המשפחות, דהיינו 83,600 משפחות, בשנת 2017, ואילו הפער בין רמת ההכנסה שסיפקו הקצבאות ובין קו העוני הלך וגדל. זאת ועוד, למרות המלצות ועדת אלאוף המשאבים שהקצה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתחום לא הוגדלו, והם מספקים מענה מוגבל ביותר לצורכי האוכלוסייה הנזקקת במחלקות לשירותים חברתיים.

ג. מגבלות המענים במחלקות לשירותים חברתיים והתרחבות פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים

בעשור האחרון חלו תמורות גם ביחס לאוכלוסייה החיה בעוני ובטיפול בה בדיסציפלינת העבודה הסוציאלית, וכן בקרב הגורמים המופקדים על הטיפול במשפחות החיות בעוני במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. השינויים הללו נבעו הן ממניעים מעשיים הן משינויים רעיוניים.

בהיבט המעשי הורגש קושי מתמשך לספק מענה חומרי לפניית החוזרות ונשנות של אנשים החיים בעוני למחלקות לשירותים חברתיים. הפניות התמקדו בבקשות לקבלת סיוע לסיפוק צרכים בסיסיים ויום-יומיים כמו מזון, תרופות, בגדים לילדים, טיפולי שיניים, כסף לנסיעות בתחבורה ציבורית, ציוד בסיסי לבית או תשלום חובות לחברת החשמל או למסגרות חינוכיות. לעובדים הסוציאליים חסרו כלים להתמודד עם בקשות אלו, מפני שהתקציבים שיכלו לספק לשם כך היו מצומצמים ביותר ומוגבלים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתע"ס.

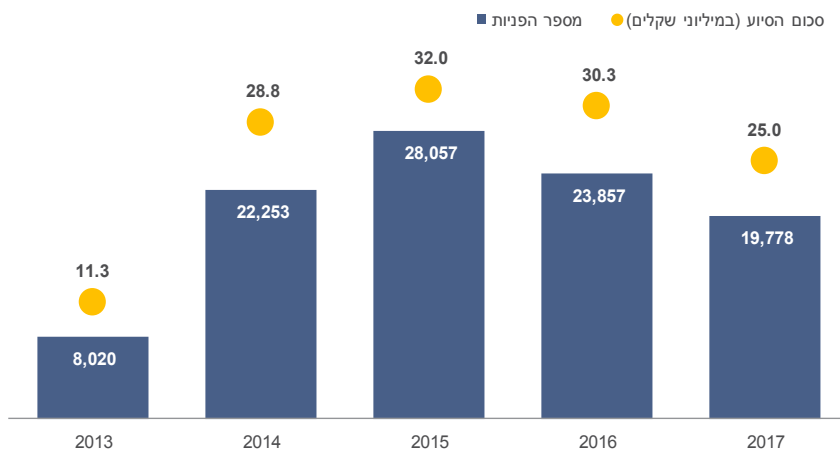
זאת ועוד, העמדות המקצועיות והאידיאולוגיות הרווחות הביאו להתמקדות בקשיים פסיכולוגיים, התנהגותיים או משפחתיים של משתמשי ומשתמשות השירותים וטשטשו את השפעת העוני על חייהם. במילים אחרות, עד אותה תקופה עוני נתפס כמשתנה רקע בלבד בבעיותיהם של משתמשי השירותים (Krumer-Nevo, Weiss-Gal & Levin, 2011), גם במקרים שבהם היה ברור כי העוני הוא סיבה מרכזית לקשיים אחרים. יתרה מזו, לפעמים עוני נתפס כתוצאה של בעיותיו של הפרט – לדוגמה, כתוצאה של התנהלות כלכלית לקויה, סדרי עדיפויות בעייתיים או ביטוי של חולשת אופי.

כמו כן, המחלקות לשירותים חברתיים לא ראו את עצמן מחויבות לספק את הצרכים החומריים של אנשים החיים בעוני. העובדים הסוציאליים במחלקות סברו שתפקידם הוא בעיקר טיפולי, והעיסוק בסיוע חומרי נתפס כבעל מעמד מקצועי נחות בהשוואה לעיסוק בטיפול (באום, 2015). יתרה מכך, הענקת סיוע חומרי נתפסה לעיתים כדרך למשוך אנשים שחיים בעוני ליחסים טיפוליים או להחזיקם ביחסים כאלה. אך הפרקטיקות הללו לא נחלו הצלחה ונוצר מצב של תסכול הדדי: העובדות והעובדים הסוציאליים חשו תסכול עמוק וחוסר אונים מהמפגש עם המצוקות שהביאה האוכלוסייה, ומשתמשי ומשתמשות השירותים חשו תחושות דומות כלפי הטיפול שקיבלו (קרומר-נבו, סלונים-נבו, הירשנזון-שגב ובן-ישי, 2005). מצב הדברים הביא במחצית הראשונה של העשור הנוכחי להתפתחותם של שני אופני סיוע חדשים, פרי שיתוף פעולה בין משרד הרווחה לגורמים חוץ-ממשלתיים (קרנות פילנתרופיות וארגוני חברה אזרחית). כניסתם של גופים אלו התאפשרה גם בעקבות הדלת שפתח משרד הרווחה, אשר האיץ את תהליך ההפרטה של שירותיו ונשען יותר ויותר על גורמים חיצוניים בהפעלת מערכותיו. אופן הסיוע הראשון הוא פרי יוזמת "הקרן לידידות". כאמור, הכסף שהעבירה הקרן למחלקות לשירותים חברתיים בתחילת העשור לא נוצל במלואו, בין היתר בשל

חסמים הקשורים לנכונותם ולמימונתם של העובדות והעובדים הסוציאליים לשימוש בכסף. לפיכך, החל משנת 2013 שינתה הקרן את הליכי השימוש בכספי הסיוע החומרי (אשר כונו "קופות הידידות") והשקיעה מאמצים בהכשרת העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים לשימוש בהם, כך שהם נעשו נגישים וזמינים יותר. אופן הסיוע החדש הנוסף הוא תחילת היישום של תוכניות שהפעילו סל מענים גמיש, קרי, העמידו לרשות העובדים הסוציאליים תקציב מסוים לסיוע מיוחד למשפחות. להלן יוסבר כיצד פעל כל אחד מהמענים ומה הייתה השפעתו על כלל המערכת.

"קופות הידידות": החל משנת 2013 מעמידה "הקרן לידידות" לרשות המחלקות לשירותים חברתיים סכום של כ-20 מיליון שקלים מדי שנה כמענה לצרכים חומריים של האוכלוסייה הנזקקת. לקופות אלו שני מאפיינים ייחודיים: הן אינן דורשות עמידה במבחני נזקקות או זכאות, והשימוש בהן נעשה באמצעות תוכנה זמינה ונגישה. המשמעות היא שלאחר התייעצות פנימית כל עובד או עובדת סוציאליים יכולים להגיש בקשה לסיוע באמצעות מערכת ממוחשבת, בלי להידרש לתהליכים בירוקרטיים ארוכים. גם הספקת הסיוע גמישה וקלה לשימוש. תכונות אלו הביאו להגדלת ניצול כספי "קופות הידידות" עד לסכום המרבי, והמחלקות לשירותים חברתיים משתמשות בהם כהשלמה לסכומי הסיוע המיוחד שהועברו ממשד הרווחה. החל משנת 2013 הופנו לקרן בקשות לסיוע, ומספר הבקשות הגיע לשיאו בשנת 2015: כ-28,000 בקשות לסיוע (תרשים 6). בשנים האחרונות חלה נסיגה בתקצוב של הקרן ובהתאם גם במספר הבקשות שטופלו, עקב החלטה פנימית של הקרן על הפסקת הסיוע וצמצומו בהדרגתיות, עד לסגירת הקופות והעברת האחריות למשרד העבודה והרווחה המתרחשת בימים אלו.

תרשים 6. קופות הידידות: מספר הבקשות לסיוע שנענו וההוצאה השנתית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: הקרן לידידות

סל מענים גמיש בתוכניות לשילוב תעסוקתי: לאחר סגירת תוכנית מהל"ב (תוכנית ויסקונסין) נוצר צורך בפיתוח מענים חדשים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שאינן עובדות. התוכניות החדשות לא יועדו לכלל מקבלי הבטחת ההכנסה, אלא לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות שאותרו כבעלות מוטיבציה לעבוד – בעיקר נשים חרדיות, ערביות ויוצאות אתיופיה. נוסף על כך פותחו כמה תוכניות לשיפור התפקוד המשפחתי, באמונה כי שיפור כזה יביא לצמצום מצוקת העוני. התוכנית המרכזית בתחום התפקוד התעסוקתי היא "תעסוקה לרווחה", שהופעלה על ידי עמותת "בעצמי" (תוכנית דומה היא "אשת חיל"). התוכניות שהתמקדו בשיפור התפקוד המשפחתי פעלו בהיקפים קטנים יותר (לדוגמה "כתף לכתף" ו"מנוף"). ייחודן של התוכניות הללו הוא בראיית המשפחה כולה כיחידת התערבות (אף שעיקר העבודה נעשית עם ההורים), וכן בראיית המטרה העיקרית – שיפור המצב והתפקוד התעסוקתי – בפרספקטיבה של טיפול משפחתי כוללני. כך, תוכנית "תעסוקה לרווחה" שילבה יסודות של טיפול (סיוע במצבי משבר תעסוקתי), של אימון (הצבת מטרות והבניית תוכנית עבודה ברורה להשגתן) ושל ייעוץ (הקניית ידע ומתן עצות מקצועיות בתחום התעסוקה), וכן סדנאות קבוצתיות בנושאי ניהול תקציב משפחתי, מימוניות חיפוש עבודה והגדרת מטרה תעסוקתית.

במסגרת תוכנית זו, כמו במרבית התוכניות האחרות, הוקצה למשפחות המשתתפות סל מענים גמיש בדמות סכום כסף שעמד לרשות העובדים הסוציאליים (7,000–10,000 שקלים למשפחה למשך זמן ההשתתפות בתוכנית). סכום זה היה מכוון לצרכים שיתמכו באופן ישיר בהגברת התעסוקה ויועד למימון הוצאות כמו הכשרות תעסוקתיות, ציוד ליוזמה עסקית, נסיעות וסידורי שירותי שמרטפות ומסגרות לילדים. במקרים מסוימים שימשו סכומים קטנים גם לסיוע במימון שכר דירה, לתשלום חובות ולטיפול שניניים. המשפחה לא ידעה את גובה הסכום שהוקצה לה, הוא לא הוענק לה ישירות וקביעת אופן הניצול של הכסף נעשתה בהתאם לשיקול דעתם של העובדות והעובדים הסוציאליים.

"קופות הידידות" והתוכניות שהפעילו סל מענים גמיש הרחיבו את השיח המקצועי על החשיבות של מענים לצרכים חומריים בטיפול במשפחות החיות בעוני, וחייבו את העובדים הסוציאליים להתמודד עם תפיסותיהם כלפי עוני ועם העמדות הערכיות שלהם בהקשר לסיוע כספי. האפשרות לסייע למשפחות בכסף או בשווה כסף (מוצרים ושירותים) הביאה את העובדים והעובדות לבחון באיזו מידה הם רואים בעוני תוצר של התנהלות כלכלית ותעסוקתית לקויה של פרטים, ובאיזו מידה הוא נתפס כתופעה מערכתית של אי שוויון חברתי-כלכלי. שאלות אלו השפיעו גם על התפיסה הטיפולית – מהו תפקידו של סיוע חומרי בתהליך הטיפול? האם לגיטימי להתנות את הסיוע החומרי בשיתוף פעולה בטיפול? איך מעניקים את הסיוע החומרי, ובאיזו מידה המשפחה צריכה להיות שותפה בהחלטה על ניצול הכסף? מהו סכום הכסף הנדרש לטיפול במשפחה, ומהם תחומי הסיוע שהכסף אמור להיות מיועד להם? כיצד מתמודדים עם בקשות חוזרות של אותה משפחה לסיוע חומרי?

נוסף על כך, בתקופה זו עלו לסדר היום גם שאלות ארגוניות. כאמור, התקציב לסיוע החירום שהעביר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למחלקות לשירותים חברתיים, אשר מעוגן בתקנות העבודה הסוציאלית, הציב חסמים בירוקרטיים ניכרים בפני המשפחות שהוא מיועד להן ובפני העובדים הסוציאליים שעוסקים במימוש. בחלק מהמקרים הוא אף מוענק כחוזר על הוצאות, מה שמחייב את הזכאים לממן את ההוצאה מכיסם עד קבלת החזר. לעומת זאת, "קופות הידידות" וסלי המענים בתוכניות השונות נשענו על כספים שמקורם היה חוץ-ממשלתי ואפשרו לנהלם בצורה גמישה ולהעניק אותם במהירות.

תהליכים אלו הכשירו את הקרקע לאימוץ הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, המייצגת את הפן הרעיוני של השינוי, ומציעה תשובות המבוססות על שיח של זכויות לשאלות אלו.

ג. עבודה סוציאלית מודעת-עוני

החל משנת 2010 התפתחה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב פרדיגמה שנקראת "עבודה סוציאלית מודעת-עוני" (קרומר-נבו, 2015). פרדיגמה זו כוללת עקרונות תאורטיים, אתיים ופרקטיים. היא צמחה מתוך קשר קרוב עם העוסקים בפרקטיקה במחלקות לשירותים חברתיים, וביקשה לספק מענה לצורכיהם של העובדים הסוציאליים המתמודדים עם האוכלוסייה הנזקקת ביותר. הפרדיגמה משלבת ניתוח מבני וביקורתי של מצב העוני עם ניתוח מפורט של היחסים בין עובדים הסוציאליים ולקוחותיהם כיחסים טיפוליים. היא מבוססת על תפיסה של עוני כהפרה של זכויות אדם ורואה את העובד הסוציאלי כמי שאמור להתייבב לצידם של לקוחותיו כדי למנוע הפרה זו. הסיוע החומרי לא נתפס כטכני בלבד או כאמצעי לשיפור תפקוד, אלא כמטרה ראויה הקשורה למימוש זכויות חברתיות מחד גיסא, ולתהליכים רגשיים וטיפוליים מאידך גיסא.

ב-2014 החליט משרד הרווחה ליישם את הפרדיגמה בתוכנית "מפ"ה" (משפחות פוגשות הזדמנות). התוכנית פעלה כניסוי בכמה יישובים, ובעקבות המלצות ועדת אלאוף הוחלט ב-2015 ליישם את עקרונותיה בתוכנית רחבת היקף, "נושמים לרווחה במרכז עוצמה", בשותפות עם ג'וינט-אשלים, קרן רש"י והמוסד לביטוח לאומי (ראו פירוט בהמשך).

בשנת 2016 הוחלט במשרד הרווחה לאמץ את הפרדיגמה כמודל מוביל בעבודתם של עובדים סוציאליים משפחתיים במחלקות לשירותים חברתיים, ומאז עקרונותיה מיושמים (לצד עקרונות נוספים) גם בשלוש תוכניות חדשות המיועדות למשפחות שילדיהן מצויים בסיכון. החידוש בהחלטה זו מתבטא בנכונות לאמץ תפיסה שבמרכזה עומד עוני והטיפול בו במשפחות שעד אז הוגדרו בעיקר דרך הסיכון לילדים, ועיקר הטיפול בהן נסב סביב ניסיונות לשקם את התפקוד ההורי. מבחינה מעשית הקישור בין איכות ההורות למצב העוני התבטא, בין היתר, בכך שהתוכנית מציעה למשפחות החיות בעוני מענים טיפוליים הוליסטיים ומערכתיים. כדי לאפשר סיפוק צרכים חומריים משתמשות כל התוכניות בסל מענים גמיש. גובה סל המענים נע בין 8,000 שקלים לשנה למשפחה בתוכנית "נושמים לרווחה" לסכומים גדולים בהרבה בתוכניות המיועדות למשפחות עם ילדים בסיכון.

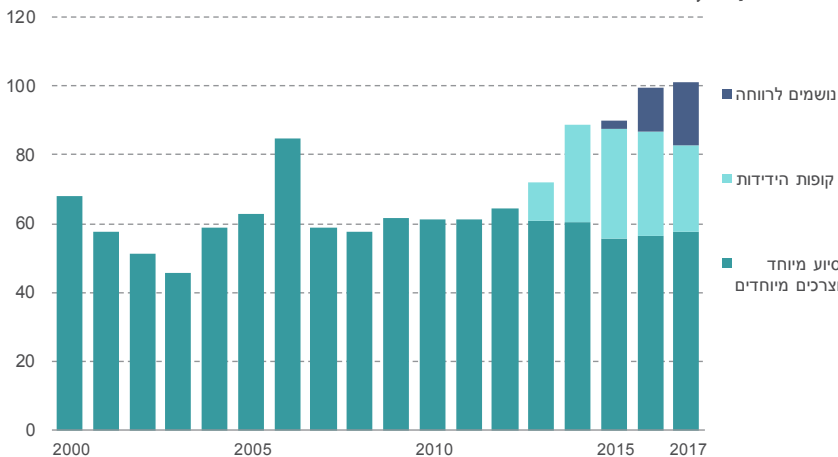
אופן השימוש בסל גם הוא אינו אחיד. בחלק מהתוכניות הסל מופעל באמצעות עמותות ובחלקן המפעיל הוא משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. חסרונן של ניהול סל המענים על ידי עמותות טמון בכך שהסל נשאר חיצוני למערכת שירותי הרווחה, ויכולת ההשפעה שלו על שינוי מערכת מקיף בהכרח מצטמצמת. עם זאת, טמונים בכך גם יתרונות גדולים: גמישות במטרות התקציב ובהכנסת ספקים חדשים למערכת, וכן אפשרות לשימוש זמין ומיידי בכסף.

כאמור, החידוש המרכזי בתוכניות החדשות בהשוואה לסלי המענים שנלוו לתוכניות שונות בעבר, וכן בהשוואה להטבות הסעד שניתנו עד לשנות השבעים, נעוץ באימוץ הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, כלומר מעבר מתפיסה הרואה את הסיוע החומרי כשייך לעובד הסוציאלי ולמערכת שירותי הרווחה לזכות השייכת לאוכלוסייה הנזקקת. במילים אחרות, לפי פרדיגמה זו הסיוע החומרי נהפך ממכשיר לפיקוח חברתי לאמצעי להשגת צדק חברתי. כל

התוכניות השקיעו מאמצים רבים כדי לבסס תפיסה זו בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים באמצעות כתיבה והפצה של תדריכים, הכשרות והדרכות מתמשכות. זאת ועוד, הפרקטיקה של השימוש בתקציב הגמיש בתוך התוכניות הטיפוליות השתנתה, וכעת מושם דגש רב על יידוע המשפחה בעניין קיומו של הסל וגובה הסכום העומד לרשותה, והשימוש בסל נעשה בהתאם לשיקול דעתה של המשפחה, לקצב שלה ולסדרי העדיפויות שלה ובאופן גמיש, זמין ומיידי. אם כן, במחצית השנייה של העשור הסיוע החומרי שניתן למשפחות החיות בעוני, לצד קצבאות הביטוח הלאומי, כלל כמה מרכיבים עיקריים: (א) סיוע החירום של משרד העבודה והרווחה, שניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (בשנת 2018 שונה שם הסעיף מ"צרכים מיוחדים" ל"מענים לפרט ולמשפחה", כדי לשקף את השינוי שחל בנוגע לתפיסת מרכזיותו); (ב) תוכנית "קופות הידידות" (המופעלת גם היא במחלקות לשירותים חברתיים, אך במימון "הקרן לידידות"); (ג) לרשות המשפחות שהשתתפו בתוכניות של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, המופעלות בשותפות של משרד הרווחה עם ג'וינט-אשלים וקרן רש"י, עמד גם סל המענים שנקבע לכל תוכנית.

הצטרפות האפיקים החדשים לסיוע חומרי ניכרים גם בסכום ההוצאה הכולל על התחום. הסכום שהוקצה לסיוע חירום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים נותר יציב למדי ועמד על כ-60 מיליון שקלים בעשור האחרון (הסכום כולל מימון תואם שהעמידו הרשויות המקומיות להשלמת הסכום שהעניק המשרד), אולם הסכום הכולל שהוקדש לסיוע חומרי גדל ב-67% והגיע ל-100 מיליון שקלים בשנים 2016 ו-2017 הודות לתוספת ההוצאה של "קופות הידידות" והתקציב ליישום "נושמים לרווחה" (תרשים 7).

תרשים 7. סכומים שהועברו לסיוע חומרי במיליוני שקלים, מחירי 2017



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קרן הידידות, "נושמים לרווחה"

2. תוכנית "נושמים לרווחה": ניתוח הצרכים החומריים והמענה להם בעת הנוכחית

כאמור, "נושמים לרווחה" היא תוכנית הדגל של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – בשותפות עם ג'וינט-אשלים וקרן רש"י – בהיבטים רבים: הפריסה הארצית הרחבה שלה, מספר המשפחות המטופלות במסגרתה, מספר העובדות והעובדים הסוציאליים המועסקים בה וההיקף הנרחב של השקעה בהכשרת העובדים, הן בכניסתם לתפקיד הן בהמשך פעולתם. ביותר ממאה יישובים ומעניקה טיפול אינטנסיבי לכ-3,000 משפחות מדי שנתיים, כך שמאז שהחלה לפעול טופלו במסגרתה יותר מ-5,000 משפחות. התוכנית גם הציבה לעצמה למטרה להשפיע על השיח המקצועי בנוגע לטיפול במשפחות בעוני (התוכניות האחרות שאימצו את הפרדיגמה הן מצומצמות בהרבה ומטופלות בכל אחת מהן רק מאות משפחות, לכן הן לא ייכללו בניתוח בסעיף זה).

היקף הפעולה של "נושמים לרווחה" והנתונים שנאספו במסגרתה מאפשרים לראשונה להבין באופן מעמיק יותר את הצרכים החומריים של האוכלוסייה החיה בעוני ופונה לסיוען של המחלקות לשירותים חברתיים. נוסף על כך, ניתוח הנתונים יאפשר להשיב על חלק מהשאלות בעניין מדיניות ההספקה של הסיוע החומרי וחלקו במערך הטיפול הכולל המוענק במחלקות לשירותים חברתיים.

מאפייני התוכנית

"נושמים לרווחה" מופעלת מאפריל 2015 ב-108 יישובים במעמד חברתי-כלכלי נמוך (אשכולות 1-5 לפי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), וכן ברשויות הגדולות, במטרה להביא לשיפור מצבן של משפחות החיות בעוני ובהדרה חברתית על רקע עוני. התוכנית כוללת מערך מענים שיש בו שני רכיבים מרכזיים. האחד הוא מרכזי עוצמה: מרכזים קהילתיים שמתמקדים במיצוי זכויות ובהפעלת תוכניות תעסוקתיות וקהילתיות אחרות. מרכזים אלו פועלים בכל יישובי התוכנית, והם משרתים כ-12,000 משפחות. האחר הוא תוכנית למשפחות, המעניקה טיפול אינטנסיבי שנמשך שנתיים, ובו סל מענים גמיש והתערבות כוללת של עובדים סוציאליים משפחתיים ושל מלווי משפחות. במסגרת זו מטופלים בכל מחזור (שנמשך שנתיים) כ-3,000 משפחות. ההתערבות מתייחסת למשפחה כמכלול וממוקדת בשישה תחומים הרלוונטיים להתמודדות עם עוני והדרה: מיצוי זכויות, תעסוקה, כלכלת המשפחה, שיפור תנאי החיים הבסיסיים, שיפור מסוגלות אישית ומשפחתית והקהילה כמשאב למשפחה.

העלות השנתית של התוכנית היא כ-100 מיליון שקלים. אוכלוסיית היעד היא משפחות המתמודדות עם מצוקה כלכלית והדרה חברתית המוכרות במחלקות לשירותים חברתיים. יש כמה קריטריונים לקבלת משפחות לתוכנית, ובהם קריטריונים דמוגרפיים, כגון דרישה שאחד מהמבוגרים יהיה בן פחות מ-45 שנים והגבלה למשפחות המונות עד 10 נפשות; קריטריונים כלכליים המעידים כי המשפחה חיה בעוני, כגון הכנסה של עד 2,500 שקלים לנפש; וקריטריונים תפקודיים, למשל העובדה כי המבוגרים במשפחה אינם סובלים ממוגבלות שכלית וכי אינם מכורים פעילים לסמים, לאלכוהול או להימורים. בתוכנית המיועדת למשפחות מוענק סל מענים גמיש בסך 8,000 שקלים בשנה לכל משפחה, ובסך הכל 16,000 שקלים לשנתיים. מתוך סכום זה מועברים 1,000 שקלים למחלקה עצמה לצורך מענים קבוצתיים. סל המענים הוא גמיש ואפשר לרכוש בו מגוון מוצרים או שירותים, פרט לסייגים מסוימים. למשל, הסכום

לתשלום חובות מוגבל עד 30% מערך הסל, ויש לקבל אישור מיוחד כדי להוציא סכום חריג, העולה על הסכום המרבי שהוגדר לקטגוריית מוצרים או שירותים.

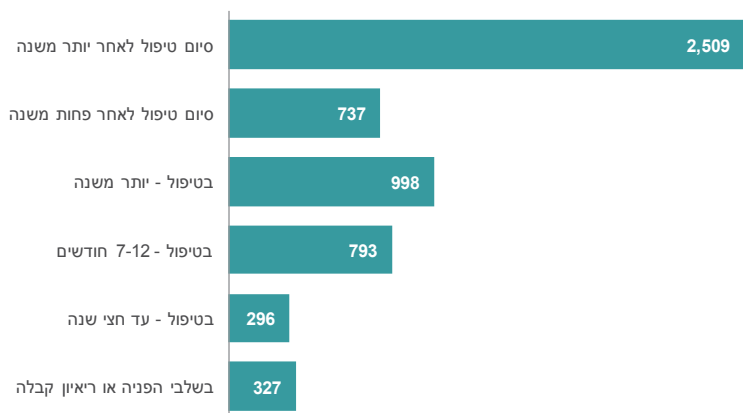
את סל המענים מנהל צוות התוכנית במחלקה לשירותים חברתיים בעזרת מערכת ממוחשבת המקושרת לקרן רש"י. המערכת מאפשרת לממש את הסל בצורה גמישה ומיידית (בדומה למודל שפותח ב"קרן הידידות"). תכנון השימוש בסל נעשה בשותפות עם המשפחה והוא חלק בלתי נפרד מבניית תוכנית ההתערבות ועדכונה לאורך תקופת ההשתתפות בתוכנית. הסל משמש לצמצום חסכים שונים של המשפחה, בין שזה חסך כלכלי (ביגוד, ציוד לבית או תשלום חובות); חסך בהזדמנויות חברתיות (מימון שירותי חינוך, הכשרות, בריאות וכו'); או החסך בהון סימבולי, אשר בא לידי ביטוי בכך שעוני קשור בחוויות של התעלמות, זלזול וביטול (קרומר-נבו, 2015). הסל מאפשר לעובדים הסוציאליים לסייע למאבקה של המשפחה בעוני באופן מעשי באמצעות מימוש הצרכים, אך סיוע זה נתפס גם כמהלך טיפולי בפני עצמו, שכן הוא מאפשר למשפחה לקבל מהעובד הסוציאלי הכרה ברצונותיה ובצרכיה.

מאפייני משתתפי התוכנית וסלי המענים שהם מקבלים

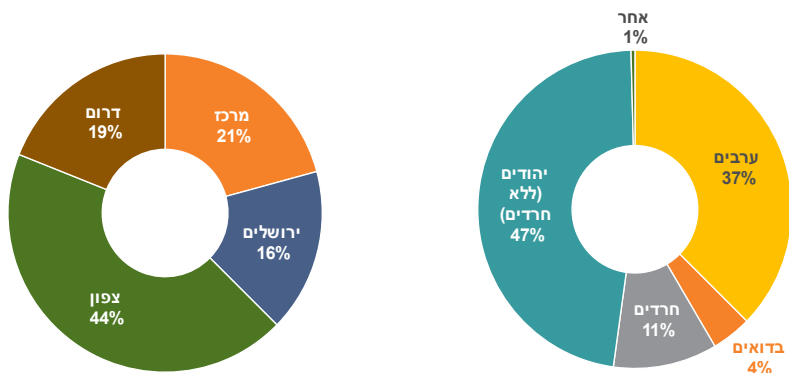
מאז החלה התוכנית את פעילותה הצטרפו אליה שני גלים של משפחות (כל גל נמשך כשנתיים).¹ הגל הראשון הצטרף בשנת 2015, והגל השני בשנת 2017. בין השנים הללו היו משפחות שנשרו מן התוכנית ופינו מקום לקליטת משפחות אחרות. נכון לסוף שנת 2018 כ-5,700 משפחות טופלו במסגרת התוכנית, מתוכן כ-2,100 עודן פעילות בה וכ-3,200 סיימו את הטיפול, רובן לאחר שהיו פעילות יותר משנה (תרשים 8).

המשפחות המשתתפות בתוכנית נחלקות לארבע קבוצות בהתאם להשתייכותן האתנית: יהודים, חרדים, ערבים ובדואים.² התפלגות המשפחות (תרשים 9) מראה כי יש ייצוג יחסי גבוה לחברה הערבית: כ-37% (כ-41% בצירוף האוכלוסייה הבדואית) מן המשפחות בתוכנית הן ערביות (ביחס לשיעור של כ-21% מהאוכלוסייה). מבחינת פיזור גאוגרפי, נתח גדול מהמשפחות בתוכנית (44%) מתגוררות במחוז צפון – סביר להניח שיש לכך קשר לייצוג הגבוה יחסית של משפחות מהחברה הערבית המתגוררות במחוז זה.

תרשים 8. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי סטטוס וותק בתוכנית



תרשים 9. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי מגזר ומחוז מגורים

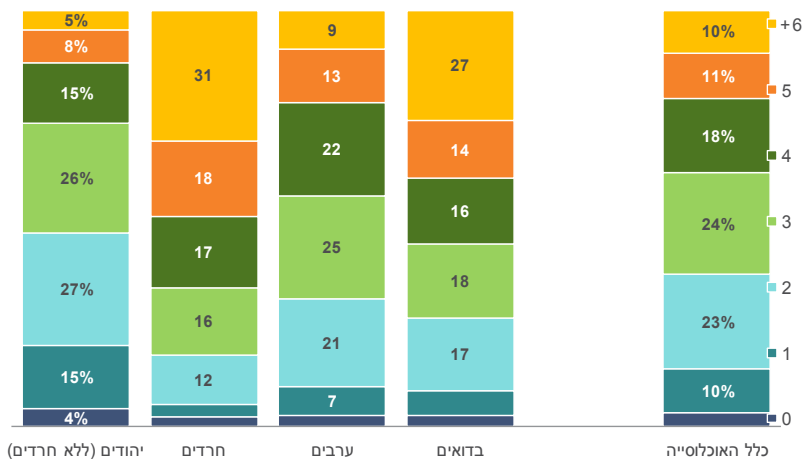


מקור לשני התרשימים: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים לשני התרשימים: מערכת נושמים לרווחה

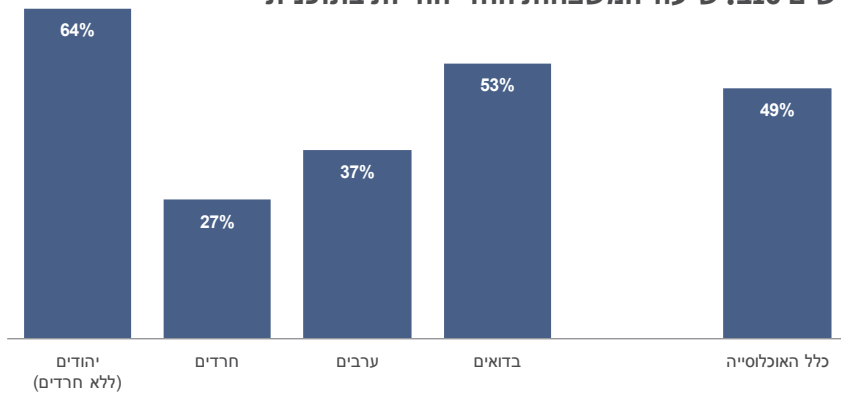
בחינה של הרכב המשפחות בתוכנית מלמדת כי חלק גדול מהן מוגדרות כמשפחות מרובות ילדים: כ-40% מהמשפחות הן בנות ארבעה ילדים ומעלה. בקרב המשפחות החרדיות שיעור זה עומד על כ-66%, ובקרב הבדואים והערבים – על כ-57% וכ-44% בהתאמה (תרשים 10א). נתון בולט נוסף הוא שיעורן של המשפחות החד-הוריות בתוכנית, העומד על כמחצית מהמשפחות (תרשים 10ב). שיעור זה גבוה במיוחד בהשוואה לחלקן של משפחות חד-הוריות

באוכלוסייה (כ-6%), ואף ביחס לשיעור המשפחות החד-הוריות מהאוכלוסייה שחיה בעוני (כ-8%). בפרט, בקרב המשפחות היהודיות בתוכנית (לא כולל חרדים) המשפחות החד-הוריות הן רוב בקרב המשתתפים, ושיעורן עומד על כ-64%³.

תרשים 10א. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי מספר הילדים במשפחה



תרשים 10ב. שיעור המשפחות החד-הוריות בתוכנית

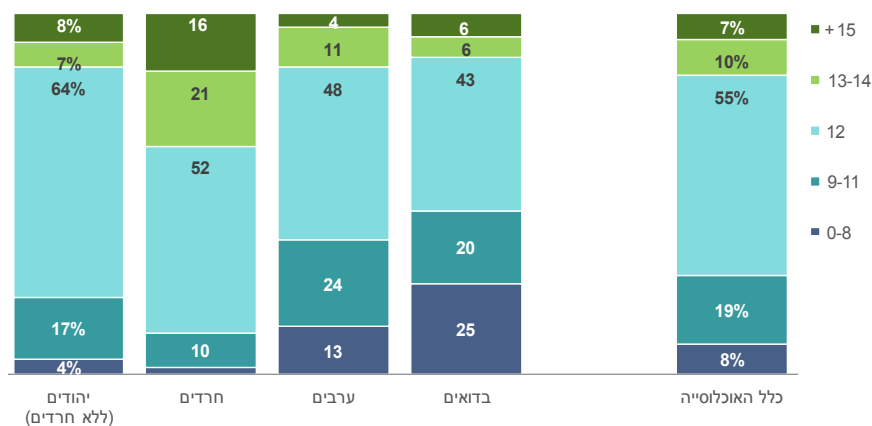


מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

3 סביר להניח כי השיעור הגבוה של משפחות חד-הוריות בקרב משפחות בדואיות משקף את העובדה שבקבוצה זו חלק מהנשים הנספרות כחד-הוריות נשואות לגבר הנשוי לנשים נוספות (נישואים פוליגמיים). אולם השפעת הטיה זו על הממוצע הכללי של כלל המשפחות מעטה, עקב חלקה הקטן יחסית של קבוצה זו מכלל המשפחות בתוכנית.

נתוני ההשכלה של המשפחות מלמדים כי ההורים במרבית המשפחות בתוכנית הם בעלי 12 שנות לימוד. רק כ-17% מהם בעלי השכלה גבוהה יותר, וכ-27% מההורים בעלי השכלה נמוכה יותר מתיכונית (תרשים 11). משפחות חרדיות ויהודיות שאינן חרדיות מאופיינות ברמת השכלה גבוהה יותר מזו של משפחות ערביות ובדואיות.⁴

תרשים 11. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי השכלת ההורים לפי מספר שנות הלימוד של בן או בת הזוג שהשכלתם גבוהה יותר



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביש מדהלה וגיא ינאי, מרכז שאוב | נתונים: מערכת נשמים לרווחה

תעסוקה והכנסות של המשפחות בתוכנית

הנתונים של שיעורי התעסוקה⁵ וההכנסות של המשפחות המשתתפות בתוכנית משתנים בחלוקתן לפי משך ההשתתפות בתוכנית. למשל, שיעור התעסוקה הממוצע הוא 56% בקרב משפחות הנמצאות בתוכנית חצי שנה, 72% בקרב משפחות הנמצאות בה שנה ו-79% בקרב משפחות שהשתתפו בתוכנית שנתיים. נוסף על כך, יש הבדלים בין הקבוצות השונות בשיעורי התעסוקה: בקרב המשפחות החרדיות המשתתפות בתוכנית שיעורי התעסוקה הם הגבוהים ביותר, ואילו בקרב הבדואים התעסוקה היא הנמוכה ביותר (הנתונים נשמרים גם בנקודות זמן שונות בתוכנית).

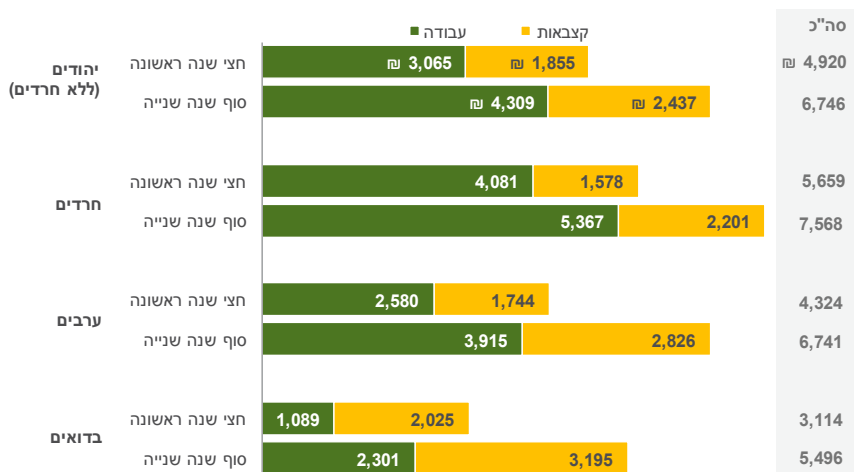
4 במקרים של השכלה ישיבתית נעשה שימוש אך ורק בהשכלת בת הזוג לחישוב ההשכלה של המשפחה, משום שנתוני התוכנית מצרפים את שנות הלימוד בישיבות קטנות וגדולות ואינם מאפשרים להבחין במדויק כמה שנים למד בוגר הישיבה במוסדות השונים.

5 עקב מגבלות המערכת נתוני התעסוקה, החובות וההכנסות של המשפחות בתוכנית נאספו רק החל ממאי 2017. עקב מגבלה זו לאי אפשר היה לקיים מעקב מלא אחר כל המשפחות המשתתפות בתוכנית (בייחוד אחר משפחות מהגל הראשון, שעבור רובן קיימים נתונים אלו רק משלבים מאוחרים של ההשתתפות) ולאמוד את השינויים שחלו בנתונים הללו במהלך ההשתתפות. שיעורי התעסוקה נבדקו ברמת המשפחה, כך שדי שאחד מההורים יהיה מועסק כדי שהמשפחה תיחשב למועסקת.

בחינה של הכנסות המשפחות מקצבאות ומעבודה מראה כי ההכנסות של משפחות בשלבי הסיום של התוכנית גבוהות בכ-2,150 שקלים מההכנסות של משפחות הנמצאות בה חצי שנה בלבד. הפערים הגדולים ביותר בין ההכנסות בתחילת התוכנית ובסופה נמצאו בקרב משפחות המחברה בדואית והערבית (פער של כ-2,400 שקלים). נראה כי ההבדלים נובעים הן משינוי בגובה ההכנסות משכר עבודה הן משינוי בסכום הקצבאות (תרשים 12).

ההכנסות של משפחות חרדיות בתוכנית הן הגבוהות ביותר, ושל משפחות בדואיות – הנמוכות ביותר. גם מבחינת הרכב ההכנסות יש הבדלים בין הקבוצות: במשפחות חרדיות עומד חלקה של ההכנסה משכר עבודה על כ-70% מהכנסות משק הבית והיתר מקורו מקצבאות, ואילו בקרב משפחות בדואיות ההכנסה משכר היא כ-42%-35% מההכנסות (בפרקי זמן שונים לאורך התוכנית), והקצבאות הן רכיב ההכנסה העיקרי.

תרשים 12. ההכנסות של משפחות המשתתפות בתוכנית לפי הוותק בתוכנית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

כפי שניתן לצפות מגובה ההכנסות של המשפחות בתוכנית, חלקן הגדול נמצאות מתחת לקו העוני. שיעור המשפחות החיות בעוני נע בין 88% מהמשפחות בחצי השנה הראשונה לתוכנית ל-81% בקרב משפחות שהשתתפו בתוכנית שנתיים. נתון זה מראה כי על אף הסיוע והליווי, גם בסיומה של התוכנית חלק ניכר מן המשפחות נותרות מתחת לקו העוני. עם זאת, ניכר הבדל מסוים בעומק העוני בקרבן – כלומר במידה שבה הכנסתן רחוקה מקו העוני⁶. בקרב משפחות בחצי השנה הראשונה לתוכנית עומק העוני עמד על 61%, ואילו בקרב משפחות לאחר שנתיים בתוכנית עומק העוני היה כ-44%.

6 מדד עומק העוני מתבסס רק על משפחות הנמצאות מתחת לקו העוני.

מעבר לקושי הכלכלי המשתקף בתנוני ההכנסות של המשפחות, חלקן הגדול אף מצוי בחובות. כ-70% מהמשפחות בתוכנית דיווחו על קיום חוב – וסביר להניח שזהו דיווח חסר, מפני שגם בקרב המשפחות שלא דיווחו על חובות, 17% השתמשו בחלק כלשהו מתקציב התוכנית לתשלום חובות. נתון זה גבוה מאוד בהשוואה לשיעור משקי הבית שיש להם חוב בקרב שני עשיריני ההכנסה התחתונים בישראל, העומד על כ-18% (שאמי, 2019).

נתוני השימוש בסל המענים

כפי שצוין, הסכום המוקצה ישירות למשפחות בתוכנית במסגרת סל המענים הגמיש עומד על 15,000 שקלים במשך שנתיים. סעיף זה מבקש לבחון לאילו צרכים משתמשות המשפחות בתוכנית בכספי הסל.

הסל אמור לשמש את המשפחות לצרכים מגוונים, ואכן נראה כי הוא משמש לרכישות בכמה תחומים (תרשים 13): צורכי הבית (מוצרי חשמל, ריהוט ואבזור הבית והתקנה – 42% מסכום הסל), תעסוקה (מימון קורסים מקצועיים, ייעוץ והכוונה מקצועית ורכישת כלי עבודה – 28%) ותשלום חובות (לחברות אשראי, לבנקים ועוד – 10% מסכום הסל).

נוסף להתפלגות הכוללת, בבדיקה זו הושוו תחומי השימוש בסל בקרב משפחות בעלות מאפיינים שונים כדי לבדוק אם משתנים כמו קבוצת אוכלוסייה, השכלת ההורים וגודל משק הבית קשורים בצורה זו או אחרת להעדפות ולצורכי המשפחה כפי שהם משתקפים בשימוש בסל. ההשוואה הראתה כי אכן קיימים הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בתחומי הניצול של כספי הסל. אמנם אין בהבדלים אלו כדי להעיד על קשר סיבתי בין המאפיינים לבחירת תחומי הניצול, אולם הם עשויים לשמש לקובעי מדיניות ולמפעילי התוכנית בסיס לבחינה נוספת של התחום, וכן למתן יתר תשומת לב והתאמה מדויקת יותר של התוכנית לקבוצות אוכלוסייה שונות.

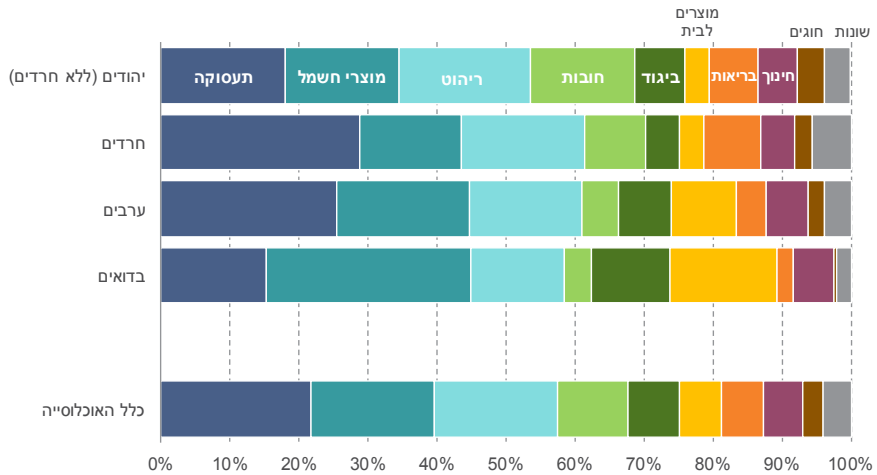
חשוב לציין כי בהיעדר מידע על הרכב סל התצרוכת של המשפחות בתוכנית לפני שקיבלו את סל המענים ולאחר קבלת הסל, אי אפשר לדעת בוודאות כיצד השתנתה התצרוכת בשל התווספות כספי הסל. הניתוח הנוכחי מתעלם מחוסר זה, והוא מבוסס על הנחה שהשימושים שהמשפחות מבקשות סיוע במימון משקפים היטב את התחומים שבהן יש להן חסכים, ועל כן מייצגים נאמנה את השינויים בצריכת המשפחה שנבעו ישירות מקבלת הסיוע. הנחה זו אינה ניתנת להוכחה, ויש להביא זאת בחשבון בעת פירוש הממצאים.

תחומי מימוש הסל לפי מגזר: בקרב משפחות חרדיות וערביות בולט נתח הסל שמוקדש לצורכי קידום תעסוקה. גם כאשר מביאים בחשבון משתנים מסבירים נוספים, בקרב חרדים וערבים שיעור ההוצאה מהסל על תעסוקה גבוה באופן מובהק מהשיעור בקרב יהודים (לוח נ'1 בנספחים)⁸. בקרב משפחות ערביות ניכר גם שימוש רב בכספי הסל לצריכת מוצרי חשמל ואבזור הבית. סעיף שימוש זה בולט במיוחד בקרב משפחות בדואיות (המוציאות כ-50% מסל המענים על צורכי הבית). נוסף לצורכי הבית, נראה כי משפחות אלו נוטות יותר מאחרות לשימוש בסל לצורכי ביגוד והנעלה. לעומת זאת, השימוש בסל לצורכי בריאות גדול יותר בקרב יהודים, חרדים ולא-חרדים כאחד.

7 איכות הנתונים הקיימת מקשה לאמוד במדויק את עומק החובות. הניתוח הרב-משתני שיוזכר להלן בוחן את נתוני השימוש בסל בפיקוח על משתנים מסבירים אחרים. תוצאות הניתוח מפורטות במלואן בלוח נ'1 בנספחים.

נתון בולט נוסף בקרב משפחות יהודיות הוא השימוש הרב בסל לצורכי חובות בהשוואה לקבוצות האחרות (תוצאות אלו נותרו מובהקות סטטיסטית גם כאשר הובאו בחשבון משתנים מסבירים אחרים). מעניין לראות כי גם בנתוני הסיוע החומרי של "קרן הידידות" ניכר כי יהודים (לרבות חרדים) משתמשים בסיוע לתשלום חובות ולצורכי בריאות בשיעור גבוה יותר מאשר ערבים ובדואים, ולעומת זאת ערבים ובדואים משתמשים בכסף בשיעור גבוה יותר לרכישת מזון (תרשים נ'1). בדומה לממצאי התוכנית, גם מנתוני הקרן עולה כי משפחות בדואיות משתמשות בנתח גדול יחסית מהסל לרכישת ביגוד והנעלה.

תרשים 13. התפלגות השימוש בכספי הסיוע לפי תחומים



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

אם כן, נראה כי בקרב האוכלוסייה הערבית, ובפרט בקרב בדואים, הסיוע החומרי משמש יותר לצרכים בסיסיים של ביגוד ואבזור הבית (ואף מזון, לפי נתוני "קרן הידידות"), והמשמעות היא שנותר בידם כסף לצרכים אחרים כגון בריאות, חוגים, צמצום חובות ותעסוקה. ייתכן שהבדלים בתחומי השימוש נובעים ממצבן החברתי-כלכלי הנמוך יותר של משפחות אלו. גורם נוסף שיכול להשפיע הוא שבקרב האוכלוסייה היהודית והחרדית קיימים גופים אחרים אשר נותנים מענה לצרכים אלו, ובכך מצמצמים את הצורך להשקיע בהם את כספי הסיוע של התוכנית. ביסוס להנחה זו ניתן למצוא במיעוט ארגוני הרווחה הקיימים בחברה הערבית ביחס לחברה היהודית, ובפרט ביחס לחברה החרדית (מדהלה, אלמוג-בר וגל, 2018).

בקרב אנשי מקצוע המלווים את התוכנית (עובדים סוציאליים, יועצים כלכליים והנהלת התוכנית) הועלו אפשרויות שונות להסבר השימוש הנמוך בסל המענים לצורך החזר חובות בקרב משפחות ערביות ובדואיות. האחת היא שבאוכלוסייה זו יש פחות יכולת לספק את הצרכים הבסיסיים ללא סיוע ועל כן הסל מושקע בכך. עוד אפשרות היא שביחס לגובה החוב של משפחות אלו, סל המענים מאפשר סיוע מצומצם מאוד בתחום זה. בהקשר זה חשוב לומר

כי ייתכן שההנחיה להגביל את השימוש בסל לתשלום חובות ל-30% מגובהו מקבעת מראש את המחשבה של המשפחות והמלווים בהקשר של שימוש מצומצם בסל עבור חובות.

תחומי מימוש הסל לפי רמת ההשכלה: בקרב משפחות יהודיות (ללא חרדים) וערביות (ללא בדואים), ככל שהשכלת ההורים במשפחה גבוהה יותר פוחת נתח הסל המשמש לרכישת ריהוט, מוצרי חשמל, אבזור הבית וביגוד והנעלה, וגדל נתח השימוש עבור תעסוקה, בריאות וצמצום חובות. הניתוח הרב-משתני מראה כי בפיקוח על משתנים נוספים הנתונים שנותרים מובהקים הם שנתח ההוצאה על צורכי הבית ועל ביגוד אכן גבוה יותר בקרב משפחות בעלות פחות שנות לימוד, ושנתח ההוצאה על תעסוקה בקרבן נמוך יותר.

תחומי מימוש הסל לפי הרכב המשפחה:

בחלק מהתחומים שיעור ההוצאה מתוך הסל משתנה לפי הרכב המשפחה. בקרב כלל הקבוצות, למעט בדואים, נתח ההוצאה על התחומים אבזור הבית וביגוד והנעלה גדל ככל שבמשפחה יש יותר נפשות. לעומת זאת, בקרב משפחות יהודיות וערביות נתח השימוש בסל למימון צורכי תעסוקה ובריאות פוחת עם הגידול במספר הנפשות. תוצאות אלו נותרות בעינין גם בפיקוח על משתנים נוספים. עוד בתחום הרכב המשפחה, נראה כי משפחות חד-הוריות משתמשות בחלק גדול יותר מהסל לצורכי הבית (ריהוט, מוצרי חשמל ואבזור הבית) בהשוואה למשקי בית זוגיים.

תחומי מימוש הסל לפי זמן הוותק

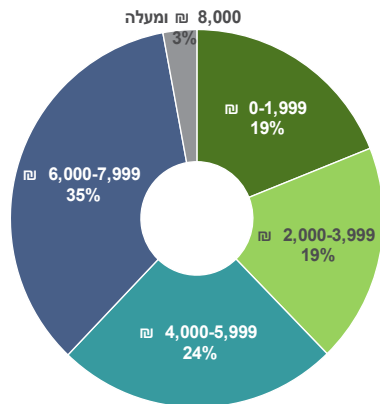
בתוכנית: ממצא מעניין נוסף הוא שהשימוש בסל משתנה בין משפחות המצויות בנקודות זמן שונות בתוכנית. באופן כללי שיעור השימוש בסל למימון הוצאות בתחום התעסוקה פוחת ככל שהמשפחה נמצאת זמן רב יותר בתוכנית; ההוצאה על תעסוקה

במהלך חצי השנה הראשונה בתוכנית גבוהה פי 1.5 מההוצאה לאחר שנה, שנה וחצי ושנתיים בתוכנית. הדבר נכון בעיקר בקרב משפחות יהודיות ובדואיות.

תחומים אחרים שהשימוש בכספי הסל למימנם יורד עם הזמן בתוכנית הם חינוך והשכלה וביגוד והנעלה. באוכלוסיית למשל, במשפחות הבדואיות נתח השימוש בסל לצורכי ביגוד והנעלה פוחת מאוד עם הזמן (מכ-14% מהשימוש בסל בחצי השנה הראשונה ל-8% לאחר שנה וחצי), ולעומת זאת נתח ההוצאה על אבזור הבית גדל בהרבה (מ-9% ל-20%). בתחום הבריאות ניכרת בקרב כלל הקבוצות עלייה בנתח השימוש עם הזמן.

בחינת הנתונים לפי מועד ההצטרפות לתוכנית מלמדת כי משפחות מהגל השני משתמשות בנתח גדול יותר מהסל לצרכי ביגוד, חובות ותעסוקה, ובנתח קטן יותר לצורכי בריאות ולצורכי הבית, בהשוואה למשפחות מהגל הראשון (לוח נ'1).

תרשים 14. התפלגות המשפחות המשתתפות בתוכנית לפי סכום סל המענים שנוצל בשנה הראשונה



* בקרב משפחות שנמצאות/היו בתוכנית למעלה משנה. מקור: ג'וני גל, מיכל קרומרי-נבו, שיט מדהלה וניא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

שיעור המימוש של הסל לפי מאפייני המשפחה

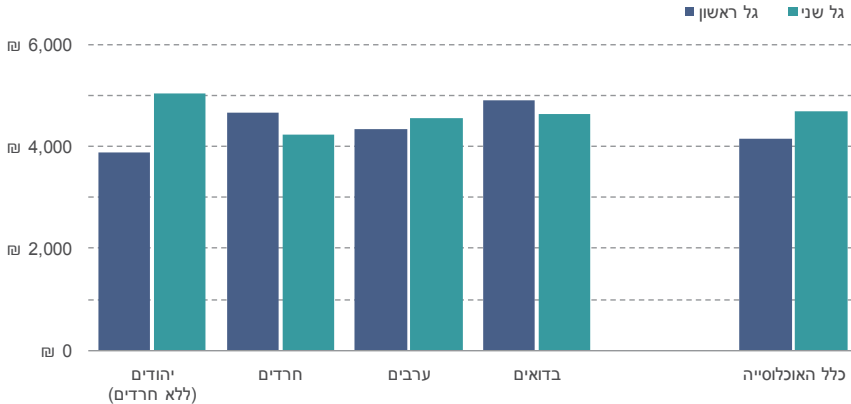
אמנם סל המענים הגמיש הוא מרכיב מרכזי בתוכנית "נושמים לרווחה", אולם לא כל המשפחות המשתתפות בה – ואפילו לא רובן – מממשות את מלוא סכום הסיוע. בחינה של גובה השימוש בסל בשנה הראשונה עבור משפחות מראה כי מעל שליש מהמשפחות שנמצאות (או היו) בתוכנית למעלה משנה (כ-38%) השתמשו בסכום של פחות מ-4,000 שקלים מתקציב הסל בשנה הראשונה, כלומר לא השתמשו בכמעט מחצית מהסכום המוקצה בסל (תרשים 14). עם זאת, שיעור דומה של משפחות השתמשו במהלך השנה הראשונה בסכום של יותר מ-6,000 שקלים. גובה השימוש השנתי הממוצע של משפחות שהיו מעל שנה בתוכנית עמד על כ-4,251 שקלים.

הנתונים שלהלן מעידים על הבדלים בגובה מימוש הסל בין קבוצות שונות. ממצאים אלו אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי בין מאפיינים מסוימים של משפחה לגובה השימוש בסל, אולם ניתן להסיק מהבדלים אלו על כיוונים ספציפיים שכדאי לבחון לעומק עבור משפחות בעלות מאפיינים מסוימים שהמיצוי בקרבן ניתן לשיפור.

גובה השימוש בסל המענים משתנה בין משפחות שהצטרפו לתוכנית בגל הראשון לאלו שהצטרפו בגל השני. בכל הקבוצות גובה המימוש של הסל בשנה הראשונה לתוכנית גבוה יותר בקרב המשפחות מגל ההצטרפות השני: כ-4,650 שקלים, לעומת סכום של כ-4,150 שקלים שניצלו משפחות מהגל הראשון (תרשים 15). גם בפיקוח על משתנים כגון קבוצת אוכלוסייה, השכלה, גודל המשפחה והורה יחיד, שיעור השימוש בסל גבוה יותר במשפחות המשתייכות לגל השני (לוח נ'2 בנספחים).

מגמת העלייה בשימוש בקרב משפחות שהצטרפו לתוכנית בגל השני אינה מפתיעה במיוחד, מכיוון שהתוכנית חדשה וייתכן שנדרש זמן למידה והבשלה למימוש מלוא הפוטנציאל והמשאבים הטמונים בה. אולם מעניין להיווכח שמגמה זו אינה מתקיימת בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה. בקרב יהודים לא-חרדים חלה העלייה הרבה ביותר בשיעור הניצול של הסל, מהסכום הנמוך ביותר מבין כל הקבוצות בגל הראשון לסכום הגבוה ביותר בגל השני. לעומת זאת, בקרב חרדים ובדואים חלה דווקא ירידה בגל השני. נדרשת בדיקה פרטנית ומעמיקה יותר בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים והמלווים של שתי אוכלוסיות אלו כדי להבין מדוע הצמצם השימוש בסל בגל המשפחות השני. גורמים נוספים הקשורים לגובה הסכום המנוצל במסגרת סל המענים הם השכלת ההורים וגודל המשפחה; עם העלייה בכל אחד מהמשתנים גדל גובה הסכום שניצלו משפחות בשנה הראשונה לתוכנית (לוח נ'2 בנספחים).

תרשים 15. הסכום שנוצל במסגרת סל המענים בשנה הראשונה לתוכנית לפי זמן הכניסה לתוכנית



* בקרב משפחות שנמצאות/היו בתוכנית למעלה משנה.

מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

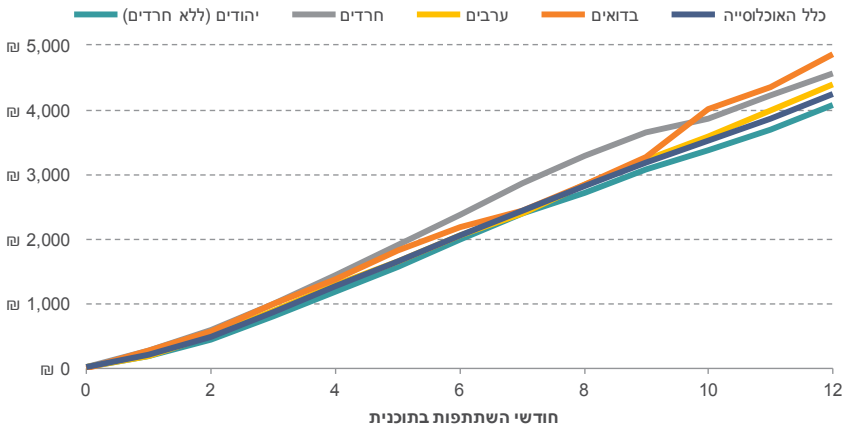
גם פריסת השימוש בסל לאורך חודשי ההשתתפות אינה זהה בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות. תרשימים 16 א ו-ב מציגים את הסכום הממוצע שנוצל במסגרת סל המענים לפי מספר חודשי ההשתתפות של המשפחה בתוכנית בהפרדה לקבוצות אוכלוסייה. לאחר חצי שנה בתוכנית הוצאה הממוצעת למשפחה היא כ-2,000 שקלים, ובמהלך תקופה זו החרדים מממשים סכום גבוה יותר מהסל מאשר הקבוצות האחרות. לאחר שנה ניכר שינוי, והמשפחות הבדואיות מממשות סכום גבוה יותר מהסל מאשר הקבוצות האחרות.

בשנה השנייה של התוכנית הסכום הממוצע שמומש בקרב בדואים וחרדים עודנו גבוה בהשוואה לקבוצות האחרות, והמשפחות הבדואיות אף מגיעות כמעט למימוש מלא. לעומת זאת, בקרב משפחות מהאוכלוסייה הערבית – שבשנה הראשונה מימשו בממוצע סכום מעט גבוה מהאוכלוסייה היהודית – מואט קצב המימוש בשנה השנייה, ולאחר שנתיים וחודשיים מזמן ההצטרפות (כלומר עם תום ההשתתפות בתוכנית) הם הקבוצה שמימשה את הסכום הנמוך ביותר מסל המענים: 73% (תרשים 16).

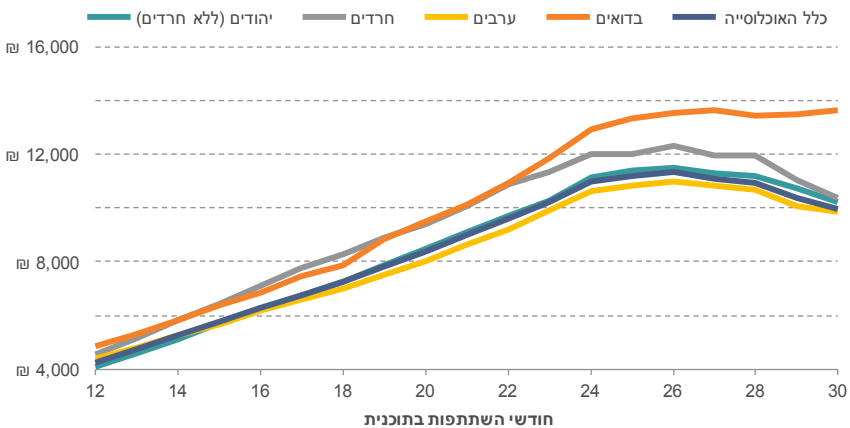
ממצאים אלו מעלים שאלות בנוגע לגורמים להבדלים בין הקבוצות, אולם לא ניתן לענות עליהן באמצעות הנתונים הנוכחיים. בירור מעמיק עם הגורמים המפקחים והמלווים של המשפחות בקהילות השונות יוכל להעיד על הסיבות העשויות להסביר הבדלים אלו, ובכך לאפשר למידה נוספת והתייעלות בהפעלת התוכנית.

תרשים 16. הסכום שנוצל במסגרת סל המענים

א. שנה ראשונה בתוכנית



ב. שנה שנייה בתוכנית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

טענה שעולה לעיתים בהקשר של תוכנית "נושמים לרווחה", ובכלל בהקשר של תוכניות המעניקות סיוע חומרי למשתתפים, היא כי משפחות עלולות להצטרף לתוכנית אך ורק כדי לקבל כספי סיוע, ולאחר מכן לפרוש מן התוכנית בלי שישתמשו ביתר השירותים שהיא מציעה. כדי לבדוק את נכונותה של טענה זו נבדק מספר המשפחות שהצטרפו לתוכנית, קיבלו סיוע

חומרי באמצעות סל המענים ועזבו את התוכנית בתוך שישה חודשים או פחות. מבין כלל המשפחות אשר השתמשו בכספי סל המענים, רק כ-42 משפחות (פחות מאחוז אחד) עזבו את התוכנית בפרק זמן כזה. חלק מהמשפחות העוזבות השתמשו בכמה מאות שקלים מן הסל, ואחרות השתמשו בכמה אלפים. נתונים אלו מעידים כי התופעה של הצטרפות לתוכנית לצורך סיוע חומרי בלבד אינה נפוצה כלל.

סיכום

עבודה זו ביקשה לבחון את תפקידן של המחלקות לשירותים חברתיים, ושל העובדות והעובדים הסוציאליים הפועלים במסגרתן, בהתמודדות עם עוני – בהיותם נדבך מרכזי בהתמודדות מערכת הרווחה עם מצוקותיהם החומריות של אנשים החיים בעוני.

הסקירה ההיסטורית מראה כי לאורך השנים חלו שינויים גדולים בגישה לעוני. השינויים החלו עם ההחלטה להסדיר בחוק את מקור הסיוע לאוכלוסייה שאין לה יכולת השתכרות באמצעות קצבת הבטחת הכנסה. בידי העובדים הסוציאליים נותרה האפשרות לספק רק סיוע חומרי מצומצם במצבי חירום, על פי שיקול דעתם, והם נפנו לטפל באוכלוסיות בעלות צרכים אחרים. לאחר שני עשורים שבהם שופרה מערכת הביטחון הסוציאלי למי שחיים בעוני בהיבט של נגישות ונדיבות, בראשית שנות האלפיים תפנית במדיניות החברתית הביאה לירידה חדה בסכום קצבת הבטחת הכנסה והוקשחו התנאים לקבלתה. בד בבד נעשה מאמץ גדול לשלב את האזרחים והאזרחיות החיים בעוני בשוק העבודה ולצמצם את היקף מקבלי הסיוע הכספי בקרבם.

מתחילת המאה העשרים ואחת, על רקע הגידול הניכר בעוני ובמצוקה, החלו תהליכי שינוי נוספים במערכת השירותים החברתיים, ואלו הביאו לבסוף למעורבות מחודשת של העובדים הסוציאליים בהספקת סיוע חומרי בהיקף נרחב לאוכלוסיות נזקקות. בשנים האחרונות מקבל תפקיד זה אופי שונה מזה שאפיין את מעורבותם של העובדים הסוציאליים לפני אימוץ חוק הבטחת הכנסה. בבסיס המגמה החדשה ניצבת התפיסה המתפתחת של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, והיא באה לידי ביטוי בתוכניות רווחה עכשוויות, ובראשן "נושמים לרווחה". תוכנית זו של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים החלה לפעול ב-2015, והיא מבקשת לספק טיפול הוליסטי למשפחות החיות בעוני ולסייע לשילובן בחברה.

במסגרת התוכנית, שהשתתפו בה עד כה כ-5,000 משפחות לתקופה של שנתיים, מסופק סל מענים גמיש לכל המשפחות המשתתפות. סל זה מספק סיוע חומרי נגיש ומותאם לצרכי המשפחה בהיקף של כ-8,000 שקלים בשנה. ייחודו של הסל בהשוואה לתוכניות אחרות שהיו נהוגות בעבר טמון בכמה מאפיינים: שקיפות הסיוע ומעורבות המשפחה בקביעת השימוש בו; יעדי השימוש בסל הורחבו; נוהלי הפעלת הסל נעשו פשוטים ונגישים יותר; ונקטו מאמצי הסברה בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים כדי שיראו בסל המענים זכות של המשפחות, וכן כדי שירכשו כלים להשתמש בסיוע החומרי ככלי בתוכנית הטיפולית.

ניתוח של מאפייני המשפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה" מלמד שהגם שרובן מועסקות, הכנסתן נותרה נמוכה והקצבאות ממשיכות להוות מקור מרכזי למחייתן. כמו כן, על רובן רובץ נטל של חובות לגורמים שונים. אין פלא אפוא כי סל המענים משמש להן מקור חשוב לסיפוק צורכיהן החומריים הבסיסיים. דפוס השימוש בסל המענים משתנה לפי מאפייני המשפחות, ובהם קבוצת אוכלוסייה, רמת השכלה וההרכב המשפחתי, וגם לפי הוותק בתוכנית. מכיוון שמדובר במחקר ראשוני בתחום שהידע עליו מועט, קשה להציע

הסברים מספקים להבדלים בשימוש בתקציב בין הקבוצות השונות. ניתן לשער כי יש לכך קשר למאפיינים תרבותיים, להזדמנויות החברתיות הריאליות ולמבנים הקהילתיים ומידת התמיכה שהם מציעים לכל קבוצה. באופן כללי ניתן לומר כי עצם קיומם של הבדלים כאלה מצביע על הצורך בשמירה על הגמישות של סל המענים, כדי שיוכל לספק מענה אמיתי למצוקות ולהבטיח אחוזי שימוש גבוהים בו בקרב כלל הזכאים לכך.

העדויות מצביעות על כך שמעט מאוד משפחות (פחות מאחוז אחד) פרשו לאחר מימוש חלק (לעיתים קטן ביותר) מהסיוע החומרי, כך שאין מקום לחשש מניצול לרעה של סל המענים, דהיינו לשימוש בסל ללא התחייבות לתהליך הטיפול הכולל. נוסף על כך, נראה כי עם התקדמות התוכנית חל גידול במימוש סל המענים בקרב המשתתפים; בגל השני של המצטרפים שיעורי המימוש גבוהים יותר.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמגבלותיה של מערכת הביטחון הסוציאלית בהתמודדות עם עוני יצרו קרקע פורייה לשינוי במדיניות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; בשל חוסר ההצלחה להפחית במידה משמעותית את שיעורי העוני ואת מצוקת המשפחות העניות באמצעות הקצבאות והתקציבים לסיוע החירום בעשור הראשון של המאה אומצה תפיסת עבודה סוציאלית מודעת-עוני, ותפיסה זו התבטאה בפיתוח תוכניות שונות של המשרד, ובראשן "נושמים לרווחה".

כיוונים אפשריים למדיניות ולמחקרי המשך

העבודה מלמדת כי תהליכי השינוי הנוכחיים בהתמודדות עם עוני מצביים אתגרים מורכבים בפני קובעי המדיניות החברתית. ניכר כי רשת הביטחון הסוציאלית לאנשים בגיל העבודה החיים בעוני, ובמרכז קצבת הבטחת הכנסה, אינה מספקת מענה מניח את הדעת לצורכי האוכלוסייה הזאת, ואילו התוכניות המופעלות במחלקות לשירותים החברתיים עדיין מצומצמות בהיקפן. במערך סיוע החירום (שלא באמצעות תוכנית "נושמים לרווחה") לא חל שינוי, היקפו מצומצם ביותר והגישה אליו מסורבלת ולא יעילה דיה.

על סמך הממצאים בעניין התפתחות המדיניות כלפי עוני, ובעיקר הנתונים שנאספו ממשותפי תוכנית "נושמים לרווחה", אפשר להצביע על כמה נקודות שחשוב להביא בחשבון בעת בחינת כיווני מדיניות אפשריים להמשך:

טיפול כולל ומערכת הקצבאות

- נראה כי הטיפול במשפחות החיות בעוני מחייב אימוץ כלים מגוונים וטיפול מורכב במגוון רחב של צרכים ובעיות. על כן, ראוי לבחון באופן כוללני את ההתמודדות של מערכת הרווחה עם הצרכים של משפחות החיות בעוני, ולבדוק אם המדיניות משיגה את יעדה: קיום מינימלי בכבוד למשפחות החיות בעוני, הבטחת מענים שיסייעו למשפחות הללו להתמודד עם צרכים דחופים בעת הצורך, והספקת מענה ארוך טווח לשיפור מצבן ותפקודן החברתי.
- כדאי לבחון אם המענה הניתן למשפחות החיות בעוני מספק – בפרט קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון הסוציאלית העיקרית למשפחות בגיל העבודה החיות בעוני. ההשוואה בין גובה הקצבאות המיועדות לאוכלוסייה זו ובין קו העוני, העדויות על ריבוי הפניות למחלקות לשירותים חברתיים לשם סיוע כספי, השימוש הרב ב"קופות הידיות" והנתונים באשר למאפייני ההכנסה והחובות של המשפחות

המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה" – כל אלו מעלים ספקות בעניין יעילותה של מערכת הביטחון הסוציאלית בהתמודדות עם עוני. תמונה דומה לזו עולה ממסקנות ועדת אלאוף, מדוח העוני השנתי של המוסד לביטוח לאומי, ומתוני המוסד בנושא ההיקף של אי מיצוי קצבת הבטחת הכנסה.

מערך סיוע החירום

קצבאות דוגמת הבטחת הכנסה או קצבת נכות אמורות לספק הכנסה למימון צורכי חיים רגילים, אך אינן מספקות מענה לצרכים מיוחדים ודחופים, כגון מימון הסעות לטיפולים רפואיים או פריעת חובות. נתוני השימוש ב"קופות הידידות" ובסל המענים במסגרת "נושמים לרווחה", הדומים באופיים לסיוע החירום (תקציב גמיש שנועד לסייע בצרכים דחופים), עשויים להעיד על הבדלים גדולים בצרכים הללו בין משפחות מקבוצות אוכלוסייה שונות ובשילבי חיים אחרים, ומכאן עולים כמה כיוונים אפשריים לשיפור מעני החירום הניתנים למשפחות הזקוקות לכך:

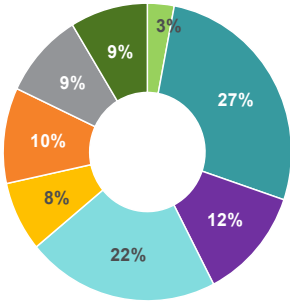
- על אף הגידול באוכלוסייה בכלל, ובמספר החיים בעוני בפרט, התקציב המוקצה למערך סיוע החירום במחלקות לשירותים חברתיים נותר מצומצם מאוד. נראה כי כדי להתאים את התקציב לצרכים יש לבחון את הגדלתו, ובד בבד לבחון את האפשרות לערוך שינויים במערך הקצבאות.
- הגישה לסיוע החירום כרוכה בבירוקרטיה מרובה, המקשה מאוד לנצלו בעת הצורך. בשל כך מוצע לבחון שינויים בתנאי הזכאות לקבלת סיוע ובכללי השימוש בו, באופן דומה למה שנעשה ב"קופות הידידות" וב"נושמים לרווחה".
- ההבדלים הגדולים בין המשפחות באופני המימוש של הסלים הגמישים ו"קופות הידידות" מחדדים את הצורך בהנהגת גמישות רבה ככל האפשר בקביעת השימוש בסיוע המוצע. בשל כך, ובהקשר של הטיפול הרצוי, חיוני כי ההחלטות בעניין היקף הסיוע ויעדיו יופקדו, עד כמה שניתן, בידי העובדים הסוציאליים בשותפות עם משתמשי השירות.
- נקודת המוצא של תוכנית "נושמים לרווחה" היא שיש לראות בסיוע החומרי חלק אינטגרלי ממימוש זכותן של משפחות בעוני לחיות בכבוד. הוא לא נועד לשמש תנאי לטיפול או לסיוע אחר, אלא להיות מרכיב חיוני במאמצים לסייע בידי המשפחה לשפר את מצבה ואת תפקודה. בהקשר זה רצוי לפתח עוד את הידע התאורטי על שימוש בסיוע חומרי במסגרת הטיפול הישיר במשפחות בעוני, ולתת בידי העובדות והעובדים הסוציאליים כלים מפורטים לצורך זה.

נספחים

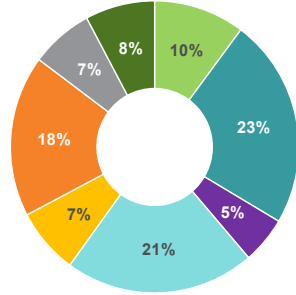
תרשים נ'1. שיעור הפניות שקיבלו סיוע של קרן הידידות לפי תחומים

- חשבונות
- מוצרי חשמל
- מזון
- ריהוט
- מוצרים רפואיים
- טיפולים רפואיים
- אחר
- ביגוד והנעלה

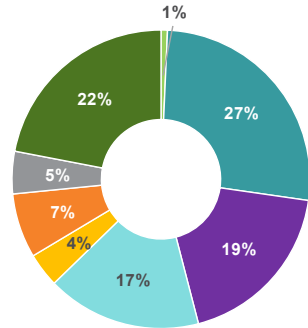
ערבים



יהודים (ללא חרדים)



בדואים



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: הקרן לידידות

לוח נ'1. ניתוח רב-משתני: השפעת גורמים שונים על נתח הסל המוקדש לתחומי הסיוע*

בריאות		צורכי הבית**		תעסוקה		חובות		ביגוד		
coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	
-0.008	0.168	0.053	0.000	-0.021	0.122	-0.015	0.112	0.002	0.783	הורה יחיד
-0.020	0.001	-0.110	0.000	0.027	0.049	0.044	0.000	0.042	0.000	הצטרפות בגל השני
(מס' שנות לימוד)										
0.003	0.802	0.119	0.000	-0.109	0.000	0.001	0.950	0.017	0.206	0-8
0.016	0.037	0.027	0.105	-0.053	0.000	0.018	0.095	0.005	0.565	9-11
0.015	0.086	0.024	0.166	0.012	0.481	-0.008	0.460	-0.032	0.000	13+
מחוז מגורים										
-0.030	0.004	0.037	0.077	0.002	0.901	0.034	0.050	0.008	0.427	ירושלים
-0.010	0.250	0.024	0.186	0.025	0.131	-0.047	0.000	0.005	0.460	צפון
-0.014	0.161	0.110	0.000	-0.037	0.034	-0.087	0.000	0.043	0.000	דרום
קבוצת אוכלוסייה										
-0.027	0.000	0.062	0.000	0.065	0.000	-0.084	0.000	0.014	0.074	ערבים
-0.038	0.000	0.096	0.007	0.046	0.123	-0.076	0.000	0.046	0.044	בדואים
0.042	0.001	-0.031	0.166	0.121	0.000	-0.076	0.000	-0.038	0.000	חרדים
-0.052	0.000	0.024	0.840	-0.035	0.517	0.092	0.198	-0.046	0.073	אחר
-0.020	0.022	0.017	0.395	-0.051	0.006	-0.016	0.214	0.029	0.003	לוג גדול משק הבית
0.112	0.000	0.289	0.000	0.264	0.000	0.196	0.000	0.021	0.240	חותך
0.031		0.066		0.047		0.089		0.055		R-squared
0.026		0.061		0.042		0.084		0.05		Adj. R-squared
2,715		2,715		2,715		2,715		2,715		מספר תצפיות (N)

* אומדנים של רגרסיות לינאריות הבוחנות קשר בין משתנים שונים לשיעור ההוצאה מהסל על תחומי הסיוע שנבדקו. האומדנים בכל עמודה לקוחים מרגרסיה נפרדת בעבור כל אחד מתחומי הסיוע.

** נתח ההוצאה על צורכי הבית מורכב מהוצאה על התחומים מוצרי חשמל, ריהוט ואבזור הבית והתקנה.

מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

לוח נ'2. ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על גובה השימוש בסל בשנה הראשונה לתוכנית*

OLS1		OLS2		
coef	P> z	coef	P> z	
107	0.387	85	0.469	הורה יחיד
360	0.009	473	0.001	הצטרפות בגל השני
				השכלה (מס' שנות לימוד)
-501	0.013	-391	0.038	0-8
-409	0.003	-395	0.003	9-11
-149	0.312	-99	0.476	13+
				קבוצת אוכלוסייה
234	0.051	51	0.844	ערבים
719	0.014	397	0.425	בדואים
75	0.72	-80	0.749	חרדים
634	0.507	221	0.795	אחר
513	0.002	535	0.001	לוג גודל משק הבית
		Yes		דמי יישוב מגורים
3479		3857		חותך
0.017		0.23		R-squared
0.012		0.192		Adj. R-squared
2,159		2,159		מספר תצפיות (N)

* אומדנים של רגרסיות לינאריות הבוחנות קשר בין משתנים שונים לגובה השימוש בסל המענים בשנה הראשונה. מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

מקורות

אחדות, ל', שמלצר, מ', היילברון, ג', גאליה, א', אליאב, ת', ברקלי... ונוימן, פ' (2008). **מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב: דוח מסכם**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומאייס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

באום, נ' (2015). **סיוע חומרי ליחידים ולמשפחות כמרכיב בהתערבות העובדים הסוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

גל, ג' (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.

גל, ג', ואחדות, נ' (2007). רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תוכניות הבטחת הכנסה. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל** (עמ' 58-100). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', ומדהלה, ש' (2018). מערכת הרווחה: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 259-272). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל** (עמ' 33-57). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א', וקרמר, ר"מ (1992). **מדינת הרווחה בישראל**. תל אביב: עם עובד.

האגף למחקר לתכנון ולהכשרה (1975). **המלצות הועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים**. ירושלים: משרד הסעד.

המוסד לביטוח לאומי (2017). **דוח שנתי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי (2018). **ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2017**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

הרבסט, ע' (2009). "אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות, במסכנים": חוק משפחות חד-הוריות - מבט לאחור, **ביטחון סוציאלי, 80**, 25-58.

ועדת ראש הממשלה (1974). **דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה**. ירושלים: הכנסת.

ינאי, א', ודורון, א' (1987). הפעלת "חוק הבטחת הכנסה" ורווחתה של האוכלוסיה שהייתה בטיפול הלשכות לשירותים חברתיים. **חברה ורווחה, ז** (4), 331-343.

יפה, א"ד (1969). ממסד העבודה הסוציאלית ושינוי חברתי בישראל. **סעד**, י"ג (5), 11-15.

יפה, א"ד (1975). תהליך קבלת ההחלטות לגבי תמיכת סעד: מיתוסים ועובדות. **סעד, י"ט** (4), 3-6.

יפה, נ' (1977). **תדריך להקמת יחידה לסיוע חומרי בלשכות השינוי**. ירושלים: משרד הסעד.

כרזים, י', כנען, ר', מלר, י', ורוזנפלד, י"מ (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977. **חברה ורווחה**, ט (2), 143-161.

מדהלה, ש', וגל, ג' (2016). מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016** (עמ' 293-323). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מדהלה, ש', אלמוג-בר, מ', וגל, ג' (2018). **עמותות בתחום הרווחה בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מילוא, א', ובלום, ע' (1967). דו"ח על עבודת הוועדה לקביעת צרכי הנזקק. **סעד**, י"א (3), 73-78. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017). **סקירת השירותים החברתיים 2017**. ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

עיריית ירושלים (1967). **דוח הוועדה לבדיקת השרות הסוציאלי העירוני בעיריית ירושלים**. קליין, פ' (1958). **שירותי הסעד בישראל: דין וחשבון**. ירושלים.

קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת-עונו: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. **חברה ורווחה**, לה(3), 301-321.

קרומר-נבו, מ', סלונים-נבו, ו', הירשזון-שגב, ע', ובן-ישי, ש' (2005). תפיסותיהם של הפונים ה"וותיקים" ללשכת הרווחה את העובדים הסוציאליים. **חברה ורווחה**, כ"ה (4), עמ' 533-550.

רוטר, ר' ושמאי, נ' (1971). דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים. **ביטחון סוציאלי**, 1, 17-28.

ריגר-שלונסקי, ח' וזלצברגר, ל' (1975). שירותי רווחה באמצעות לשכות הסעד. **ביטחון סוציאלי**, 9-10, 34-52.

שאמי, ל' (2019). **החוב של משקי הבית בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שביט, י', פרידמן, י', גל, ג', ווקנין, ד' (2018). **אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Benish, A. (2014). The public accountability of privatized activation: The case of Israel. *Social Policy & Administration*, 48(2), pp. 262-277.

Krumer-Nevo, M. Weiss-Gal, I. & Levin, L. (2011). Searching for poverty aware social work: Discourse analysis of job descriptions. *Journal of Social Policy*, 40(2), pp. 313-332.

Simey, T. S. & Kahn, D. C. (1953). *Social services in Israel*. New York: United Nations.

3

שוק העבודה

שוק העבודה: מבט על

הדס פוקס וגיל אפשטיין

שוק העבודה בישראל

בשנת 2019 שמר שוק העבודה על חוסנו. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה היו גבוהים (81% ו-78% בהתאמה לגילי 25-64), ושיעור האבטלה היה בשפל (3.4%; תרשים 1).¹ שיעור ההשתתפות בכוח העבודה כמעט לא השתנה ונראה כי הגידול בהיצע העבודה בגילי העבודה העיקריים בקרב יהודים לא־חרדים כבר מוצה. הפוטנציאל לצמיחת התעסוקה בעתיד טמון בהגדלת היצע העבודה של הערבים ושל החרדים, שעדיין לא מוצה, ובכך גם מתמקדות המלצות ועדת התעסוקה 2030. מספר שעות העבודה למועסק פחת מעט במגזר הציבורי ונשאר יציב במגזר העסקי. שיעור המשרות הפנויות ירד, אך מספר המשרות הפנויות עודנו גבוה (הלמ"ס, 2019). לצד היציבות בשיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה, השכר הריאלי הוסיף לעלות, אך בקצב איטי יותר מבשנים הקודמות (תרשים 2). גם השנה, כמו ב־2018, הייתה העלייה הגבוהה ביותר בשכר בענף המידע והתקשורת, שכולל בתוכו את ענף המשנה תכנות מחשבים. השכר בענף זה עלה בשמונת החודשים הראשונים של 2019 ב־3.8% (הלמ"ס, נתונים מנוכי עונתיות, סקר תעסוקה ושכר). קצב העלייה של השכר בענף זה מאז 2014 הוא המהיר ביותר במשק, והשכר בו שני בגובהו רק לשכר בענף הכרייה והחציבה.

שיעור הגברים העצמאים בקרב המועסקים נמצא במגמת ירידה איטית ובשלושת הרבעים הראשונים של 2019 עמד על 14.6%. שיעור העצמאיות המשיך לעלות לאיטו ועמד על 9.1% ב־2019 לעומת 7.8% ב־2012.² מחקרים שונים על שוק העבודה צופים מעבר לעבודות עצמאיות, אך זה עדיין אינו מתרחש, או לכל הפחות אינו מתרחש בעבודה העיקרית של המועסקים.³

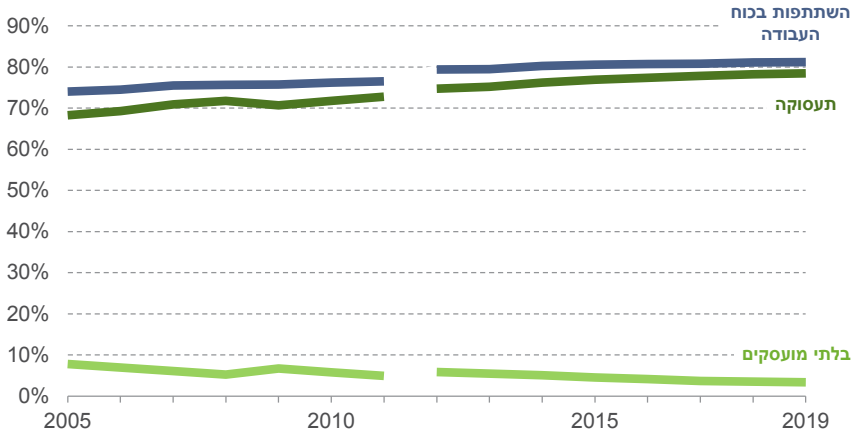
* הדס פוקס, חוקרת, מרכז טאוב; פרופ' גיל אפשטיין, חוקר ראשי, מרכז טאוב והמחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר אילן.

1 אם לא צוין אחרת, נתוני 2019 הם נתוני שלושת הרבעים הראשונים של השנה, וללא מדגמים קבועים. מקור הנתונים הוא הלמ"ס.

2 הנתונים מתוך מאגר הנתונים והסדרות של הלמ"ס.

3 סקר כוח אדם של הלמ"ס כולל נתונים לגבי העבודה העיקרית בלבד. ייתכן שמועסקים עובדים ביותר ממקום עבודה אחד ועובדים כעצמאים נוסף על עבודתם כשכירים. הנתונים שבנמצא אינם מאפשרים לבדוק זאת.

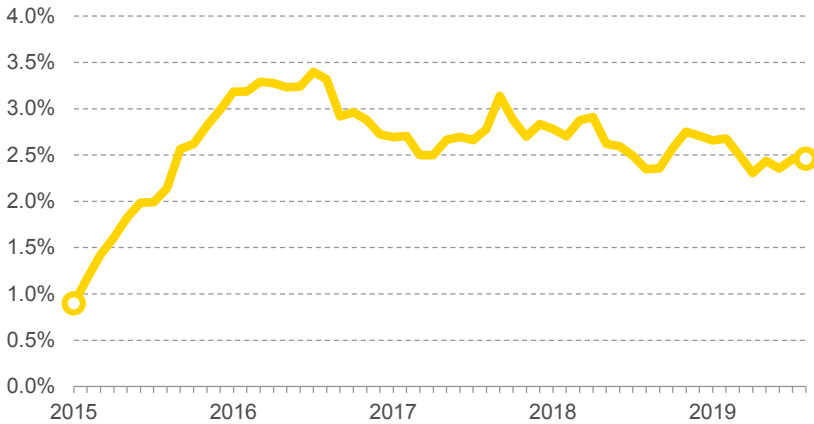
תרשים 1. מדדי תעסוקה בקרב גילאי 25–64



* ללא מדגמים קבועים. הנתונים עד הרבעון השלישי של 2019. בשנת 2012 נערכו שינויים נרחבים בסקר כוח אדם, לכן יש שבר בסדרה.

מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

תרשים 2. שיעור השינוי בשכר הריאלי למשרת שכיר ביחס לתקופה המקבילה בשנה שעברה



* הנתונים מנכי עונתיות, ממוצע נע של 12 חודשים. הנתונים עד אוגוסט 2019.

מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

בחלוקה למגזרים, שיעורי התעסוקה של יהודים לא-חרדים גבוהים ביחס לשאר הקבוצות, והם עלו מעט ב-2019. שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות וגברים חרדים עודם נמוכים.

תעסוקת ערבים

שיעור התעסוקה של הנשים הערביות עלה מאוד בשנים 2015-2018, אך כמעט לא השתנה ב-2019 (תרשים 3). עם זאת, לנוכח המשך השיפור בנתוני החינוך היסודי והתיכוני של הנשים הערביות (פוקס, 2017; ינאי, פוקס ובלס, 2019) והמשך העלייה בשיעור הפונות להשכלה הגבוהה, ניתן להניח כי שיעור התעסוקה שלהן יוסיף לעלות בשנים הבאות. מרבית הגידול בתעסוקת הנשים הערביות בשנים האחרונות חל בגלל השיפור בהשכלה (פוקס ווייס, 2018). ואכן, בחינת ההסתברות לתעסוקה לפי מאפייני רקע שונים (לוח נ'1, עמודה 2)⁴ מראה כי שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות בעלות תואר אקדמי גבוה ב-47% משיעורו בקרב נשים ערביות שאינן אקדמאיות. הפער בתעסוקה בין נשים בדואיות בנגב (ללא הפזורה הבדואית)⁵ ובין נשים ערביות שאינן בדואיות עומד על 6%, אך לאחר פיקוח על משתנים נצפים הוא אינו מובהק. שיעור התעסוקה של נשים נוצריות ושל נשים דרוזיות גבוה משיעור התעסוקה בקרב נשים מוסלמיות שאינן בדואיות ב-20% וב-9% בהתאמה. נשים לא-נשואות – רווקות, גרושות או אלמנות – מועסקות בשיעורים גבוהים יותר מנשים נשואות, ואימהות לילדים, בעיקר ילדים קטנים, מועסקות בשיעורים נמוכים יותר.

שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים גם הוא נמוך יחסית, ואף נמוך משיעורו ב-2017. הגברים הערבים מועסקים בשיעורים גבוהים בעבודות מקצועיות (בבניו, בחקלאות וכדומה; פוקס ווייס, 2018), והשיפור בהשכלתם איטי מהשיפור בהשכלת הנשים הערביות (פוקס, 2017; ינאי ואחרים, 2019). שיעור התעסוקה של ערבים צעירים – בגילי 20-24 – ירד מ-67% ב-2017 ל-61% ב-2019,⁶ וכפי שיוצג בזרקור בהמשך הפרק, הם גם פורשים משוק העבודה בגיל צעיר יחסית. שיעור התעסוקה נמוך במיוחד בקרב הגברים הבדואים, ושיעור התעסוקה שלהם בנגב (ללא הפזורה) עמד ב-2017 על כ-71% בלבד, לעומת 78% בקרב גברים ערבים שאינם בדואים. האוכלוסייה הבדואית משתייכת לשכבה חברתית-כלכלית חלשה שמתאפיינת בשיעור תעסוקה נמוך, וגם לאחר פיקוח על מאפייני גיל, השכלה ומצב משפחתי, שיעור התעסוקה בקרב הגברים הבדואים נמוך ב-9% משיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים שאינם בדואים (לוח נ'1, עמודה 1). לעומת זאת, בקרב הגברים הדרוזים והנוצרים שיעור המועסקים גבוה יותר. בניגוד למצב אצל הנשים הערביות, שיעור התעסוקה של גברים ערבים נשואים גבוה משיעורה בקרב הגברים הערבים הלא-נשואים.

4 הלוח מראה תוצאות גרסיה ליניארית. תוצאות דומות התקבלו בהרצת גרסיה לוגיסטית. אם לא מצוין אחרת, מקור הנתונים הוא סקר כוח אדם של הלמ"ס.

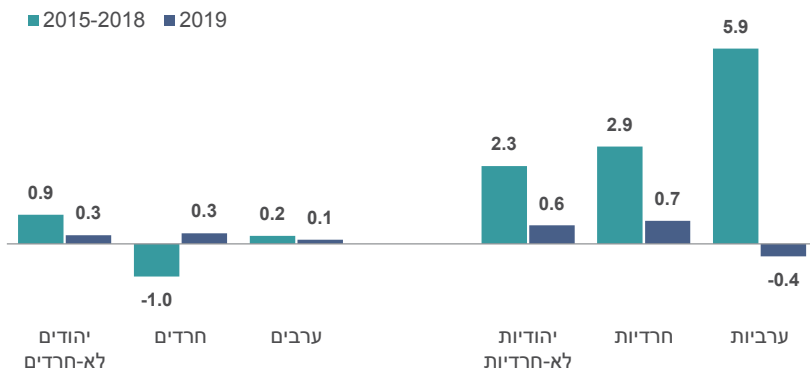
5 בדואים הוגדרו כמוסלמים בנגב. הנתונים אינם כוללים את הפזורה הבדואית, שאינה נדגמת בסקר כוח אדם של הלמ"ס. בשילוב עם הפזורה הבדואית שנדגמה ב-2008 שיעור התעסוקה המתקבל הוא 56% בקרב הגברים הבדואים ו-22% בקרב הנשים הבדואיות.

6 ייתכן שחלק מהירידה מקורו בפנייה להשכלה גבוהה, אך שיעור הערבים בני 18-22 שאינם מועסקים או לומדים גבוה מאוד (מיעארי וחדאד חאג' יחיא, 2017).

תעסוקת חרדים

שיעור התעסוקה בקרב הנשים החרדיות גבוה בהתחשב בפריון הילודה הגבוה שלהן, ומאז 2014 הוא עלה ב-3 נקודות אחוז.⁷ יש לציין שאין הבדל ניכר בין שיעורי התעסוקה של נשים חרדיות נשואות ולא-נשואות (לוח נ'1, עמודה 4). לעומת זאת, שיעור התעסוקה של הגברים החרדים נמוך משהיה בשנת 2015, ובשלוש השנים האחרונות הוא נע סביב 51%. יש מתאם שלילי בין שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים ובין לימודים בעבר בכולל, המלמדים על רמת אדיקות גבוהה יותר. בניתוח שכולל פיקוח על משתני רקע, השכלה ומצב משפחתי, שיעור התעסוקה של גברים שלמדו בכולל נמוך ב-31% משיעור התעסוקה של גברים חרדים שלא למדו בכולל (לוח נ'1). גברים ונשים חרדים בעלי השכלה אקדמית מועסקים בשיעור גבוה בכ-25% מחסרי ההשכלה האקדמית.

תרשים 3. שינוי בשיעורי התעסוקה על פי מגזר ומגדר, 2015–2019, בנקודות אחוז



* ללא מדגמים קבועים. הנתונים עד הרבעון השלישי של 2019. מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

התעסוקה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

בהשוואה עם מדינות ה-OECD (תרשים 4) מתחדד הפער בשיעורי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. שיעור התעסוקה הממוצע של גברים ונשים בישראל קרוב לחציון התעסוקה במדינות ה-OECD (אצל הגברים הוא קרוב לממוצע, אך אצל הנשים הוא מעל לממוצע). בקרב הגברים שיעור התעסוקה של גברים יהודים לא-חרדים גבוה יחסית לשיעור התעסוקה בקרב גברים בשאר מדינות ה-OECD, ולעומת זאת שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים נמוך ממנו. כאמור, שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים לא השתנה באופן משמעותי בשנים האחרונות, ולמעשה הוא דומה לרמתו בשנת 1995. שיעור התעסוקה בקרב הגברים החרדים נמוך במידה חריגה משיעור תעסוקת הגברים בכל שאר המדינות וגם משיעורה בקרב קבוצות מיעוט אחרות במדינות ה-OECD.

בקרב הנשים בולט שיעור התעסוקה הגבוה של הנשים היהודיות הלא-חרדיות. שיעור זה, שעמד על 82.2% ב-2018, גבוה מכל שאר מדינות ה-OECD מלבד איסלנד, אף על פי שפריון הילודה של יהודיות לא-חרדיות גבוה מפריון הילודה של הנשים בכל שאר מדינות ה-OECD ועומד על 2.6 ילדים (חליחל, 2017). ראוי לציון גם שיעור התעסוקה הגבוה יחסית של הנשים החרדיות (74%), למרות פריון הילודה הגבוה מאוד באוכלוסייה זו (כ-7 ילדים; שם). שיעור התעסוקה בקרב הנשים הערביות דומה לשיעור התעסוקה בקרב הנשים בטורקיה. הנשים הישראליות נמצאות במקום דומה בדירוג שיעורי התעסוקה במדינות ה-OECD גם בגילי 30-39, ומכאן ששיעור התעסוקה בקרב הנשים הישראליות בגיל הפריז, בעיקר הנשים היהודיות הלא-חרדיות, גבוה מאוד יחסית.

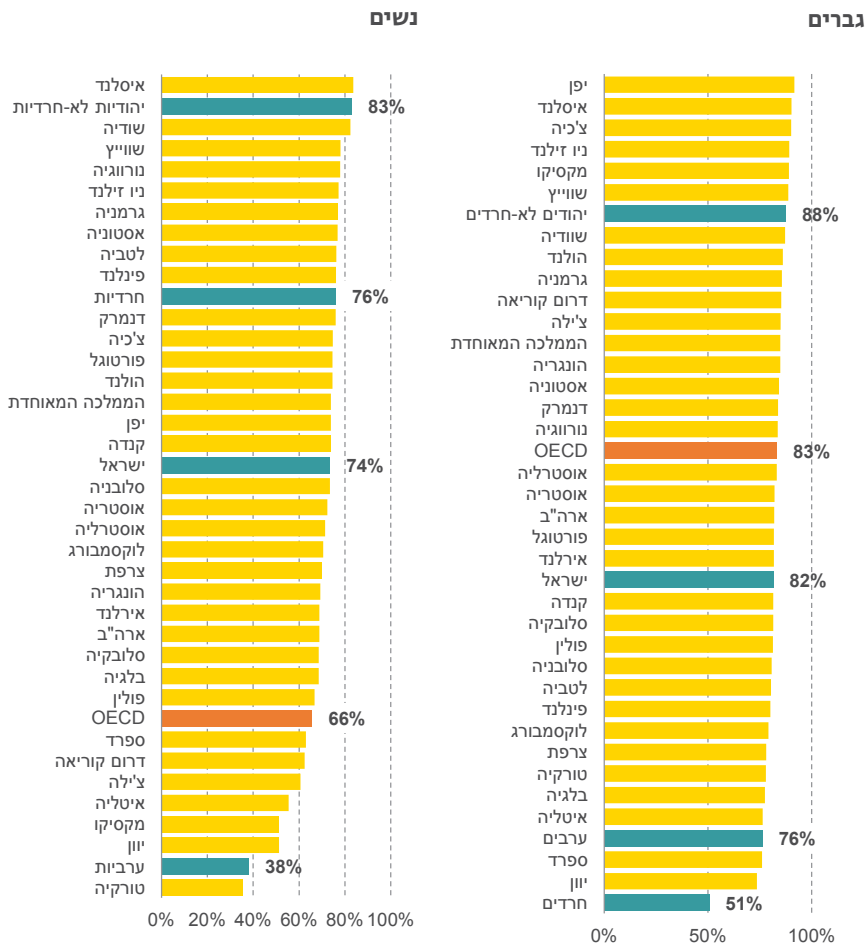
הגברים הישראלים עובדים שעות רבות בהשוואה בין-לאומית (תרשים 5), ומספר שעות העבודה של הנשים דומה לחציון ה-OECD. בחלוקה למגזרים, הגברים היהודים הלא-חרדים והגברים הערבים נמצאים במקום החמישי והשישי, והנשים הערביות, ואחריהן החרדיות, נמצאות בתחתית הרשימה. שילוב של שני המדדים (שיעורי התעסוקה כפול שעות העבודה), שמצביע על מספר שעות העבודה הממוצע שעובדים כלל הפרטים בקבוצת הגיל 25-64, כולל הלא-מועסקים, מראה כי גם כאן הנשים היהודיות הלא-חרדיות נמצאות במקום השני, והגברים היהודים הלא-חרדים – במקום הרביעי.

כאמור, שיעורי התעסוקה בישראל דומים לחציון ה-OECD אף שפריון הילודה הוא הגבוה במדינות ה-OECD (יש פער של כמעט ילד אחד בין פריון הילודה בישראל לפריון במדינה הבאה אחריה ברשימה). בחלוקה למגזרים, שיעורי התעסוקה הגבוהים ושעות העבודה הרבות בקרב היהודים הלא-חרדים, בצירוף פריון הילודה הגבוה, מקשים מאוד על הורים ישראלים לשלב בין עבודה, משפחה ופנאי.⁸ ואכן, ה-OECD דירג את ישראל במקום הרביעי מהסוף מבחינת איזון משפחה וקריירה.⁹ החלק הבא יתמקד בנושא זה.

8 בחלוקה למגזרים השונים חשוב לזכור כי גם במדינות ה-OECD האחרות יש קבוצות אוכלוסייה ששיעורי התעסוקה בהן נמוכים יחסית, ובהוצאתן מהחישוב שיעור התעסוקה במדינות גבוה יותר. עם זאת, בשאר המדינות קבוצות האוכלוסייה שמאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים יותר אינן גדולות כמו קבוצות המיעוטים בישראל, והפער בשיעור התעסוקה ביניהן ובין שאר האוכלוסייה אינו גדול כל כך כמו בישראל.

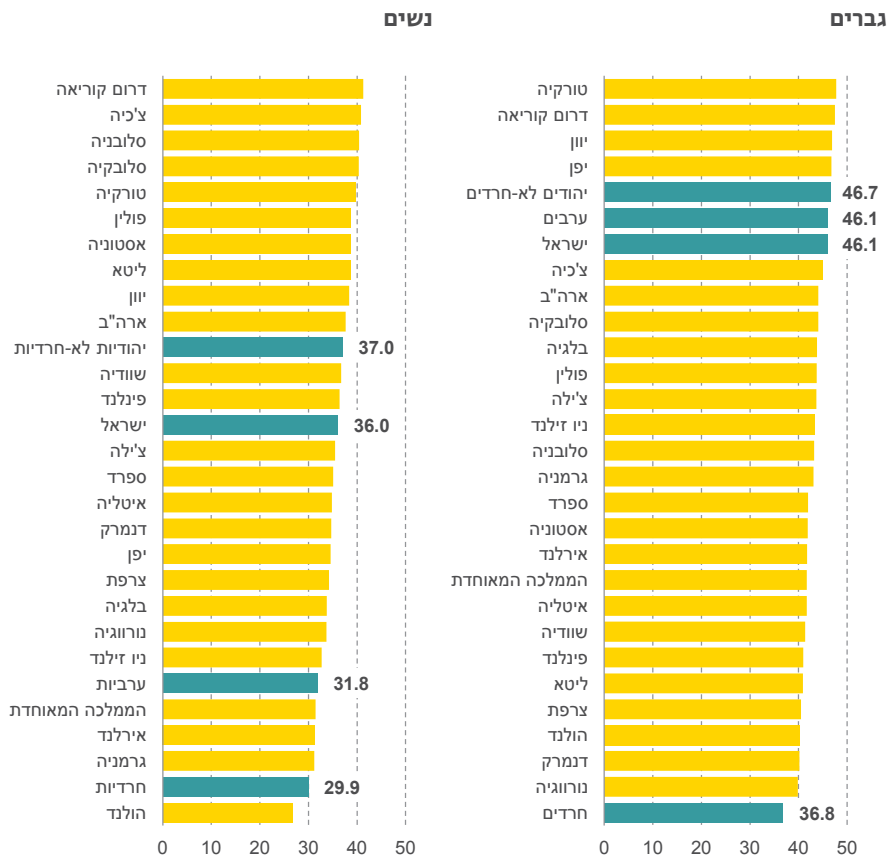
9 ראו <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance>

תרשים 4. שיעור התעסוקה לפי מגזרים, בהשוואה למדינות ה-OECD, 2018



מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס; OECD

תרשים 5. ממוצע שעות העבודה בישראל לעומת המדינות המפותחות
 גילאי 25–64, 2014–2015

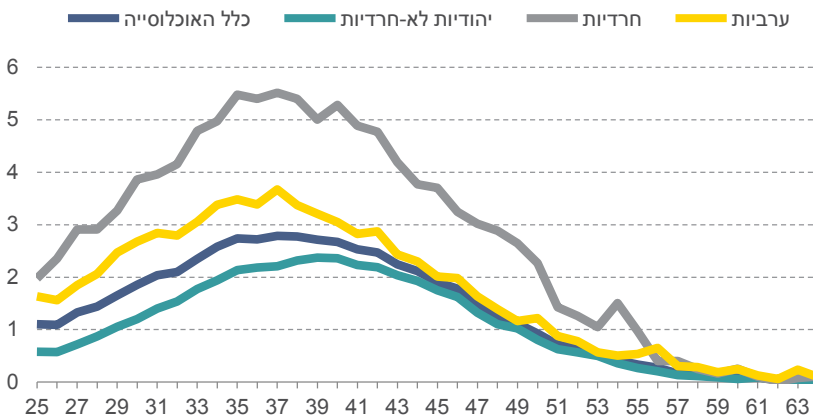


מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

משפחה ועבודה בישראל

פריון הילודה בישראל חריג מבחינות רבות (וינרב, צ'רניחובסקי ובריל, 2018). למרות שיפור ניכר בהשכלתן של הנשים וכניסתן הנרחבת לשוק העבודה, ולמרות עלייה של קרוב ל-3 שנים בגיל הממוצע של לידת הילד הראשון בשנים 2000-2014, פריון הילודה בישראל דומה לרמתו בשנות השמונים של המאה הקודמת (שם). מספר הילדים עד גיל 17 במשק בית, לפי גיל ראשת משק הבית, עולה מילד אחד במשקי הבית שבראשם עומדות נשים בנות 25, ל-2.8 ילדים במשקי בית שבראשן נשים בנות 38 (תרשים 6). המספרים שונים בקבוצות האוכלוסייה השונות, ובכולן מספר הילדים המקסימלי הוא במשקי בית שבראשן נשים בנות 36 עד 39.

תרשים 6. מספר הילדים מתחת לגיל 18 בממוצע לאישה לפי גיל ומגזר, 2017



מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

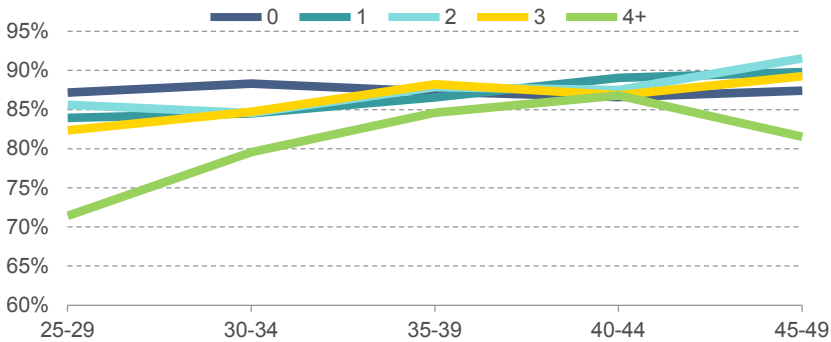
שיעור תעסוקת הנשים עלה מאוד בעשרים השנים האחרונות, והעלייה הייתה גבוהה במיוחד בקרב אימהות לילדים קטנים (בוורס ופוקס, 2016); ב-2018 שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילי 0-4 היה דומה לשיעור התעסוקה של אימהות לילדים גדולים יותר או ללא ילדים. פירוש הדבר הוא שגם אימהות לילדים קטנים עובדות היום בשיעורים גבוהים מאוד. תרשים 7 מראה את ההסתברות לתעסוקה של נשים יהודיות לא-חרדיות בנות 25-49 לפי מספר הילדים.¹⁰ התעסוקה לאורך טווח הגיל דומה בקרב נשים ללא ילדים ואימהות ל-1-3 ילדים (שיעור התעסוקה הנמוך יותר בקרב אימהות ל-4 ילדים ומעלה, בעיקר בגילי 25-29, יכול להעיד על שיעור התעסוקה בקרב נשים דתיות לא-חרדיות אך אדוקות יחסית¹¹). במילים

10 הניתוח עובר ערביות וחרדיות לא מוצג בשל מיעוט תצפיות.

11 45% מהאימהות ל-4 ילדים ו-79% מהאימהות ל-5 ילדים ומעלה מקרב הנשים היהודיות הלא-חרדיות הן דתיות, לעומת 11%-17% מהאימהות ל-3-0 ילדים.

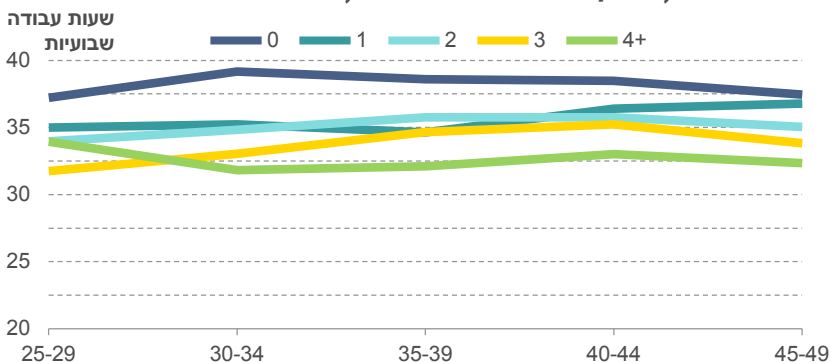
אחרות, נשים יהודיות לא-חרדיות שילדו עד 3 ילדים נשארות בשוק העבודה גם לאחר לידת הילדים. הסבר אפשרי לתופעה הוא שעם העלייה בגיל הנשים עולה גם גיל הילדים, דבר שיכול להקל על האימהות לצאת לעבודה. כמו כן, ככל שיש יותר ילדים, ייתכן שהילדים הגדולים יכולים לעזור יותר בטיפול בילדים הקטנים בבית ובכך לאפשר לאימהות לצאת לעבודה. עם זאת, מספר שעות העבודה פוחת עם הגידול במספר הילדים (תרשים 8), ובעיקר עם לידת הילד הראשון. חשוב לציין כי הנתונים אינם כוללים מעקב, וכדי לבדוק את השינויים המדויקים בשיעור התעסוקה, במספר שעות העבודה ובשכר לאחר לידת הילדים יש צורך במחקר המשך.

תרשים 7. ההסתברות לתעסוקה בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות לפי מספר ילדים, בפיקוח על משתנים נצפים, 2017



* ההסתברות מחושבת באמצעות רגרסיה לוגיסטית, הכוללת פיקוח על משתני מוצא, השכלה ומצב משפחתי.

תרשים 8. ממוצע שעות העבודה השבועיות בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות לפי מספר ילדים, בפיקוח על משתנים נצפים, 2017



* שעות העבודה חושבו באמצעות רגרסיה ליניארית, הכוללת פיקוח על משתני מוצא, השכלה ומצב משפחתי. מקור לשני התרשימים: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: הל"מ"ס, סקר כוח אדם

תעסוקה במשקי בית זוגיים עם ילדים

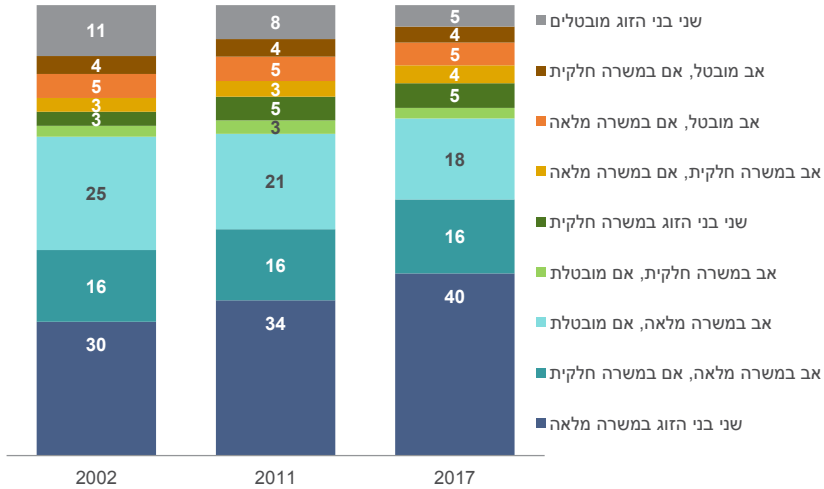
ההרכב המשפחתי של אנשים בגילי 25-64 הוא ברובו הרכב זוגי. כמחצית מהאוכלוסייה בגילים אלו חיה במשקי בית שיש בהם ילדים מתחת לגיל 18, ו-71% ממנה חיה במשקי בית זוגיים. שיעור משקי הבית החד-הוריים קטן יחסית, 8% מכלל האוכלוסייה, כאשר בקרב הנשים השיעור עומד על 10% ובקרב הגברים על 6%. בחלק זה נתמקד במשקי בית של זוגות הטרוסקסואליים (שבהם עומדים בראש משק הבית גבר ואישה) שיש להם לפחות ילד אחד מתחת לגיל 18.

בד בבד עם העלייה בשיעורי תעסוקת הנשים משתנה החלוקה המגדרית בין העבודה לבית ופער השכר המגדרי יורד (פוקס, 2016), וגם מבחינה תעסוקתית משקי הבית נהיים שוויוניים יותר. שיעור משקי הבית הזוגיים עם ילדים שבהם שני בני הזוג מועסקים במשרה מלאה עלה מ-30% בשנת 2002 (שיא השפל של משבר הדוט קום והאינתיפאדה השנייה) ל-40% מכלל משקי הבית ב-2017, ושיעור משקי הבית שבהם רק האב מועסק ירד מ-28% ל-20% (תרשים 9). ב-13% ממשקי הבית האם עובדת בהיקף משרה גדול יותר משל האב.¹²

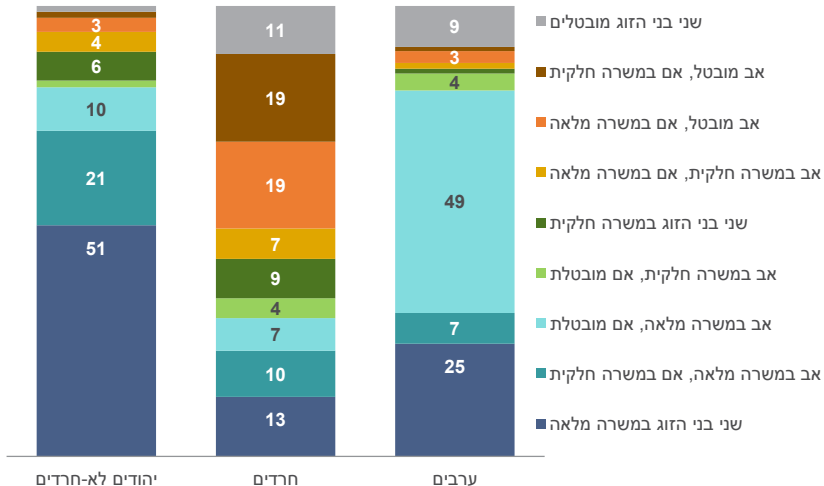
בחלוקה למגזרים ניכרים בין קבוצות האוכלוסייה הבדלים גדולים בהרכב התעסוקתי של משקי הבית (תרשים 10). ב-51% ממשקי הבית של היהודים הלא-חרדים שני ההורים עובדים במשרה מלאה, לעומת 25% ממשקי הבית של הערבים ורק 13% ממשקי הבית של החרדים. לעומת זאת, ב-45% ממשקי הבית בקרב החרדים האם עובדת בהיקף משרה גדול יותר מהאב. כמו כן, ב-43% ממשקי הבית של היהודים החרדים אף אחד מבני הזוג אינו מועסק במשרה מלאה, לעומת 11% בלבד ממשקי הבית של יהודים לא-חרדים ו-15% ממשקי הבית של הערבים. בהתאמה לשיעור התעסוקה הנמוך בקרב הנשים הערביות, ביותר ממחצית ממשקי הבית הערביים האב הוא המועסק היחיד, ושיעור משקי הבית שבהם האם עובדת בהיקף משרה גדול משל האב נמוך מאוד (5% ב-2017).

12 מועסקות במשרה מלאה כשהאב מועסק במשרה חלקית או אינו מועסק, ומועסקות במשרה חלקית כשהאב אינו מועסק.

תרשים 9. מבנה משפחות עם ילד מתחת לגיל 18, לפי שנים באחוזים



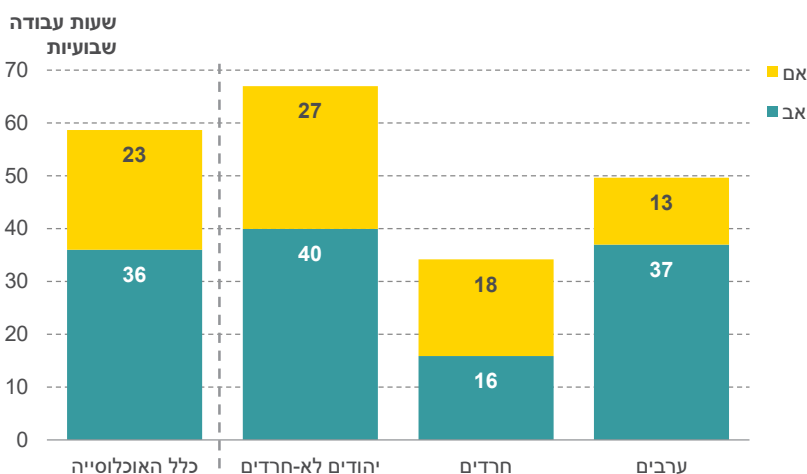
תרשים 10. מבנה משפחות עם ילד מתחת לגיל 18, לפי מגזרים, 2017 באחוזים



מקור לשני התרשימים: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

ממוצע שעות העבודה של זוג הורים במשק בית זוגי עם ילדים הוא 59 שעות שבועיות (נכון ל-2017, תרשים 11), כאשר 61% מהשעות הם של האבות ו-39% של האמהות. גם כאן ישנם הבדלים גדולים בין המגזרים. בתווך נמצאים הערבים, עם ממוצע של 50 שעות עבודה לבני זוג במשק בית עם ילדים, לעומת היהודים לא-חרדים, שמספר שעות העבודה הממוצע של זוגות במשקי בית כאלה עומד אצלם על 67 שעות בממוצע, והיהודים החרדים, שאצלם מספר שעות העבודה במשק בית זוגי עם ילדים מסתכם בממוצע של 34 שעות בלבד. אם כן, מספר שעות העבודה הממוצע של שני ההורים במשק בית יהודי לא-חרדי הוא כמעט כפול ממספר שעות העבודה של מקביליהם החרדים, שמסתכם בהיקף של פחות ממשרה מלאה אחת.¹³ בחלוקה מגדרית, אף שבקרב החרדים נשים במשקי הבית הזוגיים עובדות בשיעורים גבוהים יותר מהגברים, כאשר משקללים גם את שעות העבודה, הפער בין האבות לאמהות קטן יחסית.

תרשים 11. ממוצע שעות העבודה של הורים עם ילדים, 2017



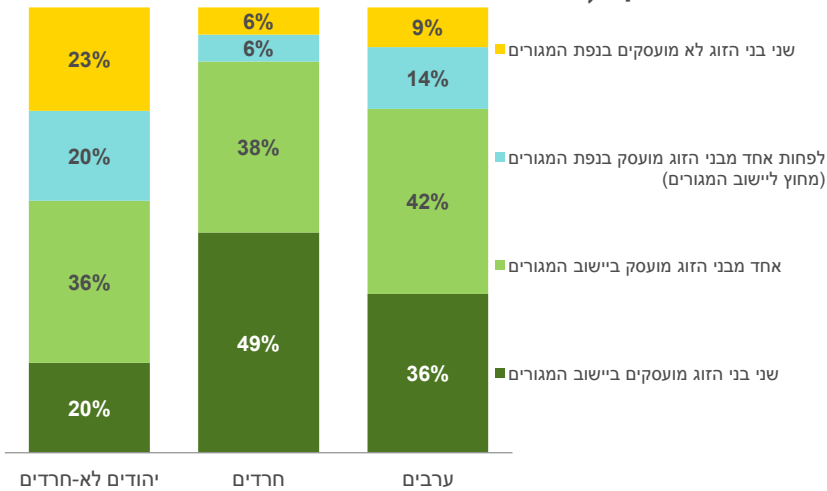
מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

על שיעור התעסוקה הגבוה ושעות העבודה הרבות נוספת גם הנסיעה למקום העבודה. שיעור העובדים מחוץ ליישוב המגורים נמצא במגמת עלייה (בליין, 2018), וזמן הנסיעה לעבודה של העובדים מחוץ ליישוב המגורים התארך במידה ניכרת מאז שנת 2009 (בנק ישראל, 2018). שיעור המועסקים שעובדים מחוץ ליישוב המגורים נמצא במגמת עלייה גם בקרב משקי הבית הזוגיים עם ילדים – שיעור הגברים שמועסקים מחוץ ליישוב המגורים עלה מ-57% ב-2003 ל-64% ב-2017; בקרב הנשים הייתה העלייה קטנה יותר, מ-44% ל-48%. גם מן הבחינה הזאת ניכרים הבדלים בין הקבוצות השונות: זוגות יהודים לא-חרדים מבלים זמן רב יותר בכבישים. לפי נתוני הסקר החברתי, נשים יהודיות לא-חרדיות מדווחות על זמן נסיעה לעבודה ארוך יותר מזמן הנסיעה של נשים ערביות וחרדיות; בקרב הגברים, יהודים לא-חרדים

13 הגדרת הלמ"ס למשרה מלאה היא 35 שעות שבועיות ומעלה.

וערבים מדווחים על זמן נסיעה דומה, וזמן הנסיעה של הגברים החרדים קצר במידה ניכרת. בהסתכלות במקום העבודה ביחס למקום המגורים, במשקי בית זוגיים עם ילדים שבהם שני ההורים עובדים, בחלוקה למגורים, 48% מהיהודיות הלא-חרדיות מועסקות ביישוב המגורים, לעומת 76% מהחרדיות ו-69% מהערביות, נכון לשנים 2016-2017. בחינת מקום התעסוקה של שני בני הזוג מראה כי בקרב יהודים לא-חרדים רק ב-22% ממשקי הבית הזוגיים שני בני הזוג מועסקים ביישוב המגורים, לעומת כמחצית ממשקי הבית החרדיים ו-36% ממשקי הבית הערביים, ולעומת זאת שיעור משקי הבית היהודיים הלא-חרדיים שבהם שני בני הזוג אינם מועסקים בנפת המגורים גבוה משמעותית מהנתון בקרב החרדים והערבים (תרשים 12).

תרשים 12. יישוב המגורים ומקום התעסוקה, משקי בית זוגיים עם ילדים, שני ההורים מועסקים, 2016-2017



מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

לסיכום, מספר הילדים במשקי הבית במגזר היהודי הלא-חרדי אמנם מועט ביחס למספרם במשקי הבית במגזר הערבי, ובוודאי שביחס למספרם במשקי הבית במגזר החרדי, אך מנגד, במשקי בית אלו בני הזוג מועסקים בשיעורים גבוהים יותר, עובדים מספר רב הרבה יותר של שעות שבועיות, ונסיעתם למקום העבודה ממושכת יותר. לפי הסקר החברתי של הלמ"ס, בגלל שעות העבודה הרבות ושיעור התעסוקה הגבוה יחסית, בשנת 2017 היו רק 56% מהעובדות הישראליות ו-59% מהעובדים הישראלים מרוצים מהאיזון בין העבודה ובין התחומים האחרים בחייהם. כפי שמוצג בלוח 1, היהודים הלא-חרדים מדווחים על רמת שביעות הרצון הנמוכה ביותר.¹⁴ פרטים בלי ילדים מתחת לגיל 18 מדווחים כי הם מרוצים מהאיזון יותר מהורים לילדים מתחת לגיל 18. ואולם מבחינה זו בקרב הערבים יש פער קטן יחסית בין הורים לילדים קטנים ובין שאר האוכלוסייה.

14 חרדים מדווחים על רמות גבוהות של שביעות רצון מהיבטים שונים בחיים, ולכן יש להתייחס בזהירות להשוואה ביניהם ובין שאר הקבוצות.

לוח 1. שיעור הפרטים המדווחים כי הם מרוצים מהאיזון בין הזמן המוקדש לעבודה לזמן המוקדש לתחומים אחרים, מועסקים בגילי 25–64, 2017

נשים		גברים		
עם ילדים מתחת לגיל 18	ללא ילדים מתחת לגיל 18	עם ילדים מתחת לגיל 18	ללא ילדים מתחת לגיל 18	
52.0%	56.4%	51.6%	60.4%	יהודים לא-חרדים
64.9%	72.2%	64.4%	76.4%	חרדים
74.8%	75.9%	68.9%	70.4%	ערבים

* חרדים בלי ילדים הושמטו מהטבלה בשל מיעוט תצפיות.
מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, הסקר החברתי

זרקור

תעסוקה לפי גיל

שיעור התעסוקה של גברים ונשים עולה מגיל 25 עד סביבות גיל 40 ולאחריו נמצא במגמת ירידה.¹⁵ בחלוקה למגזרים (תרשים 13), ובפיקוח על המצב המשפחתי של הגברים, ניתן לראות כי בקרב גברים יהודים לא-חרדים שיעור התעסוקה עולה מעט עד גילי 35-39 ואחר כך יורד בהדרגה, בקצב מהיר יותר בגילי 55-59 וביתר שאת בגילי 65-69, עם הגעת הגברים לגיל פרישה. שיעור התעסוקה של הגברים הערבים יורד לאורך כל טווח הגילים – הגברים הערבים, שרבים מהם עובדים בעבודות פיזיות, נפלטים משוק העבודה בגיל צעיר יחסית – ואילו שיעור התעסוקה של החרדים נמצא במגמת עלייה עד גיל 50.

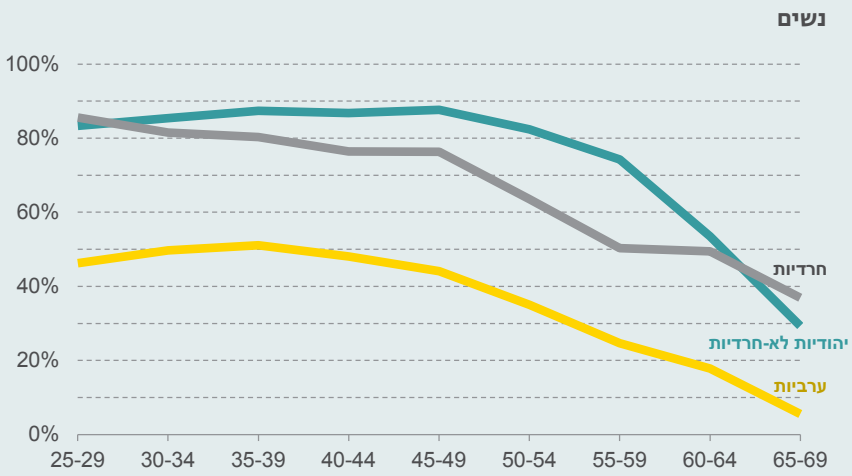
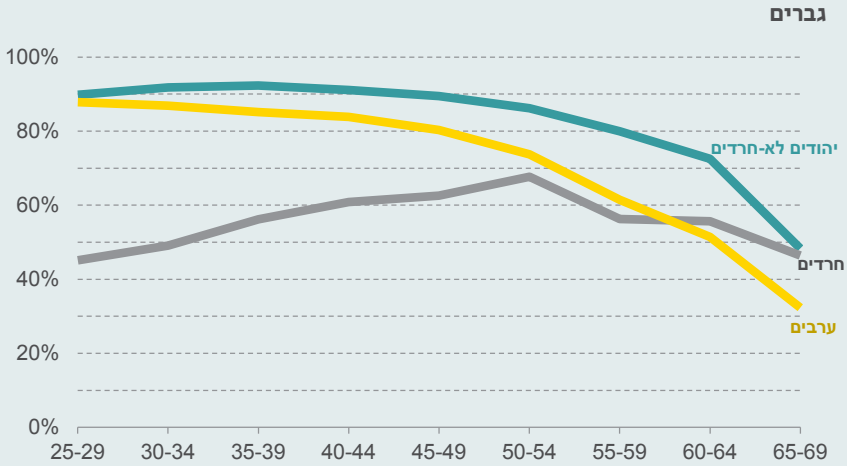
בקרב הנשים שיעור התעסוקה של יהודיות לא-חרדיות יציב למדי עד גילי 50-54. בקרב הנשים החרדיות והערביות, לאחר ירידה מתונה ניכרת ירידה חדה בשיעורי התעסוקה מגיל 50, אם כי בקבוצות אלו יש משקל גדול לאפקט השנתון.

בחלוקה לפי השכלה (תרשים נ'1) ניתן לראות כי שיעור התעסוקה של האקדמאים גבוה יותר בכל הקבוצות. שיעור התעסוקה בקרב חרדים אקדמאים גבוה משיעורה בקרב חרדים לא-אקדמאים, אך נמוך משיעורה בקרב אקדמאים לא-חרדים. לעומת שיעור התעסוקה בקרב ערבים לא-אקדמאים, שיוּרד במהירות בגילים המבוגרים, בקרב הערבים האקדמאים הירידה איטית במידה ניכרת, אם כי מהירה מהירידה בקרב יהודים לא-אקדמאים.

נשים ערביות אקדמאיות מועסקות בשיעורים דומים לנשים יהודיות אקדמאיות, חרדיות ולא-חרדיות, בגילי 35-44. התעסוקה של חרדיות לא-אקדמאיות יורדת לאורך כל טווח הגילאים, ובצורה משמעותית יותר מגילי 50-54. בקרב החרדיות האקדמאיות הירידה מתחילה בקבוצת הגילים הבאה – 55-59.

15 בחלק זה חושבו ההסתברויות לתעסוקה עבור שנת 2017, וייתכן שכמה מהשינויים בין קבוצות הגיל נובעים מאפקט השנתון, בעיקר בקרב הנשים: שיעור התעסוקה של הנשים עלה מאוד וייתכן שחלק מהירידה לכאורה שאנו רואים בגילים המבוגרים נובע מכך שקבוצת ילידות השנתונים הללו התאפיינה בתעסוקה נמוכה יותר גם כשהיו צעירות יותר.

תרשים 13. הסתברות לתעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017



* ההסתברויות חושבו באמצעות רגרסיה לוגיסטית, לאחר פיקוח על משתני מוצא ומצב משפחתי.
מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

סיכום

שוק העבודה נמצא במצב טוב כבר שנים מספר. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ושיעורי התעסוקה גבוהים, ושיעור האבטלה בשפל. בשנת 2019 נשארו השיעורים הללו ברמה דומה לרמתם ב-2018. שיעורי התעסוקה של יהודים לא-חרדים כמעט לא השתנו בשנים האחרונות והם גבוהים מאוד גם בהשוואה לשיעורי התעסוקה במדינות ה-OECD. נראה שבקרוב מוצו הגורמים לגידול שניכר בהיקף התעסוקה בשנים האחרונות. בקרב הערבים שיעור התעסוקה עודנו נמוך ויש לו פוטנציאל גידול, בקרב גברים ונשים כאחד, וכך גם בקרב הגברים החרדים. למעשה, לנוכח קצב הגידול הטבעי של החברה החרדית, הכרחי להגדיל את שיעור התעסוקה של הגברים החרדים רק כדי לשמור על שיעור ההשתתפות של כלל האוכלוסייה ברמתו הנוכחית. למרות זאת, שיעור התעסוקה בקרב החרדים נותר יציב מאז שנת 2015. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב הגברים החרדים הוא אתגר גדול שצפוי למדינת ישראל בעתיד, ועל הממשלה להמשיך ולבחון דרכים לתמרץ גברים חרדים לצאת לשוק העבודה.

גם בקרב הערבים שיעור התעסוקה נמוך, ובייחוד נמוך שיעור התעסוקה בקרב הנשים הערביות. לאחר גידול חד ב-2016-2018, בשנת 2019 לא חל גידול בשיעור התעסוקה של הנשים הערביות. עם זאת, לאור המשך השיפור בהשכלתן, מהחינוך היסודי ועד ההשכלה האקדמית, אפשר להניח כי שיעור התעסוקה בקרבן ימשיך לעלות בשנים הבאות. השיפור בהשכלה קטן יותר בקרב הגברים הערבים, ושיעור התעסוקה שלהם ב-2019 היה נמוך משיעורו ב-2017. ייתכן שיש לבחון סיוע ממשלתי דווקא לגברים הערבים, כדי לסייע להם לרכוש השכלה איכותית ולהיות מועסקים בעבודות איכותיות בשכר גבוה.

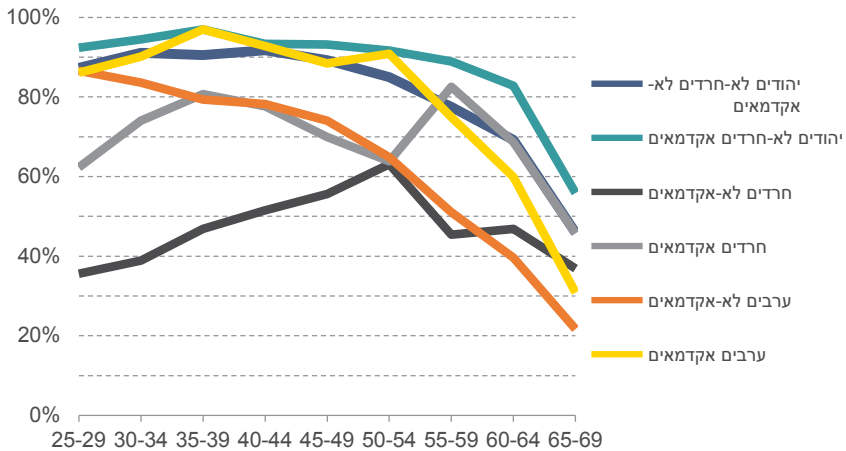
שיעור התעסוקה של הנשים עלה מאוד בעשרים השנים האחרונות במדינות המפותחות בכלל ובישראל בפרט. נתון זה מצביע על כך שמשקי הבית הישראליים נהיו שוויוניים יותר. עם זאת, יש לכך השפעה על האיזון בין הקריירה לשאר תחומי החיים. לנוכח פרוץ הילודה הגבוה של כל קבוצות האוכלוסייה בישראל, השפעה זו ניכרת בעיקר על אנשים שיש להם ילדים. יהודים לא-חרדים, גברים ונשים גם יחד, מועסקים בשיעורים גבוהים, והגברים היהודים הלא-חרדים עובדים שעות רבות. על שעות העבודה הרבות יש להוסיף את זמן הנסיעה לעבודה, כאשר ב-38% ממשקי הבית הזוגיים עם ילדים שבהם שני ההורים מועסקים, שני בני הזוג מועסקים מחוץ ליישוב המגורים.

בקרב החרדים פרוץ הילודה גבוה מאוד (כ-7 ילדים במוצע), אך שיעור התעסוקה של כלל משקי הבית החרדיים נמוך יחסית. בכמחצית ממשקי הבית החרדיים של בני זוג עם ילדים מתחת לגיל 18 רק אחד מבני הזוג עובד, ומספר שעות העבודה השבועיות הממוצע של שני ההורים גם יחד עומד על 34 בלבד. גם בקרב הערבים ישנו שיעור גבוה של משקי בית שבהם מועסק רק הורה אחד, אך ממוצע שעות העבודה של זוג ההורים גבוה יותר משל חרדים. משלוש הקבוצות, יהודים לא-חרדים מדווחים על אי שביעות רצון מהאיזון בין הקריירה לשאר תחומי החיים בשיעורים גבוהים יותר מהשאר. נראה שעלייה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות תקשה בתחום הזה גם על החרדים והערבים.

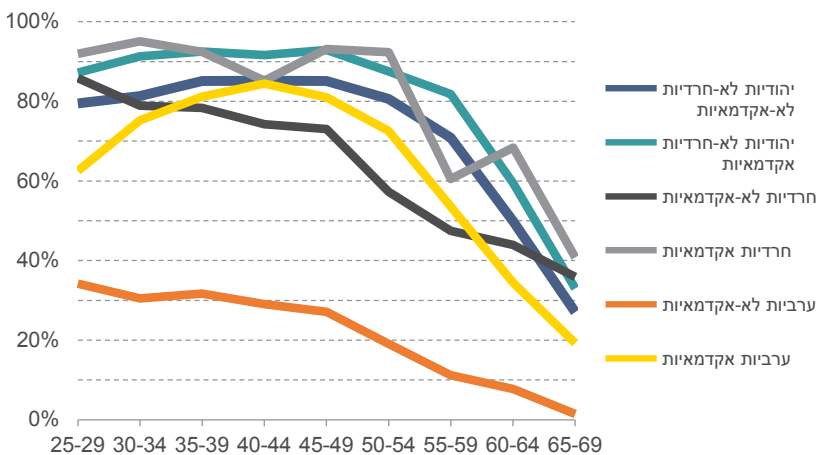
נספחים

תרשים נ'1. הסתברות לתעסוקה לפי גיל, מגזר והשכלה, 2017

גברים



נשים



* ההסתברויות חושבו באמצעות רגרסיה לוגיסטית, לאחר פיקוח על משתני מוצא ומצב משפחתי. מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

לוח נ'1. תוצאות רגרסיה ליניארית, משתנה מוסבר - תעסוקה, שנת 2017

(4)	(3)	(2)	(1)	
נשים חרדיות	גברים חרדים	נשים ערביות	גברים ערבים	
0.0216*** (3.75)	0.0441*** (9.73)	0.0410*** (12.59)	***0.0261 (8.57)	גיל
-0.000367*** (-5.55)	-0.000459*** (-8.72)	-0.000540*** (-14.42)	-0.000423*** (-12.46)	גיל ²
-0.161*** (-7.86)	-0.0837*** (-3.79)			עולה
0.0715 (1.85)	-0.0204 (-0.45)			עולה מברית המועצות לשעבר
0.175*** (13.99)	0.246*** (13.09)	0.285*** (20.80)	0.108*** (8.00)	בעל תעודה על-תיכונית
0.262*** (18.49)	0.245*** (12.48)	0.466*** (50.45)	0.132*** (14.25)	בעל תואר אקדמי
0.0661** (3.05)	0.121*** (4.20)	-0.0368 (-1.86)	-0.164*** (-7.73)	לומד במוסד לימודים אקדמי או על-תיכוני
	-0.121 (-0.99)			למד בישיבה דתית
	-0.00246 (-0.20)			למד בישיבה חרדית
	-0.309*** (-22.49)			למד בכולל
		0.198*** (16.12)	0.0895*** (7.59)	ערבי נוצרי
		0.0524*** (4.45)	0.0524*** (4.45)	דרוזי
		0.00833 (0.61)	-0.0887*** (-6.35)	בדואי בנגב
-0.0701* (-2.00)	-0.148*** (-5.05)	0.0765*** (5.93)	-0.163*** (-13.68)	רווק
-0.0516 (-1.60)	-0.245*** (-5.46)	0.0449*** (3.40)	-0.222*** (-8.26)	גרוש/אלמן

לוח נ'1. (המשך) תוצאות רגרסיה ליניארית, משתנה מוסבר - תעסוקה, שנת 2017

(4)	(3)	(2)	(1)	
נשים חרדיות	גברים חרדים	נשים ערביות	גברים ערבים	
-0.0376*** (-5.37)	0.430** (2.71)	-0.0375*** (-5.81)	0.0671 (0.97)	הורה לילדים בני 0-4
-0.0319*** (-5.41)	-0.0966 (-0.99)	-0.0151** (-2.86)	-0.150** (-3.18)	הורה לילדים בני 5-9
-0.0156** (-3.11)	0.146*** (3.57)	-0.0143*** (-3.78)	0.0367 (1.44)	הורה לילדים בני 10-17
0.456*** (3.90)	-0.285** (-3.07)	-0.490*** (-7.24)	0.470*** (7.12)	חותך
6,152	6,198	13,707	12,807	מספר התצפיות
0.1154	0.1793	0.2482	0.1082	R ²
0.1137	0.1773	0.2474	0.1073	Adjusted R ²

בסוגריים שטיית התקן.

*** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$

מקור: הדס פוקס וגיל אפשטיין, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם

מקורות

- בוורס, ל', ופוקס, ה' (2016). **נשים והורים בשוק העבודה**. תקציר מדיניות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלייך, ח' (2018). **הלוך ושוב: דפוסי הגעה לעבודה (יוממות) בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל (2018). **דוח בנק ישראל 2017**. ירושלים: בנק ישראל.
- הלמ"ס (2019). **הודעה לתקשורת (27.10.2019): מספר המשרות הפנויות יולי-ספטמבר 2019**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- וינרב, א', צ'רניחובסקי, ד', ובריל, א' (2018). דפוסי הפיריון יוצאי הדופן בישראל. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 219-254). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- חליחל, א' (2017). **פיריון של נשים יהודיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2017**. סדרת ניירות עבודה, מס' 101. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ינאי, ג', פוקס, ה', ובלס, נ' (2019). **לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מיעארי, ס', וחדאד חאג' יחיא, נ' (2017). **חוסר מעש בקרב צעירים ערבים בישראל**. דוח מחקר. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פוקס, ה' (2016). פערים מגדריים בשוק העבודה: שכר וקיטוב תעסוקתי. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016** (עמ' 53-87). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פוקס, ה' (2017). השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017** (עמ' 221-262). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פוקס, ה', ווייס, א' (2018). שוק העבודה: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 71-86). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

סיכון למחשוב בשוק העבודה בישראל

שביט מדהלה

תקציר

עבודה זו מציגה מיפוי עדכני של שוק העבודה הישראלי באמצעות שימוש בנתוני סקר מיומנויות בוגרים (PIAAC) ובהתבסס על מודל עדכני המדרג משרות שונות בהתאם למשימות הנדרשות בשוק העבודה העתידי. המחקר מתמקד בזיהוי האוכלוסיות הנמצאות בסיכון גבוה יותר להיפגע עקב אוטומציה ובזיהוי המיומנויות הנדרשות הלוקות בחסר בקרבן. תוצאות המיפוי מראות כי שיעור המשרות בסיכון גבוה בישראל עומד על כ-15%. חלק גדול ממשרות אלו הן בתחומי התעשייה והבינוי ובתחום הפקידות. במחקר נמצא כי מאפיין מרכזי של עבודות בסיכון למחשוב הוא שלא נדרשת בהן השכלה גבוהה, ובחלק גדול מהן אף לא נדרשת כלל השכלה פורמלית. כמו כן, משרות בסיכון מאופיינות בשכר שעתי נמוך ובשעות עבודה פחותות. אפיון המועסקים בעבודות בסיכון חושף את קיומם של פערים מגדריים ומצביע על כך שנשים יהודיות שאינן חרדיות מאופיינות בסיכון גבוה יותר למחשוב בהשוואה לעמיתיהן הגברים, ככל הנראה בעיקר בשל שימוש פחות במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה העתידי, ופחות בגלל בחירת המקצוע. קבוצת אוכלוסייה אחרת המתאפיינת בסיכון גבוה לאוטומציה היא האוכלוסייה הערבית, ובפרט גברים. אלו מועסקים בשיעור גבוה במשרות המאופיינות בשכר נמוך ובדרישות השכלה נמוכות, ובשימוש פחות במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה העתידי ובאמצעים דיגיטליים.

היערכות מתאימה לשינויים הצפויים חיונית לעתידו של שוק התעסוקה בישראל, לאופן הכשרת מועסקי המחר ולצמצום אי השוויון אשר נצפה בנתונים בין קבוצות האוכלוסייה. במסגרת זו יש לתת את הדעת הן על אופן הקניית הכישורים החיוניים והן על השלב המיטבי לעשות זאת – רצוי בשלבים מוקדמים, כבר במסגרת מערכת החינוך. אפיון המועסקים בסיכון גבוה והממצאים המעידים על קושי רב יותר במימון רכישת הכשרות בקרבם, מדגישים את התועלת שיכולה לצמוח משימוש נרחב במערך ההכשרות המופעל על ידי המדינה. ואולם על מנת לאפשר רכישת הכשרות בצורה מיטבית נדרשת מדיניות תכנון של שוק העבודה לטווח ארוך, אשר תכלול איסוף מידע נרחב ושוטף בתחום.

* שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ברצוני להודות לפרופ' אלכס וינרב על הליווי המקצועי של מחקר זה ולפרופ' אבי וייס ופרופ' בנימין בנטל על הערותיהם המועילות.

מבוא

כניסתן של טכנולוגיות חדשות השפיעה על שוק העבודה מאז ומתמיד, ועל כן היא מעסיקה חוקרים ומומחים רבים, קובעי מדיניות, ארגונים בין-לאומיים דוגמת ה-OECD, ה-ILO (ארגון העבודה הבין-לאומי) ו-WEF (הפורום הכלכלי העולמי), וכמובן את המעסיקים והמועסקים עצמם בשוק העבודה.

הספרות מהשנים האחרונות עוסקת רבות בבחינה של השפעות אלו על שוק העבודה ובניסיונות לחזות את עתידו, ויש הסכמה רחבה שטכנולוגיות חדשות שנכנסות לשוק העבודה ידחקו בהדרגה את האדם ברבות מן המשימות אשר מבוצעות על ידו. Autor (2015), מהחוקרים המובילים בתחום שוק העבודה, טוען כי כניסתן של טכנולוגיות חדשות בדרך כלל מעצימה את חשיבותם של כישורים ומשימות שעדיין אין להם תחליף טכנולוגי. לטענתו, מכונות הן בדרך כלל טובות יותר מבני אדם בביצוע משימות חזרתיות הניתנות לקידוד בסט של כללים ברורים. לעומת זאת, בני אדם עדיין טובים יותר במשימות המצריכות גמישות מחשבתית, יצירתיות ושיקול דעת. נראה כי השאלה אם מקצוע יהפוך לאוטומטי תלויה בהיקף המשימות הדורשות שימוש בכישורים שהמחשב לא ינחן בהם באותו מקצוע.

המודל המרכזי ופורץ הדרך שניסה לחזות את התפלגות שוק העבודה בתחום האוטומציה היה של החוקרים פריי ואוסבורן. בשנת 2013 הם פרסמו תחזית של שוק העבודה האמריקני על פי מודל שמיפה את כלל המקצועות לפי מידת החשיפה שלהם לסיכון להיות ממוחשבים בעשרים השנים הקרובות (Frey & Osborne, 2013). המיפוי נעשה בהתאם למשימות הנדרשות בכל מקצוע ולאפיון שלהן כמשימות הניתנות למחשוב או שאינן ניתנות למחשוב, על פי הידע הקיים בזמן עריכת המחקר. בהתאם לכך, המודל העניק הסתברות בין 0 ל-1 לכל משלח יד: הסתברות של 0 משמעה סיכוי אפסי למחשוב של המקצוע, ו-1 משמעה סיכוי של 100% שהמקצוע ימוחשב – דבר שיתר לחלוטין את השימוש בעובדים במקצוע כפי שהוא כיום או ישנה מן היסוד את מהות עבודתם ואת אופייה. התחזית של החוקרים הייתה כי 47% מהעבודות בארצות הברית נמצאות בסיכון גבוה לאוטומציה (הסתברות למחשוב גבוהה מ-0.7). בהתבסס על מודל זה נעשו תחזיות נוספות למדינות שונות כגון גרמניה (Brzeski & Burk, 2015), פינלנד (Pajarinen & Rouvinen, 2014), וגם לישראל (מדהלה-בריק, 2015); תחזית זו העריכה כי כ-40% מהמועסקים בישראל הם בסיכון גבוה למחשוב.

פרסום סקר מיומנויות הבוגרים (PIAAC) אפשר גישה למשתנים רבים הקשורים לאפיון העובדים והמשרות, כגון המשימות הנדרשות מהעובד בעבודתו. בעקבות פרסום זה נעשו מחקרים נוספים שתחזיותיהם מתבססות על המודל המקורי של פריי ואוסבורן, בתוספת התאמות המדייקות את החיזוי באמצעות שימוש בנתוני המשימות הנדרשות מכל עובד ספציפי במשרה שלו. בניגוד לגישה הבסיסית של פריי ואוסבורן, שבה הנתונים המשמשים למיפוי הם ברמת המקצוע, בגישה זו הנתונים הם אינדיבידואליים ברמת העובד, והיא מאפשרת מתן דירוג שונה לעובדים המועסקים באותו משלח יד בהתאם למשימות הנדרשות מהם במשרה שלהם. הניתוח הראשון שהתבסס על גישה זו היה של Arntz, Gregory and Zierahn (2016), והוא פורסם כמסמך עבודה של ארגון ה-OECD. מעיון במחקר עולה כי מיפוי לפי הגישה החדשה חוזה שיעור נמוך הרבה יותר של משרות בסיכון גבוה. כך למשל, בעבור ארצות הברית התחזית היא שרק 9% מהמשרות הן בסיכון גבוה (ולא 47% כפי שחזה המודל המבוסס על מקצועות בלבד). המחקר הראה עוד כי יש הבדלים במשימות הנדרשות מעובדים המחזיקים באותו משלח

יד, וכי יש להתחשב בשונות זו בעת מיפוי של שוק העבודה. בהמשך הציעו Nedelkoska and Quintini (2018) שיפור נוסף לשיטת המדידה לפי גישה זו,¹ ושיטתם זו היא צורת המדידה העדכנית ביותר נכון להיום.

בשנים האחרונות פורסמו תחזיות נוספות המבוססות על מתודולוגיות שונות. למשל, בשנת 2018 פרסם הפורום הכלכלי העולמי תחזית המבוססת על סקר מעסיקים, ולפיה 31% מהמשרות הקיימות באותה שנה לא יהיו נחוצות כפי שהן וייעלמו או ישתנו, וכי שיעור זה יפחת ל-21% כבר ב-2022 (WEF, 2018). דוח שפרסמה חברת הייעוץ הבין-לאומית מקנזי בשנת 2017, אשר בחן רשימת פעילויות הנדרשות ב-800 מקצועות, מצא כי לכמחצית המשימות המבוצעות היום בשוק העבודה העולמי יש פוטנציאל להפוך לאוטומטיות עם אימוץ טכנולוגיות המודגמות כבר היום, וכי כמעט 5% מהמקצועות עלולים להפוך לאוטומטיים לחלוטין (Manyika et al., 2017).

היערכות מתאימה לשינויים הצפויים חיונית לעתיד התעסוקה בישראל, לאופן שבו נכשיר את המועסקים של מחר, ולצמצום – או לפחות למניעת התרחבות – של אי השוויון בין קבוצות אוכלוסייה בחברה ובשוק העבודה. על מנת לאפשר היערכות כזאת, מחקר זה מבקש להציג מיפוי של שוק העבודה הישראלי בהתאם לשיטת החיזוי העדכנית ביותר ובאמצעות שימוש בנתוני סקר מיומנויות בוגרים – PIAAC. זאת תוך התמקדות בזיהוי האוכלוסיות הנמצאות בסיכון גבוה יותר להיפגע עקב כניסת טכנולוגיות חדשות ואוטומציה, ואיתור מאפייניהן ונקודות החולשה שלהן מבחינת המיומנויות הנדרשות לשוק העבודה העתידי.

1 השיפור התאפשר עם הכנסת רשימה של משלחי יד ברמת פירוט גבוהה ביותר לסקר PIAAC לשנת 2015, שלא הייתה קודם לכן.

אוטומציה של שוק העבודה בישראל ובעולם

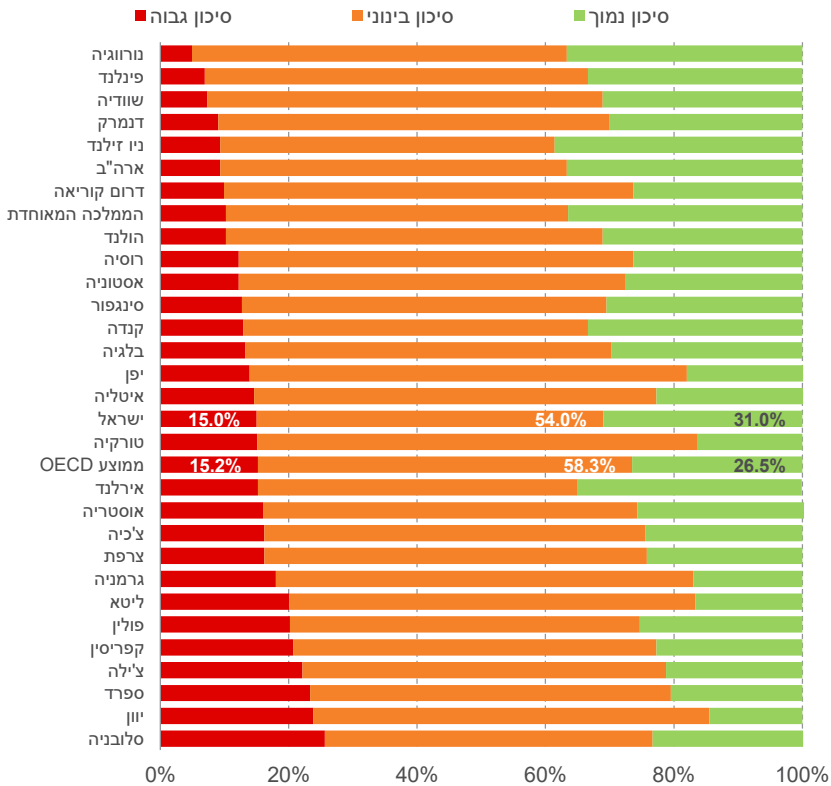
לפי השיטה שהציעו Nedelkoska and Quintini (2018) נלקחו המדדים שהגדירו פריי ואוסבורן כצווארי בקבוק לאוטומציה, אשר מתארים את המשימות שבהינתן הידע הקיים היום קשה לבצע אותן על ידי מחשב – משימות המתאפיינות ביכולת תפיסה ובמניפולציה (כגון מיומנויות ידניות), ביצירתיות (כגון מקוריות) ובאינטליגנציה חברתית (כגון יכולת ניהול משא ומתן ושכנוע). למשימות אלו הותאמו 9 משתנים המופיעים בסקר PIAAC (ראו לוח נ'1).² לאחר מכן הורצה רגרסיה לוגיסטית עבור 70 המקצועות שאותם זיהו פריי ואוסבורן כמקצועות עם הסתברות מלאה לסיכון לאוטומציה ומקצועות עם סיכון אפסי לאוטומציה ב-20 השנים הקרובות, כאשר בסיכון/לא בסיכון המשתנה המוסבר והמסבירים הם תשעת המשתנים שהותאמו. הרגרסיה הורצה עבור בסיס הנתונים של קנדה, שהמדגם שלה בסקר PIAAC גדול במיוחד ולפיכך מאפשר זיהוי מרבי ומיטבי של 70 המקצועות. המקדמים שהתקבלו עבור תשעת המשתנים מהרגרסיה על בסיס הנתונים הקנדיים משמשים לחיזוי ההסתברות לסיכון עבור המשרות בכל אחת מהמדינות שהשתתפו בסקר (לפירוט המקדמים ראו Nedelkoska & Quintini, 2018, לוח 4.3). ערכים חזויים אלו עבור כל תצפית משמשים למיפוי שוק העבודה.

בתרשים 1 מוצג מיפוי שוק העבודה במדינות ה-OECD בהתבסס על שיטת המיפוי של Nedelkoska and Quintini, בחלוקה לשלוש קבוצות סיכון: סיכון נמוך – הסתברות לסיכון עד 0.3; סיכון בינוני – 0.3-0.7; וסיכון גבוה – מעל 0.7 (משרות שצפויות להשתנות במידה ניכרת עד כדי היעלמות).

המיפוי מראה כי עבור גילי העבודה במדינות ה-OECD, כ-15% מהמשרות במוצע הן ברמת סיכון גבוהה המעידה שהמשרה צפויה לעבור שינוי מהותי בשנים הקרובות. מיפוי עבור ישראל מראה כי שיעור המשרות בסיכון גבוה דומה למוצע ב-OECD – כ-15%, 54% ברמת סיכון בינונית, וברמת סיכון נמוכה – 31%, שיעור גבוה יותר מממוצע שאר המדינות.

2 בסקר PIAAC אין שאלות העוסקות בסיוע וטיפול באחרים במסגרת העבודה, ועל כן אוטומציה של עבודות אלו (כגון עבודות במערכת הבריאות) עלולה להיות מוערכת ביתר.

תרשים 1. מיפוי שוק העבודה לפי רמות הסיכון לאוטומציה, גילאי 25-65



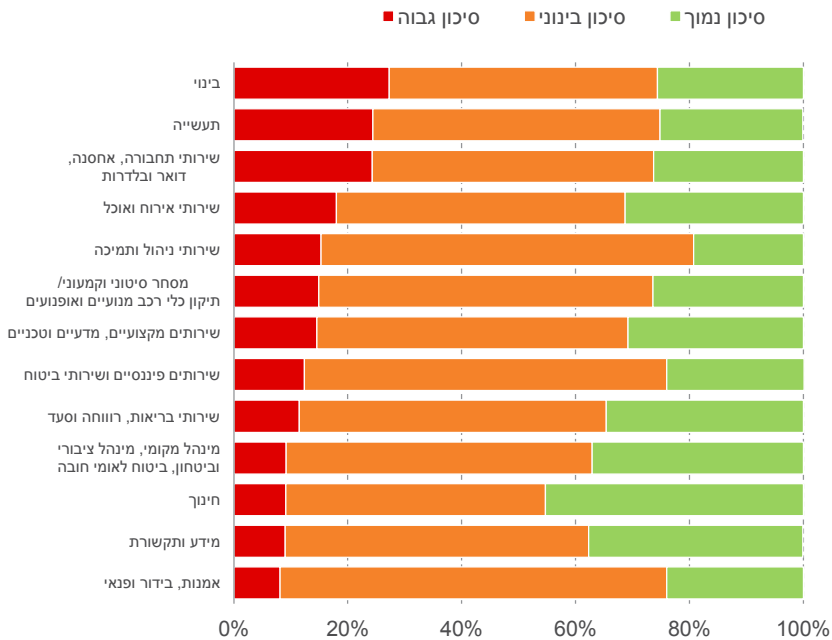
מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: 2015; PIAAC, 2012

על מנת לאפיין את סוג העבודות בסיכון לאוטומציה נתבונן בענפי התעסוקה השונים ובהרכב המשרות בהם בהתאם לרמת הסיכון החזויה (תרשים 2). הנתונים המוצגים מראים כי הענפים שבהם שיעור המשרות בסיכון הגבוה ביותר הם בינוי, תעשייה, שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות ושירותי אירוח ואוכל. לעומת זאת, שיעור נמוך של משרות בסיכון לאוטומציה ניתן למצוא בענפים המאופיינים בדרישות גבוהות יותר לכישורים כגון יצירתיות, יכולת פתרון בעיות מורכבות, וכישורים חברתיים: אמנות, בידור ופנאי, מידע ותקשורת, חינוך ומינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון. מהתבוננות ברשימה המפורטת של משלחי היד (תרשים נ'1)³

3 הסיווג המוצג בתרשים נ'1 הוא ברמת 2 ספרות. ככלל, סיווג משלחי היד של המועסקים מופיע בסקר בארבע רמות פירוט: הרמה המפורטת ביותר, של 4 ספרות, מפרטת את משלח היד הספציפי של המועסק. הרמות הבאות הן קיבוץ משלחי היד לקבוצה משנית (3 ספרות), קבוצה ראשית (2 ספרות), וסדר (ספרה אחת), כאשר קיבוץ משלחי היד נעשה בדגש על דמיון במשימות הקיימות בעיסוק.

מקומי, מינהל ציבורי וביטחון. מהתבוננות ברשימה המפורטת של משלחי היד (תרשים נ'1)³ עולה כי משלחי היד שנמצא בהם שיעור גבוה של עבודות בסיכון הם בעיקר עבודות מתחום התעשייה והבינוי ומפעילי מתקנים, עבודות הדורשות אינטראקציה עם מכונות, ועבודות מתחום הפקידות כגון פקידי רישום נתונים. לעומתם משלחי יד המאופיינים בשיעור נמוך ואף אפסי של עבודות בסיכון הם בעיקר משלחי יד הדורשים השכלה והכשרה ואף יכולות של אינטליגנציה חברתית, כגון מנהלים מסוגים שונים, ובעלי משלח יד אקדמי כגון עובדי הוראה או עובדים בתחום המשפט.

תרשים 2. התפלגות העבודות בישראל לפי רמת סיכון לאוטומציה וענף כלכלי, גילאי 25-65



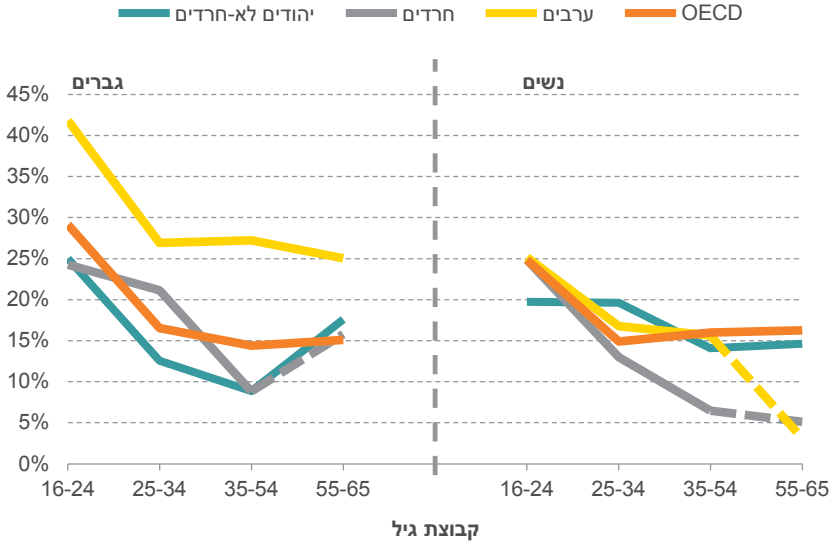
מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

3 הסיווג המוצג בתרשים נ'1 הוא ברמת 2 ספרות. כלכל, סיווג משלחי היד של המועסקים מופיע בסקר בארבע רמות פירוט: הרמה המפורטת ביותר, של 4 ספרות, מפרטת את משלח היד הספציפי של המועסק. הרמות הבאות הן קיבוץ משלחי היד לקבוצה משנית (3 ספרות), קבוצה ראשית (2 ספרות), וסדר (ספרה אחת), כאשר קיבוץ משלחי היד נעשה בדגש על דמיון במשימות הקיימות בעיסוק.

אפיון העובדים בסיכון לאוטומציה

אחת השאלות המרכזיות העומדות בבסיס עבודה זו היא מיהם העובדים שנמצאים בסיכון גבוה לאוטומציה, ומיהן הקבוצות באוכלוסייה שחשופות יותר לפגיעה ושאליהן כדאי להתייחס באופן מיוחד בעת קביעת מדיניות בתחום. בחינה של שיעור המשרות בסיכון בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בגילים השונים המופיעה בתרשים 3 מראה כמה דברים. ראשית, נראה כי צעירים בגילי 16–24 נמצאים בסיכון גבוה יותר למחשוב בקרב כלל הקבוצות, למעט נשים יהודיות שאינן חרדיות. תופעה זו קיימת לא רק בישראל אלא גם בקרב מדינות ה-OECD. ממצא זה אינו מפתיע לנוכח העובדה שמועסקים בטווח גילים זה לרוב עדיין לא פיתחו קריירה והם מועסקים בדרך כלל בעבודות זמניות שאינן דורשות השכלה והכשרה. בקרב גברים יהודים חלה ירידה בסיכון בגילי העבודה העיקריים ושוב עלייה בגילים שלקראת היציאה משוק העבודה.⁴ עוד עולה מהתרשים כי יש פערים בולטים בין גברים ערבים ליהודים בכל קבוצות הגיל, כאשר בקרב גברים ערבים יש שיעור גבוה יותר של משרות בסיכון גבוה למחשוב. לעומת זאת בקרב נשים הפערים אינם משמעותיים כל כך. מבחינת הפער המגדרי נראה כי בקרב נשים יהודיות שאינן חרדיות בגילי העבודה העיקריים נמצא שיעור גבוה יותר של משרות בסיכון גבוה למחשוב בהשוואה לגברים. בקרב האוכלוסייה הערבית והחרדית לעומת זאת הפער המגדרי נוטה לטובת הנשים.

תרשים 3. שיעור המשרות בסיכון גבוה למחשוב בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות

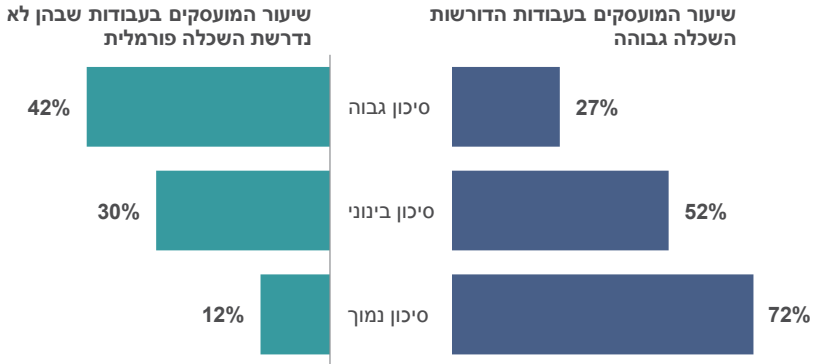


* שיעור המשרות בסיכון גבוה למחשוב בקרב נשים חרדיות, גברים חרדים ונשים ערביות בגילי 65-55 מבוסס על מיעוט תצפיות.

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: 2015; PIAAC, 2012

מאפיין מרכזי של עבודות בסיכון הוא רמת ההשכלה. הקשר בין מאפיין זה למידת הסיכון של מקצוע נמצא גם במחקרים קודמים (מדהלה-בריק, 2015; 2013; Frey & Osborne). תרשים 4 מדגים היטב את הקשר בין דרישות ההשכלה של עבודות בסיכון למחשוב, על פי דיווח עצמי של המשיבים בסקר PIAAC. ניתן לראות כי רוב העובדים במשרות בסיכון נמוך (72%) מועסקים בעבודות הדורשות השכלה גבוהה, לעומת כ-42% מהעובדים במשרות ברמת סיכון גבוהה המועסקים בעבודות שבהן לא נדרשת אפילו השכלה פורמלית.

תרשים 4. דרישות השכלה של עבודות ברמות סיכון שונות, גילאי 25-65



מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

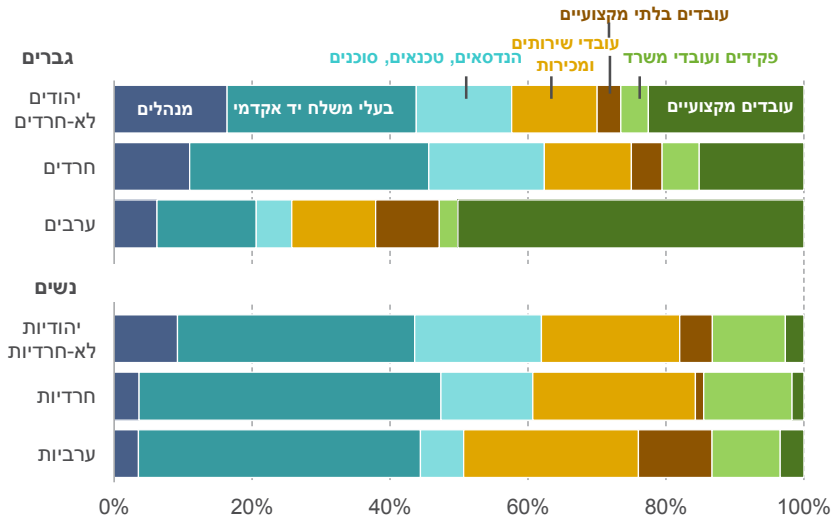
על מנת לזהות בצורה מדויקת יותר את מאפייני העובדים החשופים יותר לסיכון נאמדה רגרסיה הבוחנת השפעת מאפיינים סוציו-דמוגרפיים על ההסתברות למחשוב. המאפיינים שנבדקו כללו מגדר, גיל, מגזר, השכלה, רמת מיומנות מתמטית, ובמודלים 2 ו-3 נוסף פיקוח על מחוז מגורים ומשלח יד (תוצאות הרגרסיה מופיעות בלוח נ'2). ניתן לראות כי פערים מגדריים שנצפו לעיל באים לידי ביטוי גם בתוצאות הרגרסיה, כאשר נשים נמצאות בסיכון גבוה יותר לאוטומציה עם הסתברות גבוהה יותר בכ-3 נקודות אחוז. באופן מפתיע, כאשר מכניסים פיקוח על משלח היד הפער המגדרי לא מצטמצם ואף גדל לכ-4 נקודות אחוז. דבר זה יכול להעיד על כך שבקרב נשים וגברים המועסקים באותם המקצועות, נשים עושות פחות שימוש במיומנויות הנדרשות לשוק העבודה העתידי בהשוואה לעמיתיהן הגברים. עוד נראה כי ההסתברות לסיכון פוחתת עם העלייה בגיל עד סביבות גיל 40, ולאחר מכן ההסתברות לסיכון מתחילה לעלות. מבחינת הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה, ערבים נמצאים בסיכון גבוה יותר מיהודים, וההבדל הוא מובהק כאשר מפקחים על גיל ומגדר בלבד (לא מוצג בלוח). פיקוח על רמת ההשכלה הופך הבדל זה ללא מובהק. לעומת זאת, הסיכון למחשוב בקרב עובדים מהמגזר החרדי נמוך יותר מאשר בקרב עובדים יהודים שאינם חרדים גם לאחר פיקוח על רמת ההשכלה, אולם לאחר פיקוח על משלח היד ההבדל אינו מובהק. נראה אם כך שההבדלים הנצפים ברמת הסיכון הממוצעת של המגזרים השונים קשורה בפערים ברמת ההשכלה ובבחירת המקצוע. באופן לא מפתיע, נראה שיש קשר שלילי בין השכלה לאוטומציה, כאשר עלייה ברמת ההשכלה מלווה בהסתברות נמוכה יותר למחשוב. כך למשל, השכלה תיכונית מפחיתה את הסיכון למחשוב בכ-5 נקודות אחוז ביחס להשכלה הפחותה מתיכונית (הקבוצה המושמטת), והשכלה של תארים מתקדמים תפחית את הסיכון בכ-15 נקודות אחוז. קשר הפוך זה מתקיים גם לאחר פיקוח על משלח היד. בדיקה של מחוז המגורים מראה כי במחוז תל אביב ובמחוז דרום יש סבירות גבוהה יותר לעסוק במשרה עם הסתברות גבוהה למחשוב ביחס למחוז מרכז, אם כי ברמת מובהקות נמוכה יחסית. פיקוח על משלח היד משאיר הבדל מובהק רק עבור מחוז דרום ביחס למחוז מרכז.

לוח נ'2 מציג את תוצאות האמידה לכלל קבוצות האוכלוסייה יחדיו. אמידה של רגרסיות זהות למפורט בלוח נ'2 אך נפרדות לקבוצות האוכלוסייה ערבים, חרדים ויהודים שאינם חרדים, מראה כי פער מגדרי קיים בכל הקבוצות הללו אך הוא מובהק רק בקרב האוכלוסייה היהודית הלא חרדית, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית והחרדית הוא אינו מובהק. באופן דומה, שינוי מובהק בהסתברות למחשוב לפי גיל ניתן לראות רק באמידה עבור האוכלוסייה היהודית הלא חרדית.

ראינו מתוצאות הרגרסיה כי ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה קשורים ככל הנראה בפערים ברמת ההשכלה ובבחירת המקצוע (הקשורים גם הם זה לזה). התפלגות התעסוקה בשוק העבודה לפי משלחי יד מראה כי יש פערים גדולים בתחומי העיסוק של גברים ערבים בהשוואה לגברים יהודים, חרדים ושרונים חרדים (תרשים 5). כמחצית הגברים הערבים מועסקים במקצועות בתעשייה, בבינוי ובהפעלת מתקנים ומכונות. קטגוריות אלו של משלחי יד מאופיינות בשיעור גבוה של משרות בסיכון לאוטומציה ובדרישות השכלה נמוכות; ובהתאם, שיעור נמוך יחסית מן המועסקים הערבים הם בעלי משלח יד אקדמי או מנהלים, המאופיינים בשיעור נמוך של משרות בסיכון. לעומת זאת, בין גברים חרדים וגברים יהודים שאינם חרדים נראה כי אין הבדלים מהותיים כפי שקיימים בהשוואה לגברים ערבים בהתפלגות קבוצות משלחי היד, וכך גם בקרב נשים ערביות בהשוואה לנשים מקבוצות אחרות.⁵ בקרב גברים חרדים ונשים חרדיות בולטת קבוצת בעלי משלח היד האקדמי, ובחינה של משלחי היד בתוך קבוצה זו מראה כי חלקם הגדול של המועסקים החרדים עובד בתחום החינוך – תחום המאופיין במשרות עם סיכון נמוך למחשוב. מעניין לראות כי בקרב ערבים, גברים ונשים כאחד, שיעור התעסוקה גבוה יחסית במשלחי יד בלתי מקצועיים – עבודות פשוטות ושגרתיות הכרוכות בדרך כלל בהשקעת מאמץ פיזי ובשימוש בכלי עבודה ידניים שלרוב אינם דורשים מיומנויות גבוהות והכשרה. עם זאת, באופן מפתיע, קבוצת משלחי יד זו מאופיינת בשיעור בינוני של משרות בסיכון גבוה. עוד מעניין לראות כי בהתפלגות משלחי היד בקרב נשים יהודיות שאינן חרדיות וגברים יהודים שאינם חרדים, הגברים בקבוצה זו מועסקים בשיעורים גבוהים הרבה יותר במשלחי יד המאופיינים בשיעור גבוה של משרות בסיכון. הדבר עולה בקנה אחד עם תוצאות הרגרסיה המראות כי הפערים בין הקבוצות נובעים בעיקר מפערים ברמת השימוש במיומנויות הנחשבות נדרשות בשוק העבודה העתידי ולא דווקא מבחירת המקצוע.

5 ההתפלגות המוצגת היא ברמת האגריגציה הגבוהה ביותר של ספרה אחת, ולפייה כל קבוצה כוללת מגוון רחב של משלחי יד. על כן, היעדר הבדלים בהתפלגות זו אינו מעיד על היעדרם במשלחי היד המפורטים ברמה גבוהה יותר בתוך כל קטגוריה.

תרשים 5. התפלגות התעסוקה בקרב קבוצות אוכלוסייה לפי משלח יד, גילאי 25-64



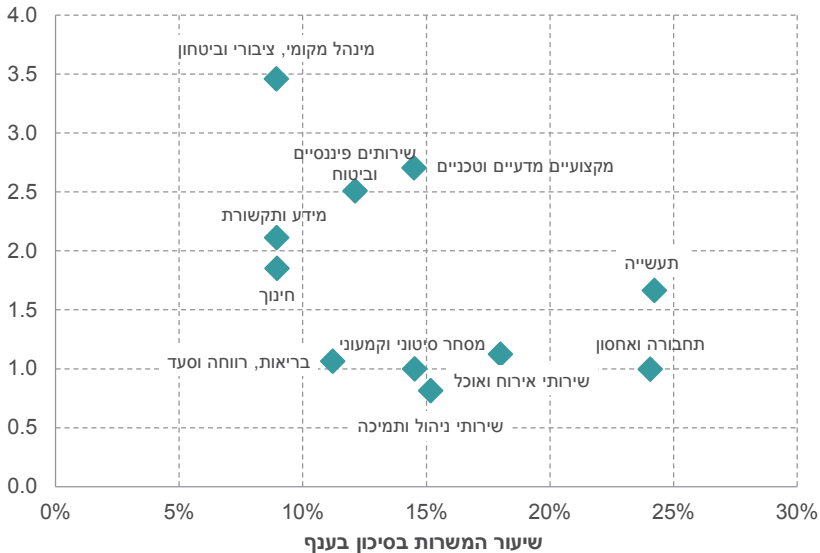
* המונח עובדים מקצועיים מתייחס לעובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי ועובדים מקצועיים אחרים, כולל בחקלאות. מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: סקר כוח אדם 2017, למ"ס

כפי שעולה מנתוני הרגרסיה שהוצגו לעיל נשים נמצאות בסיכון גבוה יותר למחשוב מגברים, ובפרט נשים יהודיות בגילי העבודה העיקריים. על אף הפערים המגדריים שזוהו, פערים אלו אינם זהים בהכרח בענפי התעסוקה השונים. בחינה של היחס בין שיעור הנשים בסיכון גבוה למחשוב לשיעור הגברים באותה רמת סיכון בענפי התעסוקה השונים מוצגת בתרשים 6. התרשים מראה כי רק בענף שירותי ניהול ותמיכה שיעור הנשים בסיכון נמוך משיעור הגברים בסיכון (היחס קטן מ-1).⁶ ענף זה שוויוני יחסית מבחינת תעסוקת נשים וגברים ואינו בעל שיעור גבוה במיוחד של משרות בסיכון. בענפים אחרים כגון תחבורה ואחסון, מסחר סיטוני וקמעוני, ובריאות, רווחה וסעד שיעור הנשים בסיכון דומה לשיעור הגברים בסיכון. לעומת ענפים אלו, נראה כי ישנם ענפים שבהם החשיפה של נשים לסיכון מוגברת – שיעור הנשים במשרות בסיכון למחשוב גבוה פי שניים ויותר משיעור הגברים במשרות בסיכון המועסקים באותו ענף. מדובר בענפים מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים וביטוח, שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים, ומינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון. נציין כי ענף שירותים פיננסיים וביטוח מאופיין באופן כללי בשיעור גבוה של תעסוקת נשים ואינו בעל שיעור גבוה של משרות בסיכון, והענפים מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון, ומידע ותקשורת הם בעלי שיעור נמוך יחסית של משרות בסיכון.

6 מהענפים המופיעים בתרשים. לא נכללו ענפים עם מיעוט תצפיות של נשים.

תרשים 6. היחס בין שיעור הנשים בסיכון לשיעור הגברים בסיכון, לפי ענפי תעסוקה

היחס בין שיעור המשרות בסיכון של נשים לשיעור המשרות בסיכון של גברים



מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

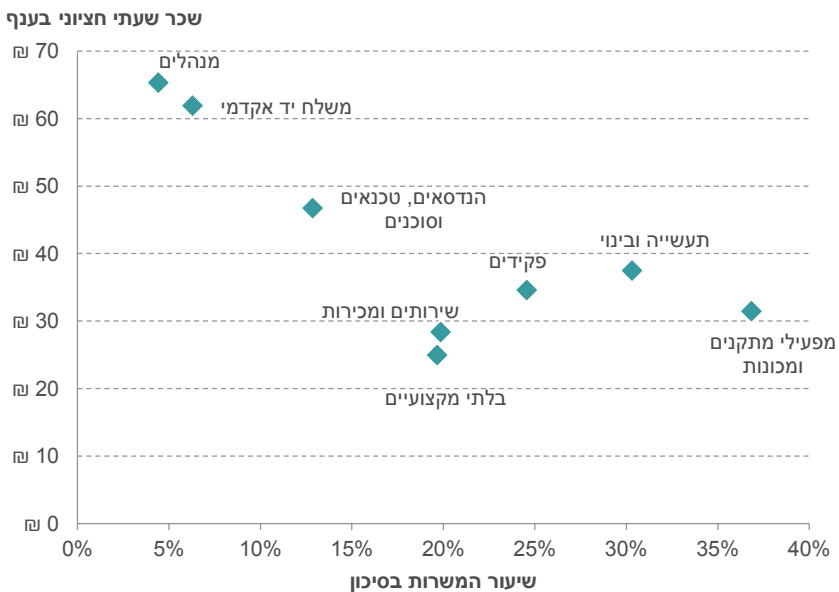
להשלמת התמונה המאפיינת את העובדים הנמצאים בסיכון לאוטומציה נתבונן בשני פרמטרים חשובים של שוק העבודה: שעות עבודה ושכר. מבט על מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים ברמות הסיכון השונות מראה כי עובדים במשרות בסיכון נמוך עובדים יותר שעות בממוצע מעובדים במשרות בסיכון בינוני או גבוה (44 שעות עבודה שבועיות לעומת 39). למעשה כ-31% מהעובדים הנמצאים בסיכון בינוני וכ-28% מהעובדים הנמצאים בסיכון גבוה עובדים במשרה חלקית, לעומת כ-22% מהעובדים המדורגים בסיכון נמוך.⁷

לוח נ'3 מציג בחינה של מספר שעות העבודה השבועיות כפונקציה של ההסתברות למחשוב, גיל, מגדר, שכר שעותי, מגזר, רמת השכלה, מגורים במחוזות מרכז ותל אביב (לעומת מגורים בשאר המחוזות), והוספה של פיקוח על משלח היד. תוצאות האמידה מראות כי ההבדל בשעות העבודה השבועיות בין עובד במשרה ברמת סיכון בינונית (הסתברות בטווח של 0.3-0.7) לבין עובד במשרה ברמת סיכון נמוכה (הסתברות בטווח של 0-0.3) הוא כ-3 שעות עבודה שבועיות (מקדם המשתנה Medium risk), ועם פיקוח על משלח היד כ-2.7 שעות עבודה. כשמסתכלים

7 הנתון המוצג בטקסט הוא עבור עובד במשרה חלקית שהוגדר כמי שעובד עד 35 שעות עבודה בשבוע. לפי הגדרה עצמית של משרה חלקית בסקר, כ-21% מהעובדים במשרות ברמת סיכון בינונית וכ-20% מהעובדים במשרות ברמת סיכון גבוהה עובדים במשרה חלקית, לעומת כ-13% מהעובדים במשרות ברמת סיכון נמוכה.

על עובדים במשרות בסיכון גבוה (הסתברות מעל 0.7) הפער ביחס לעובדים בסיכון נמוך גדל ל-3.4 שעות עבודה ולכ-4 שעות עבודה עם פיקוח על משלח היד.⁸ מחקרים קודמים שבחנו את הקשר בין שכר לאוטומציה הראו כי עובדים בסיכון מאופיינים ברמות שכר נמוכות יותר (מדהלה-בריק, 2015; Nedelkoska & Frey & Osborne, 2013; Quintini, 2018). מבט על משלחי היד (תרשים 7) מראה כי מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי המאופיינים בשיעור נמוך של משרות בסיכון, אך מאופיינים גם בשכר עבודה שעותי גבוה. לעומת זאת במשלחי יד כגון מפעילי מתקנים ומכונות ובעלי מלאכה בתחום התעשייה והבינוי, שבהם יש שיעורים גבוהים יותר של משרות המסווגות בסיכון גבוה למחשוב, שכר העבודה השעתי החציוני נמוך יחסית.

תרשים 7. שכר שעותי חציוני ושיעור המשרות בסיכון לפי משלח יד, גילאי 25-65



מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

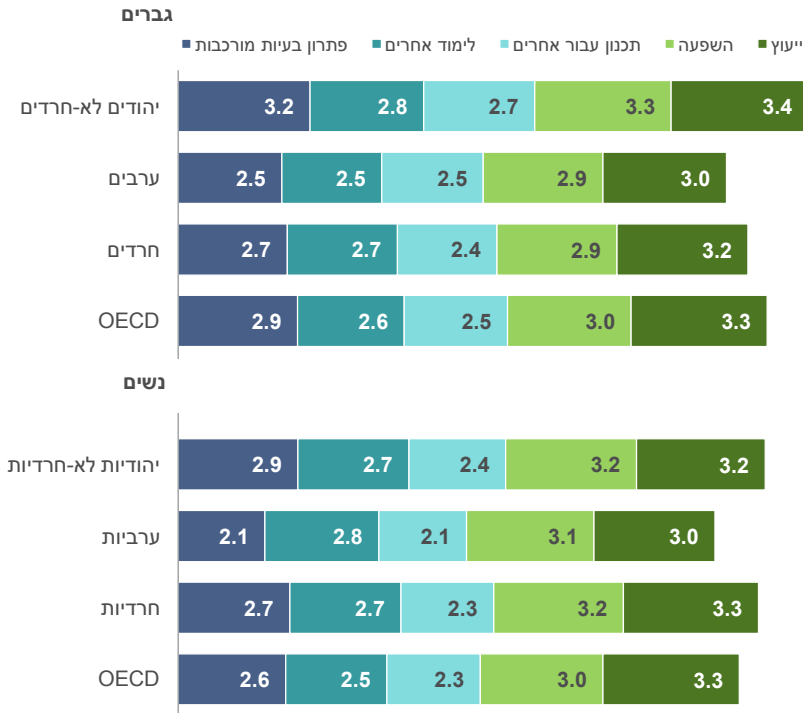
בחנו קשר זה באמצעות אמידה של לוג השכר השעתי כפונקציה של ההסתברות למחשוב ומשתנים מסבירים אחרים, בדומה לאמידה של שעות העבודה לעיל (לוח נ'4).⁹ כמו במחקרים קודמים שנעשו, גם כאן נמצא קשר הפוך בין שני הגורמים: תוצאות האמידה מראות כי שכר העבודה השעתי של עובד במשרה ברמת סיכון בינונית נמוך בכ-16% משכר העבודה של עובד במשרה המדורגת ברמת סיכון נמוכה, ועם פיקוח על משלח היד השכר נמוך בכ-14%. הפערים בין עובד במשרה ברמת סיכון גבוהה לעובד ברמת סיכון נמוכה עומדים על כ-27% וכ-21% עם פיקוח על משלח היד.¹⁰

למידת השימוש של עובד במימונויות מסוימות בעבודתו יש חשיבות רבה בקביעת ההסתברות למחשוב. כפי שהוסבר לעיל, ההסתברות למחשוב של עובד תלויה בתדירות הנדרשת ממנו לבצע משימות הדורשות שימוש במימונויות אשר זוהו כמימונויות נדרשות בשוק העבודה העתידי:¹¹ ייעוץ, שכנוע או השפעה על אנשים, תכנון פעילויות של אחרים, הוראה או הכשרה של אחרים ופתרון בעיות מורכבות. תרשים 8 מפרט את תדירות השימוש במימונויות אלו בקרב נשים וגברים מקבוצות אוכלוסייה שונות. כפי שניתן לראות, בולטת תדירות השימוש הנמוכה במימונויות אלו בקרב נשים ערביות וגברים ערבים בהשוואה לתדירות השימוש של יהודים, גברים ונשים (בהם גם חרדים), וגם בהשוואה לתדירות השימוש הממוצעת של העובדים במדינות ה-OECD. כמו כן נראה כי גברים יהודים שאינם חרדים משתמשים בעבודתם במימונויות המפורטות לעיל יותר מעובדים בכל שאר הקבוצות, גברים ונשים כאחד, וגם יותר מהממוצע במדינות ה-OECD. בפרט בולט השימוש הגבוה במימונויות של פתרון בעיות מורכבות בקרב גברים יהודים שאינם חרדים בהשוואה ליתר הקבוצות; למעשה רק כ-15% מהגברים היהודים שאינם חרדים דיווחו כי אינם משתמשים במימונויות זו בעבודתם, לעומת כ-31% מהגברים הערבים וכ-42% מהנשים הערביות. גם בשימוש במימונויות של תכנון עבור אחרים נצפו פערים גדולים יחסית – בין נשים לגברים, ועוד יותר מכך בין נשים ערביות לשאר הקבוצות. כ-63% מהנשים הערביות דיווחו כי אינן משתמשות כלל במימונויות זו, לעומת כ-44% מהגברים היהודים שאינם חרדים.

9 למודלים המוצגים בלוח נ'4 בוצעה אמידה נוספת באמצעות מודל Tobit על מנת לשלול הטיה של המקדמים עקב השפעת סלקטיביות על השכר. תוצאות המקדמים באמידה זו זהים לתוצאות במודלים המוצגים בלוח. 10 הפערים בין עובד ברמת הסיכון הגבוהה לבין עובד ברמת הסיכון הבינונית מובהקים רק עבור האמידה במודל 1.

11 מימונויות אשר זוהו בתהליך המפורט לעיל על ידי Nedelkoska and Quintini (2018) בהתבסס על מחקרם של פריי ואוסבורן (2013).

תרשים 8. תדירות השימוש במיומנויות נדרשות בשוק העבודה העתידי במקום העבודה לפי קבוצות אוכלוסייה, גילאי 25-65

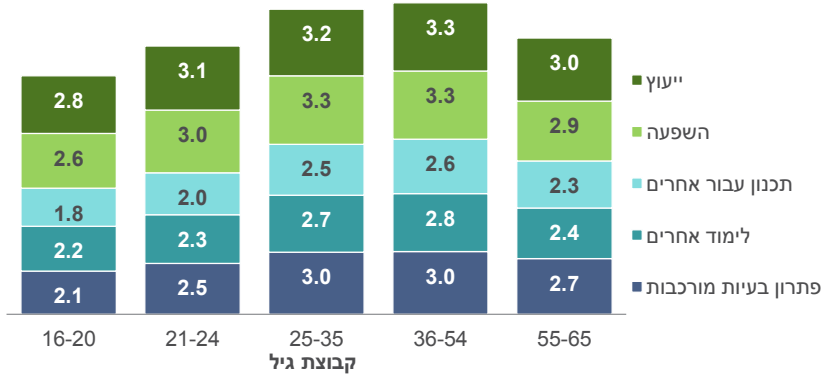


* התדירות עבור כל משימה נמדדה בסולם 1 עד 5, כאשר 1 מייצג אף פעם ו-5 מייצג כל יום. הערכים המוצגים בתרשים הם התדירות הממוצעת עבור כל קבוצה.

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: 2015; PIAAC, 2012

כשבחנו את ההסתברות למחשוב לפי קבוצות גיל הבחנו שיש הבדלים בתדירות השימוש במיומנויות המפורטות לעיל בקרב גילאים שונים. כפי שמודגם בתרשים 9 להלן, תדירות השימוש במיומנויות אלו בעבודה הולכת וגדלה עם העלייה בגיל, ומגיעה לשיאה בקרב גילאי 36-54. בקבוצת גילאי 55-65 היא שבה ופוחתת.

תרשים 9. תדירות השימוש במיומנויות נדרשות בשוק העבודה העתידי במקום העבודה לפי קבוצות גיל

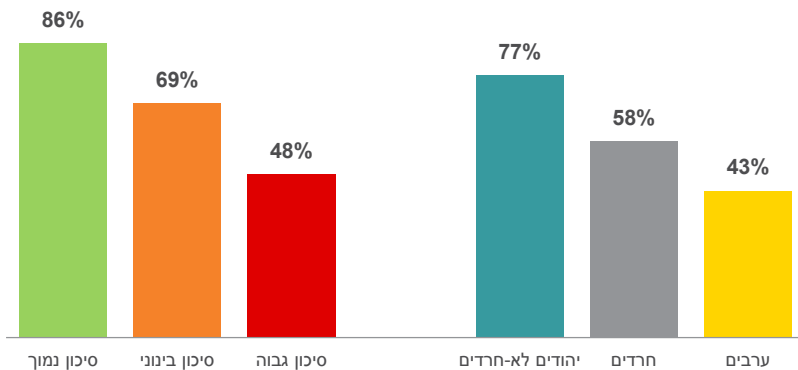


* התדירות עבור כל משימה נמדדה בסולם 1 עד 5, כאשר 1 מייצג אף פעם ו-5 מייצג כל יום. הערכים המוצגים בתרשים הם התדירות הממוצעת עבור כל קבוצה.

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

מלבד המיומנויות אשר זוהו במודל שהניתוח התבסס עליו, מיומנות חשובה נוספת לשוק העבודה העתידי היא יכולת השימוש במחשב. בתרשים 10 ניתן להבחין בקשר בין מיומנות זו לרמת הסיכון למחשוב. התרשים מראה כי עובדים במשרות המדורגות בסיכון נמוך למחשוב משתמשים במחשב בעבודתם במידה רבה יותר מעובדים במשרות המדורגות בסיכון גבוה. בחינה של השימוש במחשב בקרב מגזרים שונים מצביעה גם היא על פערים ניכרים, כאשר בקרב האוכלוסייה הערבית העובדים משתמשים הרבה פחות במחשב בעבודתם.

תרשים 10. שיעור המועסקים המשתמשים במחשב בעבודתם, גילאי 25-65

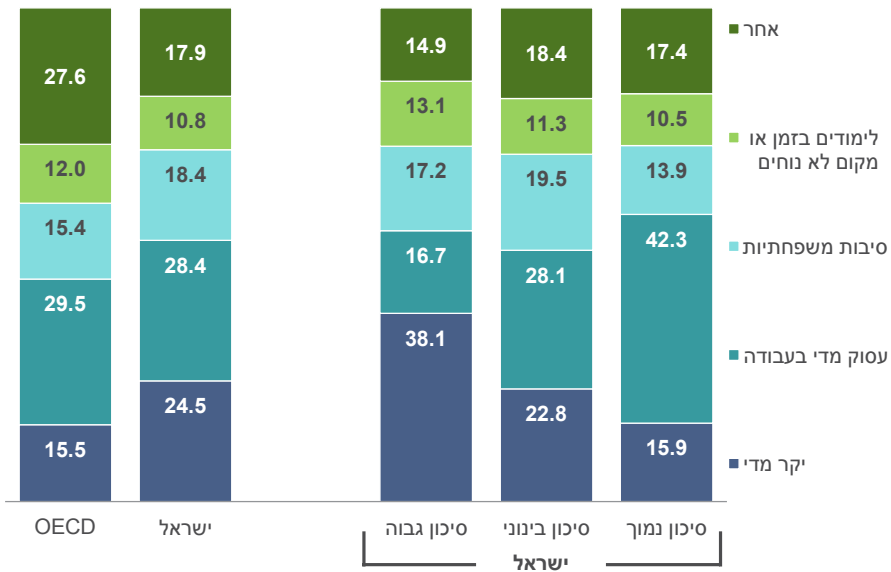


מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

כלים להתמודדות עם השינויים הצפויים

המגמות והשינויים הצפויים בשוק העבודה מדגישים את הכדאיות של ביצוע התאמות של כוח העבודה במשק לשוק העבודה העתידי. כפי שהוצג לעיל, השינויים הצפויים מעמידים בסיכון לפגיעה בתעסוקה את הקבוצות הפגיעות יותר באוכלוסייה, המאופיינות ברמת השכלה נמוכה יותר, בשכר נמוך יותר, במגורים במחוז דרום, נשים ומועסקים מהמגזר הערבי. מאפייני הקבוצות האלה כקבוצות מוחלשות בחברה מדגישים עוד יותר את חשיבות הסיוע לאוכלוסיות אלו כך שיתאימו את עצמן לשוק העבודה המשתנה באמצעות רכישת כישורים מתאימים לאורך שלבים שונים בחיים. מעבר לזיהוי האוכלוסיות הפגיעות כקבוצות חלשות, בדיקה של הסיבה העיקרית לאי השתתפות בלימודים או בהכשרה בקרב המעוניינים בכך מראה כי בהשוואה ל-OECD, בישראל יש שיעור גבוה יותר של אי השתתפות בשל עלות יקרה מדי (תרשים 11). כ-24% מהמשיבים בחרו בכך כסיבה העיקרית, לעומת כ-16% במוצע במדינות ה-OECD. כמו כן, השוואה בין קבוצות הסיכון השונות בקרב העובדים בישראל מראה כי בקרב מועסקים במשרות בסיכון גבוה למחשוב הסיבה העיקרית לאי השתתפות היא עלות ההכשרה, אך בקרב עובדים במשרות בסיכון בינוני למחשוב, ובייחוד בקרב עובדים במשרות בסיכון נמוך, הסיבה העיקרית היא חוסר זמן עקב עיסוק בעבודה.

תרשים 11. התפלגות הסיבות לאי השתתפות בלימודים או בהכשרה בקרב המעוניינים בכך, גילאי 25-65



* התפלגות הסיבה העיקרית שציינו המשיבים אשר היו מעוניינים להשתתף בלימודים או בהכשרה ב-12 החודשים האחרונים אך לא השתתפו.

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: 2015; PIAAC, 2012

כלי מדיניות מרכזי המאפשר נגישות לרכישת כישורים, ובפרט לאוכלוסיות הפגיעות, הוא מערך ההכשרות המקצועיות המופעל על ידי המדינה. אמנם בשנים האחרונות יש מגמה של גידול בהשקעה התקציבית במערך זה, אולם עדיין בהשוואה למדינות ה-OECD הוצאה זו מצומצמת למדי (גל ומדהלה, 2019).

לצד כמות ההכשרות הנדרשת כדי לתת מענה לשינויים התכופים בשוק העבודה, חשוב להקפיד על איכות ההכשרה והתאמתה לצורכי שוק העבודה העתידי. לשם תכנון מערך הכשרות מקצועיות יעיל ומיטבי נדרש מידע איכותי על הכישורים הנחוצים. הממצאים בעבודה זו מראים כי קבוצות מסוימות חסרות כישורים הנחשבים נחוצים לשוק העבודה העתידי על פי הספרות הבין-לאומית, ויכולים לשמש בסיס למקבלי ההחלטות בתכנון מערך ההכשרות. עם זאת יש לזכור כי סקר המיומנויות ששימש בעבודה זו סייע להציג תמונת מצב מנקודת המבט של העובדים. להשלמת התמונה רצוי שבסיס המידע יכלול גם את נקודת המבט של הגורם העיקרי השני בשוק העבודה – המעסיקים. תמונה מלאה אשר תשקף את צורכי המעסיקים ואת ההיצע הקיים של הכישורים תשמש למדינה בסיס מיטבי לבניית מערך הכשרות יעיל. מדינות רבות כבר הבינו את חשיבות הדבר והחלו לנקוט צעדים שיסייעו לתכנון שוק העבודה העתידי בטווח הארוך. בריטניה, לדוגמה, עורכת בקרב מעסיקים סקרי כישורים נדרשים הכוללים מידע על הכישורים הנחוצים להם, על הפערים הקיימים כיום ועל אופי ההכשרות הנדרשות (GOV, 2017, UK). גם בצרפת שירות התעסוקה הציבורי מבצע הערכה של צורכי ההכשרה הנדרשים בהתבסס על סקר שמספק מידע על גיוסי עובדים צפויים, ויש גם גוף שאמון על תיאום בין השחקנים השונים בשוק העבודה על מנת לקיים דיאלוג וליצור פרויקטים משותפים (OECD, 2017). ודוגמה אחרונה, באיטליה השקיעה לאחרונה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאמצים רבים כדי לחבר בין מקורות מידע שונים שיכולים לספק מידע על הכישורים הנחוצים בשוק העבודה, כאשר המטרה היא לספק לקובעי המדיניות מידע מדויק על שוק העבודה ברמת המקצוע (שם).

עקב ההשתנות התמידית של שוק העבודה, למידה של כישורים חשובה לכל אורך החיים; ואולם חשיבות מוגברת יש להקניית כישורים כבר בשלבים המוקדמים באמצעות מערכת החינוך. מערכת זו יכולה לשמש מסגרת חשובה נוספת שבה תיושם מדיניות הנוגעת להתאמת ההון האנושי בישראל לשוק העבודה העתידי. מחקר נרחב שנעשה על התאמתה של מערכת החינוך בישראל למאה העשרים ואחת מציין שנראה כי מערכת החינוך אינה מצליחה ברובה להסתגל לקצב השינויים ואינה מכינה את דור העתיד להתמודדות עם אתגרי המאה הנוכחית (איזנברג וזליבנסקי, 2018). עוד נמצא במחקר כי אחת הפעולות החשובות שצריכות להיעשות במערכת החינוך היא הטמעת יישומים דיגיטליים במסגרת הלימודים. ואכן נראה כי מדדים מסוימים מעידים על הצורך בהטמעה נוספת של שימוש במחשוב במערכת החינוך הישראלית. כך למשל, השוואה בין-לאומית של מספר המחשבים בבתי הספר מראה כי ישראל עומדת על 0.43 מחשבים לתלמיד – שיעור נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD, שעומד על 0.77 (OECD, 2016). גם השוואה של שיעור התלמידים שמשתמשים במחשב במסגרת בית הספר מראה כי בישראל שיעור זה נמוך יחסית – כ-55%, לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, העומד על 72% (OECD, 2015). נתונים אלו, לצד הממצאים לעיל המראים את הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בשימוש באמצעים דיגיטליים בשוק העבודה (תרשים 10), מדגישים את הצורך בהקניית מיומנויות דיגיטליות עוד טרם הכניסה לשוק העבודה, בפרט בקרב אוכלוסיות מוחלשות.

סיכום

נוכח שינויים טכנולוגיים ותהליכים שמתחוללים בשוק העבודה אין ספק שצפויים שינויים בהרכב מערך המשימות של עובדים – ירידה במשימות חזרתיות וגידול במשימות שקשות לביצוע בידי מחשב. בהמשך למחקר שפרסם מרכז טאוב ב-2015 ומיפה את השוק בהתאם למשלחי היד שבהם מועסקים העובדים (מדהלה-בריק, 2015), מחקר זה מבקש ליצור מיפוי עדכני של שוק העבודה בישראל. מיפוי השוק הישראלי מתבסס על מודל מיפוי עדכני של Nedelkoska and Quintini (2018), המדרג משרות שונות (גם אם הן נמצאות תחת אותו משלח יד) בהתאם למשימות הנדרשות בשוק העבודה העתידי ואשר נראה שקשה יהיה לבצע על ידי מחשב. תוצאות המיפוי בהשוואה בין-לאומית מראות כי בדומה למוצע מדינות ה-OECD, שיעור המשרות בסיכון גבוה בישראל עומד על כ-15% (ולא על 40% כפי שהראה הניתוח במדהלה-בריק, 2015, שנסמך על מתודולוגיית מיפוי ישנה יותר). חלק גדול ממשרות אלו הן עבודות בתחומי התעשייה והבינוי, מפעילי מתקנים, ואף עבודות בתחום הפקידות. המחקר עולה כי מאפיין מרכזי של עבודות בסיכון למחשוב הוא שלא נדרשת בהן השכלה גבוהה, ובחלק גדול מהן אף לא נדרשת כלל השכלה פורמלית. מאפיינים נוספים של שוק העבודה (הקשורים גם ברמת ההשכלה), כגון שכר העבודה ומספר שעות העבודה השבועיות, נמצאו גם הם בעלי קשר הפוך למשרות בסיכון לאוטומציה: משרות בסיכון מאופיינות בשכר שעותי נמוך ובשעות עבודה פחותות. ממצאים אלו מדגישים את החשיבות של שילוב אוכלוסיות מוחלשות, החשופות יותר לסיכון, באקדמיה, וקידום רכישת השכלה גבוהה על ידי אוכלוסיות אלו.

אפיון המועסקים בעבודות בסיכון חושף את קיומם של פערים מגדריים בתחום זה, כאשר בקרב יהודים שאינם חרדים נשים מאופיינות בסיכון גבוה יותר למחשוב, ככל הנראה בעיקר בשל שימוש פחות במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה העתידי בהשוואה לעמיתיהן הגברים, ופחות בגלל בחירת המקצוע. קבוצת אוכלוסייה אחרת המתאפיינת בסיכון גבוה לאוטומציה היא האוכלוסייה הערבית, ובפרט גברים ערבים. שיעורים גבוהים של גברים ערבים מועסקים במשרות המאופיינות בשכר נמוך ובדרישות השכלה נמוכות, ובשימוש פחות במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה העתידי ובאמצעים דיגיטליים. זאת ועוד, קבוצה זו מועסקת בעיקר במקצועות מתחום התעשייה והבינוי, אשר לרוב הם מקצועות פיזיים ושוחקים, המביאים לעיתים קרובות ליציאה מוקדמת של אוכלוסייה זו משוק העבודה (ישיב וקסיר, 2018). מאפיין נוסף של אוכלוסייה זו בשוק העבודה הוא השיעור הגבוה יחסית של השתייכות למשקי בית שבהם הם המפרנס היחיד (אם כי תופעה זו מצטמצמת בשנים האחרונות עם הגידול הנרחב בתעסוקה של נשים ערביות). שיעורי התעסוקה של אוכלוסייה זו אמנם אינם מעידים על בעיה מהותית בשילובם בתעסוקה, בפרט בהשוואה לאוכלוסיית הנשים הערביות והגברים החרדים, המושכים כיום יותר תשומת לב מבחינת מדיניות בשוק העבודה; ואולם כלל המאפיינים שנמנו לעיל מצביעים על כך שאוכלוסיית הגברים הערבים בישראל חשופה לסיכון מוגבר בשוק העבודה העתידי, ולפיכך מצריכה גם היא התמקדות והתערבות מוגברת באמצעות מדיניות כבר היום על מנת למנוע מראש פגיעה בשיעורי התעסוקה שלה בעתיד.

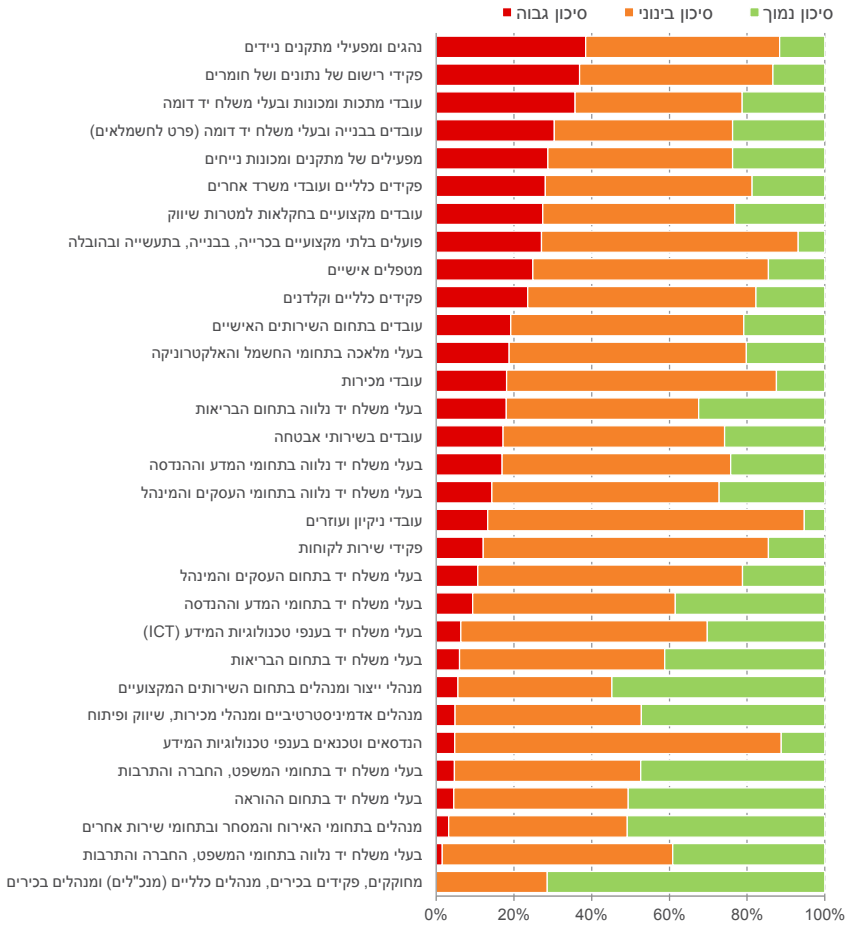
ההשפעה של כניסת טכנולוגיה לשוק העבודה על מקצועות תלויה במסוגלות של מקומות העבודה ושל העובדים לעשות התאמות המוכוונות לשינויים בשוק כגון הכשרת עובדים לעבודה בסביבה טכנולוגית. כאשר מדובר בענפי תעסוקה יוקרתיים ובמועסקים ברמה

חברתית-כלכלית בינונית וגבוהה, סביר להניח שעובדים אלו יתאימו את עצמם וירכשו לאורך החיים כישורים שיסייעו להם להיות חלק רציף משוק העבודה על אף השינויים בו. לעומת זאת, כאשר מדובר באוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך מתעורר ספק באשר לקצב ההתאמה שלהן לשוק העבודה המשתנה ללא התערבות של המדינה, בין בגלל נקודת הפתיחה הנמוכה יותר ובין בגלל מחסור במידע או באמצעים לרכישת כישורים מתאימים ורלוונטיים. מדיניות לצמצום פערים אלו ראוי אפוא שתופעל כבר בשלב מערכת החינוך. הקניית כישורים חיוניים לשוק העבודה העתידי בשלב זה מהותית כמובן לכל קבוצות האוכלוסייה, ובפרט היא יכולה לצמצם פערים קיימים בין קבוצות אוכלוסייה שונות עוד לפני כניסתן לשוק זה. שלב אחר של התערבות הוא בקרב מועסקים שכבר נמצאים בשוק העבודה. נוכח הנתונים על הקושי במימון רכישת הכשרות בקרב מועסקים בסיכון, מודגשת התועלת שיכולה לצמוח משימוש נרחב בכלי מדיניות מרכזי והוא מערך ההכשרות המקצועיות המופעל על ידי המדינה. על מנת לאפשר שימוש יעיל בכלי זה וברכישת הכשרות בכלל, גם באופן פרטי, בצורה מיטבית, דרושה מדיניות תכנון של שוק העבודה לטווח ארוך, אשר תכלול איסוף מידע נרחב בתחום כישורי התעסוקה הנדרשים ותאפשר הנגשה של הידע הנאסף.

נראה אפוא כי למרות אי הוודאות הגדולה בתחום, ואף שאין לדעת בוודאות עד כמה ישפיעו השינויים הטכנולוגיים, הרי נוכח מגמות העבר, ומגמות התעסוקה בישראל, אין מקום לחשש מאבטלה המונית עקב שינויים אלו; אמנם סביר להניח שמשורות מסוימות ייעלמו או ישתנו, אך בו בזמן משרות חדשות ייוצרו. עם זאת, הפגיעה בתעסוקה תהיה ככל הנראה בעיקר בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות שעלולות להתקשות ברכישת כישורים מתאימים על מנת להשתלב במשרות החדשות שיווצרו, ומצב שכזה עלול להחריף את אי השוויון הקיים בלאו הכי בין קבוצות אלו לשאר האוכלוסייה. על כן נראה כי האתגר האמיתי הוא להבטיח שקבוצות אלו יצליחו להתמודד עם השינויים בשוק העבודה בצורה מיטבית ויהיו מסוגלות לממש את ההזדמנויות החדשות שייפתחו בשוק העבודה העתידי.

נספחים

תרשים נ'1. התפלגות העבודות בישראל לפי רמת סיכון לאוטומציה ומשלח יד, גילאי 25-65



מקור: שביט מדרלה, מרכז טאוב | נתונים: OECD, PIAAC, 2015

לוח נ'1. התאמת המדדים שזוהו על ידי פריי ואוסבורן למדדים בסקר PIAAC

Frey & Osborne bottlenecks to automation	Variable in PIAAC	Variable description
Perception manipulation	Fingers (dexterity)	How often - using skill or accuracy with your hands or fingers?
Creative intelligence	Problem-solving, simple	How often - relatively simple problems that take no more than 5 minutes to find a good solution?
	Problem-solving, complex	Problem solving - complex problems that take at least 30 minutes thinking time to find a good solution?
Social intelligence	Teaching	How often - instructing, training or teaching people, individually or in groups?
	Advise	How often - advising people?
	Plan for others	How often - planning the activities of others?
	Communication	How often - sharing work-related information with co-workers?
	Negotiate	How often - negotiating with people either inside or outside your firm or organization?
	Influence	How often - persuading or influencing people?
	Sell	How often - selling a product or selling a service?

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב, בהתבסס על Nedelkoska & Quintini, 2018

לוח נ'2. אמידת ההסתברות למחשוב של עובד, גילאי 25-64

מודל 3	מודל 2	מודל 1	
0.043*** (-0.01)	0.032*** (-0.008)	0.033*** (-0.008)	אישה
-0.008** (-0.003)	-0.011*** (-0.003)	-0.011*** (-0.003)	גיל
9.01E ⁻⁰⁵ ** (0.000)	1.17E ^{-0.4} *** (0.000)	1.20E ⁻⁰⁴ *** (0.000)	גיל בריבוע
			קבוצת אוכלוסייה
0.009 (-0.012)	0.005 (-0.012)	0.001 (-0.012)	ערבי
0.001 (-0.013)	-0.038** (-0.013)	-0.034** (-0.012)	חרדי
			רמת השכלה
-0.031 (-0.014)	-0.045** (-0.014)	-0.046*** (-0.014)	תיכונית
-0 (-0.016)	-0.077*** (-0.016)	-0.077*** (-0.016)	על תיכונית
-0.047** (-0.016)	-0.135*** (-0.016)	-0.136*** (-0.016)	תואר ראשון
-0.059** (-0.018)	-0.152*** (-0.017)	-0.153*** (-0.017)	תואר שני ומעלה
-0.040*** (-0.008)	-0.055*** (-0.008)	-0.054*** (-0.008)	אוריינות מתמטית
			מחוז
-0.001 (-0.012)	0.001 (-0.012)		צפון
-0.003 (-0.012)	0.004 (-0.013)		חיפה

לוח נ'2. (המשך) אמידת ההסתברות למחשוב של עובד, גילאי 25-64

מודל 3	מודל 2	מודל 1	
0.025 (-0.015)	0.026 (-0.016)		ירושלים
0.015 (-0.011)	0.024* (-0.011)		תל אביב
0.032* (-0.014)	0.031* (-0.014)		דרום
0.007 (-0.02)	-1.07E ⁻⁰⁴ (-0.02)		יהודה ושומרון
כן	לא	לא	דמי למשלה יד קבוע
0.527*** (-0.067)	0.886*** (-0.064)	0.903*** (-0.063)	
0.358	0.127	0.123	R ²
3,025	3,025	3,025	מספר תצפיות

בסוגריים: סטיות התקן

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

לוח נ'3. שעות עבודה שבועיות כפונקציה של רמת האוטומציה, גילאי 25-64

מודל 2	מודל 1	
-2.726*** (-0.649)	-3.009*** (-0.649)	רמת סיכון למחשוב
-3.979*** (-0.974)	-3.408*** (-0.908)	סיכון בינוני
0.804*** (-0.216)	1.052*** (-0.221)	סיכון גבוה
-0.008*** (-0.002)	-0.012*** (-0.003)	גיל
-3.998*** (-0.737)	-10.004*** (-0.594)	גיל בריבוע
		אישה

לוח נ' 3. (המשך) שעות עבודה שבועיות כפונקציה של רמת האוטומציה, גילאי 25-64

מודל 2	מודל 1	
-5.077*** (-0.760)	-2.140** (-0.701)	שכר שעתי (לוג)
		קבוצת אוכלוסייה
-2.382** (-0.756)	-2.600*** (-0.761)	ערבי
-4.437*** (-1.011)	-7.921*** (-1.024)	חרדי
		רמת השכלה
1.954 (-1.135)	2.537* (-1.113)	תיכונית
2.202 (-1.270)	2.864* (-1.253)	על תיכונית
3.351** (-1.263)	3.296** (-1.218)	תואר ראשון
4.883*** (-1.396)	3.647* (-1.420)	תואר שני ומעלה
-0.877 (-0.565)	-1.213* (-0.590)	מגורים במחוזות מרכז-ת"א
כן	לא	דמי למשלה יד
48.127*** (-4.785)	33.730*** (-5.026)	קבוע
0.481	0.190	R ²
2,023	2,023	מספר תצפיות

בסוגריים: סטיות התקן

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

לוח נ'4. שכר העבודה השעתי כפונקציה של רמת האוטומציה, גילאי 25-65

מודל 2	מודל 1	
		רמת סיכון למחשוב
-0.136*** (-0.026)	-0.161*** (-0.027)	סיכון בינוני
-0.207*** (-0.042)	-0.274*** (-0.040)	סיכון גבוה
0.045*** (-0.009)	0.056*** (-0.009)	גיל
-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	גיל בריבוע
-0.104*** (-0.029)	-0.253*** (-0.026)	אישה
-0.009*** (-0.001)	-0.004** (-0.001)	שעות עבודה שבועיות
		קבוצת אוכלוסייה
-0.170*** (-0.034)	-0.245*** (-0.030)	ערבי
-0.044*** (-0.046)	-0.040*** (-0.044)	חרדי
		רמת השכלה
0.028 (-0.059)	0.125* (-0.051)	תיכונית
0.024 (-0.064)	0.210*** (-0.055)	על תיכונית
0.150* (-0.065)	0.459*** (-0.054)	תואר ראשון
0.242*** (-0.073)	0.569*** (-0.063)	תואר שני ומעלה
-0.080*** (-0.023)	-0.150*** (-0.024)	מגורים במחוזות מרכז-ת"א
כן	לא	דמי למשלה יד

לוח נ'4. (המשך) שכר העבודה השעתי כפונקציה של רמת האוטומציה, גילאי 25-65

מודל 2	מודל 1	
3.868***	2.799***	קבוע
(-0.172)	(-0.186)	
0.564	0.287	R ²
2,023	2,023	מספר תצפיות

בסוגריים: סטיות התקן

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

מקור: שביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: PIAAC, 2015

מקורות

איזנברג, א', וזליבנסקי, ע' (2018). **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל, ג', ומדהלה, ש' (2018). מערכת הרווחה: מבט מעל. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 257-272). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ישיב, ע', וקסיר, נ' (2018). **כלכלת החברה הערבית בישראל**. ירושלים: המכון החרדי למחקר מדיניות.

מדהלה-בריק, ש' (2015). מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל. בתוך א' וייס וד' צירניחובסקי (עורכים), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2015** (עמ' 45-80). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Arntz, M., Gregory T., & Zierahn U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD social, employment and migration working papers No. 189*. Paris: OECD Publishing.

Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and the future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

Brzeski, C., & Burk, I. (2015). *Die Roboter kommen. Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt*. INGDiBa Economic Research.

Frey, C., & Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford.

GOV.UK (2017). *Employer skills survey 2017: UK findings*, <https://www.gov.uk/government/publications/employer-skills-survey-2017-uk-report>.

Manyika, J., Chui, M., Miremadi, M., Bughin, J., George, K., Willmott, P., & Dewhurst, M. (2017). *A future that works: Automation, employment, and productivity*. McKinsey Global Institute.

Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD social, employment and migration working papers, No. 202. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *Students, computers and learning: Making the connection, PISA*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *PISA 2015 results (Volume II): Policies and practices for successful schools, PISA*. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2017). *Getting skills right: Good practice in adapting to changing skill needs*. Paris: OECD Publishing,
- Pajarinen, M., & Rouvinen, P. (2014). *Computerization threatens one third of Finnish employment*. ETLA Brief, 22.
- PIAAC (2012). *OECD Survey of Adult Skills 2012*.
- PIAAC (2015). *OECD Survey of Adult Skills 2015*.
- WEF (2018). *The future of jobs report 2018*. World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.

התשואה למיומנויות בשוק העבודה בישראל

גלעד ברנד

תקציר

מחקר זה מתמקד בקבוצת העובדים שזוהו בסקר מיומנויות בוגרים שנערך במדינות ה-OECD כבעלי מיומנויות גבוהות, ה"מצטיינים", ובוחר את מאפייני התעסוקה שלהם, שכרם ומידת השתלבותם במשלחי יד הדורשים מיומנות גבוהה.

נתוני הסקר מראים אמנם שרמת מיומנותם של המצטיינים בישראל נופלת מזאת של המצטיינים במדינות מפותחות רבות, אך נראה כי הם ממצים את יכולותיהם טוב יותר. מיצוי זה בא לידי ביטוי בהשתלבות רחבה יותר בתחומים המתאפיינים בשכר גבוה, ובהשתלבות נמוכה בתחומים שלא נדרשת בהם מיומנות גבוהה ושהשכר בהם נמוך. התוצאה היא שפערי השכר בין ישראל למדינות אחרות מצטמצמים ברמות המיומנות הגבוהות, ורמת השכר של העובדים המיומנים ביותר בישראל קרובה יחסית לזאת של הדומים להם במדינות OECD נבחרות, בפרט גברים.

המיצוי הגבוה של הפוטנציאל הטמון בקבוצת העובדים המיומנים בישראל מצביע על הצורך להסב את תשומת הלב של קובעי המדיניות לעבר קבוצת העובדים המיומנים פחות. אמנם שיעורי ההשכלה האקדמית גבוהים יחסית בקרב העובדים הללו, אך מנגד נמצא כי הם מתאפיינים בתשואה נמוכה ללימודים אקדמיים. ממצא זה מלמד על המגבלות שבהגברת נגישותה של ההשכלה הגבוהה כאמצעי לצמצום פערים, ועל הצורך בשיפור המיומנויות וכישורי היסוד כבר בשלבי חינוך מוקדמים יותר.

תשומת לב מיוחדת יש להפנות אל האוכלוסייה הערבית, שכן בניגוד לקבוצות אחרות היא מתאפיינת הן בתשואה נמוכה למיומנויות והן בתשואה נמוכה לוותק בשוק העבודה.

* גלעד ברנד, חוקר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. תודה לפרופ' בנימין בנטל, לפרופ' אבי וייס, לד"ר יובל מזר ולד"ר אסף צימרינג על ההערות וההארות. הנוסח הסופי באחריות הכותב בלבד.

מבוא

סקר מיומנויות הבוגרים (PIAAC) של ה-OECD בוחן את רמת המיומנות של גילאי 16 עד 65 בשלוש מיומנויות יסוד: אוריינות קריאה, אוריינות מתמטית ופתרון בעיות בסביבה טכנולוגית. הסקר כולל גם מידע מקיף על מגוון משתני רקע בתחומים של השכלה, היקף התעסוקה ואופייה, גיל, מגדר ועוד. המבחנים ומרבית משתני הרקע הנבדקים בסקר זהים בכל המדינות המשתתפות.¹ שלא במפתיע, אנשים המזוהים בסקר כבעלי מיומנויות גבוהות נוטים ליהנות מרמות שכל גבוהות. (Hanushek, Schwerdt, Wiederhold and Woessmann, 2015) לדוגמה, מראים כי כאשר מביאים בחשבון את הישגי העובדים בסקר המיומנות, מצטמצמת מאוד השונות הבלתי מוסברת בשכר.

סקר המיומנות שופך אור גם על פיריון העבודה הנמוך בישראל. מחקר של בנק ישראל (2016) מראה, למשל, כי בענפים שבהם מיומנות העובדים בישראל נחותה, גם הפיריון נמוך (בהשוואה ליתר המדינות המפותחות) – אף שהשכלתם הפורמלית של העובדים אינה נופלת מזו שבמדינות אחרות. יתרה מכך, (Hanushek and Woessmann 2008; 2012) מראים כי יכולות קוגניטיביות הנמדדות במבחנים בין-לאומיים מסבירות צמיחה כלכלית במידה רבה יותר מאשר השכלה פורמלית הנמדדת בשנות לימוד. ממצאים אלה מעידים שמיומנויות העובדים אינן נגזרות רק ממספר שנות הלימוד שלהם, אלא גם ממאפיינים אישיים וסביבתיים ומאיכות החינוך, הבאים ככל הנראה לידי ביטוי בסקר PIAAC. לפיכך ייתכן שרמת המיומנות הנמדדת בסקר זה, בפרט בגילים הצעירים, מצביעה על פוטנציאל הצמיחה ועל רווחת האוכלוסייה בשנים הבאות.

המיומנות הממוצעת שנמדדה בישראל נמוכה בהשוואה לרבות ממדינות ה-OECD,² ומחקרים הצביעו על מתאם בין הרמה הנמוכה של השכר בישראל לבין המיומנות הנמוכה של העובדים (בנק ישראל, 2017; 2019א).³ לאחרונה הראה מזר (2019) כי השכר לשעה בישראל נמוך בהשוואה לשכר לשעה בקבוצת מדינות OECD לאורך כל התפלגות המיומנויות, אך הפער מצטמצם בעשירוני המיומנויות הגבוהים. קשר זה נמצא משמעותי יותר בקרב גברים, וברור פחות בקרב נשים.⁴ המחקר הנוכחי שופך אור על הגורמים לממצא זה, ובהמשך אף דן באפשרויות להעלאת כושר ההשתכרות של העובדים המיומנים פחות.

1 הסקר נערך בשני סבבים. הסבב הראשון הסתיים בשנת 2012, והשני בשנת 2015 – ובו השתתפה ישראל. נתונים על הישגים בפתרון בעיות בסביבה טכנולוגית קיימים רק בחלק מהמדינות שהשתתפו בסקר, ולכן במחקר זה נתייחס לחלק הכמותי והמילולי בלבד.

2 ראו תרשים 2 אצל ברנד (2018), עמ' 91.

3 חזן וצור (בהכנה) מצביעים למשל על מתאם בין רמת המיומנות לבין ההון הפיזי ברמה הענפית.

4 כפי שציינ מזר (2019), השוואות בין-לאומיות עדכניות של רמות השכר בעשירוני שכר שונים מראות שהפערים בין ישראל למדינות אחרות גדולים במיוחד בעשירוני השכר הנמוכים, וקטנים יותר בעשירוני השכר הגבוהים.

נתונים והגדרות

מחקר זה מתמקד בגילאי העבודה העיקריים (25–64) ומשווה את השכר למיומנות המתוקנת לגיל במדינות מפותחות (ראו נספח 1). נתוני סקר המיומנויות הזמינים עבורנו נוגעים ל-28 מדינות OECD, אך זמינותם של נתוני השכר נמוכה יותר, ונוגעת ל-22 מדינות בלבד. במקצת התרשימים במחקר מוצגת השוואה בין השכר בישראל לבין קבוצת מדינות OECD נבחרות. קבוצה זו כוללת עשר מדינות OECD שרמת ההכנסה הממוצעת בהן אינה נמוכה מזאת שבישראל. המדינות שנבחרו להשוואה הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת. דגש מיוחד הושם על חמישון המיומנות העליון, כלומר 20% מהעובדים בעלי המיומנויות הגבוהות ביותר.

לצורך ההשוואות בין קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל הופרדו הערבים משאר האוכלוסייה ונערכה עבורם חלוקה נפרדת לחמישוני מיומנות. כך למשל, התבוננות בחמישון המיומנות העליון באוכלוסייה הערבית תתמקד ב-20% מהעובדים בעלי המיומנויות הגבוהות בקרב אוכלוסייה זו, ולא בעובדים מהאוכלוסייה הערבית המצויים בחמישון המיומנות העליון של כלל האוכלוסייה בישראל. נוסף על כך, ההשוואות יציגו בנפרד את העובדים שאינם בתחומי ההיי-טק.⁵ הבחנה זו מאפשרת לבדוק אם הממצאים נובעים מהמאפיינים הייחודיים של תחומי ההיי-טק הנפוצים בקרב בעלי המיומנויות הגבוהות, או שהיא מאפיינת גם בעלי מיומנויות גבוהות בתחומים אחרים.

זאת ועוד, בהשוואות שיוצגו להלן אין התמקדות פרטנית באוכלוסייה החרדית. אוכלוסייה זו הושמטה מהניתוח בשל מיעוט תצפיות ושונות גבוהה שנמצאה בקרבה במרבית ההשוואות שערכנו, כך שנראה שהסקת מסקנות בנוגע לה דורשת שילוב של מאגרי מידע נוספים. עם זאת היא ראויה להתייחסות מעמיקה יותר בעתיד. המחקר מתמקד במגזר העסקי, וההשוואות שיוצגו יתייחסו למגזר זה בלבד, אלא אם צוין אחרת.

ההתמקדות בבעלי המיומנויות הגבוהות כרוכה בהתמקדות גם בקבוצה המשתכרת שכר גבוה במיוחד (התפלגות השכר מתאפיינת בזנב ימני ארוך). כיוון שאמידות אקונומטריות טיפוסיות רגישות לערכים חריגים, ערכנו במשוואות השכר תיקון באמצעות שיטה של Robust regression המתוארת בין היתר אצל Hamilton (1991).⁶ שיטה זו מקצה משקולות לתצפיות השונות לפי מידת השפעתן על תוצאות האמידה. כך למשל, תצפית בעלת ערך חריג תקבל במשוואת האמידה משקל נמוך יחסית, כך שהשפעתה על תוצאות האמידה תהיה דומה יחסית למשקלה במדגם.⁷ אלא אם צוין אחרת, משוואות השכר המוצגות כאן כוללות את המשתנים המסבירים הללו: רמת המיומנות (ממוצע פשוט של החלק הכמותי והמילולי); משתני דמה עבור קבוצות גיל בנות חמש שנים; ארבע קטגוריות השכלה (נמוכה מתיכונית, תיכונית, על-תיכונית ואקדמית); מצב משפחתי; משתנה דמה עבור מהגרים שהיגרו לאחר גיל 18. נוסף על כך התאמנו את המשקל של התצפיות כך שכל מדינה תקבל משקל זהה בסך המדגם. במאמר חמישה חלקים: בחלק הראשון יוצגו פערי השכר בין ישראל למדינות OECD

5 מגזר ההיי-טק כולל את הענפים האלה: ייצור תרופות; ייצור מכשירים ומכשור אלקטרוני; ייצור כלי טיס; תכנות מחשבים; עיבוד נתונים; ומחקר מדעי ופיתוח.

6 שיטה זו מניבה תוצאות דומות יחסית לרגרסיה חצונית.

7 זאת נוסף על השמטת האחוזון העליון והתחתון מבעלי השכר, כפי שהומלץ בקובץ ההגדרות של הסקר.

במאמר חמישה חלקים: בחלק הראשון יוצגו פערי השכר בין ישראל למדינות ב-OECD ברמות המיומנות השונות. החלק השני מתמקד בעובדים שזוהו כבעלי מיומנויות גבוהות, והחלק השלישי – בעובדים בעלי מיומנויות נמוכות. החלק הרביעי דן באוכלוסייה הערבית, והחלק החמישי והאחרון כולל דיון ומסקנות.

היבטים של השתלבות בשוק העבודה

פערי השכר בין ישראל למדינות ה-OECD

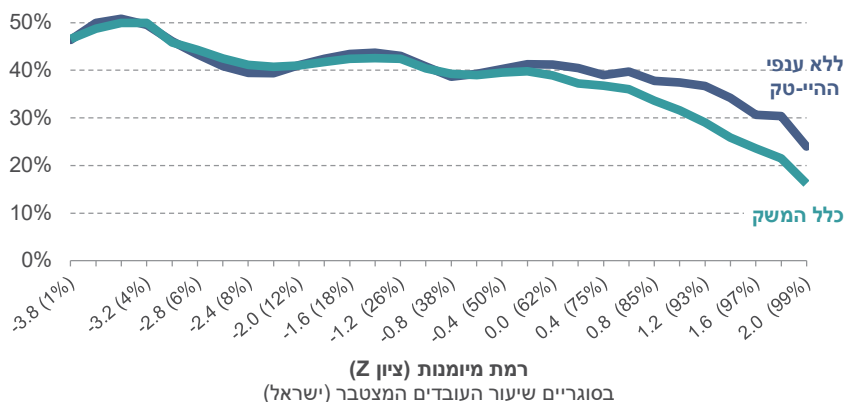
תרשים 1 מציג את ההפרש בין פער השכר לשעה של עובד במדינת ייחוס לבין השכר של עובד בישראל הזהה לו מבחינת גיל, מיומנות ומגדר.⁸ הציר האופקי בתרשים מציג רמות מיומנות שונות, ומתחתיו מוצג שיעור העובדים המצויים מתחת לרמת מיומנות זאת בישראל.⁹ מהתרשים עולה כי יש ירידה בולטת וחדה בפערי השכר בין ישראל לבין מדינות ההשוואה ברמות המיומנות הגבוהות (אחוזון +80); הפער ברמות המיומנות הנמוכות מגיע ל-50%, ואילו ברמת המיומנות הגבוהה ביותר הוא יורד עד לכ-15% בלבד. ירידה זו ניכרת גם כאשר מחריגים את תחומי ההיי-טק, אך אז היא תלולה פחות.¹⁰

8 העבודה מתייחסת לשכר על פי דיווח עצמי, שאינו מביא לידי ביטוי מלא את עלותן של הטבות נלוות דוגמת ביטוחי בריאות ושימוש ברכב. באופן דומה, הדיווח העצמי בישראל אינו כולל את הפרשות המעסיק לקרנות פנסיה והשתלמות. פערים בין-לאומיים בהטבות מסוג זה עלולים לעוות את התוצאה – במיוחד בנוגע לישראל, שבה נפוץ מאוד הנוהג של מתן הטבות נלוות (בפרט בקרב בעלי השכר הגבוה). עם זאת, אם קיימת הטיה כזאת, ייתכן שפערי השכר נמוכים יותר, אך נראה כי גם מגמת הצמצום בפערי השכר בין ישראל לבין מדינות ההשוואה בקרב בעלי השכר הגבוה חדה יותר.

9 ההשוואה נערכה בשיטה אי-פרמטרית המבוססת על B-Splines. הוא רצף של פולינומים בדרגה נמוכה המחברים באמצעות קשרים (knots). אמידה זו מאפשרת הסקת מסקנות בדבר הקשר שבין השכר למיומנות, ללא הנחות באשר למבנה הפונקציונלי. דרך אחרת לאמידה מסוג זה היא באמצעות אמידה פרמטרית של פולינום בדרגה גבוהה. החיסרון בדרך זו הוא שנוצרת בה לעיתים קרובות הטיה בקצות ההתפלגות (Runge's phenomenon). שיטת האמידה שנועדנו בה הייתה כזאת: בשלב הראשון נאמדה משוואה עבור לוג השכר לשעה עם משתני דמה עבור קבוצת גיל ומגדר, במשותף בישראל ובמדינות ההשוואה. בשלב השני נעזרנו בשאריות מההשוואה הראשונה לבחינת הקשר שבין השכר לרמת המיומנות בשיטה האי-פרמטרית. השלב האחרון היה Cross Validation, שבו יש אמידה חזרתית של השלב השני תוך השמטה אקראית של חלק מהתצפיות, כדי לוודא את טיב ההתאמה מחוץ למדגם. עבור שיטה זו נדרש מסד נתונים רחב, והמדגם הרחב יחסית של הסקר מסייע בכך. חסרונותיה של השיטה האי-פרמטרית הם בקושי להתמקד בקבוצות אוכלוסייה שונות (למשל בחינה נפרדת עבור נשים וגברים) ובהוספת משתנים מסבירים, בשל הצורך במספר רב של תצפיות. רווחי הסמך בשיטה זו מחושבים באמצעות Bootstrap, אך כוח המחשוב שנדרש לשם כך עולה על זה שנמצא ברשות המחבר. מסיבות אלו תרשים 2 מציג השוואה דומה בשיטה פרמטרית, תוך חלוקה לפי מגדר ועם משתנים מסבירים נוספים.

10 אף שהמדינות של האומדנים המדויקים של פער השכר ברמות מיומנות ספציפיות טובה פחות, ההשוואה מראה ברמת המיומנות טובה כיצד מצטמצם פער השכר ברמות המיומנות הגבוהות.

תרשים 1. פערי השכר לשעה בין ישראל למדינות OECD נבחרות, לפי רמת המיומנות
בפיקוח על מגדר וגיל



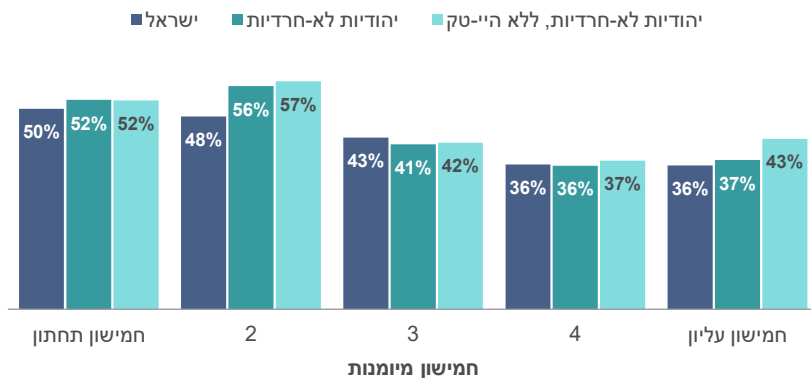
* התרשים מתייחס למגזר העסקי והציבורי. מדינות השוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

בהשוואה על פי מגדר נמצא כי צמצום פערי השכר ברמות המיומנות הגבוהות מאפיין בעיקר את הגברים, ואילו בקרב הנשים מסתמנת מגמה של צמצום פערי השכר ברמות מיומנות נמוכות יותר. השוואה זו מוצגת בתרשים 2, המראה את פערי השכר לשעה בין ישראל למדינות ההשוואה ב-OECD, ומביא בחשבון גם הבדלים במאפייני השכלה, תחומי לימוד, מצב משפחתי והשכלת הורים, וזאת נוסף על ההבדלים בגיל, ברמת המיומנות וביתר המשתנים המסבירים שצוינו במבוא.¹¹ מן התרשים עולה כי פערי השכר בחמישון המיומנות התחתון (20% מבעלי המיומנות הנמוכות) עומדים על כ-50% בקרב נשים ועל כ-44% בקרב גברים. פערים אלו מצטמצמים בהדרגה לכ-36% בקרב הנשים ולכ-18% בקרב הגברים בחמישון המיומנות העליון. ממצא דומה הציג גם מזר (2019).

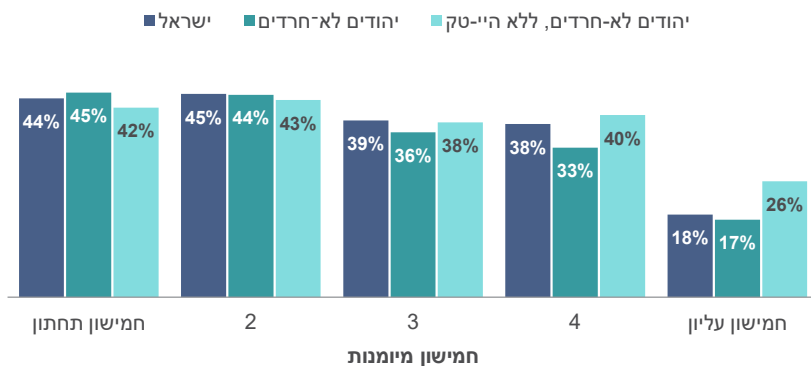
11 באופן פורמלי $wage\ gap = [(\frac{\bar{W}_{OECD10}}{\bar{W}_{Israel}} - 1) X]$, הוא וקטור של המשתנים המסבירים. המשקולות הותאמו כך שלכל מדינה משקל דומה.

תרשים 2. הפער בשכר (לשעה) בין ישראל לבין מדינות OECD נבחרות בפיקוח על מאפיינים נצפים

נשים



גברים



* התרשים מתייחס למגור העסקי והציבורי. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריא, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת.
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

צמצום פערי השכר בין ישראל למדינות ה-OECD ברמות המיומנות הגבוהות נובע מכך שבישראל התמורה עבור מיומנויות במגזר העסקי היא גבוהה יחסית,¹² ומכך שבישראל התשואה על מיומנות במונחי שכר מתעצמת ברמות המיומנות הגבוהות בשיעור חד יותר מאשר במדינות OECD אחרות.¹³ כלומר שוק העבודה בישראל מתגמל עובדים בעלי מיומנויות גבוהות במיוחד במידה רבה יותר מאשר במדינות אחרות, בפרט בקרב הגברים.

תרשים 3 מציג זאת באמצעות אומדן עבור התשואה על מיומנות ברמות מיומנות שונות, בישראל (עבור יהודים לא-חרדים) ובמדינות ההשוואה.¹⁴ מהתרשים עולה כי הן בישראל הן במדינות ההשוואה התוספת בשכר בגין שיפור נתון ברמת המיומנות עולה ככל שרמת המיומנות גבוהה יותר. כך למשל, עלייה של סטיית תקן ברמת המיומנות בקרב פרטים המצויים ברמות המיומנות הנמוכות לא תתבטא בתוספת מובהקת לשכר. לעומת זאת, עבור פרטים המצויים במרכז התפלגות המיומנויות, שיפור דומה יניב תוספת של כ-20% בשכר, הן לנשים הן לגברים. ממצא זה נכון אמנם במרבית מדינות ה-OECD שבמדגם, אלא שבישראל התשואה מתעצמת בשיעור חד יותר, בפרט בקרב הגברים. זאת ועוד, בישראל התשואה בקרב גברים ובקרב נשים היא שונה, ואילו במדינות ההשוואה לא נמצאו הבדלים מסוג זה.¹⁵

כפועל יוצא מכך, התשואה על מיומנות בחלק העליון של ההתפלגות גבוהה יותר בישראל מאשר במדינות אחרות – ובמיוחד אצל גברים. כך למשל, עלייה של סטיית תקן ברמת המיומנות עבור פרטים המצויים באחוזון ה-80 של המיומנות תעלה את השכר בקבוצת אוכלוסייה זו ב-33% בקרב הגברים וב-27% בקרב הנשים (תרשים 4).¹⁶ ממצאים ברוח זו נמצאו גם כאשר הושטו ענפי ההיי-טק, אך בעוצמה פחותה.

12 השוואות אלו כוללת בקרה על השכלה פורמלית, אף שהיא מהווה ערוץ שבו המיומנויות באות לידי ביטוי. בחרנו בהשוואה זו כדי להתמקד בפערים בתמורה למיומנויות בין פרטים בעלי רמת השכלה דומה. התשואה הגבוהה על מיומנות בישראל נצפתה גם כאשר אין מפקחים על השכלה פורמלית. הממצאים מוצגים בתרשים נ'1 בנספחים. ההשוואות מתבססות על תוצאה של Robust regression, כפי שהוסבר לעיל. התוצאות דומות לאלו המתקבלות ברגרסיה חציונית ול-OLS סטנדרטי כאשר משמיטים תוצאות חריגות. בנק ישראל (2016) מצביע על תשואה גבוהה למיומנות, אך לאחרונה נמצא אצל מזר (2019) כי התשואה על מיומנויות בקרב גברים במגזר העסקי בישראל אינה שונה מובהקת מזו שבמדינות ה-OECD. מצאנו כי ההבדלים בין התוצאות שמציג מזר לאלו שהתקבלו במחקרנו נובעים, בין היתר, משיטת האמידה.

13 לצורך כך אמדנו משוואת שכר עם פולינום של המיומנויות. נמצא כי המקדם מובהק וחיוני במדינות OECD רבות (לרבות בקרב הגברים), כלומר התשואה מתעצמת ברמות המיומנות הגבוהות. באמצעות אמידה זו ניתן לחשב את התשואה עבור כל רמת מיומנות נתונה, או באופן פורמלי $\frac{\partial y}{\partial z_score} = \beta_1 + 2\beta_2 \cdot z_score$ כאשר y הוא לוג השכר לשעה, z_score הוא המיומנות הנמדדת מתוקנת לגיל, β_1 ו- β_2 הן המקדמים של רמת המיומנות ורמת המיומנות בריבוע, בהתאמה.

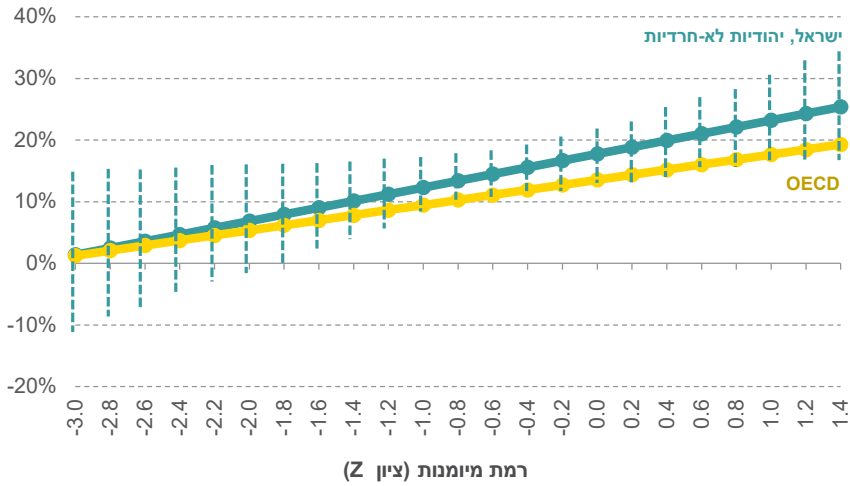
14 התשואה גבוהה אף יותר כאשר ההשוואה כוללת את כלל האוכלוסייה בישראל.

15 מזר (2019) מוצא שהבדלים עבור התמורה למיומנות מסבירים חלק ניכר מההיווצרות פער השכר המגדרי.

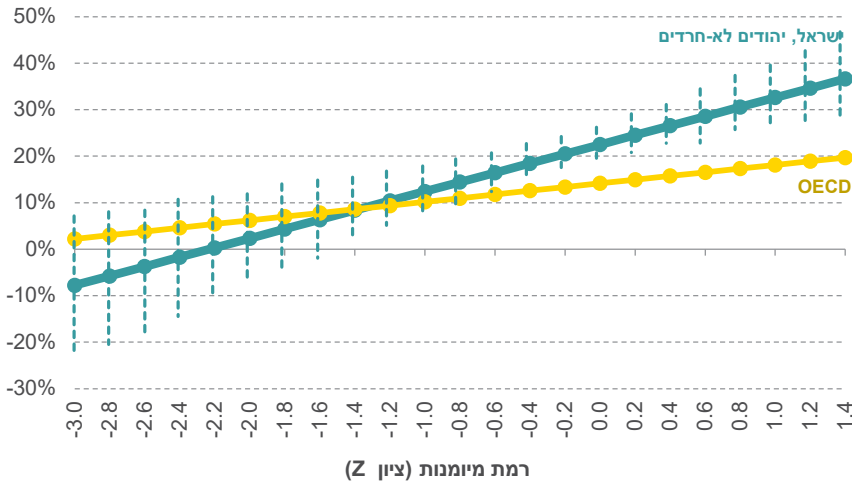
16 סטיית התקן מחושבת עבור כלל המדינות במדגם. כלומר, ערכה של סטיית התקן זהה בכל המדינות.

תרשים 3. התוספת באחוזים לשכר לשעה עקב עלייה של סטיית תקן אחת ברמת המיומנות עבור עובדים ברמות מיומנות שונות. יהודים לא-חרדים ומדינות OECD נבחרות

נשים



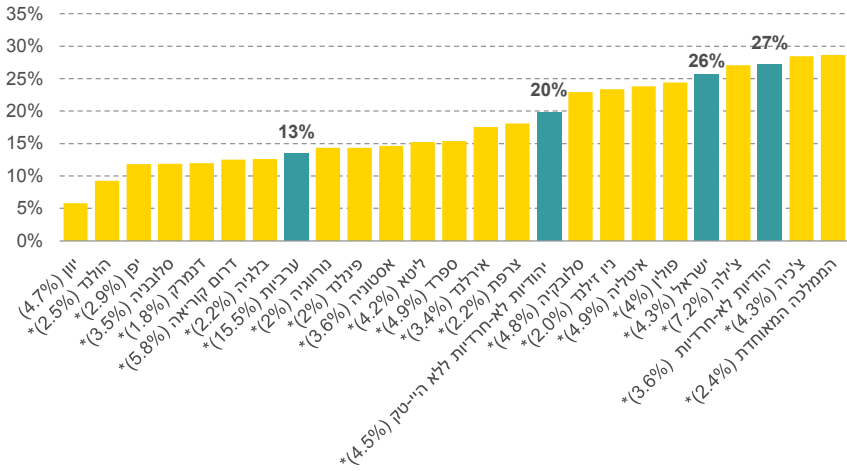
גברים



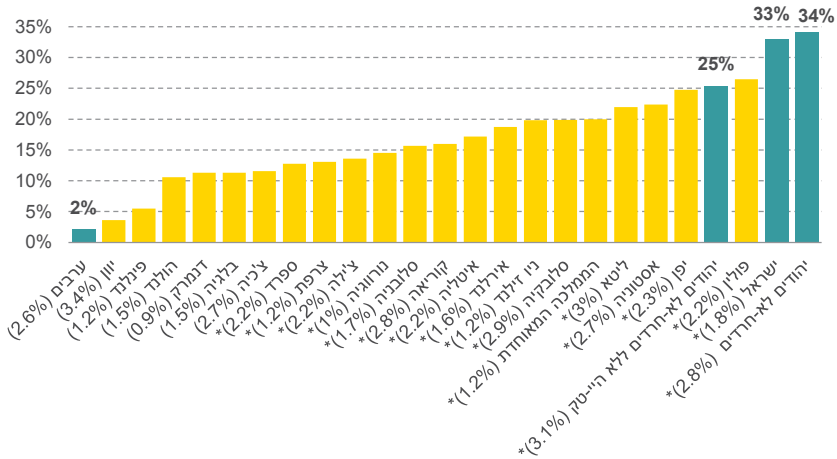
* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת. מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 4. התוספת באחוזים לשכר לשעה עקב עלייה של סטיית תקן אחת במימונות העובדים, בחלק העליון של התפלגות המימונויות עבור פרט באחוזון ה-80 של המימונות, בפיקוח על השכלה פורמלית ומאפיינים נצפים בסוגריים: סטיית התקן

נשים



גברים

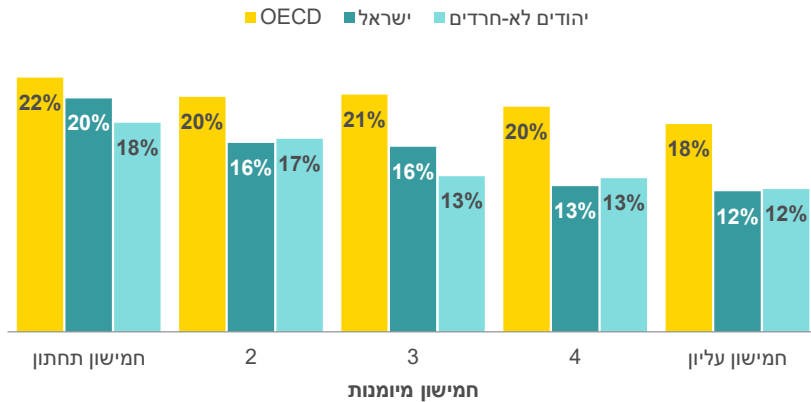


* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד | מובהקות: $p < 0.05$
 ** בישראל – חמישון המימונויות העליון של כל קבוצת אוכלוסייה.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

שביעות רצון ממקום העבודה

התשואה הגבוהה על מיומנויות מתבטאת גם בדיווחים על שביעות רצון ממקום העבודה. בסקר המיומנויות מתבקשים הנסקרים לדרג את שביעות רצונם ממקום העבודה על פי חמש קטגוריות (מרוצה מאוד, מרוצה, לא מרוצה ולא בלתי מרוצה, לא מרוצה, מאוד לא מרוצה). תרשים 5 מראה את שיעור העובדים שלא השיבו כי הם מרוצים או מרוצים מאוד ממקום עבודתם (כלומר ציינו את אחת הקטגוריות 3-5), וממנו עולה כי שיעור זה נמוך יחסית בישראל בהשוואה למדינות ב-OECD, ונמוך במיוחד בחמישוני המיומנות הגבוהים.

תרשים 5. שביעות רצון ממקום העבודה
שיעור המשיבים שלא דיווחו על שביעות רצון ממקום העבודה

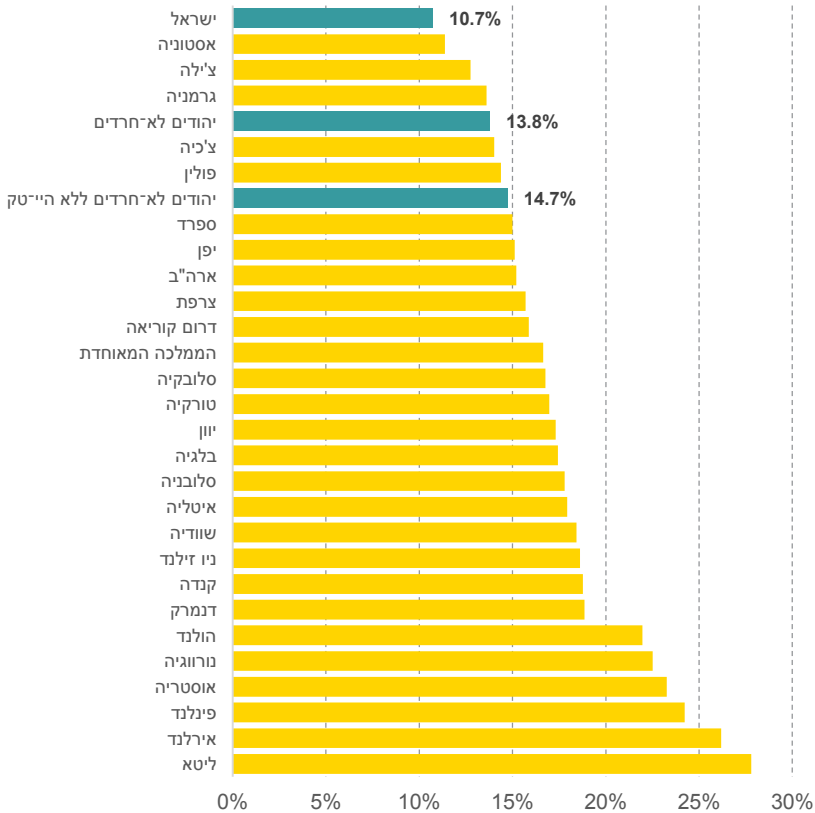


* התרשים מתייחס למגזר העסקי והציבורי. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת.
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

השתלבותם המוצלחת של העובדים המיומנים בשוק העבודה משתקפת היטב גם כשמשווים את שיעורם של בעלי המיומנויות הגבוהות בקבוצה שלא דיווחה על שביעות רצון ממקום העבודה (תרשים 6).

תרשים 6. שביעות רצון ממקום העבודה

החלק היחסי של החמישון העליון בקבוצת המשיבים שלא דיווחו על שביעות רצון ממקום העבודה



* התרשים מתייחס למגזר העסקי והציבורי.

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

נראה אפוא כי העובדים המיומנים בישראל מתוגמלים בשכר גבוה במיוחד בהשוואה לעובדים המיומנים פחות, ויש לכך ביטוי גם בהיבטים של שביעות רצון ממקום העבודה.

העובדים בעלי המיומנויות הגבוהות

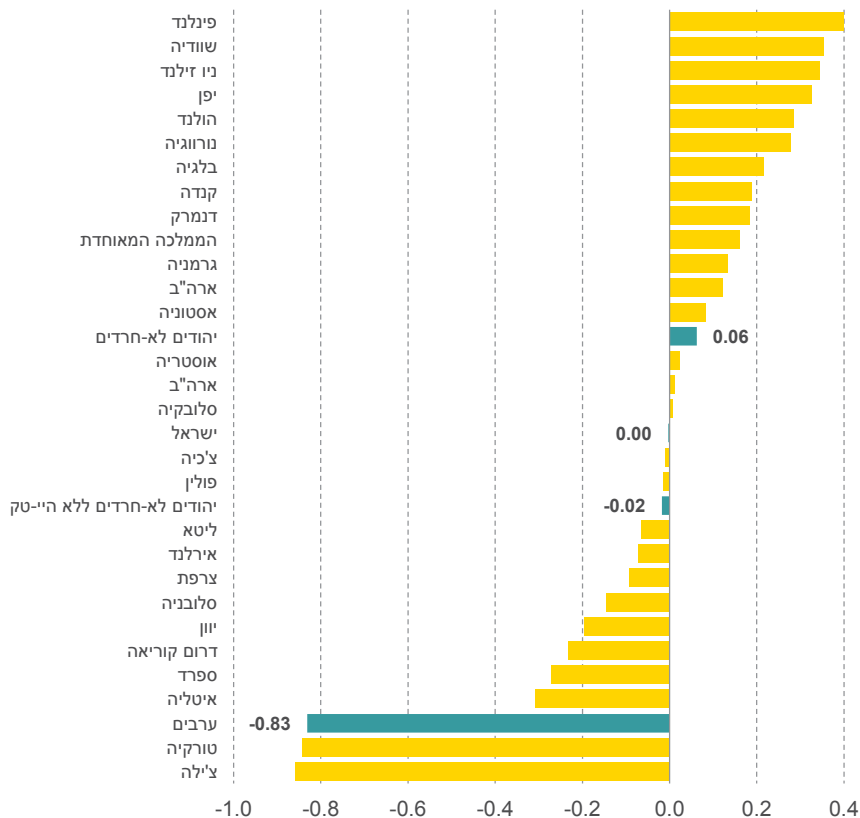
לאחר שהצבענו על התשואה הגבוהה על מיומנויות גבוהות בישראל נבחן את המקורות לכך. לצורך זה נתמקד בחמישון המיומנות העליון, כלומר 20% מהעובדים שזוהו כבעלי המיומנויות הגבוהות ביותר. כ-95% מקבוצה זו משתייכים למגזר היהודי הלא-חרדי – מגזר המהווה פחות מ-70% מהאוכלוסייה בכללה. שיעור הגברים בקבוצה זו גבוה במעט משיעור הנשים.¹⁷ כאמור, כדי להסיק מסקנות גם בנוגע לאוכלוסייה הערבית ערכנו עבודה חלוקה נפרדת לחמישוני מיומנות, כלומר בחנו בנפרד את 20% מבעלי המיומנויות הגבוהות באוכלוסייה הערבית.

רמת המיומנות וההשכלה בחמישון העליון

תרשים 7 מראה את ההבדלים ברמת המיומנות בחמישון העליון בין ישראל לבין מדינות ה-OECD האחרות שבמדגם. מן התרשים עולה כי מיומנותם של העובדים המצטיינים בישראל, כפי שנמדדה בסקר, אינה גבוהה בהשוואה לזו שבמדינות ה-OECD, ואף נופלת מזו שבמדינות מפותחות רבות דוגמת גרמניה, הממלכה המאוחדת וארצות הברית. באופן דומה, גם השכלתם הפורמלית של המצטיינים בישראל אינה יוצאת דופן בהשוואה למדינות אחרות.

17 התפלגות המיומנויות בקרב הגברים רחבה יותר כך ששיעורם גבוה יותר בקצות ההתפלגות. בשל כך שיעור הנשים נמוך יותר בחמישון המיומנות העליון והתחתון. מבחינה זו, סקר PIAAC אינו שונה ממבחיני מיומנות דומים.

תרשים 7. רמת המיומנויות של העובדים בחמישון המיומנות העליון ביחס לממוצע מדינות ב-OECD, במונחי סטיית תקן, גילאי 25–64



* התרשים מתייחס למגזר העסקי והציבורי.
 ** בישראל – חמישון המיומנויות העליון של כל קבוצת אוכלוסייה.

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 8 מציג מדד השכלה משוקלל המביא לידי ביטוי ארבע קטגוריות השכלה (נמוכה מתיכונית, תיכונית, על-תיכונית שאינה אקדמית ואקדמית), את תחום הלימודים ואת השכר הנלווה להם.¹⁸ בפרט, ככל שהשכר בקטגוריית ההשכלה ובתחום הלימודים גבוה יותר כך הוא מקבל משקל גבוה יותר.¹⁹ בהתאם, המדד עבור השכלה אקדמית בתחומים מניבים כגון רפואה ומדעי המחשב גבוה יותר מהמדד עבור צירופי השכלה מניבים פחות. המדד מתוקנן לממוצע מדינות ה-OECD, כך שהבדלים בערכי המדד משקפים את ממוצע הפרשי השכר בין תחומי לימוד ושלבי השכלה שונים במדינות ה-OECD. כך למשל, אקדמאי בוגר תחומי מדעי המחשב בישראל יקבל במדד משקל זהה לזה של אקדמאי מאותו תחום במדינות ה-OECD אחרות. מדידה זו מאפשרת להביא לידי ביטוי הבדלים בתחומי לימוד ורמות השכלה שונות עבור כלל מדינות ה-OECD בסרגל מדידה אחיד. כך המדד המוצג בתרשים 7 מראה שקול של ההבדלים בין מדינות שונות בהשכלה ובתחומי הלימוד של העובדים בחמישון המיומנות העליון (לפירוט על המדד ראו נספח 2). המדידה מגלה כי השכלתן של הנשים המצטיינות בישראל דומה לממוצע במדינות ה-OECD שבמדגם, ואילו השכלתם של הגברים המצטיינים נמוכה מזו של המצטיינים במדינות ה-OECD אחרות.

מסעיף זה עולה אפוא כי מיומנותם של המצטיינים בישראל אינה גבוהה בהשוואה בין-לאומית, וכך גם השכלתם הפורמלית.²⁰

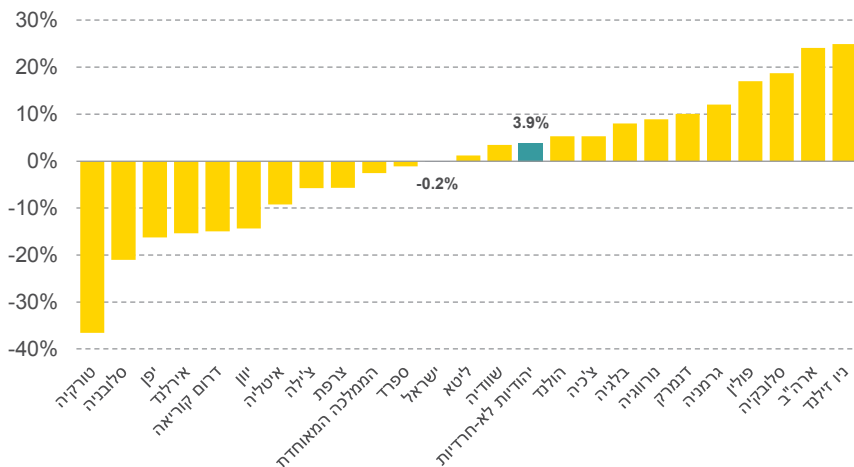
18 המדד משקלל את תחום הלימודים של פרטים שרכשו השכלה על-תיכונית ואקדמית באמצעות תשע קטגוריות לימודים הקיימות בסקר: לימודים כלליים; הוראה; מדעי הרוח; מדעי החברה – משפטים ומינהל עסקים; מדעים מדויקים – מדעי המחשב ומדעי הטבע; חקלאות ווטרינריה; תחומי השירותים (כגון מלונאות, ספורט ותחבורה); רפואה ומקצועות עזר רפואיים; תחומי הרווחה.

19 המדד מחושב על בסיס ארבע קטגוריות השכלה: פחות מתיכונית, תיכונית, על-תיכונית ואקדמית. קטגוריות ההשכלה העל-תיכונית והאקדמית מחולקות לתשעה תחומי לימוד עבור לימודים על-תיכוניים ולתשעה תחומי לימוד במסגרות אקדמיות – ובסך הכול עשרים קטגוריות השכלה. המדד מחושב באופן זה: בשלב הראשון חושב ציון התקן של השכר בכל אחת מעשרים קטגוריות אלו באופן נפרד בכל אחת ממדינות ה-OECD שבמדגם. בשלב הבא נערך מיצוע של ציוני התקן של השכר במדינות השונות עבור כל אחת מעשרים קטגוריות ההשכלה. חישוב זה מאפשר להביא לידי ביטוי הבדלים בכושר ההשתכרות ברמות השכלה ובתחומי לימוד שונים. החיסרון בשיטה זו נובע מכך שהוא מבוסס על חלוקה גסה יחסית של תחומי הלימוד.

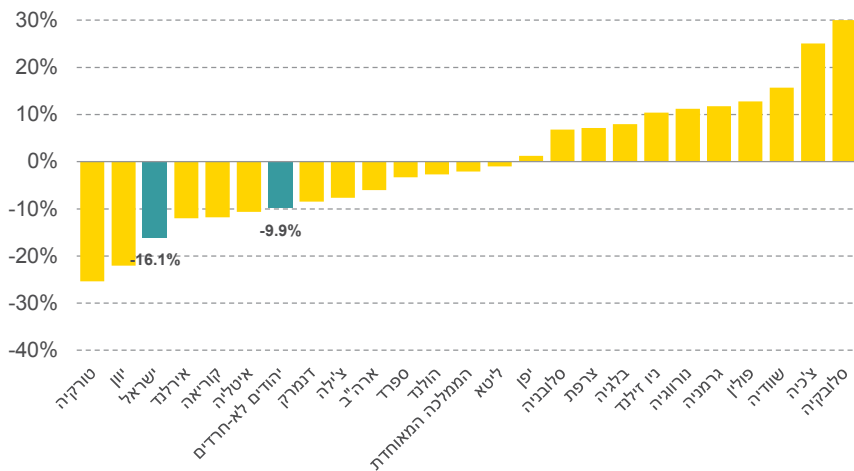
20 רמת המיומנות של העובדים בעשירון המיומנות התשיעי נמוכה מעט בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, ואילו רמת המיומנות בעשירון העשירי גבוהה במעט מהממוצע במדינות ה-OECD.

תרשים 8. מדד ההשכלה המשוקלל, מדידת רמת ההשכלה ותחומי הלימוד של העובדים בחמישון המיומנות העליון, במונחי סטיית תקן ביחס לממוצע מדינות ה-OECD

נשים



גברים

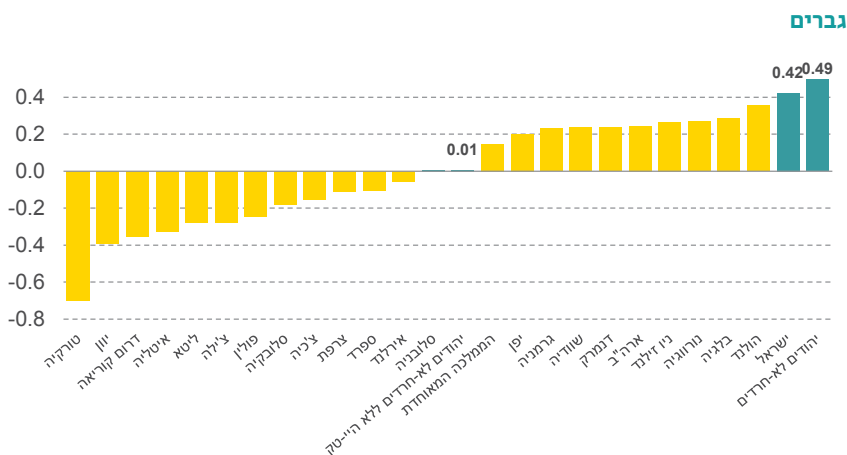
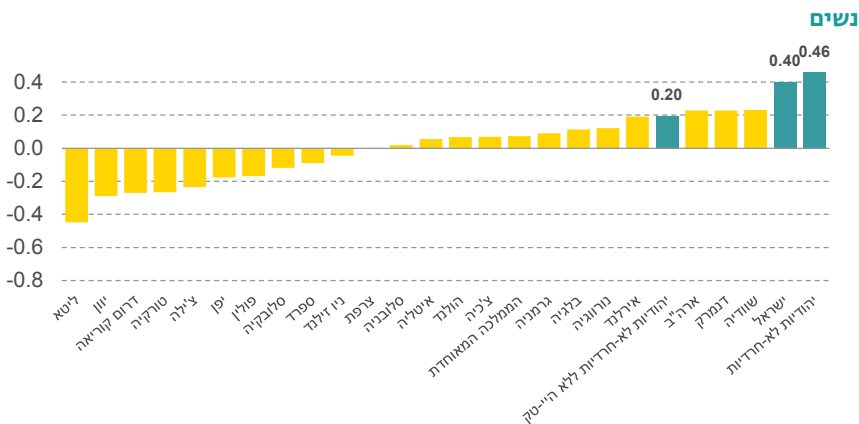


* התרשים מתייחס למגור העסקי והציבורי.
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

השתלבות בשוק העבודה

נראה כי בישראל השתלבותם של המצטיינים בשוק העבודה מוצלחת יותר מאשר במדינות אחרות. תרשים 9 מדגים זאת באמצעות התבוננות בתחומי העיסוק של העובדים בחמישון המיומנות העליון. התרשים מציג מדידה של איכות התעסוקה, באופן דומה למדידת ההשכלה, ומתמקד במשלח היד ובענף הכלכלי שבו מועסק העובד (ברמת פירוט של שתי ספרות). עובדים המועסקים בענפים ובמשלחי יד שבהם השכר הממוצע במדינות ה-OECD גבוה יחסית יקבלו משקל גבוה יותר במדד (ממוצע פשוט של מדד לאיכות משלח יד ומדד עבור איכות הענף הכלכלי, ראו נספח 2).

תרשים 9. מדד איכות התעסוקה לפי ענף ומשלח יד בחמישון המיומנות העליון, במונחי סטיית תקן ביחס לממוצע מדינות ה-OECD



* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד.

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

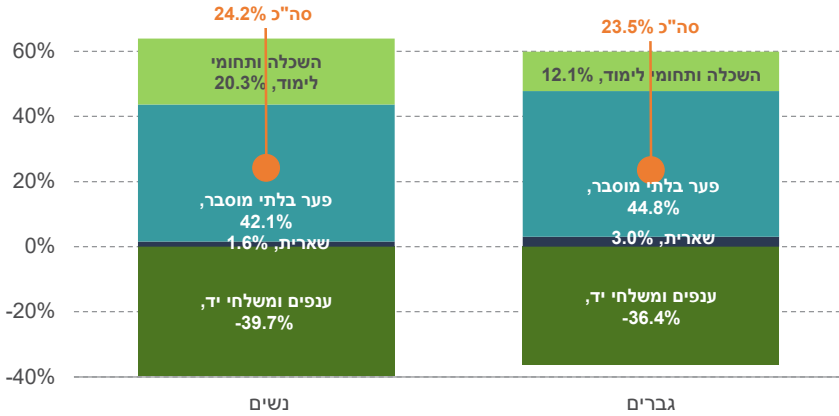
מהתרשים עולה כי איכות התעסוקה של העובדים בחמישון המיומנות העליון גבוהה בהרבה מזו שבכל יתר מדינות ה-OECD.²¹ כלומר אף שמיומנותם והשכלתם של המצטיינים בישראל נופלות מאלו של המצטיינים במדינות אחרות, נראה כי הם ממצים את יכולותיהם במידה טובה יותר מאשר דומיהם במדינות OECD אחרות.

ניתוח פורמלי (לפי פירוק Oaxaca) מאפשר להבחין בגורמים לפערי השכר בין ישראל למדינות OECD נבחרות בחמישון המיומנות העליון. הפירוק, המוצג בתרשים 10, בוחן באיזו מידה הפערים בין עובדים הדומים מבחינת רמת המיומנות, הגיל והמצב המשפחתי יכולים להיות מוסברים על ידי הבדלים בהשכלה ובמשלח יד וענף.²² סך הפער בשכר עבור עובדים אלו עומד על כ-23% (נשים) ו-24% (גברים). מכך עולה כי הנחיתות בהשכלתם של העובדים המיומנים בישראל תורמת להתרחבות פערי השכר בכ-20 נקודות אחוז בקרב נשים ובכ-12 נקודות אחוז בקרב גברים. לעומת זאת, השתלבותם הגבוהה יותר של עובדים אלו בענפים ובמשלחי יד יוקרתיים מצמצמת את הפער בשיעור של כ-40 נקודות אחוז (נשים) ו-36 נקודות אחוז (גברים). כלומר, אלמלא הנחיתות בהשכלה, ההבדלים במשלחי היד ובענפי התעסוקה היו מובילים לפער שכר לטובת העובדים המיומנים בישראל. נראה אם כן שהשתלבותם הגבוהה של העובדים המיומנים בישראל בתחומי עיסוק המתאפיינים בשכר גבוה תורמת לצמצום ניכר בפערי השכר בינם לבין דומיהם במדינות ה-OECD.

21 איכות התעסוקה בישראל גבוהה יותר מזאת של מדינות אחרות בחמישון המיומנות העליון, אך הפערים הללו מצטמצמים בחמישונים הנמוכים יותר.

22 לצורך הפירוק בשיטת Oaxaca נעזרנו במדדי התעסוקה וההשכלה בניגוד לשימוש המקובל במשתני דמה עבור ענפים ומשלחי יד. היתרון בשימוש במדדים אלו הוא בחיסכון בדרגות חופש, ויש לכך חשיבות רבה משום שהתמקדות בחמישון העליון בלבד כרוכה בויתור על חלק ניכר מהתצפיות. ערכנו את פירוק Oaxaca בשני שלבים: בשלב הראשון נאמדה משוואה שבה השכר מוסבר על ידי קבוצות גיל, רמת מיומנות ומצב משפחתי. בשלב השני ערכנו את פירוק Oaxaca על השאריות מהשלב הראשון. פירוק זה מאפשר להבחין בגורמים להבדלים בשכר בין עובדים בעלי רמת מיומנות, גיל ומצב משפחתי דומים.

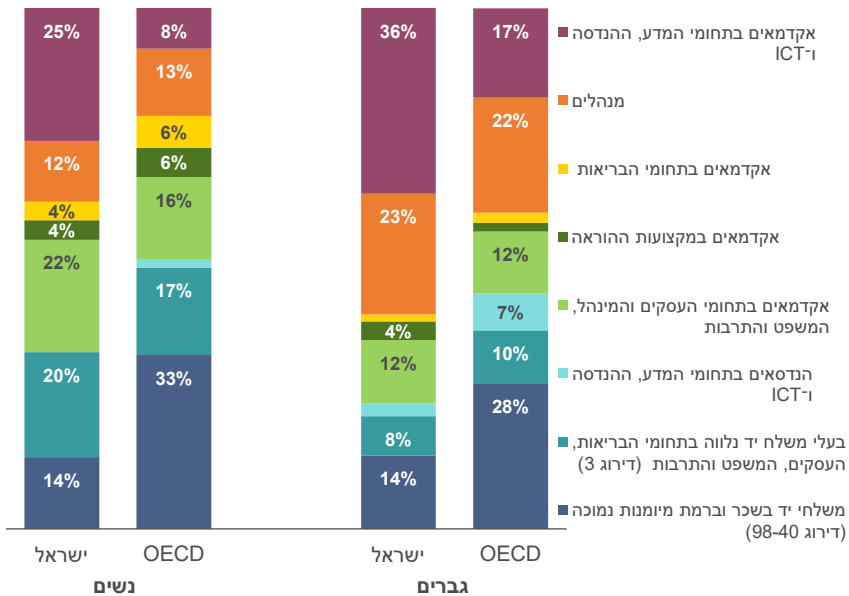
תרשים 10. תרומת ההבדלים בתחומי העיסוק ובהשכלת העובדים לפער השכר בין מדינות OECD נבחרות לבין ישראל, בחמישון המיומנות העליון הפער בין עובדים בישראל לבין עובדים במדינות ב-OECD זהים מבחינת רמת המיומנות, הגיל והמצב המשפחתי (לפי פירוק Oaxaca)



* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

נבחן כעת את ההבדלים בין משלחי היד של העובדים המיומנים בישראל לבין משלחי היד של העובדים המיומנים במדינות ההשוואה ב-OECD. השוואה זו מוצגת בתרשים 11 ומגלה שני הבדלים בולטים: ראשית, בישראל רבים יותר מהעובדים המיומנים מועסקים בתחומים מדעיים והנדסיים; שנית, שיעור העובדים המוכשרים המועסקים בתחומים המתאפיינים בשכר נמוך – נמוך בהרבה משיעורם במדינות OECD אחרות.

תרשים 11. התפלגות המקצועות בקרב עובדים בחמישון המיומנות העליון



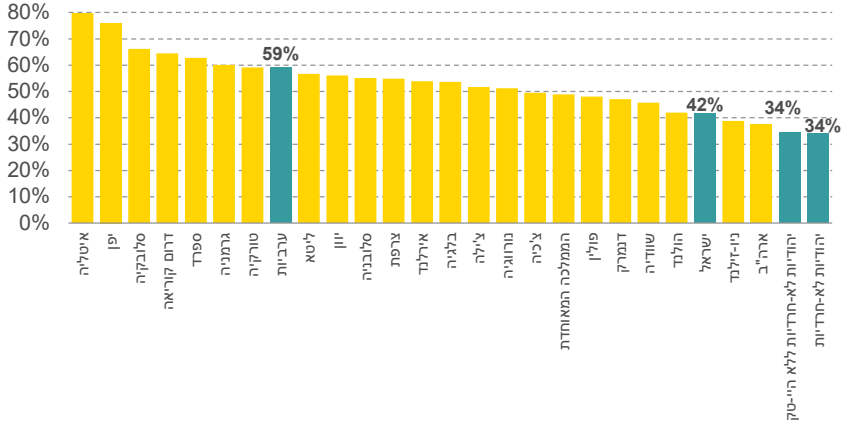
* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוראה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת. מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 12 מציג השוואה זו מזווית אחרת, ומראה את שיעור העובדים המיומנים המועסקים במשלחי יד שלא נדרשת עבורם השכלה אקדמית.²³ התרשים מראה כי שיעור זה נמוך מאוד בישראל בהשוואה למדינות OECD אחרות. תרשים 2' בנספחים מראה שגם עובדים מיומנים שהשתלבו במשרות שאינן דורשות השכלה אקדמית מדווחים על שביעות רצון גבוהה יחסית ממקום עבודתם, בהשוואה למדינות ב-OECD. מכלול ההשוואות מלמד על המיצוי הגבוה של הפוטנציאל הטמון בהון האנושי בישראל בהשוואה למדינות OECD אחרות.

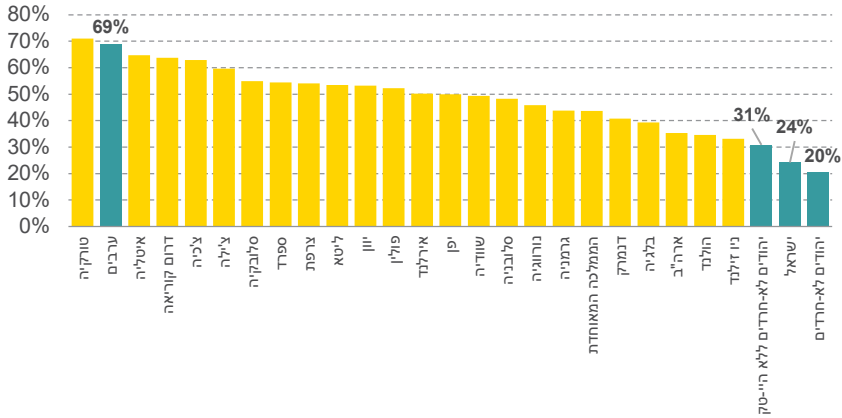
23 בעיקרון, הסיווג הבין-לאומי מדרג את משלחי היד בסדר יורד, לפי רמת ההשכלה הנדרשת בהם: דרג 1 מייצג משלחי יד ממשלתיים וניהוליים, ודרג 2 מייצג משלחי יד הדורשים השכלה אקדמית.

תרשים 12. שיעור המועסקים במשלחי יד שאינם מוגדרים אקדמיים וניהוליים מתוך חמישון המיומנות העליון

נשים



גברים



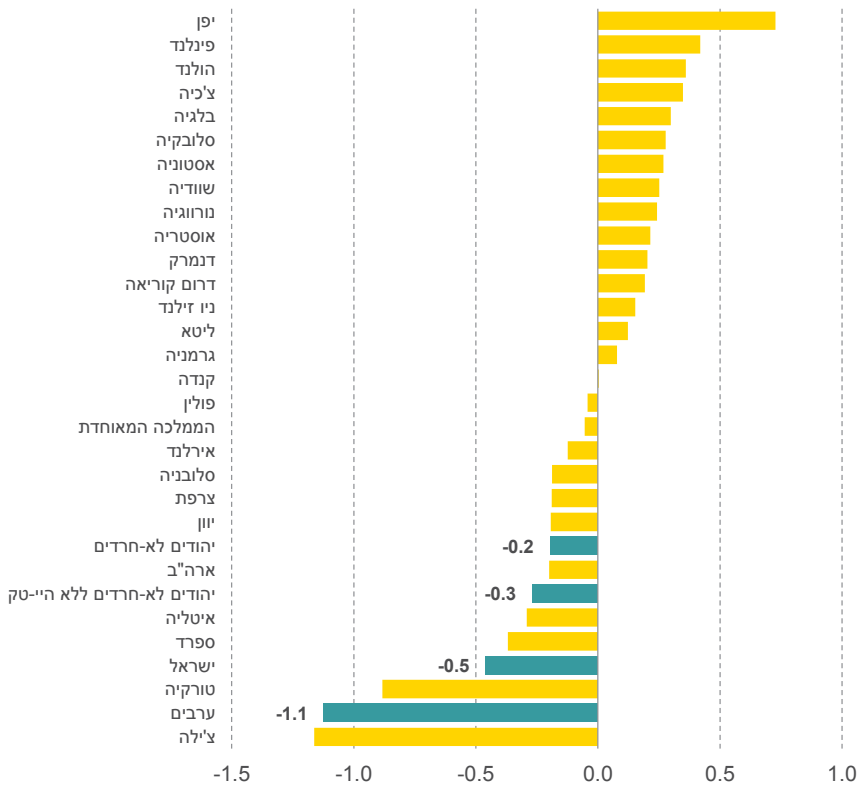
* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד. מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

העובדים בעלי המיומנויות הנמוכות

לאחר שהצבענו על הצלחתם של העובדים המיומנים בשוק העבודה הישראלי נתמקד בשני היבטים של קבוצת העובדים המיומנים פחות: רמת מיומנותם והתמורה שהם זוכים לה בעבור השכלתם. נגדיר קבוצה זו כעובדים המצויים מתחת לחציון המיומנויות, כלומר מחצית מהעובדים בשוק העבודה שהמיומנויות שלהם נמוכות יותר.

התבוננות ברמת המיומנות של קבוצה זו בהשוואה בין-לאומית מגלה כי רמתם נמוכה מאוד (תרשים 13). כלומר העובדים החלשים בישראל חלשים בהרבה מהעובדים החלשים במדינות OECD אחרות. זאת אף ששיעור בעלי ההשכלה האקדמית בקבוצה זו הוא גבוה יחסית (תרשים 14).

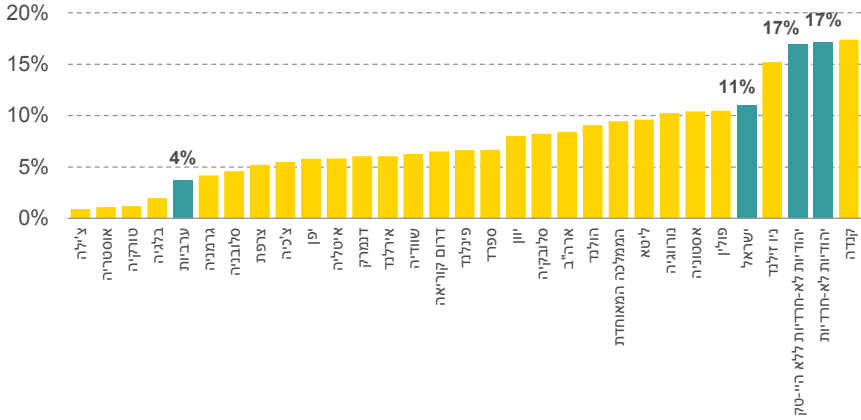
תרשים 13. רמת המיומנויות של העובדים בחציון המיומנות התחתון בהשוואה לממוצע מדינות ב-OECD, גילאי 25–64



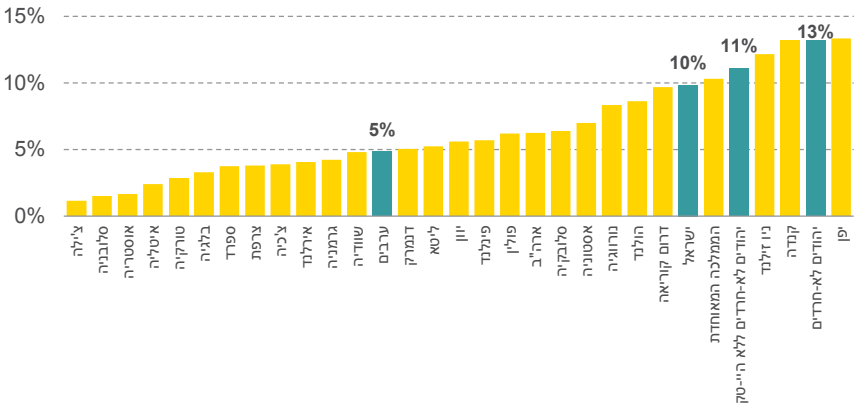
* התרשים מתייחס למגזר העסקי והציבורי.
 ** בישראל – חציון המיומנות התחתון של כל קבוצת אוכלוסייה.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 14. שיעור האקדמאים בחציון המיומנות התחתון גילאי 25–64

נשים



גברים



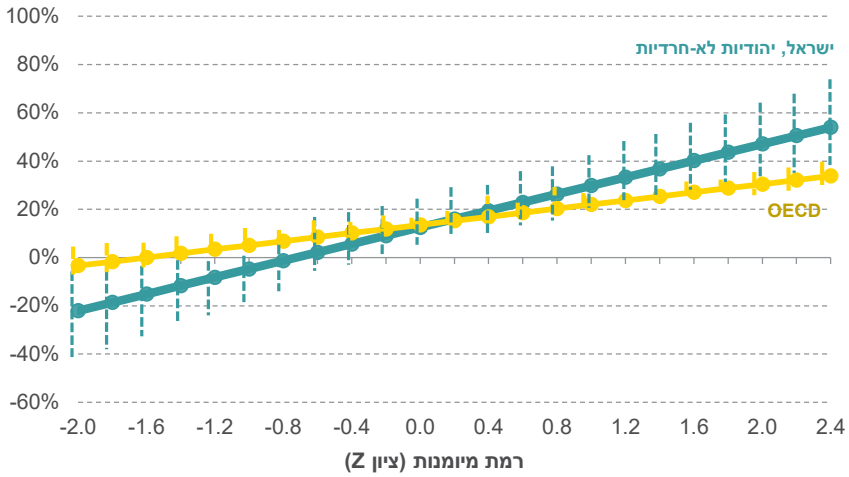
* התרשים מתייחס למגור העסקי והציבורי.
 ** בישראל – חציון המיומנות התחתון של כל קבוצת אוכלוסייה.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

בסעיפים הקודמים הובהר כי יש פערי שכר עמוקים בין העובדים הלא-מיומנים בישראל לדומיהם במדינות OECD אחרות, ותרשים 15 מלמד על היבט נוסף לכך: בישראל התשואה על השכלה מתואמת באופן חיובי עם רמת המיומנות יותר מאשר במדינות ב-OECD. כפי שניתן לראות, התשואה על השכלה גבוהה לעובדים החלשים בישראל נמוכה מזו של הדומים להם במדינות OECD אחרות.²⁴

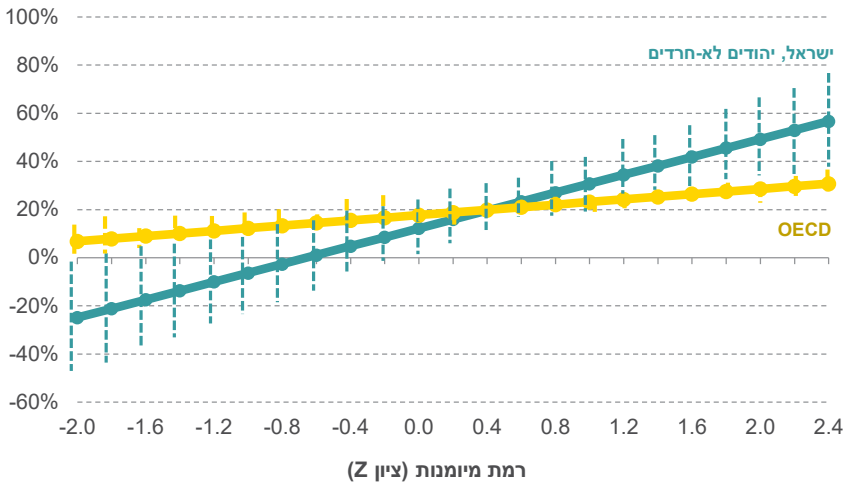
24 באמידה של מודל גמיש יותר שאינו מניח קשר ליניארי נמצא שהתשואה ברמות המיומנות הנמוכות קרובה לאפס ואיננה שלילית כפי שנמצא באמידה המוצגת.

תרשים 15. התשוואה על לימודים אקדמיים ברמות מיומנות שונות
יהודים לא-חרדים ומדינות OECD נבחרות

נשים

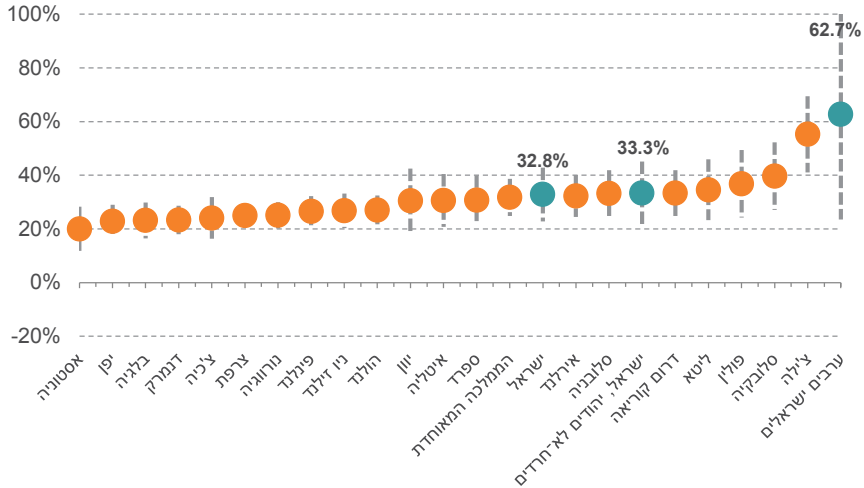


גברים

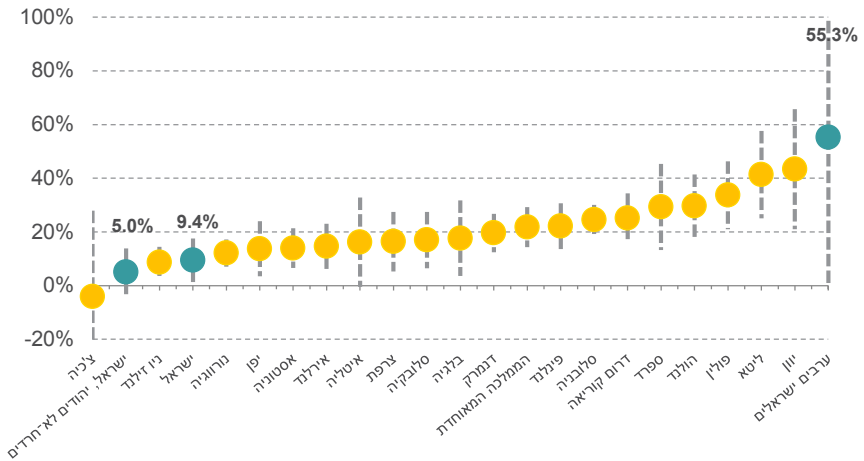


* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת.
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 16. התשואה על לימודים אקדמיים בחציון העליון של התפלגות המיומנויות



בחציון התחתון של התפלגות המיומנויות



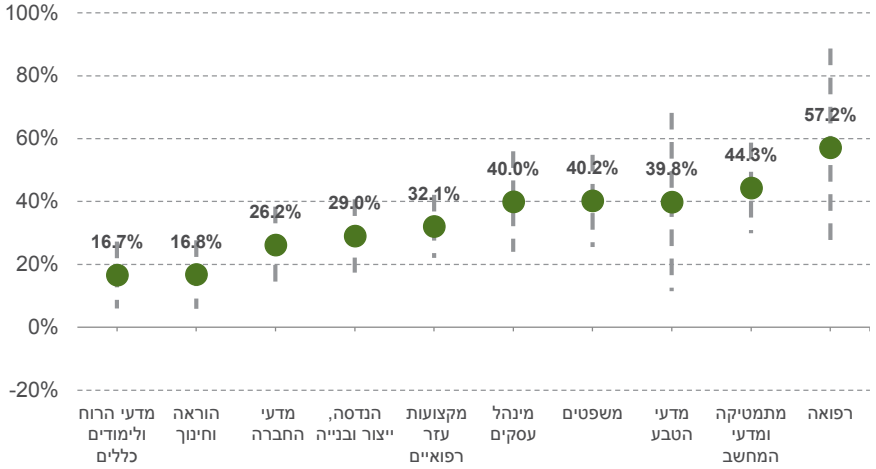
* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד.

** בישראל – חציון המיומנויות העליון/תחתון של כל קבוצת אוכלוסייה.

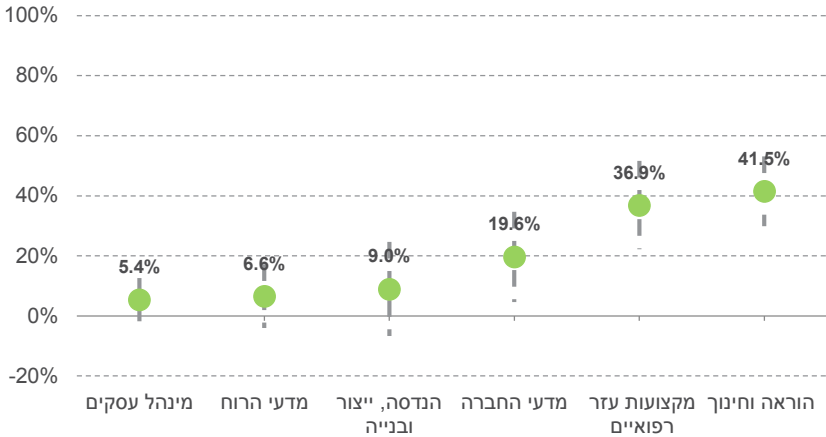
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים 17 בוחן את התשואה על השכלה בחלוקה לפי תחומי לימוד. נמצא כי במרבית תחומי ההשכלה עובדים מיומנים יותר נהנים מתשואה גבוהה בהרבה מזו של עמיתיהם המיומנים פחות, למעט בתחום החינוך. גם במקצועות העזר הרפואיים התשואה גבוהה יותר, אך ההפרש זניח.

תרשים 17. התשואה על לימודים אקדמיים בישראל לפי תחומי לימוד
בחציון העליון של התפלגות המיומנויות



בחציון התחתון של התפלגות המיומנויות



* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד.

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

השוואות אלו מלמדות על הקושי בצמצום פערי הכנסה באמצעות הגברת הנגישות של ההשכלה הגבוהה. הסבר אפשרי לכך, שיש לו תימוכין בספרות, הוא שליקויים בשלבי החינוך המוקדמים אינם ניתנים לתיקון בשלבים מאוחרים יותר.²⁵ כדי לאפשר מיצוי עתידי מיטבי של ההשכלה הגבוהה דרוש אפוא שיפור בכישורים כבר בגילאים הצעירים.

25 ראו למשל סקירה אצל Almond & Currie, 2011; Heckman, 2011; Elango et al., 2016.

התשואה על מיומנויות ועל ותק באוכלוסייה הערבית

הממצאים דלעיל מעלים סימנים מדאיגים לכך שבניגוד לקבוצות אוכלוסייה אחרות, האוכלוסייה הערבית בישראל מתאפיינת בתשואה נמוכה על מיומנויות (ראו תרשים 4).²⁶ חלק זה במאמר מתמקד בממצאים הללו ובגורמיהם האפשריים.

יש כמה סיבות אפשריות לכך שמדידת התשואה על מיומנויות במגזר הערבי מעלה תוצאות גגומות. ייתכן שהתוצאה נובעת מקושי במדידת התשואה עקב מספר התצפיות הנמוך יותר באוכלוסייה הערבית.²⁷ מתודות סטטיסטיות חדשות מציעות מענה להתמודדות עם קושי זה באמצעות שיטות של למידת מכונה, אך התוצאות המוצגות בתרשים 18 נותרות בעינין גם לאחר יישום שיטות אלה.²⁸

הסבר בכיוון אחר מטיל ספק בדיווחי השכר באוכלוסייה הערבית. כדי לבחון השערה זו בחנו את התשואה על מיומנות במונחים של איכות התעסוקה (לפי המדד שתואר לעיל), אך גם בבדיקה זו לא נמצאה תשואה חיובית מובהקת עבור מיומנות.²⁹ ייתכן גם שמדידת המיומנויות באוכלוסייה הערבית מדויקת פחות. אפשרות זאת סבירה פחות עקב הממצאים הבאים:

א. התשואה הנמוכה על מיומנות נצפתה בתוך קבוצות ההשכלה, ואילו התשואה על מיומנויות ללא פיקוח על השכלה פורמלית היא חיובית ונמוכה בקרב הגברים, ובקרב הנשים היא אינה שונה במובהק מהתשואה בקרב יהודיות לא-חרדיות.³⁰ כלומר יש מתאם בין רמת המיומנות לבין השכר, לפחות בקרב הנשים.³¹

ב. נמצא קשר הדוק בין רמת המיומנות לבין ההסתברות להימצא בשוק העבודה. מהאמידה עולה כי באוכלוסייה הערבית עלייה בסטיית תקן אחת ברמת המיומנות מתואמת עם עלייה של כ-8% (בקרב נשים) וכ-9% (בקרב גברים) בהסתברות לתעסוקה. גמישות זו גבוהה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית.³²

26 תשואה נמוכה נמצאה גם עבור ההישגים בפרק הכמותי ובפרק המילולי.

27 בסקר המיומנויות נערכה דגימת יתר של האוכלוסייה הערבית והחרדית, כדי לאפשר התמקדות פרטנית בקבוצות אלו. כך, באמידת משוואת שכר באוכלוסייה הערבית יש 128 תצפיות בקרב הנשים ו-292 תצפיות בקרב הגברים (בגילאי העבודה העיקריים). לאוכלוסייה החרדית, כאמור, בחרנו לא להתייחס בנייר זה עקב השונות הגבוהה שנמצאה במרבית ההשוואות שערכנו.

28 את השיטה הזאת הציעו Kleinberg, Ludwig, Belloni, Chernozhukov and Hansen (2014) ומullainathan and Obermeyer (2015), ובמסגרתה נערכת אמידה בשני שלבים: בשלב הראשון נאמדות שתי רגרסיות מאולצות (regularized) מסוג Lasso: הראשונה – של לוג השכר על סדרה של משתנים מסבירים ללא המשתנה עבור רמת המיומנויות. השנייה – של משתנה המיומנות על יתר המשתנים המסבירים. בשלב השני מריצים את השאריות מאמידת לוג השכר על השאריות מאמידת משתנה המיומנות.

29 אמידת משוואת השכר על המשתנה המייצג את איכות התעסוקה מגלה תוצאות דומות: תשואה נמוכה (אך מובהקת סטטיסטית) עבור הנשים, ותשואה נמוכה (שאיננה מובהקת) עבור הגברים.

30 ישיב וקסיר (קלינר) (2010) מוצאים כי בניגוד לגברים הערבים, נשים ערביות מתאפיינות בשונות רבה מבחינת שיעורי ההשתתפות, ההשכלה ומיומנויות שונות (אנגלית ומחשב). שונות זאת נובעת, לטענתם, מהבדלים בין נשים "מודרניות" לנשים "מסורתיות". ייתכן שהשונות הגבוהה יותר בקרב הנשים היא שמסייעת לאתר מתאם בין המשתנים.

31 ראו תרשים 1' בנספחים.

32 באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית נאמדה גמישות חיובית של כ-6 בקרב הנשים וכ-4 בקרב הגברים. הגמישות במדינות האחרות דומה יחסית לזו שנאמדה בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים, ואילו בקרב הנשים נמצאה גמישות גבוהה יותר, שנעה בטווח של 8-12.

- ג. רמת המיומנות באוכלוסייה הערבית מתואמת אמנם באופן רופף עם השכר, אך מתואמת היטב עם משתנים אחרים. כך למשל, הקשר בין רמת המיומנויות לבין רמת ההשכלה בגילאים צעירים³³ הדוק יותר באוכלוסייה הערבית מאשר באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, והדוק גם בהשוואה בין-לאומית (ראו תרשימים נ'3 ונ'4 בנספחים).³⁴ גם הקשר בין השכלת ההורים לבין רמת המיומנות אינו שונה באופן מהותי בשתי קבוצות האוכלוסייה.³⁵
- ד. ממצאים ברוח זו עלו גם במחקרים אחרים. מיעארי, נבואני וחטאב (2011) מצאו כי התשוואה על ההון האנושי באוכלוסייה הערבית נמוכה בהרבה מהתשוואה על ההון האנושי באוכלוסייה היהודית.³⁶ משרד האוצר (2017) הראה כי הסיכוי של בוגרים ערבים להשתלב בתחומי ההיי-טק המניבים נמוך יותר מזה של יהודים שהציון הפסיכומטרי שלהם דומה;³⁷ פוקס (2017) הצביעה על השתלבות נמוכה של אקדמאים ערבים בתחומי העסקים וההיי-טק, ועל שכר נמוך יחסית בקרב האקדמאים הערבים שכן השתלבו בתחומים אלו.³⁸ עדויות ממדינות אחרות מלמדות כי תשוואה נמוכה למיומנויות היא מאפיין בולט של קבוצות אוכלוסייה חלשות (ראו למשל Fryer, 2011).

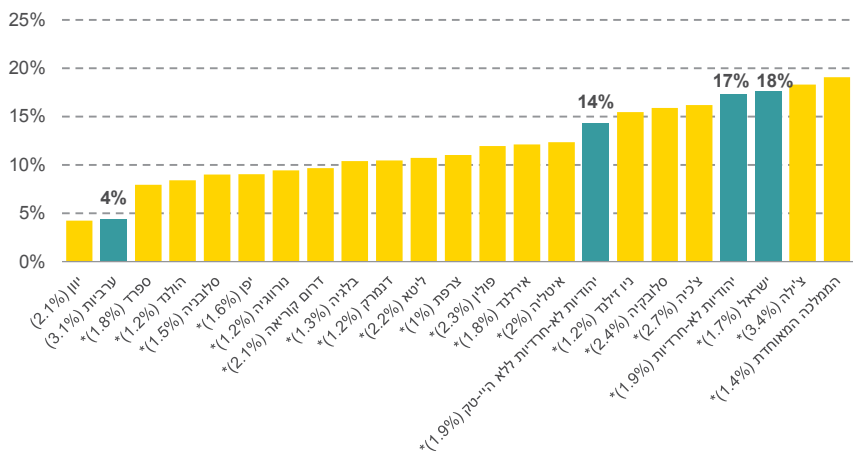
מסיבות אלו נסכם כי לכל הפחות קיים חשש כי האוכלוסייה הערבית מתאפיינת בתשוואה נמוכה למיומנויות, וכי נדרשת לכך התייחסות מקיפה יותר במחקר נפרד.³⁹

- 33 בבדיקה זו התמקדנו בגילאים צעירים יחסית (25–44), משום שבגילאים בוגרים יותר שכיחות ההשכלה באוכלוסייה הערבית נמוכה יותר.
- 34 בישראל הקשר בין השכלה לבין מיומנויות רופף יחסית למדינות אחרות. התייחסות לכך מופיעה אצל מזר (2019) וגם אצל חזן וצור (בהכנה).
- 35 הסקר כולל פירוט על ההשכלה של ההורים בשלוש קטגוריות (נמוכה מתיכונת, תיכונת, על-תיכונת). בבדיקה בחנו את ההשפעה של כל אחת מקטגוריות אלו על המיומנות הנמדדת של הנסקרים.
- 36 ממצא מתועד היטב בספרות הוא שמשכילים ערבים מתקשים להשתלב בתעסוקה ההולמת את השכלתם (גרא, 2005; מיעארי ואחרים, 2011; ישיב וקסיר [קלינר], 2013; לזרוס ומיעארי, 2015).
- 37 המחברים מציינים כי בוגרים מהאוכלוסייה הערבית שנתוני הפסיכומטרי שלהם גבוהים במיוחד משתלבים בתחומי ההיי-טק בשיעורים הנמוכים אך במעט ממקביליהם באוכלוסייה היהודית. בבדיקה זו התבססה על נתונים מינהליים של כלל האוכלוסייה. לעומת זאת, המחקר הנוכחי נשען על מדגם שמטבעו אינו מאפשר להתייחס לתת-קבוצה זו מפאת מחסור בנתונים.
- 38 פוקס ופרידמן ווילסון (2018) מוצאות עדויות לשיפור ניכר בדפוסי ההשכלה והתעסוקה של נשים ערביות, שיפור שאינו מופיע בקרב גברים.
- 39 הסבר אפשרי אחר לתשוואה הנמוכה למיומנויות היא שקיימת הטיית בחירה בנוגע לעצם הכניסה לשוק העבודה, וזו מטה את תוצאות האמידה, משום שהשכר הפוטנציאלי של הפרטים שאינם מועסקים אינו נצפה. המענה לבעיה זו איננו פשוט, והפתרון המקובל לה מתבסס על תיקון שהציע הקמון (1973), ובמסגרתו אומדים בשלב הראשון את ההסתברות להצטרף לשוק העבודה, ונעזרים באומדן זה כמשקולת במשוואת השכר. הקושי הטמון בכך הוא כי נדרש למצוא משתנה עזר המתואם עם ההסתברות להצטרף לשוק העבודה אך אינו מתואם עם השכר. פתרון אחר מתבסס על שיטות של זיהוי חלקי (Blundell, Gosling, Ichimura & Meghi, 2007), אך גם בו טמונים קשיים שהמענה להם הוא מורכב.

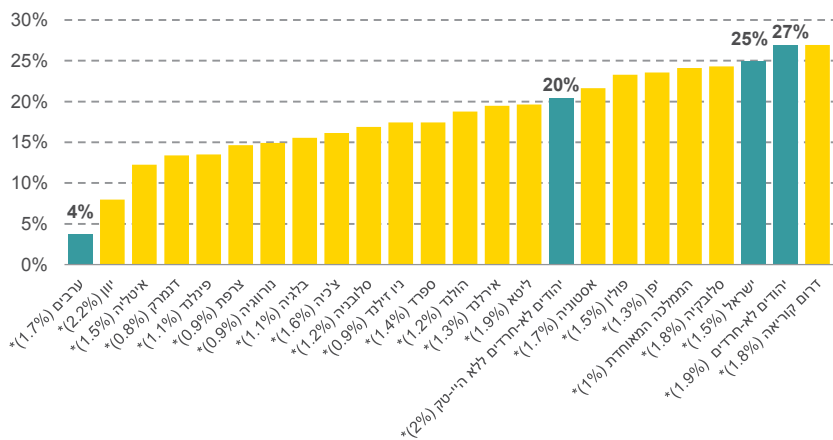
תרשים 18. התוספת באחוזים לשכר לשעה עקב עלייה של סטיית תקן אחת במיומנות העובדים

בפיקוח על השכלה פורמלית ומאפיינים נצפים נוספים. בסוגריים: סטיית התקן

נשים



גברים

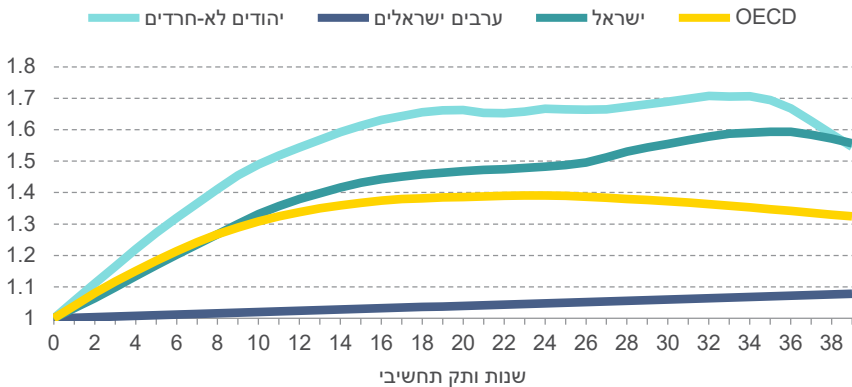


* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד | מובהקות: $p < 0.05$

מקור: גלעד ברנה, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

התשוואה על ותק בקרב האוכלוסייה הערבית נמוכה גם היא. תרשים 19 מראה את התוואי של התפתחות השכר לאורך החיים התעסוקתיים, וממנו עולה כי באוכלוסייה היהודית התשוואה על ותק תעסוקתי גבוהה יחסית למדינות ב-OECD, ואילו באוכלוסייה הערבית היא נמוכה מאוד.⁴⁰ ממצא זה נכון גם כשבוחנים את התשוואה על ותק בחלוקה מגדרית, וגם כשבוחנים אותה בקרב עובדים בעלי השכלה גבוהה מתיכונית (ראו תרשימים נ'5 ונ'6 בנספחים).⁴¹ בכל ההשוואות שנערכו נמצא כי התשוואה על שנות ותק במגזר הערבי נמוכה מאוד.⁴² הסברים חלקיים אפשריים למצב זה כוללים: (1) משלחי היד הנפוצים באוכלוסייה הערבית מתאפיינים בתשוואה נמוכה לוותק;⁴³ (2) האוכלוסייה הערבית אינה מתוגמלת כראוי עבור כישוריה; (3) שיפור מתמשך במאפייני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית – כלומר השתלבות טובה יותר של צעירים ערבים בשוק העבודה מאשר של מבוגרים – מקשה על מדידה מדויקת של התשוואה לוותק, וייתכן שעקב כך זו נמדדת בחסר. על כל פנים, מכלול ממצאים אלו מעלים חשש ניכר כי האוכלוסייה הערבית מתקשה לממש את כישוריה בשוק העבודה.

תרשים 19. התפתחות תוואי השכר לפי שנות ותק
בפיקוח על מאפיינים נצפים, ישראל ומדינות OECD נבחרות



* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד. מדינות ההשוואה ב-OECD הן בלגיה, דנמרק, צרפת, אירלנד, יפן, דרום קוריאה, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה והממלכה המאוחדת. מחושב באמצעות שיטה אי-פרמטרית המבוססת על B-Splines. מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

40 התרשים מחושב על בסיס רגרסיה אי-פרמטרית שתוארה בתרשים 1. הרגרסיה מחושבת בשלב הראשון באמצעות אמידת משוואת שכר טיפוסית ללא משתנה עבור גיל או ותק בשוק העבודה. בשלב השני מחושבת רגרסיה אי-פרמטרית המבוססת על B-Splines באמצעות השאריות ממשוואת השכר מהשלב הראשון על המשתנה ותק תחשיבי. ותק תחשיבי מחושב כגיל פחות מספר שנות הלימוד פחות 6. עבור יהודים לא-חרדים הפחתנו בגין השירות הצבאי שנתיים עבור נשים ושלוש שנים עבור גברים. מאמידה זו השמטנו מהגרס שהיגרו לאחר גיל 18, בשל הקושי בחישוב שנות הוותק שלהם.

41 תרשימים אלו מראים את התשוואה הממוצעת על שנת ותק עבור 25 שנות הוותק הראשונות בשוק העבודה.

42 ממצא זה מתועד היטב בספרות, ראו למשל ישיב וקסיר (קלינר), 2013.

43 תשוואה נמוכה לוותק נמדדה גם בתוך משלחי היד והענפים (ביחס ליהודים לא-חרדים).

דיון ומסקנות

מחקר זה מתמקד בקבוצת העובדים שזוהו בסקר מיומנויות הבוגרים שנערך במדינות OECD כבעלי מיומנויות גבוהות, ובוחר את מאפייני התעסוקה שלהם, את שכרם ואת מידת השתלבותם במשלחי יד הדורשים מיומנות גבוהה.

נתוני הסקר מלמדים שרמת מיומנותם והשכלתם של העובדים המיומנים בישראל אינה גבוהה בהשוואה בין-לאומית, אך נראה כי הם ממצים את יכולותיהם טוב יותר מאשר דומיהם במדינות OECD אחרות. הצלחתם בשוק העבודה באה לידי ביטוי, בין היתר, בהשתלבות רחבה יותר בתחומים המתאפיינים בשכר גבוה, ובהשתלבות נמוכה בתחומים שבהם לא נדרשת מיומנות גבוהה ושהשכר בהם נמוך. התוצאה היא שפערי השכר בין ישראל למדינות אחרות מצטמצמים ברמות המיומנות הגבוהות, ורמת השכר של העובדים המיומנים ביותר בישראל אף קרובה יחסית לשכר של הדומים להם במדינות ההשוואה – בפרט בקרב אוכלוסיית הגברים. לעומת זאת, בהשוואה בין העובדים החלשים בישראל ובמדינות אחרות נמצאו פערי שכר עמוקים, והם אינם ניתנים להסבר על ידי מאפיינים דוגמת רמת המיומנות, השכלה, גיל או מצב משפחתי. הצלחתם של העובדים המיומנים בישראל משתקפת גם בהיבט של שביעות רצון ממקום העבודה. בפרט, חוסר שביעות רצון בקרב המצטיינים בישראל אינו תופעה רווחת, גם כאשר מביאים בחשבון התאמות שונות.

ברנד (2018) מראה ששיעור העובדים שזוהו בסקר כבעלי מיומנויות גבוהות במיוחד נמוך בישראל בהשוואה למדינות אחרות. לפיכך הסבר אפשרי להצלחתם של העובדים המיומנים בישראל נעוץ בנדירותם בשוק העבודה המקומי, לצד התחרות עם התעשיות עתירות הידע על העסקתם.⁴⁴ הסבר זה עשוי לסייע ליישב גם את התוצאות העגומות של העובדים הלא-מיומנים בשוק העבודה. ברנד (2017; 2018) הצביע על השתלבות גבוהה של עובדים מיומנים בתחומי ההיי-טק ועל קשר רופף בין תחומים אלה ליתר ענפי המשק. בנק ישראל (2019) הראה כי ישראל מתאפיינת בשיעור נמוך של בעלי משלח יד הנדסי וטכנולוגי בתחומים שאינם היי-טק. כיוון שעובדים מיומנים הם בבחינת גורמי ייצור משלימים לעובדים המיומנים פחות, ייתכן שנדירותם מחוץ לתחומי ההיי-טק מסייעת להסביר מדוע השכר של העובדים הלא-מיומנים נמוך בהשוואה לדומיהם במדינות אחרות. הסבר אפשרי אחר נעוץ בשכיחות הגבוהה של בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה הישראלי.⁴⁵ זמינות כוח העבודה הזול גורעת מכדאיות האימוץ של טכנולוגיות מתקדמות וייתכן שזו, בתורה, מנציחה את רמת השכר הנמוכה.⁴⁶

44 בנק ישראל (2016) מוצא קשר שלילי מובהק בין רמת המיומנות המתמטית במדינה לבין התשואה על המיומנות, ומצביע על גמישות של 2%. כלומר עלייה של אחוז ברמת המיומנות במדינה מקטינה את התשואה במדינה זו ב-2%. החוקרים מסבירים זאת בכך שככל שמיומנות נדירה יותר כך עולה מחירה.

45 ראו למשל תרשים 4 אצל ברנד (2018, עמ' 93).

46 יחס ההון-תוצר בישראל הוא כ-74% בלבד מהמוצע ב-OECD, ושיעור ההשקעה המקומי נמוך מזה שבמרבית המדינות המפותחות. ראו דיון אצל ברנד (2017, עמ' 31).

המיצוי הגבוה של הפוטנציאל הטמון בקבוצת העובדים המיומנים בישראל מצביע על הצורך בהסבת תשומת הלב לקבוצת העובדים המיומנת פחות. מצד אחד התבוננות בקבוצה זו מצביעה על שיעורי השכלה גבוהים יחסית, אך מצד אחר נמצא כי עובדים אלו מתאפיינים בתשואה נמוכה ללימודים אקדמיים. כלומר עבור עובדים אלו נדרש מענה מקיף יותר, למשל שיפור בשלבי החינוך המוקדמים או פתרונות בתחום של הכשרה מקצועית.

תמונה מדאיגה במיוחד עולה מהמצאים הקשורים באוכלוסייה הערבית. בפרט, קיים חשש כי אוכלוסייה זאת אינה ממצה את כישוריה בשוק העבודה. עם זאת, יש לציין שסקר המיומנויות נעשה בשנים 2014-2015, ומחקרים עדכניים מצביעים על השתלבות גוברת של הנשים הערביות במוסדות להשכלה גבוהה ועל שיפור מסוים באפיקי התעסוקה בקרב נשים (גרא, 2016; פוקס, 2018). לפיכך ייתכן שיש מקום לאופטימיות זהירה באשר להתפתחות העתידית.

נספחים

1. מדד המיומנות

בסעיף זה מפורטת המתודולוגיה של ההשוואה הבין-לאומית בין מיומנויות המשתתפים בסקר.

נגדיר את מיומנות היסוד S עבור פרט i כממוצע פשוט שבין הישגיו בחלק הכמותי להישגיו בחלק המילולי של הסקר.⁴⁷

$$1. S_i = \frac{\text{numeracy}_i + \text{literacy}_i}{2}$$

מאחר שיש מתאם שלילי בין המיומנויות הנמדדות בסקר לבין גילו של הנבדק, ומכיוון שמבנה הגילים בישראל שונה מזה שבמדינות מפותחות אחרות, נתקנן את מיומנויות היסוד S_i לפי קבוצת גילו a של הנבדק i , עבור עשר קבוצות גיל (בטווח הגילים 16–65) באופן זה:⁴⁸

$$2. \hat{S}_{ia} = S_{ia} / \bar{S}_a$$

כאשר \bar{S}_a מציין את הממוצע הציונים במדינות ה-OECD שבמדגם, בקבוצת הגיל הרלוונטית. מכאן שציון התקן Z_{ia} עבור פרט i מוגדר הוא:

$$3. Z_{ia} = \frac{(\hat{S}_{ia} - \bar{S}_a)}{\sigma_a}$$

כאשר σ_a מציין את סטיית התקן של הציונים במדינות ה-OECD, בקבוצת הגיל הרלוונטית. באופן דומה, מיומנות היסוד הממוצעות במדינה c , מתוקננות לגיל, יחסית לכלל המדינות במדגם (מדינות OECD) במונחי סטיית תקן מוגדרת כך:

$$4. Z_{ca} = \frac{\bar{S}_{ca} - \bar{S}_a}{\sigma_a}$$

כאשר \bar{S}_{ca} מציין את הציון הממוצע לגיל הרלוונטי במדינה c , ו- Z_{ca} הוא ציון התקן עבור מדינה c .

47 הסקר כולל פרק נוסף לגבי פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת המודד יכולות שימוש בטכנולוגיות מחשב. כיוון שיש מדינות שעבורן פרק זה אינו נכלל בסקר, אנו נתייחס לחלק המילולי והכמותי בלבד. התוצאות אינן רגישות להשמטת חלק זה של הסקר.

48 בכמה מדינות המשתנה "גיל" אינו רציף, אלא מקובץ לקבוצות של חמש שנים.

2. מדדי איכות התעסוקה ורמת ההשכלה המשוקלת

נחשב עבור כל משלח יד o את השכר w על פני n מדינות ה-OECD (במונחי סטיית תקן).⁴⁹

$$Z_o = \frac{\sum_{c=1}^n \frac{(w_{oc} - \bar{w}_c)}{\sigma_c}}{n}$$

כאשר w_{oc} הוא השכר הממוצע במשלח יד o במדינה c . \bar{w}_c מציין את השכר הממוצע ו- σ_c את סטיית התקן, במדינה c .

ובאופן דומה עבור ענף כלכלי b :

$$Z_b = \frac{\sum_{c=1}^n \frac{(w_{bc} - \bar{w}_c)}{\sigma_c}}{n}$$

כאשר w_{bc} הוא השכר הממוצע בענף b במדינה c .

המדד לאיכות התעסוקה d עבור פרט המועסק במשלח יד o ובענף b יוגדר כ:

$$d = \frac{Z_b + Z_o}{2}$$

לשם הפשטות, נתמקד בציון התקן של המדד j בחמישון q :

$$\hat{d} = \frac{(d_{obq} - \bar{d}_q)}{\sigma_q}$$

באופן דומה נגדיר את המדד לרמת ההשכלה s :

נחשב עבור כל קטגוריית השכלה ($e=20$ קטגוריות) את השכר במדינות c (במונחי סטיית תקן):

$$Z_e = \frac{\sum_{c=1}^h \frac{(w_{ec} - \bar{w}_c)}{\sigma_c}}{n}$$

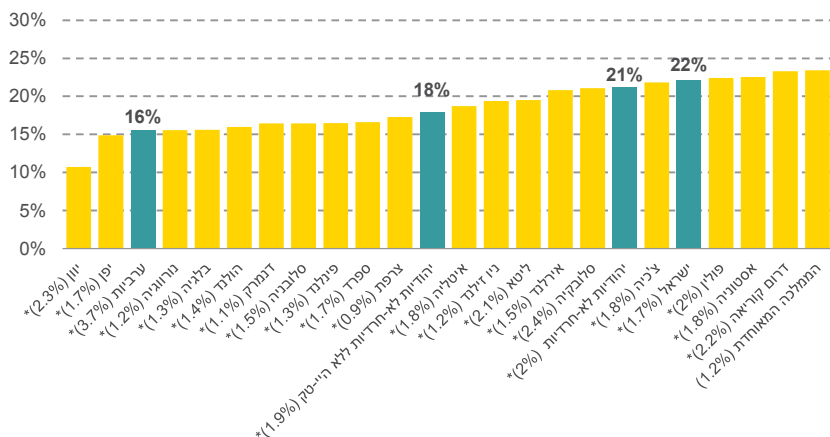
נתמקד בציון התקן של המדד s בחמישון q :

$$\hat{s} = \frac{(s_{eq} - \bar{s}_q)}{\sigma_q}$$

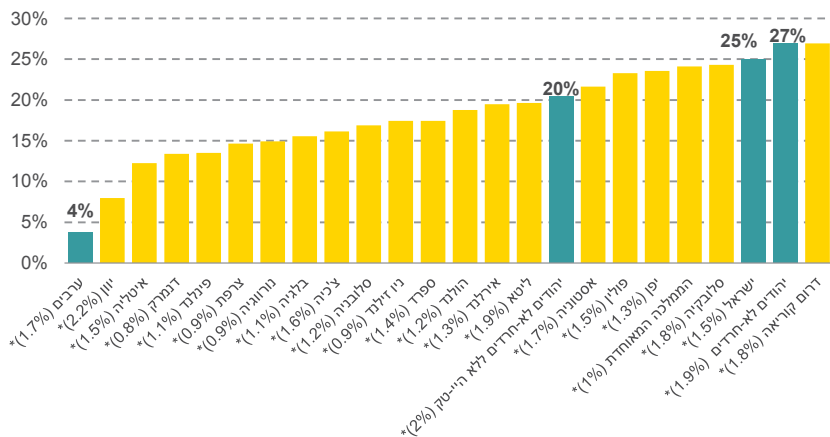
49 משלח יד וענף כלכלי ברמת פירוט של שתי ספרות.

תרשים נ'1. התוספת באחוזים לשכר לשעה עקב עלייה של סטיית תקן אחת במיומנות העובדים
ללא פיקוח על השכלה פורמלית. בסוגריים: סטיית התקן

נשים

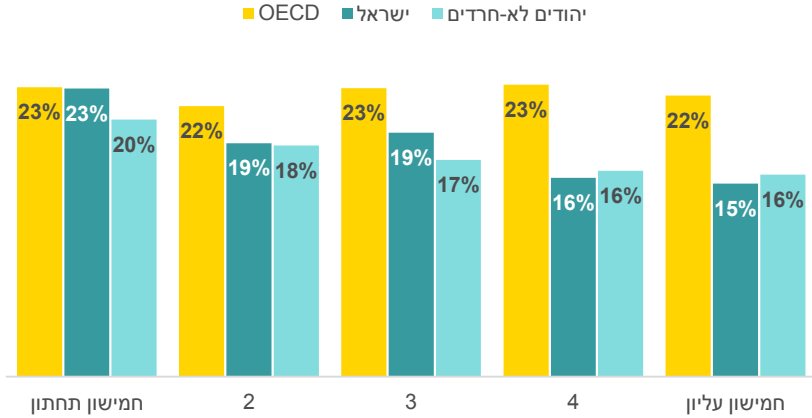


גברים



* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד. מובהקות: $p < 0.05$
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

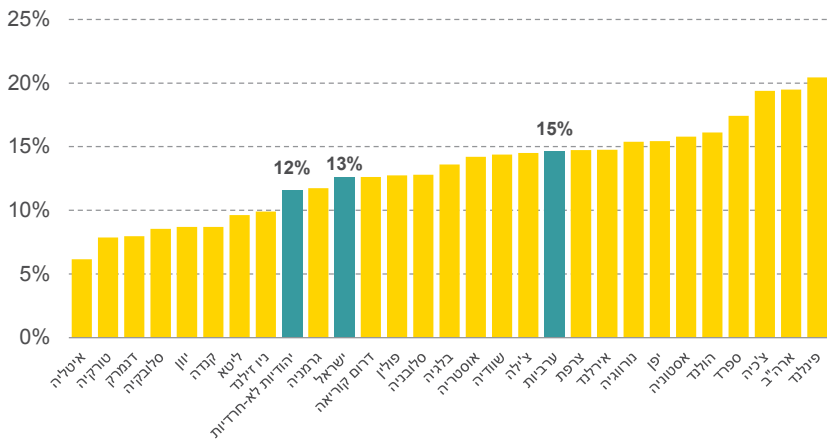
תרשים נ'2. שביעות רצון ממקום העבודה עבור עובדים העוסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה אקדמית שיעור המשיבים שלא דיווחו על שביעות רצון ממקום העבודה



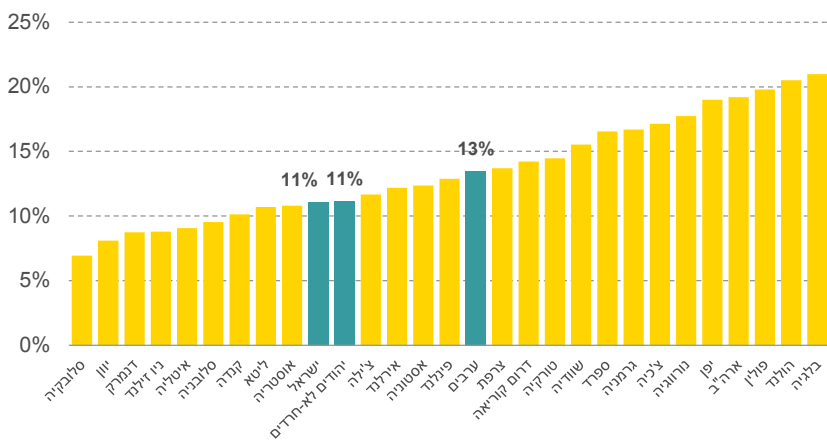
* התרשים מתייחס למגור העסקי והציבורי.
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים נ'3. הקשר בין מיומנויות להשכלה אקדמית גילאי 25–44, אחוז השונות המוסברת

נשים



גברים

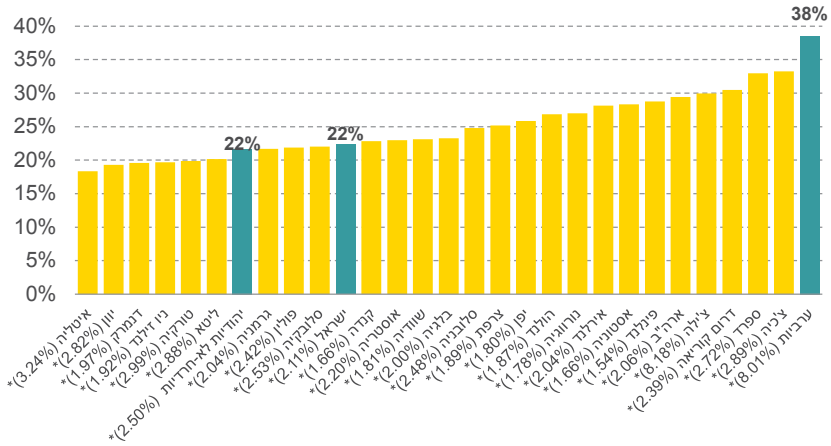


* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד.

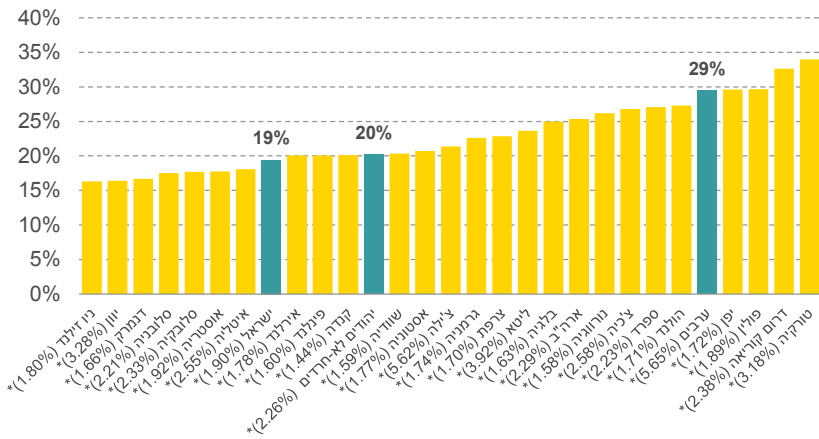
מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים נ'4. הקשר בין מיומנויות להשכלה אקדמית גילאי 25–44, שיפוע קו הרגרסיה. בסוגריים: סטיית התקן

נשים



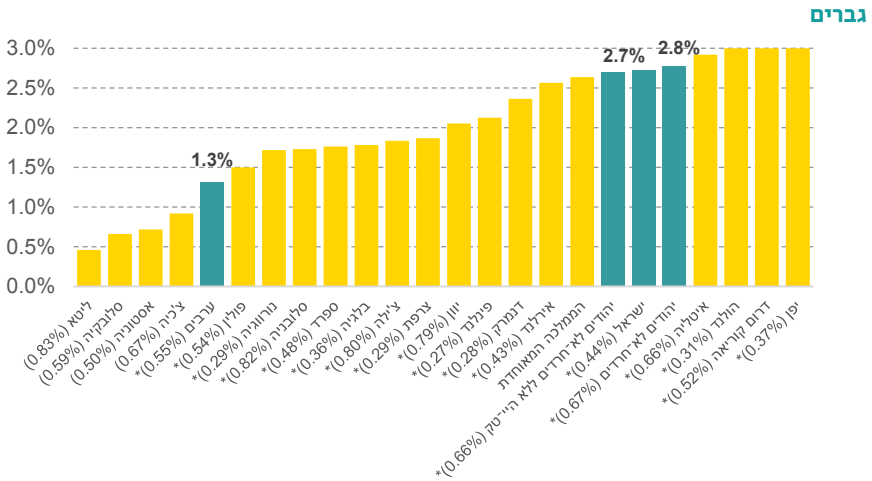
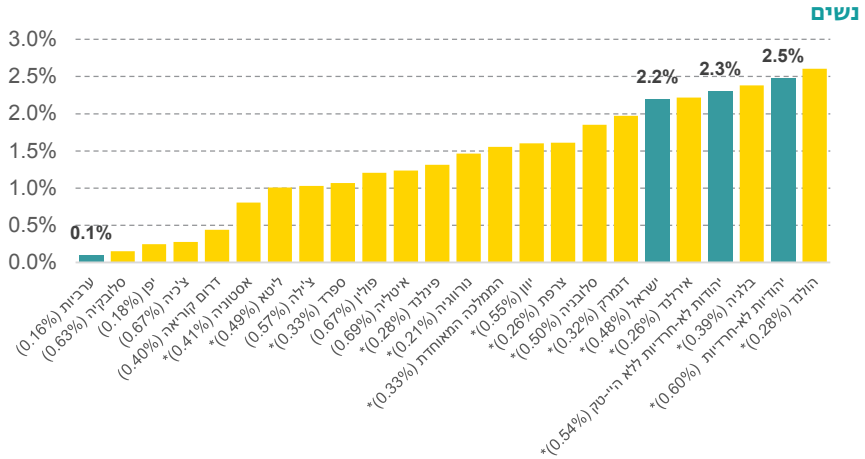
גברים



* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד. מובהקות: $p < 0.05$

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים נ'5. התשואה הממוצעת על שנות ותק
התשואה השנתית הממוצעת על 25 שנות הוותק הראשונות. בסוגריים: סטיית התקן

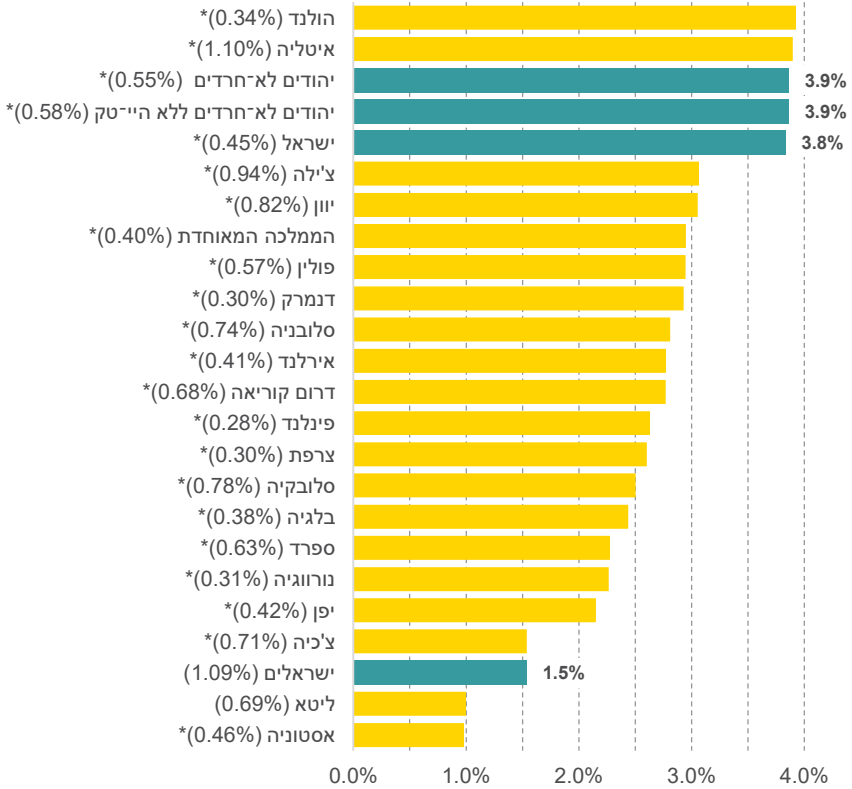


* התרשים מתייחס למגור העסקי בלבד. מובהקות: $p < 0.05$

מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

תרשים נ'6. התשואה הממוצעת על שנות ותק לעובדים בעלי השכלה על-תיכונית

התשואה הממוצעת עבור 25 שנות הוותק הראשונות. בסוגריים: סטיית התקן



* התרשים מתייחס למגזר העסקי בלבד. מובהקות: $p < 0.05$
 מקור: גלעד ברנד, מרכז טאוב | נתונים: סקר PIAAC

מקורות

- בנק ישראל (2016). **הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2017). **דוח בנק ישראל 2016**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2019א). **דוח בנק ישראל 2018**. ירושלים: בנק ישראל.
- בנק ישראל (2019ב). **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה**. ירושלים: בנק ישראל.
- ברנד, ג' (2017). **מדוע הפריון במדינת הסטארט־אפ נותר נמוך?** ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ברנד, ג' (2018). **באיזו מידה מדינת הסטארט־אפ יכולה לגדול? בתוך א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 87–120). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גרא, ר' (2005). **אישוויון תעסוקתי בין ערבים ליהודים משכילים בשוק העבודה בישראל**. בתוך ע' חידר (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל (1): אוכלוסייה, חברה, כלכלה** (עמ' 222–236). ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- גרא, ר' (2016). **ספר החברה הערבית בישראל (8): אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- חזן, מ' וצור, ש' (בהכנה). **צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995–2014**. בתוך א' בן בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), **אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995–2015**. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון פאלק.
- ישיב, ע' וקסיר (קלינר), נ' (2010). **דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה**. בתוך **סקר בנק ישראל 84** (עמ' 39–86). ירושלים: בנק ישראל.
- ישיב, ע' וקסיר (קלינר), נ' (2013). **שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות**. תל אביב וירושלים: אוניברסיטת תל אביב ובנק ישראל.
- לזרוס, ע' ומיעארי, ס' (2015). **היש תרומה להשכלה? איהלימה בין השכלה לתעסוקה**. **כיוצרת אישוויון בשכר**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מזר, י' (2019). **הבדלים במאפיינים של העובדים בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD**, לאורך התפלגות השכר והמיומנויות ובחינת תשואות השכר של ההון האנושי. בתוך **לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות** (עמ' 33–40). ירושלים: בנק ישראל.
- מיעארי, ס', נבואני, ע' וחטאב, נ' (2011). **מגמות בפערי שכר בין ערבים ליהודים, 1997–2009**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד האוצר (2017). **השתלבות עובדים ערבים בתעשיית ההייטק**. סקירה כלכלית שבועית (27.8.2017). ירושלים: משרד האוצר.

פוקס, ה' (2017). השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017** (עמ' 221–262). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

פוקס, ה' ופרידמן ווילסון, ת' (2018). **השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר** (תקציר מדיניות). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Almond, D., & Currie, J. (2011). Human capital development before age five. *Handbook of Labor Economics*, 4(B), 1315–1486.

Belloni, A., Chernozhukov, V., & Hansen, C. (2014). Inference on treatment effects after selection among high-dimensional controls. *Review of Economic Studies*, 81(2), 608–650.

Blundell, R. W., Gosling, A., Ichimura, H., & Meghir, C. (2007). Changes in the distribution of male and female wages accounting for employment composition using bounds. *Econometrica*, 75(2), 323–363.

Elango, S., García, J. L., Heckman, J. J., & Hojman, A. (2016). Early childhood education. In R. A. Moffitt (Ed.), *Economics of means: Tested transfer programs in the United States* (vol. 2, pp. 235–297). Chicago: The University of Chicago Press.

Fryer, R. G. (2011). Racial inequality in the 21st century: The declining significance of discrimination. *Handbook of Labor Economics*, 4(B), 855–971.

Hamilton, L. C. (1991). How robust is robust regression? *Stata Technical Bulletin*, 1(2), 21–26.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607–668.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267–321.

Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Wiederhold, S., & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73, 103–130.

Heckman, J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), 31–35.

Kleinberg, J., Ludwig, J., Mullainathan, S., & Obermeyer, Z. (2015). Prediction policy problems. *American Economic Review*, 105(5), 491–495.

4

חינוך

מערכת החינוך: מבט על

נחום בלס

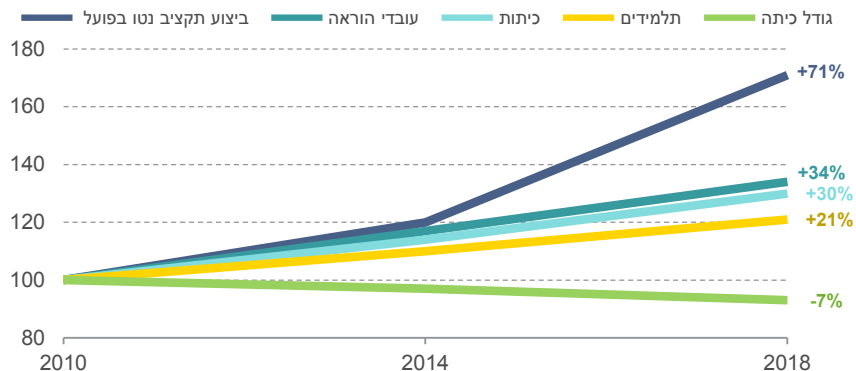
רקע כללי

מבוא זה סוקר את התפתחויות מערכת החינוך בישראל בשנים האחרונות בשלושה תחומים: ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית התלמידים, התקציב ועובדי ההוראה.¹ בכל אחד מתחומים אלו נתחיל בתיאור מגמות כלליות ונתמקד בסוגיה ספציפית אחת או שתיים. בדיון על ההרכב הדמוגרפי נבחן את הקושי בחיזוי אוכלוסיית התלמידים ונדון ביתר פירוט בהתפתחויות במגזר הערבי. בדיון בנושא המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך נתמקד בגידול בהוצאה לתלמיד ובהשוואה למתרחש במדינות OECD. בדיון על המורים נתמקד בכמה השוואות לממוצע ב-OECD. כמו כן נעסוק בשאלה האם אמנם קיים מחסור במורים. תרשים 1 מצביע על כמה מגמות כלליות המאפיינות את העשור האחרון במערכת החינוך. באופן גורף אפשר לומר שמאז 2010 תקציב החינוך גדל מהר ממספר המורים, מספר המורים גדל מהר ממספר הכיתות, ומספר הכיתות גדל מהר ממספר התלמידים. תהליכים אלו אפשרו להגדיל את ההקצאה לכיתה ולתלמיד, לשפר את הישגי התלמידים ולצמצם פערים במערכת במבחי המיצ"ב והבגרות. תוצאות מבחן פיזה האחרון אמנם מראות שחלה נסיגה בהישגי התלמידים הערבים, אך היות והיא מצביעה על מגמה הפוכה להתפתחויות החיוביות האחרות, יש לבחון לעומק וביסודיות את סיבותיה. ואם אמנם יש קשר בין כמות המשאבים המוקצים ואיכותם לבין התוצאות המצופות מהמערכת, הרי לכאורה לפחות, בלי להעמיק כרגע בסיבות לכך, הם גם אפשרו שיפור של ההישגים הלימודיים וצמצום של הפערים במערכת החינוך – שני יעדים מרכזיים של משרד החינוך לדורותיו שעליהם עמדנו בפירוט רב יותר בסקירותינו הקודמות (בלס ושבית, 2017; בלס, 2018).

* נחום בלס, חוקר ראשי, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחבר מודה לגיא ינאי על העיבודים לחלק מהתרשימים בסקירה זו וללורה שרייבר על הסיוע בהכנת התרשימים.

1 בסקירה זו לא נעסוק בהישגים לימודיים היות ודנו בכך בסקירה שפורסמה בדוח מצב המדינה לשנת 2018 ומאז לא פורסמו תוצאות חדשות של המבחנים הבין-לאומיים, ומשום שתוצאות המיצ"ב של 2018 פורסמו באופן חלקי בלבד בשל בעיות בנתונים. כמו כן איננו דנים בתוצאות מבחן פיזה 2018 שפורסמו לאחרונה משום שבזמן שפורסמו התוצאות הסקירה כבר הייתה בדפוס.

תרשים 1. אינדקס של תקציב, מורים, כיתות ותלמידים (שנת 2010=100)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, אתר במבט רחב

הנתונים המוצגים בתרשים 1 מתייחסים למערכת החינוך על שלל גווניה (גני הילדים, החינוך היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות, החינוך היהודי והחינוך הערבי, החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי והחרדי, החינוך הרשמי והחינוך המוכר שאינו רשמי, והמחוזות השונים). לפיכך אין הם מתארים בהכרח במדויק את ההתפתחות בכל אחד מחלקיה של המערכת.² עם זאת הם נותנים לנו את הפרספקטיבה הרחבה הדרושה לעיסוק בנושאים שנדון בהם בהמשך.

ההרכב הדמוגרפי

בעשרים השנים האחרונות עברה מערכת החינוך טלטלות דמוגרפיות. העשור הראשון התאפיין בגידול מסיבי של אוכלוסיית התלמידים הערבים והחרדים (לוח 1). לעומתו בעשור השני הצטמצם החלק היחסי של אוכלוסיית התלמידים דוברי הערבית, כתוצאה מירידה בשיעור הילודה של הנשים הערביות, וחלה התייצבות בחלקה של אוכלוסיית התלמידים החרדית – ככל הנראה כתוצאה מתהליכים של חילון (וינרב ובלס, 2018). כל זאת במקביל לירידה חדה בחלקו של החינוך הממלכתי היהודי בעשור הראשון והתאוששות ואף עלייה בעשור השני, ויציבות מרשימה בחלקו של החינוך הממלכתי-דתי לאורך כל התקופה.

2 אפשר אף לומר שההתפתחויות בכל חלק של המערכת שונות באורח ניכר מההתפתחויות הכלליות.

לוח 1. חלקם של החינוך הממלכתי היהודי, הממלכתי-דתי, החרדי והערבי לפי דרגות כיתה

ממלכתי						
שנה	גנ"י	א'	א'-ר'	ז'-ט'	י-י"ב	סך הכול
2000	43%	45%	48%	55%	59%	51%
2010	37%	40%	40%	45%	49%	42%
2019	40%	41%	42%	44%	45%	42%
ממלכתי-דתי						
שנה	גנ"י	א'	א'-ר'	ז'-ט'	י-י"ב	סך הכול
2000	17%	15%	15%	14%	14%	15%
2010	15%	14%	14%	13%	13%	14%
2019	17%	15%	15%	13%	12%	14%
חרדי						
שנה	גנ"י	א'	א'-ר'	ז'-ט'	י-י"ב	סך הכול
2000	20%	14%	13%	10%	10%	13%
2010	25%	18%	18%	14%	14%	18%
2019	23%	20%	20%	17%	17%	20%
ערבי						
שנה	גנ"י	א'	א'-ר'	ז'-ט'	י-י"ב	סך הכול
2000	19%	26%	24%	20%	16%	21%
2010	23%	28%	28%	27%	23%	26%
2019	20%	23%	24%	25%	26%	24%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, אתר במבט רחב

ניתוח מפורט יותר של כל אחת מהקבוצות מצביע על המגמות האלה: השינויים בחינוך הממלכתי היהודי בולטים במיוחד בגילים הצעירים. בשעה שבין שנת 2000 ל-2010 ירד חלקה של אוכלוסיית תלמידי החינוך הממלכתי בגנים מ-43% ל-37%, הרי בין 2010 ל-2019 הוא עלה מ-37% ל-40%. ההסבר לכך נובע מכמה גורמים עיקריים: עלייה בשיעורי הילודה של הנשים החילוניות, חוק לימוד חובה חינוך לגילאי 3-4, שככל הנראה תרם

לגידול בחינוך הממלכתי יותר מאשר בשאר המגזרים,³ התליכי חילון, וגידול מסוים במספר התלמידים הערבים והלא-יהודים הלומדים במסגרות של החינוך הממלכתי היהודי. במסגרת זו אין באפשרותנו לעמוד על חלקו היחסי של כל אחד מהגורמים בתהליך ההתאוששות של החינוך הממלכתי היהודי, אך כולם יחד מביאים לידי כך שהמגמה ארוכת השנים של העשור הראשון התהפכה בעשור השני.

החינוך הממלכתי-דתי בדרך כלל שמר על חלקו לעומת החינוך הממלכתי היהודי, אף ששיעורי הילודה של האוכלוסייה הציונית-דתית גבוהים יותר מאלה של החינוך הממלכתי היהודי, וגם חלקם של התלמידים העולים בחינוך הממלכתי-דתי גבוה יותר מאשר בחינוך הממלכתי (ראו לוח 2). אחת הסיבות – ואולי העיקרית שבהן – לכך שחלקו של החינוך הממלכתי-דתי נשאר בסופו של דבר יציב היא ככל הנראה שתהליכי החילון בו היו חזקים במיוחד. סיבות אפשריות אחרות הן שאוכלוסייה דתית שבעבר שלחה את ילדיה לחינוך הממלכתי-דתי שולחת אותם היום לחינוך הממלכתי אף שלא חל שינוי בדתיותה, כי החינוך הממלכתי-דתי נעשה קיצוני מדי לטעמה מבחינה דתית. מנגד יש משפחות דתיות שבעבר שלחו את ילדיהן לחינוך הממלכתי-דתי שהתחזקו באמונתן הדתית ושולחות את ילדיהן כיום לחינוך החרדי. בסיכום כולל שיעור העוזבים את החינוך הממלכתי-דתי גדול משיעור המצטרפים אליו.

גם קצב השינוי בחלקו של המגזר החרדי, שהוא מגוון מאוד ואין לראות בו מקשה אחת, באוכלוסיית התלמידים עבר שינויים מהותיים. בעוד בעשור הראשון הגידול היה מהיר מאוד, הרי בעשור השני הוא הואט בכל שלבי הגיל, ובגני הילדים חלקו של החינוך החרדי אפילו ירד. נתונים אלו מעניינים במיוחד לנוכח העובדה ששיעורי הפריון של האוכלוסייה החרדית, שלא השתנו מהותית בעשור האחרון, גבוהים כמעט פי שלושה מאלה של האוכלוסייה החילונית ופי אחד וחצי מאלה של האוכלוסייה הדתית.⁴

השינויים הגדולים ביותר מתחוללים במגזר הערבי. בכיתות א' ובכיתות א'-ו' ירד חלקו מ-28% ב-2010 ל-23%-24% ב-2019. חלקם של הגילאים הבוגרים (כיתות י'-י"ב) אמנם עלה, אך עלייה זו היא ככל הנראה תוצאה של שילוב של פריון גבוה יחסית עד 2005 ועלייה בשיעורי הלמידה. נראה שעם התקרבות שיעורי הלמידה של התלמידים הערבים למאה אחוזים, הירידה בשיעורי הילודה של הנשים הערביות תתבטא בירידה בחלקו של המגזר הערבי בחינוך העל-יסודי בשנים הקרובות.

3 יש לשים לב שמדובר בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך, וכי חלק מהשינויים אולי אינם מבטאים שינויים דמוגרפיים של ממש כי אם תגובה ליישום המלצות ועדת טרכטנברג לזרז את השלמת חוק לימוד חובה חינוך לגילאי 3-4 ומעבר של ילדים שלמדו בגנים פרטיים, או שלא היו בגנים כלל, לגנים ציבוריים. עם זאת, הטענה שיתכן ומדובר בילדים להורים חילונים שבעבר למדו בגני ילדים חרדיים בגלל תנאי תשלום נוחים יותר שעברו בעקבות החוק לגני ילדים ציבוריים נראית קלושה, משתי סיבות עיקריות: גם נוכח הבדיקות שערכנו בעבר, שהראו שהורים ממעטים לשלוח את ילדיהם למסגרות המנוגדות לאורח חייהם, וגם משום שההתייצבות בשיעורי הגידול של האוכלוסייה החרדית בגנים החלה ב-2006, הרבה לפני חקיקת החוק.

4 על פי הסקר החברתי (המשך המחקר של חליחל, 2017), שיעורי הפריון גדלו ועברו את רף השבעה לידים לאישה, ואילו על פי נתוני ילודה מיישובים חרדיים המופיעים בשנתוני הלמ"ס (2017; 2018) המגמה היא דווקא של ירידה. כך או כך, מדובר בממוצע של יותר מ-6.5 ילדים לאישה.

התפתחויות נוספות בחינוך הערבי

אחד התהליכים המעניינים המתרחשים במערכת החינוך ושבדרך כלל ממעטים להתייחס אליו, אך יכולות להיות לו השלכות חשובות בעתיד, הוא בחירת הורים ערבים במוסדות לימוד יהודיים. כיום אמנם מדובר בתופעה מצומצמת מאוד בהיקפה (ראו שויד, שביט, דלאשה ואופק, 2014), אך היא הולכת ומתחזקת. כבר כיום (נכון ל-2018), ב-24 מתוך 1,664 בתי ספר ממלכתיים יהודיים חלקם של התלמידים הערבים עולה על 10%. בתי ספר אלו שוכנים גם ביישובים המוגדרים יהודיים וגם ביישובים המעורבים. שיעור כזה של תלמידים ערבים בבית ספר יהודי מחייב התייחסות במישורים שונים של חיי בית הספר, החל בחגים יהודיים וערביים ובטקסים, וכלה בשפת ההוראה, בתוכני ההוראה וכדומה. ההשפעות של נוכחות כזאת יכולות להתבטא גם באקלים הבית-ספרי, על ביטוייו השונים, וגם על ההישגים הלימודיים. יתרה מזו, ההשלכות הפוליטיות, הציבוריות והחברתיות של קיומו של בית ספר שבו למעלה מ-10% מהתלמידים הם ערבים ביישוב יהודי, גם אם מדובר רק בבית ספר אחד, יכולות להיות רבות עוצמה. הסיבות לפנייתם של תלמידים ערבים לבתי ספר יהודיים נעוצות הן בקשיי דיור שאיתם מתמודדת האוכלוסייה הצעירה ביישובים הערביים בשל היעדר תוכניות בנייה מאושרות, והן ברצון של חלקים הולכים וגדלים מהאוכלוסייה – בייחוד אלה המבוססים יותר מבחינה כלכלית והמשכילים יותר – להעניק לילדיהם חינוך איכותי יותר מזה שהם סבורים שהם מקבלים במערכת החינוך הערבית הרשמית.⁵

תופעה נוספת במגזר הערבי, שכבר התייחסו אליה בעבודה קודמת (בלס ודוכן, 2006), היא הצטרפות תלמידים ערבים שלא נולדו בישראל למערכת החינוך הישראלית. לא היינו נוגעים בסוגיה זו אם היא הייתה זניחה בהיקפה, אולם כפי שכבר הראינו בעבר אין הדבר כך. שיעור התוספת היחסית לאוכלוסיית התלמידים הערבים ב-2005 – השנה שאליה התייחסנו בעבודה מ-2006 – היה גבוה יותר משיעור התוספת של העלייה לתלמידים היהודים. באותה העבודה שיעורנו שהתופעה תצטמצם עקב הקשחת המדיניות המאפשרת איחוד משפחות, אולם נתוני 2010 ו-2019 (ראו לוח 2) מראים שגם אם התופעה הצטמצמה במקצת, שיעורי התלמידים הערבים שלא נולדו בארץ עדיין גבוהים מאלה שבמגזר היהודי.

נקודה מעניינת נוספת בהקשר זה היא ש-6% מהתלמידים הערבים הלומדים במוסדות חינוך ערביים הם בנים ובנות לאבות שנולדו בשטחים ו-9% הם בנים ובנות לאימהות שנולדו בשטחים. המשמעות היא שלמעלה מ-10% מהתלמידים הערבים היו יכולים להיקרא "ילדי עולים" אם היינו מחילים עליהם את אותן ההגדרות שאנו מחילים על תלמידים יהודים. שיעורים אלו גבוהים בהרבה אצל תלמידים ערבים הלומדים במוסדות לימוד יהודיים. ככל הנראה, תלמידים אלו מגיעים ברובם משטחי הגדה המערבית. חלק מהילדים הגיעו מהגדה במסגרת איחוד משפחות מאושר על ידי שלטונות ישראל וחלקם נכנסו לארץ ללא אישורים רשמיים, ולכך אפשר להוסיף את ילדי משתפי הפעולה שנאלצו לעזוב את הגדה והשתקעו בארץ באיזור.

5 עדות לכך היא העובדה שההשכלה הממוצעת של הורי התלמידים הערבים הלומדים במוסדות יהודיים גבוהה בהרבה מזו של הורי התלמידים הלומדים בבתי ספר ערביים (בלס ווינרב, בהכנה). פן אחר של אותה תופעה הוא התחזקות החינוך המוכר שאינו רשמי במגזר הערבי. לדוגמה, בחינוך היסודי הוא גדל מ-7% בשנת 2000 ל-17% ב-2019.

לוח 2. שיעור התלמידים שאינם ילידי הארץ לפי פיקוח ומגזר בשלבי הגיל השונים (באחוזים)

פיקוח/מגזר	שנה	א'	א'-ו'	ז'-ט'	י'-י"ב
ממלכתי	2001	1.02	1.23	1.64	3.21
ממלכתי-דתי	2001	4.84	6.54	10.13	8.03
חרדי	2001	0.18	0.15	0.28	0.46
ערבי	2001		2.01		
ממלכתי	2010	0.04	0.06	0.93	1.74
ממלכתי-דתי	2010	0.04	0.12	5.90	8.36
חרדי	2010	0	0.01	0.26	1.95
ערבי	2010		0.95		
ממלכתי	2018	0.61	0.63	0.90	0.06
ממלכתי-דתי	2018	0.95	0.12	5.90	8.36
חרדי	2018	0.17	0.19	0.08	0.01
ערבי	2018		1.02		

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: קובצי תלמידים, משרד החינוך

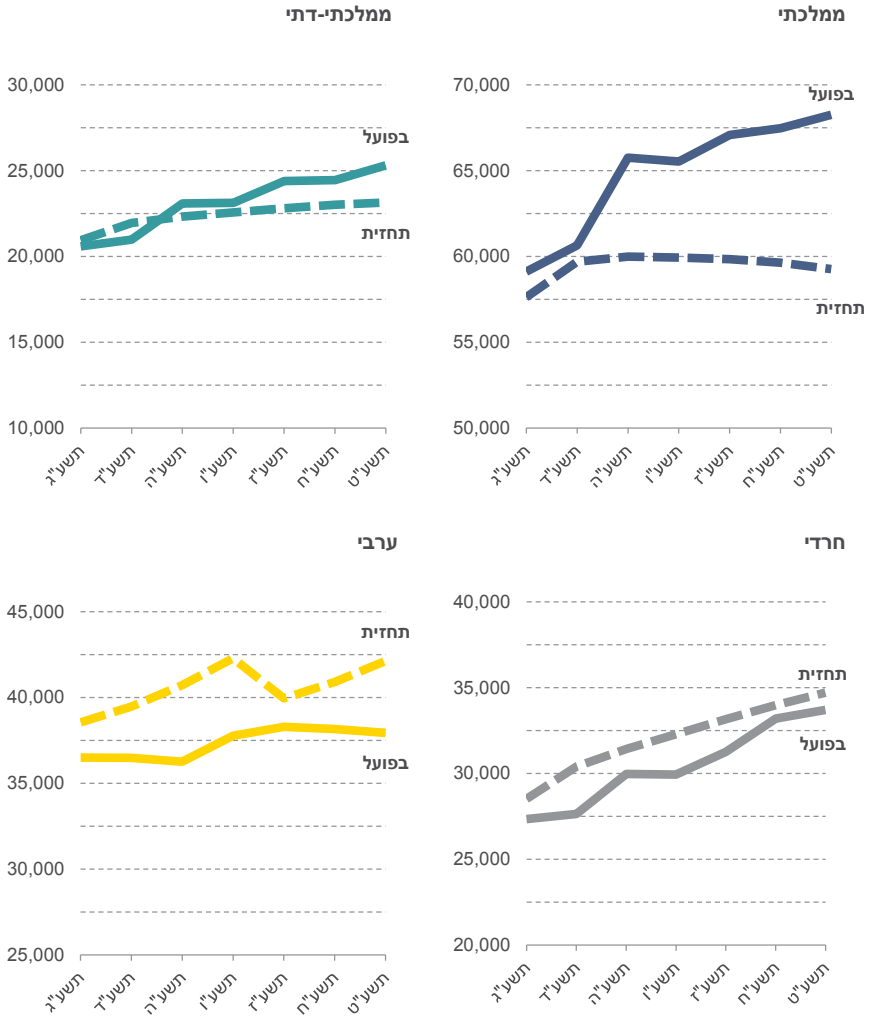
הקושי בחיזוי התפתחויות דמוגרפיות במערכת החינוך

ההרכב הדמוגרפי של מערכת החינוך, ובייחוד הגידול בחלקם של התלמידים הערבים והחרדים בה, זכו לתשומת לב רבה. ההערכות היו שעד אמצע העשור הנוכחי חלקו של החינוך היהודי שאינו חרדי ירד אל מתחת ל-50% מכלל התלמידים, ודבר זה יביא בסופו של דבר לקריסת מערכות כלכלית וחברתית (ראו למשל ביסטרוב וסופר, 2010; בן-דוד, 2010; ארלוזורוב, 2019; דטל, 2019). אולם בניגוד לתחזיות אלו, חלקם של תלמידי כיתות א' בחינוך הממלכתי היהודי ובחינוך הממלכתי-דתי עומד היום על 57%. הפער בין התחזיות למציאות מחייב אפוא להביא בחשבון שיכולתנו לחזות התפתחויות עתידיות מוגבלת.

לשם הדגמת הקושי בעריכת התחזיות נתייחס לתחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן "הלמ"ס") שפורסמה ב-2013 לגבי אוכלוסיית התלמידים ב-2019, ונתמקד בתלמידי כיתות א' – תלמידים שכבר נולדו ב-2013. כפי שעולה בבירור מתרשימים 2א ו-2ב להלן, הלמ"ס חזתה ירידה רצופה בחלקם של תלמידי כיתה א' בחינוך הממלכתי, עלייה קלה בחלקם של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי והחרדי, ויציבות בחלקם של תלמידי החינוך הערבי. ואולם בפועל, חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי נשאר יציב, חלקם של תלמידי החינוך הממלכתי-דתי עלה באחוז אחד בהתאם לתחזית, חלקם של תלמידי החינוך החרדי עלה גם הוא, באחוז אחד פחות מהתחזית, וחלקם של התלמידים הערבים ירד בשני אחוזים, אף שהתחזית צפתה יציבות.

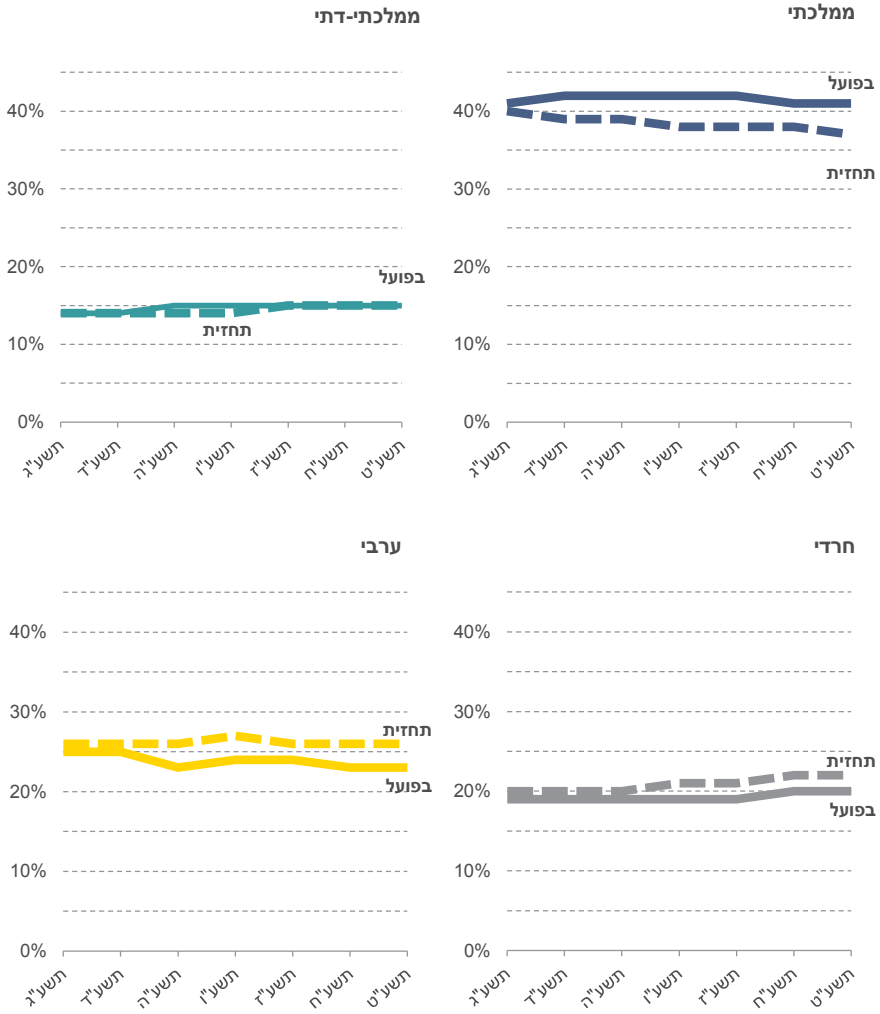
העובדה שיש פערים כה משמעותיים בין התחזית לבין מה שקורה בפועל, אף על פי שהתחזית נערכת על ידי מיטב אנשי המקצוע ועל אוכלוסייה שכבר נולדה, אינה מעידה על כשלים וטעויות של עורכי התחזית; היא מצביעה על הקשיים שבעריכת תחזיות מדויקות. בכל תחזית, מעצם הגדרתה כתחזית, יש מרכיבים של אי ודאות ("טעות"), בייחוד כשמבקשים לחזות התנהגות, במקרה זה בחירה של בית ספר. התחזיות יכולות לכל היותר לתת אינדיקציות למגמות מהעבר, אך קובעי המדיניות חייבים להיות כל הזמן עם האצבע על הדופק. תחזיות התלמידים – וגם תחזיות הביקוש וההיצע למורים כפי שהראינו בעבר (בלס, 2010) – אינן יכולות להביא בחשבון את כל המרכיבים המשפיעים על המשתנה הנבדק. במקרה הספציפי שאנו עוסקים בו, הגורם העיקרי שככל הנראה השפיע על הפער בין התחזית למה שקרה בפועל הם המעברים בין ארבע הקבוצות העיקריות המרכיבות את המערכת, ובייחוד בין מוסדות דתיים יותר למוסדות שהם דתיים פחות.

תרשים 2א. מספר התלמידים בכיתה א' במגזרי החינוך השונים: תחזית מול מציאות



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2013; 2019

תרשים 2ב. שיעור התלמידים בכיתה א' במגזרי החינוך השונים מכלל תלמידי כיתות א': תחזית מול מציאות



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2013; 2019

גורם חשוב נוסף בקושי לחזות התפתחויות במערכת החינוך בישראל הוא היותה דינמית מאוד, כפי שמציינים בלס ובלייך (בהכנה). בין 40% ל-63% מבתי הספר היסודיים שינו את מאפייניהם העיקריים בשנים 2014-2018.⁶ הדינמיות הזאת נוגעת בעיקר למדד הטיפוח של בית הספר, אך לעיתים היא כוללת גם מעבר ממעמד משפטי אחד למעמד משפטי אחר (בעיקר מהמוכר לרשמי בשל יתרונות תקציביים), ולעיתים נדירות יותר – מעבר מסוג פיקוח אחד לאחר (בעיקר בבתי הספר המשרתים אוכלוסיות דתיות).

המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך

תרשים 1 לעיל מתייחס לשינויים שחלו בתקופה הנסקרת בארבעת המשתנים ה"פיזיים" העיקריים במערכת החינוך – תקציב, מורים, כיתות ותלמידים. נתוני התרשים מצביעים בביורן על כך שהמשאבים הכספיים שהועמדו לרשות מערכת החינוך אפשרו להגדיל את ההשקעה לתלמיד ולצמצם את מספר התלמידים בכיתה.

התקציב בשנים 2015–2018⁷

במחקר קודם (בלס וקוגן, 2014) עמדנו בפירוט על סוגיות שונות הנוגעות לתקציב משרד החינוך, גודלו, התחלקותו בין התחומים השונים, ניצולו ושקיפותו. מאז פרסום המחקר חלו כמה שינויים בדרכי העבודה של ועדת הכספים של הכנסת בכל הנוגע לאישור תקציבי המשרדים השונים ולשינויים המאושרים על ידה במהלך השנה. כמו כן הוקמה ועדה מיוחדת בראשותה של ח"כ סתיו שפיר, שנועדה לעסוק בשקיפות התקציבית. למרות זאת, רוב הבעיות שצפו ועלו באותו מחקר (אי ניצול מלוא התקציב, היקף רחב של העברות מסעיף לסעיף ללא דיון מעמיק בוועדת החינוך, אי בהירות באשר למטרות שהתקציבים מיועדים להן) עומדות בעינין גם בתקציב הנוכחי, והוא נותר מסובך וקשה להבנה לאזרח מן השורה. בסקירה זו לא נדון שוב בכל הנושאים שנדרשנו להם במחקר הקודם, ונתמקד רק בשינויים הבולטים שחלו בתקציב בשנים 2015–2018, השנה האחרונה שעליה יש לנו דוחות ביצוע של החשב הכללי, ובהשקעה בחינוך בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD כפי שהדבר עולה מנתוני EAG 2019.⁸ בתקופה הנדונה גדל התקציב המאושר הנומינלי של המשרד ב-15%, התקציב לאחר שינויים גדל ב-21%, וביצוע התקציב גם הוא גדל ב-21% (ראו תרשים 3). בדומה לשנים קודמות, גם

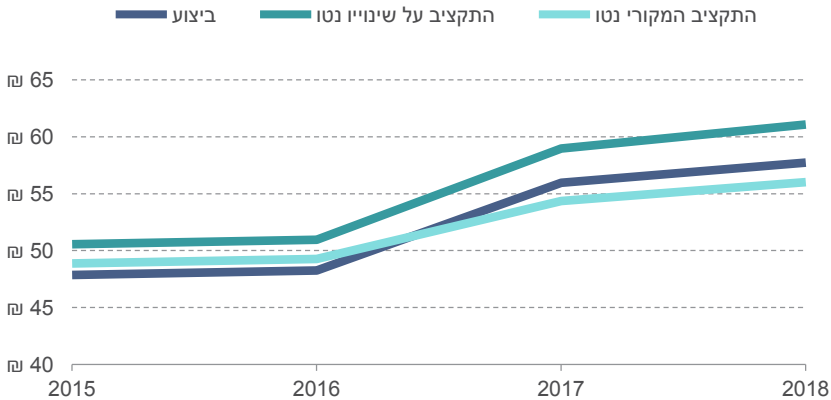
6 40% כאשר בוחנים לפי חמישוני טיפוח ר-63% כאשר בוחנים לפי עשירוני טיפוח. המשתנים האחרים הם סוג פיקוח, מעמד משפטי וכדומה.

7 בחרנו בתקופה זו משני טעמים. הראשון הוא שבמחקר קודם (בלס וקוגן, 2014) נסקרה התקופה שבין 2000 ל-2013, והשני הוא השינויים שחלו במבנה התקציב ובהגדרת הסעיפים שבו – שינויים המקשים מאוד על השוואת התקציבים מ-2015 ואילך עם התקציבים הקודמים. בכל הדין שבהמשך לא נתייחס לסעיף הטלוויזיה הלימודית, הנראה לנו לא רלוונטי לדיון, ולא לסעיפי הרזרבה השונים, המהווים בעיה מיוחדת ובה דנו בפירוט בעבודתנו הקודמת (שם).

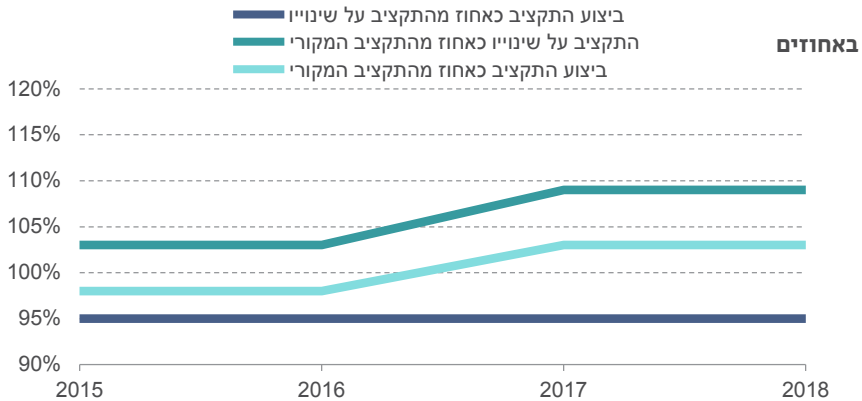
8 Education at a Glance (EAG) הוא פרסום שנתי של OECD שבו מתפרסמים נתונים סטטיסטיים רבים על מערכות חינוך במדינות OECD ובמדינות אחרות. הנתונים מוגשים לעורכי הפרסום על ידי הגורמים הרשמיים במדינות המשתתפות. פרסום זה נחשב לאחד המקורות האמינים ביותר לצורכי השוואה בין מערכות חינוך של מדינות.

בתקופה זו התקציב על שינוייו היה גדול בממוצע ב-6% מהתקציב המקורי, וביצוע התקציב היה דומה בעיקרו לתקציב המקורי (גדול בממוצע באחוז אחד בלבד) ועמד על כ-95% מהתקציב על שינוייו.⁹ להלן נבחן אם הגידול בתקציב התחלק באופן שווה בין תחומי הפעילות של המשרד.

תרשים 3. סך כל התקציב במחירי יוני 2015 במיליארדי ש"ח



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (שנים שונות)



9 השאלה שנשאלה בעבר בדבר יכולת הביצוע של משרד החינוך בכל הקשור לניצול התקציב נותרה בלתי פתורה. אנשי משרד החינוך טוענים שיש להתייחס ליחס שבין הביצוע בפועל לתקציב המקורי. לנו נראה שהשוואה הרלוונטית היא בין התקציב על שינוייו – היות וזה התקציב שעמד בפועל לרשות משרד החינוך – לבין הביצוע בפועל. אם מתבוננים בביצועי המשרד מנקודת מבטנו, הרי ב-2018 כמעט 2.5 מיליארד שקל מהתקציב נותרו לא מנוצלים.

תקציב משרד החינוך בנוי מ-10 תחומים,¹⁰ 32 תוכניות ו-640 תקנות. לא תמיד ברור ההיגיון שבבסיס החלוקה האת. ב-2015 למשל, התחום הגדול ביותר היה חינוך יסודי וחטיבות ביניים (מעל 14 מיליארד שקל), והקטן ביותר היה תמיכות בנושא יהדות (1.1 מיליארד שקל). בתוכניות הפערים היחסיים גדולים עוד יותר – מעל 12 מיליארד שקל בחינוך היסודי הרשמי לעומת 18 מיליון שקל בלבד בחינוך מחוננים. בין התקנות אפשר להבחין בתקנה של יותר מ-8 מיליארד שקל (שעות תקן בחינוך היסודי הרשמי), לעומת תקנה של 9,000 שקלים בלבד (פעולות בחינוך הדרוזי).

הגידול בתקציב לא היה אחיד בכל הסעיפים. היו סעיפים שגדלו במאות אחוזים ולעומתם סעיפים שהצטמצמו מאוד. מסגרת הדיון הנוכחי אינה מאפשרת ניתוח מלא של התקציב, ובוודאי לא מתוך התייחסות נפרדת לתקציב המקורי, לתקציב על שינויי ולביצוע התקציב; עם זאת, אם מתייחסים רק לסעיפים הגדולים (מעל 100 מיליון שקל), אפשר לראות כמה תופעות מעניינות.

נתחיל את הדיון ברמת התחומים, שהיא הרמה הכללית ביותר, ומבטאת את המיון הגס ביותר של התחומים שהמשרד עוסק בהם. כאשר מתבוננים בביצוע התקציב בפועל (ראו לוח נ'1), המבטא בעינינו את מדיניות המשרד בצורה הטובה ביותר, אפשר לראות שהתחום שגדל במידה הרבה ביותר היה תחום התוכניות החינוכיות המשלימות (62%). אחריו באים תחום החינוך המיוחד (30%), החטיבה העליונה (25%), ותמיכות בנושאי יהדות (24%). אולם אם מסתכלים על התקציב המקורי או התקציב על שינויי מתקבלת תמונה שונה, כשהפערים בין התקציב המקורי לביצוע התקציב בולטים במיוחד בשני סעיפים: התוכניות המשלימות ותמיכות בנושאי יהדות.

כאשר מתבוננים בביצוע התקציב ברמת התוכניות, שהיא רמה מפורטת יותר, הרי שהתוכנית שגדלה בשיעור הגבוה ביותר הייתה הארכת יום הלימודים (229%), וזאת אף שתקציבה המקורי ירד ב-44%. תוכניות אחרות שבלטו בצמיחתן היו תקשוב טכנולוגיה ומדעים (64%), החינוך הבלתי פורמלי ותרבות יהודית (45% כל אחת) ומעיין החינוך התורני (37%). לעומת זאת, כשמתבוננים בתקציב המקורי רואים שמעט מאוד תוכניות גדלו ב-2018 מעבר לגידול של כלל התקציב, שהיה כאמור 21%. כיצד אפוא התאפשר הגידול ברמת הביצוע? התשובה היא בשינויים שנעשו בתקציב המשרד במהלך שנת התקציב.

הרמה המפורטת ביותר היא רמת התקנות. בשנת 2018 היו בתקציב המקורי שתי תקנות בהיקף תקציבי ניכר שלא הופיעו כלל בתקציב 2015 – סעיף סייעת שנייה בגני ילדים, שהוקצו לו בתקציב 471 מיליון שקל, ונוספו לו מעל 100 מיליון שקל במהלך השנה ובפועל בוצע 564 מיליון, וסעיף צמצום פערים בפריפריה, שהוקצו לו 145 מיליון ולא בוצע כלל (הוא אינו מופיע בדוח הביצוע וככל הנראה הועבר לסעיפים אחרים). עוד תקנות שגדלו מאוד היו בתי הספר של החופש הגדול (67%), החברה למתנ"סים (54%), והארכת שנת הלימודים בחינוך הרשמי (50%). בסיכומו של דבר קשה להגיע למסקנות ברורות באשר לקו מדיניות כללי בהרכב התקציב מבחינת הנושאים שהוא מטפל בהם. אמנם יש סימנים המעידים על כוונה להביא לידי צמצום פערים ועל הגדלת התקציבים לאוכלוסיית התלמידים החרדים, אך יש גם מהלכים המצביעים בכיוונים אחרים, כגון הגדלת התקציבים לחינוך המיוחד ופריקטים כגון סייעת שנייה.

הגידול בהוצאה לתלמיד

מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך מפרסם מדי שנה נתונים בדבר ההוצאה לתלמיד ולכיתה לפי מגזר, סוג פיקוח ומדד טיפוח.¹¹

החינוך היסודי: על פי הנתונים העדכניים ביותר התקציב לתלמיד בחינוך היסודי ב-2017 עמד על 14,530 ש"ח לעומת 12,409 ש"ח ב-2014 (גידול של 17%). היקף התקציב ושיעור הגידול היו שונים בין סוגי הפיקוח השונים, בין רמות הטיפוח של בתי הספר, ובין המגזרים. הן התקציב הממוצע והן שיעור הגידול היו גבוהים יותר במגזר הערבי, אך גובה התקציב בכל רמת טיפוח עדיין היה גבוה בהרבה במגזר היהודי. השינויים בהוצאה לתלמיד מוצאים את ביטויים גם במספר השעות לתלמיד. גם כאן הייתה עלייה של ממש בשני המגזרים ובכל קבוצות הטיפוח והעלייה הייתה גדולה יותר במגזר הערבי, אך עדיין בכל קבוצות טיפוח יש יתרון ממשי למגזר היהודי. מהלוח המסכם המופיע בפרסום של מינהל כלכלה ותקציבים עולה שב-2017 תלמידי החינוך הממלכתי-דתי נהנו מהתקציבים הגבוהים ביותר בכל רמת טיפוח, וכפועל יוצא מכך גם בסך הכול. תלמידי החינוך היהודי הרשמי היו במקום השני במדרג, אחריהם תלמידי החינוך הרשמי הערבי, והרחק מאחוריהם – תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור. עם זאת, כאשר מתבוננים בשעות לתלמיד, מצבו היחסי של החינוך המוכר שאינו רשמי משתפר מאוד. ניתוח מפורט יותר של הגורמים המשפיעים על ההבדלים בהקצאה בין חלקי המערכת השונים ואי השוויון ביניהם בחינוך היסודי מוצג בשני פרסומים אחרונים של מרכז טאוב (בלס ובלייך, 2018; בהכנה). מסקנתם של החוקרים בהקשר זה היא שהיקף ההעדפה התקציבית תלוי בעיקרו של דבר בארבעה גורמים עיקריים: בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של התלמידים; בכללי תקצוב שהם אוניברסליים מצד אחד אך נותנים העדפה לבתי ספר בעלי מאפיינים הרווחים יותר בחלקים מסוימים של מערכת החינוך מאשר באחרים (כגון גודל בית הספר, הכללתו במסגרת יום לימודים ארוך וכדומה); בכללי תפעול אחרים של מערכת החינוך, כגון המרחק המרבי של מגורי הילד מבית הספר; ובהעדפת החינוך הרשמי על פני החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור. עם זאת, לחלק מההעדפה אין הסבר בכללים האוניברסליים והיא נובעת ככל הנראה מהעדפה תקציבית המוענקת לחינוך הממלכתי-דתי על פני שאר חלקי מערכת החינוך, ולחינוך היהודי על פני החינוך הערבי.

חטיבת הביניים: בחטיבת הביניים העלות הממוצעת לתלמיד עלתה מ-16,486 ש"ח ב-2012 ל-20,460 ש"ח ב-2017 – עלייה של 24%. גם כאן העלייה במגזר הערבי הייתה גבוהה יותר מאשר ביהודי. בדומה לחינוך היסודי, גם בחטיבת הביניים ההוצאה לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי הייתה גבוהה, ובמידה ניכרת, מאשר בחינוך הממלכתי היהודי ובחינוך הממלכתי הערבי, והדבר תקף גם בכל רמות הטיפוח.

החטיבה העליונה: בחטיבה העליונה העלות הממוצעת לתלמיד עלתה מ-21,165 ש"ח ב-2012 ל-27,658 ש"ח ב-2017 – עלייה של 30% (עלייה זו מבטאת בעיקר את השפעות הסכם השכר "עוז לתמורה" שנחתם ב-2011). בחינוך העל-יסודי התקציב לתלמיד בכל השנים היה גבוה יותר בחינוך היהודי מאשר בחינוך הערבי, אם כי בחינוך הדרוזי הוא היה קרוב לממוצע

11 לנתוני תקציב משרד החינוך לפי שנים ראו באתר מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך, <https://edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/budget/Pages/budget.aspx> כמו כן ראו <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut2012--2017.pdf>

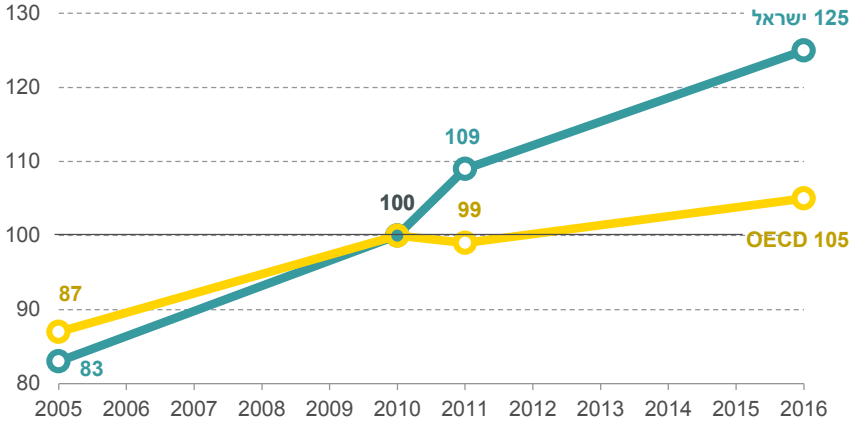
היהודי. כמו כן, גם כאן העלות לתלמיד בחינוך הממלכתי-דתי היא הגבוהה ביותר, 37,669 ש"ח ב-2017 לעומת 29,048 ש"ח בחינוך הממלכתי היהודי – פער של 30%, ו-22,642 ש"ח בחינוך הממלכתי הערבי (פער של 66%). ראויה לציון מיוחד היא העובדה שתלמיד ערבי (כולל התלמידים הדרוזים המתוקצבים בנדיבות יחסית) הלומד בבית ספר במדד טיפוח נמוך מקבל תקציב של 22,575 ש"ח, לעומת 39,573 ש"ח שמוקצים לתלמיד יהודי הלומד בבית ספר בעל מדד טיפוח דומה (פער של 75%).¹² בהקשר זה נעיר שההישגים הלימודיים (בכל ההיבטים) של התלמידים הדרוזים, הנהנים מתקציבים גבוהים בהרבה מהתלמידים דוברי הערבית האחרים (וגם מיום לימודים ארוך) דומים עד מאוד ולעיתים אף עולים על אלה של עמיתיהם היהודים. אולי אין בכך בסיס אמפירי לקשר שבין השקעה להישגים, אך זה בהחלט חומר למחשבה.

השוואה בין-לאומית של ההוצאה לתלמיד

השיח הציבורי בישראל מתמקד לרוב בהשוואות למדינות כגון ארצות הברית, פינלנד ויפן. הסיבות לכך הן מן הסתם הרצון להידמות לארצות הברית ולמדינות בעלות ההישגים הגבוהים ביותר. ואולם בשל השוני הרב בין ישראל למדינות אלו בגודל וביכולת להקצות משאבים לחינוך ובסביבה התרבותית והערכית נראה שהשוואה צריכה להיעשות למדינות אחרות, ובעיקר למדינות אירופה. בשל הקושי למצוא מדינה אחת או כמה מדינות שהשוואה אליהן תהיה בעלת משמעות, נסתפק בחלק זה של הדיון בהשוואה למוצע מדינות OECD. מהנתונים המוצגים בתרשים 4 עולה בבירור שהגידול בהוצאה לתלמיד היה איטי יותר בין 2005 ל-2011 מאשר בין 2011 ל-2016. הסיבה לכך היא שבין 2007 ל-2011 רק המורים המשתייכים להסתדרות המורים (מורי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים) זכו לתוספות שכר גדולות, בעקבות החתימה על הסכם "אופק חדש", ורק ב-2011 זכו גם מורי החינוך העל-יסודי לעלייה משמעותית בשכרם, בעקבות החתימה על הסכם "עוז לתמורה". קרוב לוודאי שהפער בקצב השינוי בשכר המורים בין ישראל למדינות OECD המשיך לגדול עד שהושלם לאחרונה תהליך ההצטרפות של כלל מורי העל-יסודי להסכם.

12 נתוני השקיפות התקציבית מוצגים באתר השקיפות התקציבית של משרד החינוך בחמישונים. אולם גם בתוך חמישוני הטיפוח החלשים חלקם היחסי של התלמידים הערבים גבוה יותר, ולהפך – בחמישונים המבוססים חלקם נמוך יותר. עובדה זו מדגישה עוד יותר את היתרון שיש לתלמידים היהודים בחמישונים החלשים.

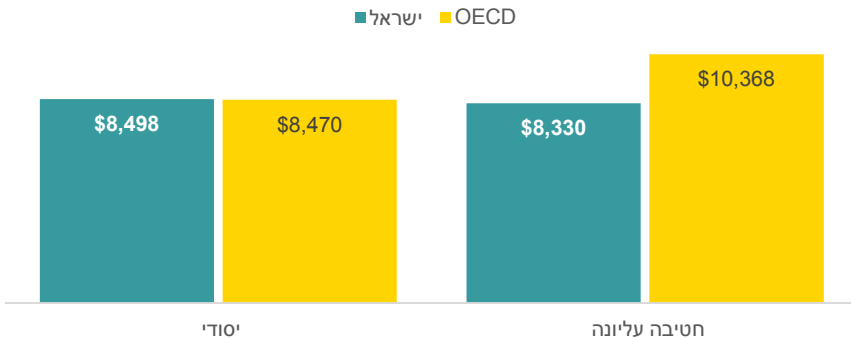
תרשים 4. אינדקס של הוצאה לתלמיד (שנת 2010=100)



* הנתונים מתייחסים לכלל ההוצאה לתלמיד, מבית הספר היסודי ועד לעל-תיכוני הלא-אקדמי.
מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: EAG 2019, לוח C.1.3

כפי שעולה מתרשים 5, הסכמי העבודה "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" גרמו לכך שההשקעה לתלמיד במונחים של שווה ערך כוח קנייה (PPP) בחינוך היסודי כמעט השתוותה לממוצע ב-OECD, אך בחינוך העל-יסודי הפער עדיין גדול (אם כי הוא צפוי להצטמצם עם יישום הסכמי השכר החדשים במגזר זה).

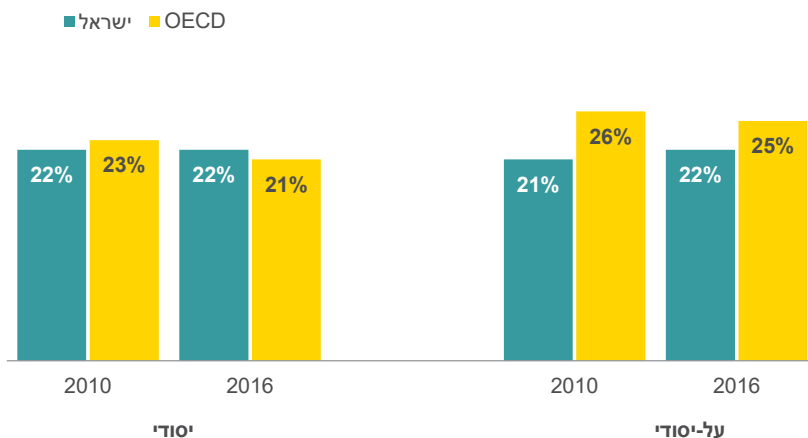
תרשים 5. הוצאה לתלמיד ב-2016 במונחי שווה ערך כוח קנייה



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: EAG 2019, לוח C.1.1

קריטריון אחר הנזכר ב-EAG להשקעה בחינוך הוא שיעור ההוצאה לתלמיד יחסית לתוצר המקומי הגולמי לנפש. קריטריון זה מצביע על החשיבות שכל מדינה מייחסת לחינוך, אך יש לזכור שמדינה כמו ישראל שיש בה ילדים רבים בגיל בית הספר תתקשה להשקיע בכל ילד אותה השקעה כמו מדינה אשר בה מספר הילדים קטן. בתרשים 6 אפשר לראות שב-2010 השקיעה ישראל בכל תלמיד בחינוך היסודי שיעור קטן יותר מהתמ"ג לנפש לעומת הממוצע במדינות OECD, והפער גדל בתקופה שבין 2010 ל-2016. בחינוך העל-יסודי היה פער ניכר לטובת ה-OECD בתחילת התקופה, אך בסופה הפער נסגר וההוצאה לתלמיד בישראל אף עלתה מעט על ההוצאה הממוצעת במדינות OECD.

תרשים 6. הוצאה לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב

נתונים: 2019; EAG 2013; B1 אינדיקטור (לוח כוח לא מופיע ב-2019 כי בשנה זו החינוך העל-יסודי מצורף לחינוך העל-תיכוני)

המורים

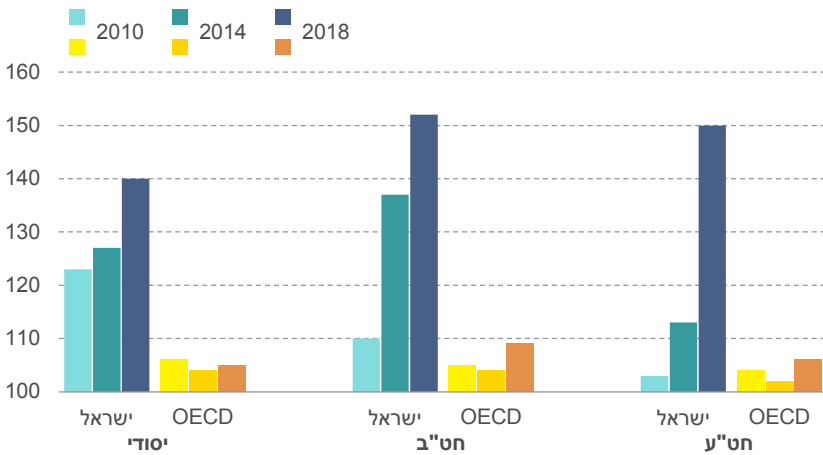
הסכמי אופק חדש ועוז לתמורה חוללו שינוי מהותי במבנה המשרה של המורים (ראו בלס, 2016). ככלל אפשר לומר שהנתונים מצביעים על כך שמאזן השינויים שנכללו בהסכמי העבודה החדשים הוא חיובי. מספר המורים גדל בשיעור כפול ממספר התלמידים וב-50% מעבר לגידול במספר הכיתות (ראה לוח 1 לעיל). הצפי לשיפור בשכר המורים התממש והשכר החודשי הנומינלי הממוצע של עובדי הוראה עלה בכ-63% – מ-6,859 ש"ח ב-2004 ל-11,187 ש"ח בשנת 2015. כל זאת בשעה שמדד המחירים לצרכן עלה באותה תקופה בכ-25%. למרות הגידול הנדרש במספר שעות העבודה של המורים, השכר הנומינלי השנתי לשעת עבודה גדל בשנים אלו בכ-34% – גידול רב יותר מהגידול במספר שעות העבודה (ראו הלמ"ס 2019ב). כמו כן נוספו למערכת החינוך שעות רבות והדבר בא לידי ביטוי הן במספר השעות לכיתה והן במספר השעות לתלמיד. לעומת

זאת החשש מפני נשירה מוגברת של מורים התבדה – 4.3% ב-2016 ו-3.8% ב-2015 לעומת 3.8% ב-2007, השנה האחרונה לפני תחילת יישום הסכם השכר אופק חדש. הלמ"ס אף מציינת כי "ניכרת מגמת ירידה קלה בשנים האחרונות בשיעורי העזיבה של עובדי הוראה, מ-4.6% בממוצע בשנים 2001–2003 ל-3.9% בממוצע בשנים 2014–2016" (הלמ"ס 2019ג).

השוואה בין-לאומית

מצבם של המורים בישראל השתפר גם יחסית למצבם הממוצע של המורים במדינות OECD (תרשים 7).

תרשים 7. אינדקס שכר המורים (שנת 2005=100)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: EAG 2019, לוח 3.5.a.D

אפשר לראות שבין 2005 ל-2010 השיפור בשכר המורים בבית הספר היסודי היה מהיר יותר מאשר בחטיבת הביניים ובעל-יסודי. הסיבה לכך היא כמובן שהסכם השכר עם הסתדרות המורים, המייצגת את מורי הקדם-יסודי, היסודי וחלק מחטיבות הביניים נחתם ב-2007, בעוד ההסכם עם ארגון המורים, המייצג חלק אחר של מורי חטיבות הביניים ואת מורי החטיבה העליונה, נחתם ב-2011.¹³

למרות האמור לעיל, שכר המורים במונחים של שווה ערך כוח קנייה ב-OECD גבוה יותר, והפער בולט במיוחד בשכר המורים המתחילים. כך למשל, בעוד שכרו השנתי של מורה מתחיל בחינוך היסודי בישראל עומד על 21,276 דולרים במונחי PPP לעומת 32,058 דולרים

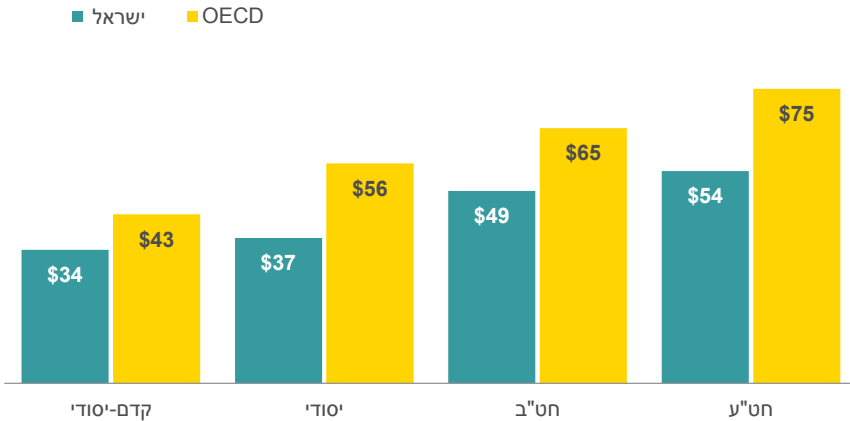
13 נראה שהעיקוב בחתימה על ההסכם עם המורים המשתייכים לארגון המורים גרם נזק מצטבר לא מבוטל, אף שבסופו של דבר השיפור בשכרם היה גדול יותר.

ב-OECD, שכרו של מורה ביסודי בשיא הוותק בישראל הוא 53,639 דולרים לעומת 55,364 דולרים ב-OECD. בחטיבה העליונה שכרו של מורה מתחיל בישראל הוא 22,629 דולרים ושל מורה ב-OECD הוא 35,859 דולרים, ואילו מורה בחטיבה העליונה בשיא הוותק בישראל משתכר 54,969 דולרים לעומת 60,677 דולרים ב-OECD.¹⁴

בהשוואה לבעלי תארים אקדמיים אחרים, שכר המורים בישראל נמוך יותר: שכרם של מורים בקדם-יסודי עומד על כ-85% משכרם הממוצע של בעלי תארים אחרים, שכרם של מורים ביסודי עומד על כ-88%, מורים בחטיבות הביניים – 96%, ומורים בחטיבה העליונה משתכרים כ-94% משכרם של בעלי תארים אקדמיים אחרים. לעומת זאת מצבם של המורים הוותיקים בישראל טוב יותר ממצבם של המורים הוותיקים ב-OECD. הסיבה לכך היא שמשקלו של הוותק בשכר המורים בישראל גדול יותר מאשר ב-OECD: ב-2018 היה שכרו של מורה בישראל בשיא הוותק (36 שנים) בחטיבה העליונה גבוה ב-116% משכר מורה מתחיל, ואילו במדינות OECD, שבהן שיא הוותק הממוצע הוא 25 שנים, הוא היה גבוה יותר ב-66% בלבד.¹⁵

מהשוואה של שכר המורים לשעת מגע פרונטלית בישראל וב-OECD עולה שהשכר בישראל נמוך יותר במידה ניכרת, והדבר בולט במיוחד בחינוך היסודי (תרשים 8).

תרשים 8. שכר ל"שעת מגע נטו" (מורה בעל 15 שנות ניסיון במונחי PPP)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: EAG 2019, לוח D.3.3.a

14 ראו EAG 2019, לוח D.3.1.a.

15 ראו EAG 2019, לוח D.3.2.a; D.3.3.a.

האם יש מחסור במורים?

לפני שניגשים לדון בשאלה אם יש מחסור במורים ראוי לשאול תחילה מהי הגדרה של מחסור במורים.¹⁶ לשם כך יש כמה קריטריונים חיצוניים, שאינם נשענים על דיווחים סובייקטיביים הקשורים באופן הדוק לסיטואציות ספציפיות של מנהלים ו/או מפקחים ומנהלי אגפי חינוך ברשויות מקומיות.

ככלל, ניתן לומר שקיומו של מחסור במורים או צפי למחסור במורים תלוי במידה רבה במרכיבי ה"ביקוש" לשעות עבודה של מורים מחד גיסא ובפוטנציאל ההיצע של שעות העבודה – כלומר השעות שהמורים במערכת (או מחוצה לה) מוכנים לעבוד – מאידך גיסא.

בשל פרק הזמן הממושך יחסית הכרוך בהכשרת המורים, והשינויים התדירים הן במרכיבי הביקוש והן במרכיבי ההיצע, קשה מאוד לספק חיזוי טוב שיוכל לשמש את קובעי המדיניות. זאת ועוד, על מנת שהחיזוי יהיה כלי יעיל עליו להתייחס בנפרד לביקוש ולהיצע לפי מקצוע, שלב חינוך, סוג פיקוח ואזור גיאוגרפי. לפיכך, הכרה במורכבות החיזוי וקביעת מדיניות על פיו מחייבות ימרות מצומצמות יותר המסתכמות באומדן בלבד. מבחינה מערכתית, להערכתנו, "בזבוז" משאבים לשם הכשרה עודפת של מורים עדיף על מציאות של מחסור במורים – מצב הפוגע באוכלוסיית תלמידים גדולה.¹⁷

לעיתים קרובות נשמעות טענות בדבר מחסור כולל במורים, או במורים במקצועות מסוימים או במורים איכותיים. טענות אלו הן בעייתיות מן הטעם הפשוט שבסופו של דבר כמעט אין מצב שבו תימצא כיתה ללא מורה מוסמך;¹⁸ הנהלות בתי הספר תמיד ימצאו משהו להציב מול כיתה. האתגר הוא לאתר אינדיקטורים שיעידו על מצבי מחסור או על התפתחות מגמת מחסור בעתיד. קיימים כמה סמנים מובהקים למצב של מחסור במורים. סמנים אלו הם כלליים מאוד ועלולים להטעות כאשר רוצים להסיק מסקנות בנוגע למדיניות הדרושה, ואת כולם צריך לבחון, כאמור לעיל, בהקשר למקצוע הנלמד, שלב הגיל, המיקום הגיאוגרפי, סוג הפיקוח והמגזר.

כמו כן, חשוב להבחין בין מצב המתקיים בהווה לבין מגמה הנמשכת מהעבר או עלולה להתפתח בעתיד. לדוגמה, תופעת המורים המלמדים "מחוץ למקצוע" היא תופעה בעלת השלכות שליליות על המערכת. ואולם כיוון שתופעה זו היא אוניברסלית והתקיימה תמיד, היא ככל הנראה בלתי נמנעת. במקרה זה, מלבד בחינת היקפה של התופעה יש לבחון אם היא מתרחבת או מצטמצמת. להלן נשאל את השאלות המקובלות בספרות המקצועית כאשר מבקשים לברר אם יש – או צפוי להיות – מחסור במורים.

16 בדוח מחקר שהוזמן על ידי משרד החינוך, מחסור במורים הוגדר כך: "שיעור החסר של מורים שהיה בבתי הספר ערב שנת הלימודים תשע"ד, וזאת בהתבסס על מספר המורים החדשים שהצטרפו לבית הספר וכן על מספרם של המורים הקיימים שמשרתם הורחבה" (דוניצה-שמידט וזובסקי, 2014, עמ' 3). לטעמנו הגדרה זו טומנת בחובה סתירה פנימית, שהרי ברגע שבתי הספר הצליחו "ללא כל קושי", כפי שהדברים נוסחו בשאלון המחקר, לגייס מורים או לשכנע מורים להרחיב את משרתם, קשה לדבר על מחסור במורים. יתרה מזו, ייתכן שהמורים בעצם נענו למצב של עודף ביקוש והיו מעוניינים להגדיל את היקף משרתם. הסתמכות על דיווחי מנהלים היא בעייתית בעינינו. די אולי אם נציין שבשעה שדוניצה-שמידט וזובסקי (2014) כתבו ש-74% מהמנהלים בעל-יסודי דיווחו על מחסור חמור במורים, ועוד 23% על מחסור בינוני, במחקר PISA 2015 המספרים המקבילים לגבי מורי מדעים בחטיבה העליונה היו 32% ו-27%, בהתאמה (OECD, 2016, לוח II.B.14).

17 תועלת נלווית לכך היא שלימודים במוסד להכשרת מורים יכולים להועיל לילדים שבסביבתו המיידית והקרובה של מי שלומד/ת במוסד כזה.

18 בכך הכירו גם דוניצה-שמידט וזובסקי (2014, עמ' 3).

1. האם מספר התלמידים והכיתות גדל בקצב מהיר יותר ממספר המורים?¹⁹

לכאורה לפחות, כאשר מספר התלמידים – ובעיקר מספר הכיתות – גדל מהר יותר ממספר המורים ואין שינויים בתוכניות הלימודים, במספר השעות שהמורים נדרשים לתת במסגרת תנאי עבודתם ובמשך השהייה של התלמידים בבית הספר, צפוי להיווצר מחסור במורים, וחומרתו תלויה בגודל הפער בין הגידול במספר התלמידים לגידול במספר המורים. הנתונים שהובאו בתרשים 1 בראשית סקירה זו מראים בבירור שהמצב הוא בדיוק הפוך, כלומר מספר המורים גדל בקצב מהיר יותר ממספר התלמידים והכיתות, ועובדה זו אמורה להביא למצב של עודף מורים.

2. האם יש גידול במספר המורים הלא-מוסמכים?

קריטריון זה הוא אולי המובהק ביותר למחסור במורים, כי הוא מעיד על כך שהמערכת חייבת להתפשר על רמת ההשכלה וההכשרה של המורים. אולם נתוני הלמ"ס מצביעים על כך ששיעור המורים ללא השכלה אקדמית, קל וחומר הלא-מוסמכים, ירד מ-18.4% ב-2009 ל-6.3% ב-2018: בקרב המורים היהודים הירידה הייתה מ-19.3% ל-7.2%, ואילו בקרב המורים הערבים – מ-15.7% ל-3.3% (הלמ"ס, 2019).²⁰

3. האם יש עלייה בהיקף המשרה הממוצע של מורים?

כאשר הביקוש למורים, או לשעות עבודה של מורים, הוא סטטי,²¹ עלייה בהיקף המשרה יכולה להצביע על מצב של מחסור במורים – כלומר יש צורך להמריץ את המורים הפועלים במערכת להגדיל את היקף משרתם כדי לספק את הביקוש. אולם בעשור האחרון המצב בישראל אינו סטטי. מאז החתימה על הסכמי השכר החדשים היה גידול רב בביקוש למורים (יותר תלמידים, יותר כיתות, יותר שעות לכיתה), אך ביקוש זה נענה על ידי גידול רב יותר במספר המורים, וכמעט ללא שינוי בהיקף המשרה הממוצע – כ-75% – בכל רמות החינוך.²² מכאן שגם קריטריון זה אינו מצביע על מחסור במורים.

4. האם יש עלייה במספר התלמידים הממוצע בכיתה?

קריטריון מקובל נוסף למצב של מחסור במורים הוא עלייה בגודל הכיתות המתרחשת כתוצאה מהצורך לצמצם את מספר הכיתות בגלל מחסור במורים. כפי שאפשר להיווכח מתרשים 9, זה אינו המצב. ההפך הוא הנכון: מאז 2014 מספר התלמידים בכיתה ירד בכל רמות החינוך, למעט בחטיבת הביניים. מכאן שגם קריטריון זה אינו מצביע על מחסור במורים.

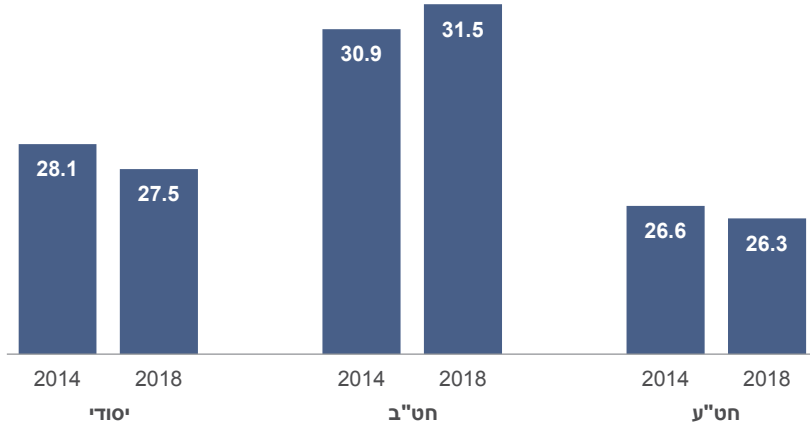
19 למעשה צריך להתייחס למספר שעות העבודה שהמורים מספקים למערכת, אך נושא זה קשור להיקף המשרה של המורים, ואם אין שינויים בהיקף המשרה הרי מה שרלוונטי הוא מספר המורים בפועל.

20 הנתונים במגזר הערבי טובים יותר כי ממוצע הגיל של המורים במגזר זה נמוך במידה ניכרת ושיעור המורים החדשים גבוה יותר.

21 סטטי – כלומר אין גידול במספר התלמידים/או הכיתות, אין גידול מקביל של מספר המורים, אין שינוי בהיקף שעות הלימוד שהמערכת מקצה, ואין שינוי בהיקפי המשרה של המורים הנדרשים בהתאם להסכמי העבודה עם ארגוני המורים.

22 מחברי דוח דוברת אמנם ציפו שהשינוי במבנה המשרה יוביל לכך שבתום תקופת מעבר מסוימת יהיה צורך בפחות מורים, והדבר יאפשר להגדיל את שכרם בלי להגדיל משמעותית את ההוצאה הכוללת על שכר המורים, אך הדבר לא קרה.

תרשים 9. המספר הממוצע של התלמידים בכיתה (חינוך רגיל)



נתונים: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך, אתר במבט רחב

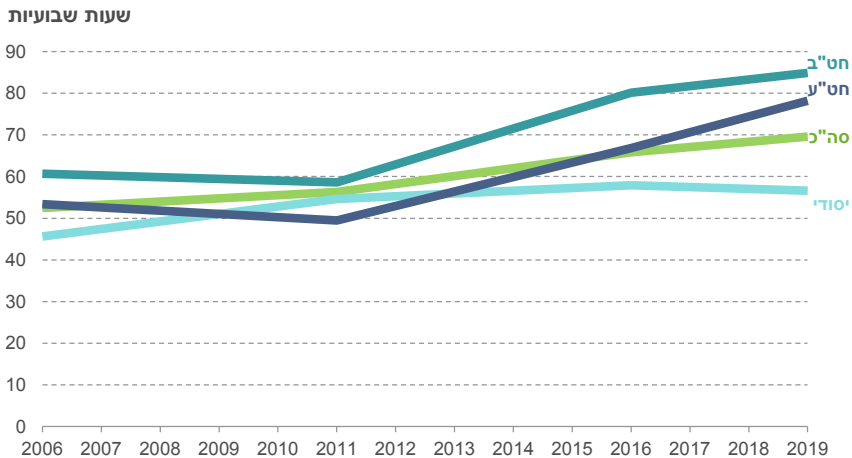
5. האם יש ירידה במספר שעות ההוראה לכיתה ולתלמיד?

ירידה במספר שעות ההוראה לכיתה יכולה להיגרם מכמה סיבות:

- א. העומדים בראש המערכת הגיעו למסקנה שמספר השעות הניתן גבוה מדי
- ב. אילוצים תקציביים
- ג. הסכמים עם ארגוני המורים המורידים את מספר שעות העבודה שלהם
- ד. מחסור במורים

ואולם כפי שעולה בבירור מתרשים 10, לא זו בלבד שמספר שעות העבודה לכיתה לא ירד, הוא בעצם עלה, ובמידה ניכרת, כך שקריטריון זה אינו יכול לשמש הוכחה למחסור במורים.

תרשים 10. שעות לכיתה בשלבי החינוך השונים



* 2006 הייתה השנה האחרונה לפני החתימה על הסכם אופק חדש; 2011 הייתה השנה שבה נחתם הסכם עזו לתמורה אך יישומו החל ב-2012.

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

6. האם יש שינויים לרעה ב"איכות" המורים?²³

קריטריון זה הוא בעצם מעין הרחבה של הקריטריון השני שדן בגידול במספר המורים הלא-מוסמכים במערכת. בהקשר שלפנינו מדובר בירידה ב"איכות" עובדי ההוראה כפי שהיא מוערכת על ידי רמת ההשכלה הממוצעת ו/או הכישורים האקדמיים, אשר באים לידי ביטוי באחד מהמשתנים האלה: רמת התואר האקדמי, הציון במבחן הפסיכומטרי, והציון בבחינות הבגרות. את אלה אפשר לבחון אצל **כלל המורים**, אצל **המורים החדשים** המצטרפים למערכת, או אצל **המועמדים להוראה** הלומדים במוסדות להכשרת עובדי הוראה לסוגיהם.

א. כלל המורים

בבחינת משתני ה"איכות" בקרב כלל המורים הנתונים מראים ששיעור בעלי התואר הראשון עלה מ-2010 מ-55% ל-57.8%, ושיעור בעלי התואר השני עלה באותה התקופה מ-23.8% ל-35% (ראו הלמ"ס, 2019ב, לוח ט'). אם מתייחסים לשיעור בעלי התואר האקדמי ורמתו כקריטריון לאיכות המורים, הרי לפי נתונים אלו אין ירידה באיכות המורים. עדות מעניינת נוספת לאיכות המורים מספקת עבודתו החשובה של דוד מעגן (2017), שסקר את מאפייני המורים בחטיבה העליונה בין השנים 2004 ו-2015. אחד

23 המונח "איכות" במירכאות משום שהמחקר החינוכי אינו מוכיח באופן חד-משמעי קשר סיבתי חיובי בין השכלה ותואר אקדמי לבין הצלחה בהוראה – מושג שנוי במחלוקת שגם לו אין הגדרה ברורה.

המשתנים שנבדקו היה ציוני המבחן הפסיכומטרי של מורים בבתי ספר בעלי אפיונים שונים. מהנתונים עולה שכמעט בכל אחת מקבוצות בתי הספר הציון הפסיכומטרי של המורים עלה, והעלייה בולטת יותר בבתי הספר שבהם לומדים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה יותר. ממצאים דומים מופיעים גם בהודעה לתקשורת של הלמ"ס (2017). עם זאת חשוב להדגיש שגם בבתי הספר המבוססים ביותר, שבהם ממוצע השכלת האם של התלמידים הוא 13 שנות לימוד ויותר, הציון הממוצע של המורים בבחינה הפסיכומטרית אינו עולה על 550, ובבתי הספר החלשים הוא פחות מ-500.

ב. מורים חדשים

הרוב המכריע של המורים החדשים המצטרפים למערכת למדו באחד מארבעה סוגי מוסדות: אוניברסיטה, מכללה אקדמית לחינוך, מכללה כללית והאוניברסיטה הפתוחה.²⁴ לכל אחד מהם יש יתרונות וחסרונות. האוניברסיטה ככל הנראה טובה יותר בהכשרה בתחומי התוכן, והמכללה האקדמית לחינוך טובה יותר בהכשרה הפדגוגית. בשנים האחרונות מתמעט במידת מה חלקם של בוגרי האוניברסיטאות וניכרת עלייה של בוגרי המכללות הכלליות בכל רמות החינוך: בחינוך היסודי עלה חלקם של בוגרי המכללות מכ-8% בשנת 2010 לכ-18.5% בשנת 2017; בחטיבות הביניים עלה חלקם מכ-5% בשנת 2008 לכ-18% בשנת 2017, ובחטיבה העליונה – מכ-9% בשנת 2008 לכ-16% בשנת 2017. למיטב ידיעתנו, ולאחר בירור מקיף עם עשרות חוקרים בתחום, בשנים האחרונות לא נעשה מחקר שקובע באופן מוסמך אם יש יתרונות לאחד מסוגי המוסדות המכשירים מורים על פני הסוגים האחרים.²⁵ הדעות בנושא זה נסמכות יותר על התרשמות והשערות ולא על נתונים מבוססים מחקרית. מחקרם של מחלוף וליפשוט (2018) אמנם מצביע על קשר חיובי בין סוג התואר להישגים, אך לאחר פיקוח על משתנים שונים נמצא שקשר זה אינו מובהק.²⁶

24 תמר אריאב, נשיאת מכללת בית ברל, מציינת כי למכללות הכלליות (ציבוריות ופרטיות) אין היתר להכשיר להוראה. מותר להן ללמד חינוך אבל לא להקנות לבוגריהן תעודת הוראה; זאת יכולות לעשות רק מכללות ייעודיות (המכללות לחינוך) והאוניברסיטאות. כמו כן, כל המוסדות שיש בהם תוכנית להכשרת אקדמאים להוראה מקנים לבוגרי התוכנית תעודת הוראה, ללא תואר. מודל זה מכונה "מודל עוקב" (קודם תואר ואחר כך תעודת הוראה). הכשרה להוראה לגיל הרך ולבית הספר היסודי ניתנת רק במכללות לחינוך; הכשרה לעל-יסודי ולחינוך המיוחד ניתנת בכל המוסדות; והכשרה לחטיבה העליונה ("א"-ב) ניתנת על פי רוב רק באוניברסיטאות, אם כי יש נסיבות שבהן גם מכללות יכולות להכשיר להוראה לכיתות אלו (לבגרות) (המידע התקבל במייל אישי מיום 24.9.2019).

25 מחקרים רבים בעולם ומחקרים אחדים בארץ אמנם בחנו את הקשר בין רמת ההשכלה של המורים וטיבה לבין הישגי תלמידיהם (ובדרך כלל העלו תוצאות שונות ומנוגדות), וגם את ההבדל בין הכשרה ממוסדת וארוכת טווח לעומת תוכנית הכשרה קצרות טווח, אך אין זה הנושא בהקשר שלפנינו.

26 חשוב להדגיש שיש מכללות רבות להכשרת מורים, חלקן ייעודיות וחלקן כלליות, וככל הנראה יש שוני לא מבוטל באיכות ההשכלה שהן מקנות ולכן אסור להכליל. בהקשר זה נציין את הדוח החמור שפרסמה המל"ג על איכות ההוראה בחוגים לחינוך באוניברסיטאות (דוח ועדת ויינברג, 2015). יוסי מחלוף מראמ"ה מציין כי מניתוח מודל רב-משתני בבתי ספר דוברי עברית (בלבד), המפקח על משתני הרקע הבית-ספריים, מאפייני המורים, הפדגוגיה בכיתה, שיוך להקבוצות לימוד ועמדות התלמיד – אצל המורים למתמטיקה – עולה כי **אין קשר מובהק** בין סוג התואר הראשון (B.Ed ממכללה או B.A/B.Sc מאוניברסיטה) וההשכלה הפורמלית (תואר ראשון או שני וכולי) להישגי התלמידים (מייל אישי מיום 25.9.2019).

1. מועמדים להוראה

אשר למועמדים במוסדות להכשרת מורים מבחינת הציון הפסיכומטרי וציוני בחינות הבגרות, עבודה שנעשתה על מסלולי הכשרה של מורים (מעגל, 2015) מצביעה על כך שהציון הפסיכומטרי של סטודנטים שנה א' בחוגים לחינוך באוניברסיטאות עלה בין 2005 ל-2014 מ-539 ל-606, ואילו הציון של תלמידים במוסדות להכשרת עובדי הוראה ירד באותה התקופה ירידה קלה מאוד, מ-510 ל-504. בהודעה לתקשורת שמתייחסת לנתונים מאוחרים יותר (הלמ"ס, 2017), אך אינה מבחינה בין סוגי המוסדות השונים להכשרת מורים, יש נתונים המצביעים על יציבות יחסית בציון הפסיכומטרי בחינוך הממלכתי היהודי והערבי ועל ירידה קלה בחינוך הממלכתי-דתי. בהודעה אחרת (הלמ"ס, 2019) מופיעים גם נתונים על ציוני בגרות מנורמלים של הסטודנטים, וכאן ניכרת ירידה דרסטית בחינוך הערבי. מכל מקום, בין שמדובר בירידה ובין בעלייה יחסית של הציונים של כלל המורים בפועל, של המורים החדשים ושל הסטודנטים במוסדות להכשרת מורים, חשוב לזכור שעדיין מדובר בציונים נמוכים בהשוואה לעוסקים או לפונים לעסוק במקצועות אחרים. כל מה שאפשר ללמוד מהנאמר לעיל הוא שהנתונים אינם מצביעים על הורדה של ממש בדרישות הקבלה לחינוך האקדמי המכשיר עובדי הוראה, ומכאן שאי אפשר להסיק שיש ירידה של ממש ב"איכות" האקדמית של עובדי ההוראה ושהדבר נגרם בשל מחסור במורים.

7. האם היקף הנקלטים בהוראה מקרב בוגרי המוסדות להכשרת מורים עלה?

קריטריון נוסף לבחינת השאלה אם יש מחסור במורים הוא שיעור הנקלטים בהוראה מקרב בוגרי המוסדות להכשרת מורים. לכאורה, עלייה בשיעור הנקלטים צריכה לשמש עדות למצב של מחסור במורים, כי היא מלמדת שבתו הספר פחות בררניים בקליטה. אולם עלייה בשיעור הנקלטים יכולה גם ללמד שאפשרויות ההשתלבות במקומות עבודה אחרים העומדות בפני בוגרי המוסדות להכשרת מורים מצטמצמות ומאלצות אותם לפנות לבתי ספר, ואז מדובר למעשה בעודף מורים. כלומר יש לנו כאן אינדיקטור העשוי לרמז לכיוונים מנוגדים. מה אומרים אם כן הנתונים?

נתונים שפרסמה השנה הלמ"ס (2019ד) מצביעים על כך שבחינוך היהודי, בשנים 2008-2017 עלה מאוד מספר מקבלי התואר "בוגר בהוראה", מסיימי תוכניות להסבת אקדמאים להוראה ומקבלי תעודות הוראה מהאוניברסיטאות במגזר היהודי. שיעור הנקלטים בעבודה בתום הלימודים ירד בכ-3-5 נקודות אחוז, אך במהלך שנתיים מסיום הלימודים הוא עלה בכ-6-8 נקודות אחוז. לעומת זאת במגזר הערבי צנחו שיעורי הנקלטים בהוראה בצורה דרמטית מ-74% ב-2008 ל-53% ב-2017, כאשר המפנה החל בערך בשנים 2012-2013 (שם), לוח ב'). נתונים אלו מצביעים לכאורה על עודף מורים במגזר הערבי, אך הנתונים המובאים בלוח נ'2 בנספחים לסקירה זו, שמהם עולה כי המורים הערבים הגדילו את היקף משרותיהם קצת יותר מעמיתיהם היהודים, מצביעים בכיוון ההפוך.

8. האם יש עלייה בשיעור המורים המלמדים "מחוץ למקצוע"?

אחת התופעות הפוגעות בתפקוד מערכת החינוך בישראל, הרווחת כאמור גם במדינות אחרות, היא מספרם הרב של המורים המלמדים מקצועות ותחומים שלא הוכשרו להם כראוי ולעיתים אף לא הוכשרו להם כלל. הסיבות לכך מגוונות, למשל היצע מצומצם של מורים במקצוע מסוים, חוסר יכולת לאפשר משרה מלאה למורה שמלמד מקצוע מסוים, ועוד. הנתונים הקיימים על

שיעורי המורים המלמדים "מחוץ למקצוע" מתייחסים לרוב למקצועות מרכזיים כגון עברית, אנגלית ומתמטיקה. בהודעה לתקשורת של הלמ"ס (2017א) נאמר למשל כי שיעור המורים להוראת מתמטיקה בעלי רקע השכלתי להוראת מתמטיקה גבוה יותר בחינוך הערבי מבחינוך העברי. הסיבה היא ככל הנראה שסגל המורים שם צעיר יותר בגלל התפתחות מאוחרת יותר של המערכת, ולפיכך גם בעל הכשרה טובה יותר, ואולי גם בשל האפשרות של מנהלי בתי ספר לבחור במורים טובים ומתאימים יותר במצב של עודף מורים.

מבקר המדינה שנדרש לנושא זה בדוח שלו לשנת 2018 קובע על סמך נתוני משרד החינוך שמתוך 8,150 המורים לעברית בחינוך העל-יסודי, ל-64% אין הכשרה להוראת המקצוע, ומתוך כ-13,300 המורים המלמדים אנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי, לכ-40% אין הכשרה מתאימה ללמד מקצוע זה (מבקר המדינה, 2019). אין ספק שהתופעה של מורים המלמדים מקצועות שלא הוכשרו להם באופן ספציפי היא תופעה חמורה, אולם האם המצב היום חמור יותר ממה שהיה בעבר? לא בטוח. מנתונים שפורסמו בשנתון הסטטיסטי האחרון (הלמ"ס, 2019א, לוח 4.49) עולה ששיעורי המורים המלמדים מחוץ למקצועות האנגלית והמתמטיקה נמוך יותר ב-2018 מאשר ב-2012, ולעומת זאת שיעור המורים המלמדים מחוץ למקצוע בעברית עלה במקצת. שאלות נוספות הן האם הדבר נובע ממחסור במורים או מפגמים בסיסיים בדרכי ההכשרה, והאם התופעה בישראל חמורה יותר מאשר במדינות אחרות.²⁷ לפי שעה אין לנו תשובות לשאלות אלו, אך זהו בהחלט חומר למחשבה.

אפשר כמובן להצביע על קריטריונים נוספים המעידים על מחסור קיים או עתידי במורים, כגון שינויים בהיקפי הנשירה, עלייה בגיל הממוצע של המורים, ירידה בשיעור הפונים להוראה, פער בין מספר המצטרפים להוראה למספר הפורשים ממנה, פער בין תחזית הפרישה לתחזית הביקוש וכדומה. כך או כך, ממה שסקרנו עד כה נראה שההנחה בדבר מחסור חמור במורים אינה נתמכת על ידי המציאות.

אם כך, מדוע הנושא אינו יורד מסדר היום? התשובה היא שגם אם אין מחסור כולל במורים יכולים להיות מצבים נקודתיים – לעיתים אף רחבי היקף – של מחסור במורים במקצוע מסוים, באזורים מסוימים, או בבתי ספר מסוימים. מצבים אלו, ובעקבותיהם התפשרות, יכולים להשתנות מבית ספר אחד לאחר בתוך אזור גיאוגרפי מסוים ובין אזורים גיאוגרפיים שונים. כך למשל ייתכן מצב שבו בית ספר בעל יוקרה נמוכה יתקשה לגייס מורים ולספק לתלמידיו חינוך בכמות, בגיוון ובאיכות הרצויים, בשעה שבבית ספר סמוך, שיוקרתי גבוהה, תהיה רשימת המתנה ארוכה של מורים המעוניינים להיקלט בבית הספר; או מנהל של חטיבה עליונה המעסיק מספר רב מאוד של מורים אך מתקשה לגייס מורה אחד המתאים לטעמו ללמד אנגלית.

התמונה העולה מן המתואר לעיל היא שיש מקום רב לשיפור: מערכת החינוך הישראלית עדיין שואבת את מוריה מהרבדים החלשים יותר מבחינה אקדמית של תלמידי האוניברסיטאות, עדיין יש בתי ספר רבים שהמורים בהם מלמדים מקצועות שלא הוכשרו אליהם, ושיעורי הנטישה של המקצוע עדיין גבוהים. עם זאת, כאשר מסתכלים במבט משווה ובפרספקטיבה של זמן, בהחלט אפשר להצביע על התקדמות תוך כדי התרחבות מתמשכת של המערכת.

27 נתון מפתיע שעולה ממחקר TIMSS 2015 הוא שעל פי דיווחי המורים ישראל היא המדינה שבה שיעור התלמידים בכיתה ח' הלומדים אצל מורים שהכשרתם כוללת גם התמחות במתמטיקה וגם הוראת מקצוע המתמטיקה הוא הגבוה ביותר – 62%. עוד עולה שהשיגי התלמידים שלמדו אצל מורים בעלי הכשרה מתאימה הגיעו להישגים הטובים ביותר (IEA, 2015). גם במבחן TIMSS הקודם שנערך ב-2011 הייתה ישראל בין המדינות המובילות בקריטריון זה (מקום שמיני) (IEA, 2011).

נספחים

לוח נ'1. תקציבי משרד החינוך בשנים 2015 ו-2018 לפי תחומים במיליארדי ש"ח

סעיפים	התקציב המקורי	התקציב על שינויו	ביצוע התקציב בפועל
2018	56.2	61.3	57.9
002040 - מטה המשרד	1.7	2.1	1.7
002041 - חינוך מיוחד	7.1	7.6	7.5
002042 - קדם-יסודי	6.9	7.3	7.3
002043 - יסודי וחטיבות ביניים	15.2	16.7	16.5
002044 - חטיבה עליונה	9.0	9.4	9.3
002045 - חינוך התיישבותי	3.3	3.9	3.6
002046 - תוכניות חינוכיות משלימות	3.8	6.4	4.7
002047 - מינהל עובדי הוראה	2.0	2.3	2.0
002048 - שירותי עזר והסעות	3.3	4.0	3.9
002049 - תמיכות בנושאי יהדות	1.1	1.5	1.4
2015	48.9	50.6	47.9
002040 - מטה המשרד	1.6	1.8	1.5
002041 - חינוך מיוחד	5.8	5.9	5.8
002042 - קדם-יסודי	5.9	6.1	6.0
002043 - יסודי וחטיבות ביניים	14.6	14.7	14.5
002044 - חטיבה עליונה	7.6	7.5	7.4
002045 - חינוך התיישבותי	3.1	3.2	3.0
002046 - תוכניות חינוכיות משלימות	3.5	4.1	2.9
002047 - מינהל עובדי הוראה	2.1	2.3	2.0
002048 - שירותי עזר והסעות	3.3	3.5	3.4
002049 - תמיכות בנושאי יהדות	1.1	1.2	1.2

לוח נ'1. (המשך) תקציבי משרד החינוך בשנים 2015 ו-2018 לפי תחומים במיליארדי ש"ח

סעיפים	התקציב המקורי	התקציב על שינויין	ביצוע התקציב בפועל
	שיעור השינוי	שיעור השינוי	שיעור השינוי
שיעור השינוי בין 2015 ל-2018	15%	21%	21%
002040 - מטה המשרד	6%	18%	10%
002041 - חינוך מיוחד	23%	29%	30%
002042 - קדם-יסודי	17%	21%	21%
002043 - יסודי וחטיבות ביניים	4%	13%	14%
002044 - חטיבה עליונה	19%	25%	25%
002045 - חינוך התיישבותי	9%	19%	19%
002046 - תוכניות חינוכיות משלימות	7%	54%	62%
002047 - מינהל עובדי הוראה	-7%	-2%	-3%
002048 - שירותי עזר והסעות	1%	13%	15%
002049 - תמיכות בנושאי יהדות	-7%	26%	24%

מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: דוחות החשב הכללי ל-2015 ו-2018

לוח נ'2. נתוני המורים

תש"ע (2009/10)	תש"ע (2009/10)	תש"ע (2018/19)	תש"ע (2018/19)	תש"ע (2018/19)	תש"ע (2018/19)	מאפיינים נבחרים
ערבי	ערבי	ערבי	ערבי	סך הכול	סך הכול	
מיין						
15.8%	30.9%	18.6%	16.8%	24.6%	19.2%	גברים
84.1%	69.0%	81.0%	83.2%	73.9%	80.4%	נשים
גיל						
9.7%	21.0%	11.2%	10.5%	13.2%	12.3%	עד 29
28.9%	40.7%	31.0%	29.7%	35.5%	31.5%	30-39
28.5%	23.3%	30.3%	29.9%	31.6%	27.3%	40-49
32.3%	15.0%	27.1%	29.9%	18.2%	28.3%	50+
שנות ותק מוכרות בהוראה						
29.0%	45.6%	39.5%	39.7%	38.8%	32.7%	1-10
31.6%	31.0%	27.6%	25.6%	34.1%	31.3%	11-20
23.7%	13.0%	21.7%	22.2%	20.2%	21.2%	21-30
14.1%	7.9%	11.2%	12.5%	6.8%	12.7%	31+
שעות עבודה לשבוע						
8.1%	4.0%	2.9%	3.5%	0.9%	7.1%	1-10
18.7%	12.5%	12.0%	13.0%	8.9%	17.2%	11-20
41.0%	45.8%	27.4%	28.4%	24.1%	41.9%	21-30
32.2%	37.7%	57.7%	55.1%	66.2%	33.4%	31+
דרגת שכר						
19.3%	15.7%	6.3%	7.2%	3.3%	18.4%	לא-אקדמית
51.5%	67.5%	57.8%	56.1%	63.6%	55.0%	תואר ראשון
26.9%	13.7%	35.0%	36.0%	31.6%	23.8%	תואר שני ומעלה

* הנתונים אינם מסתכמים תמיד ל-100% במקור.
מקור: הלמ"ס, 2019, לוח ט'

מקורות

- ארלוזורוב, מ' (16 בספטמבר, 2019). למי יוגש החשבון? מספר התלמידים החרדים מזנק ב-60% בתוך 25 שנים. **דה מרקר**, <https://www.themarker.com/news/macro/premium-1.7844075>
- ביסטרוב, י', וסופר, א' (2010). **ישראל דמוגרפיה 2010-2030: בדרך למדינה דתית**. חיפה: אוניברסיטת חיפה, קתדרת חייקין לגאואסטרוטגיה.
- בלס, נ' (2010). **האם יש מחסור במורים?** ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' (2016). בת מצוה לכוח המשימה הלאומי לקידום החינוך: מה השתנה? בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2016** (עמ' 106-138). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ' (2018). מערכת החינוך: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 131-146). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ודוכן, י' (2006). **תנועת תלמידים אופקית במערכת החינוך: מעברים בין המגזרים השונים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', וקוגן, י' (2014). **תקציב משרד החינוך 2000-2014: מגמות ובעיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ספטמבר 2014
- בלס, נ', ושבטי, י' (2017). מערכת החינוך בישראל בשנים האחרונות: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2017** (עמ' 179-191). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ובלייך, ח' (2018). ההוצאה לכיתה ולתלמיד בחינוך היסודי הרשמי. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 147-170). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ובלייך, ח' (בהכנה). **ההוצאה לתלמיד במערכת החינוך היסודי**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ווינרב, א' (בהכנה). **תלמידים ערבים במוסדות חינוך יהודיים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן-דוד, ד' (2010). שוק העבודה היום, בעבר ובהשוואה למערב. בתוך ד' בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2009** (עמ' 183-232). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 2009.
- דוח ועדת ויינברג (2015). **הוועדה הבינלאומית להערכת איכות הלימודים בתחום החינוך ותכניות הוראת מדעים: דו"ח כללי**. ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.

דוניצה-שמידט, ס', וזובוסקי, ר' (2014). **ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך: נקודת המבט הבית ספרית – סקר ארצי**. ירושלים ותל אביב: מכון מופ"ת ומשרד החינוך, מינהל עובדי הוראה.

דטל, ל' (16 בספטמבר, 2019). איום על הכלכלה הישראלית? רק 41% מתלמידי כיתה א' בחינוך חילוני. **דה מרקר**, <https://tinyurl.com/qp6zbwo>

הלמ"ס (2013). **הודעה לתקשורת (6.8.2013): תחזיות סטטיסטיות למערכת החינוך, לשנים 2013–2019**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2017א). **הודעה לתקשורת (15.3.2017): עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ז (2016/17)**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2017ב). **הודעה לתקשורת (1.8.2017): הפרופיל הפסיכומטרי של עובדי הוראה, 2017–2006**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2017ג). **שנתון סטטיסטי לישראל 2017**, מס' 68. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2018). **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**, מס' 69. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2019א). **שנתון סטטיסטי לישראל 2019**, מס' 70. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2019ב). **הודעה לתקשורת (19.3.2019): עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ט (2018/19)**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2019ג). **הודעה לתקשורת (12.6.2019): נידודות פנימית ועזיבת המערכת בקרב עובדי הוראה, 2018–2000**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2019ד). **הודעה לתקשורת (2.7.2019): מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה, 2019–2000**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

חליחל, א' (2017). **פריון של נשים יהודיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979–2014**. סדרת ניירות עבודה, מס' 101. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה (2019). **משרד החינוך כוח אדם בהוראה: תכנון, הכשרה והשמה**. בתוך **דוח ביקורת שנתי 69** (עמ' 931–1076). ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מחלוף, י', וליפשטט, נ' (2018). **מה קשור? על מאפייני מורים, תהליכי הוראה ועמדות תלמידים והקשר להישגים לימודיים במתמטיקה בראי מחקר TIMSS 2015**. הכנס השנתי של ראמ"ה, תשע"ח, <https://tinyurl.com/vyb9v3q>

מעגן, ד' (2015). **מגמות מרכזיות בהכשרה להוראה**. סקירה שניתנה במכללת לוינסקי ב-11.10.2015.

מעגן, ד' (2017). **פריסת האיכות של מורים במערכת החינוך ומדידת שינויים באיכותם על פני זמן**. סדרת ניירות עבודה, מס' 106. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד האוצר (שנים שונות). **דוחות כספיים לשנים 2014–2018**. ירושלים: משרד האוצר, החשב הכללי.

שויד, א', שביט, י', דלאשה, מ', ואופק, מ' (2014). **שילוב יהודים וערבים בבתי ספר בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

IEA (2011). *TIMSS 2011: International Results in Mathematics*. Chestnut Hill, MA: Boston College.

IEA (2015). *TIMSS 2015: International Results in Mathematics*. Chestnut Hill, MA: Boston College.

OECD (2016). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Paris: OECD Publishing.

לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה

גיא ינאי, הדס פוקס, נחום בלס

מבוא

הקריטריון המקובל כיום על רוב הציבור להערכת מערכת החינוך בישראל (ברמה הכלל-ארצית, ברמה היישובית וברמת בית הספר היחיד), ובייחוד החינוך העל-יסודי, הוא שיעור הזכאות לבגרות, בין שהוא נספר כשיעור מתוך קבוצת הגיל ובין שהוא נספר כשיעור מהלומדים בכיתה י"ב או מהניגשים לבחינה. אין עוררין על כך שמדובר בקריטריון רב-חשיבות, שכן תעודת הבגרות היא רף גבוה במיוחד לחלקים נרחבים באוכלוסייה להמשך לימודים על-תיכוניים וגבוהים ולמוביליות חברתית. אך התמקדות בלעדית, או כמעט בלעדית, בקריטריון זה מתעלמת מקריטריון חשוב אחר, והוא שיעורי הנשירה במערכת על כל רבדיה. פן אחד של המערכת הוא היכולת להביא כל תלמיד המסוגל לכך לעמוד בבחינות הבגרות, ופן אחר הוא הנחישות וההצלחה להביא כל תלמיד, גם את זה שקשה לו מאוד, מסיבות שונות, לסיים 12 שנות לימוד.

עבודה זו מתמקדת בהשוואת שיעורי הנשירה בחטיבה העליונה בין שנתונים של תלמידים שסיימו את לימודיהם בין 2003 ל-2017 (אלו שהחלו את לימודיהם בכיתה י' בין שנת 2001 לשנת 2015).¹ הבדיקה מסתמכת על קובצי התלמידים והמוסדות העומדים לרשות החוקרים בחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך, והיא מאתרת בכל מחזור את מי שהיו רשומים כתלמידי כיתה י' בשנה מסוימת ולא הופיעו כתלמידי י"ב בשלוש השנים שלאחר מכן.²

* גיא ינאי, עוזר מחקר; הדס פוקס, חוקרת; נחום בלס, חוקר ראשי – מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ברצוננו להודות לאליעזר טפלר ממשרד החינוך על עזרתו בהנגשת הנתונים, ולפרופ' אבי וייס, לפרופ' גיל אפשטיין ולפרופ' אלכס ויינרב על הערותיהם המועילות. המחקר פורסם לראשונה בספטמבר 2019.

1 התייחסות לשנתון בעבודה זו היא לפי שנת סיום הלימודים. לדוגמה, תלמידי שנתון 2017 החלו את לימודיהם בכיתה י' בשנת 2015 וסיימו כיתה י"ב ב-2017.

2 זאת כדי שניתן יהיה לאתר גם תלמידים שנשארו כיתה. יש לציין כי בין התלמידים שנשרו יש גם כאלה הממשיכים את לימודיהם במסגרות של משרד העבודה והרווחה וכן במוסדות חרדיים (ישיבות קטנות). הראשונים מספרם קטן יחסית, ובהשפעתם של האחרונים נדון בהמשך.

בעבודה זו נדון בשינויים בשיעורי הנשירה בכלל המערכת, ובהבדלים בשינויים בשיעורי הנשירה בין החינוך הטכנולוגי לחינוך העיוני, בין החינוך העברי לערבי, בין בנים לבנות, בין בתי ספר הנבדלים ביניהם במדד הטיפוח שלהם, ובין בתי ספר במחוזות השונים.³ חלקה הראשון של העבודה יתמקד בתיאור היקפי הנשירה על פי משתנים שונים, וחלקה השני ייוחד לניתוח סטטיסטי של צמצום הנשירה בקבוצות האוכלוסייה השונות. בחלקה האחרון יובאו דיון מסכם ומסקנות.

1. היקף הנשירה בחטיבה העליונה

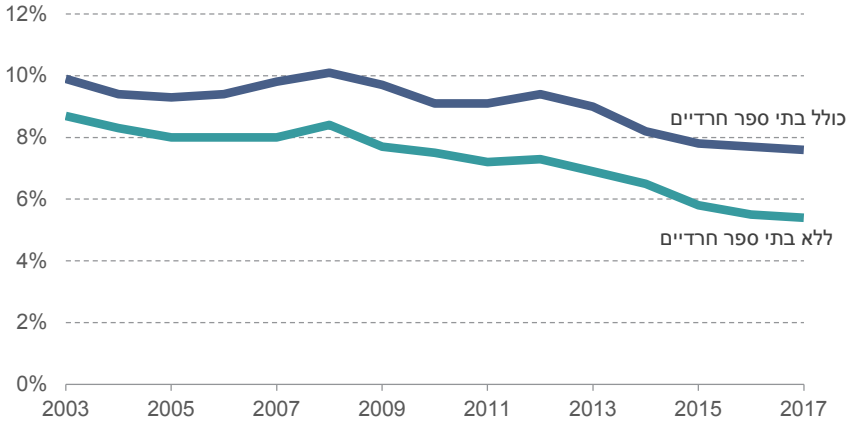
שיעורי הנשירה בכלל המערכת

התופעה הבולטת ביותר בקשר לשיעורי הנשירה היא הירידה מ-9.9% בשנתון 2003 ל-7.6% בשנתון 2017 (תרשים 1). לכאורה ירידה של 2.3 נקודות אחוז אינה גדולה, אך בפועל מדובר בצמצום של 23% בנשירה, והירידה חלה בעיקר בקרב אוכלוסיית התלמידים החלשה ביותר. עוד אפשר לראות שמאז שנתון 2012 הירידה היא רציפה (בין 2006 ל-2012 היו תנודות קלות, וב-2008 הנשירה הגיעה ל-10.1%, כך שלמעשה הירידה בנשירה מאז הייתה גדולה אפילו יותר). חשוב לציין כי נתונים אלו מתייחסים לכל התלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה י', כולל התלמידים החרדים, אך למעשה איכות הנתונים בנוגע לתלמידים (הבנים) החרדים איננה גבוהה. חלק ניכר מקרב אלה המופיעים בנתוני משרד החינוך בכיתה י' ואינם מופיעים בהמשך בכיתה י"א או י"ב לא נשרו ממערכת החינוך, אלא עברו למסגרות לימוד אחרות שאינן מדווחות על תלמידיהן למשרד החינוך (ראו הרחבה בהמשך).

משום כך מחקר זה מתמקד בבתי הספר הלא-חרדיים, וכאשר מתייחסים לבתי ספר אלו מתקבלת תמונה חיובית יותר. בשנתון 2003 שיעור הנשירה בבתי ספר אלו היה 8.7%, ובשנתון 2017 הוא עמד על 5.4% בלבד, דהיינו צמצום הנשירה ביותר משליש. כאשר שיעורי הלמידה מתקרבים ל-100% כל אחוז של ירידה בשיעורי הנשירה הוא הישג חשוב. עם זאת, נשירה של 5.4% במספר התלמידים שהתחילו את לימודיהם בכיתה י' היא גדולה למדי, ונדרש שיפור רב יותר.

3 החינוך הערבי כולל את החינוך הערבי, הדרוזי, הבדואי והצ'רקסי; אין בו הבחנה דומה לזו שבחינוך העברי על פי דת, אף שיש בתי ספר נוצריים, מוסלמיים ודרוזיים. למען הקיצור והנוחות נשתמש להלן במונח "חינוך ערבי". במגזר היהודי איננו מתייחסים לסוג הפיקוח, מלבד חרדים, היות שבהקשר הנוכחי ההבדלים בין החינוך הממלכתי לממלכתי-דתי אינם משמעותיים.

תרשים 1. שיעורי הנשירה



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

כאמור, הנשירה בבתי הספר החרדיים גבוהה בהרבה מהנשירה בבתי הספר האחרים והנתונים על אודותיה בעייתיים. לפיכך העבודה תתמקד בנתונים על בתי ספר לא-חרדיים בלבד, והדיון על בתי הספר החרדיים ייעשה רק בחלק שלהלן.

זרקור

נשירה בבתי ספר חרדיים

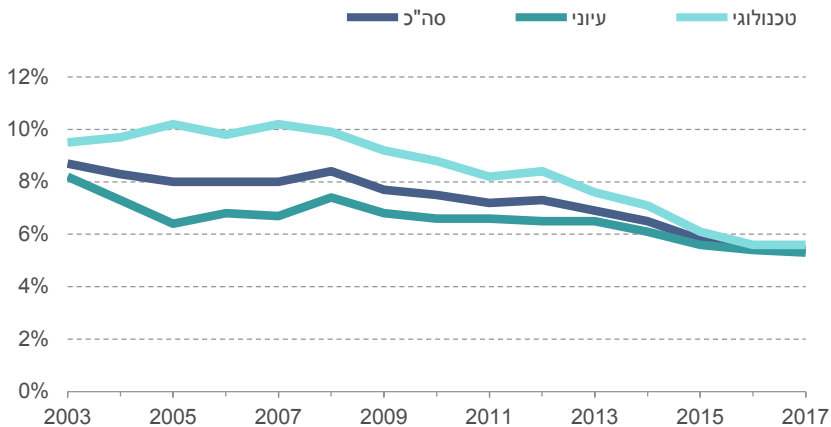
בהסתכלות בתוך המגזר החרדי ניכר פער גדול בין הבנות לבנים. הנשירה בקרב בנות חרדיות נמוכה ושיעוריה דומים לאלו שבקרב בנות בשאר המגזר היהודי, ואילו הנשירה בקרב הבנים החרדים גבוהה מאוד ואינה מצטמצמת עם השנים: שיעור התלמידים החרדים שלא הגיעו לכיתה י"ב עמד על 53% בשנת 2019, ועל 43% ב-2012. שיעור זה גבוה וחרגי אמנם בהשוואה למגזרים האחרים, אך בניגוד אליהם, הנשירה היא בחלקה נשירה לשיבות גבוהות. הנתונים אינם מאפשרים מעקב אחרי התלמידים לאחר שעזבו את המוסדות הנמצאים בפקוח משרד החינוך. אולם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתייחסים גם לשיעור הלומדים בשיבות גבוהות מקרב הנושרים החרדים, ומראים כי כמחצית מהם אכן עוברים ללמוד בשיבות גבוהות הנמצאות בפקוח משרד הדתות, כלומר כ-17% מהשנתון בקרב בנים חרדים. עם זאת לא סביר שיותר מ-15% מתלמידי החינוך החרדי נושרים מבתי הספר ואינם מגיעים לשיבות גבוהות. אמנם סביר להניח שחלק מהתלמידים המופיעים כנושרים לומדים במוסדות לא מוכרים (הורביץ, 2016), אך ההערכות הן כי הנשירה במגזר החרדי עדיין גבוהה יחסית (וייסבלאי, 2019). כדי להעמיק בהבנת מסלול החיים החרדי לאחר בתי הספר המפוקחים נדרש מחקר ממוקד יותר.

4 לפי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן "הלמ"ס") מספר שנות הלימוד הממוצע של הגברים החרדים גבוה יחסית, כלומר אין סימן שהם נושרים ממסגרת לימודית.

שיעורי הנשירה בחינוך העיוני והטכנולוגי ובתוך החינוך הטכנולוגי

התמונה מעניינת אפילו יותר כאשר מתבוננים בשיעורי הנשירה בחינוך העיוני והטכנולוגי (תרשים 2).⁵ מתברר שבשעה שבחינוך העיוני (ללא בתי הספר החרדיים) הירידה בשיעורי הנשירה בין שנתון 2003 ל-2017 הייתה משיא של 8.2% ל-5.3%, הרי בחינוך הטכנולוגי באותה התקופה הירידה הייתה גדולה בהרבה: מ-9.5% בשנתון 2003 ושיא של 10.2% בשנתון 2007 ל-5.6% בשנתון 2017. שיעור הנושרים בחינוך הטכנולוגי צומצם כמעט בחצי בתוך עשור. הנתונים הללו מתיישבים גם עם נתוני ההצלחה של תלמידי המגמות הטכנולוגיות, המשתווים כיום לאלו של התלמידים במסלול העיוני (פוקס, ינאי ובלס, 2018). המשמעות היא ששיעורי הנשירה בחינוך הטכנולוגי התכנסו כיום לאלו של החינוך העיוני – סביב 5.5%. מדובר בהתפתחות מהפכנית ממש, ועל הסיבות לה נעמוד, לפחות חלקית, בחלקה השני של העבודה. החינוך הטכנולוגי נחשב בעבר למסגרת המיועדת לתלמידים המתקשים לסיים לימודים על-יסודיים, ול"ארץ גזרה" שנשלחים אליה התלמידים החלשים. כיום הוא שווה ערך למעשה לחינוך העיוני, ונבדל ממנו בעיקר בהיענות לצרכים ולרצונות של הפרט, ולא בהזדמנויות להמשך התפתחות עתידית כפי שהיה בעבר.

תרשים 2. שיעורי הנשירה בחינוך הטכנולוגי ובחינוך העיוני ללא חרדים



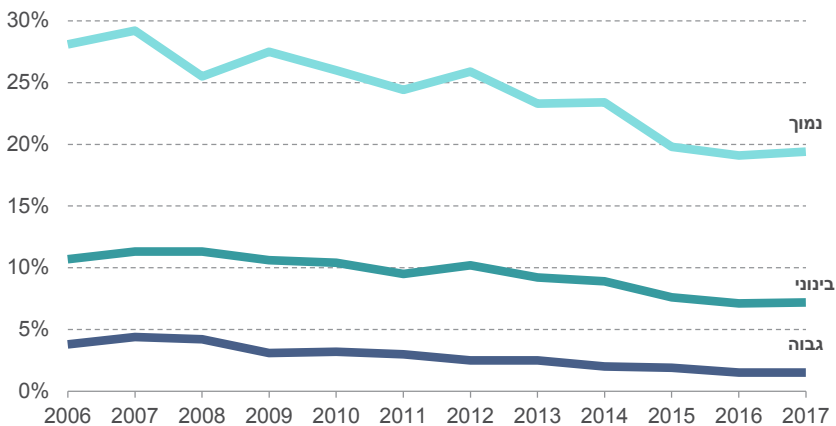
מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

5 סיווג התלמידים למסלולים השונים נעשה לפי מסלול הלימוד בכיתה י'.

נעבור עתה לדיון בנשירה בתוך החינוך הטכנולוגי, אשר חולק לשלושה מסלולים – טכנולוגי גבוה, בינוני ונמוך – כפי שהציעו ותיארו פוקס ואחרים (2018). מתברר שכשם שהמסלולים הללו נבדלים ביניהם בהישגים ובגרות, יש ביניהם גם הבדלים ניכרים בשיעורי הנשירה. תרשים 3 מראה כי הנשירה בקרב תלמידי המסלול הטכנולוגי הגבוה ירדה משיא של 4.4% בשנתון 2006 ל-1.5% בלבד בשנתון 2017⁶, והיא למעשה נמוכה בהרבה מהנשירה בחינוך העיוני (5.3%) – זאת אף שמסלול זה הגדיל את חלקו בכלל מערכת החינוך העל-יסודי מ-10.5% ב-2006 ל-14.7% ב-2017. תוצאה זו מדגישה את אפיונו של המסלול הטכנולוגי הגבוה כמסלול לתלמידים מצטיינים. ירידה מרשימה חלה באותה תקופה גם בשיעורי הנשירה במסלול הטכנולוגי הבינוני: מ-11% ל-7%, שתי נקודות אחוז יותר מהנשירה בחינוך העיוני. הירידה הגדולה ביותר – ואולי גם הבולטת ביותר – חלה בקרב תלמידי המסלול הטכנולוגי הנמוך, שבו ההתמודדות עם אתגר השמירה על החזקת התלמידים במערכת החינוך היא הקשה ביותר. מסלול זה מונה אמנם רק כ-3% מהתלמידים, אך שיעור הנשירה בו ירד מ-28% ל-19%.

לכאורה ניתן היה להסביר את הירידה בשיעור הנושרים בחינוך הטכנולוגי בכלל, ובמסלול הטכנולוגי הגבוה בפרט, בשינוי בהרכב האנושי של תלמידיו – מעבר של תלמידים חזקים במיוחד מהחינוך העיוני אל החינוך הטכנולוגי הגבוה. אולם העובדה כי הירידה בשיעור הנשירה התרחשה בכל המסלולים בד בבד, וגם בחינוך העיוני, מעידה כי מדובר בתופעה רחבה יותר⁷.

תרשים 3. שיעורי נשירה במסלולים הטכנולוגיים ללא חרדים



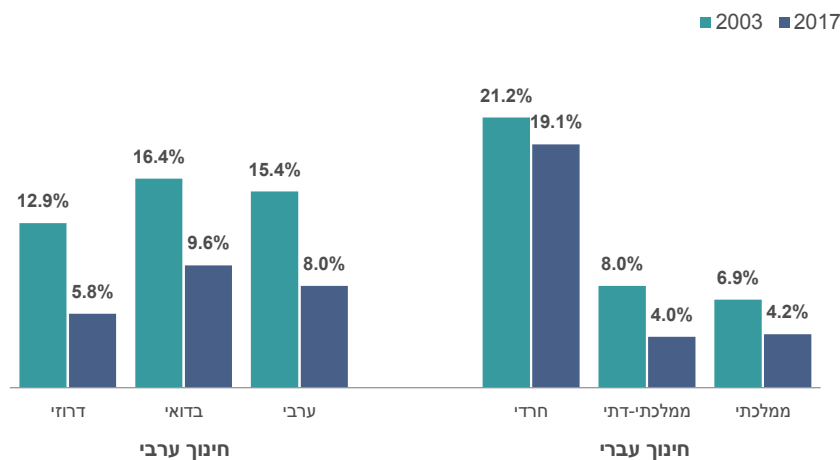
מקור: גיא ינאי; הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

6 בניגוד לנתונים אחרים, הקיימים משנת 2001 (רלוונטי לשנתון 2003), החלוקה למסלולים הטכנולוגיים (גבוה, בינוני ונמוך) קיימת רק משנת 2004 (רלוונטי לשנתון 2006), אז יצאה לפועל הרפורמה בחינוך הטכנולוגי.
7 נתונים אלו, מלבד העידוד והעניין שבהם, מעידים גם שהחלוקה שהציעו פוקס ואחרים (2018) למסלול גבוה, בינוני ונמוך, שלא הביאה בחשבון את שיעורי הנשירה, מתארת היטב את ההבדלים בין המגמות השונות.

שיעורי הנשירה במגזרים השונים

בדומה לתיאור שכבר הוצג בעבר באשר להישגים הלימודיים של המגזר הערבי בעשור האחרון (בלס, 2017; פוקס, 2017; פוקס ואחרים, 2018), גם הירידה בנשירה בקרב תלמידי המגזר הערבי – הן יחסית הן אבסולוטית – גדולה מזו שחלה בקרב עמיתיהם היהודים (תרשים 4). בשעה שבמגזר היהודי⁸ (ללא חרדים) שיעור הנשירה ירד מ-7.1% ב-2003 ל-4.2% ב-2017, הרי באוכלוסייה דוברת הערבית הוא ירד באותה תקופה מ-15.3% ל-8.1%. כשמתבוננים בקבוצות השונות בחינוך הערבי בולט במיוחד ההישג של התלמידים הדרוזים, ששיעורי הנשירה שלהם מתקרבים מאוד לאלה של התלמידים היהודים (הלא-חרדים). במגזר הבדואי ירדה הנשירה מ-16.4% ל-9.6%. כמובן, עדיין מדובר בשיעור נשירה יותר מכפול מזה של תלמידי המגזר היהודי הלא-חרדי, אך יש להביא בחשבון גם את נתוני הרקע של התלמידים הבדואים ואת האפשרויות שמעמידה לרשותם מערכת החינוך.⁹ בסופו של דבר, כאשר מסתכלים על התמונה בהיבט המגזרי, מערכת החינוך הערבי בישראל מתקרבת לשיעורי למידה מרביים, אך בחינוך הערבי עוד יש מקום לשיפור.

תרשים 4. שיעורי נשירה לפי מגזר ופיקוח

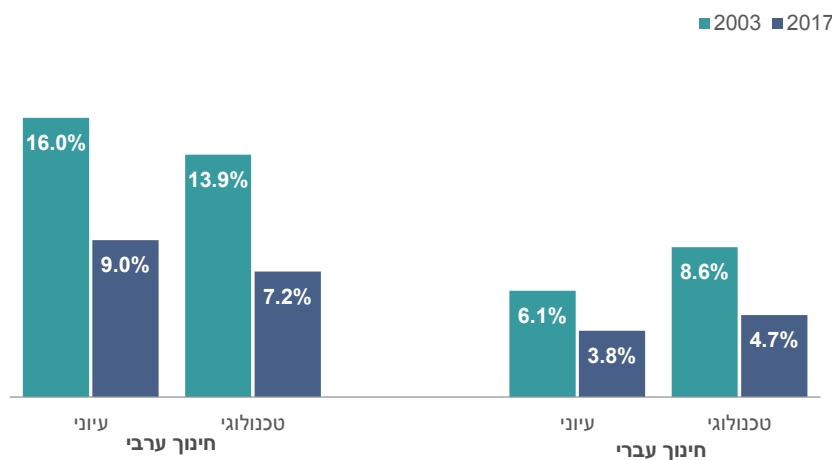


מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז שאוב | נתונים: משרד החינוך

8 מדובר בתלמידים בחינוך העברי. בחינוך העברי לומדים גם תלמידים דוברי ערבית, אך מספרם נמוך מאוד.
9 עם זאת, ייתכן כי התלמידים הבדואים נושרים לפני כיתה י', ושיעור הנושרים שאינם מגיעים לכיתה י"ב גבוה יותר.

כאשר מתבוננים בהבדלים בין המגזרים בחינוך הטכנולוגי ובהבדלים ביניהם בחינוך העיוני, מתגלה כי באוכלוסייה היהודית תלמידי החינוך העיוני נושרים בשיעורים נמוכים יותר באופן עקבי, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית המגמה היא הפוכה: תלמידי החינוך הטכנולוגי הם שנושרים פחות (תרשים 5). בהשוואה למגזר היהודי, הנשירה בחינוך הערבי העיוני גבוהה מאוד, והיא הייתה יותר מפי שניים עבור שנתון 2017. במסלולים הטכנולוגיים, לעומת זאת, הפער בין נשירת היהודים לנשירת דוברי הערבית קטן בהרבה: 7.2% בקרב דוברי הערבית לעומת 4.7% בקרב דוברי הערבית עבור שנתון 2017.

תרשים 5. שיעורי נשירה לפי מגזר ומגמה (טכנולוגית/עיונית) ללא חרדים



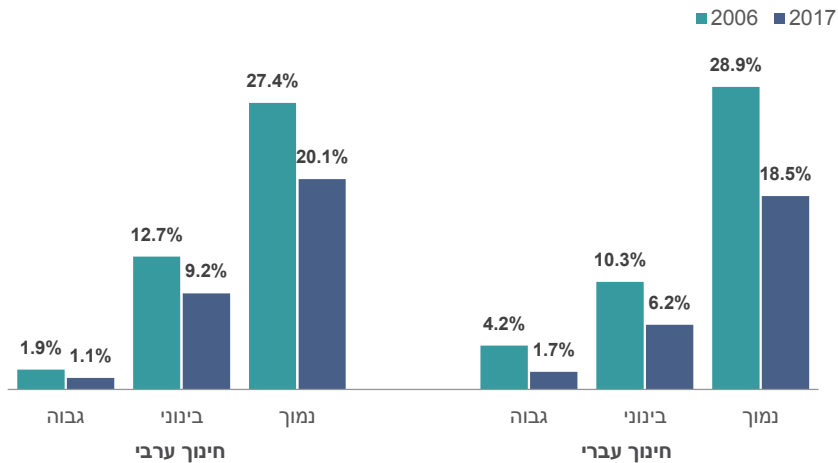
מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

אף שהירידה בשיעור הנשירה באוכלוסייה הערבית והירידה בשיעור הנשירה בחינוך הטכנולוגי משתלבות זו בזו לכדי ירידה ניכרת בשיעור הנושרים בחינוך הטכנולוגי הערבי, אפשר להבחין כי הן לאו דווקא התרחשו בד בבד. הירידה הגדולה בשיעורי הנשירה של האוכלוסייה הערבית התחוללה בתחילת שנות האלפיים (מ-15.3% עבור שנתון 2003 ל-11.4% עבור שנתון 2005), ובחינוך הערבי העיוני התייצב שיעור הנשירה סביב ה-11% עד שנתון 2013. זאת בעוד שהירידה בשיעור הנושרים בחינוך הטכנולוגי כולו החלה רק ב-2009, ובין 2003 ל-2008 נע שיעור הנושרים בכלל החינוך הטכנולוגי בטווח שבין 9.7% ל-10.4% (ראו תרשים נ'1 בנספחים). את חלקה השני של הירידה אפשר לייחס, לפחות חלקית, לרפורמה בחינוך הטכנולוגי. הרפורמה, שהחלה ב-2004 והושלמה ב-2006, הגמישה את הלימודים במגמות הטכנולוגיות ופתחה אותן גם לתלמידים חזקים (פוקס ואחרים, 2018).

עיקר ההצלחה בחינוך הטכנולוגי בחברה הערבית הוא בקרב תלמידי המסלול הטכנולוגי הגבוה. במסלול זה שיעורי הנשירה בחינוך הערבי נמוכים במיוחד ועומדים על כאחוז אחד בלבד, נכון לשנתון 2017 (תרשים 6). יתרה מזאת, המגמות הטכנולוגיות הגבוהות הן היחידות שבהן שיעור הנשירה בחינוך הערבי נמוך משיעור הנשירה בחינוך העברי. חלקן של מגמות אלו בחינוך הערבי גדל מאוד בעשור וחצי האחרונים (פוקס ואחרים, 2018), ועובדה זו תרמה לירידה הכוללת בנשירה בחינוך הערבי.

עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, ניתוחים רב-משתניים של שיעורי הנשירה מראים כי הגורם המשמעותי ביותר לירידת הנשירה בחינוך הערבי הוא דווקא הרקע המשפחתי של התלמידים, ולא המעבר בין מגמות הלימוד. השפעתם של לימודים במגמה טכנולוגית גבוהה על סיכויי הנשירה של תלמיד יהודי וערבי אינה שונה כפי שעשוי להעיד החיתוך הראשוני.

תרשים 6. שיעורי נשירה לפי מגדר ומסלול טכנולוגי ללא חרדים

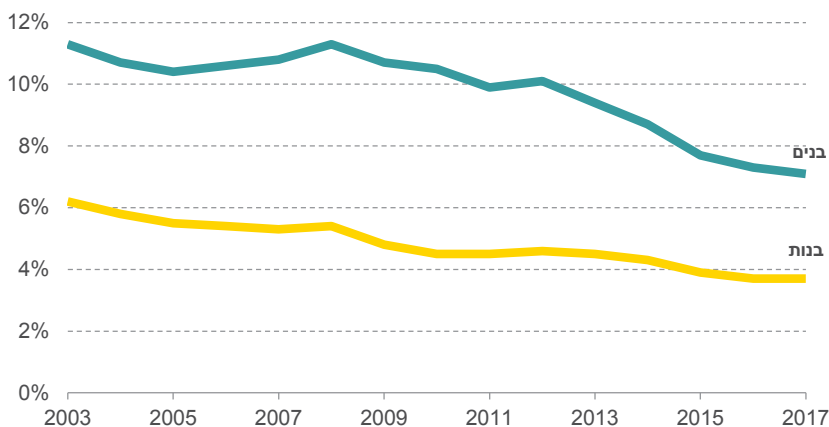


מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

שיעורי נשירה לפי מגדר

בנים ובנות נבדלים ביניהם מאוד בשיעורי הנשירה. בדומה לפערים בשיעורי הזכאות לבגרות, שיעורי הנשירה של בנות נמוכים מאלו של הבנים. בקרב הבנים ירדו שיעורי הנושרים משיא של 11.3% בשנתונים 2003 ו-2008 ל-7.1% ב-2017. בקרב הבנות הייתה הירידה עקבית לאורך כל התקופה, והיא הביאה את שיעור הנושרות מ-6.2% בשנתון 2003 ל-3.7% בשנתון 2017. בשני המגדרים מדובר בירידה של כ-40% מאז תחילת שנות האלפיים (תרשים 7).

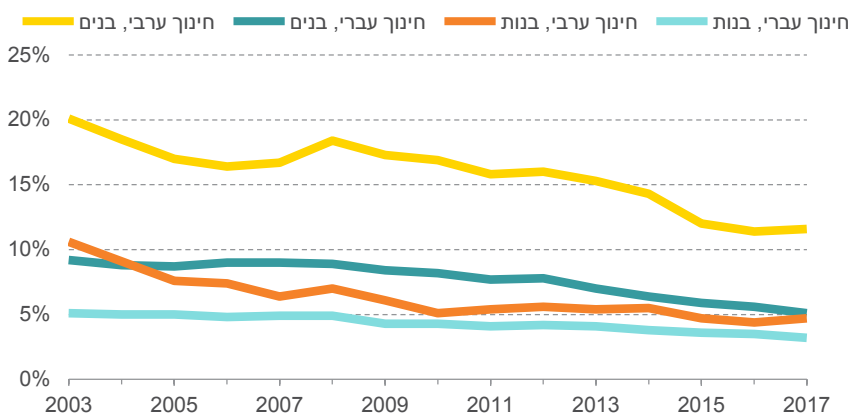
תרשים 7. שיעורי הנשירה בכלל מערכת החינוך, לפי מגדר ללא חרדים



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

בהסתכלות לפי מגזר, שיעורי הנשירה של בנים ובנות במגזר היהודי נמוכים מאלה של הבנים והבנות במגזר הערבי, אך הפער בין המגזרים נמוך יותר בקרב הבנות (תרשים 8). שיעור הנשירה של התלמידות הערביות בשנתון 2017 עמד על 4.7%, לעומת 3.2% בקרב התלמידות היהודיות. שיעור הנשירה בקרב תלמידים בנים דוברי ערבית ירד אך נותר גבוה, ועומד על 11.6% לשנתון 2017 (לעומת שיעור של 5.1% בקרב בנים יהודים). הפער בשיעורי הנשירה בין המגדרים דומה בקבוצות השונות בחברה הערבית – ערבים, דרוזים ובדואים. עם השנים הפערים בשיעורי הנשירה בין המגדרים מצטמצמים בקרב יהודים וערבים כאחד.

תרשים 8. שיעורי נשירה לפי מגדר ומגזר ללא חרדים



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

שיעורי נשירה לפי מדד הטיפוח של בתי הספר

שלא במפתיע, במרבית המקרים היקף הנשירה עולה ככל שמדד הטיפוח של בית הספר מצביע על רמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר, הן במגזר היהודי הן במגזר הערבי.¹⁰ מה שכן מפתיע, אך תואם את הממצאים בדבר הישגיהם של התלמידים דוברי הערבית בבחינות הבגרות, המפגרים רק במקצת אחרי תלמידי המגזר היהודי הלא-חרדים,¹¹ הוא שבתי ספר ברמות טיפוח דומות בחינוך העברי והערבי מצליחים במידה שונה בהבאת תלמידיהם לסיום כיתה י"ב.¹² תרשים 9 ולוח נ'1 מציגים את שיעורי הנשירה ומדדי הטיפוח הממוצעים לפי חמישונים (כלומר חמישית מכלל בתי הספר בכל מגזר) במגזר היהודי והערבי עבור שנתון 2017. החמישונים חושבו בנפרד עבור החינוך העברי והחינוך הערבי. מדדי הטיפוח הממוצעים לפי חמישונים בבתי הספר דוברי הערבית נמוכים מאלו של חמישוני מדדי הטיפוח בבתי הספר דוברי העברית, והדבר מעיד על רמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר של התלמידים דוברי הערבית. בד בבד, ובאופן פחות צפוי, עבור בתי ספר עם מדד טיפוח דומה, ניכר ששיעורי הנשירה בבתי הספר הערביים נמוכים מאשר בבתי ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים, כפי שניתן לראות בתרשים 9.

10 שיטת הרישום של מדדי הטיפוח השנתנה ב-2008 (רלוונטי לשנתון 2010) ולכן מוצגים הנתונים רק עבור שנתון 2010 ועבור שנתון 2017.

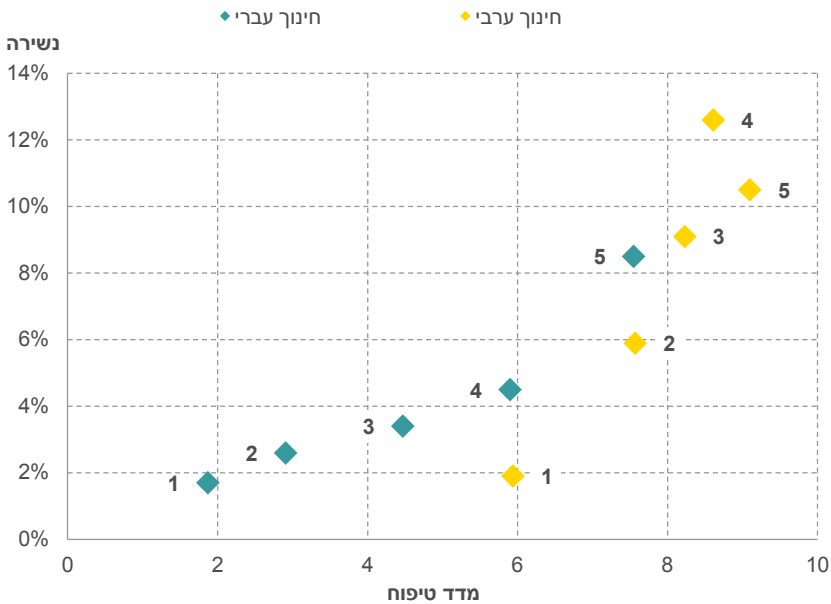
11 ראו בלס, 2017; פוקס, 2017; פוקס ואחרים, 2018; וכן לוח נ'1 בנספחים.

12 יש לציין כי מדד הטיפוח מחושב עבור כל תלמיד, ועל סמך חישוב זה מחושב מדד הטיפוח של בית הספר כולו, אולם הנתונים שהיו זמינים למחקר כללו אך ורק את מדד הטיפוח הבית-ספרי.

כך לדוגמה, שיעור הנשירה של תלמידים ב-20% מבתי הספר הערביים המאופיינים במדד הטיפוח הנמוך ביותר (דהיינו בעלי נתוני הרקע החזקים יותר), העומד על 5.9 בממוצע, הוא 1.9% בלבד. לעומת זאת, שיעור הנשירה של תלמידים יהודים בבתי ספר עם מדד טיפוח ממוצע דומה, אלו הנמצאים בחמישון הרביעי בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, עומד על 4.5%. המספרים המקבילים בנוגע לחמישון השני באוכלוסייה הערבית ולחמישון הדומה לו במדד הטיפוח בחברה היהודית (החמישון התחתון) הם 7.6% בחינוך הערבי ו-8.5% בחינוך העברי. ממצא זה מצביע על כך שלבתי ספר על-יסודיים דוברי ערבית בעלי מדד טיפוח דומה לבתי ספר עבריים כוח החזקה גדול יותר.

חשוב לציין גם את הצמצום הבולט – מכ-15% לכ-10% – שחל בשיעורי הנשירה מאז 2010 בבתי הספר במגזר דוברי הערבית מהרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. שיפור זה בא לידי ביטוי גם בעלייה בשיעור הזכאים לבגרות – מ-31% ב-2008 ל-40% ב-2017 (ראו לוחות נ'1 ונ'2 בנספחים).

תרשים 9. שיעורי נשירה לפי מגזר וחמישוני מדד טיפוח של בית הספר שנתון 2017, ללא חרדים



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

שיעורי נשירה לפי מחוז גיאוגרפי

מנתוני הנשירה במגזר היהודי לפי מחוזות¹³ עולה בבירור כי בדומה לבחינה לפי שאר המשתנים, גם הנשירה לפי מחוז ירדה במהלך התקופה (לוח נ'3). נוסף על כך, באופן כללי הנשירה מצומצמת בכל המחוזות ונעה ב-2017 בין 3% ל-5% לכל היותר.

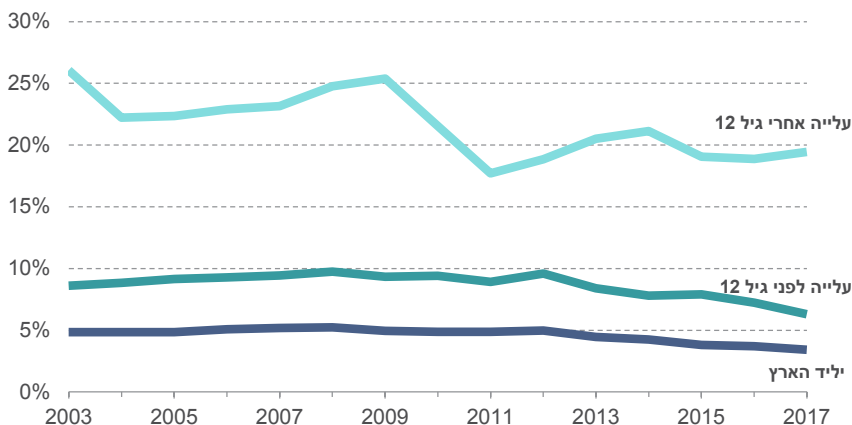
בחינוך הערבי יש הבדלים גדולים בין שיעורי הנשירה במחוזות השונים, ובכל המחוזות מלבד מחוז חיפה הם גבוהים יותר מאשר במגזר היהודי (במחוז חיפה שיעור הנושרים בבתי הספר העבריים הוא 4.9%, ובבתי הספר הערביים – 4.2%). במחוז תל אביב (יפו) שיעור הנשירה בבתי הספר הערביים לא ירד ואפילו עלה במקצת עם השנים, אך מדובר במעט מאוד תלמידים (פחות מ-300). כ-17% מתלמידי התיכונים הערביים במחוז תל אביב נושרים מהלימודים. יש לציין כי נתונים אלו אינם מתייחסים לתלמידים ערבים הלומדים בבתי ספר יהודיים. ניתוח רב-משתני שיובא בהמשך יציג את תרומתם של משתנים חברתיים-כלכליים לפער בין היישובים. לאחר פיקוח על משתנים אלה, במגזר היהודי ההבדלים בנשירה בין המחוזות נמוכים מאוד, וכך גם במגזר הערבי – מלבד במחוז תל אביב.

נשירה בקרב עולים

על אף חלקם ההולך ופוחת בקרב אוכלוסיית התלמידים, עולים עדיין מהווים כ-9% מאוכלוסיית השנתונים הרלוונטיים בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. שיעור הנשירה בקרב עולים הוא גבוה ועמד בשנתון 2017 על 9.2%, פי שניים וחצי ויותר מזה של ילידי הארץ היהודים (שבקרבם עמד שיעור הנשירה על 3.4%). כאשר מתמקדים בעולים אשר עלו אחרי גיל 12 (וככל הנראה לא למדו בבית ספר יסודי בישראל) שיעור זה עולה פי כמה, ולמרות מגמת הירידה הוא עמד על 19.4% עבור שנתון 2017. נשירה גבוהה בקרב מי שעלו בגיל מאוחר איננה תופעה חדשה והיא דווחה במקומות רבים, ובהם בשנתונים של הלמ"ס, במסמכים של מרכז המידע של הכנסת (אפל, 2000), בפרסום של מרכז טאוב (סבר, 2002) ובעבודה של כהן-גולדנר ואפשטיין (Cohen-Goldner & Epstein, 2014). תופעה זו מוכרת גם במקומות אחרים בעולם (Corak, 2011; Beck, Corak & Tienda, 2012).

שיעור הנשירה של מי שעלו בגיל צעיר נמצא בשנים האחרונות במגמת ירידה (מ-9.7% בשנתון 2008 ל-6.3% בשנתון 2017), אך השיעור הגבוה של נושרים בקרב העולים שעלו בגיל מאוחר הוא מאפיין רב-שנים של אוכלוסיית העולים, ונע סביב 20% מאז שנתון 2011 (תרשים 10). עם זאת, מספר העולים שעלו בגיל תיכון נמצא במגמת ירידה, ועמד על 1,150 עולים בשנתון 2017 לעומת 3,751 בשנתון 2003, כך שלמעשה מדובר במספר קטן יותר של נושרים.

תרשים 10. שיעורי נשירה לפי סטטוס עלייה חינוך עברי, ללא חרדים



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

את הנתונים על הנשירה יוצאת הדופן בהיקפה של תלמידים שעלו אחרי גיל 12 יש לראות גם על רקע העובדה שבסיס הנתונים של משרד החינוך אינו כולל נתונים מרשות האוכלוסין. ייתכן ששיעורי הנשירה הגבוהים שנמדדו בקרב עולים נובעים מחזרה לארץ המוצא שלהם או מעבר לארץ אחרת, ולכן אנו מציעים להתייחס לנתונים הללו בעירבון מוגבל. נוסף על כך, הנתונים על אוכלוסיית העולים, ובמיוחד על מי שעלו בגיל מאוחר, לוקים בבעיות מידע ודיווח. לדוגמה, עבור רבים מהעולים אין בנמצא נתונים בדבר השכלת ההורים או תאריך העלייה.¹⁴ בחרנו להציג את התוצאות למרות זאת, שכן מדובר בנושא שחשוב לתת עליו את הדעת ולבחון אותו בתשומת לב בעזרת נתונים נוספים שאינם ברשותנו.

כפי שצינו, סיבה אפשרית עיקרית לנשירה הגדולה של תלמידים שעלו לאחר גיל 12 היא עזיבת הארץ (בשנת 2017 העריך משרד העלייה והקליטה שכ-17% מהעולים עוזבים את הארץ).¹⁵ ואולם גם אם מדובר ב"נשירה" בשל עזיבת הארץ בחזרה לארצות המוצא או הגירה לארץ אחרת, עדיין חשוב לבחון אם כיוון ההשפעה איננו הפוך, דהיינו אם החזרה לארץ המוצא או ההגירה לארץ אחרת אינן מושפעות מקשיי הקליטה שחווים הנערים והנערות בגיל ההתבגרות. סיבה אפשרית אחרת יכולה להיות ייאוש ואכזבה ממערכת החינוך והעדפה של מסלולי חינוך אחרים בארץ (הישראלי, 2019).

14 סוגיה נוספת שיש לתת עליה את הדעת בבחינת מצבם של מי שעלו בגיל מאוחר היא משתנה הזיהוי המשמש למעקב אחר התלמיד. בראשית דרכם עולים רבים נרשמים במספר הדרכון שלהם, והמעבר לתעודת זהות מקשה לזהותם לאורך שנים. במחקר זה התגברנו על הבעיה באמצעות שימוש בנתונים פנימיים של משרד החינוך אשר אפשרו לנו להצליב בין מספר דרכון לתעודת זהות. אנו מודים לאליעד טרפלר מחדר המחקר על התמיכה בנושא זה.

15 ראו הודעת הכנסת מיום 7 ביוני 2017, <https://tinyurl.com/y4m3kl6p>

מצאנו לנכון לפרט בנושא זה משום שאף שהתופעה ידועה ומוכרת, ולמרות חומרתה יוצאת הדופן של הבעיה, איננו יכולים להצביע על עבודות שנעשו לבדיקת הסיבות לה מחד גיסא, ועל הצעות מדיניות להתמודדות עימה מאידך גיסא. אי לכך נראה לנו שהיא מחייבת בדיקה יסודית יותר שתתבסס, נוסף על ניתוח נתונים אדמיניסטרטיביים, על ראיונות עם בעלי תפקידים האחראים לקליטת עולים בישראל בכלל ובמערכת החינוך בפרט, עם מורים בעלי ניסיון בעבודה עם תלמידים עולים, ועם תלמידים והורים. בתום הבדיקה יש מקום לבחון את מדיניות הקליטה של תלמידים עולים בחינוך העל-יסודי על כל היבטיה.

2. ניתוח רב-משתני

בחלק הקודם הוצגה תמונה תיאורית הבוחנת את שיעורי הנשירה על בסיס חתכים שונים של אוכלוסיית התלמידים. כדי לאמוד את עוצמת הקשר בין הנשירה לחתכים אלו בניכוי השפעות מצטלבות הורצו הרגרסיות שיוצגו להלן.

הרגרסיות הורצו בנפרד עבור החינוך העברי והערבי בשנתונים 2006–2017. עבור כל תלמיד שוקללו המשתנים האלה: מגדר, מסלול לימודים (עיוני/טכנולוגי גבוה/בינוני/נמוך), מחוז בית הספר (מחוז ההתייחסות הוא המרכז), מעמד חברתי-כלכלי כפי שהוא מתבטא בהשכלת ההורים ומספר האחים, סטטוס עלייה (עבור תלמידים יהודים), ו-*fixed effect* לשנתון. בשל מורכבותה של מערכת החינוך הערבית בעיר ירושלים הושמט מחוז ירושלים מניתוח האוכלוסייה הערבית. רגרסיות נוספות הורצו ואיששו את קיומם של הבדלים מובהקים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, בכל המשתנים. לשם נוחות הקריאה, תוצאות הניתוח לשני המגזרים מוצגות בנפרד בלוח 4' בנספחים. עמודות (1) ו-(2) מציגות את המקדמים של רגרסיות ליניאריות לשני המגזרים, ואילו עמודות (3) ו-(4) מציגות את ההשפעות השוליות המתקבלות מרגרסיות לוגיסטיות. כיוון התוצאות זהה בשתייהן.

מרבית תוצאות הניתוח תואמות את הניתוח התיאורי בכיוון ובמובהקות המקדמים. שיעור הנשירה בקרב בנות נמוך מזה שבקרב בנים (פער של 3 נקודות אחוז אצל יהודים ו-7 נקודות אחוז אצל ערבים), עולים נושרים בכ-5 עד 5.5 נקודות אחוז יותר מילידי ישראל, וכך גם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בהשוואה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה, כאשר כל שנת השכלה של ההורים מלווה בירידה של 0.5 נקודות אחוז בנשירה (1.1% עבור ערבים). בחינוך הטכנולוגי הגבוה שיעור הנשירה נמוך משיעור הנשירה בחינוך העיוני – הפער עומד על 2 נקודות אחוז בחינוך העברי ועל 4 או 6 נקודות אחוז בחינוך הערבי, ובמסלולים הטכנולוגי הבינוני והטכנולוגי הנמוך הוא גבוה יותר (פער של בין 2 ל-3 נקודות אחוז במסלול הטכנולוגי הבינוני ושל בין 10 ל-15 נקודות אחוז במסלול הטכנולוגי הנמוך).

אשר למחוזות הגיאוגרפיים, ניתוח הנשירה בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים מורה כי חלק ניכר מההבדלים בין המחוזות נובעים מסיבות שאינן גיאוגרפיות גרידא. מכאן אפשר להניח שהדגש הניתן בשיח הציבורי¹⁶ להיבט של פריפריה גיאוגרפית הוא מופרז. מבקרה על משתני רקע של התלמידים ומסלול הלימוד שלהם אפשר לראות כי במגזר היהודי ההבדלים בנשירה לפי מחוז נמוכים. שיעור הנשירה הנמוך ביותר בשקלול הרקע החברתי-כלכלי הוא במחוז מרכז. ההבדלים בנשירה במחוזות השונים נעים בין חצי אחוז לאחוז, והנשירה הגבוהה ביותר בהתחשב במשתנים האחרים היא דווקא בערים הגדולות – ירושלים ותל אביב.

16 ראו לדוגמה את ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מתאריך 14.2.2017, <https://tinyurl.com/y2uxe2sp>

עבור החינוך הערבי, הניתוח מראה כי גם כאן הגורמים הגיאוגרפיים אינם היחידים המשפיעים על שיעור הנשירה. בבתי הספר במחוז מרכז – קבוצת ההתייחסות – נמצא שיעור הנשירה היחסי הנמוך ביותר (בדומה למצב בבתי הספר בחינוך העברי). הפער בין מרבית המחוזות באוכלוסייה הערבית גבוה מעט יותר, אך אינו עולה על 2 נקודות אחוז. מחוז תל אביב הוא יוצא דופן: גם לאחר שקלול הגורמים החברתיים-כלכליים שיעור הנשירה בו גבוה בכ-8.5 נקודות אחוז מזה של מחוז מרכז.

עוד בוצע פירוק Oaxaca עבור כל מערכת חינוך כדי לבחון עד כמה הירידה בנשירה בכל מזר נובעת משינויים בהרכב האוכלוסייה (שינויים הנובעים משיפור ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים, משינוי בשיעורי הלומדים במסלולי הלימוד השונים וכדומה) כנגד שינוי בגובה האומדים (החלק הלא מוסבר). הפירוק השווה בין שנתונים 2006–2007 לשנתונים 2016–2017, ותוצאותיו מוצגות בלוח 5' בנספחים.

הפירוק עבור החינוך העברי מלמד כי את רוב הירידה בנשירה (73%) אי אפשר להסביר בשינויים בהרכב אוכלוסיית התלמידים. בחינוך הערבי כמחצית הירידה מוסברת בשינויים בהרכב הלומדים. הגורם המשמעותי ביותר לירידה בשיעורי הנשירה בחינוך הערבי שאפשר להצביע עליו הוא הרקע המשפחתי של התלמידים כפי שנמדד על ידי השכלת הורים ומספר אחים. מתוך 3.6 נקודות אחוז של ירידה בשיעורי הנשירה בין שנתונים 2006–2007 לשנתונים 2016–2017, 1.4 נקודות אחוז בלבד מוסברות בשינוי ההרכב של המשפחה הנצפים. מתוך השפעה זו, שינויים ברקע המשפחתי אחראים ל-1.2 נקודות אחוז, ואילו שינויים במגמות הלימוד אחראים ל-0.4 נקודות אחוז בלבד. למגדר ולמחוז הלימודים יש השפעות שליליות.

3. דיון וסיכום

הדיון הציבורי בהישגי התלמידים בחטיבה העליונה מתמקד לרוב בשיעורי הזכאות לבגרות, שבמקרה הטוב מגיעים כיום ל-60% מכלל שכבת הגיל¹⁷. עם זאת, גם כיום כ-8% מהתלמידים בכלל שכבת הגיל נושרים במהלך לימודיהם ואינם מסיימים את כיתה י"ב. עבודה זאת מוקדשת לדיון בקבוצה זו, שרוב חבריה באים מרקע חברתי-כלכלי חלש. חשוב לזכור שחלק מקבוצה זו הם הבנים החרדים הפונים לשיבות כדי להמשיך ללמוד לימודי קודש.

את נתוני הנשירה אפשר לראות משתי זוויות ראייה. האחת אופטימית, המדגישה את השיפור הניכר שהתרחש בשנים האחרונות, והשנייה פסימית יותר, המצביעה על המשך קיומה של תופעת הנשירה והתמקדותה בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות.

הפן החיובי מצביע על ירידה רצופה בשיעורי הנשירה בבתי הספר הלא חרדיים, מ-8.7% ב-2003 ל-5.4% ב-2017. הנשירה בולטת במיוחד בקבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר, ובכל קבוצת אוכלוסייה הנשירה נמוכה יותר בקרב הבנות.

פן חיובי נוסף הוא הירידה המתמדת בנשירה בתוך מערכת החינוך הטכנולוגי על מסלולי השונים. התפתחות זו מצביעה על כך שהחינוך הטכנולוגי משתווה כיום לחינוך העיוני מבחינת ההזדמנויות העתידיות שהוא מעניק לתלמידיו. יתרה מזו, המסלול הגבוה בחינוך הטכנולוגי מעניק אפילו הזדמנויות רבות יותר, ותרומתו בולטת במיוחד במגזר דוברי הערבית.

17 לדוגמה, ב-2016 כ-92% מבני שכבת הגיל למדו בכיתה י"ב, וכ-63% מהם זכאים לבגרות. על כן מדובר ב-58% משכבת הגיל הזכאים לבגרות (הלמ"ס, 2018, לוח 8.19). בהקשר זה נעיר כי כ-6% מבין תלמידי י"ב הלא זכאים משלמים את חובותיהם לבגרות בשלבים מאוחרים יותר (שם, לוח 8.23).

התפתחות חיובית שלישית באה לידי ביטוי בצמצום הפערים בשיעורי הנשירה בין המגזר היהודי למגזר דוברי הערבית. למעשה אפשר לומר שבהתחשב בנתוני הרקע החברתיים-כלכליים של בתי הספר הרי שיעורי הנשירה בבתי הספר דוברי הערבית נמוכים – לעיתים בהרבה – משיעורי הנשירה בבתי הספר העבריים. אפשר לראות בכך תעודת כבוד לבתי הספר דוברי הערבית, המתמודדים בהצלחה ניכרת עם אוכלוסיית תלמידים חלשה מבחינה חברתית-כלכלית.

ממצא מפתיע במידת מה הוא היעדר הבדל, או קיומו של הבדל קטן בלבד, בשיעורי הנשירה בין המחוזות השונים, לפחות באוכלוסייה היהודית. ממצא זה מצביע על כך שבניכוי גורמים חברתיים-כלכליים בתי הספר במה שמכונה "הפריפריה הגיאוגרפית" אינם נופלים בהישגיהם מבתי הספר במרכז הארץ בהיבט של מניעת הנשירה.

עם זאת, חשוב להמשיך להילחם בתופעה הנשירה, ובייחוד בקרב הבנים במגזר הבדואי ובקרב עולים שעלו אחרי גיל 12. כדי לעשות כן יש לשכלל תחילה את דרכי האיתור של התלמידים הנושרים מהמערכת. כיום האיתור מתבצע בעיקר באמצעות השוואת רשימות התלמידים של שנה אחת לרשימות של קודמתה. כדאי להשלים את איתור הנושרים לאורך כל שנות הלימוד באמצעות הצלבת נתוני הגילאים הרלוונטיים המופיעים במרשם התושבים עם נתוני הלומדים בפועל. בהקשר זה נוסף כי כדאי לעקוב אחרי התלמידים הנושרים מהמסגרות החרדיות; אמנם חלקם עוברים לשיבות גבוהות כדי להמשיך ללמוד לימודי קודש, אך ייתכן גם שיש נשירה רבת היקף שאינה מטופלת.

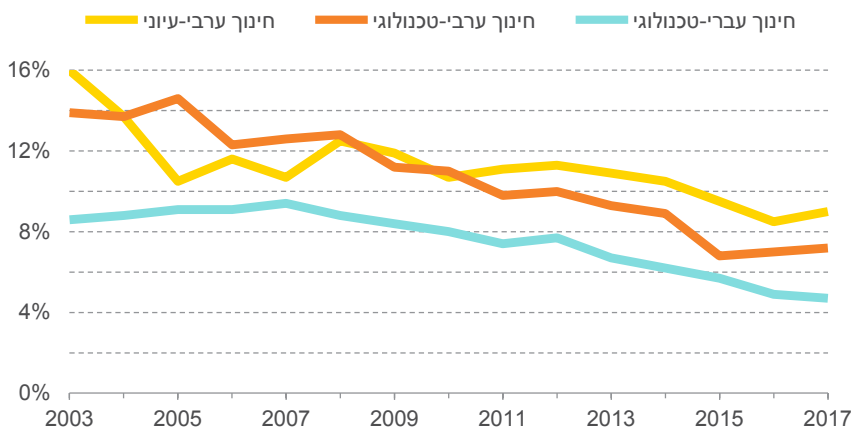
כמו כן רצוי לשפר את המסגרות החינוכיות הקיימות ולעודד יוזמות לפיתוח מסגרות חינוכיות חדשניות המטפלות בנושרים. אשר לאוכלוסיות ספציפיות דוגמת תלמידים עולים שהגיעו ארצה לאחר גיל 12, אפשר לשקול את פיתוחן של מסגרות ייעודיות שפועלות בשיתוף עם מסגרות לנוער ישראלי או עם מוסדות אחרים (כגון מרכזי תרבות בשפת האם, גרעיני עולים בבתי ספר, פנימיות או מכינות קדם-צבאיות).

לבסוף, אפשר לבחון אפשרות למתן תגמולים כספיים ברמת בית הספר, למשל הגדלה ניכרת של התקציב עבור כל תלמיד נושר המוחזר למערכת. בהצעה זו יש לנהוג משנה זהירות – בספרות על מדיניות ציבורית יש שפע של דוגמאות להשלכות לא צפויות ולא רצויות הנובעות מתגמולים – אבל לתגמול כספי יש כוח רב, הן ברמת הפרט הן ברמת המוסד.

ואולם על אף השיפור הכללי שתואר לעיל אל לנו לנוח על זרי הדפנה; גם אם ההישגים ברידת שיעורי הנשירה מרשימים, הרי כמאמר המשורר, "עוד הדרך רב, עוד רבה המלחמה" (קומו תועי מדבר, ח"נ ביאליק).

נספחים

תרשים נ'1. מגמות נשירה בחינוך הטכנולוגי ובחינוך הערבי



מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'1. מאפייני חמישוני מדד הטיפוח לשנתון 2017 (מדד טיפוח לפי 2015)

שיעור בגרות	שיעור נשירה	מדד ממוצע	מדד מינימלי	מדד מקסימלי	גודל	חמישון	
0.8927	0.0172	1.87	1.20	2.34	14,213	1	יהודים
0.8595	0.0264	2.91	2.34	3.67	14,294	2	
0.7949	0.0335	4.47	3.69	5.31	14,256	3	
0.7377	0.0447	5.90	5.36	6.44	14,363	4	
0.6236	0.0852	7.55	6.49	9.66	14,301	5	
0.6952	0.0189	5.94	3.85	6.94	6,195	1	ערבים
0.5982	0.0589	7.57	6.94	8.00	6,265	2	
0.4554	0.0915	8.23	8.03	8.38	6,003	3	
0.4176	0.1260	8.61	8.39	8.83	6,367	4	
0.4011	0.15052	9.10	8.83	9.88	6,370	5	

מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'2. מאפייני חמישוני מדד הטיפוח לשנתון 2010 (מדד טיפוח לפי 2008)

שיעור בגרות	שיעור נשירה	מדד ממוצע	מדד מינימלי	מדד מקסימלי	גודל	חמישון	
0.8147	0.0264	1.97	1.00	2.45	13,840	1	יהודים
0.7470	0.0359	3.14	2.46	3.85	14,428	2	
0.6330	0.0568	4.75	3.86	5.60	14,120	3	
0.5294	0.0838	6.32	5.61	7.11	14,132	4	
0.4981	0.1091	8.05	7.11	9.78	14,334	5	
0.5503	0.0302	5.95	3.37	7.12	5,103	1	ערבים
0.3974	0.0731	7.56	7.16	7.80	5,078	2	
0.3066	0.1503	7.98	7.82	8.17	4,856	3	
0.3269	0.1303	8.42	8.22	8.77	5,549	4	
0.3105	0.1590	9.25	8.78	9.83	5,207	5	

מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'3. שיעורי נשירה לפי מחוזות

חינוך ערבי		חינוך יהודי ללא חרדים		
2003	2017	2003	2017	
		6.70%	4.00%	ירושלים
13.40%	5.40%	8.30%	5.00%	צפון
9.90%	4.20%	7.60%	4.90%	חיפה
11.80%	4.00%	6.20%	3.40%	מרכז
16.80%	17.10%	6.90%	4.40%	תל אביב
15.40%	10.80%	8.00%	4.90%	דרום
		7.60%	3.20%	יהודה/שומרון

* חינוך ערבי ללא מחוז ירושלים.

מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'4. תוצאות רגרסיה: נשירה מבית הספר, 2006–2017

משתנה מוסבר: נשירה				
רגרסיה לוגיסטית: השפעות שוליות		רגרסיה ליניארית: אומדנים		
ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	
-0.073*** (-0.001)	-0.032*** (-0.001)	-0.072*** (-0.001)	-0.033*** (-0.001)	מגדר
-0.061*** (-0.001)	-0.024*** (-0.001)	-0.037*** (-0.001)	-0.022*** (-0.001)	טכנולוגי גבוה
0.019*** (-0.001)	0.028*** (-0.001)	0.020*** (-0.001)	0.032*** (-0.001)	טכנולוגי בינוני
0.095 (-0.003)	0.126*** (-0.004)	0.142*** (-0.004)	0.153*** (-0.004)	טכנולוגי נמוך
				מחוז מרכז - בסיס
	0.015*** (-0.001)		0.011*** (-0.001)	מחוז ירושלים
0.023*** (-0.002)	0.006*** (-0.001)	0.020*** (-0.001)	0.004*** (-0.001)	מחוז צפון
0.033*** (-0.003)	0.007*** (-0.001)	0.025*** (-0.001)	0.006*** (-0.001)	מחוז חיפה
0.099*** (-0.008)	0.014*** (-0.001)	0.084*** (-0.001)	0.012*** (-0.001)	מחוז תל אביב
0.035** (-0.003)	0.009*** (-0.001)	0.035*** (-0.001)	0.006*** (-0.001)	מחוז דרום
	0.004** (-0.002)		0.003** (-0.001)	מחוז יהודה ושומרון
-0.011*** (0)	-0.005*** (0)	-0.011*** (-0.0001)	-0.006*** (-0.0001)	ממוצע שנות לימוד הורים
0.004*** (0)	0.002*** (0)	0.005*** (-0.0002)	0.003*** (-0.0002)	מספר אחים ואחיות
	0.049*** (-0.001)		0.056*** (-0.001)	עולה
		0.175*** (0.002)	0.109*** (0.002)	חותך (2017)

לוח נ'4. (המשך) תוצאות רגרסיה: נשירה מבית הספר, 2006–2017

משתנה מוסבר: נשירה				
רגרסיה לוגיסטית: השפעות שוליות		רגרסיה ליניארית: אומדנים		
ערבים	יהודים	ערבים	יהודים	
כן	כן	כן	כן	שנה fixed effects
232,991	293,085	232,991	693,085	מספר תצפיות
-54,6509.21	-122,826.3			Log likelihood
109,262.4	245,702.6			Akaïke Inf. Crit.
		0.072	0.037	R ²
		0.072	0.037	Adjusted R ²
		0.256	0.210	Residual standard error
		(df=232,969)	(df=693,060)	
		864.386***	1,103.221***	F statistic
		(df=21; 232,969)	(df=24; 693,060)	

*p < 0.10; **p < 0.05; ***p < 0.01

מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

לוח נ'5. תוצאות ניתוח פירוק Oaxaca

ערבים		יהודים		
מקדם	סטיית תקן	מקדם	סטיית תקן	
	0.036389		0.028235	פער כולל
0.000563	0.014329	0.000083	0.007600	פער המוסבר בתכונות התלמידים
0.002213	0.016536	0.000512	0.015642	פער בלתי מוסבר
0.001454	0.005523	0.000490	0.004994	שאריית
פער המוסבר בתכונות התלמידים (endowment)				
0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	חותך
0.000240	-0.000870	0.000048	-0.000153	מגדר
0.000280	0.002610	0.000038	0.000784	טכנולוגי גבוה
0.000160	-0.001240	0.000009	0.000228	טכנולוגי בינוני
0.000250	0.002260	0.000054	0.000290	טכנולוגי נמוך
		0.000025	0.000154	מחוז ירושלים
0.000180	0.000440	0.000008	0.000044	מחוז צפון
0.000030	-0.000100	0.000009	0.000290	מחוז חיפה
0.000080	-0.000120	0.000019	0.000004	מחוז תל אביב
0.000240	-0.000790	0.000013	0.000061	מחוז דרום
		0.000028	-0.000018	מחוז יהודה ושומרון
0.000470	0.008550	0.000041	0.001636	ממוצע שנות לימוד הורים
0.000810	0.003590	0.000156	0.002033	מספר אחים ואחיות
		0.000207	0.002509	עולה
פער בלתי מוסבר (coefficient)				
0.010390	0.064810	0.005483	0.059987	חותך
0.002140	-0.012860	0.000766	-0.011150	מגדר
0.001020	-0.004080	0.000387	-0.000371	טכנולוגי גבוה
0.001090	0.004070	0.000277	0.003699	טכנולוגי בינוני
0.000170	0.003450	0.000110	0.001192	טכנולוגי נמוך

לוח נ'5. (המשך) תוצאות ניתוח פירוק Oaxaca

ערבים		יהודים		
מקדם	סטיית תקן	מקדם	סטיית תקן	
		0.000066	0.000983	מחוז ירושלים
0.001490	-0.000770	0.000149	-0.000592	מחוז צפון
0.000230	0.001020	0.000227	0.000403	מחוז חיפה
0.000430	0.000040	0.000386	0.000003	מחוז תל אביב
0.000470	-0.002540	0.000718	-0.000462	מחוז דרום
		0.000373	0.000239	מחוז יהודה ושומרון
0.007350	-0.036910	0.004468	-0.037115	ממוצע שנות לימוד הורים
0.001620	0.000300	0.000542	-0.005104	מספר אחים ואחיות
		0.000248	0.003930	עולה
שארית (interaction)				
0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	חותך
0.000030	-0.000440	0.000036	-0.000162	מגדר
0.000410	0.001680	0.000085	0.000080	טכנולוגי גבוה
0.000230	-0.000970	0.000015	0.000201	טכנולוגי בינוני
0.000110	0.001500	0.000028	0.000191	טכנולוגי נמוך
		0.000022	0.000229	מחוז ירושלים
0.000090	-0.000050	0.000006	-0.000026	מחוז צפון
0.000020	-0.000100	0.000006	0.000014	מחוז חיפה
0.000050	-0.000010	0.000003	0.000000	מחוז תל אביב
0.000060	0.000480	0.000020	-0.000020	מחוז דרום
		0.000053	-0.000038	מחוז יהודה ושומרון
0.000610	0.003270	0.000138	0.001134	ממוצע שנות לימוד הורים
0.000850	0.000150	0.000234	-0.002300	מספר אחים ואחיות
		0.000483	0.005691	עולה

מקור: גיא ינאי, הדס פוקס ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: משרד החינוך

מקורות

- אפל, א' (2000). **נשירת תלמידים עולים ממערכת החינוך**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- בלס, נ' (2017). **ההישגים הלימודיים של תלמידים ערבים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הורביץ, נ' (2016). **החברה החרדית: תמונת מצב**. ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- הישראלי, א' (2019). מאלטיה תרבותית למוביליות חברתית: תפקיד המשפחה בשינוי משמעות ההשכלה בקרב סטודנטים דור שני למשפחות יוצאות ברית המועצות בישראל. **הגירה**, 9, 110-89.
- הלמ"ס (2018). **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**, מס' 69. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- וייסבלאי, א' (2019). **טיפול הרשויות בנוער חרדי בסיכון ובסכנת נשירה ממערכת החינוך**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- סבר, ר' (2002). **נושרי השכלה בישראל בזיקה לקליטת עלייה**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פוקס, ה' (2017). השכלה ותעסוקה בקרב צעירים ערבים. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017** (עמ' 221-262). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פוקס, ה', ינאי, ג', ובלס, נ' (2018). החינוך הטכנולוגי-מקצועי: מגמות והתפתחויות בשנים 2006-2017. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 171-195). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Beck, A., Corak, M., & Tienda, M. (2012). Age at immigration and the adult attainments of child migrants to the United States. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 643(1), 134-159.
- Cohen-Goldner, S., & Epstein, G. S. (2014). Age at immigration and high school dropouts. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 2-20.
- Corak, M. (2011). *Age at immigration and the education outcomes of children*. Ottawa, Ontario: Statistics Canada.

אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני והישגים לימודיים עתידיים

דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון

תקציר

בישראל ההישגים הלימודיים הממוצעים של תלמידים הם מהנמוכים ביותר בקרב מדינות ה-OECD, ואי השוויון בהישגים הלימודיים הוא הגבוה ביותר. כמו כן, אי השוויון הכלכלי ושיעורי העוני בישראל, במיוחד בקרב ילדים, הם מהגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות. מחקר זה בוחן אם וכיצד ההכנסה המשפחתית בגיל הרך (לידה עד גיל חמש) משפיעה על ההישגים הלימודיים של תלמידי ישראל במבחנים מתוקננים בגילים מאוחרים יותר. המחקר מבוסס על נתונים ממפקדי האוכלוסין והדיר שנתכרו בישראל בשנים 1995 ו-2008, הכוללים מידע על הכנסות המשפחה ועל הרקע החברתי-כלכלי של ילדים, ואליהם צורפו נתונים על הישגיהם במבחני מיצ"ב בכיתה ה' (מיצ"ב – מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית). הממצאים מראים כי השתייכות לקצה התחתון של התפלגות ההכנסה המשפחתית בגיל הרך משפיעה באופן שלילי ומובהק סטטיסטית על הישגים לימודיים עתידיים, גם בפיקוח על הכנסה משפחתית בילדות המאוחרת ועל משתנים חברתיים-דמוגרפיים נוספים דוגמת השכלת הורים וגודל המשפחה. עוד נמצא כי קיימים הבדלים מהותיים בין תקופות שונות בגיל הרך בכל הנוגע להשפעות ההכנסה המשפחתית על הישגים לימודיים עתידיים. השפעתו של עוני יחסי נמצאה חזקה יותר כאשר הוא נמדד בגילי לידה עד שנתיים מאשר כשנמדד בגילי שלוש-חמש. ממצאים אלה מחזקים את תיאוריית "אלף הימים הראשונים", ולפיה אין להתייחס לגיל הרך כאל מקשה אחת בעלת מאפיינים הומוגניים, אלא לתת את הדעת לאלף הימים הראשונים לחיים, אשר חשובים במידה רבה להתפתחות העתידית של ילדים.

* דנה וקנין, מוסמכת החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב וחוקרת בתכנית היוזמה לגיל הרך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; פרופ' יוסי שביט, מופקד הקתדרה ע"ש ויינברג לחקר אי שוויון חברתי, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב, יו"ר תכנית מדיניות החינוך וראש היוזמה לגיל הרך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; ד"ר יצחק ששון, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב. המחקר פורסם לראשונה באוקטובר 2019.

המסמך מבוסס בחלקו על עבודת המוסמך של דנה וקנין (2019), שנכתבה בהנחיית פרופ' יוסי שביט וד"ר יצחק ששון, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב. ברצוננו להודות לפרופ' אבי וייס ולפרופ' אלכס וינברג על הערותיהם המועילות. אנו מודים לקרן ברנרד ון-ליר בישראל על התמיכה הנדיבה בפרויקט המחקר.

מבוא

זה מכבר מייחסים חשיבות רבה לשנים הראשונות לחייו של האדם. התפיסה הרווחת בחברה היא שאם נשקיע בשנותיהם הראשונות של ילדים הם יתפתחו בצורה הטובה ביותר, יצליחו בבית הספר ובחיייהם הבוגרים ויממשו את הפוטנציאל הטמון בהם. בשנים האחרונות התפיסה הזאת מקבלת גם תמיכה מחקרית, הודות להתפתחות חקר מדעי המוח ופיתוח כלים מחקרניים מתקדמים דוגמת סריקות דימות תהודה מגנטית (MRI או fMRI), המאפשרות למדוד פעילות מוחית של ילדים ללא כל סכנה בריאותית לנבדקים (Lenroot & Giedd, 2006). באמצעות כלים טכנולוגיים מעין אלה מחקרים מוצאים כי בתקופת הילדות המוקדמת הסביבה וזמינותן של חוויות מלמדות ומעשירות משפיעות במידה רבה על התפתחותו של מבנה המוח הצעיר (Rosenzweig, 2003; Lupien, McEwen, Gunnar & Heim, 2009; Noble et al., 2015).

מסמך זה דן בקשר שבין הכנסה משפחתית בגיל הרך, שהוא גיל קריטי להתפתחות, לבין הישגים לימודיים של תלמידים בישראל בגילים מאוחרים יותר. ידוע כי הישגים הלימודיים הממוצעים של תלמידים בישראל הם מהנמוכים ביותר בקרב המדינות המשתתפות במבחנים בין-לאומיים כגון PISA ו-TIMSS, ואי השוויון בהישגים בין תלמידים בישראל הוא מהגבוהים ביותר בקרב מדינות ה-OECD (ראמ"ה, 2016). עבודה זו מעמידה למבחן את השאלה אם השונות הגבוהה בהישגים הלימודיים של תלמידי ישראל קשורה גם לאי השוויון הכלכלי ולשיעורי העוני בקרב ילדים, שגם הם גבוהים במיוחד. הספרות על השפעתו הייחודית של עוני בגילים צעירים על הישגים עתידיים מלמדת שעוני כרוך ברמה מוגברת של מצבי עקה (stress), רמה נמוכה של גירויים חיוביים, השקעה פחותה של הורים בקידום הקוגניטיבי של ילדיהם ואיכות ירודה יחסית של מסגרות חינוך לגיל הרך (Brooks-Gunn & Duncan, 1997; Guo, 1998). גורמים אלו עשויים לתווק את ההשפעה השלילית של עוני על התפתחות הילד.

1. אי שוויון כלכלי ועוני בקרב ילדים בישראל

אי השוויון הכלכלי בישראל במונחי הכנסה פנויה הוא מהגבוהים ביותר בקרב מדינות ה-OECD. בישראל שיעור משקי הבית החיים מתחת לקו העוני גבוה משיעורם בכל מדינה אחרת בעולם המפותח (גל, קרומר-נבו, מדהלה וינאי, 2018). דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של הביטוח הלאומי מורה כי בשנת 2017 חיו בישראל 466,400 משפחות עניות, ובהן 814,800 ילדים (המוסד לביטוח לאומי, 2018). בהשוואה בין-לאומית, שיעור העוני בישראל לשנת 2015 עמד על 19.5%, השיעור הגבוה ביותר ב-32 מדינות ה-OECD שנבדקו (תרשים 1).¹ לא זו בלבד שתחולת העוני בישראל היא הגבוהה ביותר בעולם המפותח, אלא שהדבר בולט במיוחד בקרב ילדים: שיעור העוני בקרב גילי 0-17 עמד על 25.5% (OECD, 2016c).

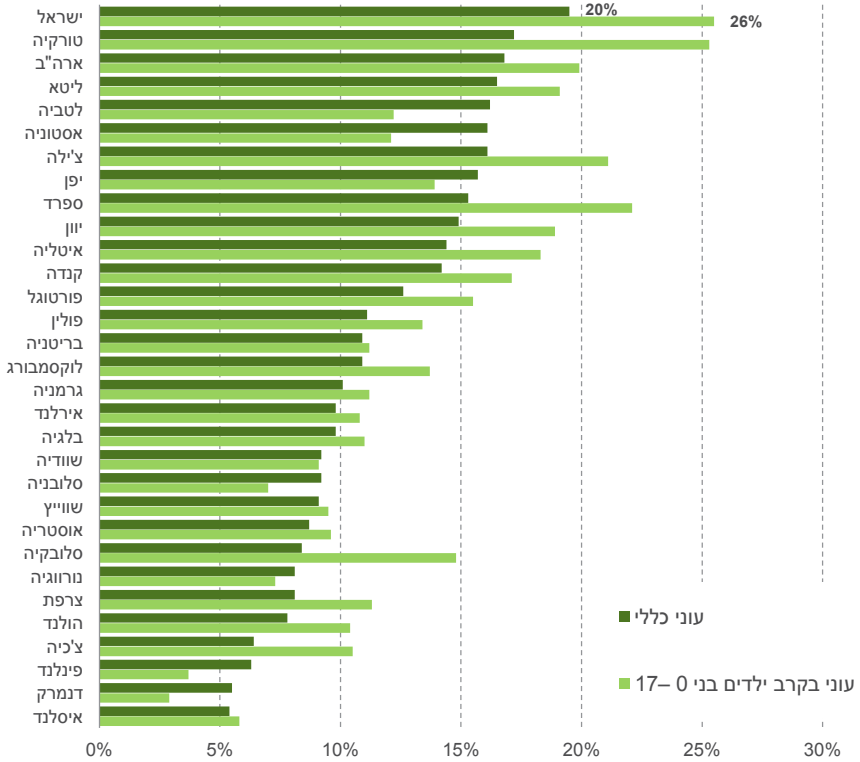
1 לפי המדידה המקובלת ב-OECD, תחולת העוני מוגדרת כשיעור מספר הנפשות שהכנסתן נופלת מתחת לקו העוני, המוגדר כ-50% מההכנסה הפנויה החצינית של משקי בית באוכלוסייה.

על פי הגדרת ה-OECD, תחולת העוני לפי הכנסה פנויה בקרב ילדים בישראל עמדה בשנת 2017 על 23.8%. כך ניצבה ישראל פעם נוספת בראש מדרג מדינות ה-OECD, במקום השני אחרי טורקיה. לפי סולם השקילות הישראלי עמדה תחולת העוני של ילדים בשנת 2017 על 29.6% לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, זאת בהשוואה לתחולת העוני של נפשות – זו עמדה על 21.2%: 18.4% בקרב משפחות, ו-17.2% בקרב קשישים (המוסד לביטוח לאומי, 2018).² תופעת העוני בקרב ילדים בישראל בולטת במיוחד באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה החרדית, אשר מאופיינות בשיעורי ילודה גבוהים מאוד (בן-דוד ובלייך, 2013). מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי משפחות עם ילדים מהוות יותר ממחצית מסך המשפחות העניות. שני שלישים מהמשפחות העניות חיות בעוני מתמשך,³ ושיעורו גבוה במיוחד בקרב משפחות עם מדדי עוני גבוהים – חרדים, משפחות מרובות ילדים, משפחות ללא מפרנס בגיל העבודה ומשפחות שלראש משק הבית שלהן השכלה של שמונה שנות לימוד ומטה (המוסד לביטוח לאומי, 2018). מחקרים השוואתיים מלמדים שבחברות שקיים בהן אי שוויון כלכלי גבוה נפוצות במידה רבה יותר בעיות בריאותיות וחברתיות דוגמת מחלות נפש, השמנה, אלימות, שימוש בסמים, רצח, רמות נמוכות של אמון והישגים לימודיים נמוכים בבית הספר (Kaplan, Pamuk, Lynch, Cohen & Balfour, 1996; Wilkinson & Pickett, 2007; 2009). נוסף על כך, ידוע כי במדינות שבהן ההכנסות מתחלקות באופן מאוד לא שוויוני מידת הניידות הכלכלית הבין-דורית היא נמוכה, משמע מתקיים אי שוויון ניכר בהזדמנויות כלכליות (Corak, 2013).

2 ההרעה בתחולת העוני על פי המדידה הישראלית לעומת תחולת העוני על פי שיטת המדידה של ה-OECD נובעת מכך שסולם השקילות של ישראל מעניק משקל גבוה יותר למשפחות גדולות, ושיעור המשפחות הגדולות בישראל גבוה בהרבה משיעורן במדינות ה-OECD (המוסד לביטוח לאומי, 2018).

3 לפי המוסד לביטוח לאומי, משפחות החיות בעוני מתמשך הן משפחות שהכנסתן וגם צריכתן נמצאות מתחת לקו העוני, שכן הצריכה מושפעת בעיקר מההכנסה היציבה ולא מהשינויים הזמניים בה.

תרשים 1. שיעור העוני הכללי ושיעור העוני בקרב ילדים (0-17), 2015, לאחר מיסים והעברות, מדינות ה-OECD



מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2016c

2. אי שוויון בהישגים בין תלמידים בישראל

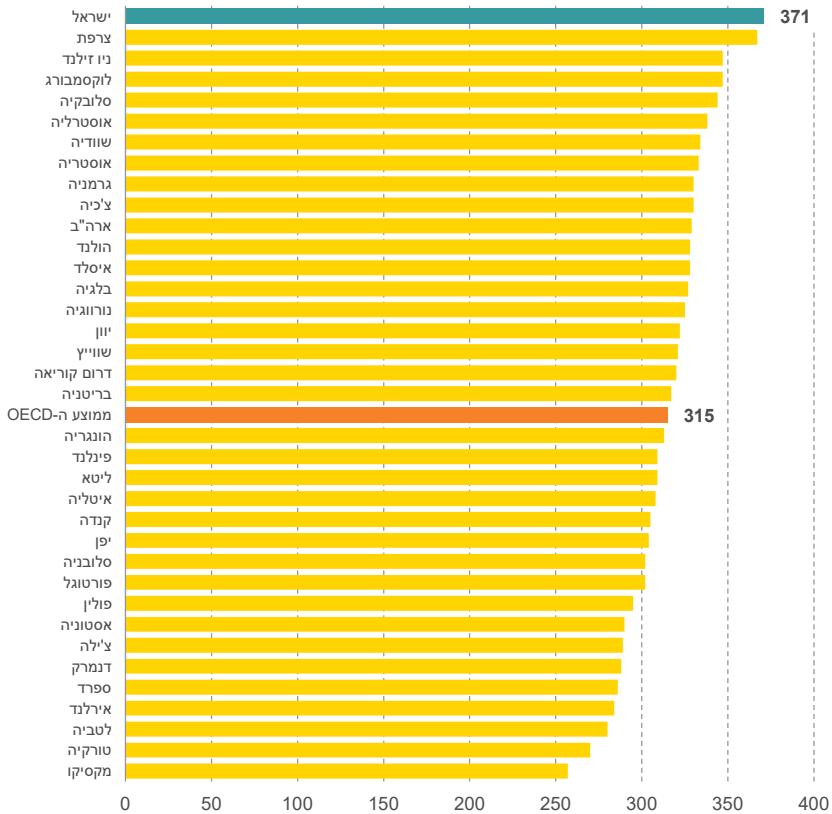
ההישגים הלימודיים של תלמידים בישראל נמוכים בהרבה מאלו של התלמידים במדינות מפותחות אחרות, וממצא זה עקבי לאורך השנים ובמבחנים שונים דוגמת PISA ו-TIMSS (פניגר ושביט, 2011; ראמ"ה, 2016). כך למשל, שיעור התלמידים בישראל הנמצאים ברמת הבקיאיות הנמוכה ביותר במתמטיקה הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD ועומד על 32%, בהשוואה ל-23% בממוצע ה-OECD (ראמ"ה, 2016). על אף השיפור המתמשך במערכת החינוך הישראלית לאורך השנים (בלס, 2018), הישגי התלמידים הישראלים ממשיכים להיות נמוכים מהממוצע במדינות ה-OECD (דהאן, 2018).

לא פחות חמור מכך שההישגים הממוצעים של תלמידי ישראל במבחנים הבין-לאומיים נמוכים, אי השוויון בהישגים בין תלמידים בישראל הוא הגבוה ביותר בקרב כל מדינות ה-OECD, ומהגבוהים ביותר בעולם המפותח זה עשרות שנים (בן-דוד, 2011; ראמ"ה, 2016; 2017). במבחן PISA, למשל, אשר בודק את רמת האוריינות של תלמידים בני 15, נמצא כי בישראל הפער שבין הציון המייצג את אחוזון 5 לציון המייצג את אחוזון 95 באוריינות מדעים הוא הגדול ביותר בקרב שבעים המדינות שהשתתפו בבחינה בשנת 2015, למעט מלטה, והגדול ביותר בקרב מדינות ה-OECD. גם באוריינות קריאה ומתמטיקה ישראל מדורגת במקום הראשון בקרב מדינות ה-OECD בפער שבין התלמידים החלשים ביותר לתלמידים החזקים ביותר, ובמקום השלישי בקרב כלל המדינות והישויות הכלכליות שהשתתפו בבחינה. פיזור הציונים באוריינות קריאה בקרב תלמידי ישראל הוא הרחב ביותר מבין כל תחומי האוריינות שנבדקו, ועומד על 371 נקודות בין הציון המייצג את אחוזון 5 לציון המייצג את אחוזון 95 (תרשים 2). השונות הגבוהה בין הציונים בישראל היא עקבית בכל מחזורי המחקר של PISA ובמבחנים בין-לאומיים אחרים (ראמ"ה, 2016; דהאן, 2018).

אי השוויון הגבוה בהישגים הלימודיים של תלמידים בישראל הוא במידה רבה ביטוי לאי השוויון הכלכלי בין משפחותיהם. מחקרים מעידים כי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה מגיעים להישגים לימודיים גבוהים יותר בממוצע בהשוואה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. למשל, הסיכוי של תלמיד לעמוד בדרישות הזכאות לתעודת בגרות, אשר קובעת במידה רבה את הסיכוי להשלים לימודים אקדמיים, גבוה יותר ככל שהמצב הכלכלי של משפחתו טוב יותר (Ayalon & Shavit, 2004). הורים בני המעמדות הכלכליים הגבוהים יכולים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר איכותיים יותר, לממן עבורם שיעורים פרטיים במידת הצורך ואף לרכוש ציוד לימודי המקדם הישגים כמו ספרים ומחשבים (איילון, בלס, פניגר ושביט, 2019).

4 המושג "הישגים לימודיים" מתייחס לכמות הידע שאדם צובר בתחום מוגדר, בין שנלמד במערכת החינוך בין מחוצה לה. ניתן להשוות את רמת ההישגים הלימודיים ואת מידת אי השוויון בהם באמצעות מבחנים סטנדרטיים ומתוקננים דוגמת מבחני מ"צ"ב, PISA, בגרות, פסיכומטרי וכדומה. עבודה זו מתמקדת בהישגים מסוג זה.

תרשים 2. הפער שבין הציון המייצג את אחוזון 5 לציון המייצג את אחוזון 95 באוריינות קריאה במבחן פיז"ה, 2015, מדינות ה-OECD

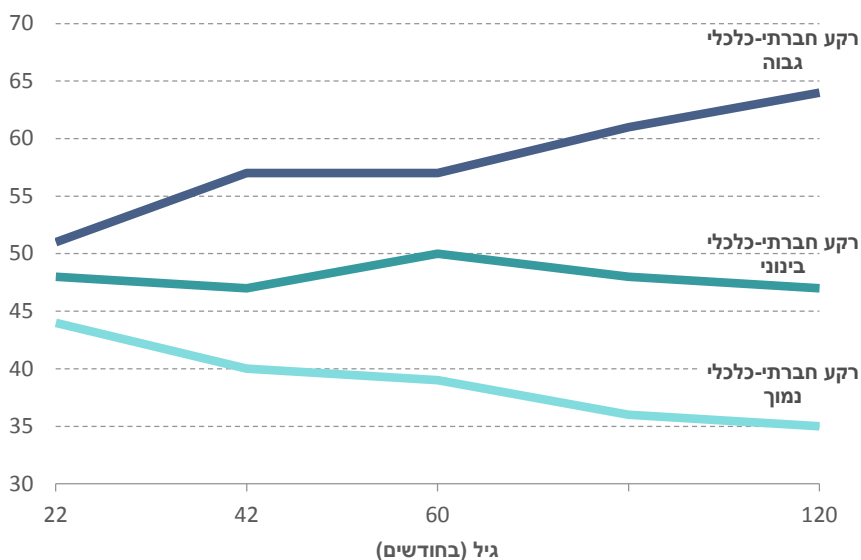


מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב | נתונים: ראמ"ה, 2016

בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה כי אי השוויון בהישגים הלימודיים בין תלמידים מתהווה כבר בגילים צעירים מאוד, עוד בטרם הכניסה למערכת החינוך (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018). פיינשטיין (Feinstein, 2003), למשל, ניתח תוצאות של מבחנים קוגניטיביים שהועברו בבריטניה לתינוקות בני 22 חודשים. הממצאים מורים כי כבר בגיל כה צעיר יש

הבדלים התפתחותיים ברורים בין בני שכבות חברתיות-כלכליות שונות.⁵ הממצא המשמעותי ביותר הוא שמרגע שהתהוו הפערים ההתפתחותיים בין בני השכבות, הם הלכו והעמיקו לאורך זמן (כשנבדקו בגילים שלוש וחצי, חמש ועשר). תוצאות המחקר, המוצגות בתרשים 3, מלמדות כי לאורך זמן בני השכבות החזקות ממשיכים לשפר את הישגיהם במבחנים הבוחנים את התפתחות הילד, ואילו ההישגים היחסיים של בני השכבות החלשות יורדים עם הגיל. לאור ממצאים אלו ודומיהם חוקרים מסיקים כי חלק לא מבוטל מהפערים בין ילדים משכבות חברתיות-כלכליות שונות מתהווים כבר בגיל הרך (Barnett, 1995; 2011; Feinstein, 2003; Heckman, 2006).

תרשים 3. דירוג ממוצע של יכולות קוגניטיביות בקרב פעוטות וילדים בני 22, 42, 60 ו-120 חודשים לפי רקע חברתי-כלכלי הממלכה המאוחדת, ילידי 1970



מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב | נתונים: Feinstein, 2003

5 הרקע החברתי-כלכלי (SES) נמדד לפי הסיווג התעסוקתי של שני ההורים בעת לידת הילד. תוצאות דומות התקבלו גם כאשר הרקע החברתי-כלכלי נמדד לפי השכלת ההורים יחדיו, וגם כאשר הוא נמדד לפי השכלת האם והשכלת האב בנפרד.

3. חשיבות הגיל הרך: תקופה קריטית להתפתחות

ההתפתחויות בחקר המוח, לרבות פיתוח טכנולוגיות כמו MRI ו-fMRI, אפשרו לחוקרים רבים בעולם להגיע למסקנה כי השנים הראשונות לחיים הן חלון הזדמנויות שאין שני לו להתפתחות קוגניטיבית, רגשית וחברתית (Rosenzweig, 2003; Sowell et al., 2003; Kuhl, 2004). במהלך תקופה זו מתרחשת התפתחות מוחית מהירה במיוחד: עד גיל שנה המוח מגיע ל-70% מגודלו, עד גיל שלוש – ל-85% מגודלו, ועד גיל חמש – ל-95% מגודלו הסופי, בממוצע. חוקרים השותפים לגישה זו תרמו לצמיחתה של תיאוריית "אלף הימים הראשונים" (The First Thousand Days), ולפיה אלף הימים הראשונים לחיים, מתחילת ההיריון ועד ליום ההולדת השני של התינוק, הם תקופה קריטית להתפתחות יכולות וכישורים, ומהווים בסיס להתפתחות בשנים שלאחר מכן.⁶

בספרות הפסיכולוגית נהוג להבחין בין תקופה קריטית לבין תקופה רגישה בהתפתחות. **תקופה קריטית** (critical period) היא פרק זמן התפתחותי ספציפי, תחום בגבולותיו, שבו אם התינוק אינו נחשף לגירויים הרלוונטיים להתפתחות תכונה מסוימת – היא לא תתפתח. לעיתים זהו מצב בלתי הפיך. בתקופה זו התינוק רגיש במיוחד לנוכחות או להיעדרות של חוויות או גירויים מסוימים, אשר רק במהלכה יכולים להשפיע על התפתחות מערכת העצבים (Bailey, Bruer, Symons & Lichtman, 2001). למשל, מניעת ראייה בעין אחת בגיל צעיר משנה את התחלקות התאים במוח בין העיניים, ועלולה להוביל לאיבוד היכולת לראיית עומק בטווח ארוך (Wiesel & Hubel, 1963). **תקופה רגישה** (sensitive period) היא תקופה שבה המוח מגיב בצורה המיטבית להתנסויות או לחוויות מסוימות. בתום תקופה זו ההתפתחות של אותה יכולת איננה אופטימלית, אך אפשרית. למשל, ידוע כי המערכת הקוגניטיבית במוח רגישה מאוד לרכישת שפה בגיל הרך, וכי כדי לרכוש שפה ילדים חייבים להיחשף אליה מוקדם מאוד בחייהם (Kuhl, Williams, Lacerda, Stevens & Lindblom, 1992; Nelson & Sheridan, 2011). דוגמה קיצונית לכך היא המקרה של ג'יני, ילדה אמריקנית שהייתה נתונה מגיל צעיר מאוד להזנחה נוראה, ונמנעו ממנה אינטראקציות חברתיות עם שאר בני משפחתה. משום שלא נחשפה לשפה בתקופה כה קריטית להתפתחות שפתית, היכולת שלה לקלוט ולייצר תחביר בגיל מאוחר יותר הייתה מוגבלת (Curtiss, 1977); לסקירת ספרות מחקרית בנושא ראו שביט ואחרים, 2018, עמ' 16–30.⁷

כדי להבין מדוע הגיל הרך הוא תקופה קריטית להתפתחות חשוב להכיר את התהליכים הביולוגיים והפיזיים המתרחשים בו. עוד בטרם הלידה מתחילים תהליכים התפתחותיים חשובים במיוחד המדגישים את חשיבות הגיל הרך להתפתחות מוחית, קוגניטיבית, רגשית וחברתית. גיזום סינפטי (synaptic pruning), למשל, הוא אחד מהם. כשהתינוק נולד יש לו יותר תאים ויותר סינפסות ממה שהוא צריך (synaptogenesis), וככל שהוא מתבגר מתרחש תהליך של התמקצעות. בתהליך זה פוחתת הרגישות לגירויים שהתינוק לא נחשף אליהם, אולם בד בבד הוא מתמקצע ביכולות שהוא התאמן בהן (Sanes & Jessel, 2013). כלומר מצד אחד חלה ירידה ביכולת התפיסה של חוויות וגירויים שאינם מתרחשים לעיתים קרובות, ומצד אחר חל שיפור בתפיסה של חוויות וגירויים שהתינוק נחשף אליהם לעיתים קרובות.

6 למשל <http://first1000daysfl.org/>; <https://thousanddays.org>

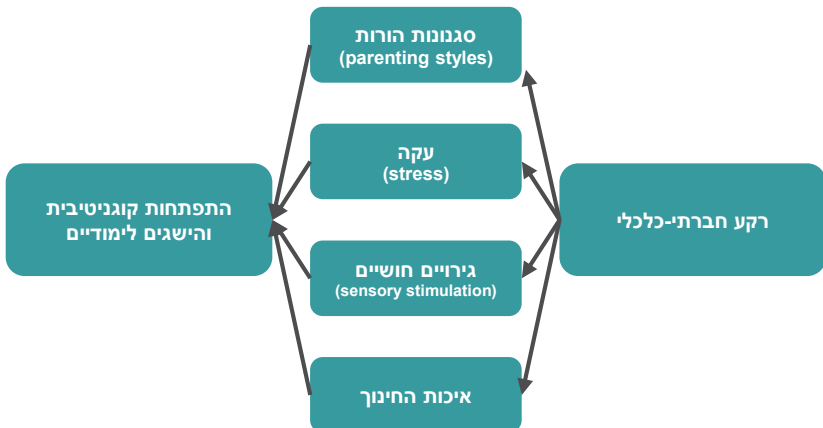
7 בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה כי הגבולות בין התקופה הקריטית לבין התקופה הרגישה אינם ברורים. דיים. ההתפתחות נמשכת גם לאחר תום התקופה הקריטית, אך הדבקות הפערים קשה יותר, איטית ולא שלמה. לכן כיום חוקרי המוח נוטים להתייחס לכל התקופות הרגישות כאל תקופות קריטיות.

היכולת של המוח להשתנות בתגובה לסביבה ולחוויות היא מיטבית בשנים הראשונות לחיים, קרי בגיל הרך. לכן יש הטוענים כי התערבות חינוכית תהיה אפקטיבית יותר, וגם יעילה יותר מבחינה כלכלית, בשלוש שנות החיים הראשונות (Heckman, 2006; 2008). אף שניתן לפתח מיומנויות וכישורים בגילים מאוחרים יותר, בגילים הצעירים הדבר נעשה בצורה מיטבית ודורש פחות מאמץ והשקעה – הן מהפרט הן מהחברה (Levitt, 2009).

4. החוטים המקשרים: בין הכנסה משפחתית בגיל הרך להישגים לימודיים

כאמור, הבדלים חברתיים-כלכליים קשורים במידה רבה להבדלים בהתפתחות הקוגניטיבית כבר בגיל הרך. מחקרים מוצאים, למשל, כי לעוני בילדות המוקדמת יש השפעות שליליות ומובהקות סטטיסטית על הישגים בעשור השלישי לחיים ובהם הכנסה נמוכה, מספר נמוך של שעות עבודה ושנות לימוד (Duncan, Ziol-Guest & Kalil, 2010). מחקרים אף מוצאים קשר בין הכנסה משפחתית בילדות המוקדמת לבין מבנה המוח. למשל, נמצא כי ההכנסה המשפחתית קשורה לשטח הפנים הכולל של המוח באזורים שאחראים לשפה, לקריאה, לתפיסה מרחבית ולתפקודים ניהוליים,⁸ וכי השפעה זו חזקה במיוחד בקרב ילדים למשפחות שהכנסותיהן הן הנמוכות ביותר (Noble et al., 2015). אולם הגורמים המקשרים בין הכנסה משפחתית בגיל הרך לבין התפתחות יכולות למידה והישגים לימודיים בגילים מאוחרים יותר מהווים מעין "קופסה שחורה" עבור תחום מחקר זה בכלל, והמחקר הנוכחי בפרט. הדין התיאורטי בחלק זה עוסק בגורמים חברתיים, משפחתיים וביולוגיים שעשויים להסביר מדוע עלולים להיווצר פערים התפתחותיים בין ילדים ממעמדות חברתיים-כלכליים שונים בגיל כה צעיר, ובהם סגנונות הורות, עקה, גירויים חושיים ואיכות החינוך בגיל הרך (תרשים 4).

תרשים 4. התהליכים המקשרים בין רקע חברתי-כלכלי של המשפחה לבין התפתחות קוגניטיבית והישגים לימודיים



מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

8 תפקודים ניהוליים (executive functions) הם תהליכי השליטה והבקרה הקוגניטיביים הגבוהים של האדם, דוגמת ויסות רגשי, דחיית סיפוקים ותשומת לב סלקטיבית.

גירויים חושיים

כאמור, בתקופת הגיל הרך המוח רגיש במיוחד לגירויים חיצוניים ולחוויות סביבתיות המשפיעים על הארגון המבני והתפקודי שלו. מכאן שחוויות והשפעות סביבתיות בגילים מוקדמים יכולות להשאיר חותם מתמשך על ארכיטקטורת המוח המתפתח (Shonkoff et al., 2012). קצב ההתפתחות של מוח התינוק נמצא בשיאו בשנים הראשונות לחיים, והגידול בכל אזור במוח תלוי במידה רבה בקבלת גירויים המדרבנים את הפעילות באזור זה. גירויים אלו מספקים את הבסיס ללמידה, ועל כן ילדים רכים זקוקים לגירויים חושיים מעשירים לצורך התפתחות בריאה (Sanes & Jessel, 2013; Child Welfare Information Gateway, 2015). למשל, נמצא כי רמת האינטליגנציה הממוצעת של תינוקות בני 6–31 חודשים שגדלו בבתי יתומים ברומניה הייתה נמוכה מזו של תינוקות שגדלו במשפחות אומנה, משום שהראשונים לא זכו לקבל ממטפליהם תשומת לב ותמיכה רגשית מספקת ולא נחשפו לגירויים לשוניים מעשירים (Nelson, Fox, & Zeanah, 2013; ראו גם Chugani et al., 2001). כלומר, שנות החיים הראשונות הן תקופה קריטית לקבלת גירויים מעשירים – פיזיים ורגשיים – הנחוצים להתפתחות בריאה.

הרקע החברתי-כלכלי של המשפחה בגיל הרך עשוי להשפיע על היצע הגירויים החושיים שילדים חשופים אליהם בגיל קריטי זה, ולכך עשויה להיות השפעה על ההתפתחות המוחית הקוגניטיבית שלהם. למשל, נמצא כי הורים משכילים משקיעים זמן רב יותר בפעילויות חינוכיות הקשורות להתפתחות קוגניטיביות מוקדמת, למשל קריאה לילדיהם (Leibowitz, 1974; Timmer, Eccles & O'Brien, 1985; Sandberg & Hofferth, 2001). מחקרים מוצאים גם כי הורים מרקע חברתי-כלכלי גבוה נוטים לדבר יותר עם ילדיהם הרכים, ואף בדרכים מורכבות יותר, מאשר הורים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, והדבר משפיע על התפתחות פורה יותר של אוצר המילים בקרב פעוטות (Hart & Risley, 1995; Hoff, Laursen, & Tardif, 2002). לעומת זאת, הורים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במיוחד עלולים להתקשות לספק לילדיהם גירויים קוגניטיביים כמו צעצועים, ספרים והזדמנויות למידה אחרות (Sheridan & McLaughlin, 2014). הדבר יכול לנבוע בין היתר מכך שהם עשויים לעבוד בכמה מקומות עבודה, ולכן ייתכן שאין להם פנאי או משאבים לקיים פעילויות מעין אלה עם ילדיהם (Spera, 2005).

חשוב להדגיש כי מצוקה כלכלית אינה קשורה בהכרח לחשיפה מועטה לגירויים קוגניטיביים ואינטלקטואליים, אך היא מצמצמת את הסבירות להיחשף אליהם. וכן, אף שגם ילדים מרקע חברתי-כלכלי גבוה עלולים לסבול מחסך בגירויים קוגניטיביים מעשירים, ילדים שגדלים במצב כלכלי ירוד חווים בדרך כלל מצוקות רבות יותר, וייתכן שיש להם פחות משאבים להתמודדות עם מצוקות אלה (Evans, Li & Whipple, 2013).

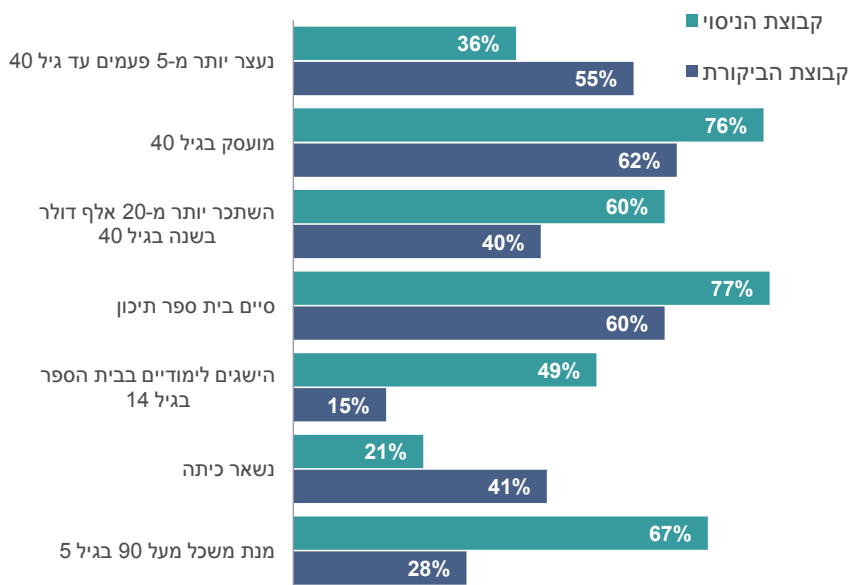
איכות החינוך בגיל הרך

מחקרים מוצאים כי המאפיינים החברתיים-תרבותיים של המשפחה משפיעים על הבחירה בסוג הטיפול בילדים (Fuller, Holloway & Liang, 1996; Early & Burchinal, 2001). למשל, הסבירות שהורים משכילים ישלחו את ילדיהם בגיל הרך למסגרות חינוכיות גבוהה יותר (Kim & Fram, 2009), וילדים מרקע חברתי-כלכלי גבוה נוטים לבלות זמן רב יותר בתוכניות מעין אלה (Early & Burchinal, 2001; Wolfe & Scrivner, 2004). זאת ועוד, ילדים מרקע גבוה נוטים להשתתף בתוכניות חינוך איכותיות יותר לגיל הרך (Del Boca, Piazzalunga & Pronzato, 2014; Del Boca, 2015; Kulic, Skopek, Triventi & Blossfeld, 2017). לעומתם, ילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך מטופלים לעיתים קרובות יותר בהסדרי טיפול שאינם פורמליים (Early & Burchinal, 2001), והם בעלי סיכוי נמוך יותר להשתתף בתוכניות חינוך לגיל הרך שאיכותן גבוהה (Blossfeld et al., 2019).

מחקרים מעידים כי גישה והשקעה בחינוך בגיל הרך יכולות להביא לשיפור ניכר במיומנויות הקוגניטיביות והלא-קוגניטיביות של ילדים, במיוחד ילדים ממשפחות חלשות מאוד, ולשפר בטווח הארוך את ההזדמנויות ההשכלתיות והתעסוקתיות שלהם. אחד ממחקרי האורך הידועים ביותר בתחום החינוך – The High/Scope Perry Preschool Study – עקב משנות השישים אחר חייהם של ילדים בני שלוש-ארבע שגדלו במצוקה כלכלית. הילדים שהשתתפו במחקר חולקו באופן אקראי לקבוצת ניסוי ולקבוצת ביקורת. הילדים בקבוצת הניסוי נכנסו לתוכנית חינוך איכותית בת שנתיים שכללה חמישה מפגשים בשבוע, שעתיים וחצי בכל פעם, עד כניסתם לגן חובה. צוות החינוך בתוכנית היה בעל הכשרה אקדמית, היחס בין מספר הילדים לבין הצוות החינוכי היה נמוך, ומדי שבוע אף התקיימו ביקורי בית. הילדים בקבוצת הביקורת נכנסו לגן חובה בלי שהשתתפו קודם בשום תוכנית התערבותית מיוחדת לגיל הרך. צוות המחקר אסף נתונים שנתיים על שתי הקבוצות מגיל שלוש עד גיל 11, ושוב בגילים 14, 15, 19, 27 וארבעים. במחקרים שנעשו בשנים שלאחר מכן נמצא כי התוכנית הניבה תשואה חיובית גבוהה הן עבור המשתתפים עצמם הן עבור החברה בכללותה (Barnett, 1985; Heckman, Moon, Pinto, Savelyev & Yavitz, 1996; Schweinhart et al., 2005). כל דולר שהושקע במשתתפי קבוצת הניסוי בגיל הרך הניב בגיל 27 רווח של יותר משבעה דולרים (Barnett, 1996). עוד נמצא כי בני ארבעים אשר השתתפו בקבוצת הניסוי וקיבלו חינוך איכותי בגיל הרך היו בעלי הכנסה גבוהה יותר, ביצעו פחות פשעים, והיו בעלי סיכוי גבוה יותר לסיים תיכון ולהיות מועסקים (תרשים 5).

ג'יימס הקמן חישב את שיעור התשואה לתוכנית ההתערבותית של תוכנית Perry Preschool, ומצא שכל דולר שהושקע בהתערבות החינוכית בגיל ארבע הניב תשואה חברתית של 60-300 דולרים עד גיל 65 (Heckman et al., 2010). מחקרו האחרון של הקמן מצא שגם לדיהם של משתתפי התוכנית, שכיום הם בני שלושים במוצע, ממשיכים ליהנות משיגים משמעותיים בתחום החינוך, הבריאות והתעסוקה. כלומר חינוך איכותי לאוכלוסיות חלשות בגיל הרך יכול לשבור את מעגל העוני הבין-דורי (Heckman & Karapakula, 2019).

תרשים 5. תוצאות מחקר High/Scope Perry Preschool Study בגיל 40



מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב | נתונים: Schweinhart et al., 2005

5. מטרת המחקר והשערות המחקר

מטרת מחקר זה היא לבחון אם להכנסה המשפחתית בגיל הרך יש השפעה על ההישגים הלימודיים העתידיים של תלמידי ישראל במבחנים מתוקננים. בהתבסס על הספרות שנסקרה, המחקר בוחן שתי השערות נפרדות:

1. ההכנסה המשפחתית בגיל הרך (לידה עד גיל חמש) משפיעה באופן חיובי על ההישגים הלימודיים העתידיים של ילדים במבחני מיצ"ב, גם בפיקוח על הכנסה משפחתית בגילים מאוחרים יותר ועל מאפיינים חברתיים-דמוגרפיים נוספים דוגמת השכלת הורים וגודל המשפחה. כלומר ככל שהכנסה המשפחתית בגיל הרך גבוהה יותר, כך ילדים מגיעים להישגים לימודיים גבוהים יותר בבגרותם. כפי שמשתמע מהסקירה הספרותית, חוקרים רבים שמים את הדגש לא רק על הכמות היחסית של המשאבים החברתיים-כלכליים העומדים לרשות המשפחה, אלא גם על השפעתו הייחודית של עוני. לפי גישה זו, עוני שנחווה בגיל הרך עלול להשפיע באופן שלילי על היצע הגירויים הקוגניטיביים הזמינים לילדים ועל היווצרות מצבי עקה, ואלו בתורם עלולים להשפיע לרעה על הישגיהם בהמשך החיים. לכן במחקר זה תיבדק לא רק ההשפעה של ההכנסה המשפחתית הרציפה, אלא גם ההשפעה של קצות התפלגות ההכנסה, קרי עוני ועושר.

2. ההשפעה של ההכנסה המשפחתית בגיל הרך על הישגים לימודיים חזקה יותר בקרב ילדים שהכנסת משק הבית נמדדה עבורם בגילי לידה עד שנתיים מאשר בקרב ילדים שהכנסת משק הבית נמדדה עבורם בגילי שלוש-חמש. השערה זו תואמת את תיאוריית אלף הימים הראשונים, ולפיה מידת הרגישות של ילדים בגיל הרך להשפעות סביבתיות קטנה ככל שהם מתבגרים.

6. שיטת המחקר

נתונים

המחקר מתבסס על קובץ נתונים שהופק במיוחד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן "הלמ"ס"). הקובץ נוצר באמצעות חיבור של מפקדי האוכלוסין והדירור מהשנים 1995 ו-2008, מרשם האוכלוסין וקובצי מיצ"בים של משרד החינוך. מיזוג הקבצים נעשה ברמת הפרט לפי מספר זיהוי של יחידים. כדי לשמור על אנונימיות המספר המזהה הוחלף במספר פיקטיבי, והנתונים נותחו בחדר המחקר של הלמ"ס, ובכפוף למגבלות שנועדו להבטיח את צנעת הפרט. מפקד האוכלוסין והדירור החמישי נערך בישראל בשנת 1995 והתקיים בחודשים אוקטובר ונובמבר. במפקד זה נאספו נתונים רבים ומגוונים על אוכלוסיית מדינת ישראל ועל משקי בית בנושאים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים. 20% מכלל משקי הבית⁹ נדגמו עבור מילוי שאלון מורחב שכלל מגוון שאלות בנושאים חברתיים-כלכליים דוגמת תנאי דיור, בעלות על מוצרים בני-קיימא, השכלה, תעסוקה, נישואין, לידות, הכנסה, רמת חיים, מוצא אתני, דתיות ועוד. משקי בית אלה נדגמו באופן שמייצג את כלל משקי הבית וקבוצות האוכלוסייה בישראל בשנת 1995 (הלמ"ס, 1999). כדי ללמוד על הרקע החברתי-כלכלי של אוכלוסיית המחקר בשנים מאוחרות יותר חוברו נתוניהם של הנחקרים במפקד 1995 לנתוני משק הבית במפקד 2008. כך ניתן היה לזהות את אותם נחקרים ולמדוד את המאפיינים החברתיים-כלכליים שלהם בשתי נקודות זמן.

היות שהמחקר מתמקד בגיל הרך, קבוצת הנחקרים הוגבלה למי שהיו בגיל לידה עד חמש בתקופה שבה נערך מפקד האוכלוסין בשנת 1995, דהיינו שנתוני הלידה 1990-1995. אותם נחקרים היו בני 13-18 במפקד האוכלוסין והדירור בשנת 2008. ילדים שנולדו בשנים 1990-1995 וניגשו לבחינות המיצ"ב בכיתה ה' נבחנו בשנים 2000-2005 (בהתאמה). נתונים מלאים על כל משתני המחקר היו בקובץ רק עבור מספר מצומצם של תלמידים ערבים, ולכן נמנענו לצערנו מלנתח אוכלוסייה זו. הניתוח מתייחס אפוא רק לאוכלוסייה היהודית (לניתוח הכולל גם את האוכלוסייה הערבית ראו וקנין, 2019).

משתנים

בלוח 1 מוצגת סטטיסטיקה תיאורית של המשתנים שנעשה בהם שימוש בניתוח. להלן תיאור המשתנים ואופן מדידתם.

9 משק בית פירושו כל אדם הגר לבדו, וכל קבוצת אנשים הגרים יחד באותה דירה והם בעלי תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית מקביל בדרך כלל למשפחה (הלמ"ס, 2019).

לוח 1. תיאור, ממוצעים/אחוזים וסטיות התקן של משתני המחקר תלמידים יהודים

משתנה	תיאור	ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)	ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)	סך הכול
הכנסה משפחתית בשנת 1995	סך כל ההכנסות החודשיות למשק בית לנפש בשקלים, כפי שנמדד במפקד האוכלוסין 1995	4,562.93 ₪ (4,263.26)	4,797.58 ₪ (6,715.76)	4,685.38 ₪ (5,677.67)
הכנסה משפחתית בשנת 2008	סך כל ההכנסות החודשיות למשק בית לנפש בשקלים, כפי שנמדד במפקד האוכלוסין 2008. מתוקנן למדד המחירים לצרכן בשנת 1995	7,066.02 ₪ (5,188.54)	7,428.88 ₪ (5,731.73)	7,255.37 ₪ (5,481.32)
עוני בשנת 1995	החמישון התחתון של התפלגות ההכנסה החודשית למשק בית לנפש בשנת 1995	20.30 (0.40)	19.70 (0.39)	20.00 (0.39)
עוני בשנת 2008	החמישון התחתון של התפלגות ההכנסה החודשית למשק בית לנפש בשנת 2008	20.80 (0.41)	19.20 (0.39)	20.00 (0.40)
עושר בשנת 1995	החמישון העליון של התפלגות ההכנסה החודשית למשק בית לנפש בשנת 1995	19.20 (0.39)	20.70 (0.40)	20.00 (0.40)
עושר בשנת 2008	החמישון העליון של התפלגות ההכנסה החודשית למשק בית לנפש בשנת 2008	18.80 (0.39)	21.10 (0.41)	20.00 (0.41)
השכלת הורים	התעודה הגבוהה ביותר של ההורה המשכיל ביותר, סולם אינטרוול בעל 5 קטגוריות	3.86 (1.01)	3.82 (1.02)	3.84 (1.02)
מספר אחאים בשנת 1995	מספר האחאים של הפרט. חושב לפי מספר לידות (חי) של האם עבור נשים בנות 15 ומעלה, כפי שנמדד במפקד האוכלוסין 1995	2.34 (1.28)	2.68 (1.24)	2.52 (1.28)
תוספת אחאים עד 2008	מספר האחאים שנוספו בין מפקד האוכלוסין 1995 לבין מפקד האוכלוסין 2008, חושב לפי מספר לידות (חי) של האם	1.04 (1.12)	0.69 (0.92)	0.85 (1.04)
מגדר	משתנה דיכוטומי, המקבל את הערך 1 עבור בנות והערך 0 עבור בנים	50.2 (0.50)	51.1 (0.50)	50.7 (0.50)
נולד בתחילת השנה	משתנה דיכוטומי, המקבל את הערך 1 עבור ילידי ינואר-יוני והערך 0 עבור ילידי יולי-דצמבר	50.4 (0.50)	47.3 (0.49)	45.8 (0.50)
ציון במבחן מיצ"ב במתמטיקה	ציון מתוקנן בתוך כל שנת בחינה	-0.003 (0.972)	0.005 (1.035)	0.00 (1.00)
ציון במבחן מיצ"ב בעברית	ציון מתוקנן בתוך כל שנת בחינה	0.059 (1.019)	-0.076 (0.969)	0.00 (1.00)

לוח 1. (המשך) תיאור, ממוצעים/אחוזים וסטיות התקן של משתני המחקר תלמידים יהודים

משתנה	תיאור	ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)	ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)	סך הכול
ציון במבחן מיצ"ב באנגלית	ציון מתוקנן בתוך כל שנת בחינה	0.059 (0.985)	-0.078 (1.013)	0.00 (1.00)
ציון במבחן מיצ"ב במדעים	ציון מתוקנן בתוך כל שנת בחינה	0.322 (0.874)	-0.427 (0.995)	0.00 (1.00)

מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

משתנה תלוי - הישגים לימודיים: ההישגים הלימודיים של התלמידים נמדדו באמצעות בחינות המיצ"ב בכיתה ה' (גיל עשר). המיצ"ב הוא מערכת של מבחנים בית-ספריים הכוללים מבחני הישגים במתמטיקה, שפת אם, אנגלית ומדעים, הנערכים בישראל מדי שנה בכיתה ה' ובכיתה ח' בקרב מדגם ארצי מייצג. מבחן המיצ"ב במתמטיקה בודק את שליטתם של תלמידי כיתה ה' בעקרונות המתמטיים המופיעים בתוכנית הלימודים, בתחום המספרי, האלגברי והגיאומטרי. במבחן המיצ"ב התלמידים נדרשים לשלב בין תחומים מתמטיים, להכיר וליישם מושגים ולהפגין אוריינות מתמטית ברמות חשיבה מסדר נמוך וגבוה; מבחן המיצ"ב בשפת אם מודד את רמת השליטה של התלמידים בתחום החינוך הלשוני, את כישורי הבנת הנקרא, את יכולת ההבעה בכתב ואת הידע הלשוני שלהם; מבחן המיצ"ב באנגלית בודק את מידת השליטה בשפה האנגלית בהתאם לרמה המצופה על פי תוכנית הלימודים, לרבות כישורי הבנת הנשמע, הבנת הנקרא, ויכולת ההבעה בכתב; מבחן המיצ"ב במדעים מודד אוריינות מדעית וטכנולוגית בנושאים כגון חומרים, אנרגיה, מערכות אקולוגיות ותהליכים ביצורים חיים (ראמ"ה, 2017; 2018).

המשתנים שבהם נעשה שימוש במבחני המיצ"ב הם הציון הכולל בבחינות המיצ"ב בכיתה ה' (הציונים בארבעת המקצועות הללו נעים בין 0 ל-100). במחקר זה אנו מציגים את הניתוח עבור בחינות המיצ"ב בכיתה ה', משום שמספר המקרים אשר עבורם היו בידינו נתונים מלאים על בחינות אלה היה גבוה בהרבה ממספר המקרים אשר עבורם היו בידינו נתונים על בחינות המיצ"ב בכיתה ח'.¹⁰ לצורך הניתוח, הציונים בבחינות המיצ"ב תוקנו בתוך כל שנת בחינה; הממוצע שווה ל-0 וסטיות התקן שווה ל-1.

הכנסה משפחתית: משתנה זה מודד את ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש במשק הבית, כפי שנמדדה במפקדי האוכלוסין והדירור בשנים 1995 ו-2008, כולל הכנסות מעבודה (קובצי מס הכנסה וזקיפות), קצבאות ביטוח לאומי והכנסות שנשאלו בשאלון. כמקובל במחקרים דומים (למשל 2011, OECD), ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש חושבה באמצעות חלוקת ההכנסה החודשית הממוצעת למשק הבית בשורש של מספר הנפשות במשק הבית. ההכנסה במפקד האוכלוסין בשנת 2008 הותאמה למדד המחירים לצרכן בשנת 1995.

10 ברוב מקצועות הבחינה בכיתה ח', מספר המקרים שהיו לגביהם נתונים מלאים בקבוצות הגיל עמד על כ-500 ופחות. זאת לעומת אלף ויותר מקרים עבור המבחנים המקבילים בכיתה ה'. לכן החלטנו להציג את הממצאים עבור בחינות המיצ"ב בכיתה ה' בלבד. עם זאת, חשוב לציין כי הממצאים שיוצגו בהמשך תקפים גם עבור בחינות המיצ"ב בכיתה ח' בחלק מהמקצועות שנחקרו (וקנין, 2019).

מדדי עוני ועושר: נוסף על הכנסת משק הבית הרציפה מדדנו את ההשתייכות של הנחקר לשני החמישונים הקיצוניים של התפלגות ההכנסה המשפחתית לנפש: החמישון התחתון – שאנו מכנים אותו "עוני", והחמישון העליון – שאנו מכנים אותו "עושר". עוני ועושר נמדדו הן במפקד האוכלוסין בשנת 1995 (בתקופת הגיל הרך) הן במפקד האוכלוסין בשנת 2008 (בגיל העשרה). משתנים אלו נמדדו כמשתנים דיכוטומיים: הערך 1 מייצג את השתייכות הפרט לחמישון התחתון ("עוני") או העליון ("עושר") של התפלגות ההכנסה. אנו כוללים את שני המשתנים הדיכוטומיים הללו בניתוח כדי לברר אם עוני ו/או עושר משפיעים על הישגים באופן שחורג מההשפעה הליניארית של ההכנסה הפנויה לנפש. כפי שראינו, חוקרים מדגישים את השפעת העוני על ההתפתחות הקוגניטיבית, ומייחסים חשיבות מועטה יותר להשפעת ההכנסה שמעבר לקו העוני. המשתנה "עושר" נכלל גם הוא בניתוח כדי לברר אם השפעתו סימטרית לזו של המשתנה "עוני" ואם הוא מקדם את ההישגים העתידיים של ילדים באופן ייחודי.¹¹

השכלת הורים: השכלת ההורים נמדדה באמצעות התעודה הגבוהה ביותר (או התואר הגבוה ביותר) שאדם קיבל עם סיום לימודיו הפורמליים. המשתנה מייצג את השכלת ההורה המשכיל ביותר בין הורי הנחקר. השכלת ההורים קודדה על סולם הכולל חמש קטגוריות: ללא השכלה (בקטגוריה זו נכללו אלו שלא למדו בבית ספר או לא קיבלו תעודה כלל), בעלי תעודת סיום של בית ספר יסודי או חטיבת ביניים, בעלי תעודת סיום של בית ספר תיכון ללא תעודת בגרות, בעלי תעודת בגרות או תעודה של בית ספר על-תיכוני שאיננה אקדמית, ובעלי השכלה גבוהה (תואר אקדמי ראשון, תואר אקדמי שני ותואר אקדמי שלישי). אף שפורמלית משתנה זה נמדד על סולם סדר (אורדינלי), אנו מתייחסים אליו כאל משתנה רווח (אינטרוול). זאת משום שבדיקות הראו שהקשר בין המשתנה הזה למשתני ההישג הוא ליניארי למדי, ושהמרווחים בין ההישגים הממוצעים בקטגוריות שלו דומים. 29% מההורים במדגם הם בעלי השכלה אקדמית, 38% בעלי תעודת בגרות או תעודה על-תיכונית שאינה אקדמית, 25% סיימו תיכון, 5% סיימו בית ספר יסודי או חטיבה, ו-4% בלבד הם חסרי כל השכלה.

מגדר התלמיד: המגדר נמדד כמשתנה דיכוטומי – הערך 1 מייצג בנות והערך 0 מייצג בנים. מגדר הוכלל בניתוח משום שבמבחנים רבים נמצאים פערים בין הישגיהם של בנים לאלו של בנות (ראו למשל ראמ"ה, 2018).

מספר אחאים: מספר האחיות והאחים של התלמיד נמדד בשתי נקודות זמן, האחת בגיל הרך

11 משוואת רגרסיה הכוללת שלוש מדידות שונות של המצב הכלכלי של משפחות עלולה לסבול ממולטי-קולינאריות (כלומר ממתאמים גבוהים בין המשתנים הללו) רבה מדי בין המדידות, ועלולה להיות לכך השפעה על טעויות התקן ועל רמות המובהקות של אומדני הרגרסיה. על כן אמדנו את מידת המולטי-קולינאריות בין משתני המשוואה באמצעות פקטור השונות האינפלציונית (Variance Inflation Factor, VIF). מידת המולטי-קולינאריות בין שלוש מדידות ההכנסה (הכנסה רציפה, עוני ועושר) נבדקה עבור כל הבחינות, בכל קבוצת גיל. התוצאות מוצגות בלוח 1' בנספחים. נמצא כי כל ערכי ה-VIF קטנים מערך הסף 10, ורובם אף קטנים מהערך שתיים. הדבר מצביע על מולטי-קולינאריות נמוכה (Hair, Anderson, Tatham & Black, 1995). נוסף על כך, לוחות 2' ו-3' בנספחים מפרטים את מתאמי פירסון (Pearson Correlations) בין ההכנסה המשפחתית ב-1995 וב-2008 לבין מדדי העוני והעושר, וכן לבין שאר המשתנים הבלתי תלויים במודל. זאת כדי לבחון את האפשרות שההשפעה החלשה יותר של ההכנסה בקבוצת הגיל המאוחרת יותר (גילי שלוש-חמש) נובעת ממתאם חזק יחסית של ההכנסה המשפחתית ב-1995 עם שאר משתני המודל. אם זה היה המצב ניתן היה לטעון שהשפעות ההכנסה בגילי שלוש-חמש "נבלעות" על ידי המשתנים האחרים במודל. כפי שניתן לראות בהמשך, אין זה המצב. המתאמים בקבוצה זו דווקא חלשים יותר מאשר בקבוצה הצעירה יותר (גילי לידה עד שנתיים), והם מעידים על קשרים חלשים עד בינוניים, למעט במקרה אחד.

השנייה בגיל העשרה. כדי לחשב את מספר האחאים בגיל הרך נעשה שימוש במשתנה מספר הלידות חי במפקד האוכלוסין והדיוור בשנת 1995 עבור אימהות הנחקרים. תוספת האחאים למשק בית בין מפקד 1995 למפקד 2008 חושבה באמצעות המשתנה מספר הלידות חי במפקד האוכלוסין 2008, כלומר מספר האחאים שנוספו למשק הבית בין השנים האלה.

7. ממצאים עיקריים

כדי לעמוד על השפעות ההכנסה המשפחתית הפנויה לנפש בגיל הרך על הישגים לימודיים בגילים מאוחרים יותר אמדנו רגרסיה ליניארית רב-משתנית. המודלים לניבוי הישגים הלימודיים כללו את ההכנסה המשפחתית במפקד האוכלוסין בשנת 1995 (עת הילדים היו בגילים לידה עד חמש), ההכנסה המשפחתית במפקד האוכלוסין בשנת 2008 (עת הילדים היו בגילים 13-18),¹² השכלת הורים, גודל המשפחה ומשתנים חברתיים-דמוגרפיים נוספים.¹³ כדי לבחון את השערת המחקר השנייה הניתוח נעשה בנפרד עבור שתי קבוצות גיל: ילידי 1993-1995 (שהיו בגילי לידה עד שנתיים בשנת 1995) וילידי 1990-1992 (שהיו בגילי שלוש-חמש). הדבר מאפשר לבחון אם יש הבדלים בין שתי קבוצות הגיל, ולבדוק את תוקפה של תיאוריית אלף הימים הראשונים בדבר חשיבותו של הגיל הרך מאוד.

בלוח 4' ננספחים מוצגים אומדני הרגרסיה לניבוי הציון במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה'. מודל 1 מתייחס לילדים שהיו בגילי לידה עד שנתיים במפקד האוכלוסין 1995, ומודל 2 מתייחס לילדים שהיו בגילי שלוש-חמש במפקד זה. כאמור, במחקר הנוכחי נבדקה לא רק ההשפעה הרציפה של ההכנסה המשפחתית, אלא גם ההשפעה של קצות התפלגות ההכנסה. לכן הוספנו לניתוח זה משתני הכנסה נוספים: עוני ועושר בשתי נקודות הזמן (1995 ו-2008). בשתי הרגרסיות בלוח 4' אנו רואים שלהשכלת ההורים יש השפעה חיובית חזקה על הישגים, ממצא המוכר היטב מהספרות המחקרית (ראו למשל Shavit & Blossfeld, 1993). ניכרת גם ההשפעה השלילית של מספר האחאים בגיל הרך. ממצא זה מתיישב עם ממצאי מחקרים קודמים, ולפיהם למספר האחאים יש השפעה שלילית מובהקת על הישגי השכלה (למשל Shavit & Pierce, 1991; Navon, 2018). כלומר ברמת משאבים נתונה של ההורים, ככל שמספר הילדים גדול יותר כך הם צפויים להגיע להישגי השכלה נמוכים יותר בממוצע. ממצאים אלה מחזקים את תיאוריית דילול המשאבים, הטוענת שככל שיש יותר ילדים במשפחה כך משאביה מתחלקים בין מספר רב יותר של צאצאים (Downey, 1995). כלומר, ילדים שגדלו במשפחה שבה מספר מועט של אחאים נהנים בממוצע מנתח גדול יותר של משאבי המשפחה בהשוואה לילדים שגדלו במשפחות מרובות ילדים, דבר המאפשר התפתחות

12 עבור רוב הנחקרים המשתנים התלויים נמדדו בשנים 2000-2005, כלומר לפני מדידת ההכנסה המשפחתית בשנת 2008. במובן זה לא ניתן להניח כמובן השפעה סיבתית של ההכנסה בגילי 13-18 על הישגים בכיתה ה' (בגיל עשר בערך). ובכל זאת, אנו מפקחים על משתנה ההכנסה ב-2008 כדי לצמצם את המידה שבה השפעת ההכנסה בשנת 1995 מתווכת השפעות של הכנסות מאוחרות יותר. אנו מניחים שהכנסה משפחתית פנויה לנפש של משפחות עם ילדים בגילי עשר נמצאת במתאם ניכר עם הכנסתן בשנים שבהן ילידיהן נמצאים בגילי 13-18. חישוב דומה לזה שאנו מציגים בעמוד 23 בהמשך מלמד שמתאם זה עומד על כ-0.60.

13 חשוב לציין כי בבדיקה מקדימה נמצא כי ההשפעה הייחודית שיש לנסיבות הכלכליות של ילדים בגיל הרך, כפי שנמדדו במפקד האוכלוסין בשנת 1995, על הישגים לימודיים בגילים מאוחרים יותר נשארה ללא שינוי משמעותי גם בפיקוח על המשתנה "עולה חדש". בדיקה זו נעשתה כדי לפקח על ההשפעה האפשרית של גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים.

קוגניטיבית מיטיבה יותר (Blake, 1989). שתי ההשפעות הללו יחזרו על עצמן ברוב הניתוחים שיוצגו במסמך זה.

הדיון שלנו יתמקד בהשפעות הסטטיסטיות של מצבן הכלכלי של המשפחות בעת שהילדים בגיל הרך (ב-1995) על ההישגים העתידיים. מהמודל הראשון בלוח נ'4 אנו למדים כי להשתייכות לחמישון התחתון של התפלגות ההכנסה המשפחתית ב-1995 יש השפעה שלילית על הציון במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה', גם בפיקוח על הכנסה מאוחרת יותר, השכלת הורים, גודל המשפחה ומשתנים נוספים. נמצא כי עוני יחסי שנחווה בגיל הרך הוא בעל השפעה שלילית חזקה במיוחד ומובהקת מבחינה סטטיסטית כאשר הוא נמדד במהלך השנתיים הראשונות לחיים ($b=-0.323$, $p=0.000$), אך לא כאשר הוא נמדד בגילי שלוש-חמש השנתיים ($b=-0.117$, $p=0.178$). כלומר האפקט של עוני בגילי לידה עד שנתיים על ההישגים במתמטיקה בכיתה ה' גדול יותר מהאפקט של עוני בגילי שלוש-חמש. משמעות המקדם ($b=-0.323$) היא שהשתייכות לחמישון התחתון של התפלגות ההכנסה בגילי לידה עד שנתיים קשורה בהרעה של כ-30% סטיית תקן בהישגים הלימודיים העתידיים במתמטיקה. יתרה מזאת, ההבדלים בין שתי קבוצות הגיל בהשפעת "עוני" נמצאו מובהקים מבחינה סטטיסטית ($p=0.065$)¹⁴. כלומר השתייכות לקצה התחתון של התפלגות ההכנסה בגילי לידה עד שנתיים מובילה באופן מובהק להישגים נמוכים יותר במתמטיקה בכיתה ה'. לעומת זאת, למדדי העוני והעושר המאוחרים יותר, שנמדדו בשנת 2008 בסמוך למדידת ההישגים הלימודיים, לא נמצאה השפעה מובהקת על ההישגים במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה'.

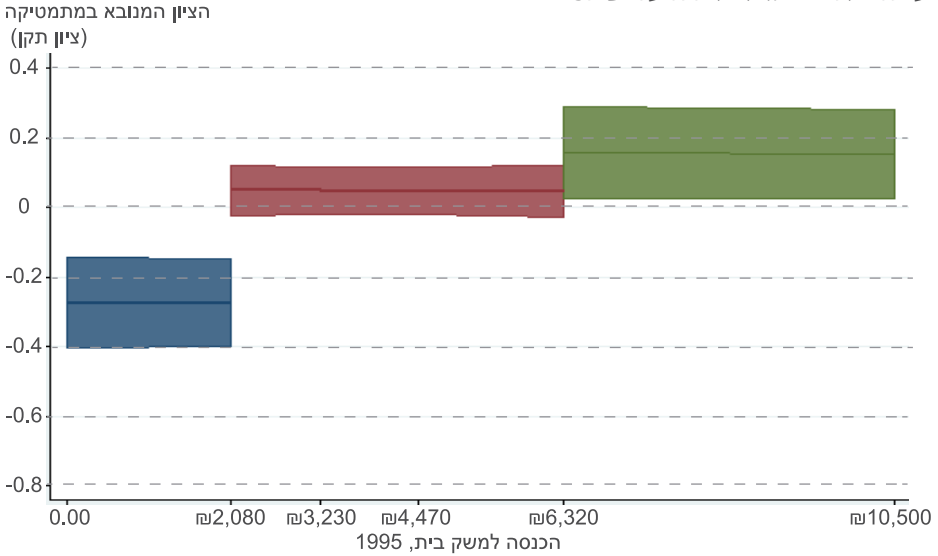
בתרשימים 6 ו-7 מומחש הקשר שבין הכנסה לבין הישגים באמצעות הצגה גרפית של הציונים המנובאים במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' (בציוני תקן) עבור ילדים בגילי לידה עד שנתיים וילדים בגילי שלוש-חמש, לפי ההכנסה המשפחתית ב-1995. הקו האמצעי מייצג את ההשפעה הממוצעת של הכנסה בשלוש רמותיה: ברמת העוני, ברמה האמצעית וברמת העושר. הצללים שמסביב לקו האמצעי מייצגים את מידת ההשתנות של ההשפעות הללו (רווח בר-סמך ברמה של 95 אחוזים)¹⁵.

מתרשימים 6 ו-7 עולה כי הציון המנובא במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' אינו מושפע מהשינוי בהכנסה המשפחתית הרציפה בגיל הרך. לעומת זאת, ניתן לראות בבירור את ההבדלים בהשפעה של עוני בגיל הרך על ההישגים העתידיים בשתי קבוצות הגיל: ילדים בגילי לידה עד שנתיים שהכנסת משפחותיהם נופלת בחמישון התחתון של התפלגות ההכנסה ב-1995 מגיעים להישגים נמוכים יותר בבגרותם. כאמור, השפעה זו לא נמצאה מובהקת סטטיסטית בקבוצת הגיל המאוחרת יותר (בני שלוש-חמש בשנת 1995). כפי שעולה מתרשים 6, הרווח בר-הסמך של אלו המשתייכים לקצה התחתון של התפלגות ההכנסה אף אינו חופף לזה של בעלי הכנסה גבוהה יותר. כלומר לעוני בגיל הרך המוקדם מאוד יש השפעה שלילית מובהקת וניכרת על הישגים עתידיים. עוד עולה מתרשימים אלו כי השתייכות לחמישון העליון של התפלגות ההכנסה בגיל הרך (קרי "עושר") מקדמת את ההישגים העתידיים של ילדים, אך כאמור השפעתה לא נמצאה מובהקת.

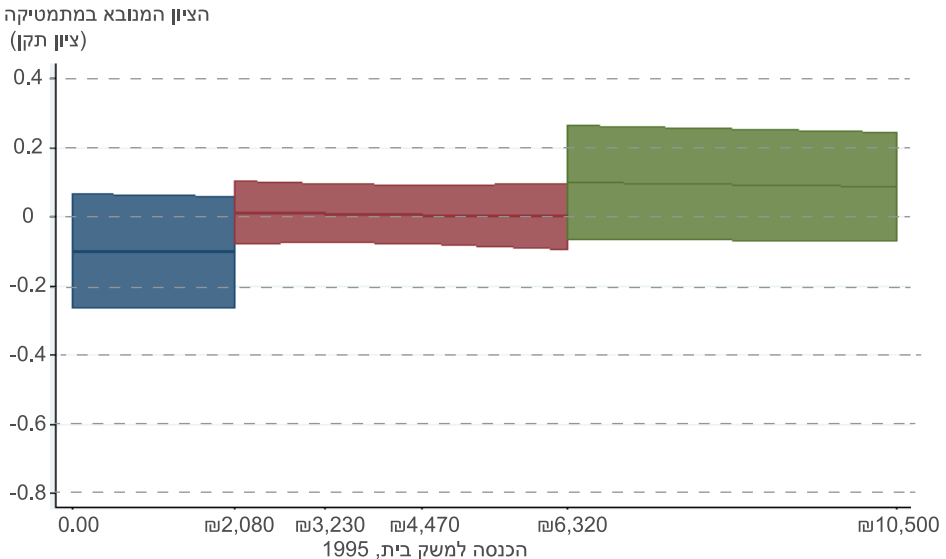
14 כדי לבחון את מובהקות ההבדלים בין שתי קבוצות הגיל (גילי לידה עד שנתיים וגילי שלוש-חמש) נוספה למודל סדרת משתני דמה של האינטראקציה של קבוצת הגיל עם כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים האחרים במודל (לרבות הכנסה משפחתית, השכלת הורים, מספר אחאים וכדומה).

15 נבוי התרשימים התבסס על המודל הקיים, הכולל את ההשפעות המובהקות וההשפעות שאינן מובהקות של שלושת מדדי ההכנסה בגיל הרך (הכנסה רציפה, עוני ועושר) והערך הממוצע של שאר המשתנים שנכללו ברגרסיות, לרבות הכנסה ממוצעת בשנת 2008.

תרשים 6. הציון המנובא במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' עבור ילדים בגילי לידה עד שנתיים



תרשים 7. הציון המנובא במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' עבור ילדים בגילי 3-5



מקור לשני התרשימים: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: הלמ"ס

בשלב זה עולה השאלה מדוע השפעתה של ההכנסה בגילי לידה עד שנתיים נעלמת בקרב מי שנצפו בגילי שלוש-חמש. מקובל לחשוב שהכנסתן של משפחות היא יציבה למדי משנה לשנה, ולכן השפעת ההכנסה בשנתיים הראשונות לחיים אמורה להופיע כהשפעה עקיפה באמצעות מדידת ההכנסה בשלוש השנים הבאות. אלא שבקרב משפחות שגדלים בהן ילדים בגיל הרך ההכנסה הפנויה לנפש איננה יציבה. כפי שרואים בלוח נ'5 בנספחים, אימהות בישראל יולדות את רוב ילדיהן בסוף שנות העשרים ובתחילת שנות השלושים לחייהן (הלמ"ס, 2015). בגילים אלה יש ניידות כלכלית לא מועטה. במחקר של רומנוב וזוסמן (Romanov & Zussman, 2003) נמצא כי בישראל מידת הניידות בשכר בגילים צעירים גבוהה יותר מאשר בגילים מאוחרים יותר. זאת עקב השינויים הניכרים החלים בכוסר ההשתכרות של אנשים צעירים, הנובעים בעיקר משינויים בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה, ותק בעבודה, רכישת השכלה גבוהה ומעברים בין מקומות עבודה. במחקרם נמצא למשל כי המתאם של הכנסה משכר בין שנת 1993 לבין שנת 1996 בקרב נחקרים בגילי 25-34 הוא 0.68. יתר על כן, שיעור העניים (המשתייכים לחמישון השכר התחתון) שנותרו בחמישון זה במשך שלוש שנים הוא נמוך (49%). מקדמי יציבות אלה בשכר הם בבחינת תקרה של היציבות בהכנסה המשפחתית הפנויה לנפש בקרב משפחות עם ילדים בגיל הרך. זאת משום שנוסף על הניידות בשכר שצוינה לעיל מתרחשים שינויים נוספים המשפיעים על ההכנסה הפנויה לנפש: מספר הילדים הממוצע למשפחה גדל, וחלים שינויים בקצבאות שהמשפחות זכאיות להן (דמי לידה, חופשת לידה וכדומה).

לוח נ'6 בנספחים מציג את ההתפלגות המשותפת של חמישוני הכנסה פנויה לנפש עבור משקי בית שבראשם אדם בגיל 25-27, וכעבור חמש שנים (כשהיה בן 30-32). מתוך משקי הבית שהשתייכו לחמישון ההכנסה התחתון בגילים 25-27, 30% נותרו בחמישון זה כעבור חמש שנים, 19% עברו לחמישון השני, 13% עברו לחמישון השלישי, 10% עברו לחמישון הרביעי ו-8% עברו לחמישון העליון (בנית, 2018). כלומר חלק לא מבוטל ממשקי הבית עברו לאחר חמש שנים לחמישון הכנסה אחר. המתאם בין חמישון ההכנסה הפנויה לנפש בגיל 25-27 להכנסה הפנויה לנפש כעבור חמש שנים עומד על 0.39 בלבד. הדבר מעיד כאמור על ניידות רבה בהכנסה הפנויה בקרב משקי בית בגילי ההורות לילדים צעירים, ומאפשר להסביר מדוע השפעת ההכנסה המשפחתית בגילי לידה עד שנתיים אינה נמשכת גם לגילי שלוש-חמש.¹⁶

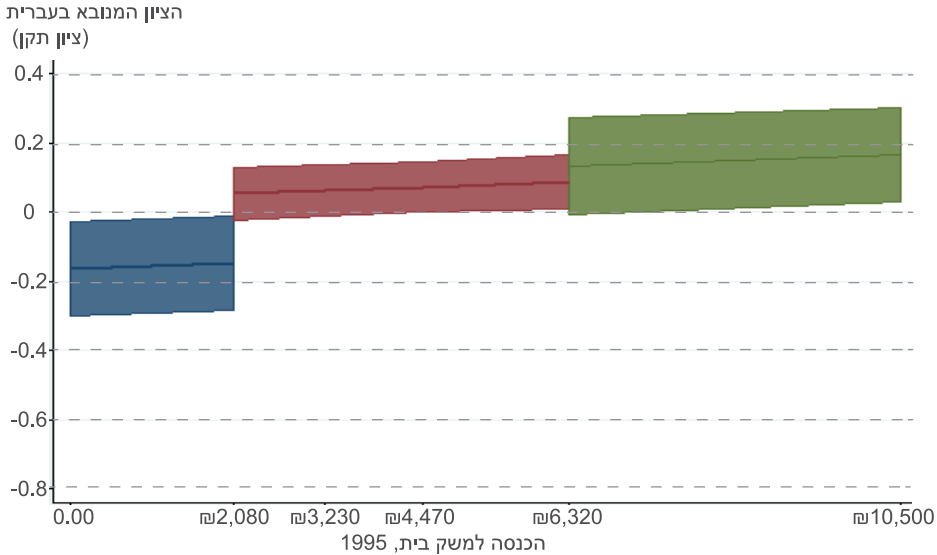
הניתוחים המקבילים עבור ציוני המיצ"ב בכיתה ה' בשפת אם עברית, אנגלית ומדעים מופיעים בלוחות נ'7-נ'9 בנספחים, והתוצאות דומות למדי לאלו שהוצגו עבור מתמטיקה. גם המודלים האלה מלמדים כי ההשתייכות לחמישון התחתון של התפלגות ההכנסה המשפחתית ב-1995 היא בעלת השפעה שלילית, חזקה ומובהקת כאשר היא נמדדה בגילי לידה עד שנתיים, אך לא כאשר נמדדה בגילים מאוחרים יותר בילדות. עוד עולה מלוחות אלה, ובדומה

16 ניתן לשכנע את הקורא הסקפטי באמצעות טיעון נוסף: באופן אידיאלי צריך היה לנתח נתונים הכוללים מדידות עוני בשני הגילים (לידה עד שנתיים; שלוש-חמש). כך אפשר היה לאמוד את ההשפעה של כל אחת ממדידות העוני על הישגים עתידיים (נכנה את ההשפעות הללו בצורתן המתוקנת $a - b$). לצערנו, כמובן, אין בידינו מדידות חוזרות, ואנו אומדים את השפעתה של כל מדידה בנפרד (נכנה אותן בצורתן המתוקנת $a^* - b^*$, וערכן הוא 0.128 ו-0.043 בהתאמה). ניתן להראות כי מתקיימים השוויים הבאים: $a^* = a + rb$; $b^* = b + ra$, כאשר r הוא המתאם בין ההכנסה הפנויה לנפש בשני הגילים. על סמך האמור לעיל אפשר להניח שמתאם זה שווה 0.39 בקירוב. פתרון שתי המשוואות עבור שני הנעלמים, a ו- b , הוא -0.152 ו-0.061 בהתאמה. כלומר הממצא כי השפעת העוני בגילי לידה עד שנתיים חזקה הרבה יותר מהשפעתו בגיל שלוש-חמש היה נכון גם לו היו בידנו שתי מדידות.

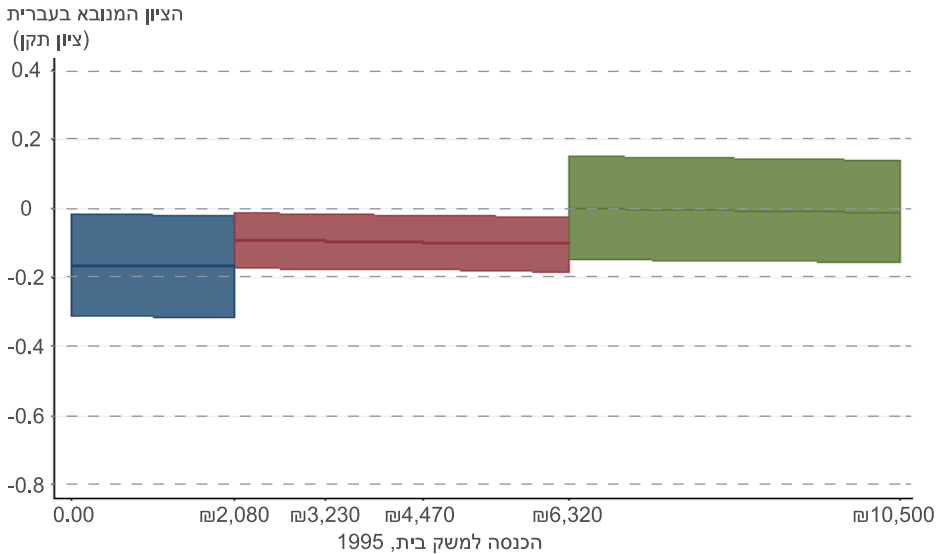
למתמטיקה, כי למדדי ההכנסה המאוחרת יותר שנמדדו בשנת 2008 אין השפעה מובהקת על ההישגים. לשם המחשה, אנו מציגים את הממצאים עבור שפת אם עברית בתרשימים 8-9 (דפוס דומה נמצא גם עבור אנגלית ומדעים). גם בתרשימים אלה נראים בבירור ההבדלים הניכרים בין שתי קבוצות הגיל (לידה עד שנתיים; שלוש-חמש) בהשפעה שיש לעוני בגיל הרך על הישגים לימודיים בכיתה ה'.

כדי לבחון אם להכנסה המשפחתית בגיל הרך יש השפעות על הישגים בשלבי חיים מאוחרים יותר נאמדה השפעתו של עוני גם על הסיכוי לקבלת זכאות לבגרות. בשל קוצר היריעה ייאמר רק כי הממצאים עומדים בעינם: עוני שנמדד בגילי לידה עד שנתיים מקטין באופן מובהק סטטיסטית את הסיכוי לקבלת זכאות לבגרות, אך לא בקרב גילי שלוש-חמש (לעיון בממצאים המלאים ראו וקנין, 2019). תוצאות אלו עשויות להצביע על כך שסביבה של עוני שנחוות בגיל הרך עלולה ליצור תלות מסלולית (path-dependence) ארוכת טווח בכל הנוגע להישגים לימודיים. כלומר עוני בגילי לידה עד שנתיים עלול להשפיע לרעה על הישגים בגילים צעירים, ואלו בתורם עלולים להשפיע לרעה על הישגים מאוחרים יותר בבגרות (Case, Lubotsky & Paxson, 2002; Cunha, Heckman, Lochner & Masterov, 2006; DiPrete & Eirich, 2006).

תרשים 8. הציון המנובא במבחן מיצ"ב בעברית בכיתה ה' עבור ילדים בגילי לידה עד שנתיים



תרשים 9. הציון המנובא במבחן מיצ"ב בעברית בכיתה ה' עבור ילדים בגילי 3-5



8. דיון

במחקר זה ביקשנו לברר אם המצב הכלכלי של משפחות בזמן שילדיהן בגיל הרך משפיע על ההישגים הלימודיים של תלמידי ישראל בגילים מאוחרים יותר. הממצאים מראים כי אכן כך הדבר. נמצא כי להשתייכות לחמישון התחתון של התפלגות ההכנסה בגיל הרך יש השפעה שלילית ומובהקת על הישגים לימודיים עתידיים, זאת בפיקוח על הכנסה משפחתית בגילים מאוחרים יותר ועל משתני רקע נוספים כמו השכלת הורים וגודל המשפחה. זאת ועוד, השפעתו של עוני יחסי בגיל הרך על הישגים לימודיים עתידיים נמצאה חזקה במיוחד כאשר הוא נמדד בגילי לידה עד שנתיים, יותר מאשר בגילי שלוש-חמש.

על סמך ממצאים אלה אפשר לטעון כי עוני שנחווה בגיל הרך עלול ליצור מעין "צלכת" שנשארת לאורך זמן ויש לה השפעה גם בהמשך חייו של הילד, שכן ידוע כי פערים קטנים בין פרטים או קבוצות בשלב מוקדם בחיים נוטים להתרחב לאורך זמן. ממצאי מחקר זה מחזקים את תיאוריית אלף הימים הראשונים, ולפיה הרגישות של הילד לתנאים הסביבתיים שהוא גדל בהם גדולה יחסית בשנתיים הראשונות לחיים.

במחקר זה נמצאה תמיכה לגישה המחקרית המדגישה את ההשפעה הייחודית שיש לעוני על נסיבות חיים מאוחרות יותר. לפי גישה זו, לעוני יש השפעות שליליות על הישגים לימודיים, והשפעות אלו עלולות להיות מתווכות למשל על ידי מצבי עקה כרוניים שמקורם באורח החיים הכרוך בעוני. במחקר זה נמצאה עדות מוכחת להשפעתו הייחודית של עוני בגילים צעירים, כפי שראינו במודלים לניבוי ההישגים בבחינות המיצ"ב. גישה מחקרית חלופית גורסת כי הכנסה משפחתית משפרת הישגים לימודיים בכל הרמות, הן בהכנסות הנמוכות הן בהכנסות הגבוהות. מחקרים הדוגלים בגישה זו טוענים כי ככל שעומדים לרשות המשפחה משאבים חברתיים-כלכליים רבים יותר, כך לילדיה יש משאבים רבים וטובים יותר להתפתחות קוגניטיבית וליכולות למידה. חשוב להדגיש כי גישה זאת אינה מבחינה בין התקופות השונות בגיל הרך במדידה של המצב הכלכלי, ואילו אנו, כאמור, שמים דגש על הבדלים אלה. מכל מקום, ממצאינו אינם תומכים בטענה כי להכנסה באשר היא בגיל הרך יש השפעה חיובית על הישגים עתידיים, אלא מלמדים שלעוני יש השפעה ייחודית, ושמעבר לסף העוני אין להכנסת המשפחה בתקופת הגיל הרך השפעה עתידית ניכרת.

אחד הממצאים החשובים ביותר שעולים ממחקר זה הוא כי קיימים הבדלים מהותיים בין התקופות השונות בתוך הגיל הרך בכל הנוגע להשפעות העוני על הישגים לימודיים עתידיים. כפי שצוין, ההשפעה של עוני יחסי בגיל הרך נמצאה חזקה יותר כאשר הוא נמדד בגילי לידה עד שנתיים מאשר כשנמדד בגילי שלוש-חמש. על סמך ממצאים אלה ניתן לטעון כי אין להתייחס לגיל הרך כאל מקשה אחת, בעלת מאפיינים הומוגניים לכל אורכה, אלא יש לתת את הדעת דווקא לאלף הימים הראשונים לחיים, שכן הם חשובים במידה רבה להתפתחות העתידית של ילדים.

בישראל יש לחקר הגיל הרך חשיבות מכרעת במיוחד, מכמה סיבות. האוכלוסייה בישראל היא צעירה בהשוואה לאוכלוסייה במדינות מפותחות אחרות. הגורם העיקרי לכך הוא רמת הפריון הגבוהה במיוחד בישראל, העומדת על 3.1 ילדים בממוצע לאישה. שיעור זה הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, שבהן שיעור הפריון הממוצע עומד על 1.6 ילדים לאישה (OECD, 2016a). בישראל חיים כיום כ-2.5 מיליון ילדים מתחת לגיל 18. הם מהווים כשליש מהאוכלוסייה בישראל, ומתוכם כ-40% הם מתחת לגיל שש (הלמ"ס, 2016; המועצה הלאומית

לשלום הילד, 2016). נוסף על כך, העוני בקרב ילדים בישראל שכיח יותר מאשר במדינות OECD אחרות. הנתונים מראים שכ-26% מהילדים מתחת לגיל 17 בישראל חיים במשקי בית שהכנסתם הפנויה היא מתחת לקו העוני, בעוד השיעור בקרב מדינות ה-OECD הוא מחצית מכך (OECD, 2016c). כלומר בישראל יש הרבה ילדים, רבים מהם בגיל הרך, וחלק לא מבוטל מהם חיים בעוני יחסי.

ההשפעה של עיתוי ומשך העוני על נסיבות חייהם של ילדים בישראל לא נבדקה לעומק, ומכאן חשיבותו של מחקר זה. מן הספרות המחקרית עולה כי ילדים בגיל הרך הגדלים בתנאי עוני קיצוני עלולים לסבול מעקה כרונית ומחסך בחשיפה לגירויים קוגניטיביים חיוביים ומעשירים, ואלו עלולים לעכב את התפתחותם הקוגניטיבית והרגשית בהשוואה לילדים בשכבות חברתיות-כלכליות גבוהות יותר. פערים התפתחותיים אלה עשויים להסביר חלק מהפערים בהישגים הלימודיים בין השכבות החברתיות, שהם, כאמור, מהגבוהים ביותר בעולם המפותח. מכאן שלמחקר זה יש תרומה ייחודית לחקר אי השוויון בהישגים לימודיים בישראל. לתוצאות המחקר עשויות להיות השלכות חשובות על המדיניות החברתית. ראשית כול, המחקר מלמד שיש חשיבות לצמצום היקף ותחולת העוני בקרב ילדים, במיוחד בשנים הראשונות לחייהם. כאמור, תחולת העוני בקרב ילדים בישראל היא מהגבוהות ביותר בקרב מדינות המפותחות (המוסד לביטוח לאומי, 2018). כך למשל אפשר לשקול להסיט חלק מקצבאות הילדים בגילי העשרה אל הגיל הרך, ובכך לעזור להורים צעירים לשפר את איכות החינוך והטיפול בילדיהם בגילים כה קריטיים להתפתחות, במיוחד בקרב משפחות קשות יום. כיום קצבאות הילדים הן אוניברסליות ומשולמות לילדים מיום לידתם ועד הגיעם לגיל 18, ללא שינוי ניכר בגובה הקצבה במשך כל התקופה (וסרשטיין, 2016). במחקר הנוכחי נמצא כי השנים הראשונות לחיים, בעיקר מגיל לידה ועד שנתיים, בעלות השפעות ארוכות טווח על ההישגים של תלמידים. משום כך, ייתכן שמן הראוי הוא לשקול לאמץ דפוס שונה של חלוקת קצבאות הילדים בישראל, כמו למשל הגדלת הקצבאות למשפחות שילדיהן בגיל הרך על חשבון הקצבאות למשפחות עם ילדים בוגרים יותר.

ולבסוף, יש לתת את הדעת גם על איכות החינוך הניתן לילדים בגיל הרך. חוק לימוד חובה בישראל אינו חל על ילדים בגילי לידה עד שלוש, גיל שהוא כה קריטי להתפתחות כפי שמעידים הנתונים שהצגנו. חרף שיעור הפריון הגבוה (OECD, 2016a), בישראל שיעור תעסוקת אימהות לילדים עד גיל שלוש גבוה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD (OECD 2014; 2016b) שיעורי תעסוקה גבוהים של אימהות לילדים מתחת לגיל שלוש נמצאו קשורים גם לשיעורים גבוהים יותר של הרשמה למסגרות חינוך בגל הרך (OECD, 2017). בישראל שליש מהילדים מתחת לגיל שלוש נמצאים במסגרות חינוך לגיל הרך, קרוב מאוד לממוצע מדינות ה-OECD, אך 20% בלבד מהילדים בגילים אלה שוהים במסגרות חינוך מוכרות הנמצאות בפיקוח ממשלתי (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2016; OECD, 2017). כלומר, בישראל יש הרבה ילדים, רבות מהאימהות לילדים בגיל הרך עובדות ונוטות לשלוח את ילדיהן לחינוך מקדים, אך רבים מהם נשלחים למוסדות שאינם מפוקחים ושאיכותם אינה נמצאת במעקב ממשלתי או ציבורי. לאור הידע המצטבר על חשיבותן של מסגרות חינוך לגיל הרך בפיתוח כישורים קוגניטיביים ולא-קוגניטיביים של ילדים, במיוחד אלו החיים במצוקה כלכלית, יש חשיבות רבה להנגשת מסגרות חינוכיות איכותיות לגיל הרך, בפרט בשנים הראשונות לחיים.

מגבלה חשובה במחקר זה היא היעדר מדידות חוזרות ונשנות של הכנסה בגיל הרך. בישראל לא קיים סקר ארוך טווח שעוקב אחר משפחות וילדים לאורך זמן ארוך מספיק, ובהיקף שיאפשר ניתוח סטטיסטי הולם. כדי לענות על שאלת המחקר הסתפקנו בשתי מדידות בלבד של ההכנסה המשפחתית, שנלקחו ממפקד האוכלוסין והדיוור בשנת 1995 ו-2008. כיום הולכת ומתחזקת ההבנה כי לחשיפה לעוני בגיל הרך יש השפעה מצטברת לאורך זמן: הסביבה שנחווית בגיל צעיר עשויה ליצור תלות מסלולית (path-dependence) ארוכת שנים לתוך החיים הבוגרים, בהשכלה, בתעסוקה ואף בבריאות (Case et al., 2002; Cunha et al., 2006; DiPrete & Eirich, 2006). מחקרים מוצאים גם כי לעוני שנחווה החל מתקופת הילדות ולאורך זמן יש השפעה מכרעת על יכולות קוגניטיביות מאוחרות יותר בחיים, זאת בהשוואה לעוני שנחווה בגילים מאוחרים יותר (Guo, 1998). כדי לאמוד את ההשפעה המצטברת (cumulative effect) של עוני בגיל הרך על הישגים של תלמידים נדרשת מדידה חוזרת ונשנית של ההכנסה המשפחתית לאורך זמן, וכן מדידה חוזרת של הישגים לימודיים לאורך הילדות.

לצערנו, הנתונים שבידינו לא אפשרו לכלול את האוכלוסייה הערבית בחלק ניכר מהניתוחים שביצענו. נוסף על כך, אין נתונים המאפשרים לחקור את השפעות העוני על התפתחות הילד באוכלוסיות חרדיות רבות. מגבלות אלה מקשות להסיק מסקנות מהמחקר על כלל האוכלוסייה בישראל.

במחקרים עתידיים בכוונתנו לנסות ולהתמודד עם חלק ממגבלות המחקר. בראש ובראשונה בכוונתנו לוותר על השימוש במפקדי האוכלוסין למדידת הכנסה משפחתית, משום שהדבר כרוך בהקטנה ניכרת של מספר המקרים שעומדים לרשותנו. שיעור בני השנתונים אשר עבורם יש נתוני הכנסה משפחתית בשני המפקדים עומד על 3%-4%. במחקר עתידי בכוונתנו למדוד את הכנסת ההורים בקובצי מס הכנסה ולשלבם ברשומות הנחקרים ממרשם האוכלוסין. השימוש בנתוני מס הכנסה יאפשר לא רק להגדיל את המדגם ולכלול בניתוח גם את האוכלוסייה הערבית, אלא גם למדוד הכנסות עבור רצף השנים שבין לידת הנחקרים ועד השנה שבה הם נבחנו במבחני המיצ"ב. הגדלת המדגם תאפשר לנו גם להוסיף ניתוח השפעות קבועות (fixed effects) הבוחן את ההבדלים בין השפעות ההכנסה עבור אחאים באותה משפחה שנולדו בשנים שונות בטווח 1990-1995.

נספחים

לוח נ'1. בדיקת מולטי-קולינאריות באמצעות פקטור השונות האינפלציונית (Variance Inflation Factor, VIF), עבור כל המשתנים הכלולים במודל

מיצ"ב בכיתה ה'				
מדעים	אנגלית	עברית	מתמטיקה	
ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)				
1.536	1.544	1.545	1.539	הכנסה ב-1995
1.263	1.271	1.271	1.271	עוני ב-1995
1.681	1.701	1.678	1.681	עושר ב-1995
3.369	3.389	3.416	3.384	הכנסה ב-2008
1.406	1.414	1.421	1.414	עוני ב-2008
2.737	2.778	2.742	2.720	עושר ב-2008
1.368	1.384	1.377	1.364	השכלת הורים
1.290	1.309	1.320	1.311	מספר אחאים 1995
1.244	1.267	1.254	1.255	תוספת אחאים עד 2008
1.010	1.009	1.007	1.006	מגדר
1.007	1.007	1.006	1.007	נולד בתחילת השנה
ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)				
1.994	2.062	1.175	2.018	הכנסה ב-1995
1.312	1.319	1.237	1.318	עוני ב-1995
1.932	1.982	1.514	1.964	עושר ב-1995
3.093	3.120	3.129	3.104	הכנסה ב-2008
1.399	1.399	1.414	1.417	עוני ב-2008
2.479	2.458	2.514	2.475	עושר ב-2008
1.391	1.354	1.383	1.385	השכלת הורים
1.216	1.195	1.217	1.197	מספר אחאים 1995
1.143	1.143	1.150	1.131	תוספת אחאים עד 2008
1.020	1.017	1.019	1.023	מגדר
1.010	1.011	1.013	1.011	נולד בתחילת השנה

* ערכים הקטנים מערך הסף ($VIF < 10$) מצביעים על מולטי-קולינאריות נמוכה (Hair et al., 1995). מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

לוח נ'2. מתאמי פירסון בין ההכנסה המשפחתית ב-1995 לשאר המשתנים הבלתי תלויים במודל בקרב ילידי 1993-1995, ילידי 1990-1992, ובסך הכול (מקדם פירסון, רמת מובהקות ומספר מקרים)

הכנסה משפחתית ב-1995			
סך הכול	ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)	ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)	
0.291**	0.254**	0.372**	הכנסה משפחתית ב-2008
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
-0.293**	-0.255**	-0.379**	עוני ב-1995
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
0.495**	0.440**	0.620**	עושר ב-1995
0.000	0.000	.0000	
6,795	3,546	3,249	
-0.143**	-0.122**	-0.189**	עוני ב-2008
0.000	0.000	.0000	
6,795	3,546	3,249	
0.256**	0.231**	0.314**	עושר ב-2008
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
0.245**	0.224**	0.311**	השכלת הורים
0.000	0.000	0.000	
5,519	2,913	2,606	
-0.040**	-0.023	-0.088**	מספר אחאים ב-1995
0.003	0.220	0.000	
5,403	2,852	2,551	
-0.046**	-0.060**	-0.022	תוספת אחאים עד 2008
0.001	0.002	0.266	
5,230	2,731	2,499	
-0.002	0.021	-0.041*	מגדר (1=בנות)
0.901	0.203	0.018	
6,795	3,546	3,249	
0.000	0.002	-0.003	נולד בתחילת השנה
0.987	0.887	0.869	
6,795	3,546	3,249	

* המתאם מובהק ברמה של 0.05 (2-tailed); ** המתאם מובהק ברמה של 0.01 (2-tailed)
מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

לוח נ'3. מתאמי פירסון בין ההכנסה המשפחתית ב-2008 לשאר המשתנים הבלתי תלויים במודל בקרב ילידי 1995-1993, ילידי 1990-1992, ובסך הכול (מקדם פירסון, רמת מובהקות ומספר מקרים)

הכנסה משפחתית ב-2008			
סך הכול	ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)	ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)	
0.291**	0.254**	0.372**	הכנסה משפחתית ב-1995
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
-0.282**	-0.274**	-0.293**	עוני ב-1995
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
0.417**	0.417**	0.417**	עושר ב-1995
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
-0.464**	-0.450**	-0.481**	עוני ב-2008
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
0.767**	0.757**	0.780**	עושר ב-2008
0.000	0.000	0.000	
6,795	3,546	3,249	
0.379**	0.375**	0.387**	השכלת הורים
0.000	0.000	0.000	
5,519	2,913	2,606	
0.003	-0.012	0.010	מספר אחאים ב-1995
0.851	0.516	0.608	
5,403	2,852	2,551	
-0.133**	-0.117**	-0.141**	תוספת אחאים עד 2008
0.000	0.000	0.000	
5,230	2,731	2,499	
0.016	0.025	0.004	מגדר (1=בנות)
0.194	0.130	0.841	
6,795	3,546	3,249	
0.018	0.029	0.006	נולד בתחילת השנה
0.149	0.087	0.721	
6,795	3,546	3,249	

** המתאם מובהק ברמה של 0.01 (2-tailed)
מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

לוח נ'4. רגרסיה ליניארית לניבוי הציון במבחן מיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' עבור ילידי 1995-1993 וילידי 1992-1990

(2) ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)		(1) ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)		
β	B	β	B	
-0.012	-0.003 (0.010)	-0.003	-0.001 (0.006)	הכנסה ב-1995
-0.043	-0.117 (0.087)	-0.128	-0.323** (0.068)	עוני ב-1995***
0.040	0.100 (0.099)	0.045	0.109 (0.075)	עושר ב-1995
0.021	0.004 (0.009)	0.095	0.017* (0.008)	הכנסה ב-2008
-0.039	-0.103 (0.087)	-0.006	-0.014 (0.070)	עוני ב-2008
0.073	0.185~ (0.111)	-0.020	-0.049 (0.095)	עושר ב-2008***
0.189	0.183** (0.032)	0.172	0.168** (0.027)	השכלת הורים
-0.080	-0.066** (0.025)	-0.109	-0.082** (0.021)	מספר אחאים ב-1995
-0.023	-0.027 (0.034)	-0.036	-0.032 (0.024)	תוספת אחאים עד 2008
0.026	0.054 (0.058)	-0.059	-0.115** (0.047)	מגדר (=1=בנות)***
0.067	0.138* (0.058)	0.056	0.109** (0.047)	נולד בתחילת השנה
	-0.589**		-0.499**	קבוע
	0.101		0.130	R ²
	1,159		1,528	N

~p<0.10; *p<0.05; **p<0.01

*** ההבדלים בין המקדמים המקבילים בשתי הקבוצות מובהקים (p<0.10) שעות התקן (Std. error) בסוגריים.

מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

לוח נ'5. שיעורי פרוץ גיל בקרב כל האוכלוסייה הישראלית

2010-2014	2005-2009	2000-2004	1995-1999	1990-1994	1985-1989	1980-1984	1975-1979	1970-1974	1965-1969	1960-1964	גיל האישה
90.9	87.9	87.0	85.4	86.7	95.8	102.6	112.5	115.3	109.2	111.4	שיעור פרוץ כללי
11.5	14.0	16.1	17.7	19.4	22.0	31.3	40.5	40.3	37.3	46.6	19-15
107.7	106.3	114.0	120.2	131.7	153.6	174.7	194.8	203.5	208.6	229.5	24-20
174.8	171.5	179.5	189.7	193.0	201.7	194.3	204.9	226.9	239.0	230.3	29-25
177.2	167.1	161.5	156.7	147.3	144.8	137.5	150.3	170.4	168.1	154.0	34-30
105.3	96.0	88.5	81.7	75.8	73.7	71.8	80.8	91.8	84.9	77.5	39-35
28.2	24.4	21.8	19.4	17.6	17.0	15.8	19.6	24.3	23.3	26.3	44-40
3.1	2.5	1.8	1.5	1.7	1.4	1.4	2.4	3.7	5.6	5.9	49-45
3.04	2.91	2.92	2.93	2.93	3.07	3.13	3.47	3.80	3.83	3.85	פרוץ כולל

מקור: הלמ"ס, 2015

לוח נ'6. ניידות משקי בית בין חמישוני הכנסה פנויה לנפש לאחר חמש שנים, בקרב בני 25-27

5	4	3	2	1	חמישוני הכנסה כעבור 5 שנים
0.03	0.07	0.14	0.23	0.30	1
0.06	0.15	0.25	0.24	0.19	2
0.14	0.25	0.21	0.16	0.13	3
0.28	0.24	0.15	0.12	0.10	4
0.40	0.18	0.12	0.11	0.08	5
0.09	0.10	0.12	0.14	0.21	שיעור משקי הבית שיצאו מהמדגם

מקור: בנית, 2018

לוח נ'7. רגרסיה לינארית לניבוי הציון במבחן מיצ"ב בשפת אם עברית בכיתה ה' עבור ילידי 1995–1993 וילידי 1992–1990

(2) ילידי 1992–1990 (גילאי 3–5)		(1) ילידי 1995–1993 (גילאי 0–2)		
β	B	β	B	
-0.023	-0.003 (0.003)	0.037	0.008 (0.006)	הכנסה ב־1995
-0.030	-0.076 (0.078)	-0.076	-0.200** (0.072)	עוני ב־1995
0.044	0.105 (0.081)	0.018	0.045 (0.080)	עושר ב־1995
-0.008	-0.001 (0.008)	-0.004	-0.001 (0.009)	הכנסה ב־2008
-0.031	-0.076 (0.082)	-0.022	-0.056 (0.075)	עוני ב־2008
0.072	0.170 (0.105)	0.054	0.137 (0.102)	עושר ב־2008
0.193	0.176** (0.030)	0.204	0.209** (0.029)	השכלת הורים
-0.072	-0.056* (0.024)	-0.094	-0.074** (0.022)	מספר אחאים ב־1995
0.154	-0.023 (0.032)	-0.004	-0.003 (0.026)	תוספת אחאים עד 2008
0.068	0.297** (0.054)	0.124	0.252** (0.050)	מגדר (1=בנות)
0.067	0.131* (0.054)	0.021	0.044 (0.050)	נולד בתחילת השנה
	-0.775**		-0.737**	קבוע
	0.109		0.117	R ²
	1,153		1,511	N

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$

טעויות התקן (Std. error) בסוגריים.

מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

**לוח נ' 8. רגרסיה לינארית לניבוי הציון במבחן מיצ"ב באנגלית בכיתה ה'
עבור ילידי 1995-1993 וילידי 1992-1990**

(2) ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)		(1) ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)		
β	B	β	B	
0.010	0.003 (0.010)	0.042	0.009 (0.006)	הכנסה ב-1995
0.027	0.072 (0.085)	-0.056	-0.146* (0.071)	עוני ב-1995***
0.004	0.010 (0.098)	0.026	0.063 (0.077)	עושר ב-1995
0.081	0.015~ (0.009)	0.015	0.003 (0.008)	הכנסה ב-2008
0.016	0.043 (0.087)	-0.021	-0.053 (0.072)	עוני ב-2008
0.026	0.065 (0.107)	0.042	0.102 (0.099)	עושר ב-2008
0.238	0.229** (0.031)	0.204	0.202** (0.028)	השכלת הורים
-0.105	-0.085** (0.025)	-0.091	-0.070** (0.022)	מספר אחאים ב-1995
-0.059	-0.066* (0.033)	-0.046	-0.042~ (0.025)	תוספת אחאים עד 2008
0.122	0.246** (0.057)	0.043	0.084~ (0.048)	מגדר (1=בנות)***
0.051	0.104~ (0.057)	0.037	0.073 (0.048)	נולד בתחילת השנה
	-0.983**		-0.659**	קבוע
	0.123		0.107	R ²
	1,146		1,516	N

~p<0.10; *p≤0.05; **p≤0.01

*** ההבדלים בין המקדמים המקבילים בשתי הקבוצות מובהקים (p< 0.10) שעותיות התקן (Std. error) בסוגריים.

מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

לוח נ'9. רגרסיה לינארית לניבוי הציון במבחן מיצ"ב במדעים בכיתה ה' עבור ילידי 1995-1993 וילידי 1992-1990

(2) ילידי 1992-1990 (גילאי 3-5)		(1) ילידי 1995-1993 (גילאי 0-2)		
β	B	β	B	
-0.003	-0.001 (0.010)	0.007	0.001 (0.006)	הכנסה ב-1995
-0.024	-0.062 (0.087)	-0.089	-0.205** (0.064)	עוני ב-1995
0.030	0.075 (0.099)	0.044	0.094 (0.069)	עושר ב-1995
0.072	0.013 (0.009)	0.011	0.002 (0.007)	הכנסה ב-2008
0.010	0.026 (0.088)	-0.0121	-0.025 (0.064)	עוני ב-2008
0.014	0.035 (0.112)	0.033	0.073 (0.089)	עושר ב-2008
0.174	0.164** (0.032)	0.163	0.144** (0.025)	השכלת הורים***
-0.041	-0.033 (0.025)	-0.106	-0.071** (0.019)	מספר אחאים ב-1995***
0.015	0.017 (0.034)	-0.019	-0.015 (0.022)	תוספת אחאים עד 2008
0.060	0.119* (0.058)	-0.037	-0.064 (0.043)	מגדר (1=בנות)***
0.002	0.005 (0.058)	0.023	0.040 (0.043)	נולד בתחילת השנה
	-1.123**		-0.049	קבוע
	0.067		0.091	R ²
	1,128		1,515	N

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$

*** ההבדלים בין המקדמים המקבילים בשתי הקבוצות מובהקים ($p < 0.10$) טעויות התקן (Std. error) בסוגריים.

מקור: דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון, מרכז טאוב

מקורות

איילון, ח', בלס, נ', פניגר, י', ושבטי, י' (2019). קשיים ותקוות בדרך לשוויון בהזדמנויות השכלתיות. **אי שוויון בחינוך: ממחקר למדיניות** (עמ' 17-35). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בלס, נ' (2018). מערכת החינוך: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 131-146). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן-דוד, ד' (2011). הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת. בתוך ד' בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010** (עמ' 285-292). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן-דוד, ד' ובלייך, ח' (2013). עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD. בתוך ד' בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2013** (עמ' 17-69). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנית, ו' (2018). **השינויים בשיעורי רוכשי דירה ראשונה בקרב צעירים על פי רמת ההכנסה בשנים 2007-2016**. ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

גל, ג', קרומר-נבו, מ', מדהלה, ש' וינאי, ג' (2018). **סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דהאן, י' (2018). **צדק חינוכי, הפרטה ומטרות החינוך**. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

הלמ"ס (1999). **מפקד האוכלוסין והדיר 1995**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2015). שיעורי פריון, לפי גיל ודת. לוח 3.13. **שנתון סטטיסטי לישראל 2015, מספר 66**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2016). **דור העתיד של ישראל: ילדים וצעירים עד גיל 24. נתונים נכחים מתוך דוח פני החברה מס' 8**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלמ"ס (2019). **שנתון סטטיסטי לישראל 2018, מספר 69**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המוסד לביטוח לאומי (2018). **ממדי העוני והפערים החברתיים דוח שנתי 2017**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2016). **ילדים בגיל הרך בישראל 2015: תמונת מצב**. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.

וסרשטיין, ש' (2016). **מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2015**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

וקנין, ד' (2019). **אי-שוויון מתהווה בגיל הרך: השפעת ההכנסה המשפחתית בגיל הרך על הישגים לימודיים בגילים מאוחרים יותר** (עבודת מוסמך). אוניברסיטת תל אביב.

פניגור, י' ושבית, י' (2011). המחיר הדמוגרפי: שיעורי ילודה והישגים במבחנים בינלאומיים. **סוציולוגיה ישראלית**, יג(1), 55-80.

ראמ"ה (2016). **פיזה 2015: אוריינות בקרב תלמידים בני 15 במדעים, בקריאה ובמתמטיקה**. רמת גן: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה (2017). **מיצ"ב תשע"ז: מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית**. רמת גן: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה (2018). **מיצ"ב תשע"ח: מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית**. רמת גן: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

שבית, י', פרידמן, י', גל, ג' ווקנין, ד' (2018). **אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Ayalon, H., & Shavit, Y. (2004). Educational reforms and inequalities in Israel: The MMI hypothesis revisited. *Sociology of Education*, 77(2), 103-120.

Bailey, D. B. Jr., Bruer, J. T., Symons, F. J., & Lichtman, J. W. (Eds.) (2001). *Critical thinking about critical periods*. Baltimore: Paul H Brookes Publishing.

Barnett, W. S. (1985). Benefit-cost analysis of the Perry Preschool Program and its policy implications. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7(4), 333-342.

Barnett, W. S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children*, 5(3), 25-50.

Barnett, W. S. (1996). *Lives in the balance: Age-27 benefit-cost analysis of the High/Scope Perry Preschool Program*. High/Scope Educational Research Foundation Monograph No. 11. Ypsilanti, MI: High Scope Press.

Barnett, W.S. (2011). Effectiveness of early educational intervention. *Science*, 333(6045), 975-978.

Blair, C. (2010). Stress and the development of self-regulation in context. *Child Development Perspectives*, 4(3), 181-188.

Blake, J. (1989). Number of siblings and educational attainment. *Science*, 245(4913), 32-36.

Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., Triventi, M., Kilpi-Jakonen, E., de Vilhena, D. V., & Buchholz, S. (2019). Conditions and consequences of unequal educational opportunities in the life course: Results from the cross-national comparative eduLIFE Project. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71, 399-428.

Bradley, R. H., & Corwyn, R. F. (2002). Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology*, 53(1), 371-399.

- Brooks-Gunn, J., & Duncan, G. J. (1997). The effects of poverty on children. *The Future of Children*, 7(2), 55–71.
- Case, A., Lubotsky, D., & Paxson, C. (2002). Economic status and health in childhood: The origins of the gradient. *American Economic Review*, 92(5), 1308–1334.
- Center on the Developing Child at Harvard University (2019). [Toxic Stress](#).
- Child Welfare Information Gateway (2015). [Understanding the effects of maltreatment on brain development](#). Washington DC: Child Welfare Information Gateway.
- Chugani, H. T., Behen, M. E., Muzik, O., Juhász, C., Nagy, F., & Chugani, D. C. (2001). Local brain functional activity following early deprivation: A study of postinstitutionalized Romanian orphans. *Neuroimage*, 14(6), 1290–1301.
- Conger, R. D., Ge, X., Elder, G. H., Lorenz, F. O., & Simons, R. L. (1994). Economic stress, coercive family process, and developmental problems of adolescents. *Child Development*, 65(2), 541–561.
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79–102.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. *Handbook of the Economics of Education*, 1, 697–812.
- Curtiss, S. (1977). *Genie: A psycholinguistic study of a modern-day "Wild Child."* NY: Academic Press.
- Del Boca, D. (2015). Childcare choices and child development. *IZA World of Labor*, 134, 1–10.
- Del Boca, D., Piazzalunga, D., & Pronzato, C. (2014). *Early child care and child outcomes: The role of grandparents*, Discussion Papers No. 8565. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- DiPrete, T. A., & Eirich, G. M. (2006). Cumulative advantage as a mechanism for inequality: A review of theoretical and empirical developments. *Annual Review of Sociology*, 32, 271–297.
- Downey, D. B. (1995). When bigger is not better: Family size, parental resources, and children's educational performance. *American Sociological Review*, 60(5), 746–761.
- Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M., & Kalil, A. (2010). Early childhood poverty and adult attainment, behavior, and health. *Child Development*, 81(1), 306–325.

- Early, D. M., & Burchinal, M. R. (2001). Early childhood care: Relations with family characteristics and preferred care characteristics. *Early Childhood Research Quarterly*, 16(4), 475-497.
- Evans, G. W., Li, D., & Whipple, S. S. (2013). Cumulative risk and child development. *Psychological Bulletin*, 139(6), 1342-1396.
- Feinstein, L. (2003). Inequality in the early cognitive development of British children in the 1970 cohort. *Economica*, 70(277), 73-97.
- Fuller, B., Holloway, S. D., & Liang, X. (1996). Family selection of childcare centers: The influence of household support, ethnicity, and parental practices. *Child Development*, 67(6), 3320-3337.
- Gordon, J. A., & Hen, R. (2004). Genetic approaches to the study of anxiety. *Annual Review of Neuroscience*, 27, 193-222.
- Guo, G. (1998). The timing of the influences of cumulative poverty on children's cognitive ability and achievement. *Social Forces*, 77(1), 257-287.
- Hair, J. F. Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L. & Black, W. C. (1995). *Multivariate Data Analysis* (3rd ed.). New York: Macmillan.
- Hart, B., & Risley, T. R. (1995). *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*. Baltimore: Paul H Brooks Publishing.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Heckman, J. J. (2008). Schools, skills, and synapses. *Economic Inquiry*, 46(3), 289-324.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & 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., & Karapakula, G. (2019). *Intergenerational and intragenerational externalities of the Perry Preschool Project*. The Heckman Equation Project.
- Hoff, E., Laursen, B., & Tardif, T. (2002). Socioeconomic status and parenting. In M. H. Bornstein (Ed.), *Handbook of parenting: Biology and ecology of parenting* (2nd ed., pp. 231-252). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Hyman, S. E., & Cohen, J. D. (2013). Disorders of mood and anxiety. In E. R. Kandel, J. H. Schwartz, T. M. Jessell, S. A. Siegelbaum, & A. J. Hudspeth (Eds.), *Principles of neural science* (5th ed., pp. 1402-1424). New York, NY: McGraw Hill.

- Kim, J., & Fram, M. S. (2009). Profiles of choice: Parents' patterns of priority in child care decision-making. *Early Childhood Research Quarterly*, 24(1), 77-91.
- Kuhl, P. K. (2004). Early language acquisition: Cracking the speech code. *Nature Reviews Neuroscience*, 5(11), 831-843.
- Kuhl, P. K., Williams, K. A., Lacerda, F., Stevens, K. N., & Lindblom, B. (1992). Linguistic experience alters phonetic perception in infants by 6 months of age. *Science*, 255(5044), 606-608.
- Kulic, N., Skopek, J., Triventi, M., & Blossfeld, H. P. (2017). Childcare, early education and social inequality: Perspectives for a cross-national and multidisciplinary study. In H. P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek, & M. Triventi (Eds.), *Childcare, early education and social inequality: An international perspective* (pp. 3-28). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Lareau, A. (2011). *Unequal childhoods: Class, race, and family life*. California: University of California Press.
- Leibowitz, A. (1974). Education and home production. *The American Economic Review*, 64(2), 243-250.
- Lenroot, R.K., & Giedd, J.N. (2006). Brain development in children and adolescents: Insights from anatomical magnetic resonance imaging. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*, 30(6), 718-729.
- Levitt, C. A. (2009). *From best practices to breakthrough impacts: A science-based approach to building a more promising future for young children and families*. Cambridge, MA: Center on the Developing Child, Harvard University.
- Lipina, S. J. (2016). The biological side of social determinants: Neural costs of childhood poverty. *Prospects*, 46(2), 265-280.
- Lupien, S. J., McEwen, B. S., Gunnar, M. R., & Heim, C. (2009). Effects of stress throughout the lifespan on the brain, behaviour and cognition. *Nature Reviews Neuroscience*, 10(6), 434-445.
- McLoyd, V. C. (1998). Socioeconomic disadvantage and child development. *American Psychologist*, 53(2), 185-204.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York, NY: Macmillan.
- Navon, Y. (2018). *Siblings and test scores: Another look at the resource dilution hypothesis* (Doctoral dissertation). Tel Aviv: Tel Aviv University.

- Nelson, C. A., & Sheridan, M. A. (2011). Lessons from neuroscience research for understanding causal links between family and neighborhood characteristics and educational outcomes. In G. J. Duncan & R. J. Murnane, (Eds.), *Whither opportunity? Rising inequality, schools, and children's life chances* (pp. 27-46). New York: Russell Sage Foundation.
- Nelson, C. A., Fox, N. A., & Zeanah, C. H. (2013). Anguish of the abandoned child. *Scientific American*, 308(4), 62-67.
- Noble, K. G., Houston, S. M., Brito, N. H., Bartsch, H., Kan, E., Kuperman, J. M., & Schork, N. J. (2015). Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nature Reviews Neuroscience*, 18(5), 773-780.
- OECD (2011). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Maternal employment rates*. OECD Family Database.
- OECD (2016a). *Fertility rates* (indicator).
- OECD (2016b). *Key characteristics of parental leave systems*. OECD Family Database.
- OECD (2016c). *Poverty rate* (indicator).
- OECD (2017). *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris: OECD Publishing.
- Phillips, D. A., & Shonkoff, J. P. (Eds.) (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington DC: National Academies Press.
- Romanov, D., & Zussman, N. (2003). Labor income mobility and employment mobility in Israel, 1993-1996. *Israel Economic Review*, 1(1), 81-102.
- Ropper, A. H., Samuels, M. A., & Klein, J. P. (Eds.) (2014). *Adams and Victor's principles of neurology* (10th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Rosenzweig, M. R. (2003). Effects of differential experience on the brain and behavior. *Developmental Neuropsychology*, 24(2-3), 523-540.
- Sandberg, J. F., & Hofferth, S. L. (2001). Changes in children's time with parents: United States, 1981-1997. *Demography*, 38(3), 423-436.
- Sanes, J. R., & Jessel, T. M. (2013). Experience and the refinement of synaptic connections. In R. E. Kandel, H. J. Schwartz, T. M. Jessell, S. A Siegelbaum, & A. J. Hudspeth (Eds.), *Principles of neural science* (5th ed., pp. 1259-1284). New York, NY: McGraw Hill.
- Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R., & Nores, M. (2005). *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through age 40*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

- Shavit, Y., & Pierce, J. L. (1991). Sibship size and educational attainment in nuclear and extended families: Arabs and Jews in Israel. *American Sociological Review*, 56(3), 321-330.
- Shavit, Y., & Blossfeld, H. P. (Eds.) (1993). *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sheridan, M. A., & McLaughlin, K. A. (2014). Dimensions of early experience and neural development: Deprivation and threat. *Trends in Cognitive Sciences*, 18(11), 580-585.
- Shonkoff, J. P. (2011). Protecting brains, not simply stimulating minds. *Science*, 333(6045), 982-983.
- Shonkoff, J. P., Garner, A. S., Siegel, B. S., Dobbins, M. I., Earls, M. F., McGuinn, L., Pascoe, J., & Wood, D. L. (2012). The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. *Pediatrics*, 129(1), e232-e246.
- Sowell, E. R., Peterson, B. S., Thompson, P. M., Welcome, S. E., Henkenius, A. L., & Toga, A. W. (2003). Mapping cortical change across the human life span. *Nature Reviews Neuroscience*, 6(3), 309-315.
- Spera, C. (2005). A review of the relationship among parenting practices, parenting styles, and adolescent school achievement. *Educational Psychology Review*, 17(2), 125-146.
- Timmer, S. G., Eccles, J., & O'Brien, K. (1985). How children use time. In F. T. Juster & F. P. Stafford (Eds.), *Time, goods, and well-being* (pp. 353-382). Ann Arbor, MI: Survey Research Center, Institute for Social Research, University of Michigan.
- Wiesel, T. N., & Hubel, D. H. (1963). Single-cell responses in striate cortex of kittens deprived of vision in one eye. *Journal of Neurophysiology*, 26(6), 1003-1017.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2007). The problems of relative deprivation: Why some societies do better than others. *Social Science & Medicine*, 65(9), 1965-1978.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2009). Income inequality and social dysfunction. *Annual Review of Sociology*, 35, 493-511.
- Wolfe, B., & Scrivner, S. (2004). Child care use and parental desire to switch care type among a low-income population. *Journal of Family and Economic Issues*, 25(2), 139-162.

4

בריאות

מערכת הבריאות: מבט-על

דב צ'רניחובסקי

מבוא

בישראל, כמו במדינות מתוקנות אחרות, אתגרי מערכת הבריאות עומדים כיום על סדר היום הציבורי. קרוב לוודאי שגם מערכות הבחירות החוזרות תרומות לכך, אך אין ספק שגם סיבות מהותיות. הדעה הרווחת, לפחות בקרב ציבור המטופלים ובני משפחותיהם, היא שמערכת הבריאות בארץ כושלת – לכל הפחות כשהדברים אמורים בהתמודדות עם מצבי חירום ולחץ אזרחיים וביכולתה לשמור על כבוד האדם בנקודות החיכוך הרגישות ביותר בינה ובין הציבור: חדרי המיון ומחלקות האשפוז הפנימיות.

יש חידוש מסוים באינטנסיביות של הדיון הציבורי במצבה של מערכת הבריאות, אבל בגורמים לו אין כל חדש. מערכת הבריאות הגיעה למצבה הנוכחי בעקבות תהליכים ארוכי טווח. על אלה כבר נכתב ודובר בעבר.¹ סקירה זו, המבוססת על שפע של נתונים שפרסמו לאחרונה משרד הבריאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-OECD, מבקשת להאיר היבטים ותהליכים אשר קובעי מדיניות צריכים להיות ערים להם אם ברצונם לשמר את בריאותה הטובה (מאוד) יחסית של האוכלוסייה בישראל. הסקירה מונה אפוא את הנושאים שיש לייחד להם תשומת לב ולתת להם קדימות. בהתאם, היא עוסקת בהיבטים מרכזיים, אך שונים במידת מה מהמקובל, של בריאות האוכלוסייה; ברמת המימון הציבורי של מערכת הבריאות בישראל, שהיא נמוכה יחסית למדינות מפותחות אחרות, ומעמידה בסימן שאלה את קיימותה של המערכת אפילו בטווח הקצר; במחירי הרפואה בישראל, שמאמירים בגלל שינויים בהרכב המימון הפרטי וחשיפה גדלה לכשלי שוק; ובאתגרים המתמשכים של בריאות האוכלוסייה בפריפריה ושל הביטוח הסיעודי.

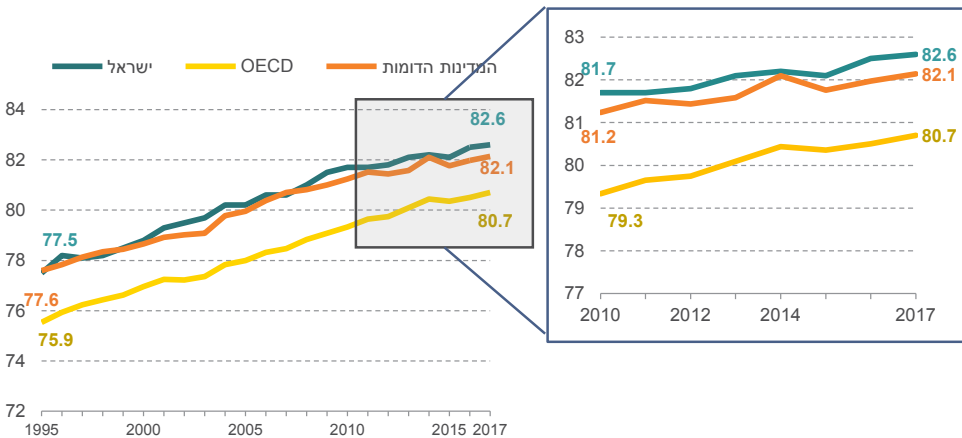
* פרופ' דב צ'רניחובסקי, חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ופרופסור אמריטוס במחלקה לכלכלת הבריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תודה מיוחדת לחן שרוני, קיריל מוסקלב, לורה שרייבר והדס חזן שסייעו בהכנת הפרק ובכתבתו.

1 ראו למשל את הדיון בהמשכו של דוח זה על מצבה של מערכת האשפוז הכללית, לרבות המצב בחדרי המיון ובמחלקות הפנימיות, שהוא ביטוי לאתגרים שהמערכת מתמודדת עימם.

בריאות האוכלוסייה: שינוי במדדים להערכה ובקדימויות

תוחלת החיים בישראל מוסיפה לעלות: בהמשך למגמת העלייה שניכרת לפחות מ-1995, בשנות העשור הנוכחי היא עלתה כמעט בשנה – מ-81.7 שנים ל-82.6 (תרשים 1) – ונשארה גבוהה מתוחלת החיים הממוצעת במדינות ה-OECD וגם מזו במדינות אירופה שבהן, כמו בישראל, שירותי הבריאות מסופקים באמצעות קופות חולים (בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ, להלן "המדינות הדומות"). ככלל, מגמת העלייה בתוחלת החיים בישראל דומה לעלייתה הממוצעת במדינות אלו ואינה שונה ממנה באופן מהותי.

תרשים 1. תוחלת החיים בעת הלידה



* המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm>

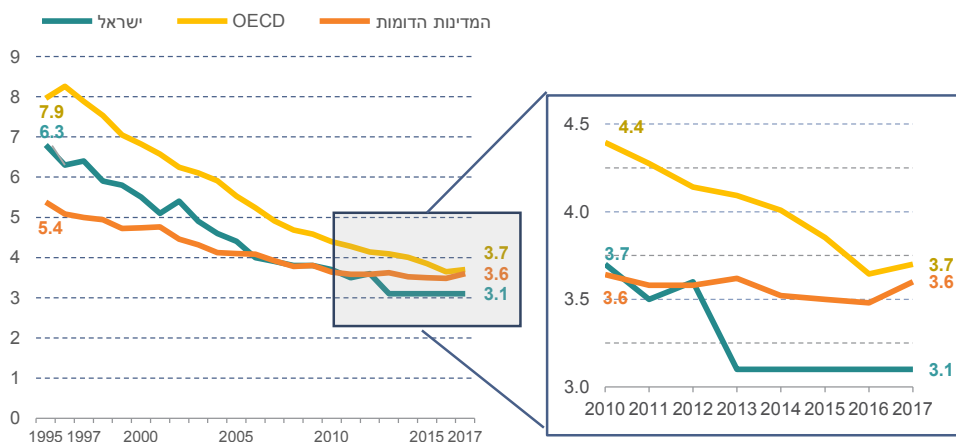
משרד הבריאות פרסם ביולי 2019 דוח מקיף על סיבות המוות המובילות בישראל מ-2000 עד 2016 (חקלאי, גולדברג ואבורבה, 2019). מצבה הטוב יחסית של ישראל במונחי תוחלת חיים מבטא מצד אחד שיעור נמוך של תמותת תינוקות, אשר ירד בשנות העשור הנוכחי מ-3.6 ל-3.1 (תרשים 2), ומצד שני שיעורים נמוכים של תמותה מתוקננים לגיל לאלף נפש בגורמי המוות המרכזיים – שאתות² ממאירות ובייחוד מחלות לב (תרשים 3). בעיקר בתמותה משני גורמים אלו, מצבה היחסי של ישראל טוב ממצבן של ארצות הברית ושל 15 מדינות האיחוד האירופי (EU).³

2 פְּאָת – גידול שמקורו בריבוי חריג של תאים. בדרך כלל הכוונה לסרטן.

3 ראוי לציין בהקשר זה שהנתונים מתוקננים לגיל ולפיכך מובא בחשבון גילה הצעיר יחסית של האוכלוסייה בישראל.

לעומת אלה בולט מצבה הנחות יחסית של ישראל בשיעורי תמותה הקשורים לסוכרת, אלח-דם ומחלות כליה. בדירוג הגורמים העיקריים לתמותה, בישראל הסיבות הראשונות בדירוג (סרטן ומחלות לב) זהות לאלה שבאירופה ובארצות הברית. התמותה ממחלות כלי הדם במוח בישראל מדורגת רביעית, כמו בארצות הברית, ולא רחוק מהדירוג במדינות האיחוד האירופי, שבהן מחלות כלי הדם הן גורם התמותה השלישי בדירוג. הסוכרת, לעומת זאת, מדורגת במקום השלישי של סיבות התמותה בישראל, בדומה למחלות כלי הדם במוח, ואילו בארצות הברית היא מדורגת במקום השמיני ובממוצע מדינות האיחוד האירופי – במקום התשיעי.

תרשים 2. מקרי מוות ל-1,000 לידות

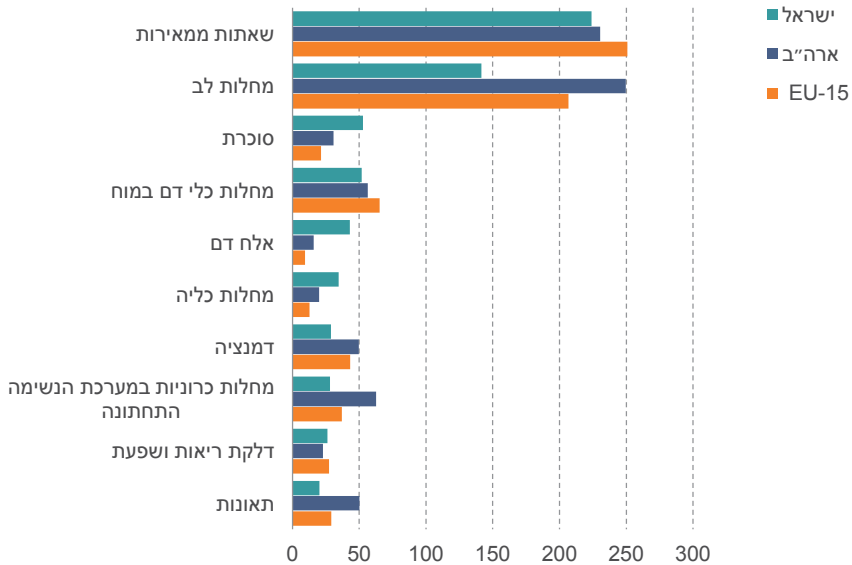


* המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://data.oecd.org/healthstat/infant-mortality-rates.htm>

4 אֶלֶח דם (Sepsis) – זיהום חמור של מערכת הדם שעלול להידרדר במהירות למצב מסכן חיים ואפילו למוות.

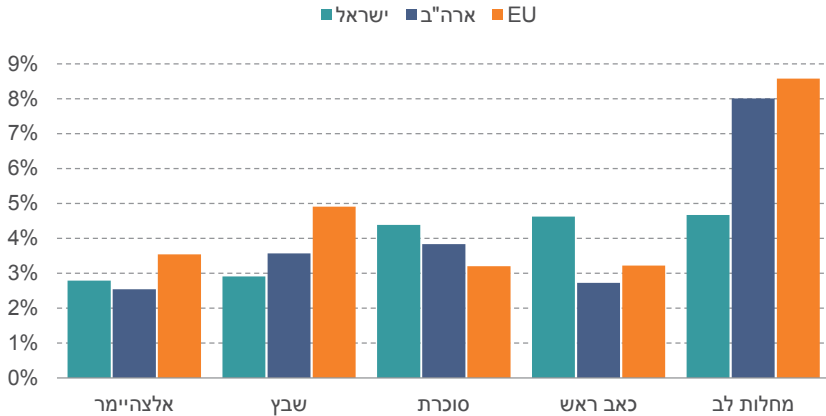
תרשים 3. סיבות מוות מובילות שיעורים ל-100,000 נפש, 2015



מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: חקלאי ואחרים, 2019

המדדים המסורתיים לבחינת רמת הבריאות, אשר משויכת גם לאיכות הרפואה, מתבססים על שיעורי תמותה בקבוצות גיל ועל תוחלת החיים שמתבססת על שיעורים אלו. ואולם עצם ההישארות בחיים אינה מבטאת יכולת תפקוד ואיכות חיים, בפרט נוכח יכולתה של הרפואה המודרנית להאריך חיים. לפיכך פותחו מאז שנות התשעים של המאה שעברה מדדים המנסים לשקול שנת חיים לפי "איכותה". צ'רניחובסקי ובוורס (2014) הציגו לראשונה עבור ישראל מדד מקובל להערכת שנות חיים מתוקננות לאי תפקוד (Disability-Adjusted Life Years – DALYs). המדד מסכם את אובדן התפקוד עקב שנות החיים שאבדו במלואן בגלל מוות בטרם עת ואת אובדן התפקוד החלקי בשנות חיים עם מחלה או נכות. כלומר, מגדירים את נטל התחלואה כפער בין מצב הבריאות הנוכחי של האוכלוסייה לבין מצב שבו האוכלוסייה ממצה את מלוא פוטנציאל החיים שלה.

תרשים 4. סיבות מובילות לאובדן תפקוד (DALYs) אחוזים מסך כל ה-DALYs, 2017

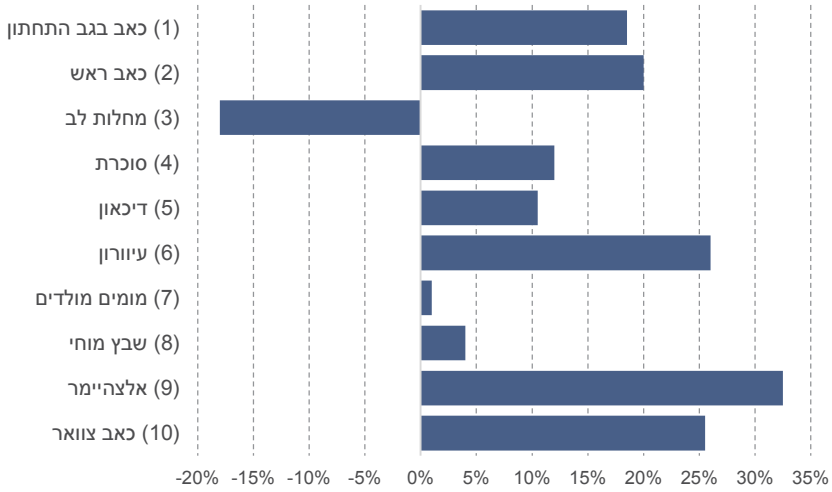


* הערה: האחוז מייצג את החלק של אותו גורם ביחס לכל הגורמים האחרים.

מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: IHME, 2018

ואכן, כאשר בוחנים את תמונת הבריאות וגורמיה במונחי DALYs, לפי נתוני GBD (Global Burden of Disease Collaborative Network), מתקבלת תמונה שונה מזו המצטיירת לפי גורמי התמותה בלבד שהוצגה לעיל. ככל שדברים אמורים במחלות לב, שבץ ואפילו דמנציה, מצבה של ישראל אכן טוב יחסית למדינות ההשוואה (תרשים 4). ואולם מבחינת אובדן תפקוד הקשור לכאבי ראש וסוכרת מצבה של ישראל נחות יחסית. בהשוואה של שינויים בסך כל ה-DALYs בישראל בין 2007 ל-2017 ניכרת עלייה בכל גורמי אי התפקוד, להוציא מחלות לב (תרשים 5). מרבית השינויים קשורים לגידול של 21% באוכלוסייה באותה תקופה ולהזדקנות האוכלוסייה.

**תרשים 5. שינויים באחוזים בעשרת הגורמים המובילים ל-DALYs
ישראל, 2007–2017**



מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: IHME, 2018

זרקור

רפואת כאב בישראל

ד"ר אמנון מוסק

סגן מנהל המחלקה לנוירולוגיה

המרפאה לכאב ראש ו"העצמה גופנית", המרכז הרפואי תל אביב

במחלות הכרוניות הכאב מצוין כסיבה העיקרית לסבל. נתון זה אינו חדש; ואולם אנשים רבים יותר ויותר מדווחים על סבל מכאב ומחפשים לו מזור. שני גורמים תורמים לעלייה המתמדת בשכיחות הכאב:

- הארכת תוחלת החיים ואיתה ריבוי תסמונות הכאב הקשורות למבנה הגוף.
- שינוי בתפיסת הכאב. בעבר נתפס הכאב כדבר מה ש"צריך לחיות איתו", ואילו כיום, נוכח רמת החיים הגבוהה, שמתבטאת בין היתר בהתקדמות הרפואה מצד אחד וברצון לאיכות חיים גבוהה מצד שני, אנשים נוטים פחות להשלים עם כאב.

הצעד ההגיוני המתבקש הוא לפתח ולקדם שירותים של רפואת כאב, אולם פיתוח השירותים בתחום זה איטי מאוד ביחס לצורך. רק בשנת 2011 הונהגה בישראל תת-התמחות של שנתיים ברפואת שיכוך כאב במרכזים המוכרים לצורך זה. אפשר להתקבל להתמחות כמעט מכל התמחות רפואית אחרת. בתום ההתמחות בשיכוך כאב נדרשים הרופאים לעמוד בבחינות של המועצה המדעית של הסתדרות הרופאים, ומי שעוברים אותן בהצלחה זכאים לתואר "מומחה בשיכוך כאב".

מנתוני מרפאות ראשוניות של שירותי בריאות כללית (2014) עולה כי רק 80 רופאים מומחים בשיכוך כאב אמורים להתמודד עם כ-1.9 מיליון פניות בשנה לרופאי המשפחה בבעיות כאב. לצורך השוואה: 161 מומחים באנדוקרינולוגיה עונים על 1.6 מיליון פניות בשנה לרופאי המשפחה בנושאי לחץ דם, סוכרת וכו'; 254 מומחים בגסטרואנטרולוגיה עונים על 1.5 מיליון פניות בשנה לרופאי המשפחה בבעיות מעיים; ו-512 מומחים בקרדיולוגיה עונים על 0.6 מיליון פניות בשנה לרופאי המשפחה בבעיות לב. המחסור בתחום הטיפול בכאבי הראש גדול במיוחד. לתחום זה מגיעים רופאים לאחר התמחות בנוירולוגיה. כיום יש תת-התמחות בכאב ראש רק בחו"ל, והמומחיות בשיכוך כאב עוסקת בעיקר בתחום הכאב הכללי. בארץ יש היום רק שלושה רופאים פעילים שעברו תת-התמחות בכאב ראש ועוד ארבעה שעוסקים בכאב ראש ללא התמחות. רופאים אינם נוטים לעסוק בתחום הכאב בכלל, ובכאב ראש בפרט, והדבר תורם להעמקת המצוקה. נוירולוגים כמעט אינם ממשיכים להתמחות בכאב או בכאב ראש, למרות ההתקדמות הטכנולוגית גם בנושא זה. משום כך ההמתנה לתור במרפאת כאב נמשכת כשנה, ולכן רבים מנצלים את הביטוח המשלים או המסחרי כדי לקבל טיפול באופן פרטי. פירוש הדבר הוא שקבוצות אוכלוסייה חלשות אינן מקבלות טיפול מתאים, ודאי שלא בתוך פרק זמן סביר. על רקע אופי הבעיה והשפעתה על הרווחה החברתית, לרבות

באמצעות השפעתה על הכלכלה, זהו מצב בלתי סביר בעליל. ברור כי הבעיה חריפה בפריפריה יותר מאשר במרכז.

במשרד הבריאות ובקופות החולים ניסו לפתור את הבעיה על ידי הכשרת אחיות שיעניקו טיפול ראשוני בכאב. הסתדרות הרופאים ראתה בצעד הזה עילה להכרזת סכסוך עבודה, והתהליך נעצר בחלקו. בקופות החולים מייעדים רופאים שאינם מומחים בשיכוך כאב לעסוק בכך ללא הכשרה מיוחדת, ומגדירים אותם "עוסק בכאב".

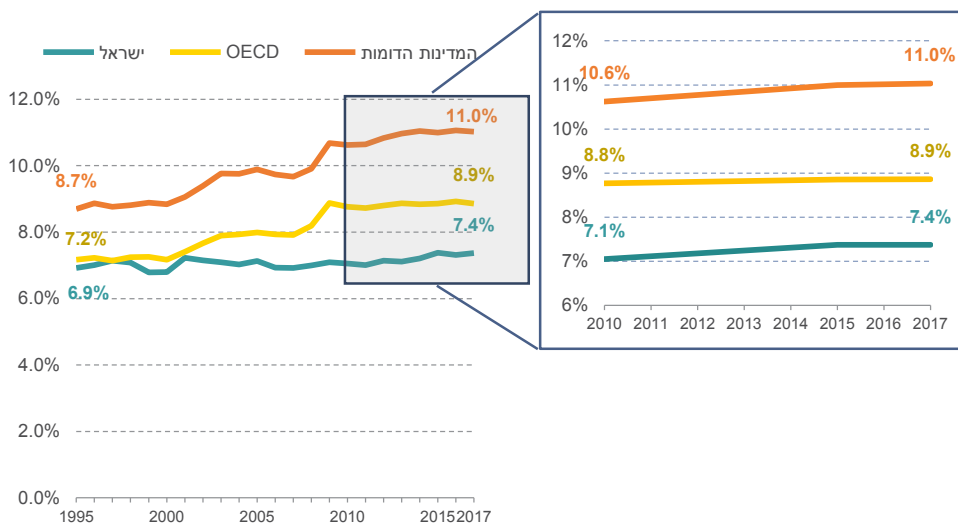
הרפואה הולכת יותר ויותר לכיוון של התמחויות ותת-התמחויות. תחום הכאב עצמו כבר התפצל: יש מומחים בטיפול מונע, מומחים בביצוע פעולות חודרניות, מומחים בכאבי ראש. הפתרון למחסור במומחים בשיכוך כאב טמון בנקיטת הצעדים האלה:

- א. הגדלת התקנים ומספר מקומות ההכשרה המתאימים.
- ב. עידוד רופאים לפנות ללימודי כאב על ידי מתן תמריצים, מקומות עבודה ושכר הולם.
- ג. תכנון כוח אדם רפואי בהתאם לצרכים.
- ד. הכפלת מספר מומחי הכאב בישראל – להערכתי, זה המינימום הנדרש לקיצור התורים; יש להוסיף אפוא לפחות 80 מומחים.
- ה. שיתוף תקנים עם קופות החולים בהבטחה שהרופא יעבור לאחר מכן לשירות בקהילה (נעשה חלקית כבר היום).

ההוצאה הלאומית על בריאות ומקורות המימון שלה: גדלים הפערים בין ישראל למדינות הדומות

למרות מגמת העלייה בחלקה של ההוצאה הלאומית על בריאות בתמ"ג (תוצר מקומי גולמי), מ-7.1% ב-2010 ל-7.5% ב-2018 (תרשים 6), בישראל חלקה של המדינה בהוצאה על בריאות נמוך מן הממוצע במדינות ה-OECD, ומן הממוצע במדינות הדומות לא כל שכן (תרשים 7). כפי שרואים בתרשים 6, הפער בין ישראל ובין ממוצע ה-OECD ובינה ובין ממוצע המדינות הדומות הולך וגדל מאז 1995, בעיקר בגלל היציבות היחסית של חלקה של ההוצאה על בריאות בישראל מהתמ"ג⁵. מתחילת העשור מסתמן צמצום מסוים בפער בין ישראל ובין ממוצע ה-OECD, אך לא בינה ובין המדינות הדומות.

תרשים 6. ההוצאה הלאומית על בריאות כאחוז מהתמ"ג



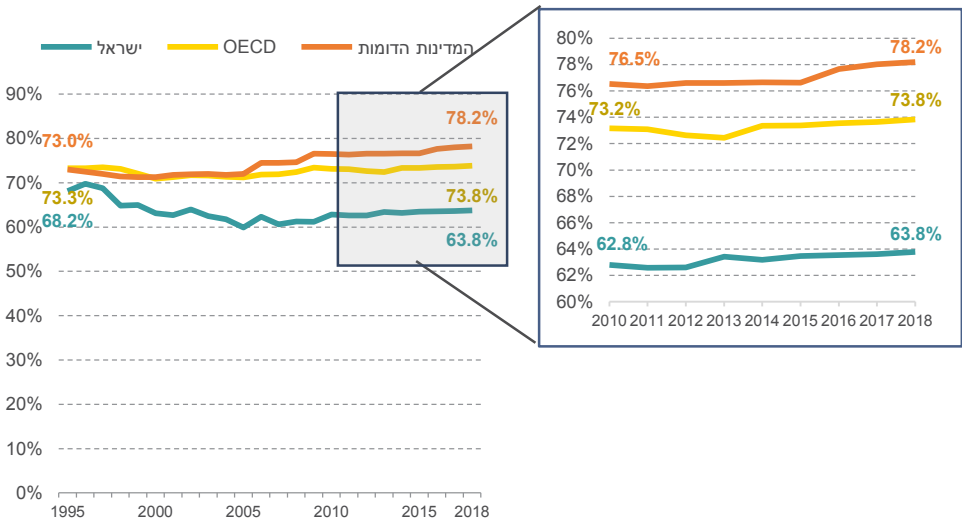
* המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>

5 מצב הדברים נובע בחלקו מהצמיחה המהירה יחסית של התמ"ג הישראלי, לפחות בעשור האחרון. כלומר, ההוצאה לבריאות בקושי מדביקה את קצב גידול התוצר.

השיעורים הללו מתורגמים להוצאה ממוצעת על בריאות לנפש של 5,700 דולר במדינות הדומות לעומת 2,950 דולר לנפש בישראל (נכון ל-2018) (הלמ"ס, 2019א; 2019ב). הפערים בין ישראל ובין המדינות הדומות מצטמצמים, אבל אינם נמחקים, לאחר שמביאים בחשבון את ההבדלים הדמוגרפיים ביניהן. תקנון מתאים לדמוגרפיה יעלה את שיעור ההוצאה מהתמ"ג בישראל לכ-8.4%, ואת ההוצאה לנפש – ל-3,300 דולר. חלקו של המימון הציבורי בסך ההוצאה בישראל ממשיך להיות נמוך יחסית ועומד על 64%, לעומת 78% במדינות הדומות (תרשים 7), למרות מגמת העלייה בישראל מאז 2010.

תרשים 7. חלק ההוצאה הציבורית בהוצאה הלאומית על בריאות



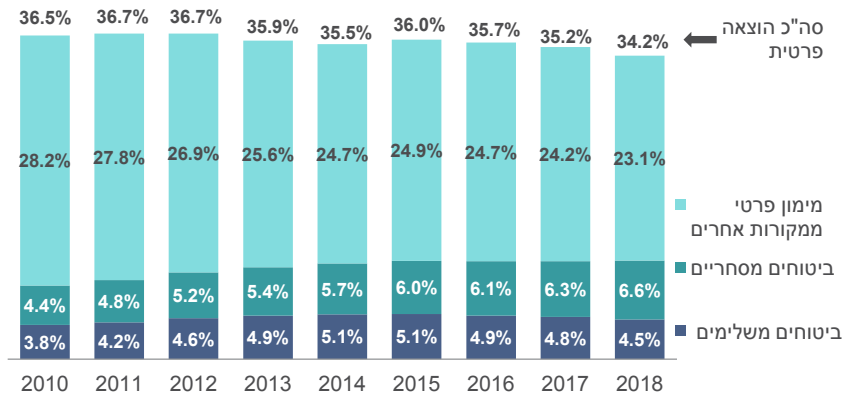
* המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד צרפת ושווייץ.
 מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

הרכב ההוצאה הפרטית על בריאות – סימן מדאיג

חלקה הנמוך של ההוצאה על בריאות בתוצר, כמו גם ההוצאה לנפש, אשר דובר בהם לעיל, אינם בהלימה, לכאורה לפחות, עם חלקו הגבוה יחסית של המימון הפרטי במערכת הבריאות, באשר ההוצאה על בריאות בתוצר וההוצאה לנפש נוטים להיות ביחס ישיר וחיובי עם חלקה של ההוצאה הפרטית. ההוצאה הפרטית, בנוסף לתרומתה לגידול בפרטים, חושפת את המערכת לכשלי שוק. הדוגמה המובהקת לכך היא ארצות הברית, שם ההוצאה הפרטית גבוהה במיוחד; זו גוררת מצידה מחירי רפואה גבוהים, אשר מתבטאים בסך הוצאה גבוהה לבריאות. הרכב מימון ההוצאה במערכת הבריאות בישראל לטובת הוצאה פרטית הולך ונעשה דומה לזה שבארצות הברית, וההוצאה נראית.

הרכבו של המימון הפרטי משתנה לטובת ביטוחים מרצון בכלל וביטוחים מסחריים בפרט. בין 2010 ל-2018 ניכרת עלייה במימון באמצעות ביטוחים מרצון בכ-3 נקודות האחוז, מ-8.2% ב-2010 ל-11.1% ב-2018 (תרשים 8). כ-75% מעלייה זו נובעים מרכישת ביטוחים מסחריים. יתר על כן, הנתונים מראים מאז 2014 ירידה יחסית בחלקם של הביטוחים המשלימים לטובת חלקם של הביטוחים המסחריים.

תרשים 8. חלקה של ההוצאה הפרטית בסך ההוצאה לבריאות וחלקיהם של מרכיבי ההוצאה הפרטית

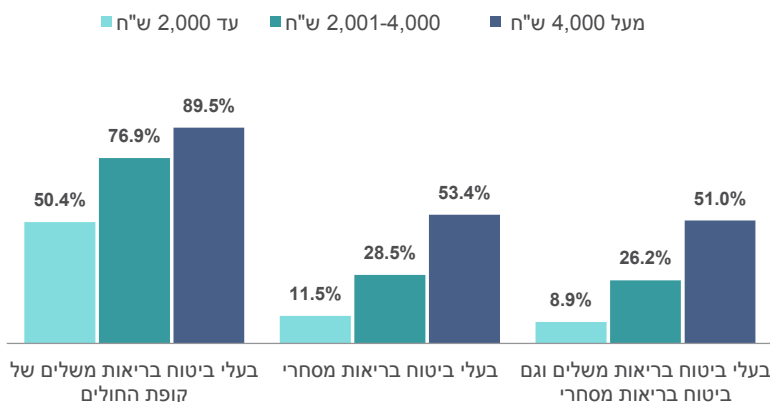


מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2018; 2019

לפחות על פני הדברים, ירידה בחלקו של המימון העצמי הפרטי לטובת ביטוחים מרצון יכולה לתרום להגברת השוויוניות במערכת. ואולם, מגמת העלייה בחלקם של הביטוחים המסחריים על חשבון חלקם של הביטוחים המשלימים עלולה כאמור לנטרל השפעה זו, כמו גם את העלייה המתונה של חלקו של המימון הציבורי (תרשים 7), שכן בביטוחים המשלימים יש סבסוד צולב ואין חובת חיתום. הפרופיל החברתי-כלכלי של המבוטחים יש בו כדי לתמוך בהשפעה המנטרלת הזאת, שביטוייה הוא הגדלת אי השוויון ואובדן יעילות.

מניתוח נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס (2019ג) בנושא ביטוחי בריאות שפורסם לאחרונה עולה כי הביטוח המסחרי רגיש לרמת ההכנסה יותר מהביטוח המשלים (תרשים 9); שיעור המבוטחים בביטוחים המשלימים גבוה משיעור המבוטחים בביטוחים המסחריים, והשונות בין שיעורי המבוטחים בביטוחים המשלימים לפי קבוצות הכנסה נמוכה מהשונות בביטוחים המסחריים ובכפל הביטוחים.⁶ יתרה מזו, מרבית המבוטחים, בעיקר בביטוח המסחרי ובכפל הביטוחים, מדווחים על מצב בריאות טוב יותר מזה של המבוטחים פחות (תרשים 10), והם מבטחים את עצמם לצורך מימון ניתוחים, רופא לפי בחירתם – שפירושו במרבית המקרים קיצור זמני המתנה – ותרופות שאינן בסל, שירותים שהשפעתם המיידית על בריאות מהותית. במילים אחרות, מצבם הבריאותי של מחזיקי הביטוח מרצון, והביטוח המסחרי בפרט, טוב יותר – בכוח ובפועל – ממצבם של מי שאין להם ביטוח מרצון, מסחרי בפרט. הגידול היחסי של הביטוחים המסחריים על חשבון ההוצאה מהכיס ובעיקר על חשבון הביטוחים המשלימים, עלול לפגוע בעליל בשוויוניות בבריאות ובנגישות לשירותי רפואה, לרבות ניתוחים ותרופות, והמצב עלול להחמיר עם עליית מחירי הרפואה.

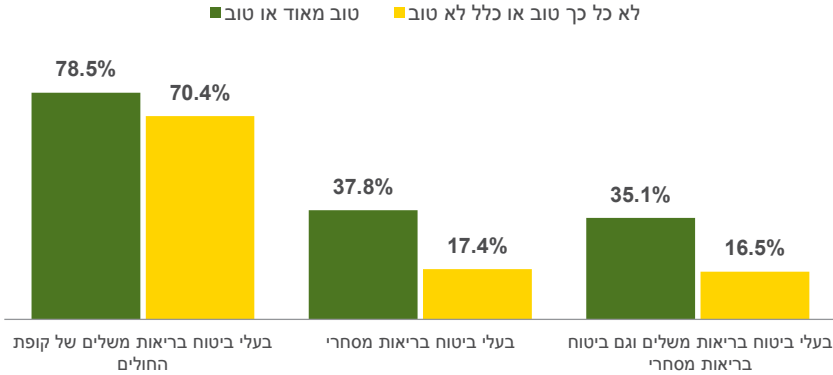
תרשים 9. אחוז המדווחים על החזקת ביטוחים מרצון, לפי סוג הביטוח וקבוצת ההכנסה החודשית



מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://tinyurl.com/sv4ne4e>

6 ניתוח נתוני הסקר לפי רמת ההשכלה מצביע גם הוא על קשר בין רמת ההשכלה לבין ביטוח מרצון בכלל וביטוח מסחרי בפרט.

תרשים 10. שיעור המדווחים על ביטוחים מרצון, לפי סוג הביטוח והערכה עצמית של מצב הבריאות



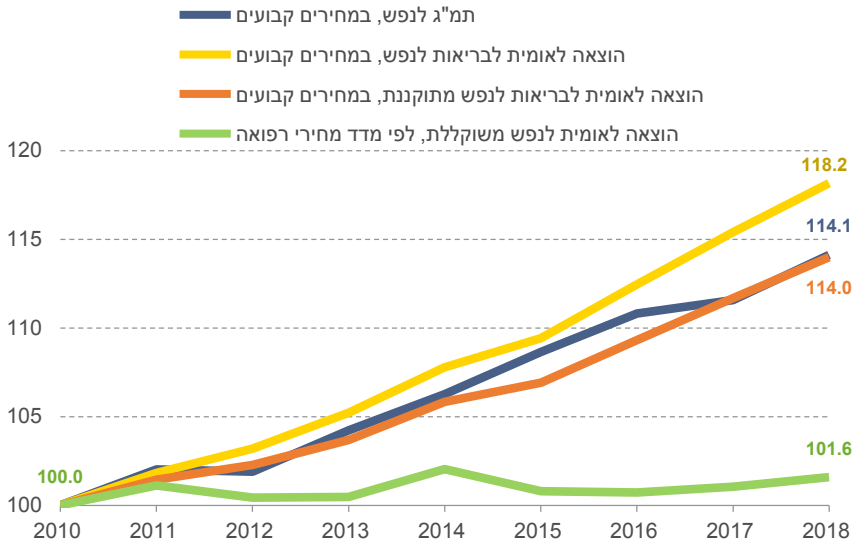
מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://tinyurl.com/sv4ne4e>

מחירי הרפואה בישראל: האם נפרץ הסכר?

כאמור לעיל, ההוצאה על בריאות עלתה מ-7.1% מהתל"ג ב-2010 ל-7.5% מהתל"ג ב-2018. עלייה זו, מעבר לגידול בתוצר, אינה מבטאת את משמעותה של העלייה הריאלית במונחים של כמות השירותים ושל איכות הטיפול והשירות, כאשר מביאים בחשבון את הגידול בצרכים עקב השינויים הדמוגרפיים הנובעים מהזדקנות האוכלוסייה ומהפריורן הטבעי הגבוה מצד אחד, ואת עליית מחירי הרפואה ביחס למדד מחירי התוצר מצד שני.

בתרשים 11 רואים כי ההוצאה על בריאות לנפש עלתה בשנות העשור הנוכחי בקצב גבוה מעליית התוצר לנפש בכ-4 נקודות האחוז. הגידול הזה פיצה על הגידול הדמוגרפי במובן שהגידול בהוצאה על בריאות לנפש מתוקנת היה בערך בקצב גידול התוצר. כשמביאים בחשבון את עליית מחירי הרפואה ביחס לעליית מחירי התוצר, מתברר שהגידול לנפש מתוקנת קטן בכ-13 נקודות האחוז מהגידול שמתקבל ללא הבאת מחירים אלה בחשבון. במילים אחרות, במונחים ריאליים, ההוצאה על הבריאות לנפש מתוקנת הצטמצמה לאמיתו של דבר עקב עלייה יחסית במחירי הרפואה, כפי שאכן עלול לנבוע מן הירידה ארוכת הטווח בחלקו של המימון הציבורי לטובת מימון פרטי שבו עולה חלקם של הביטוחים המסחריים.

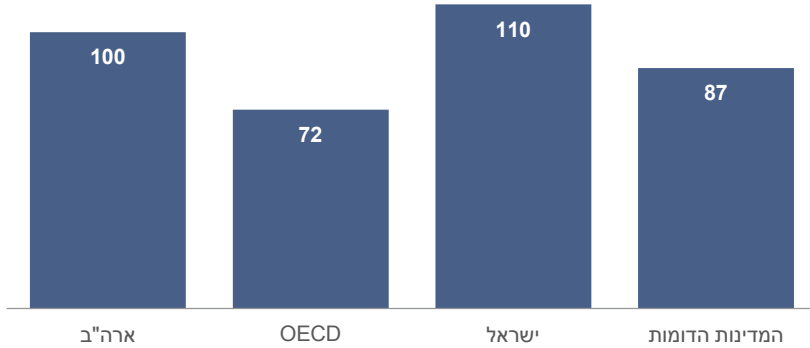
תרשים 11. אינדקס ההוצאה על בריאות לנפש עם התאמות לשינוי דמוגרפי ולעליית מחירי הרפואה בישראל (שנת 2010=100)



מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2019א

סוגיית מחירי הרפואה בישראל אכן מקבלת ביטוי חריף, מפתיע-משהו, בפרסום חדש של ה-OECD. הארגון בוחן את מחירי הרפואה של המדינות החברות, לרבות ישראל, ביחס לארצות הברית, המשמשת בסיס להשוואה. מהבחינה עולה כי ישראל היא החמישית במדינות ה-OECD מבחינת רמת מחירי הרפואה, אחרי שווייץ, איסלנד, נורווגיה ושוודיה. לאמיתו של דבר, רמת מחירי הרפואה בישראל גבוהה ב-10% מרמתם בארצות הברית, ב-53% מרמתם הממוצעת במדינות ה-OECD, וב-26% אחוז מרמתה במדינות הדומות (תרשים 12).

תרשים 12. אינדקס מחירי סל רפואה לשנת 2017 (בסיס, ארה"ב=100)



* המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'רניחובסקי, מרכז טאוב | נתונים: <https://tinyurl.com/tdd9q8k>, Health at a Glance, 2019.

מדינת ישראל עומדת אפוא לפני האתגר של עליית מחירי הרפואה יחסית למחירי התוצר. אין בידנו נתונים השוואתיים על השינוי במחירים אלו בהשוואה למדינות אחרות לאורך זמן, כלומר איננו יודעים על האינפלציה היחסית בישראל בהשוואה למדינות הדומות. ואולם, השוואת המחירים שעושה ה-OECD מנפצת את המיתוס שמחירי הרפואה בישראל נמוכים יחסית. הסיבה קשורה לתמהיל הציבורי-פרטי שדובר בו לעיל, בעיקר עליית חלקם של הביטוחים מרצון, בייחוד אלו המסחריים, במימון המערכת.

שוב, הפערים בין המרכז לפריפריה

לאחרונה פרסמה הלמ"ס את הדוח ה-11 על פני החברה בישראל שעניינו הפערים בין המרכז לפריפריה – לרעת הפריפריה כמובן (הלמ"ס, 2019). הדוח מצביע גם על פערים ברמת הבריאות ובנגישות לשירותי רפואה שאף גדלים עם הזמן (ראו גם הלמ"ס, 2019). מרכז טאוב מתריע זה שנים על הרחבת פערים ומזהיר שהמדיניות הנוכחית אינה תורמת לפתרון מהותי (צ'רניחובסקי, 2013). לפחות באשר לשירותי הרפואה התופעה היא אוניברסלית; שירותי רפואה (איכותיים) נוטים להתרכז מסיבות רבות במרכזים חברתיים-כלכליים, שהם גם מוקדי הכוח הפוליטיים, גם של הממסד הרפואי.

בהיעדר הקצאה על בסיס גיאוגרפי, אין מנגנון שימנע את המשך התנקזות המשאבים הכספיים ל"מרכז", בעיקר במערכת כמו מערכת הבריאות הישראלית, המתוקצבת ציבורית אך רופאיה חשופים לביקושים במימון פרטי. זו מערכת המזינה את עצמה. תקציבים זורמים למקומות שהרופאים והציוד נמצאים בהם, אלה נשאבים באמצעות ביקושים במימון פרטי לאזורי המרכז, שבהם ההכנסות הגבוהות יחסית מזינות ביקושים אלו, וחוזר חלילה – הכול על חשבון הפריפריה.

שוב, הביטוח הסיעודי

באוקטובר 2019 הכריזו חברות הביטוח המסחריות בישראל שלא תמכורנה עוד פוליסות ביטוח סיעודי מסחרי שלא באמצעות הביטוחים הקבוצתיים של קופות החולים. צעד זה שומט את הקרקע מתחת לגישה המסורתית של האוצר, שלפיה הביטוח הסיעודי בישראל יוסדר בשוק הביטוח המסחרי.

צ'רניחובסקי, קפלן, רגב ושטסמן (2017) דנים בסוגיות של מימון הטיפול הסיעודי בישראל ושוללים את פתרון הביטוח הסיעודי המסחרי בישראל משום שהענף חשוף לכשלי שוק מכמה סיבות (לפי Pesticau & Ponthiere, 2010):

- מידה ניכרת של קוצר ראות ושל סיכון מוסרי: תושבים אינם נוטים לרכוש ביטוח מסחרי מתוך אמונה שגורם אחר (בעיקר המדינה) ידאג לרווחתם אם יגיעו למצב סיעודי, גם אם אין ברשותם ביטוח מתאים.
- בסיס כלכלי צר יחסית לתשלומי התביעות: הבסיס הצר נובע מממדי קהל היעד, שצפוי להיות מצומצם למדי – בעלי הכנסה נמוכה אינם יכולים להרשות לעצמם את הביטוח, ואילו בעלי הכנסה גבוהה אפשר שיעדיפו לשאת בהוצאות באופן ישיר ולא לרכוש פוליסת ביטוח, בפרט לנוכח מחירה הגבוה. יתרה מזו, אף שבדיעבד ייתכן שיתברר כי החלופות הציבוריות אינן מספקות, עצם קיומן עשוי להקטין את הביקוש לביטוח מסחרי.
- אקטואריה בעייתית בשל הקושי לחזות לטווח הארוך את הגידול באוכלוסייה הסיעודית ואת צורכי הטיפול. אי ודאות זו תורמת גם לפרמיות הגבוהות יחסית בביטוח הסיעודי.
- צבירת עתודות ביטוח לאורך זמן מחייבת השקעות שיהיו חשופות לסיכונים שוק ההון.
- קיים חשש להתפתחותה של "בחירה שלילית" (adverse selection): פרטים שנמצאים בסיכון גבוה יותר, בעיקר כאלו שגורמי הסיכון שלהם קשים לאיתור, נוטים לרכוש ביטוח בשיעורים גבוהים יותר.⁷

הגורמים השונים קשורים זה לזה. הימנעותם של צעירים מרכישת ביטוח – בעיקר בקרב אלה שנולדו למציאות של ביטוח הבריאות הממלכתי – נובעת הן מקוצר ראות והיעדר מודעות לצורכיהם בעתיד והן מחוסר בקיאות בשוק הביטוח הסיעודי, שבגללו נדמה להם שהזכאות הציבורית תקנה להם טיפול מספק בבוא העת.

בעיה מבנית בביטוח הסיעודי שמחמירה את המצב היא חוסר הסימטריה הניכר במאזן הכוחות בין המבוטח למבטח: כשהמבוטח צריך להפעיל את חברת הביטוח ולקבל שיפוי, הוא אינו מסוגל בעצם למצות את זכויותיו ללא סיוע.

לבעיות יסוד אלו נלוות כמה סוגיות המאפיינות את שוק הביטוח המסחרי בישראל:

- ביטוח סלקטיבי: מכיוון שחברות הביטוח אינן מחויבות לקבל כל פונה, בדרך כלל האוכלוסייה הנזקקת ביותר – קשישים וחולים – נותרת ללא הגנה ביטוחית. לכאורה אפשר לטעון שהקשישים של היום היו צריכים לדאוג לביטוח בעוד מועד, אולם שוק

7 הדעות חלוקות באשר למידת החשיבות של כשל שוק זה בהקשר של ביטוחי חיים, פנסיה, סיעוד וירושה, היות שהמידע שבידי הפרט אינו עולה בהכרח על התחזית שבידי חברת הביטוח, שלרשותה עומד התיק הרפואי המלא של המבוטח (Hendel & Lizzeri, 2003).

ביטוחי הסיעוד הוא חדש למדי, ולכן טענה זו חסרת יסוד. יתרה מזו, כל עוד אין חובת ביטוח אוניברסלית מוסדרת (גם באמצעות הטלת מס), תמיד צפויה להיות קבוצה שלא רכשה ביטוח בגיל צעיר ובשעת הצורך תיאלץ להישאר ללא טיפול סיעודי או לקבל טיפול על חשבון הציבור.

- מחסור במידע מספיק לבחירה מושכלת: בידי הציבור אין כיום כלים הולמים לבחירה מושכלת בין פוליסות ביטוח שונות, בעיקר בכל הנוגע למידע על הכיסוי הביטוחי ועל תנאי הפוליסה (החרגות, הצמדת התגמולים למדד וכו'). כמו כן חסר לציבור מידע על הסיכון להפוך לחולה סיעודי. היקף חוסר הידע מתבטא בשיעור הניכר של מבוטחים שאינם יודעים כלל אם הם מבוטחים בביטוח סיעודי, ועל אחת כמה וכמה אינם בקיאים בתנאי הפוליסה ובהיקף הכיסוי שרכשו.

- הגבלה של רמת הכיסוי הביטוחי: תגמולי הביטוח מוגבלים בתקרה מוגדרת מראש. בשיטה זו המבוטח חשוף לסיכון של עלייה במחיר שירותי הטיפול הסיעודי, ואין לו ערובות לכך שדמי הביטוח העתידיים יהיו בעלי ערך ריאלי (גרוס וברמלי-גרינברג, 2003). יתר על כן, לרוב המבוטחים בביטוח סיעודי אין כיסוי לכל תקופת הצורך בטיפול סיעודי והם מוגבלים בפרקי זמן של שלוש עד חמש שנים. כאשר אדם נתון במצב סיעודי פרק זמן ממושך יותר, ייתכן שמשפחתו תיאלץ לממן את כל עלות הטיפול כשתסתיים תקופת המימון שמקצה המבטח. פרקי הזמן הקצרים מפחיתים את רמת הסיכון של המבטח – ועקב כך את הפרמיה למבוטח – אולם הם מגבירים מאוד את אי הוודאות של המבוטח בדבר זכויותיו כאשר יצטרך לממש את הביטוח.

- פגיעה ברצף הביטוחי: בעיית הרצף הביטוחי מתעוררת כאשר מבוטחים בביטוח קבוצתי עוזבים את הקבוצה (עקב פרישה, פיטורים וכדומה), וכאשר הביטוח הסיעודי של הקבוצה אינו מתחדש בתום תקופת הביטוח. במקרים אלו המבוטחים בפוליסה נותרים ללא כיסוי. בעיה זו חמורה במיוחד עבור מבוטחים קשישים או חולים, שיש סבירות קלושה בלבד שחברת ביטוח חדשה תסכים לבטחם. הוראות המפקח על הביטוח נועדו לפתור את בעיית הרצף על ידי חיוב החברה המבטחת לאפשר לפרט לרכוש פוליסה מסחרית ללא חיתום מחדש. נראה שאפשרות זו נעלמת מהשוק.

סיכום ומסקנות

בריאות האוכלוסייה. הישגיה של ישראל מרשימים, בעיקר במונחי מניעת תמותה והארכת החיים, אך ככל הנראה כמה מהם קשורים להשקעות המערכת בעבר ולצמיחה הכלכלית בכלל. כאשר מתבוננים בתמונת הבריאות במונחים של אובדן תפקוד כתוצאה ממוות בטרם עת ופגיעה בתפקוד עקב מחלה ונכות בחיים (DALYs) ניכרת גם השפעה של כאבי גב, כאבי ראש ודיכאון על חוסר תפקוד, מעבר לאובדן חיים בשל סרטן ומחלות לב. בנוסף ניכרת עלייה מדאיגה בסוכרת, אשר משפיעה על תמותה וחוסר תפקוד כאחד, ואשר מייחדת את ישראל לרעה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. מהנתונים מתבקש להרחיב את הדיון בשיטת המדידה של בריאות האוכלוסייה לדיון באובדן תפקוד ורווחה, ולא להסתפק בדיון במניעת התמותה. בהתאם יש להתייחס גם לטיפול בכאב, בדיכאון, וביתר שאת לטיפול בסוכרת.

מימון המערכת ומחירי הרפואה. חלקה של ההוצאה על בריאות באחוזי תוצר וחלקו של המימון הציבורי בסך כל המימון נמוכים בעליל הן בהשוואה בין-לאומית והן בהשוואה לישראל עצמה בעת החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1995). אמנם ביסוד הנתונים יש גם רכיבי יעילות יחסית של המערכת הישראלית עד כה, אך השאלה הבסיסית היא אם שיעורי הוצאה ומימון אלו הם בני קיימא: האם המערכת יכולה להמשיך לאורך זמן בביצועיה, הטובים יחסית לעולם, עם הוצאה נמוכה יחסית על בריאות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות? בפרט נוכח האינפלציה במחירי הרפואה, שנובעת בדרך כלל מכשלים של שוק ביטוח הבריאות ושוק הרפואה, קרוב לוודאי שהמצב איננו בר קיימא, בין השאר גם מבחינה חברתית, בשל הגידול באי השוויון בנגישות לשירותי רפואה, המתלווה למערכת הנשענת על מימון פרטי גבוה יחסית.

הקצאה לפריפריה. סוגיית הפריפריה הגיאוגרפית עולה חדשים לבקרים. הפתרון המקובל בעולם לצמצום הפערים בנגישות לשירותי רפואה, ביחוד במדינות שאינן פדרציות, הוא הקצאה על בסיס גיאוגרפי. כך גם המליצה ועדת נתניהו (1990), שהניחה את היסודות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי: לפצל את ישראל למחוזות ולחלק את המשאבים לרשויות מחוזיות לפי אינדקס מחוזי. קופות החולים, אשר פועלות כמרכזי עלות אזוריים, יקבלו רק בשלב השני מימון לפי מנגנון הקפיטציה או ההקצאה המקובל, עם תיקון לפערים קיימים בתשתיות. המלצה זו לא יושמה.

ביטוח סיעודי. במדינות מפותחות אחרות לא הצליח שוק הביטוח המסחרי להשתלב בפתרון סוגיית המימון של הטיפול הסיעודי. הכרזתן של חברות הביטוח המסחריות בישראל כי הן זונחות את ענף הביטוח הזה מצרפת את ישראל למעגל. המדינות המפותחות (להוציא שווייץ וארצות הברית כמובן) ויתרו עליו למעשה. על כן הציעו צ'רניחובסקי ואחרים (2017) להנהיג בישראל ביטוח סיעודי ממלכתי חובה, אשר יזכה את התושב (אפשר לפי מבחן אמצעים) ברובד ביטוחי בסיסי שישען – במסגרת ארגונית מאוחדת – על השירותים הניתנים כיום במימון ציבורי ועל שירותים נלווים. לרובד הבסיסי ניתן יהיה להוסיף שירותי ביטוח משלים לפי בחירה חופשית.

הטיפול ימומן בחלקו מן המקורות הציבוריים הקיימים, ויהיה צורך להוסיף עליהם מקורות חדשים. על הפרק עומדות שתי חלופות: הראשונה היא הצעת משרד הבריאות להגדיל את מס הבריאות ב-0.5% ולבטל את מבחן האמצעים ("קודים") של משרד הבריאות לקביעת זכאות לסיוע ציבורי בטיפול מוסדי; והשנייה היא ההצעה של מחברי הדוח של מרכז טאוב למימון ייעודי בלתי תלוי במערכת הבריאות – באמצעות ביטוח חובה, מיסים או שילוב של השניים. מקור מימון אפשרי חדש להרחבת האחריות הציבורית לביטוח הסיעודי טמון במהלך להעלאת גיל הפרישה במשק, תחילה של הנשים ואחר כך גם של הגברים.

נוכח קצב הזדקנות האוכלוסייה והגידול בצרכים מעבר לקצב הגידול בתוצר, יואט גם קצב הגידול של המשאבים שתוכל המדינה להקצות למימון הטיפול הסיעודי. לפיכך יש לשקול שילוב בין מנגנון ציבורי, המבוסס על מיסוי ועל תשלומי חובה במערכת בשיטת Pay as You Go, ובין מנגנון נוסף של ויסות בין-דורי, אשר יעמיד לרשות המערכת מקורות יציבים בדמות תשלום ביטוח חובה צובר לאורך זמן.

עדיף לקבוע בהסדר שכל התשלומים למימון הטיפול הסיעודי הממלכתי ייגבו על ידי המוסד לביטוח לאומי, יופקדו בקרן ייעודית וינהלו – כמקובל בארצות אחרות – על ידי רשות אחת שאינה חלק ממערכת הבריאות.

מקורות

- גרוס, ר', וברמלייגריןברג, ש' (2003). **דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות בשנת 2001, והשוואה לשנים קודמות**. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- דוח ועדת נתניהו (1990). **ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל**. ירושלים.
- הלמ"ס (2018). **הודעה לתקשורת (16.8.2018): ההוצאה הלאומית לבריאות - 2017**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלמ"ס (2019א). **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**, מספר 69, פרק 6, לוחות 6.1, 6.2. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלמ"ס (2019ב). **הודעה לתקשורת (18.8.2019): ההוצאה הלאומית לבריאות בשנת 2018**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלמ"ס (2019ג). **הודעה לתקשורת (3.2.2019): ביטוחי בריאות ומידע בנושאי בריאות מתוך הסקר החברתי 2017**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלמ"ס (2019ד). **דוח פני החברה בישראל מספר 11: פערים בין מרכז לפריפריה**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלמ"ס (2019ה). **הודעה לתקשורת (4.12.2019): פרופיל בריאותי-חברתי של היישובים בישראל, 2011-2017**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- חקלאי, צ', גולדברגר, נ', ואבורבה, מ' (2019). **אובדנות בישראל, עדכון יוני 2019**. ירושלים: משרד הבריאות.
- צ'רניחובסקי, ד' (2013). **שינויים בהקצאה במערכת הבריאות לקידום שוויון בין המרכז לפריפריה - האומנם?** ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, ד', ובוורס, ל' (2014). **מצב הבריאות ותקצוב המערכת בישראל בראי שיטת ה-DALYs**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, ד', קפלן, א', רגב, א', ושטסמן, י' (2017). **ביטוח סיעודי בישראל: סוגיות ארגון ומימון**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Hendel, I., & Lizzeri, A. (2003). The role of commitment in dynamic contracts: Evidence from life insurance. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 299-327.
- IHME (2018). *Findings from the Global Burden of Disease Study 2017*. Seattle, WA: Institute for Health Metrics and Evaluation.
- Pestieau, P., & Ponthiere, G. (2010). *Long term care insurance puzzle*. Paris: Paris-Jourdan Sciences Economiques.

מערכת האשפוז הכללי בישראל: תמונת מצב

דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר

עבודה זו היא אחת משתי עבודות העוסקות במערכת האשפוז הכללי בישראל:

1. מערכת האשפוז הכללי בישראל: תמונת מצב
2. מערכת האשפוז הכללי בישראל: מחזון של ביזור למציאות של ריכוזיות ואובדן שליטה שתי העבודות, אשר משלימות זו את זו, דנות במערכת במשבר אשר משקף את המשבר של מערכת הבריאות בכללה. המשבר הוא תוצאה של שני גורמים מרכזיים: (א) פערים הולכים וגדלים בין צורכי המערכת לבין הקצאת המשאבים הציבוריים המתבקשים; (ב) העמקה מתמדת של מעורבות המדינה בניהולה השוטף של המערכת. בהתאם לכך, העבודה הראשונה דנה בתשתית הפיזית והמימונית של המערכת: במבנה שוק האשפוז הכללי, במספר המיטות, בפריסתן ובניצולן, הכול לאורך זמן ומתוך השוואה בין־לאומית. העבודה השנייה דנה בתשתית האסדרה של מערכת האשפוז, המשפיעה על יעילות השימוש במקורות המערכת ובשוויוניות הקצאתם.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב; פרופסור (אמריטוס) במחלקה לכלכלת בריאות, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב. רועי כפיר, מנהל תחום כלכלה והסכמים, אגף הכלכלה, המרכז הרפואי הדסה. המחקר פורסם לראשונה ביולי 2019.

תקציר

מערכת האשפוז בישראל פועלת רובה ככולה במסגרת "שוק פנימי" שנוצר עם החלתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995. בשוק זה מסופקים שירותי הרפואה שהתושב בישראל זכאי להם, במימון המדינה ובהסדרתה, באמצעות ארבע קופות חולים האחראיות לכך, אם ברכישה ואם בייצור עצמי. ככלל, שירותי האשפוז נרכשים מבתי חולים "ציבוריים", אשר מעמדם אינו מוגדר בחוק.

שוק האשפוז בישראל מאופיין בליקוי מבני בסיסי הפוגם בתפקודו, ועיקרו של המדינה יש ריבוי תפקידים במערכת: מצד אחד היא הגורם המממן והמסדיר, ומצד שני היא ספקית של כמחצית משירותי האשפוז הכללי במערכת ומתחרה במוסדות אשפוז אחרים שנמצאים בפיקוחה ושגם אותם היא מממנת. ריבוי תפקידים זה יש בו משום ניגוד עניינים. למרות הצעות חוזרות ונשנות לרפורמה לתיקון המצב מאז 1978 ואף קודם לכן, המצב לא השתנה.

מספר המיטות לאשפוז כללי בישראל ל-1,000 נפש עומד על כ-2.2 לעומת 3.6 בממוצע ב-OECD ו-4.1 במדינות אירופה שבהן, בדומה לישראל, אספקת השירותים נעשית באמצעות קופות חולים (בלגיה, גרמניה, הולנד ושווייץ, ובמידה פחותה גם צרפת – להלן "המדינות הדומות"). גם לאחר תקנון למבנה הגילים הצעיר יחסית של ישראל בהשוואה למדינות האחרות מספר מיטות האשפוז בה עומד על 2.5 ל-1,000 נפש, ואין בו כדי לצמצם מהותית את הפערים בין הממוצע הישראלי לממוצעים האחרים.

מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי הולך ויורד חלקה של סך ההוצאה על אשפוז – רובה ככולה במימון המדינה – בסך ההוצאה על בריאות באופן עקבי, מרמה של כ-43% בתחילת התקופה לרמה של כ-33% בסופה. פירוש הדבר שחלה ירידה בחלקה של ההוצאה על אשפוז בתמ"ג. הוצאה זו, מתוקנת גיל, עומדת על 2.1%, בהשוואה ל-2.3% במדינות OECD ו-2.8% במדינות הדומות.

בישראל, כמו במדינות OECD ובמדינות הדומות, יש מגמה של צמצום במספר המיטות ל-1,000 נפש ובהוצאה על אשפוז לאוכלוסייה. מדובר בתופעה אוניברסלית, אשר כרוכה גם בשינויים טכנולוגיים וארגוניים ברפואה. ואולם בישראל, שבה שיעורי המיטות היו נמוכים מלכתחילה לאורך השנים, המצב חמור במיוחד. את השיעור הנמוך יחסית של מיטות אשפוז בישראל, כמו גם את ההוצאה הנמוכה יחסית, ניתן להסביר ואף להצדיק חלקית באוכלוסייה הצעירה יחסית של המדינה; לא כן את הירידה החדה יחסית במספר המיטות ל-1,000 נפש ובהוצאה לאשפוז, נוכח ההזדקנות המהירה של האוכלוסייה בישראל בהשוואה למדינות אחרות.

הממוצע הנמוך של מיטות אשפוז ל-1,000 נפש בישראל מייצג שיעורי מיטות נמוכים אף יותר בפריפריה הגיאוגרפית, שם לחצי הביקוש גבוהים ביחס להיצע המיטות לעומת אזורי תל אביב, ירושלים וחיפה. מצב זה מחייב נסיעות ארוכות יחסית של תושבי הפריפריה לטיפול ולאשפוז. המרחק הממוצע לבית חולים קרוב במחוזות הצפון, הדרום ויהודה ושומרון הוא 15-20 ק"מ לעומת 3-4 ק"מ במחוזות תל אביב וירושלים. המרחק למרכז ארצי (איכילוב, בילינסון, שיבא והדסה) הוא 133 ק"מ בממוצע לתושבי מחוז הצפון ו-92 ק"מ לתושבי הדרום, לעומת כ-30 ק"מ בממוצע לתושבי מחוזות תל אביב והמרכז.

אי השוויון הגיאוגרפי בהקצאה של מיטות כרוך גם באי יעילות הנובעת בעיקר מגודל יתר של בתי חולים דווקא באזורים רוויי מיטות ויקרים מבחינת ערך הקרקע. על בסיס מחקר שבדק

יעילות פוטנציאלית של בתי חולים לפי גודלם (Giancotti, Guglielmo & Mauro, 2017) סביר להסיק שהמרכזים שיבא, סוראסקי, סורוקה ורמב"ם הם מעבר לגודל אופטימלי של בית חולים כללי שיש בו כ-800 מיטות.

למרות מספר המיטות הנמוך יחסית, מספר השחרורים מאשפוז כללי ל-100,000 נפש בישראל ב-2016-2017 דומה למוצע ב-OECD – כ-15,000 בשנה, אך נמוך מממוצע המדינות הדומות, העומד על כ-16,000 בשנה. ישראל עושה זאת בסבב מיטות גבוה במיוחד: בשנת 2016 היה מספר האשפוזים הממוצע למיטה בישראל כ-66, לעומת כ-41 בממוצע במדינות OECD וכ-44 בממוצע במדינות הדומות. הסבב הישראלי מבטא משך אשפוז קצר יחסית מצד אחד, ושיעור תפוסה גבוה במיוחד מצד שני. משך האשפוז הממוצע בישראל, 5.2 ימים למטופל, נמוך גם מהממוצע במדינות OECD (6.7) וגם מהממוצע במדינות הדומות (6.2). שיעור התפוסה הממוצע של בתי החולים בישראל עומד על 94%, לעומת 75% בממוצע ב-OECD ובמדינות הדומות.

- הנתונים לעיל מצביעים על מערכת אשפוז כללית שיש לצפות בה את התוצאות הבאות:
- יכולת פחותה להתמודד עם מצבי חירום (לא בהכרח ביטחוניים).
- איכות טיפול ירודה נוכח משך אשפוז קצר ולחצים לקצרו בגלל ממתנים מחוץ לבית החולים ובתוכו, בחדר המיון.
- היעדר יכולת של בתי חולים להתחרות ביניהם בשוק הפנימי, לפחות על טיב השירות, נוכח אי היכולת של מוסדות להגיב במונחי היצע לתנאים המשתנים של השוק.

זהו אכן מצב הדברים בישראל. הדבר מעיד על היעדר אסטרטגיה של המדינה בנושאים הקשורים הדדית: מספר המיטות לאשפוז כללי, גודל בתי החולים ופריסתם הגיאוגרפית. היעדר זה, על כל היבטיו, מתבטא בהגדלת בתי חולים שהם מעבר לגודל אופטימלי של כ-800 מיטות והוספת מיטות במקומות רוויי מיטות אשפוז לאוכלוסייה, במקום להוסיף מיטות ומשאבים לבתי חולים בפריפריה שהם בטוחי גודל אופטימליים ולהקים בית חולים נוסף על סורוקה בדרום. התוכנית המיוחדת של המדינה לקיצור תורים היא הודאה בתפקודה הלקוי של מערכת האשפוז הציבורית, וניסיון – במסגרת הסדרה קלוקלת של המערכת – להתמודד עם הכשלים. מכל מקום, בטרם יושקעו השקעות נוספות במערכת החסרה חשוב לצמצם את מעורבותה היתרה של המדינה בניהול השוטף של המערכת – מעורבות שרק מחמירה את המצב, כפי שמתואר בעבודה השנייה שעתידיה להתפרסם בקרוב.

מבוא

מערכת האשפוז בישראל כוללת אשפוז כללי, אשפוז לבריאות הנפש, אשפוז שיקומי ואשפוז סיעודי למחלות ממושכות. הראשון, שהוא במוקד הדיון כאן, נוגע בעיקר לטיפול חריף (Acute care) קצר מועד במצבי מחלה, לרבות החלמה מניתוח, אשר ככלל אינם ניתנים לטיפול בקהילה. עקרונית ניתן להבחין בין שני סוגים של טיפול חריף: טיפולים דחופים, בעלי אופי של חירום, וטיפולים אלקטיביים, לרבות אשפוזי יום במרפאות חוץ, שלכאורה אינם דחופים ושאפשר לעשותם בטווח זמן סביר. מעבר לאופי הטיפולים, משך האשפוז הקצר יחסית הוא גורם מבדיל בסיסי בין האשפוז הכללי לבין אשפוזים אחרים – בריאות הנפש, שיקומי וסיעודי, שיכולים להימשך אף למשך שארית חייו של המטופל.

בהערכה זהירה, במערכת האשפוז הכללי מטופלים בשנה כ-1.1 מיליון תושבים¹ מספר זה אמנם נמוך מהותית ממספר התושבים אשר מטופלים בקהילה באופן יום-יומי, אולם עצימות המגע עם מערכת האשפוז היא גבוהה, באשר המערכת מזוהה יותר מכול עם מקרים חריפים וקיצוניים הקשורים להארכת חיים ולנגישות למומחים, בהם טיפולים מצילי חיים, לפחות לתפיסתם של המטופלים. יתר על כן, המגע עם המערכת הוא חברתי-רגשי, שכן לרוב המטופל מלווה בבני משפחה וידידים. נוסף על כך, בתי החולים מזוהים עם הכשרה רפואית, מחקר, תשתיות ומצבי חירום. לפיכך יש רגישות ציבורית גבוהה לפעילות מערכת האשפוז אשר קשה לבטא במונחים כמותיים ברורים וחד-משמעיים.

בעולם אידיאלי, תפקודה של מערכת האשפוז היה נמדד בתרומתה לבריאות ולרווחה החברתית, לרבות בהיבטים של שוויוניות, יעילות ושביעות רצון הציבור מהשירות ומהטיפול. אלא שבמציאות, למערכת האשפוז אין מדדי תפוקה מקובלים, בריאותיים בעיקר, ארוכי טווח.² לפיכך אנו מתמקדים, כמקובל, ביחסים בין מדד תשומה בסיסי – סך המיטות הארצי, לבין מדדי תפוקה – מספר ימי אשפוז, ובעיקר מספר המקרים שהמערכת מטפלת בהם. בתווך בין מדדי התשומה למדדי התפוקה נמצאים מדדי התהליך, המודדים משך אשפוז ממוצע ושיעור תפוסת מיטות; אלה מגולמים לעיתים קרובות במונח "סבב מיטות" – מספר אשפוזים שנתי למיטה, אשר יכול לשמש אמת מידה כללית לאיכויות הטיפול והשירות.

חלוקת סך המיטות הארצי בין בתי החולים השונים לפי מיקומם מוצא ביטוי בגודלם של בתי החולים ובפריסתם הגיאוגרפית. גודלם של בתי החולים מכתוב את יעילות השימוש במיטות, ופריסתם מכתובה את השוויוניות בנגישות לאשפוז.

1 מבוסס על סך של כ-1.3 מיליון מקרים בשנה (2016), מהם כ-22% הם מקרים חוזרים (על פי נתוני OECD המפורטים בהמשך העבודה בתרשימים 15-16 ונתוני משרד הבריאות באתר המשרד, https://www.health.gov.il/UnitsOffice/HD/MTI/info/Pages/General_hospitalization.aspx).

2 מדדי האיכות של מערכת האשפוז, אשר מבחינים בין המוסדות השונים, נתונים למחלוקת ואיננו עוסקים בהם בעבודה זו.

היות שלמערכת האשפוז אין מדדי ביצוע ברורים, בפרט רפואיים, שעל פיהם הציבור הרחב יכול לשפוט אותה, הציבור רגיש בעיקר לזמינות השירות ולאיכותו.³ במקרה של טיפולים דחופים מדובר בהמתנה בחדרי מיון ובהמתנה לשירות במחלקות. בנושאים האלקטיביים, הדחופים פחות לכאורה, מדובר בשני עניינים עיקריים השזורים זה בזה: זמני המתנה לאשפוז אלקטיבי, והחופש של המטופל לבחור את בית החולים ובעיקר את הרופא בזמן האשפוז.

ממהלכי המדיניות הממשלתית בעת האחרונה ניתן ללמוד כי גם לדעת המדינה המערכת אינה נותנת לציבור מענה בנושא מהותי ורגיש זה. הכרה זו של המדינה מתבטאת בין היתר בהנהגת תוכניות מיוחדות לקיצור תורים לניתוחים ולבדיקות דימות,⁴ ובכינוס ועדה בין-משרדית מיוחדת להתמודדות עם העומסים במחלקות הפנימיות (שהמלצותיה טרם פורסמו לציבור בעת כתיבת שורות אלה).

השאלה היא, כמובן, מה הביא למצב הקיים, והאם התוכנית שגיבשה המדינה בנושא קיצור תורים תסייע לפתרון הבעיות האלה.

מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי ("להלן "החוק"), למדינה יש אחריות סופית להבטחת שירותי רפואה במסגרת החוק או "שירותי הסל", אשר האשפוז הכללי הוא חלק מהותי בהם.⁵ בהתאם לכך, על המדינה למלא את תפקידה באמצעות הסדרה של ארבעה נושאים מרכזיים:

1. סך המיטות והתפלגותן לפי גודל בתי חולים ופריסתם באוכלוסייה.
2. רמת תקציב מערכת הבריאות המספקת את שירותי הסל.
3. אופן ביצוע התקציב.
4. התמודדות עם כשלי שוק אשר מכתיבים את התמריצים במערכת.

ההסדרות הללו, המסתייעות בחקיקה אחרת – בעיקר חוקי ההסדרים – מכתיבות את יכולתה של המערכת להתמודד עם מטרותיה הבסיסיות באמצעים העומדים לרשותה ולפי רוח החוק: קידום הבריאות, בקרת הוצאות וקיימות כלכלית, זמינות השירות, שוויוניות ויעילות.

בעבודה זו אנו בוחנים את מדיניות הממשלה לפי תוצאות ההסדרה של סעיפים 1 ו-2 לעיל. העבודה השנייה דנה בעיקר בסעיפים 3 ו-4 (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019). בהיעדר קריטריונים מוחלטים לבחינה אנו מציגים את הנתונים בהיבט בין-לאומי ולאורך זמן, לצורך השוואה. בהתאם לכך, בפרק הבא אנו דנים במבנה שוק האשפוז מתוך התמקדות בתפקידים הסותרים שהמדינה ממלאת בו. שני הפרקים שלאחר מכן דנים בהיקף תשתיות מערכת האשפוז ובהוצאה המשקית לאשפוז, וכן במדיניות תכנון ורישוי מיטות האשפוז ביחס לפיזור האוכלוסייה ולגודלם של מוסדות האשפוז השונים. זאת לצורך בחינת התשתית הבסיסית של המערכת ויכולתה להתמודד עם מטרותיה גם בהיבטים של יעילות ושוויוניות. לבסוף, בפרק האחרון אנו דנים בתפקודה של המערכת כפי שהוא בא לידי ביטוי בסבב המיטות לשנה – נתון המתקבל משילוב של משך אשפוז ממוצע ושיעורי התפוסה, אשר מצביעים על הלחצים על המערכת ותוצאותיהם.

3 בשנת 2014 החלה המדינה לקדם מדדי איכות באשפוז במסגרת התוכנית הלאומית למדדי איכות בבתי חולים. מדידת תהליכים ותפוקות של בתי חולים היא נושא שנוי במחלוקת משני טעמים. ראשית, המדדים עלולים לעודד בתי חולים לייפות את תמונת המציאות. שנית, נוכח חוסר האפשרות של הציבור לבחור בית חולים ורופא, משמעות השימוש שלו במדדים אלו מוגבלת.

4 ראו תיאור של התוכנית הלאומית לקיצור תורים ודיון בה בצ'רניחובסקי וכפיר, 2019.

5 חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

שוק האשפוז בישראל

בית החולים הציבורי: ההגדרה החסרה

הדיון במערכת האשפוז בישראל מתמקד בדרך כלל, ובמסמך זה בפרט, בבתי החולים הכלליים הציבוריים. בעוד ההגדרה של בית חולים כללי פשוטה – לפי סוג השירותים העיקרי שברישיון בית החולים – ההגדרה של בית חולים ציבורי מבוססת, בהיעדר הגדרה חוקית ברורה, על מוסכמה שהתגבשה במשך השנים.

מקובל לייחס מעמד "ציבורי" לקבוצת בתי החולים הכלליים שעיקר ייעודם ופעילותם הוא אספקת שירותי רפואה במימון ציבורי, ללא תלות בבעלותם. עם אלה נמנים:

- בתי חולים כלליים ציבוריים בבעלות המדינה. בתי חולים אלו פועלים כיחידות סמך ממשלתיות. רוב עובדיהם הקבועים הם עובדי מדינה, ותקציבם, לרבות ההכנסות ממכירת שירותים רפואיים, מתנהל במסגרת תקציב המדינה. עם מוסדות אלו נמנים בין השאר המרכזים הרפואיים שיבא, רמב"ם, סוראסקי וברזילי.⁶
- בתי חולים כלליים ציבוריים בבעלות שירותי בריאות כללית (להלן "כללית"). מוסדות אלו פועלים כיחידות סמך של קופת החולים ועובדיהם הם ברובם עובדי הקופה. עם זאת הם מחויבים לספק שירותים לחברי כל קופות החולים. עם אלה נמנים בין השאר המרכזים הרפואיים רבין בילינסון, סורוקה וכרמל.
- בתי חולים כלליים ציבוריים עצמאיים. מוסדות אלו מתואגדים כמוסדות ללא מטרות רווח כגון המרכזים הרפואיים שערי צדק ולניאדו, חברות לתועלת הציבור דוגמת הדסה, או חברה בע"מ כמו אסותא אשדוד.

צ'רניחובסקי וכפיר (2019) מציעים הגדרה סדורה של המונח בית חולים ציבורי, המושתתת על היחסים שבין בית החולים לבין מערך סל הבריאות הממלכתי, ללא תלות בבעלות עליו או באופן התאגדותו, על פי שלושה מבחנים בסיסיים:

- **המבחן הנורמטיבי:** בית החולים מחויב להציע את כל שירותיו, לרבות השירותים האלקטיביים, במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לכל תושבי המדינה מתוך שוויון מלא.
- **המבחן התפקודי:** בית החולים מפעיל מערכים ציבוריים כגון מחלקה לרפואה דחופה, מערך חירום ומערכי הוראה והדרכה.
- **המבחן הכלכלי:** עיקר הכנסותיו של בית החולים מתקבלות מאספקת שירותים הכלולים בסל הבריאות הממלכתי, קרי, ממכירת שירותים לקופות החולים.

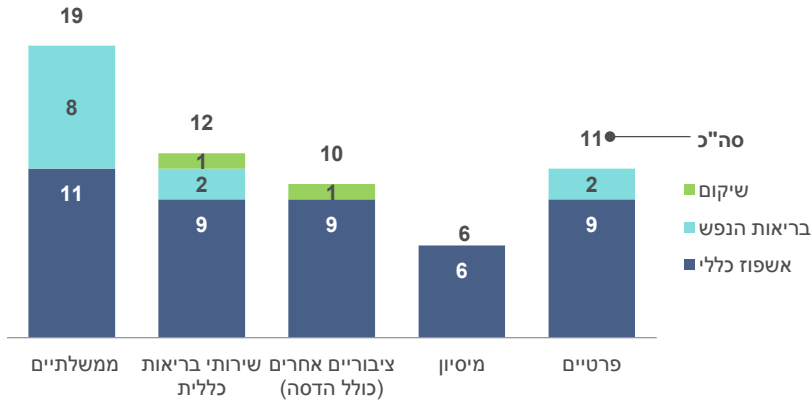
6 ראו רשימה מפורטת בנספח 1. בין בתי החולים הממשלתיים יש גם כמה עירוניים מבחינת הבעלות, כגון סוראסקי.

תפקידיה המנוגדים של המדינה

בישראל 58 בתי חולים (ללא בתי חולים למחלות ממושכות): 44 בתי חולים לאשפוז כללי, 12 לבריאות הנפש ו-2 בתי חולים לשיקום (ראו תרשים 1). 19 מבתי החולים הם בבעלות הממשלה, 11 בבעלות פרטית, 10 בבעלות ציבורית אחרת או עמותות, 12 בבעלות קופות החולים (בעיקר שירותי בריאות כללית) ו-6 בבעלות המיסיון.⁷

תרשים 1. בתי חולים לפי בעלות, 2017

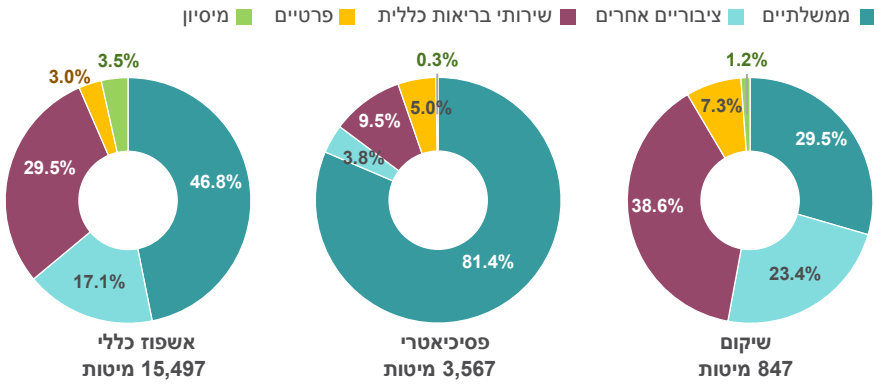
ללא בתי חולים למחלות ממושכות



מקור: דב צ'רניחובסקי ורוני כפיר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות, 2018א

כרבע ממיטות האשפוז בישראל הן בבעלות המדינה. חלקה גבוה במיוחד בבריאות הנפש (81%) ונמוך במיוחד (7%) במחלות ממושכות ושיקום (תרשים 2). באשפוז הכללי, העומד במרכז דיון זה, חלקה של המדינה הוא 47%, חלקה של כללית הוא 29% וחלקם של מוסדות אשפוז ציבוריים אחרים הוא 17%. כל השאר הם פרטיים.

תרשים 2. מיטות בבתי חולים לפי סוג ובעלות, 2016



* הנתונים בתרשים זה אינם בהלימה מלאה עם הנתונים בתרשימים קודמים שפרסמנו בנושא זה משום שהם מתבססים על נתוני 2016.

מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות, 2016

אלו הם אפוא מאפייניו של שוק האשפוז הכללי בישראל:

- קופות החולים מחזיקות את תקציב הסל הממלכתי לשירותי אשפוז וקונות את השירותים מכוח החוק ממוסדות אשפוז אשר מוכרים אותם.
- יש בשוק שני ספקים מרכזיים – המדינה וכללית – וקבוצה של ספקים עצמאיים בלתי תלויים, רובם מוסדות ללא כוונת רווח.
- בתי החולים המוגדרים ציבוריים פועלים מול ארבע קופות חולים שלגדולה שבהן, כללית, נתח שוק ארצי של כ-50% מסך תושבי המדינה.
- כללית מספקת לעצמה חלק ניכר משירותי האשפוז שהיא זקוקה להם.
- המדינה נושאת בכמה תפקידים מרכזיים בו זמנית: מימון שירותי סל הבריאות המסופקים באמצעות קופות החולים, פיקוח על המערכת והסדרתה, מכירת שירותי אשפוז לקופות החולים באמצעות בתי החולים הממשלתיים, ניהול בתי החולים הממשלתיים, ונשיאה באחריות תקציבית ישירה לפעילותם.

כלומר, מדובר בשוק שיש בו מוכרים עם כוח מונופולי וקונים בעלי כוח מונופסוני פוטנציאלי,⁸ אשר בכוחם להכתיב מחירים, לפחות בשווקים המקומיים, כפי שיובהר גם בהמשך הדין. אלה מחייבים הסדרה ראויה של המדינה לשם יעילות ובקרה על הגידול בהוצאה לאשפוז, נוסף על אחריותה להבטחת שירותי אשפוז יעילים ושוויוניים לאוכלוסייה במימון ובהסדרה (נוספת), כפי שמפורט בעבודה השנייה (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019).

ואולם תפקידי המימון וההסדרה הללו של המדינה אינם עולים בקנה אחד עם תפקידיה כספק מרכזי של שירותי אשפוז במערכת, אשר יש לו כוח מונופולי במערכת ואשר בניגוד לספקים האחרים הכנסותיו מובטחות גם שלא ממכירת שירותי אשפוז במסגרת החוק. המדינה מחזיקה אפוא בשני תפקידים בסיסיים סותרים במערכת: מצד אחד היא "מעסיקה" את קופות החולים כקבלניות לאספקת שירותי בריאות ציבוריים ומסדירה את פעילותן מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחקיקה אחרת; מצד שני קופות החולים "מעסיקות" את המדינה כקבלנית לאספקת שירותי אשפוז בבתי החולים שבבעלותה.

הפתרון המיוחל

מצב עניינים זה, שבו המדינה היא גם ספק שירותים וגם גורם מממן, מפקח ומסדיר, אינו בריא שכן הוא כרוך בניגוד אינטרסים. מאחר שהמדינה עצמה היא ספקית של שירותים היא אינה יכולה למלא את תפקידה כרגולטור באופן בלתי תלוי וחסר פניות, כפי שהיא אמורה להיות לגבי כלל המוסדות במערכת מתוקף מעמדה כריבון במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן, היא עלולה לנצל את כוחה התקציבי ואת כוחה בחקיקה ובאסדרה כדי להתחרות בצורה בלתי הוגנת בספקים אחרים ולהפעיל לחצים לא ענייניים על קופות החולים. נוסף על כך, המדינה עלולה להימנע מתיקונים נדרשים בתקציב סל הבריאות ובמחירי שירותי האשפוז, ולהעדיף פתרון תקציבי קצר טווח לבתי החולים שבבעלותה ודרכם לקופות החולים. עיוות זה היה אחד הגורמים לקריסת מנגנון מחירי האשפוז (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019). לבסוף, עיסוקה של המדינה בניהול מוסדות אשפוז עלול גם לפגוע בעיסוקה בתפקידיה כריבון.

מכל הסיבות האלה, בעלותה של המדינה על בתי החולים שהיא מפעילה ומוכרת את שירותיהם לקופות חולים שממומנות מכספי מיסים הייתה נושא לדיון ציבורי מאז 1978, אז הוגשה לממשלה ההצעה הראשונה להקמת רשות אשפוז. מאז דנו בנושא עוד כמה וכמה ועדות ציבוריות,⁹ ועבודת כולן מתמצה בהמלצות ועדת אמוראי, שהוגשו ב־2002. בפתח הדבר לדוח הוועדה נכתב:

מציאות שבה משרד הבריאות מהווה צרכן שירותי בריאות, ספק שירותי בריאות, מבקר שירותי בריאות, מתקין תקנות וקובע נהלים וכללים היא בלתי אפשרית, ומהווה את אחת הבעיות המרכזיות של מערכת הבריאות. משרד הבריאות חייב להשתחרר מתפקידו כיצרן שירותים (בעיקר שירותי אשפוז) ולהתמקד בהתוויית מדיניות בריאות לאומית ובנשיאה באחריות לזכאות הציבור לשירותי בריאות, הנגזרת מצרכים משתנים והמתבססת על תכנון לטווח בינוני וארוך ולא בפתרון מצוקות נקודתיות (דוח ועדת אמוראי, 2002, עמ' 20).

8 כוח מונופסוני הוא כוחם של קונה אחד או קונים בודדים של שירותים להכתיב מחירים למוכרי השירותים. לשירותי בריאות כללית יש כוח פוטנציאלי כזה אל מול בתי חולים נוכח משקלה בשוק.

9 לסקירה של עבודת הוועדות ראו נספח 2.

- ככלל, הוועדות הצביעו על כמה מטרות עיקריות:
- שחרור הממשלה וקופות החולים מבעלות על מוסדות אשפוז ומניהולם השוטף.
 - התייעלות ושיפור הנגישות לשירותי בריאות על ידי קיצור התורים בשוק תחרותי.
 - ניצול יעיל של משאבי המערכת על ידי יצירת אשכולות אזוריים של קמפוסים לשם מניעת כפילויות.
 - גמישות ניהולית בתוך בתי החולים.
 - קיום בקרת איכות במערכת.
- הגיעה השעה שהממשלה תחתור ליישום המלצות הוועדות הרבות שהיא עצמה מינתה.

תשתית פיזית ומימון

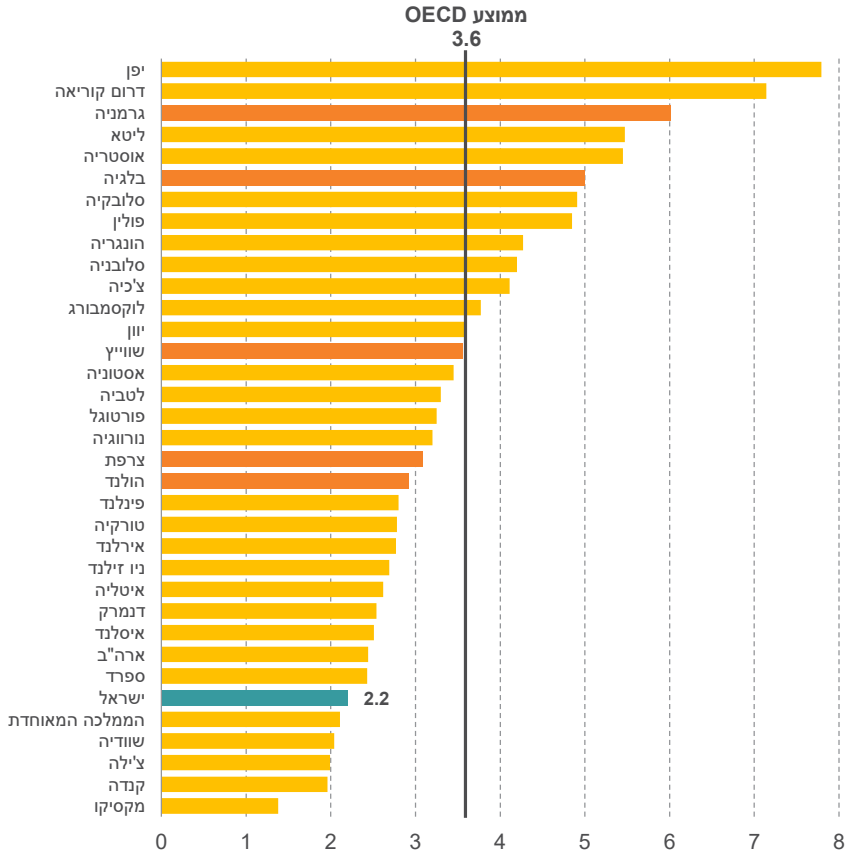
מספר המיטות הכללי באוכלוסייה מייצג את הפוטנציאל האולטימטיבי של המערכת. מספר המיטות (כפול 365 ימים) מכתוב את מספר ימי האשפוז השנתי המרבי במערכת. לפיכך, פיקוח על מספר המיטות הוא מכשיר אסדרה בסיסי, בצד קביעת מחירי אשפוז, לבקרת רמת הפעילות של המערכת ואופייה. המחירים משפיעים על משך אשפוז ממוצע ועל מספר האשפוזים במספר מיטות נתון, ובסופו של דבר יש להם השפעה ניכרת על התקציב הכולל של המערכת.

מספר מיטות כללי

מספר מיטות האשפוז הכללי בישראל עומד על כ-2.2 ל-1,000 נפש¹⁰, לעומת 3.6 במדינות OECD ו-4.1 במדינות אירופה שבהן, בדומה לישראל, אספקת השירותים נעשית באמצעות קופות חולים (בלגיה, גרמניה, הולנד ושווייץ, ובמידה פחותה גם צרפת) (תרשימים 3-4). תקנון למבנה הגילים הצעיר של ישראל יביא למספר מיטות של כ-2.5 ל-1,000 נפש, ואין בכך כדי לצמצם באופן משמעותי את הפערים המהותיים בין ישראל למדינות האחרות.

10 מדובר במספר המיטות התקני על פי רישיון בית החולים. בפועל בתי החולים מפעילים מיטות אשפוז מעבר לרישיון שניתן להם, ומשרד הבריאות אינו פועל להגבלת מספר מיטות האשפוז של בתי החולים לפי רישיונם.

תרשים 3. מספר מיטות אשפוז כללי ל-1,000 נפש, 2016

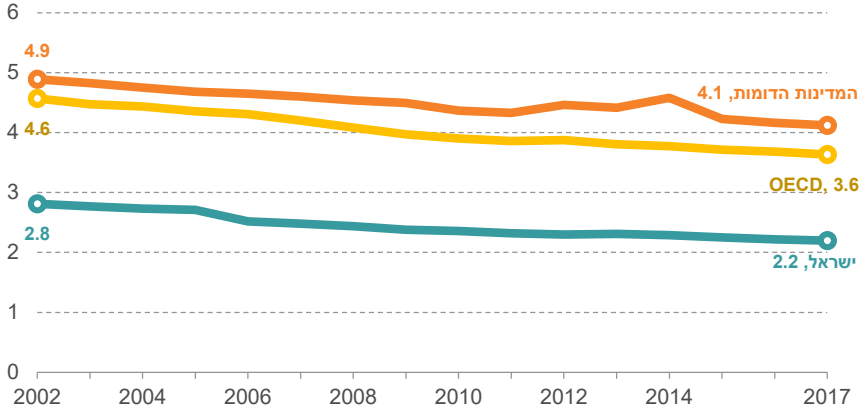


* עבור המדינות שנתוניןן זמינים לכל התקופה: אוסטריה, בלגיה, קנדה, צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איסלנד, אירלנד, איטליה, יפן, דרום קוריאה, לוקסמבורג, מקסיקו, הולנד, נורווגיה, פולין, פורטוגל, סלובקיה, ספרד, שוודיה, שווייץ וטורקיה.

** המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'ריניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

תרשים 4. מספר מיטות אשפוז כללי ל-1,000 נפש



* הנתונים עדכניים לשנת 2016 למעט עבור המדינות ארה"ב, איטליה ואירלנד, שנתונין עדכניים לשנת 2015.

** המדינות הדומות – בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ – מיוצגות בתרשים בכתום.

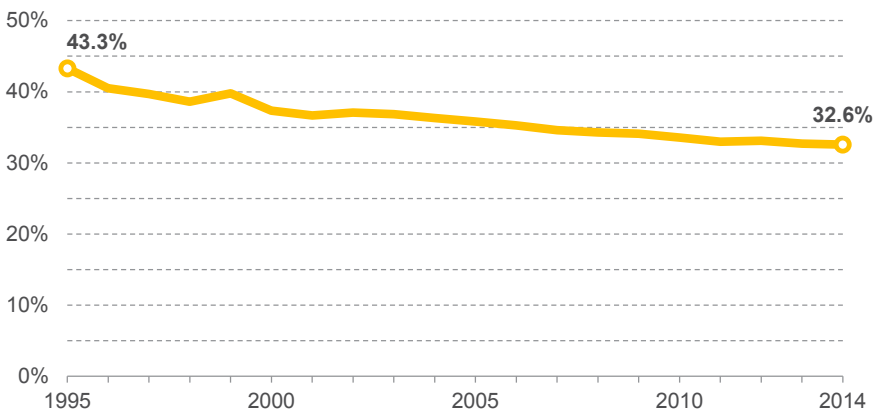
מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

כמו ב-OECD ובמדינות הדומות, גם בישראל מספר המיטות ל-1,000 נפש נמצא במגמת ירידה (תרשים 3). מגמה זו בוודאי נובעת משינויים טכנולוגיים וארגוניים בכל המדינות. אולם בישראל הירידה חדה יותר – בין 2002 ל-2017 נרשמה בה ירידה של כ-22%, לעומת כ-15% בממוצע במדינות OECD וכ-20% במדינות הדומות באותה תקופה (לפחות חלק מההסבר לכך נעוץ בגידול המהיר יותר של האוכלוסייה בישראל). נראה אפוא כי בישראל המצב חמור יותר: לא זו בלבד ששיעורי המיטות בה בהשוואה למדינות OECD ולמדינות הדומות היו נמוכים מלכתחילה, גם בהתחשב בהתפלגות הגילים של האוכלוסייה, אלא שבישראל הירידה במספר המיטות ל-1,000 נפש חדה יותר, וזאת למרות הגידול היחסי בצרכים נוכח קצב הזדקנות אוכלוסייה מהיר יותר מאשר במדינות האחרות.

סך המימון

ההוצאה השנתית על כלל האשפוז בישראל היא כ-2% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), שהם כ-3,700 ש"ח לנפש (2017). כשני שלישים מסכום זה הם לאשפוז כללי. חלקה של סך ההוצאה על אשפוז בסך ההוצאה הלאומית על בריאות הולך ויורד באופן עקבי, לפחות מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תרשים 5), מרמה של כ-43% בתחילת התקופה לרמה של כ-33% בסופה.¹¹ היות שחלקה של ההוצאה הלאומית על בריאות בתמ"ג הוא קבוע, פירוש הדבר שחלה ירידה בחלקה של ההוצאה על אשפוז בתמ"ג.

תרשים 5. הוצאה על אשפוז מסך ההוצאה על בריאות

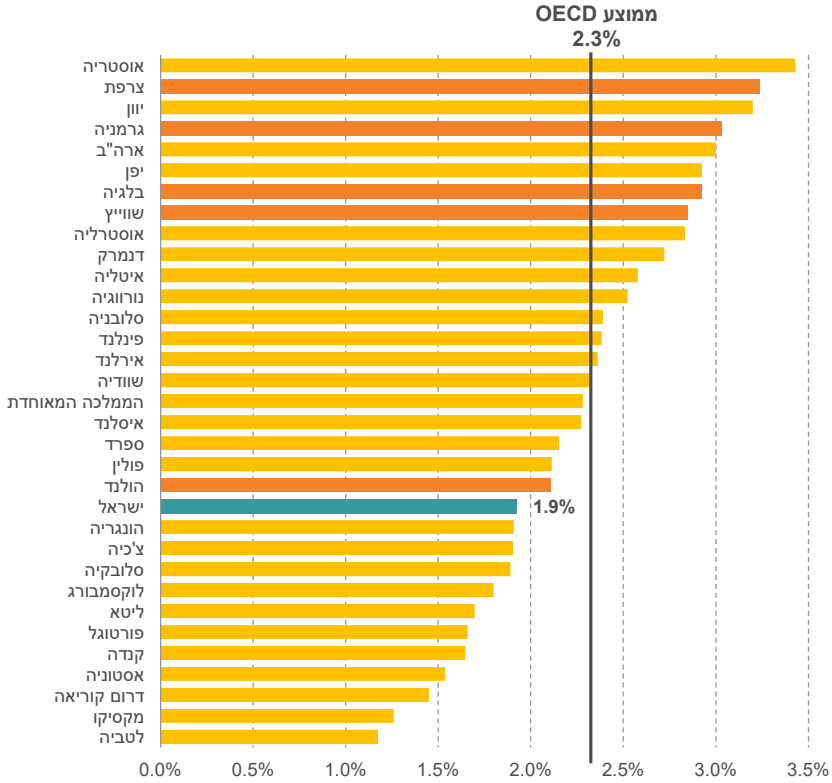


מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל

בהשוואה בין-לאומית, ההוצאה על אשפוז מהתמ"ג בישראל נמוכה מהמוצע במדינות OECD, גם לאחר תקנון ההוצאות עבור מבנה הגילים של האוכלוסיות, הקובע כי רמת הצרכים של ישראל היא כ-0.9% ביחס למוצע במדינות OECD. גם הממוצע המתוקנן, 2.1% במקום 1.9%, עדיין נמוך בהשוואה ל-2.3% במדינות OECD, ונמוך במיוחד בהשוואה ל-2.82% במדינות הדומות (ראו תרשימים 6-7). מצב הדברים הוא תוצאה של מגמת ירידה בכל המדינות בהוצאה הרלוונטית בתקופה 2000-2005/2006 ומגמת עלייה לאחר מכן.

11 הדיון כאן מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראו הלמ"ס, 2018, לוח 6.1). לפי נתוני ארגון OECD, חלק ההוצאה על אשפוז בישראל עומד על כ-27% מסך ההוצאה על בריאות. חלק זה דומה למוצע במדינות OECD ולזה של המדינות הדומות.

תרשים 6. הוצאה על אשפוז מתוך התמ"ג, 2014

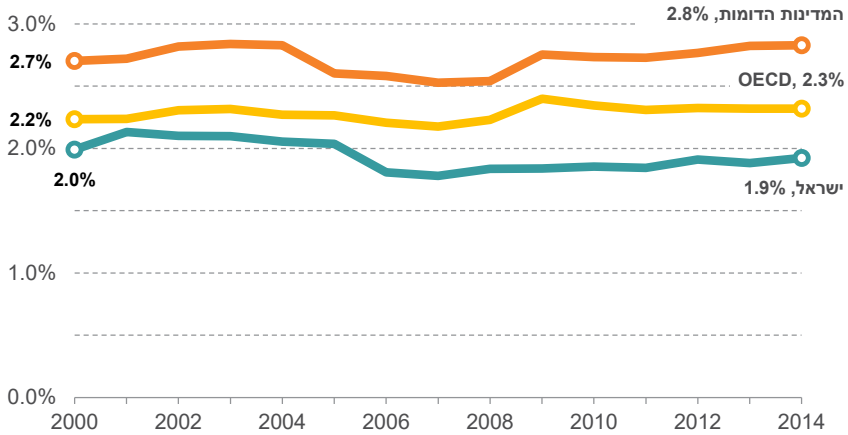


* המדינות הדומות - בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ - מיוצגות בתרשים בכתום. מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

ההוצאה על אשפוז מהתמ"ג בישראל נמוכה באופן עקבי מממוצע המדינות האחרות. חמור מכך, הפערים בין ישראל והמדינות האחרות הולכים ומתרחבים (תרשים 7).¹²

12 נתונים אלו אינם מביאים בחשבון את העלייה במחירי הבריאות ביחס לעלייה במחירי התמ"ג. ראו צ'רניחובסקי, 2018.

תרשים 7. ההוצאה על אשפוז מתוך התמ"ג



* עבור המדינות שנתונין ומינים לכל התקופה: אוסטריה, אוסטרליה, קנדה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, איסלנד, יפן, דרום קוריאה, לוקסמבורג, נורווגיה, פורטוגל וספרד.

** המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ.

מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

גודל בתי החולים ופריסתם באוכלוסייה

לפי פקודת בריאות העם (1940), רק המדינה רשאית להעניק רישיון לפתיחת בית חולים.¹³ הוא הדין בתוספת מיטות, הסבתן, פתיחת חדרי ניתוח ורכישת מכשירים מיוחדים. כלומר, נוסף על סיוע בתקציב לבית חולים "ציבורי" כמוגדר לעיל, למדינה יש שליטה על מספר המיטות והתמהיל שלהן במובן של התמחויות לפי מחלקות, על גודל בתי החולים ועל מיקומם. בין המשתנים הללו קיים קשר פונקציונלי, אשר יש לו השפעה על תפקוד המערכת ועל יכולתה לעמוד ביעדיה הרפואיים והחברתיים. חלוקת המיטות בין מוסדות האשפוז מתבטאת בגודלם של בתי החולים, אשר משפיע על פוטנציאל היעילות שלהם. אופן פיזורם של בתי החולים באוכלוסייה מכתוב את נגישותה לאשפוז ולמומחים – שני גורמים אשר משפיעים על שביעות הרצון מצד אחד ועל נגישות המערכת מצד שני (בורס וצ'רניחובסקי, 2016).

גודל בתי החולים

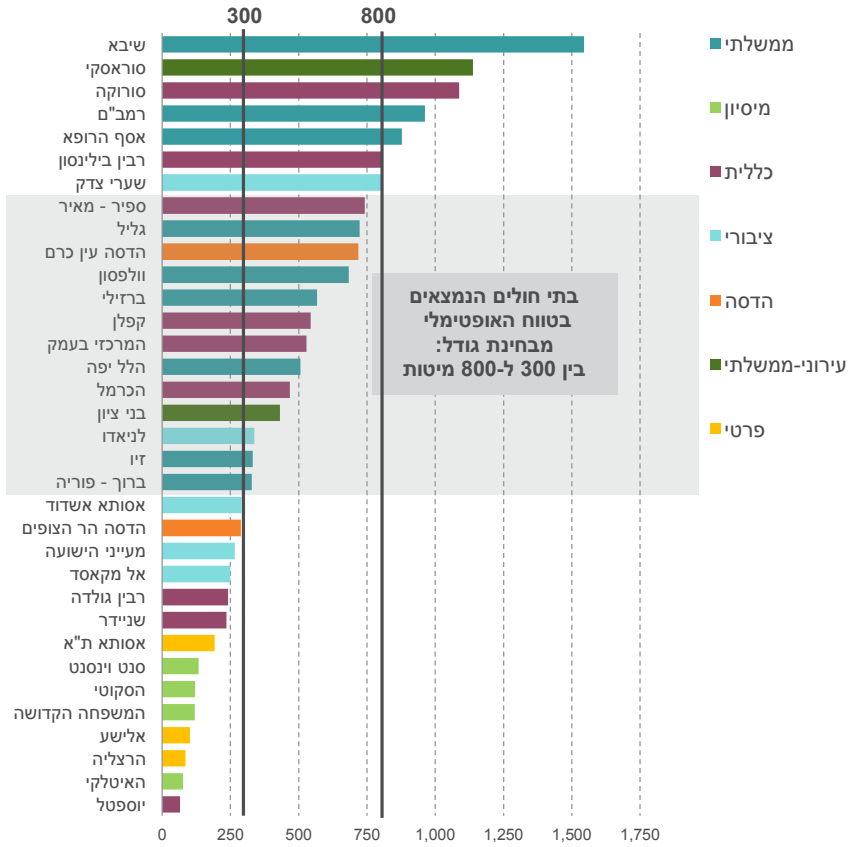
גודל בית החולים נוגע ליעילותו בהיבטים של עלות האשפוז ואיכותו. בתי חולים "קטנים (מדי)" הם יקרים נוכח הוצאות קבועות גבוהות יחסית לרמת הפעילות הנמוכה. הם גם אינם מסוגלים לטפל במקרים מורכבים בשל היעדר התמחות ותשתיות מתאימות, הן בכוח אדם והן בציוד. מנגד, בתי חולים "גדולים (מדי)" עלולים לסבול מבעיות של מוטת שליטה ניהולית ולוגיסטיקה מורכבת. מחקר המבוסס על הניסיון הבין-לאומי בנושא מלמד שבית חולים כללי נהנה מיתרונות לגודל (קצב הגידול בתפוקה גדול מקצב הגידול בתשומות) מסדרי גודל של 200-300 מיטות, ומתחיל לאבד את היתרונות האלה החל מכ-800 מיטות.¹⁴ לפיכך ככלל, בתי החולים הגדולים בישראל (תרשים 8), החל בשערי צדק וכלה בשיבא, הם "גדולים מדי".¹⁵ בתי החולים הקטנים יחסית, בין שניידר ליוספטל, הם "קטנים מדי", ובתי החולים שבתווך נמצאים בתחום מספר המיטות האופטימלי, והרחבתם, תוך כדי התמחות במקצועות הרפואה, כדאית כל עוד הם מתחת ל-800 מיטות.

13 פקודת בריאות העם מס' 40 לש' 1940, סעיף 24.

14 Giancotti et al., 2017. ככלל, המחקרים מצביעים על חסרונות לגודל מתחת ל-200 מיטות ומעל 600 מיטות. מחקרים בישראל מצביעים על אובדן תשואה לגודל רק מ-1,000 מיטות ומעלה. לפיכך, לצורך הדיון נקבע טווח יעילות אופטימלי של 300-800 מיטות. ראו צ'רניחובסקי ואחרים 2009; Chernichovsky & Zmora, 1986.

15 סוגיית היעילות בדיון זה אינה מביאה בחשבון הבדלים בעלויות הון, או שימושים אלטרנטיביים שלו. בהקשר זה, עלות התפעול של המרכז הרפואי שיבא, למשל, יקרה במיוחד נוכח עלות הקרקע במרכז המדינה במוסד שאינו בנוי לגובה.

תרשים 8. בתי חולים כלליים בישראל לפי מספר מיטות



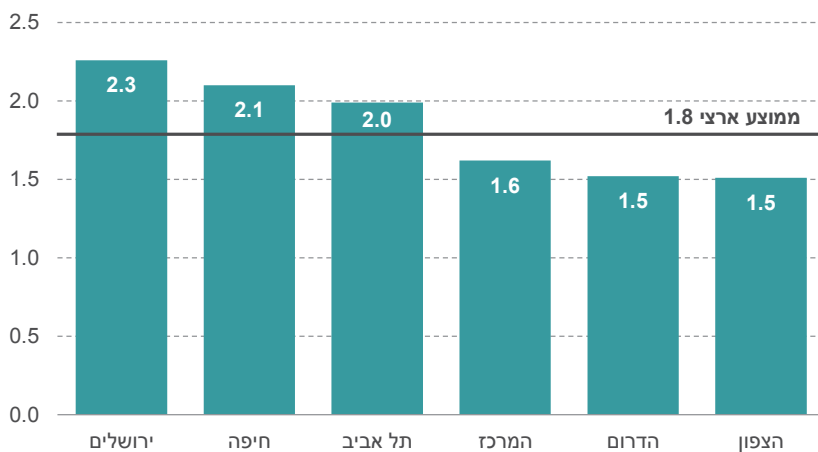
מקור: דב צ'רניחובסקי ורוני כפיר, מרכז טאוב

נתונים: אתר משרד הבריאות, <https://www.old.health.gov.il/units/pharmacy/institution/select.asp>

פריסה גיאוגרפית

מספר המיטות הכללי וגודלם של בתי החולים במיטות מכתוב את מספר בתי החולים במדינה. מספר זה מיתרגם לפריסתם של בתי החולים באוכלוסייה, וזו משפיעה על זמינות האשפוז על בסיס גיאוגרפי. הפריסה של מיטות האשפוז הכללי בישראל על פי מחוזות מלמדת על אי שוויון במספר המיטות לנפש מתוקנת (תרשים 9). בפריפריה הדרומית והצפונית מספר המיטות לנפש מתוקנת הוא הנמוך ביותר, ובירושלים הוא הגבוה ביותר.

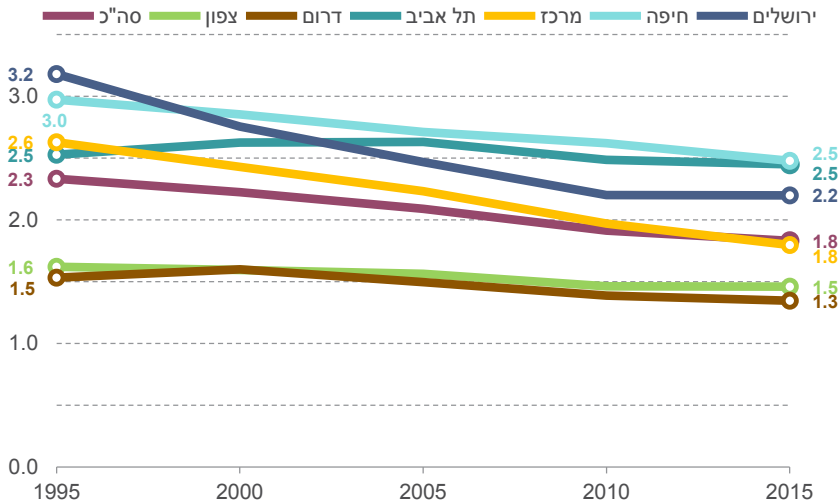
תרשים 9. מספר מיטות לאשפוז כללי ל-1,000 נפשות מתוקנות לפי מחוזות, 2017



* נתון זה אינו בהלימה מלאה עם נתון קודם הלקוח מנתוני OECD. ההבדל עשוי לנבוע משינויי הגדרה ומהבדלים בתקנון. מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות, 2018

מספר המיטות לנפש ירד בכל המחוזות לאורך השנים (תרשים 10). הירידה המתונה ביותר נרשמה במחוז תל אביב, והירידות החדות ביותר נרשמו באזור ירושלים, המרכז וחיפה. עם זאת, בשנים האחרונות נבלמה הירידה החדה יחסית באזור ירושלים, תל אביב והצפון, ואילו במרכז ובדרום מגמת הירידה נמשכת. כלומר, אף שהפערים מצטמצמים הם הולכים ומתעצבים, בעיקר לרעת הדרום.

תרשים 10. מספר מיטות לאשפוז כללי ל-1,000 נפשות מתוקנות לפי מחוזות

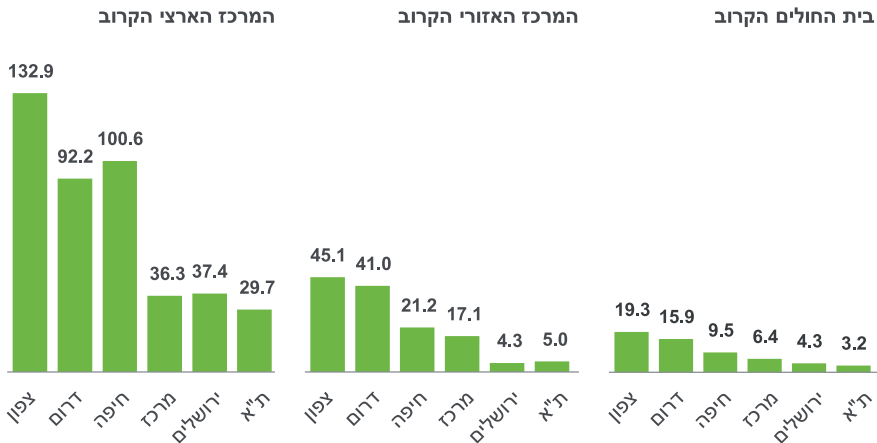


מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות, 2018א; 2018ב

מרחקים למוסדות אשפוז

לצורך בחינה של זמינות השירות ואיכותו נבדקו מרחקים של יישובים שונים ממוסדות אשפוז כלליים לפי החלוקה הבאה (תרשים 11): לבית החולים הקרוב; למרכז רפואי אזורי – רמב"ם מקו חדרה וצפונה וסורוקה מקו אשקלון ודרומה; לכל אחד מהמרכזים הארציים – איכילוב, בילינסון, שיבא והדסה. הקו המנחה בחלוקה זו הוא שבמקרים קלים יחסית חולה מופנה לבית החולים הקרוב ביותר, במקרים מורכבים יותר – למרכזים הרפואיים באזורי הדרום והצפון, ובמקרים מיוחדים – למרכזים הארציים.

תרשים 11. מרחק ממוצע (בק"מ) ממוסדות אשפוז לפי סוג המוסד והמחוז



מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: GIS ומפות

בית חולים קרוב: מתרשים 11 עולה כי המרחק הממוצע הגדול ביותר לבית חולים קרוב נמצא במחוז הצפון, 19.25 ק"מ. אחריו מחוז יהודה ושומרון, 18.58 ק"מ, ואחריהם מחוז הדרום, 15.88 ק"מ. בשלושה מחוזות אלו המרחקים לבית החולים הקרוב גדולים מאוד בהשוואה למחוזות האחרים, הנהנים מהמרחקים הקטנים ביותר לבית החולים הקרוב: מחוז תל אביב – 3.19 ק"מ, וירושלים – 4.25 ק"מ.

מרכז אזורי: מחוזות הצפון והדרום הם הרחוקים ביותר גם ממרכזים רפואיים אזוריים: מחוז הצפון מרוחק בממוצע 45.12 ק"מ מהמרכז האזורי הקרוב ביותר, ומחוז הדרום – 41.04 ק"מ. זאת לעומת מחוז ירושלים – 4.33 ק"מ, ומחוז תל אביב – 4.96 ק"מ.

מרכז ארצי: גם כאן ניתן לראות שהפריפריה היא המרוחקת ביותר: תושבי הצפון צריכים לנסוע 132.86 ק"מ למרכז ארצי, תושבי הדרום – 92.17 ק"מ, ואפילו תושבי מחוז חיפה, שהוא מחוז פריפריאלי למחצה, צריכים לנסוע יותר מ-100 ק"מ כדי להגיע למרכז ארצי. זאת לעומת מחוז תל אביב, אשר תושביו נהנים מהמרחק הקטן ביותר למרכז אשפוז כללי ארצי – 29.71 ק"מ.

כלומר, ההבדלים בין מרכז לפריפריה מתבטאים בנגישות היחסית לשירותים רפואיים, למיטות אשפוז ולמחלקות מתמחות. פריסת המיטות בישראל היא במתאם עם זמני ההמתנה: במחוזות שבהם מספרי המיטות נמוכים יחסית לאוכלוסייה, זמני ההמתנה ארוכים יותר (בוורט וצ'רניחובסקי, 2016).

פעילות המערכת

את תפוקתה של מערכת אשפוז מקובל למדוד באמצעות מספר האשפוזים או השחרורים ביחס למספר המיטות על פני שנה – מדד המכונה "סבב מיטות". איכות הטיפול והשירות מושפעות מאיכות תשומות האשפוז בכוח אדם וציוד, המתנה לאשפוז, ומשך האשפוז ואיכותו. מכל אלה אנו יכולים להתייחס במגבלת הנתונים הקיימים למשך האשפוז בלבד.

מדד סבב המיטות מתקבל משילוב של שני מדדים: משך אשפוז ממוצע ושיעור תפוסת מיטות ממוצע לשנה.¹⁶ ככל שמשך האשפוז הממוצע קצר יותר כן גבוה יותר מספר המקרים למיטה בשיעור תפוסה נתון, וככל ששיעור התפוסה גבוה יותר כן גבוה יותר מספר המקרים למשך אשפוז ממוצע נתון. נוכח מספר המיטות הנמוך ל-1,000 נפש לאוכלוסייה ומגמת הירידה בהן בהשוואה למדינות אחרות, יש לצפות להמשך ואף להתגברות לחצי הביקוש לאשפוז על היצע המיטות הקיים במערכת הבריאות.¹⁷ אלה יכולים להתבטא בסבב מיטות גבוה כביטוי למשך אשפוז קצר יחסית ולשיעור תפוסה גבוה, וזה אכן המצב בישראל בהשוואה למדינות אחרות.

משך האשפוז הממוצע בישראל קצר הן בהשוואה למדינות OECD והן בהשוואה למדינות הדומות: 5.2 ימים למטופל לעומת 6.7 ו-6.2 בהתאמה (תרשים 12). בישראל ירד משך האשפוז הממוצע בין 2001 ל-2016 מ-6.1 ימים ל-5.2 ימים, ירידה של 15%, ואילו ב-OECD הוא ירד באותן שנים מ-8.1 ימים ל-6.7 ימים, ירידה של 17% (תרשים 13).

16 חישוב מדד סבב המיטות הוא כלהלן: מספר אשפוזים שנתי

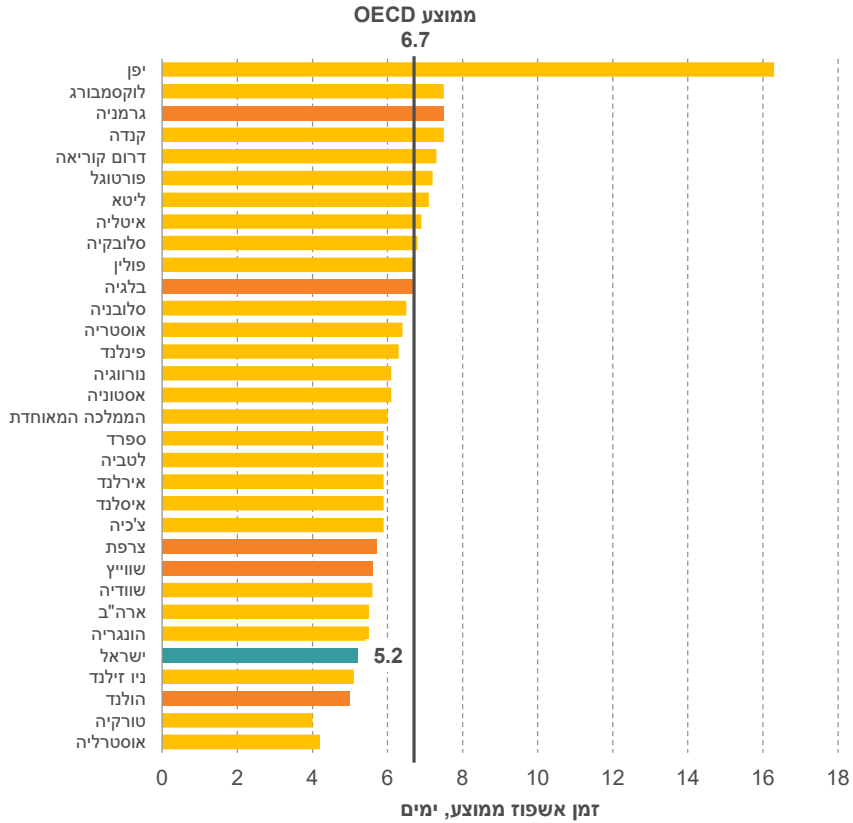
$$= \frac{\text{(מספר מיטות} \times 365 \text{ ימים)} \times X \text{ (שיעור תפוסת מיטות ממוצע)}}{\text{(משך אשפוז ממוצע)}}$$

או

$$= \frac{\text{מספר אשפוזים שנתי}}{\text{מיטות}} \\ = \frac{365 \text{ (ימים)} \times X \text{ (שיעור תפוסת מיטות ממוצע)}}{\text{(משך אשפוז ממוצע)}}$$

17 לחצים אלו קיימים למרות שיפורים טכנולוגיים והתייעלות, והם נובעים מאופי הרפואה בקהילה ואיכותה ומחוקיקת ההתחשבנות בחוקי ההסדרים (מנגנון ה-CAP), אשר מאז 1997 מפחיתה את מחירי האשפוז לקופות החולים ומייצרת ביקוש עודף לאשפוז. ראו צ'רניחובסקי וכפיר, 2019.

תרשים 12. שהות ממוצעת באשפוז כללי, 2016

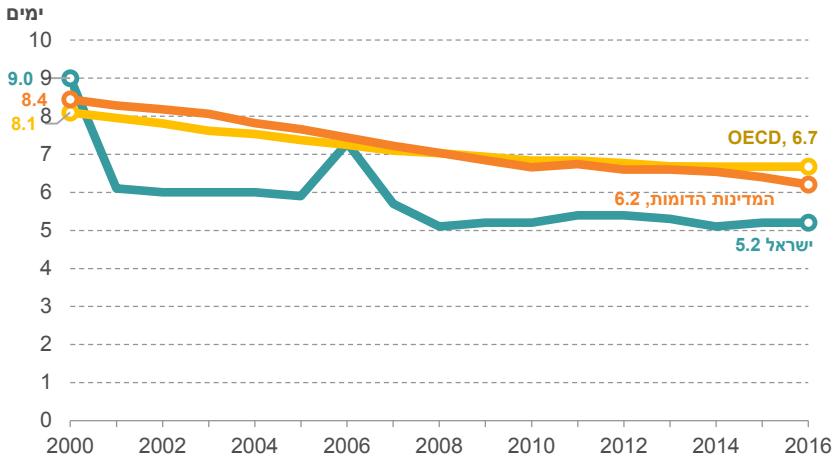


* הנתונים עדכניים לשנת 2016 למעט עבור המדינות אוסטרליה, ניו זילנד, צרפת וארצות הברית, שעבורן הנתונים עדכניים לשנת 2015.

** המדינות הדומות - בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ - מיוצגות בתרשים בכתום.

מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

תרשים 13. שהות ממוצעת באשפוז כללי



* עבור המדינות שנתונין זמינים לכל התקופה: אוסטריה, בלגיה, קנדה, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, אירלנד, איטליה, יפן, לטביה, ליטא, הולנד, ניו זילנד, נורווגיה, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שוודיה, שווייץ, טורקיה והממלכה המאוחדת.

מקור: דב צ'רניחובסקי ורוני כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

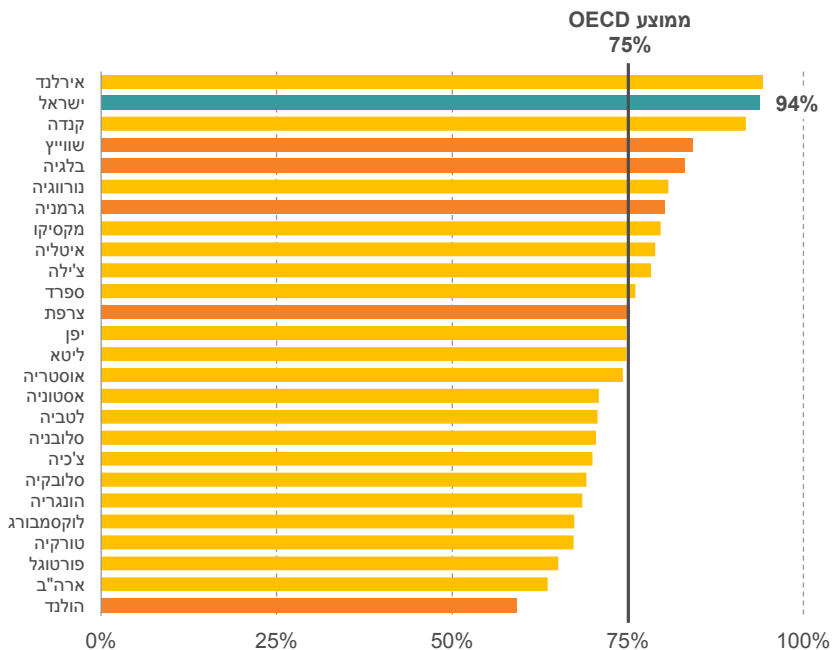
תפוסת המיטות בישראל היא הגבוהה ביותר בהשוואה לכלל מדינות OECD, להוציא את אירלנד.¹⁸ בשנת 2016 עמדה תפוסת המיטות במחלקות האשפוז הכללי בישראל על 94%, ואילו הממוצע במדינות OECD ובמדינות הדומות עמד על 75% בלבד (תרשים 14).¹⁹ כלומר, סבב המיטות בישראל, המביא בחשבון גם משך אשפוז ממוצע וגם שיעור תפוסת מיטות, גבוה באופן חריג בהשוואה בין-לאומית: בשנת 2016 עמד סבב המיטות בישראל – כלומר מספר האשפוזים למיטה – על כ-66, לעומת כ-41 בממוצע במדינות OECD וכ-44 בממוצע במדינות הדומות.²⁰

18 מדד תפוסת המיטות מחושב יחסית למיטות בתקן, אך בפועל בית החולים יכול להוסיף מיטות באופן שיוצר תפוסה של למעלה מ-100%.

19 בחודשי החורף תפוסת המיטות עלולה להגיע אף ליותר מ-100% בבתי החולים הכלליים. מציאות זו לא השתנתה מאז שנת 2000.

20 חשוב לציין את הקשר הפונקציונלי, בניגוד לקשר המתמטי, בין משך אשפוז ממוצע לשיעור תפוסה. משך אשפוז קצר פירושו כי באשפוז נמצאים מקרים בטיפול אינטנסיבי יותר אשר היכולת לשחררם קשה יחסית למקרים שהוהים זמן ממושך יותר בבית החולים. לפיכך כאשר משך האשפוז קצר יותר, בדרך כלל הנטייה היא לשמור על שיעור אשפוז נמוך יחסית כדי להיות ערוכים לקלוט מקרים חדשים, שכן מסובך יותר במקרה הצורך לשחרר חולים שזה עתה הגיעו. עקב פערים בנתונים בין השנים עלולות להיות סטיות מסוימות בחישובי סבב המיטות, אולם אין בהן כדי לשנות את הפערים המהותיים בין ישראל לממוצעי המדינות האחרות.

תרשים 14. תפוסת מיטות לאשפוז כללי, 2016



* הנתונים עדכניים לשנת 2016 למעט עבור המדינות איטליה, צרפת וארצות הברית, שנתונין עדכניים לשנת 2015.

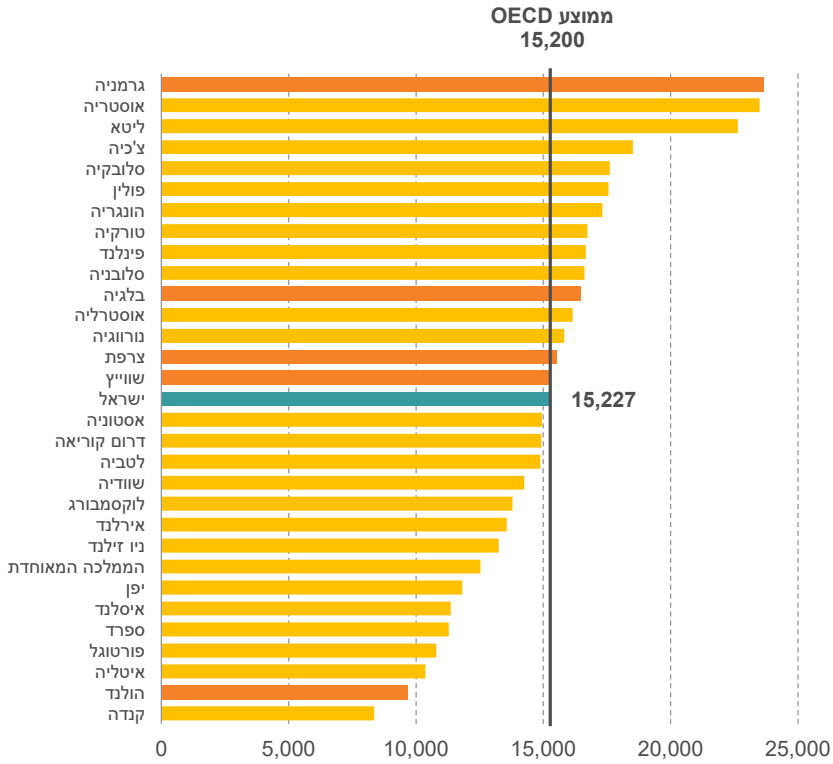
** המדינות הדומות – בלגיה, גרמניה, הולנד, צרפת ושווייץ – מיוצגות בתרשים בכתום.

מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

מספר השחרורים מאשפוז ל-100,000 נפש בישראל דומה למוצע ב-OECD, כ-15,000 לשנה, אך נמוך מהמוצע במדינות הדומות, שם הוא עומד על כ-16,000 לשנה (תרשים 15).²¹ ככלל, משנת 2000 ועד 2016 גם בישראל וגם במדינות OECD נרשמה ירידה במספר השחרורים מאשפוז, אך בישראל הירידה חדה יותר: 113 שחרורים בממוצע בשנה לעומת 57 ב-OECD (תרשים 16).

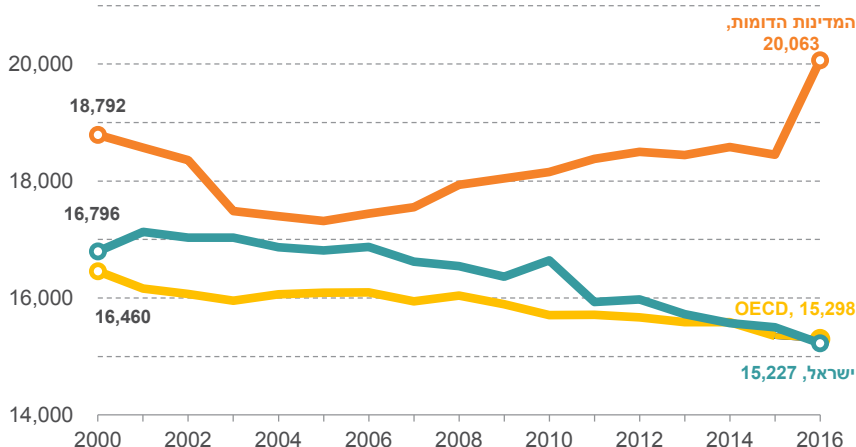
21 מדובר באשפוזים חריפים הכוללים גם שהייה בבית החולים וגם אשפוזי יום. הסטטיסטיקה באשר לאלה אינה ברורה.

תרשים 15. מספר שחרורים ל-100,000 נפש לשנה, 2016



* הנתונים עדכניים לשנת 2016 למעט עבור המדינות אוסטרליה, ניו זילנד וצרפת, שנתונין עדכניים לשנת 2015.
מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

תרשים 16. מספר שחורים ל-100,000 נפש לשנה



* עבור המדינות שנתונין ומינים לכל התקופה: אוסטריה, בלגיה, קנדה, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, איסלנד, אירלנד, איטליה, יפן, לטביה, ליטא, נורווגיה, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שוודיה וטורקיה.

** המדינות הדומות: בלגיה, גרמניה וצרפת.

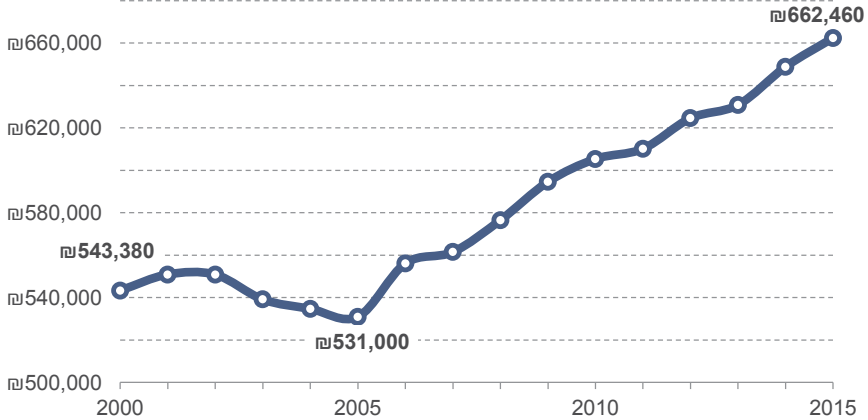
מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

כל אלה מוצאים את ביטויים בתקציב הכללי למיטה²². תקציב זה עולה בהתמדה מאז שנת 2005 (תרשים 17). השינוי התקציבי למיטה מבטא וגם מאפשר צמצום במשך האשפוז הממוצע ועלייה בתפוסת המיטות, כי היה ניצול גדול יותר של כל מיטה, ובחולים קשים יותר.²³ כלומר, המערכת לא סבלה מצמצום תקציבי של פעילותה השוטפת מאז 2006, והייתה עלייה ביעילות, לכאורה, כפי שזו נמדדת על ידי סבב המיטות. ואולם מצב זה מיצה את עצמו לפחות באשפוז החריף, כפי שניתן ללמוד משיעורי התפוסה הגבוהים וממשכי האשפוז הממוצע הקצרים, אשר כאמור כרוכים במגוון סיכונים, בהתארכות זמני ההמתנה לטיפולים אלקטיביים ובהידרדרות המצב בחדרי המיון ובמחלקות. הכול נוכח אפשרות של "תפוסה גבוהה מדי" ביחס לתנודתיות עונתית ואקראיות של צורכי האשפוז.

22 מדובר בתקציב האשפוז הכללי מחולק במספר המיטות במערכת. סביר להניח שהעלייה המצוינת מוכתבת בעיקר על ידי מערכת האשפוז הכללי, אך קצב העלייה מוטה כלפי מעלה נוכח הגידול היחסי בישראל במיטות לטיפול ממושך.

23 משך אשפוז קצר יותר מתבטא בעלות ממוצעת גבוהה יותר ליום אשפוז בגלל פעילות אינטנסיבית יותר (בדיקות וכדומה) בימי האשפוז הראשונים.

תרשים 17. הוצאת בתי חולים על מיטת אשפוז, במחירי 2015



מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, 2018

זרקור

רופאים מדברים על המצב

ד"ר חיים סילבר

מומחה לקרדיולוגיה ורפואה פנימית,
מנהל מכון הלב מרום, יו"ר החוג לקרדיולוגיה בקהילה

1. מניעת אשפוזים מיותרים

- בתחום הקרדיולוגיה ניתן למנוע אשפוזים רבים על ידי שחרור ממיון לאחר עיבוד ראשוני הנסמך על פרוטוקולים רפואיים שיעילותם ובטיחותם הוכחה. למשל:
- כאבים בחזה. ברוב המקרים ניתן להעריך את הסיכון של החולה בתוך כ-10 שעות על ידי הקמת יחידת Chest Pain Unit הקשורה לחדר מיון (בית החולים שיבא מפעיל יחידה כזאת בהצלחה רבה). יש להקים יחידות דומות בכל בית חולים.
 - התעלפות. את רוב החולים שמגיעים לחדר מיון לאחר אירוע של התעלפות אפשר לשחרר בתוך כמה שעות ובתנאי שמובטח המשך מעקב.

- פרפור פרוזדורים (הפרעת קצב שכיחה). ברוב המקרים ניתן לשחרר את המטופל בתוך כמה שעות ובתנאי שמובטח המשך מעקב.
- בתחומים חשובים אחרים כגון אשפוז עקב זיהומים חריפים ויציאה של מחלה כרונית מאיזון, קימות גישות דומות למניעת אשפוזים.
- שינויים אלו מחייבים תגבור של חדרי המיון במומחים ממגוון מקצועות, לצד פיתוח ותגבור של יחידות השהיה בחדרי מיון.

2. יעול תהליך הטיפול והבירור במהלך האשפוז

- מעבר לעבודה של שתי משמרות רופאים במחלקות האשפוז. כיום במחלקות האשפוז העבודה נעשית במשמרת אחת, מ-8:00 עד 16:00; לאחר מכן יש תורנות, ומטופל המתאשפז לאחר השעה 16:00 מקבל רק טיפול הכרחי. בשיטה זו קיים תת-ניצול של משאבים. יש לשנות את שיטת העבודה כך שגם בשעות אחר הצהריים והערב יהיה צוות רופאים מתוגבר.
- בדיקות בשעות הערב ובסופי שבוע. כיום ברוב המקרים בשעות הערב ובימי שישי ושבת לא עורכים לחולים המאושפזים בדיקות הדמיה שאינן דחופות, ועובדה זו גורמת להארכת האשפוז.

3. בחינה מדעית של אשפוז בית במקום אשפוז בבית חולים

בעת האחרונה נשמעה לא אחת ההצעה להחליף אשפוז בבית החולים באשפוז בבית. אינטואיטיבית זו הצעה טובה והגיונית, אך להערכתנו פתרון זה לא נבדק לעומק מבחינה מדעית. יש לערוך תחילה מחקר רפואי יסודי ומקיף בנושא.

4. הבטחת רצף הטיפול

כאן יש צורך במהפכה תודעתית של ממש, שעיקרה קשר בין מחלקות האשפוז בבתי החולים לרופאים בקהילה. בשלב הראשון יש לבסס פרקטיקה של תיאום טלפוני בין המחלקה לרופא בקהילה; בשיחה זו יסוכם הבירור הנדרש והמשך המעקב.

הוועדה לשיפור המצב במחלקות הפנימיות בראשות פרופ' טור כספא הדגישה בטיוטת הדוח שלה כי בתי החולים יידרשו למצוא פתרון לצוואר הבקבוק המעכב את שחרורם של החולים ממחלקות האשפוז – מציאת סידור מוסדי לאשפוז המשך, ביצוע בדיקות ופרוצדורות שונות כמו אקו לב, דופלר כלי דם ודימות, צנתור לב ובדיקה בידי יועץ בכיר ממחלקה אחרת. "טיפול בנושאים אלה וביצועם באופן מיידי ימנע ימי אשפוז מיותרים וישחרר מיטות רבות במערך המחלקות הפנימיות ברמה הלאומית". המלצות אלו עולות בקנה אחד עם המלצותיי לעיל.

ד"ר אריק סגל

מחלקה גסטרואנטרולוגית, המרכז הרפואי סורוקה

אני רופא בבית חולים זה 16 שנים, ולדעתי יש לשנות את מודל האשפוז במחלקות הפנימיות בכמה תחומים:

- פעמים רבות חולים סיעודיים דמנטיים עם פצעי לחץ ומחלה זיהומית מתמשכת מופנים לבתי חולים על ידי בתי אבות לאחר שנמצא אצלם חיידק עמיד בשל שימוש לא מושכל באנטיביוטיקה. בתי החולים, בצדק, מטפלים בחולה באנטיביוטיקה מדור ישן כמו סינטומיציין, ובהזדמנות הראשונה כאשר החום יורד, שולחים אותו חזרה לבית האבות. החולים הללו משמשים ערוץ להפצת חיידקים עמידים בבית החולים וכתוצאה מכך עולה בהם הצפיפות ללא כל צורך. הטיפול בחולים אלו אינו משפר את שרידותם וחושף חולים אחרים לזיהומים עמידים לאנטיביוטיקה במהלך אשפוזם.

מצב זה אינו גזרה משמיים ובהחלט אפשר לחשוב על פתרונות. למשל, רופאים מומחים במחלות זיהומיות מבתי חולים יכולים לייעץ לחולים הללו בבתי האבות, תוך בקרה על השימוש באנטיביוטיקה (פתרון זה מחייב הגדלה של מספר הרופאים המומחים למחלות זיהומיות). גם הטיפול בפצעי הלחץ מוטב שיעשה בבית האבות ולא בבית החולים. כך נקטין את הצורך באשפוז, נפחית במידה ניכרת את הזיהומים הנרכשים בבתי החולים ונקצר את משך האשפוז.

- חולים רבים מאושפזים ללא צורך לבירור אמבולטורי אשר יכול להיעשות בתוך 12 שעות. למשל, בירור של כאבים בחזה מצריך בדיקות של אנזימים בהפרש של 6 שעות, אק"ג ומבחן מאמץ או אקו לב במאמץ; בירור של אנמיה דורש פעמים רבות מתן דגימות דם, גסטרוסקופיה וקולונוסקופיה.

יש להקים מחלקות פנימיות אמבולטוריות עם אוריינטציה מולטי-דיסציפלינרית ולהציב בראשן פנימאי עם ראייה כוללת ולצידו מומחים כמו קרדיולוג, גסטרואנטרולוג ומומחה בטיפול בסוכרת שלשירותם אולטרה-סאונד ואקו לב זמינים. מחלקות אלו יוכלו לתת מענה למצבים רבים ולמנוע אשפוז מיותר.

- במחלות זיהומיות אקוטיות ניתן לטפל במסגרת הביתית, לרבות טיפול תרופתי תוך ורידי. לשם כך יש להכשיר צוותי רפואה לטיפול במסגרת כזאת. נוסף על כך, במקרים רבים חולים סיעודיים או מונשמים ממתנים בבית החולים להעברה למוסדות ייעודיים ללא כל טיפול. אשפוזים אלה מבזבזים את זמנם של הרופאים והצוותים הרפואיים האחרים ותופסים מיטות שלא לצורך.

יש להקים יחידות שיקומיות אמבולטוריות לחולים לאחר מחלה אקוטית אשר זקוקים לשיקום כדי להחזירם למצבם טרם מחלתם.

מובן שההמלצה איננה לבטל את המחלקות הפנימיות בבתי החולים, אך היקפן יקטן והן יהיו מיועדות לטיפול בחולים הזקוקים באמת לאשפוז במחלקה פנימית או במחלקה פנימית ייעודית לטיפול נמרץ.

פרופ' זיו גיל

מנהל מחלקת אף אוזן גרון וניתוחי ראש וצוואר,
רמב"ם - הקריה הרפואית לבריאות האדם

בחמש השנים האחרונות פועלת בבית החולים תוכנית שנועדה לשפר את תפוקת המחלקה ללא תוספת תקנים ומיטות, ולהציב את המטופל בראש סדר העדיפויות (Patient first). הסל הרפואי החדש כולל בחירת מנתח בחינם, ליווי אישי על ידי איש צוות, מסירת מספרי הטלפון האישיים של הצוות הבכיר ומנהל המחלקה, ביקור אישי פעמיים ביום ועוד. חמש שנים לאחר תחילת הפעלת התוכנית התוצאות מדהימות: עלייה של 250% במספר הביקורים במרפאה – מ-9,000 ל-23,000 חולים, עלייה של 430% במספר הניתוחים, מ-870 ל-3,800, קיצור התורים למרפאה מ-28 ל-13 יום, והעלאת שביעות רצון המטופלים מ-64% ל-98%. להישגים אלו הייתה משמעות כלכלית מיידית – המחלקה עברה מהפסד לרווח. הגענו להישג הזה תוך קיצור זמן האשפוז, הפחתת אשפוזים מיותרים של חולים שהופנו מהמיון, צמצום האשפוזים החוזרים והעלאת נצילות חדרי הניתוח ב-50%. ניתן לצפות בנתונים באתר המחלקה.

סיכום

מספר האשפוזים בישראל דומה למוצע במדינות OECD בשיעור מיטות נמוך באוכלוסייה ובסבב מיטות גבוה במיוחד. לפיכך גוברת ההסתברות להתפתחות התוצאות הבאות במערכת:

- יכולת פחותה להתמודד עם מצבי חירום (לא בהכרח ביטחוניים).
- איכות טיפול ירודה נוכח משך אשפוז קצר ולחצים לקצרו בגלל ממתניים מחוץ לבית החולים ובחדר המיון.²⁴
- חוסר ביכולת התחרות בין בתי חולים בשוק הפנימי, לפחות על טיב השירות, נוכח אי היכולת של מוסדות להגיב במונחי היצע לתנאים המשתנים של השוק.

כל אלה נוסף על חוסר יעילות וחוסר שוויון בהקצאה של מיטות עקב היעדר תכנון אסטרטגי של מערכת האשפוז הכללי בישראל.

אלו הם אכן מאפייני המערכת, גם לשיטת המדינה, כפי שניתן ללמוד ממהלכי משרדי הבריאות והאוצר בשנים האחרונות, בהם התוכניות המיוחדות לקיצור תורים לניתוחים ולבדיקות דימות והקמת צוות מיוחד להתמודדות עם העומסים במחלקות הפנימיות (שהמלצותיו טרם פורסמו).

מצב הדברים נובע בראש ובראשונה מלחצי ביקוש לאשפוז שאינם נענים בצורה מספקת על ידי מקורות מתאימים. תוספת מיטות לאשפוז כללי בישראל היא כנראה בלתי נמנעת בשנים הקרובות, גם בהתחשב בשינויים הטכנולוגיים ובמשך זמן ההשקעה הדרוש להקמת מוסדות חדשים. לפי מיטב הידע העומד לרשותנו, שיקולי שוויוניות ויעילות כאחד, לרבות כאלה המתייחסים לאיכות הטיפול והשירות, נראה כי דרוש תוספת של מיטות לפי הסדר הבא: בדרום – הקמת בית חולים נוסף על סורוקה; בצפון – הרחבת המרכז הרפואי העמק בעפולה והמרכז הרפואי זיו בצפת ויצירת קמפוסים עם בתי החולים הנוצריים; ובמרכז – הרחבת המרכזים הרפואיים הלל יפה בחדרה וקפלן ברחובות.

24 תשלום עבור יום אשפוז, כמקובל בישראל, מעודד משך אשפוז ארוך יחסית, בניגוד לתשלום עבור מקרה, למשל. לפיכך, צפוי היה שלנוכח שיעורי התפוסה הנתונים בישראל מספר האשפוזים יהיה נמוך יחסית, ולא היא: משך האשפוז בישראל קצר יחסית, כלומר, לחצי הביקוש ומדיניות היצע של ה-CAP מנטרלים את התמריצים הבסיסיים המובנים בשיטת התשלום לפי יום אשפוז (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019).

נספחים

1. בתי חולים כלליים לפי גודל ובעלות

שם מקוצר	מספר מיטות	בעלות	מיקום
שיבא	1544	ממשלתי	רמת גן
סוראסקי	1138	עירוני-ממשלתי	תל אביב-יפו
סורוקה	1087	כללית	באר שבע
רמב"ם	962	ממשלתי	חיפה
אסף הרופא	878	ממשלתי	באר יעקב
רבין בילינסון	809	כללית	פתח תקוה
שערי צדק	804	ציבורי	ירושלים
ספיר - מאיר	742	כללית	כפר סבא
גליל	723	ממשלתי	נהריה
הדסה עין כרם	718	הדסה	ירושלים
וולפסון	683	ממשלתי	חולון
ברזילי	567	ממשלתי	אשקלון
קפלן	544	כללית	רחובות
העמק	529	כללית	עפולה
הלל יפה	506	ממשלתי	חדרה
כרמל	467	כללית	חיפה
בני ציון	431	עירוני-ממשלתי	חיפה
לניאדו	338	ציבורי	נתניה
זיו	331	ממשלתי	צפת
ברוך - מוריה	328	ממשלתי	טבריה
אסותא אשדוד	291	ציבורי	אשדוד
הדסה הר הצופים	288	הדסה	ירושלים
מעייני השועה	266	ציבורי	בני ברק
רבין גולדה	241	כללית	פתח תקוה
שניידר	235	כללית	פתח תקוה
אסותא ת"א	192	פרטי	תל אביב-יפו
סנט וינסנט	134	מיסיון	נצרת
הסקוטי	121	מיסיון	נצרת
המשפחה הקדושה	119	מיסיון	נצרת
אלישע	102	פרטי	חיפה
הרצליה	85	פרטי	הרצליה
האיטלקי	76	מיסיון	חיפה
יוספטל	65	כללית	אילת

2. תאגוד בתי החולים

הדיון בצורך של בתי החולים הממשלתיים במידה של אוטונומיה, לפחות תקציבית, בתחום ניהול משאבי האנוש וביחסי עבודה, מתקיים זה למעלה מארבעים שנה. הראשון שנדרש לכך היה ויקטור שם-טוב, שהיה שר הבריאות בשנים 1975–1976. בשנת 1978 יזם אליעזר שוסטק, שר הבריאות דאז, הגשת הצעה בדבר הקמת רשות אשפוז לוועדת השרים לענייני כלכלה, אולם הצעתו לא התקבלה. בהמשך הוקמה במשרד הבריאות ועדה בראשות אורן טוקטלי, שבחנה את הנושא ביסודיות במשך שלוש שנים ובסופן הגישה מסמך בן שני כרכים שעניינו הקמת רשות אשפוז.²⁵

הדיונים בנושא נמשכו שנים. שר הבריאות מוטה גור בשנים 1984–1986 יזם הקמת ועדה בראשות מנכ"ל משרדו, פרופ' דן מיכאלי. ועדה זו עסקה בהצעה להקים במשרד הבריאות חטיבה ארגונית שתשמש מעין רשות אשפוז או מנהלה פנים-משרדית לנושא. בשנים 1987–1988 פעל שר הבריאות יעקב צור להענקת אוטונומיה לבתי החולים הממשלתיים. במסמך משנת 1987, שכותרתו "נוהלי הפעלת בתי חולים במסגרת הסדר האוטונומיה", ניתנה הרשאה לבתי החולים לפתח ולמכור שירותים שאינם כלולים בסל שירותי האשפוז של קופת חולים כללית תמורת תשלום על בסיס של cost plus, וההכנסות ממכירת שירותים אלו נועדו להיכנס לקופת בית החולים. כמו כן, לבתי החולים הממשלתיים ניתנו הרשאות להעסקת עובדים ארעיים וסמכות לרכישות עצמאיות מוגבלות.

בשנים 1988–1990 פעלה ועדת נתניהו – ועדת החקירה הממשלתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בראשותה של שופטת בית המשפט העליון שושנה נתניהו. ועדה זו המליצה להעביר את בתי החולים הממשלתיים ובתי החולים של קופת חולים לניהול עצמאי או לתאגד אותם – כלומר להופכם מגופים תלויים, המנוהלים ומתוקצבים על ידי רשויות מרכזיות, ובראשן המדינה, לגופים אוטונומיים ותחרותיים בשוק פנימי מבוקר, המתנהלים באופן עצמאי על פי הכנסות ממכירת שירותים, בעיקר לקופות החולים. ככלל, מטרת התאגוד היו:

- שחרור הממשלה וקופות החולים מניהול שוטף של מוסדות אשפוז.
- התייעלות ושיפור הנגישות לשירותי בריאות על ידי קיצור התורים בשוק תחרותי.
- ניצול יעיל של משאבי המערכת על ידי יצירת אשכולות אזוריים של קמפוסים לשם מניעת כפילויות.
- גמישות ניהולית בתוך בתי החולים.
- קיום בקרת איכות במערכת.

הוועדה ביקשה ליצור מצב שבו משרד הבריאות והנהלת קופת חולים כללית יתפנו מתפקידי הניהול השוטף של בתי החולים שבבעלותם לצורך עיסוק בתפקידים המרכזיים והעיקריים שעליהם הם מופקדים. בין התפקידים המיניסטריליים של משרד הבריאות הזכירה ועדת נתניהו את הצורך בהתוויית מדיניות לשירותי הבריאות הציבוריים, פיקוח ובקרה על דרכי אספקתם של שירותים אלו, ויסות הפצתן של טכנולוגיות רפואיות חדשות, וכן איסוף, ניתוח והפצה של מידע חיוני על תפקודה של מערכת הבריאות.

מטרה נוספת של הוועדה הייתה ליצור בין בתי החולים תחרות בריאה שתביא להתייעלותם ולהעלאת נגישותם למטופלים. תאגוד בתי החולים, לטענת הוועדה, יוביל לשיפור יחסי העבודה בבתי החולים, לקיצור תורים ולצמצום כפילויות. על פי המלצות הוועדה, בית חולים

25 על ועדה זו והתייחסויות נוספות לנושא ראו

<https://tinyurl.com/yxgtdt9p>; <https://tinyurl.com/y4ov26h5>

מתואגד יפעל באופן עצמאי, על סמך הכנסותיו. אם ייווצרו עודפי הכנסות על הוצאותיו של בית החולים הם ינוצלו לשיפור השירות, להגדלת תגמול העובדים במקביל לגידול התפוקה שלהם, ולהשקעות חדשות בציד ובמבנים, באישור משרד הבריאות.

במהלך השנים 1991-1992 גיבש משרד הבריאות, בסיוע קבוצת מומחים חיצוניים, מדיניות משרדית להפעלת בתי החולים הממשלתיים כתאגידיים. מטרת התאגוד, טען שר הבריאות דאז אהוד אולמרט, היא ניצול יעיל יותר של תשתית שירותי הבריאות הציבוריים תוך העלאת מידת שביעות הרצון של המטופלים והעובדים והעלאת רמת השירות. בתחילת 1992 נרשמו שישה בתי חולים ממשלתיים כתאגידיים, ומונו להם מועצות מנהלים. בתי חולים אלו לא הוגדרו כמלכ"רים ולא נרשמו אצל רשם העמותות, אלא הוגדרו כחברות ללא הון מניות הרשומות אצל רשם החברות.

נציגויות העובדים המנהליים והסיעודיים בבתי החולים הממשלתיים התנגדו נחרצות להפעלת התאגידיים. התנגדות זו מצאה את ביטויה בצו מניעה שהוציא בית הדין לעבודה ב-1992, שלמעשה הקפיא את מהלכי התאגוד בגרסתם זו. בסוף שנת 1993 ניתן אור ירוק להמשך תהליך התאגוד, כשבית הדין לעבודה פסק כי המדינה יכולה להמשיך בתהליך, בכפוף לחוק ולהסכמים הקיבוציים שבתוקף.

עם כניסתו של שר הבריאות חיים רמון לתפקידו בשנת 1992 החל שלב חדש בתאגוד בתי החולים הממשלתיים. מטרתו הייתה להפוך בהדרגה את כל בתי החולים הממשלתיים לאוטונומיים יותר, על ידי הפיכתם, בשלב ראשון, ליחידות סמך תקציביות. תוכנית התאגוד של השר רמון קבעה שעל בתי החולים הממשלתיים לפעול על בסיס תוכנית עסקית ובמסגרת תקציב פעולה מאוזן, כשהוצאות בית החולים תלויות בהכנסותיו. על פי תוכנית זו, על התוכנית העסקית להיות מוגשת למשרד הבריאות (ולא למועצות המנהלים שנבחרו לכל בית חולים מתואגד) (רונאל, 2010; פלוטקין, 2017).

ואולם בפועל, עד סוף שנת 1995 לא הועברו לבתי החולים שתואגדו אלא סמכויות מועטות ומוגבלות ביותר בתחומי שכר, יחסי עבודה וניהול נכסים. אחת הסיבות העיקריות לכך הייתה המשא ומתן שנוהל עם נציגויות מגזרי העובדים השונים במערכת הבריאות הציבורית, דוגמת האחיות ועובדי המנהל והמשק בבתי החולים הממשלתיים, שלא עלה יפה ולא הבשיל לכדי הסכם.

עם זאת, עקרונות הפעולה של בתי החולים הממשלתיים העצמאיים סוכמו בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות דאז, פרופ' מרדכי שני, והופצו כהוראת מנכ"ל מחייבת לבתי החולים הללו. בתי החולים היו אמורים לכסות מהכנסותיהם את ההפרשות לכלל ההטבות הסוציאליות של עובדיהם ולעבור בהדרגה למעמד עצמאי. החוזר אפשר לכל בית חולים עצמאי למכור שירותים רפואיים שאינם כלולים בסל המפורט בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ואת התמורה שתתקבל להשקיע בקרן למחקרים רפואיים ובפיתוח תשתית שירותי בריאות. החוזר לא הביא לתאגוד בתי החולים ולשחרור משרד הבריאות מניהולם הישיר של בתי החולים הממשלתיים והעירויים, ולמעשה רק החרף את הבעיה של שילוב פרטי וציבורי במערכת ציבורית.

לפיכך, אופן ארגונם של בתי החולים וכללי פעולתם, בכפוף לשיקולים כלל-מערכתיים של שירותי הבריאות, נשאר נושא מרכזי במערכת הבריאות ונדון בעבודתן של ועדות נוספות: ועדת אמוראי משנת 2002, ועדת ליאון משנת 2004, וועדת גרמן משנת 2014. ועדת גרמן המליצה על הקמת רשות מרכזים רפואיים סטטוטורית שתהיה כפופה לשרת הבריאות אך לא למשרד הבריאות ולמנכ"ל המשרד. הרשות שתוקם תהיה אחראית על בתי החולים הממשלתיים, תאגידי הבריאות, קרנות המחקר, אגודות הידידים וגופים נוספים שיוקמו על ידם. בפועל, במקום הרשות הוקמה ב-2016 חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים, הכפופה למנכ"ל משרד הבריאות, והמצב הבסיסי לא השתנה עם הקמתה.

מבקר המדינה, שבחן את הנושא לעומק והתייחס אליו בדוח שלו לשנת 2012, עמד על ניגוד העניינים המוסדי במשרד הבריאות והעיר על כך:

מאחר שמערכת הבריאות אינה מתנהלת כשוק משוכלל, חשוב שמושרד הבריאות יפקח עליה. ואולם, הואיל ומשרד הבריאות הוא הבעלים של בתי החולים הממשלתיים ואף מפקח עליהם, ספק אם ביכולתו למלא את תפקידיו כמפקח כנדרש. יש בתפקידיו אלה של המשרד כדי לעורר חשש לניגוד עניינים. נוכח כל החסרונות האמורים לעיל, מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים עסקו כמה ועדות ממלכתיות בהפרדה בין המשרד לבתי החולים שהוא מפעיל ובמודל הרצוי של אופן ההתאגדות המשפטית של בתי החולים. נוסף על כך קיבלה הממשלה בשנים 1997-2007 החלטות שונות בנושא מעמד בתי החולים הכלליים. אולם בדצמבר 2012 [ולמעשה עד היום] הנושא עדיין לא הוסדר (מבקר המדינה, 2012, עמ' 617).

מקורות

- בוורס, ל' וצ'רניחובסקי, ד' (2016). **מיקומך בתור: זמני המתנה בבתי החולים במימון ציבורי**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דוח ועדת אמוראי (2002). **דין וחשבון הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה**. תל אביב.
- דוח ועדת גרמן (2014). **הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית: דין וחשבון**. ירושלים.
- דוח ועדת ליאון (2004). **הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי החולים הממשלתיים**. תל אביב.
- דוח ועדת נתניהו (1990). **ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל: דין וחשבון**. ירושלים.
- הלמ"ס (2018). **שנתון סטטיסטי לישראל 2018**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מבקר המדינה (2012). **היבטים במערכת הרפואה הפרטית – מדיניות, אסדרה וכלי פיקוח. דוח מבקר המדינה 63** (עמ' 601-670). ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- משרד הבריאות (2016). **מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2016**, חלק ב. ירושלים: משרד הבריאות.
- משרד הבריאות (2018א). **מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2017**, חלק א. ירושלים: משרד הבריאות.
- משרד הבריאות (2018ב). **מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2017**, חלק ב. ירושלים: משרד הבריאות.
- פלוטקין, ג' (22 במאי, 2017). **הניאוליברל שכבש את ההסתדרות. דבר ראשון**.
- צ'רניחובסקי, ד' (2018). **מערכת הבריאות: מבטעל. בתוך אבי וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 203-217). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, ד', פרידמן, ל', סינאונישטרן, צ' וחדד, י' (2009). **יעילות בתי חולים כלליים בישראל לפי שיטת ניתוח מעטפת הנתונים (DEA). הרבעון לכלכלה, 56(2)**, 119-141.
- צ'רניחובסקי, ד' וכפיר, ר' (2019). **מערכת האשפוז הכללי בישראל: מחזון של ביזור למציאות של ריכוזיות ואובדן שליטה**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. בהכנה.
- רונאל, א' (10 במאי 2010). **היום לפני 16 שנה: חיים רמון מנצח בבחירות להסתדרות. הארץ**.
- Chernichovsky, D., & Zmora, I. (1986). A hedonic price approach to cost of hospitalization: The case of Israel. *Journal of Health Economics*, 5(2), 179-181
- Giancotti, M., Guglielmo, A., & Mauro, M. (2017). Efficiency and optimal size of hospitals: Results of a systematic search. *PLoS ONE*, 12(3).

מערכת האשפוז הכללי בישראל: מחזון של ביזור למציאות של ריכוזיות ואובדן שליטה

דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר

הקדמה

עבודה זו היא אחת משתי עבודות העוסקות במערכת האשפוז הכללי בישראל:

1. מערכת האשפוז הכללי בישראל: תמונת מצב

2. מערכת האשפוז הכללי בישראל: מחזון של ביזור למציאות של ריכוזיות ואובדן שליטה

שתי העבודות, אשר משלימות זו את זו, דנות במערכת במשבר אשר משקף את המשבר של מערכת הבריאות בכללה. המשבר הוא תוצאה של שני גורמים: (א) פערים הולכים וגדלים בין צורכי המערכת לבין הקצאת המשאבים הציבוריים המתבקשים; (ב) העמקה מתמדת של מעורבות המדינה בניהולה השוטף של המערכת.

בהתאם לכך, העבודה הראשונה דנה בתשתית הפיזית והמימונית של המערכת: במבנה שוק האשפוז הכללי, במספר המיטות, בפריסתן ובניצולן, הכול לאורך זמן ומתוך השוואה בין־לאומית. העבודה השנייה דנה בתשתית האסדרה של מערכת האשפוז, המשפיעה על יעילות השימוש במקורות המערכת ובשוויוניות הקצאתם.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, חוקר ראשי ויו"ר תכנית מדיניות הבריאות במרכז טאוב; פרופסור (אמריטוס) במחלקה לכלכלת בריאות, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב. רועי כפיר, מנהל תחום כלכלה והסכמים, אגף הכלכלה, המרכז הרפואי הדסה. המחקר פורסם לראשונה באוגוסט 2019.

תקציר

התוכנית המיוחדת של המדינה לקיצור תורים מבטאת את חוסר המענה של מערכת האשפוז הציבורית בנושא מרכזי לציבור ולצרכיו וציפיותיו בתחום האשפוז הכללי. התמודדות המדינה עם האתגר נעשתה באמצעות תוכנית מורכבת ועתירת התערבות תוך שימור מכשירי האסדרה אשר תרמו לזמני המתנה בלתי מקובלים מלכתחילה. התוכנית סוטה מעקרונות היסוד שעליהם היו אמורות להיבנות המדיניות של מערכת הבריאות הציבורית בישראל בכלל וזו של מערכת האשפוז בפרט.

החזון והמציאות

בניגוד לחזון של ועדת נתניהו וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, של שוק פנימי במימון ציבורי, שבו קופות חולים מתחרות מתנהלות מול בתי החולים כגופים אוטונומיים, המדינה מוצאת עצמה מעורבת יותר ויותר בניהול השוטף, עד כדי ניהול יתר (micro-management) של מערכת האשפוז – הרבה מעבר לנדרש ממנה לצורך התמודדות עם כשלי שוק מובנים במערכת. התוצאה היא שחיקה מתמדת של הרציונליזציה הכלכלית של פעילות המערכת ושל האחראיות (accountability) של מנהליה.

הליקויים היסודיים בתשתית האסדרתית של מערך האשפוז הציבורי כיום מפחיתים את הכדאיות של השקעת משאבים בהרחבת תשתיות (מיטות אשפוז) ובתפעול ורכש (כגון תוכניות לקיצור תורים). לכן, בטרם מפנים משאבים בהיקפים גדולים להרחבת תשתיות פיזיות, לתפעול ולרכש, יש לשקול ביצוע של תיקונים בתשתיות האסדרה, לרבות הוצאת מוסדות אשפוז מבעלות המדינה – בעלות אשר מבטאת יותר מכול את מעורבותה הלא מידתית במערכת.

ציבוריות בתי החולים

נכון להיום המדינה טרם הגדירה והסדירה באופן ברור ומלא את מעמדם של בתי החולים "הציבוריים", למרות חשיבותו המהותית של עניין זה ליחסים בין המדינה לבין מוסדות האשפוז, בין באמצעות קופות החולים ובין באופן ישיר. מתוך החזון של מערכת הבריאות הישראלית, כפי שנוסח בהמלצות ועדת נתניהו ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ומתוך סקירה של פעולות המדינה בתחום בשנים האחרונות, מוצעת כאן הגדרה לבית חולים ציבורי על פי שלושה מבחנים:

- **המבחן הנורמטיבי:** בית החולים מחויב להציע את כל שירותיו, לרבות השירותים האלקטיביים, במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לכל תושבי המדינה בשוויון מלא.
- **המבחן התפקודי:** בית החולים מפעיל מערכים ציבוריים, כגון מחלקה לרפואה דחופה, מערך חירום ומערכי הוראה והדרכה.
- **המבחן הכלכלי:** עיקר הכנסותיו של בית החולים מתקבלות מהספקת שירותים לסל הממלכתי, קרי, ממכירת שירותים לקופות החולים.

בהתאם לכך, הדיון הכלכלי אינו במימון בית החולים וגירעונותיו, כי אם במימון שירותי הסל שמספק בית החולים כחלק מהמערך הכולל של מימון שירותי הסל הממלכתי.

מחירי אשפוז: מנגנון ה-CAP

בניגוד לרוח החוק, וכתגובה יתר לכשלי שוק המובנים במערכות בריאות, לרבות מערכות אשפוז, יצרה המדינה מנגנון מסועף ומסובך של פיקוח על מחירים וכמויות בשוק הפנימי שבו פועלים קופות החולים ובתי החולים, שהוא למעשה תכנון מרכזי של מספר רב של תהליכים במערכת מורכבת ודינמית.

התכלית המקורית של אותו מנגנון אסדרה, המכונה CAP או Capping, הייתה להרתיע את בתי החולים מהספקה עודפת של שירותים, באמצעות קביעת מחירים מופחתים, סביב שליש ממחירים הרגיל. בפועל, במקום שהמחירים המופחתים יחולו על שוליים צרים בלבד ובאופן ארעי, הם הפכו לנורמה המנחה את מערכת האשפוז.

מנגנון ה-CAP הביא למספר עיוותים במערכת:

- א. החלשה, עד כדי ביטול למעשה, של מכשיר המחירים היחסיים (לפי עלויות ממוצעות) כגורם אשר יכול לאותת על קדימויות במערכת, כגון כדאיות הצריכה של שירות בבית חולים לעומת צריכתו במרפאה או במכון בקהילה, או כדאיות הייצור של טיפול מסוים לעומת טיפול אחר האמור להתבצע באמצעות אותן תשתיות ואותו כוח אדם.
- ב. קושי בזיהוי הקשר שבין גירעון בית החולים לבין הגורמים לגירעון. תהליך זה הביא להחלשה של הבקרה התקציבית במערכת ושל האחריותיות בניהול הכלכלי של בתי החולים.
- ג. המחיר הנמוך המלאכותי הליכים רפואיים הנעשים בבית החולים הציבורי הקשה עליו להתחרות בבית החולים או במכון הפרטי על עבודת הרופאים המומחים אחר הצהריים, ובכך סייע להרחבת ההיצע והביקוש לביצוע פרוצדורות במערכת הפרטית במימון הביטוחים המשלימים והמסחריים.
- ד. יצירת תלות תקציבית של קופות החולים, בפרט הקטנות, במחירים המופחתים, והפיכתם למכשיר מרכזי במימון של המדינה לתקציב הסל. זאת, במקום להעביר לקופות תקציב ריאלי למימון שירותי הסל, לרבות שירותי האשפוז, לפי עלויות ממוצעות וכמתבקש מהחוק. המדינה התרגלה לממן חלק מתקציב הסל באמצעות הפחתה מלאכותית של מחירי שירותי האשפוז ומימון המלא או החלקי של הגירעונות במערכת האשפוז ישירות מתקציב המדינה, מחוץ לתקציב הסל.

בבחירה בין מימון גירעון הקופות אילו שילמו מחירי אשפוז ריאליים, לבין מימון גירעון בתי החולים שנגזר מהפחתת המחיר המלאכותית, בחרה המדינה להגדיל באופן עקבי את המימון הגירעוני של בתי החולים הכלליים. במימון זה יש למדינה מרחב פעולה גדול יותר בהקצאת התקציב מאשר בקביעת תקציב הקופות. זאת כנראה הודות להיעדר השקיפות ולעמימות בהגדרת היחסים שבין המדינה לבין בתי החולים הציבוריים (ראו דיון בפרק העוסק בציבוריות בתי החולים). כך או כך, על פי עקרונות היסוד של ועדת נתניהו וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תפקיד המדינה היה לקבוע מסגרת מימון (נורמטיבית ופרוספקטיבית) למערכת ולא לעסוק במימון גירעונות מסוג זה (פרטניים ובדיעבד).

מנגנון ה-CAP והמחירים המופחתים תרמו כנראה גם לניצול חסר של תשתיות בתי החולים הציבוריים, ולהרחבת היצע השירותים במימון פרטי במוסדות שאינם ציבוריים שלא הוחל בהם המנגנון המרוסן. היות שהמגבלה האפקטיבית היחידה שעמדה בפני מנהלי בתי

החולים הציבוריים בהרחבת השירות בשוליים היא זמינות כוח אדם, המחיר המופחת בשוליים הגביל את יכולתם לשלם לרופאים עבור ביצוע פעולות נוספות בשעות אחר הצהריים. מגבלה זו נוטלה בחלקה על ידי מדיניות מימון הגירעונות של הממשלה, ובחלקה על ידי יציאת רופאים בהיקפים ובמחירים הולכים וגדלים למערכת הפרטית במימון הביטוחים המשלימים והפרטיים. מובן מאליו שהבעיה נעשתה חריפה ביותר דווקא בהליכים כירורגיים מתוכננים (אלקטיביים), שבהם הייתה המערכת הציבורית יכולה לתת מענה באמצעות התשתיות הקיימות לו תוגמלה במחירי השירות המלאים. לפיכך נוצרו תורים במערכת הציבורית למרות הנטייה של מנהלי המוסדות הציבוריים להרחיב את הפעילות.

התוכנית לקיצור תורים

הכללת אותם השירותים גם בחקיקת ההתחשבות לפי מנגנון ה-CAP, המיועדת לצמצום היצע השירותים לסל הממלכתי, וגם בתוכנית הלאומית לקיצור תורים, המיועדת להרחבת היצע אותם השירותים עבור הסל הממלכתי, היא סתירה לוגית במדיניות הממשלה, אשר נובעת מהתלות התקציבית שפיתחה המדינה במנגנון ה-CAP. הרצון לקיים את שני המנגנונים הסותרים במקביל חייב את המדינה ליצור מנגנון תקציבי נפרד מתקציב הסל, המנוהל באמצעות מערכת מורכבת במיוחד של דיווח ומעקב אחר הרכש המבוצע במסגרת התקציב הייעודי. התוכנית מרחיקה את המדינה עוד יותר מעקרון הביזור שמנחה את החוק ומסבכת את מימון המערכת וניהולה, כאשר לראשונה המדינה "צובעת" חלק מתקציב הסל ונדרשת להפעיל מנגנון תמיכות מרכזי, עתיר פיקוח. יתר על כן, השילוב של הדרישה לניהול ומעקב אחר הכמויות המבוצעות במסגרת התוכנית עם הדרישה להפחתת כמויות מוגדרת במסגרת רכש השב"ן של הקופות, הביא לכך שרובו הגדול של תקציב התוכנית מופנה בסופו של דבר למוסדות "פרטיים".

אי יעילות המערכת

לפי ממצאי עבודה זו היה גידול בפריון בייצור שירותים לסל שירותי האשפוז בשיעור של כ-20% בשנים 2002–2013 (השנים שלגביהן יש לנו נתונים מלאים). ניתן היה לצפות כי תוספת זו תאפשר למערכת לשפר את הביצועים הפיננסיים של בתי החולים ואולי גם של קופות החולים. בנוסף, התוספת הייתה יכולה לשמש לשיפור של זמינות שירותי האשפוז לציבור. דבר מאלה לא קרה; הגירעונות של בתי החולים והקופות גדלו והשירות לציבור נשאר חסר, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתוכנית לקיצור תורים. פירוש הדבר, באופן נסיבתי לפחות, שמדיניות האסדרה – בעיקר מנגנון ה-CAP והתמהיל הציבורי-פרטי – הביאה לאי יעילות מערכתית שפגעה בכל היבט של המערכת הציבורית במימון ובשירות.

עקרונות כלליים לרפורמה

כפי שהראינו במסמך אחר (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019), מערכת האשפוז הכללי בישראל סובלת ממחסור במשאבים. ואולם הליקויים היסודיים בתשתית האסדרתית של מערך האשפוז הציבורי, שתוארו לעיל, עשויים להפחית את הכדאיות של השקעת משאבים בהרחבת תשתיות (מיטות אשפוז) ובתפעול ורכש (כגון תוכניות לקיצור תורים), כל עוד אין שינוי באסדרת המערכת.

יש אפוא מקום לערוך בחינה מחדש של מכשירי האסדרה אשר שימשו את המדינה מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הן ביחס לעלויות ולתועלות של הפעלתם, והן ביחס להלימתם את העקרונות שעומדים בבסיס החוק – אחריות המדינה להסדרתה של מערכת מבזרת. בהקשר זה אנו מציעים לסגת ממדיניות האסדרה הקיימת, של מנגנוני CAP ומימון גירעוני ותוכניות לקיצור תורים, לטובת מימוש מודל המימון המשולב, שעליו כבר החליטה המדינה עם חקיקת סעיף 63 לחוק ההסדרים 2017-2018 (שטרם יושם). זאת בצד יישום מכשירי פיקוח וניהול סיכונים המקובלים בעולם.

הפעלה מלאה של המודל המשולב, התקצוב הישיר של בתי החולים על ידי המדינה משמש מכשיר משלים למכשיר המימון העיקרי של שירותי הסל – מכירת שירותים לקופות החולים והתחשבנות עימן. המודל יאפשר למדינה להגדיר מחדש את תכולת מחירי ההתחשבנות כך שישקפו את עלויות הייצור הרלוונטיות לצורך תכנון הספקת שירותי הסל על ידי קופות החולים. באופן זה יתאפשר לממן את רכיבי העלות הייחודיים לבית החולים הציבורי – הוראה, הדרכה, מחקר, מערכי חירום והפעלת בתי חולים קטנים בפריפריה – בדרך של תקצוב ישיר, כך שלא יעוותו מחיריהם היחסיים של שירותי בתי החולים הציבוריים לקופות החולים. לא פחות חשוב, החלפת המודל הקיים, של תקצוב גירעונות בדיעבד בהסדרים פרטניים ובלתי שקופים, במודל תקצוב פרוספקטיבי, נורמטיבי ושקוף, תספק בסיס הכרחי לחיזוק הבקרה התקציבית והאחריותיות של הנהלות בתי החולים.

במקום מנגנון ה-CAP ניתן לאמץ ולפתח מנגנונים כמו אלו המקובלים בעולם ובהם מנגנוני תמחור בשיטת ה-DRG (Diagnostic Related Groupings) המשמשים במדינות רבות מכשיר לחלוקת סיכונים ולוויסות כמויות. נוכח הניסיון הנצבר, המתואר בהרחבה בהמשך, נדרשת הכרה כי כל בחירה במכשיר אסדרה מסוים לטיפול בכשלי שוק האשפוז כרוכה בהכרח ביצירת עיוותי שוק חדשים ובעלויות פיקוח, וכי ויסות הסיכון של הספקת יתר של שירותי אשפוז לסל ניתן להשגה רק במידה מוגבלת.

חופש בחירת רופא באשפוז הציבורי

נושא קיצור התורים קשור לנושא חופש בחירת רופא במערכת. הלחץ הציבורי בנושא זה, הנובע מהעלייה ברמת החיים ובתחכום של הציבור, הציב בפני המדינה אתגר לא פשוט, והיא ניסתה להתמודד עימו, חלקית לפחות, באמצעות התוכנית המאולתרת לקיצור תורים. אחת הדרכים לעמוד באתגר היא על ידי הפיכת השב"ן (שירותי בריאות נוספים) לאוניברסלי ו"העתקתו" למערכת הציבורית. מדובר בהנהגת תוכנית בחירה מושכלת במימון כספי השב"ן והשתתפויות בתשלום אשר יועברו למערכת הציבורית. התוכנית – שאינה שר"פ (שירותי רפואה פרטיים) – תבוצע על ידי אותם רופאים של המערכת הציבורית, שכיום עובדים בשעות אחר הצהריים במערכת הפרטית, ותאפשר להם לעבוד במשרה מלאה במערכת הציבורית תמורת שכר הולם.

מבוא

המלצות ועדת נתניהו (דוח ועדת נתניהו, 1990) וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן "החוק") אשר נחקק בעקבותיהן מבוססים על הנחת היסוד שמערכת שירותי הרפואה, לרבות מערכת האשפוז, היא מורכבת ודינמית מכדי שהמדינה תדע להפעילה ביעילות. על כן החזון של הוועדה והחוק היה ביזור התכנון וההספקה של השירותים על ידי מתן אוטונומיה מרבית לגופים מבצעים המתחרים בשוק פנימי המפוקח על ידי המדינה.¹

על פי החוק, על המדינה להבטיח לתושביה – באמצעות מימון ואסדרה – שירותי רפואה זמינים ואיכותיים. קופות החולים, שמעמדן מוגדר בחוק, הן "מחזיקות תקציב" או מבצעות תקציב שהמדינה מעמידה לרשותן לשם ניהול צריכת השירותים ודאגה להספקתם בפיקוח המדינה.² אף שוועדת נתניהו דנה בתפקידם של בתי החולים הציבוריים במערך שירותי הרפואה בזכאות ובמימון ציבוריים, הם אינם נזכרים בחוק, ולמעשה אין בנמצא הגדרה רשמית של בית חולים ציבורי. בהתאם לכך אין גם הגדרה סדורה של תפקיד המדינה במימון ובהסדרת הספקת שירותי האשפוז במסגרת הסל, שכן הגדרה כזאת אמורה להתבסס על עקרונות החוק. ציבוריות בתי החולים לפי ועדת נתניהו לא נבעה מבעלות המדינה עליהם. כפי שידון בהמשך, ועדה זו – כמו ועדות אחרות שקמו לפניה ואחריה – ראתה פסול במצב שבו המדינה, אשר אמורה לממן את המערכת ולהסדירה, היא בה בעת בעלים, מפעילה ומתחרה בשוק האשפוז.³ כלומר, לא הייתה תפיסה של קשר בין בעלות בית החולים לבין מעמדו כמוסד ציבורי הפועל מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

מעקרון הביזור נגזר גם אופן מימון שירותי האשפוז שבסל הבריאות. המימון היה אמור להתקבל כולו מתשלומי הקופות, בדרך של התחשבות, עבור השירותים המסופקים לחבריהן ולא ממקור אחר, לרבות באופן ישיר מתקציב המדינה. בהקשר זה חשוב להזכיר כי תקציב הקופות הוא תקציב סל הבריאות הממלכתי, אשר על פי החוק אמור להיות שווה לעלות הכוללת של הספקת שירותי הסל לתושבי המדינה.

עם זאת, בסופו של דבר על המדינה להבטיח – נוסף על מימון שוטף של שירותי סל הבריאות הממלכתי באמצעות הקופות – את התנאים המערכתיים לקיום שירותי אשפוז בני קיימא בזמינות וביעילות הראויים ובתנאי הצדק החברתי כמתחייב מהחוק. אלה נוגעים לכמה אתגרים של המדינה: (א) התמודדות עם כשלי שוק מובנים המאפיינים גם את השוק הפנימי שנוצר עם החוק; (ב) הבטחת נגישות לאשפוז בזמן ובמרחק סבירים ממקום המגורים; (ג) הבטחת תשתיות שמימונן אינו במסגרת המימון השוטף של שירותי הסל ואשר יש להן משמעות לאומית מעבר לסל, כמו שירותי חירום, בייחוד נוכח מצבה הביטחוני של המדינה, תשתיות להכשרה כוח אדם רפואי, ומרכזי מחקר ומצוינות.

1 לדיון מושגי בתפיסת השוק הפנימי ומערכת תחרות מנוהלת ראו Chernichovsky, 1995; 2002.
2 "מחזיק תקציב" (Budget holder) הוא מונח שהתגבש בהקשר של קופות חולים אשר אמונות על ביצוע תקציב ציבורי. בהקשר זה נציין כי תפקידה הראשוני והמהותי של קופת החולים אינו הספקה ישירה של שירות אלא הסדרת הספקתו לחולה כראות עיניה באמצעות ספקים שיש לה עימם חוזי התקשרות.
3 תפיסה זו עמדה בבסיס המלצות הוועדות השונות שעסקו בנושא תאגוד בתי החולים הציבוריים, אשר הציעו מודל של בית חולים המתקיים באופן עצמאי ממכירת שירותיו (ראו הרחבה בצ'רניחובסקי וכפיר, 2019, בנספח 2).

כלומר, האתגר המרכזי שעומד בפני המדינה בנוגע למערכת הבריאות בכלל ולמערכת האשפוז בפרט הוא להבטיח רמה סבירה של מקורות מימון לכל תפקידי מערכת האשפוז הכללי, ולקיים איזון עדין בין ביזור והתרת התנהלות אוטונומית לבין פיקוח הכרחי של המדינה כדי להסדיר את פעילות המערכת ולהתמודד עם כשלי שוק. לשם כך על המדינה להימנע מפיקוח הגולש לניהול יתר של המערכת. כל אלה צריכים להיות מלווים במערכות תמריצים מתאימות ובשקיפות מרבית.

על רקע המסקנות שעלו במסמך אחר (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019), שלפיהן המדינה כשלה בתפקידיה האסטרטגיים אשר נוגעים להבטחת משאבים נאותים למערכת ולניצול יעיל ושוויוני של המשאבים הקיימים, חלק זה מתמקד בהסדרת המערכת על ידי המדינה. הסדרה זו משפיעה על יעילות הניצול של המשאבים ועל השוויוניות בהקצאתם. העבודה אינה דנה בניהול הפנימי של מוסדות האשפוז אלא ב"מעטפת" שלהם, ומתמקדת במשאבים העומדים לרשות המערכת ובניצולם בהתאם למערכות התמריצים שמפעילה המדינה.

מבנה המסמך הוא כלהלן: בפרק הבא אנו דנים במעמד הציבורי של בתי החולים הכלליים בהקשר של חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. הגדרה זו, אשר אינה מוסדרת כיום, מהותית לתפקוד התקין של מערך הסל הממלכתי. בשני הפרקים שאחריו נדונה בהרחבה מערכת התמריצים שהמדינה יוצרת באמצעות הסדרת המערכת, בעיקר על ידי קביעת מחירי האשפוז. מנגנון המחירים שיצרה המדינה מכתוב במידה רבה את אופי הפעילות של המערכת, וכנראה תרם לצורך המיוחד בתוכנית לקיצור תורים הנדונה בפרק שלאחר מכן, אשר מלמדת על ליקוי בסיסי בתפקודה של המערכת ומבטאת את שיאו של תהליך התבדרות מעקרונות היסוד של מדיניות הבריאות הציבורית כפי שהם משתקפים בהמלצות ועדת נתניהו.

"בית החולים הציבורי": ההגדרה המהותית החסרה

"בית חולים ציבורי" הוא מונח מפתח בדיון על מדיניות הבריאות בישראל. כאמור, החוק לא הגדיר מהו בית חולים ציבורי ומהי המשמעות של אותה "ציבוריות". היעדר הגדרה סדורה מקשה על הדיון במדיניות המימון וההסדרה של מערכת האשפוז הציבורית, בייחוד נוכח בעלות המדינה על חלק גדול מבתי החולים מצד אחד, ואחריותה למימון המערכת והסדרתה מתוקף החוק מצד שני.⁴

האופן שבו המדינה תופסת את תפקידו של בית החולים הציבורי מתבטא בעקרון חובת ההספקה של הסל שבזכויות ציבורית. לפי עיקרון זה, כל בית חולים ציבורי בישראל חייב להציע את כל שירותי הסל המיוצרים במתקניו לחברי כל קופות החולים, בכל עת, ללא אפליה או העדפה על בסיס השתייכות לקופה מסוימת וללא תלות בתשלום עבור השירות.⁵ חובת ההספקה של שירותי הסל הממלכתי דומה לזו הקבועה לגבי קופות החולים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, אך היא חלה על בית החולים הציבורי בלבד ולא על ספקי שירותים אחרים, המספקים שירותים לסל הממלכתי על בסיס התקשרות מסחרית עם קופת חולים.

4 על חלקה של המדינה בבעלות על מוסדות אשפוז ראו צ'רניחובסקי וכפיר, 2019.

5 נורמה זו עוגנה לראשונה רק בשנת 2011, בחוזר ראש מינהל רפואה 45/2011, "כללים למתן שירותים הכלולים בסל הבריאות על ידי בתי החולים, במימון קופות החולים". בחוזר נקבע כי בית חולים ציבורי אינו רשאי לבחור שלא לייצר שירות הכלול בסל הבריאות או שלא להציעו לקופת חולים מסוימת, אלא אם קיבל אישור בכתב מאת ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות.

בית חולים שאינו בבעלות המדינה, הנדרש לספק טיפול באמצעות נכסיו, ובפרט בתנאים אשר עלולים להסב לו הפסד, נדרש למעשה להשתתף במימון השירות הממלכתי ממקורותיו שלו ולא ממקורות החוק. ההסדר הקיים, שבו המדינה מקבלת על עצמה סמכות על תקציב או על מקורות שאינם שלה, הוא בעייתי ומעורר קושי צריך ליישב.⁶

חלק ניכר משירותי הסל הממלכתי ניתנים בבתי החולים הציבוריים, ורבים מהשירותים ניתנים רק בהם. בתי חולים ציבוריים אחדים מהווים חלק גדול במיוחד ממערך שירותי האשפוז של הסל באזור שבו הם פועלים (למשל סורוקה בבאר שבע והדסה בירושלים). אם לא תובטח הספקת טיפול בבתי חולים אלו עלול להיווצר מצב שבו חלק מהתושבים במקומות אלה לא יוכלו לקבל שירותי אשפוז חזוק, או שזמינותם של שירותים אלו באזור מגוריהם תהיה נמוכה יחסית לתושבים באזורים אחרים, ואפילו יחסית לתושבי אותו אזור החברים בקופות חולים אחרות. במצב כזה המדינה אינה יכולה למלא את חובתה כפי שנקבעה בחוק להבטיח שירותים בזמינות ראויה ובתנאי שוויון. ייתכן שאיום זה הוא שמצדיק את כינון חובת ההספקה.

בין המדינה לבין בתי החולים המעניקים שירותים לפי החוק אך אינם בבעלותה נבנתה אפוא במשך השנים מערכת יחסים הנעה בין שתי תפיסות:

- המדינה אחראית לפקח על בית החולים ולוודא שהוא מנוהל מתוך אחריות תקציבית ומתקיים באיזון, ממקורותיו שלו.
- המדינה אחראית להבטחת הספקת שירותי הסל על ידי בית החולים לפי אמות המידה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, גם ממקורותיה שלה, כחלק ממימון הסל הממלכתי.

עד לשנת 2014 נטה יחסה של המדינה לבתי החולים הלא ממשלתיים לתפיסה הראשונה. המדינה נמנעה מתמיכה ישירה ומפורשת בתקציב השוטף של בתי החולים הלא ממשלתיים, והציפיה הייתה שאלו יממנו את פעילותם השוטפת, בעיקר הספקת שירותי הסל, באופן עצמאי ממקורותיהם – מכירת שירותים רפואיים, תרומות חיצוניות ותרומות בעלים. לכן, במקרים שבהם המדינה ראתה צורך לתמוך בתקציבי בתי החולים הלא ממשלתיים, היא עשתה זאת באפיק אחד או שניים:

- השתתפות במימון פרויקט בינוי (כללית – פרויקטים שונים, הדסה 2008 ו-2011).
- תמיכה במסגרת הסכם ייצוב (קופת חולים כללית 2006) או תוכנית הבראה (לניאדו 2006, הדסה 2014).⁷

6 גם מתוך סמכותו של משרד הבריאות להעניק או לשלול רישיון, אין להסיק שהוא מוסמך לחייב גוף חוץ-ממשלתי לשאת בחלק מנטל מימון שירותי הסל הממלכתי כתנאי להמשך רישיון ההפעלה. לפי פקודת בריאות העם (1940) משרד הבריאות מוסמך להעניק רישיון להקמת בית חולים, על היחידות הפועלות בו, ולפקח על פעילותו. הענקת רישיון להקמת בית חולים אין לראות בה הענקת רשות להפעלתו מטעם המדינה. קופת חולים כללית והדסה, למשל, הקימו בתי חולים עוד לפני הקמת המדינה, והן ש"העניקו" למדינה את בתי החולים לצורך מימוש החוק. בהקשר ההיסטורי, הרישיון מסדיר את פעולתם של בתי החולים הללו לאחר הקמתם. בוודאי לא ניתן לראות ברישיון זיכיון בעל ערך כלכלי, שהמדינה מעניקה כנגד הדרישה להשתתף במימון תקציב הסל הממלכתי.

7 גישתה זו של המדינה קיבלה חיזוק מבית המשפט העליון, אשר דחה בשנת 2005 עתירה של קופת חולים כללית לחייב את המדינה להעניק לבתי החולים של הקופה תמיכה תקציבית שוטפת בדומה לבתי החולים שבעלות המדינה (בג"ץ 10574/03, שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר, 2003). בג"ץ קבע כי המדינה אינה חייבת לקיים שוויון מוחלט בתקצוב בתי החולים, שכן בניגוד לבתי החולים שאינם ממשלתיים, בתי החולים הממשלתיים הם יחידות סמך ממשלתיות ולפיכך תיתכן "שוונות רלוונטית" העשויה להצדיק שוונות בתקצוב.

- חלק מהתמיכה נבע גם מההכרה הלא רשמית שבתי החולים ממלאים תפקידים ציבוריים בהכשרת רופאים ובמערכי חירום שאינם מתוקצבים בחוק ביטוח הבריאות.
- ”בית חולים ציבורי” הוגדר לראשונה בחוק ההסדרים לשנת 2002 כלהלן:
- בית חולים כללי בבעלות ממשלתית, רשות מקומית או קופת חולים;
 - ”בית חולים כללי שהוא תאגיד שהוא מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה” (מוסד ללא כוונת רווח או חברה לתועלת הציבור).

הגדרה פונקציונלית זו אכן הכניסה בקבוצה אחת את כל בתי החולים הציבוריים אשר המדינה ביקשה לכלול בהתחשבות לצורך מימוש חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובקבוצה שנייה את בתי החולים הפרטיים, אשר לא יועדו להיכלל בחקיקת ההתחשבות. היוצא מן הכלל נוצר עם הקמת בית החולים אסותא אשדוד (ראו פירוט בהמשך).⁸

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2015–2016 החליטה הממשלה כי משנת 2015 היא תעמיד תקציב שנתי לתמיכה בתפעול השוטף של בתי החולים שהוגדרו ציבוריים. החלטה זו שללה סופית את הגישה שלפיה מצופה מבית חולים שאינו ממשלתי להתקיים ללא תמיכה מכספי ציבור לצורך הספקת שירותי בריאות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

ההתפתחות התפיסתית המתוארת מוצאת ביטוי בחקיקת סעיף 63 לחוק ההסדרים 2017–2018 (חקיקת ההתחשבות לשנים 2017–2019), המכונה במשרד הבריאות ”מודל תקצוב לאומי/ארצי”. הסעיף מסמיך את שרי הבריאות והאוצר להפחית את תקציבי התמיכה הקיימים (תקציב הסובסידיה של בתי החולים הממשלתיים ומבחני תמיכה בבתי החולים הלא ממשלתיים), להגדיל את תקציב הסל, ולהורות לקופות החולים להעביר את הסכום שנוסף לתקציבן לבתי החולים, בתשלומים קבועים, לפי נוסחת חלוקה שתקבע בצו. גישה זו קרובה לרוח החוק, שלפיה כל תקציבי סל האשפוז הממלכתי מועברים באמצעות רכישה של הקופות והתחשבות עימן.

סעיף 63 טרם הופעל וכנראה לא יופעל בתקופת החקיקה הנוכחית, עד סוף 2019, אולם הוא משקף התפתחות משמעותית בתפיסת מעמדם של בתי החולים הציבוריים ומימנם על ידי המדינה במסגרת סל הבריאות הממלכתי. המדינה מבהירה, לראשונה, כי אין חשיבות למסגרות המינהליות והמשפטיות השונות שבהן מועברים תקציבי התמיכה השונים: תקציב ישיר, מבחני תמיכה, הסכמי ייצוב, תוכניות הבראה ואחרות. כולן שוות: מדובר במימון הספקת שירותי הסל הממלכתי ולא בתמיכה ”מפעלית” בגופים גירעוניים.

מובן שאין בכך כדי לשלול תמיכה מיוחדת במצבים שיש בהם כשלי שוק ברורים גם בשוק הפנימי, כגון תמיכה ייעודית בבתי חולים ”קטנים מדי” כמו יוספטל בדרום ופוריה בצפון, אשר יש עניין לאומי במיקומם, בין השאר משיקולים של שוויוניות. כמו כן, במסגרת מודל המימון המשולב אשר ידובר בו בהמשך, המדינה תממן באופן ישיר ובצורה שקופה כל פעילות שאינה כרוכה ישירות בהספקת הסל כמו הוראה ומחקר, שירותי חירום לאומיים ועוד.

8 מסמך זה נכתב כאשר התברר שלבית החולים בשנת פעילותו הראשונה – 2017 – גירעון של 150 מיליון ש”ח. עמדת המדינה כלפי גירעון זה תהווה מבחן ל”ציבוריותו” של בית החולים, בפרט שהוא בבעלות קופה שאחראית להספקת הסל ואשר פעילותה עלולה להיפגע בהיבט זה.

לסיכום הדיון בחלק זה אנו מציעים להגדיר בית חולים ציבורי על בסיס היחסים שבין בית החולים לבין מערך סל הבריאות הממלכתי, ללא תלות בבעלות עליו או באופן התאגדותו, על פי שלושה מבחנים בסיסיים:

- **המבחן הנורמטיבי:** בית החולים מחויב להציע את כל שירותיו, לרבות השירותים האלקטיביים, במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לכל תושב המדינה בשוויון מלא.
- **המבחן התפקודי:** בית החולים מפעיל מערכים ציבוריים, כגון מחלקה לרפואה דחופה, מערך חירום ומערכי הוראה והדרכה.
- **המבחן הכלכלי:** עיקר הכנסותיו של בית החולים מתקבלות מהספקת שירותים לסל הממלכתי, קרי, ממכירת שירותים לקופות החולים.

לפיכך, הדיון הכלכלי אינו עוסק במימון בית החולים וגירעונותיו, כי אם במימון השירותים שבית החולים מספק, כחלק ממדיניות המימון של הסל הממלכתי.

בית חולים אשר עומד בשלושת המבחנים שלעיל ללא תלות בבעלותו, דוגמת המרכז הרפואי הדסה ואסותא אשדוד, שאינם בבעלות המדינה – מעמדו הוא ציבורי, בדומה למרכז הרפואי שיבא, שהוא בבעלות המדינה. לעומתם, בית חולים שעיקר עיסוקו במכירת שירותים שלא לשם מימוש חוק ביטוח בריאות ממלכתי, דוגמת המרכז הרפואי אסותא בתל אביב, מעמדו בית חולים פרטי שאינו ציבורי.

אשר למימון פרטי בבתי חולים שיש להם מעמד ציבורי כמוגדר לעיל, ברובם המוחלט של המקרים בעולם, גם אם בית החולים הוא בבעלות פרטית אך יש לו מעמד ציבורי, אין הוא רשאי למכור שירותי רפואה פרטיים (שר"פ) במימון פרטי אלא בהסדרים מיוחדים. פסיקה של בית המשפט העליון אסרה על בתי חולים בבעלות המדינה כספק ציבורי למכור שירותים במימון פרטי, כדי למנוע מצב שתשתיות ציבוריות במימון כספי משלם המיסים ישמשו לעידוד ולסבסוד שירותים במימון פרטי.⁹ בהקשר זה חשוב לציין את מעמדם המיוחד של המרכזים הרפואיים הדסה ושערי צדק בירושלים, אשר רשאים כיום להעניק שירותי רפואה פרטיים במימון פרטי.

לסיכום, שני אתגרים עיקריים עומדים לפתחה של המדינה בהקשר זה:

א. יצירת מערכת יחסים בין המדינה ומוסדות האשפוז, שבה המחויבות למימון ציבורי אינה מתפרשת כהפחתת האחריות התקציבית של מנהלי המוסדות וכהתחייבות המדינה לכסות כל גירעון מפעילות שוטפת הקשורה במכירת שירותי אשפוז לקופות החולים.¹⁰

ב. מינימום פגיעה במערכת היחסים בין קופות החולים, כמנהלות ורוכשות הטיפול הרפואי, לבין בתי החולים כספקי שירות לקופות במסגרת החוק.

מידת הצלחה של המדינה לעמוד בשני האתגרים, לפי רוח החוק, היא המבחן לתפקודה במערכת, כפי שיידון בהמשך.

9 בג"ץ 4253/02, 4325/02, פרופ' גבי ברבש נ' מדינת ישראל, 17 במרץ 2009.

10 סוגיה זו עומדת היום במרכז הדיון בנושא אסותא אשדוד – מוסד בבעלות פרטית מבחינה משפטית. הסוגיה נוגעת למקורות הציבוריים שמכבי שירותי בריאות – מלכ"ר שהכנסותיו רובן ככולן ממקורות ציבוריים – השתמשה בהם למימון המפעלות שבבעלותה.

זרקור

בית החולים באשדוד

בשנת 1102 הוחלט, לאחר הליך מכריז ממושך, כי בית החולים באשדוד, שהקמתו חויבה לפי חוק בית חולים באשדוד משנת 2002, יוקם ויופעל על ידי חברת אסותא אשדוד בע"מ. בשנת 2102 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ נגד ההיתר להפעלת שירותי שר"פ בבית החולים, שניתן במכרז, ועקב כך נדרשה המדינה להתייחס למעמדו של בית החולים.

לפי ההגדרה השימושית שבחקיקת ההתחשבות, בית החולים המתוכנן באשדוד אינו בית חולים ציבורי. הוא תוכנן לפעול כחברה בע"מ, שאינה בבעלות המדינה או רשות מקומית, תחת אסותא מרכזים רפואיים בע"מ שבבעלות מכבי שירותי בריאות.

המדינה טענה בתשובתה לבג"ץ כי בית החולים המתוכנן הוא בית חולים ציבורי, חרף סוג הבעלות והתאגוד, שכן התכלית העיקרית להקמתו ולהפעלתו היא לספק שירותי בריאות ציבוריים. בהמשכו של אותו טיעון הסבירה המדינה כי ההיתר לביצוע שר"פ בבית החולים הוא בבחינת ברירת מחדל בבתי חולים ציבוריים שבהם לא נאסר להפעילו, דוגמת בתי החולים הציבוריים בירושלים.

במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2013–2014, ביוני 2013 (חקיקת ההתחשבות לשנים 2014–2016) שונתה הגדרת "בית חולים כללי ציבורי" ונוסף לה המבחן הבא: "בית חולים כללי שאינו בית חולים כאמור בפסקאות (1) עד (4), שבתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון)".

הפעלת חדר מיון בבית חולים אינה המאפיין היחיד לתפקודו כבית חולים ציבורי, אלא שקיומו של זיהוי ברור של מאפיין זה בחקיקה ובתעודות הרישום של בתי החולים מאפשר הגדרה פשוטה וחדה של בית חולים ציבורי לפי תפקודו.

הסדרת הנגישות לאשפוז

הסדרת הנגישות לאשפוז – נוסף על הסדרת מחירים שבה נדון בהמשך – דרושה נוכח הצורך בהבטחת נגישות שוויונית לבתי חולים ולמיטות בישראל, מעמדם המיוחד של בתי חולים (כמרכזים אזוריים וארציים), ומספרן המועט של קופות חולים במערכת לצד שליטתן באזורים השונים במדינה. שני הגורמים האחרונים מקנים למוכרים של שירותי אשפוז או לקונים שלהם כוח שוק חריג כמוכר או כקונה, לפחות ברמה המקומית.

כל מוסד אשפוז יש כוח שוק משמעותי ביחס לסביבתו הקרובה, והוא עולה ככל שנגישותה של האוכלוסייה בסביבת בית החולים לשירותי בתי חולים אחרים פוחתת (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019). כוח שוק חריג נוצר גם ממיצוב מעמדו של מוסד אשפוז כ"מרכז ארצי" או "בית חולים-על" לצורך בניית מרכז מצוינות מטעמים של צורך בהתמחות גבוהה המשולבת בעלויות טיפול גבוהות במיוחד. דוגמה לכוח שוק חריג במערכת הוא המרכז הרפואי סורוקה בדרום, שאין לו מתחרים בסביבתו הקרובה באזור הנגב והוא מתנהל כמעין מונופול מוסדר המחויב במתן שירות ללא הפליה למבוטחי כל הקופות בדרום ובכלל. זאת אף שהוא בבעלות שירותי בריאות כללית (להלן "כללית"), המתחרה באזור בקופות אחרות התלויות בבית החולים. בעבר אף ניסתה הקופה (אם כי ללא הצלחה נוכח אסדרה מתאימה) להשתמש בבית החולים כאמצעי בתחרות הלגיטימית כשלעצמה עם קופות אחרות, גם בתואנה כי נוכח מחירי אשפוז שאינם ריאליים, כללית אינה יכולה לסבסד קופות אחרות.

כפי שתואר לעיל בדיון על בית החולים הציבורי, המדינה דורשת ממוסדות האשפוז מתן נגישות מלאה לכלל האוכלוסייה, ללא קשר לבעלותם ולמיקומם וללא תלות ביחסייהם המסחריים עם קופות החולים. המדינה עיגנה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ובתקנות שתוקנו לפיו את חובת הקופה לאפשר גישה לשירותי בתי החולים. תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרי בחירה בין נותני שירותים), התשס"ה-2005 מגבילות, לפחות להלכה, את החופש של קופת החולים למנוע גישה לשירותי בית חולים שעומו לקופה אין הסדר מסחרי בתוקף. הסדרה כזאת, כאמור, מחייבת את המדינה מבחינה תקציבית באשר מוסד אשפוז – בפרט כזה שאינו בבעלות המדינה – עלול להימצא במצב שבו הוא מסבסד פעילות כזו או אחרת.

מנגד, קיים כוח השוק של הקופות כרוכשות השירותים. לא אחת נשמעת במערכת הבריאות האמרה "שירותי בריאות כללית יכולה לייבש כל בית חולים", נוכח כוחה הדומיננטי בשוק, בפרט מחוץ לירושלים. המצב נכון גם בהקשרים מקומיים, כגון כוחה היחסי של קופת חולים מאוחדת ביחס לבתי החולים בירושלים. במקרים אלו האתגר נפתר על פי רוב בהסכמים בין הקונה הדומיננטי למוכר הדומיננטי, לטובת העניין המשותף של שני הצדדים, שהוא בין השאר קרבה ונגישות לאשפוז כאמצעי שיווקי של קופת החולים. "מקומיות ההסדר" היא אחת הסיבות לסודיות האופפת הסכמים בין קופות לבתי חולים.¹¹ ברור כי הסכמים כאלה עלולים לצמצם את חופש הבחירה של הציבור, שהוא כאמור מרכיב שיווקי אך גם כלכלי בשיקוליהן של הקופות.

מחירי האשפוז הציבורי (מנגנון ה-CAP): הגולם שקם על יוצרו

כאמור, לפי החוק, למדינה האחריות הסופית להבטחת נגישות לשירותי הרפואה שבסל, לרבות שירותי אשפוז, יעילים ובני קיימא, במרחק סביר ובזמן סביר. לשם כך עליה להתמודד גם עם כשלי שוק מובנים המאפיינים את השוק הפנימי שיצר החוק, בין השאר באמצעות פיקוח מידתי על מחירי האשפוז.

כשל השוק הראשון קשור לאסימטריה במידע במפגש שבין הרופא או נותן השירות למטופל לגבי הצורך בטיפול והחלופות העומדות בפני המטופל. מצב זה מאפשר לבתי החולים לעודד את הביקוש לשירותי אשפוז, בעוד לקופות החולים המשלמות עבור האשפוז שליטה מוגבלת בלבד על ויסות הביקושים והכונתם. במילים אחרות, עלול להיווצר מצב של עודף אשפוזים אשר אינם תורמים לבריאות ואשר מטילים מעמסה כלכלית על הקופות ועל המדינה. לפיכך, למדינה יש עניין לווסת את מספר האשפוזים מבחינה כמותית. המכשיר הבסיסי העומד לרשות המדינה לצורך זה הוא ויסות מספר המיטות ופיזורן באוכלוסייה, באמצעות רישוי מוסדות האשפוז לפי פקודת בריאות העם 1940.¹²

כשל השוק השני נובע ממבנה העלויות של בית החולים, המתאפיין בשיעור גבוה של עלויות קבועות. נוסף על הוצאות ההון והפחת, שמטבען הן "בלתי נראות" וקבועות בטווח הקצר, בישראל, נוכח המרכיב הגבוה של עבודה שכירה במערכת, גם מרכיב העבודה או השכר הוא "מעין קבוע" (Quasi fixed) ואינו תלוי בכמות השירותים המסופקת.¹³ מבנה עלויות הייצור המתואר, בתנאי שוק חופשי ובמצב של ריבוי בתי חולים, יכול להביא למכירת שירותים במחירי הפסד בטווח הארוך, שפירושה אי קיימות כלכלית של בית החולים לאורך זמן נוכח אי כיסוי עלויות קבועות, המסכנן את המערכת כולה. הידיעה שהמדינה תימנע מסגירת מוסד עלולה לעודד התנהגות זו של מכירה במחירי הפסד לטווח ארוך.¹⁴

למדינה יש אפוא עניין לקבוע מחיר בגובה העלות הממוצעת של ייצור השירותים כדי להגן על הקיימות הכלכלית של בתי החולים לאורך זמן. ואכן, מחירי השירותים שמספקים בתי החולים הציבוריים בישראל מפוקחים במסגרת חוק פיקוח מחירים. ככלל מדובר בשני סוגי מחירים: שירותים המשולמים לפי מחיר יום אשפוז, ושירותים המשולמים לפי הליכים אלקטיביים, בעיקר ניתוחיים, שלהם נקבע מחיר ממוצע פרוספקטיבי לפי מערכת "המחירים הדיפרנציאליים". הליכים אלה מתומחרים ככלל לפי העלות הממוצעת ומוגדרים כמחירי ברירת מחדל בהתחשבות בין בתי החולים לקופות החולים. קרי, בהיעדר הסכם או הוראה חוקית אחרת, הקופות משלמות לבתי החולים את מחירי הפיקוח.

המחירים המפוקחים יוצרים מערך של מחירים יחסיים שבכוונו להנחות את החלטות הייצור של בית החולים והחלטות הצריכה של קופת החולים. מסיבה זו, התמחור של השירותים השונים יכול לשמש כלי בידי המדינה לאותת לבתי החולים על השירותים שייצורם מועדף על פני שירותים אחרים.

12 בהקשר זה נזכיר את חוק Roemer, שלפיו כל מיטת בית חולים תמיד תפוסה.

13 רוב עלויות השכר קבועות בטווח הקצר. ועדת המחירים הבין-משרדית (בריאות) מסתמכת על הרכב הוצאות נורמטיבי שבו משקל עלויות השכר בכלל עלויות הייצור הוא 73%. עלויות אחרות, כגון ציוד רפואי, הנהלה, שמירה ועוד גם הן קבועות בטווח הקצר.

14 על ציבוריות בתי החולים ראו גם דיון לעיל בפרק העוסק בבית החולים הציבורי.

ברור שקביעת מחירי ברירת מחדל בגובה העלות הממוצעת מגבירה את הסיכון הכלכלי של קופות החולים. מחיר גבוה מהעלות השולית עלול לעודד להאריך באשפוזים ולהציע טיפולים לא הכרחיים, אשר לגביהם, כאמור, שליטת הקופות מוגבלת. כדי להפחית סיכון זה, המדינה פועלת גם לריסון הכמות המסופקת על ידי בתי החולים הציבוריים לסל הממלכתי. מדיניות הריסון הכמותי נמצאת במוקד האסדרה הכלכלית של מערך האשפוז הציבורי בישראל בשני העשורים החולפים ועומדת במרכז הדיון בעבודה זו.

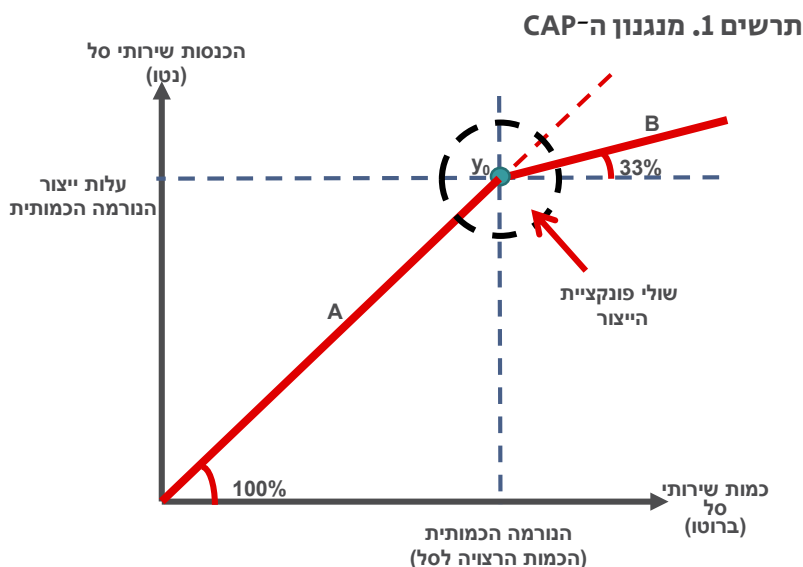
מדיניות הריסון הכמותי באמצעות מנגנון המחירים המופחתים (CAP)

הצורך בריסון כמותי של האשפוז באמצעות מנגנון המחירים נובע משני טעמים בסיסיים. הראשון הוא האפקטיביות הנמוכה בשוליים של מכשיר רישוי תשתיות האשפוז בישראל – במספר מיטות ובתשתיות פיזיות אחרות – בקביעת היקף השירותים המסופקים. השני הוא, כאמור, התמריץ של בתי החולים להגדיל את הספקת השירותים מעבר לצורכי הסל, כאשר המחיר שווה לעלות הממוצעת אך גבוה מהעלות השולית.

הרעיון של מנגנון המחירים המופחתים, או ה-CAP, הוא קביעת מחיר ברירת מחדל הנמוך מן המחיר המפוקח לפי העלות הממוצעת עבור שירותים שמספק בית חולים מעבר ל"כמות הרצויה" לסל. המחיר המופחת נועד להרתייע את הנהלות בתי החולים מלנצל את כוחן ולהרחיב את הספקת השירותים במקום שכוחה של קופת החולים לווסת את הביקושים מוגבל. קביעת מחירים מופחתים מחייבת אפוא לקבוע לכל בית חולים נורמה כמותית שמעבר לה שירותים ייחשבו עודפים ויחויבו במחירים מופחתים.

את מודל ה-CAP הקלאסי, שהתגבש בחוקי ההתחשבות במסגרת חוקי ההסדרים בשנים 1997–2005, ניתן לתאר בקצרה, בסיוע תרשים 1, כך:

- לכל בית חולים נקבעה תקרת ייצור מול כל קופת חולים עד לכמות המצוינת ב- y_0 – הנורמה הכמותית.
- עבור צריכת שירותים עד לשווי תקרת הצריכה, קופת החולים משלמת את מחירי ברירת המחדל שבפיקוח, לפי עלות ממוצעת, כפי שזו מתוארת על ידי השיפוע של העקום A.
- עבור הכמות ה"עודפת", מעבר ל- y_0 , קופת החולים משלמת מחיר מופחת, סביב כ-33% מהמחיר המלא, כפי שמתואר על ידי שיפוע העקום B.



מקור: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב

הבחירה בשימוש במכשיר המחירים המופחתים חייבה את המדינה להעמיק את מעורבותה בהסדרי ההתחשבות בהספקת שירותי הסל ולהיות מעין "מתכנן מרכזי", באופן הנוגד את עקרון הביזור והאוטונומיה שבבסיס החזון של המודל הישראלי. גם מן הבחינה התיאורטית, הפעלה של מכשיר המחירים המופחתים מחייבת את המאסדר להתמודד עם כמה אתגרים בסיסיים, אשר לפחות על פני הדברים נראים קשים מאוד עד בלתי אפשריים להשגה.

ראשית, המדינה נדרשת לקבוע לכל בית חולים מול כל קופת חולים בכל שנה מהי הכמות שרצוי שתסופק לחברי הקופה בבית החולים באותה שנה. כלומר, נדרשת בכל עת ידיעה מלאה בדבר "הכמות הרצויה" של שירותי אשפוז שחברי כל אחת מארבע קופות החולים צריכים לקבל בכל אחד מבתי החולים הציבוריים (כלומר פעילות כמותית של כל בית חולים x 4 קופות חולים x מספר בתי החולים הציבוריים), וכן ידיעה מלאה על פונקציית הייצור והוצאות הייצור של כל בית חולים. כל זאת במערכת המתאפיינת במורכבות רבה ובשינויים תכופים בטכנולוגיות הייצור, בגודל האוכלוסייה ובפריסתה ועוד.¹⁵

שנית, ידיה של המדינה עלולות להיות לא נקיות בשל מערכת התמריצים שהיא פועלת בה. עדכון חסר של הנורמה הכמותית הפורמלית שקובעת המדינה בצו (תקרות ה-CAP) יביא להפחתה מלאכותית בהוצאה ולחיסכון בתקציב קופות החולים, שהמדינה נהנית ממנו. לכן קיים סיכון מובנה לניצול לרעה של מכשיר הוויסות הכמותי לשם השגת חיסכון בתקציב המדינה על חשבון תקציבי בתי החולים ולא לשם השגת התכלית של ריסון כמותי נוכח עיוותי השוק המובנים.

15 הפעילות הכמותית נמדדה לכל בית חולים על ידי ההוצאה ברוטו (מחירים x פעילויות) במחירים קבועים.

אלה יש להוסיף את ההכרח בקיומה של בקרה תקציבית אפקטיבית על בתי החולים, שכן בית חולים, בפרט ממשלתי, שכיסוי הוצאותיו מובטח אינו נרתע מהמחיר המופחת בדיעה כי גירעונו לאורך זמן יכוסה על ידי הבעלים, קרי המדינה. לפיכך, בהיעדר מגבלת תקציב אפקטיבית, בית החולים ירחיב את ההספקה במחירים מופחתים אף מעבר לנורמה שקבע הרגולטור. ממידה באתגרים אלו אינה נראית מעשית, כפי שגם מלמד הניסיון בפועל, שיתואר להלן.

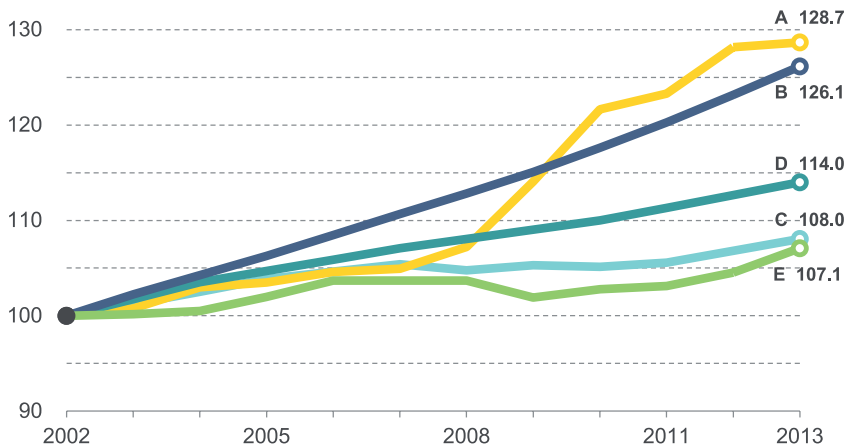
עדכון הנורמות הכמותיות

הנורמות הכמותיות נקבעו לראשונה בחוק בשנת 1997, ומאז נדרש לעדכן אותן מדי שנה, בהתאם לגידול האוכלוסייה, להרחבת תשתיות בתי החולים, לשינויים בפריסה הגיאוגרפית של חברי קופות החולים השונות, לשינויים בשירותי הבריאות בקהילה ולשינויים בטכנולוגיה ובמחירים. לפיכך, נוכח ריבוי המרכיבים והשינויים התכופים בהם, נראה כי משימת העדכון האמורה היא בלתי אפשרית.

משנת 2002 הוגדלו הנורמות הכמותיות בחקיקת ההתחשבות (עקום C בתרשים 2) בשיעורים הנמוכים במידה ניכרת מקצב גידול האוכלוסייה (עקום B). ההחלטה על עדכון הנורמות הכמותיות נכרכה בהחלטה על העדכון הריאלי של תקציב הסל (הקידום הדמוגרפי, עקום D) והוא שימש למעשה כלי לריסון תקציבי ולא לריסון כמותי.¹⁶ נוסף על כך, במבט לאחור נראה כי דווקא בשנים שבהן ביקשה המדינה להגביר את ריסון צריכת שירותי האשפוז בסל הממלכתי, כחלק ממדיניות הריסון התקציבי בכלל המשק משנת 2002, גדלה התפוקה של בתי החולים הכלליים ב-28% (עקום A), בעוד הנורמה הכמותית שנקבעה בחוק הייתה גידול של 8% בלבד (עקום C).

16 לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי תקציב הסל מתעדכן לפי מדד יוקר הבריאות, המייצג את התייקרות התשומות, תוספת שירותים ותרופות לסל ומקדם דמוגרפי. המקדם הדמוגרפי מיועד לתת מענה לגידול בביקוש לשירותי בריאות בעקבות גידול האוכלוסייה. המדינה מוסמכת בחוק לקבוע את שיעור המקדם הדמוגרפי בכל שנה, וההחלטה על שיעורי הקידום היא חלק מרכזי בהחלטות תקציב המדינה בתחום הבריאות.

תרשים 2. תהליך ההתבררות בהפעלת מנגנון המחירים המופחתים (CAP)



מקורות ונתונים: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב: חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז 1996; חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב 2002; משרד הבריאות, 2006; 2008; 2012; 2014; 2017; פלוטניק וקידר, 2015.

- A - כמות השירותים שסופקה בפועל לסל הממלכתי על ידי בתי החולים הממשלתיים.¹⁷
- B - אוכלוסייה מתוקנת, לפי משקלות נוסחת הקפיטציה של סל הבריאות.¹⁸
- C - תקרות הצריכה (ה-CAP) - הנורמה הכמותית הפורמלית.¹⁹
- D - הקידום הריאלי של תקציב סל הבריאות הממלכתי (המקדם הדמוגרפי).
- E - מספר המיטות לאשפוז כללי ברישיון בתי החולים הכלליים.

17 המדד לכמות השירותים הוא החשבון ברוטו, המופיע בדוחות חשבות משרד הבריאות עד לשנת 2015, במחירים קבועים. החשבון ברוטו הוא מכפלה של כמות כל שירות במחירו של אותו שירות במחירון משרד הבריאות. מחירי הפיקוח אינם מחירי שוק, המגלמים מידע על היצע וביקוש, ולכן אינם מהווים מדד מספק לעלות הכלכלית או לרווחה הכלכלית עבור כל שירות. ואולם בחינה של מאות קודי השירות במחירון ואלפי השירותים המסופקים לפיהם מראה שמחירי השירותים מתואמים היטב עם העלות והתועלת. זאת בהנחה כי הן השגיאות בתמחירי משרד הבריאות והן עודפי הביקוש או ההיצע אינם מתואמים עם המחיר. לכן יש להוסיף את היציבות המאפיינת את המחירון במשך השנים, כאשר מלבד העדכונים הרחביים האחידים במחירון ("מדד מחיר יום אשפוז"), השינויים במחירון משנה לשנה מעטים יחסית ורובם מתבצעים ב"סכום אפס" בקירוב (קרי, העלאה של מחירי שירותים מסוימים כנגד הפחתה של אחרים בשווי כספי דומה). מידוד סדרת נתוני הפעילות ברוטו במדד מחיר יום אשפוז מספק סדרה של כמות השירותים והשינויים בתוצר על פני זמן.

היינו, בתחילת העשור הקודם, 2002–2007, פיגר תוצר בתי החולים הציבוריים אחר קצב גידול האוכלוסייה (פער בין עקום A ל-B), אולם בשנים שלאחר מכן נסגר הפער הודות לגידול מהיר בתוצר במחצית השנייה של העשור והמשך גידול מתון מאז. ביחוד ראוי לציין הגידול בפריזון – הפער שבין הגידול בתוצר לגידול בתשומות גורמי הייצור (הפער בין עקום A ל-E).²⁰ את ההתבדרות שבין התוצר לתשומות במחצית השנייה של העשור הקודם ניתן לתאר כ"התפוצצות פריזון" של ממש, עם גידול של 4.2% בשנה. מאז, כאמור, נצפה המשך גידול בקצב מתון, של כ-1.5% בשנה.

כלומר, החשש שהמתכנן המרכזי לא יעריך נכונה את ההתפתחות הטכנולוגית באשפוז התנמש במלואו. נראה כי עדכון הנורמה הכמותית, המייצגת את כמות שירותי האשפוז הרצויה לסל הממלכתי (עקום C), היה שרירותי ולא נסמך על מידע עובדתי לגבי השינויים בהיקף שירותי האשפוז ובעלויות הייצור של בתי החולים. יתרה מזו, נראה שהמדינה לא עשתה מאמץ לעקוב אחר הנורמה הכמותית האמיתית, אלא השתמשה במכשיר הריסון הכמותי לצורך ריסון תקציבי, שלא היה תכליתי האסדרה.

18 נוסחת הקפיטציה היא המפתח שלפיו המוסד לביטוח לאומי מחלק את כספי תקציב סל הבריאות בין קופות החולים, על פי המספר והמאפיינים של החברים בכל קופה. הנוסחה משקללת משתנים כגון גיל ומין המבוטח, המשמשים לחיזוי צריכת שירותי הבריאות. לפיכך השינוי בגודל האוכלוסייה המתוקן משמש מדד לשינויים בביקוש לשירותי הסל.

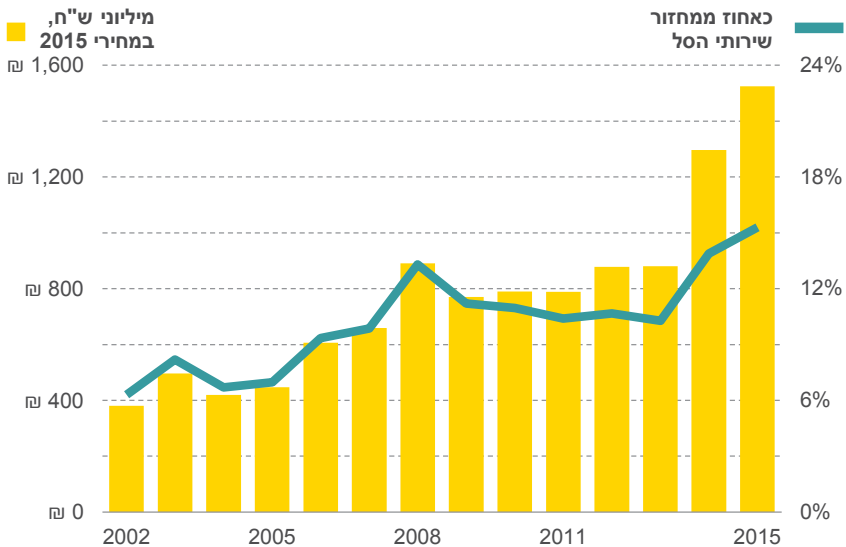
19 בחוקי ההסדרים מוגדרים שיעורי "התוספת הריאלית" לכלל תקרות הצריכה של כלל בתי החולים הכלליים בכל שנה. אלו חלים גם על תקרות הצריכה של קופות החולים מכבי, מאוחדת ולאומית בבתי החולים של הכללית, ולכן אינם משקפים את הנורמה הכמותית הנגזרת מהחקיקה. תקרות הצריכה של בתי החולים הממשלתיים גם הן אינן משקפות את השינויים בנורמה הכמותית הנגזרת מהחקיקה, שכן בשנים 2010 ו-2011 שונתה תכולת השירותים שבחוק. המקדם הריאלי המתוקן חושב באמצעות הכפלת המקדם הארצי הקבוע בחוק במקדם השינוי של שיעורן של תקרות ה-CAP של בתי החולים של הכללית מתוך סך תקרות ה-CAP של כלל בתי החולים.

20 מספר מיטות האשפוז הכללי ברישיונות בתי החולים משמש מדד מקורב לתשומות גורמי הייצור, הון ועבודה. מיטות האשפוז אמורות להיות מתואמות עם תשומות כוח אדם, דרך מפתחות התקינה המינהליים וההסכמיים, ועם תשומת ההון, דרך בינוי והצטיידות הכרוכים בהקמת מחלקות אשפוז.

בקרה תקציבית

כאמור למעלה, מעבר לחשיבותה למערכת, הבקרה התקציבית על בתי החולים הציבוריים מהווה גם נדבך הכרחי בקיום משטר האסדרה של המחירים המופחתים וה-CAP. בחינת התפתחות תקציב השלמת הכנסות (המכונה סובסידיה) של בתי החולים הממשלתיים בשנים הנסקרות מלמדת על התבדרות תקציבית בניגוד לכוונת המדינה. בתקופה שבה גדלו התפוקות וההכנסות בשיעורים העולים על קצב גידול התשומות ניתן היה לצפות כי ההתייעלות בייצור תביא לצמצום הגירעון במונחים אבסולוטיים. תחת זאת, לא רק שהגירעון לא הצטמצם במונחים אבסולוטיים, אלא הוא אף הכפיל עצמו ויותר גם ביחס להיקף פעילות בתי החולים.

תרשים 3. תקציב השלמת הכנסות (מימון גירעוני) של בתי החולים הממשלתיים



מקורות ונתונים: דב צ'רניחובסקי ורועי כפיר, מרכז טאוב; משרד הבריאות, 2006; 2008; 2012; 2014; 2017; משרד האוצר, תקציב המדינה, קובצי "פיסקלי דיגיטלי".

<https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/tableau.aspx>

התמיכה התקציבית מיוחסת כולה למימון שירותי הסל ומוצגת בתרשים כשיעור מתוך מחזור שירותי הסל. זאת בהתבסס על ההנחה (החלשה) כי השירותים הרפואיים שאינם בסל (לידות, תיירות מרפא ואחרים) מסופקים באיזון או אף בעודף תקציבי. כך, כל התקציבים שמעבירה המדינה ישירות לבתי החולים הציבוריים מממנים את הגירעון הנובע מהספקת שירותי הסל. תקציב השלמת ההכנסות מהווה נתח גדול אף יותר במימון שירותי הסל מהמתואר בתרשים 3 לעיל. בתרשים מוצג תקציב השלמת ההכנסות שנרשם בתקציב הפעולה של בתי החולים הממשלתיים (סעיף 94 בחוק התקציב), אשר מהווה רק חלק מהתמיכה בבתי חולים אלו מתקציב המדינה. כך, המדינה תומכת בבתי החולים שבבעלותה באפיקים נוספים בכסף ובעין (שווה כסף), הנרשמים בסעיפים תקציביים אחרים, כגון פנסיה תקציבית, פיתוח ותחזוקת מחשוב, פיתוח פיזי והצטיידות, מימון, ביטוח ותקורות ניהוליות אחרות. לפי מצגת של משרד הבריאות במכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות (NIHP, 2016, p. 12), בשנת 2014 עמד סך התמיכות על 2.14 מיליארד ש"ח. קרי, כ-800 מיליון ש"ח תמיכות עקיפות. כאשר שיקול זה מובא בחשבון, שיעור המימון של שירותי הסל בתקצוב ישיר בשנת 2015 מוערך בכ-22%.

הגולם שקם על יוצרו

ההתבדרות בין הנורמה הכמותית הפורמלית לבין הכמות בפועל, בשילוב הרחבת ההנחות בהסכמים שערכו הנהלות בתי החולים עם קופות החולים, יצרו מצב שבו המחירים המופחתים אינם חלים בשוליים צרים וארעיים בלבד אלא בתחומים רחבים של הפעילות בדרך קבע. התהליך, לרבות התקצוב הישיר המשלים, היה אבולוציוני ולא תהליך מוסדר ושקוף המבוסס על שינוי תפיסה לגבי מימון המערכת. מה שאמור היה להיות חריג הפך למעשה לנורמה – מגובה במימון גירעונות על ידי המדינה – שלפיה גם בית החולים וגם הקופה פועלים ומקבלים את החלטות הייצור והצריכה בסביבת מחירים מופחתים. כך הביא מנגנון ה-CAP לכמה עיוותים במערכת:

- החלשה, עד כדי ביטול למעשה, של מכשיר המחירים היחסיים (לפי עלויות ממוצעות) כגורם אשר יכול לאותת על קדימויות במערכת, כגון כדאיות הצריכה של שירותי בית חולים לעומת צריכתו במרפאה או במכון בקהילה, או כדאיות הייצור של טיפול מסוים לעומת טיפול אחר האמור להתבצע באמצעות אותן תשתיות ואותו כוח אדם.
- קושי בזיהוי הקשר שבין גירעון בית החולים לבין הגורמים לגירעון. תהליך זה הביא להחלשה נוספת של הבקרה התקציבית במערכת ושל האחראיות בניהול הכלכלי של בתי החולים.
- המחיר הנמוך המלאכותי להליכים רפואיים בבית החולים הציבורי הקשה עליו להתחרות מול בית החולים או המכון הפרטי על עבודת הרופאים המומחים אחר הצהריים, ובכך סייע להרחבת ההיצע והביקוש לביצוע הליכים רפואיים במערכת הפרטית במימון הביטוחים המשלמים והמסחריים.
- יצירת תלות תקציבית של קופות החולים, בפרט הקטנות, במחירים המופחתים והפיכתם למכשיר מרכזי במימון של המדינה לתקציב הסל. במקום להעביר לקופות תקציב ריאלי למימון שירותי הסל, לרבות שירותי האשפוז, לפי עלויות ממוצעות וכמתבקש מהחוק, המדינה התרגלה לממן חלק מתקציב הסל באמצעות הפחתה מלאכותית של שירותי האשפוז ומימנם המלא או החלקי של הגירעונות במערכת האשפוז ישירות מתקציב המדינה, מחוץ לתקציב הסל.

התוכנית הלאומית לקיצור תורים: הוספת חטא על פשע

משנת 2013 עומד נושא קיצור התורים בראש סדר היום של משרד הבריאות, אשר זיהה כשל מערכתי באורך התורים לשירותים אלקטיביים בבתי החולים הציבוריים. המדינה ראתה במחירי הניתוחים הנקבעים על ידה את החסם העיקרי להרחבת התפוקות והזמינות, בעיקר מעבר לשעות הבוקר, בבתי החולים הציבוריים. זאת במיוחד לנוכח התעריפים הגבוהים שקיבלו המומחים – עובדי המערכת הציבורית – במסגרת עבודתם במרפאות פרטיות במימון הביטוחים המשלימים והמסחריים.²¹ בשנת 2014 הוחלט להקצות תקציב לתוכנית לקיצור תורים והוכנה טיוטה ראשונה של התוכנית, והיא החלה לפעול בסוף שנת 2017.

בשל רצונה של המדינה לשמר את מנגנון ה-CAP כמכשיר מרכזי בתקצוב המערכת הוחלט כי המחירים המופחתים בבתי החולים הציבוריים לא יבוטלו, וכי התקציב להרחבת רכש הניתוחים לטובת קיצור תורים, קרוב ל-900 מיליון ש"ח בשנה, יועבר כתקציב ייעודי ("צבוע") נפרד מתקציב הסל הרגיל. התקציב הייעודי המועבר לקופות החולים מותנה בדיווח מפורט על רכש של ניתוחים במסגרת הסכמים ייעודיים. עבור כל ניתוח העומד בתנאי התוכנית, הקופה מקבלת מהמדינה 81.5% ממחירון הפיקוח של משרד הבריאות לאותו ניתוח. מחיר זה אמור להיות גבוה מהעלות השולית ולאפשר תשלום שכר עידוד לצוותים לצורך הגדלת הפעילות במערכת הציבורית.

נוסף על כך, בינואר 2018 נכנס לתוקף "חוק הצינון", אשר אינו מאפשר לרופאים להפנות לעצמם חולים מהמערכת הציבורית לפרטית במשך שישה חודשים. בעקבות זאת הוחלט כי התקציב הייעודי לקופות החולים יותנה בכך שקופות החולים יציגו הפחתה של שמונה ניתוחים לפחות במימון הביטוח המשלים (שב"ן) כנגד כל תוספת של עשרה ניתוחים במימון התוכנית לקיצור תורים. מנגנון זה, שנקרא "הסטה", לווה בהחלטה על הפחתת דמי החבר שמשלמים חברי תוכניות השב"ן.

התוכנית לקיצור תורים מחייבת את המדינה ואת קופות החולים לנהל מערכת מורכבת במיוחד של דיווח ומעקב אחר הרכש המבוצע במסגרת התקציב הייעודי. קופות החולים, כדי להימנע מסבך בירוקרטי, השתמשו בתקציב במתכונת הפעולה של השב"ן. כמעט כל תקציב הרכש הייעודי מופנה כיום לביצוע ניתוחים במסלול בחירת רופא במכונים ובבתי חולים פרטיים, באותו המנגנון שבו פעל השב"ן. יוצא אפוא כי עיקר פעולתה של התוכנית הוא בהמרת מקור המימון של ניתוחים המבוצעים בבתי החולים ובמכונים הפרטיים – ממימון מדמי החבר וההשתתפות העצמית של חברי השב"ן למימון מתקציב המדינה, קרי, תשלום מיסים. אשר למוסדות האשפוז הציבוריים, התוצאה היא כי גם בהסדר המחירים החדש אין ביכולתם לעמוד בתחרות עם המוסדות הפרטיים על שירותיהם של אותם רופאים. כלומר, שוב בניגוד לרוח החוק ולעקרונות הביזור, אשר לפיהם תקציב הסל הוא אינטגרטיבי ומנוהל על ידי הקופות לפי שיקול דעתן, המדינה למעשה מוסיפה עוד טלאי תקציבי-הסדרי על המערכת.

המדינה מוצאת עצמה אפוא במעגל קסמים: בתחילה היא ביקשה לרסן את הספקת השירותים במטרה להבטיח את מימון שירותי הסל במסגרת המקורות המוגבלים; לשם כך היא כוננה את מנגנון המחירים המופחתים, שכאמור חייב אותה להעמיק את מעורבותה בתכנון ובניהול הספקת שירותי הסל; ואז היא נוכחה לדעת שבחלק ניכר משירותי הסל הכמות המסופקת היא בחסר ולא בעודף, וכי נדרש לעודד את הייצור ולא לרסנו; אלא שבשל התלות

התקציבית שפיתחה המדינה במכשיר המחירים המופחתים, הפתרון המוצע לכך אינו התרת הרסן וצמצום מעורבותה במערכת הציבורית, אלא הקצאת תקציב ייעודי במנגנון רכש נפרד; המנגנון הנפרד מרחיק את המדינה עוד יותר מעקרון הביזור, כאשר לראשונה המדינה "צובעת" חלק מתקציב הסל ונדרשת להפעיל מנגנון תמיכות מרכזי, עתיר פיקוח.

סיכום

התוכנית המיוחדת של המדינה לקיצור תורים מבטאת את חוסר המענה של מערכת האשפוז הציבורית בנושא מרכזי לציבור ולצרכיו וציפיותיו בתחום האשפוז הכללי. התמודדות המדינה עם האתגר נעשתה באמצעות תוכנית מורכבת ועתירת התערבות, תוך שימור מכשירי האסדרה (מנגנון ה-CAP) אשר תרמו לצורך בתוכנית מלכתחילה. גם תוכנית זו סוטה מעקרונות היסוד שעליהם היו אמורות להיבנות המדיניות של מערכת הבריאות הציבורית בישראל בכלל וזו של מערכת האשפוז בפרט.

הבעייתיות של אסדרת המערכת בולטת על רקע הממצאים העיקריים של עבודה זו. נוכח הגידול בפריזון בייצור השירותים לסל שירותי האשפוז בשיעור של כ-20%, ניתן היה לצפות שהמערכת תוכל לשפר את הביצועים הפיננסיים של בתי החולים ואולי גם של קופות החולים. נוסף על כך, תוספת התפוקה הייתה יכולה לשמש לשיפור זמינות שירותי האשפוז לציבור. היינו, העודף שממנו נהנתה המערכת היה צפוי להתחלק בין היצרנים (בתי החולים) ובין הצרכנים (קופות החולים וציבור המטופלים). ואולם דבר מאלה לא קרה. הגירעונות של בתי החולים והקופות גדלו והשירות לציבור נשאר חסר, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתוכנית לקיצור תורים. פירוש הדבר, באופן נסיבתי לפחות, שמדיניות האסדרה – בעיקר מנגנון ה-CAP והתמהיל הציבורי-פרטי – יצרה אי יעילות מערכתית שפגעה בכל היבט של המערכת הציבורית במימון ובשירות.

כפי שהראינו במסמך אחר (צ'רניחובסקי וכפיר, 2019), מערכת האשפוז הכללי בישראל סובלת ממחסור במשאבים. ואולם הליקויים היסודיים בתשתית האסדרתית של מערך האשפוז הציבורי, שתוארו לעיל, עשויים להפחית את הכדאיות של השקעת משאבים בהרחבת תשתיות (מיטות אשפוז) ובתפעול ורכש (כגון תוכניות לקיצור תורים), כל עוד אין שינוי באסדרת המערכת.

נוכח מצב עניינים זה אנו מציעים לבחון את התפתחות האסדרה מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כמו גם רפורמות עתידיות העומדות על הפרק, ביחס לאותם עקרונות יסוד שהונחו בוועדת נתניהו (1990) ובחוק (1994), שאנו מכנים עקרון הביזור. מעקרון הביזור נגזרת העדפה של צמצום ההתערבות בהתנהלות השוק הפנימי של שירותי האשפוז. זאת הן ביחס למנגנוני האסדרה שהמדינה בוחרת להפעיל על הגופים האוטונומיים הפועלים בשוק הפנימי והן ביחס לצורך ביציאת המדינה מהבעלות על מוסדות אשפוז כלליים, כפי שהמליצו ועדת נתניהו ושורה של ועדות נוספות (ראו צ'רניחובסקי וכפיר, 2019, נספח 2).

במבט לאחור על התפתחות מדיניות האסדרה הממשלתית בשני העשורים האחרונים רואים תהליך מתמשך של העמקת מעורבות המדינה בניהול השוטף של מערכת האשפוז. זו החלה בניסיון להתמודד עם כשלי שוק מובנים במערכת והתגברה עקב יצירת תלות תקציבית של קופות החולים, ובעקבותיהן של המדינה, במכשירי האסדרה שהתרחקו מתכליתם המקורית. תהליך ההתבדרות הביא בין השאר לניוון מנגנון המחירים ולשחיקה של הרציונליזציה הכלכלית ושל האחרייות של המנהלים במערכת. בהקשר זה מהווה התוכנית המיוחדת לקיצור תורים

את שיאו של התהליך, כאשר המדינה העדיפה ליצור מנגנון בירוקרטי מורכב ועתיר מעורבות ממשלתית על פני תיקון של מנגנוני האסדרה הקיימים, צמצום המעורבות וחיזוק הרציונליזציה הכלכלית במערכת.

עקרונות כלליים לרפורמה

נוכח האמור לעיל יש מקום לערוך בחינה מחדש של מכשירי האסדרה אשר שימשו את המדינה מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הן ביחס לעלויות ולתועלות של הפעלתם, והן ביחס להלימתם את העקרונות שעומדים בבסיס החוק – אחריות המדינה להסדרתה של מערכת מבוזרת. בהקשר זה יש לבחון כמה צעדים עיקריים, שעיקרם נסיגה ממדינות האסדרה הקיימת, של מנגנוני CAP, ממימון גירעוני ומתוכניות לקיצור תורים, לטובת מימוש מודל המימון המשולב, שעליו כבר החליטה המדינה, ויישום מכשירי פיקוח וניהול סיכונים המקובלים בעולם. במודל מימון משולב מסגרת התקציב קבועה ומוגדרת מראש (ולא ככיסוי גירעון בדיעבד) ומתבססת על העלות הנורמטיבית של השירותים (ולא פרטנית לכל בית חולים), בדומה לאופן שבו קופות החולים מתוקצבות בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תקצוב פרוספקטיבי ונורמטיבי הוא בסיס הכרחי לחיזוק הבקרה התקציבית והאחריותיות של הנהלות בתי החולים. המודל יכול לכלול מספר רכיבים:

- **מודל מימון משולב:** השלמת המהלכים שהחלו עם חקיקת סעיף 63 לחוק ההסדרים 2017–2018 (שטרם יושם) ומעבר למודל מימון משולב עם שקיפות גבוהה. בהפעלה מלאה של המודל, התקצוב הישיר של בתי החולים על ידי המדינה משמש מכשיר משלים למכשיר המימון העיקרי של שירותי הסל – מכירת שירותים לקופות החולים והתחשבנות עימן.
- **הסדרת תכולת מחירי ההתחשבנות:** מודל המימון המשולב יאפשר להגדיר מחדש את תכולת מחירי ההתחשבנות כך שישקפו את עלויות הייצור הרלוונטיות לצורך תכנון הספקת שירותי הסל על ידי קופות החולים. אלו צריכים לשקף את עלויות הייצור ובמיוחד לשקף לקופות החולים את מחירם היחסי של שירותי בתי החולים ביחס לחלופות הייצור בקהילה. ככלל, רצוי שמחירי ההתחשבנות יכילו רק את רכיבי העלות המשקפים את עלויות ייצור השירותים אצל כלל היצרנים, לרבות עלויות קרקע והון, וללא רכיבים ציבוריים ייחודיים, כגון מערכי חירום והוראה.
- **תקצוב ישיר כמכשיר מימון משלים למנגנון ההתחשבנות:** מימון רכיבי העלות הייחודיים לבית החולים הציבורי בתקצוב ישיר מהמדינה – הוראה, הדרכה ומחקר, מערכי חירום, פיתוח מרכזי מצוינות לאומיים ותמיכה בהפעלת בתי חולים קטנים בפרפריה. הגדרת התכולה של המימון בתקצוב ישיר תצריך קביעת כללים ברורים, מוגדרים ושקופים לתקצוב בתי החולים.
- **פיקוח מחירים וניהול סיכונים שוק מובנים:** במקום מנגנון ה-CAP ניתן לאמץ ולפתח מנגנונים כמו אלו המקובלים בעולם. מנגנוני תמחור בשיטת ה-DRG משמשים במדינות רבות מכשיר לחלוקת סיכונים ולוויסות כמויות, והם מתיישבים עם מנגנון המחירים הדיפרנציאליים, שהמדינה כבר מפעילה ומפתחת. מודל המימון המשולב מאפשר קביעת מחירי התחשבנות הנמוכים מהעלות הממוצעת במקרים של כשלי שוק מובהקים בשוק הפנימי, אגב שמירה על מסגרת המימון הנורמטיבית של סל הבריאות הממלכתי. אין מנוס מההכרה בעלותם של מכשירי התערבות לטיפול בכשלי שוק ובכך שוויוסות הסיכון של הספקת יתר של שירותים לסל בהתערבות המדינה ניתן להשגה רק במידה מוגבלת.

מקורות

- דוח ועדת נתניהו (1990). **ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל**. ירושלים.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. <https://tinyurl.com/vv83s8y>
- משרד הבריאות (2006). **ניתוח פיננסי אינטגרטיבי – כלל המרכזים הרפואיים 2005**. ירושלים: משרד הבריאות, חשבות.
- משרד הבריאות (2008). **ניתוח פיננסי 2007-2000 – בתי החולים הכלליים הממשלתיים ותאגידי הבריאות**. ירושלים: משרד הבריאות.
- משרד הבריאות (2012). **מחיר יום אשפוז ושיעורי שינוי – 1991-2011**. ירושלים: משרד הבריאות, האגף לתכנון, תקצוב ותמחור.
- משרד הבריאות (2014). **דוח פיננסי 2012 – המרכזים הרפואיים הכלליים הממשלתיים**. ירושלים: משרד הבריאות, חשבות.
- משרד הבריאות (2017). **דוח פיננסי 2015 – המרכזים הרפואיים הכלליים הממשלתיים**. ירושלים: משרד הבריאות, חשבות.
- פלוטניק, ר' וקידר, נ' (2015). **חוק ביטוח בריאות ממלכתי בעקבות 20 שנים להחלת החוק**, קובץ נתונים סטטיסטיים 1995-2014. ירושלים: משרד הבריאות.
- צ'רניחובסקי, ד' (2018). מערכת הבריאות: מבט על. בתוך אבי וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 203-217). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, ד' וכפיר, ר' (2019). **מערכת האשפוז הכללי בישראל: תמונת מצב**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Chernichovsky, D. (1995). Health system reforms in industrialized economies: An emerging paradigm. *The Milbank Quarterly*, 73(3), 339-372.
- Chernichovsky, D. (2002). Pluralism, choice, and the state in the emerging paradigm in health systems. *The Milbank Quarterly*, 80(1), 5-39.
- NIHP (2016). *Hospital budgeting: International workshop report*. Tel-Hashomer: The Israel National Institute for Health Policy Research.