

סיכום הממצאים

התפתחויות בהיקף ובייעוד המשאבים הציבוריים

- (1) תקציב המדינה גדל במהלך העשור האחרון פי 1.3 במונחים ריאליים, אולם יחסית לתוצר חלה ירידה משמעותית של נתח התמ"ג שעבר דרך תקציב המדינה - ההוצאה הממשלתית ירדה מ-62 ל-56 אחוז מהתמ"ג.
- (2) במשך התקופה חל מהפך במשקלם היחסי של המשאבים שהוקצו לביטחון לעומת אלה שהוקדשו להוצאות חברתיות: הוצאות הביטחון ירדו מ-15 ל-9 אחוזים מהתמ"ג ואילו ההוצאה החברתית עלתה מ-19 ל-22 אחוז מהתמ"ג. הסכום המוקדש לכך מהווה יותר ממחצית תקציב המדינה (ללא החזר חוב).
- (3) הגידול בהפניית משאבים לחברה ורווחה חל כולו במחצית הראשונה של העשור. בארבע השנים האחרונות נעצרה הצמיחה הכלכלית ויחד איתה נקטע הגידול בנתח המשאבים הממשלתיים שהוקצו לחברה ולרווחה.
- (4) הדבר התרחש במסגרת של מדיניות פיסקלית מצמצמת אותה יזמה ממשלת נתניהו מיד לאחר היבחרה. ראוי לציין, כי ההתפתחויות בתחום השכר ב-1994-95 עוררו גם בממשלת רבין, שקדמה לכך, את החשיבה על הצורך לצמצם את רמת ההוצאות. מכל מקום, קו זה התמיד גם עד ימים אלה, כלומר גם לאחר חילופי הממשלות ביוני 1999.
- (5) הסכום הריאלי של השירותים הישירים בתקציב הרגיל גדל פחות מאשר תקציב ההעברות הכספיות. ההוצאה לנפש בשירותים הישירים עלתה מראשית העשור ב-20 אחוז, ולעומת זאת ההוצאה על קצבאות, בממוצע לנפש, גדלה ב-48 אחוז. הדבר בולט במיוחד בחומש האחרון, בו השירותים הישירים גדלו בשיעור שנתי ממוצע (לנפש) של 1.4 אחוז. לשם השוואה, הצריכה הפרטית עלתה מעל לכך – ב-2.9 אחוזים.
- (6) ההוצאה השוטפת על שירותי החינוך הוכפלה במונחים מוחלטים ריאליים במהלך שנות התשעים. הגידול התרכז בשנים 1994-96, כשחלק ניכר ממנו נבע מעליית שכר המורים. יש להדגיש, שגם ההיקף הפיזי של השירותים עלה באותן שנים, כמשתקף בשעות הלימוד, במספר המורים, ובמודדים נוספים.
- (7) חלק נכבד, כ-20 אחוז, מההוצאה הלאומית על חינוך מומן ממקורות פרטיים ובראשם תשלומי ההורים. היקף התשלומים המוטל על המשפחות יש בו כדי לערער את המושג לימוד חינם.

- (8) בהשכלה הגבוהה חל גידול משמעותי בהקצבות הממשלתיות (לאחר הקפאתן מאז 1980 ועד 1994) וכן התרחש גידול דרסטי במספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ובמיוחד במכללות שאינן אוניברסיטאות.
- (9) בשנים האחרונות עלה ערכו הריאלי של שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, וחלקו של מקור זה במימון האוניברסיטאות גדל באופן משמעותי והגיע לכ-20 אחוז.
- (10) בתחום הבריאות מוציאה הממשלה סכום נמוך מזה שהיא הוציאה בממוצע לנפש לפני שני עשורים. ההוצאה גם לא גדלה מאז 1996 במידה הנדרשת לפצות על גידול האוכלוסייה, אלא אף ירדה ריאלית בקרוב ל-6 אחוזים. הפחתת ההוצאה הממשלתית הריאלית לשירותי הבריאות מסתמכת על העברת נטל המימון אל הפרט, והדבר עשוי לפגוע במיוחד בבריאות של בעלי הכנסה נמוכה.
- (11) בשירותי הרווחה האישיים חל גידול ריאלי של 69 אחוז במהלך העשור. צמיחת השירותים באה בחלקה לפצות על הקיפאון המוחלט שהיה בשנות השמונים ועל גידול האוכלוסייה.
- (12) בעקבות חקיקת חוק הסיעוד חל שיפור מרשים בהוצאה הציבורית לסיעוד הקשישים באוכלוסייה. ההוצאות לתחום זה גדלו ריאלית בשנים האחרונות בשיעור של 15 אחוז בממוצע לשנה. במשק צמח ענף נרחב של שירותים סיעודיים, אשר עיקר מקורותיו נובעים מכספי הביטוח הלאומי.
- (13) בשנים האחרונות חל גידול בולט בשני ענפים אחרים של הביטוח הלאומי – אבטלה, והבטחת הכנסה. הקצבאות למובטלים מהוות כמעט עשירית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי והיקפן הגדל מצלם נאמנה את המצב הכלכלי-חברתי. במקביל, הקיצבה להבטחת הכנסה, שגאתה בעשור הנוכחי, משקפת את ההרעה הכלכלית בהיבט חברתי.

התפתחות השירותים החברתיים

- (1) במערכת החינוך בולטת העלייה המרשימה בשיעורי הזכאים לתעודות בגרות: אחוז הזכאים עלה מ-21 אחוז בשנת 1980, ל-31 אחוז ב-1990 ובמהמשך ל-41 ב-1999. בולטים במיוחד ההישגים במגזר הערבי, שבו חלה עלייה מ-13 אחוז ב-1990 ל-30 אחוז ב-1999. עם זאת קיים עדיין פיגור גדול לעומת המגזר היהודי, בו הגיעו שיעורי הזכאות ל-46 אחוז.

- (2) שיעורי ההצלחה של תלמידי החינוך הטכנולוגי נמוכים בהרבה מאלה של החינוך העיוני. 23 אחוז מתעודות הבגרות שהתקבלו על-ידי בוגרי החינוך הטכנולוגי אינן עומדות בדרישות הסף של האוניברסיטה לעומת 10 אחוזים בחינוך העיוני.
- (3) המפנה שהוזכר בתחום ההשכלה הגבוהה מלווה בשינוי מבנה המוסדות להשכלה: חלקן של האוניברסיטאות בקרב כלל הלומדים במוסדות על-תיכוניים הוא היום פחות מ-50 אחוז. אמנם מספר הלומדים באוניברסיטאות גדל מאז 1985 ב-85 אחוז, במיוחד בסוף התקופה, אך מספר התלמידים במוסדות אחרים גדל פי 6.
- (4) התהליך האמור עשוי לקדם את נגישותן של אוכלוסיות שונות ללימודים גבוהים. אין נתונים על השינויים שחלו בעניין זה במכללות, אבל באוניברסיטאות לבדן הפער בהשתתפות של ילידי ישראל יוצא אסיה-אפריקה לעומת יוצאי קבוצות אחרות נותר בעיצומו. הדבר נכון שבעתיים לגבי הפער בין יהודים לערבים.
- (5) בתחום הבריאות מצביע הדו"ח על גידול רב במספר המיטות הגריאטריות, תהליך שהביא להכפלתן (בממוצע לאלף נפש) בעשרים השנים האחרונות. בתחום האשפוז הכללי, לעומת זאת, היה פיגור בהתאמת מספר המיטות לגידול האוכלוסייה.
- (6) אי ההתאמה תורם לקיצור האשפוז של חולים שונים. תופעה זו מיוחסת בחלקה לשיפור וייעול הטיפול בחולים, אך יש לייחס אותה גם לצורך של המוסדות לפנות מיטות לחולים חדשים.
- (7) תוחלת החיים התארכה תוך שני עשורים ביותר משלוש שנים לגברים ובארבע שנים לנשים. אין ספק שניתן לייחס למערכת הבריאות לפחות חלק מהתרומה למגמה זו. התפתחות זו תחייב בשנים הקרובות לתגבר את השירותים הייחודיים לאוכלוסייה הישישה (בני +75) ובעיקר לאלה השוהים במוסדות לטיפול ממושך.
- (8) בשירותי הרווחה האישיים חלה במהלך שנות התשעים התפתחות מואצת, המשתקפת היטב הן בהיקף והן בסוג תכניות הרווחה המופעלות על-ידי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים שונים הנתמכים על-ידם.
- (9) לצד השירותים לזקנים, בולט בין השירותים האחרים הגידול שחל בתחום הטיפול במפגרים. הדבר מתבטא בעיקר בגידול במספר החוסים במעונות, אך גם במספר המשתמשים בשירותים הקהילתיים, ובסך-הכל עלה שיעור המפגרים המטופל על-ידי שירותי הרווחה.

אינדיקטורים של בריאות חברתית

- (1) המדיניות החברתית אמורה לשפר את הרווחה במדינה, ולהבריא את המשק והחברה מתחלואיהם הכלכליים והחברתיים. הצלחתה של המדיניות להשיג יעד זה נבחנת בדו"ח זה בעזרת אינדיקטורים המייצגים מצבי תחלואה חברתית.
- (2) באופן כללי היה שיפור ניכר בבריאות החברתית לקראת סוף שנות השמונים, אולם המגמה לא נמשכה וחלה נסיגה עד שנת 1992. שיפור הדרגתי הורגש במהלך שנות התשעים, אולם בסוף העשור אנו נמצאים שוב בנסיגה. ליתר פירוט יוצג המצב להלן לפי מרכיביו:
- (3) אינדיקטורים דמוגרפיים, המתייחסים לתוחלת החיים ולשיעורי תמותה, מצביעים על שיפור מתמיד: כך לגבי עליית תוחלת החיים, צמצום פטירת תינוקות וצמצום שיעורי הפטירות ממחלות לב.
- (4) כנגד זאת, אינדיקטורים המודדים את התמודדות החברה עם בעיות פרנסה וקיום, תלות כלכלית ואבטלה, מצביעים על נסיגה. בולטת ההרעה בתחום התעסוקה, כתוצאה מהמיתון המתמשך שפקד את ישראל מאז 1996 ובעקבות המדיניות הכלכלית המרסנת שננקטה על-ידי הממשלה משנה זו ואילך. עיירות הפיתוח נמצאות שוב בחזית של השפל התעסוקתי, והנזקים החברתיים הם מקיפים.
- (5) האינדיקטורים למצב העוני באוכלוסייה הם שליליים ומדאיגים במיוחד: שיעור המשפחות החיות בעוני נמצא במגמת עלייה בשני העשורים האחרונים, הן בתקופות של גאות כלכלית והן בתקופות שפל. הדבר מצביע על ההרעה במצב החברתי עקב החלוקה הבלתי-שוויונית של ההכנסות. בולט במיוחד העוני בקרב ילדים שעלה מ-13% אחוז מכלל הילדים ל-22% אחוז היום.
- (6) המצב בקרב הקשישים נמדד על-ידי מידת היזקקות להשלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבאות זיקנה. התפתחות חיובית היתה בעיקר בשנות השמונים, כאשר חלה ירידה דרמטית מ-43% אחוז לפחות מ-30% אחוז, אולם התפתחות זו נבלמה בשנות התשעים - שיעור הנזקקים לקיצבה משלימה עלה שוב מעל ל-30% אחוז. שליש מן הקשישים לא הצליחו, אפוא, לצבור לאורך שנות עבודתם הכנסה פנסיונית לעת זיקנה, ולכן הם נשענים באופן בלעדי כמעט על מקורות הביטוח הלאומי. הדבר קשור בין היתר בריכוז הגבוה של עולים בקרב הקשישים.

- (7) בצפיפות המגורים חל שיפור דרמטי: שיעור משקי-הבית המתגוררים בצפיפות של יותר משני אנשים לחדר ירד מ-10 ל-4 אחוזים. שיפור אדיר נמצא בקרב האוכלוסייה הערבית, אולם נשאר עדיין פער משמעותי בין שני מגזרי האוכלוסייה.
- (8) בתחום של אלימות בחברה ונזקי גוף, מצביע האינדיקטור של עבירות אלימות על התגברות הפשיעה האלימה בחברה שלנו. השימוש בסמים מסוכנים עלה במהלך שנות התשעים, והתפתחות שלילית בולטת גם בתחום תאונות הדרכים: שיעור הנפגעים, בממוצע לאלף משפחות, כמעט הוכפל בשני העשורים האחרונים. לעומת זאת חל שיפור בשיעור הנפגעים מתאונות עבודה. תחום נוסף בו חל שיפור הוא הטיפול בבעיית הנוער המנותק - כאן היתה ירידה בשיעור בני הנוער שאינם לומדים ואינם עובדים מ-12 ל-7.6 אחוזים בין 1980 ל-1998.

סקר שירותי רווחה

- (1) ממצא ברור העולה מהתשובות בסקר הוא הערכת הציבור, שתקציב המדינה אינו פועל לצמצום הפערים. עוד חושבים מרבית הנשאלים שהפערים גדלו בשנה האחרונה, ובה-בעת הם סבורים שהתקציב לא גדל ואולי אף הצטמצם מעט. אפשר לראות בכך ציפייה, שהתקציב יביא בחשבון את קיומם של הפערים ויופנה ליעדים שיבטיחו את צמצומם.
- (2) הנשאלים הצביעו על תחום החינוך כעל התחום החברתי, הנזקק ביותר לחיזוק מבחינה תקציבית, במגמה לפעול לתיקון ולשיפור הרווחה בישראל - תחום זה זכה ל"הצבעתם" של 40 אחוז מכלל הנשאלים. צמצום האבטלה הוא המוקד השני הראוי להעדפה בתקציב בעיני הנשאלים, ושיעור הגורסים כך אינו נמוך בהרבה מזה של המצביעים על חינוך כיעד עיקרי.
- (3) רוב הנשאלים, יותר מ-60 אחוז, סבורים שמערכת החינוך אינה תורמת כלל לצמצום פערים בחברה, ורבים מהם אף חושבים שמערכת החינוך מגדילה את הפערים. הנה כי כן, אותו מכשיר שהכל מצפים ממנו לפעול לתיקון בתחום החברתי, הופעל באופן אשר לא מימש את היעד הזה, לדעת הנשאלים.
- (4) לגבי רמת שירותי הבריאות בישראל - הרוב המכריע סבור כי היא נאותה: מחצית הנשאלים ענו שהשירותים הם ברמה ממש טובה, ו-15 אחוז מתוכם אף סברו שהיא טובה מאד.

- (5) תחום הדיור הוא, כנראה, אחד מתחומי הרווחה המשביעים רצון יותר מכל התחומים לדעת הנשאלים. מרבית האנשים ענו, שרמת הדיור הקיימת אצלם עונה על צורכי משפחתם. מצד שני, המיעוט, אשר הדירה שלהם אינה מספקת, רואים לנגד עיניהם קושי רב בהשגת דיור מתאים.
- (6) מן הסקר עולה, כי בקרב הנשאלים קיימת תחושה של איום אישי מפני אפשרות של אבטלה. התשובות מצביעות על תחושה חמורה מאד, ללא יחס לעומק האבטלה בפועל. משמעות הממצא היא, שנוסף לקורבנותיה הישירים של האבטלה, גם המועסקים ומשפחותיהם נמצאים במצוקה בהקשר לכך, משום שאיבדו את הביטחון במצבם.
- (7) לגבי המצוקות הישירות שבהן נתקלים בחברה - נראה שהאזרח הישראלי מצפה לעזרה רבה מצד הרשויות כדי להתמודד עם מצוקות כלכליות, והמציאות הקיימת אינה מספקת אותו. שיעור שביעות הרצון בתחום זה היא הנמוכה ביותר מבין כל התחומים שנסקרו. גם הסדרים בצד הפיזי, בתחום הביטוח הסיעודי, אינם עונים על הצרכים ועל היעדים שנקבעו להם, לדעת הנשאלים.

סוגיות תחומיות

- (1) במאמר "דמוקרטיה של רווחה" נבחנת הסוגיה הכלכלית-חברתית של מעורבות הממשלה במשטר של כלכלת שוק. הנושא מטופל הן ברמה העקרונית והן בניחות המדיניות של ממשלות ישראל האחרונות. הצמיחה הבלתי מאוזנת, המאפיינת את הכלכלה הישראלית בעשור האחרון, מובלת על-ידי התעשייה הטכנולוגית (היי-טק), בעוד שענפי הייצור המסורתיים ממשיכים לדשדש.
- (2) לתופעה זו יש השפעה חיובית, הבאה לידי ביטוי בצמיחה וחיזוק המשק, אולם היא מרחיבה את הפערים החברתיים והכלכליים. המחברים ממליצים לאזן מצב זה על-ידי אסטרטגיה שתפעיל מעורבות רבה יותר של הממשלה, בעיקר בתחום החברתי.
- (3) מאמר שני עוסק בסוגיית טיפול ופיצוי נפגעי פשיעה אלימה בישראל. בשונה מן ההתייחסות לקבוצות נפגעים אחרות, מוקדשת לקיומם ולצורכיהם של נפגעי פשיעה אלימה תשומת לב ציבורית מעטה. בישראל לא קיימת מדיניות ביחס למתן טיפול וסיוע לקורבנות אלה.