

כוח המשימה להתמודדות עם פערים בחברה הישראלית

כוח המשימה, שהוקם על-ידי נשיא המדינה, בהשתתפות שר הרווחה וחוקרי מרכז טאוב יכין דין-וחשבון אינטגרטיבי, שיסקור את הפערים בתחומי הרווחה השונים. המסמך יתייחס לאוכלוסייה בכללה ולאוכלוסיות יעד בתוכה, כגון: ערבים, חרדים, עולים חדשים ותושבי פריפריה, לרבות שכונות חלשות ביישובים חזקים (ראה המחשה בלוח 1 בחלק ב' להלן).

כוח המשימה יצביע על הנושאים בהם קיימים הפערים העיקריים וינתח את הגורמים להם, בהתייחס לאוכלוסיות יעד, בכל אחד מהתחומים בהם תומלץ פעילות לצמצום פערים. התכניות תהיינה מוכוונות אוכלוסייה, בהבחנה לפי תת-קבוצות בתוך מגזר, וכדומה.

העבודה תאתר פערים, הן מהיבט **התשומות** והן מהיבט **התפוקות**, ותדגיש בעיקר אפשרויות להתערבויות ברמת **התהליכים** המאפיינים את המערכות החברתיות, בהנחה שהם ישמשו כמנופי שינוי, שיובילו לצמצום הפערים. כוח המשימה יציג חלופות למדיניות בכל תחום, תוך שילוב בין תכניות לטווח קצר (עד 5 שנים) ולטווח הארוך. דגש מיוחד יינתן לתכניות בתחום המיסוי וההעברות, ובתחומי התעסוקה והחינוך.

בכל אחד מהתחומים בהם תוצע תכנית התערבות יוגדרו בבירור נושאי ההתערבות, אוכלוסיית היעד, תחומי האחריות והשיפור שמצופה להשיגו.

להלן נושאים עיקריים אליהם יתייחס הדו"ח הסופי:

- תיאור המצב על בסיס הידע הקיים אודות הפערים בתחומים השונים
- השלכות כלכליות וחברתיות של הפערים בתחום הנידון
- ניתוח הגורמים העיקריים לקיומם של הפערים
- תמונת מצב ולקחים מניסיוןן של מדינות אחרות בהתמודדות עם אי-השוויון
- הגדרת אינדיקטורים ויעדים כמותיים לצמצום פערים בכל אחד מהתחומים הרלוונטיים בישראל
- דרכים להתמודדות עם הפערים (לרבות הגדרת אוכלוסיות מטרה)
- הצעת מתווה לתכנית פעולה לאומית להתמודדות עם הפערים החברתיים בישראל, לרבות צמצום פערים קיימים ומניעת היווצרותם של פערים עתידיים
- הערכה תקציבית נדרשת ומקורות אפשריים
- תחומי האחריות ביישום התכנית
- אתגרים עיקריים בניהול ויישום התכנית
- לוי"ז (רב שנתי) ליישום התכנית המוצעת.

המסמך להלן כולל שני חלקים:

חלק א' – הפערים והשלכותיהם – סקירה משולבת

חלק ב' – הערים לפי תחומים חברתיים

חלק א' - פערים והשלכותיהם – סקירה משולבת

ההתרחבות בפעילות הכלכלית בישראל נמשכת ברציפות מאמצע שנת 2003 והיא הביאה לשיפור מקרו-כלכלי משמעותי, המתבטא, בין היתר, בהמשך הצמיחה ב-2006, ובהאצה בצמיחה במחצית הראשונה של 2007. בשנת 2006 גדל התמ"ג ב-5.1 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.4 אחוזים, ובמחצית הראשונה של 2007 – ב-6.6 אחוזים וב-7.9 אחוזים (בהתאמה, במונחים שנתיים). התחזית לשנה הקרובה צופה המשך שיפור בכל המדדים הנזכרים, כולל יציבות המחירים ומאזן התשלומים, אם כי בקצב איטי יותר.

למרות השיפור הכלכלי, נמשכת מצוקתן של שכבות אוכלוסייה רבות, שפירות הצמיחה הכלכלית אינם מחלחלים אליהן. מספר המשפחות החיות מתחת לקו העוני פחת בשנת 2006 ב-1.5 אחוז, אולם מספר המשפחות העניות, שראשן עובד, גדל ב-4.7 אחוזים. בנוסף לכך, רוב המצטרפים החדשים לכוח העבודה הם בעלי השכלה על-תיכונית, כאשר בעלי השכלה נמוכה נשרו ממנו. וכן, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, חלה עלייה בעומק. מצב זה מחייב את הממשלה לנקוט באמצעי מדיניות ישירים וממוקדים יותר, לנוכח העדויות על אופייה המבני של האבטלה והמאפיינים של תחולת העוני.

לפערים חברתיים יש השפעה על הלכידות החברתית ועל תחושת הסולידריות, החיוניות לקיומה של חברה בריאה. אולם, מעבר לכך, לצמצום פערים ולהעצמה של אוכלוסיות חלשות יש השלכות כלכליות, הן בגין הגברת הפריון מעבודה והגברת היעילות של ארגונים כלכליים, והן בגין השפעה (ארוכת טווח) על צמצום הוצאות הממשלה על חלק מתשלומי ההעברה (כגון קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה) ועל שירותי רווחה שונים. מאחר שמרבית ההכנסה הכלכלית – כ-75-80 אחוז – מקורה בתמורה לעבודה, סביר להניח, כי תכניות התערבות, שנועדו לצמצם אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית יתמקדו בעיקר בסוגיות הקשורות לתעסוקה (העלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, יצירת מקומות תעסוקה בפריפריה, או כאלה המותאמים לאוכלוסיות יעד, מדיניות מיסוי וכדומה).

מאפייני התעסוקה, או שיעורי אי-התעסוקה, קובעים את כושר ההשתכרות של קבוצות האוכלוסייה השונות, וממילא את חלקן היחסי בהכנסות. הגדלת שיעורי התעסוקה של קבוצות שהשתתפותן בפעילות הכלכלית מועטה עשויה לשפר את השוויוניות בהתחלקות ההכנסה הכלכלית.

פירותיה הצפויים של מדיניות זו יורגשו בטווח הארוך. אולם בינתיים קיימת חשיבות רבה לביסוסה של רשת ביטחון סוציאלי יעילה. בחינת מידת ההתקדמות של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל לעבר השגת מטרותיה מלמדת, כי לגבי המטרות של הקלה על עוני וחלוקה מחדש של ההכנסות לא חלה התקדמות משמעותית בשנה האחרונה לעומת השנים הקודמות. אמנם, התרחבות העוני והפערים, אשר אפיינו את תקופת המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים והפגיעות הקשות במערכת הביטחון הסוציאלי בתקופה זו, נבלמו. אולם הנתונים עדיין אינם מצביעים על שינוי משמעותי במגמה בתחום זה. לפי הנתונים האחרונים, שפורסמו על ידי המוסד לביטוח לאומי, גם במחצית הראשונה של שנת 2007 נמשכה היציבות בתחולת העוני והיא נותרה ברמה גבוהה הדומה לזו שהייתה במהלך

שלוש השנים האחרונות. שיעור המשפחות החיות בעוני עומד על **כחמישית** מכלל המשפחות. לפיכך, ההערכה היא, כי 1,675,000 נפשות חיות ב-420,000 משפחות עניות בישראל. עוד ראוי לציין, כי מעל לשליש מקרב ילדי ישראל (35.8) חי במשפחות עניות. קשה במיוחד מצבה של האוכלוסייה הערבית, אשר בקרבה 55 אחוז מהמשפחות עניות. בסופו של דבר, היקף המצוקה והפערים החברתיים בחברה הישראלית גבוהים במיוחד זה עשור והם גבוהים לעומת מרבית מדינות הרווחה האחרות.

גם במצב בו קיימת אופטימיזציה של תשלומי העברה יזדקק שיעור מסוים של משפחות להישען על שירותי הרווחה, כגון נכים הזקוקים לסיעוד, מובטלים וקשישים. ובעדן זה, בו כחמישית מהמשפחות בישראל עניות, על אחת כמה וכמה. במצב זה קיימת חשיבות רבה ביותר לחיזוקם של שירותי הרווחה האישיים, המטפלים באותם מקרים בהם מדיניות התעסוקה, המיסוי, ותשלומי העברה – כשלו. המדיניות הנוכחית בשירותי הרווחה האישיים לא מאפשרת טיפול יעיל בנזקקים ולמעשה מפלה רשויות חלשות, שאינן מסוגלות להעמיד ממקורותיהן את חלקן במשאבים הדרושים (matching) – מדיניות זו מחלישה עוד יותר את החלשים.

אחד הנדבכים המרכזיים לטווח הארוך בהרחבת התשתית של הון אנושי – תוך הוצאת מספר רב של משקי בית ממעגל העוני ושילובם בתעסוקה – הוא ההשכלה. קשה להפריז בהשלכות של פערים במערכת החינוך, בסדרי הגודל בהם מדובר על החברה בישראל. מעל ומעבר לעוול המוסרי, הבא לידי ביטוי בפערים, מתפתחת פגיעה בתשתית הרקמה החברתית ובסולידריות בין חלקיה השונים של החברה בישראל. למותר לציין את חיוניותה של התשתית החברתית, הן לאור מצבה הביטחוני של ישראל והן לאור היותה חברת מהגרים, להמשך קיומה. יתירה מזאת, המציאות – בה 22 אחוז מהתלמידים במתמטיקה (20 אחוז בקריאה, ו-15 אחוז במדעים) נמצאים "בנחיתות חמורה ביכולת להשתלב באופן מלא בחברה ובכלכלה", ועוד 20 אחוז במתמטיקה, 19 אחוז בקריאה, ו-21 אחוז במדעים נמצאים "ברמת ידע מוגבלת, המאפשרת להם ליישמו רק במצבים מוכרים מעטים" – מעמידה אותנו בתחתית סולם ההישגים של המדינות המפותחות. מציאות זו מציבה סימן שאלה גדול על יכולתה של ישראל להמשיך ולהשתלב בכלכלה הגלובלית.

המחקר החברתי מצביע על הקשר ההדוק בין נתוני רקע סוציו-כלכליים לבין הישגים לימודיים. קשר דומה נמצא במחקרים רבים ובמרבית ארצות תבל המפותחות, בין הישגים לימודיים מצטברים נמוכים, לבין עלויות חברתיות כבדות משקל בתחום הבריאות, הסדר החברתי, הצרכים הגדלים בשירותי הרווחה, ויכולת ההשתלבות בשוק העבודה העתידי. רמת השכלה נמוכה של קבוצת אוכלוסייה, בסדרי גודל של מעל 40 אחוז, חייבת להביא לעומס רב על כל המערכות המטפלות בנושאים אלה מחד גיסא, ולהקטנת יכולתה של המדינה להקדיש משאבים אלה למטרות חינוכיות (כגון צמצום פערים), חברתיות, כלכליות וביטחוניות חשובות אחרות, מאידך גיסא. ואמנם ניתן לצמצם את הפערים בהישגים הלימודיים בין ילדים יוצאי קבוצות חברתיות שונות אם נוקטים במדיניות חינוכית. יחד עם זאת, צריך לזכור ולהבין, שצמצום פערים חברתיים, במדינה בה למעלה

משלושים אחוז מהילדים מצוי מתחת לקו העוני, היא משימה שמערכת החינוך כשלעצמה אינה יכולה לעמוד בה, והיא מחייבת שינוי מרחיק לכת של המדיניות הכלכלית חברתית. קיימים קשרי גומלין בין רמת הכנסה והשכלה לתוחלת חיים ולתחלואה. הפערים החברתיים הקיימים בישראל תורמים לפערים הקיימים במערכת הבריאות. גם לפערים בתוחלת חיים, בבריאות ובנגישות לשירותי הבריאות עלולות להיות השלכות על הלכידות החברתית. לפיכך, להבטחת נגישות לשירותי בריאות הולמים ותכניות ייחודיות, המותאמות לצורכי אוכלוסיות יעד, יש **חשיבות ערכית ומוסרית**, המחייבת מעורבות מצד המדינה, גם במקרים בהם לא הוכח קשר סיבתי בין קשיי הנגישות לשיעורים גבוהים של תחלואה או תמותה. יחד עם זאת, יש להדגיש, כי לפערים בבריאות יש גם השלכות כלכליות ברמה הלאומית. מחקר שנערך לאחרונה בקרב 25 מדינות באירופה מצא, כי כאשר מתייחסים לבריאות כ-capital good (הקשר בין בריאות לקויה לכושר הייצור ולפריון בעבודה) המשמעות הכלכלית של פערי הבריאות הייתה בסדר גודל של כ-1.4 אחוז מה-GDP (המצטבר של כלל המדינות האמורות). כאשר מתייחסים לבריאות כ-consumption good נמצא, כי המשמעות הכלכלית של פערים בבריאות היא בסדר גודל של 9.5 אחוזים מה-GDP.

מערכות חברתיות, כפי שנסקרו כאן, קשורות ביניהן בקשרי גומלין, היוצרים לעיתים תגובת שרשרת. פערים מעמיקים במערכת אחת מביאים להרחבתם של פערים במערכות סמוכות וביחד יוצרים אפקט מצטבר, המשפיע על החברה כולה. למחויבותה של המדינה לטפל באוכלוסיות חלשות יש היבטים ערכיים-מוסריים וגם כלכליים. במצב זה, של קשרי הגומלין המתוארים להלן, התמודדות מוגבלת עם פערים במערכת או בתת-מערכת אחת לא תפתור את הבעיה, ולכן הפתרון מחייב גישה אינטגרטיבית, המתחשבת בהשפעות לוואי בין מערכתיות.

המסמך שיוכן על-ידי כוח המשימה יתאר כיצד באים פערים אלה לידי ביטוי בתת-המערכות החברתיות השונות ואת הגורמים להם, וכן את השלכותיהם החברתיות-כלכליות; ויציע חלופות למדיניות מקרו, שתכליתה להתמודד עם הפערים החברתיים, במגמה לצמצמם, ככל הניתן. בשלב הראשון נתמקד בתיאור הפערים במערכות השונות, כפי שמוצג בקצרה בעמודים הבאים.

חלק ב' - פערים לפי תחומים

1. תעסוקה

שוק העבודה שב והתאושש בשלוש השנים האחרונות (2005-2007) – שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה לכמעט 57 אחוז ומספר המועסקים – לכ-2.8 מיליון. האבטלה ירדה בהתמדה, לכדי כ-7 אחוזים.

הירידה באבטלה בשנים האחרונות הורגשה בעיקר בקרב עובדים משכילים ונוצרו פערים גדולים לפי רמות ההשכלה, הממשיכים להתרחב. הפערים משקפים את הביקוש בעולם העבודה החדש, המופנה בעיקר לעובדים משכילים, ואף תומכים בטענה, שמהצמיחה נהנות בעיקר אוכלוסיות חזקות.

השונות בשיעורי התעסוקה והאבטלה בין קבוצות שונות של האוכלוסייה מוצגת בלוח המצורף בפילוג לפי השכלה, מגדר ואזור גיאוגרפי/מקום מגורים (לוח 1 להלן).

ישראל ממוקמת נמוך, יחסית, בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בהשוואה למדינות מערביות אחרות. במיוחד בולט מיקומם הנמוך יחסית של הגברים בישראל (83 אחוז) לעומת הגברים במדינות OECD (92 אחוז). השתתפותן של הנשים, בעיקר בגילאי העבודה המרכזיים (כ-70 אחוז) מתקרבת לשיעורים המקובלים במערב. עם זאת, הפערים המגדריים בישראל בולטים בהשוואה לארצות המערב ומשתלבים במאפיינים תרבותיים, כמתבטא בהבדלים בין נשים יהודיות וערביות; וכן גם בהבדלים ניכרים בין נשים וגברים במגזר היהודי חרדי.

גם הפערים בין אזורים, ובמיוחד בין מרכז ופריפריה, התמידו במרוצת השנים.

2. הכנסה והתחלקותה – ביטחון סוציאלי

החל ב-2004 ועד למחצית הראשונה של 2007, עם התחזקות הצמיחה במשק, השכר הריאלי שב ועולה בקצב מתון. בתקופה זו חלה עלייה באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בין קבוצות האוכלוסייה, כנמדד על-ידי מדד גיני. התערבות הממשלה, באמצעות מסים ותשלומי העברה, מצמצמת את אי-השוויון בשיעור משמעותי, מ-0.52 ל-0.38 (מדד גיני לפני ואחרי התערבות הממשלה). גם חלה בשנים האחרונות שחיקה בחלק מתשלומי ההעברה, המעוררת חשש בעקבות הפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלי שנפרשה במהלך השנים.

הנגישות לחלק מהתכניות במערכת הביטחון הסוציאלי מוגבלת, ומידת הנדיבות של רבות מהקצבאות מצומצמת כיום, ועל כן המענה לצרכים החברתיים של האוכלוסייה חלקי בלבד. תמונה מפורטת של המצב בתחום זה מעידה על כך, שהקיצוצים שהושתו על מערכת הביטחון הסוציאלי גבו מחיר כלכלי-חברתי כבד, וזאת במקביל (ובאותו כיוון) להפחתת ההשפעה של מערכת המסים ותשלומי ההעברה על רמת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. גם התרומה של מערכת הביטחון הסוציאלי להקטנת תחולת העוני פחתה.

לוח 1. שיעורי תעסוקה ואבטלה בקבוצות שונות של האוכלוסייה

א. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 15 ומעלה (אחוזים)

צפון	דרום	מרכז	סך-הכל		
53	53	58	55.6	סך-הכל	
59	55	59	59	יהודים	דת
41	31	39	40	ערבים	
66	68	71	69	אחרים	
				עד חטיבת ביניים	בית ספר אחרון
26	21	27	26	תיכונית	
50	54	53	52	על-תיכונית	
67	63	59	62	אקדמית	
74	69	77	75		
31	34	33	33	15-24	גיל
73	74	80	77	25-44	
65	67	72	69	45-64	
9	8	11	10	+65	
45	43	43	44	אסיה-אפריקה	מוצא
54	55	54	54	אירופה-אמריקה	
66	62	65	65	ישראל	
57	55	64	60	אחרי 1989	עולים

ב. שיעורי בלתי מועסקים מכוח העבודה (אחוזים)

צפון	דרום	מרכז	סך-הכל		
9	11	7	8.4	סך-הכל	
8	10	7	8	יהודים	דת
12	16	9	11	ערבים	
13	6	5	7	אחרים	
				עד חטיבה	בית ספר אחרון
17	20	13	15	תיכונית	
12	14	11	11	על תיכונית	
7	7	7	7	אקדמית	
5	6	4	5		
18	22	17	18	15-24	גיל
9	9	6	7	25-44	
7	8	7	7	45-64	
3	6	4	4	+65	
7	11	9	9	אסיה-אפריקה	מוצא
7	7	6	6	אירופה-אמריקה	
9	12	8	9	ישראל	
7	8	6	7	אחרי 1989	עולים

מקור: עיבוד מתוך סקר כוח אדם 2006.

מגמות ההתפתחות בענפים השונים אינן אחידות: מגמה של פגיעה בתחומי הבטחת הכנסה ואבטלה, ולעומתה, גידול בתחומי קצבאות זקנה ושאיירים, בתחום הביטוח הסיעודי ואצל מקבלי קצבת נכות. הפגיעה בראשית העשור בתכניות המיועדות להתמודדות עם עוני ופערים חברתיים, דוגמת הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים, טרם תוקנה, ולכן מידת האפקטיביות של התכניות עדיין מועטה מדי.

אחת המטרות של מערכות הביטחון הסוציאלי, אשר הודגשה בשנים האחרונות על-ידי קובעי המדיניות היא השאיפה לעודד את שובם לעבודה של מקבלי קצבאות. לצורך זה נערכו שינויים משמעותיים במבחן התעסוקה של תכנית הבטחת הכנסה, הופעלה תכנית מרווחה לעבודה, ונעשו שינויים מרחיקי לכת בתכנית ביטוח אבטלה. השינויים הללו תרמו למעבר של מקבלי קצבאות לשוק העבודה, תוך פגיעה ברווחת המובטלים, לעיתים בטרם השתלבו בעבודה המאפשרת פרנסה סבירה.

3. שירותי הרווחה האישיים

הגידול שחל בשנים האחרונות בהוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים נובע בעיקר מתוספת הוצאה לשירותי הסיעוד, לאוכלוסיות מיוחדות ואף לשירותים לילדים. אולם, הגידול בהוצאה הממשלתית לשירותים, המיועדים לאוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה, לא הדביק את הגידול במספר הנזקקים לשירותים אלו.

המענה החלקי והכיסוי החלקי של שירותי הרווחה כלפי האוכלוסיות הנזקקות מתבטא, בין היתר, בשיעורי הטיפול בכ-30 אחוז מהאנשים עם מוגבלויות, בכשליש מהילדים ובני הנוער בסיכון, כ-60 אחוז מהזקנים, כ-65 אחוז מעוברי החוק וכ-10 אחוז מדרי הרחוב והמכורים לסמים ולאלכוהול – כל אלה מקבלים מענה חלקי לצורכיהם. גם ההתמודדות של המחלקות עם בעיית העוני חלקית.

הפערים הגיאוגרפיים והאזוריים בשירותי הרווחה האישיים בולטים מאוד, כמתבטא בפערים בין יישובים, בהיקף ובאיכות השירותים המסופקים לתושביהם. הפערים בולטים במיוחד בין יישובים יהודיים וערביים, אם כי קיימים פערים גם בין יישובים המשתייכים לכל אחד ממגזרים אלו בנפרד. ביישובים הערביים ניכר פוטנציאל של שיעורי נזקקות גבוהים לשירותי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אולם, ההיזקקות הגבוהה יותר של האוכלוסייה הערבית איננה משתקפת בהוצאה גבוהה יותר לרווחה ביישובים אלו. הממצאים מצביעים על פערים לא רק בהוצאה המקומית, הנובעים ממצבן הכלכלי הגרוע של רשויות מקומיות ערביות רבות, אלא אף בהוצאה הממשלתית.

אפשר להצביע על כמה גורמים לתפקודם המוגבל של השירותים, ובעיקר על המשאבים המוגבלים, הן משאבים ממשלתיים אך גם המשאבים, שהרשויות המקומיות מקצות; בנוסף לכך מוטל על מחלקות הרווחה עומס רב, שכאמור אינו תואם את המשאבים העומדים לרשותן. גם התשתית החוקית החלקית והבלתי אחידה גורמת לקושי רב, היות שהשירותים, שאינם מעוגנים חוקית, אינם מחייבים הענקת שירותים ספציפיים (כלומר, חלק ניכר מזמנם של עובדי מחלקות הרווחה מוקדש לשירותים המעוגנים בחוקים

וליישומם, וגם ההקצאה הממשלתית נותנת העדפה לשירותים המעוגנים בחוקים, כמו חוק הסיעוד).

ההתמודדות עם בעיית העוני מחייבת פעילות מקבילה במישור הלאומי והמקומי. ההכרה בכך הפכה מקובלת בשנים האחרונות במדינות רבות, הפועלות לקידום תכניות ספציפיות, פרטניות, משפחתיות וקהילתיות, לחילוץ העניים ממצבי המצוקה.

4. מערכת החינוך

לאורך התקופה האחרונה חלה ירידה רציפה בהוצאה הממשלתית לתלמיד, הבולטת במיוחד בחינוך העל-יסודי. מגמה זו שונה בהשוואה למדינות אירופה המפותחות, באופן שהביא להעמקת פערים בין ישראל לבין מדינות אלה. קצב הגידול בהוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד בעשור האחרון היה גבוה בארצות OECD לעומת ישראל – 38 אחוז בממוצע למדינות OECD לעומת 5 אחוזים בלבד בישראל.

באותה תקופה חלים שינויים בהרכב הגיל של קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל, המתבטאים בעליית שיעורם של התלמידים הערבים בכל רמות החינוך בקצב מהיר, לכדי 27 אחוז מתלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים; ובמקביל, במגזר היהודי, חלה עלייה בשיעור הלומדים במסגרות החרדיות בעשור האחרון, לכדי כרבע מהחינוך היסודי וחמישית מהחטיבות העליונות ב-2007.

קיומם של פערים לימודיים גדולים בין תלמידים יוצאי קבוצות אוכלוסייה שונות עומד במתאם גבוה עם ההישגים הלימודיים, כאשר לפערים בתשומות ובהקצאות יש תפקיד נכבד ביצירת תופעה זאת. די אם נציין שבמחקר של המרכז הארצי לבחינות והערכה נמצא, שמתוך 50 מבחנים שונים, שנערכו בין 1991 ל-2004, החל ברמת כיתה ד' וכלה באוניברסיטה נמצאו פערים, שבין 0.4 ל-1.5 סטיות תקן בין יהודים לערבים¹, שיעור בעלי השכלה מעל 16 שנות לימוד בקרב ילידי אסיה אפריקה ב-2005 עמד על 10 אחוז לעומת 24.1 בקרב ילידי אירופה אמריקה, ושיעורי הנשירה בין תלמידי כיתות ז'-י"ב ילידי חו"ל במגזר היהודי גבוהים למעלה מפי שניים משיעורי הנשירה בין ילידי ישראל.

הפערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסייה בישראל מדאיגים ביותר גם בהקשר הבינלאומי, כפי שהדבר עולה ממצגת שהכינה הרשות הארצית למדידה והערכה:

1. ההישגים במתמטיקה נמוכים בהרבה מן המצופה (על-פי דרישות תכנית הלימודים הישראלית, ובהשוואה למדינות העולם), הן בביה"ס היסודי (מיצ"ב), והן בחטיבת הביניים והחטיבה העליונה (טימס – כיתה ח'; פיזה – כיתות ט"/י)
2. שיעור התלמידים בקטגוריות הנמוכות של סולם ציוני הטימס והפיזה גבוה מאד, ושיעור המצטיינים נמוך מאד

¹ קנת כהן, כהן, אורן, (2005), דו"ח מס' 327, המרכז הארצי לבחינות והערכה, מרץ.

3. ישנם פערים גדולים בהישגים במתמטיקה בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית (ערבים מול יהודים, עולים מול ותיקים, עניים מול עשירים, פריפריה מול מרכז)² יש לייחס חשיבות רבה לשיטת ההקצאה לבתי-הספר, באופן שמקורות רבים יותר יופנו לתלמידים חלשים ויגדילו את הסיכוי לשיפור הישגיהם. שינוי שיטת ההקצאה לאחרונה, באופן התורם לכאורה לצמצום אי-השוויון, מעורר חשש לפגיעה במדיניות של ההעדפה המתקנת, שהייתה מאבני היסוד של מדיניות החינוך לאורך שנים.

5. מערכת הבריאות

חלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות מהתוצר התייצב בשנת 2006 על 7.8 אחוזים לאחר ירידה רציפה במשך התקופה שמאז 2001. הירידה בהוצאה ביחס לתוצר מלווה בירידה בחלקו היחסי של המימון הממשלתי מכלל ההוצאה הלאומית על בריאות. במקביל חלה עלייה בהוצאה הפרטית על שירותי רפואה, שאינה מסים, והמימון של מערכת הבריאות נעשה פחות ופחות פרוגרסיבי בעשר השנים האחרונות.

מערכת הבריאות מהווה בבואה לאי-השוויון החברתי-כלכלי בישראל, ועל אף שבתחומים רבים היא הגיעה להישגים רבים, קיימים פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה, שבמקרים מסוימים אף הולכים ומעמיקים. אי-השוויון במערכת הבריאות מתבטא בפרט בתשתיות בין פריפריה למרכז אך גם בהבדלים בנגישות לשירותי בריאות, ובאורח חיים מקדם בריאות. גורמים אלה תורמים להיווצרותם של פערים הן בתחלואה הכרונית והן בתוחלת חיים ובתמותה.

בכל הקשור לתשתיות אשפוז בישראל קיימים פערים בין פריפריה למרכז הארץ. שיעור **המיטות הכלליות** לנפש נמוך במיוחד בדרום הארץ – 1.5 מיטות לאלף נפש. גם בצפון הארץ השיעור נמוך – 1.58 לאלף, ואילו בתל-אביב ובחיפה השיעורים גבוהים יותר (2.66 ו-2.7 מיטות לאלף נפש, בהתאמה). פערים דומים נמצאו בשיעור מיטות לנפש בתחומים ייעודיים, כגון **בטיפול נמרץ ילדים**, ועוד

בנוסף לבעיית הפערים בתשתיות, קיימים חסמים המקשים על נגישות לשירותי בריאות. **חסם כלכלי**, המתייחס לתשלומי הפרט בגין שירותי בריאות ובגין מס בריאות ו**חסם תרבותי**, המשפיע על ההבנה ועל ההתייחסות לבריאות בשלושה מעגלי מניעה וטיפול רפואי.

הסיבות הנ"ל מצטרפות לאחרות, המצויות מחוץ לשליטת מערכת הבריאות, והתוצאה באה לידי ביטוי, בין השאר, גם בפערים במצב הבריאות בין קבוצות אוכלוסייה. כדוגמא: שיעור חולי הסוכרת בקרב חסרי השכלה מגיע ל-19.6 לכל מאה נפש לעומת 5.7 בלבד בקרב בעלי תעודת בגרות או בעלי השכלה אקדמית. פערים דומים התגלו גם במחלות כרוניות אחרות. פערים **בתוחלת החיים** קיימים לפי אזור המגורים. התוחלת הנמוכה ביותר

² מצגת המסכמת את הישגי ישראל במבחן PISA 2006 כ"ד בכסלו התשס"ח – 4.12.2007 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך : <http://rama.education.gov.il> הציטוט מתייחס אמנם להישגים במתמטיקה, אך הממצאים דומים גם לגבי הישגים בקריאה ומדעים

נמצאה בנפת באר-שבע (הכוללת את אשדוד, אשקלון ובאר-שבע). מבדיקת הנתונים הכלל-ארציים נמצא, כי הפער בין היישוב עם תוחלת החיים הגבוהה ביותר ליישוב בו התוחלת הנמוכה ביותר הוא 8 שנים.

באשר לחלוקה בין יהודים וערבים, תוחלת החיים של שתי הקבוצות באוכלוסייה נמצאת במגמת עלייה אולם **קצב** ההתקדמות אצלן שונה והפערים עדיין מתרחבים. הפער בין תוחלת החיים בלידה של גברים יהודיים (ואחרים) וגברים ערביים היה 1.5 שנים בשנת 1996 (76.6 ו-75.1, בהתאמה) ולאחר עשור, בשנת 2005 הוא גדל ל-3.8 שנים (78.8 ו-75.0 בהתאמה). גם בתחום **תמותת תינוקות** קיימים פערים, הן בין אזורי הארץ השונים והן בין קבוצות הלאום באוכלוסייה. הממוצע של תמותת תינוקות בדרום הוא 7.6 פטירות לאלף לידות חי ובצפון – 6.3, לעומת זאת הממוצע נמוך יותר באזור המרכז – 3.3 ועוד נמוך מזה באזור תל-אביב – 3.1 פטירות לאלף לידות חי.