

## המפקד בראי ההיסטוריה

מפקדי אוכלוסייה נערכו בעולם העתיק ונערכים גם כיום במרבית ארצות העולם המודרני, אלא שמטרותיהם של המפקדים אז והיום שונות במהותן.

**בעולם העתיק** נערכו מפקדים לצורך הטלת מיסים, גיוס לצבא, ובקרה של המבנה החברתי מבחינה כלכלית ומעמדית. מטרתם העיקרית של מפקדים אלו הייתה חיזוק השלטון המרכזי.

**במדינות מודרניות דמוקרטיות** נערכים מפקדים שמטרתם העיקרית היא לאסוף מידע חיוני למילוי תפקידה וחובתה של המדינה ולצורך מתן שירותים לאוכלוסייה.

העקרונות הבסיסיים המבדילים את נתוני המפקד מאומדנים סטטיסטיים אחרים הם:

1. אינדיווידואליות – לכל תושב יש ייצוג במפקד.
2. אוניברסליות – כל התושבים במדינה נכללים במפקד.
3. סימולטניות – נתוני מפקד מתייחסים כולם לאותה נקודת זמן ("המועד הקובע").
4. תקופתיות – נשמרת תדירות קבועה של מפקדים.

## מפקדים בעולם העתיק

עוד בעולם העתיק נערכו ספירות אוכלוסייה אשר זכו לכינוי 'כמעט מפקדים' (Bachi, 1965). ספירות אלו לא קיימו את 'העקרונות הבסיסיים' של מפקד אוכלוסין בעידן המודרני, בעיקר משום שלא היו ספירה אוניברסלית של כלל האוכלוסייה (בדרך כלל לא נכללו בהם עבדים, נשים וילדים). ספירות כאלה נערכו בתקופות עתיקות בסין, במצרים, באתונה וברומא, וגם בקרב בני ישראל בתקופת משה ודוד. מטרתיהן היו הטלה וגבייה של מיסים, גיוס לצבא, הכנת רשימות של בעלי זכות בחירה וכיוצא באלו. ספירות האוכלוסייה שנערכו בתקופת התנ"ך יכולות אף הן להיחשב כמפקדי אוכלוסין. במקורות מוצאים אזכורים לספירות שנערכו, למשל בספר שמואל א פרק יא פסוק 8.

## מפקדים במאה ה-17 ואילך

במהלך השנים השתנה המצב. המהפכה התעשייתית, תחילת המודרניזציה והמהפכה הדמוגרפית, אשר התחוללו באירופה במאה ה-17 ובעיקר במאה ה-18, הביאו להתפתחות של תפיסות ורעיונות ליברליים אשר עיקר עניינם היה האדם. באותה תקופה התחילו להתעניין באוכלוסיות בני אדם, בדמיון ובשוני ביניהן ובשינויים החלים בהן במשך הזמן. בשל כך נוצר הצורך באיסוף נתונים על האוכלוסייה. מפקדי אוכלוסין במשמעותם המודרנית החלו רק במהלך המאה ה-18 ובעיקר בסופה (לדוגמה בשוודיה בשנת 1747, ומאז 1775 בכל חמש שנים; בארצות הברית – בשנת 1790, באנגליה – בשנת 1801, ובצרפת – בשנת 1801, ומאז בכל עשר שנים בכל אחת).

ההתעניינות בנושאים הקשורים באוכלוסייה התעוררה לראשונה כמאה שנים קודם לכן. רק בשנת 1612 הוכנס לראשונה המונח 'אוכלוסייה' (Population) ללקסיקון של ארצות אירופה.

למעשה, תחילת העיסוק בסטטיסטיקה נקשרת, אולי יותר מכול, לאוכלוסייה בכלל ולמפקדי אוכלוסין בפרט. המונח 'סטטיסטיקה' (Statistik) נטבע, ככל הנראה, בגרמניה בשנת 1748 על ידי גוטפריד אשנוול (Gottfried Achenwall), שכונה לא פעם 'אבי הסטטיסטיקה', והמילה 'סטטיסטיקות' שימשה לכינוי ניתוחים תיאוריים של המצב במדינות שונות (States, Status). ארצות צפון אירופה, ובראשן שוודיה, היו הראשונות שניצלו את מרשמי התושבים המקומיים (parish registers) לצורך קבלת

נתונים מפקדיים ולביסוסה של מערכת סטטיסטית לאומית. שוודיה ניהלה סטטיסטיקה לאומית רציפה כבר מאמצע המאה ה-18.

העיסוק האינטנסיבי בנתונים על האוכלוסייה, כמו גם תהליך המודרניזציה של המפקדים, הואץ לאחר שמדינות רבות אימצו את הרעיון של 'מדינת סעד'. הרעיון מבוסס על תפיסת המדינה כמשרתת את האוכלוסייה וכמי שחייבת לספק לה שירותים. לצורך כך המדינה נזקקת לנתונים רבים על האוכלוסייה ועל יעילות שירותיה. נתונים אלו חייבים להיות לא רק מדויקים ומהימנים ככל האפשר, אלא עליהם להיות גם מפורטים מבחינה גאוגרפית ולהתייחס לאוכלוסיות ספציפיות, גם אם הן קטנות יחסית.

## **מפקדים במאה ה-20**

כבר בשנות ה-50 של המאה ה-21 נאמדה 80% מאוכלוסיית העולם באמצעות מפקדים. היום כמעט כל אוכלוסיית העולם נפקדת במפקדים שונים פעם בעשור, ובחלק מהמדינות פעם בחמש שנים (כמו באוסטרליה, בקנדה וביפן). מוסדות בין-לאומיים, ובראשם ארגון האומות המאוחדות, ממלאים תפקיד חשוב בתיאום מועדי המפקדים במדינות השונות ובהחלפת מידע ביניהן על נתונים וגם על שיטות עבודה ומתודולוגיה סטטיסטית. מוסדות אלו שומרים על אחידותן של הגדרות במפקדים כדי לאפשר השוואה בין-לאומית, המסייעת להבנת התנאים הדמוגרפיים והחברתיים במדינה נתונה. מפקדים הם מקור חשוב למידע על אוכלוסיית המדינה ועל המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים שלה ברמה הלאומית והמקומית. החלת השימוש במחשב (בשנות ה-60 ובעיקר בשנות ה-70) ככלי לשיפור תהליכי המפקדים גרמה למהפכה בהפקת המידע מהמפקדים ובהפצתו. בזכות מהפכה זו ממצאי המפקד זמינים לכל המעוניין היום יותר מתמיד.

השינויים הטכנולוגיים המתפתחים בתחום המחשוב והרחבתם של מאגרי המידע המינהליים הובילו לתהליכי עיבוד נתונים באיכות גבוהה ולהפחתת נטל ההשבה על האוכלוסייה. בשנים האחרונות ניכרת במדינות רבות בעולם מגמה של מעבר ממפקדים מסורתיים למפקדים מינהליים, וכך גם בישראל.

## **מפקדים בישראל**

### **מפקדים בארץ ישראל לפני קום המדינה**

בשנת 1905 ערכו השלטונות העותמאניים מפקד בכל הממלכה העותמאנית, ובמסגרתו נערך מפקד גם בארץ ישראל, אך הוא לא הקיף את כולה. אחת ממטרות המפקד הייתה להניח יסודות למרשם תושבים קבוע לפי מתכונת ארצות אירופה.

בשנים 1916–1919 נערך מפקד בחמישים יישובים יהודיים ומעורבים – יישובים עירוניים ויישובים כפריים. לא היה מדובר במפקד שנערך בו-זמנית בכל הארץ, אלא בכמה מפקדים מקומיים, שהראשון שבהם נערך בירושלים. הסיבה לזמן הממושך שארכו המפקדים הייתה המצב ששרר בארץ בתקופת מלחמת העולם הראשונה. בשלבים הראשונים של המפקד עדיין הייתה ארץ ישראל בשלטון עותמאני. עם הסתלקות הטורקים וכיבוש הארץ על ידי הבריטים, בשנים 1917–1918 דאג המשרד הארץ-ישראלי של ההסתדרות הציונית העולמית בראשות ארתור רופין ויעקב טהון להשלים את סדרת המפקדים המקומיים.

באוקטובר 1922 נערך המפקד הראשון של ממשלת המנדט הבריטי בארץ ישראל. זה היה המפקד המודרני הרשמי הראשון שנערך בארץ ישראל, והוא כלל שאלות מעטות בנושאי גיל, מין, מצב משפחתי, דת ולשון. לגבי האוכלוסייה הבדווית הסתפקו באומדנים בלבד. בנובמבר 1931 ערכו הבריטים מפקד אוכלוסין נוסף, שהיה המפקד היסודי ביותר שנערך בארץ ישראל המנדטורית מבחינת הארגון ומבחינת עיבוד הנתונים וניתוחם. נוסף על הנושאים שהוזכרו במפקד 1922 נאספו נתונים על אזרחות, על משלח יד וענף כלכלי, על ידיעת קרוא וכתוב ועל מומים גופניים. תוצאותיו של המפקד פורסמו בשני כרכים עבי כרס וגדושי מספרים על ההרכב הדתי, האתני והכלכלי של האוכלוסייה. תוצאות מפקד זה משמשות מקור עשיר למידע על אוכלוסיית ארץ ישראל באותה עת. בהתחשב בדינמיקה של התהליכים הדמוגרפיים והחברתיים שהתרחשו בישראל דאז, התיישנו נתוני מפקד 1931 מהר מאוד. בשנים שאחר כך ביקשו הבריטים לבצע שלוש פעמים מפקדי אוכלוסין מדי חמש שנים אך ללא הצלחה: בשנת 1936 פרצו מאורעות, בשנת 1941 הייתה מלחמת העולם השנייה בעיצומה, ובשנת 1946 הגיעה המתיחות הפוליטית בארץ ישראל לשיא – ומצב זה לא אפשר עריכת מפקד בתנאים נאותים. המחסור במידע הביא לעריכת מפקדים מקומיים של האוכלוסייה היהודית: בחיפה התקיים מפקד בשנת 1938; בירושלים נערך בשנת 1939 מפקד מוצלח, אף שהוחרם מצד האוכלוסייה החרדית; ובצפת, בטבריה ובמגזר החקלאי נעשו מפקדים בשנים 1941–1942. את המפקדים האלה ארגנה הנהגת היישוב, והם נוספו לשני מפקדים קודמים שארגנה ההסתדרות הציונית (בשנת 1916 ובשנת 1918) ולמפקד תל אביב (בשנת 1925).

## **מפקדים מקום מדינת ישראל**

### **מפקד 1948 – המפקד הראשון במדינת ישראל**

הספירה הראשונה של האוכלוסייה במדינת ישראל נערכה בנובמבר 1948, זמן קצר לאחר הקמת המדינה, בעיצומה של מלחמת השחרור. את המפקד ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף משרד הפנים. במפקד זה נערך רישום של התושבים, שמטרתו העיקרית הייתה הקמת מרשם האוכלוסין והכנות לחלוקת תעודות זהות לתושבים לקראת הבחירות לכנסת הראשונה. מפקד 1948 יצר את הבסיס לנתוני הסטטיסטיקה בארץ. מאז מתנהלת סטטיסטיקה שוטפת של האוכלוסייה על ידי עדכון חודשי של הנתונים, שנערך בקפדנות בעזרת מידע המתקבל מרישומי לידות ופטירות, שינוי מען וכניסות ויציאות מהארץ וכן מרישומי תיירות.

מפקד 1948 נערך בשני שלבים: בשלב הראשון ביקרו הפוקדים בבתי התושבים לפני היום הקובע (מועד המפקד) ומילאו את השאלון, שהתייחס לנושאים דמוגרפיים בסיסיים, לתעסוקה ולידיעת קרוא וכתוב ושפות דיבור. בשלב השני, ביום המפקד 8 בנובמבר 1948 הוטל עוצר בית כללי למשך שבע שעות. מטרת העוצר הייתה להבטיח שכל התושבים יהיו בבתיהם בזמן ביקור הפוקדים ויתפקדו, ובד בבד להקטין את הסיכון שייפקדו יותר מפעם אחת, בשני מקומות. הפוקדים נָשְבוּ בזמן העוצר לבתים ובדקו את נכונות הרישומים מהשלב הראשון, הוסיפו או גרעו את האנשים שנוספו או נגרעו מאז הביקור הראשון, קיבלו מכל תושב תמונה ומסרו לו ספח שכלל את מספר הזיהוי שבאמצעותו קיבל מאוחר יותר את תעודת הזהות הרשמית.

## מפקד 1961 ואילך

המפקד השני בישראל נערך בשנת 1961 והוגדר מראשית תכנונו כמפקד "מדעי" (דהיינו, מטרתו המוצהרת הייתה עריכת מפקד סטטיסטי ומודרני), ולכן היה זה למעשה המפקד הסטטיסטי הראשון שנערך בישראל. באותה תקופה הוא היה מהמפקדים המתקדמים שנערכו בעולם המפותח, הן בשיטותיו והן בממצאיו. הוא היה גם המפקד הראשון שנעשה בו שימוש נרחב בנתוני מרשם התושבים לשיפור כיסוי האוכלוסייה (פקידה מלאה של כל האוכלוסייה ומשקי הבית השייכים לאוכלוסיית המפקד), שימוש אשר חזר ואף הורחב בכל המפקדים מאז.

מפקד 1961 נערך בשני שלבים: בשלב הראשון נשאלה כל האוכלוסייה שאלות בנושאים דמוגרפיים, ובשלב השני קיבלו 20% ממשקי הבית שאלונים מורחבים שבהם שאלות בנושאים חברתיים וכלכליים. מפקד זה היה מהמפקדים הראשונים בעולם שנוצלו גם להפצת שאלון מורחב למדגם של 20% מהאוכלוסייה.

מפקד 1972 התקיים במתכונת זהה לזו של מפקד 1961.

במפקד 1972 נכנס לשימוש המחשב בשני שלבים: בשלב ההכנה, שבו הודפסו נתוני מרשם התושבים מראש על גבי השאלונים, ובשלב עיבוד הנתונים, שבו הופקו הפרסומים הסטטיסטיים של המפקד בצורה ממוחשבת.

במפקד 1983 נעשה שינוי בשיטת איסוף הנתונים מהתושבים. כמו במפקדים קודמים גם הפעם התבצעה הפקידה בשני שלבים: בשלב הראשון הופצו לתושבים שאלונים משני סוגים למילוי עצמי – שאלון קצר, שכלל מעט שאלות דמוגרפיות בסיסיות והופץ ל-80% ממשקי הבית, ושאלון מורחב, שהופץ ל-20% ממשקי הבית הנוותרים. השאלון המורחב כלל, נוסף על השאלות הדמוגרפיות הבסיסיות, מגוון שאלות מפורטות בנושאים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים. בשלב השני חזרו הפוקדים לבתי התושבים ואספו את השאלונים. בשלב זה גם השלימו הפוקדים בעזרת התושבים, במידת הצורך, את החסר בתשובות. שיטה זו אפשרה להתמקד בסקירת כלל משקי הבית בשלב הראשון (שלב הפצת השאלונים) ולהתרכז בבעיות הנוגעות לשלמותו ולאיכותו של מילוי השאלונים בשלב השני (שלב איסוף השאלונים). הוספתו של שאלון קצר למילוי עצמי, לעומת מפקדים קודמים שבהם היה מילוי עצמי של השאלון המורחב בלבד, הקטינה במידה רבה את העומס על הפוקדים ואפשרה להם להתמקד בתיקון טעויות ובהשלמת החסר. השינוי שבוצע בשלבי הפקידה הקטין במידה ניכרת את היקף ה'נפל' (אי-השבה על שאלות) בשאלונים המורחבים וכך גם שיפר את כיסוי האוכלוסייה ואת איכות המידע שהתקבל לעומת המפקדים הקודמים.

מפקד האוכלוסין והדיוור 1995 התנהל במתכונת דומה לזו של מפקד 1983, אלא שבמפקד 1995 הוכנסו שיפורים טכנולוגיים בעיקר בתחום מחשוב מערך השדה, במערכת המיפוי הממוחשב ובקליטת הנתונים במערכת קריאה אופטית. בשני הנושאים האחרונים נחשבה ישראל לאחת המובילות בעולם. שינויים אלו תרמו לשיפור בכיסוי האוכלוסייה, הקלו על העובדים בשטח ואפשרו קבלת מידע איכותי ומהימן.

בשנת 2008 חל המפקד המשולב הראשון בישראל, שבו נעשה שימוש בנתונים מינהליים לצמצום איסוף הנתונים ישירות מהאוכלוסייה. במפקד שולבו מדגם של כמעט 20% ממשקי הבית בישראל ונתונים מינהליים המבוססים על מרשם האוכלוסין. עבודת השדה כללה את הפקידה בשטח ואת השלמת המידע בטלפון.

מפקד האוכלוסין 2022 הוא המפקד השביעי שנערך בישראל והחדשני ביותר עד כה. כמו מפקד 2008 גם הוא מפקד משולב, אך המתודולוגיה בו שונה. להשבה על שאלון המפקד נדגמו נפשות מתוך הקובץ המינהלי המשופר (קמ"מ), והן היו כ-7% מהאוכלוסייה. שאלון המפקד הותאם אישית לכל נדגם ונדגמת והתייחס לכל המתגוררים במשק הבית של כל אחד מהם, וכך היו המשיבים יחד כ-20% מהאוכלוסייה. במפקד נעשה שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים להקלת נטל ההשבה ולנוחות המשיבים. המידע נאסף לראשונה באינטרנט, והושלם בטלפון ובפקידה בשטח. שאלוני המפקד בכל המפקדים כללו שאלות בנושאים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים. תוכן וניסוחן של השאלות השתנו ממפקד למפקד בהתאם לשינויים ולהתפתחויות שחלו במהלך השנים. עם זאת נשמר גרעין של שאלות אשר הופיע בכל המפקדים, וזאת כדי לאפשר השוואה על פני זמן.

מבוסס על: יהב, י', בן משה, א' ולסמן, ב' (1998). "[מפקד האוכלוסין ככלי לאיסוף מידע סטטיסטי](#)". בתוך ק' פוקס וש' בר-לב (עורכים), **אמת וסקר** (עמ' 241–269). תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.