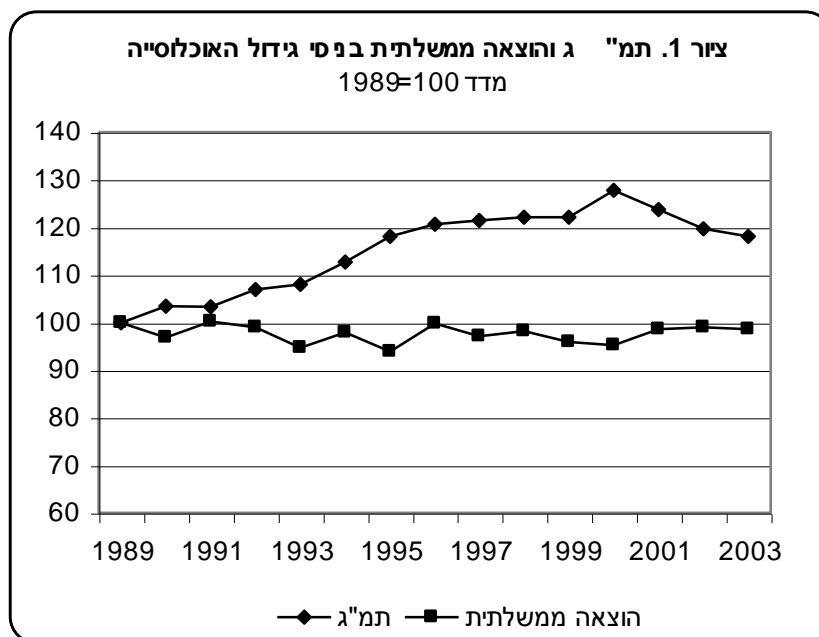


הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

תקציב המדינה הוא המכשיר שבאמצעותו מוציאה הממשלה אל הפועל את תכניותיה בכל המישורים – האזרחי והביטחוני, החברתי והעסקי, בנושאי פנים וחוץ, ביטחון אישי ואיכות הסביבה, רמת חיים ותעסוקה, וכיוצא באלה. בהתאם לכך, הפעולות הנעשות על-ידי הממשלה בתחום החברתי מבטאות את מדיניותה בכל אחד מהתחומים הללו. הדבר מתייחס הן לגודלו הכולל של התקציב החברתי והן לחלוקתו בין השירותים השונים ובין הצרכנים למיניהם. ההוצאה החברתית מממנת מגוון רחב של שירותי חינוך, בריאות, רווחה וקליטה וכן מספר גדול של תשלומי העברה לקשישים, למשפחות עם ילדים, למובטלים, ועוד כיוצא באלה. ההוצאה החברתית היא המרכיב הגדול ביותר בתקציב המדינה. המערכות החברתיות נועדו לספק חינוך והשכלה לילדים, לדאוג לבריאות התושבים, לשמור על הכנסת המשפחות ברמה מסוימת, וכדומה. מכלול השירותים הללו מבטא את מדיניות הרווחה הנוהגת בפועל במדינה. מדיניות זו מבוססת על תפיסות חברתיות ועקרוניות רווחה שהתפתחו במהלך השנים במדינות המפותחות. התועלת הכוללת לחברה בנושאים אלה היא מעבר לתועלת האישית. בתחום הבריאות קל להמחיש זאת: אדם שאינו מחסן עצמו מפני מחלות מסוימות, מהווה מקור להידבקות של אחרים בחברה. בנוסף, מדינת הרווחה מכירה בכך, שקיים אינטרס ציבורי, שלכל אדם תינתן הזדמנות בסיסית שווה בחברה, ושיקול זה מכתיב את פיתוחן של המערכות הללו במימון משותף, מתוך קופת המיסים הכללית. מובן שהדברים אמורים להתבצע מבלי לפגוע במוטיבציה שיש לפרטים לפעול בעניין ביוזמתם, ולמנוע התנערות הפרט מאחריותו האישית בנושאים אלה. כל הפעולות הללו מוצאות את ביטוין בתקציב המדינה, כפי שיפורט בעמודים הבאים.

1. תקציב המדינה

לשנת 2003 הקציבה הממשלה קרוב ל-200 מיליארד ש"ח, וסכום זה כולל את כל תקציב הממשלה הפנוי לפעולות (היינו, בניכוי ההוצאות המיועדות לפירעון החוב הלאומי), וכן את הוצאות המוסד לביטוח לאומי לתשלום קצבאות שונות (סכום נוסף של קרוב ל-100 מיליארד מוקצב להחזר חוב). מימון התקציב מתבסס ברובו המכריע על הכנסות המדינה ממיסים, ואלו מוטלים על פירותיה של הפעילות הכלכלית, הן בצד הייצור והן בצד הצריכה. נובע מכך שהיקף ההוצאות מוגבל על-ידי היקף הפעילות הכלכלית, ותקרתן היא לכאורה גודלו של התוצר הכולל של המשק. אבל אם נבחן את היקף ההוצאות כאחוז מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) נמצא כי היו שנים שבהן ההוצאה הממשלתית השתוותה כמעט לתוצר הכולל (ב-1985 היה השיעור 86 אחוז מהתמ"ג). אחד ההסברים לכך הוא, שהכנסות המדינה ממיסים אינן המקור היחיד האפשרי לפעולותיה, כי הממשלה יכולה להישען גם על הלואות ומענקים מחו"ל. הסבר אחר נעוץ בכך, שחלק מההוצאה הממשלתית – תשלומי העברה – איננו גורע מקורות מהמשק אלא מעביר אותם מפרט אחד, או ממגזר אחד לאחר.



מבחינה טכנית, ההוצאה הממשלתית אינה מוגבלת, אפוא, על-ידי גידול התוצר, אבל מבחינה כלכלית אין הדבר כך. שיקולים כלכליים מכתיבים מגבלות ממשיות על היקף ההוצאה הממשלתית, ובהתאם לכך יש חשיבות לניתוח השינויים על פני זמן של ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתמ"ג. מהו שיעור התמ"ג הראוי להינתב להוצאה הממשלתית? יש כלכלנים המעדיפים להקטין שיעור זה ככל האפשר, ואילו אחרים אינם רואים זאת כיעד מקודש. אלו ואלו אינם יכולים לקבוע כי רמה כזאת או אחרת היא הרמה הראויה. יחד עם זאת יש לזכור שתקציב גירעוני מתמשך מגדיל את החוב הלאומי. בהקשר של החוב הלאומי אפשר לציין, שהאיחוד האירופי, למשל, במסגרת התכנון המשותף, קבע שיעור של 60 אחוז מהתמ"ג כשיעור שאין לחרוג ממנו כלפי מעלה, משיקולים מקרו-כלכליים. אפשר לחלוק על הקביעה הקטגורית הזאת ועל התאמתה לתנאים הנוכחיים של המשק הישראלי. מכל מקום, אין ספק שבניתוח הוצאות הממשלה חשוב לבחון אותן, בין היתר, ביחס להתפתחות התוצר.

התמ"ג של ישראל בשנת 2003 יסתכם לפי האומדן בכ-500 מיליארדי ש"ח. הוצאות הממשלה, המסתכמות ב-288 מיליארד ש"ח, מהוות 58 אחוז מהתמ"ג. שיעור זה גבוה בחמש נקודות אחוז מכפי שהיה בשנת 2000. העלייה בשיעור הוצאות הממשלה בתמ"ג מהווה מפנה לעומת ההתפתחות בעשור וחצי הקודמים. המדיניות הכלכלית מאז תכנית הייצוב של 1985 שאפה להקטין את האחוז הזה (שהיה גבוה מאד, לפי כל הדעות), והיא אכן השיגה זאת באופן מרשים במחצית השנייה של שנות השמונים. המאמץ נמשך בעשור התשעים, ושיעור ההוצאה ירד מכ-65 אחוז בראשיתו, ל-58 באמצעיתו, ועד ל-52 אחוז בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה, ושיעור ההוצאות בתמ"ג עלה ל-57 אחוזי תוצר. כיצד הושגה הירידה בשנים הקודמות ומה הביא לשינוי לאחרונה? כדי להבין זאת יש לבחון, קודם כל, את ההתפתחות של שני מרכיבי היחס הזה בנפרד – הוצאה ממשלתית מצד אחד, ותמ"ג מצד שני. לוח 1 מספק תשובה כללית לכך.

לוח 1. התפתחות התמ"ג והוצאה הממשלתית, 1989–2003
(שיעורי גידול, אחוזים)

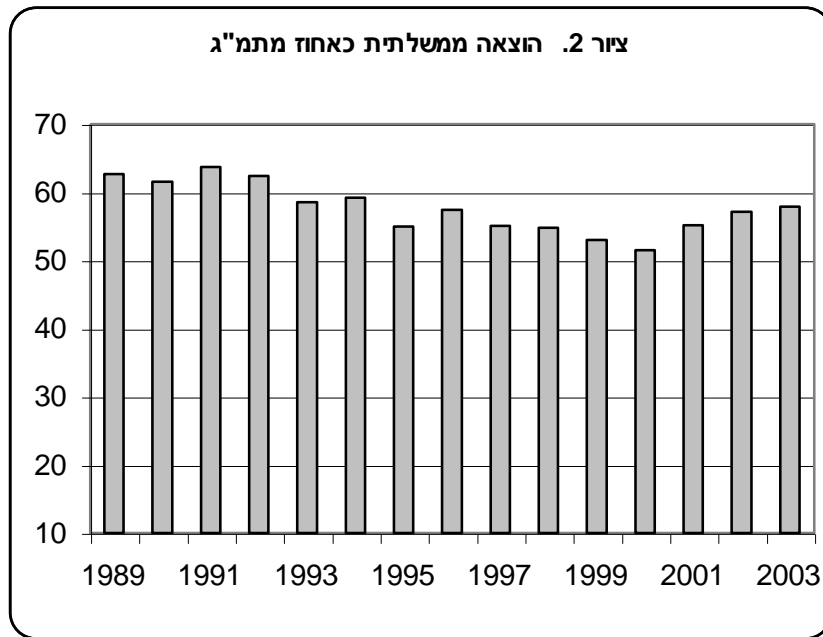
2001- 2003	2000- 2001	2000- 2003	1996- 2000	1989- 1996	שיעורי שינוי	
0	1-	1-	17	52	תמ"ג	
5	6	11	6	27	ממשלה	
6	1	7	47	250	תמ"ג	נומינלי
11	9	21	32	221	ממשלה	
שנתי ממוצע						
0	-1	-0	4	6	תמ"ג	ריאלי
2	6	4	1	3	ממשלה	
3	1	2	10	20	תמ"ג	נומינלי
5	9	6	7	18	ממשלה	
הוצאה ממשלתית כאחוז מתמ"ג						
		2003	2000	1996	1989	
		58	52	58	63	

הלוח מחלק את השנים הללו לשלוש תקופות משנה. **בתקופה הראשונה, 1989-1996**, צמח המשק באופן נמרץ, בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6 אחוזים, ולמרות שהיו אלה שנים של גידול רב באוכלוסייה, הסתכמה הצמיחה לנפש בשיעור ניכר של 3 אחוזים לשנה. קליטתם של העולים הצריכה כמובן הוצאה ממשלתית גבוהה, בעיקר בכל הקשור לשיכון ולקליטה הראשונית, אך גם לשירותים חברתיים בתחומי החינוך, הבריאות וכדומה. ואולם, ההוצאה המוגדלת הזאת הוגבלה לשיעור של 3 אחוזים בממוצע לשנה, במונחים ריאליים. שיעור ההוצאה כאחוז מהתמ"ג ירד מ-63 ל-58 אחוז.

בתקופה השנייה, 1996-2000, מתרחשת האטה בצמיחה. הגידול הריאלי הממוצע לתקופה הוא 4 אחוזים לשנה, אך חלק ניכר מהגידול נזקף לזכותה של שנה בודדת, מוצלחת במיוחד, שנת 2000. אם נעבור לנתונים נומינליים נמצא, כי התוצר גדל ב-10 אחוזים בממוצע לשנה, ואילו ההוצאה הממשלתית גדלה בשיעור נמוך יותר של 7 אחוזים, ולכן הנתח של הממשלה בתמ"ג הוסיף לגדול לפחות כמו בתקופה הקודמת. הפעילות הממשלתית הריאלית גדלה ב-1 אחוז בלבד לשנה (לעומת 4

אחוז בתמ"ג) – שיעור נמוך מגידול האוכלוסייה, ופירוש הדבר ירידה בהוצאה הריאלית לנפש.

בתקופה השלישית שאנו עדיין בעיצומה, 2000-2003, מתרחשת הנפילה הגדולה, כשהמשק לא זו בלבד שלא צמח אלא אף נסוג – הצמיחה הממוצעת לשנה היא שלילית ברמה של -0.3 אחוז. תקציב המדינה הוסיף לגדול ריאלית ב-3.6 אחוזים לשנה, בממוצע. התוצאה כבר הוזכרה: תפנית בהתפתחות אחוז הממשלה בתוצר, מ-52 ל-58 אחוז.



ניתוח זה, שהתייחס לכלל ההוצאה הממשלתית, כוחו יפה גם לאותו חלק בה המוקדש לשירותים חברתיים, ובמיוחד בתקציב השוטף. לפני שנעבור לתקציב החברתי נבחן את ההוצאה בהתחלקותה בין "תקציב רגיל" ובין "תקציב פיתוח", וכן בחלוקתה הפונקציונלית בין ארבעה רכיבים: החזר חוב, הוצאות רווחה, ביטחון, וכלכלה ומינהל. הנתונים המוחלטים שיוצגו הם לשנת 2002, אך החלוקה באחוזים תקפה גם לגבי שנת 2003.

לוח 2. הוצאות הממשלה לשנת 2002

פיתוח	רגיל	תקציב כולל	
		מונחים מוחלטים, מיליארדי ש"ח	
70	206	276	סך-הכל
50	29	80	פירעון חוב
20	177	196	תקציב פנוי-סך-הכל
11	96	107	חברה
	46	46	ביטחון
9	34	43	כלכלה ומינהל
אחוזים			
100	100	100	סך-הכל
71	14	29	פירעון חוב
29	86	71	תקציב פנוי-סך-הכל
100	100	100	תקציב פנוי-סך-הכל
55	55	55	חברה
	26	24	ביטחון
45	19	21	כלכלה ומינהל

התקציב הרגיל מקיף כשלושה-רבעים מסך-כל התקציב, והנותר משרת את צרכי הפיתוח, הן השוטף והן ההוצאות בגין השקעות העבר שמומנו במלוות. בתקציב הפיתוח לשנת 2003 כלולים 80 מיליארד ש"ח, שחלקם הגדול מופנה לפירעון החובות של ישראל, שנצברו בשנים עברו. רק 18 מיליארד ש"ח משמשים להשקעה בהווה, ומתוכם חלק הארי נועד להוצאות שיכון לעולים, לזוגות צעירים ולמחוסרי דיור אחרים. ניתן להסיק מנתונים אלה עד כמה מצומצמת ההוצאה הממשלתית המופנית להשקעות בתשתית ולמפעלי פיתוח אחרים.

לגבי התקציב הרגיל של הממשלה – 206 מיליארד ש"ח – גם בתקציב זה מופיע סעיף נכבד של פירעון חוב, המהווה תשלומי ריבית על יתרת החובות (הסכום שנזכר בפסקה הקודמת התייחס לפירעון הקרן). לאחר ניכוי סעיף זה מסתכם התקציב הפנוי לפעולה שוטפת ב-177 מיליארד ש"ח. זהו הסכום האופרטיבי, שניתוח שימושיו עשוי להמחיש את סדרי העדיפויות של הממשלה. תקציב הביטחון הסתכם בשנת 2002 ב-46

מיליארד ש"ח והוא נטל 24 אחוז מהתקציב הפנוי הכולל ו-26 אחוז מהתקציב הפנוי השוטף. על אף הגידול בצורכי הביטחון בשנתיים האחרונות לא ניכרת תמורה במגמה ארוכת הטווח של ירידה בנתח של הביטחון בתקציב. גם במונחים של אחוזי תמ"ג אפשר להבחין בירידה מתמשכת.

הוצאות הממשלה על שירותי ממשל כלליים גדלו מאז 1990 באופן ריאלי ב-44 אחוז, אך אם נתחשב בגידול האוכלוסייה, פירוש הדבר שהם גדלו ב-1.6 אחוז בלבד. במונחים יחסיים חלה בעשור השמונים ירידה מ-16 ל-9 אחוזי תמ"ג ב-1990, ומאז נשמרה הרמה הזאת תוך תנודות קלות, לאורך כל העשור האחרון. בהוצאות אלה נכללות כל הפעולות של הממשל בתחומי ביטחון פנים, בתי-משפט, יחסי חוץ ופנים, איכות הסביבה, וכן מקבץ של פעולות בתחום התמריצים הכלכליים, כגון סובסידיות לחקלאות ולתעשייה, עידוד היצוא ועוד.

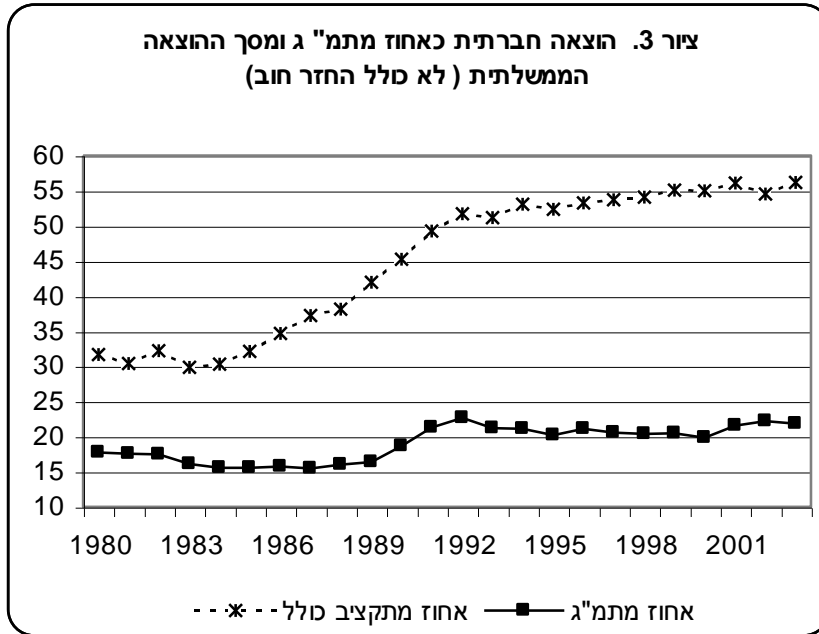
הקבוצה הגדולה ביותר בתקציב הרגיל – והיא העומדת במוקד התעניינותנו בדו"ח זה – היא קבוצת ההוצאות החברתיות. קבוצה זו כוללת את כל הפעילויות האמורות להגשים את יעדי המדיניות החברתית: מערכות החינוך לדירוגיהן ולמיניהן, שירותי הבריאות – מרפאות, בתי-חולים ופעולות מניעה, היצע דירות והכוונתן, קליטת עולים, שירותי רווחה לפרטים ולמשפחות הסובלים ממצוקות שונות. לצד כל אלה מספקת המדינה, באמצעות הביטוח הלאומי, קצבאות ליחידים ולמשפחות לפי תחומים וצרכים מסוימים. בולטות בתוכן הקצבאות לזקנים ולשאיירים, הקצבאות לנכים, הקצבאות הניתנות בתקופות מוגדרות למובטלים ולנפגעי עבודה, וחטיבה מרכזית נוספת – קצבאות למשפחות בגין ילדים.

אף שהשירותים החברתיים מיועדים באופן עקרוני לאוכלוסייה כולה, הרי מטבע הדברים חלקם משרת קבוצות ספציפיות בה, שהתפתחותן על פני זמן מנתיבה במידה רבה את היקף השירותים הנדרשים. הממד הדמוגרפי הוא אחד התנאים שהשתנו במשק בעשור התשעים הרבה מעבר לשינוי שחל במחירים לצרכן או במחירי התשומות. איפיון אחד של השינוי הדמוגרפי הוא הגידול המוחלט שהתרחש באוכלוסייה, אם כתוצאה מריבוי טבעי, ואם כתוצאה מההגירה נטו, כלומר עולים פחות יורדים. השילוב של ריבוי טבעי ומאזן הגירה הגדיל את האוכלוסייה פי 1.6 מאז 1980, והדבר מצביע על גידול בצרכים בהיקף הגדול יותר משיעור זה. הדבר נעוץ בצרכים הייחודיים המלווים את תהליכי

ההשתלבות בחברה בשנים הראשונות שלאחר העלייה. נוסף על כך נמשכה הזדקנות האוכלוסייה, אמנם במידה פחותה מאשר בעשורים שלפני כן, אבל תוך גידול מואץ של הקבוצה הישישה בקרב הקשישים, גילאי 75 ומעלה. אפשר לומר, שהגורם הדמוגרפי חייב הגדלת התקציב בלמעלה מ-60 אחוז על מנת לספק רמה נתונה של שירותים במונחים של הוצאה ריאלית בממוצע לנפש. גם אם חלק מהתקציב אינו תלוי בגודל האוכלוסייה – והדברים אמורים בעיקר בתחום הביטחון – אין ספק שגידול האוכלוסייה ושינוי מרכיביה יוצרים לחץ על השירותים ומצדיקים הגדלת התקציב, לפחות בשיעור קרוב לכך, על מנת לקיים רמת שירותים נתונה. ניתוח מפורט יותר של ההתפתחויות הדמוגרפיות שזור השנה בפרקים העוסקים בהתפתחות השירותים, חינוך, בריאות ושירותי רווחה אישיים ובפרק על התפתחות קצבאות הביטוח הלאומי.

2. הוצאה חברתית

ההוצאה הכוללת המתוקצבת לשירותים החברתיים ב-2003 מסתכמת ב-109 מיליארד ש"ח. מזה מופיע סכום של 10 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים בתקציב הפיתוח, ורובו מיועד לשיכון ולאספקת שירותי דיור ליזמן ארוך באמצעות השקעה בנכסים קבועים. כל השירותים האחרים מסופקים בעיקר בתקציב הרגיל, אך גם הם כוללים מרכיבים מסוימים הנכללים, מעצם הגדרתם, בתקציב הפיתוח, כגון בניית בתי-ספר, בתי-חולים ומתקני בריאות אחרים – כל אלה הם בגדר השקעה לטווח ארוך. התקציב הרגיל לשירותים חברתיים ישירים מתבצע על-ידי משרדי ממשלה שונים, ואילו מרביתם של השירותים הניתנים בכסף, הקצבאות השונות, ניתנות על-ידי הביטוח הלאומי. מבחינה פורמלית הסכום הכולל של הקצבאות אינו מופיע בספר התקציב של המדינה ואינו חלק מתקציב המדינה, אך בסיווג שלנו הוא מופיע במכלול ההוצאה החברתית. אופיים של שירותים אלה ואופן מימונם אינו שונה מזה של השירותים הישירים בתחומי החינוך, הבריאות, והרווחה. יש להדגיש, שחלק ניכר מתשלומי הקצבאות אינו ממומן מדמי ביטוח לאומי הנגבים מהפרטים, והממשלה משלימה את החסר מהקופה הכללית. חלק זה בתקציב הקצבאות, הממומן במישרין מקופת המיסים הכללית, ולא מדמי ביטוח הנגבים מהפרטים, אכן מופיע בספר התקציב, ויש לציין כי משקלו היחסי של חלק זה עלה במידה רבה בשני העשורים האחרונים.



ההוצאה הכוללת הריאלית על שירותים חברתיים גדלה על פני השנתיים האחרונות בכ-10 אחוזים, מ-94 מיליארד ש"ח בשנת 2000 (במחירי 2001) לכ-104 מיליארד ב-2002 באותם מונחי מחירים, ותישאר ברמה דומה (103 מיליארד ש"ח) גם בשנת 2003. בניכוי גידול האוכלוסייה מצטמצם הגידול המצטבר ל-5 אחוזים, ובשנת 2003 לבדה צפויה ירידה של כ-3 אחוזים.

נתוני ההוצאה ב-2002 והתחזית ל-2003 מלמדים על מגמה של האטה בגידול ואף ירידה בהוצאה החברתית, כחלק ממגמת האטה שראשיתה ב-1996. עד שנה זו חל גידול נמרץ הן בהוצאה החברתית הכוללת והן בהוצאה הממוצעת לנפש, אך לאחר מכן השתנתה התמונה, ובמיוחד בחלק ממרכיביה. ליתר פירוט, ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי התמידה לצמוח בממדים גבוהים מאוד, ובשיעור שנתי גבוה אף מזה שבראשית שנות התשעים. תהליך זה נעצר לאחרונה, כאשר ההוצאה על הקצבאות פחתה ב-2.5 אחוזים. בניכוי גידול האוכלוסייה חלה בשנתיים האחרונות 2002-2003, ירידה של כ-9 אחוזים. התמונה בשירותים החברתיים הישירים (מצרף הכולל את שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה

ועוד) היא שונה, והם פחתו בשיעור מצטבר של 9 אחוזים, בממוצע לנפש, בין 1996 ל-2003.

ההאטה בהוצאה החברתית, כפי שהיא נמדדה עד כאן, במונחים מוחלטים ריאליים ובממוצע לנפש, איננה מוצאת את ביטויה במונחים יחסיים, היינו כאשר משווים אותה מול השינויים בגדלים אחרים במשק, כמו תקציב המדינה, התוצר המקומי הגולמי, או סך-כל המקורות. הממצא הבולט ביותר בעניין זה הוא מעמדה הבכיר של ההוצאה החברתית בתוך כלל המשאבים התקציביים הממשלתיים: בעשור התשעים התבססו תקציבי הרווחה במעמדם לא רק כגורם הגדול ביותר, אלא ששיעורם הכולל הוא יותר ממחצית התקציב הממשלתי הפנוי (היינו, בניכוי ההוצאות להחזר חוב). בשנת 2002 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 55 אחוז מכלל התקציב, בין אם בוחנים את התקציב הרגיל לבדו ובין אם מתייחסים לתקציב הכולל, היינו בתוספת הוצאות הפיתוח. כדי לעמוד על מלוא המשמעות של נתון זה ראוי להדגיש, כי השיעור הוא כמעט כפול מזה של עשורים קודמים – אז היוותה ההוצאה החברתית 30 אחוז בלבד מהתקציב הכללי. חלק נכבד מההאצה הזאת התרחש במהלך העשור האחרון, שבו גדל משקלה של ההוצאה החברתית בכחמישית.

הגידול במשקלן היחסי של הוצאות הרווחה ניזון במידה רבה מירידת משקלן של הוצאות הביטחון. כדי לנטרל בחישובינו את השפעת השינוי המקוץ בקבוצות האחרות של התקציב הכללי, נפנה לגודל יחסי אחר, להשוואה מול התמ"ג - התוצר הכולל של המשק. בה בעת שההוצאה החברתית גדלה במונחים מוחלטים, אנו מוצאים שגם התוצר של המשק גדל באופן נמרץ והגיע לכדי 483 מיליארד ש"ח. כתוצאה מן ההתפתחות המשולבת עלה שיעור ההוצאות החברתיות כאחוז מכלל התוצר של המשק מ-19 ל-22 אחוז. הגידול של ההוצאה בתקציב הרגיל לבדו מתוך התמ"ג הוא מ-16 לכ-20 אחוז, וחלק נכבד משינוי זה התרחש בשנתיים האחרונות. מסתבר, אפוא, שההאטה במשק היא הגורם העיקרי העומד מאחורי גידולו של נתח התוצר המופנה ליעדים חברתיים. אילו התמיד המשק לצמוח בשנתיים הללו, כי אז ההוצאה החברתית המוקטנת היתה מצריכה נתח קטן יותר של תמ"ג, מכפי שהיה בפועל.

האבחנה בין תקציב רגיל ותקציב כולל מפנה את תשומת הלב לעובדה נוספת: תקציב הפיתוח בתחום החברתי הוא בעל משמעות קטנה מאוד במונחים מקרו-כלכליים, ומסתכם בכ-2 אחוזים מהתמ"ג. גם כאחוז

מכלל ההוצאה החברתית, שיעור ההוצאה על השקעה הוא פחות מעשירית (9.3 אחוזים ב-2001). הנתח של ההוצאות הפיתוח היה גבוה בהרבה בראשית העשור. כך, למשל, ב-1992 הסתכמו פעולות אלה בכ-30 אחוז מכלל ההוצאה החברתית. עם זאת יש להעיר, שעיקר פעולות הפיתוח בשנים המוקדמות של העשור היו על שיכון, במיוחד בהקשר של עלייה. בשירותים החברתיים האחרים, כמו חינוך, בריאות, רמת ההשקעות היתה נמוכה.

שירותים בעין מול שירותים בכסף (תשלומי העברה)

ההוצאה החברתית כוללת מרכיבים רבים, שאפשר לחלקם באופן ראשוני לשתי חטיבות. חטיבה אחת עוסקת בשירותים הישירים, דהיינו שירותים שהממשלה מספקת בעין, בדמות השימוש הסופי שלהם על-ידי הצרכן – שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה, השיכון והקליטה. החטיבה השנייה היא של שירותים בכסף, כלומר תשלומים הניתנים לאזרח, והוא עושה בהם שימוש כרצונו. בחטיבה זו כלולות קצבאות לקשישים, למשפחות עם ילדים, למובטלים, לנכים, ועוד מספר קצבאות קטנות יותר בהיקפן הכולל.

משקלן של הקצבאות הוא 40 אחוז מכלל ההוצאה החברתית. שיעור זה הלך וטיפס עד לאחרונה מכ-30 אחוז בראשית העשור. תנודות כגון אלה במשקלן של הקצבאות אינן ייחודיות לשנות התשעים, ואפשר למצוא מתכונת דומה גם בשנות השמונים: הגידול של הקצבאות התרחש בעת של קיצוצים בשירותי הממשלה הישירים. בתשלומי הקצבאות, לעומת זאת, קיימת קשיחות רבה יותר, עקב התבססן על כללים מוגדרים יותר. יחד עם זאת, עיגון הקצבאות בחוק ובתקנות, כשגודלה של הקיצבה הבסיסית נקוב בערכים מספריים מוגדרים, אינו מונע באופן מוחלט אפשרות של שחיקה, כפי שנוכחנו השנה ובתקציב ל-2003, כאשר הממשלה הקטינה במידה משמעותית את הזכאות לקצבאות. אבל במרבית השנים, המסגרת החוקית המפורטת הקנתה לקצבאות הביטוח הלאומי יציבות וכושר עמידות גבוהים יותר, בעוד שבשירותים הישירים, החובה לספקם איננה, ולא היתה, מוגדרת במונחים כספיים וכמותיים אחרים. גם אם החובה לספק שירות ישיר מסוים קבועה בחוק מחוקי המדינה (כמו, למשל, חוק לימוד חינוך), הרי שהיעדר פרמטרים כספיים בחוקים אלה מגמיש את היקפם. ההתפתחות שתוארה משתקפת כתמונת ראי בירידת חלקם של השירותים הישירים מכ-70 אחוז בראשית העשור

לכדי 60 אחוז לאחרונה. אחד הגורמים העיקריים, העומד מאחורי ההפרש הזה קשור להוצאות השיכון הענקיות בראשית שנות התשעים, שבאו לענות על צורכיהם של העולים. ואכן, אם מסתכלים על התקציב הרגיל, אשר איננו כולל את רוב הוצאות השיכון, מסתבר כי התנודתיות על פני העשור האחרון הרבה יותר קטנה, וחלקם של השירותים הישירים בתקציב הרגיל נע בטווח צר שבין 61 ל-55 אחוז.



דפוסי התפתחותן של שתי החטיבות, כמתואר לעיל, מייצגים את ההוצאה במונחים נומינליים. התמונה במונחים ריאליים היא מורכבת יותר. כאן המקום להבהיר ביתר פירוט את אופן החישוב של ההוצאה במונחים ריאליים. ניכוי הסכומים הנומינליים באמצעות מדד מתאים אמור לדאוג לכך, שהחישוב יביא בחשבון את כוח הקנייה של הסכומים הנומינליים. והנה, לשתי חטיבות ההוצאה ראוי ליישם מדדים נבדלים: לגבי הקצבאות, המשמשות בדרך-כלל לתצרוכת, המדד הרלבנטי לשמירת כוח הקנייה שלהן הוא מדד המחירים לצרכן, לעומת זאת, את כוח הקנייה של השקלים המופנים על-ידי המשרדים הממשלתיים

לשירותים ישירים אנו מודדים על פי ההתייקרות הספציפית של ייצור השירותים, וברוב המקרים מדובר בהוצאות שכר. יש לזכור שערכן של רוב הקצבאות צמוד, על פי חוק, לתנודות בשכר הממוצע במשק. כיוון שהשכר בישראל נוטה בדרך-כלל לעלות מעבר לעליית המחירים, הרי שהמדד המנכה את ההוצאה בשירותים הישירים יקטין את הערך הריאלי של ההוצאה במידה רבה יותר מאשר המדד המנכה את ההוצאה על הקצבאות.

חישוב ההוצאה הריאלית לפי עקרון זה מראה, כי התקציב הריאלי של קצבאות הביטוח הלאומי גדל יותר מאשר התקציב הרגיל של השירותים הישירים. מאז 1996 פחתה ההוצאה לנפש בשירותים הישירים באחוז בממוצע לשנה. לעומת זאת גדלה ההוצאה על קצבאות, בממוצע לנפש, בשיעור של 4 אחוזים. החלוקה לשתי חטיבות של הוצאה חברתית היא חלוקה ראשונית, ולהרחבת היריעה נבחן את ההתפתחות בענפי השירות הנפרדים.

3. מערכת החינוך

תקציב החינוך מסתכם ב-31 מיליארד ש"ח, ומתוכם מיליארד אחד מיועד לפיתוח, הכולל בעיקר בניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם. חלקו של החינוך בתוך כלל השירותים החברתיים הוא הגדול מכל האחרים, ומהווה קרוב לשליש (30 אחוז) מכלל ההוצאות לרווחה.

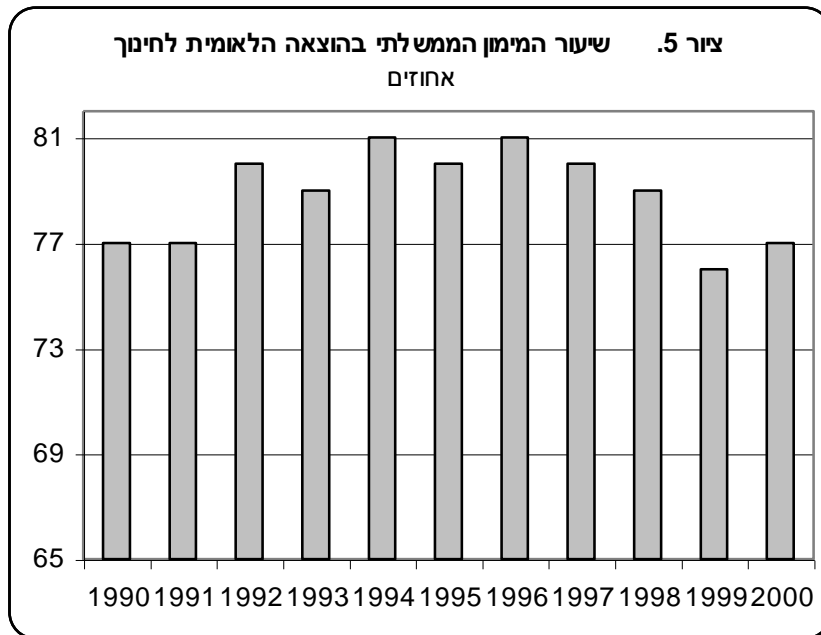
ההוצאה השוטפת על שירותי החינוך היתה יציבה במונחים מוחלטים בשנתיים האחרונות, וזאת לאחר האטה בשנים 1996 עד 2000, שבאה בעקבות זינוק מרשים בראשית העשור. בתקופה הראשונה עלה שכר המורים, אך גם ההיקף הפיזי של השירותים עלה באותן שנים, כפי שהדבר משתקף בשעות הלימוד, במספר המורים, ובשירותים נוספים. דיון במגמות ההוצאה בתחום זה נתקל בקושי טכני מסוים: מערכת החינוך מתוקצבת כל שנה, בדיונים בין משרד החינוך למשרד האוצר, תוך שימוש במודד המתקרא "שעות-שבועיות". מודד זה מופיע בספרי התקציב כהקצאה לפי רמת חינוך והוא משמש את משרדי האוצר והחינוך בדיוניהם על היקף התקציב, כתחליף לשימוש ביחידה שקלית. לכאורה, הדבר מאפשר מעקב מדויק אחר התפתחות ההוצאה בכיתות, אך למעשה אין הדבר כך.

השימוש בפרמטר זה פוגע ב"שקיפות" התקציב: המונח "שעה שבועית" יוצר את הרושם, שמדובר בשעות הוראה בפועל, בעוד שלמעשה מדובר ביחידת תקצוב לבית-הספר, המיועדת גם לצרכים אחרים שאינם הוראה ישירה. נוסף לכך, ערך השעה השבועית משתנה מסעיף לסעיף ומטעה את כל הרוצה לבחון את נתוני התקציב. הגברת ה"שקיפות" של סעיפי התקציב מחייבת, אפוא, לעבור לשימוש במושגים תקציביים ברורים. סיבה שנייה להצעה זו אף חשובה יותר: השימוש במונח שעות שבועיות פועל לעתים קרובות לטובת בתי-ספר הפועלים באזורים מבוססים. בתי-ספר אלה מגייסים מורים בעלי ותק רב יותר והשכלה רבה יותר ועל כן גם עלותם גבוהה יותר, וכנראה גם איכות עבודתם. בדו"ח השנתי של המרכז לשנת 2000 הוצג חישוב לדוגמא, שהראה כי ליישוב מבוסס הוענק סכום גבוה יותר מאשר ליישוב פיתוח, עקב שיטת התקצוב. מכאן ששיטת תקצוב זאת שמה לאל חלק גדול מהמאמצים להביא להקטנת הפערים על-ידי הקצאת משאבים בדרך של העדפה מתקנת.

מספר המורים במערכת החינוך מהווה גם הוא מודד חלקי להיקף ההוראה, אבל גם בעניין זה יש בעיה, משום שמרבית המורים בישראל משמשים בתפקידם במשרות לא מלאות. ההיקף הממוצע של משרת המורים נע בין שני-שליש לשלושה-רבעי מישרה מלאה. כלומר, אי אפשר להסתמך על שינויים במספר המורים כאבן בוחן לשינוי בהיקף ההוראה, ולכן משתמשים במונחים נגזרים בני-השוואה.

עיוות אחר הנובע משיטת התקצוב הוא ההקצבה הניתנת לפי כיתות. כתוצאה מכך, יישובים ומוסדות חינוך המפעילים כיתות קטנות נהנים מתקציב גדול יותר. דבר זה יבוא על תיקונו אם ייושמו המלצות ועדת שושני, שהציעה תקצוב לפי תלמיד, תוך התחשבות במצב החברתי-כלכלי של תלמידי בית-הספר. ההמלצות אומצו על-ידי שרת החינוך, ונותרה עדיין שאלת הביצוע. ראוי להזכיר כי המלצה כזאת הופיעה מדי פעם בפעם בדו"חות של המרכז לחקר המדיניות החברתית.

הוצאות הממשלה על שירותי חינוך מיועדות ברובן לתשלום שכר המורים, ואילו הוצאות התחזוקה מוטלות על שכמן של הרשויות המקומיות. עקב כך, ניתן למצוא הבדלים ניכרים בין בתי-ספר, ובעיקר בין יישובים שונים, מבחינת הרמה הפיזית של בתי-הספר, וגם מבחינת ההוצאות המשלימות מעבר לשכר המורים. נוסף על כך נוהגים בתי-הספר לגבות מההורים תשלומים מתשלומים שונים, בהיקפים בלתי מבוטלים.



הסכומים הנגבים גבוהים במידה שיש בה כדי לערער את תקיפותו של המושג לימוד חינוך. קירוב ראשון להבנת הנושא באופן כמותי אפשר לקבל מהנתונים על ההוצאה הלאומית (בנבדל מהוצאה הציבורית). המונח הזה מבטא את מכלול העלויות הכרוכות בהפעלתן של מערכות החינוך, ובהן הוצאות ממשלה ורשויות מקומיות, וכן הוצאות הממומנות על-ידי מוסדות ללא כוונת רווח, ובעיקר הוצאות במימון המשפחות. אם ניקח לדוגמא את שנת 2000 (היא השנה האחרונה שלגביה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים מפורטים על ההוצאה הלאומית לחינוך), נמצא כי ההוצאה הלאומית על חינוך הסתכמה ב-43 מיליארד ש"ח, ואילו ההוצאה הציבורית הסתכמה ב-33 מיליארד ש"ח, ופירוש הדבר שכמעט רבע מההוצאה הלאומית מומן ממקורות לא-ציבוריים. ההוצאה על חינוך כוללת את התקציב של משרד החינוך, הנחלק לפי רמות לימוד: גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי (על שתי חטיבותיו – חטיבת הביניים והחטיבה העליונה), והחינוך העל-תיכוני. תקציב ההשכלה הגבוהה מופיע באופן נפרד, בהיותו עצמאי ובלתי תלוי במשרד החינוך. המרכיב הגדול ביותר בתקציב הוא החינוך העל-יסודי, המסתכם

השנה בכ-10 מיליארד ש"ח ובתוכו נכללות שלוש תת-מערכות: חטיבת הביניים, החטיבה העליונה, והחינוך העל-תיכוני הלא-אקדמי, הכולל בעיקר מוסדות להכשרת מורים. תקציב החינוך העל-יסודי גדול מזה של החינוך היסודי, על אף נחיתותו במספר התלמידים. הסיבה לכך היא, ששכר המורים בחינוך העל-יסודי גבוה מזה של המורים בחינוך היסודי, ומשרתם המלאה מוגדרת במספר שעות קטן יותר (24 שעות שבועיות למורה בחינוך העל-יסודי, לעומת 30 שעות למורה בבית-ספר יסודי).

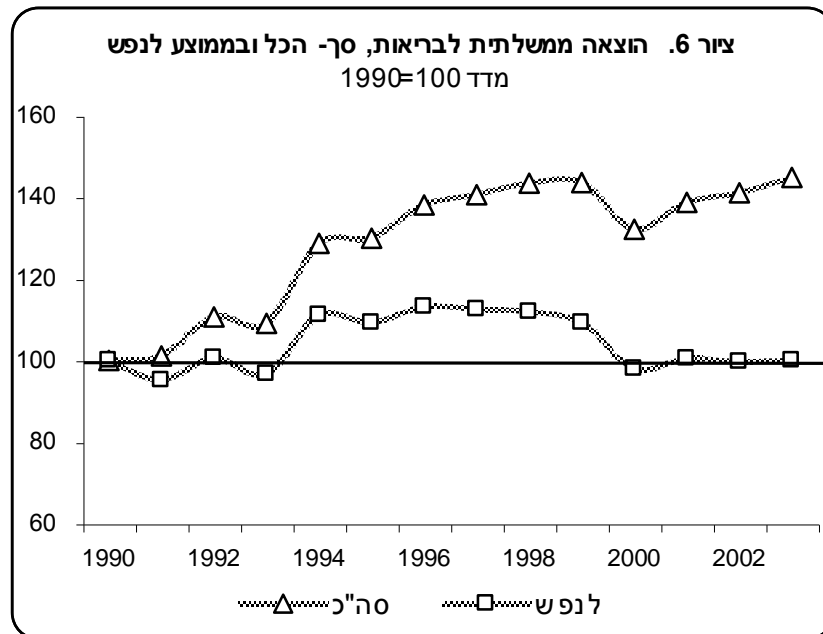
ב-2003 תקציב החינוך היסודי יסתכם בכ-9 מיליארד ש"ח, תוספת של כמיליארד ש"ח לעומת שנת 2000. בשנים שלפני כן היתה יציבות בסכום הכולל, ולאור הגידול במספר התלמידים משמעות הדבר שהגידול היה צנוע יותר. ליתר הבהרה, נבחן את ההוצאה הממוצעת לתלמיד. זו הסתכמה ב-2002 ב-11,000 ש"ח לשנה, לעומת 10,000 ברוב השנים הקודמות מאז 1996. יחד עם זאת יש לציין שהרמה הנוכחית גבוהה כמעט ב-50 אחוז לעומת ראשית העשור הקודם. התקציב המוגדל איפשר להחזיר למערכת דפוסים שנשחקו בעבר, במונחים של מספר שעות הלימוד ובמיוחד בכיתות הנמוכות. יש לזכור, שבמרוצת שנות השמונים קרה שילדי כיתה א' סיימו את לימודיהם בשעה 11:45, והדבר תוקן בהדרגה בשנות התשעים. בכמה מקומות אף הונהג יום לימודים ארוך מן הרגיל במסגרת ההפעלה החלקית של התכנית להארכת יום הלימודים. יש לציין, שבהרבה מקרים בהם הועמדו לרשות מנהלי בתי-ספר שעות הוראה מוגדלות, העדיפו בתי-הספר להמשיך באורך הרגיל של יום הלימודים (5 שעות לימוד ביום), ואת מכסת השעות הנוספות ניצלו בעיקר לפיצול כיתות, בדרך-כלל בשיטה של הקבצות וכדומה. בחינוך העל-יסודי ההתפתחות היתה איטית יותר, ובשנים האחרונות אף חלה נסיגה. ההוצאה הממוצעת לתלמיד ב-2002 היתה 17,700 ש"ח לעומת 19,000 ב-1996. גם הגידול לעומת ראשית העשור הקודם הוא צנוע בהרבה לעומת החינוך היסודי.

תקציביהם של גני-הילדים נמצאים בתהליך של גידול רב, שהיה ניכר במיוחד באמצע העשור הקודם. בשנים האחרונות נבלם הגידול, וההוצאה לנפש בשנה האחרונה נשארה באותה רמה. בגני-הילדים היה בעשור האחרון גידול במספר שעות שהייה, כאשר סיום הלימודים התארך מ-12:30 ל-13:20. הדבר חייב הגדלה ממשית של כוח ההוראה, משום שההסדר שנקבע איפשר לגנות לעבור לשבוע עבודה של 5 ימים (בעוד הגן

פועל 6 ימים). לצורך תפעול הגנים ביום השישי הצטרפו גננות רבות במשרות חלקיות, בדרך-כלל גננות שכבר פרשו לגמלאות מעבודה מלאה. הסעיף השלישי בגודלו בתחום החינוך מוקדש להשכלה הגבוהה. הקצבות הממשלה לאוניברסיטאות יסתכמו ב-2003 ב-5 מיליארד ש"ח, וזהו המקור העיקרי למימון של מוסדות אלה. יש לציין, שבמשך תקופה ארוכה, מ-1980 ועד 1993, הסכום שהוקצב לאוניברסיטאות לא גדל כלל במונחים מוחלטים, (כ-3 מיליארד ש"ח), וזאת כאשר מספר התלמידים גדל באופן ניכר. רק בשנים 1994-1996 חל גידול לרמה של כ-4.5 מיליארד ש"ח, ובשנת 1999 לכדי 5 מיליארד. ב-2001 הצטמצמה במקצת ההוצאה להשכלה הגבוהה, הן באופן מוחלט והן בממוצע לסטודנט, וב-2002 ההוצאה חזרה לרמתה הקודמת. בתקופה האמורה התרחש גידול דרסטי במספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ועיקר הצמיחה התרחש במכללות שזכו לעדנה באמצע העשור. גם האוניברסיטאות קלטו בעשור האחרון מספר גדול של תלמידים. בשנים האחרונות עלה ערכו הריאלי של שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, וחלקו של מקור זה במימון עלותן של האוניברסיטאות גדל באופן משמעותי והגיע לכ-20 אחוז.

4. שירותי הבריאות

ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף מגיעה ל-15 מיליארד ש"ח, המהווים כ-16 אחוז מסך ההוצאה החברתית של הממשלה ו-3.2 אחוזים מהתמ"ג. הממשלה מוציאה בתחום הבריאות סכום של כ-2,200 ש"ח (בתקציב השוטף) בממוצע לנפש – סכום הנמצא בירידה מתמשכת מאז 1994, כאשר ההוצאה לנפש הסתכמה ב-2,600 ש"ח. בעשור האחרון חלו שינויים במבנה המימון הממשלתי של מערכת הבריאות. אחד השינויים העיקריים היה ביטול דמי החבר בקופות-החולים והמרתם במס בריאות. לפי כללי החשבונאות הלאומית, יש הבדל מהותי בין שתי צורות הגבייה הללו – האחת וולונטרית והשנייה מחייבת. במהלך ההסבה השתנו כמובן פרמטרים שונים שהביאו לתחולה נבדלת של המימון. יחד עם זאת, על מנת לאפשר מעקב השוואתי רב-שנתי יש מקום להציג את מס הבריאות כמחליפו של הביטוח הישיר (דמי חבר), שהיה נהוג לפני חוק הבריאות. בהתאם לכך, העברות הביטוח הלאומי במסגרת מס הבריאות לא נכללו כאן בהוצאה הממשלתית.



שינוי נוסף התרחש במרכיב שנקרא "מס מקביל". במקורו היה זה הסדר בין קופות-החולים ובין המעסיקים המאורגנים, אשר היו משתתפים במימון הביטוח הרפואי של עובדיהם. ברבות הימים הורחב ההסדר אל כל המשק וגביית המס מן המעסיקים נעשתה על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשיעור מחייב שהלך ועלה עד שהגיע לכדי 4.9 אחוזים מהשכר. במסגרת תכנית הייצוב הכלכלית של 1985, כהקלה למעסיקים, צומצמה גביית המס המקביל והאוצר שיפה את הביטוח הלאומי על הפסד הגבייה. המס המקביל בוטל לחלוטין ב-1997, והאוצר מעביר לביטוח הלאומי את הסכום המתחייב אילו התמיד המס להתקיים. עקב השינויים האמורים, לא ניתן לעקוב באופן פשוטני אחר התפתחות המימון ויש להתחשב במיון ענייני של המרכיבים השונים, כפי שמוצג בלוח 2, המפרט את ההוצאה הממשלתית על בריאות, תוך הפרדה לשני רכיבים ראשיים: האחד הוא השתתפות בביטוח הבריאות, בעיקר באמצעות מחליפו של ה"מס המקביל", והמרכיב השני מממן סידרה של שירותים ישירים שמספקת הממשלה.

ניתן לראות בלוח את הירידה שחלה בהוצאה הכוללת בממוצע לנפש מאז 1996, כמו גם – ואף ביתר עוצמה – במרכיבו הראשי, "השתתפות בביטוח רפואי". כאן חלה בתוך 6 שנים, מאז 1996, ירידה בשיעור של למעלה מ-10 אחוזים. פירוט נוסף מופיע בלוחות הנספח (לוח 8 בנספח).

לוח 2: ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף, סך-הכל ובממוצע לנפש (מחירי 2001)

שנה	הוצאה לנפש (ש"ח)		ההוצאה (מיליוני ש"ח)		סך-כל	
	השתתפות	סך-הכל	הוצאות	השתתפות		
הוצאות	בביטוח	הכל	ישירות	בביטוח	הכל	
ישירות	רפואי	רפואי	רפואי	רפואי	רפואי	
1,097	1,439	2,536	4,254	5,581	9,835	1980
729	1,557	2,286	3,086	6,591	9,677	1985
652	1,615	2,268	3,040	7,527	10,567	1990
743	1,736	2,479	4,120	9,627	13,747	1995
712	1,855	2,567	4,050	10,545	14,595	1996
416	1,836	2,552	4,171	10,704	14,875	1997
735	1,805	2,539	4,386	10,776	15,161	1998
750	1,727	2,478	4,595	10,581	15,176	1999
756	1,466	2,222	4,752	9,222	13,974	2000
808	1,471	2,279	5,203	9,469	14,672	2001
772	1,491	2,263	5,090	9,830	14,920	2002
745	1,527	2,269	5,029	10,291	15,321	2003

הוצאה לאומית על בריאות. בהשלמה לניתוח הוצאות הממשלה על בריאות יש מקום לבחון את ההוצאה הלאומית לבריאות, המרחיבה את היריעה ומשקפת את כל הפעילות בענף הבריאות. בדרך חישוב מרכזת ההוצאה הלאומית את סך-כל הפעילויות הכספיות המתרחשות בכל יחידה ויחידה של מערך אספקת שירותי הבריאות במדינה, בין אם במימון ציבורי ובין אם במימון פרטי. פעילויות כאלה הן תשלומי השכר לרופאים, לאחיות ולכל יתר העובדים במתקנים שונים של המערכת. משלימות לכך רכישות של מוצרים וחומרים שבהם משתמשים בבתי-החולים ובמרפאות, וכן רכישת תרופות ומכשירים רפואיים על-ידי פרטים. כל אלה הן בגדר הוצאות שוטפות, המייצגות את עלויות התחזוקה היומיומיות של המערך. המערכת מוציאה סכומים שונים גם

על מנת להרחיב את המבנים הקיימים ולרכוש ציוד בלתי מתכלה, כגון סורקים ממוחשבים, ציוד רנטגן וכדומה. כל ההוצאות שבקבוצה האחרונה הן הוצאות למטרות השקעה ופיתוח, שהשימוש בהן אינו חד-פעמי או חד-שנתי. סיכום ההוצאות הכספיות מייצג, אפוא, את היקף פעולתם של כל שירותי הבריאות בתקופה נתונה ומאפשר להעריך את השינויים המתחוללים על פני זמן.

אחוז התוצר (התמ"ג) שהופנה לשירותי בריאות גדל בשנות התשעים בכ-13 אחוז. המשמעות היא, שככל שהתוצר של המשק גדל בעשור הזה, הרי ההוצאה על בריאות גדלה כמעט ב-13 אחוז יותר מכך. כדי להעריך את משמעות הגידול מבחינת ההיקף הפיזי של השירותים, יש להביא בחשבון את התייקרותן של התשומות המשמשות לייצור שירותים אלה, בהשוואה לשינויים שחלו בכלל הפעילות של המשק, היינו בתמ"ג. ובכך, מסתבר שההתייקרות של שירותי הבריאות היתה תלולה יותר מזו של התמ"ג ב-15 אחוז. לכן הגדלת הנתח של שירותי הבריאות בכלל המקורות לא שיפרה כמעט את מצבו היחסי של הענף, ואף הרעה אותו במקצת, משום שכל הגידול ויותר מכך נבלע בהתייקרות התשומות. אפשר להציג זאת גם אחרת – ההתייקרות העודפת של התשומות בענף הבריאות חייבה הגדלה של נתח התמ"ג שהופנה לשירותים אלה, אך ורק כדי לקיים רמה יציבה של ההיקף הפיזי של השירותים.

חלוקה לתקופות משנה מגלה שהתהליך הזה התרחש ברובו בחומש הראשון, וליתר דיוק בשנים 1993-94. בשנים שלאחר מכן, 1995-2000, היה גידול מתון של 1.7 אחוזים בחלק התמ"ג שהופנה לבריאות, וחלקו העיקרי נבלע בהתייקרות, כך שבסופו של דבר פחת ההיקף הפיזי היחסי של השירותים ב-1.8 אחוזים. התופעה העיקרית שיש להצביע עליה, אפוא, היא שהיקף השירותים לא גדל כמעט בשנים 1995-2000, הן במונחים נומינליים והן במונחים ריאליים, מעבר לגידול התוצר של המשק, אבל נטל המימון הלך ועבר אל הפרטים. זהו תהליך אשר מרחיק את ישראל מהמקום בו היא ניצבה אפילו בתקופות שבהן לא היה חוק ביטוח ממלכתי בתחום שירותי הבריאות. השינויים שהתחוללו מוליכים בהדרגה למשטר בריאות של מימון פרטי במידה רבה, ובסופו של דבר גם הגשת השירותים בו תתבסס יותר ויותר על רפואה פרטית.

יש לציין, כי במאפיינים המרכזיים של המערכת לא חלו שינויים מפליגים בעקבות הנהגתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והשינוי המרכזי התבטא בגבייה ממלכתית של דמי החבר, בלבוש של מס בריאות.

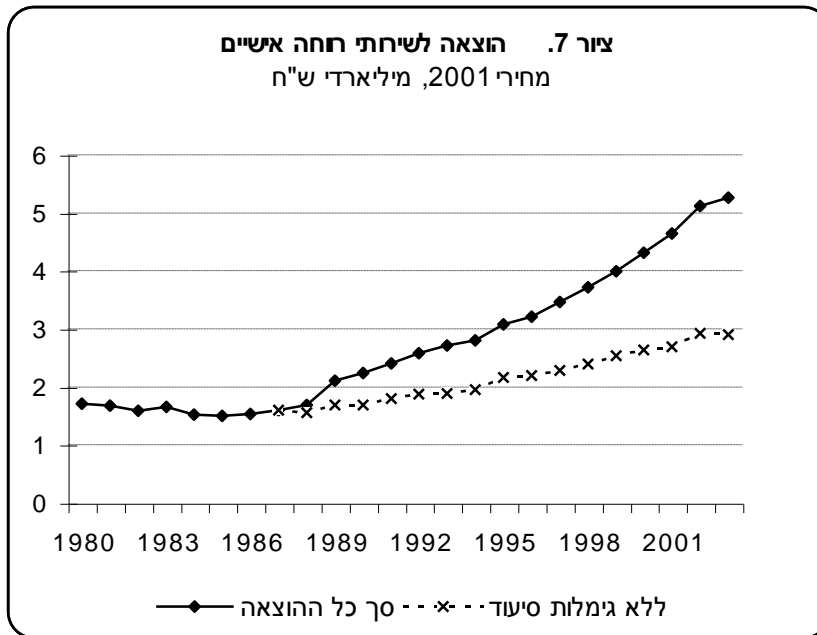
הבעיה התפעולית העיקרית, קרי המימון הגירעוני, לא נפתרה, וזמן קצר לאחר החקיקה שוב נוצרו גירעונות, בעיקר משום שהממשלה לא התאימה כראוי את היקף המימון לצרכים הגדלים ולהתייקרויות. הנזק העיקרי שנגרם עקב כך היה חיפוש אחר מקורות מימון משלימים, בדמותם של תשלומים עבור ביקור במרפאה, הגדלת ההשתתפות העצמית במימון תרופות וטיפולים שונים והתרחבות ההיעזרות בביטוחים משלימים. בכך נפגע אחד העקרונות החיוביים המרכזיים, שהיו קיימים בליבה של המערכת, של מתן השירות על סמך הביטוח הבסיסי, וללא תשלום נוסף עבור השירות. הצידוק העיקרי היה להשתמש במכשיר הזה כדי לצמצם שימוש עודף בשירותים, אבל העובדה שגורם זה הפך למקור מימון משמעותי פירושה שהמטרה האמורה לא הושגה. מעל לכל, במידה שאנשים נמנעו מלקבל שירות (עקב הטלת חובת תשלום), אין ספק שבחלק מהמקרים היה בכך כדי לפגוע בבריאות, ובמיוחד אצל בני שכבות חלשות באוכלוסייה – לא החלשות ביותר, המוגנות יחסית מפני גורם זה, אבל חלשות באופן יחסי לשכבות המבוססות.

5. שירותי רווחה אישיים

שירותי רווחה אישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. השירותים מטפלים במשפחות וביחידים במצוקה בתחומים מסוימים, כמו הפניה ותיאום של טיפול מוסדי לילדים הנזקקים לכך, מוסדות למפגרים, עזרה לנכים ועוד. סך-כל ההוצאה על שירותים אלה עלתה לכ-5 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-4.3 מיליארד ב-2000 ו-3.2 מיליארד ש"ח ב-1996. יש בכך גידול רב לעומת כל יתר השירותים החברתיים. יש להדגיש, עם זאת, שחלק מכריע מהגידול נזקף לחשבוננו של שירות אחד, הסיעוד, הניתן על-ידי הביטוח הלאומי לקשישים מוגבלים, מתוקף חוק ביטוח סיעוד. בשנת 2002 מהווים תשלומי הסיעוד של הביטוח הלאומי כ-43 אחוז מכלל הפעולות בתחום זה. אם נתייחס למכלול השירותים ללא סיעוד, ובניכוי האינפלציה, נמצא כי חל בו גידול ריאלי של 57 אחוז במהלך העשור, המהווה תוספת ריאלית של כמעט מיליארד ש"ח.

חוק ביטוח סיעוד נכנס לתוקף בראשית שנות השמונים, אך הביצוע בפועל, בהיקף משמעותי, החל ב-1988, וצבר תאוצה רבה מיד בשנה שלאחריה. גמלאות הסיעוד הגיעו אז להיקף ריאלי של שליש מיליארד

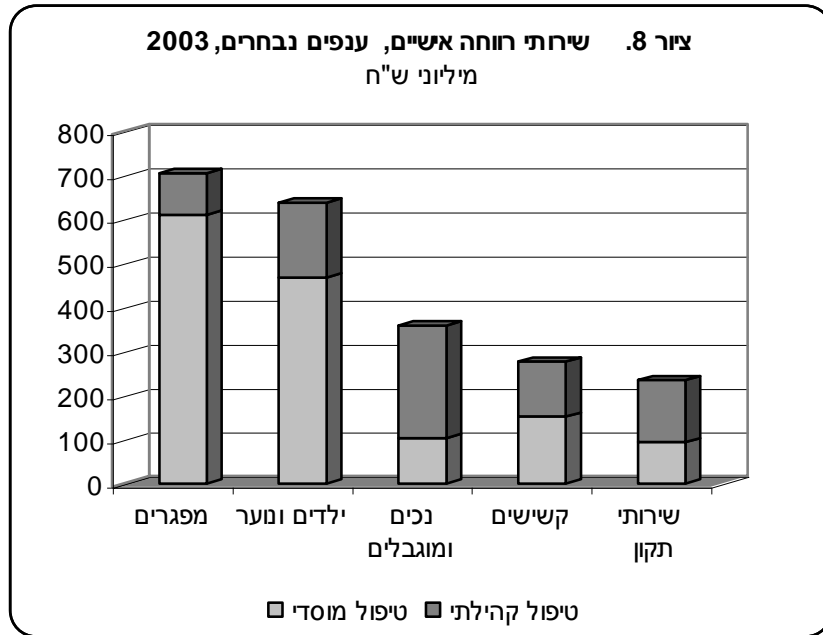
ש"ח, ומאז הלכו וגדלו ללא כל יחס לעומת כל שירות חברתי ישיר. שיעור הגידול בתחום הסיעוד בשנים האחרונות מתקרב ל-15 אחוז גידול ריאלי לשנה – תוספות שנתיות של כ-150 מיליון ש"ח. בתוקף קיומו של חוק הסיעוד התפתח ענף נרחב של שירותים סיעודיים אשר עיקר מקורותיו נובעים מכספי הביטוח הלאומי. בנוסף קיימים גם סעיפים אחרים של שירותים לקשישים אחרים, בעיקר במסגרת מוסדית. הוצאה זו מסתכמת השנה ביותר מרבע מיליארד ש"ח.



הסעיף הגדול ביותר בשירותים האישיים (ללא גמלאות סיעוד) הוא השירות למפגר, שתקציבו מסתכם בקרוב ל-700 מיליון ש"ח. השירותים הללו זכו לתשומת לב מיוחדת בעשור האחרון והם מוקדשים ברובם לטיפול מוסדי – שני-שליש במוסדות פרטיים וציבוריים ושליש במוסדות הממשלתיים. הטיפול בקהילה ניתן בהיקף מצומצם של כעשירית מכלל ההוצאה בענף זה.

ההוצאות על שיקום נכים ומוגבלים מסתכמות השנה בשליש מיליארד ש"ח. בתחום זה עיקר ההוצאה הוא על שירותים קהילתיים במרכזי שיקום לכלל הנכים ובסיוע לעיוורים. רק רבע מכלל ההוצאות מופנה

לטיפול במוסדות. גם ענף שירותי התקון מדגיש יותר את הטיפול הקהילתי והוא מיועד לצעירים עוברי חוק או צעירים המצויים בסיכון לכך. תקציבו הוא 223 מיליון ש"ח, ומתוכו סכום של 134 מיליון מופנה לשירותים קהילתיים, שמחציתם מיועדת לשירותי מבחן, והנותר לנערים ולנערות במצוקה ולשיקום במפתי"נים.



ענף מרכזי אחר עוסק בילדים ונוער, הנזקקים להתערבות חברתית עקב קשיים משפחתיים מסוגים שונים. למרות המדיניות המעדיפה להימנע מהוצאת ילדים מן הבית, זהו עדיין הפתרון בחלק מן המקרים. ההוצאה בענף זה מסתכמת ביותר מ-600 מיליון ש"ח, וחלק הארי בה מיועד לאחזקת ילדים במוסדות. יש לציין כי תחום זה הצטמצם יחסית לענפים אחרים.

בסיכום ניתן לראות, שההוצאה על טיפול מוסדי בשירותים השונים נוטלת נתח גדול יותר לעומת הטיפול הקהילתי, אבל הדגש משתנה מתחום לתחום. בחלקו קשור הדבר בצרכים הייחודיים לכל תחום, ובחלקו הוא משקף גם העדפות מקצועיות משתנות של הגורמים המופקדים על כל תחום.

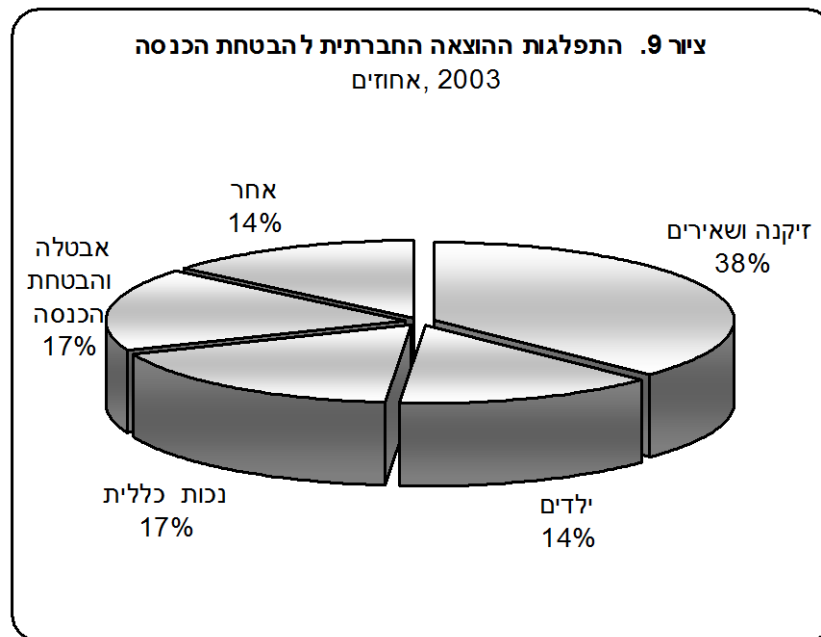
6. קצבאות הביטוח הלאומי

בהשלמה לשירותים הישירים, שנסקרו עד כאן, מופעלת בישראל שורה של שירותים בכסף, היינו קצבאות למשפחות וליחידים הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. ב-2003 מכלול השירותים בכסף מסתכם ב-40 מיליארד ש"ח, לעומת 36 מיליארדי ש"ח באותם מונחי מחירים בשנת 2000. הדבר מייצג גידול ריאלי של כ-3 אחוזים לשנה. גם בניכוי הגורם הדמוגרפי – גידול האוכלוסייה – מתקבל גידול בקצב ממוצע של 0.7 אחוזים לשנה, פי 2 יותר מהשירותים החברתיים הישירים. ראוי להזכיר את מה שתואר לעיל לגבי אופן תרגום הנתונים הנומינליים למונחים ריאליים. יחד עם זאת, גורם זה איננו בעל השפעה מכרעת על מידת התפתחותם הנבדלת של שני סוגי השירות.

חטיבת הקצבאות נחלקת לשלושה ענפים מרכזיים ולמקבץ נוסף של קצבאות בהיקף קטן יותר. הענף הגדול מכולם הוא קצבת הזיקנה והשאירים, אשר מסתכם השנה ב-15 מיליארד ש"ח, שהם כקצת יותר משליש מכלל ההוצאה על קצבאות. בשנה הבאה ההוצאה תישאר באותה רמה. בקיצבה זו, שבבסיסה היא אחידה לכל מקבליה, יש מרכיבים שונים אשר גורמים להבדלים ניכרים בין הזכאים לה. ההבדל הגדול ביותר בגובה הקיצבה קשור במצבו הכלכלי של מקבל הקיצבה. הקיצבה הבסיסית כיום היא בסך 1,114 ש"ח לחודש, אך קשישים חסרי אמצעים, שקצבתם היא מקור הכנסתם היחיד כמעט, מקבלים תוספת הנקראת "השלמת הכנסה", וזו מגדילה את ערך הקיצבה לכדי 1,863 ש"ח. גורמים אחרים, היוצרים הבדל בין הזכאים בגובה הקיצבה הם, כאמור בפרק הבא, הוותק בביטוח, כלומר מספר השנים בהן שילם המבוטח את "הפרמיה השנתית" (דמי ביטוח לאומי), ומועד תחילת קבלת הקיצבה. הקיצבה הבסיסית, וכן המרכיבים הייחודיים הנלווים אליה, מעוגנת ברמה הצמודה למדד השכר הממוצע במשק. לצמידות זאת יש משמעות רבה, בהבטיחה שמירה על הכנסתו היחסית של מקבל הקיצבה. למרות זאת, חלקן היחסי של קצבאות הזיקנה בכלל קצבאות הביטוח הלאומי לא היה קבוע ברמתו במשך השנים: בראשית העשור היוו כמעט מחצית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ואילו בשנים האחרונות ירד חלקן לכדי 37 אחוז. יש לציין, שהדבר נובע מגידולן הרב של קצבאות אחרות.

הקיצבה השנייה בגודלה בשנים 2002-2003 היא קצבת נכות, ההוצאות עליה מסתכמות ב-6.5 מיליארד ש"ח, שהם קרוב ל-16 אחוז

מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. קיצבה זו הגיעה לגודל משמעותי בראשית שנות השמונים, ולאחר מכן הוסיפה לגדול בקצב של כמעט 10 אחוזים לשנה עד שנת 1985, כאשר סכומה הכולל הגיע ל-1.7 מיליארד ש"ח. לאחר מכן הואט קצב גידולה השנתי לכדי 4.6 אחוזים, אבל במהלך שנות התשעים שוב הואץ הקצב, תחילה ל-7 אחוזים בממוצע לשנה, ואחר-כך עד 12 אחוז לשנה. בשנותיים האחרונות חל זינוק נוסף של קרוב ל-30 אחוז, שהקפיץ את קצבת הנכות מהמקום השלישי לשני בסולם הקצבאות.



הענף השלישי בגודלו הוא קצבת הילדים, בסכום כולל של 5.7 מיליארדי ש"ח, שעברה שינויים רבים במהלך השנים, ופינתה את המקום השני, כאמור, לקצבת הנכות. קצבת הילדים מותאמת בשיעורה הבסיסי לשינויים במדד המחירים לצרכן, ועל כן הגנתה מפני שחיקה פחותה מזו של קצבת הזיקנה, למשל, מבחינת שמירה על הכנסה יחסית. הגידול העיקרי במהלך העשור התרחש בשנת 1993, בה החליטה הממשלה לחזור ולשלם את קצבת הילדים עבור כל הילדים, אחרי שבתקופה 1985-1993

הופסק תשלומה ראשית עבור הילד הראשון, ובהמשך גם עבור הילד השני. גם בשנים שלאחר מכן המשיכו התשלומים בענף זה לגדול בקצב שנתי ממוצע של כ-4.5 אחוזים. הדבר נבע כתוצאה מהחלטה אחרת, ביטול ההבחנה בין מי ששירתו בצבא לבין האחרים, ובעיקר מדובר בתחולה אחידה של גובה הקיצבה הבסיסית על המגזר הערבי. גם גל העלייה של ראשית שנות התשעים תרם את חלקו להתרחבות ההוצאה בסעיף זה. בשלב השלישי חל זינוק מרשים, עם קבלתו של חוק הלפרט, אשר היטיב מאוד עם משפחות שבהן יותר מארבעה ילדים, שינוי שפגע באופו חמור בצדק השוויוני בין משפחות ברמה כלכלית דומה.

בשנים האחרונות חל גידול רב בשני ענפים אחרים של הביטוח הלאומי – אבטלה, והבטחת הכנסה. הקצבאות למובטלים מתקרבות ל-4 מיליארד ש"ח ומהוות כמעט עשירית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. לשם השוואה, בראשית העשור הם הסתכמו ב-1.3 מיליארד ש"ח באותם מונחי מחירים. התנהלות הקיצבה הזאת מצלמת נאמנה את המצב הכלכלי-חברתי. הזינוק הראשון שחל בעשור האחרון בהיקף הקיצבה התרחש ב-1992, והוא היה תוצאה של הגידול במספר המובטלים, כחלק מבואו של זרם העולים הגדול. בשנים שלאחר מכן, 1993-1994, ירד היקף התשלומים מ-1.8 ל-1.4 מיליארד, עם ירידת אחוז המובטלים. בשנת 1996, כשהחלה ההאטה בפעילות הכלכלית, נשנתה ההידרדרות בשוק העבודה, מספר המובטלים גדל במהירות, ויחד עימו הוא הגידול בהיקף תשלומי הקיצבה. מאז 1998 נשמרה רמה גבוהה של 2.9 מיליארד ש"ח, אך בשנים 1999-2002 חל גידול מואץ של כ-20 אחוז. לאחרונה הורעו התנאים לקבלת דמי אבטלה, ועל אף המשך הגידול בשיעורי האבטלה במשק, היקף הקיצבה לא השתנה ב-2002 וצפוי עוד לקטון ב-2003. גם הקיצבה להבטחת הכנסה, שגאתה בעשור הנוכחי ומוענקת למעוטי הכנסה הזכאים לכך לפי המפורט בחוק, משקפת את ההרעה הכלכלית בהיבט חברתי. קיצבה מסתכמת כמעט ב-4 מיליארד ש"ח, והיא גדלה בהיקפה פי 6 מאז תחילת העשור האחרון – קצב מהיר יותר מכל קיצבה אחרת. בשלב הראשון שולשה הקיצבה בין 1991 ל-1996 והתוספת לה הסתכמה במיליארד ש"ח. בארבע השנים שאחרי כן נוספו עוד 1.2 מיליארד ובשנתיים האחרונות לבדן התווסף עוד כמעט מיליארד ש"ח.