

## הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

תקציב המדינה הוא המכשיר המרכזי שבאמצעותו מתבצעת המדיניות החברתית-כלכלית של מוסדות השלטון. התקציב מגלם לכאורה את התפיסות הכלכליות והאידיאולוגיות של העומדים בראש המערכות הכלכליות והפוליטיות, אך יש לזכור שבגרסתו הסופית התקציב הוא תוצאה של מאבקים פוליטיים ושלטוניים על חלוקת עוגת המשאבים הלאומית. היקף ההוצאה החברתית והרכבה הם פרי של תהליך בו משתתפים גורמים רבים: הממשלה, שריה, הכנסת, התקשורת, גופים ציבוריים ואקדמיים. התקציב, כפי שהוא מאושר בסופו של דבר על-ידי הכנסת, הוא "השורה התחתונה" של החלטות והכרעות שאותן נסקור בארבע רמות:

1. הרמה הראשונה עוסקת בחלקה של הפעילות הממשלתית בכלל הפעילות המשקית או בלשון אחרת – חלקו של תקציב המדינה בכלל המקורות העומדים לרשות המשק.
2. הרמה השנייה דנה בהתפלגות תקציב המדינה בין תחומי ההוצאה העיקריים – שירותים חברתיים, החזר חוב, ביטחון וממשל כללי.
3. הרמה השלישית עוסקת בחלוקה בין השירותים החברתיים הראשיים. היא מציגה את שתי החטיבות – השירותים הישירים והשירותים המסופקים בעין.
4. הרמה הרביעית היא החלוקה הפנימית בין הנושאים השונים בתוך כל אחד מהשירותים החברתיים.

## 1. תקציב המדינה בכלל מקורות המשק

אחד הוויכוחים הטעונים ביותר, מבחינה אידיאולוגית, במישור המקרו-כלכלי הוא בדבר גודלה הרצוי של הפעילות הממשלתית בכלל הפעילות הכלכלית במשק הלאומי.

המדיניות הכלכלית של הממשלה הנוכחית, על פי הצהרות שר האוצר הנוכחי והעומדים בראש משרדו, מוכתבת במידה רבה על-ידי תפיסה כלכלית-חברתית, הגורסת שיש להפחית, ככל האפשר, את חלקה של המדינה בכלכלה הלאומית ככלל, ואת חלקם של תשלומי ההעברה בפרט. תפיסה זאת זוכה אמנם לתמיכה רחבה בארץ ובעולם, אך לא מעטים גם הכלכלנים והגורמים הפוליטיים הרואים בה סכנה למרקם החברתי-כלכלי של המדינה. גישתם של העומדים בראש המערכות הכלכליות בישראל מוצאת את ביטויה בלחץ בלתי פוסק מצדם להקטנת תקציבי הממשלה באופן מוחלט, ולהקטנת חלקה של הממשלה בתמ"ג. על רקע גישה זאת החליטה הממשלה בשנים האחרונות על שורה של קיצוצים תקציביים, על מנת לעמוד ביעד הגירעון שנקבע במסגרת המדיניות המקרו-כלכלית. בפועל, מתברר, כי מאז שנת 2000 חל גידול בחלקה של הממשלה בתוצר הלאומי הגולמי ובגירעון הממשלתי. לתופעה זאת, של פער בין התכנון לביצוע, ייתכנו סיבות שונות, וביניהן:

(1) תחזיות שגויות של התפתחויות כלכליות, מדיניות, חברתיות וביטחוניות.

(2) חוסר יכולת ונחישות ביצועית לאכוף את המשמעת התקציבית על כל היחידות הממשלתיות, ואלה הנשענות על תקציב המדינה.

באופן כללי נראה, שעלייה בשיעור הוצאות הממשלה בתמ"ג, כשלעצמה, איננה אינדיקטור שלילי. השאלה המרכזית היא מה אופיין, מטרתן, ורמת ניצולן של הוצאות אלה. שימוש נכון במשאבים העומדים לרשות הממשלה יכול לתרום ליציאת המשק מהמשבר בו הוא מצוי.

בשנת 2003 ננקטו מהלכים כלכליים בעלי השלכות ארוכות טווח, שחלקם חורגים מהתחום הכלכלי הטהור, כגון: חקיקה המבטלת את תוקפם של הסכמי עבודה; הלאמה בפועל, או למצער חיזוק השליטה והבקרה של הממשלה, בקרנות הפנסיה; שינוי בכללי הביטוח הלאומי, ועוד. כפי שנראה בהמשך, צעדים אלה פגעו בכל השכבות, בראש ובראשונה "בחזקים שבין החלשים". אף על פי כן, גם שנת 2003 אמורה להסתיים בהגדלת הגירעון של הממשלה וחלקה בתמ"ג.

המדיניות הכלכלית מאז תכנית הייצוב של 1985 שאפה להקטין את חלקה של הממשלה בתמ"ג (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-62 אחוז בראשיתו, ל-58 באמצעיתו, ועד ל-51 אחוז בשנת 2000. אולם בשנת 2001 התהפכה המגמה, שיעור ההוצאות בתמ"ג עלה ל-55 אחוזי תוצר והוא המשיך לעלות עד 2003 ל-58 אחוז. 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.

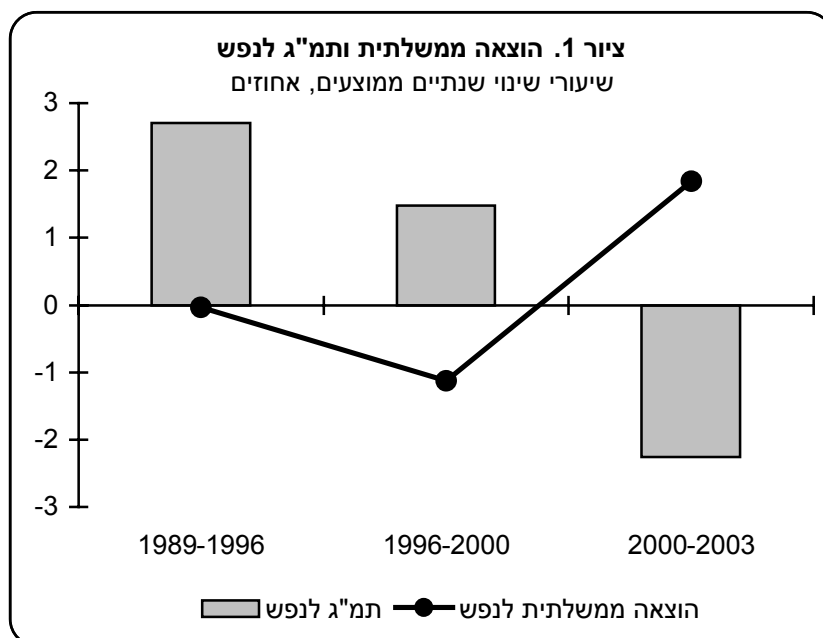
**לוח 1. התפתחות התמ"ג וההוצאה הממשלתית, 1989–2003**  
(אחוזים)

2003-2000	2000-1996	1996-1989	שיעור שינוי שנתי ממוצע	
-0.2	4	6	ריאלי	תמ"ג
4	1	3	ממשלה	תמ"ג
2	10	20	נומינלי	תמ"ג
7	7	18	ממשלה	תמ"ג
<b>הוצאה ממשלתית כאחוז מתמ"ג</b>				
<b>2003</b>	<b>2000</b>	<b>1996</b>	<b>1989</b>	
58	51	58	63	

לוח 1 מחלק את השנים הנדונות לשלוש תקופות משנה: **1996-1989**. האירועים החיצוניים המרכזיים של תקופה זאת, שהיתה להם השפעה מכרעת על ההתפתחויות הכלכליות, היו העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים לשעבר, והשיפור במצב הביטחוני-פוליטי, בהקשר לתהליך השלום – כולל הסכם השלום עם ירדן. בתקופה זאת 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, שיעור דומה לקצב גידול האוכלוסייה, באותה עת. שיעור ההוצאה כאחוז מהתמ"ג ירד עקב כך מ-63 ל-58 אחוז.

**1996-2000.** בה במידה שהעלייה הגדולה והתהליך המדיני היו מנועי הצמיחה המרכזיים של המשק בתקופה הקודמת, הרי שהאטת העלייה, והקשיים במימוש ההסכמים עם הפלשתינאים, גרמו בשנים אלה להאטה בצמיחה. הגידול הריאלי הממוצע לתקופה זאת היה 4 אחוזים לשנה, אך חלק ניכר ממנו נזקף לזכותה של גיאות ענפי ההיי-טק בשנת 2000. במונחים נומינליים, התוצר גדל ב-10 אחוזים בממוצע לשנה ואילו ההוצאה הממשלתית גדלה בשיעור נמוך יותר של 7 אחוזים, ולכן הנתח של הממשלה בתמ"ג הוסיף לקטון לפחות כמו בתקופה הקודמת. הפעילות הממשלתית הריאלית גדלה ב-1 אחוז בלבד לשנה (לעומת 4 אחוזים בתמ"ג) – שיעור נמוך מגידול האוכלוסייה, ופירוש הדבר ירידה בהוצאה הריאלית לנפש.



**2003-2000.** בתקופה זו מתרחשת הנפילה הגדולה. התפרצות האינתיפאדה השנייה, פיגועי ה-11 בספטמבר ומה שבא בעקבותיהם, צמצום דרסטי של העלייה, והידרדרות ענפי ההיי-טק היו הגורמים המרכזיים למשבר הכלכלי אליו נקלע המשק הישראלי בתקופה זאת, כשהמשק לא זו בלבד שלא צמח אלא אף נסוג – הצמיחה הממוצעת לשנה היא שלילית ברמה של -0.2 אחוז. תקציב המדינה הוסיף לגדול ריאלית ב-3.8 אחוזים לשנה, בממוצע, והתוצאה – תפנית בהתפתחות אחוז הממשלה בתוצר, שחזר ועלה לרמה של 58 אחוז. התחזיות ל-2004 אינן מבשרות שינוי במגמה זאת.

## **2. התפלגות התקציב בין תחומי ההוצאה העיקריים**

הרמה השנייה של הדיון היא ההתפלגות של תקציב המדינה בין תחומי ההוצאה העיקריים, תוך הדגשת התקציב המיועד לשירותים חברתיים. נהוג, בדרך כלל, לחלק את תקציב המדינה לארבע קבוצות עיקריות – החזר חובות, ביטחון, חברה, כלכלה ומנהל<sup>1</sup>. לוח 2 מציג את התפתחות של כל אחד ממרכיבים אלה בהתאם לגודלו היחסי בתקציב המדינה.

<sup>1</sup> חלוקה זאת מעלה שאלות לא מעטות: האם הוצאות לביטחון פנים (משטרה, וכוחות ביטחון אחרים) צריכות להיכלל בתחום הביטחון או בתחום הכלכלה והמנהל? האם הקצאה המיועדת ל"השקעה" בחינוך נכללת רק בתחום החברה, או שמא ראוי לכלול חלק ממנה בתחום הכלכלה, כהשקעה בהון אנושי ובמערכת המשפט, היכן יש לכלול אותה – האם מדובר בהוצאות מנהל או אולי דוקא הוצאות בתחום החברה? לא ייכנס כאן לסוגיות אלה ונשתמש בהגדרות המקובלות.

## לוח 2. הוצאות הממשלה לשנת 2003

תקציב פיתוח	תקציב שוטף	תקציב כולל	מונחים מוחלטים (מיליארדי ש"ח)
81	212	293	סך-הכל
62	33	95	פירעון חוב
19	179	198	תקציב פנוי – סך-הכל
10	96	106	חברה
	47	47	ביטחון
9	36	45	כלכלה ומינהל
			<b>אחוזים</b>
100	100	100	סך-הכל
76	16	32	פירעון חוב
24	84	68	תקציב פנוי – סך-הכל
100	100	100	תקציב פנוי – סך-הכל
55	53	54	חברה
	27	24	ביטחון
45	20	22	כלכלה ומינהל

## א. ההוצאות החברתיות

הקבוצה הגדולה ביותר בתקציב השוטף, העומדת במוקד התעניינותנו בדו"ח זה, היא קבוצת ההוצאות החברתיות. בקטגוריה זו נכללות כל הפעילויות המיועדות להגשים את המדיניות החברתית הן באמצעות שירותים, שהמדינה מספקת באופן ישיר (או במימון מלא וחלקי של שירותים המופעלים בידי גורמים אחרים ציבוריים ופרטיים), והן באמצעות מערכת של תמיכות כספיות. בין הראשונים אפשר למנות את מערכות החינוך לדירוגיהן ולמיניהן, שירותי הבריאות – מרפאות, בתי-חולים ופעולות מניעה, מערכת השיכון הציבורי והתמיכות לרכישת דירות והכוונתן, הפעולה לקליטת עולים, ושירותי רווחה לפרטים ולמשפחות הסובלים ממצוקות שונות. במקבץ השני אנו כוללים את התמיכות המועברות לאוכלוסייה 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 הניתנות למשפחות עם ילדים.

ההוצאה הכוללת שתוקצבה לשירותים החברתיים ב-2003 מסתכמת ב-106 מיליארד ש"ח. מזה מופיע סכום של 10 מיליארד ש"ח בתקציב הפיתוח – רובו מיועד לשיכון ולאספקת שירותי דיור לזמן ארוך באמצעות השקעה בנכסים קבועים. כל השירותים האחרים מסופקים בעיקר בתקציב הרגיל, אך גם הם כוללים מרכיבים מסוימים, כגון בניית בתי-ספר, בתי-חולים ומתקני בריאות אחרים – כל אלה הם בגדר השקעה לטווח ארוך, והם נכללים, מעצם הגדרתם, בתקציב הפיתוח.

ההוצאה הכוללת הריאלית על שירותים חברתיים גדלה בשנים האחרונות מ-98 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-104 מיליארד ב-2003 והיא תרד בשנת 2004 לכדי 102 מיליארד ש"ח. במונחים של הוצאה לנפש אנו רואים מאז 1996 רמה יציבה, העומדת על-סך של 15,600 שקל לנפש, עם תנודה קטנה כלפי מעלה ב-2001 וב-2002 וירידה בשנת 2003. בשנת 2004 תסתכם ההוצאה לנפש ב-15,000 ש"ח.

מגמת ההקפאה בהוצאה החברתית, כפי שנמדדה עד כאן, במונחים מוחלטים של ממוצע לנפש, מפנה את מקומה לגידול קל במונחים יחסיים, היינו כאשר משווים אותה מול השינויים בגדלים אחרים במשק, כמו תקציב המדינה או התוצר המקומי הגולמי. הסיבה לכך היא קשיחות יחסית של ההוצאה החברתית – שחלקה מגובה בחקיקה וחלקה האחר בהסכמה חברתית רחבה על הצורך בהבטחת רמת חיים מינימלית לשכבות החלשות – גם בשעה שהמשק מצטמצם.

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), ובשנת 2003 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 53 אחוז מהתקציב הרגיל לבדו, ול-54 מהתקציב אם מתייחסים לתקציב הכולל, היינו בתוספת הוצאות הפיתוח. כדי לעמוד על מלוא המשמעות של נתון זה ראוי להדגיש, כי שיעור זה (54 אחוז ב-2003) גבוה בשליש מזה של שנות השמונים. חלק נכבד מההוצאה הזאת התרחש במהלך העשור האחרון, שבו גדל משקלה של ההוצאה החברתית בכחמישית.

חשוב להדגיש, שגידול חלקן של ההוצאות החברתיות בתקציב נובע משינויים דמוגרפיים וכלכליים, אך במיוחד מהצמצום בהוצאות אחרות, ובראשון הביטחוניות.

### **ב. פירעון חוב**

החוב הממשלתי הינו סכום גירעונות הממשלה לאורך השנים, היינו הפער המצטבר בין הכנסות הממשלה להוצאותיה. הדיווחים מבחינים בין הגירעון המקומי לבין הגירעון בחו"ל, אך קיימת תחלופה ביניהם, כך שגירעון מקומי יכול להיות ממומן על-ידי הלוואות מחו"ל ולהפך. היקפו של החוב הממשלתי, הרכבו, והתנאים בהם נלקחה כל אחת מהלוואות קובעים את היקפו של סעיף החזר החובות בתקציב הממשלתי, שהוא ממד בעל חשיבות כלכלית רבה. גידולו מכביד מאד – אם כי לא תמיד בטווח הקצר, בגלל היכולת למחזר חוב ישן על-ידי לקיחת הלוואות חדשות – על הפניית מקורות לנושאים חשובים במסגרת הצריכה השוטפת והשקעה בתשתיות. המגמה הרב-שנתית, שאפיינה את המשק הישראלי בין השנים 1985 ל-2000, היתה ירידה עקבית בנטל החוב הממשלתי. מגמה זאת אפשרה את הקטנת תשלומי הריבית, המהווים נטל שוטף כבד על תקציב המדינה מדי שנה. מגמת הירידה נעצרה, כאמור, בשנים האחרונות, והחל בראשית שנת 2001 גדל שיעור החוב הממשלתי הכולל בתמ"ג עד לכדי 103 אחוז בסוף שנת 2002, לעומת כ-95 אחוזי תוצר בשנת 2001 ו-90 אחוזי תוצר בשנת 2000. חלקו היחסי של תקציב פירעון החובות, הן בתקציב השוטף (החזר ריבית) והן בתקציב הפיתוח (החזר הקרן), משתנה בצורה חדה מדי שנה, והוא מושפע מגורמים רבים: תזמון ההלוואות שלקחה המדינה, אופיין, הצמדתן למדד המחירים לצרכן או למטבעות זרים לסוגיהם.

### **ג. ביטחון**

תקציב הביטחון הסתכם בשנת 2003 ב-47 מיליארד ש"ח והוא נטל 24 אחוז מהתקציב הפנוי הכולל וכמעט 27 אחוז מהתקציב הפנוי השוטף. האירועים הביטחוניים שהחלו בספטמבר 2000 לא השפיעו על מגמת הירידה בהיקפו היחסי של תקציב הביטחון בשנים 2000-2001, אולם בשנת 2002 חלה עלייה בהיקפו של תקציב זה מסך-כל התקציב. אחת התופעות המעניינות בהתפתחות חלקו של תקציב הביטחון היא המגמה ארוכת הטווח בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, שאינה



צמודה לאירועים ביטחוניים שוטפים<sup>2</sup>. מאז 1973, למרות שישראל עברה את מלחמת לבנון, האינתיפאדה הראשונה, ונמצאת בעיצומה של האינתיפאדה השנייה, המגמה ארוכת הטווח היא מרשימה באחידותה. מגמה זאת אינה מושפעת מאירועים ביטחוניים חריגים, אך גם לא מתקופות של שקט ופעילות מדינית לקידום תהליך השלום. בכל שנות "תהליך אוסלו" היה היקף תקציב הביטחון דומה לזה שהיה ב-1994, הן במונחים של אחוזים מהתמ"ג, והן באחוזים מהתקציב הכולל. מנגד, גם האירועים הביטחוניים לא הביאו לעלייה בתקציב זה בשנת 2001, והם הביאו לעלייה של כאחוז וחצי בלבד מהתקציב הכולל ב-2002.

#### ד. הוצאות ממשל

בהוצאות אלה נכללות כל הפעולות של הממשל בתחומי ביטחון פנים וסדר הציבורי, בתי-משפט, יחסי חוץ ופנים, איכות הסביבה, וכן מקבץ של פעולות בתחום התמריצים הכלכליים, כגון סובסידיות לחקלאות ולתעשייה, עידוד היצוא ועוד. מרביתן של פעולות אלה, יחד עם ההוצאות על הביטחון, הן למעשה ה"פעולות הקלאסיות" שהממשלה צריכה ליטול על עצמה, על פי כל התיאוריות החברתיות – גם אלה המצדדות במעורבות מינימלית של הממשלה.

ההוצאות על שירותי ממשל כלליים גדלו מאז 1990 באופן ריאלי ב-45 אחוז, אך אם נתחשב בגידול האוכלוסייה, פירוש הדבר שהם לא גדלו כלל. במונחים יחסיים, חלקן של ההוצאות לנושאי ממשל בכלל התקציב התייצב מאז אמצע שנות השמונים על כ-15 אחוז, ונע בין 16 ל-18 אחוז מהתקציב השוטף. במונחים יחסיים חלה באותה התקופה ירידה מ-13 אחוז לכ-8 אחוזי תמ"ג ב-2000, כחלק מירידת כלל הוצאות הממשלה כאחוז מהתמ"ג.

<sup>2</sup> בעשורים הראשונים, עד 1973, גדלו הוצאות הביטחון בצמידות למלחמות, והגיעו לשיאן בעקבות מלחמת יום הכיפורים.

### 3. שירותים ישירים ותשלומי העברה

ההוצאה החברתית נחלקת לשתי חטיבות שונות זו מזו במהותן. חטיבה אחת כוללת את השירותים המסופקים בעין: טיפול רפואי, דיור, חינוך וכדומה. החטיבה השנייה כוללת שורה של תשלומים בכסף המועברים אל האזרחים, והם מכונים תשלומי העברה. קיימת הבחנה נוספת טכנית: התקציב הרגיל לשירותים חברתיים ישירים מתבצע על-ידי משרדי ממשלה שונים, ואילו מרביתם של השירותים הניתנים בכסף, קרי הקצבאות השונות, מבוצעים על-ידי הביטוח הלאומי. באופן עקרוני תשלומי הקצבאות ממומנים על-ידי גביית דמי ביטוח מן התושבים, אולם חלק מהקצבאות ממומן על-ידי הממשלה (למשל קצבאות לקשישים עולים, שלא שילמו כלל דמי ביטוח לאומי) ורק הסכום המשלים הזה מופיע בתקציב המדינה באופן פרמלי. בסיווג שלנו מופיע הסכום הכולל של הקצבאות, המשולמות על-ידי הביטוח הלאומי במכלול ההוצאה החברתית, וזאת משום שאופיים של השירותים ומימנם אינו שונה מן השירותים הישירים, בתחומי החינוך והבריאות והרווחה.

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 (8 אחוזים ב-2002). 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 קליטת עלייה. בשירותים החברתיים האחרים, כמו חינוך ובריאות, רמת ההשקעות היתה נמוכה.

משקלן של הקצבאות בכלל ההוצאה החברתית מגיע עתה ל-40 אחוז לעומת כ-30 אחוז בראשית העשור. תנודות במשקלן של הקצבאות אינן ייחודיות לשנות התשעים, ואפשר למצוא מתכונת דומה גם בשנות השמונים. סיבה מרכזית אחת לכך היא, שהגידול של הקצבאות התרחש בעת של קיצוצים בשירותי הממשלה הישירים. בתשלומי הקצבאות, לעומת זאת, קיימת קשיחות רבה יותר, עקב התבססותן 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-2004, כאשר הממשלה הקטינה במידה משמעותית את הזכאות לקצבאות ואת גודלן. אבל במרבית השנים, המסגרת החוקית המפורטת הקנתה לקצבאות הביטוח הלאומי יציבות וכושר עמידות גבוהים יותר, לעומת השירותים הישירים, שהחובה לספקם איננה 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 וכמותיים אחרים בחוקים אלה מגמיש את היקפם. סיבה נוספת, שהשפעתה אולי אינה ישירה, היא סיבה אידיאולוגית. כוונתנו לגישה הרואה באורח שלילי את היותה של הממשלה גורם המספק ומפעיל שירותים, ומעדיפה – אם הדבר הכרחי – שהממשלה תסתפק בתפקיד הגורם המממן, המפקח והמווסת בלבד.

חלק מהתנודות במשקלן של שתי החטיבות – שירותים בעין ותשלומי העברה – 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 יותר שבין 61 ל-55 אחוז.

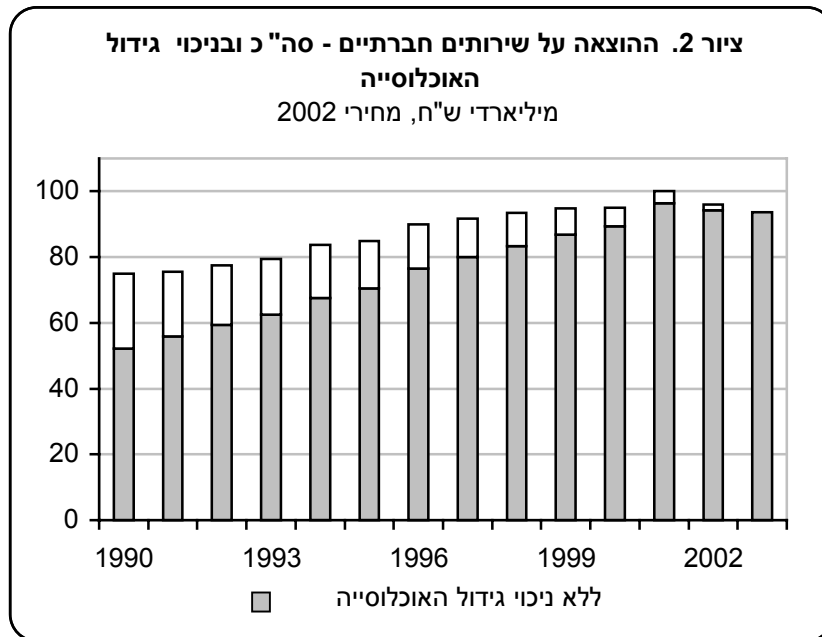
שאלה אחרת, מעבר לשאלת ההתחלקות של תקציב ההוצאה לשירותים חברתיים בין שירותים בעין להקצבות בכסף, היא השאלה בדבר ערכם הריאלי של שירותים והקצבות אלה. ניכוי הסכומים הנומינליים באמצעות מדד מתאים אמור לדאוג לכך, שהחישוב יביא בחשבון את כוח הקנייה של הסכומים הנומינליים. שימוש במדד אחיד עבור ההקצבות בעין וההקצבות בכסף עלול להביא לתוצאה שאינה משקפת את המציאות. לפיכך חישובנו מדדים נבדלים לשתי חטיבות ההוצאה. לגבי הקצבאות, המשמשות בדרך-כלל לתצרוכת, השתמשנו במדד המחירים לצרכן, שהוא המדד הרלבנטי לשמירת כוח הקנייה שלהן. לעומת זאת, לגבי ההקצבות בעין, שהן למעשה השירותים שהממשלה מעניקה לציבור, השתמשנו במדד הצריכה הציבורית, המבטא בעיקר את עלויות השכר של הממשלה על שירותים אלה.

ההוצאה לשירותים חברתיים מסתכמת השנה ב-104 מיליארד ש"ח לעומת 103 מיליארד בשנת 2002, דהיינו גידול של כיליארד ש"ח. בתקציב השוטף (ללא הוצאות פיתוח) ההוצאה המדווחת מסתכמת ב-93.6 מיליארד ש"ח, ירידה של 0.8 מיליארד לעומת שנה קודמת. עם זאת יש

לזכור, שהנתונים לשנת 2003 אינם סופיים, ובבדיקתנו נמצא, שההוצאה תהיה, כנראה, קטנה מזו המדווחת. ההסתייגות המובעת כאן מסתמכת על עיון בדו"ח האוצר המציג את ההוצאות "נכון לסוף אוקטובר 2003". ניתוח ההתפתחות ב-10 מתוך 12 החודשים של השנה מעלה את האפשרות שהקיצוץ בפועל יהיה גדול, באופן משמעותי, מהמדווח בספר התקציב לשנת 2004 שהוגש לכנסת בימים אלה. המחשה לפער הזה ניתן למצוא מבדיקת הנתונים לשנת 2002, אשר העלתה, כי הקיצוץ בפועל בהוצאה החברתית באותה שנה היה גדול ב-2.7 מיליארד ש"ח לעומת הנתון שהוצג לכנסת בתקופה המקבילה אשתקד.

אם נחזור אל הנתונים הרשמיים, ההוצאה ב-2003 תהיה, לפי נתוני האוצר, קטנה ב-3 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2001 (וכאמור, נראה לנו שהפרש בפועל יהיה, אולי, 5-6 מיליארד). הבחנה בין שתי חטיבות השירותים מראה, כי הירידה היא למעשה נחלתן של הקצבאות לבדן, שקטנו ב-3 מיליארד ש"ח, בעוד שהשירותים הישירים גדלו באופן מזערי. אם נבחן את הנתונים על פני זמן ארוך יותר נמצא כמעט הכפלה לעומת 1990, אולם הוספת הממד הדמוגרפי משנה את התמונה במידה רבה.

שילוב הממד הדמוגרפי בתוך נתוני ההוצאה מוצג בציור 2. בבניית הציור הנחנו, כקירוב ראשון לזיהוי השינויים הריאליים של ההוצאה החברתית, שההוצאה הכוללת אמורה לגדול בשיעור גידול האוכלוסייה. עקב כך לקחנו את נתוני ההוצאה המקוריים של כל שנה והכפלנו אותה ביחס שבין האוכלוסייה הנוכחית (2003) לבין האוכלוסייה בפועל באותה שנה. כך למשל, ההוצאה החברתית בפועל בשנת 1990 (במחירים של היום, ליתר דיוק מחירי 2002) היתה 52 מיליארד ש"ח, אך התאמתה לאוכלוסייה דומה לזו של ימינו היתה מניבה את הנתון 75 מיליארד ש"ח. משמעות החישוב היא, שעלותה של מערכת רווחה, שנהגה בפועל בשנת 1990, אילו הופעלה על אוכלוסייה בגודל של ימינו, היתה מסתכמת ב-75 מיליארד ש"ח. מכאן, שאם נשווה את ההוצאה של שנת 2003, בסך 94 מיליארד ש"ח, עם העלות המחושבת לשנת 1990, בסך 75 מיליארד ש"ח, נמצא שהמערכת התייקרה על פני התקופה כולה ב-19 מיליארד ש"ח. גידול זה מציג את התפתחותה של מערכת הרווחה גופא, ללא השפעה מצד גידול האוכלוסייה.



הנתונים מלמדים על גידול מהיר של מערכת הרווחה בשנים 1992 עד 1996, גידול של 12.5 מיליארד ש"ח תוך ארבע שנים (בשתיים מהן היו עליות מדרגה של 5 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהן). לעומת זאת, על פני 7 השנים שחלפו מאז 1996 גדלה המערכת ב-2 מיליארד ש"ח בלבד והיו בה תנודות לא מעטות. ההתפתחות מתייחסת למכלול ההוצאה החברתית ונבדלת מאד בין שתי החטיבות – שירותים ישירים וקצבאות. הגידול בשירותים הישירים בשנים הראשונות של העשור היה הרבה פחות דרמטי – בסך-הכל גדלה המערכת הישירה מאז 1990 ב-5 מיליארד ש"ח. פירוק לתקופות משנה מראה, שבמחצית הראשונה של העשור גדלה המערכת הישירה ב-8 מיליארד ש"ח, אך מאז התייצבה על רמה של 55 מיליארד ש"ח, עד שנת 2001, שאחריה חלה ירידה לרמה של 53 מיליארד. בחטיבת הקצבאות, לעומת זאת, הגידול התמיד עד לפני כשנתיים. מערכת הקצבאות גדלה מ-27 ל-45 מיליארד, בקצב סדיר של 1 עד 2 מיליארד ש"ח בכל שנה משנות התשעים, ובשנת 2001 לבדה אף היה זינוק של 4 מיליארד, אולם זינוק זה קוּזו לחלוטין בשנתיים האחרונות, כאשר ההוצאה הכוללת פחתה מ-45 ל-41 מיליארד ש"ח – מתחת לרמה שהושגה לפני הזינוק הגדול של שנת 2001, כפי שיפורט בהמשך.

#### 4. ההוצאה בשירותים הראשיים

בעמודים הבאים תיסקר התפתחות ההוצאה תוך הבחנה בין ארבעה שירותים ראשיים: חינוך, בריאות, שירותי רווחה אישיים, וקצבאות.

##### א. חינוך

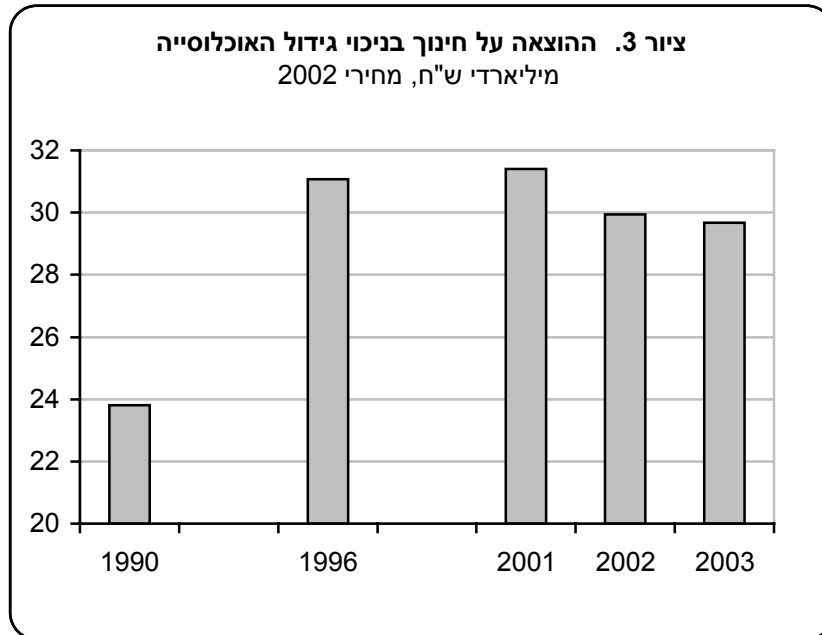
תקציב הממשלה המיועד לחינוך כולל בעיקרו את תקציב משרד החינוך, תקציב ות"ת המיועד להשכלה גבוהה, וחלקים מתוך תקציבי משרדים אחרים (כגון תקציבי משרד הדתות המיועדים לשיבות תיכוניות, תקציב משרד העבודה המיועד להכשרה מקצועית, וכדומה). תקציב החינוך לשנת 2003 יסתכם ב-30 מיליארד ש"ח, ומתוכם 692 מיליון מיועדים לפיתוח, הכולל בעיקר בניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם.

חלקו של החינוך בתוך כלל השירותים החברתיים הישירים הוא הגדול מכל האחרים, ומהווה קרוב לשליש (30 אחוז) מכלל ההוצאה החברתית. בתקופה האמורה, הגידול באוכלוסיית התלמידים היה איטי יותר מזה של האוכלוסייה המבוגרת – ובכל זאת תקציבי החינוך לא צומצמו יחסית לתקציבים האחרים (אם כי כפי שראינו לעיל הם כן צומצמו במונחים ריאליים לתלמיד), ויש בכך ביטוי לחשיבות מערכת החינוך בעיני קובעי המדיניות. יצוין, כי עמדות הציבור, כפי שעלו בסקר הציבורי שערך המרכז (ראה בהמשך הדו"ח), תואמות את הגישה הזאת ורואות בחינוך תחום שאסור לקצץ בתקציביו גם בעיתות מצוקה תקציבית. יחד עם זאת ראוי לציין את ירידת היקפו של תקציב הפיתוח בחינוך (מבנים וציוד), שקוצץ בין השנים 2001 ל-2003 ב-34 אחוז במונחים ריאליים. צמצום ההוצאה בתחום זה משמעותו ירידה דרסטית ברמת המבנים של מערכת החינוך, שתחייב הוצאה בהיקף נרחב בעתיד הלא-רחוק.

הגורם הדמוגרפי ממלא תפקיד חשוב בניתוח ההוצאה על חינוך, וקירוב ראשון לו ייעשה גם כאן, בשלב ראשון, בהתייחס לגידול האוכלוסייה בכללה. שילוב הגורם הדמוגרפי בנתוני ההוצאה בציר 3 נבנה לפי אותם עקרונות שתוארו לעיל. ההוצאה המנוכה בהתאם לגידול האוכלוסייה גדלה מ-24 ל-30 מיליארד בין 1990 ל-2003.

הדפוס המאפיין את התפתחותו של תחום החינוך דומה במידה רבה לזה שתואר לגבי מכלול השירותים הישירים. עד 1996 היה גידול מתמשך, מ-24 ל-31 מיליארד, והדבר שיקף שני גורמים ראשיים: קליטת

ילדי העולים במערכת, והחזרת כלל המערכת לדפוסים שקדמו לשחיקה של אמצע שנות השמונים. להזכיר – באמצע שנות השמונים, בעת ההידרדרות הכלכלית התלולה, קוצץ תקציב החינוך באופן שהקטין את מספר שעות הלימוד וביטל מקצועות לימוד מסוימים. מאז 1996 ועד 2001 נשמרה רמה יציבה של כ-31 מיליארד ש"ח, אך בשנתיים האחרונות הוקטן התקציב במיליארד ש"ח, בערך.



זיקוק נוסף של הממצאים הנ"ל מחייב התייחסות למספרי התלמידים באופן כולל וברמות החינוך השונות. ההוצאה השוטפת על שירותי החינוך, בניכוי הגורם הדמוגרפי, היתה יציבה מאז 1996, אך אם לוקחים בחשבון את העובדה, שבאותן השנים חל גידול יחסי רב יותר בחלקם של תלמידי החינוך העל-יסודי והחינוך הגבוה – שעלות ההוצאות לחינוך שלהם גבוהה יותר לעומת החינוך היסודי וגני-הילדים – הרי שמדובר למעשה בירידה בהוצאה לתלמיד. יתרה מזאת, צמצום הנשירה, הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4, והגדלת מסגרות החינוך המיוחד – שלושה תחומים המחייבים הוצאות גדולות יותר לתלמיד, תוך כדי שמירה על

היקף ההוצאה הריאלית הכוללת – משמעותם שההוצאה לתלמיד "רגיל" למעשה הצטמצמה. נקודה זאת תובהר ביתר פירוט בעת הדיון המפורט יותר בהתפתחות מערכת החינוך.

**הוצאה לאומית על חינוך.** בהשלמה לניתוח הוצאות הממשלה על חינוך יש מקום לבחון את ההוצאה הלאומית לחינוך, המרחיבה את היריעה ומשקפת את הפעילות של כל הגורמים בענף החינוך, כולל המגזר הפרטי. מסתבר, שבעשור האחרון עלה חלקו של החינוך בתוצר מקומי הגולמי מ-8.3 אחוז ב-1990 ל-9.6 אחוז בשנת 2001. במקביל עלה גם חלקם של משקי הבית במימון החינוך. אם ניקח לדוגמה את שנת 1999 (היא השנה האחרונה שלגביה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים מפורטים על מימון של ההוצאה הלאומית לחינוך), נמצא כי ההוצאה הלאומית על חינוך הסתכמה ב-40 מיליארד ש"ח, וההוצאה הממשלתית בתוכה הסתכמה ב-31 מיליארד ש"ח, פירוש הדבר שכמעט רבע מההוצאה הלאומית מומן ממקורות לא-ציבוריים. חלק מסכום זה מגיע לבתי-הספר בצורה של תשלומים נוספים שבתי-הספר גובים, וחלק גדול יותר, ככל הנראה, משולם עבור שירותי חינוך מחוץ לבתי-הספר (שיעורים פרטיים, חוגים וכדומה) וחלק נכבד מופנה למוסדות הפרטיים להשכלה גבוהה, שהיקפם גדל מאד בשנים האחרונות.

### **ג. בריאות**

ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף הגיעה ב-2003 ל-16 מיליארד ש"ח, המהווים כ-15 אחוז מסך ההוצאה החברתית של הממשלה ו-3.2 אחוזים מהתמ"ג. הממשלה מוציאה בתחום הבריאות סכום של כ-2,300 ש"ח (בתקציב השוטף) בממוצע לנפש – סכום הנמצא בירידה מתמשכת מאז 1996, כאשר ההוצאה לנפש הסתכמה ב-2,600 ש"ח. ירידה זאת בהוצאה הממוצעת לנפש מלווה בתהליכים הנראים על פניהם סותרים. מצד אחד היתה התייקרות בעלויות השירות הרפואי כתוצאה מהתייקרות הטכנולוגיות הרפואיות, והגדלת ההוצאות לטיפול בקשישים, ובטיפולים יקרים שונים (כמו הטיפול בפגים). מצד שני, למרות התייקרות התשומות והירידה בהוצאה לבריאות (בממוצע לנפש) היינו עדים בשנים האחרונות להמשך התארכות תוחלת החיים והפחתת תמותת התינוקות. הדבר מלמד, אולי, על תהליך של התייעלות במערכת הבריאות, שאיפשר הורדת עלויות תוך כדי העלאת רמת הבריאות, אבל



ההסבר העיקרי הוא העברת הנטל מהקופה הציבורית אל הקופה המשפחתית.

עקב השינויים שחלו בדפוסי המימון של הבריאות כתוצאה מחקיקת חוק בריאות ממלכתי ב-1994, לא ניתן לעקוב באופן פשוטני אחר התפתחות המימון ויש להתחשב במיון ענייני של המרכיבים השונים, כפי שמוצג בלוח שלהלן, 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. בלוח ניתן לראות את הירידה שחלה בהוצאה הכוללת בממוצע לנפש. הירידה בולטת במיוחד בסעיף ההוצאות הישירות, שהתכווץ מ-1,134 שקל לנפש, ל-762 נפש.

**לוח 3. ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף,  
סך-הכל ובממוצע לנפש (מחירי 2002)**

<u>הוצאה לנפש (ש"ח)</u>			<u>סך-כל ההוצאה (מיליוני ש"ח)</u>		
הוצאות ישירות	השתתפות בביטוח רפואי	סך-הכל	הוצאות ישירות	השתתפות בביטוח רפואי	סך-הכל
1,134	1,488	2,623	4,399	5,771	10,169
675	1,670	2,345	3,144	7,783	10,927
781	1,516	2,297	4,911	9,535	14,447
835	1,521	2,356	5,379	9,791	15,170
784	1,519	2,302	5,148	9,978	15,126
762	1,545	2,307	5,098	10,331	15,429

**הוצאה לאומית על בריאות.** בדומה לניתוח שנעשה לגבי החינוך ראוי לבדוק לא רק את ההוצאה הממשלתית על בריאות כי אם גם את ההוצאה הלאומית, המתייחסת לכלל ההוצאות על שירותי הבריאות בתקופה נתונה ומאפשר להעריך את השינויים המתחוללים על פני זמן. השוואה לארצות המפותחות החברות בארגון OECD מראה, כי שיעור ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל דומה לשיעור בשוודיה, אולם גבוה בהשוואה לעומת פינלנד, בריטניה, אוסטרליה, יפן, ואוסטרליה. השיעור בישראל נמוך אמנם בהשוואה לארה"ב, שוויץ, גרמניה וקנדה אולם בסך-הכל הוא גבוה לעומת 16 (מתוך 27) מדינות OECD.

מבחינת ההוצאה הלאומית **לנפש** על בריאות, ההשוואה לארצות OECD (במונחי כוח הקנייה של התמ"ג), מלמדת כי רק 8 ממדינות אלה נמצאו ברמת הוצאה לנפש נמוכה מישראל (קוריאה, צ'כיה, פורטוגל, ספרד, פולין, הונגריה, יוון, וניו-זילנד). ישראל מוציאה לנפש \$1,836. הוצאה זו נמוכה יחסית. המדינה בה ההוצאה הגבוהה ביותר היא ארה"ב (\$ 4,887) והנמוכה ביותר היא פולין (629 \$). עם זאת יש לזכור, כי בשל מבנה הגילים הצעיר יותר של אוכלוסיית ישראל, יחסית לרוב מדינות OECD, מצבה של ישראל משופר יותר מהמתבטא בנתונים דלעיל.

אחוז התוצר (התמ"ג) שהופנה לשירותי בריאות גדל בשנות התשעים כמעט בכ-20 אחוז. המשמעות היא, שככל שהתוצר של המשק גדל בעשור הזה, הרי ההוצאה על בריאות גדלה כמעט ב-20 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. מסתבר, שההתייקרות של שירותי הבריאות היתה תלולה יותר מזו של התמ"ג ב-10 אחוזים. לכן הגדלת הנתח של שירותי הבריאות בכלל המקורות לא הגדילה במלואה את רמת השירותים, משום שמחצית מהגידול, ויותר מכך, נבלעה בהתייקרות התשומות. אפשר להציג זאת גם אחרת – ההתייקרות העודפת של התשומות בענף הבריאות חייבה הגדלה של נתח התמ"ג שהופנה לשירותים אלה, אך בנוסף חל גידול מסוים בהיקף הפיזי של השירותים. התמונה מורכבת יותר כאשר מחלקים את התקופה לשתיים. בשנים 1990-96 גדל נתח התמ"ג המופנה לבריאות ב-9 אחוזים. ההתייקרות היחסית של שירותי הבריאות ספגה את מלוא הגידול ועקב כך לא גדל כלל ההיקף הפיזי של השירותים. במחצית השנייה של התקופה גדל נתח התמ"ג המופנה לבריאות ב-9 אחוזים נוספים, אולם הפעם לא היתה התייקרות מעבר למחירי התמ"ג ולכן גידול הנתח הומר במלואו לגידול פיזי של השירותים.

התופעה העיקרית שיש להצביע עליה ביחס למחצית השנייה של שנות התשעים היא, שהיקף השירותים לא גדל כמעט מעבר לגידול התוצר של המשק, אבל נטל המימון הלך ועבר אל הפרטים. זהו תהליך אשר מרחיק את ישראל מהמקום בו 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. ואמנם,

מהסקרים שערך המרכז לחקר מדיניות חברתית בשנים האחרונות עולה בבירור, שהציבור חש שרמת השוויוניות של מערכת הבריאות נפגעת בשנים האחרונות.

היות שהבעיה התפעולית העיקרית, קרי המימון הגירעוני, לא נפתרה במסגרת חוק הבריאות הממלכתי, זמן קצר לאחר החקיקה שוב נוצרו גירעונות, ואנו עדים מדי שנה בשנה לתופעה של משברים קשים הן בבתי-החולים הממשלתיים והציבוריים והן בקופות-החולים. הנזק העיקרי שנגרם עקב המימון הגירעוני של הממשלה 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 וקבוע פירושה שהמטרה האמורה לא הושגה. מעל לכל, במידה שאנשים נמנעו מלקבל שירות עקב הטלת חובת תשלום (ומהסקר שערך המרכז עולה כי 20 אחוז מהציבור נמנעו לפחות פעם אחת במשך השנה מלצרוך שירות רפואי כלשהו בגלל עלותו ובקבוצות מסוימות שיעור זה עולה על 30 אחוז), הרי שבחלק מהמקרים היה בכך כדי לפגוע בבריאות, ובמיוחד אצל בני שכבות חלשות באוכלוסייה.

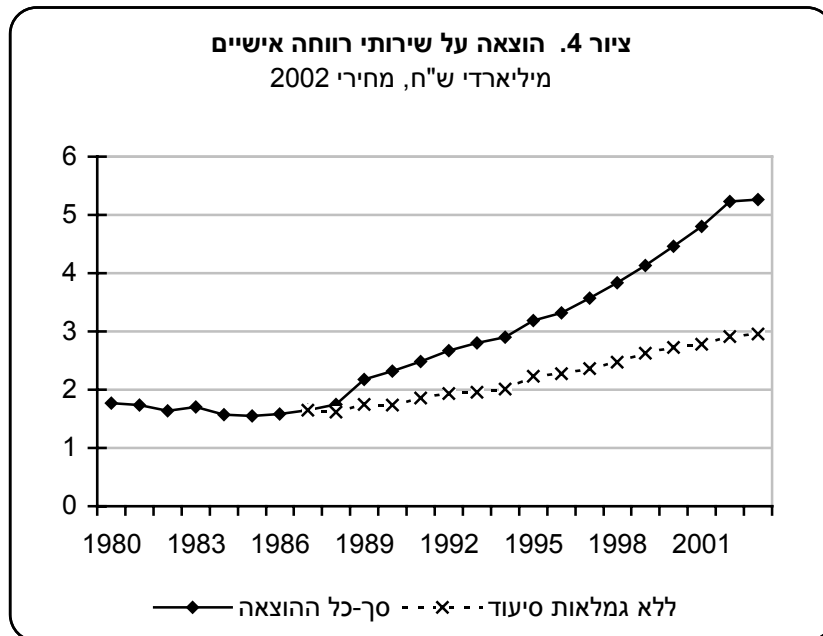
### ג. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. סך-כל ההוצאה על שירותים אלה יעלה ב-2004 לכ-5.2 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-4.5 מיליארד ב-2000 ו-3.3 מיליארד ש"ח ב-1996. יש בכך גידול רב לעומת כל יתר השירותים החברתיים, ואמנם חלקם של שירותים אלה מתוך כלל השירותים החברתיים הישירים עלה בצורה הדרגתית מ-7 אחוזים ב-1990 ל-10 אחוזים ב-2003. יחד עם זאת, יש לציין, כי קצב הגידול השנתי בשירותי הרווחה האישיים התמתן בכחצית בשנה האחרונה לעומת השנים הקודמות (1996-2002).

ההוצאה לשירותי רווחה אישיים כוללת שני מקבצים: האחד – גמלאות סיעוד, המהוות 45 אחוז מסך ההוצאה, והשני – כל ההוצאות

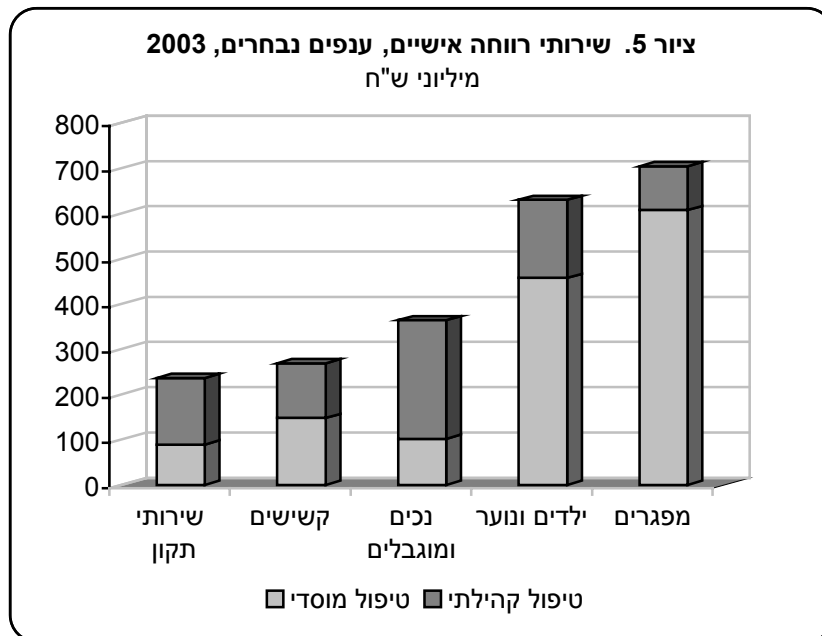
האחרות לשירותי רווחה אישיים ללא גמלת סיעוד. בהוצאות אלו נכללות הוצאות לילדים ולנוער, לאוכלוסיות מיוחדות (הכוללות שירותי תקן לנוער, שירותים לקשישים, שירות לאדם המפגר ושיקום נכים ומוגבלים), לטיפול סוציאלי בלשכות ולשירותים נוספים הניתנים כשירותים מרכזיים על-ידי משרד הרווחה.

הגידול הממוצע של ההוצאה השנתית על שירותי רווחה אישיים מורכב מגידול של 10 אחוזים בהוצאה לקשישים (סיעוד ושירות לזקן), וגידול של 3 אחוזים בלבד בהוצאות לשירותי רווחה אישיים אחרים, ללא גמלאות סיעוד. מאז הפעלת חוק הסיעוד ב-1988, והרחבת תחולתו בשנת 1992, גדל בהתמדה חלקן של הוצאות הסיעוד והן מגיעות ל-2.3 מיליארד ש"ח. להלן פירוט לפי תחומי השירות העיקריים.



**הטיפול בזקנים** (ללא גימלת סיעוד). ההוצאה של משרד הרווחה על שירותים לזקנים מסתכמת ביותר מרבע מיליארד ש"ח. בתוך כך, ההוצאה המוסדית של השירות עומדת על 144 מיליון ואילו ההוצאה לשירותים בקהילה היא 85 מיליון ש"ח. למרות התפתחותם המואצת של השירותים בקהילה בשנים האחרונות, משקלם היחסי נמוך ממחצית מכלל ההוצאה לשירות לזקן לעומת ההוצאה למוסדות. החסר בשירותים בקהילה בולט במיוחד בהוצאות הפיתוח של שירותים קהילתיים.

**שירותי רווחה לילדים ונוער**. סך ההוצאה לטיפול בילד ונוער הוא 612 מיליון ש"ח, ירידה של 34 מיליון לעומת שנה קודמת. קיטון זה הינו ההפחתה היחידה שנרשמה בהוצאה לשירותי רווחה אישיים. יצוין, כי בשנים קודמות היה גידול מתמשך בתחום זה. הקיצוץ מרוכז בסעיפי הטיפול המוסדי (כולל קיצוץ בהוצאות אימוץ וניהול), לעומת גידול-מה בהוצאות לטיפול קהילתי.



**שירותי רווחה לאוכלוסיות מיוחדות.** בהגדרה זו כלולים שירותים המיועדים לשלוש קבוצות: נוער מנותק, נכים ומוגבלים, ושירותים לאדם המפגר. ההוצאה הכוללת לשירותים אלה הגיעה ל-1.3 מיליארד ש"ח ומשקלה בסך ההוצאה לשירותי רווחה אישיים עמד על כמעט רבע. לאורך זמן מסתמנת מגמת ירידה בחלקה היחסי של הוצאה זו מכלל ההוצאה לשירותי רווחה אישיים.

**שירותים לאדם המפגר.** ההוצאה לתחום זה הסתכמה ב-680 מיליון ש"ח, שהם 13 אחוז מכלל ההוצאה על שירותי רווחה אישיים. סעיף זה גדל ב-8 אחוז עקב הגידול במספר החוסים במעונות ובהיקף הפעילויות בתחום הקהילה. 86 אחוז מן ההוצאות מופנים למוסדות המשרתים כרבע מאוכלוסיית המפגרים. רוב ההוצאה (כשני שלישי) לטיפול חוץ-ביתי מרוכז במוסדות ציבוריים ופרטיים, אולם העלות הממוצעת של החזקת חוסה במוסדות אלו נמוכה בשליש מזו של המוסדות הממשלתיים.

**שירותי שיקום.** ההוצאה על שיקום הגיעה ליותר משליש מיליארד ש"ח, שרובו מיועד לשירותים בקהילה. השנה גדלה ההוצאה החוץ-ביתית בעשירית בהשוואה ל-2002. לאורך זמן גדל בהתמדה חלקה היחסי של ההוצאה לשיקום מוסדי של נכים, ובהתאמה חל כרסום בחלקה של ההוצאה לשיקום קהילתי, אם כי חלקה בכלל ההוצאה הוא עדיין הגבוה יותר. רוב ההוצאה לטיפול בחוסים נכים ומוגבלים במוסדות מרוכז במוסדות לא-ממשלתיים, מגמה שהתחזקה לאורך זמן, ומבטאת, בעקיפין, מדיניות של הפרטה של מוסדות המספקים שירותי הרווחה האישיים.

**שירותי תקון לנוער.** ההוצאה לשירותי תקון לנוער הגיעה כמעט לרבע מיליארד ש"ח. במהלך השנים מסתמנת עלייה עקבית בהקצאה לשירותים בקהילה, כמתחייב מהתפתחות גישות המצדדות בגישה זו בעיקר בטיפול בנוער, ובהתאמה חלה ירידה בהקצאה לטיפול במוסדות. למעשה בתחום זה יש היפוך מגמות לאורך זמן: ממצב שבו התקציב יועד ברובו למוסדות עבר משרד הרווחה, החל ב-1998, למצב שיותר ממחצית התקציב הועבר לשירותים בקהילה. ההתפתחות בולטת בכמה תחומי משנה, כמו למשל, גידול עקבי ומשמעותי שחל בחלקם של שירותי מבחן לנוער ובתחום הטיפול בנערות במצוקה על חשבון הקטנת חלקו היחסי של טיפול בנוער במצוקה ושיקום נוער במפתנים.

**שירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.** מדובר בהוצאות לשירותים מרכזיים והוצאות בגין טיפול סוציאלי בלשכות,

כולל רווחת המשפחה וכוח-אדם בלשכות. ההוצאה בתחום זה הסתכמה ב-817 מיליון ש"ח ומשקלה בסך ההוצאה לשירותי רווחה אישיים היה 15 אחוז. לאורך זמן ניכרת ירידה במשקלן היחסי של ההוצאות לשירותים מרכזיים ולטיפול סוציאלי בלשכות מכלל ההוצאה לשירותי רווחה אישיים.

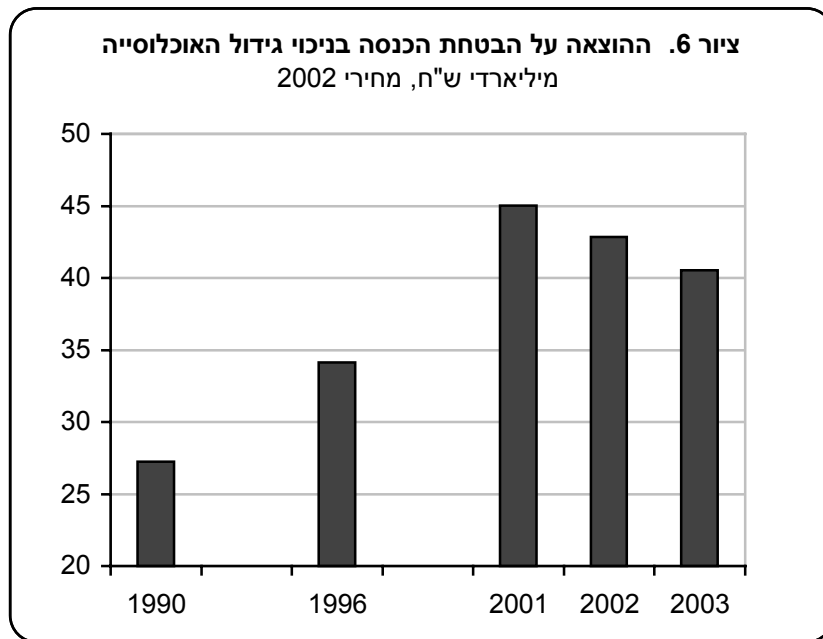
## 5. קצבאות הביטוח הלאומי

מרכיב זה של ההוצאה החברתית היה במשך תקופה ארוכה במגמת עלייה מתמדת עד שנת 2002, ואז השתנתה המגמה ולראשונה בתקופה של שני עשורים חלה ירידה בהוצאה הכוללת על קצבאות הביטוח הלאומי. היפוך המגמה לא היה אירוע חד-פעמי, ולשנת 2004 מתוכננת ירידה נוספת. ראוי להזכיר, כי במהלך דיוני התקציב בממשלה במחצית ספטמבר 2003 החליטה הממשלה לקצץ ב-5 אחוזים את מרבית הקצבאות, ורק ברגע האחרון חזרו בהם השרים והקיצוץ היה מתון מהמתוכנן על-ידי האוצר בסופו של דבר.

הוצאות המדינה להבטחת הכנסתם של יחידים ומשפחות, יחד עם מערכת המס על מאפייניה החברתיים, משקפות יותר מכל את מעורבות המדינה ואת תרומתה להשגת צדק חברתי. מידת הפרוגרסיביות של מערכת המיסים והקצבאות משפיעה על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. זוהי אחת המטרות החשובות של תשלומי ההעברה, והיא אכן מושגת: תשלומי ההעברה לפרטים ולמשפחות תורמים תרומה משמעותית לצמצום אי-השוויון בהכנסות במשק. אבל תשלומי ההעברה ממלאים גם תפקידים אחרים ובעלי משמעות רבה. הם מהווים את רשת הביטחון החברתית של המשק, הם מבטיחים שלא יתקיים מצב שבו אזרח יימצא נטול כל מקור הכנסה והם ממלאים תפקידים נוספים, חלקם טכניים, כמו תיקון בסיס המס בגין גודל משפחה ותיקון כשלי שוק בתחומי החיסכון והביטוח.

שני היעדים הללו נפגעו בשנתיים האחרונות במסגרת מדיניותה הכלכלית של הממשלה, והממשלה מתכוונת למעשה להמשיך במגמת השחיקה גם בטווח הארוך, היינו כאשר הלחצים הכלכליים יוסרו, כפי שניתן לקוות. הפרמטרים הבסיסיים של הקצבאות שונו על פי החלטת הממשלה, ובאישור הכנסת התבטלו כמה מההישגים הסוציאליים החשובים של מדיניות הרווחה הישראלית שהושגו בתקופות שלטון של

כמעט כל הממשלות. בראייה על פני הזמן יש, אפוא, להבחין בין התקופה שקדמה ל-2002, כאשר ההוצאה הכוללת להבטחת ההכנסה גדלה במידה רבה, ובין המגמות הנוכחיות. החישובים הבסיסיים מצביעים על הכפלת ההוצאה על קצבאות בתקופה שמאז שנת 1990 ועד עתה, אולם שילוב הגורם הדמוגרפי בניתוח (ציור 6) מניב תמונה מתונה יותר.



שילוב זה "מנכה" מנתוני הגידול את ההשפעה הדמוגרפית, ומצמצם את ממדי הגידול, מ-100 ל-50 אחוז. אולם זהו ניכוי חלקי בלבד, משום שאינו מביא בחשבון גורמים נוספים. זיקוק נוסף של הממצא הראשוני מצריך, למשל, התייחסות למהותן של הקצבאות. התפיסה החברתית שעמדה בבסיסם של חוקי הביטוח הלאומי – תפיסה שזכתה לגיבוי מצד כל ממשלות ישראל לתקופותיהן – היתה, שהקצבאות אמורות להבטיח לקבוצות אוכלוסייה שונות הכנסת מינימום, שגובהה עומד ביחס מתאים לרמת החיים הכללית בחברה. כך, למשל, הוצמדה קיצבת הזיקנה לשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק (25 אחוז ממנו למשפחה שבה זוג



זקנים). ברוח תפיסה זו יש מקום לבחון את ההתפתחות של סך הקצבאות לאור השינויים ברמת החיים הכללית במשק. אפשרות אחת היא לקזז מסידרת ההוצאות את השינויים בשכר הממוצע, ואפשרות שנייה היא להתייחס למדד כולל יותר של רמת החיים והוא מדד הצריכה הפרטית. התיקון בעזרת מדד השכר מניב את התוצאה שלפיה ערך הקצבאות המתוקן ב-1990 היה 33 מיליארד, ואילו התיקון השני מעלה את הנתון ל-37 מיליארד ש"ח. בהתאם לתיקון הראשון גדל סך הקצבאות ב-24 אחוז על פני התקופה כולה, ואילו התיקון השני מצמצם את הגידול לכדי 9 אחוזים בלבד (ראה ציור 7).



הניתוח שהוצג עד כה התייחס למצרף הקצבאות לסוגיהן השונים. נקל לראות שהתמונה שהוצגה איננה מלאה. בקצבאות מסוימות חלו שינויים מפליגים ואילו אחרות היו סטטיות. זאת ועוד, בחלק מהקצבאות כיוון השינוי היה מנוגד לכיוון הכללי. לוח 4 מציג כקירוב ראשון, את ההתפתחות הקצבאות בניכוי הגורם הדמוגרפי לבדו (היינו ללא התיקונים

הנוספים שהצגנו) לגבי המצרף כולו ומפרק את המצרף ל-5 ענפים ראשיים.

**לוח 4. ההוצאה על קצבאות לפי ענפים נבחרים בניכוי גידול האוכלוסייה (מיליוני ש"ח, מחירי 2002)**

זיקנה	ילדים	נכות	אבטלה והבטחת הכנסה	
12,160	6,039	3,074	2,895	1990
13,545	7,593	4,106	4,386	1996
15,321	7,888	5,637	6,628	2000
16,684	8,316	6,478	7,692	2001
15,729	6,841	6,928	7,363	2002
15,481	6,065	7,154	5,970	2003

הקיצבה שגדלה יותר מכולן היא **קיצבת נכות**, אשר על פני התקופה כולה גדלה יותר מכפליים (פי 2.3). קצב הגידול לא היה אחיד: עד 1994 ההוצאה היתה ברמה יציבה של 3 מיליארד ש"ח. הזינוק העיקרי התרחש בשנים 1998 ואילך, וגם בשנתיים האחרונות – בעת שבתחומים אחרים חלה שחיקה ניכרת – היה בקיצבה זו גידול של כמעט עשירית.

זוג הקצבאות **אבטלה + הבטחת הכנסה** הוכפל במהלך התקופה, והדבר משקף את ההידרדרות הכלכלית במחצית השנייה של התקופה. בשלב הראשון גדל סכום שתי הקצבאות הללו מ-3 ל-4 מיליארד ש"ח, רמה שנשמרה עד 1996. מכאן ואילך חלה עלייה רצופה עד 2001 כאשר הסכום הכולל עלה ל-7.7 מיליארד ש"ח אך בשנתיים האחרונות הופחתו כמעט 2 מיליארד ש"ח משני הסעיפים הללו. מרביתו של הסכום הזה, 1.5 מיליארד, הופחתה מקיצבת האבטלה. יש לזכור שבשנתיים האחרונות לא צומצמה האבטלה אלא אף הוחמרה, ולכן ההפחתה האמורה מייצגת הקטנת הפיצוי למובטל והחמרה בזכאות לדמי אבטלה.

**קיצבת זיקנה** היא הגדולה בהיקפה בין הקצבאות, והיא נוטלת קרוב ל-40 אחוז מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. סך-כל התשלומים בענף גדל ב-25 אחוז על פני התקופה כולה, כאשר מנכים מההוצאה בפועל את גידול האוכלוסייה הכללית. חלק ניכר מהגידול הזה נזקף לחובת השינוי בהרכב של קבוצות הקשישים בעשור האחרון: בעבר היתה מגמה של הקטנה במספרם של הגמלאים, הנזקקים להשלמת הכנסה, אולם מגמה

זו נבלמה עם הצטרפות קשישי העולים אל קבוצת מקבלי השלמת הכנסה. בשנתיים האחרונות הורעו מאד תנאי הקיצבה, וכתוצאה מכך צומצם הסכום הכולל ב-1.5 מיליארד ש"ח.

**קיצבת הילדים** היתה בעבר השנייה בגודלה בין כלל הקצבאות, אך היא "נדחקה" ממקומה על-ידי קיצבת הנכות. בשנות התשעים המוקדמות הסתכמה הקיצבה ב-6 מיליארד ש"ח, אך זמן מה לאחר מכן הורחבה הזכאות לקיצבה בשני שלבים – ראשית, בוטלה ההקפאה של קיצבאות ילד ראשון ושני (הקפאה שהופעלה בשנות השמונים במסגרת מדיניות הייצוב), ושנית בוטלה העדפתם של "יוצאי צבא" והקיצבה הוחלה על כל המשפחות, בין אם שירתו בצבא ובין אם לאו. תיקונים מאוחרים יותר, וביניהם "חוק הפרט", הגדילו במידה מסוימת את סכום הקצבה, אך יוזמת הממשלה הפחיתה את ההוצאה הכוללת בענף זה כמעט ב-2.5 מיליארד ש"ח, והרמה הנוכחית שווה במדויק לזו של ראשית התקופה.

**לסיכום**, ההתפתחות שתוארה לגבי הקצבאות השונות נבחנה תוך תיקון הגורם הדמוגרפי לבדו. תיקון מלא, כפי שנעשה לגבי סך-כלל הקצבאות, המביא בחשבון את השינויים ברמת החיים הכללית, היה מלמד כי בחלק מהקצבאות היתה הרעה ממשית, גם אם לכאורה חל בהן גידול רב במהלך העשור האחרון. כיווני השינוי ועוצמתם היו נבדלים מאד, ולאו דוקא עקב החלטות מסודרות ומבוססות. נראה כי הגיעה השעה לבחון באופן שיטתי את מבנה הקצבאות ואת ההלימה שלהן לרמת החיים הכללית, כמו גם את השלכותיהן המקרו-כלכלית.