

## הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים

ההתרחבות בפעילות הכלכלית, הנמשכת ברציפות מאמצע שנת 2003, הביאה לשיפורים מקרו-כלכליים משמעותיים, ולאחרונה החלה להתבטא גם במדדים בעלי תוכן כלכלי-חברתי. עם זאת, דווקא על רקע השיפור הכללי, בולטת עוד יותר מצוקתן של שכבות אוכלוסייה מסוימות, שפירות הצמיחה הכלכלית אינם מחללים אליהן. הניסיון של השנים האחרונות מלמד, כי נדרש זמן רב, כדי שאמצעים מקרו-כלכליים מעודדי-צמיחה ייטיבו עם השכבות החלשות, וההישגים חלקיים ואינם מספקים. לכן, על מנת להתמודד ביעילות עם בעיות כלכליות-חברתיות, הממשלה צריכה להפעיל גם מגוון אמצעים ישירים וממוקדים.

קביעת המדיניות ובחירת האמצעים הרצויים לקידום רווחתן של אוכלוסיות חלשות לוקות בחסר, בין השאר, בשל קשיים בזיהוי ובמידת עלויות ותועלות, ובמיוחד – בהשוואת יחסי עלות-תועלת בין הוצאות ציבוריות חברתיות שונות. הסקירה נועדה לתרום לדיון במדיניות הכלכלית-החברתית של הממשלה בשיפור התשתית העובדתית. היא מתארת בעקבות עם סקירות קודמות את ההתפתחויות הרב-שנתיות, ועומדת על המגמות העיקריות בהוצאות הממשלה לנושאים חברתיים<sup>1</sup>. כמו כן, היא מנסה להעריך במידת האפשר את מידת היעילות בהקצאת המשאבים.

---

<sup>1</sup> הסקירה מבוססת על נתוני ביצוע סופיים של הוצאות הממשלה לשנת 2006 ולשנים קודמות ועל אומדן ביצוע של הוצאות הממשלה לשנת 2007. כמו כן, בחלק מן הנושאים צוינו התפתחויות המסתמנות מתוך הצעת תקציב המדינה לשנת 2008 טרם אישורה על-ידי הכנסת. אומדן הביצוע לשנת 2007 מסתמך על ההוצאות בפועל בתשעת החודשים הראשונים של השנה ועל יתרת התקציב כפי שעודכן, לרבות העברת עודפים משנים קודמות והקצאה לסעיפים של מרבית הסכומים, שנכללו ברזרבה הכללית. הניסיון בשנים קודמות מלמד שעשויות להיות סטיות משמעותיות בין אומדן הביצוע ובין נתוני הביצוע הסופיים.

## 1. תקציב המדינה – סטיות בין התכנון ובין הביצוע

תקציב המדינה לשנת 2006 אושר בכנסת רק בחודש יוני 2006, ועד למועד זה פעלה הממשלה במסגרת הקצבות חודשיות בשיעור של 1/12 מתקציב השנה הקודמת. יתר על כן, סמוך לאחר אישור התקציב פרצה מלחמת לבנון השנייה והוסיפה לאי-הוודאות התקציבית. כתוצאה מאלה, היו סטיות גדולות בין התכנון ובין הביצוע בסעיפים שונים. על פי דו"חות החשב הכללי במשרד האוצר, הביצוע הכולל של הוצאות הממשלה בשנת 2006 היה נמוך ב-6 אחוזים מהתקציב הסופי שאושר. מכיוון שהביצוע בסעיפים של פירעון קרן ותשלומי ריבית, בגין חובות הממשלה, היה מלא, אי-הביצוע בסעיפי התקציבים הרגילים ובתקציבי הפיתוח הגיע ל-9 אחוזים. ככל הנראה, תת-ביצוע צפוי גם בשנת 2007: על פי נתונים לשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, הביצוע היה רק 67 אחוז מהתקציב על שינויו. סטיות בין התכנון ובין הביצוע, ובכלל זה – תת-ביצוע – מעוררות ספק לגבי מימוש המדיניות וסדרי העדיפויות שנקבעו בממשלה ובכנסת.

גם ההוצאות בפועל של הממשלה על שירותים חברתיים היו נמוכות מהתכנון. על פי נתונים שעובדו במרכז טאוב (לוח 1), ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל, שאושר לשנת 2006, הסתכמו ב-97.2 מיליארד ש"ח, ולאחר שינויים שהוכנסו במהלך השנה – ב-99.0 מיליארד ש"ח. למרות זאת הסתכם הביצוע בפועל ב-97.0 מיליארד ש"ח והוא היה אפוא נמוך מהמתוכנן ב-2 מיליארד ש"ח. הסטייה התרכזה בהוצאות הקשורות להספקת שירותים ישירים ובלטה במיוחד בהוצאות לחינוך. סטיות בין התכנון ובין הביצוע היו גם בשנים קודמות (לוח 2). שיעור הסטייה בשנת 2006 בסך-כל ההוצאות החברתיות היה דומה למדווח בשנת 2005. לעומת זאת, בהוצאות השוטפות לחינוך שיעור הסטייה גדל זה שנה רביעית ברציפות, ותת-הביצוע המצטבר מאז שנת 2003 הסתכם ב-4 מיליארד ש"ח בקירוב. בתקציבי הבריאות לא הייתה סטייה בין התכנון ובין הביצוע בשנת 2006.

**לוח 1. הוצאות חברתיות בתקציב הרגיל, 2006 – ביצוע לעומת תכנון**  
(מיליארדי ש"ח ואחוזים)

הסטייה בביצוע מ*-		ביצוע בפועל	תקציב מעודכן	הצעת התקציב	
התקציב המעודכן	הצעת התקציב				
-2.0	-0.3	97.0	99.0	97.2	<b>סך-הכל</b>
-0.2	0.1	41.0	41.1	40.9	הבטחת הכנסה
-3.3	-0.5	56.0	57.9	56.3	שירותים ישירים
					<b>מזה:</b>
-3.8	-2.1	30.5	31.7	31.1	חינוך
0.2	2.1	17.3	17.3	17.0	בריאות
-3.1	2.2	5.7	5.9	5.6	שירותים אישיים
-18.7	-3.8	2.5	3.1	2.6	שירותים אחרים

\* שיעורי הסטייה מחושבים לפני עיגולים.

**לוח 2. הוצאות חברתיות בתקציב הרגיל, 2006-2003 – ביצוע לעומת תכנון (אחוזים)**

הסטייה בביצוע מהתקציב המעודכן				הסטייה בביצוע מהצעת התקציב				
2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	
-2.0	-2.2	-1.5	-3.2	-0.3	-1.0	-2.3	-6.0	<b>סך-הכל</b>
-0.2	-0.1	0.0	-2.2	0.1	-0.2	-4.6	-6.1	הבטחת הכנסה
-3.3	-3.6	-2.6	-4.0	-0.5	-1.4	-0.6	-5.9	שירותים ישירים
								<b>מזה:</b>
-3.8	-3.5	-3.0	-2.3	-2.1	-1.5	-1.0	-5.4	חינוך
0.2	-1.2	0.0	-3.8	2.1	-0.4	1.2	-5.6	בריאות
-3.1	-1.9	0.4	-3.7	2.2	0.2	0.6	-5.5	שירותים אישיים
-18.7	-22.7	-18.3	-25.0	-3.8	-9.2	-8.9	-16.0	שירותים אחרים

## 2. ההתפתחויות הכלכליות: הישגים מקרו-כלכליים לא הביאו לצמצום הפערים וממדי העוני

הצמיחה הכלכלית, שהחלה באמצע שנת 2003, נמשכה גם בשנת 2006, למרות מלחמת לבנון השנייה, ואף הואצה במחצית הראשונה של שנת 2007. בשנת 2006 גדל התמ"ג ב-5.1 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.4 אחוזים, ובמחצית הראשונה של שנת 2007 – ב-6.6 אחוזים וב-7.9 אחוזים (במונחים שנתיים), בהתאמה (לוח 3).

### לוח 3. ההתפתחויות הכלכליות – אינדיקטורים חיוביים ושלייליים (אחוזים)

2007	2006	2005	2004	2003	
					<b>צמיחה כלכלית</b>
6.6 <sup>1</sup>	5.1	5.2	4.8	1.5	* הגידול בתמ"ג
7.9 <sup>1</sup>	6.4	6.7	6.8	2.2	* הגידול בתוצר העסקי
					<b>שיפור בתעסוקה</b>
56.6 <sup>2</sup>	55.6	55.2	55.0	54.5	* שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
7.6 <sup>2</sup>	8.4	9.0	10.4	10.7	* שיעור האבטלה
4.2 <sup>3</sup>	3.2	3.9	3.0	2.0	* גידול במועסקים ישראלים
					<b>עלייה בהכנסות וברמת החיים</b>
3.6 <sup>3</sup>	1.6	1.8	2.5	-3.0	* גידול בשכר הריאלי למשרת שכיר
5.7 <sup>1</sup>	2.7	2.2	3.7	-1.0	* גידול בצריכה הפרטית לנפש
					<b>פערים כלכליים וממדי העוני</b>
					* שיעור האבטלה בקרב -
	4.0	4.1	5.3	5.9	■ בעלי השכלה גבוהה
	16.0	15.1	16.1	16.6	■ בעלי השכלה נמוכה
	.3923	.3878	.3799	.3685	* מדד גייני להכנסה הפנויה
	20.0	20.6	20.3	19.3	* תחולת העוני בקרב משקי בית
	33.8	33.1	33.3	30.5	* פער העוני

<sup>1</sup> חישוב שנתי עפ"י נתונים למחצית השנה הראשונה.

<sup>2</sup> רבעון שני, נתונים מנוכי עונתיות.

<sup>3</sup> רבעון ראשון לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת.

הצמיחה לוותה בגידול האוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית – שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה מ-54.5 אחוז בשנת 2003 ל-56.6 אחוז באמצע שנת 2007, ובה בעת ירד שיעור האבטלה מ-10.7 ל-7.6 אחוזים. בתוך כך, מספר המועסקים הישראלים גדל ברבע מיליון עובדים לערך. כעשרה אחוזים מתוכם החליפו עובדים זרים, ובכך מוצה, ככל הנראה, הפוטנציאל של תוספת תעסוקה לישראלים ממקור זה; בשנתיים האחרונות הולך וגדל גם מספר המועסקים הלא-ישראלים במשק.

עם זאת, ומבלי לגרוע מחשיבותן של ההתפתחויות החיוביות בשוק העבודה, יש מקום להרחיב בשני עניינים: האחד, השיפור במצב התעסוקה חלחל למרבית השכבות באוכלוסייה אבל לא במידה שווה והשני, העלייה שחלה בעומק האבטלה.

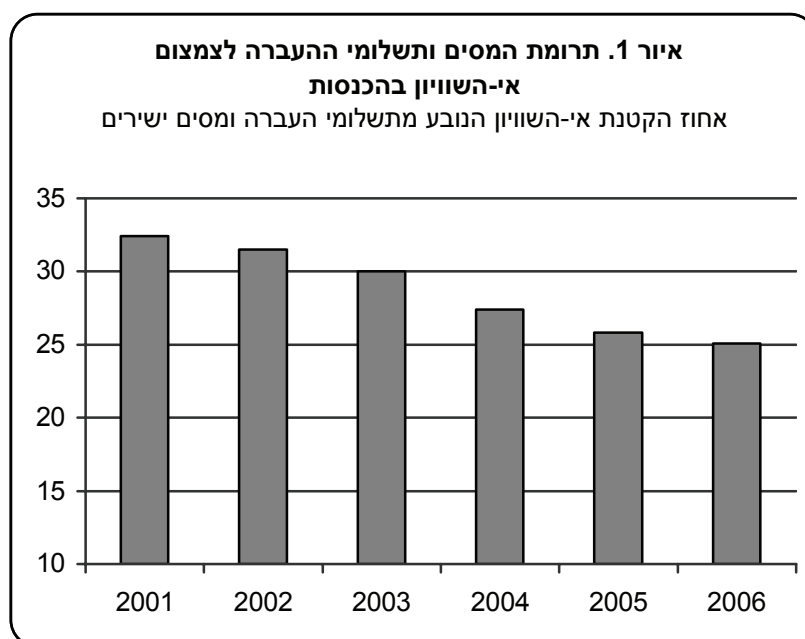
לגבי העניין הראשון, הבדלים במצב התעסוקה ניכרים במיוחד לפי רמות השכלה: בעוד שבקרב בעלי השכלה גבוהה (16 שנות לימוד ויותר) שיעור האבטלה ירד מ-6 אחוזים בשנת 2003 ל-4 אחוזים בשנת 2006, אצל בעלי השכלה נמוכה (עד 8 שנות לימוד) הוא נותר גבוה ויציב, ללא שינוי כמעט משנת 2003 עד 2006, ברמה של כ-16 אחוז. המגמה נמשכה גם בתחילת שנת 2007; רוב המצטרפים החדשים לכוח העבודה ורוב המועסקים שנוספו ברבעון הראשון של השנה היו בעלי השכלה על-תיכונית, ואילו אצל בעלי השכלה נמוכה הייתה נשירה מכוח העבודה וממעגל התעסוקה. לגבי העניין השני, לאחר יותר משלוש שנות צמיחה ולמרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, חלה עלייה בעומק האבטלה. חלקם של המחפשים עבודה יותר משנה בין המובטלים עלה מ-18 אחוז בשנת 2003 לכדי 26 אחוז בשנת 2006. ביחד, שתי התופעות מלמדות, כי האבטלה שנותרה היא, ברובה, בעלת אופי מבני, ולא ניתן לצמצמה באופן משמעותי באמצעים מקרו-כלכליים בלבד.

בד בבד עם התרחבות התעסוקה גדלו ההכנסות ועלתה רמת החיים. בשנים 2005 ו-2006 השכר הריאלי למשרת שכיר גדל בשיעורים מתונים יחסית – 1.8 ו-1.6 אחוזים, בהתאמה – ואילו ברבעון הראשון של שנת 2007 (בהשוואה לרבעון המקביל בשנה הקודמת) נרשמה עלייה של 3.6 אחוזים. גם כאן היו הבדלים מובהקים: ענפי משק המאופיינים בשיעור גבוה של עובדים משכילים הובילו את העלייה בשכר הריאלי, בעוד שבענפים עם שיעור נמוך של עובדים משכילים השכר הריאלי היה, ככלל, יציב. זוהי עדות עקיפה נוספת לאופי המבני של האבטלה.

רמת החיים הממוצעת, על פי הצריכה הפרטית לנפש, עלתה ב-2.2 אחוזים בשנת 2005, ב-2.7 אחוזים בשנת 2006 וב-5.7 אחוזים (במונחים שנתיים) במחצית הראשונה של שנת 2007. על פי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, העלייה הריאלית ברמת החיים בשנת 2006 אפיינה את כל העשירונים, תוך הבדלים: בתשעת העשירונים הראשונים היא הייתה 3-5 אחוזים, ואילו בעשירון העליון – 7 אחוזים.

אולם ההתפתחויות החיוביות טרם הביאו לצמצום הפערים הכלכליים בחברה, והם נותרו גדולים גם לאחר יותר משלוש שנים של גאות יחסית. למעשה, בכל המדדים המצרפיים המקובלים – מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה, תחולת העוני בקרב משפחות ופער העוני הממוצע למשפחה – חלו שינויים קטנים, חלקם לא מובהקים מבחינה סטטיסטית, המשקפים במקרה הטוב יציבות.

הפערים הכלכליים וממדי העוני מושפעים לא רק מהתפתחות ההכנסה הכלכלית אלא גם ממדיניות המיסוי ותשלומי ההעברה של הממשלה. בתחילת שנת 2006 הונהגו כמה שינויים עם השפעות מנוגדות: בצד המסים, שיעורי מס ההכנסה השוליים הופחתו, בעיקר לגבי רמות הכנסה בינוניות וגבוהות, מדרגות המס עודכנו בהתאם לעליית המחירים, ואולם הערך של נקודות הזיכוי נותר ללא שינוי ונשחק ריאלית. בדמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות נעשו שינויים שנועדו לכאורה להוריד את הנטל על בעלי שכר נמוך ובינוני, אבל מבלי להשפיע על היקף התשלומים הכולל (כלומר, במסגרת "תקציב אפס"). בו בזמן, בצד תשלומי ההעברה, קצבאות הביטוח הלאומי עודכנו בשיעור של 2.7 אחוזים, בהתאם לעליית המחירים, לראשונה מאז שנת 2002 (קצבאות הזיקנה הוגדלו כבר בתחילת שנת 2005 ולכן עודכנו ב-1.8 אחוזים נוספים בלבד). כמו כן, בוטל הקיצוץ הזמני בקצבאות ילדים, מצד אחד, ונמשכה הפחתת הקצבאות במסגרת המדיניות של תשלום קצבה אחידה לכל הילדים, מצד אחר. באמצע השנה בוטלה גם יתרת ההפחתה הכללית בקצבאות הזיקנה. כתוצאה מכל אלה, תרומת המסים ותשלומי ההעברה לצמצום אי-השוויון בהכנסות המשיכה לרדת: היא עמדה על 32.5 אחוז בשנת 2001, 25.8 אחוז בשנת 2005 ורק 25.1 אחוז בשנת 2006. מנגד, מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה גדל ב-1.2 אחוזים לעומת שנת 2005.



אם כן, ההתרחבות בפעילות הכלכלית וההשפעות החיוביות שנלוו אליה לא הספיקו כדי לצמצם את הפערים ואת ממדי העוני. לאמתו של דבר, בעוד שמספר המשפחות העניות פחת בשנת 2006 ב-1.5 אחוזים, מספר המשפחות העניות, שראשן עובד, גדל ב-4.7 אחוזים. לשון אחר, דווקא חלקן היחסי של המשפחות הפעילות מבחינה כלכלית בסך-כל המשפחות העניות גדל.

ההשקפה לפיה הסתמכות על צמיחה כלכלית לקידום רווחתן של אוכלוסיות חלשות איננה מספיקה קבלה אפוא אישור נוסף. אין מנוס ממסקנה באשר לצורך באמצעי מדיניות ישירים וממוקדים יותר, וקביעה זו מקבלת יתר תוקף לנוכח העדויות על אופייה המבני של האבטלה ומאפיינים נוספים של תחולת העוני.

### 3. מדיניות הוצאות של הממשלה: הקטנת משקלה היחסי במשק על-ידי צמצום יחסי בהוצאות החברתיות

בשנים האחרונות מתנהלת ההוצאה הממשלתית בתוך מגבלה על שיעור הגידול הריאלי המרבי בסך ההוצאות משנה לשנה. תחילה, במסגרת הדיונים על המדיניות הכלכלית לשנת 2004, הוחלט להגביל את הגידול של הוצאות הממשלה לאחוז אחד בשנה בכל אחת מהשנים 2005-2010. מאוחר יותר, כחלק מההסכמים הקואליציוניים מחודש מאי 2006, נקבע שהוצאות הממשלה, בניכוי הוצאות חד-פעמיות, יוכלו לגדול ב-1.7 אחוזים לשנה. עקב כך, התקציב לשנת 2007 והצעת התקציב שאשרה הממשלה לשנת 2008 כללו תוספת הוצאות בשיעור המותר בכל שנה, ועוד הוצאות חד-פעמיות, הקשורות למלחמת לבנון השנייה ולהתנתקות מרצועת עזה. ההוצאות החד-פעמיות הגדילו את סך ההוצאה ב-2.1 אחוזים וב-1.5 אחוזים נוספים בשתי השנים, בהתאמה.

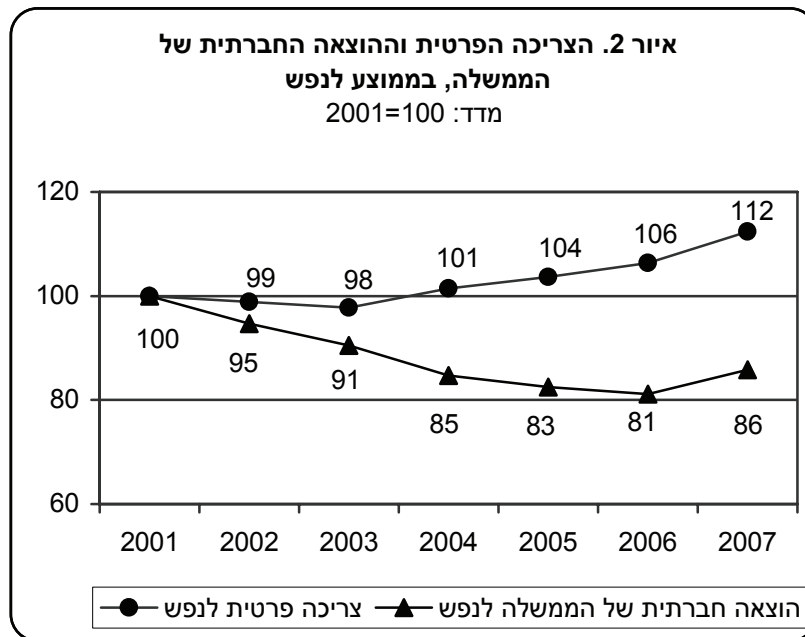
הגבלת הגידול הריאלי של הוצאות הממשלה נועדה לסייע לצמיחה על-ידי שחרור משאבים לשימוש של המגזר העסקי במשק. אכן, עם השנים, היחס בין הוצאות הממשלה לתמ"ג ירד – הוצאות הממשלה ללא החזר חובות היוו 36.2 אחוז מתמ"ג בשנת 2001 ו-31.7 אחוז בשנת 2006 (לוח 4). אלא שהירידה במשקלן של הוצאות הממשלה הושגה, ברובה, על-ידי צמצום יחסי של ההוצאות החברתיות, שהיחס ביניהן ובין התמ"ג ירד מ-20.3 אחוז בשנת 2001 ל-16.1 אחוז בשנת 2006. למעשה, בתקופה כולה, ההוצאות החברתיות תרמו יותר מ-90 אחוז מהירידה בחלקן היחסי של הוצאות הממשלה ללא החזר חובות בתמ"ג.

#### לוח 4. הוצאות הממשלה כאחוז מתמ"ג (אחוזים)

הוצאות חברתיות של הממשלה	הוצאות הממשלה ללא החזר חובות	סך הוצאות הממשלה	
20.3	36.2	51.8	2001
19.8	36.6	51.7	2002
19.2	35.4	52.0	2003
17.6	33.5	47.3	2004
16.7	32.3	47.2	2005
16.1	31.7	46.7	2006
16.7	33.7	47.8	2007



הבחירה בהוצאות החברתיות למימוש הירידה בחלקן היחסי של הוצאות הממשלה מתמ"ג איננה מתיישבת עם הצהרות על יעד של חיזוק חברתי, הנכללות במסמכים הרשמיים של המדיניות הכלכלית והתקציב. השירותים החברתיים שהממשלה מספקת הם רכיב חשוב בצריכה של השכבות החלשות באוכלוסייה, ותשלומי ההעברה מהווים רכיב עיקרי בהכנסתן. זאת וגם זאת; כאשר חלקן היחסי של הוצאות החברתיות של הממשלה קטן וחלקם היחסי של שימושים אחרים גדל, אי-שוויון והפערים הכלכליים בחברה הולכים ומתרחבים. השוואת ההתפתחות של הצריכה הפרטית לנפש עם התפתחות הוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש ממחישה את התרחבות הפערים (איור 2): בשנים 2006-2002, **הצריכה הפרטית לנפש גדלה** ב-6.4 אחוזים, בעוד שההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש **ירדו** ב-18.8 אחוז. בשנת 2007, למרות הגידול המסתמן בהוצאות החברתיות של הממשלה, הפער נותר ללא שינוי: על פי האומדנים, ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש צפויות לגדול בשיעור דומה לזה של הצריכה הפרטית לנפש.



#### 4. ההוצאה הממשלתית לפי תחומי פעילות עיקריים: תותחים וחמאה או יציבות כלכלית?

בשנת 2006, 32 אחוז מההוצאה הממשלתית הופנו להחזר חובות, והיתרה התחלקה בין הוצאות חברתיות – 50.7 אחוז, ביטחון – 25.7 אחוז וכלכלה ומינהל – 23.6 אחוז (לוח 5). בהשוואה לשנה הקודמת, חלקה היחסי של ההוצאה הממשלתית הפנויה (כלומר, ההוצאה הממשלתית לאחר החזר חובות) ירד, ובתוכה נמשכה הירידה בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות שנה חמישית ברציפות. מנגד, הוצאות הביטחון חזרו לעלות, ובשנים 2005 ו-2006 היו יותר מרבע מסך ההוצאה הממשלתית הפנויה, כמו בשיא גל הטרור בשנת 2002 ויותר מאשר ברוב שנות התשעים. ההוצאות לנושאי כלכלה ומינהל מממנות מגוון רחב של פעילויות – מתמריצים לעידוד השקעות, מחקר ופיתוח וייצוא ועד שמירת הסדר הציבורי, איכות הסביבה, ועוד – והן נוטלות ברציפות חלק הולך וגדל מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה מאז תחילת העשור.

#### לוח 5. התפלגות הוצאות הממשלה לפי תחומים עיקריים (אחוזים)

שנה	סך-הכל	החזר חובות	הוצאה ממשלתית פנויה	חברה	ביטחון	כלכלה ומינהל
1985	100.0	43.4	100.0	32.1	40.2	27.7
1992	100.0	29.8	100.0	51.7	26.1	22.2
2001	100.0	30.2	100.0	56.1	23.6	20.3
2002	100.0	29.2	100.0	54.2	25.4	20.4
2003	100.0	32.0	100.0	54.1	24.3	21.6
2004	100.0	29.1	100.0	52.6	24.6	22.8
2005	100.0	31.6	100.0	51.7	25.3	23.0
2006	100.0	32.1	100.0	50.7	25.7	23.6
2007	100.0	29.5	100.0	49.7	25.1	25.2



על פי אומדן הביצוע לשנת 2007, החלק היחסי של ההוצאות החברתיות ימשיך לרדת, ויהווה – לראשונה מאז 1991 – פחות ממחצית ההוצאה הממשלתית הפנויה. בשנת 2008, על פי התכנון, צפויה לכאורה תפנית, והחלק היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה אמור לחזור ל-51 אחוז על חשבון ירידה בחלקים היחסיים, הן של הוצאות הביטחון והן של ההוצאות לנושאי מינהל וכלכלה. אולם מוקדם להעריך כיצד יתפתחו ההוצאות בפועל; לא מיותר להזכיר, כי בארבע השנים האחרונות התקציבים שאושרו כללו גידול בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות, אבל הביצוע סטה מהתכנון והתוצאות היו הפוכות. במבט ארוך טווח, מאז אמצע שנות השמונים עלה בהתמדה חלקן היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה. בשנת 1992, לראשונה, הן נטלו יותר ממחצית ההוצאה הממשלתית הפנויה, והגיעו לשיא – 56 אחוז – בשנת 2001. בשנת 2002 התהפכה המגמה, והחלה ירידה רצופה עד 51 אחוז בשנת 2006. מעניין לציין, כי הגידול בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות היה, בעיקר, על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון, ואילו הירידה בשנים

האחרונות היא, ברובה, לטובת הגדלת החלק היחסי של ההוצאות לנושאי כלכלה ומינהל.

התחלופה בין הוצאות הביטחון ובין הוצאות חברתיות, או בהכללה – שימושים אזרחיים, חזרה לתפוס מקום מרכזי בסדר היום הציבורי בעקבות מלחמת לבנון השנייה. בפרט, עלו בשנים האחרונות טענות לגבי צמצום חריף מדי בהוצאות הביטחון המקומיות (היבוא הביטחוני ממומן רובו ככולו על-ידי מענקי סיוע אמריקניים שגדלו), ומתן עדיפות מוגזמת ליעדים כלכליים וחברתיים. ניתוח המאזן הכולל של ההוצאות וההכנסות הציבוריות המקומיות מאז תחילת שנות התשעים (לוח 6) מלמד, שאמנם הקטינו את הצריכה הביטחונית המקומית והגדילו את השימושים האזרחיים המקומיים של הממשלה, אבל תחלופה כזו התרחשה רק במחצית הראשונה של שנות התשעים, כנראה בהשפעת צורכי קליטת העלייה הגדולה באותן שנים. משנת 1995 ועד שנת 2006, הצריכה הביטחונית המקומית ירדה באחוז תמ"ג אחד בלבד, והיות שבשנים אלו התמ"ג גדל, הצריכה הביטחונית המקומית, במונחים מוחלטים, אף היא גדלה. זאת ועוד; בעשור האחרון, בד בבד עם הירידה בחלקה היחסי של הצריכה הביטחונית מהתוצר (באחוז תמ"ג אחד), ירד גם חלקם היחסי של השימושים האזרחיים המקומיים של הממשלה מהתוצר (ב-1.7 אחוזי תמ"ג).

בתקופה כולה, השינוי הבולט ביותר נוגע לירידה בגירעון המקומי – מ-7.2 אחוזי תמ"ג בשנת 1990 ל-2.6 אחוזי תמ"ג בשנת 2006. השינוי משקף את העדיפות הגבוהה שניתנה לשמירת היציבות הכלכלית, וכן – את השפעת הגישה הרעיונית של הפחתת מעורבות הממשלה בכלכלה, שהייתה משותפת לכל הממשלות מאז המשבר האינפלציוני של אמצע שנות השמונים. הירידה בגירעון המקומי מאז שנת 1990 – 4.6 אחוזי תמ"ג – הייתה פועל יוצא מהקטנת תשלומי ריבית לציבור ב-2.8 אחוזי תמ"ג (כשלעצמה תוצאה של הירידה בגירעון וביחס שבין חובות הממשלה ובין התמ"ג), הפחתת תמיכות ישירות ב-1.7 אחוזי תמ"ג וצמצום הביקושים המקומיים של הממשלה באחוז תמ"ג אחד. מנגד, ההכנסות מרכוש והכנסות מקומיות אחרות פחתו ב-1.2 אחוזי תמ"ג. נטל המסים גדל מעט – 0.5 אחוזי תמ"ג בלבד – והוא קוֹזַז חלקית על-ידי גידול מסוים – 0.2 אחוזי תמ"ג – בתשלומי ההעברה לציבור. במהלך שנת 2006 נמשכה מגמת הירידה בגירעון המקומי, שהתאפשרה בעיקר כתוצאה מעלייה בנטל המס ומצמצום תשלומי

העברה לציבור. בו בזמן, הצריכה הביטחונית המקומית גדלה והשימושים האזרחיים המקומיים הצטמצמו, כך שחלקו היחסי של הביקוש המקומי מתוך התמ"ג לא השתנה כמעט.

#### לוח 6. רכיבי הוצאות והכנסות מקומיות של המגזר הציבורי, 1990-2006

א. אחוזי תמ"ג					
2006	2005	2000	1995	1990	
6.2	6.0	6.3	7.2	9.5	צריכה ביטחונית מקומית
20.7	21.0	21.0	22.4	18.4	שימושים אזרחיים מקומיים
26.9	27.0	27.3	29.6	27.9	סה"כ ביקושים מקומיים
36.2	35.7	37.1	36.9	35.7	מסים
10.3	10.7	10.9	10.6	10.1	תשלומי העברה לציבור, נטו
					מסים בניכוי תשלומי העברה לציבור
25.9	25.0	26.2	26.3	25.6	
1.0	0.7	0.8	1.3	2.7	תמיכות ישירות
3.5	3.9	4.1	4.8	6.3	תשלומי ריבית
2.9	3.4	2.5	4.1	4.1	הכנסות מרכוש ואחרות
2.6	3.2	3.5	5.3	7.2	גירעון מקומי
ב. השינוי בנקודות אחוז					
-2005 2006	-2000 2005	-1995 2000	-1990 1995	-1990 2006	
0.2	-0.3	-0.9	-2.3	-3.3	צריכה ביטחונית מקומית
-0.3	0.0	-1.4	4.0	2.3	שימושים אזרחיים מקומיים
-0.1	-0.3	-2.3	1.7	-1.0	סה"כ ביקושים מקומיים
0.5	-1.4	0.2	1.2	0.5	מסים
-0.4	-0.2	0.3	0.5	0.2	תשלומי העברה לציבור, נטו
					מסים בניכוי תשלומי העברה לציבור
0.9	-1.2	-0.1	0.7	0.3	
0.3	-0.1	-0.5	-1.4	-1.7	תמיכות ישירות
-0.4	-0.2	-0.7	-1.5	-2.8	תשלומי ריבית
-0.5	0.9	-1.6	0.0	-1.2	הכנסות מרכוש ואחרות
-0.6	-0.3	-1.8	-1.9	-4.6	גירעון מקומי

## 5. הוצאות חברתיות – סך-הכל, שירותים ישירים ותשלומי העברה

ההוצאות החברתיות כוללות שירותים, שהממשלה מספקת לציבור במישרין, שמוסדות ציבוריים ופרטיים אחרים מספקים לציבור, במימון ממשלתי מלא או חלקי, וכן סוגים שונים של תשלומי העברה, בעיקר באמצעות המוסד לביטוח לאומי. השירותים החברתיים הישירים של הממשלה כוללים את תחומי החינוך, הבריאות, שירותי הרווחה האישיים, השיכון הציבורי וסיוע לעולים חדשים. תשלומי העברה העיקריים כוללים קצבאות לזקנים ולשאיירים, קצבאות ילדים, קצבאות לנכים, דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה.

בשנת 2006 הסתכמה ההוצאה בפועל למטרות חברתיות ב-101.8 מיליארד ש"ח, מרביתה – כ-95 אחוז – במסגרת התקציב הרגיל. בשנים 2005-2002 חלה ירידה ריאלית מצטברת של 11 אחוז בהוצאות החברתיות: 3.4 אחוזים בשנת 2002, 2.7 אחוזים בשנת 2003, 4.7 אחוזים בשנת 2004, ועוד 0.8 אחוז בשנת 2005. הירידה החדה באופן יחסי באה לאחר גידול רצוף מאמצע שנות השמונים (הגידול השנתי הממוצע בשנים 1984-2001 היה 5.5 אחוזים).

הירידה נעצרה בשנת 2006 (נרשם גידול של 0.2 אחוז), ואילו אומדן הביצוע לשנת 2007 מצביע על גידול ריאלי צפוי של 7.5 אחוזים בהוצאות החברתיות. השנתיים האחרונות מסמנות אפוא תפנית. עם זאת, גם לאחר הגידול, אם יתממש, רמת ההוצאות החברתיות בשנת 2007 תהיה נמוכה מהשיא של שנת 2001 ב-4.3 אחוזים. יתר על כן, בתקציב לשנת 2008 מתוכננת הוצאה נמוכה יותר (ב-3.8 אחוזים), כך שרמת ההוצאות החברתיות בשנת 2007 עשויה להתברר כחריגה.

ההוצאות החברתיות נחלקות, כאמור, בין שירותים ישירים ובין תשלומי העברה. הספקת השירותים היא באחריות משרדי הממשלה וההוצאה בגינם נכללת במלואה בתקציב המדינה, ומרבית תשלומי העברה מבוצעים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, כאשר תקציב המדינה נושא בהפרש שבין סך התשלומים ובין התקבולים מדמי ביטוח, הנגבים מהציבור. הדיון בהמשך (והנתונים המוצגים בנספח) מתייחסים לסך-כל ההוצאות החברתיות של הממשלה, הכולל גם את תשלומי העברה מהביטוח הלאומי לציבור. מכלול זה מיטיב להציג את התמונה המלאה של ההוצאות הממשלתיות החברתיות.

בשנת 2006 הופנו למימון השירותים 60.8 מיליארד ש"ח, כ-60 אחוז מסך-כל ההוצאה, ו-41.0 מיליארד ש"ח מימנו תשלומי העברה שונים. לאורך השנים הייתה מגמה כללית של ירידה בחלק היחסי של ההוצאה על שירותים, ומנגד – חלה עלייה בחלק היחסי של תשלומי העברה (לוח 7). סטייה בולטת מהמגמה הכללית נרשמה בראשית שנות התשעים, בעקבות גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר והצורך לספק שיכון ציבורי למאות אלפי עולים. מאז, במהלך שנות התשעים, החלק היחסי של ההוצאה על שירותים ירד ב-11 נקודות-אחוז, והחלק היחסי של תשלומי העברה עלה במקביל. בשנים האחרונות, ההוצאה על שירותים מהווה 60 אחוז לערך מסך ההוצאות החברתיות של הממשלה, ותשלומי העברה – 40 אחוז.

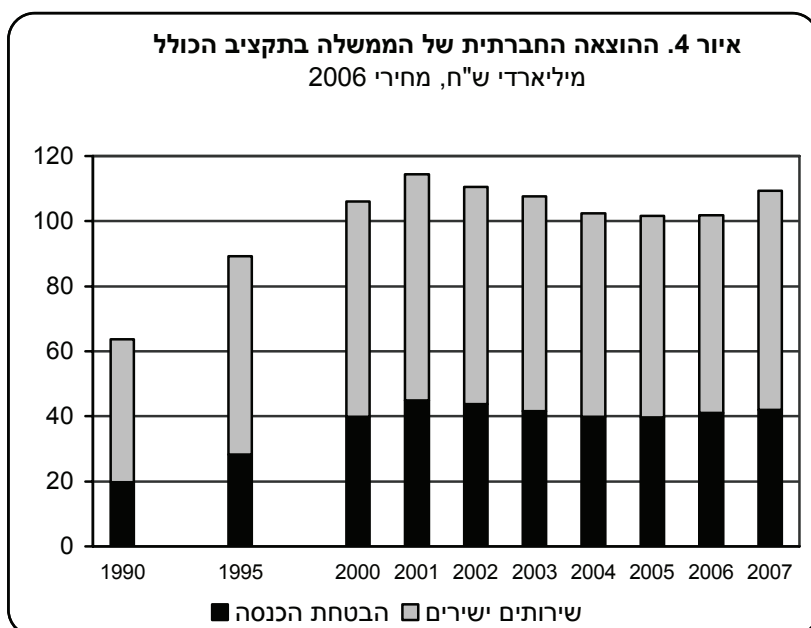
#### לוח 7. ההוצאות החברתיות לפי רכיבים ראשיים (אחוזים)

תשלומי העברה	שירותים ישירים	סך-הכל	
30.7	69.3	100.0	1980
42.4	57.6	100.0	1989
28.9	71.1	100.0	1992
40.4	59.6	100.0	2001
41.0	59.0	100.0	2002
39.9	60.1	100.0	2003
39.5	60.5	100.0	2004
39.6	60.4	100.0	2005
40.3	59.7	100.0	2006
37.8	62.2	100.0	2007

השינויים בהרכב ההוצאות החברתיות משקפים הבדלים גדולים בהתפתחות של כל אחד משני הרכיבים בשנות השמונים והתשעים (לוח 8)<sup>2</sup>. לאורך כל שנות השמונים רמת ההוצאות על שירותים ישירים הייתה קבועה פחות או יותר: במחצית הראשונה של שנות התשעים היא גדלה בשיעור חד, בעיקר בהשפעת הצרכים של קליטת העלייה, ואילו במחצית השנייה של שנות התשעים שוב הייתה יציבות. לעומת זאת, בתשלומי העברה נמשך הגידול הריאלי ברציפות במהלך שני העשורים. עקב כך,

<sup>2</sup> השינויים הריאליים בהוצאות על שירותים ישירים חושבו על-ידי ניכוי הסכומים במדד מחירי הצריכה הציבורית, ותשלומי העברה – במדד המחירים לצרכן.

בפתח שנות האלפיים הייתה ההוצאה על שירותים ישירים כפולה מזו של תחילת שנות השמונים, בעוד שתשלומי ההעברה גדלו פי 4. בשנים 2005-2002, בניגוד להערכות מקובלות, הקיצוצים בהוצאות החברתיות הקטינו את שני הרכיבים בשיעור שווה. בשנת 2006 נמשכה הירידה הריאלית בהוצאה על שירותים ישירים, בעוד שבתשלומי העברה חל גידול ריאלי.



**לוח 8. התפתחות הרכיבים הראשיים של ההוצאות החברתיות**  
(מדדים, מחירים קבועים, 1980 = 100)

שירותים ישירים	תשלומי העברה	שנה
100	100	1980
99	175	1989
190	271	1996
196	405	2001
175	357	2005
172	369	2006
191	377	2007



על פי אומדני הביצוע לשנת 2007, צפוי גידול בשני הרכיבים – כ-11 אחוז בהוצאה על שירותים ישירים ו-2.3 אחוזים בתשלומי העברה. למעשה, מרבית התוספת להוצאות החברתיות בשנת 2007 – 87 אחוז לערך – הופנתה לשירותים הישירים. מנגד, גם הירידה המתוכננת בהוצאות החברתיות בשנת 2008 נוגעת כולה לשירותים הישירים, בעוד שתשלומי ההעברה צפויים להמשיך ולגדול ב-3.5 אחוזים נוספים. התנודות השנתיות בהוצאה על שירותים ישירים, אם תצאנה לפועל, מחזקות את ההערכה ששנת 2007 מהווה חריג בהתפתחות ההוצאות החברתיות של הממשלה.

## 6. השירותים החברתיים הישירים

בשנת 2006 הסתכמה ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים ב-60.8 מיליארד ש"ח, לאחר שמשנת 2001 היא הצטמצמה ריאלית בכל שנה לעומת קודמתה, והירידה המצטברת הגיעה ל-12.2 אחוז. בתוך ההוצאה על השירותים הישירים, החינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר – כ-31 מיליארד ש"ח, או כ-51 אחוז מסך-כל ההוצאה, בשנה האחרונה.

### א. הרכב הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים ישירים

במהלך השנים חלו שינויים בהרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים (לוח 9), אשר הושפעו במידה רבה מגל העלייה הגדול של תחילת שנות התשעים. הגידול בהוצאה על קליטת עולים, במיוחד השקעות הממשלה בשיכון, התבטא בעליית חלקו היחסי של המקבץ "שירותים אחרים", הכולל, בין היתר, את תקציבי משרד השיכון והמשרד לקליטת עלייה, ובשנים האחרונות השפעתו הולכת ופוחתת.

בניכוי ההשפעה של גל העלייה, בולטים היציבות בחלק היחסי של ההוצאה לחינוך (כמחצית מסך ההוצאה בשנות השמונים ובמחצית הראשונה של העשור הנוכחי), ירידה בחלק היחסי של ההוצאה לבריאות (כשליש מההוצאה על שירותים בשנות השמונים, ורבע לערך בתחילת העשור הנוכחי עם נטייה לגידול בשנים האחרונות), ועלייה מסוימת נמשכת בחלק היחסי של ההוצאה על שירותי רווחה אישיים, במיוחד מאמצע שנות התשעים.

**לוח 9. הרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים  
(אחוזים, מחירים שוטפים)**

סך-הכל	חינוך	בריאות	שירותי רווחה אישיים	אחר	
100.0	48.5	33.7	5.2	12.6	1985
100.0	49.4	33.1	6.8	10.7	1989
100.0	32.3	19.1	4.2	44.4	1992
100.0	43.5	26.3	5.8	24.4	1995
100.0	50.0	24.8	7.7	17.5	2001
100.0	49.8	25.4	8.7	16.1	2002
100.0	50.4	25.0	8.6	15.9	2003
100.0	50.2	27.3	8.9	13.6	2004
100.0	50.6	28.2	9.1	12.1	2005
100.0	51.0	28.9	9.4	10.7	2006
100.0	49.6	27.2	9.3	13.9	2007

בשנת 2007, על פי אומדני הביצוע, בולטת עלייה חריגה בחלקו היחסי של המקבץ "שירותים אחרים", והיא משקפת גידול יוצא דופן בהוצאה לשיכון (55 אחוז) ולתעסוקה (34 אחוז). התקציבים הנוספים שהופנו לשיכון ותעסוקה בשנת 2007, אם יבוצעו, מספקים את ההסבר העיקרי להתפתחות החריגה בהוצאות החברתיות של הממשלה בכלל, ובהוצאות על שירותים ישירים בפרט.

**ב. חלקה של הממשלה בתוך ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות<sup>3</sup>**

ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת הוצאות בכל מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים, ממוסדות החינוך הקדם-יסודי עד למוסדות להשכלה גבוהה, הוצאות של משקי בית לשיעורים פרטיים ולספרי לימוד וכדומה, וכן הוצאות לבניית מוסדות חינוך חדשים ולרכישת ציוד. ההוצאה הלאומית לבריאות כוללת את ההוצאות על כל שירותי הבריאות הניתנים במרפאות ובבתי-חולים, שירותי רופאים פרטיים ורופאי שיניים,

<sup>3</sup> הנתונים בסעיף זה מתבססים על אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועשויים להיות הבדלים בינם ובין הנתונים בסעיפים אחרים בסקירה שמבוססים על עיבודים הנערכים במרכז טאוב.

וכן הוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים, מחקר ומינהל ממשלתי בתחום הבריאות, והשקעות במבנים ובציוד במוסדות הבריאות. מימון ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות נחלק בין המגזר הממשלתי, לרבות רשויות מקומיות, ובין מגזר משקי הבית<sup>4</sup>.

על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך בהכנסה הלאומית הגולמית עלה מ-9.1 אחוזים בשנת 1995 ל-9.7 אחוזים בשנים 2001 ו-2002, וירד בשנים הבאות עד ל-8.4 אחוזים בשנת 2006. בתוך כך ירד חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לחינוך, מ-80 אחוז באמצע שנות התשעים, ל-77 אחוז בשנת 2002, ועד 75 אחוז בשנים 2004-2005. המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לבריאות בתמ"ג עלה מ-7.9 אחוזים באמצע שנות התשעים, ל-8.4 אחוזים בשנת 2001, אך ירד משנה לשנה עד 7.8 אחוזים בשנים 2005-2006. בה בעת, כמו בתחום החינוך, גם במימון ההוצאה הלאומית לבריאות, המגזר הממשלתי הקטין את חלקו ואפילו במידה גדולה יותר. בשנים 1996-1998 מימן המגזר הממשלתי 74 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, ולאחר ירידה רצופה – רק 64 אחוז בשנת 2006.

ירידת חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות הביאה לגידול משמעותי בהוצאות של משקי הבית לתחומים אלה. התפתחות זו – דהיינו, "הפרטת" המימון של שירותי החינוך והבריאות – טומנת בחובה סכנה של התרחבות אי-השוויון בצריכת שירותים אלו. אכן, לפחות ככל שמדובר בבריאות, הסקר החברתי שערך מרכז טאוב, וכן הסקר של מכון ברוקדייל וסקרים נוספים, הצביעו על שיעור גדול מהציבור, שנמנע מצריכת שירות רפואי כלשהו בשנה שקדמה לסקר, בשל התשלום שהוא נדרש לשלם בעבורו. עם זאת, חלק מתוספת ההוצאה הפרטית לחינוך נבע מהיפתחות מערכת החינוך הגבוהה (הקמת מכללות וכדומה), והוא משקף הרחבה של מעגל רוכשי השכלה גבוהה בחברה הישראלית.

<sup>4</sup> תרומות מימנו כאחוז אחד מההוצאה הלאומית לחינוך, מרביתן היו מיועדות לאוניברסיטאות. כ-3 אחוזים מההוצאה הלאומית לבריאות, שלא מומנו על-ידי הממשלה או משקי בית, משקפים בעיקר גירעונות של קופות-החולים, והם מומנו בעבר, בחלקם הגדול, על-ידי הממשלה.

### ג. הוצאה הממשלתית לחינוך

ההוצאה לחינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ישירים. בשנת 2006 הוציאה הממשלה לחינוך 31 מיליארד ש"ח, בדומה לשנתיים הקודמות. בשלוש השנים האחרונות, רמת ההוצאות ירדה מדרגה, והייתה נמוכה ריאלית ב-6.5 אחוזים בהשוואה לשלוש השנים 2001-2003. אומדני הביצוע לשנת 2007 מצביעים על גידול ריאלי של 8 אחוזים, ואילו התקציב המוצע לשנת 2008 כולל ירידה ריאלית של 4.5 אחוזים. גם אם התקציבים ימומשו, ההוצאה לחינוך תישאר, בממוצע שנתי, ברמה נמוכה מזו שהייתה בתחילת העשור ב-4 אחוזים לערך, למרות הגידול הטבעי בצרכים.

מאמצע שנות השמונים ועד שנת 2001, ההוצאה הממשלתית לחינוך גדלה בהתמדה ובשיעור שנתי ממוצע גבוה יחסית – 5.3 אחוזים. במיוחד נרשם גידול מהיר בשנים 1989-1996 – 8.2 אחוזים לשנה – לנוכח הצורך לקלוט במערכת החינוך תלמידים חדשים, שהגיעו בגל העלייה בתחילת שנות התשעים. בשנים 1997-2001 הואט קצב הגידול, ועמד על 2.3 אחוזים לשנה. להלן נתמקד בשני היבטים עיקריים של ההתפתחות בתחום זה: שינויים בסדרי העדיפויות והתפתחות איכות החינוך.

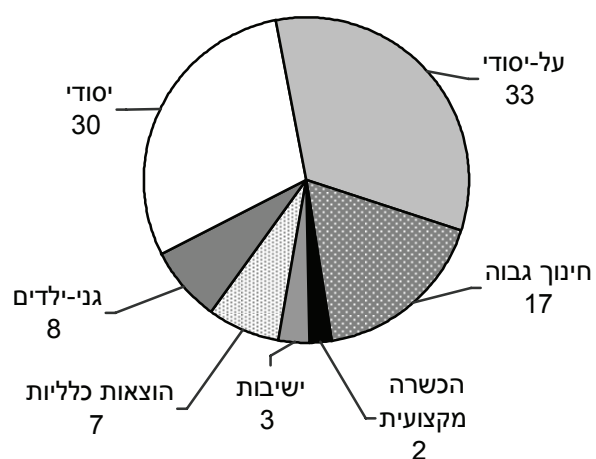
התפלגות ההוצאה השוטפת בין הרכיבים השונים של מערכת החינוך מעידה לכאורה על סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה לחינוך (לוח 10 ואיור 5). למעשה, על פני עשור וחצי, לרבות על פי התכנון לשנת 2007, לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה. השינוי הבולט ביותר קשור לגידול בחלק היחסי של ההוצאה לגני-ילדים, והוא משקף את הרחבת תחולתו של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4. שינוי אחר, הירידה בחלק היחסי של ההוצאה לישיבות, נובע, כנראה, מביטול כפילויות בתקצוב עם העברת חלק התקציב ממשדד הדתות למשרד החינוך.

היציבות היחסית על פני תקופה ארוכה מעוררת מחשבה, כי התפתחות ההוצאות הושפעה בעיקר מהמגמות הטבעיות ('הטייס האוטומטי'), בעוד שלמדיניות ולסדרי עדיפויות הייתה השפעה מצומצמת בלבד.

**לוח 10. התפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך – רכיבים עיקריים (אחוזים)**

2007	2006	2005	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>סך-הכל</b>
7.1	6.6	7.1	7.0	7.1	7.8	הוצאות כלליות
7.5	7.7	7.4	6.1	4.6	4.9	גני-ילדים
29.6	30.2	29.3	26.4	28.5	26.7	יסודי
32.9	33.8	34.3	35.5	34.6	34.5	על-יסודי
17.5	17.7	18.0	18.3	17.4	17.2	חינוך גבוה
2.4	1.7	1.9	2.6	3.0	3.1	הכשרה מקצועית
3.0	2.3	2.0	4.1	4.8	5.8	ישיבות

**איור 5. התפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך  
אחוזים, 2007**



היבט אחר של סדרי עדיפויות נוגע לחלוקה בין התקציב הרגיל ובין תקציב הפיתוח. בתקציב הפיתוח נכללות הוצאות לבניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם, או במלים אחרות – הוצאות הקשורות להתאמת התשתית הפיזית של מערכת החינוך לשנים הבאות. בשנתיים האחרונות נטל תקציב הפיתוח 2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית לחינוך בלבד. בסכומים מוחלטים, במחירים קבועים של שנת 2006, הוצאות הפיתוח הסתכמו ב-1.3 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה בשנים 1998-2001, ב-905 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה בשנים 2002-2003, וב-581 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה בשנים 2004-2006. הרמה הנמוכה והפוחתת של השקעות מעוררת חשש להזנחת העתיד. בהתחשב בגידול הטבעי של אוכלוסיית התלמידים, עלול להיווצר פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות, תוך פגיעה באיכות החינוך. אמנם בשנת 2007 צפוי גידול (תוספת של כחצי מיליארד ש"ח לעומת שנת 2006) אבל הוא קשור, כנראה, בשיקום מוסדות חינוך, שנפגעו במלחמת לבנון השנייה, ואין בו כדי להוות תשובה של ממש לפער המצטבר. יתרה מזאת, בתקציב לשנת 2008 מתוכננת חזרה לרמת השקעות שאפיינה את השנים 2004-2006. רמת ההוצאות השוטפות בממוצע לתלמיד, במחירים קבועים, יכולה להיחשב כמדד גולמי כולל לאיכות החינוך. בלוח 11 מוצגים נתונים על השינוי בהוצאה הממוצעת לתלמיד מאז שנת 1995 בכלל ולפי שלבי החינוך השונים, וכן – נתונים חלקיים על השינוי במספר שעות הלימוד בממוצע לתלמיד. היחס בין השינויים מהווה אינדיקציה מסוימת להתייעלות.

בתקופה כולה חלה ירידה של 7 אחוזים לערך בהוצאה הממוצעת לתלמיד בכלל המערכת. ירידה חדה במיוחד חלה בחינוך הגבוה אך גם בחינוך העל-יסודי, בשיעור לא-מבוטל. בחינוך היסודי, לעומת זאת, היה גידול. לאמתו של דבר, מדובר בשתי תת-תקופות, הנבדלות זו מזו במידה ניכרת. בתקופה אחת, במחצית השנייה של שנות התשעים, ההוצאה הממוצעת לתלמיד גדלה בכלל המערכת, וכן בחינוך היסודי והעל-יסודי, וירדה בחינוך הגבוה בשיעור מתון. בתקופה שנייה, במחצית הראשונה של העשור הנוכחי, אמנם נמשך הגידול בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי בשיעור צנוע, אבל בחינוך העל-יסודי והגבוה ובכלל המערכת הייתה ירידה בשיעורים משמעותיים. בשנת 2006 נמשכו המגמות שאפיינו את החומש הקודם. על פני הדברים נראה אפוא כי הייתה ירידה באיכות החינוך, במיוחד בשנים האחרונות.

**לוח 11. ההוצאה ומספר שעות הלימוד בממוצע לתלמיד**  
(שיעורי שינוי באחוזים)

2006/1995	2006/2005	2005/2000	2000/1995	
<b>הוצאה ממוצעת לתלמיד</b>				
-6.8	-1.5	-11.2	6.5	סך-הכל
7.4	0.7	1.3	5.3	חינוך יסודי
-10.3	-1.9	-12.4	4.1	על-יסודי
-24.6	-3.1	-19.2	-3.7	חינוך גבוה
<b>שעות לימוד בממוצע לתלמיד</b>				
4.8	-3.8	-1.1	10.2	חינוך יסודי
-2.6	-1.6	-4.0	3.1	על-יסודי

**מקור:** משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (תחום כלכלה וסטטיסטיקה) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס): נתונים מרכזיים על מערכת החינוך, מתוך תחזית התלמידים בשנת הלימודים תשס"ז 2006/07.

יש מקום, עם זאת, לכמה הערות משלימות. ראשית, הירידה החדה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה איננה מעידה, בהכרח, על ירידה מקבילה באיכות החינוך, וייתכן שהיא משקפת שינוי בתמהיל הלומדים. בעשור האחרון גדל מספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה ב-60 אחוז, מ-160 אלף ל-260 אלף, ומרביתם נקלטו במכללות ובמסגרות לימוד חדשות אחרות, שבהן העלות הממוצעת לתלמיד נמוכה יותר בהשוואה לאוניברסיטאות הוותיקות. שנית, בחינוך היסודי גדלו הן ההוצאה הממוצעת לתלמיד והן מספר השעות בממוצע לתלמיד. ייתכן אפוא שחל שיפור איכותי אך ללא התייעלות. ולבסוף, בחינוך העל-יסודי היו ירידות בהוצאה הממוצעת לתלמיד ובמספר השעות בממוצע לתלמיד, אך הירידה במספר השעות הייתה קטנה יותר, כך שלא מן הנמנע כי התייעלות עזרה למנוע ירידה באיכות החינוך.

**ד. ההוצאה הממשלתית לבריאות**

בשנת 2006 הסתכמה ההוצאה הממשלתית לבריאות ב-17.6 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של אחוז אחד לעומת שנת 2005. בשנת 2007 צפוי גידול ריאלי נוסף של 4.5 אחוזים, ואילו בתקציב לשנת 2008 מתוכננת ירידה של 8 אחוזים. במבט ארוך טווח, מאז שנת 1980, התפתחות ההוצאה הממשלתית לבריאות נחלקת למספר תקופות: עשר השנים הראשונות,

1980-1989, התאפיינו ביציבות; בשבע השנים הבאות, 1990-1996, חל גידול מהיר, וההוצאות טיפסו למדרגה חדשה, גבוהה יותר ב-50 אחוז לערך; ומאז, עד שנת 2003, ההוצאות נותרו ברמה החדשה, תוך תנודות קטנות (למעט ירידה של 6.2 אחוזים בשנת 2000 לעומת שנת 1999). בארבע השנים האחרונות, במיוחד אם יתממש בשנת 2007 הגידול המתוכנן, ייתכן שמסתמנת מגמה חדשה: הגידול הריאלי המצטבר עשוי להסתכם ב-12 אחוז.

רמה ריאלית קבועה של הוצאות לאורך שנים ואפילו גידול מתון גוררים ירידה בהוצאה הממוצעת לנפש. יתר על כן, המחירים של שירותי הבריאות נוטים לעלות מהר יותר מאשר מדד המחירים הכללי<sup>5</sup>. ביחד, היציבות בהוצאות, ההשפעה של גידול האוכלוסייה ושל העלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות נותנים מקום להערכה, כי מאז 1997 הייתה שחיקה של 25-30 אחוז באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.

ההוצאה הממשלתית לבריאות כוללת השקעות במבנים ובציוד. בהיקף ההשקעות הייתה ירידה חדה לאחר הרמה הגבוהה יחסית בתחילת שנות התשעים, ובשלוש השנים האחרונות הן היו רק אחוז אחד מסך ההוצאה הממשלתית לבריאות, כ-200 מיליון ש"ח במוצע לשנה (במחירי 2006). בשנת 2007, על פי אומדני הביצוע, צפוי גידול בהיקף ההשקעות. כמו בתחום החינוך, רמה נמוכה מדי של השקעות שוחקת את התשתית הפיזית של מערכת שירותי הבריאות, ועלולה להתבטא באיכות נמוכה של השירותים בעתיד.

ההוצאה השוטפת נחלקת בין השתתפות בביטוח רפואי, למעשה – מימון שירותי בריאות המסופקים על-ידי מוסדות לא-ממשלתיים – ובין הוצאות ישירות להספקת שירותי בריאות. לאורך השנים הייתה ירידה בחלק היחסי של ההשתתפות בביטוח הרפואי ועלייה בחלק היחסי של ההוצאות הישירות (לוח 12), בעיקר כתוצאה מביטול המס המקביל בשנת 1997. בשנת 2007, בעקבות החלטת הממשלה להעביר את האחריות הביטוחית לבריאות הנפש לקופות-חולים, תוכננו בתקציב המקורי גידול בהעברות למוסדות אחרים וירידה בהוצאות הישירות, אבל אומדני הביצוע לא מלמדים בינתיים על שינוי כאמור.

<sup>5</sup> מדד המחירים של שירותי בריאות (הנכלל במדד המחירים לצרכן) עלה בשנים 2000-2006 ב-9 אחוזים לערך יותר מאשר מדד המחירים הכללי לצרכן.





**לוח 12. התפלגות ההוצאה השוטפת לבריאות – רכיבים עיקריים (אחוזים)**

2007	2006	2005	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>סך-הכל</b>
						השתתפות
67.3	67.4	67.3	66.0	70.0	71.2	בביטוח רפואי
32.7	32.6	32.7	34.0	30.0	28.8	הוצאות ישירות
						<b>הוצאות ישירות</b>
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>– סך-הכל</b>
2.2	3.1	3.1	3.4	11.9	10.0	אשפוז כללי
						טיפול
25.5	25.7	27.3	22.6	23.2	21.9	פסיכיאטרי
22.6	22.6	21.8	20.8	17.2	17.1	טיפול ממושך
15.8	18.8	18.6	22.1	17.2	14.0	בריאות הציבור
33.9	29.8	29.2	31.1	30.5	37.0	שונות*

\* כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות, בעיקר הוצאות המוסד לביטוח לאומי לאשפוז יולדות, לטיפול בנפגעי עבודה ועוד.

בתוך ההוצאות הישירות חלו שינויים, המעידים, ככלל, על התמקדות בשירותי בריאות מיוחדים: ירידה בהוצאה הקשורה לאשפוז כללי מצד אחד ועליות מתונות בשני סעיפי ההוצאה העיקריים – טיפול פסיכיאטרי וטיפול ממושך – מצד שני (לוח 12). בעתיד, עם העברת האחריות הביטוחית לבריאות הנפש לקופות-החולים, ההוצאה לטיפול פסיכיאטרי תקטן (על פי התקציב לשנת 2008 – ל-10.2 אחוזים מההוצאות הישירות) והרכב ההוצאות הישירות צפוי להשתנות במידה רבה.

#### ה. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. בשנת 2006 הסתכמה ההוצאה הממשלתית על שירותים אלו ב-5.7 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 2.3 אחוזים לעומת שנת 2005, לאחר שהייתה ירידה ריאלית מצטברת של כ-3 אחוזים בשנתיים 2003-2004 וגידול של כחצי אחוז בשנת 2005. בשנות השמונים, עד לחקיקת חוק הסיעוד בשנת 1988, הסתכמה ההוצאה ב-1.85 מיליארד ש"ח לשנה (במחירי 2006), ללא תנודות משמעותיות בין השנים. מאז חלה עלייה רצופה, ורמת ההוצאה השנתית שולשה, בקירוב.

ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים נחלקת לשתי קבוצות עיקריות: גמלאות סיעוד, שמשקלן היחסי בשנים האחרונות גדל ובשנת 2006 הן היוו 44.5 אחוז מכלל ההוצאות, ושאר השירותים, לרבות שירותי רווחה לילדים ונוער, טיפול בזקנים, באוכלוסיות מיוחדות (נוער מנותק, נכים ומוגבלים, מפגרים), ושירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.

#### 7. תשלומי העברה – מערכת הביטחון הסוציאלי

במשך שני עשורים ויותר, עד שנת 2001, תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי גדלו ברציפות. בשנות השמונים נרשם גידול ריאלי בשיעור שנתי ממוצע של 6 אחוזים ובשנות התשעים, עד שנת 2001 – בשיעור שנתי ממוצע של 8 אחוזים. בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה; הוחלט על קיצוצים ברמת הקצבאות, על שינויים בכללי הזכאות ועל הגברת האכיפה בביצוע התשלומים, ועקב כך תשלומי ההעברה

הצטמצמו. בשנת 2006 הם הסתכמו ב-41 מיליארד ש"ח, כ-9 אחוזים לערך פחות, במונחים ריאליים, מרמת השיא של שנת 2001. במהלך שנת 2006 גדלו תשלומי ההעברה ב-3.1 אחוזים לעומת שנת 2005. למעשה, שנת 2005 הייתה מעין "קו פרשת מים" (לוח 13): עד אז, סך תשלומי ההעברה והתשלומים בגין הקצבאות העיקריות (להוציא קצבת נכות כללית) ירדו, ואילו בשנת 2006, התמונה התהפכה ורק התשלומים בגין דמי אבטלה וגמלת הבטחת הכנסה המשיכו להצטמצם. קצבאות ילדים, שהיו התורם הגדול ביותר לירידה עד 2005, הובילו את הגידול בשנת 2006. על פי אומדני הביצוע, הגידול בתשלומי העברה ובקצבאות העיקריות צפוי להימשך גם בשנת 2007. שיעורי הירידה מרמות השיא ועד שנת 2006 נבדלו לפי סוגי התשלומים השונים (לוח 13): ירידה מצטברת גדולה במיוחד חלה בדמי אבטלה (כ-49 אחוז), בקצבאות ילדים (כ-40 אחוז) ובגמלת הבטחת הכנסה (כ-32 אחוז). לעומת זאת, חל גידול בקצבאות נכות כללית (כ-25 אחוז). בקצבאות זיקנה ושאיירים הייתה ירידה של 3.8 אחוזים בשנת 2002, וגידול מצטבר של 7.1 אחוזים מאז שנת 2004.

**לוח 13. השינויים בתשלומי העברה – 2006 לעומת 2001**  
(שיעורי שינוי מצטברים באחוזים)

	2006 לעומת 2005	2006 לעומת 2001	2006 לעומת 2001
<b>סך-הכל</b>	3.1	-11.7	-8.9
זיקנה ושאיירים	3.4	-0.3	3.0
ילדים	8.6	-44.9	-40.1
נכות כללית	5.8	18.4	25.2
אבטלה והבטחת הכנסה	-5.7	-36.8	-40.4
<b>מזה:</b>			
אבטלה	-3.9	-47.1	-49.2
הבטחת הכנסה	-7.0	-26.4	-31.5
אחר	1.9	2.9	4.8

**א. שינויים במדיניות ומשמעותם**

הנימוקים לתפנית במדיניות תשלומי העברה של הממשלה היו כבדי משקל. גודל הקצבאות וכללי הזכאות מעוגנים בחוקים, והממשלה נדרשה לתקצב מדי שנה סכומים הולכים וגדלים לתשלומי העברה, ולו רק כתוצאה מסיבות דמוגרפיות (גידול האוכלוסייה, לרבות כתוצאה מעלייה, ושינויים בהרכבה). על כך נוספו פרשנות ליברלית ויישום נדיב של כללי הזכאות, מצד אחד, ועלייה במודעות הציבור לזכויותיו, מצד שני. בהדרגה, הפכו תשלומי העברה לנטל תקציבי כבד: חלקם היחסי בהוצאות הממשלה, במחירים שוטפים, עלה מ-7 אחוזים בשנת 1980, ל-11 אחוז בשנת 1990 ול-16 אחוז בשנת 2001. בנסיבות אלו הלכה והתגבשה דעה, לפיה הקטנת הוצאות הממשלה וצמצום הגירעון התקציבי לממדים מקובלים בכלכלות יציבות מותנים בשינוי המדיניות בתחום תשלומי העברה. בו בזמן, לנוכח קיפאון בצמיחה הכלכלית וירידה בשיעור התעסוקה בקרב ישראלים, נשמעה טענה, כי תשלומי העברה מפחיתים את הכדאיות היחסית של יציאה לעבודה, בעיקר אצל בעלי הכנסה נמוכה, ולפיכך מהווים תמריץ שלילי לפעילות כלכלית. הם הצביעו באופן מיוחד על הגידול החד במספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה: בשנת 1982, בעת כניסת חוק הבטחת הכנסה לתוקף – כ-9,900 משקי בית; בשנת 1990 – כ-32 אלף, ובשנת 2003 – כ-155 אלף. הקיצוצים בקצבאות נועדו אפוא גם לעודד השתתפות גדולה יותר של האוכלוסייה בכוח העבודה.

אולם אי-אפשר להתעלם מהמחיר הכלכלי-חברתי של הקיצוצים שננקטו. תשלומי העברה, ביחד עם מערכת המסים, נועדו להשפיע על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. כפי שכבר צוין, בשנים האחרונות הלכה ופחתה השפעת המסים ותשלומי העברה על מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות: בשנת 2001 תרומתם להקטנת המדד הייתה 32.5 אחוז, ואילו בחודשים יולי 2005-יוני 2006 – רק 25.8 אחוז. בדומה לכך, גם התרומה להקטנת תחולת העוני פחתה: בשנת 2001 מספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-47.5 אחוז ממספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית, ואילו בחודשים יולי 2005-יוני 2006 – רק ב-39 אחוז.



זאת ועוד; תשלומי ההעברה ממלאים תפקיד של רשת ביטחון חברתית, כלומר עליהם להבטיח לאוכלוסיות החלשות – זקנים, נכים, מובטלים, וכדומה – רמת הכנסה מינימלית מסוימת ביחס מתאים לרמת החיים הכללית בחברה. השפעת הקיצוצים בתשלומי העברה צריכה להיבחן אפוא לא רק במונחים מוחלטים, אלא גם באופן יחסי להתפתחויות שחלו בחברה בה חיים מקבלי הקצבאות השונות.

לצורך זה חושבו היחסים בין תשלומי ההעברה לסוגיהם, במוצע למקבל, ובין רמת החיים הממוצעת, כפי שהיא משתקפת בצריכה הפרטית לנפש, במספר נקודות זמן. בנקודת הזמן הראשונה, שנת 1989, טרם באה לביטוי השפעת גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים (בשל זמינות הנתונים, נקודת הייחוס הראשונה לגבי קצבאות ילדים היא שנת 1990, ולגבי דמי אבטלה – שנת 1991). שנת 2001 קדמה להחלטות הממשלה ששינו את מגמת ההתפתחות ארוכת הטווח של תשלומי ההעברה, ואילו שנת 2005 מייצגת נקודת שפל ברמת תשלומי ההעברה בעקבות שינוי המדיניות. כמו כן, מוצגים נתונים לשנת 2006 (האחרונה

לגביה קיימים נתוני ביצוע מלאים). השינויים שחלו ביחסים האמורים מוצגים במונחי מדד כאשר נקודת הזמן הראשונה מהווה בסיס (לוח 14).

**לוח 14. קצבאות ממוצעות ביחס לרמת החיים הממוצעת (אחוזים)**

2006	2005	2001	1989	
84	83	92	100	זיקנה ושאיירים
40	39	76	*100	ילדים
101	102	106	100	נכות כללית
100	101	111	**100	דמי אבטלה
66	67	94	100	הבטחת הכנסה

\* שנת 1990.  
\*\* שנת 1991.

בכל סוגי הקצבאות היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2005 מאשר בשנת 2001. יתר על כן, לגבי קצבאות זיקנה ושאיירים, ילדים והבטחת הכנסה, היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2005 גם בהשוואה לנקודת הזמן הראשונה (לגבי קצבאות נכות ודמי אבטלה היחס המחושב דומה בשתי נקודות הזמן). הירידה התלולה ביותר חלה בקצבאות ילדים ובקצבת הבטחת הכנסה. בשנת 2006 עצמה השינויים היו קטנים: שיפור מה לגבי זקנים ושאיירים ולגבי ילדים, והרעה נוספת קטנה לגבי שאר מקבלי הקצבאות. אף שמדובר בחישובים גולמיים, שאינם פטורים מחסרונות, לא ניתן להימנע ממסקנה, כי הקיצוצים שבוצעו סותרים את תפיסת היחסיות שתוארה למעלה.

**ג. רכיבים מרכזיים בתשלומי ההעברה**

הרכיב הגדול ביותר בתשלומי ההעברה הן **קצבאות הזיקנה ושאיירים** (לוח 15). היקף ההוצאה בסעיף זה תלוי, בעיקר, בגודל אוכלוסיית הקשישים ובחלק היחסי של מקבלי השלמת הכנסה בתוכם. בשנות התשעים, הגידול בהוצאה הושפע מהצטרפות של קשישים, שבאו בגל העלייה הגדול, שחלק ניכר מהם נזקק להשלמת הכנסה. במסגרת המדיניות שהונהגה בשנת 2002 הוחלט על הפחתה כללית בקצבאות, על העלאת גיל הזכאות ועל הרחבת מבחני הכנסה והצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק. עקב כך, בשנים 2002-2003 היו התשלומים נמוכים ב-4 אחוזים לערך מרמתם בשנת

2001, למרות הגידול במספר מקבלי הקצבאות. בשנת 2004 גדלו התשלומים ב-1.9 אחוזים, בשנת 2005 – ב-1.7 אחוזים, ובשנת 2006 – ב-3.4 אחוזים. לגידול בשנת 2005 תרמו העלאת הגמלה של השלמת הכנסה, הקטנת שיעור ההפחתה הכללי מ-4 אחוזים ל-1.5 אחוזים ועדכון הקצבאות על-פי עליית המחירים. בתחילת שנת 2006 עודכנו הקצבאות ב-1.8 אחוזים נוספים, ובאמצע השנה בוטלה ההפחתה הכללית לחלוטין.

**לוח 15. ההתפלגות והשינוי בתשלומי העברה – רכיבים עיקריים (אחוזים)**

	1990	1995	2001	2005	2006	שיעור שינוי שנתי בממוצע 1991-2001	2002-2006
<b>סך-הכל</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	7.8	-1.9
זיקנה ושאיירים	44.6	40.5	37.0	41.8	41.9	6.0	0.6
ילדים	22.2	22.8	18.5	11.5	12.1	6.0	-9.8
נכות כללית	11.3	11.6	14.4	19.3	19.8	10.2	4.6
אבטלה והבטחת הכנסה	10.6	12.6	17.1	12.2	11.2	12.5	-9.8
<b>מזה:</b>							
אבטלה	7.3	6.7	8.6	5.1	4.8	9.4	-12.7
הבטחת הכנסה	3.3	5.9	8.5	7.1	6.4	17.4	-7.3
אחר	11.3	12.5	13.0	15.2	15.0	9.2	0.9

ברוב השנים תפסו **קצבאות הילדים** את המקום השני במדרג. בשנות התשעים גדלה ההוצאה בסעיף זה כתוצאה משלושה שינויים עיקריים: ביטול ההקפאה של הקצבאות לילד ראשון ושני, החלת הזכאות גם על משפחות של מי שאינם "יוצאי צבא" וחוק משפחות ברוכות ילדים. ההחלטות שקיבלה הממשלה מאז 2002 כללו, בין השאר, הפחתה של הקצבאות ב-15 אחוז, ובנוסף, השוואה בשלבים, על-פני שבע שנים, של הקצבאות לכל הילדים, ללא קשר למספרם הסידורי במשפחה (ולילדים שנולדו לאחר יוני 2003 באופן מיידי). עקב כך, עד שנת 2005 ירד היקף

ההוצאה, במונחים ריאליים, ב-45 אחוז. בתחילת שנת 2006, פג תוקפה של הוראת השעה בדבר הקיצוצים בסכומים קבועים של קצבאות הילדים, והקצבאות עודכנו בהתאם לעליית המחירים. עם זאת, נמשכה ההפחתה במסגרת מדיניות ההאחדה של הקצבאות לכל הילדים. כתוצאה מהשינויים, בשנת 2006 גדלו התשלומים, במונחים ריאליים, ב-8.6 אחוזים לעומת שנת 2005.

ההוצאה על **קצבאות הנכות** גדלה לאורך כל התקופה בקצב מהיר, במיוחד מאמצע שנות התשעים. למעשה, זהו התחום היחיד אשר מדיניות הקיצוצים, שהונהגה בקצבאות בשנת 2002, דילגה עליו. ולהפך, נוספו בתחום זה כמה גמלאות: גמלה מיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה, קצבה נוספת לנכים בעלי דרגת אי-השתכרות גבוהה, קצבה נוספת לילד נכה, ועוד. משנת 2005 גדלו ההוצאות, בין השאר, גם בהשפעת הדחייה בגיל הפרישה, המשאירה נכים במערכת קצבאות הנכות לתקופה נוספת (בטרם המעבר לקצבת זיקנה). בשנת 2006 גדלו התשלומים, במונחים ריאליים, ב-5.8 אחוזים לעומת שנת 2005.

ההוצאה על **דמי אבטלה והבטחת הכנסה** גדלה בשנות התשעים מהר יותר מכל הרכיבים העיקריים האחרים של תשלומי ההעברה. הגידול החד משקף את ההידרדרות במצב הכלכלי ואת התרחבות ממדי האבטלה, אך גם עלייה במודעות הציבור לזכאותו בתחומים אלו. הגידול בדמי אבטלה בשנות התשעים התרחש למרות החמרות מסוימות שהונהגו. ההחלטות שהתקבלו מאז 2002 הביאו לירידה חדה בהוצאות. במסגרת המדיניות החדשה הוארכה תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה, הוגבלה תקופת הזכאות המרבית למובטלים צעירים והוקטן התשלום למובטלים חוזרים ולמשתתפים בתכניות הכשרה מקצועית. גמלת הבטחת הכנסה הופחתה ב-4 אחוזים, ובנוסף הופחתו סכומי הגמלה המרביים בשיעורים שבין 10-23 אחוז, בהתאם להרכב המשפחה. כמו כן, בוטלה הזכאות לגמלה בשיעור מוגדל למצטרפים חדשים בגילים מסוימים, שונו פרמטרים של מבחן ההכנסה ובוטלו פטורים ממבחן תעסוקה במקרים מסוימים, והופחתו או בוטלו הנחות שונות (בארנונה, דמי נסיעה בתחבורה ציבורית, ועוד) למצטרפים חדשים. מכלול השינויים הביא לירידה מצטברת בהוצאות בשיעור של 32 אחוז עד שנת 2004, ובשיעור של 12 אחוז נוספים בשנים 2004-2006. הירידה בהוצאות בשנתיים האחרונות משקפת גם שיפור במצב התעסוקה: הצטמצם מספר



מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, והתקצרה השהות של מובטלים במערכת דמי אבטלה.

### ג. מימון תשלומי העברה

המקורות למימון תשלומי ההעברה כוללים גביית דמי ביטוח מהציבור, השתתפות של תקציב המדינה והכנסות ריבית בגין היתרות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי. מאז שנת 1987, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה, הוקטנו דמי הביטוח שמשלמים מעסיקים ועצמאיים, ומשרד האוצר משפה את המוסד לביטוח לאומי בעבור ההפרשים. לצורך ניתוח השינויים בהרכב מקורות המימון לאורך זמן, סכומי השיפוי נכללים בהשתתפות תקציב המדינה, ביחד עם השתתפות הממשלה במימון גמלאות גבייתיות והמימון הממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות. למעשה, רוב השנים התקבולים מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות תקציב המדינה היו גדולים מתשלומי ההעברה (לוח 16), והעודף – לאחר מימון הוצאות התפעול – הגדיל את היתרות הכספיות נושאות-ריבית, העומדות לזכות המוסד לביטוח לאומי בחשבונות החשב הכללי במשרד האוצר.

#### לוח 16: הרכב מקורות המימון של תשלומי ההעברה (אחוזים)

השתתפות תקציב המדינה**	דמי ביטוח שנגבו מהציבור	סך-הכל *	
50	44	100	1990
67	33	100	1995
49	46	100	2000
51	43	100	2001
51	44	100	2002
49	49	100	2003
50	52	100	2004
51	54	100	2005
52	53	100	2006

\* בניכוי פיצויים מצד שלישי.

\*\* לא כולל זיכוי ריבית בגין יתרות המופקדות בחשבונות החשב הכללי במשרד האוצר.

עד שנת 2002 היה החלק היחסי של השתתפות תקציב המדינה גדול במספר נקודות-אחוז מזה של הגבייה מהציבור. הקיצוצים בקצבאות, מצד אחד, והעלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים באחוז אחד, במקביל להפחתת שיעור השיפוי של משרד האוצר החל ביולי 2002, מצד שני, הביאו להשוואת החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, ולחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור בשלוש השנים האחרונות.

## 8. סיכום

ההישגים המקרו-כלכליים מאז התחדשות הצמיחה באמצע שנת 2003 מנעו הידרדרות נוספת, אבל לא הביאו לצמצום הפערים הכלכליים וממדי העוני באוכלוסייה. אם כן, אי-אפשר להסתפק במדיניות מקרו-כלכלית מעודדת צמיחה, כדי לקדם את רווחתן של הקבוצות החלשות בחברה, אלא נדרשים אמצעים ישירים וממוקדים יותר. קביעה זו מקבלת יתר תוקף לנוכח העדויות על אופייה המבני של האבטלה ומאפיינים נוספים של תחולת העוני.

ההוצאה לנושאים חברתיים, בין בדרך של מימון והספקת שירותים ישירים ובין בדרך של תשלומי העברה, מהווה כלי עיקרי בתוך ארסנל האמצעים הישירים שיש לממשלה כדי להתמודד עם מצוקות כלכליות של קבוצות באוכלוסייה. אמנם מדיניות התקציב של הממשלה בשנים האחרונות הצהירה על יעד של חיזוק חברתי, אבל בפועל שיעורן של ההוצאות החברתיות מתמ"ג המשיך לרדת גם בשנת 2006, שנה חמישית ברציפות. שיעורן של ההוצאות החברתיות המשיך לרדת גם מתוך סך-כל ההוצאה הממשלתית הפנויה. למעשה, הריסון התקציבי בשנים האחרונות, שנועד לסייע לצמיחה על-ידי שחרור משאבים לשימוש של המגזר העסקי במשק, התממש ברובו על חשבון ההוצאות החברתיות. עם זאת, במונחים מוחלטים, שנת 2006 עשויה לסמן מפנה. ההוצאות החברתיות גדלו ברציפות במשך שני עשורים ויותר והגיעו לשיא בשנת 2001. המגמה התהפכה בשנת 2002, ובתוך ארבע שנים הצטברה ירידה ריאלית של 11 אחוז. בשנת 2006 נעצרה הירידה (למעשה, אף נרשם גידול ריאלי קטן), ועל פי אומדני הביצוע לשנת 2007 – ההוצאות החברתיות של הממשלה תגדלנה ב-7.5 אחוזים.

הניסיון בשנים האחרונות מלמד, שהתקציבים המאושרים על-ידי הממשלה והכנסת אינם מתממשים במלואם. גם בשנת 2006, הביצוע של ההוצאות החברתיות היה נמוך מהתכנון, ובשיעור דומה לזה של שנת 2005. הסטייה העיקרית הייתה בהוצאה על שירותים ישירים, ובמיוחד בהוצאות השוטפות לחינוך, ששיעורי הסטייה בהן הולכים וגדלים משנה לשנה.

אומדן הביצוע לשנת 2007 מצביע, כאמור, על גידול ריאלי משמעותי בהוצאות החברתיות של הממשלה. בו בזמן, נתוני הביצוע בפועל לשלושת הרבעונים הראשונים מעוררים חשש, שגם בשנת 2007 יהיה תת-ביצוע. אם הגידול בהוצאות יתממש, בכל זאת, הוא צפוי להתרכז ברובו בהספקת שירותים ישירים, במיוחד בסעיפי שיכון ותעסוקה. מאפיינים אלו של הגידול נותנים מקום להניח, שמדובר בהתפתחות חריגה, מה גם שהצעת התקציב לשנת 2008 כוללת רמות הוצאה נמוכות יותר על שירותים ישירים בכלל, ובסעיפים שבהם הגידול בולט במיוחד בפרט.

בשנים בהן גדלו ההוצאות החברתיות ועלה חלקן היחסי מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה, היה זה, בעיקר, על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון, ואילו הירידה בשנים האחרונות הייתה מלווה בגידול החלק היחסי של הוצאות כלכלה ומינהל. אם הייתה, לפי הטענה, תחלופה מוגזמת בין הוצאות ביטחון ובין הוצאות חברתיות, היא לא התרחשה בשנים האחרונות.

במהלך הירידה בהוצאות החברתיות, בשנים 2002-2005, החלוקה בין שירותים ישירים ובין תשלומי העברה נותרה קבועה פחות או יותר. הקיצוצים הקטינו אפוא את שני הרכיבים בשיעור שווה לערך, בניגוד להערכות נפוצות לפיהן הפגיעה התרכזה בעיקר בתשלומי העברה. בשנת 2006 ההוצאות הקשורות להספקת השירותים הישירים המשיכו לרדת, ואילו תשלומי העברה גדלו ריאלית.

מאז שנת 2002 הולך ויורד המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות בתמ"ג. בה בעת, יורד חלקו של המגזר הממשלתי במימון, וגדלות ההוצאות לחינוך ולבריאות של משקי הבית. התפתחות זו – "הפרטת" המימון – עלולה להביא להתרחבות אי-השוויון בצריכת שירותי חינוך ובריאות.

על פני עשור וחצי, לרבות על פי אומדני הביצוע לשנת 2007, לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך בין הרכיבים השונים של מערכת החינוך. היציבות היחסית על פני תקופה ארוכה מעוררת מחשבה, כי התפתחות ההוצאות הושפעה בעיקר מהמגמות הטבעיות ("הטייס האוטומטי"), בעוד שלמדיניות ולסדרי עדיפויות הייתה השפעה מצומצמת בלבד.

בחמש השנים האחרונות היה גידול בשיעור צנוע בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי אבל בחינוך העל-יסודי והגבוה הייתה ירידה בשיעורים משמעותיים. הגידול בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי היה מלווה בירידת מספר השעות בממוצע לתלמיד, כך שהוא עלול לשקף אי-יעילות ולא דווקא שיפור איכותי. לעומת זאת, בחינוך העל-יסודי היו ירידות בהוצאה הממוצעת לתלמיד ובמספר השעות בממוצע לתלמיד, אך הירידה במספר השעות הייתה קטנה יותר, כך שלא מן הנמנע כי התייעלות עזרה למנוע ירידה משמעותית באיכות החינוך. לבסוף, הירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה משקפת ברובה שינוי בתמהיל הלומדים, וככל הנראה איננה מעידה על ירידה – לפחות לא באותו שיעור – באיכות החינוך.

בהוצאות הממשלה לבריאות נשמרה במשך תקופה ארוכה רמה ריאלית קבועה, ומאז שנת 2004 – במיוחד אם יתממש הגידול שמסתמן בשנת 2007 – יש גידול מתון. בהתחשב בגידול האוכלוסייה ובעליית המחירים היחסיים של שירותי בריאות, למרות הגידול בשנים האחרונות, נראה כי מאז שנת 1997 הייתה שחיקה של 25-30 אחוז באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.

ההשקעות בפיתוח התשתית הפיזית של מערכות החינוך והבריאות היו, בשנים האחרונות, נמוכות ובמגמת ירידה. רמה נמוכה ופוחתת של השקעות מעוררת חשש להיווצרות פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות בשנים הבאות.

בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה במגמת ההתפתחות של תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי. עקב כך, בתוך ארבע שנים הצטמצמו התשלומים בשיעור ריאלי מצטבר של 12 אחוז לערך מרמת השיא של שנת 2001. הירידה התמקדה בקצבאות ילדים, בדמי אבטלה ובגמלת הבטחת הכנסה. כתוצאה מהקיצוצים גדלו הפערים בין הקצבאות הממוצעות ובין רמת החיים הכללית, ונשחקה רשת הביטחון החברתית שתשלומי ההעברה נועדו לפרוס לקבוצות החלשות.

בשנת 2006 התמונה התהפכה, ורק התשלומים בגין דמי אבטלה וגמלת הבטחת הכנסה המשיכו להצטמצם. קצבאות הילדים, שהיו התורם הגדול ביותר לירידה עד 2005, הובילו את הגידול בשנת 2006. על פי התכנון, הגידול בתשלומי העברה ובקצבאות העיקריות צפוי להימשך גם בשנת 2007.

לאורך השנים היה החלק היחסי של השתתפות תקציב המדינה במימון תשלומי העברה גדול מזה הנגבה מהציבור כדמי ביטוח. הקיצוצים בקצבאות והעלאת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאיים השוו את החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, והביאו בשלוש השנים האחרונות, לחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור.

**נספח לוחות, הגדרות ומקורות**

**לוח נ-1. אינדיקטורים למשקל הוצאה על שירותים חברתיים  
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**

תמ"ג	הוצאה לרווחה כ- % מ-		שנה
	הוצאה ממשלתית	סך-הכל ללא פרעון חוב	
			<b>1. סך-כל התקציב (רגיל +פיתוח)</b>
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
20.3	53.2	36.8	1996
18.7	55.0	38.5	2000
20.3	56.1	39.2	2001
19.8	54.2	38.4	2002
19.2	54.1	36.8	2003
17.6	52.6	37.3	2004
16.7	51.7	35.4	2005
16.1	50.7	34.4	2006
16.7	49.7	35.0	2007
15.6	51.0	34.1	2008
			<b>2. תקציב רגיל</b>
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
17.3	51.3	43.3	1996
16.9	54.3	46.0	2000
18.4	55.4	47.5	2001
18.2	54.0	46.4	2002
17.6	54.2	45.5	2003
16.5	53.3	44.9	2004
15.7	52.2	43.9	2005
15.3	51.4	43.4	2006
15.5	50.0	42.8	2007
14.9	52.1	44.5	2008

לוח נ-2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים (אחוזים)

אחר	ללא פרעון חוב			מזה:	סך-הכל	
	ביטחון	שירותים חברתיים	סך-הכל חברתיים	פרעון חוב		
<b>1. סך-כל התקציב (רגיל +פיתוח)</b>						
28.8	39.5	31.7	100.0	24.5	100.0	1980
27.7	40.2	32.1	100.0	43.4	100.0	1985
24.9	33.1	42.0	100.0	37.8	100.0	1989
22.3	24.5	53.2	100.0	30.8	100.0	1996
21.0	24.0	55.0	100.0	30.0	100.0	2000
20.3	23.6	56.1	100.0	30.2	100.0	2001
20.4	25.4	54.2	100.0	29.2	100.0	2002
21.6	24.3	54.1	100.0	32.0	100.0	2003
22.8	24.6	52.6	100.0	29.1	100.0	2004
23.0	25.3	51.7	100.0	31.6	100.0	2005
23.6	25.7	50.7	100.0	32.1	100.0	2006
25.2	25.1	49.7	100.0	29.5	100.0	2007
24.5	24.5	51.0	100.0	33.1	100.0	2008
<b>2. תקציב רגיל</b>						
25.0	44.5	30.4	100.0	13.3	100.0	1980
24.1	43.6	32.3	100.0	24.1	100.0	1985
21.8	35.4	42.8	100.0	20.6	100.0	1989
21.1	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
19.6	26.1	54.3	100.0	15.3	100.0	2000
18.8	25.7	55.4	100.0	14.4	100.0	2001
18.3	27.6	54.0	100.0	14.2	100.0	2002
19.2	26.6	54.2	100.0	16.0	100.0	2003
20.0	26.7	53.3	100.0	15.7	100.0	2004
20.7	27.1	52.2	100.0	15.8	100.0	2005
21.2	27.4	51.4	100.0	15.7	100.0	2006
22.9	27.2	50.0	100.0	14.2	100.0	2007
21.6	26.3	52.1	100.0	14.6	100.0	2008



**לוח נ-3 . הוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים**  
**הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**  
 (מיליוני ש"ח, מחירי 2006)\*

**1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)**

שירותים ישירים						הבטחת		סך-כל	
שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	הכנסה	הכל	
4,421	317	283	1,986	11,531	16,835	35,374	11,116	46,490	1980
2,545	357	271	1,738	11,241	16,216	32,369	14,497	46,866	1985
2,120	760	396	2,421	11,740	17,510	34,947	19,469	54,416	1989
13,127	2,058	509	3,689	17,582	30,435	67,401	30,103	97,504	1996
9,477	2,254	637	4,868	16,130	32,751	66,117	39,900	106,017	2000
10,412	1,965	666	5,264	16,916	34,133	69,357	44,990	114,347	2001
9,138	1,675	711	5,719	16,731	32,847	66,822	43,667	110,489	2002
8,965	1,365	732	5,591	16,355	32,958	65,965	41,562	107,527	2003
6,682	1,310	791	5,558	16,947	31,224	62,512	39,937	102,449	2004
5,649	1,265	809	5,588	17,381	31,151	61,843	39,738	101,581	2005
4,178	1,344	977	5,717	17,556	31,034	60,805	40,968	101,773	2006
6,467	1,550	1,309	6,261	18,350	33,530	67,467	41,929	109,396	2007
4,071	1,262	1,175	6,406	16,917	32,033	61,866	43,399	105,264	2008

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.7	-1.8	5.5	0.2	1980-1985
-4.5	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.6	3.8	1985-1989
29.8	15.3	3.7	6.2	5.9	8.2	9.8	6.4	8.7	1989-1996
-7.8	2.3	5.7	7.2	-2.1	1.9	-0.5	7.3	2.1	1996-2000
-9.8	-10.9	4.9	2.8	1.5	-1.0	-1.3	-0.1	-0.9	2000-2005
7.0	10.7	27.2	5.9	2.8	3.7	4.4	2.7	3.8	2005-2007

\*ההוצאה להבטחת הכנסה מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזורית. ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

## לוח נ-3 . המשך

2. תקציב רגיל									
סך-הכל									
הבטחת									
שירותים ישירים									
שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	הכנסה	הכל	שנה
196	317	283	1,954	11,219	16,335	30,305	11,116	41,421	1980
171	357	271	1,714	11,038	15,956	29,507	14,497	44,005	1985
312	760	396	2,401	11,596	17,273	32,739	19,469	52,208	1989
355	2,058	509	3,642	16,568	28,987	52,119	30,103	82,222	1996
286	2,254	637	4,829	15,634	31,442	55,082	39,900	94,982	2000
311	1,965	666	5,220	16,489	32,861	57,513	44,990	102,503	2001
277	1,675	711	5,677	16,401	31,881	56,622	43,667	100,290	2002
248	1,365	732	5,554	16,123	32,114	56,136	41,562	97,698	2003
290	1,310	791	5,530	16,778	30,671	55,370	39,937	95,306	2004
214	1,265	809	5,571	17,195	30,522	55,575	39,738	95,313	2005
208	1,344	977	5,704	17,305	30,472	56,010	40,968	96,978	2006
296	1,550	1,309	6,222	17,961	32,485	59,822	41,929	101,751	2007
193	1,262	1,175	6,395	16,650	31,491	57,167	43,399	100,566	2008

## שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.2	1980-1985
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.6	4.4	1985-1989
1.8	15.3	3.7	6.1	5.2	7.7	6.9	6.4	6.7	1989-1996
-5.3	2.3	5.7	7.3	-1.4	2.1	1.4	7.3	3.7	1996-2000
-5.6	-10.9	4.9	2.9	1.9	-0.6	0.2	-0.1	0.1	2000-2005
17.7	10.7	27.2	5.7	2.2	3.2	3.8	2.7	3.3	2005-2007

**לוח נ-4. הוצאה בממוצע לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים**  
**הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**  
 (ש"ח, מחירי 2006)\*

**1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)**

שכונ	שירותים ישירים					הבטחת		סך-כל	
	עבודה קליטה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	הכנסה	הכל		
1,140	82	73	512	2,974	4,342	9,122	2,867	11,989	1980
601	84	64	411	2,656	3,831	7,647	3,425	11,072	1985
469	168	88	536	2,598	3,876	7,735	4,309	12,044	1989
2,309	362	90	649	3,093	5,353	11,856	5,295	17,151	1996
1,507	358	101	774	2,565	5,207	10,513	6,344	16,857	2000
1,617	305	103	818	2,627	5,301	10,771	6,987	17,758	2001
1,391	255	108	870	2,547	5,000	10,171	6,647	16,817	2002
1,340	204	109	836	2,445	4,927	9,861	6,213	16,073	2003
981	192	116	816	2,489	4,586	9,181	5,865	15,046	2004
815	183	117	806	2,508	4,495	8,924	5,734	14,658	2005
592	190	139	810	2,489	4,400	8,620	5,808	14,428	2006
901	216	182	872	2,557	4,672	9,401	5,843	15,244	2007
558	173	161	878	2,318	4,389	8,477	5,946	14,423	2008

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.5	3.6	-1.6	1980-1985
-6.0	18.9	8.1	6.9	-0.5	0.3	0.3	5.9	2.1	1985-1989
25.6	11.6	0.3	2.8	2.5	4.7	6.3	3.0	5.2	1989-1996
-10.1	-0.2	3.1	4.5	-4.6	-0.7	-3.0	4.6	-0.4	1996-2000
-11.6	-12.6	2.9	0.8	-0.4	-2.9	-3.2	-2.0	-2.8	2000-2005
5.1	8.8	25.0	4.0	1.0	2.0	2.6	0.9	2.0	2005-2007

\*ההוצאה להבטחת הכנסה מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזרחית. ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי בנייה.

## לוח נ-4 . המשך

## 2. תקציב רגיל

שירותים ישירים						הבטחת		סך-	הכל	
שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	הכנסה			
51	82	73	504	2,893	4,213	7,815	2,867	10,682	1980	
40	84	64	405	2,608	3,769	6,971	3,425	10,396	1985	
69	168	88	531	2,567	3,823	7,246	4,309	11,555	1989	
62	362	90	641	2,914	5,099	9,168	5,295	14,463	1996	
45	358	101	768	2,486	4,999	8,758	6,344	15,102	2000	
48	305	103	811	2,561	5,103	8,932	6,987	15,919	2001	
42	255	108	864	2,496	4,852	8,618	6,647	15,265	2002	
37	204	109	830	2,410	4,800	8,391	6,213	14,604	2003	
43	192	116	812	2,464	4,504	8,132	5,865	13,997	2004	
31	183	117	804	2,481	4,404	8,019	5,734	13,753	2005	
30	190	139	809	2,453	4,320	7,940	5,808	13,749	2006	
41	216	182	867	2,503	4,527	8,336	5,843	14,179	2007	
27	173	161	876	2,281	4,315	7,833	5,946	13,779	2008	

## שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-4.4	0.6	-2.5	-4.3	-2.1	-2.2	-2.3	3.6	-0.5	1980-1985
14.4	18.9	8.1	7.0	-0.4	0.4	1.0	5.9	2.7	1985-1989
-1.5	11.6	0.3	2.7	1.8	4.2	3.4	3.0	3.3	1989-1996
-7.6	-0.2	3.1	4.6	-3.9	-0.5	-1.1	4.6	1.1	1996-2000
-7.4	-12.6	2.9	0.9	0.0	-2.5	-1.7	-2.0	-1.9	2000-2005
15.6	8.8	25.0	3.9	0.4	1.4	2.0	0.9	1.5	2005-2007

## לוח נ-5. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

סך-הכל הבטחת שירותים ישירים						
הכנסה סך-הכל חינוך בריאות אחרים*						
1. סך-כל התקציב (רגיל +פיתוח)						
17.3	21.1	30.9	69.3	30.7	100.0	1980
10.5	19.9	28.6	59.0	41.0	100.0	1985
10.1	19.0	28.4	57.6	42.4	100.0	1989
18.8	17.5	30.3	66.7	33.3	100.0	1996
15.3	15.1	30.5	60.9	39.1	100.0	2000
15.0	14.8	29.8	59.6	40.4	100.0	2001
14.6	15.0	29.4	59.0	41.0	100.0	2002
14.7	15.0	30.3	60.1	39.9	100.0	2003
13.6	16.5	30.4	60.5	39.5	100.0	2004
12.9	17.0	30.5	60.4	39.6	100.0	2005
12.0	17.2	30.5	59.7	40.3	100.0	2006
14.4	16.9	30.9	62.2	37.8	100.0	2007
12.5	16.3	30.9	59.6	40.4	100.0	2008
2. תקציב רגיל						
5.8	23.7	34.5	64.0	36.0	100.0	1980
4.8	20.9	30.2	55.8	44.2	100.0	1985
6.6	19.7	29.3	55.5	44.5	100.0	1989
7.7	19.4	33.9	61.0	39.0	100.0	1996
8.3	16.1	32.5	56.9	43.1	100.0	2000
7.9	15.9	31.7	55.5	44.5	100.0	2001
8.2	16.0	31.2	55.4	44.6	100.0	2002
7.9	16.2	32.3	56.4	43.6	100.0	2003
8.3	17.5	32.0	57.7	42.3	100.0	2004
8.2	17.9	31.8	57.9	42.1	100.0	2005
8.5	17.8	31.4	57.8	42.2	100.0	2006
9.3	17.8	32.2	59.3	40.7	100.0	2007
9.1	16.8	31.8	57.7	42.3	100.0	2008

\* המרכיבים העיקריים הם: שירותי רווחה, קליטה ושיכון.

## לוח נ-6. ההוצאה להבטחת הכנסה, לפי מרכיבים ראשיים

(מיליוני ש"ח, מחירי 2006)\*

סך-הכל	זיקנה ושאיירים	ילדים נכות כללית	אבטלה חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים			
11,116	4,996	3,357	1,222	202	0	987	352	1980
14,497	6,683	3,749	1,893	378	484	1,030	281	1985
19,690	8,790	4,365	2,222	1,439	654	1,769	450	1990
30,103	11,945	6,696	3,621	2,090	1,778	3,022	952	1996
39,900	14,947	7,695	5,500	3,280	3,187	4,012	1,279	2000
44,990	16,664	8,307	6,470	3,851	3,832	4,479	1,387	2001
43,667	16,030	6,972	7,060	3,666	3,838	4,648	1,454	2002
41,562	16,030	6,275	7,281	2,503	3,342	4,750	1,382	2003
39,937	16,330	4,961	7,355	2,192	3,030	4,750	1,319	2004
39,738	16,609	4,581	7,658	2,036	2,820	4,768	1,267	2005
40,968	17,165	4,973	8,101	1,957	2,623	4,848	1,301	2006
41,929	17,409	4,910	8,765	1,933	2,565	4,930	1,416	2007
43,399	17,540	5,048	9,541	1,889	2,634	5,094	1,652	2008
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>								
5.5	6.0	2.2	9.1	13.3	..	0.9	-4.4	1980-1985
7.6	6.2	4.6	4.6	40.0	5.2	14.0	12.3	1985-1989
6.4	5.0	5.9	6.9	5.3	17.0	8.2	11.4	1989-1996
7.3	5.8	3.5	11.0	11.9	15.7	7.3	7.7	1996-2000
-0.1	2.1	-9.9	6.8	-9.1	-2.4	3.5	-0.2	2000-2005
2.7	2.4	3.5	7.0	-2.6	-4.6	1.7	5.7	2005-2007

\* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח נ-7. התפלגות ההוצאה להבטחת הכנסה (אחוזים)

סך- הכל	זיקנה ושאירים	ילדים	נכות כללית	אבטלה	חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים	
100.0	44.9	30.2	11.0	1.8	0.0	8.9	3.2	1980
100.0	46.1	25.9	13.1	2.6	3.3	7.1	1.9	1985
100.0	43.6	23.0	11.6	7.5	3.0	8.9	2.3	1989
100.0	39.7	22.2	12.0	6.9	5.9	10.0	3.2	1996
100.0	37.5	19.3	13.8	8.2	8.0	10.1	3.2	2000
100.0	37.0	18.5	14.4	8.6	8.5	10.0	3.1	2001
100.0	36.7	16.0	16.2	8.4	8.8	10.6	3.3	2002
100.0	38.6	15.1	17.5	6.0	8.0	11.4	3.3	2003
100.0	40.9	12.4	18.4	5.5	7.6	11.9	3.3	2004
100.0	41.8	11.5	19.3	5.1	7.1	12.0	3.2	2005
100.0	41.9	12.1	19.8	4.8	6.4	11.8	3.2	2006
100.0	41.5	11.7	20.9	4.6	6.1	11.8	3.4	2007
100.0	40.4	11.6	22.0	4.4	6.1	11.7	3.8	2008

**לוח נ-8. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים**  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2006)\*

שנת	סך- הכל	הוצאות גני- כלליות ילדים	יסודי	על- יסודי	חינוך גבוה	הכשרה מקצועית	ישיבות
1980	16,335	1,706	633	4,646	4,839	3,662	286
1985	15,956	1,504	756	4,083	5,170	3,295	608
1989**	17,273	1,306	872	4,547	6,057	3,132	827
1996	28,987	2,069	1,609	7,731	10,284	5,196	1,265
2000	31,442	2,213	1,934	8,295	11,166	5,749	1,278
2001	32,861	2,322	2,148	8,957	11,901	5,391	1,296
2002	31,881	2,298	2,176	8,783	11,433	5,134	1,188
2003	32,114	2,078	2,307	8,838	11,106	6,006	1,009
2004	30,671	2,096	2,351	8,803	11,023	5,102	632
2005	30,522	2,182	2,246	8,936	10,459	5,485	632
2006	30,472	2,013	2,353	9,189	10,312	5,396	691
2007	32,485	2,313	2,441	9,643	10,698	5,654	964
2008	31,491	2,020	2,370	10,374	10,391	5,305	453
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>							
1980-1985	-0.5	-2.5	3.6	-2.6	1.3	-2.1	16.3
1985-1989	2.0	..	..	..	..	-1.3	8.0
1989-1996	7.7	6.8	9.1	7.9	7.9	7.5	6.3
1996-2000	2.1	1.7	4.7	1.8	2.1	2.6	0.2
2000-2005	-0.6	-0.3	3.0	1.5	-1.3	-0.9	-13.1
2005-2007	3.2	3.0	4.2	3.9	1.1	1.5	23.5

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

\*\*סיווג מחדש. עקב שינוי במבנה תקציב משרד החינוך ב-1987,

לא ניתן להשוות הנתונים בטורים 2-5 לנתונים המקבילים בשנים קודמות.



**לוח נ-9. ההוצאה נטו לבריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2006)\***

	<u>הוצאות ישירות</u>				<u>השתתפות בביטוח רפואי</u>			סך- הכל	
	בריאות שונות**	טיפול ממושך הציבור ואחרות	טיפול פסיכי-אטרי	טיפול כלי	אשפוז כללי	העברות אחרות	השלמת ביטוח		
1,538	682	480	881	1,272	1,806	..	4,561	11,219	1980
1,381	550	445	624	521	1,319	195	6,004	11,038	1985
1,063	483	576	701	157	324	852	7,441	11,596	1989
1,536	760	857	1,220	225	1,265	2,242	8,463	16,568	1996
1,651	1,173	1,104	1,204	183	596	9,722	0	15,634	2000
1,694	1,068	1,254	1,317	515	512	10,131	0	16,489	2001
1,662	1,020	1,246	1,375	279	719	10,100	0	16,401	2002
1,585	1,016	1,256	1,402	174	839	9,851	0	16,123	2003
1,547	1,021	1,350	1,391	193	956	10,318	0	16,778	2004
1,643	1,044	1,224	1,539	172	837	10,735	0	17,195	2005
1,678	1,062	1,273	1,449	175	673	10,996	0	17,305	2006
1,989	926	1,327	1,497	130	604	11,487	0	17,961	2007
2,040	982	1,334	506	75	684	11,028	0	16,650	2008

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

-6.3	-3.2	6.7	3.0	-25.9	-29.6	..	5.5	1.2	1985-1989
5.4	6.7	5.8	8.2	5.3	21.5	14.8	1.9	5.2	1989-1996
1.8	11.4	6.5	-0.3	-5.0	-17.1	44.3	..	-1.4	1996-2000
-0.1	-2.3	2.1	5.0	-1.3	7.0	2.0	..	1.9	2000-2005
-9.1	6.2	-4.0	1.4	14.9	17.7	-3.3	..	-2.2	2005-2007

\*מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.  
\*\*כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח נ-10. תקציבי פיתוח כאחוז מהתקציב הכולל  
בשירותי חינוך ובריאות (אחוזים)

בריאות	חינוך	סך-הכל חינוך ובריאות	
4.3	4.7	4.5	1980
2.6	2.3	2.4	1985
1.6	1.8	1.7	1989
5.5	4.6	4.9	1996
2.8	3.6	3.3	2000
2.2	3.3	3.0	2001
1.8	2.6	2.3	2002
1.3	2.4	2.0	2003
0.9	1.7	1.4	2004
1.0	2.0	1.6	2005
1.4	1.8	1.7	2006
2.2	3.2	2.8	2007
1.6	1.7	1.7	2008

## הגדרות ומקורות

### הגדרות

ההוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים כוללת את סך ההוצאות של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי בתחומי חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, רווחה (שירותים אישיים), שיכון, תעסוקה וקליטה. במסגרת הניתוח כללנו את כל ההוצאות המתקצבות בתקציב הרגיל (ההוצאה השוטפת) ובתקציב הפיתוח (השקעות). התייחסנו להוצאה הממשלתית במונחי הוצאה נטו, דהיינו סך ההוצאה אחר הפחתת ההכנסה המיועדת מגורמי חוץ (כגון השתתפות מקבלי השירותים במימונם).

הניתוח מתייחס להוצאה הממשלתית הכוללת, הן להוצאה עבור שירותים שסופקו ישירות על-ידי הממשלה (צריכה ציבורית) והן להוצאה על תמיכות והעברות לענפים אחרים במשק, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכה ממשלתית במוסדות בריאות, תמיכה בבתי-ספר לא-ממשלתיים וכדומה. הנתונים משקפים, אפוא, את פעילות הממשלה כמממנת השירותים החברתיים השונים, יהיה אשר יהיה הגוף המספק את השירותים בפועל.

הנתונים הכספיים מתייחסים לשנות כספים החופפות את השנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר). עד שנת 1990 נהגה הגדרה, לפיה שנת כספים החלה באפריל ונמשכה עד סוף מרס של השנה שלאחריה. לתקופת המעבר, שנת התקציב 1991, אושר תקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר) בלבד. כדי להקל על ההשוואה עם נתונים משנים קודמות, "תרגמנו" את הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2006. ניכוי הערכים המוחלטים נעשה, לפי העניין, במדד המחירים לצרכן או במדד מחירים נגזר לצריכה ציבורית אזרחית. הוצאות עבור השקעה, במסגרת תקציב הפיתוח, נוכו במדד מחירי תשומות בבנייה.

### סיווג הוצאות רווחה

סיווג ההוצאות על שירותי הרווחה נעשה בהתאם לחלוקה פונקציונלית, לפי תחומים עיקריים (חינוך, בריאות וכו') ללא התייחסות ליחידה המספקת את השירות. חלוקה זו שונה מהמקובל בתקציב המדינה ובדו"ח החשב הכללי, בהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מנהליות

(משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין, שבמסגרת תחום החינוך כללנו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומשרד העבודה (הכשרה מקצועית). להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

**חינוך:** בהוצאות החינוך כללנו את הוצאות משרד החינוך והתרבות עבור רשתות החינוך (גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד עבודה ורווחה). בנוסף נכללו העברות לבתי-ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

**בריאות:** בתחום הבריאות נכללו הוצאות משרד הבריאות על שירותי הבריאות (אשפוז כללי, טיפול ממושך ופסיכיאטרי, הכשרה מקצועית, שירותי בריאות הציבור, השתתפות הממשלה במימון סל הבריאות, וכן תשלומי העברה למוסדות רפואיים ציבוריים) כולל השתתפות משרד הביטחון בתקציב משרד הבריאות. כמו-כן כללנו את הוצאות המוסד לביטוח לאומי בתחום הבריאות (אשפוז יולדות, טיפול רפואי בנפגעי עבודה, הוצאות בריאות במסגרת חוק סיעוד והעברות לקופות-החולים מן הגבייה במסגרת מס מקביל עד ביטולו ב-1997). נכללו גם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא כללנו בהוצאות הממשלה את מס הבריאות, המשולם על-ידי האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות-ממלכתי, אלא התייחסנו אליו כמחליף את תשלום משקי הבית לקופות-חולים שהיה נהוג בשנים הקודמות.

**הבטחת הכנסה:** ההוצאות על הבטחת הכנסה כוללות את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

**שירותי רווחה אחרים:** בסעיף זה כללנו את הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד העבודה והרווחה לטיפול בילדים, זקנים, נכים ומפגרים, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן כללנו בסעיף זה את רוב הוצאות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הסיעוד); השיכון (הוצאות משרד הבינוי והשיכון); התעסוקה (הוצאות משרד העבודה והרווחה בתחומי יחסי עבודה, תיכנון והכוונת כוח אדם, ובטיחות בעבודה) וקליטה (הוצאות המשרד לקליטת העלייה).

## מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדו"חות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2007 הם נתוני תקציב המעודכנים לעת הכנת הדו"ח; נתוני שנת 2008 הם נתוני הצעת התקציב המקורית, שהוגשה לכנסת), ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי (נתוני שנת 2007 הם אומדן ביצוע, ונתוני 2008 מתייחסים לתחזית התקבולים והתשלומים שהוכנה על-ידי מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי). כמו-כן נעזרנו בדברי הסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדו"חות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנידונות. בחישוב ההוצאה הריאלית השתמשנו במדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להלן פירוט המקורות לנתונים.

- בנק ישראל. **דו"ח בנק ישראל**. שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **שנתון סטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- **ההוצאה הלאומית לבריאות**. סדרת פרסומים מיוחדים. שנים שונות.
- **ההוצאה הלאומית לחינוך**. סדרת פרסומים מיוחדים. שנים שונות.
- **הירחון הסטטיסטי לישראל**. תקופות שונות.
- **ירחון לסטטיסטיקה של מחירים**. תקופות שונות.
- מוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**. שנים שונות.
- **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
- תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים, שנים שונות.
- מבקר המדינה. **דו"ח שנתי**. ירושלים, שנים שונות.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**. בעריכת יעקב קופ. ירושלים, שנים שונות.
- משרד האוצר. **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**. שנים שונות.
- החשב הכללי. **דין וחשבון כספי**. שנים שונות.
- משרד החינוך והתרבות, המנהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיסטיקה. **מערכת החינוך בראי המספרים**. ירושלים, שנים שונות.