

הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים

הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים

המשבר הכלכלי שפקד את העולם אינו פוסח על המשק הישראלי, הנמצא עתה בשלב של מעבר חד מצמיחה מהירה אל סף מיתון. שלוש השנים האחרונות התאפיינו בצמיחה כלכלית מרשימה, שבאה לאחרי האטה בפעילות הכלכלית בשנים שקדמו להן, 2001-2003. להאטה באותן שנים תרמה הממשלה, בהנהיגה מדיניות פיסקלית מצמצמת חריפה, שהקטינה את הצריכה הציבורית ובלימה זו התגלגלה לחלקים שונים של המשק. בשנים שלאחר מכן, מאמצע שנת 2003, חלה התעוררות ניכרת, כמשתקף במדדים השונים. בין היתר חלה התעוררות בשוק העבודה: קצב הגידול במספר המועסקים ב-2002 עמד על 0.9 אחוז, ומאז חלה עלייה מואצת לקצב גידול של 3.2 אחוזים בממוצע שנתי. במקביל לכך ירד שיעור האבטלה ב-3.4 נקודות אחוז ושנת 2008 צפויה להסתיים עם שיעור אבטלה ממוצע של 6.3 אחוזים. שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64 נמצא במגמת עלייה מאז 2003 והוא עומד בשנת 2007 על 70 אחוז. גם השכר נמצא בעלייה ריאלית רציפה, מאז שנת 2003, הן במגזר הפרטי והן בשירותים הציבוריים.

הפעילות הערה במשק תרמה לגידול בהכנסות ממסים והביאה לכך שהגירעון ירד מרמת שיא של 5.3 אחוזים בשנת 2003 לאחוז אחד ב-2006, ועד לאיזון תקציבי ב-2007 ולירידה בחוב הציבורי כאחוז מהתוצר. למרבה הצער, השיפור במצב הכלכלי לא גרר עימו שיפור חברתי. דו"ח זה, בפרקיו השונים, מצביע על חסרים בתחומים החברתיים השונים ועל כך, שתקציב המדינה לא הותאם לצרכים החברתיים. הדו"ח מעלה חלופות שיאפשרו קידום חברתי בד בבד עם צמיחה כלכלית – כמובן במגבלות הזמן ומכאובי המשבר העולמי והמקומי.

1. סיכום

ההקצאה לשירותים חברתיים כאחוז מהתוצר (תוצר מקומי גולמי – תמ"ג) מבטאת את סדרי העדיפויות של הממשלה בהקצאת משאבים, בהתחשב בהתפתחות הכלכלית של המשק. במהלך השנים האחרונות חלה ירידה מתמשכת בהוצאה על שירותים חברתיים כאחוז מתמ"ג. שיעור ההוצאה על שירותים חברתיים כאחוז מההוצאה הממשלתית הפנויה (מהחזר החוב) בשנתיים האחרונות הוא הנמוך ביותר מאז ראשית שנות התשעים, כאשר אנו מצויים בשנים של צמיחה כלכלית מרשימה במשק ובתקופה בה הוצבו לראשונה גם יעדים חברתיים מדידים (לשנים 2008-2010).

ההישגים המקרו-כלכליים של השנים האחרונות הביאו אמנם לעלייה ברמת החיים, הן במונחי הכנסה לנפש (המתקנת לפי גודל המשפחה) והן במונחים של הגידול בצריכה הפרטית לנפש, תוך התרחבות התעסוקה, צמצום האבטלה ועלייה בשכר הריאלי. אולם התפתחויות אלה השפיעו במידה מועטה על האוכלוסיות החלשות, ובעיקר על הנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה. כך, לדוגמא, הגידול הריאלי בהכנסה הפנויה לנפש (מתוקנת לפי גודל משפחה) בין 2002 ל-2007 היה של 18.6 אחוז בחמישון העליון לעומת 8.5 אחוזים בחמישון התחתון. אמנם הגידול בתחולת העוני של משפחות התייצב בשנת 2007 ואף חלה ירידה מסוימת בתחולת העוני של נפשות ושל ילדים. אולם במקביל לכך אובחנה העמקה נוספת של העוני, המתבטאת בכך, שבשנת 2007 העניים נעשו עניים יותר. גם הפער בהתחלקות ההכנסות הצטמצם מעט בשנת 2007 אולם אי-השוויון, הנמדד על-ידי מדד ג'יני, ממשיך ועולה גם בשנה זו לרמה של 0.3834, מן הגבוהות בהשוואה למדינות העולם המערבי.

על אף הירידה ברמת האבטלה, הפער בשיעור האבטלה בין בעלי השכלה לחסרי השכלה הולך ומתרחב. שיעור המשפחות העניות מקרב משקי הבית עם שני מפרנסים נשאר ברמה של כארבעה אחוזים ותחולת העוני במשפחות עם 5 ילדים ויותר מגיעה לכדי 67 אחוז, גם לאחר התיקון באמצעות תשלומי העברה ומסים. השפעתם של תשלומי העברה הן על תחולת העוני והן על צמצום הפערים הולכת ומצטמצמת, והדבר מצביע על צורך בטיפול בהיבט המבני של הבעיה ועל הצורך להסתמך פחות על תשלומי העברה.

בשנים האחרונות, ניתן לראות ירידה בחלקה של הממשלה במימון ההוצאות על חינוך ובריאות. בשירותי הרווחה האישיים נמשך ואף התגבר בשנת 2007 הגידול בהוצאות, בעיקר בשל מימון גמלאות הסייעוד. לצד צמצום במשקל היחסי של תשלומי העברה, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, ניתן לראות, כי בשנת 2007 חל גידול ריאלי בתשלומי העברה, שהתבטא במיוחד בתחומי הנכות הכללית וקצבאות הזיקנה והשאירים. בקצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה (לפי חוק) ואף בקצבאות הילדים נמשכה הירידה.

מאז שנת 2004 קיים במוסד לביטוח לאומי עודף תקציבי. בשנים האחרונות אנו עדים להגדלת המימון הממשלתי בתקציב המוסד לביטוח לאומי והקטנת שיעור המימון המגיע מהגבייה מהציבור. מגמה זו מגבירה את התלות בתקציב המדינה ומפחיתה את עצמאותו הכלכלית של המוסד לביטוח לאומי.

ישראל נכנסה למשבר העולמי במצב מקרו-כלכלי טוב, יחסית. עם זאת, על פי התחזיות צפויה האטה משמעותית ביותר בצמיחה. כך לדוגמא, בשנת 2009 צפוי התוצר המקומי הגולמי לגדול רק ב-1.5 אחוזים, לפי אומדנים מוקדמים, והגידול בתוצר העסקי צפוי לרדת בצורה חדה, מ-4.5 אחוזים בשנת 2008 ל-1.8 אחוזים ב-2009. גירעון הממשלה צפוי לגדול ב-2.3 אחוזי תוצר ושיעור האבטלה צפוי לגדול לכ-7 אחוזים. תמונת המצב, המשתקפת מהסקירה של השנים האחרונות, הציגה קשיים רבים במצבן של אוכלוסיות חלשות גם בשנים בהן היה שגשוג כלכלי. בעת כזו רצוי לאפשר גידול בגירעון התקציבי, מעבר לצפוי עקב הירידה הצפויה בשנה הבאה מתקבולי המסים והגידול הצפוי בתשלומי העברה, כתוצאה מעליית האבטלה. גידול זה יאפשר הקצאה גבוהה יחסית למשרדים החברתיים, העוסקים בהתמודדות יום-יומית עם העוני ותוצאותיו ואשר פעילותם, הן בטווח הקצר, בשיאו של המשבר, והן בראייה ארוכת טווח, עשויה למנוע את התרחבות הפערים והעמקת העוני.

תקופת המיתון, הצפוי כנראה גם למשק הישראלי, עשויה להיות זמן מתאים להגדלת השקעות בתשתיות חברתיות בתחומי החינוך והבריאות, שהוזנחו במשך שנים. וזאת, כחלק ממדיניות מתבקשת של הרחבת ההשקעה הציבורית בתשתיות כלכליות ובהון אנושי. בימים אלה, בהם צפוי המשק להיכנס למיתון וצפויים גידול בשיעור האבטלה והעמקה נוספת של העוני, מתחייבת במקביל להיערכות הכלכלית גם היערכות של

המשרדים החברתיים עצמם. זו הזדמנות לבחינת המדיניות, שהייתה נהוגה עד כה, ועת להתארגנות ממוקדת באוכלוסיות החלשות ביותר, כמו גם מאמץ מוגבר לניצול אופטימלי של התקציב העומד לרשותם. הצעות ראשוניות בכיוון זה ניתן למצוא במסמך נפרד, שהוכן במהלך השנה החולפת במרכז טאוב, במסגרת כוח משימה מטעם נשיא המדינה – אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בישראל.

2. פירות הצמיחה הכלכלית והתחלקותם

א. ההתפתחויות הכלכליות

הצמיחה הכלכלית הואטה במהלך שנת 2008 והיא צפויה להאט באופן משמעותי ביותר עד לסיומה. בשנת 2007 גדל התוצר (התמ"ג) ב-5.4 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.2 אחוזים ולפי המחצית הראשונה של שנת 2008, הגידול בתמ"ג צפוי להתמתן ולעמוד על 4.3 אחוזים ובתוצר העסקי – על 5.0 אחוזים (ראה לוח 1). אמנם מוקדם לקבוע את מידת ההשפעה של ההתפתחויות האחרונות בישראל ובעולם על האינדיקטורים הללו, אולם על פי תחזית מאוחרת יותר של בנק ישראל (נכון לנובמבר 2008) התוצר צפוי לצמוח בשנת 2009 ב-1.5 אחוזים.

בשנים האחרונות לוותה הצמיחה במשק בגידול האוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה בהתמדה ובמקביל ירד שיעור האבטלה מערכים דו-ספרתיים לכדי 6 אחוזים בקירוב. עם זאת, יש להדגיש, שהירידה בשיעור האבטלה התרכזה בקרב בעלי השכלה גבוהה ופחות מכך בקרב בעלי השכלה נמוכה. הפער בשיעור האבטלה בין שתי קבוצות אלה עדיין גדול יחסית ואף מתרחב מעט מידי שנה – בשנת 2004 שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה היה פי 3 בהשוואה לבעלי השכלה גבוהה והוא גדל לפי 4 לערך בשנתיים האחרונות (איור 1).

**לוח 1. ההתפתחויות הכלכליות – אינדיקטורים חיוביים ושליליים,
2008-2003 (אחוזים)**

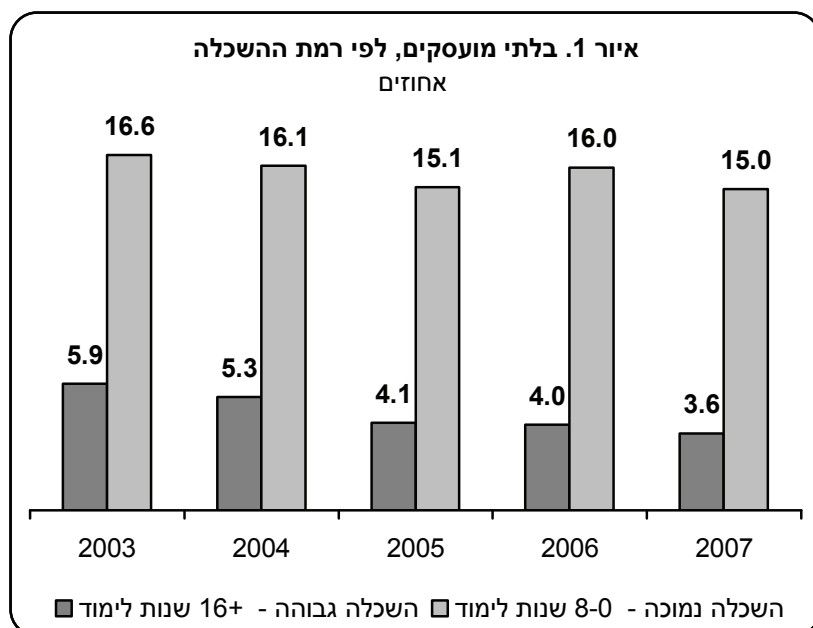
2008	2007	2006	2005	2004	2003	
						צמיחה כלכלית
4.3 ¹	5.4	5.2	5.1	5.0	1.8	* גידול בתמ"ג
5.0 ¹	6.2	6.4	6.2	6.8	2.2	* גידול בתוצר העסקי
						שיפור בתעסוקה
56.4 ²	56.3	55.6	55.2	54.9	54.5	* השתתפות בכוח העבודה
6.3 ³	7.3	8.4	9.0	10.4	10.7	* שיעור האבטלה
4.0 ⁴	4.2	3.2	3.9	3.0	2.0	* גידול במועסקים ישראלים
16.1	15.7	15.9	16.4	17.3	18.8	* הוצאה חברתית כאחוז מתמ"ג
15.3	14.7	14.6	14.8	15.2	16.2	* הוצאה חברתית לנפש (אלפי ש"ח, מחירי 2007)
						עלייה בהכנסות וברמת החיים
0.0 ³	1.6	1.6	1.8	2.5	-3.0	* גידול בשכר הריאלי למשרת שכיר
2.5	4.8	2.1	2.0	3.5	-1.5	* גידול בצריכה פרטית לנפש
						פערים כלכליים וממדי העוני
						* שיעור אבטלה בקרב:
—	3.6	4.0	4.1	5.3	5.9	• בעלי השכלה גבוהה
—	15.0	16.0	15.1	16.1	16.6	• בעלי השכלה נמוכה
—	.5134	.5237	.5225	.5234	.5265	* מדד גייני לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
—	.3834	.3857	.3878	.3799	.3685	* מדד גייני לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים
—	19.9	20.0	20.6	20.3	19.3	* תחולת העוני בקרב משפחות
—	34.0	33.8	33.1	33.3	30.5	* פער העוני

¹ תחזית בנק ישראל.

² רבעון שני, נתונים מנוכי עונתיות.

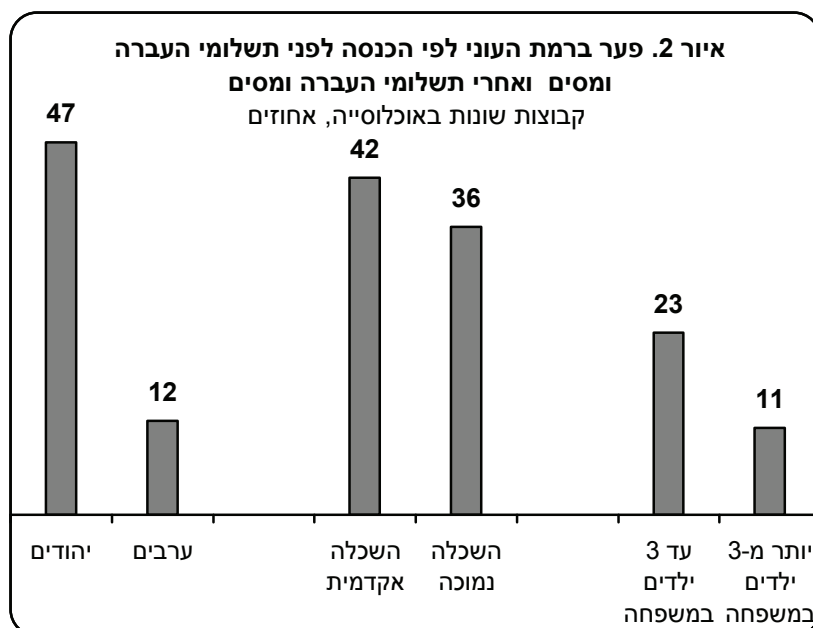
³ חישוב שנתי על בסיס נתוני מחצית השנה הראשונה.

⁴ מחצית ראשונה לעומת תקופה מקבילה אשתקד.



נתונים על התפלגות ההכנסות מצביעים על החלוקה הבלתי-שוויונית של פירות הצמיחה. מדד העוני מצביע על רמה גבוהה של עוני ואף כי בשנת 2006 ואילך הייתה הקלת מה, שכיחות העוני בעיקר בקרב ילדים גבוהה מאד בהשוואה לארצות אחרות. הוא הדין בהתחלקות ההכנסות הכוללת: ערכי מדד גיני לאי-השוויון הכלכלי גבוהים מאד והשפעת תשלומי העברה והמסים על אי-השוויון הולכת ומצטמצמת עם השנים – בשנת 2002 התיקון היה בשיעור של 31.5 אחוז ובשנתיים האחרונות הוא ירד לכדי כ-25 אחוז בלבד.

אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות משתקף גם ביחס בין ההכנסה הכלכלית לנפש (מתוקנת לפי גודל המשפחה) בחמישון העליון לעומת החמישון התחתון, על פי חלקם של החמישונים בכלל ההכנסה. יחס זה עומד על 22.4 לפני תשלומי העברה ומסים ישירים. לאחר תשלומי העברה יורד היחס ל-9.7 ולאחר שמוסיפים לכך את השפעת המסים הישירים ל-7.8. עוד יש להדגיש, שגם בשנת 2007 – כבשנים קודמות – כ-4 אחוזים מהמשפחות בהן יש שני מפרנסים נמצאות מתחת לקו העוני וכמחצית ממשקי הבית מתחת לקו העוני הם משקי בית עם לפחות מפרנס אחד.

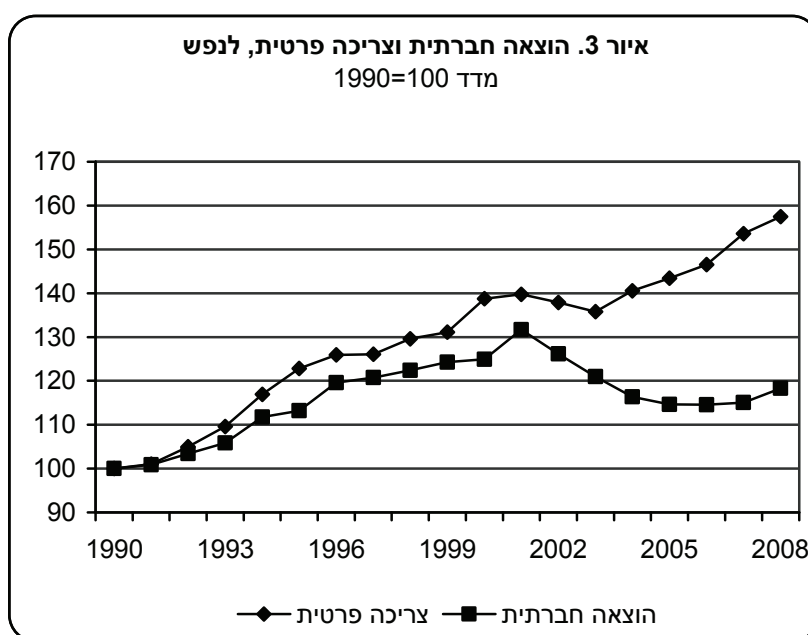


ההתייצבות של תחולת העוני ברמתו הגבוהה ומגמת העמקתו, וכן המשקל היחסי ההולך ויורד של התיקון, המבוצע באמצעות תשלומי העברה ומסים ישירים, משקפים בעיה בעלת אופי מבני, המחייבת פתרונות שיכוונו אל שורשיה. אין להסתפק בתשלומי העברה, המטפלים בתוצאותיה של הבעיה ואינם מונעים את היווצרותה, גם אם תשלומים אלה מצליחים בשנים מסוימות להשפיע על התחלקות ההכנסות.

ב. הכנסות ורמת חיים

בשנת 2007 עלתה רמת החיים במונחי הכנסה ממוצעת לנפש (מתוקנת לפי גודל המשפחה) בשיעור ריאלי של 3.6 אחוזים. ההכנסה החציונית לנפש (מתוקנת לפי גודל המשפחה) עלתה ב-4.6 אחוזים. העלייה משקפת בעיקר את הגידול במרכיב ההכנסה מעבודה, שנבע מגידול במספר המועסקים ומעלייה ריאלית בשכר. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ההכנסה הכלכלית – זו שמקורה בשוק העבודה ובהון בלבד, ללא העברות ממשלתיות אחרות ולפני ניכוי מסים ישירים – עלתה במונחים ריאליים ב-5 אחוזים. עלייה זו משקפת בעיקר עלייה בהכנסה מעבודה שכירה

ועלייה מתונה בהכנסה מעבודה עצמאית וירידה בהכנסות מפנסיה ומהון. בין השנים 2002 ו-2007 היה גידול ריאלי, בשיעור של כ-17 אחוז, בהכנסה הפנויה לנפש (מתוקנת לפי גודל המשפחה) אולם לא הכל נהנו מכך במידה שווה: בחמישון התחתון היה גידול של 8.5 אחוזים ואילו בעליון – 18.6 אחוז.



הצמיחה הכלכלית התאפיינה, כאמור, גם בהתרחבות התעסוקה, בצמצום האבטלה ובעליית השכר הריאלי. נראה ששוק העבודה היה המקור העיקרי לעלייה ברמת החיים ועקב כך מצבה של האוכלוסייה, הנוטלת חלק בשוק העבודה, הוטב בהשוואה לאוכלוסייה שאינה נוטלת בו חלק. ואכן, שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה, שאינה עובדת (בגיל העבודה), עלו מ-67 ל-70 אחוז במהלך השנה האחרונה, 2006-2007, בעוד תחולת העוני של משפחות עובדות נותרה יציבה בשיעור של כ-12 אחוז.

בחלוקה נוספת לפי קבוצות באוכלוסייה נמצא, כי בקרב האוכלוסייה הערבית עלתה ההכנסה הכלכלית לנפש (מתוקנת לפי גודל המשפחה) בכ-9 אחוזים בין 2006 ו-2007, והדבר תרם לירידה בתחולת העוני בקרבם מ-54 ל-51 אחוז.

התחלקות בלתי שווה בפירות הצמיחה וירידה בהשפעת תשלומי העברה אינן מקריות, הן יכולות להיות מוסברות בשינוי מדיניות. כך, למשל, בתחילת שנת 2006 הונהגו כמה שינויי מדיניות 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. בו בזמן, בצד תשלומי ההעברה, קצבאות הביטוח הלאומי עודכנו בשיעור של 2.7 אחוזים, בהתאם לעליית המחירים, לראשונה מאז שנת 2002.

3. הוצאות הממשלה – מדיניות וסדרי עדיפויות

א. מדיניות הגבלת הוצאה הממשלתית

בשנים האחרונות מתנהלת הוצאה הממשלתית בתוך מגבלה על שיעור הגידול הריאלי המרבי בסך הוצאות משנה לשנה. הגבלה זו נועדה לסייע לצמיחה על-ידי שחרור משאבים לשימוש המגזר העסקי במשק. כתוצאה מכך ירד, במהלך השנים, היחס בין הוצאות הממשלה לתמ"ג – בשנת 2001 היוו הוצאות הממשלה הפנויות מהחזר חובות 35.4 אחוז מתמ"ג והן קטנו לכדי 30.8 אחוז בשנת 2007 – בשיעור של כ-13 אחוז (לוח 2). הירידה במשקלן של הוצאות הממשלה הושגה, ברובה, על-ידי צמצום יחסי של הוצאות החברתיות, שירדו באותה תקופה ביחס לתמ"ג בחמישית.

לוח 2. הוצאות הממשלה כאחוז מתמ"ג, 2001-2008 (אחוזים)

הוצאות חברתיות של הממשלה	הוצאות הממשלה ללא החזר חובות	סך הוצאות הממשלה	
19.8	35.4	50.7	2001
18.8	34.8	51.1	2003
16.4	31.8	46.5	2005
15.9	31.3	46.2	2006
15.7	30.8	45.6	2007
16.1	31.7	46.3	2008

השירותים החברתיים שהממשלה מספקת או מממנת אמורים להיות רכיב חשוב במניעת העוני, בצמצום הפערים החברתיים-כלכליים ובהתמודדות עם תוצאותיהם. המדיניות המצמצמת האמורה אינה עולה בקנה אחד עם המטרה המוצהרת, שהציבה לה הממשלה, לקדם את היעדים החברתיים. יש להדגיש, כי האומדן לשנת 2008, המופיע בלוח זה ובאלה שיוצגו בהמשך הסקירה, בוצע על בסיס המחצית הראשונה של 2008. לאור ההבדל המשמעותי, שהיה בשנה זו בין שני חלקיה, יש להתייחס לאומדן לגבי שנה זו כאל אומדן ראשוני.

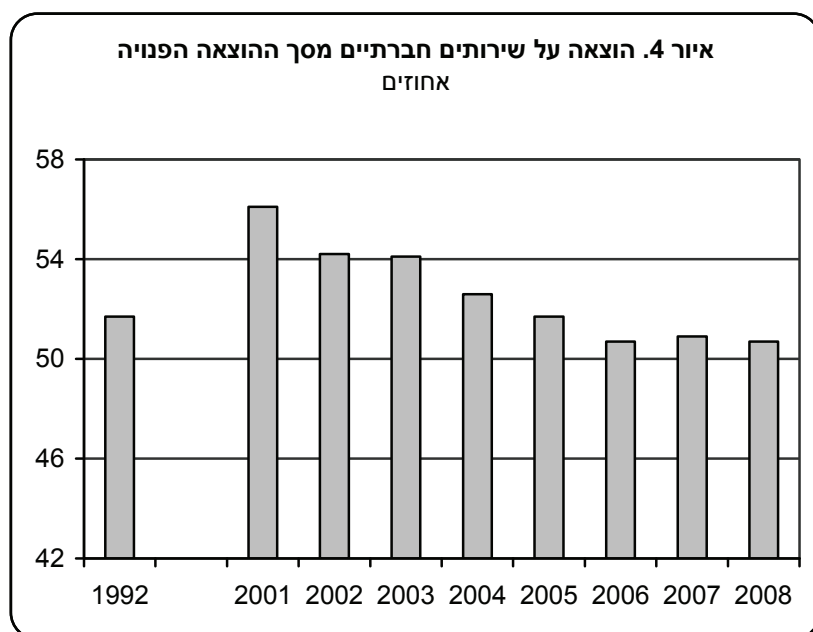
ב. סדרי עדיפויות

התפלגות ההוצאה הממשלתית לתחומים העיקריים מלמדת, כי שליש הופנה להחזר חובות, והתקציב הפנוי מהחזר חוב התחלק בין הוצאות חברתיות – 51 אחוז, ביטחון – 26 אחוז וכלכלה ומינהל – 23 אחוז (לוח 3). שנת 2001 היוותה נקודת תפנית בכל הקשור לחלקה של ההוצאה על שירותים חברתיים בהוצאה הפנויה של הממשלה. לאחר כשני עשורים רצופים של גידול בחלקה, היא הגיעה באותה שנה לשיאה, ברמה של 56 אחוז מסך ההוצאה הפנויה. אולם, מאותה שנה ואילך, החלה ירידה רצופה בשיעור ההוצאה על השירותים החברתיים, עד להתייצבותה ברמה הנמוכה מ-51 אחוז מהתקציב הפנוי מהחזר חוב. השיעור שאפיין את השנים האחרונות נמוך ביותר גם בהשוואה לראשית שנות התשעים (ראה איור 4). לעומת זאת, ניתן לראות, כי מאז שנת 2002 החל גידול בשיעור ההוצאות על ביטחון עד לכדי 26 אחוז בשנתיים האחרונות. גם ההוצאות לנושאי כלכלה ומינהל, הממנות מגוון רחב של פעולות – מתמריצים לעידוד השקעות, מחקר ופיתוח וייצוא, ועד לשמירת הסדר הציבורי,

איכות הסביבה ועוד – משקפות התייצבות בשיעור העולה על 23 אחוז לאחר גידול מתון לעומת ראשית העשור (2004-2001).

לוח 3. התפלגות הוצאות הממשלה לפי תחומים עיקריים, 2001-2008 (אחוזים)

סך-הכל	החזר חובות	הוצאה ממשלתית פנויה	חברה	ביטחון	כלכלה ומינהל	
100.0	30.2	100.0	56.1	23.6	20.3	2001
100.0	29.2	100.0	54.2	25.4	20.4	2002
100.0	32.0	100.0	54.1	24.3	21.6	2003
100.0	29.1	100.0	52.6	24.6	22.8	2004
100.0	31.6	100.0	51.7	25.3	23.0	2005
100.0	32.1	100.0	50.7	25.7	23.6	2006
100.0	32.5	100.0	50.9	25.8	23.3	2007
100.0	31.6	100.0	50.7	26.0	23.3	2008

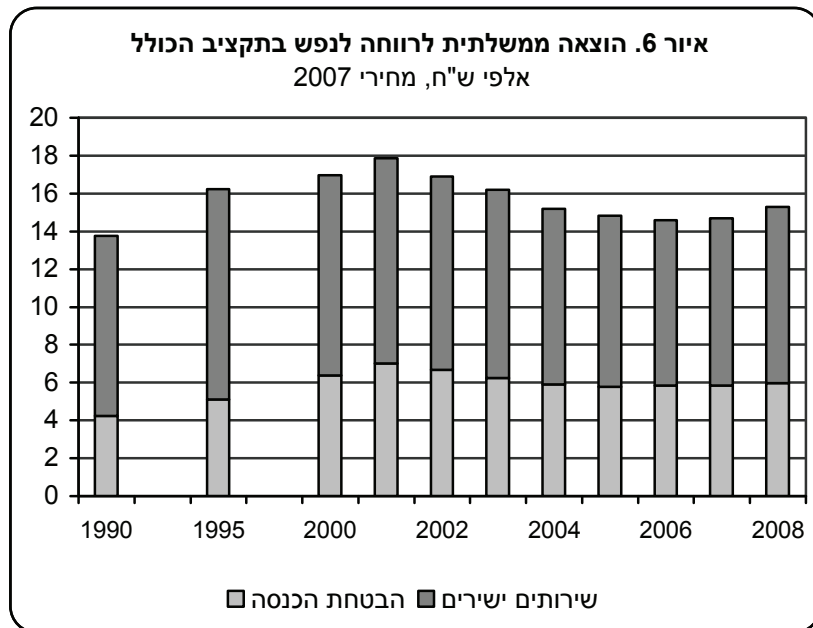
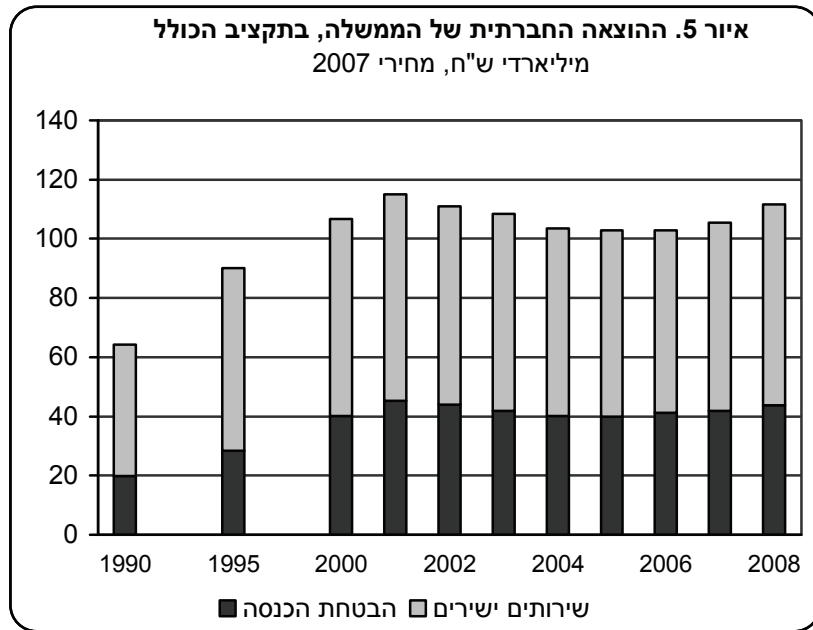


4. ההוצאות החברתיות של הממשלה – שירותים ישירים ותשלומי העברה

בשנת 2007 הסתכמה ההוצאה בפועל למטרות חברתיות ב-105.4 מיליארדי ש"ח, 95 אחוז ממנה במסגרת התקציב הרגיל והיתר בתקציב הפיתוח. במבט לאחור ניתן לראות, כי בשנים 2002-2005 חלה שחיקה מתמשכת ברמת ההוצאה וירידה ריאלית מצטברת של 7.5 אחוזים, אולם בשנת 2006 נבלמה הירידה ומאז חלה עלייה בשיעור של 2.4 אחוזים בין 2006 ל-2007 ועוד כ-6 אחוזים עד 2008 (לפי האומדן לשנה זו) (איור 5).

תמונה מלאה יותר לגבי רמת השירותים מתקבלת בהתחשב בגודל האוכלוסייה, בסדרת הנתונים הריאליים לנפש, במחירים קבועים (2007). איור 6 מראה, כי ההוצאה הכוללת לנפש עלתה בראשית שנות התשעים למדרגה של 16-17 אלף ש"ח לעומת 12 אלף במהלך שנות השמונים. מאז 1992 נשמרה יציבות ברמה זו עד ראשית שנות האלפיים, ומאז החלה ירידה הדרגתית לרמה של 14-15 אלף ש"ח.

ההוצאות החברתיות נחלקות באופן בסיסי לשתי חטיבות – שירותים ישירים ותשלומי העברה. השירותים הישירים מסופקים לציבור במישורן על-ידי הממשלה או על-ידי מוסדות ציבוריים ופרטיים, במימון ממשלתי מלא או חלקי, כאשר הספקתם נעשית באחריות משרדי הממשלה וההוצאה בגינם נכללת בתקציב המדינה. שירותים אלה כוללים את תחומי החינוך, הבריאות, שירותי הרווחה האישיים, השיכון הציבורי והסיוע לעולים חדשים. החטיבה השנייה, תשלומי העברה, מרוכזת בעיקר בידי המוסד לביטוח לאומי, שאחריותו לתחום הביטחון הסוציאלי של האזרחים מתבטאת בהפעלת רשת של תכניות שונות, המיועדות לתת מענה למטרות שונות. רשת זו כוללת את הקצבאות לזקנים ולשאירים, את קצבאות הילדים, קצבאות הנכים והמוגבלים, המערך לתשלום דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה, שנועדו להקלה על העוני, ועוד. תשלומי העברה ממומנים בחלקם באמצעות גבייה מהציבור (תשלומים לביטוח הלאומי), ואילו תקציב המדינה נושא בהפרש שבין סך ההוצאה בגין תשלומי העברה מהביטוח הלאומי לציבור ובין התקבולים מדמי הביטוח, הנגבים מהציבור.



השירותים הישירים הסתכמו ב-2007 בסכום של 63.5 מיליארד ש"ח, כ-60 אחוז מסך-כל ההוצאה, ותשלומי ההעברה הסתכמו ב-42 מיליארד ש"ח. חלקם היחסי של השירותים הישירים עלה בכחצי נקודת אחוז בהשוואה לשנת 2006, אך באופן כללי בעשור הנוכחי חלקם יציב בשיעור של כ-60 אחוז. הארכת תקופת ההתייחסות מלמדת, כי את מרבית שנות התשעים אפיין שיעור ממוצע של 65 אחוז, זולת השנים 1991-1992, שנות העלייה ההמונית, בהן זינקו השירותים הישירים לכדי 71 אחוז, וזאת במידה רבה, כדי לממן את צורכי השיכון של העולים ממדינות חבר העמים לשעבר. אילו הארכנו לאחור את תקופת ההשוואה, היינו מוצאים שרמה של 70 אחוז ומעלה אפינה את שנות השבעים, 65 אחוז את המחצית הראשונה של שנות השמונים, וקרוב ל-60 אחוז, כאמור, בהמשך שנות השמונים.

לוח 4. ההוצאות החברתיות, לפי רכיבים ראשיים, 1980-2008 (אחוזים)

שנה	סך-הכל	שירותים ישירים	תשלומי העברה
1980	100.0	69.3	30.7
1985	100.0	59.0	41.0
1990	100.0	64.0	36.0
1992	100.0	71.1	28.9
1995	100.0	65.9	34.1
2001	100.0	59.6	40.4
2007	100.0	60.2	39.8
2008	100.0	60.9	39.1

ההוצאה הממוצעת לנפש לפי שני המרכיבים – תשלומי העברה ושירותים ישירים – מראה, כי בשירותים הישירים (בעיקר בחינוך ובבריאות) חלה ירידה משמעותית במהלך שנות האלפיים, מרמה של כ-10,500 ש"ח לנפש בראשית העשור לכדי כ-8,800 ש"ח (במחירים קבועים) ב-2007. בחטיבה השנייה, תשלומי העברה, ההוצאה לנפש נפגעה ברמתה בממוצע, לעומת ראשית העשור. בראייה לאורך תקופה ארוכה יותר, מראשית שנות השמונים, ההוצאה לנפש עלתה, בממוצע, מקרוב לשלושת אלפים ש"ח ב-1980 לכדי ארבעת אלפים ב-1990, שבעת אלפים ב-2001 ולאחר מכן, כאמור, החלה ירידה עד פחות מששת אלפים ש"ח לנפש ב-2008 (ראה לוח נספח 4).

5. השירותים החברתיים הישירים

ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים הסתכמה, כאמור, בשנת 2007 ב-63.5 מיליארד ש"ח. סכום זה משקף גידול ריאלי של כ-3 אחוזים לעומת 2006, לאחר שמשנת 2001 עד 2006 הצטמצמה ההוצאה הריאלית בכל שנה והירידה המצטברת הסתכמה ב-9 אחוזים. בתוך ההוצאה על השירותים הישירים החינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר, 33.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2007, כ-53 אחוז מההוצאה על שירותים ישירים.

א. הרכב הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים ישירים

במהלך השנים חלו שינויים בהרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים, אשר הושפעו במידה רבה מגל העלייה הגדול של תחילת שנות התשעים (לוח 5). הגידול בהוצאה על קליטת עולים, במיוחד השקעות הממשלה בשיכון, התבטא בעליית חלקו היחסי של הסעיף 'שירותים אחרים', הכולל, בין היתר, את תקציבי משרד השיכון והמשרד לקליטת עלייה, ובשנים האחרונות השפעתו הולכת ופוחתת. היציבות בחלקו היחסי של החינוך בולטת במהלך השנים, בנוטלו כמחצית מסך ההוצאה לאורך שנות השמונים ובמחצית הראשונה של העשור הנוכחי.

לוח 5. הרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים, 1985-2008 (אחוזים, מחירים שוטפים)

שירותים אחרים	שירותי רווחה אישיים	בריאות	חינוך	סך-הכל	
12.6	5.2	33.7	48.5	100.0	1985
10.7	6.8	33.1	49.4	100.0	1989
44.4	4.2	19.1	32.3	100.0	1992
24.4	5.8	26.3	43.5	100.0	1995
17.5	7.7	24.8	50.0	100.0	2001
16.1	8.7	25.4	49.8	100.0	2002
15.9	8.6	25.0	50.4	100.0	2003
13.6	8.9	27.3	50.2	100.0	2004
12.3	9.1	28.2	50.5	100.0	2005
10.7	9.4	28.9	51.0	100.0	2006
10.8	9.8	26.7	52.7	100.0	2007
12.1	10.1	26.6	51.2	100.0	2008

בשנת 2007 ניתן להבחין בעליית חלקם של החינוך ושירותי הרווחה האישיים ובירידה בחלקו של תחום הבריאות. יש לציין, כי ההוצאה על בריאות היוותה בעבר (בשנות השמונים ואף בראשית שנות התשעים) כשני-שליש מההוצאה על חינוך אך מאז ירד היחס הזה לכדי מחצית. בשירותים אחרים (הכוללים, בין היתר, את תקציבי משרד השיכון והמשרד לקליטת עלייה) חלה בעשור הנוכחי ירידה מתמשכת, מ-17 ועד ל-11-12 אחוז בשנתיים האחרונות. על פי אומדני הביצוע, צפויה בשנת 2008 עלייה בחלקם היחסי של שירותי רווחה אישיים ושל השירותים האחרים וירידה בחינוך ובבריאות.

ג. חלקה של הממשלה בהוצאה הלאומית על חינוך ובריאות¹

ההוצאה הלאומית על חינוך כוללת הוצאות בכל מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים, ממוסדות החינוך הקדם-יסודי עד למוסדות ההשכלה הגבוהה, הוצאות 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, וכן הוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים, מחקר ומינהל ממשלתי בתחום הבריאות, והשקעות במבנים ובציוד במוסדות הבריאות. מימון ההוצאה הלאומית על חינוך ובריאות נחלק בין המגזר הממשלתי, לרבות רשויות מקומיות, ובין מגזר משקי הבית.²

על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית על חינוך ובריאות בתמ"ג נע סביב 17 אחוז במחצית השנייה של שנות התשעים והוא ירד במהלך שנות האלפיים עד ל-16 אחוז בשנת 2007. בתוך כך ירד חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לתחומים אלה.

ירידת חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית על חינוך ובריאות הביאה לגידול משמעותי בהוצאות משקי הבית לתחומים אלה. היא תרמה, ככל הנראה, להתרחבות הפערים הן בצריכת שירותים והן

¹ הנתונים בסעיף זה מתבססים על אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

² בנוסף מימנו תרומות כאחוז מההוצאה הלאומית על חינוך, מרביתן לאוניברסיטאות; וכ-3 אחוזים מההוצאה הלאומית על בריאות, שלא מומנו על-ידי הממשלה או משקי הבית, משקפים בעיקר גירעונות של קופות-החולים, שמומנו בעבר, בחלקם הגדול, על-ידי הממשלה.

בתוצאות הבריאות וברמת ההישגים בחינוך בקרב אוכלוסיות חלשות, שידן אינה משגת לצרוך שירותים אלה במימון פרטי. בתחום הבריאות, לדוגמה, מצביע הסקר החברתי, שערך מרכז טאוב, וכן הסקר של מכון ברוקדייל וסקרים נוספים, על שיעור גדול מהציבור, שנמנע מצריכת שירותים רפואיים חיוניים בשנה שקדמה לסקר, בשל התשלום שהוא נדרש לשלם בעבורם. בנוסף לכך הצביעו מחקרים על נזקים בריאותיים, שנגרמו מההימנעות של אוכלוסיות חלשות מצריכת התרופות. חלק מהמימון הפרטי במערכת הבריאות נובע מהגדלת היקף המצטרפים לתכניות הביטוח המשלים. תופעה זו עשויה להעיד על שחיקת האמון במערכת הבריאות הציבורית (סל השירותים הבסיסי). גם במערכת החינוך קיימת מגמת גידול בתשלומי ההורים. חלק מהגידול בהוצאה הפרטית על חינוך מיוחס להרחבת מערכת החינוך הגבוהה (הקמת מכללות וכדומה), ומשקף, מצד אחד, הרחבה של מעגל רוכשי השכלה גבוהה בחברה הישראלית, אולם מצד שני, הוא ממחיש את המגמה של התרחבות המימון הפרטי במערכות חינוך בסיסיות. חלק אחר, בדומה לתחום הבריאות, משקף את יכולתן של קבוצות אוכלוסייה מבוססות לרכוש לילדיהן שירותי חינוך פרטיים משופרים.

ג. ההוצאה הממשלתית על חינוך

ההוצאה על חינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ישירים. בשנת 2007 הוציאה הממשלה על חינוך 33.5 מיליארד ש"ח ובראייה ארוכת טווח ניתן לראות, כי מאז שנות השמונים גדלה ההוצאה בהתמדה והגיעה לשיא ב-2001. מאז חלה ירידה במונחים ריאליים, ורק בשנת 2008 ההוצאה צפויה לעבור במעט את הרמה שהייתה בשנת 2001.

התפלגות ההוצאה השוטפת בין רכיבים שונים של מערכת החינוך ושינויי מגמה בהתפלגות זו מעידים לכאורה על סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה על חינוך. למעשה, על פני עשור וחצי, לרבות על פי התכנון לשנת 2008, לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה. השינויים הבולטים ביותר קשורים לגידול המהיר והעקבי בחלק היחסי של ההוצאה על גני-ילדים. שינוי זה משקף את הרחבת תחולתו של חוק חינוך חובה לגילאי שלוש עד ארבע. שינוי בולט נוסף היה בחינוך העל-יסודי, ממגמת גידול בחלק היחסי של סעיף זה, שאפיינה את שנות התשעים, לצמצום שהחל במחצית הראשונה של שנות האלפיים ונמשך

מאז ועד שנת 2007. שינוי אחר, המבטא שינוי במדיניות, הוא הירידה בחלק היחסי של ההוצאה על ישיבות, שהחלה בתחילת שנות האלפיים. שינוי זה נובע, כנראה, מביטול כפילויות בתקצוב עם העברת חלק התקציב ממשרד הדתות למשרד החינוך. בשנתיים האחרונות קיימת יציבות בשיעור ההוצאה על ישיבות. במקביל לכך ניתן להצביע על גידול במשקל ההוצאה על החינוך היסודי וקיטון במשקלה של ההוצאה על הכשרה מקצועית (במסגרת משרד העבודה והרווחה). אומדנים לשנת 2008 מרמזים על אפשרות של גידול בסעיף ההכשרה המקצועית, העשוי להיות משמעותי בהשפעתו על ההשתלבות בשוק העבודה.

ניתוח השינויים בהקצאת המשאבים הממשלתית במוצע לתלמיד מבטא את ההתחשבות בגידול אוכלוסיית התלמידים. מסתבר, כי לאורך העשור האחרון (1998-2007) חלה ירידה בהוצאה הכוללת במוצע לתלמיד בכעשירית (במונחים של מחירים קבועים), אם כי, הוצאה זו עדיין גבוהה היום לעומת ראשית שנות התשעים. בשנת 2007 נעצרה מגמת הירידה ואף היה גידול מסוים אך הרמה עדיין נמוכה ב-9 אחוזים לעומת 1998. ההתפתחות נבדלת לחלוטין בין שלבי החינוך: ההוצאה בחינוך הקדם-יסודי גדלה בכ-12 אחוז בעשור האחרון (1998-2007); בחינוך היסודי ההוצאה שמרה לכאורה על יציבות לאורך רוב התקופה, ורק בסופה, בשנת 2007, חל גידול חריג של כ-9 אחוזים. האומדנים לשנת 2008 מצביעים על המשך הגידול בהוצאה לתלמיד, אם כי בשיעור קטן בהרבה. היציבות בשנים אלה מוסברת בעיקר בעליית תקציבי החינוך המיוחד, כך שתקציבי החינוך היסודי הרגיל הצטמצמו בגודלם. בחינוך העל-יסודי הקיצוץ בולט במיוחד, כאשר ההוצאה לתלמיד ירדה בכ-18 אחוז בעשור האחרון. בהמשך לכך, בחינוך הגבוה ניכרה ירידה משמעותית של כמעט חמישית בהוצאה לסטודנט באותן שנים. בשנת 2007 חל גידול בהשוואה לשנת 2006 (במחירים קבועים), אך אומדנים לשנת 2008 משקפים בסופו של דבר רמה נמוכה בעשירית בהשוואה לתחילת העשור הנידון. הירידה החדה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה משקפת, בחלקה, את השפעת הגידול בהיקף הלומדים במכללות מתוך כלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, היות שההוצאה הממשלתית על סטודנט במוסדות אלה נמוכה בהשוואה לאוניברסיטאות.

היבט אחר של סדרי עדיפויות נוגע לחלוקה בין התקציב הרגיל ובין תקציב הפיתוח. בתקציב הפיתוח נכללות הוצאות הקשורות להתאמת

התשתית הפיזית של מערכת החינוך לשנים הבאות. בשנת 2007 הוצאות הפיתוח הסתכמו בכ-600 מיליון ש"ח, לאחר גידול ריאלי של כ-6 אחוזים בהשוואה ל-2006. בשנים האחרונות היווה תקציב הפיתוח 2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית על חינוך, אולם בראייה ארוכת טווח ניתן לראות, כי לאחר תקופה של השקעה גבוהה יחסית בתחילת שנות התשעים, בעיקר עקב קליטת ילדי העולים, החלה מגמת ירידה מאז המחצית השנייה של שנות התשעים (פירוט רב יותר אודות מערכת החינוך יוצג בהמשך, בפרק הדן ב'שירותים החברתיים והתפתחותם').

ד. ההוצאה הממשלתית על בריאות

בשנים האחרונות עמדה ההוצאה הממשלתית השוטפת לבריאות על רמה של כ-17.5 מיליארד ש"ח. על פי האומדנים לשנת 2008 צפויה רמה דומה. יש לציין, כי בשנים שקדמו לחוק ביטוח בריאות ממלכתי (במחצית הראשונה של שנות התשעים), חל גידול מהיר בהוצאה הממשלתית על בריאות. גם לאחר הפעלת החוק היה גידול מסוים ברמה הכוללת, אולם יש לזכור, כי מדד מחירי שירותי הבריאות נוטה לעלות מהר יותר ממדד מחירי השירותים הציבוריים האחרים. זאת ועוד, הנתונים הכוללניים אינם מביאים בחשבון את גידול האוכלוסייה ואת הזדקנותה (הזדקנות האוכלוסייה כרוכה בצריכה מוגברת של שירותי בריאות). חישוב ההוצאה במונחים ממוצעים לנפש מתקן לפחות אחד משני החסרים שהוזכרו – את ההשפעה הדמוגרפית – ומסתבר, שבין השנים 1996-2006 הייתה שחיקה ריאלית של 15 אחוז בהוצאה הממשלתית בממוצע לנפש על בריאות. ירידה זו מורכבת מ-20 אחוז ירידה במימון הביטוח ויציבות יחסית בהוצאה על שירותים ישירים בתחום הבריאות. יש להדגיש, כי האמור לעיל מתייחס להוצאה הממשלתית על שירותי בריאות, הממומנת מתקציב המדינה (לא כולל מס בריאות), ואין מדובר במגמות בהוצאה הלאומית על בריאות.

בהוצאות הממשלה על מערכת הבריאות שני מרכיבים עיקריים: מימון המערכת הביטוחית, המתחייב מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בעיקר תשלומים לקופות-החולים)³ ומימון השירותים, שמשרד הבריאות מספק באופן ישיר, וכן הוצאות הספקת שירותי בריאות במסגרת המוסד

³ לא כולל חלק המימון, המתבסס על גביית מס הבריאות, המועבר לקופות-החולים על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

לביטוח לאומי (ליולדות ולנפגעי עבודה). בהשוואה לשנים עברו חלה ירידה בשיעור הוצאות הממשלה למימון הביטוח הרפואי, ועלייה בשיעור ההוצאה המוקדש להספקת שירותים ישירים (לוח 6).

בהרכב ההוצאה על שירותים, המסופקים במישרין על-ידי הממשלה (בעיקר משרד הבריאות), חלו שינויים: ניתן להבחין בירידה שחלה בחלקה של ההוצאה על אשפוז כללי. בתחומי האשפוז הממושך והפסיכיאטרי הייתה עלייה על פני זמן ובהוצאה על סעיף שונות הייתה יציבות במרבית השנים בעקבות ירידה בראשית התקופה.

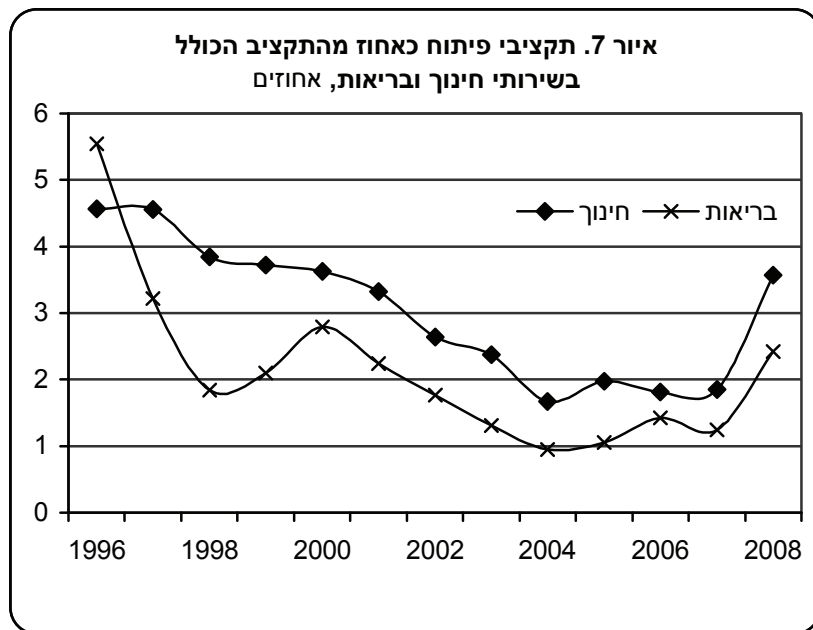
לוח 6. ההוצאה הממשלתית השוטפת על בריאות, לפי רכיבים עיקריים, 2007-1990 (אחוזים)

2007	2006	2005	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
						• השתתפות
64.6	67.4	67.3	66.0	70.0	71.2	• בביטוח רפואי
35.4	32.6	32.7	34.0	30.0	28.8	• הוצאות ישירות
						הוצאות ישירות –
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
						• אשפוז כללי
2.3	3.1	3.1	3.4	11.9	10.0	• טיפול פסיכיאטרי
25.8	25.7	27.3	22.6	23.2	21.9	• טיפול ממושך
17.3	18.8	18.6	22.1	17.2	14.0	• בריאות הציבור
32.8	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.

ההוצאה הממשלתית על בריאות כוללת גם השקעות במבנים ובציוד נוסף להוצאה השוטפת. בשנים האחרונות הוצאות הפיתוח במערכת הבריאות מהוות כאחוז אחד מסך ההוצאה הממשלתית על בריאות, כ-220 מיליון ש"ח במוצע לשנה (במחירים קבועים). בהיקף ההשקעות בתחום זה הייתה ירידה חדה לאחר חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנכנס לתוקפו בינואר 1995 ומגמה זו נמשכה, למעט בשנים בודדות, עד שנת 2005. בשנת 2006 חלה עלייה בהיקף ההשקעות, אך ב-2007 שוב ירדה ההוצאה הריאלית בהשקעות במבנים וציוד, מ-260 ל-211 מיליון ש"ח

(במחירים קבועים). על פי אומדני הביצוע, בשנת 2008, צפוי גידול משמעותי בהיקף ההשקעות בפיתוח במערכת הבריאות. את האמור לעיל ראוי לראות על רקע המגמות שאפיינו את ההשקעה במבנים ובציוד במערכות חברתיות אחרות, לדוגמא בתחום החינוך. משנת 2001 ועד 2007 הייתה ירידה של כ-53 אחוז בכלל ההשקעה במבנים ובציוד בשני התחומים הללו. בתחום הבריאות, כמו גם בתחום החינוך, רמה נמוכה מדי של השקעות שוחקת את התשתית הפיזית של המערכת ועלולה להתבטא באיכות נמוכה של השירותים בעתיד (ראה האיור להלן).



ה. שירותי רווחה אישיים

ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים נחלקת לשני מרכיבים עיקריים: גמלאות הסיעוד, הניתנות במסגרת הביטוח הלאומי, מהוות את המרכיב האחד וחלקן היחסי הלך וגדל במרוצת השנים, מאז חקיקת חוק הסיעוד בשנת 1988 (מדובר בגמלאות, המתורגמות לשירות בעין). המרכיב השני כולל מקבץ של שירותים, ובהם שירותי רווחה לילדים ונוער, שירותים לזקנים, לאוכלוסיות מיוחדות (נוער מנותק, נכים ומוגבלים, מפגרים), ושירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.



שירותי הרווחה האישיים ניתנים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות או נותני שירותים, הקשורים עמם בהסכם. בשנת 2007 הסתכמה ההוצאה הממשלתית על כלל שירותי הרווחה האישיים, כולל הסיעוד, ב-6.2 מיליארד ש"ח, לאחר גידול ריאלי של 7.6 אחוזים לעומת שנת 2006. גידול זה משמעותי במיוחד, לאחר שבמהלך השנים האחרונות הגידול השנתי היה מתון יותר,

עד כ-2 אחוזים לשנה. השנים הבאות יעידו אם הגידול המואץ בשנתיים האחרונות הוא קפיצה חד-פעמית או חזרה למגמה קודמת, של עלייה תלולה, שאפיינה את התפתחות ההוצאות על שירותי רווחה אישיים בעשור שקדם.

ההוצאות במסגרת חוק הסיעוד מהוות כ-45 אחוז מכלל ההוצאות על שירותי הרווחה האישיים והן גם המרכיב העיקרי המשפיע על הגידול בהוצאה. חוק הסיעוד מעניק, כאמור, גמלה לאנשים בעלי מוגבלות תפקודית, שהוכרו כזכאים לקבל שירותי סיעוד בביתם וכן שירותים אחרים, לעיתים כתמורה להמרה של חלק מהגמלה. לאחר חקיקת חוק הסיעוד, עם הגברת המודעות של האזרחים לזכויותיהם במסגרתו, רבו מאוד הפניות לקבלת סיוע. גם עליית שיעור הקשישים באוכלוסיית ישראל ובמיוחד עליית חלקם של בני ה-75+ בתוכם תרמה מצידה לעליית הנוקקות. כתוצאה מכך חלה עלייה חדה לאורך השנים בהוצאה על חוק הסיעוד, שהשפיעה על היקף ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים.

ההוצאה על שירותי רווחה אישיים מהווה אמנם רק כ-6 אחוזים מההוצאה החברתית הכוללת וכ-10 אחוזים מההוצאה על שירותים ישירים, אולם חשיבותם של שירותי הרווחה האישיים גבוהה, בהיותם מיועדים לחלשים ביותר בחברה, שחלקם חסרי ישע וחלקם אינם עצמאיים תפקודית. ראה בהרחבה בפרקים התחומיים על שירותי הרווחה האישיים, על הרכבם ועל אוכלוסיות היעד שלהם. עוד ראה על ביטוח הסיעוד בפרק על מערכת הביטחון הסוציאלי.

6. תשלומי העברה – מערכת הביטחון הסוציאלי

במשך שני עשורים ויותר, עד שנת 2001, תשלומי ההעברה לציבור, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, גדלו ברציפות. בשנת 2002 הוחלט על קיצוצים ברמת הקצבאות, על שינויים בכללי הזכאות ועל הגברת האכיפה בביצוע התשלומים, ועקב כך הצטמצם היקפם. מגמה זו נמשכה עד שנת 2005 ובשנת 2006 הסתמן גידול ריאלי של כ-3 אחוזים ומגמת הגידול נמשכה גם בשנת 2007. בשנה זו הסתכמו תשלומי ההעברה ב-42 מיליארד ש"ח והם צפויים להגיע לכמעט 44 מיליארד ש"ח, לפי האומדנים ל-2008. במונחים ריאליים קיים אמנם גידול של כ-2 אחוזים בהשוואה לשנה קודמת, אולם עדיין מדובר ברמת הוצאה הנמוכה בכ-7

אחוזים, במונחים ריאליים, מרמת השיא של שנת 2001. עם זאת, חשוב לציין, כי בחישובם של תשלומי ההעברה, כאחוז מההוצאה הממשלתית הכוללת, נמשכת מגמת ירידה מאז 2002. גם בחלקן של הגמלאות כאחוז מתמ"ג חלה ירידה, מכ-8 אחוזים ב-2001-2002 לכ-6 אחוזים ב-2007. הירידה בהוצאה על תשלומי העברה מתבטאת במיוחד בקצבאות הילדים, בקצבת האבטלה ובקצבת הבטחת הכנסה. באותן שנים, מאז 2001, גדלה קצבת הנכות הכללית באופן משמעותי (כ-35 אחוז) וקצבת הזיקנה, שעד שנת 2005 ירדה מעט, גדלה בשנים האחרונות והיא עולה ברמתה בשנת 2007 בכ-4 אחוזים לעומת 2001. על פי אומדני הביצוע, בשנת 2008 תיבלם מגמת הירידה בהוצאה על הבטחת הכנסה, על אבטלה ועל קצבאות הילדים. בקצבת נכות כללית וקצבת זיקנה ושאיירים צפוי שמגמת הגידול תימשך. דיון נרחב בקצבאות, באוכלוסיית מקבלי הקצבאות, בכללי הזכאות ושינויים נוספים שחלו בתחום זה, ראה בפרק על "מערכת הביטחון הסוציאלי" בהמשך הספר. לוח 7 מציג את התפתחות ההוצאה על סך-כל תשלומי ההעברה ואת התפלגותה לפי התחומים העיקריים, כהקדמה לסקירה תמציתית של מגמות ההתפתחות בתשלומי ההעברה העיקריים של הביטוח הלאומי.

לוח 7. התפלגות תשלומי העברה, לפי רכיבים עיקריים (אחוזים)

2008	2007	2006	2005	2001	1995	1990	
							סך-הכל (מיליארדי ש"ח)
44	42	41	40	45	28	20	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
40.8	41.5	41.9	41.8	37.0	40.5	44.6	זיקנה ושאיירים
11.6	11.9	12.1	11.5	18.5	22.8	22.2	ילדים
21.6	20.9	19.8	19.3	14.4	11.6	11.3	נכות כללית
							אבטלה והבטחת הכנסה
9.5	10.0	11.2	12.2	17.1	12.6	10.6	מזה:
4.0	4.2	4.8	5.1	8.6	6.7	7.3	• אבטלה
5.5	5.8	6.4	7.1	8.5	5.9	3.3	• הבטחת הכנסה
16.5	15.7	15.0	15.2	13.0	12.5	11.3	קצבאות אחרות

א. רכיבים מרכזיים בתשלומי ההעברה

1) **קצבאות הזיקנה והשאירים** הן המרכיב הגדול ביותר בתשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי והן משולמות היום לכ-730 אלף קשישים. חלקן בסך תשלומי ההעברה עולה על 40 אחוז, והיקף ההוצאה עבורן תלוי בגודל אוכלוסיית הקשישים, מקבלי הקצבה האוניברסלית ובחלקם היחסי של מקבלי השלמת הכנסה בתוכם. בשנות התשעים, הגידול בהוצאה הושפע מהצטרפות קשישים, שבאו בגל העלייה הגדולה, שחלק ניכר מהם גם נזקק להשלמת הכנסה בשל העדר הסדרי חיסכון אחרים לעת הזיקנה. אולם, 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 התשלומים היו נמוכים ב-4 אחוזים לערך מרמתם בשנת 2001, למרות הגידול במספר מקבלי הקצבאות. בשנת 2004 גדלו התשלומים לקצבאות ב-2 אחוזים, בשנת 2005 – ב-2 אחוזים נוספים, בשנת 2006 – ב-3.3 אחוזים וב-2007 באחוז בלבד. בשנת 2005 תרמו לגידול העלאת הגמלה של השלמת הכנסה, הקטנת שיעור ההפחתה הכללי מ-4 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. בראייה כוללת, מאז שנת 2000, ההוצאות על קצבאות הזיקנה עלו בכ-2 אחוזים בממוצע לשנה.

קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה ב-2007 ב-0.9 אחוז והקצבה הכוללת השלמת הכנסה ליחיד עלתה ב-1.6 אחוזים. רמת הקצבאות לעומת השכר הממוצע במשק נותרה יציבה ברמה של שנת 2006.

2) **קצבאות הילדים** תפסו ברוב השנים את המקום השני בין הקצבאות אולם מאמצע העשור הן איבדו אותו לקצבאות הנכות הכללית. הפגיעה בקצבאות הילדים הייתה החמורה ביותר לעומת מכלול השינויים במערך הקצבאות של הביטוח הלאומי. בחינה לאחור מלמדת, שבשנות התשעים גדלה ההוצאה על קצבאות הילדים כתוצאה משלושה שינויים עיקריים: ביטול ההקפאה של הקצבאות לילד ראשון ושני, החלת הזכאות המלאה גם על משפחות של מי שאינם "יוצאי צבא" וחוק משפחות ברוכות ילדים. אולם, 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 גדלו התשלומים בשנת 2006, במונחים ריאליים, ב-8.5 אחוזים לעומת שנת 2005.

בשנת 2007 חלה ירידה נוספת של כמחצית האחוז בתשלומים לקצבת ילדים, כביטוי להמשך הפחתת התשלומים עבור קצבת ילדים בתהליך שהחל ב-2002 (לפיו משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מהקודמת עבור ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ואשר מקומם במשפחה הוא שלישי ומעלה). בהשפעת שינויים אלה נוצר מצב בו בעוד קצבת הילדים למשפחות, שבהן שני ילדים, נשחקה בין 2000 ל-2007 בשיעור של כ-22 אחוז, הקצבאות למשפחות שבהן ארבעה וחמישה ילדים נשחקו בשיעור של כ-48 אחוז ו-50 אחוז בהתאמה. יש לציין, כי בשנת 2007 עלה מספר המשפחות הזכאיות לקצבת ילדים ב-1.2 אחוזים, שיעור המשקף את הגידול הטבעי (קצבאות הילדים נידונות השנה בהרחבה בפרק המוקדש למערכת הביטחון הסוציאלי).

3) ההוצאה על **קצבאות הנכות** גדלה לאורך התקופה הנסקרת בקצב מהיר, במיוחד מאמצע שנות התשעים. קצבאות אלה משולמות היום לכ-200 אלף נכים ונוטלות נתח נכבד מסך תשלומי הקצבאות, למעלה מ-20 אחוז, ונמצאות במקום השני בהיקף ההוצאה עליהן, כאמור, אחרי ההוצאה על קצבאות הזיקנה. זהו התחום היחיד אשר מדיניות הקיצוצים, שהונהגה בקצבאות בשנת 2002, דילגה עליו. ולהיפך, נוספו בתחום זה כמה גמלאות: גמלה מיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה, קצבה נוספת לנכים בעלי דרגת אי-השתכרות גבוהה, קצבה נוספת לילד נכה, ועוד. בנוסף לכך, משנת 2005 גדלו ההוצאות בגין קצבת נכות כללית, בין השאר, גם בהשפעת הדחייה של גיל הפרישה, המשאירה נכים במערכת קצבאות הנכות לתקופה נוספת (בטרם העברתם לקבוצת מקבלי קצבת זיקנה). בשנת 2007 גדלו התשלומים על קצבה זו, במונחים ריאליים, ב-7.7 אחוזים לעומת שנת 2006 ובסך-הכל בשנים האחרונות הן גדלות בקצב ממוצע של כ-7 אחוזים לשנה.

4) בהוצאה על דמי אבטלה ועל תשלומים במסגרת ענף הבטחת הכנסה, שתי התכניות המיועדות לאנשים בגיל העבודה, שאינם משתתפים בשוק העבודה, חלה תפנית בשנים האחרונות. בשנות התשעים הוצאה על תחומים אלה גדלה מהר יותר מכל הרכיבים העיקריים האחרים של תשלומי ההעברה. הגידול החד שיקף את ההידרדרות במצב הכלכלי ואת התרחבות ממדי האבטלה, אך גם את העלייה במודעות הציבור לזכויותיו בתחומים אלו. הגידול בשנות התשעים התרחש למרות החמרות מסוימות שהונהגו. אולם ההחלטות שהתקבלו מאז 2002 הביאו לשינוי במגמה ולירידה חדה. במסגרת המדיניות החדשה הוארכה תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה, הוגבלה תקופת הזכאות המרבית למובטלים צעירים והוקטן התשלום למובטלים חוזרים ולמשתתפים בתכניות הכשרה מקצועית.

ב-2007 חלה ירידה נוספת של כ-9 אחוזים בתשלומים לאוכלוסיות בגיל העבודה ובכללן לדמי אבטלה והיא מתבטאת גם בירידה של דמי האבטלה ביחס לשכר הממוצע במשק. הירידה מוסברת בעיקר בהמשך המגמה של ירידת חלקם של מובטלים, שקיבלו דמי אבטלה בגובה יותר ממחצית השכר הממוצע במשק ועלייה בחלקם של אלה שקיבלו דמי אבטלה נמוכים משיעור זה. כמו כן נמשכה ב-2007 הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה, בשיעור של כ-11 אחוז בהשוואה לשנה קודמת. מאז 2001 ירד מספר מקבלי דמי האבטלה ב-52 אחוז. הירידה בשנתיים האחרונות מיוחסת לשינויים במצב התעסוקה ואילו ב-2002-2003 היא מיוחסת בעיקר להחמרת תנאי הזכאות. 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 21 אחוז עד שנת 2004, וב-20 אחוז נוספים בשנים 2004-2007. הירידה בהוצאות בשנתיים האחרונות בקצב ממוצע של כ-7 אחוזים משקפת גם שיפור במצב התעסוקה, היות שהצטמצם מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, והתקצרה השהות של מובטלים במערכת דמי האבטלה.

ב. שינויים במדיניות ומשמעותם

הגידול שחל בתשלומי העברה מראשית שנות השמונים נבע מחקיקת חוק הבטחת הכנסה ב-1982, מהגידול באוכלוסייה ומהזדקנותה, מיישום נדיב של כללי הזכאות, ומעלייה במודעות הציבור לזכויותיו. לכל אלה התווספו תנודות שחלו בשוק העבודה במהלך השנים ושינויים במדיניות הקצבאות. התוצאה המצטברת הביאה לכך, שחלקם היחסי של תשלומי העברה בהוצאות הממשלה עלה מ-7 אחוזים בשנת 1980 ל-11 אחוז בשנת 1990 ול-16 אחוז בשנת 2001. כמו כן, לנוכח קיפאון בצמיחה הכלכלית וירידה בשיעור התעסוקה בקרב ישראלים, התייחסו לתשלומי העברה כתמריץ שלילי ליציאה לעבודה, בעיקר אצל בעלי הכנסה נמוכה. לאור זאת הוחלט בשנת 2002, ליזום מדיניות של קיצוצים בקצבאות, כדי לעודד השתתפות גדולה יותר של האוכלוסייה בכוח העבודה.

בחוק התכנית להבראת המשק משנת 2003 נקבע, כי כל הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, חוץ מזיקנה ושאיירים, יוקפאו עד סוף 2005 ומינואר 2006 יוצמדו לפי שיעור עליית המחירים (במקום הצמדה לשכר הממוצע במשק, כפי שהיה נהוג עד אז). בהתאם לכך עודכנו ב-2006 הקצבאות ב-2.7 אחוזים בלבד. ההשפעה של צעד זה מודגמת בכך, שבין 2002 עד 2006 עלה השכר הממוצע בכ-6 אחוזים והזכאים הפסידו 3.2 אחוזים מן הגמלאות המשולמות להם. בתקופה הקובעת ב-2007 לא עודכנו כלל הגמלאות, מאחר שהמדד באותה תקופה הצביע על ירידה קלה. לעומת זאת, אילו היו מעדכנים לפי השינויים בשכר הממוצע, היו הזכאים מקבלים תוספת של 3.4 אחוזים. ההפסד המצטבר לזכאים בשנתיים אלה מסתכם ב-6 אחוזים והשחיקה עתידה להימשך גם בשנים הבאות. בנוסף לכך, במרבית הקצבאות נמשכה הפחתה בשיעור של כ-4 אחוזים, שהחלה ביוני 2002, והייתה מיועדת להסתיים בדצמבר 2006 אך הוארכה גם ל-2007 (כאמור, ללא זיקנה וסיעוד). נתוני המוסד לביטוח לאומי מעידים על כך, שנטל ההפחות אינו מתחלק בצורה אחידה בין חלקי האוכלוסייה השונים. הנתונים מצביעים על ירידה עקבית מאז 2003 בחלקם של עשירוני ההכנסה הנמוכים (ראשון עד שלישי) בסך תשלומי העברה ועל עלייה בחלקם של עשירוני ההכנסה ברמות הביניים (רביעי עד שביעי).

לשינויים במדיניות היה מחיר כלכלי-חברתי כבד. כפי שכבר צוין, בשנים האחרונות הלכה ופחתה השפעת המסים ותשלומי העברה הן על תחולת העוני והן על ממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. בשנת 2002

תרומתם של תשלומי העברה להקטנת ממדי אי-השוויון, כנמדד על-ידי מדד ג'יני, הייתה 32 אחוז, ואילו בשנת 2007 היא קטנה לכדי 25 אחוז בלבד. בדומה לכך, גם התרומה להקטנת תחולת העוני פחתה – בשנת 2002 מספר המשפחות העניות, לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תיקון באמצעות תשלומי העברה), היה נמוך ב-47 אחוז ממספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית. בשנת 2006 שיעורן היה נמוך רק ב-39 אחוז ואילו בשנת 2007, תשלומי העברה הצליחו להוציא מהגדרת העוני רק 38 אחוז מהמשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית.

נספח לוחות, הגדרות ומקורות

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

הוצאה לרווחה כ- % מ-			
תמ"ג	הוצאה ממשלתית		תמ"ג
	סך-הכל	ללא פרעון חוב	
1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)			
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
19.9	53.2	36.8	1996
18.3	55.0	38.5	2000
19.8	56.1	39.2	2001
19.4	54.2	38.4	2002
18.8	54.1	36.8	2003
17.3	52.6	37.3	2004
16.4	51.7	35.4	2005
15.9	50.7	34.4	2006
15.7	50.9	34.3	2007
16.1	50.7	34.7	2008
2. תקציב רגיל			
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
17.0	51.3	43.3	1996
16.6	54.3	46.0	2000
18.0	55.4	47.5	2001
17.8	54.0	46.4	2002
17.2	54.2	45.5	2003
16.2	53.3	44.9	2004
15.5	52.2	43.9	2005
15.1	51.4	43.4	2006
14.9	51.5	43.7	2007
15.1	51.7	44.6	2008

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

אחר	ביטחון	ללא פרעון חוב		מזה: סך-הכל		שירותים חברתיים	פרעון חוב	סך-כל התקציב (רגיל +פיתוח)	שנה
		סך-הכל	פרעון חוב	סך-הכל	פרעון חוב				
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	
23.3	25.8	50.9	100.0	32.5	100.0			2007	
26.0	23.3	50.7	100.0	31.6	100.0			2008	
2. תקציב רגיל									
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	
21.1	27.5	51.5	100.0	15.0	100.0			2007	
23.0	25.3	51.7	100.0	13.8	100.0			2008	

לוח נ-3 . הוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל
 (מיליוני ש"ח, מחירי 2007)*

1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)

שירותים ישירים		הבטחת		סך-הכל		סך-הכל		הכנסה	
עבודה קליטה	שיכון	בריאות רווחה	עבודה קליטה	שיכון	סך-הכל	חינוך	בריאות רווחה	עבודה קליטה	שיכון
4,580	318	283	1,990	11,556	16,874	35,601	11,172	46,772	1980
2,634	357	272	1,741	11,262	16,245	32,512	14,570	47,082	1985
2,188	761	396	2,425	11,759	17,540	35,070	19,566	54,636	1989
13,607	2,061	510	3,695	17,641	30,524	68,038	30,254	98,292	1996
9,822	2,257	637	4,876	16,168	32,838	66,598	40,100	106,698	2000
10,792	1,968	667	5,272	16,952	34,221	69,871	45,215	115,086	2001
9,470	1,675	711	5,720	16,741	32,878	67,195	43,886	111,081	2002
9,293	1,371	735	5,615	16,428	33,118	66,559	41,770	108,329	2003
6,925	1,323	799	5,613	17,118	31,544	63,322	40,136	103,458	2004
5,857	1,283	820	5,668	17,633	31,609	62,869	39,937	102,806	2005
4,330	1,362	990	5,797	17,801	31,473	61,753	41,173	102,926	2006
4,583	1,189	1,056	6,229	16,956	33,501	63,514	41,908	105,422	2007
5,371	1,476	1,378	6,877	18,015	34,721	67,839	43,737	111,576	2008

שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-10.5	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.8	-1.8	5.5	0.1	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	6.0	8.2	9.9	6.4	8.8	1989-1996
-7.8	2.3	5.7	7.2	-2.2	1.8	-0.5	7.3	2.1	1996-2000
-9.8	-10.7	5.2	3.1	1.7	-0.8	-1.1	-0.1	-0.7	2000-2005
-2.8	4.8	18.9	6.7	0.7	3.2	2.6	3.1	2.8	2005-2008

*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-3 . המשך

2. תקציב רגיל

	שירותים ישירים						הבטחת הכנסה	סך-הכל	
	בריאות רווחה	עבודה קליטה	שיכון	סך-הכל	חינוך	בריאות רווחה			
197	318	283	1,957	11,232	16,355	30,341	11,172	41,513	1980
171	357	272	1,716	11,052	15,975	29,543	14,570	44,113	1985
313	761	396	2,404	11,610	17,294	32,779	19,566	52,345	1989
355	2,061	510	3,647	16,588	29,022	52,182	30,254	82,436	1996
286	2,257	637	4,835	15,653	31,480	55,148	40,100	95,248	2000
311	1,968	667	5,226	16,509	32,901	57,582	45,215	102,797	2001
277	1,675	711	5,676	16,398	31,875	56,613	43,886	100,498	2002
249	1,371	735	5,577	16,187	32,242	56,361	41,770	98,130	2003
293	1,323	799	5,584	16,941	30,971	55,911	40,136	96,047	2004
217	1,283	820	5,650	17,439	30,956	56,365	39,937	96,302	2005
211	1,362	990	5,783	17,541	30,890	56,778	41,173	97,951	2006
200	1,189	1,056	6,220	16,745	32,882	58,292	41,908	100,200	2007
291	1,476	1,378	6,811	17,577	33,477	61,011	43,737	104,748	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
-5.4	-10.7	5.2	3.2	2.2	-0.3	0.4	-0.1	0.2	2000-2005
10.3	4.8	18.9	6.4	0.3	2.6	2.7	3.1	2.8	2005-2008

לוח נ-4. הוצאה בממוצע לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל
 (ש"ח, מחירי 2007)*

1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)

	שירותים ישירים				סך-הכל הבטחת		סך-הכל הכנסה		
	בריאות רווחה	עבודה קליטה	שיכון	הכנסה	סך-הכל	חינוך	הכנסה	הכנסה	
1,181	82	73	513	2,980	4,352	9,181	2,881	12,062	1980
622	84	64	411	2,661	3,838	7,681	3,442	11,123	1985
484	168	88	537	2,603	3,882	7,762	4,331	12,092	1989
2,393	362	90	650	3,103	5,369	11,968	5,322	17,289	1996
1,562	359	101	775	2,571	5,221	10,589	6,376	16,965	2000
1,676	306	104	819	2,633	5,315	10,851	7,022	17,873	2001
1,441	255	108	871	2,548	5,004	10,228	6,680	16,907	2002
1,389	205	110	839	2,456	4,951	9,949	6,244	16,193	2003
1,017	194	117	824	2,514	4,633	9,300	5,895	15,194	2004
845	185	118	818	2,544	4,561	9,072	5,763	14,835	2005
614	193	140	822	2,524	4,462	8,755	5,837	14,592	2006
638	166	147	867	2,362	4,666	8,846	5,837	14,683	2007
736	202	189	942	2,467	4,755	9,290	5,990	15,280	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
-6.1	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	6.4	3.0	5.2	1989-1996
-10.1	-0.2	3.1	4.5	-4.6	-0.7	-3.0	4.6	-0.5	1996-2000
-11.6	-12.4	3.1	1.1	-0.2	-2.7	-3.0	-2.0	-2.6	2000-2005
-4.5	3.0	16.8	4.8	-1.0	1.4	0.8	1.3	1.0	2005-2008

*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-4. המשך

2. תקציב רגיל

	שירותים ישירים					הבטחת		סך-הכל		
	בריאות רווחה	עבודה קליטה	שיכון	סך-הכל	חינוך	הכנסה	סך-הכל	הכנסה		
51	82	73	505	2,897	4,218	7,825	2,881	10,706	1980	
40	84	64	405	2,611	3,774	6,979	3,442	10,421	1985	
69	168	88	532	2,570	3,828	7,255	4,331	11,585	1989	
62	362	90	641	2,918	5,105	9,179	5,322	14,500	1996	
45	359	101	769	2,489	5,005	8,769	6,376	15,145	2000	
48	306	104	812	2,564	5,110	8,943	7,022	15,965	2001	
42	255	108	864	2,496	4,852	8,617	6,680	15,297	2002	
37	205	110	834	2,420	4,820	8,425	6,244	14,669	2003	
43	194	117	820	2,488	4,548	8,211	5,895	14,106	2004	
31	185	118	815	2,516	4,467	8,133	5,763	13,896	2005	
30	193	140	820	2,487	4,379	8,049	5,837	13,886	2006	
28	166	147	866	2,332	4,580	8,119	5,837	13,955	2007	
40	202	189	933	2,407	4,585	8,355	5,990	14,345	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
-7.2	-12.4	3.1	1.2	0.2	-2.3	-1.5	-2.0	-1.7	2000-2005
8.4	3.0	16.8	4.6	-1.5	0.9	0.9	1.3	1.1	2005-2008

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

שנה	שירותים ישירים			הכנסה	סך-הכל (רגיל+פיתוח)	סך-הכל
	בריאות	חינוך	אחרים*			
1980	100.0	30.7	69.3	30.9	21.1	17.3
1985	100.0	41.0	59.0	28.6	19.9	10.5
1989	100.0	42.4	57.6	28.4	19.0	10.1
1996	100.0	33.3	66.7	30.3	17.5	18.8
2000	100.0	39.1	60.9	30.5	15.1	15.3
2001	100.0	40.4	59.6	29.8	14.8	15.0
2002	100.0	41.0	59.0	29.4	15.0	14.6
2003	100.0	39.9	60.1	30.3	15.0	14.7
2004	100.0	39.5	60.5	30.4	16.5	13.6
2005	100.0	39.6	60.4	30.5	17.0	12.9
2006	100.0	40.3	59.7	30.5	17.2	12.0
2007	100.0	39.8	60.2	31.8	16.1	12.4
2008	100.0	39.1	60.9	31.2	16.2	13.5
2. תקציב רגיל						
1980	100.0	36.0	64.0	34.5	23.7	5.8
1985	100.0	44.2	55.8	30.2	20.9	4.8
1989	100.0	44.5	55.5	29.3	19.7	6.6
1996	100.0	39.0	61.0	33.9	19.4	7.7
2000	100.0	43.1	56.9	32.5	16.1	8.3
2001	100.0	44.5	55.5	31.7	15.9	7.9
2002	100.0	44.6	55.4	31.2	16.0	8.2
2003	100.0	43.6	56.4	32.3	16.2	7.9
2004	100.0	42.3	57.7	32.0	17.5	8.3
2005	100.0	42.1	57.9	31.8	17.9	8.2
2006	100.0	42.2	57.8	31.4	17.8	8.5
2007	100.0	41.8	58.2	32.8	16.7	8.6
2008	100.0	41.6	58.4	32.0	16.8	9.5

* המרכיבים העיקריים הם: שירותי רווחה, קליטה ושיכון.

לוח נ-6. ההוצאה על הבטחת הכנסה, לפי מרכיבים ראשיים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007)*

סך-הכל זיקנה ושאיירים	ילדים נכות כללית	אבטלה חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים	שנת
11,172	3,374	203	992	354	1980
14,570	3,767	380	1,035	283	1985
19,788	4,387	1,447	1,778	452	1990
30,254	6,730	2,100	3,037	956	1996
40,100	7,734	3,296	4,032	1,286	2000
45,215	8,348	3,870	4,501	1,394	2001
43,886	7,007	3,684	4,671	1,461	2002
41,770	6,306	2,515	4,773	1,388	2003
40,136	4,986	2,203	4,773	1,325	2004
39,937	4,603	2,046	4,791	1,274	2005
41,173	4,998	1,967	4,872	1,308	2006
41,908	4,971	1,757	5,163	1,420	2007
43,737	4,939	1,856	5,479	1,845	2008
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)					
5.5	2.2	9.1	0.9	-4.4	1980-1985
7.6	4.6	4.6	14.0	12.3	1985-1989
6.4	5.9	6.9	8.2	11.4	1989-1996
7.3	3.5	11.0	7.3	7.7	1996-2000
-0.1	2.1	6.8	3.5	-0.2	2000-2005
3.1	2.3	6.6	4.6	13.2	2005-2008

* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח נ-7. התפלגות ההוצאה על הבטחת הכנסה (אחוזים)

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	
3.2	8.9	0.0	1.8	11.0	30.2	44.9	100.0	1980
1.9	7.1	3.3	2.6	13.1	25.9	46.1	100.0	1985
2.3	8.9	3.0	7.5	11.6	23.0	43.6	100.0	1989
3.2	10.0	5.9	6.9	12.0	22.2	39.7	100.0	1996
3.2	10.1	8.0	8.2	13.8	19.3	37.5	100.0	2000
3.1	10.0	8.5	8.6	14.4	18.5	37.0	100.0	2001
3.3	10.6	8.8	8.4	16.2	16.0	36.7	100.0	2002
3.3	11.4	8.0	6.0	17.5	15.1	38.6	100.0	2003
3.3	11.9	7.6	5.5	18.4	12.4	40.9	100.0	2004
3.2	12.0	7.1	5.1	19.3	11.5	41.8	100.0	2005
3.2	11.8	6.4	4.8	19.8	12.1	41.9	100.0	2006
3.4	12.3	5.8	4.2	20.9	11.9	41.5	100.0	2007
4.2	12.5	5.6	4.2	21.3	11.3	40.8	100.0	2008

לוח נ-8. ההוצאה על חינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007)*

שנת	סך-הכל הוצאות כלליות	גני-ילדים	יסודי	על-יסודי	חינוך גבוה	הכשרה מקצועית	ישיבות	
1980	16,355	1,708	634	4,652	3,666	564	286	
1985	15,975	1,506	757	4,088	3,299	541	609	
1989**	17,294	1,308	873	4,552	3,136	534	828	
1996	29,022	2,071	1,611	7,740	5,202	835	1,267	
2000	31,480	2,216	1,936	8,305	5,756	809	1,279	
2001	32,901	2,325	2,151	8,968	5,398	845	1,298	
2002	31,875	2,297	2,175	8,781	5,133	870	1,187	
2003	32,242	2,086	2,316	8,874	6,030	772	1,013	
2004	30,971	2,117	2,374	8,889	5,152	671	638	
2005	30,956	2,213	2,278	9,063	5,563	590	641	
2006	30,890	2,041	2,386	9,315	5,470	525	700	
2007	32,882	2,057	2,383	10,410	5,944	507	946	
2008	33,477	2,164	2,386	10,695	5,264	832	932	
								שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)
1980-1985	-0.5	-2.5	3.6	-2.6	1.3	-2.1	-0.8	16.3
1985-1989	2.0	-1.3	-0.3	8.0
1989-1996	7.7	6.8	9.1	7.9	7.9	7.5	6.6	6.3
1996-2000	2.1	1.7	4.7	1.8	2.1	2.6	-0.8	0.2
2000-2005	-0.3	0.0	3.3	1.8	-1.0	-0.7	-6.1	-12.9
2005-2008	2.6	-0.8	1.6	5.7	1.8	-1.8	12.1	13.3

* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.
**סיווג מחדש. עקב שינוי במבנה תקציב משרד החינוך ב-1987,
לא ניתן להשוות הנתונים בטורים 5-2 לנתונים המקבילים בשנים קודמות.

**לוח נ-9. ההוצאה נטו על בריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007)***

סך-הכל		השתתפות בביטוח רפואי		הוצאות ישירות					
מס מקביל	השלמת ביטוח	העברות אחרות	אשפוז כללי	טיפול פסיכיאטרי	טיפול ממושך	בריאות שונות**	ואחרות		
4,566	..	1,808	1,274	882	480	683	1,539	11,232	1980
6,011	195	1,321	521	625	445	551	1,383	11,052	1985
7,450	853	324	157	702	576	484	1,064	11,610	1989
8,473	2,245	1,267	225	1,221	858	761	1,537	16,588	1996
0	9,734	597	183	1,205	1,105	1,174	1,653	15,653	2000
0	10,143	512	515	1,318	1,256	1,069	1,696	16,509	2001
0	10,098	719	279	1,375	1,246	1,020	1,662	16,398	2002
0	9,891	842	174	1,407	1,261	1,020	1,592	16,187	2003
0	10,419	966	195	1,405	1,363	1,031	1,563	16,941	2004
0	10,888	849	174	1,561	1,242	1,059	1,667	17,439	2005
0	11,146	682	177	1,468	1,289	1,077	1,701	17,541	2006
0	10,197	625	136	1,529	1,292	1,026	1,941	16,745	2007
0	11,288	738	77	698	1,367	1,111	2,298	17,577	2008

שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

5.5	1.2	..	-29.6	-25.9	3.0	6.7	-3.2	-6.3	1985-1989
1.9	5.2	14.8	21.5	5.3	8.2	5.8	6.7	5.4	1989-1996
..	-1.4	44.3	-17.1	-5.0	-0.3	6.5	11.4	1.8	1996-2000
..	2.2	2.3	7.3	-1.0	5.3	2.4	-2.0	0.2	2000-2005
..	0.3	1.2	-4.6	-23.8	-23.5	3.3	1.6	11.3	2005-2008

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

לוח נ-10. תקציבי פיתוח כאחוז מהתקציב הכולל
על שירותי 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
1.2	1.8	1.6	2007
2.4	3.6	3.2	2008

הגדרות ומקורות

הגדרות

ההוצאה הממשלתית על השירותים החברתיים 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)¹. הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת 2007. 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

¹ 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 השוואה עם נתונים משנים קודמות, "תרגמנו" את הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי.

(משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין, שבמסגרת תחום החינוך כללנו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומתקציבי משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה (התמ"ת) בתחום ההכשרה המקצועית. להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

חינוך: בהוצאות החינוך כללנו את הוצאות משרד החינוך 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 של תשלום משקי הבית לקופות-החולים, 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 הרווחה והשירותים החברתיים 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 התמ"ת בתחומי יחסי עבודה, תכנון והכוונת כוח אדם, ובטיחות בעבודה) והקליטה (הוצאות המשרד לקליטת העלייה).

מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדו"חות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2008 הם נתוני תקציב המעודכנים לעת הכנת הדו"ח) ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי (נתוני שנת 2008 הם אומדן ביצוע, שהוכן על-ידי מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי). כמו-כן נעזרנו בדברי ההסבר 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.
- **סקרי הכנסות**. שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**. שנים שונות.
- **רבעון סטטיסטי**. תקופות שונות.
- **תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים**. שנים שונות.
- **דו"ח ממדי העוני ופערים בהכנסות**. שנים שונות.
- מבקר המדינה. **דו"ח שנתי**. ירושלים, שנים שונות.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**. 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.