

ההוצאה החברתית והרכבה

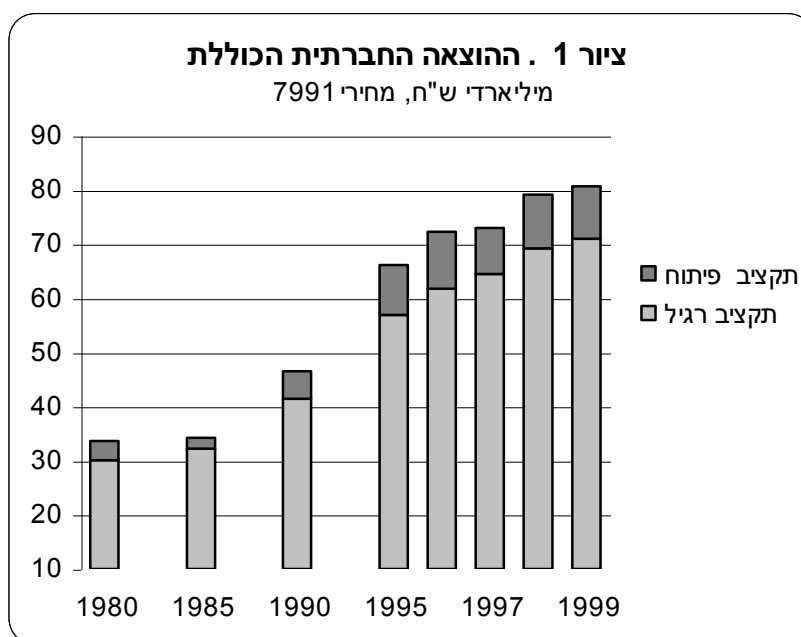
1. התפתחות ההוצאה

הצעת התקציב, המוגשת לכנסת בכל שנה, מכסה את כלל ההוצאות של משרדי הממשלה בתחומים השונים, אשר חלק ניכר מהן מוקדש למקבץ של שירותים חברתיים - חינוך, בריאות, שירותי רווחה אישיים, שיכון, וקליטת עלייה. נוסף על פעולות אלה קיים מקבץ של קצבאות המשולמות לפרטים ולמשפחות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, שחלקן ממומן מתקציב המדינה. הצירוף של שני המקבצים הגדולים הללו מהווה את התקציב החברתי הממלכתי של מדינת ישראל.

התקציב החברתי לשנת 1999 מסתכם ב-90 מיליארד ש"ח, שהם 39 אחוז מכלל התקציב. על מנת להעריך את הנתון הזה באופן השוואתי על פני זמן ובין תחומים, התאמנו את הנתונים הנומינליים, כאן ובהמשכו של דו"ח זה, בעזרת מדדי מחירים רלבנטיים (ראה פירוט בנספח). הנתונים המתוקנים מוצגים במחירי בסיס של שנת 1997, היא השנה האחרונה לגביה יש נתונים סופיים הן על ההוצאה הממשלתית והן על מדדי המחירים השונים. בהתאם לכך, ההוצאה החברתית הכוללת צפויה להגיע לכ-81 מיליארד ש"ח. לשם השוואה, הנתון המקביל בשנתיים הקודמות היה 73 מיליארד ב-1997 ו-79 מיליארד ב-1998.

תקציב המדינה מורכב למעשה משני תקציבים - "תקציב רגיל", המכסה את ההוצאות השוטפות, ו"תקציב פיתוח" הכולל את פעולות ההשקעה כגון מבנים. מרביתו של התקציב החברתי מתבצע במסגרת התקציב הרגיל, היינו התקציב ללא הוצאות השקעה על מבנים וציוד. לצורך פשטות ההצגה נעבור, אפוא, בשלב זה להוצאה השוטפת, כלומר לתקציב הרגיל.

סך-כל ההוצאה החברתית השוטפת תגיע ל-71 מיליארד ש"ח, לעומת 65 ו-69 מיליארד בשנתיים הקודמות, בהתאמה. בתוך הסכום הכולל הוקצבו 40.5 מיליארד למכלול השירותים החברתיים הישירים - חינוך,



לוח 1. ההוצאה החברתית בתקציב הכולל ובתקציב הרגיל
(מיליוני ש"ח, מחירי 1997)

	בשירותים ישירים		בתקציב הרגיל	בתקציב הכולל	
	בתקציב הרגיל	בתקציב הכולל			
	21,160	24,653	30,101	33,594	1980
	25,609	30,700	41,446	46,538	1990
	34,216	43,447	56,868	66,099	1995
	37,492	48,023	61,706	72,237	1996
	38,367	46,858	64,505	72,996	1997
	40,865	50,890	69,144	79,169	1998
	40,536	50,221	70,992	80,678	1999

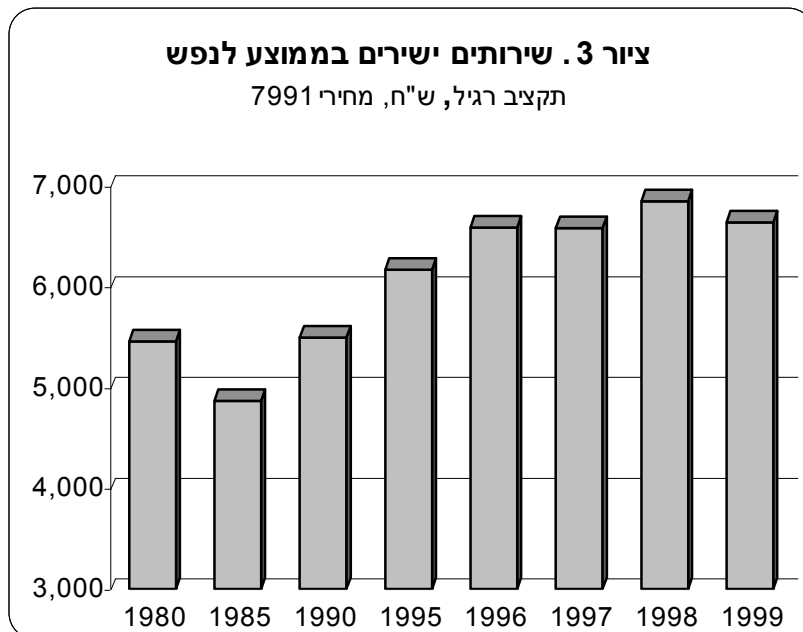
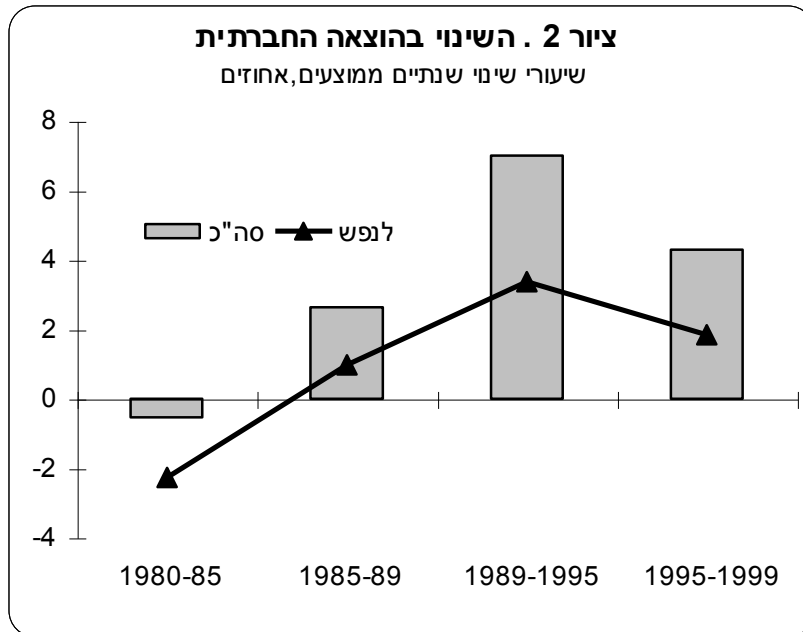
בריאות, רווחה וכו'. נתון זה משתווה לתקציב הסופי של שנת 1998 וגבוה בשני מיליארד ש"ח מזה שהוצא בפועל בשנת 1997.

הרחבת ההשוואה אל כל שנות התשעים מבליטה חלוקה ברורה בין שני חציי העשור באשר להתפתחותם של השירותים הישירים: בחומש הראשון גדלה ההוצאה בשיעור שנתי ממוצע של 7 אחוז ואילו בחומש השני היה גידול של 4.3 אחוז בלבד. אם ניקח בחשבון את גידול האוכלוסייה נמצא גידול שנתי ממוצע של 2.75 אחוז בהוצאה לנפש על פני העשור כולו, אך מרביתו של הגידול היה בשנים 96-1994. מאז 1996 ההוצאה לנפש היא כמעט יציבה ברמה של כ-6,600 ש"ח לנפש.

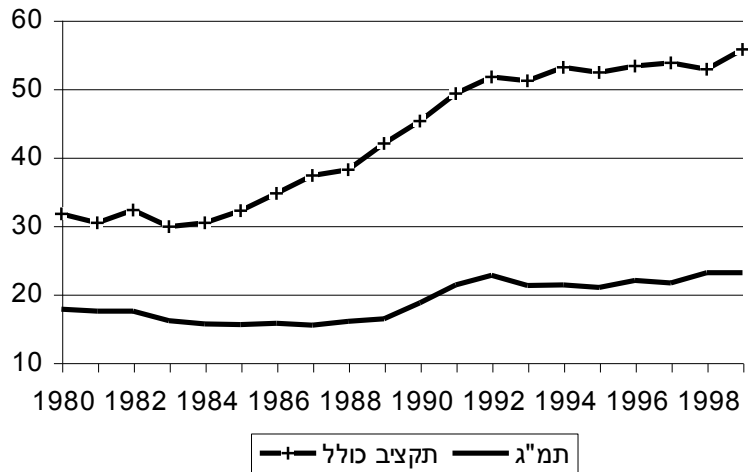
ביטוי אחר לדינמיקה של ההוצאה החברתית אפשר למצוא בנתונים היחסיים, ובעיקר בהשוואה לגידול התקציב הכולל ולצמיחת המשק הלאומי. בראשית העשור, ההוצאה החברתית הכוללת היוותה 45 אחוז מסך-כל ההוצאה הפנויה (מהחזר חובות) של הממשלה, ועד אמצע העשור גדל הנתח בתקציב לכדי 53 אחוז. רמה חדשה זו הוקפאה בשלוש השנים האחרונות. במונחים של אחוזי תמ"ג גדלה ההוצאה החברתית מ-19 לכ-23 אחוז.

לוח 2. ההוצאה החברתית כאחוז מסך התקציב הכולל (ללא החזר חוב) ומהתמ"ג

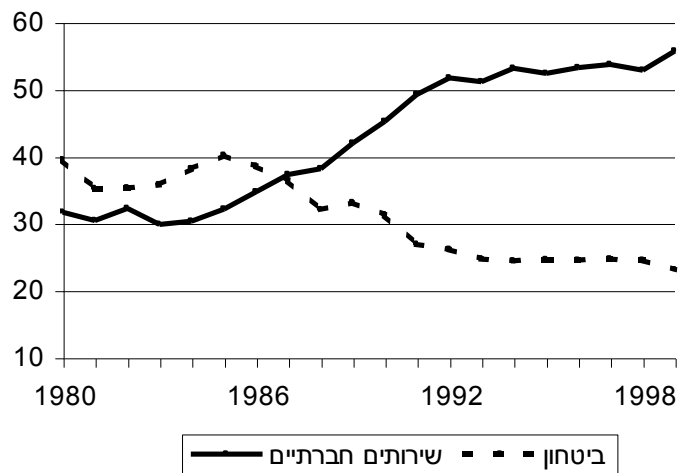
אחוז מהתמ"ג	אחוז מהתקציב	
17.7	31.7	1980
18.7	45.2	1990
22.7	51.7	1992
21.3	53.1	1994
21.9	53.2	1996
23.1	52.8	1998
23.1	55.7	1999



**ציור 4 . ההוצאה החברתית כאחוז מתמ"ג ומסך
ההוצאה הממשלתית (לא כולל החזר חוב)**



**ציור 5 . שירותים חברתיים וביטחון כאחוז מסך
ההוצאה הממשלתית**
אחוזים



הגידול היחסי והמוחלט בהוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים התאפשר על-ידי צמצום במשקל מרכיבי ההוצאה הממשלתית האחרים. תקציב הביטחון, אשר היווה כ-30 אחוז מההוצאה הממשלתית בראשית העשור (וגם זה לאחר ירידה תלולה מ-40 אחוז ב-1980) פחת בהתמדה והגיע לשיעור של כ-24 אחוז מהוצאה זו ב-1998. כך גם פחת משקל מרכיבי ההוצאה האחרים.

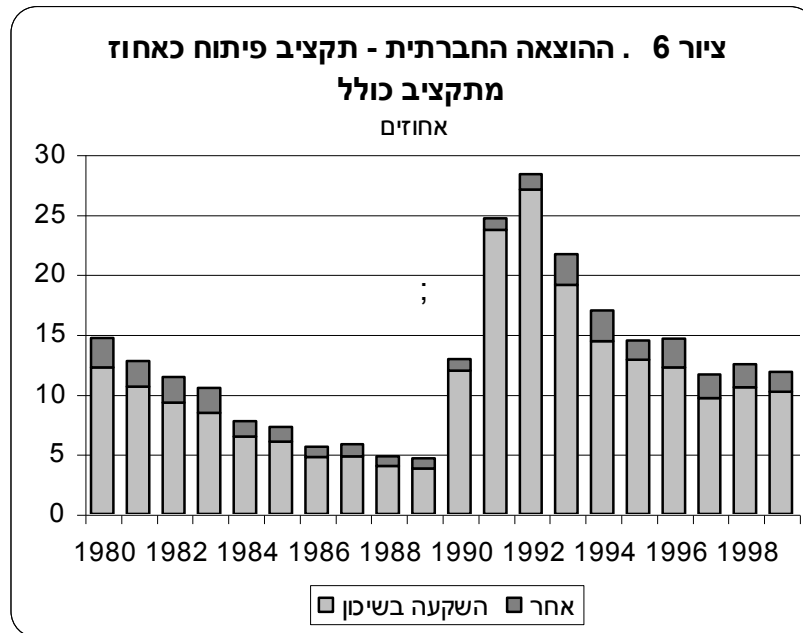
לוח 3. הוצאה חברתית מול הוצאה ביטחונית (כאחוז מהתקציב הכולל)

שנה	הוצאה חברתית	הוצאה ביטחונית
1980	31.7	39.5
1990	45.2	31.3
1995	52.4	24.6
1999	55.7	23.0

שינויים אלה לא התחוללו, כאמור, בצורה אחידה על פני כל התקופה, שהיתה מגוונת מבחינת המאורעות החברתיים, הפוליטיים והכלכליים שהתחוללו לכל אורכה. במחצית הראשונה של שנות השמונים שררה אינפלציה תלת ספרתית בישראל והניסיונות לבלום אותה כללו מדיניות פיסקלית מרסנת. לקראת שנות התשעים מתחילה ההוצאה החברתית של הממשלה לעלות הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים, ומגמה זו מתגברת עם תחילת העלייה הגדולה, אשר הביאה לגידול משמעותי ביותר בתקציבי השיכון והקליטה. גם כאשר התמתן זרם העלייה נמשך הגידול המרשים בהוצאה החברתית של הממשלה. הדבר קרה על רקע המדיניות המוצהרת של הממשלה בדבר שינוי סדרי עדיפויות, על רקע תהליך השלום שהחל ב-1993 ועל רקע הצמיחה הכלכלית המואצת בשנים 1993 עד 1996. במחצית השנייה של שנות התשעים הואט הגידול בהוצאה החברתית של הממשלה, המשק נכנס למיתון ולכן יש עלייה במרכיבי הבטחת ההכנסה של ההוצאה החברתית, אבל יש גם גידול בהוצאה לחינוך, במיוחד בשנת התקציב 1998.

במהלך שני העשורים האחרונים ניכרת תנועתיות גדולה יחסית במרכיב ההשקעה של ההוצאה החברתית. בראשית שנות השמונים היווה מרכיב ההשקעה 10 עד 15 אחוז מההוצאה החברתית, אך במהלך אותו

עשור הוא הצטמק עד שהגיע לרמה של 4 אחוז. הדבר נבע, בין השאר, מהקיצוצים התקציביים שהוטלו במסגרת התכנית לייצוב המשק. בשנות התשעים הראשונות עלה מאוד מרכיב השקעה זה עד לרמה של 28 אחוז מסך ההוצאה החברתית ב-1992. שינוי זה נבע מצורכי השיכון של העלייה הגדולה. עם צמצום היקף העלייה, פחת מרכיב ההשקעה והגיע לשיעור של כ-12 אחוז בשנתיים האחרונות.



כאמור, ההוצאה החברתית של הממשלה מורכבת משני רכיבים גדולים: הבטחת הכנסה ושירותים ישירים (או שירותים בעין). שני רכיבים אלה נבדלים זה מזה באופן מהותי בכך, שהראשון כולל את רוב תשלומי ההעברה של המגזר הממשלתי, בעוד שהשני כולל שירותים מסופקים במישרין או הממומנים, במלואם או בחלקם, על-ידי הממשלה. מעבר להבדל זה ולהבדלים אחרים במהות הפילוסופית והמעשית שלהם, קיים הבדל חשוב נוסף, שתשלומי העברה ניתנים על בסיס של כללים אוניברסליים הקובעים פרמטרים מוגדרים, לרוב באמצעות חוקים, לעומת שירותים בעין הנקבעים בצורה פרטנית יותר

ותוך התייחסות ברורה לשירות עצמו ולסעיף ההוצאה הרלבנטי לו. יוצא מזה, שרמת ההוצאה הממשלתית למתן שירותים בעין והרכבה מסמלות במידה רבה את הצרכים השוטפים ואת מערכת ההעדפות של הממשלה, בתמיכת הרוב שיש לה בכנסת. לעומת זאת, ההוצאה להבטחת הכנסה מוכתבת על-ידי גישתם של אלה שקבעו בעבר את הכללים ואת הפרמטרים של ההוצאה, מחד גיסא, ועל-ידי גורמים אקסוגניים הקשורים לשינויים הדמוגרפיים ולמצב המקרו-כלכלי, מאידך. אי לכך, התנדדות במשקלות היחסיים של כל אחד משני רכיבים אלה המופיעים בלוח 4 מסמלים שילוב של כל הגורמים האלה. בחמש שנים האחרונות מסתיימת מגמה קלה של עליית משקל ההוצאה להבטחת הכנסה וירידת משקל ההוצאה למתן שירותים בעין.

לוח 4. התפתחות ההוצאה החברתית בתקציב הרגיל שיעורי שינוי ממוצעים שנתיים (אחוזים)

שירותים ישירים	הבטחת הכנסה	סך-הכל	
0.5-	5.5	1.4	1980-85
2.6	7.6	4.5	1985-89
7.0	6.3	6.7	1989-95
4.3	7.7	5.7	1995-99

2. שירותים חברתיים ישירים

ההוצאה החברתית מהווה, כאמור, כ-53 אחוז מההוצאה הממשלתית ללא החזר חוב, כ-23 אחוז מהתמ"ג, ונמצאת במגמת עלייה הן בערכים המוחלטים והן במשקלו היחסי. בתוך המכלול הזה, ההוצאה למתן שירותים ישירים מהווה כ-64 אחוז מסך-כל הוצאות הממשלה לשירותים חברתיים 141- אחוז מהתוצר הכולל של המשק הלאומי. השירותים החברתיים הישירים שהממשלה מספקת כוללים חינוך, בריאות, שירותי רווחה אישיים, תעסוקה, קליטת עלייה ושיכון. מעורבות הממשלה במתן שירותים אלה נעשית על-ידי ייצור ישיר או על-ידי

לוח 5. ההוצאה על שירותים ישירים בתקציב הרגיל, לפי תחומים
מיליוני ש"ח, מחירי 1997

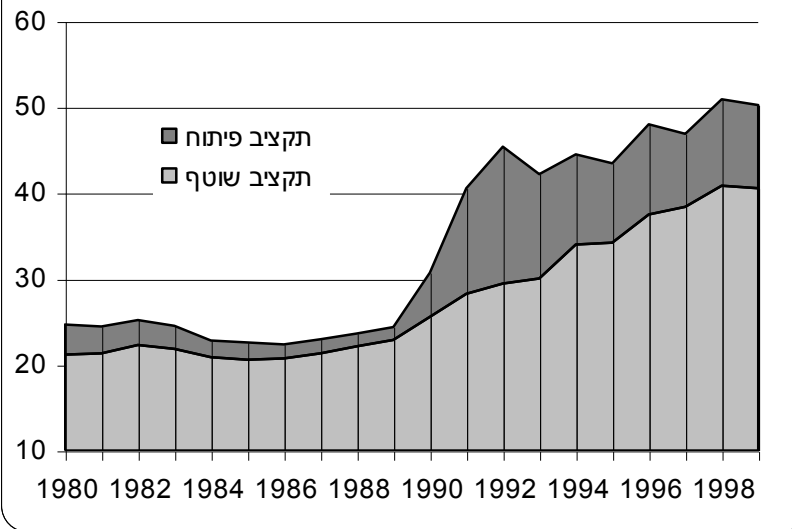
אחר	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	
556	1,364	7,833	11,406	21,160	1980
2,625	1,786	8,417	12,781	25,609	1990
2,132	2,518	11,235	18,330	34,216	1995
2,102	2,620	11,918	20,852	37,492	1996
2,070	2,834	12,121	21,343	38,367	1997
2,382	3,159	12,286	23,038	40,865	1998
2,220	3,371	12,361	22,584	40,536	1999

שיעורי שינוי ממוצעים (אחוזים)

0.1	2.6-	0.3-	0.5-	0.5-	1980-85
16.4	8.8	1.2	2.0	2.6	1985-89
13.0	7.0	5.6	7.2	7.0	1989-95
1.0	7.6	2.4	5.4	4.3	1995-99

ציר 7. הוצאה לשירותים ישירים

מיליארדי ש"ח, מחירי 7991



מימון מלא או חלקי שלהם, כאשר הייצור נעשה באמצעות גופים אחרים, מלכ"ר או חברות עסקיות.

לשנת 1999 הקציבה הממשלה 50 מיליארד ש"ח (במחירי 1997) לשירותים חברתיים ישירים. מסכום זה, 10 מיליארד ש"ח מיועדים להשקעה באמצעות תקציב הפיתוח. רובו המכריע של מרכיב השקעה זה מיועד לשיכון ומיעוטו מופנה בעיקר לצורכי חינוך ובריאות.

במהלך העשור גדלה ההוצאה הממשלתית למתן שירותים חברתיים בממוצע לנפש מסכום של 9,986 ש"ח ב-1990 ל-13,268 ש"ח (במחירי 1997). זוהי עלייה מצטברת של 33 אחוז, שמרביתה התרחשה בחומש הראשון.

ההוצאה לחינוך. תקציב החינוך הוא השני בגודלו בין תקציבי הממשלה, לאחר הביטחון. הפער המוחלט והיחסי ביניהם הולך ומצטמק על פני השנים וייתכן כי אם תימשך מגמה זו לא רחוק היום בו שני התקציבים יהיו באותו הגודל ואולי אף יהפוך החינוך להיות הגדול מבין השניים. לשנת 1999 הקציבה הממשלה 23 מיליארד ש"ח לחינוך, שהם 31 אחוז מההוצאה החברתית של הממשלה, ו-16 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (ללא החזר חוב). במונחים של אחוזי תוצר מהוה הוצאה זו 7 אחוז מהתמ"ג. לשם השוואה - סך-כל ההוצאה הלאומית על חינוך, הכוללת בנוסף להוצאות הממשלה את ההוצאות הפרטיות והציבוריות האחרות למטרות חינוך, מהווה 10.5 אחוז מהתמ"ג. נתון זה כשלעצמו מצביע על גידול מתמשך במשקלה של מערכת החינוך במשק הלאומי.

ההוצאה על בריאות. תקציב הבריאות יסתכם בשנת התקציב הבאה ב-12.33 מיליארד ש"ח - סכום דומה מאד להוצאה הממשלתית הישירה בכל אחת משלוש השנים האחרונות. כלומר, מאז 1996 הרמה המוחלטת של הוצאות הבריאות נשארה קבועה, ולאור גידול האוכלוסייה יש לראות בכך ירידה מצטברת בהוצאה הממוצעת לנפש. מבט על כל העשור מראה, כי בחומש הראשון גדלה ההוצאה בשיעור שנתי ממוצע של קרוב ל-6 אחוז ואילו בחומש השני מצטמצם הגידול לכדי 2.4 אחוז בלבד. ניתוח מפורט יותר של ההתפתחויות בתחום חברתי חשוב זה ניתן בהמשך הדו"ח, בסעיף הדרן בהרחבה בהתפתחויות שחלו במערכת הבריאות בשנים האחרונות.

שירותי רווחה אישיים. המרכיב החברתי השלישי בגודלו בתקציב הרגיל, 3.4 מיליארד ש"ח, מופנה לטיפול מיוחד באוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. המימון בתחום זה ניתן למיגוון שירותים המיועדים לקבוצות מיוחדות כגון מפגרים, נערות ונערים במצוקה, קשישים הנזקקים לעזרה אם בקהילה ואם במסגרת מוסדית, ועוד שירותי עזרה ליחידים ולמשפחות. הסכום שיועד לשירותים אלה בראשית העשור היה 1.8 מיליארד, כלומר הסכום כמעט הוכפל במהלך העשור. קצב הגידול בתחום זה היה מהיר יותר מאשר בסעיפי החברה האחרים, אך יש להדגיש שחלקו העיקרי מיועד לאוכלוסיית מטרה יחידה, במסגרת חוק ביטוח סיעוד, בעוד שבשירותים אחרים קיימת מצוקה ניכרת.

שיכון. תחום זה מופיע רובו ככולו בתקציב הפיתוח, שהרי מעצם מהותו הוא מיועד בעיקר להשקעה לטווח ארוך. ההוצאה הכוללת תגיע בשנת 1999 לכדי 8.5 מיליארד ש"ח, בדומה לסכום שהוקצב לנושא זה בחמש השנים האחרונות. יש לציין שתחום פעילות זה במגזר הממשלתי היה בהיקף קטן מאד בשנות השמונים – סכומים של 2 עד 3 מיליארד ש"ח לשנה - אך מיד עם ראשיתו של גל העלייה זינקה ההוצאה לממדים דו-ספרתיים. שיא ההוצאה היה בשנת 1992 עת הוצאו בסעיף זה 15.5 מיליארד ש"ח - סכום דומה לזה שהופנה באותה שנה למערכת החינוך, וגדול פי אחד וחצי מזה שהועבר לשירותי הבריאות.

3. הבטחת הכנסה

בדיוננו על מרכיב הבטחת ההכנסה בהוצאה החברתית של הממשלה אנו כוללים את כל תשלומי הקצבאות הניתנים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. מרכיב זה מהווה בשנים האחרונות כ-35 אחוז מההוצאה החברתית ונמצא במגמת עלייה. בשנת 1998, למשל, מוציא הביטוח הלאומי 28 מיליארד ש"ח (במחירי 1997) לתשלום הקצבאות השונות ואלו מהוות 36 אחוז מסך ההוצאה החברתית של הממשלה. התקציב ל-1999 - מסתכם ב-31 מיליארד ש"ח.

הוצאות המדינה להבטחת הכנסה, יחד עם מערכת המס על מאפייניה החברתיים, מסמלת יותר מכל את מעורבות המדינה ואת תרומתה להשגת צדק חברתי. מידת הפרוגרסיביות של מערכת המיסים משפיעה על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. זוהי אחת המטרות החשובות גם

של מערכת תשלומי ההעברה, ואכן על פי דיווחי הביטוח הלאומי הם תורמים תרומה משמעותית לצמצום אי-שוויון ההכנסות במשק. אבל תשלומי ההעברה ממלאים גם תפקידים אחרים ובעלי משמעות רחבה יותר. הם מהווים את רשת הביטחון החברתית של המשק, הם מבטיחים שלא יתקיים מצב שבו אזרח יימצא נטול כל מקור הכנסה. הם ממלאים תפקידים נוספים, חלקם טכניים כמו תיקון בסיס המס בגין גודל משפחה ותיקון כשלי שוק בתחומי החיסכון והביטוח.

בראייה על פני הזמן, ההוצאה הכוללת להבטחת ההכנסה הוכפלה בעשור הנוכחי, ואילו האוכלוסייה צמחה ב-35 אחוז. בממוצע לנפש הוצאה הממשלה בראשית העשור 3,400 ש"ח (במחירי 1997) במרכיב הוצאה זה וב-1999 היא תוציא 5,000 ש"ח - גידול של חמישים אחוז. באותה תקופה גדל התוצר לנפש ב-13 אחוז ואילו הצריכה הפרטית לנפש ב-29 אחוז. האם משמעות מספרים אלה היא שנטל תשלומי ההעברה גדל מעבר לרמה הרצויה? התשובה לשאלה זו תלויה במידה רבה בהשקפת עולמו החברתית-כלכלית של המשיב. יש לזכור, עם זאת, שהנטל הכולל של ההוצאה הציבורית פחת בשני העשורים האחרונים, ולכן צמיחתו המהירה יחסית של מרכיב הבטחת ההכנסה משקפת שינוי מערכת העדפות אשר גרם לשינוי הרכב ההוצאה הציבורית ולא דווקא להגברת הנטל הכרוך בה.

המרכיב הגדול ביותר בהוצאה להבטחת הכנסה כולל את קצבאות הזיקנה והשאירים. קצבאות אלו יסתכמו בשנה הבאה ב-11,500 מיליארד ש"ח (במחירי 1997) והן מסמלות את תפקיד הביטוח הלאומי כמבטח פנסיוני. גודלו של מרכיב הוצאה זה תלוי בשכר הממוצע במשק, אליו צמודה קצבת הזיקנה, ובגודל האוכלוסייה הזכאית לקצבה, הנגזרת משינויים דמוגרפיים.

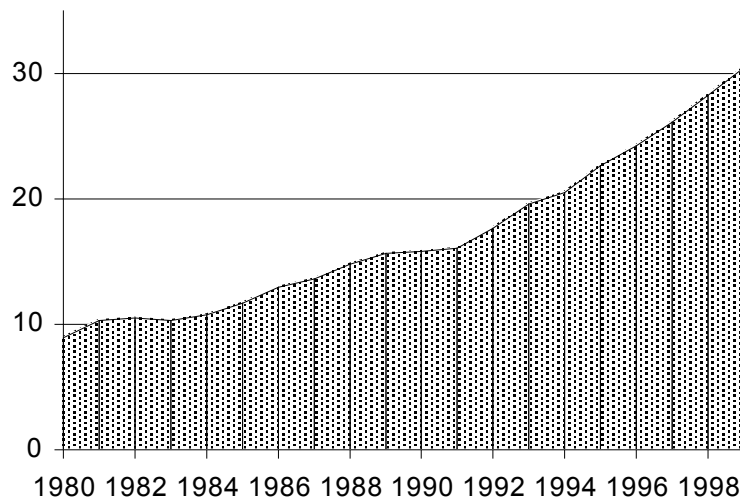
קבוצת האוכלוסייה הקשישה גדלה בקצב של כ-4 אחוז לשנה וזה יותר מקצב גידול האוכלוסייה. כיום מהווה אוכלוסיית בני 65 ומעלה כ-10 אחוז מסך האוכלוסייה, ומשקלה צפוי לגדול בעתיד. הדבר נובע מעליית תוחלת החיים ומצמצום שיעורי הילודה. מספר מקבלי קצבאות הזיקנה והשאירים מגיע ל-513 אלף וכאמור מספרם גדל בקצב של יותר מ-4 אחוז לשנה, לעומת קצב גידול של כ-2.6 אחוז לאוכלוסייה כולה. אי לכך, צפוי משקל סעיף הוצאה זה לגדול בתוך ההוצאה הציבורית הכוללת. אמנם בשלוש השנים האחרונות קטן חלקן של קצבאות הזיקנה בסך תשלומי ההעברה, אבל הדבר נבע, לא מצמצום מרכיב הוצאה זה,

אלא מהעלייה המהירה יחסית בסעיפים הכוללים את דמי האבטלה ואת התשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה, בהם נעסוק בהמשך.

לוח 6. ההוצאה להבטחת הכנסה, לפי מרכיבים ראשיים
(מיליוני ש"ח, מחירי 1997)

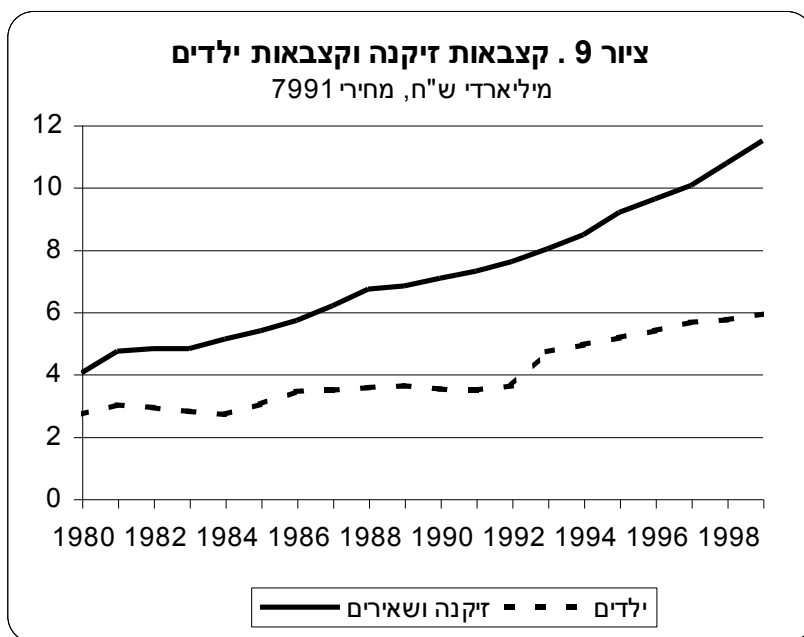
סך- הכל	זיקנה ושאירים	ילדים	נכות כללית	אבטלה	הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים
8,941	4,019	2,700	983	163	0	794	283
15,838	7,071	3,511	1,788	1,158	526	1,423	362
22,652	9,181	5,156	2,627	1,508	1,340	2,241	599
24,214	9,608	5,386	2,913	1,681	1,430	2,431	765
26,138	10,046	5,649	3,204	2,248	1,592	2,580	819
28,279	10,763	5,734	3,540	2,656	1,890	2,842	854
30,456	11,482	5,921	3,934	2,981	2,142	3,052	945

ציור 8 . ההוצאה על הבטחת הכנסה
מיליארדי ש"ח, מחיר 7991



קצבאות הילדים מהוות את מרכיב ההוצאה השני בגודלו במסגרת הבטחת ההכנסה. קצבאות אלה משמשות בעיקר כמכשיר לתיקון בסיס מס ההכנסה ששיעוריו כמעט אינם לוקחים בחשבון את גודל משפחת הנישום. למרות זאת, שימשו קצבאות הילדים מכשיר במסגרת המדיניות הפיסקלית המקרו-כלכלית של הממשלה. כך בשנות השמונים, במסגרת המאמצים להילחם באינפלציה ובגירעונות הממשלתיים, בוטלו קצבאות הילד הראשון והשני, ובשנת 1993 הוחזרו שתי קצבאות אלו. למרות זאת, נושא קצבאות הילדים עומד כמעט תמיד על הפרק, ובהזדמנויות תדירות, כשיש צורך פיסקלי בכך, נבדקות חלופות שונות החל מביטולן החלקי, דרך הפיכתן להכנסה החייבת במס ועד להשאתן על כנו, כפי שקיים היום.

הסכום הממוצע ב-1998 לתשלום קצבאות ילדים הוא 5.8 מיליארד ש"ח (במחירי 1997). הוא גדל בשנים האחרונות בקצב שנתי של כ-4 אחוז בשנה, למרות שבאותה תקופה גדל מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים רק בקצב של כ-2.4 אחוז. ב-1998 מקבלות כ-872 אלף משפחות קצבאות ילדים, רובן המכריע, 566 אלף, מקבלות קצבאות עבור ילד אחד או שניים, ועוד 162 אלף משפחות מקבלות קיצבה לילד השלישי.



במקבץ תשלומי העברה מופיעים בלוחות לעיל גם דמי האבטלה, והתשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה וכן טור "אחר" הכולל קצבאות נפגעי עבודה, אימהות ועוד. ההתפתחות בשני הראשונים מבטאת את גודל בעיית האבטלה ואת עומקה. בעוד שתשלום דמי האבטלה מסמל את גודל הבעיה האקוטית ולרוב החולפת של אבטלה, הרי שיישום חוק הבטחת הכנסה מסמל את בעיית האבטלה הכרונית, הפרמנטית שכמעט ואין דרך לטפל בה באמצעות מדיניות מקרו-כלכלית או מדיניות תעסוקה.

לוח 7. הוצאות לתשלום דמי אבטלה וחוק הבטחת הכנסה
(מיליוני ש"ח, מחירי 1997)

דמי אבטלה	חוק הבטחת הכנסה	
1,292	1,175	1994
1,508	1,340	1995
1,681	1,430	1996
2,248	1,592	1997
2,656	1,890	1998
2,981	2,142	1999

המספרים בלוח 7 מבטאים את מצב המיתון שבו שרוי המשק. סך דמי האבטלה ב-1997 היה ב-33 אחוז גבוה יותר מאשר ב-1996. הנתונים לשנתיים אלה הם נתוני ביצוע. הנתון ל-1998 הוא נתון תקציבי שהתבסס על הנחות אופטימיות מדי בדבר התפתחות האבטלה במהלך שנה זו. הוא גבוה בכ-18 אחוז מדמי האבטלה ששולמו בפועל ב-1997. ניתן לשער שבסופו של דבר עלות דמי האבטלה לשנת 1998 תהיה גבוהה יותר מ-2.6 מיליארד ש"ח, כפי שמופיע בלוח 7, שכן מספר דורשי העבודה ב-1998 יהיה ב-20 אחוז, לפחות, גבוה יותר מאשר ב-1997 ושיעור האבטלה עלה מ-7.6 אחוז ב-1997 ליותר מ-9 אחוז ב-1998. כל הסימנים מראים שב-1999 תהיה החרפה של המיתון וגידול באבטלה ומכאן שעלות סעיף הוצאה זה צפויה לגדול בשנה הבאה.

סך התשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה יגיע ב-1998, על פי נתוני התקציב, ל-1.9 מיליארד ש"ח (במחירי 1997). גם מספר זה מוטה כלפי מטה. בשנים האחרונות גדלה ההוצאה בגין חוק הבטחת הכנסה בכ-10 אחוז לשנה. אמנם קיימת דינמיקה פנימית לסעיפי הוצאה מסוג זה המבוססים על חקיקה, אבל אין ספק שהמספרים גדלים מהר יותר בתקופות של מיתון מאשר בשנים של גאות כלכלית. על הדינמיקה הפנימית מעיד לוח 6 שבו אנו רואים, ששני סעיפי ההוצאה הנדונים כאן, עלו מרמה של 10.6 אחוז מסך תשלומי ההעברה ב-1990 לכ-16 אחוז מאותו מצרף ב-1998. במונחים מוחלטים-ריאליים חל גידול פי שלושה במהלך העשור הזה והשנים שבהן התחוללו קפיצות גדולות היו שנות מיתון מובהקות כגון, 1992, 1996 ו-1998.