

הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

בשנתיים האחרונות, בד בבד עם התחדשות הצמיחה והשיפור הכלכלי הכללי גדלו ממדי העוני, והפערים הכלכליים בחברה הישראלית הלכו והתרחבו. הדילמות של המדיניות הכלכלית-החברתית נותרו אפוא בעינן: האם די במדיניות מקרו-כלכלית מעודדת צמיחה, כדי לקדם את רווחתן של אוכלוסיות חלשות? ואם השיפור הכללי לא מחלחל למטה במידה מספקת ובקצב מניח את הדעת, מהן דרכי ההתערבות הרצויות של הממשלה? האם יש לחזור למדיניות המסורתית של הגדלת ההוצאה על שירותים חברתיים ותמיכות, או שעדיפה עליה גישה אחרת, ממוקדת יותר ואוניברסלית פחות, הכוללת שינויים משמעותיים ביעדי ההוצאה? העמדות בשאלות אלו מושפעות מתפיסות אידיאולוגיות, אך גם בעלי השקפות דומות עשויים להיות חלוקים ביניהם בגלל קשיים מעשיים הנעוצים, בין השאר, במגבלות של זיהוי ומדידת עלויות ותועלות, ובעיקר – של השוואת יחסי עלות-תועלת בין הוצאות ציבוריות חברתיות שונות. הסקירה להלן מניחה תשתית עובדתית לדיון במדיניות הכלכלית-החברתית הרצויה של הממשלה. לצד תיאור ההתפתחויות וציון מגמות ארוכות-טווח עיקריות, נעשו גם ניסיונות חלקיים להעריך את יעילותן של ההוצאות.

1. תקציב המדינה כמכשיר מרכזי לביצוע מדיניות הממשלה

תקציב המדינה מהווה מכשיר מרכזי לביצוע מדיניות הממשלה. התקציב המוגש על-ידי הממשלה לאישור הכנסת משקף את המדיניות ואת סדר העדיפויות, ונתוני הביצוע, המתפרסמים בתום השנה, מלמדים על מימוש המדיניות בפועל. כאשר יש פערים בין התכנון ובין הביצוע, הם עשויים ללמד על אי-מימוש המדיניות ועל סטיות מסדר העדיפויות הרצוי. גם בשנת 2004 היו ההוצאות בפועל של הממשלה על שירותים חברתיים נמוכות מהתכנון. על-פי הצעת התקציב, ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל היו אמורות להסתכם ב-93.5 מיליארד ש"ח, ולאחר שינויים שונים שהוכנסו במהלך השנה – ב-92.7 מיליארד ש"ח. בפועל,

ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל הסתכמו ב-91.3 מיליארד ש"ח. הביצוע בפועל היה אפוא נמוך מהתכנון המקורי בכ-2.3 אחוזים, ומהתקציב המעודכן – בכ-1.5 אחוזים (לוח 1). עם זאת, בשנת 2004 היו הסטיות בין הביצוע ובין התכנון קטנות בהשוואה לאלו שנרשמו בשנת 2003 (ראה לוח 2).

לוח 1. ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל לשנת 2004 על-פי הצעת התקציב: התקציב המעודכן והביצוע בפועל (מיליארדי ש"ח ואחוזים)

סוג ההוצאה	הצעת התקציב	התקציב המעודכן	הביצוע בפועל	הסטייה בביצוע מ- התקציב המעודכן	הצעת התקציב
סך-הכל	93.5	92.7	91.3	-2.3	-1.5
הבטחת הכנסה	40.5	38.6	38.6	0	4.6-
שירותים ישירים	53.0	54.1	52.7	0.6-	-2.6
מזה:					
חינוך	29.5	30.1	29.2	1.0-	-3.0
בריאות	15.8	16.0	16.0	1.2+	0
שירותים אישיים	5.2	5.2	5.3	0.6+	+0.4
שירותים אחרים	2.5	2.8	2.3	8.9-	-18.3

לוח 2. השוואת הסטייה בביצוע ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל מהצעת התקציב ומהתקציב המעודכן, 2004 לעומת 2003 (אחוזים)

סוג ההוצאה	2004	2003
	הסטייה בביצוע מ- הצעת התקציב המעודכן	הסטייה בביצוע מ- הצעת התקציב המעודכן
סך-הכל	-2.3	-3.2
הבטחת הכנסה	-4.6	-2.2
שירותים ישירים	-0.6	-4.0
מזה:		
חינוך	-1.0	-2.3
בריאות	1.2+	-3.8
שירותים אישיים	0.6+	-3.7
שירותים אחרים	-8.9	-25.0

למרות השיפור, לא מיותר להדגיש כי הסטיות בין הביצוע ובין התכנון בשנת 2004 נותרו משמעותיות. יתר על כן, בסעיפי הוצאה מסוימים הסטיות בין הביצוע ובין התקציב המעודכן היו גדולות מאלו שבין הביצוע ובין הצעת התקציב. כלומר, במהלך השנה נוצרו צרכים שהצדיקו הוספת תקציבים, אך הביצוע בפועל לא הדביק את התפתחות הצרכים והפערים אף גדלו. לא מן הנמנע כי הגדלת תקציבים מלווה, לעתים, בהעמקת המעורבות של משרד האוצר בביצוע. כתוצאה מכך, פוחתת הגמישות בניצול התקציב, ובסופו של דבר – התקציבים מנוצלים באופן חלקי בלבד.

הסטיות מהתכנון המקורי היו גדולות יותר בהוצאה להבטחת הכנסה מאשר בהוצאה על שירותים ישירים, ואילו הסטיות מהתקציב המעודכן היו גדולות יותר דווקא בהוצאה על שירותים ישירים, ובמיוחד בהוצאה על חינוך ובסעיפים הקשורים לקליטת עולים (הכלולים בשירותים אחרים).

2. ההתפתחויות הכלכליות

ההתפתחויות הכלכליות בשנת 2004 סמנו מגמות מנוגדות: מצד אחד, נמשך השיפור במצב הכלכלי הכללי, ואילו מצד שני, נמשכה ההידרדרות במצבן הכלכלי של האוכלוסיות החלשות. שניות זו לא מצאה בינתיים ביטוי מספיק במדיניות ההוצאות של הממשלה – לא בתקציב לשנת 2005 ולא בתקציב ההולך ומתגבש לשנת 2006.

בשנת 2004 נמשכה ההתרחבות בפעילות הכלכלית שהחלה באמצע שנת 2003, לאחר שנתיים של צמיחה שלילית. התמ"ג גדל ב-4.3 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.1 אחוזים לעומת 1.3 אחוזים ו-1.7 אחוזים, בהתאמה, בשנת 2003 (ראה לוח 3). מצד השימושים, תרמו לצמיחה היצוא, כתוצאה מהתרחבות כללית בסחר העולמי, לרבות במוצרי טכנולוגיה מתקדמת, והצריכה הפרטית, כתוצאה מגידול בהכנסה הפנויה ולנוכח רגיעה יחסית במצב הביטחוני ועלייה באמון הצרכנים.

המגמה החיובית התמידה גם במחצית הראשונה של שנת 2005: התמ"ג צפוי לגדול ב-5.1 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.4 אחוזים. ההערכה לשנת 2006 היא, שהצמיחה תהיה מתונה יותר במידת מה.

התפנית במחזור העסקים הביאה, עם הזמן, לשיפור במצב התעסוקה. תחילה, הירידה באבטלה פיגרה אחרי ההתרחבות בפעילות הכלכלית, ובשנת 2004 כולה עמד עדיין שיעור האבטלה על 10.4 אחוזים, לעומת 10.7 אחוזים בשנת 2003. אולם ברבעון האחרון של שנת 2004 כבר ירד שיעור האבטלה ל-10 אחוזים, והוא אמור להגיע לרמה של 9 אחוזים בשנת 2005. לא פחות חשוב; הירידה באבטלה התרחשה בד בבד עם גידול בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה. ברבעון השני של שנת 2005 עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה על 55.3 אחוז, לעומת 54.9 אחוז בשנת 2004 ו-54.5 אחוז בשנת 2003.

הזדמנויות התעסוקה גדלו גם בשל תחלופה בין עובדים ישראלים ובין עובדים זרים. מספר המועסקים הישראלים גדל ב-2 אחוזים בשנת 2003, ב-3 אחוזים נוספים בשנת 2004, והוא צפוי לגדול בעוד 4 אחוזים בשנת 2005. בו בזמן, שיעור המועסקים הלא-ישראלים מתוך כלל המועסקים במגזר העסקי ירד מ-12.3 אחוז בשנת 2003 ל-10.8 אחוזים בשנת 2004 (בשנת 2000 עמד שיעור המועסקים הלא-ישראלים מתוך כלל המועסקים במגזר העסקי על כ-15 אחוז). עם זאת, במחצית הראשונה של שנת 2005 נראה שמספר המועסקים הלא-ישראלים חזר לעלות.

בשנת 2004 התחדשה גם העלייה בשכר, ולאחר שנתיים של ירידה מצטברת בשיעור של יותר מ-9 אחוזים, השכר הריאלי הממוצע גדל ב-2.7 אחוזים. זאת ועוד; הגידול במספר המועסקים, עליית השכר הממוצע והפחתות מסים הביאו לגידול ההכנסה הפנויה משכר ב-5.2 אחוזים. אלא שבה בעת חלה ירידה בתשלומי העברה, כך שההכנסה הפנויה השוטפת משכר ותשלומי העברה גדלה רק ב-3.1 אחוזים.

ההתפתחויות הכלכליות החיוביות באו לביטוי בעליית רמת החיים הממוצעת. במונחים של צריכה פרטית לנפש, בשנת 2004 חל גידול של 3.2 אחוזים, ובמחצית הראשונה של שנת 2005 – של 2.3 אחוזים נוספים, לאחר ירידה מצטברת של כ-2 אחוזים בשנים 2003 ו-2002. אם כן, רמת החיים הממוצעת בשנת 2005 גבוהה מזו שהייתה קיימת בתחילת העשור ב-4 אחוזים לערך.

אולם בשל האופי הלא-מאוזן של הצמיחה הכלכלית, המתמקדת בענפים עתירי עובדים מיומנים, וכתוצאה ממדיניות המסים ותשלומי ההעברה של הממשלה, למרות השיפור הכללי, נמשכה מגמת הגידול בממדי העוני והפערים הכלכליים הלכו והתרחבו. לדוגמא, בשנת 2004, בעוד שבקרוב בעלי השכלה גבוהה (16 שנות לימוד ויותר) עמד שיעור

האבטלה על 5.3 אחוזים, בין בעלי השכלה נמוכה (עד 8 שנות לימוד) הוא היה 16.1 אחוז. ההכנסה ברוטו של משקי בית בעשירון העליון גדלה בשנת 2004 ב-2.5 אחוזים לעומת שנת 2003, ואילו בעשירון התחתון היא ירדה ב-2.6 אחוזים. הפער בהוצאה לתצרוכת בין משקי בית בחמישון העליון ובין אלו בחמישון התחתון גדל מפי 2.4 בשנת 2003 לפי 2.6 בשנת 2004.

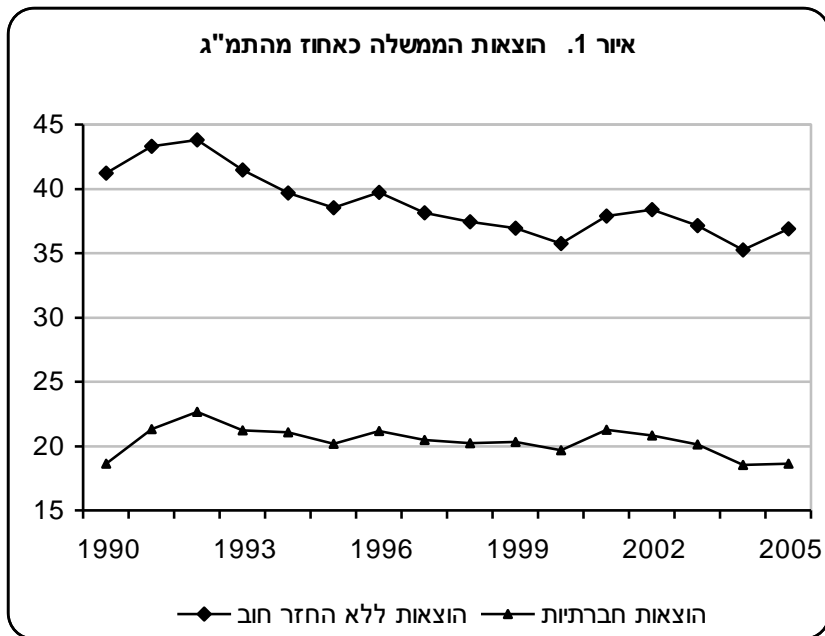
נתונים על התפלגות ההכנסות מחזקים את ההערכות לגבי התרחבות הפערים הכלכליים. בשנת 2004, בעוד שמדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בחצי אחוז לערך, המדד לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה גדל ב-3.1 אחוזים (וללא האוכלוסייה במזרח-ירושלים – ב-3.4 אחוזים). יתר על כן, שיעור העלייה במדד גייני בשנת 2004 היה גדול בהרבה מהשיעורים האופייניים לשנים קודמות, ושנה זו, לבדה, תרמה יותר ממחצית עליית המדד המצטברת בחמש השנים האחרונות. מעיקרה, זוהי תוצאה של השפעה הולכת ופוחתת של המסים ותשלומי העברה על הקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. בשנת 2002 הקטינו המסים ותשלומי העברה את אי-השוויון ב-31.5 אחוז, בשנת 2003 – ב-30 אחוז, ואילו בשנת 2004 – ב-27.4 אחוז בלבד. ביטוי נוסף להתרחבות הפערים הכלכליים בחברה הישראלית מספקים הנתונים על תחולת העוני. בשנת 2004, ההכנסה הפנויה של 20.3 אחוז מהמשפחות הייתה נמוכה מקו העוני, לעומת 19.3 אחוז בשנת 2003 ו-18.1 אחוז בשנת 2002. בו בזמן, המשפחות העניות נעשו עניות יותר: פער ההכנסות הממוצע מקו העוני למשפחה ענייה הגיע בשנת 2004 ל-33.3 אחוז, לעומת 30.5 אחוז בשנת 2003 ו-29.7 אחוז בשנת 2002. אם כן, חידוש הצמיחה הכלכלית, השיפור במצב התעסוקה והגידול בהכנסות לא הקלו בינתיים את מצוקתן של השכבות החלשות בחברה, ומצבן אף הוחמר. מן הסתם, מדיניות כלכלית החותרת להרחיב את מעגל התעסוקה ולהגדיל את ההכנסות באמצעות צעדים מעודדי-צמיחה בלבד, איננה מספיקה. כדי לקדם את רווחתן של אוכלוסיות חלשות, יש צורך באמצעי מדיניות ישירים וממוקדים יותר.

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

2005	2004	2003	
			הצמיחה הכלכלית
5.1	4.3	1.3	* גידול בתמ"ג
6.4	6.1	1.7	* גידול בתוצר העסקי
			השיפור בתעסוקה
55.3	54.9	54.5	* השתתפות בכוח העבודה (%)
9.0	10.4	10.7	* שיעור אבטלה
4.0	3.0	2.0	* גידול במס' הישראלים המועסקים
			העלייה בהכנסות וברמת החיים
1.2	2.7	3.0-	* גידול בשכר ריאלי למשרת שכיר
1.6	3.2	1.0-	* גידול בצריכה פרטית לנפש
			התרחבות הפערים הכלכליים וממדי העוני
			* שיעור האבטלה בקרב:
	5.3	5.9	בעלי השכלה גבוהה
	16.1	16.6	בעלי השכלה נמוכה
			* שינוי בהכנסה ברוטו של משקי בית:
	2.5		בעשירון העליון
	-2.6		בעשירון התחתון
0.3799		0.3685	* מדד גייני להתחלקות הכנסה פנויה
	20.3	19.3	* תחולת העוני בקרב משקי בית
	33.3	30.5	* פער העוני

3. מדיניות ההוצאות של הממשלה

בשנים 2002 ו-2003 הקטינה הממשלה את הוצאותיה במטרה לשחרר משאבים לשימוש של המגזר העסקי במשק, וכך להביא לחידוש הצמיחה הכלכלית. חלק ניכר מהקיצוץ בהוצאות בוצע בסעיפים הקשורים לנושאים חברתיים, ובמיוחד – בתשלומי העברה שוטפים. משרד האוצר גרס כי הסיוע שהממשלה מעניקה למשקי בית יוצר תמריצים שליליים לפעילות כלכלית, והפחתת התמיכות תעודד הצטרפות למעגל התעסוקה. בעקבות הקיצוצים ירד חלקן היחסי של הוצאות הממשלה ללא החזר חובות מתוך התמ"ג מ-38.4 אחוז בשנת 2002 ל-35.2 אחוז בשנת 2004, וחלקן היחסי של ההוצאות החברתיות – מ-20.8 אחוז ל-18.6 אחוז, בהתאמה (ראה איור 1).



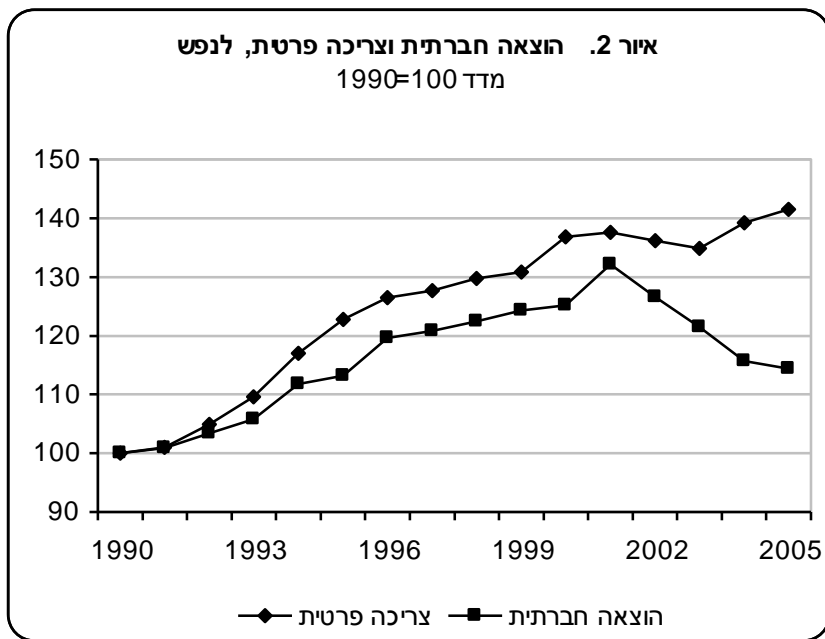
בשנים הבאות, עם התחדשות הצמיחה הכלכלית, הציבה הממשלה כיעד מרכזי את ביסוס הצמיחה, ולשם כך המשיכה לנקוט במדיניות של ריסון תקציבי. בשנת 2005 ועל-פי הצעת התקציב שאישרה הממשלה לשנת 2006, ההיקף הכולל של ההוצאות מוכתב על-ידי שתי מגבלות: גידול שנתי ריאלי של ההוצאות בשיעור של אחוז אחד ויעד גירעון של 3 אחוזי תוצר. עם שיעורי צמיחה גבוהים יותר, עמידה במגבלות צפויה להקטין את חלקן היחסי של הוצאות הממשלה מתוך התמ"ג, וכך להמשיך ולשחרר משאבים לשימוש של המגזר העסקי. כמו כן, העמידה במגבלות מאפשרת הפחתה הדרגתית של נטל המס.

בו בזמן, בתקציב לשנת 2005 ובהצעת התקציב שאישרה הממשלה לשנת 2006, הוצהר במפורש גם על יעד של חיזוק חברתי. במסגרת זו, בשנת 2005, הוגדלו הקצבאות לקשישים החיים אך ורק מגמלת הבטחת הכנסה, הוגדל התקציב לסל בריאות והוקצה תקציב למפעל הזנה ללומדים יום לימודים ארוך. בנוסף, בשנת 2006, יש כוונה להקצות תקציבים ייעודיים לחיזוק הפריפריה ומגזר המיעוטים, למאבק באלימות ולבניית כיתות לימוד נוספות. אולם מדובר בתוספות צנועות יחסית, ולכן – למרות המדיניות המוצהרת והתוספות – בשנת 2005 נותר חלקן היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך התמ"ג 18.6 אחוז¹, כמו בשנת 2004. הסתירה בין המדיניות המוצהרת ובין הנתונים בולטת עוד יותר לנוכח הגידול המסתמן בחלק היחסי של סך הוצאות הממשלה ללא החזר חובות מתוך התמ"ג.

ללא שינוי של ממש בהרכב התקציב, ספק אם מדיניות, המגבילה את הגידול בהוצאות הממשלה לשיעור נמוך מקצב גידול האוכלוסייה, יכולה להביא לחיזוק חברתי. תשלומי ההעברה מהווים רכיב עיקרי בהכנסה של השכבות החלשות, והשירותים הישירים שהממשלה מספקת הם רכיב חשוב בצריכה של קבוצות אוכלוסייה אלו. עמידה במגבלות התקציב, ללא הגדלת ההוצאות החברתיות על חשבון סעיפי הוצאה אחרים, מביאה להקטנת ההוצאות החברתיות לנפש, ועקב כך – להגדלת אי-השוויון והרחבת הפערים.

¹ הוצאות הממשלה לשנת 2005 מתבססות על התקציב המעודכן לחודש אוגוסט 2005.

השוואת ההתפתחות של הצריכה הפרטית לנפש עם זו של ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש ממחישה את התרחבות הפערים. בשנות התשעים גדלה הצריכה הפרטית לנפש ב-31 אחוז, וההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש – ב-24 אחוז. מאז, בשנים 2000-2004, הצריכה הפרטית לנפש גדלה ב-6 אחוזים נוספים, ואילו ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש ירדו ב-11 אחוז. אם כן, המגמות ההפוכות בשנים האחרונות יצרו פער בלתי נסבל: בעוד שהצריכה הפרטית לנפש בשנת 2004 הייתה גבוהה ב-40 אחוז לערך מזו של שנת 1990, ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש בשנת 2004 היו גדולות ב-10 אחוזים בלבד מאלו של שנת 1990.



4. ההוצאה הממשלתית לפי תחומי פעילות עיקריים

בשנת 2004 הופנו 29 אחוז מההוצאה הממשלתית להחזר חובות, והיתרה התחלקה בין הוצאות חברתיות – 52.6 אחוז, ביטחון – 24.6 אחוז וכלכלה ומינהל – 22.8 אחוז. בשנת 2005 הצטמצם חלק היחסי של ההוצאה הממשלתית הפנויה (כלומר, ההוצאה הממשלתית לאחר החזר חובות), ובתוכה ירד חלקן של ההוצאות החברתיות וגדל חלקן של הוצאות כלכלה ומינהל.

לוח 4. התפלגות הוצאות הממשלה לפי תחומים עיקריים (אחוזים)

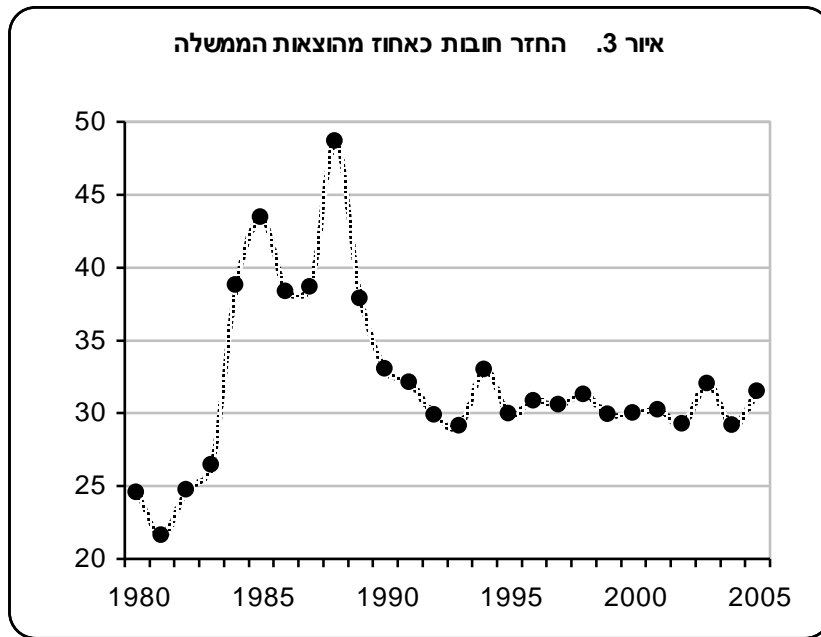
2005	2004	2003	2001	1992	1985	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-כל
31.5	29.1	32.0	30.2	29.8	43.4	החזר חובות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	הוצאה ממשלתית פנויה
50.4	52.6	54.1	56.1	51.7	32.1	חברה
24.9	24.6	24.3	23.6	26.1	40.2	ביטחון
24.7	22.8	21.6	20.3	22.2	27.7	כלכלה ומינהל

במבט ארוך טווח, מאז אמצע שנות השמונים עלה חלק היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה בהתמדה. בשנת 1992, לראשונה, הן נטלו יותר ממחצית ההוצאה הממשלתית הפנויה, והגיעו לשיא – 56 אחוז – בשנת 2001. בשנת 2002 התהפכה המגמה, בשנים הבאות חלה ירידה, ובשנת 2005 חזרו ההוצאות החברתיות להוות כמחצית מההוצאה הממשלתית הפנויה. הגידול בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות היה, בעיקר, על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון, ואילו הירידה בשנים האחרונות מלווה בגידול החלק היחסי של הוצאות כלכלה ומינהל.

החזר חובות

מטבע הדברים, בתקציב נתון, ככל שההוצאות הקשורות לחוב הממשלתי – פירעון קרן ותשלומי ריבית – נמוכות יותר, ההוצאה הממשלתית הפנויה גדלה, וניתן להקצות לפעולות סכומים גדולים יותר. החוב הממשלתי, מצדו, תלוי בגירעון התקציבי ובדרכי מימונו. המדיניות

הנמרצת להגבלת הגירעון התקציבי, מאז אמצע שנות השמונים, הביאה לירידה חדה בגודלו של החוב יחסית לתוצר, ועקב כך – לירידת החלק היחסי של הראשונות ל-90 אחוז בשנת 2000, ועקב כך – לירידת החלק היחסי של ההוצאה להחזר חובות בסך הוצאות הממשלה מ-43 אחוז בשנת 1985 ל-30 אחוז בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה, והיחס חוב-תוצר עלה ל-107 אחוז בשנת 2003. בשנת 2004 הצטמצם הגירעון התקציבי, ואפשר להקטין את היחס חוב-תוצר ל-105 אחוז.



השפעת השינויים בגודל החוב הממשלתי על ההוצאות להחזר חובות איננה מצטמצמת לשנה שבה מתרחש השינוי, אלא מתפרסת לאורך זמן. לכן, בעקבות הגידול בחוב בתחילת העשור, בשנים האחרונות הולך ופוחת החלק הפנוי בהוצאות הממשלה: בשנת 2004 הוא עמד על 71 אחוז, בשנת 2005 – על 68.5 אחוז, ועל-פי הצעת התקציב לשנת 2006 – על 65 אחוז.

ביטחון

הוצאות הביטחון הגיעו לשיא באמצע שנות השבעים. בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים ירד חלקן היחסי מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה במידה משמעותית ביותר: בשנת 1980 הוא עמד על 40 אחוז לערך, ואילו בשנת 1994 – על כ-24 אחוז. מאז, הוא נותר קבוע פחות או יותר, ונוטל כרבע מההוצאה הממשלתית הפנויה. עם זאת, בשנים האחרונות גדל היקף הסיוע הביטחוני שמקבלת ישראל מארה"ב (כתוצאה מהפניית חלק ממענקי הסיוע הכלכלי האמריקני לביטחון), ונוצרה אפשרות לשחרר משאבים גדולים יותר במטבע מקומי מביטחון לפעולות אחרות. חלקן היחסי של הוצאות הביטחון במטבע מקומי הצטמצם אפוא יותר מכפי שעולה מן הנתונים על סך-הכל הוצאות הביטחון.

כלכלה ומינהל

ההוצאה לנושאי כלכלה ומינהל בתקציב הרגיל כוללת מגוון רחב של פעילויות. מצד אחד, תמריצים כלכליים המיועדים לעודד השקעות הון, פעולות מחקר ופיתוח וייצוא, סובסידיות לחקלאות ועוד, ומצד שני, פעולות שעניינן שמירת הסדר הציבורי ואכיפת חוק, טיפוח איכות הסביבה, קידום יחסי החוץ של המדינה ועוד. בתקציב הפיתוח נכללות, בעיקר, השקעות בפיתוח תשתיות.

ההוצאה על פעולות אלו נטלה כ-30 אחוז ויותר מההוצאה הממשלתית הפנויה בתחילת שנות השמונים, והיא ירדה לרבע לערך בסופן. בשנות התשעים חלה ירידה נוספת, ואולם בשנים האחרונות מסתמנת עלייה. בשנים 2001 ו-2002 הקצו למטרות האמורות כחמישית מסך-הכל הוצאה הפנויה, ובשנת 2005, שוב, כרבע. היות שבחלק היחסי של הוצאות הביטחון הייתה יציבות, הגידול היחסי בהוצאות לנושאי כלכלה ומינהל בא על חשבון הקטנת ההוצאות החברתיות.

בשל התחלופה המסתמנת בין הוצאות כלכלה ומינהל ובין הוצאות חברתיות, יש מקום להעמיק בבחינת הגידול שחל בחלק היחסי של הקבוצה הראשונה בשנים האחרונות. ראשית, הגידול התחלק באופן שווה פחות או יותר בין התקציב הרגיל ובין תקציב הפיתוח. שנית, בתקציב הרגיל תרמו לגידול בעיקר סעיפי הוצאה הקשורים לביטחון פנים ולתשלומי גמלאות ופיצויים לעובדי מדינה שפרשו. שלישית,

בתקציב הפיתוח הגידול התרכז רובו ככולו בהשקעות בפיתוח כבישים ומסילות ברזל.

הוצאות חברתיות

ההוצאות החברתיות מממנות שירותים שהממשלה מספקת לציבור במישורין, שירותים שמספקים לציבור מוסדות ציבוריים ופרטיים אחרים והממשלה משתתפת במימוןם באופן מלא או חלקי, וכן סוגים שונים של תשלומי העברה לאוכלוסייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. במסגרת השירותים החברתיים של הממשלה נכללים חינוך, בריאות, שירותי רווחה אישיים, שיכון ציבורי וסיוע לעולים חדשים. תשלומי ההעברה העיקריים כוללים קצבאות ילדים, קצבאות לזקנים ושאיירים, קצבאות לנכים, דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה.

בשנת 2004 הסתכמה ההוצאה בפועל למטרות חברתיות ב-97.7 מיליארד ש"ח, מרביתה – כ-93 אחוז – במסגרת התקציב הרגיל. בשנים 2004-2002 חלה ירידה ריאלית מצטברת של 11 אחוז בהוצאות החברתיות: 3.4 אחוזים בשנת 2002, 2.4 אחוזים נוספים בשנת 2003, ועוד 5.1 אחוזים בשנת 2004. הירידה החדה באופן יחסי באה לאחר גידול רצוף מאז אמצע שנות השמונים (בשנים 1984-2001, הגידול השנתי הממוצע היה 5.5 אחוזים). בשנת 2005 מסתמן גידול ריאלי של 2.5 אחוזים בהוצאות החברתיות, שמוסבר ברובו על-ידי תוספת השקעות בשיכון. אם הגידול יתממש, תחזורנה ההוצאות לרמה שהייתה קיימת לפני חמש שנים לערך. אולם, כאמור, בשנים האחרונות קיימים פערים משמעותיים בין התכנון ובין הביצוע (ראו סעיף 1 לעיל), ופער בשיעור דומה בשנת 2005 ימשיך את מגמת הירידה בהוצאות החברתיות גם בשנה זו².

² יש לציין כי הפערים בין התכנון לביצוע בתקציב הפיתוח של משרד השיכון, שמסביר, כאמור, את מרבית הגידול, נוטים להיות גדולים במיוחד.

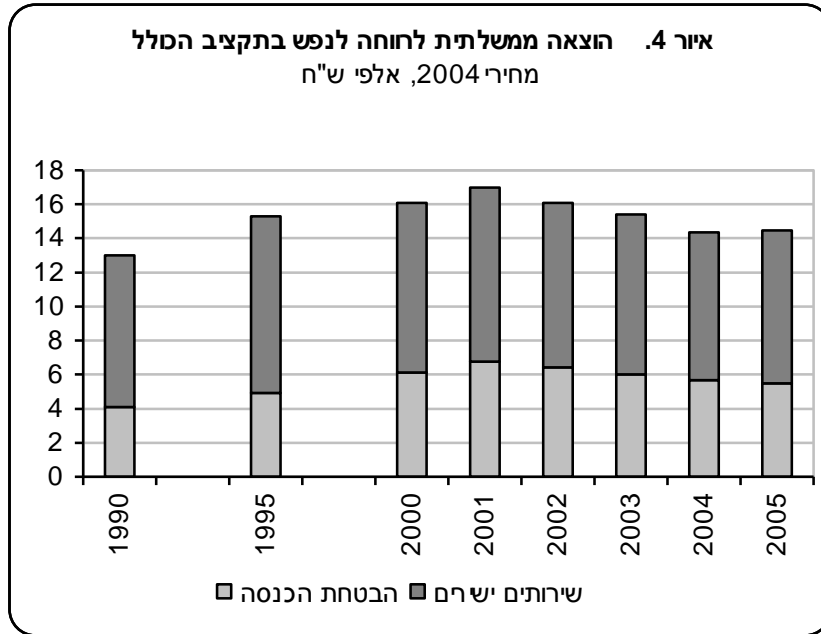
5. הוצאות חברתיות: אספקת שירותים ותשלומי העברה

ההוצאות החברתיות נחלקות, כאמור, בין אספקת שירותים ובין תשלומי העברה. בעוד שהאספקה של שירותים היא באחריות משרדי הממשלה וההוצאה בגינם נכללת במלואה בתקציב המדינה, מרבית תשלומי ההעברה מבוצעים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ותקציב המדינה נושא בהפרש שבין סך התשלומים ובין התקבולים מדמי ביטוח הנגבים מהציבור. לקבלת תמונה שלמה של ההוצאות החברתיות, הדיון בהמשך (והנתונים בנספח) מתייחס לסך-כל תשלומי ההעברה מהממשלה לציבור (לרבות המוסד לביטוח לאומי).

בשנת 2005 מסתכמות ההוצאות החברתיות ב-100 מיליארד ש"ח, מזה 62 מיליארד ש"ח מיועדים למימון האספקה של שירותים ו-38 מיליארד ש"ח למימון תשלומי העברה. זהו גידול של 2.5 מיליארד ש"ח לעומת השנה הקודמת, אך במבט ממושך יותר יש כאן ירידה של 9 מיליארד ש"ח לעומת ההוצאה בשנת 2001. במונחים של ההוצאה לנפש חלה בתקופה זו ירידה של 14.8 אחוז, מ-16,970 ש"ח בשנת 2001 ל-14,461 ש"ח בשנת 2005.

לוח 5. הוצאה חברתית של הממשלה (מיליארדי ש"ח, מחירי 2004)

קצבאות	שירותים ישירים	סך-הכל	
43.5	65.8	109.3	2001
40.2	62.8	103.0	2003
38.6	59.1	97.7	2004
38.1	62.1	100.1	2005
הוצאה לנפש (ש"ח)			
6,751	10,218	16,970	2001
6,003	9,394	15,397	2003
5,667	8,684	14,351	2004
5,497	8,964	14,461	2005



לאורך השנים הייתה מגמה כללית של ירידה בחלק היחסי של ההוצאה על שירותים, ומנגד – עלייה בחלק היחסי של תשלומי העברה (ראה לוח 6). סטייה בולטת מהמגמה הכללית נרשמה בראשית שנות התשעים, בעקבות גל העלייה הגדול ממדינות ברה"מ 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.

השינויים בהרכב ההוצאות החברתיות משקפים הבדלים גדולים בהתפתחות של כל אחד משני הרכיבים בשנות השמונים והתשעים (ראה לוח 7)³. לאורך כל שנות השמונים הייתה רמת ההוצאות על שירותים ישירים קבועה פחות או יותר, במחצית הראשונה של שנות התשעים היא

³ השינויים הריאליים בהוצאות על שירותים ישירים חושבו על-ידי ניקוי במדד מחירי הצריכה הציבורית, ואילו בתשלומי העברה על-ידי מדד המחירים לצרכן.

גדלה בשיעור חד, בעיקר בהשפעת הצרכים של קליטת עלייה, ואילו במחצית השנייה של שנות התשעים שוב הייתה יציבות. לעומת זאת, בתשלומי ההעברה נמשך הגידול הריאלי ברציפות שני עשורים. עקב כך, בפתח שנות האלפיים הייתה ההוצאה על שירותים ישירים כפולה מזו של תחילת שנות השמונים, בעוד שתשלומי ההעברה היו גדולים יותר פי 4. בשנים 2002-2004, בניגוד להערכות מקובלות, הקיצוצים בהוצאות החברתיות הקטינו את שני הרכיבים בשיעור שווה.

לוח 6. 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
37.8	62.2	100.0	2005

לוח 7. התפתחות הרכיבים הראשיים של ההוצאות החברתיות (מדד : 1980=100)

תשלומי העברה	שירותים ישירים	
100	100	1980
175	99	1989
271	190	1996
405	197	2001
359	177	2004
354	186	2005

6. השירותים החברתיים הישירים

סך-כל ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים מסתכם השנה ב-62 מיליארד ש"ח, לעומת 59 מיליארד בשנה הקודמת ובהשוואה לכ-66 מיליארד בראשית העשור הנוכחי. הסעיף הגדול ביותר הוא חינוך, שההוצאה עליו מסתכמת ב-31 מיליארד ש"ח בקירוב.

לוח 8. הוצאה על שירותים חברתיים ישירים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2004)

	סך-הכל	חינוך	בריאות	רווחה	אחר	
	65.8	32.6	16.2	5.0	11.9	2001
	62.8	31.7	15.7	5.4	10.1	2003
	59.1	29.7	16.1	5.3	8.0	2004
	62.1	30.5	16.4	5.3	9.8	2005
הוצאה לנפש (ש"ח)						
	10,218	5,071	2,515	783	1,849	2001
	9,394	4,731	2,350	804	1,509	2003
	8,684	4,361	2,368	777	1,179	2004
	8,964	4,408	2,373	768	1,414	2005

השינויים בהרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים (ראה לוח 9) הושפעו במידה רבה מגל העלייה הגדול של תחילת שנות התשעים. הגידול בהוצאה על קליטת עולים, במיוחד השקעות הממשלה בשיכון, בא לביטוי בעליית החלק היחסי של המקבץ "הוצאה על 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 ההוצאה על שירותים בשנות השמונים ובתחילת שנות האלפיים), ירידה בחלק היחסי של ההוצאה לבריאות (כשליש מההוצאה על שירותים בשנות השמונים ורבע לערך בתחילת שנות האלפיים), ועלייה מסוימת בחלק היחסי של ההוצאה על שירותי רווחה אישיים, במיוחד מאז אמצע שנות התשעים.

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

אחר	שירותים 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
15.7	8.6	26.5	49.3	100.0	2005

ב. חלקה של הממשלה בתוך ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות⁴

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, בתי-החולים, שירותי רופאים פרטיים ורופאי שיניים, וכן הוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים, מחקר ומינהל ממשלתי בתחום הבריאות, והשקעות במבנים וציוד במוסדות הבריאות. מימון ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות נחלק בין המגזר הממשלתי, לרבות רשויות מקומיות, ובין מגזר משקי הבית⁵.

על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך בהכנסה הלאומית הגולמית עלה מכ-8.5 אחוזים בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים ל-10 אחוזים,

⁴ הנתונים בסעיף זה מתבססים על אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועשויים להיות הבדלים בינם ובין הנתונים בסעיפים אחרים בסקירה המבוססים על עיבודים הנערכים במרכז טאוב.

⁵ בשנים האחרונות, כ-3 אחוזים מהמימון של ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות היו מתרומות או ממקור לא ידוע.

בקירוב, מאז שנת 1996. בתוך כך חלו תנודות בחלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לחינוך. בסוף שנות השמונים מימן המגזר הממשלתי 76 אחוז מההוצאה הלאומית לחינוך, חלקו היחסי עלה ל-80 אחוז באמצע שנות התשעים, וירד ל-78 אחוז בשנים 2001-2003. המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לבריאות בתמ"ג היה 7.9 אחוזים באמצע שנות התשעים, עלה ל-8.6 אחוזים בשנת 2002, ועמד על 8.3 אחוזים בשנת 2004. בה בעת, חלקו היחסי של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לבריאות הלך וירד. בשנת 1996 מימן המגזר הממשלתי 75 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, ובשנים הבאות ירד חלקו היחסי ברציפות עד ל-67 אחוז בשנת 2000. בשנים 2001-2004 נותר שיעור המימון הממשלתי ללא שינוי.

הגידול שחל בסך ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות, מצד אחד, וירידת חלקו של המגזר הממשלתי במימון, מצד אחר, הביאו לגידול משמעותי בהוצאות לחינוך ובריאות של משקי הבית. התפתחות זו – דהיינו, "הפרטת" המימון של שירותי החינוך והבריאות – טומנת בחובה סכנה של התרחבות אי-השוויון בצריכת שירותים אלו. אכן, לפחות ככל שמדובר בבריאות, סקרים שערך מרכז טאוב הצביעו על שיעור גדול מהציבור, שנמנע מצריכת שירות רפואי כלשהו בשנה שקדמה לסקר בשל התשלום שהוא נדרש לשלם בעבורו. יחד עם זאת, חלק מתוספת ההוצאה הפרטית לחינוך נבע מהיפתחות מערכת החינוך הגבוה (הקמת מכללות וכדומה), ומשקף הרחבה של מעגל רוכשי השכלה גבוהה בחברה הישראלית.

ג. חינוך

ההוצאה לחינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר בתוך ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ישירים. בשנת 2004 הוציאה הממשלה לחינוך 29.7 מיליארד ש"ח, כ-2 מיליארד ש"ח פחות או ירידה ריאלית בשיעור של 6.2 אחוזים לעומת שנת 2003. בשנת 2005 צפויה הוצאה של 30.5 מיליארד ש"ח, שתבטא – אם תתממש – גידול ריאלי בשיעור של 2.8 אחוזים לעומת שנת 2004.

הירידה בהוצאות הממשלה לחינוך בשנת 2004 המשיכה מגמה שהחלה בשנת 2002, ומשלימה ירידה ריאלית מצטברת של כ-9 אחוזים. עד אז, מאמצע שנות השמונים, גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך בהתמדה. בשנים 1987-2001 גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך,

במונחים ריאליים, בשיעור שנתי ממוצע של 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. משנת 1997 ואילך הואט קצב הגידול, ועמד על 2.4 אחוזים לשנה בלבד.

הדיון בהמשך מתמקד בשני היבטים עיקריים: שינויים בסדרי העדיפויות והתפתחות איכות החינוך.

על סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה לחינוך ניתן ללמוד מהתפלגות ההוצאה השוטפת בין הרכיבים השונים של מערכת החינוך (ראה לוח 10). למעשה, על פני עשור וחצי לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה. השינוי הבולט ביותר קשור לגידול בחלק היחסי של ההוצאה לגני-ילדים, והוא משקף את הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4. שינוי אחר, הירידה בחלק היחסי של ההוצאה לשיבות, הוא תוצאה, כנראה, של ביטול כפילויות עם העברת התקציב ממשד 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.

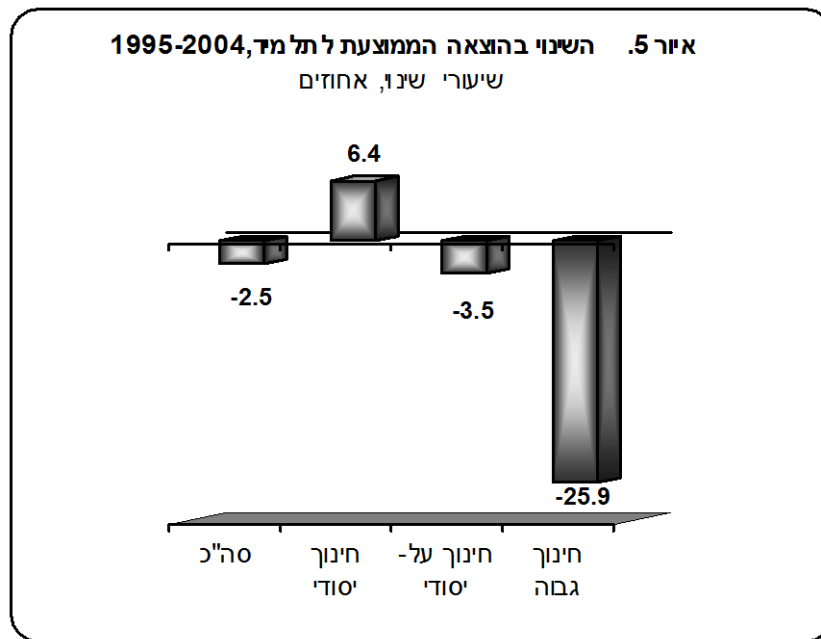
לוח 10. התפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך – רכיבים עיקריים (אחוזים)

2005	2004	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
7.5	6.8	7.0	7.1	7.8	הוצאות כלליות
7.4	7.7	6.1	4.6	4.9	גני-ילדים
28.3	28.7	26.4	28.5	26.7	יסודי
33.8	35.9	35.5	34.6	34.5	על-יסודי
18.6	16.6	18.3	17.4	17.2	חינוך גבוה
2.4	2.2	2.6	3.0	3.1	הכשרה מקצועית
1.9	2.1	4.1	4.8	5.8	ישיבות

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. בשנים האחרונות נטל תקציב הפיתוח 2-3 אחוזים בלבד מסך ההוצאה הממשלתית לחינוך. בסכומים מוחלטים, במחירים קבועים של שנת 2004, הוצאות הפיתוח

הסתכמו ב-1.1 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה בשנים 1998-2001, ב-815 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה בשנים 2002-2003, וב-497 מיליוני ש"ח בשנת 2004. הרמה הנמוכה והפוחתת של השקעות מעוררת חשש להזנת העתיד. בהתחשב בגידול הטבעי של אוכלוסיית התלמידים, עלול להיווצר פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות, תוך פגיעה באיכות החינוך. אמנם בשנת 2005 צפויה הכפלה של ההשקעות, וגם בהצעת התקציב לשנת 2006 יש התייחסות מפורשת לצורך בבניית כיתות לימוד, במיוחד במגזר הערבי, אבל הניסיון של השנים האחרונות הראה, כאמור, שקיימים פערים לא מבוטלים בין התכנון ובין הביצוע.

רמת ההוצאות השוטפות בממוצע לתלמיד, במחירים קבועים, יכולה להיחשב כמדד גולמי כולל לאיכות החינוך. נתונים על השינוי בהוצאה הממוצעת לתלמיד בעשור האחרון בכלל ולפי שלבי החינוך השונים מוצגים באיור 5. היות שגידול בהוצאה הממוצעת עשוי לבטא התייקרות בתשומות בשיעורים גבוהים מאלו של עליית המדד הכללי, מוצגים גם נתונים חלקיים על השינוי במספר שעות הלימוד בממוצע לתלמיד.

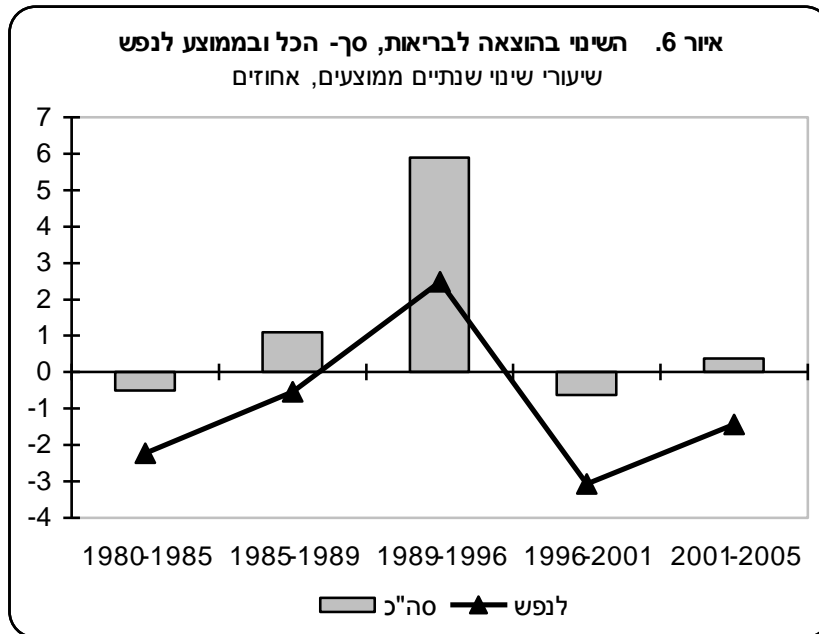


בכלל המערכת חלה ירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד, בעיקר בגלל ירידה חדה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה. בעשור האחרון גדל מספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בכ-60 אחוז, ומרביתם נקלטו במכללות ובמסגרות לימוד חדשות אחרות שבהן העלות הממוצעת לתלמיד נמוכה יותר בהשוואה לאוניברסיטאות הוותיקות. הירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה עשויה אפוא לשקף שינוי בתמהיל הלומדים, ואיננה מעידה, בהכרח, על ירידה מקבילה באיכות החינוך. בו בזמן, בחינוך היסודי גדלה ההוצאה הממוצעת לתלמיד, ב-6.4 אחוזים, כפי שנראה באיור ומספר השעות בממוצע לתלמיד גדל אף בשיעור גבוה יותר, 7.2 אחוזים – מה שעשוי להעיד על שיפור איכותי ועל התייעלות. לבסוף, בחינוך העל-יסודי הייתה אמנם ירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד, אבל מספר השעות בממוצע לתלמיד גדל ב-5.2 אחוזים, כך ששוב ייתכן כי התייעלות עזרה למנוע ירידה באיכות החינוך. על פי ההוצאה בשנת 2005, מגמת הירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד צפויה להימשך.

ד. בריאות

בשנת 2004 הסתכמה ההוצאה הממשלתית לבריאות ב-16.1 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 2.6 אחוזים לעומת שנת 2003. בשנת 2005 צפויה הוצאה של 16.4 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי נוסף של 1.8 אחוזים. במבט ארוך טווח, מאז שנת 1980, התפתחות ההוצאה הממשלתית לבריאות נחלקת לשלוש 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; מאז, במשך קרוב לעשור, ההוצאות נותרו ברמה החדשה, תוך תנודות קטנות (למעט ירידה של 6.2 אחוזים בשנת 2000 לעומת שנת 1999). רמה ריאלית קבועה של הוצאות לאורך שנים גוררת ירידה בהוצאה הממוצעת לנפש. יתר על כן, המחירים של שירותי בריאות נוטים לעלות מהר יותר מאשר מדד המחירים הכללי. למשל, בשנים 1997-2004 (התקופה השלישית לעיל), העלייה המצטברת במחיר יום אשפוז הייתה גבוהה יותר ב-8 אחוזים מזו שנרשמה במדד הכללי של המחירים לצרכן. ביחד, היציבות בהוצאות, ההשפעה של גידול האוכלוסייה ושל העלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות מאפשרים להעריך, כי מאז 1997

הייתה שחיקה של 25 אחוז, לפחות, באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.⁶



ההוצאה הממשלתית לבריאות כוללת השקעות במבנים וציוד. בשנים 1993-1997 עמדו ההשקעות על כ-655 מיליוני ש"ח (במחירי 2004) לשנה, והן ירדו ל-357 מיליוני ש"ח לשנה בשנים 1998-2002, ול-180 מיליוני ש"ח לשנה בלבד בשנים 2003-2004. בשנים האחרונות מהוות ההשקעות 1-2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית לבריאות. כמו בתחום החינוך, רמה נמוכה מידי 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 לאספקת שירותי בריאות. לאורך השנים הייתה ירידה

⁶ מדד המחירים של שירותי בריאות (הנכלל במדד המחירים לצרכן) עלה בתקופה הנסקרת ב-16 אחוז לערך יותר מאשר מדד המחירים לצרכן.

בחלק היחסי של ההשתתפות בביטוח רפואי ועלייה בחלק היחסי של ההוצאות הישירות (ראה לוח 11). בחלקה, הירידה בהעברות למוסדות אחרים נובעת מביטולו של המס המקביל בשנת 1997. במסגרת ההוצאות הישירות בולטת הירידה בהוצאה הקשורה לאשפוז כללי, ולעומת זאת היו עליות מתונות בשני סעיפי ההוצאה העיקריים – לטיפול פסיכיאטרי ולטיפול ממושך. השינויים בהתפלגות ההוצאות מעידים על התמקדות בשירותי בריאות מיוחדים.

לוח 11. התפלגות ההוצאה השוטפת לבריאות – רכיבים עיקריים (אחוזים)

2005	2004	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
					השתתפות בביטוח
67.8	67.2	66.0	70.0	71.2	רפואי
32.2	32.8	34.0	30.0	28.8	הוצאות ישירות
					– הוצאות ישירות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
2.8	3.5	3.4	11.9	10.0	אשפוז כללי
26.7	25.2	22.6	23.2	21.9	טיפול פסיכיאטרי
22.6	24.5	20.8	17.2	17.1	טיפול ממושך
16.4	18.6	22.1	17.2	14.0	בריאות הציבור
31.5	28.1	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.

ה. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. בשנת 2004 הסתכמה ההוצאה הממשלתית על שירותים אלו ב-5.3 מיליארד ש"ח, כ-1.5 אחוזים פחות, במונחים ריאליים, בהשוואה לשנת 2003, לאחר שגם בשנת 2003 הייתה ירידה ריאלית בשיעור דומה. בשנת 2005 לא צפוי שינוי ריאלי ברמת ההוצאות בתחום זה. בשנות השמונים, עד לחקיקת חוק הסיעוד בשנת 1988, הסתכמה ההוצאה בכ-1.7 מיליארד ש"ח לשנה (במחירי 2004), 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, המהוות היום כ-43 אחוז, ושאר השירותים, לרבות שירותי רווחה לילדים ונוער, טיפול בזקנים, טיפול באוכלוסיות מיוחדות (נוער מנותק, נכים ומוגבלים, מפגרים) ושירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.



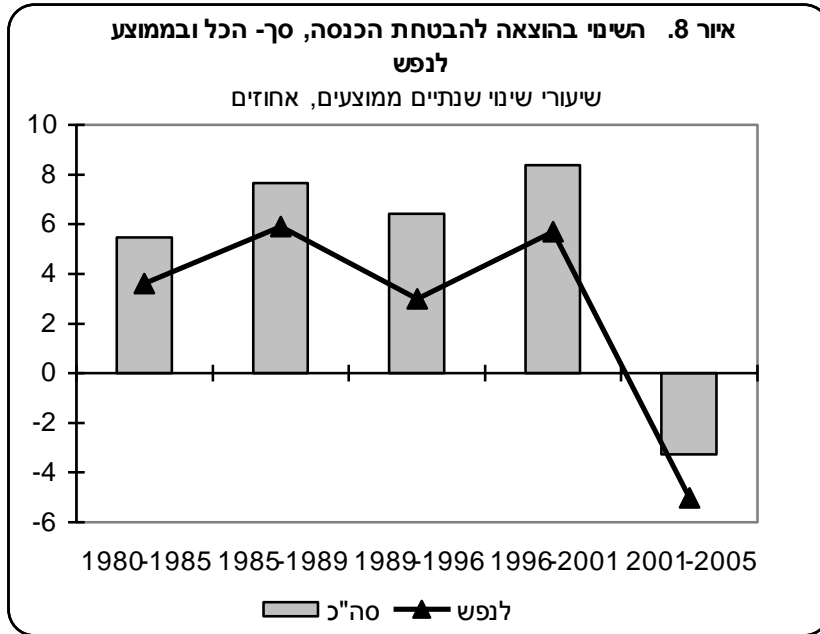
7. תשלומי העברה – מערכת הביטוח הלאומי

במשך שני עשורים ויותר, עד לשנת 2001, תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי גדלו ברציפות. בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה; הוחלט על קיצוצים בגודל הקצבאות, שינויים בכללי הזכאות והגברת האכיפה בביצוע התשלומים, ועקב כך תשלומי ההעברה הצטמצמו. בשנת 2005 מסתכמת ההוצאה ב-38 מיליארדי ש"ח, שמשמעותם ירידה ריאלית מצטברת של 12.4 אחוז מרמת השיא של שנת 2001.

לוח 12. הוצאה על תשלומי העברה (מיליארדי ש"ח, מחירי 2004)

	אבטלה					שנה
	אחר	הכנסה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאינים	
2001	5.7	7.4	6.3	8.0	16.1	43.5
2003	5.9	5.6	7.0	6.1	15.5	40.2
2004	5.9	5.0	7.1	4.8	15.8	38.6
2005	5.7	4.7	7.3	4.4	15.9	38.1
	הוצאה לנפש (ש"ח)					
2001	880	1,153	971	1,247	2,501	6,751
2003	886	844	1,052	906	2,315	6,003
2004	861	741	1,044	704	2,317	5,667
2005	825	679	1,055	636	2,301	5,497

שיעורי הירידה, מרמות השיא ועד שנת 2005, לא היו אחידים על פני סוגי התשלומים השונים (ראה לוח 13). הירידה המצטברת הייתה גדולה במיוחד בקצבאות ילדים (כ-45 אחוז), בדמי אבטלה (כ-48 אחוז) ובגמלת הבטחה הכנסה (כ-26 אחוז). לעומת זאת, חל גידול בקצבאות נכות כללית. למעשה, הנתונים המצטברים מראים כי הירידה התמקדה בקצבאות ילדים (כ-67 אחוז מהירידה הכוללת בתשלומי העברה) ובדמי אבטלה וגמלת הבטחה הכנסה (כ-50.3 אחוז).



לוח 13. התפלגות הירידה בתשלומי העברה – 2005 לעומת 2001 (אחוזים)

שיעור שינוי	המשקל היחסי	
מצטבר	100.0	סך-הכל
-12.4	3.1	זקנים ושאימים
-1.0	66.9	ילדים
-45.1	-19.4	נכות כללית
+16.8	50.2	אבטלה והבטחת הכנסה
-36.6		מזה:
-47.7	32.8	אבטלה
-25.5	17.5	הבטחת הכנסה
-0.8	0.9	אחר

המניעים העיקריים לקיצוצים בתשלומי העברה היו, כאמור (ראו בסעיף 3), צמצום כללי בהוצאות הממשלה והקטנת הגירעון התקציבי, וכן – תפיסה לפיה תמיכות ממשלתיות במשפחות ויחידים יוצרות תמריצים שליליים להשתתפות בכוח העבודה ולפעילות כלכלית. היות שגודל הקצבאות וכללי הזכאות מעוגנים בחוקים, הממשלה נדרשה לתקצב מדי שנה סכומים הולכים וגדלים לתשלומי העברה, ולו רק 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 אחר. אכן, בשנות השמונים גדלו תשלומי העברה, במונחים ריאליים, בשיעור שנתי ממוצע של 6 אחוזים, ובשנות התשעים, עד שנת 2001 – בשיעור שנתי ממוצע של 8 אחוזים. 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. על רקע זה, 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. בפרט, הצביעו על הגידול החד במספר המקבלים של 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.

הגם שהנימוקים התומכים בבלימת מגמת הגידול המהיר בתשלומי העברה הם כבדי משקל, אי אפשר להתעלם מהמחיר הכלכלי-חברתי של הקיצוצים שנקטו. 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 בשנת 2004 – רק 27.4 אחוז. בדומה לכך, התרומה להקטנת תחולת העוני אף היא פחתה: בשנת 2001, מספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-47.5 אחוז ממספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית, ואילו בשנת 2004 – רק ב-40 אחוז.

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

לצורך זה חושבו היחסים בין תשלומי ההעברה לסוגיהם בממוצע למקבל ובין רמת החיים הממוצעת, כפי שהיא משתקפת בצריכה הפרטית לנפש, בשלוש 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 2004 היא האחרונה לגביה קיימים נתוני ביצוע מלאים. השינויים שחלו ביחסים האמורים מוצגים במונחי מדד כאשר נקודת הזמן הראשונה מהווה בסיס (ראה לוח 14).

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

	2004	2001	1989	
	83	92	100	זקנים ושאיירים
	43	76	*100	ילדים
	104	106	100	נכות כללית
	111	111	**100	דמי אבטלה
	71	94	100	הבטחת הכנסה

* שנת 1990

** שנת 1991

בכל סוגי הקצבאות, להוציא דמי אבטלה, היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2004 מאשר בשנת 2001. יתר על כן, לגבי קצבאות זקנים ושאיירים, ילדים והבטחת הכנסה, היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2004 גם בהשוואה לנקודת הזמן הראשונה. הירידה התלולה ביותר חלה בקצבאות ילדים ובגמלת הבטחת הכנסה. אף שמדובר בחישובים גולמיים שאינם

פטורים מחסרונות, לא ניתן להימנע ממסקנה כי הקיצוצים שבוצעו סותרים את תפיסת היחסיות שתוארה למעלה.

הרכיב הגדול ביותר בתוך תשלומי ההעברה הן **קצבאות הזקנה והשאירים** (ראה 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, מה גם שחלק ניכר מהם נזקקו להשלמת הכנסה. הירידה בהוצאה מאז 2002 משקפת הפחתה כללית בשיעור של 4 אחוזים בקצבאות, העלאת גיל הזכאות והרחבת מבחני הכנסה והצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק. מנגד, היה גידול במספר מקבלי הקצבאות.

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

	שיעור שינוי שנתי ממוצע	2005	2004	2001	1995	1990	
	2002-2005	1999-2001					
סך-הכל זקנים	-3.4	7.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ושאירים	-0.9	6.0	41.5	40.9	37.0	40.5	44.6
ילדים	-13.2	6.0	11.5	12.4	18.5	22.8	22.2
נכות כללית אבטלה והבטחת הכנסה	2.3	10.2	19.0	18.4	14.4	11.6	11.3
מזה:							
אבטלה הבטחת הכנסה	-13.4	12.5	13.2	13.1	17.1	12.6	10.6
אבטלה הבטחת הכנסה	-18.1	9.4	5.5	5.5	8.6	6.7	7.3
אחר	-9.4	17.4	7.7	7.6	8.5	5.9	3.3
	-0.3	9.2	14.7	15.2	13.0	12.5	11.3

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, בשנים האחרונות ירד היקף ההוצאה, במונחים ריאליים, לרמה נמוכה מזו שהייתה מקובלת באמצע שנות התשעים, והוא צפוי להמשיך ולרדת עם היישום של שלבים נוספים בתוכנית השוואת הקצבאות לכל הילדים.

ההוצאה על **קצבאות נכות** גדלה לאורך כל התקופה בקצב מהיר, במיוחד מאמצע שנות התשעים. למעשה, זהו התחום היחיד שמדיניות הקיצוצים בקצבאות שהונהגה בשנת 2002 פסחה עליו. להפך, נוספו גמלה מיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה, קצבה נוספת לנכים בעלי דרגת אי-השתכרות גבוהה, קצבה נוספת לילד נכה ועוד.

ההוצאה על **דמי אבטחה וגמלת הבטחת הכנסה** גדלה בשנות התשעים מהר יותר מכל הרכיבים העיקריים האחרים של תשלומי ההעברה. הגידול החד משקף את ההידרדרות במצב הכלכלי והתרחבות ממדי האבטלה, אך גם עלייה במודעות הציבור לזכאותו בתחומים אלו. הגידול בדמי אבטלה בשנות התשעים התרחש למרות החמרות מסוימות שהונהגו. למשל, החל בשנת 1995 מובטלים צעירים (עד גיל 35) חייבים לקבל כל עבודה שמוצעת להם, והחל בשנת 1999 הוגבלו דמי האבטלה המרביים. לעומת זאת, 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 של 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. 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 הפרשים. 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 (ראה 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	דמי ביטוח	סך-הכל	שנה
תקציב המדינה**	שנגבו מהציבור	תשלומי גמלאות*	
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

* בניכוי פיצויים מצד שלישי.

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

עד השנתיים האחרונות 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 אחר, הביאו להשוואת החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, ולחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור בשנת 2004.

8. סיכום

בשנת 2004 ובמחצית הראשונה של שנת 2005 נמשך השיפור במצב הכלכלי הכללי, ולמרות זאת נמשכה ההידרדרות במצבן של הקבוצות החלשות בחברה. המדיניות הכלכלית חתרה להרחיב את מעגל התעסוקה ולהגדיל את ההכנסות באמצעות צעדים מעודדי-צמיחה בלבד, אך כדי לקדם את רווחתן של אוכלוסיות חלשות יש צורך באמצעי מדיניות ישירים וממוקדים יותר.

בתקציב לשנת 2005 ובהצעת התקציב שאישרה הממשלה לשנת 2006, הוצהר במפורש על יעד של חיזוק חברתי. למרות זאת, בשנת 2005 נותר היחס בין ההוצאות החברתיות של הממשלה ובין התמ"ג כמו בשנת 2004, לאחר ירידה רצופה מאז שנת 2001. יתרה מזאת, החלק היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה המשיך לרדת. הגבלת הגידול בהוצאות הממשלה לשיעור נמוך מקצב גידול האוכלוסייה, לא תוכל להביא לחיזוק חברתי ללא הגדלת ההוצאות החברתיות על חשבון סעיפי הוצאה אחרים.

זאת ועוד; לא די בשינוי סדרי העדיפויות בתכנון התקציבי, ויש להקפיד שלא תהיינה סטיות משמעותיות בין התכנון ובין הביצוע. בשנת 2004, הסטיות בין התכנון ובין הביצוע היו קטנות מאשר בשנת 2003, ועם זאת הן נותרו משמעותיות.

בשנת 1992, לראשונה, היוו ההוצאות החברתיות יותר ממחצית ההוצאה הממשלתית הפנויה. חלקן היחסי הגיע לשיא בשנת 2001, ואילו בשנת 2002 התהפכה המגמה. בשנים הבאות חלה ירידה, ובשנת 2005 חזרו ההוצאות החברתיות להוות כמחצית מההוצאה הממשלתית הפנויה. הירידה בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות, בשנים האחרונות, מלווה בגידול החלק היחסי של הוצאות כלכלה ומינהל.

בשנים האחרונות, החלוקה בתוך ההוצאות החברתיות – בין שירותים ישירים ובין תשלומי העברה – נותרה קבועה. בניגוד לדעה המקובלת, הקיצוצים בהוצאות החברתיות של הממשלה בשנים 2002-2004 הקטינו את שני הרכיבים בשיעור שווה פחות או יותר.

לאורך השנים גדלה ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות, מצד אחד, וירד חלקו של המגזר הממשלתי במימון, מצד שני. עקב כך, חל גידול משמעותי בהוצאות לחינוך ובריאות של משקי הבית. התפתחות זו –

דהיינו, "הפרטת" המימון של שירותי החינוך והבריאות – טומנת בחובה סכנה של התרחבות אי-השוויון בצריכת שירותים אלו.

בעשור וחצי האחרונים לא חלו שינויים בולטים בהתפלגות ההוצאות השוטפות לחינוך של הממשלה 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.

בחינוך היסודי גדלה ההוצאה הממוצעת לתלמיד, ומספר השעות בממוצע לתלמיד גדל אף בשיעור גבוה יותר, מה שעשוי להעיד על שיפור איכותי ועל התייעלות. בחינוך העל-יסודי הייתה אמנם ירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד, אבל מספר השעות בממוצע לתלמיד גדל, כך ששוב ייתכן כי התייעלות עזרה למנוע ירידה באיכות החינוך.

בהוצאות הממשלה לבריאות נשמרה, בעשור האחרון, רמה ריאלית קבועה. היציבות בהוצאות בד בבד עם גידול האוכלוסייה ועלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות, מביאים להערכה כי מאז 1997 הייתה שחיקה של 25 אחוז, לפחות, באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.

השינויים בהתפלגות ההוצאות הישירות על שירותי בריאות מעידים על התמקדות בשירותי בריאות מיוחדים. מצד אחד, הייתה ירידה בהוצאה הקשורה לאשפוז כללי, ומצד שני, היו עליות מתונות בהוצאות הקשורות לטיפול פסיכיאטרי ולטיפול ממושך.

ההשקעות בפיתוח התשתית הפיזית של מערכות החינוך והבריאות היו, בשנים האחרונות, נמוכות ובמגמת ירידה. רמה נמוכה ופוחתת של השקעות מעוררת חשש להזנחת העתיד. עם הגידול הטבעי של האוכלוסייה, עלול להיווצר פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות, תוך פגיעה באיכות החינוך והבריאות.

בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה במגמת ההתפתחות של תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הוחלט על קיצוצים בגודל הקצבאות, שינויים בכללי הזכאות והגברת האכיפה בביצוע התשלומים, ועקב כך, בתוך ארבע שנים חלה ירידה ריאלית מצטברת של 12.4 אחוז מרמת השיא של שנת 2001. הירידה התמקדה בקצבאות ילדים, בדמי אבטלה ובגמלת הבטחת הכנסה.

המניעים העיקריים לקיצוצים בתשלומי ההעברה היו הפחתת הנטל הכבד על תקציב המדינה, מצד אחד, וצמצום ההשפעות השליליות על

ההשתתפות בכוח העבודה ובפעילות כלכלית של מקבלי הקצבאות, מצד שני. עם זאת, הגם שהנימוקים הם כבדי משקל, אי אפשר להתעלם מהמחיר הכלכלי-חברתי של הקיצוצים. השפעת תשלומי ההעברה (והמסים) על הקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ועל תחולת העוני פחתה במידה משמעותית. כמו כן, הקיצוצים שבוצעו מתרחקים מהתפיסה שהייתה מונחת כל השנים ביסוד המדיניות הכלכלית-חברתית, לפיה תשלומי ההעברה נועדו לפרוס רשת ביטחון ולהבטיח לקבוצות החלשות בחברה הכנסה מינימלית ביחס מתאים לרמת החיים הכללית.

עד השנתיים האחרונות היה החלק היחסי של השתתפות תקציב המדינה במימון תשלומי ההעברה גדול במספר נקודות-אחוז מזה של גביית דמי ביטוח מהציבור. הקיצוצים בקצבאות והעלאת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים הביאו להשוואת החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, ולחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור בשנת 2004.