

הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים*

1. מבוא

בישראל, כמו בכל מדינות הרווחה המערביות המודרניות, קיימת מערכת שירותים חברתיים המופעלת על-ידי מספר גורמים: ממשלה, מוסדות ללא כוונת רווח, גופים וולונטריים ופילנתרופיים וכן גופים פרטיים עסקיים. במהלך שנות השבעים והשמונים התפתחה בעולם אידיאולוגיה אשר גרסה, כי יש להקטין את מעורבות המדינה בכלל, ובנושאים חברתיים בפרט. הדבר הביא לצמצום חלקן של ממשלות בפעילות הכלכלית של מדינות רבות, משקלם של תקציבי ממשלה פחת, וחלקן של ממשלות במימון ובייצור שירותים חברתיים ירד. מגמה דומה התחוללה גם במשק הישראלי. בשנות התשעים התמתנה אידיאולוגיה זו, התעוררו ספקות מסוימים, והסתמנה חזרה מסוימת למודל של הכלכלה המעורבת, שבה יוחס לממשלות תפקיד משמעותי יותר, בעיקר בתחום החברתי. סימנים לגישה זו ניכרים, כפי שנראה בהמשך, גם במדיניות התקציבית והחברתית של ישראל.

הממשלה בישראל היא הגורם העיקרי בייצורם של שירותי הרווחה ובמימון פעולותיהם של הגורמים המפעילים האחרים, והיא מפנה נתח נכבד מתקציבה לשירותים החברתיים. בהגדרת השירותים החברתיים של הממשלה אנו כוללים את פעולות משרדי הממשלה בתחומים החברתיים וכן את קצבאות הביטוח הלאומי, שהן מהמרכיבים החשובים ביותר של מערכת הרווחה הממלכתית. תחומי הפעולה הגדולים במישור החברתי הם חינוך ובריאות, וכן קצבאות הביטוח הלאומי ובתוכם במיוחד קצבאות זיקנה וילדים. תחומים משניים מבחינת ההיקף הכספי הם תחומי הקליטה, הדיור, התעסוקה והשירותים האישיים. דו"ח זה מוקדש בעיקר לניתוח הוצאות הממשלה המופנות לשירותים אלה, אך נקדים לכך סקירה קצרה של הרקע הכלכלי שבמסגרתו נקבע התקציב.

* ניתוח הקצאת המשאבים מבוסס על חומר סטטיסטי המפורט בנספח המקורות ובלוחות הנספח. עיקר המלאכה בעיבוד החומר נעשתה בידי יוליה בלובשטיין ומרינה קונין.

2. רקע כלכלי – מצב המשק בשנת 1999

בשנת 1999 נמשכו במשק הישראלי המגמות שהסתמנו בו בשלוש השנים הקודמות ברוב הרכיבים העיקריים. קצב צמיחת התוצר המשיך לרדת לכדי פחות מ-2 אחוזים וגם קצב הגידול של התוצר העסקי צפוי להיות נמוך יותר.

בתחום התעסוקה המצב במשק נשאר דומה לזה של השנים 1997 ו-1998. במחצית השנייה של 1998 נוצר הרושם ששיעורי האבטלה יורדים, אלא שבמהלך המחצית הראשונה של 1999 עלתה שוב האבטלה והגיעה לכדי 8.8 אחוזים מכוח העבודה. מספר המובטלים, שהגיע לשיא של 208 אלף בתחילת 1998, ירד לרמה של 184 אלף בהמשך השנה, אך עלה מחדש לרמה של כ-200 אלף עד אמצע 1999. קיימים הסברים שונים לתנודה זו בשיעור האבטלה. אחת הטענות היא, שבמהלך שנת 1998 הפעילה הממשלה באמצעות משרד העבודה והרווחה מספר גדול של קורסים להכשרה מקצועית עבור מובטלים. כל משתתפי הקורסים הפסיקו מתוקף השתתפותם זו להיות כלולים בסטטיסטיקה הרשמית של המובטלים. מכל מקום, קיימת הסכמה רחבה על כך, שמספר המובטלים הממשי גדול מזה המתפרסם בסטטיסטיקה הרשמית. הדבר נובע מהגדרה המוגבלת של תופעת האבטלה בסטטיסטיקה הרשמית, ומהתופעה הידועה ורחבת ההיקף של עובדים המתייאשים ממצאית עבודה. עובדים אלה מפסיקים לחפש תעסוקה באופן פעיל ובכך הם "נושרים" מכוח העבודה על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מבחינה מספרית גרידא, הבעיה של המשק הישראלי בתחום התעסוקה בשנים האחרונות נובעת מכך, שבכל שנה גדל כוח העבודה בכ-70 אלף עובדים, בעוד שלשוק העבודה התווספו בין 30 ל-40 אלף מקומות עבודה. במקביל לגידול באבטלה מתקיימת מגמה של צמצום שיעורי האינפלציה, מרמה דו-ספרתית בראשית שנות התשעים לשיעורים של 7 אחוזים ב-1997 ו-8.6 אחוזים ב-1998. במחצית הראשונה של 1999 היתה יציבות מחירים כמעט מלאה (עם נטייה לאינפלציה שלילית), ולכל השנה צפוי שיעור האינפלציה להיות ברמה של כ-3 אחוזים.

משנת 1996 ואילך, מתנהלת במשק הישראלי מדיניות כלכלית הכוללת תמהיל של מדיניות מוניטרית מרסנת ומדיניות פיסקלית מצמצמת, והצירוף של שתיהן פוגע בצמיחה ומגדיל את האבטלה.

המדיניות המוניטרית הנוכחית הופעלה לראשונה ב-1995 באמצעות העלאה משמעותית של הריבית הריאלית לרמה של כ-12 אחוז. מדיניות זו, עם תנודות קלות בריבית הריאלית, נמשכת עד לזמן הזה. מטרת המדיניות היא, להוריד את רמת האינפלציה לשיעורים של 2-3 אחוזים, כמו אלו הנהוגים במערב אירופה ובארה"ב. אחת הבעיות המרכזיות עם מדיניות זו היא בכך, שהיא יצרה מצב של חוסר שווי משקל בשוק ההון. הריבית הגבוהה בישראל, ופער הריביות האפקטיבי הקיים בין ישראל לבין שאר מדינות העולם (המפותח) הביאו לזרימת הון פיננסי (בחלקו ספקולטיבי) אל המשק. התוצאה היא ייסוף ריאלי של השקל, דבר הפוגע בכושר התחרות הבינלאומי של יצרנים ישראלים, וגורם להצטברות מדאגה של יתרות מט"ח שמקורן ב"כסף חס" (ספקולטיבי) בבנק ישראל. אין ספק, שבמקביל לתוצאה החיובית של מדיניות זו בהורדת האינפלציה, יש לדבר מחיר פוטנציאלי בכל הנוגע לצמיחה הכלכלית, לתעסוקה, ליצוא ויבוא ולמאזן המסחרי. אחד החששות הקשורים למדיניות זו נובע מכך, שההישג בהורדת האינפלציה עלול להיות זמני ומותנה בשמירה על שער ריבית גבוה. כלומר, ייתכן שסיום המדיניות המרסנת והורדת הריבית יגרמו לבריחת הון לחו"ל ולפחותים גדולים, וכתוצאה מכך להתפרצות מחודשת של האינפלציה.

המדיניות הפיסקלית המרסנת קיימת מאז חקיקת החוק לצמצום הגירעון הממשלתי. על חוק זה מבוטאת ביקורת בחלק השני של ספר זה. בתקופות גאות, כאשר מצטמצם הגירעון הממשלתי באופן טבעי (בגלל גידול בהכנסות המדינה), מאפשר החוק הגדלה של הוצאות הממשלה ובכך מעודד עוד יותר את הפעילות הכלכלית ואת לחצי הביקושים. בתקופות מיתון, לעומת זאת, כאשר הפעילות הכלכלית מצטמצמת, תקבולי הממשלה קטנים והגירעון הממשלתי גדל. החוק מחייב את הממשלה לצמצם את הוצאותיה כדי להתאים את הגירעון לדרישות שנקבעו. פעולה כזו מגבירה כמובן את המיתון במשק. קל היה לזהות מגמות אלו בשנים האחרונות. בשנת 1999 נפער גירעון תקציבי גדול, שנבע מתחילתו של מיתון הנמשך עד לזמן הזה. אכן, גידול זה בגירעון נבע בעיקר מירידה חדה בתקבולי המיסים לעומת המתוכנן עם קביעת תקציב המדינה לאותה שנה. כדי לצמצם גירעון זה ולחזור לתוואי של החוק לצמצום הגירעון, הנהיגה הממשלה בראשות בנימין נתניהו, בשנת התקציב הראשונה שלה (1999), קיצוצים תקציביים. אין ספק שהדבר תרם להאצת המיתון, שכאמור, החל להסתמן כבר ב-1996.

המדיניות הפיסקלית המרסנת נמשכה גם במהלך שנת 1998. בשנה זו הממשלה המשיכה במגמת הקיצוצים התקציביים, אך בגלל החמרת המיתון, גדל הגירעון הממשלתי. במהלך המחצית הראשונה של 1999 הסתמן גידול נוסף בגירעון הממשלתי, שלפחות חלקו נגרם על-ידי ירידה נוספת בהכנסות הממשלה. הממשלה החדשה בראשותו של אהוד ברק החליטה שלקראת תקציב המדינה לשנת 2000, היא תתמודד עם בעיית הגירעון הממשלתי על-ידי קיצוצו בכ-6 מיליארד ש"ח. בכך היא חוזרת על פעולה שנעשתה על-ידי ממשלה קודמת בתקציב 1997. בשני המקרים הקיצוץ בתקציב מושג על-ידי תמהיל של קיצוץ בסעיפי הוצאה והעלאות מיסים. מאחר ושורות אלו נכתבות לפני שתקציב המדינה לשנת 2000 אושר סופית בכנסת, עדיין לא ברור מבנה ההכנסות והוצאות. יש סימנים לכך, שהקיצוץ בגירעון יכלול מרכיב גדול יותר של העלאת מיסים, בעיקר על בעלי הכנסות בינוניות, בהשוואה לקיצוץ של 1997.

כפי שהמצב נראה עתה, המדיניות הפיסקלית לשנת 2000 כשלעצמה, לא תספק תשובות לבעיות האבטלה והמיתון שבהן שרוי המשק. כנראה שלא תתחולל תמורה משמעותית במצב המקרו-כלכלי של המשק – אלא אם מאורעות חיצוניים משמעותיים יביאו לחידוש היקף ההשקעות היצרניות הגדול מחו"ל ויגדילו את התיירות לישראל, ואלו יקזזו את ההשפעות השליליות של המדיניות המוניטרית והפיסקלית.

3. ההוצאה החברתית בתקציב 2000

חלק זה נכתב בזמן שעומדת לנגד עינינו הצעת התקציב לשנת 2000 שהוגשה על-ידי ממשלת ישראל לכנסת. אי לכך, ייתכנו שינויים בתקציב שיאושר בסופו של דבר על-ידי הכנסת לעומת הסכומים עליהם מתבסס הכתוב להלן.

התקציב הכולל לשנת 2000 יהיה ככל הנראה בסכום של 226 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), המבטא גידול נומינלי של 5.7 אחוזים לעומת התקציב המקורי לשנת 1999, או גידול ריאלי של 1.7 אחוזים. אם תתקיים תחזית הממשלה לצמיחה כלכלית בשיעור של כ-3 אחוזים בשנת 2000, הרי שהתקציב המוצע נמוך יותר מתקציב 1999 במונחים יחסיים בנקודת אחוז אחת מהתמ"ג. הדבר יסמל המשך המגמה ארוכת הטווח של ירידת משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר, מגמה שהחלה באמצע שנות השמונים.

ההוצאה החברתית של הממשלה, כשהיא נמדדת במחירים קבועים של 1998 צפויה להיות ברמה כוללת של 88 מיליארד ש"ח. זהו גידול של מיליארד אחד בהשוואה לשנת 1999, היינו תוספת ריאלית של 1.2 אחוזים. שיעור גידול זה נמוך מהצמיחה החזויה במשק ומגידול ההוצאה הכוללת של הממשלה. גידול האוכלוסייה (2.5 אחוז בשנה) ישיג את גידול התקציב, ומשמעות הדבר שההוצאה החברתית לנפש, 14,056 ש"ח, תהיה נמוכה ב-1.2 אחוזים מגודלה ב-1999.

מבין מרכיבי ההוצאה של הממשלה מוקצב סכום של 33 מיליארד ש"ח (במחירי 1998) למרכיבי הבטחת ההכנסה. בהקצאה לסעיפים אלה חל גידול של 4 אחוזים בהשוואה לשנת 1999. גידול זה מבטא את הציפייה לעליית קצבאות הביטוח הלאומי בין אם כתוצאה משינויים דמוגרפיים, ובין אם עקב רמת האבטלה הגבוהה, שעל פי תחזית הממשלה, לא תקטן באופן מהותי.

השירותים הישירים בתקציב הכולל לשנת 2000 מתוכננים להיות ברמה של 55 מיליארד ש"ח. בהשוואה לשנה הקודמת זהו צמצום מוחלט של כחצי מיליארד ש"ח (במחירי 1998). עיקר הצמצום, בהיקף של כ-700 מיליוני ש"ח, יהיה במרכיב ההשקעה (הפיתוח) של ההוצאה החברתית. לעומת זאת, ההוצאה לשירותים הישירים בתקציב השוטף תגדל בכ-260 מיליון ש"ח.

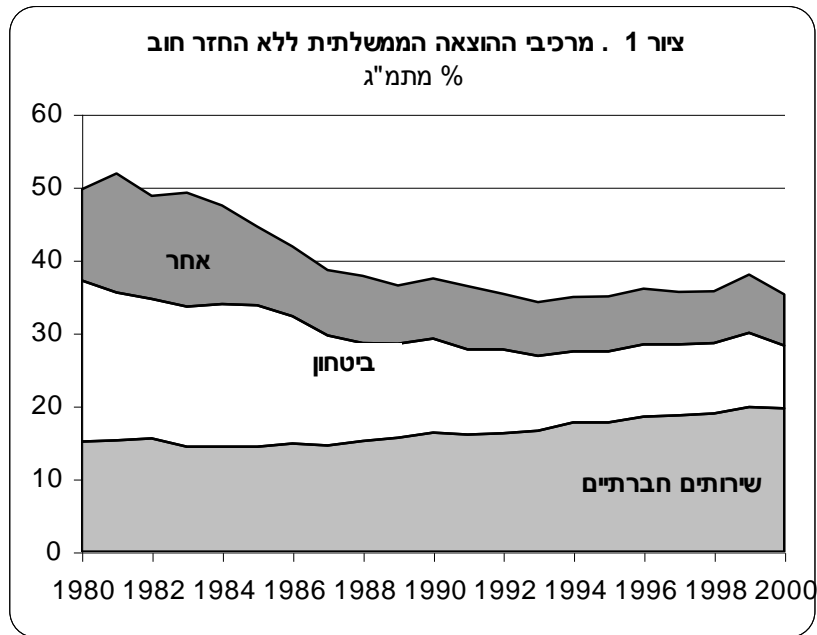
מבין מרכיבי השירותים הישירים בתקציב הכולל, ההוצאה לחינוך תקטן בכ-120 מיליון ש"ח, ההוצאה לבריאות מתוכננת לגדול ב-130 מיליון ש"ח וההוצאה על המרכיבים האחרים תצטמצם בכ-400 מיליון ש"ח. עיקר הקיצוץ במקבץ זה יהיה בסעיף השיכון.

4. ההתפתחות עד 1999

תקציב המדינה המוגש לכנסת כולל את סעיפי ההוצאה של משרדי הממשלה. חלק ניכר מהם מוקדש לשירותים החברתיים, הכוללים את החינוך, הבריאות, שירותי הרווחה האישיים, השיכון וקליטת העלייה. בנוסף לשירותים אלה קיים מקבץ גדול וחשוב של הוצאה חברתית המבוצעת באמצעות המוסד לביטוח לאומי וזה כולל את כל קצבאות הביטוח הלאומי: קצבת זיקנה ושאיירים, קצבת ילדים, קצבת נכות, דמי אבטלה, תשלומים שונים בגין חוק הבטחת ההכנסה ועוד. תשלומים אלה מגובים בחלקם באמצעות הגבייה הישירה של המוסד לביטוח לאומי, ובחלקם מתקציב המדינה. ההוצאה החברתית של הממשלה מוגדרת, אם כן, כצירוף של ההוצאה הממשלתית הכוללת לשירותים חברתיים ישירים ושל סך-כל תשלומי ההעברה המבוצעים באמצעות הביטוח הלאומי.

הרמה המוחלטת והיחסית של ההוצאה החברתית של הממשלה מושפעת ממספר גורמים, כגון האידיאולוגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה הנוכחית, מדיניות של ממשלות בעבר והסדרים קשורים הנובעים מכך, מצב המשק ובמיוחד ההשלכות שיש לכך על הכנסות והוצאות המדינה, גורמים חיצוניים למערכת כגון המצב המדיני, מצב המשק העולמי וגורמים דינמיים דוגמת ההתפתחות הדמוגרפית של האוכלוסייה. אין ספק שלמרות ריבוי גורמים אלה, התבוננות בנתח המשאבים המוקצה על-ידי המדינה לשירותים חברתיים על פני זמן, עשוי להצביע על המגמות במודעות החברתית של הממשלה, במידת החשיבות שהיא מייחסת לעצמה כגורם המשפיע על השגת יעדים רצויים בתחום הצדק החברתי והסולידריות, וכן על תפיסתה לגבי האחריות של המדינה כמייצגת החברה לרווחת כל חלקיה, ובמיוחד השכבות החלשות בה.

במהלך שני העשורים האחרונים ניכרת ירידה משמעותית במשקל ההוצאה הממשלתית במשק הישראלי, כפי שעולה מלוח 1 ומצויר 1. ב-1981 היוותה ההוצאה הממשלתית הכוללת **בתקציב הרגיל** (למעט החזר חוב) כ-52 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג). במהלך השנים ירד משקל הוצאה ציבורית זו בהתמדה עד לשנת 1993, שבה הגיע לרמה של 34 אחוזי תוצר, ומאז חלה התייצבות ברמה של 35-38 אחוז.



לוח 1: ההוצאה הממשלתית ומרכיביה בתקציב הרגיל כאחוזים מתמ"ג

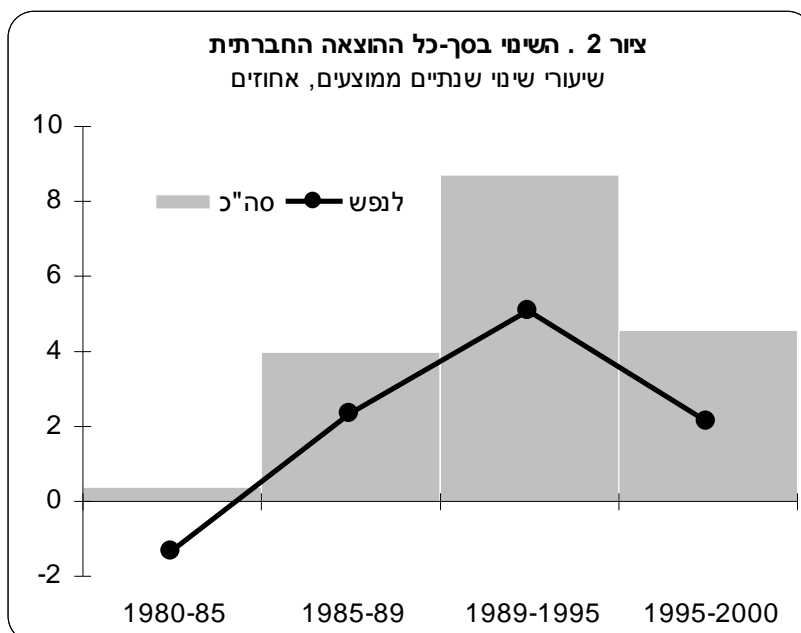
שנה	הוצאה הממשלתית			ללא החזר חוב	
	הוצאה חברתית	הוצאות ביטחון	הוצאות אחרות	סה"כ	ללא החזר חוב
1980	15	22	12	57	50
1987	15	15	9	49	39
1990	16	13	8	46	37
1994	18	10	7	42	35
1996	18	10	8	43	36
1998	19	10	7	42	36
1999	20	10	8	44	38
2000	20	9	7	41	35

ראוי לציין, שרמת ההוצאה הממשלתית בישראל גבוהה מהרמה הממוצעת הרווחת בארצות המוגדרות על-ידי הבנק העולמי כבעלות הכנסה גבוהה. שם היוותה ההוצאה הממשלתית הכוללת כ-31 אחוזי תמ"ג בשנת 1995. אולם בתוך קבוצה זו קיים מספר גדול של מדינות רווחה מפותחות, בעיקר במערב אירופה, שבהן הגיעה ההוצאה הממשלתית באותה שנה לשיעורים של 40-50 אחוזי תוצר. בולטות בין מדינות אלו הן שבדיה, דנמרק, צרפת, בריטניה, הולנד, בלגיה ועוד. ההבדל הבולט הקיים בין התפתחות המגזר הציבורי בישראל לבין כל המדינות המפותחות הוא בכיוון של המגמה. בעוד שבשראל פחת משקל ההוצאה הממשלתית בתמ"ג, בכל הארצות המפותחות עלה משקל זה. מגמת הירידה במשקל הוצאות הממשלה בישראל תואמת את ההשקפה הרווחת בין כלכלנים ואנשי מדעי חברה מסוימים, הגורסת שההוצאה הממשלתית פוגעת ביעילות הכלכלית ובתמריצים להשקעה ולכן גם גורמת לשיעורי צמיחה נמוכים. מגמה זו מצביעה על ההכרה שבעשורים הראשונים לאחר קום המדינה היה משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר הלאומי גדול מדי וגרם לחוסר יעילות כלכלית. על כך קיימת הסכמה רחבה. אולם במהלך שנות השמונים פחתה הוצאה זו במונחים יחסיים, והרכבה השתנה בצורה מרחיקת לכת. בהשוואת שתי נקודות זמן, 1980 ו-1999, אנו רואים (לוח 1), שלמרות הירידה הגדולה במשקל ההוצאה הממשלתית הכוללת, עלה משקל ההוצאה החברתית של הממשלה מ-15 ל-20 אחוזי תוצר. הדבר התאפשר בגלל הירידה הגדולה שחלה במשקל היחסי של הוצאות הביטחון והוצאות אחרות. אלו פחתו מרמה של 22 ו-12 אחוזי תוצר, בהתאמה, ב-1980, לרמה של 10 ו-8 אחוזי תוצר ב-1999. השינוי במשקל ההוצאה החברתית בתקציב הרגיל לא התחולל באופן אחיד. בשנים 1980 עד 1987 היתה יציבות במשקל הוצאה זו עם נטייה לירידה מתונה. מ-1988 ואילך גדל בהתמדה משקל ההוצאה החברתית של הממשלה, כשהקפיצות הגדולות ביותר אירעו בשנים 1994 ו-1996. אין ספק שמספר גורמים תרמו לשינויים בהרכב ההוצאה הממשלתית במהלך שני העשורים האחרונים:

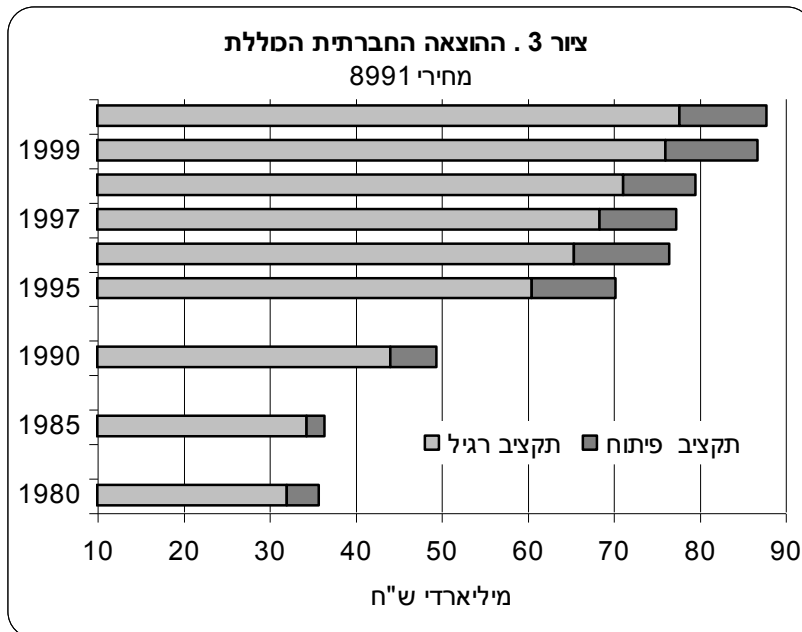
1) הירידה במשקל ההוצאה הלא-חברתית של הממשלה ובמיוחד הוצאות הביטחון. שינוי זה התאפשר בזכות המצב המדיני במזרח התיכון, תהליכי השלום, שהחלו להתפתח בסוף שנות השבעים עם מצרים, נמשכו בשנות השמונים עם סיומה של מלחמת לבנון וזכו לתנופה מחודשת בשנות התשעים עם תחילת תהליך אוסלו. המצב

- הגיאופוליטי העולמי והתפרקותה של בריה"מ תרמו גם הם לצמצום האיום הצבאי ולאפשרות להקטין את נטל הוצאת הביטחון. הצמצום היחסי במרכיבי ההוצאה הממשלתית האחרים (הלא-חברתיים) מסמל את השקפת העולם המתחזקת והגורסת שיש לצמצם את מעורבות הממשלה ולייעל את המגזר הציבורי.
- (2) הצלחת תכנית הייצוב, שהונהגה באמצע שנות השמונים, הקלה על הריסון התקציבי שנגזר מהצורך להילחם באינפלציה הגדולה.
- (3) העלייה הגדולה לישראל, משטחי בריה"מ לשעבר, הטילה על הממשלה מחויבויות חדשות בקליטת עלייה ובשיכון, אשר לא היו קיימות בשנים שקדמו לכך.
- (4) שינוי סדרי העדיפויות של הממשלה העלה את חשיבותם של שירותים חברתיים מסוימים - במיוחד בתחומי החינוך והרווחה - במערכת ההעדפות הציבורית. השינוי החל להסתמן בסוף שנות השמונים, אך זכה לתנופה מוגברת במהלך שנות התשעים. השינויים הבולטים הם בהגדלת ההוצאה הממשלתית לחינוך ובפיתוח מנגנוני רווחה בתחומי הסיעוד, השירותים האישיים והבטחת ההכנסה (למשל בתחום קצבאות הילדים).
- (5) שינויים דמוגרפיים – ישראל עוברת תהליך של הזדקנות האוכלוסייה וצמצום בשיעורי הילודה. במסגרת הפרמטרים הקיימים של המדיניות החברתית, מגבירות מגמות אלו את נטל השירותים החברתיים בתחומים מסוימים, בעיקר בנושא הביטוח הפנסיוני, שירותי הבריאות ושירותי הרווחה האישיים.
- (6) החל מאמצע שנות התשעים המצב המקרו-כלכלי והחברתי הביא לעליית שיעורי האבטלה הזמנית והכרונית במשק הישראלי. לאחר מספר שנים של גאות כלכלית בין 1992 ו-1996, בהן פחתו שיעורי האבטלה, נכנס המשק למיתון שבו עלו שיעורי האבטלה הרשמיים והגיעו לרמות של סביב 9 אחוזים. הדבר גרם לגידול משמעותי בהוצאה החברתית של הממשלה, בעיקר בסעיף הבטחת הכנסה.
- ההוצאה החברתית של הממשלה לשנת 1999 הסתכמה ב-87 מיליארד ש"ח (במחיר 1998). ההוצאה מהווה 23 אחוזי תמ"ג, או 53.5 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (למעט החזר חוב). 63.7 אחוז מההוצאה החברתית מיועדים לשירותים ישירים ו-36.3 אחוז למקבלי תשלומי ההעברה מהמוסד לביטוח לאומי. הממשלה מוציאה בממוצע לנפש כ-14,200 ש"ח ליעדים חברתיים, מזה כ-5,100 להבטחת הכנסה וכ-9,100 למימון

שירותים חברתיים ישירים. בהשוואה לשנת 1980, סך ההוצאה החברתית של הממשלה גדל במחירים קבועים על פני שני עשורים ב-143 אחוז, בעת שהאוכלוסייה גדלה ב-57 אחוז בקירוב. כלומר, גידול האוכלוסייה אמנם מסביר כמחצית מהגידול בהוצאה החברתית אבל לא את כולו. העלייה בהוצאה החברתית הכוללת לנפש מ-9,200 ש"ח ב-1980 (במחירי 1998) לכ-14,200 ש"ח ב-1999, גידול מצטבר של כ-54 אחוז, מוסברת גם על-ידי העלייה ברמת החיים ועליית השכר הריאלי וכן בנכונות של קובעי המדיניות להקצות חלקים גדולים מתקציב המדינה ליעדים חברתיים. הגידול המשמעותי בהוצאה החברתית במוצע לנפש במחצית הראשונה של שנות התשעים מוסבר כמובן גם על-ידי העלייה הגדולה מבריה"מ לשעבר, שיצרה צרכים גדולים במיוחד, בעיקר בתחומי הקליטה והשיכון.



קצב הגידול של ההוצאה החברתית של הממשלה במהלך עשרים השנים שחלפו לא היה אחיד. במחצית הראשונה של שנות השמונים כמעט ולא גדלה ההוצאה החברתית, ובמונחים של הוצאה לנפש היא אפילו פחתה בקצב ממוצע של 1.4 אחוזים. מרכיב השירותים הישירים בהוצאה נפגע במיוחד, כשהוא קטן במונחים לנפש בקצב של 3.4 אחוזים בשנה. המחצית הראשונה של שנות התשעים מאופיינת בגל העלייה הגדול משטחי חבר המדינות העצמאיות, בתחילתו של תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים ובחידוש הצמיחה הכלכלית. בתקופה זו גדלה ההוצאה החברתית של הממשלה בקצב שנתי ממוצע של 8.7 אחוזים, ומרכיב השירותים הישירים בתוכה צמח בקצב מהיר במיוחד (10.1 אחוז לשנה). מספרים אלה מבטאים גם את השינוי בסדרי העדיפויות, כפי שהוכרז עליו במדיניות הממשלה ב-1993.



לוח 2. ההוצאה החברתית של הממשלה לפי מרכיביה העיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

שירותים ישירים	הבטחת הכנסה	סך-הכל	תקציב כולל (רגיל + פיתוח)
26,356	9,424	35,780	1980
23,932	13,667	37,600	1986
26,101	16,506	42,607	1989
32,806	16,693	49,499	1990
48,326	18,606	66,933	1992
47,489	21,594	69,084	1994
49,844	27,532	77,376	1997
49,749	29,827	79,577	1998
55,334	31,484	86,817	1999
54,967	32,850	87,817	2000
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (%)			
1.7-	5.5	0.4	1980-85
2.0	7.6	4.0	1985-89
10.1	6.3	8.7	1989-95
3.5	6.6	4.6	1995-2000
תקציב רגיל			
22,677	9,424	32,101	1980
22,228	13,667	35,895	1986
24,498	16,506	41,004	1989
27,444	16,693	44,137	1990
31,533	18,606	50,140	1992
36,424	21,594	58,018	1994
40,902	27,532	68,433	1997
41,391	29,827	71,218	1998
44,648	31,484	76,131	1999
44,911	32,850	77,761	2000
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (%)			
0.5-	5.5	1.4	1980-85
2.6	7.6	4.5	1985-89
7.0	6.3	6.7	1989-95
4.1	6.6	5.1	1995-2000

לוח 3. ההוצאה החברתית, הבטחת הכנסה ושירותים ישירים, בממוצע לנפש (תקציב כולל, ש"ח, מחירי 1998)

שירותים ישירים	הבטחת הכנסה	סך-הכל	
6,797	2,430	9,227	1980
5,707	2,904	8,610	1985
5,777	3,653	9,430	1989
7,040	3,582	10,622	1990
9,432	3,632	13,064	1992
8,795	3,999	12,795	1994
8,551	4,723	13,275	1997
8,335	4,997	13,332	1998
9,064	5,157	14,221	1999
8,798	5,258	14,056	2000
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (%)			
3.4-	3.6	1.4-	1980-85
0.3	5.9	2.3	1985-89
6.4	2.8	5.0	1989-95
1.0	4.1	2.1	1995-2000

במחצית השנייה של שנות התשעים החליטה הממשלה לצמצם את הגירעון ולהקטין את התקציב. למרות זאת, ההוצאה החברתית של הממשלה המשיכה לגדול בקצב שנתי ממוצע של 4.6 אחוזים, כאשר מרכיב הבטחת הכנסה צמח בקצב מהיר במיוחד של 6.6 אחוזים בשנה. הדבר מבטא את השינויים הדמוגרפיים האקסוגניים, אבל במיוחד את כניסתו של המשק למיתון, שהביא להגדלת התשלומים במסגרת דמי האבטלה והחוק להבטחת הכנסה.

שני מרכיבי ההוצאה החברתית של הממשלה, ההוצאות להבטחת הכנסה והשירותים החברתיים הישירים, נבדלים זה מזה הן בטכניקות של ביצוע ההוצאה והן בתפקיד החברתי והכלכלי שהם ממלאים.

מרכיב הבטחת הכנסה, הכולל את רוב תשלומי ההעברה החברתיים של המגזר הממשלתי, מבוסס על כללים אוניברסליים המוגדרים לרוב באמצעות חוקים. רמת ההוצאה בסעיפים השונים נקבעת לפיכך על פי הפרמטרים הקבועים בחוק וגודל האוכלוסיות הזכאיות נובע מאותם

חוקים. קיימים כוחות דינמיים ומחזוריים הקובעים את גודלן של אוכלוסיות אלו, ולכן באין שינוי של הכללים וההגדרות, יש לממשלה שליטה קטנה על מרכיב הוצאה זה. הפרמטרים שנקבעו אמנם נתונים לשינוי מדי פעם, אבל שינויים כאלה, בעיקר כשהם גורמים לקיצוצים, מעוררים תמיד התנגדויות חריפות מצד זה או אחר, ולכן הם מתרחשים לעיתים נדירות. במהלך עשרים השנים האחרונות ניכרת מגמה ברורה של התרחבות תשלומי ההעברה. בשנות השמונים בוטלו אמנם קצבאות הילד הראשון והשני, אבל הן הוחזרו ב-1993. קצב השינוי של מרכיב הבטחת ההכנסה נקבע בעיקר על-ידי הכוחות הדמוגרפיים, מצב התעסוקה במשק ואירועים חיצוניים דוגמת העלייה ההמונית בתחילת שנות התשעים. מרכיב השירותים הישירים, לעומת זאת, כולל מקבץ רחב של שירותים המסופק במישרין או ממומן במלואו או בחלקו על-ידי הממשלה. לעומת הבסיס האוניברסלי של תשלומי ההעברה, נקבעת רמת ההוצאה הממשלתית לשירותים בעין בצורה פרטנית יותר, ותוך התייחסות ברורה לכל שירות בפני עצמו ולסעיף ההוצאה הרלוונטי לו. כתוצאה מכך משקפת רמת ההוצאה הממשלתית לשירותים הישירים, במידה רבה, את הצרכים השוטפים ואת מערכת ההעדפות של הגורמים הנוטלים חלק בתהליך קביעת המדיניות. קיימת גם גמישות גדולה יותר בקביעת רמת ההוצאה בסעיפים אלה וגם אפשרות רבה יותר לתחלופה בין הסעיפים השונים של מרכיב הוצאה זה, לעומת מרכיב הבטחת ההכנסה.

לוח 3 מצביע אכן על כך, שקיימת תנודתיות גדולה יותר בקצב השינוי של ההוצאה לנפש לשירותים ישירים לעומת ההוצאה להבטחת הכנסה: קצב השינוי השנתי הממוצע בתקופות שונות במרכיב השירותים הישירים נע בין 3.4- אחוזים בראשית שנות השמונים לבין 6.4 אחוזים לנפש במחצית הראשונה של שנות התשעים. לעומת זאת, קצב השינוי במרכיב הבטחת ההכנסה נע בין 5.9 אחוזים לנפש, במחצית השנייה של שנות השמונים לבין 2.8 אחוזים במחצית הראשונה של שנות התשעים. לוח 4 ממחיש את התנודות שחלו במונחים יחסיים במשקל כל אחד ממרכיבי ההוצאה החברתית על פני זמן.

**לוח 4. התפלגות ההוצאה החברתית של הממשלה בתקציב הכולל
(רגיל + פיתוח), (אחוזים)**

שירותים ישירים	הבטחת הכנסה	סך-הכל	
69.3	30.7	100.0	1980
58.3	41.7	100.0	1987
71.1	28.9	100.0	1992
63.7	36.3	100.0	1999
62.6	37.4	100.0	2000

ברוב שנות השמונים עלה משקל הבטחת ההכנסה וירד משקל השירותים הישירים. מגמה זו נבעה בעיקר מהשחיקה שהתחוללה בהוצאה הממשלתית לשירותים ישירים באותה תקופה. אין ספק שהכוחות הדינמיים הטבעיים המגדילים את תשלומי ההעברה תרמו גם הם למגמה זו. המגמה מתהפכת בשנים 93-1990, כאשר משקל הבטחת ההכנסה ירד עד לרמה של 28.9 אחוז מסך ההוצאה החברתית. כזכור, תקופה זו מאופיינת בגל העלייה הגדול מבריה"מ לשעבר, דבר שחייב הוצאות תקציביות גדולות במיוחד בסעיפי קליטת העלייה והשיכון. משנת 1993 ואילך חוזרת המגמה שאיפיינה את רוב שנות השמונים, ובה עולה בהתמדה משקל ההוצאה להבטחת הכנסה ויורד משקל השירותים הישירים. ב-1999 מהווה המרכיב של הבטחת ההכנסה 36.3 אחוז מההוצאה החברתית הכוללת, שהם כ-8.2 אחוזים מהתמ"ג, וההוצאה למתן שירותים תהווה 63.7 אחוז מההוצאה החברתית, שהם כ-14.5 אחוז מהתמ"ג.

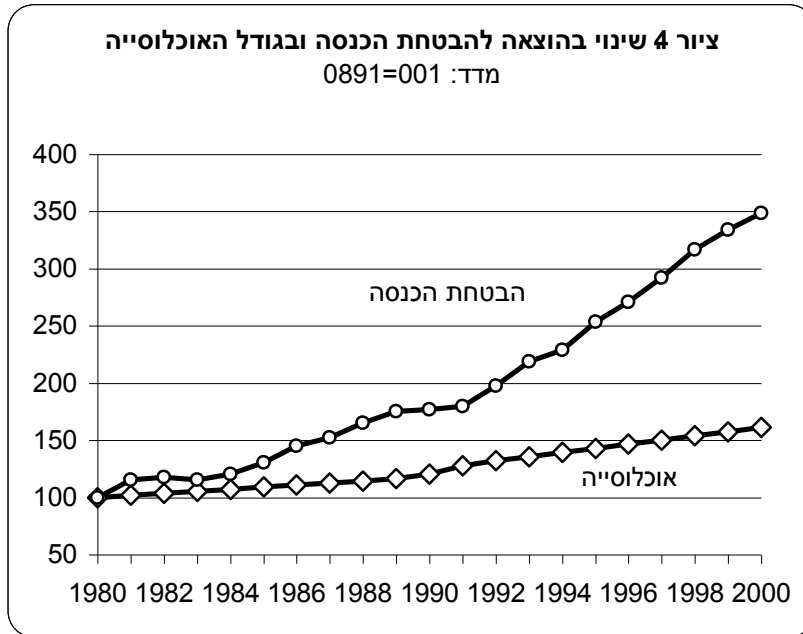
5. הבטחת הכנסה

מרכיב הבטחת ההכנסה בהוצאה החברתית נמצא במגמת עלייה מתמדת הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים בהשוואה לתוצר הלאומי ולסך ההוצאה הממשלתית. 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 של תשלומי ההעברה, ואכן על פי דיווחי הביטוח הלאומי הם תורמים תרומה משמעותית לצמצום אי-השוויון בהכנסות

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 כמעט הוכפלה בעשור הנוכחי, ואילו האוכלוסייה צמחה ב-31 אחוז. בממוצע לנפש הוציאה הממשלה למרכיב זה בראשית העשור 3,582 ש"ח (במחירי 1998) וב-1999 הסכום היה 5,157 ש"ח – גידול של כ-44 אחוז. באותה תקופה גדל התוצר לנפש ב-13 אחוז ואילו הצריכה הפרטית לנפש ב-30 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.

בשנים האחרונות מושמעת ביקורת כלכלית, לא רק על גודל ההוצאה הממשלתית והגירעון הנגזר ממנה, אלא גם על אופן הקצאת ההוצאה הממשלתית לשימושים השונים. אחת הטענות היא שחלק גדול מדי מההוצאה הממשלתית מופנה ליעדים שאינם יוצרים צמיחה, ולכן השפעתו האינפלציונית גדולה. לטענת המבקרים, שינוי הרכב ההוצאה הממשלתית, על-ידי הקטנת תשלומי העברה (שהינם לטענתם אינפלציוניים יותר) והגדלת מרכיבי הוצאה אחרים, כגון חינוך, או תשתיות, יביא להקטנת הלחצים האינפלציוניים ולהתקרבות של ישראל לשיעורי האינפלציה הקיימים במערב אירופה.

קיימת מגמה רבת שנים של עלייה באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ברוטו, כפי שהדבר נמדד באמצעות מקדמי אי-שוויון מסוג גיני. הדבר מצביע על כך שכוחות השוק, בעולם של הפרטה מוגברת, תורמים להגברת אי-השוויון. יתר על כן, מזה מספר שנים מתוכננת רפורמה במיסים אשר תקטין את הפרוגרסיביות של מס ההכנסה. אם היא תיושם, גם היא תביא להגדלת אי-השוויון בהכנסות נטו. אם, כפי שמוצע, גם יקטנו תשלומי ההעברה, יהיה זה גורם שלישי שיתווסף לכוחות היוצרים אי-שוויון במשק ולפגיעה משמעותית בצדק החברתי.



לוח 5. הוצאה על הבטחת הכנסה ועל מרכיביה העיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאירים	סך-הכל	
1,036	2,846	4,236	9,424	1980
1,750	3,625	6,010	13,667	1986
1,884	3,701	7,452	16,693	1990
2,159	4,950	8,457	20,633	1993
3,748	6,079	11,411	29,827	1998
4,066	6,487	11,851	31,484	1999
4,395	6,526	12,227	32,850	2000

המרכיב הגדול ביותר בהוצאה להבטחת הכנסה הוא קצבאות הזיקנה והשאירים. קצבאות אלו יסתכמו בשנת 2000 ב-12.2 מיליארדי ש"ח (במחירי 1998) והן מסמלות את תפקיד הביטוח הלאומי כמבטח פנסיוני. גודלו של מרכיב הוצאה זה תלוי בשכר הממוצע במשק, אליו צמודה קצבת הזיקנה, ובגודל האוכלוסייה הזכאית לקיצבה הנגזרת משינויים דמוגרפיים.

קבוצת האוכלוסייה הקשישה גדלה בקצב של כ-4 אחוזים, הגבוה מקצב גידול האוכלוסייה (כ-2.6 אחוזים). כיום מהווה קבוצת גילאי 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 והוא צפוי להמשיך ולגדול, כאמור. אי לכך, צפוי חלקו של סעיף הוצאה זה לגדול מתוך ההוצאה הציבורית הכוללת. אמנם בארבע השנים האחרונות קטן חלקן של קצבאות הזיקנה בסך תשלומי ההעברה, אבל הדבר איננו נובע מצמצום מרכיב הוצאה זה, אלא מהעלייה המהירה יחסית שחלה בסעיפים הכוללים את דמי האבטלה ואת התשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה, בהם נעסוק בהמשך.

קצבאות הילדים מהוות את מרכיב ההוצאה השני בגודלו במסגרת הבטחת ההכנסה. תפקידן העיקרי לשמש כמכשיר לתיקון בסיס מס ההכנסה, ששיעוריו כמעט אינם מביאים 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. 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 כנף, כפי שקיים היום.

היקף התשלום לקצבאות ילדים בשנת 2000 הוא 6.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). הסכום גדל בשנים האחרונות בקצב שנתי של כ-3.7 אחוזים בשנה, למרות שבאותה תקופה גדל מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים רק בקצב של כ-2.4 אחוזים. ב-1998 קיבלו כ-872 אלף משפחות קצבאות ילדים, רובן המכריע, 566 אלף, קיבלו קצבאות עבור ילד אחד או שניים, ועוד 162 אלף משפחות מקבלות קיצבה גם לילד השלישי.



במקבץ תשלומי העברה מופיעים בלוחות לעיל גם דמי האבטלה, התשלומים 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, הפרמננטית, שכמעט ואין דרך לטפל בה באמצעות מדיניות מקרו-כלכלית או מדיניות תעסוקה.

המספרים בלוח 6 מבטאים את מצב המיתון המתמשך שבו שרוי המשק. סך דמי האבטלה ב-1998 היה גבוה ב-16 אחוז לעומת 1997. הנתונים לשנתיים אלה הם נתוני ביצוע. הנתון ל-1999 הוא נתון תקציבי שהתבסס על הנחות קובעי המדיניות בדבר התפתחות האבטלה במהלך שנה זו. הוא גבוה בכ-3 אחוזים מדמי האבטלה ששולמו בפועל ב-1998. ניתן לשער, שבסופו של דבר עלות דמי האבטלה לשנת 1999 תהיה אף גבוהה יותר מ-2.8 מיליארד ש"ח, כפי שמופיע בלוח, שכן מספר דורשי

העבודה ב-1999- יהיה גבוה מהמצופה. כל הסימנים מראים שבשנת 2000 שיעור האבטלה לא יהיה נמוך מאשר ב-1999. קרן המטבע הבינלאומית חוזה עבור ישראל שיעור אבטלה של 8.8 אחוזים, הדומה לזה שקיים בסוף 1999. זוהי תחזית הנוטה לאופטימיות ולכן ייתכן שתשלום דמי האבטלה יהיה גבוה יותר.

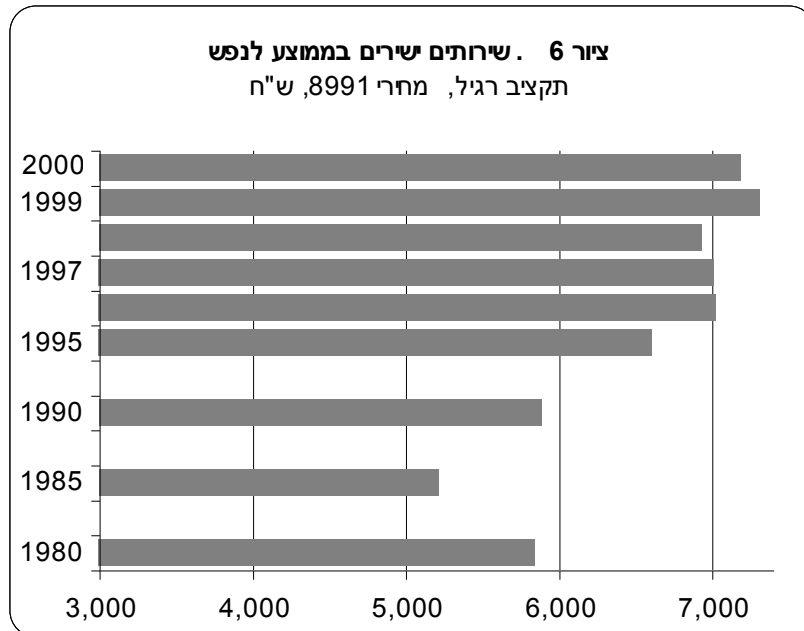
לוח 6. הוצאות לתשלום דמי אבטלה וחוק הבטחת הכנסה
(מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

חוק הבטחת הכנסה	דמי אבטלה	
1,238	1,362	1994
1,412	1,589	1995
1,507	1,772	1996
1,678	2,370	1997
2,016	2,741	1998
2,279	2,814	1999
2,555	2,854	2000

סך התשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה יגיע ב-2000, על פי נתוני התקציב, ל-2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). מספר זה נראה מציאותי שכן בשנים האחרונות גדלה ההוצאה בגין חוק הבטחת הכנסה בכ-13 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 מעידה העובדה, ששני סעיפי ההוצאה הנדונים כאן, עלו מרמה של 10.6 אחוז מסך תשלומי הביטוח הלאומי 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, 1998, ו-1999.

6. שירותים חברתיים ישירים

ההוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים ישירים כוללת מקבץ של שירותים שהממשלה מספקת במישרין או מממנת באופן מלא או חלקי. אנו כוללים במקבץ זה את החינוך, הבריאות, שירותי הרווחה האישיים (רווחה); השיכון, קליטת העלייה ושירותי התעסוקה. חלק משירותים אלה תואמים את ההגדרה הכלכלית של "מוצרים ציבוריים", שהינם מוצרים או שירותים שצריכתם כרוכה בהשפעות חיצוניות חיוביות, כלומר לא רק הצורכים עצמם נהנים מהמוצר אלא גם החברה כולה או חלקים גדולים ממנה. נהוג לחשוב שבמוצרים ציבוריים מתקיים כשל שוק, וכדי להביא לייצור כמויות יעילות מהם על הממשלה להתערב אם באמצעות סבסוד או באמצעים אחרים. החינוך ומרכיבים של הבריאות, השיכון והתעסוקה תואמים בהחלט את איפיוני המוצרים הציבוריים.



שירותים חברתיים אחרים, כגון שירותי רווחה אישיים, וחלק מהשירותים מתחום הבריאות והשיכון, הניתנים על-ידי הממשלה, ממלאים תפקידים חברתיים אחרים כגון הענקת רשת ביטחון וביטוח סוציאלי. בחלקם הם גם משרתים מטרה של חלוקה מחדש של הכנסות, לא באמצעות תשלומי העברה ישירים אלא באמצעות שירותים מוגדרים הממומנים על-ידי המדינה.

קיימים מוצרים ציבוריים אחרים הממומנים על-ידי המדינה שאין אנו כוללים אותם במקבץ זה של שירותים חברתיים ישירים. הכוונה בעיקר לביטחון ומשטרה, למרות שאין ספק שחלק משירותי המשטרה, ובמיוחד מלחמה בפשע ובתאונות הדרכים, הינם בעלי השלכות חברתיות מובהקות.

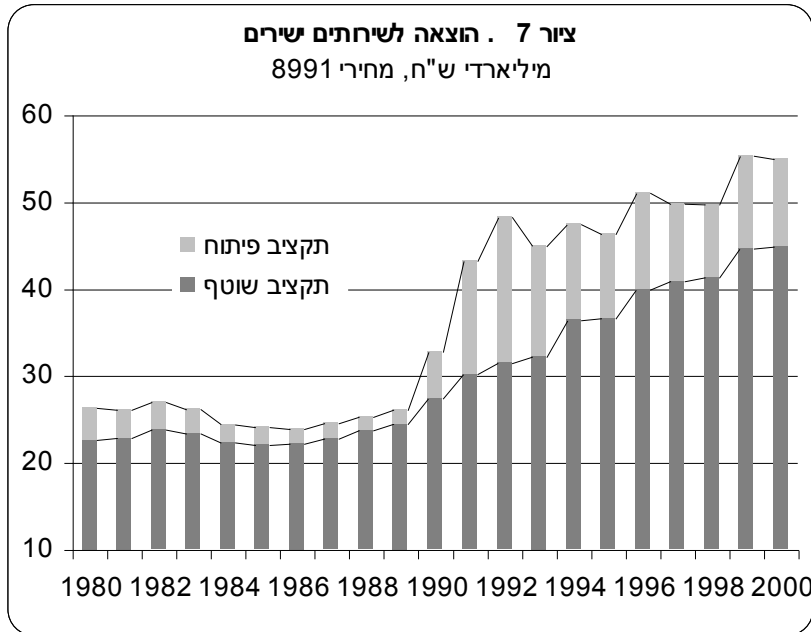
ההוצאה למתן שירותים ישירים מהווה 63.7 אחוז מההוצאה החברתית של הממשלה, שהם כ-14.2 - אחוזי תמ"ג. הוצאה זו תגיע בשנה זו, על פי נתוני תקציב, לכ-55 מיליארד ש"ח שהם 34 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (ללא החזר חוב). מסכום זה יוקדשו כ-10 מיליארד ש"ח לתקציב פיתוח: הרוב הגדול (כ-9 מיליארד) בתחום השיכון ורק כמיליארד אחד יושקע בתשתיות הפיזיות של מערכת החינוך.

הוצאות הממשלה לשירותים חברתיים ישירים הן המרכיב הרגיש יותר לתנודות בהוצאה החברתית, בהשוואה למרכיבי הבטחת ההכנסה. הדבר ניכר כשמתבוננים על פני השנים בהתפתחות השירותים הישירים: במחצית הראשונה של שנות השמונים, תקופה של אינפלציה דוהרת – גירעונות גדולים בתקציב המדינה וגירעונות גדולים במאזן המסחרי – נשחקה ההוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים ישירים בקצב שלילי של 1.7 - אחוז לשנה. כתוצאה מכך ב-1986 היה מרכיב הוצאה זה נמוך בכ-2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1998) לעומת שנת 1980. עיקר השחיקה התבטא במרכיב ההשקעה בתקציב הפיתוח. באותה תקופה, למרות הירידה בהוצאה לשירותים חברתיים ישירים, היה גידול באוכלוסייה ולכן ההוצאה לנפש ירדה מרמה של כ-6,800 ש"ח (במחירי 1998) ב-1980 לכ-5,600 ש"ח ב-1986. בהמשך, במחצית השנייה של שנות השמונים, עם בלימת האינפלציה, החלה ההוצאה לשירותים ישירים לעלות, ורק החל בשנת 1990 היא הגיעה – הן במונחים מוחלטים והן במוצג לנפש – לרמות גבוהות מאלו של שנת 1980.

תמונה זו מטעה במידה רבה. כזכור, ב-1989 החל הגל הגדול של העלייה מבריה"מ. הדבר חייב הוצאות ממשלה גבוהות מאד בתחומי

הקליטה והשיכון, ואלו תרמו לעליית ההוצאה הממשלתית לשירותים ישירים בשנים 1990 ו-1991. הרמה המוחלטת של שני המרכיבים הגדולים, חינוך ובריאות, לא היתה גבוהה ב-1990 יותר מאשר ב-1980, ובמונחים לנפש ההוצאות בשני רכיבים אלה עדיין היו נמוכות יותר מאשר ב-1980. אמנם בשנת 1992 מגיעה ההוצאה לשירותים ישירים לנפש לשיא של 9,432 ש"ח, אבל זהו מצב זמני אשר הושפע מהוצאות השיכון והקליטה הגבוהות מאד, הקשורות לתהליכי קליטת העולים מבריה"מ לשעבר.

למרות זאת, אנו רואים תמורות בהוצאה לשירותים ישירים במהלך שנות התשעים. מראשית העשור החלה ההוצאה לחינוך לגדול הן במונחים מוחלטים והן בממוצע לנפש. ב-1992 היא חוזרת לרמה דומה לזו של 1980 ומאז קיימת מגמת עלייה בקצב של 3-4 אחוזים בממוצע לשנה. חלקו של החינוך מסך ההוצאה החברתית גדל בתקופה זו מ-23% אחוז ב-1991 ל-30% אחוז ב-1999.



לוח 7. ההוצאה הממשלתית לשירותים ישירים בממוצע לנפש
(ש"ח, מחירי 1998)

סך-כל התקציב							
ש"ח	סה"כ	חינוך	בריאות	רווחה	עבודה	קליטה	שיכון
1980	6,797	3,246	2,223	383	55	61	829
1985	5,707	2,865	1,986	307	48	63	437
1989	5,777	2,899	1,944	401	66	126	342
1990	7,040	2,991	1,962	414	63	500	1,110
1992	9,432	3,271	1,955	433	60	526	3,188
1994	8,795	3,783	2,331	459	90	343	1,788
1997	8,551	4,087	2,292	520	77	258	1,316
1998	8,335	3,980	2,239	542	76	256	1,243
1999	9,064	4,294	2,237	615	91	297	1,530
2000	8,798	4,176	2,207	609	79	285	1,442
תקציב רגיל							
1980	5,848	3,152	2,165	377	55	61	38
1985	5,216	2,821	1,951	303	48	63	30
1989	5,422	2,861	1,920	398	66	126	52
1990	5,889	2,939	1,936	411	63	500	41
1992	6,155	3,132	1,950	429	60	526	58
1994	6,746	3,605	2,204	454	90	343	50
1997	7,017	3,903	2,219	516	77	258	44
1998	6,935	3,827	2,198	538	76	256	40
1999	7,313	4,086	2,192	602	91	297	46
2000	7,188	4,022	2,157	605	79	285	40

במקביל לכך, המרכיב השני בגודלו במקבץ הוצאות אלו, ההוצאה לבריאות, נשאר יציב מאד בערכים מוחלטים בשנות התשעים, ואף נשחק במונחים יחסיים ובממוצע לנפש. לדוגמא, ב-1980 היוותה ההוצאה לבריאות 21 אחוז מסך ההוצאה החברתית. משקלה ירד בהתמדה עד 1992 ל-13 אחוז. מאז חלה עלייה מסוימת עם תנודות למעלה ולמטה, וב-1999 היא מגיעה לכ-16 אחוז מההוצאה החברתית. אין ספק שבמהלך

העשור האחרון חל שינוי במבנה ההוצאה הממשלתית לשירותים ישירים. משקל החינוך עולה וחוזר לרמות של תחילת שנות השמונים בעוד משקל הבריאות קטן מאד בהשוואה למצב שהיה לפי עשרים שנה. שינויים אלה במבנה ההוצאות מסמלים שינויים בסדרי העדיפויות של הממשלות וביחס המדינה לשני מרכיבי הוצאה אלו. בעוד שבתחום החינוך המדינה קובעת לעצמה תפקיד מרכזי במימון ובייצור השירותים, הרי שבתחום הבריאות מנסה המדינה לצמצם את תפקידה בהתמדה. הפילוסופיה הפוליטית והמניעים הכלכליים העומדים מאחורי מגמות אלו אינם ברורים וראויים אולי לעיון נוסף.



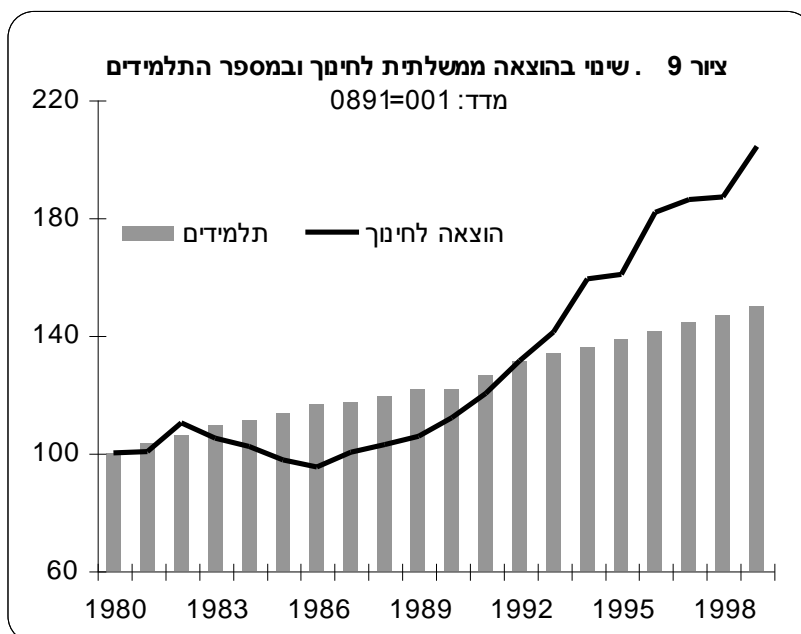
7. ההוצאה הממשלתית על חינוך

ההוצאה על חינוך היא המרכיב הגדול ביותר בהוצאה החברתית של הממשלה, והשני בגודלו, לאחר הביטחון, בתקציב המדינה. ב-1999 היתה ההוצאה הממשלתית למטרה זו 26.2 מיליארד ש"ח (במחירי 1998), שהם 16.2 אחוז מהתקציב הכולל (ללא החזר חוב) ו-6.8 אחוזים מהתמ"ג. הסכום המוקצב לשנת 2000 הוא כ-26 מיליארד ש"ח שהם 16.8 אחוז מהתקציב הכולל (ללא החזר חוב). החינוך נוטל משאבים רבים גם כאשר מתייחסים להוצאה הלאומית לחינוך, להבדיל מן ההוצאה הממשלתית. ההוצאה הלאומית נחשבת לגבוהה בהשוואה למדינות רבות בעולם המערבי במונחים של אחוזים מהתוצר. הסבר חלקי לכך יש למצוא בשיעור הגבוה של ילדים בישראל לעומת השיעורים המאפיינים את רוב המדינות במערב.

במהלך השנים, מאז 1980, עברה ההוצאה הממשלתית לחינוך תהפוכות דומות לאלו שעברו על סך ההוצאה הממשלתית לייצור שירותים חברתיים. ב-1980 היתה ההוצאה כ-12.5 מיליארד ש"ח, כאשר למדו במערכת החינוך כ-1.1 מיליון תלמידים, דהיינו הוצאו כ-10,800 ש"ח בממוצע לכל תלמיד. לאחר שחיקה שנמשכה מספר שנים, הגיעה ההוצאה הממשלתית לחינוך ב-1986 ל-11.7 מיליארד ש"ח, באותם מונחי מחירים, כשמספר התלמידים הגיע ל-1.3 מיליון. כלומר, ההוצאה הממשלתית לתלמיד ירדה ל-8,800 ש"ח. לאחר מכן החלה ההוצאה לחינוך לעלות מחדש, אך רק בשנת 1992 "השיגה" ההוצאה בממוצע לתלמיד את רמתה משנת 1980. על פני שנות התשעים ההוצאה המשיכה לעלות וב-1999 היא הגיעה ל-14.7 אלף ש"ח בממוצע לתלמיד.

לוח 8. ההוצאה לחינוך בממוצע לתלמיד (אלפי ש"ח, מחירי 1998)

1999	1998	1996	1992	1990	1988	1986	1984	1982	1980
14.7	13.7	13.9	10.8	10.0	9.3	8.8	9.9	11.2	10.8



הממשלה מממנת את רוב ההוצאה הלאומית לחינוך. מקורות מימון אחרים הם הרשויות המקומיות, משקי הבית ובמידה זניחה בלבד מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"ר). חשיבותם של המלכ"ר בצד המימון ניכרת רק בתחום ההשקעה, שם היה חלקם בשנים האחרונות בהיקף של 10-12 אחוז. ההוצאה הלאומית לחינוך נעה בעשור האחרון בין 8.5 ל-10.5 אחוז מהתוצר.

לוח 9. הוצאה לאומית לחינוך כאחוז מהתוצר ושיעור המימון הממשלתי מתוכה (אחוזים)

1997	1996	1995	1994	1993	1990	1987	1985	
10.4	10.3	10.1	9.5	9.0	8.6	8.4	8.2	הוצאה לאומית כאחוז מהתמ"ג
..	..	68	78	71	68	66	68	שיעור המימון הממשלתי

אין ספק כי בתחום החינוך ניכרת התפיסה לפיה הממשלה היא האחראית העיקרית למימון ואף לייצור (בשיתוף עם הרשויות המקומיות) של החינוך כמוצר ציבורי. תחום החינוך אכן זכה בעשור האחרון לשפע משאבים וליחס מיוחד בין קובעי הקצאת המשאבים. כך קורה אפילו בשנים האחרונות, שבהן פעלה הממשלה לצמצם את הגירעון הממשלתי – ההוצאה לחינוך לא רק שלא קטנה אלא אף גדלה בשיעורים שנתיים משמעותיים.

מרכיבי ההוצאה לחינוך

גני-הילדים מקבלים ב-1999 הקצאה של 1,360 מיליוני ש"ח (במחירי 1998) מתוך ההוצאה לחינוך בתקציב השוטף. הסכום דומה להוצאה הריאלית בפועל בשנת 1998. בחינוך היסודי צפוי גידול של 5.2 אחוזים, בחינוך העל-יסודי עלייה של 5.1 אחוזים, בהשכלה הגבוהה צפוי גידול של קרוב ל-20 אחוז, וכן גידול של 6.1 אחוזים בישיבות. בסך-הכל לתקופה 1995-1999 עד 1999 חל גידול ריאלי בכל רמות החינוך, בסדרי גודל של כ-6 אחוז בממוצע לשנה.

החלוקה לפי רמות חינוך מצביעה על כך שהחינוך העל-יסודי זוכה בתקציבים הגדולים ביותר. הדבר נובע לאו דוקא בשל היותו תת-המערכת הגדולה ביותר, אלא כתוצאה מן העלות הגבוהה יותר של הלימודים בשלב זה, כנובע משכר המורים ותנאי עבודתם בעיקר. לתחום זה הוקצבו השנה (1999) כ-8.7 מיליארד ש"ח, בחצי מיליארד ש"ח יותר מאשר בשנת 1998. נציין כי הזינוק העיקרי בעלויות של החינוך העל-יסודי התרחש בין השנים 1992 ל-1994, כאשר ההוצאה גדלה מ-5.3 ל-7 מיליארד ש"ח - גידול של 32 אחוז בתוך שנתיים.

החינוך היסודי הוא הסעיף השני בגודלו והוא הרחב בהיקפו, מבחינת מספר התלמידים, בין שלבי המערכת. תקציבו לשנת 1999 מסתכם ב-6.5 מיליוני ש"ח, לאחר גידול של 0.3 מיליארד לעומת 1996. בחינוך היסודי אפשר להצביע על מגמה נמשכת של גידול שהוא מודרג יותר על פני זמן: מדרגה אחת היתה בין 1992 ל-1994, לאחר מכן חלה עליית מדרגה נוספת בשנתיים הבאות, ועוד זינוק חל בשלוש השנים האחרונות. בהמשך לכך גם גני-הילדים נמצאים מוגנים ביותר מפני שחיקה. ההוצאה על גני-הילדים לא סבלה מהשחיקה של ראשית שנות השמונים, ואף גדלה בהתמדה הן בערכים מוחלטים והן בממוצע לתלמיד.

לוח 10. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל לפי מרכיבים עיקריים

(מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

מקצועי ישיבות	חינוך גבוה	על-יסודי	יסודי	גני-ילדים	כללי	סך-הכל	
619	399	2,344	4,532	3,402	653	977	12,925 1989
936	596	3,406	6,791	5,605	905	1,395	19,644 1995
1,009	619	3,828	8,304	6,207	1,322	1,553	22,842 1998
1,071	834	4,577	8,731	6,527	1,360	1,846	24,946 1999
952	711	4,556	8,837	6,736	1,443	1,892	25,127 2000

לגבי החינוך הגבוה – ההוצאה בשנת 1999 תגיע ל-4.6 מיליארד ש"ח. אמנם בין 1992 ל-1996 חל גידול משמעותי של 1.1 מיליארד ש"ח, אך הוא היווה פיצוי בלבד לפיגור שהצטבר לפני כן. הגידול העצום שחל במספר הלומדים במוסדות האוניברסיטאיים איננו מלווה בגידול מקביל של ההוצאה וכך ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה נמצאת בשחיקה מתמשכת¹.

לוח 11. ההוצאה הממשלתית לחינוך לתלמיד, לפי רמות לימוד

(תקציב רגיל, ש"ח, מחירי 1998)

חינוך גבוה	חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	גני-ילדים	
50,296	14,262	6,227	1,795	1980
39,139	11,699	4,920	2,116	1985
33,796	11,969	5,967	2,265	1990
37,147	16,470	8,569	3,862	1996
35,098	16,391	8,752	4,103	1997
32,251	16,137	8,941	3,954	1998
37,155	16,599	9,233	3,997	1999

¹ החישוב מתייחס למוסדות החינוך הגבוה הממומנים מתקציב המועצה להשכלה גבוהה, ואיננו כולל את האוניברסיטה הפתוחה.

8. הוצאה הממשלתית לבריאות

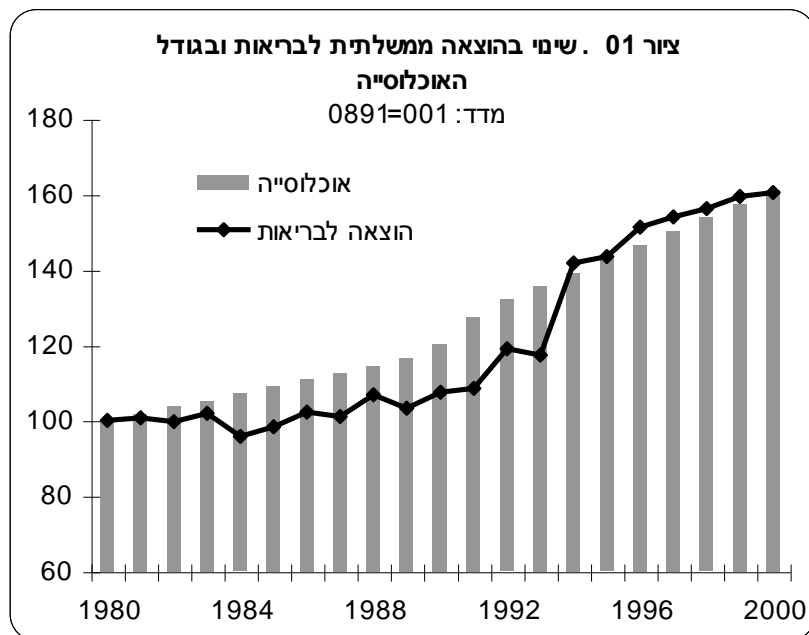
שירותי הבריאות בישראל נתונים בשנים האחרונות בתקופת מעבר שבה מעורבים מספר שינויים בו זמנית. במקביל לניסיונות הממשלה לצמצם את מעורבותה במימון שירותי הבריאות, חוקק חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, שיש לו השפעות מרחיקות לכת – שעדיין לא ניתן לחזותן במלואן – על תפקידי קופות-החולים, גודלן, הרכבן והיקף פעילותן. במקביל נעשים ניסיונות לארגן מחדש את אופי הפעילות של בתי-החולים, תוך הכנסת מרכיבים של ביזור בתהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות והכלכליות. ניסיונות אלו נועדו להכניס גורם מוגבר של הפרטה, שינוי בעלות והיענות לאיתותים של השוק כדי להפוך את מערכת הבריאות לכלכלית יותר. כאמור, קיימת אי-ודאות רבה לגבי המבנה העתידי של המגזר כולו, משקל הפעילות העסקית בו, מידת האוניברסליות במתן שירותים, מידת השוויוניות בקבלתם, ותפקידי הממשלה בייצור ובמימון שירותים אלה.

ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל, להבדיל מן ההוצאה הממשלתית, ממשיכה לעלות בהתמדה, בדומה לשאר מדינות המערב, הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים. בה בעת הממשלה בישראל החליטה להקטין את חלקה במימון הוצאות הבריאות. הדבר מתגלה במדיניותה להקצאת המשאבים בתחום זה, אך בגלל מורכבות הבעיה קצב השינויים הוא איטי מאוד, מגמות הטווח הקצר אמנם אינן אחידות, אך מגמת הטווח הארוך ברורה למדי (ראה גם פרק בריאות בהמשך).

ניתן להבחין בהבדל בגישות בין ההקצאה הממשלתית לחינוך לבין ההקצאה הממשלתית לבריאות. בתחום החינוך חלה אמנם שחיקה זמנית בשנים 86-1983, שבהן ההוצאה הממשלתית ירדה, אבל מאז מאפיינת מגמת עלייה מתמשכת את שמונה השנים האחרונות. לעומת זאת, ההוצאה הממשלתית לבריאות איננה יציבה בהתפתחותה, ושיעורי השינוי של ההוצאה משנה לשנה מתנדנדים בצורה חריפה. התופעה מבטאת את חוסר האפשרות ליישם את תכנית הממשלה לצמצם את חלקה במימון שירותים אלה. לאחר כל שנה, שבה יש צמצום מוחלט (או יחסי) בהוצאה לבריאות, באה שנה אחת או יותר שבה חל גידול משמעותי בהוצאה זו. הפירוש שאפשר לתת לדפוס זה הוא, שבכל שנה שבה הממשלה מצמצמת את השתתפותה בהוצאה הלאומית לבריאות, הדבר גורם למשבר בשירותים אלה, המחייב אותה להתערב ולהגדיל

בצורה משמעותית את הוצאותיה בשנה שאחריה. כלומר, בשני העשורים האחרונים, לא נמצא המנגנון אשר יאפשר לממשלה לצמצם את חלקה בשירותי הבריאות בלי לפגוע באילוצים החברתיים והאידיאולוגיים המנחים אותה.

ההוצאה הלאומית לבריאות הינה ברמה של כ-8.4 אחוזים מהתמ"ג (שנת 1997 היא השנה האחרונה שיש לגביה נתונים). הממשלה (יחד עם הרשויות המקומיות) נהגה לממן בעבר כ-50 אחוז מההוצאה הלאומית לבריאות, ואף יותר מכך. אך מאמצע שנות השמונים החלה ירידה בחלק הממשלה במימון שירות זה.



לוח 12. ההוצאה לבריאות בממוצע לנפש, לפי מרכיבים עיקריים
(תקציב רגיל, ש"ח, מחירי 1998)

שנות	הוצאות ישירות				השתתפות בביטוח רפואי			סך-הכל		
	בריאות שונות	טיפול ממושך	טיפול פסיכי-אטרי	אשפוז כללי	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל	סך-הכל	מס מקביל	
1980	297	132	93	170	246	348	0	880	1,228	2,165
1985	244	97	79	110	92	233	34	1,061	1,329	1,951
1990	206	78	95	122	56	100	144	1,135	1,379	1,936
1993	189	99	97	113	3	50	139	1,183	1,372	1,873
1994	199	140	117	163	25	160	218	1,182	1,560	2,204
1998	206	135	129	151	14	231	1,324	8	1,563	2,198
1999	211	132	146	150	14	177	1,361	-	1,538	2,192
2000	216	132	151	148	14	97	1,400	-	1,497	2,157

ההוצאה הממשלתית **השוטפת** לבריאות, בממוצע לנפש, היתה בשנת 1980 ברמה של 2,165 ש"ח (מחירי 1998). באותה שנה היווה סך ההוצאה הממשלתית לבריאות 3.7 אחוזים מהתמ"ג. ב-1993, שהיתה שנת שפל מבחינת משתנים אלה, ירדה ההוצאה השוטפת לנפש לבריאות לכ-1,873 ש"ח ומשקל ההוצאה **הכוללת** לבריאות בתמ"ג ירד ל-3.1 אחוזים. ב-1994 היא שנת משבר כספי בשירותי הבריאות ובקופות-החולים. בשנה זו נחתמו הסכמי עבודה במגזר אשר הביאו לעליות שכר משמעותיות והתייקרות של עלויות. שינויים אלה חייבו התערבות ממשלה כדי למנוע את התמוטטות מערכת הבריאות. התוצאה היתה קפיצה של 21 אחוז בהוצאה הממשלתית בסעיף זה, שעלתה כתוצאה מכך לשיעור של 3.8 אחוזי תוצר, והסכום בממוצע לנפש הגיע לכ-2,200 ש"ח. מאז פחתה שוב ההוצאה ממשלתית ל-3.6 אחוזים מהתמ"ג.

כאמור, ההוצאה הממשלתית השוטפת לבריאות ב-1999 צפויה להסתכם ב-13.4 מיליארד ש"ח (במחירי 1998) - גידול ריאלי של 2 אחוזים לעומת 1998.

לוח 13. סך-כל ההוצאה לבריאות לפי מרכיבים עיקריים
(תקציב רגיל, מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

שנות	הוצאות ישירות				השתתפות בביטוח רפואי			סך-הכל		
	בריאות הציבור ואחרות	טיפול ממושך	טיפול פסיכי- אטרי	אשפוז כללי	העברת אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל	סך-הכל		
1,151	511	359	659	952	1,351		3,413	4,764	8,395	1980
1,033	412	333	467	390	987	146	4,493	5,626	8,260	1985
961	364	444	567	259	465	671	5,289	6,425	9,020	1990
994	521	508	595	17	264	730	6,224	7,218	9,854	1993
1,076	754	634	879	134	862	1,180	6,383	8,424	11,901	1994
1,232	804	771	900	86	1,376	7,901	50	9,327	13,120	1998
1,289	807	891	916	88	1,079	8,310	—	9,389	13,380	1999
1,347	823	942	923	89	606	8,747	—	9,352	13,477	2000

9. ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים

הממשלה מהווה גורם עיקרי במימון שירותי הרווחה האישיים ולכן לדפוס ההוצאה הממשלתית לשירותים אלו יש השפעה מכרעת על דרכי פעולתם. תקציבי השירותים האישיים בשנות התשעים שונים מאד מאלו של שנות השמונים. השפעה מכרעת בהתפתחות זו יש לייחס לשינוי שחל בעקבות תחילת תשלום גמלאות הסיעוד לזכאים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בשנת 1988. הפעלת החוק הביאה לגידול ההוצאה הממשלתית לשירותים אישיים בקצב מהיר, הנמשך גם בשנים האחרונות, ואולם ההתפתחות התמקדה בעיקר בגמלאות, בעוד שהשירותים המסופקים ישירות על-ידי הממשלה גדלו בקצב איטי יותר.

לוח 14. שירותים אישיים: ההוצאה הכוללת וההוצאה לנפש
(מחירים קבועים, 1998)

1999	1998	1997	1995	1992	1990	
						הוצאה כוללת (מיליוני ש"ח)
3,757	3,233	3,034	2,723	2,216	1,928	סך-הכל
2,462	2,096	2,015	1,915	1,614	1,450	ללא גמלאות סיעוד
						הוצאה לנפש (ש"ח)
615	542	520	491	433	414	סך-הכל
403	375	346	345	315	311	ללא גמלאות סיעוד
						מדד: 1990 = 100
						הוצאה כוללת
195	168	157	141	115	100	סך-הכל
170	144	139	132	111	100	ללא גמלאות סיעוד
						הוצאה לנפש
144	138	127	118	105	100	סך-הכל
130	113	111	111	101	100	ללא גמלאות סיעוד

הגידול הכללי בהוצאה מתבטא גם בחלקה מתוך כלל ההוצאה החברתית השוטפת. תחום הרווחה האישית הוא שלישי בגודלו בין השירותים הישירים אחרי החינוך והבריאות. שיעור השירותים האישיים מסך-ההוצאה מגיע בסוף שנות התשעים לכדי 4.3 אחוזים. בחומש האחרון גדלה הוצאה זו ב-7 אחוזים בממוצע שנתי, בעוד ההוצאות לחינוך ולבריאות גדלו ב-5.0 וב-2.2 אחוזים בהתאמה. יש להדגיש כי השינוי מתמקד במרכיב גמלאות הסיעוד הדומה בהתפתחותו למרכיבי הבטחת הכנסה יותר מאשר למרכיבי השירותים בעין. ראה הרחבה על כך בפרק על שירותי הרווחה האישיים לעיל, וכן בחלק השלישי של הספר, בפרק המנתח את ההתפתחויות שחלו בעקבות מלאת עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד.