

סיכום הממצאים

תקציב המדינה המוגש לכנסת כולל את כל סעיפי ההוצאה של משרדי הממשלה. חלק ניכר מהם מוקדש לשירותים החברתיים - חינוך, בריאות, שירותי רווחה אישיים, שיכון וקליטת עלייה. 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. ההוצאה החברתית של הממשלה מוגדרת, אם כן, כצירוף של ההוצאה הממשלתית הכוללת לשירותים חברתיים ישירים ושל סך-כל תשלומי ההעברה המבוצעים באמצעות הביטוח הלאומי.

ניתוח התקציב מעלה את העובדות הבאות:

- (1) תקציב המדינה, כולל הביטוח הלאומי, לשנת 2000 מסתכם ב 226 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) - גידול נומינלי של 5.7 אחוזים לעומת התקציב המקורי לשנת 1999, וגידול ריאלי של 1.7 אחוזים.
- (2) אם תתקיים תחזית הממשלה לצמיחה כלכלית בשיעור 3 אחוזים בשנת 2000, הרי שהתקציב המוצע נמוך יותר מתקציב 1999 במונחים יחסיים בנקודת אחוז אחת מהתמ"ג, כהמשך למגמה ארוכת טווח של ירידת משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר.
- (3) ההוצאה החברתית של הממשלה - חינוך, בריאות, קצבאות וכדומה - כשהיא נמדדת במחירים קבועים של 1998, צפויה להיות ברמה של 88 מיליארד ש"ח. זהו גידול של מיליארד אחד בהשוואה לשנת 1999, היינו תוספת ריאלית של 1.2 אחוזים.
- (4) שיעור גידול זה נמוך מהצמיחה החזויה במשק ומגידול ההוצאה הכוללת של הממשלה. כיוון שגידול האוכלוסייה (2.5 אחוזים בשנה) ישיג את גידול התקציב, הרי שההוצאה החברתית לנפש, 14,056 ש"ח, תהיה נמוכה ב-1.2 אחוזים לעומת 1999.
- (5) מתוך ההוצאה הכוללת מוקצב סכום של 33 מיליארד ש"ח (במחירי 1998) למרכיבי הבטחת הכנסה. בהקצאה לסעיפים אלה חל גידול של 4 אחוזים בהשוואה לשנת 1999.
- (6) השירותים הישירים - חינוך, בריאות ושירותים ציבוריים אחרים כיוצא באלה - מתוכננים להיות ברמה של 55 מיליארד ש"ח. בהשוואה לשנה הקודמת זהו צמצום מוחלט של כחצי מיליארד ש"ח.

7) 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.

8) מבין מרכיבי השירותים הישירים, 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.

ההתפתחות על פני זמן

9) במהלך שני העשורים האחרונים ניכרת ירידה משמעותית במשקל ההוצאה הממשלתית במשק הישראלי. ב-1981 היווה תקציב המדינה (למעט החזר חוב) כמחצית מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג). במהלך השנים ירד משקל הוצאה ציבורית זו בהתמדה עד לשנת 1993, שבה הגיע לרמה של שליש מהתמ"ג, ובשנים האחרונות התייצב על הרמה של 35-38 אחוזי תוצר.

10) ההוצאה החברתית של הממשלה לשנה החולפת (1999) הסתכמה ב-87 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). ההוצאה היוותה 23 אחוזי תמ"ג, או 53.5 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (למעט החזר חוב).

11) שני שליש מההוצאה החברתית יועדו לשירותים ישירים ושליש למקבלי תשלומי ההעברה מהמוסד לביטוח לאומי. הממשלה הוציאה השנה, במוצע לנפש, כ-14,200 ש"ח ליעדים חברתיים, מזה כ-5,100 להבטחת הכנסה וכ-9,100 למימון שירותים חברתיים ישירים.

12) קצב הגידול של ההוצאה החברתית של הממשלה בעשורים 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 אחוז. מרכיב השירותים הישירים בהוצאה נפגע במיוחד, כשהוא פחת במונחים לנפש בקצב של 3.4 אחוז בשנה.

13) 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 אחוז, ומרכיב השירותים הישירים בתוכה צמח בקצב מהיר במיוחד (10.1 אחוז לשנה). מספרים אלה מבטאים גם את השינוי בסדרי העדיפויות, כפי שהוכרו עליו במדיניות הממשלה ב-1993.

14) בשנים האחרונות החליטה הממשלה לצמצם את הגירעון ולהקטין את התקציב. למרות זאת, ההוצאה החברתית של הממשלה המשיכה לגדול מאז 1996 בקצב שנתי ממוצע של 4.6 אחוזים, כאשר מרכיב הבטחת ההכנסה צמח בקצב מהיר במיוחד של 6.6 אחוזים בשנה. הדבר מבטא את השינויים הדמוגרפיים, אבל גם את כניסתו של המשק למיתון, שהביא להגדלת התשלומים במסגרת דמי האבטלה והחוק להבטחת הכנסה.

הבטחת הכנסה

15) קיימת תנודתיות גדולה יותר בקצב השינוי של ההוצאה לנפש לשירותים ישירים לעומת ההוצאה להבטחת הכנסה. ברוב שנות השמונים עלה משקל הבטחת ההכנסה וירד משקל השירותים הישירים. מגמה זו נבעה בעיקר מהשחיקה שהתחוללה בהוצאה הממשלתית לשירותים ישירים באותה תקופה. המגמה התהפכה בשנים 93-1990, כאשר משקל הבטחת ההכנסה ירד עד לרמה של 28.9 אחוז מסך ההוצאה החברתית.

16) משנת 1993 שוב עולה בהתמדה משקל ההוצאה להבטחת הכנסה ויורד משקל השירותים הישירים.

17) המרכיב הגדול ביותר בהוצאה להבטחת הכנסה הוא קצבאות הזיקנה והשאיירים. קצבאות אלו יסתכמו בשנת 2000 ב-12.2 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). גודלו של מרכיב הוצאה זה תלוי בשכר הממוצע במשק, אליו צמודה קצבת הזיקנה, ובגודל האוכלוסייה הזכאית לקיצבה הנגזרת משינויים דמוגרפיים.

18) קצבאות הילדים מהוות את מרכיב ההוצאה השני בגודלו במסגרת הבטחת ההכנסה. תפקידן העיקרי לשמש מכשיר לשיפור התחלקות ההכנסות הכלכליות, וכן לתיקון בסיס מס ההכנסה, ששיעוריו כמעט אינם מביאים בחשבון את גודל משפחת הנישום.

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

20) הגידול בקצבאות מבטא גם את מצב המיתון המתמשך שבו שרוי המשק. סך דמי האבטלה ב-1998 היה גבוה ב-16 אחוז לעומת 1997. ניתן לשער, שבסופו של דבר עלות דמי האבטלה לשנת 1999 תהיה אף גבוהה יותר מ-2.8 מיליארד ש"ח שהופיעו בתקציב, שכן מספר דורשי העבודה ב-1999 יהיה גבוה ממה שהיה צפוי. כל הסימנים מראים שבשנת 2000 שיעור האבטלה לא יהיה נמוך מאשר ב-1999.

21) סך התשלומים בגין חוק הבטחת הכנסה יגיע, על פי נתוני התקציב, 2.55 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). שני סעיפי ההוצאה, דמי אבטלה והבטחת הכנסה, 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, 1999.

שירותים ישירים

22) 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.

23) 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.

24) חלקו של החינוך מסך ההוצאה החברתית גדל בתקופה זו מ-23 אחוז ב-1991 ל-30 אחוז ב-1999. במקביל לכך, המרכיב השני בגודלו במקבץ הוצאות זה, ההוצאה לבריאות, נשאר יציב מאד בערכים מוחלטים בשנות התשעים, ואף נשחק במידת מה במונחים יחסיים ובממוצע לנפש.

25) 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)

- 6.81- אחוז מהתמ"ג. הסכום המוקצב לשנת 2000 הוא 26- מיליארד ש"ח שהם 16.8 אחוז מהתקציב הכולל (ללא החזר חוב).
- 26) ההוצאה הלאומית לחינוך נעה בעשור האחרון בין 8.5 ל-10.5- אחוז מהתוצר.
- 27) גני-הילדים מקבלים ב-1999- הקצאה של 1.3 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). הסכום דומה להוצאה הריאלית בפועל בשנת 1998. בחינוך היסודי צפוי גידול של 5.2 אחוז, בחינוך העל-יסודי עלייה של 5.1 אחוז, בהשכלה הגבוהה צפוי גידול של קרוב ל-20- אחוז, וכן גידול של 6.1 אחוז בישיבות. בסך-הכל לתקופה מ-1996- עד 1999 חל גידול ריאלי בכל רמות החינוך, בסדרי גודל של כ-6- אחוז בממוצע לשנה.
- 28) בחלוקה לפי רמות חינוך החינוך העל-יסודי זוכה בתקציבים הגדולים ביותר! לתחום זה הוקצבו השנה (1999) כ-8.7- מיליארד ש"ח, חצי מיליארד ש"ח יותר מאשר בשנת 1998. הזינוק העיקרי בעלויות של החינוך העל-יסודי התרחש בין השנים 1992 ל-1994-, כאשר ההוצאה גדלה ב-32- אחוז בתוך שנתיים.
- 29) 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. ההוצאה על גני-הילדים לא סבלה מהשחיקה של ראשית שנות השמונים, ואף גדלה בהתמדה הן בערכים מוחלטים והן בממוצע לתלמיד.
- 30) 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 מתמשכת (החישוב מתייחס למוסדות החינוך הגבוה הממומנים מתקציב המועצה להשכלה גבוהה, ואיננו כולל את האוניברסיטה הפתוחה).
- 31) ההוצאה הלאומית לבריאות הינה ברמה של כ-8.4- אחוז 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.

32) 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 אחוז מהתמ"ג. ב-1993, שהיתה שנת שפל מבחינת משתנים אלה, ירדה ההוצאה השוטפת לנפש לבריאות לכ-1,873 ש"ח ומשקל ההוצאה הממשלתית **הכוללת** לבריאות בתמ"ג ירד ל-3.1 אחוז.

33) בשנת 1994 נחתמו הסכמי עבודה במגזר אשר הביאו לעלויות 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 הממשלתית ל-3.6 אחוז מהתמ"ג.

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

35) הממשלה מהווה גורם עיקרי במימון שירותי הרווחה האישיים ולכן לדפוסי 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.

36) 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 אחוז.

37) בחומש האחרון גדלה הוצאה זו ב-7 אחוז בממוצע שנתי, בעוד ההוצאות לחינוך ולבריאות גדלו ב-5.0 וב-2.2 אחוז בהתאמה. יש להדגיש כי השינוי מתמקד במרכיב גמלאות הסיעוד הדומה בהתפתחותו למרכיבי הבטחת הכנסה יותר מאשר למרכיבי השירותים בעין.