
הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

תקציב המדינה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים השונים, בהיותו המכשיר שבאמצעותו היא מוציאה אל הפועל את תכניותיה בכל המישורים – האזרחי והביטחוני, החברתי והעסקי, בנושאי פנים וחוץ, ביטחון אישי ואיכות הסביבה, רמת חיים ותעסוקה, וכיוצא באלה. הפעולות הקונקרטיות היוצאות אל הפועל במימון הממשלה אמורות לבטא את ההתגלמות הממשית של ההצהרות המילוליות. לכן, אף שהיקף התקציב והרכבו אינם נזכרים במפורש במצעי המפלגות, וגם לא בקווי הפעולה של הממשלה, הרי מימושה של המדיניות המוצהרת נבחן בסופו של דבר בהקצאה שנקבעה ליעדים השונים. בתוך מכלול הכוונות הכתובות בקווי הפעולה של הממשלה, מופיע ההיבט הכלכלי בשני מישורים: מישור אחד הוא הצמיחה של המשק והרכבה, שהוא יעד מיעדי המדיניות, והמישור השני הוא האילוץ שלו על גודל התקציב. בדו"ח שלפנינו איננו בוחנים את מידת ההתאמה בין ההצהרות המילוליות ובין המימוש בתחומי החיים השונים, אלא מתמקדים בזיהוי המדיניות דרך ניתוח הממדים הכספיים של פעולות הממשלה.

1. גידול ההוצאה על פני זמן

בשנת 2000 מוציאה הממשלה קרוב ל-175 מיליארד ש"ח, פי 3.8 מהסכום שהוצא בראשית העשור. סכום זה כולל את כל תקציב הממשלה הפנוי לפעולות (בניכוי ההוצאות המיועדות לפירעון החוב הלאומי), וכן את הוצאות המוסד לביטוח לאומי לתשלום קצבאות שונות. הגידול פי 3.8 בעשור האחרון, שנות התשעים של המאה שאך זה חלפה, מנופח ברובו עקב האינפלציה ועליית מחירי התשומות השונות. אין טעם להאריך את ההשוואה במונחים הנומינליים אל שנות השמונים כנקודת מוצא, היות שבתנאי האינפלציה של שנות השמונים אין משמעות להשוואת נתוני הוצאה נומינליים זה לזה. לכתחילה ברור, שאם ננכה את השפעת האינפלציה נקבל גידול ריאלי מתון בהרבה. אפשר להגיע לאומדן

ריאלי יותר על-ידי ניכוי במדד המחירים לצרכן, כקירוב ראשון, ותיקון זה אכן מצמצם את ממדי הגידול לכדי פי 1.6. זה עדיין גידול רב מאד בהוצאות, אבל יש לזכור שההתייקרות היחסית של רוב התשומות המשמשות בייצור שירותי הממשלה היא גבוהה מזו המשתקפת במדד המחירים לצרכן. התשומה העיקרית הכרוכה בייצור השירותים הציבוריים היא העבודה. לאורך רוב שנות המדינה חלה עלייה בשכר העבודה הריאלי, כלומר הוצאות השכר עלו במידה רבה יותר ממדד המחירים לצרכן. לכן, המדד המתאים יותר (אם כי לא המושלם) לניכוי ההשפעה האינפלציונית על התקציב השוטף של הממשלה הוא מדד מחירי הצריכה הציבורית שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בדומה לכך, ניתן גם לנכות את ההוצאות בתקציב הפיתוח במדד המשקף יותר טוב את ההתייקרויות האמיתיות בתחומי ההשקעה השונים. חישוב כזה של ההוצאה הממשלתית במונחים ריאליים מראה, שתקציב המדינה גדל במהלך העשור פי 1.3 (לעומת פי 3.8, ופי 1.6 כאמור, בחישובים הקודמים). לאחר שהגענו לנתוני הוצאה במונחים ריאליים, ניתן גם להרחיב את תקופת ההשוואה אל שנות השמונים, ובחישוב כזה נמצא, כי הגידול הריאלי של התקציב לעומת 1980 היה פי 1.33.

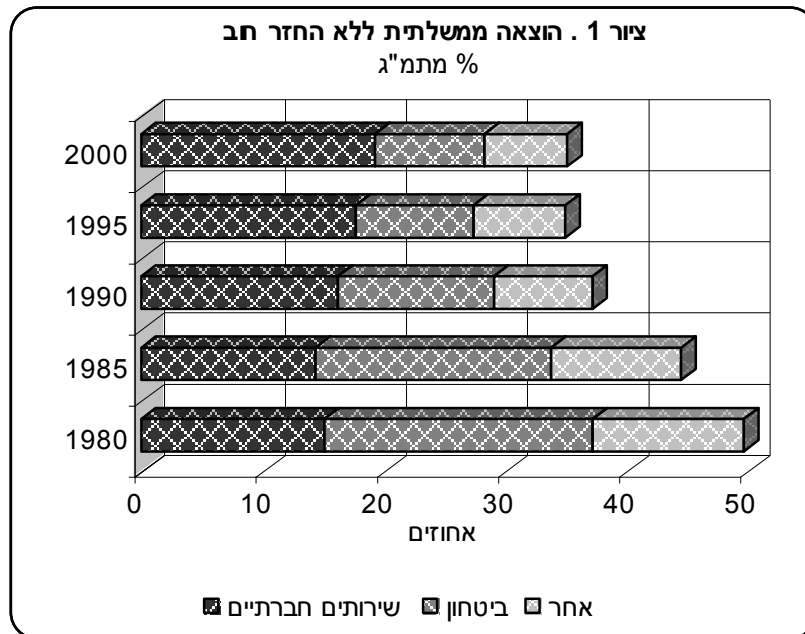
ממד אחר אשר יש לשלבו בניתוח ההוצאה החברתית הוא הממד הדמוגרפי, שהוא אחד התנאים שהשתנו במשק בעשור התשעים הרבה מעבר לשינוי שחל במחירים לצרכן או במחירי התשומות. איפיון אחד של השינוי הדמוגרפי הוא הגידול המוחלט שהתרחש באוכלוסייה, אם כתוצאה מריבוי טבעי, ואם כתוצאה מההגירה נטו, כלומר עולים פחות יורדים. השילוב של ריבוי טבעי ומאזן הגירה הגדיל את האוכלוסייה פי 1.6 מאז 1980, והדבר מצביע על גידול בצרכים בהיקף דומה לכך. נוסף על כך נמשכה הזדקנות האוכלוסייה – אמנם במידה פחותה מאשר בעשורים שלפני כן, אבל תוך גידול מואץ של הקבוצה הישיבה בקרב הקשישים, גילאי 75 ומעלה. אפשר לומר, שהגורם הדמוגרפי חייב הגדלת התקציב בלמעלה מ-60 אחוז על מנת לספק רמה נתונה של שירותים במונחים של הוצאה ריאלית בממוצע לנפש. גם אם חלק מהתקציב אינו תלוי בגודל האוכלוסייה – והדברים אמורים בעיקר בתחום הביטחון – אין ספק שגידול האוכלוסייה ושינוי מרכיביה יוצרים לחץ על השירותים ומצדיקים הגדלת התקציב, לפחות בשיעור קרוב לכך, על מנת לקיים רמת שירותים נתונה.

דרך נוספת לבחינת הגידול הריאלי של תקציב המדינה היא זו המשתקפת בנתונים היחסיים. הזכרנו קודם, שאחד המישורים בהם נבחן ההיבט הכלכלי הוא מישור המגבלות על התקציב. יש מקום לבחון את התפתחות התקציב מול התפתחות המשק, כלומר מול צמיחת התוצר אשר אמורה לממן את ההוצאה הממשלתית. בהתאם לכך התפתחות התקציב הממשלתי הכולל ומרכיביו נבחנה מול הגידול בפעילות המשק. חישוב ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי מראה, כי במהלך שני העשורים היתה ירידה משמעותית בנתח התמ"ג המופנה להוצאה ממשלתית: ב-1980 עברו דרך תקציב המדינה 74 אחוז מהתמ"ג. באמצע שנות השמונים חלה ירידת מדרגה משמעותית ביותר, בתקופת תכנית הייצוב הכלכלית, כאשר אחוז התמ"ג שעבר דרך תקציב המדינה ירד לראשונה לפחות מ-70 אחוז. השיעור הוסיף וירד עד 62 אחוז ב-1990, והירידה נמשכה במהלך כל שנות התשעים כמעט, עד לרמה של 56 אחוז בשנת 2000. העובדה, שהתקציב במונחים ריאליים, בממוצע לנפש, גדל בשנות התשעים ב-4 אחוזים, ובכל זאת פחת משקלו בתמ"ג, מלמדת שהצמיחה הכלכלית איפשרה לממש את הגידול הזה, אבל היא גם מצביעה על כך, שהנטייה להקדיש חלק משמעותי מהתוצר לשירותים ציבוריים הלכה ופחתה במהלך השנים.

עד כה התייחסנו בתקציב המדינה לנתון מצרפי, הלא הוא סך-כל ההוצאה, המספק היכרות ראשונית עם התפתחות התקציב. תמונה מורכבת יותר מתקבלת מניתוח השינויים שחלו במרכיבים השונים של הסך-הכל. ממד אחד של פירוק השלם למרכיביו הוא לפי תקציב רגיל לעומת תקציב פיתוח. התקציב הרגיל מקיף כשלושה רבעים מסך-כל התקציב, והנותר משרת את צורכי הפיתוח, הן השוטף והן ההוצאות בגין השקעות העבר שמומנו במלוות. בתקציב הפיתוח לשנת 2000 כלולים 66 מיליארד ש"ח, שמרביתם מופנית לפירעון החובות של ישראל, שנצברו בשנים עברו. רק 19 מיליארד ש"ח משמשים להשקעה בהווה, ומתוכם חלק הארי נועד להוצאות שיכון לעולים, לזוגות צעירים ולמחוסרי דיור אחרים. ניתן להסיק מנתונים אלה עד כמה מצומצמת ההוצאה הממשלתית המופנית להשקעות בתשתית ולמפעלי פיתוח אחרים.

לגבי התקציב הרגיל של הממשלה – 185 מיליארד ש"ח – גם בתקציב זה מופיע סעיף נכבד של פירעון חוב, המהווה תשלומי ריבית על יתרת החובות (הסכום שנזכר בסעיף הקודם התייחס לפירעון הקרן). לאחר ניכוי סעיף זה מסתכם התקציב הפנוי לפעולה שוטפת ב-158 מיליארד

ש"ח. זהו הסכום האופרטיבי, שניתוח שימושי עשוי להמחיש את סדרי העדיפויות של הממשלה. אפשר לחלק לצורך הדיון את התקציב הרגיל לשלושה מרכיבים: חברה, ביטחון, ושירותי ממשל. כל אחד מן התחומים הללו עבר מסלול נפרד בשני העשורים האחרונים, וראוי להתייחס לתקופה באורך כזה כדי להבין את המגמות הבסיסיות של התקציב.



התמורה הדרמטית ביותר מתגלה בתקציב הביטחון, שהשנה מוקצים לו קרוב ל-40 מיליארד ש"ח. תקציב זה מייצג אמנם גידול פי 2.8 בעשור האחרון, אולם בניכוי ההתייקרויות המשמעות היא שחלה בו ירידה ריאלית. אם נבחן את ההתפתחות במונחים יחסיים, כאחוז מהתמ"ג, נוכל להאריך את תקופת השוואה ולקבל נתונים משמעותיים על פני שני עשורים. מסתבר, כי ב-1980 היו הוצאות הביטחון 22 אחוז מהתמ"ג וזו לא היתה הרמה הגבוהה ביותר, בראייה היסטורית, של גודל הנתח המוקדש להוצאות הביטחון (השיעור הגבוה ביותר, 38 אחוז, התקיים ב-1973). כחלק ממדיניות הייצוב של אמצע שנות השמונים הוקטן תקציב הביטחון, במונחים של אחוזים מהתמ"ג, ביותר משליש והועמד על 15 אחוז. גם אחרי כן, בשנות התשעים נמשכה מגמת הירידה – חלקו של

תקציב הביטחון בתמ"ג ירד לכדי 10 ואף ל-9 אחוזים בלבד בשנה האחרונה. אין ספק, שהמגמה הזאת נגזרת מהשינויים הגיאוגרפיים, שראשיתם בהסכם השלום שנחתם עם מצרים בתקופה שקדמה לזו הנסקרת כאן. השיאים ההיסטוריים של הוצאות ביטחון גבוהות חלו באופן שיטתי בתקופות של מלחמות – 1956, 1967, 1973, כאשר בכל אחת מהמלחמות עלו הוצאות הביטחון למדרגה גבוהה מבעבר. עשרים שנות השלום עם מצרים איפשרו למערכת הביטחון להתפתח תוך ירידה בחלקה היחסי בתמ"ג – אמנם תוך גידול במונחים מוחלטים. יצוין, כי המגמה לא הופרה על אף מלחמת לבנון ועל אף אירועי האינתיפאדה.

הוצאות הממשלה על שירותי ממשל כלליים גדלו בעשור האחרון באופן ריאלי ב-17 אחוז, אך אם נתחשב בגידול האוכלוסייה, פירוש הדבר שהם הצטמצמו ב-13 אחוז. במונחים יחסיים חלה בעשור השמונים ירידה מ-12 ל-8 אחוזי תמ"ג ב-1990, ומאז נשמרה הרמה הזאת תוך תנודות קלות, לאורך כל העשור האחרון. בהוצאות אלה נכללות כל הפעולות של הממשל בתחומי ביטחון פנים, בתי-משפט, יחסי חוץ ופנים, איכות הסביבה, וכן מקבץ של פעולות בתחום התמריצים הכלכליים, כגון סובסידיות לחקלאות ולתעשייה, עידוד היצוא ועוד.

הקבוצה הגדולה ביותר בתקציב הרגיל – מוקד התעניינותנו בדו"ח זה – היא קבוצת ההוצאות החברתיות. קבוצה זו כוללת את כל הפעילויות האמורות להגשים את יעדי המדיניות החברתית: מערכות החינוך לדירוגיהן ולמיניהן, שירותי הבריאות – מרפאות, בתי-חולים ופעולות מניעה, היצע דירות והכוונתן, קליטת עולים, שירותי רווחה לפרטים ולמשפחות הסובלים ממצוקות שונות. לצד כל אלה מספקת המדינה, באמצעות הביטוח הלאומי, קצבאות ליחידים ולמשפחות לפי תחומים וצרכים מסוימים. בולטות בתוכן הקצבאות לזקנים ולשאיירים, הקצבאות לנכים, הקצבאות הניתנות בתקופות מוגדרות למובטלים ולנפגעי עבודה, וחטיבה מרכזית נוספת היא הקצבאות הניתנות למשפחות בגין ילדים.

המערכות החברתיות אמורות לספק לאוכלוסייה כלים ואמצעים להשגת השכלה נאותה, לדאוג לבריאות התושבים, לשמור על הכנסתם בתקופות מסוימות, וכדומה. המכלול של השירותים הללו מבטא את מדיניות הרווחה הנוהגת בפועל במדינה. מדיניות זו מבוססת על תפיסות חברתיות ועקרונות רווחה שהתפתחו במהלך השנים בעולם המדינות המפותחות. התועלת לכל החברה בנושאים אלה היא מעבר לתועלת

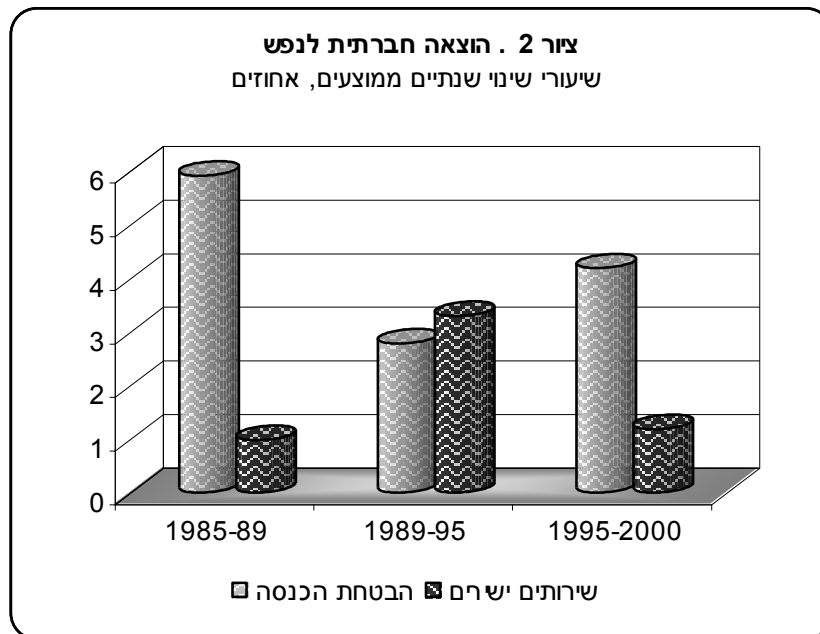
האישית. בתחום הבריאות קל להמחיש זאת: אדם שאינו מחסן עצמו מפני מחלות מסוימות, מהווה מקור להידבקות של אחרים בחברה. בנוסף, מדינת הרווחה מכירה בכך, שקיים אינטרס ציבורי שלכל אדם תינתן הזדמנות בסיסית שווה בחברה, ושיקול זה מכתוב את פיתוחן של המערכות הללו במימון קולקטיבי, מתוך קופת המיסים הכללית. מובן שהדברים אמורים להתבצע מבלי לפגוע במוטיבציה שיש לפרטים לפעול בעניין ביוזמתם, ולמנוע התנערות הפרט מאחריותו האישית בנושאים אלה.

2. ההוצאה החברתית הכוללת

ההוצאה הכוללת לשירותים החברתיים מסתכמת השנה כמעט במאה מיליארד ש"ח (ליתר דיוק 97 מיליארד). סכום של 12 מיליארד ש"ח מזה מופיע בתקציב הפיתוח, ורובו מיועד לשיכון ולאספקת שירותי דיור לזמן ארוך באמצעות השקעה בנכסים קבועים. כל השירותים האחרים מסופקים בעיקר בתקציב הרגיל, אך גם הם כוללים מרכיבים מסוימים הנכללים, מעצם הגדרתם, בתקציב הפיתוח, כגון בניית בתי-ספר, בתי-חולים ומתקני בריאות אחרים – כל אלה הם בגדר השקעה לטווח ארוך. התקציב הרגיל לשירותים חברתיים ישירים מנותב ומתנהל על-ידי משרדי הממשלה הייעודיים, ואילו מרביתם של השירותים הניתנים בכסף, הקצבאות השונות, ניתנות על-ידי הביטוח הלאומי. מבחינה פורמלית תקציב הקצבאות של הביטוח הלאומי אינו מופיע בספר התקציב של המדינה ואינו חלק מתקציב המדינה הפורמלי, אך בסיווג שלנו הוא מופיע במכלול ההוצאה החברתית מסיבות מובנות – אופיים של שירותים אלה ודרכי מימונם אינם שונים מזה של השירותים הישירים בתחומי החינוך, הבריאות, והרווחה. יש להדגיש, שחלק ניכר מתשלומי הקצבאות אינו ממומן מדמי ביטוח לאומי הנגבים מהפרטים, והממשלה משלימה את החסר מהקופה הכללית. חלק זה בתקציב הקצבאות, הממומן במישרין מקופת המיסים הכללית ולא מדמי ביטוח הנגבים מהפרטים, אכן מופיע בספר התקציב, ויש לציין כי משקלו היחסי של חלק זה עלה במידה מכרעת בשני העשורים האחרונים.

ההוצאה הכוללת על שירותים חברתיים גדלה בעשור האחרון פי 4.7 במונחים נומינליים. בניכוי ההתייקרויות מסתכם הגידול ב-79 אחוז, ובהתחשב בתוספת האוכלוסייה פחת הגידול לכדי 33 אחוז. לשם

השוואה נזכיר, כי בתקופה זו גדלה ההוצאה לצריכה פרטית בממוצע לנפש ב-36 אחוז. במילים אחרות, רמת השירותים החברתיים עלתה פחות מרמת החיים הפרטית. הדבר מרמז על כך, שרבדים שונים בציבור יכלו בתקופה זו להרחיב לעצמם את השירותים אותם הם מממנים במימון פרטי, ולהשלים בכך את החסר שאינו מסופק על-ידי השירות הציבורי. הגידול הריאלי בשיעור 33 אחוז על פני העשור התרחש ברובו במחצית הראשונה של העשור, ואילו במחצית השנייה, מאז 1996, כמעט לא גדלה ההוצאה לנפש ונשארה ברמה קבועה.



הגידול בהוצאה החברתית על פני העשור האחרון, כפי שנמדד עד כאן במונחים מוחלטים ריאליים ובממוצע לנפש, מוצא את ביטויו גם במונחים יחסיים, כאשר משווים אותו מול השינויים בגדלים אחרים במשק, כמו תקציב המדינה, התוצר המקומי הגולמי, או סך-כל המקורות. הממצא הבולט ביותר בעניין זה הוא מעמדה של ההוצאה החברתית בתוך כלל המשאבים התקציביים הממשלתיים: בעשור התשעים התבססו תקציבי הרווחה במעמדם לא רק כגורם הגדול ביותר,

אלא ששיעורם הכולל הוא עתה יותר ממחצית התקציב הממשלתי הפנוי (בניכוי ההוצאות להחזר חוב). בשנת 2000 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 55 אחוז מכלל התקציב, בין אם בוחנים את התקציב הרגיל ובין אם מתייחסים לתקציב הכולל, היינו בתוספת הוצאות הפיתוח. כדי לעמוד על מלוא המשמעות של שינוי זה, ראוי להדגיש כי שיעור זה הוא כמעט כפול לעומת ראשית שנות השמונים – אז היוותה ההוצאה החברתית 30 אחוז בלבד מהתקציב הכללי. גם במהלך העשור האחרון התרחש טיפוס מהיר משיעור של 45 אחוז.

אין ספק, שהשינוי שאובחן במשקלן היחסי של הוצאות הרווחה ניזון במידה רבה מירידת משקלן של הוצאות הביטחון. כדי לנטרל בחישובינו את השפעת השינוי המקוץ בקבוצה האחרת של התקציב הכללי, נפנה לגודל יחסי אחר, משמעותי יותר, אולי, בהערכת התנודות של התקציב החברתי גופו. ההשוואה היא מול התוצר הכולל של המשק, קרי התמ"ג. בה בעת שההוצאה החברתית גדלה במונחים מוחלטים, אנו מוצאים שגם התוצר של המשק גדל באופן נמרץ והגיע לכדי 450 מיליארד ש"ח. כתוצאה מן ההתפתחות המשולבת עלה שיעור ההוצאות החברתיות כאחוז מכלל התוצר של המשק מ-19- ל-22- אחוז. הגידול של ההוצאה בתקציב הרגיל לבדו מתוך התמ"ג הוא מ-16- ל-19- אחוז, ועיקר הגידול הסתיים ב-1996.

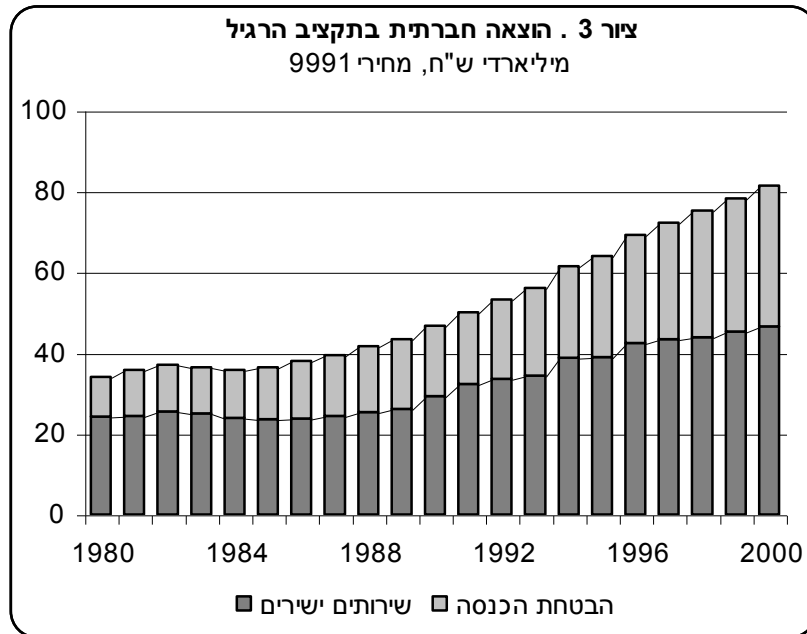
התנייחנו עד כה להתרחשות על פני העשור כאל מקשה אחת, אבל ההתפתחויות במהלכו היו מגוונות מאד. בראשיתו של העשור גידול האוכלוסייה היה דרמטי, כתוצאה מגל עלייה רב-ממדים שלא היה כמותו בישראל מאז שנות החמישים הראשונות. צורכי העולים – אם הצרכים הרגילים, שנזקק להם כל תושב, ואם הצרכים הייחודיים במהלך קליטתם במדינה – חייבו הגדלה מסיבית של כל השירותים החברתיים, ובייחוד שירותי הדיור, התעסוקה, והמחיה השוטפת. בתוך שנתיים מראשית העלייה גדלה ההוצאה החברתית הריאלית ב-35- אחוז, ומשקלה בתוצר עלה מ-19- ל-23- אחוז. יחד עם זאת, תוספת האוכלוסייה, שהיתה מלווה בגידול ניכר של העברות הון לישראל, איפשרה צמיחה כלכלית מואצת, אשר חלה בפיגור מסוים. תהליך זה בלם את המשך גידול ההוצאה החברתית במונחי תמ"ג וזו התייצבה במשך הזמן על רמה של 21-22 אחוז מהתמ"ג. חלק עיקרי מהבלימה בגידול הנתח בתמ"ג ניתן לזקוף לחשבון הירידה בהוצאות השיכון, אשר מעצם טיבם הגיעו למיצוי לאחר שמספר העולים לשנה קטן בהמשך שנות התשעים.

בחינת התקציב הרגיל בנפרד מן התקציב הכולל מסייעת בזיהוי הגורם להאטת הגידול בהוצאה כאחוז מהתמ"ג. כפי שהוזכר, השירותים החברתיים בתקציב גדלו ואף קצב גידולם התחזק. התהליך הפוך מזה שתואר לגבי ההוצאה בתקציב החברתי הכולל. בשנתיים הראשונות של העשור עמדה ההוצאה לנפש על סכום יציב למדי של 10,000 ש"ח. רק ב-1993 החלה עלייה עד לכדי 12,200 ש"ח ב-1996. משלב זה הואט קצב הגידול גם בתקציב הרגיל. הדבר התרחש במסגרת של מדיניות פיסקלית מצמצמת שנקטה על-ידי הממשלה שנבחרה ב-1996, מיד לאחר היבחרה. ראוי לציין, כי ההתפתחויות בתחום השכר ב-1994-95 עוררו גם בממשלה שקדמה לכך את החשיבה על הצורך לצמצם את רמת ההוצאות. מכל מקום, קו זה התמיד בכל התקופה שמאז 1996, וכך גם עד ימים אלה, כלומר גם לאחר חילופי הממשלות בחצי השני של 1999.

ההתפתחות הנבדלת של השירותים

חלוקה ראשית של ההוצאה החברתית מתייחסת לצורת מימושה של ההוצאה, או לאופן מתן השירות. חטיבה אחת שלה עוסקת בשירותים הישירים, דהיינו שירותים שהממשלה מספקת בעין, בדמות השימוש הסופי שלהם על-ידי הצרכן – שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה, השיכון והקליטה. החטיבה השנייה היא של שירותים בכסף, כלומר תשלומים הניתנים לאזרח, והוא עושה בהם שימוש כרצונו. בחטיבה זו כלולות קצבאות לקשישים, למשפחות עם ילדים, למובטלים, לנכים, ועוד מספר קצבאות קטנות יותר בהיקפן הכולל.

היחס הכמותי הנוכחי בין שתי החטיבות הוא קרוב לשני שלישי לחטיבת השירותים הישירים וקצת יותר משליש לשירותים בכסף. יחס זה לא היה קבוע על פני זמן אף לא בטווח של עשור אחד, אבל התנדודות העיקריות התרחשו בו באמצע שנות השמונים. באותה עת חלו קיצוצים נרחבים בכל שירותי הממשלה הישירים והתקציב בפועל ירד במונחים ריאליים מוחלטים. בתשלומי הקצבאות, לעומת זאת, היתה קשיחות רבה יותר, עקב החישוב על-ידי פרמטרים קשיחים יותר. אמנם עיגון הקצבאות בחוק ובתקנות, כשגודלה של הקיצבה הבסיסית נקוב בערכים מספריים מוגדרים, אינו מונע באופן מוחלט אפשרות של שחיקה, והדבר



התבטא בעיקר בתנודות שחלו בכללי הזכאות לקיצבת ילדים. ברור, עם זאת, שהמסגרת החוקית המפורטת הקנתה לקצבאות הביטוח הלאומי יציבות וכושר עמידות גבוהים יותר לעומת השירותים הישירים, שהחובה לספקם איננה מוגדרת במונחים כספיים וגם איננה מעוגנת בהיקף שירותים מחייב. גם אם החובה לספק שירות ישיר מסוים קבועה בחוק מחוקי המדינה (כמו, למשל, חוק לימוד חינוך), הרי שהיעדר פרמטרים כספיים בחוקים אלה מגמיש את היקפם. ההתפתחות שתוארה משתקפת בירידת חלקם של השירותים הישירים מכ-70 אחוז בראשית שנות השמונים לכדי 58 אחוז באמצעיתם. בראשית שנות התשעים שוב גדל חלקם של השירותים הישירים ל-70 אחוז, אך שיעור זה ירד מאז עד קרוב לשני שלישי מהסך-הכל. אחד הגורמים העיקריים, העומד מאחורי הזינוק שהתרחש בראשית שנות התשעים, קשור להוצאות השיכון הענקיות שבאו לענות על צורכיהם של העולים. ואכן, אם מסתכלים על התקציב הרגיל, אשר איננו כולל את רוב הוצאות השיכון, מסתבר כי התנודתיות בעשור האחרון הרבה יותר קטנה, וחלקם של השירותים הישירים בתקציב הרגיל נע בטווח צר שבין 57 ל-61 אחוז.

התמונה של חלקן היחסי של שתי החטיבות מתייחסת, מטבע הדברים, להוצאה במונחים נומינליים. התמונה במונחים ריאליים היא מורכבת יותר. כאן המקום להבהיר ביתר פירוט את אופן החישוב של ההוצאה במונחים ריאליים. ניכוי הסכומים הנומינליים באמצעות מדד מתאים ("דפלטור" בלע"ז) אמור לדאוג לכך, שהחישוב יביא בחשבון את כוח הקנייה של הסכומים הנומינליים. והנה, לשתי חטיבות ההוצאה ראוי ליישם מדדים נבדלים: לגבי הקצבאות, המשמשות בדרך-כלל לתצרוכת, המדד הרלבנטי לשמירת כוח הקנייה שלהן הוא מדד המחירים לצרכן, לעומת זאת, את כוח הקנייה של השקלים המופנים על-ידי המשרדים הממשלתיים לשירותים ישירים, יש למדוד על פי ההתייקרות הספציפית של ייצור השירותים, וברוב המקרים מדובר בהוצאות שכר. כיוון שהשכר בישראל נוטה לעלות מעבר לעליית המחירים, נמצאנו למדים שהמדד המנכה את ההוצאה בשירותים הישירים יקטין את הערך הריאלי של ההוצאה במידה רבה יותר מאשר המדד המנכה את ההוצאה בשירותי הקצבאות.

חישוב ההוצאה הריאלית לפי עקרון זה מראה, כי התקציב הריאלי של השירותים הישירים בתקציב הרגיל גדל פחות מאשר תקציב הקצבאות הכספיות. מאז תחילת עשור התשעים גדלה ההוצאה לנפש בשירותים הישירים ב-20 אחוז. לעומת זאת גדלה ההוצאה על קצבאות, בממוצע לנפש, בשיעור של 48 אחוז. הדבר בולט במיוחד בחומש האחרון, כאשר השירותים הישירים גדלו בשיעור שנתי ממוצע (לנפש) של 1.4 אחוז, ואילו תשלומי הקצבאות גדלו ביותר מ-4 אחוזים לשנה, היינו פי שלושה. החלוקה לשתי חטיבות של הוצאה חברתית מספקת תיאור חלקי של הדינמיות, והרחבת התמונה מצריכה התייחסות לכל שירות בנפרד.

3. מערכת החינוך

תקציב החינוך מסתכם ב-28 מיליארד ש"ח, ומתוכם מיליארד אחד מיועד לפיתוח, הכולל בעיקר בניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם. חלקו של החינוך בתוך כלל השירותים החברתיים הוא הגדול מכל האחרים, ומהווה קרוב לשליש (30 אחוז) מכלל ההוצאות לרווחה.

ההוצאה השוטפת על שירותי החינוך הוכפלה במונחים מוחלטים ריאליים במהלך שנות התשעים. עיקר הגידול התרחש בשנים 96-1994, כשחלק ניכר ממנו נבע מעליית שכר המורים. יחד עם זאת יש להדגיש, שגם ההיקף הפיזי של השירותים עלה באותן שנים, כפי שהדבר משתקף בשעות הלימוד, במספר המורים, ובשירותים נוספים. דיון במגמות ההוצאה בתחום זה נתקל בקושי טכני מסוים: מערכת החינוך מתקצבת כל שנה, בדיונים בין משרד החינוך למשרד האוצר, תוך שימוש בפרמטר (מודד) המתקרא "שעות-שבועיות". מודד זה מופיע בספרי התקציב כהקצאה לפי רמת חינוך והוא משמש את משרדי האוצר והחינוך בדיוניהם על היקף התקציב, כתחליף לשימוש ביחידה שקלית. לכאורה, הדבר מאפשר מעקב מדויק אחר התפתחות ההוצאה בכיתות, אך למעשה אין הדבר כך.

השימוש בפרמטר זה פוגע ב"שקיפות" התקציב לציבור: המונח "שעה שבועית" יוצר את הרושם, שמדובר בשעות הוראה בפועל, בעוד שלמעשה מדובר ביחידת תקצוב לבית-הספר, המיועדת גם לצרכים אחרים שאינם הוראה ישירה. נוסף לכך, ערך השעה השבועית משתנה מסעיף לסעיף ומטעה את כל הרוצה לבחון את נתוני התקציב. המגמה הרווחת לאחרונה, שמצאה את ביטויה גם בפסק-דין של בית המשפט העליון, לעשות כל מה שאפשר ובאופן נמרץ להגברת ה"שקיפות" של סעיפי התקציב, מחייבת אפוא, לעבור לשימוש במושגים תקציביים ברורים. סיבה שנייה להצעה זו אף חשובה יותר: השימוש במונח שעות שבועיות פועל לעתים קרובות לטובת בתי-ספר הפועלים באזורים מבוססים. בתי-ספר אלה מגייסים מורים בעלי ותק רב יותר והשכלה רבה יותר ועל כן גם עלותם גבוהה יותר, וכנראה גם איכות עבודתם. כאשר השווינו, לדוגמא, שלוש ערים, שהן בגודל דומה, מצאנו את התמונה הבאה:

לוח 1. מורים בחינוך היסודי, בשלושה יישובים, לפי מאפיינים

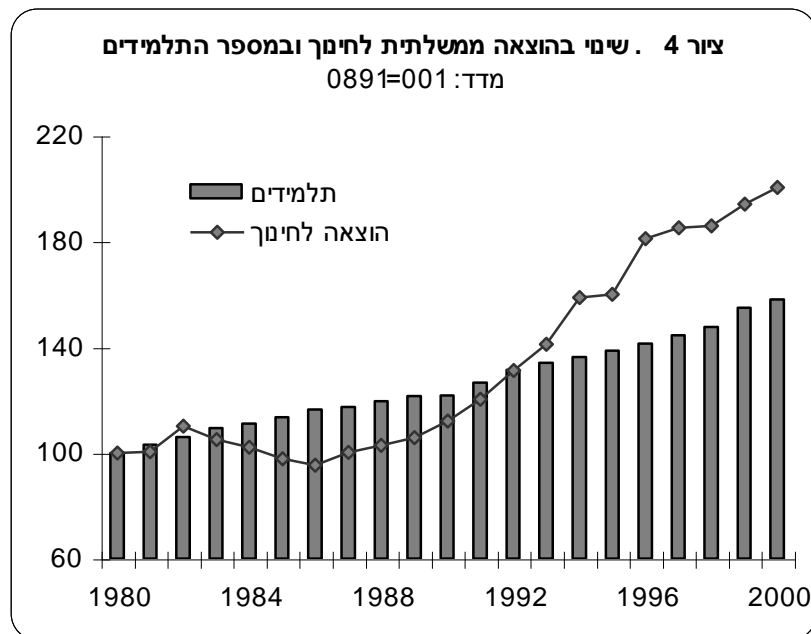
דימונה	הוד השרון	רהט	
35.7	39.5	29.3	גיל ממוצע
11.1	14.2	6.7	ותק ממוצע
5.1	8.7	3.2	מספר "גמולי השתלמות"
0.7	0.6	0.9	היקף משרה ממוצע
25	41	3	שיעור האקדמאים (%)
43	44	61	שיעור הבכירים (%)
14	10	6	שיעור המורים המוסמכים (%)
18	5	30	שיעור המורים הלא-מוסמכים (%)

מחישוב שערכנו הסתבר כי כל שעה בהוד השרון "שווה" 6.2 אחוזים יותר מאשר בדימונה בגין ותק גבוה יותר, 4.3 אחוזים יותר בגין רמת השתלמויות גבוהה יותר, ועוד כ-5 אחוזים יותר בגין השכלת המורים. המשמעות הכספית של נתונים אלה היא, שכאשר מעבירים לבתי-הספר היסודיים בדימונה ובהוד השרון אלף שעות, הן שוות בערך ל-4 מיליון ש"ח בדימונה, ול-4.6 מיליון ש"ח בהוד השרון. ברהט כל שעה שבועית "שווה" 15 אחוז פחות בגין ותק יותר נמוך, 6.2 אחוזים פחות בגין מיעוט גמולי השתלמות ו-12 אחוז פחות בגין השכלת המורים. הפער מסתכם לכדי כ-33 אחוז, שמשמעותם, שהקצאה של 4 מיליון ש"ח לרהט דומה להקצאה של 5.3 מיליון בהוד השרון. דוגמאות אלה מלמדות, ששיטה זאת שמה לאל חלק גדול ממאמצי מערכת החינוך להביא להקטנת הפערים בגין הקצאה בלתי שוויונית.

מספר המורים במערכת החינוך מהווה גם הוא אינדיקטור חלקי להיקף ההוראה, אבל גם בעניין זה יש בעיה, משום שמרבית המורים בישראל משמשים בתפקידים במשרות לא מלאות. ההיקף הממוצע של משרת המורים הוא בין שני שליש לשלושה רבעי משרה מלאה. כלומר, אי אפשר להסתמך על שינויים במספר המורים כאבן בוחן לשינוי בהיקף ההוראה, אלא משתמשים במונחים נגזרים בני-השוואה.

הוצאות הממשלה על שירותי חינוך מיועדות ברובן לתשלום שכר המורים, ואילו הוצאות התחזוקה מוטלות על שכמן של הרשויות המקומיות. עקב כך, ניתן למצוא הבדלים ניכרים בין בתי-ספר, ובעיקר בין יישובים שונים, מבחינת הרמה הפיזית של בתי-הספר, וגם מבחינת

ההוצאות המשלימות מעבר לשכר המורים. נוסף על כך נוהגים בתל-הספר לגבות מההורים תשלומים מתשלומים שונים, בהיקפים בלתי מבוטלים. הסכומים הנגבים גבוהים במידה שיש בה כדי לערער את תקיפותו של המושג לימוד חנם. קירוב ראשון להבנת הנושא באופן כמותי אפשר לקבל מהנתונים על ההוצאה הלאומית (בנבדל מהוצאה הציבורית). המונח הזה מבטא את מכלול העלויות הכרוכות בהפעלתן של מערכות החינוך, ובהן הוצאות ממשלה ורשויות מקומיות, וכן הוצאות פרטיות, היינו במימון המשפחות. אם ניקח לדוגמא את שנת 1996 (היא השנה האחרונה שלגביה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים מפורטים על ההוצאה הלאומית לחינוך), נמצא כי ההוצאה הלאומית על חינוך הסתכמה ב-29 מיליארד ש"ח, ואילו ההוצאה הציבורית הסתכמה ב-23.2 מיליארד ש"ח, ופירוש הדבר שחלק נכבד (20 אחוז) מההוצאה הלאומית מומן ממקורות לא-ציבוריים.



ההוצאה לחינוך כוללת את התקציב של משרד החינוך, הנחלק לפי רמות לימוד: גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי (על שתי חטיבותיו – חטיבת הביניים והחטיבה העליונה), והחינוך העל-תיכוני. תקציב ההשכלה הגבוהה מופיע באופן נפרד, בהיותו עצמאי ובלתי תלוי במשרד החינוך. המרכיב הגדול ביותר בתקציב הוא החינוך העל-יסודי, המסתכם השנה בכ-9 מיליארד ש"ח ובתוכו נכללות שלוש תת-מערכות: חטיבת הביניים, החטיבה העליונה, והחינוך העל-תיכוני הלא-אקדמי, הכולל בעיקר מוסדות להכשרת מורים. תקציב החינוך העל-יסודי גדול מזה של החינוך היסודי, על אף נחיתותו במספר התלמידים. הסיבה לכך היא, ששכר המורים בחינוך העל-יסודי גבוה מזה של המורים בחינוך היסודי, ומשרתם המלאה מוגדרת במספר שעות קטן יותר (התקן הבסיסי הוא 24 שעות שבועיות (ש"ש) למורה בחינוך העל-יסודי, לעומת 30 ש"ש למורה בבית-ספר יסודי).

תקציב החינוך היסודי מסתכם השנה בכ-7 מיליארד ש"ח, סכום המבטא גידול רב מאד בהשוואה לראשית עשור התשעים. ההשוואה לשנת 1990 היא בעייתית, משום שבאותה שנה עדיין לא תוקן הפיגור הרב שנצבר במערכת עקב הקיצוצים שנקטו בתקציב במהלך שנות השמונים. באותה תקופה נולד החינוך האפור, שבא אמנם לקזז חלק מהקיצוצים, אבל לפי אופייה של היוזמה להפעלתו הוא התפתח בתחולה בלתי שוויונית בעליל. מכל מקום, עיקר התיקון התרחש בשנים 96-1994, בד בבד עם המאמץ שנדרש לשם קליטת ילדי העולים בתוך מערכת החינוך. התקציב המוגדל איפשר להחזיר למערכת דפוסים שנשחקו בעבר, במונחים של מספר שעות הלימוד ובמיוחד בכיתות הנמוכות. יש לזכור, שבמרוצת שנות השמונים קרה שילדי כיתה א' סיימו את לימודיהם בשעה 11:45, והדבר הזה תוקן בהדרגה בשנות התשעים. בכמה מקומות אף הונהג יום לימודים ארוך מן הרגיל, במסגרת של הפעלה חלקית של התכנית להארכת יום הלימודים. יש לציין, שבהרבה מקרים בהם הועמדו לרשות מנהלי בתי-ספר שעות הוראה מוגדלות, העדיפו בתי-הספר להמשיך באורך הרגיל של יום הלימודים (5 שעות לימוד ביום), ואת מכסת השעות הנוספות ניצלו בעיקר לפיצול כיתות, בדרך-כלל בשיטה של הקבצות וכדומה. בבדיקה חלקית שנעשתה בשלושים בתי-ספר לערך, נמצא, שמספר השעות המוקצב להם איננו אחיד, וכך גם השימוש שנעשה בהקצבה. מכל מקום נראה, כי התקציב המוגדל איפשר לבצע פעולות חינוכיות מוגברות לעומת המצב הקודם.

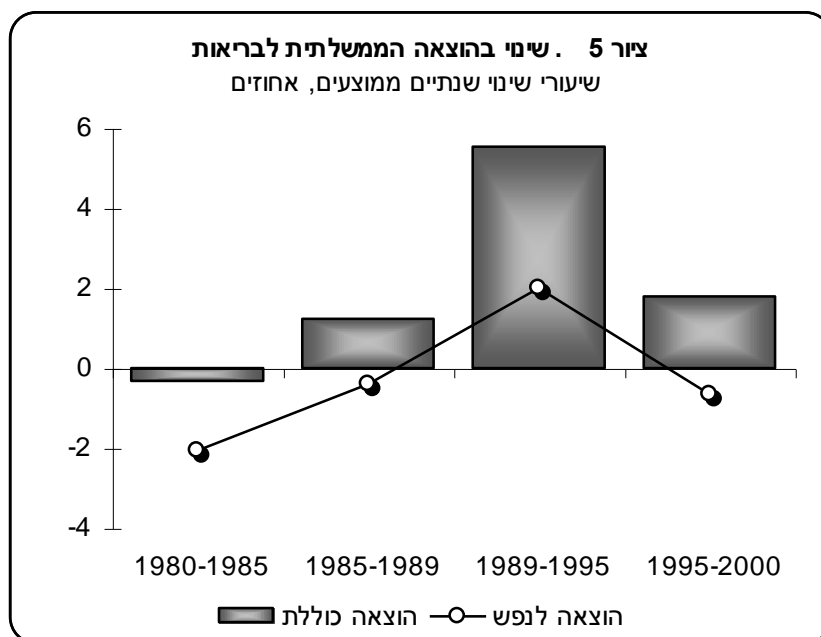
תקציביהם של גני-הילדים נמצאים בתהליך של גידול רב, הניכר במיוחד בחמש השנים האחרונות – גידול של יותר מ-50 אחוז ריאלי, לעומת 26 אחוז בממוצע במערכת החינוך בכללותה. גם בגני-הילדים היה שינוי במספר שעות השהייה, כאשר סיום הלימודים התארך מ-12:30-20:13. הדבר חייב הגדלה ממשית של כוח ההוראה, משום שההסדר שנקבע איפשר לגנות לעבור לשבוע עבודה של 5 ימים (בעוד הגן פועל 6 ימים). לצורך תפעול הגנים ביום השישי הצטרפו עוד גנות רבות במשרות חלקיות, בדרך-כלל גנות שלפני כן פרשו לגמלאות מעבודה מלאה. בהסתכלות ארוכת טווח מעניין לציין, כי אחוז ההוצאה על גני-ילדים מכלל ההוצאה על חינוך עלה במשך שני עשורים מפחות מ-4 אחוזים לכדי כמעט 6 אחוזים.

הסעיף השלישי בגודלו בתחום החינוך מוקדש להשכלה הגבוהה. הקצבות הממשלה לאוניברסיטאות מסתכמות בקרוב ל-5 מיליארד ש"ח, וזהו המקור העיקרי למימון של מוסדות אלה. יש לציין, שבמשך תקופה ארוכה, מ-1980 ועד 1993, הסכום שהוקצב לאוניברסיטאות לא גדל כלל במונחים מוחלטים, (כ-3 מיליארד ש"ח), וזאת כאשר מספר התלמידים גדל באופן ניכר. רק בשנים 96-1994 חל גידול לרמה של כ-4 מיליארד ש"ח (במחירי 1999), סכום שנשאר קבוע עד 1998. בתקופה האמורה התרחש גידול דרסטי במספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ועיקר הצמיחה התרחש במכללות שזכו לעדנה באמצע העשור. גם האוניברסיטאות קלטו בעשור האחרון מספר גדול של תלמידים. בשנים האחרונות עלה ערכו הריאלי של שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים, וחלקו של מקור זה במימון עלותן של האוניברסיטאות גדל באופן משמעותי והגיע לכ-20 אחוז.

בלוחות התקציב המוצגים כאן (ראה לוח 7 בנספח) נכלל גם סעיף העוסק בישיבות. סעיף זה גדל באופן נמרץ בראשית שנות התשעים והגיע אז למיליארד ש"ח (במחירי 1999) לעומת חצי מיליארד בסוף העשור שלפני כן. התקציב למוסדות אלה מבוצע דרך משרד הדתות, ונראה כי ישנם מקורות ממשלתיים נוספים המממנים את פעילותם, אך המקור הראשי נשאר יציב ברמה זו לאורך מרבית העשור.

4. שירותי הבריאות

ההוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף מגיעה ל-14 מיליארד ש"ח (מחירים קבועים של 1999), המהווים כ-17 אחוז מסך ההוצאה החברתית של הממשלה 3.21- אחוזים מהתמ"ג. הממשלה מוציאה בתחום הבריאות סכום של 2,227 ש"ח (בתקציב השוטף) בממוצע לנפש – סכום הנמוך (בכ-3.5 אחוזים) מזה שהיא הוציאה בממוצע לנפש לפני שני עשורים. בין שתי נקודות זמן אלו ירדה ההוצאה לרמתה הנמוכה ביותר ב-1991 והסתכמה ב-1,965 ש"ח לנפש (במחירי היום). בהמשך העשור חל גידול מסוים בהוצאה הממוצעת לנפש, לרמה של 2,373 ש"ח בשנת 1996, אך מאז היא יורדת באופן רצוף ועומדת היום, כאמור, ברמה של 2,227 ש"ח. פירוש הדבר שמאז 1996 לא רק שלא גדלה ההוצאה הממשלתית במידה הנדרשת לפצות על גידול האוכלוסייה, אלא אף ירדה ריאלית בקרוב ל-6 אחוזים.



בשנים האחרונות חלו שינויים במבנה המימון הממשלתי של מערכת הבריאות. אחד השינויים העיקריים היה ביטול דמי החבר בקופות-החולים והמרתם במס בריאות. לפי כללי החשבונאות הלאומית, יש הבדל מהותי בין שתי צורות הגבייה הללו – האחת וולונטרית והשנייה מחייבת. במהלך ההסבה השתנו כמובן פרמטרים שונים שהביאו לתחולה נבדלת של המימון. יחד עם זאת, על מנת לאפשר מעקב השוואתי רב-שנתי יש מקום להציג את מס הבריאות כמחליפו של הביטוח הישיר (דמי חבר), שהיה נהוג לפני חוק הבריאות. בהתאם לכך, העברות הביטוח הלאומי במסגרת מס הבריאות לא נכללו כאן בהוצאה הממשלתית.

שינוי נוסף התרחש במרכיב שנקרא "מס מקביל". במקורו היה זה הסדר בין קופות-החולים ובין המעסיקים המאורגנים, אשר היו משתתפים במימון הביטוח הרפואי של עובדיהם. ברבות הימים הורחב ההסדר אל כל המשק וגביית המס מן המעסיקים נעשתה על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשיעור מחייב שהלך ועלה עד שהגיע לכדי 4.9 אחוזים מהשכר. במסגרת תכנית הייצוב הכלכלית של 1985, כהקלה למעסיקים, צומצמה גביית המס המקביל והאוצר שיפה את הביטוח הלאומי על הפסד הגבייה. בסופו של דבר ב-1997 בוטל לחלוטין המס המקביל, והאוצר מעביר לביטוח הלאומי את הסכום שהיה מתחייב אילו התמיד המס להתקיים.

עקב השינויים האמורים, לא ניתן לעקוב באופן פשוטי אחר התפתחות המימון ויש להתחשב במימון ענייני של המרכיבים השונים, כפי שמוצג בלוח 2, המפרט את ההוצאה הממשלתית על בריאות, תוך הפרדה לשני רכיבים ראשיים: האחד הוא השתתפות בביטוח הבריאות, בעיקר באמצעות מחליפו של ה"מס המקביל", והמרכיב השני מממן סידרה של שירותים ישירים שמספקת הממשלה.

לוח 2: הוצאה הממשלתית לבריאות בתקציב השוטף,
סך-הכל ובממוצע לנפש (מחירי 1999)

שנה	הוצאה לנפש (ש"ח)		ההוצאה (מיליוני ש"ח)		סך-כל	
	השתתפות בביטוח רפואי	סך- הכל	הוצאות ישירות	השתתפות בביטוח רפואי	סך- הכל	
1980	1,310	2,309	3,873	5,080	8,953	
1985	1,417	2,081	2,809	6,000	8,809	
1990	1,470	2,064	2,768	6,852	9,620	
1995	1,615	2,306	3,832	8,955	12,787	
1996	1,715	2,373	3,744	9,748	13,492	
1997	1,694	2,355	3,849	9,877	13,725	
1998	1,657	2,332	4,028	9,896	13,924	
1999	1,580	2,265	4,194	9,672	13,866	
2000	1,535	2,227	4,342	9,634	13,976	

ניתן לראות בלוח את הירידה שחלה בהוצאה הכוללת בממוצע לנפש מאז 1996, כמו גם – ואף ביתר עוצמה – במרכיבו הראשי, "השתתפות בביטוח רפואי". כאן חלה בתוך 4 שנים, מאז 1996, ירידה בשיעור של למעלה מ-10 אחוזים. פירוט נוסף מופיע בלוחות הנספח (ראה לוח 8).

הוצאה לאומית על בריאות. בהשלמה לניתוח הוצאות הממשלה על בריאות יש מקום לבחון את ההוצאה הלאומית לבריאות, המרחיבה את היריעה ומשקפת את כל הפעילות בענף הבריאות. בדרך חישוב מרכזת ההוצאה הלאומית את סך-כל הפעילויות הכספיות המתרחשות בכל יחידה ויחידה של מערך אספקת שירותי הבריאות במדינה, בין אם במימון ציבורי ובין אם במימון פרטי. פעילויות כאלה הן תשלומי השכר לרופאים, לאחיות ולכל יתר העובדים במתקנים שונים של המערכת. משלימות לכך רכישות של מוצרים וחומרים שבהם משתמשים בבתי-החולים ובמרפאות, וכן רכישת תרופות ומכשירים רפואיים על-ידי פרטים. כל אלה הן בגדר הוצאות שוטפות, המייצגות את עלויות התחזוקה היומיומיות של המערך. המערכת מוציאה סכומים שונים גם על מנת להרחיב את המבנים הקיימים ולרכוש ציוד בלתי מתכלה, כגון

סורקים ממוחשבים, ציוד רנטגן וכדומה. כל ההוצאות שבקבוצה האחרונה הן הוצאות למטרות השקעה ופיתוח, שהשימוש בהן אינו חד-פעמי או חד-שנתי. סיכום ההוצאות הכספיות מייצג, אפוא, את היקף פעולתם של כל שירותי הבריאות בתקופה נתונה ומאפשר להעריך את השינויים המתחוללים על פני זמן.

אחוז התוצר (התמ"ג) שהופנה לשירותי בריאות גדל בשנות התשעים (עד 1999, השנה האחרונה שלגביה מצויים נתונים) בכ-13 אחוז. המשמעות היא, שככל שהתוצר של המשק גדל בעשור הזה, הרי ההוצאה על בריאות גדלה ב-13 אחוז יותר מכך. כדי להעריך את משמעות הגידול מבחינת ההיקף הפיזי של השירותים, יש להביא בחשבון את התייקרותן של התשומות המשמשות לייצור שירותים אלה, בהשוואה לשינויים שחלו בכלל הפעילות של המשק, היינו בתמ"ג. ובכך, מסתבר שההתייקרות של שירותי הבריאות היתה תלולה יותר מזו של התמ"ג בכ-14 אחוז. לכן הגדלת הנתח של שירותי הבריאות בכלל המקורות לא שיפרה כלל את מצבו היחסי של הענף, משום שכל הגידול נבלע בהתייקרות התשומות. אפשר להציג זאת גם אחרת – ההתייקרות העודפת של התשומות בענף הבריאות חייבה הגדלה של אחוז התמ"ג שהופנה לשירותים אלה, אך ורק כדי לקיים רמה יציבה של ההיקף הפיזי של השירותים.

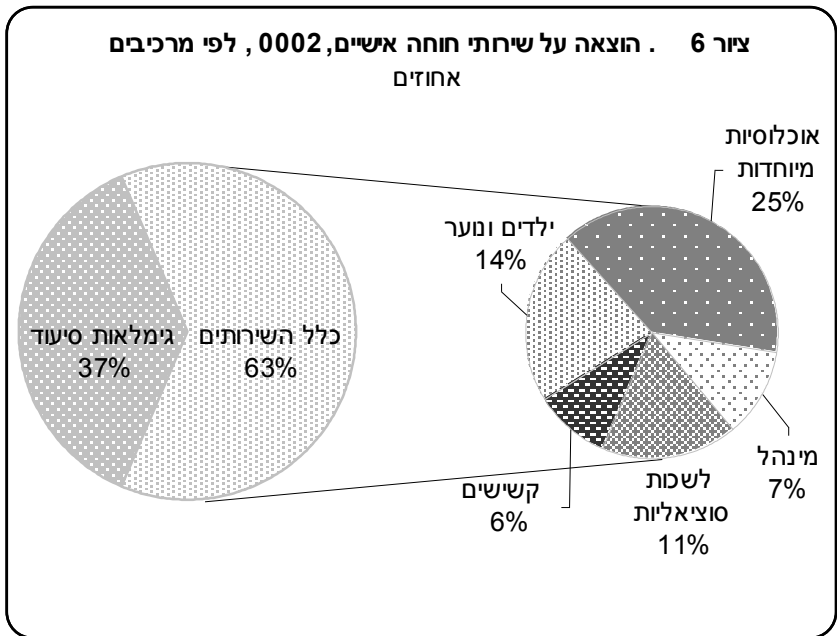
חלוקה לתקופות משנה מגלה שהתהליך הזה התרחש ברובו בחומש הראשון, וליתר דיוק בשנים 1992-94. לאחר מכן, בשנים 1995-99, היה גידול מזערי (כאחוז אחד) בחלק התמ"ג שהופנה לבריאות, אך רק מחציתו נבלעה בהתייקרות, ומחציתו האחרת הגדילה את ההיקף הפיזי של השירותים במידה קלה. התופעה העיקרית שיש להצביע עליה, אפוא, היא שהיקף השירותים לא גדל כמעט בשנים 1995-98, הן במונחים נומינליים והן במונחים ריאליים, מעבר לגידול התוצר של המשק, אבל נטל המימון הלך ועבר אל הפרטים. זהו תהליך אשר מרחיק את ישראל מהמקום בו היא ניצבה אפילו בתקופות שבהן לא היה חוק ביטוח ממלכתי בתחום שירותי הבריאות. השינויים שהתחוללו מוליכים בהדרגה למשטר בריאות של מימון פרטי במידה רבה, ובסופו של דבר גם הגשת השירותים בו תתבסס יותר ויותר על רפואה פרטית. היענותו של שר הבריאות (לשעבר) ללחצים להחלת הסדרי שר"פ בכל בתי-החולים הציבוריים היא הרחבת פתח לכיוון של רפואה פרטית, ולמעשה ליצירת קשר בין יכולת התשלום לבין הזכאות לשירותים רפואיים באיכות גבוהה.

יש לציין, כי במאפיינים המרכזיים של המערכת לא חלו שינויים מפליגים בעקבות הנהגתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והשינוי המרכזי התבטא בגבייה ממלכתית של דמי החבר, בלבוש של מס בריאות. הבעיה התפעולית העיקרית, קרי המימון הגירעוני, לא נפתרה, וזמן קצר לאחר החקיקה שוב נוצרו גירעונות, בעיקר משום שהממשלה לא התאימה כראוי את היקף המימון לצרכים הגדלים ולהתייקרויות. הנזק העיקרי שנגרם עקב כך היה חיפוש אחר מקורות מימון משלימים, בדמותם של תשלומים עבור ביקור במרפאה, הגדלת ההשתתפות העצמית במימון תרופות וטיפולים שונים והתרחבות ההיעזרות בביטוחים משלימים. בכך נפגע אחד העקרונות החיוביים המרכזיים, שהיו קיימים בליבה של המערכת, של מתן השירות על סמך הביטוח הבסיסי, וללא תשלום נוסף עבור השירות. הצידוק העיקרי היה להשתמש במכשיר הזה כדי לצמצם שימוש עודף בשירותים, אבל העובדה שגורם זה הפך למקור מימון משמעותי פירושה שהמטרה האמורה לא הושגה. מעל לכל, במידה שאנשים נמנעו מלקבל שירות (עקב הטלת חובת תשלום), אין ספק שבחלק מהמקרים היה בכך כדי לפגוע בבריאות, ובמיוחד אצל בני שכבות חלשות באוכלוסייה – לא החלשות ביותר, המוגנות יחסית מפני גורם זה, אבל חלשות באופן יחסי לשכבות המבוססות.

5. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מושיטים סיוע למשפחות וליחידים במצוקה בתחומים מסוימים, כמו הפניה ותיאום של טיפול מוסדי לילדים הנזקקים לכך, מוסדות למפגרים, עזרה לנכים ועוד. סך-כל ההוצאה על שירותים אלה עלתה ל-4.1 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-3/4 מיליארד בראשית העשור. גם בניכוי האינפלציה, עדיין יש בכך גידול רב לעומת כל יתר השירותים החברתיים. יש להדגיש, עם זאת, שחלק מכריע מהגידול נזקף לחשבוננו של שירות אחד, הסיעוד, הניתן על-ידי הביטוח הלאומי לקשישים מוגבלים, מתוקף חוק ביטוח סיעוד. בשנת 2000 מהווים תשלומי הסיעוד של הביטוח הלאומי כ-37 אחוז מכלל הפעולות בתחום זה. אם נתייחס למכלול השירותים ללא סיעוד, ובניכוי האינפלציה, נמצא כי חל בו גידול ריאלי של 69 אחוז במהלך העשור, המהווה תוספת ריאלית של כמעט מיליארד ש"ח. הצמיחה הרבה שחלה בשנות התשעים באה בחלקה לפצות על הקיפאון המוחלט שהיה בשירותים האישיים בכל

שנות השמונים. גם בתנאים רגילים פירוש הדבר ירידה ריאלית בהיקף השירות, משום שבאותו עשור גדלה האוכלוסייה ב-20 אחוז, על אחרת כמה וכמה בתנאים של הידרדרות כלכלית, כאשר ההיזקקות לשירותים אלה גדלה, מטבע הדברים, אף יותר מהמשתמע מגידול האוכלוסייה. לגבי חוק ביטוח סיעוד – החוק נכנס לתוקף בראשית שנות השמונים, אך הביצוע בפועל, בהיקף משמעותי, החל ב-1988, וצבר תאוצה רבה מיד בשנה שלאחריה. גמלאות הסיעוד הגיעו אז להיקף ריאלי של שליש מיליארד ש"ח, ומאז הלכו וגדלו ללא כל יחס לעומת כל שירות חברתי ישיר. שיעור הגידול בתחום הסיעוד בשנים האחרונות מתקרב ל-15 אחוז גידול ריאלי לשנה – תוספות שנתיות של כ-150 מיליון ש"ח. בתוקף קיומו של חוק הסיעוד התפתח ענף נרחב של שירותים סיעודיים אשר עיקר מקורותיו נובעים מכספי הביטוח הלאומי. בנוסף קיימים גם סעיפים אחרים של שירותים לקשישים נזקקים, בעיקר במסגרת מוסדית. הוצאה זו מסתכמת השנה ברבע מיליארד ש"ח.



הסעיף הגדול ביותר בשירותים האישיים (ללא גמלאות סיעוד) הוא השירות למפגר. ההוצאה עליו מסתכמת בחצי מיליארד ש"ח לערך. השירותים הללו זכו לתשומת לב מיוחדת בעשור האחרון, כאשר הכפילו את ההוצאות עליהם לעומת עשור השמונים (230 מיליון ש"ח ב-1985, למשל, במונחים ריאליים). התקציב מיועד ברובו לטיפול במפגרים בסידור מוסדי, שני שליש מההוצאה מופנה למוסדות פרטיים וציבוריים ושליש למוסדות הממשלתיים. הטיפול בקהילה ניתן בהיקף מצומצם למדי ומופנית לכך רק עשירית מכלל ההוצאה בענף זה.

תחום אחר של הטיפול באוכלוסיות מיוחדות הוא תחום השיקום של נכים ומוגבלים, ועלותו הכוללת השנה מסתכמת בכרבע מיליארד ש"ח. בתחום זה עיקר ההוצאה – בשונה מהסעיף הקודם – הוא על שירותים קהילתיים במרכזי שיקום לכלל הנכים ובסיוע לעיוורים. רק רבע מכלל ההוצאות מופנה לטיפול במוסדות. גם ענף שירותי התקון מדגיש יותר את הטיפול הקהילתי והוא מיועד לצעירים עוברי חוק או צעירים המצויים בסיכון לכך. תקציבו הוא 186 מיליון ש"ח, ומתוכו סכום של 106 מיליון מופנה לשירותים קהילתיים, שמחציתם מיועדת לשירותי מבחן, והנותר לנערים ולנערות במצוקה ולשיקום במפת"נים.

אחד הענפים המרכזיים בשירותי הרווחה האישיים עוסק בטיפול בילדים ונוער, הנזקקים להתערבות חברתית עקב קשיים משפחתיים מסוגים שונים. למרות המדיניות המעדיפה להימנע מהוצאת הילדים מן הבית, נמצא כי לעתים זהו הפיתרון היחיד. ההוצאה בענף זה מסתכמת ביותר מחצי מיליארד ש"ח, וחלק הארי בה מיועד לאחזקת ילדים במוסדות. יש לציין, כי תחום זה בולט ביותר בגידול האיטי של רמת ההוצאה כבר מ-1980. למעשה, ההוצאה עד 1997 יציבה ברמה שהיתה גם בכל שנות השמונים, ורק בשנים האחרונות חל גידול מסוים. המאמץ לצמצם את מספר הילדים הנשלח על-ידי עובדי הרווחה למוסדות נפסק בשנות השמונים, ובמחצית הראשונה של שנות התשעים חל גידול בקצב שהלך והואט בשנים האחרונות. ראוי לציין כי, למרות העלייה במספר הילדים במוסדות, מספרם עדיין נמוך מזה שבראשית שנות השמונים.

סיכום ההקצאה לשירותים אישיים מצביע על כך שההוצאה על טיפול מוסדי נוטלת נתח גדול יותר לעומת הטיפול הקהילתי, אבל ראינו שהדבר משתנה מתחום לתחום. בחלקו קשור הדבר בצרכים הייחודיים לכל תחום, ובחלקו הוא משקף גם העדפות מקצועיות משתנות של הגורמים המופקדים על כל תחום.

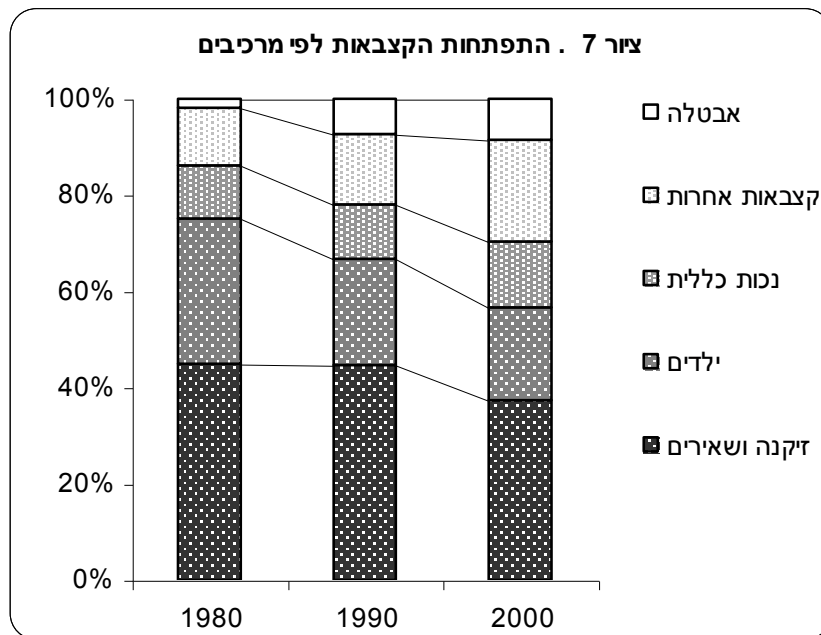
6. קצבאות הביטוח הלאומי

החטיבה המשלימה את השירותים הישירים – שנסקרו עד כאן – הם השירותים בכסף, המתבטאים בתשלומי קיצבה למשפחות וליחידים. סעיף זה עוסק במיגוון הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי ובהתפתחותן התקציבית על פני זמן. איפיון אחד שכבר ניתן לו ביטוי לעיל הוא היותם של שירותים אלה מוגנים יחסית מפני שחיקה מצד החלטות של קובעי המדיניות.

מכלול השירותים בכסף מסתכם השנה ב-35 מיליארד ש"ח, לעומת כמחצית מכך – באותם מונחי מחירים – בראשית העשור. הדבר מייצג גידול מצטבר של כ-100 אחוז, כלומר הכפלה ריאלית תוך עשור, בשיעור שנתי ממוצע של יותר מ-6 אחוזים. גם בניכוי הגורם הדמוגרפי – שיעור גידול האוכלוסייה – מתקבל גידול של 55 אחוז על פני העשור, בקצב ממוצע של 4 אחוזים לשנה. בין 1995 ל-2000 גדלה ההוצאה על הקצבאות בשיעור שנתי ממוצע לנפש של 4.3 אחוזים לעומת גידול של 1.1 אחוז בלבד בשירותים הישירים.

הממצא האחרון תמוה, לכאורה, על רקע העובדה שצוינה, כי אחוז הקצבאות בתוך כלל ההוצאה החברתית דומה בשני קצות העשור. שהרי מזה משתמע כי גידול ההוצאה במונחים נומינליים היה דומה בשתי החטיבות, ואם כן מדוע מתגלה הבדל כה גדול ביניהן כאשר ההשוואה היא במונחים ריאליים? ההסבר לכך נעוץ באופן החישוב הנבדל של הגידול הריאלי בין שתי החטיבות: הכספים שמוציאה הממשלה על תשלום הקצבאות מיועדים להוצאות שוטפות של המקבלים, וכדי לחשב את כוח הקנייה של הקצבאות משמש אותנו מדד המחירים לצרכן. לעומת זאת, ההוצאות הנומינליות על שירותים ישירים מתורגמות באמצעות מדד מחירי הצריכה הציבורית האזרחית, אשר עלה יותר ממדד המחירים לצרכן. לכאורה זהו עניין טכני, של אופן חישוב שונה, אבל יש לכך בהחלט מובן מהותי. משמעות ההבדל היא שכוח הקנייה של שקל שהוציאה הממשלה כדי לממן את שכרם של מורים, רופאים וכדומה, נשחק על פני השנים במידה רבה יותר מאשר כוח הקנייה של שקל שניתן למשפחות, למשל לצריכת מזון וכדומה. לכן, הערך הממשי של הקצבאות נשחק על-ידי האינפלציה במידה פחותה מזו של השירותים הישירים. עם זאת יש לציין, כי הדבר איננו חל באופן שווה על כל הקצבאות.

חטיבת הקצבאות נחלקת לשלושה ענפים מרכזיים ולמקבץ נוסף של קצבאות בהיקף קטן יותר. הענף הגדול מכולם הוא קיצבת הזיקנה והשאירים, אשר מסתכם השנה ב-13.2 מיליארד ש"ח, שהם כמעט 40 אחוז מכלל ההוצאה על קצבאות. בקיצבה זו, שבבסיסה היא אחידה לכל מקבליה, יש מרכיבים שונים אשר גורמים להבדלים ניכרים בין הזכאים לה. ההבדל הגדול ביותר בגובה הקיצבה קשור במצבו הכלכלי של מקבל הקיצבה. הקיצבה הבסיסית כיום היא בסך 1,016 ש"ח לחודש, אך קשישים חסרי אמצעים, שקיצבתם היא מקור הכנסתם היחיד כמעט, מקבלים תוספת הנקראת "השלמת הכנסה", וזו מגדילה את ערך הקיצבה לכדי 1,698 ש"ח. גורמים אחרים, היוצרים הבדל בין הזכאים בגובה הקיצבה הם, בעיקר, הוותק בביטוח, כלומר מספר השנים בהן שילם המבוטח את "הפרמיה השנתית" (דמי ביטוח לאומי), ומועד תחילת קבלת הקיצבה. הקיצבה הבסיסית, וכן המרכיבים הייחודיים הנלווים אליה, מעוגנת ברמה הצמודה למדד השכר הממוצע במשק. לצמידות זאת



יש משמעות רבה, בהבטיחה שמירה על הכנסתו היחסית של מקבל הקיצבה. למרות זאת, חלקן היחסי של קצבאות הזיקנה בכלל קצבאות הביטוח הלאומי לא היה קבוע ברמתו במשך השנים: בשנות השמונים הן היוו כמעט מחצית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ואילו בשנים האחרונות ירד חלקן אל פחות מ-40 אחוז. יש לציין, שהגורם לכך נעוץ בגידולן הרב של קצבאות אחרות.

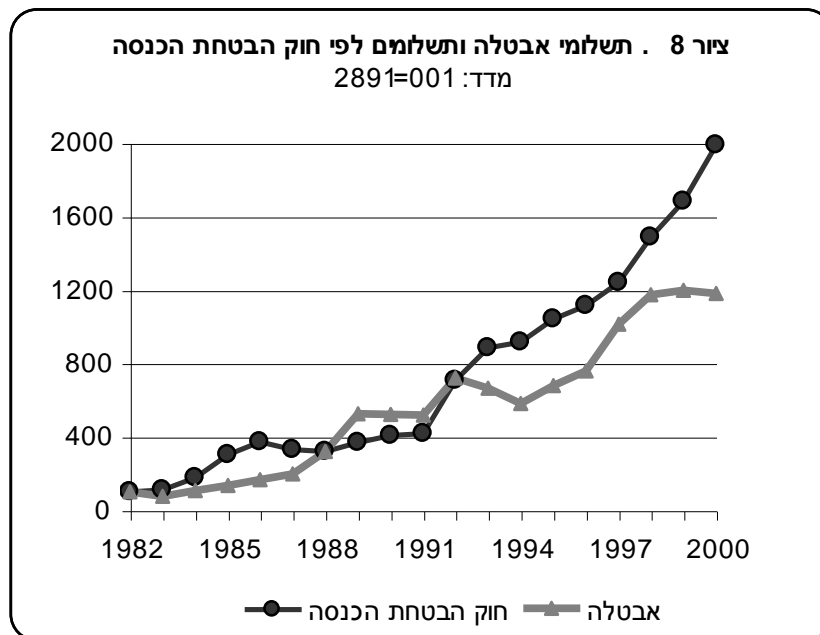
הענף השני בגודלו הוא קיצבת הילדים, שעברה שינויים רבים במהלך השנים. קיצבה זו מותאמת בשיעורה הבסיסי לשינויים במדד המחירים לצרכן, ועל כן הגנתה מפני שחיקה פחותה מזו של קיצבת הזיקנה, למשל, מבחינת שמירה על הכנסה יחסית. סך-כל תשלומי הקיצבה מגיע השנה לכדי קרוב ל-7 מיליארד ש"ח, והם מהווים כחמישית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. הגידול העיקרי במהלך העשור, של כ-30 אחוז, התרחש בשנת 1993, בה החליטה הממשלה לחזור ולשלם את קיצבת הילדים עבור כל הילדים, אחרי שבתקופה 1985-1993 הופסק תשלומה ראשית עבור הילד הראשון, ובהמשך גם עבור הילד השני. גם בשנים שלאחר מכן המשיכו התשלומים בענף זה לגדול בקצב שנתי ממוצע של כ-3 אחוזים. הדבר נבע כתוצאה מהחלטה אחרת, ביטול ההבחנה בין מי ששירתו בצבא לבין האחרים, ובעיקר מדובר בתחולה אחידה של גובה הקיצבה הבסיסית על המגזר הערבי. גם גל העלייה של ראשית שנות התשעים תרם את חלקו להתרחבות ההוצאה בסעיף זה, אשר בחישוב כולל לעשור האחרון גדל, במחירים קבועים, ב-3 מיליארד ש"ח, גידול של 74 אחוז.

קיצבת הילדים מוזכרת לעתים קרובות בהקשר לתחולת העוני ולמאמצים לצמצמה. הקיצבה מהווה הכנסה משמעותית בקרב הרבה משפחות עניות, אך היא משמעותית במיוחד במשפחות שראשיתן אינם עובדים, ואין בכוח הקיצבה לבדה להעלות את המשפחה אל מעל קו העוני במקרים אלה. כדוגמא לכך, אפשר להביא את נתוני 1998, שמהם ניתן להסיק שהקצבאות הצליחו להעביר 65 אחוז מהמשפחות העובדות אל מעבר לקו העוני, לעומת 22 אחוז בלבד ממשפחות שאינן עובדות. ההצעות שהועלו לאחרונה, להגדיל את הקיצבה הבסיסית, עשויות אמנם לשפר גם את מצבן של משפחות שאינן עובדות, אך גם הסכומים המוצעים לא יוכלו להעבירן מעל קו העוני, אם לא ילוו בהכנסות ממקורות אחרים, דהיינו מתעסוקה.

הקיצבה השלישית בגודלה היא קיצבת נכות, אשר ההוצאות עליה מסתכמות בכ-5 מיליארד ש"ח, שהם קרוב ל-15 אחוז מכלל תשלומי

הביטוח הלאומי. קיצבה זו הגיעה לגודל משמעותי בראשית שנות השמונים, ולאחר מכן הוסיפה לגדול בקצב של כמעט 10 אחוזים לשנה עד שנת 1985, כאשר סכומה הכולל הגיע ל-1.8 מיליארד ש"ח (במחירי 1999). לאחר מכן הואט קצב גידולה השנתי לכדי 4.6 אחוזים, אבל במהלך שנות התשעים שוב הואץ הקצב, תחילה ל-6 אחוזים בממוצע לשנה, ובשנים האחרונות עד 10 אחוזים לשנה.

בשנים האחרונות חל גידול רב בשני ענפים אחרים של הביטוח הלאומי – אבטלה, והבטחת הכנסה. הקצבאות למובטלים מסתכמות היום בכ-3 מיליארד ש"ח ומהוות כמעט עשירית מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. לשם השוואה, בראשית העשור הם הסתכמו ב-1.2 מיליארד ש"ח באותם מונחי מחירים. התנהלות הקיצבה הזאת מצלמת נאמנה את המצב הכלכלי-חברתי. הזינוק הראשון שחל בעשור הנוכחי בהיקף הקיצבה התרחש ב-1992, והוא היה תוצאה של הגידול במספר המובטלים, כחלק מבואו של זרם העולים הגדול. בשנים שלאחר מכן, 1993-94, ירד היקף התשלומים מ-1.8 ל-1.4 מיליארד, עם ירידת אחוז המובטלים. בשנת 1996, כשהחלה ההאטה בפעילות הכלכלית נשנתה



ההידרדרות בשוק העבודה, מספר המובטלים גדל במהירות, ויחד עימו הואץ הגידול בהיקף תשלומי הקיצבה. מאז 1998 נשמרה הרמה הגבוהה של 2.9 מיליארד ש"ח. גם הקיצבה להבטחת הכנסה, שגאתה בעשור הנוכחי ומוענקת למעוטי הכנסה הזכאים לכך לפי המפורט בחוק, משקפת את ההרעה הכלכלית בהיבט חברתי. גם קיצבה זו מסתכמת ב-2.8 מיליארד ש"ח, והיא גדלה בהיקפה פי 5 מאז תחילת העשור, בקצב מהיר יותר מכל קיצבה אחרת. בשלב הראשון שולשה הקיצבה בין 1991 ל-1996 והתוספת לה הסתכמה במיליארד ש"ח. בארבע השנים שחלפו מאז נוספו לקיצבה עוד 1.2 מיליארד ש"ח. קיצבה זו משולבת במידה מסוימת עם קיצבת האבטלה, ושתייהן יחדיו נחשבות לקצבאות מחליפות הכנסה.