

הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים

1. תקציב המדינה כמכשיר מרכזי לביצוע מדיניות הממשלה

תקציב המדינה מהווה מכשיר מרכזי לביצוע מדיניות הממשלה בתחומי פעילותה השונים. נתוני הצעת התקציב המוגשים לאישור הכנסת, גודלו והרכבו של התקציב, משקפים את מדיניות הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה, בעוד שנתוני הביצוע, המתפרסמים בתום השנה, מלמדים על מימוש המדיניות בפועל. הבדלים גדולים בין התכנון ובין הביצוע עשויים להיות פועל יוצא מהשתנות הנסיבות, אך בה במידה הם גם יכולים ללמד על אי-מימוש המדיניות וסדר העדיפויות הרצויים.

בשנים האחרונות הוכנסו שינויים גדולים יחסית בהיקף התקציב ובהרכבו במהלך השנה. שינויים כאלה מקשים על מימוש תכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים ביעילות, והם עלולים להתבטא בתת ביצוע ובסדרי עדיפויות משובשים. כך, לדוגמא, על-פי הצעת התקציב לשנת 2003 – השנה האחרונה שלגביה קיימים נתוני ביצוע – ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל היו אמורות להסתכם ב-98.4 מיליארד ש"ח, ולאחר שינויים שונים שהוכנסו במהלך השנה – ב-95.6 מיליארד ש"ח. בפועל, ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל הסתכמו בשנת 2003 ב-92.5 מיליארד ש"ח בלבד. הביצוע בפועל היה אפוא 94 אחוז בלבד מהתכנון המקורי וכ-97 אחוז מהתקציב, כפי שעודכן במהלך השנה.

הסטיות בביצוע לעומת התקציב המעודכן היו גדולות יותר בהוצאה על שירותים חברתיים ישירים מאשר בהוצאה להבטחת הכנסה, ובתוכם הייתה סטייה גדולה יותר בהוצאה על בריאות ועל שירותי רווחה אישיים מאשר בהוצאה על חינוך (ראה לוח 1). בהוצאות על שירותים ישירים אחרים, הסטייה העיקרית הייתה בסעיפים הקשורים לקליטת עולים. שיעורי תת הביצוע של התקציב המעודכן מעוררים חשיבה כי סדרי העדיפויות שתוכננו לא נשמרו בפועל.

לוח 1. ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל לשנת 2003, על-פי הצעת התקציב, התקציב המעודכן והביצוע בפועל (מיליארדי ש"ח ואחוזים)

סוג ההוצאה	הצעת התקציב	התקציב המעודכן	הביצוע בפועל	הסטייה בביצוע מ- התקציב המעודכן	הצעת התקציב
סך-הכל	98.4	95.6	92.5	-3.2	-6.0
הבטחת הכנסה	42.7	41.0	40.1	-2.2	-6.1
שירותים ישירים	55.7	54.6	52.4	-4.0	-5.9
מזה:					
חינוך	31.5	30.5	29.8	-2.3	-5.4
בריאות	16.2	15.9	15.3	-3.8	-5.6
שירותים אישיים	5.5	5.4	5.2	-3.7	-5.5
שירותים אחרים	2.5	2.8	2.1	-25.0	-16.0

2. המצב הכלכלי ומשקלו היחסי של תקציב המדינה במשק

ההידרדרות בפעילות הכלכלית נעצרה במהלך 2003 ובמחצית השנייה של השנה חלה תפנית חיובית. לאחר שנתיים של ירידה רצופה, התמ"ג גדל ב-1.3 אחוזים והתוצר העסקי ב-1.7 אחוזים (בשנתיים הקודמות נרשמו ירידות בשיעור של כאחוז אחד ושל כ-3 אחוזים, בהתאמה, בכל שנה). התפנית החיובית נתמכה על-ידי ההתאוששות שחלה בכלכלה העולמית, בכלל זה – בתעשיות הטכנולוגיה העילית, ועל-ידי שיפור מסוים במצב הביטחוני. ההתרחבות בפעילות הכלכלית הואצה במחצית הראשונה של 2004. ברבע הראשון של השנה גדלו התמ"ג והתוצר העסקי ב-5 אחוזים וב-7 אחוזים, במונחים שנתיים, ובשנה כולה צפויה צמיחה של כ-4 וכ-5 אחוזים, בהתאמה¹. התחזיות ל-2005 מצביעות על המשך ההתרחבות בפעילות הכלכלית אם כי בשיעורים נמוכים במקצת. חידוש הצמיחה לא הביא בינתיים לשיפור במצב התעסוקה. בעקבות צמצום חד במספר העובדים הזרים במשק גדלה אמנם התעסוקה של ישראלים במגזר העסקי (בכ-2.5 אחוזים בשנת 2003) אולם שיעור

¹ המספרים מעוגלים.

האבטלה, במוצע שנתי, עלה ב-2003 ל-10.7 לעומת 10.3 אחוז בשנת 2002. ברבע האחרון של 2003, שיעור האבטלה אף הגיע ל-10.9 אחוז וחלקם של המובטלים שחיפשו עבודה במשך יותר מחצי שנה – מודד המלמד על עומק האבטלה – אף גדל. חלק מתוספת האבטלה נזקף לעצירת הגידול במספר המועסקים במגזר הציבורי. במהלך שנת 2004 פחתה האבטלה במידת מה, אך היא עדיין עולה על 10 אחוז. ככל הנראה, יש פיגור מסוים בתגובה של שוק העבודה גם כאשר חלה התרחבות בפעילות הכלכלית. לכן, גם עד סוף שנת 2004 לא צפוי עדיין צמצום של ממש באבטלה, ורק בשנת 2005, אם הצמיחה תימשך בהתאם לתחזיות, עשוי שיעור האבטלה לרדת, לראשונה זה זמן רב, אל מתחת ל-10 אחוזים.

זאת וגם זאת; בשנת 2003 נמשכה השחיקה בהכנסה הריאלית של העובדים השכירים: השכר הריאלי למשרת שכיר ירד בשיעור של 2.8 אחוזים לאחר ירידה של 6 אחוזים בשנת 2002. בחודשים הראשונים של שנת 2004 הסתמנה אמנם תפנית כלפי מעלה בהתפתחות השכר אבל בניכוי גורמים חד-פעמיים העלייה הייתה קטנה ביותר.

ההשפעה המצטברת של גידול באבטלה ושחיקה בהכנסות השתקפה ברמת החיים הממוצעת של האוכלוסייה. במונחים של צריכה פרטית לנפש, בין שנת 2001 ל-2003, ירדה רמת החיים הממוצעת בכ-1.4 אחוזים ריאליים. ביטוי אחר, חריף יותר, ניתן למצוא בממדי העוני: בשנת 2002 הגיע שיעור המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני, לכ-18 אחוז מכלל המשפחות בישראל, והשיעור לשנת 2003 עלה ל-19.3 אחוז. יתר על כן, המשפחות העניות נעשו עניות יותר: פער ההכנסות הממוצע מקו העוני למשפחה ענייה עלה בשנת 2003 לרמה של 31 אחוז לעומת 26 אחוז בשנת 2001.

ההתפתחויות הללו בתחומי האבטלה והעוני בישראל הן הרקע שראוי שיעמוד לנגד עיניהם של קובעי המדיניות הכלכלית וישפיע על קבלת ההחלטות בכלל, ועל ההחלטות הקשורות בהוצאות החברתיות של הממשלה בפרט. לכאורה, ניתן לבחור בין שתי חלופות: הראשונה מדגישה צעדים לחידוש והאצת הצמיחה הכלכלית במשק, מתוך כוונה להרחיב את מעגל התעסוקה ולהגדיל את ההכנסות; והשנייה מתמקדת בשכבות החלשות בחברה, שמצבן הוחמר, וחותרת להקל את מצוקתן במישרין. אלה הן שתי חלופות קצה, כמובן, וניתן לשלב ביניהן במינון כזה או אחר.

המדיניות שנקטה הממשלה בשנת 2002, בה היא התמידה זה שנתיים תמימות, הראתה העדפה ברורה לחלופה הראשונה. בעקבותיה חלה ירידה במשקלן היחסי של הוצאות הממשלה למטרות חברתיות בתמ"ג: בשנת 2001 הן היוו כ-21 אחוז ממנו ואילו בשנים 2002 ו-2003 – 20.8 ו-20.1 אחוז, בהתאמה. בשנת 2004 צפוי משקלן היחסי של הוצאות הממשלה למטרות חברתיות לרדת לכדי 20 אחוז מהתמ"ג.²

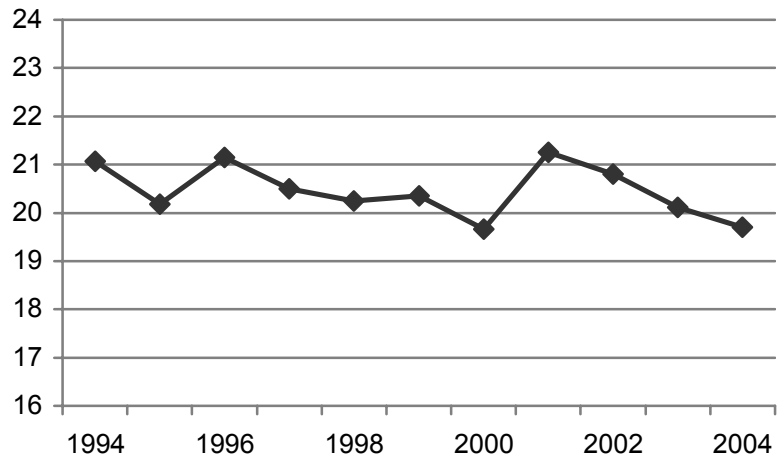
תקציב המדינה לשנת 2005 הוגש לכנסת, אך בעת כתיבת שורות אלה עדיין לא אושרה ההצעה, אף לא בקריאה ראשונה. על פי הצעת התקציב צפויה ירידה בהוצאות החברתיות של הממשלה כדלקמן: ההוצאות החברתיות, במחירים קבועים, יסתכמו בשנת 2005 בפחות מ-97 מיליארד ש"ח לעומת יותר מ-106 מיליארד בשנת 2001. בתוך חמש שנים תצטבר אפוא ירידה, בממוצע לנפש, של 15 אחוז. השינוי בהקצאת המשאבים בולט יותר בתחום הקצבאות שהיקפן בממוצע לנפש פחת כמעט ב-20 אחוז.

חלקן היחסי של ההוצאות החברתיות בתוך התמ"ג של המשק עמד בשנת 2001 על 21.3 אחוז מהתמ"ג, ומאז חלה ירידה לכ-20 אחוז ב-2003 וצפויה ירידה נוספת ל-18.3 אחוז על-פי התקציב לשנת 2005.

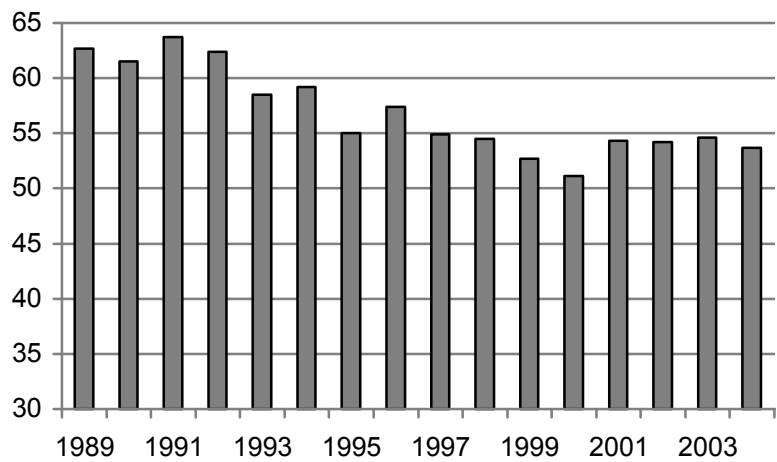
מגמת ההתפתחות בתחום ההוצאות החברתיות בולטת לנוכח העלייה שחלה במשקלן היחסי של כלל ההוצאות הממשלתיות במשק. המדיניות הכלכלית מאז תכנית הייצוב של 1985 חתרה להקטין את חלקה של הממשלה בתמ"ג. הגישה המקובלת על כל הממשלות שכיהנו בשני העשורים האחרונים הייתה, שיש להפנות משאבים כלכליים לפעילותו של המגזר העסקי כדי להבטיח צמיחה בת-קיימא. אכן, משלהי שנות השמונים ועד שנת 2000 ירד היחס שבין הוצאות הממשלה והתמ"ג, תוך תנודות מסוימות, מכ-63 ל-51 אחוז. המגמה השתנתה בשנת 2001, כאשר בשנה זו ובשנה שאחריה עלה היחס שבין הוצאות הממשלה ובין התמ"ג לכ-55 אחוז, ובשנת 2003 הוא נותר באותה רמה בקירוב. לשינוי במגמה תרמו צמיחה שלילית, מצד אחד, וגידול ריאלי בהוצאות הממשלה, מצד אחר. בשנת 2004 צפוי היחס שבין הוצאות הממשלה ובין התמ"ג להיות 53 אחוז, והתחזיות לשנת 2005 מצביעות על ירידה נוספת.

² לאורך הסקירה כולה, הוצאות הממשלה לשנת 2004 מתבססות על התקציב המעודכן לחודש ספטמבר 2004.

ציור 1. סך הוצאה חברתית כאחוז מתמ"ג



ציור 2. סך הוצאה הממשלתית כאחוז מתמ"ג



3. ההוצאה הממשלתית לפי תחומי פעילות עיקריים

בשנת 2003 הופנו 32 אחוז מההוצאה הממשלתית הכוללת לפירעון חובות, והיתרה התחלקה בין הוצאות חברתיות – 54 אחוז, ביטחון – 24 אחוז, וכלכלה ומינהל – 22 אחוז. בשנת 2004 גדל במידת מה חלקה היחסי של ההוצאה הממשלתית הפנויה, ובתוכה ירד חלקן של ההוצאות החברתיות, חלקן של הוצאות הביטחון נותר קבוע פחות או יותר, ואילו חלקה של ההוצאה לכלכלה ומינהל עלה.

חלקן של ההוצאות החברתיות עולה על מחצית ההוצאה הממשלתית "הפנויה" (לאחר החזר חובות) מאז שנת 1992, כאשר עד 2001 נמשכה עלייה רצופה בחלקן היחסי, עד לשיא של 56 אחוז. בשנים 2002 ו-2003 ירד חלקן היחסי ב-2 נקודות-אחוז, ובשנת 2004 צפויה ירידה נוספת, ל-53 אחוז. חלוקה זו לא אפיינה את ההוצאה הממשלתית מאז ומתמיד ובמבט ארוך טווח חל שינוי ניכר בהתפלגות לפי תחומי פעילות עיקריים (ראה לוח 2). השינוי הבולט ביותר קשור לגידול בחלק היחסי של ההוצאה למטרות חברתיות, בעיקר על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון.

לוח 2. התפלגות הוצאות הממשלה לפי תחומים עיקריים (אחוזים)

2004	2003	2000	1995	1990	1985	1980	
							הוצאה ממשלתית
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
							מזה: החזר
30.7	32.0	30.0	29.9	33.0	43.4	24.5	חובות
							הוצאה ממשלתית פנויה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
53.1	54.1	55.0	52.4	45.2	32.1	31.7	חברה
24.1	24.3	24.0	24.6	31.3	40.2	39.5	ביטחון
22.8	21.6	21.0	23.0	23.5	27.7	28.8	כלכלה ומינהל

החזר חובות

בהוצאה הקשורה לחוב הממשלתי – פירעון קרן ותשלומי ריבית – חלה ירידה חדה מאז אמצע שנות השמונים. זוהי תוצאה ישירה של המדיניות הנמרצת להגבלת הגירעון התקציבי, שהביאה לירידה בגודלו של החוב הכולל יחסית לתוצר, מפי 2 עד 3 בשנות השמונים הראשונות לכ-90 אחוז

בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה, והיחס חוב-תוצר עלה לכ-107 אחוז בשנת 2003. כשם שהירידה בממדי החוב ובהוצאות הקשורות בו שיחררה משאבים לפעולות בתחומים אחרים, כך הגידול בשנים האחרונות צפוי להגביר את נטל החוב ולצמצם את המשאבים הפנויים של הממשלה בעתיד. בשנת 2004 עומד החלק הפנוי בהוצאות הממשלה על כ-69 אחוז, ובתקציב המתגבש לשנת 2005 – על כ-66 אחוז בלבד.

ביטחון

הוצאות הביטחון הגיעו לשיא באמצע שנות השבעים ומאז משקלן היחסי בתוצר ובהוצאה הממשלתית יורד בהתמדה, תוך תנודות מסוימות. יתרה מזאת, בשנים האחרונות גדל היקף הסיוע הביטחוני שמקבלת ישראל מארה"ב (כתוצאה מהפניית חלק ממענקי הסיוע הכלכלי האמריקני לביטחון), ונוצרה אפשרות לשחרר משאבים גדולים יותר במטבע מקומי מביטחון לפעולות אחרות. חלקן היחסי של הוצאות הביטחון במטבע מקומי הצטמצם אפוא יותר מכפי שעולה מן הנתונים על סך-כל הוצאות הביטחון.

הוצאות הביטחון כוללות מרכיב גדול יחסית של הוצאות קבועות לאחזקת סדר הכוחות, וכן – הוצאות הקשורות לתכניות פיתוח והצטיידות רב-שנתיות. לכן, בהסתכלות ארוכת-טווח, מאז שנת 1973 לא ניכרת זיקה ישירה בין השינויים ברמת הוצאות הביטחון ובין אירועי הביטחון השוטפים או ההתנהלות הפתלתולה של התהליך המדיני במזרח-התיכון. מאידך, בהתייחסות פרטנית לשנים האחרונות, חלה עלייה מסוימת בהוצאות הביטחון לנוכח ההתמודדות מול הטרור הפלסטיני המתמשך. בהשוואה לשנת 2001, חלקן היחסי של הוצאות הביטחון מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה גדל בכ-1.8 נקודות-אחוז בשנת 2002, ואילו בשנתיים הבאות הוא ירד בנקודת-אחוז אחת.

כלכלה ומינהל

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

ההוצאה על פעולות אלו נטלה כ-30 אחוז ויותר מההוצאה הממשלתית הפנויה בתחילת שנות השמונים, והיא ירדה לרבע לערך

בסופן. בשנות התשעים חלה ירידה נוספת, ובשנים האחרונות הקצו למטרות האמורות כחמישית מסך-הכל ההוצאה הפנויה. מן הסתם, בחלק מתחומי הפעילות מתקיימים יתרונות לגודל, ואין הכרח להגדיל את ההוצאות במקביל לגידול האוכלוסייה או לצמיחת המשק. לעומת זאת, בתחומי פעילות מסוימים פוגע הצמצום היחסי במשאבים בהיקף השירותים הממשלתיים ובאיכותם.

הוצאות חברתיות

משקלן היחסי של ההוצאות החברתיות בתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה גדל בכ-13 נקודות-אחוז בשנות השמונים, ובכ-10 נקודות-אחוז נוספות מאז תחילת שנות התשעים ועד לשנים האחרונות.

ההוצאות החברתיות מממנות את מכלול הפעולות המקדם ומניע את המדיניות החברתית של הממשלה. הן כוללות שירותים שהממשלה מספקת לציבור במישרין, שירותים של מוסדות ציבוריים ופרטיים אחרים, שהממשלה משתתפת במימונם באופן מלא או חלקי, וכן סוגים שונים של תשלומי העברה לאוכלוסייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. במסגרת השירותים החברתיים הישירים של הממשלה נכללים תחומי החינוך, הבריאות, שירותי הרווחה האישיים, השיכון וסיוע לעולים חדשים. תשלומי ההעברה העיקריים כוללים קצבאות ילדים, קצבאות זיקנה ושאיירים, קצבאות לנכים, דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה. בשנת 2003 הסתכמה ההוצאה בפועל למטרות חברתיות ב-100.9 מיליארד ש"ח, מרביתה – כ-92 אחוז – במסגרת התקציב הרגיל. בשנתים 2002-2003 חלה ירידה ריאלית בהוצאות החברתיות, בשיעורים של 2.7 אחוזים בשנת 2002 ו-2.5 אחוזים נוספים בשנת 2003. בכך באה לידי ביטוי תפנית חדה במדיניות ההוצאות של הממשלה, לאחר שבשנת 2001 גדלו ההוצאות החברתיות בכ-8 אחוזים, במחצית השנייה של שנות התשעים – ב-2.3 אחוזים בממוצע לשנה, ובמחצית הראשונה של העשור הקודם – ב-8.5 אחוזים. בהתחשב בגידול האוכלוסייה בשנים האחרונות נרשמה, אפוא, ירידה חדה בהוצאה הממוצעת לנפש, לעומת רמה קבועה פחות או יותר במחצית השנייה של שנות התשעים וגידול במחצית הראשונה. בשנת 2004 מסתמן גידול ריאלי של 1.1 אחוזים בהוצאות החברתיות. עם זאת, לא מיותר לחזור ולציין את הפער בין התכנון ובין הביצוע, שעולה מן הנתונים הסופיים לשנת 2003 (ראה סעיף 1 לעיל); פער בשיעור דומה בשנת 2004 ימשיך את מגמת הירידה בהוצאות החברתיות בפועל שמסתמנת בשנים האחרונות.

4. הוצאות חברתיות: אספקת שירותים ותשלומי העברה

ההוצאות החברתיות נחלקות, כאמור, בין שירותים המסופקים לציבור (שירותים בעין) ובין תשלומי העברה. בעוד שהאספקה של שירותים היא באחריות משרדי הממשלה וההוצאה בגינם נכללת במלואה בתקציב המדינה, מרבית תשלומי ההעברה מבוצעים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ותקציב המדינה נושא בהפרש שבין סך התשלומים ובין התקבולים מדמי הביטוח הלאומי הנגבים מהציבור (כמו למשל מימון קצבאות לעולים קשישים שלא שילמו כלל ביטוח לאומי). לקבלת תמונה שלמה של ההוצאות החברתיות, הדיון בהמשך (והנתונים בנספח) אינו מבחין בין מקורות המימון השונים, ומתייחס לסך-כל תשלומי ההעברה מהממשלה (לרבות המוסד לביטוח לאומי) לציבור.

בשנת 2003 הסתכמו ההוצאות החברתיות ב-100.9 מיליארד ש"ח, 60.9 מיליארד ש"ח מזה הופנו למימון השירותים ו-40 מיליארד ש"ח לתשלומי העברה שונים. בשנת 2004 יסתכמו ההוצאות החברתיות ב-102.1 מיליארד ש"ח (במחירים קבועים של 2003), מזה 63.3 מיליארד ש"ח למימון השירותים ו-38.8 מיליארד ש"ח למימון תשלומי העברה.

לאורך השנים ניכרת מגמה כללית של ירידה בחלק היחסי של ההוצאה על שירותים, ומנגד חלה עלייה בחלק היחסי של תשלומי העברה (ראה לוח 3). סטייה בולטת מהמגמה הכללית נרשמה בראשית שנות התשעים, בעת שהגיע גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים (ברה"מ לשעבר). הצורך לספק שיכון למאות אלפי עולים הגדיל את ההוצאה על שירותים ישירים במסגרת תקציב הפיתוח, וחלקם היחסי הגיע ל-71 אחוז. מאז, החלק היחסי של ההוצאה על שירותים ירד בכ-10 נקודות-אחוז, והחלק היחסי של תשלומי ההעברה עלה במקביל.

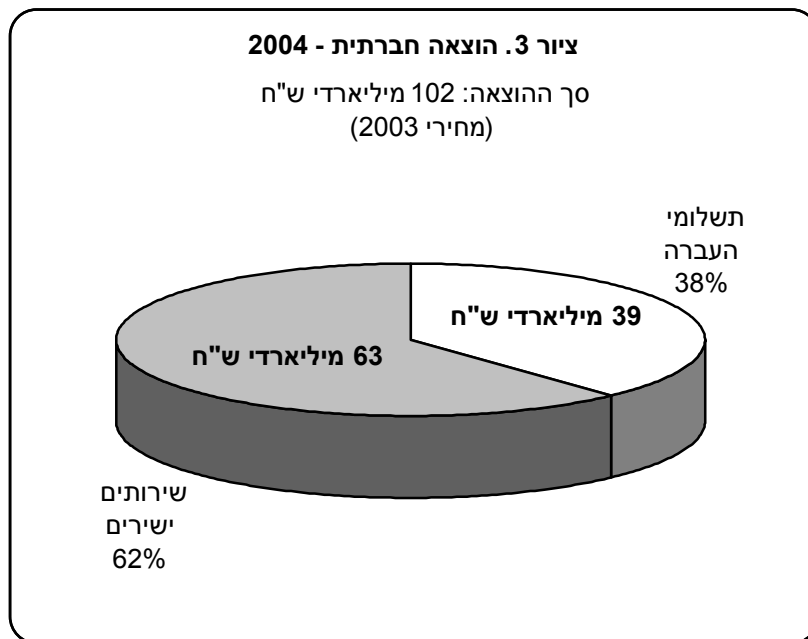
השינויים בחלקים היחסיים של השירותים הישירים ושל תשלומי העברה בסך ההוצאות החברתיות משקפים הבדלים משמעותיים בשיעורי הגידול הריאליים של שני הרכיבים לאורך זמן³. בעשור 1993-2003, ההוצאה על שירותים גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 0.4 אחוז בלבד, בעוד תשלומי ההעברה גדלו בשיעור שנתי ממוצע של 5.9 אחוזים. באותה העת האוכלוסייה גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 2.5 אחוזים. ההוצאה על שירותים לא הדביקה אפוא את גידול האוכלוסייה, ופירושו של דבר כי

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

חלה ירידה בהוצאה לנפש. לעומת זאת, תשלומי ההעברה במוצע לנפש גדלו בכ-3.3 אחוזים לשנה.

לוח 3. ההוצאות החברתיות לפי רכיבים ראשיים (אחוזים)

שנה	סך-הכל	שירותים ישירים	תשלומי העברה
1980	100.0	69.3	30.7
1985	100.0	59.0	41.0
1989	100.0	57.6	42.4
1992	100.0	71.1	28.9
1995	100.0	65.9	34.1
2000	100.0	60.9	39.1
2003	100.0	60.3	39.7
2004	100.0	62.0	38.0



יש לציין, כי הירידה בחלק היחסי של ההוצאות הישירות מאפיינת שנים בהן הממשלה החליטה לקצץ בהוצאה החברתית. הממשלה לא יכלה לקצץ בקצבאות באותו אופן, היות שהן מוגנות יותר על-ידי כללים וחוקים. כלומר, קיימת קשיחות מסוימת בתשלומים אלה, וההוצאה הכוללת מתעדכנת באופן כמעט אוטומטי עם הגידול במספר מקבלי הקצבאות.

הגידול הריאלי בתשלומי העברה נמשך זה שני עשורים וקצב הגידול אף הלך והואץ. בשנות השמונים שיעור הגידול השנתי הממוצע היה קרוב ל-6 אחוזים ואילו בשנות התשעים, כ-7 אחוזים. תשלומי ההעברה הגיעו לשיא בשנת 2001, לאחר שחל גידול נוסף בשיעור של כמעט 13 אחוז. בשנותיים הבאות, 2002-2003, נבלמה המגמה, ונרשמה ירידה ריאלית בשיעור שנתי ממוצע של כ-4 אחוזים. מגמה זו נמשכה בשנת 2004, וככל הנראה יחול צמצום נוסף של כ-3 אחוזים. ההתפתחות של השנים האחרונות מבטאת את מדיניות הממשלה, שלפיה הגידול הרצוף והמהיר לא יכול להימשך, ואת הצעדים שנקטה, שנועדו להגביל את הזכאות לקצבאות ואף לצמצם את גודלן (ראה בהרחבה בפרק העוסק בקצבאות הביטוח הלאומי).

5. השירותים החברתיים הישירים

השינויים בהרכב ההוצאה על השירותים החברתיים הישירים בשני העשורים האחרונים (ראה לוח 4) הושפעו במידה רבה מגל העלייה הגדול של תחילת שנות התשעים. הגידול בהוצאה על קליטת עולים, במיוחד השקעות הממשלה בשיכון, בא לביטוי בעליית החלק היחסי של המקבץ "הוצאה על שירותים אחרים", הכולל, בין היתר, את תקציבי משרד השיכון והמשרד לקליטת עלייה, ובשנים האחרונות השפעתו הולכת ופוחתת. בניכוי ההשפעה של גל העלייה, בולטים היציבות בחלק היחסי של ההוצאה לחינוך (כמחצית ההוצאה על שירותים בשנות השמונים ובתחילת שנות האלפיים), ירידה בחלק היחסי של ההוצאה לבריאות (כשליש מההוצאה על שירותים בשנות השמונים ורבע לערך בתחילת שנות האלפיים), ועלייה הדרגתית בחלק היחסי של ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים, במיוחד מאז אמצע שנות התשעים.

לוח 4. הרכב ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

שירותי רווחה אישיים	בריאות	חינוך	סך-הכל	אחר	
5.7	32.8	47.9	100.0	13.6	1980
5.4	34.9	50.3	100.0	9.4	1985
7.0	33.7	50.2	100.0	9.1	1989
4.6	21.0	35.0	100.0	39.4	1992
5.9	26.6	44.0	100.0	23.5	1995
7.4	24.6	49.9	100.0	18.1	2000
8.5	25.4	50.2	100.0	15.9	2003
8.2	25.0	47.2	100.0	19.6	2004

א. חינוך

ההוצאה לחינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ישירים. בשנת 2003 הוציאה הממשלה לחינוך 30.6 מיליארד ש"ח, כאשר חל גידול ריאלי בשיעור של 0.8 אחוז לעומת שנת 2002, ובשנת 2004 צפויה הוצאה של 29.9 מיליארד ש"ח, במחירים קבועים של 2003, שתבטא ירידה ריאלית בשיעור של 2.2 אחוזים לעומת שנת 2003.

למעשה, מאז אמצע שנות השמונים, כאשר הייצוב הכלכלי דרש קיצוץ חד בהוצאות הממשלה ועקב כך הוקטן מספר שעות הלימוד ובוטלו מקצועות לימוד מסוימים, גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך בהתמדה. בין השנים 1987 ו-2003 גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך, במונחים ריאליים, בשיעור שנתי ממוצע של 4.5 אחוזים. גידול מהיר במיוחד נרשם בשנים 1989-1996 – כ-8 אחוזים לשנה – לנוכח הצורך לקלוט במערכת החינוך תלמידים חדשים שהגיעו בגל העלייה בתחילת שנות התשעים. משנת 1997 הואט קצב הגידול במידה ניכרת, ועמד על כ-1.4 אחוזים לשנה בלבד.

בניתוח התפתחות ההוצאה לחינוך לאורך זמן ברצוננו לעמוד על ארבעה ממדים עיקריים: (1) חלקה של הממשלה בתוך סך ההוצאה הלאומית לחינוך; (2) רמת ההוצאה הממוצעת לתלמיד, היכולה להיחשב כמדד גולמי כולל לאיכות החינוך; (3) היקף ההוצאה לחינוך בתקציב הפיתוח, כמציין של התאמת התשתית הפיזית של מערכת החינוך לשנים

הבאות; (4) שינויים בהתפלגות ההוצאה בין רכיביה השונים של מערכת החינוך כביטוי למדיניות ולסדרי עדיפויות.

(1) חלקה של הממשלה בתוך סך ההוצאה הלאומית לחינוך

ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת את ההוצאות בכל מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים, ממוסדות החינוך הקדם-יסודי עד למוסדות ההשכלה גבוהה, הוצאות של משקי בית לשיעורים פרטיים ולספרי לימוד וכדומה, וכן הוצאות לבניית מוסדות חינוך חדשים ולרכישת ציוד. על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בעשור האחרון גדל משקלה היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך בתמ"ג מפחות מ-9 אחוזים בתחילת שנות התשעים ליותר מ-10 אחוזים בשנת 2002. בתוך כך חלו תנודות מסוימות בחלקה של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לחינוך.

להבחנה בין המימון הממשלתי ובין המימון של הרשויות המקומיות יש משמעות מוגבלת, ולכן הנתונים בהמשך מתייחסים למימון משני המקורות הללו ביחד. בסוף שנות השמונים מימנו הממשלה והרשויות המקומיות 76 אחוז מההוצאה הלאומית לחינוך, וחלקן היחסי עלה לכ-80 אחוז באמצע שנות התשעים. משנת 1998 ואילך נרשמה ירידה מתונה, ובשנים 2001-2002 עמד חלקן של הממשלה והרשויות המקומיות על כ-78 אחוז. בשנים האחרונות, לנוכח הגידול המתון בהוצאות הממשלה לחינוך, יש לשער שנמשכת הירידה בחלקה של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לחינוך. מגמת "הפרטה" זו, אם תימשך, עלולה לאיים על האוניברסליות של החינוך, ובטווח רחוק יותר – להרחיב את אי-השוויון בחברה הישראלית.

(2) ההוצאה הממוצעת לתלמיד

מספר התלמידים בגני-ילדים ציבוריים, בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות – רובה של מערכת החינוך בישראל – גדל מ-1,402 אלף בשנת 1994/95 ל-1,673 אלף בשנת 2002/03 – גידול מצטבר של 19.3 אחוז. ההוצאה השוטפת הקשורה לחלקיה העיקריים של מערכת החינוך גדלה באותן שנים ב-34.5 אחוז, במונחים ריאליים. יוצא אפוא, כי בתקופה הנדונה גדלה ההוצאה בממוצע לתלמיד בכ-12.7 אחוז.

כשלעצמו, גידול בשיעור גבוה יחסית בהוצאה הממוצעת לתלמיד עשוי להעיד, כאמור, על שיפור באיכות החינוך. עם זאת, כדי להעריך את מלוא המשמעות של הגידול נדרשים פרטים נוספים. למשל, יש להביא בחשבון שינויים בהתפלגות התלמידים בין מסגרות הלימוד השונות והבדלים

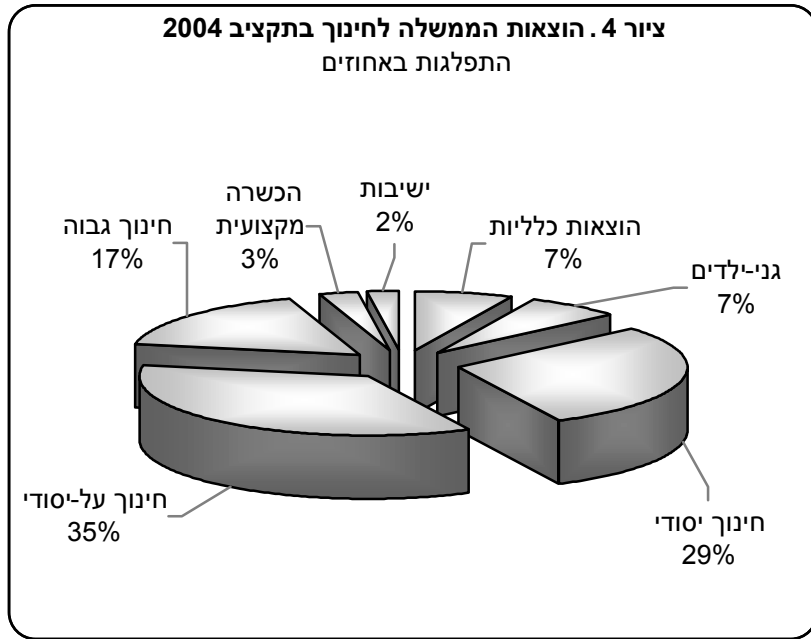
בעלות הממוצעת לתלמיד בכל מסגרת ועוד. כך או כך, בשנת 2003 לא חל גידול נוסף בהוצאה השוטפת הקשורה לרכיבי המערכת לעיל, למרות שהגידול במספר התלמידים לא נעצר. בשנת 2004 צפויה ההוצאה השוטפת האמורה לחזור לרמה שהייתה קיימת בשנת 2001 לערך.

(3) השקעות בתשתית הפיזית של מערכת החינוך

מרבית ההוצאה הממשלתית לחינוך נכללת בתקציב הרגיל, והיא מיועדת למימון שכר ופעולות שוטפות. ההוצאה לבניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם נכללת בתקציב הפיתוח, ובשנים האחרונות חלקה בהוצאה הממשלתית לחינוך הולך ופוחת. בתחילת שנות האלפיים הקצו לפיתוח התשתית הפיזית של מערכת החינוך 2-3 אחוזים בלבד מההוצאה הכוללת. בסכומים מוחלטים, במחירים קבועים של שנת 2003, הוצאות הפיתוח הסתכמו בכ-1.1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2000 ו-2001, והן ירדו ל-830 מיליוני ש"ח בשנת 2002, ל-725 מיליוני ש"ח בשנת 2003 ובשנת 2004 צפויה ירידה נוספת לכ-460 מיליוני ש"ח. בהשוואה רב-שנתית, ההשקעה בפיתוח הפיזי של מערכת החינוך בשנים האחרונות נמוכה כדי חמישית לערך מהרמה הממוצעת שאפיינה את שנות התשעים (להוציא שנתיים חריגות – 1993 ו-1994 – שהושפעו מהגידול שנבע מהעלייה). בהתחשב בגידול הטבעי של מערכת החינוך, הקטנת ההשקעות עלולה ליצור פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות.

(4) התפלגות ההוצאה השוטפת בין רכיביה השונים של המערכת

על-פני עשור ויותר לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה השוטפת בין הרכיבים העיקריים של מערכת החינוך (ראה לוח 5). הגידול בחלק היחסי של ההוצאה לגני-ילדים משקף את החלת חוק החינוך החובה לגילאי 3-4 (בשנים האחרונות מתחנכים כ-80 אחוז מהילדים בני 3-4 בגני-ילדים ציבוריים), והגידול בחלק היחסי של החינוך הגבוה (עד שנת 2003) משקף את התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה (התרבות מסגרות הלימוד החדשות) וממילא גם את הגידול במספר הלומדים. לעומתם, חלה ירידה בחלק היחסי של ההוצאה להכשרה מקצועית וההוצאה לישיבות (ככל הנראה, כתוצאה מביטול כפילויות עם העברת התקציב ממשרד הדתות למשרד החינוך), וכן – בחלק היחסי של ההוצאות הכלליות (שינוי שעשוי ללמד על התייעלות). היציבות היחסית על פני תקופה ארוכה מעוררת מחשבה, כי התפלגות ההוצאות הושפעה בעיקר מהמגמות הטבעיות ("הטייס האוטומטי"), בעוד שהמדיניות וסדרי העדיפויות התבטאו בעיקר בשוליים.



לוח 5. התפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך – רכיבים עיקריים (אחוזים)

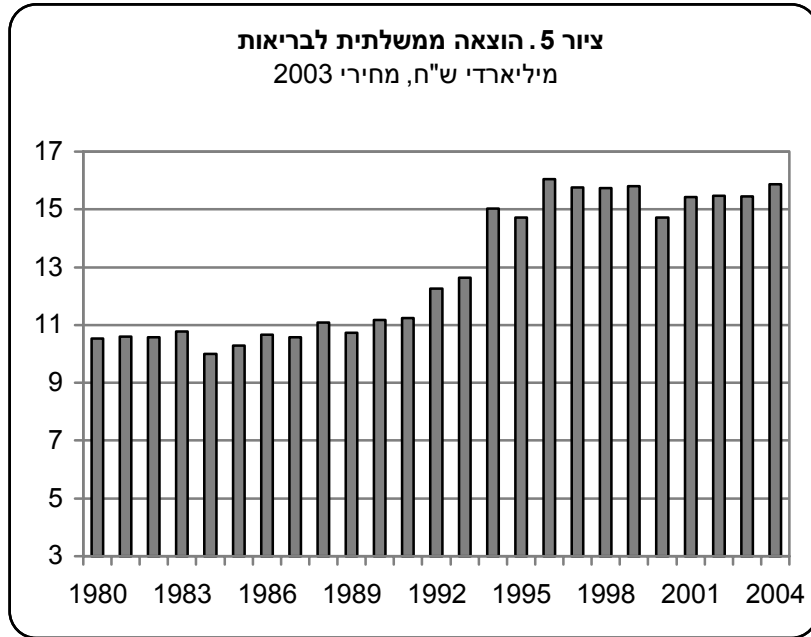
2004	2003	2000	1995	1990	סך-הכל
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
6.9	6.5	7.0	7.1	7.8	הוצאות כלליות
6.9	7.2	6.1	4.6	4.9	גני-ילדים
29.0	27.5	26.4	28.5	26.7	יסודי
35.2	34.6	35.5	34.6	34.5	על-יסודי
17.1	18.7	18.3	17.4	17.2	חינוך גבוה
2.7	2.4	2.6	3.0	3.1	הכשרה מקצועית
2.2	3.1	4.1	4.8	5.8	ישיבות

ב. בריאות

בשנת 2003 הסתכמה ההוצאה הממשלתית לבריאות ב-15.5 מיליארד ש"ח, סכום דומה, במונחים ריאליים, לזה של שנת 2002. בשנת 2004 צפויה הוצאה של 15.9 מיליארד ש"ח (במחירי 2003), גידול ריאלי של 2.7 אחוזים לעומת 2003. למעשה, להוציא סטייה כלפי מטה בשנת 2000, עומדת ההוצאה הממשלתית לבריאות על סכום דומה, במונחים ריאליים, מאז שנת 1997.

במבט ארוך טווח, מאז שנת 1980, התפתחות ההוצאה הממשלתית לבריאות נחלקת לשלוש תקופות: בתקופה ראשונה, 1980-1989, הייתה יציבות; הרמה השנתית הממוצעת הייתה 10.6 מיליארד ש"ח (במחירי 2003), והסטיות מהממוצע, בשני הכיוונים, לא עלו על 5 אחוזים בשנה כלשהי. בשבע השנים הבאות, 1990-1996, חל גידול מהיר; ההוצאות גדלו מ-10.8 מיליארד ש"ח בשנת 1989 ל-16 מיליארד ש"ח בשנת 1996 (במחירי 2003), או בשיעור שנתי ממוצע של כ-6 אחוזים. מאז 1997 ועד 2003, שוב הייתה יציבות; הרמה השנתית הממוצעת הייתה 15.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2003), ולהוציא סטייה כלפי מעלה (מהממוצע) בשיעור של כ-2 אחוזים בשנת 1999 וכלפי מטה בשיעור של כ-5 אחוזים בשנת 2000, בכל השנים האחרות הסטיות היו פחות מאחוז אחד. ניתן אפוא לסכם את ההתפתחות ארוכת הטווח של ההוצאה לבריאות כדלקמן: במחצית הראשונה של שנות התשעים, לאחר יציבות מתמשכת, טיפסו ההוצאות הממשלתיות לבריאות למדרגה חדשה, גבוהה יותר בכ-50 אחוז, והם נותרו בה, ללא תנודות כמעט, קרוב לעשור.

רמה ריאלית קבועה של הוצאות לאורך שנים גוררת ירידה בהוצאה הממוצעת לנפש. יתר על כן, המחירים של שירותי בריאות נוטים לעלות מהר יותר מאשר מדד המחירים הכללי. למשל, בשנים 1997-2003 (התקופה השלישית לעיל), העלייה המצטברת במדד המחירים של שירותי בריאות (הנכללים בסל הצריכה הפרטית) הייתה גבוהה יותר בכ-15 אחוז מזו שנרשמה במדד הכללי של המחירים לצרכן. ביחד, היציבות בהוצאות, ההשפעה של גידול האוכלוסייה ושל העלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות מביאים להערכה כי מאז 1997 הייתה שחיקה של יותר מ-30 אחוז באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.



זאת ועוד; בעשור האחרון גדלה ההוצאה הלאומית לבריאות, במונחים ריאליים, בשיעור שנתי ממוצע של 4.4 אחוזים⁴. ההוצאה הלאומית לבריאות כוללת את ההוצאות על כל שירותי הבריאות הניתנים במרפאות, בבתי-החולים, שירותי רופאים פרטיים ורופאי שיניים, וכן הוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים, על מחקר ומינהל ממשלתי בתחום הבריאות, והשקעות במבנים ובציוד במוסדות הבריאות. הגידול הריאלי המתמשך התבטא בעליית משקלה היחסי של ההוצאה הלאומית לבריאות מתוך התמ"ג: היחס עמד על 7.4 אחוזים ב-1993, עלה לכ-8 אחוזים במחצית השנייה של שנות התשעים, והגיע ל-8.8 אחוזים ב-2003. בה בעת, חלקה היחסי של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לבריאות הלך וירד. ב-1995 החליף מס הבריאות את דמי החבר לקופות-חולים, ששילמו משקי הבית. על מנת לשמור על עקביות עם השנים הבאות, הוספנו את דמי החבר האמורים לחלקה של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לבריאות גם בשנים הקודמות. הנתונים המותאמים

⁴ לפי אומדני הלמ"ס.

מראים, כי ב-1993 מימנה הממשלה 68 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, חלקה היחסי עלה עד 75 אחוז בשנת 1996, ומאז הוא ירד ברציפות לכ-66 אחוז בלבד בשנת 2003.

מנקודת ראותם של משקי הבית, בהתחשב בגידול שחל בהוצאה הלאומית הכוללת לבריאות, מצד אחד, ובירידת חלקה של הממשלה במימון, מצד אחר, הם הגדילו את הוצאותיהם לבריאות מאז 1997 ועד 2003 בכ-55 אחוז, במונחים ריאליים. מן הסתם, התפתחות זו מעידה ומתקפת את הטענות בדבר השחיקה שחלה באספקת שירותי בריאות במימון ממשלתי.

מתקבלת אפוא תמונה של מעבר הדרגתי למשטר בריאות במימון פרטי. שינוי כזה טומן בחובו השלכות מרחיקות-לכת. בין השאר, קיימת סכנה של התרחבות אי-השוויון בצריכת שירותי בריאות על-ידי האוכלוסייה. אכן, סקרים שערך מרכז טאוב הצביעו על שיעור גדול מהציבור, שנמנע מצריכת שירות רפואי כלשהו במשך השנה בשל התשלום שהוא נדרש לשלם בעבורו.

בתוך ההוצאה הממשלתית הכוללת לבריאות נכללות השקעות במבנים ובציוד. בשנים 1993-1996 עמדו ההשקעות על כ-655 מיליוני ש"ח (במחירי 2003) לשנה, והן ירדו בחצי לערך, לכ-344 מיליוני ש"ח (במחירי 2003) לשנה, בשנים 1997-2003. בשנים האחרונות מהוות ההשקעות 1-2 אחוזים בלבד מסך ההוצאה. כפי שנאמר בהקשר לתחום החינוך, רמה נמוכה מדי של השקעות שוחקת את התשתית הפיזית של מערכת שירותי הבריאות, ועלולה להתבטא באיכות נמוכה של השירותים בעתיד.

ההוצאה השוטפת נחלקת בין השתתפות בביטוח רפואי, למעשה – מימון שירותי בריאות המסופקים על-ידי מוסדות לא-ממשלתיים, ובין הוצאות ישירות לאספקת שירותי בריאות. לאורך השנים הייתה ירידה בחלק היחסי של ההשתתפות בביטוח רפואי ועלייה בחלק היחסי של ההוצאות הממשלתיות הישירות (ראה בלוח 6). הירידה בהעברות למוסדות אחרים נובעת בחלקה מביטולו של המס המקביל בשנת 1997. במסגרת ההוצאות הישירות בולטת הירידה בהוצאה הקשורה לאשפוז כללי, ולעומת זאת היו עליות מתונות בשני סעיפי ההוצאה העיקריים – לטיפול פסיכיאטרי ולטיפול ממושך.

לוח 6. התפלגות ההוצאה השוטפת לבריאות – רכיבים עיקריים
(אחוזים)

2004	2003	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
68.0	65.1	66.0	70.0	71.2	השתתפות בביטוח רפואי
32.0	34.9	34.0	30.0	28.8	הוצאות ישירות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	הוצאות ישירות – סך-הכל
3.2	3.0	3.4	11.9	10.0	אשפוז כללי
23.8	24.5	22.6	23.2	21.9	טיפול פסיכיאטרי
22.7	21.9	20.8	17.2	17.1	טיפול ממושך
17.0	17.8	22.1	17.2	14.0	בריאות הציבור
33.3	32.8	31.1	30.5	37.0	שונות*

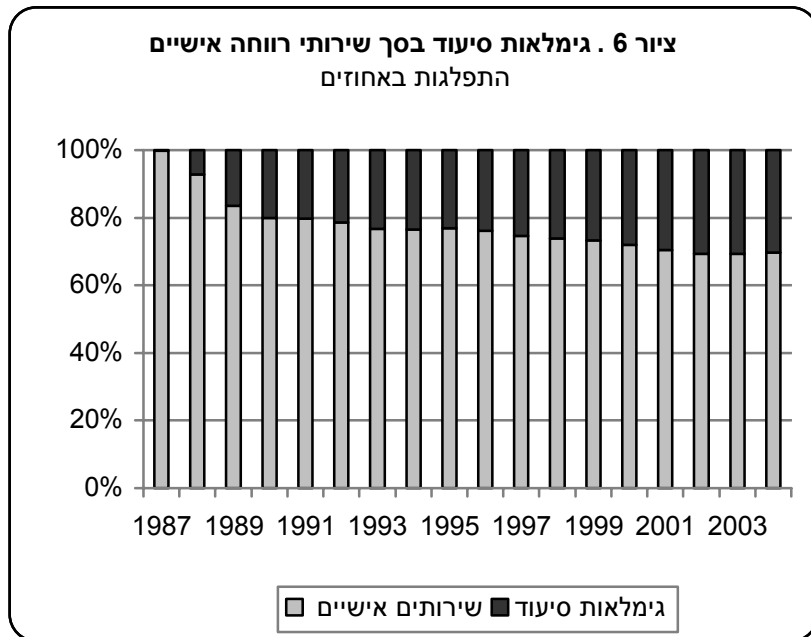
* כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות. בסעיף "שונות" נכללות, בעיקר, הוצאות של המוסד לביטוח לאומי לאשפוז יולדות, לטיפול רפואי בנפגעי עבודה ועוד.

ג. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מופעלים על-ידי משרד הרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. בשנת 2003 הסתכמה ההוצאה הממשלתית על שירותים אלו ב-5.2 מיליארד ש"ח, כ-2 אחוזים פחות, במונחים ריאליים, בהשוואה לשנת 2002. בשנת 2004 צפויה הוצאה בהיקף דומה (במחירי 2003).

בשנות השמונים, עד לחקיקת חוק הסיעוד בשנת 1988, הסתכמה ההוצאה בכ-1.7 מיליארד ש"ח לשנה (במחירי 2003), ללא תנודות משמעותיות בין השנים. מאז חלה עלייה רצופה, ורמת ההוצאה השנתית שולשה, בקירוב.

ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים נחלקת לשתי קבוצות עיקריות: גמלאות סיעוד, המהוות כ-45 אחוז, ושאר השירותים, לרבות שירותי רווחה לילדים ונוער, טיפול בזקנים, טיפול באוכלוסיות מיוחדות (נוער מנותק, נכים ומוגבלים, מפגרים) ושירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.



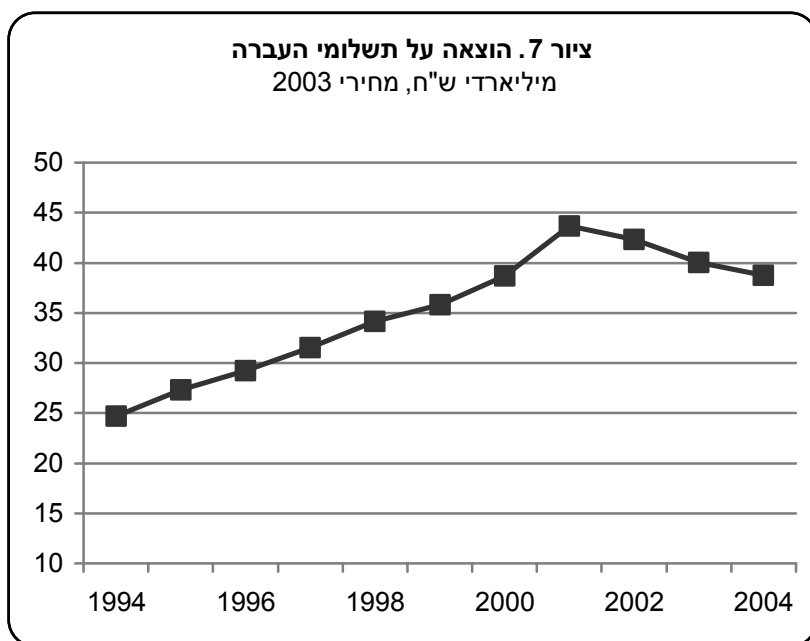
6. תשלומי העברה – מערכת הביטוח לאומי

תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי הסתכמו בשנת 2003 ב-40 מיליארד ש"ח, לאחר עלייה ריאלית רצופה במשך שני עשורים ויותר, עד לשנת 2001, ותפנית חדה שהביאה להקטנתם, החל בשנת 2002. בשנת 2004 נמשכת הירידה הריאלית: תשלומי ההעברה יסתכמו ב-38.8 מיליארדי ש"ח (במחירי 2003), ירידה נוספת בשיעור של כ-3.2 אחוזים.

מרכיב זה של ההוצאה החברתית, תשלומי העברה, ביחד עם מערכת המסים משקפים את מעורבות המדינה בחתירה להשיג צדק חברתי באמצעות השפעה על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. בנוסף לכך, הם מבטיחים רמת הכנסה מסוימת לחלקים החלשים בחברה – זקנים, נכים, מובטלים וכדומה – ובכך הם ממלאים תפקיד של רשת ביטחון חברתית. לבסוף, תשלומי העברה מפצים על אי-התחשבותה של מערכת המס בגודל המשפחה, וכן מתקנים כשלי שוק מסוימים בתחומי החיסכון והביטוח. עם זאת, לתשלומי העברה עלולות להיות גם השלכות

שליליות. במיוחד נשמעות טענות לגבי התמריצים השליליים להשתתפות בכוח העבודה שהם יוצרים, כמו גם לגבי ההשפעות הרגרסיביות של חלק מהקצבאות שאינן מותנות במבחני הכנסה. אולם הקושי העיקרי נעוץ בנטל התקציבי הכבד: כללי הזכאות וגודל הקצבאות המעוגנים בחוק חייבו לתקצב מדי שנה סכומים הולכים וגדלים בשיעורים גבוהים, והגבילו את יכולתה של הממשלה לצמצם את הגירעון התקציבי לממדים המקובלים בכלכלות יציבות.

ההגבלות על הזכאות והקיצוצים בגודל הקצבאות שעליהם החליטה הממשלה בשנת 2002, הביאו לירידה ריאלית של כ-8 אחוזים בהיקף תשלומי ההעברה בתוך שנתיים (בשנים 2002 ו-2003). הקיצוצים לא היו בשיעור אחיד, והירידה הייתה חדה במיוחד בהוצאה לדמי אבטלה – 35 אחוז, לקצבאות ילדים – 24.5 אחוז ולגמלאות הבטחת הכנסה – 12.8 אחוז. יתר על כן, החלטות נוספות, מאוחרות יותר, באותו כיוון טרם מצאו ביטוי מלא בנתונים. כאמור, בשנת 2004 מסתמנת ירידה נוספת של כ-3 אחוזים.



גם אם לא ניתן להתעלם מהנימוקים התומכים בבלימת מגמת הגידול המהיר בתשלומי העברה, ואפילו – בהקטנתם, יש מקום לבחון, באיזו מידה הקיצוצים עלו בקנה אחד עם התפיסה החברתית היסודית, לפיה הקצבאות אמורות להבטיח לקבוצות אוכלוסייה שונות הכנסת מינימום ביחס מתאים לרמת החיים הכללית בחברה. המבחן הנדרש איננו אפוא מוחלט אלא יחסי וצריך להתחשב בהתפתחויות שחלו בסביבה שבתוכה חיים מקבלי הקצבאות השונות.

לצורך זה חושבו היחסים בין תשלומי העברה לסוגיהם בממוצע למקבל ובין רמת החיים הממוצעת, כפי שהיא משתקפת בצריכה הפרטית לנפש, בשלוש נקודות זמן. בנקודת הזמן הראשונה, שנת 1989, טרם באה לידי ביטוי השפעת גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים (בשל זמינות נתונים, נקודת הייחוס הראשונה לגבי קצבאות ילדים היא שנת 1990, ולגבי דמי אבטלה – שנת 1991). שנת 2001 קדמה להחלטות הממשלה ששינו את מגמת ההתפתחות ארוכת הטווח של תשלומי העברה, ואילו 2003 היא האחרונה לגביה קיימים נתוני ביצוע מלאים. השינויים שחלו ביחסים האמורים מוצגים במונחי מדד כאשר נקודת הזמן הראשונה מהווה בסיס (ראה לוח 7).

לוח 7. קצבאות ממוצעות ביחס לרמת החיים הממוצעת (אחוזים)

2003	2001	1989	
85	92	100	זיקנה ושאיירים
58	76	*100	ילדים
110	106	100	נכות כללית
108	111	**100	דמי אבטלה
76	94	100	הבטחת הכנסה
			* שנת 1990
			** שנת 1991

בכל סוגי הקצבאות, להוציא נכות כללית, היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2003 לעומת 2001, ולהוציא גם את דמי האבטלה – הוא נמוך יותר בשנת 2003 גם בהשוואה לנקודת הזמן הראשונה. הירידה התלולה ביותר חלה בקצבאות ילדים ובגמלת הבטחת הכנסה. אף שמדובר בחישובים גולמיים, שאינם נעדרי חסרונות, לא ניתן להימנע מההתרשמות, כי ההחלטות על הקיצוצים לא נבחנו לפי תפיסת היחסיות שתוארה.

לוח 8. ההתפלגות והשינוי בקצבאות – רכיבים עיקריים (אחוזים)

שיעור שינוי שנתי ממוצע 2001- 2004	שיעור שינוי שנתי ממוצע 1990- 2001	2004	2003	2001	1995	1990	
-3.9	7.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	זיקנה ושאירים
-0.7	6.0	40.9	38.8	37.0	40.5	44.6	ילדים
-15.7	6.0	12.4	15.2	18.5	22.8	22.2	נכות כללית
4.5	10.2	18.5	17.6	14.4	11.6	11.3	אבטלה והבטחת הכנסה
-11.8	12.5	13.2	14.2	17.1	12.6	10.6	אחר
0.8	9.2	15.0	14.2	13.0	12.5	11.3	

הרכיב הגדול ביותר בתשלומי ההעברה הן **קצבאות הזיקנה והשאירים** (ראה לוח 8). היקף ההוצאה בסעיף זה תלוי, בעיקר, בגודל האוכלוסייה הרלבנטית; ועד להחלטות האחרונות – בשכר הממוצע במשק (שהקצבה הבסיסית עודכנה לפיו), ובחלק היחסי של מקבלי השלמת הכנסה בקרב הקשישים. בשנות התשעים הגידול בהוצאה הושפע מהצטרפות של קשישים שבאו בגל העלייה הגדול, מה גם שחלק ניכר מהם נזקקו להשלמת הכנסה. הירידה בהוצאה מאז 2002 משקפת הפחתה כללית בשיעור של 4 אחוזים בקצבאות ושינויים מסוימים בגיל הזכאות, שקוּוּזו חלקית על-ידי גידול במספר מקבלי הקצבאות. כמו כן הוחלט להצמיד את הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק, אך השינוי בכללי העדכון טרם בא לביטוי בהיקף ההוצאות.

ברוב השנים תפסו **קצבאות הילדים** את המקום השני במדרג. בשנות התשעים גדלה ההוצאה בסעיף זה בהשפעתם המצטברת של שלושה שינויים עיקריים: ביטול ההקפאה של הקצבאות לילד ראשון ושני במשפחה, החלת הזכאות המלאה גם על משפחות של מי שאינם "יוצאי צבא" וחוק משפחות ברוכות ילדים. ההחלטות שקיבלה הממשלה מאז 2002 החזירו את היקף ההוצאה, במונחים ריאליים, לרמה שהייתה מקובלת באמצע שנות התשעים. יתרה מזאת, היות שבמסגרת המדיניות החדשה הוחלט להשוות את הקצבאות לכל הילדים בהדרגה על-פני שבע שנים (ולילדים שנולדו לאחר יוני 2003 באופן מיידי), צפויה ירידה נוספת או גידול איטי ביותר בהוצאה גם בשנים הבאות.

ההוצאה על **קצבאות נכות** גדלה לאורך כל התקופה בקצב מהיר, במיוחד מאמצע שנות התשעים. ביוני 1995 נוספו לקצבת הנכות הכללית 7 אחוזים מכוח החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות. למעשה, זהו התחום היחיד שמדיניות הקיצוצים בקצבאות שהונהגה בשנת 2002 פסחה עליו. להפך, בנובמבר 2002 נוספו גימלה מיוחדת למי שסובל ממגבלות קשה, קיצבה נוספת לנכים בעלי דרגת אי-השתכרות גבוהה וקצבה נוספת לילד נכה.

ההוצאה על **דמי אבטלה וגמלת הבטחת הכנסה** גדלה בשנות התשעים מהר יותר מכל הרכיבים העיקריים האחרים של תשלומי ההעברה. הגידול החד משקף את ההידרדרות במצב הכלכלי והתרחבות ממדי האבטלה, אך גם עלייה במודעות הציבור לזכאותו בתחומים אלו. הגידול בדמי אבטלה בשנות התשעים התרחש למרות החמרות מסוימות שהונהגו. למשל, החל ב-1995 מובטלים צעירים (עד גיל 35) חייבים לקבל כל עבודה שמוצעת להם, והחל ב-1999 הוגבלו דמי האבטלה המרביים. לעומת זאת, ההחלטות שהתקבלו מאז 2002 הביאו לירידה חדה בהוצאות. במסגרת המדיניות החדשה הוגבלו משך התשלום וגובה התשלום למובטלים חוזרים, וכן הוחמרו תנאי האכשרה לקבלת דמי אבטלה. גמלת הבטחת הכנסה הופחתה ב-4 אחוזים, ובנוסף הוחמרו כללי הזכאות לגימלה ושוננו מבחני ההכנסה ושיעורי הגימלה. היות שבינתיים, כאמור, לא חל שיפור במצב התעסוקה במשק, הפגיעה במצבם של מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה לא קוֹזְזָה על-ידי עלייה בהכנסות ממקורות אחרים כפי שקיוו קובעי המדיניות.

נספח לוחות, הגדרות ומקורות

**לוח נ-1. אינדיקטורים למשקל הוצאה על שירותים חברתיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**

תמ"ג	הוצאה לרווחה כ- % מ-		
	הוצאה ממשלתית	ללא פירעון חוב	
	סך-הכל	ללא פירעון חוב	
	1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)		
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
18.6	45.2	30.3	1990
20.2	52.4	36.7	1995
21.2	53.2	36.8	1996
20.5	53.7	37.3	1997
20.2	54.0	37.1	1998
20.3	55.1	38.6	1999
19.7	55.0	38.5	2000
21.3	56.1	39.2	2001
20.8	54.2	38.4	2002
20.1	54.1	36.8	2003
19.7	53.1	36.8	2004
	2. תקציב רגיל		
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
16.2	43.6	35.2	1990
17.3	50.6	42.1	1995
18.1	51.3	43.3	1996
18.1	52.4	44.4	1997
18.1	53.1	44.9	1998
18.2	53.9	46.0	1999
17.8	54.3	46.0	2000
19.3	55.4	47.5	2001
19.1	54.0	46.4	2002
18.4	54.2	45.5	2003
17.7	52.8	44.0	2004

לוח נ-2. התפלגות ההוצאה הממשלתית, לפי שימושים (אחוזים)

אחר	ביטחון	ללא פירעון חוב		מזה: פירעון חוב	סך-הכל	
		שירותים חברתיים	סך- הכל		סך-הכל	מזה: פירעון חוב
1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)						
28.8	39.5	31.7	100.0	24.5	100.0	1980
27.7	40.2	32.1	100.0	43.4	100.0	1985
24.9	33.1	42.0	100.0	37.8	100.0	1989
23.5	31.3	45.2	100.0	33.0	100.0	1990
23.1	24.6	52.4	100.0	29.9	100.0	1995
22.3	24.5	53.2	100.0	30.8	100.0	1996
21.6	24.7	53.7	100.0	30.5	100.0	1997
21.2	24.8	54.0	100.0	31.3	100.0	1998
21.2	23.7	55.1	100.0	29.9	100.0	1999
21.0	24.0	55.0	100.0	30.0	100.0	2000
20.3	23.6	56.1	100.0	30.2	100.0	2001
20.4	25.4	54.2	100.0	29.2	100.0	2002
21.6	24.3	54.1	100.0	32.0	100.0	2003
22.8	24.1	53.1	100.0	30.7	100.0	2004
2. תקציב רגיל						
25.0	44.5	30.4	100.0	13.3	100.0	1980
24.1	43.6	32.3	100.0	24.1	100.0	1985
21.8	35.4	42.8	100.0	20.6	100.0	1989
21.8	34.6	43.6	100.0	19.3	100.0	1990
21.7	27.7	50.6	100.0	16.7	100.0	1995
21.1	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
20.3	27.3	52.4	100.0	15.3	100.0	1997
19.7	27.2	53.1	100.0	15.4	100.0	1998
20.2	25.9	53.9	100.0	14.6	100.0	1999
19.6	26.1	54.3	100.0	15.3	100.0	2000
18.8	25.7	55.4	100.0	14.4	100.0	2001
18.3	27.6	54.0	100.0	14.2	100.0	2002
19.2	26.6	54.2	100.0	16.0	100.0	2003
20.4	26.7	52.8	100.0	16.8	100.0	2004

לוח נ-3. הוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים
הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל
 (מיליוני ש"ח, מחירי 2003)*

1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)

	שיכון	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	שירותים ישיבים	הבטחת הכנסה	סך-הכל	
						חינוך	סה"כ		
	3,808	291	259	1,816	10,539	15,384	32,096	10,784	42,881
	2,196	327	248	1,590	10,280	14,831	29,471	14,064	43,535
	1,838	696	362	2,215	10,739	16,017	31,868	18,888	50,756
	6,128	2,849	360	2,358	11,181	17,045	39,921	19,102	59,023
	10,548	1,894	508	3,247	14,709	24,317	55,222	27,321	82,543
	11,294	1,884	466	3,375	16,039	27,780	60,838	29,204	90,043
	9,078	1,776	526	3,576	15,752	28,089	58,796	31,505	90,301
	8,774	1,796	531	3,805	15,733	27,958	58,599	34,128	92,727
	9,065	1,968	603	4,116	15,796	29,304	60,853	35,798	96,650
	8,155	2,061	582	4,449	14,721	29,873	59,841	38,709	98,550
	8,959	1,795	608	4,805	15,425	31,101	62,693	43,646	106,339
	7,866	1,550	658	5,289	15,461	30,331	61,156	42,363	103,519
	7,717	1,269	680	5,194	15,454	30,572	60,886	40,050	100,937
	9,932	1,654	800	5,171	15,864	29,914	63,334	38,768	102,102

שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-10.4	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.7	-1.7	5.5	0.3	1980-1985
-4.3	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	2.0	7.6	3.9	1985-1989
29.6	15.3	3.7	6.2	5.9	8.2	9.7	6.4	8.5	1989-1996
-7.8	2.3	5.7	7.2	-2.1	1.8	-0.4	7.3	2.3	1996-2000
5.1	-5.4	8.3	3.8	1.9	0.0	1.4	0.0	0.9	2000-2004

* ההוצאה להבטחת הכנסה מנוכה במדד המחירים לצרכן, כל יתר הרכיבים בתקציב הרגיל מנוכים במדד צריכה ציבורית אזורית. ההוצאה בתקציב פיתוח מנוכה במדד מחירי הבנייה.

לוח נ-3. המשך

2. תקציב רגיל

שיכון	שירותים ישירים						הבטחת הכנסה	סך-הכל	
	קליטה	עבודה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ			
180	291	259	1,789	10,270	4,954	27,743	10,784	38,527	1980
157	327	248	1,569	10,105	14,607	27,013	14,064	41,078	1985
286	696	362	2,198	10,616	15,813	29,972	18,888	48,859	1989
233	2,849	360	2,342	11,035	16,757	33,576	19,102	52,678	1990
322	1,894	508	3,218	14,356	23,421	43,718	27,321	71,039	1995
325	1,884	466	3,334	15,167	26,537	47,713	29,204	76,918	1996
299	1,776	526	3,545	15,249	26,819	48,214	31,505	79,719	1997
279	1,796	531	3,780	15,442	26,879	48,708	34,128	82,836	1998
281	1,968	603	4,071	15,460	28,202	50,586	35,798	86,384	1999
261	2,061	582	4,415	14,295	28,749	50,363	38,709	89,072	2000
284	1,795	608	4,767	15,058	30,009	52,521	43,646	96,167	2001
256	1,550	658	5,254	15,177	29,501	52,396	42,363	94,760	2002
230	1,269	680	5,162	15,255	29,847	52,444	40,050	92,495	2003
270	1,654	800	5,130	15,617	29,451	52,921	38,768	91,689	2004

שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-2.7	2.4	-0.8	-2.6	-0.3	-0.5	-0.5	5.5	1.3	1980-1985
16.2	20.8	9.9	8.8	1.2	2.0	2.6	7.6	4.4	1985-1989
1.8	15.3	3.7	6.1	5.2	7.7	6.9	6.4	6.7	1989-1996
-5.3	2.3	5.7	7.3	-1.5	2.0	1.4	7.3	3.7	1996-2000
0.8	-5.4	8.3	3.8	2.2	0.6	1.2	0.0	0.7	2000-2004

לוח נ-4. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

שנה	סך-הכל		שירותים ישירים		הכנסה	סך-הכל
	בריאות	אחרים*	חינוך	הכל		
1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)						
1980	100.0	100.0	30.7	69.3	30.9	17.3
1985	100.0	100.0	41.0	59.0	28.6	10.5
1989	100.0	100.0	42.4	57.6	28.4	10.1
1990	100.0	100.0	36.0	64.0	26.1	20.8
1995	100.0	100.0	34.1	65.9	28.7	19.9
1996	100.0	100.0	33.3	66.7	30.3	18.8
1997	100.0	100.0	35.8	64.2	30.6	16.4
1998	100.0	100.0	37.5	62.5	29.9	15.9
1999	100.0	100.0	37.7	62.3	30.1	16.1
2000	100.0	100.0	39.1	60.9	30.5	15.3
2001	100.0	100.0	40.4	59.6	29.8	15.0
2002	100.0	100.0	41.0	59.0	29.4	14.6
2003	100.0	100.0	39.7	60.3	30.3	14.7
2004	100.0	100.0	37.3	62.7	29.6	17.4
2. תקציב רגיל						
1980	100.0	100.0	36.0	64.0	34.5	5.8
1985	100.0	100.0	44.2	55.8	30.2	4.8
1989	100.0	100.0	44.5	55.5	29.3	6.6
1990	100.0	100.0	41.3	58.7	29.3	10.1
1995	100.0	100.0	39.9	60.1	32.2	8.2
1996	100.0	100.0	39.0	61.0	33.9	7.7
1997	100.0	100.0	40.5	59.5	33.1	7.6
1998	100.0	100.0	41.9	58.1	32.1	7.6
1999	100.0	100.0	42.0	58.0	32.3	7.9
2000	100.0	100.0	43.1	56.9	32.5	8.3
2001	100.0	100.0	44.5	55.5	31.7	7.9
2002	100.0	100.0	44.6	55.4	31.2	8.2
2003	100.0	100.0	43.3	56.7	32.3	7.9
2004	100.0	100.0	41.7	58.3	32.5	8.7

* המרכיבים העיקריים הם: שירותי רווחה, קליטה ושיכון.

לוח נ-5. ההוצאה להבטחת הכנסה, לפי מרכיבים ראשיים

(מיליוני ש"ח, מחירי 2003)*

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	
342	958	-	196	1,185	3,257	4,847	10,785	1980
273	999	469	367	1,836	3,637	6,483	14,064	1985
434	1,690	574	1,408	2,195	4,352	8,235	18,888	1989
437	1,716	634	1,396	2,156	4,235	8,528	19,102	1990
723	2,703	1,616	1,819	3,169	6,219	11,073	27,321	1995
923	2,932	1,725	2,027	3,513	6,496	11,588	29,204	1996
988	3,091	1,920	2,712	3,865	6,813	12,117	31,505	1997
1,081	3,301	2,307	3,137	4,289	6,956	13,057	34,128	1998
1,157	3,478	2,601	3,207	4,635	7,357	13,362	35,798	1999
1,241	3,892	3,091	3,182	5,335	7,466	14,501	38,709	2000
1,346	4,345	3,717	3,736	6,277	8,059	16,167	43,646	2001
1,411	4,509	3,723	3,556	6,849	6,764	15,551	42,363	2002
1,340	4,337	3,242	2,428	7,063	6,088	15,551	40,050	2003
1,435	4,390	2,955	2,161	7,159	4,826	15,843	38,768	2004

שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-4.4	0.9	..	13.3	9.1	2.2	6.0	5.5	1980-1985
12.3	14.0	5.2	40.0	4.6	4.6	6.2	7.6	1985-1989
11.4	8.2	17.0	5.3	6.9	5.9	5.0	6.4	1989-1996
7.7	7.3	15.7	11.9	11.0	3.5	5.8	7.3	1996-2000
3.7	3.1	-1.1	-9.2	7.6	-10.3	2.2	0.0	2000-2004

* ההוצאה להבטחת הכנסה מנוכה במדד המחירים לצרכן.

לוח נ-6. התפלגות ההוצאה להבטחת הכנסה (אחוזים)

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	
3.2	8.9	-	1.8	11.0	30.2	44.9	100.0	1980
1.9	7.1	3.3	2.6	13.1	25.9	46.1	100.0	1985
2.3	8.9	3.0	7.5	11.6	23.0	43.6	100.0	1989
2.3	9.0	3.3	7.3	11.3	22.2	44.6	100.0	1990
2.6	9.9	5.9	6.7	11.6	22.8	40.5	100.0	1995
3.2	10.0	5.9	6.9	12.0	22.2	39.7	100.0	1996
3.1	9.8	6.1	8.6	12.3	21.6	38.5	100.0	1997
3.2	9.7	6.8	9.2	12.6	20.4	38.3	100.0	1998
3.2	9.7	7.3	9.0	12.9	20.6	37.3	100.0	1999
3.2	10.1	8.0	8.2	13.8	19.3	37.5	100.0	2000
3.1	10.0	8.5	8.6	14.4	18.5	37.0	100.0	2001
3.3	10.6	8.8	8.4	16.2	16.0	36.7	100.0	2002
3.3	10.8	8.1	6.1	17.6	15.2	38.8	100.0	2003
3.7	11.3	7.6	5.6	18.5	12.4	40.9	100.0	2004

לוח נ-7. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2003)*

ישיבות	הכשרה מקצועית	חינוך גבוה	על- יסודי	יסודי	גני- ילדים	הוצאות כלליות	סך-הכל	
261	516	3,352	4,430	4,254	580	1,562	14,954	1980
557	494	3,017	4,733	3,738	692	1,377	14,607	1985
757	488	2,867	5,545	4,162	799	1,196	15,813	**1989
971	528	2,879	5,775	4,472	829	1,303	16,757	1990
1,115	711	4,073	8,097	6,683	1,079	1,664	23,421	1995
1,158	763	4,756	9,415	7,077	1,473	1,894	26,537	1996
1,225	708	4,650	9,659	7,168	1,573	1,836	26,819	1997
1,187	729	4,505	9,771	7,304	1,556	1,827	26,879	1998
1,160	790	5,105	10,146	7,385	1,636	1,980	28,202	1999
1,168	739	5,256	10,210	7,584	1,768	2,023	28,749	2000
1,184	771	4,923	10,868	8,180	1,962	2,121	30,009	2001
1,099	805	4,751	10,579	8,127	2,013	2,126	29,501	2002
938	715	5,582	10,322	8,215	2,144	1,931	29,847	2003
660	782	5,039	10,379	8,552	2,023	2,017	29,451	2004
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)								
16.3	-0.8	-2.1	1.3	-2.6	3.6	-2.5	-0.5	1985-1980
8.0	-0.3	-1.3	2.0	1985-1989
6.3	6.6	7.5	7.9	7.9	9.1	6.8	7.7	1989-1996
0.2	-0.8	2.5	2.0	1.7	4.7	1.7	2.0	2000-1996
-13.3	1.4	-1.1	0.4	3.0	3.4	-0.1	0.6	2004-2000

* ההוצאה לחינוך מנוכה במדד צריכה ציבורית אזורית.
** סיווג מחדש. עקב שינויים במבנה תקציב משרד החינוך ב-1987 לא ניתן להשוות הנתונים בטורים 5-2 לנתונים המקבילים בשנים קודמות.

לוח נ-8. ההוצאה לבריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2003)*

שנות**	הוצאות ישירות				השתתפות בביטוח רפואי			סך-הכל	
	בריאות הציבור ואחרות	טיפול ממושך	טיפול פסיכי-אטרי	אשפוז כללי	העברות אחרות	השלמת ביטוח	מס מקביל		
1,408	625	439	806	1,165	1,653	..	4,175	10,270	1980
1,264	504	407	571	477	1,208	178	5,496	10,105	1985
973	442	527	642	143	297	780	6,812	10,616	1989
1,176	445	543	694	317	569	821	6,471	11,035	1990
1,310	741	741	999	512	211	2,355	7,487	14,356	1995
1,406	696	784	1,117	206	1,159	2,052	7,747	15,167	1996
1,432	876	845	1,056	68	878	9,230	865	15,249	1997
1,454	946	907	1,058	102	1,619	9,297	59	15,442	1998
1,409	1,122	973	1,076	102	1,148	9,632	0	15,460	1999
1,510	1,072	1,009	1,100	167	545	8,890	0	14,295	2000
1,547	975	1,145	1,202	470	467	9,251	0	15,058	2001
1,538	944	1,153	1,273	258	665	9,346	0	15,177	2002
1,744	945	1,167	1,303	161	779	9,156	0	15,255	2003
1,664	855	1,138	1,197	163	845	9,755	0	15,617	2004
שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)									
-2.1	-4.2	-1.5	-6.7	-16.4	-6.1	..	5.7	-0.3	1980-1985
-6.3	-3.2	6.7	3.0	-25.9	-29.6	44.6	5.5	1.2	1985-1989
5.4	6.7	5.8	8.2	5.3	21.5	14.8	1.9	5.2	1989-1996
1.8	11.4	6.5	-0.4	-5.0	-17.2	44.3	..	-1.5	1996-2000
2.5	-5.5	3.0	2.1	-0.7	11.6	2.3	..	2.2	2000-2004

* ההוצאה לבריאות מנוכה במדד צריכה ציבורית אזורית.
** כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח נ-9. תקציבי פיתוח כאחוז מהתקציב הכולל
בשירותי חינוך ובריאות (אחוזים)

בריאות	חינוך	סך-הכל חינוך ובריאות	
4.3	4.7	4.5	1980
2.6	2.3	2.4	1985
1.6	1.8	1.7	1989
1.7	2.2	2.0	1990
2.6	3.9	3.4	1995
5.5	4.6	4.9	1996
3.2	4.6	4.1	1997
1.8	3.8	3.1	1998
2.1	3.7	3.2	1999
2.8	3.6	3.3	2000
2.2	3.3	3.0	2001
1.8	2.6	2.3	2002
1.3	2.4	2.0	2003
1.6	1.6	1.6	2004

הגדרות ומקורות

הגדרות

ההוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים כוללת את סך ההוצאות של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי בתחומי חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, רווחה (שירותים אישיים), שיכון, תעסוקה וקליטה. במסגרת הניתוח כללנו את כל ההוצאות המתוקצבות בתקציב הרגיל (ההוצאה השוטפת) ובתקציב הפיתוח (השקעות). התייחסנו להוצאה הממשלתית במונחי הוצאה נטו, דהיינו סך ההוצאה אחר הפחתת ההכנסה המיועדת מגורמי חוץ (כגון השתתפות מקבלי השירותים במימונם).

הניתוח מתייחס להוצאה הממשלתית הכוללת, הן להוצאה עבור שירותים שסופקו ישירות על-ידי הממשלה (צריכה ציבורית) והן להוצאה על תמיכות והעברות לענפים אחרים במשק, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכה ממשלתית במוסדות בריאות, תמיכה בבתי-ספר לא-ממשלתיים וכדומה. הנתונים משקפים, אפוא, את פעילות הממשלה כמממנת של השירותים החברתיים השונים, יהיה אשר יהיה הגוף המספק את השירותים בפועל.

הנתונים הכספיים מתייחסים לשנות כספים החופפות את השנים הקלנדריות (ינואר-דצמבר). עד שנת 1990 נהגה הגדרה, לפיה שנת כספים החלה באפריל של שנה נידונה ונמשכה עד סוף מרס של השנה שלאחריה. לתקופת המעבר, שנת התקציב 1991, אושר תקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר) בלבד. כדי להקל על ההשוואה עם נתונים משנים קודמות, "תרגמנו" את הוצאות תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי.

הנתונים מוצגים במחירים קבועים של שנת התקציב 2003. ניכוי הערכים המוחלטים נעשה, לפי העניין, במדד המחירים לצרכן או במדד מחירים נגזר לצריכה ציבורית אזרחית. הוצאות עבור השקעה, במסגרת תקציב הפיתוח, נוכו במדד מחירי תשומות בבנייה.

סיווג הוצאות רווחה

סיווג ההוצאות על שירותי הרווחה נעשה בהתאם לחלוקה פונקציונלית, לפי תחומים עיקריים (חינוך, בריאות וכו') ללא התייחסות ליחידה המספקת את השירות. חלוקה זו שונה מהמקובל בתקציב המדינה ובדו"ח החשב הכללי, שבהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מינהליות (משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין, שבמסגרת תחום החינוך כללנו הוצאות מתקציבי משרד החינוך, משרד העבודה (הכשרה מקצועית), ומשרד הדתות (ישיבות). להלן רשימה מפורטת של הסעיפים שנכללו בכל תחום ותחום.

חינוך: בהוצאות החינוך כללנו את הוצאות משרד החינוך והתרבות עבור רשתות החינוך (גני-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני), הוצאות כלליות עבור מערכת החינוך, השתתפות הממשלה בתקציבי ההשכלה הגבוהה, וכן הוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית (משרד עבודה ורווחה), ועל ישיבות (משרד הדתות), ובנוסף על כך נכללו העברות לבתי-ספר על-יסודיים מן הגבייה במסגרת היטל החינוך, עד ביטולו ב-1987.

בריאות: בתחום הבריאות נכללו הוצאות משרד הבריאות על שירותי הבריאות (אשפוז כללי, טיפול ממושך ופסיכיאטרי, הכשרה מקצועית, שירותי בריאות הציבור, השתתפות הממשלה במימון סל הבריאות, וכן תשלומי העברה למוסדות רפואיים ציבוריים) כולל השתתפות משרד הביטחון בתקציב משרד הבריאות. כמו-כן כללנו את הוצאות המוסד לביטוח לאומי בתחום הבריאות (אשפוז יולדות, טיפול רפואי בנפגעי עבודה, הוצאות בריאות במסגרת חוק סיעוד והעברות לקופות-החולים מן הגבייה במסגרת מס מקביל עד ביטולו ב-1997). נכללו גם הוצאות בריאות של היחידה לטיפול בנפגעי רדיפות הנאצים. כדי לאפשר השוואה עם הנתונים לשנים הקודמות, לא כללנו בהוצאות הממשלה את מס הבריאות, המשולם על-ידי האזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אלא התייחסנו אליו כמחליף את תשלום משקי הבית לקופות-חולים שהיה נהוג בשנים הקודמות.

הבטחת הכנסה: ההוצאות על הבטחת הכנסה כוללות את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

שירותי רווחה אחרים: בסעיף זה כללנו את הוצאות הממשלה בתחומי השירותים החברתיים האישיים (הוצאות משרד העבודה והרווחה לטיפול בילדים, זקנים, נכים ומפגרים, וכן תחום העבודה בקהילה. כמו כן כללנו בסעיף זה את רוב הוצאות המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הסיעוד); השיכון (הוצאות משרד הבינוי והשיכון); התעסוקה (הוצאות משרד העבודה והרווחה בתחומי יחסי עבודה, תיכנון והכוונת כוח אדם, ובטיחות בעבודה) וקליטה (הוצאות המשרד לקליטת העלייה).

מקורות

נתוני ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים מתבססים על הדו"חות הכספיים של הממשלה, משרד החשב הכללי באוצר (נתוני שנת 2004 הם נתוני תקציב המעודכנים למועד הכנת הדו"ח; נתוני שנת 2005 הם נתוני הצעת התקציב המקורית שהוגשה לכנסת), ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי (נתוני שנת 2004 הם אומדן ביצוע, ונתוני 2005 מתייחסים לתחזית תקבולים ותשלומים שהוכנה על-ידי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי). כמו-כן נעזרנו בדברי ההסבר הנלווים לתקציב המדינה ובדו"חות השנתיים של בנק ישראל לשנים הנידונות. בחישוב ההוצאה הריאלית השתמשנו במדדי המחירים המתאימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להלן פירוט המקורות לנתונים.

- בנק ישראל, דו"ח בנק ישראל, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- **ההוצאה הלאומית לבריאות**, סדרת עלונים בסטטיסטיקה של חשבונאות לאומית, שנים שונות.
- **ההוצאה הלאומית לחינוך**, סדרת עלונים בסטטיסטיקה של חשבונאות לאומית, שנים שונות.
- **הירחון הסטטיסטי לישראל**, תקופות שונות.
- **ירחון לסטטיסטיקה של מחירים**, תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.
- **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
- תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים, שנים שונות.

מבקר המדינה, דו"ח שנתי, שנים שונות, ירושלים.
המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים, שנים שונות.
משרד האוצר, **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**, שנים שונות.
-- החשב הכללי, **דין וחשבון כספי**, שנים שונות.
משרד החינוך והתרבות, המנהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיסטיקה, **מערכת החינוך בראי המספרים**, ירושלים, שנים שונות.