

## **הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים**

לאחר שלוש שנים של התאוששות כלכלית וצמיחה, נראה שהתרחבה ההכרה שאין די בצמיחה כלכלית כדי להביא לצמצום של ממש בממדי העוני ובפערים הכלכליים בחברה הישראלית. בינתיים, האירועים הביטחוניים בקיץ 2006 קטעו את הצמיחה הכלכלית המואצת, ויצרו מציאות מדינית-ביטחונית המחייבת חשיבה חדשה לגבי סדר העדיפויות בהקצאת המשאבים. בתנאים הקיימים, הבעייתיות של התמודדות עם סוגיות כלכליות-חברתיות נעשתה מסובכת וקשה יותר.

קביעת המדיניות הרצויה לקידום רווחתן של אוכלוסיות חלשות, סובלת, בין השאר, מקשיים בזהוי ובמדידת עלויות ותועלות, ובמיוחד – בהשוואת יחסי עלות-תועלת בין הוצאות ציבוריות חברתיות שונות. סקירה זו מבקשת לתרום לדיון במדיניות הכלכלית-החברתית של הממשלה על-ידי שיפור התשתית העובדתית. היא מתארת בעקיבות עם סקירות קודמות את ההתפתחויות הרב-שנתיות ועומדת על המגמות העיקריות בהוצאות הממשלה לנושאים חברתיים, ובו בזמן מנסה להעריך במידת האפשר את יעילותן של ההוצאות.

### **1. תקציב המדינה – סטיות בין התכנון ובין הביצוע**

תקציב המדינה משקף את המדיניות ואת סדר העדיפויות עליו הוחלט בממשלה, וסטיות בין התכנון ובין נתוני הביצוע, המתפרסמים בתום שנת התקציב, עשויות ללמד על אי-מימוש המדיניות או על שינוי סדר העדיפויות.

השנה האחרונה עליה יש בידינו נתוני ביצוע סופיים היא שנת 2005. על פי דו"חות החשב הכללי במשרד האוצר, הביצוע הכולל של הוצאות הממשלה באותה שנה היה נמוך מהתקציב המקורי בכ-3 אחוזים, ומהתקציב הסופי – בכ-9 אחוזים. בהשוואה לשנת 2004, הסטיות הצטמצמו במידת-מה. הדו"חות מסבירים שמרבית הסטיות מהתכנון המקורי נובעות מתקצוב לא מדויק ומתקצוב רזרבות גדולות, המופשרות במועד מאוחר, שאיננו מאפשר ניצול מלא. על כך מתווספות העברות של

עודפים משנים קודמות, גם הן בעיתוי המונע ניצול מלא, המגדילות את הסטיות בין הביצוע ובין התקציב הסופי.

ההוצאות בפועל של הממשלה על שירותים חברתיים אינן יוצאות מן הכלל, ואף הן היו נמוכות מהתכנון. על פי נתונים שעובדו במרכז טאוב (לוח 1), ההוצאות החברתיות בתקציב הרגיל לשנת 2005 היו אמורות להסתכם ב-93.2 מיליארד ש"ח, ולאחר שינויים שונים שהוכנסו במהלך השנה – ב-94.4 מיליארד ש"ח, ואילו בפועל הן הסתכמו ב-92.4 מיליארד ש"ח. הביצוע בפועל היה אפוא נמוך מהתקציב המעודכן בכ-2 מיליארד ש"ח, או ביותר מ-2 אחוזים. הנתונים לשנת 2006 אינם סופיים בעת כתיבת שורות אלה אך לפי האומדן צפויה ההוצאה להסתכם ב-99 מיליארד לעומת 97.2 מיליארד שנכללו בתקציב לשנה זו. היות שתקציב המדינה לשנה זו אושר רק בחודש יוני ועד אז התנהלו הוצאות הממשלה במסגרת תקציב השנה הקודמת, נוצר במחצית הראשונה של השנה תת-ביצוע גדול – כ-7 אחוזים בסך-הכל ההוצאות ויותר מ-20 אחוז בהוצאות החברתיות.

דיוננו בסעיף זה מתמקד כאמור בנתוני ביצוע סופיים ולכן שנת הבסיס לניתוחנו היא שנת 2005. הסטיות העיקריות היו בהוצאה על שירותים ישירים, במיוחד בסעיפי החינוך, קליטת העולים והתעסוקה (הכלולים בשירותים אחרים), בעוד שההוצאה בפועל על הבטחת הכנסה הייתה קרובה לתכנון. בהשוואה לשנים קודמות, שיעורי הסטייה בין הביצוע ובין התכנון בשנת 2005 לא היו חריגים. הדברים נכונים הן לגבי סך ההוצאה הרגילה על שירותים חברתיים והן לגבי קבוצות ההוצאה העיקריות (לוח 2). בשנת 2004 היה שיפור מסוים והסטיות הצטמצמו לעומת שנת 2003, ואילו בשנת 2005 שוב גדלו הסטיות, אם כי לא בשיעורי שנת 2003.

**לוח 1. הוצאות חברתיות בתקציב הרגיל, 2005 – ביצוע לעומת תכנון (מיליארדי ש"ח ואחוזים)**

סוג ההוצאה	הצעת התקציב	תקציב מעודכן	ביצוע בפועל	הסטייה בביצוע לעומת*	
				הצעת התקציב	תקציב מעודכן
<b>סך-הכל</b>	93.2	94.4	92.4	-1.0	-2.2
הבטחת הכנסה	39.0	39.0	38.9	-0.2	-0.1
שירותים ישירים	54.2	55.5	53.5	-1.4	-3.6
מזה:					
חינוך	29.8	30.4	29.4	-1.5	-3.5
בריאות	16.6	16.7	16.5	-0.4	-1.2
שירותים אישיים	5.3	5.5	5.4	+0.2	-1.9
שירותים אחרים	2.4	2.8	2.2	-9.2	-22.7

\* שיעורי הסטייה מחושבים לפני עיגולים.

**לוח 2. הוצאות חברתיות בתקציב הרגיל, 2005-2003 – ביצוע לעומת תכנון (אחוזים)**

	הצעת התקציב			סטייה בביצוע לעומת:		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<b>סך-הכל</b>	-6.0	-2.3	-1.0	-3.2	-1.5	-2.2
הבטחת הכנסה	-6.1	-4.6	-0.2	-2.2	0.0	-0.1
שירותים ישירים	-5.9	-0.6	-1.4	-4.0	-2.6	-3.6
מזה:						
חינוך	-5.4	-1.0	-1.5	-2.3	-3.0	-3.5
בריאות	-5.6	+1.2	-0.4	-3.8	0.0	-1.2
שירותים אישיים	-5.5	+0.6	+0.2	-3.7	+0.4	-1.9
שירותים אחרים	-16.0	-8.9	-9.2	-25.0	-18.3	-22.7

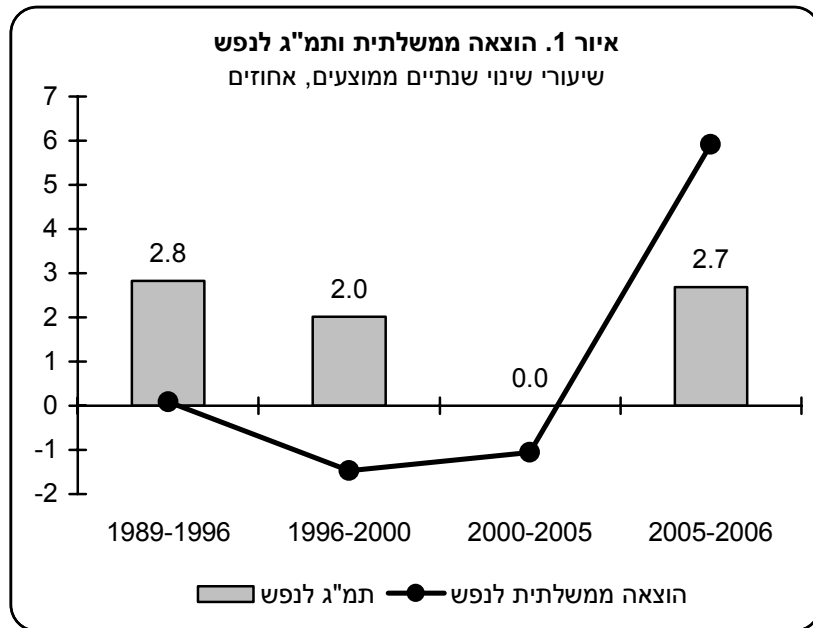
## 2. ההתפתחויות הכלכליות – התחלקות פירות הצמיחה של השנים האחרונות

המלחמה שפרצה בקיץ 2006 קטעה, ככל הנראה, את תהליך הצמיחה הכלכלית שהחל במחצית השנייה של שנת 2003 וצבר תאוצה משנה לשנה. בכך בא לסיומו פרק של התאוששות ויציאה ממיתון כלכלי שפקד את המשק בתחילת העשור. זוהי נקודת זמן מתאימה לבחון אם הגישה שאימצו קובעי המדיניות הכלכלית בשנת 2002, לפיה חידוש הצמיחה במגזר העסקי יביא לבדו לצמצום האבטלה ולהקלת המצוקות שנלוו אליה, הניבה את התוצאות המקוות.

בעקיבות עם התפיסה, נקטו באמצעים שהבטיחו יציבות ואי-גידול של המגזר הציבורי, בעיקר עמידה ביעדי אינפלציה וגירעון תקציבי נמוכים, ונמנעו מצעדים ישירים לשיפור מצבן הכלכלי של אוכלוסיות חלשות. לאמתו של דבר, חלק מהאמצעים אף הרעו לחלשים; העמידה ביעדי הגירעון התקציבי הושגה במידה רבה על-ידי קיצוצים גדולים בהוצאות החברתיות, ובעיקר בתשלומי העברה שונים. לאחר שלוש שנים רצופות של צמיחה הולכות ומתבררות התוצאות, ככל שהן נוגעות להתחלקות פירות הצמיחה, ונראה שלא היה די במדיניות מקרו כלכלית מעודדת-צמיחה כדי לקדם את רווחתן של הקבוצות החלשות בחברה.

בשנת 2005 ובמחצית הראשונה של שנת 2006 הוצאה ההתרחבות בפעילות הכלכלית. בשנת 2005 התמייג גדל ב-5.2 אחוזים והתוצר העסקי ב-6.7 אחוזים, ובמחצית הראשונה של שנת 2006 – ב-5.9 אחוזים וב-7.4 אחוזים (במונחים שנתיים), בהתאמה. מלחמת לבנון השנייה פגעה בפעילות הכלכלית, וגרמה – לפי הערכות ראשונות – לאובדן של 1.5-1 אחוזי תוצר. עקב כך, הצמיחה הכלכלית בשנת 2006 כולה צפויה להסתכם ב-4.5 אחוזים, ובשנת 2007 היא עשויה להיות נמוכה יותר (לוח 3).

הצמיחה לוותה בגידול מוחלט ויחסי של האוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה מ-54.5 אחוז בשנת 2003 ל-55.9 אחוז באמצע שנת 2006, ובה בעת ירד שיעור האבטלה מ-10.7 ל-8.9 אחוזים. אולם במחצית הראשונה של שנת 2006 כשלעצמה לא חלה ירידה נוספת בשיעור האבטלה, והסתמנה אפילו עלייה קלה. מבלי להפחית ממשמעות השיפור, ספק אם ניתן לראות בו מימוש הציפיות שתלו בחידוש הצמיחה.



זאת ועוד; כחמישית מתוספת המועסקים הישראליים במשק בשנים הנדונות החליפה עובדים זרים, ולא הייתה קשורה להתרחבות בפעילות הכלכלית. כתוצאה ממדיניות אכיפה נוקשה פחת מספר העובדים הזרים, שאינם פלסטינים, בכ-11 אחוז בשנת 2003 ובכ-9 אחוזים נוספים בשנת 2004. האבחנה חשובה כדי להעריך נכון את תרומת הצמיחה הכלכלית לתעסוקה, אבל בעיקר – משום שהזדמנויות התחלופה של עובדים זרים בישראלים מוגבלות. אכן, בשנת 2005, למרות המדיניות המוצהרת, מספר העובדים הזרים גדל ב-3 אחוזים.

השיפור במצב התעסוקה חלחל למרבית השכבות באוכלוסייה, אך לא במידה שווה. הוא בלט במיוחד אצל בעלי השכלה גבוהה: בשנת 2005 שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה גבוהה (16 שנות לימוד ויותר) היה 4.4 אחוזים לעומת 15 אחוז בקרב בעלי השכלה נמוכה (עד 8 שנות לימוד). עדות אחרת: כ-80 אחוז מהעובדים החדשים בשנת 2005 הם בעלי השכלה על-תיכונית, אף שחלקם היחסי בסך המועסקים הישראליים במשק הוא כ-50 אחוז.

**לוח 3. התפתחויות כלכליות – אינדיקטורים חיוביים ושלייליים (אחוזים)**

2006	2005	2004	2003	
				<b>צמיחה כלכלית</b>
4.5	5.2	4.8	1.5	* גידול בתמ"ג
5.6	6.7	6.8	2.2	* גידול בתוצר העסקי
				<b>שיפור התעסוקה</b>
*55.9	55.2	54.9	54.5	* ההשתתפות בכוח העבודה
*8.9	9.0	10.4	10.7	* שיעור האבטלה
*3.5	3.9	3.0	2.0	* גידול במועסקים ישראליים
				<b>עלייה בהכנסות וברמת החיים</b>
**1.2	1.2	2.5	-3.0	* גידול בשכר ריאלי למשרת שכיר
2.8	1.6	3.7	-1.0	* גידול בצריכה הפרטית לנפש
				<b>פערים כלכליים וממדי העוני</b>
				* שיעור האבטלה בקרב:
	4.4	5.3	5.9	בעלי השכלה גבוהה
	15.0	16.1	16.6	בעלי השכלה נמוכה
				* שינוי בהכנסה של משקי בית:
	3.4	2.5		בעשירון העליון
	3.5	-2.6		בעשירון התחתון
	.3878	.3799	.3685	* מדד גייני להכנסה הפנויה
	20.6	20.3	19.3	* תחולת העוני בקרב משקי בית
	33.1	33.3	30.5	* פער העוני

\* רבעון שני (הגידול במספר המועסקים הישראלים בחישוב שנת).  
 \*\* רבעון ראשון 2006 לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת.

בד בבד עם התרחבות התעסוקה גדלו ההכנסות. בשנת 2005 ובחודשים הראשונים של שנת 2006 נמשך הגידול בשכר הריאלי למשרת שכיר, אם כי קצב הגידול הואט בהשוואה לשנת 2004 – 1.2 לעומת 2.5 אחוזים. מטבע הדברים, שיפור דיפרנציאלי בתעסוקה גורם להתפתחות לא אחידה של ההכנסות. בעוד שההכנסה של שכירים בעלי השכלה גבוהה עלתה ריאלי (בשנת 2005), ההכנסה של שכירים בעלי השכלה בינונית

ונמוכה לא עלתה, ואפילו נשחקה ריאלית. תמונה דומה מתקבלת מדירוג עליות השכר בשנת 2005 לפי ענפים: עליות השכר בענפים, בהם שיעור גבוה של עובדים משכילים היו גבוהות יותר מאשר בענפים ששיעור העובדים המשכילים בהם נמוך.

אם כן, ההתרחבות בפעילות הכלכלית עודדה הצטרפות לכוח העבודה והביאה לירידה בשיעור האבטלה, ועם זאת ממדי האבטלה נותרו גדולים באופן מוחלט ויחסי. יתר על כן, השיפור במצב התעסוקה, ועמו הגידול בהכנסות, התרכזו אצל בעלי השכלה גבוהה, בעוד שבקרב בעלי השכלה נמוכה שיעור האבטלה נותר גבוה וההכנסות לא גדלו.

בצד הצמיחה הכלכלית, מצבן הכלכלי היחסי של קבוצות אוכלוסייה שונות הושפע גם ממדיניות המסים ותשלומי ההעברה של הממשלה. בו בזמן שהתחדשות הצמיחה בלמה את עליית אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית, מכלול השינויים במסים ובתשלומי ההעברה גרם להתרחבות הפערים לפי ההכנסה הפנויה.

מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה גדל בשנת 2005 בכ-2.1 אחוזים, ובשלוש השנים האחרונות – בכ-5.4 אחוזים. למעשה, תרומת המסים ותשלומי ההעברה להקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות הלכה ופחתה משנה לשנה – 31.5 אחוז בשנת 2002, ורק 25.8 אחוז בשנת 2005.

מסקנות דומות מתקבלות מנתונים על תחולת העוני בחברה הישראלית. בשלוש השנים האחרונות, שיעור העניים במונחים של הכנסה כלכלית נותר יציב בקרב משקי הבית, סך-כל הנפשות ומספר הילדים, אך גדל במונחים של הכנסה פנויה. בשנת 2005 כשלעצמה השינוי בתחולת העוני בקרב משקי בית לא היה מובהק, וגם פער העוני הממוצע למשפחה נותר קבוע. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב ילדים התרחבה זה שנה שביעית ברציפות, בעיקר בגלל השחיקה הנמשכת בקצבאות הילדים.

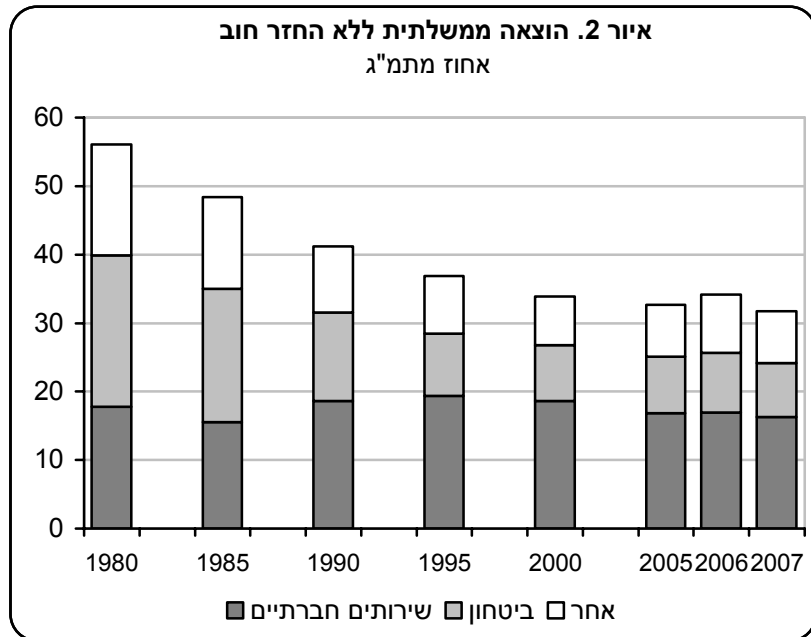
ההשפעות ההפוכות של הצמיחה הכלכלית ושיפור מצב התעסוקה, מצד אחד, ושל מדיניות המסים ותשלומי ההעברה, מצד אחר, השתקפו בגידול מספר המשפחות העניות שראשן עובד. בשנת 2005, המספר הכולל של משפחות עניות גדל ב-4.2 אחוזים, ואילו מספר המשפחות העניות שראשן עובד גדל ב-10.5 אחוזים ומספר המשפחות העניות שראשן עובד שכיר גדל ב-15.6 אחוז. מן הסתם, בשנת 2005 לא היה די ביצירת מקומות עבודה ובהצטרפות למעגל העבודה, ולא כל שכן בעבודה שכירה, כדי לחלץ משפחות מעוני.

בתמצית, המדיניות המקרו כלכלית שננקטה סייעה לחידוש הצמיחה, אבל התוצאות במונחי תעסוקה לא יכולות להיחשב כמספקות. יתר על כן, כדי לעודד צמיחה ננקטו צעדים שחלקם העמיק את הפערים הכלכליים בחברה, וקזז את ההשפעה החיובית שיכלה להיות להתרחבות התעסוקה ולגידול בהכנסות הכלכליות על השכבות החלשות. אין אפוא מנוס ממסקנה, שהסתמכות על צמיחה כלכלית לקידום רווחתן של אוכלוסיות חלשות איננה מספיקה, ויש צורך באמצעי מדיניות ישירים וממוקדים יותר.

### 3. מדיניות ההוצאות של הממשלה

לפי המסמכים הרשמיים, מדיניות התקציב של הממשלה בשנים האחרונות הותוותה במסגרת תכנית בת מספר שלבים: בשלב ראשון, בשנת 2003, נועדה מדיניות התקציב לבלום את ההתכווצות בפעילות הכלכלית; בשלב שני, בשנים 2004 ו-2005 – לסייע לחידוש הצמיחה, ובשלב שלישי, בשנת 2006 – לשפר את התנאים לביסוס הצמיחה. בשנים 2005 ו-2006 הוסיפו גם יעד של חיזוק חברתי. בכל השנים, למרות ההבדל ביעדים, האמצעים שנועדו להשיג את היעדים היו זהים: ריסון תקציבי, הפחתת נטל המס ורפורמות מבניות. האמצעים נותרו בעינם גם לנוכח הצורך להתמודד עם צרכים חד-פעמיים, כגון ההתנתקות בשנת 2005, והסכמים קואליציוניים, עלויות מלחמה ושיקום הצפון בשנת 2006. בשנים האחרונות נגזר התקציב משתי מגבלות: גידול ריאלי של ההוצאה בשיעור של אחוז אחד וגירעון תקציבי שלא יעלה על שלושה אחוזי תוצר. לקראת שנת 2007, לנוכח ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו לאחר הבחירות (בשנת 2006), הוחלט להגדיל את ההוצאות ב-1.7 אחוזים ולקבוע יעד גירעון של שני אחוזי תוצר. כדי לממן את עלויות המלחמה ושיקום הצפון נוספו הוצאות חד-פעמיות והגירעון המתוכנן לשנת 2007 עלה ל-2.9 אחוזי תוצר.





הריסון התקציבי נועד לסייע לצמיחה על-ידי שחרור משאבים לשימוש של המגזר העסקי במשק, ואכן היחס בין הוצאות הממשלה לתמ"ג ירד – הוצאות הממשלה ללא החזר חובות היוו 36.6 אחוז מהתמ"ג בשנת 2002 ו-32.6 אחוז בשנת 2005. האומדן לשנת 2006 הוא 33.6 אחוז (לוח 4). בה בעת, היחס בין ההוצאות החברתיות של הממשלה ובין התמ"ג ירד גם הוא מ-2002 עד 2005 – מ-19.8 ל-16.9 אחוז וחזר ועלה באופן חלקי ל-17.2 אחוז לפי האומדן לשנת 2006. שיעורן של ההוצאות החברתיות מהתמ"ג המשיך לרדת גם בשנת 2005 למרות ההצהרה על יעד של חיזוק חברתי. למעשה, בתקופה כולה ובשנת 2005, הירידה בחלק היחסי של הוצאות הממשלה הייתה ברובה – כ-75 אחוז – על חשבון הוצאות החברתיות, אף שהן מהוות כמחצית מסך הוצאות הממשלה ללא החזר חובות.

## לוח 4. הוצאות הממשלה כאחוז מתמ"ג (אחוזים)

הוצאות חברתיות של הממשלה	הוצאות הממשלה ללא החזר חובות	סך הוצאות הממשלה	
19.5	35.4	50.5	1999
18.7	33.9	48.4	2000
20.4	36.3	52.0	2001
19.8	36.6	51.7	2002
19.3	35.6	52.3	2003
17.8	33.8	47.7	2004
16.9	32.6	47.7	2005
17.2	33.6	48.8	2006

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

השוואת ההתפתחות של הצריכה הפרטית לנפש עם התפתחות ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש ממחישה את התרחבות הפערים (לוח 5). בשנות התשעים גדלה הצריכה הפרטית לנפש ב-31 אחוז, וההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש – ב-24 אחוז. מאז, בשנים 2005-2000, הצריכה הפרטית לנפש גדלה ב-9 אחוזים נוספים, ואילו ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש ירדו ב-13 אחוז. מגמה זו נמשכה, לפי האומדן, גם ב-2006. אם כן, המגמות ההפוכות בשנים האחרונות יצרו פער בלתי נסבל: בעוד שהצריכה הפרטית לנפש בשנת 2006 הייתה גבוהה ב-46 אחוז לעומת זו של שנת 1990, ההוצאות החברתיות של הממשלה במוצע לנפש בשנת 2006 היו גדולות ב-11 אחוז בלבד מאלו של שנת 1990.

**לוח 5. הצריכה הפרטית וההוצאה החברתית של הממשלה,  
בממוצע לנפש (מדדים)**

הוצאה חברתית של הממשלה לנפש	צריכה פרטית לנפש	
100.0	100.0	1990
117.5	122.8	1995
124.2	130.7	1999
123.4	137.5	2000
130.1	137.8	2001
123.3	136.1	2002
118.1	134.8	2003
110.3	139.7	2004
107.5	141.9	2005
111.2	145.9	2006

**4. ההוצאה הממשלתית לפי תחומי פעילות עיקריים –  
תותחים או חמאה?**

בשנים האחרונות, כ-30 אחוז מההוצאה הממשלתית הופנו להחזר חוב והיתרה התחלקה בין חברה (כמחצית מהיתרה), ביטחון וכלכלה. ליתר פירוט, בשנת 2005 הופנו 31.6 אחוז מההוצאה הממשלתית להחזר חובות, והיתרה התחלקה בין הוצאות חברתיות – 51.7 אחוז, ביטחון – 25.3 אחוז וכלכלה ומינהל – 23 אחוז (לוח 6). בהשוואה לשנה הקודמת, חלקה היחסי של ההוצאה הממשלתית הפנויה (כלומר, ההוצאה הממשלתית לאחר החזר חובות) המשיך להצטמצם, ובתוכה נמשכה הירידה בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות והעלייה בחלק היחסי של ההוצאות לנושאי כלכלה ומינהל. הרכיב האחרון – הכולל מגוון רחב של פעילויות מתמריצים לעידוד השקעות, פעולות מחקר ופיתוח וייצוא ועד שמירת הסדר הציבורי, טיפוח איכות הסביבה ועוד – נוטל חלק הולך וגדל מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה זה חמש שנים ברציפות. בחלק היחסי של הוצאות הביטחון חלה תפנית, והוא חזר לעלות לאחר ירידה בשנים 2003 ו-2004. למעשה, הוצאות הביטחון היוו בשנת 2005 יותר מרבע מסך ההוצאה הממשלתית הפנויה, כמו בשיא גל הטרור בשנת 2002 ויותר מאשר בכל השנים מאז תחילת שנות התשעים.

## לוח 6: התפלגות הוצאות הממשלה לפי תחומים עיקריים (אחוזים)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	1992	1985	
100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>סך-כל</b>
31.1	31.6	29.1	32.0	29.2	30.2	29.8	43.4	החזר חובות הוצאה ממשלתית פנויה
100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	חברה
49.7	51.7	52.6	54.1	54.2	56.1	51.7	32.1	ביטחון כלכלה ומינהל
25.3	25.3	24.6	24.3	25.4	23.6	26.1	40.2	
25.0	23.0	22.8	21.6	20.4	20.3	22.2	27.7	

בשנת 2006, לפי התקציב המקורי, נמשכת הירידה בחלק היחסי של ההוצאה הממשלתית הפנויה. כמו כן, החלק היחסי של הוצאות הביטחון היה אמור לרדת, והחלק היחסי של ההוצאות לנושאי כלכלה ומינהל – להמשיך ולעלות. בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות, לראשונה מאז שנת 2002, היה צפוי גידול. אולם תת הביצוע הגדול בהוצאות החברתיות במחצית הראשונה של השנה, והשינויים הגדולים בתקציב בעקבות המלחמה בלבנון, שיבואו לביטוי במחצית השנייה של השנה, יגרמו מן הסתם להבדלים גדולים בביצוע.

במבט ארוך טווח, מאז אמצע שנות השמונים עלה חלקן היחסי של ההוצאות החברתיות מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה בהתמדה. בשנת 1992, לראשונה, הן נטלו יותר ממחצית ההוצאה הממשלתית הפנויה, והגיעו לשיא – 56 אחוז – בשנת 2001. בשנת 2002 התהפכה המגמה, בשנים הבאות חלה ירידה, ובשנת 2005 היוו ההוצאות החברתיות כ-52 אחוז מההוצאה הממשלתית הפנויה. הגידול בחלק היחסי של ההוצאות החברתיות היה, בעיקר, על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון, ואילו הירידה בשנים האחרונות מלווה בגידול החלק היחסי של הוצאות כלכלה ומינהל.

התחלופה בין הוצאות ביטחון ובין הוצאות חברתיות, או בהכללה – שימושים אזרחיים, חזרה לתפוס מקום מרכזי בסדר היום הציבורי בעקבות המלחמה בלבנון בקיץ 2006. בפרט, עלו טענות לגבי צמצום חריף מדי בהוצאות הביטחון המקומיות (היבוא הביטחוני ממומן רובו ככולו

על-ידי מענקי סיוע מארה"ב שגדלו, ומתן עדיפות מוגזמת ליעדים כלכליים וחברתיים בשנים האחרונות. ניתוח כולל של ההוצאות וההכנסות הציבוריות המקומיות בעשור וחצי האחרונים (לוח 7) מצביע על המגמות הבאות:

בתקופה כולה, השינוי הבולט ביותר נוגע לירידה בגירעון המקומי – מ-7.6 אחוזי תמ"ג בשנת 1990 ל-2.8 אחוזי תמ"ג בשנת 2005. השינוי משקף את העדיפות הגבוהה שניתנה לשמירת היציבות הכלכלית, וכן – את השפעת הגישה הרעיונית של הפחתת מעורבות הממשלה בכלכלה, שהייתה משותפת לכל הממשלות מאז המשבר האינפלציוני של אמצע שנות השמונים.

#### לוח 7. רכיבי הוצאות והכנסות מקומיות של המגזר הציבורי, 2005-1990

השינוי בנקודות אחוז				אחוזי תמ"ג				
90-05	00-05	95-00	90-95	2005	2000	1995	1990	
-3.7	-0.3	-0.9	-2.5	6.3	6.6	7.5	10.0	צריכה ביטחונית מקומית
+3.0	+0.2	-0.7	+3.5	19.5	19.3	20.0	16.5	צריכה אזרחית מקומית
-0.4	-0.1	-0.8	+0.5	2.4	2.5	3.3	2.8	השקעות סה"כ ביקושים מקומיים
-1.1	-0.2	-2.4	+1.5	28.2	28.4	30.8	29.3	מסים
+0.2	-1.4	+0.1	+1.5	37.6	39.0	38.9	37.4	תשלומי העברה לציבור, נטו מסים בניכוי תשלומי העברה לציבור
0.0	-0.9	-0.2	+1.1	26.8	27.7	27.9	26.8	תמיכות ישירות
-2.0	-0.1	-0.4	-1.5	0.8	0.9	1.3	2.8	תשלומי ריבית הכנסות מרכוש ואחרות
-2.5	-0.2	-0.7	-1.6	4.1	4.3	5.0	6.6	גירעון מקומי
-0.8	+1.0	-1.5	-0.3	3.5	2.5	4.0	4.3	
-4.8	-0.6	-1.8	-2.4	2.8	3.4	5.2	7.6	

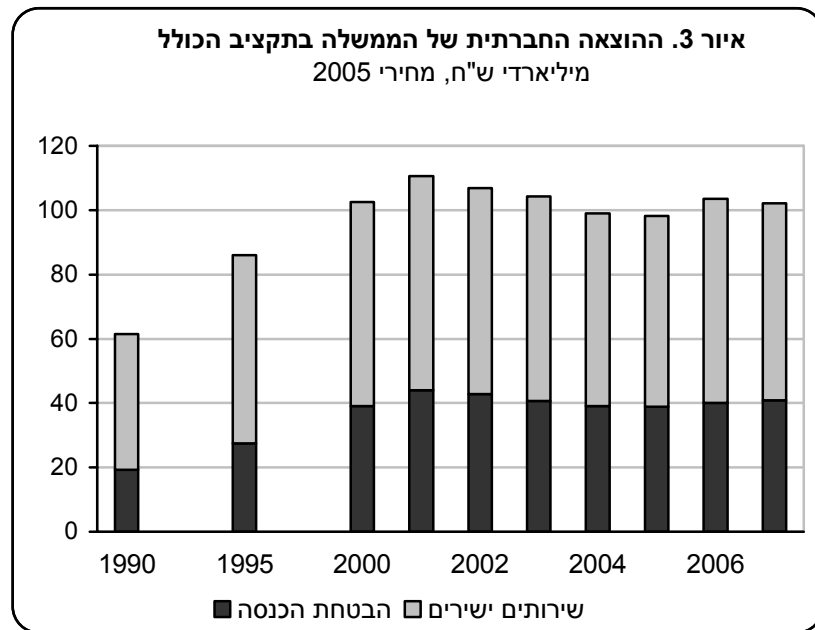
הירידה בגירעון המקומי מאז שנת 1990 – 4.8 אחוזי תמ"ג – הייתה פועל יוצא מהקטנת תשלומי ריבית לציבור ב-2.5 אחוזי תמ"ג (כשלעצמה תוצאה של הירידה בגירעון וביחס שבין חובות הממשלה ובין התמ"ג), הפחתת תמיכות ישירות ב-2 אחוזי תמ"ג וצמצום הביקושים המקומיים ב-1.1 אחוזי תמ"ג. מנגד, פחתו ההכנסות מרכוש והכנסות מקומיות אחרות ב-0.8 אחוזי תמ"ג. ככלל, צמצום הגירעון המקומי הושג ללא הכבדה בנטל המס. בהכנסות ממסים ובתשלומי העברה נטו לציבור חל גידול לא משמעותי – 0.2 אחוזי תמ"ג בכל רכיב – והמשקל היחסי של מסים בניכוי תשלומי העברה נטו לציבור לא השתנה.

בתוך הביקושים המקומיים הייתה תחלופה בין צריכה ביטחונית מקומית ובין צריכה אזרחית מקומית: בעשור וחצי ירדה הצריכה הביטחונית ב-3.7 אחוזי תמ"ג, והצריכה האזרחית גדלה ב-3 אחוזי תמ"ג.

חלוקה לתקופות משנה מלמדת שהשינויים העיקריים התרחשו במחצית הראשונה של שנות התשעים, ואילו דווקא בחומש האחרון המשקל היחסי של רכיבי הוצאה וההכנסה השונים נותר קבוע כמעט. בפרט, בחומש האחרון ירדה הצריכה הביטחונית המקומית ב-0.3 אחוזי תמ"ג בלבד. למעשה, היות שהתמ"ג גדל, הצריכה הביטחונית המקומית, במונחים מוחלטים, גדלה: בשנת 2005 היא הייתה גבוהה בכ-3 אחוזים, במחירים קבועים, מזו של שנת 2000.

## **5. הוצאות חברתיות – שירותים ישירים ותשלומי העברה**

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



בשנת 2005 הסתכמה ההוצאה בפועל למטרות חברתיות ב-98.3 מיליארד ש"ח, מרביתה – כ-94 אחוז – במסגרת התקציב הרגיל. בשנים 2005-2002 חלה ירידה ריאלית מצטברת של 11 אחוז בהוצאות החברתיות: 3.3 אחוזים בשנת 2002, 2.4 אחוזים בשנת 2003, 4.9 אחוזים בשנת 2004, ועוד 0.7 אחוזים בשנת 2005. שנת 2005 הייתה אפוא השנה הרביעית ברציפות שבה ירדו ההוצאות החברתיות של הממשלה, אם כי שיעור הצמצום בהוצאות פחות. בסכומים מוחלטים, במחירים קבועים, ההוצאות החברתיות בשנת 2005 היו נמוכות ב-12.3 מיליארד ש"ח מאלו של שנת 2001.

הירידה החדה באופן יחסי באה לאחר גידול רצוף מאז אמצע שנות השמונים (בשנים 1984-2001, הגידול השנתי הממוצע היה 5.5 אחוזים). בתקציב לשנת 2006 תוכנן גידול ריאלי בהוצאות החברתיות, אבל הביצוע יהיה, כאמור, נמוך באופן משמעותי מהתכנון המקורי, כך שלא מן הנמנע שמגמת הירידה תימשך גם בשנה זו. בשנת 2005 הופנו למימון האספקה של שירותים 59.4 מיליארד ש"ח, כ-60.4 אחוז, ו-38.9 מיליארד ש"ח מימנו תשלומי העברה שונים.

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

לאורך השנים הייתה מגמה כללית של ירידה בחלק היחסי של ההוצאה על שירותים, ומנגד – עלייה בחלק היחסי של תשלומי העברה (לוח 8). סטייה בולטת מהמגמה הכללית נרשמה בראשית שנות התשעים, בעקבות גל העלייה הגדול ממדינות ברה"מ לשעבר והצורך לספק שיכון ציבורי למאות אלפי עולים. מאז, במהלך שנות התשעים, החלק היחסי של ההוצאה על שירותים ירד ב-11 נקודות-אחוז, והחלק היחסי של תשלומי ההעברה עלה במקביל. בשנים האחרונות, ההוצאה על שירותים מהווה 60 אחוז לערך מסך ההוצאות החברתיות של הממשלה, ותשלומי ההעברה – 40 אחוז.

#### לוח 8. ההוצאות החברתיות לפי רכיבים ראשיים (אחוזים)

שירותים ישירים	תשלומי העברה	סך-הכל	
69.3	30.7	100.0	1980
57.6	42.4	100.0	1989
71.1	28.9	100.0	1992
59.6	40.4	100.0	2001
59.0	41.0	100.0	2002
60.1	39.9	100.0	2003
60.5	39.5	100.0	2004
60.4	39.6	100.0	2005
61.5	38.5	100.0	2006



השינויים בהרכב ההוצאות החברתיות משקפים הבדלים גדולים בהתפתחות של כל אחד משני הרכיבים בשנות השמונים והתשעים (לוח 9)<sup>1</sup>. לאורך כל שנות השמונים הייתה רמת ההוצאות על שירותים ישירים קבועה פחות או יותר, במחצית הראשונה של שנות התשעים היא גדלה בשיעור חד, בעיקר בהשפעת הצרכים של קליטת עלייה, ואילו במחצית השנייה של שנות התשעים שוב הייתה יציבות. לעומת זאת, בתשלומי ההעברה נמשך הגידול הריאלי ברציפות שני עשורים. עקב כך, בפתח שנות האלפיים הייתה ההוצאה על שירותים ישירים כפולה מזו של תחילת שנות השמונים, בעוד שתשלומי ההעברה היו גדולים יותר פי 4. בשנים 2005-2002, בניגוד להערכות מקובלות, הקיצוצים בהוצאות החברתיות הקטינו את שני הרכיבים בשיעור שווה.

#### לוח 9. התפתחות הרכיבים הראשיים של ההוצאות החברתיות

(מדדים, מחירים קבועים, 1980 = 100)

שירותים ישירים	תשלומי העברה	
100	100	1980
99	175	1989
190	271	1996
196	405	2001
175	357	2005
187	368	2006

#### 6. השירותים החברתיים הישירים

בשנת 2005 הסתכמה ההוצאה על שירותים חברתיים ב-59.4 מיליארד ש"ח, לעומת 59.9 מיליארד ש"ח בשנת 2004 ו-66.5 מיליארד ש"ח בשנת 2001. בהשוואה לתחילת העשור חלה אפוא ירידה מצטברת של 11 אחוז בקירוב. בתוך ההוצאה על אספקת שירותים ישירים החינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר – כ-30 מיליארד ש"ח או קצת יותר ממחצית בשנה האחרונה.

<sup>1</sup> השינויים הריאליים בהוצאות על שירותים ישירים חושבו על-ידי ניכוי במדד מחירי הצריכה הציבורית, ואילו בתשלומי העברה על-ידי מדד המחירים לצרכן.

**א. הרכב הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים ישירים**

השינויים בהרכב ההוצאה על שירותים חברתיים ישירים (לוח 10) 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 ובמחצית הראשונה של העשור הנוכחי), ירידה בחלק היחסי של ההוצאה לבריאות (כשליש מההוצאה על שירותים בשנות השמונים, ורבע לערך בתחילת העשור הנוכחי עם נטייה לעלייה קלה בשנתיים האחרונות), ועלייה מסוימת בחלק היחסי של ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים, במיוחד מאז אמצע שנות התשעים.

**לוח 10. הרכב ההוצאה על שירותים חברתיים**  
(אחוזים, מחירים שוטפים)

אחר	שירותי רווחה אישיים	בריאות	חינוך	סך-הכל	
12.6	5.2	33.7	48.5	100.0	1985
10.7	6.8	33.1	49.4	100.0	1989
44.4	4.2	19.1	32.3	100.0	1992
24.4	5.8	26.3	43.5	100.0	1995
17.5	7.7	24.8	50.0	100.0	2001
16.1	8.7	25.4	49.8	100.0	2002
15.9	8.6	25.0	50.4	100.0	2003
13.6	8.9	27.3	50.2	100.0	2004
12.2	9.1	28.2	50.5	100.0	2005
14.6	9.0	26.7	49.7	100.0	2006

### ב. חלקה של הממשלה בהוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות<sup>2</sup>

ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת הוצאות בכל מוסדות החינוך הציבוריים והפרטיים, ממוסדות החינוך הקדם-יסודי עד למוסדות להשכלה גבוהה, הוצאות של משקי בית לשיעורים פרטיים ולספרי לימוד וכדומה, וכן הוצאות לבניית מוסדות חינוך חדשים ולרכישת ציוד. ההוצאה הלאומית לבריאות כוללת את ההוצאות על כל שירותי הבריאות הניתנים במרפאות, בתי-החולים, שירותי רופאים פרטיים ורופאי שיניים, וכן הוצאה על תרופות ומכשירים רפואיים, מחקר ומינהל ממשלתי בתחום הבריאות, והשקעות במבנים וציוד במוסדות הבריאות. מימון ההוצאה הלאומית לחינוך ובריאות נחלק בין המגזר הממשלתי, לרבות רשויות מקומיות, ובין מגזר משקי הבית<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> הנתונים בסעיף זה מתבססים על אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועשויים להיות הבדלים בינם ובין הנתונים בסעיפים אחרים בסקירה שמבוססים על עיבודים הנערכים במרכז טאוב.

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

על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך בהכנסה הלאומית הגולמית<sup>4</sup> עלה מ-9.1 אחוזים בשנת 1995 ל-9.7 אחוזים בשנים 2001 ו-2002, וירד ל-9.2 אחוזים בשנת 2003 ול-9.1 אחוזים בשנת 2004. בתוך כך ירד חלקו של המגזר הממשלתי במימון ההוצאה הלאומית לחינוך. באמצע שנות התשעים הוא היה 80 אחוז, בשנים 2002-2003 – 77 אחוז, ובשנת 2004 – 75 אחוז.

המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לבריאות בתמ"ג היה 7.9 אחוזים באמצע שנות התשעים, עלה ל-8.6 אחוזים בשנת 2002, וירד משנה לשנה עד 8.1 אחוזים בשנת 2005. בה בעת, כמו בתחום החינוך, המגזר הממשלתי הקטין את חלקו גם במימון ההוצאה הלאומית לבריאות, ואפילו במידה גדולה יותר. בשנים 1996-1998 מימן המגזר הממשלתי 74 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, ולאחר ירידה רצופה – רק 65 אחוז בשנת 2005.

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

### ג. ההוצאה הממשלתית על חינוך

ההוצאה לחינוך מהווה את הסעיף הגדול ביותר בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ישירים. בשנת 2005 הוציאה הממשלה לחינוך 30 מיליארד ש"ח, כמו בשנת 2004, וכ-2 מיליארד ש"ח פחות או ירידה ריאלית בשיעור של 6 אחוזים לעומת שנת 2003.

<sup>4</sup> לאחרונה יושמה שיטת חישוב חדשה של ההכנסה הלאומית הגולמית בחשבונות הלאומיים, והיא הוחלה על השנים מ-1995 ואילך.

הוצאות הממשלה לחינוך בשנים 2004 ו-2005 היו נמוכות ב-9 אחוזים, במחירים קבועים, לעומת שנת 2001. עד אז, מאמצע שנות השמונים, גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך בהתמדה. בשנים 2001-1987 גדלה ההוצאה הממשלתית לחינוך, במונחים ריאליים, בשיעור שנתי ממוצע של 5.3 אחוזים. במיוחד, נרשם גידול מהיר בשנים 1996-1989 – 8.2 אחוזים לשנה – לצורכי הקליטה במערכת החינוך של תלמידים חדשים, שהגיעו בגל העלייה בתחילת שנות התשעים. משנת 1997 ואילך הואט קצב הגידול, ועמד על 0.2 אחוזים לשנה בלבד.

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

על סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה לחינוך ניתן ללמוד מהתפלגות ההוצאה השוטפת בין הרכיבים השונים של מערכת החינוך (לוח 11). למעשה, על פני עשור וחצי, לרבות על פי התכנון לשנת 2006, לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה. השינוי הבולט ביותר קשור לגידול בחלק היחסי של ההוצאה לגני-ילדים, והוא משקף את הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4. שינוי אחר, הירידה בחלק היחסי של ההוצאה לשיבות, הוא תוצאה, כנראה, של ביטול כפילויות עם העברת התקציב משרד הדתות למשרד החינוך. היציבות היחסית על פני תקופה ארוכה מעוררת מחשבה, כי התפתחות ההוצאות הושפעה בעיקר מהמגמות הטבעיות ("הטייס האוטומטי"), בעוד שלמדיניות ולסדרי עדיפויות הייתה השפעה מצומצמת בלבד.

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

2006	2005	2004	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
7.5	7.1	6.8	7.0	7.1	7.8	הוצאות כלליות
7.3	7.4	7.7	6.1	4.6	4.9	גני-ילדים
29.4	29.3	28.7	26.4	28.5	26.7	יסודי
33.9	34.3	35.9	35.5	34.6	34.5	על-יסודי
17.4	18.0	16.6	18.3	17.4	17.2	חינוך גבוה
2.4	1.9	2.2	2.6	3.0	3.1	הכשרה מקצועית
2.1	2.0	2.1	4.1	4.8	5.8	ישיבות

היבט אחר של סדרי עדיפויות נוגע לחלוקה בין התקציב הרגיל ובין תקציב הפיתוח. בתקציב הפיתוח נכללות הוצאות לבניית בתי-ספר, שיפוצם וציודם, או במלים אחרות – הוצאות הקשורות להתאמת התשתית הפיזית של מערכת החינוך לשנים הבאות. בשנתיים האחרונות נטל תקציב הפיתוח 2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית לחינוך בלבד. בסכומים מוחלטים, במחירים קבועים של שנת 2005, הוצאות הפיתוח הסתכמו ב-1.2 מיליארד ₪ בממוצע לשנה בשנים 1998-2001, ב-852 מיליוני ש"ח, בממוצע לשנה, בשנים 2002-2003, וב-556 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה בשנים 2004-2005. הרמה הנמוכה והפוחתת של השקעות מעוררת חשש להזנחת העתיד. בהתחשב בגידול הטבעי של אוכלוסיית התלמידים, עלול להיווצר פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות, תוך פגיעה באיכות החינוך. אמנם בשנת 2006 תוכנן גידול מסוים (כ-10 אחוזים לעומת שנת 2005), אבל אין בו כדי להוות תשובה של ממש לפער, מה גם שהניסיון של השנים האחרונות מצביע, כאמור, על הבדלים גדולים בין התכנון ובין הביצוע.

רמת ההוצאות השוטפות בממוצע לתלמיד, במחירים קבועים, יכולה להיחשב כמדד גולמי כולל לאיכות החינוך. בלוח 12 מוצגים נתונים על השינוי בהוצאה הממוצעת לתלמיד בעשור האחרון בכלל ולפי שלבי החינוך השונים, וכן – נתונים חלקיים על השינוי במספר שעות הלימוד בממוצע לתלמיד. היחס בין השינויים מהווה אינדיקציה מסוימת להתייעלות.

**לוח 12. ההוצאה ומספר שעות לימוד בממוצע לתלמיד**  
(שיעורי שינוי תקופתיים באחוזים)

2005-1995	2005-2000	2000-1995	
			<b>הוצאה בממוצע לתלמיד</b>
-5.7	-11.9	+7.1	סך-הכל
+7.0	+1.6	+5.3	חינוך יסודי
-9.0	-12.6	+4.1	חינוך על-יסודי
-23.6	-20.7	-3.7	חינוך גבוה
			<b>שעות לימוד בממוצע לתלמיד</b>
+6.6	-3.3	+10.2	חינוך יסודי
-1.6	-4.5	+3.1	חינוך על-יסודי

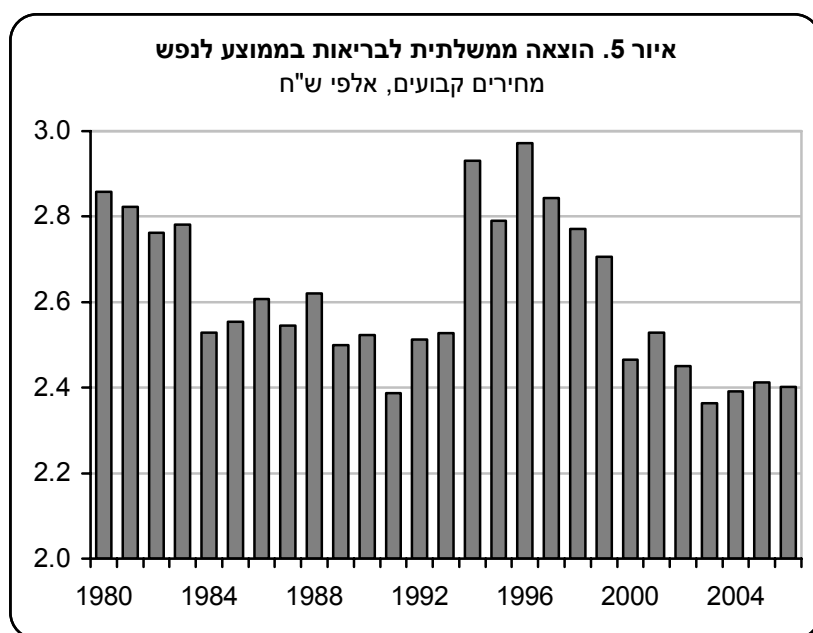
בעשור כולו הייתה ירידה של 6 אחוזים לערך בהוצאה הממוצעת לתלמיד בכלל המערכת. הירידה הייתה חדה במיוחד בחינוך הגבוה, אך בשיעור לא מבוטל גם בחינוך העל-יסודי. בחינוך היסודי, לעומת זאת, היה גידול. לאמתו של דבר, מדובר בשתי תת-תקופות, הנבדלות זו מזו במידה ניכרת. בתקופה אחת, במחצית השנייה של שנות התשעים, גדלה ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכלל המערכת, וכן בחינוך היסודי והעל-יסודי, וירדה בחינוך הגבוה בשיעור מתון. בתקופה השנייה, במחצית הראשונה של העשור הנוכחי, נמשך אמנם הגידול בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי בשיעור צנוע, אבל בחינוך העל-יסודי והגבוה ובכלל המערכת הייתה ירידה בשיעורים משמעותיים. נראה אפוא, כי הייתה ירידה באיכות החינוך, במיוחד בחמש השנים האחרונות. יש מקום, עם זאת, לכמה הערות משלימות: ראשית, הירידה החדה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה איננה מעידה, בהכרח, על ירידה מקבילה באיכות החינוך, וייתכן שהיא משקפת שינוי בתמהיל הלומדים. בעשור האחרון גדל מספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בכ-60 אחוז, מ-160 אלף ל-260 אלף, ומרביתם נקלטו במכללות ובמסגרות לימוד חדשות אחרות, בהן העלות הממוצעת לתלמיד נמוכה יותר בהשוואה לאוניברסיטאות הוותיקות. שנית, בחינוך היסודי גדלו ההוצאה הממוצעת לתלמיד ומספר השעות במוצע לתלמיד בשיעורים דומים. ייתכן אפוא שחל שיפור איכותי, אך ללא התייעלות. בפרט, בשנים 2005-2000 ההוצאה הממוצעת לתלמיד גדלה, ואילו מספר השעות במוצע לתלמיד ירד. לבסוף, בחינוך העל-יסודי היו ירידות בהוצאה הממוצעת לתלמיד ובמספר השעות במוצע לתלמיד, אך הירידה במספר השעות הייתה קטנה יותר, כך שלא מן הנמנע כי התייעלות עזרה למנוע ירידה באיכות החינוך.

#### **ד. הוצאה ממשלתית לבריאות**

בשנת 2005 הסתכמה ההוצאה הממשלתית לבריאות ב-16.7 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 2.7 אחוזים לעומת שנת 2004. במבט ארוך טווח, מאז שנת 1980, התפתחות ההוצאה הממשלתית לבריאות נחלקת לשלוש תקופות: עשר השנים הראשונות, 1980-1989, התאפיינו ביציבות; בשבע השנים הבאות, 1990-1996, חל גידול מהיר, וההוצאות טיפסו למדרגה חדשה, גבוהה יותר ב-50 אחוז לערך; מאז,

במשך עשור, ההוצאות נותרו ברמה החדשה, תוך תנודות קטנות (למעט ירידה של 6.2 אחוזים בשנת 2000 לעומת שנת 1999).

רמה ריאלית קבועה של הוצאות לאורך שנים גוררת ירידה בהוצאה הממוצעת לנפש. יתר על כן, המחירים של שירותי בריאות נוטים לעלות מהר יותר מאשר מדד המחירים הכללי<sup>5</sup>. ביחד, היציבות בהוצאות, ההשפעה של גידול האוכלוסייה ושל העלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות, מביאים להערכה, כי מאז 1997 הייתה שחיקה של 30-25 אחוז באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.



ההוצאה הממשלתית לבריאות כוללת השקעות במבנים וציוד. בשנים 1997-1993 עמדו ההשקעות על כ-685 מיליוני ש"ח (במחירי 2005) לשנה, והן ירדו ל-348 מיליוני ש"ח לשנה בשנים 2003-1998, ול-168 מיליוני

<sup>5</sup> מדד המחירים של שירותי בריאות (הנכלל במדד המחירים לצרכן) עלה בשנים 2005-2000 ב-9 אחוזים לערך יותר מאשר מדד המחירים לצרכן. באותן שנים, מחירי יום אשפוז עלו ב-10 אחוזים לערך יותר מאשר מדד המחירים לצרכן.



ש"ח לשנה בלבד בשנים 2004-2005. בשנתיים האחרונות מהוות ההשקעות אחוז אחד מסך ההוצאה הממשלתית לבריאות. כמו בתחום 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 שמסופקים 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 הישירות (לוח 13). בחלקה, הירידה בהעברות למוסדות אחרים נובעת מביטולו של המס המקביל בשנת 1997.

במסגרת ההוצאות הישירות בולטת הירידה בהוצאה הקשורה לאשפוז כללי, ולעומת זאת היו עליות מתונות בשני סעיפי ההוצאה העיקריים – לטיפול פסיכיאטרי ולטיפול ממושך. השינויים בהתפלגות ההוצאות מעידים על התמקדות בשירותי בריאות מיוחדים.

### לוח 13. התפלגות ההוצאה השוטפת לבריאות – רכיבים עיקריים (אחוזים)

2006	2005	2004	2000	1995	1990	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
						השתתפות בביטוח
67.0	67.3	67.2	66.0	70.0	71.2	רפואי
33.0	32.7	32.8	34.0	30.0	28.8	הוצאות ישירות
						– הוצאות ישירות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
2.3	3.1	3.5	3.4	11.9	10.0	אשפוז כללי
25.0	27.3	25.3	22.6	23.2	21.9	טיפול פסיכיאטרי
23.1	21.8	24.5	20.8	17.2	17.1	טיפול ממושך
18.4	18.6	18.6	22.1	17.2	14.0	בריאות הציבור
21.2	29.2	28.1	31.1	30.5	37.0	שונות*

\* כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות, בעיקר הוצאות המוסד לביטוח לאומי לאשפוז יולדות, לטיפול בנפגעי עבודה ועוד.

### ה. שירותי הרווחה האישיים

שירותי הרווחה האישיים מופעלים על-ידי משרד העבודה והרווחה והלשכות לרווחה של הרשויות המקומיות. בשנת 2005 הסתכמה ההוצאה הממשלתית על שירותים אלו ב-5.4 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של פחות מאחוז אחד לעומת שנת 2004, לאחר ירידה ריאלית מצטברת של כ-3 אחוזים בשנתיים 2003-2004.

בשנות השמונים, עד לחקיקת חוק הסיעוד בשנת 1988, הסתכמה ההוצאה בכ-1.8 מיליארד ש"ח לשנה (במחירי 2005), ללא תנודות משמעותיות בין השנים. מאז חלה עלייה רצופה, ורמת ההוצאה השנתית שולשה, בקירוב.

ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים נחלקת לשתי קבוצות עיקריות: גמלאות סיעוד, המהוות היום כ-44 אחוז, ושאר השירותים, לרבות שירותי רווחה לילדים ונוער, טיפול בזקנים, טיפול באוכלוסיות מיוחדות (נוער מנותק, נכים ומוגבלים, מפגרים) ושירותים מרכזיים וקהילתיים לרווחת הפרט והמשפחה.

### 7. תשלומי העברה – מערכת הביטוח הלאומי

במשך שני עשורים ויותר, עד שנת 2001, תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי גדלו ברציפות. בשנות השמונים נרשם גידול ריאלי בשיעור שנתי ממוצע של 6 אחוזים, ובשנות התשעים, עד שנת 2001 – בשיעור שנתי ממוצע של 8 אחוזים. בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה; הוחלט על קיצוצים בגודל הקצבאות, שינויים בכללי הזכאות והגברת האכיפה בביצוע התשלומים, ועקב כך תשלומי ההעברה הצטמצמו. בשנת 2005 הם הסתכמו ב-38.9 מיליארד ש"ח, כ-5 מיליארד ש"ח או 12 אחוז לערך פחות, במונחים ריאליים, מרמת השיא של שנת 2001.

שיעורי הירידה, מרמות השיא ועד שנת 2005, לא היו אחידים על פני סוגי התשלומים השונים (לוח 14). הירידה המצטברת הייתה גדולה במיוחד בדמי אבטלה (כ-47 אחוז), בקצבאות ילדים (כ-45 אחוז) ובגמלת הבטחה הכנסה (כ-26 אחוז). לעומת זאת, חל גידול בקצבאות נכות כללית. בחישוב אחר, על פי החלק היחסי בירידה הכוללת בתשלומי העברה, הקיצוצים בקצבאות ילדים תרמו כ-71 אחוז, בדמי אבטלה – כ-35 אחוז ובגמלת הבטחת הכנסה – כ-19 אחוז.

## לוח 14. ירידה בתשלומי העברה – 2005 לעומת 2001

שיעור שינוי מצטבר לפי תחום (אחוזים)	המשקל היחסי לפי תחום (אחוזים)	שינוי במונחים מוחלטים (מיליוני ש"ח)	
-11.7	100	-5,140	סך-הכל
-0.3	1	-54	זקנים ושאיירים
-44.9	71	-3,647	ילדים
18.4	23	1,162	נכות כללית
			אבטלה והבטחת
-36.8	54	-2,767	הכנסה
			מזה:
-47.1	35	-1,777	אבטלה
-26.4	19	-990	הבטחת הכנסה
2.9	3	166	אחר

הנימוקים לתפנית במדיניות תשלומי העברה של הממשלה היו כבדי משקל. גודל הקצבאות וכללי הזכאות מעוגנים בחוקים, והממשלה נדרשה לתקצב מדי שנה סכומים הולכים וגדלים לתשלומי העברה, ולו רק מסיבות דמוגרפיות (גידול האוכלוסייה, לרבות כתוצאה מעלייה, ושינויים בהרכבה). על כך נוספו פרשנות ליברלית ויישום נדיב של כללי הזכאות, מצד אחד, ועלייה במודעות הציבור לזכויותיו, מצד אחר. בהדרגה, תשלומי העברה הפכו לנטל תקציבי כבד: חלקם היחסי בהוצאות הממשלה, במחירים שוטפים, עלה מ-7 אחוזים בשנת 1980, ל-11 אחוז בשנת 1990 ול-16 אחוז בשנת 2001. בנסיבות אלו הלכה והתגבשה גישה, לפיה הקטנת הוצאות הממשלה וצמצום הגירעון התקציבי לממדים מקובלים בכלכלות יציבות מותנים בשינוי המדיניות בתחום תשלומי העברה. בו בזמן, לנוכח קיפאון בצמיחה הכלכלית וירידה בשיעור התעסוקה בקרב ישראלים, נשמעה טענה כי תשלומי העברה מפחיתים את הכדאיות היחסית של יציאה לעבודה, בעיקר אצל בעלי הכנסה נמוכה, ולפיכך מהווים תמריץ שלילי לפעילות כלכלית. בפרט, הצביעו על הגידול החד במספר המקבלים של גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה: בשנת 1982, בעת כניסת חוק הבטחת הכנסה לתוקף – כ-9,900 משקי בית; בשנת 1990 – כ-32 אלף, ובשנת 2003 – כ-

155 אלף. הקיצוצים בקצבאות נועדו אפוא לעודד השתתפות גדולה יותר של האוכלוסייה בכוח העבודה.

אולם לא ניתן להתעלם מהמחיר הכלכלי-חברתי של הקיצוצים שננקטו. תשלומי העברה, ביחד עם מערכת המסים, נועדו להשפיע על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. כפי שכבר צוין, בשנים האחרונות הלכה ופחתה השפעת המסים ותשלומי העברה על מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות: בשנת 2001 תרומתם להקטנת המדד הייתה 32.5 אחוז, ואילו בשנת 2005 – רק 25.8 אחוז. בדומה לכך, התרומה להקטנת תחולת העוני אף היא פחתה: בשנת 2001 מספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-47.5 אחוז ממספר המשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית, ואילו בשנת 2005 – רק ב-38.5 אחוז.

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

לצורך זה חושבו היחסים בין תשלומי העברה לסוגיהם במוצג למקבל ובין רמת החיים הממוצעת, כפי שהיא משתקפת בצריכה הפרטית לנפש, במספר נקודות זמן. בנקודת הזמן הראשונה, שנת 1989, טרם באה לביטוי השפעת גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר (בשל זמינות הנתונים, נקודת הייחוס הראשונה לגבי קצבאות ילדים היא שנת 1990, ולגבי דמי אבטלה – שנת 1991). שנת 2001 קדמה להחלטות הממשלה ששינו את מגמת ההתפתחות ארוכת הטווח של תשלומי העברה, ואילו 2005 היא האחרונה לגביה קיימים נתוני ביצוע מלאים. כדי לעמוד על השינויים בשנת 2005 כשלעצמה מוצגים גם נתונים לשנת 2004. השינויים שחלו ביחסים האמורים מוצגים במונחי מדד כאשר נקודת הזמן הראשונה מהווה בסיס (לוח 15).

**לוח 15. קצבאות ממוצעות ביחס לרמת החיים הממוצעת**  
(אחוזים)

2005	2004	2001	1989	
83	83	92	100	זקנים ושאיירים
39	43	76	*100	ילדים
102	104	106	100	נכות כללית
101	111	111	**100	דמי אבטלה
68	71	94	100	הבטחת הכנסה

\* שנת 1990 \*\* שנת 1991

בכל סוגי הקצבאות היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2005 מאשר בשנת 2001. יתר על כן, לגבי קצבאות זיקנה ושאיירים, ילדים והבטחת הכנסה, היחס המחושב נמוך יותר בשנת 2005 גם בהשוואה לנקודות הזמן הראשונה (לגבי קצבאות נכות ודמי אבטלה היחס המחושב דומה בשתי נקודות הזמן). הירידה התלולה ביותר חלה בקצבאות ילדים ובגמלת הבטחת הכנסה. בשנת 2005 כשלעצמה הפער בין הקצבאות הממוצעות ובין רמת החיים הממוצעת נותר בעינו לגבי קצבאות זיקנה ושאיירים, המשיך לגדול לגבי ילדים והבטחת הכנסה, אם כי במידה קטנה בהרבה מאשר בשנים הקודמות, ונפתח לראשונה גם לגבי מקבלי דמי אבטלה. אף שמדובר בחישובים גולמיים שאינם פטורים מחסרונות, לא ניתן להימנע ממסקנה כי הקיצוצים שבוצעו סותרים את תפיסת היחסיות שתוארה למעלה.

הרכיב הגדול ביותר בתוך תשלומי ההעברה הן **קצבאות הזיקנה והשאיירים** (לוח 16). היקף ההוצאה בסעיף זה תלוי, בעיקר, בגודל אוכלוסיית הקשישים ובחלק היחסי של מקבלי השלמת הכנסה בתוכם. בשנות התשעים, הגידול בהוצאה הושפע מהצטרפות של קשישים שבאו בגל העלייה הגדול, מה גם שחלק ניכר מהם נזקקו להשלמת הכנסה. במסגרת המדיניות שהונהגה בשנת 2002 הוחלט על הפחתה כללית בקצבאות, העלאת גיל הזכאות והרחבת מבחני הכנסה והצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק. עקב כך, בשנים 2002-2003 היו התשלומים נמוכים ב-4 אחוזים לערך מרמתם בשנת 2001, למרות הגידול במספר מקבלי הקצבאות. בשנת 2004 גדלו התשלומים ב-1.9 אחוזים, ובשנת 2005 – ב-1.7 אחוזים נוספים, וחזרו לרמה של תחילת העשור. לגידול בשנת 2005 תרמו העלאת הגמלה של

השלמת הכנסה, הקטנת שיעור ההפחתה הכללי מ-4 אחוזים ל-1.5 אחוזים ועדכון הקצבאות על-פי עליית המחירים.

**לוח 16. ההתפלגות והשינוי בתשלומי העברה – רכיבים עיקריים (אחוזים)**

שיעור שינוי שנתי ממוצע		2005	2004	2001	1995	1990	
2002-2005	1991-2001						
-3.1	7.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>סך-הכל זקנים ושאיירים</b>
-0.1	6.0	41.8	40.9	37.0	40.5	44.6	<b>ילדים נכות</b>
-13.8	6.0	11.5	12.4	18.5	22.8	22.2	<b>כללית אבטלה והבטחת הכנסה</b>
4.3	10.2	19.3	18.4	14.4	11.6	11.3	<b>מזה: אבטלה הבטחת הכנסה</b>
-10.8	12.5	12.2	13.1	17.1	12.6	10.6	<b>מזה: אבטלה הבטחת הכנסה</b>
-14.7	9.4	5.1	5.5	8.6	6.7	7.3	<b>אחר</b>
-7.4	17.4	7.1	7.6	8.5	5.9	3.3	
-0.7	9.2	15.2	15.2	13.0	12.5	11.3	

ברוב השנים תפסו **קצבאות הילדים** את המקום השני במדרג. בשנות התשעים גדלה ההוצאה בסעיף זה כתוצאה משלושה שינויים עיקריים: ביטול ההקפאה של הקצבאות לילד ראשון ושני, החלת הזכאות גם על משפחות של מי שאינם "יוצאי צבא" וחוק משפחות ברוכות ילדים. ההחלטות שקיבלה הממשלה מאז 2002 כללו, בין השאר, הפחתה של הקצבאות ב-15 אחוז, ובנוסף, השוואה בשלבים, על-פני שבע שנים, של הקצבאות לכל הילדים, ללא קשר למספרם הסידורי במשפחה (ולילדים שנולדו לאחר יוני 2003 באופן מיידי). עקב כך, בשנים האחרונות ירד היקף ההוצאה, במונחים ריאליים, ב-45 אחוז, והוא צפוי להמשיך ולרדת עם היישום של שלבים נוספים בתכנית השוואת הקצבאות לכל הילדים. בשנת 2005 הסתכמה הירידה בתשלומים לקצבאות ילדים ב-8 אחוזים בקירוב.

ההוצאה על **קצבאות נכות** גדלה לאורך כל התקופה בקצב מהיר, במיוחד מאמצע שנות התשעים. למעשה, זהו התחום היחיד שמדיניות הקיצוצים בקצבאות שהונהגה בשנת 2002 פסחה עליו. להפך, נוספו גמלה מיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה, קצבה נוספת לנכים בעלי דרגת אי-השתכרות גבוהה, קצבה נוספת לילד נכה, ועוד. בשנת 2005 גדלו ההוצאות ב-4 אחוזים, בין השאר גם בהשפעת הדחייה בגיל הפרישה, שמשאירה נכים במערכת קצבאות הנכות לתקופה נוספת.

ההוצאה על **דמי אבטחה וגמלת הבטחת הכנסה** גדלה בשנות התשעים מהר יותר מכל הרכיבים העיקריים האחרים של תשלומי ההעברה. הגידול החד משקף את ההידרדרות במצב הכלכלי והתרחבות ממדי האבטלה, אך גם עלייה במודעות הציבור לזכאותו בתחומים אלו. הגידול בדמי אבטלה בשנות התשעים התרחש למרות החמרות מסוימות שהונהגו. למשל, החל בשנת 1995 מובטלים צעירים (עד גיל 35) חייבים לקבל כל עבודה שמוצעת להם, והחל בשנת 1999 הוגבלו דמי האבטלה המרביים. לעומת זאת, ההחלטות שהתקבלו מאז 2002 הביאו לירידה חדה בהוצאות. במסגרת המדיניות החדשה הוארכה תקופת ההכשרה לקבלת דמי אבטלה, הוגבלה תקופת הזכאות המרבית למובטלים צעירים והוקטן התשלום למובטלים חוזרים ולמשתתפים בתכניות של הכשרה מקצועית. גמלת הבטחת הכנסה הופחתה ב-4 אחוזים, ובנוסף הופחתו סכומי הגמלה המרביים בשיעורים שבין 10-23 אחוז, בהתאם להרכב המשפחה. כמו כן, בוטלה הזכאות לגמלה בשיעור מוגדל למצטרפים חדשים בגילים מסוימים, שונו פרמטרים של מבחן ההכנסה ובוטלו פטורים ממבחן תעסוקה במקרים מסוימים, והופחתו או בוטלו הנחות שונות (בארנונה, דמי נסיעה בתחבורה ציבורית ועוד) למצטרפים חדשים. בשנת 2005, הירידה בהוצאות – 7 אחוזים לערך – משקפת גם שיפור במצב התעסוקה: הצטמצם מספר המקבלים של גמלת הבטחת הכנסה והתקצרה השעות של מובטלים במערכת דמי אבטלה.

המקורות למימון תשלומי ההעברה כוללים גביית דמי ביטוח מהציבור, השתתפות של תקציב המדינה והכנסות ריבית בגין היתרות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי. מאז שנת 1987, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה, הוקטנו דמי הביטוח שמשלמים מעסיקים ועצמאיים, ומשרד האוצר משפה את המוסד לביטוח לאומי בעבור הפרשים. לצורך ניתוח השינויים בהרכב מקורות המימון לאורך זמן, סכומי השיפוי נכללים בהשתתפות תקציב המדינה, ביחד עם

השתתפות הממשלה במימון גמלאות גבייתיות והמימון הממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות. למעשה, רוב השנים התקבולים מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות תקציב המדינה היו גדולים מתשלומי ההעברה (לוח 17), והעודף – לאחר מימון הוצאות התפעול – הגדיל את היתרות הכספיות נושאות-ריבית שעומדות לזכות המוסד לביטוח לאומי בחשבונות החשב הכללי במשרד האוצר.

עד שנת 2002 היה החלק היחסי של השתתפות תקציב המדינה גדול במספר נקודות-אחוז מזה של הגבייה מהציבור. הקיצוצים בקצבאות, מצד אחד, והעלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים באחוז אחד במקביל להפחתת שיעור השיפוי של משרד האוצר החל ביולי 2002, מצד אחר, הביאו להשוואת החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, ולחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור בשנתיים האחרונות.

**לוח 17: הרכב מקורות המימון של תשלומי ההעברה (אחוזים)**

השתתפות תקציב המדינה**	דמי ביטוח שנגבו מהציבור	סך-הכל תשלומי גמלאות*	
50	44	100	1990
67	33	100	1995
49	46	100	2000
51	43	100	2001
51	44	100	2002
50	49	100	2003
50	52	100	2004
50	54	100	2005

\* בניכוי פיצויים מצד שלישי.

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



## 8. סיכום

המלחמה שפרצה בקיץ 2006 קטעה, ככל הנראה, את תהליך הצמיחה הכלכלית שהחל במחצית השנייה של שנת 2003. עד אז, ההתרחבות בפעילות הכלכלית עודדה הצטרפות לכוח העבודה והביאה לירידה בשיעור האבטלה, ועם זאת ממדי האבטלה נותרו גדולים. יתר על כן, השיפור במצב התעסוקה, והגידול בהכנסות שנלווה לו, התרכזו אצל בעלי השכלה גבוהה, בעוד שבקרוב בעלי השכלה נמוכה שיעור האבטלה נותר גבוה וההכנסות לא גדלו. בה בעת, כדי לעודד צמיחה ננקטו צעדים שחלקם העמיק את הפערים הכלכליים בחברה, וקזז את ההשפעה החיובית שיכלה להיות להתרחבות התעסוקה ולגידול בהכנסות הכלכליות על השכבות החלשות. מכל האמור, העדויות השונות על התחלקות פירות הצמיחה בשנים האחרונות מובילות למסקנה, כי אי אפשר להסתפק במדיניות מקרו כלכלית מעודדת-צמיחה, וכדי לקדם את רווחתן של הקבוצות החלשות בחברה יש צורך באמצעים ישירים וממוקדים יותר.

למרות היעד של חיזוק חברתי שנכלל במדיניות התקציב של הממשלה, שיעורן של ההוצאות החברתיות מהתמ"ג המשיך לרדת גם בשנת 2005, שנה רביעית ברציפות. שיעורן של ההוצאות החברתיות המשיך לרדת גם מתוך סך-כל ההוצאה הממשלתית הפנויה. למעשה, הריסון התקציבי בשנים 2002-2005, שנועד לסייע לצמיחה על-ידי שחרור משאבים לשימוש של המגזר העסקי במשק, התממש ברובו על חשבון ההוצאות החברתיות.

ההוצאות החברתיות גדלו ברציפות במשך שני עשורים ויותר, וחלקן היחסי מתוך ההוצאה הממשלתית הפנויה הגיע לשיא בשנת 2001. בשנת 2002 התהפכה המגמה. בשנים בהן גדל החלק היחסי של ההוצאות החברתיות היה זה, בעיקר, על חשבון ירידה בחלק היחסי של הוצאות הביטחון, ואילו הירידה בשנים האחרונות הייתה מלווה בגידול החלק היחסי של הוצאות כלכלה ומינהל. אם הייתה, לפי הטענה, תחלופה מוגזמת בין הוצאות ביטחון ובין הוצאות חברתיות, היא לא התרחשה בשנים האחרונות.

לאמתו של דבר, הוצאות הביטחון היוו בשנת 2005 יותר מרבע מסך ההוצאה הממשלתית הפנויה, כמו בשיא גל הטרור בשנת 2002 ויותר מאשר בכל השנים מאז תחילת שנות התשעים. בניתוח אחר, בחומש

האחרון המשקל היחסי של הצריכה הביטחונית המקומית מהתמ"ג ירד ב-0.3 נקודות-אחוז בלבד, והיות שהתמ"ג גדל – הצריכה הביטחונית גדלה במונחים מוחלטים, ובשנת 2005 הייתה גבוהה בכ-3 אחוזים, במחירים קבועים, בהשוואה לשנת 2000.

גם בשנת 2005 היה הביצוע של ההוצאות החברתיות נמוך מהתכנון, ולפי נתונים חלקיים נראה שזה יהיה המצב גם בשנת 2006. הסטייה העיקרית הייתה בהוצאה על שירותים ישירים, בעוד שהביצוע של תשלומי העברה היה קרוב לתכנון. בתוך כך, בחלוקה של ההוצאות החברתיות בין שירותים ישירים ובין תשלומי העברה לא חל שינוי, והיא נותרה קבועה שנה נוספת. הקיצוצים מאז 2002 הקטינו אפוא את שני הרכיבים בשיעור שווה פחות או יותר, בניגוד להערכות נפוצות לפיהן הפגיעה התרכזה בעיקר בתשלומי העברה.

מאז שנת 2002 הולך ויורד המשקל היחסי של ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות בתמ"ג. בה בעת, יורד חלקו של המגזר הממשלתי במימון, וגדלות ההוצאות לחינוך ובריאות של משקי הבית. התפתחות זו – "הפרטת" המימון – עלולה להביא להתרחבות אי-השוויון בצריכת שירותי חינוך ובריאות.

על פני עשור וחצי, לרבות על פי התכנון לשנת 2006, לא חלו שינויים גדולים בהתפלגות ההוצאה השוטפת לחינוך בין הרכיבים השונים של מערכת החינוך. היציבות היחסית על פני תקופה ארוכה מעוררת מחשבה כי התפתחות ההוצאות הושפעה בעיקר מהמגמות הטבעיות ("הטייס האוטומטי"), בעוד שלמדיניות ולסדרי עדיפויות הייתה השפעה מצומצמת בלבד.

בחמש השנים האחרונות, היה גידול בשיעור צנוע בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי, אבל בחינוך העל-יסודי והגבוה הייתה ירידה בשיעורים משמעותיים. הגידול בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך היסודי היה מלווה בירידת מספר השעות במוצע לתלמיד, כך שהוא עלול לשקף אי-יעילות ולא דווקא שיפור איכותי. לעומת זאת, בחינוך העל-יסודי היו ירידות בהוצאה הממוצעת לתלמיד ובמספר השעות במוצע לתלמיד, אך הירידה במספר השעות הייתה קטנה יותר, כך שלא מן הנמנע כי התייעלות עזרה למנוע ירידה משמעותית באיכות החינוך. לבסוף, הירידה בהוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הגבוה משקפת ברובה שינוי בתמהיל הלומדים, וככל הנראה איננה מעידה על ירידה – לפחות לא באותו שיעור – באיכות החינוך.

בהוצאות הממשלה לבריאות נשמרה, בעשור האחרון, רמה ריאלית קבועה. היציבות בהוצאות בד בבד עם גידול האוכלוסייה ועלייה במחירים היחסיים של שירותי הבריאות, מביאים להערכה כי מאז שנת 1997 הייתה שחיקה של 25-30 אחוז באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה.

ההשקעות בפיתוח התשתית הפיזית של מערכות החינוך והבריאות היו, בשנים האחרונות, נמוכות ובמגמת ירידה. רמה נמוכה ופוחתת של השקעות מעוררת חשש להיווצרות פער מסוכן בין הצרכים ובין התשתיות הזמינות בשנים הבאות.

בשנת 2002 התרחשה תפנית חדה במגמת ההתפתחות של תשלומי ההעברה לציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי. עקב כך, בתוך ארבע שנים הצטמצמו התשלומים בשיעור ריאלי מצטבר של 12 אחוז לערך מרמת השיא של שנת 2001. הירידה התמקדה בקצבאות ילדים, בדמי אבטלה ובגמלת הבטחת הכנסה. כתוצאה מהקיצוצים גדלו הפערים בין הקצבאות הממוצעות ובין רמת החיים הכללית, ונשחקה רשת הביטחון החברתית שתשלומי העברה נועדו לפרוס לקבוצות החלשות. בשנת 2005 כשלעצמה הפער בין הקצבאות הממוצעות ובין רמת החיים הממוצעת נותר בעינו לגבי זקנים ושאיירים, המשיך לגדול לגבי ילדים והבטחת הכנסה, אם כי במידה קטנה בהרבה מאשר בשנים הקודמות, ונפתח לראשונה גם לגבי מקבלי דמי אבטלה.

עד השנתיים האחרונות היה החלק היחסי של השתתפות תקציב המדינה במימון תשלומי העברה גדול מזה של גביית דמי ביטוח מהציבור. הקיצוצים בקצבאות והעלאת דמי הביטוח למעסיקים ועצמאיים הישוו את החלקים היחסיים של שני המקורות בשנת 2003, והביאו לחלק יחסי גדול יותר של הגבייה מהציבור בשנים 2004 ו-2005.

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

<b>הוצאה לרווחה כ- % מ-</b>			
<b>תמ"ג</b>	<b>הוצאה ממשלתית</b>		
	<b>סך-הכל ללא פרעון חוב</b>		
	<b>1. סך-כל התקציב (רגיל +פיתוח)</b>		
17.8	31.7	23.9	1980
15.5	32.1	18.2	1985
16.4	42.0	26.1	1989
20.1	53.2	36.8	1996
18.7	55.0	38.5	2000
20.4	56.1	39.2	2001
19.8	54.2	38.4	2002
19.3	54.1	36.8	2003
17.8	52.6	37.3	2004
16.9	51.7	35.4	2005
17.0	49.7	34.5	2006
16.3	51.2	35.2	2007

<b>2. תקציב רגיל</b>			
15.1	30.4	26.4	1980
14.4	32.3	24.6	1985
15.6	42.8	34.0	1989
17.2	51.3	43.3	1996
16.9	54.3	46.0	2000
18.5	55.4	47.5	2001
18.2	54.0	46.4	2002
17.6	54.2	45.5	2003
16.6	53.3	44.9	2004
15.9	52.2	43.9	2005
15.8	50.1	42.6	2006
15.3	51.8	43.8	2007

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

אחר	ביטחון	שירותים חברתיים	מזה: ללא פרעון חוב		סך-הכל	
			סך-הכל	פרעון חוב	סך-הכל	פרעון חוב
<b>1. סך-כל התקציב (רגיל + פיתוח)</b>						
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
22.3	24.5	53.2	100.0	30.8	100.0	1996
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	24.6	52.6	100.0	29.1	100.0	2004
23.0	25.3	51.7	100.0	31.6	100.0	2005
25.0	25.3	49.7	100.0	30.5	100.0	2006
23.8	25.0	51.2	100.0	31.2	100.0	2007
<b>2. תקציב רגיל</b>						
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
21.1	27.6	51.3	100.0	15.5	100.0	1996
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
20.0	26.7	53.3	100.0	15.7	100.0	2004
20.7	27.1	52.2	100.0	15.8	100.0	2005
22.4	27.5	50.1	100.0	15.1	100.0	2006
21.4	26.8	51.8	100.0	15.4	100.0	2007

**לוח נ-3. הוצאה על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים**  
**הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**  
 (מיליוני ש"ח, מחירי 2005)\*

**1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)**

	שירותים ישירים						הבטחת		סך- הכל	
	שיכון	עבודה קליטה	רווחה	בריאות	חינוך	סה"כ	הכנסה	הכל		
1980	4,167	305	272	1,910	11,085	16,184	33,922	10,881	44,803	1980
1985	2,400	343	261	1,671	10,809	15,593	31,077	14,190	45,267	1985
1989	2,002	731	381	2,329	11,290	16,838	33,571	19,056	52,627	1989
1996	12,366	1,980	490	3,548	16,892	29,246	64,521	29,465	93,986	1996
2000	8,928	2,168	612	4,682	15,505	31,476	63,373	39,055	102,427	2000
2001	9,809	1,893	641	5,070	16,285	32,850	66,548	44,036	110,584	2001
2002	8,609	1,613	685	5,505	16,102	31,604	64,117	42,742	106,859	2002
2003	8,446	1,321	708	5,408	15,815	31,860	63,558	40,681	104,239	2003
2004	6,297	1,259	760	5,340	16,281	29,992	59,930	39,090	99,020	2004
2005	5,323	1,217	778	5,376	16,720	29,960	59,375	38,896	98,271	2005
2006	6,540	1,619	1,105	5,716	16,941	31,479	63,400	40,053	103,454	2006
2007	5,174	1,297	1,073	5,716	17,441	30,560	61,260	40,874	102,134	2007

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

-10.4	2.4	-0.8	-2.6	-0.5	-0.7	-1.7	5.5	0.2	1980-1985
-4.4	20.8	9.9	8.6	1.1	1.9	1.9	7.6	3.8	1985-1989
29.7	15.3	3.7	6.2	5.9	8.2	9.8	6.4	8.6	1989-1996
-7.8	2.3	5.7	7.2	-2.1	1.9	-0.4	7.3	2.2	1996-2000
-9.8	-10.9	4.9	2.8	1.5	-1.0	-1.3	-0.1	-0.8	2000-2005
22.9	33.0	42.0	6.3	1.3	5.1	6.8	3.0	5.3	2005-2006

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

## לוח נ-3. המשך

## 2. תקציב רגיל

שנת הכל	סך-	הבטחת							שירותים ישירים		
		הכנסה	סה"כ	חינוך	בריאות	רווחה	עבודה	קליטה	שיכון		
1980	40,031	10,881	29,150	15,713	10,791	1,880	272	305	189		
1985	42,573	14,190	28,383	15,348	10,618	1,648	261	343	165		
1989	50,548	19,056	31,492	16,615	11,154	2,310	381	731	301		
1996	79,599	29,465	50,133	27,883	15,936	3,503	490	1,980	341		
2000	92,038	39,055	52,983	30,244	15,038	4,645	612	2,168	275		
2001	99,433	44,036	55,397	31,652	15,883	5,028	641	1,893	300		
2002	97,257	42,742	54,515	30,694	15,791	5,466	685	1,613	267		
2003	94,985	40,681	54,304	31,066	15,597	5,373	708	1,321	240		
2004	92,296	39,090	53,205	29,472	16,122	5,314	760	1,259	278		
2005	92,370	38,896	53,474	29,368	16,545	5,360	778	1,217	206		
2006	96,028	40,053	55,975	30,590	16,695	5,685	1,105	1,619	282		
2007	96,281	40,874	55,407	29,896	17,236	5,704	1,073	1,297	201		

## שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

1980-1985	1.2	5.5	-0.5	-0.5	-0.3	-2.6	-0.8	2.4	-2.7
1985-1989	4.4	7.6	2.6	2.0	1.2	8.8	9.9	20.8	16.2
1989-1996	6.7	6.4	6.9	7.7	5.2	6.1	3.7	15.3	1.8
1996-2000	3.7	7.3	1.4	2.1	-1.4	7.3	5.7	2.3	-5.3
2000-2005	0.1	-0.1	0.2	-0.6	1.9	2.9	4.9	-10.9	-5.6
2005-2006	4.0	3.0	4.7	4.2	0.9	6.1	42.0	33.0	37.2

**לוח נ-4. הוצאה לנפש על שירותים חברתיים, לפי רכיבים ראשיים**  
**הוצאה כוללת והוצאה בתקציב הרגיל**  
 (ש"ח, מחירי 2005)\*

**1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)**

	שירותים ישירים					הבטחת		סך- הכל	
	שיכון	עבודה קליטה	רווחה	בריאות	חינוך	הכנסה	סה"כ		
1,074	79	70	492	2,859	4,174	8,748	2,806	11,554	1980
567	81	62	395	2,554	3,684	7,342	3,352	10,694	1985
443	162	84	515	2,499	3,727	7,430	4,218	11,648	1989
2,175	348	86	624	2,971	5,144	11,349	5,183	16,532	1996
1,420	345	97	744	2,465	5,005	10,076	6,210	16,286	2000
1,523	294	100	787	2,529	5,102	10,335	6,839	17,174	2001
1,310	245	104	838	2,451	4,810	9,759	6,506	16,265	2002
1,263	197	106	808	2,364	4,763	9,501	6,081	15,582	2003
925	185	112	784	2,391	4,405	8,802	5,741	14,543	2004
768	176	112	776	2,413	4,323	8,568	5,613	14,180	2005
927	230	157	811	2,402	4,464	8,990	5,680	14,670	2006
721	181	149	797	2,430	4,259	8,537	5,696	14,232	2007

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

-12.0	0.6	-2.5	-4.3	-2.2	-2.5	-3.4	3.6	-1.5	1980-1985
-6.0	18.9	8.1	6.9	-0.5	0.3	0.3	5.9	2.2	1985-1989
25.5	11.6	0.3	2.8	2.5	4.7	6.2	3.0	5.1	1989-1996
-10.1	-0.2	3.1	4.5	-4.6	-0.7	-2.9	4.6	-0.4	1996-2000
-11.6	-12.6	2.9	0.8	-0.4	-2.9	-3.2	-2.0	-2.7	2000-2005
20.7	30.7	39.6	4.5	-0.4	3.3	4.9	1.2	3.5	2005-2006

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



## לוח נ-4. המשך

## 2. תקציב רגיל

	שירותים ישירים					הבטחת			סך- הכל	
	עבודה קליטה	שיכון	בריאות	רווחה	חינוך	סה"כ	הכנסה	הכנסה		
49	79	70	485	2,783	4,052	7,517	2,806	10,323	1980	
39	81	62	389	2,508	3,626	6,705	3,352	10,057	1985	
67	162	84	511	2,469	3,677	6,970	4,218	11,188	1989	
60	348	86	616	2,803	4,905	8,818	5,183	14,001	1996	
44	345	97	739	2,391	4,809	8,424	6,210	14,634	2000	
47	294	100	781	2,467	4,916	8,603	6,839	15,442	2001	
41	245	104	832	2,403	4,672	8,298	6,506	14,803	2002	
36	197	106	803	2,331	4,644	8,117	6,081	14,199	2003	
41	185	112	780	2,368	4,328	7,814	5,741	13,555	2004	
30	176	112	773	2,387	4,238	7,716	5,613	13,329	2005	
40	230	157	806	2,367	4,338	7,937	5,680	13,617	2006	
28	181	149	795	2,402	4,166	7,721	5,696	13,417	2007	

## שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)

-4.4	0.6	-2.5	-4.3	-2.1	-2.2	-2.3	3.6	-0.5	1980-1985
14.4	18.9	8.1	7.0	-0.4	0.4	1.0	5.9	2.7	1985-1989
-1.5	11.6	0.3	2.7	1.8	4.2	3.4	3.0	3.3	1989-1996
-7.6	-0.2	3.1	4.6	-3.9	-0.5	-1.1	4.6	1.1	1996-2000
-7.4	-12.6	2.9	0.9	0.0	-2.5	-1.7	-2.0	-1.9	2000-2005
34.9	30.7	39.6	4.2	-0.8	2.4	2.9	1.2	2.2	2005-2006

לוח נ-5. התפלגות ההוצאה על שירותים חברתיים (אחוזים)

סך-הכל						
הבטחת שירותים ישירים						
הכנסה						
סך-הכל חינוך בריאות אחרים*						
1. סך-כל התקציב (רגיל+פיתוח)						
17.3	21.1	30.9	69.3	30.7	100.0	1980
10.5	19.9	28.6	59.0	41.0	100.0	1985
10.1	19.0	28.4	57.6	42.4	100.0	1989
18.8	17.5	30.3	66.7	33.3	100.0	1996
15.3	15.1	30.5	60.9	39.1	100.0	2000
15.0	14.8	29.8	59.6	40.4	100.0	2001
14.6	15.0	29.4	59.0	41.0	100.0	2002
14.7	15.0	30.3	60.1	39.9	100.0	2003
13.6	16.5	30.4	60.5	39.5	100.0	2004
12.9	17.0	30.5	60.4	39.6	100.0	2005
14.5	16.4	30.6	61.5	38.5	100.0	2006
13.0	17.2	30.2	60.4	39.6	100.0	2007
2. תקציב רגיל						
5.8	23.7	34.5	64.0	36.0	100.0	1980
4.8	20.9	30.2	55.8	44.2	100.0	1985
6.6	19.7	29.3	55.5	44.5	100.0	1989
7.7	19.4	33.9	61.0	39.0	100.0	1996
8.3	16.1	32.5	56.9	43.1	100.0	2000
7.9	15.9	31.7	55.5	44.5	100.0	2001
8.2	16.0	31.2	55.4	44.6	100.0	2002
7.9	16.2	32.3	56.4	43.6	100.0	2003
8.3	17.5	32.0	57.7	42.3	100.0	2004
8.2	17.9	31.8	57.9	42.1	100.0	2005
9.1	17.5	32.0	58.5	41.5	100.0	2006
8.7	18.1	31.3	58.0	42.0	100.0	2007

\* המרכיבים העיקריים הם: שירותי רווחה, קליטה ושיכון.

לוח נ-6. ההוצאה להבטחת הכנסה, לפי מרכיבים ראשיים  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2005)\*

סה"כ ושאירים	זיקנה	ילדים נכות כללית	אבטלה חוק הבטחת הכנסה	ביטוח לאומי אחר	נפגעי נאצים			
10,881	4,890	3,286	1,196	198	966	345		1980
14,190	6,541	3,669	1,852	370	1,008	275		1985
19,273	8,604	4,273	2,175	1,409	1,731	441		1990
29,465	11,692	6,555	3,544	2,045	2,958	932		1996
39,055	14,631	7,532	5,383	3,210	3,927	1,252		2000
44,036	16,311	8,131	6,333	3,769	4,384	1,358		2001
42,742	15,690	6,824	6,911	3,588	4,549	1,423		2002
40,681	15,690	6,142	7,126	2,450	4,649	1,352		2003
39,090	15,984	4,856	7,199	2,146	4,649	1,291		2004
38,896	16,257	4,483	7,496	1,993	4,667	1,240		2005
40,053	16,847	4,877	7,928	1,933	4,524	1,259		2006
40,874	17,128	4,902	8,458	1,951	4,533	1,306		2007
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>								
5.5	6.0	2.2	9.1	13.3	0.9	-4.4	..	1980-1985
7.6	6.2	4.6	4.6	40.0	14.0	12.3	5.2	1985-1989
6.4	5.0	5.9	6.9	5.3	8.2	11.4	17.0	1989-1996
7.3	5.8	3.5	11.0	11.9	7.3	7.7	15.7	1996-2000
-0.1	2.1	-9.9	6.8	-9.1	3.5	-0.2	-2.4	2000-2005
3.0	3.6	8.8	5.8	-3.0	-3.1	1.5	-2.7	2005-2006

\* מנוכה במדד המחירים לצרכן.

## לוח נ-7. התפלגות ההוצאה להבטחת הכנסה (אחוזים)

נפגעי נאצים	ביטוח לאומי אחר	חוק הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאיירים	סה"כ	
3.2	8.9	0.0	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
3.2	10.0	5.9	6.9	12.0	22.2	39.7	100.0	1996
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	11.4	8.0	6.0	17.5	15.1	38.6	100.0	2003
3.3	11.9	7.6	5.5	18.4	12.4	40.9	100.0	2004
3.2	12.0	7.1	5.1	19.3	11.5	41.8	100.0	2005
3.1	11.3	6.7	4.8	19.8	12.2	42.1	100.0	2006
3.2	11.1	6.3	4.8	20.7	12.0	41.9	100.0	2007

**לוח נ-8. ההוצאה לחינוך בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים**  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2005)\*

סך- הכל	הוצאות גני- כלליות ילדים	יסודי	על- יסודי	חינוך גבוה	הכשרה מקצועית	ישיבות		
15,713	1,641	4,469	4,654	3,522	542	275		1980
15,348	1,447	3,927	4,973	3,170	520	585		1985
16,615	1,256	4,373	5,826	3,013	513	795		**1989
27,883	1,990	7,436	9,893	4,998	802	1,217		1996
30,244	2,129	7,979	10,741	5,530	777	1,229		2000
31,652	2,237	8,628	11,464	5,193	813	1,248		2001
30,694	2,212	8,456	11,007	4,943	838	1,143		2002
31,066	2,010	8,550	10,743	5,810	744	976		2003
29,472	2,014	8,459	10,592	4,902	638	607		2004
29,368	2,100	8,598	10,063	5,278	560	608		2005
30,590	2,294	9,000	10,357	5,328	733	646		2006
29,896	2,040	9,223	9,853	5,321	556	570		2007
<b>שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)</b>								
-0.5	-2.5	3.6	-2.6	-2.1	-0.8	16.3		1980-1985
2.0	..	..	..	-1.3	-0.3	8.0		1985-1989
7.7	6.8	9.1	7.9	7.5	6.6	6.3		1989-1996
2.1	1.7	4.7	1.8	2.6	-0.8	0.2		1996-2000
-0.6	-0.3	3.0	1.5	-0.9	-6.3	-13.1		2000-2005
4.2	9.3	3.2	4.7	1.0	30.9	6.2		2005-2006

\* מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזורית.

\*\*סיווג מחדש. עקב שינוי במבנה תקציב משרד החינוך ב-1987,

לא ניתן להשוות הנתונים בטורים 2-5 לנתונים המקבילים בשנים קודמות.

**לוח נ-9. ההוצאה נטו לבריאות בתקציב הרגיל, לפי מרכיבים עיקריים  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2005)\***

שנת סך- הכל	השתתפות בביטוח רפואי							הוצאות ישירות	
	מס מקביל	השלמת ביטוח	העברות אחרות	אשפוז כללי	טיפול פסיכיאטרי	טיפול ממושך הציבור ואחרות	בריאות שונות**		
1980	4,387	..	1,737	1,224	847	461	656	1,479	1980
1985	5,775	187	1,269	501	600	428	529	1,328	1985
1989	7,158	819	312	151	674	554	465	1,022	1989
1996	8,140	2,157	1,217	216	1,173	824	731	1,477	1996
2000	-	9,352	574	176	1,158	1,062	1,128	1,589	2000
2001	-	9,758	493	496	1,268	1,208	1,028	1,631	2001
2002	-	9,724	692	268	1,324	1,200	982	1,600	2002
2003	-	9,530	811	168	1,356	1,215	983	1,533	2003
2004	-	9,915	919	185	1,337	1,297	981	1,487	2004
2005	-	10,329	806	165	1,481	1,178	1,004	1,581	2005
2006	-	10,731	461	127	1,374	1,275	1,011	1,715	2006
2007	-	12,122	604	120	468	1,293	832	1,797	2007

**שיעורי שינוי שנתיים ממוצעים (אחוזים)**

1985-1989	1.2	5.5	..	-29.6	-25.9	3.0	6.7	-3.2	-6.3
1989-1996	5.2	1.9	14.8	21.5	5.3	8.2	5.8	6.7	5.4
1996-2000	-1.4	..	44.3	-17.1	-5.0	-0.3	6.5	11.4	1.8
2000-2005	1.9	..	2.0	7.0	-1.3	5.0	2.1	-2.3	-0.1
2005-2006	0.9	..	3.9	-42.8	-23.3	-7.2	8.2	0.7	8.5

\*מנוכה במדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית.  
\*\*כולל הוצאות בריאות שלא במסגרת תקציב משרד הבריאות.

לוח נ-10. 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
5.5	4.6	4.9	1996
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
0.9	1.7	1.4	2004
1.0	2.0	1.6	2005
1.4	2.8	2.3	2006
1.2	2.2	1.8	2007

## 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 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 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 2005. 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, בהם מסווגות ההוצאות לפי יחידות מנהליות



(משרד, מחלקה). כדוגמה ניתן לציין, שבמסגרת תחום החינוך כללנו הוצאות מתקציבי משרד החינוך ומשרד העבודה (הכשרה מקצועית). 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). בנוסף 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 2006 הם נתוני תקציב המעודכנים לעת הכנת הדו"ח; נתוני שנת 2007 הם נתוני הצעת התקציב המקורית, שהוגשה לכנסת), ועל הרבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי (נתוני שנת 2006 הם אומדן ביצוע, ונתוני 2007 מתייחסים לתחזית התקבולים והתשלומים שהוכנה על-ידי מנהל 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.