

חלוקת התקציב

תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל¹

דן בן-דוד*

1. ההוצאה הציבורית – בעבר והיום

מדוע שיעורי העוני ואי-השוויון בישראל כה גבוהים ומה גרם לעלייתם במהלך העשורים האחרונים? איך קרה שלמרות קיומן של קבוצות באוכלוסייה, המייצרות וממציאות ברמה של מעטפת הידע האנושית, פריון העבודה בישראל וכן קצב הצמיחה הכלכלית שלה הולכים ונסוגים בהתמדה ממדינות ה-G7, המובילות את העולם המערבי (ראה פרק המאקרו בפתח הספר)? האם תקציב הביטחון בישראל היה כה גדול, שההוצאה הציבורית האזרחית פשוט לא הספיקה במהלך השנים, כדי להתמודד עם בעיותיה המרכזיות של המדינה בתחום החברתי והכלכלי: בחינוך, בתעסוקה, בבריאות וברוחה (הרחבה בפרקים הרלוונטיים בהמשך)?

פרק זה עוסק בהוצאה הציבורית של ישראל ובהקצאתה. בפרק תוצג תמונת ההתפתחות של ההוצאה הציבורית, רמתה הכוללת והרכבה היום ובעבר, תוך ניתוח סדר העדיפויות הלאומי בישראל והמגמות החברתיות-כלכליות שהביאו למצב הנוכחי.

¹ הלוחות המלאים נמצאים בנספח לפרק זה.

* פרק זה לא היה יכול להיכתב בלי יוליה קוגן. זה שנים שיוליה אוספת, בוחנת, ממיינת, מארגנת ומכינה את לוחות תקציב המדינה של מרכז טאוב במסירות ובדייקנות. אני מודה לה מאוד על הסיוע הרב ועל הערותיה. תודה רבה גם לחיים בלייך, לשגית אזארי ולקיריל שרברמן על איסוף ועדכון הנתונים והכנת הגרפים, ולנחום בלס, לפרופ' גיוני גל, לדלית נחשון-שרון ולפרופ' איל קמחי על ההערות וההצעות.

מתוך 11 השנים, שבין מלחמת יום הכיפורים ב-1973 ובין שנת השיא של האינפלציה ב-1984 (בה הגיע שיעור האינפלציה ל-445 אחוז בשנה), בשבע מתוכן ההוצאה הציבורית של ישראל עלתה על 70 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של המדינה. לאחר החלת תכנית הייצוב להורדת האינפלציה, ההוצאה הציבורית בישראל ירדה לממוצע של 53.4 אחוז במהלך שני עשורים, מ-1985 ועד 2004. מדובר בהוצאה ציבורית גבוהה למדי ביחס למדינות מערביות אחרות, אם כי התחושה הרווחת אצל רבים הייתה שעל אף שההוצאה גבוהה יותר בישראל, ההוצאה האזרחית שנותרה לאחר הפחתת ההוצאה הביטחונית היא בכל זאת קטנה במידה ניכרת מהממוצע המערבי.

תרשים 1 משווה את ההוצאה הציבורית של ישראל לעומת מדינות ה-OECD. ההוצאה הממוצעת של 53.4 אחוזי תוצר בישראל במהלך השנים 1985-2004 אכן הייתה גבוהה מההוצאה ב-OECD של 41.3 אחוזי תוצר באותה תקופה. כמו כן, ההוצאה הממוצעת לביטחון בישראל (10.4 אחוז) הייתה גבוהה במידה ניכרת מההוצאה לביטחון ב-OECD (2.8 אחוזים). אך לאחר הפחתת ההוצאה לביטחון מההוצאה הכוללת בישראל וב-OECD, ההוצאה האזרחית בישראל (43.0 אחוזי תוצר) עדיין גבוהה ב-4.6 אחוזי תוצר מההוצאה האזרחית ב-OECD (38.4 אחוז מהתוצר).

כדי להמחיש עד כמה הוציאה ישראל יותר מה-OECD לתחום האזרחי במשך שני העשורים, אפשר להעריך כספית את ההוצאה האזרחית העודפת של ישראל לעומת ממוצע ה-OECD על-ידי הכפלת התוצר הישראלי בכל שנה בהפרש בין ההוצאה האזרחית בישראל ובין ההוצאה האזרחית ב-OECD בכל אחת מהשנים. היקף ההוצאה האזרחית העודפת של ישראל לעומת ממוצע ה-OECD בשנים 2004-1985 הסתכם ב-363.9 מיליארד שקלים במחירי 2008, קרוב למחצית מסך התוצר בשנת 2008 (725.1 מיליארדי שקלים). במילים אחרות, המגמות ארוכות הטווח של ישראל בעשורים האחרונים, ששיקפו צמיחה נמוכה, עוני ואי-שוויון גבוהים ביחס ל-OECD, לא נבעו מהוצאה אזרחית נמוכה לעומת ה-OECD, אלא משימוש אחר – לעומת ה-OECD – בתקציבים האזרחיים.

כתוצאה מהוצאה ציבורית גבוהה, שלא כוסתה לחלוטין על-ידי הכנסות ממסים וממקורות נוספים, נוצרו גירעונות תקציביים בכל שנה. מימון גירעונות אלה חייב לקיחת הלוואות והחזרים שנתיים לא רק של הקרן אלא גם של הריבית. תשלומי הריבית מהווים מעין "קנס" על אי-יכולתה, או אי-רצונה, של ישראל לחיות במסגרת האמצעים העומדים לרשותה. לקיחת הלוואה הינה מוצדקת כאשר מדובר

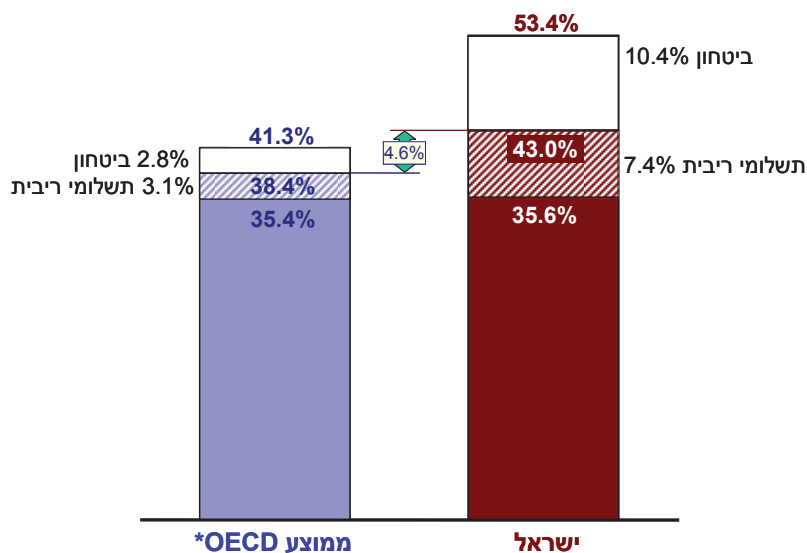
בשימוש לצורך בניית תשתית שתשמש גם את הדור הבא – ולכן יש היגיון שהדור הבא גם ישתתף במימון הפרויקט.

אך כאשר מדובר בפרויקטים של תשתיות במהלך התקופה הזו, ישראל פיגרה באופן משמעותי לעומת מדינות ה-OECD. בתחום תשתית התחבורה, לדוגמא, הצפיפות שנוצרה על כבישי ישראל הגיעה לפי שלושה מממוצע ה-OECD, בזמן שבארץ היו רק כמחצית מכלי הרכב לנפש לעומת ה-OECD (בן-דוד, 2003). לקיחת הלוואות כדי לממן הוצאות שוטפות שאין להם סממנים של השקעות תשתיות משמעותה גלגול התשלום על מה שנהנים ממנו רק בהווה, לפתחו של הדור הבא שלא יזכה ליהנות מההוצאה, אך יצטרך לשלם על כך מכספו.

תרשים 1

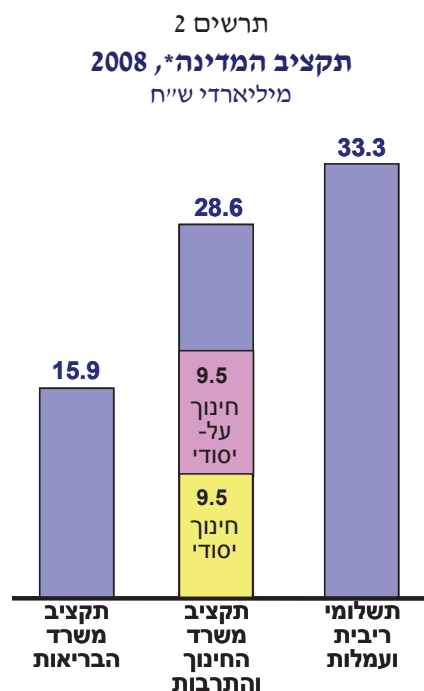
סך ההוצאה הציבורית, 1985-2004

כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



* 23 המדינות עבורן ה-OECD מפרסם נתוני הוצאה וריבית.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: בנק ישראל, הלמ"ס וה-OECD.



* נתוני ביצוע לפי דו"ח החשב הכללי - מרץ 2009.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: משרד האוצר.

מפי שניים מרמת התקציבים של כל החינוך היסודי והעל-יסודי בארץ וכמעט פי שניים מתקציב משרד הבריאות כולו. זו המשמעות המעשית של גלגול חוב לדור הבא.

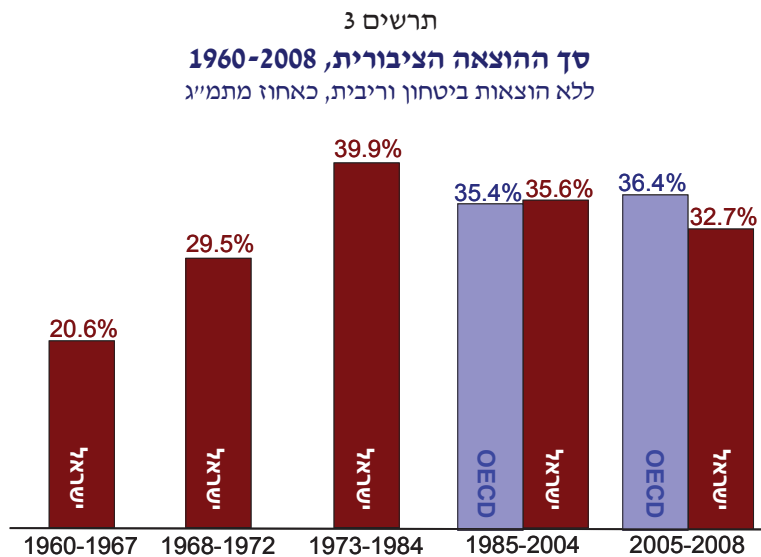
עם זאת, גם אם מפחיתים את תשלומי הריבית מההוצאה הציבורית, בנוסף להפחתת הוצאות הביטחון, ההוצאה האזרחית של ישראל במהלך שני העשורים (35.6 אחוזי תוצר) הייתה כמעט זהה לזו של ה-OECD (35.4 אחוזי תוצר). כלומר, גם ללא הוצאות הביטחון והריבית, קשה לטעון שההוצאה האזרחית בישראל הייתה נמוכה מדי כדי להעניק טיפול שורש שהיה מונע מהמדינה שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים יותר מה-OECD ושיעורי צמיחה נמוכים יותר.

מעניין להשוות את ההוצאות הציבוריות של ישראל לא רק למדינות אחרות אלא גם לתקופות אחרות בהיסטוריה של מדינת ישראל. תרשים 3 מציג השוואה

העובדה שתשלומי הריבית השנתיים של ישראל – כאחוזי תוצר – היו יותר מכפליים מממוצע ה-OECD הינה בעיה מספיק חמורה.

כאשר מתווספת לכך העובדה שתשתיות פיזיות הוזנחו בישראל במידה ניכרת במהלך שני העשורים הללו, הבעיה מחריפה עוד יותר. היקף תשלומי הריבית של ישראל ב-2008 הגיע ל-33.3 מיליארד שקלים ב-2008 (תרשים 2). לשם השוואה, כל תקציב משרד החינוך הגיע באותה שנה ל-28.6 מיליארד שקלים. למעשה, תשלומי הריבית – ה"קנס" שישלם שילמה ב-2008 על אי-יכולתה לחיות במסגרת האמצעים הכספיים שעמדו לרשותה למימון תקציביה – היו יותר

לעומת העבר, בניכוי הוצאות ביטחוניות ותשלומי ריבית. בשנות הששים, שקדמו למלחמת ששת הימים, למרות אי-ודאות קיומית בתחום הביטחוני ועשור בלבד אחרי תקופת הצנע, המדינה הייתה בתנופה של קליטת עלייה מסיבית, בניית כבישים, ערים ואוניברסיטאות מחקר – הידועים כיום כתשתיות מרכזיות להנעת צמיחה כלכלית.



מקור: דן בן דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: בנק ישראל, הלמ"ס ו-OECD.

זו הייתה מדינה שאופיינה על-ידי צמיחה כלכלית גבוהה יותר מכל שאר מדינות העולם, שרמות ההכנסה שלהן דומות (ראה תרשים 9 בפרק המאקרו בראשית הספר). כמו כן, פערי ההכנסות בישראל היו נמוכים מאוד ביחס למרבית מדינות המערב. ההשקעות הללו בתשתיות נעשו בישראל, כאשר הוצאה הציבורית (ללא הוצאות ביטחון וריבית) נטלה 20.6 אחוז מהתוצר, רק מעט יותר ממחצית ההוצאה הציבורית בשנים 1985-2004 (גם ללא הוצאות ביטחון וריבית).

ההוצאה הציבורית של ישראל ללא הוצאות ביטחון וריבית גדלה מאוד בין מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים. יחס ההוצאה לתוצר גדל בקרוב למחצית, מ-20.6 אחוזי תוצר לפני מלחמת ששת הימים ל-29.5 אחוזי תוצר בשנים

1972-1968. לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד לשנת השיא של האינפלציה ותכנית הייצוב, ההוצאה הציבורית ללא ביטחון או ריבית קפצה שוב בכ-10 אחוזי תוצר והגיעה ל-39.9 אחוזי תוצר בשנים 1973-1984.

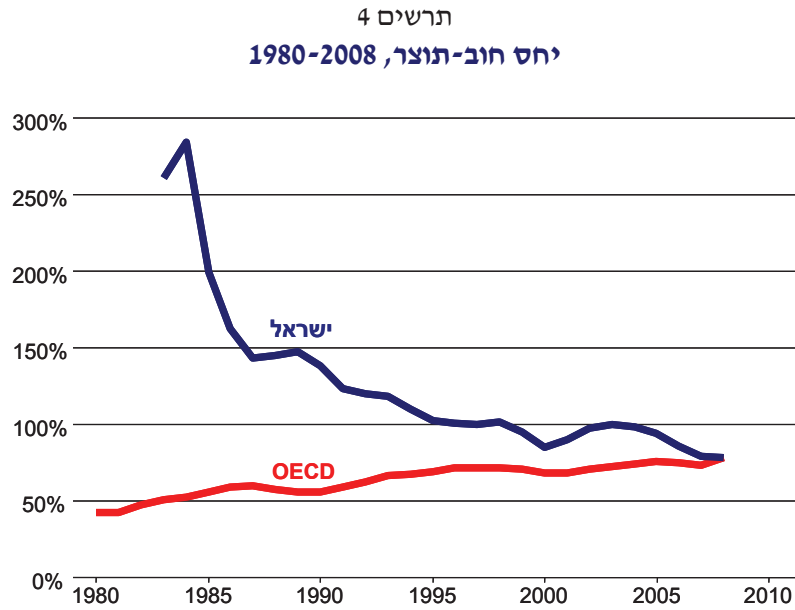
כאשר ההוצאה כל כך גבוהה, מצטבר חוב יוצא דופן. בשנת 1984, כשהחוב הציבורי הממוצע ב-OECD הגיע ל-53 אחוז מהתוצר, החוב הגיע בישראל ל-284 אחוזי תוצר (לפי נתוני ה-OECD ובנק ישראל). כפי שניתן יהיה לראות בהמשך פרק זה, החוב הגבוה מאוד של ישראל חייב תשלומי ריבית שנתיים בהיקפים שהשתוו לכלל ההוצאה החברתית של ממשלת ישראל על חינוך, בריאות, רווחה ודיור.

הגידול הניכר בהוצאה הציבורית האזרחית שיקף שינוי משמעותי בעדיפויות הלאומיות של ישראל. הסתיימה תקופת ההשקעות הגדולה בתשתיות מרכזיות לקידומו של משק מודרני וחל שינוי בסדרי העדיפויות: תקציבים שהיו, ותקציבים גדולים חדשים שהוספו, הופנו לכיוונים אחרים. קצב הצמיחה הכלכלית ירד באופן משמעותי.

בזמן שמדינות רבות בעולם המערבי נכנסו למיתון ולהאטה כלכלית אחרי מלחמת יום הכיפורים וחרם הנפט הערבי, חלה בישראל ירידה חדה מאוד בצמיחה (בן-דוד ופפל, 1998). למעשה, בן-דוד ופפל מראים כי הירידה בצמיחה של ישראל הייתה החדה ביותר, כאשר המדינה עברה משיעורי צמיחה שהיו מהגבוהים במערב לשיעורי צמיחה שהם מהנמוכים ביותר. מדובר במעבר למסלול צמיחה חדש (המתואר בפרק המאקרו בפתח הספר) ויציב למדי מאז 1973, מסלול של צמיחה בת-קימא, המשקפת נסיגה יחסית ברמת החיים של ישראל לעומת מדינות המערב, שהפער לעומתן הלך ונסגר עד 1973.

בשנים האחרונות, בעקבות גל הטרור והמיתון העמוק, אליהם נקלעה ישראל בתחילת העשור, קוצץ תקציב המדינה. בשנים 2005-2008, ההוצאה הציבורית של ישראל ללא הוצאות ביטחון או תשלומי ריבית ירדה ל-32.7 אחוזי תוצר, בזמן שמדינות ה-OECD העלו במקצת את הוצאותיהן לרמה ממוצעת של 36.4 אחוז מהתוצר.

כתוצאה משינויים אלה, החוב של ישראל ב-2008 ירד לשיעור הנמוך ביותר זה עשורים, 78 אחוזי תוצר, יחס זהה לזה של ה-OECD באותה שנה (תרשים 4). המיתון החריף שאליו נקלעו מדינות רבות גרם להגדלת הגירעונות, וכתוצאה מכך צפוי יחס החוב לתוצר הממוצע של ה-OECD ב-2009 לעלות ל-90 אחוז, ואף עד 104 אחוז ב-2011. המיתון פגע פחות בישראל ויחס החוב של המדינה בשנתיים הקרובות צפוי לעלות רק במקצת ולהיות נמוך מיחס החוב של ה-OECD.



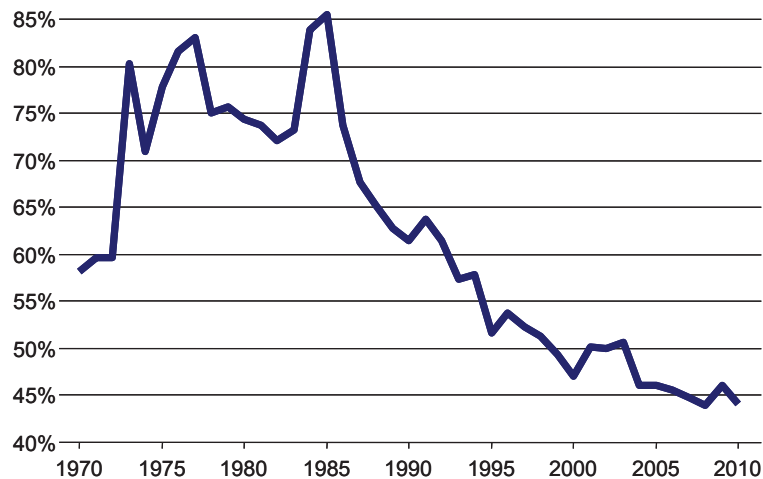
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: בנק ישראל, וה-OECD.

2. תקציב המדינה

המרכיב העיקרי בהוצאה הציבורית הוא תקציב המדינה, שהיחס בינו לבין התוצר מוצג בתרשים 5². כתוצאה ממלחמת יום הכיפורים, הכפלת תקציב הביטחון ב-1973 (לעומת 1972) הקפיצה את תקציב הממשלה ל-80 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי של מדינת ישראל. תקציב הביטחון לבדו הגיע אז ל-37 אחוז מהתוצר. תקציב מדינת ישראל נשאר גבוה מאוד ברמתו במשך שנים. למרות תנודות גדולות שחלו בחלקו בתוצר במשך כעשור לאחר המלחמה, הגיע התקציב ל-83 אחוזי תוצר ב-1977 ול-85 אחוזי תוצר ב-1985. עם החלת תכנית הייצוב, השתנתה התמונה ובשני העשורים שחלפו מאז, חלקו של תקציב המדינה בתוצר ירד והתייצב על כ-45 אחוז בשנים האחרונות.

² הניתוח בפרק זה מתייחס להוצאה בפועל.

תרשים 5
תקציב המדינה, 1970-2010
 כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

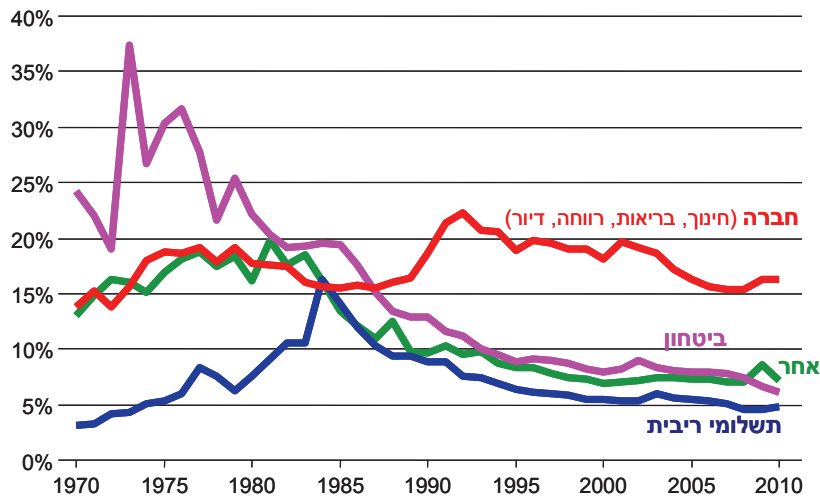
חלוקת תקציב המדינה למרכיביו השונים משקפת את העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל. מאז הקמתו של מרכז טאוב בתחילת שנות השמונים, נוהג המרכז לנתח את תקציב המדינה לפי תחומי ההוצאה העיקריים בהתאם לחלוקה פונקציונלית, שאיננה חופפת בהכרח לתקציבי משרדים ממשלתיים מסוימים³. כך למשל, כוללת ההוצאה לחינוך גם את ההוצאות בתקציב משרד החינוך, אך גם הוצאות מתקציבי משרדים אחרים, למשל הוצאות משרד התעסוקה להכשרה מקצועית.

מרכז טאוב מציג את נתוני ביצוע התקציב של משרד האוצר לשנים השונות (משרד האוצר, דו"ח החשב הכללי) ומוסיף בהתאמה את נתוני התקציב המאושר מדי שנה על שינויו – השנה מדובר בתקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הסדרות העיתיות המוצגות בהמשך, שראשיתן בשנת 1970, מציגות את מרכיבי התקציב

³ החלוקה הנהוגה במרכז טאוב תואמת ל-COFOG של האו"ם.

השוטף ותקציב הפיתוח במחירים נומינליים וריאליים (כלומר, אחרי ניכוי האינפלציה), ביחס לתוצר וביחס לגודל האוכלוסייה. העדיפויות הלאומיות של ישראל מאז 1970 ועד 2010 באות לידי ביטוי בתרשים 6. במהלך כמעט כל שנות השבעים, אחרי מלחמת יום הכיפורים, ההוצאה הביטחונית נטלה יותר מרבע ממה שייצרה מדינת ישראל. בתחילת שנות השמונים, ההוצאה הביטחונית חזרה לרמתה שבערב מלחמת יום הכיפורים – כחמישית מהתוצר המקומי. רק אחרי החלת תכנית הייצוב באמצע שנות השמונים נמשכה ירידה רציפה ביחס בין ההוצאה הביטחונית לתוצר – עד להתייצבות בשנות האלפיים. התקציב לשנים 2009 ו-2010 משקף ירידה נוספת ביחס בין הוצאות הביטחון לתוצר.

תרשים 6
חלוקת תקציב המדינה, 1970-2010
 כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



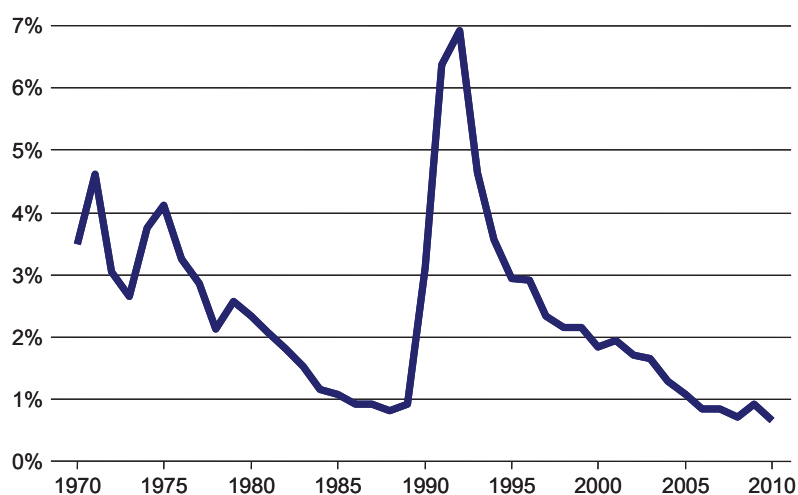
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

הוצאות הממשלה הגבוהות מאוד בשנות השבעים והשמונים לא מומנו בכללותן על-ידי הכנסות המדינה וחייבו לקיחת הלוואות גדולות מאוד – עם תשלומי ריבית בהתאם לכך, אשר בשיאו, ב-1984, השתוו להוצאה הכוללת על חינוך, בריאות

רווחה ודיור. הירידה הגדולה מאמצע שנות השמונים בהוצאות הביטחון ובתקציבי המשרדים האחרים – לא כולל חינוך, בריאות, רווחה ודיור – אפשרה להקטין את הוצאות הריבית ותרמה גם היא להקטנת התקציב הכולל. כאשר הגיע גל העולים הגדול בתחילת שנות התשעים מברית-המועצות לשעבר, ירידות אלה בהוצאות הממשלה אפשרו להגדיל בצורה ניכרת את ההוצאה החברתית.

בשנות השבעים, עיקר הגידול בהוצאה החברתית נועד לקליטת העלייה כסיוע ישיר וכסיוע עבור דיור (תרשים 7). לאחר קרוב לשני עשורים, של ירידה מתמדת בהוצאות אלו, מ-4 אחוזי תוצר לפחות מאחוז אחד, גל העלייה הגדול של שנות התשעים הקפיץ את ההוצאה על קליטה ודיור לכמעט 7 אחוזי תוצר ב-1992. עם קליטתם של העולים, ובהיעדר גל עלייה גדול נוסף, תקציבי הקליטה והדיור חזרו בשנתיים האחרונות לממדים ששררו לפני גל העלייה הגדול מלפני קרוב לשני עשורים.

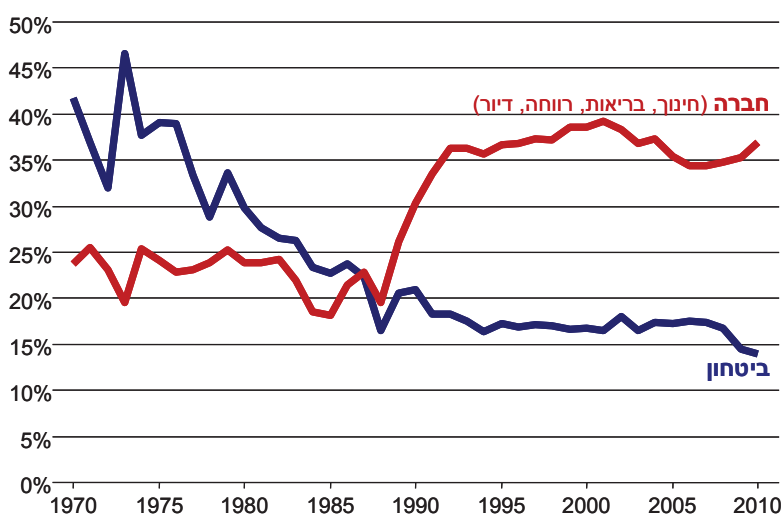
תרשים 7
תקציבי דיור וקליטה, 1970-2010
כאחוז מתוצר מקומי גולמי



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בזמן שחלקו של תקציב המדינה בתוצר המקומי הגולמי הלך וירד במהלך העשורים האחרונים, חלו שינויים גדולים גם בהרכב התקציב. מרכיב הביטחון (תרשים 8), שהגיע ל-47 אחוז מכלל התקציב ב-1973, ירד מאז בהתמדה לכ-17 אחוז מהתקציב ב-1993 ונשאר יציב ברמה זו במשך עשור וחצי, עד 2008 (אם כי, התקציב גדל ב-43 אחוז במונחים ריאליים מאז). בשנות התקציב 2009 ו-2010 מתוכננות ירידות ל-14 אחוז מהתקציב כתוצאה משילוב של ירידה בהוצאה לביטחון וגידול בתקציב⁴.

תרשים 8
תקציבי ביטחון וחברה, 1970-2010
כאחוז מתקציב המדינה



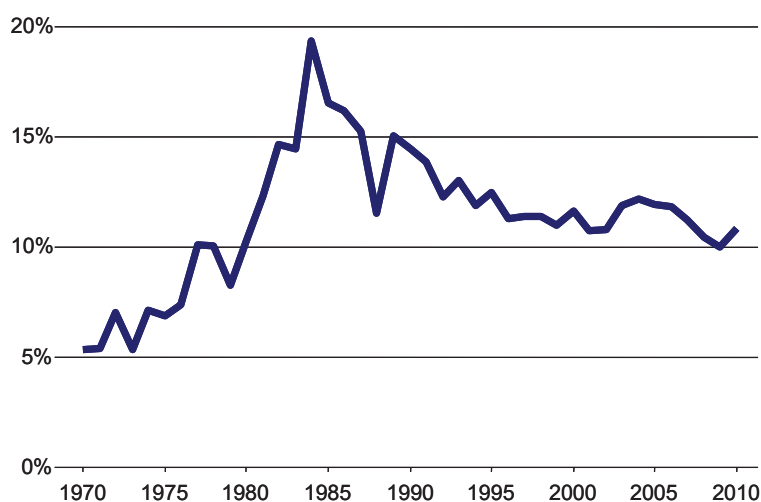
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר.

⁴ היות שתקציב הביטחון בכל שנה שונה מאוד מההוצאות בפועל (כ-85 אחוז מהרזרבה הכללית – כ-5 מיליארד ש"ח ב-2008 – מיועדת לשירותים חשאיים ולהעברות קבועות), ייתכן מאוד שהירידה המתכננת בתקציב הביטחון לא תתממש.

הירידה המתמשכת בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר (תרשים 6) אפשרה להקטין את התקציב כולו וגם – מאמצע שנות השמונים – להגדיל את המרכיב החברתי בתקציב (תרשים 8). החלק החברתי של התקציב נע בין 23 ל-25 אחוז במרבית השנים בין 1970 ו-1982, עם ירידה ל-18 אחוז מהתקציב ב-1985. מאז, שחרור הכסף מתקציב הביטחון אפשר להגדיל את המרכיב החברתי ל-39 אחוז בתקציב לשנת 1999. כך זה נשאר במשך שלוש שנים, עד 2001. עם פרוץ גל הטרור והמיתון העמוק של תחילת העשור הראשון של המאה ה-21, ירד המרכיב החברתי בתקציב אל מתחת ל-35 אחוז. שינוי מגמת ירידה זו החלה בתקציב 2008.

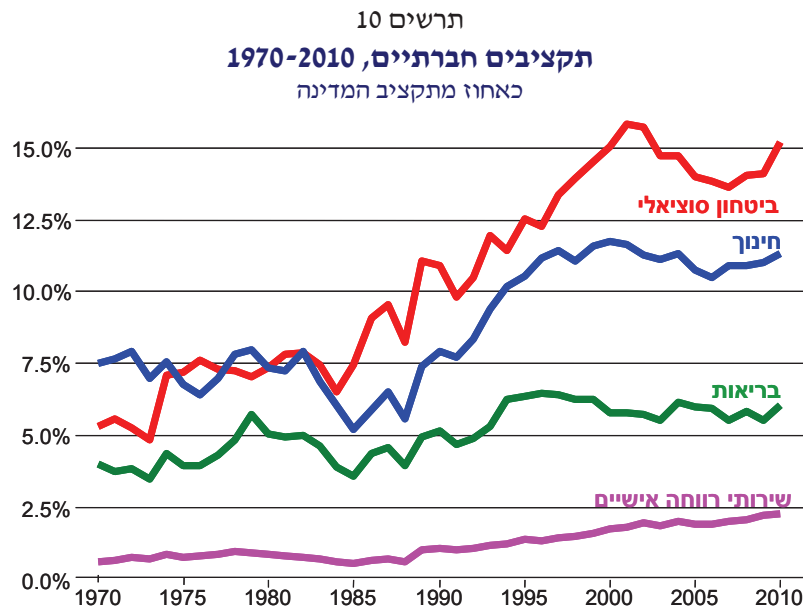
הוצאות הריבית של הממשלה היו 5.3 אחוזים מהתקציב ב-1970 (תרשים 9). לאחר מלחמת יום הכיפורים, מרכיב תשלומי הריבית בתקציב עלה בהתמדה והגיע ב-1984 לכמעט חמישית (19.4 אחוז) מכלל תקציב מדינת ישראל. מאז, ירדו תשלומי הריבית לכעשירית מהתקציב היום – עדיין, יותר מכפליים הרמה ב-1970.

תרשים 9
תשלומי ריבית, 1970-2010
כאחוז מתקציב המדינה



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר.

חלוקת התקציב החברתי למרכיביו העיקריים מוצגת בתרשים 10. שני הסעיפים החברתיים הגדולים, ההוצאה לביטחון סוציאלי וההוצאה לחינוך, מובילים בגודלם בכל השנים, אך הם החליפו ביניהם מקום⁵. חלקן של ההוצאות לחינוך היה כ-7.5 אחוזים מתקציב המדינה מ-1970 ועד תחילת שנות השמונים.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר.

ההוצאות עבור ביטחון סוציאלי היוו קצת יותר מ-5 אחוזים מהתקציב בתחילת שנות השבעים. לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד תחילת שנות השמונים חלה עליית מדרגה וההוצאות עלו לסביבות ה-7.5 אחוזים מהתקציב, ברמה דומה להוצאות על חינוך.

⁵ תחת הכותרת "ביטחון סוציאלי", מרכז טאוב כולל את תשלומי המוסד לביטוח לאומי (להוציא ביטוח שירות מילואים וסעיפים הנכללים בתחומי רווחה אחרים) ואת התגמולים לנפגעי רדיפות הנאצים.

בשנות השיא של האינפלציה ירד חלקו של החינוך והגיע ל-5.2 אחוזים מהתקציב. אולם, לאחר מכן, נתח התקציב המופנה לחינוך גדל בהתמדה ויותר מהוכפל עד הגיעו ל-11.8 אחוז ב-2000. בשנים אלה חלקו של הביטחון הסוציאלי בתקציב – שהיה דומה לחלקו של החינוך במשך כעשור – לא ירד באותה מידה כמו החינוך באמצע שנות השמונים. מרכיב הביטחון הסוציאלי בתקציב עבר אז את החינוך ומ-6.5 אחוזי תקציב ב-1984, הוא עלה בהתמדה לכדי 15.8 אחוז מהתקציב ב-2001. עם הקיצוצים, שחלו לאחר מכן, ירד מרכיב הביטחון הסוציאלי ל-13.7 אחוז מהתקציב ב-2007 ומאז שוב החלה מגמת עלייה.

בשנים 1970-1990 חלו תנודות גדולות במרכיב הבריאות בתקציב: בשנת 1970 היה חלקה של הבריאות בתקציב 4.0 אחוזים. חלקה של הבריאות ירד ל-3.5 אחוזים ב-1973, עלה ל-5.7 אחוזים ב-1979, שוב ירד ל-3.6 אחוזים בעת המשבר הגדול ב-1985 וחזר ב-1990 ל-5.2 אחוזים. החלת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי במערכת הבריאות בישראל באמצע שנות התשעים הביאה לעליית מדרגה נוספת וחלקה של ההוצאה לבריאות בתקציב עלה ל-6.5 אחוזים ב-1996. למרות זאת חלה מאז שחיקה מסוימת ברמת ההוצאה של המדינה לבריאות, וחלקה של הבריאות מתקציב המדינה הגיע ל-5.5 אחוזים ב-2003 וב-2007.

מבין ארבעת התקציבים החברתיים הגדולים, שירותי הרווחה האישיים מהווים את סעיף ההוצאה הקטן ביותר, הם היוו 0.6 אחוז מתקציב המדינה ב-1970 וב-1985, ולאחר מכן חל גידול מסוים עד ל-1.0 אחוז, ב-1978. ב-25 השנים מאז 1985, חלקם של שירותי הרווחה האישיים בתקציב המדינה הלך וגדל והוא צפוי להגיע ל-2.3 אחוזים ב-2010.

3. חינוך

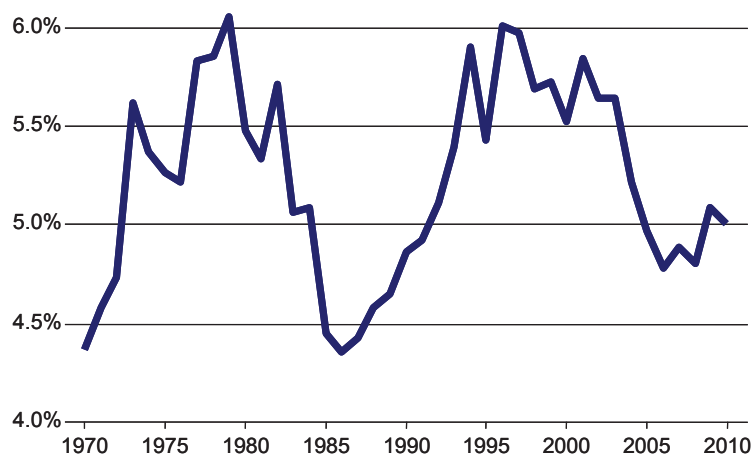
תקציב החינוך של מדינת ישראל – כפי שבא לידי ביטוי בכל חלקי התקציב – עבר שינויים משמעותיים מאוד במהלך ארבעת העשורים האחרונים. ההוצאה לחינוך, שחלקה מהתקציב בראשית שנות השבעים הסתכם ב-4.4 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, הגיעה בסוף אותו עשור (ב-1979), לשיעור של 6.1 אחוזי תוצר. כלומר, שבמהלך עשור שנים חל גידול של יותר משליש בחלק התוצר שהופנה לחינוך מתקציב המדינה (תרשים 11). עלייה זו לא נמשכה ובשנת 1986, שיעור ההוצאה לחינוך מהתקציב חזר לכדי 4.4 אחוזי תוצר. בעשור הבא אחר-כך, במהלך המחצית השנייה של שנות השמונים ובמחצית הראשונה של שנות התשעים, נראית מגמה של

גידול רציף בשיעור ההוצאה לחינוך בתקציב, כאחוז מהתוצר, עד לרמה של 6.0 אחוזים ב-1996.

למעשה, מ-1993 ועד 2003 הייתה תנועתיות רבה בחלק ההוצאה לחינוך מהתוצר, עם ירידה משמעותית בשנים 2004-2006. רק בשנים האחרונות ניכרת עצירה של הירידה ואף מסתמנת עלייה בחלקו של החינוך בתקציב ל-2009-2010. בכל התקופה, למרות השינויים והתנודות שחלו במהלך העשורים האחרונים, היחס בין ההוצאה הציבורית לחינוך לבין התוצר בישראל גבוה ביחס למדינות אחרות. סיבה חשובה לכך הינה שבישראל האוכלוסייה צעירה יחסית ושיעור התלמידים באוכלוסייתה גבוה לעומת מדינות מערביות אחרות (פרק החינוך – מבט בינלאומי (הפרק הבא בספר) מציג השוואה בינלאומית רחבת היקף של מערכת החינוך בישראל).

תרשים 11

סך ההוצאות לחינוך בתקציב הממשלה, 1970-2010
כאחוז מהתוצר

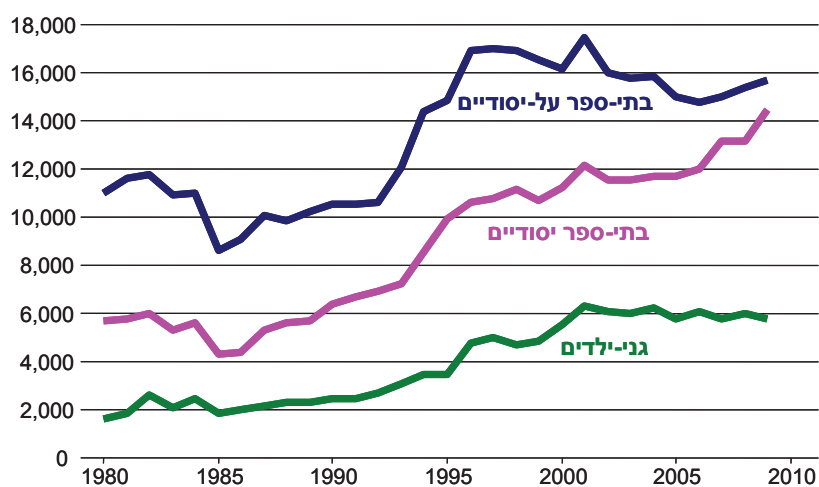


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

מדד טוב יותר להשוואת ההוצאה לחינוך על פני זמן ובין מדינות צריך להביא בחשבון את מספר התלמידים במדינה. מדד כזה בא לידי ביטוי בהוצאה לחינוך לתלמיד (כלומר, ההוצאה מחולקת במספר התלמידים). תרשים 12 מראה את ההוצאה לתלמיד מ-1980 עד 2009 במחירים של 2008 – כלומר, במונחים ריאליים, בניכוי עליית המחירים (הניכוי נעשה על-ידי מדד המחירים לצרכן). ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים היא הנמוכה ביותר. ככל שרמת החינוך עולה, עולה גם ההוצאה לתלמיד: ב-1980 ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים הייתה כ-1,600 שקלים (במחירי 2008), בבתי-הספר היסודיים – כ-5,700 שקלים ובחינוך העל-יסודי, ההוצאה לתלמיד הגיעה לכ-11,000 שקלים.

ההוצאה לתלמיד בגני-ילדים הייתה יציבה ברמתה במהלך שנות השמונים והיא עלתה משמעותית בשנות התשעים, כתוצאה מתחילת יישום חוק לימוד חובה בגני-ילדים. שינוי זה בחקיקה גרם להגדלת ההוצאה הממשלתית ולהקטנת ההוצאה הפרטית. בשנות האלפיים ניתן לראות שוב יציבות יחסית ברמת הוצאה לתלמיד של 6,000 שקלים לתלמיד – רמה הגבוהה יותר מפי 3 מרמתה בשנת 1980.

תרשים 12
הוצאה לחינוך לתלמיד בתקציב הממשלה, 1980-2009
ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בחינוך היסודי, למעט ירידה בהוצאה לתלמיד במחצית הראשונה של שנות השמונים, ב-25 אחוז, לרמה של כ-4,300 שקלים (במחירי 2008), נמשכה עלייה מתמדת זה יותר משני עשורים. ב-2009, התקציב לתלמיד בחינוך היסודי הגיע לכ-14,500 שקלים (במחירי 2008), פי 3.4 מההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי ב-1985. הגידול בתקציב החינוך באמצע שנות ה-90 נבע, במידה מכרעת, מהסכם השכר שנחתם אחרי שביתת מורים גדולה. כמו כן, חל גידול ניכר בהוצאות לחינוך מיוחד שנכלל בתקציב החינוך היסודי.

החינוך העל-יסודי עבר שתי תקופות קשות בכל הנוגע לתקצובו. בדומה לחינוך היסודי, ההוצאה לתלמיד ירדה ב-22 אחוז מ-1980 עד 1985 ומרבית התקציב הזה הוחזר במהלך השנים 1986-1992. לאחר מכן, בשנים 1993-1996, גדלה ההוצאה לתלמיד בחינוך העל-יסודי ב-60 אחוז והגיעה לכ-17,000 שקלים. לאחר ירידה קלה בהוצאה לתלמיד בשנים 1999-2000, קפצה ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים ב-2001 לשיא של כ-17,400 שקלים אליו היא טרם שבה. הירידה החדה, של 15 אחוז בשנים 2002-2006, הורידה את רמת ההוצאה לתלמיד ל-14,773 שקלים – הוצאה זו הינה גבוהה באופן משמעותי מרמת ההוצאה שאפיינה את המערכת העל-יסודית עד 1993. בשלוש השנים האחרונות גדלה ההוצאה ב-6.3 אחוזים ל-15,700 שקלים, שהם 82.5 אחוז יותר מהתחתית ב-1985, אך 10 אחוזים פחות מהפסגה של 2001.

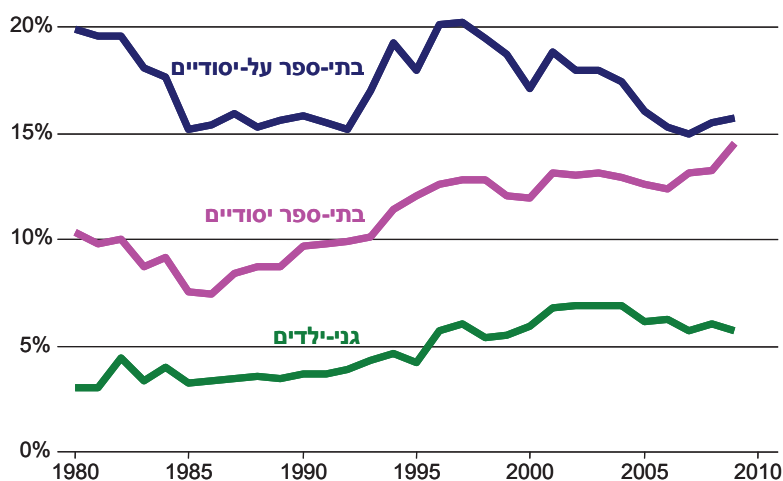
זוהי דרך מקובלת לבחון את ההוצאה לתלמיד, אך היא בעייתית במספר מובנים. ככל שרמת החיים בארץ עולה במונחים ריאליים – כלומר, לאחר נטרול האינפלציה במחירים – גם השכר לעובד נוטה לעלות. מאחר שהשכר מהווה חלק משמעותי בתקציב החינוך (89 אחוז ב-2007 בישראל), הרי כאשר ישנה עלייה בשכר לעובד ללא שינוי מקביל בהוצאה לתלמיד, התוצאה היא ירידה בפועל בתשומות הפיסיות שמקבל התלמיד הממוצע. זאת ועוד: חלוקת התוצר המקומי הגולמי באוכלוסיית המדינה – כלומר, חישוב התוצר לנפש – משקפת את רמת החיים של האזרח הישראלי הממוצע. איזה חלק מאותה רמת חיים הוצא עבור חינוך תלמיד ממוצע ב-1980, ואיזה חלק מרמת החיים הנוכחית מוציאה מדינת ישראל היום לחינוך תלמיד?

כדי להתייחס לסוגיות אלה, תרשים 13 מראה את היחס בין ההוצאה לתלמיד ברמות החינוך השונות לבין התוצר לנפש. כאן נראית תמונה מדויקת יותר של העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל בתחום החינוך – ושל השינויים שחלו בעדיפויות במהלך שלושת העשורים האחרונים. בחינוך הקדם-יסודי, היחס בין ההוצאה לתלמיד לבין התוצר לנפש ב-2009 כמעט כפול ממה שהיה ב-1980, אם כי

חלה ירידה של 6.6 אחוזים ביחס הזה מאז 2006. בבתי-הספר היסודיים, חלק התוצר לנפש, המופנה להוצאה לתלמיד, גדל ב-43.7 אחוז מאז 1980. אך השוואת הרמה ב-2009 לתחתית של 1985 מצביעה על גידול של 95.4 אחוז – הכולל גידול של 19.7 אחוז רק בשנים 2006-2009.

בחינוך העל-יסודי התמונה שונה לגמרי. ב-1980, ההוצאה לחינוך לתלמיד על-יסודי הגיעה ל-20 אחוז מהתוצר לנפש, אולם ב-2009 הוצאה זו ירדה ל-16 אחוז מהתוצר לנפש – ירידה של כחמישית. תוספת התקציב, שניתנה לחינוך העל-יסודי בתחילת שנות התשעים, החזירה את המערכת לעדיפויות התקצוב של 1980. לעומת זאת, השחיקה שחלה בהוצאה לתלמיד על-יסודי לעומת רמת החיים מ-1997 עד 2007 השיבה את המערכת לתחתית בה הייתה מ-1985 עד 1992. בשנתיים האחרונות חל גידול של 7 אחוזים ביחס זה. כפי שניתן לראות בפרק על החינוך (ראה פרק שלישי בספר), היחס בין ההוצאה לתלמיד במערכת העל-יסודית בישראל ליצב היום מתחת ליחס הממוצע במדינות ה-OECD.

תרשים 13
הוצאה לחינוך לתלמיד בתקציב הממשלה, 1980-2009
כאחוז מהתוצר לנפש

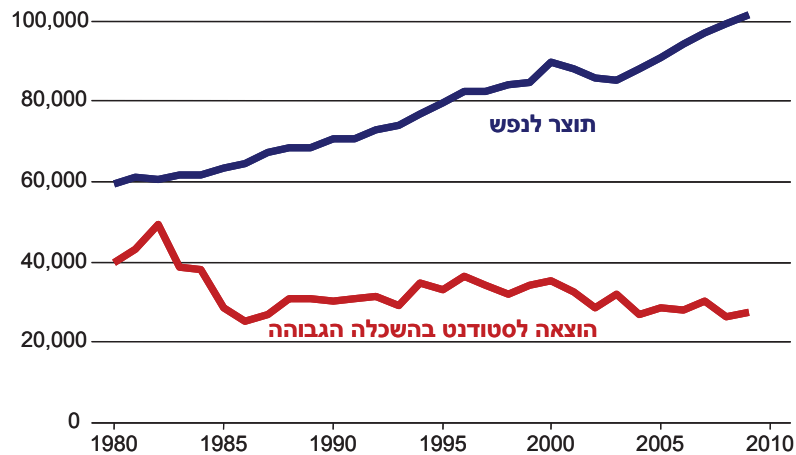


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

4. השכלה גבוהה

אם בחינוך היסודי והעל-יסודי ההוצאה לתלמיד גבוהה היום במונחים ריאליים – אמנם לא ביחס לתוצר לנפש, במקרה של ההוצאה לחינוך על-יסודי – אזי בהשכלה הגבוהה, ההוצאה לסטודנט ב-2009 נמוכה ב-31 אחוז לעומת ההוצאה לסטודנט ב-1980, ו-45 אחוז פחות מהשיא ב-1982 (תרשים 14). הירידה הגדולה בתקציב לסטודנט התרחשה בין 1982 ו-1986, כאשר זה ירד מ-49,357 שקלים (במחירי 2008) ל-25,344 שקלים. לאחר מכן, בעשור השנים מ-1987 עד 1996, חלה התאוששות מסוימת כאשר התקציב לסטודנט גדל ל-36,425 שקלים. מ-1996, נמצא תקציב ההשכלה הגבוהה לסטודנט במגמת ירידה. התקציב לסטודנט ירד ב-25 אחוז מאז 1996 ונמצא היום 8 אחוזים מעל לתחתית של 1986. ייתכן שחלק מההסבר נעוץ בהתפתחות המכללות, בהן ההוצאה לסטודנט נמוכה מאשר באוניברסיטאות.

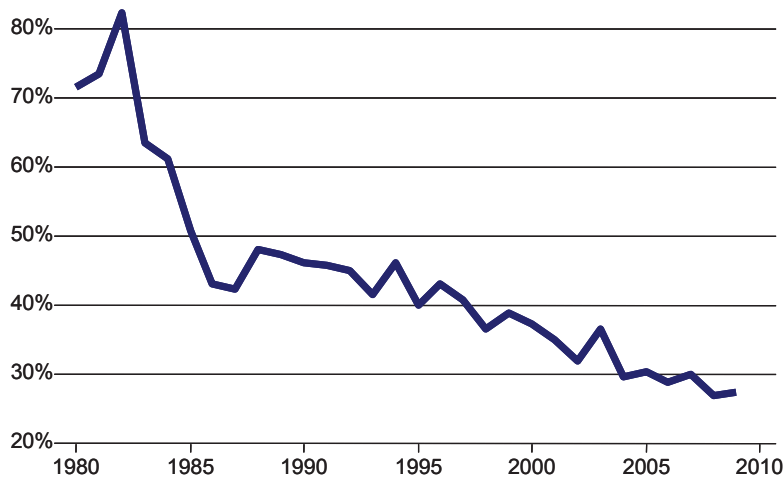
תרשים 14
הוצאה לסטודנט בהשכלה הגבוהה ותוצר לנפש, 1980-2009
 ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

אך זו אינה כל התמונה. בתרשים 14 ניתן לראות את השינוי ברמת החיים בישראל, כמתבטא בתוצר לנפש. בזמן שהעלויות בשירותי ההשכלה הגבוהה עלו משמעותית במונחים ריאליים, התקצוב הריאלי לסטודנט נשחק במונחים יחסיים. את מידת השחיקה בתקצוב ההשכלה הגבוהה ניתן לראות בתרשים 15. בעוד שב-1982 ההוצאה לסטודנט הגיעה ל-82 אחוז מהתוצר לנפש, ב-2009 היא ירדה ל-28 אחוז בלבד מהתוצר לנפש – עם כל המשתמע מכך על תפקוד האוניברסיטאות. ההוצאה הציבורית לסטודנט בישראל, המנורמלת ברמת החיים, נמוכה היום לא רק ביחס לעבר אלא היא נמוכה באופן משמעותי ביחס למדינות ה-OECD, כפי שניתן לראות בפרק החינוך, בזקור על ההשכלה הגבוהה (ראה פרק שלישי בספר).

תרשים 15
הוצאה להשכלה גבוהה לסטודנט בתקציב הממשלה, 1980-2009
 כאחוז מהתוצר לנפש



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

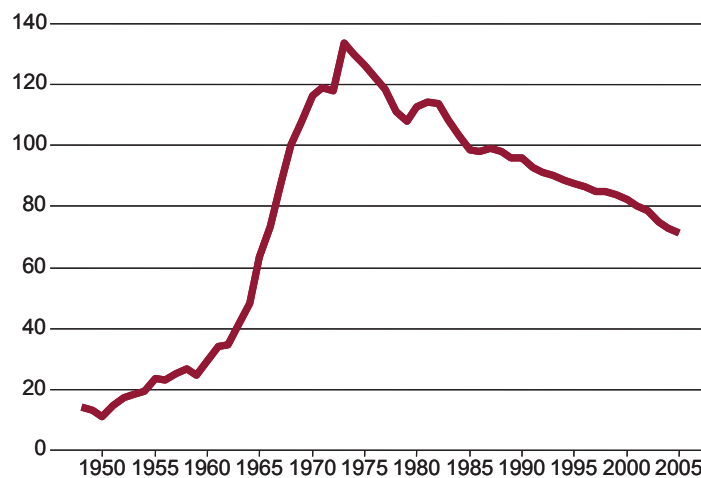
הירידה בתקצוב לסטודנט ביחס לרמת החיים גרמה לשינוי מגמה גדול מאוד במספר משרות הסגל הבכיר. כפי שניתן לראות במחקר קודם (בן-דוד, 2008), התפנית חלה באמצע שנות השבעים. בזמן שאוכלוסיית המדינה הוכפלה מאז 1973, מספר המשרות של הסגל הבכיר באוניברסיטאות גדל רק ב-12 אחוז ובהשכלה

הגבוהה בכלל (כולל מכללות) היה גידול של 30 אחוז בלבד. התוצאה הכוללת היא ירידה חדה במספר אנשי הסגל הבכיר לנפש בישראל.

תרשים 16 ממחיש איך מדינת ישראל הגדילה את מספר המשרות לנפש עד 1973, למרות היותה מדינה ענייה בהרבה, שהיקף המשאבים שלה לחלוקה מצומצם – ואיך המדינה העשירה יותר שינתה כיוון לאחר 1973 והקטינה את מספר משרות הסגל הבכיר ביחס לאוכלוסייה בעקביות במשך עשרות שנים. בין השאר, מצביע המחקר הקודם שנעשה בתחום זה (בן-דוד, 2008), כיצד גדל מספר המשרות בטכניון בתקן אחד בלבד מאז 1973 בזמן שבשתי ספינות הדגל של האקדמיה הישראלית, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב, קטן מספר המשרות ב-14 וב-21 אחוז, בהתאמה.

דור שלם התקשה למצוא משרות מחקר בכירות בישראל והסגל הבכיר הלך והזדקן. על פי המועצה להשכלה גבוהה, כמחצית מאנשי הסגל הבכיר היום הם בני 55 או יותר. בזמן שמספר משרות קטן אינו הסיבה היחידה לבריחת מוחות אקדמאיים, זהו בהחלט אחד התורמים העיקריים לבריחת מוחות בהיקפים שאין להם אח ורע בעולם המערבי (בן-דוד, 2008).

תרשים 16
סגל באוניברסיטאות ישראליות*, 1948-2006
לכל 100,000 באוכלוסייה



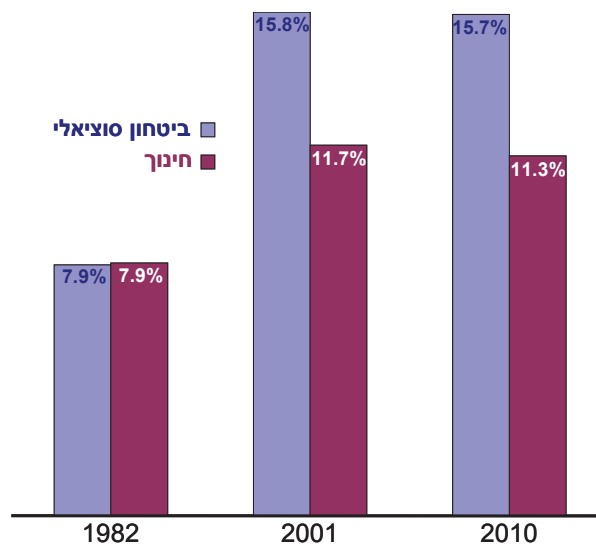
* סגל בכיר כולל פרופסורים מן המניין, פרופסורים חבר, מרצים בכירים ומרצים.

מקור: דן בן-דוד (2008): "ניקוי ראש: בריחת מוחות אקדמאיים מישראל". נתונים: הלמ"ס; ות"ת.

5. ביטחון סוציאלי

מאמצע שנות ה-70 ובמהלך קרוב לעשור, תקציב מדינת ישראל לחינוך ולביטחון סוציאלי היה דומה בגודלו (תרשים 10). מאז, חלקם בתקציב הכולל גדל מאוד. בעוד שב-1982, מרכיב החינוך ומרכיב הביטחון הסוציאלי היוו 7.9 אחוזים מתקציב המדינה כל אחד, הרי כעבור שני עשורים, עד 2001, גדל חלקו של החינוך בתקציב בכמחצית (לכמעט 12 אחוז) בזמן שחלקו של הביטחון הסוציאלי בתקציב הוכפל (תרשים 17). מאז השיאים של תחילת שנות האלפיים, ירד במקצת חלקם של החינוך (ל-11.3 אחוז מהתקציב הכולל) ושל הביטחון הסוציאלי (ל-15.7 אחוז מהתקציב הכולל).

תרשים 17
תקציבי חינוך וביטחון סוציאלי, 1970-2010
כאחוז מתקציב המדינה



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר.

בפרק הפותח ספר זה, המתאר את תמונת המאקרו על המשק והחברה בישראל, ניתן לראות איך גדלו ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות ברוטו מ-1979 ל-2008 בזמן שהיו שינויים קטנים יחסית בשיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו – כלומר, לאחר תשלומי ההעברה והמסים. טיפול שורש בתופעת העוני ובאי-השוויון היה צריך להקטין את השיעורים לפי הכנסות ברוטו, וכתוצאה מכך, גם לפי הכנסות נטו. טיפול סימפטומטי, מתוך הגדרה, אינו עוסק בהקטנת העוני ואי-השוויון בהכנסות ברוטו אלא מקטין אותם רק בהכנסות נטו – אחרי שהם כבר נוצרו.

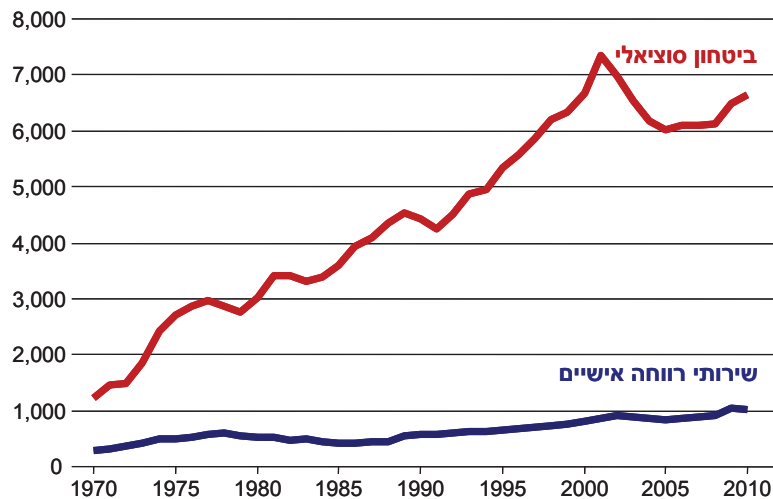
כאשר טיפול השורש אינו מספק ואי-השוויון והעוני ממשיכים לגדול בהכנסות ברוטו, ישנו צורך לפרוס רשת ביטחון חברתית הולכת וגדלה, כדי למנוע מהגידול בעוני ובאי-השוויון מלבוא לידי ביטוי גם בהכנסות נטו. לביטחון הסוציאלי יש תפקיד מרכזי כרשת הביטחון החברתית, שנועדה להקטין את העוני ואת אי-השוויון בהכנסות נטו או לפחות למנוע מהם להמשיך ולגדול.

שאלת השאלה, אם מדינת ישראל הייתה מנצלת טוב יותר את תקציבי החינוך שלה במהלך העשורים האחרונים, האם התמונה בתרשים 17 הייתה יכולה להראות אחרת – אולי עם איזון רב יותר בין חינוך לבין ביטחון סוציאלי, כפי שהיה ב-1982? שאלה זו אינה טריוויאלית לאור הסכומים שהוצאו לצורכי ביטחון סוציאלי כתוצאה מהגידול הרב בעוני ובאי-השוויון, שאולי ניתן היה למזער אותו על-ידי טיפול שורש הולם.

ב-1970 היו בישראל 3 מיליון תושבים. עד סוף 2009, אוכלוסיית המדינה יותר מהכפילה עצמה, והגיעה ל-7.5 מיליון תושבים. למרות הגידול הרב במספר התושבים, תרשים 18 מראה שההוצאה לביטחון סוציאלי גדלה הרבה יותר מגידול האוכלוסייה. התשלום הממוצע לביטחון סוציאלי לנפש הגיע לשיא של 7,344 שקלים ב-2001 (לפי מחירים של 2008) ואחר-כך ירד. תשלום זה צפוי להגיע ל-6,652 שקלים ב-2010, לעומת 1,222 שקלים ב-1970 (לפי מחירים של 2008). מדובר בסכום השווה ל-16 אחוז מההכנסה החציונית השנתית לנפש תקנית בישראל (41,796 שקלים ב-2008 לפי הדו"ח השנתי של הביטוח הלאומי, 2008), כמחצית מהתשלום לנפש⁶.

⁶ חשוב לציין שההוצאה לביטחון סוציאלי בישראל – שהיא נמוכה ביחס למרבית מדינות ה-OECD (OECD, 2009) – אינה עוסקת רק בטיפול בעוני ובאי-שוויון אלא בנושאים ותחומים נוספים. מצד שני, ישנם תקציבים נוספים, שאינם נכללים בהוצאות הביטוח הלאומי, הניתנים כתמיכות לחלקים של החברה הישראלית ומסייעים בהקטנת ממדי העוני בהכנסות נטו.

תרשים 18
ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה אישיים, 1970-2010
 הוצאה לנפש, ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

שירותי הרווחה האישיים, השירותים בעין, הניתנים לאוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה, ניתנים לאוכלוסיות כגון נוער בסיכון, נשים מוכות, משפחות במשבר, זקנים מוגבלים, אנשים בעלי פיגור וכו'. ההוצאה לנפש על שירותי רווחה אישיים הייתה 283 שקלים לנפש ב-1970 והיא צפויה להגיע ל-1,016 שקלים ב-2010 – הוצאה גדולה, במונחים ריאליים, פי 3.6 לעומת שנת 1970. הגידול הריאלי בביטחון סוציאלי לנפש מ-1970 עד 2010 הינו פי 5.4. לשם השוואה, הגידול הריאלי הצפוי באותן שנים ברמת החיים בישראל, כמשתקף בתוצר לנפש, הוא פי שניים ורבע.

מבלי להיכנס לדיון, האם תקציבים אלה היו גבוהים דיים ב-1970 או אם הם מספיקים או מוגזמים היום, חשוב להדגיש שהשינויים שחלו במהלך ארבעת העשורים האחרונים לא יוכלו לחזור על עצמם במהלך ארבעה עשורים נוספים. מכיוון שלא ניתן יהיה להמשיך ולהגדיל את ההוצאה לביטחון סוציאלי לנפש בעשורים הקרובים, מבלי לטפל בגורמים העיקריים לגידול בעוני ובאי-השוויון

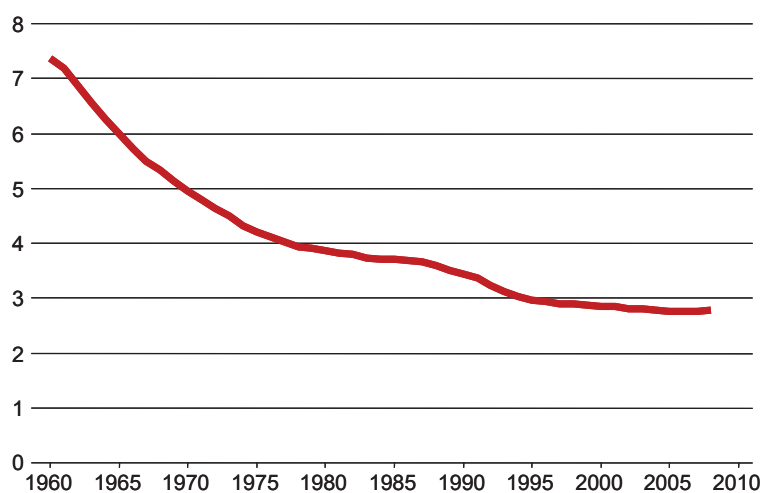
בהכנסות ברוטו, אזי לא יהיה מנוס מגידול משמעותי בעוני ובאי-השוויון בהכנסות נטו – שהינם גבוהים מאוד כבר היום, בהשוואה למדינות מערביות אחרות – עם כל המשתמע מכך על מצב החברה בישראל.

לוח 1 בפרק על מערכת הביטחון הסוציאלי (ראה בהמשך הספר) מראה את השינויים העיקריים שחלו בחלוקת עוגת הביטחון הסוציאלי בשני העשורים האחרונים. שינויים אלה משקפים שילוב של שינויים דמוגרפיים בתוך החברה הישראלית וכן שינויים בגובה הקצבאות למקבל. על אף שיעורי ילודה גבוהים בהרבה מהמקובל במדינות ה-OECD (תרשים 6 בפרק על שוק העבודה), החברה הישראלית מזדקנת. האוכלוסייה המבוגרת בגיל +65 עברה את האוכלוסייה בגילאים 0-18 בשנת 1978. מאז, הפער בין שתי הקבוצות הולך וגדל. לתהליך ההזדקנות ישנן השלכות על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, מקצבאות זיקנה ושאיירים דרך נכות כללית ועד לקצבאות ילדים.

תרשים 19

הזדקנות החברה הישראלית, 1960-2008

היחס בין גילאי 14-0 לגילאי +65

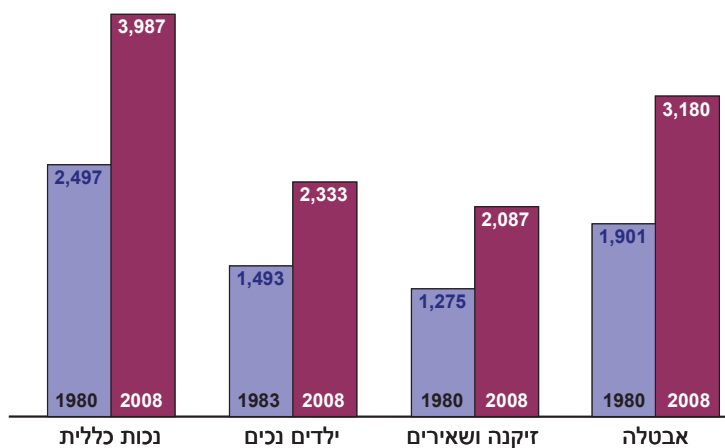


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

תרשים 19 מראה את היחס בין קבוצת הגיל 0-14 לבין קבוצת הגיל +65. ב-1960 היו פי 7.4 יותר ילדים בגיל 0-14 ממבוגרים בגילאי 65 ומעלה. יחס זה ירד מאוד במהלך השנים וב-2008 הגיע ל-2.8. מדובר עדיין ביחס גבוה לעומת מדינות ה-OECD (שם 12 מדינות נמצאות כבר עם יחס מתחת ל-1, כלומר, קבוצת הגיל +65 אצלו גדולה יותר מקבוצת הגיל 0-14), אך בכל זאת, מדובר בתהליך הזדקנות לא מבוטל גם בחברה הישראלית – ולתהליך ההזדקנות ישנן השלכות על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, מקצבאות זיקנה ושאיירים דרך נכות כללית ועד לקצבאות ילדים.

בנוסף להשפעת השינויים הדמוגרפיים על מרכיבי ההוצאה לביטחון סוציאלי, חלו גם שינויים בקיצבה הממוצעת למקבל בענפים השונים. חלק מהשינויים שהתרחשו בשלושת העשורים האחרונים מופיעים בתרשים 20. גובה הקצבאות למקבל היה שונה מאוד מענף לענף בתחילת שנות השמונים. אך הגידול הריאלי (כלומר, הגידול בניכוי האינפלציה) בכל ארבעת סוגי הקצבאות היה דומה מאוד: 60 אחוז לנכות כללית, 56 אחוז לנכות ילדים, 64 אחוז לקצבת זיקנה ושאיירים ו-67 אחוז לדמי אבטלה. מה היו הגורמים העיקריים לשינויים בקיצבה הממוצעת למקבל?

תרשים 20
קיצבה ממוצעת למקבל, 1980-2008
קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



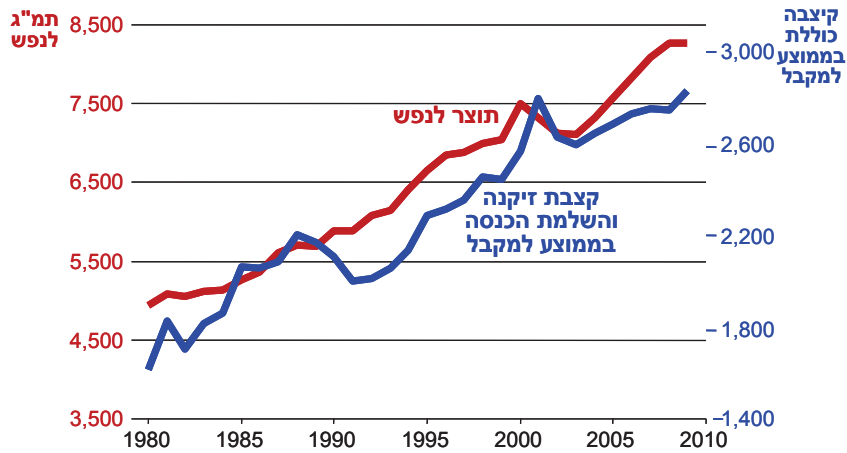
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

5.א. קצבת זיקנה

בשלושת העשורים האחרונים, מ-1980 עד 2009, רמת החיים בישראל – כפי שזו באה לידי ביטוי בתוצר לנפש – עלתה ב-67 אחוז. באותה תקופה, קצבת הזיקנה האוניברסלית הממוצעת למקבל גדלה ב-71 אחוז והסכום הממוצע למקבל השלמת הכנסה עלה ב-81 אחוז. הקיצבה הכוללת הממוצעת, של קשישים נזקקים שקיבלו גם קצבת זיקנה וגם השלמת הכנסה, עלתה ב-75 אחוז. אך כפי שניתן לראות בתרשים 21, לא מדובר בתמונה אחידה על פני כל התקופה.

בשנים 1985-1980, עד תכנית הייצוב להקטנת האינפלציה, הקיצבה הכוללת הממוצעת (קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה) עלתה ב-27 אחוז, לעומת גידול של 7 אחוזים בלבד בתוצר לנפש. מאמצע שנות השמונים עד סוף העשור (1985-1989) שיעורי השינוי בקיצבה הכוללת (5 אחוזים) וברמת החיים (8 אחוזים) היו דומים. בשנים 1989-1991, בהם החלה העלייה הגדולה מברית-המועצות לשעבר, ירדה הקיצבה הכוללת הממוצעת למקבל ב-8 אחוזים בזמן שהתוצר לנפש המשיך לגדול (ב-3 אחוזים).

תרשים 21
קצבת זיקנה והשלמת הכנסה בממוצע למקבל, לעומת תמ"ג לנפש
1980-2009
 ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

במהלך שנות התשעים, מ-1991 עד 2000, הקיצבה הכוללת הממוצעת למקבל והתוצר לנפש גדלו במסלולים מקבילים, עם גידול של 28 אחוז ו-27 אחוז, בהתאמה. לאחר עלייה חדה באה ירידה חדה בקצבאות ובתוצר עם פרוץ גל הטרור והמיתון הקשה, שעבר המשק בתחילת העשור האחרון. מאז נשחקה מאוד קצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ביחס לשינויים ברמת החיים. מ-2004 עד 2008, התוצר לנפש גדל ב-13 אחוז בזמן שהקיצבה הכוללת הממוצעת עלתה ב-4 אחוזים בלבד. ב-2009 התבצע תיקון מסוים, עם גידול של 3 אחוזים בקיצבה הממוצעת לעומת ירידה קלה בתוצר לנפש.

הסיבה העיקרית לפער שנוצר בין השינויים ברמת החיים לבין השינויים בקצבת הזיקנה, הכוללת השלמת הכנסה בשנים האחרונות, היא המעבר מעדכון קצבת הזיקנה לפי שינויים בשכר הממוצע לעדכון לפי המדד. עדכון לפי מדד נותן פיצוי עבור שחיקה בכוח הקנייה בעוד שעדכון לפי השכר הממוצע משקף פיצוי עבור שחיקה לעומת שינויים ברמת החיים הכללית במשק.

כאשר העדכון לא נעשה לפי השכר הממוצע, גוזרים על מי שתלויים בקצבת הזיקנה ובהשלמת ההכנסה למחיתם, בשנותיהם האחרונות, להישאר יותר ויותר מאחורי מרבית החברה בישראל. ניתן לראות זאת בבירור בתרשים 21. מצד שני, כאשר חברה הולכת ומזדקנת (תרשים 19), קיים קושי הולך וגובר לממן קצבת זיקנה המתעדכנת לפי שינויים ברמת החיים לכל בעלי הגיל הרלוונטי.

לב העניין הוא הצורך של חברה להחליט אם להתייחס לקצבאות זיקנה כאל ביטוח לעת זיקנה למקרה של נפילה מהנכסים, או כאל פנסיה המגיעה לכל מי ששילם ביטוח לאומי במהלך השנים. לאור העובדה שהדור הראשון שזכה לקבלת קצבאות מהביטוח הלאומי – בכל מדינה – היה דור שקיבל קיצבה כשהיה זקן מבלי ששילם כשהיה צעיר (משום שהביטוח הלאומי לא היה קיים בצעירותם), אזי מדובר במערכת שלא נהגה מתחילת דרכה, כתכנית פנסיונית המשלמת לפי מה שנצבר. במדינת ישראל נמשכה תופעה זו גם אחרי דור המקבלים הראשון עם הגיעם ארצה של עולים מבוגרים, שלא תרמו לביטוח הלאומי כצעירים אך זכאים ליהנות מהקצבאות לעת זיקנה.

מעבר לקצבת הזיקנה האוניברסלית והשלמת הכנסה, הניתנת לקשישים חסרי הכנסה, קיימים במערך הביטוח הלאומי לקשישים רבדים נוספים הכוללים פנסיה תעסוקתית והסדרי חיסכון לעת זיקנה. כפי שנכתב בפרק העוסק במערכת הביטחון הסוציאלי (פרק 6 בהמשך), בזמן שהתמיכה הממוצעת לקשיש בישראל דומה לממוצע ה-OECD, העלות הכוללת של התמיכה, כאחוז מהתוצר, נמוכה יותר בישראל בשל היותה עדיין מדינה צעירה יחסית בהשוואה לקהילת המדינות

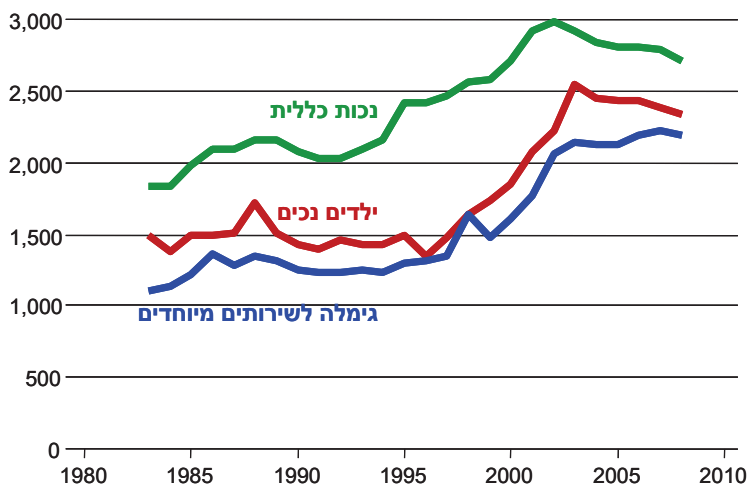
המפותחות. אך ככל שמדינה (כל מדינה, לא רק ישראל) מזדקנת, יגבר הנטל על הצעירים העובדים על מנת שהמערכת תוכל לעמוד במימון תשלומי הביטוח הלאומי לזקנים – ששילמו ביטוח לאומי כאשר הם היו צעירים למימון דור הזקנים דאז. כמו מדינות מערביות אחרות, החברה בישראל תצטרך להחליט בבוא היום אם (א) להגביר את הנטל על הצעירים, (ב) להקטין את התמיכה בזקנים או (ג) להתחיל להתייחס אל הביטוח הלאומי יותר כביטוח לעת צרה במקום כפנסיה המגיעה לכל.

5.ב. קבצת נכות

השינויים בקבצאות הנכות מאז 1983 מופיעים בתרשים 22. מ-1983 עד 1993, לא חלו שינויים גדולים בקבצת הנכות הכללית הממוצעת למקבל (גידול של 14 אחוז), בקבצת הנכות הממוצעת לילד (ירידה של 4 אחוזים) ובגימלה לשירותים מיוחדים (גידול של 13 אחוז). התמונה השתנתה בעשור הבא אחריו. קבצת הנכות הכללית הממוצעת למקבל גדלה ב-40 אחוז מ-1993 עד 2003 בזמן שהקיצה הממוצעת לילדים נכים עלתה ב-78 אחוז והגימלה לשירותים מיוחדים עלתה ב-72 אחוז. בין 2003 ו-2009, חלה ירידה של 7 אחוזים בקיצה לנכות כללית וירידה של 8 אחוזים בקיצה הממוצעת לילד נכה. הגימלה לשירותים מיוחדים גדלה בתקופה זו ב-10 אחוז.

מבט על קבצת הנכות הכללית עבור נכה יחיד בדרגת אי-כושר מלאה יכול להמחיש את השינויים שחלו בקבצאות. מ-1983 עד 2008, עלתה הקיצה של נכה יחיד ללא ילדים ב-36 אחוז, של נכה עם בן/בת זוג עם ילד אחד ב-51 אחוז ושל נכה עם בן/בת זוג עם 2 ילדים או יותר, ב-64 אחוז. בנוסף לכך, מעגל מקבלי גמלת השירותים המיוחדים – הניתנת בעיקר לנכים מבוגרים – גדל מאוד. ב-1983, 6.6 אחוזים מכלל מקבלי קבצת הנכות הכללית קבלו גם גמלת שירותים מיוחדים. שיעור זה גדל פי 2.4 ל-15.6 אחוז ב-2008.

תרשים 22
קצבת נכות ממוצעת למקבל, 1983-2008
 קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



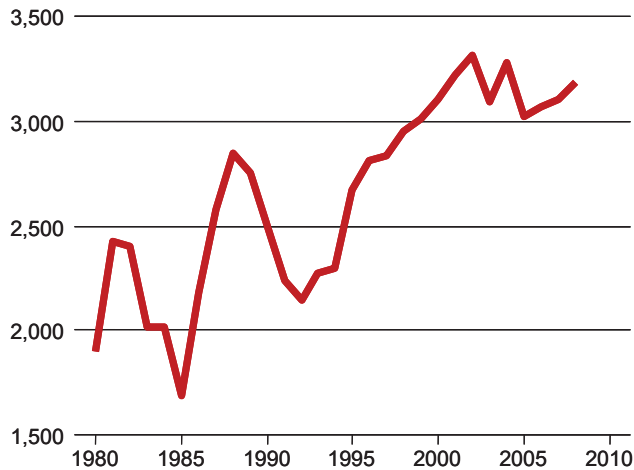
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

5.ג. דמי אבטלה

בין 1980 ל-2008, דמי האבטלה הממוצעים למקבל עלו ב-75 אחוז (תרשים 23). זאת, לעומת גידול של 67 אחוז בתוצר לנפש. לכאורה, מתקבלת תמונה המטיבה עם המובטלים. מאחורי שינוי זה עומדים שני גורמים מרכזיים המספקים תמונה קצת יותר מורכבת.

הגורם הראשון נוגע להרכב אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה. ניתן לחלק את מקבלי דמי האבטלה לקבוצות לפי רמת השכר ערב האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. ב-1991 (אלה הנתונים הראשונים שפורסמו), 76 מכלל מקבלי דמי האבטלה השתכרו עד מחצית מהשכר הממוצע. 9 אחוזים ממקבלי דמי האבטלה השתכרו בין 50 ל-75 אחוז מהשכר הממוצע, 4 אחוזים השתכרו בין 50 ל-75 אחוז מהשכר הממוצע ו-10 אחוזים השתכרו מעל לשכר הממוצע. ב-2009, הקבוצה עם שכר עד מחצית מהשכר הממוצע ירדה מ-76 ל-16 אחוז מכלל המקבלים בזמן שחלקן של שאר הקבוצות גדל ל-34 אחוז, 20 אחוז ו-30 אחוז, בהתאמה, מהסך-הכל.

תרשים 23
דמי אבטלה בממוצע למקבל, 1980-2008
 קיצבה חודשית, ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

הגורם השני שהשפיע על דמי האבטלה הממוצעים נוגע לשיעור מקבלי דמי האבטלה מתוך כלל המובטלים (תרשים 24). ב-1980, 15 אחוז מהמובטלים קיבלו דמי אבטלה. שיעור זה עלה בהדרגה עד לשיא של 51 אחוז ב-1997. מ-1997, הלכו וגברו המגבלות על הזכאות (ראה פירוט בפרק על מערכת הביטחון סוציאלי) ושיעור המקבלים דמי אבטלה ירד מאוד, עד 21 אחוז ב-2004. מ-2004, חלה התאוששות מסוימת ושיעור מקבלי דמי האבטלה גדל ל-27 אחוז.

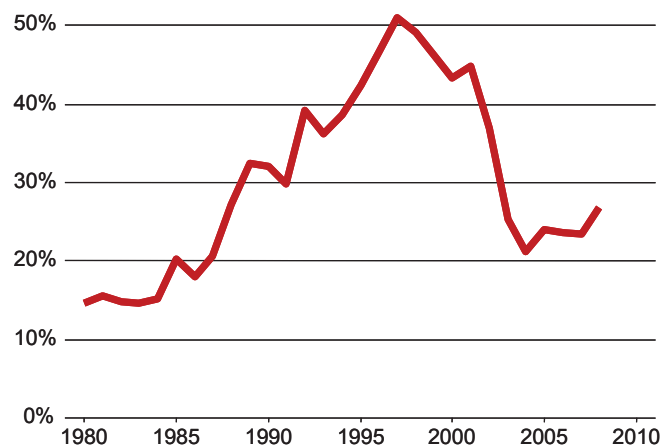
דוגמא אחת לאופי המגבלות על קבלת דמי אבטלה קשור למי שמשתחרר משירות חובה בצה"ל. לאחר שנים של השתכרות ברמה הפחותה במידה ניכרת משכר המינימום, ניתן לחייל המשתחרר מענק שחרור ופיקדון, המפצים באופן חלקי בלבד עבור אובדן הכנסות במהלך השירות הצבאי. אם אין בכך די, אותו חייל משוחרר מחויב מיום שחרורו לשלם דמי ביטוח לאומי, אך אינו זכאי בזמן שהוא מחפש עבודה לקבל דמי אבטלה הניתנים למשלמי ביטוח לאומי – קיצבה שמטרתה המוצהרת היא לסייע למי שנמצא בתקופת מעבר מעבודה אחת לשנייה.

בנוסף להחמרה במגבלות על הזכאות לדמי אבטלה, הוכנסה תקרה לסכום המרבי שניתן כדמי אבטלה. מאז 1999, דמי האבטלה המרביים אינם יכולים לעלות מעל לשכר הממוצע בחמשת חודשי האבטלה הראשונים ואינם יכולים להיות גבוהים משני-שלישים מהשכר הממוצע מהחודש השישי ואילך. מ-2002, הוגבלו משך התשלום וגובה התשלום עבור מי שהינם מובטלים חוזרים.

היות שגובה דמי האבטלה תלוי ברמת השכר לפני שאדם הופך למובטל – אם כי, בשיעורים הולכים ויורדים – אז ככל שמדובר באדם עם שכר גבוה יותר, גם דמי האבטלה למקבל יהיו גבוהים יותר. הקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה במהלך השנים גרמה לדחיקה החוצה של בעלי שכר נמוך שאינם תמיד מצליחים לעבוד ברציפות תקופות ארוכות מספיק על מנת לעמוד בתנאים המאפשרים קבלת דמי האבטלה. כתוצאה מכך, דמי האבטלה למקבל עלו. כאשר אלה התחילו לעלות, הוכנסה תקרה על דמי האבטלה המרביים שניתן לקבל.

תרשים 24

מקבלי דמי אבטלה ביחס למספר המובטלים, 1980-2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

6. בריאות

בתחום הבריאות חלו בישראל שינויים מערכתיים, ובמרכזם הרפורמה הכוללת, הנובעת מהחלת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי בישראל בשנת 1995. סקירה מעמיקה של השינויים שחלו בשנים האחרונות מופיעה בפרק הבריאות בהמשך הדו"ח (ראה הפרק בהמשך הספר). ההתייחסות בפרק זה הינה ארוכת טווח, מה שיאפשר לבחון את ההשפעה של הרפורמה על התקציבים בהשוואה לתקופה שקדמה לרפורמה.

היות שאוכלוסיית המדינה גדלה מאוד מאז 1970, חשוב לבחון את השינויים בהוצאה על בריאות ביחס לשינויים באוכלוסייה. אך אין בכך די. אוכלוסיית ישראל הולכת ומזדקנת. הוצאות על בריאות עבור הקשיש הממוצע אינן דומות להוצאות הבריאות עבור מי שהינו בן 35. כאשר בוחנים את השינויים בהוצאות הבריאות, חשוב לקחת בחשבון לא רק את הגידול באוכלוסייה אלא גם את השינויים בהרכבה.

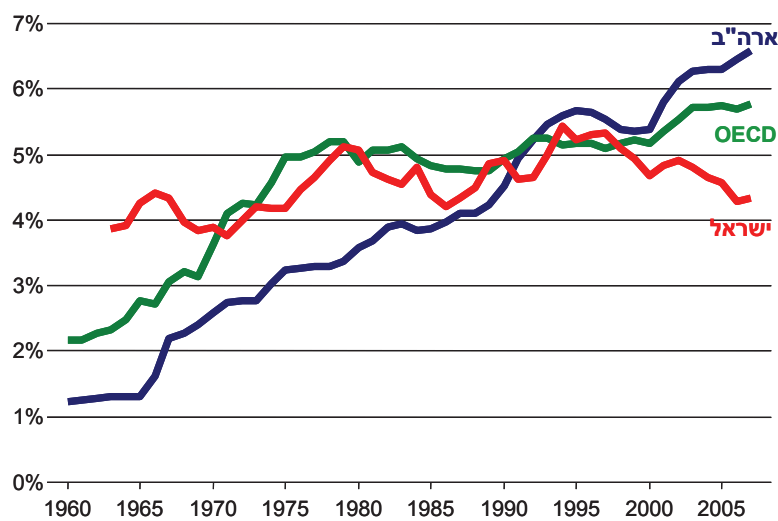
נוסחת הקפיטציה נועדה לבטא את הרכב האוכלוסייה בנותנה משקלות שונים לקבוצות הגיל השונות בהתאם להיזקקות שלהן לשירותי הבריאות. כך לדוגמא, תושב בן 85 מקבל משקל שהינו פי 4.06 מהנפש הסטנדרטית בישראל בזמן שבן 50 מקבל משקל של פי 1.07 והמשקל של בן 20 הוא 0.40 בלבד. בדומה לכך, ההוצאות הרפואיות לילדים קטנים, ובעיקר לתינוקות, גבוהות יותר. כתוצאה מכך, המשקל שמקבל ילד בן שנה הוא 0.96 ותינוק בגיל כמה חודשים מקבל משקל של 1.55.

בעזרת משקלות אלה, ניתן לתקן את אוכלוסיית ישראל ואת האוכלוסיות של מדינות אחרות על פני זמן, כדי לחשב את ההוצאה הציבורית לבריאות לפי נפש סטנדרטית. עד כמה השתנתה הוצאה זו לעומת השינויים ברמת החיים – כפי שאלה באים לידי ביטוי בתוצר לנפש? במילים אחרות, איך השתנה היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לבין התמ"ג, לאחר נירמול על-ידי היחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות לבין האוכלוסייה?⁷

⁷ היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות (E) ובין התמ"ג (Y), לאחר נירמול ביחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות (S) לבין האוכלוסייה (N) שווה ליחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לנפש סטנדרטית (E/S) לבין התמ"ג לנפש (Y/N). כלומר: $(E/Y)/(S/N) = (E/S)/(Y/N)$.

תרשים 25 משווה את יחס ההוצאה הציבורית לבריאות לתוצר בישראל, בארה"ב ובממוצע מדינות ה-OECD ללא ארה"ב, לאחר התיקון לגידול האוכלוסייה בכל אחת מהמדינות. ב-1963, יחס ההוצאה לתוצר בארה"ב היה 1.3 אחוז וב-OECD הגיע יחס זה ל-2.3 אחוזים. באותה שנה, היה היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות בישראל לבין התוצר 3.9 אחוזים – כלומר, גבוה בשני-שלישים מממוצע ה-OECD ופי שלושה מארה"ב.

תרשים 25
הוצאה ציבורית לבריאות, ישראל, OECD* וארה"ב, 1960-2007
כאחוז מהתוצר**



* ללא ארה"ב.

** מנורמל ביחס האוכלוסייה המתקנת לאוכלוסייה הכוללת.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: משרד האוצר. הלמ"ס וה-OECD.

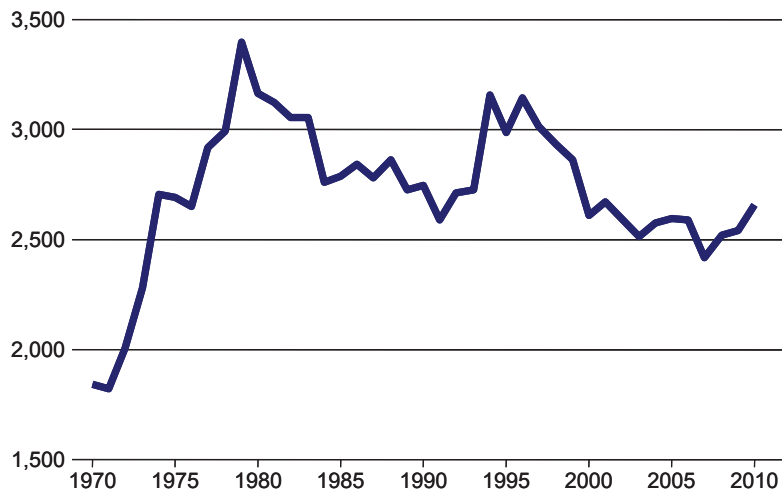
מתחילת שנות הששים עד אמצע שנות השבעים, ההוצאות הציבורית לבריאות ב-OECD ובארה"ב גדלו מאוד, בזמן שבישראל לא היה שינוי משמעותי. התפתחות זו יצרה שוויון בין ה-OECD לבין ישראל בשנות ה-70 והוא נשמר פחות או יותר עד סוף שנות ה-90. הגידול הרציף בהוצאה הציבורית לבריאות בארה"ב נמשך על פני חצי המאה מאז 1960. כתוצאה מכך, היחס בין ההוצאה הציבורית לבריאות לבין התוצר בארה"ב, ב-OECD ובישראל היה דומה בשנות ה-90. בשנת 1996 עמד יחס זה על 5.6 אחוזים בארה"ב, 5.2 אחוזים ב-OECD ו-5.3 אחוזים בישראל.

מ-1997 ועד 2007 נפרדו הדרכים בין המדינות הללו – בארה"ב גדל יחס ההוצאה לתוצר, ל-6.6 אחוזים ב-2007. ב-OECD היחס גדל ל-5.8 אחוזים ובישראל חלה ירידה של כמעט חמישית – ל-4.3 אחוזים ביחס ההוצאה הציבורית לתוצר. בזמן שייקור המערך הרפואי גרם לגידול משמעותי בחלק התוצר המופנה לבריאות בכל מדינות המערב מאז שנות הששים, הרי התמונה בישראל הייתה שונה בתכלית. יחס ההוצאה לתוצר בארה"ב גדל ב-405.6 אחוז מאז 1963, ב-OECD חל גידול של 148 אחוז במהלך אותה תקופה, ובישראל הגידול הסתכם ב-11.5 אחוז בלבד. השינויים בהוצאה בישראל שיקפו קצת יותר מהעלייה ברמת החיים, אך לא הביאו בחשבון את הייקור הרב שחל בכל העולם בעלויות הטיפול, המכשור והתרופות.

כאשר עוברים מההוצאה הציבורית הכוללת להוצאה הממשלתית לבריאות בישראל, ניתן להבחין בשינוי הכיוון שחל במגמה בסוף שנות ה-70. תרשים 26 מראה את ההוצאה הממשלתית לנפש סטנדרטית. מ-1970 עד 1979, ההוצאה הממשלתית הריאלית לבריאות לנפש סטנדרטית גדלה ב-84 אחוז, מ-1,843 שקלים (במחירי 2008) ועד 3,400 שקלים לנפש ב-1979. מאז, במשך שלושים שנה – מלבד בשנים ספורות במהלך התקופה, הקשורות לרפורמה במערכת הבריאות – ההוצאה הממשלתית לבריאות לנפש סטנדרטית נמצאת במגמת ירידה, בזמן שרמת החיים בישראל עולה.

החל ב-1979 ועד תחילת שנות ה-90 חלה ירידה מתמדת בהוצאה לבריאות, שנבעה בעיקר מהתייקרויות בתחום הבריאות שלא כוסו על-ידי ההוצאה הממשלתית. ירידה זו נבלמה בתחילת שנות התשעים ואף חלה עלייה משמעותית של 16 אחוז ב-1994, תוך שמירה על רמה חדשה זו במשך השנים הראשונות של הרפורמה בבריאות. ב-1998 החל כרסום בחלק הציבורי של ההוצאה לבריאות וכבר בסוף העשור, ההוצאה הממשלתית לבריאות לנפש תקנית הייתה נמוכה יותר בהשוואה לרמתה בתחילת העשור. ירידה זו נמשכה עד 2007, כאשר ההוצאה לבריאות הגיעה לרמה הנמוכה ב-23 אחוז מזו של שנת השיא ב-1994.

תרשים 26
תקציב הבריאות, 1970-2010
 לנפש מתוקנת, ש"ח, מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: משרד האוצר והלמ"ס.

בשלוש השנים 2008-2010 צפוי תקציב הבריאות לנפש תקנית לעלות ב-10 אחוז, רמה הגבוהה מהרמה ב-1970, אך נמוכה לעומת כמעט כל השנים מאז 1979. מדובר בהבדל משמעותי ביותר במגמת ההוצאה לבריאות לעומת שאר המגמות של התקציבים החברתיים בעשורים האחרונים.

7. סיכום

דווקא מדינת ישראל – המאופיינת ב (א) נטל ביטחוני גבוה מאוד ותשלומי ריבית גבוהים על החוב, (ב) עבר אינפלציוני יוצא דופן, בקני מידה מערביים, עקב הוצאות ממשלה בלתי מבוקרות שלא מומנו על-ידי הכנסות ממסים, ו-(ג) שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים ביחס למערב בצירוף מגמת צמיחה איטית יחסית, הנובעים מטיפול שורש חסר לצד הוצאות ממשלה אזרחיות גבוהות – חייבת להקפיד יותר על מדיניות פיסקלית ממוקדת ויעילה. אין זה אומר שלא צריך או שלא ניתן להוציא יותר בתחום זה או אחר, אך אין מנוס מלהבין שהגדלת הוצאה בתחום אחד מחייבת הקטנת הוצאה בתחום אחר, או הגדלת מסגרת התקציב.

אם ישנה החלטה להגדיל את התקציב, אזי הצורך במימון הגידול בתקציב מחייב הגדלת מסים – ובכך, הקטנת התמריץ לעבוד ולהשקיע, עם כל המשתמע מכך על קצב צמיחה ארוך טווח, הנמוך ממילא ביחס למערב – או, במקום להכביד את נטל המיסוי, ניתן לקחת הלוואות נוספות ולהגדיל עוד יותר את תשלומי הריבית העתידיים, שיבואו על חשבון הוצאות חברתיות וביטחוניות בעתיד. בנוסף לכך, מימון גידול בחוב, הנובע מיצירת גירעון תקציבי, מחייב את הממשלה להתחרות עם המגזר הפרטי – על-ידי העלאת הריבית שהיא נותנת על אגרות החוב שלה – ויש בכך פגיעה ביכולת המגזר הפרטי לגייס הון ולצמוח.

ממשלה המתכננת את מדיניותה לטווח הארוך חייבת להביא בחשבון השפעות ארוכות טווח של החלטותיה. יציבות פוליטית עשויה לאפשר תכנון ותקצוב רב-שנתי הנדרש לשימוש מושכל במשאבים המוגבלים. ההחלטה להגדיל תקציב היא ציבורית ואיננה כלכלית, אך חשוב שהציבור וקובעי המדיניות יבינו את ההשלכות הכלכליות והחברתיות. ככל שזה אפשרי, הדרך לקביעת התקציב צריכה להתחיל בקביעת סדר עדיפויות לאומי לצד קביעת מסלול רב-שנתי של הכנסות ממסים למימון ההוצאות.

התקציב איננו חייב להיות מאוזן בכל שנה. נהפוך הוא. כך למשל, בשנות מיתון התקבולים ממסים ירדו לצד עלייה בהוצאות, שיופנו בעיקר להגדלת רשת הביטחון החברתית עבור אנשים שיאבדו את מקום עבודתם. בשנים אלה גירעון תקציבי מהווה מנגנון מייצב, הבולם את הלחצים להגברת המיתון.

לעומת זאת, בתקופה של גאות כלכלית, התקבולים ממסים עשויים לעלות והביקוש לרשת הביטחון החברתית עשוי לרדת, מה שיקטין את ההוצאות בתחום זה. בתקופת גאות, תקציב הממשלה צריך להראות עודף – גם כבלם ללחצים

אינפלציוניים, וגם כדי להקטין את נטל החוב בציפייה לימים קשים יותר בעתיד, שיחייבו את הגדלתו.

האיזון התקציבי אינו צריך להתקיים מדי שנה אלא על פני תקופה ארוכה יותר, הכוללת שנים כלכליות קשות ושנים של שגשוג כלכלי. היות שהאוכלוסייה גדלה והמשק צומח, גם הוצאות הממשלה וגם הכנסותיה גדלות על פני זמן ועל מסלולי הגידול בהוצאות ובהכנסות להיות מאוזנים על פני זמן.

לצד קביעת מסלול ארוך טווח של הוצאות והכנסות, הדגש הציבורי העיקרי חייב להיות מופנה אל חלוקת התקציב. הלוואות צריכות להילקח רק עבור פרויקטים מהם ייחזרו דורות עתידיים, שיהיה עליהם להשתתף בהחזר אותן הלוואות. במהלך שני העשורים מאז תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים, נתח הוצאות הציבוריות האזרחיות – כלומר, ללא הוצאות הביטחון – מתוך התוצר היה גבוה מהנתח המקביל ב-OECD. במילים אחרות, למדינות ה-OECD היה פחות כסף שנועד להפעלת המדיניות, ובכל זאת שיעורי העוני, אי-השוויון והצמיחה בישראל בעייתיים יותר. גם ההוצאות לאחר ניכוי תשלומי הריבית הגבוהים בישראל לא גרמו לחסר תקציבי לעומת מדינות ה-OECD.

בשנים האחרונות, לרבות בתקציב לשנים 2009 ו-2010, רמת ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל, לאחר ניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית, נמוכה מממוצע ה-OECD. רמת ההוצאה מחייבת על כן שימוש מושכל בחלוקת התקציבים וגם בחינה מחדש של אופן חלוקת הנטל במימון התקציב ושל מידת האכיפה של חוקי המס.

שיעורי אי-התעסוקה, הגבוהים בישראל באופן יוצא דופן לעומת מדינות המערב, מעלים את השאלה, האם אכן כל-כך הרבה אזרחים בישראל באמת אינם עובדים, או ששיעורי אי-התעסוקה בפועל נמוכים בהרבה ואזרחים רבים אינם מדווחים על הכנסתם – עם כל המשתמע מכך על הכנסות המדינה ממסים מחד, ועל הוצאות המדינה לסייע למי שאולי מועסקים ואינם זקוקים לסיוע מאידך. קשה להעריך מה מידת ההשפעה של סוגיית האכיפה על ההכנסות וההוצאות הציבוריות של ישראל, ועל דרגות החופש הנוספות שהיו מתאפשרות למדינה אילו הייתה משקיעה יותר באכיפת חוקיה.

בעולם בו מתקיימת תחרות הולכת וגוברת בין מדינות, כאשר שיעורי העוני ואי-השוויון בישראל גבוהים ומגמת הצמיחה הכלכלית נמוכה ביחס למדינות מערב מובילות, לסדר העדיפויות הלאומי בחלוקת התקציב יש מקום מרכזי. הגיעה העת להתייחס לשאלה, האם תקציב המדינה מיועד בעיקר לטיפול שורש בסוגיות חברתיות והכלכליות המרכזיות, כגון בנייה וחיזוק תשתיות אנושיות ופיזיות

בראייה לאומית, או האם הוא מופנה לכיוונים אחרים, לפי שיקולים מגזריים, מקומיים ואישיים. במדינה הנושאת ממילא בנטל ביטחוני כבד בהרבה מהמקובל במערב, כל הוצאה חייבת להיות מדודה ומבוססת על שיקולים ממלכתיים, המדגישים את הצורך במתן כלים ותנאים לכל אזרח לצד שימוש מושכל ברשת הביטחון החברתית, כדי למקסם את הסיוע למי שהכי זקוקים לה.

מקורות

- בן-דוד, ד' (2003). תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי, רבעון לכלכלה, מרץ, 91-104.
- בנק ישראל. דין וחשבון שנתי. שנים שונות.
- נספחים סטטיסטיים. שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). ירחון סטטיסטי למחירים. תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי. סקירה שנתית. שנים שונות.
- רבעון סטטיסטי. תקופות שונות.
- (2009). תקציב תפעולי.
- משרד האוצר. הצעת תקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה לשנים 2009-2010.
- החשב הכללי. דין וחשבון כספי לשנת 2008.
- החשב הכללי. דין וחשבון כספי – דו"ח ביניים לשנת 2009.
- Ben-David, D. and Papell, D. (1998). "Slowdowns and Meltdowns: Postwar Growth Evidence from 74 Countries". *Review of Economics and Statistics*, 80, 561-571.
- Ben-David, D. (2008). "Brain Drained", CEPR Discussion Paper No. 6717.
- OECD Economic Surveys: Israel 2009.
- OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>.
- United Nations Statistics Division: *Demographic Yearbook*.
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm>.