

השירותים החברתיים

הצעת תקציב ההוצאה הממשלתית לשירותים החברתיים לשנות הכספים 2010-2009 מסתכמת בכ-135 מיליארד ש"ח ובכ-140.22 מיליארד ש"ח בהתאמה. סכום זה מהווה כ-17.1% מהתוצר המקומי של ישראל.

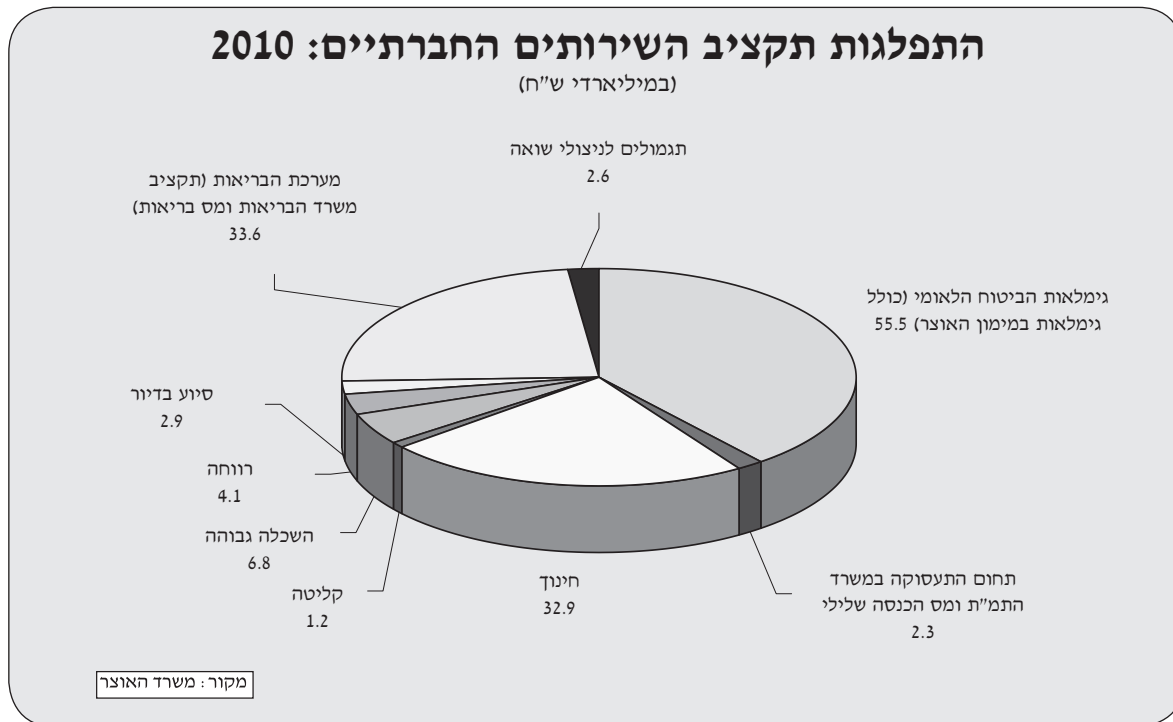
הצעת תקציב השירותים החברתיים (כולל תקציבי הפיתוח) לשנות הכספים 2010-2009
(במיליארדי ש"ח)

שנה	2009	2010
המוסד לביטוח לאומי (כולל גמלאות במימון האוצר) *	52.7	55.5
חינוך	30.9	32.9
ההשכלה הגבוהה	6.5	6.8
תחום התעסוקה במשרד התמ"ת ומס הכנסה שלילי	1.9	2.3
רווחה	3.9	4.1
מערכת הבריאות (תקציב משרד הבריאות ודמי ביטוח בריאות) **	32.1	33.6
המשרד לקליטת העלייה	1.3	1.2
סיוע בדיוור	3.2	2.9
תגמולים לניצולי שואה	2.4	2.6
סך הכול	134.9	141.9

* אומדן משרד האוצר לכלל הוצאות הביטוח הלאומי למעט הוצאות בעבור שירותי מילואים.

** כולל העברות לקופות החולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (למעט הכנסות קופ"ח).

*** ההוצאה המפורטת לעיל אינה כוללת את השתתפות הממשלה בהוצאות הרשויות המקומיות עבור שירותים חברתיים.



התפתחות ההוצאה לשירותים החברתיים בעשורים האחרונים

להלן מאפייני ההוצאה לשירותים החברתיים בשני העשורים האחרונים על פי תקופות:

החל מראשית שנות השמונים ועד לשנת 2001, חל גידול משמעותי בהוצאה החברתית בשיעור שעלה באופן ניכר על שיעור הגידול באוכלוסייה, וזאת ללא קשר לשינויים במחזורי העסקים או לכל משתנה כלכלי-חברתי אחר העשוי להסביר את הגידול האמור. ההוצאה הריאלית לתשלומי העברה גדלה בשנים 1980 עד 2001 פי ארבעה ויותר, והייתה אחד הגורמים העיקריים שהובילו את הגידול בהוצאה החברתית.

במהלך השנים 2002-2005 חלה ירידה בהוצאה החברתית מ-110.6 מיליארד ש"ח (במחירי 2005), בשנת 2001 ל-98.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2005). בשנת 2005. גם תמהיל ההוצאה השתנה בתקופה זו. בשנים אלו נרשמה ירידה בגובה הריאלי של ההוצאה לתשלומי העברה, תוך ירידה בשיעור תשלומי ההעברה מהתוצר. ירידה נוספת חלה בהוצאה לחינוך כשיעור מהתוצר, לעומת עלייה שחלה בהוצאה לבריאות, לשיכון ולרווחה.

במהלך השנים 2006-2008 הגדילה הממשלה את ההוצאה לשירותים חברתיים תוך שימת דגש על סיוע לאוכלוסיות שאינן בגיל העבודה. התוספות ניתנו בתחומי החינוך, הבריאות ותשלומי ההעברה לקשישים, לניצולי שואה ולילדים. בשנים 2009-2010 צפויה ההוצאה לשירותים חברתיים להמשיך לגדול.

ההתפתחות בשנות השמונים והתשעים

במהלך שנות השמונים גדלה ההוצאה הממשלתית לשירותים החברתיים בשיעור של כ-38% ובשנות התשעים היא גדלה בשיעור של כ-67%. ההוצאה הריאלית הממשלתית לשירותים החברתיים גדלה בשני העשורים האמורים בכ-130%, בעוד ששיעור הגידול באוכלוסייה עמד על 58%.

חלק ניכר מהגידול בהוצאה החברתית מוסבר באמצעות הגידול בהוצאה לתשלומי העברה. בשנות השמונים חל גידול ריאלי של כ-75% בהוצאה לתשלומי העברה ובשנות התשעים גדלה ההוצאה לתשלומי העברה בשיעור ריאלי של כ-87%. על פי נתוני מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמד שיעור ההוצאה לתשלומי העברה מתוך התמ"ג בתחילת שנות השמונים על 5.5%. לקראת סוף שנות השמונים עלה השיעור לכ-7%, בסוף שנות התשעים עלה ל-7.3%, ובשנת 2001, הגיע לכדי 8.2%.

הגידול בתשלומי ההעברה נבע ממספר גורמים, ביניהם שינויי חקיקה אשר הגדילו את מספר הזכאים לתשלומים ואת גובה התשלומים; גידול באוכלוסיית מקבלי הקצבאות בשיעור העולה על שיעור הגידול הטבעי באוכלוסייה; ועלייה בשכר הריאלי שאליו היו צמודות הקצבאות. לשם הדגמה, מספר הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה עלה בין השנים 2003-1990 בכ-390%, מכ-32,000 זכאים לכ-156,000 זכאים, בעוד שהאוכלוסייה בשנים אלה גדלה בכ-45% בלבד. מספר הזכאים לקצבה גדל גם בשנים שנמדדו בהן שיעורי צמיחה גבוהים בתוצר ובשנים שירד בהן שיעור הבלתי מועסקים ונוספו מקומות עבודה רבים למשק.

לגידולים בהיקפי התשלומים תרמו גם השינויים בקצבאות הילדים (במהלך שנות התשעים בוטלו מבחני ההכנסה לצורך זכאות לקצבה והושוו הקצבאות ליוצאי צבא ולמי שאינם יוצאי צבא); החוק לצמצום ממדי העוני בשנים 1995-1994; והגידולים בהוצאה לקצבאות הבטחת קיום בסוף שנות התשעים ובראשית העשור הנוכחי.

בשנות התשעים גדלה ההוצאה לשירותים בעין (חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה, קליטה ושיכון) בכ-53%, ועמדה בשנת 1999 על כ-64.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2005). הגידול המשמעותי ביותר חל בהוצאה לחינוך, אשר עלתה בשנים אלו ב-72% אחוזים, לכ-30.8 מיליארד ש"ח בשנת 1999. ההוצאה לבריאות גדלה בשנים האמורות בכ-42% אחוזים, לכ-16.6 מיליארד ש"ח בשנת 1999.

שנות התשעים התאפיינו גם בגידול בהוצאה לקליטת העלייה, בעקבות עלייתם לארץ של למעלה ממיליון עולים חדשים. ההוצאה לקליטת העלייה עלתה מכ-700 מיליון ש"ח בשנת 1989 (במחירי שנת 2003) לכ-4.6 מיליארד ש"ח בשנת 1991 ולכ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2000. כמו כן עלתה ההוצאה הממשלתית לדוור מכ-1.8 מיליארד ש"ח בשנת 1989 (במחירי שנת 2003) לכ-19.3 מיליארד ש"ח בשנת 1992 וכ-10 מיליארד ש"ח בשנה במחצית השנייה של שנות התשעים.

ההתפתחות בשנים 2002-2010

בין השנים 2002-2004 התקבלו שינויי חקיקה אשר הפחיתו את ההוצאה לתשלומי העברה באופן משמעותי. לצד הצורך בהפחתת היקף תשלומי ההעברה, אשר הגיעו כאמור ל-8.2% מהתמ"ג בשנת 2001, שאפה הממשלה גם להקטין את התמריצים לאי השתתפות בכוח העבודה, שטומנת בחובה מערכת הקצבאות. בהתאם לכך הופחתו קצבאות הבטחת הכנסה, תוך שינוי מבנה הגמלה באופן המקטין את התמריץ השלילי לאי יציאה לעבודה, והמביא בפועל להגדלת שיעור המועסקים. לצד האמור, נפתחה תכנית 'אורות לתעסוקה' לשילוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעבודה. בנוסף, הופחתו קצבאות הילדים בתהליך מדורג אשר עיקרו השוואת ההקצבה המשולמת בעד כל ילד בתהליך מדורג, והוחלט על הפחתות בתשלומי העברה אחרים ובכלל זה בדמי האבטלה לצעירים.

בעקבות ההפחתות האמורות, ירד שיעור תשלומי ההעברה מהתמ"ג ל-8% בשנת 2008. שיעור ההוצאה החברתית מתוך ההוצאה הממשלתית (ללא החזר חובות) ירד מ-56.1% בשנת 2001 ל-51.4% בשנת 2008.

כחלק ממדיניות הממשלה להגדלת הסיוע לאוכלוסיות שאינן בגיל העבודה ולהגדלת מספר המועסקים במשק, נקטה הממשלה במהלך השנים 2005-2009 מספר צעדים הצפויים להגדיל את ההוצאה לשירותים החברתיים בשיעור ניכר, וביניהם: הגדלת שכר המינימום; הרחבת היצע השירותים הניתנים לילדי אימהות עובדות והעמקת הסבסוד הניתן להן; הגדלת קצבאות הזקנה והשארים לכלל אוכלוסיית הקשישים; הגדלת קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה לקשישים; הקטנת ההשתתפות העצמית ברכישת תרופות לחולים כרוניים; הכנסת טכנולוגיות חדשות לסל התרופות; הרחבת מפעל ההזנה על פי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005; הרחבת מערך שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה; רפורמה במערכת החינוך ושינוי תוואי ההפחתה בקצבאות הילדים. כמו כן הוחלט על פריסה ארצית של תכנית אורות לתעסוקה ופריסה מקבילה של תכנית מס הכנסה שלילי אשר תעניק מענקי מס בגובה של עד כ-430 ש"ח בחודש לעובדים בעלי הכנסה נמוכה, וזאת בהתאם לגובה הכנסתם ומספר הילדים במשפחה.

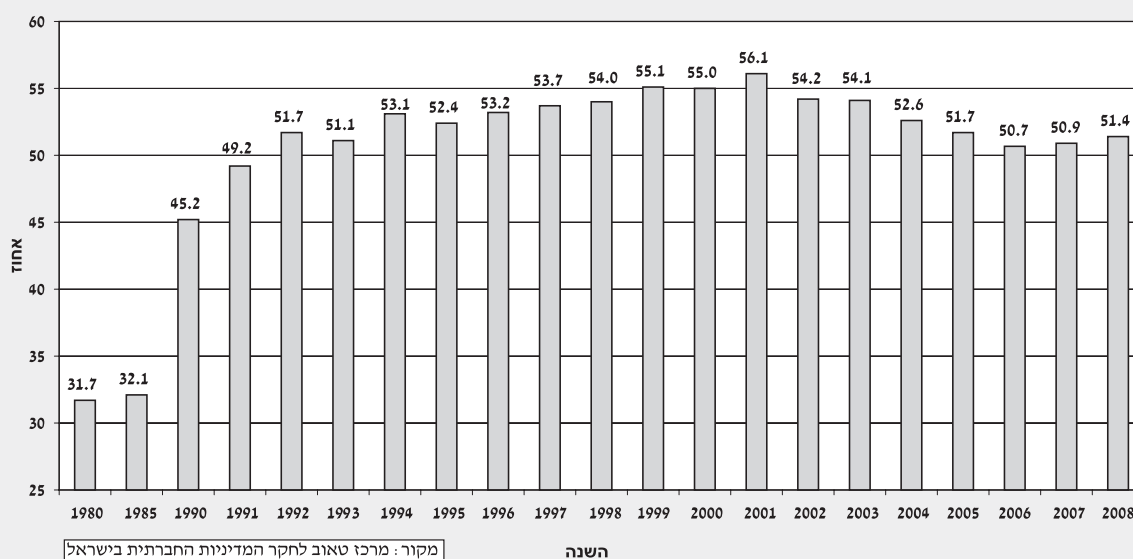
בחודש ספטמבר 2008 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את צו העדכוני לתגמולים לנכי רדיפות הנאצים. בהתאם לדוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה (דו"ח דורנר), לתגמול הניתן לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תינתן תוספת חדשה בגובה הפער שבין התגמול שניצול השואה זכאי לו על פי החוק לבין 75% מהרנטה הגרמנית שהיה יכול להיות זכאי להם לפי דרגת נכותו. יישום המלצה זו של הדו"ח, צפוי להגדיל את בסיס ההוצאה על התגמולים לניצולי השואה בשנת 2009 בכ-230 מיליון ש"ח. כמו כן, במאי 2009 נערך עדכון נוסף של הגמלה וזאת בשל עדכון הרנטה הגרמנית. עדכון זה צפוי להגדיל את בסיס ההוצאה בכ-120 מיליון ש"ח נוספים בשנה.

מתוך כוונה לשפר את מצבם של קשישים אשר אין להם הכנסות נוספות מלבד קצבאות הביטוח הלאומי או שהכנסותיהם הנוספות נמוכות מאוד, ניתנו בשנים האחרונות תוספות משמעותיות לקצבאות הזקנה והשלמת הכנסה המשתלמות למי שהגיע לגיל הפרישה. החל משנת 2008 חלו מספר שינויים בשיעורי קצבת הזקנה והשלמת הכנסה, זאת במסגרת חוק התכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים וזקנים ולסיוע לניצולי שואה, ומתוקף החלטת ממשלה בנושא שקדמה לחקיקה. באפריל 2008 ניתנה תוספת לקצבת הזקנה הבסיסית בעלות שנתית של 500 מיליון ש"ח; במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010 נקבעה תוספת לקצבת הזקנה בעלות של 500 מיליון ש"ח (במונחים שנתיים) במהלך שנת 2009 וכן תוספת נוספת בעלות של 400 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011.

גם קצבאות הילדים זכו לתוספת בתכנית הכללית לשנים 2009-2010, וזאת במסגרת התכנית להגדלת קצבאות הילדים ומיקודן. במסגרת תכנית זו תינתן תוספת של 100 ש"ח לחודש לקצבת הילדים המשולמת בעד הילד השני, השלישי והרביעי. תוספת זו תינתן באופן הדרגתי בפריסה של שלוש שנים, והקצבה המשתלמת בגין הילד הרביעי תוגדל ב-93 ש"ח לחודש כבר מחודש אוגוסט 2009. בנוסף, במסגרת התכנית ולנוכח התוספות שיינתנו בה לקצבת הילדים, ייערכו שינויי חקיקה אשר יקבעו כי להורים אשר ילדיהם אינם נוכחים באופן סדיר בבית-הספר או שלא חוסנו בהתאם לנדרש על פי גילם ומצבם הבריאותי תשולם קצבת ילדים מופחתת.

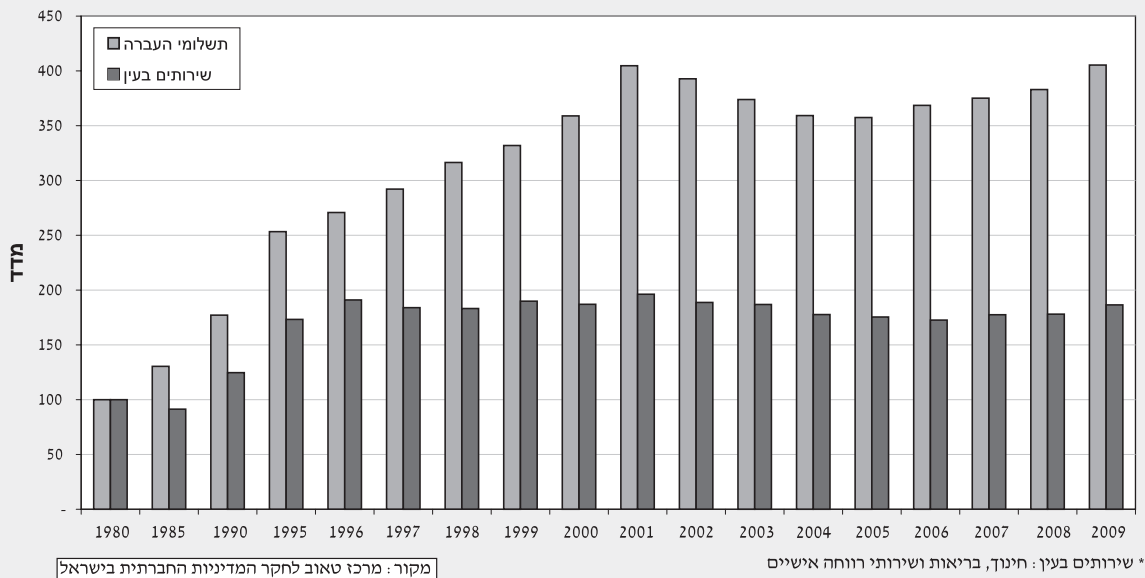
התפתחות ההוצאה החברתית כאחוז מההוצאה הממשלתית 1980-2008

(ללא החזר חובות)



התפתחות תשלומי העברה ושירותים בעין*: 1980-2009

(במחירים קבועים, מדד 1980 = 100)



התפתחות ההוצאה לתשלומי העברה לנפש: 1980-2008

(במחירים קבועים, מדד 1980 = 100)

