

סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה¹

מומי דהן ומשה חזן

עבודה זו מראה כי הרמה הנמוכה של הוצאה ציבורית שאליה הגיעה ישראל התבטאה בפגיעה חריפה ברמת השירותים הציבוריים שניתנים לאזרחי ישראל אפילו מעבר למתחייב מהוצאות הביטחון החריגות של ישראל. בעבודה זו נמצא כי בעשור וחצי האחרונים חלה ירידה בהוצאה לתלמיד בישראל, וזאת במקביל לעלייה שהייתה במדינות המפותחות, דבר שהביא לפתיחת פער ניכר לרעת ישראל. ההוצאה לתלמיד בישראל נמוכה היום בהשוואה למדינות ה-OECD, וזאת למרות שישראל מוציאה יותר על חינוך (באחוזי תוצר). בתחום הבריאות, נראה מצבה של ישראל טוב באופן יחסי למדינות ה-OECD, למרות ששיעור ההוצאה לבריאות נמוך מזה הנהוג במדינות ה-OECD בממוצע. ישראל יכולה לספק שירותי בריאות ברמה גבוהה הודות לאוכלוסייתה הצעירה, שנוקקת פחות לשירותים אלה. עם זאת, ישראל ממוקמת מתחת לחציון ה-OECD על פי מדד חלופי לשירותי הבריאות לצרכן (תקנון ההוצאה לבריאות לצרכן לפי נוסחת הקפיטציה). בכל מקרה, המגמות של 15 השנים האחרונות משקפות הידרדרות באספקת שירותי בריאות. ההבדל הבולט ביותר מצוי בתחום הרווחה. ישראל נמצאת במקום ה-23 מתוך 28 מדינות ה-OECD בהוצאות הרווחה (שלגביהן קיימים נתונים זמינים). מיקומו הנמוך של הביטוח החברתי בסולם העדיפויות בולט במיוחד בצל אי השוויון הגדול בישראל. נראה שהמיקום הנמוך אינו תואם את העדפות הציבור הישראלי, כפי שהן עולות מסקרי דעת קהל.

א. מבוא

האם ישראל משקיעה מספיק בחינוך? האם ישראל מקצה משאבים בהיקף מתאים לבריאות? האם ישראל מוציאה מספיק על ביטחון? אלו שאלות שמטרידות כל אזרח בישראל. מטרת נייר זה היא להציג את סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה לאורך העשור וחצי האחרונים ובמבט בינלאומי משווה. היכולת להשוות את סדרי העדיפויות של ישראל למדינות המפותחות היא התפתחות חדשה שצמחה

1 מאמר זה נכתב לפני פרוץ המחאה החברתית של קיץ 2011. אנחנו מודים לאבי בן בסט, עומר מואב, אודי ניסן ומישל סטרבציינסקי על הערותיהם המועילות במסגרת יום העיון של מכון פאלק. תודה מיוחדת למייסדת כנס הרצליה לנשים מעצבות מדיניות, יעל גרמן, ראש עיריית הרצליה, על ייזום עבודה זו ועל המימון של עיריית הרצליה לפרויקט. תודה לכפיר ביץ על עזרתו בהכנת העבודה.

הודות להצטרפותה של ישראל בשנה האחרונה לארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD).² עבודה זו תשלב בניתוח סדרי העדיפויות את המאפיינים הייחודיים לישראל כמו הסכסוך המתמשך עם מדינות ערב, הרבגוניות של האוכלוסייה הישראלית וקליטת עלייה, ולא תסתפק בהשוואה סתמית של ישראל לממוצע ה-OECD.

צמד המילים "סדרי עדיפויות" שגור בשיח הציבורי, אך לא תמיד ברור מה כוונת המשתמשים. בעבודה זו נתאר שני ממדים של סדרי עדיפויות: ההוצאה הציבורית הכוללת שממנה נגזר גם שיעור המס הכולל. ממד זה נותן ביטוי להחלטה על מידת המעורבות של הממשלה באספקת מגוון רחב של שירותים ציבוריים מול החלופה הפרטית. כל הוצאה מחייבת מס למימונה היום או מחר, ולכן זוהי החלטה גם על שיעור המס הכולל בטווח הארוך.

הממד השני של סדרי העדיפויות הוא ההקצאה של תקציב הממשלה למטרות מגוונות כמו ביטחון, חינוך, בריאות וביטוח חברתי שהציבור חפץ בהן. נקודת המבט כאן תהיה ממעוף הציפור: נערוך השוואה של מידת החשיבות של מטרה מסוימת, כמו חינוך, בסולם העדיפויות, אך לא נדון בהרכב הפנימי הרצוי של תקציב החינוך (חינוך לגיל הרך לעומת חינוך גבוה).

בחנית סדרי העדיפויות תכלול את כל סעיפי ההוצאה של הממשלה הרחבה, דבר שמבטיח משמעת מחשבתית שאינה תמיד מובטחת בדיון הציבורי. לעתים ניתן לקבל את הרושם המוטעה כאילו ניתן להציב בראש סדר העדיפויות מספר רב של מטרות בו-זמנית. אבל כל אוהד כדורגל יודע שרק קבוצה אחת יכולה לתפוס את המקום הראשון בנקודת זמן נתונה. באופן טבעי, דיון בסדרי העדיפויות מתחכך בהשקפות העולם המגוונות של הציבור. ביום הבחירות הציבור מתפלג למפלגות, בין השאר, בהתאם לסולם העדיפויות שכל מפלגה מציעה.

ניתוח סדרי העדיפויות, כפי שהוא בא לידי ביטוי בפועל בתקציב הממשלה, מאפשר להניח תשתית לדיון בשאלה הגדולה: האם כספי משלמי המסים בישראל מוקצים לטובת מטרות בהתאם למידת תרומתם לרווחה החברתית. נייר זה גם ינסה להתגושש עם השאלה הקשה יותר: מהו ההרכב הרצוי של הוצאות הממשלה בישראל? חקירה זו תיעשה על בסיס סקר עומק שבדק את עמדות הציבור הישראלי, ומאפשר לעמת בין סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה לבין השקפת העולם של הציבור הישראלי.

ב. סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה (הרחבה) – מבט של עשור וחצי

ב.1. הערות מתודולוגיות

עבודה זו מתמקדת בסדרי העדיפויות שבאים לידי ביטוי בהוצאות הממשלה. גודל המשאבים הוא הדרך הראשית לבחון אם הממשלה מעניקה חשיבות להשגת מטרה מסוימת. עם זאת, הממשלה

2 השימוש במונח "מדינות מפותחות" הוא סוג של קירוב לשוני שאומר כי רוב המדינות במועדון ה-OECD הן מפותחות. מועדון ה-OECD כולל מדינות עשירות ומפותחות מישראל, אבל גם מדינות בעלות תוצר לנפש שנמוך באופן ניכר מזה של ישראל, כמו מקסיקו וטורקיה. אנחנו סבורים כי ההשוואה לכלל מדינות ה-OECD עדיפה על קבוצה סלקטיבית של מדינות מתוך ה-OECD. בכל זאת, נציג השוואה של ההוצאה המצרפית לכלל ה-OECD ולקבוצת מדינות סלקטיבית.

יכולה להשיג מטרות באמצעים שאינם בהכרח בעלי השלכות תקציביות. רגולציה היא דרך נוספת שעומדת לממשלה להגיע ליעדים נחשקים. בזכות הרגולציה הממשלה היא בעלת השפעה גדולה, לדוגמה, על החיסכון הפנסיוני כתוצאה מהטלת חובה על המעסיק והעובד להקצות חלק מן השכר לטובת פנסיה.

הממשלה עושה שימוש גם במערכת המס כדי לבטא חשיבות שהיא מייחסת לתכלית מסוימת. הממשלה יכולה להגדיל את ההכנסה של אדם על ידי מתן תמיכה כספית, שתופיע בצד הוצאות של תקציב המדינה, או באמצעות זיכוי מס, שאינו מופיע בתקציב המדינה. ניתוח סדרי העדיפויות רק על סמך הוצאות הממשלה נותן תמונה בלתי שלמה מפאת האמצעים האחרים שעומדים לרשות הממשלה, כאמור, כמו רגולציה ומערכת מס. את החיסרון הזה נשאיר לאחרים להשלים.

הקצאת משאבים ציבוריים היא תנאי הכרחי, אך לא מספיק, כדי להשיג מטרה כלשהי. היכולת להגיע אל המטרה תלויה במידה רבה בתפקוד המוסדות שאמורים לתרגם את התשומות הכספיות לתפוקות חברתיות. עבודה זו מתמקדת בהקצאת התשומות ואינה בוחנת את מידת יעילותם של גופי ממשלה בתרגום משאבים כספיים להשגת מטרות לאומיות.

כדי לבחון את השינויים שחלו על פני זמן בסדרי העדיפויות יש לענות תחילה על סדרת השאלות הבאות: מהם המשתנים שמייצגים את סדרי העדיפויות בתקציב? מהו המדד להשוואה על פני זמן? מהי תקופת הזמן שבה נבחנים השינויים? אילו גופים ציבוריים כולל המונח "ממשלה"?

ב.1.1. ביטוי סדרי עדיפויות בתקציב

ישנן נקודות מבט חלופיות שעל פיהן ניתן לשפוט את סדרי העדיפויות של הממשלה, כפי שהם באים לידי ביטוי בתקציב. בגלל מגבלות היריעה לא תכלול עבודה זו בחינה של סדרי העדיפויות לפי תחולה אישית של ההוצאה הממשלתית. מיון ההוצאה הציבורית לפי תחולה אישית, קרי מאפיינים אישיים של תושבי המדינה, היא דרך מקובלת לבחון את סדרי העדיפויות של הממשלה. לפי גישה זו עורכים השוואה בין המשאבים שניתנים מתקציב המדינה לקבוצה אחת באוכלוסייה לעומת רעותה – כמו הוצאה לחינוך במגזר היהודי לעומת המגזר הערבי, הוצאה לבריאות לתושב במרכז בהשוואה לפריפריה, זיכוי מס לגברים לעומת נשים, המס על עשירים לעומת עניים או קצבאות לחרדים לעומת לא חרדים. באופן טבעי, הביקוש למיון מסוג זה גדל במיוחד בחברה סקטוריאלית, שחלקיה נמצאים בעימות.

קל יותר לערוך מיון מסוג זה לשירותים ציבוריים שנצרכים באופן אישי כמו קצבה אך קשה, אם לא בלתי אפשרי, לסווג הוצאות ציבוריות שנצרכות באופן קולקטיבי כמו ביטחון וסדר ציבורי. למעשה, גם הוצאה ציבורית שנצרכת באופן אישי עשויה להביא תועלת לאחרים, דבר שמקשה על סיווג נכון של ההוצאה הציבורית לפי מאפיינים אישיים. אדם שקיבל בחינם חיסון כנגד שפעת מקטין לא רק את סיכויו לחלות במחלה אלא גם את של אלו שלא קיבלו את החיסון. ניתן לומר דברים דומים לגבי ההוצאה לחינוך (במיוחד חינוך יסודי) אפילו שהיא נצרכת באופן אישי. כאמור, עבודה זו לא תבחן את סדרי העדיפויות לפי תחולה אישית.

חלוקת תקציב הממשלה לפי סיווג כלכלי היא אולי הדרך השכיחה ביותר לבטא את סדרי העדיפויות, ומקבלת במה בכל הפרסומים הכלכליים בישראל ובעולם. מיון ההוצאה הממשלתית לצריכה שוטפת ולהשקעות מופיע בכל הפרסומים של המוסדות הבינלאומיים, כמו ארגון המדינות לשיתוף פעולה כלכלי (OECD), וגופי סטטיסטיקה מקומיים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בישראל. מיון כזה אמור לספק, לכאורה, מידע על ההקצאה לטובת צרכים בהווה (צריכה ממשלתית והעברות שוטפות) לעומת הקצאת מקורות לטובת צרכים בעתיד (השקעה ממשלתית).³ ואולם הבחנה זו היא מלאכותית מעיקרה, הואיל והצריכה הממשלתית כוללת אף היא השקעה בצבירת הון אנושי.³ הקצאת מקורות לבניית כבישים, שעשויה להגדיל פוטנציאלית את המקורות שיעמדו לרשות הדורות הבאים, נחשבת השקעה, ואילו השקעה בחינוך, שגם היא צפויה להרחיב את המשאבים שיעמדו לשימוש הדורות הבאים, איננה מוגדרת כהשקעה. לפיכך, הסיווג הכלכלי של הוצאות הממשלה אינו מטיב לבטא את מידת ההשקעה בדור הנוכחי לעומת הדורות הבאים. אמנם מיון ההוצאה הציבורית לצריכה ולהשקעה ממשיך להיות נוכח בכל הפרסומים, אך הוא כמעט אינו משמש לבחינת סדרי העדיפויות. מיון ההוצאה הממשלתית לפי מטרת ההוצאה הציבורית תפס במידה רבה את מקומו של המיון המלאכותי לצריכה ולהשקעה כדרך מתאימה לביטוי סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה. לפי גרסה זו יש לבחון את המשאבים המוקצים לפי המטרות שאותן הממשלה חותרת להשיג כגון ביטחון, השכלה או בריאות. עבודה זו מאמצת את המיון הזה של ההוצאות הציבוריות כדרך עיקרית לבחינת סדרי העדיפויות של ממשלות ישראל.

2.1.2. המדד להשוואה על פני זמן

השוואת סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה על פי המשאבים המוקצים לכל מטרה בשתי נקודות זמן מחייבת לבחור מדד מתוך שלל מדדים אפשריים.

באופן טבעי נוטים לעשות שימוש בנתח של הוצאה מסוימת מתוך התקציב כמדד לחשיבות. בעבודה זו לא נעשה שימוש במדד זה משום שהוא אינו רגיש לגודל התקציב. החיסרון הזה הופך משמעותי במיוחד אם ישנם שינויים ניכרים בגודלו של התקציב, כפי שקרה בישראל בתקופה הנחקרת. לצורך המחשה, נניח שתקציב המדינה הכולל הוא 400 בתחילת התקופה ומתחלק באופן אחיד בין שני שימושים בלבד: חציו לבריאות וחציו לחינוך. אם התקציב הכולל נחתך ל-200 בלי שינוי במשקל הבריאות והחינוך, נתח הבריאות (והחינוך) מתוך התקציב הכולל יראה על יציבות בסדרי העדיפויות למרות שהוא קוצץ ב-50%.

החיסרון של שימוש בנתח התקציב רלוונטי גם להשוואה בינלאומית. ההבדלים הניכרים בגודל ההוצאה הכוללת בין קוריאה לדנמרק, למשל, פוסלים את השימוש במדד החלק בתקציב כדרך לבטא סדרי עדיפויות. החלק בתקציב יסתיר את העיקר אם נשווה בין מדינות אלו, שכן אם שתי המדינות מוציאות למטרה מסוימת שיעור זהה מהתקציב אזי למעשה דנמרק מוציאה שיעור כפול מתוך ההכנסה הלאומית לאותה מטרה מסוימת. תרגיל זה מראה כי החלק של הוצאה מסוימת בתקציב אינו רגיש לגודל התקציב, וזהו חסרונו הגדול. בגלל חיסרון זה לא נעשה שימוש בעבודה זו בחלק בתקציב כדי לבטא את סדרי העדיפויות.

עבודה זו גם לא תעשה שימוש בהוצאה הציבורית הִרְאֵלִית לנפש בשתי נקודות זמן כדי לבדוק אם הממשלה הגדילה או הקטינה את המשאבים למטרה מסוימת כמו חינוך. זהו מדד מתאים למשק שאיננו צומח, או להשוואה בין שתי נקודות זמן סמוכות שבניהן המשק התרחב במעט. מדד כזה פחות מתאים להשוואה על פני עשור או יותר, שכן הוא אינו נותן ביטוי לחשיבות היחסית שנמדדת לפי משקלה במקורות.

3 חלוקה זו התאימה לעידן שבו הונעה הצמיחה הכלכלית בעיקר על ידי צבירת הון פיזי.

משקל ההוצאה למטרה מסוימת בתוצר (או בהכנסה הלאומית) הוא אחד המדדים השכיחים ביותר להשוואה על פני זמן ובין מדינות. משקל ההוצאה בתוצר הוא בעל יתרון בהשוואה בינלאומית של סדרי העדיפויות, שכן הוא משחרר מן הצורך לתרגם את ההוצאות של כל מדינה למטבע אחיד. מדד זה מתאים גם להשוואת סדרי העדיפויות בין משקי בית.

ב.1.3. הגופים הנכללים במונח "ממשלה"

השירותים הציבוריים מסופקים בישראל ובמדינות אחרות לא רק על ידי הממשלה המרכזית אלא גם באמצעות גופים ציבוריים נוספים, כמו הרשויות המקומיות והמוסדות הציבוריים ללא כוונת רווח. מבט על סדרי העדיפויות, כפי שהם מתבטאים בתקציב המדינה בלבד, עלול לתת תמונה משובשת של המציאות. בצד ההוצאות, תקציב המדינה מהווה רק כמחצית מפעילות הממשלה הרחבה מול הציבור.⁴ יש הבדלים ניכרים בין מדינות ועל פני זמן בחשיבותו של הממשל המקומי באספקת שירותים ציבוריים, ולכן השוואה של סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה המרכזית עלולה ליצור הטיה משמעותית.

בחירת סדרי העדיפויות על בסיס נתוני הממשלה המרכזית בלבד מעוררת קושי נוסף בהקשר הישראלי. מיון ההוצאות בתקציב המדינה אינו נערך לפי הכללים המקובלים בגופי איסוף נתונים כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משרד האוצר הוא גוף ביצועי ולכן אין הוא מקפיד תמיד על כללים סטטיסטיים בסיסיים. כך, למשל, סיווג ההוצאות לפי מטרות אינו תמיד אחיד על פני זמן, דבר המקשה על השוואה בעלת ערך. יתרה מזאת, בפני משרד האוצר ניצב פיתוי למיין הוצאות לפי שיקולים שעשויים לשרת אותו בקביעת מדיניות.

בעבודה זו יוצג סדר העדיפויות כפי שהוא בא לידי ביטוי בהוצאות הממשלה הרחבה שכוללת את הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות, המוסדות הציבוריים ללא כוונת רווח כמו אוניברסיטאות וקופות חולים, המוסד לביטוח לאומי והמוסדות הלאומיים.

2. ההתפתחויות העיקריות בעשור האחרון

העבודה תמקד בעיקר בשינויים שחלו בהתפלגות הוצאות הממשלה הרחבה לפי מטרה ב-15 השנים האחרונות. הבחירה להתמקד בתקופה האחרונה נעוצה בעיקר בשינוי התפיסה ביחס למידה הרצויה של מעורבות הממשלה בכלכלה. התכנית הכלכלית שהונהגה בשנת 2003 מהווה נקודת ציון חשובה במימושה בפועל של התפיסה החדשה. הגבלת הדיון לתקופה האחרונה נובעת גם מכך שהתפתחות גודל הוצאות הממשלה והרכבן בתקופות מוקדמות יותר נדונה בהרחבה בעבודות אחרות (בן בסט, 2001; זעירא ואחרים, 2009). שיקול חשוב נוסף הוא זמינות נתונים בני השוואה עם המדינות המפותחות. בעקבות הצטרפות ישראל לארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD) בשנת 2010, הפכו נתוני המשק הישראלי לחלק ממאגר הנתונים של ה-OECD. התפתחות זו מאפשרת להשוות את נתוני ישראל למדינות המפותחות לפי אותן ההגדרות, אך רק משנת 1995 ואילך.

4 דוח בנק ישראל 2009, הנספח הסטטיסטי, המגזר הציבורי ומימונו, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הממשלה הרחבה 1988–2009 (לוח ו-י' 9-[1]).

ה-OECD רושם את סעיפי ההוצאה לפי אותם הכללים ביחס לכל המדינות, ובכלל זה ישראל. כללים אלו שונים במידה מסוימת מאלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ולכן נוצר פער בין הנתונים שמפרסמת הלמ"ס לבין נתוני ישראל במאגר ה-OECD. ה-OECD כולל בהוצאות הציבוריות את הריבית הנומינלית (במקום הריאלית), את הקניות ברוטו (במקום נטו) ואינו כולל את הבלאי. בשנים האחרונות, משקל ההוצאה הציבורית בישראל לפי נתוני ה-OECD גבוה בכ-2 אחוזי תוצר ממשקל ההוצאה הציבורית שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כאשר ההבדל הבולט ביותר נמצא בשני סעיפים: הוצאות בריאות ושירותים ציבוריים כלליים (הכוללים הוצאות ריבית). בשל ההבדלים האלו, פרק זה יתאר את סדרי העדיפויות על פני זמן לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ואילו הפרק הבא יתאר את סדרי העדיפויות על פני זמן ובמבט בינלאומי משווה לפי נתוני ה-OECD. חשוב להדגיש כי המגמות לפי שני מקורות הנתונים הן דומות, אך ישנם הבדלים בעוצמות, כפי שיתברר בפרק הבא.

ב.2.1. ההוצאה הציבורית הכוללת

ההתפתחות הבולטת ביותר בעשור האחרון היא הירידה בסך הוצאות הממשלה הרחבה החל משנת 2003 ואילך. השקפת העולם שדוגלת בצמצום מעורבות הממשלה באה לידי ביטוי לא רק במילים אלא גם במעשים. ההוצאה הממשלתית הכוללת הייתה יציבה יחסית משנת 1995 ועד 2003, ומאז, תוך פרק זמן קצר יחסית, פחתה ההוצאה הממשלתית בכ-7 אחוזי תוצר (לוח 1). ירידה זו שווה בגודלה לכל הוצאות החינוך של ישראל, ומעידה על עוצמת השינוי שחל בעשור האחרון.

לוח 1-א': הוצאות הממשלה הרחבה בישראל, לפי מטרה (אחוזי תוצר)

השנה	שירותים ציבוריים כלליים	ביטחון	סדר ציבורי	שירותים כלכליים	שמיירה על איכות הסביבה	שיכון ושירותים קהילתיים	בריאות	תרבות ודת	חינוך	ביטוח סוציאלי וסעד	סך ההוצאה
1995	8.7	8.7	1.6	4.7	0.7	1.8	5.2	1.8	7.6	11.1	51.8
1996	8.3	8.9	1.6	4.4	0.7	1.7	5.4	1.8	8.0	11.4	52.1
1997	8.4	8.7	1.6	3.9	0.7	1.3	5.4	1.8	8.0	11.8	51.6
1998	8.4	8.5	1.6	3.5	0.7	1.2	5.1	1.7	7.8	11.9	50.3
1999	7.9	8.4	1.6	3.5	0.6	1.1	4.9	1.6	7.6	11.9	49.2
2000	7.5	7.9	1.6	3.2	0.6	0.9	4.8	1.6	7.3	11.9	47.2
2001	7.5	8.2	1.7	3.2	0.6	0.9	5.0	1.6	7.7	13.0	49.6
2002	7.1	9.3	1.8	3.4	0.6	0.9	5.1	1.6	7.8	13.1	50.8
2003	8.0	8.7	1.8	3.2	0.6	0.9	4.9	1.6	7.4	12.9	50.1
2004	7.6	7.9	1.7	3.2	0.6	0.7	4.8	1.4	7.3	12.1	47.3
2005	7.0	7.8	1.7	2.8	0.6	0.8	4.7	1.3	7.1	11.5	45.3
2006	6.6	7.7	1.6	3.2	0.6	0.7	4.5	1.4	7.0	11.2	44.7
2007	6.5	7.2	1.6	3.0	0.6	0.6	4.5	1.4	7.1	11.1	43.6
2008	5.6	7.0	1.7	3.1	0.6	0.5	4.6	1.5	7.2	11.3	43.0
2009	5.5	6.5	1.7	3.1	0.6	0.5	4.6	1.5	7.0	11.9	43.0
2010	5.6	6.5	1.8	3.0	0.6	0.5	4.6	1.5	7.1	11.9	43.1

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.
 הערה: סעיף שירותים ציבוריים כלליים כולל תשלומי ריבית שהיקפם באחוזי תוצר הוא ב-1995, 5.9 ב-2003 ו-3.7 בשנת 2010.

לוח 1-ב': הוצאות הממשלה הרחבה בישראל, לפי מטרה (אחוזי תוצר)

השנה	תשלומי ריבית	ביטחון	שירותי ממשל	הוצאה חברתית	סך ההוצאה
1995	6.4	8.7	3.9	32.9	51.8
1996	5.8	8.9	4.1	33.4	52.1
1997	6.0	8.7	4.1	32.9	51.6
1998	6.0	8.5	4.1	31.8	50.3
1999	5.6	8.4	3.9	31.3	49.2
2000	5.5	7.9	3.6	30.2	47.2
2001	5.5	8.2	3.7	32.1	49.6
2002	5.0	9.3	3.9	32.6	50.8
2003	5.9	8.7	3.9	31.6	50.1
2004	5.6	7.9	3.7	30.0	47.3
2005	5.0	7.8	3.7	28.9	45.3
2006	4.7	7.7	3.6	28.7	44.7
2007	4.6	7.2	3.5	28.3	43.6
2008	3.6	7.0	3.6	28.8	43.0
2009	3.7	6.5	3.5	29.3	43.0
2010	3.7	6.5	3.6	29.2	43.1

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.
הערה: שירותי ממשל כוללים הוצאה על סדר ציבורי ושירותים ציבוריים כלליים (ללא ריבית).

משנת 2003 חלה ירידה בהוצאות הממשלה שהקיפה כמעט את כל רכיבי הוצאות הממשלה. באופן גס, ניתן לומר כי הירידה בהוצאות הממשלה התחלקה באופן שווה בין הוצאות הריבית, הוצאות הביטחון וההוצאות החברתיות (חינוך, בריאות וביטוח חברתי). כל אחד מהם תרם שליש. בעוד שהירידה במשקל הוצאות הביטחון והירידה בתשלומי הריבית מהווה המשך המגמות שראשיתן בתכנית לייצוב המשק משנת 1985, הירידה בהוצאות החברתיות, ובמיוחד בסיוע לאוכלוסייה הענייה, מהווה חידוש.

ב.2.2. שירותי החינוך, הבריאות והרווחה

מבט על ההוצאה לחינוך (כאחוז מן התוצר) מראה כי בסוף התקופה הנסקרת היא נמוכה בכ-8% בהשוואה לשנת 1995, כאשר הירידה התחילה בשנת 2003. גם משקל הוצאות הבריאות בתוצר נמוך היום מזה שהיה בשנת 1995, אך הירידה החלה עוד בסוף שנות התשעים והואצה מאז 2003. ההוצאה לבריאות (כאחוז מהתוצר) נמוכה בכ-11 אחוזים בהשוואה לשנת 1995. הוצאות הרווחה מפוזרות על פני מספר סעיפים כאשר העיקרי שבהם הוא ביטוח חברתי וסעד. המיון המקובל של הוצאות הממשלה לפי מטרה אינו מאפשר לראות תמונה מלאה של התפתחות הסיוע לאוכלוסייה החלשה. הסעיף ביטוח חברתי וסעד כולל רכיבים שזיקתם לסיוע לאוכלוסייה הענייה היא רופפת, ומאידך הוא אינו כולל סעיפי הוצאה כמו סובסידיה למוצרים ולעידוד תעסוקה בפריפריה, שנכללים בשירותים כלכליים ובשיכון. ההוצאה לביטוח חברתי וסעד כוללת העברות לאיזון אקטוארי של קרנות הפנסיה והוצאות הקשורות לביטחון, כמו גמלאות אנשי צבא קבע ומענק לחיילים משוחררים (לוח 2). למרות זאת, הוצאות אלה נכללות בסעיף זה מפאת הכללים

החשבונאיים שעל פיהם רושמים כל העברה כספית מן הממשלה למשקי בית בסעיף ביטוח חברתי וסעד.

לוח 2: הסיוע לאוכלוסייה החלשה בישראל (מחירים שוטפים ואחוזי תוצר)

2009		2003		1995		
מיליוני ש"ח	אחוזי תוצר	מיליוני ש"ח	אחוזי תוצר	מיליוני ש"ח	אחוזי תוצר	
91,432	11.9	69,613	12.9	32,018	11.1	1. ביטוח חברתי וסעד
9,604	1.2	6,802	1.3	2,352	0.8	מזה: 1.1 גמלאות עובדי מדינה
813	0.1	571	0.1	191	0.1	1.2 מענק לחייל משוחרר
4,000	0.5	3,398	0.6	1,625	0.6	1.3 גמלאות אנשי צבא קבע
4,384	0.6	3,384	0.6	1,748	0.6	1.4 שיקום - משרד הביטחון
5,409	0.7	31	0.0	-	-	1.5 סיוע לקרנות הפנסיה
67,222	8.8	55,427	10.3	26,102	9.0	2. ביטוח חברתי ללא (2=1-(1.1-1.5))
23,818	3.1	17,459	3.2	13,484	4.7	3. שירותים כלכליים
3,993	0.5	5,083	0.9	5,286	1.8	4. שיכון ושירותים קהילתיים
95,033	12.4	77,969	14.5	44,872	15.5	5. סך הסיוע (5=2+3+4)

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

ניתן לקבל אומדן טוב יותר להיקף הסיוע לאוכלוסייה החלשה אם מנכים מסעיף ביטוח חברתי וסעד את ההוצאות שאינן קשורות לסיוע לאוכלוסייה החלשה ומוסיפים את ההוצאה לשירותים כלכליים ושיכון. לוח 2 מראה כי הייתה ירידה ניכרת במידת הסיוע: משקל ההוצאה ירד מ-14.5 ל-12.4 אחוזי תוצר בין השנים 2003 עד 2009.⁵

דרך נוספת לראות את התפתחות תחום הרווחה היא לסכום את כל סעיפי ההוצאה האזרחית ללא ריבית, חינוך ובריאות (שכוסו קודם). ההוצאה האזרחית לתחום הרווחה כוללת ביטוח חברתי וסעד, שיכון וקהילה, שירותים כלכליים, דת ותרבות והגנת הסביבה. עוצמת הירידה של הוצאות הרווחה דומה לזו שראינו בתחום הבריאות – ירידה של 12 אחוזים בהשוואה לשנת 1995. הירידה הזו משקפת עלייה קלה בהוצאות ביטוח חברתי וסעד (שקשורה, כפי שתואר קודם, בהלאמת קרנות הפנסיה ולא לקצבאות) וירידה חדה בסובסידיות למוצרים וליצירת מקומות עבודה. גם בתחום הרווחה, 2003 הייתה המועד שבו החל הקיצוץ הדרסטי.

לצורך עבודה זו נבנו שלושה מדדים מצרפיים נוספים עבור חינוך, בריאות ורווחה שאמורים לתת מבט נוסף (לזה של משקל ההוצאה בתוצר) על התפתחות רמת השירותים בכל אחד משלושת התחומים האלה. משקל ההוצאה בתוצר מספק מידע על מידת החשיבות של תחום מסוים בסדרי העדיפויות לפי שיעור המס (הממוצע) מתוך ההכנסה הלאומית שנדרש כדי לממנה. ואולם מדד זה

5 לא ניתן עדיין לערוך את החישוב הזה לשנת 2010 בשל חוסר נתונים.

אינו מספק מידע על טיב השירות שמקבלים תושבי ישראל. למשל, איכות שירותי החינוך עשויה להשתנות גם אם המשקל בתוצר של ההוצאה הציבורית לחינוך נותר יציב, למשל בגלל שינויים בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה.

משום כך נעשה שימוש גם ביחס בין הוצאות החינוך חלקי שיעור גילאי 0 עד 14. יחס זה שווה בקירוב להוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש, והוא נותן ממד נוסף לגבי מקומו של החינוך בסולם סדרי העדיפויות. מדד זה רגיש הן לשינויים במקורות שעומדים לרשות המשק והן להרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה. לפי מדד זה, חשיבותו של החינוך יורדת בסולם העדיפויות אפילו אם ההוצאה לתלמיד נשארה יציבה, וזאת אם התוצר לנפש גדל (או, לחילופין, כאשר ההוצאה לתלמיד יורדת בעוד שהתוצר לנפש נותר קבוע).

כמו כן, חושב גם מדד מקביל לשירותי הבריאות השווה למשקל ההוצאה לבריאות בתוצר חלקי שיעור גילאי +65 באוכלוסייה. מדד זה שקול להוצאות הבריאות לקשיש חלקי התוצר לנפש. השימוש בקבוצת גיל זו נועד לבטא את הצריכה המוגברת של שירותי בריאות מצד הקשישים. גם חלוקת המשאבים בפועל במערכת הבריאות הישראלית מגלמת הזדקקות גבוהה יותר של האוכלוסייה המבוגרת לשירותי בריאות. לפי נוסחת הקפיטציה בישראל, שעל פיה מוקצים התקציבים לקופות החולים, אדם מעל גיל 65 מזכה את הקופה בתקציב של פי 3.8 בממוצע מאשר אדם שגילו מתחת ל-65 (כולל תינוקות).⁶

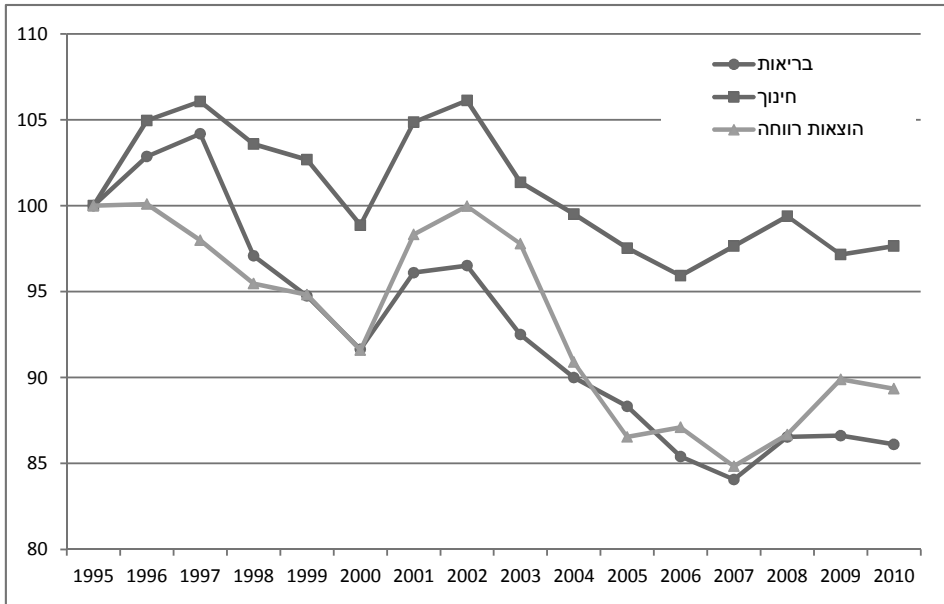
לבסוף, נבנה גם מדד מצרפי דומה לשירותי הרווחה (הכוללים ביטוח חברתי וסעד, שיכון וקהילה, שירותים כלכליים, דת ותרבות והגנת הסביבה) השווה למשקל הוצאות הרווחה בתוצר חלקי ממוצע (פשוט) של שיעור גילאי +65 באוכלוסייה ושיעור גילאי 0-14.⁷ מדד זה הוא אומדן ליחס בין הוצאות הרווחה לנוקל לתוצר לנפש. נציין כי אפשר להסתפק במשקל הוצאות הרווחה בתוצר, שזוהו המדד שכבר הוצג למעלה, אם הוצאות הרווחה מתחלקות באופן אחיד על פני שכבות הגיל באוכלוסייה.

ציור 1 מראה כי לאורך התקופה הנסקרת מדד שירותי הבריאות (הוצאות בריאות לקשיש באחוזים מהתוצר לנפש) ירד בעוצמה רבה יותר ממשקל הוצאות הבריאות בתוצר, וזאת בשל הזדקנות האוכלוסייה. לעומת זאת הירידה בשירותי החינוך (הוצאה לתלמיד באחוזים מהתוצר לנפש) הייתה מתונה בהרבה מהתכווצות משקל הוצאות החינוך בתוצר הודות לירידת משקל האוכלוסייה הצעירה ב-15 השנים האחרונות. הוצאות הרווחה ספגו פגיעה דומה לפי שני המדדים. תוואי ההתפתחות על פני זמן של כל שלושת השירותים נראה דומה: ירידה מ-1995 עד שנת 2000, עלייה בשנים 2001-2002, ואז ירידה חדה שנעצרת בסביבות 2007. בשלוש השנים האחרונות ישנו שיפור בשלושת התחומים, אך מדדי הבריאות והרווחה עדיין רחוקים מרמתם לפני עשור וחצי.

6 מקדם הקפיטציה מתחיל ב-1.55 עבור תינוקות עד גיל שנה, יורד ל-0.4 בגילאים 15-24, ומטפס עד 4.06 בגיל 85 או יותר.

7 תשלומי הרווחה לקשישים מהווים קרוב למחצית מסעיף הביטוח החברתי. לצורך בדיקת רגישות, חושב מדד הוצאות הרווחה יחסית לתוצר לנפש גם על בסיס ממוצע משוקלל של אוכלוסיית גילאי +65 (במשקל שני שלישים) ואוכלוסיית גילאי 0 עד 14 (במשקל שליש). מדד שירותי הרווחה יורד עוד יותר (2 נקודות אחוז נוספות) אם מגדילים את משקל הקשישים באוכלוסייה הנוקטת.

ציור 1: מדדי שירותי החינוך, הבריאות והרווחה



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.
 מדד חינוך חושב בדרך הבאה: משקל ההוצאה לחינוך בתוצר חלקי משקל גילאי 0 עד 14 באוכלוסייה. באופן דומה, מדד הבריאות שווה למשקל הוצאות הבריאות בתוצר חלקי משקל גילאי +65 באוכלוסייה. מדד הוצאות הרווחה חושב אף הוא כיחס בין משקל הוצאות הרווחה בתוצר (ראו הגדרה בטקסט) למוצע משקל גילאי +65 ומשקל גילאי 0-14 באוכלוסייה.
 שלושת המדדים תוקנו ל-100 בשנת 1995 כדי שניתן יהיה להשוות ביניהם.

ג. מבט בינלאומי משווה על סדרי העדיפויות: ישראל ומדינות ה-OECD

מטרת פרק זה היא לבחון מהי מידת הדמיון של סדרי העדיפויות של ישראל למדינות המפותחות. מידת החפיפה או חוסר החפיפה אינה מעידה על מדיניות רצויה או בלתי רצויה. בחינה זו נועדה לתת תמונת רקע לדייון בפרק הבא בשאלה הקשה לגבי מידת ההתאמה של סדרי העדיפויות לצרכיה של החברה והכלכלה בישראל.

בשנה האחרונה התאפשר לראשונה להשוות על בסיס אחיד של הגדרות את סדרי העדיפויות בישראל למדינות ה-OECD לפי ההוצאות בפועל של הממשלה הרחבה בחמש עשרה השנים האחרונות, וזאת הודות להצטרפותה של ישראל בשנת 2010 לארגון ה-OECD. לאור הממצאים בפרק השני, שבו ראינו כי ההוצאה הממשלתית פחתה ב-7 אחוזי תוצר משנת 2003 ועד היום, הדגש בהשוואה יהיה על מצבה של ישראל בסוף העשור בהשוואה לתקופה שעד 2003. לוח 3 מציג מבט על של סדרי העדיפויות בישראל לעומת מדינות ה-OECD.

לוח 3: מבנה הוצאות הממשלה הרחבה, אחוזי תוצר

OECD		ישראל		
2009	2008	2009	2008	
10.4	9.5	9.6	9.6	1. שירותים ציבוריים כלליים*
1.5	1.6	6.7	7.3	2. ביטחון
6.0	5.5	7.2	7.4	3. חינוך
6.9	6.4	5.6	5.5	4. בריאות
23.8	21.5	15.2	14.5	5. ביטוח חברתי ורווחה**
48.7	44.4	44.3	44.3	ההוצאה הציבורית הכוללת
34.1	34.8	31.4	33.8	שיעור המס הכולל

המקור: OECD Stat, 30/1/2011.

* שירותים ציבוריים כלליים כולל שירותים ציבוריים כלליים (בעיקר תשלומי ריבית), סדר ציבורי, הגנת הסביבה, תרבות ודת.

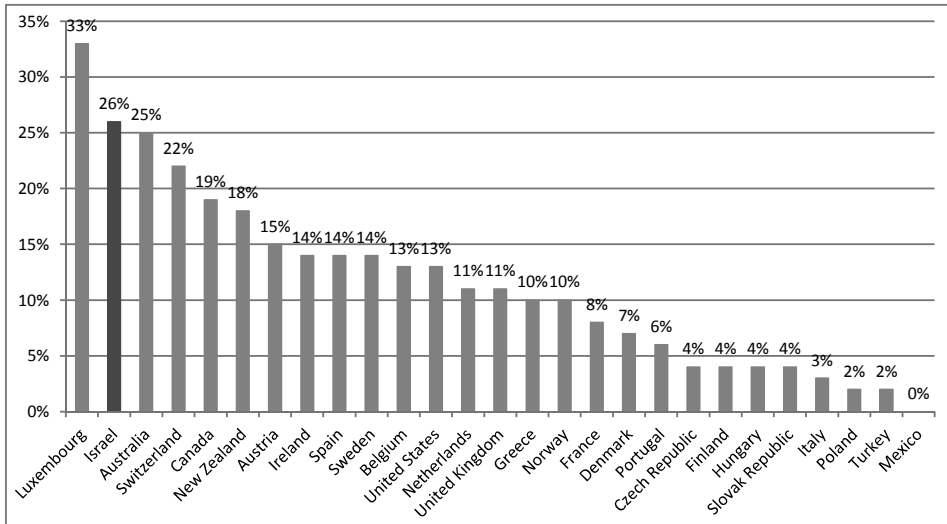
** ביטוח חברתי ורווחה כולל ביטוח חברתי, שירותים כלכליים, שיכון וקהילה.

הטעם בהשוואת גודל הוצאות הממשלה והרכבן בישראל למועדון המדינות המפותחות נובע קודם כל מן הדמיון ברמת ההתפתחות הכלכלית. התוצר לנפש של ישראל הוא כ-90% מהתוצר לנפש הממוצע במדינות ה-OECD, נכון לשנת 2007. ההיגיון בהשוואה נובע מן הצורך הגובר, בתנאים של גלובליזציה, לשמור על כושר התחרות של ישראל מול מתחרותיה העיקריות, שנמנות רובן עם מדינות OECD (ישראל מתחרה פחות במדינות בלתי מפותחות כלכלית). גודל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר הוא מדד שמטיב לייצג את שיעור המס הנדרש בטווח הארוך כדי לממן הוצאות אלו. גודל הוצאות הממשלה יוצר שתי השפעות מנוגדות על המעמד התחרותי של מדינה מול מתחרותיה: השפעה לרעה בגלל שיעור המס, ולטובה בזכות ממדי ההשקעה בתשתית הפיזית והחברתית.

השוואת גודל הוצאות הממשלה ומבנה הוצאות הממשלה בישראל לעומת מדינות ה-OECD משקף גם עמדה שלפיה הממוצע במדינות המפותחות מבטא חכמה קולקטיבית שיש להתחשב בה. אין קדושה כלשהי בממוצע של מדינות ה-OECD, אך הוא משמש נקודת ייחוס שמעודדת לבחון את הצדקה לסטייה משמעותית, במידה שקיימת כזו. ישנם הבדלים ניכרים בין מדינות במידת מעורבות הממשלה ובהרכב הוצאות הממשלה, והם עשויים לנבוע משלל גורמים כמו הבדלים בהרכב הדמוגרפי, הבדלים ברמת ההתפתחות הכלכלית או פערים בהשקפת עולם ביחס למידה הראויה של מעורבות ממשלתית במשק ואופן התערבותה.

ניתוח הרכב הוצאות הממשלה בישראל חייב להביא בחשבון את הגורמים המייחדים את ישראל לעומת אומות העולם. ישנם שלושה גורמים מרכזיים שמאפיינים את ישראל ויקבלו תשומת לב בחקירת סדרי העדיפויות של ישראל: הסכסוך המתמשך עם מדינות ערב שמכתיב רמה גבוהה של הוצאה ביטחונית ומגביר את המתח בין חלקי האוכלוסייה, בפרט בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית; מדינה קולטת עלייה שרובה הגיע מארצות ברמת התפתחות כלכלית נמוכה. אחרי לוקסמבורג, ישראל היא בעלת השיעור הגבוה ביותר של אנשים שנולדו מחוץ למדינה במועדון המדינות המפותחות (ציור 2); ישראל מאופיינת גם ברבגוניות תרבותית גדולה עם שתי אוכלוסיות (ערבים ויהודים) בעלות מאפיינים בולטים, כמו שיעור ילודה גבוה ושיעורי השתתפות נמוכים במעגל העבודה. שלושה מאפיינים אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מבנה ההוצאה הציבורית של ישראל.

ציור 2: נולדו בחו"ל (משקל באוכלוסייה)



המקור: OECD Stat.

משקל ההוצאה הציבורית הכוללת בתוצר של ישראל בשנת 2009 נמוך מרוב מדינות ה-OECD, וזאת על אף ההוצאה הכבדה יחסית של ישראל על ביטחון (לוח 4-א).⁸ נשים לב כי הוצאתן או הכללתן של המדינות שנמנו בעבר עם הגוש הקומוניסטי אינה משנה כמעט את המבט המשווה לישראל, ולכן הדיון בהמשך מבוסס על ממוצע ה-OECD הכולל מדינות אלו. ישראל נמצאת במקום נמוך עוד יותר בטבלת המדינות המפותחות אם מנכים את ההוצאה הביטחונית מן ההוצאה הכוללת (OECD, 2010, p. 65). המיקום הנמוך של ישראל בשנת 2009 מושפע במידה מסוימת מההתפתחויות שגלו למשבר הכלכלי העולמי. בהשוואה לישראל, משקל ההוצאה הציבורית בתוצר במדינות OECD עלה במהלך המשבר הן בשל פגיעה חריפה יותר בתוצר והן בשל הרחבה תקציבית ניכרת שנועדה להתמודד עם המשבר. עם זאת, ישראל תישאר בחלק התחתון גם אם נניח שעלייה זו במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר במדינות OECD היא בעלת אופי חולף.

המהלך של צמצום גודל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר, שראינו בפרק הקודם, בולט בעוצמתו גם בהשוואה להתפתחות ההוצאה הציבורית במדינות ה-OECD (לוח 4-ב). בסוף שנות התשעים הייתה ההוצאה בישראל גדולה ב-5 אחוזים תוצר בהשוואה לממוצע ה-OECD, ופער זה נסגר בשנת 2008. הירידה הניכרת בהוצאות הממשלה מאז 2003 שיקפה במידה רבה שינוי בתפיסה לגבי המידה הרצויה של מעורבות ממשלתית במשק (דהן, 2011).

8 משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ביחס לישראל אינו זהה לפרק הקודם הואיל וארגון ה-OECD נוהג, כאמור, לפי כללי רישום שונים מאלו של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל. משקל ההוצאה הציבורית בישראל לפי נתוני ה-OECD גבוה בכ-2 אחוזי תוצר מזה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש להזהיר כי נתוני ה-OECD ביחס לישראל אינם מהימנים לשנים שלפני 1998.

לוח 4-א': סוגי ההוצאות לפי מדינות, 2009 (אחוזי תוצר)

סוגי ההוצאה הציבורית											מדינה
שיכון וקהילה	שירותים כלכליים	ביטוח חברתי וסעד	הינוך	בריאות	ביטחון	דת ותרבות	הגנת הסביבה	תשלומי ריבית ואחר	סדר ציבורי	סך ההוצאה	
0.71	4.95	21.80	5.80	8.21	0.82	1.07	0.53	6.86	1.57	52.32	אוסטריה
0.85	4.41	20.35	4.77	7.47	1.58	0.90	0.91	8.66	1.98	51.87	איטליה
0.49	6.01	11.28	8.54	8.32	0.04	3.70	0.67	10.17	1.63	50.86	איסלנד
2.41	5.35	13.83	5.40	7.90	0.49	0.75	1.27	3.22	1.83	42.45	אירלנד 08
0.69	4.09	7.51	6.43	7.95	4.60	0.31	-	4.93	2.23	38.74	ארה"ב 08
0.35	5.37	17.79	5.92	7.40	1.12	1.22	0.58	8.48	1.74	49.98	בלגיה 08
1.50	4.34	18.06	6.96	8.48	2.75	1.19	1.08	4.46	2.80	51.63	בריטניה
0.74	3.62	21.64	4.37	6.87	1.16	0.66	0.65	6.12	1.67	47.50	גרמניה
0.60	3.11	25.42	8.01	8.81	1.48	1.75	0.51	7.55	1.18	58.42	דנמרק
1.08	6.64	3.78	4.95	3.94	2.72	0.76	0.96	4.29	1.33	30.45	דרום קוריאה 08
1.06	5.75	18.12	5.99	6.81	1.46	1.49	0.93	7.74	1.99	51.35	הולנד
1.19	5.52	18.29	5.27	5.02	0.81	1.42	0.65	10.32	1.97	50.46	הונגריה
0.32	6.78	20.55	3.17	5.20	2.07	0.38	0.60	8.75	1.22	49.04	יוון 08
0.60	3.70	13.00	3.91	7.48	0.93	0.12	1.24	4.74	1.43	37.15	יפן 08
0.51	2.75	11.89	7.23	5.58	6.73	1.72	0.61	5.53	1.72	44.27	ישראל
0.80	4.82	17.96	4.96	5.04	0.30	1.91	1.09	4.31	0.99	42.17	לוקסמבורג
0.71	4.37	17.91	6.02	7.69	1.73	1.38	0.65	4.82	1.03	46.32	נורווגיה
0.70	4.09	10.08	7.26	6.47	1.00	1.10	1.29	5.21	1.90	39.09	ניו זילנד 05
0.76	5.17	12.24	4.32	7.77	1.49	1.08	0.68	5.42	2.57	41.51	סלובקיה
1.21	5.62	16.12	5.01	6.75	1.04	1.76	0.96	5.18	2.14	45.80	ספרד
1.16	5.34	16.46	5.59	5.13	1.08	1.32	0.69	5.68	1.95	44.40	פולין
0.65	3.98	17.41	6.60	6.98	1.44	1.11	0.71	7.07	2.23	48.17	פורטוגל
0.52	5.05	23.88	6.63	7.98	1.66	1.22	0.35	7.41	1.50	56.21	פינלנד
1.21	7.55	14.02	4.99	7.99	1.11	1.45	0.73	4.72	2.16	45.93	צ'כיה
2.05	3.10	23.52	6.17	8.28	1.86	1.66	0.87	7.18	1.32	55.99	צרפת
0.92	3.36	9.16	7.18	7.33	1.01	0.89	0.55	7.28	1.57	39.24	קנדה 06
0.80	4.70	22.96	7.28	7.43	1.50	1.20	0.36	7.49	1.43	55.16	שבדיה
0.21	4.21	14.26	5.77	1.78	0.82	0.75	0.54	3.69	1.72	33.74	שווייץ
0.89	4.72	18.18	6.01	6.92	1.54	1.44	0.71	6.52	1.78	48.70	ממוצע OECD
0.84	4.42	18.91	6.26	7.03	1.65	1.47	0.72	6.51	1.68	49.49	ממוצע OECD*

המקור: OECD Stat, 7/2/2011.
* ללא מדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר: הונגריה, סלובקיה, פולין וצ'כיה.

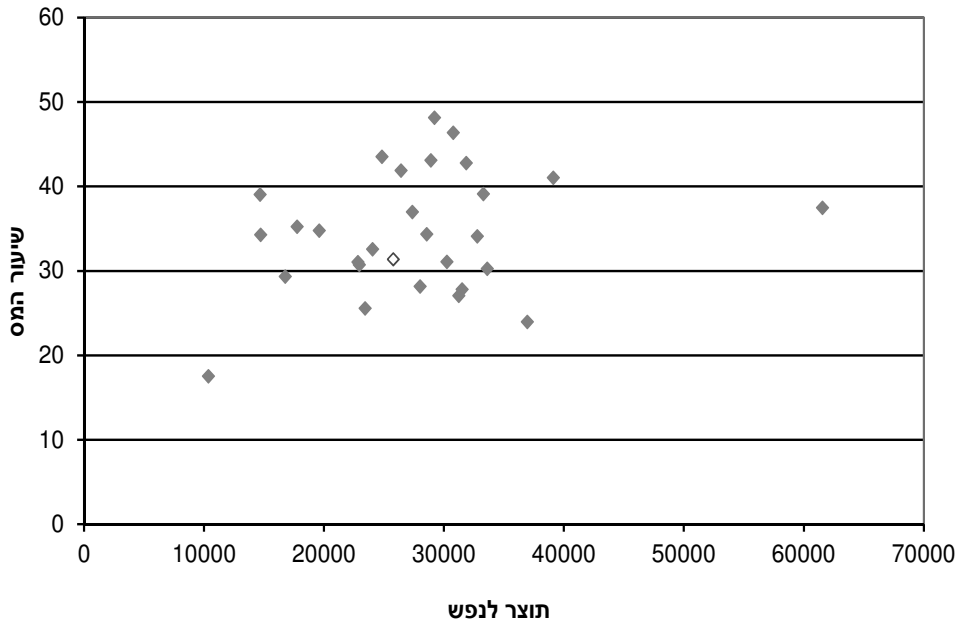
**לוח 4-ב': סוגי ההוצאות - ממוצע OECD מול ישראל, 1995-2009
(אחוזי תוצר)**

סוגי ההוצאה הציבורית											
שנה	סך ההוצאה	סדר ציבורי	תשלומי ריבית ואחר	הגנת הסביבה	תרבות ודת	ביטחון	בריאות	חינוך	ביטוח חברתי וסעד כלכליים	שירותים כלכליים	שיכון וקהילה
1995	OECD	49.40	1.67	8.48	0.77	1.13	2.13	5.70	16.53	6.38	1.36
	ישראל	52.78	1.51	8.73	0.70	1.97	5.65	7.94	11.07	4.48	1.82
1996	OECD	47.79	1.66	8.41	0.78	1.14	2.10	5.65	16.35	5.13	1.16
	ישראל	53.11	1.56	8.29	0.69	1.98	5.89	8.29	11.43	4.22	1.71
1997	OECD	45.97	1.65	7.77	0.72	1.16	1.93	5.96	15.67	4.75	0.98
	ישראל	52.59	1.56	8.47	0.72	1.96	5.97	8.29	11.77	3.69	1.32
1998	OECD	45.78	1.63	7.97	0.73	1.17	1.85	5.99	15.36	4.88	0.94
	ישראל	51.47	1.58	8.42	0.69	1.88	8.67	8.08	11.90	3.29	1.17
1999	OECD	44.96	1.62	7.41	0.73	1.17	1.80	6.03	15.30	4.80	0.90
	ישראל	50.45	1.54	7.93	0.62	1.78	8.61	7.97	11.94	3.26	1.08
2000	OECD	43.69	1.55	7.02	0.72	1.09	1.88	5.71	14.86	4.69	0.86
	ישראל	48.50	1.55	7.51	0.59	1.71	8.23	7.62	11.88	2.97	0.86
2001	OECD	44.10	1.60	6.95	0.71	1.10	1.84	5.89	15.05	4.67	0.84
	ישראל	51.08	1.65	7.55	0.63	1.80	8.52	8.06	12.98	2.99	0.94
2002	OECD	44.95	1.63	6.72	0.71	1.15	1.87	6.03	15.62	4.71	0.86
	ישראל	52.21	1.75	7.14	0.63	1.78	9.56	6.03	13.14	3.16	0.92
2003	OECD	45.00	1.62	6.46	0.71	1.19	1.83	6.24	15.66	4.62	0.90
	ישראל	51.59	1.74	8.06	0.65	1.76	8.97	7.67	12.87	2.94	0.93
2004	OECD	44.17	1.61	6.25	0.70	1.19	1.74	6.26	15.38	4.51	0.86
	ישראל	48.59	1.70	7.63	0.62	1.54	8.10	7.52	12.05	2.89	0.69
2005	OECD	43.90	1.61	6.22	0.72	1.16	1.70	6.33	15.27	4.39	0.87
	ישראל	46.59	1.68	7.02	0.62	1.49	7.99	5.75	11.52	2.47	0.80
2006	OECD	43.45	1.61	6.04	0.69	1.15	1.68	6.42	15.20	4.31	0.85
	ישראל	45.89	1.64	6.62	0.60	1.57	7.96	7.14	11.22	2.92	0.67
2007	OECD	42.69	1.59	5.87	0.69	1.14	1.64	6.20	15.13	4.28	0.80
	ישראל	44.94	1.66	6.51	0.61	1.60	7.51	5.42	11.09	2.69	0.58
2008	OECD	44.42	1.65	5.94	0.70	1.17	1.63	6.41	15.50	5.13	0.82
	ישראל	44.30	1.68	5.60	0.66	1.66	7.26	7.40	11.30	2.70	0.53
2009	OECD	48.70	1.78	6.52	0.71	1.44	1.54	6.92	18.18	4.72	0.89
	ישראל	44.27	1.72	5.53	0.61	1.72	6.73	5.58	11.89	2.75	0.51

המקור: OECD Stat, 7/2/2011.

ניתן לטעון כי רמת ההוצאה של ישראל משקפת קשיים בגביית מס משום רמת התוצר לנפש של ישראל הנמוכה היחסית בהשוואה למדינות המפותחות. כפי שניתן לראות מצויר 3, אין קשר ברור בין רמת התוצר לנפש לשיעור המס בקרב המדינות המפותחות. אמנם מחקרים בעבר הראו שקשר כזה קיים, אבל הוא מובהק רק כאשר שמים יחד מדינות מפותחות ובלתי מפותחות. הטענה כי רמת השירותים הציבוריים הנמוכה מקורה בעלויות גבייה גבוהות אינה מקבלת תמיכה בולטת בנתוני ה-OECD.

ציור 3: שיעור המס והתוצר לנפש במדינות המפותחות



המקור: OECD Stat.

הערה: הנקודה ללא צבע היא המייצגת את נתוני ישראל.

בחינת העלות הכוללת של המיסוי (עלות גבייה ונטל עודף) במבט בינלאומי משווה מחייבת מחקר נפרד. בכל זאת, כדי לבדוק אם ישנה אינדיקציה ברורה לעלויות גבייה גבוהות במיוחד בישראל ערכנו אומדן מקובל לאפקטיביות גביית המיסוי שמודד את הזיקה בין שיעור מס הכנסה הסטטוטורי לבין שיעור המס הנגבה בפועל (הכנסות מס הכנסה יחסית לתוצר). ישראל איננה חריגה לפי מדד זה, האמור להצביע על קשיים בגביית מסים אם ישנו פער גדול בין שיעור המס המוגדר בחוק לבין שיעור הגבייה בפועל.

זאת ועוד, ההתפתחות שמתוארת בעבודה היא שישראל מורידה את השירותים החברתיים תוך ירידה משיעור מס גבוה לנמוך. התפתחות זו מעידה כי הירידה בשירותים אינה משקפת כישלון של הממשלה לגבות מסים אלא היא פרי החלטה של מדיניות ציבורית. כמובן, החלטה כזו עדיין יכולה לנבוע מן העלויות הגבוהות של גביית המס.

החלוקה של הוצאות הממשלה ברמת פירוט של עשר מטרות היא המשמשת בעבודה זו לבחינת סדרי העדיפויות בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. עבודה זו מציגה באופן מלא את ההתפתחות על פני זמן של כל אחד מעשרת סעיפי ההוצאה בישראל וממוצע המדינות המפותחות, וכן מבט משווה על ההוצאה בישראל ובכל אחת מהמדינות בשנת 2009. בתחומים של סדר ציבורי, הגנת הסביבה ושירותים ציבוריים כלליים (שכוללים בעיקר תשלומי ריבית), ההוצאה בישראל והתפתחותה על פני זמן אינם שונים באופן ניכר מזה שנראה במדינות המפותחות (לוח 4-א). משום כך נתמקד בארבעה תחומים: ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה.

ג.1. הוצאות הביטחון

המצב הגאופוליטי הוא אחד המאפיינים הבולטים שמבדילים את ישראל מרוב המדינות המפותחות. הסכסוך המתמשך בין ישראל לשכנותיה, שהתחיל עוד לפני הקמת המדינה, מחייב הוצאה ביטחונית גדולה באופן ניכר בהשוואה למדינות ה-OECD. לאחר מלחמת ששת הימים המריאו הוצאות הביטחון של ישראל מרמה של 7% ל-20% מן התוצר, ובעקבות מלחמת יום הכיפורים הן נסקו לרמה של למעלה מ-30% מן התוצר. דבר זה הביא לא רק לפגיעה קשה ברמת החיים, אלא גם למשבר תקציבי חמור, וישראל הגיעה באמצע שנות ה-80 לסף פשיטת רגל. בעקבות השלום עם מצרים, שנחתם ובוצע בשנים 1978–1985, התכווצה ההוצאה לביטחון: הוצאות הביטחון ירדו מרמה של 20% מן התוצר ב-1985 ל-6.5 אחוזי תוצר כיום. גם לאחר הירידה הניכרת בהוצאות הביטחון, ישראל מוציאה משמעותית יותר מאשר המדינות המפותחות, המקצות לטובת מטרה זו כ-1.5 אחוזי תוצר בלבד (לוח 4-א').

למרות זאת, אזרחי ישראל לא נשאו במלוא נטל הוצאות הביטחון. הסיוע האמריקאי האזרחי והצבאי לישראל, שהחל כבר ב-1949, הפך למשמעותי רק לאחר מלחמת יום כיפור. המענק הצבאי הסתכם במצטבר בלמעלה מ-50 מיליארד דולר עד לשנת 2006, והמענק האזרחי הסתכם במצטבר בלמעלה מ-33 מיליארד דולר.⁹ בנוסף לסיוע מממשלת ארה"ב קיבלה ישראל במשך השנים כספים רבים מיהודי הגולה שעזרו לשאת בנטל הפיסקלי של קליטת גלי העלייה ומימון העימות בין ישראל לשכנותיה.

היקף הסיוע מממשלות זרות ומיהדות התפוצות (העברות למוסדות ציבוריים) עומד בשנים האחרונות על כ-2 אחוזי תוצר, המאפשר לממן חלקית את ההוצאה העודפת של ישראל לצורכי ביטחון. יתר על כן, סיוע למדינות אחרות הוא אחד המאפיינים של מדינה מפותחת. מבחינה זו ישראל היא חריגה, במיוחד בהיקף הסיוע. מדינות מפותחות מקצות כאחוז תוצר בממוצע לסיוע חיצוני, וזאת לעומת ישראל שנמצאת בצד המקבל. מקסיקו, שנמצאת ברמת התפתחות כלכלית נמוכה באופן ניכר מישראל, היא המדינה השנייה בדירוג (אחרי ישראל) בקבלת סיוע חיצוני.

ההוצאה הביטחונית העודפת בניכוי הסיוע החיצוני נאמדת אם כך בכ-2 אחוזי תוצר.¹⁰ הוצאה זו חייבת להיות ממומנת באמצעות הטלת מסים עודפים על אזרחי ישראל או בצמצום ההוצאה האזרחית לשירותי חינוך, בריאות ורווחה אם חפצים בשיעור מס דומה למוצע המדינות המפותחות. זוהי תמצית ההחלטה לגבי סדרי עדיפויות: מי יישא בנטל ההוצאה הביטחונית העודפת. כפי שהוצג קודם, משקל ההוצאה הציבורית הכוללת, המייצג את שיעור המס ארוך הטווח, הגיע לרמה הנמוכה ממוצע מדינות ה-OECD. גם שיעור המס הכולל בפועל נמוך בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.¹¹ ההוצאה הכוללת ושיעור המס הכולל שנמוכים מן המדינות המפותחות מכתיבים בהכרח הוצאה אזרחית נמוכה בהשוואה לאותן המדינות, אפילו יותר מכפי שההוצאה הביטחונית העודפת (לאחר ניכוי הסיוע החיצוני) של ישראל מחייבת.

9 בנוסף למענקים ניתנו לישראל גם עודפי ציוד בהיקפים גדולים, וכן כספים לפרויקטים של מחקר ופיתוח (ברט, 2007).

10 ההוצאה העודפת היא ההפרש בין ההוצאה הביטחונית של ישראל (6.5 אחוזי תוצר) לזו שבמדינות המפותחות (1.5 אחוזי תוצר בממוצע) ובניכוי כסום הסיוע החיצוני שמקבל המגזר הציבורי בישראל (2 אחוזי תוצר), ועוד הסיוע שמגישות המדינות המפותחות (אחוז תוצר בממוצע).

ג.2. הוצאות הבריאות

שיעור ההוצאה לבריאות (כאחוז מן התוצר) נמוך בישראל מזה הנהוג במדינות ה-OECD. בשנת 2008 עמד שיעור זה על כ-5.5 אחוזי תוצר בישראל, בעוד שממוצע ה-OECD עמד על 6.4 אחוזי תוצר (לוח 4-א'). ואולם, ההיזקקות לשירותי בריאות תלויה באופן משמעותי במבנה הגילאים. ישראל היא מדינה צעירה, ולכן נדרשת הוצאה קטנה יותר בהשוואה למדינה עם שיעור גדול של אוכלוסייה מבוגרת. שיעור האוכלוסייה בגילאי +65 בישראל עמד על מעט פחות מ-10 אחוזים, בעוד שבממוצע ה-OECD עמד שיעור זה על כ-13 אחוזים (לוח 5-א'). רק בטורקיה ובמקסיקו שיעור האוכלוסייה המבוגרת קטן יותר מישראל.

בניגוד לשירותי החינוך שניתנים לקבוצת גיל מוגדרת, שירותי הבריאות נצרכים על ידי האוכלוסייה כולה, אך בצורה אינטנסיבית יותר על ידי האוכלוסייה המבוגרת. לצורך עבודה זו בנינו שני אומדנים לרמת שירותי הבריאות: האחד לפי היחס בין משקל ההוצאה לבריאות לבין שיעור גילאי 65 או יותר באוכלוסייה, כמו שנעשה בפרק הקודם, והאחר לפי היחס בין משקל ההוצאה לבריאות למדד משוקלל של הרכב האוכלוסייה לפי משקלות נוסחת הקפיטציה הנהוגה בישראל. קל לראות שהאומדן הראשון שווה להוצאות הבריאות לקשיש (באחוזים מהתוצר הנפש). יש להזהיר כי מדד זה אינו מבטא את שירותי הבריאות שמקבלים קשישים. הבחירה באומדן זה משקפת את ההבדלים הניכרים בצריכת שירותי בריאות. הקשישים צורכים שירותי בריאות הרבה מעבר לחלקם היחסי באוכלוסייה. עם זאת יש לראות במדד זה גבול עליון הואיל ושירותי הבריאות מסופקים לכל האוכלוסייה. הגבול התחתון הוא משקל הוצאות הבריאות בתוצר שמניח כאילו שירותי הבריאות נצרכים באופן אחיד על ידי כל שכבות הגיל באוכלוסייה. בין שני גבולות אלה נמצא המדד של הוצאות הבריאות לפי משקלות נוסחת הקפיטציה.

שני המדדים לרמת הבריאות נותנים תמונה מעורבת לגבי מיקומה של הבריאות בסדרי העדיפויות של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות. לפי מדד הוצאות הבריאות לקשיש ישראל ממוקמת מעל לממוצע מדינות ה-OECD, ואילו לפי הוצאות הבריאות המתוקנות לפי משקלות נוסחת הקפיטציה הישראלית ישראל נמצאת מעט מתחת לממוצע (לוח 5-ב'). הבריאות זוכה למיקום גבוה יחסית בסדרי העדיפויות אם לשפוט על פי מדד ההוצאות לקשיש. חיזוק לכך ניתן למצוא בהישגים הטובים של מערכת הבריאות הישראלית בהשוואה בינלאומית לפי מדדים מצרפיים כמו תוחלת חיים ותמותת תינוקות. בכל מקרה, ישראל מייחסת חשיבות גדולה הרבה יותר לבריאות מזו המשתמעת ממשקל הוצאות הבריאות בתוצר. הפער בין המדדים משקף את העובדה שישראל בעלת אוכלוסייה צעירה יחסית למדינות המפותחות ולכן יכולה לספק שירותי בריאות ברמה גבוהה יותר עם משקל קטן יותר של הוצאה לבריאות. לעומת זאת, שני המדדים שחושבו נותנים תמונה דומה ביחס להידרדרות על פני זמן ברמת שירותי הבריאות שמספק המגזר הציבורי הישראלי ביחס למדינות המפותחות.

לוח 5-א': הוצאות בריאות לפי מדינות, 2009

מדינה	שיעור גילאי 65+ (2010)	הוצאות בריאות (אחוזי תוצר)	הוצאות בריאות לקשיש (אחוזי תוצר לנפש)	הוצאות בריאות לפי מקדם קפיטציה
אוסטריה	17.40	8.21	47.39	68.1
איטליה	20.55	7.47	36.55	58.2
איסלנד	12.39	8.32	68.33	77.5
אירלנד 08	11.89	7.90	68.63	74.8
ארה"ב 08	12.97	7.95	62.54	73.1
בלגיה 08	17.57	7.40	42.89	61.5
בריטניה	16.52	8.48	51.92	71.9
גרמניה	20.39	6.87	33.85	53.7
דנמרק	16.80	8.81	54.07	74.8
דרום קוריאה 08	10.96	3.94	38.20	38.2
הולנד	15.47	6.81	44.88	59.2
הונגריה	16.71	5.02	30.41	42.3
יוון 08	18.90	5.20	28.02	42.0
יפן 08	23.13	7.48	33.82	56.4
ישראל	10.17	5.58	55.41	55.0
לוקסמבורג	14.60	5.04	34.67	44.4
נורווגיה	15.15	7.69	51.66	67.4
ניו זילנד 05	13.25	6.47	53.90	60.6
סלובקיה	12.78	7.77	61.49	71.2
ספרד	17.36	6.75	39.34	56.1
פולין	13.49	5.13	38.19	46.2
פורטוגל	17.49	6.98	40.69	58.1
פינלנד	17.30	7.98	47.22	66.8
צ'כיה	15.38	7.99	53.07	69.4
צרפת	16.71	8.28	49.85	69.8
קנדה 06	14.11	7.33	55.34	66.4
שבדיה	18.46	7.43	41.12	60.7
שווייץ	17.17	1.78	10.54	14.9

המקור: OECD Stat, 7/2/2011.

לוח 5-5: ב"י: הוצאות בריאות - OECD מול ישראל, 1995-2009

הוצאות בריאות לפי מקדם קפיטציה		הוצאות בריאות לקשיש (אהוזי תוצר לנפש)		הוצאות בריאות (אהוזי תוצר)		שיעור גילאי +65	שנה
OECD Stat	OECD Health Data	OECD Stat	OECD Health Data	OECD Stat	OECD Health Data		
49.96	49.79	42.28	42.04	5.92	5.40	13.04	OECD ישראל 1995
56.09	50.83	57.31	51.93	5.65	5.12	9.86	
50.22	49.82	42.32	41.85	5.98	5.44	13.18	OECD ישראל 1996
58.40	52.41	59.45	53.36	5.89	5.29	9.91	
52.66	50.92	42.49	41.71	5.96	5.37	13.31	OECD ישראל 1997
59.10	51.32	60.14	52.22	5.97	5.18	9.92	
52.82	51.29	42.37	42.02	5.99	5.43	13.43	OECD ישראל 1998
57.39	49.21	58.47	50.13	5.79	4.97	9.91	
53.15	51.86	42.51	42.60	6.03	5.53	13.53	OECD ישראל 1999
56.62	47.40	57.75	48.34	5.72	4.79	9.90	
50.27	51.41	40.50	42.04	5.71	5.50	13.64	OECD ישראל 2000
55.43	46.13	56.51	47.02	5.60	4.66	9.90	
51.72	53.34	41.68	43.67	5.89	5.73	13.74	OECD ישראל 2001
58.99	48.76	60.00	49.60	5.96	4.93	9.93	
52.94	55.44	42.53	45.10	6.03	5.95	13.86	OECD ישראל 2002
59.58	49.11	60.38	49.77	6.03	4.97	9.98	
54.95	57.59	44.11	46.06	6.24	6.18	13.97	OECD ישראל 2003
59.13	47.88	59.69	48.33	5.99	4.85	10.04	
54.91	57.67	43.75	45.93	6.26	6.21	14.10	OECD ישראל 2004
57.70	46.52	58.07	46.82	5.85	4.72	10.08	
55.40	57.82	43.81	45.43	6.33	6.23	14.26	OECD ישראל 2005
56.70	45.11	56.99	45.35	5.75	4.58	10.10	
55.91	57.32	43.58	44.95	6.42	6.20	14.41	OECD ישראל 2006
54.54	43.74	54.86	44.00	5.53	4.44	10.09	
53.76	56.95	41.65	44.70	6.20	6.16	14.55	OECD ישראל 2007
53.43	43.08	53.86	43.42	5.42	4.37	10.06	
55.32	58.75	42.38	75.40	6.41	6.40	14.78	OECD ישראל 2008
54.32	43.86	54.83	44.27	5.51	4.45	10.04	
56.54	-	44.53	-	6.92	-	14.99	OECD ישראל 2009
55.01	-	55.41	-	5.58	-	10.07	

המקור: OECD Health Data 2010 ;7/2/2011 ,OECD Stat

במהלך העבודה התברר כי מאגר הנתונים המרכזי של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD Stat) מציג רמה גבוהה יותר של הוצאות בריאות של ישראל (באחוזי תוצר) בהשוואה לנתוני ישראל בדוח הבריאות של ה-OECD (לוח 5).¹² לפי נתוני דוח הבריאות, רמת שירותי הבריאות בישראל – שנמדדת לפי הוצאות הבריאות לקשיש (באחוזי תוצר לנפש) – הייתה גבוהה משמעותית ממוצע המדינות המפותחות בתחילת התקופה, אבל ירדה בחזות בעשור האחרון. לאחר ירידה זו ישראל קרובה היום לממוצע ה-OECD לפי מדד הוצאות הבריאות לקשיש (באחוזים מהתוצר לנפש).

ג.3. הוצאות החינוך

ישראל מוציאה על חינוך יותר מאשר רוב המדינות המפותחות. שיעור ההוצאה לחינוך בישראל עמד על כ-7 אחוזי תוצר בשנת 2009, וזאת בהשוואה ל-6 אחוזי תוצר באותה שנה במדינות ה-OECD (לוח 6-ב). אמנם משקל ההוצאה לחינוך בתוצר בישראל הוא גבוה, אך אוכלוסייתה של ישראל צעירה בהרבה בהשוואה למדינות המפותחות. ישראל שנייה רק למקסיקו מבחינת משקל האוכלוסייה הצעירה ומקדימה במעט אפילו את טורקיה: שיעור גילאי 0 עד 14 באוכלוסייה בישראל הוא 29% בקירוב לעומת כ-19% ב-OECD (לוח 6).

כפי שהוסבר לעיל, משקל ההוצאה בתוצר מספק מידע על העלות (נטל המס) הנדרשת כדי לממן את הפעילות הממשלתית בתחום מסוים. זהו מדד לסדרי העדיפויות, שכן הוא מייצג את הנתח מן המקורות שחברה מסוימת מוכנה להקצות לטובת יעד מסוים. עם זאת, מדד זה אינו מטיב לבטא את רמת השירותים הפוטנציאלית לאזרחים מפאת הבדלים אפשריים בהרכב האוכלוסייה שתקף במיוחד לגבי ישראל. נציין כי רמת השירותים בפועל מושפעת גם ממידת היעילות בתרגום התקציבים לתפוקות, גורם שלא יזכה לתשומת לב בעבודה זו.

בתחום החינוך, מקובל להשתמש בהוצאה לתלמיד בחינוך חלקי התוצר לנפש כמדד לסדרי העדיפויות.¹³ חישוב זה מייצג את רמת שירותי החינוך בפוטנציה שמספקת הממשלה יחסית לסך המקורות במשק. מדד זה אינו בהכרח עדיף על משקל הוצאות החינוך בתוצר, ויש לראות בו מדד משלים. נשים לב, מדד זה למעשה שווה ליחס בין משקל ההוצאה לחינוך בתוצר לבין שיעור התלמידים באוכלוסייה. מדד זה היה מניב תוצאה זהה מבחינת סדרי העדיפויות כמו משקל ההוצאה לחינוך בתוצר אילו היה שיעור התלמידים באוכלוסייה זהה בכל המדינות.

לפי נתוני דוח החינוך של ה-OECD, ההוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש בישראל נמוכה יותר בחינוך היסודי והתיכוני וגבוהה יותר בחינוך הגבוה בהשוואה למוצע המדינות המפותחות (לוח 6). מדד זה לסדרי העדיפויות מציב את ישראל במיקום הרבה פחות מחמיא מן המדד הקודם שנשען על משקל ההוצאה לחינוך בתוצר. ניתן לראות כי בעשור האחרון הייתה הרעה בהוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש, במיוחד בחינוך הגבוה. במהלך העבודה התגלה שמשקל הוצאות החינוך בתוצר

12 נתוני דוח הבריאות קרובים יותר לנתוני ההוצאה הציבורית לבריאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הישראלית. חלק מן הפערים נובעים מהבדלים בהגדרות ההוצאה הציבורית שתוארו קודם.

13 עבודה זו אינה עושה שימוש בהוצאה לתלמיד (נקובה במטבע אחיד) לצורך השוואת סדרי עדיפויות על פני מדינות בגלל הפערים בתוצר לנפש. לא ניתן ללמוד על הבדלים בסדרי העדיפויות אם נערוך השוואה, נניח בין מדינה עשירה כארה"ב שמוציאה בדולרים יותר על חינוך לבין שכנתה הענייה מקסיקו.

של ישראל בדוח החינוך של ה-OECD נמוך יותר ממשקל הוצאות החינוך בתוצר שנמצא במאגר הנתונים המרכזי של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD Stat).

לוח 6-א': הוצאות חינוך לפי מדינות, 2007

ההוצאה לתלמיד בהינוך הגבוה (% תוצר לנפש)	ההוצאה לתלמיד בהינוך התיכוני (% תוצר לנפש)	ההוצאה לתלמיד בהינוך היסודי (% תוצר לנפש)	שיעור גילאי 0-14 (2010)	מדינה
40.82	28.89	23.52	14.90	אוסטריה
39.15	23.50	17.27	18.40	אוסטרליה
27.96	25.81	23.80	14.00	איטליה
25.63	22.98	26.51	20.80	איסלנד
28.46	21.12	15.55	21.00	אירלנד
58.17	24.34	22.03	20.10	ארה"ב
38.90	25.94	21.24	16.30	בלגיה
44.24	25.44	23.52	17.40	בריטניה
39.85	22.61	16.00	13.60	גרמניה
45.33	26.64	25.26	17.90	דנמרק
33.57	29.58	20.46	16.20	דרום קוריאה
40.33	25.88	16.55	17.50	הולנד
35.82	22.52	24.81	14.80	הונגריה
42.22	26.04	21.55	13.00	יפן
43.24	21.71	19.13	27.60	ישראל
-	21.74	16.96	17.80	לוקסמבורג
49.35	15.83	14.94	28.10	מקסיקו
31.93	22.35	18.49	18.70	נורווגיה
36.66	21.96	17.30	20.30	ניו זילנד
28.30	15.88	17.26	14.80	סלובקיה
39.87	27.74	20.76	14.90	ספרד
34.18	22.01	24.91	14.70	פולין
45.93	30.19	22.14	15.50	פורטוגל
38.41	22.16	17.65	16.50	פינלנד
34.21	23.04	14.00	13.60	צ'כיה
39.31	29.33	18.60	18.30	צרפת
55.71	22.10	-	16.20	קנדה
49.91	24.86	22.67	16.40	שבדיה
49.96	33.45	22.04	15.00	שוויץ

המקור: OECD, Education at a Glance 2010 ;7/2/2011 ,OECD Stat

לוה 6-ב': הוצאות חינוך – OECD מול ישראל, 2007–1995

הוצאה לתלמיד		הוצאות חינוך		ההוצאה לתלמיד בהינוך הגבוה (לנפש)	ההוצאה לתלמיד בהינוך התיכוני (לנפש)	ההוצאה לתלמיד בהינוך היסודי (לנפש)	שיעור גילאי 14-0	שנה
OECD Stat (תוצר % לנפש)	Education at a Glance (תוצר % לנפש)	OECD Stat (תוצר %)	Education at a Glance (תוצר %)	(% תוצר לנפש)	(% תוצר לנפש)	(% תוצר לנפש)		
29.80	26.00	5.70	5.50	-	-	-	20.7	OECD 1995
27.20	24.00	7.94	6.90	-	-	-	29.2	ישראל
29.82	-	5.65	-	-	-	-	20.4	OECD 1996
28.59	-	8.29	-	-	-	-	29.0	ישראל
29.62	-	5.64	-	-	-	-	20.2	OECD 1997
28.90	-	8.29	-	-	-	-	28.7	ישראל
29.91	28.00	5.65	5.50	44.36	25.58	18.49	20.0	OECD 1998
28.25	28.00	8.08	7.90	62.39	29.65	23.97	28.6	ישראל
29.91	28.00	5.60	5.40	44.82	24.74	18.87	19.8	OECD 1999
28.06	25.00	7.97	7.00	56.41	25.99	21.34	28.4	ישראל
28.54	27.00	5.30	5.20	42.81	24.74	18.95	19.6	OECD 2000
26.94	23.00	7.62	6.50	54.07	24.42	20.56	28.3	ישראל
29.46	29.00	5.43	5.40	42.35	25.66	19.59	19.4	OECD 2001
28.58	25.00	8.06	7.10	53.82	26.30	21.77	28.2	ישראל
30.83	30.00	5.63	5.60	43.14	26.16	20.39	19.2	OECD 2002
28.80	27.00	8.09	7.50	56.37	28.78	23.80	28.1	ישראל
31.74	30.00	5.77	5.70	43.27	25.96	20.50	19.0	OECD 2003
27.40	25.00	7.67	7.00	51.89	25.89	21.79	28.0	ישראל
31.42	30.00	5.67	5.50	40.22	25.33	20.35	18.8	OECD 2004
26.84	23.00	7.52	6.60	46.06	24.75	21.18	28.0	ישראל
31.67	30.00	5.63	5.50	40.26	25.47	20.70	18.5	OECD 2005
26.02	22.00	7.26	6.30	47.87	24.09	20.60	27.9	ישראל
30.61	30.00	5.50	5.40	39.97	24.66	20.17	18.3	OECD 2006
25.58	22.00	7.14	6.20	45.11	23.73	19.95	27.9	ישראל
31.30	30.00	5.35	5.30	39.91	24.33	20.18	18.1	OECD 2007
26.08	21.00	7.28	5.90	43.24	21.71	19.13	27.9	ישראל
32.21	-	5.46	-	-	-	-	17.9	OECD 2008
26.62	-	7.40	-	-	-	-	27.8	ישראל
35.95	-	6.01	-	-	-	-	17.7	OECD 2009
26.08	-	7.23	-	-	-	-	27.7	ישראל

המקור: OECD, Education at a Glance 2010 ;7/2/2011 ,OECD Stat.

כדי לשמור על עקביות, נבנה גם מדד מצרפי לשירותי החינוך השווה למשקל ההוצאה לחינוך בתוצר חלקי שיעור גילאי 0 עד 14 באוכלוסייה, לפי נתוני OECD Stat, שכאמור, מראים על הוצאות חינוך גבוהות יותר. מדד זה שקול (בקירוב) להוצאה לתלמיד יחסית לתוצר לנפש. המדד נותן תמונה כוללת על התפתחות שירותי החינוך בלי להבחין בין חינוך יסודי לחינוך גבוה. לפי מדד זה, ההוצאה לתלמיד (באחוזים מהתוצר לנפש) בישראל הייתה קרובה מלמטה לרמה הממוצעת במדינות המפותחות עד שנת 2002, אך מאז 2003 היא הידרדרה, והיום היא נמצאת משמעותית מתחת לממוצע ה-OECD (לוח 6-ב'). ההידרדרות בשירותי החינוך היא חמורה יותר אילו חושב מדד מצרפי לשירותי החינוך על בסיס נתוני דוח החינוך של ה-OECD.

האוכלוסייה בישראל אינה ייחודית רק בהרכבה הדמוגרפי אלא גם בהרכבה האתני-לאומי, והרכב זה הנו בעל השלכות על הקצאת המשאבים לחינוך. ישראל מנהלת במקביל מספר מערכות חינוך שמתנהלות בשפה שונה ואף בתכנית לימודים שונה. יש קושי לאמוד את העלות הנוספת שמחייבת הרבגוניות של מערכת החינוך (בלי להיכנס לשאלה האם הרבגוניות הזו רצויה). הקושי גובר עוד יותר אם מעוניינים לערוך השוואה למדינות המפותחות. ישראל אינה היחידה שנדרשת להקצות משאבים נוספים בגין הרבגוניות, הואיל וחלק מן המדינות המפותחות כמו בלגיה ושווייץ מנהלות אף הן מערכות חינוך בשפות שונות.

בגלל העלויות הנוספות הנדרשות לקליטת עולים וילדי עולים במערכת החינוך, טיב שירותי החינוך שמקבלים אזרחי ישראל הוא נמוך יותר בהשוואה למדינה עם אותה רמה של הוצאה לתלמיד (כשיעור מהתוצר לנפש) ואותה רמה של יעילות. עם זאת, לא ברור מהו גודלה של אותה עלות נוספת שנדרשת בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

בשל העלויות העודפות בגין ההרכב האתני-לאומי וקליטת העלייה, מצבה של ישראל הוא פחות טוב מכפי שעולה מן המדדים שתוארו קודם. עם זאת, אין הערכה עד כמה מיקומה של ישראל היה מורע אילו נלקחו בחשבון שני גורמים ייחודיים אלו.

עד כה לא נעשה מחקר שיטתי שמסביר מדוע ההישגים הלימודיים של ילדי ישראל במבחני ההשוואה הבינלאומיים כה נמוכים. יתכן כי מערכת החינוך אינה עושה שימוש מיטבי במשאבים שמוקצים לה (בן-דוד, 2003), אך אפשר שהישגים נמוכים אלה הם תוצאה גם של הרבגוניות ש"זוללת" משאבים שמדינות אחרות יכולות להקדיש לשיפור טיב שירותי החינוך.¹⁴

לסיכום, שני מדדי סדרי העדיפויות בחינוך נותנים תמונה הפוכה. לפי משקל ההוצאה לחינוך בתוצר ישראל ממוקמת גבוה, ואילו לפי ההוצאה לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש, ישראל יורדת לתחתית המדינות המפותחות.

4.4. ביטוח חברתי וסעד

מיקומו הנמוך של הביטוח החברתי בסולם העדיפויות של ישראל בולט אם לשפוט על פי היקף המשאבים הממשלתיים שמוקצים למטרה זו בהשוואה למדינות המפותחות בכל השנים שנבדקו בעבודה זו. ישראל הוציאה בשנת 2008 כ-11 אחוזי תוצר על ביטוח חברתי, וזאת בהשוואה לכ-16 אחוזי תוצר במדינות המפותחות (לוח 4-ב'). הפער לרעת ישראל גדל משמעותית בשנת 2009 בשל

14 יש להזכיר את הממצא המפתיע שלפיו אין קשר מוצק בין ההוצאה לתלמיד להישגים הלימודיים במבחני ההשוואה הבינלאומיים.

ההוצאות שמדינות ה-OECD הקצו להתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי, שיתכן כי הן בעלות אופי זמני.

למעשה, הביטוח החברתי נמצא במקום גרוע יותר בסדר העדיפויות של ישראל הואיל וסעיף זה כולל הוצאות שנובעות מן המצב הביטחוני (כמו מענק חיילים משוחררים וגמלאות למשפחות שכולות). מאידך גיסא אין הוא כולל סעיפי הוצאה כמו סובסידיה למוצרים ולעידוד תעסוקה בפריפריה, שכאמור, נכללים בשירותים כלכליים ובשיכון (לוח 4). בלוח 4-ב' רואים שהפער לרעת ישראל גדל ל-7 אחוזי תוצר, לפי נתוני 2008, אם משווים את ההוצאה הכוללת לרווחה (ביטוח חברתי, שירותים כלכליים ושיכון וקהילה). למעשה, הפער הוא אפילו גדול יותר בשל הוצאות הביטחון שנכללות בביטוח חברתי.

בניגוד להוצאות חינוך ובריאות שנצרכות בעיקר על ידי שני קצות הגיל, הסיוע הכספי הישיר ניתן לכל שכבות הגיל: קצבת זקנה לקשישים, קצבת ילדים למשפחות, קצבאות מחוסרי עבודה לאוכלוסייה בגיל העבודה וקצבאות נכות בכל הגילאים. כדי לתת אומדן למידת הנדיבות של הסיוע הישיר לנזקקים חושבו קצבת ילדים יחסית לתוצר לנפש, מספר הימים המרבי שמובטל זכאי לקבל דמי אבטלה, קצבת הבטחת הכנסה יחסית לתוצר לנפש ותשלומי זקנה ושארירים לקשיש.¹⁵ ישראל נמצאת מתחת לרוב מדינות ה-OECD בשלושת המדדים הראשונים, וקרוב למוצע במדד תשלומי הזקנה (דהן, 2011).

ג.1.4. אי השוויון

האם יש הצדקה לרמה נמוכה יחסית של ביטוח חברתי בישראל? רמת אי השוויון אינה יכולה להצדיק רמה נמוכה של ביטוח חברתי. אי השוויון בישראל גדול באופן משמעותי מהמוצע במדינות ה-OECD. מדד ג'יני לאי השוויון בהכנסה נטו בממוצע השנים 1999–2010 היה 0.374 בישראל, ביחס למוצע ה-OECD שעמד על 0.316 (OECD, 2008). רק במקסימום ובטורקיה אי השוויון גבוה מזה של ישראל.

החשש שסיוע גדול יותר לאוכלוסייה החלשה יוביל להגדלת אי השוויון נטו בגלל תמריצים שליליים אינו מבוסס. בניתוח סטטיסטי של הנתונים שעמדו לרשותנו נמצא מתאם שלילי בין ממדי אי השוויון בהכנסה נטו להיקף הסיוע בקרב המדינות המפותחות (לוח 7). המתאם השלילי נותר בעינו גם כאשר מנטרלים את השפעתם של משתנים כמו התוצר לנפש והרכב דמוגרפי. ממצא זה אינו מובן מאליו. הסיוע לאוכלוסייה החלשה יוצר שתי השפעות מנוגדות על ההכנסה נטו של משקי הבית. מצד אחד קצבה מגדילה את ההכנסה, אולם מן הצד השני מתן קצבה פועל במקביל להקטין את התמריץ לעבוד, וכתוצאה מכך להקטנת ההכנסה נטו. המתאם השלילי בין משקל הוצאות הרווחה לאי השוויון בהכנסה נטו מרמז (אך אינו מוכיח) כי הסיוע מגדיל את ההכנסה הפנויה של האוכלוסייה החלשה גם לאחר שמתחשבים בהשפעה השלילית של הקצבה על הרצון לעבוד.

15 תשלומי זקנה ושארירים כוללים את תשלומי הפנסיה לפנסיונרים במערכת פנסיה ציבורית וקצבאות זקנה של הביטוח הלאומי. הפערים בין מדינות משקפים גם הבדלים בסוגי מערכות הפנסיה (ציבורית לעומת פרטית).

לוח 7: הגורמים המסבירים את הוצאות הרווחה

6.74 (0.34)	4.05 (0.26)	-2.98 (-0.19)	10.99 (0.72)	קבוע
-0.531** (-2.67)		0.498 (1.68)	0.724** (2.57)	משקל גילאי 0-14
	0.922*** (4.87)	1.411*** (4.11)	1.492*** (4.77)	משקל גילאי +65
1.637 (0.86)	-0.382 (-0.23)	-1.289 (-0.78)	-2.251 (-1.45)	לוג תוצר לנפש
			-30.7** (-2.60)	מדד גייני להכנסה נטו
0.18	0.45	0.48	0.66	Adjusted R ²
30	30	30	30	מספר התצפיות

המשתנה המוסבר: משקל הוצאות הרווחה בתוצר (ממוצע השנים 1999 עד 2007).
אוכלוסיית המחקר: 30 מדינות ה-OECD (כולל ישראל).

t סטטיסטי מופיע בסוגריים.
** מסמן מובהקות של אחוז אחד.
** מסמן מובהקות של 5 אחוזים.

השימוש המכוון במילה "מתאם" נובע מקיומם של קשרי גומלין בין אי השוויון לביטוח חברתי. הביטוח החברתי לא רק משפיע על אי השוויון אלא גם מושפע ממנו. ככל שאי השוויון הכלכלי גדול יותר, אמורים להיות לחצים להרחבת הביטוח חברתי דרך מנגנון הפוליטי, אם שיעור ההשתתפות בבחירות ועוצמת ההשפעה הפוליטית אינם משתנים באורח ניכר לאורך סולם ההכנסות. כיוון סיבתיות זה מוביל למתאם חיובי בין אי שוויון לביטוח חברתי. ואולם המתאם השלילי שנמצא גם בעבודה זו מלמד כי מנגנון התמסורת הפוליטי אינו דומיננטי כפי שתועד כבר במחקר חשוב (Perotti, 1996).

ג.2.4. אמונות הציבור

מניתוח סקר עמדות בארה"ב נמצא כי אנשים שנוטים לחשוב כי מזל, קשרים ומשפחה משפיעים על הכנסה יותר ממאמץ, חינוך ויכולת, תומכים הרבה יותר בחלוקה מחדש, גם כאשר מפקחים על מאפיינים אישיים רבים (Alesina and La Ferrara, 2005). גם מניתוח התנהגות במשחקים במעבדה עולה תמונה דומה ולפיה משתתפי הניסוי נוטים לתמוך יותר בחלוקה מחדש של העושר כאשר ההקצאה ההתחלתית היא מקרית בהשוואה למקרים שבהם ההקצאה ההתחלתית תלויה בביצועים קודמים (Clark, 1998). גם במחקרי מקרו נמצא מתאם חיובי בין חלקם באוכלוסייה של האנשים המאמינים כי מזל קובע את ההכנסה הכלכלית לבין הוצאה חברתית כאחוז מהתוצר. מתאם זה שורד גם כאשר מפקחים על מספר משתנים נוספים כמו אי שוויון, תוצר לנפש, משתני דמי ליבשות ושיטת הבחירות (Alesina and Angeletos, 2005).

בשנים האחרונות פורסמו מספר מחקרים שהראו כי ההבדלים העמוקים שישנם בין מדיניות הרווחה הנהוגה באירופה לבין המדיניות המקובלת בארה"ב נעוצים בהבדלים בעמדות הציבור ביחס

לשאלה מה קובע את הצלחתו של אדם בזירה הכלכלית. האזרחים האמריקאיים נוטים לחשוב כי אדם יצליח להיחלץ מעוני אם יעבוד קשה יותר, ואילו האירופים מייחסים משקל רב יותר לרכיב המזל ולמבנה כלכלי-חברתי בהסבר הצלחתו של אדם (Alesina and Glaeser, 2004).

סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2005 מראה כי עמדות הציבור בישראל קרובות הרבה יותר לאלו של האירופאים מאשר לעמדות הציבור האמריקאי (לוה 8). לדוגמא, רוב הציבור הישראלי (69%) סבור כי אנשים הם עניים בגלל נסיבות שהן מעבר ליכולתם ורק כ-20 אחוזים סבורים שהעניים נתונים בעוני כיוון שאינם מתאמצים (ועוד 11% שהשיבו "לא יודעים"). לשם השוואה, בקרב מדינות האיחוד האירופי כמעט שלושה רבעים מהציבור (74%) אינו חושב כי העניים עצלנים, בעוד שבאררה"ב, רק כ-40% מהציבור מחזיק בדעה זו. יתרה מכך, גם כאשר מחלקים את הציבור בישראל לקבוצות על פי הכנסה, אפילו בקרב הקבוצה בעלת ההכנסה הגבוהה ביותר, למעלה ממחצית הנשאלים סבורים כי אנשים הם עניים בגלל נסיבות שהן מעבר ליכולתם.

לוה 8: הסיבה לעוני לפי עמדות הציבור – ישראל, אירופה וארה"ב

אנשים מסוימים הם עניים בשל:	ישראל	אירופה	ארה"ב
מזל או נסיבות מעבר ליכולתם	69	74	40
הם אינם מתאמצים	31	26	60

המקור: סקר עמדות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2005; Alesina A., Glaeser E. and Sacerdote B. (2001), "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", *Brookings Papers on Economic Activity* 2. הערות:

הקטגוריה "הם אינם מתאמצים" כוללת בישראל גם את אלה שענו "לא יודעים". עמדות הציבור בארה"ב ובאירופה שונות גם ביחס לשאלה מה קובע את ההכנסה. בארה"ב השיבו 30% מן הנשאלים כי המזל קובע את ההכנסה, וזאת בהשוואה ל-54% מן הנשאלים באירופה. בישראל לא קיימים עדיין נתונים ביחס לשאלה דומה.

בסקר נשאלו המרוויינים גם באיזו מידה הם מרוצים מההזדמנויות הקיימות בישראל לאנשים עניים להתקדם על ידי עבודה קשה. הרוב המכריע של הציבור ענה כי אינו מרוצה. גם בחלוקה לפי קבוצות הכנסה נשמרת תוצאה זו. בפרט, בכל אחת מקבוצות ההכנסה, לפחות 70% מהציבור אינו מרוצה מההזדמנויות הקיימות בישראל לאנשים עניים להתקדם על ידי עבודה קשה.

אולם, למרות שרוב הציבור אינו סבור כי יש להטיל על העניים את האשמה במצבם, הדבר אינו משתקף בנכונות לשלם מסים נוספים על מנת להקטין את שיעור העוני בישראל. רק כשליש מהנשאלים השיבו כי יהיו מוכנים לשלם מסים נוספים על מנת להקטין את העוני בישראל. בחלוקה לפי קבוצות הכנסה, דווקא בקרב שתי הקבוצות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, נרשם השיעור הגבוה ביותר של אלה המוכנים לשלם מסים נוספים (כ-40%).

יוצא, אפוא, שהעדפות הציבור בישראל עקביות עם ממדי ביטוח חברתי ברמה הקרובה לזו של מדינות אירופה. זאת, כמובן, בהנחה כי ההוצאות לשירותים חברתיים באירופה אכן משקפות את העדפות הציבור האירופי.

ג.4.3. מתח חברתי וסדרי עדיפויות

המפגש של שני מאפיינים המייחדים את ישראל לעומת המדינות המפותחות עשוי להסביר את הסיוע הדל יחסית שנמצא לגבי ישראל. הסכסוך המתמשך עם מדינות ערב וההטרורוגניות של האוכלוסייה הישראלית מפלגים את החברה הישראלית לשתי קבוצות: קבוצה שנושאת בנטל השירות הצבאי וקבוצה הפטורה ממנו.¹⁶

הסכסוך עם מדינות ערב פועל בעוצמות שונות על המתח שבין האוכלוסייה היהודית לבין המגזר הערבי לעומת המתח שבין האוכלוסייה היהודית (הלא-חרדית) לבין המגזר החרדי. המתח בין האוכלוסייה היהודית לערבית חריף יותר מזה שנובע מחלוקה בלתי שוויונית של נטל השירות הצבאי, וזאת משום החשדנות של חלק מן היהודים לגבי נאמנותם של ערביי ישראל. חלקים באוכלוסייה היהודית אפילו רואים באוכלוסייה הערבית אויב פוטנציאלי, ומתייחסים אליה "כבעיה דמוגרפית" שיש להתמודד עמה.¹⁷ החשדנות הזו מדכאת את הנכונות של הרוב היהודי לסייע לאוכלוסייה הערבית הענייה אפילו אם היא אינה אשמה בעונייה. בגלל הקושי הגובר להשתמש במדיניות מפלה (סיוע שמגיע באופן ישיר או עקיף רק ליהודים), נראה שחלק מהאוכלוסייה היהודית מוכן להקריב את רווחתם של העניים היהודים ובלבד שהערבים לא ייהנו מן הסיוע הזה. הקיצוץ החד בקצבת ילדים הוא דוגמה מובהקת לכך.

נוצר מעגל אכזרי המזין את עצמו. המתח בין קבוצות האוכלוסייה מוביל לסיוע כספי קטן יחסית לאוכלוסייה החלשה בישראל, והסיוע הדל בתורו פועל להעצמת המתח עוד יותר. קל לשער שמצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית מגביר את תחושת הניכור והחשדנות כלפי האוכלוסייה היהודית. הקצאת משאבים רבים יותר לאוכלוסייה הערבית בתחומים כמו תעסוקה וחינוך הייתה אולי פועלת לרכך מתחים.

האוכלוסייה היהודית עצמה רחוקה מלהיות הומוגנית. כיום נראה כי מוקד המתח העיקרי בחברה היהודית הוא בין החברה החרדית לאוכלוסייה הלא-חרדית.¹⁸ המתח הזה ניזון מחלוקה בלתי שוויונית של נטל השירות הצבאי (בדומה לערבים) ומן התביעה של המגזר החרדי משאר האוכלוסייה לממן אורח חיים ייחודי. האוכלוסייה החרדית חפצה לקיים אורח חיים המבוסס על פרק זמן ארוך מחוץ לשוק העבודה לטובת לימוד בישיבה ומספר רב יחסית של ילדים. המגזר החרדי, בשל היותו לשון מאזניים בשדה הפוליטי, הצליח להשיג תקציבים ייחודיים כמו קצבת הבטחת הכנסה לאברכים או קצבת ילדים מוגדלת לילד הרביעי ואילך, למורת רוחה של רוב האוכלוסייה היהודית (הלא-חרדית).

16 ישראל נוסדה כמדינת הגירה. בין השנים 1948 ו-2009 גדל מספר היהודים החיים בישראל מכ-700 אלף לשישה מיליון. אפילו כיום, כשליש מהיהודים החיים בישראל אינם ילידי ישראל. המדינה שהוקמה על ידי בני העליות השונות, שהיו רובן ככולן מאירופה, קלטה בשנות החמישים והשישים עולים במספרים לא מבוטלים מאסיה ומצפון אפריקה. אוכלוסייה זו הייתה בעלת מאפיינים תרבותיים שונים מאלה של מקימי המדינה. בשנות השבעים קלטה מדינת ישראל גלי עלייה מבר"מ, ועם נפילת המשטר הסובייטי קלטה המדינה בשנות התשעים גלי עלייה נוספים בהיקפים גדולים. מסוף שנות השמונים קלטה ישראל גם עלייה מאתיופיה, אם כי בסדר גודל קטן יותר באופן משמעותי.

17 ראה, לדוגמה, את נאומו של בנימין נתניהו בכנס הרצליה משנת 2003.

18 המתחים החברתיים בין יוצאי אסיה ואפריקה ("מזרחים") לבין יוצאי אירופה-אמריקה ("אשכנזים") נראים כשייכים לעבר. מתחים אלה נוצרו בשנות השישים והשבעים על רקע תחושה של התעלמות מהבעיות החברתיות הקשות מצד הממסד שנשלט על ידי יוצאי אירופה-אמריקה. הפנתרים השחורים, תנועת המחאה החברתית שקמה בתחילת שנות השבעים, ומפלגת ש"ס שקמה על רקע תחושה של אפליה מצד החרדים האשכנזים בתחילת שנות השמונים, ורואה עצמה כמפלגה המייצגת את בני עדות המזרח, הם ביטויים למתחים אלה.

גם ההצלחה הפוליטית של האוכלוסייה החרדית נגזרת מן הפיצול הפוליטי באוכלוסייה היהודית (הלא-חרדית) באשר לפתרון הרצוי לסכסוך עם מדינות ערב. הצלחתם של החרדים להשיג משאבים ייחודיים נתפסת כהפרה בוטה של חוזה בלתי כתוב של מדינת הרווחה: האזרחים שיש להם מוכנים לסייע לאזרחים שאין להם, אבל רק לאחר שהאחרונים עשו כל מאמץ לממש את יכולת השתכרותם. הלגיטימציה בקרב האוכלוסייה היהודית (הלא-חרדית) לצעדים לצמצום עוני – כמו הגדלת קצבת הילדים או הבטחת הכנסה – פוחתת משום הידיעה כי חלק מן המשאבים יגיעו לאוכלוסייה החרדית, שאינה הקהל המסורתי של מדינת הרווחה. שני מוקדי מתח אלה מכרסמים בתמיכה של הציבור הישראלי במדינת הרווחה. הניסיון בעולם הראה כי ציבור מפולג נוטה לתמוך פחות במדיניות חלוקה מחדש של ההכנסות (Alesina and Glaeser, 2004). אנו מעלים כאן את ההשערה (שלא נבסס אותה) שלפיה הפער בין טעמיו של הציבור הישראלי, שנוטה לתמוך במדיניות חלוקה מחדש כמו האירופים, לבין הביטוח החברתי הדל בישראל, טמון במתחים בין האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית מחד גיסא, לבין החרדים והערבים מאידך גיסא. למרות שמרבית הציבור סבור כי הסיבה לעוני קשורה בנסיבות שהן מעבר ליכולתם של העניים, וכי הרוב המכריע של הציבור אינו מרוצה מההזדמנויות הקיימות בישראל לאנשים עניים להתקדם על ידי עבודה קשה, אין נכונות לשלם יותר מסים כדי לצמצם פערים. הציבור היהודי (הלא-חרדי) חושש כי מדיניות חלוקה מחדש היא למעשה העברת משאבים מהאוכלוסייה היהודית (הלא חרדית) אל האוכלוסייה החרדית והערבית, כאשר הראשונה נתפסת כ"פרזיטית" והשנייה כ"גיס חמישי".

ד. סיכום: סדרי העדיפויות הרצויים לישראל

אין ביכולתנו לתת תשובה פסקנית באשר לשאלה אם סדרי העדיפויות בפועל שתוארו בפרקים הקודמים תואמים את העדפות הציבור בישראל. נוכל לכל היותר להציע הערכה מוגבלת המהווה מצע לדיון ציבורי בסוגיה שאיננה יורדת מסדר היום. למרות הדרך בה מצטייר לפעמים מדע הכלכלה ככלי התקשורת, אין למדע הכלכלה היומרה לטעון מה נכון עבור החברה. משקל ההוצאה הציבורית הכוללת בתוצר של ישראל בשנת 2010 נמוך מרוב מדינות ה-OECD, וזאת על אף ההוצאה הכבדה יחסית של ישראל על ביטחון. שיעור המס הכולל, שנגזר מגודל הוצאות הממשלה, אף הוא נמוך בהשוואה למדינות המפותחות. בזכות הסיוע החיצוני שישראל מקבלת מארה"ב ומיהדות התפוצות שיעור המס נמוך יותר מזה המתחייב מגודל ההוצאה. למעשה, ההחלטה על גודל הוצאות הממשלה היא המשמעותית ביותר לסדרי העדיפויות. בפני מקבלי ההחלטות עמדה האפשרות להטיל מס גבוה יותר כדי לממן את הוצאות הביטחון העודפות של ישראל, אך הם בחרו בדרך אחרת. ממשלות ישראל החליטו על רמת הוצאה נמוכה בתחומי החינוך והרווחה. למעשה, הפגיעה בתחומים אלה היא אפילו חמורה יותר בשל ההחלטה לרדת בגודל ההוצאה ציבורית הכוללת אל מתחת לממוצע המדינות המפותחות. הכלל הפיסקאלי שעל פיו נבנה תקציב המדינה לשנים 2011–2012 כופה גידול אטי של הוצאות הממשלה בהשוואה לשיעור צמיחת התוצר. כלומר, המדיניות של כיוון ההוצאה יחסית לתוצר תימשך גם בשנים הבאות. ההוצאה לתלמיד בישראל היא נמוכה למרות שישראל מוציאה על חינוך (באחוזי תוצר) יותר מאשר רוב המדינות המפותחות, וזאת משום שאוכלוסייתה של ישראל צעירה בהרבה בהשוואה למדינות המפותחות. בעשור וחצי האחרונים חלה ירידה בהוצאה לתלמיד בישראל (באחוזים

מהתוצר (נפש), וזאת במקביל לעלייה שהייתה במדינות המפותחות. כתוצאה מכך נפער פער ניכר לרעת ישראל בהוצאה לתלמיד. דווקא על רקע המצב הקשה בתחום הביטוח החברתי הנסוגה היחסית בחינוך המורה, כיוון שהיא עלולה לדחוק לשוליים אנשים נוספים אל עבר ההיזקקות לשירותי הביטוח החברתי.

בתחום הבריאות, לפי מדד הוצאות הבריאות לקשיש, נראה מצבה של ישראל טוב באופן יחסי למדינות ה-OECD, למרות ששיעור ההוצאה לבריאות נמוך מזה הנהוג במדינות ה-OECD בממוצע. ישראל יכולה לספק שירותי בריאות ברמה גבוהה הודות לאוכלוסייתה הצעירה, שנוזקת פחות לשירותים אלה. עם זאת, המגמות של 15 השנים האחרונות מסכנות את המעמד הטוב של ישראל.

מיקומו הנמוך של הביטוח החברתי בסולם העדיפויות של ישראל בולט במיוחד בצל המשאבים הממשלתיים שמוקצים למטרה זו בהשוואה למדינות המפותחות. ישראל מוציאה משמעותית פחות מרוב מדינות ה-OECD. הפער לרעת ישראל מגיע לכ-7 אחוזי תוצר אם נסכם את המשאבים שהוקצו לטובת תחום הרווחה (ביטוח חברתי, שירותים כלכליים ושיכון וקהילה), וזאת בלי לקחת בחשבון הוצאות ביטחון שנכללות בסעיף הביטוח החברתי.

נראה כי העדפות הציבור בישראל, כפי שבאו לידי ביטוי בסקרי עומק של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מצביעות על כך שהציבור בישראל קרוב בהשקפתו הכלכלית-חברתית לציבור האירופאי, הרבה יותר מאשר לציבור האמריקאי. העדויות המחקריות, המבוססות על בחינת המדיניות הכלכלית במדינות המפותחות לאורך תקופה ארוכה, מלמדות על קשר מוצק בין ההעדפות החברתיות של הציבור להוצאות חברתיות. הממצא הבולט שלפיו רמת ההוצאה לביטוח חברתי בישראל נמוכה באופן משמעותי ממוצע המדינות ה-OECD אינה תואמת ככל הנראה את העדפות הציבור הישראלי. חיזוק נוסף לכך הוא חוסר שביעות הרצון של הציבור הישראלי מרמת הפערים הכלכליים והעוני. יתכן שחוסר העקביות בין העדפות הציבור להוצאה החברתית הנמוכה נעוץ במתחים בין חלקים שונים של החברה הישראלית.

ההוצאה החברתית הנמוכה, ובעקבותיה אי השוויון הגבוה, תורמים להעצמת המתח הגבוה ממילא. בצל המגמות בעשור וחצי האחרונים יתכן אפילו שהפער בין גודל הוצאות הממשלה והרכבן בפועל להעדפות הציבור התרחב, במיוחד לגבי רשת הביטחון הסוציאלי בישראל. נראה כי ללא שינוי עמוק בתפיסה של קובעי המדיניות ביחס לתפקידו של הביטוח החברתי יישאר אי השוויון ברמה גבוהה (ואולי אף יגדל), גורם המגביר את החשש למידת הלכידות והיציבות החברתית.

מקורות

- בן בסט א' (2001), "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", א' בן בסט (עורך), מעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985–1998, תל אביב.
- בן דוד ד' (מרץ 2003), "מערכת החינוך בראי כלכלי-חברתי בעידן של גלובליזציה", רבעון לכלכלה. ברטר ר' (2007), "הסיוע האמריקני לישראל: הערכה מחדש", עדכן אסטרטגי 10(1), 25–41.
- זהן מ' (2011), "מדיניות כלכלית במשבר: הגיע החורף, והמשק בלבוש אביבי", משפטים 2(2), 571–600.
- זעירא י' ואחרים (2009), "גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה", כנס קיסריה 2009, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Alesina A. and Angeletos M.G. (2005), "Fairness and Redistribution", *American Economic Review* 95, 960–980.
- Alesina A. and Glaeser E. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford.
- Alesina A. and La Ferrara E. (2005), "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities", *Journal of Public Economics* 89, 897–931.
- Clark J. (1998), "Fairness in Public Good Provision: An Investigation of Preferences for Equality and Proportionality", *Canadian Journal of Economics* 31, 708–729.
- OECD Economic Surveys: ISRAEL, January 2010 (page 65).
- OECD Report (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD.
- Perotti R. (1996), "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say", *Journal of Economic Growth* 1, 149–187.

אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il, (7/2/2011).

דוח בנק ישראל לשנת 2009, אתר בנק ישראל, www.bankisrael.gov.il, (7/2/2011).

אתר ה-OECD, <http://stats.oecd.org>, (7/2/2011).

OECD, Health Data 2010. http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34631_12_968734_1_1_1_1,00.html, (7/2/2011).

OECD, Education at a glance 2010. http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html, (7/2/2011).