

עלות שירותי הרווחה : ישראל במבט השוואתי

מיכאל שלו, גיוני גל ושגית אזרי-ויזל*

תקציר

נתונים שאסף ה-OECD מאפשרים להשוות בין נתח המשאבים הלאומיים שהוקדש לרווחה בישראל בשנים 1995–2007 (לרבות בריאות ודיוור) ובין זה של כלכלות מתקדמות אחרות. במחקר התגלה שההוצאה החברתית הציבורית בישראל נמוכה בהשוואה לחמש מדינות מערב אירופה שנכללו בבדיקה, ובמרבית התחומים (למעט בריאות) היא דומה לארצות הברית. ממשלת ישראל משקיעה משאבים מעטים יחסית בתחומים שיש להם פוטנציאל לשפר את רווחתם הכלכלית של האזרחים בטווח הארוך: מדיניות תעסוקה פעילה, דיור ותמיכה במשפחות עם ילדים. עוד נמצא כי ההכנסה שמעניקה המדינה לאזרחיה לאחר הפרישה באמצעות הביטוח הלאומי נדיבה הרבה פחות מאשר במדינות אירופה שנבדקו, אך ההוצאות הקשורות לפנסיות של עובדי ציבור גבוהות. היקפן הכולל של ההוצאות הציבוריות על התחום החברתי בישראל צנח במהלך שנות האלפיים בקצב שאין שני לו במדינות האחרות, והקיצוצים בלטו במיוחד בתכניות המשרתות בעיקר אוכלוסיות פגיעות כלכלית. ההוצאות הפרטיות על בריאות ועל פנסיות נמצאות בעלייה, אך עדיין נמוכות בהרבה ביחס לארצות הברית ולחלק מהמדינות באירופה.

תחילת 2010, כהכנה להצטרפות ישראל ל-OECD, פרסם הארגון סיכום מפורט על המדיניות בתחום הסוציאלי והתעסוקתי בישראל (OECD, 2010).

* פרופ' מיכאל שלו, ראש תכנית מדיניות הרווחה היוצא במרכז טאוב, המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית; פרופ' גיוני גל, עמית בתכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב, דקאן בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית; שגית אזרי-ויזל, חוקרת במרכז טאוב.

הדוח הדגיש כי שיעור העוני בישראל גבוה יותר מבכל מדינה אחרת החברה ב-OECD. נטען בו כי יש לערוך שינויים הכרחיים במדיניות התעסוקה בישראל כדי לטפל בבעיות של עוני ואי שוויון, אך לצד זאת הודגש כי ההוצאות למטרות רווחה בישראל נמוכות יותר מאשר במדינות ה-OECD האחרות (מלבד טורקיה, מקסיקו ודרום קוריה), ומחבריו ציינו כי "הקטנת שיעור העוני הגבוה מאוד בישראל תושג רק באמצעות הקצאת משאבים נוספים".

לאור אבחנות אלו בנוגע להוצאות הרווחה בישראל, חשוב שקובעי המדיניות והציבור יקבלו תמונה ברורה לגבי מצבה של המדינה במבט משווה: האם ארגון ה-OECD הביא בחשבון די הצורך את ההבדלים בין המאפיינים הדמוגרפיים והמשאבים הכלכליים של ישראל לאלה של מדינות אחרות? ובהנחה שמחויבותה של ישראל לרווחה ולצמצום פערים אכן נמוכה יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות – האם הדבר נכון לגבי כל הצרכים החברתיים או לגבי חלקם בלבד? כמו כן, אפשר לשאול האם השיעור הנמוך מהממוצע של משאבים ציבוריים המוקצים למטרות חברתיות בישראל מתאזן באמצעות הוצאות גבוהות מן הממוצע ממקור וולונטרי ופרטי.

הערכות המדיניות החברתית שסיפקו מומחי ה-OECD אינן המקור היחיד שמתח ביקורת על המדינה בשנים האחרונות. ביולי 2011, רק שנה וחצי לאחר שהזיכר ארגון ה-OECD את ישראל כי "כל מדינה מקבלת את שיעור העוני שהיא נכונה לשלם עליו", התאספו מאות אלפי אזרחים ברחובות הארץ בדרישה לפחות אי-שוויון וליותר צדק חברתי. מנהיגי המחאה ויועציהם המומחים האשימו את הממשלה בכך שהיא נסוגה מאחריותה לרווחתם הכלכלית של אזרחיה, ומתעלמת מצורכי השכבות החלשות ומעמד הביניים גם יחד. הם קראו להחייאת מדינת הרווחה בישראל, וטענו כי ישראל מפגרת אחר המדינות המתקדמות באירופה שבעבר ניסתה לחקות אותן. גם בעניין זה צצות שאלות על גובהה והרכבה של ההוצאה החברתית בישראל במבט משווה, אך בדגש נוסף – מגמות לאורך זמן. השאלות שיש לשאול הן באילו תחומים, ובהשוואה לאילו מדינות, מפגרת ישראל במדיניות הרווחה שלה לאורך השנים.

1. רקע

הנתונים

פרק זה מבקש לספק את הראיות הטובות ביותר שאפשר להשיג כדי לענות על שאלות אלו, בעזרת נתונים חדשים שנחשפו הודות לחברותה של ישראל ב-OECD. אחת הפעילויות החשובות ביותר של הארגון היא לאסוף ולהפיץ נתונים סטטיסטיים כלכליים סטנדרטיים באיכות גבוהה. כמו כן, מאז 1996 היה הארגון אחראי למה שהוא מכנה "מאגר הנתונים על הוצאות חברתיות" (ובקיצור SocX). נתוני ה-SocX העדכניים ביותר כוללים מדדים מפורטים עבור ישראל מהשנים 1995 עד 2007 (הנתונים הנוגעים למדינות OECD אחרות מתחילים מוקדם יותר). חלק מהמידע על ישראל כולל גם שנים מאוחרות יותר (Adema, Fron, and Ladaique, 2009) אולם היקפו מוגבל, ובכל מקרה לא יהיה נכון להשוות את ישראל לאירופה ולאמצאות הברית בשנים שמאז 2008, מכיוון שברוב המשקים המפותחים עלתה ההוצאה החברתית באופן משמעותי בשל ההאטה הכלכלית שגרם המשבר הפיננסי העולמי. בעזרת הנתונים המפורטים אפשר כיום לא רק למקם את ישראל בטבלת הליגה של הכלכלות המתקדמות בעולם, אלא גם לאפיין מגמות שרווחו בה במשך יותר מעשור בהשוואה למתרחש במדינות אחרות.

מערכת ה-SocX מיוחדת מכיוון שהיא משלבת מרכיבי רווחה שלא שולבו מעולם במאגר נתונים בין-לאומי אחד (Adema and Ladaique, 2005; Castles, 2009). ראשית, שתי זרועותיה הכלליות של מדינת הרווחה – שירותים וקצבאות – נכללות במאגר. שנית, תפקידן של הקלות המס זוכה להכרה כחלופה הן לאספקת השירותים והן לקצבאות. שלישית, ה-OECD שואף לכלול במדדיו לא רק הוצאות ציבוריות במסגרת מדינת הרווחה אלא גם הוצאות פרטיות על הגנה חברתית קולקטיבית, בין שנעשו בהתנדבות ובין שהמשלה אכפה אותן.

אלא שלצד הישגים מרשימים אלו, ל-SocX מאפיינים ומגבלות שחשוב לציין. בכל הנוגע להוצאות ציבוריות למטרות חברתיות, התפיסה של ה-OECD בעניין מה שנחשב ל"חברתי" מקבילה להגדרה הקונבנציונלית של מדינת רווחה, הכוללת מתן שירותים כגון בריאות, דיור וטיפול בילדים, אך אינה כוללת חינוך, למשל. כמו כן, ה-SocX כולל את כל הקצבאות הסטנדרטיות שמעניקות הרשויות הציבוריות, בין שהן מבוססות על ביטוח לאומי (לדוגמה דמי אבטלה), סיוע סוציאלי (כמו חוק הבטחת הכנסה בישראל) או קריטריון זכאות אחר (לדוגמה הטבות לעיוורים). העיקרון המנחה של ה-OECD גורס כי תכניות חברתיות מתאפיינות במימון

קולקטיבי, היינו מימון לכל. עם זאת, כאשר מיישמים עיקרון זה על הוצאות פרטיות, לא נכללים בהגדרה מקרים רבים שמנקודת מבט פונקציונלית טהורה נחשבים לעתים קרובות לחברתיים. דוגמאות לכך הן פנסיות פרטיות אישיות שנעשות מרצון וללא סובסידיה, או רכישת שירותים כמו טיפול בילדים או ייעוץ רפואי פרטי.

מאפיין נוסף חשוב בגישת ה-SocX הוא חישוב נתוני הקצבאות. עלות תכנית סוציאלית במדד אינה מבוססת על מחירה בפועל למי שמשלם עבורה; במקום זאת, החישוב מתייחס לכמות הכסף המועברת למוטבים. הבחנה זאת חשובה במיוחד בתחום של קצבאות זקנה ופנסיות, שבכל הארצות הן הקצבאות היקרות ביותר. מכיוון שמדינות ה-OECD שונות מאוד זו מזו מבחינת גיל הזכאות לפנסיה ואופן קביעת תשלומי המבוטחים, יכול להתגלות הבדל מהותי בין דירוג המדינות על בסיס גובה תשלומי המבוטחים שהן גובות בכל שנה, ובין הדירוג על בסיס הסכומים שהן משלמות למבוטחים. ה-SocX, כאמור, מתייחס רק למרכיב השני.

ככלל, נוסף לעובדה שההיגיון מאחורי מאגר ה-OECD לא תמיד תואם את התפיסה המקובלת, ל-SocX יש גם מגבלות מעשיות, מפני שלא כל המדינות (כולל ישראל) מעבירות ל-OECD נתונים מלאים התואמים את הגדרות הארגון. לאור זאת, פרק זה נוקט בגישה זהירה: הוא מתמקד בעיקר בתכניות ספציפיות ופחות בנתונים המתקבלים משילוב של גורמים שונים. יינתנו בו כמה הערכות של ההוצאה החברתית הכוללת במדינות שונות, אך עקב מגבלות הנתונים לגבי הוצאות חברתיות פרטיות, אין דיווח לגבי חלקן הכולל בסך כל ההוצאות החברתיות – פרטיות וציבוריות כאחד. מידע מפורט על העקרונות והמתודולוגיה העומדים מאחורי מאגר ה-SocX, נוסף להגדרות של סוגי התכניות החברתיות השונות שהמאגר מבחין ביניהן (כולל דוגמאות מישראל), אפשר למצוא בנספחים.

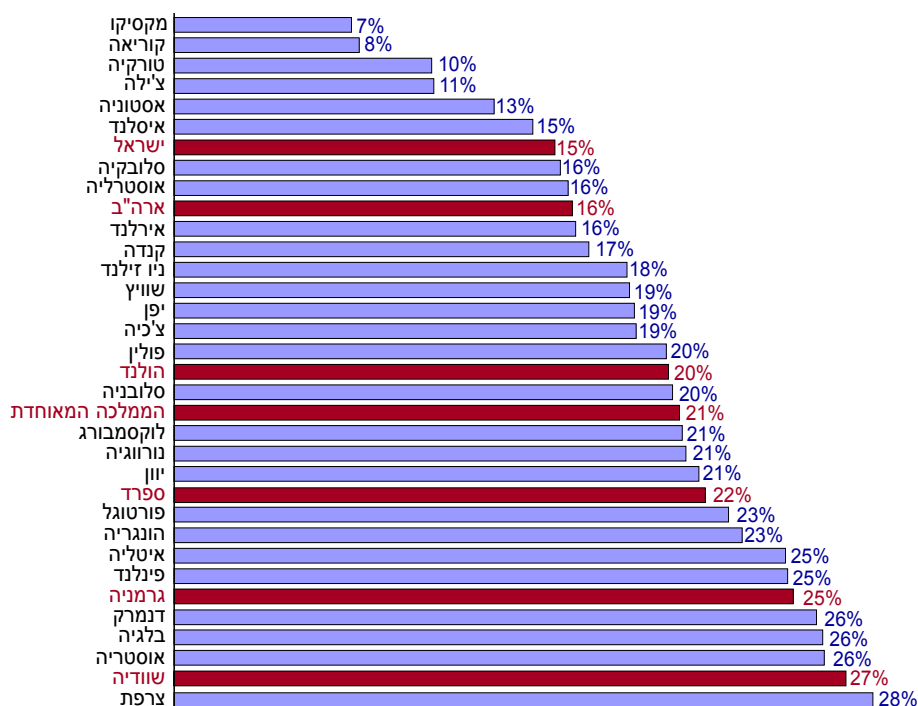
אפיון אחרון חשוב של המחקר הנוכחי הוא שבדרך כלל הצגת הממצאים אינה כוללת את כל ארצות ה-OECD שנתוניהן נמצאים במאגר. כדי להקל על הקורא, הסקירה מתמקדת בהשוואת מדינת ישראל לשש מחברות ה-OECD, שמדיניות הרווחה בהן מייצגות את המגוון הרחב בקרב הכלכלות המפותחות (פרט למזרח אירופה).

סקירה כוללת

תרשים 1 כולל אינדיקציה ראשונה להבדלים הנרחבים בין כלל המדינות החברות ב-OECD בנוגע לחלק מהתוצר הלאומי שהן מקדישות למימון מדינת הרווחה.

תרשים זה מתייחס רק להוצאות חברתיות ציבוריות, הנבחנות באמצעות מדד שווילנסקי (1975) תיאר בתור "מאמץ הרווחה" של הממשלות. החלק היחסי המושקע ברווחה בישראל (15.5 אחוז מהתוצר הלאומי) הוא אחד הנמוכים ביותר במדרג – מתחת למדינות דוברות האנגלית בעלות ההוצאה הנמוכה ביותר בקרב הכלכלות המתקדמות (16 עד 18 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי). טווח הערכים במדינות מערב אירופה (מלבד שווייץ ואיסלנד) הוא 20 עד 28 אחוז, ושמונה מתוכן מקדישות לפחות רבע ממשאביהן הכלכליים לרווחה – עשר נקודות האחוז מעל לרמה בישראל. שש המדינות הנוספות לישראל המיוצגות בעמודות אדומות הן אלה שהפרק יתמקד בהן מכאן ואילך. כפי שניתן לראות, הן מייצגות את הספקטרום המלא של הוצאות המדינה על רווחה.

תרשים 1
סך ההוצאה החברתית הציבורית
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

לוח 1 כולל מבחר אינדיקטורים ספציפיים יותר המתבססים על הוצאות, שנלקחו ממאגר ה-SocX. כמו כן, יש בו הערכות בנוגע להוצאות פרטיות בשני תחומים – בריאות ופנסיה. ההשוואה מבוססת על חמישה תחומים חשובים של רווחה, ועל תחומים נוספים שקובצו יחד תחת הכותרת "סיכונים אחרים". כאשר הדבר מתאים, נכללו תתי-קבוצות כדי להבדיל בין תכניות ציבוריות ופרטיות, או כדי לקחת בחשבון הבדלים חשובים בין סוגי תכניות הפועלות באותם תחומי תפקוד (לדוגמה תמיכה ממשלתית בשוק העבודה באמצעות דמי אבטלה מול תכניות פעילות כמו הכשרה מקצועית, שמטרתן לסייע למובטלים לשפר את סיכוייהם בשוק העבודה). כותרות אלו מוגדרות בנספח 2, וכל אחת מהן נדונה בנפרד בחלקים מאוחרים יותר של הפרק.

כדי להשוות בין ההוצאות במדינות שונות, בוטלה השפעתם של הבדלים בגודלן ובעושרן בעזרת חישוב שיעור ההוצאה ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). עם זאת, תחומים מסוימים של הוצאות חברתיות – במיוחד ההוצאה על קשישים – מושפעים מהפרופיל הדמוגרפי של אוכלוסיית המדינה. מסיבה זו, הסעיפים המפורטים הקשורים להוצאות על קשישים בשורות האחרונות של לוח 1 חושבו על בסיס הוצאה לקשיש. מדדים אלו נדונים בפירוט בחלקו הבא של הפרק.

המדינות שנבחרו לצורך ההשוואה משקפות את הגישה לניתוח השוואתי של מדינות רווחה שפיתח הסוציולוג יוסטה אספינג-אנדרסן בספרו *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). הספר הבחין בין שלוש גישות שונות מהיסוד לנושא הרווחה שהתפתחו בכלכלות המתקדמות של המערב. כל אחת מהן מאופיינת באוסף קווי מדיניות המכונה "משטר מדינת רווחה". במשטר הליברלי (במובן הכלכלי של המילה), שמי שמתקרבת אליו ביותר היא ארצות הברית, הממשלה שואפת להביא למקסימום את האחריות האישית ולהפחית למינימום את תפקיד המדינה ברווחה הסוציאלית. המשטר הסוציאלי-דמוקרטי, המיושם בשוודיה ובארצות נורדיות אחרות, הוא תמונת המראה של המודל הליברלי: המדינה מציעה מגוון הטבות במזומן ושירותים ציבוריים, ורבים מהם מיועדים לכלל האזרחים, ולא רק לנזקקים. בהתאם לציפיות אלו, בשמונה מתוך 13 האינדיקטורים בלוח 1, ארצות הברית ושוודיה מייצגות את נקודות הקיצון (הגבוהה ביותר והנמוכה ביותר) מבחינת הערכים שתועדו בשש המדינות. באופן ספציפי, הרשויות בשוודיה פועלות הרבה יותר למען הקשישים, בעוד ארצות הברית מסתמכת במידה רבה מאוד על פתרונות פנסיה פרטיים; כמו כן, ההוצאות על רפואה פרטית גבוהות מאוד בארצות הברית וכמעט לא קיימות בשוודיה, והדבר נכון גם לגבי "הוצאות מס" (הכנסות שהממשלות מוותרות עליהן בשל מתן פטורים והקלות מס למטרות סוציאליות).

ניגודים בולטים ניתן גם לראות בהוצאות הציבוריות על הטבות ושירותים למשפחה, על שוק התעסוקה ועל אי-כשירות – נכות, חופשת מחלה, פגיעה תעסוקתית ומחלות. ההוצאה על ארבע הקטגוריות הללו יחד מגיעה לשיעור מדהים בשוודיה : עשרה אחוזים מהתמ"ג, יותר מפי ארבעה מהשיעור בארצות הברית.

לוח 1. הוצאה חברתית ב-2007: ישראל ושש מדינות OECD
לפי קטגוריות, כאחוז מהתמ"ג

סוג הוצאה	ישראל	ארה"ב	גרמניה	ספרד	הממלכה המאוחדת	הולנד	שווייץ
משפחה							
קצבאות ילדים	0.7	0.0	0.7	0.1	0.8	0.6	0.8
אחר	1.3	0.7	1.2	1.1	2.5	1.4	2.6
שוק העבודה							
דמי אבטלה	0.3	0.3	1.4	2.1	0.2	1.1	0.7
עידוד תעסוקה	0.1	0.1	0.7	0.7	0.3	1.1	1.1
סיכונים אחרים							
שאיירים	0.7	0.7	2.1	*0.6	0.1	0.2	0.5
אי-כשירות	2.9	1.3	1.9	2.5	2.4	2.9	5.0
דיור ציבורי	0.0	0.0	0.6	0.2	1.4	0.4	0.5
בריאות							
ציבורי	4.3	7.2	7.8	6.1	6.8	6	6.6
פרטי	0.5	5.6	1	0.5	0.1	0.6	0.0
הוצאות מס	1.0	1.9	1.7	0.4	0.4	0.9	0.0
קשישים	5.3	9.6	9.3	6.5	10.3	8.7	10.6

לוח 1. (המשך) הוצאה חברתית ב-2007: ישראל ושש מדינות OECD

לפי קטגוריות, כאחוז מהתמ"ג

סוג הוצאה	ישראל	ארה"ב	גרמניה	ספרד	הממלכה המאוחדת	הולנד	שווייץ
סה"כ נתח מתמ"ג	17.1	12.3	14.7	19.4	15.8	18.4	17.4
סה"כ נתח מתמ"ג (לא בריאות)	12.3	14.7	19.4	15.8	18.4	17.4	21.7
סה"כ נתח מתמ"ג: כל מדדי SOC-X	18	28.6	29.7	22.7	26.7	27.9	30.2

תכניות לקשישים

הקצאה לקשיש, כאחוז מתמ"ג לנפש

פנסיה סוציאלית (ציבורי)	21	25	36	33	34	31	38
פנסיה תעסוקתית (פרטי)	10	35	4	0	29	24	12
הטבות בעין (ציבורי)	2	0	0	3	3	5	13
פנסיה והטבות לעובדי ציבור (ציבורי)	21	17	7	4	0**	0**	0**

* המספר מתייחס ל-2005.

** בממלכה המאוחדת, בהולנד ובשוודיה פנסיות בשירות הציבורי אינן מנוהלות על ידי המדינה, לכן ה-OECD מסווג אותן כפנסיות תעסוקתיות פרטיות.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

משטר מדינת הרווחה השלישי, המכונה "שמרני", מאפיין את אירופה הקונטיננטלית והדרומית, ונציגותיו במחקר הן גרמניה וספרד. שורשיה ההיסטוריים של מדינת רווחה מסוג זה נעוצים במאמציהם של משטרים אוטוריטריים ושל הכנסייה הקתולית לנטרל ארגוני עובדים שהתפתחו, ולעכב את עלייתה של הדמוקרטיה. סימני ההיכר של המדיניות החברתית במשטר זה הם הסתמכות על תכניות ביטחון סוציאלי שמטרתן להגן על רמת ההכנסה של המפרנסים הגברים, המציעות רמות הגנה שונות לקבוצות שונות (באופן מסורתי עובדי השירות הציבורי מקבלים את התנאים הטובים ביותר). המשטר השמרני משקף העדפה לאחריות קהילתית ומשפחתית על פני הסתמכות על המדינה או על השוק. ניתן לראות פרופיל זה בחלק מהאינדיקטורים שנמדדו בגרמניה ובספרד – תפקידן השולי של תכניות תעסוקתיות פרטיות בתחום הפנסיה, ההיקף הנרחב של ההוצאה על ביטוח אבטלה, ומחויבותה הצנועה של המדינה לשירותים למשפחה (במיוחד תכניות שמטרתן לתמוך בעבודת אימהות).

כדי לא להגביל את הניתוח הנוכחי לארצות המהוות דוגמה לשלושת המשטרים של אספינג-אנדרסן, נכללו בו גם שני מקרים היברידיים: בהולנד יש שילוב בין מאפיינים סוציאלי-דמוקרטיים למאפיינים שמרניים, והממלכה המאוחדת הייתה פעם חלוצת מדינת הרווחה אך שינתה את גישתה כמה פעמים מאז הרפורמות הניאו-ליברליות של מרגרט תאצ'ר.

הניסיון למקם את מדינת הרווחה הישראלית ביחס לארצות מערביות עשירות אלו מאתגר, בגלל התכונות הייחודיות של המקרה הישראלי: מחויבות המדינה (ולפני כן התנועה הציונית) לעליית יהודים, להתיישבות ולביטחון; תפקידם ההיסטורי של ארגונים בלתי ממשלתיים, כמו ההסתדרות והסוכנות היהודית, בתחום הרווחה; והשינוי שחל בכלכלה הפוליטית בישראל במהלך שלושת העשורים האחרונים – משלטון ריכוזי וקולקטיביסטי למודל הניאו-ליברלי (Rosenhek, 2003; Shafir and Peled, 2002). אף שכמה חוקרים טוענים כי ישראל דומה בעיקר למדינות הרווחה השמרניות (Stier, Lewin-Epstein and Braun, 2001; Gal, 2010), במונחים של ההוצאה הציבורית כפי שהיא נמדדת על ידי ה-OECD, נראה כי היא דומה יותר מכל לארצות הברית.

כדי לחלק את ישראל ואת שאר הארצות אחרות לקבוצות מובחנות, יש לנתח באופן שיטתי את מידת הדמיון בפרופיל ההוצאות החברתיות שלהן על בסיס כל האינדיקטורים המפורטים בלוח 1¹. החלוקה נעשתה באמצעות שיטה סטטיסטית

¹ כדי להימנע מספירה כפולה, ההוצאה הכוללת על קשישים לא נכללה בניתוח הנתונים.

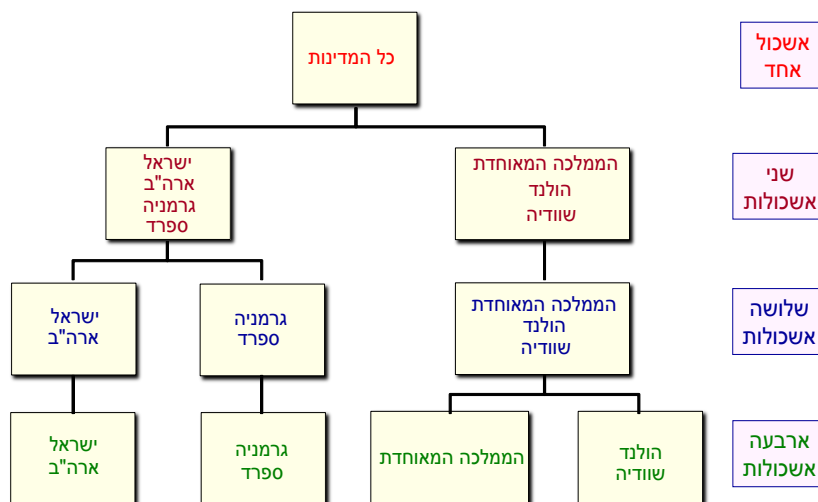
לקיבוץ מקרים באשכולות, שנקראת "Latent Class Analysis" (Vermunt and Magidson, 2002). יש לשים לב כי ככל שמספר האשכולות (קבוצות של מדינות) המופק בשיטה זו גדול יותר, גובר הדמיון בין המדינות בתוך כל אשכול. כדי לבדוק את הטענה כי יש זיקה בין המדיניות של ישראל לזו של ארצות הברית, יש לעקוב אחר הסיווג של ישראל ככל שמספר האשכולות עולה.

תרשים 2 כולל תוצאות עבור חלוקה לשניים, שלושה וארבעה אשכולות. בתוצאה הראשונה (עבור שני אשכולות) מסווגות ישראל וארצות הברית ועם ארצות אחרות, ואילו בשלב הבא (סיווג לשלושה אשכולות) יוצרות שתי המדינות תת-קבוצה משלהן. כצפוי, שלושת המקבצים שזוהו בשלב זה מתאימים לטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן לגבי שלוש משפחות שונות של מדיניות חברתית. כאשר יוצרים ארבעה אשכולות, הממלכה המאוחדת – שאופיינה לפני כן כמקרה דו-משמעי – יוצרת אשכול נפרד (כפי שניתן לראות בלוח 1, ביחס לתפקיד המדינה בשוק התעסוקה ובהיקף הפנסיות הפרטיות, הממלכה המאוחדת דומה הרבה יותר לארצות הברית מאשר לשוודיה). עם זאת, ישראל נשארת במקומה היציב לצד ארצות הברית. באחד מהמדדים של ההוצאה החברתית, עלות שירותי הבריאות, ישראל וארצות הברית הן שני קטבים מנוגדים. הפער ביניהן בעניין זה שווה לשמונה אחוזים מהתמ"ג.

ככלל, ההוצאות על בריאות שונות מאוד מארץ לארץ, הן מסיבות דמוגרפיות והן בגלל הבדלים בשיטת מתן שירותי הבריאות ויחס העלות-תועלת שלה. אך כשמתעלמים מהקטגוריה הבעייתית הזאת, קל לראות את הדמיון בין ארצות הברית וישראל – בעיקר בכך שאלה שמדינות היחידות שמוציאות פחות מ-15 אחוז מהתוצר הלאומי על תכניות חברתיות שאינן בתחום הבריאות. עם זאת, בכל הנוגע לאשכולות האחרים, סך ההוצאה החברתית אינו בהכרח אינדיקטור אמין להבדלים בין משטרי הרווחה. בולטת במיוחד העובדה שאחרי שוודיה הסוציאל-דמוקרטית, שמוציאה את הסכומים הגבוהים ביותר, הבאה בתור ברמת ההוצאות היא גרמניה השמרנית – והיא ממוקמת הרבה לפני ספרד, הדוגמה הנוספת במחקר זה למשטר רווחה שמרני.

תרשים 2

אשכולות של מדינות על בסיס אינדיקטורים של הוצאה חברתית



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

אף על פי שהניתוח הסטטיסטי משקף נקודות דמיון שלא ניתן לטעות בהן בין מבנה ההוצאות החברתיות בישראל למבנה בארצות הברית, שני המקרים בהחלט אינם זהים. לדוגמה, אף שלשירותים הפרטיים בישראל יש תפקיד חשוב בתחום הפנסיות, ולאחרונה מתרחב תפקידם גם בתחום הבריאות, ההוצאות על שניהם עדיין פחותות בהרבה מההוצאות עליהם בארצות הברית. מצד שני, מכיוון שהיקף ההוצאות הציבוריות על משפחות ועל אי-כשירות בארצות הברית נמוך באופן כה קיצוני, ישראל מוציאה סכום גבוה יותר במובהק מארצות הברית על התחומים האלה. סטיות אלו של ישראל ממשטר הרווחה הליברלי משקפות היבטים ספציפיים של ההקשר הישראלי, כגון נדיבות המדינה כלפי נכי צה"ל והעניין הדמוגרפי שלה בתמיכה במשפחות יהודיות עם ילדים. הדברים המשותפים לישראל ולארצות הברית, בהשוואה לארצות אחרות, הם: (1) תמיכה ציבורית צנועה במיוחד בקשישים (קצבאות ושירותים), למעט עובדי השירות הציבורי (2) אי-התערבות הממשלה בשוק העבודה (3) אי-התערבות כמעט מוחלטת של המדינה

בדיוור. מובן שתבניות ההוצאה אינן משקפות בהכרח הבדלים איכותיים חשובים בין מדינות רווחה (Castles, 1994). מבחינה זו, מאפיין ראוי לציון של המדיניות החברתית בישראל הוא תפקידן המרכזי של הטבות המיועדות לקבוצות ספציפיות שהמדינה מעוניינת להכיר בהן ולתגמל אותן, כגון חיילים ועולים. ההסתמכות על הטבות לקטגוריות ספציפיות שמטרתן לחזק את הנאמנות למדינה (Friedman and Shalev, 2010; Gal, 1999) קשה לאיתור באמצעות סוג האינדיקטורים שנוצרו ב-OECD ונותחו כאן.

לסיים הדיון בנקודות הדמיון והשוני בין ישראל למדינות אחרות בתחומי הרווחה, ראוי לציין שלוח 1 ותרשים 2 מבוססים על נתוני SocX לשנת 2007. ניתוח זה נערך לנתוני 1995, השנה הראשונה שמידע על ישראל נכלל ב-SocX. הממצאים של הניתוח המוקדם אינם מוצגים כאן, אולם הם חושפים בדיוק את אותה תבנית אשכולות שהתגלתה ב-2007 (תרשים 2 לעיל)². כאשר מדרגים את שבע המדינות על פי כל האינדיקטורים, ניתן לראות כי בין השנים 1995–2007 חלו בישראל רק שני שינויים משמעותיים: היא ירדה מהמקום הראשון לשלישי בקצבאות הילדים, ועלתה מהמקום השישי לשלישי בהוצאות על אי-כשירות. באופן כללי, לא היו שינויים רבים בקנה מידה דומה בפרופיל ההוצאות החברתיות הציבוריות במהלך התקופה הנבדקת.³

2. מגמות כלליות בסך ההוצאה החברתית

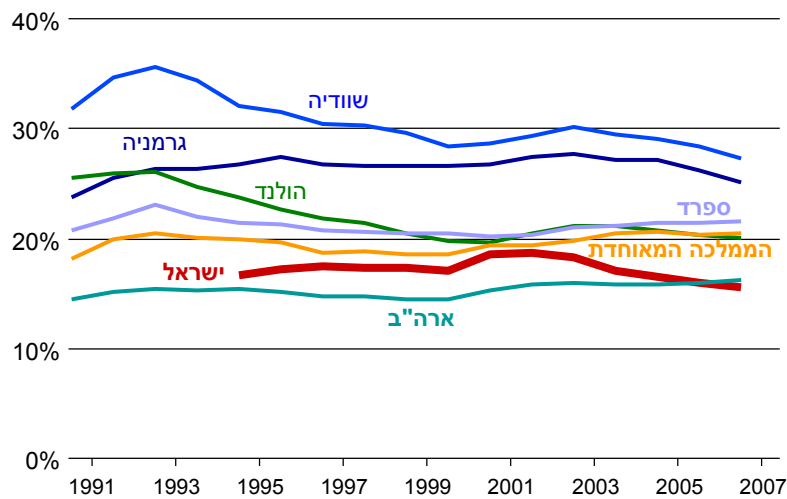
בחלק זה יוצגו באופן כללי המגמות לאורך זמן של סך ההוצאות – והפעם תוך התמקדות בפעולתה של מדינת הרווחה, כלומר ההוצאה הציבורית. בהמשך יוצגו תחומים מפורטים של ההוצאה החברתית, כולל הוצאות פרטיות. תרשים 3 מציג את כל ההוצאות שמסווגות כציבוריות במדד ה-OECD במדינות הנבדקות. כפי שמראה לוח 1, ב-2007 הייתה ישראל ממוקמת בתחתית המדרג, מעט מתחת לארצות הברית. במבט על התקופה כולה אפשר לראות שבעוד שוודיה

² עם זאת, הנתונים עבור ישראל מ-1995 אינם לחלוטין בני-השוואה לאלו מ-2007: אין תרשימים זמינים עבור הוצאות מס, ונתונים עבור שאר האינדיקטורים זמינים רק החל מ-2007.

³ בדירוג שבע המדינות על פי כל האינדיקטורים, שינוי של יותר משני מקומות בדירוג התרחש רק בשישה מתוך 91 תאים בטבלה.

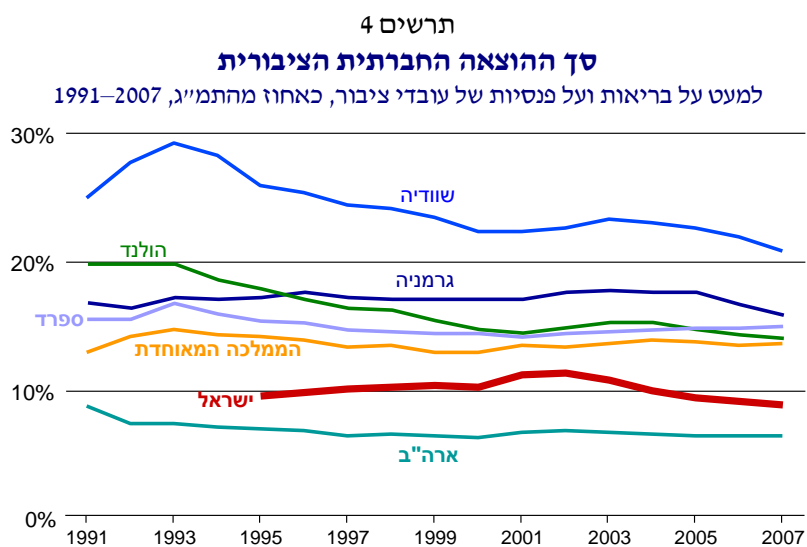
והולנד מציגות מגמת ירידה, ארצות הברית, הממלכה המאוחדת וגרמניה מפגינות באופן כללי יציבות לאורך זמן. המגמה בישראל ייחודית: יציבות במחצית השנייה של שנות התשעים, עלייה חדה ב-2001 (עקב שינוי משמעותי בקצבאות הביטוח הלאומי דווקא בשנה של מיתון), והחל מ-2003 – ירידה מתמדת עד לרמה נמוכה יותר מזו של 1995. עם זאת, יש חשש שמיקומה הבין-לאומי של ישראל – ואולי אף המגמות בהוצאותיה החברתיות לאורך זמן – מושפעים יתר על המידה משני מרכיבים שכבר הוזכרו כאן. ראשית, בישראל ההוצאה הציבורית על בריאות – מרכיב משמעותי (קרוב ל-30 אחוז) מסך ההוצאות החברתיות – נמוכה, אך אפשר לטעון כי היא משקפת את היעילות היחסית של המערכת ולא דווקא מעידה כי לא מופנים אליה די משאבים. שנית, כפי שזכר בפרק הקודם, פנסיות לעובדי ציבור בישראל גבוהות במיוחד, אך ניתן לערער על ההנחה שהתשלומים הללו הם חלק ממדינת הרווחה, ולהתייחס אליהם כמרכיב של תנאי עבודה בסקטור הציבורי.

תרשים 3
סך ההוצאה החברתית הציבורית
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

תרשים 4 נועד לנטרל את שני המרכיבים הבעייתיים האלה. מהתרשים עולה שההגדרה המצומצמת יותר מציבה את ישראל מעל ארצות הברית, אך אינה מקרבת אותה יותר לאירופה. היא גם מבליטה יותר מהתרשים הקודם את שתי מדינות הקצה – שוודיה וארצות הברית – ומקרבת את גרמניה לשאר מדינות אירופה. במגמות הכלליות לאורך זמן אין הבדל של ממש.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

לפני שניגשים לנתונים המפורטים על פי תכניות, חשוב להתייחס להבדלים בין מדינות במבנה הדמוגרפי, גורם שכבר צוין כמשפיע מאוד על הוצאות חברתיות. כפי שאפשר לראות בלוח 2, המצב הדמוגרפי בישראל שונה מאוד מהמצב בשאר המדינות המפותחות. ההבדל ניכר במיוחד בהשוואה לגרמניה: בישראל שיעור האוכלוסייה מתחת לגיל 20 גבוה כמעט פי שניים מהשיעור בגרמניה, בעוד שבאשר לאוכלוסייה בגיל 65 ומעלה היחס הפוך – שיעור בני הגיל הזה בגרמניה הוא יותר מכפול משיעורם בישראל. לנתון השני יש משמעות גדולה במיוחד לתכניות פנסיה ולשירותי בריאות.

לוח 2. התפלגות האזרחים על פי קבוצות גיל, 2009

קשישים	ילדים	מדינה		אוכלוסייה (מיליונים)	
		75 +	65-74		
5%	5%	10%	26%	7.5	ישראל
9%	9%	6%	18%	9.3	שוודיה
7%	9%	6%	18%	16.5	הולנד
8%	8%	5%	14%	45.9	ספרד
7%	9%	6%	18%	60.9	הממלכה המאוחדת
9%	12%	4%	15%	81.9	גרמניה
6%	7%	7%	20%	306.7	ארה"ב

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

3. הוצאות חברתיות על אוכלוסיית הגמלאים

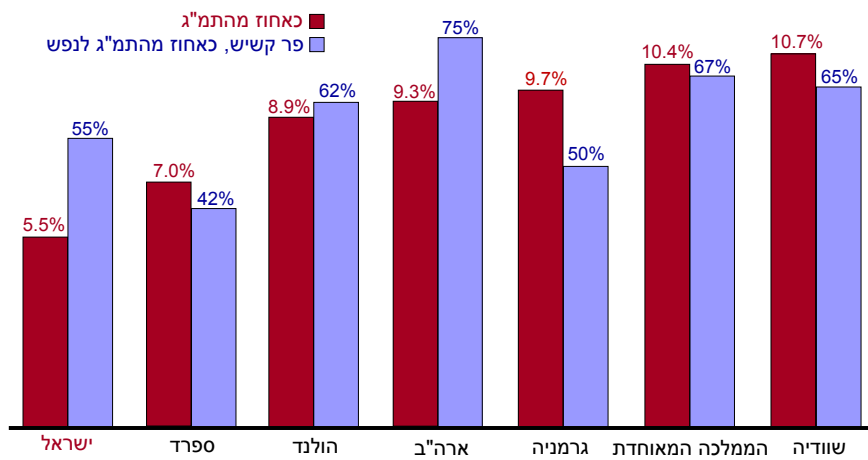
הגדרות ומושגי יסוד

כפי שעולה מהסקירה הכללית, ובפרט מהנתונים בלוח 1 לעיל, פרט למקרה האמריקאי – בכל המדינות ההוצאה על זקנה היא הגדולה מבין כל התחומים, והתחום השני בהיקף עלותו הוא בריאות.

תרשים 5 מציג השוואה בין-לאומית של ההוצאה החברתית על זקנה בשנים האחרונות. עבור כל מדינה מוצגים שני נתונים – ההוצאה הכללית מהתמ"ג והוצאה לגמלאי. הנתונים מראים שבקטגוריית ההוצאה ביחס לעוגה הלאומית ניצבת ישראל במקום האחרון, עם הוצאה כוללת על זקנה של 5.5 אחוזים מהתמ"ג – כמחצית מהרמה בשוודיה. למעשה, בחמש מתוך שבע המדינות שהשוונו נע מדד זה בין גבולות די צרים: כתשעה אחוזים (הולנד) לכ-11 אחוז (שוודיה). אולם ההוצאה הכוללת תלויה כמובן בגודל של האוכלוסייה הוותיקה. ההוצאה לגמלאי מחושבת

יחסית לתוצר לנפש. מהשוואה בין המדד הכולל למדד שמחושב לנפש עולה שהמדד לפי תוצר לנפש משנה באופן מהותי את הדירוג הבין-לאומי של שלוש מדינות: המיקום היחסי של ישראל וארצות הברית משתפר, בעוד זה של גרמניה מורע. במדד זה מדורגת ישראל מעל ספרד ואפילו מעל גרמניה. ובעוד במדד הראשון ארצות הברית הייתה ממוקמת באמצע המדרג של שבע המדינות, במדד השני היא נמצאת ברמה גבוהה בהרבה מהשאר (וגם גבוהה משמעותית מזו של ישראל).

תרשים 5
ההוצאה החברתית על זקנה
2005–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

מבין שני האינדיקטורים הכוללניים החישוב על פי תוצר לנפש מעיד טוב יותר על ההשקעה בקשישים בפועל בכל מדינה, אך גם לו יש מגבלה משמעותית. מדד ההוצאה לקשיש כולל שלושה מרכיבים: (1) המידה שבה קצבאות ושירותים שמופנים לאוכלוסייה המבוגרת מתחלקים בין כלל חברי הקבוצה – לא כל תכניות התמיכה בקשישים הן אוניברסליות, והיקפן של התכניות האוניברסליות שונה מאוד בין המדינות. (2) מידת הנגישות והמיצוי של התכניות הקיימות, שקשור גם הוא בין היתר לאוניברסליות (ברור למשל שתכניות פנסיה וולונטריות לא יכללו את כל העובדים שרשאים לכאורה להשתתף בהן). (3) גובה הקצבה, או עלות השירות

בפועל. היכולת להפריד בין המרכיבים האלה באמצעות נתוני SocX מוגבלת מאוד. עם זאת, ניתן לעמוד על ההבחנה בין אחריות ציבורית לאחריות פרטית. אך לפני שפונים לדיון בנושא זה, חשוב להבהיר כמה מושגי יסוד ביחס לסוגים שונים של ההוצאות על רווחה בעת זקנה.

אפשר להסתכל על הבטחת הכנסה בעת זקנה משתי נקודות מבט: של הפרט ושל הרשויות. מבחינת הפרט, יש שיטות שונות למניעת אובדן הכנסות אחרי הפרישה לגמלאות – סוגים שונים של פנסיה וחיסכון, שלא כולם בהכרח יוגדרו כחברתיים על פי אמות המידה של ה-OECD. מבחינת המדינה, יש שני סוגים אפשריים של אחריות ציבורית על הרווחה הכלכלית של קשישים: קצבאות שמשולמות לכלל הציבור, וקצבאות שמוסדות השלטון משלמים כהטבה לעובדיהם שפרשו לגמלאות. נוסף לכך, בשל סיכונים למחלה או מוגבלות המתגברים בעת זקנה, הרשויות עשויות לספק או לסבסד שירותים מיוחדים לגמלאים, כמו שירותי סיעוד לקשישים שגרים בבתייהם או אשפוז במוסדות סיעודיים.

באשר למניעת אובדן הכנסות: במרבית המדינות קיימים שלושה רבדים לחיסכון לעת זקנה. הרובד הראשון נמצא באחריות המערכת הציבורית לביטחון סוציאלי. בישראל רובד זה כולל קצבת זקנה צנועה בגובה אחיד, המשולמת לכל הקשישים בהגיעם לגיל פרישה, וקצבת השלמת הכנסה, הניתנת לקשישים שאין להם הכנסות משמעותיות (על פי אומדני ביטוח לאומי) מלבד קצבת הזקנה. הרובד השני הוא תעסוקתי: הכנסה מפנסיה ומקופות גמל שגמלאים, ובדרך כלל גם מעסיקיהם, הפרישו לחיסכון בשנות עבודתם. יש לציין שהמחקר הנוכחי אינו מתייחס לקופות הגמל בישראל, מפני שעד 2005 הן לא היו מיועדות בהכרח לחיסכון לגמלאות וניתן היה למשוך מהן כספים בתום 15 שנה ממועד פתיחתן. הרובד השלישי הוא וולונטרי: הכנסה מחסכונות ומביטוחים משלימים פרטיים. אם בעלי חסכונות אלו זוכים לתמריצי מס, הסכומים שהם מניבים כלולים במסגרת הגדרת ההוצאות החברתיות של ה-OECD.

בדיון על קצבאות הגמלאים יאמץ פרק זה את המינוח הבין-לאומי, שלפיו "פנסיה" היא לא רק קצבה תעסוקתית, אלא גם קצבת הזקנה שמספק רובד הביטחון הסוציאלי (שבישראל כולל השלמת הכנסה⁴ – תוספת שניתנת לגמלאים ללא מקורות הכנסה עצמאיים). רובד זה ייקרא פנסיה סוציאלית. סוגיה נוספת היא כיצד לחלק את תשלומי הפנסיה בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית. מובן

⁴ את ההחלטה לסווג את השלמת ההכנסה לקשישים בישראל כהוצאה בתחום הפנסיוני, ולא כחלק מרשת הביטחון של הבטחת הכנסה, קיבלו עורכי הנתונים של ה-OECD.

שהפנסיה הסוציאלית תסווג כציבורית, אך לגבי פנסיות תעסוקתיות התשובה תלויה בסקטור שהעובדים השתייכו אליו ובוהות המוסד שמשלם את הקצבה. הכלל שאימץ ה-OECD הוא שפנסיה שמשולמת לעובד ציבור נחשבת כהוצאה ציבורית, בתנאי שהגוף המשלם הוא מוסד ציבורי. נגזר מכך שפנסיה לעובדי מדינה או לעובדי השלטון המקומי תיחשב כהוצאה ציבורית אם היא ממומנת מהתקציב השוטף, או צוברת הפרשים של העובד והמעסיק בקרן שמנוהלת בגוף ציבורי.

בשנת 2001 הפסיקה ישראל לקלוט עובדים למסלול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה, ועברה לשיטה של פנסיה צוברת שמנוהלת על ידי גוף עסקי. הרפורמה טרם השפיעה על הגמלאים הנוכחיים, לכן עדיין יש הבחנה כמעט מוחלטת בין גמלאים שהיו עובדי מדינה בעת העסקתם, המקבלים פנסיה במימון ציבורי, לעומת אלה שעבדו בעבר במגזר הפרטי, ולכן מקבלים פנסיה מגוף פרטי. אולם כאשר תיושם הרפורמה של 2001 על גמלאי הסקטור הציבורי, ההוצאה על פנסיות לעובדי ציבור תשנה סיווג – מהוצאה ציבורית לפרטית. מהדוגמה הישראלית עולה כי חשוב להבדיל בין שני סוגים של פנסיות תעסוקתיות שמשלמים גופים לא-ציבוריים – אלה שמיועדות לעובדי הסקטור הפרטי ואלה שמיועדות לעובדי ציבור, שהן למעשה קרנות פנסיה הממומנות מכספי הממשלה ורק מנוהלות בחברות פרטיות.

על סמך הדיון עד כה, לוח 3 מסכם את שלושת סוגי הפנסיה העיקריים. כשבאים לנתח את ההוצאה הפנסיונית בפועל, נשאלת השאלה על איזה בסיס לחשב את ההוצאה על כל סוג פנסיה: על פי התרומה לסך ההוצאה, או דרך השוואה של עלות לקשיש. אולם בפועל הדרך השנייה אינה אפשרית, משום שלא קיימים נתונים בין-לאומיים שמבחינים בין מספר הגמלאים בסקטור הציבורי לעומת שאר הגמלאים.

לוח 3. סוגי הפנסיה על פי הגדרות ה-OECD

סוג הפנסיה		
תעסוקתית	סוציאלית	
גוף משלם לא ציבורי (לעובדי המגזר הפרטי או הציבורי)	-	מימון פרטי
גוף משלם ציבורי (בישראל: פנסיה תקציבית לעובדי מדינה ורשויות מקומיות)	בישראל: קצבת הזקנה של המוסד לביטוח לאומי, כולל השלמת הכנסה)	מימון ציבורי

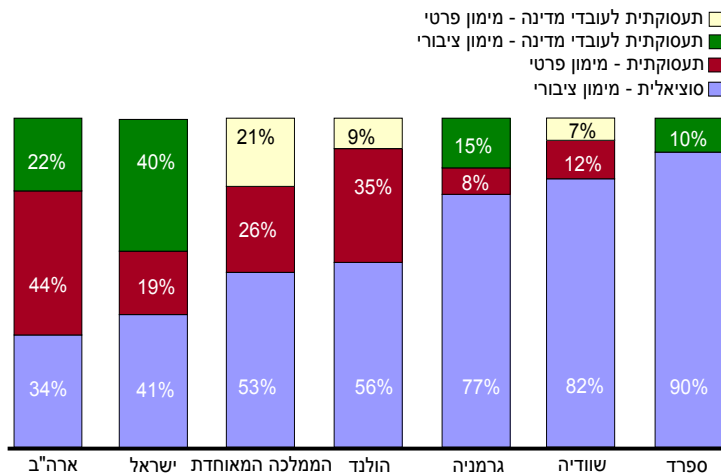
הבדלים בין המדינות בתרכובת ההוצאה הפנסיונית

תרשים 6 מציג את חלקם היחסי של סוגי הפנסיה השונים, ללא קשר לגובה ההוצאה הכוללת על פנסיה. ניתן לראות כי בישראל ובארצות הברית הפנסיה הסוציאלית מהווה מיעוט (פחות מחצי) של ההוצאה הפנסיונית הכוללת – רמה נמוכה יותר בהשוואה לשאר המדינות. אולם שלא כמו בארצות הברית, הוצאה נמוכה זו אינה מתאזנת על ידי הוצאה פרטית גבוהה על פנסיה תעסוקתית. בישראל הוצאה זו היא רק כחמישית מכלל ההוצאה, אם כי שיעור זה עתיד לגדול משמעותית בטווח הארוך בעקבות החלת חוק פנסיה חובה. בארצות הברית פנסיות תעסוקתיות תורמות מעל 40 אחוז לכלל ההוצאה על פנסיה.

תרשים 6

הרכב ההוצאה הפנסיונית

2005–2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

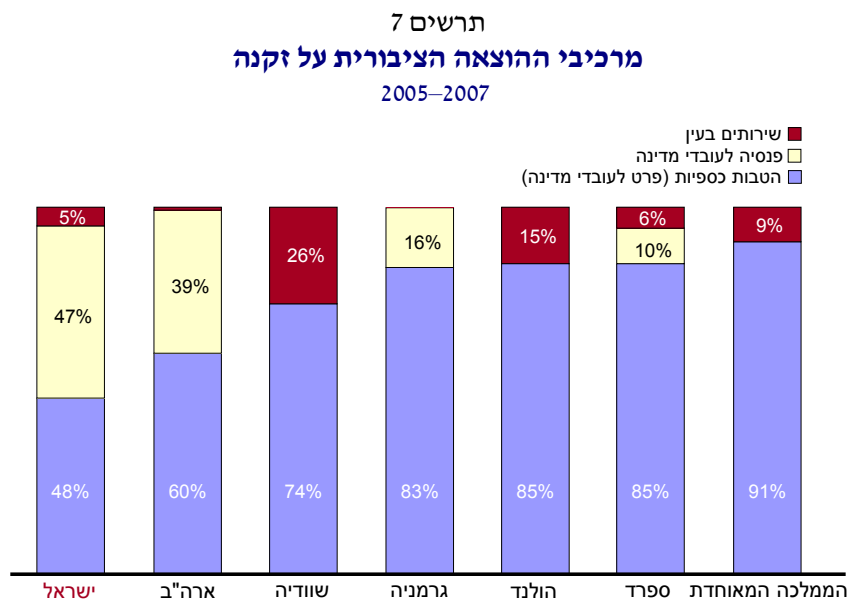
שתי הקטגוריות האחרות של הוצאה פנסיונית מתייחסות לעובדי ציבור. בישראל ההוצאה הציבורית על פנסיה מסוג זה (פנסיה תקציבית) היא הגבוהה ביותר מבין שבע המדינות: 40 אחוז מכלל תשלומי הפנסיה, שהם כ-2.1 אחוזים מהתמ"ג – היקף זהה להוצאה על הפנסיה הסוציאלית. בארצות הברית היחס הפוך: חלקן של הפנסיות המשולמות במגזר הפרטי כפול מחלקה של הפנסיה

המשולמת לעובדי מדינה. בגרמניה ובספרד תרומת הפנסיה התקציבית של עובדי ציבור לסך ההוצאה הפנסיונית נמוכה עוד יותר מאשר בארצות הברית, ועומדת על 16 אחוז ותשעה אחוזים בהתאמה. שלוש המדינות הנותרות משלמות פנסיה תעסוקתית לעובדי ציבור באמצעות מוסדות לא-ממשלתיים, ולכן כאמור הוצאה זו נחשבת לפרטית במדד ה-OECD. עם זאת, חשוב להבין שלמרות הסיווג, המדינה כמעסיק מממנת לפחות חלק מעלות הפנסיות הללו. תרשים 6 מראה שבעוד בממלכה המאוחדת התרומה של פנסיות "פרטיות" ששולמו לעובדי ציבור לסך ההוצאה הפנסיונית עומדת על שיעור של כ-20 אחוז (אותו שיעור שנרשם בארצות הברית להוצאה על פנסיה תקציבית), בשתי המדינות האחרות (שוודיה והולנד) היחס נמוך בהרבה.

נראה שהסיבה העיקרית לחלקן הגבוה של הוצאות הממשלה בישראל על פנסיות לעובדי ציבור היא העלות הגבוהה של פנסיות לגמלאי צבא קבע וקבוצות צמודות (בעיקר המשטרה); כ-30 אחוז מההוצאה על פנסיות לעובדי ציבור ב-2009 הוקדשו לגמלאי צבא קבע (דהן וחזן, עתיד להתפרסם).

כאמור, ההוצאה הציבורית על זקנה כוללת לא רק את הפנסיה הסוציאלית והפנסיה התעסוקתית לעובדי ציבור (אם היא משולמת על ידי גוף ציבורי): יש גם תשלומי העברה נוספים (שוליים בהיקפם) שאינם קצבאות, לדוגמה סיוע בתשלום שכר דירה, וקטגוריה שעשויה להיות משמעותית של הטבות בעין (אספקת שירותים במימון ציבורי, כמו סיוע ביתי לקשישים, דיור מוגן וסובסידיה לתחבורה ציבורית). חלוקה זו מוצגת בתרשים 7. בשוודיה ההוצאה על שירותים בעין גבוהה במיוחד ומגיעה ל-2.4 אחוזי תמ"ג, ואילו בארצות הברית ובגרמניה היא זניחה. גם בישראל ההוצאה על שירותים בעין נמוכה ועומדת על 0.2 אחוזי תמ"ג בלבד, אולם היא איננה כוללת את גמלת הסיעוד של הביטוח הלאומי על קשישים, בעלות של כ-0.4 אחוזי תמ"ג, מפני שבנתונים של ה-OECD גמלה זו נכללת בהוצאה על בעלי מוגבלויות.⁵

⁵ אנחנו מודים ליוליה קוגן על הבהרת סוגיה זו.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

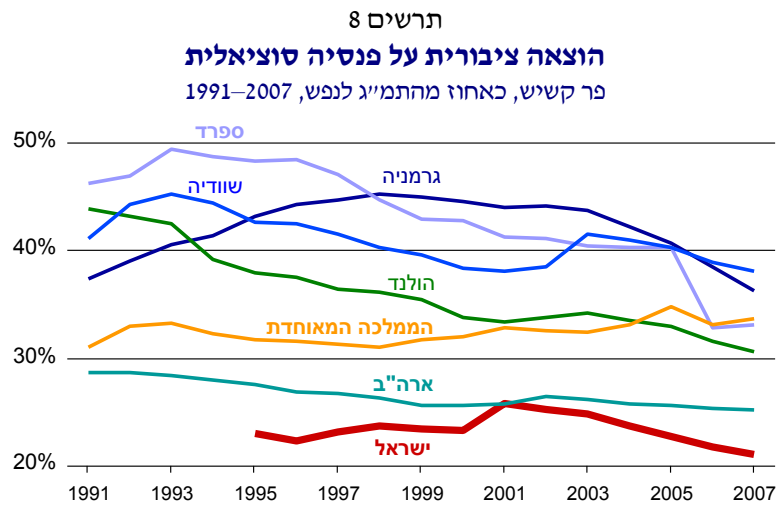
נדיבות הפנסיות

כדי להעריך את המגמות לאורך זמן ואת ההבדלים בין המדינות, יש צורך בקנה מידה בר-השוואה. קנה המידה הזה יהיה המדד המוצג בלוח 1 במבוא. המונח "נדיבות הפנסיה" מתאר את גובה הקצבאות הממוצע ביחס לרמת החיים הממוצעת במדינה, באמצעות בחינה של ההוצאה הפנסיונית לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש. יש להדגיש כי בהקשר זה המילה "נדיבות" הוא ניטרלית ויחסית.

פנסיה סוציאלית

מהשוואה בין המדינות לטווח ארוך ניכר כי נדיבות הפנסיה בישראל נמצאת באופן מתמיד מתחת לכל המדינות האחרות, כולל ארצות הברית. כפי שניתן לראות בתרשים 8, עקב עדכון הקצבאות של הביטוח הלאומי ב-2001 הגיעה נדיבותה של קצבת הזקנה (בתוספת השלמת הכנסה למעוטי הכנסה) בממוצע לרמת שיא של 26 אחוז מהתוצר לנפש, אך אז חלה ירידה מתמשכת וב-2007 היא הגיעה ל-21 אחוז

מהתוצר לנפש. לירידה זו יש משמעות חמורה עבור קשישים רבים בישראל, שמרכיב הקצבאות הוא הרובד היחיד של הפנסיה עבורם; על פי נתוני משאב אשל (האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל), 65 אחוז מכלל הקשישים אינם מקבלים פנסיה תעסוקתית.



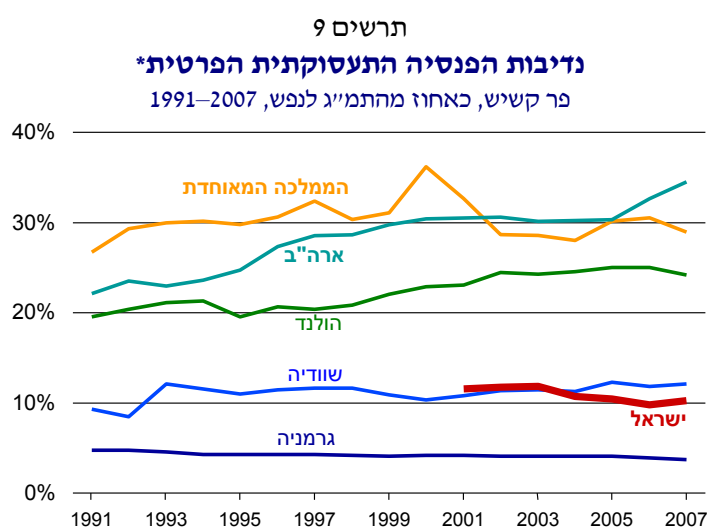
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

פנסיה תעסוקתית

בנתוני ה-OECD יש הבחנה בין שני סוגי הוצאה סוציאלית פרטית: מנדטורית (חובה) או וולונטרית. ברוב המדינות ההוצאה על פנסיה תעסוקתית היא וולונטרית – פרט להולנד ולממלכה המאוחדת, שבהן מרבית ההוצאה היא וולונטרית וחלק נוסף מנדטורי.

בישראל יש חוק פנסיה חובה משנת 2008. מאחר שהנתונים מגיעים עד שנת 2007, ועבור הגמלאים של היום הופרשה הפנסיה באופן וולונטרי – כלל ההוצאה מוגדרת כוולונטרית. חשוב להזכיר כי פנסיה נחשבת להוצאה פרטית אם הצינור שדרכו מועברים ומנוהלים הכספים הוא גוף לא-ממשלתי. בשלב זה נתוני ה-OECD עבור ישראל אינם כוללים פנסיה תעסוקתית פרטית, והמחקר משלים את הנתונים

החסרים באמצעות דוחות של משרד האוצר (אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מחלקת הפנסיה) – דוחות המבוססים על נתונים שנתיים מינהליים של כל קרנות הפנסיה (ותיקות וחדשות) ששילמו קצבאות במהלך השנה. בתרשים 9 ניתן לראות כי ההוצאה הפרטית לפנסיה תעסוקתית בישראל לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש עומדת על עשרה אחוזים בשנת 2007. נתון זה מציב אותה במקום הלפני אחרון מבחינת ההוצאה הפרטית על פנסיה. המובילות בתחום זה הן ארצות הברית והממלכה המאוחדת, אך חשוב לשים לב שבמדינות אלו הפנסיה התעסוקתית הגבוהה יחסית מפצה על פנסיה סוציאלית נמוכה (תרשים 6 לעיל).⁶ לעומתן ישראל בולטת בדירוג נמוך בשני סוגי הפנסיה: היא דומה לארצות הברית בתחום הסוציאלי, אך מזכירה את שוודיה בתחום התעסוקתי.



* בספרד לא קיימים נתונים על פנסיה תעסוקתית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

⁶ במקרה של הממלכה המאוחדת, אחד ההסברים להוצאה הפרטית הגבוהה הוא שהפנסיות לעובדי ציבור מוגדרות כ"פרטיות" משום שהן מנוהלות בחברות שאינן ציבוריות.

אמנם החישובים לעיל הוצגו כאן כמשקפים את מידת הנדיבות, אך למעשה אי אפשר להסיק זאת מהפנסיות התעסוקתיות מכיוון שהן אינן אוניברסליות; אין בידי המחקרים מחקרים על נושא זה בעולם, אולם בישראל ההוצאה הממוצעת הנמוכה משקפת מצב שבו רק חלק מהעובדים נהנים מפנסיה תעסוקתית – אך ייתכן שהם דווקא נהנים מסכומים נדיבים למדי. כמה מחקרים הראו שאי-השוויון בתחולת תכניות פנסיה תעסוקתיות בקרב שכירים הוא קיצוני יותר מהפערים בשכר עצמו (למשל Kristal, Cohen, and Mundlak, 2010). נוסף לכך, ממחקר שהתבסס על סקר של הלמ"ס שנערך ב-1997 (Levanon, 2004) עולה שבקרב גברים ערבים רק 26 אחוז מקבלים פנסיה תעסוקתית, לעומת 65–70 אחוז מכלל היהודים. המחקר גם גילה פער משמעותי בסכום הקצבה הממוצעת בהשוואה בין קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה היהודית.

4. הוצאות חברתיות על תחומים אחרים⁷

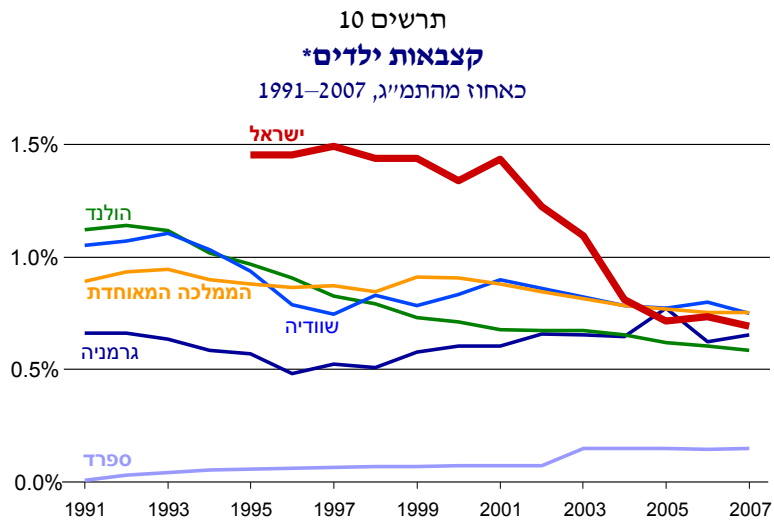
א. מדיניות משפחתית

בתחום המשפחה יש שתי קטגוריות הוצאה: קצבאות ושירותים. קצבאות ילדים משולמות בכל המדינות שנסקרות כאן, פרט לארצות הברית.⁸ בישראל תחום הקצבאות כולל מענקי לידה, דמי חופשת לידה, דמי מזונות והטבות למשפחות חד-הוריות, כגון מענקי לימודים. הוצאות על שירותים בישראל כוללות מעונות יום, חינוך לגיל הרך, שירותי רווחה למשפחות וילדים ותכניות שיקום לצעירים. ההוצאה הממוצעת על תמיכה בתחום המשפחה בישראל בשנים 1995–2007 עמדה על 2.5 אחוזים מהתוצר והפגינה מגמת ירידה (שני אחוזים בלבד בשנת 2007). ירידה זו אינה מוסברת בתמורות דמוגרפיות, אלא נובעת מקיצוצים בקצבאות הילדים.

⁷ פרק זה לא ידון באחד המדדים הרלוונטיים לנושא – סיוע בתחום הדיור – משום שלמעט בממלכה המאוחדת, ההוצאה הציבורית בתחום זה אינה מגיעה לממדים משמעותיים ביחס לתוצר, ובישראל (כמו בארצות הברית) היא מזערית (ראו לוח 1 והטקסט הנלווה במבוא לפרק).

⁸ עם זאת, בארצות הברית יש תכנית לזיכוי במס לפי מספר הילדים, בדומה לנקודות הזיכוי הניתנות לאימהות עובדות בישראל.

בתרשים 10 ניתן לראות את ההוצאה על קצבאות הילדים באחוזי תמיג בהשוואה בין-לאומית. עד שנות האלפיים המוקדמות ישראל הייתה חריגה בהיקף המשאבים שהיא מקדישה לקצבאות ילדים – כאחוז וחצי מהתוצר. מאז שנת 2001 הוצאה זו ירדה בחצי, והגיעה לרמה המקובלת במרבית מדינות אירופה שנבדקו (להוציא ספרד).

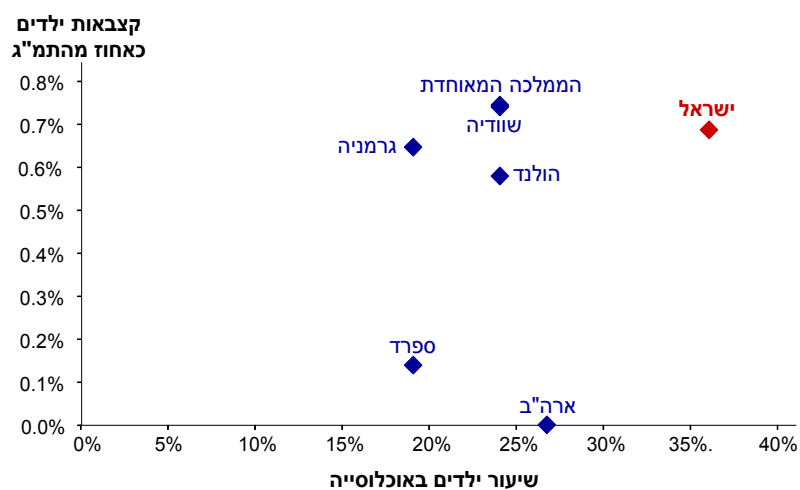


* בארה"ב לא קיימת קצבת ילדים אוניברסלית.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

בתרשים 11 ניתן לראות את הקשר בין אוכלוסיית הילדים לסך ההוצאה על קצבאות ילדים בשנת 2007. בישראל אוכלוסיית הילדים גדולה בהרבה מזו שבמדינות המערב, ועם זאת ההוצאה די דומה לזו שבגרמניה, בממלכה המאוחדת, בהולנד ובשוודיה.

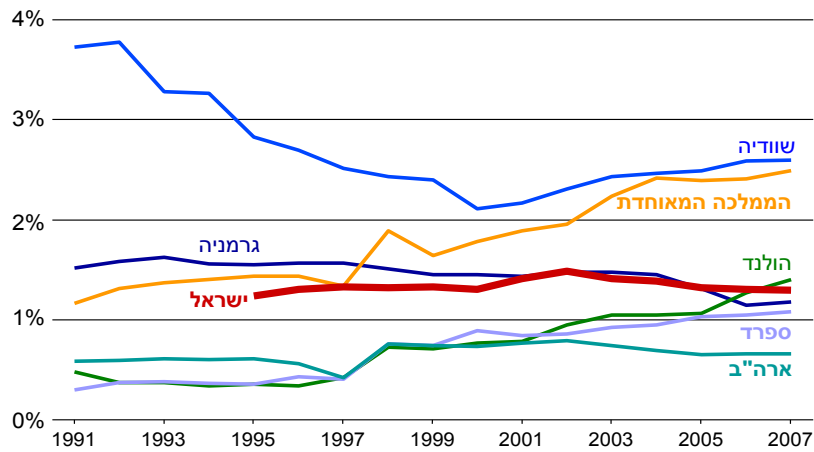
תרשים 11
שיעור הילדים וגובה קצבאות הילדים, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

תרשים 12 משווה בין המדינות בשאר ההוצאות שמיועדות למשפחות עם ילדים – קצבאות ושירותים כאחד. בתחומים אלו ישראל נמצאת ברמה בינונית. שוודיה, והיום גם הממלכה המאוחדת, מקדישות כשני אחוזים וחצי מתוצרתן לתחום זה. בישראל ובמדינות אירופה האחרות מוקצה לתחום בערך מחצית מסכום זה, וארצות הברית מקצה לכך 0.66 אחוז מהתוצר בלבד (וכאמור גם אינה משלמת קצבאות ילדים לכלל האוכלוסייה).

תרשים 12
הוצאה חברתית על תחום המשפחה
 ללא קצבאות ילדים, כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



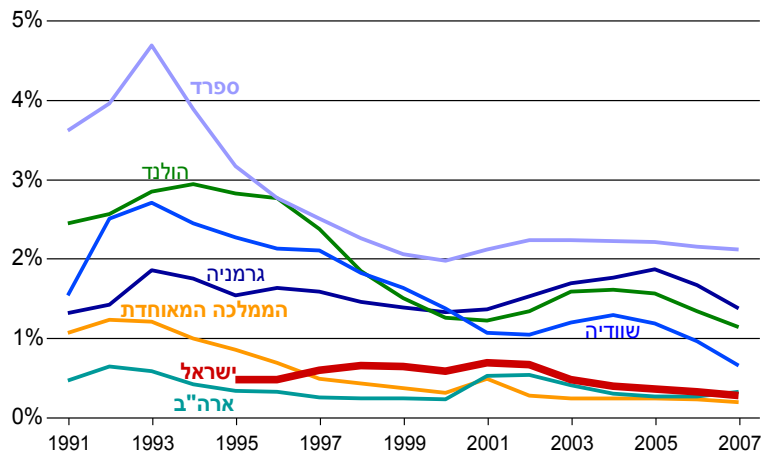
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

ב. שוק העבודה

בתחום שוק העבודה התכניות מתחלקות לשני סוגים – קצבאות למובטלים ותכניות לעידוד התעסוקה (active labor market programs). בתחום האבטלה יש כמה סוגי תכניות, והעיקרית שבהן היא דמי אבטלה. בחלק מן המדינות הנתונים כוללים גם פיצויי פיטורים, מענקי פרישה מוקדמת בשל התייעלות וכו', אך חלקם בהוצאות זניח ביחס לדמי האבטלה. בישראל קטגוריה זו כוללת רק את דמי האבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי למבוטחיו. ההוצאה הממוצעת על תמיכה בתחום האבטלה עומדת על חצי אחוז מהתמ"ג בממוצע בכלל התקופה הנבדקת – רמה צנועה מאוד, שמציבה את ישראל לצד אנגליה וארצות הברית. נשאלת השאלה אם ההוצאה הנמוכה של ישראל משקפת רמת אבטלה נמוכה, או שהיא נמנעת מלשלם פיצויי אבטלה הנהוגים בחלק מן המדינות האחרות. השוואה בין שיעורי האבטלה במדינות הנחקרות (תרשים 13) מלמדת שישראל ממוקמת במקום גבוה: בין השנים 1999–2003 היא דורגה שנייה בשיעורי האבטלה (אחרי ספרד), ובין 2003–2007 היא ירדה למקום שלישי עקב המעבר משפל לשפע.

במקביל, הירידה המתמשכת בהוצאה של ישראל על דמי אבטלה בתקופה הנחקרת משקפת פגיעה קשה בתנאי הנגישות והנדיבות של תכנית זו (גל, 2008). יש לציין שבשנים האחרונות הולנד, שוודיה וגרמניה הפחיתו גם הן את הוצאותיהן בתחום האבטלה, אך רמת ההוצאה שלהן עדיין גבוהה בהרבה (לפחות פי שניים במונחי תוצר) מזו שבישראל.

תרשים 13
הוצאה ציבורית על אבטלה
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007

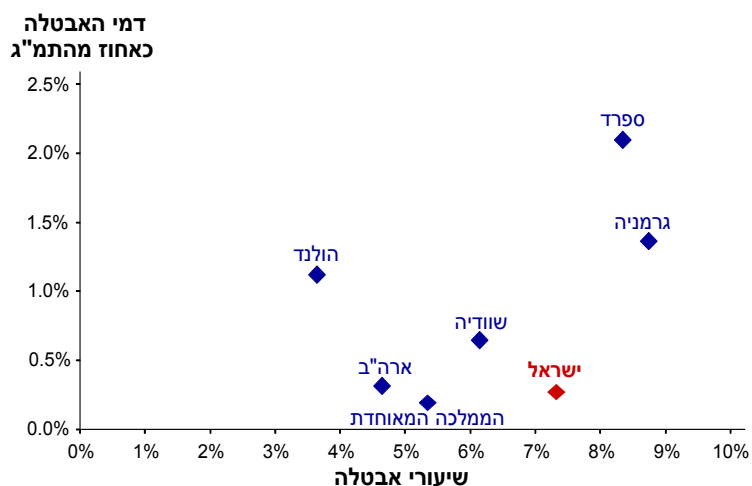


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

החריגות של ישראל מודגשת בתרשים 14, המשווה בין ההוצאה הציבורית על דמי אבטלה⁹ ובין רמת האבטלה בפועל עבור מדינות רבות במערב (יש לציין כי הנתונים נכונים לשנת 2007, לפני שהאבטלה עלתה במדינות רבות בשל המשבר הפיננסי העולמי). מתרשים זה ניכר בבירור שמקרב המדינות שאחוזי האבטלה בהן גבוהים (שבעה אחוזים ומעלה), ההוצאה בישראל הייתה הנמוכה ביותר.

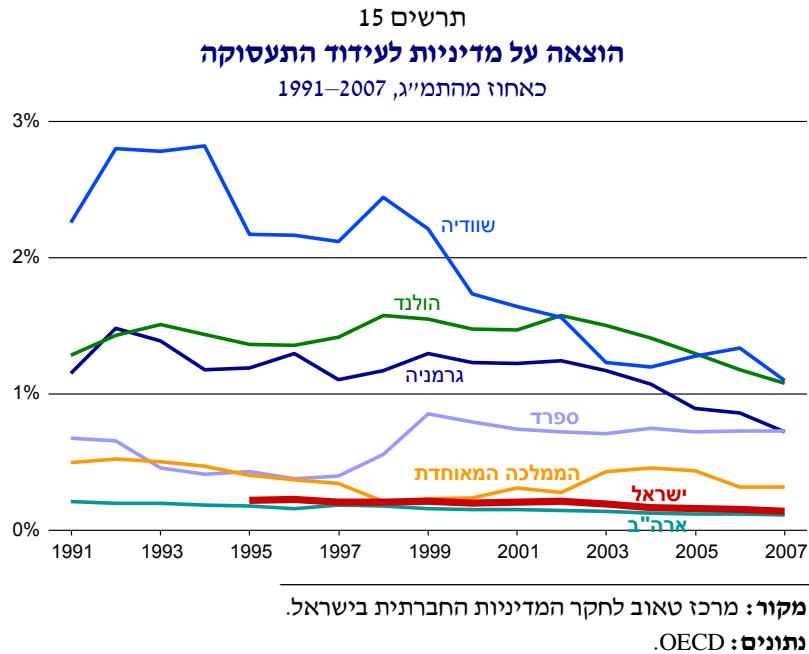
⁹ בחלק מהמדינות (לא כולל ישראל) סעיף הוצאה זה כולל את העלות של פיצויי פיטורים שמשלמת המדינה (לפירוט ראו נספח 2).

תרשים 14
הקשר בין אבטלה לדמי אבטלה, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

גם בפן הפעיל של מדיניות חברתית בנושא שוק העבודה בולט הפער בין ישראל והמדינות הליברליות לשאר המדינות, כפי שניכר בתרשים 15. פן זה כולל תכניות שמטרתן עידוד התעסוקה: שירותי תעסוקה שמספקת הממשלה ורשויות מקומיות, תכניות של הכשרת אוכלוסיות מסוימות או עידוד תעסוקה עבורן באמצעות סובסידיות למעסיקים, תמריצים למיזמים, יצירת מקומות עבודה באופן יזום וכדומה. לפי נתוני ה-OECD, הממשלה בישראל משקיעה מעט מאוד בתכניות לעידוד תעסוקה, בדומה לארצות הברית ובניגוד לשאר המדינות – בעיקר לשוודיה ולהולנד, אך גם לגרמניה ולספרד. בעבר הפער היה גדול עוד יותר, כששוודיה הגיעה לשיא והשקיעה קרוב לשלושה אחוזים מהתמ"ג בתכניות אלו.



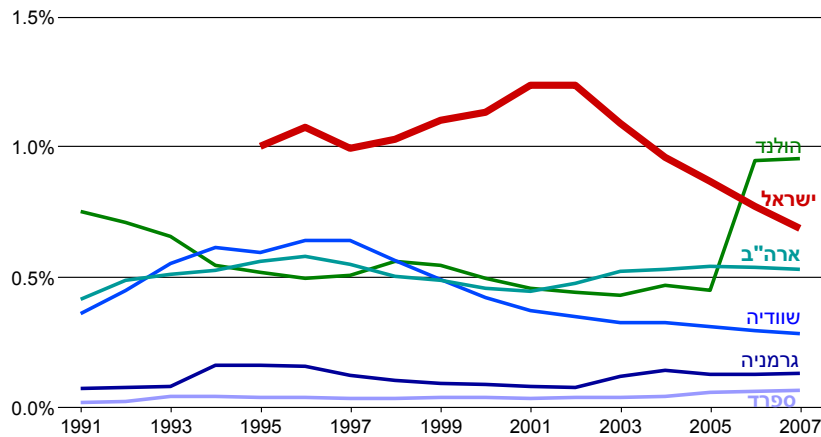
הבטחת הכנסה (Income Maintenance)

במאגר SocX של ה-OECD המונח הבטחת הכנסה (income maintenance) מתייחס למה שכונה בישראל בעבר "סעד": רשת ביטחון שמבטיחה רמת הכנסה מינימלית למשפחות וליחידים בעלי הכנסה שאינה מספיקה לקיום סביר (Koreh et al., 2007). הנתונים שמוצגים בסיווג זה כוללים רק קצבאות ולא שירותים בעין – מלבד ארצות הברית, שם כוללת הבטחת הכנסה המוצגת בתרשים גם תלושי מזון הניתנים לאזרחים שהכנסתם אינה מספיקה למחיה בסיסית.

קשה להשוות בין המדינות בתחום זה, משום שלא כל תכנית שמטרתה הבטחת הכנסה, כפי שזו הוגדרה כאן, כלולה באותו סיווג בכלל מדינות ה-OECD. בישראל קיימות תכניות מיוחדות של הבטחת הכנסה שמשלימות קצבאות שמיועדות לקשישים, שאירים ונכים, והוצאות אלו כלולות בקטגוריות הרלוונטיות עם הקצבה עצמה. מה שמוגדר במפורש כהבטחה הכנסה בישראל הוא הסכום הניתן לאנשים בגיל העבודה, כאמור פרט להשלמות שמשולמות לשאירים או נכים. למרות זאת, מתרשים 16 עולה שעד השנים האחרונות שנבדקו הובילה ישראל בין המדינות בהוצאה של אחוז מהתמ"ג על הבטחת הכנסה. עם זאת, ייתכן שבשל ההגדרות

השונות לסעיף זה התמונה ההשוואתית אינה מהימנה. מקרה בולט הוא הממלכה המאוחדת, שאינה מדווחת על שום הוצאה בסיווג הבטחת הכנסה אף שיש לה תכנית בשם Income Support, המקבילה לקצבת הבטחת הכנסה הישראלית. השוואה שנערכה בין ישראל לשבע מדינות OECD אחרות בנושא גובה הקצבאות שמעניקה רשת הביטחון הכלכלית מצאה שישראל דומה לממלכה המאוחדת או מעט פחות נדיבה ממנה, והיא דורגה במקום נמוך יחסית (Koreh et al., 2007; תרשימים 5–7). הבדיקה המעמיקה של קורא, גל וכהן הראתה שבתחילת שנות האלפיים נדיבותה של רשת הביטחון בישראל בתחום הבטחת הכנסה הייתה מהנמוכות מבין המדינות שנבדקו (בייחוד אחרי השינויים שנערכו בשנים 2003–2002), אך היקף מקבלי הגמלאות במסגרתה היה גבוה יחסית. אפיון זה משקף את מרכזיות הסעד במערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל, ולצד זאת את ההגנה הכלכלית המוגבלת שהיא מספקת (Gal and Achdut, 2007).

תרשים 16
ההוצאה הציבורית על הבטחת הכנסה*
 כאחוז מהתמ"ג, 1991–2007



* בממלכה המאוחדת לא קיימים נתוני הוצאה על הבטחת הכנסה.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

נתונים: OECD.

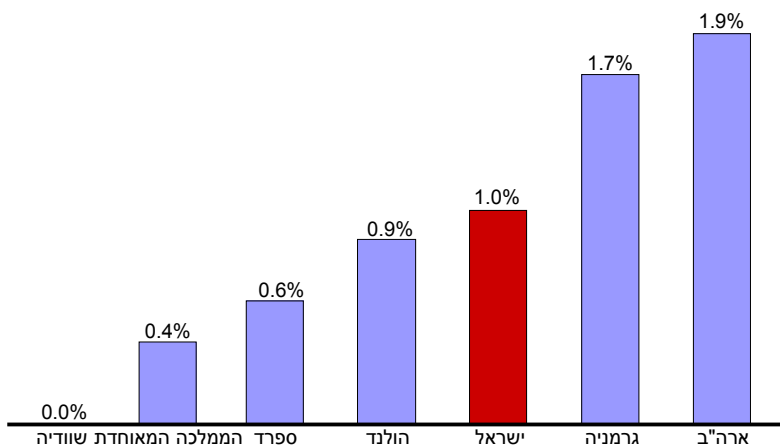
בשל הבעיות המתודיות, תרשים 16 משמש בעיקר כדי לעקוב אחרי מגמות כלליות לאורך השנים. הוא מראה כי לישראל פרופיל ייחודי בהקשר זה: בשלהי שנות התשעים חלה מגמת עלייה ניכרת בהוצאה אך היא נעצרה ב-2002, ומאז האחוז מהתמ"ג המוקדש להבטחת הכנסה בישראל נמצא במגמת ירידה מצטברת של כ-50 אחוז. זוהי תוצאה של קיצוצים בערך הקצבאות וגם בהיקף הזכאים, כולל המעבר החלקי (והזמני) לתכנית החלופית שנקראה "מרווחה לעבודה".

ג. הוצאות מס סוציאליות

הוצאות מס מוגדרות כהפסד הכנסות של המדינה הנובע מפטורים או מהנחות במסים (להלן הטבות מס), הניתנים לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. בישראל הטבות מס סוציאליות מהוות כ-20 אחוז מסך הטבות המס, והן מתחלקות לכמה סוגים:

1. פטור ממס הכנסה על מרבית תשלומי ההעברה, הן קצבאות של הביטוח הלאומי והן אלה של משרד הביטחון.
 2. הטבות לקבוצות נבחרות: נקודות זיכוי או פטורים חלקיים ממס הכנסה לעולים חדשים, לתושבים באזורי עדיפות, לעיוורים ולבעלי נכויות שונות, לסטודנטים, לחיילים משוחררים ועוד. כמו כן ניתן פטור ממסים עקיפים לעולים חדשים ולתושבים חוזרים.
 3. הטבות מס הכנסה למשפחות: הטבות למשפחות חד-הוריות, אימהות עובדות, הורים לילדים נטולי יכולת השתכרות ומי שמחזיק קרוב במוסד.
 4. שונות: פטורים ממע"מ על פירות וירקות, הטבות במס הכנסה עבור תרומות.
- כל מדינה עורכת אומדן של הטבות המס שהיא נותנת, אולם בדרך כלל מדובר בהערכת חסר מאחר שיש הטבות מס שכמעט בלתי אפשרי להעריך.
- בתרשים 17 מוצגות ההוצאה המס הסוציאליות כאחוז מהתמ"ג: הנתונים נלקחו ממאגר ה-OECD, בהתבסס על הגדרות מעבודתם של Adema and Ladaique (2009). הנתונים על ישראל נלקחו מהדוח השנתי של מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר והותאמו להגדרות אלו. סך הוצאות המס הסוציאליות בישראל מסתכם בכאחוז אחד מהתמ"ג. בראש הרשימה נמצאת ארצות הברית, שהוצאות המס בה כמעט כפולות, ואחריה גרמניה. לעומתן שוודיה סוגרת את הרשימה ללא הוצאות מס סוציאליות, בהתאם להעדפתה הברורה להוצאות תקציביות.

תרשים 17
הטבות מס סוציאליות
 כאחוז מהתמ"ג, 2007



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: OECD.

ד. סיכונים אחרים

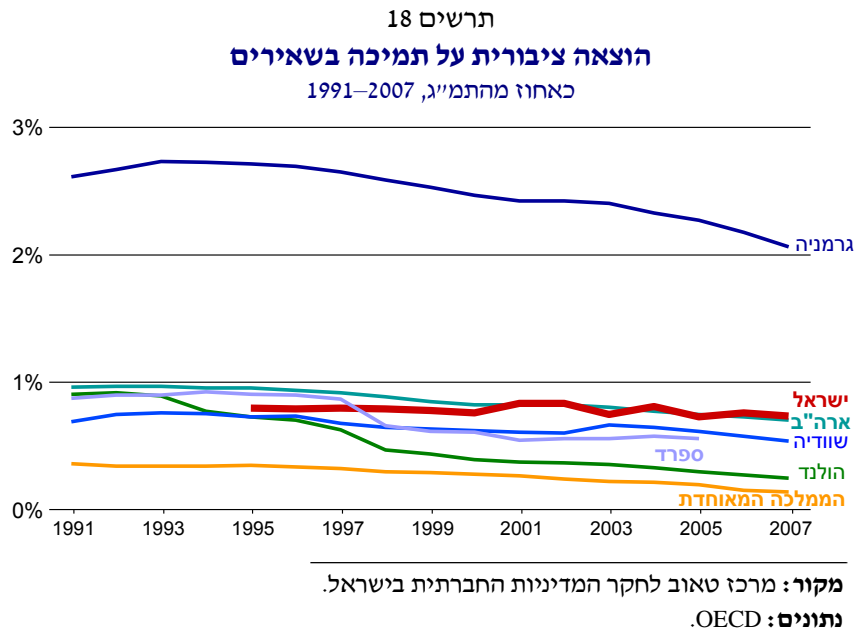
קעת ייבחנו שני סוגים של תכניות שלא בהכרח מיועדות להגן על אזרחים מסיכונים כלכליים, אלא גם (ולעתים בעיקר) לפצות אותם על מאורעות קשים שאינם בשליטתם: אובדן הורה או בן/בת זוג ונכות.

קצבת שאירים

בתחום הקצבאות לשאירים גרמניה נמצאת הרבה מעל שאר המדינות (תרשים 18). הסיבה לכך היא גידול חד בהוצאות שנגזר מאיחוד גרמניה ב-1990. לפני כן רמת ההוצאה בגרמניה לא הייתה שונה בהרבה מההוצאות במדינות האחרות. רמת ההוצאות על קצבאות לשאירים גבוהה ביותר בישראל ובארצות הברית, ובשנות האלפיים שתיחן הקדישו כ-0.75 אחוז מהתוצר למטרה זו. בישראל קיימות שתי תכניות עיקריות בתחום זה: קצבאות השאירים הניתנות על פי חוק ביטוח לאומי, וקצבאות לאלמנות ויתומים שהוכרו במשרד הביטחון. קצבאות השאירים

שמשלם משרד הביטחון הן יותר מרבע (ממוצע די יציב של 28 אחוז) מההוצאה על קצבאות מסוג זה.

יש פער משמעותי בערכן של שתי התכניות במגמה לאורך זמן: משנת 2002 ההוצאה על קצבאות השאירים של הביטוח לאומי אינה עקבית. לעומת זאת הקצבאות של משרד הביטחון נותרו עקביות לאורך השנים – פרט ל-2006–2007, אז חל גידול משמעותי בהוצאה בשל מלחמת לבנון השנייה.

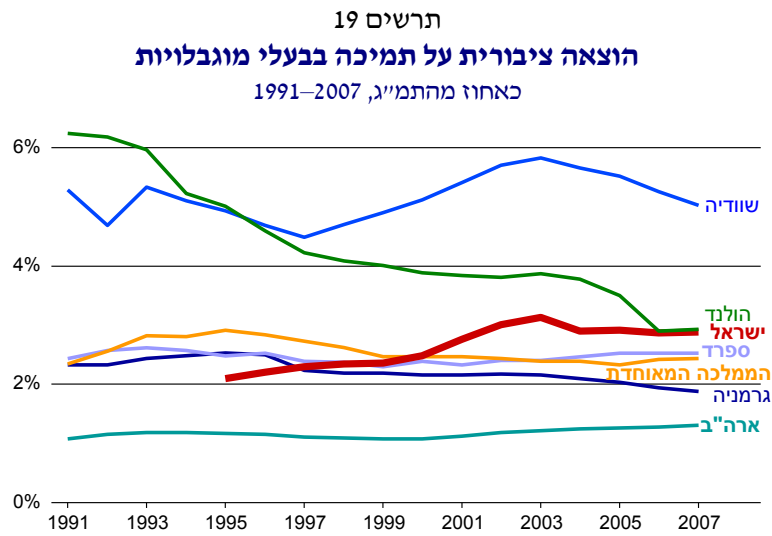


סיוע לבעלי מוגבלויות

בישראל התכניות המיועדות לתמיכה בבעלי מוגבלות כוללות קצבאות לנכים כלליים ולנפגעי עבודה, המשולמות על ידי הביטוח הלאומי, קצבאות לנכי צה"ל ולנפגעי פעולות איבה ושירותים שונים, כולל שיקום וסיעוד.

כפי שעולה מתרשים 19, ההוצאה הציבורית לתמיכה בבעלי מוגבלויות משתנה מאוד בין המדינות, וישראל נמצאת בין הקצוות: ארצות הברית (המשקיעה בכך כאחוז מהתוצר בלבד) ושוודיה (חמישה אחוזים מהתוצר). במשך הזמן חלה עלייה בהוצאה בישראל: מרמה של שני אחוזים מהתוצר בשנת 1995 למעל שלושה אחוזים ב-2003, שהייתה שנת שיא.

שוודיה היא המובילה בתחום זה, ובשנים האחרונות ישראל מגיעה למקום השני לצד הולנד. אולם יש לזכור שבישראל סיווג זה כולל את גמלת הסייעוד של קשישים, העומדת על כחצי אחוז מהתוצר. גורם משמעותי נוסף לדירוג הגבוה הוא ההיקף הרחב והנדיבות הרבה (יחסית להטבות שנכים אחרים זוכים להן) של תכניות מיוחדות לנכי צה"ל. לפי הדיווחים של ממשלת ישראל ל-OECD, חלקן של קצבאות משרד הבטחון בסך ההוצאה הישראלית על קצבאות למוגבלים עמד ב-2007 על 12.5 אחוז, אך מחקר של דהן וחזן (עתידי להתפרסם) מספק הערכה גבוהה יותר.



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

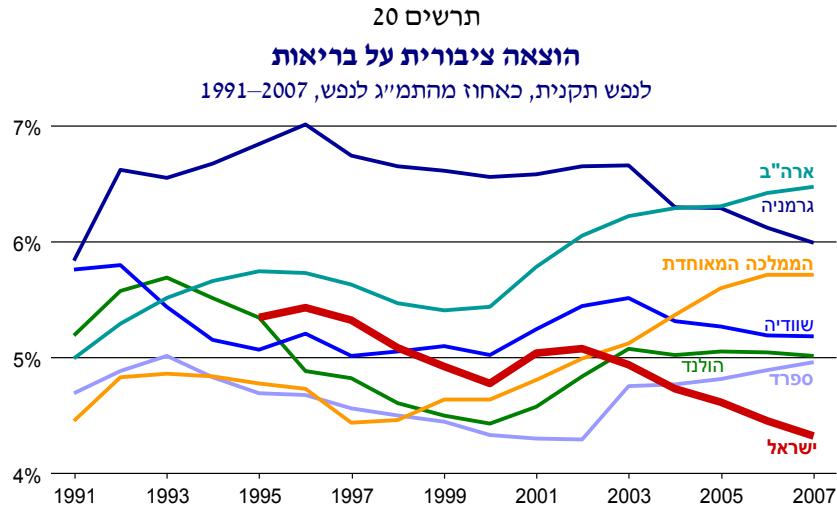
5. הוצאות חברתיות על בריאות

כפי שנאמר במבוא, בריאות היא אחד משני התחומים המשמעותיים ביותר של ההוצאה החברתית במדינות ה-OECD, לצד תמיכה בגמלאים. תחום זה זוכה להתייחסות נרחבת בפרסומים של מרכז טאוב, כולל שני היבטים שנדונים בדוח הנוכחי – ישראל בפרספקטיבה השוואתית ובדיקת המאזן המשתנה בין מימון פרטי למימון ציבורי של מערכת הבריאות בכללותה (צ'רניחובסקי ורגב, 2012; וראו גם Chernichovsky, 2010). לאור הנגישות של ניתוחים מעמיקים יותר, ייסקרו כאן רק בקצרה המאפיינים הבולטים של ממצאי המחקר הנוכחי.

ראשית, יש לציין שהיקף ההוצאה הלאומית על בריאות בישראל (ציבורי ופרטי) במונחים של סדרת SocX של ה-OECD נמוך באופן מובהק מהנתונים ששימשו לחוקרים עד כה, שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש פער של כשלושה אחוזי תוצר בין שתי הסדרות, והוא יוסבר בהמשך. מבחינת מגמות לאורך זמן שתי הסדרות מעידות על ירידה בשנות האלפיים, אך השינוי מתחיל הרבה יותר מוקדם בסדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ב-2002, לעומת ב-2006 בסדרה של ה-OECD) (ראו Chernichovsky, 2010, תרשים 4). בסעיף הבא יופרדו ההוצאה הציבורית והפרטית, שמציגות מגמות הפוכות.

תרשים 20 מציג את הסכומים שמוציאה המדינה על שירותי בריאות בחישוב לנפש תקנית (לפי נוסחת הקפיטציה, המשקללת את הפרופיל הדמוגרפי של כל מדינה על פי רמת הסיכון הבריאותי). בישראל הוצאה זו עומדת על ממוצע של 4.95 אחוזים מהתוצר לנפש תקנית בין השנים 1995–2007. לאורך הזמן נרשמו שתי מגמות ירידה בשיעור זה, פעם בשנות התשעים ופעם בשנות האלפיים. משנת 2003 ניתן להבחין במגמת ירידה קלה גם בגרמניה ובשוודיה, אך בארבע המדינות האחרות המגמה הפוכה.

בהשוואה בין-לאומית, בשנים 2004–2007 דורגה ישראל אחרונה מבין המדינות שהושוו בהוצאה הציבורית על בריאות. בתרשים 20 אפשר לראות כי מדינות שבתחילת התקופה היו דומות לישראל בהוצאה הציבורית (סדר גודל של כחמישה אחוזים מהתמ"ג לנפש) חוו בהמשך התקופה עליות (כחצי אחוז בהולנד וספרד וכאחוז אחד בארצות הברית ובממלכה המאוחדת). במהלך רוב התקופה שנבדקה הובילה גרמניה במדד ההוצאה הציבורית על בריאות, אך בשנים 2006–2007 ארצות הברית השיגה אותה. עם זאת, בממוצע נותרה גרמניה המדינה המובילה בתחום זה. היום עלות הבריאות הציבורית בארצות הברית גבוהה פי אחד וחצי מזו שבישראל.

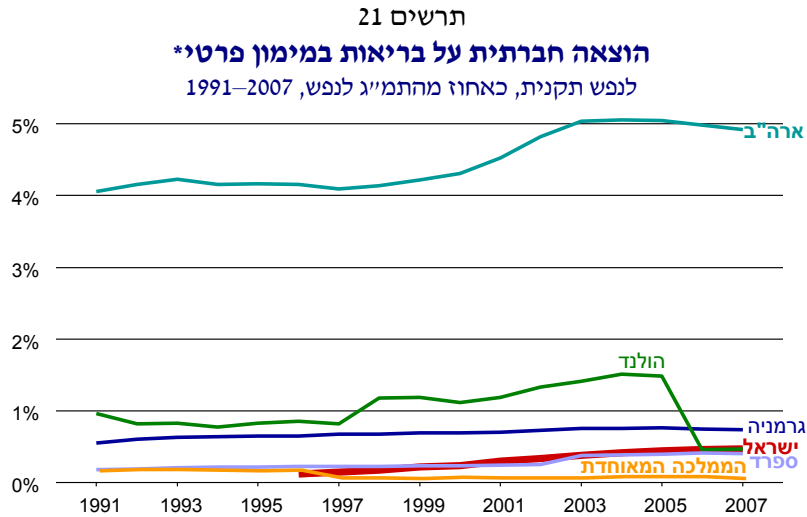


מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

ההוצאה החברתית על בריאות במימון פרטי אינה שווה לכלל ההוצאה הפרטית על בריאות – היא רק חלק ממנה; הנתונים המקיפים יותר שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספקים אומדן של כלל ההוצאה הפרטית של משקי בית על בריאות – כולל תשלומים לרופאים פרטיים, תרופות, ניתוחים, ביטוחי בריאות וכיוצא בזה. לעומת זאת, נתוני סדרת SocX שמוצגים כאן כוללים רק את ההוצאה על ביטוחים פרטיים בעלי אופי קולקטיבי, קרי ביטוחים דרך מקום העבודה, או כאלה שגלומות בהם הטבות מס. בישראל כוללת קטגוריה זו את הביטוחים המשלימים שמציעות קופות החולים ואת ההוצאות על ביטוחים רפואיים דרך מקום העבודה. ההבדל בין ההגדרות של ה-OECD להגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הן הגורם לפערי הנתונים הגדולים שהוזכרו בסעיף הקודם.

התופעה הבולטת ביותר הנשקפת מתרשים 21 היא הממדים העצומים של ההוצאה הפרטית בארצות הברית, שאף עלתה מדרגה בתחילת שנות האלפיים לרמה של כחמישה אחוזים וחצי מהתוצר (לנפש תקנית). בקצה השני נמצאות שוודיה והממלכה המאוחדת, עם הוצאה פרטית נמוכה מאוד או אפסית. בין הקצוות נמצאות הולנד וגרמניה. המיקום של ישראל, כמו גם של ספרד, מעיד על

עלייה הדרגתית: מרמה נמוכה מאוד עד רמה משמעותית יותר של כמחצית האחוז. אלא שבישראל ממצא זה משתלב עם ירידה בהוצאה הציבורית – ולכן מעיד על תהליך הפרטה זוחלת – ואילו בספרד שני סוגי ההוצאה, הציבורית והפרטית, במגמת עלייה.



* שוודיה אינה נכללת בגרף משום שכמעט אין בה הוצאה על בריאות במימון פרטי.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: OECD.

6. מסקנות

בשנים האחרונות העלה ארגון ה-OECD, כמו גם המחאה החברתית בישראל, את השאלה האם מדיניות הרווחה בישראל מגובה במספיק משאבים כלכליים כדי לספק לאזרחים ביטחון כלכלי ולאזן את אי-השוויון הגובר. בפרק זה הוצגו נתונים חדשים, המבהירים כמה מוציאה ישראל על ביטחון סוציאלי, על בריאות ועל שירותים סוציאליים בהשוואה לכלכלות מתקדמות אחרות. כעת הגיע הזמן לסכם את התשובות שהתקבלו ממאגר ה-OECD לשאלות שהוצגו בפתיחה. האם ממשלת ישראל מוציאה פחות על ביטחון ושירותים סוציאליים ביחס למדינות אחרות

בעלות משאבים כלכליים וצרכים דמוגרפיים דומים? ואם כן, האם תבנית זו נכונה לכל סוגי התכניות? האם ייתכן שהוצאות הממשלה נמוכות מכיוון שהוצאות פרטיות מפצות על מדינת רווחה "רזה"? כשבוחנים תהליכים לאורך זמן, האם יש ראיות לכך שמחויבות הממשלה לרווחה הולכת ופוחתת? ואם כן – אילו תחומים הושפעו יותר מכל, והאם המגמות בישראל דומות לאלה במדינות אחרות?

התמונה הכוללת היא שההוצאות הציבוריות החברתיות בישראל ביחס לגודל הכלכלה (תמ"ג) נמוכות בהשוואה לדמוקרטיה העשירות בעולם. נתון זה תקף אפילו כאשר מתעלמים מההוצאה על בריאות, שהיא נמוכה יחסית בישראל. המדיניות הישראלית בנוגע להוצאות מדינת הרווחה בכל התחומים (מלבד בריאות) דומה הרבה יותר לזו בארצות הברית מאשר לחמש המדינות המערב אירופאיות שנבדקו במחקר. בדומה לארצות הברית, מדינת הרווחה בישראל מתרכזת בהגנה על האזרחים מסיכונים או בפיצויים על אסונות בלתי צפויים. ממשלותיהן של שתי המדינות מוציאות סכום נמוך יחסית על תחומים שטמון בהם פוטנציאל לשפר את מצבם הכלכלי של האזרחים לטווח הארוך: מדיניות תעסוקה פעילה, דיור ותמיכה במשפחות עם ילדים. בתחום האחרון מהשלושה ישראל אמנם מוציאה הרבה יותר מארצות הברית על קצבאות ילדים, מעונות יום והטבות ושירותים אחרים שמטרתם לתמוך במשפחות, אך מחויבותה נמוכה בהרבה ממה שניתן למצוא בממלכה המאוחדת ובשוודיה – אף שלילדים יש משקל דמוגרפי רב יותר בישראל בהשוואה לכל כלכלה מתקדמת אחרת.

מלבד בריאות, הטבות במזומן ושירותים לקשישים הן סעיפי ההוצאה הסוציאלית הגדולה ביותר, בפער משמעותי מיתר ההוצאות. כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים בין המדינות מבחינת גודל אוכלוסיית הקשישים, דומה ישראל לארצות הברית משתי בחינות חשובות: ראשית, קצבאות הזקנה שמעניקה המדינה דרך מערכת הביטוח הלאומי (שבישראל משולבות עם השלמה של סיוע סוציאלי) נדיבות הרבה פחות מאשר הפנסיות הסוציאליות שמשולמות בארצות אחרות. מאפיין משותף נוסף הוא הקצאה גבוהה במיוחד של משאבים בשתי המדינות לפנסיות תקציביות לעובדי ציבור. כאן מסתיים הדמיון בתמהיל הפנסיה. בארצות הברית פנסיות ציבוריות צנועות מתקיימות לצד סכומים גדולים בהרבה המוקדשים למערכת פרטית של פנסיות תעסוקתיות. התפקיד המאזן של המערכת התעסוקתית ברור הרבה פחות בישראל – שבה פנסיות פרטיות הן אולי נדיבות, אך מוגבלות יחסית בכיסוי שלהן. אופטימיסטים מאמינים כי מחסור זה יטופל בעתיד על ידי השינוי שנעשה בחקיקה, שבאופן נומינלי לפחות מחייב את כל העובדים להשתתף בתכנית פנסיה תעסוקתית. כיום השילוב בין פנסיות תעסוקתיות נדיבות

לעובדים שמצבם הכלכלי טוב יחסית במגזר הציבורי והפרטי ובין הביטחון הסוציאלי המוגבל שמעניק הרכיב האוניברסלי של מערכת הפנסיה מביא בהכרח ליותר אי-שוויון בקרב הפנסיונרים.

מנקודת מבט דינמית, מעניין כי היקפן הכולל של הוצאות הרווחה הציבוריות בישראל צנח במהלך שנות האלפיים בשיעור שאין דומה לו בשש הארצות האחרות שכלולות במחקר. בחמש השנים שלאחר 2002 התרחשה ירידה מתמשכת, ובסך הכל ירדו הוצאות הרווחה ביותר משלושה אחוזים מהתוצר המקומי. ההערכה העדכנית ביותר להוצאה החברתית של ישראל (תחזית ל-2012) היא 15.7 אחוז מהתמ"ג – שיעור כמעט זהה לזה של 2007, שהיא השנה האחרונה שנבחנה במחקר זה (Adema, Fron, and Ladaique, 2011). יש לציין שבשוודיה, גרמניה והולנד, שגם בהן היו ירידות בעלות מדינת הרווחה (אם כי מתונות יותר מאשר בישראל), היו נקודות התחלה ונקודות סיום גבוהות בהרבה מאשר בישראל.

ממצאי המחקר הנוכחי מצביעים על כך שהקיצוצים פגעו במספר לא מבוטל של תכניות, שהמשותף להן הוא שהן משרתות בעיקר חלקים פגיעים בחברה מבחינה כלכלית: משפחות גדולות, מובטלים, אנשים שפרשו ללא פנסיה תעסוקתית ומשפחות שהכנסותיהן נמצאות מתחת לקו העוני. קצבאות ילדים, שבעבר היו סלע איתן במדיניות המלחמה בעוני, צומצמו באופן דרמטי, וכך גם ההוצאות על הבטחת הכנסה, שמשמשת רשת ביטחון למשפחות העניות ביותר. בשני המקרים לא נצפתה מגמה דומה בארצות האחרות שנבדקו. נוסף לכך, ערכן הממוצע של הפנסיות הסוציאליות ירד מבלי שיהיה פיצוי לכך בפנסיות התעסוקתיות, וגם דמי האבטלה ירדו בהתמדה, ללא קשר לרמת האבטלה בפועל. ירידות בהוצאות בשני התחומים האחרונים התגלו גם בכמה ארצות אחרות, אך אפילו לאחר הקיצוצים שבוצעו במדינות אלו, ההוצאה הייתה גדולה בהרבה מאשר בישראל.

כמה סוגים אחרים של תכניות סוציאליות שנבדקו כאן חמקו מצמצומים. ההוצאות הציבוריות על משפחות עם ילדים – לרבות הטבות במזומן עבור הלידה, חופשת הלידה ומעונות יום – פחתו במידה מסוימת, אך בתום תקופת המחקר לא היו נמוכות יותר מאשר בשנת 2000. ההוצאות על הטבות לשאירים גבוהות יותר מאשר בארצות אחרות (מלבד המקרה יוצא הדופן של גרמניה), ובאופן לא שגרתי הן עולות בהדרגה.

גם ההטבות לנכים שרדו לאחר הקיצוצים של 2003–2007, ואף שמגמת העלייה החדה בהוצאות שנצפתה קודם לכן בתחום זה נפסקה, הן עדיין גבוהות יותר מכל הארצות המשתתפות בהשוואה, למעט שוודיה. נראה כי המאפיין המאחד את התחומים המגוונים הללו ומבדיל בינם ובין אלה שהממשלה אכפה בהם חיסכון

הוא שאלה אינן תכניות המותנות בכך שלמוטבים תהיה הכנסה נמוכה, או שיסבלו ממצוקה כלכלית. נוסף לכך, יש לשים לב שמידת ההגנה המוצעת לשתיים מקבוצות הסיכון – שאירים ונכים – תלויה בשאלה האם הפגיעה נוצרה עקב השירות הצבאי. כאשר זה המצב, ההטבות והשירותים שמוצעים נדיבים בהרבה מאלה המוצעים לכלל הנכים או לאלמנות ויתומים "אזרחיים". תכניות אלו, שנהנות מתמיכה פוליטית רחבה, היו חסינות לקיצוצים (Gal and Bar, 2000; Friedman and Shalev, 2010).

לאורך כל הפרק הוסבה תשומת הלב לצורך להבחין בהגדרות ובפרטים טכניים אחרים כאשר שוקלים את הממצאים. מכמה בחינות – בעיקר בתחומי הוצאות פרטיות והוצאות מס – הנתונים מישראל אינם שלמים עדיין. יתרה מכך, לא כל הארצות – לרבות ישראל – נצמדות תמיד באדיקות לתקני ה-OECD כאשר הן מדווחות על ההוצאות הסוציאליות שלהן. על הקורא להיות זהיר בהסיקו מסקנות על נקודות הדמיון והשוני שתועדו כאן בין ההוצאות הסוציאליות של ישראל ובין ההוצאות בארצות אחרות ועל השלכותיהן מבחינת מדיניות. חשוב במיוחד לזכור כי הסכום שמדינה מוציאה על תכניות סוציאליות לא מצביע בהכרח על יעילותן בהשגת מטרותיהן המוצהרות, וגם לא על יחס העלות-תועלת שלהן. יתרה מכך: עמדות ביחס למדינת הרווחה מעוצבות באופן בלתי נמנע על ידי ערכים ואינטרסים שמעוררים מחלוקת. נקודה חשובה שיש לזכור היא שהשלכות של היקף מסוים של הוצאות לצורך מטרה מסוימת – בין שמדובר בהפחתת אי-השוויון או בשיפור הביצועים הכלכליים – תלויות במידה רבה בפרטים הקטנים של מבנה התכנית והיישום שלה.

נספחים

1. תפיסות ושיטות העומדות בבסיס נתוני ה-OECD על הוצאה חברתית (SocX)

על פי ההבנה האינטואיטיבית הנפוצה, הדבר שהופך שירותים או קצבאות לסוציאליות הוא הפונקציה שהם ממלאים. מנקודת מבט פונקציונלית, תכניות סוציאליות מגנות על הפרט או על המשפחה מסיכונים. סיכונים אלו יכולים להיות אובדן הכנסה או הכנסה שאינה מספקת, מצוקות מסוגים אחרים (כגון מחלות) או מצב מסוים שעולה לפרט כסף רב, אך נחשב לרצוי מבחינה חברתית (כמו לידת ילד או השתתפות בשירות מילואים).

באופן רשמי, התפיסה של ה-OECD בנוגע להוצאות סוציאליות מבוססת אך ורק על קריטריונים אופרטיביים. שירות או תשלום במזומן נחשב לסוציאלי – בין שמעניקו הוא גוף ציבורי או פרטי – אם יש בו אלמנט כלשהו של חלוקה מחדש של המשאבים. הדבר אינו מחייב חלוקה מחדש של המשאבים באופן פרוגרסיבי, כלומר מצב שבו העשירים יותר מסבסדים את העניים יותר. ה-OECD מחשיב כל קצבה ושירות לחלוקה מחדש של המשאבים, ולכן לסוציאליות, אלא אם כן הם פועלים בהתאם לעקרונות שוק טהורים. במקרה של קצבאות, פירוש הדבר הוא שקצבאות ייחשבו לבלתי-סוציאליות אם הן ניתנות לפי עקרונות ביטוחיים קפדניים – כלומר שלמוטבים יש חשבונות אישיים, והם משלמים אך ורק על פי הסיכון האקטוארי שאכן יקבלו את ההטבה. יתרה מכך, גם אם הטבה כלשהי הייתה עומדת בתנאים הללו, היא עדיין הייתה נחשבת לסוציאלית אם הממשלה הייתה מחייבת את הפרט לבטח את עצמו, או משתמשת בתמריצי מס לסבסוד אנשים המבטחים את עצמם.

בפועל, בכל הנוגע להוצאות סוציאליות ציבוריות, תפיסת ה-OECD מקבילה להגדרות הקונבנציונליות של מדינת הרווחה, הכוללות מתן שירות ציבורי בתחומים כמו בריאות, דיור וטיפול בילדים – אך לא חינוך. בדומה לכך, ה-SocX מפרט את כל הקצבאות המועברות לפרט או למשקי בית על ידי הרשויות הציבוריות, והן עוברות אוטומטית את מבחן החלוקה המחודשת של המשאבים מכיוון שהמימון שלהן הוא קולקטיבי (על ידי מיסוי כללי או ייעודי). בניגוד לכך, מבחן החלוקה מחדש של המשאבים פוסל ביטוח פנסיה פרטי שנעשה מרצון ואינו מסובסד, רכישת דירה, תשלום עבור מעונות יום פרטיים או קבלת ייעוץ רפואי פרטי. עם זאת, בארצות רבות הממשלה מסבסדת הוצאות אלו באמצעות מערכת המיסוי, ובתיאוריה הופכת אותן לסוציאליות. אלא שלמעשה ה-SocX מחיל את קריטריון הסבסוד על קצבאות בלבד, ולא על רכישת שירותים. עקב כך, בעוד הפנסיות

הפרטיות כלולות בהוצאות הסוציאליות אם הן מסובסדות באמצעות מערכת המסים, הוצאות על דיור ועל שירותי בריאות אינן נחשבות לכאלה. במקרים אלו רק סובסידיית המס עצמה נחשבת להוצאה סוציאלית. מקרים נוספים של חוסר עקביות בין ההלכה למעשה נובעים מהעובדה שבפועל, תכניות העומדות בקריטריון החלוקה מחדש של המשאבים אינן נחשבות לסוציאליות על ידי ה-OECD אלא אם כן הן מכסות סיכונים הנחשבים לחברתיים באופן מסורתי. לדוגמה, ה-SocX אינו כולל תכניות קבוצתיות לביטוח נסיעות או ביטוח חיים המסובסדות על ידי מעסיקים, או מוצעות במחירים שמתחת למחירי השוק על ידי מבטחים המעוניינים למכור בכמויות גדולות.

אחד המאפיינים החשובים ביותר של מערכת ה-SocX הוא שנלקחות בה בחשבון הוצאות סוציאליות פרטיות וציבוריות גם יחד, לרבות הוצאות פרטיות שהממשלה מחייבת בהן את האזרחים. עם זאת, גם בעניין זה יש במערכת שתי מגבלות חשובות. ראשית, פירוט ההוצאות הסוציאליות הפרטיות הרבה פחות שלם, ומשתנה יותר מארץ לארץ, בהשוואה להוצאות הציבוריות. שנית, האופן שה-OECD מבחין בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית מבוסס על מוסכמות בתחום הנחלת החשבונות הלאומית והמימון הציבורי. ההתייחסות להוצאה כאל ציבורית או פרטית תלוי בגוף המנהל את זרימת הכספים, ולא בגוף המממן אותה, ואף שבמקרים רבים ספק השירות וגורם המימון הם אותו גוף, זה לא תמיד המצב. מוסדות ציבוריים לביטוח סוציאלי, כמו המוסד לביטוח לאומי בישראל, מחלקים הטבות וגם גובים מסים כדי לממן אותן. עם זאת, תשלומי פנסיה המוענקים לעובדי מדינה, שבאופן מסורתי נחשבות לחלק ממערכת הביטוח הלאומי, הם דוגמה לבעיה שעלולה להיווצר במדד: גם כאשר ממשלה מממנת באופן מלא תכנית פנסיה עבור עובדיה, ההטבות הנובעות מכך נחשבות להוצאה ציבורית רק אם קרן הפנסיה מנוהלת על ידי הממשלה, או אם מוסד פיננסי פרטי מנהל את הקרן אך הממשלה אחראית לכל גירעון שנוצר בה. לכן, כאשר יתקבלו נתוני SocX חדשים שישקפו את הפרטות של הפנסיות של עובדי השירות הציבורי בישראל, ההוצאות הציבוריות עליהן יירשמו כאפס, ויתייחסו אליהן כאל הוצאה פרטית.

מאפיין בסיסי נוסף בהתייחסות לקצבאות הוא שבכל שנה נתונה "עלות" התכנית הסוציאלית אינה מבוססת על עלותה למי שמשלם עליה, אלא על סכום הכסף שמועבר למוטבים. גם כאן הדבר בולט במיוחד בתחום הפנסיות.

לסיום, אחד ההיבטים המרתקים ביותר של מערכת ה-SocX הוא ההבחנה שהיא עורכת בין ההוצאות הציבוריות ברוטו ונטו. ההבדל בין שני סוגי ההוצאות נובע מניכוי של כל הכנסה של הממשלה שניתן לשייכה להוצאה סוציאלית. לדוגמה,

אם מוטל מס על קצבאות כמו קצבת ילדים או זקנה, חישוב הנטו של ה-OECD מבוסס על ניכוי המס מהסכום שהעבירה הממשלה לזכאים לקצבאות. מיסוי עקיף (לדוגמה מע"מ) מנוכה אף הוא מעלות הקצבאות לממשלה, מתוך הנחה שמקבלי הטבות המזומן משתמשים בהן כדי לממן צריכה שמוטל עליה מס. החישובים נטו שמתקבלים בסופו של דבר מצמצמים את ההבדלים בין מאמצי מדינות הרווחה, וכתוצאה מכך אפילו מקרים קוטביים כמו שוודיה וארצות הברית נראים די דומים (Adema and Ladaique, 2009). פרק זה נמנע מניתוח ההוצאות נטו בגלל הרושם המוטעה שניתוח זה עלול ליצור. השפעת העובדה שממשלות "מחזירות לעצמן" חלק מההוצאות הסוציאליות באמצעות הטלת מסים תלויה לא רק במידת החזר, אלא גם בפרוגרסיביות של המסים שנגבים.

מבחינה מתודית, ה-OECD מסתמך על פקידים מקומיים שיעבירו לו נתונים בהתאם למסגרות שפותחו בהנהלת הארגון בפריז, וסביר להניח שהארגון לא תמיד יכול לאמת את איכות המידע שהתקבל ואת היותו בר-השוואה. בעיות בנוגע ליכולת ההשוואה של המידע נעשות חריפות במיוחד כשמצטרפות חברות חדשות, כפי שקרה עם ישראל בשנת 2010.

כדי לאון את השאיפה לנתונים בני-השוואה לחלוטין עם המצב הספציפי בכל מדינה ומדינה, מפרסם ה-SocX שתי מערכות נתונים נפרדות. אחת משתמשת בתפיסות פנים ארציות, תוך שהיא מציינת את שמות התכניות שמאחורי הנתונים שהועברו מכל מדינה ומציינת פרצות משמעותיות ביכולת ההשוואה, והשנייה במסגרת הרמונית אחידה.

במחקר הנוכחי נעשו מאמצים לאמת את הנתונים עבור ישראל שנכללו ב-SocX, לרבות הצלבה של המספרים עם מקורות מקומיים וקבלת הבהרות מהרשויות הרלוונטיות (על פי רוב הביטוח הלאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או משרד האוצר). בארצות האחרות נבחן התיעוד של SocX ונעשו השוואות בין הנתונים הארציים לנתונים ההרמוניים. במקרים מסוימים נשלחו בקשות להבהרות ממומחי OECD, והמחברים מודים להם על שיתוף הפעולה.

נספח 2

לוח נ'1. סעיפי ההוצאה החברתית על פי סדרת SocX של ה-OECD

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
קשישים	פנסיה סוציאלית	מימון ציבורי (לא כולל קצבה לעובדי מדינה)	קצבת זקנה של ביטוח לאומי, כולל השלמת הכנסה	
	פנסיה תעסוקתית	מימון פרטי (מעסיק + עובד)		נתונים משנת 2001. הנתונים עבור ישראל לא קיימים ב-OECD ונלקחו ממחלקת הפנסיה במשרד האוצר
	שירותים בעין	שירותים לקשישים (לא כולל גמלת סיעוד)		
	משרתי ציבור	פנסיה תקציבית (או פנסיה צוברת שמנוהלת על ידי גוף ציבורי) לעובדי ציבור, כולל צבא קבע	בהולנד, בשוודיה ובממלכה המאוחדת הפנסיה משולמת באופן פרטי דרך קרנות פנסיה, ולכן מסווגת כפנסיה תעסוקתית	
משפחה	קצבאות ילדים	קצבה אוניברסלית לתמיכה במשפחות עם ילדים, ללא תלות במבחן הכנסות	בארה"ב אין קצבה מסוג זה. בספרד יש קצבה נוספת לפי מבחן הכנסה – נכללת בסעיף "אחר"	
	אחר	חופשת לידה ומענק לידה; שירותים למשפחות, כגון מעונות יום		

לוח נ"1. (המשך) סעיפי ההוצאה החברתית על פי סדרת SocX של ה-OECD

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
שוק העבודה	אבטלה	הטבות כספיות, בעיקר דמי אבטלה ופיצויי פיטורים		
	עידוד התעסוקה	תכניות שמטרתן עידוד תעסוקה, כגון הכשרת עובדים	דוגמאות: תכנית ויסקונסין, תכניות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות ייחודיות (בעלי מוגבלויות, עולים חדשים)	
סיכונים אחרים	שאירים	תמיכה בשאירים	כולל הטבות מיוחדות להורים שכולים, אלמנות ויתומים של חיילים	בספרד שינוי בהגדרות הגדיל משמעותית את ההוצאה על שאירים אחרי 2005 על חשבון הפנסיה הסוציאלית, לכן לא מוצגים הנתונים לשנים האחרונות
	נכות	קצבאות נכות, נפגעי עבודה, שיקום וסיעוד	כולל תכנית מיוחדת לנכי צה"ל	

לוח נ"1. (המשך)

קטגוריה	תכנית	פירוט	ביטוי בישראל	הערות נוספות
אחר	הבטחת הכנסה	קצבאות למעוטי הכנסה	הבטחת הכנסה לאוכלוסיות מיוחדות נכללת בקטגוריה הרלוונטית (שאינם, קשישים)	
	אחר	שירותים בעין למעוטי הכנסה וקצבאות שאינן הבטחת הכנסה	בתי תמחוי, סבסוד תחבורה ציבורית, שירותי משרד הרווחה, סיוע לעולים חדשים בשכר דירה ומענקים	בכל מדינה נכללות בסעיף זה הוצאות מדיניות רווחה שאינן מתאימות לאף קטגוריה אחרת
דיוור		דיוור ציבורי ותכניות המיועדות לסיוע בשכר דירה	סיוע של עמיגור בלבד	בארה"ב לא קיימת הוצאה מסוג זה
בריאות	מימון ציבורי	הוצאות של המדינה על שירותי בריאות ציבוריים		
	מימון פרטי	הוצאות של משקי הבית על ביטוחי בריאות פרטיים במימון קולקטיבי ו/או בסבסוד ממשלתי	ביטוח וולונטרי מטעם קופות החולים, ביטוחי בריאות פרטיים דרך העבודה או שמגולמת בהם הטבת מס	
הוצאות מס	הטבות מס סוציאליות	פטורים, ניכויים וזיכויים ממס המיועדים לתמיכה באוכלוסיות ספציפיות		הנתונים עבור ישראל לא קיימים ב-OECD ונלקחו ממשרד האוצר*

* לפירוט ראו סעיף "הוצאות מס"

מקורות

גל, גיוני, "מערכת הביטחון הסוציאלית", בתוך טוביה חורב ויעקב קופ (עורכים), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 203–226.

גל, גיוני (1999), "ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 56, עמ' 79–96.

גל, גיוני ונטע אחדות (2007), "רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה", בתוך אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן (עורכים), **מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 59–100.

דהן, מומי ומשה חזן, "סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה" (עתיד להתפרסם **ברבעון לכלכלה**).

משרד האוצר, **דוחות אגף שוק ההון**, מחלקת הפנסיה, שנים שונות.

צ'רניחובסקי, דב (2010), "מערכת הבריאות", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 318–281.

צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב (2012), "מערכת שירותי הרפואה", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011–2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 435–491.

קורא, מיכל, גיוני גל, ורפאלה כהן (2007), "מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 74, עמ' 69–43.

פרידמן, אייל ומיכאל שלו (2010), "תגמולי נאמנות", בתוך חנה כץ ויעקב צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה**, תל אביב, עמ' 75–55.

Adema, Willem, Pauline Fron, and Maxime Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012," *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing.

Adema, Willem and Maxime Ladaique (2009), "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SocX)," *Employment and Migration Working Papers*, No. 92, OECD Publishing.

- Castles, Francis Geoffrey (2005), "Social Expenditure in the 1990s: Data and Determinants," *Policy and Politics*, 33, No. 3, pp. 411-430.
- Castles, Francis Geoffrey (1994), "Is Expenditure Enough? On the Nature of the Dependent Variable in Comparative Public Policy Analysis," *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 32, No. 3, pp. 349-363.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Gal, John (2010), "Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?" *Journal of European Social Policy*, 20, No. 4, pp. 283-300.
- Gal, John and Michael Bar (2000), "The Needed and the Needy: The Policy Legacies of Benefits for Disabled War Veterans in Israel," *Journal of Social Policy*, 29, No. 4, pp. 577-598.
- Kristal, Tali, Yinon Cohen, and Guy Mundlak (2011), "Fringe Benefits and Income Inequality," *Research in Social Stratification and Mobility*, 29, No. 4, pp. 351-369.
- Levanon, Varda (2004), "Ethnic Differences in Occupational Pensions: A Life-Course Perspective," paper presented at the 2004 meeting of RC28 of the International Sociological Association.
- OECD (2010), "OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel."
- Rosenhek, Zeev (2003), "Social Policy and Nation Building: The Dynamics of the Israeli Welfare State," *Journal of Societal and Social Policy*, 1, No. 1, pp. 19-38.
- Shafir, Gershon and Yoav Peled (2002), *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship*, Cambridge University Press.
- Stier, Haya, Noah Lewin-Epstein, and Michael Braun (2001), "Welfare Regimes, Family-Supportive Policies, and Women's Employment Along the Life-Course," *American Journal of Sociology*, 106, No. 6, pp. 1731-1760.
- Vermunt, Jay K. and Jeroen Magidson (2002), "Latent Class Cluster Analysis," in Jacques.A. Hagenars and Allan.L. McCutcheon (eds.), *Applied Latent Class Analysis*, Cambridge University Press, pp. 89-106.
- Wilensky, Harold L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.

