

הפער האזרחי: ההוצאה על שירותים אזרחיים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות

ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה באופן עקבי מזו שבמדינות המפותחות. בשנת 2025 עמד הפער מול ממוצע ה-OECD על כ-9.6% תוצר, שהם כ-205 מיליארד ש"ח. הפער אינו נובע רק מהוצאות הביטחון והריבית הגבוהות של ישראל או מהבדלים דמוגרפיים. הוא גם אינו נובע מסדרי העדיפויות הפנימיים בין משרדי הממשלה או מהקצאת יתר לתחום אזרחי אחד על חשבון תחום אחר. ישראל מוציאה פחות ממדינות ההשוואה ברוב תחומי הפעילות האזרחית של המדינה לאורך כל העשורים שנבחנו. בשנת 2024, הפערים הגדולים ביותר בהשוואה לממוצע ה-OECD נרשמו בביטוח סוציאלי וסעד, בחינוך, בבריאות, בשירותים כלכליים ובשירותים ציבוריים כלליים. רמת ההוצאה האזרחית הנמוכה בתחומי ההוצאה משקפת מחסור רוחבי במימון ציבורי המופנה לשירותים האזרחיים. הממצאים מצביעים על כך, שמדובר במדיניות מכוונת ארוכת שנים של ריסון יתר של ההוצאה האזרחית והימנעות מתמשכת מהגדלת התקציב בהתאם לצורכי האוכלוסייה ובהתאם לרמות המקובלות במדינות המפותחות. חשיבותו של פער ההוצאה אינה בעצם החריגה מהממוצע הבינלאומי, אלא בכך שהוא משקף פער ממשי במימון הציבורי העומד לרשות השירותים האזרחיים, דבר שעלול לפגוע משמעותית בהיקפם, בזמינותם ובאיכותם ולהשפיע על רמת החיים של תושבי ישראל. לתת-תקצוב ציבורי מתמשך יש מחיר גם בתקציב המשפחה: הוא מצמצם את זמינותם של שירותים ציבוריים שרק הממשלה יכולה לספק ומאלץ את התושבים לשלם מכיסם על שירותים פרטיים, וכך ה"חיסכון" בהוצאה הציבורית עלול להתגלגל לתקציב המשפחה ולהגדיל את יוקר המחיה. פער רחב ומתמשך כזה לא ייסגר באמצעות תוספות נקודתיות למשרד או לתחום מסוים. נדרשת הגדלה משמעותית, רוחבית ומתמשכת של ההוצאה האזרחית, והעברת מוקד הדיון הציבורי והממשלתי מחלוקת מסגרת התקציב הנתונה לשאלה אילו שירותים ציבוריים מבקשת ישראל לספק לתושביה ומהו היקף המימון הציבורי הנדרש לשם כך.

**שירה ביבלש, יוני בן בשט
אוקטובר 2026**

שירה ביבלש, בוגרת תואר מוסמך בכלכלה מחקרית בתוכנית המצטיינים הבינלאומית "בוגן" באוניברסיטה העברית ובוגרת תואר ראשון בפכ"מ מהאוניברסיטה העברית. חוקרת בפורום ארלזורוב.

יוני בן בשט, דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטת חיפה, בוגר תואר מוסמך בכלכלה בתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית ובעל תואר ראשון בכלכלה והיסטוריה של עם ישראל בתוכנית בארי, אוניברסיטת חיפה. מנהל מחלקת המחקר בפורום ארלזורוב.

תודות

הנחיה: עמית בן-צור
עריכה לשונית: דפנה לב
עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

מבוא

א. מבט מאקרו-כלכלי על ההוצאה האזרחית בישראל

- א.1. ארבעה עשורים של צמצום משמעותי בהוצאות הביטחון והריבית
לא תורגמו לעלייה בהוצאה האזרחית
- א.2. פער ההוצאה הציבורית מהמדינות המפותחות החל בשנת 2009,
והצטמצם נקודתית במשברים
- א.3. פער ההוצאה האזרחית מול המדינות המפותחות גדול מאוד – 205 מיליארד ש"ח
- א.4. גם אם משיתים על מדינות ההשוואה את הוצאות הביטחון של ישראל לאורך
השנים, הפער נשאר גדול
- א.5. ההוצאה על הכספים הקואליציוניים גדלה, אך משקלה זניח ביחס לפער
בהוצאה האזרחית

ב. ההוצאה על שירותים אזרחיים בישראל בהשוואה בינלאומית

- ב.1. הקדמה
תקנון ההוצאות
ישראל מוציאה פחות כמעט בכל תחומי ההוצאה האזרחית
- ב.2. ביטוח סוציאלי וסעד
תקנון לפי גיל
תוכניות פנסיוניות בהשוואה בינלאומית
מבט כולל
פירוט הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד
- ב.3. שירותים ציבוריים כלליים
מבט כולל
פירוט הוצאות שירותים ציבוריים כלליים
- ב.4. חינוך
תקנון לפי גיל
מבט כולל
פירוט הוצאות החינוך

עמוד

ב.5. שירותים כלכליים

מבט כולל

פירוט הוצאות השירותים הכלכליים

ב.6. בריאות

תקנון לפי גיל

מבט כולל

פירוט הוצאות הבריאות

ב.7. שיכון וקהילה

מבט כולל

פירוט הוצאות שיכון וקהילה

ב.8. שמירה על איכות הסביבה

מבט כולל

פירוט הוצאות שמירה על איכות הסביבה

ב.9. סדר ציבורי וביטחון פנים

מבט כולל

פירוט הוצאות סדר ציבורי וביטחון פנים

ב.10. הוצאות מחקר ופיתוח

פירוט הוצאות מחקר ופיתוח

ב.11. הוצאות לנפש

סיכום

נספחים

נספח א: פירוט פערי ההוצאה בתחומי הביטחון והתרבות והדת מול מדינות ההשוואה

נספח ב: תקנון דמוגרפי של הוצאות ציבוריות לפי קבוצות גיל

נספח ג: מתודולוגיית חישוב ההוצאה לנפש

נספח ד: הוצאה לא מתוקננת לחינוך, בריאות וביטחון סוציאלי וסעד

נספח ה: הוצאות על כספים קואליציוניים

מקורות

רשימת האיורים והטבלאות

עמוד

- איור 1: פער ההוצאה בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD לפי סעיפים ראשיים, 2024
- איור 2: ההוצאה הציבורית בישראל, אחוזי תוצר, 1981–2025
- איור 3: ההוצאה הציבורית בישראל ובמדינות המפותחות, אחוזי תוצר, 1995–2025
- איור 4: ההוצאה האזרחית בישראל ובמדינות המפותחות, אחוזי תוצר, 1995–2025
- איור 5: ההוצאה האזרחית בהשתתפות הוצאות הביטחון של ישראל על מדינות השוואה, אחוזי תוצר, 1995–2025
- איור 6: ההוצאה על כספים קואליציוניים בישראל, מיליארדי ש"ח ואחוזים מהתוצר, 2015–2026
- איור 7: ההוצאה האזרחית בישראל ובמדינות השוואה, לפי סעיפים ראשיים, אחוזי תוצר (מיליארדי ש"ח), 2024
- איור 8: הפער בהוצאה האזרחית בין ישראל לממוצע מדינות השוואה, מיליארדי ש"ח, 2024
- איור 9: הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד מתוקנות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2013–2024
- איור 10: פירוט ההוצאות על ביטוח סוציאלי וסעד, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, 2024
- איור 11: הוצאות שירותי הממשל ללא ריבית החוב (קו רציף) ועם ריבית החוב (קו מקווקו), ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 12: פירוט הוצאות שירותים ציבוריים כלליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 13: הוצאות החינוך, מתוקנות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 14: פירוט הוצאות החינוך, מתוקנות לגיל האוכלוסייה, אחוזי תוצר, 2024
- איור 15: הוצאות השירותים הכלכליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 16: פירוט הוצאות השירותים הכלכליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024

עמוד

- איור 17: הוצאות בריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 18: פירוט הוצאות הבריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 19: הוצאות שיכון ושירותים קהילתיים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 20: פירוט הוצאות שיכון וקהילה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 21: הוצאות שמירה על איכות הסביבה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 22: פירוט הוצאות שמירה על איכות הסביבה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 23: הוצאות סדר ציבורי וביטחון פנים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 24: פירוט הוצאות הסדר הציבורי וביטחון פנים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 25: הוצאות על מחקר ופיתוח בכל הסעיפים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 26: הוצאה לנפש לפי אוכלוסייה וסעיף הוצאה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, ש"ח שווי כוח קנייה (PPP), 2024 (מלבד חינוך על-יסודי, 2023)
- איור 27: הוצאות ביטחון, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 28: הוצאות תרבות ודת, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 29: הוצאות בריאות לא מתוקננות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024

עמוד

- איור 30: פירוט הוצאות בריאות ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 31: הוצאות חינוך לא מתוקננות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 32: פירוט הוצאות חינוך ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 33: הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד לא מתוקננות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024
- איור 34: פירוט הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024
- איור 35: הכספים הקואליציוניים בתקציבים דו-שנתיים, ישראל, 2015–2024

- טבלה 1: מדינות הסמן, נתונים מרכזיים, 2023
- טבלה 2: משקלות גיל לתקנון הוצאות בריאות
- טבלה 3: משקלות גיל לתקנון הוצאות חינוך ותת-הסעיפים של חינוך
- טבלה 4: משקלות גיל לתקנון הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד ותת-הסעיפים המרכזיים
- טבלה 5: הגילים הרלוונטיים עבור כל סעיף הוצאה שנבחרו לחישוב הוצאה לנפש

תקציר

מבוא

- ההוצאה האזרחית, שהיא ההוצאה הציבורית ללא הוצאות ביטחון וריבית, חשובה לתפקודה השוטף של המדינה בכל תחומי החיים.
- קיימים פערים משמעותיים בין ישראל למדינות המפותחות בתפקודם של השירותים האזרחיים במגוון תחומים, ובהם בריאות, חינוך, רווחה, שוק העבודה ושיכון.
- הספרות הבינלאומית מצביעה על קשר ברור בין היקף המימון הציבורי המופנה לתחומים אזרחיים ובין התוצאות המתקבלות בהם.
- ממצאי הניתוח שערכנו בנייר זה מצביעים על פער רחב ומתמשך בהוצאה האזרחית בין ישראל למדינות המפותחות, המשתרע על פני רוב תחומי הפעילות האזרחית ולאורך עשורים רבים.

מבט מאקרו-כלכלי

- מאז שנות ה-80 ועד מלחמת ה-7 באוקטובר נרשמה בישראל מגמת ירידה בהוצאות הביטחון והריבית.
- ירידה זו תורגמה לירידה בהוצאה הציבורית ולא להגדלת ההוצאה האזרחית. ב-2025 עמדה ההוצאה האזרחית על כ-9.6% תוצר מתחת לממוצע ה-OECD, שהם כ-205 מיליארד ש"ח במונחי תקציב מדינת ישראל.
- גם כאשר בוחנים מצב שבו מטילים על המדינות המפותחות הוצאות ביטחון בשיעור זהה לזה שקיים בישראל, נותר פער משמעותי של כ-4.2% תוצר בהוצאה האזרחית מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-89 מיליארד ש"ח.

ההוצאה על שירותים אזרחיים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות

• הקדמה

- ישראל מוציאה פחות מממוצע מדינות ה-OECD כמעט בכל סעיפי ההוצאה האזרחית (איור 1).
- התחומים שבהם פערי ההוצאה הם הגדולים ביותר הם ביטוח סוציאלי וסעד, חינוך, בריאות, שירותים כלכליים ושירותים ציבוריים כלליים. תחומי הוצאה אלה מלווים את האזרחים לאורך חייהם ומשפיעים במידה רבה על רמת השירותים שהמדינה מספקת ועל רמת החיים במדינה.

- בתחום הזקנה והשאיירים עומד הפער על כ-0.9% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-18 מיליארד ש"ח.
- לעומת זאת, בתחום המחלה והנכות, ישראל מוציאה כ-1.5% תוצר **יותר** מממוצע ה-OECD, שהם כ-30 מיליארד ש"ח.

• שירותים ציבוריים כלליים

- סעיף שירותים ציבוריים כלליים כולל את הוצאות הממשלה על תפקודי הליבה הכלליים של המגזר הציבורי שאינם משויכים לתחום שירות ספציפי: מוסדות השלטון והחקיקה, ניהול כספי המדינה והמערכת הפיסקלית וכו'.
- לאורך כל התקופה שנבחנה בנייר זה, ישראל הוציאה פחות על שירותים ציבוריים כלליים בהשוואה לממוצע ה-OECD ולממוצע מדינות הסמן.
- בשנת 2024 ישראל הוציאה כ-2.2% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-43 מיליארד ש"ח.
- עיקר הפער בהוצאה על שירותים ציבוריים כלליים מרוכז בשני תחומים:
 - ההוצאה על הרשות המבצעת והמחוקקת ושירותים פיננסיים ופיסקליים הייתה נמוכה בכ-1% תוצר מממוצע ה-OECD, שהם כ-20 מיליארד ש"ח.
 - ההוצאה על שירותים כלליים (כולל בעיקר את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) הייתה נמוכה בכ-0.4% תוצר מממוצע ה-OECD, שהם כ-8 מיליארד ש"ח.

• חינוך

- בשנת 2024 עמד הפער בהוצאות החינוך המתוקננות על כ-1.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-32 מיליארד ש"ח.
- עיקר הפער בהוצאות החינוך מרוכז בעיקר בשני השלבים המוקדמים והמרכזיים ביותר שלה: החינוך הקדם-יסודי והיסודי (גילי 3–12) והחינוך העל-יסודי (גילי 13–18).
- ישראל מוציאה על חינוך על-יסודי כ-1% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-19 מיליארד ש"ח.

• שירותים כלכליים

- שירותים כלכליים הם הוצאות ממשלתיות שמטרתן לתמוך בפעילות הכלכלית, בפיתוח תשתיות, בשוק העבודה, בענפי המשק ובצמיחה ארוכת טווח.
- לאורך כל התקופה שנבחנה במחקר זה הייתה ההוצאה על שירותים כלכליים בישראל נמוכה מזו שבממוצע ה-OECD ובממוצע מדינות הסמן.
- בשנת 2024, ישראל הוציאה על שירותים כלכליים כ-1.5% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-30 מיליארד ש"ח.
- עיקר הפער בהוצאה זו מרוכז בסעיף "שירותים כלכליים, מסחריים ותעסוקתיים". הפער עמד על כ-0.6% תוצר מממוצע ה-OECD, שהם כ-12 מיליארד ש"ח.

• בריאות

- בשנת 2024 עמד הפער בהוצאות הבריאות המתוקננות על כ-0.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-13 מיליארד ש"ח.
- ההוצאה הנמוכה על בריאות בישראל אינה מרוכזת בתת-סעיף אחד בלבד. ישראל מוציאה פחות ממדינות ההשוואה כמעט בכל רכיבי מערכת הבריאות: תרופות וציוד רפואי, שירותי בריאות הציבור ומחקר ופיתוח בתחום הבריאות.
- הפער הגדול ביותר נרשם בשירותי בתי החולים: כ-0.3% תוצר פחות מממוצע ה-OECD.
- לעומת זאת, בתחום שירותי המרפאות והרפואה בקהילה, ישראל מוציאה כ-0.3% תוצר יותר מממוצע ה-OECD, נתון שעשוי לשקף מתן דגש רב יותר על טיפול קהילתי.

• שיכון וקהילה

- סעיף שיכון וקהילה כולל הוצאות על פיתוח שיכון (הכולל גם דיור ציבורי), פיתוח קהילתי ושימושי קרקע, אספקת מים, תאורת רחוב, מחקר ופיתוח וגיבוש מדיניות בתחום, אך אינו כולל סובסידיות לדיור.
- ב-2024 עמד הפער מול ממוצע מדינות ה-OECD על כ-0.6% תוצר, שהם כ-11 מיליארד ש"ח.
- ברוב תת-הסעיפים של שיכון וקהילה, רמת ההוצאה בישראל דומה לזו של ממוצע ה-OECD, מלבד תת-סעיף פיתוח שיכון.

• שמירה על איכות הסביבה

- לאורך כל התקופה שנבחנה במחקר זה, ישראל הוציאה פחות על שמירה על איכות הסביבה מממוצע ה-OECD ומממוצע מדינות הסמן. ב-2024 עמד הפער מול ממוצע ה-OECD על כ-0.2% תוצר, שהם כ-4 מיליארד ש"ח.
- הרכיב המרכזי בפער הוא תחום הפחתת הזיהום.
- לעומת זאת, ההוצאה בישראל על טיפול בפסולת גבוהה מזו שבממוצע ה-OECD, וגבוהה עוד יותר בהשוואה לממוצע מדינות הסמן.

• סדר ציבורי וביטחון פנים

- במשך רוב התקופה שנבחנה במחקר זה, ישראל הוציאה על סדר ציבורי וביטחון פנים פחות מממוצע ה-OECD, אך יותר מממוצע מדינות הסמן.
- ב-2024, הפער מממוצע ה-OECD עמד על כ-0.2% תוצר, שהם כ-4 מיליארד ש"ח.
- ההוצאה בישראל על שירותי המשטרה, מערכת בתי המשפט ובתי הסוהר דומה ברובה לממוצע ה-OECD.
- ישראל מוציאה פחות משתי קבוצות ההשוואה על שירותי כבאות.

• מחקר ופיתוח

- כמעט בכל התחומים, ההוצאה הציבורית של ישראל על מחקר ופיתוח נמוכה מממוצע ה-OECD ומממוצע מדינות הסמן. צירוף הסעיפים יחד מצביע על פער מצטבר משמעותי.
- בשנת 2024 עמד הפער הכולל בהוצאה הציבורית על מחקר ופיתוח על כ-0.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-8 מיליארד ש"ח.

סיכום

- ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה באופן עקבי מזו שבמדינות המפותחות.
- הפער אינו מוסבר רק בהוצאות הביטחון והריבית. גם בתקופות שבהן הוצאות אלה ירדו – שנות ה-80 וה-90 – ההוצאה האזרחית לא גדלה בהתאם, וגם כשמטילים על מדינות ה-OECD הוצאות ביטחון כאחוז מהתוצר כמו בישראל נותר פער משמעותי מול מדינות ה-OECD.

- הפער מתקיים ברוב תחומי הפעילות האזרחית. בתחומי הבריאות והביטחון הסוציאלי והסעד, הפער נותר משמעותי גם לאחר תקנון להרכב הגילים של האוכלוסייה. בתחום החינוך, ההוצאה המתוקנת בישראל נמוכה מזו שבמדינות המפותחות.
- הפער מתמשך, עקבי ומבני, והוא משקף מדיניות ארוכת שנים של הגבלת ההוצאה האזרחית והגבלה קבועה של המימון הציבורי המופנה לשירותים הציבוריים.
- חשיבותו של פער ההוצאה אינה בעצם החריגה מהממוצע הבינלאומי, אלא בכך שהוא משקף פער ממשי במשאבים העומדים לרשות השירותים האזרחיים, דבר שעלול לפגוע משמעותית בהיקפם, בזמינותם ובאיכותם ולהשפיע על רמת החיים של תושבי ישראל.
- לתת-תקצוב ציבורי מתמשך יש מחיר גם בתקציב המשפחה: הוא מצמצם את זמינותם של שירותים ציבוריים שרק הממשלה יכולה לספק, ומאלץ את התושבים לשלם מכיסם על שירותים פרטיים כחלופה לחוסר הזמינות של שירותים אחרים. כך, ה"חיסכון" בהוצאה הציבורית עלול להתגלגל לתקציב המשפחה ולהגדיל את יוקר המחיה.
- את הפער הקיים אי אפשר לצמצם באמצעות תוספות נקודתיות למשרד או לתחום מסוים. נדרשת הגדלה משמעותית, רוחבית ומתמשכת של ההוצאה האזרחית, והעברת מוקד הדיון הציבורי והממשלתי מחלוקת מסגרת התקציב הנתונה לשאלה אילו שירותים ציבוריים מבקשת ישראל לספק לתושביה ומהו היקף המימון הציבורי הנדרש לשם כך.

מבוא

השירותים האזרחיים הם חלק מרכזי מהתשתית שמאפשרת לחברה ולמשק לתפקד. הם כוללים את המערכות שבאמצעותן המדינה מנהלת את ענייני הציבור, מקיימת את שלטון החוק, מפתחת תשתיות ומספקת שירותים לתושבים ולעסקים. השפעתם של השירותים האזרחיים ניכרת בדרכים שבהן אנו נוסעים, במרחב הציבורי, ביכולת לפתוח עסק ולהפעילו, בחינוך ובטיפול הרפואי שאנו מקבלים ובתמיכה העומדת לרשותנו בעת הצורך. איכותם וזמינותם משפיעות על חיי היומיום שלנו, על ההזדמנויות הפתוחות בפנינו, על הפערים בין אוכלוסיות ואזורים, על היכולת להתמודד עם משברים ועל מידת תלותם של התושבים ביכולתם לממן את השירותים באופן פרטי. השאלה אילו שירותים המדינה מספקת ובאיזו רמה נוגעת אפוא לרווחת התושבים, לפעילות הכלכלית של המשק וליכולת לקיים חברה מתפקדת לאורך זמן. בישראל, לצד הישגיהן של המערכות הציבוריות האזרחיות, מתועדים קשיים במגוון שירותים אזרחיים. במערכת הבריאות, לצד הישגים בתוחלת החיים ובמניעת תמותה, המיוחסים במידה רבה להשקעות עבר (צ'רניחובסקי, 2018), קיימים פערים משמעותיים בכוח האדם הרפואי והישענות ניכרת על הוצאה פרטית (בן בשט, 2023). במערכת בריאות הנפש יש מחסור בתקנים וקושי באיושם, מה שמקשה על מתן מענה הולם (וינבלום, 2023). במערכת החינוך, הישגי התלמידים נמוכים וקיים אי-שוויון משמעותי בהישגים בין קבוצות אוכלוסייה שונות (בר חיים, 2023). במערכת הרווחה קיים קושי חמור באיוש תקנים, המוביל לעומס על העובדים, ולצד זה אי-שוויון בשירותים שמספקות רשויות חזקות וחלשות (וקנין גנאל, 2023). בשוק העבודה קיימים כשלים ניכרים במערך ההכשרות המקצועיות ובמענה שהוא נותן לצורך בעובדים מיומנים, ובמקביל, היקף ההגנה שמספקת מערכת ביטוח האבטלה הוא מצומצם (וינבלום, 2023). בתחום השיכון, המחירים הגבוהים מקשים על משקי הבית להשיג דיור במחיר סביר והיקף הדיור הציבורי מצומצם (בר חיים, 2023).

חולשתם של השירותים האזרחיים בלטה במיוחד עם פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר, כאשר משרדי הממשלה התקשו לספק מענה מהיר ומותאם לצרכים הדחופים, ומתנדבים ויוזמות אזרחיות נרתמו למלא את החסר. המשבר פגש מערכות ציבוריות שעברו עשורים של שחיקה תקציבית ביחס לצרכים, צמצום אחריות ממשלתית והפרטה, תהליכים שהתגברו ביתר שאת מאז 2003 והחלישו את התשתית הארגונית והמקצועית העומדת לרשות המדינה בשגרה ובחירום. הקשיים שהתגלו בתחילת המלחמה המחישו את חשיבותן של מערכות אזרחיות שיש להן כוח אדם, יכולות ביצוע ומשאבים המאפשרים להן לתת מענה בשגרה ולהרחיבו במהירות בעת משבר.

התמונה המצטברת היא אפוא תמונה של קשיים נרחבים בשירותים האזרחיים בישראל, שמשתרעים על פני תחומים מרכזיים בחיי התושבים. קשיים אלו נבדלים זה מזה במאפייניהם ובגורמים להם, אך יחד הם מעלים לסדר היום את הצורך לשפר את המענה האזרחי במגוון תחומים.

היכולת לשפר את המענה האזרחי תלויה בגורמים רבים, ביניהם משאבי המימון העומדים לרשות המערכות. הכשרת אנשי מקצוע והעסקתם, הרחבת שעות הפעילות, פיתוח תשתיות ומתן תמיכה כלכלית דורשים מימון לאורך זמן. הספרות המחקרית מספקת עדויות לתרומתה האפשרית של השקעה כזו, והיא מצביעה על קשר ברור בין היקף ההוצאה האזרחית (ההוצאה הציבורית ללא הוצאות ביטחון וריבית), בתחומים אזרחיים שונים ובין התוצאות המתקבלות בהם, ובחלק מהמקרים אף על קשר סיבתי. בתחום החינוך, במחקרים שנערכו בארצות הברית נמצא כי תוספות תקציב שיפרו את הישגי התלמידים במבחנים והגדילו את סיכוייהם להמשיך להשכלה גבוהה (Hyman, 2017; Jackson and Mackevicius, 2021;). (2024). בתחום הבריאות, במחקר שבחן את מדינות ה-OECD נמצא קשר בין הגדלת ההוצאה והיקף הצוות הרפואי לתמותת תינוקות נמוכה יותר ולתוחלת חיים גבוהה יותר (Anwar et al., 2023). במחקר על מחוזות בארצות הברית נמצא כי הקצאת חלק גדול יותר מהתקציב לבריאות הקהילה ולבריאות הציבור הייתה קשורה לתוצאות בריאות טובות מהצפוי ביחס לרמת העושר המקומית (Mac McCullough and Leider, 2017). במחקרים נוספים נמצאו קשרים בין הוצאה חברתית לצמצום עוני ואי-שוויון ולשיפור במדדי פיתוח ואיכות חיים (Miranda-Lescano et al., 2024; Yarashov et al., 2026). גם בתחום הסדר הציבורי נמצאו עדויות לכך שהגדלת תקציב המשטרה וכוח האדם במשטרה הפחיתה את שיעור הפשיעה ואת הפגיעה בציבור (Mello, 2019). סקירה זו אינה ממצה, אולם היא ממחישה את הפוטנציאל הטמון בהקצאת משאבים נוספים לשיפור השירותים האזרחיים, כשמידת התרומה תלויה בצרכים, בנקודת המוצא ובאופן ההקצאה והשימוש בכסף.

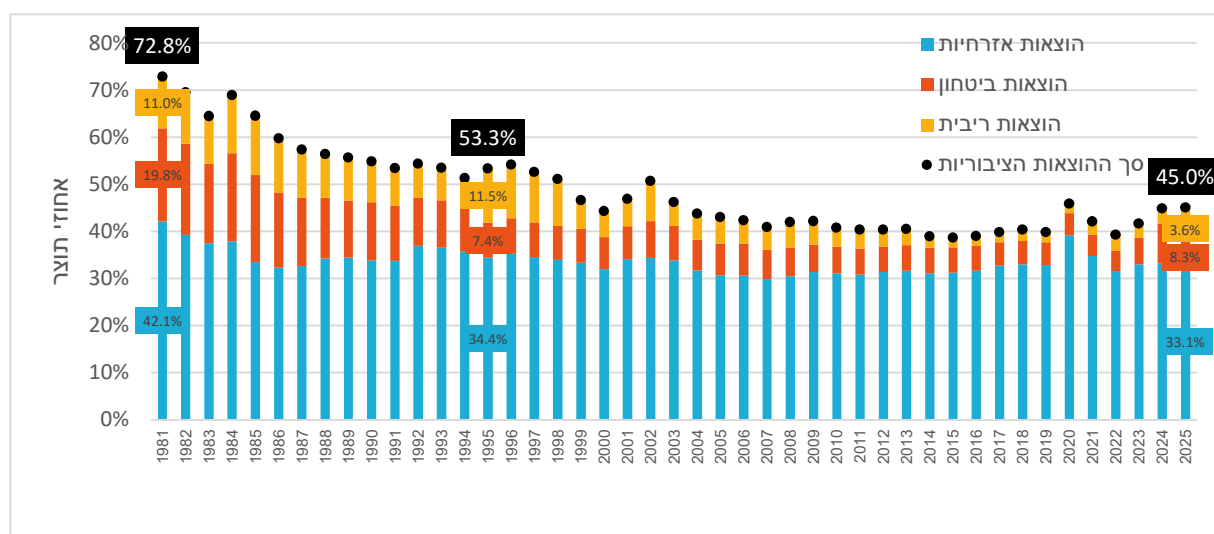
מכל הסיבות הללו חשוב אפוא לבחון את היקף המימון המוקצה לשירותים האזרחיים בישראל. נייר זה בוחן כמה שאלות בהקשר זה: כמה הוצאה ציבורית מקדישה ישראל לשירותים האזרחיים ולרשת הביטחון החברתית בהשוואה למדינות מפותחות אחרות? כיצד השתנתה ההוצאה לאורך השנים? ובאילו תחומים נמצאים הפערים? הבחינה משלבת מבט על ההוצאה האזרחית הכוללת עם ניתוח לפי סעיפים ותת-סעיפים, תוך התייחסות להבדלים בהרכב הגילים בסעיפים הרלוונטיים. הממצאים מצביעים על פער רחב ומתמשך בהוצאה, המשתרע על פני רוב תחומי הפעילות האזרחית. ההשוואה מאפשרת לזהות היכן מקדישה ישראל מימון ציבורי מצומצם בלבד לצרכים אזרחיים, ולמקם את הדיון בכל מערכת בתוך תמונה תקציבית רחבה. בכך מוסיף נייר זה נדבך לדיון בשירותים שמדינת ישראל מבקשת להעמיד לרשות תושביה ובהיקף המימון הדרוש כדי לספק אותם.

א. מבט מאקרו-כלכלי על ההוצאה האזרחית בישראל

א.1. ארבעה עשורים של צמצום משמעותי בהוצאות הביטחון והריבית לא

תורגמו לעלייה בהוצאה האזרחית

איור 2: ההוצאה הציבורית בישראל, אחוזי תוצר, 1981–2025



הערה: קיים שבר בסדרה בשנת 1995 כתוצאה משינוי בינלאומי בהגדרות (מעבר ל-SNA 2008).

מקור הנתונים: בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

משנות ה-80 ועד מלחמת ה-7 באוקטובר נרשמה בישראל מגמת ירידה ממושכת בסך ההוצאות הציבוריות, שנובעת מירידה בהוצאות הביטחון והריבית כאחוז מהתוצר. הוצאות הביטחון, שעמדו בשנת 1995 על כ-7.4% תוצר, ירדו בהדרגה ל-4.8% תוצר בשנת 2019, והגיעו לשפל של 4.3% תוצר בשנת 2022. מגמה דומה נרשמה גם בהוצאות הריבית: אלה ירדו מכ-11.5% תוצר בשנת 1995 ל-2.1% תוצר בשנת 2019, ובשנת 2020 הגיעו לשפל של 2% תוצר¹.

אולם, הירידה הניכרת בשני סעיפים אלה לא תורגמה להגדלת ההוצאה האזרחית. להפך, ההוצאה האזרחית עמדה בשנת 1995 על 34.4% תוצר, ובשנת 2019 הייתה נמוכה יותר ועמדה על 32.9% תוצר. במבט ארוך טווח היא נותרה יציבה למדי, ובשנים 1995–2025 עמדה במוצע על כ-32.6% תוצר. לכן,

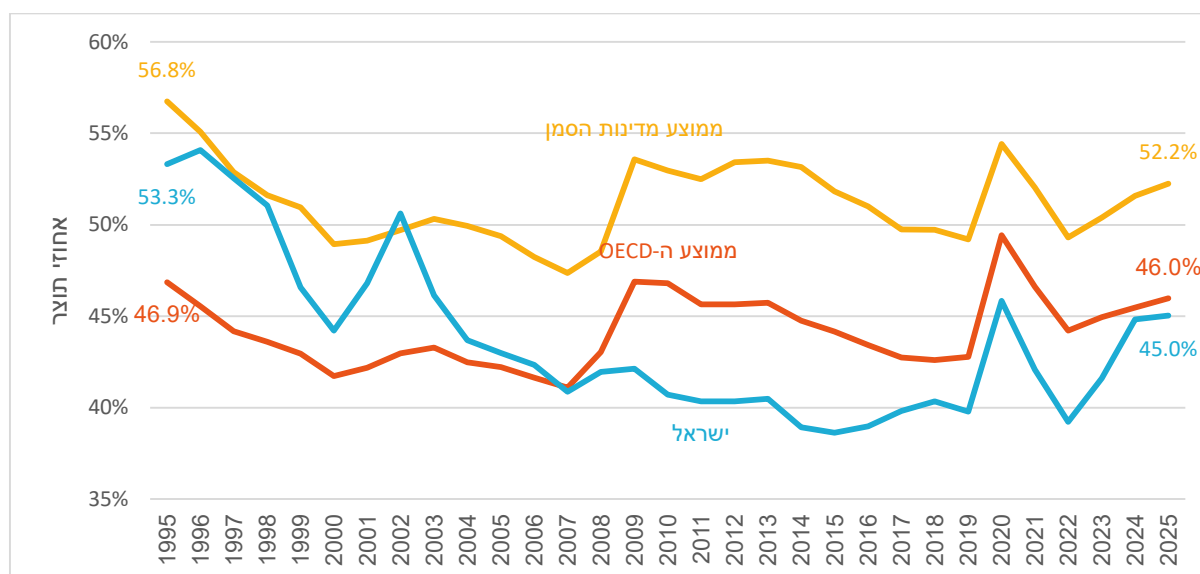
¹ מכיוון שקיים שבר בסדרה בשנת 1995, הנתונים של השנים 1981–1994 ו-1995–2025 מציגים צורות חישוב שונות והגדרות שונות מעט להוצאות בישראל. לכן, אין להשוות בין הערכים עצמם בין שני טווחי השנים, אך עדיין ניתן לראות כי הייתה מגמת ירידה בשני הטווחים.

הטענה הרווחת שלפיה ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה בעיקר בשל הוצאות גבוהות על ביטחון וריבית אינה מספקת הסבר משכנע. במשך השנים נוצר מרחב תקציבי משמעותי בעקבות הירידה בהוצאות הביטחון והריבית, אך ממשלות ישראל בחרו להפחית באמצעותו מיסים ולהקטין את ההוצאה הציבורית הכוללת, ולא השתמשו בו כדי להרחיב את ההוצאה האזרחית. באופן דומה, בשנים 2023–2025, שבהן עלו הוצאות המלחמה באופן משמעותי מאוד, ההוצאה הרוחהאזרחית נשארה יציבה ולא ירדה. איזו מסקנה אפשר להסיק מכך? בהינתן תקציב נתון, הגדלת תקציב הביטחון אכן גוררת קיצוצים בתקציבים אחרים. אולם, כפי שרואים באיור 2, עוגת התקציב אינה קבועה, ובשנים קודמות הייתה גדולה משמעותית. כלומר, ניתן להגדיל את התקציב באופן אחראי כאשר יש בכך צורך. ממצאים אלה עשויים להעיד כי ניתן להעלות את ישראל על תוואי של הגדלת ההוצאה האזרחית גם בהינתן הוצאות ביטחון גבוהות.

א.2. פער ההוצאה הציבורית מהמדינות המפותחות החל בשנת 2009, והוא

הצטמצם נקודתית במשברים

איור 3: ההוצאה הציבורית בישראל ובמדינות המפותחות, אחוזי תוצר, 1995–2025



מקור הנתונים: [OECD Economic Outlook, statistical annex](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 3 מציג את ההוצאה הציבורית בהשוואה בינלאומית. מהאיור עולה, כי החל משנת 2009 נפתח פער משמעותי בין שיעור ההוצאה הציבורית מהתוצר בישראל לשיעור ההוצאה במדינות המפותחות. בשנים 2009–2025 עמד הפער הממוצע על כ-4% תוצר בהשוואה לממוצע OECD ועל כ-10.7% תוצר

בהשוואה לממוצע מדינות הסמן². עד שנת 2008 נרשמה ירידה בהוצאה הציבורית במדינות ההשוואה, וביתר שאת בישראל. במשבר הפיננסי העולמי של 2008, מדינות ההשוואה העלו בצורה ניכרת את ההוצאה הציבורית שלהן ביחס לתוצר, ולאחר המשבר נמשכה מגמת הירידה בהוצאות מדינות ההשוואה. אולם גם בתום הירידה, בשנת 2019, ההוצאות נשארו גבוהות בהשוואה לרמתן טרום המשבר. החל משנת 2023 הצטמצם הפער במידה ניכרת, אך זאת בעיקר בשל העלייה החדה בהוצאות הביטחון של ישראל בעקבות המלחמה. התפתחות זו, לצד משברים קודמים כמו משבר הקורונה, מראה כי כאשר ממשלות ישראל זיהו צורך דחוף, הן הגדילו את ההוצאה הציבורית באופן משמעותי. מנגד, תת-התקצוב המתמשך של השירותים האזרחיים לא זכה לאורך השנים למענה תקציבי דומה.

=====

למי אנחנו משווים?

ההשוואה הבינלאומית בנייר זה מבוססת על שתי קבוצות השוואה. הקבוצה הראשונה היא מדינות ה-OECD המפותחות. לצורך החישוב הוצאו מהמדגם טורקיה, מקסיקו, קוסטה ריקה, קולומביה וצ'ילה, שאינן נחשבות מדינות מפותחות. בנוסף, בשל מחסור בנתונים, לא נכללו גם ניו זילנד, ליטא, לטביה, קנדה ויפן. קבוצה זו כוללת אפוא את כל המדינות המפותחות שלגביהן קיימים נתונים זמינים, ומשמשת קבוצת השוואה כללית ורחבה. היקף המדגם משתנה מעט כאשר עוברים מהשוואת ההוצאה הכוללת להשוואה לפי סעיפים. בניתוח כל ההוצאות לפי סעיפים, כגון חינוך ובריאות, לא נכללה גם דרום קוריאה בשל מחסור בנתונים. בכל הניתוחים המפורטים יותר של תת-סעיפים (למשל, חינוך קדם-יסודי ויסודי וחינוך על-יסודי) לא נכללה גם ארצות הברית, משום שאין עבורה נתונים ברמת פירוט זו.

קבוצת ההשוואה השנייה היא מדינות הסמן: אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה. אלו מדינות שבהן גודל האוכלוסייה דומה יחסית לזה של ישראל והתוצר לנפש גבוה משמעותית מזה שבישראל. כמו כן, ההוצאה הציבורית בהן גבוהה (מעל 43% מהתוצר), כלומר הן מעניקות שירותים אזרחיים נרחבים באמצעות מגזר ציבורי גדול (ראו טבלה 1). בנוסף, הן אינן נשענות על משאבי טבע משמעותיים, כך שבדומה לישראל אין להן מקור מימון גדול ומיוחד. ההשוואה אליהן חשובה, משום שהן מייצגות מדינות מפותחות וחזקות שישראל יכולה לשאוף להידמות אליהן, הן מבחינת רמת הפיתוח הכלכלי והן מבחינת היקף השירותים האזרחיים שהן מספקות ואיכותם. בנוסף, השוואות בינלאומיות של הוצאות המגזר הציבורי עלולות להיות מושפעות מהבדלים בגודל האוכלוסייה, שכן מדינות גדולות עשויות ליהנות מיתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים ובתפעול מנגנוני הממשל. הדמיון היחסי בגודל האוכלוסייה בין ישראל למדינות הסמן מנטרל במידה רבה השפעה זו ומחזק את תוקפה של ההשוואה ביניהן.

² מדינות הסמן הן: אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה. לפירוט ראו בתיבת הטקסט שבעמוד זה.

טבלה 1: מדינות הסמן, נתונים מרכזיים, 2023

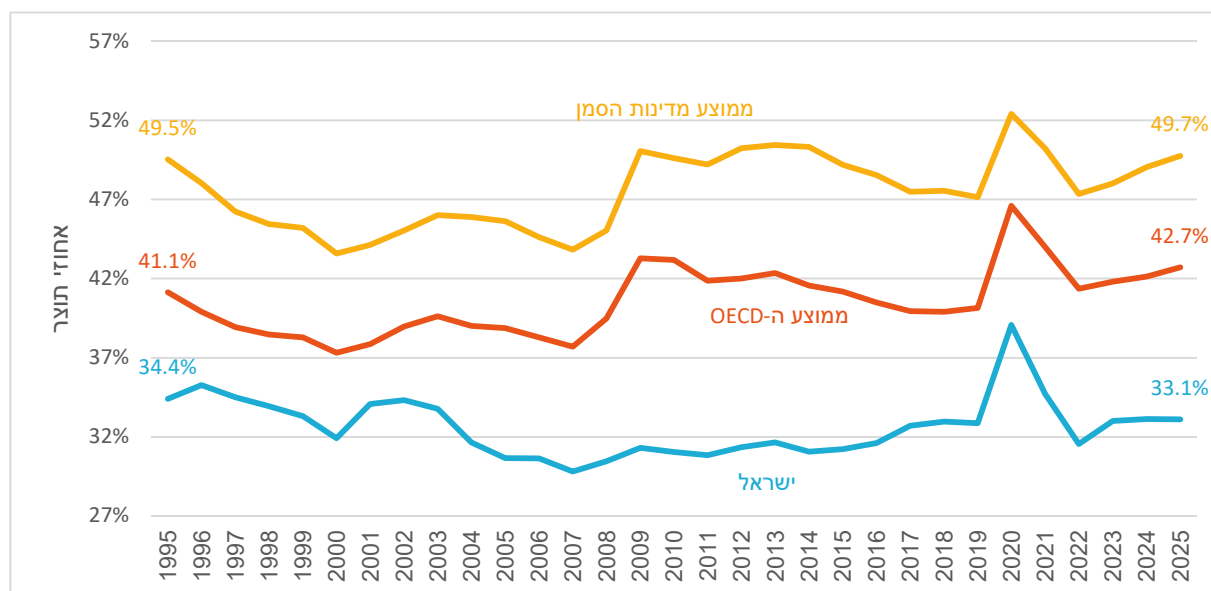
מדינה	תוצר לנפש, במחירים קבועים ובשווי כוח הקנייה, דולר בינלאומי במחירי 2021	אוכלוסייה, מיליונים	סך הוצאות הממשלה הכללית, אחוז מהתוצר
דנמרק	72,272	5.93	46.80%
הולנד	71,709	17.81	43.20%
אוסטריה	65,208	9.11	52.60%
בלגיה	64,430	11.74	53.30%
שוודיה	63,149	10.55	48.40%
פינלנד	57,005	5.56	55.80%
ישראל	47,638	9.85	39.40%

מקור הנתונים: [IMF World Economic Outlook Database](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

=====

א.3. פער ההוצאה האזרחית מול המדינות המפותחות גדול מאוד – 205 מיליארד ש"ח

איור 4: ההוצאה האזרחית בישראל ובמדינות המפותחות, אחוזי תוצר, 1995–2025



מקורות הנתונים: [OECD Economic Outlook – statistical annex](#), [OECD – Data Explorer](#),

[NAAG](#), [Economic Outlook](#), בנק ישראל; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

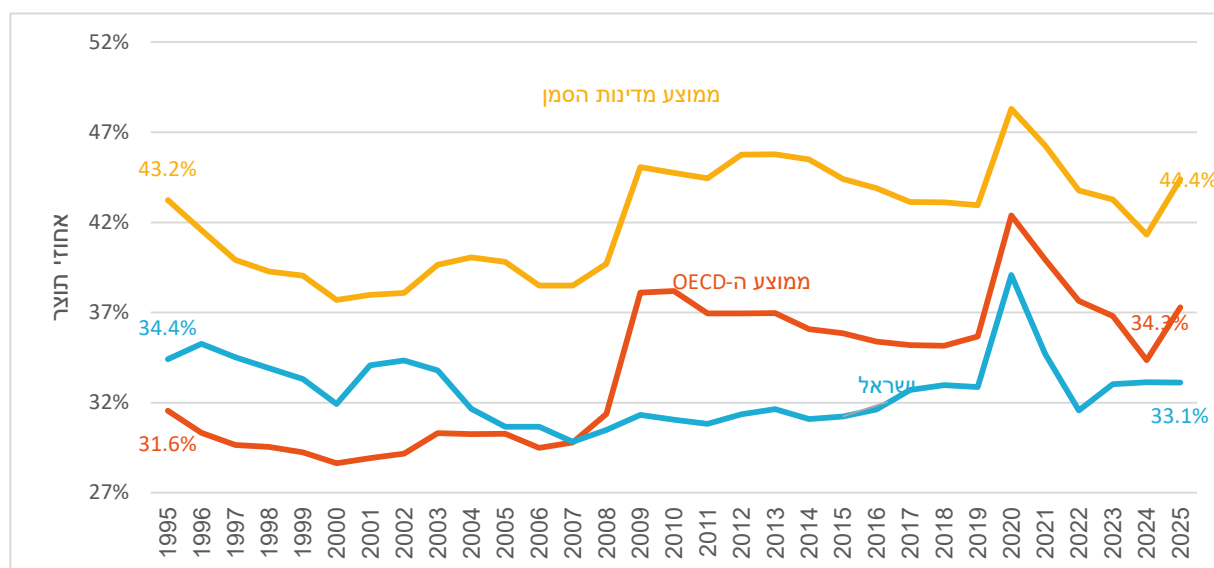
ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות. בשנות ה-90, הפער בינה ובין ממוצע ה-OECD היה עדיין מצומצם יחסית, אך כבר אז נרשם פער משמעותי בינה ובין מדינות הסמן. לאורך השנים התרחב הפער, ובשנת 2025 עמד על כ-9.6% תוצר בהשוואה לממוצע ה-OECD, שהם כ-205 מיליארד ש"ח במונחי תוצר ישראלי³, ועל כ-16.6% תוצר בהשוואה לממוצע מדינות הסמן, שהם כ-354 מיליארד ש"ח. פער עקבי זה משקף הימנעות מתמשכת מהרחבת ההוצאה האזרחית בהתאם לצורכי האוכלוסייה ולרמות המקובלות במדינות המפותחות.

הבדל מרכזי בין ישראל למדינות ההשוואה ניכר באופן שבו ההוצאה האזרחית התפתחה בעקבות משברים. לאחר המשבר הפיננסי של 2008 הגדילו מדינות ה-OECD ומדינות הסמן את ההוצאה האזרחית באופן משמעותי, הן כתוצאה מחבילות תמריצים יזומות – השקעות ציבוריות, העברות למשקי בית ותמיכה בתעסוקה ובעסקים (Guellec and Wunsch-Vincent, 2009) – והן כתוצאה מהעלייה באבטלה, שהגדילה אוטומטית את ההוצאה על דמי אבטלה, סיוע סוציאלי ותמיכות הכנסה (OECD, 2011). בשנים שלאחר מכן נרשמה אומנם ירידה מתונה, אך רמת ההוצאה נותרה גבוהה מזו שקדמה למשבר. ישראל נפגעה בעוצמה פחותה ממשבר 2008, ולא הגדילה את ההוצאה האזרחית באופן דומה. דפוס דומה נרשם גם בתקופת הקורונה. בשנת 2020 עלתה ההוצאה האזרחית בשתי קבוצות ההשוואה ובישראל וירדה עם תום המשבר, אך בקבוצות ההשוואה הרמה אחרי המשבר הייתה גבוהה מהרמה שהייתה לפניו. יתרה מכך, בשנים 2022–2025 ניכרת מגמת עלייה מחודשת. בישראל, לעומת זאת, ההוצאה האזרחית ירדה לאחר הקורונה בקצב מהיר יותר, חזרה לרמתה הנמוכה שלפני המשבר ולא הציגה מגמת עלייה דומה. כלומר, בעוד שמדינות מפותחות אחרות התאימו את הוצאותיהן לצרכים המשתנים ובטווח הארוך הגדילו את ההוצאה האזרחית, ישראל נותרה עם רמת הוצאה נמוכה. בעקבות מלחמת ה-7 באוקטובר עלתה ההוצאה הציבורית בישראל במידה משמעותית עקב הוצאות הביטחון שגדלו, אך לא חלה הגדלה של ההוצאה האזרחית, זאת בניגוד למה שהתרחש בתגובה למשברים אחרים בעולם ולמשבר הקורונה בישראל.

א.4. גם אם משיתים על מדינות ההשוואה את הוצאות הביטחון של ישראל לאורך השנים, הפער נשאר גדול

איור 5: ההוצאה האזרחית בהשתתפות הוצאות הביטחון של ישראל על מדינות ההשוואה, אחוזי תוצר, 1995–2025

³ בנייר זה, כל המספרים המוחלטים מתייחסים למונחי התוצר הישראלי והכלכלה הישראלית.



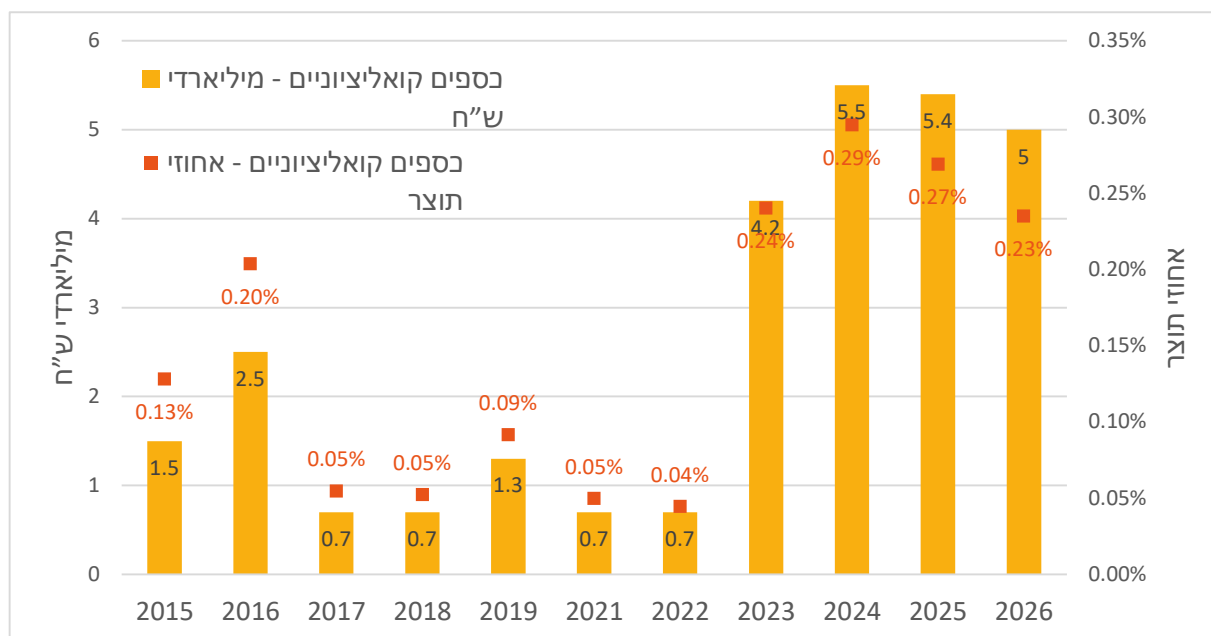
הערה: לקחנו את הוצאות הביטחון של ישראל בכל שנה והחסרנו אותן מההוצאה הציבורית של כל המדינות במדגם באותה שנה, יחד עם הוצאות הריבית של אותה מדינה באחוזי תוצר, וקיבלנו את ההוצאה האזרחית תחת הוצאות הביטחון בישראל.

מקורות הנתונים: [OECD Economic Outlook – statistical annex](#), [OECD – Data Explorer](#), [NAAG](#), [Economic Outlook](#), בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

לא פעם עולה הטענה, כי בשל הוצאות הביטחון הגבוהות של ישראל, אנחנו לא יכולים להרשות לעצמנו להגדיל את ההוצאה האזרחית. כדי לבחון עד כמה הוצאות הביטחון הגבוהות של ישראל מסבירות את הפער בהוצאה האזרחית, חישבנו מה הייתה ההוצאה האזרחית במדינות המפותחות אילו נשאו בכל שנה בשיעור הוצאות ביטחון זהה לזה של ישראל באותה שנה. כפי שמראה איור 5, התאמה זו אומנם מצמצמת את הפער בין ישראל למדינות ההשוואה, אך אינה מעלימה אותו. גם לאחר שמטילים על המדינות המפותחות את נטל הביטחון הישראלי, ההוצאה האזרחית שלהן נותרת גבוהה במידה ניכרת מזו של ישראל, עם פער של 4.2% תוצר מממוצע ה-OECD ופער של 11.3% תוצר מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-89 מיליארד ש"ח ו-240 מיליארד ש"ח, בהתאמה. מכאן שההוצאה האזרחית הנמוכה בישראל אינה נובעת מהוצאות הביטחון הגבוהות בלבד.

א.5. ההוצאה על הכספים הקואליציוניים גדלה, אך משקלה זניח ביחס לפער בהוצאה האזרחית

איור 6: ההוצאה על כספים קואליציוניים בישראל, מיליארדי ש"ח ואחוזים מהתוצר, 2015–2026



הערה: עבור שנת 2020 אין נתונים ולכן היא אינה מופיעה באיור.

מקור הנתונים: [קרן ברל כצנלסון](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

לקראת אישור תקציב המדינה עולות באופן תדיר טענות, שלפיהן הכספים הקואליציוניים מהווים הוצאה ציבורית גבוהה וסקטוראלית. בבחינה של הנתונים נראה, כי היקף הוצאות אלה קטן בסדר גודל מהפער בהוצאה האזרחית, וכי השיח על הכספים הקואליציוניים אינו פרופורציונלי בהשוואה לשיח המצומצם על פער ההוצאה האזרחית אל מול מדינות אחרות. במידה מסוימת, ההתמקדות בדיון זה מקשה על קיומו של הדיון ההכרחי בגודלו הכולל של תקציב המדינה ולא רק באופן חלוקתו הפנימית.

כאמור, ומבלי להיכנס לגופן של הוצאות אלו, היקפם של כספים אלה קטן בסדר גודל מהפער בהוצאה האזרחית. כפי שמוצג באיור 6, בשנים 2015–2026 עמדו הכספים הקואליציוניים שנכללו בהחלטות הממשלה על כ-2.6 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע (השנים שלגביהן יש נתונים). סכום זה שקול לכ-1.3% בלבד מפער ההוצאה האזרחית, העומד על כ-205 מיליארד ש"ח (ראו איור 4). גם בשנת השיא, 2024, שבה הגיעו הכספים הקואליציוניים לכ-5.5 מיליארד ש"ח, הם היוו כ-2.7% בלבד מהפער. בשנת 2026 עמד היקפם על כ-5 מיליארד ש"ח.

עם זאת, נתונים אלה עשויים להוות הערכת חסר, שכן הם מבוססים על הסכומים המופיעים בהחלטות הממשלה, בעוד שבפועל עשויים לחול שינויים והעברות תקציביות החורגים מהסכומים שנקבעו בהחלטות.

הערכה חלופית, המוצגת בנספח ה של נייר זה, מצביעה על היקף גבוה מעט יותר. בנוסף, לא כל הכספים הקואליציוניים מיועדים לקבוצות אוכלוסייה סקטוראליות; חלקם מוקצים למטרות כלליות, כגון הגדלת פריון המשק וצמצום פערים (דוד ופלוג, 2023; פלוג ואח', 2024). לכן, גם אם יש מקום לבחון באופן ביקורתי את אופן הקצאתם של הכספים הקואליציוניים, אין בהיקפם כדי להסביר את הפער הגדול והמתמשך בהוצאה האזרחית בישראל.

ב. ההוצאה על שירותים אזרחיים בישראל בהשוואה בינלאומית

ב.1. הקדמה

לאחר שהצגנו את הפער הכולל בהוצאה האזרחית, בחלק זה של הנייר נבחן כיצד הפער מתחלק לפי סעיפי הוצאה מרכזיים. אנו משתמשים בסיווג הבינלאומי Classification of the Functions of Government (COFOG)⁴, המחלק את ההוצאה בין סעיפי ההוצאה השונים, ומשווים בכל סעיף בין ישראל לממוצע ה-OECD ולממוצע מדינות הסמן. סדר הצגת הסעיפים בנייר הוא לפי גודל הפער בהשוואה למדינות ה-OECD, מהגדול לקטן.

עבור כל סעיף אנו מציגים תחילה את התפתחות ההוצאה לאורך זמן, ולאחר מכן את החלוקה לתת-סעיפים. ההשוואה הכוללת שהצגנו היא עד שנת 2025, אך הנתונים המפורטים לפי סעיפים ותת-סעיפים זמינים רק עד שנת 2024. לכן, בחלק זה אנו מתייחסים לפער כפי שנמדד בשנת 2024: כ-181 מיליארד ש"ח מול ממוצע ה-OECD וכ-319 מיליארד ש"ח מול ממוצע מדינות הסמן. לשם השוואה, בשנת 2025 עמד הפער הכולל על כ-205 מיליארד ש"ח וכ-354 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

אנו מראים את כל סעיפי COFOG מלבד שני סעיפים: בסעיפי הביטחון והתרבות והדת לא קיימים נתונים מפורטים לפי תת-סעיפים, וסעיף הביטחון אף אינו חלק מההוצאה האזרחית. לכן ההוצאות בסעיפים אלה מוצגות בנפרד, בנספח א.

תקנון ההוצאות

בהשוואה בין הוצאות ציבוריות של מדינות יש להביא בחשבון שלושה גורמים עיקריים: גודל הכלכלה, הנמדד כאן באמצעות התוצר; גודל האוכלוסייה, כלומר מספר התושבים במדינה; והתפלגות הגילים בתוך האוכלוסייה. באופן אידיאלי היינו רוצים לתקן חלק מההוצאות להתפלגות הגילים, לגודל הכלכלה ולגודל האוכלוסייה, ואת שאר ההוצאות לגודל הכלכלה ולגודל האוכלוסייה בלבד. אך מכיוון שגודל הכלכלה וגודל האוכלוסייה מתואמים במידה רבה, הניסיון להתאים את ההוצאה במקביל לשני גורמים אלו עלול להקשות על פרשנות התוצאה. לכן, אנו מתמקדים בתקנון הגילי כשיש צורך בכך, ומראים את התוצאות באחוזי תוצר, כלומר מתאימים לגודל הכלכלה.

הצורך בהוצאה ציבורית על בריאות, חינוך וביטוח סוציאלי וסעד מושפע במידה רבה מהרכב הגילים של האוכלוסייה: מדינה שבה שיעור הילדים גבוה יחסית צפויה להזדקק להוצאה גבוהה יותר על חינוך

⁴ הסיווג מחלק את הוצאות המדינה לעשרה סעיפים של הוצאה: שירותים ציבוריים כלליים, שירותי ביטחון, סדר ציבורי וביטחון, שירותים כלכליים, שמירה על איכות הסביבה, שיכון וקהילה, בריאות, תרבות ודת, חינוך, ביטוח סוציאלי וסעד. להרחבה ופירוט על המתודולוגיה והחלוקה ראו: Eurostat, 2019.

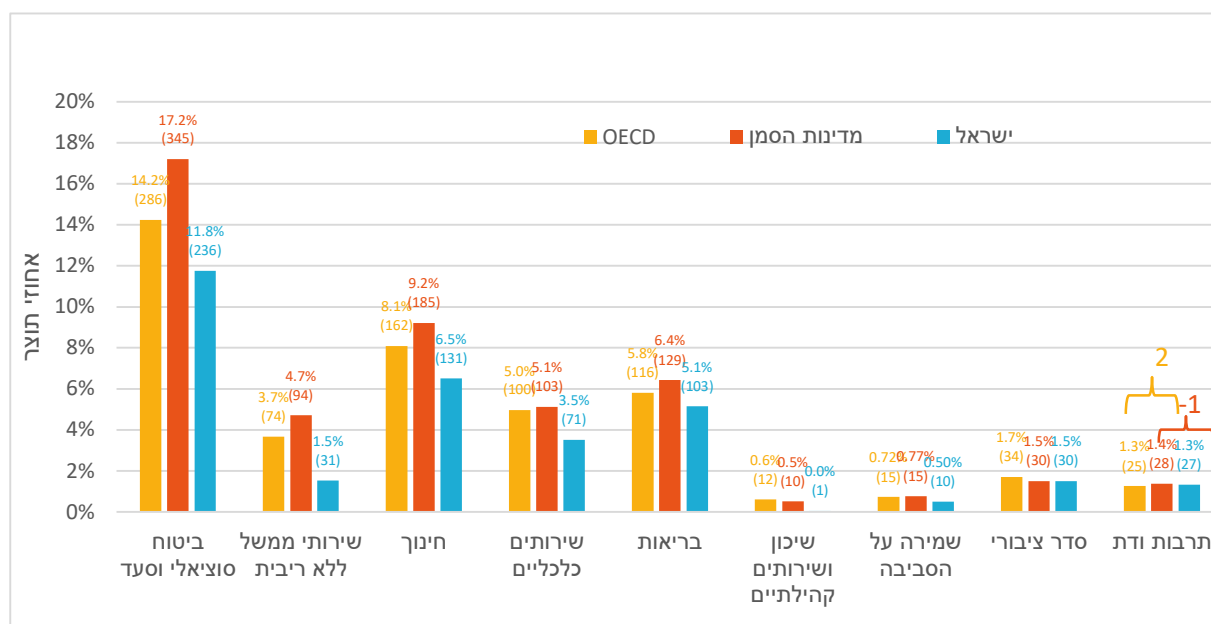
ושירותים למשפחות, ואילו מדינה שבה שיעור המבוגרים גבוה יותר צפויה להזדקק להוצאה גבוהה יותר על בריאות, זקנה וסיעוד. לכן, כדי להבחין ככל האפשר בין פערים הנובעים ממבנה האוכלוסייה לפערים הנובעים ממדיניות, תקננו את ההוצאות בשלושה תחומים אלה להרכב הגילים של האוכלוסייה⁵. בסעיף הבריאות נעשה התקנון על בסיס נוסחת הקפיטציה, המייחסת משקלים שונים לקבוצות גיל, בין היתר בהתאם לצריכת שירותי הבריאות הצפויה. בסעיף החינוך תוקנן כל תת-סעיף לפי קבוצות הגיל הרלוונטיות לשירות שהוא מספק. גם בסעיף ביטוח סוציאלי וסעד תוקנן כל תת-סעיף לפי קבוצות הגיל הרלוונטיות, בהתאם למתודולוגיה של בנק ישראל. פירוט מלא של המשקלות ושל דרך החישוב מוצג בנספח ב. עבור שלושת התחומים הללו מוצגים בנספח ד גם הנתונים ללא תקנון. שאר תחומי ההוצאה מוצגים בנייר זה ללא התאמה גילית.

לאחר תקנון הוצאות הבריאות, החינוך והביטוח הסוציאלי והסעד להרכב הגילים, הפער הכולל בהוצאה האזרחית לא השתנה מהותית, ועמד בשנת 2024 על כ-9.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-189 מיליארד ש"ח, ועל כ-15.3% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-306 מיליארד ש"ח. מספרים אלה ישמשו בהמשך בסיס להשוואה בין תחומי ההוצאה השונים.

ישראל מוציאה פחות כמעט בכל תחומי ההוצאה האזרחית

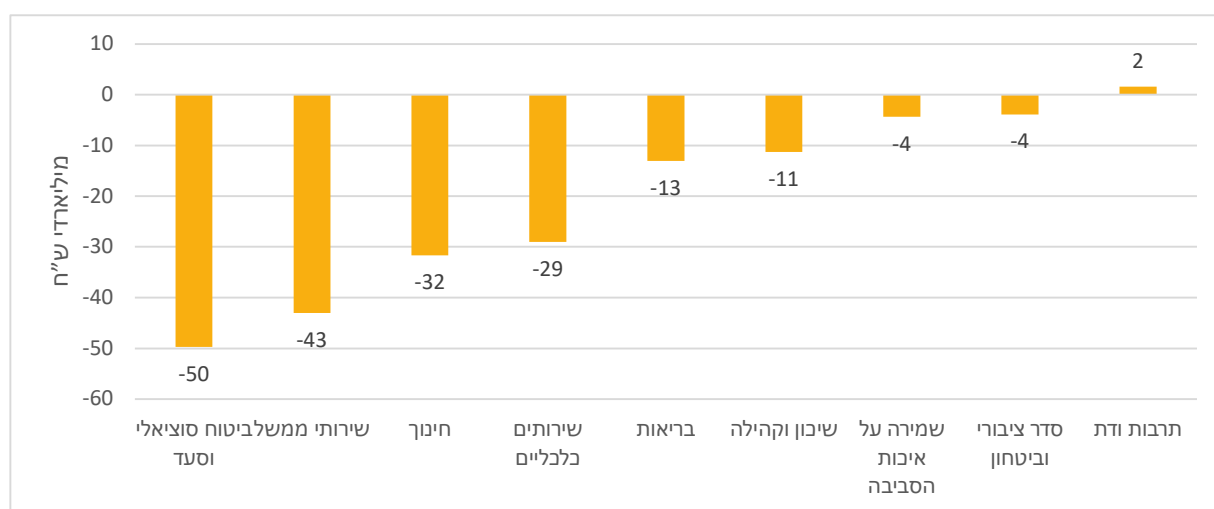
איור 7: ההוצאה האזרחית בישראל ובמדינות ההשוואה, לפי סעיפים ראשיים, אחוזי תוצר (מיליארדי ש"ח), 2024

⁵ בספרות לא קיימת מתודולוגיה אחידה לביצוע תקנון גילי בתחומים אלו, ולעיתים נעשה שימוש בשיטות שונות גם בתוך אותו תחום מחקרי. מכיוון שביקשנו להמשיך ולהציג את ההוצאה במונחים של אחוזי תוצר, אימצנו מתודולוגיה שבה משתמש בנק ישראל. שיטה זו מתקנת את ההוצאה בהתאם להרכב הגילים של האוכלוסייה, תוך שמירה על הצגתה כאחוז מהתוצר.



הערה: תחומי החינוך, בריאות וביטוח סוציאלי וסעד מנורמלים לגיל האוכלוסייה (לפירוט ראו נספח ב).
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 8: הפער בהוצאה האזרחית בין ישראל למוצע ה-OECD, מיליארדי ש"ח, 2024



הערה: תחומי החינוך, בריאות וביטוח סוציאלי וסעד מנורמלים לגיל האוכלוסייה (לפירוט ראו נספח ב).
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איורים 7 ו-8 מציגים את ההוצאה האזרחית לפי סעיפיה הראשיים. סעיף ההוצאה הגדול ביותר הוא ביטוח סוציאלי וסעד. הסעיפים הבאים מבחינת גודל הם חינוך, בריאות, שירותים כלכליים ושירותים ציבוריים כלליים, תחומים המלווים את האזרחים לאורך שלבי החיים ומשפיעים במידה רבה על רמת השירותים שהמדינה מספקת. בכל אחד מהתחומים הללו ההוצאה בישראל נמוכה מזו שבממוצע ה-OECD ומזו שבממוצע מדינות הסמן. בישראל, בשנת 2024, בהשוואה למדינות ה-OECD, הפער הגדול ביותר היה בתחום הביטוח הסוציאלי והסעד (50 מיליארד ש"ח), לאחר מכן בשירותים ציבוריים כלליים (43 מיליארד ש"ח), חינוך (32 מיליארד ש"ח), שירותים כלכליים (29 מיליארד ש"ח), בריאות (13 מיליארד ש"ח), שיכון (12 מיליארד ש"ח), סביבה (4 מיליארד ש"ח) וסדר ציבורי (4 מיליארד ש"ח).

פערים אלה אינם מוסברים רק על ידי הרכב הגילים השונה של האוכלוסייה בישראל. בתחום החינוך, לאחר התאמת ההוצאה לשיעור הגבוה יחסית של ילדים וצעירים באוכלוסייה, בשנת 2024 היה קיים פער של כ-1.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-32 מיליארד ש"ח, ושל כ-2.7% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-54 מיליארד ש"ח. כלומר, ביחס לצורך הדמוגרפי, ישראל משקיעה פחות משאבים בחינוך. תמונה דומה עולה גם בתחום הבריאות. על אף שבבישראל שיעור הקשישים נמוך בהשוואה למדינות המפותחות, גם לאחר התאמת ההוצאה להרכב הגילים, בשנת 2024 ישראל הוציאה כ-0.6% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-13 מיליארד ש"ח, וכ-1.3% תוצר פחות מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-26 מיליארד ש"ח. העובדה שהפערים נשמרים גם לאחר התקנון הדמוגרפי מחזקת את המסקנה שאין מדובר רק בתוצאה של מבנה האוכלוסייה, אלא בפער המשקף גם החלטות מדיניות וסדרי עדיפויות תקציביים. בחלקים הבאים של הפרק הנוכחי אנו מציגים את כל אחד מסעיפי ההוצאה לאורך זמן וכן פירוט לפי תת-סעיפים. הסעיפים ותת-הסעיפים מוצגים לפי גודל הפער בין ישראל לממוצע ה-OECD, מהפער הגדול ביותר לקטן ביותר. לאחר סקירת הסעיפים השונים, אנו בוחנים את תחום המחקר והפיתוח, שבו ריכזנו את הוצאות המו"פ מכלל הסעיפים יחד, ולאחר מכן בוחנים את ההוצאות לנפש, בהתייחס לקבוצות הגיל הרלוונטיות, בכמה תת-סעיפים נבחרים.

ב.2. ביטוח סוציאלי וסעד

סעיף ביטוח סוציאלי וסעד כולל את הוצאות הממשלה על קצבאות, שירותים ותמיכות הניתנים למשקי בית ולאנשים המצויים במצבי סיכון או צורך חברתי. סעיף זה כולל, בין היתר, הוצאות בתחומי מחלה ונכות (כולל נכות של יוצאי צבא); זקנה (כולל פנסיות צבאיות); שאירים; משפחה וילדים (כולל תשלומי העברה למשפחות עם ילדים ומעונות יום לבני 0-3); אבטלה; סיוע בדיוור; הדרה חברתית (כולל תשלומי העברה ותוכניות לאוכלוסיות מוחלשות, כמו מהגרים, פליטים, מכורים לחומרים שונים, נפגעי אלימות ועוד). סעיף

ביטוח סוציאלי וסעד כולל גם הוצאות על מחקר ופיתוח בתחום הרווחה ועל ניהול ותיאום המדיניות בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי.

תקנון לפי גיל

הצורך בהוצאות על ביטוח סוציאלי וסעד משתנה בין קבוצות הגיל ואינו מתפלג באופן אחיד בכלל האוכלוסייה. כך, למשל, הוצאות על משפחה וילדים מושפעות בעיקר משיעור הילדים באוכלוסייה, הוצאות על אבטלה רלוונטיות בעיקר לאוכלוסייה בגילי העבודה, ואילו הוצאות על זקנה, נכות וסיעוד מושפעות משיעורם של המבוגרים באוכלוסייה. מאחר שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית בהשוואה למדינות המפותחות, השוואה ישירה של ההוצאה הכוללת עלולה לשקף גם הבדלים דמוגרפיים ולא רק הבדלים במדיניות.

לכן תקננו כל תת-סעיף לפי קבוצות הגיל הרלוונטיות לו. ההוצאה הכוללת על ביטוח סוציאלי וסעד חושבה כסכום תת-הסעיפים המתוקננים. מאחר שהנתונים המפורטים הנדרשים לחישוב זמינים רק משנת 2013, ההשוואה המתוקננת בתחום זה מתחילה בשנה זו. פירוט שיטת התקנון והמשקלות שניתנו לכל קבוצת גיל מוצג בנספח ב.

תוכניות פנסיוניות בהשוואה בינלאומית

אחת ההסתייגויות האפשריות מהשוואה בינלאומית נוגעת לאופן שבו נרשמות הוצאות הפנסיה בכל מדינה. במדינות אירופה, חלק ניכר מהפנסיה מסופק במסגרת ציבורית ולכן נכלל בהוצאה הציבורית על ביטוח סוציאלי וסעד. בישראל, לעומת זאת, הפנסיה התעסוקתית מנוהלת בעיקר באמצעות חיסכון פרטי ואינה נכללת בהוצאה האזרחית. מכאן עשויה לעלות הטענה, כי הפער בין ישראל למדינות ההשוואה בתחום זה קטן מכפי שהוא עולה מהנתונים. להלן נציג כמה שיקולים התומכים בתוקפה של ההשוואה, גם לנוכח ההבדלים בין מערכות הפנסיה.

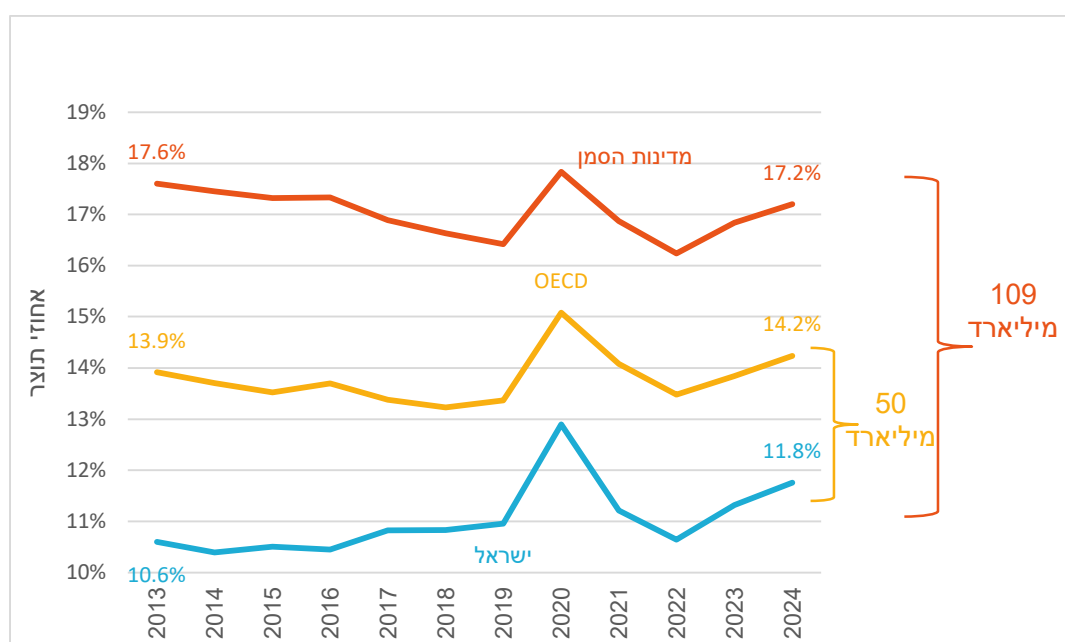
ראשית, ההבדל בין פנסיה ציבורית לחיסכון פנסיוני פרטי נוגע גם לחלוקת האחריות והסיכון. במערכת הציבורית המדינה אחראית לתשלום הקצבאות, ואילו בחיסכון פרטי חלק גדול יותר מהסיכון להכנסה בלתי מספקת בפרישה מוטל על החוסכים. חובת החיסכון הפנסיוני בישראל אינה מבטלת הבדל זה, ולכן אין לראות בהוצאה הפרטית תחליף שקול להוצאה ממשלתית בהשוואה בין המדינות.

אם בכל זאת בוחרים לייצר התאמה לבעיה זו ולהתייחס לחיסכון הפנסיוני הפרטי בישראל כחלק מההשוואה, ומוסיפים להוצאה האזרחית כ-2.5% תוצר, כפי שהעריכו במשרד האוצר את הפער (משרד האוצר, 2022), ההוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד עולה לכ-14.3% תוצר ומתקרבת לממוצע ה-OECD. אולם התאמה כזו אינה יכולה להיעשות רק בצד הישראלי. לפי נתוני האיחוד האירופי, יש להביא בחשבון

גם התאמה של כ-2.2% תוצר במדינות אירופה, הנובעת מכך שהתחייבויות עתידיות לתשלומי פנסיה אינן משתקפות במלואן בתקציב השוטף (EU, 2025), בעוד שבמערכת הישראלית התשלומים לחיסכון נרשמים כבר בהווה. התאמת ההשוואה בשני הצדדים מעלה אפוא את ההוצאה במדינות אירופה בשיעור דומה ואינה משנה באופן מהותי את התמונה היחסית. לכן, על אף ההבדלים בין מערכות הפנסיה, ההשוואה של ההוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד מספקת תמונה מהימנה של הפער בין ישראל למדינות ההשוואה.

מבט כולל

איור 9: הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד מתוקנות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2013-2024



הערה: מכיוון שהתקנון לגיל נעשה ברמת תת-הסעיפים, נאלצנו להציג את האיור רק משנת 2013 ולא משנת 2007, שכן נתוני הפירוט זמינים רק משנה זו. עם זאת, הפער הגולמי (לפני התקנון) אינו מציג מגמות שונות בין 2007 ל-2013 (לפירוט ראו נספח ד).

מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#) עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 9 מראה, כי תחום הביטוח הסוציאלי והסעד הוא המקור הגדול ביותר לפער בהוצאה האזרחית בין ישראל למדינות ההשוואה, וכי פער זה נשמר בעקביות לאורך השנים. בשנת 2024 הוציאה ישראל, לאחר

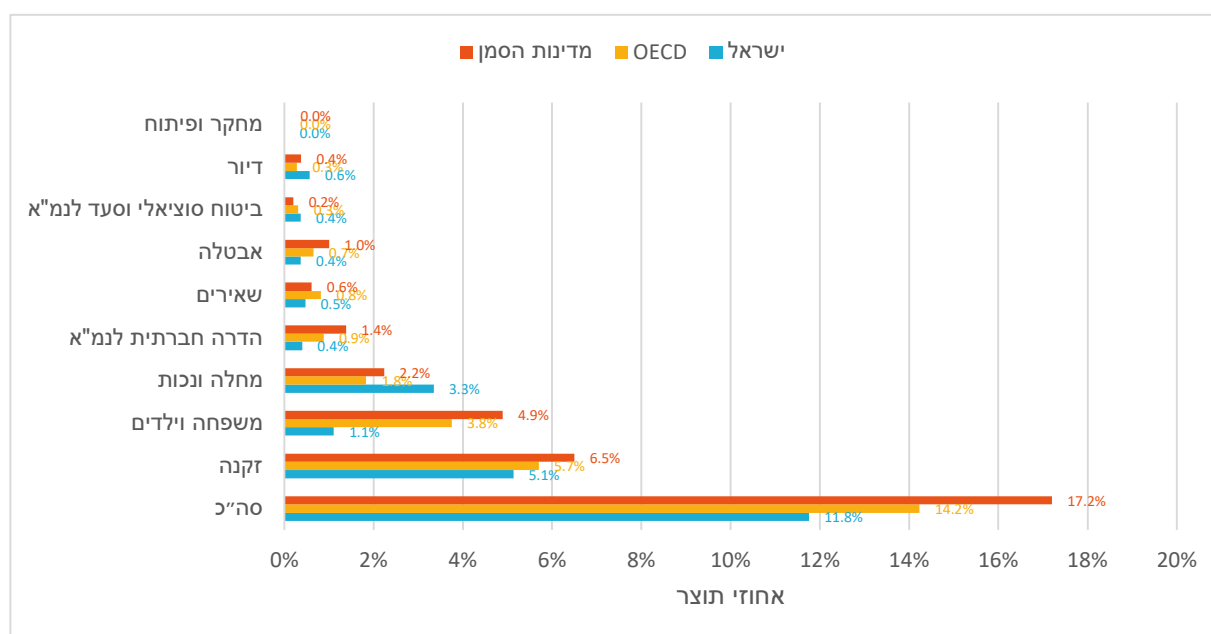
תקנון להרכב הגילים של האוכלוסייה, כ-2.5% תוצר פחות ממוצע ה-OECD, שהם כ-50 מיליארד ש"ח, וכ-5.4% תוצר פחות ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-109 מיליארד ש"ח. הפער בתחום זה גדול במידה ניכרת מהפערים שנמצאו בכל תחומי ההוצאה האזרחית האחרים, ולכן הוא מסביר חלק מרכזי מהפער הכולל בהוצאה האזרחית בישראל.

התקנון הדמוגרפי מצמצם את הפער, אך אינו משנה את התמונה הבסיסית. ללא תקנון, הפער כמעט מוכפל: הוא עומד על כ-5% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-99 מיליארד ש"ח, ועל כ-9.1% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-182 מיליארד ש"ח. בין השנים 2014 ל-2020 נרשמה אומנם ירידה מסוימת בפער מול מדינות ההשוואה, אך הפער נותר גדול מאוד לכל אורך השנים. יתר על כן, מראשית שנת 2023 ישראל נמצאת במצב של אי-יציבות ומלחמה, אשר מגדיל את הצרכים הסוציאליים של האוכלוסייה. מכאן, שגם אחרי שלוקחים בחשבון את האוכלוסייה הצעירה יחסית בישראל, רמת ההוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד נותרת נמוכה באופן משמעותי בהשוואה למדינות ההשוואה.

פירוט הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד

איור 10: פירוט ההוצאות על ביטוח סוציאלי וסעד, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן.

2024



לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 10 מראה, כי הפער בהוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד מרוכז בעיקר בכמה תחומים, ובראשם משפחה וילדים, זקנה ושאיירים. הרכיב הבולט ביותר הוא ההוצאה על משפחה וילדים, לאחר תקנון לשיעור הילדים באוכלוסייה. בתחום זה מוציאה ה-OECD כ-2.6% תוצר יותר ממדינת ישראל, שהם כ-53 מיליארד ש"ח, כלומר, פי 3.4, וכ-3.8% תוצר פחות ממדינות הסמן, שהם כ-76 מיליארד ש"ח. פערים אלה מהווים את החלק הגדול ביותר מהפער הכולל בהוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד מול שתי קבוצות ההשוואה.

פערים משמעותיים נוספים בתחום הזקנה והשאיירים, לאחר תקנון לשיעור המבוגרים באוכלוסייה, ובתחום האבטלה, לאחר תקנון לשיעור האוכלוסייה בגילי העבודה. בתחום הזקנה והשאיירים עומד הפער על כ-0.9% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-18 מיליארד ש"ח, ועל כ-1.5% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-30 מיליארד ש"ח. בתחום האבטלה עומד הפער על כ-0.3% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-6 מיליארד ש"ח, ועל כ-0.6% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-13 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, בתחומי הדיור, מחלה ונכות וביטוח סוציאלי וסעד לנמ"א (סעיפים שלא נזכרו במקום אחר, כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות), הפערים קטנים יחסית. בתחום המחלה והנכות, התמונה אף מתהפכת: לאחר תקנון לאוכלוסייה בגילי המבוגרים, ישראל מוציאה כ-1.5% תוצר יותר מממוצע ה-OECD, שהם כ-30 מיליארד ש"ח, וכ-1.1% תוצר יותר מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-22 מיליארד ש"ח.

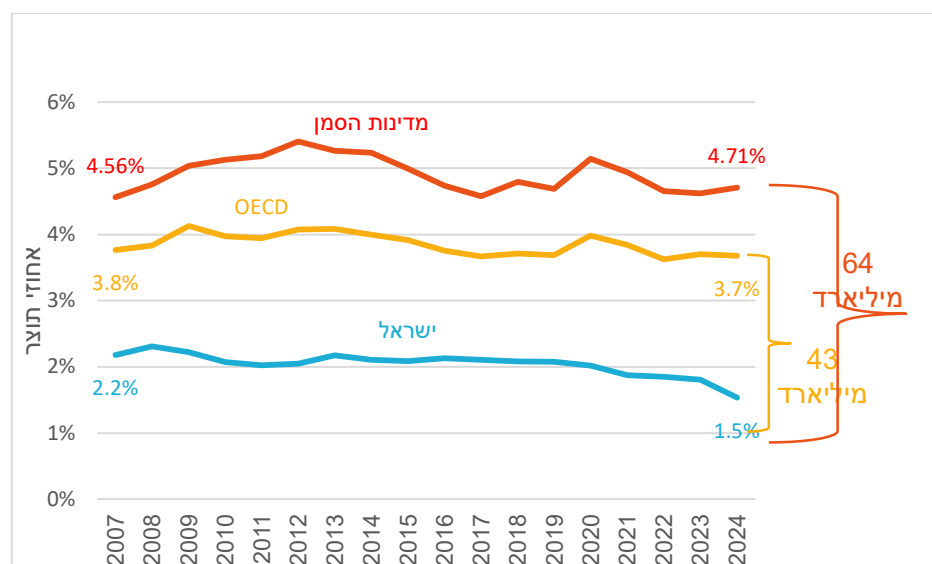
למרות שבמונחים מוחלטים (שקליים) הפערים קטנים, באחוזים הפערים גדולים. בסעיף הדרה חברתית, ממוצע ההוצאה של מדינות ה-OECD גבוה פי 2.2 מישראל, פער משמעותי לתחום פעילות זה. ההשוואה לנתונים הלא מתוקננים ממחישה את השפעתו של המבנה הדמוגרפי. בתחומים המופנים בעיקר לאוכלוסייה המבוגרת, כגון זקנה ושאיירים, הפער הגולמי גדול בהרבה: כ-4.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-86 מיליארד ש"ח, וכ-5.7% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-115 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, בתחום המשפחה והילדים, המופנה לאוכלוסייה הצעירה, הפער הגולמי קטן יותר ועומד על כ-1% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-20 מיליארד ש"ח, ועל כ-1.6% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-33 מיליארד ש"ח. הפער בהוצאות על אבטלה, אשר מנורמל לגיל האוכלוסייה העובדת, נשאר דומה ועומד על כ-0.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-8 מיליארד ש"ח, ועל כ-0.8% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-16 מיליארד ש"ח. לאחר התקנון מתברר, כי שיעורם הגבוה של הילדים בישראל מסתיר חלק ניכר מתת-ההשקעה בתחום המשפחה והילדים, ואילו שיעורם הנמוך יחסית של המבוגרים מגדיל את הפער הגולמי בתחום הזקנה והשאיירים.

ב.3. שירותים ציבוריים כלליים

סעיף שירותים ציבוריים כלליים כולל את הוצאות הממשלה על תפקודי הליבה הכלליים של המגזר הציבורי שאינם משויכים לתחום שירות ספציפי: מוסדות השלטון והחקיקה, ניהול כספי המדינה והמערכת הפיסקלית, יחסי חוץ, סיוע כלכלי למדינות אחרות, שירותי מטה כלליים כגון כוח אדם, תכנון וסטטיסטיקה, מחקר בסיסי, וכן תשלומי ריבית והעברות כלליות בין רמות ממשל. מכיוון שבנייר זה אנו עוסקים בהוצאה האזרחית ללא ריבית, אנו מציגים את הסעיף בניכוי הוצאות הריבית.

מבט כולל

איור 11: הוצאות שירותים ציבוריים כלליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

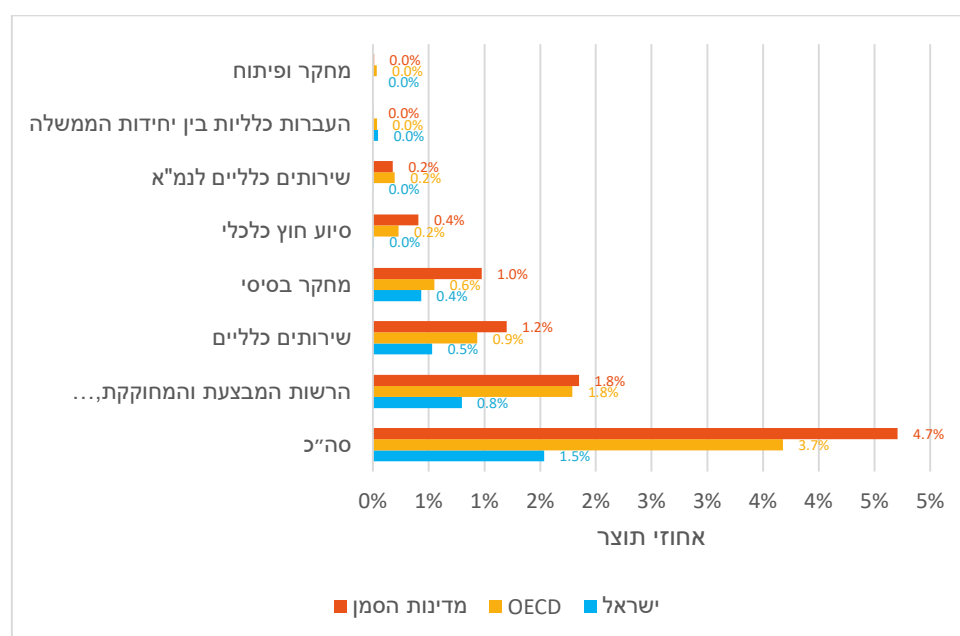
מאיור 11 ניכר, כי לאורך כל התקופה, ישראל הוציאה פחות על שירותים ציבוריים כלליים (בניכוי תשלומי הריבית), בהשוואה לממוצע ה-OECD ולממוצע ממדינות הסמן. הפער נותר יציב יחסית לאורך השנים: מול ממוצע ה-OECD הוא נע סביב 1.5%–2.1% תוצר, ומול ממוצע מדינות הסמן סביב 2.5%–3.3% תוצר. מדובר אפוא בפער מתמשך ומבני ולא בתופעה הנובעת משנה מסוימת או ממשבר זמני. בשנת 2024 עמד הפער על כ-43 מיליארד ש"ח מול ממוצע ה-OECD ועל כ-64 מיליארד ש"ח מול ממוצע מדינות הסמן.

במהלך משבר הקורונה נרשמה התרחבות קלה של הפערים בעקבות הגדלת ההוצאה במדינות ההשוואה. בישראל, לעומת זאת, לא נרשמה עלייה דומה בהוצאה על שירותים ציבוריים כלליים. לאחר המשבר חזרה ההוצאה במדינות ההשוואה לרמות ששררו קודם לכן, ולכן גם הפערים הצטמצמו חזרה. התפתחות זו מלמדת, כי ההגדלה במדינות ההשוואה הייתה זמנית, אך גם כי ישראל לא הרחיבה את ההוצאה בתחום זה בתקופת המשבר כפי שעשו מדינות אחרות.

פירוט הוצאות שירותים ציבוריים כלליים

איור 12: פירוט הוצאות שירותים ציבוריים כלליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן.

אחוזי תוצר, 2024



הערה: אנו מציגים את סעיף הוצאות שירותים ציבוריים כלליים ללא תת-סעיף "עסקאות חוב", משום שאנו עוסקים בהוצאה האזרחית ללא ריבית, וסעיף זה כולו מהווה את ההוצאה על ריבית. **לנמ"א:** לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות. **מקור הנתונים:** [OECD – Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 12 מראה, כי עיקר הפער בהוצאה על שירותים ציבוריים כלליים (ללא ריבית) מרוכז בשני תחומים. התחום הראשון הוא הרשות המבצעת והמחוקקת ושירותים פיננסיים ופיסקליים, תחום הכולל את הפעלת מוסדות השלטון והחקיקה, ניהול התקציב, כספי הציבור ומערך המיסים, אשר כוללים כוח אדם רב. בתחום זה ישראל מוציאה כ-1% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-20 מיליארד ש"ח, וכ-1.1% תוצר פחות

ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-21 מיליארד ש"ח. התחום השני הוא שירותים כלליים (כולל בעיקר את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), שבו הפער עומד על כ-0.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-8 מיליארד ש"ח, ועל כ-0.7% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-13 מיליארד ש"ח. פערים אלה מצביעים על רמת הוצאה נמוכה יחסית על מנגנוני הממשל, המנהל והשירות הציבורי. פער נוסף נרשם בתחום הסיוע הכלכלי למדינות אחרות. ישראל כמעט שאינה מוציאה על תחום זה, בעוד שבמדינות ההשוואה מדובר בהוצאה בהיקף משמעותי יותר, ובייחוד במדינות הסמן. לעומת זאת, הפערים בהוצאה על מחקר ופיתוח בתחום השירותים הציבוריים הכלליים קטנים יחסית, וקיימים גם תחומים שבהם הפער כמעט אפסי ואף חיובי במעט, כגון העברות כלליות בין יחידות ממשלה, אך משקלם קטן בהשוואה לסעיפים המרכזיים. בסך הכול, האיור מראה שהפער מרוכז בעיקר בתפקודי הליבה של המנהל הציבורי ובשירותים הכלליים.

ב.4. חינוך

סעיף החינוך כולל את הוצאות הממשלה על שירותי חינוך לתלמידים ולסטודנטים בכל שלבי הלימוד. לפי COFOG, סעיף זה כולל: הוצאות על חינוך קדם-יסודי ויסודי, כאשר חינוך קדם-יסודי כולל כל מסגרת חינוכית לפני בתי הספר היסודיים (לרוב גילי 3–5, כאשר גילי 0–3 נכללים בסעיף ביטוח סוציאלי וסעד), וחינוך יסודי כולל כל מסגרת חינוכית של גילי היסודי (לרוב גילי 6–12); חינוך על-יסודי, הכולל כל מסגרת חינוכית של ילדים בגילים שמעל החינוך היסודי (לרוב 13–18); חינוך על-תיכוני שאינו אקדמי, הכולל השלמות לקראת לימודי אוניברסיטה לילדים או למבוגרים; מסגרות השכלה גבוהה; מסגרות חינוך שאינן משויכות לדרגת לימוד מסוימת, כולל הכשרות מקצועיות ולימודים למבוגרים שאינם אקדמיים; שירותים נלווים לחינוך, כגון הסעות, מזון, לינה ושירותי בריאות לתלמידים; וכן הוצאות על מחקר ופיתוח, ניהול, רגולציה, רישוי ותיאום מדיניות במערכת החינוך.

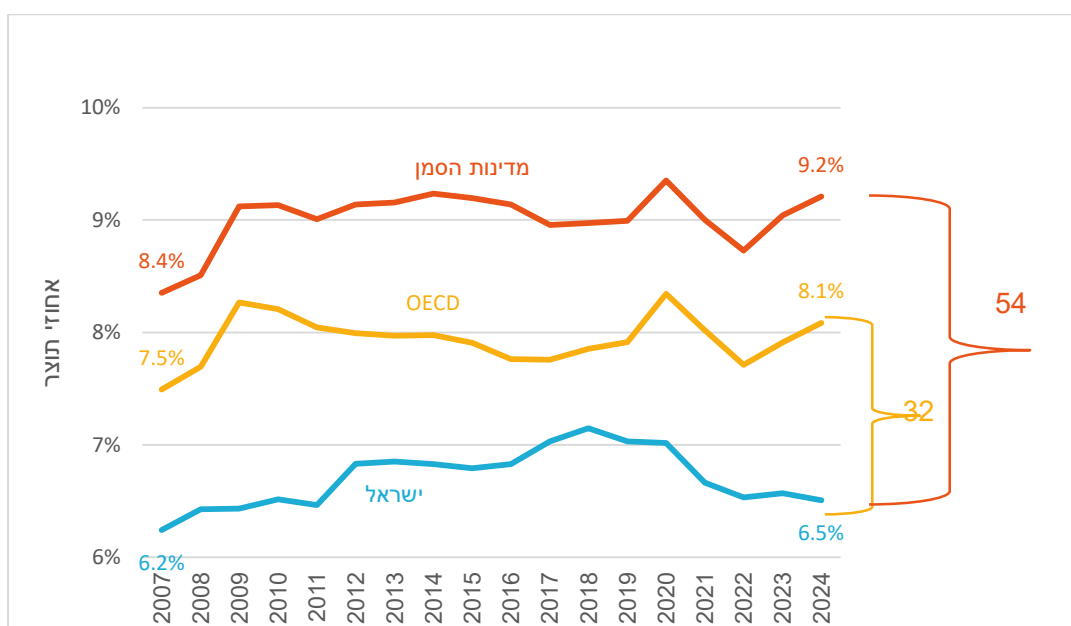
תקנון לפי גיל

הצורך בהוצאה ציבורית על חינוך אינו מתפלג באופן שווה בין קבוצות הגיל השונות. מטבע הדברים, ילדים וצעירים צורכים חלק גדול יותר משירותי החינוך, ולכן מדינה שבה שיעורם באוכלוסייה גבוה נדרשת להוצאה גבוהה יותר בתחום זה. מאחר שהאוכלוסייה בישראל צעירה בהשוואה לזו שבמדינות ההשוואה, ובפרט כוללת שיעור גבוה יותר של ילדים, השוואה ישירה של ההוצאה על חינוך עלולה להיות מטעה. לכן אנו מתקננים את ההוצאה בהתאם להרכב האוכלוסייה בגילים 0–25 בכל מדינה (תוך מתן משקל משתנה לקבוצות גיל מאוחרות). התקנון מאפשר לבחון את רמת ההשקעה בחינוך ביחס לצורך הדמוגרפי, ולא רק

את ההוצאה הכוללת כאחוז מהתוצר. פירוט מלא של שיטת התקנון ושל המשקלות שנקבעו לכל תת-סעיף מוצג בנספח ב.

מבט כולל

איור 13: הוצאות החינוך, מתוקננות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024–2007



הערה: ההוצאה על חינוך מתוקננת לגילי האוכלוסייה 0–25, במשקל משתנה (לפירוט ראו נספח ב).
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 13 מציג תמונה עקבית לאורך זמן: לאחר התאמת ההוצאה להרכב הגילים של האוכלוסייה, ישראל מוציאה פחות על חינוך מממוצע ה-OECD ומממוצע מדינות הסמן בכל השנים שנבחנו. הפער מול ממוצע ה-OECD נע סביב 0.7%–1.8% תוצר, ואילו הפער מול ממוצע מדינות הסמן נע לאורך התקופה סביב 1.8%–2.7% תוצר. מדובר באחד הפערים הגדולים ביותר מבין תחומי ההוצאה האזרחית. בשנת 2024 עמד הפער על כ-1.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-32 מיליארד ש"ח, ועל כ-2.7% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-54 מיליארד ש"ח.

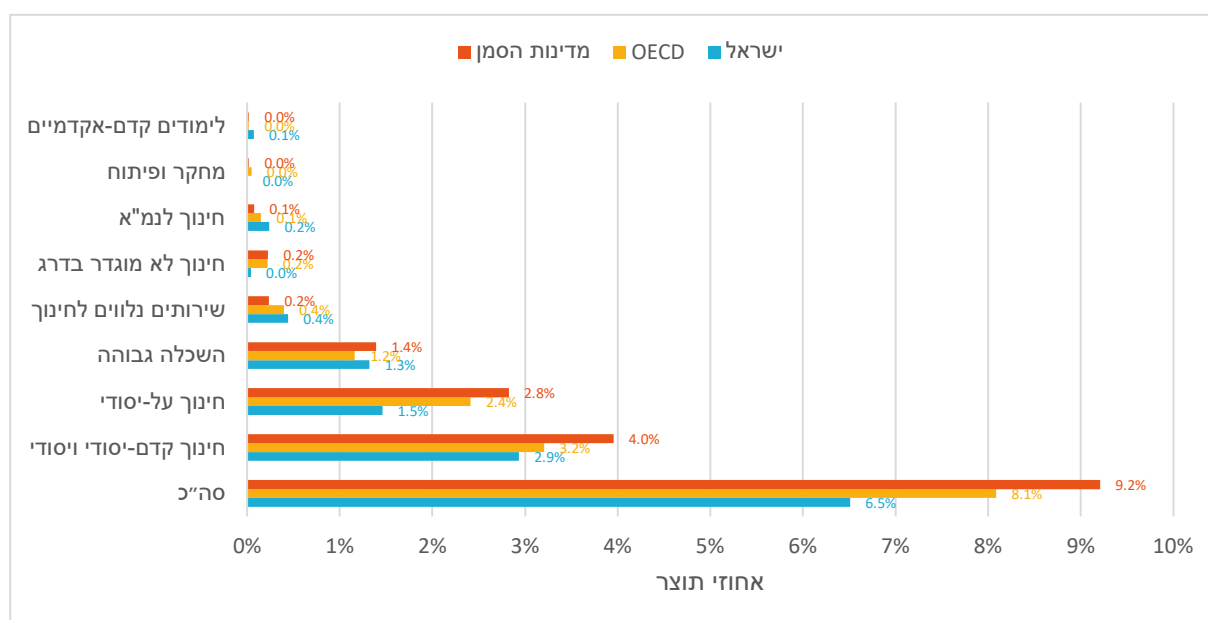
לאורך התקופה לא ניכרת מגמה של סגירת הפער. למרות תנודות מסוימות, בשנת 2024 היה הפער מול ממוצע ה-OECD דומה לזה שנרשם בשנת 2007. עוד עולה מהאיור, כי מדינות ההשוואה הגדילו את

הוצאותיהן על חינוך בתקופות המשבר של 2008 ו-2020, בעוד שההוצאה בישראל נותרה יציבה יחסית. גם לאחר משבר הקורונה החלה במדינות ההשוואה מגמת עלייה שאינה ניכרת בישראל. חשיבותו של התקנון הדמוגרפי בולטת במיוחד בתחום החינוך. לפני התקנון, ישראל מוציאה על חינוך כ-1.3% תוצר יותר מממוצע ה-OECD וכ-0.6% תוצר יותר מממוצע מדינות הסמן. אולם לאחר שמביאים בחשבון את שיעור הגבוה של ילדים וצעירים באוכלוסייה, התמונה מתהפכת ונחשף פער משמעותי לרעת ישראל. כלומר, ההוצאה הגבוהה יחסית במונחים גולמיים אינה מספיקה ביחס לצרכים הדמוגרפיים של מערכת החינוך.

הפער התקציבי מתקיים לצד הישגים שאינם גבוהים במיוחד של תלמידי ישראל במבחני פיז"ה בהשוואה למדינות מפותחות רבות (בר חיים, 2023א), ומעלה שאלות בנוגע ליכולתה של מערכת החינוך לספק תוצאות ברמה המקובלת במדינות ההשוואה. אחד הביטויים הבולטים לרמת ההשקעה הנמוכה הוא שכר הנמוך יחסית של המורים בישראל בהשוואה למדינות מפותחות, המהווה חסם משמעותי לגיוס ולשימור כוח הוראה מוכשר ומיומן לאורך זמן (בר חיים, 2025).

פירוט הוצאות החינוך

איור 14: פירוט הוצאות החינוך, מתוקננות לגיל האוכלוסייה, אחוזי תוצר, 2024



הערה: ההוצאות על חינוך מתוקננות לגיל האוכלוסייה בחלק מהסעיפים (לפירוט ראו נספח ב) לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD – Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 14 מראה כי עיקר הפער בהוצאות החינוך מרוכז בשני השלבים המוקדמים והמרכזיים ביותר: החינוך הקדם-יסודי והיסודי והחינוך העל-יסודי. שני שלבים אלה יחד מסבירים את רוב הפער בין ישראל למדינות ההשוואה. הפער הגדול ביותר נמצא בחינוך העל-יסודי: ישראל מוציאה בתחום זה כ-1% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-19 מיליארד ש"ח, וכ-1.4% תוצר פחות מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-27 מיליארד ש"ח. פער משמעותי נוסף נרשם בחינוך הקדם-יסודי והיסודי, שבו ישראל מוציאה כ-0.3% תוצר פחות מממוצע ה-OECD וכ-1% תוצר פחות מממוצע מדינות הסמן, פערים השווים לכ-5 מיליארד ש"ח וכ-20 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

ישראל מוציאה פחות גם על חינוך שאינו מוגדר לפי דרגת לימוד, למרות שתרומתו לפער הכולל קטנה יחסית; מדינות ה-OECD מוציאות פי 5.4 יותר ממדינת ישראל על סעיף זה. כלומר, הפער אולי קטן בסדר גודל של כלל התקציב, אך בהשוואה לסדר הגודל של הסעיף, מדובר בפער עצום. מכאן, שעיקר תת-ההשקעה בחינוך בישראל מרוכז בליבת המערכת – בחינוך הקדם-יסודי והיסודי ובחינוך העל-יסודי – השלבים המשרתים את מרבית התלמידים ושעליהם נשענת מערכת החינוך כולה.

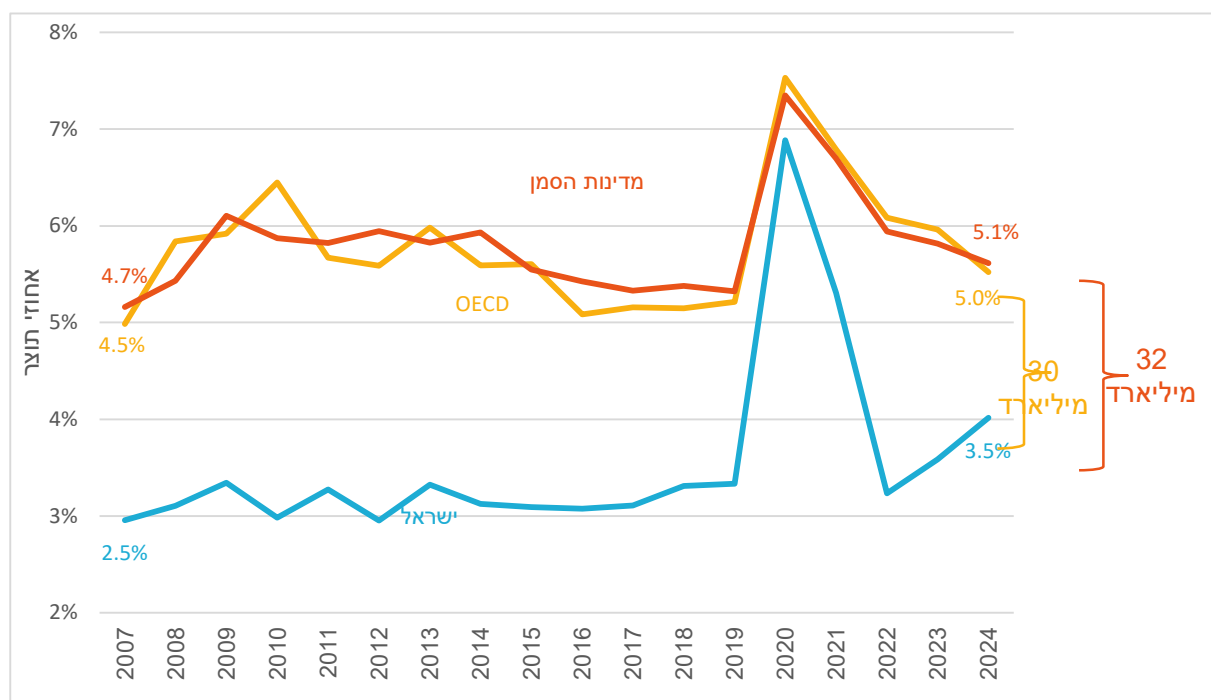
ב.5. שירותים כלכליים

סעיף השירותים הכלכליים כולל הוצאות ממשלתיות שמטרתן לתמוך בפעילות הכלכלית של המדינה, בפיתוח תשתיות, בשוק העבודה, בענפי המשק ובצמיחה ארוכת טווח. הסעיף כולל, בין היתר, תחבורה, תעסוקה, מסחר ושירותים עסקיים, חקלאות, אנרגיה, תעשייה, תקשורת ומחקר ופיתוח כלכלי. סעיף זה כולל גם את מרבית הפיצויים של פגיעה ברכוש עקב מלחמות.

מבט כולל

איור 15: הוצאות השירותים הכלכליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר,

2024–2007



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 15 מראה כי לאורך כל התקופה הייתה ההוצאה על שירותים כלכליים בישראל נמוכה מזו שבממוצע ה-OECD ובממוצע מדינות הסמן. בשנת 2024 עמד הפער על כ-1.5% תוצר בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD ועל כ-1.6% תוצר בהשוואה לממוצע מדינות הסמן, המהווים 30 מיליארד ש"ח ו-32 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

בין השנים 2007 ל-2010 הפער התרחב, בעיקר עקב הגדלת ההוצאה במדינות ההשוואה, ייתכן שעל רקע המשבר הפיננסי של 2008. בשנת 2010 הגיע הפער לשיא של כ-3.4% תוצר. לאחר מכן, ועד 2019, הוא הצטמצם בהדרגה, בעיקר בשל ירידה בהוצאה במדינות ההשוואה ולא כתוצאה מגידול משמעותי בהוצאה בישראל.

בשנת 2020, בעקבות משבר הקורונה, הגדילו מדינות ההשוואה את הוצאותיהן על שירותים כלכליים. עם זאת, העלייה בישראל הייתה חדה במיוחד, ולכן הפער הצטמצם לכחצי אחוז תוצר בלבד. צמצום זה היה זמני. כבר בשנת 2022 התרחב הפער מחדש, ואף היה גדול מזה שנרשם בשנת 2007, תחילת תקופת המדידה.

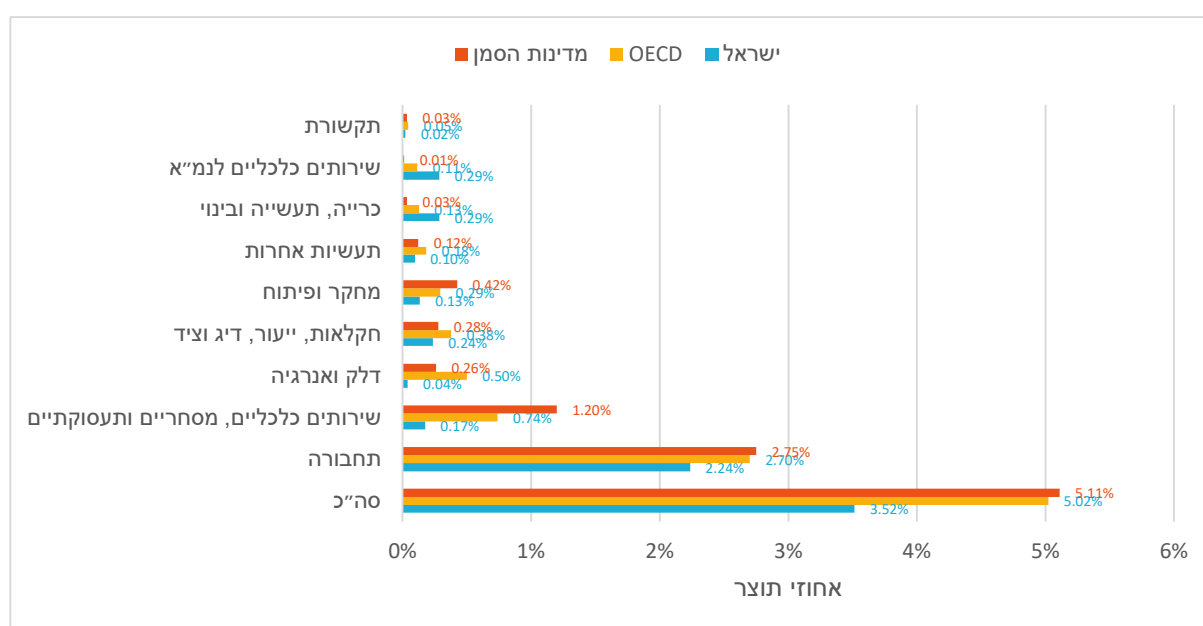
בשנים 2023–2024 נרשם צמצום נוסף בפער בעקבות עלייה בהוצאה בישראל. ייתכן שעלייה זו קשורה לתמיכה הממשלתית במגזר העסקי בעקבות מלחמת ה-7 באוקטובר. עם זאת, גם בשנת 2024 נותר פער

משמעותי מול מדינות ההשוואה, ועדיין מוקדם לקבוע אם צמצומו משקף שינוי מתמשך במדיניות או גידול זמני בהוצאות, שייעלם לאחר סיום המלחמה.

פירוט הוצאות השירותים הכלכליים

איור 16: פירוט הוצאות השירותים הכלכליים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי

תוצר, 2024



לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 16 מראה כי עיקר הפער בהוצאה על שירותים כלכליים הוא בסעיף "שירותים כלכליים, מסחריים ותעסוקתיים". בסעיף זה, ישראל מוציאה כ-0.6% תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שהם כ-12 מיליארד ש"ח, וכ-1% תוצר פחות מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-20 מיליארד ש"ח. הסעיף כולל את הוצאות הממשלה על ניהול הפעילות הכלכלית ושוק העבודה ועל הסדרתם, ובהן גיבוש מדיניות כלכלית ומסחרית, פיקוח על שווקים ועל התחרות, סחר חוץ, תקינה ורישום עסקים, הגנת הצרכן, פיקוח על תנאי העבודה, שירותי תעסוקה ותוכניות כלליות לעידוד תעסוקה. בסעיפים אלה, עיקר ההוצאה היא על כוח אדם (Eurostat, 2019; UN, 2000). פער משמעותי נוסף נרשם בתחום התחבורה, שבו ישראל מוציאה כ-0.5% תוצר פחות מכל אחת מקבוצות ההשוואה, פער של כ-10 מיליארד ש"ח.

ישראל מוציאה פחות גם על דלק ואנרגיה, על מחקר ופיתוח כלכלי ועל חקלאות, בעיקר בהשוואה למדינות הסמן, אך הפערים בתחומים אלה קטנים יותר. עם זאת, יש לשים לב שגם במדינות אחרות הוצאות אלה קטנות, אולם באופן יחסי לתחום, הפער גדול מאוד. כך, מדינות ה-OECD מוציאות פי 1.6 מישראל על חקלאות, פי 2.2 על מחקר ופיתוח, פי 4.2 על שירותים כלכליים, מסחריים ותעסוקתיים ופי 12.4 על דלק ואנרגיה.

מנגד, ישראל מוציאה יותר ממדינות ההשוואה על כרייה, תעשייה ובינוי, ובמידה מסוימת גם על שירותים כלכליים שלא נזכרו במקום אחר. מכאן שהפער הכולל אינו נובע מתת-השקעה אחידה בכל תחומי הפעילות הכלכלית, אלא מרוכז בעיקר בתחבורה ובשירותים הנוגעים לניהול הפעילות הכלכלית, לשוק העבודה ולשירותים העסקיים.

ב.6. בריאות

סעיף הבריאות כולל את הוצאות הממשלה על שירותי בריאות הניתנים ליחידים ולציבור הרחב. לפי COFOG, סעיף זה כולל: תרופות, ציוד ואביזרים רפואיים; שירותי מרפאות ורפואה בקהילה; שירותי בתי חולים; שירותי בריאות הציבור, כגון חיסונים, מניעה וניטור תחלואה; מחקר ופיתוח רפואי; ניהול, רגולציה, רישוי ותיאום מדיניות מערכת הבריאות.

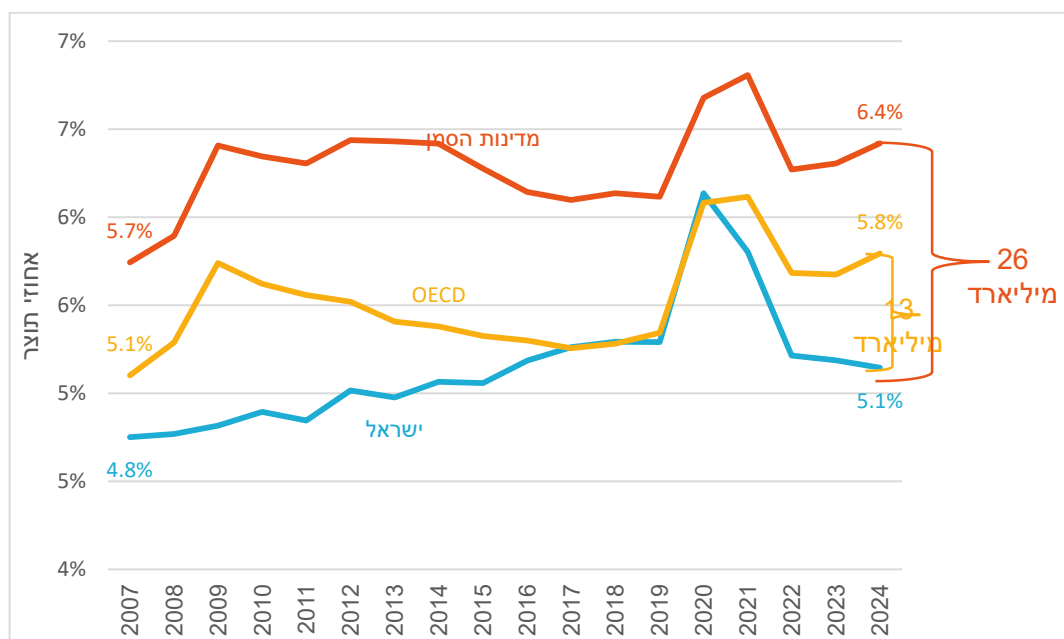
תקנון לפי גיל

הצורך בשירותי בריאות אינו מתחלק באופן שווה בין קבוצות הגיל השונות. ככלל, האוכלוסייה המבוגרת צורכת יותר שירותי בריאות ולכן דורשת הוצאה ציבורית גבוהה יותר. מאחר שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית בהשוואה לזו שבמדינות המפותחות, כלומר שיעור הילדים בה גבוה ושיעור המבוגרים בה נמוך, השוואה ישירה של ההוצאה על בריאות עלולה להציג תמונה חלקית.

כדי להביא בחשבון את ההבדלים בהרכב הגילים של האוכלוסייה, אנו מתקננים את ההוצאה על בריאות באמצעות המשקלות הקבועות בנוסחת הקפיטציה. נוסחה זו מעניקה משקל שונה לכל קבוצת גיל בהתאם לכמה שיקולים, ביניהם היקף השימוש הצפוי שלה בשירותי בריאות. בדרך זו ניתן להשוות בין המדינות לאחר התאמה לצורך הדמוגרפי שלהן. פירוט מלא של שיטת התקנון ושל המשקלות מוצג בנספח ב.

מבט כולל

איור 17: הוצאות בריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



הערה: ההוצאות על בריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה (לפירוט ראו נספח ב)

מקורות הנתונים: [OECD Economic Outlook – statistical annex](#), [OECD – Data Explorer](#).

[NAAG](#), [Economic Outlook](#), בנק ישראל; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

לאורך כמעט כל התקופה המוצגת באיור 17, ישראל הוציאה פחות על בריאות, גם לאחר תקנון ההוצאה להרכב הגילים באוכלוסייה, בהשוואה לממוצע ה-OECD ולממוצע מדינות הסמן. הפער מול מדינות הסמן גדול ועקבי במיוחד, ונע ברוב השנים סביב 1%–1.5% תוצר. מדובר אפוא בפער מתמשך ומבני ולא בתופעה זמנית. הפער מול ממוצע ה-OECD השתנה יותר לאורך השנים, אך מאז 2022 הוא שב והתרחב.

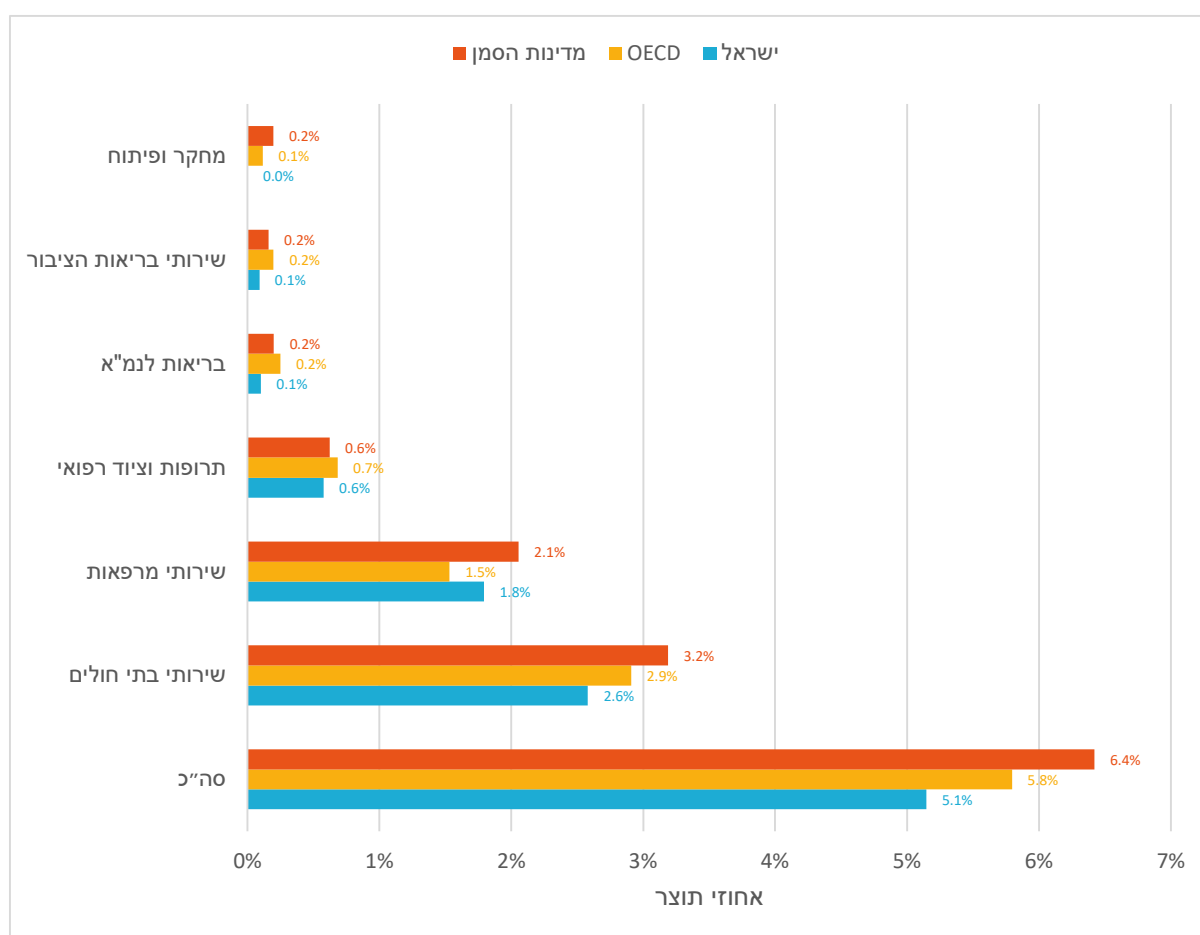
בשנת 2024 עמד הפער בהוצאות הבריאות המתוקננות על כ-0.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-13 מיליארד ש"ח, ועל כ-1.3% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-26 מיליארד ש"ח. לפני התקנון היו הפערים גדולים יותר: כ-1.9% תוצר, או כ-38 מיליארד ש"ח, מול ממוצע ה-OECD, וכ-2.9% תוצר, או כ-58 מיליארד ש"ח, מול ממוצע מדינות הסמן. התקנון הדמוגרפי מצמצם אפוא את הפער, כפי שניתן לצפות לנוכח האוכלוסייה הצעירה יחסית בישראל, אך אינו מעלים אותו. מכאן שרמת ההוצאה הנמוכה על בריאות אינה מוסברת רק בשיעור הנמוך יחסית של מבוגרים באוכלוסייה, אלא משקפת גם רמת השקעה נמוכה יותר במערכת הבריאות.

הפער הנוכחי עולה בקנה אחד עם הערכות קודמות בדבר המחסור בתקצוב מערכת הבריאות. בשנת 2020 עמדה עלות סל שירותי הבריאות על כ-56.7 מיליארד ש"ח. לפי לוי ואח' (2022), אילו הסל היה

מתעדכן בהתאם למדדים שעליהם המליצו ועדות מקצועיות ומומחים במערכת הבריאות, עלותו הייתה מגיעה באותה שנה לכ-76–96 מיליארד ש"ח, תוספת של כ-20–40 מיליארד ש"ח. עם זאת, הפער הנצפה אינו קבוע ואינו בלתי נמנע. באמצע העשור הקודם הוא נסגר מול ממוצע ה-OECD, ובשנים 2015–2018 אף התהפך זמנית, כלומר ההוצאה בישראל הייתה גבוהה יותר מממוצע ה-OECD. העובדה שלאחר מכן הפער נפתח מחדש מחזקת את המסקנה כי הוא אינו נובע רק ממגבלה מבנית, אלא גם מהחלטות מדיניות שהשתנו לאורך זמן.

פירוט הוצאות הבריאות

איור 18: פירוט הוצאות הבריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



הערה: ההוצאות על בריאות מתוקננות לגיל האוכלוסייה (לפירוט ראו נספח ב)

לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

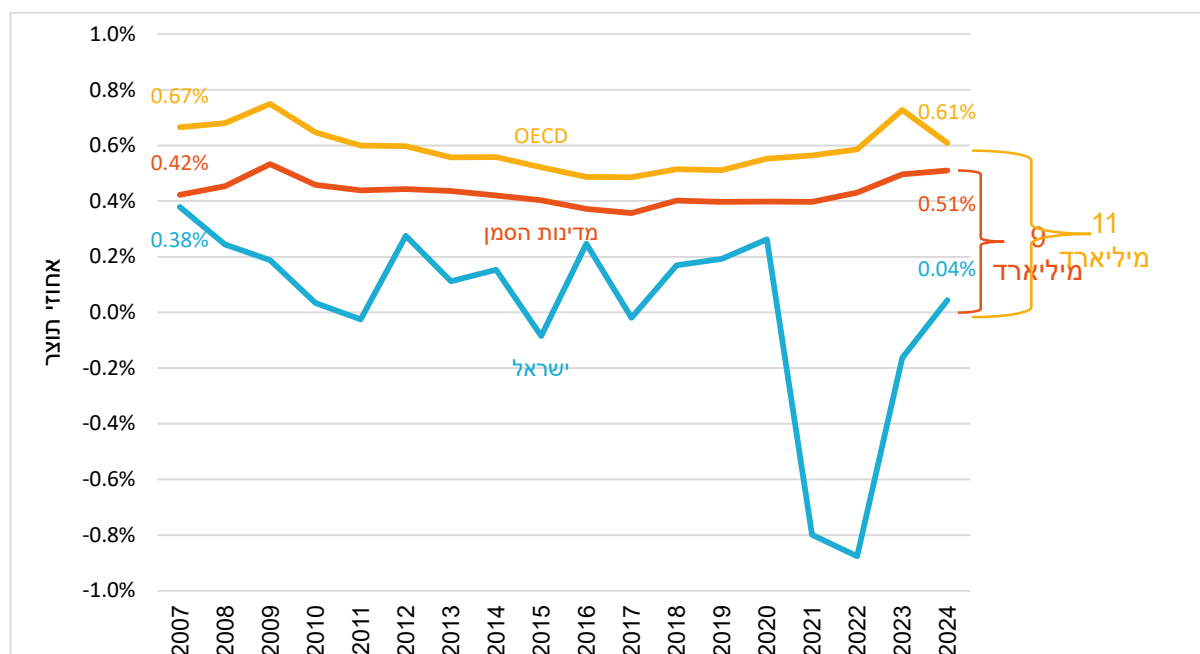
ישראל מוציאה פחות ממדינות ההשוואה כמעט בכל רכיבי מערכת הבריאות, ובהם שירותי בתי החולים, בריאות הציבור, מחקר ופיתוח רפואי וכן תרופות וציוד רפואי (איור 18). הפער הגדול ביותר נרשם בשירותי בתי החולים, שעליהם ישראל מוציאה כ-0.3% תוצר פחות ממוצע ה-OECD וכ-0.6% תוצר פחות ממוצע מדינות הסמן. הפער בסעיף זה לבדו מהווה כמחצית מהפער הכולל בהוצאה על בריאות: פער כולל של כ-0.6% תוצר מול ממוצע ה-OECD ושל כ-1.3% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן. לעומת זאת, בתחום שירותי המרפאות והרפואה בקהילה, ישראל מוציאה כ-0.3% תוצר יותר ממוצע ה-OECD, אם כי פחות ממוצע מדינות הסמן. נתון זה עשוי לשקף דגש יחסי על טיפול קהילתי במקום על טיפול בבתי חולים. מאפיין זה עשוי לבטא יתרון של מערכת הבריאות בישראל, כפי שצוין גם בספרות המקצועית (OECD, 2025a; Waitzberg, 2024). עם זאת, מאחר שהפערים מופיעים במגוון רחב של רכיבי הוצאה, התמונה הכוללת מצביעה על פער מערכתי ולא על תת-תקצוב נקודתי של שירות מסוים. גם הפערים הקטנים יותר במונחי אחוזי תוצר הם משמעותיים עבור תת-הסעיפים השונים. כך, ממוצע ה-OECD גבוה פי 2.2 מישראל בתחום שירותי בריאות הציבור, ופי 2.4 בסעיפים של שירותי בריאות שאינם נזכרים במקום אחר (לנמ"א).

ב.7. שיכון וקהילה

סעיף שיכון וקהילה כולל את הוצאות הממשלה על פיתוח שיכון, לרבות רכישה או בנייה של יחידות דיור, ותמיכה בשיפור מלאי הדיור, כולל דיור ציבורי, אך לא כולל סובסידיות לדיור; תכנון ופיתוח קהילתי, כולל תוכניות של פיתוח קהילות באזורים שונים, אדמיניסטרציה ורגולציה בתחום; שימושי קרקע, אספקת מים, תאורת רחוב, מחקר ופיתוח בתחום; וכן גיבוש, רגולציה ותיאום מדיניות כללית בתחומי השיכון והשירותים הקהילתיים.

מבט כולל

איור 19: הוצאות שיכון ושירותים קהילתיים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 19 מראה כי הפער בין ישראל למדינות ההשוואה בהוצאה על שיוון ושירותים קהילתיים דומה יחסית בשתי קבוצות ההשוואה, אם כי הוא קטן קצת יותר מול מדינות הסמן. פער זה מושפע במידה רבה מאופן הרישום של החכירה ארוכת הטווח של קרקעות המדינה. עסקאות אלה נרשמות בפועל כמכירת קרקע, ולכן כהוצאה שלילית בסעיף השיוון והקהילה. כתוצאה מכך, הן מקטינות את ההוצאה הנמדדת בישראל ומרחיבות את הפער בינה ובין המדינות המפותחות.⁶

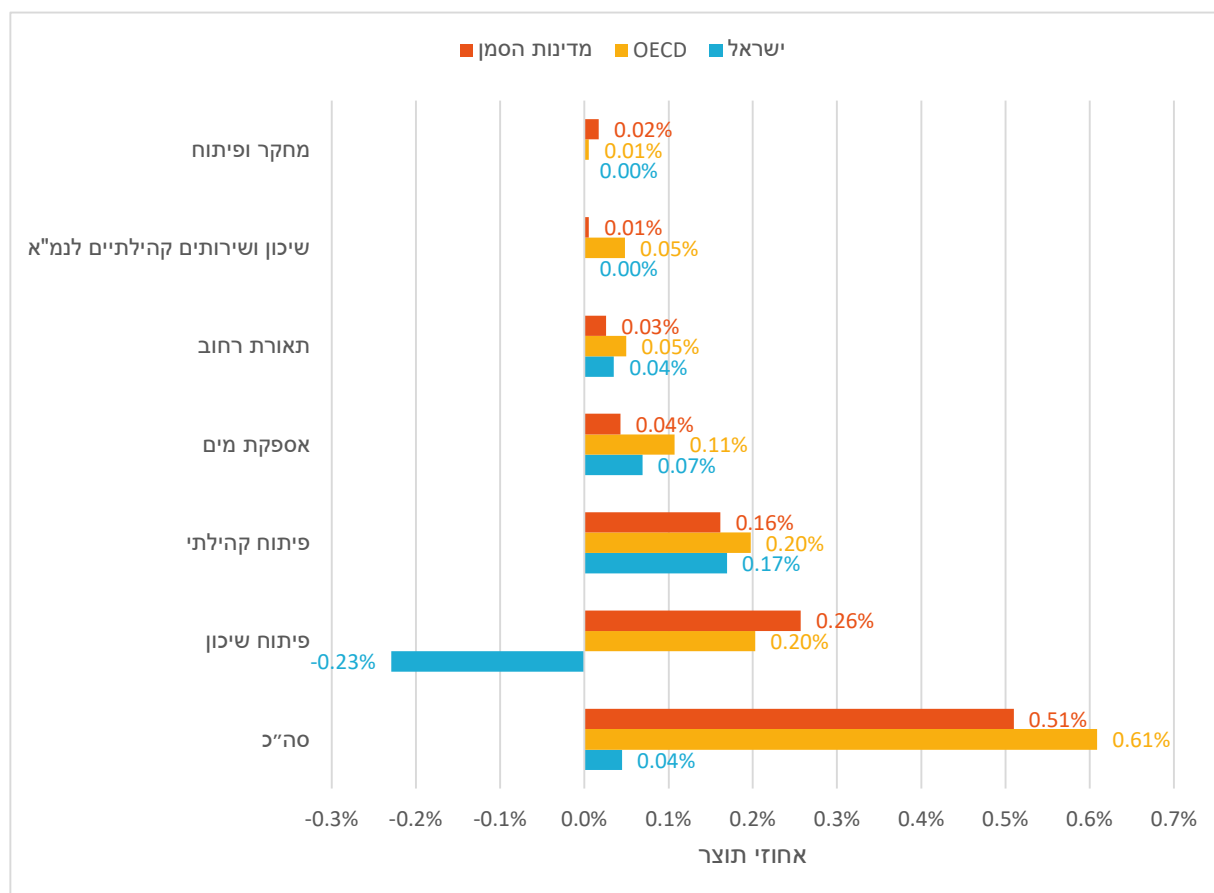
בין השנים 2007–2020 היה הפער יציב וברמה נמוכה. בשנת 2021 נרשמה התרחבות חדה, והפער הגיע לכ-1.4% תוצר (בעקבות חכירת קרקעות מרובה). בשנת 2023 חל צמצום משמעותי בפער, אך הוא נותר גבוה מרמתו בשנים שקדמו להתרחבות. בשנת 2024 עמד הפער מול ממוצע ה-OECD על כ-0.6% תוצר, שהם כ-11 מיליארד ש"ח. מכאן שהשינויים החדים בסעיף זה אינם משקפים בהכרח רק שינוי בהיקף השירותים או השקעה ישירה בשיוון ובקהילה, אלא גם תנודות בהיקף עסקאות הקרקע.

⁶ בנק ישראל נוהג להציג את ההוצאה על שיוון וקהילה בניכוי ההכנסות ממכירת קרקעות. לשיטתו, רישום ההכנסות ממכירת קרקע כהוצאה שלילית מעוות את היקף ההוצאה בתחום, ואף מוביל בחלק מהשנים לרמת הוצאה שלילית. הודות לפירוט התקציבי העומד לרשותו, בנק ישראל מסווג הכנסות אלה בצד הכנסות הממשלה. בעבודה זו בחרנו להשאיר את עסקאות הקרקע במסגרת סעיף ההוצאות, משום שאנו אכן רואים בהעברת קרקע ציבורית לשימוש פרטי באמצעות חכירה ארוכת טווח השקעה ציבורית שלילית בתחום השיוון, ולכן סבורים כי ראוי לשקפה במסגרת ההוצאה על שיוון וקהילה.

פירוט הוצאות שיכון וקהילה

איור 20: פירוט הוצאות שיכון וקהילה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר,

2024



לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 20 מראה כי ברוב תת-הסעיפים של שיכון ושירותים קהילתיים, רמת ההוצאה בישראל דומה לזו שבממוצע ה-OECD ובממוצע מדינות הסמן. החרג המרכזי הוא סעיף פיתוח השיכון, שבו ההוצאה בישראל נמוכה במידה ניכרת. כפי שהוסבר לעיל, פער זה נובע במידה רבה מאופן הרישום של עסקאות בקרקעות המדינה: מכירת קרקעות באמצעות חכירה ארוכת טווח נרשמת כהוצאה שלילית, ובכך מפחיתה את ההוצאה הנמדדת על פיתוח השיכון. לכן, בניגוד לתחומים אחרים שנבחנו בנייר זה, הפער הכולל

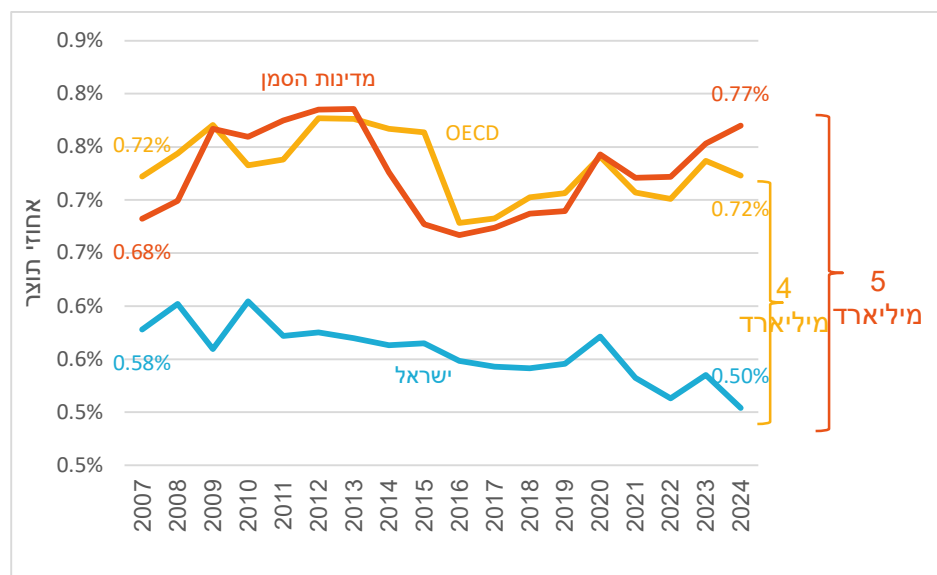
בשיכון ובקהילה אינו נובע מתת-השקעה רחבה במרבית רכיבי הסעיף, אלא מרוכז בעיקר בפיתוח השיכון ומושפע במידה רבה מאופן רישום עסקאות הקרקע. אין בידינו הנתונים המתאימים שמאפשרים להציג את הוצאות פיתוח השיכון בנפרד מסעיף מכירת הקרקע כדי שהפירוט של פער ההוצאה מול מדינות ה-OECD בסעיף זה יהיה ברור יותר.

ב.8. שמירה על איכות הסביבה

סעיף השמירה על איכות הסביבה כולל את הוצאות הממשלה על ניהול, פיקוח ותמיכה בפעולות שנועדו להגן על הסביבה. בין היתר, הוא כולל הוצאות על טיפול בפסולת ובשפכים, צמצום זיהום אוויר, קרקע, מים ורעש, הגנה על המגוון הביולוגי ועל הנוף, מחקר ופיתוח בתחום הסביבה, גיבוש מדיניות סביבתית, חקיקה וכן קביעת תקנים ואכיפתם.

מבט כולל

איור 21: הוצאות שמירה על איכות הסביבה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



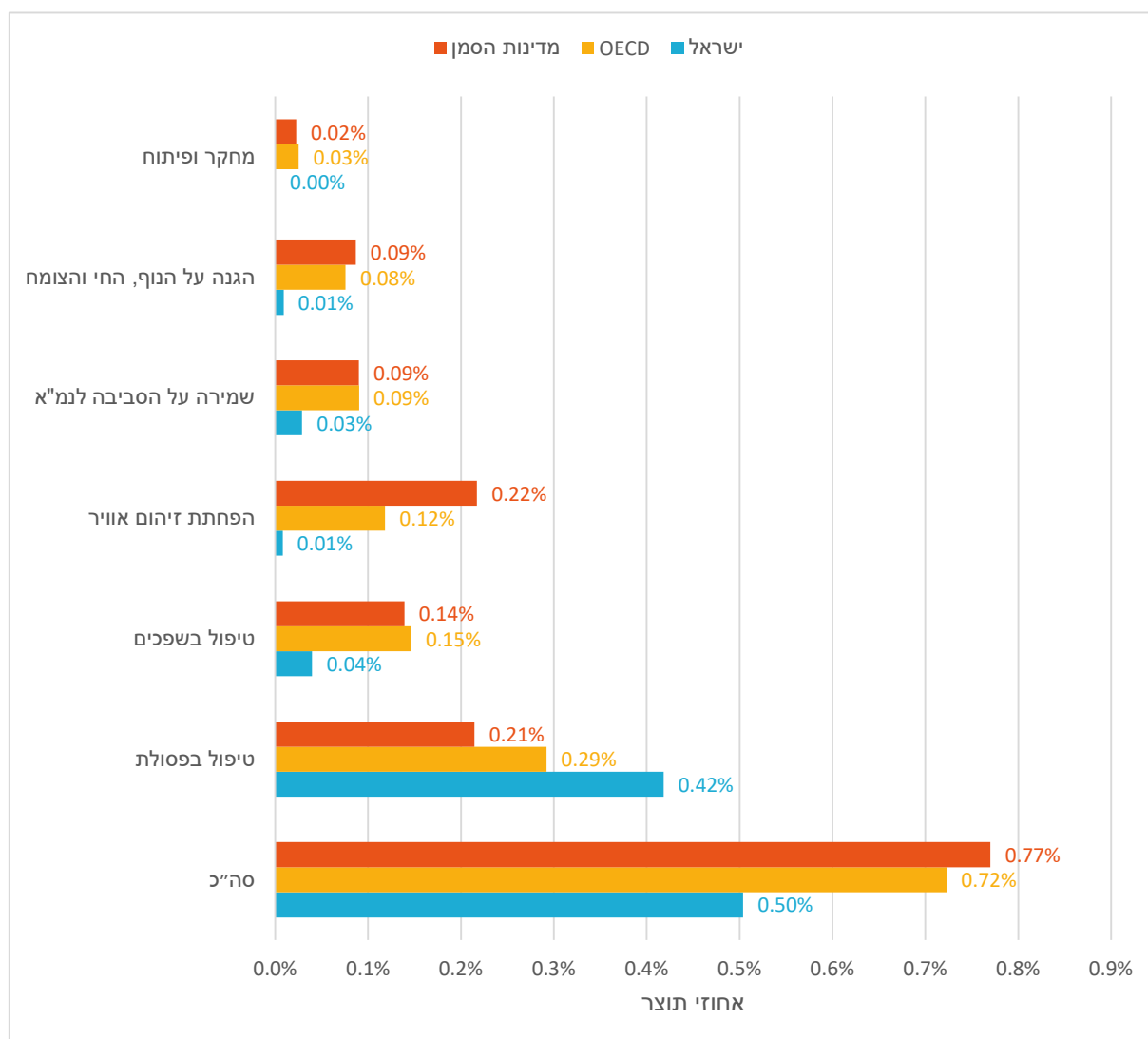
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 21 מראה כי לאורך כל התקופה הנבחנת ישראל הוציאה פחות על שמירה על איכות הסביבה הן מממוצע ה-OECD והן מממוצע מדינות הסמן. בשנים האחרונות הפער אף התרחב במידה מסוימת,

ובשנת 2024 הוא עמד על כ-0.22% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-4 מיליארד ש"ח, ועל כ-0.27% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-5 מיליארד ש"ח. על אף שהפער קטן במונחי תוצר בהשוואה לפערים בתחומי החינוך, הבריאות או הביטוח הסוציאלי והסעד, הוא גדול ביחס להיקף ההוצאה בתחום: בשנת 2024 הייתה ההוצאה בישראל נמוכה בכ-30% מממוצע ה-OECD וכ-35% מממוצע ממדינות הסמן.

פירוט הוצאות שמירה על איכות הסביבה

איור 22: פירוט הוצאות שמירה על איכות הסביבה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 22 מראה כי הרכיב המרכזי בפער בהוצאה על שמירה על איכות הסביבה הוא תחום הפחתת הזיהום, הכולל, בין היתר, פעולות לצמצום זיהום אוויר, מים וקרקע. בתחום זה ישראל מוציאה כ-0.1%–0.2% תוצר פחות ממדינות ההשוואה, פער השווה לכ-2–4 מיליארד ש"ח. ישראל מוציאה פחות גם על טיפול בשפכים ועל הגנה על המגוון הביולוגי והנוף.

לעומת זאת, ההוצאה בישראל על טיפול בפסולת גבוהה מזו שבממוצע ה-OECD ובממוצע מדינות הסמן, ובייחוד בהשוואה למדינות הסמן. עם זאת, יש להביא בחשבון שישראל מייצרת כמות גדולה של פסולת

יחסית לגודל האוכלוסייה (OECD, 2023), ולכן הוצאה גבוהה יותר בתחום זה אינה מעידה בהכרח על השקעה עודפת או על ביצועים סביבתיים טובים יותר. בסך הכול, למעט הטיפול בפסולת, ישראל מוציאה פחות במרבית תת-הסעיפים של תחום השמירה על איכות הסביבה. מכאן שהפער אינו נובע מסעיף יחיד, אלא מרמת השקעה נמוכה יחסית במכלול הפעולות להגנת הסביבה.

למרות שבמונחים מוחלטים (שקליים) הפערים קטנים, באחוזים הפערים גדולים. כך, בתת-סעיף טיפול בשפכים מדינות ה-OECD מוציאות פי 3.7 מישראל, בהפחתת זיהום אוויר פי 14.5, בהגנה על הנוף, החי והצומח פי 8.5 ובסעיפי שמירה על הסביבה שלא נזכרים במקום אחר (לנמ"א) פי 3.1. אלו פערים משמעותיים מאוד, המשפיעים על יכולתה של מדינת ישראל לשמור על הסביבה בכל התחומים.

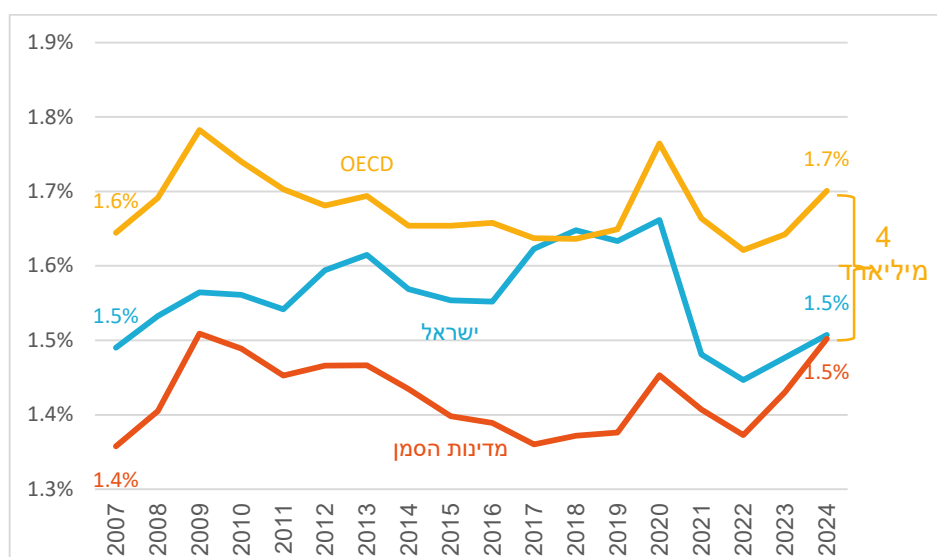
ב.9. סדר ציבורי וביטחון פנים

סעיף הסדר הציבורי וביטחון הפנים כולל את הוצאות הממשלה על שמירת החוק, הסדר והביטחון האזרחי. בין היתר, הוא כולל הוצאות על שירותי המשטרה, פיקוח תנועה ושיטור גבולות וחופים, שירותי כבאות והצלה, מערכת בתי המשפט, בתי הסוהר ושיקום עבריינים. בנוסף, הסעיף כולל הוצאות על מחקר ופיתוח בתחום הסדר הציבורי וכן הוצאות על ניהול, רגולציה ותיאום מדיניות בתחום זה. סעיף זה לא כולל הוצאות על ביטחון חוץ (הוצאות צבאיות).

מבט כולל

איור 23: הוצאות סדר ציבורי וביטחון פנים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי

תוצר, 2007–2024

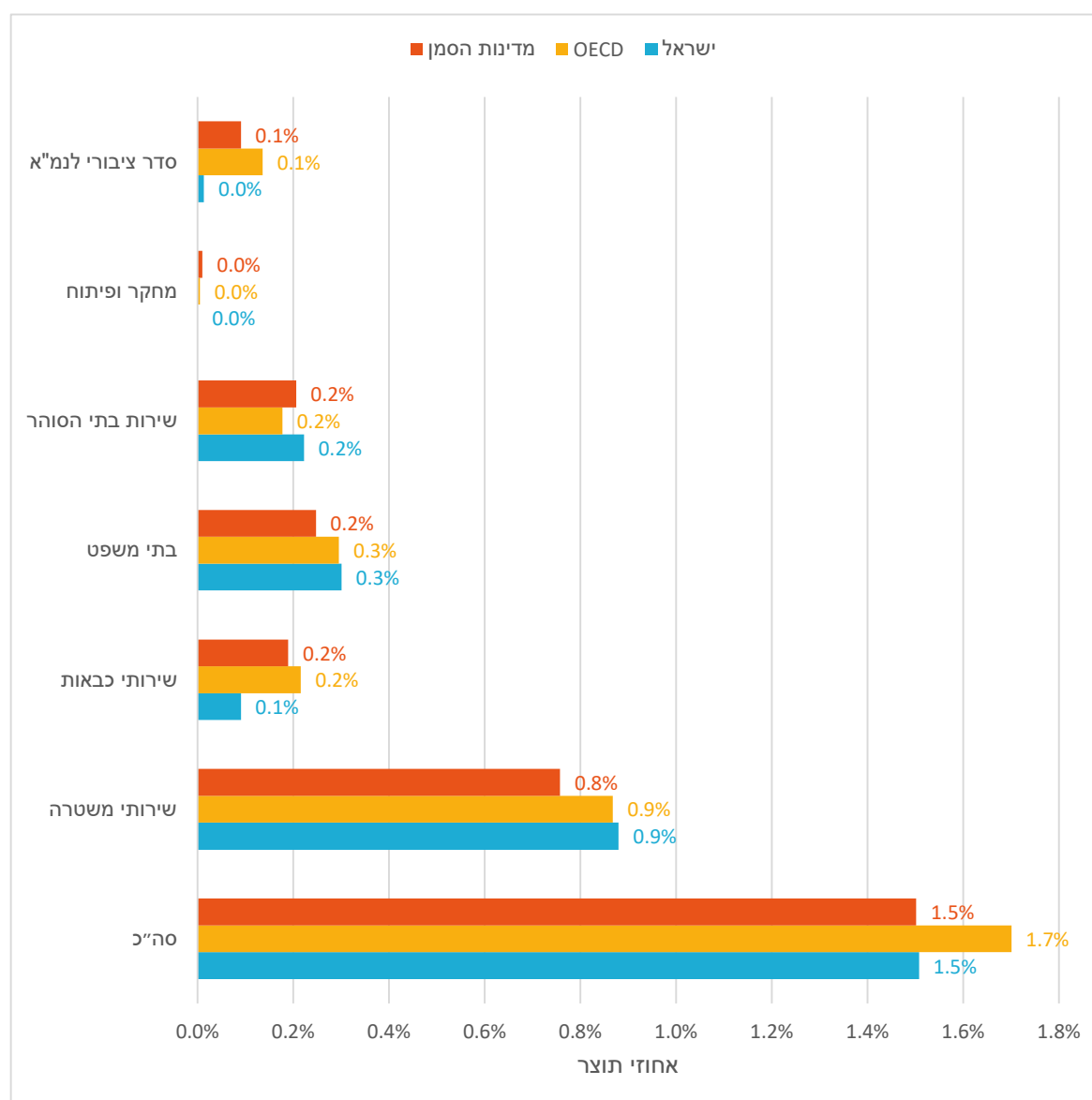


מקור הנתונים: [OECD – Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 23 מראה, כי במשך רוב התקופה הנבחנת, ישראל הוציאה על סדר ציבורי וביטחון פנים פחות מממוצע ה-OECD אך יותר מממוצע מדינות הסמן. עד שנת 2018 הצטמצם הפער בין ישראל לממוצע ה-OECD, אך לאחר מכן הוא שב והתרחב. בשנת 2024 הייתה ההוצאה בישראל נמוכה בכ-0.2% תוצר מממוצע ה-OECD, פער השווה לכ-4 מיליארד ש"ח. בהשוואה למדינות הסמן נרשמה מגמה שונה. במשך רוב התקופה הייתה ההוצאה בישראל גבוהה יותר, והפער התרחב עד שנת 2018, אז הגיעה ההוצאה בישראל לשיעור הגבוה בכ-0.3% תוצר מזה שבמדינות הסמן. לאחר מכן הפער הצטמצם בהדרגה, ובשנת 2024 הוא נסגר. בניגוד לתחומי החינוך, הבריאות והביטחון הסוציאלי והסעד, שבהם ישראל נמצאת מתחת לשתי קבוצות ההשוואה, בתחום זה היא ממוקמת ביניהן: בשנת 2024 רמת ההוצאה הייתה דומה לזו שבמדינות הסמן, אך נמוכה מממוצע ה-OECD.

פירוט הוצאות סדר ציבורי וביטחון פנים

איור 24: פירוט הוצאות הסדר הציבורי וביטחון פנים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



לנמ"א: לא נזכר במקום אחר. כלומר, סעיפים שלא היה ניתן לסווג לקטגוריות האחרות.

מקור הנתונים: [OECD – Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 24 מראה כי ההוצאה בישראל על שירותי המשטרה, מערכת בתי המשפט ובתי הסוהר דומה ברובה לממוצע ה-OECD. לעומת זאת, בהשוואה למדינות הסמן, ישראל מוציאה יותר בעיקר על שירותי המשטרה, בפער של כ-0.12% תוצר, שהם כ-2.5 מיליארד ש"ח, וכן על בתי המשפט, בפער של כ-0.05% תוצר, שהם כ-1.1 מיליארד ש"ח.

מנגד, ישראל מוציאה פחות משתי קבוצות ההשוואה על שירותי כבאות ועל סעיפי שירותי סדר ציבורי שלא נזכרו במקום אחר (לנמ"א), הכוללים, בין היתר, ניהול, תיאום וגיבוש מדיניות כללית בתחום. בכל אחד משני התחומים עומד הפער על כ-0.1% תוצר, שהם כ-2 מיליארד ש"ח. באחוזים, מדינות ה-OECD מוציאות פי 2.4 יותר מישראל על שירותי כבאות ופי 10.1 יותר על סעיפי סדר ציבורי שלא נזכרו במקום אחר. בניגוד לשירותי המשטרה ובתי המשפט, שבהם קיימים הבדלים בין ממוצע ה-OECD לממוצע מדינות הסמן, בשירותי הכבאות ובסעיפי הסדר הציבורי שלא נזכרו במקום אחר שתי קבוצות ההשוואה מוציאות סכומים דומים, הגבוהים מזה שמוציאה ישראל.

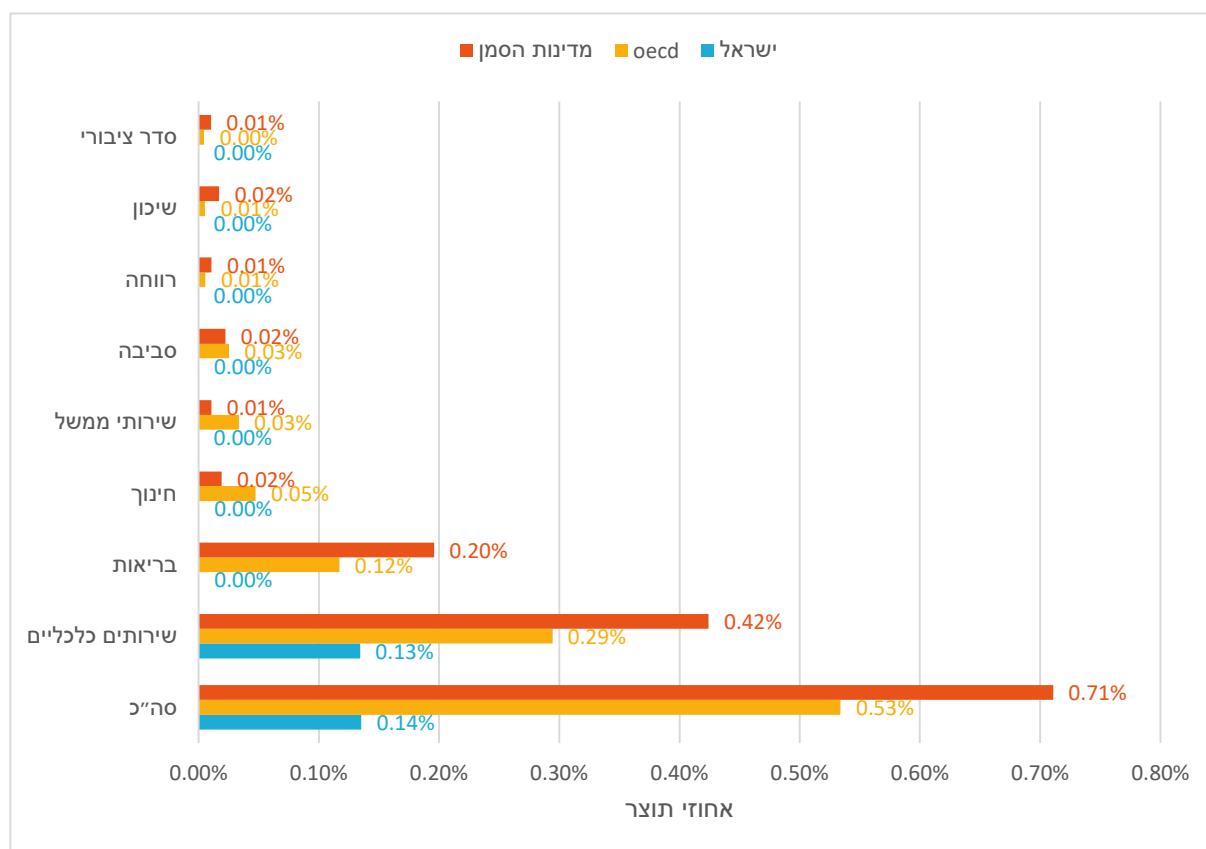
רמת הוצאה נמוכה יחסית על שירותי משטרה ובתי סוהר במדינות הסמן אינה מעידה בהכרח על תת-השקעה. היא עשויה לשקף גם רמות נמוכות יותר של פשיעה ואי-ציות אזרחי, המפחיתות את הצורך בהוצאות אכיפה וכליאה (וינרב ואח', 2024; Stemen, 2017; Fu and Wolpin, 2018). לעומת זאת, סביר להניח כי ההוצאה על שירותי כבאות תלויה פחות במידת הציות האזרחי, ולכן העובדה שגם ממוצע ה-OECD וגם ממוצע מדינות הסמן גבוה יותר מזה של ישראל עשויה להצביע באופן ישיר יותר על פער בהיקף השירותים או המשאבים המוקצים להם.

ב.10. הוצאות מחקר ופיתוח

בחלק זה ריכזנו את הוצאות המחקר והפיתוח המופיעות בכל סעיפי ההוצאה, כדי לבחון אותן במבט רחבי. בכל אחד מהסעיפים מדובר בדרך כלל בתת-סעיף קטן יחסית, אך צירופן של הוצאות אלה יחד מאפשר לקבל תמונה מלאה יותר של היקף ההוצאה הציבורית הכוללת על מחקר ופיתוח. כאשר בוחנים הוצאות אלה במצטבר, מתברר כי מדובר ברכיב משמעותי יותר מכפי שניתן להתרשם מהתבוננות בכל סעיף בנפרד.

פירוט הוצאות מחקר ופיתוח

איור 25: הוצאות על מחקר ופיתוח בכל הסעיפים, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

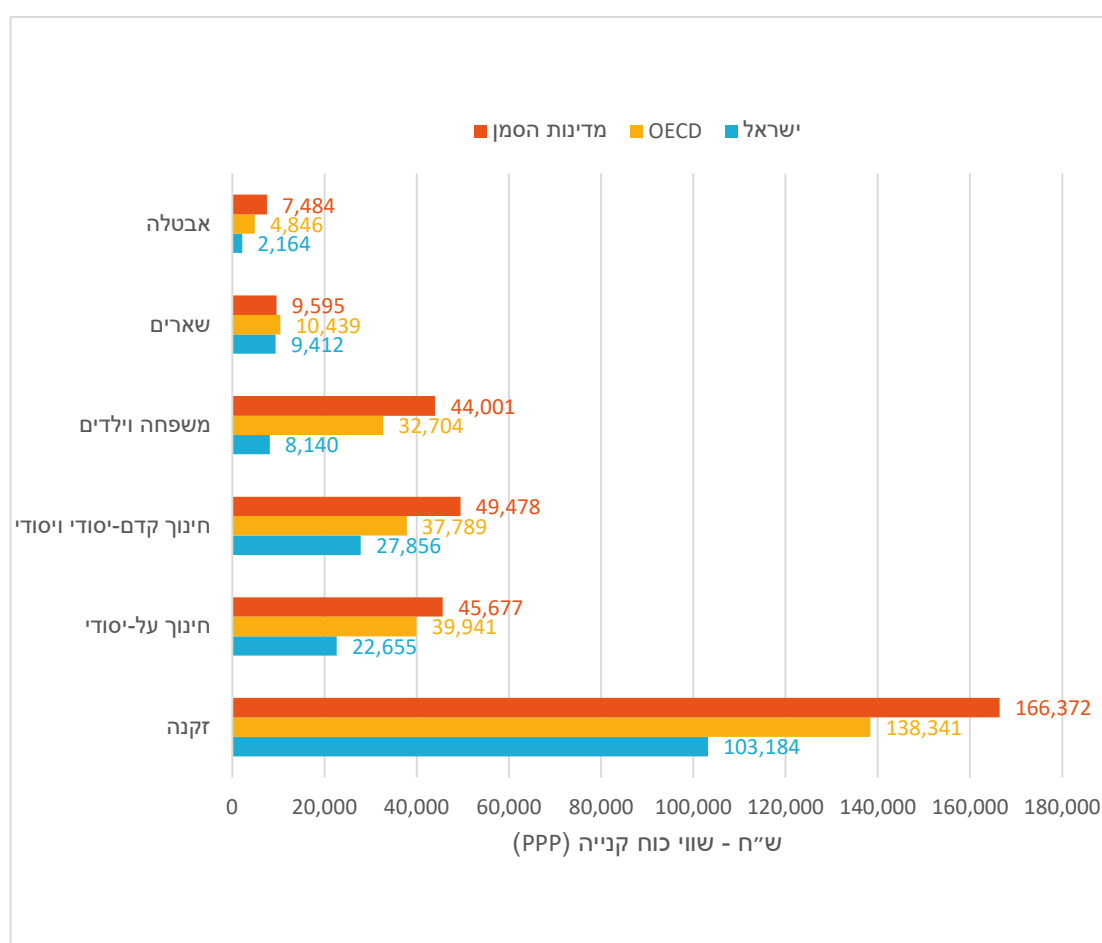
איור 25 מראה כי כל אחד מתת-הסעיפים של מחקר ופיתוח מהווה רכיב קטן יחסית בתוך סעיף ההוצאה שאליו הוא משתייך. עם זאת, כמעט בכל התחומים ישראל מוציאה על מחקר ופיתוח פחות ממדינות ההשוואה. כשבוחנים כל תת-סעיף בנפרד, הפערים עשויים להיראות קטנים, אך צירופם יחד מצביע על פער מצטבר משמעותי.

בשנת 2024 עמד הפער הכולל בהוצאה הציבורית על מחקר ופיתוח על כ-0.4% תוצר מול ממוצע ה-OECD, שהם כ-8 מיליארד ש"ח, ועל כ-0.6% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-12 מיליארד ש"ח. כך, ההוצאה הנמוכה על מחקר ופיתוח חוזרת במגוון תחומים ומצטברת לפער שאינו זניח. עם זאת, מכיוון שאין פירוט על הוצאות ביטחון, לא כללנו כאן הוצאות מחקר ופיתוח בתחום זה, הוצאות שעשויות להיות משמעותיות.

ב.11. הוצאות לנפש

בחלק זה בחרנו להציג חלק מהסעיפים באמצעות ההוצאה לנפש. הצגה זו משלימה את ההשוואה באחוזי תוצר שהוצגה בחלקים הקודמים. בעוד שההשוואה באחוזי תוצר בוחנת את היקף המשאבים המופנים לכל תחום ביחס לגודל הכלכלה, כאן אנו בוחנים כמה מוציאה המדינה בממוצע לנפש בקבוצת הגיל הרלוונטית לאותו תחום. כך ניתן לקבל תמונה ריאלית של רמת המשאבים הציבוריים המופנית לאוכלוסייה שעבורה מיועדת ההוצאה.

איור 26: הוצאה לנפש לפי אוכלוסייה וסעיף הוצאה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, ש"ח שווי כוח קנייה (PPP), 2024 (מלבד חינוך על-יסודי, 2023)



הערות: ההוצאה לנפש חושבה בכל מדינה ביחס לאוכלוסייה בגילים הרלוונטיים לכל תחום. אבטלה: 25–64; משפחה וילדים: 0–19; זקנה ושארם: 65 ומעלה; חינוך קדם-יסודי ויסודי: 0–14; חינוך על-יסודי: רכיב ההוצאה המיוחס לילדים ביחס לגילי 10–19 (לפירוט המתודולוגיה ראו נספח ג).

הנתונים מתייחסים לשנת 2024, למעט החינוך העל-יסודי, המבוסס על נתוני 2023 בשל זמינות הנתונים הנדרשים לחישוב.

נתוני USD PPP הומרו לש"ח PPP לפי מקדם ההמרה של ה-OECD לישראל: 4.44 ש"ח לדולר PPP. **מקורות הנתונים:** [OECD, Data Explorer, NA, PPP](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 26 מראה כי בכל התחומים שנבחנו, ההוצאה לנפש בישראל נמוכה מזו שבממוצע ה-OECD ומזו שבממוצע מדינות הסמן. הפער הגדול ביותר באחוזים נרשם בתחום המשפחה והילדים: ההוצאה בישראל נמוכה בכ-75.1% מממוצע ה-OECD, פער של כ-24.6 אלף ש"ח PPP לנפש, ובכ-81.5% מממוצע מדינות הסמן, פער של כ-35.9 אלף ש"ח. גם בתחום הזקנה והשאיירים ניכר פער משמעותי: ההוצאה בישראל נמוכה בכ-25.4% מממוצע ה-OECD, שהם כ-35.2 אלף ש"ח לנפש, ובכ-38% מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-63.2 אלף ש"ח לנפש. גם כאן, וכפי שאנו מפרטים בפרק על הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד, בחרנו להציג את נתוני ההוצאה לנפש על זקנה ללא התאמות מיוחדות לרכיב הפנסיוני ביחס למדינות השוואה.

בתחום החינוך מתקבלת תמונה דומה. בחינוך הקדם-יסודי והיסודי ההוצאה בישראל נמוכה בכ-26.3% מממוצע ה-OECD, שהם כ-9.9 אלף ש"ח PPP לנפש, ובכ-43.7% מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-21.6 אלף ש"ח. בחינוך העל-יסודי הפער גדול אף יותר: ההוצאה בישראל נמוכה בכ-43.3% מממוצע ה-OECD, שהם כ-17.3 אלף ש"ח לנפש, וב-50.4% מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-23 אלף ש"ח לנפש⁷.

⁷ בחישוב ההוצאה לנפש על חינוך על-יסודי נדרשה התאמה נוספת. סעיף זה ב-COFOG אינו כולל רק הוצאה על ילדים בגילי בית הספר, אלא גם הוצאה על תלמידים מבוגרים יותר. כתוצאה מכך הפער בין ישראל ל-OECD בהוצאה על חינוך על-יסודי לתלמיד המדווחת על ידם עומד על כ-10% (OECD, 2025b). כדי להתמודד עם הבעיה יצרנו אומדן אחר. תחילה אמדנו את ההוצאה המיוחסת לתלמידים בני 20 ומעלה (כלומר, התלמידים המבוגרים) באמצעות מספר התלמידים בגילים אלה וההוצאה לתלמיד בכל רמת חינוך רלוונטית; הוצאה זו הופחתה מסך ההוצאה על חינוך על-יסודי. את היתרה, המייצגת את רכיב ההוצאה המיוחס לילדים, חילקנו באוכלוסיית בני 10–19. כך קיבלנו את ההוצאה על חינוך על-יסודי לילד (בני 10–19). בשל זמינות הנתונים הנדרשים לחישוב זה, הנתונים לחינוך העל-יסודי מתייחסים לשנת 2023, בעוד שיתר התחומים באיור מתייחסים לשנת 2024. פירוט מלא של המתודולוגיה מוצג בנספח ג.

סיכום

חשיבותם של השירותים האזרחיים לתפקודה השוטף של המדינה בכל תחומי החיים היא רבה מאוד. עם זאת, בישראל, ההוצאה האזרחית נמוכה באופן עקבי מזו שבמדינות ההשוואה ותפקודם של מרבית השירותים האזרחיים ירוד. הפער אינו מוסבר רק בהוצאות הביטחון והריבית הגבוהות של ישראל. ראשית, גם בתקופות שבהן ירדו הוצאות הביטחון והריבית, ישראל לא הגדילה את ההוצאה האזרחית בהתאם. שנית, גם לאחר שמביאים בחשבון את ההבדלים בהוצאה על ביטחון, נותר פער גדול בין מדינות ההשוואה בהיקף המימון המופנה לשירותים האזרחיים. הפער גם אינו מוסבר בכספים הקואליציוניים. על אף שיש מקום לבחון את מטרותיהם ואת אופן הקצאתם, היקפם קטן ביחס לפער הכולל בהוצאה האזרחית. בשנת 2025 עמד הפער בהוצאות האזרחיות בין ישראל לממוצע ה-OECD על כ-9.6% תוצר, שהם כ-205 מיליארד ש"ח. זהו פער מתמשך ומבני, המשקף מחסור רחב במימון המופנה לשירותים האזרחיים בהשוואה לרמות המקובלות במדינות המפותחות.

הפער אינו נובע מסדרי העדיפויות הפנימיים בין משרדי הממשלה, מהקצאת יתר לתחום אזרחי אחד על חשבון תחום אחר או מהבדלים דמוגרפיים בין המדינות. ישראל מוציאה פחות ממדינות ההשוואה ברוב תחומי הפעילות האזרחית, ובהם ביטוח סוציאלי וסעד, חינוך, בריאות, שירותים כלכליים ושירותים ציבוריים כלליים. יתרה מזאת, הפער אינו מאפיין ממשלה מסוימת או תקופה קצרה, אלא משקף מדיניות ארוכת שנים של הגבלת ההוצאה האזרחית. הירידה בהוצאות הביטחון והריבית בעשורים שקדמו למלחמת ה-7 באוקטובר יצרה מרחב תקציבי, אך הוא לא שימש להרחבה מקבילה של השירותים האזרחיים בהתאם לצורכי האוכלוסייה.

חשיבותו של פער ההוצאה אינה בעצם החריגה מהממוצע הבינלאומי, אלא בכך שהוא משקף פער ממשי במשאבים העומדים לרשות השירותים האזרחיים, דבר שעלול לפגוע משמעותית בהיקפם, בזמינותם ובאיכותם. לתת-תקצוב ציבורי מתמשך יש מחיר גם בתקציב המשפחה: הוא מצמצם את זמינותם של שירותים ציבוריים שרק הממשלה יכולה לספק, ומאלץ את התושבים לשלם מכיסם על שירותים פרטיים כחלופה לחוסר הזמינות של שירותים אחרים. כך, ה"חיסכון" בהוצאה הציבורית עלול להתגלגל לתקציב המשפחה ולהגדיל את יוקר המחיה.

המסקנה המרכזית העולה מהניתוח שערכנו בנייר זה היא שנדרש גידול משמעותי ומתמשך בהוצאה האזרחית. תוספות נקודתיות לתחום מסוים או למשרד מסוים אינן יכולות לסגור פער בסדר גודל כזה. לפיכך, על הדיון התקציבי לעבור מהתמקדות בחלוקת תקציב נתון וסדר עדיפויות בתוך המסגרת הקיימת לדיון על רמת השירותים הציבוריים שישראל מבקשת לספק לתושביה והיקף המימון שנדרש לשם כך. ישראל לא תוכל להעניק לתושביה שירותים אזרחיים ברמה הדומה לזו של המדינות המפותחות בלי להקצות להם היקף דומה של מימון ציבורי.

נספחים

נספח א: פירוט פערי ההוצאה בתחומי הביטחון והתרבות והדת מול מדינות

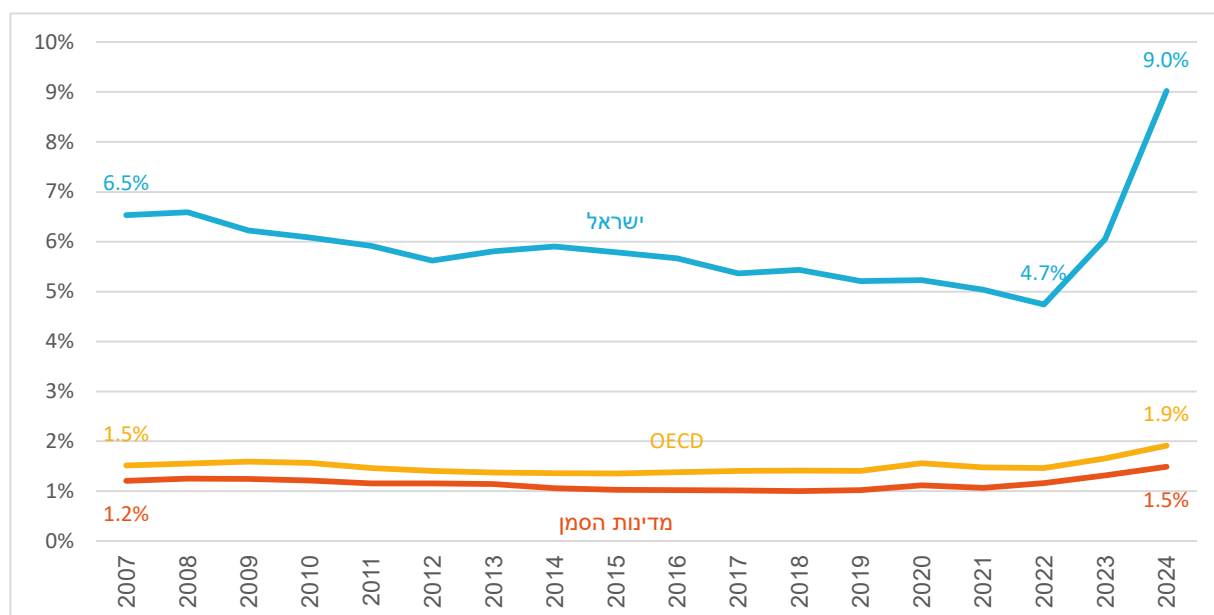
ההשוואה

בגוף הנייר מוצגות רמות ההוצאה של ישראל ומדינות ההשוואה בתחומי הוצאה שונים. מתוך עשר הקטגוריות הקיימות בחרנו להציג בנספח את תחום הביטחון ואת תחום התרבות והדת. סיבה ראשונה לכך היא כי לשני תחומים אלה אין נתונים על הפירוט לתת-סעיפים. היעדר הנתונים הופך את הניתוח שלהם לפחות רלוונטי. סיבה שנייה תקפה לתחום הביטחון בלבד – הוצאות הביטחון אינן חלק מההוצאה האזרחית שבה עוסק הנייר.

הוצאות בתחום הביטחון

הוצאות הביטחון של ישראל גבוהות באופן משמעותי ועקבי בהשוואה למדינות המפותחות. ב-2022, לפני פרוץ מלחמת ה-7 באוקטובר, הפער ממוצע מדינות ה-OECD עמד על כ-3.3% תוצר, שהם כ-66 מיליארד ש"ח, וממוצע מדינות הסמן על כ-3.6% תוצר, שהם כ-72 מיליארד ש"ח. בשנת 2024, בעקבות המלחמה, עלה הפער משמעותית. מול ממוצע ה-OECD עמד הפער על כ-7.1% תוצר, שהם כ-143 מיליארד ש"ח, ובהשוואה למדינות הסמן הפער היה גדול אף יותר ועמד על כ-7.5% תוצר, שהם כ-151 מיליארד ש"ח.

איור 27: הוצאות ביטחון, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



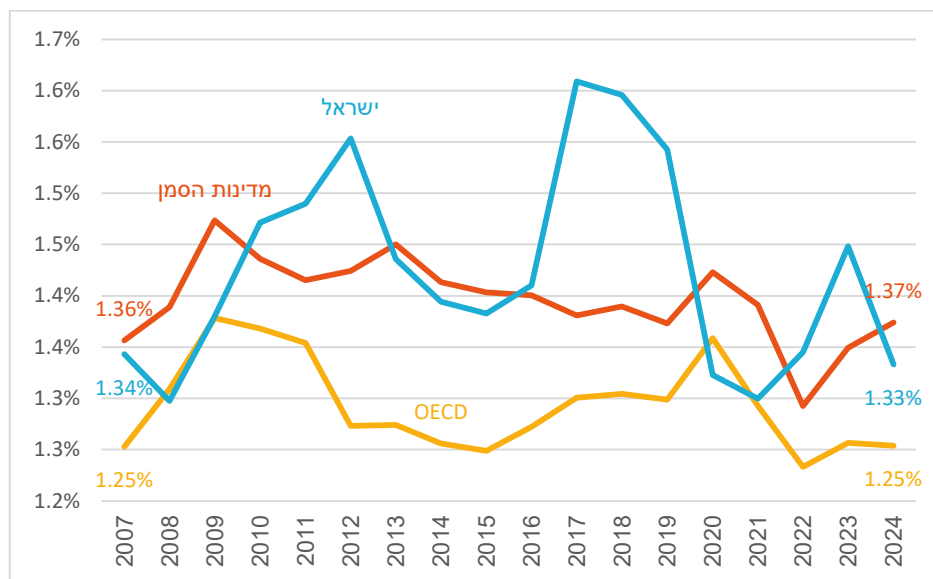
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

הוצאות בתחום התרבות והדת

בישראל, ההוצאה האזרחית על תחום התרבות והדת תנודתית מאוד בהשוואה למדינות ההשוואה, אך בניגוד למרבית התחומים, היא אינה נמוכה מהן. ב-2024 ההוצאה על תרבות ודת הייתה גבוהה מממוצע ה-OECD בכ-0.1% תוצר, שהם כ-2 מיליארד ש"ח. בהשוואה למדינות הסמן, ישראל הוציאה מעט פחות על תרבות ודת: פער של כ-0.04% תוצר, שהם כ-800 מיליון ש"ח.

איור 28: הוצאות תרבות ודת, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–

2024



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

נספח ב: תקנון דמוגרפי של הוצאות ציבוריות לפי קבוצות גיל

לצורך השוואה בינלאומית מדויקת של ההוצאה הציבורית לפי סיווג COFOG, ביצענו תקנון דמוגרפי להוצאות לפי סעיפים שבהם מבנה הגילים של האוכלוסייה צפוי להשפיע באופן ישיר על הצורך הציבורי בהוצאה. ההיגיון המתודולוגי בכך הוא שמדינה שבה האוכלוסייה צעירה יותר או מבוגרת יותר עשויה להידרש להוצאה שונה בתחומים מסוימים, גם כאשר סדרי העדיפויות התקציביים שלה אינם שונים. לכן, בהשוואת הוצאה לפי אחוזי תוצר, יש צורך להבחין בין הבדלים הנובעים ממדיניות להבדלים הנובעים מהרכב הגילים של האוכלוסייה. התקנון נעשה באמצעות משקלות גיל: לכל קבוצת גיל הוקצה משקל המשקף את מידת הרלוונטיות שלה להוצאה הנבחנת. לאחר מכן חושב גודל האוכלוסייה המשוקלל לכל מדינה על בסיס התפלגות הגילים שלה והמשקלות שנקבעו לכל סעיף. השימוש בגודל האוכלוסייה המשוקלל מאפשר לתקן את ההוצאה ביחס לצורך הדמוגרפי המשוער בכל סעיף. נספח זה מציג את משקלות הגיל שנקבעו עבור שלוש קבוצות הוצאה: בריאות, חינוך וביטוח סוציאלי וסעד. סעיפים ותת-סעיפים אחרים, שלא נכללו בנספח זה, לא תוקנו לגיל, כמפורט בסוף הנספח.

בריאות

טבלה 2: משקלות גיל לתקנון הוצאות בריאות

קבוצת גיל	בריאות
0–4	0.47
5–9	0.47
10–14	0.47
15–19	0.27
20–24	0.43
25–29	0.43
30–34	0.43
35–39	0.43
40–44	0.43
45–49	0.43
50–54	1.00
55–59	1.00
60–64	1.00
65–69	1.95
70–74	1.95
75–79	2.43
80–84	2.58
85+	2.58

מקור הנתונים: המתודולוגיה שבה השתמש בנק ישראל בתיבה ו-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2024

הסבר על משקלות הבריאות

משקלות הבריאות מבוססים על נוסחת הקפיטציה של משרד הבריאות לחלוקת תקציב קופות החולים, כפי שאומצה במתודולוגיה של בנק ישראל בדוח בנק ישראל לשנת 2024. משקלות אלו משקפים שני פרמטרים:

1. הצורך בשירותי בריאות משתנה באופן מובהק לפי גיל: בגילים המבוגרים צריכת שירותי הבריאות גבוהה יותר, ולכן קבוצות גיל אלו מקבלות משקל גבוה יותר. בגילי הילדות והעבודה הצעירים המשקל נמוך יותר, בהתאם לרמת ההוצאה הצפויה על שירותי בריאות בגילים אלו (בן נון ואח', 2024).

2. לקופות החולים יש תמריצים שליליים לקבל מטופלים מהאוכלוסייה המבוגרת, מכיוון שההוצאה עליה גבוהה יחסית והיא אינה מהווה "לקוח" לטווח ארוך. לכן המשקלות גבוהים יותר עבור גילים שבהם התמריץ של קופות החולים נמוך (בן נון ואח', 2024).

תת-סעיפי הבריאות

כל תת-הסעיפים של סעיף הבריאות בסיווג COFOG קיבלו את אותם משקלות גיל ששימשו לסעיף הבריאות הכולל. ההנחה המתודולוגית היא שמבנה הגילים המשפיע על הצורך הכללי בשירותי בריאות משפיע גם על תת-הסעיפים השונים. לכן, בהיעדר בסיס אמפירי חזק להבחין בין פרופילי הגיל השונים לכל תת-סעיף, הוחלה על כולם אותה פונקציית משקלות.

חינוך

טבלה 3: משקלות גיל לתקנון הוצאות חינוך ותת-הסעיפים של חינוך

קבוצת גיל	חינוך	חינוך קדם-יסודי ויסודי	חינוך על-יסודי	לימודים קדם-אקדמיים	השכלה גבוהה	חינוך לא מוגדר בדרג	שירותים נלווים	מחקר ופיתוח	לנמ"א
0-4	0.40	0.40	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00
5-9	1.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00
10-14	1.00	0.50	0.59	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00
15-19	1.00	0.00	0.73	1.00	0.25	0.10	1.00	1.00	1.00
20-24	0.50	0.00	0.06	1.00	1.00	0.40	0.50	1.00	1.00
25-29	0.25	0.00	0.02	0.50	1.00	0.80	0.25	1.00	1.00

30–34	0.00	0.00	0.02	0.00	0.50	1.00	0.00	1.00	1.00
35–39	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	1.00	0.00	1.00	1.00
40–44	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.80	0.00	1.00	1.00
45–49	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.60	0.00	1.00	1.00
50–54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.40	0.00	1.00	1.00
55–59	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	1.00	1.00
60–64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	1.00	1.00
65–69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00
70–74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00
75–79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00
80–84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00
85+	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00

מקור הנתונים: מבוסס על המתודולוגיה שבה השתמש בנק ישראל בתיבה ו-1 בדוח בנק ישראל לשנת

2024

הסבר על סעיף החינוך

המשקלות עבור סעיף החינוך הכולל מבוססים על המתודולוגיה של בנק ישראל (2025), שלפיה בגילים הצעירים, החל מהלידה ועד סוף שנות התיכון, קיים צורך משמעותי ואחיד יחסית בהוצאה ציבורית על חינוך. לאחר גיל התיכון הצורך הדמוגרפי בהוצאה על חינוך פוחת, ולכן ניתנו משקלות מופחתים לגילי 20–29. לאחר גיל 29 המשקלות מתאפסים, מתוך הנחה שההוצאה הציבורית על חינוך בגילים מבוגרים יותר אינה מושפעת בעיקר ממבנה הגילים של האוכלוסייה, אלא מהחלטות מדיניות, מדפוס השתתפות ומקיומן של מסגרות למידה ייחודיות.

הסבר על תת-סעיפי החינוך

- **חינוך קדם-יסודי ויסודי:** המשקלות ניתנו בהתאם לקבוצות הגיל שבהן מרוכזת אוכלוסיית היעד של החינוך הקדם-יסודי והיסודי. משקל חלקי ניתן לגילי 0–4, מכיוון שגילי 0–3 לא נכללים בקבוצה זו, אך גילי 4–5 כן נכללים בה. משקל מלא ניתן לגילי 5–9, ומשקל חלקי ניתן לגילי 10–14, משום שקבוצת גיל זו כוללת גם תלמידים בשלבי החינוך היסודי וגם תלמידים שכבר עברו לחינוך התיכוני. לאחר גיל 14 המשקלות מתאפסים.
- **חינוך על-יסודי:** המשקלות מבוססים על שיעור התלמידים בחינוך העל-יסודי מתוך כלל האוכלוסייה בכל קבוצת גיל. סעיף זה כולל לא רק תלמידים בגילי בית הספר, אלא גם מבוגרים הלומדים במסגרות המסווגות כחינוך על-יסודי, ולכן לא נכון לייחס את מלוא ההוצאה רק לבני 10–19. לצורך החישוב חושב בכל מדינה שיעור התלמידים מתוך האוכלוסייה בקבוצת הגיל המתאימה, ולאחר מכן חושב ממוצע מדינות ה-OECD. בהתאם לכך, המשקל גבוה במיוחד בגילי

10–19, שבהם מרוכזת מרבית ההשתתפות, אך ניתן משקל נמוך גם לקבוצות גיל מבוגרות יותר שבהן קיימת השתתפות בהיקף מצומצם. המשקלות מבוססים על נתוני 2023, השנה האחרונה שבה היו זמינים הנתונים הנדרשים לחישוב.

- **לימודים קדם-אקדמיים:** המשקלות ניתנו בהתאם לגילים שלאחר סיום התיכון, שבהם צפויה השתתפות גבוהה יחסית במסגרות על-תיכוניות שאינן אקדמיות. משקל מלא ניתן לגילי 15–24, ומשקל מופחת ניתן לגילי 25–29, בהנחה שהשתתפות במסגרות אלו קיימת גם בגילים אלו, אך בהיקף נמוך יותר. לאחר גיל 29 המשקלות מתאפסים.
- **השכלה גבוהה:** המשקלות ניתנו מתוך הנחה שעיקר ההוצאה הציבורית על השכלה גבוהה מופנית לאוכלוסייה בגילים שבהם שיעורי ההשתתפות בלימודים אקדמיים הם הגבוהים ביותר. משקל חלקי ניתן לגילי 15–19, שבהם חלק קטן מהאוכלוסייה כבר משתלב בהשכלה גבוהה. המשקל הגבוה ביותר ניתן לגילי 20–29, שבהם מרוכזת מרבית אוכלוסיית הסטודנטים. לגילי 30–35 ניתן משקל מופחת, המשקף לימודים מתקדמים, הסבות מקצועיות ולמידה לאורך החיים. החל מגיל 35 המשקלות מתאפסים, כדי שלא להטמיע במדד הבדלים הנובעים ממדיניות למידה לאורך החיים ולא ממבנה הגילים עצמו.
- **חינוך לא מוגדר בדרג:** תת-סעיף זה כולל בעיקר תוכניות חינוך שאינן משויכות לרמת לימוד פורמלית מסוימת, ובפרט חינוך מבוגרים, הכשרות, השלמת השכלה ופיתוח תרבותי. לכן המשקלות אינם מתרכזים בגילי בית הספר אלא בגילי העבודה, שבהם הצורך בהכשרה מחדש, בהסבה מקצועית ובלמידה לאורך החיים צפוי להיות משמעותי יותר. המשקל עולה בהדרגה עד גילי 30–39, ולאחר מכן יורד בהדרגה.
- **שירותים נלווים:** שירותים נלווים לחינוך, כגון הסעות, ארוחות, שירותי תלמיד ושירותים משלימים אחרים, נצרכים בעיקר על ידי תלמידים וסטודנטים המשתתפים במערכת החינוך. לכן המשקלות שניתנו לתת-סעיף זה זהים למשקלות סעיף החינוך הכולל: משקל מלא לגילי החינוך המרכזיים ומשקל מופחת לגילים שלאחר סיום התיכון.
- **מחקר ופיתוח:** לא בוצע תקנון דמוגרפי לסעיף זה. ההוצאה על מחקר ופיתוח בתחום החינוך אינה שירות הנצרך באופן ישיר על ידי קבוצת גיל מסוימת, אלא משקפת החלטות מדיניות, סדרי עדיפויות ומבנה מוסדי של מערכת המחקר והמדיניות בתחום החינוך. לפיכך, ניתן משקל אחיד של 1 לכל קבוצות הגיל.
- **לנמ"א:** לא בוצע תקנון דמוגרפי לסעיף זה. הסעיף כולל הוצאות חינוך כלליות שאינן מסווגות במקום אחר, ולכן אין בסיס מספק לקשור אותן באופן ישיר להרכב הגילים של האוכלוסייה. כדי להימנע מהטמעת הנחות שרירותיות בתקנון, ניתן משקל אחיד של 1 לכל קבוצות הגיל.

ביטוח סוציאלי וסעד

טבלה 4: משקלות גיל לתקנון הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד ותת-הסעיפים המרכזיים

קבוצת גיל	אבטלה	זקנה	מחלה ונכות	משפחה וילדים	ביטוח סוציאלי וסעד
0-4	0.00	0.00	0.00	3.00	0.46
5-9	0.00	0.00	0.00	2.50	0.41
10-14	0.00	0.00	0.00	1.50	0.31
15-19	0.00	0.00	0.00	1.00	0.25
20-24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15
25-29	1.00	0.00	0.00	0.00	0.21
30-34	1.00	0.00	0.00	0.00	0.21
35-39	1.00	0.00	0.00	0.00	0.21
40-44	1.00	0.00	0.00	0.00	0.21
45-49	1.00	0.00	0.20	0.00	0.24
50-54	1.00	0.00	0.30	0.00	0.25
55-59	1.00	0.00	0.50	0.00	0.28
60-64	1.00	0.25	1.00	0.00	0.49
65-69	0.00	0.50	1.00	0.00	0.56
70-74	0.00	1.00	1.25	0.00	0.87
75-79	0.00	1.00	1.50	0.00	0.90
80-84	0.00	1.00	2.50	0.00	1.04
85+	0.00	1.00	3.00	0.00	1.10

מקור הנתונים: המתודולוגיה שבה השתמש בנק ישראל בתיבה ו-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2024

הסבר על תת-הסעיפים של ביטוח סוציאלי וסעד

כל המשקלות של תת-הסעיפים בביטוח סוציאלי וסעד נלקחו מהמתודולוגיה של בנק ישראל.

- אבטלה:** ניתן משקל אחיד לכל קבוצות הגיל המרכזיות בגילי העבודה, 25-64. קבוצות גיל צעירות יותר ומבוגרות יותר קיבלו משקל אפס, מתוך הנחה שהרלוונטיות הישירה של הוצאה על אבטלה מוגבלת בעיקר לאוכלוסייה בגילי העבודה.
- זקנה:** המשקלות עבור כלל האוכלוסייה עד גיל 59 מאופסים. החל מקבוצת הגיל 60-64 המשקלות עולים בהדרגה, לנוכח האפשרות לפרישה מוקדמת יחסית ולמעבר הדרגתי של האוכלוסייה אל גילי הזקנות. מגיל 70 ואילך המשקלות נשארים קבועים ברמה הגבוהה ביותר, מתוך הנחה שמרבית האוכלוסייה בגילים אלו כבר פרשה מעבודה וזכאית לקצבאות זקנה.

- **נכות וסיעוד:** המשקלות עבור כלל האוכלוסייה עד גיל 44 מאופסים. מקבוצת הגיל 45–49 המשקלות עולים בהדרגה, על בסיס ההנחה ששיעור בעלי המוגבלות והצורך בסיוע גדלים עם הגיל. המשקלות ממשיכים לעלות בקבוצות הגיל המבוגרות יותר, שבהן הצורך בסיוע תפקודי וסיעודי צפוי להיות גבוה יותר.
- **משפחה וילדים:** הוצאה זו כוללת קצבאות ילדים ותשלומים נוספים במסגרת מדיניות משפחה. לכן ניתנו משקלות גבוהים במיוחד לקבוצות הגיל הצעירות ביותר, והם יורדים בהדרגה עד גילי 15–19. לאחר מכן המשקלות מתאפסים, משום שההוצאה אינה מושפעת באופן ישיר מגודל האוכלוסייה בגילים מבוגרים יותר.

הסבר על סעיף ביטוח סוציאלי וסעד

סעיף ביטוח סוציאלי וסעד חושב על ידי סכום תת-הסעיפים המתוקננים. מכיוון שלתת-הסעיפים יש נתונים זמינים רק מ-2013, סעיף זה מתחיל גם הוא משנה זו, ולא משנת 2007 כמו שאר הסעיפים.

סעיפים שלא עברו תקנון דמוגרפי

יתר סעיפי ההוצאות (COFOG) ותת-הסעיפים שלא פורטו בנספח זה לא עברו תקנון דמוגרפי, משום שלא נמצא בסיס תיאורטי או אמפירי מספק להניח כי הצורך בהוצאה בתחומים אלו מושפע באופן ישיר מהרכב הגילים של האוכלוסייה. עבור סעיפים אלו, ההשוואה בין המדינות מבוצעת על בסיס ההוצאה הציבורית בפועל כאחוז מהתוצר, ללא התאמה דמוגרפית.

נוסחת התקנון

בהינתן משקל של מדינה j בקבוצת גיל $i - w_{i,j}$

ובהינתן מספר האנשים במדינה j בקבוצת גיל $i - age_{i,j}$

חישבנו את האוכלוסייה הממושקלת של מדינה $j - pop_j^w$

$$pop_j^w = \sum_i age_{i,j} * w_{i,j}$$

לאחר מכן חישבנו עבור כל מדינה j , את מקדם הגיל שלה $\alpha_j = \frac{pop_j^w}{pop_j}$

כאשר pop_j היא האוכלוסייה הלא ממושקלת של מדינה j .

חילקנו את ההוצאה כאחוז מהתוצר של מדינה $j : Exp_j$, ב- α_j כדי לקבל את ההוצאה הממושקלת הראשונית - Exp_j^w

$$Exp_j^w = \frac{Exp_j}{\alpha_j}$$

אולם כעת אין להוצאה הממושקלת שום יחידת מידה. על מנת להחזיר אותה ליחידת מידה בת השוואה אנחנו מתקננים אותה לתוצר הישראלי ומקבלים את ההוצאה הסופית של מדינה j Exp_j^f :

$$Exp_j^f = \frac{Exp_{ISR}}{Exp_{ISR}^w}$$

כאשר Exp_{ISR} היא ההוצאה הלא ממושקלת של מדינת ישראל, ו- Exp_{ISR}^w היא ההוצאה הממושקלת של מדינת ישראל.

כך ההוצאה של מדינת ישראל נשארת זהה, אך כל שאר המדינות מתוקננות להתפלגות הגילאים באוכלוסיית ישראל.

נספח ג: מתודולוגיית חישוב ההוצאה לנפש

ההוצאה האזרחית לנפש המוצגת בנייר זה היא ההוצאה האזרחית לנפש בקבוצת הגיל הרלוונטית לכל אחד מן התחומים שנבחנו. הצגה זו משלימה את ההשוואה באחוזי תוצר: במקום לבחון את ההוצאה ביחס לגודל הכלכלה, היא בוחנת כמה משאבים ציבוריים מופנים במוצג לכל אדם באוכלוסיית היעד של ההוצאה. בניגוד לתקנון הדמוגרפי המוצג בנספח ב, בחישוב זה איננו מתקנים את הוצאות המדינות למבנה גיל אחיד, אלא מחלקים את ההוצאה בפועל במספר התושבים בקבוצת הגיל שנבחרה לכל סעיף.

עקרון החישוב וקבוצות הגיל

לכל סעיף נבחרה קבוצת גיל המייצגת את האוכלוסייה שאליה מופנית עיקר ההוצאה. ההוצאה בכל מדינה חולקה במספר התושבים באותה קבוצת גיל. כלומר:

$$per_capita_expenditure = \frac{section_expenditure}{relevant_age_population}$$

טבלה 5: הגילים הרלוונטיים עבור כל סעיף הוצאה שנבחרו לחישוב הוצאה לנפש

תחום	קוד COFOG	קבוצת הגיל לחישוב לנפש	שנת הנתונים
חינוך קדם-יסודי ויסודי	GF0901	0–14	2024
חינוך על-יסודי	GF0902	10–19*	2023
זקנה	GF1002	65 ומעלה	2024
שאיירים	GF1003	65 ומעלה	2024
משפחה וילדים	GF1004	0–19	2024
אבטלה	GF1005	25–64	2024

* בחינוך העל-יסודי נכללת אוכלוסייה רחבה הכוללת גם מבוגרים. על מנת להפוך את ההוצאה להוצאה לילד, בודדנו מתוך סעיף ההוצאה את רכיב ההוצאה המיוחס לילדים, כמפורט בסעיף הבא.

מקור הנתונים: Eurostat, 2019; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

הבחירה בקבוצות הגיל נועדה להתאים את המכנה לאוכלוסיית היעד העיקרית של כל סעיף: הוצאות על משפחה וילדים חולקו באוכלוסיית בני 0–19; הוצאות זקנה ושאיירים באוכלוסיית בני 65 ומעלה; הוצאות אבטלה באוכלוסיית בני 25–64; והוצאות החינוך הקדם-יסודי והיסודי באוכלוסיית בני 0–14.

חינוך על-יסודי: בידוד רכיב ההוצאה המיוחס לילדים

בסעיף החינוך העל-יסודי נדרשת התאמה נוספת. סעיף GF0902 אינו כולל רק הוצאה על תלמידים בגילי בית הספר, אלא גם הוצאה על מבוגרים הלומדים במסגרות המסווגות בסעיף זה. לכן חלוקת מלוא ההוצאה בסעיף במספר בני 10–19 הייתה מייחסת לילדים גם הוצאה שאינה מיועדת להם ומגדילה באופן מלאכותי את ההוצאה לנפש.

כדי להתמודד עם בעיה זו אמדנו תחילה בכל מדינה את ההוצאה המיוחסת לתלמידים המבוגרים. האומדן מבוסס על מספר התלמידים לפי גיל ([OECD Data Explorer](#)) ועל ההוצאה לתלמיד בקטגוריה החינוכית המתאימה ([OECD Data Explorer](#)). לצורך החישוב נעשה שימוש בגילי 20–49, שהם גילי המבוגרים הזמינים בנתוני התלמידים ששימשו לניתוח. לכל קבוצה חושבה ההוצאה המשוערת כמכפלת מספר התלמידים בהוצאה לתלמיד, ולאחר מכן חוברו הסכומים:

$$A_c = \sum_i S_{c,i} * e_c$$

כאשר A_c הוא אומדן לסך ההוצאה על תלמידים מבוגרים במדינה c , $S_{c,i}$ הוא מספר התלמידים המבוגרים במדינה c בגיל i ו- e_c הוא ההוצאה לתלמיד במדינה.

את אומדן ההוצאה למבוגרים הפחתנו מסך ההוצאה על חינוך על-יסודי. היתרה הוגדרה כרכיב ההוצאה המיוחס לילדים, ורכיב זה חולק במספר התושבים בני 10–19 בכל מדינה:

$$C_c = Exp_c - A_c$$

$$PC_c = \frac{C_c}{N_{10-19c}}$$

כאשר C_c היא סך ההוצאה המיוחסת לילדים, Exp_c היא סך ההוצאה על חינוך על-יסודי לפי COFOG, PC_c היא ההוצאה לילד על חינוך על-יסודי, ו- N_{10-19} היא אוכלוסיית בני 10–19 במדינה c . החישוב מבוסס על נתוני 2023, משום שזו השנה שלגביה היו זמינים באופן עקבי הנתונים הנדרשים הן לגבי מספר התלמידים לפי גיל והן לגבי ההוצאה לתלמיד. יתר הסעיפים באיור מבוססים על נתוני 2024. כל הסכומים אוחדו לאותה יחידת מידה לפני ביצוע החיסור והחלוקה.

ממוצעי קבוצות ההשוואה וחישוב הפערים

לאחר חישוב ההוצאה לנפש בכל מדינה, חושבו ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן כממוצעים פשוטים של ההוצאה לנפש במדינות שעבורן היו נתונים זמינים (אותן מדינות מהמדגם המקורי לתת-סעיפים). הפערים המוצגים באיור חושבו בשתי דרכים: פער כספי, המבטא את ההפרש בין ההוצאה לנפש בישראל להוצאה לנפש בקבוצת השוואה; ופער באחוזים, המבטא את ההוצאה בישראל ביחס לרמת ההוצאה בקבוצת השוואה.

$$gap_{ILS} = PC_{ISR,i} - PC_{g,i}$$

$$gap_{\%} = \left(\frac{PC_{ISR,i}}{PC_{g,i}} \right) - 1$$

כאשר gap_{ILS} הוא הפער בש"ח PPP, $PC_{ISR,i}$ הוא ההוצאה לנפש בישראל בקטגוריה i , $PC_{g,i}$ ההוצאה לנפש בקבוצת השוואה g בקטגוריה i ו- $gap_{\%}$ הוא הפער באחוזים.

המרה לשקלים במונחי שווי כוח קנייה

החישובים בוצעו תחילה בדולרים במונחי שווי כוח קנייה (USD PPP), כפי שהם מופיעים במקור הנתונים ([OECD Data Explorer](#)). לצורך הצגת התוצאות בש"ח במונחי שווי כוח קנייה (PPP), הומרו הערכים לפי מקדם ההמרה של ה-OECD לישראל: 4.44 ש"ח לדולר PPP.

$$PPP_{ILS} = USD_{PPP} \times 4.44$$

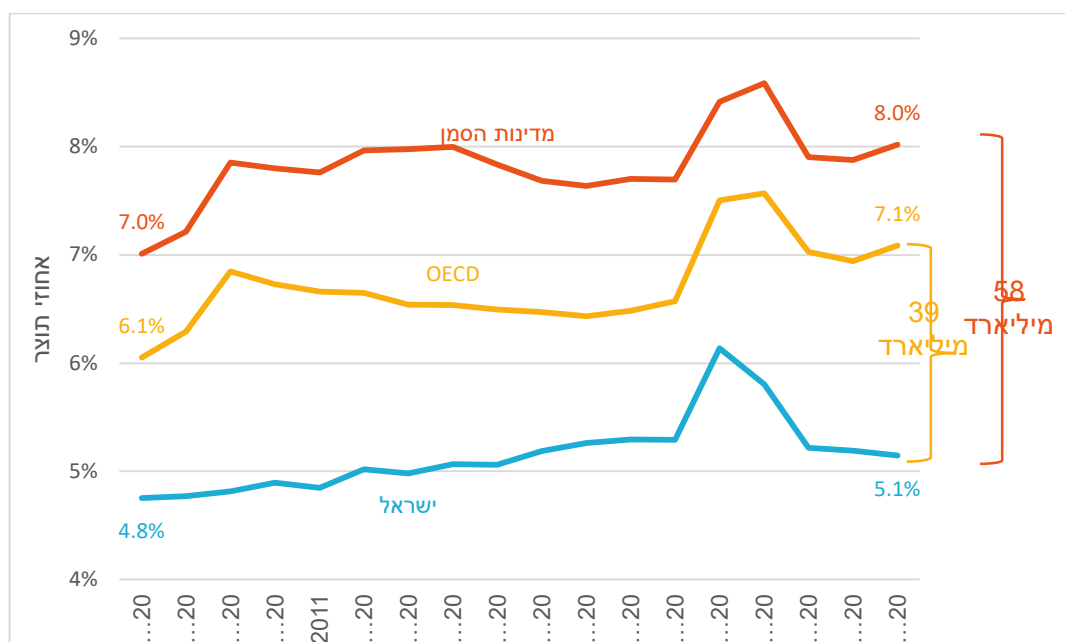
נספח ד: הוצאה לא מתוקנת לחינוך, בריאות וביטחון סוציאלי וסעד

בגוף הנייר הצגנו הוצאה מתוקנת להרכב הגילים של האוכלוסייה בשלושה סעיפים: חינוך, בריאות וביטחון סוציאלי וסעד. עם זאת, בכל אחד מהסעיפים קיימת שאלה לגבי עצם הצורך בתקנון ולגבי השיטה המתאימה לביצועו. משום כך, בנספח זה אנו מציגים את ההוצאה ואת הפערים הגולמיים ללא תקנון גילי. מאחר שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית, השפעת התקנון משתנה בהתאם לקבוצות הגיל שאליהן מופנית ההוצאה. בתחומים שבהם עיקר ההוצאה מיועדת לאוכלוסייה צעירה, כגון חינוך, הפער המתוקן גדול מהפער הגולמי, משום שבישראל שיעור הילדים והצעירים גבוה יותר. לעומת זאת, בתחומים שבהם חלק גדול מההוצאה מיועד לאוכלוסייה מבוגרת, התקנון מצמצם את הפער, משום ששיעור המבוגרים בישראל נמוך יחסית למדינות השוואה.

בריאות לא מתוקנת לגיל

איור 29: הוצאות בריאות לא מתוקנות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי

תוצר, 2007-2024



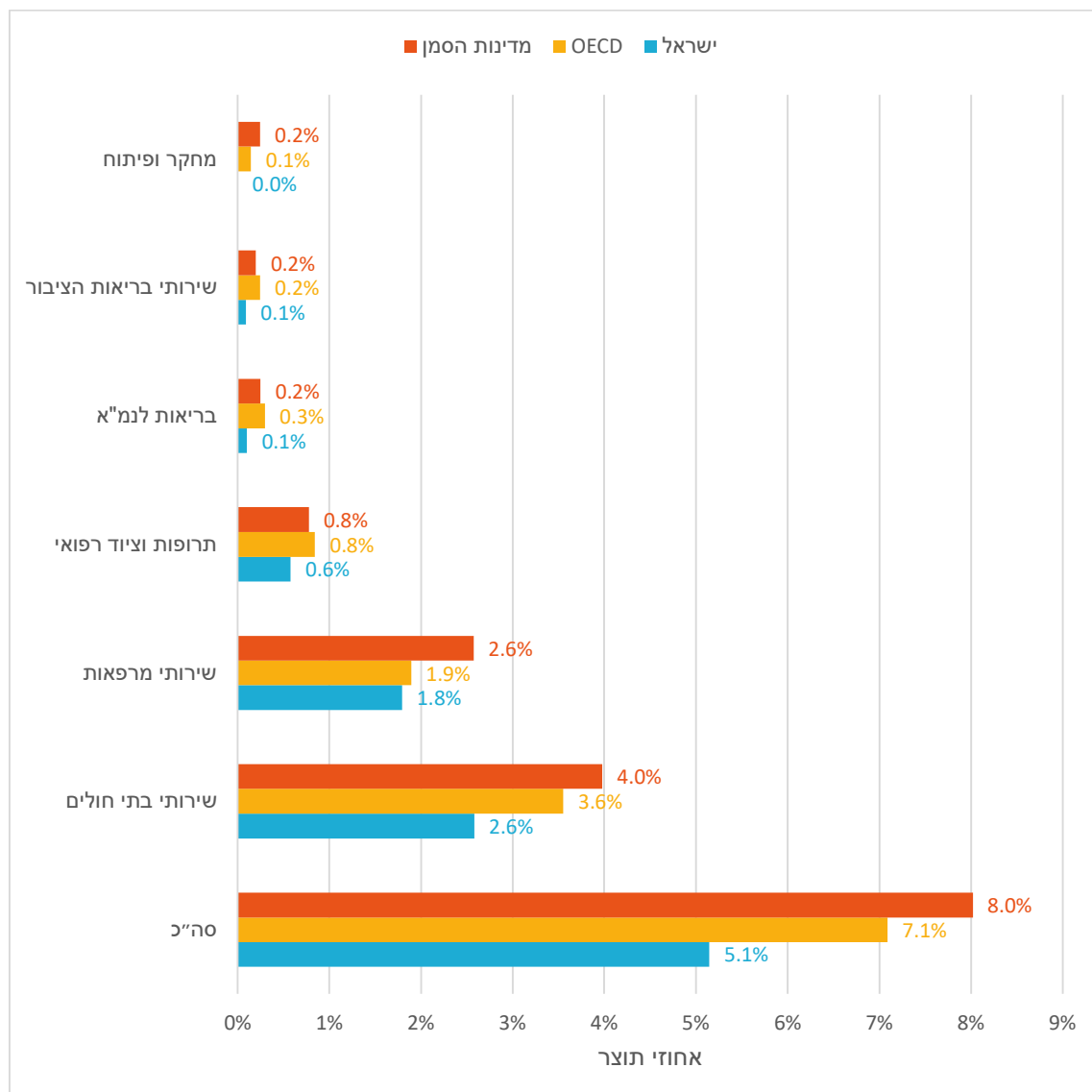
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](https://data.oecd.org/); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 29 מראה כי גם ללא תקנון להרכב הגילים של האוכלוסייה, ישראל מוציאה על בריאות פחות מממוצע ה-OECD ומממוצע מדינות הסמן לאורך כל התקופה הנבחנת. הפער בהוצאה הלא מתוקנת גדול מהפער המתקבל לאחר התקנון, משום שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית, בעוד שהצורך בשירותי בריאות והיקף

השימוש בהם עולים בדרך כלל בגילים המבוגרים. התקנון שנערך בגוף הנייר מבוסס על משקלות הגיל של נוסחת הקפיטציה, המייחסות משקל גבוה יותר לקבוצות הגיל שבהן צריכת שירותי הבריאות גבוהה יותר, כמפורט בנספח ב.

בשנת 2024 עמד הפער הלא מתוקן בהוצאה על בריאות על כ-1.9% תוצר מול ממוצע ה-OECD ועל כ-2.9% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן. במונחים כספיים, מדובר בפערים של כ-39 מיליארד ש"ח וכ-58 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בהשוואה לפערים המתוקננים שהוצגו בגוף הנייר, נתונים אלה ממחישים כי חלק מהפער הגולמי מוסבר בהרכב הגילים הצעיר של האוכלוסייה בישראל, אך גם לאחר שמביאים גורם זה בחשבון נותר פער משמעותי בהוצאה על בריאות.

איור 30: פירוט הוצאות בריאות ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



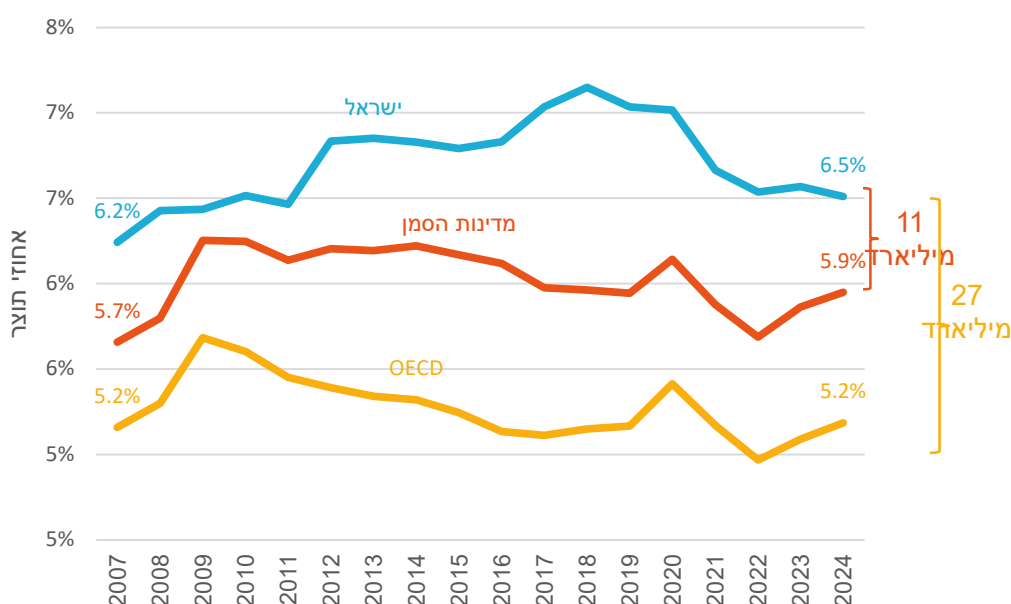
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 30 מראה כי דפוס התפלגות הפערים בין תת-הסעיפים זהה לזה שהתקבל לאחר התקנון, משום שבכל רכיבי הבריאות נעשה שימוש באותם משקלות גיל, כמפורט בנספח ב. עם זאת, בהשוואה הלא מתוקנת הפערים גדולים יותר, בשל הרכב הגילים הצעיר יחסית של האוכלוסייה בישראל. כך, בשנת 2024 עמד הפער בהוצאה על שירותי בתי חולים על כ-1% תוצר מול ממוצע ה-OECD ועל כ-1.4% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-20 מיליארד ש"ח וכ-28 מיליארד ש"ח, בהתאמה. גם בשירותי המרפאות מתקבלת תמונה שונה מזו שלאחר התקנון: בעוד שבנתונים המתוקנים ישראל מוציאה יותר מממוצע ה-OECD, ללא תקנון לגיל האוכלוסייה ההוצאה בישראל נמוכה גם בסעיף זה.

ממצא זה ממחיש את השפעתו המשמעותית של הרכב הגילים על ההשוואה הבין-לאומית של ההוצאה על בריאות.

חינוך לא מתוקנן לגיל

איור 31: הוצאות חינוך לא מתוקננות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007-2024

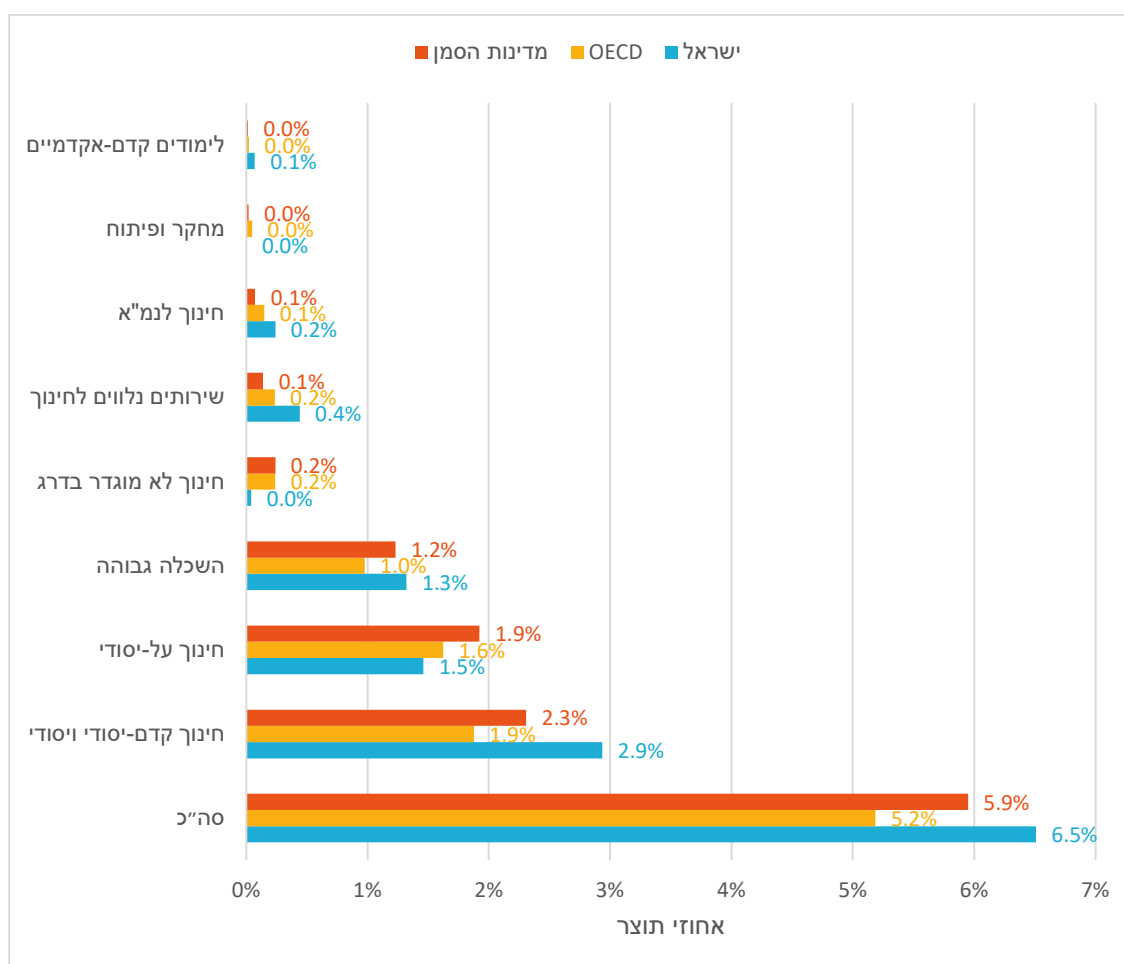


מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 31 מראה כי ללא תקנון להרכב הגילים של האוכלוסייה, ישראל מוציאה על חינוך יותר מממוצע ה-OECD ומממוצע מדינות הסמן. תוצאה זו קשורה להרכב האוכלוסייה הצעיר בישראל באופן כללי ולשיעור הגבוה יחסית של ילדים ובני נוער, שהם צרכנים מרכזיים של שירותי חינוך. בהתאם לכך, בתקנון ניתן משקל גבוה יותר לקבוצות הגיל הצעירות, כמפורט בנספח ב.

משום כך, התקנון משנה גם את כיוון הפער: בעוד שבנתונים הגולמיים ישראל מוציאה יותר ממדינות ההשוואה, לאחר שמביאים בחשבון את שיעורם הגבוה של הילדים והצעירים מתברר כי ההוצאה ביחס לצורך הדמוגרפי נמוכה יותר. בשנת 2024 הוציאה ישראל, ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, כ-1.3% תוצר יותר מממוצע ה-OECD, שהם כ-27 מיליארד ש"ח, וכ-0.6% תוצר יותר מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-11 מיליארד ש"ח. נתונים אלה ממחישים כי ההוצאה הכוללת הגבוהה יחסית נובעת במידה רבה משיעורם הגבוה של התלמידים, ולא בהכרח מרמת השקעה גבוהה יותר בכל תלמיד.

**איור 32: פירוט הוצאות חינוך ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות
הסמן, אחוזי תוצר, 2024**



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 32 מראה, כי בפירוק לתת-הסעיפים, דפוס הפערים אינו זהה לזה שנמצא בנתונים המתוקננים. זאת משום שלכל תת-סעיף הותאמו משקלות גיל לפי גודלה של האוכלוסייה הצורכת את השירות המסוים, ולכן התקנון משפיע באופן שונה על כל אחד משלבי החינוך.

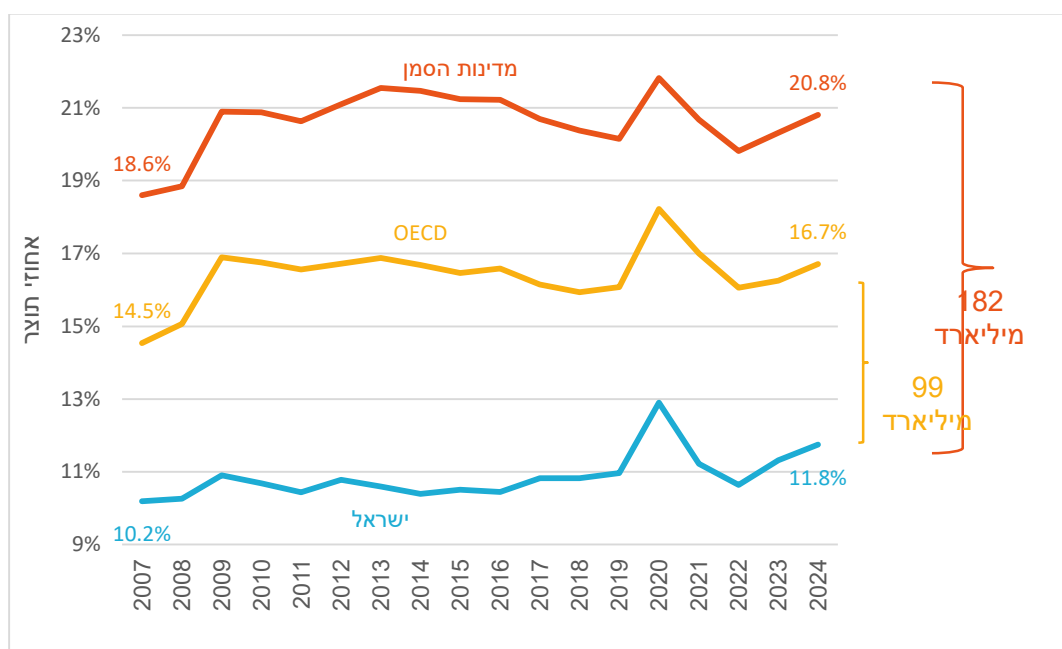
עם זאת, גם ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל מוציאה פחות ממדינות ההשוואה על חינוך על-יסודי, על אף ששיעור הילדים ובני הנוער באוכלוסייה בישראל גבוה יותר. בשנת 2024 עמד הפער על כ-0.2% תוצר מול ממוצע ה-OECD ועל כ-0.5% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-3 מיליארד ש"ח וכ-9 מיליארד

ש"ח, בהתאמה. ממצא זה מחזק את המסקנה כי רמת ההוצאה הנמוכה על החינוך העל-יסודי אינה מוסברת רק בהרכב הגילים של האוכלוסייה.

לעומת זאת, בחינוך הקדם-יסודי והיסודי מתקבלת בנתונים הלא מתוקננים תמונה הפוכה: בשנת 2024 הוציאה ישראל כ-1.1% תוצר יותר מממוצע ה-OECD וכ-0.6% תוצר יותר מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-21 מיליארד ש"ח וכ-13 מיליארד ש"ח, בהתאמה. אולם כפי שמראה הניתוח המתוקן, פער חיובי זה נובע במידה רבה משיעורם הגבוה יחסית של הילדים בישראל, ואינו משקף בהכרח הוצאה גבוהה יותר לתלמיד.

ביטוח סוציאלי וסעד לא מתוקן לגיל

איור 33: הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד לא מתוקנות גיל, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2007–2024



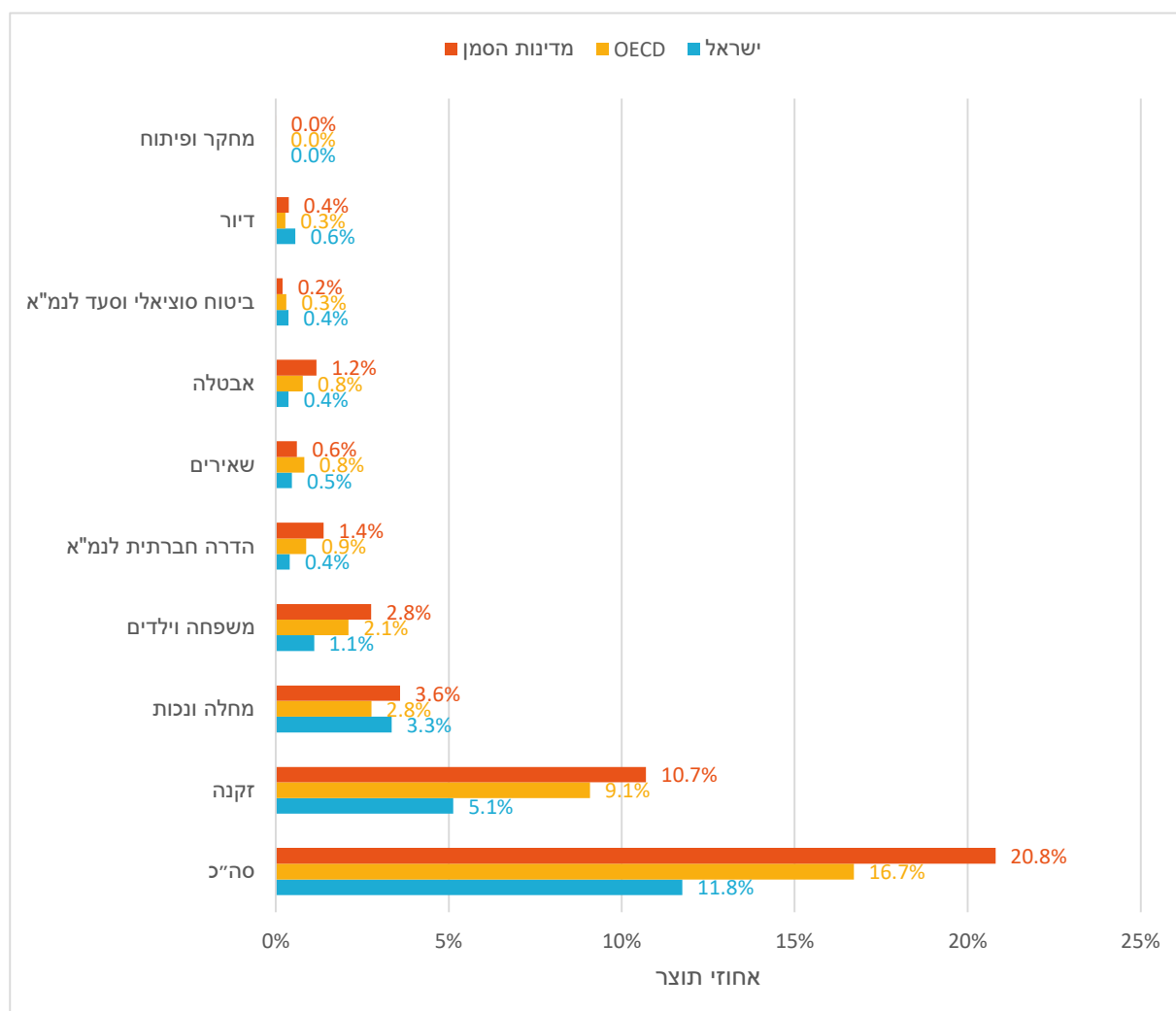
מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 33 מציג את ההוצאה הלא מתוקנת על ביטוח סוציאלי וסעד החל משנת 2007, בדומה ליתר איורי ההוצאה ארוכי הטווח. זאת בשונה מהאיור המתוקן, שמתחיל בשנת 2013. הסיבה לכך היא שהתקנון נערך בנפרד לכל אחד מתת-הסעיפים והנתונים המפורטים הדרושים לביצועו זמינים רק משנת 2013, כמפורט בנספח ב. לעומת זאת, נתוני ההוצאה הכוללת ללא תקנון זמינים כבר משנת 2007.

בניגוד לחינוך ולבריאות, לא ניתן לקבוע מראש כיצד ישפיע הרכב הגילים של האוכלוסייה על הפער הכולל בביטחון סוציאלי וסעד. סעיף זה כולל רכיבים המיועדים לקבוצות גיל שונות, ובהם תמיכה במשפחות ובילדים, דמי אבטלה, קצבאות נכות והוצאות על זקנה ושאיירים. בפועל, התקנון מצמצם במידה ניכרת את הפער. ככל הנראה, הדבר נובע ממשקלו הגדול של סעיף הזקנה ושאיירים, המושפע מגודלה של האוכלוסייה המבוגרת, ששיעורה בישראל נמוך יחסית למדינות ההשוואה. לכן, ההשוואה הגולמית מגדילה את הפער הנמדד מעבר לפער המתקבל לאחר שמביאים בחשבון את ההבדלים הדמוגרפיים.

בשנת 2024 עמד הפער הלא מתוקנן על כ-5% תוצר מול ממוצע ה-OECD ועל כ-9.1% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, לעומת פערים מתוקננים של כ-2.5% תוצר וכ-5.4% תוצר, בהתאמה. במונחים כספיים, הפערים הלא מתוקננים הסתכמו בכ-99 מיליארד ש"ח מול ממוצע ה-OECD ובכ-182 מיליארד ש"ח מול ממוצע מדינות הסמן.

איור 34: פירוט הוצאות ביטוח סוציאלי וסעד ללא תקנון לגיל האוכלוסייה, ישראל, ממוצע ה-OECD וממוצע מדינות הסמן, אחוזי תוצר, 2024



מקור הנתונים: [OECD, Data Explorer, NA](#); עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

איור 34 מראה כי בפירוק לתת-הסעיפים, הפערים הגולמיים אינם זהים לאלה שהתקבלו לאחר התקנון. זאת משום שלכל תת-סעיף הותאמו משקלות גיל לפי האוכלוסייה הצורכת את השירות המסוים. כתוצאה מכך, התקנון משפיע באופן שונה על כל אחד מרכיבי ההוצאה: הוא מצמצם במידה ניכרת את הפער בסעיפי הזקנה והמחלה והנכות, מצמצם מעט את הפער בסעיף האבטלה, אך מגדיל את הפער בהוצאה על משפחה וילדים.

הפער הגדול ביותר בנתונים הלא מתוקננים נרשם בסעיף הזקנה. בשנת 2024 הוציאה ישראל בסעיף זה כ-4% תוצר פחות ממוצע ה-OECD וכ-5.6% תוצר פחות ממוצע מדינות הסמן, פערים השווים לכ-79 מיליארד ש"ח ולכ-112 מיליארד ש"ח, בהתאמה. הפער הגולמי הגדול נובע בחלקו מכך ששיעור

האוכלוסייה המבוגרת בישראל נמוך יחסית; בהתאם, לאחר התקנון לגיל הפער מצטמצם. לעומת זאת, בהוצאה על משפחה וילדים עמד הפער הגולמי על כ-1% תוצר מול ממוצע ה-OECD ועל כ-1.6% תוצר מול ממוצע מדינות הסמן, שהם כ-20 מיליארד ש"ח וכ-33 מיליארד ש"ח, בהתאמה. מאחר שבישראל שיעור הילדים גבוה יחסית, התקנון מגדיל את הפער בסעיף זה.

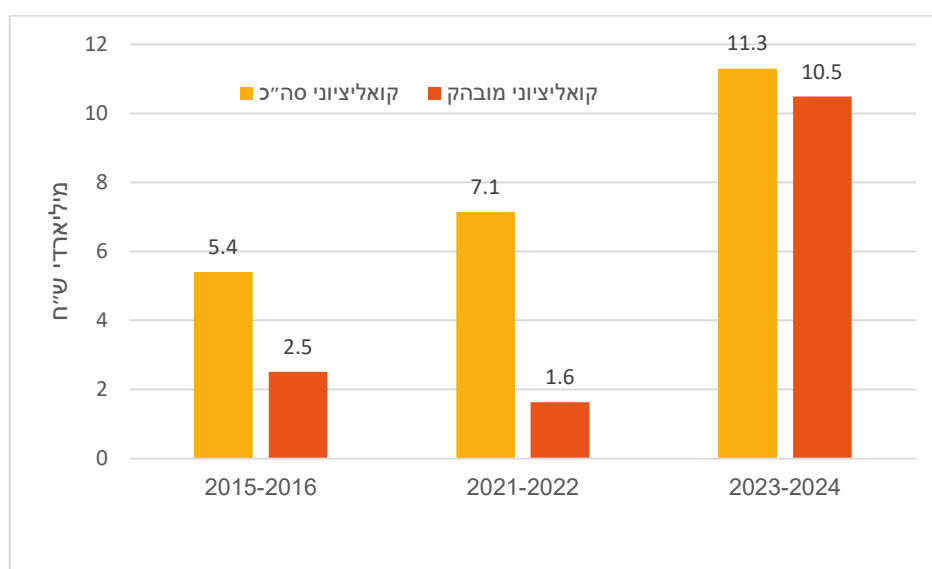
בסעיף מחלה ונכות, הנתונים הגולמיים מציבים את ישראל בין שתי קבוצות ההשוואה: ההוצאה בישראל גבוהה בכ-0.6% תוצר מממוצע ה-OECD, שהם כ-12 מיליארד ש"ח, אך נמוכה בכ-0.3% תוצר מממוצע מדינות הסמן, שהם כ-5 מיליארד ש"ח. לאחר התקנון ישראל מוציאה יותר משתי קבוצות ההשוואה בסעיף זה.

בסעיף האבטלה, התקנון מצמצם את הפער במידה מתונה בלבד. התמונה הכוללת ממחישה כי הרכב הגילים עשוי להגדיל את הפער הגולמי בחלק מסעיפי הביטחון הסוציאלי והסעד, ובה בעת להסתיר פערים בסעיפים אחרים.

נספח ה: הוצאות על כספים קואליציוניים

בגוף הנייר הראינו כי הכספים הקואליציוניים אינם יכולים להסביר את הפער הגדול בהוצאה האזרחית, שכן היקפם קטן מאוד ביחס לפער מול מדינות ההשוואה. כדי לבחון מסקנה זו על בסיס אומדן נוסף, בנספח זה אנו מציגים את הערכתם של דוד ופלוג (2023), המבחינה בין כלל הכספים שנכללו בהסכמים הקואליציוניים לכספים קואליציוניים מובהקים. אומדנם גבוה מעט מזה שהוצג בגוף הנייר, אך גם לפיו היקף הכספים הקואליציוניים רחוק מסדר הגודל של הפער בהוצאה האזרחית.

איור 35: הכספים הקואליציוניים בתקציבים דו-שנתיים, ישראל, 2015–2024



מקור הנתונים: [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#); **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 35 מציג את אומדנם של דוד ופלוג (2023) להיקף הכספים הקואליציוניים. הכותבים מבחינים בין כספים קואליציוניים "מובהקים", שהם הקצאות פרטניות וסקטוריות שנקבעו במסגרת ההסכמים הקואליציוניים, ובין כספים קואליציוניים "מקובלים" או כאלה שאינם קואליציוניים באופיים, הכוללים הקצאות שנמצאות ממילא על סדר יומה של הממשלה או שניתן להצדיקן על בסיס מקצועי, גם אם נכללו בהסכמים הקואליציוניים.

לפי אומדנם, היקף הכספים הקואליציוניים המובהקים עמד בממוצע על כ-2.4 מיליארד ש"ח בשנה, ואילו היקף כלל הכספים שנכללו בהסכמים הקואליציוניים עמד בממוצע על כ-4 מיליארד ש"ח בשנה. אומדן זה גבוה מעט מהאומדן המבוסס על נתוני קרן ברל כצנלסון שהוצג בגוף הנייר, בין היתר משום שהוא יכול לכלול גם שינויים שהיו בתקציב לאחר החלטת הממשלה, בעוד שהניתוח של קרן כצנלסון מסתמך על

החלטות הממשלה בלבד. ההבחנה בין הקבוצות ממחישה, כי לא כל סכום המופיע בהסכם קואליציוני הוא בהכרח הקצאה מגזרית, ולכן יש לבחון לא רק את היקף הכספים אלא גם את מטרותם ואופיים. מכאן, לא רק שהיקף הכספים הקואליציוניים קטן בהשוואה לפער בהוצאה, חלקו הסקטוריאלי קטן עוד יותר, דבר המדגיש את חוסר הפרופורציה במרכזיותם של הכספים הקואליציוניים בדיון הציבורי והחברתי.

מקורות

- בן בשט, י" (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת הבריאות – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- בן נון, ג', קידר, נ', גונן, א', לב, נ' ודודוביץ, נ' (2024). [התחרות בין קופות החולים בראי שלוש שנים שנה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי](#). מרכז טאוב.
- בר חיים, א' (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת החינוך – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- בר חיים, א' (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על משרד הבינוי והשיכון – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- בר חיים, א' (2025). [קנס המורים: שכר המורים היחסי בישראל](#). פורום ארלזורוב.
- דוד, צ' ופלוג, ק' (2023). [שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- וינבלום, ש' (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת בריאות הנפש – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- וינבלום, ש' (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על שוק העבודה – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- וינרב, א', וייס, א', שאמי, ל' וקידר, נ' (2024). [שיעור מקרי הרצח בישראל: מגמות עכשוויות והשוואה בינלאומית](#). מרכז טאוב.
- וקנין גנאל, ד' (2023). [פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת הרווחה – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה](#). פורום ארלזורוב.
- לוי, ב', בן נון, ג' ודודוביץ, נ' (2022). [בחינת מנגנון העדכון של עלות סל שירותי הבריאות בשנים 1995–2020](#). מרכז טאוב.
- משרד האוצר (2022). [דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2015–2016](#). פרק ג': נטל המס והכנסות הממשלה הרחבה. אגף הכלכלן הראשי.
- פלוג, ק', דוד, צ' וקנט-פורטל, ר' (2024). [המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל](#). כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- צ'רניחובסקי, ד' (2018). [מערכת הבריאות: מבט-על](#). בתוך: א' וייס (עורך), *דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2018* (עמ' 203–217). מרכז טאוב.

- Anwar, A., Hyder, S., Mohamed Nor, N., and Younis, M. (2023). [Government health expenditures and health outcome nexus: A study on OECD countries](#). *Frontiers in Public Health*; 11, 1123759.
- EU (2025). [Data on Taxation Trends: Methodological and explanatory notes](#). European Commission.
- Eurostat (2019). [Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics](#). Classification of the functions of government (COFOG).
- Fu, C., and Wolpin, K. I. (2018). [Structural estimation of a Becker-Ehrlich equilibrium model of crime: Allocating police across cities to reduce crime](#). *The Review of Economic Studies*, 85(4), 2097–2138.
- Guellec, D. and Wunsch-Vincent, S. (2009). [Policy responses to the economic crisis: Investing in innovation for long-term growth](#). OECD Digital Economy Papers, No. 159. OECD Publishing.
- Hyman, J. (2017). [Does money matter in the long run? Effects of school spending on educational attainment](#). *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 256–280.
- Jackson, C. K., and Mackevicius, C. (2021). [The Distribution of school spending impacts](#). Working Paper 28517. National Bureau of Economic Research.
- Jackson, C. K., and Mackevicius, C. L. (2024). [What impacts can we expect from school spending policy? Evidence from evaluations in the United States](#). *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(1), 412–446.
- Mac McCullough, J., and Leider, J. P. (2017). [Associations between county wealth, health and social services spending, and health outcomes](#). *American Journal of Preventive Medicine*, 53(5), 592–598.
- Mello, S. (2019). More COPS, less crime. *Journal of Public Economics*, 172, 174–200.
- Miranda-Lescano, R., Muinelo-Gallo, L., and Roca-Sagales, O. (2024). [Human development and inequalities: The importance of social public spending](#). *Structural Change and Economic Dynamics*, 69, 363–377.
- OECD (2011). [OECD Employment Outlook 2011](#). OECD Publishing.

- OECD (2023). [OECD environmental performance reviews: Israel 2023](#). OECD Publishing.
- OECD (2025a). [Health at a glance 2025: OECD Indicators](#). OECD Publishing.
- OECD (2025b). [Education at a glance 2025: OECD Indicators](#). OECD Publishing.
- Stemen, D. (2017). [The prison paradox: More incarceration will not make us safer](#). For the Record Evidence Brief Series. Loyola eCommons, Criminal Justice & Criminology: Faculty Publications & Other Works.
- UN (2000). [Classifications of expenditure according to purpose: COFOG, COICOP, COPNI and COPP](#). Statistical Papers, Series M, No. 84.
- Waitzberg, R. (2024). [Health systems in action 2024: Israel](#). European Observatory on Health Systems and Policies, WHO Regional Office for Europe.
- Yarashov, S., Baryshnikova, N. V., and Kakhkharov, J. (2026). [The impact of social protection expenditure on poverty and inequality in high-and middle-income countries](#). *Economic Record*, 102(336), 99–137.